

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



משרד הביטחון

**היבטים בפיקוח
ובבקרה של משרד
הביטחון על שימוש
החברות הביטחוניות
במקדמי שיווק,
בסוכנים ובמתווכים
בעסקאות יצוא
ביטחוני**



היבטים בפיקוח ובבקרה של משרד הביטחון על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, בסוכנים ובמתווכים בעסקאות יצוא ביטחוני

רקע

במסגרת הפעילות הבין-לאומית לשיווק מוצריהן מסתייעות החברות הביטחוניות בגורמים חיצוניים הפועלים בשמן לקידום עסקה בין לבין צד שלישי בתמורה לעמלה, שכר או תמורה אחרת¹ (מקדמי שיווק, סוכנים, מתווכים)².

חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 (חוק הפיקוח), והתקנות שהותקנו מכוחו נועדו להסדיר את הפיקוח של המדינה על היצוא הביטחוני³. זאת, מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה. בחוק נקבע כי לא יבצע אזרח ישראלי, תושב ישראלי, או תאגיד ישראלי פעולת שיווק ביטחוני - פעולה שמטרתה קידום יצוא ביטחוני, לרבות פעולת תיווך לעסקת יצוא ביטחוני⁴, אלא אם קיבל רישיון לכך מאת הרשות המוסמכת⁵ (רישיון שיווק).

בשנת 2005 חתמה מדינת ישראל על אמנת האו"ם נגד שחיתות והיא אשררה את הצטרפותה בהחלטת ממשלה מדצמבר 2008^{6,7}. בשנת 2009 ישראל אשררה את הצטרפותה לאמנה של הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)⁸ למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בין-לאומיות^{9,10} (אמנת ה-OECD), והיא מחויבת ליישם את הוראותיהן. במסגרת הצטרפותה

- 1 ההסכם של החברה עם מקדם שיווק כולל לעיתים תשלום מותנה בהצלחה. זאת כתשלום בלעדי, כתשלום נוסף על תשלום קבוע או כתשלום נוסף על כיסוי הוצאות.
- 2 החברות הביטחוניות וגורמי משרד הביטחון עושים שימוש באחד או יותר מכינויים אלה.
- 3 יצוא של ציוד ביטחוני, העברת ידע ביטחוני או מתן שירות ביטחוני.
- 4 המתבצעת בישראל או מחוץ לישראל, בכתב, בעל פה, או בכל אמצעי אחר, במישרין או בעקיפין, בתמורה או שלא בתמורה, בין אם מתבצעת אגב הפעולה העברת ידע ביטחוני ובין אם לאו, או ניהול משא ומתן לשם קידום עסקה כאמור. כן נקבע בחוק הפיקוח כי אין נפקא מינה אם עסקת היצוא הביטחוני יצאה אל הפועל אם לאו.
- 5 הרשות המוסמכת לפי החוק הם מנכ"ל משהב"ט או ראש אפי" או עובד בכיר באפי" שאותם הסמיך המנכ"ל לעניין חוק הפיקוח.
- 6 UN Convention Against Corruption - UNCAC.
- 7 ב-22.12.08 קיבלה ממשלת ישראל החלטה לאשרור ההצטרפות לאמנה (החלטה מס' 4355).
- 8 Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD.
- 9 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.
- 10 ב-12.2.09 קיבלה ממשלת ישראל החלטה להצטרף לאמנה (החלטה מס' 4481).



של מדינת ישראל ל-OECD, התחייב משרד הביטחון (משהב"ט) באמצעות משרד המשפטים על יישום מנגנונים למניעת עבירת מתן שוחד לעובד ציבור זה.

ביולי 2008, לקראת ההצטרפות של ישראל לאמנת האו"ם, נוספה לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (חוק העונשין) עבירה שעניינה מתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה או לעובד של ארגון ציבור בין-לאומי. על פי החוק, קיים איסור על הצעה או מתן שוחד לעובד ציבור זר במטרה להשיג, להבטיח או לקדם פעילות עסקית, או כדי להשיג יתרון הנוגע לפעילות כאמור.

הפיקוח על יישום האמנה למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים מופקד בידי קבוצת העבודה של ה-OECD על שחיתות בעסקאות בין-לאומיות¹¹, שישראל חברה בה. קבוצת העבודה הכינה מסמך הכולל שורה של המלצות בנושא ובנובמבר 2021 אימץ ה-OECD את ההמלצות האמורות עבור הארגון¹². בין היתר, כלל המסמך המלצה שמדינה תעודד חברות וארגונים עסקיים, לפתח תוכניות או אמצעי ציות ואתיקה לגילוי או למניעה של שוחד לעובדי ציבור זרים, בין היתר באמצעות צדדים שלישיים, כגון סוכנים.

