

משרד הכלכלה

חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין

תקציר

רקע כללי

ליבוא השלכות משמעותיות על מחירי טובין וזמינותם, על חשיפת המשק הישראלי לתחרות ועל ההתייעלות של התעשייה המקומית. חסמי אסדרה (רגולציה) שונים כגון מכסים ומסי קנייה, מכסות יבוא, תקנים רשמיים, היטלים, חוקי הגנת הצרכן ותהליכי שחרור טובין מהמכס מגבילים את יבוא הטובין מטעמים שונים ובהם שמירה על בטיחות הציבור ובריאותו, שמירה על ביטחון המדינה, הגנה על הסביבה וכן הגנה על ענפי משק שונים. חסמים אלו נועדו לשמור על האיזון בין עקרונות התחרותיות והפחתת המחירים ובין עקרון השמירה על התעשייה המקומית. משנת 2011, בעקבות הדוח של הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, התקבלו כמה החלטות ממשלה שהובילו לשינויי חקיקה בתחומים הנוגעים ליבוא טובין לארץ. תכליתן של החלטות אלה הייתה הסרת חסמי אסדרה המגבילים את יבוא הטובין למדינה.

הוראות חקיקה שונות חלות על טובין המיובאים לישראל, ובתי המכס אוכפים את הדרישות הנובעות מהן. מרביתן של דרישות אלו כלולות בצו יבוא חופשי, התשע"ד-2014. בתוספות הראשונה והשנייה לצו מצוינות הרשויות שמהן נדרש לקבל רישיונות ואישורים לצורך יבוא טובין, ובהם אישור התאמת הטובין המיובאים לתקן הרשמי החל עליהם. לשר הכלכלה הסמכות להכריז על תקנים ישראליים, שהוכרו ככאלו על ידי אחת מוועדות התקינה של מכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים או המכון), כתקנים רשמיים. מכון התקנים הוא גוף סטטוטורי, שנוסף על פעילותו בתחום התקינה הוא בעל סמכויות בלעדיות בתחום בדיקת עמידתם של טובין מיובאים בתקן רשמי החל עליהם.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני 2013 - ינואר 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) את חסמי האסדרה המגבילים יבוא. במסגרת זו נבדקה המעורבות הממשלתית בתהליכי יבוא, ונבדקו הפעולות שנעשו לצמצום החסמים המאסדרים לשם הגברת התחרותיות והפחתת מחיר הטובין לצרכנים, תוך שמירה על בטיחות הציבור ובריאותו. הביקורת נערכה במשרד הכלכלה, במכון התקנים הישראלי, במשרד האוצר וברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים). בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) וברשות ההגבלים העסקיים.

הליקויים העיקריים

היעדר מדיניות ממשלתית אחידה בתחום היבוא

מדיניות משרדי הממשלה בכל הנוגע לפתיחת שוק יבוא הטובין לישראל אינה אחידה ואינה מתואמת. התעשיינים והיצואנים משתפים פעולה לייצוג עמדותיהם מול משרדי הממשלה ונבחרו הציבור בכנסת, וציבור הצרכנים נמצא בעמדת נחיתות בייצוג עמדותיהם. נמצא כי משרד הכלכלה לא פעל להבטחת ייצוג מאוזן של כלל המגזרים במשק בתהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות הנוגעות ליבוא טובין, ולא וידא כי בתהליכים אלה יישמר האיזון בין עקרונות התחרותיות והפחתת המחירים ובין עקרון השמירה על התעשייה המקומית.

כשלים בעדכון צו יבוא חופשי

נמצא כי מפעם לפעם קובעים משרדי ממשלה הוראות מאסדרות אשר מתנות יבוא טובין בהמצאת אישור או רישיון קודם יבוא הטובין, בלי שהפניה להוראות אלה, תופיע בצו יבוא חופשי כנדרש. זאת חרף פניות חוזרות ונשנות של נציגי משרד הכלכלה בעניין זה. כמו כן, לעתים קיימת אסדרה המגבילה את היבוא, אשר אינה עולה בקנה אחד עם אמנות או הסכמים בין לאומיים שעליהם חתומה ממשלת ישראל כנדרש, ויש לכך השלכות על יחסי החוץ של המדינה. במועד סיום הביקורת שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה בעניין זה היה מבוסס על רצון טוב בלבד. משרד הכלכלה ומשרד המשפטים חלוקים בנוגע לחובת משרדי ממשלה להיוועץ במשרד הכלכלה בכל הקשור להנחיות מינהליות שיש בהן כדי להשפיע על הסחר בטובין בין ישראל למדינות העולם.

ייצוג חסר של מגזרים במשק בוועדות התקינה

להרכב ועדות התקינה במכון התקנים השפעה מהותית על התקינה בישראל. שיעור נציגי התעשייה בקרב חברי ועדות התקינה המרכזיות גדול משיעור נציגיהם של הסוחרים ושל הצרכנים. מצב דברים זה עלול למנוע איזון בין האינטרסים השונים בעת קבלת תקינה, ויש בכך כדי להשפיע על הצרכנים ועל הסוחרים.

ליקויים בקבלת תקנים רשמיים ובבדיקות ההתאמה לתקן רשמי

1. כדי שיהיה אפשר לשחרר טובין מיובאים מהמכס ולשווקם בארץ, נדרשת בדיקה שתאשר את התאמתם לתקן הרשמי החל עליהם. הממונה על התקינה לא קבע נוהל עבודה לקבלת תקנים רשמיים או לביטולם, לפי קריטריונים קבועים, ברורים ושקופים, וממילא לא נקבע לוח זמנים לכך.
2. חוק התקנים, התשי"ג-1953, קובע שבעת אימוץ תקנים בין-לאומיים רשאי המכון לשנות תנאים בהם רק בנסיבות מיוחדות, כאשר יש הכרח לעשות כן בשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל. תקנים ייחודיים מחייבים בדיקה נוספת של הטובין בארץ, ועל כן קביעתם עלולה להשפיע על עלות הטובין. חרף ההצהרות של מכון התקנים ושל משרד הכלכלה, שלפיהן בסוף שנת 2013 מקורם של כ-60% מהתקנים בכלל ושל כ-90% מהתקנים הרשמיים היה בתקנים בין-לאומיים, נמצא כי רק כ-30% מכלל התקנים המאומצים אומצו ככתבם וכלשונם, והיתר אומצו בשינויים ותוספות לאומיים הייחודיים לישראל. יתרה מזאת, מבין התקנים הרשמיים המאומצים רק 5% אומצו ככתבם וכלשונם.
3. הסכמי ההכרה עם מעבדות בין-לאומיות נועדו לפשט את הליכי יבוא הטובין, למנוע בדיקות כפולות ולהוזיל את הבדיקות, שעלויותיהן מגולמות במחיר המוצר לצרכן. סמוך למועד סיום הביקורת חתם המכון על חמישה הסכמי הכרה הדדיים עם מעבדות בין-לאומיות. עם זאת, מאחר שבמרבית התקנים הרשמיים המאומצים נערכו התאמות ושינויים, המחייבים ביצוע בדיקות השלמה לפי החלטת מכון התקנים, עולה חשש כי המטרות האמורות לא יושגו וכי ההליכים המסורבלים לא יצומצמו.

אי-בדיקת מחירון המכון

אישורו האחרון של מחירון בדיקות היבוא המבוצעות על ידי מכון התקנים בידי משרד הכלכלה נעשה יותר מחמש שנים לפני מועד סיום הביקורת, ומאז לא השתנו תעריפי המכון. חרף העובדה שהמכון העביר את המחירון למשרד הכלכלה לאישור במהלך שנת 2012, ואף שהועלו טענות של לקוחות מכון התקנים בנוגע למחירים מופרזים שהוא גובה, טרם נבחן מחירון זה על ידי המשרד וטרם אושר על ידי שר הכלכלה. בכך נפגע הפיקוח של משרד הכלכלה על מחירי בדיקות היבוא במכון, הפועל כמונופול בתחום זה.

אי-פרסום דין וחשבון שנתי של המכון

אף על פי שהמכון הוא רשות ציבורית, הנדרשת לפרסום דין וחשבון שנתי בהתאם לחוק חופש המידע, הוא אינו מפרסם דוח כאמור, לרבות מידע על פעולות התקינה ועל בדיקות התאמה לתקן רשמי לטובין מיובאים.

תפקידיו השונים של מכון התקנים

מחד גיסא, המכון הוא גוף מונופוליסטי, הפועל כזרוע הארוכה של משרד הכלכלה בכל הנוגע לקבלת תקנים ולבדיקות ההתאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי. מאידך גיסא מתחרה המכון במעבדות הפרטיות בתחום בדיקות לטובין המיועדים ליצוא. על אף תפקידיו השונים של המכון בהיותו מונופול כאמור, הפיקוח והבקרה על עבודתו חסרים.

היעדר שקיפות בסיווג טובין

סיווג הטובין המאושר על ידי בתי המכס הוא הבסיס לקביעה אילו סעיפי החוק יחולו על הטובין ומשפיע על שיעור המכס החל עליהם. לא אחת מתגלעות מחלוקות בין בתי המכס ליבואנים בנוגע לסיווג הטובין. ליחידת הסיווג בהנהלת מינהל המכס אין מידע בנוגע למחלוקות אלו. מידע זה חיוני לשם יצירת אחידות בין בתי המכס, לשם מניעת מחלוקות חוזרות ונשנות ולשם קיום בקרה על עבודת המעריכים בבתי המכס. בעניין זה נמצא גם שאין בנמצא מאגר פתוח לציבור, ובו רשומות החלטות עקרוניות שהתקבלו בתחום סיווג הטובין.

חוסר יעילות בחלוקת מכסות היבוא בפטור ממכס או במכס מופחת

חלוקת מכסות היבוא ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת נעשית על ידי משרדי הכלכלה והחקלאות. חלוקת העבודה בין המשרדים אינה יעילה ויוצרת מנגנונים מקבילים ובירוקרטיה מיותרת. נוסף על כך הוראות מנכ"ל משרד הכלכלה לחלוקת המכסות אינן משקפות את עקרון התחרותיות.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד הכלכלה ומשרד האוצר לגבש מדיניות אחידה ומתואמת בכל הנוגע לפתיחת שוק יבוא הטובין לישראל, תוך איזון בין עקרונות הגברת התחרותיות והפחתת המחירים ובין עקרונות השמירה על התעשייה המקומית וההגנה על בריאות הציבור ובטיחותו.

2. על הממונה על התקינה לגבש נוהל עבודה ובו מנגנון לקבלת תקנים רשמיים או להסרתם לפי קריטריונים קבועים, ברורים ושקופים, לרבות לוח זמנים לשם כך.
3. על משרד הכלכלה ועל הממונה על התקינה לוודא כי המכון יאמץ תקנים בין-לאומיים בהתאם לחוק התקנים, הקובע כי חריגה מתקן בין-לאומי תיעשה בנסיבות מיוחדות בלבד, כאשר יש הכרח לעשות כן. על משרד הכלכלה לוודא כי הסכמי ההכרה ההדדיים של המכון עם מעבדות בין-לאומיות ישמשו למטרות שלשמן נועדו - להקל את תהליך כניסת הטובין לארץ. בכלל זה על המשרד לעמוד על כך שההתאמות והשינויים הנעשים בעת קבלת תקנים יהיו מזעריים, כדי שבדיקות ההשלמה הנדרשות נוסף על בדיקות המעבדות הבין-לאומיות יצומצמו למינימום ההכרחי.
4. על הממונה על התקינה להוביל תהליכים לחיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה בעבודת מכון התקנים בכובעיו השונים, לרבות אישור מחירון המכון. במסגרת זו על המכון לנהוג בשקיפות ולפרסם את מלוא המידע, כנדרש בחוק חופש המידע ובתקנות שהותקנו על פיו. ראוי כי הממונה על התקינה יפקח מקרוב על בדיקת תצהירי היבואנים המרוכזת בידי מכון התקנים, ויבחן את התועלת למשק במתן בלעדיות למכון בתחום זה, תוך העלאת החלופות המיטביות לבדיקת התצהירים בהתאם לצורך.
5. בד בבד, מן הראוי כי משרד הכלכלה יבחן את האפשרות לניתוק הקשר בין הליך התקינה במכון התקנים לבין בדיקות היבוא וביניהן לבין פעולותיו המסחריות של המכון. כמו כן ראוי, כי משרד הכלכלה יחתום על הסכמי ההכרה בדרג של מדינות, כדי שמעמדן של המעבדות הפרטיות לא ייפגע.

סיכום

המשק הישראלי הוא קטן יחסית, והדבר מקשה את פיתוחם של תנאי תחרות בכל ענפיו ומעצים את הצורך ביבוא מוצרי צריכה מתחרים. על אף פעילותה של הממשלה להסרת חסמי יבוא, עדיין נותרו על כנם חסמי אסדרה שונים. חסמים אלו משרתים לעתים מדיניות ממשלתית מכוונת, המגנה על בטיחות הציבור ובריאותו ועל ענפים שונים במשק. אולם מנגד יש להם השפעה שלילית על היעילות הכלכלית של המשק ועל רמת מחירי הטובין. בניגוד לאינטרס של ציבור הצרכנים, בעת קבלת החלטות בנושא יבוא הצרכנים אינם מיוצגים במידה מספקת וקולם אינו נשמע.

למכון התקנים תפקיד מרכזי בתהליך היבוא של טובין שיבואם מותנה באישור עמידתם בתקן, והוא פועל כמונופול בתחום זה ללא בקרה ופיקוח מספיקים. על משרד הכלכלה לפעול בכל הכלים העומדים לרשותו כדי להקל את תהליך היבוא ולצמצם את חסמי האסדרה, ובכך לחבר את המשק הישראלי לשווקים הבין-לאומיים תוך שמירה על בטיחות הציבור ובריאותו ותוך פיתוח התעשייה המקומית.

מבוא

ליבוא השלכות משמעותיות על רמות מחירי הטובין וזמינותם, על חשיפת המשק הישראלי לתחרות ועל התייעלות של התעשייה המקומית. היקף שוק יבוא הסחורות לישראל עמד בשנת 2013 על כ-256.3 מיליארד ש"ח. בשנים 2012-2013 צמח ענף יבוא מוצרי הצריכה בקצב שנתי של כ-2%¹. העלייה בשיעור יבוא מוצרי הצריכה לארץ נובעת הן מתהליכי גלובליזציה בסחר העולמי (לרבות מגמה מתחזקת של רכישת מוצרי צריכה על ידי הצרכנים באמצעות האינטרנט) והן מתהליך מתמשך של הסרת חסמים בתחום היבוא.

ניתן לסווג את חסמי היבוא לשני סוגים עיקריים: (א) חסמי אסדרה כמכסים ומסי קנייה, מכסות יבוא, תקנים רשמיים, היטלים, חוקי הגנת הצרכן ותהליכי שחרור טובין מהמכס; (ב) חסמים חוזיים כחוזי בלעדיות, חסימת יבוא מקביל וקביעת מחיר מינימום למפצים. חסמי אסדרה שונים מגבילים את יבוא הטובין מטעמים שונים ובהם שמירה על בטיחות הציבור ובריאותו, שמירה על ביטחון המדינה והגנה על ענפי משק שונים.

בעקבות המחאה הציבורית על יוקר המחיה בקיץ 2011, מינה ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו באוגוסט 2011 את הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות הפרופסור מנואל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג), במטרה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה. המלצות הוועדה, אשר הוגשו בספטמבר 2011 ואושרו על ידי הממשלה באוקטובר 2011, התייחסו, בין היתר, לחסמים בתחום יבוא המוצרים לישראל. ועדת המשנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות, שפעלה כחלק מוועדת טרכטנברג, ניתחה את השינויים שחלו ביוקר המחיה בישראל ואת הגורמים המרכזיים שעומדים בייסודם של שינויים אלו, והגיעה למסקנה כי שלושה גורמים בסיסיים המצויים בשליטת הממשלה הביאו לעליה ביוקר המחיה: 1. כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלית שמפעילה המדינה; 2. העדר חשיפה אפקטיבית לתחרות הבין-לאומית במגזרים שונים במשק, ובכלל זה חסמים רבים ליבוא; 3. קיומם של שווקים ריכוזיים והצרת התחרות ברבים מענפי המשק. כן ציינה הוועדה כי לעמדתה "הבחירה להגן על שוק מקומי, ללא קשר לשינויים על פני זמן במבנהו וריכוזיותו או ברמת התחרות שבו, אינה מאפשרת למדינה לאמוד בצורה סבירה את המחיר אותו משלמים בפועל האזרחים בגין אותה הגנה". בעקבות הדוח התקבלו כמה החלטות ממשלה שהובילו לשינויי חקיקה בתחומים שונים הנוגעים ליבוא טובין לארץ. בינואר 2014, מועד סיום הביקורת, היו עדיין חסמים המקשים על יבוא הטובין. מתשובות של מכון התקנים ממרץ וממאי 2014 ומפגישות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם הנהלת המכון עולה כי המכון אינו מקבל את המלצות ועדת טרכטנברג ומערער על מסקנות הוועדה, המהוות את הבסיס שעליו נשען דוח הביקורת.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בין החודשים יוני 2013 - ינואר 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) את חסמי האסדרה המגבילים יבוא. במסגרת זו נבדקה המעורבות הממשלתית בתהליכי יבוא, ונבדקו הפעולות שנעשו לצמצום החסמים המאסדרים לשם הגברת התחרותיות והפחתת מחירי הטובין.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר החוץ של ישראל בשנת 2013, 13.1.14.

לצרכנים, תוך שמירה על בטיחות ובריאות הציבור². הביקורת נערכה במשרד הכלכלה, במשרד האוצר, ברשות המסים ובמכון התקנים הישראלי. בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות, במשרד החקלאות וברשות ההגבלים העסקיים.

