

ירושלים, י"ט סיון תשפ"א
30 מאי 2021

משטר אכיפת תקנים הרשמיים והשפעתו על התחרות

רקע

בשנים האחרונות נעשו מאמצים רבים להפחית את החסמים הרגולטוריים והעומס הביורוקרטי העומדים בפני יבואנים המבקשים לייבא טובין לישראל, זאת מתוך הכרה בחשיבות הייבוא להגברת התחרותיות במשק, הפחתת יוקר המחיה ושיפור רווחת הצרכן.

חלק משמעותי מהמאמצים התמקד בשיפור מערך התקינה בישראל, ובין הצעדים שנקטו היו ההחלטה לצמצם את היקף התקינה הייחודית לישראל ולהחליפה בתקינה בינלאומית; פתיחה הדרגתית של מעבדות הבדיקה לתחרות; שינוי מבני באורגנים של מכון התקנים ובאיזון הרכב בעלי העניין בוועדות השונות הפועלות בו ועוד¹. ניתן לראות שהרפורמות שבוצעו עד כה נגעו בעיקר להליך קביעת התקנים אך לא ליישום והאכיפה של התקנים שנקבעו.

כפי שנראה במסמך זה, אנו סבורים שיש להוסיף חוליה נוספת בשרשרת המהלכים המבורכים שנעשו עד כה, ולפעול לשיפור משטר אכיפת התקנים בישראל.

משטר אכיפת התקנים נועד לוודא שהטובין שנכנסים לישראל אכן עומדים בתקנים הרשמיים החלים עליהם ובכך מסייע להגשים את מטרותיו של מערך התקינה בכללותו. מטרות אלו מפורטות בחוק התקנים התשי"ג – 1953 וביניהן שמירה על בריאות הציבור ובטיחותו, הגנה על איכות הסביבה, הספקת מידע לצרכן ועוד.

הפיקוח והאכיפה על תקנים רשמיים נמצאים בסמכות הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה. הממונה על התקינה הוא גם הגוף אשר ממליץ בפני שר הכלכלה והתעשייה האם להכריז רשמיות על תקנים שתיקן מכון התקנים, ככל שהוא סבור שמתקיימות לגביהם העילות המנויות בחוק התקנים, או להסיר רשמיות במקרים בהם עילות התקינה הרשמית אינן מתקיימות.

למעשה על פי חוק התקנים תשי"ג-1953, מכון התקנים הוא הגוף היחיד בישראל שרשאי להתקין תקנים ישראליים. תקנים אלו הם בעלי מעמד וולונטרי בלבד כל עוד שר הכלכלה והתעשייה לא הכריז עליהם כתקן רשמי או כל עוד לא הוכרו בחיקוק אחר. נכון להיום התקין מכון התקנים כ-3,800 תקנים ישראליים, מתוכם 508 תקנים זכו למעמד של תקנים רשמיים². על פי רוב, תקן מסוים חל על מספר רב של דגמי מוצרים, כך שהשפעתם של התקנים הרשמיים על מוצרי הצריכה בישראל היא על כמות גדולה מאוד של מוצרים³.

בהערת אגב נציין כי תקנים וולונטריים רבים זוכים למעמד של תקנה מחייבת גם ללא הכרזת רשמיות מאת שר הכלכלה והתעשייה, זאת כאשר הם נכללים בדברי חקיקה. בכך הופכים תקנים אלו ל"תקנים

¹ בין הוועדות שהובילו לשינויים אלו נמנות ועדת דויטש, ועדת טרכטנברג וועדת לנג.

² נתונים אלו אינם כוללים כ-150 תקנים רשמיים שעוסקים במזון.

³ לשם הדוגמה, תקן 900 לבטיחות מכשירי חשמל ביתיים ומכשירים דומים, על חלקיו השונים, חל על מגון מוצרי חשמל ביתיים כגון מקרר, מדיח, מכונת כביסה, מכשירי שיער וכדומה.

מחייבים" אף שלא הוכרזו כרשמיים ולא עברו את התהליכים שנקבעו להתאמת תקנים ישראליים לתקינה הבינלאומית. לא קיים מאגר מידע מוסדר לגבי היקף התקנים המחייבים שאינם רשמיים, אך ידוע שכמותם רבה. עצם קיומם של תקנים מחייבים והיעדר מידע מסודר לגביהם גורר בעיות תחרותיות בהיקף רחב, אך נושא זה חורג מיריעת מסמך זה.

מתוקף צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 נאסר ייבוא טובין לישראל אלא אם הם עומדים במספר תנאים. התנאי הרלוונטי לענייננו הוא החובה כי הטובין המיובאים יעמדו בדרישות התקן הרשמי שחל עליהם, אם חל תקן כזה. זאת בטרם שחרור הטובין המיובאים מהמכס ושיווקם לצרכנים.

למעשה, משטר אכיפת התקנים הרשמיים מורכב מכללי התנהגות מחייבים שמסדירים כיצד יובטח כי הטובין אכן עומדים בדרישות התקן הרשמי שחל עליהם. כפי שיוסבר בהמשך, מבנה משטר אכיפת התקנים ביבוא מורכב מארבע קבוצות סיכון שונות באופן שנועד לאפשר ניהול סיכונים. קרי, אכיפה מחמירה ביחס למוצרים בעלי סיכון גבוה ואכיפה מקלה ביחס למוצרים בעלי סיכון נמוך יותר.

