

GOLDFARB
GROSS
SELIGMAN

העדפת תוצרת הארץ



העדפת תוצרת הארץ ואמנת ה-GPA

ישראל מקנה בנסיבות מסוימות העדפה לתוצרת הארץ.
מטרה – הגנה על תוצרת הארץ, עידוד תעשייה מקומית, קידום יצירת מקומות עבודה – צמיחת המשק הישראלי.
הסכם הרכש ממשלתי (Government Procurement Agreement – GPA) הוא הסכם רב-צדדי במסגרתו המבטיח תנאי תחרות פתוחים, הוגנים ושקופים ברכש ממשלתי.

הסכם ה-GPA

- ההסכם כולל 48 מדינות חברות (האיחוד האירופי (27), ארה"ב, יפן, קנדה, בריטניה)
- מטרתו: פתיחה הדדית של שוק הרכש הממשלתי לתחרות; קידום הייצוא הישראלי,
- ישראל חתמה על ההסכם בשנת 1994 והוא נכנס לתוקף 1996 ומחויבת לעקרונותיו. ההסכם שודרג ונכנס לתוקף ב-2014.
- חל על משרדי ממשלה, מספר רשויות מקומיות, מספר חברות ממשלתיות מעל לסף כספי מסויים;
- לא חל על רכש ביטחוני וצבאי, חל רק על רכש אזרחי.

העיקרון המרכזי:

- עקרון אי-ההפליה בין ספקים מקומיים לבינלאומיים
- מתן הזדמנות שווה במכרזים ממשלתיים לכל המציעים



המסגרת החוקית



- סעיף 3א(א) לחוק חובת המכרזים: מאפשר לממשלה לקבוע העדפה של תוצרת הארץ

הוראות בדבר העדפות מסוימות

3א. (א) הממשלה רשאית לקבוע בתקנות, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, הוראות בעניינים הבאים:

(1) **העדפה של תוצרת הארץ**, ובכלל זה תוצרת אזור כמשמעותו בתקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ח-1967 (בחוק זה – **אזור**) ורכישת **טקסטיל** בעבור מערכת הביטחון והמשרד לביטחון הפנים, והכל אם יוצרה בידי אזרח ישראלי או תושב קבע בישראל, או בידי תאגיד הרשום בישראל;

- תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995



- תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת מאזורי עדיפות לאומית), התשנ"ח-1998



גופים המחויבים בתקנות העדפת תוצרת הארץ

תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995

"המזמין" – המדינה ותאגיד ממשלתי המתקשרים לפי תקנות אלה למעט חברה אשר בהתאם לסעיף 63א לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, לא חלה לגביה ההוראה המסמיכה של סעיף 4(א) לחוק האמור, וחברה-בת של חברה כאמור;

(הוראת שעה) תשפ"ג-2023

על פי התקנות, "המזמין" מוגדר כך:

• המדינה

• תאגיד ממשלתי המתקשר לפי תקנות אלה

חריגים - מי לא כלול:

1. חברות ממשלתיות שהוחרגו

2. חברות בנות של חברות שהוחרגו

3. בנק ישראל - בהתקשרויות שעניינן הנפקת מטבע [סעיף 17]

4. יבוא של מערכת הביטחון הממומן בבספי סיוע של מדינת חוץ [סעיף 14]

אפשרות למתן פטור:

פרק ד': תחולה

סייג לתחולה על חברות ממשלתיות

13. הממשלה רשאית לפטור מתחולת תקנות אלה, כולן או חלקן, חברה ממשלתית או חברה-בת-ממשלתית. ועדת השרים להפרטה, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, רשאית לפטור חברה כאמור מתחולת תקנות אלה, כולן או חלקן, מטעמים שבהפרטה.





