

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

משרד הכלכלה והתעשייה -
מכון התקנים הישראלי

הרפורמה בתחום התקינה





הרפורמה בתחום התקינה

רקע

חלק גדול מכלכלת ישראל מבוסס על יבוא מוצרים ושירותים, המדינה סוחרת במגוון רב של מוצרים ומייבאת חלק גדול מהתשומות לייצור, מוצרי הצריכה ונכסי ההשקעה.

בשנת 2000 זיהו משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה כי התקינה הישראלית המקורית גורמת ליצירת חסמים לא-מכסיים על יבוא סחורות למדינה, ובכך לפגיעה בתחרות, לצמצום מגוון המוצרים העומדים לרשות הצרכנים ולרמת מחירים גבוהה של מוצרים רבים. בהתאם לכך תוקן חוק התקנים, התשי"ג-1953, כך שבקביעת תקן יאמץ מכון התקנים הישראלי, ככלל, תקינה בין-לאומית¹ הנוהגת בקרב המדינות המפותחות.

במהלך השנים הוקמו ועדות שונות כדי לפתור את בעיית הנטל הבירוקרטי בתהליך היבוא ואת השימוש בתקינה רשמית כחסם סחר, ולהקל את הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי ישראל.

בשנים 2016 - 2017 התקבלו תיקוני חקיקה המכונים "הרפורמה בתקינה". אלה נועדו לייעל את פעילות המכון, וגם מעניקים לממונה על התקינה סמכות להכיר במעבדות נוספות, בין השאר כדי להזיל עלויות, לקצר את לוחות הזמנים להכרזה על עדכוני התקנים הרשמיים ולשפר את איכות השירות. עוד קבעה הרפורמה מנגנון לבחינה מזוהת של שינויים לאומיים בלתי מתחייבים בתקנים רשמיים בישראל.

המכון הוא תאגיד ציבורי שהוקם בחוק התקנים, התשי"ג-1953, ולצידו פעלו בשנת 2020 שלוש מעבדות מוכרות² המספקות שירותי בדיקת עמידה של טובין מיובאים בדרישות התקנים הרשמיים החלים עליהם.

1 בנוגע לכל סוג של רגולציה טכנית, בכלל זה רגולציה שמבוססת על תקינה או רגולציה בין-לאומית.

2 מעבדה שהממונה הכיר בה לביצוע בדיקות התאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי לפי פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979.



נתוני מפתח

3 מעבדות פרטיות בלבד	70 דולר ו-44 שעות	307 דולר ו-64 שעות	30,000 תקנים וולונטריים
מספר המעבדות המוכרות הפרטיות לבדיקת טובין מיובאים ב-2020	העלות הממוצעת של בדיקות מכס בישראל ומשך ההליך, לעומת 23.5 דולר ו-3.4 שעות בממוצע במדינות OECD ב-2020	העלות הממוצעת של התאמת מסמכי יבוא בישראל ומשך ההליך, לעומת 98.1 דולר ו-8.5 שעות בממוצע במדינות OECD ב-2020	מספר התקנים הוולונטריים הבין-לאומיים שפרסמו ארגוני התקינה ISO ו-IEC, לעומת 3,500 תקנים בלבד שפרסמו בישראל
כ-19 מיליון ש"ח	42	37	2% בלבד
עלות בדיקות עמידה בתקן של אריחי קרמיקה (תחום מונופוליסטי) ב-2019, עבור כמיליארד פריטים ששוחררו	מספר המעבדות המאושרות ³ בשנת 2019	משרות מאוישות מבין 54 משרות במינהל התקינה ב-2020	שיעור ההמלצות ³ של מעבדות מוכרות פרטיות ממאי 2019 עד ספטמבר 2020, למול שיעור המלצות של כ-98% של מכון התקנים

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2020 עד ינואר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על הרפורמה בתחום התקינה. הביקורת התמקדה בנושאים אלה: יישום הרפורמה על ידי משרד הכלכלה; השיפור בשירות והגידול בתחרות; תפקוד הממונה על התקינה; פרישה מוקדמת של עובדי מכון התקנים בהתאם להסכם הקיבוצי המיוחד; קידום רפורמות חדשות ב-2020; ומערכות מידע ממוחשבות ביבוא טובין. הביקורת ביצעה הליך שיתוף ציבור עם כמה יבואנים ומעבדות מוכרות פרטיות בנושא הרפורמה בתקינה. מטרת ההליך הייתה לבחון את השפעת הרפורמה על עבודת היבואנים בהיבטים השונים של תהליך היבוא, ובהם ההיבט הכלכלי, ההיבט המקצועי והשירות שמציעים המכון והמעבדות הפרטיות אשר

3 בסיום הבדיקה, המעבדה ממליצה לממונה על התקינה אם לשחרר את הטובין לשיווק או לא.
4 מעבדה הרשומה על פי דין כתאגיד בישראל, והיא בעלת יכולת וכשירות מקצועית וערוכה למלא את תפקידה כמעבדה בישראל בתחום מתן האישור, בהתאם לתנאים והוראות שורה הממונה לעניין זה.



נכנסו לפעילות במסגרת פעימות פתיחת התחום לתחרות. הליך השיתוף נעשה באמצעות ראיונות עם שבעה בעלי תפקידים בחברות ישראליות העוסקות ביבוא ושיווק במגוון תחומים - חלקן מהגדולות והמובילות במשק, הפועלות בהיקפי יבוא של מיליארד ש"ח בשנה, ואחרות קטנות יותר, הפועלות או מתמחות בתחומים צרים ומייבאות בהיקפים של עשרות מיליוני ש"ח בשנה. הביקורת נעשתה במינהל התקינה במשרד הכלכלה. בדיקות השלמה נעשו במכון התקנים, במשרד האוצר, ברשות התחרות וברשות המיסים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



יעילות יבוא טובין בישראל ביחס למדינות ה-OECD - במדדים של התאמת מסמכים ובדיקות מכס ביבוא, זמני היבוא ועלויות בישראל היו גבוהים פי כמה לעומת הממוצע ב-OECD; כלומר בישראל נדרש ליבואנים זמן רב יותר כדי לייבא טובין ועלויות הבדיקות בתהליך היבוא גבוהה יותר. יתר על כן, המצב היחסי של ישראל ביחס לממוצע ה-OECD הורע בין השנים 2015 ו-2020: לדוגמה, ב-2015 עלויות בדיקות היבוא לישראל היו גבוהות ב-250% מעלויות בדיקות היבוא למדינות ה-OECD, וב-2020 הפער התרחב לכדי 300%.



שיפור השירות ליבואנים - לממונה על התקינה אין נתונים על פרקי הזמן שחולפים מרגע הגשת בקשות של יבואנים למעבדות ועד סיום הטיפול בהן, או על פרקי הזמן שנדרשו למעבדות לטפל בבקשות היבואנים. כמו כן, לא נמצאו בידי הממונה תיעוד לבחינות שבוצעו על ידו בעניין טיב השירות. הגם שמחודש מאי 2017 ועד מאי 2019 חל שיפור במכון התקנים של כ-10% בשיעור ביצוען של הזמנות תוך שבוע, ומספר הימים הממוצע עד ביצוע הזמנה ירד מ-10 ל-9. עם זאת, יצוין כי אחוז הביצוע במכון התקנים של ההזמנות בתוך יומיים בשנת 2018/2019 עמד על כ-60% מההזמנות.



התאמת תקינה לאומית רשמית לתקינה הבין-לאומית - כעבור שנתיים וחצי מקבלת תיקון 13, ואף שהתיקון קבע כי בחינת התקנים הרשמיים הקיימים בעניין התאמתם לתקנים בין-לאומיים תושלם עד אוגוסט 2019, טרם הסתיים הטיפול ב-115 תקנים (כ-31% מהתקנים שתיקון 13 חל עליהם). תקנים אלה הועברו לבחינת הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה והוא העבירם לאישור משרד האוצר. עד מאי 2021, מועד סיום הביקורת, התקבלה הסמכה לתקן אחד בלבד. מאחר שבתקנים אלו נותרו שינויים לאומיים שלדעת משרד האוצר אין מקומם בתקן הרשמי, הוא אינו מאשר אותם.



דוח RIA⁵ של משרד הכלכלה משנת 2016 - משרד האוצר ומשרד הכלכלה לא בדקו אם התממשו ההערכות של דוח RIA לגבי החיסכון הצפוי למשק בעקבות תיקוני החקיקה. בדיקה זו חשובה לאור ההסכם שעליו חתם משרד האוצר ב-2017 עם המכון, ובו התחייב לממן 80% - 90% מעלות הפרישה המוקדמת של 300 עובדי המכון בעקבות הסכם זה פרשו 140 מעובדי המכון פרישה מוקדמת עד נובמבר 2020 בעלות של כ-264 מיליון ש"ח, מהם משרד האוצר מימן כ-219 מיליון ש"ח.

5 דוח הערכת השפעות רגולציה (RIA - Regulatory Impact Assessment).



השגת ייעוד הרפורמה בתקינה לצורך הגברת התחרות - אף שחלפו כשלוש שנים מאז נפתח לתחרות שוק בדיקות הטובין המיובאים, שיעור הבדיקות שהפיקו המעבדות הפרטיות זניח - כ-1.1% מכלל הבדיקות ו-2% מהתקנים שנכנסו לתחרות - לעומת מכון התקנים, שעדיין מבצע כמעט את כל הבדיקות. משכך נכון לספטמבר 2020, הרפורמה בתקינה לא הצליחה להשיג את המטרות שעמדו בבסיסה.

פעילות פיקוח מינהל התקינה - בשנת 2020 היו במינהל התקינה 54 משרות, מהן רק 36 מאוישות. מספר הביקורות לאכיפת תקנים רשמיים בשנת 2019 (כ-1,700) היה בשיעור של 0.56% מתוך מספר ההמלצות של מעבדות בדיקה באותה השנה (יותר מ-300,000). עוד עולה כי מספר הביקורות לאכיפת תקנים רשמיים ירד מכ-2,300 בשנת 2017 לכ-1,700 בשנת 2019, וכי הממונה אינו מטיל עיצומים כספיים על יבואן שהפר הוראות מהוראות פקודת היבוא והיצוא וכי מספר הקריאות להחזרת מוצרים שפורסמו בנושא תקינה ירד מ-34 בשנת 2017 לכ-20 ב-2019.

הטלת עיצומים כספיים - בינואר 2021 משרד הכלכלה טרם סיים להיערך להטלת עיצומים כספיים בהתאם לפקודת היבוא והיצוא ולחוק התקנים, ומשכך לא מימש את סמכותו להטיל עיצומים כספיים.

תהליך הגשת בקשות באופן מקוון - נתוני בקשות שהגישו יבואנים למכון באמצעות מערכת הגשת הבקשות של המעבדות מועברים למכס ולממונה בקובץ נעול בפורמט PDF, שלא ניתן לעיבוד ממוחשב. הדבר מקשה על ניתוח סיכונים כאמור: בפורמט זה עיבוד נתוני בקשות היבואנים אינו אפשרי. כמו כן, מעבדות פרטיות לא חוברו למערכת המחשוב "מסלול" של המכס, הדבר מקשה על רשות המיסים לבצע ניתוח הערכת סיכונים כדי להעריך אילו טובין עליה לדגום.

ממצאי הליך שיתוף ציבור - יבואנים ומעבדות מוכרות - מהליך השיתוף עם יבואנים ומעבדות פרטיות עלו התובנות הבאות: בתקנים שבהם יש תחרות בין המעבדות, חל שיפור בשירות שמקבלים היבואנים; המעבדות הפרטיות עדיין אינן אטרקטיביות דיין עבור היבואנים, עקב חסמים שונים; על הממונה על התקינה לעודד התחרות וככל הניתן כניסת מעבדות מוכרות נוספות לתחום; ועל המכון להשקיע מתקציבו בשדרוג הציוד ובפיתוחו הטכנולוגי.

קידום רפורמות חדשות בשנת 2020 - דוח RIA 2020 העריך שביצוע השינויים המוצעים צפוי לחסוך ליבואנים כ-210 מיליון ש"ח בשנה, באופן שצפוי להוזיל את המחירים לציבור הצרכנים בהיקף משוער של כ-420 מיליון ש"ח בשנה, ואילו שימור המצב הקיים מוערך כבעל עלות עודפת של כ-900 מיליון ש"ח במונחי צרכן. במועד סיום הביקורת חוק ההסדרים ותקציב המדינה לשנת 2020 לא הושלמו, והרפורמה טרם אושרה.



הגדרת תקינה לאומית חדשה - בינואר 2021 קשה יותר לגורמים שהם בעלי עניין להכריז על תקן רשמי חדש הכולל שינויים לאומיים שאינם הכרחיים, מאחר שתיקון 12 לחוק התקנים קובע כי לשם כך נדרשת הסכמת שר האוצר וראש הממשלה.



פעולות לאיוש תפקידי מפקחים - משרד הכלכלה, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה
החלו לפעול לשדרוג חוזי העסקה של מפקחים במשרד הכלכלה. במהלך תקופת הביקורת, גיבוש חוזי העסקה למפקחים במינהל התקינה הושלם, ורוב המפקחים חתמו על החוזה החדש.

עיקרי המלצות הביקורת

 מומלץ כי משרד האוצר, משרד הכלכלה והממונה על התקינה ימשיכו ויפעלו לשיפור במדדי היבוא של ישראל על מנת להביאם לממוצעי ה-OECD. על משרד הכלכלה והממונה על התקינה לאמץ יעד של הגדלת מספר התקנים הוולונטריים בישראל הנותנים מענה לצורכי המשק, ובכלל זה לגבש רשימה של התקנים הראויים לאימוץ ותוכנית רב-שנתית לאימוצם, בדגש על אימוץ תקינה בין-לאומית.

 בהמשך לקביעת תיקון 13 לחוק בדבר השלמת בחינת התקנים הרשמיים עד אוגוסט 2019, על משרד האוצר ומשרד הכלכלה להשלים את הטיפול בתקנים הרשמיים שיש לגביהם מחלוקת. מומלץ כי משרד הכלכלה יסדיר מנגנון שיאפשר הכרעה במצב של חילוקי דעות בין ועדות האימוץ למשרד האוצר, ובהיעדר מנגנון הכרעה בנושא, המחלוקות יופנו למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ואם מדובר במחלוקת משפטית היא תופנה ליועץ המשפטי לממשלה.

 מומלץ כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה יבצעו בדיקה אם הערכות דוח RIA 2016 בדבר החיסכון הצפוי למשק התממשו ואילו חסמים עומדים בפני מימושם, בפרט לקראת מימוש דוח RIA 2020.

 על משרד הכלכלה לקיים הליך שיטתי לבדיקת השיפור ברמת השירות בהתאם למטרות התיקון בחוק, באופן עיתי, לתעד את תהליך העבודה במלואו ולשמור את ממצאי הבדיקות, כדי לתרום לשיפור השרות.

 מומלץ כי משרדי הכלכלה והאוצר יבחנו מהם החסמים המונעים את הגדלת מספר המעבדות הפרטיות הבודקות עמידה בתקן של טובין מיובאים ויפעלו להגדלת חלקן של המעבדות הפרטיות בבדיקות אלו. כמו כן, על משרד האוצר, משרד הכלכלה והממונה על התקינה להמשיך בבחינת חלופות להקלות ברגולציה על הליכי היבוא לישראל, בשם לב לתשתית החדשה שהונהגה באירופה ולמדיניות הנהוגה בארה"ב ובמדינות נוספות ולבחון את מדיניות היבוא לישראל באופן עיתי למול השוואות בינלאומיות.

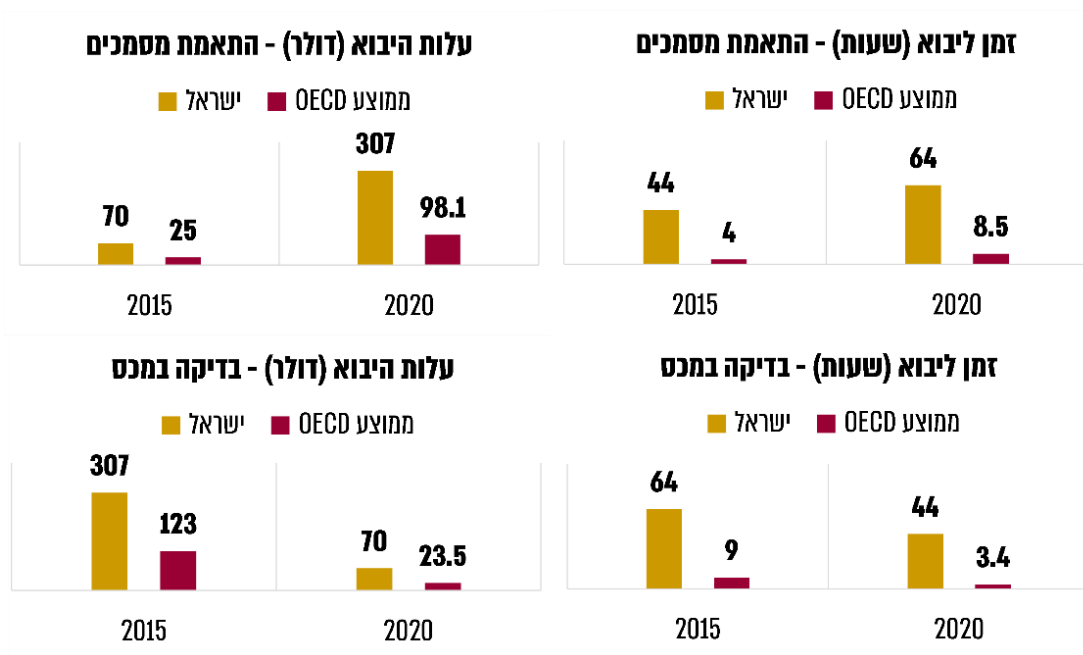
 מומלץ כי הממונה על התקינה במשרד הכלכלה יפעל להגברת פעולות הביקורות והאכיפה המבוצעות על ידו לשם קיום פעילות פיקוח יעילה שמטרתה לאתר את הטובין שבהם הצהרת היבואן בדבר התאמת הטובין לתקן הרשמי אינה נכונה. עוד מומלץ כי מינהל התקינה במשרד הכלכלה יפעל להשלמת היערכותו להטלת עיצומים כספיים ויפעל למימוש סמכויותיו.



על הממונה על התקינה ועל מינהל המכס ברשות המיסים לפעול לפיתוח שיפורים במערכת "מסלול", כדי שבקשות היבואנים יועברו באמצעות קבצים הניתנים לעיבוד ממוחשב, ולהגיע להסכמות על מנת לאפשר את חיבורן של המעבדות הפרטיות למערכת זו ולסיים את הגדרת המודל לזיהוי משלוחים חשודים בשלבי יבוא מוקדמים.

זמן יבוא הטובין⁶ לישראל ועלותו לעומת הממוצע במדינות ה-OECD

מדדי יעילות הייבוא בזמן ובעלות בשתי קטגוריות - התאמת מסמכים ובדיקת מכס בייבוא - בישראל לעומת הממוצע במדינות ה-OECD, 2015 ו-2020



על פי נתוני Doing Business 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

6 השגת, הכנת והגשת מסמכים במהלך הובלה, אישור, בדיקות וטיפול בנמל או בגבול במדינת המוצא. השגה, הכנה והגשת מסמכים הנדרשים על ידי כלכלת מדינת היעד וכלכלת מדינת המעבר. כולל את כל המסמכים הנדרשים על פי החוק ובפועל, כולל הגשת מידע אלקטרוני.



סיכום

הרפורמה בתקינה, שמטרתה הייתה לחולל שינוי בענף זה, לא השיגה את ייעודה העיקרי. נכון למועד כתיבת דוח זה, התחרות מצד המעבדות הפרטיות מועטה, דבר שגם משרדי הכלכלה והאוצר הכירו בו, ומיולי 2020 הם מקדמים רפורמה ממשית נוספת בתקינה המרוקנת מתוכן את הרפורמה הקיימת. זאת ועוד, הרפורמה לא עסקה בהליך בדיקת הטובין עצמו, לרבות הליך קבלת האישור הרגולטורי הנדרש במהלך היבוא לפני שיווק הטובין, והתאמתו לנהוג במדינות המפותחות; לפיכך, הנטל הרגולטורי על היבואנים, הכרוך בבדיקות דגמים ומשלוחים של טובין מיובאים, הוקל אך במעט. הליך של שיתוף הציבור יבואנים ומעבדות מוכרות בנושא הרפורמה, שביצע משרד מבקר המדינה, העלה כי בתקנים שבהם יש תחרות, השירות והמחיר שניתנו ליבואנים היו טובים ותחרותיים יותר. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הכלכלה להמשיך לפעול להגברת התחרות בתחום בדיקות העמידה בתקינה והגדלת נתח שוק הבדיקות של מעבדות מוכרות, להסרת חסמים לכניסת מעבדות מאושרות ומוכרות לתחום זה, להפחתת הנטל הרגולטורי על היבואנים, להפחתת יוקר המחיה ולהרחבת מגוון הטובין הנמכרים - כל זאת בד בבד עם עמידה על המשמר והקפדה על כך שכל הטובין שייכנסו בנמלי המדינה יעמדו בתקנים רשמיים ולא יסכנו את בריאותו של הציבור.



מבוא

חלק גדול מכלכלת ישראל מבוסס על יבוא מוצרים ושירותים. ישראל, בדומה למדינות מפותחות בעולם, סוחרת במגוון רב של מוצרים ומייבאת חלק גדול מהתשומות לייצור, מוצרי הצריכה ונכסי ההשקעה. סך כל היבוא לישראל¹ ב-2018 היה כ-107.4 מיליארד דולר; מזה, יבוא הסחורות עמד על כ-77.1 מיליארד דולר (כ-72% מסך היבוא)², ויבוא השירותים - על כ-30.2 מיליארד דולר (כ-28%). משקל היבוא בתוצר המקומי³ הגולמי⁴ היה ב-2018 כ-22.5%. נתונים אלו מצביעים על חשיבות היבוא לכלכלת ישראל.

בשנת 2000 זיהו משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה⁵ (להלן - משרד הכלכלה) כי התקינה הישראלית המקורית גורמת ליצירת חסמים לא-מכסיים⁶ על יבוא סחורות לישראל, ובעקבות זאת לפגיעה בתחרות, לצמצום מגוון המוצרים העומדים לרשות הצרכנים ולרמת מחירים גבוהה של מוצרים רבים⁷. בהתאם לכך בינואר 2000⁸ תוקן חוק התקנים, התשי"ג-1953⁹ (להלן - חוק התקנים או החוק) כך שבקביעת תקן, תאומץ, ככלל, תקינה בין-לאומית אשר נוהגת בקרב המדינות המפותחות. במהלך השנים הוקמו ועדות שונות¹⁰ כדי לפתור את בעיית הנטל הבירוקרטי בתהליך היבוא ואת השימוש בתקינה רשמית כחסם סחר, ולהקל את הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל. בהמשך נקבעו גם תיקוני חקיקה בחוק התקנים ובפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש] התשל"ט-1979 (להלן - פקודת היבוא והיצוא) שנועדו לייעל את פעילות המכון, וגם מעניקים לממונה סמכות להכיר במעבדות מאושרות פרטיות, נוסף על מעבדות מכון התקנים, בין השאר כדי להזיל עלויות ולשפר את איכות השירות בלי לפגוע באיכות הבדיקות ובקיום הנחיות הממונה על התקינה.

הממונה על התקינה (להלן - הממונה) במשרד הכלכלה הוא המאסדר של תחום התקינה בישראל ופועל במטרה להבטיח את הבטיחות והבריאות של ציבור המשתמשים במוצרים שחלים עליהם תקנים רשמיים; להגביר תחרותיות בתעשייה הישראלית בשווקים הבינלאומיים

- 1 מוצרי היבוא הנבדקים על ידי מכון התקנים הישראלי הם רק חלק קטן מסך היבוא.
- 2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2019, לוח 13.1: יבוא ויצוא סחורות ושירותים** (ספטמבר 2019).
- 3 משקלו של היבוא בתוצר אינו כולל רק את המוצרים החייבים בבדיקות, אלא את כל המוצרים והשירותים.
- 4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 2019**, פרק 11, עמ' 205.
- 5 ראו תיקון 5 לחוק התקנים, התשי"ג-1953, אשר תוקן במסגרת חוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000.
- 6 דרישות נוהל המפלות את היבוא בכך שהן מטילות הגבלות על יבוא טובין לארץ בטענה שהדבר נעשה מטעמי שמירה על ביטחון המדינה, ואשר קובעות מגבלות ועלויות נלוות אליהן בנוהלי המכס, דרישות מחמירות במיוחד בתחומי הבריאות והבטיחות ודרישות טכניות ממוצרים מיובאים (בעיקר עמידה בדרישות תקנים).
- 7 ראו דברי הסבר לתיקון 5, הצ"ח הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000) התש"ס-1999, עמ' 118 (52).
- 8 בהמשך, הסעיף תוקן בתיקון 10 משנת התשע"ד ובתיקון 12 משנת התשע"ז.
- 9 ראו תיקון 5 לחוק התקנים, סעיף 7(ב)(1).
- 10 ועדת דויטש (2002), ועדת טרכטנברג (2011), ועדת לנג (2014).

והמקומיים; להסיר חסמי סחר בין לאומי; ולהקל על ההכרה ההדדית בין ישראל לשותפותיה בבדיקות התאמה של מוצרים לדרישות התקנים. חוק התקנים הסמיך את השר להכריז על תקן רשמי, וכן הסמיך את הממונה לבקר את התקנים הרשמיים בישראל ולאוכפם. בנוסף הממונה ושר הכלכלה והתעשייה מפקחים על מכון התקנים הישראלי (להלן המכון), שהוא תאגיד סטטוטורי. המכון פועל בשלושה תחומים עיקריים: תקינה, בדיקות מעבדה והתעדה של מוצרים ושירותים.

בנוסף למכון, פועלות בשנת 2020 בישראל עוד שלוש מעבדות מוכרות¹¹ אשר מספקות שירותים של בדיקת עמידה של טובין מיובאים בדרישות התקנים הרשמיים החלים עליהם.

