

# חסמי האסדרה על יבוא לישראל

חלק א:

כשלים באסדרת יבוא

תרצה אטיה

רן פיטוסי



אייר תשפ"ג - מאי 2023  
נייר מדיניות מס' 86

צ  
בתוקף סמכותי לפי סעיף 2 לפקודת היבוא והי  
הגדרות  
1. בצוזה -  
צו (מס' 4) תש"ף-2020 צו (מס' 3) תשפ"ג-2022  
"אופנוע", "אופניים עם מנוע עזר" - כהגדרתם  
"אזור" - יהודה ושומרון והתחום הגאוגרפי ע  
חוק;  
"אספקה" - עסקה שיש בה תמורה, בין לשו  
רווחים;  
"ארצות אפ"א" - כל אחת מארצות אלה: איס  
"הקהילייה האירופית" - כל אחת מארצות  
מאוחדת, הרפובליקה של קרואטיה, יוון, לוקסמבור  
ליטא, מלטה, פולין, סלובקיה, סלובניה, רומניה;  
צו תשע"ז-2017  
"השר" - שר הכלכלה והתעשייה;  
צו (מס' 4) תש"ף-2020  
"חוק רישוי שירותים" - חוק רישוי שירותים ומ  
צו (מס' 3) תשפ"ג-2022  
"טרקטור" - כהגדרתו בתקנות התעבורה;  
צו תש"ף-2019  
"ייבוא אישי" - כהגדרתו בצו יבוא אישי;  
"ייצור" - לרבות שינוי טובין מבחינת הצורה,  
או גידולה של תוצרת חקלאית;  
צו (מס' 3) תשפ"ב-2021  
"מיכון וטכנולוגיה" - אישור מהאגף למיכון וט  
"מנהל" - מנהל רשות המסים בישראל או סגנו;  
"עגורן נייד" - מכונת הרמה בעלת זרוע המורכבת על שלדה אי  
"עוסק" - כמשמעותו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975;  
צו היטלי סחר" - צו היטלי סחר (היטל יבוא הנובע מהסכם (הוראת שעה), התשע"ד-2014;  
צו המכס" - צו המכס (איסור יבוא), התשס"ה-2005;  
צו תש"ף-2019  
צו יבוא אישי" - צו יבוא אישי, התשע"ט-2019;  
צו מוצרי תעבורה" - צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מוצרי תעבורה), התשמ"ג-1983;  
צו (מס' 4) תש"ף-2020  
"קורקינט חשמלי" - כהגדרתו בסעיף 1 לצו התעבורה (פטור קורקינט חשמלי מרישון הפקדה), התשס"ד-  
צו תשפ"א-2021  
"קמ"ט סביבה" - קצין מטה איכות הסביבה במינהל האזרחי באזור  
"רישיון יבוא" - רישיון לייבוא טובין שניתן על ידי רשות מוסמכת;  
צו (מס' 3) תשפ"ג-2022  
"רכב" - כהגדרתו בפקודת התעבורה;  
צו (מס' 3) תשפ"ג-2022  
"רכב היברידי" - רכב מנועי בעל מנוע בוכנה ב  
צו (מס' 3) תשפ"ג-2022  
"רשות הרישוי" - כהגדרתה בפקודת התעבורה

## תרצה אטיה

ראש מדור רגולציה בפורום קהלת

בוגרת תואר ראשון בתקשורת  
ותיאטרון ותואר שני במדיניות  
ציבורית מהאוניברסיטה  
העברית (הצטיינות).



## רן פיטוסי

חוקר רגולציה בפורום קהלת

בוגר תואר ראשון בכלכלה  
מאוניברסיטת תל אביב.  
עבד כאנליסט בחברות ייעוץ  
וכלכלן בחברות מסחריות.



אנו מבקשים להודות לאנשים רבים שסייעו לנו במחקר: לסתיו בן עמי, ליצחק מור, למשה גורין, לאריאל רבניץ ולזואי כהנא על איסוף חומרים; לניסן אברהם על העזרה בתרשים חסמי האסדרה; וכן לגורמים הרלוונטיים במשרד הכלכלה ובמכון התקנים על הסכמתם להתראיין ולספר על הליך היבוא.

צילום תמונות: רינה נקונצ'ני

---

**חסמי האסדרה על**

**יבוא לישראל**

**חלק א:**

**כשלים באסדרת יבוא**

---

**תרצה אטיה**

**רן פיטוסי**



**אייר תשפ"ג - מאי 2023**

**נייר מדיניות מס' 86**

---

חסמי האסדרה המגבילים יבוא לישראל: חלק א: כשלים באסדרת יבוא  
תרצה אטיה ורן פיטוסי

נדפס בישראל, אייר תשפ"ג – מאי 2023

מסת"ב 978-965-7796-05-4 ISBN



# חסמי האסדרה המגבילים יבוא לישראל: אסדרה, משטר אכיפה וניהול סיכונים

משטר היבוא לישראל עוצב מקום המדינה במטרה להגן על ייצור מקומי. הגידול האדיר שנרשם לאורך השנים בהגבלות היבוא החוקיות מסמן את השינוי שחל בצורת ההגנה הממשלתית על הייצור המקומי מהגנה בדמות מיסוי ומכסים להגנה בדמות חסמי אסדרה. הירידה העקבית בעשור האחרון של אחוז יבוא הסחורות מכלל הייצור במשק יכולה להעיד שההגנה מפני תחרות באמצעות חסמי אסדרה פועלת. האסדרה מייצרת ריכוזיות בשוק, שאת מחירה סופג הציבור הישראלי, אשר משלם יותר על כל מוצר.

מטרת מחקר זה היא לסקור את כלל חסמי האסדרה המגבילים יבוא לישראל, ולייצר מסמך־אב שיאפשר לציבור לקבל תמונת־מצב על חסמי היבוא. יצאנו לדרך עם שלוש שאלות מחקר:

- א.** מהן ההגבלות החוקיות החלות על יבוא לישראל וכיצד הן מוסדרות?
- ב.** כיצד ההגבלות החלות על הליכי היבוא משפיעות על היבואן היחיד?
- ג.** מהו ניהול הסיכונים הנוכחי ביבוא והאם הוא משרת את מטרתו?

---

החלק הראשון עוסק במצב היבוא לישראל ובהגבלות יבוא בדמות תקנים ובדמות חקיקה ונהלים. נציג מיפוי ראשוני מסוגו לחקיקה המגבילה יבוא:

- מיפוי של כל התקנים הישראליים המגבילים יבוא – רשמיים, מחייבים ומאוזכרים.
- מיפוי של כל החקיקה והנהלים המגבילים יבוא, לרבות נהלים והנחיות אשר מתקיימים ב"אפלה" ואינם ידועים לציבור.

נסקור את הכשלים ביצירת הגבלות יבוא, ונציג המלצות מדיניות לתיקון המצב.

החלק השני סוקר את משטר האכיפה הישראלי של אכיפה בנמל (pre-market surveillance), ועוסק בשני נושאים – רשיונות יבוא והליך היבוא של מוצרים שיש לגביהם תקן רשמי.

החלק השלישי עוסק בניהול הסיכונים הנוכחי במשטר היבוא הישראלי וכן ברפורמות וצעדי מדיניות שנוסו בעבר. נציג את הכשלים ביישום הרפורמות ונציע המלצות לשיפור הרפורמות ולחידודן.

מטרתנו העיקרית היא לסקור את משטר היבוא האסדרתי במבט-על, ולכן נעסוק ב**מקרו**, ולא במיקרו. לא התמקדנו במאסדר מסוים או בהסדר ספציפי, אך השתדלנו להוסיף דוגמאות כדי לסבר את אוזן הקורא ולפשט מושגי-יסוד ביבוא. לפיתוח תפיסת מקרו ברמה העל-ממשלתית יש חשיבות מכרעת לצורך טיפול מעמיק בחסמי היבוא. ללא תפיסה רחבה, נמשיך לראות רפורמות נקודתיות ומקומיות שאינן מייעלות את הליכי היבוא, שאינן מגבירות תחרותיות במשק, ואשר כתוצאה מכך מייקרות את המוצרים לצרכן.

אנו תקווה שמחקר זה יעזור לפתח אצל קובעי המדיניות ובקרב הציבור הרחב הבנה מעמיקה של הבעיות הקיימות במשטר היבוא הישראלי ושל הצעדים הנדרשים כדי לשנות את המצב.



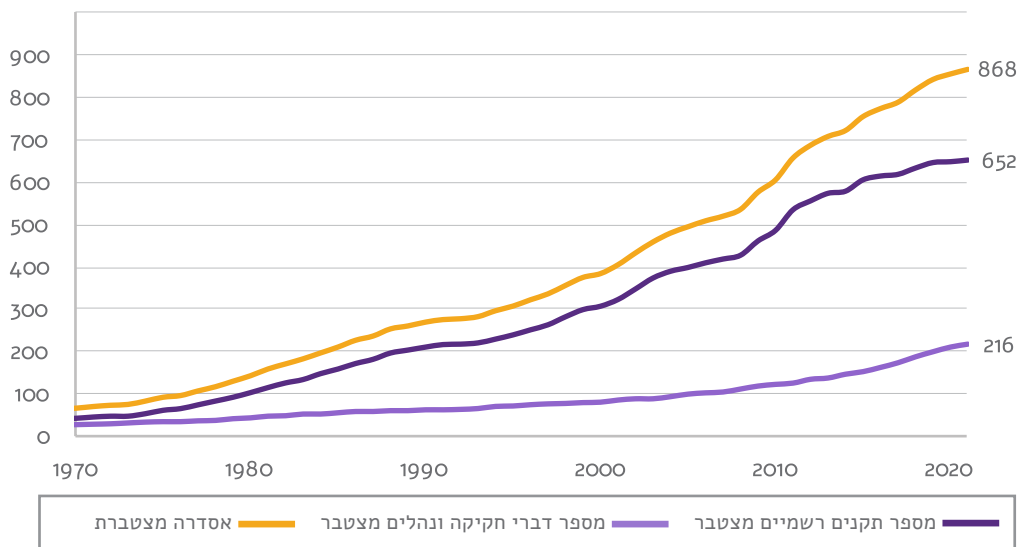
---

# כשלים באסדרת יבוא – תקציר מנהלים

---

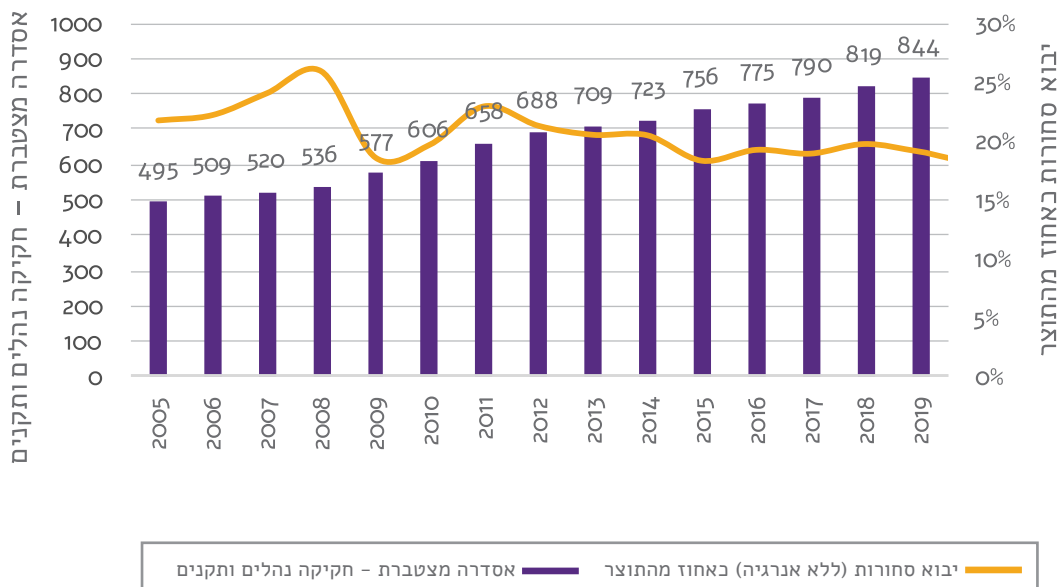
- אף שהיבוא לישראל גדל עם השנים, אחוז יבוא הסחורות מהתמ"ג הישראלי הולך ויורד. יבוא הסחורות ביחס לגודל האוכלוסייה הישראלית נמוך במידה משמעותית מהמוצע במדינות ה-OECD.
- אי-אפשר לקשור את הירידה באחוז היבוא לגורמים מכסיים, מכיוון שבשני העשורים האחרונים ישראל חתומה על מספר גדול יותר של הסכמי סחר המפחיתים מכסים, והממשלה נקטה שורה של צעדים להורדת מכסים ומכסות.
- לעומת זאת, בשני העשורים האחרונים חל גידול בחקיקה המגבילה יבוא (ראו תרשים ת1).

## תרשים תו: היקף חקיקה (ראשית ומשנית), נהלים ותקנים רשמיים המגבילים יבוא



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת - חקיקה, נהלים ותקנים רשמיים, נכון לשנת 2021.

## תרשים ת2: היקפי האסדרה והיקפי יבוא הסחורות (ללא אנרגיה) כאחוז מהתוצר



מקור: עיבוד של פורום קהלת, הצלבה בין מספר דברי החקיקה והנהלים לבין אחוז יבוא הסחורות מהתמ"ג ללא אנרגיה, נכון לשנת 2019.



בסך־הכל נכון לשנת 2021 יש בישראל 216 דברי חקיקה באחריותם של משרדי ממשלה שונים המגבילים יבוא ו־652 תקנים הנמצאים באחריותם של מכון התקנים ומשרד הכלכלה והתעשייה.

- בעשורים האחרונים גדל מספר ההגבלות החוקיות החלות על יבוא וירד אחוז יבוא הסחורות לישראל מהתמ"ג (ראו תרשים ת2).
- קיימים שני סוגים של הגבלות חוקיות החלות על יבוא: תקנים והגבלות בדמות חקיקה ונהלים.

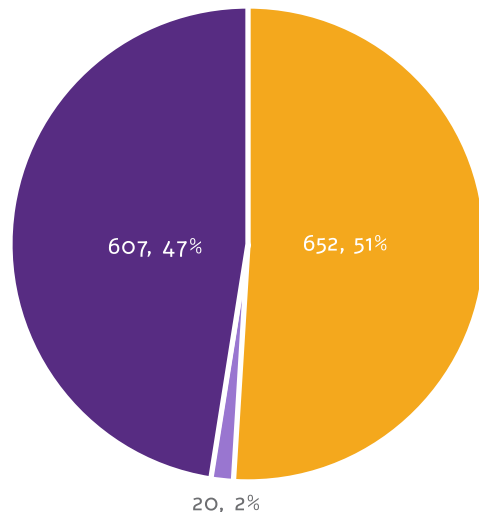
**א. תקנים** – מחקר זה ממפה לראשונה את כלל התקנים הישראליים אשר נוצרים במכון התקנים ומגבילים יבוא. קיימים שלושה סוגי תקנים (ראו תרשים ת3):

1. תקנים רשמיים – תקנים המגבילים יבוא באמצעות הכרזתם על־ידי שר הכלכלה כרשמיים ביבוא (דהיינו, שאי־אפשר לייבא מוצרים שאינם עומדים בהם);

2. תקנים מחייבים – תקנים המגבילים יבוא באמצעות עיגונם בדברי חקיקה שאינם חוק התקנים;

3. תקנים מאוזכרים – תקנים המופיעים בתקנים רשמיים ובכך מגדילים את הגבלות היבוא.

**תרשים ת3: תקנים רשמיים, תקנים מחייבים ותקנים מאוזכרים לא־רשמיים**



תקנים רשמיים    תקנים מחייבים    תקנים מאוזכרים לא־רשמיים

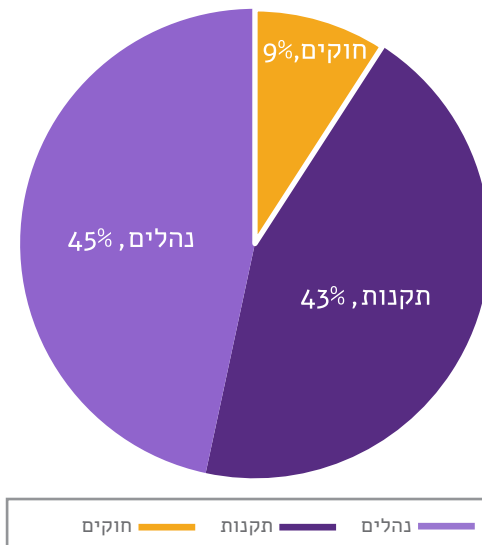
מקור: עיבוד של פורום קהלת, מיפוי תקנים רשמיים, תקנים מחייבים ותקנים מאוזכרים.

קובעי מדיניות מתמקדים בתקינה רשמית בלבד כמטילת עיקר הנטל האסדרתי. אולם בפועל מספר התקנים המגבילים יבוא אינו 652, אלא יותר מ-1,200. 60% מהתקנים המאוזכרים בתוך תקינה רשמית אינם רשמיים ובכל־זאת מגבילים יבוא מעצם אזכורם בתקן הרשמי. תקנים אלו לא עברו אימוץ לתקינה בין־לאומית, ומשבשים מתחת לרדאר אימוץ מלא של תקינה בין־לאומית.

הרפורמות השונות בתחום התקינה רק הגדילו את יצירת התקנים הרשמיים – אל מול 67 תקנים שבוטלו אי פעם, נוצרו רק משנת 2015, 82 תקנים חדשים, חלקם במסווה של אימוץ תקינה בין־לאומית אך במקרים רבים בתוספת הגבלות יבוא ייחודיות. הליך יצירת התקינה בישראל גורם לכך שהתקינה הישראלית משרתת קבוצות־אינטרס, ובראשם מכון התקנים, היצרנים המקומיים ויבואנים גדולים. הליך זה רצוף **כשלים מוסדיים** שבעטיים התקינה הישראלית ממשיכה להיות ייחודית ומכבידה למרות המאמצים שנעשים לכאורה להתאימה לתקינה זרה.

**ב. חקיקה ונהלים – החקיקה המשרדית המגבילה יבוא נעשית באמצעים סמויים ואינה חשופה לציבור.** 47% מהגבלות היבוא נקבעות באמצעות נהלים, הנחיות, חוזרים וכדומה, המעוצבים ברמה משרדית־פנימית (ראו תרשים ת4). האסדרה הפנימית אינה ממופה, יש בה כשל דמוקרטי, היא אינה נעשית בהתאם לכללי אסדרה חכמה, והיא אינה מותאמת לתקינה בין־לאומית.

**תרשים ת4: חלוקת הגבלות היבוא לפי סוג ההסדר**



מקור: טבלת חקיקה משולבת – חקיקה ונהלים, נכון לשנת 2021.

**”בפועל מספר התקנים המגבילים יבוא אינו 652, אלא יותר מ-1,200... אל מול 67 תקנים שבוטלו אי פעם, נוצרו רק משנת 2015, 82 תקנים חדשים”**

**”47% מהגבלות היבוא נקבעות באמצעות נהלים, הנחיות, חוזרים וכדומה, המעוצבים ברמה משרדית־פנימית”**

## המלצות לעניין תקנים ישראליים

## ”יש לעבור מתקינה

ייחודית ופרטנית  
לכל מוצר לאימוץ  
הדירקטיבות  
האירופיות  
הכלליות המחילות  
חובה כללית  
לבטיחות מוצרים”

• **ביטול מלא של תקינה ישראלית ייחודית ומעבר לדירקטיבות אירופיות כלליות** – התקינה הישראלית פרטנית ונבנית לכל מוצר בנפרד. יש לעבור מתקינה ייחודית ופרטנית לכל מוצר לאימוץ הדירקטיבות האירופיות הכלליות המחילות חובה כללית לבטיחות מוצרים. יש לבטל את כל התקנים הישראליים ולאמץ הפניות לדירקטיבות בצו יבוא חופשי, שיאפשרו כניסה חופשית של מוצרים המסומנים ב-CE בהתאם לנהוג באירופה.

• **שינוי אופן יצירת התקינה במכון התקנים** – יש לבטל את מעמדו החוקי של מכון התקנים כבודק עמידה בתקנים. על המכון להיות אחראי רק ליצירת תקנים וולונטריים, ויש לאסור עליו לשמש מעבדה לבדיקת עמידה בתקינה רשמית או התאמה לתקינה בין-לאומית.

## המלצות לעניין חקיקה ונהלים

• **מיפוי הגבלות היבוא וריכוזן במאגר האסדרה** – רשות האסדרה תפעל לאפיין, במסגרת מאגר האסדרה שיוקם, את החקיקה המשנית הרלוונטית לעניין יבוא, תוך שימת דגש בנהלים ובהנחיות. כל נוהל יפורסם לצד כל פרטי המכס שהוא חל עליהם, בדומה לצו יבוא חופשי.

• **מדידה והערכה של האסדרה החלה על יבוא** – רשות האסדרה תבנה מדדים לאסדרה שיתבססו על מספר דברי החקיקה והנהלים המגבילים יבוא, מספר האישורים האסדרתיים הנדרשים בכל נוהל, ומספר פרטי המכס שכל נוהל מגביל בכניסה לישראל.

• **רוויזיה בחקיקה ונהלים** – לפני פרסומם באתר של רשות האסדרה, יעברו החקיקה המשנית והנהלים רוויזיה במסגרת תוכנית-חומש (בדומה לתוכנית-החומש להפחתת הנטל האסדרתי שהסתיימה) שתיקבע ותפוקח על-ידי רשות האסדרה. במסגרת התוכנית ייקבעו יעדי הפחתה, ומדי שנה תיבדק מידת העמידה ביעדים. יעדי ההפחתה יבוצעו במסגרת הכנסת "סעיפי שקיעה" המבטלים אסדרה קיימת כל עוד היא לא חודשה על-ידי המחוקק.

• **הפיכה מחובה בחוק לסטנדרט לא-מחייב** – יש לקבוע יעדים להפיכת הגבלות יבוא מדרישה בחוק לדרישה רצויה אך לא-מחייבת.

