

משרד הכלכלה

ליקויים בפעולות הסיוע ליצואנים

תקציר

רקע כללי

מאז קום המדינה גדל היקף היצוא הישראלי בקצב מהיר ביותר: מ-6 מיליון דולר בשנת 1948 לכ-93 מיליארד דולר ב-2013. התפתחות היצוא היא נדבך מרכזי בתהליך הצמיחה של המשק. ברבות השנים חל שינוי בענפי היצוא: ממשק המייצא בעיקר מוצרים חקלאיים בשנות החמישים של המאה העשרים למשק המייצא מוצרים מתחום התעשייה בכלל ומתחום הטכנולוגיה העילית בפרט. גם ביעדי היצוא חל שינוי: בשנותיה הראשונות ייצאה המדינה בעיקר למדינות אירופה, ואילו היום היא מייצאת בהיקפים שווים כמעט למדינות אירופה, לארה"ב ולשאר מדינות העולם.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את כלי הסיוע שמעניקים גופים שונים ליצואנים ואת החסמים הניצבים לפניהם. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה ובמכון הישראלי ליצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי (להלן - מכון היצוא או המכון). בדיקות משלימות נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד החוץ, במשרד הבריאות, במשרד האוצר, במשרד התקשורת, במועצה הלאומית לכלכלה וברשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי שבמשרד ראש הממשלה, ברשות התאגידיים שבמשרד המשפטים, במכון התקנים הישראלי ובאשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (להלן - אשרא).

הליקויים העיקריים

היעדר משוב ומדדים

מכון היצוא ומכון התקנים לא קבעו מדדים לבחינת יעילותם של כל כלי הסיוע שהם נותנים. לשלושה מארבעת כלי הסיוע במשרד הכלכלה נקבעו מדדים כלליים ולא מדויקים. רק כשליש מהיצואנים המשתתפים בפעילות של מכון היצוא משיבים על משוב או נוכחים בפגישת סיכום שמתקיימת לאחריה; מכון התקנים אינו מקיים כלל משוב בקרב היצואנים על השירות שקיבלו ממרכז הסיוע ליצואנים שבו.

התקשרות בפטור ממכרז בין משרד הכלכלה למכון היצוא

ההתקשרות בין משרד הכלכלה למכון לשם רכישת שירותי יצוא היא בהיקף כולל של עשרות מיליוני שקלים בשנה ונעשית זה עשרות שנים ללא מכרז (ובשנים האחרונות - בפטור ממכרז). משרד הכלכלה לא עשה במשך השנים תמחור של השירותים שהוא מקבל. זאת ועוד, תכנית העבודה של המכון, שבה מפורטים השירותים שיספק למשרד הכלכלה, אמורה להיות נספח להסכם ההתקשרות, אך היא לא צורפה לו בעת החתימה. משרד הכלכלה מעביר למכון בכל שנה תשלום קבוע פחות או יותר בגין ההתקשרות ביניהם, לכאורה ללא תלות בשירותים שהוא מקבל.

התקשרויות בעייתיות של המכון ומתן שירותים נוספים

משרדי ממשלה שונים מקבלים שירותים מהמכון, וזאת ללא התקשרות חוזית עמו ולרוב ללא תשלום. המשרדים מסתמכים לכאורה על התקציב שמעביר משרד הכלכלה למכון, אך סוגיה זו לא הוסדרה בהתקשרות בין משרד הכלכלה למכון.

סדרי מינהל בלתי תקינים במכון	
1.	אף שהמדינה מתקצבת את רוב פעילות המכון, התשלום שגובה המכון עבור רוב פעילויותיו הוא דיפרנציאלי, בהתאם לתקנון המכון, וחבר מכון משלם פחות ממי שאינו חבר מכון.
2.	אף שהמדינה מממנת את רוב תקציבו של המכון, במועצת המנהלים שלו שלושה נציגי ממשלה בלבד (ממשרדי הכלכלה והאוצר) מתוך הרכב של 13 חברים, ויו"ר מועצת המנהלים אינו אחד מנציגי הממשלה. אחד מנציגי משרד הכלכלה אף אינו משתתף כלל בדיוני מועצת המנהלים. למשרד החוץ אין נציגות במועצה, אף שסחר חוץ הוא אחד מנושאי הליבה של המשרד.
3.	מנכ"ל המכון ובעלי תפקידים נוספים (להלן - נושאי המשרה) הם מוזמנים קבועים, זה 20 שנה, לדיוני ועדת הביקורת של המכון. נושאי המשרה מקבלים מראש את רשימת הנושאים שיהיו על סדר היום של ועדת הביקורת ואת החומר הרלוונטי לדיונים, נוכחים בדיונים ובעת קבלת החלטות הוועדה. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות).
4.	מטבע הדברים, מפעם לפעם המכון עלול להימצא בניגודי עניינים בגלל מעמדו כשותף לגיבוש מדיניות הממשלה ויישומה מחד גיסא, ותפקידו כמייצג את ציבור היצואנים מאידך גיסא. למרות זאת, לעובדי המכון אין כללי אתיקה כתובים בדבר התנהגות בעבודה עם יצואנים (בניגוד לנספחים המסחריים, למשל) ואין כללי צינון החלים עליהם לאחר פרישתם מהמכון.

מחסור במוצרים ביטוחיים בתחום סיכוני סחר חוץ	
1.	רק בינואר 2015 החלה חברת ביטוח סיכוני סחר חוץ פרטית לתת ביטוח ערבות למכרז, ביטוח ערבות ביצוע וביטוח ערבות ליצואן ישראלי בחו"ל. באותו זמן החלה גם אשרא להכין מודל פנימי למוצרים מעין אלה. עד מועד סיום הביקורת לא הושקו המוצרים החדשים.
2.	במועד סיום הביקורת לא היו קיימים מוצרים ביטוחיים המיועדים לסוגי עסקאות ייחודיים, כגון עסקאות BOT ¹ .

1 עסקת BOT (Build, Operate, Transfer) היא שיטה של שותפות ציבורית-פרטית למימון פרויקט, שבה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לממן, לתכנן, לבנות ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה. בתום התקופה נמסר המתקן לגוף הציבורי. במשך תקופת הזיכיון הבעלות על המתקן היא של הגוף הציבורי, אך הגוף הפרטי מקבל זכות לגבות תשלום ממשתמשי המתקן.

קשיים בהשתתפות בפרויקטים ובמכרזים בין-לאומיים

על אף הסיוע שמעניקים משרד הכלכלה והמכון, ליצואנים חסרים ייעוץ להגשת הצעות למכרזים בין-לאומיים והכנה להתמודדות במכרזים אלה וכן ליווי עסקי בצעדיהם הראשוניים בשוק היעד. כמו כן, למרות העבודה המשותפת ורבת השנים של משרד הכלכלה ומכון היצוא, אין נהלים כתובים למישק העבודה בנושא זה בין שני הגופים.

טיפול לקוי בבעיית הריכוזיות ביצוא

ב-2013 כ-500 חברות בלבד ייצאו בהיקף של יותר מ-10 מיליון דולר לשנה והן חלשו על כ-85% מהיצוא במשק. 14 חברות מתוך ה-500 חלשו לבדן על כ-35% מהיצוא. הצוות הייעודי לקידום היצוא הציב בפברואר 2013 יעד של הכפלת מספר החברות המייצאות בהיקף ניכר (יותר מ-10 מיליון דולר בשנה) מכ-500 לכ-1,000 חברות. התכניות שהוכנו עד מועד סיום הביקורת להגשמת היעד אינן מספקות.

סיוע חלקי ליצואנים קטנים ומתחילים

במועד סיום הביקורת מכון היצוא שימש כתובת חשובה ליצואנים קטנים וליצואנים מתחילים. יצואנים אלה פונים בעיקר למנהלי הענפים הרלוונטיים להם וכן למרכז יצואנים מתחילים וקטנים במכון (להלן - המרכז). המרכז מונה שני עובדים בלבד, ותקציבו לשנת 2014 היה כחצי מיליון ש"ח. לשם השוואה, תקציב המכון כולו היה כ-80 מיליון ש"ח. כמו כן, אין נוהל סדור למימון השתתפותם של יצואנים קטנים במשלחות עסקיות (ממלכתיות או ענפיות) לחו"ל. חשיבותן של משלחות אלו ליצואנים גדולה ועלותן גבוהה למדי. נוסף על כך, משרד הכלכלה והמכון טרם סיימו לפתח כלי סיוע ייחודיים ליצואנים קטנים. זאת ועוד, מרכז יצואנים מתחילים וקטנים במכון היצוא מפורסם בצורה מזערית.

ההמלצות העיקריות

על משרד הכלכלה לקבוע יעדים לפעילויות המכון ולגזור מהם מדדים ברורים לבחינת הפעילויות בפועל. על משרדי הכלכלה והאוצר לבחון את האפשרות לפצל את השירותים שהמכון מספק, לתמחר אותם ולנסות להוזילם בהליך תחרותי ושוויוני. על המכון לתקן את הליקויים שנמצאו בסדרי המינהל שלו.

על משרד הכלכלה, מכון היצוא, מכון התקנים ואשרא לחלוק מידע ולעבוד בתיאום רב יותר זה עם זה כדי להגביר את מודעות היצואנים למכרזים בין-לאומיים, לתת ערכת כלים טובה ושלמה יותר לציבור זה, להפחית את חסמי היצוא ולפתור סוגיות שטרם טופלו בצורה משביעת רצון.

סיכום

היצוא הוא הקטר המניע את המשק הישראלי. גופים שונים, ובראשם משרד הכלכלה ומכון היצוא, פיתחו כלי סיוע ליצואנים. עם זאת, ניצבים לפני היצואנים כמה חסמים המקשים עליהם לייצא, כגון מחסור במוצרים ביטוחיים שונים שייגנו עליהם מפני סיכוני סחר חוץ. על אף היקף הרכישות העצום של האו"ם ושל מדינות זרות, הטומן בחובו פוטנציאל עסקי רב ליצואנים ישראלים, ניתן מענה חלקי בלבד למימוש פוטנציאל זה. על אף הריכוזיות הגדלה והולכת בתחום היצוא במשק הישראלי, לא נבנו תכניות שתכליתן להגשים את היעד של הכפלת מספר החברות המייצאות בהיקף משמעותי. הסיוע הניתן ליצואנים קטנים ויצואנים מתחילים הוא מועט, אף על פי שהם רוב היצואנים בקהילת היצואנים ופוטנציאל הגידול בהיקף היצוא שלהם הוא רב. נוכח המשאבים המוגבלים המוקצים לקידום היצוא, על משרד הכלכלה והמכון, בשיתוף גורמים רלוונטיים נוספים, לחזק את שיתוף הפעולה ביניהם כדי שהסיוע שהם מעניקים - כולם יחד וכל אחד לחוד - יהיה יעיל ואיכותי יותר.



מבוא

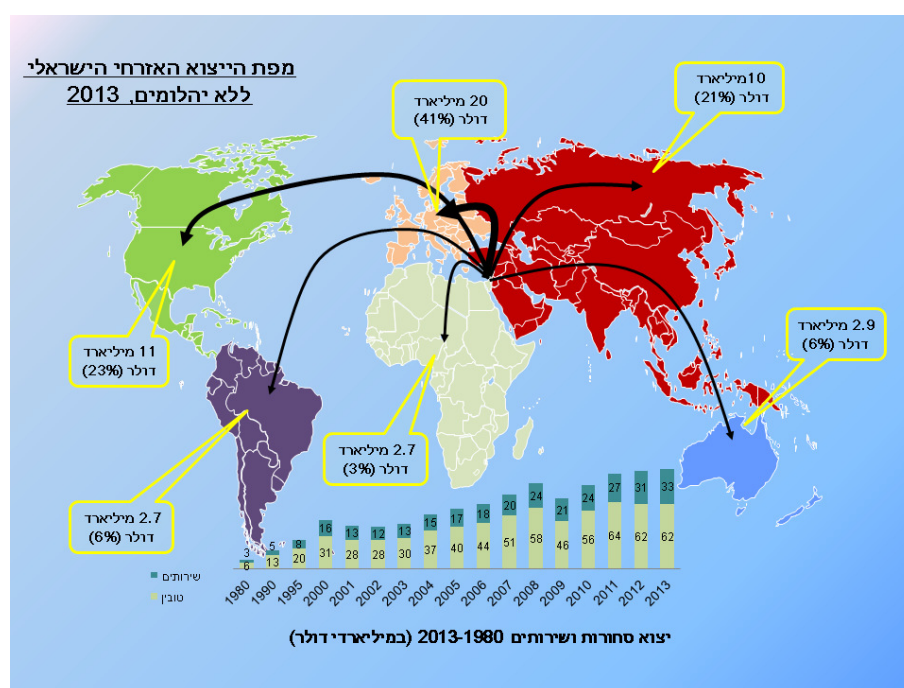
מאז קום המדינה חלה עלייה מתמדת בהיקף היצוא הישראלי. היקף היצוא גדל מ-6 מיליון דולר בשנת 1948 לכ-93 מיליארד דולר ב-2013; שיעור היצוא מהתוצר המקומי הגולמי גדל בהדרגה עד שנות השמונים של המאה העשרים והתייצב על כ-40% מהתוצר. התפתחות היצוא היא נדבך מרכזי בתהליך הצמיחה של המשק. למסחר הבין-לאומי וליצוא יש חשיבות מיוחדת לפיתוחם של משקים קטנים כדוגמת המשק הישראלי.