בשנים 2016 - 2018 התקבלו תיקוני החקיקה 12 ו-13 לחוק התקנים ותיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא, שנהוג לכנותם "הרפורמה בתקינה". אלה נועדו לייעל את פעילותו של המכון; את הליך אישור התאמתם של מוצרים לתקנים רשמיים החלים על יבואם; יצירת שינוי מבני בהרכבי ועדות התקינה הפועלות במכון ובהרכב הוועד הפועל. הרפורמה אף העניקה לממונה על התקינה סמכות להכיר במעבדה לצורך ביצוע בדיקות התאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי, וזאת במטרה להחיל עלויות; לקצר את לוחות הזמנים להכרזה על עדכוני התקנים הרשמיים; לשמור על בטיחות הציבור ובריאותו, לשפר את איכות השירות הניתן בבדיקות ההתאמה האמורות בלי לפגוע באיכות הבדיקות ובקיום הנחיות הממונה על התקינה. עוד קבעה הרפורמה מנגנון לבחינה מזוהת של שינויים לאומיים בלתי מתחייבים בתקנים רשמיים בישראל (ראו להלן), אף הוא במטרה להסיר חסמי יבוא ובכך לתרום להפחתת יוקר המחיה. דוח זה מסכם את ממצאי הביקורת שבחנה את תיקוני החקיקה הכלולים ברפורמה שתוקנו במטרה להסיר חסמי יבוא, ואת המידה שבה החסמים הוסרו כמתוכנן. בדוח זה נבחנה גם פעולתו של הממונה בתחומי התקינה והפיקוח על המכון.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2020 עד ינואר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת על הרפורמה בתחום התקינה. הביקורת התמקדה בנושאים אלה: יישום הרפורמה על ידי משרד הכלכלה; השיפור בשירות והגידול בתחרות; תפקוד הממונה על התקינה; פרישה מוקדמת של עובדי מכון התקנים בהתאם להסכם הקיבוצי המיוחד; קידום רפורמות חדשות ב-2020; ומערכות מידע ממוחשבות ביבוא טובין. הביקורת ביצעה הליך שיתוף ציבור עם כמה יבואנים ומעבדות מוכרות פרטיות בנושא הרפורמה בתקינה. מטרת ההליך הייתה לבחון את השפעת הרפורמה על עבודת היבואנים בהיבטים השונים של תהליך היבוא, ובהם ההיבט הכלכלי, ההיבט המקצועי והשירות שמציעים המכון והמעבדות הפרטיות אשר נכנסו לפעילות במסגרת פעימות פתיחת התחום לתחרות. הליך השיתוף נעשה באמצעות ראיונות עם שבעה בעלי תפקידים בחברות ישראליות העוסקות ביבוא ושיווק במגוון תחומים - חלקן מהגדולות והמובילות במשק, הפועלות בהיקפי יבוא של מיליארד ש"ח בשנה, ואחרות קטנות יותר, הפועלות או מתמחות בתחומים צרים ומייבאות בהיקפים של עשרות מיליוני ש"ח בשנה. הביקורת נעשתה במינהל התקינה במשרד

11 מעבדה שהממונה על התקינה הכיר בה לביצוע בדיקות התאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי לפי פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979.



הכלכלה. בדיקות השלמה נעשו במכון התקנים, במשרד האוצר, ברשות התחרות וברשות המיסים.

השוואה בין-לאומית

ב-2016 פרסם משרד הכלכלה דוח הערכת השפעות רגולציה (RIA - Regulatory Impact Assessment)¹² (להלן - דוח RIA 2016) בנושא פתיחה לתחרות של שוק בדיקות העמידה בתקן¹³ ביבוא טובין. הדוח כולל סקירה של פעילות שוק בדיקות היבוא במדינות אחרות, לרבות בחינת הליך מתן אישור ההתאמה לתקן, הרגולציה ואופן אכיפת ההתאמה לתקן. בסקירה נבדקו אוסטרליה, מדינות האיחוד האירופי, יפן, סינגפור וקנדה, ונחת דוח ניהול הסיכונים של ה-OECD מ-2015. לפי הדוח, רוב המדינות אינן מפעילות מערך אישור מוצרים טרם הכניסה לשוק (Pre-Market), אך מפעילות - בתמהילים שונים - מערך ביקורת בגבולות ובמכס, הכולל בדיקות מסמכים, בדיקות פיזיות ובדיקות על ידי גורם שלישי. ביקורת הגבולות וביקורת המכס מתבצעות על בסיס פרופיל סיכון של מוצרים ויבואנים מסוימים, ובפועל עוצרות רק את תהליך הייבוא של מקצת הטובין המיובאים לשם בדיקתם. ברוב המדינות מתקיימים גם מעקב ובקרה בשווקים של המוצרים המיובאים.

עקרונות היבוא באיחוד האירופי

אחד השווקים המערביים החשובים ביותר שהנהיגו רפורמות עמוקות בתחום חוקיות היבוא בעשורים האחרונים הוא השוק האירופי. חלק לא מבוטל מהתקנים הישראליים מאמצים תקנים אירופיים. הליך היבוא בשוק האירופי מושתת על מודל ניהול סיכונים ואכיפה בשווקים. מודל ניהול הסיכונים מבוסס על מידע המועבר באופן אוטומטי לרשויות הרלוונטיות בשלב היבוא, ותהליך היבוא נטול בירוקרטיה כמעט לחלוטין.

המסגרת הרגולטורית בתהליך היבוא של מוצרי צריכה באיחוד האירופי מבוססת על התשתית החוקית החדשה (New Legislative Framework, להלן - התשתית החדשה) שמפרטת את הנהלים לטיפול ביבוא מוצרים¹⁴, במטרה לשפר את המעקב אחר מוצרים בשווקים וכן את התאמת המוצרים לרגולציה האירופית. ישנם כמה סקטורים היוצאים מן הכלל כגון רכב וכימיקלים, שמנוהלים לפי עקרונות הגישה הישנה (Old Approach).

12 משרד הכלכלה והתעשייה, דו"ח הערכת השפעות רגולציה: פתיחה לתחרות של בדיקות התאמה לתקן ביבוא טובין (יולי 2016).

13 אישור בדבר עמידה בבדיקת התאמה לדרישות תקן רשמי המתקבל לאחר המלצת מעבדת בדיקה, כאמור בפקודת היבוא והיצוא.

14 המסגרת הרגולטורית החדשה לא מתייחסת רק ליבוא אלא היא מפרטת את הכללים (ולא הנהלים) להוכחת התאמת המוצר לדרישות הדירקטיבה או הדירקטיבות.



התשתית החדשה מבוססת על שלושה כללים:

Regulation (EC) No 764/2008: רגולציה המבססת את עקרון הקבלה ההדדית (Mutual Recognition), שלפיו מדינות האיחוד צריכות, כברירת מחדל, לאפשר תנועה חופשית ומכירה של מוצרים שנמכרים באיחוד, גם אם אלה אינם נתונים לסטנדרטים האחידים של¹⁵, ולמנוע מעבר מוצרים במקרים מיוחדים, למען שמירה על בטיחות הציבור או הסביבה¹⁶.

Regulation (EC) No 765/2008: רגולציה המבססת את עקרון הפיקוח בשווקים, המחייב כל מדינה לפקח ברמתה על כך שהמוצרים הנמכרים בתחומה עומדים ברגולציה האירופית ואינם מסכנים את הציבור. שיטות האכיפה נתונות להחלטת המדינות החברות, אך ככלל המוצרים נבדקים לאחר שכבר הגיעו לשוק והם זמינים לרכישה¹⁷. רשות אכיפה רשאית - במגבלות חמורות - לעכב מוצרים במעברי גבול לתקופה שלא תעלה על שלושה ימים.

Decision No 768/2008: החלטה המפרטת את מחויבויות היצרנים והיבואנים לשמירה על הרגולציה האירופית ביבוא מוצרים ובמכירתם. בהחלטה שני היבטים עיקריים: (א) ביסוס מודל הצהרה (DOC - Declaration of Conformity)¹⁸ והגדרת אופן השימוש בו. יצרן או ספק הנדרש להצהיר על עמידתו בדרישות הדירקטיבות¹⁹ יעשה זאת באמצעות טופס DOC וסימון ה-CE הנלווה אליו, שמסמל עמידה בדרישות הדירקטיבות של האיחוד האירופי, בהתאם להליך שמפורט בדירקטיבה עצמה ושונה בכל אחת מהדירקטיבות²⁰. עליו לשמור על תיק המוצר²¹ במשך עשר שנים מכניסת המוצר לשוק. בטופס פרטים כלליים כמו מספר המוצר ופרטי היצרן והצהרה שהמוצר עומד ברגולציה. (ב) ההצהרה תוגש בהינתן תיק טכני: תיק המכיל מידע על עמידת המוצר ברגולציה האירופית (אין הרכב ברור ומוכתב של פרטי התיק אך הוא צריך להכיל מידע התומך בעמידת המוצר ברגולציה האירופית). על התיק להיות מוכן לפני מילוי הצהרה והכנסת המוצר לשוק.

הרגולציה האמריקנית שונה מזו הנהוגה בישראל: בארה"ב אין תהליך בדיקת תאימות לתקנים כאשר הסחורה עוברת במכס (למעט מוצרים מסוימים, כגון מוצרי ילדים, חלק ממוצרי החשמל, מוצרים כימיים ומתכות). הביטוח שמבטח את היבואנים מווסת (נוסף על הרגולציה הנהוגה

15 הכלל חל רק על harmonized standards. אם למדינה אירופית כלשהי יש דרישות מיוחדות משלה, ייבדק אם המוצר עומד בהן.

16 ראו 5 Article, Regulation (EC) No 764/2008.

17 ראו 15-29 Article, Regulation (EC) No 765/2008.

18 ראו 5 Article, Decision No 768/2008.

19 דירקטיבות אירופיות הן כללים משפטיים שקבעו מוסדות האיחוד האירופי, ומטרתן ליצור הרמוניזציה חקיקתית בין מדינות האיחוד בנושאים שונים.

20 מלבד במקרים שבהם הוגדר לפי חוקי המוצרים הרלוונטיים כי תהליך בדיקת העמידה בתקנים יעשה על ידי גוף בקרה חיצוני.

21 בתיק מוצר נחלק לכמה קבוצות לבדיקת טובין, ובכל קבוצה נכללים מסמכים שונים. המסמכים נקבעו בהנחיות ובהוראות של הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי. קבוצות הבדיקה נקבעו בנוהל בהתאם לרמת הסיכון שטמונה בטובין ובהתחשב בניסיון המצטבר שבידי הממונה בפעולות האכיפה שהוא מבצע.



באותה מדינה) את עמידת היבואנים בדרישות התקינה בשל עלויות הביטוח הגבוהות כנגד תביעות נזיקין של צרכנים אשר נפגעו ממוצרים שלא עמדו בדרישות התקן.

יוצא אפוא כי בהתאם לרגולציה האירופית, עבור רוב מוצרי הצריכה, משטר האכיפה מבוצע בשווקים ולא בכניסה לשוק, על בסיס מודל ניהול סיכונים, והרגולטור נסמך על הצהרה מטעם היבואן כי המוצר עומד בתקינה המבוקשת.

בהתאם למדיניות הממשלה²² כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה השונות, מינהל התקינה פועל על מנת לאמץ חלק מעקרונות המודל האירופי, כדי להקל את כניסת הטובין לישראל, תוך הגברת ההעברה של נטל האכיפה לשווקים ומבלי לפגוע בפקוח על כניסת טובין מסוכנים - ראו להלן, קידום רפורמות חדשות בשנת 2020.

מומלץ כי משרד האוצר, משרד הכלכלה והממונה על התקינה ימשיכו בבחינת חלופות להקלות ברגולציה על הליכי היבוא לישראל, בשים לב לתשתית החדשה שהונהגה באירופה ולמדיניות הנהוגה בארה"ב ובמדינות נוספות. מומלץ לבחון מדיניות היבוא לישראל באופן עיתי למול השוואות בינלאומיות.

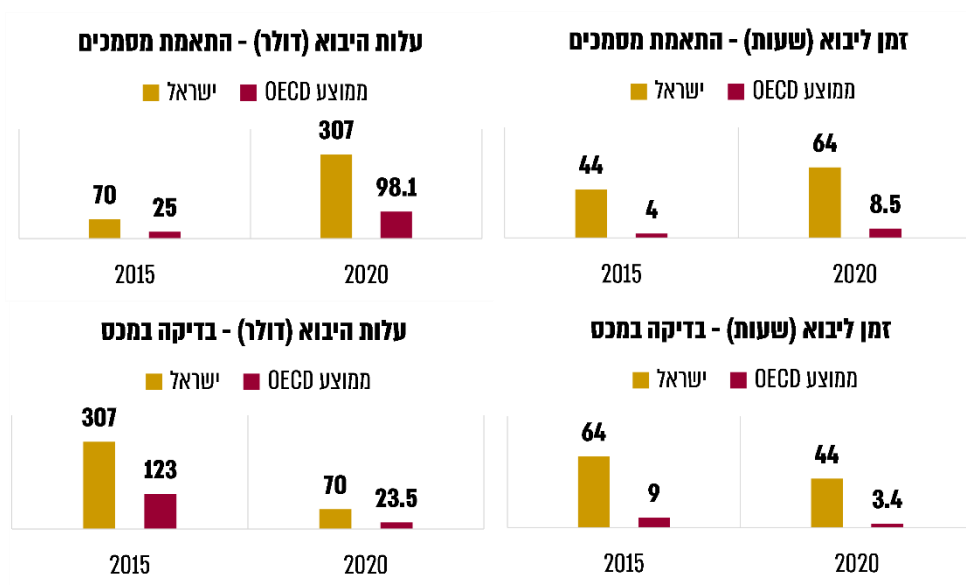
יעילות יבוא טובין בישראל ביחס למדינות ה-OECD

יעילות יבוא הטובין במדינות שונות נבדקת על ידי הבנק העולמי בדוחות השנתיים של Doing Business (דוח הבנק העולמי). אחד הפרקים בדוח בחן את מדדי יעילות היבוא בזמנים ובעלותם ליבואנים בחלוקה לשתי קטגוריות, התאמת מסמכים ובדיקות של המכס. להלן בתרשים 1 מדדי יעילות היבוא בזמן ובעלות בשתי קטגוריות, התאמת מסמכים ובדיקות במכס, בישראל לעומת הממוצע במדינות ה-OECD בשנים 2015 ו-2020, כפי שהוצגו בדוח הבנק העולמי:

22 משרד הכלכלה והתעשייה, דוח הערכת השפעות רגולציה: עדכון קבוצות יבוא, טיוטא להערות הציבור, קובץ RIA קבוצות יבוא 7.2020 (2020), עמ' 2.



תרשים 1: זמן יבוא הטובין²³ לישראל ועלותו לעומת הממוצע במדינות ה-OECD. מדדי יעילות היבוא בזמן ובעלות בשתי קטגוריות - התאמת מסמכים ובדיקת מכס בייבוא - בישראל לעומת הממוצע במדינות ה-OECD, 2015 ו-2020



על פי נתוני Doing Business 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במדדים של התאמת מסמכים ובדיקות מכס בייבוא, זמני היבוא ועלותם בישראל היו גבוהים פי כמה לעומת הממוצע ב-OECD; כלומר בישראל נדרש ליבואנים זמן רב יותר כדי לייבא טובין ועלות הבדיקות בתהליך היבוא גבוהה יותר. יתר על כן, המצב היחסי של ישראל ביחס לממוצע ה-OECD הורע בין השנים 2015 ו-2020: לדוגמה, ב-2015 עלויות בדיקות היבוא לישראל היו גבוהות ב-250% מעלויות בדיקות היבוא למדינות ה-OECD, וב-2020 הפער התרחב לכדי 300%.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, למשרד הכלכלה ולממונה על התקינה לפעול לשיפור במדדי היבוא של ישראל על מנת להביאם לממוצעי ה-OECD ואף לשפרם מעבר לכך.

23 השגת, הכנת והגשת מסמכים במהלך הובלה, אישור, בדיקות וטיפול בנמל או בגבול במדינת המוצא. השגה, הכנה והגשת מסמכים הנדרשים על ידי כלכלת מדינת היעד וכלכלת מדינת המעבר. כולל את כל המסמכים הנדרשים על פי החוק ובפועל, כולל הגשת מידע אלקטרוני.



תקינה וולונטרית בישראל ובעולם

התקינה של מוצרים משפיעה על כל תחומי החיים ומסייעת בשמירה על הבטיחות, הבריאות והסביבה. התקנים הם כלי חיוני להבטחת מקומה של ישראל בין המדינות המפותחות, והם מבטיחים סחר חופשי ויוצרים בסיס לחדשנות.

מכון התקנים קובע תקנים ישראליים וולונטריים (המגדירים דרך נאותה לייצר מוצר או את תכונותיו הרצויות באמצעות ועדות תקינה). לשר הכלכלה הסמכות להכריז על תקנים ישראליים שגובשו במכון התקנים כעל תקנים רשמיים (להלן - תקן רשמי), אם נוכח לדעת כי הדבר דרוש להשגת אחת או יותר מהמטרות המפורטות בחוק התקנים, כגון שמירה על בריאות הציבור; שמירה על בטיחות הציבור; הגנה על איכות הסביבה; אספקת מידע, כאשר לא קיים מידע או מנגנון חלופי העשוי להקנות הגנה לצרכן; הבטחת תאימות או חליפיות של מוצרים; מניעת נזק כלכלי משמעותי העלול להיגרם לצרכן כתוצאה משימוש במערכות, בחומרים או במוצרים המשמשים לבניה, הגלויים לעין. וכן מניעת נזק כלכלי העלול להיגרם לצרכן כתוצאה משימוש בחומרי בניה שאינם גלויים לעין. ובלבד שאם התקן אינו תקן בין-לאומי, יחוזה הממונה לשר את דעתו המנומקת בכתב כי אין תקן בין-לאומי מתאים שניתן לאמצו ולקבוע אותו כתקן. תקן רשמי חל הן על מוצרים המיוצרים בישראל והן על מוצרים מיובאים. תקן שקבע המכון אך לא הוכרז בידי שר הכלכלה כתקן רשמי הוא תקן וולונטרי. יש גם תקנים וולונטריים, שחקיקה ראשית או חקיקת משנה בתחומים שונים שבאחריות משרדי הממשלה מפנה אליהם, ותקנים אלה, הגם שאינם רשמיים, מחייבים את הציבור, והפיקוח על העמידה בהם נתון בידי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים (להלן - תקנים מחייבים). אחת ממטרות התקינה הוולונטרית היא להנהיג שפה טכנית אחידה המאפשרת שיח בין הסוגים השונים של התעשייה והמשק.

נמצא כי מספר התקנים הוולונטריים הישראליים קטן מאוד יחסית למספר התקנים הוולונטריים הבין-לאומיים הקיימים היום בעולם. ארגוני התקינה ISO²⁴ ו-IEC²⁵ פרסמו קרוב ל-30,000 תקנים וולונטריים בין-לאומיים, ובגרמניה²⁶ לבדה יש כ-34,000 תקנים וולונטריים, ואילו מספר התקנים הוולונטריים הישראליים שפורסמו עד היום הוא כ-3,500.

התוצאה היא שמוצרים ושירותים רבים בישראל אשר אינם נכללים בתקינה רשמית או מחייבת²⁷ ולעיתים מחויבים מכוח דין אחר, מסופקים בלא שיש תקן כלשהו החל עליהם. מאחר שצרכי התקינה של מדינה קטנה כישראל זהים לאלו של מדינה גדולה, המצב הקיים עלול להביא לכך שמוצרים ושירותים יסופקו בישראל שלא בהתאם לתקנים הנהוגים בחו"ל וברמת איכות נמוכה, וצרכנים הצורכים מוצרים ושירותים אלה עלולים להיפגע מכך.

24 ארגון בין-לאומי לא-ממשלתי בלתי תלוי, שחברים בו 165 גופי תקינה לאומיים.

25 ארגון בין-לאומי שלא למטרות רווח להכנה ופרסום של תקנים בין-לאומיים לטכנולוגיות החשמליות והאלקטרוניות, המאגד 170 מדינות ומתאם את עבודתם של כ-20,000 מומחים ברחבי העולם.

26 <https://www.din.de/en/about-standards/a-brief-introduction-to-standards>

27 תקנים שאינם מחייבים מכוח חוק התקנים, אבל מחייבים מכוח דין אחר.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה ולממונה על התקינה לאמץ יעד של הגדלת מספר התקנים הוולונטריים בישראל, הנותנים מענה לצורכי המשק, ובפרט על ידי אימוץ תקינה בין-לאומית. מומלץ למפות את תחומי התקינה בעולם ואת צורכי בעלי העניין במשק הישראלי, לעבד את המידע, לאתר את התחומים החופפים בעולם ולקדם את אימוץ התקנים, כדי לצמצם כניסת מוצרים ושירותים באיכות נמוכה לשוק בישראל ולמנוע פגיעה בצרכנים הצורכים מוצרים ושירותים אלה וגם להנהיג שפה טכנית אחידה המאפשרת שיח בין סוגי התעשייה והמשק.

גיבוש תוכנית רב-שנתית לאימוץ התקינה הבין-לאומית הוולונטריים

המטרה של תוכנית עבודה רב-שנתית היא לקבוע דרכים להשגת יעדי הארגון באמצעות משימות שונות המבוצעות על פני כמה שנים.

הממונה על התקינה קידם פעילות לגיבוש תוכנית רב-שנתית לאימוץ התקינה הבין-לאומית בתקנים הישראליים הוולונטריים. הוא ביקש מהמכון לסקור את התחום, לזהות פערים בין התקינה הבין-לאומית לתקינה הישראלית ולהכין את התוכנית הרב-שנתית.

בדוחות על ביצוע משימות הנכללות בתוכנית העבודה של הממונה לשנת 2020 דווח כי לא גובשה תוכנית רב-שנתית לאימוץ התקינה הבין-לאומית בתקנים הישראליים הוולונטריים בגלל שינוי בסדרי העדיפויות מטעם המכון ומינהל התקינה שבמשרד הכלכלה, וכי ביצע משימות אלה נדחה לשנת 2021.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה לגבש את התוכנית הרב-שנתית לאימוץ התקינה הבין-לאומית במסגרת התקנים הישראליים הוולונטריים וליישמה בהקדם.

הרפורמה בתקינה²⁸ - תיקוני חקיקה

רקע

חוק התקנים קובע כי אין לייצר מצרך שחל עליו תקן רשמי, לייבאו, לייצאו, למכור אותו או להשתמש בו אלא אם כן הוא עומד בדרישות התקן. יבוא טובין לישראל נתקל בקשיים לאורך השנים, בשל התקינה הלאומית הקיימת. בדוח מבקר המדינה²⁹ מ-2014 צוין כי טענות בדבר

28 נהוג לכנות את תיקוני החקיקה 12 ו-13 לחוק התקנים ותיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא בתור הרפורמה בתקינה.

29 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", עמ' 419.



קשיים בתהליך היבוא ובעיכובים ביבוא הנגרמים עקב בירוקרטיה מיותרת, אשר מייקרת אותו ומהווה חסם של ממש ביבוא טובין, היו בין הגורמים לקבלת כמה החלטות ממשלה בתחום.

הוועדה לבחינת בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים בראשות פרופ' סיני דויטש (ועדת דויטש), שהוקמה ב-2002 מכוח החלטת ממשלה³⁰, נדרשה לבחון את הליך היבוא החייב בתקינה רשמית, ולהמליץ על שורת צעדים כדי להקל אותו ולשנות את הבלעדיות שיש למכון התקנים. במסגרת ההמלצות שפורסמו ב-2002 הציעה הוועדה לחלק את הטובין המיובאים לארבע קבוצות יבוא, לפי רמת הסיכון הטמון בהם לבריאות הציבור ובטיחות ולאיכות הסביבה, ולקיים את בדיקות היבוא בהתאם. המלצה זו התבססה על המלצות דומות של מינהל התקינה במשרד הכלכלה. הוועדה ציינה כי השיטה המוצעת לא תסיר את חובת העמידה של הטובין בדרישות התקנים הרשמיים, אלא תביא לקיצור ולייעול של הליך האישור הרגולטורי הנדרש טרם שיווק מוצרים בארץ. באפריל 2004 אימצה הממשלה את מסקנות הוועדה והמלצותיה בהחלטת ממשלה³¹.

הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות הפרופסור מנואל טרכטנברג (ועדת טרכטנברג) שהוקמה ב-2011, בחנה וגיבשה צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל. המלצותיה פורסמו באותה שנה ואומצו בהחלטת ממשלה³². במסגרת³³ דיוני הוועדה בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה עלה כי תקנים ישראליים אשר הוכרו על ידי שר הכלכלה כתקנים רשמיים משמשים במקרים מסוימים גם ככלי להגבלת התחרות, הן לגבי מתחרים קטנים ובינוניים מהתעשייה המקומית והן לגבי מוצרים מיובאים. במסגרת דיוני הוועדה, ובבחינות אחרות שערכו משרדי הממשלה, עלו דוגמאות לכך שתקינה שהוכרזה כתקינה רשמית שימשה למעשה כחסם סחר. במקרים מסוימים התעורר החשש כי תרם לכך הרכב ועדות התקינה, שהיה מוטה לטובת גורם דומיננטי הפעיל בשוק הרלוונטי לאותה ועדת תקינה.

התהליכים המפורטים לעיל היו חלק ממדיניות ארוכת טווח של ממשלות ישראל להסרת חסמי יבוא, הגברת רמת התחרויות במשק והפחתת יוקר המחיה. כך, ועדת לנג³⁴ שפרסמה דוח ב-2014 והמלצותיה אומצו בהחלטת ממשלה³⁵ מצאה כי קיים חוסר התאמה בין ישראל לעולם בדרישות החוקיות ליבוא טובין, והצביעה על הבעייתיות בתקינה בפרט, אשר החילה תקנים רשמיים מקוריים הסוטים מהתקינה הבין-לאומית הנהוגה בשווקים מפותחים בעלי גודל משמעותי. כמו כן, הצביעה הוועדה על תהליך האכיפה הרגולטורי שמחייב קבלת אישורי התאמה לתקן טרם הכניסה של הטובין לשוק, לעומת הגישה האירופית שמתבססת על תהליך ניהול סיכונים ואכיפה בשווקים עצמם. המסקנה שעלתה בפרק הדן בחסמי יבוא ממשלתיים הייתה כי עדיין יש תקנים רבים אשר ייחודיים לישראל או שבתקנים שאומצו מתקינה בין-לאומית ישנן דרישות ייחודיות לישראל (National Deviations).

30 החלטת הממשלה 1341, "תיקון צו יבוא חופשי בענין בדיקות התקינה של היבוא" (27.1.02).

31 החלטת הממשלה 1782, "בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים" (4.4.04).

32 החלטת הממשלה 3756, "אימוץ המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - המשך הדיון (דוח ועדת טרכטנברג)" (9.10.11).