”יש לקבוע יעדים  
להפיכת הגבלות  
יבוא מדרישה  
בחוק לדרישה  
רצויה אך  
לא-מחייבת”





# תוכן עניינים

i	הקדמה
iii	תקציר מנהלים
1	א. יבוא לישראל – נתונים
1	1. נתונים כלליים
3	2. השפעת גורמים מכסיים על יבוא (הסכמי סחר, מכס ומכסות)
6	3. השפעת גורמים שאינם מכסיים על יבוא
9	ב. הגבלות יבוא בדמות תקנים ישראליים
19	ג. כשלים ביצירת תקנים רשמיים
20	1. כשל מבני בתמריץ לתקינה חדשה
22	2. יצירת תקן בוועדת התקינה והמחסור בייצוג ציבורי
26	3. לוועדת האימוץ אין סמכות למנוע תקינה ייחודית
28	4. מצב התקינה הישראלית כיום
30	5. המלצות מדיניות לעניין תקנים ישראליים
31	ד. חסמי אסדרה בדמות חקיקה ונהלים
35	ה. כשלים באסדרת יבוא בדמות חקיקה ונהלים
35	1. כשל מיפוי
37	2. כשל דמוקרטי
39	3. כשל ביישום מדיניות אסדרה חכמה
40	4. כשל בהתאמה לנעשה בעולם
42	5. המלצות מדיניות לעניין הגבלות יבוא בדמות חקיקה ונהלים

---

43	סיכום
45	הערות



# רשימת תרשימים, תמונות וטבלאות

- תרשימים 1 יבוא סחורות (ללא אנרגיה) כאחוז מהתמ"ג בשנים 2011–2021  
בישראל וב-OECD..... 2
- תרשימים 2 מספר קטגוריות מוצרים (פרטי מכס) המיובאים לישראל בהשוואה  
למדינות אחרות..... 2
- תרשימים 3 הגידול במספר הסחר החופשי של ישראל..... 4
- תרשימים 4 הירידה בתעריף המכס הישראלי על מוצרים שאינם חקלאיים ואינם  
מבוססי-דלק (1993–2017) על-פי שיעורי מכס אפקטיביים..... 5
- תרשימים 5 חסמים לא-מכסיים במדינות ה-OECD נכון לשנת 2018  
(ציון גבוה – חסמים רבים)..... 7
- תמונה 1 כיצד נראה תקן לדוגמא?..... 9
- תרשימים 6 העלייה בתקנים רשמיים לאורך השנים ובמספר העמודים..... 11
- תרשימים 7 העלייה במספר העמודים הממוצע לתקן רשמי, לפי עשורים..... 12
- תרשימים 8 תקנים מחייבים לפי אחריות מיניסטריאלית..... 13
- תמונה 2 כיצד נראים תקנים שמאוזכרים בתוך תקן לדוגמא?..... 14
- תרשימים 9 רשמיות התקנים המאוזכרים בתקנים רשמיים..... 15
- תרשימים 10 מספר אזכורים של תקנים בתוך תקינה רשמית..... 16

---

17	תרשים 11 התקנים המאוזכרים ביותר.....
19	תרשים 12 כיצד יוצרים תקן רשמי במדינת ישראל?.....
21	תרשים 13 השוואת הכנסות בין מכון התקנים האמריקאי לבין מכון התקנים הישראלי לפי ממוצע 2018-2019 (מיליון ש"ח).....
28	טבלה 1 מיפוי תקנים מקוריים לפי תחומי תקינה.....
29	תרשים 14 יצירת תקינה במכון התקנים לאחר ההחלטה משנת 2015 לאמץ תקינה בין-לאומית.....
32	תרשים 15 הגידול במספר החוקים והנהלים לאורך השנים.....
33	תרשים 16 מספר הגבלות חוקיות לפי משרד ולפי סוג האסדרה.....
36	תמונה 3 אישור יבוא מזון ממשרד הבריאות.....
36	תמונה 4 נוהל יבוא וטרינריה – הנפקת אישור יבוא.....
37	תמונה 5 הודעת השגיאה באתר השירותים והמידע הממשלתי לאחר לחיצה על הקישור להנחיות לייצור ושיווק דגים.....
38	תרשים 17 דפוסי השימוש בתקנות והתגברות השימוש בנהלים באסדרת יבוא.....
38	תרשים 18 התארכות התקנות והנהלים המגבילים יבוא לאורך שנות קיומה של המדינה.....
41	תרשים 19 השוואה בין ישראל לאיחוד האירופי מבחינת הנגעים הטעונים הסגר.....





# א. יבוא לישראל – נתונים

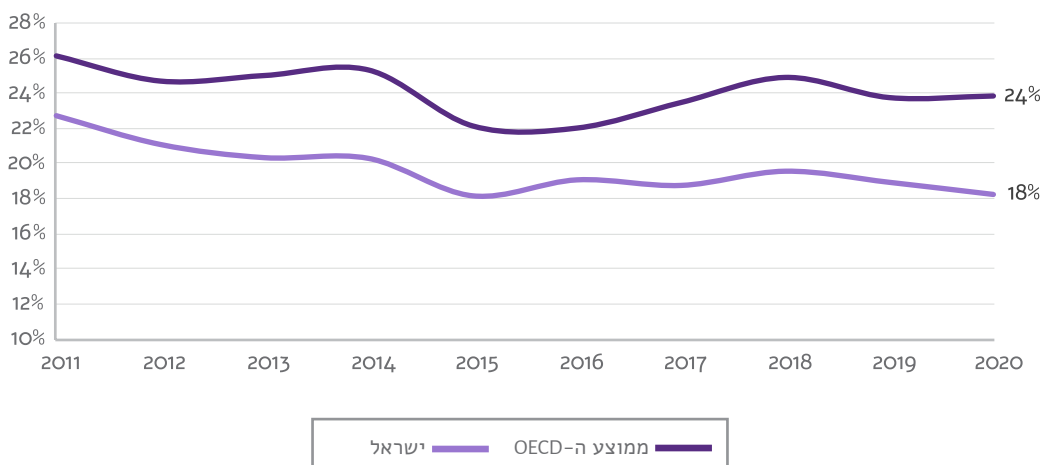
## 1. נתונים כלליים

”אף שהיקפי  
היבוא לישראל  
עולים בהדרגה  
עם השנים,  
יבוא הסחורות  
ביחס לתוצר של  
המשק הישראלי  
הולך וקטן“

מדינת ישראל היא מדינה קטנה שאינה סוחרת עם רוב שכנותיה באופן ישיר, ולכן היבטים מסוימים בכלכלתה הם של כלכלת אי.<sup>1</sup> היא אינה מייצרת מוצרים רבים, ועליה לסחור עם מדינות אחרות כדי להשיגם. ישראל מייבאת סחורות בהיקף של כ-70 מיליארד שקלים בשנה. אף שהיקפי היבוא לישראל עולים בהדרגה עם השנים, יבוא הסחורות (כולל אנרגיה) ביחס לתוצר של המשק הישראלי הולך וקטן, ובשני העשורים האחרונים הוא נמוך באופן קבוע מהממוצע במדינות ה-OECD. עד שנות האלפיים היה היחס בין היקף הסחורות המיובאות לישראל לבין התמ"ג הישראלי דומה לממוצע ה-OECD, אך בשני העשורים האחרונים נוצר פער, שאף החריף בעשור האחרון (ראו תרשים 1). מדי שנה ישראל מייבאת באופן יחסי פחות מהמדינות המפותחות, ונכון לשנת 2021 עמד יבוא הסחורות אליה על 22% מהתמ"ג. בעשור האחרון ירדה ישראל בדירוג החשיפה ליבוא ממקום 67 למקום 107 (מתוך 130 מקומות).<sup>2</sup> במחקר של בנק ישראל נמצא כי היבוא לישראל נמוך ב-32% מהפוטנציאל שלו, וזאת לאחר הבאה בחשבון של פרמטרים כגון גודל המדינה, מרחקה מהמדינות שהיא סוחרת איתן ואם יש לה גבול משותף איתן.<sup>3</sup>

”במחקר של בנק  
ישראל נמצא כי  
היבוא לישראל  
נמוך ב-32%  
מהפוטנציאל שלו“

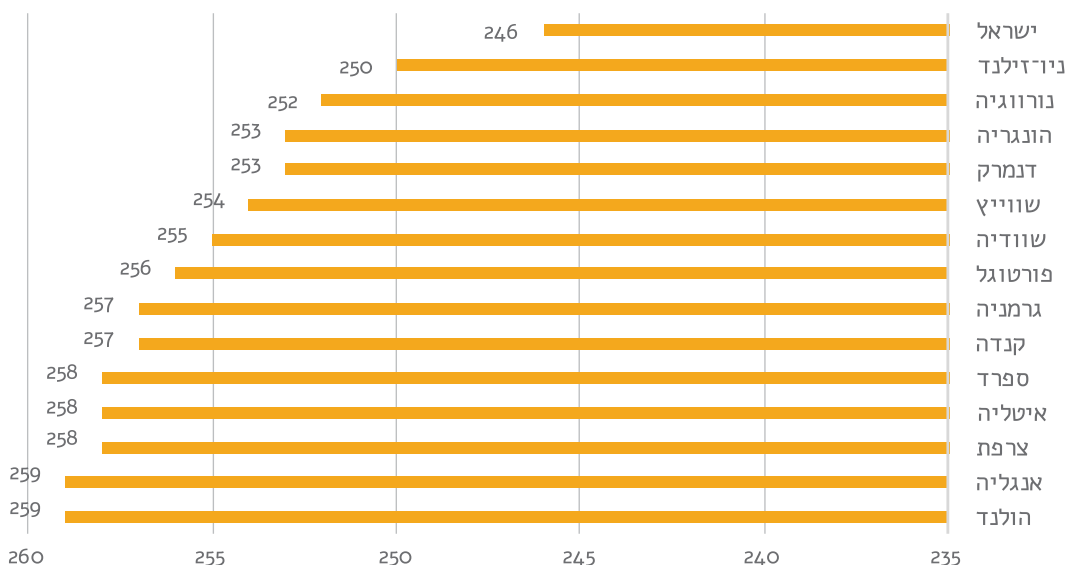
## תרשים 1: יבוא סחורות (ללא אנרגיה) כאחוז מהתמ"ג בשנים 2011–2020 בישראל וב-OECD



מקור: עיבוד של פורום קהלת לחישוב התמ"ג מאתר ה-OECD<sup>4</sup> ועם חישוב לפי סוג סחורות (ללא אנרגיה) מתוך אתר WITS<sup>5</sup>.

לא רק שאחוז היבוא לישראל מהתמ"ג נמוך, אלא גם הגיוון קטן. מספר המוצרים השונים המיובאים לישראל קטן בהשוואה לעולם (ראו תרשים 2).

## תרשים 2: מספר קטגוריות מוצרים (פרטי מכס) המיובאים לישראל בהשוואה למדינות אחרות



מקור: UNCTAD: Number of products imported, at the three-digit SITC, Rev. 3 level (2019).

**”ערך המכס  
בישראל נקבע  
כאחוז מערך  
הסחורה, ותלוי  
בארץ המוצא  
ובשאלה אם יש  
לישראל הסכם סחר  
חופשי איתה”**

מדינת ישראל מייבאת פחות מוצרים בהשוואה למדינות אירופה, שהן שותפות הסחר המרכזיות שלה, ואף בהשוואה לניו־זילנד, אף שמרחקה הגיאוגרפי של מדינה זו משותפות הסחר שלה גדול באופן משמעותי מזה של ישראל.

לסיכום, יבוא הסחורות ביחס לתמ”ג בישראל קטן בהשוואה ל-OECD, ומגוון המוצרים המיובאים אליה דל יחסית. על־מנת להבין מדוע הצטמצם אחוז יבוא הסחורות מהתמ”ג, יש לבחון את השימוש בכלים המצמצמים יבוא:

א. מכס;

ב. אסדרה.

## **2. השפעת גורמים מכסיים על יבוא (הסכמי סחר, מכס ומכסות)**

יבוא ויצוא של סחורות כדאיים למדינות מכיוון שהם מאפשרים לכל מדינה לנצל את היתרון היחסי שלה ולהקצות משאבים בצורה יעילה. למרות האינטרס הכלכלי בסחר בין־לאומי, מדינות בוחרות לעיתים קרובות להגן על היצרנים המקומיים מפני תחרות בין־לאומית. הגנה על יצור מקומי יכולה לנבוע מאמתלות רבות – גאוה לאומית, שיקולים בטחוניים, דאגה למשרות ולאבטלה נמוכה (טיעון שהופרך בעבר<sup>7</sup>), שימור אינטרסים גיאופוליטיים ועוד.<sup>8</sup>

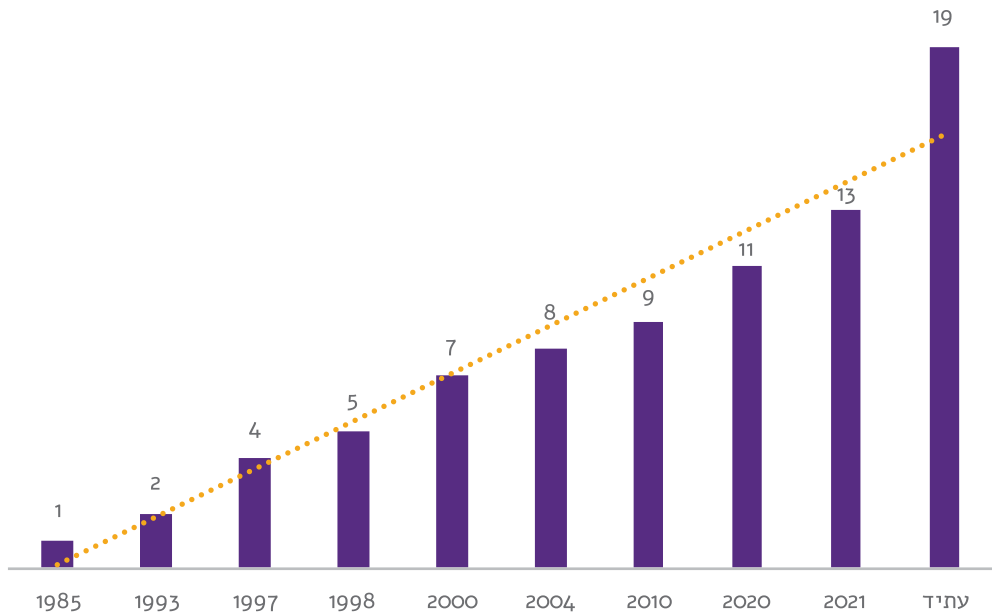
המדינה מתערבת בכלכלה הישראלית הן בהיבט היצוא והן בהיבט היבוא. הסיוע ליצוא נעשה באמצעים שונים, כגון סובסידיות, הנחות מס ופחות של השקל.<sup>9</sup> המדינה מתערבת בהיקפי היבוא לישראל באמצעות מיסוי. הטלת מיסים על יבוא הסחורות מקטינה אותו ומגדילה את הביקוש לרכש מקומי.

מכס הוא מס ייעודי על יבוא סחורות. המכס יכול לחול באופן ספציפי על מוצר מסוים – לדוגמה, מס קבוע של חמישה שקלים על יבוא של כל דג סלמון – או לפי ערך הטובין, כגון מכס של 15% על מוצרי טקסטיל העולים יותר מ־20 דולר. יש נטייה לחשוב על מכס כמחיר שיבואנים משלמים בנמל, אך גם אנשים פרטיים המזמינים סחורה כגון מוצרי חשמל והנעלה באתרי מרשתת משלמים מכס לפי ערך הטובין (בישראל המכס חל על קניות בשווי של יותר מ־500 דולר, ולכן אנשים פרטיים אינם משלמים אותו לרוב).<sup>10</sup> ערך המכס בישראל נקבע כאחוז מערך הסחורה,<sup>11</sup> ותלוי בארץ המוצא ובשאלה אם יש לישראל הסכם סחר חופשי איתה.

## ”הסכמי הסחר של ישראל מתרחבים בהדרגה בעשורים האחרונים, וכתוצאה מכך יבואנים משלמים הרבה פחות מס מבעבר“

מדיניות המכס של המדינה נקבעת בדרך-כלל באמצעות הסכמי הסחר החופשי שלה. בהסכם סחר חופשי (Free Trade Agreement – FTA) – מדינות מחליטות להסדיר את המסחר ביניהן ולפטור אותו ממס או להפחית את המס המושת עליו. הסכמי סחר חופשי יכולים להתקיים ברמה העל-מדינתית, דוגמת הסכם הסחר של ישראל עם האיחוד האירופי, או בין שתי מדינות בלבד. ארגון הסחר העולמי (World Trade Organization – WTO) הוקם בשנת 1995<sup>12</sup> ובאחריותו לוודא שהסכמי הסחר נשמרים ושזכויות סחר נשמרות באופן שווה לכל חברי הארגון ללא הפליה (עקרון ההדדיות). ישראל הצטרפה לארגון הסחר העולמי בשנה שבה נוסד הארגון, ומשנות התשעים הסכמי הסחר שלה הולכים ומתרבים.

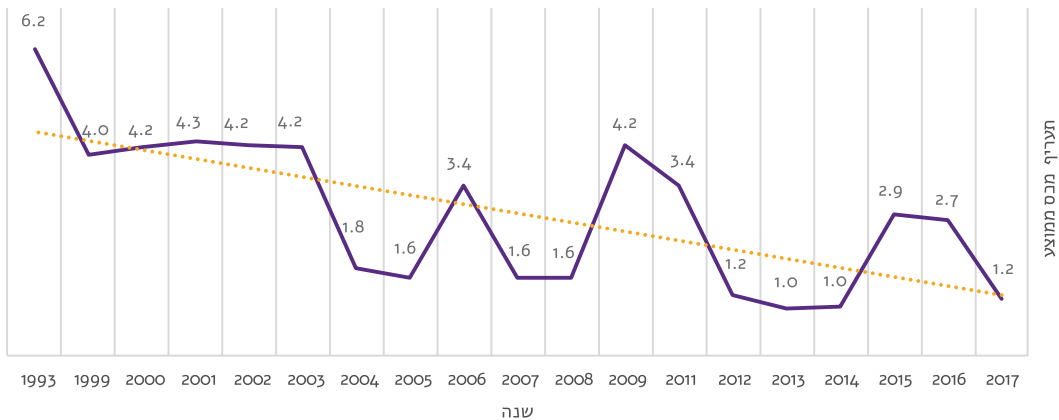
### תרשים 3: הגידול במספר הסכמי הסחר החופשי של ישראל



מקור: אתר משרד הכלכלה והתעשייה, חיפוש הסכם סחר חופשי (אס"ח) (ההסכמים עם ארצות-הברית, אפ"א, קנדה, טורקיה, ירדן, האיחוד האירופי, מקסיקו, מצרים, מרקוסור, קולומביה, פנמה, אוקראינה, בריטניה, קוריאה הדרומית (בתהליך אשרור) וכן ההסכמים המצויים במשא-ומתן עם גואטמלה, האיחוד הכלכלי האירואסייתי, הודו, וייטנם וסין).

הסכמי הסחר של ישראל מתרחבים בהדרגה בעשורים האחרונים<sup>13</sup> (ראו תרשים 3), וכתוצאה מכך יבואנים משלמים הרבה פחות מס מבעבר. גם במקרים של יבוא נרחב ממדינות שטרם נחתם עימן הסכם סחר הורד שיעור המכס על מוצרים רבים.<sup>14</sup>

## תרשים 4: הירידה בתעריף המכס הישראלי על מוצרים שאינם חקלאיים ואינם מבוססי-דלק (1993-2017) על-פי שיעורי מכס אפקטיביים



מקור: עיבוד של פורום קהלת, ממוצע כלל-ענפי על-פי UNCTAD: Import tariff rates on non-agricultural and non-fuel products, AHS: annual

### ”משנות התשעים חלה ירידה הדרגתית בשיעור המכס האפקטיבי על רוב המוצרים”

כפי שניתן לראות מתרשים 4, משנות התשעים חלה ירידה הדרגתית בשיעור המכס האפקטיבי על רוב המוצרים שאינם חקלאיים ואינם מבוססי-דלק.

דרך נוספת של המדינה להגביל יבוא ולהגן על ייצור מקומי באמצעות מיסוי היא שימוש במכסות, כלומר, הגבלת כמות הסחורה שיכולה להיכנס בתנאי המיסוי הרגילים. המדינה קובעת כמות מסוימת שכאשר היבוא עולה עליה, המס עליו נהיה גבוה מאוד, הרבה מעבר לרף המכס הסטנדרטי. כך, למשל, יבוא עוף לישראל מאוקראינה מוגבל במכסה של 50 טון בשנה שלגביה המכס סטנדרטי, וכאשר מכסה זו נחצית, המכס מטפס ל-6.75 שקלים לקילוגרם.<sup>16</sup> גובהו של המס הופך את היבוא ליקר מאוד ולפיכך ללא-משתלם מבחינת היבואן, וכך נמנע יבוא תחרותי על מוצרים שיש בהם מכסות ונשמרת ההגנה על הייצור המקומי.