ברבות השנים חלו שינויים בענפי היצוא וביעדי: ממשק המייצא בעיקר מוצרים חקלאיים בשנות החמישים של המאה העשרים למשק המייצא מוצרים מתחום התעשייה בכלל ומתחום הטכנולוגיה העילית בפרט²; ומיצוא למדינות אירופה בעיקר ליצוא בהיקפים שווים כמעט למדינות אירופה, לארה"ב ולשאר מדינות העולם. לדריסת הרגל שקנה היצוא הישראלי בשווקים המתפתחים יש חשיבות אסטרטגית ארוכת טווח הן מבחינת צמיחת שווקים אלו והן מבחינת פיזור הסיכונים.

להלן שני תרשימים הממחישים את הגידול ביצוא טובין ושירותים אורחיים³ במשך השנים והתפלגותו לפי יעדים ולפי ענפי היצוא ב-2013.

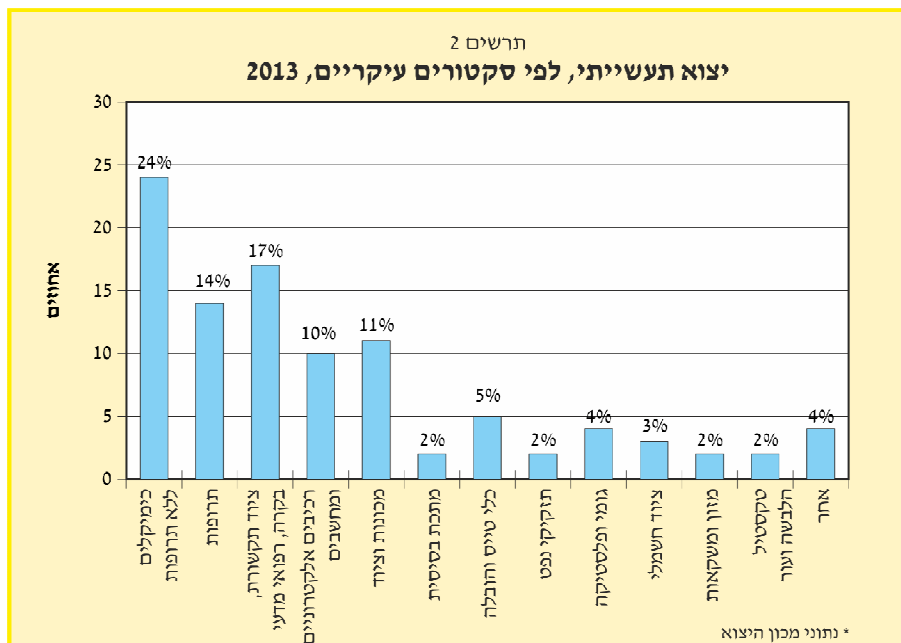
תרשים 1

היקף היצוא בשנים 1980-2013 והתפלגותו לפי יעדים



* נתוני מכון היצוא

- 2 משרד האוצר, הוועדה לבחינת ערבויות המדינה לסחר חוץ - דוח מסכם (יולי 2013).
- 3 דוח זה אינו עוסק ביצוא הביטחוני.



בשל חשיבותו של היצוא לתהליך הצמיחה במשק ולהגדלת התוצר הישראלי מסייעת מדינת ישראל ליצואנים במגוון כלי סיוע.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את כלי הסיוע שמעניקים גופים שונים ליצואנים ואת החסמים הניצבים לפניהם⁴. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה ובמכון היצוא. בדיקות משלימות נעשו במשרד החקלאות, במשרד החוץ, במשרד הבריאות, במשרד האוצר, במשרד התקשורת, במועצה הלאומית לכלכלה וברשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רסי שבמשרד ראש הממשלה, ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים, במכון התקנים הישראלי ובאשרא.

4 משרד מבקר המדינה בדק בשנים האחרונות כלי סיוע אחרים ליצואנים. ראו למשל מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), "הטבות המס הניתנות מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959", עמ' 171; דוח שנתי 60 א (2009), "סיוע ליצואנים עקב שחיקת שער החליפין של הדולר", עמ' 327.

מדיניות הממשלה בנושא סחר חוץ

מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה מתווה את מדיניות סחר החוץ של מדינת ישראל תוך שימת דגש על הגברת התחרותיות של התעשייה הישראלית ומיצוב תדמיתה בשווקים הבין-לאומיים.⁵ משרד החוץ שותף בעיצוב מדיניות סחר החוץ ובביצועה בשטח. מכון היצוא הוקם על ידי ממשלת ישראל והמגזר הפרטי ב-1958 במטרה לקדם את היצוא הישראלי (ראו להלן); משנת 1982 המכון פועל כעמותה. המכון פועל למעשה כזרוע ביצועית של משרד הכלכלה (ראו להלן). מחד גיסא המכון שותף לגיבוש מדיניות הממשלה ויישומה, ומאידך גיסא מייצג את האינטרסים של קהילת היצואנים. בכל שנה מגבשים מינהל סחר חוץ והמכון, לאחר התייעצות עם ההנהלות הציבוריות⁶ ועם קהילת היצואנים, תכנית עבודה משותפת (להלן - תכנית העבודה המשותפת) שאמורה להיגזר ממדיניות סחר החוץ של הממשלה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במשך השנים לא העביר משרד הכלכלה למכון באופן סדור מסמך שנתי המפרט את מדיניות סחר החוץ של הממשלה ולא הבהיר למכון בצורה ברורה כי המשרד הוא הגוף המתווה מדיניות. ביולי 2014 העביר המשרד למכון לראשונה מסמך שכותרתו "קווים מנחים לתכנון תכנית העבודה של מכון היצוא לשנת 2015". במסמך מפורטים יעדי הממשלה בנושא מדיניות סחר החוץ שלה, ועל פי הכתוב בו הוא נועד "לוודא כי פעילות מכון היצוא אכן תגלם באופן מיטבי את יעדי משרד הכלכלה". במסמך מצוינים שוקי יעד אסטרטגיים עבור מדינת ישראל, סוגי הפעילויות המשותפות למינהל סחר חוץ ולמכון, תחומי היעד בעלי עדיפות לאומית ותחומים שבהם יש לישראל יתרון יחסי. חשיבותו של מסמך זה היא בכך שממנו אמורה להיגזר תכנית העבודה המשותפת של מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה ושל המכון. את העברת המסמך יזם מנהל מינהל סחר חוץ מר אוהד כהן (להלן - מנהל המינהל), אך העברת מסמך שנתי כאמור לא עוגנה בנוהל מחייב.

עוד עולה מהבדיקה כי במשך השנים לא הוצגה טיוטת תכנית העבודה המשותפת למשרד החוץ לצורך קבלת הערותיו.⁷ בספטמבר 2012 הנחה מנהל המינהל את הנספחים המסחריים, לראשונה, לשתף את ראשי הנציגויות⁸ ברעיונות לתכנית העבודה. ב-2014 הציג המכון את תכנית העבודה בשלמותה למשרד החוץ. יצוין כי שיתוף ראשי הנציגויות ברעיונות לתכנית העבודה והצגת התכנית השלמה למשרד החוץ אינם מעוגנים בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי עליו לעגן בנהלים את העברת מסמך המדיניות למכון, את גיבוש תכנית העבודה המשותפת למינהל ולמכון ואת הצגתה לפני הגורמים הרלוונטיים ובהם משרד החוץ.

5 מתוך אתר משרד הכלכלה - www.economy.gov.il.

6 לכל ענף תעשייה במכון יש הנהלה ציבורית שעם חבריה נמנים נציגים מאותו ענף תעשייה ומהמגזר הפרטי; נציגים אלה משמשים מקשרים ויועצים למנהלי הענפים ולמנכ"ל המכון באשר לתכנית העבודה, צורכי התעשייה ועוד.

7 לעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי א63 (2013), "ממשקי העבודה בין משרד החוץ ומשרד התמ"ת בתחום קידום סחר החוץ", עמ' 259.

8 הנציגויות הן שגרירויות, קונסוליות ומשלחות מיוחדות ובהן משרתים אנשי משרד החוץ.

כלי הסיוע ליצואנים

משרד החוץ

אגף הכלכלה במשרד החוץ מתאם ומנחה פעילות כלכלית ב-105 נציגויות ברחבי העולם. משרד החוץ מממן פעילות כלכלית בחו"ל הן באמצעות הקצאת תקציב שוטף לפעילות רחבה לקידום היצוא בנציגויות והן באמצעות אירוח משלחות ממשלתיות זרות בכנסים בארץ שמארגן מכון היצוא. במדינות שבהן אין נספחים מסחריים של משרד הכלכלה (ראו להלן) משמשים ראשי הנציגויות נספחים מסחריים בפועל. דוח זה אינו עוסק בפעילות הנציגויות.

משרד הכלכלה

במשך השנים פיתח משרד הכלכלה כמה אמצעי סיוע ליצואנים. לפי נתוני המשרד, אמצעי הסיוע משרתים כ-3,500 יצואנים (מתוך כ-3,600 היצואנים בארץ) בכל שנה. להלן אמצעי הסיוע⁹:

הסכמי סחר בין-לאומיים: הסכמים אלו מסייעים לפעילותם של היצואנים במדינות ומול ארגונים שעמם נחתמו הסכמים (דוח זה אינו עוסק בהסכמי סחר בין-לאומיים¹⁰).

מערכת הנספחים¹¹: במועד סיום הביקורת, פברואר 2015 (להלן - מועד סיום הביקורת), היו למשרד הכלכלה 41 נספחים מסחריים בפריסה עולמית שתפקידם לסייע לתעשייה הישראלית בשווקים בחו"ל בכמה דרכים: ייזום פעילויות, ארגון משלחות, ארגון סמינרים מקצועיים וסיוע בארגון תערוכות, "פתיחת דלתות" ליצואנים בחברות וגופי ממשל בשוקי היעד וכן סיוע בנושא אסדרה (רגולציה) ונושאים אחרים. תקציבו של מערך הנספחים במשרד הכלכלה לשנת 2015 הוא כ-70 מיליון ש"ח¹². הנספחים פועלים על פי נהלים (גם אתיים) המתעדכנים מפעם לפעם וזמינים בפורטל פנימי של משרד הכלכלה לכל עובדי המשרד. נוסף על נהלים אלה לנספחים יש אמנת שירות מול היצואנים.

כלי הסיוע לתעשייה: עד 2010 היו תכניות הסיוע ליצואנים מפורזות בצורה לא מתוכננת בין יחידות משרד הכלכלה. ב-2010 הוחלט לאחד את התכניות תחת יחידה ייעודית במשרד - מערך כלי סיוע לתעשייה (להלן - מערך כלי הסיוע), שתקציבה השנתי הוא כ-50 מיליון ש"ח. המערך מפעיל כלי סיוע שונים, שנבנו בשיתוף עם התעשייה, לייזום ולהעמקת הפעילות של התעשייה הישראלית בשווקים הבין-לאומיים (להלן - כלי הסיוע). במועד הביקורת היו בנמצא ארבעה כלי סיוע:

1. תכנית "סין והודו", שתכליתה הקמת נציגות שיווקית בסין ובהודו שתאפשר גידול משמעותי בהיקף המכירות של החברות המשתתפות בתכנית בשווקים אלו.