תחום היבוא במדיניות הסחר

מדיניות הסחר של מדינות שונות נגזרת מתנאים ומשיקולים שונים, ובהם מערך יחסי החוץ של המדינה, ההיקף והמגוון של התוצרת המקומית שלה, רצון המדינה לעודד פיתוח של תעשייה מקומית, תלות המדינה ביבוא מוצרים ממדינות שונות והשפעת היבוא על התעסוקה במדינה. לכל ממשלה יש אפשרות להגן על התוצרת המקומית מפני יבוא באמצעות הגנות שונות: הגנות מכסיות (Tariff Barriers - TB): הטלת מס על מוצרים מיובאים או הגנות שאינן מכסיות (NTB – Non Tariff Barriers): הגבלת היבוא באמצעות מתן רישיונות יבוא ובאמצעות תקנים מגבילים. אמצעי נוסף הוא היטלי סחר.

מדיניות ממשלת ישראל בתחום היבוא באה לידי ביטוי בתהליך מתמשך של חשיפת המשק הישראלי ליבוא, שהחל בשנות התשעים של המאה העשרים. חשיפה הדרגתית זו בוצעה הן באמצעות חתימה על הסכמי סחר בין-לאומיים והן באמצעות תכנית חד-צדדית לחשיפה ליבוא מתחרה מארצות שעמן אין לישראל הסכמי סחר. במסגרת תהליך זה הוסרו הגנות שונות על התוצרת הישראלית: הופחת השימוש בהיטלים³, והופחתו במידה ניכרת שיעורי המכס על תוצרת תעשייתית ואף על תוצרת חקלאית.

1. משרד הכלכלה הוא המשרד הממונה על קידום התעשייה המקומית ועל המסחר בארץ ועם מדינות זרות. כפועל יוצא, משרד זה אחראי לעיצוב מדיניות הסחר. מחלקת מדיניות יבוא במינהל סחר חוץ מזהירה באתר האינטרנט של משרד הכלכלה כי היא גורם אשר מתווה את מדיניות הממשלה בנוגע ליבוא טובין לישראל. כפי שכתוב באתר, מדיניות הממשלה המוצהרת היא להביא לליברליזציה בסחר הבין-לאומי במטרה להקל את תהליך היבוא ולהקל על העוסקים בו. תפיסה זו מבוססת על ההנחה כי סחר חופשי מגביר את התחרותיות ומייעל את הקצאת המקורות במשק. מדיניות זו תואמת את מחויבות ישראל להסכמי ארגון הסחר העולמי, World Trade Organization (להלן - ה-WTO).

בביקורת נמצא כי בניגוד לתיאור שבאתר המשרד, החלטות מינהל סחר חוץ על פתיחת שערי המדינה ליבוא סחורה מחו"ל מתקבלות בעיקר בהתאם לתועלת שתצמח ליצואנים מפעולה זו. תכניות העבודה השנתיות של משרד הכלכלה, אשר כוללות מטרות ויעדים הרלוונטיים לתחום היבוא או לתחומים המשיקים לו, אינן משקפות מדיניות ברורה של המשרד בתחום זה. נוסף על כך, נמצא כי למשרדי ממשלה ואף לגורמים בתוך משרד הכלכלה יש עמדות שונות בנוגע לשאלת חשיפת המשק ליבוא. התעשיינים והיצואנים משתפים פעולה לייצוג עמדותיהם מול משרדי הממשלה ונבחריו הציבור בכנסת, ואילו ציבור הצרכנים נמצא בעמדת נחיתות בייצוג עמדותיהם. משרד הכלכלה לא פעל להבטחת הייצוג של כלל המגזרים במשק בתהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות הנוגעות ליבוא טובין.

- 2 לאחר מועד סיום הביקורת התקבל בכנסת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014. כמו כן הועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא הציגה לשרי הכלכלה והאוצר את המלצותיה להסרת חסמים בתחום היבוא האזרחי. דוח זה אינו עוסק בהתפתחויות אחרונות אלו.
- 3 היטלים מכוח חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991, נועדו להגן על התוצרת המקומית מפני יבוא מתחרה. עוד על היטלים בפרק "היטלי סחר", בהמשך דוח זה.

בתשובתו לטיטת דוח הביקורת ממרץ 2014 כתב אגף התקציבים במשרד האוצר כי מדיניות המשרד היא שהפחתת חסמי יבוא מגבירה את היעילות ואת הפיריון בתעשייה המקומית ואינה פוגעת בתעסוקה. מדיניות זו תורמת למשק היות שהיא מכריחה את התעשייה המקומית להתייעל ולחדש על מנת לעמוד בתחרות הבין-לאומית, ובכך היא מאפשרת צמיחה של התעשייה המיועדת ליצוא ואף מחזקת את התחרותיות של התעשיות המייצאות. התאחדות התעשיינים השיבה לעניין זה בתשובתה לטיטת דוח הביקורת ממרץ 2014 כי מדיניות היבוא צריכה להיות חלק ממדיניות סחר רחבה, ועליה להתבצע ולהיבחן במסגרת משא ומתן סדור מול מדינות אחרות ותוך קבלת הדדיות מלאה אל מול התעשייה הישראלית. משרד הכלכלה השיב לטיטת דוח הביקורת במרץ 2014 כי במסגרת הפעולות של מינהל סחר חוץ לפתיחת שווקים חדשים לתעשייה הישראלית ולשיפור פוטנציאל התחרותיות שלה ביחס למתחריה בחו"ל, אכן נעשה שימוש במכסים ככלי לקבלת ויתורים בצד השני. עוד השיב המשרד כי מחלקת מדיניות יבוא פועלת בערוצים הבין-לאומיים להקלת היבוא לישראל, וכי לגישתו יש צורך במשרד אחד - משרד הכלכלה - שירכז את כל נושא מדיניות היבוא, לרבות בחינת הדרישות של הרשויות המוסמכות והמידתיות של דרישות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעולות מחלקת מדיניות יבוא אינן משקפות מדיניות ברורה של המשרד בתחום זה ואינן מתואמות עם משרד האוצר. על משרד הכלכלה ומשרד האוצר לגבש מדיניות אחידה ומתואמת בכל הנוגע לפתיחת שוק יבוא הטובין לישראל, תוך איזון בין הצורך בהגברת התחרותיות ובהפחתת מחירים ובין עקרונות השמירה על בריאות הצרכן ובטיחותו וההגנה על התעשייה המקומית.

2. במהלך הביקורת הוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה מר עמית לנג ובהשתתפות נציגי ממשלה מאגף תקציבים במשרד האוצר, מרשות ההגבלים העסקיים וממשרדי ממשלה נוספים. צוות זה מונה לבדוק את חסמי היבוא, ולבחון דרכים שבאמצעותן ניתן יהיה לצמצם את פערי המחירים בין ישראל למדינות אחרות בכל הנוגע למוצרים מיובאים. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימה עבודת הצוות⁴. עד הקמת צוות זה, שום גורם ממשלתי לא בחן את השלבים השונים בשרשרת שיווק הטובין המיובאים (יבוא, הפצה ושיווק), במטרה לבודד חוליות קריטיות בתהליך ולבחון מהי השפעתה של כל חוליה על מחיר המוצר לצרכן הישראלי בהשוואה למחיר אותו מוצר במדינת המקור. בחינה מעין זו נערכה בתחום מוצרי המזון בלבד, במסגרת ועדת מזון בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה דאז, מר שרון קדמי, אשר פרסמה את המלצותיה ביולי 2012 (להלן - ועדת קדמי).

לרשות ההגבלים העסקיים הסמכות לפעול מול חברות פרטיות כאשר נוצר מונופול או הסדר כובל. במרץ 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, התקבל בכנסת תיקון לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. התיקון מסמיך את הממונה על ההגבלים העסקיים לערוך בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי משק שונים, לרבות בחינת קיומם של כשלים בתחרות וחסמים לתחרות.

על רשות ההגבלים העסקיים, בשיתוף משרד הכלכלה, לגבש כלים לעניין טיפול בחסמי היבוא המשפיעים על התחרותיות במשק בין בחקיקה ובין בדרכים אחרות.

4 באפריל 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, הגישה הוועדה לשר הכלכלה ולשר האוצר את המלצותיה להסרת חסמים בתחום היבוא האיש.

בתשובת רשות ההגבלים העסקיים לטיטת הדוח ממרץ 2014 נמסר כי הרשות תמשיך לפעול לאיתור חסמים לתחרות חופשית במשק הישראלי, ובכלל זה חסמים הקשורים ליבוא, ולהסרתם של חסמים אלה.

צו יבוא חופשי

1. צו מתן רישיונות יבוא, 1939 (להלן - צו מתן רישיונות), קובע כי בכפוף להוראות הצו, אסור לייבא כל סחורה לישראל, אלא אם ניתן לסחורה רישיון על ידי רשות מוסמכת, ומולאו כל התנאים המצורפים לאותו רישיון. פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן - הפקודה), מעגנת את סמכותו של שר הכלכלה להסדרת היבוא לישראל. בהתאם לסעיף 2 לפקודה קבע השר את צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 (להלן - הצו), ובו נקבעו התנאים ליבוא טובין לארץ. בתוספות הראשונה והשנייה לצו מרוכזות רשימות פריטי המכס אשר מחייבים רישיון יבוא או אישור יבוא או עמידה בתנאים מסוימים כתנאי ליבואם לארץ (לרבות אישור התאמה לתקן רשמי [להלן - אישור ת"ר])⁵ ולצידם מצוינות הרשויות המוסמכות, האחראיות למתן אישורים או רישיונות אלו.

נמצא כי מפעם לפעם קבעו משרדי ממשלה כגון משרד הבריאות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד התקשורת הוראות מאסדרות אשר מתנות יבוא טובין בהמצאת אישור או רישיון טרם יבוא הטובין, בלי שהפניה להוראות אלה, תופיע בצו יבוא חופשי כנדרש. פניות חוזרות ונשנות של נציגי משרד הכלכלה למשרדי ממשלה שונים, בבקשה להביא לידיעתם את הוראות האסדרה המעודכנות הנוגעת ליבוא טובין, כדי שיוכלו לעדכן בהתאם את הצו, נענו לעתים, אולם לא כדבר שבשגרה. כתוצאה מכך הצו אינו מפנה לכל האסדרה הרלוונטית. היעדר ריכוז מלא של האסדרה שעניינה הסדרת יבוא טובין לישראל בצו יבוא חופשי אינו מאפשר הסתמכות על דבר חקיקה אחד מעודכן ומסודר, מצב הפוגע ביכולתם של היבואנים לאתר מידע ומקשה על יכולת התכנון שלהם.

2. בהסכם ה-TBT (Technical Barriers to Trade) של ה-WTO, הכולל את הסכם ה-GATT⁶, נקבעו העקרונות המרכזיים בנושא כללי סחר בין-לאומיים. סעיף III להסכם קובע כי אסור להפלות באסדרה הטכנית (ובכלל זה חוקים, תקנות והוראות פנימיות) בין מוצרים מתוצרת מקומית לבין מוצרי יבוא. בהתאם להסכם ה-TBT, ישראל מחויבת להעביר לוועדת ה-TBT באמצעות משרד הכלכלה כל אסדרה (חקיקה, תקנות, נהלים ותיקונייהם) הכוללת הוראות בעלות אופי טכני אשר יש להן השלכות על הסחר בטובין בין המדינות. עליה לעשות זאת לפחות 60 יום לפני הניסוח הסופי של הצעת החקיקה, כדי לאפשר למדינות החברות ב-WTO להגיש הערות או להעלות שאלות בנושא האסדרה, על מנת שיילקחו בחשבון בתהליך החקיקה.

5 עור על אישור ת"ר בפרק "בדיקות התאמה לתקן רשמי", בהמשך דוח זה.
6 General Agreement on Tariffs and Trade - הסכם כללי בדבר תעריפי מכס וסחר - המדינות החתומות על הסכם זה, שאליו הצטרפה ישראל בשנת 1962, מתחייבות לכבול את תעריפי המכס שלהן ולהפחיתם בהדרגה.

בסעיף 11.3 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, בנושא "חקיקת משנה: נוהל והנחיות"⁷, נקבע כי משרדי הממשלה מחויבים לתאם תוכן תקנות המפורסמות על ידם עם המשרדים שיש להם בו עניין ישיר. יצוין כי לא קיימת הנחייה דומה לגבי הנחיות מינהליות.

לאורם של מקרים שבהם קבעו משרדי ממשלה הנחיות מינהליות שהיה בהן כדי להשפיע על יבוא טובין, גיבש משרד הכלכלה ב-2009 טיוטת הצעת מחליטים לממשלה. מטרת הטיוטה הייתה לעגן את המעורבות של מינהל סחר חוץ שבמשרד בבחינת האסדרה והתאמתה לכללי הסחר הבין-לאומי ולמחויבות ישראל בהסכמי הסחר שעליהם היא חתומה. בטיטה מוצע "להורות לכל שר שבסמכותו לקבוע תנאים הנוגעים לדרישות פיקוח אשר עשויים להשליך על הסחר הבין-לאומי של טובין, ידע או שירותים להתייעץ עם שר הכלכלה בכל חקיקה, חקיקה, נוהל, הנחיות או הוראה פנימית אחרת הנוגעת בנושא". עוד נקבע בהצעה כי טיוטת דבר החקיקה תועבר לידעת ה-WTO כנדרש. בין משרדי ממשלה שונים ומשרד הכלכלה התגלעה מחלוקת בנושא נוסח הצעת ההחלטה, דבר שמנע מהם להגיע לנוסח מוסכם ולהניח את הצעת ההחלטה על שולחן הממשלה. כצעד חלופי, פנה היועץ המשפטי של המשרד ב-2013 למשרדים השונים בבקשה ליישם את ההנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה אף ביחס "לנהלים שיש בהם כדי לצקת תוכן ברגולציה טכנית".

משרד המשפטים טען בתשובתו לטיוטת דוח הביקורת ממרץ 2014 כי גם בעניין קביעת הנחיות מינהליות חלות כבר היום על משרדי הממשלה חובות בדומה לחובה החלה ביחס להוראות שהן בגדר נורמות בנות פועל תחקי. כן טען המשרד כי נוכח ההיבטים הרבים של עבודת הממשלה עשויים ההקשרים הבין-לאומיים להידחק, ומשכך הדבר קיימת תועלת בתזכורת תקופתית והסבת תשומת הלב מטעם העוסקים בהיבטים הבין-לאומיים. בתגובה העיר היועץ המשפטי של משרד הכלכלה בתשובתו המשלימה ממאי 2014, כי המציאות היא שבמשך השנים לא קיבל המשרד משום משרד ממשלתי טיוטת נהלים הנוגעות לסחר חוץ, ועל כן יש להבהיר במסגרת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה או בכל מתווה אחר כי לבד מהתקנות, מתייחס התיאום הבין-משרדי גם להוראות מינהל. בתשובת משרד הבריאות לטיוטת הדוח ממרץ 2014 נמסר כי "שירות המזון הארצי מפיק בדרך קבע טיוטות חקיקה חדשה, עדכוני חקיקה ונהלים להערוך הציבור תוך מתן אפשרות לתגובה. המסמכים מופצים גם למשרדי ממשלה שונים ביניהם משרד הכלכלה... ככל הידוע לנו במסגרת הפצה זו להערוך מעביר משרד הכלכלה את טיוטות החקיקה למדינות שונות במסגרת הסכמי הסחר העולמיים לקבלת תגובותיהן".

אסדרה המגבילה את היבוא ואשר אינה עולה בקנה אחד עם אמנות או עם הסכמים שעליהם חתומה ממשלת ישראל איננה תקינה, והיא עלולה להיות בעלת השלכות על יחסי החוץ של המדינה. נכון למועד סיום הביקורת, שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה בעניין זה מבוסס על רצון טוב בלבד, ולמשרד הכלכלה אין ודאות אם קיימת חובת היועצות אתו בכל הנוגע להנחיות מינהליות אשר עלולות להשפיע על הסחר בטובין בין מדינות, כנדרש בהסכם GATT. על משרד המשפטים לפרסם הנחיה חדשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה או להוסיף במפורש, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, את חובת משרדי הממשלה לתאם עם משרד הכלכלה כל אסדרה, לרבות הנחיות מינהליות אשר להם נגיעה להסכמים בין-לאומיים המחייבים את מדינת ישראל⁸.

- 7 הנחיה מספר 2.3100 בנושא חקיקת משנה: נוהל והנחיות, מתאריך 1.11.85, תאריך עדכון אחרון: 9.11.03.
- 8 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012) בנושא "פעולות הממשלה לקידום התיירות הנכנסת", עמ' 993.

משרד המשפטים השיב כאמור במאי 2014, אך לא כלל בתשובתו את עמדת היועץ המשפטי לממשלה עצמו. עקב כך באמצע מאי נשלחו אליו קטעים מעודכנים מטיטוט הדוח לשם מתן התייחסותו. בסוף מאי השיב היועץ המשפטי לממשלה כי לא היה סיפק בידיו להתייחס לנושא וכי יידרש אליו לאחר קבלת הדוח הסופי.

3. בהחלטת ממשלה 4191⁹, שהתקבלה בעקבות פרסום המלצות ועדת טרכטנברג, הוחלט על הקמתה של ועדה בראשות מינהל סחר חוץ, שבה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. על הוועדה הוטל לגבש כללים להאחדה של הוראות החיקוק המצוינות בצו יבוא חופשי (למעט תקינה רשמית) ולהתאמתן לדרישות התקינה הבין-לאומיות. זאת על מנת שדרישות ותנאים בתחום היבוא לישראל יאפשרו יבוא נרחב בעלויות מינימליות. כן הוחלט כי המלצות הוועדה יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הכלכלה עד אפריל 2012. עד מועד סיום הביקורת התכנסה הוועדה להסדרת הרגולציה ביבוא רק פעם אחת, אף כי חלפו כשנתיים ממועד ההחלטה ויותר משנה וחצי מהמועד שנקבע לסיום עבודתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב בהקמתה של הוועדה ובעבודתה עלול לפגוע בטיפול של מינהל סחר חוץ בנושא חסמי היבוא, במיוחד נוכח פעולותיהם של משרדי ממשלה אחרים ביצירת אסדרה שאינה תואמת הוראות הסכמים בין-לאומיים שעליהם חתומה המדינה. על משרד הכלכלה לקדם את עבודתה של הוועדה, תוך שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה האחרים, כך שתמופה החקיקה שעניינה הסדרת יבוא טובין לישראל, יגובשו המלצות להאחדה של הוראות החיקוק ולהתאמתן לדרישות הבין-לאומיות ויעשה למימושן של המלצות אלה.