ישראל נהגה בעבר לקבוע מכסות ומכסים בתחומים רבים, אך בשני העשורים האחרונים בוטלו מכסות ומכסים רבים בשלושה גלים מרכזיים. הגל הראשון התרחש בעקבות המלצותיהן של ועדות קדמי וטרכטנברג בשנים 2011-2013, ובמסגרתו הופחתו מכסים על מוצרים חקלאיים, דגים, בשר וחלב. גל שני ורחב יותר התרחש במסגרת תוכנית ”נטו משפחה” בשנים 2017-2018, ובמסגרתו בוטלו מכסות בתחומי הטקסטיל, ההלבשה וההנעלה,

# ”באופן כללי המכסות והמכסים בישראל פחותים כיום מבעבר. אי־אפשר לייחס את הירידה באחוז יבוא הסחורות מן התמ”ג הישראלי שחלה בשני העשורים האחרונים להיבט המיסוי”

תאורה, מוצרי חשמל, קוסמטיקה, צעצועים ואביזרי ספורט.<sup>17</sup> הגל האחרון התרחש בשנה האחרונה, כאשר שר האוצר אביגדור ליברמן קידם את תוכנית ”מכס אפס”, שבמסגרתה בוטלו מכסים רבים על פירות, ירקות, בשר, ובהמשך גם ביצים.<sup>18</sup> על־אף השינויים, נותרו עדיין מכסות בתחומי החקלאות, כחלק מהתכנון הריכוזי של ענפי החקלאות מקום המדינה, אך באופן כללי המכסות והמכסים בישראל פחותים כיום מבעבר.<sup>19</sup>

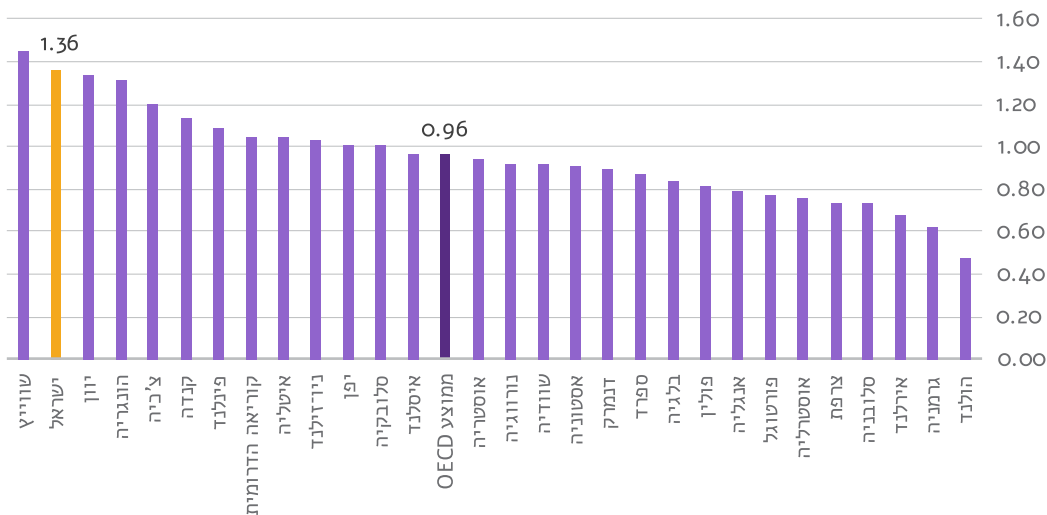
לסיכום, אי־אפשר לייחס את הירידה באחוז יבוא הסחורות מן התמ”ג הישראלי שחלה בשני העשורים האחרונים להיבט המיסוי. זאת, מכיוון שדווקא בשנים אלו השתפרה מאוד מדיניות המכס הישראלית – ישראל חתומה על הסכמי סחר רבים יותר, שבזכותם יבואנים משלמים מכס מופחת על מוצרים רבים, ובתחומים רבים בוטלו מכסות, מה שהוסיף והקטין את נטל המס על היבוא. כל אלה היו אמורים להגביר את אחוז היבוא, ולא להקטין.

## 3. השפעת גורמים שאינם מכסיים על יבוא

עם צמיחת המדיניות המעודדת שוק חופשי בשנות התשעים, ועל רקע החשיבות שהיא ייחסה לסחר בין־לאומי, גדלה ההבנה שמדינות משתמשות גם באמצעים לא־מיסויים כדי לחסום סחר. חסמים אלו מוגדרים כחסמים שאינם מכסיים (NTM: Non-Tariff Measures). העיסוק בהם התפתח בעיקר באירופה ובמדינות המפותחות, מתוך רצון לאחד את כללי השוק האירופי המשותף כך שלא ייווצרו חסמים חוקיים המגבילים כניסת סחורות לאיחוד האירופי ובמעבר בין המדינות באיחוד.<sup>20</sup>

ארגון הסחר העולמי וארגון ה־OECD מגדירים חסמים שאינם מכסיים על־פי מאפייני האסדרה השונים – כגון הגבלות הנוגעות ברשיונות יבואן או בתעודות מוצר ובאישורים סניטריים<sup>21</sup> – אך באופן כללי קשה מאוד לאפיין ולמדוד חסמים אלו. קשיי המדידה נובעים מהצורך להכיר לעומק את מסגרות החקיקה והאכיפה של המדינה, ומן הצורך להסתמך לרוב על דיווחים עצמיים של הרשויות הממשלתיות הרלוונטיות. הדיווחים העצמיים של רשות המיסים ושל רשויות דומות הם חלקיים, ולכן המידע על קיומם של חסמי יבוא לא־מכסיים לישראל אינו מספק.<sup>22</sup> אף־על־פי־כן, גם תחת הנחת המדידה החלקית, היקפם של חסמי היבוא הלא־מכסיים (האסדרתיים) בישראל גבוה בהשוואה לממוצע המדינות המפותחות (ראו תרשים 5).

## תרשים 5: חסמים לא־מכסיים במדינות ה-OECD נכון לשנת 2018 (ציון גבוה – חסמים רבים)



מקור: עיבוד של פורום קהלת לכלכלה, OECD, Product Market Regulation 2018.<sup>23</sup>

**”...חסמים לא־מכסיים תורמים יותר מפי שניים להגבלת הגישה לשוק מאשר מכסים”**

קשה להעריך איך החסמים האסדרתיים תורמים לירידה באחוז יבוא הסחורות. בדיקה שערכה ועידת האו”ם לסחר ופיתוח (UNCTAD) העלתה כי חסמים לא־מכסיים תורמים יותר מפי שניים להגבלת הגישה לשוק מאשר מכסים,<sup>24</sup> ועל־כן אפשר להעריך שיש קשר בין היקפם הרחב של החסמים האסדרתיים בישראל לבין הירידה באחוז היבוא בה.

מטרת מחקר זה היא למפות את הגבלות היבוא לישראל ולבחון כיצד הן מוסדרות וכיצד הן משפיעות על הליכי היבוא. נשתדל להציג באופן מעמיק את החסמים האסדרתיים על־פי ההגדרות של ארגון הסחר העולמי ובהתאם לכללי הממשל הציבורי בישראל. בחלק הראשון, הנוכחי, נציג את אסדרת ההגבלות החוקיות; בחלק השני נציג את הליכי היבוא מצד היבואן; ובחלק השלישי נבחן את השפעת הרפורמות שנעשו ואת ניהול הסיכונים ביבוא.

---

בחלק הנוכחי של המחקר נעסוק כאמור באסדרת הגבלות היבוא – נציג מיפוי ראשוני מסוגו של ההגבלות החוקיות ונאתר את הכשלים ביצירתן. לצורך כך אפינו שני סוגים שונים של הגבלות יבוא:

א. הגבלות יבוא בדמות **תקנים ישראליים** – תקנים הם מפרטים טכניים הנוצרים על-ידי מכון התקנים ומגבילים יבוא באמצעות עיגונם בחוק התקנים, בחוקים אחרים או בתוך תקנים אלו.

ב. הגבלות יבוא בדמות **חוקיה ונהלים** – חוקים, תקנות, צווים, פקודות, הוראות, חוזרים, נהלים ומדריכים אשר נוצרים על-ידי משרדי הממשלה ומגבילים יבוא.

בפרקים הבאים נציג את המיפוי והכשלים לגבי כל אחד משני הסוגים של הגבלות היבוא בנפרד: שני הפרקים הבאים יעסקו במיפוי התקנים הישראליים (פרק ב) ובכשלים ביצירתם (פרק ג); ושני הפרקים שאחריהם יעסקו במיפוי חסמי היבוא האסדרתיים (פרק ד) ובכשלים ביצירתם (פרק ה).





# ב. הגבלות יבוא בדמות תקנים ישראליים

”תקן (standard) הוא מסמך שמרפד דרישות טכניות החלות על מוצר מסוים“

הגבלות היבוא הידועות והמדוברות ביותר בשיח הישראלי הן התקנים הרשמיים.<sup>25</sup> תקן (standard) הוא מסמך שמרפד דרישות טכניות החלות על מוצר מסוים (ראו דוגמה בתמונה 1). כך, למשל, תקן 37 חלק 1 ללבידים הוא מסמך בעל 35 עמודים המתאר את החומרים והגדלים שהלבידים צריכים להיות עשויים מהם ואת הבדיקות שיש לערוך ללבידים בכניסתם לארץ.

תמונה 1: כיצד נראה תקן לדוגמה?

מספר סידורי	סוג הפגם	סוג א (מגולח)	סוג 1	סוג א <sup>25</sup>	סוג 2	סוג 3	סוג 4	
1	סיקוסי מנינה	למצבה ללא סגמים	מותרים	מותרים	מותרים	מותרים	מותרים כל הפגמים שסקוים בטבעו של העץ או מהחליץ הייצור, בתנאי שתלבידים יהיו ללא ריקבון ובתנאי שהפגמים לא יפגשו בחוק הלבד ובטמיישותו	
2	סיקוסיס בריאים		מותרים 3 לכל 1 מיר, בקוטר 50 מ"מ סקסי, כל אחר	מותרים 3 לכל 1 מיר, בקוטר 50 מ"מ סקסי	מותרים	מותרים		
3	סיקוסיס פרוקים		מותר 1 לכל 1 מיר, בקוטר 25 מ"מ סקסי	מותרים 3 סגמים לכל 1 מיר, בקוטר 25 מ"מ סקסי	מותר 1 לכל 1 מיר, בקוטר 10 מ"מ סקסי	מותרים		
4	חורי סיקוסיס וחורים אחרים כולל חורי תולעים		אסורים	מותר 1 סגום לכל 1 מיר, בקוטר 10 מ"מ סקסי	מותר 1 לכל 1 מיר, בקוטר 10 מ"מ סקסי	מותרים		מותרים 2 לכל 1 מיר, בקוטר 5 מ"מ סקסי
5	ליקויי גוילה		מותרים	מותרים	מותרים	מותרים		מותרים
6	פרקים וחריבים סתורים		מותרים 2 לכל 1 מיר, בקוטר 150 מ"מ סקסי, כל אחר	מותרים 2 לכל 1 מיר, בקוטר 150 מ"מ סקסי	מותרים 2 לכל 1 מיר, בקוטר 150 מ"מ סקסי	מותרים 2 לכל 1 מיר, בקוטר 150 מ"מ סקסי		מותרים 2 לכל 1 מיר, בקוטר 150 מ"מ סקסי

מקור: צילום עמ' 7 מתוך תקן 37 חלק 1 ללבידים: לבידים רגילים משנת 2000. התקן באורך 35 עמודים.

# ”מכון התקנים נולד בתקופה שבה המדינה פעלה במכוון להגביל את היבוא כדי להגן על הייצור המקומי, ובחוק המקורי אף נקבע כי אחת ממטרות התקינה תהיה 'הבטחת רמה נאותה לתוצרת הארץ'“

קביעת תקנים נהוגה בכל העולם. בדרך-כלל הסיבות המוצהרות לקביעת תקנים למוצרים הן דאגה לבריאות הציבור ולבטיחותו, הגנה על איכות הסביבה או רצון לקבוע נורמות אחידות בשוק למוצר.<sup>26</sup> אולם, כפי שנראה בהמשך, במקרים רבים יצירת תקנים או המשך קיומם נובעים מסיבות שונות בתכלית, ובאים לשרת אינטרסים שונים, כגון מניעת תחרות מצד יצרנים מקומיים ויבואנים גדולים או אינטרסים של הרשות האחראית.

בישראל הגוף האמון על יצירת תקינה הוא מכון התקנים, והמעמד החוקי שלו ושל התקנים שהוא יוצר מעוגן בחוק התקנים, התשי”ג-1953. מכון התקנים נולד בתקופה שבה המדינה פעלה במכוון להגביל את היבוא כדי להגן על הייצור המקומי, ובחוק המקורי אף נקבע כי אחת ממטרות התקינה תהיה ”הבטחת רמה נאותה לתוצרת הארץ”.<sup>27</sup> יש לציין כי פעולה זו של הגבלת יבוא בדמות תקנים גדולה בהיקפה בישראל בהשוואה לשוק המשותף, שבו התקן הוא וולונטרי, ואי-אפשר לייבא לישראל מוצר שאינו עומד בתקן. התקנים בישראל נבנים באופן ספציפי לכל מוצר, בעוד באירופה יש חובות כלליות של עמידה בדרישות כלליות.<sup>28</sup> נוסף על כך, בדיקת העמידה בדירקטיבות נעשית בשוק המשותף על המדף, ולא כמו בישראל, שבה היא מהווה חסם כניסה בנמל. חסם הכניסה נוצר באמצעות הכרזה על תקן כרשמי. מרגע שתקן נהפך לרשמי, אסור לייבא שום מוצר שאינו עומד בו.<sup>29</sup>

מסוף שנות התשעים השתנתה תפיסתם של קובעי המדיניות בארץ – כמו גם בעולם – לגבי תקינה, והם החלו לראות חשיבות באימוץ תקינה בין-לאומית אחידה שתגדיל יבוא ותחרות.<sup>30</sup> בשנים 2000–2018 נערכו רפורמות בחוק התקנים כדי לשנות את מדיניות התקינה הישראלית, ואלה עיקריהן:

**א. הרוויזיה של אימוץ תקינה בין-לאומית** – בשנת 2000 שונה החוק באופן שחייב את מכון התקנים לאמץ תחילה תקינה בין-לאומית, ולא תקינה ייחודית, אלא אם כן יש נסיבות מיוחדות שבעטיין יש הכרח ביצירת תקן ישראלי.<sup>31</sup> נוסף על כך, בעשור האחרון יצא לדרך מהלך של טיפול בכל התקנים שנוצרו לפני התיקון האמור והפיכתם מתקינה ישראלית ייחודית לתקינה בין-לאומית.<sup>32</sup>

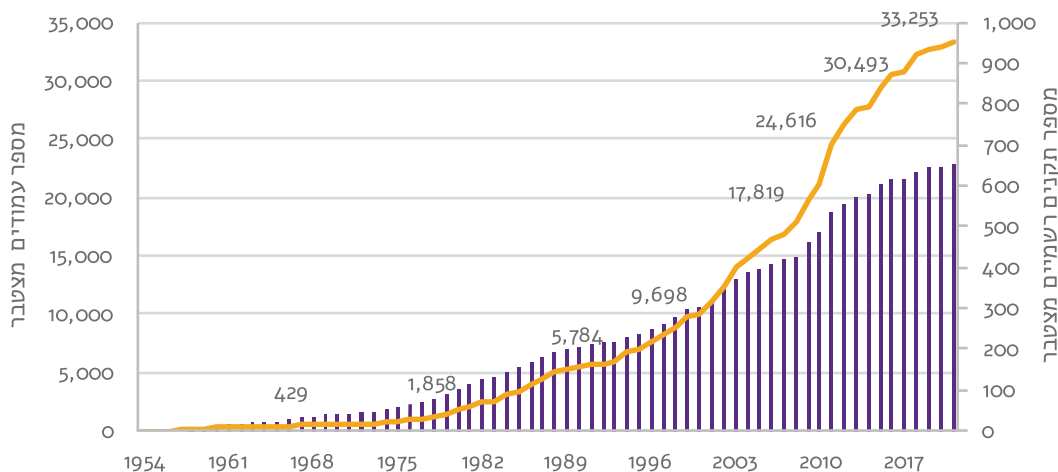
”על־אף הרפורמות  
שנעשו לאורך  
השנים במטרה  
להקטין את מספר  
התקנים, בפועל  
נרשם בשנים  
האחרונות  
גידול ביצירת  
תקנים רשמיים“

**ב. שינוי ההרכבים של ועדות התקינה** – מכון התקנים יוצר תקנים באמצעות ועדות תקינה. בעבר הייתה למכון יכולת לוודא שיהיה לו וליצרנים רוב, <sup>33</sup> אך בשנת 2016 שונו ההרכבים בחקיקה והוספו נציגי יבואנים, נציגי ציבור ונציגי אקדמיה, כדי לתת משקל גדול יותר לאינטרס הציבורי בעיצוב התקן. <sup>34</sup>

**ג. הקמת ועדת האימוץ לתקינה בין־לאומית** – בשנת 2013 הוקמה ועדה ייעודית במשרד הכלכלה והתעשייה המורכבת מנציגים של משרד הכלכלה והתעשייה, של משרד האוצר, של לשכת המהנדסים ושל הצרכנים, <sup>35</sup> במטרה לפקח על הרוויזיה במכון התקנים ולוודא שהתקן אינו מגביל אינטרסים ציבוריים נוספים, כגון תחרות ומחירים נמוכים.

על־אף הרפורמות שנעשו לאורך השנים במטרה להקטין את מספר התקנים ולצמצם את ייחודיותם בהשוואה לתקינה הבין־לאומית, <sup>36</sup> בפועל נרשם בשנים האחרונות גידול ביצירת תקנים רשמיים. גידול זה בא לידי ביטוי גם במספר התקנים וגם באורכם (במספר עמודים).

**תרשים 6: העלייה בתקנים רשמיים לאורך השנים ובמספר העמודים**

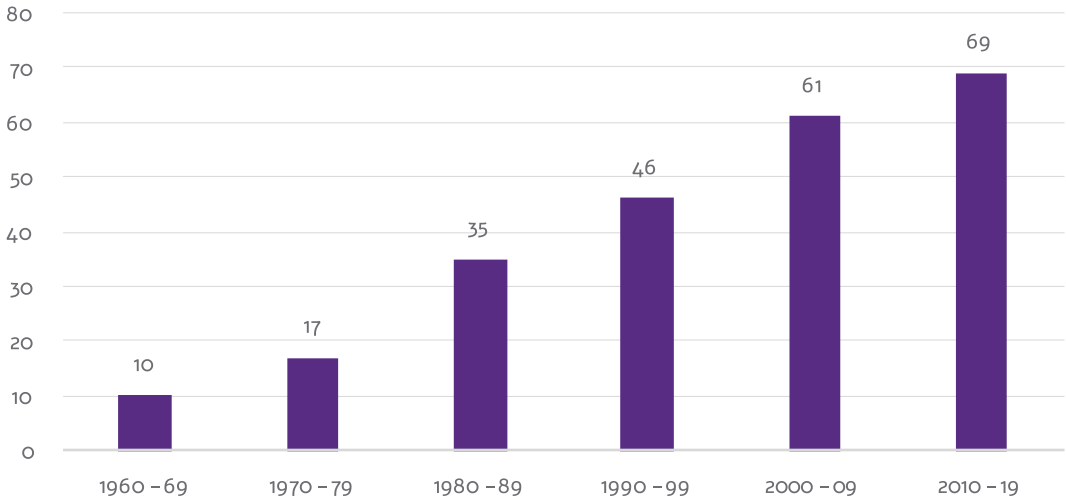


מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת – תקנים רשמיים, נכון לשנת 2021.

בתרשים 6 ניתן לראות שדווקא בשנים האחרונות, חרף הרפורמות שיושמו בשני העשורים האחרונים במטרה להפסיק את יצירת התקינה, גדל מספר התקנים באופן דרמטי, והתקן הממוצע נהיה ארוך יותר (ראו תרשים 7). כיום יש 652 תקנים רשמיים ויותר מ־30,000 עמודים של תקנים המגבילים יבוא. כלומר, הרפורמות השונות בתחום התקנים הובילו דווקא לגדילת האסדרה בדמות תקנים.

## תרשים 7: העלייה במספר העמודים הממוצע לתקן רשמי, לפי עשורים

ממוצע עמודים לתקן



מקור: עיבוד של פורום קהלת לנתוני תקינה רשמית מאתר מכון התקנים.

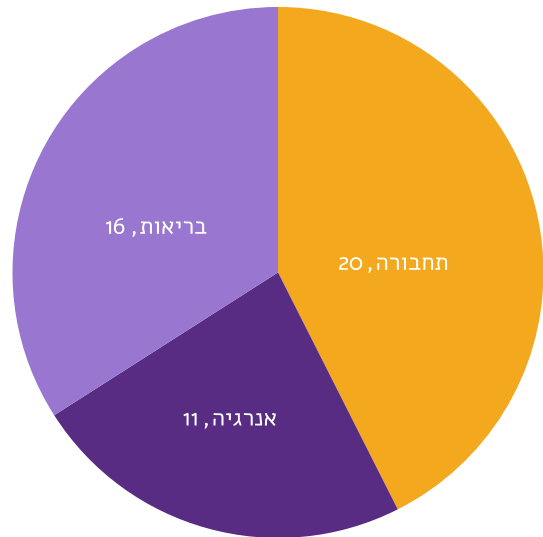
יש לציין כי המיפוי שהוצג עד כה הוא חלקי בלבד, וכי הבנתם של קובעי המדיניות כיום לגבי מספרם האמיתי של התקנים המהווים חסם יבוא לוקה בחסר. זאת, מכיוון שמלבד התקנים ששר הכלכלה והתעשייה מכריז עליהם בתקנים רשמיים יש שני סוגים נוספים של תקנים המהווים הגבלות יבוא אשר אינם מדוברים מספיק – קבוצת התקנים המחייבים וקבוצת התקנים המאוזכרים. בנייר זה מיפינו אף את התקנים האלה.

תקנים בחקיקה (תקנים מחייבים) – מדובר בתקנים ישראליים שמעוגנים בחקיקה אחרת (שאינה חוק התקנים) ומגבילים יבוא. כדוגמה ניתן לציין את תקן 341 למחזירי אור ופנסים: תקן זה לא הוכרז כרשמי על-ידי שר הכלכלה והתעשייה, אך הוא מעוגן בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961<sup>37</sup>. תרשים 8 מציג מיפוי של התקנים המחייבים לפי המשרדים. יודגש כי התקנים של משרד האנרגיה ושל משרד הבריאות, מלבד תקני התעבורה, הם גם תקנים רשמיים, וחל עליהם "כפל מבצעים", כלומר, הם מגבילים יבוא הן באמצעות חוק התקנים והן באמצעות החקיקה המסמיכה לכך. תקנים אלו לא יבוטלו גם אם תבוטל רשמית, מכיוון שהם מעוגנים גם בחקיקה אחרת. כדי לבטלם, יש לבטל גם את ההפניה אליהם בתקנות עצמן.

**"יש שני סוגים נוספים של תקנים המהווים הגבלות יבוא אשר אינם מדוברים מספיק – קבוצת התקנים המחייבים וקבוצת התקנים המאוזכרים... על התקנים המחייבים חל "כפל מבצעים"...**  
**גם אם תבוטל רשמיתם... יש לבטל את ההפניה גם בתקנות"**

## תרשים 8: תקנים מחייבים לפי אחריות מיניסטריאלית

”המיפוי שערכנו  
מעלה שיעקר  
ההגבלות אינן  
בדמות תקינה, אלא  
בדמות הדרישות  
המופיעות  
בחקיקה עצמה”



מקור: עיבוד של פורום קהלת לתקנים מחייבים.