מטרת השימוש במקדמי השיווק במסגרת עסקאות היצוא הביטחוני היא קידום מכירות והגדלת סיכויים להבשלת הזדמנות עסקית לכדי עסקה. עם זאת, השימוש בהם כרוך בסיכון גבוה בהיבטי ציות ורגולציה נוכח האמור בחוק העונשין ובאמנות ה-OECD. אם במסגרת מעורבות מקדמי שיווק בעסקאות היצוא הביטחוני ייעשו על ידם פעולות שהן בגדר הפרת הדין הישראלי והבין-לאומי, קרי - מתן שוחד לעובדי ציבור זרים, הדבר עלול להוביל למגוון של השלכות משפטיות הן עבור התאגיד והן עבור האנשים המעורבים, פגיעה במוניטין של החברה ובמעמדה, במעמדה של מדינת ישראל בעולם, וביכולתה להמשיך ולקיים עסקאות יצוא ביטחוני אם תיכנס ל"רשימות שחורות"¹³. סיכון זה מתחדד נוכח התחרות הגבוהה הקיימת בשוק הביטחוני הבין-לאומי, ולנוכח פעילויות שיווק ויצוא ביטחוני המתקיימות גם במדינות עם רמות שחיתות גבוהות, שבהן הציפייה לקבלת שוחד לשם התקשרות בעסקת יצוא ביטחוני עלולה להיות גבוהה יותר.

סיכון נוסף הכרוך בשימוש במקדמי שיווק נוגע להעסקת מקדמי שיווק המצויים בקשרים אישיים עם גורמים בכירים במשהב"ט, שיכולים להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות בתחום היצוא הביטחוני. החשש הוא כי קשרים אלו יובילו לניגודי עניינים, וכתוצאה מכך - לטובות הנאה, לקבלת החלטות לא מיטביות במשהב"ט בכל הנוגע לעסקאות אלו ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. מימוש של סיכון זה עלול אף להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בשנים 2018 - 2023 הסתכם היצוא הביטחוני של ישראל בכ-60.5 מיליארד דולר.

11 OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions

12 עדכון של הנחיות מנובמבר 2009.

13 רשימות הכוללות פרטי חברות וגופים אחרים החשודים או מואשמים בהפרת חוקים, תקנות או נורמות בין-לאומיות בענייני סחר, ומוטלת עליהם מגבלת סחר.



נתוני מפתח

13.1

מיליארד דולר

היקף היצוא הביטחוני של
מדינת ישראל בשנת 2023

64

הציון של מדינת ישראל
בשנת 2024 במדד
"תפיסת השחיתות"¹⁵,
בסולם של 0 (שחיתות
גבוהה) ועד 100 (מדינה
נקייה משחיתות)¹⁶. ישראל
דורגה במקום ה-30 מתוך
180 מדינות

לפני כ-16 שנים

נוספה לחוק העונשין עבירה
שעניינה מתן שוחד לעובד
ציבור של מדינה זרה או
לעובד של ארגון ציבורי בין-
לאומי שעונשה המרבי עומד
על שבע שנות מאסר¹⁴

מאות

מיליוני דולר

בשיעור ניכר

מעסקאות של יצוא
ביטחוני, שנעשו בשנים
2022 - 2024 בהיקף כספי
של מיליארדי דולר, היו
מעורבים מקדמי שיווקסך ההיקף הכספי של עמלות
שהתחייבו חברות ביטחוניות
לשלם למקדמי שיווק בגין
עסקאות בשנים 2022 - 2024

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בבקרה של משהב"ט על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני, ובכלל זה - את המדיניות של משהב"ט בנושא; את הממשק שבין החברות הביטחוניות לבין משהב"ט בכל הנוגע לפעילות מקדמי השיווק, לרבות הבקרה שהוא מקיים על הנושא; ואת הסדרת פעילות משהב"ט בהקשרים הנוגעים לנושא זה במסגרת הוראותיו ונהליו. בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2025. הביקורת בוצעה במשהב"ט: בלשכת מנכ"ל משהב"ט, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (היועמ"ש למעהב"ט), בסיבט, במנהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית, באגף לפיקוח על היצוא הביטחוני (אפ"י), באגף הביטחוני מדיני, ובאגף התכנון. ביקורת השלמה בוצעה במשרד

14 או קנס, לפי הגבוה מבין החלופות שלהלן: 1. בסכום של עד כ-1.1 מיליון ש"ח נגד יחיד או כ-2.2 מיליון ש"ח נגד תאגיד. 2. פי ארבעה משווי ההטבה שחושבה או שהייתה כוונה להשיגה באמצעות העבירה.

