



המרכז הישראלי
להעצמת האזרח (ע"ר)
C I T I Z E N S '
E M P O W E R M E N T
C E N T E R I N I S R A E L

דו"ח מעקב:

הסרת חסמים בייבוא

על בסיס החלטת ממשלה 2318 להגברת התחרות וייעול

תהליכי האסדרה בתחום הייבוא מיום 11.12.2014

מאי 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב:
הסרת חסמים בייבוא
על בסיס החלטת ממשלה 2318 להגברת התחרות וייעול
תהליכי האסדרה בתחום הייבוא מיום 11.12.2014

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

מאי 2016

הדו"ח נכתב ע"י נטלי שבא, תחקירנית בפרויקט המוניטור
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.

הקדמה: יוקר המחיה וייבוא לישראל

שיח "יוקר המחיה" הציבורי נשען, במידה רבה, על ההשוואה בין עלויות "סל הצריכה" הישראלי לבין מקביליו האירופאים¹. בשל חלקו הגדול של הייבוא בהיצע השוק (יותר משליש מסך מקורות המשק הישראלי לתעשייה ולצריכה מיובא² – שיעור המסתכם במאות מיליארדי שקלים³), ובפרט כאשר מדובר בצריכה הפרטית, שמתוכה כ-70% מיובא⁴, מיוחסים לא פעם פערי "יוקר החיים" בישראל למדיניות ייבוא לא יעילה או לא תחרותית.

קובעי מדיניות הייבוא נדרשים לאזן בין אינטרס "יוקר המחיה". כלומר, בין המחיר לצרכן הפרטי, לבין טובתה של התעשייה המקומית, שיציבותה משליכה על יציבות ההיצע התעסוקתי במשק, בשוק קטן מטבעו. התמרונים והמעצורים במשק מוכתבים באמצעות מספר פרמטרים רגולטוריים, ובהם: דרישות חוקיות הייבוא (כמו אישורים ורישיונות להם נדרש היבואן), ביורוקרטיית מכס ומסי הקנייה, פרוצדורת סיווג הטובין המיובאים והגדרות רף התקינה הנתונות ע"פ חוק לאחריות מכון התקנים הישראלי⁵.

רגולציות אלו נבחנו הן במסגרת ועדת טרכטנברג⁶ בשנת 2011 והן במסגרת הדו"ח השנתי של מבקר המדינה⁷ בשנת 2014, ונמצאו, בשניהם, כמכבידות יתר על המידה ביחס לסטנדרט המקובל בקרב מדינות ה-OECD – במיוחד נוכח ההקלות על הייבוא שנלוו להקמת האיחוד האירופי.

באוגוסט 2013 מינה "קבינט יוקר המחיה" את הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא, בראשותו של מנכ"ל משרד הכלכלה, מר עמית לנג, שהגישה מסקנותיה בנובמבר 2014. החלטת הממשלה הראשונה שהתקבלה כתוצאה מעבודת הוועדה עסקה בהסרת חסמים לייבוא אישי והתקבלה באפריל 2014. לאחר כחצי שנה, בנובמבר 2014, הגישה ועדת לנג את "דו"ח הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא", שאומץ כהחלטת הממשלה 2318, של הממשלה ה-33, ל"הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום הייבוא". בסמוך למועד זה, התפרסם פרק בנושא בדו"ח מבקר המדינה⁸.

במרץ 2015, כחצי שנה מקבלת החלטת הממשלה 2318, ובמטרה לקדם את יישומה, מונה רגולטור לתחום הייבוא. לתפקיד החדש נבחר מר אנואר חילף. כמו כן, גויס ליווי מקצועי של מומחים מהאיחוד האירופי לבחינת אופן ביצוע המלצות ועדת לנג, זאת במסגרת התכנית "Twinning" ל"חונכות בינלאומית" בתחום הכלכלי-סוציאלי.

לאור מרכזיותה של ההחלטה לתחום יוקר המחיה בישראל, הוחלט להכלילה במסגרת מיזם ה"מוניטור" של המרכז להעצמת האזרח, המפעיל מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות בגופי הממשל.

1 השוואה זו אפיינה, בין היתר, את הדימויים שסחפו מחאות ציבוריות דוגמת "מחאת הקוטג" (2011) ו"חרם המילקי" (2014).

2 כך על פי מבוא אתר משרד הכלכלה בעמוד "מדיניות ייבוא".

3 ע"פ דו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 מדובר במחזור של כ-256.3 מיליארדי שקלים בשנת 2013.

4 ע"פ דו"ח ועדת לנג (פרק 2.3: השפעת הייבוא על יוקר המחיה ונתוני הייבוא בישראל).

5 "חוק התקנים התשי"ג-1953".

6 "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי", בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. מונתה ע"י ראש הממשלה בנימין נתניהו לבחינת דרכי טיפול ביוקר המחיה בהמשך למחאה החברתית שהתעוררה בקיץ 2011, ונודעה בכינויים "מחאת האוהלים" ו"מחאת רוטשילד".

7 דו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 הקדיש לעניינינו את הפרק "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", בביקורת משרד הכלכלה בחלק 65 לדו"ח.

8 "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", חלק 65 לדו"ח מבקר המדינה משנת 2014.



תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי מעקב אזרחי ואינם מהווים מסמך רשמי של הממשלה. תוצרים אלו מוגשים לאחר עבודת בדיקה מעמיקה, הכוללת שיחות עם בכירים ואנשי מקצוע בממשל, איסוף חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החלטות ממשלה, לייצר "זרקורים" על תחומים ונושאים מרכזיים המחייבים בדיקה, לדחוף לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז וכך להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש החלטות הממשלה לטובת הציבור כולו.