משרד הכלכלה השיב כי העיכוב בהקמת הוועדה נבע מחילופי מנהלים במינהל סחר חוץ, מהקמת קבינט יוקר המחיה, מליבון מנדט הוועדה ומהניסיון לסנכרן בין כל חלקי המשרד המטפלים בנושא. בתשובה הובהר כי הוועדה כבר התכנסה ועבודה מאומצת רבה נעשתה בעבר ונעשית בהווה, בשיתוף עם משרדי הממשלה השונים. עוד ציין המשרד כי בשנים האחרונות פועל המינהל לסחר חוץ להעלאת המודעות לחשיבות היבוא, והוא אף הקצה לנושא משאבי כוח אדם, על חשבון נושאים אחרים.

רישיונות ואישורים

1. רישיונות יבוא הם אמצעי המאפשר למדינה לפקח על עמידתם של יבואנים בדרישות הרשויות המוסמכות. בתוספות הראשונה והשנייה לצו יבוא חופשי מפורטים הטובין שכתנאי ליבואם על היבואן להמציא רישיון יבוא או אישור יבוא¹⁰. יבואן שלא המציא רישיונות ואישורים כנדרש אינו יכול לשווק את הטובין המיובאים עד להצגת רישיון היבוא או אישור היבוא. יבואן כזה חשוף לאפשרות כי יוגש נגדו כתב אישום או לחילופין יהיה עליו לשאת בתשלום כופר כתנאי לשחרור הטובין מהמכס, בהתאם לסעיף 14 לפקודת היבוא והיצוא. את הכופר משית גובה המכס בסמכות שאצל לו שר הכלכלה. במקרים מסוימים נדרש גובה המכס להתייעץ עם ועדת היבוא¹¹ במשרד הכלכלה. ועדת היבוא היא ועדה בראשות מינהלת תחום יבוא והיטלי

- 9 החלטת ממשלה 4191, מיום 29.1.12, בנושא הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה.
- 10 יצוין כי סעיף 2(ג)2 לצו יבוא חופשי מעגן את סמכות הרשויות להתיר יבוא טובין בלא הצגת רישיון או אישור. הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 2.6 מסדירה את מדיניות הטיפול בבקשות, את המקרים שיינתן פטור בגינם וכן את נוהלי הטיפול בבקשות אלו.
- 11 כך במקרים של יבוא מארץ אסורה, במקרים של טובין שערכם מעל ל-500,000 ש"ח, במקרים שיש בהם נסיבות מיוחדות או בערעורים על החלטות גובה המכס.

סחר בלשכה המשפטית במשרד הכלכלה. בוועדה זו חברים נציגי משרדי הממשלה השונים הממונים על תחום אכיפת הוראות החוק בתחום היבוא¹². נמצא כי אין נוהל הקובע את הרכב הוועדה, את אופן פעולתה ואת סמכויותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי עליו להסדיר ללא דיחוי את סמכויותיה ואת נוהלי עבודתה של ועדת היבוא, לרבות את הרכב הוועדה והמניין החוקי המחייב לקבלת החלטות, ולפרסמם.

2. סעיף 3 (ד) לצו יבוא חופשי קובע כי הגורמים המוסמכים לתת רישיון יבוא, אישור או היתר לפי הצו יפרסמו באתר האינטרנט שלהם את כלל הדרישות, התנאים המלאים והמסמכים הנדרשים לצורך מתן הרישיון. בתוספות לצו יבוא חופשי מפורטים הגורמים שמהם נדרשים יבואנים להמציא אישורים ורישיונות שונים לשם הכנסתם של טובין בשערי נמלי המדינה. ואולם אין בנמצא באתרי האינטרנט של משרד הכלכלה או של משרדי ממשלה אחרים פירוט מלא של הדרישות שיש לעמוד בהן לשם קבלת הרישיונות. כתוצאה מכך ליבואנים אין יכולת לכלכל מראש את צעדיהם ולהכיר את מלוא הדרישות החוקיות בנוגע למוצר אשר בכוונתם לייבא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה שלהם יש נציגים בוועדה להסדרת הרגולציה ביבוא, בראשות מנהל מינהל סחר חוץ, לתעל את שיתוף הפעולה הקיים ביניהם במסגרת הוועדה לשם פישוט הליכי יבוא טובין לארץ והפחתת הנטל הביורוקרטי. על משרד הכלכלה להנחות את הרשויות המוסמכות לצמצם במידת האפשר את הביורוקרטיה הכרוכה בקבלת רישיונות ואישורים ולפרסם באתר האינטרנט שלהם את כלל הדרישות והתנאים שיש למלא לצורך קבלת הרישיון.

משרד הבריאות מסר בתשובתו לטיוטת דוח הביקורת כי "אתר האינטרנט של שירות המזון כולל פרסומי חקיקה, נהלים, הנחיות וטפסים רלוונטיים לשימוש כלל האוכלוסייה ובפרט יבואני המזון".

תקינה

התשתית הנורמטיבית

אישור התאמה לתקן רשמי הוא בין האישורים השכיחים שיבואנים נדרשים להציג לרשויות המכס לשם שחרור טובין מיובאים, לפי הוראות צו יבוא חופשי. תקן מוגדר בחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - החוק), כ"מיפרט"¹³ או כללים טכניים של תהליך עבודה, לרבות הגדרות טכניות. החוק מסדיר את הליך התקינה בישראל ומסמך לכך שלושה גורמים עיקריים: שר הכלכלה - אשר ממנה

12 הוועדה הוקמה מכוח סעיף 12 לפקודת היבוא והיצוא, המאפשר לשר הכלכלה למנות ועדות מייעצות, ככל שיראה לנכון, כדי לסייע לו בהפעלת הוראותיה של הפקודה.

13 מפרט מוגדר בחוק כלהלן: "תיאור תכונותיו של מצרך, ובכלל זה פרטים אלה כולם או מקצתם: ייעודו, פעולתו, מטרתו, תהליך ייצורו, התקנתו, הפעלתו, דרכי השימוש בו, איכותו ודרכי הבטחתה, כמותו וממדיו ודרכי מדידתם, הדרכים לבדיקתו, להחסנתו, לתחזוקתו ולהעברתו ממקום למקום, מקורו, כינויו, סימונו, אריזתו ושאר תכונות של מצרך ושל חלקיו וחמריו שידרוש אותן המכון [התקנים]";

את הממונה על התקינה במשרדו ומכריז על רשמיות תקנים; הממונה על התקינה - האחראי על אכיפת התקנים הרשמיים; ומכון התקנים - הגורם בעל הסמכות הבלעדית לקביעת תקנים בישראל.

מכון התקנים הוא גוף סטטוטורי, הפועל מכוח החוק, ופעילותו מוסדרת ב"תקנון מכון התקנים הישראלי", התשס"ג-2002. המכון קובע תקנים ישראליים וולונטריים באמצעות ועדות תקינה. לשר הכלכלה הסמכות להכריז על תקנים ישראליים כעל תקנים רשמיים, אם נוכח כי הדבר דרוש להשגת אחת המטרות המפורטות בחוק וביניהן שמירה על בריאות הציבור, שמירה על בטיחות הציבור והגנה על איכות הסביבה. תקן רשמי חל הן על מוצרים מיובאים והן על מוצרים המיוצרים בישראל. נוסף על תקנים רשמיים, לחלק מהתקנים הוולונטריים הפניה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה בתחומים שונים שבאחריות משרדי הממשלה, כך שאף על פי שהתקנים הללו אינם רשמיים, הם מחייבים את הציבור, והפיקוח על העמידה בהם נעשה על ידי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים (להלן - תקנים מחייבים). נכון למועד סיום הביקורת, ינואר 2014, היו בישראל כ-3,260 תקנים; מהם כ-550 תקנים רשמיים¹⁴ וכ-200 תקנים מחייבים בתחומים שונים.

ועדות התקינה

בכללי התקנים¹⁵ נקבע כי בוועדות התקינה המרכזיות והטכניות¹⁶ של מכון התקנים יהיו מיוצגים ארגוני היצרנים המרכזיים, ארגוני הצרכנים העיקריים וכן רשויות המדינה הרלוונטיות. לפי הכללים, הנציגות של כל אחד מהמגזרים במשק בוועדות המרכזיות של הענפים השונים לא תעלה על שליש מחברי הוועדה. נמצא כי שיעור נציגי התעשייה בוועדות המרכזיות (במועד סיום הביקורת - כ-25% בממוצע) גדול במידה ניכרת משיעור נציגי הסוחרים (כ-6% בממוצע) והצרכנים (כ-11% בממוצע).

בהחלטת ממשלה 2191 מאוגוסט 2007 הוחלט על תיקון חוק התקנים לשם מתן סמכות לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כתוארו אז)¹⁷ ולשר האוצר ליזום שינוי או תיקון של הכללים בדבר השתתפות נציגי המגזרים השונים במשק בעיבוד תקנים. אף על פי כן, מאז החלטת הממשלה האמורה ועד למועד סיום הביקורת לא נערך כל שינוי בהוראות כללי התקנים כאמור. ועדת טרכטנברג התייחסה אף היא, במסגרת הדו"ח שפרסמה בספטמבר 2011, להרכב ועדות התקינה וקבעה כי יש לפעול על מנת ליצור איזון טוב יותר בין נציגי הצרכנים, היבואנים והתעשייה המקומית בוועדות התקינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור ההחלטות וההמלצות האמורות, מאחר שלהרכב ועדות התקינה השפעה מהותית על התקנים בישראל, מן הראוי כי משרד הכלכלה בשיתוף מכון התקנים יבחנו בשנית את הרכב ועדות התקינה, ויפעלו לשם יצירת איזון נכון בין הנציגים השונים.

בתשובת מכון התקנים לטיוטת דוח מבקר המדינה ממרץ 2014 טען המכון כי "כללי התקנים ונהלי המכון יצרו מסגרת נאותה המאפשרת הליכי עיבוד תקינה נאותים, המתבצע על ידי כלל המגזרים במשק, תוך שמירה על איזונים בין המגזרים השונים מבלי לאפשר למגזר זה או אחר להשתלט על ההליכים". משרד הכלכלה השיב לכך כי "בימים אלו מתבצעת בדיקה לנושא הרכב ועדות

14 בנוסף ישנם עוד כ-160 תקנים רשמיים בתחום המזון.

15 כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991.

16 הוועדות הטכניות רשאיות למנות ועדות מומחים בהתאם לצורך.

17 באפריל 2013 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - תמ"ת) ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29).

התקינה". לאחר סיום הביקורת הוגשה על ידי איגוד לשכות המסחר¹⁸ עתירה לבג"צ¹⁹ למתן צו על תנאי להגדלת ייצוג איגוד לשכות המסחר בכל מוסדות המכון, באופן שהייצוג יהלום את חלקו של מגזר המסחר והשירותים במשק ולכל הפחות לא יפחת מהייצוג של מגזר התעשייה המקומית. עתירה זו עודנה תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון.

תקנים רשמיים

לרשמיותו של תקן השפעה מכרעת לגבי האפשרות לייצר ולייבא מוצר, שתקן זה חל עליו. טובין מיובאים חייבים לעמוד בתנאי תקן רשמי החל עליהם, כדי שאפשר יהיה לשווקם בארץ. כאמור לעיל, נכון למועד סיום הביקורת בינואר 2014, היו כ-550 תקנים ששר הכלכלה הכריז עליהם כרשמיים, לאחר שקיבל המלצה על כך מהממונה על התקינה ולאחר התייעצות עם ארגוני הצרכנים והיצרנים. טרם התיקון לחוק התקנים מאוקטובר 2013, במסגרת משא ומתן עם מכון התקנים, ניסח משרד הכלכלה מסמך בשם "מעריך התקינה בישראל – רפורמה לשיפור התחרותיות והקלה בעשיית עסקים". מסמך זה, שנועד לקדם רפורמה מקיפה בפעילותם של מכון התקנים ושל מינהל התקינה במשרד הכלכלה, נקבעו 12 פעולות של המכון ושל משרד הכלכלה (להלן – מתווה 12 הנקודות). במתווה נקבע, בין היתר, כי משרד הכלכלה יבחן רלוונטיות של תקנים רשמיים, וצוין כי אותרו כ-120 תקנים, שתיבחן האפשרות להסרת הרשמיות שלהם. עוד נכתב במתווה כי עד סוף שנת 2013 צפויה הסרת רשמיות מכ-60 תקנים וכי עד מרץ 2014 צפויה הסרת רשמיות של 30 עד 60 תקנים נוספים, וזאת בכפוף לשימוע ציבורי שייערך טרם הסרת הרשמיות כאמור. בפברואר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, הוסרה הרשמיות מ-61 תקנים, שנמצא כי בהסרת הרשמיות מהם אין חשש לפגיעה בבטיחות הצרכנים או בבריאותם. אפשרות להסרת רשמיות מתקנים נוספים לא קודמה בשל התנגדויות של משרדי ממשלה שונים ושל מכון התקנים.

עד מועד סיום הביקורת לא קבע הממונה על התקינה נוהל עבודה המסדיר מנגנון לקבלת תקנים רשמיים או להסרתם לפי קריטריונים קבועים, ברורים ושקופים, וממילא לא נקבע לוח זמנים לכך. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי עליו לשקול את הנסיבות שבעטיין נדרשת בחינה של תקנים, להגדיר מהם הצרכים הזוכים למענה עם קבלת תקנים רשמיים או עם ביטולם ומהו פרק הזמן הראוי לביצוע בחינה זו.

בתשובתו לטיטוט דוח הביקורת עדכן משרד הכלכלה כי הממונה על התקינה יחד עם הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה פועלים להכנת הנוהל המתאים, וכי עד להכנתו יבצע הממונה בחינה לרלוונטיות של רשמיות התקנים מדי חמש שנים.

תקנים בין-לאומיים

עד לשנת 1999 מרבית התקנים בישראל היו מקוריים ולא התבססו על תקנים בין-לאומיים. במסגרת תיקון 5 לחוק התקנים נקבע כי בקביעת תקן יאמץ המכון, ככלל, תקינה בין-לאומית ורק "בנסיבות מיוחדות, כאשר יש הכרח לעשות כן בשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל, רשאי המכון

18 איגוד לשכות המסחר הוא גוף המאגד תחתיו 240 ענפי משק ומייצג את עיקר מגזר המסחר והשירותים בישראל, לרבות ציבור היבואנים. גוף זה הוא ארגון ציבורי שאינו ממומן מתקציבי מדינה ואינו נתון לביקורת משרד מבקר המדינה.

19 בג"ץ 1228/14, איגוד לשכות המסחר נ' מכון התקנים הישראלי.

לשנות תנאים מסוימים הקבועים בתקינה בין-לאומית... תוך פירוט הנימוקים לכך בדברי ההסבר אשר יצורפו לתקן". בדברי ההסבר שנלוו להצעת התיקון לחוק צוין כי "ההבדלים בין תקינה ישראלית מקורית לתקינה בין-לאומית נובעת מערכים את השתלבות המשק הישראלי בכלכלה העולמית וגורמים ליצירת חסמים לא מכסיים על יבוא סחורות לארץ, כתוצאה מאי התאמתן של סחורות המיוצרות בחו"ל לפי תקנים בין-לאומיים, לדרישות התקנים הישראליים הייחודיים. תופעה זו פוגעת בתחרות וגורמת לצמצום מגוון המוצרים העומד בפני הצרכן הישראלי, ולרמת מחירים גבוהה של מוצרים רבים. כמו כן, קיומה של תקינה ישראלית ייחודית מחייבת את היצרנים הישראליים לייצר לפי תקן זה, ומקשה עליהם לייצא סחורות, בשל הצורך לבצע התאמות הכרוכות בעלויות גבוהות, ולעיתים אף הוספת קווי יצור שלמים... אימוץ התקינה הבין-לאומית יביא להגברת התחרותיות במשק, לניצול טוב יותר של מלאי ההון ולשיפור יכולתה של ישראל להשתלב בכפר הגלובלי"²⁰. החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא זה בשנים שחלפו מאז התיקון האמור לחוק המשיכו את המגמה של אימוץ תקנים בין-לאומית אף ביחס לתקנים רשמיים²¹.