הוראות שעה – העדפת תוצרת הארץ

תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה-1995

הוראת שעה – העדפת תוצרת הארץ ואזור עוטף עזה (2023)

תוקף: מ-1.9.2023 עד 1.11.2028

מטרת ההוראה: חיזוק הייצור והתעשייה באזור עוטף עזה, עידוד מפעלים לייצר ולהישאר באזור, תמיכה בפיתוח הכלכלי של האזור

חשיבות: תמיכה בחוסן הכלכלי של אזור דרום, שמירה על רציפות תפקודית של מפעלים באזור, יצירת תמריץ כלכלי להמשך פעילות תעשייתית באזור

פרק ב': העדפת תוצרת הארץ

שיעור ההעדפה (הוראת שעה) תשפ"ג-2023

3. (א) המזמין יכלול במסמכי מכרז, ובמכרז פומבי – גם במודעה בעתונות, תנאי שלפיו תינתן העדפה בהתאם לתקנות משנה (ד) עד (ח) – במסגרת אמת המידה של המחיר – להצעות לרכישת טובין מתוצרת הארץ שמחירים אינו עולה על מחיר הצעות לרכישת טובין מיובאים בתוספת של 15% (להלן – הצעה של טובין מתוצרת הארץ) ולהצעות לרכישת טובין מאזור עוטף עזה שמחירים אינו עולה על מחיר הצעות לרכישת טובין מיובאים בתוספת של 20% (להלן – הצעה של טובין מאזור עוטף עזה); לא כלל המכרז אמות מידה אחרות זולת המחיר, יחולו תקנות משנה (ד) עד (ח), בשינויים המחויבים.

(ב) בהתקשרויות של חברות ממשלתיות או יחידות סמך ממשלתיות, אשר מיצאות 30% לפחות מתוצרתן, יהיה שיעור ההעדפה כאמור – 10%.

(הוראת שעה) תשפ"ג-2023

"טובין מאזור עוטף עזה" – טובין מתוצרת הארץ שיוצרו באזור עוטף עזה, לרבות טובין שעברו שינוי מהותי כפול באזור עוטף עזה;

(הוראת שעה) תשפ"ג-2023

"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;

מה התחדש?

- העדפה מוגדלת לטובין מאזור עוטף עזה - תוספת של 20% (לעומת 15% לתוצרת הארץ)
- הגדרה מדויקת של "אזור עוטף עזה" ו"אזור שדרות רבתי"
- הכרה בשינוי מהותי כפול (Double Substantial Transformation) שעבר המוצר
- חובת הצהרה על מקור הטובין ואישור רואה חשבון על שיעור המרכיב הישראלי



הוראות שעה – העדפת תוצרת הארץ

תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת מאזורי עדיפות לאומית), התשנ"ח-1998
הוראת שעה – העדפת תוצרת ביטחונית מאזורי קו העימות (2024)

תוקף: הוראת שעה לשנתיים

מטרת ההוראה: תמיכה במפעלים שנפגעו מהמצב הביטחוני

חשיבות: הגברת תפוקת המפעלים המייצרים עבור משרד הביטחון, התמודדות עם האתגר בגיוס עובדים באזורי קו העימות

"טובין מאזור קו העימות" – אחד מאלה:

(הוראת שעה)
תשפ"ה-2024

(1) טובין מתוצרת הארץ המיוצרים באזור קו העימות, בידי מציע אשר 30% לפחות מעובדיו מתגוררים, דרך קבע, באזור קו העימות, ומרכיב העבודה בשל ייצור הטובין באזור קו העימות מהווה 40% לפחות ממחיר ההצעה;

(הוראת שעה)
תשפ"ה-2024

(2) טובין מתוצרת הארץ אשר מתקיימים בהם שני אלה:

(הוראת שעה)
תשפ"ה-2024

(א) הטובין יוצרו באזור קו העימות עד ליום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועקב הנסיבות הביטחוניות הועבר ייצורם באופן זמני, ובלבד שהמציע הצהיר כי מקום הייצור צפוי לשוב לאזור קו העימות;

(הוראת שעה)
תשפ"ה-2024

(ב) 30% לפחות מעובדי המציע מתגוררים, דרך קבע, באזור קו העימות, ומרכיב העבודה בשל ייצור הטובין באזור קו העימות או בנסיבות המנויות בפסקת משנה (א), מהווה 40% לפחות ממחיר ההצעה;

(הוראת שעה)
תשפ"ה-2024

מה התחדש?

- מפעלים שהעתיקו זמנית את קו הייצור ימשיכו לקבל העדפה במכרזים
- הפחתת דרישות העובדים המתגוררים בקו העימות מ-50% ל-30%
- תנאי: הצהרה על כוונה לחזור לייצור באזור קו העימות



היקף העדפה, תנאיה ומתי חלה?

