

# חסמי האסדרה על יבוא לישראל

חלק ב:  
משטר האכיפה

תרצה אטיה



אלול תשפ"ג - אוגוסט 2023  
נייר מדיניות מס' 90

## תרצה אטיה

ראש מדור רגולציה בפורום קהלת

בוגרת תואר ראשון בתקשורת  
ותיאטרון ותואר שני (מצטיינים)  
במדיניות ציבורית, האוניברסיטה  
העברית בירושלים.



אני מבקשת להודות ליצחק מור על הסיוע בכתיבה, לרן פיטוסי על הערותיו המעולות ותרשים פרטי המכס, לסתיו בן עמי על איסוף המידע. תודה רבה גם ליבואנים, ליועצי האחסנה ולעמילי המכס שהסכימו להתראיין ותרמו רבות להבנת תהליכי היבוא.

צילום: רינה נקונצ'ני

---

**חסמי האסדרה על**

**יבוא לישראל**

**חלק ב:**

**משטר האכיפה**

---

**תרצה אטיה**



**אלול תשפ"ג - אוגוסט 2023**  
**נייר מדיניות מס' 90**

---

חסמי האסדרה המגבילים יבוא לישראל: חלק ב: משטר האכיפה  
תרצה אטיה

נדפס בישראל, אלול תשפ"ג – אוגוסט 2023

מסת"ב 2-09-7796-965-978 ISBN



המונח "משטר אכיפה" משמש בספרות האסדרה לתיאור האופנים שבהם המדינה אוכפת את פעולות האסדרה שלה.<sup>i</sup> כך, למשל, המדינה אוסרת על אזרחים בחוק לחצות את הכביש באור אדום, ומשטר האכיפה של חובה אסדרתית זו נעשה באמצעים שונים: חינוך והסברה מילדות על כללי זה"ב ופעילות של משמרות זה"ב בבית-הספר; חובת רשיון – חובת הכשרה, חובת מבחן וחובת ליווי כדי לקבל רשיון נהיגה; ופעולות שיטור, שיפוט ומאסר – הצבת מצלמות תנועה וניידות כדי לתפוס את הנוהגים באור אדום פתיחת תיקים פליליים ומאסר לנהגים עבריינים. כל הפעולות הללו ועוד הן חלק ממשטר האכיפה של חוקי התנועה בישראל.

בעוד בחלק הקודם של המחקר התמקדנו באופנים שבהם המדינה מגבילה יבוא באמצעות אסדרה, בחלק זה נתמקד במשטר האכיפה של הגבלות אלו. לנייר זה שתי מטרות:

א. הצגה של משטר הרשיונות, האישורים והבדיקות הישראליים בתחום היבוא;

ב. הצגת הכשלים הקיימים במשטר האכיפה בהשוואה למדינות המפותחות, תוך שימוש בכלים אמפיריים.

בישראל, להבדיל מהאיחוד האירופי, משטר האכיפה הוא משטר של אכיפה מקדמית בנמל (pre-market surveillance). במשטר זה כל מוצר שיש לגביו אסדרה נבדק על-ידי המאסדר לפני הכניסה לישראל, ואם הוא אינו תקין, הוא אינו נכנס. באירופה משטר האכיפה מתרחש בשווקים (post-market surveillance).<sup>ii</sup> האחריות מושטת על היצרן והיבואן, והמאסדר בודק באופן מדגמי את המוצר על המדף. הגישה האירופית אינה יוצרת חסמי כניסה בשער השוק, ומאפשרת

---

מעבר חופשי של סחורות. כמו־כן, היא יכולה לספק בטיחות גבוהה דרך הגנה על הצרכן בנקודת הקצה (בה הלקוח פוגש את המוצר).

כולנו תקווה שנייר זה ישמש בסיס לפיתוח משטר אכיפה חדש ביבוא לישראל, בהתאם לגישה האירופית של אכיפה בשווקים.<sup>iii</sup> על המדינה לבטל את מאות הרישיונות, האישורים והבדיקות. ולעבור לאחריות יצרן ולבדיקה במדף בלבד.

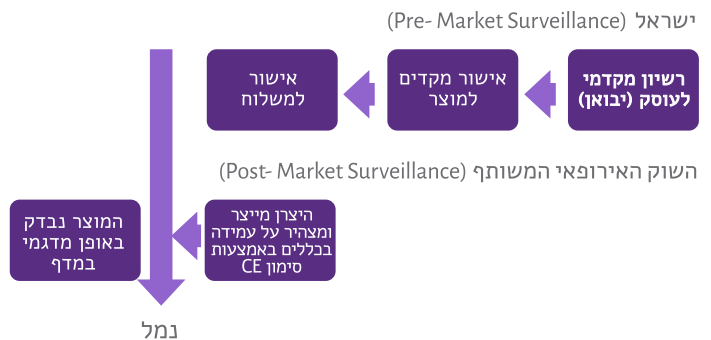


# משטר האכיפה – תקציר מנהלים

”בישראל יש  
למעלה מ-200  
רשיונות יבוא  
שונים המגבילים  
למעלה מ-7,000  
פרטי מכס שונים”

- משטר האכיפה הישראלי בתחום היבוא הוא משטר של אכיפה  
בנמל (pre-market surveillance). המדינה משחררת את  
המוצר לאחר בדיקות מקדמיות רבות שנעשות ליבואן ולמוצר.  
זאת, להבדיל ממשטר האכיפה האירופי של אכיפה בשווקים  
(post-market surveillance), שבו היבואן מכניס את הסחורה  
באופן חופשי על סמך הצהרת יצרן, והמאסדר בודק את המוצר  
על המדף.

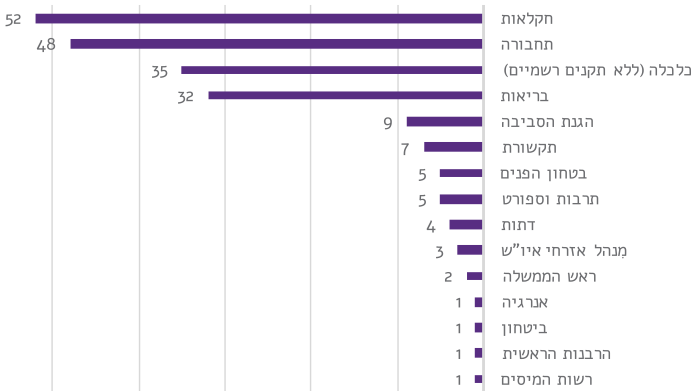
**תרשים תו: ישראל והשוק האירופאי המשותף: השוואת  
משטר אכיפה**



מקור: נתוני ספר המכס הישראלי נכון לשנת 2023, Regulation (EU) 2019/10201.

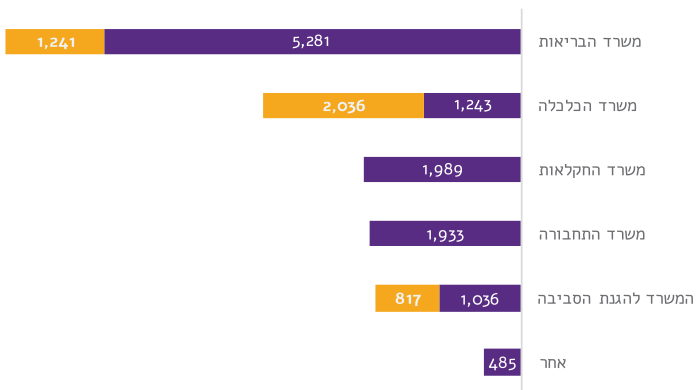
- רשיונות יבוא:** בישראל יש יותר מ-200 רשיונות יבוא מקדמיים (ראו תרשים ת2), שהשגת כל אחד מהם דורש דרישות חוקיות שונות. רשיונות היבוא מגבילים יותר מ-7,000 פרטי מכס שונים (ראו תרשים ת3).

## תרשים ת2: רשיונות יבוא בחלוקה לפי אחריות משרדית



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת רשיונות יבוא, נכון למאי 2021.

## תרשים ת3: מספר פרטי מכס עם הגבלת רשיון אפשרית לפי אחריות משרדית



מקור: עיבוד מדור רגולציה בפורום קהלת לספר המכס בחודש יוני 2023. בכתום סומנו: תחת משרד הכלכלה: מוצרים עליהם יכולים לחול תקנים רשמיים. תחת משרד הבריאות: מוצרים היכולים להיות תחת פיקוחו ("ייתכן ומוצר זה נמצא בפיקוח משרד הבריאות") תחת משרד הגנ"ס: מוצרים היכולים להיות תחת פיקוחו ("ייתכן ומוצר זה מופיע ברשימת החומרים המסוכנים"). אחר כולל את גורמי הממשלה הבאים: תקשורת, רבנות, מעבדת רכב מכוון התקנים, בט"פ, רשות המיסים, בטחון, עתיקות, בינוי ושיכון, מדע, חינוך.

כחלק מהליך קבלת הרשיון, היבואנים נדרשים להציג תעודות שונות המעידות על עמידה בתנאים שונים, כגון תנאי האחסנה שהם מספקים, בטיחות המוצר ואיכותו.

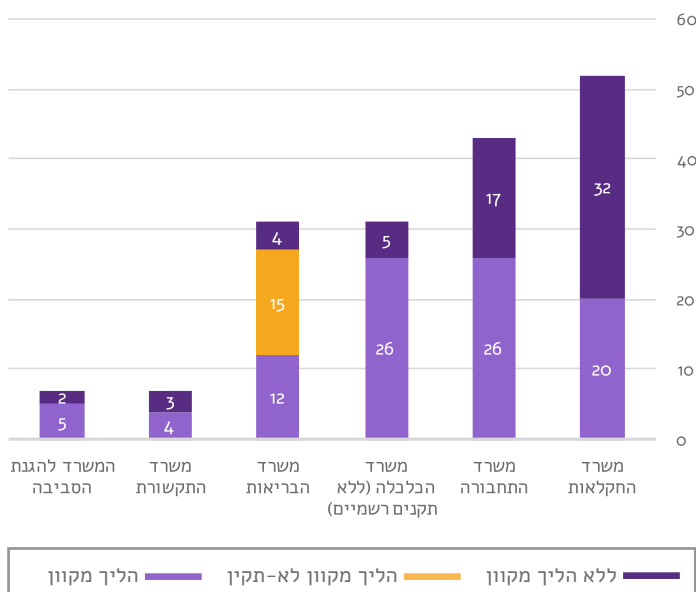


**”ב-63% מהרשיונות, היבואן נדרש להוציא רשיון עסק על פי צו רישוי עסקים... הליך רישוי העסק מעמיס על היבואן נותני אישור נוספים.. ומאריך ומייקר את הליך קבלת הרשיון“**

- ב-63% מרשיונות היבוא נדרש להוציא רשיון עסק על-פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע”ג-2013. הליך רישוי העסק מעמיס על היבואן נותני אישור נוספים, דוגמת הרשות המקומית והרשות הארצית לכבאות והצלה, ומאריך ומייקר את הליך קבלת הרשיון, בהוסיפו דרישות הנוגעות במבנה ובאישורים.