15 ארגון "שקיפות בין-לאומית" (Transparency International) מפרסם משנת 1995 מדי שנה את מדד תפיסת השחיתות (CPI - Corruption Perceptions Index), שבו מדורגות 180 מדינות וטריטוריות ברחבי העולם לפי התפיסה של רמת השחיתות שלהן במגזר הציבורי.

16 שני שלישים ממדינות העולם דורגו בשנת 2024 בציון נמוך מ-50 במדד "תפיסת השחיתות".



המשפטים. הביקורת לא עסקה בחשד להפרות של הדין והעמדה לדין בגין עבירות של שוחד לעובדי ציבור זרים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



מעורבות משהב"ט בשימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק

- שלא בהתאם להנחיית מנכ"ל משהב"ט מנובמבר 2017, אין באגף היועמ"ש למענהב"ט ובלשכת המנכ"ל מסמכים המעידים שנבחנה הקמת מנגנון ביצוע ביקורות עיתיות לשם בדיקת עמידתן של החברות הביטחוניות בכללי הציות, וממילא לא הוקם מנגנון כזה.
- לא נמצאו בלשכת מנכ"ל משהב"ט ובסיבט מסמכי עבודת המטה שהוצגה לאישור המנכ"ל בנושא מקדמי שיווק ואף לא ידוע לגורמי משהב"ט המכונים כיום בתפקיד על עבודת מטה זו. היעדר תיעוד של עבודת מטה שנעשתה בהתאם להנחיית מנכ"ל משהב"ט פוגם במעקב ובפיקוח בנושא. כמו כן, אין בידי לשכת המנכ"ל ואגף התכנון במשהב"ט תיעוד לכך שנשקלה הפעלת יחידת מבקר מעהב"ט לבחינת תהליכי העבודה בחברות הביטחוניות בכל הנוגע לשימוש במקדמי שיווק. היעדר התיעוד מעלה ספק בדבר ביצוע מעקב אפקטיבי אחר מימוש ההנחיות של מנכ"ל משהב"ט.
- במהלך קידום עסקה מסוימת, שהחלה להתגבש בשנת 2020, נחשפו גורמים במשהב"ט באופן מקרי למקדם השיווק במסגרת העסקה ולעמלה הגבוהה שהייתה אמורה להיות משולמת לו במסגרתה, ומנעו את ביצועה בתנאים אלו. מקרה זה מחדד את הצורך שמשהב"ט ייקבע באיזה אופן עליו לפקח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני. ובכלל זה - בכל הנוגע לזיהוי מקדמי השיווק; לסכומי העמלות שהם מקבלים, בכלל וביחס להיקף עבודתם; ולאופן אישור העמלות בחברה הביטחונית הרלוונטית.
- למרות ההבנה שהתגבשה אצל מנכ"ל משהב"ט לפחות מיולי 2022 בדבר הצורך לגבש עמדה לגבי אופן מעורבותו של המשרד בפיקוח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני, ועל אף הנחיות חוזרות ונשנות שלהם החל מיולי 2022 כי הסמנכ"ל וראש אגף התכנון והיועמ"ש למענהב"ט יסדירו את הכללים הנוגעים לפיקוח על השימוש במקדמי שיווק עד למועד השלמת הביקורת (פברואר 2025) לא גיבש משהב"ט עמדה בנושא זה. מאחר שמנכ"ל משהב"ט לא קבע את מידת הפיקוח הראויה של המשרד בעניין מקדמי השיווק



בעסקאות יצוא ביטחוני, משהב"ט לא מקיים פיקוח סדור בעניין זה, וסיכוני הציות שגלומים בו אינם מנוהלים על ידו באופן המיטבי.