33 ראו דברי הסבר לתיקון 12 לחוק התקנים.

34 הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא.

35 החלטת הממשלה 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום הייבוא" (11.12.14).



העלות הנוספת למשק במצב שלפני הרפורמה: בדוח RIA של משרד הכלכלה מ-2016, שבדק את השפעות הפתיחה לתחרות של שוק בדיקות ההתאמה לתקן רשמי ביבוא טובין, עלה כי העלויות הישירות של היבואנים מוטות מעלה מכמה סיבות: חוסר היעילות בהקצאת כוח אדם באגף התעשייה במכון התקנים; תמחור גבוה של עלות שעות עבודה המתבסס על עלויות השכר הגבוהות במכון; וירידת מחירים ניכרת בשירותים בתחומים דומים שנפתחו לתחרות. הדוח אמד את העלות הישירה למשק במצב הקיים בכ-96 מיליון ש"ח לשנה. בצד אלה מצא הדוח עלויות עקיפות: משך בדיקות הדגם בפועל ארוך באופן ניכר מזמן הבדיקה הנדרש, ובעקבות זאת יבואנים נאלצים לאחסן את הסחורה במחסני הנמל או היבואן, דבר הגורר תוספת בעלויות אחסון ובעלויות מימון. יבואנים נאלצו גם להמתין שלושה עד שישה חודשים לאישור הדגם ממעבדת המכון, אף שבדיקות המעבדה יכולות להתבצע תוך חודש עד חודשיים בלבד³⁶. התמשכות ההמתנה לאישור גוררת צמצום בכמות הדגמים המיובאים, ויתור על הזדמנויות עסקיות וצמצום בפועל של יבוא מקביל, שנובע לרוב מהזדמנויות עסקיות המצריכות הליכי יבוא קצרים. הדוח אמד את העלות העקיפה לשנה למשק במצב הקיים בכ-480 מיליון ש"ח במחירים לצרכן³⁷. סך כל העלויות שייחסכו בשנה לצרכנים, אם ייפתח שוק בדיקות היבוא לתחרות, נאמד ב-576 מיליון ש"ח.

תקינה ייחודית לישראל: עד 1999 מרבית התקנים בישראל היו מקוריים ולא התבססו על תקנים בין-לאומיים. במסגרת תיקון 5 לחוק התקנים משנת 2000, נקבע כי בקביעת תקן יאמץ המכון ככלל תקינה בין-לאומית, ורק בנסיבות מיוחדות, לנוכח תנאים ייחודיים למדינת ישראל, הוא רשאי לשנות תנאים מסוימים הקבועים בתקינה בין-לאומית, ועליו לפרט את הנימוקים לכך בדברי הסבר אשר יצורפו לתקן. למרות זאת, עלה כי המכון המשיך לאמץ תקנים בין-לאומיים עם שינויים ייחודיים לישראל, ובדוח מבקר המדינה³⁸ מ-2014 צוין בהקשר זה: "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".

משרד הכלכלה ומשרד האוצר, אשר נדרש גם הוא לבעיות בתהליך התקינה, זיהו, בין היתר על בסיס דוח RIA, כמה בעיות עיקריות בתהליך הבדיקה והאישור של יבוא הטובין בישראל:

1. אורגנים של ועדות התקינה במכון - הועלה חשש להטיה בהרכב ועדות אלה לטובת גורם דומיננטי הפעיל בשוק הרלוונטי לאותה ועדה. ההטיה נוצרה בשל הרכב ועדות התקינה³⁹ הקבוע בחוק התקנים. מספרם הרב של חברי הוועד הפועל (גוף מקביל לדירקטוריון) הקשה על ניהול המכון, וכך גם הרכב הוועד, שכלל ריבוי נציגים מהתעשייה, המכון, הממשלה וההסתדרות - גופים שלחלקם אינטרס מובנה בשימור ההסדר הקיים.

36 **דוח הערכות השפעות רגולציה 2016**, עמ' 14 - חסמי יבוא.

37 העלות ליבואנים, לפי אומדן הדוח, נחלקת לכ-48 מיליון ש"ח עלות ישירה ו-240 מיליון ש"ח עלות עקיפה.

38 **דוח שנתי 65א** (2014), "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", עמ' 419.

39 יש שלושה סוגים של ועדות תקינה: ועדות מרכזיות שמקים הוועד הפועל, ועדות טכניות שמקימות הוועדות המרכזיות, ועדות מומחים שמקימות הוועדות הטכניות. נוסף על אלה פועלת במכון ועדה לתיאום עבודת התקינה בו, אשר הוקמה על ידי הוועד הפועל (מתוך דברי ההסבר לתיקון 12, עמ' 378).



2. תקינה לאומית ייחודית לישראל - דבר שגרם להכרזה על תקינה רשמית ישראלית אשר שימשה למעשה כחסם סחר⁴⁰.
3. חוסר יעילות בתפעול המכון בחלק מיחידותיו, והפסדים באגף הבניין במכון.
4. מונופול של המכון בבדיקות ההתאמה לתקן של טובין מיובאים.

תיקון 12 לחוק התקנים

לאור הבעיות שזיהו משרדי הכלכלה והאוצר, הם קידמו את חקיקת תיקון 12 לחוק התקנים⁴¹ (להלן - תיקון 12), שתוקן בדצמבר 2016 ונכנס לתוקף בינואר 2017. בתיקון לחוק הוסדרו עניינים רבים, ובמסגרתו התקבלו כמה תיקונים בחוק שמטרתם הסרת החסמים שתוארו לעיל: בחינת קביעתו של תקן רשמי המתבסס על תקן בין-לאומי; ייעול⁴² פעילות המכון ויצירת שינוי מבני בהרכבי ועדות התקינה הפועלות בו; ושינוי בהרכב הוועד הפועל.

משרד מבקר המדינה בדק אם תיקוני החקיקה בתיקון 12 לחוק התקנים השיגו את מטרתם:

1. **תקינה לאומית:** במסגרת תיקון 12 תוקן בין השאר סעיף 8 לחוק. התיקון קבע הוראות לעניין עדכון של תקן רשמי המתבסס על תקן בין-לאומי. כמו כן, תוקנו הוראות מעבר לעניין בחינתם והתאמתם של תקנים רשמיים שההכרזה לגביהם פורסמה לפני 12 באוגוסט 2016, לתקינה בין-לאומית⁴³. נמצא כי יעד זה הושג בחלקו (ראו להלן). ביטול תקינה לאומית כולל שני חלקים:

א. **תקינה לאומית חדשה:** נמצא כי בינואר 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת) קשה יותר לגורמים שהם בעלי עניין⁴⁴ להכריז על תקן רשמי חדש הכולל שינויים לאומיים שאינם הכרחיים, מאחר שתיקון 12 קובע⁴⁵ כי לשם כך נדרשת הסכמת שר האוצר וראש הממשלה.

ב. **התאמת תקינה לאומית רשמית קיימת לתקינה בין-לאומית:** חוק התקנים קובע⁴⁶ מנגנון להכרזה על תקן רשמי בהתאם לעיקרון שלפיו על התקינה הרשמית בישראל להיות

40 ראו דברי הסבר לתיקון 12 במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית, הצ"ח הממשלה, התשע"ו-2016 בעמוד 370.

41 החוק תוקן במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016.

42 ראו דברי הסבר לתיקון 12, עמ' 373.

43 הדברים פורטו גם בדברי ההסבר לחוק התקנים (תיקון מס' 13), התשע"ח-2018, הצ"ח הממשלה התשע"ח, 238.

44 כל מי שמעוניין להקשות את הייבוא למדינה.

45 ראו סעיף 8 (ה3) (1) לחוק התקנים: "לא יכריז השר על תקן המתבסס על תקן בין-לאומי כתקן רשמי לפי סעיף זה, אם הוא כולל שינוי מהתקן הבין-לאומי האמור, למעט שינוי לאומי מתחייב, אלא אם כן הסכימו ראש הממשלה ושר האוצר ... להכללת השינוי הלאומי בתקן הרשמי כאמור".

46 ראו סעיף 8.



תואמת לתקינה הבין-לאומית. בתיקון 12 נקבע⁴⁷ כי שר הכלכלה לא יכריז על תקן המתבסס על תקן בין-לאומי כעל תקן רשמי אם הוא שונה מהתקן הבין-לאומי, אלא במקרים שמדובר בשינוי לאומי מתחייב או בהסכמת ראש הממשלה ושר האוצר במקרים שפורטו בחוק⁴⁸. כמו כן נקבעו הוראות לעניין פרסום שינויים של תקנים שהוכרו כתקנים רשמיים, החלפתם בתקנים אחרים או ביטולם. נמצא כי התאמת תקינה לאומית רשמית קיימת לתקינה הבין-לאומית לא בוצעה בקצב הרצוי (ראו להלן).

2. **אורגנים של המכון:** הרכבן של ועדות התקינה, המורכבות מוועדות טכניות ומועדות מרכזיות, והרכבו של הוועד הפועל של המכון, שונו בהתאם לתיקון, ובכך לכאורה נמנעה הטיה של הרכב הוועדות לטובת גורמים בשוק⁴⁹. נמצא כי שינוי זה התבצע תוך כשנה מקבלת התיקון, עד ינואר 2018.

שינוי הרכב ועדות תקינה בהתאם להחלטת הממשלה: החלטת הממשלה⁵⁰ 2318 מ-2014, שמטרתה הגברת התחרות בתחום היבוא ואשר התקבלה לפני תיקון 12, הטילה על שר הכלכלה⁵¹ להגדיל את מספר נציגי הממונה על התקינה, או מי מטעמו, המשתתפים בוועדות התקינה הציבוריות⁵² המתכנסות במכון התקנים הישראלי לשם קביעת תקנים רשמיים, וכן לקבוע בדין את השתתפותם כחברים קבועים בוועדות⁵³.

נמצא כי הגדלת מספר נציגי הממונה על התקינה, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2014 לא נכלל בתיקון לחוק ובמועד סיום הביקורת, כללי התקנים של מכון התקנים⁵⁴, המחייבים את פרוצדורת התקינה במכון התקנים, קובעים⁵⁵ כי לממונה אין זכות הצבעה בישיבות הוועדה וכי אחד מנציגיו רשאי להשתתף בישיבות הוועדות.

בתשובת משרד הכלכלה ממאי 2021 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) נמסר כי נציגי הממונה על התקינה חברים בכל הוועדות המרכזיות וברוב הוועדות הטכניות שבהן נדונו תקנים רשמיים. כמו כן חל גידול במספר נציגי הממונה בוועדות, ובהתאם לכך גויס כוח

47 ראו סעיף 8(ה3).

48 ראו הנימוקים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק התקנים וכן המטרות המנויות בסעיף 8(א1)-(6) לחוק.

49 ראו דברי ההסבר לתיקון 13, עמ' 370.

50 החלטת הממשלה מס' 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.14).

51 ראו בסעיף 10 להחלטת הממשלה.

52 במכון התקנים פועלות ועדות תקינה שיעודן קביעת תקנים ישראליים בתחומים שונים. בראש כל תחום עומדת ועדה מרכזית והיא מקימה בתחום פעולתה ועדה טכנית אחת או יותר. הוועדה הטכנית פועלת בתחומים אשר הגדירה לה הוועדה המרכזית, ומטרתה עיבוד תקנים וקביעתם. הוועדה הטכנית רשאית להקים תחתיה ועדות מומחים אשר יסייעו לה בעבודתה.

53 חבר קבוע יכול להשתתף בהצבעות הוועדה.

54 כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991, תוקנו בהתאם לסעיף 7 לחוק התקנים וקובעים את הפרוצדורה לקביעת תקן על ידי המכון.

55 ראו סעיף 17(א) לכללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991, של מכון התקנים.



אדם מקצועי במינהל התקינה. עוד מסר המשרד בתשובתו כי להבנתו הנושא אינו טעון הסדרה נוספת.

מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן הסדרת נציגי הממונה על התקינה בוועדות התקינה הציבוריות של המכון לשם הגדרת מעמדם כחברים קבועים, בהתאם להחלטת הממשלה.

3. **שיפור במצבו הפיננסי של המכון:** בעקבות הסכם קיבוצי עם משרד האוצר, שהמכון חתם עליו ב-2017 בהמשך לתיקון 12 ותיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא (ראו להלן), עד נובמבר 2020 המכון הוציא לפרישה מוקדמת 140 עובדים. 160 נוספים יפרשו עד אוקטובר 2022, בהתאם להתקדמות תהליך הרפורמה. נמצא כי בשל הפרישה המוקדמת והתייעלות מסוימת שביצע המכון, שופר מצבו הפיננסי⁵⁶ (ראו להלן בפרק על פרישה מוקדמת של עובדי המכון).

משרד מבקר המדינה מציין כי היעד של שיפור במצבו הפיננסי של מכון התקנים הושג בחלקו. עם זאת, דוח מבקר המדינה מ-2020⁵⁷ מצא כי ב-2018 מעבדות רווחיות באגף הבניין סבסדו שתי מעבדות אחרות באותו האגף שהיו מופסדות (מעבדת הבנייה ומעבדת הקרקע), וההפסד השוטף של שתי המעבדות, בשנת 2018, הסתכם בכ-14 מיליון ש"ח.

בדיקת שיפור השירות בעקבות התיקון ה-12 לחוק

אחת ממטרות התיקון ה-12 לחוק הייתה שיפור רמת השירות הנמוכה הנובעת מהמונופול של המכון, לרבות בבדיקות המעבדה לאישור עמידתם של טובין בתקנים רשמיים, לצורך יבואם וזאת מבלי לפגוע באיכות הבדיקות ובקיום הנחיות הממונה על התקינה.

נציג משרד הכלכלה מסר באוקטובר 2020 לצוות הביקורת כי המשרד בחן את יישום התיקון באמצעות שיחות עם יבואנים, ובאמצעות בדיקת פרק הזמן עד השלמת מתן השירות ליבואנים (עד קבלת אישור שחרור מותנה ואישור שיווק טובין) במערכת המחשוב של המכון. לדבריו, הם מצאו כי חל שיפור בשירות ליבואנים וחל קיצור בפרקי הזמן של מתן השירות.

הנפקת אישור עמידה בתקן של הטובין על ידי מעבדה נשלח לממונה על התקינה באופן מקוון ונקלט במערכת המחשוב. משרד מבקר המדינה ביקש לברר אם יש בידי הממונה על התקינה נתונים על משך הטיפול של המעבדות (מכון התקנים והמעבדות הפרטיות) בבקשות של היבואנים.

56 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "מכון התקנים - ביקורת פיננסית".

57 שם.



נמצא כי לממונה על התקינה אין נתונים על פרקי הזמן שחולפים מרגע הגשת בקשות של יבואנים למעבדות ועד סיום הטיפול בהן, או על פרקי הזמן שנדרשו למעבדות לטפל בבקשות היבואנים. כמו כן, לא נמצאו בידי הממונה תיעוד לבחינות שבוצעו על ידו בעניין טיב השרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה לקיים הליך שיטתי לבדיקת השיפור ברמת השירות בהתאם למטרות התיקון בחוק⁵⁸, באופן עיתי, לתעד את תהליך העבודה במלואו ולשמור את ממצאי הבדיקות, כדי לתרום לשיפור השרות.

תיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא

עד אוקטובר 2016, מכון התקנים היה הגורם הבלעדי המעניק מטעם הממונה על התקינה אישור על עמידת טובין בהוראות תקן רשמי, לצורך אישור יבואם לישראל. אישור זה מייצג עמידה בבדיקות מעבדה הנערכות למוצרים, בדיקות של מסמכים ויישום הוראות רגולטוריות של הממונה, לפי העניין⁵⁹.

בדצמבר 2016, במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן - חוק התוכנית הכלכלית), אושר תיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא (להלן - תיקון 3). התיקון שנכנס לתוקף באפריל 2018 עוסק בהליך שחרור טובין שחל עליהם תקן רשמי, והוא מעגן בחקיקה ראשית הוראות שהיו קבועות עד כה בנוהל 401⁶⁰ - בדיקת טובין מיובאים (מתן אישור ת"ר⁶¹) של מכון התקנים.

התיקון העניק לממונה סמכות להכיר במעבדה לצורך ביצוע בדיקות התאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי. בדברי ההסבר⁶² לתיקון 3 נכתב כי מטרתו היא שילוב מעבדות פרטיות בביצוע בדיקות טובין שחל לגביהם תקן רשמי ואשר בהתאם לצו פיקוח נקבעה לגביהם הוראה המחייבת קבלת אישור בדבר עמידה בדרישות הממונה על התקינה. הדבר נעשה במטרה להחזיל עלויות, תוך שמירה על בטיחותו ובריאותו של הציבור ולשפר את איכות השירות הניתן בבדיקות ההתאמה האמורות.

58 בדברי ההסבר לתיקון מס' 12, המובאים במסגרת דברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז - 2016, ה"ח הממשלה, התשע"ז, עמ' 184, נכתב כי "המצב הקיים שבו מכון התקנים מתקיים בסביבה נטולת תחרות... מביא לפגיעה במגזר העסקי, בין השאר...בכמת שירות נמוכה יחסית, המתבטאת בין השאר בהתארכות משמעותית של הליך הבדיקות לצורך יבוא".

59 ראו דברי ההסבר לתיקון 12, שם עמ' 370.

60 בהמשך הנוהל הוחלף בהנחיות והוראות של הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי.

61 אישור הנדרש כדי לשחרור מהמכס טובין מיובאים שחלים עליהם תקנים רשמיים. בלעדיו לא ניתן לשחררם.

62 ראו דברי הסבר לתיקון 3 המובאים במסגרת דברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ה"ח הממשלה, התשע"ז, עמ' 184.



מטרה נוספת של תיקון 3 הייתה הקלת הנטל הרגולטורי על יבואנים, בכך שעד התיקון, כל דרישה מטעם הממונה לתצהיר תוחלף בדרישה להצהרה בלבד, שלא תאומת על ידי עורך דין, והיבואן יידרש להחזיק אצלו "תיק מוצר" שמסמכיו מוכיחים כי המוצר עומד בתקן רשמי, כפי שמפורט בפקודה.

אגב כך קובע התיקון חובת רישום במרשם חדש, מרשם היבואנים⁶³, המנוהל על ידי הממונה על התקינה. כל יבואן חדש המעוניין לייבא לישראל מוצר שחל עליו תקן רשמי, חייב ברישום במרשם היבואנים בטרם יתחיל את תהליך היבוא. התיקון גם מחיל על היבואנים חובות נוספות על אלה שהחיל עליהם חוק התקנים, כמו שמירת מסמכים להבטחת יכולת עקיבות, תיעוד רשימת העוסקים שאליהם הועברו הטובין, החובה לאפשר למעבדת הבדיקה לבצע בדיקות בהתאם לאישור שחרור מותנה והחובה שלא לעבור ממעבדת בדיקה אחת לאחרת במהלך בדיקת משלוח.

התיקון לפקודה החליף את "אישור ת"ר"⁶⁴ שהיה נדרש עד אז לשחרור טובין מחזקת המכס ב"אישור עמידה בדרישות הממונה". אישור זה ניתן לאחר שהיבואן הגיש את המסמכים הנדרשים למשלוח ששחרורו מבוקש (בדיקת מעבדה או הצהרה בצירוף מסמכים שונים, בהתאם לנסיבות).

התיקון הסמיך את הממונה לבטל אישור בדיקת מעבדה או להתנותו בתנאים בנסיבות מסוימות המפורטות בפקודה ובהן - אם האישור ניתן על יסוד מידע כוזב, שגוי או מטעה; אם התעורר חשד כי היבואן הפר תנאי מתנאי האישור או הוראה מהוראות הפקודה או חיקוק אחר; או אם קיים חשש ממשי לפגיעה מיידית בבריאות הציבור, בביטחון או באיכות הסביבה.

במסגרת התיקון הוקנו לממונה סמכויות אכיפה נרחבות, לרבות הסמכות להשית עיצומים כספיים על יבואנים וגם על מעבדות במקרים מסוימים. כמו כן, התיקון מרחיב את הוראות הענישה ומחמיר את הסנקציות הפליליות הקיימות בפקודת היבוא והיצוא.

תיקון 13 לחוק התקנים

על פי חוק התקנים ותיקונים שונים⁶⁵ שנעשו בו לאורך השנים, על התקינה הרשמית במדינת ישראל להיות תואמת ככל הניתן לתקינה הבין-לאומית. לכן נדרש כי כל התקנים הרשמיים יאמצו תקינה בין-לאומית מקובלת, הרלוונטית לתחומם, ללא כל שינויים, במידת האפשר. עד

63 רישום יבואנים למרשם היבואנים החל באפריל 2018.

https://www.gov.il/he/departments/news/importers_registry_opens

64 אישור הנדרש כדי לשחרר מהמכס טובין מיובאים שחלים עליהם תקנים רשמיים. בלעדיו לא ניתן לשחררם.

65 ראו תיקונים 5, 10 ו-12 לחוק התקנים.



שהתקבלו תיקוני החקיקה, לרוב התקנים הרשמיים אשר אימצו תקינה בין-לאומית מקבילה נוספו בעת האימוץ בישראל שינויים לאומיים, חלקם מתחייבים⁶⁶ וחלקם אינם מתחייבים⁶⁷.

ערב כניסת⁶⁸ תיקון 12 לתוקף בינואר 2017, נמצאו כ-300 תקנים בתהליך בחינה לעניין התאמתם לתקינה בין-לאומית, מהם כ-150 היו בשלבי התייעצות שונים, ומהם כ-80 נמצאו בהמתנה מעבר לתקופה הקבועה בחוק להעברת התייחסות השרים הממונים⁶⁹ - כלומר יותר מ-90 ימים.

בינואר 2017, עם כניסת⁷⁰ של תיקון 12 לתוקף, 300 התקנים שהיו בעיצומו של תהליך הבחינה כאמור הוחזרו לתחילת הליכי הבדיקה כפי שנקבעו במסגרת התיקון. ואולם סיום בדיקתם התעכב; זאת, בין השאר, בשל ההמתנה הממושכת לדיון בתקנים בוועדת האימוץ⁷¹, שנבעה במידה רבה מהעומס הרב המוטל על הוועדה עקב החזרת כל התיקונים כאמור לבדיקה, נוסף על עבודתה השוטפת. העיכוב בסיום בדיקת התקנים נבע גם מהעובדה שהשרים הממונים לא העבירו את התייחסותם במועד - מצב שכמוהו כהבעת התנגדות לעדכון רשמיות התקן⁷². מסיבה זו משרד הכלכלה ומשרד האוצר החלו לקדם שינוי חקיקה חדש.

בפברואר 2018 אושר תיקון 13 לחוק התקנים (להלן - תיקון 13). התיקון, שנכנס לתוקף באפריל 2018, קבע מנגנון לבחינה מזוהת של שינויים לאומיים בלתי מתחייבים בתקנים רשמיים בישראל, במטרה להסיר חסמי יבוא ובכך לתרום להפחתת יוקר המחיה, תוך שמירה על בריאות הציבור ובטיחותו. תיקון 13 חל על תקנים ישראליים רשמיים שאימצו תקן בין-לאומי ועדכונם האחרון היה לפני 12.8.16. הוא לא חל על תקנים רשמיים מקוריים (שלא אימצו כל תקן או מסמך בין-לאומי) או על תקנים רשמיים שעודכנו לאחר 12.8.16 (הכרזת רשמיות, פרסום גיליון תיקון או רביזיה⁷³).

66 שינוי לאומי מתחייב מוגדר בתוספת הראשונה לחוק והוא שינוי שמופיע רק בחלק העברי של התקן הישראלי הרשמי, ושהוא הכרחי להתאמת התקן הבין-לאומי לישראל מבחינות אלה: התאמות שפה להוראות הפעלה, לדרישות סימון, לאזהרות וכדומה; דרישות הנגזרות מהוראות חיקוק בישראל; התאמת הפניות בתקן המאמץ תקן בין-לאומי לחקיקה של מדינת חוץ או למסמך מחייב של גורם בין-לאומי או לדרישות המופיעות בחקיקה או במסמך מחייב כאמור, הרלוונטיות לתקן; הפניה לתקנים בין-לאומיים אחרים או לחלקים בהם, ובלבד שההפניה היא לתקן הבין-לאומי עצמו או שהתקן הבין-לאומי אומץ כלשונו, או מכיל שינויים לאומיים מתחייבים.

67 שינוי לאומי שאינו מתחייב הוא שינוי שמופיע רק בחלק העברי של התקן הישראלי הרשמי, ואשר אינו עונה להגדרות של שינוי לאומי מתחייב והוא טעון אישור של ראש הממשלה ושר האוצר ויבוצע לצורך מטרות שנקבעו בסעיפים 8(א)(1)-(6).

68 מתוך דברי ההסבר לתיקון 13, שם עמ' 370.

69 ראו סעיף 8(ה1) (2) לחוק התקנים.

70 מתוך דברי ההסבר לתיקון 13, שם עמ' 370.

71 ועדה שממנה שר הכלכלה כדי לבחון את השינויים בתקנים הבין-לאומיים. ראו סעיף 8(א)(2) לחוק התקנים.

72 ראו דברי ההסבר לתיקון 13.

73 שינוי כולל של תקן או החלפתו.



סעיף 8(ה5), כפי שתוקן בתיקון 13, קבע⁷⁴ כי "תקנים רשמיים קיימים ייבחנו בעניין התאמתם לתקנים בין-לאומיים לפי הוראות סעיף קטן זה, בתוך זמן סביר מיום תחילתו של תיקון מס' 13 ובחינתם תושלם לא יאוחר מיום י"א באב התשע"ט (12 באוגוסט 2019)".

