טיוטת תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ)(תיקון מס'...), התשע"ח-2018

טיוטת תקנות חובת המכרזים התשע"ח 2018

|  |
| --- |
| בתוקף סמכותה לפי סעיף 3א(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992[[1]](#footnote-1) (להלן - החוק), ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, הממשלה מתקינה תקנות אלה: |
| תיקון הגדרות | 1. | בתקנה 1 לתקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995[[2]](#footnote-2) (להלן - התקנות העיקריות) - |
|  |  | (1) | בהגדרה "טובין מתוצרת הארץ", במקום האמור בה יבוא: "טובין שיוצרו, שגודלו או שהופקו, לפי העניין, בישראל או באזור, בידי יצרן, מגדל או מפיק שהוא אזרח ישראל או תושב קבע בישראל, או תאגיד הרשום בישראל, ובלבד שהטובין הם אחד מאלה – |
|  |  |  |  | (1) טובין שהם חומר גלם שהוצא מהקרקע או מימי חופין, שנולד, שניצוד או שנלכד בישראל או שהם פסולת למיחזור, כהגדרתה בחוק איסוף ופינוי פסולת למיחזור, התשנ"ג-1993[[3]](#footnote-3), שהיא תוצאה של שימוש, צריכה או פעולת ייצור שהתבצעה בישראל או גרוטות רכב, כהגדרתן בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984[[4]](#footnote-4), שהן תוצאה של שימוש, צריכה או פעולת ייצור שהתבצעה בישראל;  |
|  |  |  |  | (2) טובין שיוצרו במלואם מחומר גלם, אחד או יותר, כאמור בפסקה (1); |
|  |  |  |  | (3) טובין שבייצורם או שבהפקתם, שימש חומר גלם, אחד או יותר, שמקורו מחוץ לישראל, וסיווג חומרי הגלם האמורים בתעריף המכס שונה בפרט מסיווג הטובין כאמור; |
|  |  |  |  |  (4) טובין שבייצורם או שבהפקתם, שימש חומר גלם, אחד או יותר, שמקורו מחוץ לישראל, וסיווג הפרט בתעריף המכס של חומר הגלם שונה בפרט המשנה מסיווג הטובין כאמור, ובלבד שמחיר חומר הגלם שמקורו מחוץ לישראל, לא יעלה על 50% ממחיר ההצעה;";  |
|  |  | (2) | ההגדרה "ייצור" - תימחק; |
|  |  | (3) | בהגדרה "מחיר הצעה", במקום האמור בה יבוא: "המחיר המוצע במכרז, לרבות מסים, היטלים, אגרות, הוצאות ביטוח והובלה." ואחריה יבוא: |
|  |  |  | ""מחיר חומרי גלם שמקורם מחוץ לישראל" - עלויות חומרי הגלם, הובלה, החלקים, שירותי הייעוץ, התכנון, כוח האדם והמימון, ששימשו בייצור הטובין או בהפקתם ושמקורם מחוץ לישראל;"; |
|  |  | (5)  | ההגדרה "מחיר מרכיב ישראלי" - תימחק; |
|  |  | (6) | אחרי ההגדרה "מחיר חומרי גלם שמקורם מחוץ לישראל", יבוא: |
|  |  |  | ""סוכן מכס" – כהגדרתו בחוק סוכני המכס, התשכ"ה- 1964[[5]](#footnote-5);"; |
|  |  | (8)  | אחרי ההגדרה "עבודה" יבוא: |
|  |  |  | ""פרט" - 4 הספרות הראשונות של פרט בתעריף המכס; |
|  |  |  | "פרט משנה" - 6 הספרות הראשונות של פרט בתעריף המכס;  |
|  |  |  | "פרט מכס" –הספרות המופיעות בתעריף המכס לגבי כל סוג טובין;";  |
|  |  | (12) | ההגדרה "שינוי מהותי כפול" – תימחק; |
|  |  | (13)  | אחרי ההגדרה "שיתוף פעולה עסקי", יבוא: |