כפי שנראה בהמשך, משטר אכיפת התקנים הנוכחי משית עלות משמעותית על המשק, מוביל להגבלת חסמי הייבוא ולצמצום התחרות. כמו כן, הוא גורם לעליית יוקר המחיר וירידה במגוון המוצרים הזמינים לצרכן. בהתחשב בכך, יש מקום לשקול ניהול סיכונים ליברלי יותר אשר יאפשר לקבוצה גדולה יותר של מוצרים לעבור לאכיפה בדיעבד חלף אכיפה בשלב הייבוא. בכך, תתאפשר רמה גבוהה יותר של תחרות ביחס להיקף רחב יותר של מוצרים. כל זאת, תוך המשך שמירה על בריאות הציבור ובטיחותו.

ניהול סיכונים ליברלי יותר יתאים את משטר האכיפה הישראלי לזה הנהוג במדינות אחרות בעולם ובראשן מדינות האיחוד האירופי. משטר אכיפת התקנים הנהוג באיחוד האירופי מבוסס על עקרון הפיקוח בשווקים חלף פיקוח בשער הכניסה. לפי עקרון זה, ייצור או הכנסת טובין למדינות האיחוד האירופי מבוססים ברובם על הצהרת היצרן או היבואן כי הטובין עומדים בתקנים החלים עליהם ורק במקרים חריגים תידרש בדיקה פרטנית עוד בשלב הכניסה. יצוין כי בין אם נדרשת בדיקה בשלב הכניסה ובין אם לאו, היצרנים והיבואנים מחויבים להחזיק "תיק מוצר" ובו תעודות בדיקה המעידות כי המוצר אכן עומד בדרישות התקן. בנוסף האחריות (product liability) שחלה על היצרנים והיבואנים רחבה יותר מזו הקיימת בישראל. במקביל, תשומת הלב של הרשויות ממוקדת באכיפה בשווקים והגברת כושר ההרתעה ובכך נשמרת בטיחות הציבור ובריאותו.

משטר אכיפת התקנים הרשמיים

בתחילת שנות האלפיים, בניסיון להקל על ייבוא טובין לישראל הוקמה הוועדה לבחינת בדיקות התאמה לתקן של טובין מיובאים, הידועה בשם "ועדת דויטש"⁴. בשנת 2004, אימצה הממשלה את מסקנות הוועדה⁵, והחליטה להטיל על שר התמ"ת לפעול להקלה בבדיקות התקינה ביבוא, לקבוע "מסלולים מהירים" לבדיקות טובין והכל תוך הגברת רמת הבקרה והאכיפה. כמו כן, הוחלט על קביעת מדרג של ארבע רמות בדיקה, שיקבעו לפי מידת הסיכון הטמונה בכל מוצר.

ישנם שלושה סוגי אישורים הנדרשים ליבואנים המבקשים לייבא טובין עליהם חל תקן רשמי, בהתאם לרמת הבדיקה שנקבעה לאותם טובין:

⁴ ועדת דויטש הוקמה בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1341 מיום 27.01.2002.

⁵ החלטת ממשלה מס' 1782 מיום 04.04.2004.

אישור דגם - אישור מטעם מעבדה מוכרת לפיו דגם של טובין עומד בדרישות הסעיפים הרשמיים בתקנים החלים עליו. יבואן רשאי לבקש אישור דגם עוד לפני תחילת יבוא הטובין לארץ (אישור אבטיפוס) או יחד עם ייבוא המשלוח הראשון של אותם טובין לארץ. אישור דגם ניתן לגרסה מסוימת של מוצר ומוגדר לפי הרכיבים העיקריים שלו, החומרים מהם הוא עשוי, תהליכי הייצור, אתר ייצור מסוים, ומאפיינים נוספים.

אישור משלוח - אישור מטעם מעבדה מוכרת לפיו טובין במשלוח מסוים, זהים לדגם הטובין שניתן לגביו אישור דגם. האישור ניתן לאחר בדיקה חלקית של מדגם של טובין ממשלוח מסוים ונדרש לגבי כל משלוח.

הצהרה - הצהרת יבואן שהטובין שבמשלוח מתאים לתקן. כפי שיצוין בהמשך, במקרים מסוימים הצהרה מייתרת את הצורך באישור הדגם ואישור המשלוח.

סיווג התקנים הרשמיים לארבע קבוצות הטובין שקובעות את רמת הבדיקה החלה עליהם מצוי כיום בסמכות הממונה על התקינה. לפי נהלי הממונה על התקינה, תקן רשמי חדש ייכנס באופן אוטומטי לקבוצה 1 למשך השנה הראשונה⁶. אלו הן ארבע קבוצות הטובין:

קבוצה 1: משטר הבדיקות המחמיר ביותר מחייב קבלת אישור דגם טרם מכירת המוצרים וקבלת אישור משלוח עבור כל משלוח של טובין אשר הגיעו לארץ.

קבוצה 2: משטר בדיקות לפיו נדרש אישור דגם טרם מכירת המוצרים והצהרה של היבואן עבור כל משלוח כי הטובין במשלוח זהים לדגם שאושר.