- העדפה ניתנת בעת רכישת "טובין מתוצרת הארץ" – טובין שיוצרו בישראל או באזור או בידי יצרן שהוא אזרח ישראל או תושב קבע בישראל או תאגיד הרשום בישראל, ובלבד שמחיר המרכיב הישראלי בהם הוא לפחות 35% ממחיר ההצעה
 - **שיעור ההעדפה:** 15% במסגרת אמת המידה של המחיר
 - **משמעות ההעדפה:** בעיקרון, הצעה ישראלית תזכה גם אם מחירה גבוה עד 15% מהצעה מתחרה
 - **תנאי מקדמי:** על המציע להוכיח כי הטובין מיוצרים בארץ ישראל
 - ההעדפה מתייחסת ל**מחיר** ולא לרכיבי איכות אחרים במכרז
- מתי חלה?



- חלה על רכש **טובין** בלבד
- לא חלה על רכש שירותים
- במכרז המשלב טובין ושירותים - ההעדפה תחול על רכיב הטובין בלבד
- אין מינימום נדרש לשיעור רכיב הטובין מתוך המכרז הכולל

טובים, טובין

נכסי דְּבָרִים, מטלטליו, סחורות, כל נכס או רכוש הנָּתֵן לְהַעֲבִירָה מִמָּקוֹם לְמָקוֹם, כְּגוֹן רְהִיטִים, סְפָרִים, מְכַשִּׁירִים, בְּגָדִים, תְּכָשִׁיטִים וְכִיוּצָא בְּאֵלֶּה.

שירות

שְׂמוּשָׁה, עֲשִׂיַּת מַעֲשֶׂה, מְלוֹי תְּפִקִּיד מַעֲשִׂי.

דוגמה - מכרז ציוד תקשורת

בעת"מ (מינהליים י-ם) 74280-01-19 טלדור כבלים ומערכות בע"מ נ' משרד האוצר מינהל הרכש הממשלתי (נבו 11.08.2019)



- המכרז כלל רכישת ציוד תקשורת והתקנתו
- בית המשפט קבע: ההעדפה תחול על רכיב הטובין גם במכרז משולב
- אין דרישת מינימום לשיעור רכיב הטובין מסך המכרז
- חובה על עורך המכרז לאפשר הפרדה בתמחור בין רכיבי טובין ושירותים
- רק במקרים חריגים ניתן לוותר על ההפרדה בתמחור

סוגיה מיוחדת - תוכנה



- דוגמאות מעשיות: תוכנת מדף - נחשבת טובין
- תוכנת SaaS - נחשבת שירות
- תוכנה עם תחזוקה - תלוי במהות העיקרית

• האם תוכנה נחשבת "טובין" או "שירות"?

• יש לבחון כל מקרה לגופו

מבחנים לסיווג תוכנה:

א. אופי המוצר

• האם מדובר במוצר מוגמר?

• האם נדרשת תחזוקה שוטפת?

ב. זכויות במוצר

• האם מועברת בעלות?

• האם מדובר ברישיון שימוש בלבד?

אופן יישום ההעדפה במכרז



1. בחינת כל ההצעות על בסיס אמות המידה במכרז (בנוסף לעמידה בתנאי סף)
 2. חישוב ציון משוקלל ראשוני (מחיר ואיכות)
 3. חלוקת מרכיב המחיר בהצעות הישראליות ב-1.15
 4. דירוג מחדש של ההצעות
 5. אפשרות למו"מ עם המציע הישראלי להשוואת מחיר
- [תקנות חובת מכרזים (העדת תוצרת הארץ), תשנ"ה-1995, סעיף 3(ו)]
- המו"מ מתקיים רק לאחר השקלול הנוסף (כלומר אחרי החלת העדפה של 15%)
 - המו"מ מתקיים רק כאשר ההצעה הישראלית קיבלה ציון משוקלל זהה או גבוה יותר מהצעת ספק החוץ
 - לפי סעיף 3(ז): אם המציע הראשון לא הסכים להוריד את המחיר, ניתן לפנות לשני מציעים נוספים של טובין מתוצרת הארץ, ובלבד שהתוצאה המשוקללת של הצעותיהם אינה נמוכה מזו של הצעת ספק החוץ.