2. תכנית "כסף חכם", שתכליתה השגת גידול משמעותי בהיקף המכירות של החברות המשווקות לחו"ל, תוך התמקדות בפיתוח היכולות השיווקיות בשוק יעד אחד או שניים שיוגדרו מראש.

9 מתוך אתר האינטרנט של משרד הכלכלה.

10 נוסף על הסכמי סחר בין-לאומיים קיימים גם פרוטוקולים פיננסיים, שהם הסכמי מסגרת בין שתי מדינות אשר נועדו להמריץ פעילות סחר חוץ ביניהן באמצעות תשתית פיננסית ארוכת טווח שהוכנה מראש. הפרוטוקול הפיננסי מסדיר ביטוח הלוואות ארוכות טווח בתנאים מועדפים בין המדינות. כיום יש לישראל פרוטוקולים פיננסיים עם סין, וייטנאם ובלארוס.

11 ראו הערה 7.

12 התקציב כולל, מלבד העסקת הנספחים, תשלום לכ-200 עובדים מקומיים.

3. תכנית "קרן הסיוע לפרויקטים ומכרזים בין-לאומיים", שתכליתה סיוע לחברות ישראליות לגשת לפרויקטים בחו"ל על ידי השתתפות במימון סקר היתכנות טרם ביצוע הפרויקט או הגשת הצעה למכרז לפרויקט.

4. תכנית "מאגדי תשתית", שתכליתה הקמה, תפעול ושיווק של מתקן הדגמה מסחרי במדינת היעד שיאפשר גידול משמעותי בהיקף המכירות של החברות המשתתפות בתכנית.

בכל אחד מארבעת כלי הסיוע יקבל היצואן מענק, ויחזירו לאחר מכן, בתנאים מסוימים, למשרד הכלכלה. נוסף על כך מערך כלי הסיוע פועל מול מוסדות פיננסיים בין-לאומיים¹³ להגברת החשיפה של התעשייה הישראלית.

אמצעי הסיוע ליצואנים משתנים מפעם לפעם ולכן יש חשיבות לפרסמם כראוי. משרד הכלכלה מפרסם את כלי הסיוע באתר המשרד ולעתים בכנסים שהוא מקיים עבור יצואנים. אחת לשנתיים מתקיים בישראל¹⁴ כנס נספחים מסחריים שבו מתקיימות גם פגישות עם יצואנים. בינואר 2015 התקיימה לראשונה ועידת סחר חוץ - שעל כינוסה פורסם בהרחבה בכלי התקשורת - ובה הוצגו לציבור הרחב אמצעי הסיוע ליצואנים.

מדדים לבחינת אמצעי הסיוע

משרד מבקר המדינה מציין לטובה כי למשרד הכלכלה יש מדדים איכותיים וכמותיים לבחינת מערך הנספחים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד הכלכלה קבע מדדים לבחינת יעילותם של כלי הסיוע כדלקמן: לבחינת התכנית "קרן הסיוע לפרויקטים ומכרזים בין-לאומיים" נקבע מדד ברור בהוראת מנכ"ל¹⁵ - זכייה בביצוע הפרויקט; לבחינת התכנית "כסף חכם" נקבע מדד כמותי בהוראת מנכ"ל¹⁶ - היקף היצוא של החברה שקיבלה סיוע באחד משוקי היעד לפחות גדל בשיעור של 50% או ב-250,000 דולר ביחס לשנת הבסיס¹⁷. ואולם בהוראה לא נאמר איזו תקופת זמן תשווה לשנת הבסיס; לבחינת התכנית "סין והודו" והתכנית "מאגדי תשתית" נקבע מדד כללי בהוראות מנכ"ל¹⁸ - גובה התמלוגים שתשלם החברה יהיה בשיעור של 3% מגידול מכירותיה בהודו או סין או מגידול היקף היצוא בשוק היעד, בהתאמה לתכנית, ביחס לשנת הבסיס. ואולם בהוראות לא נאמר מהו גידול מכירות המחייב תשלום תמלוגים ואיזו תקופת זמן תשווה לשנת הבסיס.

עוד עולה מהבדיקה כי עד מועד סיום הביקורת לא פרסם משרד הכלכלה באתר האינטרנט שלו או בכל אמצעי אחר את רשימת היצואנים שזכו בסיוע מאחד מכלי הסיוע. זאת ועוד, למערך כלי הסיוע לא היו בארבע שנות קיומו הראשונות מערכת גבייה ומערכת בקרה. מערכות אלו הוקמו רק בינואר 2015, לקראת מועד סיום הביקורת.

- 13 קבוצת הבנק העולמי והבנק האירופי לשיקום ופיתוח (ה-EBRD). ראו בהמשך בפרק "השתתפות בפרויקטים ובמכרזים בין-לאומיים".
- 14 אחת לשנתיים התקיים הכנס בחו"ל, ובו החשיפה ליצואנים ישראלים הייתה, מטבע הדברים, קטנה יותר מהחשיפה בארץ.
- 15 הוראה מס' 5.4 - "קרן סיוע בפרויקטים ובמכרזים בין-לאומיים".
- 16 הוראה מס' 5.10 - "תכנית כסף חכם".
- 17 השנה הקלנדרית שבה אושרה הבקשה.
- 18 הוראה מס' 3.2 - "תכנית ייעודית סין והודו - מענק להקמת נציגות שיווקית" והוראה מס' 5.11 - "תכנית מאגדי תשתית" בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי עליו לקבוע מדדים ברורים לבחינת יעילותם של כלי הסיוע, בייחוד נוכח שינויים של הכלים מפעם לפעם. זאת ועוד, על המשרד לרכז רשימת יצואנים שזכו בסיוע שבה יפורט היקף הסיוע שקיבל כל אחד מהם ולשקול לפרסם רשימה זו מטעמי שקיפות.

בתשובה שמסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) צוין כי הוא מקבל את הערת מבקר המדינה לעניין פרסום רשימת היצואנים שהסתייעו במעורבות כלי הסיוע, ובאותו החודש פרסם רשימה כאמור באתר האינטרנט שלו.

בתשובה שמסרה התאחדות התעשיינים למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 (להלן - תשובת התאחדות התעשיינים) נאמר כי תכנית "כסף חכם" היא כלי הסיוע המתאים והמבוקש ביותר מארבעת כלי הסיוע משום שהיא מאפשרת ליצואנים לפרוץ החוצה ולייצא לכל מדינה ללא תלות בקיומו של פרויקט, מכרז וכד'. עם זאת, התכנית מתקצבת בסכום זעום ביותר ויש צורך להגדילו.

מכון היצוא

המכון הוקם ב-1958 על ידי ממשלת ישראל והמגזר הפרטי כארגון ללא כוונת רווח¹⁹. תפקידו של המכון לקדם את היצוא הישראלי ולפתח יחסי סחר ושיטותי פעולה עם חברות זרות. המכון מונה כ-100 עובדים, מהם שמונה סמנכ"לים, ובמועד סיום הביקורת כ-1,600 יצואנים הם חברי המכון (כאמור, מתוך כ-3,600 היצואנים בישראל). נציגי הממשלה חברים במועצת המנהלים של המכון. בשנים האחרונות תקציבו השנתי של המכון הוא כ-80 מיליון ש"ח; כ-60 מיליון ש"ח מועברים אליו ממשרד הכלכלה, והיתר הם דמי חבר ותשלומים בגין פעילויות שהמכון מקיים ליצואנים. מעמדו של המכון אינו מוסדר בדבר חקיקה ספציפית או בהחלטת ממשלה.

פעילויות המכון מגוונות; חלק מהן נעשות במיקור חוץ, ובהן ארגון תערוכות וכנסים ענפיים בארץ, הקמת ביתנים לאומיים בתערוכות בין-לאומיות בחו"ל²⁰, מפגשים עסקיים, כנסים, ארגון משלחות ממלכתיות וענפיות (נכנסות ויוצאות). נוסף על כך למכון יש יחידת מידע, מרכז יצואנים מתחילים וקטנים (ראו להלן) ומרכז ללימודי יצוא וסחר בין-לאומי המקיים סדנאות, ימי עיון וקורסים²¹.

במועד הביקורת עשה רשם העמותות ביקורת עומק במכון על ידי רואה חשבון חיצוני בנושאים הקשורים בהתנהלות המכון לפי חוק העמותות והנחיות רשם העמותות. ביקורת זו החלה בנובמבר 2013 ועד מועד סיום הביקורת מטעם משרד מבקר המדינה טרם הסתיימה. במרץ 2015 העביר רשם העמותות למכון טיוטת דוח, והעתק ממנו הועבר גם למשרד מבקר המדינה. במאי 2015 העביר המכון לרשם העמותות ולרואה החשבון החיצוני תגובה על טיוטת הדוח, כשהיא אינה חתומה ואינה מציינת מי ערך אותה, והסתייג מרוב הממצאים שהועלו בה. משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי בהתאם לנומרות בסיסיות של שקיפות ואחריות, כל תגובה מטעמו חייבת להיות חתומה ולציין מי ערך אותה. בתגובתו קיבל המכון את הערת משרד מבקר המדינה. המכון טען כי לא ניתנה לו זכות הטיעון במלואה. מנגד, השיב רשם העמותות בתגובתו כי בהתאם לנוהלי העבודה המעוגנים גם בחוק העמותות, ביקורת עומק מועברת לעיונו של הגוף המבוקר ולתגובתו בכתב. במקרים מתאימים ובכפוף לשיקול דעתו של הרשם מקיים הרשם גם פגישה עם נציגי הגוף המבוקר.

19 מ-1982 המכון רשום כעמותה.

20 ביתנים שבהם מציגות יחד כמה חברות ישראליות העוסקות באותו תחום.

21 המידע מתוך אתר מכון היצוא - www.export.gov.il.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שהביקורת מצד הרשם נמשכת כבר זמן מה, מן הראוי שרשם החברות יפרסם את הדוח בהקדם האפשרי, וזאת לאחר שייבדקו טענות המכון ותמוצה זכות הטיעון שלו.

ההתקשרות בין משרד הכלכלה למכון

כאמור, משרד הכלכלה מעביר למכון בכל שנה זה עשרות שנים עשרות מיליוני ש"ח בגין ההתקשרות ביניהם לרכישת שירותי יצוא (בשנים 2012-2014 שולמו למכון כששים מיליון ש"ח לשנה)²². ההתקשרות נעשית ללא מכרז (ובשנים האחרונות - בפטור ממכרז)²³. בהתכתבות פנימית של מינהל סחר חוץ מינואר 2014 נאמר כי אין בארץ גוף כלכלי אחר המסוגל לספק באופן הולם את כלל השירותים שמספק כיום המכון.

משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים שמהם עולה כי משרד הכלכלה בדק במשך השנים את האפשרות לפצל את מגוון השירותים שמספק המכון, כך שכמה גופים יוכלו להתמודד על מתן כל אחד מהשירותים; לא נמצאו מסמכים שמהם עולה כי המשרד עשה תמחור של השירותים שהוא מקבל. זאת ועוד, תכנית העבודה של המכון, שבה מפורטים השירותים שיספק למשרד הכלכלה, אמורה להיות נספח להסכם ההתקשרות ביניהם, אך היא לא צורפה לו בעת החתימה. יוצא אפוא שמשרד הכלכלה מעביר בכל שנה תשלום קבוע פחות או יותר למכון, לכאורה ללא תלות בשירותים הניתנים לו בפועל. מבירור שנעשה לאחר מועד סיום הביקורת, ביוני 2015, עלה כי משרד הכלכלה והמכון טרם חתמו על הסכם לרכישת שירותי יצוא לשנת 2015. למרות זאת, המשרד העביר למכון בכל רבעון 25% מהתקציב הנקוב בהסכם. יצוין כי המשרד לא קבע יעדים ומדדים לבחינת פעילותו של המכון. בכך דומה התשלום שמשלם משרד הכלכלה למכון לתמיכה בגוף²⁴ ולא לרכישת שירותים ממנו. המשרד לא נתן את דעתו על כך במשך השנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי עליו לקבוע יעדים לפעילויות המכון ולגזור מהם מדדים ברורים ככל הניתן לבחינת הפעילויות בפועל. על משרדי הכלכלה והאוצר לבחון את האפשרות לפצל את השירותים שמספק המכון, כך שכמה גופים יוכלו להתמודד על מתן השירותים - בין בכלל ובין בחלוקה לפי מדינות או אזורים או לפי תחומי עיסוק - וכן לתמחר את השירותים ולנסות להוויילם, כל זאת בדרך של הליך תחרותי ושוויוני ובלי לפגוע באיכות השירותים הנדרשים.