- רבים מההליכים לקבלת רשיונות יבוא אינם נגישים במרשתת (ראו תרשים ת4) ואינם נגישים אף מבחינה פיזית (רק ב-25% מהרשיונות יש קבלת קהל).

**תרשים ת4: נגישות מקוונת של ההליכים לקבלת רשיון יבוא**



מקור: עיבוד של פורום קהלת לטבלת רשיונות יבוא, עמודות נגישות. לא נספרו 36 רשיונות בגלל קושי טכני לאפיין אם הם תקולים או לא-מקוונים.

- רשיונות היבוא הרבים מייקרים את הליכי היבוא לישראל ומונעים תחרות ויבוא מהיר על-ידי בעלי הזדמנויות, דהיינו, יבואנים שאינם מתמחים ביבוא מוצר מסוים, אלא מייבאים בהתאם להזדמנויות כלכליות המופיעות לפתחם. יבואנים נדרשים לתשלומי אגרות גבוהים, למומחיות רבה ולעזרתם של מתווכים אסדרתיים כדי להתקדם בהליך היבוא (ראו תרשים ת5). מדובר בחסמי כניסה מצד המידע ומצד העלויות כאחד.

**”יבואנים נדרשים לתשלומי אגרות גבוהים, למומחיות רבה ולעזרתם של מתווכים אסדרתיים כדי להתקדם בהליך היבוא“**

**תרשים ת5: עלויות אגרות ומבנה שיבואן תמרוקים נאלץ לשאת בהן כדי לקבל רשיון**



יבואן תמרוקים ישלם 99,206 ש"ח רק על רשיונות, לפני שהמוצר נכנס לארץ.

- **הליך יבוא של מוצרים בעלי תקינה רשמית** – משטר האכיפה הישראלי על יבוא מוצרים הנדרשים לעמוד בתקינה רשמית מסורבל ויקר. הליכי היבוא מקדמיים, וכוללים השגת אישורי דגם לפני הגעת המשלוח לארץ והצגת אישורי משלוח בנמל. תרשים ת6 מציג דוגמה של העלויות הכרוכות בהליכים אלו.

**תרשים ת6: עלויות עמידה בתקינה ישראלית ליבואן מוצרי חשמל לעשרה פריטים**



**"משטר האכיפה הישראלי על יבוא מוצרים הנדרשים לעמוד בתקינה רשמית מסורבל ויקר.. וכוללים השגת אישורי דגם לפי הגעת המשלוח לארץ"**

## המלצות מדיניות לעניין רשיונות יבוא

”היבואן ישמור על  
תיק מוצר ובו כל  
התעודות המעידות  
על עמידתו בחובות  
האסדרה, ויציגו  
לפני הרשויות כל  
אימת שיידרש  
לכך לצורך בדיקה  
במדף, בדומה  
למתרחש באירופה”

- **מעבר ל־Single Window ולרשיונות על־סמך הצהרה** – תפיסת ”החלון היחיד” מקודמת במדינות המפותחות, ופותחה בתחום הסחר על־מנת לאפשר ליבואן להתמודד עם סוכנות מאסדרת יחידה במקום עשרות סוכנויות שונות – מערכת אחת ויחידה שדרכה מתקבל כל המידע ודרכה מוגשות כל הבקשות. יש לבטל את כל המערכות מלבד מסלו”ל, שיהפך לממשק המרכזי שבו יוגשו כל הבקשות לרשיון יבוא. בממשק יינתנו רשיונות יבוא אוטומטיים בהתאם לנהוג בשוק האירופי (בתחומי המזון, הכימיקלים והתמרוקים על בסיס הצהרה, ושאר המוצרים ייבדקו בשווקים ולא יחייבו כלל רישום במסלו”ל). דחיית בקשות של יבואנים מפרי אמון תיעשה רק על־סמך הנמקה.
- **שמירה ופרסום של תיעוד חוקי של פרטי המכס** – רשות המיסים תשמור תיעוד היסטורי של כלל האישורים החוקיים שניתנו על פרטי המכס, ותשקף אותם לציבור, כדי שהיבואנים יוכלו לדעת מה נדרש מהם.
- **מוקדי השירות** – יש להקים מוקד שירות טלפוני שבו יוכלו יבואנים לקבל שירותים בנוגע להליכי היבוא, כמו־גם לדווח על אי־ציות משרדי להתחייבות הקבועה בחוק בדבר מתן רשיון וזמני מענה.
- **הדרכה והסברה** – יש לספק הדרכה והסברה ליבואנים חדשים על הליכי הרישוי ועל תהליכי האכיפה. כך, למשל, הרשויות המופקדות על היבוא וסחר החוץ בדנמרק מִתְחַזְקוֹת פורטל ידידותי ונגיש עם מגוון וִבִינָרִים (Webinars – Web Seminars) על סיווגי מכס, מיסים, רשיונות יבוא ועוד.
- **פיקוח על אגרות** – יש ליצור מנגנון פיקוח אחיד לעניין התשלום על רישום יבואנים במערכת מסלו”ל. ועדת האגרות הבין־משרדית תקבע אגרה כללית שניתן לגבות מיבואנים בעבור רישומם בפורטל בלבד, ולא בגין פעולות יבוא נוספות, כגון רישום פריט ושחרור מהנמל.
- **תיק מוצר ואכיפה בשווקים** – היבואן ישמור על תיק מוצר ובו כל התעודות המעידות על עמידתו בחובות האסדרה, ויציגו לפני הרשויות כל אימת שיידרש לכך לצורך בדיקה במדף, בדומה למתרחש באירופה.

---

## המלצות מדיניות לעניין יבוא מוצרים העומדים בתקינה רשמית

- **ביטול חובת דוגמיות** – בדומה לאירופה, שבה אין הגבלה חוקית לגבי יבוא דוגמיות אלא בתחומי המזון והמוצרים מן החי, יבואנים יוכלו לייבא באופן חופשי מוצרים עד סכום מסוים, ורק מעבר לו יצטרכו לייבא בהתאם לדרישות החוקיות.
- **ביטול מערך הבדיקות ומעבר לשמירת תיק מוצר בהתאם לסטנדרט האירופי** – תבוטל באופן מוחלט חובת הבדיקות הן לעניין אישורי דגם והן לעניין אישורי משלוח. היבואן ישמור תיק מוצר עם תעודות המעידות על עמידה בדירקטיבה של השוק האירופאי המשותף, ויעמיד את התיק לבדיקת הממונה על היבוא בכל עת שיידרש.
- **שינוי נוהל מחסני ערובה** – הנוהל ישונה כך שכל מחסן פרטי בעל תוכנת ניהול מחסנים יוכל להיכנס ולספק שירותי ערובה ("בונדד") גם במחסן שלו. כך תגדל התחרות וירד מחיר האחסנה ליבואן.



# תוכן עניינים

i	מבוא
iii	תקציר מנהלים
1	א. רשיון יבוא
3	1. רשיון היבוא
4	2. רשיונות עסק ורשיונות נוספים
6	3. רשיון לממשק
9	ב. כשלים בהשגת רשיון יבוא
10	1. כשלי מידע
14	2. כשלי נגישות
16	3. כשלי שירות
17	4. כשלי עלויות
20	5. כשלי תחרות
21	6. המלצות לעניין השגת רשיון יבוא
23	ג. כשלים בהליך היבוא של מוצרים בעלי תקן רשמי
23	1. סיווג מוצרים
24	2. צפייה וקנייה של תקנים
25	3. יבוא דוגמיות ובדיקות שוק
27	4. קבלת אישורי דגם
29	5. השגת רשיון יבוא
29	6. שילוח ואחסנה

---

32	7. קבלת אישורי משלוח.....
35	8. שחרור הסחורה ושמירת תיק המוצר.....
37	9. המלצות מדיניות לעניין יבוא מוצרים בעלי תקן רשמי.....
39	סיכום.....
41	הערות.....



# רשימת תרשימים, תמונות וטבלאות

3. תרשימים 1 רשיון יבוא בחלוקה לפי אחריות משרדית.
4. תרשימים 2 פרטי מכס המוגבלים ברשיון יבוא לפי אחריות משרדית.
5. תרשימים 3 שיעור רשיונות יבוא המחייבים רשיון עסק.
7. תרשימים 4 מספר היבואנים במערכת מסלו"ל בשנים 2018–2021.
- תמונה 1 חיפוש דרישות חוקיות למכונות כביסה במערכת "שער עולמי" ובמערכת "צו יבוא חופשי".....
- 11.
13. תמונה 2 צירוף תעודות במערכת מסלו"ל של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
14. תרשימים 5 אופן הגשת הבקשות לרשיונות יבוא במשרדי ממשלה נבחרים.
15. תרשימים 6 קיומה של קבלת קהל משרדית כדי לקבל רשיון יבוא.
- תרשימים 7 התחייבות רשמית לזמני מענה לבקשות לקבלת רשיון יבוא במשרדי ממשלה נבחרים.....
- 16.
18. תרשימים 8 עלויות אגרות ומבנה שיבואן תמרוקים נאלץ לשאת בהן כדי לקבל רשיון.
19. תרשימים 9 מספר ימים ממוצע לקבלת רשיון עסק, הנדרש ברשיונות יבוא שונים.
19. תרשימים 10 ממוצע ימי אישור במערכת מסלו"ל ממשרדים נבחרים.
23. תרשימים 11 איך מייבאים מוצרים עם תקן רשמי לישראל?.....

