



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## העדפת תוצרת הארץ ברכש ציבורי של מוצרי טקסטיל והלבשה - תיאור וניתוח

מוגש לוועדת הכספים

י"ח טבת תש"ע

4 בינואר, 2010

כתיבה: אילן ביטון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה הוכן לקראת דיון בוועדת הכספים ב-5 בינואר 2010 בנושא **משבר בתעשיות הטקסטיל המקומי והעדפת תוצרת הארץ**. המסמך מכיל תיאור וניתוח של ענף הטקסטיל בישראל, ממצאי "הועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית" (ועדת מקוב), סקירת ההיבטים השונים בתחום הרכש הציבורי והעדפת תוצרת מקומית על פני תוצרת מיובאת.<sup>1</sup>

## 1. ענף הטקסטיל וההלבשה<sup>2</sup>

ענף הטקסטיל וההלבשה בישראל נוסד בשנות ה-20 של המאה הקודמת עם הקמת מפעל "לודז'יה" ותפוקתו גדלה עד לשנות ה-80. במחצית שנות ה-80 החלו להשפיע על הענף שני שינויים בסביבה העסקית:

- **הסרת חסמי יבוא** הביאה לגידול ביבוא מוצרי טקסטיל ואופנה מחו"ל. כתוצאה מכך גדלה התחרות של יצרנים ישראלים (וגם של יצרני טקסטיל במדינות המפותחות) מול יצרנים מהמדינות המתפתחות (בעיקר סין והודו) והתמקדה במחירי המוצרים ובשכר נמוך לעובדים;
- **כניסת טכנולוגיות חדישות** ושימושי מחשב אשר חסכו כוח-אדם, הוזילו את עלויות הייצור, והביאו בהדרגה להתמקדות המפעלים בענף בפעילויות בעלות ערך מוסף גבוה יותר ובגידול התפוקה לעובד.
- כתוצאה משני שינויים אלו, מפעלי טקסטיל רבים נסגרו, מפעלים אחרים העבירו קווי ייצור למדינות בהן שכר העבודה נמוך יותר (דוגמת ירדן, מצרים וסין), וחלה ירידה הדרגתית במספר המועסקים בענף. במקביל, מפעלים אחרים התמקדו בנישות שוק תוך פיתוח יתרונות תחרותיים, חל גידול חד בתפוקה לעובד ובמשקל היצוא מסך פדיון הענף (ראו להלן).

צמצום ענף הטקסטיל בשנים האחרונות עורר בעבר ומעורר בהווה הדים רבים וגורם למצוקה חברתית, מכיוון שאחוז ניכר מהפעילות בענף מרוכזת באזורי פריפריה, שם חלופות התעסוקה מצומצמות. טבלה 1 להלן, מציגה את הירידה במספר המועסקים בענף משנת 1995 ועד לשנת 2008.

**טבלה 1 – מספר השכירים בענף הטקסטיל וההלבשה בשנים 1995 – 2008<sup>3</sup>**

שנה	סך ענף התעשייה	ענף הטקסטיל	משקל
1995	399.6	41.1	10.3%
2008	432.0	16.3	3.8%
<b>שינוי מצטבר</b>	<b>8%</b>	<b>-60%</b>	

מהנתונים בטבלה עולה כי מאז שנת 1995 ועד לשנת 2008 חלה ירידה בשיעור מצטבר של כ-60% במספר המועסקים בענף הטקסטיל וההלבשה, זאת בהשוואה לעלייה בשיעור של כ-8% במספר המועסקים בענף התעשייה כולו. המשמעות היא ירידה במשקל המועסקים בענף הטקסטיל וההלבשה מסך עובדי התעשייה מכ-10% בשנת 1995 לפחות מ-4% בשנת 2008.

בשנת 2008 פעלו בענף התעשייה כ-11,700 עסקים, מתוכם כ-840 עסקים בענף הטקסטיל וההלבשה (כ-7%), זאת בהשוואה לכ-18,000 עסקים בענף התעשייה ולכ-2,000 עסקים בענף הטקסטיל וההלבשה אשר פעלו בשנת 1995 (כ-11%). טבלה 2 מפרטת את פדיון ענף הטקסטיל, עלות העבודה והשכר לשעה בשנים שונות.