ועדת טרכטנברג נדרשה לסוגיה זו, וציינה בדוח שפורסם על ידה: "מדיניות התקינה מגבילה לעיתים את החשיפה של המשק ליבוא מתחרה גם בדרך של יצירת תקנים מקוריים הנבדלים מהתקנים במשקים גדולים אחרים... החל משנת 2007 מבצע מכון התקנים, בהתאם להוראת חוק שנחקקה בעניין זה והנחיית משרדי הממשלה, תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין-לאומיים מאומצים. עם זאת, תקנים רשמיים ומחייבים רבים ובכללם רוב התקנים בתחום המזון, הם עדיין תקנים ישראלים מקוריים". בשנים שקדמו למועד סיום הביקורת הוקצו למכון התקנים תקציבים ייעודיים (בסך של כ-60 מיליון ש"ח) לצורך החלפת התקנים הייחודיים לישראל בתקנים בין-לאומיים. על פי הצהרתם של מכון התקנים ושל משרד הכלכלה בפגישות עם נציגי משרד מבקר המדינה ובהתכתבות עמם, יעד זה של אימוץ תקנים בין-לאומיים הושג, ובסוף שנת 2013 מקורם של כ-60% מכלל התקנים ושל כ-90% מהתקנים הרשמיים הוא תקנים בין-לאומיים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי על אף הצהרת מכון התקנים ומשרד הכלכלה רק כ-30% מכלל התקנים המאומצים אומצו כלשונם, והיתר אומצו עם שינויים ותוספות הייחודיים לישראל. יתרה מזאת, מתוך התקנים הרשמיים המאומצים רק 5% אומצו כלשונם. בכל הנוגע לתקנים רשמיים בתחום המזון - התקנים עודם תקנים ישראלים מקוריים, ורק בשנת 2011 החל מכון התקנים ברפורמה להמרתם לתקנים בין-לאומיים, רפורמה שצפויה להסתיים רק בשנת 2014. משרד מבקר המדינה מעיר למכון התקנים כי עליו לזרז את המעבר לתקנים בין-לאומיים, בהתאם להוראות החוק ובהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג. על משרד הכלכלה ועל הממונה על התקינה לוודא כי הוראות החוק מקוימות כאמור.

תקנים ייחודיים משפיעים באופן ישיר על מגוון המוצרים המיובאים ועל מחיריהם, שכן התקנים הבין-לאומיים אינם זהים לתקנים הישראליים, ועל כן חרף עמידת הטובין בתקנים הבין-לאומיים, הם חייבים בדיקה נוספת. עלויות הבדיקה הנוספת נכבדות, והן 'מגולגלות' על הצרכן הישראלי.

20 הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-1999. ה"ח 2824 מיום 25 באוקטובר 1999.

21 ראו לדוגמה החלטת ממשלה 2191 מתאריך 12.8.07 בנושא "שיפור סחר החוץ – תקינה", הקובעת כי יש להחליף או לשנות את התקנים הישראליים המהווים בסיס לתקנים רשמיים, כך ששיעור התקנים הבין-לאומיים מסך התקנים הרשמיים יהיה 65% לפחות עד אמצע שנת 2010; בהחלטת ממשלה 4191 מיום 29.1.12, בנושא "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה", הוטל על שר האוצר ושר התמ"ת (כתוארו אז) לתקן את חוק התקנים, כך שרק תקנים בין-לאומיים יוכרוזו כתקנים רשמיים, אלא אם כן הממונה על התקינה חיווה את דעתו המנומקת בכתב, שלפיה אין תקן בין-לאומי מתאים שניתן להכריז עליו כתקן רשמי.

מכון התקנים הבהיר אף הוא כי ל"שינויים ותוספות לאומיים" (להלן - ההתאמות) האמורים יש השפעה מעשית על מערך בדיקות היבוא. במסמך של המכון שהוצג בפני משרד הכלכלה, נטען כי "למרבית התקנים המאומצים יש סעיפים לאומיים - national deviations. לא ברור כיצד תוכל מעבדה בחו"ל לבצע בדיקות שיביאו סעיפים אלו בחשבון"²².

בתיקון לחוק התקנים מאוקטובר 2013 נקבע מנגנון לעדכון שינויים בתקנים בין-לאומיים שאומצו כתקנים רשמיים. לפי מנגנון זה, השינוי בתקן הבין-לאומי יובא לאישורו של שר הכלכלה תוך שלושה חודשים מיום כניסתו לתוקף. לפי התיקון, תימנע ועדת האימוץ ככל האפשר מלהמליץ למכון על ביצוע התאמות לא הכרחיות או על דחיית השינוי שנעשה בתקן הבין-לאומי. עם זאת, הוראות החוק עוסקות בעדכון תקנים ואינן עוסקות בהתאמות קיימות בתקנים רשמיים, שיש בהן כדי להשפיע על מערך בדיקות ההתאמה לטובין מיובאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו רק 5% מהתקנים הרשמיים הבין-לאומיים המאומצים בישראל אומצו כלשונם, על אף הוראות החוק שלפיהן רק בנסיבות מיוחדות ישנו תנאים מתקנים בין-לאומיים, מלמד כי יישום מדיניות התקינה בישראל אינו תואם את רוח החוק ואת הרציונל העומד בבסיס הוראות הסעיף בחוק, אשר נועד להסיר חסמי יבוא, להגביר את התחרותיות במשק ולאפשר את שילובה של ישראל בשווקים הבין-לאומיים. דבר זה עלול לפגוע בצרכן הישראלי הן בשל רמת המחירים המושפעת מכך והן בשל הצמצום במגוון המוצרים המיובאים, כפי שנכתב בדברי ההסבר להצעת החוק.

בתשובת משרד האוצר לטיטת הדוח הובהר כי ממצא זה אכן מהווה חסם משמעותי ליבוא. במסגרת סיכום בין משרד האוצר, משרד הכלכלה ומכון התקנים לשנת 2013 סוכם כי מכון התקנים יבצע מיפוי של החריגים הלאומיים ושל דרישות הביצועים בתקנים הישראליים הרשמיים, וכי הממונה על התקינה יסיר את הרשמיות מדרישות אלו או יעבירן לקבוצה שבה נדרשת חובת הצהרה בלבד בשלב היבוא. משרד הבריאות מסר בתשובתו כי "במסגרת ועדות התקינה... משתתף שירות המזון הארצי בדיוני תקינה של מזון. קיימת מגמה לאימוץ תקנים בינ"ל עם דגש על התאמת תקנים לארץ רק כאשר עולה צורך הקשור בבריאות הציבור ובהתאם להסכמי SPS". עמדת משרד הכלכלה, המפורטת בתשובת המשרד לטיטת הדוח, היא שהשינויים שנעשו בתקנים המאומצים נבעו בדרך-כלל מהצורך להתאמתם לתנאים הייחודיים של מדינת ישראל. מכון התקנים טען בהקשר זה כי ניתוח של הסעיפים הלאומיים מלמד כי מרבית הסעיפים הלאומיים הם הכרח. מרביתם (64%) נובעים מהתאמת התקנים לדין הישראלי כגון חוק החשמל; חלק עיקרי נוסף (23%) נובע מהוראות צו הגנת הצרכן סימון מצרכים; מיעוטם (3%) נועד להתאים תקן אירופי מאומץ לדרישות תקן אמריקאי מקביל על מנת לאפשר יבוא של מוצרים מקבילים הן מאירופה והן מארה"ב. רק כ-10% מהסעיפים הלאומיים הם סעיפים מקוריים של ועדות התקינה הישראליות. לטענת המכון לתקנים ייחודיים אין בהכרח השפעה על בדיקות היבוא, ובחלק מהמקרים המכון מבצע בדיקות השלמה בלבד לסעיפים הלאומיים, ככל שישנם, בעלויות שאינן נכבדות.

22 תמצית טיעוני מכון התקנים לשיבת השימוע בפני מנכ"ל משרד הכלכלה, יולי 2013. השימוע נערך במסגרת יזמה של משרד הכלכלה לבחון אפשרות לחתום על הסכמי הכרה עם מעבדות בחו"ל. ראו להלן בפרק "הכרה באישורי מעבדות בין-לאומיות להתאמת טובין לתקן רשמי".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה ועל המכון לפעול בהתאם להוראות החוק ולצמצם למינימום ההכרחי ובנסיבות מיוחדות בלבד, את ההתאמות הלאומיות הנעשות באימוץ התקנים הבין-לאומיים. ככל שקיימת אסדרה ייחודית הנובעת מהתאמת התקנים לדין הישראלי, ראוי לבחון האם הכרחי לכלול אותה כחלק מהתקן דווקא. בחינה של מחירון המכון מעלה כי לחלק מהתקנים הרשמית לא נקבע מחיר לבדיקות השלמה, דבר המלמד כי עריכת בדיקות אלו אינה אפשרית כלל וכלל. נוסף על כך, נמצא כי מחירי בדיקות ההשלמה לתעודות בדיקה מחו"ל אשר כן מפורסמים עשויים להגיע כדי עשרות אלפי שקלים.

בדיקות התאמה לתקן רשמי

על רוב הטובין המיוצרים בישראל לא חלה חובת בדיקה של התאמתם לתקן הרשמי בעת יציאתם משערי המפעל. לעומת זאת, על טובין המיובאים לישראל חלה בדרך כלל החובה להמציא בשער הנמל אישור על עמידתם בתקן רשמי החל עליהם מכוח צו יבוא חופשי. מכון התקנים עורך בדיקות התאמה לתקן רשמי בשני שלבים: בדיקה ראשונה - בדיקת דגם לאב-טיפוס של המוצר אשר בכוונת היבואן לייבא לארץ (להלן - בדיקת דגם)²³. בדיקה שנייה - בדיקת התאמה של המשלוח לדגם שאושר על ידי המכון (להלן - בדיקת ש')²⁴. לכל סוג בדיקה עלות שונה, בהתאם לתקן הנבדק. בדיקות הדגם מורכבות ומקיפות, ולכן הן יקרות מבדיקות הש'. העלויות של שני סוגי הבדיקה נעות בין מאות בודדות לעשרות אלפי שקלים.

בישראל פועלות מספר מעבדות פרטיות, המשרתות את ציבור היצואנים בישראל. מעבדות אלה הן בעלות ניסיון רב שנים ומוניטין בבדיקת התאמת טובין לתקנים בין-לאומיים. סעיף 12 לחוק התקנים קובע כי "המכון וכל מי שאושר לעניין זה בכתב על ידי הממונה (להלן - מעבדה מאושרת) רשאים לבדוק את מידת התאמתו של מוצר לתקן, או לתקן רשמי ולתת תעודת בדיקה על כך". בישראל קיימות מספר מעבדות שקיבלו מהממונה על התקנים אישור לפי סעיף 12 לחוק, והן במעמד של "מעבדה מאושרת"²⁵. בתוספת השנייה לצו יבוא חופשי נקבע לעומת זאת כי אישור ת"ר הוא "אישור ממכון התקנים על עמידה בתנאי השחרור שקבע לטובין הממונה על התקנים". יוצא מכך שרק מכון התקנים רשאי לתת אישור ת"ר, כנדרש בצו יבוא חופשי, ומעבדות מאושרות אחרות מנועות מלתת אישורים אלו. על פי מדיניות הממונה על התקנים, הסמכות הבלעדית של מכון התקנים מכוח הצו כוללת הן את בדיקת הדגם והן את בדיקת הש'.

טענות בדבר קשיים בתהליך היבוא וקיומה של ביורוקרטיה מיותרת, המעכבת את היבוא לארץ, מייקרת אותו ומהווה חסם של ממש ביבוא טובין היו בין הגורמים לקבלת מספר החלטות ממשלה בתחום. אחת מהן היא ההחלטה על הקמת ועדה לבחינת בדיקות התאמה לתקן של טובין

- 23 משך הזמן לעריכת בדיקת דגם תלוי במוצר ומשתנה ממוצר למוצר.
 24 בדיקת הש' - מבוצעת לאחר נטילה של המוצר בנמל או במחסני היבואן (במקרה שניתן ליבואן אישור להעברת המשלוח למחסניו בכפוף להתחייבותו להימנע משיווק).
 25 ההכרה במעבדה כמעבדה מאושרת ניתנת ע"י הממונה על התקנים לאחר שהגיע למסקנה שלמעבדה היכולת המקצועית לבצע בדיקות התאמה לת"ר, והיא עומדת בבחינה של מספר פרמטרים רבות הסמכת המעבדה על ידי הרשות להסמכת מעבדות.

מיובאים²⁶, בראשותו של פרופ' סיני דויטש (להלן - ועדת דויטש). המלצות הוועדה, שפורסמו באוגוסט 2002 ואומצו על ידי הממשלה²⁷, היו לאבן דרך בהליך בדיקות התקן. הוועדה קבעה כי אין מקום להחיל דין שווה על מוצרים מיובאים ועל מוצרים המיוצרים בישראל, ושאינן מקום להפרטה של בדיקות ההתאמה לתקן של טובין מיובאים ולפתיחת הבדיקות למעבדות נוספות. אולם הוועדה התנתה המלצתה זו בהגברת הפיקוח על מכון התקנים בשלושה תחומים: 1. הקמת גוף שיפקח על מחירי בדיקות ההתאמה לתקן; 2. גיבוש אמנת שירות הוגן; 3. צמצום מסוים בייצוגם של התעשיינים בוועד הפועל של מכון התקנים והגדלה בייצוג של לשכות המסחר. כן ציינה הוועדה בהמלצותיה כי היא תומכת בהרחבת ההכרה בבדיקות הנעשות בחו"ל באמצעות הסכמי הכרה הדדיים בין מדינת ישראל למדינות אחרות. הוועדה הציעה להקל על בדיקות היבוא וליצור ארבע קטגוריות של בדיקות יבוא טובין, לפי רמת הסיכון הבריאותי והבטיחותי של הטובין ובהתאם להשפעתם על איכות הסביבה. נוסף על כך המליצה הוועדה על יצירת מנגנונים מקלים (מסלול ירוק) ליבואנים אמינים ועל החמרת הענישה ליבואנים וליצרנים שלא יעמדו בדרישות התקן הרשמי.

בהתאם להמלצות הוועדה, חילק הממונה על התקינה את התקנים הרשמיים לארבע קבוצות, לפי רמת הסיכון הבריאותי והבטיחותי של הטובין. הקטגוריות השונות נבדלות זו מזו ברמת הבדיקה הנדרשת מהטובין בשערי הכניסה לארץ²⁸. נכון לאפריל 2014, כ-80%²⁹ מהתקנים הרשמיים חויבו בבדיקת דגם או בבדיקת דגם וגם בבדיקת ש' עם הגעת המשלוח לארץ.

ועדת טרכטנברג קבעה בהמלצותיה כי מערך בדיקות התקינה בכללותו ממשיך להיות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק, והמליצה לפעול בהקדם לצמצום חסמי היבוא שמקורם בתקינה ובבדיקות תקן. בהחלטת הממשלה שהתקבלה בינואר 2012³⁰ הוחלט ליישם את המלצות הוועדה. בין היתר הוחלט על תיקון של פקודת היבוא והיצוא ושל הוראות הדין הרלוונטיות. כן הוחלט להטיל על מנכ"ל משרד הכלכלה לקדם חתימה על הסכמים בין-לאומיים שעיקרם הכרה בתעודות התאמת טובין לתקנים מחייבים או לדרישות טכניות אחרות. באוקטובר 2013 התקבל בכנסת תיקון 10 לחוק התקנים, ובו תיקון עקיף לפקודת היבוא והייצוא. בתיקון לחוק עוגנה חובתו של עוסק להודיע לממונה על התקינה על טובין שברשותו שאינם עומדים בתנאי התקן הרשמי. כמו כן עוגנה סמכות הפיקוח של הממונה בכל הנוגע לביצוע בקרה על התקנים הרשמיים ומעקב להבטחת העמידה בהם; בתוך כך עוגנו אמצעי האכיפה המינהליים שיעמדו לרשותו. כמו כן תוקנה פקודת היבוא והיצוא, כך שברירת המחדל להסדרת יבוא טובין שעליהם חל תקן רשמי תהיה הגשת תצהיר של יבואן.

- 26 ראו החלטת ממשלה 2476 מתאריך 13.8.97, בנושא "שינויים בתחום התקינה". ראו גם החלטת ממשלה 2199 מתאריך 16.8.00, בנושא "המדיניות הכלכלית לשנת 2001 - מוצרים תעשייתיים - הפחתת החובה בבדיקות תקינה ביבוא מוצרים". על הקמתה של הוועדה הוחלט במסגרת החלטת ממשלה 1341, מתאריך 27.1.02, בנושא "תיקון צו יבוא חופשי בעניין בדיקות התקינה של היבוא".
- 27 ראו החלטת ממשלה 1782, מתאריך 4.4.04, בנושא "בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים".
- 28 מוצרים בקטגוריה 1 - מחויבים הן בבדיקת דגם - אב טיפוס והן בבדיקת התאמה של המשלוח לדגם שאושר מראש (בדיקת ש'); מוצרים בקטגוריה 2 - מחויבים בבדיקת דגם בלבד; מוצרים בקטגוריה 3 - מחויבים במתן תצהיר התאמה לתקן; מוצרים בקטגוריה 4 - מוצרים לשימוש התעשייה ובעלי מקצוע אשר אינם מחויבים בכל בדיקה שהיא.
- 29 להלן פירוט החלוקה ל-4 הקטגוריות: קבוצה 1 - 235 תקנים, קבוצה 2 - 156 תקנים, קבוצה 3 - 67 תקנים וקבוצה 4 - 24 תקנים.
- 30 החלטת ממשלה 4191 מתאריך 29.1.12, בנושא "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה".

חלופות לבדיקות מכון התקנים בדבר התאמה לתקן רשמי לטובין מיובאים

חלופות בישראל לבדיקות מכון התקנים למתן אישורי ת"ר

יישום המלצות ועדת דויטש בשנת 2002 הביא לחיזוק מעמדו של מכון התקנים כגוף המחזיק בסמכות הבלעדית לבדיקת ההתאמה של טובין מיובאים לתקן הרשמי. דוח של חברת ייעוץ, שהוכן עבור משרד האוצר בשנת 2007, אימץ את המסקנה שלפיה יש להותיר את בדיקות היבוא בסמכות בלעדית של מכון התקנים. בית המשפט העליון, אשר נדרש במקרים מספר לבחינת סבירות החלטת הוועדה ואימוץ מסקנותיה על ידי ממשלת ישראל, קבע כי הפגיעה בחופש העיסוק של מכוני בדיקה חלופיים היא מידתית, וכי אין להתערב בהחלטת הממשלה בעניין זה³¹. עם זאת, צוות שהוקם במשרד הכלכלה במהלך שנת 2012 קבע כי "מכיוון שמכון התקנים מהווה גוף מאושר יחיד בתחום בדיקות היבוא, מתקיים הסיכון כי השפעתם של בעלי עניין - תעשייה מקומית ואפילו המכון עצמו, תפגע בתועלת הציבור ביישום מדיניות התקינה. היותו של המכון גוף מאושר יחיד כאמור יש בה כדי להשפיע על מחירי הבדיקות, על הברורקריטיה ורמת השירות בתהליך הבדיקה ועל התמריצים לפעילות יעילה של המכון, זאת על אף הפעולות הרבות שנוקט מכון התקנים לטובת ייעול ההליכים הפנימיים וייעול השירות לציבור". הצוות לא בחן את האפשרות לעריכת בדיקות התאמה לת"ר לטובין מיובאים על ידי מעבדות אחרות בארץ, אלא עסק בבירור האפשרות לקבל אישורי מעבדה מחו"ל לטובין מיובאים.