---

טבלה 1	בקשות שהוגשו לממונה על התקינה ליבוא דוגמיות בשנים 2020–2021	26
תמונה 3	אישור דגם של מכון התקנים למוצר חשמל	28
תרשים 12	אפשרויות אחסנה העומדות בפני יבואנים	30
תמונה 4	תעודת משלוח המעידה כי התקע של כירה חשמלית לקוי ואינו מותאם לתקן	33
תרשים 13	עלויות עמידה בתקינה ישראלית ליבואן מוצרי חשמל המייבא עשרה פריטים	34
תרשים 14	ישראל והשוק האירופאי המשותף: השוואת משטר אכיפה	36





# א. רשיון יבוא

**”רשיון הוא היתר  
מקדמי מטעם  
המאסדר לבצע  
פעולה מסוימת,  
אשר בלעדיו  
אי־אפשר לבצע  
את הפעולה  
באופן חוקי”**

מדינת ישראל מסדירה את היבוא שלה לרוב באמצעות חיוב יבואנים ברשיון, כך שאי־אפשר לייבא לישראל כלל ללא רשיון ייעודי.<sup>1</sup> ראשית נסביר מהו רשיון. רשיון הוא היתר **מקדמי** מטעם המאסדר לבצע פעולה מסוימת, אשר בלעדיו אי־אפשר לבצע את הפעולה באופן חוקי. רשיון אינו בגדר נכס עובר לסוחר, אלא ניתן לכל אדם או חברה באופן ספציפי.

תחום רשיונות היבוא מוכר בעולם כחכם אסדרה מובחן ומדיד.<sup>2</sup> ארגון הסחר העולמי עוקב אחר חסם זה באמצעות ועדת רשיונות יבוא (Committee on Import Licensing), שהוקמה מכוח ה־Agreement on Import Licensing Procedures). כל מדינה החברה בארגון נדרשת לדווח אם היא מגבילה פרט מכס (קוד בעל שש ספרות המאפיין כל מוצר) בחובת רישוי **מקדמית**.<sup>3</sup> ישראל מדווחת אף היא לוועדה, אך הדיווח חסר: המדינה אינה מדווחת מהם המוצרים שלגביהם נדרש רשיון, מהו הליך הרישוי, מהם המסמכים שיש להגיש, מה מספר הימים עד לקבלת הרשיון ומיהם גורמי הרישוי.<sup>4</sup>

**”ארגון הסחר  
העולמי עוקב  
אחר חסם זה  
באמצעות ועדת  
רשיונות יבוא..  
ישראל מדווחת אף  
היא לוועדה, אך  
הדיווח חסר”**

בפרק זה נציג לראשונה מיפוי של רשיונות היבוא בישראל בהתאם להגדרות של ארגון הסחר העולמי:<sup>5</sup>

- א. מי הם נותני האישור המגבילים יבוא באופן מקדמי לישראל?
- ב. האם הרשיונות ניתנים באופן אוטומטי (על בסיס הצהרה) או מותנים באישור המאסדר?
- ג. מהם לוחות־הזמנים לקבלת רשיון?
- ד. האם יש פרטי קשר של נותן האישור לקבלת הרשיון ומידע על האישורים הנדרשים?
- ה. האם משולמות אגרות או עלויות נוספות?

# ”מיפוי רשיונות היבוא נעשה על בסיס מיפוי אסדרת היבוא.. הוגדר רשיון נפרד כל אימת שנמצאו דרישות חוקיות שונות”

מיפוי רשיונות יבוא נעשה על בסיס מיפוי אסדרת היבוא שנעשה בחלק הראשון של המחקר, ובמסגרתו הוגדר רשיון נפרד כל אימת שנמצאו דרישות חוקיות שונות. כך, נוהל יבוא ”מזון רגיש” במשרד הבריאות דורש דרישות ייחודיות לצורך יבוא של מזון לתינוקות ודרישות שונות לצורך יבוא של תוספי תזונה,<sup>6</sup> ועל-כן מהנוהל נוצרו בטבלת רשיונות היבואן (המופיעה כנספח) שני רשיונות שונים:

- רשיון יבוא מזון רגיש: תוספי תזונה וחומרי-גלם לתוספי תזונה
- רשיון יבוא מזון רגיש: מזון ייעודי רפואי ומוצרי מזון לתינוקות כמו-כן חיפשנו מידע על הנגישות והשירות של קבלת הרשיון באתרי המרשתת השונים.

יש קושי לאפיין את ההבדלים בין חסם רשיון יבוא לבין חסם של דרישה טכנית (TBT) על המוצר. בישראל היבטים אלו כרוכים יחד. כך למשל רשיון יבוא מזון של תוספי תזונה מתייחס הן להיבטים הקשורים ליבואן (אחסנת המזון) והן להיבטים הקשורים לאיכות המוצר (תעודה מיקרוביולוגית נדרשת באישור פריט). החלנו את המונח רשיון יבוא להיבטי אישור היבואן ואישור המוצר מכיוון שבמשטר האכיפה הישראלי שניהם מתבצעים באופן **מקדמי** לפני כניסה לנמל ועל כן נכללים תחת הגדרת ארגון הסחר העולמי של רשיון יבוא. השתדלנו להוסיף לעיתים הרחבות לנושא אישור מוצרים ספציפי (למשל אישור דגם בתקינה רשמית, אישור תמרוק ייעודי בתמרוקים). ובפרק השני העוסק בתקינה רשמית הרחבנו על הליכים המתרחשים בנמל על כל משלוח (אישורי משלוח).

רשיון יבוא הוא רק אחד משלושת הרשיונות שיבואן צריך להשיג. כדי לייבא לישראל, יש לקבל שלושה רשיונות: **רשיון יבוא** מהמשרד הממשלתי הרלוונטי; **רשיון עסק**, הנדרש ברוב רשיונות היבוא; ו**רשיון לממשקים** המקוונים של רשות המיסים, המחייבים גם רישום במאגר היבואנים של המכס. נציג להלן מידע על כל אחד מהרשיונות השונים.

# ”רשיון יבוא הוא אישור מקדמי מהמאסדר האחראי לעניין יבוא המוצר לישראל. 207 הרשיונות נמצאים באחריותם של יותר מ-53 גופים מאשרים”

## 1. רשיון יבוא

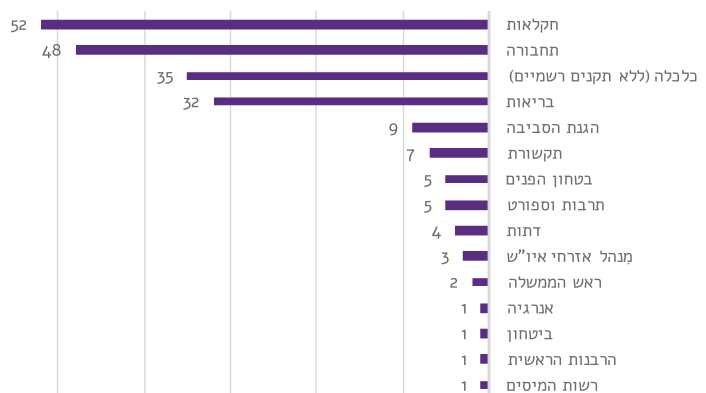
”יש פער בין מספר רשיונות היבוא המעוגן בחקיקה לבין היקף הפריטים שהרשיונות חלים עליהם. עיבדנו את הנתונים.. כדי ללמוד אילו משרדים מגבילים את מספר המוצרים הרב ביותר”

רשיון יבוא הוא רשיון מהמאסדר האחראי לעניין יבוא המוצר לישראל. יבוא מוצרי תקשורת מחייב רשיון ממשרד התקשורת, ויבוא זרעים מחייב רשיון ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר. ניתוח של כלל דברי החקיקה המגבילים יבוא לישראל מעלה כי קיימים בארץ יותר מ-200 רשיונות יבוא שונים.<sup>7</sup> אותו רשיון יכול להגביל עשרות מוצרים שונים. למשל, לרשיון יבוא מוצרי תעבורה יידרש כל מי שמעוניין לייבא מצברים, מסננים (פילטרים) לרכב, בלמים, רפידות ועוד.

רשיון יבוא מושג בדרך-כלל לאחר הצגת תעודות נדרשות המעידות על יכולת היבואן לאחסנו כשורה ועל איכות המוצר ועמידתו בדרישות המשרד. למשל, קבלת רשיון יבוא למוצרי תעבורה מחייבת הצגה של יותר מעשרה מסמכים שונים, שחלקם נוגעים ביבואן<sup>8</sup> – אישור חזקה בבית מסחר, אישור של שנתיים ניסיון למנהל המקצועי וכדומה – וחלקם נוגעים במוצר, כגון אישורי דגם למוצרי התעבורה המעידים על עמידתם בתקן ישראלי ובחובות הסימון הישראליות.<sup>9</sup>

207 רשיונות היבוא נמצאים באחריותם של יותר מ-27 גופים מאשרים – אגפים ומנהלים במשרדי הממשלה, מנכ”לי משרדים, רבנות ועוד.<sup>10</sup> תרשים 1 מציג את מספר רשיונות היבוא שבאחריותו של כל משרד.

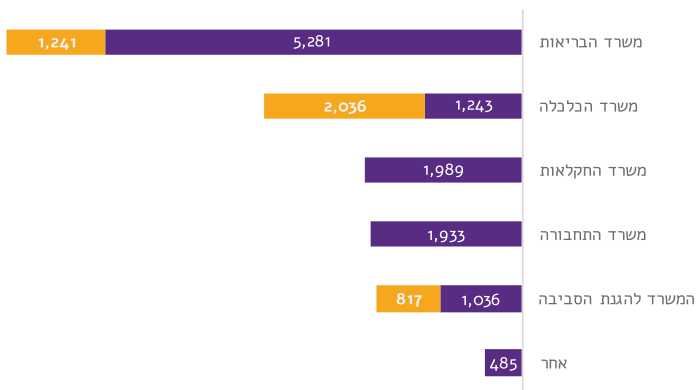
תרשים 1: רשיונות יבוא בחלוקה לפי אחריות משרדית



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת רשיונות יבוא, נכון למאי 2021.

נציין שיש פער בין מספר רשיונות היבוא המעוגן בחקיקה לבין היקף הפריטים שהרישוי חל עליהם. עיבדנו את הנתונים של ספר המכס לפי נותן האישור המשרדי, כדי ללמוד אילו משרדים מגבילים את מספר המוצרים הרב ביותר (ראו תרשים 2).

## תרשים 2: מספר פרטי מכס עם הגבלת רשיון אפשרית לפי אחריות משרדית



מקור: עיבוד מדור רגולציה בפורום קהלת לספר המכס בחודש יוני 2023. בכתום סומנו: תחת משרד הכלכלה: מוצרים עליהם יכולים לחול תקנים רשמיים. תחת משרד הבריאות: מוצרים היכולים להיות תחת פיקוחו ("ייתכן ומוצר זה נמצא בפיקוח משרד הבריאות") תחת משרד הגנת הסביבה: מוצרים היכולים להיות תחת פיקוחו ("ייתכן ומוצר זה מופיע ברשימת החומרים המסוכנים"). אחר כולל את גורמי הממשלה הבאים: תקשורת, רבנות, מעבדת רכב מכוני התקנים, בט"פ, רשות המיסים, בטחון, עתיקות, בינוי ושיכון, מדע, חינוך.