עיון בהצעות החוק שהוגשו במטרה למפות את התקנים הרשמיים<sup>38</sup> מלמד שקובעי המדיניות חושבים שיעקר הנטל האסדרתי מופיע בדמות תקינה. המיפוי שערכנו מעלה שיעקר ההגבלות אינן בדמות תקינה, אלא בדמות הדרישות המופיעות בחקיקה עצמה. כך, למשל, נוהל ייעודי של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מחייב רישיון ליבוא חלקי חילוף לקלנועיות, שקבלתו מותנית בעמידה בדרישות המתייחסות לגודל המחסן, למבנה בית-המסחר ועוד.<sup>39</sup> דרישות אלו מעוגנות לא בצורה של תקן, אלא בצורה של דרישה חוקית. ראו עוד בחלק העוסק בחסמי אסדרה בדמות חקיקה ונהלים, כדי ללמוד על היקף הנטל האסדרתי הגלום בחקיקה זו.

**תקנים מאוזכרים** – תקנים מאוזכרים הם תקנים ישראליים המופיעים בתוך תקן רשמי. ב-93% מהתקנים הרשמיים יש תקנים מאוזכרים. גם אם השר לא חתם על רשמיותם, הם חלים כהגבלת יבוא מעצם אזכורם בתקן שהשר חתם עליו.

”ב-93% מהתקנים  
הרשמיים יש  
תקנים מאוזכרים”

## תמונה 2: כיצד נראים תקנים שמאוזכרים בתוך תקן דוגמא?

אזכורים  
תקנים ומסמכים המוזכרים בתקן זה (תקנים ומסמכים לא מתארכים – מהדורותם האחרונה היא הקובעת):  
תקנים ישראלים

ת"י 331	- עמילן למאכל
ת"י 356	- סוכר
ת"י 408	- סלסל שחור ומלסל לבן
ת"י 411	- סלח למזון: נתיץ כלורי
ת"י 468	- ספריקה טחונה
ת"י 497 על חלקיה <sup>1)</sup>	- בדיקות כשר ומתנוד
ת"י 885 על חלקי	- שיטות בדיקה סיקרוביולוגיות למוצרי מזון
ת"י 1059	- סבולת המשיקל וסבולת הנפח של מוצרי מזון ארוזים מראש
ת"י 1145	- סימון מזון ארוז מראש
ת"י 1359	- תבלינים ואבקות או תערובות אחרות לחיבול מזון

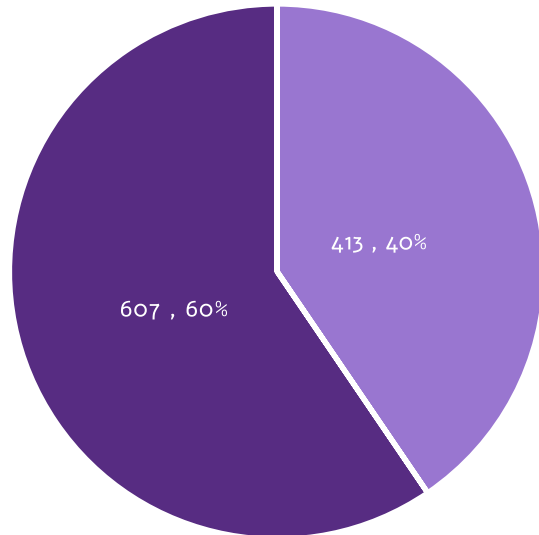
מקור: צילום מתוך תקן ישראלי 1188 לבשר טחון, עמ' 4.

כך, לדוגמה, בתקן 1188 לבשר טחון יש מספר רב של תקנים: 331 לעמילן, 356 לסוכר, 408 לפלפל, 411 למלח, 468 לפפריקה, 497 לבדיקת בשר, 885 לבדיקות מיקרוביולוגיות ועוד (ראו תמונה 2). תקן 1188 לבשר טחון הוא תקן רשמי שחל ביבוא. לפיכך, גם לאחר ששרת הכלכלה והתעשייה ביטלה במסגרת הרפורמה האחרונה את תקן 1359 לתבלינים ואבקות,<sup>40</sup> הוא נותר תקן החל ביבוא מכיוון שהוא מאוזכר בתקן רשמי. המיפוי שערכנו מעלה כי תקנים אלו הם קבוצה גדולה של תקנים שאינם ידועים לציבור, אשר מנפחים את מספר התקנים החלים ביבוא מ-652 תקנים ליותר מ-1,200. יש להניח שהמספר גדול אף יותר מכיוון שיש תקנים שמאוזכרים בתוך תקנים מאוזכרים, אך איננו יכולים לספור אותם מכיוון שאי-אפשר לצפות בתקנים המאוזכרים באתר מכון התקנים (עוד על כך ראו בחלק השני של המחקר).

בעוד תקינה וולונטרית היא פעולה רצויה, בישראל התקינה הוולונטרית מוכנסת לתקינה רשמית והופכת אותה מדרישה לא-מחייבת לדרישה מנדטורית. ניתן לראות שרוב התקנים המאוזכרים אינם רשמיים, אך הם נהפכים להגבלת יבוא באמצעות הכנסתם לתקן רשמי.

**”תקנים אלו הם קבוצה גדולה של תקנים שאינם ידועים לציבור, אשר מנפחים את מספר התקנים החלים ביבוא מ-652 תקנים ליותר מ-1,200”**

## תרשים 9: רשמיות התקנים המאוזכרים בתקנים רשמיים



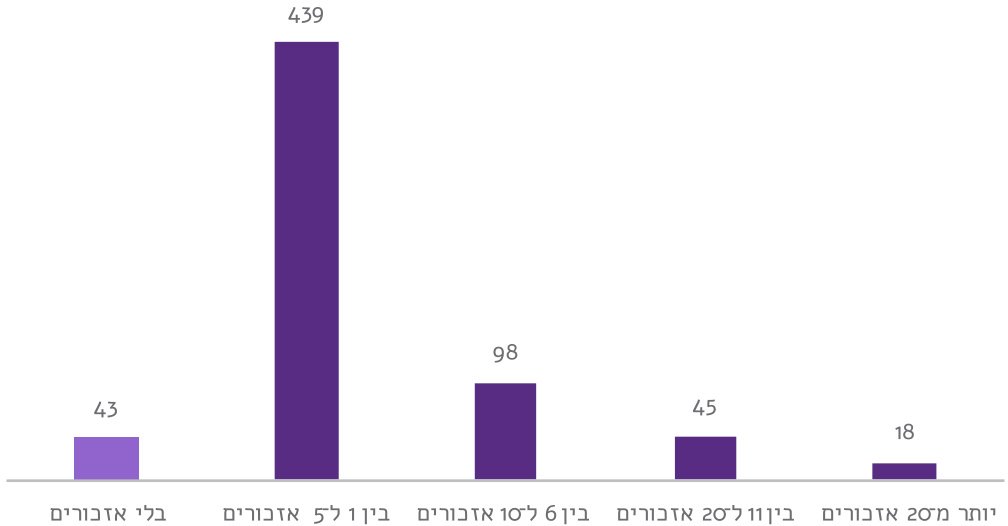
תקנים מאוזכרים לא-רשמיים    תקנים מאוזכרים רשמיים

מקור: עיבוד של פורום קהלת לתקנים מאוזכרים.

### ”התקנים המאוזכרים מקשים ביטול תקנים או שינוי של משטר הבדיקות שלהם”

התקינה המאוזכרת הופכת את התקינה הישראלית למורכבת ביותר ליישום – ראשית, משום שאין כמעט תקנים רשמיים בלי תקנים מאוזכרים בתוכם (ראו תרשים 10), ושנית, משום שליבואנים אין המומחיות להבין מהן ההגבלות החוקיות החלות עליהם, שכן תקנים מאוזכרים שאינם רשמיים אינם מופיעים באתר מכון התקנים. נוסף על כך, התקנים המאוזכרים מקשים ביטול תקנים או שינוי של משטר הבדיקות שלהם, שכן גם אם תקן הועבר למסלול של הסתמכות על הצהרה ללא בדיקה, ייתכן שיש בתוכו תקנים מאוזכרים שלא השתנו ואשר מחייבים עדיין בדיקה.<sup>41</sup>

## תרשים 10: מספר אזכורים של תקנים בתוך תקינה רשמית



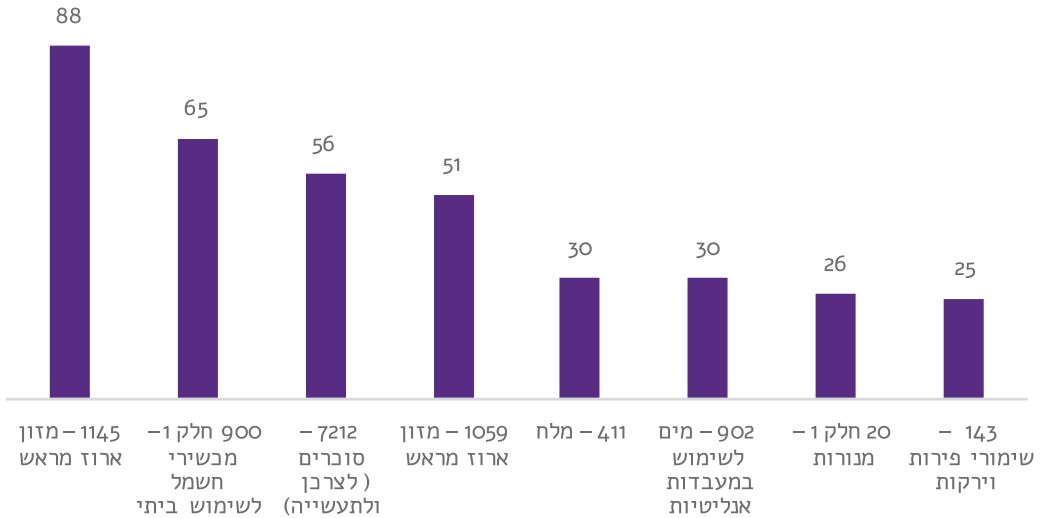
מקור: עיבוד של פורום קהלת למספר אזכורים בתוך תקנים רשמיים.

ראוי לציין כי יש תקנים מאוזכרים שאינם חלים על כל המוצרים הכלולים בתקן המאזכר, אלא רק על חלקם. כך, למשל, תקן 338 לשימורי דגים מעושנים מאזכר תשעה תקנים לסוגי שמנים שונים. תקן 57 לשמן חמניות, לדוגמה, חל רק על שימורי דגים בשמן חמניות, ולא על שימורי דגים בשמן זית. עליכן יש קושי לאפיין מהם התקנים המאוזכרים החלים על מספר המוצרים הגדול ביותר.

נציג את התקנים שמאוזכרים במספר הרב ביותר של תקנים רשמיים.



## תרשים 11: התקנים המאוזכרים ביותר



מקור: עיבוד של פורום קהלת למיפוי תקנים מאוזכרים בתוך תקינה רשמית.

## ”התקנים המחייבים והתקנים המאוזכרים לא עברו רויזיה לאימוץ תקינה בין-לאומית והם מגבילים יבוא לישראל”

כפי שניתן לראות בתרשים 11, שישה מתוך עשרת התקנים המאוזכרים ביותר הם תקני מזון החלים על קבוצות גדולות של מוצרים בסיסיים ומוצרי יומיום, כגון מוצרי חשמל. בראשם תקן 1145, הנמצא ב-88 תקנים שונים. תקן זה הינו תקן מקורי שלא עבר רויזיה.

לסיכום, התקנים המחייבים והתקנים המאוזכרים לא עברו רויזיה לאימוץ תקינה בין-לאומית, הם אינם מטופלים בוועדת האימוץ לתקינה בין-לאומית, והם מגבילים יבוא לישראל. מספר התקנים המגבילים יבוא כפול מכפי שנהוג לחשוב, שכן נוסף על התקנים הרשמיים יש עוד מספר דומה של תקנים מאוזכרים וכן תקנים מחייבים, אלא ששני הסוגים הללו מגבילים יבוא מתחת לרדאר של קובעי המדיניות.





# ג. כשלים ביצירת תקנים רשמיים

## ”הכשלים המוצגים בפרק זה הם כשלים מוסדיים”

הכשלים המוצגים בפרק זה הם כשלים **מוסדיים**. הליך יצירת התקנים בישראל אינו תקין, ופתוח להשפעות זרות של קבוצות אינטרס, ובראשן- מכון התקנים, התעשייה המקומית והיבואנים הגדולים. כשלים אלו מובילים לכך שהתקינה הישראלית ייחודית בהשוואה לעולם, מגבילה יבוא ותחרות, ולא ברור אם היא מממשת את מטרתה המרכזית – הגנה על שלום הציבור ובטיחותו.

### תרשים 12: כיצד יוצרים תקן רשמי במדינת-ישראל?



מקור: חוק התקנים, התשי"ג-1953.

הליך יצירת התקן (ראו תרשים 12) מתחיל כאשר יש יוזמה לתקינה חדשה. כל אחד יכול להציע תקן, אך על-פי-רוב היוזמים הם מכון התקנים, מאסדרים, יבואנים או יצרנים.<sup>42</sup> לאחר שהממונה על התקינה השתכנע כי אכן יש צורך בתקינה רשמית חדשה, מכון התקנים מחליט – לפי סוג המוצר – איזו ועדה טכנית תעצב את התקן (מוצרי פלסטיק, למשל, יישלחו לוועדה הטכנית העוסקת בפולימרים). לאחר שהוועדה כתבה את התקן, הוא נשלח לאישורה של ועדת האימוץ לתקינה בין-לאומית, המורכבת כאמור מנציגים של משרד הכלכלה והתעשייה, של משרד האוצר ושל הצרכנים. תפקיד הוועדה הוא לפקח שהתקן שהוועדה הטכנית יצרה אינו

# למכון התקנים הישראלי מעמד ייחודי בהשוואה לעולם: הוא הגוף הבלעדי לכתיבת תקנים. הגוף המוסמך היחיד לבדיקת עמידה של מוצרים בתקנים בכניסתם לישראל. עיקר הכנסותיו של המכון מגיעות מבדיקת העמידה בתקנים, יש לו אינטרס בהגדלת מספר התקנים

סוטה מהתקן הבין-לאומי ואינו יוצר חסמי יבוא. אם ועדת האימוץ מאשרת את התקן, הוא עובר לאישורו של שר הכלכלה והתעשייה. אם ועדת האימוץ אינה מאשרת את התקן מכיוון שיש בו דרישה ייחודית ישראלית, על משרד האוצר לעכב את אישור התקן ולהתנותו באישורים של שר האוצר וראש הממשלה.<sup>43</sup>

יצירת התקן רצופה כשלים מוסדיים, המובילים לכך שהתקינה הישראלית שונה מזו הנהוגה במדינות המפותחות ויוצרת חסמי יבוא.

## 1. כשל מבני בתמריץ לתקינה חדשה

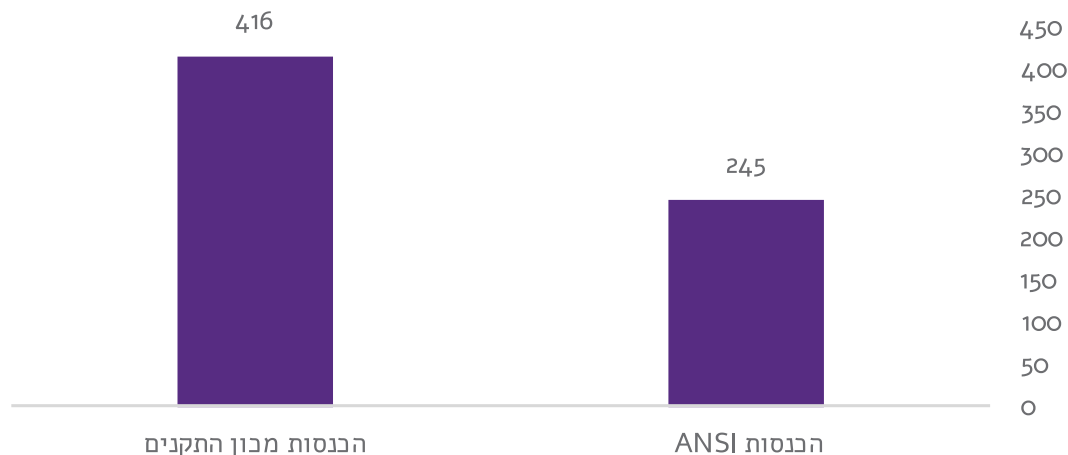
למכון התקנים הישראלי יש כפל כובעים שהוא ייחודי בהשוואה למדינות המפותחות

- הוא הגוף הבלעדי לכתיבת תקנים.
- הוא הגוף המוסמך היחיד לבדיקת עמידה של מוצרים בתקנים בכניסתם לישראל.<sup>44</sup>

מכיוון שעיקר הכנסותיו של המכון מגיעות מבדיקת העמידה בתקנים,<sup>45</sup> יש לו אינטרס בהגדלת מספר התקנים, ובכך שהתקנים יהיו מורכבים וידרשו בדיקות רבות שהיבואנים ישלמו בעבורן. בדיוק מסיבה זו אסרו באירופה על הגוף היוצר תקנים לבדוק את העמידה בהם. הוראות האיחוד קובעות כי אסור שהרשות הקובעת את התקן תהיה בניגוד עניינים עם הגוף הבודק את העמידה.<sup>46</sup> מצב זה קיים גם בארצות-הברית: מכון התקנים האמריקאי (ANSI) אינו גוף בודק, אלא רק גוף שמתווך בין מכוני תקינה פרטיים לגופי בדיקה, והוא עצמו פועל ללא כוונת רווח.

אף שישראל היא מדינה קטנה מאוד בהשוואה לארצות-הברית מכל הבחינות, לרבות אוכלוסייה, ייצור וסחר, הכנסותיו של המכון הישראלי גדולות ב-70% מאלה של המכון האמריקאי (ראו תרשים 13). זאת, משום שהכנסותיו של מכון התקנים הישראלי מגלמות בתוכן את כל שוק הבדיקות, בעוד בארצות-הברית, כאמור, ה-ANSI אינו עורך בדיקות כלל. רובן המוחלט של הכנסות המכון הישראלי מגיעות מבדיקות העמידה בתקנים,<sup>47</sup> ולכן יש לו תמריץ גדול מאוד ליצור כמה שיותר תקינה חדשה וייחודית, כדי להגדיל את הכנסותיו.

**תרשים 13: השוואת הכנסות בין מכון התקנים האמריקאי לבין מכון התקנים הישראלי לפי ממוצע 2018-2019 (מיליון ש"ח)**



מקור: ANSI Annual report, 2019-2020 בהשוואה לדוח השנתי של מכון התקנים לשנת 2019. הכנסות ANSI בש"ח לפי שער חליפין של כל שנה.

עד שנת 2013 היו למכון התקנים כלים רבים ליצור וליזום תקינה רשמית חדשה: באמצעות כתיבת תקנים ישראליים, באמצעות שינוי תקינה רשמית על-ידי תיקוני תקינה שוטפים, ובעיקר באמצעות המלצה לשר הכלכלה על הצורך בתקינה רשמית.<sup>48</sup> אף שסמכות זו עברה לידי הממונה על התקינה בכל הנוגע בתקנים רשמיים, המכון יכול תמיד לשכנע את המאסדרים האחרים כי יש צורך באימוץ תקן בחקיקה.<sup>49</sup> תקנים בחקיקה, כפי שכבר ציינו, מהווים חסם יבוא נוסף, לצד התקנים הרשמיים, בהיותם תקנים מחייבים לכל דבר ועניין.

## ”תקנים נוצרים בוועדות תקינה טכניות המורכבות מנציגים של בעלי- האינטרס... שינוי ההרכבים לא תרם לאימוץ תקינה בין- לאומית, מכיוון שגם כיום אין ייצוג לאינטרס הציבורי בוועדות התקינה“

## 2. יצירת תקן בוועדת התקינה והמחסור בייצוג ציבורי

תקנים נוצרים בוועדות תקינה טכניות המורכבות מנציגים של בעלי-האינטרס – נציגי יצרנים, נציגי יבואנים, נציגי ציבור, נציגי רשות ההסתדרות לצרכנות מבית הסתדרות העובדים הכללית החדשה ונציגים של משרדי ממשלה. כל ועדה מרוכזת על-ידי רכז ועדה, שהוא עובד של מכון התקנים. הרכז אחראי לקיום הפגישות, לאיסוף הפרוטוקולים ולכתיבה הטכנית של התקן.<sup>50</sup> הוועדות מחולקות לפי תחום עיסוק, כגון חשמל, מים, פולימרים ועוד. כל ועדה מרכזית יכולה להקים ועדות טכניות מפורטות יותר בתחום עיסוקה. כך, למשל, ועדת תקינה מרכזית למזון יכולה להחליט להקים ועדה לעניין סלטים צמחיים או חומץ.<sup>51</sup>

בעבר היה רוב לאנשי מכון התקנים וליצרנים בוועדות התקינה והם עיצבו את התקן כרצונם, אך בשנת 2016 שונה בחקיקה הרכב הוועדות, באופן שהגדיל את מספרם של נציגי הציבור ונציגי היבואנים, במטרה להקטין את כוחם של היצרנים ומכון התקנים.<sup>52</sup> אולם שינוי ההרכבים לא תרם לאימוץ תקינה בין-לאומית, מכיוון שגם כיום אין ייצוג לאינטרס הציבורי בוועדות התקינה. להלן כמה דוגמאות כיצד כל גורם בוועדה הטכנית תורם ליצירת תקן ישראלי ייחודי (הדוגמאות מייצגות את הלך-הרוח באינטרספור פרוטוקולים שנקראו):

**א. נציג מכון התקנים –** נציג המכון הוא לרוב גם מנהל/עובד של המעבדה הספציפית הבודקת את המוצר בכניסתו לישראל. יש לו אינטרס ישיר לבדוק עמידה בתקנים רבים ככל האפשר, כדי לשמור על פעילות המעבדה שלו, ולכן יש לו אינטרס ביצירת תקן מורכב וייחודי.

