

ייעול הרגולציה בדבר אכרזות תקנים רשמיים

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2218 מיום 22.10.2014 בעניין הפחתת הנטל הרגולטורי ובהמשך להחלטת הממשלה 2318 מיום 11.12.2014 בעניין הגברת התחרות לייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא ובשל הצורך ליצור וודאות ברורה להליך אכרזות תקנים רשמיים לפי סעיף 8 לחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן – חוק התקנים) באופן שיאפשר גם שיח עקבי עם משרדי הממשלה ורשויות בעלי סמכות לעניין מהותו של מצרך או תהליך ייצורו, שמבקשים לעגנו בתקן הרשמי –

(1) להטיל על שר הכלכלה והתעשייה להפיץ תזכיר לתיקון סעיף 8 לחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן – חוק התקנים) ולקבוע בו -

(א) כי לשם עדכון של תקן ישראלי רשמי (שינוי, תיקון או החלפתו) שמתבסס על תקינה בינלאומית או על הוראות הנוהגות במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים – לגבי מצרך מסוים מן הסוג שמהותו או תהליך ייצורו, מסורים בחוק לסמכותה של רשות מסוימת, לא תידרש הסכמת שר הממונה על ביצוע אותו חוק (להלן – השר שהתקן בתחום סמכותו), אלא די בהיוועצות הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן – הממונה) עם מנכ"ל המשרד או מנכ"ל הרשות המוסמכת, לפי העניין.

(ב) עודכן תקן בנסיבות האמורות בסעיף קטן(א) ובניגוד לדעתו של המנכ"ל האמור, יהיה רשאי השר שהתקן בתחום סמכותו לבטל את רשמיות התקן. בקביעת ביטול הרשמיות של התקן הרשמי תידחה תחילתו של העדכון של התקן הרשמי לתקופה שתקבע; היה והתקן הרשמי בתחום סמכות של מספר שרים ואין ביניהם הסכמה על ביטול הרשמיות, תכריע בכך הממשלה, לבקשת כל אחד מן השרים המוסמכים כאמור.

(2) בכל מקום בו נדרשת, לפי חוק התקנים הסכמת שר לגבי תקן שבתחום סמכותו או שנדרשת היוועצות עם שר אחר או עם משרד אחר לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - בקשר עם הכרזה, תיקון, החלפה, שינוי או ביטולו של תקן רשמי -

(א) להטיל על כל שר או רשות מוסמכת שבתחום אחריותם גורמים מקצועיים בתחום התקן (להלן – שר מוסמך) כלהלן:

(1) להנחות את מנכ"ל משרד או הרשות המוסמכת, לפי העניין, להשיב לפניית הממונה שהופנתה אליו לצורך היוועצות מקצועית שהיא רלוונטית להכרזתו, תיקונו, החלפתו, שינויו או ביטולו של התקן הרשמי כאמור, תוך 90 ימים מן היום שפניית הממונה נמסרה אליו עם העתק לשר המוסמך.

(2) שר מוסמך יוכל להאריך את תקופת מתן תשובתו המקצועית של המנכ"ל כאמור בסעיף קטן (א) ב-90 ימים נוספים, אם ראה כי הנושא מחייב בירור מקצועי נוסף והודעה על כך נמסרה בכתב לממונה על התקינה.

(ב) להטיל על שר הכלכלה והתעשייה לדווח לממשלה על פניות של הממונה על התקינה למנכ"ל של משרד או של רשות שאליו פנה לפי סעיף קטן(א) ושלא נתן לו המנכ"ל מענה בתוך 90 הימים מיום פנייתו

(ג) אין בסעיף זה כדי לגרוע מסמכותו של שר ולא יראו באי עמידה בלוח הזמנים הנקובים בסעיף זה כהסכמה או מיצוי היוועצות.

דברי הסבר

רקע כללי

בהתאם לסעיף 8 לחוק התקנים, התשי"ג – 1953 (להלן – חוק התקנים) שר הכלכלה הוא המוסמך היחידי להכריז על תקן ישראלי שקבע מכון התקנים הישראלי כתקן רשמי ובכך להפוך את דרישותיו למחייבות. זאת, למעט במקרים בהם קיים שר או רשות שנתונה להם סמכות לפי חוק לעניין מהותו של מצרך או תהליך ייצורו (להלן – שר מוסמך). במקרים אלה, מוגבלת סמכותו של שר הכלכלה והחלטותיו טעונות הסכמת אותם שרים או רשויות.