ארבעה משרדים הם הגורמים המרכזיים הנותנים רשיון יבוא לישראל – משרד הבריאות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ומשרד הכלכלה והתעשייה. מדובר באלפי פרטי מכס שמוגבלים כולם ברשיונות **מקדמיים** שיש להשיגם לפני היבוא, וכולם מחייבים **אישור מפורט** מצד המאסדר, ואינם ניתנים באופן אוטומטי על בסיס הצהרה (ראו להלן בפרק ב, העוסק בבשלים).

## 2. רשיונות עסק ורשיונות נוספים

רוב רשיונות היבוא מחייבים הוצאת רשיון עסק. רשיון עסק ניתן על-ידי הרשות המקומית ומשרדי ממשלה נוספים. רשיון זה הוא מעין "רכבת" המתחילה ברשות המקומית ונמשכת למאסדרים נוספים בהתאם לאישורים הנדרשים לגבי אותו סוג עסק, כמופיע בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013. המאסדרים הם הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: הכבאות), המשטרה, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה וזרוע העבודה.<sup>11</sup> כך, למשל, כדי לייבא תכשירי הדברה, יש צורך ברשיון יבוא ממשרד

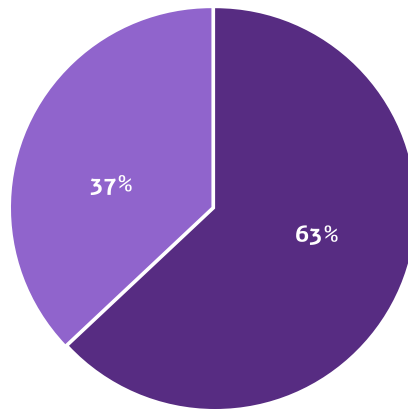
**"ארבעה משרדים הם הגורמים המרכזיים הנותנים רשיונות יבוא. מדובר באלפי פרטי מכס שמוגבלים כולם ברשיונות מקדמיים"**

## ”רשיון עסק ניתן על-ידי הרשות המקומית ומשרדי ממשלה נוספים”

החקלאות ופיתוח הכפר.<sup>12</sup> נוסף על כך נדרש רישוי עסק 3.4א: אחסון חומרי הדברה. רשיון זה מצריך את אישורם של הרשות המקומית, המשרד להגנת הסביבה, זרוע העבודה והכבאות.<sup>13</sup> בסך-הכל מדובר בחמישה נותני אישור על-מנת לייבא את המוצר לישראל.

רשיון העסק מוסיף דרישות רבות להליך היבוא. כך, למשל, כתנאי למתן רשיון העסק הנדרש לצורך יבוא תמרוקים (פריט 1.2ב – אחסנת תמרוקים), הכבאות דורשת התקנה של מערכת כיבוי יבשה, שעלותה גבוהה מאוד.<sup>14</sup> דרישה זו אינה מופיעה כחלק מהתנאים לקבלת רשיון, אלא רק במסגרת התנאים לקבלת רשיון העסק. רשיון העסק מעמיס על הליך היבוא נותני אישור נוספים ותעודות רבות נוספות, הכרוכות בעלויות כספיות כבדות. לא ברור מדוע נדרשות דרישות כבאות כה רבות למוצרים ארוזים ובטוחים כגון איפור ושמפו שיושבים על המדף.

### תרשים 3: שיעור רשיונות היבוא המחייבים רשיון עסק



מקור: עיבוד של פורום קהלת, טבלת רשיונות יבוא בהצלבה עם צו רישוי עסקים.

מתוך 207 רשיונות היבוא, 131 מחייבים רשיון עסק (ראו תרשים 3). רשיון העסק הוא רשיון סמוי בהליך היבוא, והיבואן אינו יכול ללמוד עליו מן האתר של המאסדר הרלוונטי. גילוי הדרישה לרשיון עסק יוצר פעמים רבות רתיעה מלהמשיך בהליך היבוא, עקב תוספת הרשיונות, המאסדרים והדרישות.

## ”רשיון העסק הוא רשיון סמוי בהליך היבוא.. גילוי הדרישה לרשיון עסק יוצר פעמים רבות רתיעה מלהמשיך בהליך היבוא”

מלבד רשיון העסק, יש רשיונות יבוא המחייבים רשיונות נוספים. להלן המרכזיים מביניהם: יבוא מזון לישראל מחייב, מלבד רשיון עסק, גם רשיון יצרן משירות המזון הארצי;<sup>15</sup> יבוא מוצרי תעבורה מסוימים מחייב רשיון סחר במוצרי תעבורה;<sup>16</sup> יבוא מוצרי תקשורת מחייב רשיון סחר ועיסוק במכשירים אלחוטיים.<sup>17</sup> הצורך ברשיונות אלו מתגלה גם הוא לרוב רק תוך כדי הליך היבוא, ולא באופן מקדמי.

### 3. רשיון לממשק

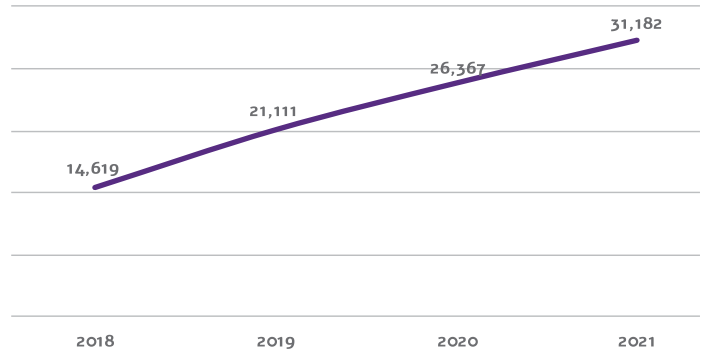
כדי לבצע פעולות של קבלת אישורים לצורך שחרור סחורה מול המכס ומשרדי הממשלה השונים, על היבואן להירשם לממשק מקוון. יש שני ממשקים המחייבים רישום:

**א. מערכת "שער עולמי" – מערכת "שער עולמי"** היא מערכת המחשוב של המכס. אי־אפשר לייבא לישראל שום מוצר מבלי להירשם למערכת זו. על היבואן להירשם במאגר היבואנים של המכס וכן להנפיק כרטיס חכם על־מנת לבצע פעולות. נכון לשנת 2021 היו רשומים במערכת "שער עולמי" 97,000 יבואנים ביבוא מסחרי (לא כולל יבואנים לרשות הפלסטינית).<sup>18</sup>

**ב. מערכת מסלו"ל – מערכת מסלו"ל** היא מערכת ממוחשבת באחריות רשות המיסים שתפקידה לחבר את האישורים של משרדי הממשלה השונים אל מערכת "שער עולמי", ובכך לחסוך הליכים בירוקרטיים. היבואן ממלא במערכת מסלו"ל את הבקשות למשלוח, המשרד הממשלתי מאשרן בממשק, ומשדר את האישור אוטומטית למערכת "שער עולמי". כך נחסך מילוי של טפסים מול המשרד נותן האישור ומול רשות המיסים. בפועל מערכת זו היא מערכת נוספת על־גבי המערכות הקיימות במשרדים השונים; היא אינה מערכת חליפית, אלא מערכת שרק מחברת בין מערכת "שער עולמי" למערכות של **חלק** ממשרדי הממשלה. כדי לשחרר משלוח על היבואן לפתוח בקשה במערכת, ולחכות על כל משלוח (גם אם המוצר יובא על ידו בעבר) לאישור הרגולטור הממשלתי הרלוונטי. שימוש במערכת זו מחייב רישום הן ברשות המיסים והן במאגר היבואנים של משרד הכלכלה והתעשייה, באמצעות כרטיס חכם נוסף. נכון לשנת 2021 היו רשומים במערכת מסלו"ל 31,182 יבואנים.<sup>19</sup>

**”אף שמספר  
היבואנים הרשומים  
למערכת מסלו”ל  
גדל בשנים  
האחרונות..יבואנים  
במסלו”ל מהווים  
שליש.. מכלל  
היבואנים במערכת  
’שער עולמי’ ”**

**תרשים 4: מספר היבואנים במערכת מסלו”ל בשנים  
2021-2018**



מקור: מענה של משרד הכלכלה והתעשייה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 27.7.2022.

אף שמספר היבואנים הרשומים למערכת מסלו”ל גדל בשנים האחרונות (ראו תרשים 4), הממשק אינו מחובר עדיין לכל משרדי הממשלה,<sup>20</sup> מכיוון שיש משרדים ואגפים שאינם מעוניינים להתקשר עם המערכת ומעדיפים לשמור על ממשק פרטי.<sup>21</sup> יש לציין כי מנהל המכס ברשות המיסים משקיע מאמצים רבים בחיבור כל האגפים במשרדים השונים למערכת, ומשנת 2015 אכן נכנסו גופים חשובים פנימה, כגון שירות המזון הארצי במשרד הבריאות ומשרד התקשורת.<sup>22</sup> אף-על-פי-כן קיימים אגפים חשובים שאינם מחוברים עדיין למסלו”ל, והיבואנים נדרשים להשיג את הטפסים מהמשרד ולמלאם מחדש במערכת ”שער עולמי”. כך, למשל, השירותים להגנת הצומח ולביקורת אינם מחוברים למערכת מסלו”ל, ויבואנים המעוניינים לייבא תוצרת צמחית ומוצרים חקלאיים נוספים צריכים להזין את המידע בדוא”ל מול הפקיד, ולהזין את ההיתרים שהתקבלו **על כל משלוח בנפרד** במערכת ”שער עולמי”.

אין לדעת מה הכיסוי של מערכת מסלו”ל על כלל האישורים החוקיים מכיוון שנתוני רשות המיסים חסרים. אך יבואנים במסלו”ל מהווים שליש לערך מכלל היבואנים במערכת ”שער עולמי”.<sup>23</sup>

לסיכום, כדי לייבא לישראל, יבואנים נדרשים להשיג רשיונות בשלוש שכבות: רישוי יבוא מהמשרד הממשלתי הרלוונטי; רשיון עסק, הנדרש לרוב כדי לקבל את רישוי היבוא; ורשיון לממשק, על-מנת לשחרר את הסחורה מהנמל.