רקע: "ירושה" של חסמי ייבוא והתאמות במדיניות הייבוא הישראלית

ישראל היא מדינה קטנה, וככזו, היא מועדת לשוק ריכוזי ולעליית מחירים מתמדת ("יוקר המחיה").⁹ בדו"ח Economic Survey של ה-OECD לשנת 2016, אובחן, פעם נוספת, אלמנט הרגולציה הממשלתית בכלל, ובתחומי סחר החוץ בפרט, כאחד מאתגרי השעה של הכלכלה הישראלית. בהקשר זה מדגיש הדו"ח את חשיבות הסרת חסמי הייבוא, בעיקר אלו שאינם מכסיים, ומזכיר את "הכיוון הנכון" של המהלכים שכבר החלו, בהתייחסו להמלצות ועדת לנג ול"רפורמת הקורנפלקס".¹⁰

כבר בשנות ה-90,¹¹ הכירה ממשלת ישראל במגמת הגלובליזציה במסחר העולמי, המחייבת פיתוח וקידום של תחום הייבוא במדינה. במסגרת זאת, נחתמו הסכמי סחר חופשי בינלאומיים, דוללו בדיקות התקינה¹² והופחתו ההגנות על התוצרת המקומית. עם זאת, תהליך הייבוא עצמו התאפיין בהליכים מעוכבים ומרובי מעורבים – דרישות מחמירות להסדרת חוקיות הייבוא, הסדרי התקינה שתחת מונופול מכון התקנים הישראלי, פרוצדורות סיווג הטובין מול המכס וטיפול המסורבל בשחרור הסחורות. בתחום התמרוקים, למשל, מוגשות לרגולטור (משרד הבריאות) כ-12 אלף בקשות ייבוא מדי שנה, ופרק הזמן לרישום עלול להגיע לכ-8 חודשים. חוסר היעילות הרגולטורית מוביל לייקור תהליך הייבוא כשלעצמו, שמכורח הנסיבות, מתגלגל לצרכן.

הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג)

הביקורת הציבורית על יוקר המחיה גאתה ב"מחאת רוטשילד" שפרצה בקיץ 2011, והובילה את ראש הממשלה בנימין נתניהו למנות את ה"ועדה לשינוי חברתי-כלכלי", בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, לבחינת צעדים שיקלו את ה"נטל הכלכלי על אזרחי מדינת ישראל".¹³ ועדת טרכטנברג הגדירה את חסמי הייבוא כגורם אחד מבין שלושת מחוללי "יוקר המחיה" הדומיננטיים שדווקא בשליטת הממשלה, והאיצה להסירם על מנת להרחיב את חשיפת השוק לתחרות הבינלאומית.

המלצות ועדת טרכטנברג התקבלו בסדרה של החלטות ממשלה, בין סוף 2011 לבין תחילת 2012, ובהן כמה הנוגעות למדיניות הייבוא: החלטה 4191 על "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה", החלטה 3783 על "שינויים במערכת המס" והחלטה 3905 ל"הפחתת חסמי ייבוא – פטור ממכס על ייבוא לשימוש עצמי".

בין ההישגים הנוקפים לזכות הוועדה בעניינינו, ניתן לציין את ביטול המכס על מוצרים המיובאים לארץ (שינוי המתבצע בתהליך דו-שלבי, שכבר החל, ויושלם סופית בשנת 2017), הפחתת מסי הקנייה¹⁴ ותיקון

9 מנתוני דו"ח ה-OECD (Economic Survey, ינואר 2016), עולה כי עלות המחיה בישראל גבוהה ב-20% מזו שבספרד וב-30% מזו של דרום קוריאה – שתי מדינות בעלות תוצר לנפש דומה לשל ישראל.

10 רפורמה ממשלתית לפתיחת המשק לייבוא מסיבי של מוצרי מזון, תוך הגדלת מגוון המוצרים ה"לא-רגישים", כגון פסטות, דגני בוקר ועוד.

11 ראשיתו של התהליך שנועד כ"חשיפת שנות ה-90" הייתה בהחלטת ממשלה מספטמבר, 1990.

12 בהתאם להמלצות הוועדה ל"בחינת בדיקות ההתאמה למוצרים מיובאים" (ועדת דויטש), בשנת 2002.

13 כתב המינוי של ועדת טרכטנברג מצוי באתר ששימש כפלטפורמה לשיתוף הציבור בעבודת הוועדה, בכתובת: hidavrut.gov.il.

14 הן ביטול המכס על הייבוא והן הפחתת מסי הקנייה התקבלו בהחלטה 3783, בסעיפים 12 ו-15 בהתאמה. בנוסף קבעה ההחלטה (שוב, בהתאם להמלצות ועדת טרכטנברג) הקמה של צוות שיבחן את יישום ההפחתות (סעיף 13 בהחלטה) וכן הגדירה את אחריות ועדות מכסות הייבוא לבחון את הקצאות מכסות הייבוא במטרה למנוע מונופולים (סעיף 14 להחלטה).



ההסתמכות על הצהרת היבואן בנוגע לעמידה בתקנים.¹⁵ מבקר המדינה ציין בדו"ח משנת 2014 כי המלצות הוועדה בנושא התקינה, לעומת זאת, נתקלו בהתנגדויות מכון התקנים הישראלי, וחלקן לא יושמו.¹⁶

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2014

בשנת 2013 ניגש המבקר לבדוק את "חסמי האסדרה המגבילים יבוא טובין". הדו"ח אפיין שני סוגים של חסמי יבוא – חסמי אסדרה (מכסים ותקנים) וחסמים חוזיים (דוגמת חוזי בלעדיות או קביעת מחיר מינימום למפיץ המקומי). מתוך כלל החסמים שזוהו, מתריע הדו"ח בעיקר על הבעייתיות שבחוסר הכוונת מדיניות הייבוא הממשלתית ע"י משרד הכלכלה, ומבחין בפערים ביצועיים כמו התרשלות בהגשתן הציבורית של הוראות מתחדשות, סרבול ביורוקרטי בכל הנוגע לחלוקת מכסות ייבוא הכוללות הקלות (מכס מופחת או פטור מלא ממכס) והתנהלות לא שקופה ולא מבוקרת בהליכי התקינה וכיו"ב.