- למרות החלטות מנכ"ל משהב"ט מנובמבר 2017 ואוקטובר 2020 כי משהב"ט ידרוש מחברה ביטחונית הצהרה שלפיה העסקה, לרבות העמלה המשולמת למקדם השיווק, אושרה על ידי דירקטוריון החברה - ככלל, משהב"ט אינו דורש הצהרה זו מהחברות.

הפיקוח של משהב"ט על עמידתן של החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD למניעת שוחד ושחיתות

- **תוכנית ציות למניעת שחיתות -** אף שבשנת 2017 דווח לקבוצת העבודה של ה-OECD העוסקת בשחיתות בעסקאות בין-לאומיות כי מכתבי מנכ"ל משהב"ט בעניין זה מופצים מידי שנה לכלל היצואנים הביטחוניים - לאחר המכתבים שהופצו בשנים 2015, 2016 ו-2017 הופצו מכתבים נוספים של מנכ"ל משהב"ט רק בשנת 2020 ובמהלך הביקורת (בספטמבר 2024).

- **דרישה ליישום אמצעי ציות למניעת שחיתות בחברות ביטחוניות בינוניות וקטנות -** החברות הביטחוניות הבינוניות והקטנות חתמו בשנים 2018 - 2023 על חזי יצוא ביטחוני בהיקף כולל של מיליארדי דולר. חברות אלו חתמו בשנים האמורות על חוזים רבים ליצוא ביטחוני. יצוין כי בשנת 2023 עשרות חברות בינוניות וקטנות חתמו על חזי יצוא ביטחוני.

משנת 2011 דרש משהב"ט מהחברות הביטחוניות הגדולות ליישם תוכניות ציות למניעת שחיתות ובהמשך עודד את שאר החברות הביטחוניות לאמץ אף הן תוכנית שכזו. החברות הביטחוניות הבינוניות והקטנות חותמות מדי שנה על עסקאות רבות של יצוא ביטחוני; עסקאות שבהן גלום סיכון בהיבטי ציות ואסדרה (רגולציה) בהקשרי שוחד ושחיתות. עם זאת, מנכ"ל משהב"ט וראשת אפ"י לא קבעו אילו אמצעים ראוי כי חברות ביטחוניות בינוניות וקטנות יאמצו על מנת למנוע שחיתות במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני - סוגיה שהם עדיין לא גיבשו לגביה עמדה. בהיעדר הגדרת האמצעים האמורים אין ודאות כי החברות היצואניות הבינוניות והקטנות ינקטו פעולות מספקות לצמצום סיכוני שוחד ושחיתות במסגרת עסקאות היצוא שלהן.

- **בקרה על תוכניות ציות למניעת שחיתות -** למרות היותם של מנכ"ל משהב"ט וראשת אפ"י הגורמים המפקחים על היצוא הביטחוני בהתאם לחוק הפיקוח, לא גובשה במשהב"ט החלטה בעניין בקרה על תוכניות הציות של החברות הביטחוניות, וממילא גם לא בדבר אופייה והיקפה. במצב הנוכחי הבקרה של משהב"ט בעניין זה נמוכה. בהיעדר החלטה, אין ודאות כי הפיקוח של משהב"ט על יישום המלצות ה-OECD בעניין שוחד הוא מיטבי.

- **הצהרה במסגרת הסכמים הנוגעים לייצוא ביטחוני -** משהב"ט אינו דורש מהחברות הביטחוניות היצואניות מידע בכל הנוגע למקדם שיווק בעסקאות אלה.

- **הגשת הצהרה פרטנית ליועמ"ש למעהב"ט -** אין במשהב"ט כללים המבהירים את הנסיבות שבהן יש לפנות ולקבל מהיועמ"ש או מקצין הציות של החברה היצואנית הצהרות פרטניות לגבי מקדמי השיווק



- **מידע על מקדם השיווק** - נתגלו פערים בפיקוח של משהב"ט על נושא זה.

מעורבות הדירקטוריון של חברות ביטחוניות באישור התקשרויות עם מקדמי שיווק, לרבות העמלה המשולמת להם

- נדרש לשפר את הכללים שקבע הדירקטוריון בנושא זה.

הסדרה נורמטיבית במשהב"ט של נושא מקדמי השיווק

- **הסדרת פעילות משהב"ט להבטחת עמידת החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD** - אין בין הוראות משהב"ט הוראה המסדירה את הפעולות שעל אגפי משהב"ט הרלוונטיים לנקוט על מנת ליישם את הפיקוח על היצוא הביטחוני בהקשרי מניעת שוחד ושחיתות, לרבות לא בהוראה בעניין הפיקוח על היצוא הביטחוני. בהיעדר הסדרה של הנושא קיים חשש שהפעולות הנדרשות לא תבוצענה כסדרן, והפיקוח של משהב"ט, לרבות ביחס להתחייבויות המדינה על פי אמנת ה-OECD, לא יהיה מספק.