|  |  |  | ""תעריף המכס" - צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז –2017[[6]](#footnote-6), כפי תוקפו מעת לעת." |
| תיקון תקנה 3 | 2. | בתקנה 3 לתקנות העיקריות -  |
|  |  | (1) | בתקנת משנה (ג), במקום האמור בה יבוא: |
|  |  |  | "במסמכי המכרז יידרש מציע, כתנאי לקבלת ההעדפה, לצרף להצעה אישור מאת סוכן מכס בדבר השינוי בסיווג חומרי הגלם שמקורם מחוץ לישראל מסיווג הטובין וכן לצרף להצעה אישור מאת רואה חשבון בדבר שיעור חומרי גלם שמקורם מחוץ לישראל במחיר ההצעה, לפי העניין"; |
|  |  | (2) | אחרי תקנה משנה (ה) יבוא:  |
|  |  |  | "(ה1) קיבלה הצעה של טובין מתוצרת הארץ או הצעה של טובין מאזור עוטף עזה, תוצאה משוקללת זהה לזו של הצעת ספק החוץ או גבוהה ממנה, תיערך ההתקשרות עם מציע ההצעה של טובין מתוצרת הארץ או הצעה של טובין מאזור עוטף עזה כאמור."; |
|  |  | (3) | בתקנת משנה (ו), במקום האמור בה יבוא: |
|  |  |  | "על אף האמור בתקנת משנה (ה1), קיבלה הצעה של טובין מתוצרת הארץ או הצעה של טובין מאזור עוטף עזה, תוצאה משוקללת זהה לזו של הצעת ספק החוץ או גבוהה ממנה, ושווי ההתקשרות לפי ההצעה עולה על 100 מיליון שקלים חדשים, יציע המזמין למציע ההצעה כאמור להתקשר עמו במחיר שבו תקבל הצעתו תוצאה משוקללת זהה לזו של ספק החוץ."  |
| תיקון תקנה 3א | 3. | בתקנה 3א(א) לתקנות העיקריות -  |
|  |  |  | (1) אחרי ההגדרה "טקסטיל" יבוא:  |
|  |  |  | ""ייצור" – הפקה של טובין או שינוי מהותי (substantial transformation) בהם, שכתוצאה ממנו התקבלו טובין חדשים או שונים, ולעניין טובין מאזור עוטף עזה לרבות שינוי מהותי כפול;"; |
|  |  |  | (2) אחרי ההגדרה "ייצור" יבוא: |
|  |  |  | ""מחיר מרכיב ישראלי" – מחיר ההצעה, בשער המפעל של המציע, ולעניין טובין מאזור עוטף עזה לרבות רכיב שעבר שינוי מהותי כפול; בניכוי עלויות חומרי הגלם, החלקים, שירותי הייעוץ, התכנון, כוח האדם והמימון, ששימשו בייצור הטובין ושמקורם מחוץ לישראל;"; |
|  |  |  | (3) אחרי ההגדרה "מצב חירום" יבוא: |
|  |  |  | ""שינוי מהותי כפול" – (Double Substantial Transformation): תהליך שבו מוצר עבר שינוי מהותי בישראל באופן שנוצר מוצר ביניים מובחן ועצמאי, המשמש חומר גלם לייצור מוצר אחר;". |
| הוספת תקנה 3ב | 4. | אחרי תקנה 3א לתקנות העיקריות יבוא:"3ב. מבלי לגרוע מסמכויותיו על פי כל דין, רשאי החשב הכללי לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לעניין ביצועם של החוק ותקנות אלה, לרבות הוראות לעניין מתן ההעדפה בהתאם לתקנות אלה." |
| תיקון תקנה 18 | 5. | בתקנה 18 לתקנות העיקריות, במקום "4(א), 5(ב)" יבוא "3(ו) ו-4(א)". |
| תחילה והוראת שעה | 6. | (1) תחילתן של תקנות אלה 90 ימים מיום פרסומן (להלן- יום התחילה), והן יעמדו בתוקפן שנתיים מיום התחילה.  |
|  |  | (2) תקנות אלה יחולו על מכרזים שפורסמו אחרי יום התחילה. |