ועדת לנג

בהמשך למערכת הבחירות של שנת 2013, שכללה התחייבויות פוליטיות "לשיקום מעמד הביניים", מינה שר הכלכלה הנכנס, נפתלי בנט, את ועדת לנג ל"הגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא", על חברי הוועדה נמנו שר הכלכלה, שר האוצר, שר החקלאות ופיתוח הכפר, השר להגנת הסביבה, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שר התקשורת ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.¹⁷ עבודתה של הוועדה הייתה הפעם הראשונה בה בחן גורם ממשלתי את כל החוליות בשרשרת הייבוא, כולל שלבי ההפצה והשיווק, בפריזמה אחת.

באפריל 2014 הגישה הוועדה את המלצותיה לעניין הסרת חסמים לייבוא אישי¹⁸ (שהתקבלו כהחלטת ממשלה מס' 1564), וכעבור כחצי שנה, הוגש הדו"ח המלא – ממנו, כאמור, נגזרה החלטת הממשלה 2318 שיישומה ייבחן בדו"ח זה.

חלק הארי של ההחלטה מוקדש ל"תכניות עבודה" שיגישו משרדי הממשלה השונים להתאמות הנחוצות במדיניות הייבוא, לפי התחומים שבאחריותם. הגשת "תכניות העבודה" נכרכו בתכנית החומש להפחתת הנטל הרגולטורי, שנדרשו כל משרדי הממשלה להגיש במקביל במסגרת המאמץ הממשלתי להפחית את העלויות הביורוקרטיות שהן פועל יותר של עודף רגולציה.¹⁹ בפועל, נכלא הלו"ז להגשת תכניות העבודה בעיכובי הגשת תכנית החומש עד לדצמבר 2015.

ייחודה ויתרונה של החלטה 2318 בנוף קבלת ההחלטות הכלכליות ה"סטנדרטיות", נעוצים במידיות הפוטנציאלית ל"תוצאות בשטח", מרגע שאושרה המדיניות החדשה. למשל, תקל הפחתת הביורוקרטיה על כניסתם של שחקני "ייבוא מקביל" לשוק. ערכו של הייבוא המקביל עשוי להתבטא בהנחות והוזלות של מחירי סחורות עד לכמחצית ממחירי אותם הטובין בסטטוס-קוו בהווה, וכפועל יוצא מכך, בהקלה ישירה על יוקר המחיה.

15 טרם תיקון מס' 10 לחוק התקנים, "מקילים על היבואנים", מאוקטובר 2013, אישור הייבוא ניתן רק לאחר ביקורת הסחורה המיובאת ע"י מכון התקנים. השיטה החדשה מתבססת על הצהרת יבואן, ומזרזת (ומזילה) את פרוצדורת הייבוא – למעשה, מדובר במעבר משיטה של ביקורת טרומית לביקורת שוק.

16 כאמור בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 (דו"ח שנתי 65) תחת "משרד הכלכלה – חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין": "אפשרות להסרת רשמיות מתקנים נוספים לא קודמה בשל התנגדויות של משרדי ממשלה שונים ושל מכון התקנים" (פרק המבוא).

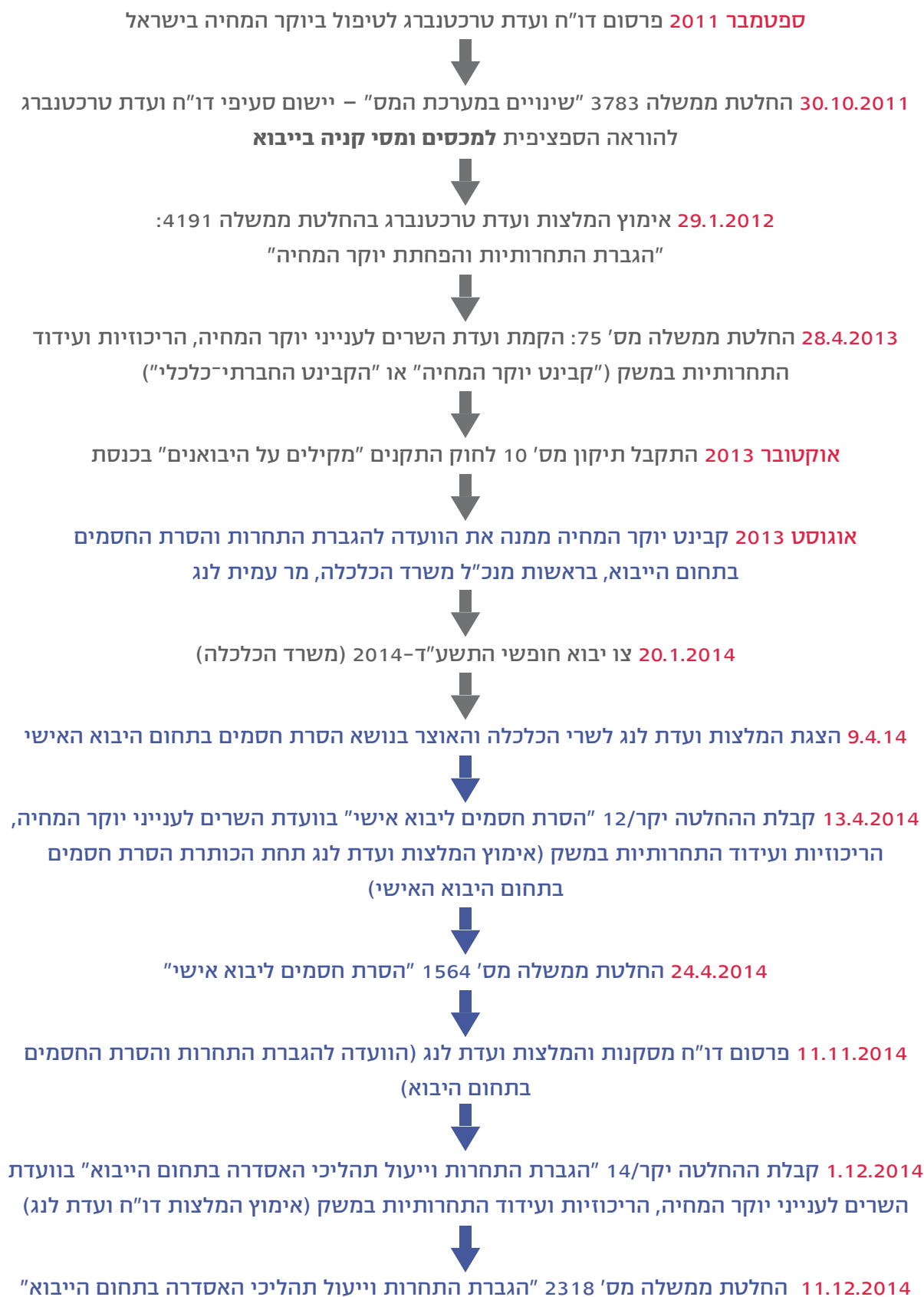
17 בנוסף, נכחו בוועדה על תקן מוזמנים קבועים: נגיד בנק ישראל, היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על ההגבלים העסקיים והממונה על התקציבים במשרד האוצר.

