

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-לאומית<sup>1</sup> 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 מזורחת של שינויים לאומיים בלתי מתחייבים בתקנים רשמיים בישראל.

המכון הוא תאגיד ציבורי שהוקם בחוק התקנים, התשי"ג-1953, ולצידו פעלו בשנת 2020 שלוש מעבדות מוכרות<sup>2</sup> 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

<p><b>3 מעבדות פרטיות בלבד</b></p>	<p><b>70 דולר ו-44 שעות</b></p>	<p><b>307 דולר ו-64 שעות</b></p>	<p><b>30,000 תקנים וולונטריים</b></p>
<p>מספר המעבדות המוכרות הפרטיות לבדיקת טובין מיובאים ב-2020</p>	<p>העלות הממוצעת של בדיקות מכס בישראל ומשך ההליך, לעומת 23.5 דולר ו-3.4 שעות בממוצע במדינות ה-OECD ב-2020</p>	<p>העלות הממוצעת של התאמת מסמכי יבוא בישראל ומשך ההליך, לעומת 98.1 דולר ו-8.5 שעות בממוצע במדינות ה-OECD ב-2020</p>	<p>מספר התקנים הוולונטריים הבין-לאומיים שפרסמו ארגוני התקינה ISO ו-IEC, לעומת 3,500 תקנים בלבד שפורסמו בישראל</p>
<p><b>כ-19 מיליון ש"ח</b></p>	<p><b>42</b></p>	<p><b>37</b></p>	<p><b>2% בלבד</b></p>
<p>עלות בדיקות עמידה בתקן של אריחי קרמיקה (תחום מונופוליסטי) ב-2019, עבור כמיליארד פריטים ששוחררו</p>	<p>מספר המעבדות המאושרות<sup>4</sup> בשנת 2019</p>	<p>משרות מאוישות מבין 54 משרות במינהל התקינה ב-2020</p>	<p>שיעור ההמלצות<sup>3</sup> של מעבדות מוכרות פרטיות ממאי 2019 עד ספטמבר 2020, למול שיעור המלצות של כ-98% של מכון התקנים</p>

## 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 ראינות 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 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%.



**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 הזמנות 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 RIA<sup>5</sup> 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 שתיוקן 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.

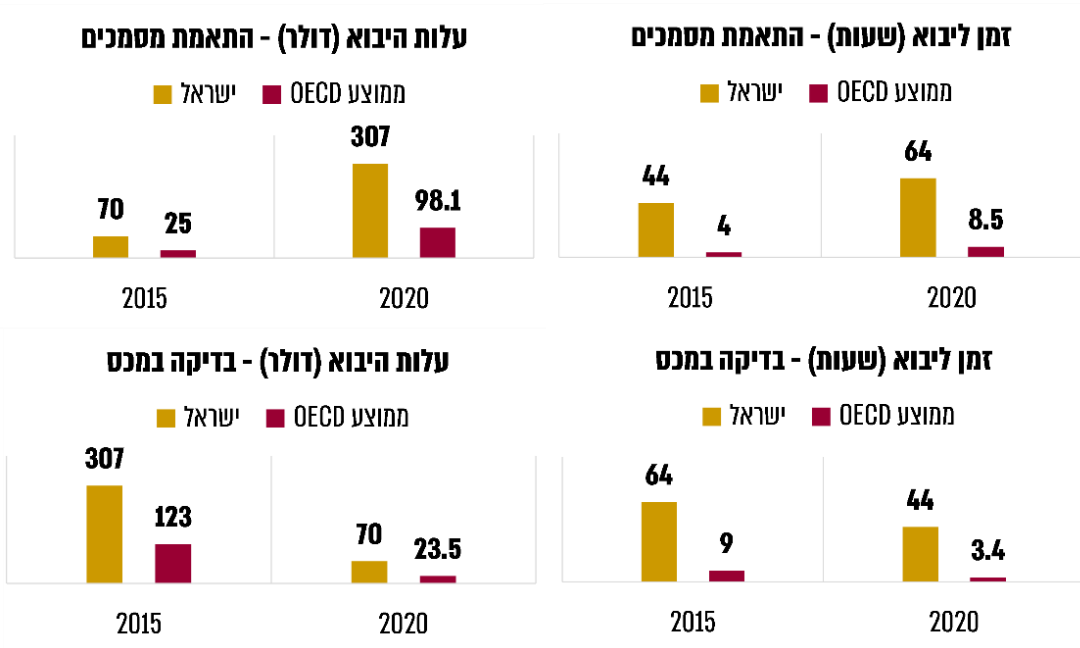
מומלץ כי משרדי הכלכלה והאוצר יבחנו מהם החסמים המונעים את הגדלת מספר המעבדות הפרטיות הבודקות עמידה בתקן של טובין מיובאים ויפעלו להגדלת חלקן של המעבדות הפרטיות בבדיקות אלו. כמו כן, על משרד האוצר, משרד הכלכלה והממונה על התקינה להמשיך בבחינת חלופות להקלות ברגולציה על הליכי היבוא לישראל, בשם לב לתשתית החדשה 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 הביקורת 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 הטובין<sup>6</sup> 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 אלקטרונית.





## 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.