בתשובה שמסר המכון למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת המכון) צוין כי לדעת המכון תהיה זו טעות חמורה לפצל את השירותים שהוא מספק ליצואנים ולהעבירם לגופים עסקיים שכל מטרתם עשיית רווח כספי. המכון הדגיש כי הוא עבר בשנים האחרונות תהליך התייעלות עמוק אשר הביא לשחרור תקציבים לטובת פעילות חדשה ולשיפור השירות. המכון מבקר את עצמו באופן שוטף באמצעות מבקר פנים, משרד רואה חשבון חיצוני וועדת ביקורת.

- 22 בשנים האחרונות ההתקשרות הראשונה בשנה, בסך כ-40 מיליון ש"ח, נעשתה באמצעות פטור של "ספק יחיד", וההתקשרות השנייה, בסך כ-20 מיליון ש"ח נוספים, נעשתה באמצעות פטור של "התקשרות המשך".
- 23 עובר לחקיקת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותיקון תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ההתקשרות נעשתה ללא מכרז, ולאחר חקיקת החוק ותיקון התקנות על פיו - באמצעות פטור ממכרז.
- 24 תמיכה בגוף היא מסלול שונה מרכישת שירותים ונקבעו לה כללים מיוחדים.

התאחדות התעשיינים הביעה בתשובתה את דעתה ולפיה יש לקבוע בצורה מסודרת ושקופה בתחילת כל תקופת זמן מטרות ומדדים לקידום היצוא ולהרחבת פעולות הסיוע ליצואנים ולהגדיר תקופת זמן לביצועם. בסוף תקופת הזמן שהוגדרה יהיה על המכון לפרסם תוצאות ביחס למטרות שנקבעו.

בתשובתו כתב משרד הכלכלה כי באוקטובר 2007 הוא פרסם בקשה לקבלת מידע (להלן - RFI²⁵) אם יש גופים המסוגלים לשמש ספקים של כלל השירותים שהמשרד נדרש להם (להבדיל מספק של חלק מהשירותים). לדברי המשרד, רק מכון היצוא השיב על ה-RFI. למרות זאת, המשרד בוחן אפשרות לפרסם RFI נוסף בשנה הקרובה. המשרד ציין כי הוא אכן לא ניתח בצורה מסודרת את האפשרות לפצל את השירותים שהמכון מספק לו לכמה ספקים, אך הוא סבור כי פיצול השירותים אינו נכון מקצועית בשל החשש מפגיעה ביצואנים, ובעיקר בקטנים שבהם. המשרד הדגיש כי הסכם ההתקשרות בינו ובין המכון מאושר ונחתם רק לאחר בדיקת הנספחים, לרבות נספח תכנית העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי בחלוף שמונה שנים מהליך ה-RFI שבוצע, עליו לקיים בדיקה נוספת בעניין זה. באשר לטענת משרד הכלכלה כי הפיצול עלול לגרום לפגיעה ביצואנים קטנים, הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הליקויים המועלים בדוח זה בפרק על היצואנים הקטנים (ראו להלן). לידי משרד מבקר המדינה לא הובאה אסמכתה ולפיה ההסכמים בין משרד הכלכלה למכון במשך השנים נחתמו רק לאחר בדיקת נספח תכנית העבודה.

כאמור, ההתקשרות בין משרד הכלכלה למכון היא לרכישת שירותי יצוא עבור קהילת היצואנים. מתשובות משרד הכלכלה והמכון עולה כי יש מחלוקת בדבר מהות מטרות ותפקידיו של המכון. משרד הכלכלה רואה במכון ספק שירותים עבורו, ואילו המכון סבור כי הוא משמש ספק שירותים עבור היצואנים. לפיכך, על משרד הכלכלה והמכון להידרש, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לאופן ההתקשרות והתקצוב של המכון.

התקשרויות של המכון ומתן שירותים נוספים

1. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרדי ממשלה שונים, ובהם משרד החקלאות, משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד התקשורת והמועצה הלאומית לכלכלה, מקבלים שירותים ספציפיים מהמכון²⁶ ללא התקשרות חוזית עם המכון ולרוב ללא תשלום תמורה בגין השירותים. הועלה כי המשרדים מסתמכים לכאורה על התקציב שמעביר משרד הכלכלה למכון. עד מועד סיום הביקורת סוגיה זו טרם הוסדרה גם בהתקשרות בין משרד הכלכלה למכון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הכלכלה להסדיר עם המכון את הסוגיה של קבלת שירותים ללא חוזה וללא תמורה כספית; גם יתר משרדי הממשלה המקבלים שירותים מהמכון צריכים להסדיר את קבלת השירותים ממנו, בלי לפגוע בציבור היצואנים. זאת מטעמי יעילות, חיסכון ושקיפות.

25 Request for Information – בקשה לקבלת מידע מהשוק.
26 שירותים כגון ארגון תכנית ביקור (או חלק ממנה) של משלחת נכנסת או יוצאת, קביעת זהות המשתתפים, (או חלקם) במשלחת יוצאת, הפקת חוברת הסבר על מדינת היעד של המשלחת, מידע בנושאים שונים.

המכון כתב בתשובתו כי הוא רואה בעצמו שותף מרכזי המסייע למדינה להגדיל את היצוא ולפיכך הוא רואה חובה לסייע לכל גוף ממשלתי העושה למען מטרה זו. שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה וגופים אחרים הכרחי גם כדי למנף את פעילות המכון ולהגיע לגופים שבדרך כלל אינם מסתייעים בו.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הוא מסכים עם הערת משרד מבקר המדינה ולפיה על המכון לבצע פעילות עבור משרדים אחרים רק לאחר תיאום עם משרד הכלכלה, וכי הוא מתייחס לסוגיה זו בטיוטת ההסכם לשנת 2015 ששלח למכון ובהערות לטיוטת התקציב שהגיש המכון. משרד הכלכלה הבהיר כי משרד ממשלתי המבקש לבצע פעילות שנכללת בהסכם בין משרד הכלכלה למכון יכול לעשות זאת אם הוא ישפה את משרד הכלכלה בעלות הפעילות.

2. בדצמבר 2013 התקשר המכון עם מי שהיה עד כחודשיים לפני כן יועץ מנכ"ל משרד החקלאות לצורך קבלת ייעוץ בקידום של יצוא טכנולוגיות וידע חקלאיים (להלן - היועץ). בהסכם ההתקשרות נקבע כי תמורת שירותי הייעוץ ישלם המכון ליועץ 283.5 ש"ח לשעת עבודה (כולל מע"ם). מסגרת העבודה שנקבעה הייתה 40-60 שעות חודשיות למשך שישה חודשים. כמו כן נקבע כי המכון ישלם ליועץ 1.4 ש"ח בתוספת מע"ם לכל ק"מ מדווח בהתאם להוראות החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הוראות החשכ"ל). עוד נקבע בהסכם כי תוספת של 15% בהיקף העבודה והתמורה תינתן באישור המזמין על בסיס צורך מקצועי ובתיאום עם היועץ. עולה מן האמור כי היקף ההתקשרות המזערי המתוכנן היה 68,040 ש"ח (ללא הוצאות רכב וללא תוספת בהיקף העבודה). ואולם בהצעת היועץ, שזורפה כנספח להסכם, נכתב כי סך התשלומים לא יעלה בכל מקרה על 64,000 ש"ח.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפועל היקף עבודת היועץ היה 19-42 שעות חודשיות במשך חמישה חודשים, לרבות הוצאות רכב (בסך הכול כ-62,000 ש"ח), ולאחר מכן נקבעה מסגרת עבודה נוספת של 45 שעות חודשיות למשך חודשיים, לרבות הוצאות רכב (בסך הכול כ-11,000 ש"ח). דהיינו, סכום ההתקשרות הכולל בפועל היה כ-73,000 ש"ח.

על פי נוהל רכש ייעודי וכללי של המכון²⁷, רכישה חד-פעמית של שירותים מספק שלהערכת היוזם תהיה גבוהה מ-65,000 ש"ח חייבת הליך מכרזי. בהליך זה יפנה המכון לחמישה ספקים לכל הפחות ויעביר להם "מסמך מכרז" שבו הוא מבקש מהם להציע הצעות לאספקת השירותים. רכישה בסכום בין 25,001 ש"ח ל-65,000 ש"ח (היקף ההתקשרות על פי הצעת היועץ) מחייבת פנייה לקבלת הצעות משלושה ספקים לכל הפחות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המכון לא פעל על פי הנוהל ולא הכין "מסמך מכרז" שהועבר לחמישה ספקים או, לכל הפחות, פנה לקבלת הצעות משלושה ספקים, אלא פנה אך ורק ליועץ, וזאת בפנייה בעל פה בלבד.

באשר לתשלום עבור השירותים, המכון פעל על פי הוראות החשכ"ל בנושא "תעריפי התקשרות עם נותן שירותים חיצוניים"²⁸, והתשלום השעתי ליועץ כפי שנקבע בהסכם היה מבוסס על תעריף "יועץ 2" בהוראה זו²⁹. על פי ההוראה, "יועץ 2" הוא יועץ העונה על שני התנאים האלה במצטבר: (1) בעל תואר מהנדס או בעל תואר שני או שלישי; (2) בעל ניסיון מקצועי של יותר משבע שנים בתחום שבו נדרשת עבודת היועץ. יצוין כי המכון פועל לעתים על פי הוראות החשכ"ל, אך אין לו כללים סדורים אימתי לפעול על פיהן ואימתי לא. מבדיקת

27 נוהל מס' 02.02.02 מ-1.7.12.

28 הוראת חשכ"ל מס' 13.9.2.

29 התעריף המרבי ל"יועץ 2" הוא 267 ש"ח לשעה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי היועץ נתן למכון הנחה של 10% על התעריף השעתי כולל מע"ם (315.1 ש"ח), כך שהמכון שילם לו 283.5 ש"ח.

משרד מבקר המדינה עולה כי ליועץ אין ניסיון מקצועי של יותר משבע שנים בנושא קידום של יצוא טכנולוגיות וידע חקלאיים.

בתשובתו טען המכון כי סך ההתקשרות עם היועץ הוגבל בסכום הנמוך מסכום הדורש מכרז, וכי המכון אינו נוהג לפעול על פי הוראות החשכ"ל כבסיס להתקשרות עם יועצים. במקרה ספציפי זה, על הצעת המחיר של היועץ, שהתבססה על תעריף החשכ"ל, ניתנה הנחה של 10%. המכון מצא כי ההצעה ראויה והוגנת וכי היועץ עונה על אמות המידה המופיעים בתעריף "יועץ 2". עם זאת, המכון יכול היה לקבל כל הצעה - גבוהה או נמוכה מהמחיר שהוצע. עוד טען המכון בתשובתו כי לאור ניסיונו הייחודי של היועץ, החליט מנכ"ל המכון לפטור את ההתקשרות מקבלת הצעות מחיר נוספות, וזאת בהתאם לנוהל עריכת מכרז של המכון³⁰. ואולם בתשובה מאוחרת יותר של המכון, מיוני 2015, עולה כי גם לדירדו נוהל זה אינו מסמך את המנכ"ל לתת פטור מפנייה לקבלת הצעות נוספות³¹. מכל מקום, המכון לא הצליח לאתר "פטור" כאמור - לא במערכת המסמכים הסרוקים שלו ולא בארכיון הפיזי שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי היה עליו לפעול לפי הנוהל ולקיים הליך מכרזי, או, לכל הפחות, לפנות לקבלת הצעות משלושה ספקים. משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר כי המכון לא המציא אסמכתה לכך ששירותיו של היועץ הם ייחודיים או שהוא ספק בלעדי לשירותים אלו, כפי שטען. מכל מקום, לפי הנוהל אין בהכרח בספק כ"ספק חריג" כדי לייתר פנייה לקבלת הצעות נוספות. זאת ועוד, על המכון לקבוע אמות מידה ברורות למקרים שבהם יפעל על פי הוראות החשכ"ל. משפעל המכון על פי הוראות החשכ"ל, היה עליו לשלם ליועץ על פי התעריף הרלוונטי ולא על פי תעריף "יועץ 2".