18 הכוונה (והמטרה) ב"ייבוא אישי" הינה לרכישות דרך האינטרנט הנעשות לצורך צריכה פרטית. ומטרת ההמלצות המדוברות הייתה להגביר את הוודאות ולפשט את הלוגיסטיקה הכרוכה בצרכנות זו.

19 החלטה 2118 להפחתת הנטל הרגולטורי מספטמבר 2014.

סיכום: מדו"ח ועדת טרכטנברג ועד החלטה 2318

* הרצף הכחול מסמן את ההשתלשלויות הישירות של החלטה 2318





פירוט עיקרי ההחלטה וסטטוס יישומה

כבר בתחילת 2015 מונה במשרד הכלכלה צוות לליווי יישום המלצות ועדת לנג, בראשותו של מנכ"ל המשרד ובשיתוף נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, מינהל המכס ומשרד ראש הממשלה. בין היתר, קיבל הצוות אחריות על איתור וביטול דרישות ישראליות בתקנים. עוד מונה רגולטור לתחום הייבוא, האמון גם הוא על יישום המלצות ועדת לנג.

1 "תכניות עבודה" להתאמות מדיניות הייבוא לסטנדרט ה-OECD

בהחלטה נקבע כי כל משרד ממשלתי רלוונטי, מבין המשרדים שאחראיים על תחום הייבוא,²⁰ יגיש "תכנית עבודה" שתקיף את ההתאמות הדרושות בתחומי אחריותו. התכניות נועדו להשתלב כפרקים בתכנית החומש הממשלתית להפחתת הנטל הרגולטורי (החלטת הממשלה 2118). ההחלטה הקצתה למשרדים 180 ימי עבודה להגשת התוכניות, דהיינו עד ליוני 2015.

סטטוס:

הסעיף בוצע באיחור ובאופן חלקי. נראה כי הלו"ז הקצר שהגדירה החלטה 2118 להגשת תכניות החומש, שה"כ של חמישה חודשים (שבהם נדרשה גם התייעצות עם המגזר העסקי והמגזר השלישי), נועד לכישלון. "פקק" העיכובים בגיבושה של תכנית החומש הממשלתית "השתחרר" רק ברבעון השלישי של שנת 2015, עת פורסמו בהדרגה ב"אתר הרגולציה הממשלתי" מיפוי הרגולציות המתוכננות בכלל, אך לא כולן כוללות את תכניות העבודה להתאמות במדיניות הייבוא. נכון לכתיבת דו"ח זה, עולה כי מרבית הרגולטורים הרלוונטיים נמצאים בשלבים מתקדמים לאישור תכניות העבודה. כך, על פי משרד הכלכלה, בוצעו הצעדים הבאים במשרדי הממשלה השונים:

- במשרד התחבורה, הרפורמה במוצרי תעבורה, במסגרתה נוסחו תיקונים בצו יבוא חופשי, נמצאת בשלבים אחרונים ואמורה היתה לעבור ברבעון הראשון לשנת 2016. בדצמבר 2015 הושגה הסכמה בין הגורמים המקצועיים במשרד הכלכלה והתעשייה, המכס ומשרד התחבורה בעניין הרפורמה.
- בתחום הבריאות והמזון – ביום 30.5.2015 עבר בכנסת חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), תשע"ו-2015, אשר נועד להסדיר את אחריותם של יצרן, יבואן ומשווק מזון ואת הפיקוח על ייצור מזון, על ייבוא ועל שיווקו. במסגרת החוק, נקבעו אמות מידה לאיכות, תקינות ובטיחות המזון בישראל, בהתאם למקובל באסדרה במדינות המפותחות, לרבות בתקנים בין-לאומיים מקובלים ולפיקוח המבוסס על ניהול סיכונים.
- בתחום האחריות של מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות, נוסחה מדיניות חדשה והתקנות ממתניות לאישור שר הבריאות. טיוטת התקנות קובעת מי רשאי לייצר ומי רשאי לייבא תמרוקים. כמו כן, התקנות קובעות כיצד לייצר, לשווק, לייבא ולאחסן תמרוקים באופן בטוח. התקנות היו אמורות לעבור לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות ברבעון הראשון לשנת 2016.
- בתחום החקלאות, בשנת 2015 בוצע מיפוי כלל הרגולציה בתחום וגובש לו"ז בשיתוף עם משרד החקלאות לקידום התכנית. משרד החקלאות התחייב להפחית את הרגולציה בתחום היבוא ולהגיש את המלצותיו עד חודש מרץ 2016. במקביל, מקודמים מספר תהליכים נקודתיים אל מול משרד החקלאות, שכוללים טיפול בנהלים להקלה על הייבוא וגיבוש המלצות להקלה על רגולציה בצו ייבוא חופשי.