התקנים הישראליים שקובע מכון התקנים הישראלי ומפרסמם בהיבטים שונים ובתחומים שונים (למעט תרופות) עלולים לנגוע בתחום סמכותם של שרים אחרים ומשרדי ממשלה אחרים. כגון: כיבוי אש (משרד לביטחון הפנים), חלפים לרכב (משרד התחבורה), מזון (משרד הבריאות), חשמל (משרד האנרגיה), איכות הסביבה (המשרד להגנת הסביבה), הפרעות אלקטרומגנטיות (משרד התקשורת) ועוד.

זאת ועוד, משמוכרו תקן כתקן רשמי, בהתאם להוראות סעיף 8(ד) לחוק התקנים, גוברות הוראותיו על הוראות השר המוסמך או הרשות המוסמכת, באותם עניינים. כמו כן, בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק התקנים – אסורים הייצור, הייבוא, השיווק וביצוע עבודות במוצרים שאינם עומדים בדרישות התקן הרשמי. בהתאם נדרשת, כאמור לעיל, הסכמתו של השר המוסמך לאכרזת תקנים ישראליים כרשמיים, ביטולם, שינויים, תיקונם או החלפתם.

בשנת 2013 תוקן חוק התקנים בתיקון מס' 10 לחוק התקנים כחלק מיישום המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי שמינה ראש הממשלה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג לשם הקלת הנטל הכלכלי באמצעות עידוד התחרות לרבות ממקורות יבוא, הפחתת הברוקרטיה והגברת הסחר בין ישראל לבין מדינות העולם מחד גיסא, והגברת הפיקוח והאכיפה של הממונה על התקינה במשרד הכלכלה על יישום הוראות חוק התקנים בשווקים, מאידך גיסא (להלן – תיקון מס' 10).

במסגרת תיקון מס' 10 לחוק התקנים, תוקן סעיף 7(ב) (1) לחוק התקנים ונקבע בו במפורש כי בקביעת תקן יאמץ מכון התקנים הישראלי, ככלל, תקינה בינלאומית או תקינה אשר נוהגת בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים, אלא אם, בהתקיים הוראות סעיף קטן (3) לאותו סעיף, בנסיבות מיוחדות ובשל קיומם של תנאים ייחודיים למדינת ישראל יהיה ניתן לקבוע בתקן הישראלי דרישות לאומיות.

חוק התקנים קובע הליך מחייב להכרזה על תקן כתקן רשמי, לפיו מוטלת חובה של שר הכלכלה והתעשייה להתייעץ תחילה עם נציגי יצרנים וצרכנים, וכן לקבל את הסכמתו של שר מוסמך, מקום שמהות המצרך או תהליך ייצורו מסורים בחוק לשר או לרשות מוסמכת עליה אחראי שר זה. במסגרת הליך זה לא מתקיימת אבחנה בין תקנים ישראליים רשמיים בהם התבסס מכון התקנים הישראלי בקביעת התקן הישראלי על תקינה בינלאומית והוראות אשר נוהגות בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים, לבין תקנים ישראליים

רשמיים שמכון התקנים קבע אותם כתקנים ישראלים מקוריים.

כעת, לאור סעיף 7(ב) (1) לחוק התקנים מוצע בסעיף 1 להצעה זו להטיל על שר הכלכלה והתעשייה לתקן את חוק התקנים ולקבוע כי – בהליך עדכון של תקן ישראלי רשמי (תיקונו, החלפתו או שינויו), כאשר תקן רשמי זה מתבסס על תקינה בינלאומית או על הוראות הנהגות במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים – שר הכלכלה והתעשייה לא יידרש להסכמת השר אשר המצרך לגביו חל התקן הרשמי הוא מסוג שמאותו או תהליך ייצורו מסורים בחוק לו או לסמכותה של רשות מסוימת שעליה הוא ממונה, (להלן – השר שהתקן בתחום סמכותו). אלא די בהיוועצות הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן – הממונה) עם מנכ"ל המשרד או מנכ"ל הרשות, לפי העניין.