דברי הסבר

**כללי**

בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992[[7]](#footnote-7) (להלן – **החוק**), הממשלה רשאית לקבוע, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, תקנות בעניין העדפת תוצרת הארץ. בהתאם לכך הותקנו תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995[[8]](#footnote-8) (להלן - **התקנות**), המסדירות את התנאים שבהם טובין יוכרו כ"טובין מתוצרת הארץ" ויזכו להעדפה. תכלית התקנות היא להגן על תוצרת ישראלית על ידי מתן יתרון למציע תוצרת ישראלית אל מול מציע אחר בעת התמודדותם במכרז לרכש טובין. תכלית זו מהווה חריג לעקרון השוויון העומד בבסיס החוק. ראוי לציין כי התקנות כפופות להוראת סעיף 5א(ב) לחוק, הקובעת כי התקנות יחולו ככל שאינן סותרות התחייבות של המדינה באמנה בינלאומית.

יישום התקנות נתקל לעתים בקשיים, בין היתר, בשל עמימות המונח "שינוי מהותי (substantial transformation)". המונח האמור נתון לפרשנות של ועדות המכרזים השונות ויוצר גם חוסר ודאות אצל מציעים. כמו כן, ההכרעה אם טובין עונה להגדרה של "טובין מתוצרת הארץ" רגישה לתנודות במחיר חומרי הגלם מחוץ לישראל, שגם הוא יוצר אי אחידות וחוסר ודאות. כתוצאה מכך, מוצר עלול להיחשב לסירוגין כ"טובין מתוצרת הארץ" וכ"טובין מיובאים", אף שלא חל שינוי בתהליך הייצור שבוצע בישראל. יוער כי הצעת תיקון התקנות אינה מבטלת לחלוטין את התלות במחיר חומר הגלם הזר, אלא מצמצמת אותה.

התיקון המוצע, המבקש לקבוע כללים חדשים לעניין הגדרת "טובין מתוצרת הארץ", מתבסס בעיקרו על עבודת צוות עבודה מקצועי לבחינת סוגיית כללי מקור למוצר ישראלי, אשר מונה על ידי מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה ביום 12 בנובמבר 2014, ובו נציגים מטעם משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל הרכש הממשלתי שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר ומינהל מכס ומע"מ שברשות המסים (להלן **- הצוות**).

הצוות בחן שיטות שונות הקיימות בהסכמי סחר בין ישראל ובין מדינות זרות לקביעת ארץ מקור הטובין, ובחן את התאמתן למתן העדפה לטובין מתוצרת הארץ. התיקון המוצע מתבסס בעיקרו על שיטת סיווג הטובין על פי תעריף המכס, וזאת על מנת לצמצם את עמימות ההגדרה הקיימת כיום. השיטה המוצעת הינה שיטה יותר מדויקת ומבוססת על שיטה הנהוגה כיום בעולם לצורך קביעת מקור הסחורה בסחר הבינלאומי. בעוד השיטה הקיימת מבוססת על כלל עמום של "שינוי מהותי" כתנאי להגדרת ייצור טובין מתוצרת הארץ, השיטה החדשה מתבססת על סיווג טובין בהתאם לתעריף המכס ובחינה של שינוי סיווג פרט המכס הנובע מפעולות ייצור שבוצעו בארץ.

**לסעיף 1, תיקון תקנה 1**: מוצע לקבוע בתקנות מספר חלופות להגדרת טובין מתוצרת הארץ:

**חלופה ראשונה** - טובין שהושג בשלמותו בארץ. לדוגמא: חומר גלם שהוצא מהקרקע בארץ או פסולת שנוצרה בעקבות שימוש בארץ.

**חלופה שניה** - טובין שבייצורו השתמשו אך ורק בחומר גלם כאמור בחלופה הראשונה.

**חלופה שלישית** - טובין שבייצורו השתמשו בחומרי גלם שמקורם מחוץ לישראל ובלבד שכלל חומרי הגלם שמקורם מחוץ לישראל שינו את סיווגם ברמת הפרט. כלומר התבצע שינוי סיווג ברמה של 4 ספרות בהתאם לתעריף המכס. מטרת סעיף זה היא לבחון את השינוי שבוצע בפריט דרך סיווגו. כך לדוגמא, עץ גולמי המיובא לישראל מסווג לפי פרט מכס מסוים, ועובר בארץ פעולות ייצור על מנת להפוך לשולחן כתיבה, המסווג לפי פרט מכס אחר. השוני בסיווג המכס בין עץ גולמי לשולחן הוא ברמה של 4 ספרות ועל כן מספיק לצורך עמידה בתנאי זה.

**חלופה רביעית** - טובין שבייצורו השתמשו בחומרי גלם שמקורם מחוץ לישראל ובלבד שהתקיימו שני התנאים הבאים:

1. כלל חומרי הגלם שמקורם מחוץ לישראל שינו את סיווגם ברמת פרט המשנה. כלומר התבצע שינוי סיווג ברמה של 6 ספרות בהתאם לספר סיווג הטובין.
2. שיעור מרכיב חומרי הגלם שמקורם מחוץ לישראל לא עלה על 50% ממחיר ההצעה של הפריט.