20 הרשימה המלאה מצויה בספר הרגולטורים שבהחלטה 2118 (הפחתת הנטל הרגולטורי), שעודכנה בנספח להחלטה 2318.

- במשרד התקשורת, יושמו שני תהליכים נקודתיים, בעיקר בתחום הסלולר. המשרד פועל לגיבוש עקרונות ליישום מדיניות ייבוא חדשה בתחום.
- בתחום האנרגיה – במהלך שנת 2015 מינהל ייבוא וסחר גיבש מודל להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום האנרגיה וכן תיקוני חקיקה הנגזרים ממנו. המודל כולל הכרה בגופים חדשים שיפעלו לאבטחת האיכות של מוצרים ושירותים על ידי בדיקות מעבדה ואישורי תו תקן (נוסף על מכוון התקנים הפועל כיום). לשם אימוץ מדיניות היבוא החדשה, בתחילת שנת 2016 הוקם צוות משותף בו חברים נציגי משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר.

2 גיבוש מתודולוגיה ממשלתית לניהול סיכונים (וכן מדיניות פיקוח ממשלתית בכלל)

א. מודל ניהול סיכונים

החלטת הממשלה הטילה על שר האוצר ועל שר הכלכלה לגבש תוך שישה חודשים, דהיינו, עד ליוני 2015, מתודולוגיה ממשלתית ל"פיקוח בשווקים וניהול סיכונים". מתודולוגיה זו נועדה לאזן את ההתאמות שיתבצעו במדיניות הייבוא עם אמצעי זהירות נחוצים. לצורך כך הגדירה ההחלטה כי "תוצאות ניהול הסיכונים" יועברו בחוק מחזקתה של רשות המיסים לסמכות הרשויות המוסמכות וכי יוקם צוות ל"תיאום והגברת השת"פ בתחום ניהול סיכונים, פיקוח בשווקים וחוקיות ייבוא".

סטטוס:

הסעיף יושם באופן חלקי. הוקם צוות עבודה פנימי בראשות מנכ"ל משרד האוצר הבוחן, למשל, את סוגיית הדרישות הלאומיות בתקינה, אך עיקרה של ההוראה בהחלטת הממשלה הוסט לחסותה של התקשרות משרד האוצר עם מומחים מטעם פרויקט Twinning (ל"חונכות בינ"ל", בעיקר בתחומי הכלכלה, החקיקה והעצמת אוכלוסיות מוחלשות) של האיחוד האירופי. בימים אלו מתבצע פיילוט למודל אפשרי של "ניהול סיכונים" בשתיים מן הרשויות המוסמכות.

ב. חיזוק סמכויות המאסדרים לפקה, לאכוף ולהרתיע

ההחלטה קבעה כי בהתבסס על מתודולוגית ניהול הסיכונים, יוקמו/יורחבו סמכויות הפיקוח והאכיפה הנתונות בידי מאסדרי תהליך הייבוא.

סטטוס:

סעיף זה מיושם באופן חלקי ומתבצע לאט יחסית (שכן הוא תלוי במודל ניהול הסיכונים). נכון לפברואר 2016, סמכויות מסוג זה נקבעו רק במגזרי הייבוא של המזון והתמרוקים (משרד הבריאות). בכל תחום שבו נקבעת מדיניות יבוא חדשה מוסדר גם תחום אכיפה.

ג. נוהל מתן פטורים

החלטת הממשלה הגדירה כי כל רשות מוסמכת בגזרתה תנסח ותאשר נהלי מתן פטורים, לקראת העברת סמכות מתן הפטורים מרשות המיסים לרשויות המוסמכות על האסדרה. בהחלטה לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע.



סטטוס:

סעיף זה יושם חלקית. עד כה, נהלי מתן פטורים הוסדרו במשרד הבריאות ובמשרד התחבורה בלבד. סמכויות מתן פטור במשרדים אלה ניתנו למנהל תחום בכיר באגף הרוקחות (משרד הבריאות), מנהל תחום בכיר באגף הרכב ולממונה על היבוא (שניהם – משרד התחבורה).

3 הגמשת התקינה והגנה על אינטרס היבואנים בוועדות התקינה הציבוריות

ההחלטה מונה ארבעה צעדים שעניינם הגברת מרחב התחרותיות בקרב היבואנים ע"י הגמשת והנגשת התקינה הישראלית ליבואנים:

א. הכרה בתעודות התאמת טובין לתקנים זרים (כך שיאמצו תעודות תקינה זרה)

בהחלטה נקבע כי שר הכלכלה יפעל לקידום הליכי כריתת הסכמי הכרה בינלאומיים עם מדינות אחרות בדבר "הכרה בתעודות התאמת טובין לתקנים". למעשה, מדובר בהגמשה של דרישת העמידה בתקנים מצד היבואן (שכעת, קיים מבחינתו מסלול קבילות נוסף וחלופי לעמידה בתקנים: תקינה זרה).