**דוגמה:** נציג מכון התקנים בוועדת חומרי בנייה בעץ הוא מנהל המעבדה למכניקה והידרוליקה. בעת עיצוב התקנים בוועדה הוא מבקש לרוב להחמיר את הדרישות הייחודיות בתקן או להשאירן על כנן.<sup>53</sup>

**ב. נציגי התעשיינים –** היצרנים המקומיים יעדיפו תמיד תקן רשמי ומורכב ככל האפשר, כדי להגביל יבוא לישראל ולשמור על הריכוזיות שלהם. נציגי התעשיינים מגיעים מהתאחדות התעשיינים, שבוחרת אותם.<sup>54</sup> בהתאחדות נובחים היצרנים הגדולים, ולכן הם פועלים ליצירת תקינה גם למוצרים שכלל היצרנים מייבאים, כגון חומרי-גלם, כדי ליצור חסמים ליצרנים קטנים יותר.

**”לעיתים היבואנים  
עצמם יוזמים  
תוספות אסדרה  
מיותרות כדי  
למנוע יבוא מקביל.  
תופעה זו מדאיגה  
במיוחד מכיוון  
שהיבואנים הם  
הגורם המרכזי  
שאמור להיאבק  
למען הסרת  
חסמי יבוא“**

**דוגמה:** בדיון בתקן 4466 לפלדה לזיון בטון: מוטות מצולעים הגישו שני יצרנים קטנים הסתייגויות מכך שלתקן הוספה דרישה לוונדיום/ניוביום, אשר מונעת לטענתם יבוא לישראל, וזאת בניגוד לאינטרסים שלהם ושל הציבור, אך ניכר שנציגי התעשיינים הגדולים שישבו בוועדה הטו את התקן כך שישאיר אותם שחקנים יחידים בשוק.<sup>55</sup>

**ג. נציגי היבואנים – נציגי היבואנים צריכים לכאורה לעודד תחרות ביבוא, אך מכיוון שהיבואנים היושבים בוועדה הם נציגי איגוד לשכות המסחר, המייצג את היבואנים הגדולים,<sup>56</sup> לעיתים היבואנים עצמם יוזמים תוספות אסדרה מיותרות כדי למנוע יבוא מקביל. תופעה זו מדאיגה במיוחד מכיוון שהיבואנים הם הגורם המרכזי שאמור להיאבק למען הסרת חסמי יבוא. כאשר איגוד לשכות המסחר בוחר את היבואנים שישבו בוועדות התקינה, פירוש הדבר הוא שאין בוועדות יבואנים קטנים, שהם הנושאים בנטל האסדרתי העודף בעקבות יצירת תקן.<sup>57</sup>**

**דוגמה:** בדיון בעיצוב התקן לטמפונים<sup>58</sup> ישבו שני נציגי היבואנים הגדולים – פרוקטר אנד גמבל וג'ונסון אנד ג'ונסון, ומהפרוטוקול עולה שהם תמכו בכך שיוספו לתקן דרישות בדבר סימון כושר ספיגה שהיצרנים הגדולים (טמפקס, O.B.) שהם מייצגים בישראל עומדים בהן, אף שתוספת הדרישות הללו חורגת באופן משמעותי מהתקינה הבינלאומית.

**ד. נציגי הצרכנים – נציגי הציבור מגיעים משני ארגונים: רשות ההסתדרות לצרכנות והמועצה הישראלית לצרכנות. פעמים רבות לנציגי הציבור אין המומחיות הדרושה כדי להבין כיצד תוספת סימון כזו או אחרת תשפיע על היבוא, ולכן הם מתקשים להתנגד לתוספות בתקן. כמוכך, נוכחותם של ארגוני הצרכנים בוועדות נמוכה מזו של שאר המגזרים. נוסף על כך, נציגי רשות ההסתדרות לצרכנות משתייכים להסתדרות העובדים הכללית החדשה ומצביעים לרוב יחד עם התעשיינים. כלומר, נציגי הציבור האמורים לייצג את הצרכנים מגינים על ועדי העובדים בתעשייה המקומית, ולא על הציבור.**

**דוגמה:** בתחומי הבטון והמלט יש בישראל ריכוזיות רבה.<sup>59</sup> נציגי רשות ההסתדרות לצרכנות בוועדת התקינה לחומרי בטון מצביע בקביעות יחד עם נציגי התעשיינים בכל החלטות הוועדה, אף שלא ברור כלל שמדובר באינטרס צרכני.<sup>60</sup>

## ”נציגי הממשלה בוועדות התקינה משתמשים בתקן לעיתים קרובות כדי למנוע סיכון... לוועדת התקינה שמורה סמכות להצביע על תקינה גם בהרכב חסר”

ה. **נציגי הממשלה** – נציגי הממשלה בוועדות התקינה משתמשים בתקן לעיתים קרובות כדי למנוע סיכון. המדיניות של ”אפס סיכון” שהפקידות בישראל מאמצת<sup>61</sup> גורמת לכך שלעיתים נוח לפקידים שהתקן מחמיר, כי כך יימנע מהם סיכון, גם אם פעולה זו תעלה את יוקר המחיה.

**דוגמה:** בוועדת התקינה שדנה בתקן לחמאת בוטנים דרש משרד הבריאות שיהיו בתקן גם דרישות ושיטות בדיקה מיקרוביולוגיות. הקודקס הבין-לאומי לא אימץ כלל דרישות מיקרוביולוגיות למוצר זה. יש לציין שגם נציג הסחר של ארצות-הברית בישראל ביקש לספק הצדקה לדרישות אלו, כדי להבין מדוע נחסם בתחום זה היבוא מארצו. משרד הבריאות הצדיק את הוספת הדרישות לתקן בטענה שבישראל שורר אקלים חם, המחייב משנה זהירות.<sup>62</sup> יש לציין שבמדינות רבות בארצות-הברית, כגון לואיזיאנה וטקסס, שורר חום כבד, ולכן אמירה זו תמוהה.

ו. **נציגי אקדמיה** – לנציגי אקדמיה יש לכאורה מומחיות בתחום התקן, והוא גורם בלתי-תלוי שאינו מושפע מבעלי-אינטרס. אך משיחות עם גורמים במכון התקנים ועם רכזי ועדות עולה כי נציגי האקדמיה נמנעים מלהגיע לוועדות, מכיוון שאין בכך יוקרה והם אינם מקבלים תשלום בעבור השתתפותם.<sup>63</sup>

מלבד הרכב הוועדה יש בעיות נוספות בשלב הדיונים בוועדת התקינה אשר מקשות יצירת תקינה רק במקרים שבהם היא אכן נדרשת ובאופן שיבטיח שהיא לא תחסום תחרות:

- **היכולת לקבוע תקן גם במליאה חסרה** – לוועדת התקינה שמורה סמכות להצביע על תקינה גם בהרכב חסר.<sup>64</sup> בעוד נציגי הציבור והאקדמיה נעדרים לעיתים, בעלי-האינטרס באים תמיד כדי לשמור על האינטרס שלהם. כתוצאה מכך הם זוכים ברוב לא-מתוכנן בעיצוב התקן.

- **הקמה של ועדות טכניות וועדות מומחים לפי צורך של בעלי-אינטרס** – כפי שצינו, ועדות התקינה יכולות להקים ועדות טכניות נוספות וועדות מומחים לתחומים ספציפיים, כדי שייטנו חוות-דעת מתוקף מומחיותם אף שיש חובה לשמור על הרכב ועדה מאוזן,<sup>65</sup> ניתן להחליף נציג רלוונטי אובייקטיבי בנציג רלוונטי אחר בעל אינטרס מוגבר בחסם יבוא, אשר צפוי לשרת את האינטרס הישיר שלו, ולא של הענף. כך, במקום לדון בתקן מסוים בוועדה מרכזית בהשתתפות נציג כללי של קבוצת-אינטרס, תוקם תת-ועדה טכנית, שבה ישב נציג ספציפי שירצה ליצור חסם יבוא.



**”ועדת התקינה יכולה ליצור הגבלות יבוא ייחודיות לישראל במסווה של אימוץ תקינה זרה”**

**דוגמה:** ועדת תקינה 5209 למצברים וסוללות החליטה להקים תת-ועדה לעניין סוללות ראשוניות. בעוד בוועדה המרכזית יושב נציג התאחדות התעשיינים המייצג תעשיות רכב,<sup>66</sup> בתת-וועדה יושב נציג חברת הסוללות אנרג'ייזר, שאינו נמצא בוועדת התקינה המרכזית.<sup>67</sup> באופן זה התת-ועדות מעצימות את קולם של בעלי-האינטרס הישירים.

- **אימוץ הגבלות יבוא ייחודיות במסווה של אימוץ תקינה זרה** – ועדת התקינה יכולה ליצור הגבלות יבוא ייחודיות לישראל במסווה של אימוץ תקינה זרה. פעולה זו יכולה להיראות כפעולה מקצועית של הנציגות בוועדה, אך בפועל מדובר באימוץ תקינה ייחודית שאינה מאפשרת לייבא את המוצר לישראל.

**דוגמה:** ועדת מומחים 54903 לעניין ייצור חרדל וממרח חרדל התכנסה לערוך רוויזיה לתקן הישראלי לחרדל. באיחוד האירופי אין תקינה לממרח חרדל, אלא רק לזרעי חרדל. כדי להרכיב את התקן לממרח חרדל, הוסיפו חברי הוועדה מסמך לא-מחייב מתחום הגנת הצרכן והפכו אותו למסמך מחייב לעניין יבוא ממרח חרדל.<sup>68</sup>

- **העדר ביסוס עובדתי ואי-הצגת נתונים בשלב הדיונים בוועדה** – הדיונים בוועדה אינם מבוססי-נתונים, ואין בהם הצגה של תחלואה, סיכונים, השוואת שינויים טכנולוגיים וכן הלאה. ללא ביסוס עובדתי, הדיון עמום ומקשה על הנציגים הבלתי-תלויים להבין אם השינוי אכן נדרש. כמו-כן, הוא משרת את בעלי-האינטרס, שיכולים לשנות את התקן כראות עיניהם בשם אמירות כלליות ובלתי-מחייבות.

**דוגמה:** בשנת 2019 החליטה ועדה 5542 לעניין פירות וירקות קפואים לשנות את הקודקס של התקינה הישראלית לירקות כך שיתאים לתקינה בין-לאומית. בוועדה ישבו נציגי תפוגן, סנפרוסט (חברה-בת של תנובה) ושופרסל (אשר מייבאת ומייצרת ירקות קפואים). הוועדה החליטה ליצור תקנים נוספים למגוון ירקות קפואים, כגון גזר, ברוקולי ואפונה, אך לוותר על תקן לפלפל קפוא, מן הטעם שהוא מוצר נישתי שגם ללא תקן יש ליצרן אינטרס לשמור על איכות ראויה שלו, שאם לא כן "הצרכן ממילא לא יקנה אותם שוב".<sup>69</sup> לא ברור מדוע אותו עיקרון אינו חל לגבי כל הירקות הקפואים, ולשם מה התקנים החדשים נדרשים אם לא לשם הגנה על האינטרסים של היצרנים.

לסיכום, בשלב הדיונים בוועדת התקינה אין ייצוג ציבורי ואין ניהול סיכונים מבוסס ועובדתי.

**”בשלב הדיונים בוועדת התקינה אין ייצוג ציבורי ואין ניהול סיכונים מבוסס ועובדתי”**

## ”הרציונל העומד

מאחורי ועדת

האימוץ הוא

שבעוד ועדת

התקינה רואה לנגד

עיניה סיכונים של

תקן אחד בלבד,

ועדת האימוץ

מנהלת סיכון ברמה

הממשלתית...

הוועדה אינה

ממלאת את

תפקידה כהלכה

בכל הקשור לניהול

הסיכונים ולפיקוח

על ועדות התקינה“

## 3. לוועדת האימוץ אין סמכות למנוע תקינה

ייחודית

לאחר שהתקן מעוצב בוועדת התקינה הטכנית, הוא עובר לידי ועדת האימוץ לתקינה בין-לאומית לשם קבלת אישורה. הוועדה הוקמה כאמור בשנת 2013, ותפקידה לוודא שהמכון אכן מאמץ ככל האפשר תקינה זרה, ולא תקינה ייחודית. הוועדה מורכבת מארבעה חברים: הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה, נציג לשכת המהנדסים, נציג ארגוני הצרכנים (על-פי המלצה של הממונה על הגנת הצרכן) ועובד משרד האוצר. לוועדה שני משקיפים: נציג התעשיינים ונציג היבואנים.<sup>70</sup> הרציונל העומד מאחורי ועדת האימוץ הוא שבעוד ועדת התקינה רואה לנגד עיניה סיכונים של תקן אחד בלבד, ועדת האימוץ מנהלת סיכון ברמה הממשלתית, ומתחשבת באינטרסים ציבוריים נוספים, כגון יוקר המחיה והמחיר לצרכן.

בפועל הוועדה אינה ממלאת את תפקידה כהלכה בכל הקשור לניהול הסיכונים ולפיקוח על ועדות התקינה. קיימים שלושה כשלים מרכזיים הפוגעים ביכולתה לייעל את אימוץ התקינה הזרה:

### א. העדר סמכות של הוועדה על משרדי ממשלה אחרים –

הוועדה אינה יכולה לדון בשינויים בתקן אם משרדים רלוונטיים אחרים בממשלה מתנגדים להם. משרד רלוונטי יכול להתנגד לשינויים כי יש לו סמכות בחקיקה על יבוא המוצר, ולכן הייעוץ המשפטי במשרד הכלכלה והתעשייה לא יאפשר לוועדה להתקדם בלי הסכמת המשרד האחר.<sup>71</sup> לדוגמה, למשרד התקשורת יש סמכות על יבוא מוצרים המתחברים למרשתת. לפיכך שינוי בתקינה של ציוד שמע אלקטרוני אינו יכול להיעשות ללא הסכמת המשרד, וכאשר הוא מתנגד, הוועדה תקועה וצריכה לנהל משא-ומתן עם המשרד. משרד יכול להתנגד גם כאשר אין לו סמכות בחוק. כך, למשל, ועדת האימוץ רצתה לשנות את תקן 1548 למזרנים ומגיני ראש לפעוטות כך שיותאם לתקינה בין-לאומית, על-מנת להקל את היבוא. אף שהמוצר אינו נמצא באחריות ישירה של משרד הבריאות, הוא התנגד לאימוץ תקינה בין-לאומית בנושא זה,<sup>72</sup> וועדת האימוץ לא יכלה להתקדם עם התקן ללא אישורו. שני גורמים בוועדה ציינו כי ההתייעצות עם המשרדים מעכבת מאוד את אישורי התקן וכן את ההקלות שוועדת האימוץ מעוניינת לקדם.<sup>73</sup>

**”לעיתים נראה  
הוועדה מאשרת  
באופן אוטומטי  
שינויים ייחודיים  
שהחוק הגדיר  
כ”מתחייבים”,  
דהיינו כחייבים  
להיות בתקן, ואינה  
מנצלת את זכותה  
להימנע מאישור  
שינוי כזה תוך  
הנמקת בחירתה זו”**

**ב. העדר סמכות לדון בסעיפים ישראליים ייחודיים –**  
הוועדה מאשרת באופן אוטומטי שינויים ייחודיים שהחוק הגדיר כ”מתחייבים”, דהיינו כחייבים להיות בתקן,<sup>74</sup> ואינה מנצלת את זכותה להימנע מאישור שינוי כזה תוך הנמקת בחירתה זו. סעיפים אלו יכולים להיות משמעותיים מבחינת חסמי יבוא, כגון חובת סימון והתאמה לשפה על כל מוצר, אך הוועדה חייבת לאשרם באופן אוטומטי. יתר על כן, לעיתים נראה שהוועדה מאשרת שינוי ייחודי בטענה שהוא ”מתחייב” אף שהוא אינו מתחייב. כך, למשל, הוועדה אישרה תוספת סוכר לרכז עגבניות אף שתוספת זו ייחודית ואף אסורה בתקן הבין-לאומי. הוועדה טענה שהשינוי הוא הקלה, כי סוכר הוא ”זול”, ועל-פי החוק, הקלה היא שינוי מתחייב.<sup>75</sup>

**ג. מחסור בניהול סיכונים שקוף –** אם הוועדה מעוניינת להוסיף לתקן שינוי ישראלי ייחודי, היא צריכה לבצע הערכת סיכונים כלכלית לשינוי התקן על בסיס העלויות שיתווספו למוצר בגלל השינוי. לטענת הממונה על חוקיות היבוא, כאשר יש שינוי משמעותי בתקן, הם מבצעים הערכת עלויות באמצעות חברות ייעוץ חיצוניות, והערכה זו משוקפת פנימה למשרד.<sup>76</sup> כאשר עלות זו אינה שקופה לציבור, אי-אפשר להבין מה עלות התקן כחסם יבוא, ואין לעמותות מגזר שלישי ולצרכנים אפשרות להתנגד לשינוי.

לסיכום, גם אם הוועדה מעוניינת לעשות את עבודתה בצורה הטובה ביותר ולשמור על אימוץ תקינה בין-לאומית, היא מוגבלת בסמכותה לעשות כן. היא אינה יכולה לאשר שינויים כאשר משרדים אחרים מתנגדים לכך (גם כאשר אין להם סמכות בחקיקה). נוסף על כך, היא אינה יכולה למנוע תוספות ייחודיות ישראליות לתקן שאין לה סמכות לבטל, כגון סימוני מוצרים. לבסוף, ניהול הסיכונים של הוועדה אינו מיטבי, והיא מאשרת לעיתים שינויים ישראליים ייחודיים כתוצאה מלחץ של משרדים אחרים או גורמים חיצוניים.

בחלק זה סקרנו שלושה כשלים מוסדיים המשפיעים על כך שיצירת תקינה משרתת בעל-אינטרס, ובראשם – מכון התקנים, יצרנים ויבואנים גדולים: מכון התקנים הוא בעל-אינטרס המרוויח מיצירת התקינה באמצעות בדיקות; הרכבי הוועדות אינם משרתים אינטרסים ציבוריים; והפיקוח על מכון התקנים, בדמות ועדת האימוץ, מוגבל ביכולתו למנוע תקינה ייחודית.

## ”הצמיחה בתקנים כחסם יבוא רק עולה... שימוש בעשרות תקנים ייחודיים מקשה את היבוא, באלצו יבואנים להביא אישורים ייחודיים של תקינה פרטית ספציפית במקום לעמוד בדרישה כללית ורחבה שנהוגה בכל השוק האירופי המשותף“

### 4. מצב התקינה הישראלית כיום

על-אף כל צעדי המדיניות שנעשו בשני העשורים האחרונים – הרוויזיה של אימוץ תקינה בין-לאומית, השינויים בהרכבי הוועדות והקמת ועדת האימוץ לתקינה בין-לאומית – במדינת ישראל יש עדיין הגבלות יבוא רבות בדמות תקנים רשמיים, וניכר שהצמיחה בתקנים כחסם יבוא רק עולה.

**א. אימוץ תקינה פרטנית וולונטרית כתקינה רשמית – על-פי** בדיקה חלקית שערכנו, רוב התקנים הרשמיים מבוססים על תקינה שאינה של השוק האירופי המשותף.<sup>77</sup> מדובר בתקנים וולונטריים שמטרתם לעודד סטנדרט גבוה לתעשיות, אך בישראל הם נהפכו לתקינה מחייבת. אימוץ התקן הפרטי נעשה בדרך-כלל על כל מוצר באופן פרטני – תקן ישראלי המבוסס על תקן וולונטרי למזגנים, תקן נפרד לתנורים וכולי.<sup>78</sup> באירופה המצב שונה לחלוטין, שכן היצרן נדרש להצהיר בהתאם לדירקטיבות כלליות.<sup>79</sup> דירקטיבות אלו קובעות דרישות בטיחות כלליות לקבוצה גדולה של מוצרים, כגון דירקטיבה למוצרים המשתמשים באלקטרומגנטיות,<sup>80</sup> והמעבדה בודקת את המוצר בהתאם לדירקטיבה הכללית. שימוש בעשרות תקנים ייחודיים, אחד לכל מוצר, מקשה את היבוא, באלצו יבואנים להביא אישורים ייחודיים של תקינה פרטנית ספציפית (ולרוב מיושנת)<sup>81</sup> במקום לעמוד בדרישה כללית ורחבה שנהוגה בכל השוק האירופי המשותף.

**ב. ריבוי תקנים מקוריים – נותרו עשרות רבות של תקנים מקוריים שלא טופלו כלל במסגרת הרוויזיה של אימוץ תקינה בין-לאומית ונשארו חסמי יבוא מהותיים (ראו טבלה 1), כגון תקן 5 ללבני בטון, שהינו תקן מקורי ישראלי. מובן שהרוויזיה אינה חלה כלל על תקנים בחקיקה, ולכן יש תקנים מחייבים שייחודיותם אינה זוכה כלל בהתייחסות ואשר חוסמים יבוא.**

טבלה 1: מיפוי תקנים מקוריים לפי תחומי תקינה

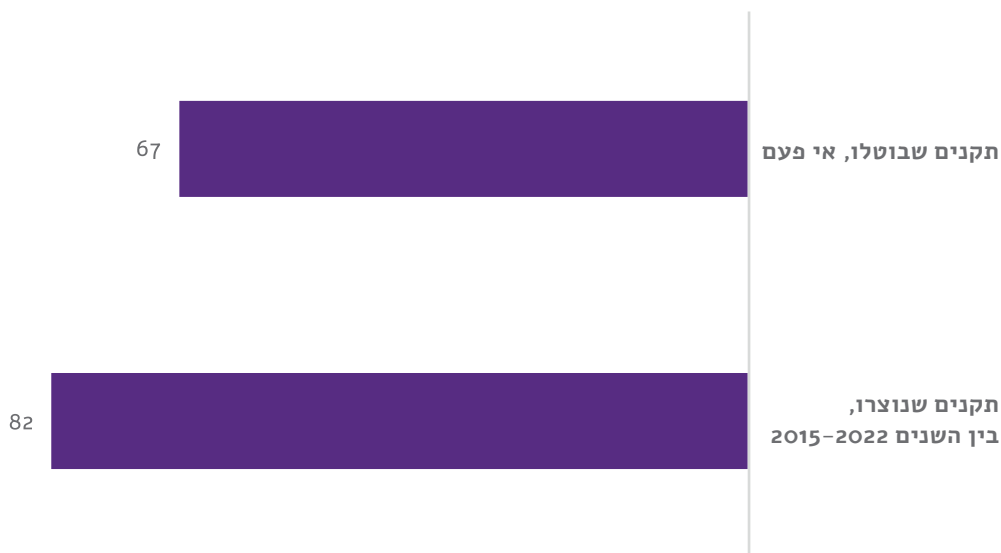
מספר תקנים שנותרו	תחום
98	אחרים
1	רכב
12	ציוד רפואי
23	מזון
134	סה"כ

מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת – תקנים רשמיים, עמודת מקוריות תקן. לא חושבו 100 תקני מזון שאמורים להתבטל בשנים 2023–2026, לפי החלטתה של שרת הכלכלה והתעשייה אורנה ברביבאי.<sup>82</sup>

**”מספר התקנים  
שיצר המכון למן  
שנת 2015 – שבה  
קראה ועדת לנג  
למכון, במסגרת  
המלצותיה,  
להפסיק ליצור  
תקינה – גדול  
במידה ניכרת  
ממספר התקנים  
שהוא ביטל לאורך  
שנות קיומו“**

**ג. יצירת תקינה חדשה –** על־אף הרפורמות הרבות שנעשו בתחום התקינה, בפועל התרחבו הגבלות היבוא בדמות תקינה. מספר התקנים שיצר המכון למן שנת 2015 – שבה קראה ועדת לנג למכון, במסגרת המלצותיה, להפסיק ליצור תקינה<sup>83</sup> – גדול במידה ניכרת ממספר התקנים שבוטלו לאורך שנות קיומו (ראו תרשים 14).