קבוצה 3: משטר בדיקות מקל יחסית המאפשר ייבוא בהסתמך על הצהרת היבואן בלבד לפיה הטובין המיובאים על ידו עומדים בדרישות התקן, ללא צורך באישור דגם או אישור משלוח⁷.

קבוצה 4: קבוצה ייחודית הכוללת מוצרים שמיועדים לשימוש בתעשייה בלבד ולא נדרשים לגביהם אישורים כלל.

לעיתים תידרשנה בדיקות נוספות לטובין המיובאים כגון בדיקת אבחון (בדיקה הנדרשת כאשר טרם היבוא לא ניתן לסווג את הטובין המיובאים), הוכחת סילוק ליקויים, בדיקה חוזרת ועוד.

טבלה 1 להלן מסכמת את סוגי האישורים שנדרשים לגבי טובין מיובאים, לפי סיווגם לקבוצות ייבוא. כמו כן, מפורטים מספר התקנים הרשמיים הכלולים בכל קבוצת טובין.

⁶ הנחיות והוראות הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי, סעיף 4.5

⁷ כפי שיוסבר בהמשך, גם בקבוצה 3 נדרשים יבואנים להחזיק אישור דגם ביחס למוצרים המיובאים, אך אינם נדרשים להציג אותו כתנאי להכנסת הטובין לישראל וקיימת גמישות רבה יותר לגבי הגוף שרשאי להעניק את אישור הדגם.

טבלה 1: הבדיקות הנדרשות בכל קבוצת יבוא

קבוצה	מספר התקנים הרשמיים בקבוצה ⁸	דרגת סיכון	בדיקות נדרשות
קבוצה 1	239	גבוהה	בדיקות דגם ובדיקות משלוח
קבוצה 2	155	בינונית	בדיקות דגם והצהרה
קבוצה 3	82	נמוכה	הצהרה
קבוצה 4	27	לא רלוונטי	פטור מראש

ניתן לראות שהקבוצה הכוללת את המספר הגבוה ביותר של תקנים היא קבוצה 1, לגביה נדרשות הבדיקות המחמירות ביותר.

לצד האישורים הנדרשים לפי קבוצות הטובין, פועלים שלושה מסלולי הקלות שנועדו להקל את הליך הייבוא, ובלבד שהן היבואן והן המוצר עומדים בתנאים מסוימים כגון וותק ייבוא, היסטוריית בדיקות תקינה, קיומה של מערכת בקרת איכות במפעל הייצור ותנאים נוספים. ההטבה העיקרית שמקנים מסלולי ההקלות היא הפחתת מספר בדיקות המשלוח הנדרשות⁹. יש לציין כי המסלול המקל ביותר – מסלול יהלום – פתוח רק בפני יבואנים המשווקים את מוצריהם בחנויות בבעלותם בלבד. נכון להיום, נמצאות במסלול יהלום 12 חברות בלבד.

עלויות הנובעות ממשטר אכיפת התקנים

משטר אכיפת התקנים בישראל משית על היבואנים עלויות לא מבוטלות הנחלקות לשני סוגים: האחד, עלויות ישירות המשולמות למעבדת הבדיקה ונובעות מעלויות בדיקת הדגם, בדיקת המשלוח ובדיקות נוספות. השני, עלויות עקיפות הנובעות מתשלומים הנדרשים לאחסנת הטובין ממועד הגעתם לארץ ועד קבלת אישור המשלוח; צורך באחזקת מלאי גדול בשל עלויות התקינה (שהן עלויות קבועות ברובן); חוסר הוודאות שמייצר משטר אכיפת התקנים עבור היבואן והיבטים נוספים.

את היקף העלויות הישירות המושטות על יבואנים ניתן להסיק מנתוני מכון התקנים, שמרבית בדיקות ההתאמה לתקן מבוצעות במעבדותיו. זאת מאחר שבמשך שנים ארוכות מכון התקנים היה הגוף הבלעדי בישראל אשר היה מוסמך להעניק אישורי התאמה לתקן. החל מאפריל 2018 נפתח תחום מעבדות הבדיקה לתחרות באופן הדרגתי, ב-4 פעימות שכללו כל אחת קטגוריות תקינה שונות. לדוגמה, הפעימה הראשונה כללה "מוצרים לבנים", אלקטרוניקה בידורית וכלי עבודה חשמליים. הפעימה הרביעית והאחרונה צפויה להיכנס לתוקף במרץ 2021. משמעותה של פתיחת התחרות היא במתן האפשרות, שנמנעה קודם לכן, שמעבדה מוסמכת תהיה מוכרת לשם הענקת אישורי התאמה

⁸ סך התקנים הרשמיים המסווגים לקבוצות ייבוא נמוך מסך התקנים הרשמיים מאחר שקיימים כ-30 תקנים רשמיים שעוסקים בתחזוקה ושיטות בדיקה ולכן אינם רלוונטיים לייבוא. כמו כן, קיימים כ-25 תקנים שנמצאים במספר קבוצות ייבוא בו-זמנית. המספרים בטבלה 1 כוללים כפילות זו.