בתיקון לפקודת היבוא והייצוא מאוקטובר 2013 נקבעו הסדרים חדשים למתן אישור התאמה לתקן רשמי לטובין מיובאים, אשר נועדו להקל על תהליך היבוא. החלופות המצוינות בתיקון לפקודה מותירות חלק נכבד מבדיקות ההתאמה לת"ר בסמכות בלעדית של מכון התקנים³².

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנסיבות שהשתנו בשל המחאה החברתית, פרסום המלצות ועדת טרכטנברג והחלטות הממשלה שהתקבלו בעקבותיה בזמן שחלף מפרסום המלצות ועדת דויטש וכן המגמה הביקורתית העולה מעמדתו של צוות משרד הכלכלה כאמור, מן הראוי כי משרד הכלכלה יבחן האם השתנו התנאים בתחום מאז פרסום המלצות ועדת דויטש, כדי לאפשר כניסתם של מכוני בדיקה נוספים לתחום בדיקות ההתאמה לת"ר לטובין מיובאים.

ההקמה והפיתוח של מעבדות מכון התקנים ממומנים מהכנסות המכון (לרבות מבדיקות התאמה לת"ר לטובין מיובאים) וכמו כן מסיוע ממשלתי³³ להקמת מעבדות ייעודיות. בזכות ההכנסות האלו, הייחודיות למכון, יכול המכון לפנות תקציבים שלו להשקעה במעבדות הפועלות בתחום בדיקות ייצוא. בשל כך עשוי המכון להשיג יתרון על מעבדות פרטיות במשק הישראלי, דבר שיש בו כדי לפגוע בפוטנציאל התחרותיות שלהן בכל הנוגע לבדיקות יצוא.

31 ראו בג"ץ 7428/01, איגוד לשכות המסחר בישראל נ' שרת התעשייה והמסחר ומכון התקנים הישראלי. ראו גם בג"ץ 5999/10, זיק דינור בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

32 לפי התיקון לפקודה, טובין שחל עליהם תקן רשמי שהמונה על התקינה קבע לגביהם ערב יום תחילת הפקודה כי הם מחויבים בבדיקת התאמה לת"ר - ייבדקו על ידי מכון התקנים כגורם בדיקה בלעדי. אופן בדיקתם של טובין שהמונה החיל לגביהם חובת בדיקה לאחר יום התחילה או קבע כי הם מחויבים בהמצאת אישור מעבדה, ייקבע על ידי הממונה על התקינה, לפי שיקול דעתו המקצועי ובשים לב למדיניות הנוהגת במדינות אחרות עם שווקים משמעותיים.

33 משרדי ממשלה שונים חתמו בשנים האחרונות על הסכמים המסדירים את השתתפותם במימון הקמתן של מעבדות בדיקה בתחומים שונים. בין השנים 2010 ל-2013 עמדה ההשתתפות על כ-6.3 מיליון ש"ח.

לצורך ביצוע בדיקות התאמה לת"ר, מעבדות מכון התקנים אינן חייבות על פי החוק בהסמכה של הרשות הלאומית להסמכת מעבדות (להלן - הרשות)³⁴ או של כל גורם אחר וזאת בניגוד לחובה המוטלת על מעבדות פרטיות לצורך הכרתן כמעבדות מאושרות על ידי הממונה על התקינה. ואכן, רק לחלק מהתקנים הנבדקים במכון ניתנה הסמכה של הרשות או של גוף הסמכה בין-לאומי אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקות מקצועיות ובלתי תלויות לצורך הסמכת מעבדות הן אמצעי לפיקוח ולבקרה נאותה על מעבדות המכון. על כן, מן הראוי כי משרד הכלכלה, הממונה על התקינה והמכון עצמו ישקלו להחיל את חובת הסמכה על כל מעבדות המכון. הסמכת המעבדות תאפשר פיקוח ובקרה נאותים על כשירותן המקצועית של מעבדות המכון במסגרת השירות הניתן לציבור הרחב.

משרד הכלכלה הבהיר בתשובתו לטיטת הדוח כי "הממונה על התקינה מזה שנים עומד על כך שמעבדות המכון תהינה מוסמכות ע"י גוף שלישי". הרשות הלאומית להסמכת מעבדות ציינה בתשובתה לטיטת הדוח מפברואר 2014 כי במסגרת הליכים שעושה הרשות להסמכת מעבדות נבחנת כשירותן ויכולתן המקצועית של המעבדות לתת מענה ראוי לבדיקות הנדרשות, הן לפי התקן הישראלי והן לפי התקן הבין-לאומי. מעבדות אלו נמצאות תחת פיקוח מתמיד של הרשות, ועל כן יש מקום לשקול בחיוב כניסה של מעבדות נוספות לתחום בדיקות ההתאמה לתקן בנושא בדיקות היבוא. כן ציינה הרשות כי הסמכת מעבדות המכון תאפשר פיקוח ובקרה נאותים על הבדיקות והשירות שהמכון נותן לציבור בתחום זה. לטענת מכון התקנים, כפי שעולה מתשובתו לטיטת דוח הביקורת, הסמכה של מעבדות המכון תביא לייקור תשומות העבודה, וסופה לייקר את בדיקות היבוא.

לעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הכלכלה ולמכון התקנים, כי מאחר שהמכון הוא הגוף היחיד המוסמך לביצוע בדיקות התאמה לת"ר לטובין מיובאים, ראוי היה כי המכון יהיה נתון לביקורת ולפיקוח רחבים ככל הניתן, שיהיה בהן כדי לאזן את המונופול שלו בתחום. במסגרת זו ראוי כי כל מעבדות המכון יוסמכו על ידי גוף חיצוני. זאת ועוד, המכון עצמו הבהיר בתשובתו כי מן הראוי שאכיפת הוראות החוק בתחום היבוא תיעשה על ידי גוף מפקח ומבוקר. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי כל מעבדות המכון יהיו נתונות לפיקוח זה.

הכרה באישורי מעבדות בין-לאומיות להתאמת טובין לתקן רשמי

1. בסיכום תקציבי, שנחתם בין משרד הכלכלה ואגף התקציבים במשרד האוצר בפברואר 2012, הוסכם על הקמת "צוות לבחינת שאלת אישור המעבדות בחו"ל לעניין מתן אישור על עמידה בדרישות תקן". ביוני 2012 הוגש דוח הביניים של הצוות, שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה 4191 ולסיכום התקציבי האמור³⁵. הצוות מצא כי בחלק נכבד מהמקרים מתקיים כפל בדיקות - הן בחו"ל והן בישראל עם הגעת המוצר לארץ. הצוות המליץ על ביצוע תכנית ניסיונית (להלן - הפיילוט) כדי לבחון את האפשרות לאפשר למעבדות בחו"ל לתת אישור על עמידה במפרט טכני של תקן רשמי. במסגרת הפיילוט אמור היה הממונה על התקינה להתקשר עם מעבדות

34 הרשות הלאומית להסמכת מעבדות הוקמה מכוח חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, והיא יחידת סמך של משרד הכלכלה. הרשות מוכרת על ידי ארגוני הסמכה בין-לאומיים, והיא חתמה על הסכמי הדדיות עם כ-90 מדינות להכרה הדדית בהסמכה של מעבדות בדיקה במדינות אלו.

35 "הצוות לבחינת שאלת אישור מעבדות מחו"ל לביצוע בדיקות תקינה - דו"ח ביניים", 7 ביוני 2012.

בחו"ל לשם קבלת הכרה מטעם הממונה בבדיקות תקן לטובין בארץ המקור שלהם, דבר שהיה מקל על ההליכים הביוורוקרטיים בעת כניסת הטובין לארץ, ולייתר את בדיקת הדגם הנעשית על ידי מכון התקנים.

בשל התנגדות הנהלת המכון לפיילוט המתוכנן, הוא לא יושם. תחת זאת, במתווה 12 הנקודות, שסוכם בין משרד הכלכלה למכון התקנים (שקיבל את ביטוי גם בסיכום תקציבי שנחתם במאי 2013 בין משרד האוצר למשרד הכלכלה), נקבע כי עד סוף שנת 2013 יחתום המכון על הסכמי הכרה הדדיים עם שלוש מעבדות בין-לאומיות. הסכמי ההכרה ההדדיים מתנים הכרה של מכון התקנים בתעודות של מעבדות בחו"ל עבור התקנים נשואי ההסכם בהכרה מקבילה של בדיקות המכון על ידי המעבדות בחו"ל. בהתאם למתווה, סמכות הבדיקה הבלעדית לתעודות וההחלטה על הצורך בבדיקות השלמה בארץ נותרה בידי מכון התקנים. סמוך למועד סיום הביקורת חתם מכון התקנים על הסכמי הדדיות עם חמש מעבדות בין-לאומיות בתחומים שונים.

הסכמי הכרה (של הממונה או של מכון התקנים) מאפשרים ביצוע בדיקות דגם על ידי מעבדות בחו"ל לטובין מיובאים. מעבדות אלו מנפיקות תעודה בסיום תהליך הבדיקה, אשר נבדקת בארץ על ידי מכון התקנים בעת יבוא הטובין, ומייתרת את בדיקות ההתאמה עצמן. עם זאת, ככל שעל הטובין חל תקן רשמי מאומץ שנעשו בו שינויים והתאמות, יהיה צורך בבדיקות השלמה בארץ לפי העניין. עלותן של בדיקות אלו משתנה בהתאם לתקן, והיא יכולה להגיע אף כדי עשרות אלפי שקלים. מאחר שב-95% מהתקנים הרשמיים המאומצים נעשו שינויים והתאמות, מרבית הטובין שעליהם חל תקן רשמי נדרשים לבדיקות השלמה.³⁶

הסכמי ההכרה עם מעבדות בין-לאומיות נועדו לפישוט הליכי יבוא הטובין, מניעת בדיקות כפולות ואף הוצלת עלויות הבדיקה, המגולמות במחיר המוצר לצרכן. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבמרבית התקנים הרשמיים המאומצים בוצעו התאמות ושינויים, המחייבים ביצוע בדיקות השלמה לפי החלטת מכון התקנים, עולה חשש כי המטרות האמורות לא יושגו וכי ההליכים המסורבלים לא יצומצמו.

משרד האוצר הסביר בתשובתו לטיטת הדוח כי הסכמי ההכרה נועדו אף למנוע מצבים שבהם יבוא של טובין מסוימים לישראל נמנע לחלוטין בשל עלויות הבדיקה הנוספת לבדיקה שנערכה לטובין במעבדות בחו"ל. בתשובת איגוד לשכות המסחר לטיטת הדוח ממרץ 2014 ביקש האיגוד להדגיש כי "בבדיקות היבוא העלויות הגדולות של הבדיקות הן בבדיקות ש', של כל משלוחי היבוא, גם באותם מקרים שקיימים הסכמי הכרה עם גופי בדיקה בחו"ל ובידי היבואן אישורי בדיקת דגם מחו"ל" (ההדגשה במקור). לטענת משרד הכלכלה אין בסיס לחשש המועלה על ידי משרד מבקר המדינה, שכן ישנן מעבדות בחו"ל אשר מוכנות לבדוק ולאשר עמידת מוצרים בתקן גם בהתאם לשינויים לאומיים שהוכנסו בתקנים רשמיים מאומצים. כמו כן טען המשרד כי נכון למועד מתן תשובתו גיבש מכון התקנים נוהל הכרה בתעודות בדיקה הניתנות על ידי מעבדות משמעותיות בחו"ל.

2. לחלק מהמעבדות הפועלות בארץ יש הסכמי שיתוף פעולה עם מעבדות בין-לאומיות שיש להן הסכם הכרה עם מכון התקנים. הסכמים אלו מאפשרים קבלת אישור מעבדה בין-לאומית לבדיקות שבוצעו במעבדות הישראליות. נכון למועד סיום הביקורת, אף כי המכון מכיר באישורי מעבדות בין-לאומיות אלו, הוא אינו מכיר באישורים הניתנים על ידי המעבדות הישראליות, להן יש הסכמי שיתוף פעולה כאמור. כלומר בדיקת דגם לטובין מיובאים

36 זאת למעט טובין אשר התקן החל עליהם סווג בקבוצה 3, ועל כן אינם מחויבים בבדיקות דגם אלא בהמצאת תצהיר בלבד.

שתבוצע במעבדה ישראלית לא תאושר על ידי המכון, אלא אם כן תיערך בדיקה נוספת במעבדה בין-לאומית שעמה התקשר המכון בהסכם, בדיקה הכרוכה בתשומות של זמן ומשאבים כספיים.

3. בתחום בדיקות היבוא משמש, כאמור, מכון התקנים כגורם בלעדי וכזרועה הארוכה של הממשלה. לעומת זאת, בתחום בדיקות היצוא קיימת תחרות בין כמה מעבדות בדיקה, ובהן מכון התקנים. יצוין כי לחלק מהמעבדות הפרטיות יש הסכמי הכרה עם מעבדות בין-לאומיות לשם קבלת הכרה שלהן בבדיקות הנעשות במעבדות הפרטיות לטובין מיוצאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חתימה על הסכמי ההדדיות בין המכון למכונים בדיקה בחו"ל, ולא בין המדינות, מחזקת את הקשר שבין פעילותו של המכון כגוף ממשלתי לבין פעילותו כגוף עסקי בשוק תחרותי ועלולה להשפיע על התחרות המתקיימת בשוק הייצוא. המעבדות הבין-לאומיות עשויות להעדיף לחתום על הסכמי הכרה הדדיים עם מכון התקנים מאשר לחתום על הסכמי הכרה עם מעבדות פרטיות, שכן המכון הוא הגורם הבלעדי המוסמך להכיר בבדיקות המתבצעות במעבדות הבין-לאומיות. לפיכך, על משרד הכלכלה לבחון כיצד ניתן למנוע פגיעה בעקרון התחרות העסקית ההוגנת בתחום בדיקות היצוא, נוכח היתרון למכון התקנים שמקנה לו הבלעדיות שלו בתחום בדיקות היבוא.

בתשובתו לטיטת הדוח טען מכון התקנים בהקשר זה כי בחתימתו על הסכמי הכרה הדדיים פועל המכון בהתאם למדיניות הממשלה, וכי הסכמים אלו אינם מעניקים למכון יתרון כלשהו בתחום היצוא על המעבדות הפרטיות. כן טען המכון שאינו מכיר בבדיקות של מעבדות פרטיות משום שקיימת החלטת ממשלה, אשר לפיה יש למכון בלעדיות בתחום בדיקות היבוא. עוד מצוין בתשובה כי המכון אכן התנגד לפיילוט מטעמים שונים ונתן את הסכמתו למתווה בו המכון מתקשר עם מעבדה מחו"ל, מנחה אותה ומקבל אחריות על הבדיקות שהיא עורכת. משרד הכלכלה השיב בעניין זה כי "הסכמי הכרה G-To-G מקנים מעמד שווה למעבדות פרטיות ולמעבדות מכון התקנים. כך, לדוגמה, המצב בהסכמי G-To-G עם קנדה וארה"ב בתחום ציוד טלקומוניקציה"³⁷.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי בשל העובדה שהמכון הוא גוף עסקי המצוי בתחרות בשוק בדיקות היצוא, יש טעם לפגם בהיותו הגורם החותם על הסכמי הכרה הדדיים המשפרים את מעמדו בתחרות הקיימת בשוק זה. מן הראוי כי משרד הכלכלה ירחיב את הסכמי ההכרה בדרג של מדינות (G-To-G) על מנת שמעמדן של המעבדות הפרטיות לא ייפגע.

בדיקות תצהיר יבואן

במטרה להקל על תהליכי היבוא החליטה הממשלה על תיקון האסדרה, כך שברירת המחדל לקבלת אישור להכנסת טובין מיובאים לארץ תהיה בכפוף להמצאת תצהיר של היבואן לממונה על התקינה בדבר התאמת הטובין לדרישות התקן הרשמי הישראלי³⁸. החלטה זו עוגנה בפקודת היבוא והיצוא

37 הסכמי הכרה G-To-G הם הסכמים בדרג של ממשלות. הסכמים אלו מאפשרים הכרה הדדית במעבדות שונות במדינות החתומות על ההסכם.

38 ראו החלטת ממשלה 4191 מתאריך 29.1.12 בנושא "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה".

במסגרת התיקון לחוק התקנים מאוקטובר 2013. עוד נכתב בתיקון לפקודה כי לשר הכלכלה הסמכות להורות בצו פיקוח על חובה להמצאת אישור מעבדה בדבר התאמתם של הטובין לתקן הרשמי החל עליהם, לרבות אישור על בדיקת התאמתם לתקן הרשמי.

לפי הצעת החוק, הממונה על התקינה אמור היה להיות הגורם האחראי לבדיקת התצהירים של היבואנים. לאחר משא ומתן בין נציגי משרד הכלכלה ומשרד האוצר ובין מכון התקנים נקבע בחוק כי הממונה רשאי להורות שהתצהיר יוגש לעובד משרד ממשלתי שהוסמך לכך או לעובדי תאגיד שהוקם לפי חוק, "שמטרתו להבטיח רמה נאותה של טיב המצרכים ובלבד שהתאגיד הוסמך לכך על ידי שר הכלכלה ושר האוצר". הסמכת התאגיד תיעשה לתקופה של עד שלוש שנים עם אפשרות להארכתה בשתי תקופות נוספות. במסגרת דיוני ועדת הכלכלה בכנסת הובהר בהקשר זה כי נכון לאותו מועד התאגיד הוא מכון התקנים וכי אפשרות ההארכה היא בלתי מוגבלת³⁹.