סטטוס:

סעיף זה מצוי בהליכי יישום אך טרם הושלם. קידום וחתימה על הסכמי הכרה בינלאומיים תלויים, בין היתר, במרחב ההכרה החוקי בישראל. בנובמבר 2015, כשנה מקבלת ההחלטה, הובא לאישור הממשלה התיקון "הצעת חוק התקנים (תיקון – מעבדה מוסמכת לאישור יבוא טובין), התשע"ו-2015", המסדיר את קבילותה של כל מעבדה שהוסמכה ע"י גוף המוכר ב"ארגון הבינלאומי להסמכת מעבדות" (ILAC) ושאושרה ע"י הרשות הלאומית להסמכת מעבדות. בדברי ההסבר להצעת החוק מנומק התיקון בכך שיעודד אימוץ תקינה בינלאומית. בדצמבר 2015 אושרה הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה, אך נכון לינואר 2016 – מתנגדים לה הן מכוון התקנים והן התאחדות התעשיינים בישראל, הפועלים לשינוי הנוסח הנוכחי של הצעת החוק.

ב. הסרת רשמיות מהוראת "דרישות לאומיות" בתקנים שיימצאו מתאימים

בהחלטה נקבע דילול של ה"דרישות הלאומיות" בתקינה, כלומר דרישות ייחודיות לישראל, המכבידות על יבוא בהתאם לתקנים זרים, בכל מקום שלא ניתן להצדיקן באינטרסים ציבוריים רלוונטיים (אלו עשויים להיות, למשל, אינטרס בריאות הציבור או ההגנה על איכות הסביבה²¹).

סטטוס:

סעיף זה יושם. כבר בשנת 2013 החל תהליך דומה ביוזמת משרד הכלכלה, עת שהוסרה רשמיות של למעלה מ-60 תקנים בהמשך לרפורמה²². מבקר המדינה ציין בדוחו כי הסרת דרישות הרשמיות מתקנים נוספים נבלמה בשל התנגדויות מכוון התקנים ו"משרדי ממשלה שונים"²³. בהמשך לטיטות המבקר, נמסר ממשרד הכלכלה כי עד להסדרת נוהל מתאים (הסדרה שבאחריות הממונה על התקינה והלשכה המשפטית במשרד האוצר), יבחן הממונה את רלוונטיות הוראות הרשמיות שבתקנים מדי חמש שנים. כפי שצוין לעיל, בהמשך להחלטה 18 23 הוקם במשרד הכלכלה צוות בראשותו של מנכ"ל

21 הרשימה המלאה והמחייבת ע"פ החלטת הממשלה מצויה בסעיף 8 לחוק התקנים תשי"ג-1953

22 "מערך התקינה בישראל – רפורמה לשיפור התחרותיות והקלה בעשיית עסקים".

23 התייחסות מלאה לביצוע הרפורמה (יחסית בהצלחה) מצויה בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 בפרק "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין" תחת ביקורת משרד הכלכלה.

המשרד, מר לנג, הכולל גם את נציגי אגף התקציבים באוצר, מינהל המכס ומשרד ראש הממשלה. הצוות פועל לבחינה, עדכון וביטול של הדרישות הלאומיות בתקנים, ועבודתו כבר נושאת פרי. בין התקנים שנבחנו והותאמו בשנה האחרונה ניתן למנות את תקני היבוא לעגלות תינוקות, תנורי הסקה, גופי תאורה, מוני מים ודלק למטוסים.

ג. ייצוג הממונה על התקינה בוועדות התקינה הציבוריות

ההחלטה קובעת הן הגדלה של מספר נציגי הממונה על התקינה המשתתפים בוועדות התקינה הציבוריות של מכון התקנים, והן כי יוסדר בדין מעמדם כחברים קבועים בוועדות אלה. שני הצעדים הוטלו על שר הכלכלה.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. נכון להיום, ספר "כללי התקנים" המחייב את פרוצדורת התקינה במכון התקנים הישראלי מונה את נציג הממונה על התקינה ברשימת ה"רשאים להשתתף" בישיבות הוועדות, ולמעשה נציג זה מחוסר זכות הצבעה.

על פי מכון התקנים, שינויים בהרכב ועדות התקינה מחייב שינוי חקיקה, וכל עוד תיקוני חקיקה אלו אינם מבוצעים, לא ניתן לממש מרכיב זה בהחלטת הממשלה. בנוסף, יצוין כי ברקע מצויה פרישתו לגמלאות של מר גרישה דויטש, ששימש כממונה על התקינה במשרד הכלכלה במשך עשרים שנים, ובאי מינויו של מחליף קבוע (אלא רק ממלא מקום זמני) לאורך כמעט שנה.

ד. הנגשת הפרוטוקולים של ועדות התקינה

החלטת הממשלה קבעה הנגשה מלאה של פרוטוקול ועדות התקינה הציבוריות המתכנסות במכון התקנים.

סטטוס:

סעיף זה יושם. בהתאם להחלטה, הפרוטוקולים של ועדות התקינה במכון התקנים עולים לאתר המכון וזמינים לכל המעוניין בכרטסת "ועדות תקינה – החלטות הישיבה".

4 הקלות על פרוצדורות היבוא

ההחלטה מורה על שני הסדרי מדיניות שעיקרם הקלות על היבואן בהסדרת חוקיות פעילותו:

א. הצהרת יבואן

נקבע כי תתקבל הצהרת היבואן כי הטובין שבאמתחתו עומדים בתקן הרשמי ובהסתמך על כך יאושר הייבוא – ולא יידרש להמתין לביקורת הרשויות.