התאמת תקינה לאומית רשמית קיימת לתקינה בין-לאומית בעקבות תיקון 13

לנוכח העיכוב הרב המתואר לעיל בתהליך בחינת תקנים לעניין התאמתם לתקינה בין-לאומית, עלה צורך בהליך מהיר ועיל המעוגן בחוק שיאפשר להשלים את התאמת התקנים. לכן נקבע בתיקון 13 כי בסקירת התקינה הרשמית הקיימת בישראל, אם ימצא שוני בינה לבין התקינה הבין-לאומית, השוני יוסר בדרך של הסרת רשמיות של השינוי מהתקן⁷⁵ או בהתאמת דרישות התקן הישראלי לאלה הקיימות בתקן הבין-לאומי. לעניין סיום הטיפול, תיקון 13 קבע: "תקנים רשמיים קיימים ייבחנו בעניין התאמתם לתקנים בין-לאומיים לפי הוראות סעיף קטן זה, בתוך זמן סביר מיום תחילתו של תיקון מס' 13 ובחינתם תושלם לא יאוחר מיום י"א באב התשע"ט (12 באוגוסט 2019)". להלן פירוט תהליך התאמת תקנים קיימים לתקינה בין-לאומית, על פי תיקון 13:

החוק⁷⁶ קובע כי "לא יכריז השר [הכלכלה] על תקן המתבסס על תקן בין-לאומי כתקן רשמי לפי סעיף זה, אם הוא כולל שינוי מהתקן הבין-לאומי האמור, למעט שינוי לאומי מתחייב, אלא אם כן הסכימו ראש הממשלה ושר האוצר... להכללת השינוי הלאומי בתקן הרשמי כאמור". אישור של שר האוצר וראש הממשלה נעשה לאחר שוועדת האימוץ ממליצה על השינוי על סמך מסמכים המוצגים בפניה⁷⁷ ועליהם להשתכנע כי השינוי נדרש לצורך הבטחת מטרה מהמטרות המנויות בחוק. אולם לא נקבעו בחוק מנגנון או מתכונת פעולה שישמשו אם הגורמים השונים לא הגיעו לכדי הסכמה. באפריל 2018, מועד תחילת יישום תיקון 13, היו בישראל 439 תקנים מאומצים, מהם 344 תקנים שתיקון 13 חל עליהם. המכון הגיש לממונה על התקינה מיפוי של השינויים הלאומיים ב-344 התקנים עד 30.6.18. המיפוי כלל טבלת שינויים לאומיים המפרטת את מהות השינוי, נימוקי ועדת התקינה לשינוי וסיווג השינוי (מתחייב או לא-מתחייב), והממונה פרסם את הטבלה להערות הציבור באוגוסט ובספטמבר 2018. מבין התקנים שנכללו במיפוי שהגיש המכון לממונה, 76 תקנים קיימים לא כללו שינויים לא-מתחייבים ולכן לא נדרש פרסומם; בשני תקנים הטיפול הוקפא והמכון התבקש לפתוח אותם לרביזיה; וב-266 תקנים מיפוי השינויים פורסם להערות הציבור.

74 ראו סעיף 8(ה5)(2) לחוק התקנים.

75 הפיכה של תקן רשמי לתקן וולונטרי.

76 סעיף 8(ה3)(1) לחוק התקנים.

77 סעיף 8(ה3)(2) לחוק התקנים.



יישום תיקון 13 עד יוני 2020 מפורט להלן בלוח 1.

לוח 1: נתונים על תהליך התאמת התקנים הקיימים לתקינה בין-לאומית

מספר התקנים	הסטטוס
135	הטיפול הסתיים במלואו והתקנים פורסמו ברשומות (ביטול רשמיות, עדכון רשמיות, פרסום גיליונות התיקון, החלפת התקנים)
6	הטיפול הסתיים ללא צורך בפרסום ברשומות
10	הטיפול הופסק והתקנים הוחזרו לטיפול במכון
115	התקנים הועברו לקבלת אישור ראש הממשלה ושר האוצר לשינויים לא-מתחייבים שנשארו בהם ושיש כוונה כוונתה להשאירם או להכריז עליהם כרשמיים

על פי נתוני דוח חופש המידע של משרד הכלכלה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוחות על ביצוע משימות בתוכנית העבודה של הממונה על התקינה ל-2020 צוין כי משימת השלמתו של יישום תיקון 13 (קבלת הסכמות ראש הממשלה ושר האוצר לשינויים לאומיים לא-מתחייבים) לא התבצעה, והממונה ממתיין לקבלת חוות דעת של הממונה⁷⁸ על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה ולאישור שר האוצר וראש הממשלה.

נמצא כי כעבור שנתיים וחצי מקבלת תיקון 13, ואף שהתיקון קבע כי בחינת התקנים הרשמיים הקיימים בעניין התאמתם לתקנים בין-לאומיים תושלם עד אוגוסט 2019, טרם הסתיים הטיפול ב-115 תקנים מתוך 266 התקנים הרשמיים (כ-43% מהתקנים שתיקון 13 חל עליהם). תקנים אלה הועברו לבחינת הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה, והוא העבירם לאישור משרד האוצר. מאחר שבתקנים אלו נותרו שינויים לאומיים שלדעת משרד האוצר אין מקומם בתקן הרשמי, הוא אינו מאשר אותם.

נוכח אי-ההסכמות והעמדות המקצועיות השונות של ועדות האימוץ ושר האוצר, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הכלכלה להסדיר מנגנון שיאפשר הכרעה במצב של חילוקי דעות בין ועדות התקינה לשר האוצר ולראש הממשלה, על מנת שניתן יהיה לקדם את השינויים בתקנים השנויים במחלוקת. מנגנון כזה נדרש כדי להכריע אם לקבל את השינויים הבלתי מתחייבים או לא לקבלם וכדי למנוע מצב שתקנים אשר כוללים שינויים בלתי מתחייבים ייוותרו בתוקף, דבר המקשה את יבוא הטובין. אם לא יוסדר מנגנון הכרעה בנושא, המחלוקות יופנו למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ואם מדובר במחלוקת משפטית היא תופנה ליועץ המשפטי לממשלה.

78 בחינה של הממונה על חוקיות היבוא היא חלק ממסלול קבלת אישורם של ראש הממשלה ושר האוצר לשינויים לא-מתחייבים שנשארו בתקנים ושכבונתו להשאירם או להכריז עליהם כרשמיים.



אגף התקציבים במשרד האוצר מסר במאי 2021 (להלן - תשובת משרד האוצר) כי עבור 45 התקנים שהועברו לשר האוצר, משרד האוצר קובע בימים אלו, בשיתוף עם מנהל תקינה ומשרד רו"מ, תהליך מתודי שיכריע לגבי עתידם - הכרזת רשמיות מלאה או הכרזה על התקן ללא השינוי שאינו מתחייב.

משרד הכלכלה מסר במאי 2021 כי בחינת התקנים הרשמיים במסגרת תיקון ה-13 על ידי הממונה על התקינה הסתיימה עד אוגוסט 2019. לאחר הבחינה והתאמת חלק מהתקנים לתקנים הבין-לאומיים כפי שנדרש בחוק, נשארו 115 תקנים אשר עדיין כוללים שינויים לא מתחייבים שלעמדת הממונה על התקינה או לעמדת השרים הממונים יש בהם היבט בריאותי או בטיחותי. ולכן לעניינם נדרשת הסכמה של ראש הממשלה ושר האוצר. כדי להגיש תקנים אלו לאישור השרים, אנו נדרשים לצרף את הבחינה הכלכלית של ממונה חוקיות היבוא. אם קבלת חוות הדעת של ממונה חוקיות היבוא, התקנים מועברים לבחינה ואישור של שר האוצר, ובהמשך לאישור ראש הממשלה. עד מאי 2021, הועברו לשר האוצר 45 תקנים והתקבלה הסכמה לתקן אחד בלבד.

דוח RIA של משרד הכלכלה משנת 2016

משרד הכלכלה הכין את דוח RIA 2016, שבדק את השפעות הפתיחה לתחרות של שוק בדיקות ההתאמה לתקן ביבוא טובין, לפני שהוחל תיקון 12 לחוק התקנים ותיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא. הדוח העריך כי החיסכון בעלויות העודפות לצרכנים הצפוי מפתיחת שוק בדיקות המעבדות לתחרות עשוי להסתכם ב-576 מיליון ש"ח לשנה. הדוח מצא כי במכון התקנים יש תמחור גבוה של עלות שעות עבודה המתבסס על עלויות השכר הגבוהות בו; וכי המצב הקיים מביא לצמצום מספר הדגמים המיובאים, ויתור על הזדמנויות עסקיות וצמצום בפועל של יבוא מקביל, שנובע לרוב מהזדמנויות עסקיות המצריכות הליכי יבוא קצרים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, משרד האוצר ומשרד הכלכלה לא בדקו אם התממשו הערכות דוח RIA 2016 לגבי החיסכון הצפוי למשק בעקבות תיקוני החקיקה.

מומלץ כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה יבצעו בדיקה אם הערכות דוח RIA 2016 בדבר החיסכון הצפוי למשק התממשו ואילו חסמים עומדים בפני מימושם, בפרט לקראת מימוש דוח RIA 2020, אשר יפורט להלן. בדיקה זו חשובה גם לאור ההסכם שעליו חתם משרד האוצר ב-2017 עם המכון, ובו התחייב לממן 80% - 90% מעלות הפרישה המוקדמת של 300 עובדי המכון (ראו להלן בפרק על פרישה מוקדמת של עובדי המכון). בעקבות הסכם זה פרשו 100 מעובדי המכון פרישה מוקדמת ב-2018 ותחילת 2019 (שלב א' ו-ב'), ו-40 עובדים נוספים פרשו ב-2019 עד נובמבר 2020 (שלב ג'). עלות הפרישה המוקדמת עד נובמבר 2020 היא כ-264 מיליון ש"ח, מהם משרד האוצר מימן כ-219 מיליון ש"ח.



מעבדות

פעילות מעבדות מפוקחת בישראל על ידי שני מאסדרים: הרשות הלאומית להסמכת מעבדות⁷⁹ מסמיכה מעבדות באמצעות הכרה רשמית ביכולתן המקצועית לבצע בדיקות, כוללים, פעילויות פיקוח והתעדות⁸⁰ מסוימים (להלן - מעבדה מוסמכת). הממונה על התקינה מאשר שמעבדות עומדות בתנאים⁸¹ לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן או לתקן רשמי ולתת תעודה על כך (להלן - מעבדה מאושרת). הממונה על התקינה גם מאשר מעבדות שעמדו בתנאים⁸² ויהיו רשאיות לבצע את בדיקות ההתאמה לתקן של הטובין המיובאים (להלן - מעבדה מוכרת).

מעבדות מאושרות

תיקון⁸³ קבע כי הממונה ייתן אישור למעבדה לשמש כמעבדה מאושרת אם מצא כי היא רשומה על פי דין כתאגיד בישראל, והיא בעלת יכולת וכשירות מקצועית⁸⁴, והיא ערוכה למלא את תפקידה כמעבדה בישראל בתחום מתן האישור, בהתאם לתנאים והוראות שיוזרה הממונה לעניין זה. אישור מעבדה בידי הממונה תקף לתקופה שאינה עולה על שנתיים⁸⁵. חוק התקנים קובע כי מכון התקנים יהיה מעבדה מאושרת, וכן מי שאושר לעניין זה בכתב על ידי הממונה. מעבדה מאושרת רשאית לבדוק את מידת התאמתו של מצרך לתקן, או לתקן רשמי, ולתת תעודת בדיקה על כך.

- | | |
|----|---|
| 79 | תאגיד שהוקם על פי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997. |
| 80 | התעדה הינה תהליך שבו מעבדה בוחנת ומאשרת, כי תהליך או שירות העומדים בדרישות תקן. |
| 81 | ראו הנחיות והוראות הממונה לעניין אישור מעבדות על פי סעיף 12(א) בחוק התקנים. |
| 82 | ראו הנחיות והוראות הממונה לעניין מתן הכרה למעבדות בדיקה על פי פקודת היבוא והיצוא. |
| 83 | ראו סעיף 12(א)(2) לחוק התקנים. |
| 84 | כלומר מוסמכת על ידי הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לשמש כמעבדה בתחום מתן האישור לפי הוראות חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997. |
| 85 | ראו הנחיות והוראות הממונה לעניין אישור מעבדות על-פי סעיף 12 (א) (א3) לחוק התקנים - סעיף 9.1. |



מספר המעבדות המאושרות

בעקבות תיקון 12, ולאחר שבדק כי המעבדות עומדות בדרישות, הממונה אישר מעבדות חדשות ובמקביל הסיר את האישור ממעבדות שלא עמדו בדרישות כאמור. להלן בלוח 2 נתונים על כך.

לוח 2: נתונים על מעבדות מאושרות בתחום התקינה, בשנים 2017 - 2019

2017	2018	2019	
31	37 (6)	42 (7)	מספר המעבדות המאושרות בדצמבר (מהן חדשות)
-	31	2	חידוש אישורים למעבדות
-	-	14	הרחבת אישורים למעבדות*
1	2	1	מעבדות שאישרן הוסר

על פי מדוח חופש המידע של משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הרחבה של אישור המעבדה לטיפול בתקנים נוספים.

מלוח 2 ניתן ללמוד כי מספר המעבדות המאושרות עלה מ-31 בשנת 2017 ל-42 בשנת 2019. ב-2018 אושרו 6 מעבדות חדשות וב-2019 אושרו 7. ב-2018 הממונה חידש אישור ל-31 מעבדות, וב-2019 לשתיים.

המעבדות המוכרות הפרטיות והיקף פעילותן

פתיחת בדיקות המעבדות לתחרות

מטרת פרק התקינה בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן - חוק התכנית הכלכלית)⁸⁶, שבמסגרתו בוצע תיקון 12 לחוק התקנים ותיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא, היא פתיחה לתחרות של תחום בדיקות המעבדות למוצרים מיובאים. על פי הצעת החוק, לצד מעבדות מכון התקנים יוכלו לפעול גם מעבדות מוכרות פרטיות (מעבדות מוכרות). בחוק התוכנית הכלכלית⁸⁷ נקבע כי ההוראות המתקנות את פקודת היבוא והיצוא לחוק התכנית הכלכלית⁸⁸ יחולו באופן הדרגתי, לגבי סוגים מסוימים של טובין, על מנת למנוע פגיעה דרסטית בהכנסות המכון ולהוביל לפיטורי

86 ראו הצעת חוק הממשלה, התשע"ו-2016, עמ' 370.

87 ראו חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016.

88 ראו סעיף 46 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016.



עובדים המוניים. החלה הדרגתית ("פעילות") נעשתה לבקשת ועד עובדי המכון וההסתדרות ובהסכמת משרד האוצר⁸⁹. רשימת הטובין והתחומים שנפתחו לתחרות נקבעה באופן עקרוני בהחלטה על הפעילות, כמפורט במכתבו של הממונה על התקציבים דאז ליו"ר ועדת הרפורמות בכנסת בדצמבר 2016. המכתב קבע כי מעבדות פרטיות שיוכרו על ידי הממונה (מעבדות מוכרות) יוכלו לבדוק טובין מיובאים, לפי תקנים אשר יוספו לתחום ההכרה של המעבדות, בארבע פעילות, במועדים מוסכמים מראש בשנים 2018 - 2021. המכתב פירט את רשימת הטובין והתחומים בארבע הפעילות - למשל הפעילה הראשונה כוללת מוצרים לבנים⁹⁰, אלקטרוניקה בידורית⁹¹, כלי עבודה חשמליים ומצברים ובנוסף פירוט את ההרכב של שלושת הפעילות הנוספות⁹². בהמשך הממונה על התקינה המיר את הטובין והתחומים שהופיעו במכתבו לתקנים רשמיים.

להלן בלוח 3 מספרי התקנים וחלקי התקנים שהוחלו בכל פעימה.

לוח 3: מספרי התקנים וחלקי התקנים שהוחלו בכל אחת מהפעילות

מספר הפעימה	תאריך ההחלה	מספר התקנים וחלקי התקנים שהוחלו
ראשונה	אפריל 2018	9
שנייה	אפריל 2018	11
	הקדמת פתיחת התחרות על הטובין מ- יולי 2018	24
	מאי 2019	1
	אוגוסט 2019	1
שלישית	דצמבר 2019	75
רביעית	מרץ 2021	כ-300 התקנים שלא נכנסו לשלוש הפעילות הראשונות

89 ראו פרוטוקול מס' 14 משיבת הוועדה המשותפת לוועדה המיוחדת ולוועדת הכלכלה של הכנסת לדיון בהצעת חוק התקנים מיום 7.12.16.

90 מכונות כביסה ומייבשים, מקררים, מקפיאים, שואבי אבק, מדיחי כלים, תנורי אפייה וכו'.

91 טלוויזיות, מצלמות, מערכות שמע וכו'.

92 הפעילה השנייה כוללת תקשורת סלולרית, נורות וגופי תאורה, תנורי אפייה, מתכות יקרות, עגלות ילדים, חיתולים, מיקרוגלים, מוצרי ניקוי, אופניים חשמליים, ומטרי מים ומסננים. הפעילה השלישית כוללת צעצועים, עץ וחלונות (למעט עגלות), טקסטיל (למעט חיתולים), מערכות אנרגיה (למעט תנורי אפייה) וציוד משרדי חשמלי (למעט מיקרוגלים). הפעילה הרביעית כוללת מכלי לחץ וחוזק חומרים, כימיה של מזון ומים (למעט מסנני מים ומטריים), כימיה סביבתית (למעט מוצרי ניקיון), מוצרי צריכה חשמליים, מוצרי תעשייה חשמליים, רכב ומוצרי תעבורה (כולל אופניים ולמעט אופניים חשמליים), מתקני משחקים, קרמיקה, חומרי בניין, עמידות מבנים ובטיחות אש.



על פי משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 3 עולה כי בשלוש הפעילות הראשונות, שהסתיימו בדצמבר 2019, נכנסו 121 תקנים וחלקי תקנים⁹³ לרשימת התקנים שהמעבדות הפרטיות יכולות לבדוק, ובפעילה הרביעית במרץ 2021 מתכננים להחיל כ-300 תקנים נוספים. עוד עולה מהלוח כי הפעילה הרביעית כוללת את מרב התקנים שיתווספו לתחרות, ולכן היא המשמעותית ביותר.

פקודת היבוא והיצוא קובעת⁹⁴ כאמור כי הממונה על התקינה רשאי לתת למעבדה שאישר הכרה לביצוע בדיקות התאמה של טובין מיובאים לתקן רשמי.

מתחילת יישומה של הרפורמה בשנת 2018 היו שתי מעבדות מוכרות אשר בדקו עמידה בדרישות התקן של טובין מיובאים. ב-2019 נוספה מעבדה אחת לרשימה, ב-2020 לא נוספו מעבדות מוכרות חדשות. במועד סיום הביקורת יש שלוש מעבדות מוכרות, נוסף על מכון התקנים. צוות הביקורת בדק כמה תקנים וחלקי תקנים שנפתחו לתחרות נכללים בתחום ההכרה של המעבדות הפרטיות, כמפורט להלן בלוח 4.

לוח 4: מספר התקנים וחלקי התקנים הרשמיים שבתחום ההכרה של המעבדות המוכרות, ספטמבר 2020

שם המעבדה	מספר התקנים הרשמיים שבתחום ההכרה של המעבדה ^{**}	שיעור התקנים וחלקי התקנים שנבדקים על ידי המעבדה ⁹⁵
המכון	653	100%
מעבדה א'	39	6%
מעבדה ב'	40	6%
מעבדה ג'	9	1%

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה⁹⁶.

* ראו טבלה מפורטת בנספח א.

** תקנים רשמיים וחלקי תקנים רשמיים.

93 כל תקן מורכב מחלקי תקנים. כל חלק של תקן מתייחס לסוגים שונים של טובין ומפרט דרישות שונות.

94 ראו פקודת היבוא והיצוא, סעיף 2 (א).

95 שיעור בדיקת התקנים של המעבדות מכלל התקנים.

96 ראו: https://www.gov.il/he/departments/general/approved_laboratories_standardization



מלוח 4 ניתן ללמוד כי נכון לספטמבר 2020 שיעור התקנים וחלקי התקנים שבודקות המעבדות המוכרות הפרטיות עומד על עד כ-6% ואילו המכון בודק 100% מהתקנים הרשמיים.

צוות הביקורת בדק את מספר ההמלצות⁹⁷ והשורות⁹⁸ במערכת תקשורת ומידע (להלן - מת"מ)⁹⁹ - שביצעו המכון והמעבדות המוכרות הפרטיות, לגבי תקנים שנכנסו לתחרות וגם אלו שטרם נכנסו לתחרות. הממצאים מרוכזים בלוח 5 להלן.

לוח 5: מספר ההמלצות/שורות¹⁰⁰ במת"מ שהנפיקו מעבדות בדיקה, לגבי תקנים שנכנסו לתחרות ותקנים שטרם נכנסו לתחרות, מאי 2019 - ספטמבר 2020

התקופה	מכון התקנים	מעבדה א'	מעבדה ב'	מעבדה ג'
1.11.19 - 1.5.19	253,175	1,678	101	0
1.5.20 - 1.11.19	252,655	2,722	144	5
6.9.20 - 1.5.20	187,509	3,010	178	1
סה"כ בדיקות בכל התקופות	693,339	7,410	423	6
שיעור מכלל הבדיקות	98.88%	1.06%	0.06%	0%

על פי נתוני הממונה על התקינה, משרד הכלכלה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

צוות הביקורת בחן גם את הנתונים במת"מ על מספר ההמלצות של מעבדות בדיקה ושורות לגבי תקנים שנכנסו לתחרות. להלן הנתונים על מספר ההמלצות של מעבדות בדיקה ושורות במת"מ, נכון ל-6.9.20, ונתונים על מספר ההמלצות ושורות במת"מ של תקנים שנכנסו לתחרות, ממאי 2019 עד נובמבר 2020.

97 בסיום הבדיקה, המעבדה ממליצה לממונה על התקינה לשחרר/לא לשחרר את הטובין לשיווק.

98 הזמנה של יבואן כוללת מספר שורות, לכל טובין ובדיקה שנדרשת לצורך בדיקתו.

99 מערכת תקשורת ומידע שמנהל הממונה על התקינה. המערכת כוללת מידע בדבר פניות יבואנים רשומים למעבדות בדיקה לביצוע בדיקות לשם קבלת אישורי בדיקה מעבדה, לרבות רישום תוצאות הבדיקות, מועד קיומן, העתקים של אישורי בדיקות המעבדה שניתנו וכל פרט זיהוי אחר הנוגע לטובין שנבדקו הנדרש לפי הוראות פקודת היבוא והיצוא.

100 בכל בקשה שמגיש יבואן ישנן מספר שורות. כל שורה מתייחסת למוצר או שירות שונה.



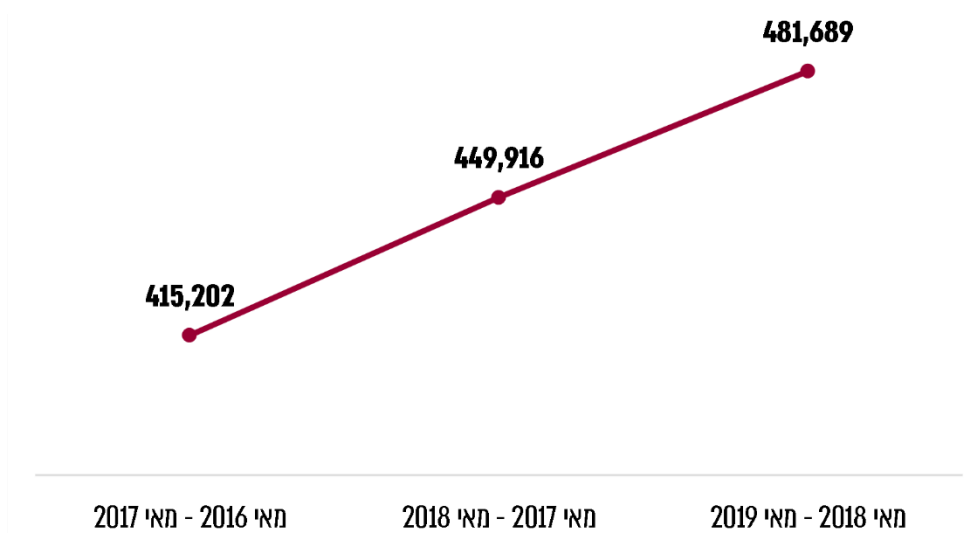
לוח 6: מספר ההמלצות/שורות שהנפיקו מעבדות בדיקה לגבי תקנים שנכנסו לתחרות, ושיעור ההמלצות של כל מעבדה מסך הבדיקות, מאי 2019 - ספטמבר 2020

התקופה	המכון התקנים	מעבדה א'	מעבדה ב'	מעבדה ג'
1.11.19 - 1.05.19 (שיעור מסה"כ)	162,470 (99%)	1,729 (1%)	100 (0%)	0 (0%)
1.5.20 - 1.11.19 (שיעור מסה"כ)	164,309 (98%)	2,769 (2%)	122 (0%)	6 (0%)
1.11.20 - 1.5.20 (שיעור מסה"כ)	171,980 (98%)	3,994 (2%)	1,548 (0%)	7 (0%)

על פי נתוני מכון התקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי עד מאי 2019 רישום מספר ההמלצות (או השורות) של המכון והמעבדות הפרטיות נעשה במכון במערכת מיטב¹⁰¹. להלן נתונים על מספר ההמלצות (או השורות) במערכת זו ממאי 2016 עד מאי 2019.

תרשים 2: מספר האישורים שהפיק מכון התקנים, מאי 2016 - מאי 2019



על פי נתוני הממונה על התקינה ומכון התקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

101 מערכת המחשוב מיטב המשמשת את המכון להתקשרות עם היבואנים, עם הממונה ועם המכס (ראו להלן).



מתרשים 2 עולה כי מספר האישורים שהפיק המכון עלה בכ-10% בשנה במהלך 2017 - 2019. בשילוב נתוני לוח 6 ניתן לראות כי שיעור הבדיקות שהפיק המכון, בתקנים שנכנסו לתחרות, היה כ-98% מכלל האישורים.

מהנתונים לעיל עולה כי נכון לספטמבר 2020, הרפורמה בתקינה לא הצליחה להשיג את המטרות שעמדו בבסיסה: מספר המעבדות המוכרות עומד על שלוש ושיעור הבדיקות שהן מבצעות זניח - כ-1.1% מכלל הבדיקות ו-2% מהתקנים שנכנסו לתחרות. משרד הכלכלה הגיע למסקנה דומה, ובטיטת דוח¹⁰² בנושא "הערכת השפעות הרגולציה: עדכון קבוצות יבוא" ציין כי נכון ליולי 2020, התחרות מצד המעבדות הפרטיות זניחה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הכלכלה והאוצר לבחון מהם החסמים המונעים את הגדלת מספר המעבדות הפרטיות הבודקות עמידה בתקן של טובין מיובאים, ולפעול להגדלת חלקן של המעבדות הפרטיות בבדיקות אלו.