בתשובה מאוחרת יותר הודיע המכון כי הוא יפעל ליישום הערות משרד מבקר המדינה.

משוב על פעילויות המכון

המכון כאמור מארגן עבור היצואנים פעילויות שונות, כגון תערוכות ומשלחות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בסמוך לאחר כל פעילות מפיץ המכון משוב בקרב יצואנים שהשתתפו בה כדי לבדוק את מידת הצלחתה. המכון גם מקיים עם היצואנים פגישת סיכום שבה הוא מברר עמם האם הפעילות תרמה להם. כך גם נוהג המכון לאחר שהוא נותן ליצואנים ייעוץ בנושאים שונים. להערכת המכון, כ-35% מהיצואנים שהשתתפו בתערוכות ובמשלחות משיבים על המשוב או משתתפים בפגישת סיכום; המכון לא המציא למשרד מבקר המדינה כל אסמכתה בדבר שיעור היצואנים שהשתתפו בפעילויות אחרות והשיבו על המשוב או השתתפו בפגישת סיכום. פרט לכך, אין למכון אינדיקציות נוספות לבדיקת הצלחת פעילויותיו.

עוד עולה מהבדיקה כי המכון אינו בוחן את מאפייניהם של היצואנים שמשתתפים בכל אחת מפעילויותיו, בהתבסס על מחזור כספי וענפי יצוא, לצורך תמחורן בעתיד. המכון אינו מפרסם באתר שלו או בכל אמצעי אחר את רשימת היצואנים שהשתתפו בכל פעילות ופעילות.

30 נוהל מס' 02.02.03 מ-28.4.11.

31 אלא העדפה של הצעתו של "הספק החריג" בתנאים מסוימים.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון כי מן הראוי שיקבע אינדיקציות נוספות לבדיקת הצלחת פעילויותיו, נוסף על המשוב במתכונתו הנוכחית ופגישת הסיכום. כמו כן, על המכון לרכז רשימה של היצואנים שהשתתפו בכל פעילות (תוך ציון חברותם או אי-חברותם במכון) ולשקול לפרסמה מטעמי שקיפות.

המכון ציין בתשובתו כי הוא מנהל רשימת יצואנים כאמור, אך אינו מפרסם אותה היות וחלק מהיצואנים מתנגדים לכך נחרצות מטעמי סודיות. פרסום ייעשה אך ורק בהסכמת היצואן ולאחר שנשקלה התועלת העשויה לצמוח מכך.

התאחדות התעשיינים ציינה בתשובתה כי היא מסכימה עם האמור בדוח ולפיו יש לבחון את מאפייני היצואנים המשתתפים בכל אחת מפעילויות המכון.

משרד מבקר המדינה סבור כי מאחר שרוב תקציבו של המכון הוא תקציב ממשלתי, על המכון לפרסם את רשימת היצואנים שמסתייעים בשירותיו, בדומה לפרסום שמינהל סחר חוץ החל בו.

ס ד ר י מ י נ ה ל

1. יצואנים שהם חברי מכון משלמים כאמור דמי חבר למכון. דמי החבר הם דיפרנציאליים (על פי קטגוריות ומחזור כספי) ונעים בין אלפי שקלים לעשרות אלפי שקלים ליצואן בשנה. הכנסת המכון מדמי חבר עומדת על כ-4.5 מיליון ש"ח בשנה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בהתאם לתקנון המכון, גם התשלום עבור רוב פעילויות המכון הוא דיפרנציאלי, וחבר מכון משלם פחות ממי שאינו חבר מכון. למשל, עלות השתתפות בתערוכת "פרוט לוגיסטיקה" בברלין (התערוכה החשובה ביותר לתוצרת חקלאית טרייה) למי שאינו חבר מכון היא פי 1.6 מעלותה לחבר מכון (הפרש של כמה אלפי יורו).

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמדינה מממנת כ-75% מתקציבו של המכון ותפקידו של המכון הוא לייצג את כלל היצואנים ומאחר שההכנסה מדמי החבר היא שולית יחסית לתקציבו הכולל של המכון, מן הראוי שהמכון ומשרד הכלכלה יבחנו את נחיצותם של דמי החבר ואת השאלה האם יצואנים אינם חברים במכון בשל קיומם של דמי החבר.

בתשובתו צידד משרד הכלכלה בהצעת משרד מבקר המדינה וציין כי אף הוא העלה את הנושא לפני הנהלת המכון לפני כשנה.

המכון בתשובתו גילה נכונות לבטל את דמי החבר, זאת בכפוף לכך שתקציב המכון יוגדר כתקציב ממשלתי שאינו תלוי במשרד הכלכלה, ויועבר בחודשים הראשונים של השנה (או שיינתן תקצוב חלקי בשנים שבהן התקציב מאושר באיחור).

2. תפקידו מועצת המנהלים של המכון הם לנהל את ענייני המכון (באמצעות המנכ"ל); לקבוע את זהות הנהלת המכון וסמכויותיה; למנות את מנכ"ל המכון; לבצע את החלטות מועצת המכון (להלן) והאספה הכללית; לדון בתקציב השנתי של המכון ולהחליט על כל שינוי בו. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שהמדינה מממנת את רוב תקציבו של המכון, במועצת המנהלים שלו שלושה נציגי ממשלה בלבד (ממשרדי הכלכלה והאוצר) מתוך הרכב של 13 חברים, ויו"ר מועצת המנהלים אינו אחד מנציגי הממשלה. עוד הועלה כי אחד מנציגי משרד הכלכלה אינו משתתף כלל בדיוני מועצת המנהלים. למשרד החוץ אין נציגות במועצה, אף שסחר חוץ הוא אחד מנושאי הליבה של המשרד. בדצמבר 2014 מונה נציג משרד החוץ לחבר

במועצת המכון³² (להבדיל ממועצת המנהלים של המכון). מועצת המכון היא הסמכות העליונה של המכון אחרי האספה הכללית, והיא מוסמכת לדון ולהחליט בכל עניין הנוגע למכון, בכפוף לתקנון ולהחלטות האספה הכללית, ובין היתר לבחור את יו"ר המכון וסגנו וכן לבחור ולפטר את חברי מועצת המנהלים מבין חברי מועצת המכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לבחון בשיתוף עם המכון את הרכב מועצת המנהלים של המכון, לרבות את מספר נציגי הממשלה ואת הצורך בנציגות של משרד החוץ גם במועצת המנהלים. מן הראוי כי למדינה תהיה נציגות גדולה יותר בגוף שהיא מממנת את רוב תקציבו.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי אכן משקל הממשלה במועצת המנהלים של המכון צריך להיות רב יותר. עם זאת, המשרד טען כי הוא מעדיף לבטא את צורכי הממשלה בהסכם שנחתם עם המכון. משרד הכלכלה ציין כי לנציג הממשלה מטעמו יש מעמד מיוחד במועצת המנהלים על פי תקנון המכון, וללא הסכמתו פעולות חשובות, כגון אישור תקציב המכון, אינן מאושרות. לטענתו, משרד החוץ אחראי למערך קשרי החוץ של מדינת ישראל - ולא למדיניות סחר החוץ - ומתוך ראייה מדינית הוא מייחס חשיבות לקידום יחסי הכלכלה הבין-לאומיים של המדינה. משרד הכלכלה אינו רואה אפוא צורך מקצועי בנוכחות נציג ממשרד החוץ במועצת המנהלים של המכון.

המכון ציין בתשובתו כי כל שינוי של הרכב מועצת המנהלים חייב להיעשות בהסכמת הממשלה ובהסכמתם של הארגונים החברים במועצה. עוד ציין המכון כי על פי תקנון המכון יש למשרד הכלכלה, המייצג את המדינה, זכויות יתר מסוימות כגון אישור תקציב שנתי. לטענת המכון, העובדה שהמדינה מתקצבת גוף מסוים אינה מקנה לה זכות השפעה מיוחדת על תוכני פעילותו. המודל הישראלי של המכון דומה למודלים הקיימים במדינות רבות בעולם - שליטה של התעשייה תוך מימון ושיתוף פעולה הדוק עם הממשלה.

3. על פי חוק העמותות תפקידיה העיקריים של ועדת הביקורת בעמותה³³ הם (א) לבדוק את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות העמותה למטרותיה; (ב) לבדוק את השגת יעדי העמותה ביעילות ובחיסכון; (ג) לעמוד על ליקויים בניהול העמותה, ולהציע לוועד המנהל דרכים לתיקונם. מצאה ועדת הביקורת ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי ללא נוכחות נושאי משרה בעמותה. על אף האמור, הוועדה תיתן הזדמנות לגורם המבוקר להביא את עמדתו לפניו, ורשאי נושא משרה³⁴ להיות נוכח בישיבה לשם הצגת עמדה בנושא שבתחומי אחריותו אם ביקשה זאת הוועדה.

ב-6.2.15, לקראת מועד סיום הביקורת, נכנס לתוקפו תיקון מס' 14 לחוק העמותות הקובע כי מי שאינו רשאי להיות חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת הדיון ובעת קבלת ההחלטות, אלא אם כן קבע יו"ר הוועדה כי הוא נדרש לשם הצגת נושא מסוים. עובד העמותה רשאי להיות נוכח בעת הדיון אם ביקשה זאת הוועדה, ובלבד שההחלטה תתקבל בלא נוכחותו; היה לעמותה יועץ משפטי או מזכיר, רשאים הם להיות נוכחים בעת הדיון ובעת קבלת ההחלטות אם ביקשה זאת הוועדה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מנכ"ל המכון ונושאי משרה נוספים (להלן - נושאי המשרה) הם מוזמנים קבועים, כנוהג, זה כ-20 שנה, לדיוני ועדת הביקורת של המכון. נושאי המשרה מקבלים מראש את רשימת הנושאים שיהיו על סדר היום ואת החומר הרלוונטי

32 במועצת המכון 45 חברים (מהם 12 חברי ממשלה).

33 כאמור, המכון הוא עמותה.

34 נושא משרה - "המנהל הכללי של העמותה... [וכן] כל מנהל הכפוף במישרין למנהל הכללי".

ונוכחים בדיונים ובעת קבלת החלטות הוועדה. יובהר כי נושאי המשרה אינם בעלי זכות הצבעה בדיונים אלו, וזאת בהתאם לאמור בתקנון המכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכחות קבועה של נושאי המשרה בדיוני ועדת הביקורת ובעת קבלת החלטותיה אינה ראויה ולאחרונה אף אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק העמותות, והיא עלולה להשפיע על החלטות ועדת הביקורת ולפגוע בביקורת עצמה.

המכון קיבל בתשובתו את הערת המבקר וציין כי יפעל לתיקון הליקוי האמור לעיל.

4. מחד גיסא, המכון עובד כתף אל כתף עם משרד הכלכלה ומשתף פעולה לעתים עם משרדי ממשלה נוספים לגיבוש מדיניות הממשלה בנושאים שונים או ליישומה. מאידך גיסא, המכון עובד כדבר שבשגרה עם ציבור היצואנים. לפיכך, מטבע הדברים, מפעם לפעם המכון עלול להימצא בניגוד עניינים בשל מעמדו כשותף לגיבוש מדיניות הממשלה ויישומה ותפקידו כמייצג את ציבור היצואנים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לעובדי המכון אין כללי אתיקה כתובים בדבר התנהגות בעבודה עם יצואנים (בניגוד לנספחים, למשל), ואין להם כללי צינור החלים עליהם לאחר פרישתם מהמכון. יש כמה סעיפים בהסכמי העבודה של עובדי המכון הנוגעים לכללי ההתנהגות המצופים מהעובדים³⁵, אולם המכון לא נתן את דעתו לכך באמצעות נוהל מוסדר במשך השנים.