כלי משלים לתיקון החוק הוא הגדלת סמכויות הפיקוח והאכיפה של הממונה על התקינה, בין היתר באמצעות מפקחים שיפעלו בשלב שיווק הטובין לצרכן. לשם כך הסכימו משרד האוצר ומשרד הכלכלה על הוספת 30 תקנים למינהל התקינה במשרד הכלכלה⁴⁰. בדברי ההסבר לתיקון לחוק התקנים מאוקטובר 2013 מוזכר המודל האירופי הרצוי, שלפיו במקום חובת בדיקה גורפת ניתן יהיה להסתפק במקרים מסוימים בהצהרת יצרן או בהצהרת יבואן על עמידה בדירקטיבה האירופית. כמו כן במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים גישת רשויות הפיקוח משלבת בין הסתמכות על אחריות היצרן או אחריות היבואן לעמידה בדרישות החינויות ובין פיקוח וביקורת בשלב השיווק. לצד האחריות של היצרן או של היבואן קיימים בשווקים אלו מנגנוני בקרה משלימים כגון ארגוני צרכנים וביטוח עצמי של הרשתות הקמעונאיות.

ביולי 2014, כחודשיים לאחר מועד כניסת התיקון לתוקף, כלל מערך הפיקוח במינהל תקינה 9 עובדים בלבד. כמו כן רק כחודשיים לאחר כניסת התיקון לתוקף, חתם שר הכלכלה על כתב ההסמכה של מכון התקנים לבדיקת תצהירי היבואנים והעבירו לשר האוצר. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הממונה על התקינה יפקח מקרוב על בדיקת התצהירים, תוך שימור בסיס הידע בידיו, ובאמצעות מערך הפיקוח ידאג לקבלת משוב, אשר יבהיר אם תצהיר יבואן הוא אכן הכלי המתאים ביותר למטרה זו. כן יש מקום כי בתוך שלוש השנים שמיום כניסת התיקון לתוקף יבחן משרד הכלכלה את יעילותו של הסדר זה.

בתשובת משרד הכלכלה הובהר כי יש חשיבות לכך שגורם ממשלתי או תאגיד סטטוטורי יעסוק בבדיקת התצהירים, שכן חלות לגביו חובות משפטיות ותאגידיות מוגברות, שמקנות לו כלים נדרשים לבדיקת התצהירים. בתשובה משלימה של משרד הכלכלה מיולי 2014 צוין כי תכנית תגבור כח האדם של מינהל תקינה אושרה ע"י נציבות שירות המדינה אולם הליך קליטת העובדים בשירות המדינה הוא ארוך. משרד מבקר המדינה מעיר כי למשרד הכלכלה עמדה מכח התיקון לחוק התקנים האפשרות לדחות את כניסתו לתוקף של התיקון לפקודה. משבחר המשרד שלא לעשות שימוש באפשרות זו היה עליו להיערך לקליטת עובדים והסמכת המכון עד כניסת התיקון לפקודה לתוקף.

39 פרוטוקול מס' 77 משיבת ועדת הכלכלה מיום 7.8.13.

40 "סיכום בדבר היערכות להאטה כלכלית אפשרית בשנת 2012" מיום 20.2.12, וכן "סיכום תקציבי עם משרד הכלכלה לשנים 2013-2014", מיום 13.5.13.

התנהלות המכון מול יבואנים

בשנים שקדמו לביקורת ביצע מכון התקנים שיפורים בטיב השירות הניתן ללקוחותיו. בין היתר הוקמו מרכזי מש"י - מרכזי שירות ליבואנים, שבהם ניתן ליבואנים שירות טלפוני ומענה לשאלותיהם, הוקם פורטל ממוחשב ליבואנים, וכמו כן נערך קישור בין מערכת המחשוב של המכון למערכת מסלול של המכס, המאפשר לכל יבואן להזין נתוני משלוח למערכת. נוסף על כך פרסם המכון לוחות זמנים מחייבים למתן תגובה על פניות הלקוחות שלו. פעולות המכון האמורות הביאו לידידה משמעותית בכמות התלונות שהתקבלו בשנים האחרונות אצל מבקר הפנים של המכון (309 תלונות בשנת 2013 לעומת 813 תלונות בשנת 2011), אולם במועד סיום הביקורת שיעור לא מבוטל של תלונות היבואנים בנושאים שונים נמצא מוצדק או מוצדק חלקית, כעולה מסיכום שערך מבקר הפנים של המכון המברר תלונות אלה (53% בשנת 2011 ו-34% בשנת 2013).

1. תל"ח - תקן לא חל": בחלק מהמקרים סיווג הטובין המיובאים תחת פריט מכס לפי הסיווג הבין-לאומי כולל קבוצת רחבה של טובין שעל חלקם חל תקן רשמי ועל חלקם תקן זה לא חל. כתוצאה מכך נוצר פער בין סיווג הטובין על ידי המכס כטובין המחויבים בהמצאת אישור ממכון התקנים לפי צו יבוא חופשי לבין חלות התקן אשר חלה רק על חלק מהפריטים המסווגים תחת אותו פריט מכס. במקרים אלו נדרש היבואן להמציא לרשויות המכס אישור של מכון התקנים לצורך שחרור המשלוח מהמכס ושיווקו לציבור הרחב. מכון התקנים מחייב כל בקשה למתן אישור על תל"ח בתשלום אגרה בסך של 66.6 ש"ח (לפני מע"מ) לכל פריט. תשלום זה כרוך בבירורקריטי ובטרחת ליבואן ואף בעלויות נוספות לאגרה המשולמת למכון כתשלום לסוכן המכס. יתרה מזו, האישור על תל"ח ניתן על ידי מכון התקנים ללא בדיקה פיזית של המשלוח, גם כשמדובר בטובין המסווגים כפריט מכס המחייב בדיקה, לפי החלוקה לקבוצות של הממונה על התקינה. בשנים שקדמו למועד סיום הביקורת עשה מכון התקנים שימוש נרחב במתן אישורי תל"ח וזאת מבלי להעביר דיווחים שוטפים בעניין זה למינהל תקינה במשרד הכלכלה. מסלול זה הניב למכון התקנים הכנסות של למעלה מ-1.8 מיליון ש"ח בשנת 2012, שבמהלכה סווגו יותר מ-20,000 פריטי מכס כתל"ח. מאחר שהממונה על התקינה אינו עוקב אחר סיווג טובין כתל"ח, הוא לא מיפה טובין אלו ולא בחן את הצורך למצוא פתרון קבוע לטובין שמדי שנה בשנה מסווגים כתל"ח.

מן הראוי כי ההחלטה על חלות התקן לגבי פריט מכס זה או אחר תיעשה על ידי הממונה על התקינה ולא על ידי מכון התקנים. כמו כן ראוי כי הממונה על התקינה יערוך מיפוי מקיף של כל הטובין שסווגו כתל"ח, ויפעל לפתרון הקושי הביורוקרטי המחייב המצאת אישור תל"ח ממכון התקנים במקרה שבו התקן לא חל על פריט מכס מיובא, אף על פי שצו יבוא חופשי דורש זאת.

בתשובתו הביע משרד הכלכלה את עמדתו לפיה "מן הראוי כי תוצאות מיפוי זה ישוקפו בצו יבוא חופשי שכן תל"ח נדרש רק כאשר צו יבוא חופשי מכיל לכאורה את התקן על הטובין המיובאים אולם בפועל התקן אינו חל".

2. מחירון מכון התקנים: מחירי בדיקות היבוא מפורסמים במחירון שמפורסם באתר האינטרנט של מכון התקנים. סעיף 12' לחוק התקנים קובע כי מחירון השירותים הניתנים על ידי המכון לבדיקת התאמה לתקן רשמי או כל פעולה אחרת שהמכון הוא היחיד המוסמך לבצע, על פי דין, יובאו לאישור השר. השר רשאי לאשר את המחירון המוצע או לקבלו, בכפוף לשינויים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. החלטת השר תינתן תוך שלושה חודשים מהיום שבו המחירון וגש לו.

תלונות של יבואנים ועמילי מכס שהועלו בפני משרד מבקר המדינה, התייחסו למחירי בדיקות היבוא. לטענתם מחירי בדיקות הדגם למוצרים מיובאים מסוימים גבוהים בשיעור שאינו סביר

עד כדי הפיכת יבוא הטובין לארץ ללא כדאי, בייחוד עבור עסקים קטנים ובינוניים, שהיקף הטובין המיובאים על ידם אינו גבוה.

לשירותי הבדיקה של מכון התקנים, המפורטים במחירון, בנוגע טובין מיובאים, אין תחרות במשק. נמצא כי אישורו האחרון של מחירון מכון התקנים על ידי משרד הכלכלה נעשה יותר מחמש שנים לפני מועד סיום הביקורת. כמו כן על אף העובדה שהמכון העביר את המחירון לאישור משרד הכלכלה במהלך שנת 2012, הרי שעד למועד סיום הביקורת מחירון זה טרם נבחן על ידי המשרד וטרם אושר על ידי השר.

בתשובת משרד הכלכלה לטיוטת הדוח צוין לעניין זה כי "משרד הכלכלה מבצע בחינה מקצועית של המחירון של מכון התקנים ורק בסיומה יאשר שר הכלכלה את המחירון". מכון התקנים הוסיף לתשובתו באפריל 2014 כי מחירי בדיקות התאמה לתקן לא שונו בשבע השנים האחרונות.

תפקידיו השונים של מכון התקנים

1. בשנים 2011 ו-2012 עמדו הכנסות המכון על כ-356 מיליון ש"ח ועל 371 מיליון ש"ח בהתאמה, מהן הכנסות מבדיקות כ-265 מיליון ש"ח ו-271 מיליון ש"ח בהתאמה. יותר ממחצית מהכנסות מכון התקנים מבדיקות נובעת מבדיקות התאמה לת"ר לטובין מיובאים.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, קובע כי רשות ציבורית תפרסם דין וחשבון שנתי, שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה. כמו כן לפי החוק חובה על הרשות הציבורית להעמיד לרשות הציבור את ההנחיות המינהליות שלפיהן היא פועלת, ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור. בתקנות שפורסמו מכוח החוק נקבע היכן יש לפרסם את ההנחיות המינהליות, וכן נקבע סוג המידע שעל הרשות הציבורית לפרסם במסגרת הדוח השנתי שלה. מידע זה כולל, לפי התקנות, את תקציב הרשות הציבורית ואת פירוט הוצאותיה בשנה החולפת, לפי סעיפי התקציב.

נמצא כי חרף העובדה שהמכון הוא רשות ציבורית, הנדרשת לפרסם דין וחשבון שנתי בהתאם לחוק חופש המידע, הוא לא עושה כך. לדעת משרד מבקר המדינה, על מכון התקנים לנהוג בשקיפות ולפרסם את מלוא המידע, כנדרש לפי החוק והתקנות על פיו. על משרד הכלכלה להידרש לסוגיה זו ולבחון את עמידתו של מכון התקנים בדרישות חוק חופש המידע ובתקנות הנגזרות ממנו.

המכון השיב לעניין זה כי "המכון ילמד את הנושא בשיתוף יועציו המשפטיים וככל שקיים פער בין דרישות חוק חופש המידע לבין המצב בפועל, הוא יפעל להשלים את הפער על מנת למלא את חובותיו החוק ככתבן וכלשונן".

2. נכון למועד סיום הביקורת, למכון התקנים תפקיד מרכזי בתחום התקינה מחד גיסא ובתחום בדיקות התאמה לת"ר מאידך גיסא. פעילותו של המכון בשני התחומים יוצרת ניגוד עניינים מובנה בין תפקידו כגורם הבדוק עמידה בתקנים ובין תפקידו כמי ששותף לתהליך קבלת התקנים עצמם. ההסתמכות הרבה של המכון על בדיקות היבוא כמקור הכנסה משמעותי עלולה להשפיע על ההתאמות הנעשות בתקנים הבין-לאומיים המאמצים בוועדות התקינה, שכן

היקפן של ההתאמות משפיע על עבודת המכון בבדיקות הטובין המיובאים לארץ. כאמור, על אף הוראות חוק התקנים, רק 5% מהתקנים הרשמיים המאומצים בישראל אומצו כלשונם.

מכון התקנים טען בתשובתו כי אין בעיה מבנית וניגוד עניינים בין תפקידיו השונים. לדעת המכון השילוב של ועדות תקינה המורכבות מנציגי ציבור ושל הוראות חוק התקנים המחייבות אימוץ של תקנים בין-לאומיים מונע כל אפשרות שהמכון יטה את התקנים כדי להגדיל את היקפן של בדיקות ההתאמה לתקן. בתשובה המשלימה של המכון ממאי 2014 הובהר כי לעתים המכון אינו נותן למוצר אישור ת"ר, אף אם המוצר עומד בתקן החל עליו, בנימוק שהוא אינו עומד בהוראות האסדרה הישראלית. לשיטת המכון, הכללת החקיקה הישראלית בתקנים מונעת מצבים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון התקנים כי סמכותו של המכון מכוחם של חוק התקנים ושל צו יבוא חופשי היא למתן אישור ת"ר לטובין מיובאים ואין הוא כוללת בדיקת עמידה באסדרה שאינה כלולה בתקנים הרשמיים. זאת ועוד הכללת אסדרה מקומית בתקנים עלולה להשפיע אף על שיעור ההתאמות הלאומיות בתקנים הרשמיים ועל בדיקות ההתאמה לת"ר המבוצעות על ידי המכון.

מכון התקנים הוא מחד גוף ממשלתי המשמש כזרוע הארוכה של משרד הכלכלה כשותף בתהליך התקינה ובבדיקות התאמה לת"ר לטובין מיובאים; ומאידך הוא גוף מסחרי המתחרה במעבדות פרטיות. מן הראוי כי משרד הכלכלה יבחן את האפשרות לניתוק הקשר בין תהליך התקינה לבין בדיקות היבוא וכן בין הפעילות הממשלתית לבין הפעילות המסחרית של המכון. בד בבד על משרד הכלכלה ועל הממונה על התקינה לחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה על עבודת המכון בכובעיו השונים.

מכס

לרשות המסים תפקיד משמעותי בתהליך יבוא טובין לישראל, הן כגורם המעורב בתהליך קביעת המס על יבוא טובין, הטלתו וגבייתו והן כגוף המצוי בשערי הכניסה לארץ, הממונה על אכיפת הוראות החוק בתחום היבוא. בארץ ישנם ששה בתי מכס, הממוקמים במעברי הגבול היבשתיים, הימיים והאוויריים.

סיווג טובין ואכיפת הוראות החוק בתחום היבוא

מינהל המכס ברשות המסים הוא הגוף האחראי לפיקוח על היבוא לישראל ולאכיפת הוראות החוק בתחום זה. פקודת המכס [נוסח חדש] מגדירה את סמכויות מנהל מינהל המכס בכל הנוגע לטובין מיובאים ולטיפול בהם. פרק 3 לאוגדן המכס דן בנהלים הקשורים בסיווג טובין, והוא מתווה את אופן עבודת המעריכים בבתי המכס השונים. בתי המכס עובדים כיחידות עצמאיות בכל הנוגע לתהליך שחרור טובין.

לכל טובין מיובאים ניתן מספר המייצג פריט מכס (להלן - סיווג). הסיווג הוא על בסיס בין-לאומי, לצורך תיאום בין המדינות השונות, בהתאם לאמנה הבין-לאומית בדבר שיטה מתואמת לתיאור מצרכים וקידודם. סיווג הטובין הוא הבסיס לקביעה אילו סעיפי חוק יחולו על טובין מיובאים ומשפיע על שיעור המכס החל עליהם. לצורך קביעה אילו הוראות חוק חלות על הטובין המיובאים

נדרש המעריך בבית המכס לאשר את סיווג הטובין שהוזן אל המערכת הממוחשבת בידי עמיל המכס.

לאחר הזנת פרטי המשלוח הממתיין לשחרור מהמכס בוחן המעריך במכס את נתוני המשלוח, בין היתר באמצעות המערכת הממוחשבת והפרמטרים שהוזנו אליה, ומחליט אם לשחרר את הטובין למחסני היבואן, אם יש צורך בבדיקה נוספת של המסמכים שנלוו למשלוח או בבדיקה פיזית של המכולה שבה הועבר המשלוח. בשנת 2012 87% מכלל רשימוני היבוא⁴¹ נותבו להליך שחרור מהיר ושחררו מהמכס תוך שעה מהזנתם במערכת הממוחשבת.

לא אחת, במסגרת תהליך שחרור הטובין מהמכס, נוצרת מחלוקת בין המעריך בבית המכס לבין היבואן בנוגע לסיווג הטובין⁴². מחלוקת זו יכולה להשפיע הן על דרישות החוק שיחולו על הטובין המיובאים והן על שיעור המכס שיחול עליהם. בחלק מהמחלוקות משלמים היבואנים את שיעור המס הנתון למחלוקת תחת מחאה, רק כדי שיוכלו לשחרר את המשלוח מהנמל ולשווקו לציבור בארץ. לאחר מכן, פותחים היבואנים בהתדיינות מול המעריך הראשי של בית המכס, בערעור על ההחלטה מול יחידת הסיווג בהנהלת המכס או בפנייה לבית המשפט. התדיינות זו כרוכה בעלויות כספיות אשר עשויות להשפיע על כדאיות יבוא הטובין עבור היבואנים.