**טבלה 2 - פדיון ענף הטקסטיל וההלבשה בשנים 1995, 2007 ו-2008 (במחירים שוטפים)<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> מסמך זה מבוסס על מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ענף הטקסטיל וההלבשה וסכנת הסגירה של חברת "תפרון", אילן בייטון, דצמבר 2009.

<sup>2</sup> התאחדות התעשיינים בישראל, התפתחות ענף הטקסטיל והאופנה, באתר האינטרנט: [www.industry.org.il/?CategoryID=174](http://www.industry.org.il/?CategoryID=174); כניסה בתאריך: 7 בדצמבר 2009.

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 12.11 – מועסקים לפי ענף כלכלי, שנים שונות.



ענף הטקסטיל וההלבשה			סך ענף תעשייה			נתון
2008	2007	1995	2008	2007	1995	
8.1	9.2	9.2	359.3	336.3	143.2	פדיון (במיליארדי ש"ח)
1.4	1.5	1.8	52.7	50.7	24.8	עלות עבודה (במיליארדי ש"ח)
17.2%	16.2%	19.1%	14.7%	15.1%	17.4%	משקל עלות עבודה מהפדיון
45	43	19	69	67	32	שכר לשעה (בש"ח)

מהנתונים בטבלה עולה כי פדיון ענף התעשייה בשנת 2008 עמד על כ-359.3 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור של 6.8% לעומת שנת 2007. פדיון ענף הטקסטיל וההלבשה עמד בשנת 2008 על 8.1 מיליארד ש"ח, ירידה בשיעור של 11.6% לעומת שנת 2007. משקל פדיון ענף הטקסטיל וההלבשה מתוך סך פדיון התעשייה בשנת 2008 עמד על כ-2.3%, לעומת כ-6% בשנת 1995. משקל עלות העבודה בסך הפדיון בענף התעשייה עמד בשנת 2008 על כ-14.7%, לעומת משקל של 17.2% בענף הטקסטיל וההלבשה. יש לציין כי בענפים עתירי ידע, כגון ענף ציוד רפואי ומדעי, משקל עלות העבודה עומד על כ-26% - נתון המעיד על הערך המוסף הגבוה הקיים בענפי ההייטק. כמו כן, השכר לשעה בענף הטקסטיל עמד בשנת 2008 על 45 ש"ח לשעה, לעומת שכר ממוצע של 69 ש"ח לשעה בענף התעשייה כולו – השכר בענף הטקסטיל עומד בממוצע על כ-65% מהשכר בתעשייה.

כמו כן, פדיון ענף הטקסטיל וההלבשה בשנת 1995 במחירים שוטפים גבוה במקצת בהשוואה לפדיון הענף בשנת 2008, למרות עליה בשיעור מצטבר של 58.4% במדד המחירים לצרכן בתקופה זו. כאמור, מספר העובדים בשנת 1995 עמד על 41.1 אלף, כלומר תפוקה לעובד של כ-223.8 אלפי ש"ח, זאת לעומת תפוקה לעובד בסך 496.9 אלפי ש"ח בשנת 2008 – **גידול בשיעור ריאלי בתפוקה לעובד של כ-40%**. כמו כן, בתקופה זו עלה משקל היצוא מסך פדיון הענף – מ-33.8% בשנת 1995 ל-45% בשנת 2008.

ענף הטקסטיל וההלבשה נחלק למספר פעילויות, לרבות תפירה, ייצור חומרי גלם ופיתוח. בפעילות התפירה התחרות קשה מכולם, מכיוון שפעילות זו הינה עתירת עבודה והיכולת להתחרות בפעילות זו בשווקים בהם שכר עבודה נמוך במיוחד - כגון סין, הודו ומצרים - הינה נמוכה. לעומת זאת, לכלכלת ישראל יש יתרון יחסי בכוח עבודה משכיל ומיומן איתו ניתן להתחרות בתחום המו"פ והטכנולוגיה.