דוגמה מספרית

לאחר החלת העדפה:

מחיר משוקלל להצעה הישראלית:
956,520 ₪ (1,100,000/1.15)

חישוב הציון המשוקלל הסופי
אפשרות למו"מ על המחיר

נתונים למכרז לדוגמה:

מכרז לפי הצעת מחיר:

הצעה זרה: 1,000,000 ₪

הצעה ישראלית: 1,100,000 ₪

מכרז שבו יש איכות ומחיר:

משקל המחיר במכרז: 70%

משקל האיכות: 30%

המו"מ מתקיים רק לאחר השקלול הנוסף (כלומר אחרי החלת העדפה של 15%)
המו"מ מתקיים רק כאשר ההצעה הישראלית קיבלה ציון משוקלל זהה או גבוה יותר מהצעת ספק החוץ



המלצות למציעים

- לבחון היטב את מסמכי המכרז - האם כולל רכיבי טובין?
- לוודא שניתן להפריד בין רכיבי הטובין והשירותים בהצעת המחיר
- להכין תיעוד מתאים להוכחת היות הטובין מתוצרת הארץ
- לשקול מראש אפשרות למו"מ על המחיר



סיכום – עקרונות מפתח בהעדפת תוצרת הארץ

מטרות ההעדפה

- עידוד וחיזוק התעשייה המקומית
- שמירה על תחרותיות המשק הישראלי
- תמיכה בפיתוח אזורי ופריפריאלי

דגשים מעשיים

- הפרדה ברורה בין רכיבי טובין ושירותים בהצעת המחיר
- חשיבות התייעוד והאסמכתאות למקור הטובין
- אפשרות למו"מ על המחיר לאחר החלת ההעדפה

עקרונות יסוד

- שיעור העדפה של 15% במחיר (20% לאזור עוטף עזה)
- חל על טובין בלבד או על רכיב הטובין במכרז משולב
- חובת הוכחת ייצור מקומי ושיעור מרכיב ישראלי

מסגרת משפטית

- הבסיס החוקי: חוק חובת המכרזים והתקנות
- חריג מוסכם לעקרונות ה-GPA
- מערכת דינמית המתעדכנת בהתאם לצרכי השעה



מגמות עתידיות בהעדפת תוצרת הארץ

שילוב שיקולי איכות סביבה

- העדפת מוצרים בעלי תו תקן ירוק
- תמריצים למוצרים מקומיים חסכוניים באנרגיה
- שיקולי מחזור חיים של המוצר
- עידוד תעשייה מקומית בת-קיימא

התמודדות עם מוצרים היברידיים

- מוצרים המשלבים חומרה ותוכנה
- שירותים הכוללים אספקת ציוד
- מוצרים המשלבים רכיבים מקומיים ומיובאים
- פתרונות משולבים של מוצר ושירות (Product-Service Systems)

התאמה לעולם הדיגיטלי

- אתגר סיווג מוצרים דיגיטליים (תוכנה, אפליקציות, שירותי ענן)
- הגדרת "ייצור מקומי" בעידן של פיתוח גלובלי
- התאמת כללי ההעדפה למוצרים וירטואליים
- צורך בהתאמת הגדרת "מרכיב העבודה המקומי" למציאות הדיגיטלית



שאלות



תודה רבה!

GOLDFARB
GROSS
SELIGMAN

עו"ד טל דנון שנהב

tal.shenhav@goldfarb.com

הסקירה לעיל הינה בבחינת תמצית. המידע הכלול בה נמסר למטרות אינפורמטיביות בלבד ואין במידע כדי להוות ייעוץ משפטי. אין לתרגם, להעתיק, לשכפל, או לעשות שימוש בחלק כלשהו של הטקסט, אם באמצעים אלקטרוניים או מכאניים או בכל אמצעי אחר, הקיים היום, או שיהיה קיים בעתיד, לרבות צילום, הקלטה או שימוש בכל שיטת אחסון ואחזור מידע.

© 2024 גולדפרב גרוס זליגמן ושות', כל הזכויות שמורות.