**תרשים 14: יצירת תקינה במכון התקנים לאחר ההחלטה משנת 2015 לאמץ תקינה בין־לאומית**



מקור: מענה חופש המידע של מכון התקנים לבקשת פורום קהלת מתאריך 10.1.2021 בהצלבה עם עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת – תקנים רשמיים. (המכון העביר לנו מידע על ביטולם של 67 תקנים, אולם המספר בפועל כנראה נמוך יותר, מכיוון שהמכון רשם במענה חופש המידע תקנים מסוימים כמבוטלים אף שבפועל הם פשוט הוחלפו בתקנים חדשים. כך, תקן 493 משנת 1963 הוכרז כמבוטל, אך בשנת 2020 הוא הוחלף בתקן חדש, כך שלמעשה לא היה כאן ביטול של תקן כלל.<sup>84</sup> בתגובה על שאלתנו לגבי השנים שבהן בוטלו התקנים, טען המכון כי הוא אינו יודע מתי הם בוטלו.)

## ”הרפורמות השונות לא טיפלו בכשלים המבניים הנובעים ממעמדו הכפול של מכון התקנים, ועל-כן לא הקלו את עול האסדרה“

**ד. מורכבות התקינה הישראלית – התקנים בישראל מורכבים וייחודיים מאוד, ועל-כן מקשים מאוד יבוא. גם כאשר תקן רשום לכאורה כתקן מאומץ, פעמים רבות הוא אינו מאפשר יבוא, כי הוא עשוי מחלקי תקן של כמה מדינות או מגליונות תקינה ישנים שאין מייצרים עוד על-פיהם, כך שהיבואנים צריכים להרכיב אותם מול היצרנים. כך, למשל, תקן 1430 חלק 1, העוסק ביריעות PVC לאיטום גגות, נוצר בשנת 2015. התקן האירופי המקביל לו עוסק רק בשיטות בדיקה לאותן יריעות. בוועדת התקינה הוחלט להוסיף גם דרישות ליריעות, ולשם כך נעשה שימוש בתקן של ה-DIN – מכון התקינה הגרמני.<sup>85</sup> התקן הוא לכאורה תקן בין-לאומי, אך בפועל שום יצרן אינו מייצר מוצר העומד בתקן הגרמני, למעט סעיף אחד בו. המשמעות – אי-אפשר לייבא מחו”ל מוצר קיים, אלא יש לייצר מוצר במיוחד לישראל.**

לסיכום, התקינה הישראלית אינה נקבעת בהתאם למתרחש בעולם, אינה מציגה בשום שלב של יצירת התקן נתונים על-אודות הבטיחות והגנת הצרכן שהוא יספק, ולכן אינה מושתתת על ניהול סיכונים. התקינה נעשית בהתאם לצורכיהן של קבוצות-אינטרס. הרפורמות השונות לא טיפלו בכשלים המבניים הנובעים ממעמדו הכפול של מכון התקנים, ועל-כן לא הקלו את עול האסדרה. כיום התקינה הזרה שלכאורה אומצה אינה באמת זרה, אלא ישראלית וייחודית. התקינה הישראלית מקשה יבוא ומייקרת את המוצרים לצרכנים, ולעומת זאת, כלל לא ברור אם היא אכן שומרת על בריאות הציבור ובטיחותו.

## 5. המלצות מדיניות לעניין תקנים ישראליים

- **ביטול מלא של תקינה ישראלית ייחודית ומעבר לדירקטיבות אירופיות כלליות – התקינה הישראלית פרטנית ונבנית לכל מוצר בנפרד. יש לעבור מתקינה פרטנית לגבי כל מוצר בנפרד לאימוץ דרישות אירופיות כלליות המחילות חובה כללית לבטיחות מוצרים. יש לבטל את כל התקנים הישראליים ולאמץ הפניות לדירקטיבות בצו יבוא חופשי, שיאפשרו כניסה חופשית של מוצרים המסומנים ב-CE בהתאם לנהוג באירופה**
- **שינוי אופן יצירת התקינה במכון התקנים – יש לבטל את מעמדו החוקי של מכון התקנים כיוצר תקנים וכבודק עמידה בתקנים. על המכון להיות אחראי רק ליצירת תקנים וולונטריים, ויש לאסור עליו לשמש מעבדה לבדיקת עמידה בתקינה רשמית או התאמה לתקינה בין-לאומית.**

”יש לבטל את מעמדו של מכון התקנים כמייצר תקנים וכבודק עמידה בתקנים“



# ד. חסמי אסדרה בדמות חקיקה ונהלים

”בפרק זה נציג  
את היקפיהן של  
הגבלות היבוא  
ואת הסוכנויות  
הממשלתיות  
שיוצרות אותן...  
לאורך כל שנות  
המדינה לא  
נעשה מיפוי  
של הגבלות  
היבוא החוקיות  
שהמשרדים  
הממשלתיים  
יוצרים“

לכל סוכנות או משרד ממשלתיים יש תחומי אחריות גדורים וכן אינטרס ציבורי מובהק שהם ממונים על שמירתו. זרוע העבודה, למשל, אחראית על הבטיחות בעבודה, ומשרד הבריאות אחראי על בריאות הציבור. משרדי ממשלה דואגים על-פירוב לאינטרס הציבורי שלהם באמצעות אסדרה. הדבר נכון גם באסדרת יבוא.

משרדי הממשלה מגבילים יבוא לישראל באמצעות **חקיקה ראשית** (חוקים), **חקיקה משנית** (תקנות, צווים ופקודות) ו**נהלים** (שם גנרי לנהלים, הנחיות, חוזרים ומדריכים). פעמים רבות החקיקה המשנית והנהלים מרחיבים לגבי איסורים או דרישות המופיעים בחקיקה ראשית. בפרק זה נציג את היקפיהן של הגבלות היבוא ואת הסוכנויות הממשלתיות שיוצרות אותן.

יש צו אחד שכל הגבלות היבוא מתנקזות אליו – צו יבוא חופשי. צו יבוא חופשי מבהיר לגבי אילו מוצרים נדרשים לצורך הכנסתם לארץ אישורים ממשרדים שונים. לדוגמה, אם משרד התקשורת מעוניין להגביל כניסה של אוזניות בלוטות' לארץ, הוא צריך להודיע לשר הכלכלה והתעשייה על הכנסת המוצר לצו יבוא חופשי ועל הגבלת כניסתן באישורו. לטענת הממונה על חוקיות היבוא, יש פיקוח של משרד הכלכלה והתעשייה על מקורן החוקי של הגבלות היבוא שהמשרדים יוצרים, והמשרד אינו מאפשר להגביל כניסת מוצרים לישראל כאשר אין לכך עיגון בחקיקה ראשית.<sup>86</sup> אף-על-פי שהצו אמור לאגד את כלל ההגבלות לגבי כניסת מוצרים, לאורך כל שנות המדינה לא נעשה מיפוי של הגבלות היבוא החוקיות שהמשרדים הממשלתיים יוצרים, ושום גורם בממשלה אינו יודע כיום היכן נמצאים כל הנהלים הפנימיים המגבילים יבוא.

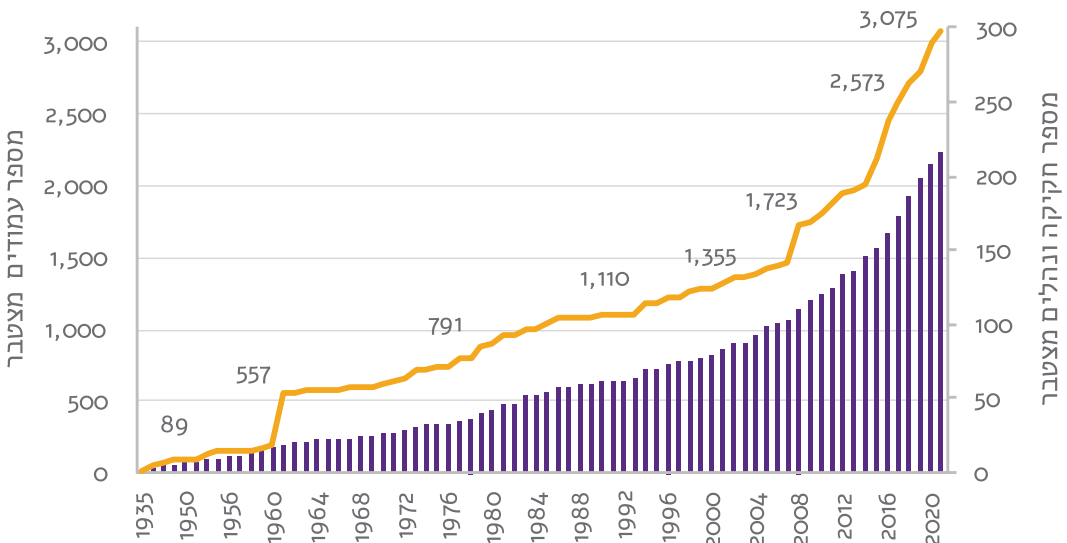
## ”בנייר זה ערכנו לראשונה מיפוי של החקיקה המגבילה יבוא“

בנייר זה ערכנו לראשונה מיפוי של החקיקה המגבילה יבוא. המיפוי נעשה באמצעות גרידת נתונים (scraping) לספר המכס. חיפשנו כל קבוצת מוצרים המוגבלת על-ידי כל אחד מהמשרדים, ולאחר-מכן חיפשנו באתר הממשלתי הרלוונטי את הנהלים הנוגעים בהליך יבואו. כניסתם לארץ של דגנים, למשל, מותנית באישור של אגף הגנת הצומח בספר המכס. חיפוש באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר מעלה שיש הנחיה של השירותים להגנת הצומח וביקורת לעניין יבוא גרעיני מספוא עיקריים – ”דרישות האגף לפיקוח על מזון לבעלי חיים למתן או חידוש היתר לייצור, יבוא ושיווק על פי חוק הפיקוח על מזון לבע”ח תשע”ד 2014” – שאורכה 52 עמודים. הנוהל מרחיב ודורש דרישות רבות שאינן מופיעות בחוק שמכוחו הוצאה ההנחיה, וכמו רוב הנהלים בעניין זה, נראה שהוא יוצר את עיקר הנטל האסדרתי המושת על היבואן.

עשינו מאמצים רבים להגיע לכלל הנהלים והחקיקה, אך מכיוון שחלק ניכר מהנהלים שרויים ב”אפלה” (נהלים שאינם נמצאים באתרים של משרדי הממשלה ואינם שקופים לציבור), יש להבהיר שאין מדובר בכלל הגבלות החקיקה, ואנו מתקשים להעריך את אחוז המיצוי במיפוי החקיקה שלנו.<sup>87</sup>

תרשים 15 מציג נתונים לגבי היקף החקיקה המגבילה יבוא על-פני שנים במונחים של מספר דברי חקיקה ומספר עמודים.

תרשים 15: הגידול במספר החוקים והנהלים לאורך השנים



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת – חקיקה ונהלים, נכון לשנת 2021.<sup>88</sup>

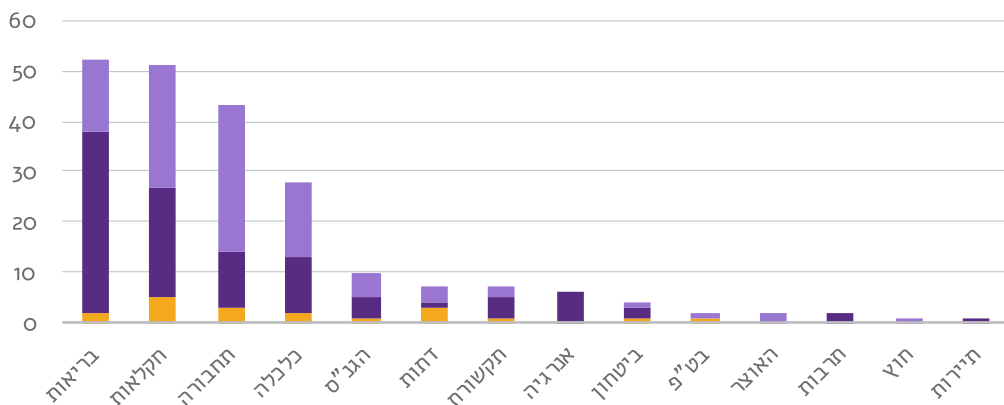


**”ניתן לראות את העלייה בהגבלות היבוא האסדרתיות כחלק מעלייתה של המדינה המאסדרת משנות השמונים ואילך... שיאני האסדרה הם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים“**

בסך־הכל נמצאו 216 דברי חקיקה המגבילים יבוא. ניתן לראות את העלייה בהגבלות היבוא האסדרתיות כחלק מעלייתה של המדינה הרגולטורית משנות השמונים ואילך.<sup>89</sup> התעצמותה של המדינה הרגולטורית משמעה שלמדינה יש מספר רב יותר של סוכנויות ממשלתיות ושהיא יוצרת חקיקה בהיקפים הולכים וגדלים. יש לפחות 3,075 עמודי חקיקה המגבילים יבוא. הגידול במספרם של עמודי האסדרה מעיד כי האסדרה הממשלתית נעשית מורכבת יותר ויותר, ודורשת עמידה בתנאי־סף רבים יותר והצגת תעודות שונות רבות יותר בהליך היבוא.

יש שוני בין משרדי הממשלה מבחינת מספר ההגבלות ורמת האסדרה – חקיקה ראשית, חקיקה משנית או נהלים (ראו תרשים 16).

**תרשים 16: מספר הגבלות חוקיות לפי משרד ולפי סוג האסדרה**



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת – חקיקה ונהלים, נכון לשנת 2021.



---

בסך־הכל יש 13 משרדי ממשלה המגבילים יבוא, ותחתיהם יש יותר מ־26 אגפים היוצרים הגבלות. שיאני האסדרה הם משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. ניתן לראות שהמשרד שמסדיר הגבלות בעיקר בצורת חקיקה (ראשית ומשנית) הוא משרד הבריאות, ואילו בצורה של נהלים פנימיים – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.



# ה. כשלים באסדרת יבוא בדמות חקיקה ונהלים

”המדינה ניסתה

פעמים רבות

למפות את דברי

החקיקה המגבילים

יבוא... כאשר

אין מיפוי, אי-

אפשר לנקוט

שום פעולה של

הערכת מדיניות”

בפרק זה נדון בכשלי האסדרה ביצירת חקיקה ונהלים המגבילים יבוא.

## 1. כשל מיפוי

אסדרה היא במהותה שורה של דרישות שהציבור צריך למלא, ולכן חשוב מאוד שהאזרחים יוכלו לדעת מהן הדרישות הנדרשות מהם. כיום המדינה עצמה אינה יודעת אילו הגבלות היא מטילה על היבוא ואילו מאסדרים מגבילים יבואנים. נעשו נסיונות רבים למפות את דברי החקיקה המגבילים יבוא, ואף נכתבו הצעות חוק בנושא.<sup>90</sup> כפי שהצגנו, אין הגדרה נכונה להגבלות יבוא. הגבלת יבוא מוגדרת בעיקר כעיסוק בתקנים רשמיים של מכון התקנים, מבלי להבין שיש נטל אסדרתי אדיר בחקיקה הקיימת.<sup>91</sup> כאשר אין מיפוי, אי-אפשר לנקוט שום פעולה של הערכת מדיניות, כגון מדידה והערכה של עלות-תועלת או בדיקה של יעילות ותחרות. למדינה אין מאגר המרפז את כל הגבלות היבוא החוקיות,<sup>92</sup> ולעיתים אף המאסדר עצמו אינו יודע כיצד ואילו מוצרים הוא מגביל, מכיוון שרוב הגבלות היבוא נעשות באופן פנימי על-ידי אגפים שונים במשרד, באמצעות נהלים המפוזרים ברחבי המרשתת. להלן נציג לראשונה נתונים לגבי הגבלות יבוא בחקיקה.

**מהמיפוי שערכנו עולה כי 47% מדברי החקיקה המגבילים יבוא הם נהלים או הנחיות פנימיות.** אלה אינם נמצאים במאגר החקיקה המרכזי ”נבו”, ואינם מועלים לאתר התזכירים הממשלתי. הם נחבאים באתרים שונים ומאחורי קישורים שונים, ולפיכך אינם שקופים לציבור. יש קושי אמיתי להבין היכן הם נמצאים. כדוגמה

נציג חיפוש נהלים ליבוא שימורי טונה. יבוא שימורי טונה לארץ מותנה באישור של משרד הבריאות. חיפוש של אישור ההגבלה ליבוא דגים מעלה את ההוראה המופיעה בתמונה 3.

### תמונה 3: אישור יבוא מזון ממשרד הבריאות



מקור: צילום מתוך הדף "תהליך קבלת אישור יבוא מזון מן החי" אתר השירותים והמידע הממשלתי <https://www.gov.il/he/service/animal-derived-food-product-importation>

מההוראה אנו למדים שיש הנחיות ייעודיות לעניין דגים. חיפוש "יבוא דגים" בגוגל מעלה את הנוהל הבא: "נוהל יבוא וטרינריה – הנפקת אישור יבוא". בנוהל עצמו מופיעה הדרישה המופיעה בתמונה 4.

### תמונה 4: נוהל יבוא וטרינריה – הנפקת אישור יבוא

6.13	2. תחילת לייצור ושיווק גידים מוכנים לאכילתם לא תיחול קודם יקודי	3. בדיקות יבוא
	<a href="https://www.health.gov.il/ContentOffice/ED/PWF/CS/Documentos/Regulation_26074818.pdf">https://www.health.gov.il/ContentOffice/ED/PWF/CS/Documentos/Regulation_26074818.pdf</a>	
6.14	2. קודים מוגנים לסיכוי חייה סודי של בעלי חיים נוסף	
	הגנת או קטגוריה	
	<a href="https://www.health.gov.il/ContentOffice/ED/PWF/CS/Documentos/Regulation_26072017.pdf">https://www.health.gov.il/ContentOffice/ED/PWF/CS/Documentos/Regulation_26072017.pdf</a>	

מקור: צילום מתוך נוהל משרד הבריאות 05-010 "יבוא וטרינריה – הנפקת אישור יבוא" (15.8.2018) [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/food05-010/he/files\\_circulars\\_food\\_Food05-010.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/food05-010/he/files_circulars_food_Food05-010.pdf)

מהנוהל נלמד שיש הנחיות נוספות לעניין דגים מוכנים לאכילה ללא טיפול תרמי (כלומר, שימורים). הקישור להנחיות לייצור ושיווק דגים מוכנים לאכילה הוא קישור שבור, ולחיצה עליו (בדפדפנים מסוימים) מובילה לדף שגיאה (ראו תמונה 5) או אינה אפשרית כלל (בדפדפנים אחרים).

”חיפוש הנחיות  
של מוצר ספציפי  
מוביל לשרשרת  
שלמה של נהלים  
שאינם מרוכזים  
במקום אחד”

תמונה 5: הודעת השגיאה באתר השירותים והמידע הממשלתי  
לאחר לחיצה על הקישור להנחיות לייצור ושיווק דגים



מקור: צילום מתוך דף השגיאה [https://maintenance.gov.il/error\\_page.htm](https://maintenance.gov.il/error_page.htm)

אפשר למצוא את ההנחיות באמצעות הקלדה ידנית של הכתובת, אך מלבד התהליך המפרך, אי־אפשר לדעת אם ההנחיות המתקבלות עודן בתוקף או שמדובר בנוהל שאינו תקף. מכיוון שהקישור באתר אינו תקין, יש חשש שהאסדרה השתנתה מאז. דוגמה זו מבהירה היטב כיצד חיפוש הנחיות של מוצר ספציפי מוביל לשרשרת שלמה של נהלים שאינם מרוכזים במקום אחד, אלא בכמה דפי נחיתה. חיפוש זה אורך זמן רב ומחייב ידע ספציפי ומובנה על הליכי היבוא.

לסיכום, המדינה אינה עורכת שום מיפוי, וכתוצאה מכך אין בנמצא מידע על היקף החקיקה והנהלים המגבילים יבוא לישראל. ללא מיפוי אי־אפשר לטפל בחסמי היבוא שהחקיקה בישראל יוצרת.