## 2. כלי מדיניות אפשריים

### 2.1 תגובת התעשייה המסורתית להתגברות התחרות

ישנם הטוענים כי מאחר והתחרות העולמית בתחום התפירה הינה קשה, יש להעביר פעילות זו לחו"ל ולהותיר בארץ את סוגי הפעילויות בהן קיים יתרון יחסי, לרבות פיתוח, עיצוב, שיווק והתמקדות במוצרי טקסטיל "חכמים". לדידם, צעד זה עשוי להגדיל באופן משמעותי את הפעילויות האחרות בתהליך. לפי גישה זו, צמיחת ענפי התעשייה המסורתית צריכה להתמקד בתחומים חדשים בהם ניתן לפתח יתרון תחרותי בזירה הגלובלית.

מנגד, ישנם הטוענים כי יש להגן על תעשיית הטקסטיל וההלבשה המקומית באמצעים שונים, לרבות העדפת תוצרת קומית ברכישות של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, הטלת או העלאת מכסי מגן על יבוא מוצרי טקסטיל והלבשה וסבסוד ישיר של תעסוקה המפעלי טקסטיל.

התעשייה המסורתית מנסה להתמודד עם התחרות הגוברת בשוקי היעד בכלל בכמה דרכים, לרבות:

**הפחתת הוצאות והתכווצות:** ירידה בכוח התחרות עשויה להוביל להפחתת הוצאות מקומיות, ובכלל זה פיטורי עובדים, בעיקר בתעשיות המסורתיות. לחלופין, מפעלים מסיטים ייצור מישראל למדינות שבהן עלות

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי, לוח 20.3 – מפעלים, משרות, פדיון, עלות עבודה ושכר לפי ענף כלכלי, שנים שונות.



העבודה נמוכה יותר. תופעה זו מתרחשת הן בתעשיות מסורתיות, כמו תעשיית הטקסטיל, והן בתעשיות עתירות ידע אשר מפנות עבודות תוכנה למיקור חוץ במדינות בהן עלות העבודה נמוכה יותר.

**העמקת התמחות בנישות שוק:** מפעלים קטנים ובינוניים רבים בישראל, למשל בתעשיית המתכת ובתעשיית הפלסטיקה והגומי, מתמקדים בנישות שוק שהתחרות בהן מועטה יחסית. מפעלים אלו עוסקים יותר בייצור של מוצרים בסדרות קטנות, שאינם דורשים כוח אדם רב, אך דורשים רמה סבירה של איכות. ואולם, ההתמקדות בנישות שוק קטנות יכולה לפגום ביכולת הצמיחה של המפעלים הללו לאורך זמן.

**צמיחה על בסיס חדשנות:** התמקדות במחקר ובפיתוח של תהליכי ייצור. אסטרטגיה זו מביאה להגנה מסויימת מפני התגברות התחרות בשוקי העולם באמצעות היתרונות היחסיים אשר החדשנות יוצרת.

## 2.2 המלצות ועדת מקוב

באוקטובר 2007 הגישה "הוועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית" בראשות ישראל מקוב את המלצותיה לשר התמ"ת (להלן ועדת מקוב).<sup>5</sup> אחת הסוגיות שנבחנו הייתה העצמת התעשייה המסורתית. ועדת מקוב הצביעה על התפתחותה של **כלכלה דו-קוטבית** בתעשייה בישראל: תעשייה עתירת ידע, המתאפיינת בתוצר גבוה לעובד ובהיקף השקעה גבוה במו"פ לצד תעשייה מסורתית, שבה תוצר נמוך לעובד (כמחצית התוצר לעובד בארצות-הברית בשנת 2003) והשקעה נמוכה במו"פ.