יודגש כי לא מוצע שינוי בהליך קביעתו או ביטולו של תקן כרשמי, שבמקרה זה תהיה החלטת שר הכלכלה והתעשייה תהיה טעונה הסכמת השר שהתקן בתחום סמכותו, בהתאם למצב הקיים כיום.

בשל השינוי המוצע, וויתור על הדרישה לקבל את ההסכמה של השר שהתקן בתחום סמכותו בעדכון (שינוי, תיקון והחלפה) של תקן רשמי, והסתפקות בהתייעצות הממונה על התקינה עם מנכ"ל המשרד או הרשות, לפי העניין, ונוכח הצורך להבטיח את אחריותו של השר שהתקן בתחום סמכותו והאפשרות כי שינויים בתקן הרשמי לגבי מוצר שבתחום סמכותו עשויים להשפיע על הסדרים הקבועים על ידו והוראות הניתנות על ידו – **מוצע לאפשר לשר המוסמך לבטל את רשמיותו של התקן הרשמי החל על המצרך**. זאת, במקרה בו עודכן התקן בניגוד לעמדת המנכ"ל כפי שזו נמסרה לממונה על התקינה.

במקרה שבו תקן רשמי הוא בתחום סמכותם של מספר שרים, יתכן שלא תהיה ביניהם הסכמה בשאלת ביטול רשמיותו של התקן הרשמי. לפיכך, מוצע כי תיקון החקיקה האמור יכלול גם הליך להכרעת סכסוכים בין השרים שהתקן בתחום סמכותם, באמצעות הכרעה של הממשלה לבקשת כל אחד מן השרים שהתקן בתחום סמכותם.

בצד זאת, מוצע להסדיר את הליך היוועצות המקצועית המוקדם: כבר כיום נוהג הממונה על התקינה, בגבשו את הצעת התקינה בעבור שר הכלכלה והתעשייה, ובטרם העברת המלצתו לשר בדבר הכרזה על תקן ישראלי כתקן רשמי, תיקונו, עדכון, שינוי או ביטולו – להתייעץ התייעצות מוקדמת, שאינה מחייבת על פי חוק, ואינה מחייבת את השרים שהתקן בתחום סמכותם, עם משרדי הממשלה והגורמים המקצועיים הכפופים לאותם השרים. כמו כן נערכת התייעצות עם גורמים ורשויות רלבנטיים נוספים, אף אם המוצר אינו בתחום סמכותם לפי חוק, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר חקיקת משנה (להלן – הליך ההיוועצות הבלתי פורמאלי).

בשל החשיבות של הליך התייעצויות הבלתי פורמאלי עם משרדי הממשלה והרשויות המוסמכות והחשיבות של מימד הזמן בהליכי התקינה, ובשל דחיפות הצורך בהסדר פרטי גם קודם תיקון החוק כאמור ולאחריו, מוצע בסעיף 2 (א) להצעה זו לקבוע כי בכל מקום בו נדרשת לפי חוק התקנים הסכמת שר שהתקן בתחום סמכותו ובמקום שבו שנדרשת

היוועצות עם שר אחר או משרד האחר לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בקשר להכרזה, תיקון, שינוי, החלפה או ביטול של תקן רשמי – להטיל על כל שר או רשות מוסמכת או רלבנטית שבתחום אחריותם גורמים מקצועיים בתחום התקן (להלן – שר רלבנטי) להנחות את מנכ"ל משרדם או הרשות המוסמכת, לפי העניין, להשיב לפניית הממונה שהופנתה אליו לצורך התייעצות מקצועית בתוך 90 ימים מן היום שפניית הממונה נמסרה אליו עם העתק לשר הרלבנטי. בנוסף, על מנת לאפשר קידום וייעול הליכי התקינה אשר מחייבים מעת לעת גם בירורים מקצועיים נוספים בידי גורמים מקצועיים בתחום התקן, מוצע לאפשר לשר הרלבנטי להאריך את תקופת מתן תשובתו של המנכ"ל שבתחום אחריותו ב-90 ימים נוספים אם ראה כי הנושא מחייב בירור מקצועי רחב יותר.