⁹ במסלול הירוק נבדקים 50% ממשלוחי היבואן, במסלול הזהב נבדקים 33% ממשלוחי היבואן ובמסלול יהלום לא מבוצעות בדיקות משלוח טרם התרתם לשיווק, אלא מעבדת הבדיקה אחראית לדגום אחת לשבוע את הטובין ישירות ממדפי החנות. כל זה אמור ביחס לטובין מסוים שזכה להיכלל במסלול ההקלות ולא ביחס לכל הטובין המיובאים על ידי אותו היבואן. כך, יבואן מסוים יכול להיכלל במסלול הקלות ביחס לטובין מסוים אך לא ביחס לטובין אחר.

לתקן לטובין מיובאים. עם זאת, גם היום, לאחר למעלה משנתיים מהפעמה הראשונה, פועלות רק 3 מעבדות מוכרות המציעות שירותי בדיקה המוגבלים לתקנים בודדים.

מכאן, שנתוני ההכנסה של מכון התקנים מביצוע בדיקות התאמה לתקן משקפים במידה רבה של דיוק את סך העלויות המוטלות על יבואנים בגין ביצוע בדיקות התאמה לטובין שייבאו.

בטבלה 2 להלן מוצגות הכנסות מכון התקנים, בחלוקה לסוגי בדיקות להתאמה לתקן, עבור השנים 2016-2018.

שנה	תשלומים על בדיקות דגם	תשלומים על בדיקות משלוח	תשלומים על בדיקות אחרות	סה"כ
2016	36.5	101	16.4	154
	24%	66%	11%	
2017	35.4	104.8	17	157.3
	23%	67%	11%	
2018	38.6	99.2	15.1	152.9
	25%	65%	10%	

טבלה 2: הכנסות מכון התקנים מביצוע בדיקות דגם, משלוח ובדיקות אחרות¹⁰, 2016-2018, מיליוני ש"ח:

ניתן לראות כי חלק הארי של הכנסות מכון התקנים מביצוע בדיקות נובע מבדיקות המשלוח ועומד על כ-66% מכלל ההכנסות. סך הכנסות מכון התקנים מביצוע בדיקות התאמה לתקן עומד על כ-155 מלש"ח בשנה ומהווה כ-40% מכלל הכנסות המכון¹¹.

נזכיר כי בפועל סך ההוצאה במשק עבור בדיקות התאמה לתקן גבוה יותר מהאמור למעלה משום שהנתונים המוצגים בטבלה מס' 2 אינם כוללים את הבדיקות שנערכו במעבדות שאינן מכון התקנים.

העלויות הישירות הנוגעות לבדיקות התאמה לתקן הן עלויות קבועות ברובן. משמע, עלויות שאינן מושפעות מהיקף הטובין המיובאים. כפי שיוסבר בהמשך, עובדה זו מקשה יותר על פעילותם של יבואנים קטנים ובינוניים לעומת יבואנים גדולים ובכך גורמת להגבהת חסמי כניסה.

ראוי לציין כי כמחצית מהכנסות מכון התקנים מביצוע בדיקות התאמה לתקן נובעות מעשרה תקנים בלבד ובראשם, בדיקות אריחי הקרמיקה אשר מהוות לבדן כ-13% מסך התשלומים למכון התקנים עבור בדיקות. תקנים נוספים אשר מהווים חלק משמעותי בהכנסות מכון התקנים מביצוע בדיקות הם מכשור שמע, בטיחות מכשירי חשמל ביתיים, חומרי פלסטיק, מנורות קבועות למטרות כלליות ומכשירי גז ביתיים לאפייה בישול וצלייה.

¹⁰ בדיקות אחרות הן כל הבדיקות המבוצעות על ידי מכון התקנים אך אינן מהוות חלק מבדיקת הדגם או בדיקות המשלוח כדוגמת בדיקת אבחון, בדיקה חוזרת, השוואה והוכחת יכולת סילוק.

¹¹ דין וחשבון לשנת 2018, מכון התקנים. בשנת 2018 הגיעו כלל הכנסות המכון ל-417 מלש"ח.

כאמור, בנוסף לעלויות הישירות, נושאים יבואנים גם בעלויות עקיפות הקשורות במשטר אכיפת התקנים. ביניהן נמצאות עלויות הקשורות למשך הזמן הנדרש עד לקבלת כל האישורים המאפשרים את שיווק הטובין המיובאים. התארכות משך הזמן לקבלת אישורים גוררת עלויות הניתנות לכימות כמו עלויות אחסנת הטובין ועלויות שאינן ניתנות לכימות כמו חוסר הוודאות הנגרם ליבואן בשל חוסר יכולתו לצפות מראש במידה גבוהה מספיק של וודאות מתי יתאפשר לו לשווק את הטובין לצרכנים. חוסר הוודאות מקשה על היבואן לקבל החלטות מסחריות אופטימליות. כך, יבואנים מסוימים עשויים להירתע מלקיחת סיכונים עסקיים שהיו נחשבים עבורם סבירים בנסיבות אחרות¹².

נתונים שהתקבלו ממכון התקנים מלמדים על משכי הזמן הממוצעים עד לקבלת האישורים השונים. נזכיר כי מרבית בדיקות ההתאמה לתקן מבוצעות במכון התקנים ורק מיעוטן מבוצעות במעבדות אחרות, לכן נתוני מכון התקנים מספקים תמונה טובה לגבי משכי הזמן עד לקבלת אישורים.