הוועדה מצאה כי הפיריון הנמוך של התעשייה המסורתית בישראל הוא פועל יוצא של השקעות מו"פ נמוכות, אולם הדבר אינו מחויב המציאות. לפי הוועדה, בתחרות בשוק הגלובלי על התעשייה הישראלית לפתח יתרונות תחרותיים באמצעות שכלול תהליכי הייצור ואיכות התוצר, אשר יפצו על כוח עבודה זול יותר במדינות אחרות. במלים אחרות, לפי ועדת מקוב יש צורך בהטמעת מאפייני היי-טק בתעשייה המסורתית, הן בתהליכי הייצור והן ביישום חדשנות טכנולוגית.

יש לציין כי אחת הדרכים להביא להגדלת התעסוקה ולשיפור ההון האנושי הינה הוצאה ממשלתית בשוק העבודה, כגון הכשרות מקצועיות. בשנת 2008 הייתה ההוצאה על עידוד תעסוקה בישראל 0.2% מהתוצר – לעומת 0.62% בממוצע במדינות המפותחות.<sup>6</sup> במדינות מפותחות קטנות ההוצאה על עידוד תעסוקה גבוהה אף יותר; לדוגמה, בהולנד היא 0.95% מהתוצר, בבלגיה – 1.0% מהתוצר, בשבדיה – 1.05% מהתוצר ובדנמרק – 1.53% מהתוצר, יותר מפי-שבעה משיעור ההוצאה בישראל.<sup>7</sup>

## 3. העדפת תוצרת מקומית ברכש הציבורי בעולם<sup>8</sup>

### 3.1 כללי

מתן העדפה ברכישה על ידי הסקטור הציבורי לתוצרת המקומית בתחום זה נהוגה כיום במדינות לא מעטות ובשיעורים שאינם זניחים. זאת, על אף עמדת קרן המטבע הבינלאומית (IMF) לפיה רכש על-ידי הסקטור הציבורי ינוהל על בסיס כלכלי, שוויוני, פומבי ומאוזן. הקמת ארגון הסחר הבינלאומי (WTO)<sup>9</sup> והצטרפות מדינות רבות לארגון הקשו על ממשלות ביצירת העדפה של מוצרים מקומיים על מוצרי יבוא.

<sup>5</sup> דין וחשבון הוועדה לבחינת אמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית ("ועדת מקוב"), אוקטובר 2007.

<sup>6</sup> בנק ישראל, דוח שנתי 2008, פרק ה' – שוק העבודה, 19 באפריל 2009.

<sup>7</sup> The Social Situation in the European Union 2005-2006, Part 2-11 – Labor Market Policy Expenditure.

<sup>8</sup> דוד בועז, ייזום ויעוץ עסקי בע"מ, בחינת השלכותיה הכלכליות של העדפת תוצרת הארץ ברכש הציבורי בישראל, מוגש להתאחדות התעשיינים בישראל, אפריל 2008.

<sup>9</sup> World Trade Organization – ארגון הסחר העולמי נוסד בשנת 1995, כולל 151 מדינות ועוסק בהסדרת הסחר בין מדינות.



במחצית שנות ה-90 נחתם **הסכם הרכש הציבורי (GPA)**<sup>10</sup> במסגרת ה-WTO. כיום שותפות בהסכם 40 מדינות, לרבות ארה"ב, יפן, 27 מדינות האיחוד האירופי, קוריאה, סינגפור והונג-קונג. סין נמצאת בתהליך הצטרפות להסכם, מהלך העשוי להגביר את התחרות העולמית בתחום הרכש הציבורי. ההסכם מסדיר את המחויבויות של כל המדינות החברות בו בעת ביצוע מכרזי רכש ממשלתיים וציבוריים. ההסכם מחייב טיפול במכרזים באופן שקוף, אי אפליה בגישה למכרז וכן התחייבויותיה הספציפיות של כל מדינה.

במדינות מתפתחות רבות קיימת העדפה של התוצרת המקומית בשתי דרכים עיקריות, הטלת חובת רכש גומלין על כל רכש ממשלתי ומתן מקדם העדפה במחיר לתוצרת המקומית. להלן סקירה קצרה של העדפת תוצרת מקומית במדינות המפותחות.