- **הסדרת ניגודי עניינים בפעילותם של מקדמי השיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני** - מקדמי השיווק הם אנשי עסקים רלוונטיים או מי ששימשו בעבר בתפקיד בכיר ב"עולמות הביטחון" בארץ או בחו"ל או גורמים שמכירים את מקבלי ההחלטות במדינת היעד. משהב"ט אינו מקיים בקרה על זהות מקדמי השיווק, ובכך חושף את עצמו לסיכון בכל הנוגע למקדמי שיווק ישראלים אשר היכרותם עם גורמים בכירים במשהב"ט עלולה להביא לניגודי עניינים וכתוצאה מכך - לטובות הנאה, לקבלת החלטות לא מיטביות במשהב"ט בכל הנוגע לעסקאות אלו ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. מימוש של סיכון זה עלול אף להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בשונה מההוראה בעניין מעורבות של סוכנים הפועלים בעסקאות רכש במשהב"ט, אין במשהב"ט הוראה המסדירה את אופן ההתנהלות של עובדי משהב"ט מול מקדמי השיווק בעסקאות של יצוא ביטחוני, לרבות בסוגיית ניגוד העניינים. אי-הסדרת סוגיה זו עלולה לגרום להטיות בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי עסקאות של יצוא ביטחוני, לרבות חשש לניצול קשרים לקידום אינטרסים אישיים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של משהב"ט.

- **הסדרת העמלות למקדמי השיווק בעסקאות יצוא ביטחוני** - ממועד שינוי הוראת משהב"ט בנושא "עמלות בעסקאות יצוא" בשנת 2014, לא נעשת במשהב"ט בקרה סדורה על שימושן של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות העמלה המשולמת להם.

עם ביטול ההוראה בנושא "עמלות בעסקאות יצוא" בשנת 2018, לא גובשה הוראה חלופית במשהב"ט בעניין עמלות למקדמי שיווק בעסקאות שבהן מעורבות חברות ביטחוניות; זאת גם לא לאחר שמנכ"ל משהב"ט ציינו את הצורך בהסדרת הנושא.

- **הסדרת הממשק של עובדי משהב"ט עם מקדמי השיווק של החברות הביטחוניות** - אין במשהב"ט הוראה המסדירה את אופן ההתנהלות בכל הנוגע למקדמי שיווק. בהיעדר הסדרה זו, עולה הסיכון כי אנשי משהב"ט יתנהלו אל מול מקדמי השיווק באופן שיחשוף את המשרד לסיכונים מוגברים.



עיקרי המלצות הביקורת

מעורבות משהב"ט בשימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק - על מנכ"ל משהב"ט לוודא כי ראש אגף התכנון והיועמ"ש למעהב"ט יפעלו בהקדם לגיבוש המלצותיהם לגבי מידת מעורבות המשרד בפיקוח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות בסוגיית העמלות. מומלץ, כי הדבר ייעשה בהיוועצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. צורך זה מקבל משנה תוקף נוכח הגידול הניכר בהיקף עסקאות בשנים האחרונות, פעילות שעוד צפויה להתרחב בשנים הקרובות.

הפיקוח של משהב"ט על עמידתן של החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD למניעת שוחד ושחיתות

- **דרישה לאימוץ וליישום תוכנית ציות למניעת שחיתות** - מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט ינחה לבחון ולהביא לאישורו המלצה בעניין כללי הציות המינימליים שעל החברות הביטחוניות והקטנות לאמץ וליישם כדי לצמצם סיכוני שוחד ושחיתות בעסקאות יצוא ביטחוני, לרבות בנוגע לבדיקות נאותות של מקדמי השיווק, זאת בייחוד נוכח מספרן הגבוה של העסקאות שעליהן חותמות חברות אלו מידי שנה, הסיכון להפרות של כללי הציות ולהטלת אחריות פלילית על הגורמים המעורבים ונוכח מאפייני המדינות שאליהן מייצאים.