**”כדי לייבא  
לישראל, יבואנים  
נדרשים להשיג  
רשיונות בשלוש  
שכבות: רשיון  
יבוא מהמשרד  
הממשלתי  
הרלוונטי; רשיון  
עסק, הנדרש  
לרוב כדי לקבל  
את רשיון היבוא;  
ורשיון לממשק,  
על-מנת  
לשחרר את  
הסחורה מהנמל”**







# ב. כשלים בהשגת רשיון יבוא

**”לא נוכל להציג  
מידע על הליכי  
אוטומציה של  
מתן רשיונות יבוא  
על בסיס הצהרה,  
מכיוון שאין  
בישראל רשיון  
יבוא אוטומטי”**

בפרק זה נציג את הכשלים בהשגת רשיון יבוא על-ידי בחינת יעילות ההליך בהתאם להגדרות ארגון הסחר העולמי. לצערנו, לא נוכל להציג מידע על הליכי אוטומציה של מתן רשיונות יבוא על בסיס הצהרה, מכיוון שאין בישראל רשיון יבוא אוטומטי. על-פי הגדרות הארגון, רשיון יבוא מוגדר אוטומטי אם כל אדם יכול להגיש בקשה ליבוא, ויש התחייבות למתן תשובה חיובית. בישראל יש הגבלה לעניין הניגשים, ועל כל העוסקים ביבוא מסחרי (להבדיל מיבוא פרטי תחת צו יבוא אישי) להיות רשומים במספר ח”פ, כלומר, מאוגדים בחברה. בשוודיה, למשל, ניתן לעסוק ביבוא מסחרי גם עם מספר הזהות.<sup>24</sup> כמו-כן, בארץ אין למשרדים השונים התחייבות למתן תשובה חיובית. כך, גם ברשיונות יבוא שהם לכאורה על בסיס הצהרה, כמו במשרד התקשורת, יש בדיקה מפורטת של כל הבקשות על-ידי המאסדר, ויש בקשות שמסורבות. במשרד הכלכלה, מאסדר מרכזי ביבוא, בשנת 2022, נדחו 486 יבואנים מקבלת רשיון יבוא ללא הסבר על מתן הדחיה. וזאת על אף שלכאורה מנגנון זה צריך להיות אוטומטי על סמך הצהרה בלבד.<sup>25</sup>

על רקע זה נציג נתונים על-אודות היקף הכשלים שאינם מאפשרים הליכי רישוי יעילים ומהירים בהתאם להמלצות של ארגון הסחר העולמי.

## ”כשל המידע

### מגביר את

הריכוזיות ביבוא,

שכן אדם מן

השורה אינו יכול

לעמוד בעבודת

המחקר המקדימה

הנדרשת על-מנת

לייבא לישראל”

## 1. כשלי מידע

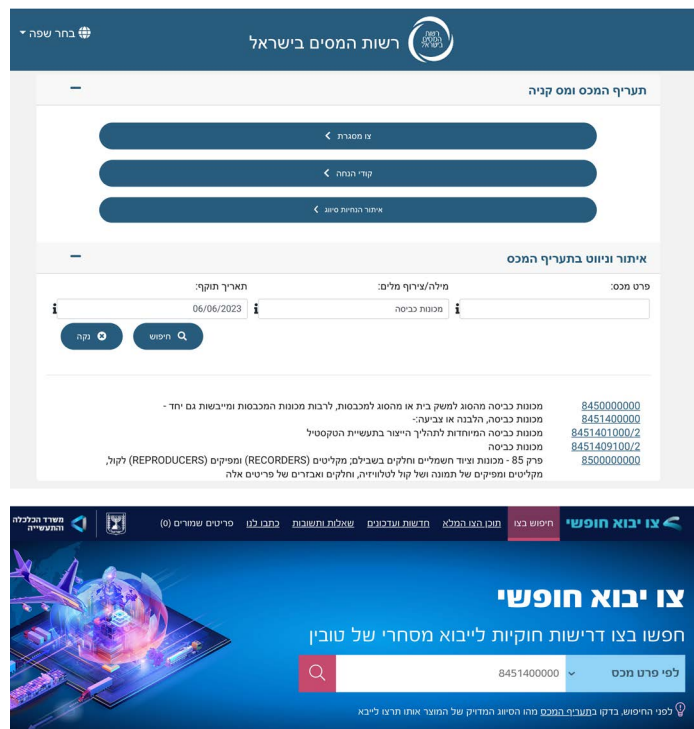
תנאי-הסף החוקיים הנדרשים כדי לייבא מוצרים לישראל אינם ידועים ליבואן מראש בצורה ברורה, ולרוב הם נלמדים תוך כדי הליך הרישוי או אחרי שהמוצר כבר הגיע לארץ. הדרישות החוקיות השונות מפוזרות באתרי הממשלה השונים, מעוגנות בנהלים שונים, ואינן בהירות. כתוצאה מכך יבואנים נדרשים לשיח של ניסוי וטעייה מול המאסדר, ולהיוועצות במתווכים אסדרתיים, כגון עמילי מכס ויועצי יבוא. כשל המידע גורם לעיכובים רבים בהוצאת הרשיון, ועל היבואנים מושטות עלויות הקמה רבות שלא היו ידועות להם מראש ואשר עלולות להוביל ליציאתם מהשוק. בסופו של דבר כשל המידע מגביר את הריכוזיות ביבוא, שכן אדם מן השורה אינו יכול לעמוד בעבודת המחקר המקדימה הנדרשת על-מנת לייבא לישראל.

בחמש השנים האחרונות השיק משרד הכלכלה והתעשייה את פורטל ”צו יבוא חופשי”<sup>26</sup> ורשות המיסים השיקה את פורטל ”ספר מכס” במערכת ”שער עולמי”<sup>27</sup>. פורטלים אלו נועדו לעזור ליבואנים לדעת אילו רשיונות נדרשים מהם בהליך היבוא. אולם חיפוש בפורטלים מעלה כי הם לוקים בכשלים רבים:

**א. חיפוש חסר** – בשני הפורטלים ניתן לחפש פרטי מכס ברמות פירוט שונות. כיצד מיוצר פרט מכס? כל מוצר מקודד באמצעות שש ספרות זהות בכל המדינות, והמדינות יכולות להוסיף עוד ספרות בהתאם לצורכי מס ואסדרה. בישראל הרזולוציה של פרט המכס יכולה להגיע עד עשר ספרות בהתאם להגדרות של רשות המיסים. במערכת ”שער עולמי” אכן ניתן לחפש פרטי מכס ברמת סיווג של עשר ספרות, אולם ב”צו יבוא חופשי” ניתן לחפש רק ברמת סיווג של שמונה ספרות, שהיא רמת סיווג פרטנית פחות. כתוצאה מכך אין תמיד תאימות בייצוגים ובחיפושים של סיווגי המכס, ואי-אפשר לחפש בהם את הרשיונות החלים על המוצר. כך, לדוגמה, חיפוש הביטוי ”מכונות כביסה” ב”שער עולמי” מחזיר כמה תוצאות הקשורות למכונות כביסה, ברמות פירוט שונות (ראו תמונה 1).

”במערכת ‘שער עולמי’ אכן ניתן לחפש פרטי מכס ברמת סיווג של עשר ספרות, אולם ב’צו יבוא חופשי’ ניתן לחפש רק ברמת סיווג של שמונה ספרות, פרטנית פחות. כתוצאה מכך אין תאימות בייצוגים ובחיפושים של סיווגי המכס”

## תמונה 1: חיפוש דרישות חוקיות למכונות כביסה במערכת ”שער עולמי” ובמערכת ”צו יבוא חופשי”



פרטי מכס 8451400000 לא נופיע בצו. נמצאו 2 פרטי מכס ברמת סיווג גבוהה יותר

טובין המותקנים על גרורים (Trailers), גרורים נתמכים (Semi-trailers), הנגררים על ידי כלי רכב, לפי נוהלי אגף הרכב

84|00|000000 תוספת שניה | עדכון אחרון 02.11.2022 (לית 2021)

דרישות החוק ליבוא טובין

אישור משרד החקירה - אגף הרכב ושיירות התחזוקה - גוף אג"ה

חיפוש פרט המכס 8451400000 (מכונות כביסה, הלבנה או צביעה) בפורטל ”צו יבוא חופשי” מוביל ל”טובין המותקנים על גרורים”,<sup>28</sup> שאינו רלוונטי כמובן כלל ליבוא מכונות כביסה (ראו תמונה 1). דוגמה זו ממחישה כיצד חיפוש של מוצר נפוץ, הקיים בכל בית, מוביל למבוי סתום.

**ב. רשיונות חסרים** – מטרתו העיקרית של פורטל ”צו יבוא חופשי” היא למצוא את רשיון היבוא הרלוונטי ליבוא המוצר. אולם התוצאות המוצגות כוללות פירוט חלקי בלבד של האישורים הנדרשים. כך, למשל, חיפוש של עוף קפוא<sup>29</sup> בפורטל מציג רק את הרשיון של שירות המזון הארצי במשרד הבריאות.

**”על היבוא  
לחפש את הנהלים  
הרלוונטיים  
לפעילותו, להתחיל  
במילוי הטפסים  
המקוונים, ותוך  
כדי התהליך והשיח  
עם המאסדר לגלות  
אילו מסמכים  
חסרים לו. כך  
נגרמים עיכובים  
מיותרים, ואי-  
אפשר להיערך  
מראש באופן  
מסודר להליך  
קבלת הרשיון”**

בפועל, כדי לייבא עוף קפוא, נדרשים גם רשיונות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר ושל הרבנות הראשית לישראל.<sup>30</sup> נוסף על כך, בשני הפורטלים אי-אפשר לדעת אם נדרש רשיון עסק. למעשה, מידע זה אינו קיים בשום פורטל משרדי הנותן רשיונות יבוא.

**ג. הפניה לגורם מאשר, ולא לרשיון היבוא הנדרש** – גם כאשר פרט המכס הנכון נמצא וניתן לראות את האישורים הנדרשים לגביו, הקישורים בפורטלים השונים מובילים לגורם המאשר (המאסדר), ולא לרשיון היבוא. כך, למשל, חיפוש דגנים במערכת ”שער עולמי” מלמד רק שנדרש רשיון יבוא מהשירותים להגנת הצומח ולביקורת במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.<sup>31</sup> בפועל, חיפוש בנהלים של משרד החקלאות ופיתוח הכפר מעלה כי ליבוא דגנים יש רשיון יבוא נפרד אם מדובר בדגנים למאכל אדם או בדגנים למאכל בעלי-חיים.<sup>32</sup> יבואן יכול אם כן לדעת רק מיהו המאסדר שהוא צריך לעבוד מולו, אך לא מהן הדרישות החוקיות שהוא נדרש לעמוד בהן לפני הליך היבוא.