יש לציין כי המאפיינים הפיזיקליים שנקבעו לביצוע בדיקת דגם מסוימת מכתבים משך זמן מינימלי שונה לכל בדיקה באופן מובנה. לדוגמה, בדיקה קופסת אחסון להתאמה למגע עם מזון אורכת כ-17 ימי עבודה; בדיקת מטהרי מים אורכת חצי שנה; בדיקת מטפי כיבוי אש אורכת חצי שנה ועד שנה. לעומת זאת, בדיקת כוסות חד פעמיים אורכת כ-5 ימי עבודה ובדיקת חיתולים אורכת יום עבודה אחד בלבד.

משך הזמן לביצוע בדיקות המשלוח אמור להיות קצר באופן משמעותי. טובין הכלולים בקבוצה 1 נבדקים בבדיקה מקוצרת בלבד שאמורה לארוך מספר ימים בודדים. טובין הכלולים בקבוצה 2 אינם נדרשים לבדיקת משלוח אלא להצהרת היבואן בלבד.

בטבלה 3 להלן מוצג מספר הימים הממוצע והחציוני מהגשת הבקשה מטעם היבואן ועד קבלת האישור ממכון התקנים, בחלוקה לסוגי הבדיקות שנערכו.

¹² לשם ההמחשה, נחשוב על יבואן צעצועים שנקרתה בדרכו הזדמנות לייבא משלוח צעצועים שמתאימים לחג הפורים. אם יחשוש היבואן שהתארכות הליכי בדיקת ההתאמה לתקן תעכב את שחרור המשלוח כך שלא יספיק לשווק את המוצרים לפני הפורים, הוא עשוי להימנע מייבוא המשלוח ולא לנצל את ההזדמנות המסחרית שהייתה נחשבת אטרקטיבית אלמלא הליכי התקינה.

בדיקות משלוח			בדיקות דגם			שנה
חציון כלל התקנים	ממוצע עשרת התקנים המכניסים ביותר	ממוצע כלל התקנים	חציון כלל התקנים	ממוצע עשרת התקנים המכניסים ביותר ¹³	ממוצע כלל התקנים	
6	12	12	12	48	19	2016
4	8	11	13	26	19	2017
5	7	14	15	27	28	2018

טבלה 3 – משך זמן ממוצע לקבלת אישור מכון התקנים, בימים קלנדריים, לפי סוג בדיקה
2016-2018

נתונים אלו מלמדים כי משך הזמן עד לקבלת אישור מכון התקנים לבדיקת הדגם צפוי לארוך בממוצע כחודש ואף יותר. מעניין לציין כי חל שיפור משמעותי במשך הבדיקה הממוצע עבור 10 התקנים המכניסים ביותר למכון התקנים. בשנת 2016 משך הבדיקה הממוצע עמד על 48 ימים ואילו בשנת 2018 עמד נתון זה על 27 ימים, המבטא ירידה של 44%. לעומת זאת, מגמה הפוכה נרשמה במשך הבדיקה עבור כלל התקנים. כך, בשנת 2018 זינק משך הזמן לבדיקת דגם עבור כלל התקנים ב-47% ביחס לנתון זה בשנת 2017.

בשלב הבא, כאשר היבואן מבקש להתחיל ביבוא סדיר של משלוח הטובין לארץ, בדיקת המשלוח עשויה לעכב את שיווק המוצרים ב-14-12 ימים בממוצע. עם זאת, נראה כי התקנים המכניסים ביותר עבור מכון התקנים נהנים מזמני בדיקה קצרים יותר בממוצע ויבואנים שמייבאים טובין הכלולים ברשימה זו צפויים לקבל אישור משלוח בתוך 7 ימים בממוצע. עוד ניתן לראות כי במהלך השנים חלה מגמת שיפור במשכי הזמן לבדיקות משלוח עבור עשרת התקנים המכניסים ביותר לעומת מגמת הרעה קלה בנתון זה עבור כלל התקנים.

אם כך, אנו רואים כי ישנם הבדלים בין משך הזמן לקבלת אישור במהלך השנים בתקופה הנבדקת ובין תקנים שונים. כך או כך, חשוב להדגיש שכל יום עיכוב משמעותו עלויות נוספות ליבואן שהיו יכולות להיחסך אם משטר האכיפה בישראל היה מאפשר הסתמכות על הצהרת היבואן חלף בדיקות פרטניות של הטובין המיובאים.

כאמור, משכי הזמן עד לקבלת אישור התאמה לתקן גורמים ליבואן הוצאות נוספות. ההוצאה הראשונה והישירה היא עלויות אחסנת הטובין עד קבלת אישור המשלוח. הוצאה נוספת קשורה בכך שחלק מהיבואנים יעדיפו להחזיק מלאי בהיקף גדול, על מנת לצמצם את השפעת התמשכות הליכי

¹³ חושב עבור עשרת התקנים המכניסים ביותר למכון התקנים בשנת 2018

הבדיקה על פעילותם. יבואנים אלו יישאו בעלויות נוספות הנובעות מהגדלת מלאי כמו עלויות אחסנה ופחת.