- **בקרה על תוכניות ציות למניעת שחיתות** - מנכ"ל משהב"ט וראשת אפ"י הם הרשות המוסמכת לפיקוח על היצוא הביטחוני מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים שלה; ובסמכותם לאכוף על היצואנים הביטחוניים את יישום אמנת ה-OECD למאבק במתן שוחד לעובדי ציבור זרים בעסקאות בין-לאומיות ולפקח על יישומה. נוכח זאת, על מנכ"ל משהב"ט לקבוע האם ובאיזה אופן יפקח משהב"ט על תוכניות הציות של החברות הביטחוניות ועל אופן יישומן; ומה יהיו אמצעי הציות שיידרשו ליישם חברות ביטחוניות ביטחוניות וקטנות. עוד מומלץ כי אפ"י ינהל מאגר ממוחשב המרכז מידע לגבי קיומן של תוכניות ציות בחברות הביטחוניות, כעולה מהביקורות שמבצעת יחידת האכיפה שבאגף, כאמצעי עזר לפיקוח.

- **הצהרה במסגרת הסכמים הנוגעים לייצוא ביטחוני** - מומלץ כי בהסכמים אלה הקשורים לעסקאות משהב"ט יבחן מהם הפרטים שברצונו לקבל על אודות מקדם השיווק.

- **הצהרה פרטנית ליועמ"ש למעהב"ט** - על היועמ"ש למעהב"ט להביא לאישור מנכ"ל משהב"ט קריטריונים מוגדרים לדרישת הצהרות פרטניות מבעלי תפקידים רלוונטיים בחברות הביטחוניות היצואניות בכל הנוגע לשימוש במקדמי שיווק.

- **מידע על אודות מקדם השיווק** - כדי לקיים פיקוח ובקרה מיטביים בעניין מקדמי השיווק, על אפ"י לבנות מאגר מידע מלא ומפורט לגבי הגורמים הפועלים כמקדמי שיווק של החברות הביטחוניות - ישראלים וזרים - לרבות רישיונות השיווק שקיבלו או רישיונות השיווק והיצוא שבהם צוין שמם.



מעורבות הדירקטוריון של חברות ביטחוניות באישור התקשרויות עם מקדמי שיווק, לרבות העמלה המשולמת להם



- מומלץ כי הדירקטוריון יתקן את הפערים שעלו בנושא.
- נוכח סיכוני הציות הגלומים בשימוש במקדמי שיווק בעסקאות יצוא, מומלץ שמנכ"ל משהב"ט יקבע מהי מידת המעורבות הרצויה של הדירקטוריון בחברה ביטחונית בכל הנוגע לשימוש במקדמי שיווק ולעמלה המשולמת להם, ולכל הפחות בעסקאות שבהן זהות מקדם השיווק מחייבת בקרה הדוקה יותר, בהתאם להגדרות שיקבע, ובעסקאות שבהן היקף העמלה - כשיעור מסכום העסקה או נומינלית - חריג. זאת, לשם קיום בקרה הדוקה יותר על הנהלת החברה בנושא זה כדי לצמצם את הסיכון שבהפרת כללי הציות למניעת שוחד ושחיתות.