**ד. מידע חסר על האישורים האסדרתיים הנדרשים**<sup>33</sup> – לאחר שהיבואנים הבינו אילו רשיונות נדרשים מהם, הם צריכים להיכנס לפורטלים השונים במשרדי הממשלה (לא לכל המשרדים והגופים יש פורטלים, ועל כך נפרט בת-פרק הבא, העוסק בנגישות) ולהבין אילו אישורים אסדרתיים נדרשים מהם כדי לקבל את הרשיון או ההיתר. ההגעה מאתרי החיפוש השונים לממשק הרלוונטי במערכת מסלו”ל אינה פשוטה. כך, למשל, לחיצה בפורטל ”צו יבוא חופשי” על קישור של ”אישור שירות מזון ארצי” אינה מובילה לפורטל של שירות המזון הארצי,<sup>34</sup> ואינה מאפשרת מעבר חלק לרישום ליבוא. גם לאחר הגעה לפורטלים הרלוונטיים קשה להבין אילו אישורים אסדרתיים נדרשים, כי לרוב אין בפורטל כל הסבר על התעודות הנדרשות.<sup>35</sup> כך, למשל, יבואן המעוניין לייבא דשנים או מוצר חקלאות הנמצא באחריותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר צריך לצרף מסמכים בעמודת ”צרופות” (ראו תמונה 2),<sup>36</sup> אך לא ברור באילו מסמכים מדובר. על היבואן לחפש את הנהלים הרלוונטיים לפעילותו, להתחיל במילוי הטפסים המקוונים, ותוך כדי התהליך והשיח עם המאסדר לגלות אילו מסמכים חסרים לו. כך נגרמים עיכובים מיותרים, ואי-אפשר להיערך מראש באופן מסודר להליך קבלת הרשיון.

## תמונה 2: צירוף תעודות במערכת מסלו"ל של משרד החקלאות ופיתוח הכפר

מספר בקשה: 149548	בקשה ליבוא טובין			
תאריך: 06/06/2023				
5 הצהרה ושליחה	4 צרופות	3 פרטי הטובין	2 פרטי המבקש	1 פרטי הבקשה
צרופות (שדות המסומנים בנוכחית הנם שדות חובה)				
לרשימת צרופות נדרשות				
שורה 1				
X ממה שזורה				
תיאור הצרופה				
צרופה				
בחור קובץ				

מקור: פורטל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נכון לדצמבר 2022.

### ה. דרישות שמתווספות תוך כדי התהליך (אסדרה באפלה) –

יבואנים רבים מספרים על דרישות רבות שמתווספות תוך כדי הדיאלוג עם המאסדר בתוך הפורטל הממשלתי או מחוץ לו. כך, למשל, יבואן שניסה לייבא נתבים (ראוטרים) סיפר כי משרד התקשורת חייב אותו בתעודות נוספות שלא הופיעו בתקנות ובפקודה הרלוונטיות.<sup>37</sup>

לסיכום כשלי המידע, הליך היבוא לישראל אינו ידוע ליבואן מראש, אלא מתגלה **בדיעבד** תוך כדי הליך היבוא. ליבואנים אין מידע מלא לגבי המאסדרים האחראים לרישוי, לגבי אתרי המרשתת שבהם מתבצע הליך הרישוי ולגבי התעודות הנדרשות מהם. נוסף על כך אין ודאות לגבי המידע שמתקבל, מכיוון שלמאסדר יש יכולת להשית על היבואן באופן נפרד דרישות חדשות שלא הוגדרו ולא היו ידועות מראש.

”לסיכום כשלי  
המידע, הליך  
היבוא לישראל  
אינו ידוע ליבואן  
מראש, אלא מתגלה  
בדיעבד תוך כדי  
הליך היבוא”

”45% מהליכי

הקבלה של

רשיונות היבוא

השונים מתקיימים

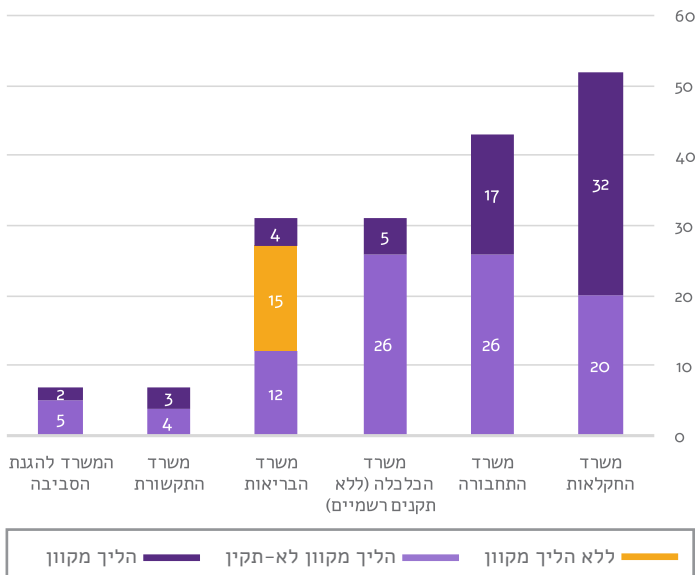
באופן לא־מקוון”

## 2. כשלי נגישות

לאחר שהיבואן הפוטנציאלי מאתר לאילו משרדים ממשלתיים עליו להגיש בקשה לקבלת רשיון יבוא (לעיתים בשמות שונים – רישיון/ רישום/היתר/אישור), הוא נתקל בקשיי נגישות משמעותיים בכל הנוגע להליך קבלת הרשיון. לכל משרד ולכל רשיון יבוא יש הליך הגשה שונה. בחלק זה נציג נתונים על היקף הנגישות המקוונת והפיזית של הליך הקבלה של רשיונות היבוא:

**א. נגישות מקוונת** – כדי לבחון את נגישות ההליכים לקבלת הרשיונות השונים, נבנסנו באופן ידני לכל האתרים של הרשויות הממשלתיות המאשרות וניסינו להגיש בקשות לרשיון יבוא באופן מקוון. תרשים 5 מציג את תוצאות הבדיקה.

**תרשים 5: אופן הגשת הבקשות לרשיונות יבוא במשרדי ממשלה נבחרים**



מקור: עיבוד של פורום קהלת לטבלת רשיונות יבוא, עמודות נגישות. לא נספרו 36 רשיונות בגלל קושי טכני לאפייין אם הם תקולים או לא־מקוונים.

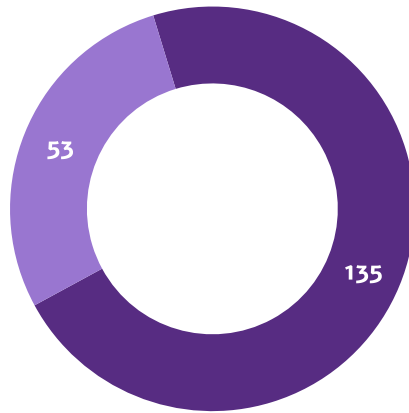
45% מהליכי הקבלה של מתן רשיונות היבוא השונים מתקיימים באופן לא־מקוון. כך, לדוגמה, **מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות** מקבלת בקשות לאישורי ”תמרוק פלוני” (כלומר, תמרוק ספציפי, לאחר קבלת ”אישור תמרוקים כללי” מהרוקחות המחוזית) **באמצעות הדואר בלבד**;<sup>38</sup> **ואגף חומרים מסוכנים במשרד להגנת הסביבה** מאפשר הגשת בקשה לשחרור טובין מן המכס

**”ברוב רשיונות  
היבוא אין קבלת  
קהל של המאסדר  
לקהל היבואנים.  
מחסור בקבלת קהל  
מקשה על פתרון  
בעיות פרטניות  
שצצות ליבואנים”**

לפי חוק החמרים המסוכנים, התשנ”ג-1993, רק באמצעות הדפסת המסמכים מהאתר, מילויים הידני ו**שליחתם בפקס**.<sup>39</sup>

**ב. נגישות פיזית** – מלבד המחסור בהליכי רישוי מקוונים, יש בעיית נגישות חמורה בתחום קבלת הקהל. כפי שהצגנו, יש מקרים רבים שבהם היבואנים צריכים לגשת למשרדי הרשות כדי לקדם את הטיפול בבקשותיהם, מכיוון שהרשיון אינו מקוון. עם זאת, משרדי ממשלה רבים אינם מקיימים קבלת קהל (ראו תרשים 6) או אינם מפרסמים באתר המרשתת שלהם את שעות קבלת הקהל, ופרטי המחלקה ואיש הקשר האחראי על היבוא אינם מופיעים באתר או מופיעים בו בצורה חלקית (רק דוא”ל של איש הקשר, ללא שם, תפקיד וטלפון).

**תרשים 6: קיומה של קבלת קהל משרדית כדי לקבל רשיון יבוא**



יש קבלת קהל פיזית    אין קבלת קהל פיזית

מקור: עיבוד של פורום קהלת לטבלת רשיונות יבוא, עמודות נגישות. לא נספרו רשיונות שהיה קושי לאפיין ברמה המשרדית מה היקף קבלת הקהל בעניינם.

ברוב רשיונות היבוא אין קבלת קהל של המאסדר לקהל היבואנים. מחסור בקבלת קהל מקשה פתרון בעיות פרטניות שצצות ליבואנים. רבים ציינו כי היו מברכים על קבלת קהל פיזית: ”אם היינו יכולים רק לשבת ולדבר איתם פנים-אל-פנים כדי להבין מה נדרש מאיתנו, דברים היו נפתרים”.<sup>40</sup>

לסיכום כשלי הנגישות, רבים מרשיונות היבוא אינם נגישים באופן מקוון, ורבים אינם נגישים באופן פיזי. העדר הנגישות מקשה על היבואנים לבצע את הליכי הרישוי ומייקר את הליכי היבוא, בהעדר ודאות לגבי דרכי הגשת הבקשה.