יצוין, קידום וייעול הליך היוועצות בתחום התקינה הרשמית הינו חשוב ביותר בשל ההשלכות הרחבות שיש לתקינה רשמית על מגוון רחב של תחומי החיים החל מהבטחת בטיחותו של אדם, בריאותו, הגנת סביבתו והחל בעידוד התחרות והסחר, השיווק והסחר הבינלאומי. לפיכך, מוצע בסעיף קטן (ב) להטיל על שר הכלכלה והתעשייה לדווח לממשלה על פניות של הממונה למנכ"לים של המשרדים או של הרשויות המוסמכות שאליהם פנה לשם התייעצות מקצועית ושלא ניתן לו מענה בתוך 90 הימים מיום פנייתו.

יחד עם זאת, מובהר כי אין באמור כדי לפגוע בסמכותו של שר לתת את הסכמתו להכרזתו על תקן רשמי, ביטולו, החלפתו, תיקונו או שינויו שזו נתונה לו לפי חוק התקנים, ולקבוע במפורש כי אין לגרוע מסמכותו של שר לתת את הסכמתו ואין לפרש אי עמידה בלוח זמנים זה כהסכמה או מיצוי הליך היוועצות וזאת בשל הצורך לאפשר את יישום אחריותו של שר על תחום התקן שבסמכותו.

קביעת המנגנונים האמורים בהצעה זו יחזקו את יעדי הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי בכך שיחזקו את ההליכים לעדכון תקנים רשמיים המתבססים על תקינה בינלאומית או על הוראות אשר נוהגות בקרב מדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים וכן לייעול ההליך המוקדם של היוועצות מוקדמת ובלתי מחייבת של הממונה על התקינה עם גורמים מקצועיים שונים, בהכינו את החומר לקראת פניית שר הכלכלה והתעשייה אל השרים והרשויות המוסמכים לפי חוק, לעניין מהותם של מצרכים ודרכי ייצורם, לגביהם מבקש להכריז אכרזות תקנים רשמיים לפי סעיף 8 לחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן – חוק התקנים) והכל באופן שיאפשר גם שיח עקבי עם משרדי הממשלה בעלי העניין בתקנים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בשנים האחרונות בכל שנה, מקבל שר הכלכלה והתעשייה לאישורו כ-130 תקנים ישראלים ממכון התקנים הישראלי אשר נדרשים לשינויים או החלפתם וזאת בנוסף לאכרזות בדבר תקנים רשמיים וביטולם לפי סעיף 8 לחוק התקנים. בכל הליך כאמור התקן יכול וככלל להתבסס על תקינה בינלאומית או על תקינה אשר נוהגת במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים וכן עלול ונוגע לשר שהתקן בתחום סמכותו ולמספר משרדי ממשלה שאיתם מתייעץ הממונה על התקינה. לעיגון ותיקון הליכי ההסכמות והיוועצויות הפורמאליות לפי

חוק התקנים והלא פורמאליות יש השלכה משמעותית על משק המדינה. נדרש ייעול של הליך ההיוועצות של הממונה על מנת למנוע עיכובים ולקדם השפעה על משק המדינה. בכך, עשוי להיות קידום למסחר הבינלאומי ויעדי הממשלה לאימוץ תקינה בינלאומית כפי שהיא. בכל אלה להשפיע השפעה הן ישירה והן עקיפה על משק המדינה.

תקציב

אין השלכה תקציבית ישירה מלבד תוספת כוח אדם לשם תגבור הליך אכרזת התקנים הרשמיים והטיפול בפניות משרדי הממשלה לפניות הממונה על התקינה וכן פיתוח מערכת ממוחשבת למעקב תקנים.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

יש השפעה על מצבת כח האדם בצורך בתוספת כוח אדם לתחום הליך אכרזת התקנים ואישורם.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם בהיבט של תקינה רשמית

שר האוצר – תומך.

שר התשתיות, האנרגיה והמים – תומך.

שר הבינוי והשיכון – תומך.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים – תומך.

השר להגנת הסביבה – תומך.

שרת התרבות והספורט – תומכת.

שר התקשורת – תומך.

שרת המשפטים – טרם התקבלה.

שר הבריאות – טרם התקבלה.

שר החינוך – טרם התקבלה.

שר החקלאות ופיתוח הכפר – טרם התקבלה.

שר הפנים – טרם התקבלה.

שר לביטחון פנים – טרם התקבלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מספר 2218 מיום 22.10.2014 בעניין הפחתת הנטל הרגולטורי.