### 3.2. האיחוד האירופי

על מדינות האיחוד חל הסכם ה-GPA האוסר על העדפת הסחורות של הספקים המקומיים במדינות האיחוד על-פני סחורות ממדינות אחרות. בפועל נראה שיש לעיתים העדפה לא מוצהרת כזו. סך הרכש הציבורי במדינות האיחוד האירופאי מסתכם בכ-2.1 טריליון דולר, המהווים כ-16% מהתוצר המקומי הגולמי באיחוד. לפי מחקרים שנעשו בנדון, החברות המשתתפות במכרזי הרכש הציבוריים באיחוד נחלקות כלהלן – 67% חברות מקומיות, 30% חברות אירופיות מחוץ למדינה ורק 3% חברות זרות מחוץ לאיחוד. כמו כן, שיעור ההצלחה של חברות זרות במכרזים אלו נמוך מזה של חברות מקומיות.

נתונים אלו יכולים להעיד על העדפה מבנית של חברות מקומיות ברכש ציבורי, למרות ההסכמים הבין-לאומיים, התקנות והחוקים שנועדו לעודד שיוויון בהשתתפות ברכש ציבורי. בשל ההעדפה המבנית לחברות מקומיות המהווה חסם הכניסה לשוק הרכש הציבורי באירופה, הלך וקטן במהלך השנים מספר החברות הזרות שהשתתפו במכרזים אלו (השתתפות הכרוכה בעלויות רבות).

### 3.3. ארצות הברית

היקף הרכש הציבורי בארה"ב בשנת 2005 נאמד בכ-1.6 טריליון דולר שהיוו כ-13% מהתמ"ג. מתוכם, 381 מיליארד דולר הינו רכש ישיר של משרדי הממשלה. מתוך הרכש הממשלתי, מהווה היבוא כ-34 מיליארד דולר – 9% בלבד. בהנחה שגופים ציבוריים שאינם משרדי ממשלה (כגון ממשל מקומי, רשויות מקומיות וכדומה) רוכשים עוד פחות מיבוא, הרי אחוז כלל הרכש הציבורי מיבוא אף נמוך יותר.

כאמור, ארצות הברית חתומה על הסכם ה-GPA. הסכם זה גובר על חוק ה-BAA (Buy American Act) שנחקק בשנת 1933, בו יושמו מנגנוני העדפה לספקים המקומיים, כגון מקדם העדפה במחיר התוצרת במכרז על פני הספקים הזרים. בארה"ב נקבעו תקנות לשריון נתח בסך הרכש הציבורי של המגזרים הבאים - עסקים קטנים (23% מסך הרכש הציבורי), עסקים בבעלות בני מיעוטים (5%), עסקים בבעלות נשים (5%) ועסקים בבעלות נכי מלחמה (5%).

כמו כן, בנספח להסכם ה-GPA, עליו חתומה ארה"ב, הוחרגו **אזורים וענפים בעלי חשיבות לאומית** והותנה כי ההסכם לא ימנע את יישום העדפת העסקים הקטנים (set aside for small business). המשמעות היא שהממשל הפדראלי יכול להפנות שיעור ניכר מהרכש הציבורי לעסקים הקטנים מבלי לחרוג מהסכם ה-GPA.

## 4. העדפת תוצרת מקומית ברכש הציבורי בישראל

<sup>10</sup> Government Procurement Agreement – הסכם וולונטארי במסגרת ה-WTO המסדיר את הרכש הציבורי-אזרחי. משרד התמ"ת, מינהל סחר חוץ, באתר האינטרנט: [www.moital.gov.il/NR/exeres/C613C008-6450-44D7-8E7F-2014927E2EA5.htm](http://www.moital.gov.il/NR/exeres/C613C008-6450-44D7-8E7F-2014927E2EA5.htm), כניסה בתאריך: 3 בינואר 2010.