**”העדר הנגישות  
מקשה על  
היבואנים לבצע  
את הליכי הרישוי  
ומייקר את הליכי  
היבוא, בהעדר  
ודאות לגבי דרכי  
הגשת הבקשה”**

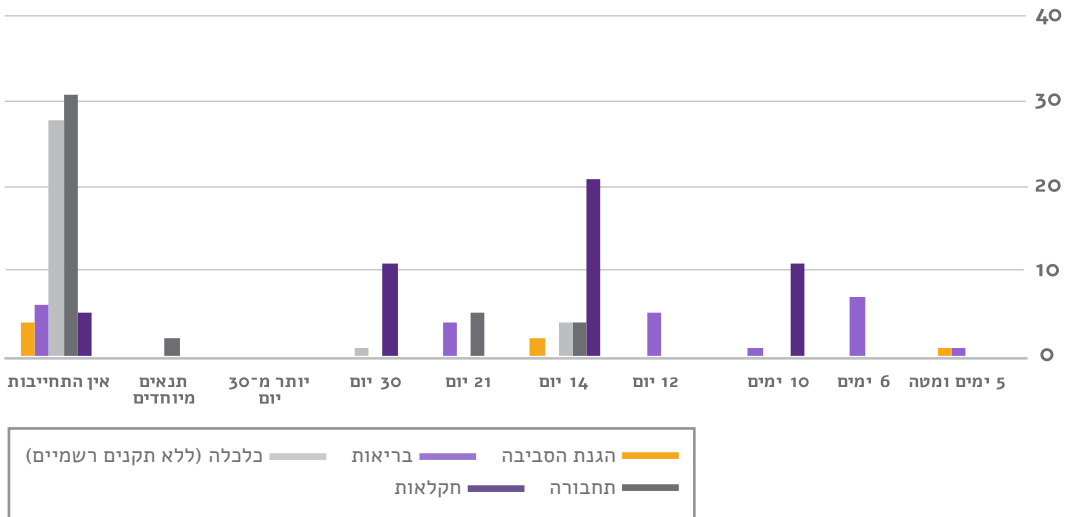
## ”כאשר אין קציבה של זמני מענה, המדינה למעשה אינה מתחייבת שהפגיעה בחופש העיסוק תהיה זמנית”

### 3. כשלי שירות

מלבד שאלת הנגישות של הליך קבלת הרשיון, יש לשאול אם השירות שהמאסדר נותן ליבואנים יעיל, מהיר וטוב.

**א. זמני מענה** – על-פי החוק, כל עובד ציבור או רשות ציבורית שקיבלו פנייה חייבים לספק לה מענה בכתב תוך ארבעים וחמישה ימים לכל-היותר.<sup>41</sup> יתרה מזו, סעיף 3(א) לצו יבוא חופשי, התשע”ד-2014, מצוין במפורש כי החלטה בנוגע לבקשה לרשיון יבוא תינתן תוך ארבעה-עשר ימי עבודה. יש חשיבות רבה במיוחד לקבלת מענה לבקשה לקבלת רשיון בתוך זמן קצוב, מכיוון שרשיון הוא פעולה הפוגעת בחופש העיסוק, זכות המעוגנת בחוק-יסוד.<sup>42</sup> כאשר אין קציבה של זמני מענה, המדינה למעשה אינה מתחייבת שהפגיעה בחופש העיסוק תהיה זמנית. מבירור שערכנו עולה כי **רוב** האגפים והיחידות השונות במשרדי הממשלה **אינם מתחייבים** לזמני מענה, וגם בין אלה שמתחייבים יש שונות רבה בזמנים (ראו תרשים 7).

**תרשים 7: התחייבות רשמית לזמני מענה לבקשות לקבלת רשיונות יבוא באגפים שונים במשרדי ממשלה נבחרים**



מקור: עיבוד של פורום קהלת לטבלת רשיונות יבוא, עמודות נגישות. לא נספרו רשיונות שהיה קושי לאפיין אם יש להם זמני מענה או לא. תחת תנאים מיוחדים נספרו רשיונות יבוא במשרד התחבורה בהם מענה המשרד היה תלוי בהיבטי ייצור של המוצר.



**”אי מתן נימוק  
יוצר מראית  
עין של פגיעה  
שרירותית בחופש  
העיסוק.. יתר על  
כן, הוא מנוגד.. לצו  
יבוא חופשי הקובע  
כי ”החלטת סירוב  
תהיה מנומקת”**

**ב. הנמקות ועילות דחייה** – בשום משרד ממשלתי אין מערך הנמקה המסביר מה הן העילות לאי־מתן רשיון יבוא. כאשר בקשה נדחית, הדחייה נעשית ללא הסבר. בלי מערך עילות מוסדר אין ליבואנים אפשרות לדעת מה עליהם לתקן כדי שבקשתם תתקבל (לאחר הגשה חוזרת שלה). כמו־כן, אין מעקב במערכת אחר מספר הנסיונות של יבואנים לתקן את בקשתם ולהגישה שוב כדי לקבל רשיון, מה שאינו מאפשר לאמוד את אורכו ומורכבותו של הליך הרישוי. אי מתן נימוק מנוגד לאמור בסעיף 3 (א) לצו יבוא חופשי, הקובע כי ”החלטת סירוב תהיה מנומקת”, יתר על כן, הוא יוצר מראית עין של פגיעה שרירותית בחופש העיסוק.

לסיכום כשלי השירות, בתחום היבוא אין התחייבות לזמני מענה, והמאסדר יכול לדחות את היבואן ללא חובת נימוק. כתוצאה מכך, השירותיות הממשלתית בתחום היבוא נמוכה מאוד, ומקשה על יבואנים לחוש ודאות בהליך היבוא, שהרי אין הם יכולים לדעת מתי הם יקבלו מענה לבקשתם, ובמקרה של דחייה – מדוע היא סורבה.

#### **4. כשלי עלויות**

יבואנים נדרשים להוציא מכיסם ממון רב כדי לקבל את רשיון היבוא המיוחל. עלויות אלו יוצרות חסמים המקשים כניסה של שחקנים חדשים לענף, במיוחד בשווקים שבהם האסדרה מורכבת וייחודית. להלן ארבעה סוגים של עלויות שיבואנים משלמים כדי לקבל רשיון:

**א. עלויות הקשורות למבנה** – כפי שציינו, ברוב רשיונות היבוא נדרש רשיון עסק, המתייחס בעיקרו לסוג האחסנה של המוצרים המיובאים. על היבואנים לשכור מבנה ולהשיג את האישורים הנדרשים כדי לעמוד בדרישותיהם של נותני האישור השונים. עלויות ההתאמה של האחסנה לרשיון יכולות להגיע לעשרות אלפי שקלים בעת ההקמה. לדוגמה, כדי לקבל רשיון לאחסנת תמרקים (פריט רישוי 1.2ב) – הנדרש לצורך יבוא שמפו, דאודורנט ועוד – על היבואן לשכור מבנה בעלות חודשית של 5,000 ש”ח ואף יותר, להוציא תוכנית עסק לרשות המקומית בעלות של 15,000 ש”ח, לעמוד בדרישות של משרד הבריאות באמצעות התקנת מתקן למניעת זרימה חוזרת של מים (מז”ח) בעלות של 3,500 ש”ח, לעמוד בדרישות הכבאות באמצעות התקנת מערכת כיבוי אש אוטומטית (מערכת גפ”מ) בעלות של 18,000 ש”ח, להשיג אישור מיועץ בטיחות אש בעלות של 1,800 ש”ח, ועוד היד נטויה (ראו תרשים 8).<sup>43</sup> לפני עלויות שוטפות מדובר בהוצאה של יותר מ־40,000 ש”ח. יבואנים רבים מתקשים לעמוד בהוצאה זו, וכלל לא ברור שהיא נחוצה,

**”יבואנים נדרשים  
להוציא מכיסם  
ממון רב כדי  
לקבל את הרשיון  
המיוחל. עלויות  
אלו יוצרות חסמים  
המקשים כניסה  
של שחקנים  
חדשים לענף”**

## ”יבואן תמרוקים ישלם בעת ההקמה 99,206 ש”ח רק על רשיונות, לפני שהמוצר יוצר ונכנס לארץ”

## ”עיכוב במתן הרישוי משפיע על אורך חיי המדף של המוצרים המיובאים, ועלול לפגוע במיוחד ביבואני ”הזדמנויות”, המעוניינים לייבא כאשר נוצרים חלונות ליבוא משתלם”

שכן חלקם אף הודו לפנינו כי המחסן שלהם עומד ריק מכיוון שהם שולחים את הסחורה ישירות ללקוחות ללא אחסנה.<sup>44</sup>

**ב. עלויות הקשורות לאגרות –** כל פעולת רישום של יבואן או של מוצר כרוכה בתשלום אגרה. אומנם, לרוב מדובר לכאורה בסכומים נורמטיביים המפוקחים על-ידי ועדת האגרות הבין-משרדית,<sup>45</sup> אולם בפועל, במסגרת הליך קבלת הרישוי, היבואן נדרש לבצע רישום של כל **מוצר בנפרד**, כך שהאגרות יכולות להגיע לסכומים של עשרות אלפי שקלים. כך, לדוגמה, האגרה לרשיון יבוא תמרוקים עומדת על יותר מ־35,000 ש”ח, והתשלום לחידוש רישום כל תמרוק בפנקס עומד על 1,325 ש”ח (ראו תרשים 8).<sup>46</sup> כל תמרוק ותמרוק עולה סכום זה – סומק של ”לוריאול”, סומק של ”גרנייה” וכולי. מחירים אלו גבוהים ומשולמים לפני קבלת הרישוי, כלומר, יבואן עשוי לשלם את האגרה ולא לקבל רשיון.

**תרשים 8: עלויות אגרות ומבנה שיבואן תמרוקים נאלץ לשאת בהן כדי לקבל רשיון יבוא**

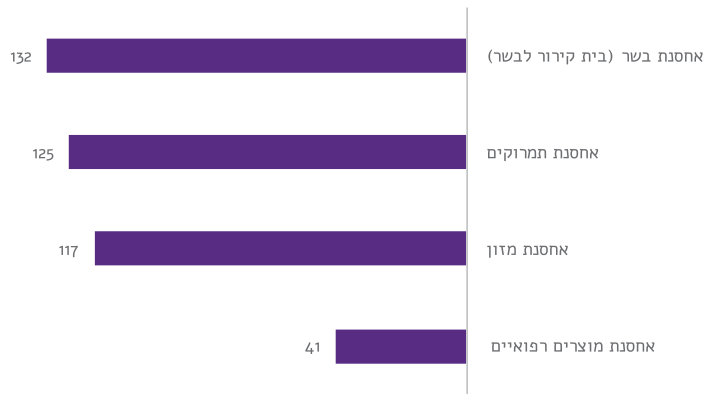


יבואן תמרוקים ישלם בעת ההקמה 99,206 ש”ח רק על רשיונות, לפני שהמוצר יוצר ונכנס לארץ.