בקרה על המעבדות המוכרות

המעבדות המוכרות נתונות לבקרת הממונה על התקינה^{103,104} בשני מסלולים מקבילים:

1. בשלב שבו מכיר הממונה במעבדה מאושרת כמעבדה מוכרת, נבחנות יכולתה לעבוד עם מת"מ וכן עמידתה בתנאי נוהל "הנחיות והוראות הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי".
2. במהלך הפעילות השוטפת של המעבדה, הממונה מבצע בקרה באמצעות בדיקת אישורי שחרור מותנה והמלצות למתן אישור עמידה בדרישות הממונה על ידי מת"מ (ראו להלן בפרק על מערכת המחשוב). בחינה כאמור נערכת באופן אקראי ולעיתים בעקבות מידע שהתקבל במינהל התקינה. בהתאם להערכת הממונה, נעשות עשרות בדיקות בשנה.

הממונה מסר לביקורת כי ביצע בדיקה של עשרות מסמכי אישור שחרור מותנה והמלצות לשנה. יצוין כי מדובר בכ-0.02% ביחס לכ-440,000¹⁰⁵ ההמלצות של מעבדות הבדיקה ושורות במערכת שהמעבדות ביצעו מנובמבר 2019 עד ספטמבר 2020.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממונה לבחון היקף בדיקות הנדרשות לביצוע על ידו במהלך השנה וכן לפעול לתיעוד בדיקות אלו במת"מ, בדרך שתאפשר מעקב מיטבי אחר ביצוע הבדיקות ותוצאותיהן.

102 ראו עמוד 2 בטיטת הדוח.

103 פקודת הייבוא והייצוא קבע בסעיף 2 כי הממונה יאשר להפעיל מעבדה אם מצא שהיא ערוכה לקיים את ההוראות לפי פקודה זו בתחומי הפעולה שלגביהם ניתן האישור, לרבות הוראות הממונה על התקינה.

104 ראו סעיף 2 לפקודת היבוא והייצוא.

105 ראו לוח 5.



בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי מינהל התקינה יבחן את המלצת המבקר לעניין היקף הבדיקות, אם ההיקף תלוי בכוח אדם ובסדרי עדיפויות בביצוע מטלות. כיום רוב פעילות הזרוע הוא בנושא "הפרת אמון" ופעולות הבקרה בתחום היבוא מתועדות במערכת באמצעות מודול ייעודי.

מכון התקנים

שיפור השירות במכון התקנים לאחר הרפורמה

בדברי ההסבר לתיקון 106¹² נכתב: "המצב הקיים שבו מכון התקנים מתקיים בסביבה נטולת תחרות... מביא לפגיעה במגזר העסקי, בין השאר... רמת שירות נמוכה יחסית, המתבטאת בין השאר בהתארכות משמעותית של הליך הבדיקות לצורך יבוא". רמת השירות נמדדת בפרקי הזמן של מתן מענה לבקשות יבואנים לשחרור טובין מהנמל ומתן אישור שיווק ליבואנים.

משרד מבקר המדינה בדק אם חל שיפור ברמת השירות, שבא לידי ביטוי בקיצור משך הליך בדיקות המסמכים במכון לצורך שחרור טובין מיובאים. לשם כך בדק המשרד את פרקי הזמן שנדרשו למכון לתת מענה ליבואנים (שחרור כל שורות הבקשה שהגישו). להלן בלוח 7 ממצאי הבדיקה.

לוח 7: משך הליך בדיקות המסמכים במכון לצורך שחרור טובין מיובאים, מאי 2016 - מאי 2019

התקופה	מספר שעות העבודה הממוצע עד שחרור כל שורות הבקשה*	שיעור הטיפול בבקשות תוך 12 שעות**	ממוצע הימים עד ביצוע ההזמנה ¹⁰⁷	שיעור ביצוע ההזמנה תוך יומיים	שיעור ביצוע ההזמנה תוך שבוע
1.11.17 - 1.5.17	20	87%	10	55%	71%
1.5.18 - 1.11.17	19	93%	8	57%	76%
6.11.18 - 1.5.18	22	91%	9	54%	78%

106 ראו תיקון 12 עמוד 370.

107 כלומר, זיהוי ונטילה + ובדיקת ש'. בדיקת ש' מפרטת את ההוראות והתנאים המיוחדים לביצוע בדיקות הנדרשות לקביעה כי הטובין עומדים בדרישות התקן הרשמי, לצורך קבלת אישור עמידה בדרישות הממונה כנדרש בפקודת היבוא והיצוא.



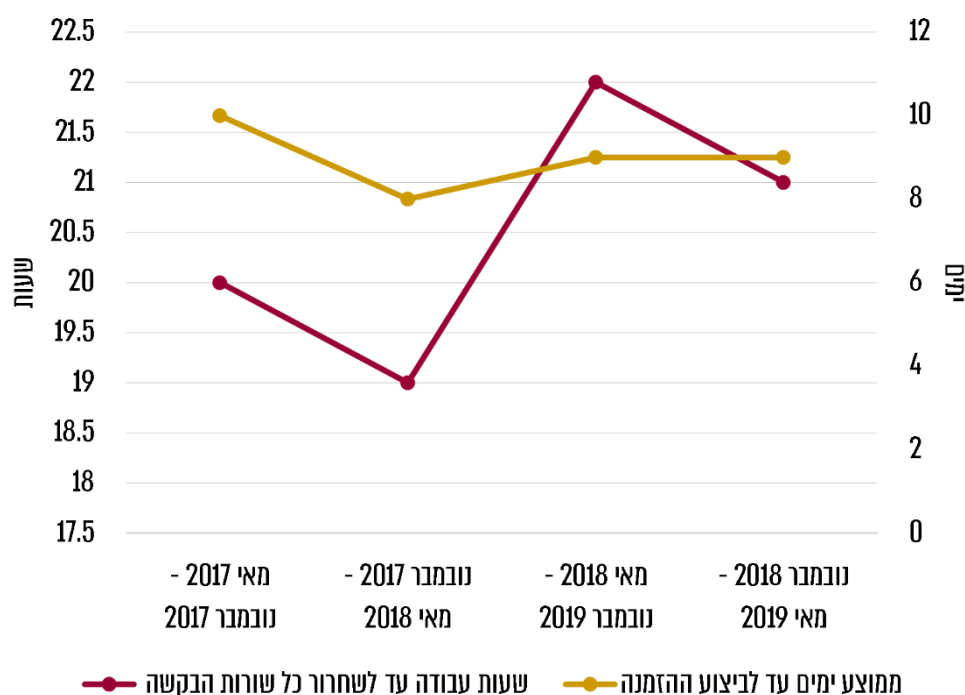
התקופה	מספר שעות העבודה הממוצע עד שחרור כל שורות הבקשה*	שיעור הטיפול בבקשות תוך 12 שעות**	ממוצע הימים עד ביצוע ההזמנה ¹⁰⁷	שיעור ביצוע ההזמנה תוך יומיים	שיעור ביצוע ההזמנה תוך שבוע
6.5.19 - 6.11.18	21	86%	9	59%	80%

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בקשה יכולה לכלול שורות רבות. הטיפול בשורות נפרדות יכול להתבצע על ידי גורמים שונים כי ייתכן ונדרשת התמחות טכנולוגית שונה לבדיקת השורות השונות.

** תגובה ראשונית ללקוח בין שמדובר בהשלמת נתונים או באישור ההזמנות.

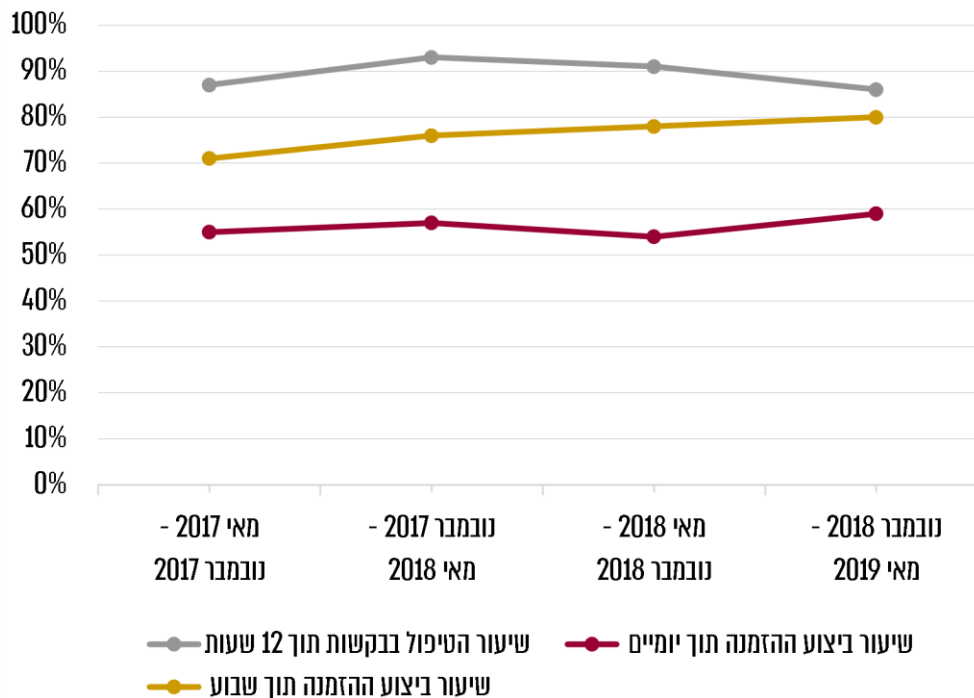
תרשים 3: משך הזמן לביצוע העבודה, מאי 2017 - מאי 2019



המקור: משרד הכלכלה בעיבוד משרד מבקר המדינה



תרשים 4: שיעור הביצוע, מאי 2017 - מאי 2019



על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בתקופה שממאי 2017 ועד מאי 2019 חל שיפור של כ-10% בשיעור ביצוען של הזמנות בתוך שבוע, ומספר הימים הממוצע עד ביצוע הזמנה ירד מ-10 ל-9. עם זאת, יצוין כי אחוז הביצוע של ההזמנות בתוך יומיים בשנת 2018/2019 עמד על כ-60% מההזמנות. עוד נמצא כי המכון מפרסם אמנת שירות רק ביחידה אחת¹⁰⁸.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הממונה על התקינה יבחן הצבת יעדים בתחום שירות הלקוחות למכון התקנים, כמו גם למכונים הפרטיים המאשרים על ידו, כחלק מהאישור הניתן על ידו ויעקוב אחר עמידת המעבדות המורשות ברמת השרות ללקוחות המכונים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, וכי יפנה למנכ"ל המכון ליישום ההמלצה.



עוד מומלץ כי מכון התקנים יגבש יעדים רב שנתיים לשיפור השרות ללקוחות - לרבות בכל הנוגע למשך הטיפול וביצוע ההזמנות, יפרסם באתר המכון אמנת שירות לכלל יחידותיו וכי העמידה ברמת השרות תידון בוועד הפועל של המכון אחת לשנה.

מינהל התקינה

איוש משרות במינהל התקינה

בעקבות אישורו של תיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא בדצמבר 2016, חתם משרד האוצר עם משרד הכלכלה על הסכם שלפיו בשנים 2017 ו-2018 יתווספו למינהל התקינה, 20 משרות ו-12 משרות לסטודנטים, לטובת יישום הרפורמה ותפעולה השוטף.

משרד מבקר המדינה בדק אם מינהל התקינה הצליח לאייש את תוספת המשרות שניתנה לו. להלן בלוח 8 פירוט תקן כוח האדם מול המצבה במינהל התקינה לדצמבר 2017 ו-2020.

לוח 8: תקן כוח האדם מול המצבה במינהל התקינה, לדצמבר 2017 ו-2020

התחום	דצמבר 2017			דצמבר 2020		
	מספר המשרות בתקן	מצבת כוח האדם בפועל	הפער	מספר המשרות בתקן	מצבת כוח האדם בפועל	הפער
הנהלת המטה	5	4	1	4	4	0
זרוע תחומים מקצועיים	8	6	2	8	7	1
זרוע מעמד התקנים	6	3	3	5	4	1
זרוע מטה	4	3	1	6	4	2
זרוע ביקורות בשטח	7	5	2	10	6	4
זרוע אכיפה פלילית	4	1	3	3	2	1



התחום	דצמבר 2017			דצמבר 2020		
	מספר המשרות בתקן	מצבת כוח האדם בפועל	הפער	מספר המשרות בתקן	מצבת כוח האדם בפועל	הפער
זרוע ביקורות נמלים	6	3	3	6	3	3
זרוע אכיפה מינהלית	8	5	3	8	4	4
מטה אכיפה	2	1	1	4	2	2
סך הכול	50	31	19	54	36	18

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 8 עולה כי בזרועות ביקורות בשטח ואכיפה מינהלית במינהל התקינה יש ב-2020 פער של 4 משרות בין המצבה לבין מספר המשרות בתקן בכל אחת מהזרועות.

נמצא כי ב-2020 היו במינהל התקינה 54 משרות, מהן 36 מאוישות, ואילו 18 משרות שאינן מאוישות, 14 מהן בזרועות האכיפה של הממונה.

הממונה על התקינה דאז הסביר בספטמבר 2020 צוות הביקורת כי תנאי ההעסקה של מפקחים שהוא יכול להציע למועמדים לתפקידי אכיפה אינם אטרקטיביים ביחס לנהוג בשוק הפרטי, בהתחשב ברמת ההשכלה הנדרשת בתיאור התפקיד הרלוונטי, ועל כן הוא מתקשה לגייס עובדים מקצועיים לאכיפה ולשמר אותם לאורך זמן.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי משרד הכלכלה, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה החלו לפעול לשדרוג חוזי ההעסקה של מפקחים. באוקטובר 2020, במהלך הביקורת, המשרדים היו בשלבים סופיים של הליך העברת המפקחים המועסקים במינהל התקינה לחוזי העסקה חדשים, המשדרגים את תנאי השכר של 15 מפקחים המועסקים במינהל ושל המשרות שטרם אוישו.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי גיבוש חוזי העסקה למפקחים במינהל התקינה הושלם, ורוב המפקחים חתמו על החוזה החדש.

מומלץ כי מינהל התקינה במשרד הכלכלה יפעל לאיוש 18 המשרות שאינן מאוישות ובפרט בתחומי הביקורת והאכיפה.



ביצוע האכיפה של מינהל התקינה

הסכנות הנשקפות לשלום הציבור מטובין אשר אינם עומדים בדרישות התקן הרשמי

פעילות פיקוח ואכיפה יעילה עשויה למנוע סכנה הנשקפת לבריאותו ושלומו של הציבור משיווק מוצרים שאינם בטיחותיים. דוגמה הממחישה את הסכנה האמורה היא שיווק מאווררים שלכאורה לא עמדו בדרישות התקן הרשמי. על מאווררים חל התקן הישראלי הרשמי ת"י 900 חלק 2.80. המוצר מסווג לקבוצת יבוא 1 (בדיקה חלקית בכל משלוח). באוקטובר 2020 פורסמו באתר המכון¹⁰⁹ ארבעה מקרים שבהם נפגעו (עד כדי קטיעה) אצבעות ידיהם של ילדים מדגם מסוים של מאוורר. הממונה הורה למכון לבדוק את המאוורר שממנו נפצע אחד הילדים, ומשרד הכלכלה פרסם¹¹⁰ הודעת אזהרה לציבור¹¹¹ על שימוש בדגם המאוורר אשר גרם לנזק. בפרסום צוין כי "בבדיקה שנערכה במכון התקנים... נמצא כי המוצרים אינם עומדים בדרישות התקן הישראלי הרשמי החל. תוצאות הבדיקה מעידות על ליקוי קריטי".

היקף פעילות המפקחים שממנה הממונה

תפקיד המפקחים שממנה הממונה (להלן - המפקחים) הוא לבצע אכיפה של תקנים רשמיים, לרבות נטילה של טובין בשווקים ובחנויות ובדיקת עמידתם בדרישות התקן הרשמי: פתיחת תיקים כנגד יבואנים שמשווקים טובין שלא עומדים בדרישות התקן הרשמי והנחיות הממונה; וביצוע קריאה להחזרה (ריקול) של מוצרים שלא עומדים בדרישות התקן הרשמי ועלולים לסכן חיי אדם אך נמכרים בשווקים ובחנויות. חלק מעבודת המפקחים הוא פיקוח על הליכי שחרור טובין מיובאים. בתקופה של שנה (ממאי 2019 עד מאי 2020), מספר ההמלצות של מעבדות בדיקה ושורות במת"מ שמנפיקים המכון והמעבדות הפרטיות עולה על 500,000¹¹².

צוות הביקורת בדק את פעילות המפקחים בשנים 2017 - 2019 לאכיפת חוק התקנים. להלן בלוח 9 נתונים בנושא זה.

109 הודעה מטעם הממונה על התקינה.

110 באתר הממונה, <https://www.gov.il/he/departments/news/warning-04102020-ventilators>.

111 ב-3.10.20 על דגם א' של מאוורר וב-6.1.20 על דגם ב'.

112 ראו לוח 5 מציג את מספר המלצות של מעבדות בדיקה/שורות במערכת מת"מ.



לוח 9: פעולות לאכיפת חוק התקנים, 2017 - 2019

2019	2018	2017	
1,692	1,154	2,307	ביקורות לאכיפת תקנים רשמיים
272	203	256	נטילות* לאכיפת תקנים רשמיים
200	200	201	בדיקות מתקני משחקים לילדים במסגרת אכיפת פעילות הרשויות המקומיות
326	270	241	תיקים שנפתחו בעקבות ביקורות ונטילות
444	230	185	תיקים שהסתיים הטיפול בהם במהלך השנה
22	25	34	ריקולים (קריאות להחזרת מוצרים שפורסמו) בנושא תקינה
2,956	2,082	3,224	סך כל פעולות המפקחים בכל התחומים פעילות (למעט מתן המלצות מקצועיות לבקשות פטור לפי 2(ג) לצו יבוא חופשי), התשע"ד-2014 (להלן - צו יבוא חופשי)
כ-20,000	כ-26,000	17,678	מתן המלצה מקצועית לבקשות פטור** לבקשות פטור לפי 2(ג) לצו יבוא חופשי***
0	0	0	הטלת עיצומים כספיים

על פי דוח חופש המידע של משרד הכלכלה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מפקחי הממונה לוקחים טובין מיובאים לבדיקת עמידתם בדרישות התקן.

** יבוא טובין העומדים בתנאים מסוימים פטור מדרישות בהתאם לצו יבוא, כמפורט בסעיף 2(ג) בצו יבוא חופשי ובהוראת מהמנהל הכללי 2.6 (משרד הכלכלה).

*** צו יבוא חופשי מרכז את הדרישות החוקיות ליבוא מסחרי של טובין ומגדיר את התנאים לשחרור סחורות מהמכס. הצו נחקק מכוח פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979, שלפיה כל מוצר המיובא לישראל דורש רישיון או אישור. צו יבוא חופשי מאפשר לכל אדם לייבא מוצרים באופן חופשי, למעט פריטים המפורטים בתוספות הראשונה והשנייה של הצו. כאשר, התוספת הראשונה מגדירה מתי נדרש רישיון יבוא, והתוספת השנייה מגדירה - את הגורמים שמהם נדרשים האישורים ליבוא הטובין.



מלוח 9 עולה כי מספר הביקורות לאכיפת תקנים רשמיים בשנת 2019 - כ-1,700 - היה בשיעור של 0.56% מתוך מספר ההמלצות של מעבדות בדיקה באותה השנה (יותר מ-300,000). עוד עולה כי מספר הביקורות לאכיפת תקנים רשמיים ירד מ-2,300 בשנת 2017 לכ-1,700 בשנת 2019, וכי הממונה אינו מטיל עיצומים כספיים (ראו להלן בפרק על הטלת עיצום כספי) וכי מספר הקריאות להחזרת מוצרים שפורסמו בנושא תקינה ירד מ-34 בשנת 2017 לכ-20 ב-2019.

לצד זאת, נמצא כי במהלך 2019 חל שיפור משמעותי בסגירת התיקים. עוד נמצא כי היקף הפעילות הכולל של המפקחים בכל תחומי הפעילות (למעט מתן המלצות מקצועיות לבקשות פטור לפי 2(ג)(2) לצו יבוא חופשי) בכל אחת מהשנים 2017 - 2019 עמד על כ-2,100 עד 3,200 פעולות.

משרד מבקר המדינה בדק את רמת הביצוע של הביקורות והנטילות בבתי עסק, כפי שדווחו על ידי הממונה בדוחות ביצוע של תוכניות העבודה לשנים 2017 - 2020. בדוחות אין נתונים כמותיים, אלא מדדי ביצוע בארבע רמות: מלא; חסר; חסר מאוד; לא בוצע כלל. הממצאים להלן בלוח 10.

לוח 10: רמת הביצוע של ביקורות ונטילות בבתי עסק, על פי דיווחי הממונה על התקינה בדוחות ביצוע תוכניות העבודה, 2017 - 2020

2020	2019	2018	2017	
בוצע באופן מלא	בוצע באופן חסר	בוצע באופן חלקי	בוצע באופן חסר	ביקורות בבתי עסק בתחום אכיפת תקנים רשמיים
בוצע באופן מלא	בוצע באופן חסר מאוד	בוצע באופן חסר	בוצע באופן חסר מאוד	נטילות ו/או קניית ניסיון בבתי עסק לאכיפת תקנים רשמיים

על פי נתוני משרד הכלכלה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 10 עולה כי בשנים 2017 - 2019 רמת הביצוע של ביקורות בבתי עסק בתחום אכיפת תקנים רשמיים ונטילות, או קניית ניסיון בבתי עסק לאכיפת תקנים רשמיים, הייתה חסרה ואף חסרה מאוד. נמצא כי ב-2020 היעדים הושגו באופן מלא, אך זאת לאחר שיעדי תכנית העבודה הוקטנו בכ-80% - 90% ביוני 2020 ובאוגוסט 2020. הקטנת היעדים נבעה בשל מגפת הקורונה, חוסר בכוח אדם, "ולנוכח הנחיית הממונה על התקינה להקטין יצירת תיקי פיקוח חדשים ולהסיט משאבים להשלמת טיפול בתיקים הקיימים".



עוד עלה כי במאי 2019 פנה הממונה לוועדת המכרזים של משרד הכלכלה וציין בפניה כי בתוכנית העבודה לשנת 2019/2020 מתוכננת פעילות אכיפה מוגברת, כמתחייב מהרפורמה בתקינה. למרות זאת, בפנייתו ביוני 2020 לוועדת המכרזים ציין כי יתרת התקציב לאכיפת חוק התקנים לא נוצלה במלואה עקב מחסור בכוח אדם ביחידות הפיקוח אשר תפקידן לבצע נטילת מוצרים בשטח.

עלה כי היקף פעולות המפקחים בכל תחומי פעילותם הוא נמוך ביחס להיקף הטובין שנכנסים למדינת ישראל, ושיעור הביקורות לאכיפת תקנים רשמיים ב-2019 עמד על 0.56% מתוך מספר ההמלצות של מעבדות בדיקה באותה השנה. הדבר עולה אף מרמת הביצוע הנמוכה של תוכניות העבודה שעליה דיווח הממונה.

מומלץ כי הממונה יפעל להגברת פעולות הביקורות והאכיפה המבוצעות על ידו לשם קיום פעילות פיקוח יעילה שמטרתה לאתר את הטובין שבהם הצהרת היבואן בדבר התאמת הטובין לתקן הרשמי אינה נכונה. הגברת פעילות האכיפה תתרום להקטנת הסיכונים לבריאות הציבור.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי מינהל התקינה פועל בשני מישורים: הגברת יעילות הפיקוח והאכיפה על ידי השלמת מצבת כוח האדם, וביצוע פעולות על בסיס ניהול סיכונים; פיתוח כלים חדשים שנועדו להבטיח שמירה על הוראות התקנים הרשמיים על ידי "אכיפה אזרחית", כפי שנהוג במדינות מפותחות (מדינות האיחוד האירופי וארה"ב).

הטלת עיצום כספי וקביעת מדיניות אכיפה

עיצום כספי הוא חלק ממנגנון האכיפה המינהלי ומשמש כלי חלופי למשפט הפלילי. בעבר היה שימוש באכיפה פלילית גם לטיפול בהפרות של הוראות חוק רגולטוריות, שכן ההפרות הוגדרו כעבירות פליליות, אך עם השנים גברה התפיסה כי הטלת סנקציות בידי רשות מינהלית, ולא בידי בית משפט, מתאימה יותר לטיפול בהפרות של הוראות חוק רגולטוריות¹¹³. הטלת עיצום כספי אפשרית לאחר התקנת תקנות הפחתה וכתיבתם של נהלים¹¹⁴. משרד המשפטים פרסם ב-2018 מסמך עקרונות מנחים לעיגון אכיפה חלופית בחקיקה¹¹⁵, שעסק בכללים לשימוש באכיפה פלילית ומינהלית. על פי העקרונות שפורסמו, קביעת הממונה שלפיה התבצעה הפרה מחייבת הטלת עיצום כספי בסכום קצוב הקבוע בחקיקה. אם בנסיבות מסוימות הממונה אינו מעוניין לאכוף את הוראות החוק, עליו לפרסמן במסגרת נוהל שבו מעוגנת מדיניות האכיפה, כדי שזו תופעל באופן אחיד ושוויוני כלפי כלל המפוקחים. במסגרת מדיניות זו ניתן לדוגמה לקבוע נסיבות שבהן ייחשבו כמה מקרים כהפרה אחת, נסיבות שבהן לא תיאכף הפרה פעוטה, נסיבות חריגות שבהן לא הייתה למפר כל שליטה על ההפרה, וכיוצא באלה. אם החוק קובע

113 ל"ז ברלב-מונטיליו, משרד המשפטים, **עיגון אכיפה חלופית בחקיקה - עקרונות מנחים** (ספטמבר 2018).

114 זאת מאחר שהעיצום הכספי נקבע בסכום קצוב, והממונה רשאי לחרוג ממנו רק בהתקיים הנסיבות המנויות בתקנות ההפחתה.

115 ל"ז ברלב-מונטיליו, משרד המשפטים, **עיגון אכיפה חלופית בחקיקה - עקרונות מנחים** (ספטמבר 2018), עמ' 21.



עבירות פליליות לצד מנגנון אכיפה חלופית, יש לקבוע במסגרת נוהלי מדיניות האכיפה גם הוראות בעניין ניתוב בין שני הליכים אלו. ניתן לדוגמה לקבוע כי ככל שההפרה בוטה ומעידה על שיטתיות ותכנון, או ככל שהמפר ביצע הפרות רבות לאורך תקופה מוגדרת מראש - כך סביר שהמקרה ינותב להליך פלילי חלף הליך מינהלי.