משטר האכיפה הנוכחי פוגע במגוון המוצרים המיובאים לישראל

כאמור, עלויות הנובעות מבדיקות ההתאמה לתקן הן עלויות קבועות שאינן גדלות או פוחתות בהתאם להיקף הטובין המיובאים. עלות בדיקת הדגם היא עלות חד פעמית שאינה מושפעת מכמות המוצרים אותם מבקש היבואן לייבא מאותו הדגם. גם עלות בדיקת המשלוח אינה מושפעת מכמות המוצרים במשלוח מסוים.

משמעות הדבר היא שעלויות אלו גבוהות יותר ביחס לטובין המיובאים בכמות קטנה וביחס למשלוחים קטנים. מילים אחרות, עלויות הבדיקות מגבירות את הסיכון עבור יבואן המבקש לייבא מוצר חדש אשר אינו בטוח בסיכווי הצלחתו בשוק. כמו כן, אם ירצה היבואן לצמצם את הסיכון על ידי משלוח כמות קטנה בכל פעם, בהתאם לקצב המכירה, העלות המצטברת של סך בדיקות המשלוח תהיה גבוהה בהרבה ביחס לביצוע מעט משלוחים גדולים.

מובן כי הגברת הסיכון עבור היבואן מרתיעה יבואנים מייבוא מוצרים חדשים או ייבוא מגוון רחב של מוצרים מאותה קטגוריה. באופן זה, משטר אכיפת התקנים והעלויות שהוא משית על היבואנים פוגע במגוון המוצרים המיובאים לישראל. בנוסף, גורם משטר האכיפה לעלויות נוספות ליבואנים ועלויות אלו מתגלגלות לצרכנים וגורמות לייקור מחירי המוצרים. משיחות עם שחקנים בתחום עלה כי קיימים מוצרים שאינם מיובאים ארצה מפאת משטר האכיפה המחמיר. מבדיקה שערכנו עם שתי רשתות בינלאומיות גדולות הפועלות בישראל, איקאה ודקטלון, עלה כי בסניפי הרשתות בישראל לא נמכרים מוצרים מסוימים אשר נמכרים בסניפי הרשתות במדינות אחרות. זאת בין היתר משום שבאשר נמכרות מעט יחידות מאותו מוצר, עלויות התקינה נוגסות בחלק משמעותי מהרווחים במכירתו והופכות את הבאתו ללא כדאית. עניין זה מתעצם משום שלעיתים גם שינוי קטן יחסית בדגם המוצר מצריך ביצוע בדיקות דגם מחדש ולכן מגבילות הרשתות את מגוון המוצרים המיובאים על ידן.

משטר האכיפה הנוכחי מגביר נחיתות תחרותית של יבואנים קטנים

בתחומים רבים, יבואנים קטנים מצויים בנחיתות תחרותית אל מול יבואנים גדולים. זאת בשל יתרונות לגודל מהם נהנים היבואנים הגדולים, אשר מסוגלים לספק מוצרים מסוימים בעלויות ממוצעות נמוכות יותר מאלו של היבואנים הקטנים.

בנוסף על נחיתות מובנית זו, העובדה שמרבית עלויות בדיקות ההתאמה לתקן הן עלויות קבועות מחמירה עוד יותר את מצבם של היבואנים הקטנים ביחס ליבואנים גדולים. זאת מאחר שהכדאיות הכלכלית ביבוא מוצר מסוים נמוכה יותר ככל שעלות בדיקת ההתאמה לתקן מהווה חלק משמעותי יותר ממחיר המוצר לצרכן. עובדה זו אף צפויה לגרום ליבואנים קטנים להעדיף מגוון מוצרים נמוך יותר בהשוואה למלאי שיחזיקו יבואנים גדולים, כדי לצמצם את היקף העלויות הקבועות המושטות עליהם. בכך מגביה משטר האכיפה הנוכחי את חסמי ההתרחבות והכניסה של יבואנים קטנים לתחומי פעילות חדשים ומקשה על פעילותם בתחומים קיימים.

לשם המחשת הפער בעלויות התקינה המושתות על יבואנים קטנים ויבואנים גדולים, נבדוק את השפעת עלויות התקינה על שני מוצרים, מכשירי מיקרוגל והליכונים לתינוקות.

המחיר לצרכן של מיקרוגל טיפוסי עומד על מאות בודדות של שקלים. לצורך הדוגמה נניח שמחירו 450 ש"ח.

העלות הממוצעת לבדיקת דגם עבור מיקרוגל עמדה בשנת 2018 על 11,300 ש"ח. יבואן א' הוא יבואן גדול ומבקש לייבא 5,000 יחידות מדגם מכשיר מיקרוגל מסוים. לעומת זאת, יבואן ב' הוא יבואן קטן ולכן מבקש להתחיל בייבוא צנוע יותר של 500 יחידות בלבד.

עבור יבואן א', עלות בדיקת הדגם בלבד תעמוד על כ-2.26 ש"ח לכל יחידת מיקרוגל מיובא. לעומת זאת, עבור יבואן ב', עלות זו תעמוד על כ-22.6 ש"ח לכל יחידה.

אם נניח רווח קמעונאי של 10%, הרי שאם יבואן א' ויבואן ב' גובים שניהם כ-450 ש"ח מהצרכן נהנים שניהם מרווח של 45 ש"ח לכל יחידה שנמכרה. אך בעוד עבור יבואן א' עלות בדיקת הדגם מהווה 5% מהרווח, עבור יבואן ב' עלות בדיקת הדגם מהווה 50% מהרווח. פער העלויות המשמעותי יקשה על יבואן ב' להתחרות מול יבואן א' וייתכן כי יעדיף לא לייבא מלכתחילה.