#### 4.1. המצב כיום

הרכש הציבורי מורכב מרכש ממשלתי ישיר המבוצע על-ידי משרדי הממשלה ומרכש ציבורי הכולל גופים המתוקצבים על-ידי המדינה או בבעלותה, לרבות חברות ממשלתיות, קופות-חולים ומוסדות אקדמאיים. ישראל חתמה בעשורים האחרונים על הסכמים בין-לאומיים לסחר חופשי המחייבים הימנעות מהעדפת תוצרת מקומית ומאפליית התוצרת המיובאת. לצד הסכמים אלה הותקנו תקנות לקביעת כללים לעריכת מכרזים לרכש ציבורי ובהן תקנות המקנות עדיפות ליצרן המקומי על פני היבוא הזר, ברכיב המחר.

הרכישות של הגופים הציבוריים בישראל כפופות הן להסכמי אזורי הסחר הבינלאומיים עליהם חתומה ישראל והן לתקנות שהותקנו בישראל. ההסכם המהותי ביותר לרכש הציבורי בישראל הינו כאמור ה-GPA שתחולתו משנת 1996. רוב הסכמי אזורי הסחר החופשי של ישראל מאמצים אף הם ברובם את קוד ה-GPA וחלקם מרחיבים את תחולתו ואת רפי המינימום למכרזים הכפופים להסכם.

פעילות הרכש הציבורי כפופה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הכולל בתוכו את תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ, התשנ"ה-1995). התקנות קובעות כי בכל מכרז הכפוף לחוק המכרזים, תינתן העדפה לספק מישראל באמצעות מתן "מקדם העדפה" של 15% במחיר המוצע על-פני הספק הזר או מקדם העדפה של 10% במידה והגוף הרוכש הינו חברה ממשלתית המייצאת לפחות 30% מתוצרתה. תקנות חובת שיתוף פעולה עסקי, קובעות כי במכרז רכש ציבורי בסך העולה על 25 מיליוני ש"ח, יהיה חייב הספק הזר לבצע רכש גומלין בישראל בשיעור של 20% מערך המכרז (ירידה הדרגתית מ-35% בשנת 1996). הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי (רשפ"ת) במשרד התמ"ת מופקדת על יישום ההתחייבויות לרכש גומלין.

היקף הרכש הציבורי בישראל נאמד על-ידי הכלכלן דוד בועז בכ-90 מיליארד ש"ח. מתוך זה, היקף הרכש הממשלתי האזרחי הישיר בישראל נאמד בכ-25 מיליארד ש"ח.<sup>11</sup> לפי נתוני הכלכלן דוד בועז, המבוססים על היקפי ההתחייבויות לרכש גומלין, הרכש הציבורי אזרחי מיבוא מסתכם במוצע בכ-8.4 מיליארד ש"ח, והרכש הביטחוני (נטו) מיבוא מסתכם בכ-12 מיליארד ש"ח – סך הרכש מיבוא מסתכם בכ-20.4 מיליארד ש"ח, המהווים כ-23% מסך הרכש הציבורי הישיר.

#### 4.2. רכש ממשלתי של מוצרי טקסטיל והלבשה

לפי נתוני מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר, הרכש השנתי הממוצע של משרד הביטחון, צה"ל והמשרד לביטחון פנים של מוצרי טקסטיל והלבשה מסתכם בכ-203 מיליון ש"ח. מתוך זה, הרכש מספקים זרים עומד על כ-39.5 מיליוני ש"ח או כ-20%, כמפורט בטבלה 3 להלן.

טבלה 3 – רכש מוצרי טקסטיל והלבשה ממשלתי בשנה<sup>12</sup>

משרד	רכישות מקומיות	רכישות מיבוא	סך-הכול	נתח יבוא
משרד הביטחון	158.0	30.0	188.0	16.0%
המשטרה	0.0	9.0	9.0	100.0%
שירות בתי הסוהר	6.6	0.5	6.5	7.7%
<b>סך הכול</b>	<b>164.0</b>	<b>39.5</b>	<b>203.5</b>	<b>19.4%</b>

מהטבלה שלעיל עולה כי כ-20% מרכישות מוצרי טקסטיל והלבשה של משרד הביטחון, צה"ל והמשרד לביטחון פנים הינם מיבוא, כאשר רכש משטרת ישראל בסך של 9 מיליוני ש"ח כולו מיבוא. מנתוני החשב הכללי במשרד האוצר עולה כי פער המחירים בין הצעות המחיר של מוצרי היבוא לבין מחירי היצרנים

<sup>11</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פטורים מוצעים בתקנות חובת המכרזים, ניתוח כלכלי, עמי צדיק, אוקטובר 2008.