קביעת מדיניות אכיפה

נמצא כי בינואר 2021 טרם נקבעה מדיניות אכיפה כתובה לתחום התקינה, וכי כתיבה של נוהל אחד¹¹⁶ טרם הסתיימה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי מדיניות האכיפה תוסדר באמצעות נוהל ניתוב תיקים. הנוהל נמצא בשלב הסופי לקראת אישורו.

הטלת עיצום כספי

בתיקון 10 לחוק התקנים, שהתקבל באוקטובר 2013, נוסף פרק העוסק באמצעי אכיפה מינהליים. התיקון התיר לממונה להטיל עיצום כספי על עוסק שהפר הוראות מחוק התקנים, המופיעות בתיקון. תיקון 3 לפקודת היבוא והיצוא שהתקבל בדצמבר 2016, התיר לממונה להטיל עיצום כספי על יבואן שהפר הוראות מהוראות הפקודה, המופיעות בתיקון.

באפריל 2018 הותקנו תקנות היבוא והיצוא (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ח-2018; בנובמבר 2018 הותקנו תקנות התקנים (הפחתה של סכומי עיצום כספי), התשע"ט-2018; ובדצמבר 2020 אושרו תקנות התקנים (אופן פרסום בדבר הטלת עיצום כספי), התשפ"א-2021, בועדת הכלכלה של הכנסת. שר הכלכלה חתם עליהן בינואר 2021. פרסום כל התקנות ברשומות הסתיים בינואר 2021.

116 נוהל ניתוב תיקים.



נמצא כי עד מועד סיום הביקורת ובחלוף שבע שנים מהמועד שבו ניתנו בידי הממונה סמכויות להטיל עיצום כספי בחוק התקנים, ושלוש שנים מהמועד שבו ניתנו הסמכויות בפקודת היבוא והיצוא משרד הכלכלה טרם סיים להיערך להטלת עיצומים כספיים בהתאם לפקודת היבוא והיצוא ולחוק התקנים ומשכך לא הטיל עיצומים כספיים. בין התהליכים שעדיין מתנהלים במשרד הכלכלה בהקשר זה: פיתוח מערכת ממוחשבת לניהול הטלה וגבייה של עיצומים (נמצא בשלב התארגנות); פרסום מכרז לגיוס עובד שתפקידו ניהול תהליך ההטלה, הגבייה והרישום של העיצום; והשלמת כתיבתם של נהלים המסדירים את אופן פעילותו של העוצם ואישורם על ידי הנהלת המשרד. כמו כן, על מנת להטיל עיצומים בהתאם לחוק התקנים נדרש להתקין את תקנות הפרסום¹¹⁷. לבקשת משרד הכלכלה נתן משרד המשפטים אישור להתקדם עם העיצומים בלי להמתין לחיקוקן של תקנות אלה.

בדצמבר 2020 מסר הממונה על התקינה דאז כי העיכוב נגרם ממחסור בכוח אדם וקשיים בהיערכות, וכי הוא מצפה לסיים את כל ההכנות ולהתחיל להטיל עיצומים ברבעון השני של 2021.

מומלץ כי מינהל התקינה במשרד הכלכלה יפעל להשלמת היערכותו להטלת עיצומים כספיים ויפעל למימוש סמכויותיו לשם הגברת יעילות האכיפה המבוצעת על ידו.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי בפברואר 2021 גויס עובד שתפקידו לנהל את תהליך הטלת העיצומים, ובימים אלה מתבצעות ההשלמות הסופיות לתחילת הפעלת סמכויות הטלת עיצומים כספיים על ידי הממונה על התקינה, והצפי הוא שכבר בשנת 2021 יוחל באכיפה המינהלית. המשרד הוסיף כי בהתאם לפקודת היבוא¹¹⁸ והיצוא, על מנת שהממונה על התקינה יוכל להשתמש בסמכות המצאת התראה מינהלית חלף עיצום כספי, עליו לנסח נוהל "הוראות לעניין התראות מינהליות והטלת עיצומים כספיים לפי חוק התקנים ופקודת היבוא והיצוא" שיאשר היועץ המשפטי לממשלה (או משנהו). הליך אישור הנוהל מול משרד המשפטים החל בשנת 2018, והנוהל אושר רק ביולי 2020.

בדיקות עמידה בתקן רשמי של טובין שנתפסו בשווקים

הממונה על התקינה מופקד על אכיפת חוק התקנים. האכיפה נעשית על פי תוכנית שנתיית וגם בעקבות תלונות. בין היתר כוללת האכיפה עריכת ביקורות בשווקים¹¹⁹ ונטילת דוגמאות מכל מצרך שהמפרט שלו נקבע כתקן רשמי, לשם בדיקות התאמתם של המוצרים לתקנים הרשמיים

117 בלא התקנת תקנות הפרסום לא ניתן היה לפרסם שמות של מפרי העיצומים באתר האינטרנט של המשרד - כפי שמורה החוק בסעיף 16(ז)(ה).

118 ראו סעיף 14א(א) לפקודת היבוא והיצוא וכן סעיף 16(ב)א(א) לחוק התקנים.

119 סעיף 10(ב)(1) לחוק התקנים.



החלים עליהם. בדיקת המצרכים שנדגמו בשווקים נעשית במעבדות מאושרות. יצוין כי אין הגבלה¹²⁰ המונעת ממעבדות פרטיות להתמודד במכרז.

נמצא כי לצורך ביצוע אכיפה באמצעות ביקורות בשווקים, בכל אחת מהשנים 2016 - 2020 הגיש הממונה בקשה לוועדת המכרזים במשרד הכלכלה להכיר במכון התקנים כספק יחיד¹²¹, והגדיר את המכון "יחיד המסוגל" לביצוע ההתקשרות מכיוון שמעבדות המכון הן היחידות המאושרות לבדיקת מצרכים לפי כל מגוון התקנים הרשמיים. הממונה ציין כי בחלק מהתקנים רק מעבדות המכון יכולות לבצע את הבדיקות הנדרשות, וסיכם¹²² כי "נדרש ספק אחד אשר יעניק למשרד את שירותי המעבדה בכלל הנושאים תחת קורת גג אחת". לאור בקשת הממונה, ועדת המכרזים החליטה על מתן פטור ממכרז להתקשרות עם המכון. מכיוון שסכום ההתקשרות עולה על 150,000 ש"ח, ההחלטה הייתה טעונה אישור ועדת הפטור המשרדית, וזו החליטה לאשר את ההתקשרות עם המכון כספק יחיד. היקף ההתקשרות (כולל מע"ם) עם המכון מספטמבר 2016 ועד אוגוסט 2019 היה כ-1.5 מיליון ש"ח לשנה, והביצוע עומד על 700,000 - 900,000 ש"ח לשנה, לכל אחת מהתקופות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את האפשרות לפרסם מכרז לכל המעבדות המאושרות לבדיקת טובין בתקנים אשר נמצאים בתחרות ולחזק את האיתנות הפיננסית של המעבדות הפרטיות. ניתן להכיר במכון כספק יחיד רק בכל הנוגע לבדיקות עמידה בתקנים שאין בהם מעבדות מתחרות. צעד זה יקדם את התחרות ויכול לסייע לשיפור יכולת הקיום והתחרות של המעבדות הפרטיות.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הוא מתכוון לאפשר למעבדות מאושרות אחרות להתמודד במכרז, בתחומים שבהם יש למעבדות אישור ומענה לבדיקות, אך לדעתו זה לא יחזק את איתנותן הפיננסית של המעבדות, כי ההיקף הכספי של הבדיקות קטן.

פרישה מוקדמת של עובדי המכון בהתאם להסכם הקיבוצי המיוחד

בהתאם לרפורמה בתקינה, בדיקות מעבדה לעמידה בתקן רשמי למוצרים מיובאים אמורות להיפתח לתחרות, והכנסות המכון בתחום זה עלולות להצטמצם. לצורך התייעלות המכון, הוא חתם בנובמבר 2017 על הסכם קיבוצי מול ועד עובדי המכון וההסתדרות (להלן - ההסכם או הסכם הפרישה), ובו נקבע כי המכון יהיה רשאי לפטר עובדים בהתאם לשיעור אובדן הכנסותיו מבדיקת מוצרים מיובאים. הוסכם כי הפרישה תהיה בשלושה שלבים: שלב א' - פרישה של 80 עובדים קבועים עד סוף שנת 2018; שלב ב' - פרישה של 20 עובדים קבועים נוספים, לאחר העמדת מערכת ממוחשבת התומכת בפתיחת בדיקות היבוא לתחרות; שלב ג' - פרישה של עד

120 בחוק או בתנאי הרישוי.

121 תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעת כי התקשרות בחוזה לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז, אם היא התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות, לאחר שנבחן קיומם של ספקים אחרים.

122 ראו חוות דעת מקצועית במסגרת כוונה להתקשר עם ספק יחיד/ספק חוץ מיום 2.5.19 (טופס 7.8.2.1).



200 עובדים נוספים, לאחר מיצוי שלבים א' ו-ב'. לצד הסכם הפרישה נחתם הסכם בין המכון והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הסכם המימון) לפיו במסגרת שלב א' ושלב ב' משרד האוצר יממן 80% מהוצאות הפרישה העודפות שיישא בהן המכון בשל פרישה מוקדמת של העובדים הקבועים בו, בתנאי שבעת פרישתם תבוטל המשרה במכון. בשלב ג' התחייב משרד האוצר לממן 90% מהוצאות הפרישה העודפות. בינואר 2018 הוחל בתהליך הפרישה של עובדים. עוד נקבעו בהסכם שני מסלולי פרישה מוקדמת לעובדים שיצאו לפרישה מוקדמת, בהתאם לגיליהם ולוותק שלהם במכון:

1. מסלול פנסיית גישור, שלפיו יהיה הפורש זכאי לתשלום של פנסיית גישור ממועד פרישתו עד גיל 67, וזאת בהתאם לזכויות הפנסייה שצבר בגין תקופת עבודתו במכון בהתייחס לפורש בקרן פנסייה ותיקה, או בהתאם לצבירה הכספית שלו בגין תקופת עבודתו במכון בקרן פנסייה חדשה. כמו כן זכאי הפורש להשתתפות המכון במוצר פנסיוני המבוסס על המשכורת הקובעת למועד הפרישה ממועד פרישתו עד גיל 67, בהתייחס לפורש בקרן ותיקה, ולמשך שמונה שנים או עד גיל 67 - המוקדם שבהם - בהתייחס לפורש בקרן חדשה. תשלום פנסיית הגישור והשתתפות המכון במוצר הפנסיוני ייעשו באמצעות חברת ביטוח שתשמש כקרן משלמת חיצונית תמורת תשלום חד-פעמי של פרמיית ביטוח שישלם לה המכון מראש. לפיכך, ההתחייבות לתשלומי פנסיית הגישור לפורשים שפרמיית הביטוח עבורם שולמה לחברת הביטוח אינה נכללת כהתחייבות במסגרת דוחותיו הכספיים של המכון. נוסף על כך יהיה הפורש זכאי למענק פרישה מיוחד ולמענקי הסתגלות.

2. מסלול פיצויים מוגדלים, ולפיו יהיה הפורש זכאי לתשלום פיצויים בשיעורים מוגדלים בהתאם לוותק שלו במכון, ונוסף על כך יהיה זכאי למענק הסתגלות.

ההסכם קבע את אופן בחירת העובדים שיצאו לפרישה מוקדמת: הנהלת המכון תפרסם לעובדים את מסלולי הפרישה, וכל עובד העומד בתנאי הסף והמעוניין לפרוש יוכל להגיש בקשת פרישה. המכון יבחן את הבקשות ויאשר את אלו העומדות במטרות תוכנית ההתייעלות ותנאי הזכאות והמתאימות לצרכיו. אם מכסת הפורשים מרצון לא תושלם, הנהלת המכון תגבש רשימת עובדים שברצונה לסיים את העסקתם, על בסיס שיקולים ענייניים ומקצועיים הנוגעים לפעילות המכון ותוכניותיו ובהתחשב ביעילות העובד ותפוקותיו.

בסוף ינואר 2018 הוחל בתהליך הפרישה של עובדים במסגרת שלב א' ולאחר מכן שלב ב' בהסכם, ובמסגרתו פרשו 100 עובדי המכון עד יום 31.10.19. סך תשלומי הפרישה שהמכון שילם או התחייב לשלם לעובדים (לרבות תשלומים עבור פדיון ימי חופשה וימי מחלה שלא נוצלו) או כפרמיה לקרן משלמת חיצונית לשלבים א' ו-ב' עד אוקטובר 2019 היה כ-182 מיליון ש"ח. השתתפות משרד האוצר¹²³ בתשלומים אלה הסתכמה בכ-146 מיליון ש"ח (כ-80% מהם). סכום תשלום ממוצע לפורש¹²⁴ עמד על כ-1.8 מיליון ש"ח. במסגרת שלב ג' של ההסכם, מיוני 2019 ועד נובמבר 2020, פרשו 40 עובדים נוספים של המכון. עלות הפרישה המוקדמת בגינם הסתכמה בכ-81.4 מיליון ש"ח, והשתתפות משרד האוצר - בכ-73 מיליון ש"ח (90%). סכום התשלום הממוצע לפורש במסגרת שלב ג' עמד על 2.035 מיליון ש"ח.

123 הסכם המימון בין משרד האוצר לבין המכון נחתם ב-3.12.17.

124 כולל פנסיית גישור, מענק הסתגלות, מענק פרישה ופדיון ימי חופשה ומחלה.



להלן בלוח 11 נתונים לגבי מספר העובדים שפרשו בכל שנה ועלות פרישתם ושיעור השתתפות משרד האוצר.

לוח 11: נתונים על פרישת עובדי מכון התקנים במסגרת הסכם הפרישה המוקדמת, 2018 - נובמבר 2020

2020 (עד נובמבר) שלב ג'	2019 שלב ג'	2019 שלבים א' ו-ב'	2018 שלבים א' ו-ב'	
0	0	0	0	מספר העובדים שפרשו פרישה מוקדמת (עד 2017)
21	19	4	96	מספר העובדים שפרשו פרישה מוקדמת בהתאם להסכם הקיבוצי המיוחד (בשנת 2017)
	81.4		182	העלות הכוללת של הפרישה המוקדמת (במיליוני ש"ח)
	73.3 (90%)		146 (80%)	חלקו של משרד האוצר במימון עלויות הפרישה המוקדמת, במיליוני ש"ח (ובאחוזים מכלל העלות)

על פי נתוני מכון התקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 11 ניתן ללמוד שמינואר 2018 עד נובמבר 2020, המכון הוציא לפרישה מוקדמת 140 מעובדיו הקבועים. העלות הכוללת של פרישתם הייתה כ-263.4 מיליון ש"ח, ומשרד האוצר מימן כ-219.3 מיליון ש"ח מהעלות.

בקרת משרד האוצר על עמידת המכון בתנאי ההסכם

בהסכם המימון נקבע כי עד 30 ביוני בכל שנה יעביר המכון למשרד האוצר דוח המפרט את עמידתו בתנאים שנקבעו בהסכם¹²⁵ לגבי מספר העובדים¹²⁶ שיכול המכון להעסיק, בהתייחס לשנה הקלנדרית הקודמת. סעיף 4.10 להסכם קובע כי עד תום תקופת הפרישה¹²⁷, מספר

125 ראו הסכם מימון מכון תקנים מיום 3.12.17, סעיפים 4.10 ו-4.11.

126 עובדים קבועים, שירותים מחברת כוח אדם, משתתפים חופשיים (פריילנסרים), יועצים, עובדים שפרשו מהמכון לאחר גיל פרישה.

127 31 באוקטובר 2022.



משרות העובדים הקבועים במכון לא יעלה על מספר המשרות הידוע במועד חתימת ההסכם, בהפחתת מספר המשרות שבוטלו לפי ההסכם. עם זאת, המכון רשאי להגיש בקשה לאישור קליטת עובדים קבועים חדשים, וזו תיבחן על ידי נציגי משרד האוצר.

נמצא כי משרד האוצר מפקח על מספר העובדים שמעסיק המכון ומבצע בקרה שנתית על דיווחי המכון.

בבדיקה שביצע משרד האוצר¹²⁸ על דיווח של המכון באפריל 2019 הוא גילה כי נכון למרץ 2019 מספר העובדים הקבועים במכון גדול ב-14 ממספרם במועד חתימת ההסכם, וכי המכון לא פנה לנציגי המשרד לקבלת אישור לתוספת זו כנדרש בהסכם. בתשובה לפניית משרד האוצר בנושא זה השיב¹²⁹ צוות ניהול המכון¹³⁰ כי לדעתו הבדיקה צריכה להיעשות בתום תקופת הפרישה, דהיינו עד אוקטובר 2022, וכי החריגות הן במסגרת פערי עיתוי. עוד השיב כי פער של עד חמישה עובדים¹³¹ ביחס למצבת כוח אדם של כ-1,000 עובדים הוא "חריגה מינורית... ודאי שעה שמועד הבחינה הסופי והמחייב טרם הגיע [אוקטובר 2022]". לאחר דין ודברים בין משרד האוצר והמכון הוסכם כי תיחתם תוספת להסכם אשר תבהיר כי לאורך תקופת ההסכם בלבד, ולא בסופו, ובאופן נקודתי וזמני לתקופות קצובות, המכון יוכל לחרוג ממספר העובדים הקבועים בהיקף של עד חמישה עובדים מעבר לקבוע בהסכם, ובכפוף לדיווח בכתב למשרד האוצר. אישור זה נועד לאפשר גמישות נקודתית, לאור צורכי המכון. במאי 2020 חתמו משרד האוצר והמכון על התוספת להסכם המימון.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד האוצר ימשיך לבצע מעקב אחר עמידת המכון בהסכם לפרישת עובדי המכון וכי לצד זאת, כאמור, יבחנו משרד האוצר ומשרד הכלכלה את התועלת המשקית בהסכם הפרישה במימון המדינה לטובת הגדלת התחרות בשוק.

מערכות מידע ממוחשבות ביבוא טובין

יבואן המעוניין לייבא טובין לישראל נדרש לקבל אישורים מכמה גופים ממשלתיים. פעולות הגומלין בינו לבין גופים אלה נעשות באמצעות מסרים (תכתובת אלקטרונית) בכמה מערכות מחשוב של הגופים השונים: ראשית, טופס בקשה ליבוא הטובין שהיבואן מגיש לרשות מוסמכת או למעבדה נקלט במערכת המחשוב של המכס, "מסלול" (ראו להלן). למערכת זו ממשקים עם מערכות המחשוב של מכון התקנים (מיטב), של הממונה על התקינה (מת"מ) ושל הרשויות המוסמכות. מעבדות מוכרות פרטיות (להלן בפרק זה - מעבדות פרטיות) אינן מקושרות למערכת מסלול (ראו להלן), ולכן מסרים בין לבין המכס נשלחים באמצעות מת"מ, מערכת המחשוב

128 ביוני 2019.

129 ביולי 2019.

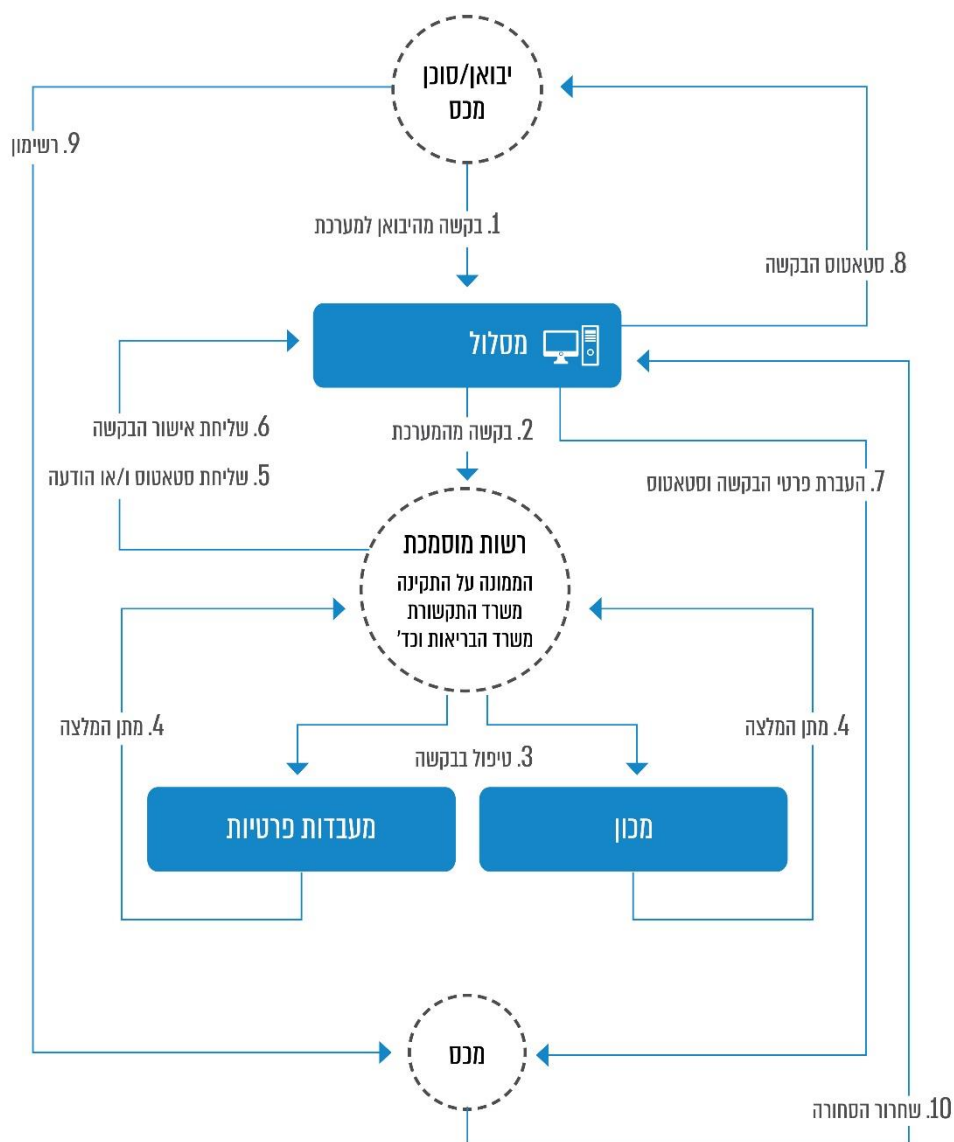
130 בתקופה האמורה במכון לא היה מנכ"ל, וצוות ניהול המורכב ממספר מבכירי המכון ניהל בפועל את המכון.

131 תשובה זו התייחסה לחלק מהפער במספר העובדים.



של הממונה. בהמשך נשלח אישור שחרור מותנה: דרך מערכת מת"מ, אם המכון ביצע את הבדיקה, או על ידי מעבדה פרטית. להלן בתרשים 5 המבנה הסכמתי של הגשת בקשת יבוא.

תרשים 5: המבנה הסכמתי של הגשת בקשת יבוא





מערכת המחשוב מסלול

מערכת "מסלול" של המכס מקשרת בינו ובין יבואנים, יצואנים, עמילי מכס ורשויות ממשלתיות. המערכת מאפשרת ליבואנים, יצואנים וסוכני מכס להגיש באופן מקוון טופסי בקשות לרישיונות ולאישורים מרשויות מוסמכות ולהתעדכן בכל עת במצב הטיפול בבקשות, עד שלב האישור למכס. בעקבות החלטת הממשלה 1322318 מ-2014 בנושא הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא, נקבע¹³³ כי האכיפה והפיקוח בשווקים תתבסס, בין היתר, על מודל ניהול סיכונים. מסלול משמשת את הממונה והמכס לניהול סיכונים באמצעות עיבוד וניתוח של פרטי בקשות היבואנים: סטטוס היבואן¹³⁴, סוג המוצר וכד'.

נמצא כי באוקטובר 2020 המסמכים המצורפים¹³⁵ שהגישו יבואנים למכון באמצעות מערכת הגשת הבקשות של המעבדות מועברים למכס ולממונה בקובץ נעול בפורמט PDF, שלא ניתן לעיבוד ממוחשב. הדבר מקשה על ניתוח סיכונים, למשל באמצעות ניתוח נתונים משטר מטען על הטובין המיובאים, כאמור.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממונה על התקינה ולמכס לפעול לפיתוח שיפורים במערכת מסלול כדי שבקשות היבואנים יועברו באמצעות קבצים הניתנים לעיבוד ממוחשב.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי יש צורך לבחון מהו המידע החסר ובהתאם לכך יש לפעול להנגשתו באופן דיגיטלי.

רשות המיסים מסרה בתשובתה במאי 2021 (להלן - תשובת רשות המיסים) כי המכס מקדם שינויים במערכת מסלול ומתכוון לבצע הערכת סיכונים ברבעון האחרון של שנת 2021. משרד הכלכלה וכל רשות מוסמכת שתהיה מעוניינת בכך יוכלו להתחבר למערכת ולקבל את הנתונים.

בדוחות על ביצוע משימות בתוכנית העבודה של הממונה ל-2020 דווח כי המשימה של הגדרת מודל לזיהוי משלוחים חשודים על בסיס מערכת הערכת סיכונים לא בוצעה. הממונה הסביר כי החסם לכך היה המכס, שלטענתו מוביל את ביצוע הפרויקט אך לא נתן לו עדיפות גבוהה ב-2020, ולכן הפרויקט לא הסתיים. עוד הסביר כי בשל כך הפרויקט הוכנס לתוכנית העבודה של הממונה ושל המכס ל-2021 והוא עתיד להסתיים ברבעונים 3 - 4. בשנת 2020 ציין מבקר המדינה בדוח¹³⁶ כי על משרד הכלכלה לבחון מקרים שבהם ניצלו לרעה יבואנים מפירי אמון את האישורים המותנים, ולגבש נהלים להוצאת אישורים מותנים לשחרור טובין באמצעות מנגנון של סימנים מחשידיים (פרופיילינג).

132 החלטת הממשלה 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.14).

133 שם, סעיף 2ה.

134 האם היבואן בסטטוס מפר אמון (ראו להלן) או היה מפר אמון, ומה תדירות משלוחי יבוא הטובין מאותו יצרן בכמויות מסחריות.

135 למשל שטר מטען וחשבון ספק.

136 דוח שנתי 71א (2020), "מכון התקנים - ביקורת פינגסית".