בתשובתו טען המכון כי לא נמצאה דוגמה לניגוד עניינים בין עבודתו של המכון עבור היצואנים ובין שיתופי הפעולה עם משרדי הממשלה. כן ציין המכון כי נקבעים כללי צינור לעובדים, אולם נוכח שכרם של עובדי המכון וחוק יסוד: חופש העיסוק, "מניעת מעבר של עובדים אלה לתעשייה איננה אפשרית ואיננה הגיונית".

משרד מבקר המדינה מעיר למכון ולמשרד הכלכלה כי עליהם לקבוע במשותף כללי אתיקה וכללי צינור מתאימים לעובדי המכון.

מכון התקנים הישראלי

מכון התקנים הוא גוף סטטוטורי, הפועל מכוח חוק התקנים, התשי"ג-1953, ופעילותו מוסדרת בתקנון מכון התקנים הישראלי, התשס"ג-2002. תפקידיו העיקריים של המכון, כפי שנקבעו בתקנון, הם פעילות בתחום התקינה, פעילות בתחום בדיקות התאמה לתקן, בייחוד לטובין מיובאים, ופעילות בתחום שיפור איכות המוצרים והשירותים שמקורם בארץ ובחור"ל. בדומה לטובין המיובאים, טובין המיוצאים לחו"ל מחויבים אף הם לעבור בדיקות התאמה לתקן במדינות היעד. סחורה מישראל שמגיעה למדינת יעד ללא אישורי האסדרה המתאימים עלולה להיתקע בנמל של אותה מדינה, ובמקרה הגרוע אף להישלח חזרה ארצה, תוך הפסדים גדולים ליצואן, ולעתים - לאבדן השוק לחלוטין. עד תחילת 2014 לא סייע מכון התקנים ליצואנים סיוע של ממש בהתמודדות עם חסמי תקינה ואסדרה במדינות היעד. בתחילת 2014 השיק מכון התקנים את מרכז הסיוע

35 לא לעבוד בעבודה אחרת בשכר; להודיע על כל עניין אישי שיש לעבוד העלול ליצור ניגוד אינטרסים; במשך תקופת העבודה במכון ולאחריה לא להעביר לאחר ולא לעשות שימוש במידע של המכון או במידע בקשר עם המכון ושאינו נחלת הכלל.

ליצואנים (להלן - מרכז הסיוע או המרכז) שנועד לסייע בהתמודדות עם חסמי תקינה ואסדרה. מרכז הסיוע מציע ליצואן שירות בתשלום הכולל איתור של דרישות האסדרה של מדינות יעד מסוימות באשר ליצוא מוצר מסוים, הסבר על אודות משמעותיהן של הדרישות הללו והכנת תכנית פעולה וניהול פרויקט לביצוע הבדיקות וקבלת האישורים הנדרשים³⁶. שנת פעילותו הראשונה של המרכז הייתה שלב של מחקר חלוץ (להלן - הפיילוט).

מכון התקנים של פרסומים על אודות מרכז הסיוע ללקוחותיו וללקוחות התאחדות התעשיינים, וכן פרסם את המרכז בעיתונות ובאינטרנט. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בפילוט נתן המרכז שירות לכ-80 יצואנים. עוד עולה מהבדיקה כי מכון התקנים אינו מקיים משוב בקרב היצואנים על השירות שקיבלו מהמרכז, ולא קבע יעדים ומדדים לבחינת פעילותו.

בתשובה שמסר מכון התקנים למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 נטען כי קיום משוב וקביעת מדדים לפעילותו בעת הזאת הם מוקדמים מדי ויהיו רלוונטיים יותר כשהיקף הפעילות יגדל בצורה ניכרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מכון התקנים לעשות משובים בקרב היצואנים על השירות שקיבלו ממרכז הסיוע כבר עתה כדי לעמוד על טיבו וכן לקבוע יעדים ומדדים לבחינת פעילותו של המרכז.

אשרא וחברות פרטיות לביטוח סיכוני סחר חוץ

עסקאות סחר בין-לאומי הן מורכבות ומאתגרות מטבען, בפרט כאשר מדובר בעסקאות אשראי לטווח בינוני וארוך (מעל שנה). הסיכונים בעסקאות אלו נחלקים לשלושה סוגים מרכזיים: סיכון מסחרי של הקונה³⁷, סיכון פוליטי-מדיני של מדינת היעד ליצוא³⁸ וסיכוני שוק³⁹. בשל סיכונים אלו נדרשים יצואנים לבטח את עסקאות היצוא כתנאי לקבלת המימון לעסקה, אשר יאפשר להם להציע לקונה תנאי מימון נוחים ולהצליח להתחרות בשווקים הבין-לאומיים. לממשלה תפקיד חיוני בביטוח עסקאות אלו מאחר שגופים פיננסיים פרטיים מסרבים במקרים רבים לבטח את היצואנים ולהסתכן, בייחוד כאשר מדובר בעסקאות לטווח ארוך. כדי לעשות זאת פועלות ממשלות רבות באמצעות סוכנויות או חברות לביטוח סיכוני סחר חוץ, המגובות בערבויות מדינה⁴⁰.

אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ - היא חברה בבעלות ממשלתית מלאה (100%) המבטחת אשראי והשקעות בעסקאות יצוא לטווח בינוני וארוך (שנה עד עשר שנים). החברה הוקמה ב-1957 ומציעה ליצואנים פתרונות ביטוח המאפשרים מזעור סיכונים וקבלת מימון. כמו כן החברה מספקת מידע על התרחשויות מקרו-כלכליות ואירועים פוליטיים במדינות היעד

- 36 המידע מתוך אתר מכון התקנים הישראלי - www.sii.org.il.
- 37 סיכון לאי-קבלת התשלום המלא או חלקו בגין העסקה במועד שעליו סוכם מראש עקב כשל פיננסי של הלקוח הזר. הדבר עשוי להתבטא באי-תשלום מתמשך של הקונה, או - במקרה של פשיטת רגל של הלקוח - בעיכוב או בהסדר חדש של התשלום בלוח זמנים שונה ובהיקף תשלומים שונה בהתאם ליכולת ההחזר של הלקוח.
- 38 סיכון לאי-קבלת התשלום המלא בגין העסקה במועד שעליו סוכם מראש עקב אירועים מדיניים-פוליטיים החלים במדינת היבואן, כגון מהומות, מלחמה, הלאמה או הפקעת נכסים על ידי המדינה, הפסקת הקשרים הפוליטיים עם מדינת ישראל, הגבלות שמטילה המדינה על מסחר במטבע החוץ ועוד. הסיכון תלוי ביציבות הפוליטית והפיננסית של מדינת היעד.
- 39 סיכונים בשל שינויים בשערי הריבית או בשערי החליפין של המדינות הכלולות בעסקה. שינויים אלו עלולים לשנות את רווחיות העסקה.
- 40 משרד האוצר, הוועדה לבחינת ערבויות המדינה לסחר חוץ - דוח מסכם (יולי 2013).

ליצוא. הכיסוי הביטוחי ניתן על פי תנאי העסקה, בשיעור של עד 95% כנגד סיכונים פוליטיים ועד 90% כנגד סיכונים מסחריים. בשל אופי הביטוח שאשרא מספקת - ביטוח עסקאות יצוא בעיקר למדינות מתפתחות לטווח בינוני וארוך⁴¹ - במועד סיום הביקורת היא מבטחת כ-50 יצואנים בלבד⁴².

התיאום בין משרד הכלכלה לחברות לביטוח סיכוני סחר חוץ

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד הכלכלה אינו מכוון את היצואנים הנעזרים במערך כלי הסיוע שלו לבטח את עצמם במקרי הצורך בחברה לביטוח סיכוני סחר חוץ (אשרא או אחת החברות הפרטיות). משרד הכלכלה אף אינו מעודד את היצואנים להתייעץ עם חברה כאמור, שברשותה מאגרי מידע נרחבים, בעניין התקשרויות עם לקוחות פוטנציאליים בחו"ל, כדי שכספי מערך כלי הסיוע יושקעו באופן בטוח יותר.

על משרד הכלכלה לדון עם משרד האוצר ועם החברות לביטוח סיכוני סחר חוץ ולקבוע באילו מקרים יש להתנות קבלת סיוע ממשלתי בביטוח סיכוני סחר חוץ.

מוצרים חדשים בביטוח סיכוני סחר חוץ

ב-2013 התכנסה הוועדה לבחינת ערבויות המדינה לסחר חוץ (להלן - הוועדה) בראשות סגן החשבת הכללית ובחנה כמה נושאים, ואלה העיקריים שבהם: תקרות סיכון, מסגרת הערבות, חישוב ניצול מסגרת הערבות, מודל הון, ביטוח סיכונים מסחריים, דמי התחייבות, מספר היצואנים המבוטחים על ידי אשרא, הליך אישור העסקאות ומוצרים ביטוחיים חדשים. הוועדה הגישה את המלצותיה ביולי 2013.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2015, יישמה אשרא את רובן המוחלט של המלצות הוועדה או כללה אותן בתכנית העבודה שלה לשנת 2015 והן נמצאות בתהליך יישום.

בנושא מוצרים ביטוחיים חדשים ציינה הוועדה כי בחלק גדול מהעסקאות שעושה יצואן הוא מחויב להפקיד ערבויות שונות, ובפרט ערבות כתנאי סף למכרז, בשיעור של 5%-10% מהיקף המכרז. מחויבות זו יוצרת עול פיננסי על היצואן. הוועדה קבעה כי במועד הגשת המלצותיה, יולי 2013, לא סיפקה אשרא פתרון לבעיה זו, והמליצה להרחיב את ערכת הכלים של החברה וכן לבחון באופן מתמיד יצירת מוצרים ביטוחיים חדשים והטמעתם, לאור הדינמיות של שוק זה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי רק בינואר 2015 החלה חברת ביטוח סיכוני סחר חוץ פרטית לתת ביטוח ערבות למכרז, ביטוח ערבות ביצוע וביטוח ערבות ליצואן ישראלי בחו"ל. באותו זמן החלה גם אשרא להכין מודל פנימי למוצרים ביטוחיים מעין אלה⁴³, אך עד מועד סיום הביקורת טרם הושקו המוצרים החדשים. יוער כי שיווק המוצרים טעון את אישורה של החשבת הכללית.

- | | |
|----|--|
| 41 | כ-80% מהיצוא לטווח בינוני וארוך שאשרא מבטחת הם למדינות מתפתחות. המידע מתוך אתר אשרא www.ashra.gov.il - |
| 42 | כל אחת מחברות הביטוח הפרטיות מבטחת מאות לקוחות בעסקאות יצוא לטווח קצר, בעיקר במדינות המפותחות. |
| 43 | הנושא גם נכלל בתכנית העבודה של אשרא לשנת 2015. |

עוד עולה מהבדיקה כי בניגוד למקובל במדינות רבות בעולם, בישראל לא קיימים מוצרים ביטוחיים לסוגי עסקאות ייחודיים, כגון עסקאות BOT.⁴⁴

לדעת משרד מבקר המדינה, על אשרא ומשרד האוצר לפעול להפחתת חסמים הניצבים לפני יצואנים: לסיים את פיתוחם של ביטוחי ערבויות למכרזים ולשקול את פיתוחם של מוצרים ביטוחיים נוספים שיש להם צורך בשוק. זאת ועוד, על גופים אלו לפעול להתאמת השוק לצורכי היצואנים: למנוע חפיפות שאינן מועילות ליצואנים, ומנגד - להוסיף מוצרים ביטוחיים חסרים.