החלופה הרביעית נועדה לכלול בהגדרת טובין מתוצרת הארץ גם טובין שבהם בוצע הליך ייצור או הפקה בישראל, כך שכתוצאה ממנו התקבל שינוי בספרות פרט המכס שהינו פחות משמעותי מהמתואר בחלופה השלישית. לאור העובדה כי השינוי בספרות פרט המכס הינו קטן יותר, נדרש תנאי נוסף שלפיו שיעור עלות חומרי הגלם הזרים לא עולה על 50% ממחיר הטובין בהצעה.

מוצע כי ההגדרה "ייצור" תימחק. בנוסח התקנות כיום מוגדר "ייצור" כדלקמן: "הפקה של טובין או שינוי מהותי (substantial transformation) בהם, שכתוצאה ממנו התקבלו טובין חדשים או שונים, ולעניין טובין מאזור עוטף עזה לרבות שינוי מהותי כפול" לאור השינוי שחל בהגדרת "טובין מתוצרת הארץ" המונח "ייצור" אינו כולל בהגדרתו "שינוי מהותי" או "שינוי מהותי כפול". כמו כן, קיים שוני בין פעולת "ייצור" ובין פעולת "הפקה", וכל פעולה מתייחסת לתעשייה שונה, כך למשל "הפקה" מתייחסת לתעשיית הגז (הפקת גז). לאור שוני זה מתייחס התיקון המוצע הן לפעולת "ייצור" והן לפעולת "הפקה".

בנוסף, מוצע לשנות את ההגדרה "מחיר ההצעה". המונח "מחיר ההצעה" יחודד כך שיובהר כי המדובר "במחיר המוצע במכרז, לרבות מיסים, היטלים, אגרות, הוצאות ביטוח והובלה".

כמו כן, מוצע להוסיף הגדרה של "מחיר חומרי גלם שמקורם מחוץ לישראל". המונח "מחיר חומרי הגלם שמקורם מחוץ לישראל" יוגדר כעלויות חומרי הגלם, החלקים, שירותי הייעוץ, התכנון, כוח האדם והמימון, ששימשו בייצור הטובין או בהפקתם ושמקורם מחוץ לישראל.

עוד מוצע כי ההגדרה "מחיר מרכיב ישראלי" תימחק, וזאת לאור שינוי הגדרת "טובין מתוצרת הארץ".

מוצע להוסיף הגדרה של "סוכן מכס", וזאת לאור התיקון המוצע בתקנה 3(ג) לתקנות.

מוצע להוסיף הגדרה של "פרט", "פרט משנה", ו"פרט מכס", וזאת לאור התיקון המוצע בהגדרת "טובין מתוצרת הארץ" בתקנה 1 לתקנות.

מוצע למחוק את הגדרה של "שינוי מהותי כפול". המונח "שינוי מהותי כפול" נוסף לתקנות לאור החלטת הממשלה מס' 2017 מיום 1 בספטמבר 2014 כהוראת שעה אשר תחזק את התעשייה באזור עוטף עזה. התיקון המוצע כעת עתיד ליתן מענה לכלל התעשייה הישראלית ובכללה התעשייה הישראלית באזור עוטף עזה כך שאין עוד צורך במונח זה.

מוצע להוסיף הגדרה של "תעריף המכס" לאור התיקון המוצע בהגדרת "טובין מתוצרת הארץ" בתקנה 1 לתקנות.

**לסעיף 2, תיקון תקנה 3**: מוצע לתקן את תקנה 3(ג) לתקנות, וזאת כפועל יוצא מהשינוי המוצע בהגדרת "טובין מתוצרת הארץ", כך שהאישור הנדרש כתנאי לקבלת העדפה יהא אישור מסוכן מכס וכן אישור מאת רואה חשבון, לפי העניין. סוכני מכס הינם מוסמכים על ידי אגף מכס ומע"מ ברשות המסים. לפיכך הם בעלי מומחיות וידע מקצועי התואמים את השיטה המוצעת ומהווים גורם המתאים לבחינת הגדרת "טובין מתוצרת הארץ" על פי השיטה המוצעת בתיקון זה וניפוק אישור בהתאם. זאת ועוד, במקרים בהם תתעורר מחלוקת לעניין סיווג טובין כ"טובין מתוצרת הארץ" תפנה ועדת המכרזים לאגף מכס ומע"מ ברשות המיסים לקבלת חוות דעת שתסייע לוועדה.