סטטוס:

סעיף זה מיושם בימים אלו. ביוני 2015 נוסח והוגש טרום תזכיר חוק לתיקון פקודת היבוא והיצוא כאמור בהחלטה. כמו כן, לעניין זה, התבקש שר הכלכלה לקבוע בחוק כלי מנהלי או פילי שירתיע יבואנים ממתן הצהרה כוזבת. כלי כזה אכן מופיע באמצעות שימוש בעיצומים כספיים במסגרת תזכיר



החוק לתיקון פקודת המכס, שנוסח בספטמבר 2015 ועודנו ממתין לדיון. בתחילת שנת 2016 אושר המודל ברמה העקרונית וכעת פועל המשרד לגיבוש תיקוני חקיקה רלוונטיים עבורו.

ב. ייעול הנפקת אישורים ורישיונות

ההחלטה מורה על הטמעת מערכת להנפקת רישיונות סחר חוץ ואישורים נלווים בתוך מערכת המסלול (מערכת אינטרנטית למעקב אחר סטטוס אישורי יבוא בין עמילי מכס והרשויות המוסמכות), כפי שנקבע בהחלטה ממשלה מס' 177 משנת 2013, יוטמעו כלל הרישיונות במערכת עד לדצמבר 2016.

סטטוס:

הוראה זו יושמה. אכן הוטמעו במערכת מסלול הנפקת אישורי יבוא שונים, הגשת בקשת פטור (פטור מאישורי רשות מוסמכת, פטור מנכ"ל משרד הכלכלה ממכס), והן זמינות בכניסת היבואנים באתר רשות המסים. קיימים עוד מספר טפסים משניים שלא קיימים באתר. נכון לפברואר 2016, מאפשרת המערכת הגשת בקשות להנפקתם של אישורים ורישיונות יבוא אישי של משרד התחבורה, אישורי משרד הכלכלה (למשל עבור יינות, משקאות ועוד), אישורי מכון התקנים, אישורי משרד הבריאות (אמי"ר, רוקחות, שירות המזון), אישור הרשות לנהיגה ספורטיבית ואישורי רשות העתיקות.

5 עידוד הייבוא המקביל

במסגרת ההחלטה, הוטל על הממונה על ההגבלים העסקיים לגבש תזכיר חוק שיאסור על פעולות אנטי-תחרותיות של יבואנים רשמיים.

סטטוס:

סעיף זה יושם. במרץ 2015 הוגש תזכיר תיקון החוק "חוק ההגבלים העסקיים (הסרת חסמים בתחום הייבוא) התשע"ו-2015" שמחיל עבירה תקנונית גם על "ניצול לרעה של מעמדו כיבואן רשמי".

6 הנגשת מדיניות הייבוא לכל דיכפין

במטרה לעודד כניסת שחקנים חדשים לשוק הייבוא ולהגביר את התחרותיות בתחום, החליטה הממשלה על מספר צעדים להנגשת מדיניות הייבוא העדכנית לציבור היבואנים, ובפרט את הדרישות החוקיות המחייבות את היבואן:

א. הסברה, הכרה והטמעה של מדיניות הייבוא החדשה

בהחלטה נקבע כי משרד הכלכלה יפעל להסברת המדיניות החדשה לגורמים העסקיים במשק.

סטטוס:

סעיף זה יושם. דברור של מדיניות הייבוא החדשה אכן נעשה. זאת, הן במסגרת פרסומי דובר משרד הכלכלה לאמצעי התקשורת, והן בעדכונים שנשלחו להתאחדות התעשיינים בישראל.

ב. ריכוז כלל המידע אודות ייבוא מסחרי ואישי באתר אינטרנט

ההחלטה מורה כי על האתר הממשלתי להציע מידע מפורט ורשמי בדבר דרישות חוקיות הייבוא והנהלים וכן להפנות לטפסי בקשת אישורים ורישיונות, לחברות שילוח ולשאר אמצעי ייבוא לישראל.

סטטוס:

סעיף זה יושם. כלל המידע שלעיל רוכז באתר משרד הכלכלה (בכרטסת "ייבוא וייצוא") ועדכונים נעשים בזמן אמת.

ג. פרסום קובץ הנחיות ונהלים

בהחלטה נקבע כי יש לפרסם מדי שנה קובץ המאגד את כלל הקביעות וההוראות כפי שהעביר הממונה על חוקיות היבוא למינהל המכס.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. קובץ מסוג זה לא פורסם כלל במהלך שנת 2015. בבדיקה שנעשתה מול משרד הכלכלה נמסר כי מינהל הייבוא נמצא בעיצומו של אישור קובץ ההנחיות המדובר, והוא צפוי להתפרסם ברבעון השלישי לשנת 2016.

דיווח לממשלה

7

הסעיף האחרון בהחלטה מורה על שרי האוצר והכלכלה לדווח לממשלה מדי חצי שנה אודות סטטוס יישומי החלטה 2318.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם. דיווח מעין זה לא בוצע מאז אישור ההחלטה (דצמבר 2014), ואמור יהיה להיעשות לראשונה ברבעון הראשון של שנת 2016.