עוד נמצא כי באוקטובר 2020 רק המכון היה מחובר למסלול, ואילו המעבדות הפרטיות לא חוברו למערכת. יבואנים הפונים למעבדות אלה מגישים בקשות באמצעות המערכות שהמעבדות פיתחו בעצמן, כאשר לכל מעבדה יש מערכת משל עצמה. לדברי הממונה ורשות המיסים, המערכות של המעבדות הפרטיות מציגות פרטים חסרים לעומת מסלול. הדבר מקשה עליהם לבצע ניתוח הערכת סיכונים שמטרתו להעריך אילו טובין עליהם לדגום, כי לצורך השלמת המידע הנדרש לניתוח שכזה בכל בקשה עליהם לפנות למעבדה הפרטית.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה לגבי הסיבה לאי-חיבורן של המעבדות הפרטיות למסלול נמצאו הסברים סותרים של הממונה ורשות המיסים: הממונה הסביר למשרד מבקר המדינה כי המצב הקיים נובע מסירובה של רשות המיסים (המכס) לחבר את המעבדות הפרטיות למסלול, ואילו רשות המיסים הסבירה כי היא סבורה שיש חשיבות בחיבור מעבדות אלה למערכת, והסיבה למצב הקיים נעוצה בסירובו של הממונה על התקינה.

עלה כי הממונה על התקינה והמכס לא הגדיר מודל לזיהוי משלוחים חשודים על בסיס מערכת הערכת סיכונים, וכי המעבדות הפרטיות אינן מחוברות למערכת הממוחשבת - "מסלול", דבר שהיה מוסיף ליכולות המערכת הערכת הסיכונים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי על פי דרישת המכס, על הבקשות של המעבדות להיות ממוחשבות ואחידות, וכי הממונה על התקינה דחה דרישה זו עקב אילוצים הנוגעים ללוח הזמנים כדי לקדם את פתיחת התחרות. כהוכחה לכך, ובמסגרת המדיניות של מערכת מסלול, הוכן טופס ייעודי למעבדות שעובדות עם משרד התחבורה. בסוף אוקטובר 2020 התקיימה, ביוזמת המכס, פגישה של הממונה על התקינה עם נציגי המעבדות הפרטיות כדי לחבר את המעבדות הפרטיות למערכת "מסלול" באמצעות מחשוב תהליך הבקשות. המעבדות סירבו להשתמש בטופס בקשה והעדיפו לשלוח בעצמן את נתוני הבקשות למכס (XML). נכון למועד סיום הביקורת, רק מעבדה אחת התקדמה בנושא. המכס פנה למינהל התקינה בבקשה לסייע לקידום העניין, אולם זה טען כי אין בסמכותו החוקית לחייב את המעבדות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הממונה על התקינה ומינהל המכס ברשות המיסים לפעול לחיבור המעבדות הפרטיות למערכת "מסלול", וכן לפעול למציאת פתרון המחייב את המעבדות הפרטיות להגיש בקשות באמצעות המערכת, כדי שבקשות היבואנים יועברו באמצעות קבצים הניתנים לעיבוד ממוחשב. עוד מומלץ, להשלים את הגדרת המודל לזיהוי משלוחים חשודים, בשלבי יבוא מוקדמים.

מערכת המחשוב מיטב

מערכת מיטב של המכון משמשת אותו להתקשרות עם היבואנים, עם הממונה (באמצעות מת"מ - ראו להלן) ועם המכס (באמצעות מערכת מסלול). הגשת בקשות היבואן נעשית ב"מיטב" בליווי סיווג הפריט ובצירוף כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות תקנים בין-לאומיים אם יש, אישורי מעבדה ואישורי בדיקות שהמוצר עבר בחו"ל. המכון מדווח לממונה על תוצאות הבדיקות של טובין ממערכת מיטב למת"מ של הממונה.



נמצא כי אף שבדיקת עמידת הטובין בדרישות התקן הרשמי שמבצע המכון נעשית לעיתים לפי חלק עשרוני¹³⁷ של התקן הרלוונטי לתקינה של הטובין שנבדקים, הדיווח שמעביר המכון לממונה כולל מידע רק על התקן שלפיו נבדקו הטובין ולא על החלק העשרוני של התקן, ולכן לממונה אין המידע המלא על החלק העשרוני של התקן הרלוונטי. למשל, בסדרת תקני 138900 או תקני 13920, כל חלק דן בקבוצה של מוצרים שונים, וחשוב לנתח את הממצאים בהתייחס לחלק העשרוני של התקן ולא לתקן כולו. בכך נמנעת מהממונה האפשרות לבצע ניתוח סיכונים מלא.

מומלץ כי מינהל התקינה והמכון יפעלו לשפר את מערכת מיטב, כך שדיווחיה למת"מ יכללו גם מידע על חלקי התקן הרלוונטיים, על מנת לשפר את יעילות פעולות הפיקוח.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הנושא נכלל בתוכנית העבודה מול מכון התקנים.

מערכת המחשוב מת"מ

עד החלת הרפורמה בתקינה ב-2016, בדיקות היבוא בוצעו באופן בלעדי על ידי המכון, והדיווח עליהן - באמצעות המערכת הממוחשבת שלו, מיטב. מערכת זו אפשרה קבלת החלטות על הבדיקות הנדרשות לגבי כל משלוח, בהתבסס על אישורי הדגמים, היסטוריית היבואן (האם הוא פועל באופן תקין או מוגדר מפר אמון¹⁴⁰) ותוצאות הבדיקות בעבר. "מיטב" התממשה למערכות חיצוניות: "ממשל זמין"¹⁴¹ ו"שער עולמי"¹⁴². כמו כן, נקלטו בה תוצאות הבדיקות ובאמצעותה שוגרו ההחלטות והאישורים אל היבואנים ואל המכס. כל הנתונים על אותן בדיקות, לרבות פרטי היבואנים, פרטי הטובין ותוצאות הבדיקות, נשמרו ב"מיטב".

בסעיף 2יג(א) לפקודת היבוא והיצוא, אשר תוקן ב-2017, נקבע כי הממונה על התקינה ינהל מערכת תקשורת ומידע (מת"מ). האפשרויות שעמדו בפני הממונה היו להמשיך להשתמש במערכת מיטב של המכון או לבנות מנגנון עצמאי שישרת אותו ויטיב את התחרות. יצוין כי מערכת מיטב שמרה על כל פרטי היבואנים, הטובין והבדיקות, ובכך חשפה את המידע העסקי הרגיש של המעבדות הפרטיות לידיעת המכון. כינון מנגנון מחשוב עצמאי של הממונה ניתק את

137 חלק עשרוני הוא חלק מתקן. תקן יכול לכלול כמה חלקים עשרוניים אשר נוגעים לנושאים שונים.

138 תקן 900, העוסק במכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים, כולל 51 חלקים. למשל, חלק 2.2 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים: דרישות מיוחדות לשואבי אבק ולמכשירי ניקוי שואבי מים; וחלק 2.3 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים: דרישות מיוחדות למגהצים חשמליים.

139 תקן 20, העוסק במנורות, כולל 25 חלקים. למשל, חלק 2.1 - מנורות: מנורות קבועות למטרות כלליות; וחלק 2.2 - מנורות: דרישות מיוחדות - מנורות גומחה.

140 יבואן מפר אמון - מי שהוגדר כך על ידי הממונה, לאחר שהפר את הוראות פקודת היבוא והיצוא, לרבות הנחיות הממונה (הנחיות והוראות הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי, ס' 2.13).

141 מערכת אשר מנגישה שירותים ממשלתיים ומידע לאזרחים ולעסקים, מחברת את גופי הממשל לשירותי אינטרנט ואחריות להבטחת איכות ולאבטחת המידע הרגיש המצוי בשרתים.

142 מערכת של המכס.



תלותו במערכות המכון, שמר על נתוני המעבדות הפרטיות כך שלא יהיו חשופים למכון ואיפשר מהלך פתיחה לתחרות של בדיקות הטובין המיובאים וקידום של תחרות חופשית.

הממונה החליט ב-2018 לפתח מערכת עצמאית, ובתקופת הביניים עד סיום הפיתוח להמשיך להשתמש במערכת של המכון. הוא פנה למכון¹⁴³ לבקש הצעת מחיר לפיתוח המערכת והמערכות המתמשקות אליה. לאחר שהצעת המכון לא ענתה לציפיות משרד הכלכלה מבחינת העלות ומבחינת לוחות הזמנים, החליט המשרד לפתח את המערכת בעצמו, ולשם כך פרסם מכרז להעסקת 13 עובדים בתחום המחשוב. באפריל 2017 אמד משרד הכלכלה את עלות הקמתה והתאמתה של המערכת בכ-15 מיליון ש"ח. ב-1.4.18, בהתאם להוראות פקודת היבוא והיצוא, הופעלה מערכת תקשורת ומידע זמנית שפיתח המכון על בסיס מערכת מיטב ושנועדה לפעול עד שתושלם הכנת מת"מ. מערכת זו נתנה מענה להוראות פקודת היבוא והיצוא בדבר הקמת מערכת התקשורת והמידע. מועד הפעלת מת"מ תוכן ל-1.10.18, אולם הוא נדחה פעמיים (ל-28.2.19 ול-1.5.19) בשל אילוצי מערכת מסלול, אשר נדרשת לפעול בהלימה למת"מ, ואי-מוכנות מעבדות בדיקה פרטיות להתממשק למערכת. ב-1.5.19 הופעלה מת"מ. המערכת החדשה מאפשרת משלוח אישורי שחרור מותנה, הפקת אישורי עמידה בדרישות הממונה ואגירה של מידע ונתונים על משלוחי טובין, ממציאי בדיקות ואישורים. היא יוצרת ממשקים עם מעבדות בדיקה, עם הממונה על התקינה, עם המכס ועם מערכות (מודולים) שפותחו במקביל לפיתוח ליבת המערכת, כמו מרשם היבואנים, פורטל היבואנים ופורטל המעבדות. המערכת מאפשרת פיקוח על יבואנים ומעבדות בדיקה. כל מעבדת בדיקה פרטית נדרשה לייצר ממשק עם לקוחותיה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתו של משרד הכלכלה בפיתוח מת"מ.

הליך שיתוף ציבור - יבואנים ומעבדות מוכרות

משרד מבקר המדינה ביצע הליך שיתוף ציבור עם כמה יבואנים ומעבדות מוכרות פרטיות (להלן - מעבדה פרטית) בנושא הרפורמה בתקינה (להלן - השיתוף או שיתוף הציבור). מטרת ההליך הייתה לבחון את השפעת הרפורמה על עבודת היבואנים בהיבטים השונים של תהליך היבוא, ובהם ההיבט הכלכלי, ההיבט המקצועי והשירות שמציעים המכון והמעבדות הפרטיות אשר נכנסו לפעילות במסגרת פעימות פתיחת התחום לתחרות. הליך השיתוף נעשה באמצעות ראיונות עם שבעה בעלי תפקידים בחברות ישראליות העוסקות ביבוא ושיווק במגוון תחומים¹⁴⁴ - חלקן מהגדולות והמובילות במשק, הפועלות בהיקפי יבוא של מיליארד ש"ח בשנה, ואחרות קטנות יותר, הפועלות או מתמחות בתחומים צרים ומייבאות בהיקפים של עשרות מיליוני ש"ח.

143 לפי סעיף 2(א) לפקודת היבוא והיצוא, הממונה רשאי להורות למכון להפעיל את מערכת התקשורת והמידע למשך חמש שנים.

144 ריהוט, גופי תאורה, צעצועים, כלי אוכל, כלי בית, מוצרי תינוקות, צנרת לתעשייה, אינסטלציה ובתים, מי שתייה, מערכות סולריות, ביוב, מזגנים, מוצרי חשמל לבנים וקטנים, מסכים, טקסטיל, כלי בית והלבשה תחתונה, ציוד הגנה אישי - ציוד ממוגן לעובד, כלי עבודה ומוצרי אחסון.



בשנה. הטובין המיובאים על ידי היבואנים שנבדקו נמצאים בקבוצות יבוא שונות: רובם הגדול משתייכים לקבוצה 1¹⁴⁵, ולחלק מהיבואנים יש טובין מקבוצה 2¹⁴⁶ ומעט מוצרים מקבוצה 3¹⁴⁷. התקיימו גם ראיונות עם שני בעלי תפקידים בכירים במעבדות הפרטיות. שיתוף הציבור אינו מייצג ולמסקנותיו אין תוקף סטטיסטי, אך לעמדות שנשמעו בו יש חשיבות לשיפור תהליך יישום הרפורמה.

להלן הממצאים שעלו מסיכומי הראיונות:

1. שלושה מתוך שישה היבואנים מבצעים בדיקות רק עם המכון, בגלל מספר התקנים המועט שהמעבדות הפרטיות בודקות.
 - א. המעבדות המתחרות אינן מוסמכות לבדוק את רוב התקנים (הפעמה הרביעית - והעיקרית - טרם התבצעה במועד סיום הביקורת), ולכן אין אפשרות לעבוד עימן במקרים רבים (בין השאר צוינו דוגמאות אלה: סירי לחץ, צנרת ממתכת, מזגנים, מוצרי תינוקות שונים, כלי בית, ציוד הגנה אישי וחלק ממכשירי החשמל).
 - ב. חלק מהיבואנים מעדיפים לרכז את הבדיקות במקום אחד מסיבות של נוחות, היכרות עם נוהלי העבודה והצוות וקשרים אישיים ארוכי טווח במכון.
 - ג. חלק מהיבואנים הביעו חשש כי עבודה במקביל עם מכונים מתחרים עלולה לפגוע ביחס שהם מקבלים במכון, בשירות שלו ובקשרים שלהם עימו.
2. השיקולים המרכזיים של היבואנים לעבודה עם המעבדות הפרטיות היו: הוזלת עלויות, שירות טוב יותר, זמני תגובה מהירים יותר והיכולת לפצל עבודה בין שתי מעבדות כדי להאיץ אותה; זאת נוסף על פער בגישה ללקוח, שבא לידי ביטוי בנכונות לבוא לקראת היבואן, בשיטות העבודה ובגמישות המחשבתית לגבי נושא התקינה בכללותו.
3. זמני תגובה: בשיתוף הציבור נמצא הבדל בין חברות גדולות ומובילות, אשר הביעו שביעות רצון מהמכון והצביעו על זמני מענה וטיפול מהירים יחסית, לבין חברות קטנות יותר, אשר לא טופלו על ידי המכון ביעילות ומהירות דומות.
4. מקצועיות עובדי המעבדות: כניסת מעבדות חדשות לתחום נתפסת כמשפיעה לרעה על רמת המקצועיות בכלל ובמכון בפרט, שכן אין מספיק אנשי מקצוע מיומנים ביחס לדרישה בשוק, והדבר מביא לדילול בכוח האדם האיכותי המיומן במעבדות ובמכון.
5. המכון נתפס כבעל רמה מקצועית לא מספיק טובה, הבאה לביטוי בתהליכים שלא מתעדכנים ובחוסר השקעה בפיתוח טכנולוגי. יצוין כי דוח מבקר המדינה¹⁴⁸ שפורסם ב-2020 מצא כי מגמת ההשקעות ברכוש קבוע בניכוי פחת של המכון היא שלילית, והתריע כי אם המכון יתמיד במדיניות זו, הציוד המשמש לבדיקות במעבדותיו יתיישן ויגרום לירידה ברמה המקצועית של שירותיו וביכולתו להתחרות בספקים אחרים.

145 בקבוצה 1 טובין שרמת הסיכון שלהם (לבריאות הציבור ובטיחותו או לאיכות הסביבה) היא הגבוהה ביותר.

146 בקבוצה 2 טובין שרמת הסיכון שלהם בינונית.

147 בקבוצה 3 טובין שרמת הסיכון שלהם נמוכה.

148 דוח שנתי 71א (2020), "מכון התקנים - ביקורת פיננסית".

6. מערכת המחשוב מסלול של המכס: לתחושת המשתתפים, המערכת משקפת שיפור ניכר ביחס לטפסים שהיו נהוגים בעבר. ממשק המשתמש נתפס כנוח, העלאת הטפסים והאישורים יעילה, וכך גם הגיבוי ושליפת המסמכים. שלוש טענות מרכזיות עלו ביחס למערכת:
 - א. המערכת לא יציבה והיא קורסת או נתקעת במקרים רבים;
 - ב. התקנים במערכת לא מתעדכנים והדבר גורם לקשיים רבים בעבודה;
 - ג. המערכת לא מאפשרת להתמודד עם מספר רב של פריטים שונים.
7. החיסכון הכספי: למרכיב הכספי הכרוך בתקינת מוצרים חשיבות והשפעה הן מבחינת היבואנים, הן מבחינת הצרכן הסופי. במרבית המקרים ההצעות שקיבלו היבואנים מהמעבדות הפרטיות היו זולות במידה ניכרת ביחס למכון, ולכן העדיפו לעבוד איתם ככל שיכלו.
8. הרוב הגורף של המשתתפים בהליך הביעו עניין רב בשילוב מעבדות נוספות בתהליך התקינה של המוצרים שהם מייבאים.

השינוי בעקבות הרפורמה

- היבואנים נבדלו זה מזה בהשפעת הרפורמה עליהם - בהתאם לתחום פעילותם, לכניסת מעבדות חדשות לתחום זה ולמידה שבה הושפע המכון, מהבחינה המקצועית והשירותית, מהרפורמה בתחום שלהם. בחלוקה לפי תחומי היבוא של המשתתפים בשיתוף, עלו ההשפעות האלה:
1. מוצרי חשמל, מיזוג, מוצרי חשמל לבנים - הרפורמה מורגשת, והתחרות השפיעה לטובה על קיצור זמני הבדיקות בפועל. קיומן של חלופות למכון מאפשר לחלק את העבודה על פני כמה מעבדות, והשירות הטוב והמהיר של המעבדות המתחרות שיפר גם את השירות של המכון.
 2. מוצרי תינוקות וצעצועים - הציפייה המשמעותית של היבואנים הייתה להחרגת חלק מהמוצרים מהליך הבדיקה במסגרת פעימות הרפורמה, דבר שטרם קרה. ישנה תחושה של הקלה בתהליכים והתגמשות של המכון בגלל התחרות. עם זאת, מחירי הבדיקות עדיין גבוהים מאוד ולא מורגש שינוי משמעותי בעקבות הרפורמה.
 3. כלים ומוצרים לבית - הרפורמה השפיעה (בייחוד מאז 2018) בכך שפתחה את התחרות למעבדות נוספות, ואלה הציעו שירות מקצועי וזמין יותר ובכך גם השפיעו לטובה על העבודה מול המכון, שמשתדל יותר לעמוד ברף שהן מציבות.



מהליך השיתוף עם יבואנים ומעבדות פרטיות עלו התובנות הבאות: בתקנים שבהם יש תחרות בין המעבדות, חל שיפור בשירות שמקבלים היבואנים; המעבדות הפרטיות עדיין אינן אטרקטיביות דיין עבור היבואנים, עקב חסמים שונים; על הממונה על התקינה לייצר תנאים זהים בפעילות המכון והמעבדות; ועל המכון להשקיע מתקציבו בשדרוג הציוד ובפיתוחו הטכנולוגי.

המכון מסר בתשובתו כי לחוק התקנים התווסף סעיף 12ג(ב), ולפיו אסור למכון להוריד את מחירן של בדיקות יבוא עד ששר הכלכלה יקבע בצו את בדיקות המעבדה אשר בהן מתקיימת תחרות מספקת. זאת, על מנת להקל את כניסתן של מעבדות מתחרות לשוק. לפיכך המכון אינו יכול להיות תחרותי במחירי הבדיקות כפי שהיה רוצה להיות מול המעבדות המתחרות.

מומלץ כי משרד הכלכלה - הממונה על התקינה ייזום הליכי שיתוף ציבור באופן עיתי למול היבואנים לשם טיוב פעולותיו לעידוד התחרות ושפור השרות ליבואנים.

יבוא אריחי קרמיקה לישראל - מקרה בוחן

אריחי קרמיקה הם דוגמה לסוג טובין אחד מני רבים המיובאים לישראל, שבדיקתם בייבוא מבוצע רק על ידי מכון התקנים (תחום בדיקות מונופוליסטי). ת"י 314¹⁴⁹ הוא התקן הרשמי החל על אריחי קרמיקה (להלן - התקן), והמגדיר את הדרישות שבהם נדרשים לעמוד אריחים המיובאים למדינה. בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו ברפורמה, ת"י 314 ייפתח לתחרות בפעמיה הרביעית - במרץ 2021, ומכאן כי ב-2019, התקופה שנבדקה, בדיקות ההתאמה לתקן הרשמי של אריחי קרמיקה בוצעו על ידי המכון בלבד.

משרד מבקר המדינה בדק את ההיקף הכספי וההיקף הכמותי של יבוא אריחי הקרמיקה לישראל ב-2019. להלן נתונים על כמות האריחים ששוחררו לשיווק ועל עלות ביצוע בדיקות עמידתם בתקן.

לוח 12: כמות אריחי הקרמיקה ששוחררו לשיווק ועלות ביצוע בדיקות עמידתם בתקן, 2019

המוצר שנבדק	עלות הזמנות הבדיקות (באלפי ש"ח)	כמות הפריטים לשחרור (באלפים)
קרמיקה מזוגג ריצוף	17,748	43,765
קרמיקה מזוגג קירות	370	1,014,602
קרמיקה לא מזוגג ריצוף	715	1,384

149 ת"י 314 אריחי קרמיקה - הגדרות, מיון, אופיינים וסימון.



המוצר שנבדק	עלות הזמנות הבדיקות (באלפי ש"ח)	כמות הפריטים לשחרור (באלפים)
דקורים/פסים	97	371
קרמיקה לא מזוגג קירות	5	214
אריחי קרמיקה לריצוף	47	97
אריחי קרמיקה מזוגגים לריצוף- בדיקת מחירון		95
סה"כ	18,982	1,060,529

על פי נתוני מכון התקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 12 עולה כי בשנת 2019 המכון, שהיה היחיד שבדק עמידה של אריחי קרמיקה בדרישות התקן, שיחרר כמיליארד פריטים וקיבל עבור הבדיקות כ-19 מיליון ש"ח. עלויות הבדיקה גולמו במחירי אריחי הקרמיקה אשר נמכרו לצרכן הישראלי.

יצוין כי נושא הבדיקות של עמידות אריחי קרמיקה לתקנים ממחישה את חשיבות פתיחת שוק בדיקות הייבוא של אריחי קרמיקה למעבדות נוספות לשם קידום התחרות לשם הקטנת העלויות ליבואנים ובהתאם הוזלת המוצרים לצרכנים.

החסמים להצלחת הרפורמה בתקינה

במועד סיום הביקורת, רמת התחרות בבדיקות הטובין המיובאים - גם לדעת משרד הכלכלה והאוצר - עדיין נמוכה. משרד מבקר המדינה מצא כי הדבר נובע משילובן של סיבות אחדות:

1. המכון בודק עמידה של הטובין המיובאים בכל התקנים הרשמיים, ואילו המעבדות המוכרות הפרטיות - רק בחלק מהתקנים. הדבר נובע בחלקו מכך שהפעמה האחרונה של שחרור תקנים לתחרות טרם התממשה (היא מתוכננת למרץ 2021). כמו כן, המעבדות הפרטיות, המונעות משיקולים כלכליים, בוחרות לאילו תחומי בדיקות להיערך ובהתאם אילו תקנים לבדוק. במצב הקיים הן נמנעות מלבקש הכרה מהממונה על התקינה כמעבדה מוכרת, וגם המעבדות המוכרות אשר פועלות, לא מבצעות בדיקות בהתאם לכל התקנים שיצאו לתחרות. לכן יבואנים גדולים, שמטבע הדברים הם חלק גדול מהשוק ומייבאים מגוון גדול של טובין, מעדיפים לרוב לעבוד עם המכון, המספק את סל השירותים המלא שאינו מצריך פיצול הבדיקות בין כמה מעבדות.
2. מעבדה המעוניינת להיכנס לתחום בדיקות הטובין ביבוא נדרשת לקבל הסמכה מהרשות להסמכת מעבדות (דבר הכרוך בעמידה בדרישות ובעלויות דו-שנתיות), וכן אישור והכרה



מהממונה על התקינה. עמידה בכל הדרישות דורשת השקעת משאבים רבים ויקרים: זמן, ציוד והכשרת כוח אדם מקצועי, ועם זאת אין ודאות לכך שתהיה דרישה לביצוע בדיקות בתחום שבו המעבדה הוכרה, ולעיתים הממונה אף משנה סיווגם של טובין בקבוצת יבוא 1 לרמות נמוכות יותר, כך שלא נדרשת בהם בדיקת מעבדה. כמו כן, הרפורמה החדשה שמקדמים משרדי הכלכלה והאוצר (ראו להלן) היא דוגמה לאי-ודאות רגולטורית שאינה מתמצית את המעבדות לפעול להכרתן על ידי הממונה, כדי שיתחרו במכון.

3. דרישות הרשות הלאומית להסמכת מעבדות¹⁵⁰ אינן אחידות: מעבדות פרטיות נדרשות להסמכה, שמשמעותה עלויות כספיות דו-שנתיות לא-מבוטלות, ואילו מעבדות המכון פטורות מכך. עלות ההסמכה הדו-שנתית תלויה במספר גורמים ועלותה היא מ-18,600 ש"ח למעבדה קטנה ועד לכ-500,000 ש"ח למעבדה גדולה.

4. אף שאחת ממטרות הרפורמה הייתה פתיחה לתחרות של תחום בדיקות המעבדה, הממונה אינו פועל דיו לייצר תנאים זהים בפעילות המכון והמעבדות. הממונה אף הגדיר את המכון כספק יחיד, ולכן כל בדיקות הטובין שנדגמו בשווקים נשלחות לבדיקה רק במכון.

כדי להביא להצלחת הרפורמה כך שתוביל להגברת התחרות, לשיפור בשירות שניתן ליבואנים ולהורדת מחירי הבדיקות, על משרד הכלכלה להביא בחשבון את החסמים שמנעו את הצלחת הרפורמה ולפעול להסרתם.