<sup>12</sup> רו"ח ליאור אגאי, מנהל מינהל הרכש הממשלתי, משרד האוצר, מכתב לוועדת החוקה, 7 ביולי 2008.



המקומיים עומד על עשרות אחוזים ולעיתים אף מגיע למאות אחוזים. אי לכך, העדפת תוצרת מקומית במכרזים אלו תביא להגדלת ההוצאה התקציבית באופן ישיר, וכמו כן עשויה להביא לייקור מחירי התוצרת המקומית, בהיעדר לחץ תחרותי מיבוא.

### 4.3. דרכי פעולה אפשריות

בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 נקבע כי "תקנות לפי חוק זה יחולו ככל שאינן סותרות התחייבות של המדינה באמנה בינלאומית" סעיף 5א(ב). כמו כן, בתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993 נקבע כי "תקנות אלה יחולו ככל שאינן סותרות התחייבות של המדינה באמנה בינלאומית" (סעיף 44).

לאור האמור לעיל, קיימות כמה דרכים ליצור תעודף של התעשייה המקומית ברכש ציבורי על-פני היבוא, תוך עמידה בהסכמי הסחר הבינלאומיים והבין לאומיים עליהם חתומה מדינת ישראל, כלהלן:

**יצירת מקדם העדפה דיפרנציאלי** - חלק מהרכש הממשלתי נעשה ממדינות שאינן חתומות על הסכם ה-GPA, ניתן להגדיל את מקדם ההעדפה של התוצרת המקומית ביחס ליבוא ממדינות שאינן חתומות על ההסכם, בהשוואה למדינות החתומות על ההסכם;

**הרחבת תחולת מקדם ההעדפה** – הכללת גופים נוספים בסקטור הציבורי המבצעים רכש, לרבות גופים שעיקר תקציבם הוא מהמדינה כגון חברות ממשלתיות, קופות חולים, בתי חולים ואוניברסיטאות בכללי ההעדפה המפורטים בחוק חובת המכרזים.

**תעודף עסקים קטנים** - רוב רובם של המפעלים בענף הטקסטיל בישראל הינם עסקים קטנים, וניתן להחריגם מהסכמי הסחר, כפי שנוהגות מדינות אחרות כמו ארה"ב.

**תעודף עסקים בפריפריה או בבעלות מיעוטים** - ניתן לבחון שיפור בהסכמי הסחר הבינלאומיים של ישראל, כך שתהיה העדפה של אזורי פריפריה ושל עסקים בעלות מיעוטים באוכלוסייה. בארה"ב לדוגמה קיימת העדפה (בנוסף לעסקים קטנים) גם לעסקים בבעלות מיעוטים, נשים, נכי מלחמה ועסקים הממוקמים באזורי עדיפות או משתייכים לענפים מסוימים.

**בקרה על השתתפות חברות ישראליות במכרזים ציבוריים בחו"ל** – אחד היתרונות בהצטרפות ישראל להסכם ה-GAP הינו פתיחת מכרזים ציבוריים בהיקפי ענק במדינות המפותחות בפני חברות ישראליות. אולם, לא ברור עד כמה אכן חברות ישראליות מנצלות יתרון זה, בעיקר ברכש הציבורי של מדינות האיחוד האירופאי המסתכם כאמור בכ-2.1 טריליון דולר. יש לוודא שאכן יתרון זה בא לידי ביטוי מירבי, לדוגמה באמצעות בקרה שוטפת של הרשפי"ת.