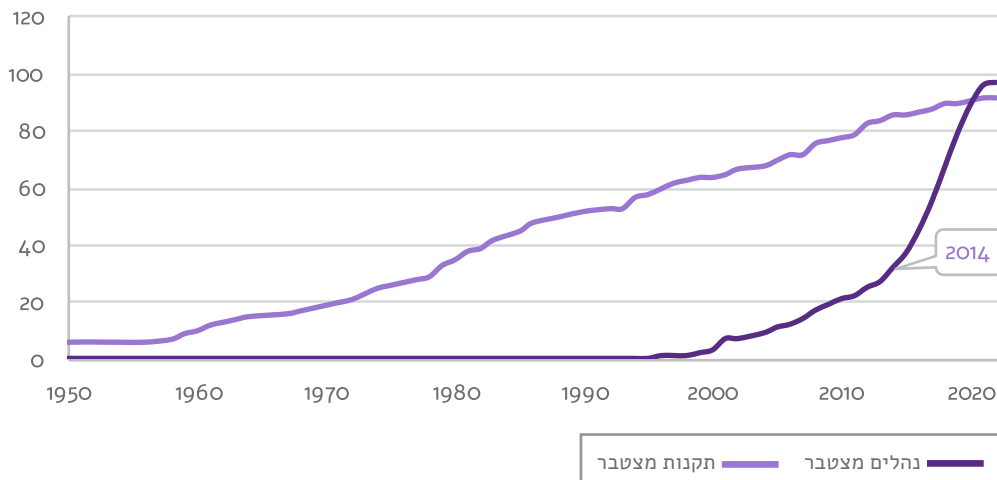
## 2. כשל דמוקרטי

רוב הגבלות היבוא לישראל יוצרות דרישות שמגבילות למעשה את חופש העיסוק של היבואנים, שכן אין באפשרותם לייבא מבלי לעמוד בהן. היועץ המשפטי ובג”ץ ביקשו לשמור על כך שהגבלת זכויות־יסוד תיעשה בחקיקה ראשית או משנית, ולא באמצעות נהלים.<sup>93</sup> מלבד העובדה – שכבר צוינה – שעיקר ההגבלות מוטלות על יבואנים באמצעות נהלים, ניתן לראות בתרשים 17 שיש מעבר הולך ומתגבר של המאסדרים מאסדרה באמצעות תקנות לאסדרה באמצעות נהלים. יצוין כי בשנת 2014 נקבעה החלטת ממשלה ראשונה בנושא אסדרה חכמה, ונקבעה לראשונה חובת ה-RIA.<sup>94</sup> על נושא זה ראו בתת־פרק הבא.

”היועץ המשפטי  
ובג”ץ ביקשו  
לשמור על כך  
שהגבלת זכויות־  
יסוד תיעשה  
בחקיקה ראשית  
של הכנסת, ולא  
באמצעות נהלים”

## תרשים 17: דפוסי השימוש בתקנות והתגברות השימוש בנהלים באסדרת יבוא

העלייה בתקנות ובנהלים לאורך השנים

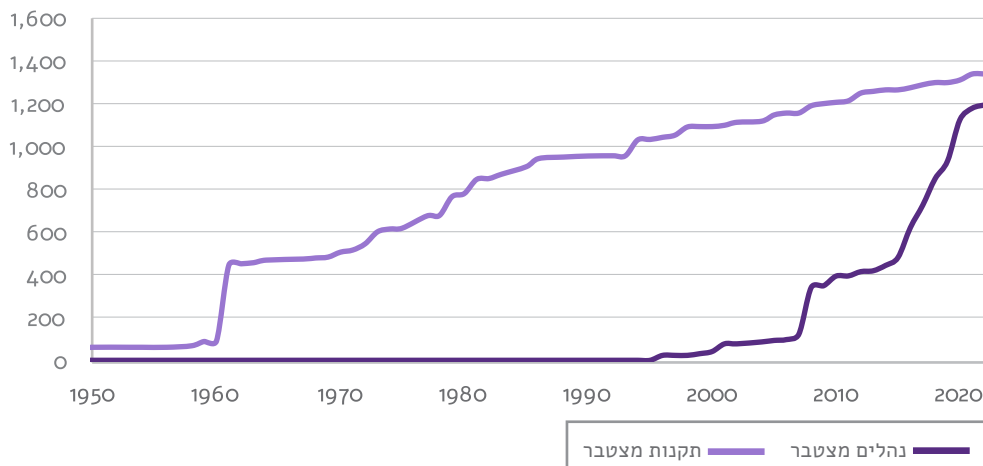


מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת - חקיקה ונהלים, נכון לשנת 2021.

בהתאם לכך, בעוד אורך התקנות המצטבר עלה באופן מתון בעשור האחרון סטטי, אורכם המצטבר של הנהלים גדל באופן חד (ראו תרשים 18). המשמעות הסבירה של נתונים אלה היא שעיקר הדרישות מן היבואנים וההגבלות של חופש העיסוק שלהם נקבעות ללא פיקוח של הרשות המחוקקת, אלא פנימה בתוך האגף הרלוונטי שבמשרד הנוגע בדבר.

## תרשים 18: התארכות התקנות והנהלים המגבילים יבוא לאורך שנות קיומה של המדינה

העלייה באורך התקנות והנהלים לאורך השנים



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת חקיקה משולבת - חקיקה ונהלים, נכון לשנת 2021.

**”בתחום היבוא  
ההגבלה בחופש  
העיסוק מיתרגמת  
למספר יבואנים  
קטן יותר... הכנסת  
אינה יודעת על  
כל הגבלות היבוא  
הקיימות, מכיוון  
שרובן מוטלות ללא  
ידיעתה מתחת  
לפני השטח –  
מהאגף במשרד  
ישירות אל היבואן”**

**”80% מהגבלות  
היבוא נוצרו  
עד סוף שנות  
האלפיים,  
כאשר טרם  
יושמה בישראל  
אסדרה חכמה”**

אסדרה פנימית רבה היא בעייתית בכל תחום, אך בתחום היבוא ההגבלה בחופש העיסוק מיתרגמת למספר יבואנים קטן יותר, כלומר לריכוזיות גבוהה בשוק, המורגשת בכיסו של הצרכן הישראלי. הנסיונות התכופים לערוך רפורמות בתחום היבוא בוועדת הכלכלה של הכנסת<sup>95</sup> והחלטות הממשלה הרבות בנושא<sup>96</sup> מעידים כי חברי הכנסת והממשלה מעוניינים לשנות את הליכי היבוא לישראל ולהקל על יבואנים לייבא. אולם בפועל הכנסת אינה יודעת על כל הגבלות היבוא הקיימות, מכיוון שרובן מוטלות ללא ידיעתה מתחת לפני השטח – מהאגף במשרד ישירות אל היבואן. מדובר בבשל דמוקרטי, הקשור באופן ישיר לבשל המיפוי. אילו היה מיפוי מסודר, הייתה הכנסת יכולה לפקח על החקיקה בתחום היבוא באופן מוסדר, אך מכיוון שאין מיפוי, אין ביכולתה לפקח גם אם היא רוצה לעשות כן.

### 3. כשל ביישום מדיניות אסדרה חכמה

בשנת 2018 קבעה הממשלה את אבני-היסוד לאסדרה חכמה בהתאם להמלצות ה-OECD<sup>97</sup>, ובעבור שלוש שנים אף קיבעה עקרונות אלו בסעיף 2 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ”ב-2021. אסדרה חכמה מבוססת על הליך (RIA) (Regulatory Impact Assessment), הדורש הצגה של נתונים ומידע, הגדרת בעיה, בחינת חלופות וסימון יעדים ברורים ומדידים. על האסדרה לפעול במתכונת של ניהול סיכונים, ולחשב את העלויות והתועלות לאינטרס הציבורי. יש לנהל הליך זה באופן שקוף, לשתף את הציבור בשלבים של הגדרת הבעיות וגיבוש החלופות, ולבחון באופן שיטתי את העלויות והתועלות של אסדרה חדשה.

80% מהגבלות היבוא נוצרו עד שנת 2014, כאשר טרם יושמה בישראל אסדרה חכמה.<sup>98</sup> כך, למשל, תקנות ונהלים שונים שיש להם השפעה על כניסת אלפי מוצרים לישראל – כגון תקנות הרוקחים (תכשירים), התשנ”ו-1986, או נוהל יבוא צמחים וזרעים משנת 2001 – לא היו צריכים כלל לעמוד בכללי ה-RIA. אולם ניכר שגם כיום יש כשל בקיום אסדרה חכמה, מכיוון שהמשרדים מפרסמים את הוראותיהם בנהלים במקום בתקנות, ובכך ”מדלגים” על הליך ה-RIA – הנוהל מפורסם באתר משרדי פנימי ומועבר ישירות ליבואנים.<sup>99</sup> מתוך 42 הגבלות היבוא שפורסמו לאחר החלטת הממשלה משנת 2018, רק 4 פורסמו בצורה של תקנות,<sup>100</sup> וכל השאר פורסמו בצורה של נהלים וכך ”חמקו” מתחת לרדאר של אגף מדיניות רגולציה שבמשרד ראש הממשלה.

## ”יש קשר הדוק בין המחסור בשיתוף ציבור לבין הכשל בקיומה של אסדרה חכמה ביבוא“

יש קשר הדוק בין המחסור בשיתוף הציבור לבין הכשל בקיומה של אסדרה חכמה ביבוא. תפיסת האסדרה החכמה בנויה על ההנחה ששיתוף הציבור אינו רק דרך פעולה דמוקרטית יותר, אלא גם אמצעי לקבלת החלטות אסדרתיות טובות יותר. שיתוף הציבור יכול להצביע כבר בשלב מוקדם על חסמים אפשריים שהאסדרה המוצעת תיצור, ומונע בכך את הצורך בתיקון בעיות לאחר מעשה.<sup>101</sup>

**דוגמה:** משרד החקלאות ופיתוח הכפר ניסח נוהל חדש להוצאת בדיקות יבוא מזון לבעלי־חיים מהנמל. הנוהל גובש בעקבות תלונות של יבואנים על עלויות השחרור. זמן קצר לפני פרסום הנוהל החדש ניתנה הטיוטה ליבואנים. למרבה ההפתעה, כל היבואנים התנגדו לנוהל שנועד להקל עליהם. התברר כי ליבואנים הייתה יכולת טובה יותר לגלות עלויות חדשות שיתווספו בעקבות הנוהל המוצע ולהשוותן לעלויות במצב האסדרה שלפני השינוי. בעקבות זאת בוטל הנוהל המתוכנן.<sup>102</sup>

### 4. כשל בהתאמה לנעשה בעולם

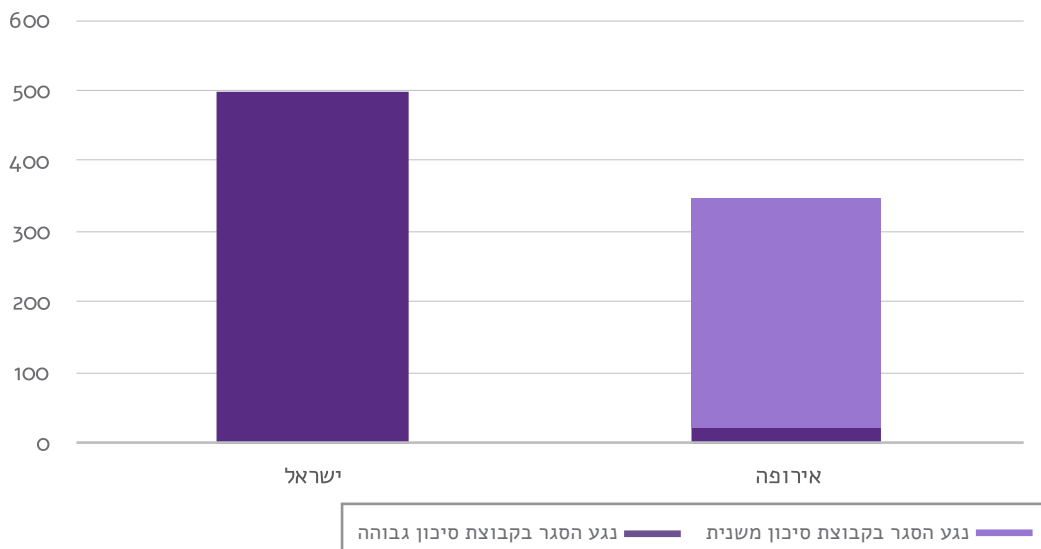
מרבית החקיקה בישראל אינה מותאמת לנעשה בעולם. הניסיון להתאים דרישות בארץ לפרקטיקות בין־לאומיות מתמסמס בדרכים שונות – חלקית בגלל ניהול סיכונים לא־נכון של המאסדר וחלקית בגלל קבוצות־אינטרס. להלן כמה אופנים שבהם נמנעת התאמה לתקינה בין־לאומית:

• **אימוץ פרקטיקות ללא התכנים עצמם** – משרדים ממשלתיים נוהגים להציג לפני הכנסת קידום הגבלת יבוא במסווה של אימוץ אסדרה זרה. הכנסת משתכנעת שעל ישראל להצטרף לנהוג במדינות העולם, ובהתאם לכך מאשרת את ההגבלות הללו. בפועל מדובר פעמים רבות באימוץ פרקטיקות בין־לאומיות ללא התכנים עצמם, באופן המייצר הגבלות יבוא חריגות בהשוואה לעולם. כך, למשל, באיחוד האירופי נהוגה שיטת ”נגעי הסגר” בתחום הגנת הצומח. רשימת ”נגעי הסגר” מפרטת אילו נגעים בצמח מחייבים את העברתו מהספינה לתחנת הסגר ובדיקתו בנמל. הליך העיכוב והבדיקות מייקר מאוד את היבוא ליבואן, הנדרש לעכב סחורה בת תוקף קצר בנמל וכן לשלם מחירים יקרים על בדיקות מזהמים. בשנת 2009 העביר משרד החקלאות ופיתוח הכפר את התוספת השנייה של תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), התשס”ט-2009 (להלן: תקנות הגנת הצומח), וכלל בה רשימה ארוכה של ”נגעי הסגר” שאינם קיימים בתקנה האירופית.<sup>103</sup>

”מרבית החקיקה  
בישראל אינה  
מותאמת לנעשה  
בעולם... חלקית  
בגלל ניהול  
סיכונים לא־נכון  
של המאסדר  
וחלקית בגלל  
קבוצות־אינטרס“



## תרשים 19: השוואה בין ישראל לאיחוד האירופי מבחינת הנגעים הטעונים הסגר



מקור: עיבוד של התוספת השנייה לתקנות הגנת הצומח ושל (EU) 2021/2285 as regards the listing of pests, prohibitions and requirements for the introduction into, and movement within, the Union of plants, plant products and other objects.

כפי שניתן לראות בתרשים 19, בישראל, להבדיל מאירופה, יש מאות נגעי הסגר המחייבים את העברת המוצר לתחנת הסגר. כתוצאה מכך, כל הסחורות הצמחיות הנכנסות לישראל נעצרות בתחנות הסגר במעברים, וניתן לשחררן רק לאחר בדיקה של משרד החקלאות (בנראה במטרה לעזור לחקלאות הישראלית, כפי שמרמזת התעקשותם לאחרונה של האיגודים החקלאיים לנסח בעצמם את תקנות הגנת הצומח<sup>104</sup>). הנה כי כן, אימוץ פרקטיקות בין-לאומיות ללא התכנים מצייר לחברי הכנסת תמונה שהנטל האסדרתי אינו חריג, אלא תואם את הנהוג במדינות המפותחות, אך בפועל הנטל האסדרתי בישראל כבד יותר.

”בישראל, להבדיל מאירופה, יש מאות נגעי הסגר המחייבים את העברת המוצר לתחנת הסגר. כתוצאה מכך, כל הסחורות הצמחיות הנכנסות לישראל נעצרות בתחנות הסגר במעברים”

- **אימוץ אסדרה ייחודית הנהוגה במדינה אחת במקום בסטנדרט הקיים בשוק המשותף** – לדוגמה, תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע”ז-2017, אימצו לעניין סימון שומן וסוכר את הסימון הנהוג בצ’ילה, אף שהוא אינו מחייב במדינות אחרות.<sup>105</sup>
- **הפיכת המלצה לדרישה מחייבת** – יבוא משקאות משכרים לישראל מחייב את היבואן בעמידה של המשקאות המיובאים בבדיקות מעבדה. ההפניה לסוג הבדיקות בתחום היין נעשית על-פי שיטות הבדיקה של המכון הבין-לאומי ליי. <sup>106</sup> בעולם בדיקות אלו הן סטנדרט רצוי, אך לא מחייב.

**”משרד הבריאות יצר הגדרות ייחודיות לתמרוקים, כגון ”תמרוק רגיל” ו”תמרוק ייעודי”, על-פי המגע של התמרוק עם העור. חלוקה זו אינה קיימת באיחוד האירופי”**

• **אין ניסיון לאמץ סטנדרט מחו”ל** – אופן פעולה זה מתרחש לרוב כאשר המדינה מעצבת חקיקה כרצונה מבלי לחשוב על ההשפעה שתהא לכך על היבוא. משרד הבריאות יצר הגדרות ייחודיות לתמרוקים, כגון ”תמרוק רגיל” ו”תמרוק ייעודי”, על-פי המגע של התמרוק עם העור. חלוקה זו אינה קיימת באיחוד האירופי, ולכן אי-אפשר לייבא לישראל באופן חופשי תמרוקים העומדים בתקינה האירופית.<sup>107</sup>

## **5. המלצות מדיניות לעניין הגבלות יבוא בדמות חקיקה ונהלים**

• **מיפוי הגבלות היבוא וריכוזן במאגר האסדרה** – רשות האסדרה תפעל לאפיין, במסגרת מאגר האסדרה שיוקם, את החקיקה המשנית הרלוונטית לעניין יבוא, תוך שימת דגש בנהלים ובהנחיות. כל נוהל יפורסם לצד כל פרטי המכס שהוא חל עליהם, בדומה לצו יבוא חופשי.

• **מדידה והערכה של האסדרה החלה על יבוא** – רשות האסדרה תבנה מדדים לאסדרה שיתבססו על מספר דברי החקיקה והנהלים המגבילים יבוא, מספר האישורים האסדרתיים הנדרשים בכל נוהל, ומספר פרטי המכס שכל נוהל מגביל בכניסה לישראל.

• **רוויזיה בחקיקה ונהלים** – לפני פרסומם באתר של רשות האסדרה, יעברו החקיקה המשנית ונהלים רוויזיה במסגרת תוכנית-חומש (בדומה לתוכנית-החומש להפחתת הנטל האסדרתי שהסתיימה<sup>108</sup>) שתיקבע ותפוקח על-ידי רשות האסדרה.<sup>109</sup> במסגרת התוכנית ייקבעו יעדי הפחתה, ומדי שנה תיבדק מידת העמידה ביעדים. יעדי ההפחתה יבוצעו במסגרת הכנסת ”סעיפי שקיעה” המבטלים אסדרה קיימת כל עוד היא לא חודשה על-ידי המחוקק.<sup>110</sup>

• **הפיכה מחובה בחוק לסטנדרט לא-מחייב** – יש לקבוע יעדים להפיכת הגבלות יבוא מדרישה בחוק לדרישה רצויה אך לא-מחייבת.

**”יש להפוך הגבלות יבוא מדרישה בחוק לדרישה רצויה אך לא מחייבת”**



## סיכום

**”בנייר זה הצגנו  
באופן חד־משמעי  
את הגידול המסיבי  
שחל בהיקפם של  
דברי החקיקה  
המגבילים יבוא,  
אשר יש בו כדי  
להסביר את  
הירידה בהיקף  
החשיפה של המשק  
הישראלי ליבוא...  
על הממשלה לפתח  
תפיסת מקרו  
לגבי ההגדרה של  
הגבלות יבוא”**

אחוז יבוא הסחורות מצטמצם בשני העשורים האחרונים ביחס לתמ”ג, אף שהאובלוסייה בישראל גדלה והמדינה הסירה חסמים מכסיים העומדים בדרכם של יבואנים לייבא. בנייר זה הצגנו באופן חד־משמעי את הגידול המסיבי שחל בהיקפם של דברי החקיקה המגבילים יבוא, אשר יש בו כדי להסביר את הירידה בהיקף החשיפה של המשק הישראלי ליבוא. ההגנה על ייצור ישראלי משתנה בהדרגה מהגנה בדמות מכסים להגנה בדמות חסמי אסדרה.

השיח הציבורי בנוגע להגבלות היבוא מתמקד בעיקרו בתקנים הרשמיים הנוצרים על־ידי מכון התקנים, אולם מדובר רק בחלק מכלל חסמי האסדרה המגבילים יבוא לישראל. יש היקף ניכר של תקנים מאוזכרים, שמספרם זהה כמעט למספרם של התקנים הרשמיים, והרפורמות השונות בתחום התקינה רק הגדילו את מספר התקנים החלים ביבוא. נוסף על כך יש מאות חוקים ונהלים המגבילים יבוא וכן עמודים רבים של דרישות ואישורים המקשים על יבואנים המעוניינים לייבא.

על הממשלה לפתח תפיסת מקרו לגבי ההגדרה של הגבלות יבוא, ולטפל בכל אחד מהכשלים שהוצגו בנייר באופן מוסדר:

- **בתחום התקנים** – יש לטפל בכשלים המוסדיים המקשים יצירה איכותית של תקנים אשר מותאמים לדירקטיבות הבין־לאומיות ואינם יוצרים חסמי יבוא. נוסף על כך חשוב מאוד לפרוק את מכון התקנים ממעמדו הכפול כגוף יוצר תקינה וכגוף הבודק עמידה בתקינה.

---

• **בתחום החקיקה** – יש למפות את כל החקיקה והנהלים המגבילים יבוא ולפרסמם במאגר האסדרה. כמו־כן יש לערוך רוויזיה בתחום הגבלות היבוא הממשלתיות, בפיקוחה של הרשות המחוקקת. במסגרת זאת יש לחדש את מסגרת החקיקה הישראלית ולהעבירה מחקיקה היסטורית ומיושנת לחקיקה חדשנית אשר מגדרת ומנהלת סיכונים.

אנו מקווים שנייר זה עזר לקבל תמונת־מצב כללית על חסמי האסדרה המגבילים יבוא לישראל, ויהווה בסיס למחקר־המשך בתחום זה. בחלקים השני והשלישי של המחקר נעסוק במשטר האכיפה הישראלי, בניהול סיכונים ביבוא ובצעדי מדיניות שנוסו בעבר. הקוראים מוזמנים להמשיך לקריאת חלקים אלו.