דוגמה נוספת היא הליכונים לתינוקות. מחיר לצרכן של הליכון לתינוק עומד על 150-450 ש"ח. נניח שמחיר הליכון ממוצע הוא 250 ש"ח וגם עבורם הרווח הקמעונאי הוא 10%. העלות הממוצעת לבדיקת דגם עבור הליכון לתינוק עמדה בשנת 2018 על 4,300 ש"ח.

מכאן שעבור יבואן א' שמייבא 2,000 הליכונים ונהנה מרווח של 25 ש"ח לכל יחידה שנמכרה, עלות בדיקת הדגם לכל יחידה (2.15 ש"ח) מהווה 8% מהרווח. לעומת זאת, עבור יבואן ב' שמייבא רק 500 הליכונים, עלות בדיקת הדגם לכל יחידה (8.6 ש"ח) מהווה 34% מהרווח. גם במקרה זה, פער העלויות בין יבואן א' ליבואן ב' עלול לגרום ליבואן ב' לא להיכנס לשוק מלכתחילה.

נזכיר שחישוב זה כולל את עלות בדיקת דגם בלבד ולא כולל את עלות בדיקות המשלוח, עלות האחסנה ועלויות נוספות. מובן שבהתחשב בעלויות אלו, מצבם של היבואנים הקטנים חמור עוד יותר.

הגבהת חסמי הכניסה וההתרחבות עבור יבואנים קטנים פוגעת בתחרות בשני אופנים. האחד, נמנעת מהצרכן הישראלי ההנאה מהרחבת מגוון המוצרים המיובאים לישראל. השני, נמנעת מהצרכן הישראלי תחרות המחירים שיכלה להתפתח אם יבואנים נוספים היו נכנסים לתחום.

צעד מדיניות מומלץ

לאור כל האמור לעיל, אנו ממליצים לשנות את אופן אכיפת תקנים רשמיים מאכיפה מקדימה (pre-) לביטול (market surveillance) לאכיפה בדיעבד (post-market surveillance). שינוי זה יקל מאוד על יבוא טובין לישראל וצפוי להוזיל את מחירים של מוצרים מיובאים ולהרחיב את המגוון שלהם.

כאמור, כל התקנים הרשמיים מסווגים על ידי הממונה על התקינה ל-4 קבוצות טובין, בהתאם לרמת הסיכון השמונה במוצר עליו חל אותו תקן. מרבית העלויות הישירות והעקיפות הנובעות מבדיקות ההתאמה לתקן נוגעות לתקנים הכלולים בקבוצה 1 וקבוצה 2, בהם נדרשות בדיקות דגם ובדיקות

משלוח. לעומת זאת, תקנים הכלולים בקבוצה 3 דורשים הצגת הצהרה בלבד של היבואן על כך שהטובין שייבא עומדים בדרישות התקן.

חשוב לציין כי גם תקנים הכלולים בקבוצה 3 דורשים מהיבואן החזקת "תיק מוצר" לכל דגם של טובין המיובא על ידו. תיק המוצר כולל תוצאות של בדיקות מעבדה המאשרות כי המוצר עומד בתקנים החלים עליו. דרישה זו היא מקלה ביחס לדרישות עבור תקנים הכלולים בקבוצות 1 ו-2 מאחר שאין חובה להציג את תוצאות בדיקות המעבדה כתנאי להכנסת הטובין לארץ אלא נדרש להחזיקם ברשות היבואן. בנוסף, קיימת גמישות רבה יותר לגבי הגוף שרשאי להעניק את אישור הדגם. כך למשל ניתן להסתמך על בדיקות שביצע היצרן במדינת המקור.

לפיכך, העברת רובם הגדול של התקנים לקבוצת טובין 3 תחסוך ליבואנים עלויות רבות ותקל באופן משמעותי על הליך הייבוא. במקביל לצמצום הדרישות הנוגעות לשלבי היבוא המקדמיים, יש לפעול להבטחת סמכותו ויכולתו של הממונה על התקינה להמשיך לשמור על בטיחות ובריאות הציבור. זאת באמצעות חיזוק מערך האכיפה בשווקים וכוח ההרתעה שבידי הממונה על התקינה, אם בדרך של הוספת כוח אדם בעל ההכשרה המתאימה ואם בדרך של חיזוק סמכויותיו על פי חוק, ככל שנדרש. מערך אכיפה אפקטיבי שיוכל לפעול במהירות ובחומרה כנגד מי שישווק מוצרים שאינם עומדים בדרישות התקן שחל לגביהם יבטיח הקלה על הנטל הרגולטורי מחד והמשך שמירה על האינטרס הציבורי בבטיחות ובריאות הציבור מאידך.

העברת כלל התקנים מקבוצות ייבוא 1 ו-2 לקבוצת ייבוא 3 תחסוך חלק משמעותי מהעלות העודפת של הבדיקות לאישור הדגם ואישורי המשלוח, הנאמדת בכ- 150 מיליון ש"ח. כמו כן, שינוי מעין זה יחסוך ליבואנים אחסנה של טובין מיובאים הנובעת מעיכוב בקבלת האישורים הנדרשים, יאפשר להגדיל את מגוון המוצרים המיובאים לישראל ויקל על יבואנים קטנים להתחרות בשחקנים גדולים יותר שעלות התקינה פחות משמעותית עבורם.