הסדרה נורמטיבית במשהב"ט של נושא מקדמי השיווק



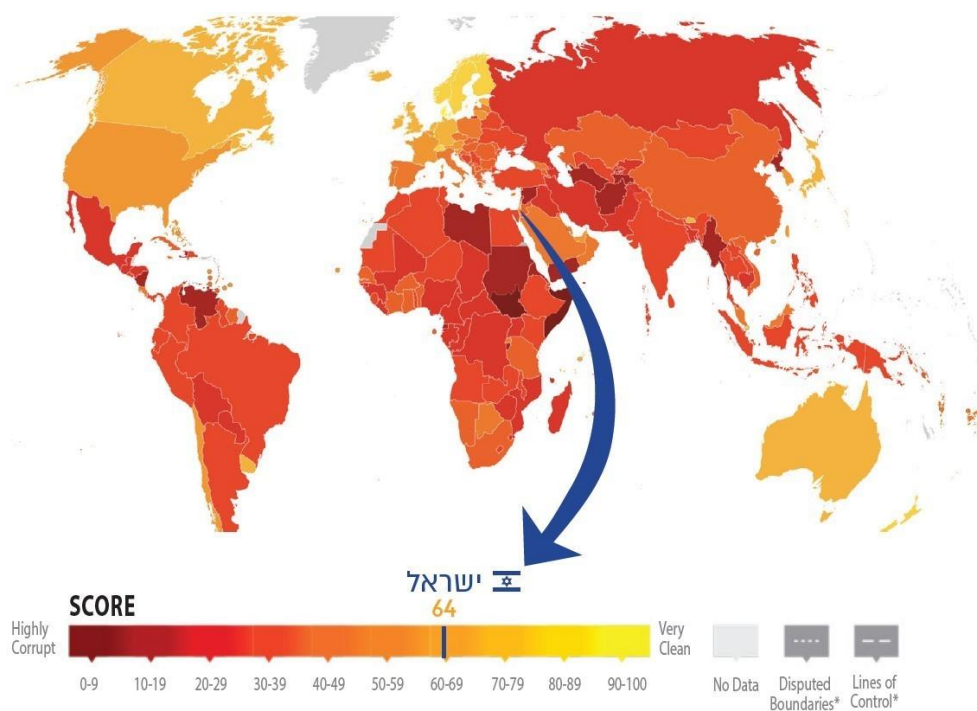
- **הסדרת ניגודי עניינים בפעילותם של מקדמי השיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני -** היצואניות הביטחוניות מעסיקות מקדמי שיווק כדי שיגדילו את הסיכויים להבשלת הזדמנויות עסקיות לכדי עסקה, והן מתקשרות לשם כך גם עם גורמים בכירים לשעבר במעהב"ט המקושרים עם בעלי תפקידים מכהנים במשהב"ט. מומלץ כי בכל הנוגע לניגודי עניינים בין מקדמי השיווק הפועלים מטעם החברות הביטחוניות לבין גורמים במשהב"ט, יקבל המשרד מידע רלוונטי ישירות ממקדמי השיווק במסגרת הליך רישום במרשם היצואנים ובכל בקשה מטעם לרישיון שיווק, לרבות עמידתם בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (חוק הצינון). זאת לצורך פיקוח ובקרה של גורמי משהב"ט על סוגיית ניגודי עניינים של מקדמי שיווק בעסקאות יצוא ביטחוני.
- **הסדרת העמלות למקדמי השיווק בעסקאות יצוא ביטחוני של חברות ביטחוניות -** על מנכ"ל משהב"ט לפעול בהקדם להשלמת גיבושה של הוראת המשרד בנוגע לעסקאות יצוא ביטחוני. בכלל זה מומלץ כי לאחר שמשהב"ט יקבע באיזה אופן ועל פי אילו קריטריונים הוא יקיים בקרה על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות אלה, ובכלל זה בכל הנוגע לעמלות המשולמות להם ולהצהרות שנדרשות מהחברות הביטחוניות לגביהם, הוא יעגן זאת בהוראה האמורה.
- על היועמ"ש למעהב"ט לבחון עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים את תפקידו של משהב"ט באכיפת כללי הציות, בתחום היצוא הביטחוני, על החברות הביטחוניות; ובהמשך לכך לגבש את הכללים הנדרשים בעניין זה ולפעול להטמעתם במשהב"ט.
- **הסדרת הממשק של עובדי משהב"ט עם מקדמי השיווק של החברות הביטחוניות -** על אגף התכנון לעגן בהוראת המשרד המתגבשת בנושא את איסור המנכ"ל על השתתפותם של מקדמי השיווק מטעם החברות הביטחוניות בפעילויות שמארגנים אגפי המשרד.



- **הסדרת פעילות משהב"ט להבטחת עמידת החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD** - מומלץ כי אגף התכנון יפעל לעגן בהוראות משהב"ט את כלל הפעולות הנדרשות בכל הנוגע למניעת שוחד ושחיתות בעסקאות יצוא ביטחוני ואת הגורמים האחראים לביצוען, לרבות גורם מתכלל. זאת כדי שמדינת ישראל תעמוד בהתחייבויותיה השונות בנושא ותמזער את חשיפתה לסיכונים השונים בתחום.



מדד "תפיסת השחיתות" בעולם בשנת 2024



מקור: אתר ארגון "שקיפות בין-לאומית"¹⁷.



סיכום

ליצוא הביטחוני של מדינת ישראל יש תרומה רבה לביטחונה, לצמיחתה הכלכלית ולחוסנה הלאומי, והוא מהווה נתח משמעותי ממכירותיהן של החברות הביטחוניות. בשנים 2018 - 2023 הסתכם היצוא הביטחוני של ישראל בכ-60.5 מיליארד דולר.