השתתפות בפרויקטים ובמכרזים בין-לאומיים

האו"ם

אגף הרכש של האו"ם רוכש מגוון עצום של מוצרים ושירותים - החל ממים מינרליים וכלה בנשק. היקף הרכישות ב-2013 היה כ-16 מיליארד דולר, מהם כ-45 מיליון דולר מכ-90 ספקים ישראלים שזכו במכרזים שונים של האו"ם.⁴⁵

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משלחת ישראל באו"ם⁴⁶ (להלן - המשלחת) פועלת בדרכים שונות להגדלת היקף הרכישות של האו"ם מיצואנים ישראלים. מכון היצוא משתף פעולה עם המשלחת לקיום סמינרים שתכליתם להציג יצואנים ישראלים לקציני הרכש של האו"ם. בסמינרים מקבלים היצואנים הסברים כיצד להירשם כספק רשום של האו"ם ולהתמודד במכרזים. בסמינר אחד אף נעשו פרזנטציות של היצואנים לפני נציגי האו"ם והתקיימו פגישות אישיות ביניהם כדי לבדוק היתכנות סגירת עסקאות. במועד סיום הביקורת נחתמו כמה חוזים, ובכוונתו של האו"ם גם לפרסם מכרזים להתקשרויות עם מומחים לייעוץ והכשרה.

המוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים

המוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים - קבוצת הבנק העולמי והבנק האירופי לשיקום ופיתוח (ה-EBRD) - מממנים ומלווים פרויקטים רבים בארצות מתפתחות ומפותחות ברחבי תבל. ביצוע פרויקטים אלו מצריך אספקת סחורות, מכונות, ציוד, שירותי ייעוץ, תכנון והנדסה בהיקפים נרחבים.⁴⁷ בשנים 2008-2014 היקף הרכישות של הבנק העולמי לבדו היה כ-82 מיליארד דולר,

44 עסקת BOT (Build, Operate, Transfer) היא שיטה של שותפות ציבורית-פרטית למימון פרויקט, שבה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לממן, לתכנן, לבנות ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה. בתום התקופה נמסר המתקן לגוף הציבורי. במשך תקופת הזיכיון הבעלות היא בידי הגוף הציבורי, אך הגוף הפרטי מקבל זכות לגבות תשלום ממשתמשי המתקן.

45 חלק מהספקים זכו בכמה מכרזים. כדי להיות ספק של האו"ם צריך להיות "ספק רשום" - לעבור תהליך רישום ארוך ומורכב באתר של האו"ם. במועד סיום הביקורת יש כ-850 ספקים ישראלים רשומים (מתוך כ-70,000 ספקים של האו"ם בסך הכול).

46 משלחת ישראל באו"ם היא למעשה שגרירות. בראש המשלחת עומד שגריר ישראל באו"ם וחברים בה שישה נציגים נוספים של משרד החוץ. תפקידה העיקרי של המשלחת הוא לייצג את האג'נדה של מדינת ישראל בכל נושא באו"ם. בין יתר פעילויותיה, המשלחת משתתפת בקידום היצוא הישראלי.

47 ענת לינדנבאום, "קידום חברות ישראליות במכרזים ובפרויקטים בינלאומיים", מכון מילקן (ינואר 2011, מחקר מס' 43).

מהם כ-187 מיליון דולר מספקים ישראלים שזכו ב-85 מכרזים שונים של הבנק⁴⁸. פעילותם של מוסדות אלו היא כר נרחב של הזדמנויות עסקיות, אך בשל מורכבותם של המוסדות נדרשת הבנה מעמיקה של המערכת, של שיטות העבודה ושל הדרכים ליצירת שיתופי פעולה.

לדברי מינהל סחר חוץ, שיעור ההחזקות של מדינת ישראל בהון המניות של כל אחד מהמוסדות הפיננסיים הוא מזערי - פחות מ-0.5%. זאת ועוד, בניגוד למדינות בסדר גודל דומה לישראל, כגון סינגפור, הולנד, שוודיה ודנמרק, עד סוף 2014 לא העבירה ישראל תרומות לבנק העולמי, לרבות תרומות המצופות ממנה⁴⁹. למדינה אין מערכות יחסים עם צוותי הבנק בשל אי-הרמת תרומות כאמור, אשר ממננות את הפעילויות שמובילים הצוותים.

מינהל סחר חוץ יזם פיתוח של כמה כלים לצורך הגדלת היקף הרכישות של מוסדות פיננסיים בין-לאומיים מיצואנים ישראלים: הנספחים המסחריים במדינות מתפתחות מקיימים קשרים עם ממשלות וגופי מימון לצורך יצירת פעילויות במדינות אלו לטובת היצואנים הישראלים; הנספחים המסחריים בווינגטון עומדת בקשר עם המטות של המוסדות הפיננסיים ועם יצואנים ספציפיים שמתאימים ומעוניינים לקבל חשיפה אצלם; עובד מטעם מינהל סחר חוץ הוצב בבנק לפיתוח אמריקה הלטינית ותפקידו לסייע למינהל להבין את פעילות הבנק ולהציף הזדמנויות ליצואנים ישראלים; המינהל הקים ב-2014 קרן ייעודית בבנק העולמי בהיקף של חצי מיליון דולר לתחום התקשורת והתכנה, ובנה עם הבנק תכנית ייעודית לניצול כספי הקרן. נוסף על כך המכון משתף פעולה עם הנספחים המסחריים בווינגטון להפצת מידע ליצואנים ישראלים על מכרזים לפרויקטים שעומדים להתפרסם ובארגון משלחות עסקיות.

הן מערך הנספחים ומערך כלי הסיוע והן מכון היצוא פועלים, בין יתר תפקידיהם, להגביר את החשיפה של השוק הישראלי לפרויקטים ומכרזים של המוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים באמצעות קיום כנסים בארץ להעלאת המודעות של היצואנים למכרזים והבאת גורמים מהמוסדות הפיננסיים שיסבירו את דרך העבודה ואת הפוטנציאל הגלום במכרזים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יחידות משרד הכלכלה והמכון אינם מעודכנים כנדרש זה על פעילותו של זה, אינם חולקים די מידע זה עם זה ואינם עובדים בצורה מתואמת כפי שניתן היה לצפות.

בפברואר 2013 הצביע הצוות הייעודי לקידום היצוא⁵⁰ בראשות מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה על כך שלרשות היצואן עומדים גופים רבים המציעים מגוון כלי סיוע עבורו, אך לא תמיד יש תיאום ביניהם ולעתים אף יש חפיפה בפעילותם. הצוות המליץ ליצור מנגנוני תיאום בין הגופים והכלים הקיימים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד סיום הביקורת עדיין לא הוקמו מנגנוני תיאום מספקים.

בתשובת המכון הוא בירך את משרד מבקר המדינה על המלצתו, וזאת לאור הפוטנציאל הגלום בטיוב הקשר עם המוסדות הבין-לאומיים ובהגדלת נתח האספקה של יצואנים ישראלים.

מכרזים של מדינות זרות

קיימים חסמים משמעותיים המקשים על יצואנים ישראלים לזכות במכרזים שמפרסמות מדינות זרות, ובהם הבדלים מהותיים בין התקנה הישראלית לתקנה זרה, הליכי רכש ומכרזים שאינם

48 המידע ממנהל סחר חוץ.

49 הציפייה לתרומה היא בהתאם לחלק היחסי של המדינה בהון המניות של המוסד או הבנק.

50 משרד התמ"ת, אסטרטגיה לעידוד הייצוא הישראלי - סיכום הדיונים של החטיבה הבינלאומית (19.2.13).

ברורים ליצואנים, היעדר מערכת קשרים עם חברות משנה העשויה לסייע ליצואנים לגשת למכרזים תוך שיתוף פעולה עמן, וכן פערי שפה ותרבות⁵¹.

משרד הכלכלה ומכון היצוא פועלים להגדלת היקף הרכישות מחברות ישראליות במכרזים של מדינות זרות וכן בשילובן של חברות כקבלניות משנה. כך, כאמור, קרן הסיוע לפרויקטים ומכרזים בין-לאומיים במשרד הכלכלה משתתפת במימון סקרי היתכנות ובמימון הגשת הצעות למכרזים; כאשר מתפרסם מכרז במדינה זרה, הנספח הכלכלי באותה מדינה מנסה לסייע ליצואן החפץ לגשת למכרז בהתמודדות עם חסמים; המכון מפעיל זה שנים שירות שבו הוא שולח פרסומים על מכרזים של מדינות זרות ליצואנים המנויים על שירות זה, לפי תחומי עניין ורלוונטיות; המכון שולח פרסומים על מכרזים במדינות באפריקה ללא עלות ליצואנים המעוניינים בכך; המכון מספק מחקרי שוק ליצואנים כדי שיהיה להם מידע מדויק יותר לגבי כדאיות הגשת הצעה למכרז זה או אחר; המכון מפעיל מאגר יועצים המייעצים ליצואנים כיצד להגיש הצעות מכרזים⁵²; המכון פתח ב-2011 תכנית עבור יוצאים המייצאים לאפריקה שתכליתה איתור נציגים מקומיים ביבשת - אנשים בעלי ניסיון וקשרים שיכולים לסייע ליצואנים. לאחר קבלת עדכון על זוכים ישראלים במכרזים, המכון מעדכן את הנספח המסחרי באותו מקום ומבקש ממנו שיסייע ליצואן לאתר קבלני משנה.

לדברי משרד הכלכלה והמכון, אין מודעות מספקת בקרב יצואנים לקיומם של מכרזים בין-לאומיים ולהיקפם העצום. זאת ועוד, ליצואנים חסרים הכנה וייעוץ בהגשת הצעות למכרזים בין-לאומיים וכן ליווי עסקי בצעדיהם הראשונים בשוק היעד. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות העבודה המשותפת ורבת השנים, אין נהלים כתובים למישק העבודה בנושא זה בין המכון למשרד הכלכלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היקף הרכישות העצום של האו"ם, של המוסדות הפיננסיים ושל מדינות זרות טומן בחובו פוטנציאל עסקי רב ליצואנים ישראלים, אם כזוכים במכרזים ואם כקבלני משנה. על משרד הכלכלה והמכון לסייע בהפחתת חסמים המונעים מיצואנים להציע הצעות למכרזים בין-לאומיים: להעלות את מודעותם של היצואנים למכרזים ואת חשיפתם אליהם ולפעול לגיבוש תכניות להכנת יצואנים להתמודדות עם מכרזים ולייעוץ ליצואנים השוקלים אם לגשת למכרזים אלה. כמו כן על משרד הכלכלה והמכון להגדיר את חלוקת התפקידים ביניהם, ליצור מנגנון תיאום בין פעילויותיהם ולקבוע נוהלי עבודה למישק העבודה ביניהם.

משרד הכלכלה קיבל בתשובתו את הערת משרד מבקר המדינה לגבי הגברת התיאום עם מכון היצוא, אך ציין כי לדעתו אין צורך בנוהל ספציפי לפעילות זו.

התאחדות התעשיינים ציינה בתשובתה כי יש צורך להשתמש בכלים שיווקיים כדי להעלות את המודעות של היצואנים לאפשרות להשתתף במכרזים של ארגונים שמדינת ישראל חברה בהם, ויש לדאוג לליווי אישי של היצואנים בבואם להתמודד במכרזים. לצורך כך יש להקצות משאבים מתאימים.

51 ראו הערה 52.

52 כיצד להציג דברים, מה להדגיש ומה להצניע.

הריכוזיות ביצוא

המשק הישראלי מאופיין בריכוזיות הולכת וגדלה גם ביצוא. ב-2013 כ-500 חברות בלבד ייצאו בהיקף של יותר מ-10 מיליון דולר לשנה והן חלשו על כ-85% מהיצוא במשק. 14 חברות מתוך ה-500 חלשו לבדן על כ-35% מהיצוא. חלק מחברות אלו נמכרו, או שהיו בתהליכי מכירה, לגופים זרים.⁵³

בפברואר 2013 הציב הצוות הייעודי לקידום היצוא יעד של הכפלת מספר החברות המייצאות בהיקף של יותר מ-10 מיליון דולר בשנה (להלן - יצואנים המייצאים בהיקף משמעותי) מכ-500 חברות לכ-1,000 חברות, בכל קבוצות הגודל (קטנות, בינוניות וגדולות), תוך מתן עדיפות לחברות בבעלות ישראלית.