נמצא כי אין ביחידת הסיווג בהנהלת המכס מידע מרוכז ושוטף בנוגע למחלוקות כאמור בין יבואנים לבין מעריכים בבתי המכס. אף כי בידי הלשכה המשפטית של מינהל המכס קיים מידע בנוגע לערעורים שהתנהלו בערכאות משפטיות, אין בידי המעריך הראשי מידע מרוכז על אודות ההתדיינות האלו ועל אודות תוצאותיהן.

מידע בדבר מחלוקות מול מעריכים בבתי המכס, התדיינותיות בבתי משפט ותוצאותיהן הוא חיוני לשם אחידות בין בתי המכס, מניעת הישנותן של מחלוקות ושל התדיינותיות מיותרות בהתבסס על מחלוקות שכבר הוכרעו בעבר מחוץ לכותלי בית המשפט ועל החלטות תקדימיות שהתקבלו תוך בירור משפטי. כמו כן מידע זה חיוני לצורך קיום בקרה על עבודת המעריכים בבתי המכס. היעדר ריכוז מידע כאמור אינו מאפשר למעריך הראשי הארצי לבקר את עבודת המעריכים בבתי המכס ולהחיל סטנדרטים אחידים על עבודתם.

באוגדן המכס נקבע כי החלטות סיווג של ועדות הסיווג האזוריות⁴³ ושל הוועדה העליונה בהנהלת המכס יופצו לבתי המכס השונים לשם יצירת אחידות. הנחיות סיווג עקרוניות של יחידת הסיווג בהנהלה יפורסמו אף הן באמצעים שונים בבתי המכס ובקרב הציבור. נמצא כי הגם שיחידת הסיווג בהנהלת המכס מפרסמת את החלטותיה, אין בנמצא מאגר החלטות מלא הפתוח לציבור, שיוכל לסייע ליבואנים להיערך בהתאם לשיעור המס ולהוראות החוק החלים על פריטי המכס. אף על פי שהמעריכים בבתי המכס מחוברים למאגר הנחיות הסיווג של המכס, כל אחד מבתי המכס פועל בצורה עצמאית ומנותקת מעבודתם של בתי המכס האחרים, וסיווג פריטי המכס עלול להשתנות

41 רשימוני יבוא הוא מסמך מכס, שבו מפורטים מלוא הנתונים הרלוונטיים לטובין המיובאים. המסמך נבדק על ידי עובדי בית המכס והגשתו היא תנאי הכרחי לשחרור הטובין המיובאים למחסני היבואן.

42 מחלוקת יכולה להיווצר אף לאחר שחרור הטובין מהמכס, שכן בהתאם לחוק מסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר), התשכ"ח-1968, לרשות המסים הסמכות לדרוש תשלום של מסים עקיפים כמכס עד חמש שנים מהיום בו נתהווה החסר. ממונה תביעות פיקדונות וגירעונות (תפ"ג) בבית המכס ממונה על דרישת תשלום גירעונות מיבואנים (בגין תשלום חסר של מסי יבוא) לאחר בחינת רשימוני יבוא ששחררו לשיווק על ידי מעריכים בבית המכס, לרבות סיווג הטובין שעל בסיסם שולמו מסי היבוא.

43 קיימות ארבע ועדות סיווג אזוריות (בבתי המכס בחיפה, באשדוד, בנתב"ג ובת"א-יפו), שבראשן עומד המעריך הראשי של בית המכס. הוועדות דנות בסוגיות סיווג המתעוררות מפעם לפעם על פי שיקול דעת המעריך הראשי. החלטותיהן מועברות לבדיקה ולאישור של יחידת הסיווג בהנהלת רשות המסים.

מבית מכס אחד למשנהו, כפי שאכן קרה במקרים אחדים. במסגרת הליך בבית המשפט העליון הצהיר מינהל המכס בעקבות הערות בית המשפט כי "קיימת כוונה [של מינהל המכס] לפעול על מנת שהחלטות מקדמיות בעניין סיווגם של טובין יתפרסמו בפומבי. בדרך זו תוגבר השקיפות של התנהלות המכס בסיווגם של טובין, יבואנים יוכלו לכלכל מהלכיהם על בסיס מידע בודק ויקטן החשש של אפליה". בית המשפט הביע תקווה כי אכן תימשך הפעילות הנדרשת, כך שניתן יהיה להגביר את השקיפות בעניין סיווגם של טובין לצורכי מכס ומס קנייה⁴⁴. יצוין כי במדינות אחדות קיים מאגר של החלטות סיווגיות של רשות המסים המקומית.

שקיפות בעבודתה של רשות שלטונית נדרשת לשם שמירה על עקרון השוויון, והיא אחת מאבני היסוד של עבודת מינהל תקינה. קיום מאגר החלטות פומבי של החלטות סיווג עקרוניות, אשר יהיה פתוח לעיון כלל הציבור תוך שמירה מלאה על סודיות נתוני היבואנים, עשוי לשפר את הסחר החופשי ואף להקל על הנטל המוטל על רשויות המס בביצוע בדיקות מקדמיות לסיווג טובין קודם היבוא. על אף הבטחתה של רשות המסים לבית המשפט העליון בשנת 2010 להקים מאגר החלטות כאמור, בשנים שחלפו מאז לא נעשה דבר בעניין זה.

רשות המסים הסבירה בתשובתה לטיטת דוח הביקורת כי המכס מקים מערכת ממוחשבת חדשה, שתהא פתוחה לכלל הציבור ותכלול את מאגר הנחיות הסיווג המלא וכן פרסום חלקי של תשובות המכס לפניות מקדמיות של יבואנים. ההצעה ליישום ההחלטה עברה בדיקה של המחלקה המשפטית, אולם היא מחייבת שינויים בחקיקה ופיתוח מערכת ממוחשבת המיועדת לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המסים כי מן הראוי שתקים, כפי שהצהירה בבית המשפט העליון בשנת 2010, מאגר החלטות סיווג, כאמור.

קביעת שיעור המכס

מכס הוא מס המוטל על יבוא טובין בלבד, אשר אחת ממטרותיו העיקריות היא לשמש הגנה על הייצור המקומי ולהפלות לטובה מוצרים מקומיים על פני מוצרים מיובאים, כדי לעודד את התעשייה המקומית. הסכמי סחר שעליהם חתומה מדינת ישראל⁴⁵ מביאים לשינויים (ובעיקר להפחתות) בשיעורי המכס. הכנסות המדינה ממכס הסתכמו בשנת 2011 בכ-2.9 מיליארד ש"ח ובשנת 2012 בכ-2.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.3 אחוזים מהתוצר⁴⁶. מדינת ישראל הפחיתה במהלך השנים את שיעורי המכס בהתאם להסכמי הסחר ולתכנית החשיפה שנקבעה בשנות התשעים של המאה העשרים; במסגרת תכנית זו הופחתו שיעורי המכס בהדרגה לאורך השנים, במטרה לייעל את המשק הישראלי באמצעות חשיפתו ליבוא מתחרה ולצמצם הקצאת מקורות לא יעילה והעדפה של מגזרים מסוימים על חשבון כלל האוכלוסייה. עם זאת הפחתות אלו בשיעורי המכס לא היו גורפות

- 44 רע"א 10144/06, מדינת ישראל נ' פרמה גורי בע"מ. פס"ד ניתן בתאריך 1.2.10. יצוין כי במקרה זה קבע ביהמ"ש כי מאחר שניתן היה לצמצם את השאלון שהופנה למערכת, באופן שבו לא יידרש המכס לחשוף נתונים סודיים של יבואנים אחרים, הערעור מתקבל, ואין מקום לחייב את המדינה להשיב למלוא שאלות המשיבה בדבר אופן סיווג מוצרים אלו במשלוחים של יבואנים מתחרים.
- 45 כך, לדוגמה חתומה מדינת ישראל על הסכמי סחר עם מדינות האיחוד האירופי, ארה"ב, אפג'א, קנדה, טורקיה, מרקוסור ומדינות נוספות.
- 46 מינהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי לשנים 2011 - 2012.

ובין היתר נותרו הגנות נקודתיות על סקטורים ספציפיים; חלקן לשם הגנה על התוצרת המקומית (כגון בענף החקלאות) וחלקן מסיבות אחרות (כגון בענף הרכב⁴⁷).

אחד מהשיקולים לשימור המכסים היה האפשרות לקבל תנאים מועדפים עבור היצוא מהמדינה במסגרת משא ומתן לקראת חתימה על הסכמי סחר עם מדינות אחרות. לעניין זה ציינה ועדת טרכטנברג בהמלצותיה כי "הוועדה רואה חשיבות רבה בקידום סחר החוץ של ישראל, בין היתר באמצעות הסכמי סחר עם מדינות שונות, אך מסתייגת משימוש גורף בכלי המכס כמס המוטל על משקי הבית, לשם קידום מטרה זו".

בין המלצותיה השונות של ועדת טרכטנברג להסרת חסמים בתחום יבוא המוצרים לישראל, הומלץ על חשיפה הדרגתית של המשק ליבוא על ידי קביעת יעד של הפחתה מקסימאלית של המכס על מוצרים מיובאים עד כדי ביטולם. במסגרת החלטת ממשלה מאוקטובר 2011⁴⁸ אומצו המלצות הוועדה, והוטל על שר האוצר לפעול ליישומן בשלבים.

הפחתות המכסים, שבוצעו בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג, נעשו תוך התחשבות בהמלצות התעשייה המקומית, שמטרתה היא להגן על תוצרתה ולמנוע תחרות מלאה עם יבוא. המלצות אלו יצרו במספר מקרים קשיים טכניים ביישומן של צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (להלן - צו תעריף המכס) על ידי עובדי המכס או שיצרו עיוותים באופן הטלת המס על טובין באותו ענף. כך לדוגמה, נוכח לחצים שהופעלו על ידי תעשיית הטקסטיל המקומית, בוצעה הפחתת המס על מוצרי טקסטיל מיובאים רק בנוגע למוצרים דומים שאינם מיוצרים בארץ. החלטה זו הביאה לסרבול בעבודת המכס, שכן משלוחים רבים הכילו גם בגדים החייבים במס וגם בגדים הפטורים ממס. לפיכך יזמה רשות המסים שינוי נוסף בצו וקבעה הפחתה נוספת במס על מלוא מוצרי הטקסטיל המוגמרים (עד לשיעור של 0%)⁴⁹. ואולם במסגרת דיוני ועדת הכספים, התקבלה החלטה על ביטול הצו בשל ההבדל במיסוי שנוצר בין מוצרי טקסטיל מוגמרים ובין חומרי גלם לתעשיית הטקסטיל (שעליהם חל מס בשיעור של 12%). בסופו של דבר הוחלט על הטלת מס אחיד בשיעור של 6% הן על מוצרי טקסטיל מוגמרים והן על חומרי הגלם הנסחרים בענף.

לפני הפחתת המסים על מוצרי טקסטיל נעשתה ברשות המסים עבודת מטה, שבמסגרתה נערך ניתוח של הענף שהעלה כי הפחתת המכס תגולם במחיר לצרכן⁵⁰. מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הצביע אף הוא על כך שהפחתת שיעורי המכס על מוצרי הלבשה מביאה להפחתת המחיר לצרכנים⁵¹. תהליך שינוי המכס הושפע בין היתר מלחצים של תעשיינים. לציבור הצרכנים, לעומת זאת, לא הייתה במקרה זה שדולה, אשר היה בכוחה להשפיע על ההחלטות שהתקבלו. משרד מבקר המדינה העלה בדוח 64 חשש כי "החלטות בתחום המיסוי אינן מתקבלות באופן סדור ומנומק ובראייה כוללת, אלא בעקבות לחצים ואירועים"⁵².

47 שיעור המכס החל על יבוא הרכב עומד על 7%. יצוין כי ענף זה הביא לכ-16% מהכנסות המדינה ממכס בשנת 2012. מאחר שאין יצור מקומי בענף זה, משמש המכס בענף הרכב ככלי פיסקאלי למדיניות הממשלה.

48 החלטת ממשלה 3783 בנושא "שינויים במערכת המס", מתאריך 30.10.11.

49 יצוין כי במועד סיום הביקורת מתנהלת בביהמ"ש העליון עתירה בעניין זה. בג"ץ 8621/12, טיב תשובת טכסטיל (1969) בע"מ נ' שר האוצר ואח'.

50 בחינת מדיניות המכסים ביבוא מוצרי חקלאות ומוצרי תעשייה, המחלקה לתכנון וכלכלה, רשות המסים בישראל.

51 השפעת הפחתת שיעורי המכס על ענפי ההלבשה והטקסטיל - ניתוח כלכלי, איל קופמן, המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באפריל 2013.

52 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), "החלטות בתחום המסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 145.

מן הראוי כי הפחתת מכסים תיעשה לאחר בחינה מלאה של כלל השלכותיה, לרבות שקילת שיקולים הנוגעים לשפעתה על התחרות, על הצרכן ועל ההוצאות של משקי הבית במדינה, על ענפי התעשייה המקומית ועל המועסקים בה - ובכלל זה בחינת מדיניות הממשלה בנוגע לעידוד תעשיות מסוימות תוך שקילת אופיין והשפעתן על המשק - וכן שיקולים הנוגעים ליצוא. על משרד הכלכלה לחזק את מעמדם של ארגוני הצרכנים, ובהם המועצה לצרכנות, כדי שיהיו שותפים לתהליך זה של הפחתת מכסים וישמשו בו גורם מייצג לציבור הצרכנים. על משרד הכלכלה לוודא שבתהליך קבלת ההחלטות הנוגע לקביעת המכסים יתקיים הליך מובנה ומקיף, שיאזן בין ההשפעות של כל בעלי העניין בתחום זה.

בתשובתה לטיטת דוח הביקורת ציינה רשות המסים כי היא דוחה את הטענה בדבר אופן קבלת החלטות בתחום המיסוי וכי קביעת שיעור המכס אינה נתונה ללחצים אלא מתבצעת לאחר שקילת מגוון רחב של שיקולים, לאחר התייעצויות נרחבות וזאת על מנת לבחון את כל ההשלכות על המשק כתוצאה משינוי שיעורי המכס. משרד הכלכלה העיר לעניין זה כי הוא מסכים שיש לקבוע כי תהליך הפחתת המכסים צריך שיעשה תוך שקילת כלל ההשלכות הנלוות אליו. התאחדות התעשיינים ציינה בתשובתה לטיטת הדוח כי היא אינה מתנגדת להפחתת מכסים עד כדי ביטולם, ובתנאי שתתקיים הדדיות מלאה מול המדינה שממנה מייבאים את המוצרים לישראל. כמו כן ציינה ההתאחדות כי ארגונים רבים ומגוונים המייצגים הן את האינטרסים של הצרכנים והן את אלה של היבואנים השפיעו על תהליך הפחתת המכסים.

מכסות יבוא

1. במסגרת הסכמי סחר שעליהם חתומה מדינת ישראל עם מדינות שונות נקבעות מדי שנה בשנה מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת. כמו כן נקבע היקף הסחורות שיצואנים יוכלו לייצא למדינות אלו בפטור ממכס. מרבית מכסות היבוא הן בתחום התוצרת החקלאית והמזון המעובד. נציגים של מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה מנהלים את המשא והמתן עם המדינות השונות. משיחות עם נציגי משרד הכלכלה עולה כי הליך זה כרוך בניסיון למצוא את האיזון בין הרצון לאפשר יצוא מרבי בפטור ממכס לבין הרצון להגן על התעשייה המקומית ועל החקלאים מפני יבוא בפטור ממכס של מוצרים ותוצרת ממדינות זרות ולא דווקא משיקולים הנוגעים לצרכנים.

מן הראוי כי במסגרת המשא והמתן לקביעת מכסות היבוא, ונוסף על המטרה המוצהרת של סיוע ליצואנים, ישקול משרד הכלכלה גם שיקולים הנוגעים לטובתו של ציבור הצרכנים, ולשם כך יפעל באמצעות מכסות היבוא לעודד את התחרותיות במשק ולהפחית את רמת המחירים.

2. חלוקת המכסות ליבואנים נעשית על ידי משרד החקלאות (מכסות בתחום מזון שאינו מעובד ותוצרת חקלאית) ועל ידי משרד הכלכלה (מכסות בתחום מזון מעובד). החלוקה בין המשרדים היא היסטורית, מלאכותית בחלקה ויוצרת עיוותים. כך, לדוגמה, תחום הפירות היבשים מחולק בין המשרדים ואינו מרוכז במשרד אחד. נמצא כי אין סיבה עניינית לחלוקה זו, המחייבת קיומן של שתי מערכות מקבילות, היוצרות ביורוקרטיה מיותרת ובזבוז של משאבים יקרים. משרד מבקר המדינה העיר בעבר על הצורך בהגברת שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה הפועלים

לשם מתן מענקים על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, תוך הגדרת תחומי הפעילות של כל אחד מהמשרדים הרלוונטיים.⁵³

בתשובת משרד החקלאות לטיטת הדוח נטען כי אין בחלוקת העבודה בין המשרדים משום יצירת מנגנון מקביל ובירוקרטיה מיותרת, מאחר שקיימת הפרדה ברורה וידועה בין המכסות המחולקות על ידי כל אחד מהמשרדים. עם זאת דיווח המשרד כי בחודשים האחרונים התקיימו מספר מפגשים בין נציגי המשרדים על מנת להסדיר את אופן חלוקת המכסות בין המשרדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות ולמשרד הכלכלה כי עליהם לקדם את הסדרת חלוקת העבודה ביניהם בכל הנוגע למכסות היבוא, על מנת לייעל את חלוקתן, לחסוך במשאבים ולהקל על התהליך הבירוקרטי.

3. הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 2.7 מסדירה את חלוקת המכסות. בהתאם להוראה, חלוקת המכסות נעשית בדרך של הגרלה, של חלוקה שווה או בשיטת "כל הקודם זוכה", שבה מחולקות המכסות לפרק זמן מוגבל ובהתאם להיקף הפעילות של היבואן. הוועדה לחלוקת מכסות במשרד הכלכלה מחזיקה בסמכות לבחור את השיטה המתאימה ביותר לדעתה, בהתחשבות במספר הזכאים, בסוג ובכמות המכסה העומדת לחלוקה. בהתאם להוראה, לוועדה יש סמכות לתת עדיפות לתעשיינים בעת חלוקת מכסות של חומרי גלם ולחלק את המכסות בהתחשב בשימוש שעשה המבקש באותו מוצר בשנה החולפת טרם חלוקת המכסה. עוד נקבע בהוראה כי הוועדה רשאית לקבוע שמכסות של חומרי גלם יחולקו כך שמבקש אחד לא יקבל יותר מרבע מהמכסה. אף על פי כן ההוראה נותנת, על פי רוב, עדיפות לתעשיינים גדולים בעת חלוקת מכסות היבוא לחומרי גלם. נמצא כי בכל הנוגע לחלוקת מכסות שאינן בתחום חומרי הגלם אין הנחיות מקבילות בהוראת המנכ"ל וכי אופן החלוקה במקרה זה נתון לשיקול דעת משרד הכלכלה.

בסעיף 6 בהוראה מצוינים תנאי הסף להגשת בקשה לקבלת מכסה⁵⁴. תנאי הסף נועדו, בין היתר, למנוע מצבים שבהם אותו גורם מגיש מספר בקשות לקבלת מכסות יבוא (באמצעות חברות פיקטיביות), ובכך למעשה הוא זוכה לנתח נכבד מכלל המכסות הניתנות ליבואנים. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי היו מקרים שבהם ניתנו מכסות יבוא לחברות הקשורות זו בזו, בשל קרבה משפחתית בין בעלי המניות שלהן או באופן אחר, ובכך נהנתה קבוצה אחת מנתח גדול מכלל המכסות המחולקות. עוד נמצא כי בכמה מקרים התקיים "מסחר משני" במכסות היבוא, כך שחברות המחזיקות במכסות מעבירות אותן ישירות לחברות אחרות ללא ידיעת משרד הכלכלה.

ועדת טרכטנברג התייחסה לסוגיית התחרותיות בעת חלוקת מכסות יבוא, וקבעה כי בעת הקצאה של מכסות יבוא יישקלו מפורשות שיקולי תחרות. המלצת הוועדה אומצה בהחלטת ממשלה⁵⁵ וכן במסגרת הצעת חוק שהונחה ביוני 2012 על שולחן הכנסת⁵⁶, אולם עד מועד סיום הביקורת המלצה זו לא קודמה. ועדת קדמי התייחסה אף היא לתהליך הקצאת מכסות

53 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 361 (2011) בנושא "מרכז ההשקעות", עמ' 1247, וכן מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בנושא "טיפול מרכז ההשקעות ב'קבוצת מרינה'", עמ' 165.

54 בין התנאים המפורטים: המצאת אישור רישום כיבואן מזון בשירותי המזון והתזונה במשרד הבריאות; אישור חברה בדבר היעדר חובות לרשם החברות ואישור כי אינה חברה "מפרת חוק"; אישור ר"ח בדבר צריכת חומרי הגלם בשנה שקדמה לבקשה (בכל הנוגע ליבואני תעשייה); רשימת יבוא של מוצר מזון כלשהו בחמש השנים שקדמו לבקשה (בכל הנוגע ליבואן חדש).

55 החלטת ממשלה 3783, בנושא "שינויים במערכת המס", מתאריך 30.10.11.

56 הצעת חוק לשינוי חברת-כלכלי (תיקוני חקיקה) (הגברת התחרות), התשע"ב-2012. ה"ח 702 מיום 27.6.12.

היבוא והשפעתה על התחרותיות במשק. הוועדה המליצה למצות את הדרכים שבאמצעותן ניתן להקצות את המכסות באופן יעיל יותר על מנת להביא לניצולן המקסימאלי ועל מנת להגביר את התחרותיות בתעשיית המזון. הוועדה המליצה לתת עדיפות לשחקנים לא דומיננטיים בשווקים, בין היתר באמצעות העדפת יבואנים קטנים ובינוניים על פני יבואנים גדולים. כמו כן המליצה הוועדה לקבוע איסור על סחר במכסות כדי למנוע מצב שבו מדיניות ההקצאה אינה מיושמת בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה לשקול לקבוע בהוראותיו את השיעור המרבי של מכסות היבוא המחולקות אף ביחס לחומרים שאינם חומרי גלם. כמו כן על משרד הכלכלה לוודא כי הוראות אלו יביאו לניצול מקסימאלי של המכסות לטובת המשק, וכי השימוש בכלי זה יסייע להגברת התחרותיות בענף המזון.

4. נמצא כי בניגוד לרשימת המכסות שחולקו ליבואנים, המפורסמת באתר האינטרנט של משרד הכלכלה, רשימת המכסות שחולקו לתעשייה אינה מפורסמת מטעמים של שמירה על סודיות מסחרית של גופים אלו.

לעניין זה מסר איגוד לשכות המסחר בתשובתו לטיטת דוח הביקורת כי אי-פרסום הנתונים לגבי זהות היצרנים, סוגי המוצרים וכמות המכסה שהם מקבלים מביא לכך שאי-אפשר לדעת אם חלוקת המכסות תורמת להגברת התחרות בשוק ולהורדת המחירים.

מאחר שמכסות היבוא משמשות כהטבה כלכלית הניתנת ליבואנים ולתעשיינים, ראוי כי משרד הכלכלה ישקול להביא לידיעת הציבור את מלוא המידע על אופן חלוקתן בתחומים השונים, לרבות אלו הניתנות לתעשייה. שקיפות זו תאפשר לציבור לעמוד על אופן חלוקת מכסות היבוא, ולהיווכח אם הדבר נעשה תוך מתן יחס שוויוני והגון לכל מקבלי מכסות היבוא אם לאו.

מכסות וולונטריות

נוסף על מכסות היבוא, הנקבעות במסגרת הסכמי הסחר עם המדינות השונות, נפתחות במשרד הכלכלה ובמשרד החקלאות מכסות וולונטריות, וזאת בהתאם לביקוש של התעשייה ושל המשק. מכסות בתחום התוצרת החקלאית נפתחות על ידי משרד החקלאות בהתאם להיצע והביקוש בשווקים הסיטונאיים ולהשפעה שלהם על מחירי תוצרת זו. פתיחה מוקדמת של מכסות וולונטריות מונעת עליית מחירים חדה ומקלה על כלל ציבור הצרכנים במדינה.

נמצא כי פתיחת מכסות וולונטריות נעשית במשרד הכלכלה כתוצאה מיזמה של גופים חיצוניים בעלי עניין. ההחלטה על פתיחתן במשרד הכלכלה מתקבלת בהסתמך על המידע המפורט בבקשה, ללא בדיקה עצמאית ומקצועית של גורמים במשרד הכלכלה על נחיצותה הכלכלית של מכסה זו, על השפעתה על המחיר הסופי לצרכן ובלא ניהול המסדיר את הכללים ושיטות העבודה לטיפול ביזמה כזו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע נהל שיסדיר את הכללים ואת שיטות העבודה הכרוכים בטיפול בפתיחת מכסות וולונטריות.

היטלי סחר

כלי נוסף המשמש לעתים להגנה על התוצרת המקומית מפני יבוא מתחרה הוא הטלת היטלי סחר. היטלי הסחר נועדו לאזן בין המדיניות של פתיחת המשק לתחרות לבין הרצון להגן על ענפי משק מקומיים בעיקר מפני סחר לא הוגן או גידול בלתי צפוי ביבוא. הסכמים בין-לאומיים, שעליהם חתומה ישראל במסגרת חברותה ב-WTO, מהווים מקור חוקי בין-לאומי להטלת היטלים ואמצעי הגנה.⁵⁷ חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991, אשר הותאם להוראות ההסכמים הבין-לאומיים האמורים, נועד לסייע ליצרנים מקומיים בתחרות מול יבוא בתנאים לא הוגנים. החוק מאפשר הטלת היטלים זמניים או מכסות במסגרת אמצעי הגנה, בכפוף לקיומם של התנאים המפורטים בו. שר הכלכלה הוא השר הממונה על יישום החוק ועל הטלת אמצעי ההגנה וההיטלים מכוחו.⁵⁸ בהתאם להמלצת הממונה על היטלי סחר (להלן - הממונה)⁵⁹ ובכפוף לקבלת האישורים של כלל הגורמים הרלוונטיים המנויים בחוק. החוק קובע סוגים שונים של היטלים ואמצעי הגנה. השכיח שבהם הוא היטל היצף, המוטל על יבוא של מוצרים במחיר היצף - מחיר הנמוך ממחיר המוצר במדינה שבה יוצר (וזאת במטרה להציף את השוק ולהשתלט עליו). השימוש בהיטל זה נועד להשגת תחרות הוגנת.⁶⁰

חוק היטלי סחר קובע מנגנון מורכב לאישור הטלת היטל סחר, שהוא ייחודי למדינת ישראל. בהתאם לחוק, לצורך הטלת היטל היצף נדרש אישור הממונה, וזאת לאחר חקירת תלונה בעניין זה, אישור של הוועדה המייעצת לשר הכלכלה,⁶¹ החלטת שר הכלכלה, אישור שר האוצר ואישור ועדת הכספים של הכנסת. לאורך השנים לא הוטלו כמעט היטלי סחר. הסיבה העיקרית לאי-שימוש בכלי זה היא הבדלי מדיניות עקרוניים בין משרד האוצר לבין משרד הכלכלה וחילוקי דעות ביניהם בנוגע לשימוש שיש לבצע בהיטלים. מדיניות משרד הכלכלה תומכת בהטלת היטלים כמכשיר להגנה על התעשייה המקומית ולמניעת מונופולים של יבואנים בתחומים מסוימים. גישת משרד האוצר, לעומת זאת, שוללת שימוש בכלי זה, למעט במקרים חריגים. לדעת משרד האוצר היטלי סחר פוגעים בתחרות החופשית, והימנעות מהם תסייע לצרכן הישראלי בין היתר בכך שתעודד התייעלות בקרב יצרנים מקומיים.

בנוסף למחלוקת האמורה, התגלעו בין המשרדים אי-הסכמות בדבר גבולות סמכותו של שר האוצר לאשר את ההחלטה על הטלת היטל. המחלוקת הובאה בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שקבע כי סמכות שר האוצר היא סמכות משלימה, וכי על שר האוצר לקבל את החלטתו על בסיס

57 בין ההסכמים הבין-לאומיים בתחום הסחר הבלתי הוגן ניתן למצוא את ההסכם שלהלן: "Agreement in Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994".

הסכם זה מכונה בקיצור הסכם ההיצף הבין-לאומי (Anti-Dumping Agreement).
58 החוק קובע כי השר הממונה על ביצוע הוראות החוק הוא שר הכלכלה, למעט במקרים פרטניים, שבהם הסמכות נתונה לאחד משרי הממשלה, לפי העניין.

59 שר הכלכלה ממנה את הממונה על היטלי סחר, בהתאם להוראות סעיף 5 לחוק.

60 ההיטלים ואמצעי ההגנה הנוספים המעוגנים בחוק הם: אמצעי הגנה - היטל הגנה או מכסת יבוא - נועדו להגנה על יצרנים מקומיים במקרה של גידול משמעותי ביבוא, הגורם או יכול לגרום נזק חמור לענף יצרני מקומי; היטל משווה - היטל נגד סבסוד מוצרים על ידי ממשלות במדינה המייצאת, המביא לפגיעה בתחרות מול יצרן מקומי. היטל המוטל בדרך כלל על תוצרת חקלאית; היטל בטחה - היטל המוטל לצורך הגנה על מאזן התשלומים של המדינה, על יתרות מט"ח, על ענף החקלאות, על מחצבי קרקע או כצער גומלין נגד מדינה זרה; היטל יבוא - המוטל על יבוא טובין ממדינה שהסכם העדפה בינה לבין המדינה המייבאת מאפשר אותו. בניגוד להיטל היצף ולהיטל משווה, היטל בטחה והיטל יבוא מוטלים ללא הצדקה כלכלית אלא במסגרת מדיניות ממשלתית שתכליתה להגן על תעשייה מקומית אסטרטגית (לדוגמה תעשיית הברזל, המלט, הקמח), וזאת במטרה למנוע מצבים של תלות ביבוא המוצר בעתיד.

61 הוועדה המייעצת מורכבת מנציגי משרדי הכלכלה, משרד האוצר ומנציגי ציבור.

התשתית העובדתית שהונחה לפניו על ידי שר הכלכלה, למעט במקרים בהם נפלה טעות מהותית בעובדות או בדרך הניתוח של משרד הכלכלה⁶².

ועדת טרכטנברג המליצה לצמצם באופן משמעותי את השימוש בהיטלי סחר כמנגנון להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית ולהותיר את האפשרות להטיל היטל היצף בלבד במקרים המצדיקים שימוש בכלי זה. בהחלטת הממשלה שהתקבלה בעקבות המלצות הוועדה, הוטל על שר הכלכלה לתקן את החוק באופן שיגביל את השימוש בהיטלים ואת תוקפם. החלטת הממשלה לא יושמה. תחת זאת במסגרת סיכום תקציבי, שעליו חתמו משרד האוצר ומשרד הכלכלה, נקבע נוהל לעבודתה של הוועדה המייעצת לשר הכלכלה, נקבע תפקידה של הוועדה המייעצת והוסדרה סמכותה אף ביחס להיטל בטוחה או לאמצעי הגנה. כמו כן עוגנה חובת היועצות של שר הכלכלה עם גורמי מקצוע כגון הממונה על ההגבלים העסקיים, הממונה על התעסוקה ומנהל מינהל תעשיות במשרד הכלכלה. ההסכם לא קבע את היקף סמכותו של שר האוצר.

בתשובתה לטיוט דוח הביקורת ציינה התאחדות התעשיינים כי הפרקטיקה הנוהגת בישראל, שלפיה כמעט אין שימוש בכלי של היטלי סחר ושפרק הזמן הארוך להטלת היטלים במקרים הבודדים שבהם הוטלו - הפכו את החוק ל"אות מתה", שמטרותיה אינן מיושמות.

הבדלי המדיניות של משרד האוצר ומשרד הכלכלה יצרו מנגנון מורכב, המקשה על השימוש בכלי של היטלי סחר ואמצעי הגנה. עבודתה של יחידת היטלי סחר במשרד הכלכלה, הכרוכה בהשקעה של משאבים ותשומות מסוגים שונים, צריכה להיבחן לאור הנוהל החדש והשפעתו על היקף עבודתה. מן הראוי כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה יגבשו במשותף מדיניות אחידה בדבר היישום הראוי של החוק, לרבות סמכויות השרים, כדי שהיטלי הסחר יוכלו לשמש ככלי משמעותי להגנה על יצרנים מקומיים במקרים שבהם נדרשת להם הגנה מעין זו. בכך תתחזק אף הוודאות של התעשייה המקומית, אשר תוכל להעריך נכונה את האפשרות לקבל את הסיוע של כלי זה כהגנה מפני תחרות שאינה הוגנת, ולהיערך בהתאם.

62 חוות דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד אבי ליכט, מתאריך 5.4.12. חוות דעת נוספת בנושא "סמכות שר האוצר לאשר - מכוח חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, היטל היצף, לפי חוק היטלי סחר, התשנ"א-1991", ניתנה כבר בשנת 1997 על ידי היועץ המשפטי דאז, ד"ר אליקים רובינשטיין. יצוין כי נכון למועד מתן חוות דעת זו התשתית הנורמטיבית הייתה כי חוק היטלי סחר לא הפנה לקבלת אישור שר האוצר להטלת ההיטל, ואילו חוק יסודות התקציב קבע כי "הטלת מיסים, אגרות ותשלומי חובה אחרים המשתלמים לאוצר המדינה ושינוי שיעוריהם טעונים אישורו של שר האוצר, בנוסף לאישורים הדרושים לפי כל דין אחר". בשנת 2005 תוקן החוק, כך שנדרש אישורו של שר האוצר טרם הטלת היטל. התיקון לחוק התבסס על חוות הדעת האמורה, ובדבריהם ההסבר להצעת התיקון לחוק צוין כי על שר האוצר להתבסס ככלל על ממצאים שמצאה הוועדה המייעצת ועל מסקנותיה.

סיכום

יבוא טובין לארץ מגדיל את מגוון מוצרי הצריכה, מביא להורדת מחירים ומסייע בהגברת התחרותיות. במועד סיום הביקורת עדיין היו חסמים המגבילים את יבוא הטובין למדינה. חסמים אלה נועדו, בין היתר, להגן על התעשייה המקומית וכן לשמור על בטיחות הציבור ובריאותו. על משרד הכלכלה להפחית ככל הניתן את חסמי התקינה על מנת לאפשר חיבור מיטבי בין המשק הישראלי לשווקים הגלובליים, תוך הבטחת העמידה של הטובין הנכנסים בשערי המדינה בתקני הבטיחות. כמו כן ראוי כי משרד הכלכלה והממונה על התקינה יקיימו פיקוח אפקטיבי על עבודת מכון התקנים, כמי שקובע תקנים וכמי שאוחז בפועל במונופול בתחום בדיקות ההתאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי.

על משרד הכלכלה, שהוא ציר מרכזי בתהליך יבוא טובין, לשים לנגד עיניו את טובת המשק כולו, בעת גיבוש ומימוש של אסטרטגיה כוללת בתחום התעשייה המקומית, התעסוקה וסחר החוץ. לצורך קידום ופיתוח של כלכלת ישראל, על ממשלת ישראל בכלל ומשרד הכלכלה בפרט להבטיח את קיומם של האיזונים הנדרשים בתחום זה, בין התועלת בהפעלת חסמי היבוא לטובת התעשייה המקומית ובריאות הציבור ובין מימוש המדיניות בדבר הגברת התחרותיות והורדת המחירים - לטובת הצרכנים.