כדי להגדיל את הסיכויים להבשלת הזדמנויות עסקיות לכדי עסקה מעסיקות החברות מקדמי שיווק. העמלות שהתחייבו חברות ביטחוניות לשלם למקדמי שיווק בשנים 2022 - 2024 היו בסך של מאות מיליוני דולר.

לצד התועלות שעשויות להיות לחברות הביטחוניות מפעילותם של מקדמי השיווק, השימוש בהם עלול להיות כרוך בסיכון גבוה בהיבטי ציות ואסדרה בנושא השוחד לעובדי ציבור זרים. כמו כן, קיים סיכון בשימוש במקדמי שיווק ישראלים המצויים בקשרים אישיים עם גורמים בכירים במשהב"ט, נוכח החשש כי קשרים אלו יובילו לניגודי עניינים וכתוצאה מכך לקבלת החלטות לא מיטביות של משהב"ט בעסקאות יצוא ביטחוני, ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. מימושו של סיכון זה עלול אף להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה של משהב"ט על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, ובכלל זה: אי-קביעת כללים הנוגעים לפיקוח על השימוש במקדמי שיווק, היעדר קביעה לגבי אמצעים שראוי כי חברות ביטחוניות בינוניות וקטנות יאמצו כדי למנוע שחיתות במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני; אי-גיבוש החלטה במשהב"ט בדבר קיום בקרה על תוכניות הציות של החברות הביטחוניות, וממילא גם לא בדבר אופי הבקרה והיקפה; אי-קיום פיקוח ובקרה על זהות מקדמי השיווק; אי-הסדרת סוגיית הבקרה על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות מידת מעורבות הנדרשת של דירקטוריון חברה באישור מקדם השיווק והעמלה המשולמת לו; אי-עיגון בהוראות של הפעולות שעל אגפי משהב"ט הרלוונטיים לנקוט ליישום את הפיקוח על היצוא הביטחוני בהקשרי מניעת שוחד ושחיתות וכן של אופן ההתנהלות של עובדי משהב"ט במגעים עם מקדמי השיווק בעסקאות היצוא הביטחוני; ואי-קיום מאגר מידע שלם באפ"י לגבי גורמים הפועלים כמקדמי שיווק במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני, וכפועל יוצא מכך - אי-פיקוח של אפ"י על כלל מקדמי השיווק.

התממשותם של סיכונים ציות בהקשרי שוחד ושחיתות עלולה לפגוע באופן משמעותי במדינת ישראל בהיבטי ביטחון, יחסי החוץ והמסחר הבין-לאומי; בשמו הטוב של משהב"ט ובשמן הטוב של החברות הביטחוניות הנוגעות בדבר. אי לכך, על מנכ"ל משהב"ט לוודא כי ראש אגף התכנון והיעמ"ש למעהב"ט יפעלו בהקדם לגיבוש המלצותיהם לגבי מידת מעורבות המשרד בפיקוח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק בכלל, לרבות בסוגיית העמלות, ועליו לעגן את מעורבותו של המשרד במסגרת הוראותיו. על מנכ"ל משהב"ט לקבוע אם וביאיה אופן על משהב"ט לבחון את תוכניות הציות של החברות הביטחוניות היצואניות ואת אופן יישומן, ואת אמצעי הציות שיידרשו ליישם יצואנים ביטחוניים בינוניים וקטנים.

כמו כן, כדי לקיים פיקוח ובקרה מיטביים בעניין מקדמי השיווק, על אפ"י לבנות מאגר מידע מלא ומפורט לגבי הגורמים הפועלים כמקדמי שיווק של החברות הביטחוניות - ישראלים וזרים - לרבות רישיונות השיווק שקיבלו או רישיונות השיווק והיצוא שבהם צוין שמם.



נוכח חשיבותו האסטרטגית של היצוא הביטחוני ותרומתו המדינית, הביטחונית והכלכלית, מחד גיסא, והסיכונים הכרוכים בשימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, מאידך גיסא, על מנכ"ל משהב"ט להנחות את כלל גורמי משהב"ט הנוגעים לפעילות זו, לרבות אפ"י, יועמ"ש מעהב"ט ואגף התכנון, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ועל פי המלצותיו של דוח זה לשם קיום בקרה אפקטיבית לצמצום החשיפה לסיכוני הציות והאסדרה בתחום השחיתות והשוחד הנוגעים ליצוא הביטחוני.