קידום רפורמות חדשות בשנת 2020

הרפורמה של משרד הכלכלה ומשרד האוצר

בשנת 2020 הגיעו משרדי הכלכלה והאוצר למסקנה כי תיקוני החקיקה שיושמו עד אז לא הניבו תוצאות רצויות, ולכן יבוא הטובין שחל עליהם תקן רשמי ממשיך לסבול מחסמים שונים, דבר המביא לפגיעה בתחרות ולעלייה ביוקר המחיה. בעקבות זאת החלו המשרדים לקדם רפורמה חדשה בהליך בדיקת הטובין עצמו, לרבות הליך קבלת האישור הרגולטורי הנדרש במהלך היבוא טרום שיווק הטובין. ביולי 2020 פרסם משרד האוצר להערות הציבור את טיוטת חוברת התוכנית הכלכלית לשנת 2020, הכוללת את טיוטות הצעות המחליטים שבכוונתו לקדם במסגרת חוק ההסדרים ותקציב המדינה לשנה זו. בפרק הכלכלה פרסם המשרד תת-פרק בנושא עידוד התרות והפחתת יוקר המחיה לגבי מוצרי צריכה. עיקרי הצעת האוצר, שתיושם באמצעות תיקון פקודת היבוא והיצוא, כוללים העברה של מרבית התקנים למסלול פיקוח מבוסס הצהרה; הפחתת שיעור הבדיקות במסלולי ההקלות "ירוק" ו"זהב"¹⁵¹; ולגבי תקנים

150 ראו נוהל 1-611002 של הרשות להסמכת מעבדות, סעיף 3.7.

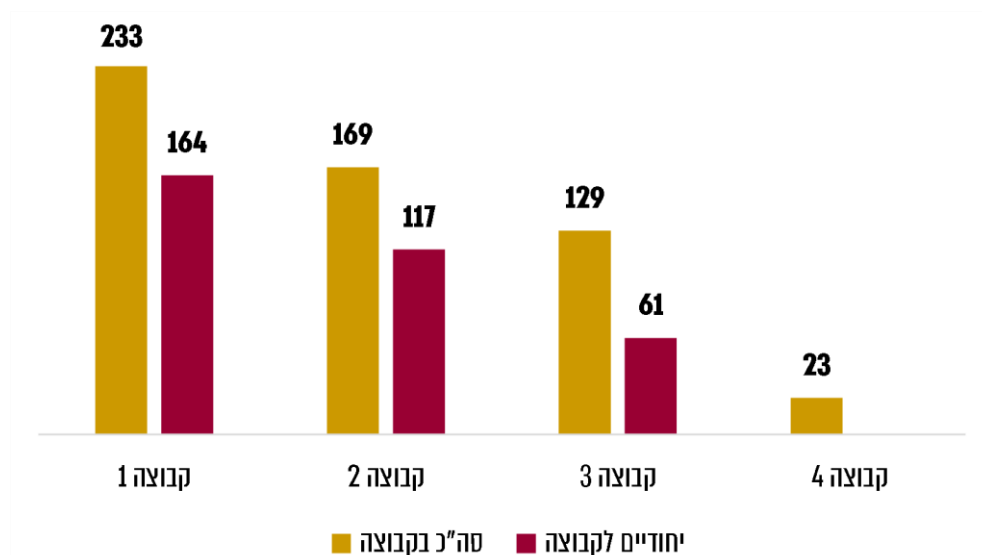
151 מסלולי ההקלות הם לדגם או משפחת דגמים. ההקלות במסלול הירוק: בדיקת 50% מהמשלוחים המסחריים בשנה מאותם דגמים שתיק המוצר שלהם הוגדר ירוק, כמפורט בנספח ה-ש' הרלוונטי (נספח לכל תקן רשמי, הקובע כיצד מאשרים דגם ומשלוח של מוצר נתון, לרבות הגדרת דגם/משפחה ותוקף בדיקת הדגם). ההקלות במסלול הזהב:



שאינם מחייבים מכוח חוק התקנים אבל מחייבים מכוח דין אחר, החלת כללים דומים לאלו שקיימים בתקנים רשמיים, במטרה לוודא שאינם כוללים דרישות שמגבילות את התחרות שלא לצורך. במסגרת טיוטת התוכנית הכלכלית פרסם¹⁵² משרד הכלכלה טיוטת דוח הערכת השפעות רגולציה: עדכון קבוצות ייבוא (להלן - דוח RIA 2020) להערות הציבור.

דוח RIA 2020 ציין כי ביולי 2020 ישנם 510 תקנים רשמיים¹⁵³, ללא תקני מזון, החלים ביבוא טובין. נוהל "הנחיות והוראות הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי" מאפיין את הטיפול של מעבדות בטובין לפי חלוקתם לארבע קבוצות על סמך רמת הסיכון הטמונה בהם. קבוצה 1 כוללת טובין שרמת הסיכון הטמונה בהם היא הגבוהה ביותר, בקבוצה 2 רמת הסיכון בינונית, בקבוצה 3 רמת הסיכון נמוכה, וקבוצה 4 כוללת טובין המיועדים לשימוש בתעשייה בלבד ולא על ידי הצרכן¹⁵⁴. להלן תרשים המציג את מספר התקנים בכל קבוצת יבוא (יש תקנים שנמצאים ביותר מקבוצה אחת), ומהם את מספר התקנים הייחודיים¹⁵⁵.

תרשים 6: מספר התקנים בכל קבוצת יבוא והתקנים הייחודיים בכל קבוצה¹⁵⁶, 2020



בדיקת 33% מהמשלוחים המסחריים בשנה מאותם דגמים שתיק המוצר שלהם הוגדר זהב, כמפורט בנספח ה-ש' הרלוונטי. שנה רצופה במסלול הירוק מקנה מעבר למסלול הזהב.

152 ביולי 2020.

153 ראו דוח RIA 2020.

154 https://www.gov.il/he/service/standards_import_groups

155 תקנים ייחודיים הם תקנים שחוק התקנים מתיר למכון לשנות את תנאיהם, בעת אימוץ תקנים בין-לאומיים, בשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל.

156 למעט קבוצת יבוא 4, שלגבי הטובין הנכללים בה שחרור מהמכס אינו מותנה בקבלת אישור עמידה בדרישות הממונה או אישור שחרור מותנה, וניתן פטור מראש לפי צו יבוא חופשי על ידי הממונה.



על פי נתוני משרד הכלכלה, דוח RIA 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דוח RIA 2020 העריך שביצוע השינויים המוצעים צפוי לחסוך ליבואנים כ-210 מיליון ש"ח בשנה, באופן שצפוי להוזיל את המחירים לציבור הצרכנים בהיקף משוער של כ-420 מיליון ש"ח בשנה, ואילו עלות השימור המוערכת של המצב הקיים גבוהה בכ-900 מיליון ש"ח, במונחי צרכן, מעלות ביצוע השינויים המוצעים. במועד סיום הביקורת חוק ההסדרים ותקציב המדינה לשנת 2020 לא הושלמו, והרפורמה טרם אושרה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי צו היבוא והיצוא (קבוצות יבוא), התשפ"א-2021 (להלן צו קבוצות יבוא), נחתם על ידי שר הכלכלה במרץ 2021.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי הצו שעליו חתם שר הכלכלה הוא גרסה "מרודדת" מאוד של המלצות דוח ה-RIA והרפורמה, ואינו בבחינת בשורה של ממש בתחום הקלת נטל הבדיקות. למשל, אשר ל-180 תקנים רשמיים שדוח ה-RIA המליץ להעבירם לקבוצה 3 (מסלול הצהרה), בצו נקבע כי רק כמחציתם יועברו לקבוצה זו. יתרה מזאת, בצו נחלקים התקנים הרשמיים הללו לשלוש פעימות, והפעימה השלישית בלבד, שצפויה להתחיל רק בעוד שנתיים, כוללת תקנים משמעותיים מבחינת היקף הבדיקות וההכנסות מהן.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה ימשיכו לקדם את השינויים המוצעים ויעקבו אחר החסמים למימושם, תוך הפקת לקחים מתיקוני החקיקה משנת 2016 ו-2018 ומהחסמים שעלו בדוח זה.

פעילות רשות התחרות

רשות התחרות (להלן - הרשות) פרסמה ביולי 2020 לשימוע ציבורי ממצאי בדיקה שביצעה בנוגע לאופן אכיפת התקנים הרשמיים בישראל והשפעתו על התחרות ועל יוקר המחיה. הרשות בדקה את השפעת משטר אכיפת התקנים על יכולת היבואנים לייבא מוצרים לארץ בקלות, בנוחות ובזול.

הרשות ציינה כי משטר אכיפת התקנים בישראל משית על היבואנים עלויות ישירות¹⁵⁷ ועלויות עקיפות¹⁵⁸ המושתות בסופו של דבר על הצרכן ומעלות את מחירי המוצרים. עוד ציינה כי מאחר שהיבואן נדרש לבדוק כל משלוח ולשאת בעלויות בדיקות ואחסון לגביו, נוצר יתרון ברור ליבואנים גדולים המביאים משלוחים גדולים על פני יבואנים קטנים המבקשים להביא משלוחים קטנים. עוד ציינה הרשות כי מכיוון שכל שינוי בדגם המוצר מצריך ביצוע בדיקת דגם מחדש, התמריץ של יבואנים להביא מגוון רחב של מוצרים לישראל קטן; יבוא מגוון רחב של מוצרים

157 עלויות שמשלם היבואן למעבדת הבדיקה עבור בדיקות הדגם, בדיקות המשלוח ובדיקות נוספות שנדרשות לעיתים.

158 עלויות הנובעות ממשטר הבדיקות הקיים, ובהן תשלומים שמשלם היבואן על אחסון המוצרים ממועד הגעתם לארץ ועד קבלת אישור המשלוח; עלויות שנובעות מהצורך של היבואן להחזיק מלאי גדול על מנת לצמצם את השפעת התמשכות הליכי הבדיקות; והימנעות מהזדמנויות עסקיות עקב חוסר ודאות בדבר מועד תחילת שיווק המוצר, הנובע מזמני הבדיקה המשתנים.

בכמויות קטנות הופך לא כדאי כלכלית, ורשתות קמעוניות בין-לאומיות מגבילות את מגוון המוצרים שהן מייבאות לישראל. יבוא מגוון מוצרים נרחב יהיה אף קשה יותר עבור יבואן קטן.

הצרכן הישראלי נפגע פעמיים: הוא אינו נהנה ממגוון מלא של המוצרים, ואינו זוכה ליהנות מתחרות המחירים שיכלה להתפתח אם יבואנים נוספים היו נכנסים לתחום.

כאמור, שר הכלכלה מסווג את כל התקנים הרשמיים לארבע קבוצות טובין, בהתאם לרמת הסיכון במוצר שעליו חל התקן. רשות התחרות מציינת בשימוע ציבורי כי "מרבית העלויות הישירות והעקיפות הנובעות מבדיקות ההתאמה לתקן נוגעות לתקנים הכלולים בקבוצה 1, בהם נדרשות בדיקות דגם ובדיקות משלוח. לעומת זאת, תקנים הכלולים בקבוצה 3 דורשים הצגת הצהרה בלבד של היבואן על כך שהטובין שייבא עומדים בדרישות התקן". לפיכך, העברת רובם הגדול של התקנים לקבוצת טובין 3 תחסוך ליבואנים עלויות רבות ותקל באופן משמעותי את הליך היבוא.

לאור ניתוח המבנה הרגולטורי המליצה הרשות לשנות את אופן אכיפת התקנים הרשמיים מאכיפה מקדימה (Pre-market Surveillance) לאכיפה בדיעבד (Post-market Surveillance), באמצעות מתן אפשרות לייבא מוצרים על סמך הצהרת יבואן שהם עומדים בתקן. לדעת הרשות, שינוי זה יקל במידה משמעותית את היבוא לישראל וצפוי להוזיל את מחירים של המוצרים המיובאים ולהרחיב את המגוון שלהם. עם זאת, במקביל לצמצום דרישות הרגולציה יש לחזק את מערך האכיפה וכוח ההרתעה של הממונה על התקינה ולפעול להבטחת סמכותו ויכולתו להמשיך ולשמור על בטיחות הציבור ובריאותו. יצירת מערך אכיפה אפקטיבי - אם בדרך של הוספת כוח אדם בעל ההכשרה המתאימה ואם בדרך של חיזוק סמכויותיו על פי חוק, ככל הנדרש, כדי שיוכל לפעול במהירות ובחומרה כנגד מי שישווק מוצרים שאינם עומדים בדרישות התקן - תבטיח הקלה של הנטל הרגולטורי מחד והמשך שמירה על האינטרס הציבורי בבטיחות ובריאות מאידך.

מעורבות רשות התחרות

תיקון משנת 2014 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות הכלכלית) קבע¹⁵⁹ כי הממונה על התחרות רשאי לערוך בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי משק שונים, לרבות בחינת קיומם של כשלים בתחרות וחסימים לתחרות.

כאמור לעיל, עד אוקטובר 2016, המועד שבו התקבלה הרפורמה בתקינה, התחרות בענף בדיקות העמידה בתקן רשמי של טובין מיובאים לא הייתה קיימת ומכון התקנים היה מונופול בתחום.

159 תיקון מס' 15 לחוק התחרות הכלכלית, התשע"ד-2014, אשר הוסיף את סעיף 44א(א) לחוק.



נמצא כי מעורבות רשות התחרות בענף בדיקות התקינה של טובין מיובאים החלה ביוני 2020, בעקבות פניית משרד האוצר, במועד בו פרסמה הרשות טיוטה להערות הציבור בעניין תחום בדיקות המעבדה. הרשות הייתה מעורבת גם בשני מקרים בעקבות פניית משרד האוצר: הצגת עיקרי הרפורמה של המשרד בפני הרשות ביולי 2016; והשתתפות הרשות בדיונים על ניסוח סעיף בהחלטת ממשלה¹⁶⁰ שעסק בגיבוש נוהל¹⁶¹.



במרץ 2021 חתם שר הכלכלה על צו קבוצות יבוא, והוא פורסם ברשומות באותו החודש. בהתאם לצו היבוא יועברו תקנים מקבוצת סיכון 1 לקבוצות סיכון 2 ו-3. לאחר ביצוע הרפורמה יישארו בקבוצת סיכון 1 כ-150 תקנים והיתר יסווגו בקבוצות 2 ו-3. לקבוצות 2 ו-3 יועברו בין היתר גופי תאורה, סוללות ראשוניות, מזגנים, מכשירי חשמל לבנים¹⁶² ומוצרי אלקטרוניקה¹⁶³. תקנים למוצרים בעלי סיכון גבוה להשפיע לרעה על בריאותו ובטיחותו של הציבור יישארו בקבוצות סיכון גבוה וידרשו בדיקות מחמירות. למשל, מוצרי תינוקות רגישים, קרמיקה ומוצרים המופעלים בגז, שבהם הסיכון הגבוה ביותר באופן יחסי, יישארו בקבוצה שבה נדרשות הבדיקות המחמירות ביותר. צו היבוא יחול בשלוש פעימות: הראשונה שבהן כעבור 60 יום מפרסום הצו ברשומות, השנייה - 12 חודשים מיום הפרסום, והשלישית - 24 חודשים מיום הפרסום. ביצוע הפעימות מותנה בהשלמת הפעולות המתחייבות לשם ביצוע פעולות הפיקוח והאכיפה של הממונה בהתאם לסמכויותיו לפי חוק התקנים והפקודה לגבי התקנים הנכללים באותה הפעימה. אם ראה הממונה כי פעולות כאמור לא הושלמו, ימליץ לשר הכלכלה לדחות את החלת הפעימה למועד שתהיה בו מוכנות אכיפתית כנדרש. משרד הכלכלה צופה כי ביצוע הרפורמה יביא לחיסכון של כ-300 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת הצו טרם פורסם ברשומות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הממונה על התקינה יפעל להשלמת חיזוק מערך הפיקוח והאכיפה במועד שנקבע בצו, על מנת למנוע שיווק טובין שאינם עומדים בתקן ופגיעה בציבור הצרכנים ולאפשר יישום כלל הפעימות שנקבעו בצו במועדן.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הממונה על התקינה פועל בשני מישורים: הגברת יעילות הפיקוח והאכיפה על ידי השלמת האיש של מצבת כוח האדם וביצוע פעולות על בסיס ניהול סיכונים; פיתוח כלים חדשים של הבטחת שמירת הוראות התקנים הרשמיים על ידי "אכיפה אזרחית" כפי שנהוג במדינות מפותחות (באיחוד האירופי ובארצות הברית).

160 ראו החלטת הממשלה 1857 (11.8.16), סעיף כג.2.

161 גיבוש נוהל מוסכם, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לעניין אפשרות היועצות בממונה על ההגבלים העסקיים טרם הכרזה על תקן רשמי או אימוצו כתקן מחייב בחקיקת משנה, במקום שבו התקן אינו מבטא אימוץ מלא של תקינה בין-לאומית וכולל שינויים מהקבע בה.

162 מייבש כביסה, מיקרוגל, מדיח כלים, תנור בישול וכד'.

163 טלוויזיה, טלפון סלולרי, מערכת וידאו ושמע, מחשב וכד'.



סיכום

הרפורמה בתקינה, שמטרתה הייתה לחולל שינוי של ממש בענף זה, לא השיגה את ייעודה העיקרי. נכון למועד כתיבת דוח זה, התחרות מצד המעבדות הפרטיות מועטה, דבר שגם משרדי הכלכלה והאוצר הכירו בו, ומיולי 2020 הם מקדמים רפורמה ממשית נוספת בתקינה, המרוקנת מתוכן את הרפורמה הקיימת. זאת ועוד, הרפורמה לא עסקה בהליך בדיקת הטובין עצמו, לרבות בהליך קבלת האישור הרגולטורי הנדרש במהלך היבוא לפני שיווק הטובין, ובהתאמתו לנהוג במדינות המפותחות. לפיכך הנטל הרגולטורי המוטל על היבואנים, הכרוך בבדיקות דגמים ומשלוחים של טובין מיובאים, הוקל אך במעט.

הליך שיתוף ציבור של יבואנים ומעבדות מוכרות בנושא הרפורמה, שביצע משרד מבקר המדינה, העלה כי בתקנים שבהם יש תחרות, השירות והמחיר שניתנו ליבואנים היו טובים ותחרותיים יותר.

ממצאי הביקורת מעלים כי רמת התחרות בבדיקות הטובין המיובאים - גם לדעת משרדי הכלכלה והאוצר - עדיין נמוכה. יש כמה חסמים שמנעו את הצלחת הרפורמה, בין היתר, המכון בודק עמידה של הטובין המיובאים בכל התקנים הרשמיים, ואילו המעבדות המוכרות הפרטיות - רק בחלק מהתקנים; עמידה של המעבדות הפרטיות בכל הדרישות של הממונה דורשת השקעת משאבים רבים ויקרים: זמן, ציוד והכשרת כוח אדם מקצועי, ועם זאת אין ודאות לכך שתהיה דרישה לביצוע בדיקות בתחום שבו המעבדה הוכרה ובנוסף מושתות עליהן עלויות אחרות שהמכון פטור מהן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד הכלכלה להמשיך לפעול להגברת התחרות בתחום בדיקות העמידה בתקינה והגדלת נתח שוק הבדיקות של מעבדות מוכרות, על מנת לעודד כניסה של מעבדות חדשות לתחום זה, להפחתת הנטל הרגולטורי על היבואנים, להפחתת יוקר המחיה ולהרחבת מגוון הטובין הנמכרים - כל זאת בד בבד עם עמידה על המשמר והקפדה על כך שכל הטובין שייכנסו בנמלי המדינה יעמדו בתקנים רשמיים ולא יסכנו את בריאותו של הציבור.



נספח א - רשימת התקנים הרשמיים שבתחום ההכרה של המעבדה המוכרת נכון לספטמבר 2020.

המעבדה	רשימת התקנים הרשמיים שבתחום ההכרה של המעבדה המוכרת נכון לספטמבר 2020 ¹⁶⁴ .
חרמון	- ת"י 20 חלקים: 1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.10, 2.11, 2.18, 2.20, 2.22 - מנורות וגופי תאורה - ת"י 900 חלק 2.24 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים דרישות מיוחדות למכשירי קירור, למכשירי גלידה ולמכשירים לייצור קרח. - ת"י 900 חלק 2.25 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים, דרישות מיוחדות לתנורי מיקרוגל לרבות תנורי מיקרוגל משולבים - ת"י 900 חלק 2.5 - מדיחי כלים - ת"י 900 חלק 2.6: בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים: דרישות מיוחדות לתנורי בישול, לכיריים, לתנורי בישול הכוללים כיריים ולמכשירים דומים נייחים. - ת"י 900 חלק 2.7 - מכונות כביסה - ת"י 900 חלק 2.11 - מייבשי כביסה - ת"י 60065 - מכשור שמע וחוזי ומכשור אלקטרוני דומה - ת"י 60950 חלק 1 - ציוד טכנולוגיית המידע - בטיחות: דרישות כלליות (לעניין מוצרי תקשורת סלולרית) - ת"י 62368 חלק 1 / ת"י 60950 חלק 1 - ציוד שמע/חוזי, ציוד טכנולוגיית המידע וציוד תקשורת: דרישות בטיחות - מחשבים, מדפסות ושאר ציוד מחשבים משרדי. - ת"י 61347 חלקים: 1, 2.1, 2.13 - אבזרי הפעלה ובקרה לנורות: דרישות כלליות, דרישות בטיחות ודרישות מיוחדות - ת"י 62368 חלק 1 - ציוד שמע/חוזי, ציוד טכנולוגיית המידע וציוד תקשורת: דרישות בטיחות (לעניין אלקטרוניקה בידורית ומוצרי תקשורת סלולרית). - ת"י 62552 - מכשירי קירור ביתיים - מאפיינים ושיטות בדיקה. - ת"י 62560 - נורות דיודה פולטות אור בעלות נטל עצמי, לשימושי תאורה (LED) במתח גדול מ-50 וולט, כלליים - דרישות בטיחות. - ת"י 62841 חלק 1- כלי עבודה חשמליים מופעלי-מנוע - כלים המוחזקים ביד כלים נייחים ומכונות לדשא ולגינה - בטיחות: דרישות כלליות. - ת"י 62841 חלק 2.2- כלי עבודה חשמליים מופעלי-מנוע - כלים המוחזקים ביד כלים נייחים ומכונות לדשא ולגינה - בטיחות: דרישות מיוחדות למברגים ולמפתחות-הולם המוחזקים ביד

164 ראו https://www.gov.il/he/departments/general/approved_laboratories_standardization



רשימת התקנים הרשמיים שבתחום ההכרה של המעבדה המוכרת נכון לספטמבר 2020 ¹⁶⁴	המעבדה
• ת"י 62841 חלק 2.4 - כלי עבודה חשמליים מופעלי-מנוע - כלים המוחזקים ביד כלים ניידים ומכונות לדשא ולגינה - בטיחות: דרישות מיוחדות למשחקות ומלטשות (למעט מטיפוס דיסקה המוחזקות ביד) • ת"י 62841 חלק 2.5 - כלי עבודה חשמליים מופעלי-מנוע - כלים המוחזקים ביד כלים ניידים ומכונות לדשא ולגינה - בטיחות: דרישות מיוחדות למסורים עגולים המוחזקים ביד • ת"י 62841 חלק 2.11 - כלי עבודה חשמליים מופעלי-מנוע - כלים המוחזקים ביד כלים ניידים ומכונות של דשא ולגינה - בטיחות: דרישות מיוחדות למסורי הלוך ושוב המוחזקים ביד • ת"י 62841 חלק 2.14 - כלי עבודה חשמליים מופעלי-מנוע - כלים מוחזקים ביד כלים ניידים ומכונות לדשא ולגינה - בטיחות: דרישות מיוחדות למקצעות המוחזקות ביד	
• ת"י 20 חלקים 1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.8, 2.22, 2.23, 2.6, 2.7, 2.10, 2.11, 2.18, 2.20 - מנורות וגופי תאורה • ת"י 900 חלק 2.24 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים דרישות מיוחדות למכשירי קירור, למכשירי גלידה ולמכשירים לייצור קרח. • ת"י 900 חלק 2.25 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים: דרישות מיוחדות לתנורי גלי-מיקרו, לרבות תנורי גלי-מיקרו משולבים • ת"י 900 חלקים 2.6, 2.9 - בטיחות מכשירי חשמל לשימוש ביתי ולשימושים דומים - דרישות מיוחדות לכיריים, למשפתיים, לתנורי אפייה ולמכשירים דומים ניחים לבישול • ת"י 900 חלק 2.7 - מכונות כביסה • ת"י 900 חלק 2.5 - מדיחי כלים • ת"י 900 חלק 2.11 - מייבשי כביסה • ת"י 900 חלק 2.45 - כלי עבודה מיטלטלים לחימום ומכשירים דומים • ת"י 60065 - מכשור שמע וחוזי ומכשור אלקטרוני דומה • ת"י 60065 - תקשורת סלולרית • ת"י 60950 חלק 1 - ציוד טכנולוגיית המידע - בטיחות: דרישות כלליות (לעניין מוצרי תקשורת סלולרית) • ת"י 61347 חלקים 1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.7, 2.8 - אבזרי הפעלה ובקרה לנורות • ת"י 62368 חלק 1 - ציוד שמע/חוזי, ציוד טכנולוגיית המידע וציוד תקשורת: דרישות בטיחות (לעניין אלקטרוניקה בידורית ומוצרי תקשורת סלולרית) • ת"י 62552 - מכשירי קירור ביתיים- מאפיינים ושיטות בדיקה • ת"י 62560 - נורות דיודה פולטת אור (LED) במתח גדול מ-50 וולט, בעלות נטל עצמי, לשימושי תאורה כלליים - דרישות בטיחות	ITL



המעבדה	רשימת התקנים הרשמיים שבתחום ההכרה של המעבדה המוכרת נכון לספטמבר 2020 ¹⁶⁴
	• ת"י 60968 - נורות בעלות נטל עצמי לשימושי תאורה כלליים דרישות בטיחות • ת"י 62776 - נורות דיודה פולטות אור בעלות שתי כיפות שנתכנו (LED) להחלפת נורות פלואורניות לינאריות- דרישות בטיחות • ת"י 62368 חלק 1/ ת"י 60950 חלק 1- ציוד שמע/חוזי, ציוד טכנולוגיית המידע וציוד תקשורת: דרישות בטיחות- מחשבים, מדפסות ושאר ציוד מחשבים משרדי
סיסטם	• ת"י 900 חלק 2.25 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים, דרישות מיוחדות לתנורי מיקרוגל לרבות תנורי מיקרוגל משולבים • ת"י 900 חלקים 2.5, 2.7, 2.11, 2.24 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים • ת"י 900 חלק 2.6 - בטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים: דרישות מיוחדות לתנורי בישול, לכיריים, לתנורי בישול הכוללים כיריים ולמכשירים דומים נייחים. • ת"י 60065 - מכשור שמע וחוזי ומכשור אלקטרוני דומה • ת"י 62552 - מכשירי קירור ביתיים - מאפיינים ושיטות בדיקה • ת"י 907 - מכשירי גז ביתיים לאפייה, לבישול ולצלייה