טבלה מסכמת

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/>	גיבוש תכניות העבודה נכרך בלוחות הזמנים של החלטת הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי, וחל בו עיכוב. כיום, מרבית הרגולטורים הרלוונטיים נמצאים בשלבים מתקדמים לאישור תכניות העבודה	תכניות עבודה להתאמות במדיניות הייבוא תחת כל משרד ממשלתי עד יוני 2015	1
<input checked="" type="checkbox"/>	מרכיב זה בהחלטה נכלל במסגרת השתתפותה של ישראל בתכנית ה-Twinning האירופאית ונכון להיום מתבצע כפיילוט בשני משרדי ממשלה בלבד	גיבוש מתודולוגיה ממשלתית לניהול סיכונים עד יוני 2015	2(א)
<input checked="" type="checkbox"/>	עד כה יושם במשרד הבריאות בלבד	חיזוק סמכויות הפיקוח והאכיפה של המאסדרים	2(ב)
<input checked="" type="checkbox"/>	עד כה יושם במשרדי הבריאות והתקשורת בלבד	קביעת נהלי מתן פטורים ברשויות המוסמכות	2(ג)
<input checked="" type="checkbox"/>	החקיקה הנדרשת אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה וטרם הושלמה.	קידום הסכמי הכרה בינלאומיים לאימוץ תעודות תקינה זרה	3(א)
<input checked="" type="checkbox"/>	המהלך החל עוד טרם החלטת הממשלה. בפועל הוסר מספר קטן של תקנים עד כה	הסרת דרישות ייחודיות מתקנים בכל מקום שאינן רלוונטיות	3(ב)
<input checked="" type="checkbox"/>	לא קודמה חקיקה בנושא. קיימת התנגדות ממכון התקנים	הגדלת מספר נציגי הממונה על התקינה בוועדות התקינה הציבוריות	3(ג)
<input checked="" type="checkbox"/>	כלל הפרוטוקולים עולים לאתר מכון התקנים וזמינים בחיפוש פשוט	הנגשת פרוטוקול ועדות התקינה לכל המעוניין	3(ד)
<input checked="" type="checkbox"/>	הוגש תזכיר חוק בנושא בספטמבר 2015. משרד הכלכלה מגבש תיקוני חקיקה רלוונטיים עבורו	תיקון סעיפים בפקודת הייבוא והייצוא כך שתתקבל הצהרת יבואן על עמידה בתקנים	4(א)
<input checked="" type="checkbox"/>	המהלך בוצע ברובו וצפוי להיות מושלם במועד	הטמעת טפסי בקשה לאישורים ורישיונות ייבוא באתר רשות המיסים עד דצמבר 2016	4(ב)
<input checked="" type="checkbox"/>	הוגש תזכיר לתיקון חוק ההגבלים העסקיים במרץ 2015	גיבוש תזכיר חוק שיאסור על פעולות אנטי תחרותיות שיפגעו בייבוא המקביל	5
<input checked="" type="checkbox"/>	המדיניות פורטה בפרסומים תקשורתיים ובהודעות לציבור מטעם משרד הכלכלה	הסברה והטמעה של מדיניות הייבוא החדשה בקרב הגורמים העסקיים הרלוונטיים	6(א)
<input checked="" type="checkbox"/>	המידע רוכז באופן נוח באתר משרד הכלכלה	ריכוז כלל הטפסים והמידע הנדרש אודות חוקיות הייבוא באתר אינטרנט	6(ב)
<input checked="" type="checkbox"/>	לא פורסם	פרסום שנתי של הנחיות ונהלים עדכניים לענייני חוקיות הייבוא.	6(ג)
<input checked="" type="checkbox"/>	לא בוצע עד כה	דיווח לממשלה על יישום סעיפי ההחלטה מדי חצי שנה, החל מיוני 2015	7

תובנות ומסקנות

החלטת הממשלה להגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום הייבוא, שאימצה את דו"ח ועדת לנג, כללה שורה ארוכה של פעולות, בעיקר מצד משרד הכלכלה ויחידות הסמך שלו, על מנת להסיר חסמים ביבוא לישראל. בחינת ההחלטה מעלה כי חלק ניכר מהחלטת הממשלה יושם, וחלקים אחרים נמצאים בתהליכי יישום. עם זאת, קיימים מרכיבים בהחלטה שמתעכבים או לא יושמו כלל. להלן מספר תובנות ומסקנות מדו"ח המעקב:

1 עיכוב בהגשת תוכניות החומש להפחתת הנטל הרגולטורי

אחד החסמים המשמעותיים לביצועי החלטה 2318 היה כריכת תכניות העבודה המשרדיות למיפוי ההתאמות הדרושות של מדיניות הייבוא, במסגרת ה"כבדה" יותר של סעיפי תכנית החומש (שנבנתה פרקים פרקים ע"י כל משרד ממשלתי בנפרד) להפחתת הנטל הרגולטורי.

העיכובים בהגשת תכניות החומש נבעו, מיעדי לו"ז לא ריאליים למשימות העומק שנדרשו מן המשרדים במסגרתם שהיו צריכות לכלול שיח עם המגזר העסקי והמגזר השלישי, ואף לאחר "הדבקת הפער" בפרסום הרגולציות המתוכננות (באתר הרגולציה הממשלתית החדש), לא בכולן נכללו תכניות העבודה המפורטות בתחום הייבוא.

2 מחויבות משרדית ליישום הדו"ח

בראש ועדת לנג ישב מי שמכהן מאז יוני 2013 כמנכ"ל משרד הכלכלה. כתיבת הדוח ע"י גורמים מקצועיים בתוך משרד הכלכלה יצרה מחויבות מקצועית ויעילה לביצועו. בחינה של יישום הסעיפים מעלה כי גורמי משרד הכלכלה (וספציפית, לשכת המנכ"ל) פועלים לא רק לביצוע הוראות ההחלטה המוטלות עליהם, אלא גם לקידום יתר יעדיה ודרבון אקטיבי של שאר הגורמים המעורבים. כך, למשל, משנתקע לו"ז הגשת תכניות העבודה להתאמות במדיניות הייבוא (התכניות שהיו אמורות להשתלב בתכנית החומש להפחתת הנטל הרגולטורי), ונדמה היה שהמטלה עלולה להתמסמס, כתבו גורמי משרד הכלכלה את טיוטות תכניות העבודה של משרד התקשורת ושל משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