החלטת הממשלה מספר 2318 מיום 11.12.2014 בעניין הגברת התחרות לייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד הכלכלה והתעשייה.

סיווגים*

סיווג ראשי : 01 ביצועי

סיווג משני : 05 אופן עבודת הממשלה

תחום פעולה עיקר : 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה ושר הכלכלה והתעשייה

כ' באדר ב' התשע"ו
30 במרץ 2016

חוות דעת משפטית הנלווה להצעת החלטה הממשלה ולוועדת השרים

נושא הצעת ההחלטה: ייעול הרגולציה בדבר אכזרת תקנים רשמיים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטים המשפטיים

חתיקון המוצע בסעיף 1 להצעת ההחלטה בא לגבש הסכמה עקרונית על קיום לתיקון חוק התקנים, שבא בהמשך לתיקונו של סעיף 7(ב)(1) לחוק התקנים - לפיו בקביעת תקנים תאומץ ככלל תקינה בינלאומית. זאת, כדי ליעל הליכים בקשר להתאמת תקינה ישראלית רשמית לתקינה בינלאומית.

הסעיף השני להצעת ההחלטה נועד לקבוע לוחות זמנים להליכי התייעצות מקצועית שמקיים הממונה על התקינה עם משרדי הממשלה ורשויות מוסמכות אחרות בנוגע לתקן הרשמי, וזאת הן לפני תיקון החוק כאמור בסעיף 1 להצעה והן לאחר מכן. ההיבט המשפטי הוא שהממשלה קובעת זמנים למתן תשובת מנכ"ל משרדם לפניית הממונה והשרים יחיו אפוא מחויבים להנחות משמעת זמנים בקרב עובדי משרדם, אולם כיוון שמובהר בהצעת ההחלטה שאין בכך כדי לפגוע בסמכות השרים או הרשויות לפי דין, הרי שאין בקביעת לוחות הזמנים כאמור כדי להוות קושי משפטי. בנוסף, ההצעה תחייב דיווח לממשלה על חריגות מלוחות הזמנים שנקבעו, גם דיווח זה אינו מהווה פגיעה בסמכות לפי דין.

קשיים משפטיים – ככל שישנם דרכי פתרון: אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם ונמסרה:

משרד הבריאות – לעניין סעיף 1, תקנים המצויים בתחום סמכותו של שר הבריאות ואשר מטרתם שמירה על בריאות הציבור, גם הליך עדכוןם ככל שהוא נוגע או עשוי להשפיע על בריאות הציבור, מחייב הסכמת שר הבריאות. לא ברור מתי יחליט הממונה על התקינה מתי התקן מתבסס על תקינה בינלאומית או על הוראות הנהגות במדינות מפותחות ומתי לאו. לעניין סעיף 2, יש לאמץ מתווה שיקבע תאריך עד של 90 ימים לקבלת התייחסות המשרד מיום בקשת ההסכמה וכאשר אין ביכולת המשרד לגבש את עמדתו בתוך 90 הימים, המשרד יודיע לממונה על התקינה על הזמן הנוסף חדרוש לו.

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים – בסעיף 1 יש לקבוע כי במקום התייעצות עם מנכ"ל הרשות המוסמכת יהיה תמיד התייעצות עם מנכ"ל המשרד. בנוסף, מבקשים להעיר כי ביטול הרשמיות משמעותה אי וודאות והיעדר אכיפה.

משרד לביטחון פנים (נציבות כבאות אש והצלה) – במצב שגורמי המקצוע סבורים כי קיימות נסיבות מיוחדות בישראל, המצדיקות קביעת דרישות מיוחדות, לא יהיה די בהיוועצות עם המנכ"ל אלא תידרש הסכמה של השר שהתקן הרשמי בתחום סמכותו/ או של מנכ"ל משרדו.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר עומד בדאש מגיש ההצעה: ההסדר המוצע עתיד לתרום ליעול ההליכים על פי דין בנוגע לאכרזות תקנים רשמיים ולשם יישום תכליתו של חוק התקנים וכן ליעל את עבודת הממשלה בנוגע להסכמות והיוועצויות הנדרשת לשם חכרות התקנים ועדכוןם.

מיכאל וטלן

יועץ משרד הכלכלה והתעשייה