לקריאה והורדה של טבלת חקיקה משולבת- חקיקה, נהלים ותקנים רשמיים

<https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2023/05/table86.pdf>

- 1 על הרכב הסחר הבין-לאומי של ישראל ראו יוסף זעירא **כלכלת ישראל** 241-245 (2018).
- 2 איתי אתר "חסמי יבוא בענף המזון בישראל" **מחקרי רגולציה** כ 217, 231 (2020).
- 3 בנק ישראל "סוגיה במאון התשלומים: פתיחות לסחר בין-לאומי בישראל ובעולם" **דין וחשבון 2018** 167, 168-170 (2019).
- 4 [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV)
- 5 <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/ISR/Year/2020/TradeFlow/Import/Partner/all/Product/Total>
- 6 <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=120>
- 7 אורי כץ מילקי יקר, **חולצות זולות: השלכות של חסימת סחר בין-לאומי** פרק ד (נייר מדיניות מס' 48, פורום קהלת 2018).
- 8 אתר, לעיל ה"ס 2, בעמ' 223-224.
- 9 זעירא, לעיל ה"ס 1, בעמ' 370-373.
- 10 "זכותנו בנושא יבוא אישי (חבילות מחו"ל)" **אתר כל זכות זכותנו בנושא יבוא אישי (חבילות מחו"ל)**, <https://www.kolzchut.org.il/he/>, ראו עוד בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז 2017.
- 11 ראו פקודת המכס (נוסח חדש).
- 12 הארגון הוא גלגולו של הסכם גאט"ט (General Agreement on Tariffs and Trade) משנת 1944. ראו [https://en.wikipedia.org/wiki/World\\_Trade\\_Organization](https://en.wikipedia.org/wiki/World_Trade_Organization), World Trade Organization, WIKIPEDIA (12.12.2022)
- 13 <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/bilateral-agreements-search?skip=0>
- 14 הכלכלן הראשי "מכס וחשיפת המשק הישראלי ליבוא" **דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2017-2018** פרק טו (2019). להיקף היבוא הישראלי מן המדינות השונות ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 1: יבוא סחורות, לפי ארץ מקור" לשנת 2020.
- 15 <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=122>
- 16 ראו את פרטי פרט המכס הנדון באתר רשות המיסים, בכתובת <https://shaarolami-query.customs.mof.gov.il/CustomspilotWeb/he/CustomsBook/Import/ImportCustomsItemDetails?customsItemid=229&isDiscountCode=False>
- 17 הכלכלן הראשי, לעיל ה"ס 14.
- 18 החלטה 213 של המשלה 36 "תכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה" (1.8.2021).
- 19 הכלכלן הראשי, לעיל ה"ס 14.

- Joseph M. Grieco, Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade (1990) 20
- UNCTAD TRAINS: THE GLOBAL DATABASE ON NON-TARIFF MEASURES: USER GUIDE (2017, VERSION 2) 6–7 (2018); Alan V. Deardorff & Robert M. Stern, *Measurement of Non-tariff Barriers* (OECD Economics Department Working Papers No. 179, 1997), <https://doi.org/10.1787/568705648470>; Olivier Cadot, Julien Gourdon & Frank van Tongeren, *Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches* (OECD Trade Policy Papers No. 215, 2018), <https://doi.org/10.1787/f3cd5bdc-en>
- לדוגמה, רשות המיסים מדווחת באופן חסר על רשיונות יבואן לארגון הסחר העולמי. ראו על כך בפרק א של החלק השני של מחקר זה, העוסק ברשיונות יבואן.
- <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PMR2018> (בעמודה הימנית - Barriers to Trade Facilitation).
- WTO, The Trade Effects of Non-tariff Measures and Services Measures, WORLD TRADE REPORT 2012, 134, 136 (2012)
- ראו, למשל, את החלטות הממשלה הבאות בנושא היבוא, המתמקדות בעיקרן בתחום התקנים הרשמיים: החלטה 2318 של הממשלה ה־33 "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.2014) (להלן: החלטת ממשלה 2318) והחלטה 1564 של הממשלה ה־33 "הסרת חסמים ליבוא אישי" (24.4.2014) (להלן: החלטת ממשלה 1564). גם הרפורמות האחרונות בתחום עסקו בעיקרן בתקנים רשמיים. הרחבה על כך ראו בחלק השלישי של מחקר זה.
- ראו, למשל, באתר של ארגון התקינה הבין לאומי: Benefits of Standards, ISO, <https://www.iso.org/benefits-of-standards.html>
- ס' 8 לחוק התקנים, התשי"ג-1953, ס"ח 30. הסעיף שונה בתיקון מס' 4 לחוק התקנים, שנעשה במסגרת החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998, ס"ח 48.
- עיבוד פורום קהלת לנספח התקנים: מקור אימוץ התקינה הזרה.
- ס' 9(א)11 לחוק התקנים.
- Ben-Zion Zilberfarb, *From Socialism to Free Market—The Israeli Economy, 1948–2003*, in ISRAELI DEMOCRACY AT THE CROSSROADS 12 (Raphael Cohen-Almagor ed., 2005). ראו בנושא זה גם את המלצות ועדת דויטש - **דוח הוועדה לבחינת בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים** (2002) - שאומצו בשנת 2004, וכן את המלצות ועדת לנג: **דוח הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא** (2014) <https://www.chamber.org.il/media/144457/33.pdf> (להלן: **דוח ועדת לנג**).
- ס' 7(ב)13 לחוק התקנים.
- ראו חוק התקנים (תיקון מס' 110), התשע"ד-2013, ס"ח 4 (להלן: תיקון מס' 10 לחוק התקנים). ראו גם מבקר המדינה "הרפורמה בתחום התקינה" **דוח ביקורת שנתי 72** חלק שני 573 (2021).
- עד שנת 1991 לא הייתה למכון מחויבות לאיזון בין חברי הוועדה. ראו ס' 14(ב) ו-7(א) לכללי התקנים וכללים לעיבוד תקנים ישראליים, התשי"ד-1954, ק"ת 358, שהיו תקפים עד להתקנתם של כללי התקנים (עיבוד תקנים ישראליים), התשנ"א-1991, ק"ת 998 (להלן: כללי התקנים). גם תחת הכללים החדשים, שקבעו (שם, בס' 14(א)13) כי יש לתת משקל שווה ליצרנים, לצרכנים ולמכון, המשיכו המכון והיצרנים להחזיק ברוב בוועדות התקינה. ראו מבקר המדינה "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין" **דוח שנתי 65** אא 419, 431 (2014).
- ראו תיקון מס' 12 לחוק התקנים, שנעשה במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ס"ח 162, 49, ואילך (להלן: תיקון מס' 12 לחוק התקנים).
- ס' 8(ב)1 לחוק התקנים.
- דוח ועדת לנג**, לעיל ה"ס 30, בעמ' 8; מבקר המדינה "חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", לעיל ה"ס 33, בעמ' 432.
- ראו את האזכורים של "ת"י 341" בתוספת השנייה לתקנות התעבורה. לצפייה בתקן 341 ראו "אתר לצפייה בתקנים - תקנים בחקיקה" **אתר מכון התקנים הישראלי** <https://ibr.sii.org.il/ibr/#/standards/2>.
- ראו, לדוגמה, משרד האוצר **סיטוט חוברת התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנת 2020** 144-143 (2020); הצעת חוק עקרונות האסדרה (תיקון - פקיעת אסדרה), התשפ"ב-2021, 2658/24/9.
- הוראת נוהל של סמנכ"ל בכיר תנועה מחלקת סחר וייצור T0211003 "נוהל בקשת בקשה לרשיון סחר לחלקי חילוף לקלנועיות" (25.7.2018) [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/sashar-bakashot-kalnohit/he/Trade\\_license\\_for\\_scooter\\_spare\\_parts%2004-21.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/sashar-bakashot-kalnohit/he/Trade_license_for_scooter_spare_parts%2004-21.pdf)

- 40 "החלטת הוועדה לבחינת תקני מזון בדבר בקשת מנכ"ל משרד הבריאות להותרת רשמיות על תקני מזון" סבלה 3 ו"תקנים לביטול רשמיות החל מיום 1 בינואר 2023" (16.10.2022) [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files\\_pmo/he/Gov\\_Dec\\_decfood290922.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files_pmo/he/Gov_Dec_decfood290922.pdf)
- 41 ראו, למשל, את הציפוף שפרסמה ע"ד רחל גור מ"לובי 99" בעניין פנייה מיבואן בנושא כיסאות לתינוק (<https://twitter.com/RachelCur/status/1610615158136770566?cxt=HHwWjMDQqf78htosAAAA>), שמספרו 14988, נכנס למסלול של תקינה בין לאומית, שבו המוצר מיובא על סמך תעודה שהמוצר עומד בתקינה בין לאומית, אך בתוכו יש תקן 5113 למוצרי פלסטיק, בנושא המגש, שלא נכנס לרפורמה. ראו גם משרד הכלכלה והתעשייה "רשימת התקנים המאושרים ליבוא תחת מסלול תקינה בינלאומית" **אתר השירותים והמידע הממשלתי** (18.1.2023) <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/approved-casis-list>.
- 42 שיחה עם גורם בכיר במשרד הכלכלה והתעשייה (26.10.2022).
- 43 ס' 8(ה3)(1) לחוק התקנים.
- 44 אף שלכאורה יש סמכות בדיקה גם למעבדות פרטיות, בפועל המכון הוא מונופול הבדיקה (ראו עוד בחלק השלישי של מחקר זה).
- 45 ראו מכון התקנים **דו"ח שנתי 2019** 9 (2020).
- 46 Decision No 768/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on a common framework for the marketing of products, and repealing Council Decision 93/465/EEC, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0082:0128:en:PDF>
- 47 ANSI, 2019–2020 ANNUAL REPORT (2020), <https://share.ansi.org/Shared%20Documents/News%20and%20Publications/Brochures/Annual%20Report%20Archive/2019-2020-Annual-Report.pdf>; מכון התקנים, לעיל ה"ס 45.
- 48 כתיבת תקנים ראו חוק התקנים בנוסחו עד שנת 2013. לתיקון תקינה רשמית ראו כללי התקנים וכן מבקר המדינה "מכון התקנים הישראלי" **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, התשע"ב** 255, 258-259 (2011). כאשר להמלצה על תקינה חדשה, עד שנת 2013 היה מכון התקנים הממליץ העיקרי לשר לנבי הצורך בתקן רשמי, וההיוועצות עם ארגוני יצרנים וצרכנים נעשתה באמצעות ועדת התקינה שבה נורמים אלו יושבים. מצב זה השתנה בעקבות תיקון מס' 10 לחוק התקנים, לעיל ה"ס 32. גם לאחר שנת 2013 ניתן ללמוד על שילוב לארואי, שכן הממונה על התקינה, שאחראי להמלצות על תקינה רשמית, יושב בוועד הפועל של מכון התקנים. להרחבה על ככל הכובעים הזה ראו מבקר המדינה "מכון התקנים: סדרי מינהל וליקויים בפעילותו" **דוח שנתי 67א** כרך שני 825, 835-837 (2016).
- 49 תקנון מכון התקנים הישראלי, התשי"ד 1954, ס' 151 וכן ראו ס' 131 לתקנון מכון התקנים הישראלי, התשס"ג 2002.
- 50 שיחה עם רכות ועדה במכון התקנים (15.8.2019).
- 51 ראו, לדוגמה, פרוטוקול ישיבה 4 של ועדה מרכזית 5500 - ה' לתקני מזון (27.12.2017) <https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5500-4.pdf>. ראו גם ס' ציד 3טו לחוק התקנים.
- 52 שינוי הרכב של ועדות התקינה נעשה במסגרת תיקון מס' 12 לחוק התקנים, לעיל ה"ס 34. להרחבה ראו רותם סלע ואורי רדלר **מכון התקנים הישראלי: בחינה מחדש** (נייר מדיניות מס' 24, פורום קהלת 2016).
- 53 ראו, לדוגמה, פרוטוקול ישיבה 4 של ועדה סכנית 5108 - חומרי בנייה מעץ (14.11.2019) [https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5108-4\\_1.pdf](https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5108-4_1.pdf).
- 54 ס' 15טו(א) לחוק התקנים.
- 55 ראו פרוטוקול ישיבה 3 של ועדה סכנית 5107 - פלדה לזיון בטון (18.4.2019) [https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5107-3\\_1.pdf](https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5107-3_1.pdf).
- 56 ס' 16טו(א) לחוק התקנים; שיחה עם סמנכ"לית איגוד לשכות המסחר (14.5.2022).
- 57 לסענתה של סמנכ"לית איגוד לשכות המסחר, אין בין חברי האיגוד יבואנים קטנים (שיחה בתאריך 13.2.2022).
- 58 פרוטוקול ישיבה 10 של ועדה סכנית 6401 - מוצרי חבישה (29.11.2021) <https://www.sii.org.il/Protocols/protocol6401-10.pdf>.
- 59 יובל אזולאי "עצירת רדימיקס: עוד מקל בגלגלי הריכוזיות בשוק הבטון" **גלובס** (24.12.2018) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001266190>.
- 60 ראו את כל הפרוטוקולים של ועדת התקינה 5106 לחומרים ומוצרים מבטון בכתובת <https://www.sii.org.il/he/committee-protocols>.
- 61 גיא מור **פערים ובעיות יסוד במערכת הרגולטורית בישראל: לקראת מדיניות רגולציה חכמה** 25'23 (2021).

- 62 פרוטוקול ישיבה 9 של ועדה סכנית 5505 - שוקולד, קקאו, חלווה ודברי מתיקה (22.2.2021) [https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5505-9\\_2.pdf](https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5505-9_2.pdf)
- 63 שיחות עם גורמים במכון התקנים בחודשים יוני 2020 עד מרץ 2021.
- 64 ס' 3כב לחוק התקנים.
- 65 ס' 6 לכללי התקנים.
- 66 להרכב של ועדת התקנה 5209 למצברים וסוללות ראו <https://www.sii.org.il/he/דף-ועדה?id=5209?>
- 67 להרכב של ועדת תקנה 520906 לסוללות ראשוניות ראו <https://www.sii.org.il/he/דף-ועדה?id=520906?>
- 68 פרוטוקול ישיבה 1 של ועדת מומחים 54903 - חרדל וממרח חרדל 2 (16.8.2015) <https://www.sii.org.il/Protocols/PROT54903-1.pdf>
- 69 פרוטוקול ישיבה 3 של ועדה סכנית 5542 - פירות וירקות מוקפאים 3 (22.5.2019) <https://www.sii.org.il/Protocols/protocol5542-3.pdf>
- 70 ס' 38(ב) לחוק התקנים.
- 71 שיחה עם הממונה על חוקיות היבוא (26.10.2022).
- 72 פרוטוקול ישיבה של ועדת האימוץ (10.8.2017).
- 73 שיחה עם הממונה על חוקיות היבוא (26.10.2022); שיחה עם הממונה על התקנה לשעבר (11.11.2022).
- 74 ראו תוספת ראשונה לחוק התקנים - "שינוי לאומי מתחייב".
- 75 פרוטוקול ישיבה של ועדת האימוץ בנושא ת"י 41 - תרכיזי עגבניות מעובדים (10.4.2016).
- 76 שיחה עם הממונה על חוקיות היבוא (26.10.2022).
- 77 עיבוד פורום קהלת לתקנה רשמית: מקור התקן.
- 78 ראו תקן 994 חלק 1 למונחים, תקן 900 חלק 2.6 לתנורי בישול.
- 79 ראו לעיל ה"ס 28.
- 80 ראו Directive 2014/30/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to electromagnetic compatibility, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1461936830934&uri=CELEX:32014L0030>
- 81 בדיקות אקראיות רבות שערכנו במהלך המיפוי מעלות כי התקנה הישראלית מאמצת מתקנים פריים מיושנים. המשמעות היא שמוצרים חדשים לא יוכלו להיכנס לישראל מכיוון שהתקנים אינם מותאמים לטכנולוגיות החדשות. כך, למשל, תקן 994 למונחים מבוסס על תקן IEC (מתגונן של גוף ISO לעניין מוצרי חשמל) מס' 2-40 60035 משנת 2005. התקן מתיר שימוש בניי חממה (HFC) אשר אסורים כיום באיחוד בגלל היותם לסביבה אך מותרים בישראל משום שהתקן הישראלי מיושן.
- 82 משרד הכלכלה והתעשייה "המהלך לביטול דרישות ייחודיות לכ-100 תקני מזון בישראל יוצא לדרך" **אתר השירותים והמידע הממשלתי** (16.11.2022) <https://www.gov.il/he/departments/news/news-06112022-3>
- 83 **דוח ועדת לנג**, לעיל ה"ס 30.
- 84 מענה חופש המידע של מכון התקנים לבקשת פורום קהלת מתאריך 10.1.2021. בהצלבה עם אכרות התקנים (תקן רשמי) (החלפה) (מס' 134), התש"ף-2020, ס"ח 2567.
- 85 ת"י 1430 <https://www.sii.org.il/%D7%93%D7%A4%D7%99-%D7%9C%D7%95%D7%91%D7%99/%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99/%D7%AA%D7%A7%D7%99%D7%A0%D7%94/%D7%93%D7%A3-%D7%AA%D7%A7%D7%9F/?id=2199c6ad-5543-453a-86f2-b35a244ab25f>
- ראו עוד ב"רשימה החיונית" של משרד הכלכלה והתעשייה לקבוצות יבוא, בהערות לעניין התקן הנרמני. המסמך נגיש בכתובת <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/approved-casis-list>
- 86 שיחה עם הממונה על חוקיות היבוא (26.10.2022).
- 87 על כשל המיפוי ראו עוד בתת-פרק 11 לנייר זה וכן בדוח של עמותת רווח נקי **תו איכות RIA: הערכת תהליכי רגולציה - דוח מסכם לשנת 2021** 67'66 (2022).
- 88 חישוב מספר העמודים נעשה באמצעות שליחתם של דברי החקיקה להדפסה, אם הם נלקחו ממאגר "נבו". אם הם הופיעו כקובצי pdf באתר המשרדי, נעשה שימוש במספר העמודים שהופיע בדפדפן Adobe של גוגל כרום.



- 89 Edward L. Glaeser & Andrei Shleifer, *The Rise of the Regulatory State*, 41 J. ECON. LITERATURE 401 (2003)
- 90 ראו, לדוגמה, משרד האוצר, לעיל ה"ס 37, בעמ' 143-144; הצעת חוק עקרונות האסדרה (תיקון - פקיעת אסדרה), התשפ"ב-2021, 2658/24/0.
- 91 משרד האוצר, לעיל ה"ס 37, בעמ' 143-144.
- 92 ס' 37 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, שאמור להיכנס לתוקף ב-1 ביוני 2023, דורש להקים מאגר לכל האסדרה המשרדית, אך הרשות שאמורה לעשות זאת - רשות האסדרה - מצויה עדיין בהליכי הקמה, ולכן פעולה זו טרם נעשתה. לנוסח הסעיף ראו חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, ס"ח 80, 147-146 ("מאגר האסדרה").
- 93 יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" **משפטים** מב 379 (2012).
- 94 החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39 מיום 14.9.2014" (22.10.2014).
- 95 ראו בחלק השלישי של מחקר זה.
- 96 החלטת ממשלה 2318, לעיל ה"ס 25; החלטת ממשלה 1564, לעיל ה"ס 25; החלטה 243 של הממשלה ה-36 "תכנית רוחנית לפתיחת המשק ליבוא והפחתת יוקר המחיה" (1.8.2021).
- 97 החלטה 4398 של הממשלה ה-34 "רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה" (23.12.2018) (להלן: החלטת ממשלה 4398).
- 98 ראו החלטת ממשלה 4398, שם, וטבלת חקיקה משולבת - חקיקה ונהלים.
- 99 לעיל ה"ס 98.
- 100 ראו טבלת חקיקה: חקיקה ונהלים משנת 2018 ואילך.
- 101 ראו משרד ראש הממשלה **מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה** (2017) <https://www.gov.il/BlobFolder/aboutoffice/aboutshituf/he/shituf.pdf>
- 102 גיא מור "איך כמעט יצרתי רגולציה מזיקה?" **הרגולטור** (17.1.2019) <https://regulator.online/2019/01/07/publicdiscourse/>
- 103 רשימת נגעי ההסגר המופיעה בתוספת השנייה לתקנות הגנת הצומח: <https://www.nevo.co.il/lawattachments/6268d8a4a8f475079ed9fea35f30b19b-226a-4276-a90e-5e1cf0d99d3d.pdf> השוו לזו של התקנה האירופית: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1702&format=HTML>
- 104 התאחדות חקלאי ישראל "הגדון: טיוטת תקנות הגנת הצומח ויבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לואי (תיקונים מס' 1 ו-12), התשפ"ב-2022" (17.3.2022), נגיש בכתובת <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001Yir92QAB#comments>
- 105 איתמר גרוטו ואח' "סיכום דוח הערכת השפעת הרגולציה: תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ז-2017" (משרד הבריאות 2017) [https://www.efsharibari.gov.il/media/1501/סימון\\_תזונתי.pdf](https://www.efsharibari.gov.il/media/1501/סימון_תזונתי.pdf)
- 106 נספח 2 להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה 2.5 "יבוא משקאות משכרים" (29.12.2008).
- 107 ראו "תמרוקים" **אתר משרד הבריאות** <https://www.health.gov.il/Subjects/PharmAndCosmetics/Cosmetics/Pages/default.aspx>; Regulation (EC) No 1223/2009 of the European Parliament and the Council on cosmetic products, [https://health.ec.europa.eu/system/files/2016-11/cosmetic\\_1223\\_2009\\_regulation\\_en\\_o.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2016-11/cosmetic_1223_2009_regulation_en_o.pdf)
- 108 ראו עוד "הרחבת - תכנית החומש" **אתר הרגולציה הממשלתי** <https://regulation.gov.il/HRCHAVAJOMESH>.
- 109 במסגרת סמכותה של הממשלה לפי ס' 25 לחוק עקרונות האסדרה, עליה להוסיף חובת רווייה לתוכנית העבודה המאושרת של רשות האסדרה.
- 110 על "סעיפי שקיעה" ראו יצחק קליין **כיוונים חדשים למדיניות הרגולציה בישראל: כינון פיקוח פרלמנטרי וסעיפי תפוגה** פרק ג (נייר מדיניות מס' 59, פורום קהלת 2020).





## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של עם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-04-7



9 789657 796047

**פורום קהלת (ע"ר)**

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

[office@kohelet.org.il](mailto:office@kohelet.org.il)

[www.kohelet.org.il](http://www.kohelet.org.il)