יצוין כי ביום 21 פברואר 2021 חתם שר הכלכלה על צו היבוא והיצוא (קבוצות יבוא) - התשפ"א 2021 אשר העביר מגוון תקנים רשמיים מקבוצות היבוא המחמירות לקבוצות היבוא המקלות. מהלך מבורך זה צפוי לתרום להקלה בהליכי הייבוא, להוזלת מחירי המוצרים המיובאים, ולקידום מדיניות אכיפת התקנים לקראת הרפורמה המוצעת.

התייחסות לעיקרי הערות מכון התקנים

כחלק מתהליך כתיבת המסמך, העבירה רשות התחרות את טיוטת המסמך להערותיהם של גורמים רלוונטיים, וביניהם מכון התקנים. מצאנו לנכון להביא כאן את עיקרי הערות מכון התקנים:

א. האמצעי המרכזי להבטחת שלומם ובטיחותם של תושבי המדינה בפני סיכונים בטיחותיים, בריאותיים וסביבתיים בשל שימוש במוצרים הוא בדיקת טובין המיובאים על פי התקנים הרשמיים הנעשות במכון התקנים ובמעבדות נוספות בישראל. וויתור על בדיקות עלול להעלות את היקף התחלואה, הפציעות ומקרי המוות הנובעים משימוש במוצרים שאינם עומדים בדרישות התקנים החלים עליהם.

ב. המלצת הרשות לעבור למשטר אכיפה המבוסס על הצהרת היבואן אינה יכולה להחליף את בדיקות העמידה בתקן מאחר שלעמדת מכון התקנים במקרים רבים הצהרת היבואן איננה

משקפת את האמת ואינה משקפת ידיעה קונסטרוקטיבית של המצהיר מאחר שהמוצר כלל לא נבדק בהתאמה לתקן הישראלי.

ג. מסמך הרשות חסר התייחסות לעלות הכלכלית של הפגיעה בנפש ובכיס כתוצאה משימוש במוצרים שאינם עומדים בתקן. כמו כן, הרשות לא התייחסה לעלות של יישום ההצעה לעבור לאכיפה בשווקים חלף אכיפה בשלב הייבוא ובתוכה עלות חיזוק מערך אכיפה.

ביחס להערות אלו נדגיש שרשות התחרות מכירה בצורך בתקינת מוצרים, בהבטחת עמידתם של המוצרים בתקינה שנקבעה להם ובתפקיד החשוב של תקינה לצורך שמירה על בטיחות ובריאות הציבור. עניינו של מסמך זה הוא באופן בו מנוהל הסיכון של מוצרים פגומים בישראל ובשאלות מהי הדרך היעילה ביותר לוודא שטובין המיובאים לישראל אכן עומדים בתקנים הנדרשים מהם והאם ניתן לצמצם את ההשפעות השליליות שיש למשטר האכיפה הנוכחי על התחרות ועל יוקר המחיה בישראל.

שיטת אכיפה המסתמכת על אכיפה בדיעבד חלף אכיפה מראש מקובלת בשווקים מפותחים כדוגמת מדינות האיחוד האירופי וארה"ב ולו רק בשל העובדה הזאת, ראוי לקיים דיון ענייני בסוגיה. רשות התחרות סבורה כי על דיון זה להיות מבוסס עובדות, וכי לא נכון יהיה לשלול באופן גורף כל שינוי מוצע במצב הקיים, על בסיס הנחה לפיה כל שינוי במשטר האכיפה והתקרבות למשטר הנהוג במדינות מפותחות בעולם יגרור תרחישי נזק קיצוניים. כמו כן, רשות התחרות סבורה כי על הכללים הרגולטוריים להיות מבוססי סיכון ושאינן מקום להתייחס כל התקנים הכלולים בקבוצה 1 כמוצרים המציבים סיכון גבוה באותה המידה.

באשר להתייחסות לעלות חיזוק מערך האכיפה, רשות התחרות אכן סבורה שמערך אכיפה יעיל ובעל כוח הרתעה הוא צעד משלים והכרחי מהלך המוצע במסמך זה ומבינה שבנייה של מערך מעין זה כרוכה בעלויות. מערך אכיפה כזה יכול להבנות במגוון של דרכים שונות, למשל בהיבטי היקף כוח האדם וגודל הסנקציות שיוטלו על מפרים, ומסמך זה אינו בא לקבוע מהי הדרך היעילה מביניהן, מהו אומדן העלות הנדרשת ומה צפוי להיות היקף הקנסות שיופקדו לאוצר המדינה על ידי מפרים. בכל מקרה, וגם אם מהלך כזה יהיה כרוך בעלויות לקופת המדינה, אנו סבורים שמערך האכיפה המוצע במסגרת המעבר למשטר של post market surveillance, עדיף על פני המצב הקיים בו מוטלת הן על כתפי היבואנים באופן ישיר והן על כתפי הציבור באופן עקיף (בשל הפגיעה בתחרות) עלות משמעותית.