מוצע לתקן את תקנה 3(ו) לתקנות כך שהמנגנון הקיים בתקנות 3(ו), 3(ז) ו-3(ח) לתקנות יחול רק על הצעות מחיר של טובין מתוצרת הארץ או טובין מאזור עוטף עזה ששווי ההתקשרות לפי ההצעה עולה על 100 מיליון שקלים חדשים. הצעה זו תיתן העדפה למציע טובין מתוצרת הארץ או טובין מאזור עוטף עזה מצד אחד, אך יחד עם זאת, היות ומדובר על מכרזים ששווי ההתקשרות בהם הוא גבוה, יידרש הזוכה להשוות את הצעתו המשוקללת לזו של ספק החוץ בהתאם לאמור בתקנות.

כמו כן, מוצע להוסיף סעיף קטן (ה1) אשר יסדיר את אופן בחירת ההצעה במכרזים בהיקף כספי נמוך מהסכום האמור לעיל, וזאת ללא מנגנון השוואת מחירים הקבוע בתקנות 3(ו), 3(ז) ו-3(ח) לתקנות. בהתאם לזאת, במכרזים בעלי היקף כספי נמוך מהסכום הנקוב בתקנה 3(ו) המוצעת, במקרה שקיבלה הצעה של טובין מתוצרת הארץ או הצעה של טובין מאזור עוטף עזה תוצאה משוקללת זהה לזו של הצעת ספק החוץ או גבוהה ממנה תיערך ההתקשרות עם מציע ההצעה של טובין מתוצרת הארץ או טובין מאזור עוטף עזה וללא מנגנון השוואת מחירים. מטרת התיקון האמור לעיל, הינה לצמצם את השימוש במנגנון השוואת המחירים רק למקרים בהם היקף ההתקשרות הוא גבוה והמדובר בחסכון משמעותי לממשלה.

**לסעיף 3, תיקון תקנה 3א**: ביום 15 ביולי 2015 תוקן סעיף 3א(א)(1) לחוק ונקבעה הוראת שעה חדשה לתקופה של 5 שנים אשר מבהירה, בין היתר, כי הממשלה רשאית לקבוע בתקנות, העדפה לתוצרת הארץ גם לעניין רכישת טקסטיל עבור מערכת הביטחון והמשרד לביטחון פנים. עוד נקבע כי עד להגשת תקנות לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת יראו את תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ) (הוראת שעה) התשע"א-2011 כאילו הותקנו כדין מכוח סעיף 3א(א)(1) לחוק, כנוסחו בסעיף 1 דאז. בתיקון זה לא מוצע לתקן את תקנה 3א לתקנות, יחד עם זאת לאור הצעת תיקון זו, שבה מוצע למחוק את הגדרת "ייצור" והגדרת "מחיר מרכיב ישראלי" מתקנה 1, יש להוסיף הגדרות אילו בתקנה זו.

**לסעיף 4:** מוצע להוסיף תקנה 3ב שבמסגרתה ייקבע כי בסמכות החשב הכללי לקבוע בתקנון כספים ומשק הוראות מינהל לעניין ביצוען של תקנות אלה, לרבות הוראות לעניין מתן ההעדפה בהתאם לתקנות אלה. על מנת למנוע אי בהירות, נדרש לאפשר לחשב הכללי לפרסם הנחיות מפורטות בנוגע למתן ההעדפה.

**לסעיף 5, תיקון תקנה 18**: בשים לב לתיקון המוצע לגבי תקנה 3(ו) לתקנות, שלפיו המנגנון הקיים בתקנה 3(ו), 3(ז) ו-3(ח) לתקנות יחול רק על הצעות מחיר של טובין מתוצרת הארץ או טובין מאזור עוטף עזה ששווי ההתקשרות לפי ההצעה עולה על 100 מיליון שקלים חדשים, מוצע להחיל את מנגנון ההצמדה הקיים כבר כיום בתקנות, גם על הסכום כאמור.

1. ס"ח התשנ"ב, עמ' 114. [↑](#footnote-ref-1)
2. ק"ת התשנ"ח, עמ' 562. [↑](#footnote-ref-2)
3. ס"ח התשנ"ג, עמ' 116. [↑](#footnote-ref-3)
4. ס"ח התשמ"ד, עמ' 142. [↑](#footnote-ref-4)
5. ס"ח התשכ"ח, עמ' 16. [↑](#footnote-ref-5)
6. ק"ח התשע"ז, עמ' 41. [↑](#footnote-ref-6)
7. ס"ח התשנ"ב, עמ' 114 [↑](#footnote-ref-7)
8. ק"ת התשנ"ה, עמ' 562 [↑](#footnote-ref-8)