בתכנית "כסף חכם" של משרד הכלכלה (ראו לעיל) קיים מסלול ייעודי (מתוך שלושה) שתכליתו השגת גידול של ממש בהיקף המכירות של יצואניות גדולות מאוד (שסך היצוא השנתי שלהן הוא בין 10 ל-50 מיליון דולר), להבדיל מהשגת גידול במספרן. עד מועד סיום הביקורת, בפברואר 2015, הסתיימו שני מקצים (מתוך ארבעה) של התכנית; למסלול הייעודי ליצואניות גדולות מאוד ניגשו שתי חברות בלבד בשני המקצים גם יחד. פרט לכך, עד מועד סיום הביקורת לא נבנו תכניות שתכליתן להגשים את היעד של הכפלת מספר החברות המייצאות בהיקף משמעותי.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הוא פתח בהליכים למשא ומתן להסכמי סחר חופשי עם כמה מדינות, התחיל במשא ומתן להסכם סחר חופשי עם פנמה ועומד לשדרג את הסכם הסחר עם קנדה. עוד ציין המשרד כי תכנית "סין והודו" של משרד הכלכלה נועדה לסייע לחברות בעלות מחזור מכירות בהיקף של 15-200 מיליון ש"ח, שחלקן אף מייצאות בהיקף של למעלה מעשרה מיליון דולר. מאז השקת התכנית באוקטובר 2013 השתתפו בה 29 חברות המייצאות בהיקף של למעלה מעשרה מיליון דולר. עוד הוסיף המשרד כי בתכנית "מאגרי תשתית" של משרד הכלכלה, המעודדת מאגדים של חברות קטנות וחברות המייצאות בהיקף משמעותי, השתתפה מאז השקתה בנובמבר 2014 ועד מועד סיום הביקורת חברה אחת המייצאת בהיקף של למעלה מעשרה מיליון דולר בהיקף משמעותי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי המסלול הייעודי בתכנית "כסף חכם" אינו מסייע בהגשמת היעד של הכפלת מספר היצואנים המייצאים בהיקף משמעותי, מה גם שכנראה אין לו ביקוש. שאר התכניות שהושקו אינן מצליחות להגיע ליעד של הכפלת מספר היצואנים המייצאים בהיקף משמעותי. על משרד הכלכלה להידרש לסוגיית הגשמת יעד זה.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי אמנם מספר החברות שהגישו בקשות למסלול הייעודי של תכנית "כסף חכם" הוא מצומצם, אך מאחר שהתכנית חדשה מוקדם להסיק מסקנות לגבי יעילות הסיוע של מסלול זה.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי מאחר שהיעד שהוצב הוא הכפלת מספר החברות המייצאות בהיקף משמעותי מכ-500 חברות לכ-1,000 חברות, ומאחר שלמסלול הייעודי ליצואניות גדולות מאוד ניגשו שתי חברות בלבד, אפשר לקבוע כי המסלול הייעודי בתכנית "כסף חכם" אינו מסייע בהגשמת היעד.

53 משרד התמ"ת, אסטרטגיה לעידוד הייצוא הישראלי - סיכום הדיונים של החטיבה הבינלאומית (19.2.13).

יצואנים קטנים ויצואנים מתחילים

משרד הכלכלה ומכון היצוא מגדירים "יצואן קטן" כיצואן המייצא בהיקף שבין חצי מיליון ל-2 מיליון דולר בשנה, ו"יצואן מתחיל" כיצואן המייצא עד חצי מיליון דולר בשנה. לדברי המכון, במועד סיום הביקורת מרבית היצואנים הם יצואנים קטנים ומתחילים.

1. במועד סיום הביקורת מכון היצוא שימש כתובת חשובה ליצואנים קטנים וליצואנים מתחילים. היצואנים פונים בעיקר למנהלי הענפים הרלוונטיים להם וכן למרכז יצואנים מתחילים וקטנים במכון (להלן - המרכז). המרכז הוקם ב-1995, ומספק ייעוץ ראשוני והכוונה של כלי הסיוע ליצואנים. הוא מונה שני עובדים בלבד, ותקציבו לשנת 2014 היה כחצי מיליון ש"ח (לשם השוואה, תקציב המכון כולו באותה שנה היה כ-80 מיליון ש"ח). ב-2014 קיים המרכז מפגשים אישיים עם כ-90 יצואנים והפנה יצואנים למנהלי ענפים או לקבלת שירותים אחרים במכון. לדברי מכון היצוא, המרכז מפורסם בצורה מוערית. עוד עולה כי ב-2014 גובשו כמה כלי סיוע ליצואנים מתחילים וקטנים על פי ענפי היצוא.
2. המכון בונה כ-35 ביתנים ישראלים בשנה בתערוכות בין-לאומיות בחו"ל. לתערוכות הללו חשיבות רבה משום שהן בסיס למכירות התחלתיות של היצואנים וכן חושפות אותם למגמות האחרונות באותו שוק. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בעבר יצואנים יכולים היו לבקש סבסוד להשתתפותם בתערוכות. הסבסוד היה אחיד לכל היצואנים (ללא קשר לגודלם), וניתן היה לקבלו פר תערוכה. החל בינואר 2014 ניתן סבסוד להשתתפותם של יצואנים קטנים ובינוניים בתערוכות על פי אמות מידה כגון עלות התערוכה, פוטנציאל ענפי, סוג התערוכה⁵⁴ ונסיבות מיוחדות⁵⁵. כך, ב-2014 סובסדה השתתפותם של כ-400 יצואנים קטנים.
3. המכון מארגן מפעם לפעם משלחות עסקיות ליעדים שונים בחו"ל. משלחות אלו הן משלחות ממלכתיות⁵⁶ או ענפיות⁵⁷, והיצואנים המשתתפים בהן נפגשים עם חברות מקומיות גדולות ועם גורמי ממשל מקומיים בכירים. חשיבותן העסקית של משלחות אלו ליצואנים גדולה, ועלות ההשתתפות בהן גבוהה למדי. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לעתים המכון מסבסד חלק קטן מעלויות הפעילות המשותפת בארץ היעד ובכך מוזיל את עלות השתתפותם של יצואנים קטנים שביקשו זאת. ואולם, עד מועד סיום הביקורת אין נוהל סדור לסבסוד כאמור.
4. יש כמה כלי סיוע שאינם ייעודיים ליצואנים קטנים ומתחילים, אך מסייעים גם להם: מערך הנספחים, מרכז הסיוע ליצואנים במכון התקנים, קרן הסיוע לפרויקטים ומכרזים בין-לאומיים ותכנית "מאגדי תשתית" במשרד הכלכלה (ראו לעיל).
5. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה מפתחת כמה כלי סיוע שיסייעו גם ליצואנים קטנים, וכי מינהל סחר חוץ והמכון מפתחים תכנית להפיכת תעשיית היצואן באמצעות מתן מענק. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים גיבושם של כלים אלו.

54	תערוכה חדשה, תערוכה במדינות ספציפיות ותערוכות דגל.
55	נוהל סבסוד תערוכות של המכון, ינואר 2014.
56	משלחות הנלוות לשר מסוים או לנשיא המדינה.
57	משלחות בתחום מסוים, למשל משלחת בתחום המים.

יש חשיבות גדולה לסיוע ליצואנים קטנים וליצואנים מתחילים, היות והם מהווים את מרבית היצואנים ופוטנציאל הגידול בהיקף היצוא שלהם הוא רב. על המכון לפרסם בצורה נרחבת את מרכז יצואנים מתחילים וקטנים ולהסדיר בנוהל את סבסוד חלק מעלות הפעילות המשותפת במשלחות לטובת יצואנים קטנים. בד בבד, על משרד הכלכלה לזרז את פיתוחם של כלי הסיוע החדשים ליצואנים קטנים ומתחילים, וכן להקצות, בשיתוף המכון, את המשאבים המתאימים - כוח אדם ותקציב - כך שישקפו את החשיבות שגופים אלו מייחסים ליצואנים אלו.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הוא פועל רבות לסיוע לקהילת היצואנים, בעיקר באמצעות מערך הנספחים. גם חלק מתכניות מערך הסיוע מאפשרות ליצואנים הקטנים לקבל תמיכה באמצעותן. משרד הכלכלה הוסיף כי הוא מכיר בצורך לגבש תכנית סדורה לאותם יצואנים והסכים עם הערת המבקר לגבי תקציבו הזעום של מרכז יצואנים מתחילים וקטנים במכון. הוא ציין עוד כי הוא אף התייחס לנושא כשנדרש לתקציב המוצע של המכון לשנת 2015.

המכון ציין בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת המבקר להגדיל את חשיפת המרכז ואת מכלול השירותים שהמכון מספק ליצואנים הקטנים.

יצואנים במגזר המיעוטים

לפי נתוני המכון, במועד סיום הביקורת יש כמה עשרות בודדות של יצואנים ממגזר המיעוטים. לטענת הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי), מספר היצואנים בפועל גבוה הרבה יותר. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בסוף 2014 הוקמה לשכת מסחר ייעודית למגזר המיעוטים, אך היא מתקשה לתפקד כראוי בשל בעיות תקציביות. הועלה כי הרשות לפיתוח כלכלי שואבת את המידע על צורכי יצואנים מהמגזר מכנסים מגזריים שהיא מקיימת מפעם לפעם ומהמכון.

המכון ציין בתשובתו כי הרשות לפיתוח כלכלי והמכון עובדים כיום על קמפיין תקשורתי שתכליתו להגיע לעוד יצואנים רלוונטיים במגזר.

הרשות לפיתוח כלכלי ציינה בתשובתה כי היא והמכון פועלים ללא לאות לייעול התכניות והכלים המוצעים ליצואנים. לאחרונה החליטו שני הגופים לצאת בקמפיין לקידום היצוא במטרה להגיע לקהלים חדשים. המכון והרשות פועלים ברוח המלצת מבקר המדינה בדבר הצורך ביצירת כלים חדשים המותאמים לעסקים מהמגזר כדי למצות את הפוטנציאל הטמון במגזר. באשר לפעילות לשכת המסחר הייעודית, מדובר ביזמה פרטית של אנשי עסקים מהמגזר שפעלו להקמתה. לממשלה אין קשר אפוא להקמת הלשכה ולתחומי פעילותה ואחריותה.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הוא גיבש עם הרשות לפיתוח כלכלי מסלול ייעודי בתכנית "כסף חכם" לחברות ממגזר המיעוטים, אשר תנאיו קלים ונוחים יותר מאשר תנאי המסלולים הרגילים. כך, למשל, אין צורך בסף יצוא מזערי והיקף הסיוע הניתן עומד על 75% מההוצאות המוכרות (לעומת סיוע של 50% מההוצאות המוכרות במסלולים הרגילים). למסלול זה ניתן פרסום רב בעיתונות בשפה הערבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר נתונים ברורים ומהימנים על מספר היצואנים במגזר המיעוטים והיעדרה של לשכת מסחר מגזרית פעילה שיודעת מה הם צורכי היצואנים מקשים על מקבלי ההחלטות להתאים עבור יצואנים מהמגזר את כלי הסיוע הנדרשים והמתאימים להם. על אף הסיוע כאמור, על משרד הכלכלה, מכון היצוא והרשות לפיתוח כלכלי לבצע בחינה מעמיקה של היקף היצואנים מהמגזר, לאפיין את הצרכים הייחודיים להם, ככל שישנם, להתאים להם כלי סיוע ולקבוע יעדים ומדדים לבחינת יעילותם של כלים אלו על מנת למצות את הפוטנציאל הטמון במגזר.

סיכום

היצוא הוא הקטר המניע את המשק הישראלי. גופים שונים, ובראשם משרד הכלכלה ומכון היצוא, פיתחו כלי סיוע ליצואנים. ואולם, חלק מכלי הסיוע אינם מפורסמים דיים, ולחלקם אין יעדים ומדדים.

לפני היצואנים ניצבים כמה חסמים המקשים עליהם לייצא, כגון קשיים בהשתתפות במכרזים בין-לאומיים ומחסור בביטוחים מפני סיכונים סחר חוץ. סוגיות נוספות שטרם באו לידי פתרון מלא הן הריכוזיות הגדולה ביצוא וסיוע מצומצם למגזר היצואנים הקטנים והמתחילים.

על משרד הכלכלה, מכון היצוא, מכון התקנים ואשרא לשלב ידיים, לחלוק מידע ולעבוד בתיאום זה עם זה כדי לתת ערכת כלים טובה יותר לציבור היצואנים וכדי להפחית את חסמי היצוא ולפתור סוגיות שטרם טופלו בצורה משביעת רצון.