**ג. עלויות הקשורות לזמנים –** עיכוב במתן הרישוי משפיע על אורך חיי המדף של המוצרים המיובאים, ועלול לפגוע במיוחד ביבואני ”הזדמנויות”, המעוניינים לייבא כאשר נוצרים חלונות ליבוא משתלם. נסיונות לקבל מידע ממשרדי ממשלה שונים על משך הזמן עד לקבלת רשיון יבוא לא נענו, ולפיכך נסתפק בהצגת מידע על משכי הזמן עד לקבלת רשיון עסק (תרשים 9), רשיון למערכת מסלול וימי המתנה לאישור משלוחים לפי משרדים במערכת מסלול. (תרשים 10).

”לאחר קבלת רשיון העסק על היבואן להירשם לקבלת רשיון יבוא במערכת מסלו”ל, הליך הלוקח בממוצע חודש. לאחריו הוא יכול לייבא משלוחים. על היבואן להמתין למעלה מחמישה ימים לקבלת אישור על כל משלוח בכל פעם מחדש”

### תרשים 9: מספר ימים ממוצע לקבלת רשיון עסק, הנדרש ברשיונות יבוא שונים

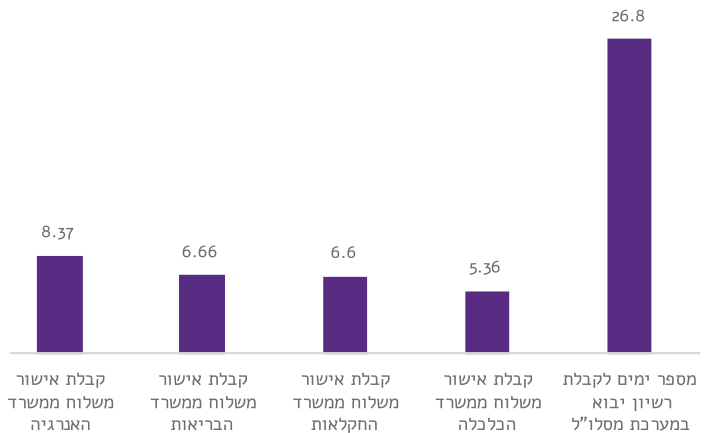


מקור: נתונים של איגוד רישוי עסקים ברשויות המקומיות, נכון לשנת 2021.

כפי שניתן לראות בתרשים 9, כדי לייבא מוצרים בסיסיים, כגון מזון ותמרוקים, על יבואנים להמתין ימים רבים עד לקבלת רשיון עסק, שהוא השלב הראשון בהשגת רשיון היבוא. הזמנים הארוכים הופכים את הליך הרישוי ללא ודאי, ומקשים יבוא דינמי ומהיר של מוצרים.

כעולה מתרשים 10, לאחר קבלת רשיון העסק על היבואן להירשם לקבלת רשיון יבוא במערכת מסלו”ל, הליך הלוקח בממוצע חודש. לאחריו הוא יכול לייבא משלוחים. על היבואן להמתין למעלה מחמישה ימים לקבלת אישור על כל משלוח בכל פעם מחדש.

### תרשים 10: ממוצע ימי אישור במערכת מסלו”ל ממשרדים נבחרים



מקור: נתוני מנהל המכס ממערכת מסלו”ל שהוצגו לפנינו, נכון לאוקטובר 2022. מענה משרד הכלכלה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת בתאריך 16.5.23.

# ”לנוכח דרישות האסדרה המורכבות שחלות על יבואנים, יבואנים רבים שוכרים יועצי יבוא, אדריכלי רישוי, עמילי מכס המתמחים ברישיון ועוד. קיומם של מתווכים אסדרתיים כה רבים מטרידה, ומעידה על נטל האסדרה”

יש לציין כי ועדת הרשיונות של ארגון הסחר העולמי מגדירה רישיון כאוטומטי אם הוא ניתן תוך **עשרה ימי עבודה**.<sup>47</sup> אומנם אין בידינו, כאמור, נתונים לגבי הזמנים בלת רישיון יבוא בכל המשרדים, אולם די בנתונים לגבי הזמנים לקבלת רישיון עסק ורישיון במערכת מסלו”ל כדילמדנו כי זמני הרישוי בישראל ארוכים מאוד (רק קבלת רישיון למערכת מסלו”ל וקבלת אישור משלוח לוקחת פי שלוש מהרצוי על פי הגדרות ועדת הרשיונות), וכי שום רישיון יבוא אינו אוטומטי.

**ד. עלויות הקשורות למתווכים אסדרתיים** – לנוכח דרישות האסדרה המורכבות שחלות על יבואנים, יבואנים רבים שוכרים יועצי יבוא, אדריכלי רישוי, עמילי מכס המתמחים ברשיונות ועוד. קיומם של מתווכים אסדרתיים כה רבים מטרידה, ומעידה על נטל האסדרה.<sup>48</sup> עלויות השכר של יועץ יבוא עומדות על 7,000 ש”ח ליבוא של מוצר יחיד,<sup>49</sup> ועלויות השכר של אדריכל רישוי עסקים עומדות על 25,000 ש”ח.<sup>50</sup>

לסיכום כשלי העלויות, יבואנים נאלצים לשאת בעלויות כבדות כדי לקבל רישיון. עלויות אלו כוללות אגרות, עלויות מבנה, עלויות הכרוכות בזמן הרב החולף עד לקבלת רישיון וכן עלויות שירותיהם של מתווכים אסדרתיים.

## 5. כשלי תחרות

עצם האסדרה הכבדה, המחייבת מומחיות והון ראשוני כדי לייבא, יוצרת חסמי תחרות, אך יש תחומים שבהם הדרישות כבדות עד כדי כך שרק שחקנים גדולים יכולים לעמוד בהן:

**א. בתחום הרכב** יש דרישות רבות מיבואנים המהוות חסם תחרות, כגון דרישה להון עצמי גדול במיוחד (וללא הבחנה מספקת בין יבואנים מסוגים שונים), דרישות ייחודיות בנוגע לאישורי הדוחות הכספיים של היבואן ודרישה למכירת מספר גבוה של כלי-רכב חדשים בשנה שקדמה להגשת בקשת היבוא.<sup>51</sup>

**ב. בתחום המזון** לתינוקות יש דרישה אסדרתית להמצאת מסמכים רבים שחתומים על-ידי היצרן המקורי (אישור GMP, הצהרה של היצרן עם פירוט תוספי המזון וכמותם במוצר, בדיקת יציבות המוצר, הצהרת מזהמים כללית, הצהרת ייעוד המוצר, הוכחות מדעיות להצהרות לגבי המוצר).<sup>52</sup> גם אם מוסכם שיש חשיבות בהמצאת המסמכים הללו לשם וידוא בטיחות המוצר, הדרישה להמצאתם על-ידי היצרן עצמו יוצרת מצב שבו היבואן המקומי תלוי ברצונו הטוב של היצרן בחו”ל, ואין לו אפשרות לרכוש את

המוצר מסיטונאי או מיבואן אחר. יתר על כן, אם היצרן המקורי חתם על בלעדיות עם אחד היבואנים, הדרישה האמורה מונעת בפועל אפשרות ליבוא מקביל של המוצר.

**ג. בתחום התמרוקים** משרד הבריאות דורש מיבואנים להמציא פורמולה מדויקת (Accurate Formulation) לרכיבי נְנוֹ על הרכיבים במוצר וכן מסמכים ייעודים על עמידה בחריגות הישראליות.<sup>53</sup> מדובר במידע מסחרי שיצרנים מתקשים להעביר ליבואנים קטנים, אלא רק ליבואנים רשמיים.

**ד. בתחום התכשירים** להדברת מזיקים היבואן נדרש להוסיף תעודות ומסמכים רבים מהיצרן.<sup>54</sup> אם אלה לא הושגו ברמת הפירוט הנדרשת, על היבואן לקיים מערך בדיקות מקיף של התמרוק בישראל. כל אלה מקשים מאוד את היבוא הן מבחינת זמנים והן מבחינת עלויות.

לסיכום כשלי התחרות, האסדרה משיתה דרישות כבדות שיבואנים קטנים או יבואני "הזדמנויות" אינם יכולים לעמוד בהן. הדרישות יוצרות ריכוזיות בשוק היבוא, וריכוזיות זו מייקרת את המחירים לצרכן.

## 6. המלצות לעניין השגת רשיונות יבוא

- **מעבר ל־Single Window ולרשיונות על־סמך הצהרה** – תפיסת "החלון היחיד" פותחה בתחום הסחר על־מנת לאפשר ליבואן להתמודד עם סוכנות מאסדרת יחידה במקום עשרות סוכנויות שונות – מערכת אחת ויחידה שדרכה מתקבל כל המידע ודרכה מוגשות כל הבקשות. תפיסה זו מקודמת במדינות המפותחות. יש לבטל את כל המערכות מלבד מסלו"ל, שיהפך לממשק המרכזי שבו יוגשו כל הבקשות לרשיון יבוא. בממשק יינתנו רשיונות אוטומטיים בהתאם לנהוג בשוק האירופי (בתחומי המזון, הכימיקלים והתמרוקים על בסיס הצהרה, ושאר המוצרים ייבדקו בשווקים ולא יחייבו כלל רישום במסלו"ל).<sup>55</sup> דחיית בקשות של יבואנים מפרי אמון תיעשה רק על־סמך הנמקה.

- **מוקדי השירות** – יש להקים מוקד שירות טלפוני שבו יוכלו יבואנים לקבל שירותים בנוגע להליכי היבוא, כמו־גם לדווח על אי־ציות משרדי לנהלים בדבר מתן רשיון ועל זמני מענה מופרזים.

**"תפיסת החלון היחיד" פותחה בתחום הסחר על־מנת לאפשר ליבואן להתמודד עם סוכנות מאסדרת יחידה במקום עשרות סוכנויות שונות"**

• **הדרכה והסברה** – יש לספק הדרכה והסברה ליבואנים חדשים על הליכי הרישוי ועל תהליכי האכיפה. כך, למשל, הרשויות המופקדות על היבוא וסחר החוץ בדנמרק מתחזקות פורטל ידידותי ונגיש עם מגוון וִבִּינָרִים (Webinars – Web Seminars) על סיווגי מכס, מיסים, רשיונות יבוא ועוד.<sup>56</sup>

• **פיקוח על אגרות** – יש ליצור מנגנון פיקוח אחיד לעניין התשלום על רישום יבואנים במערכת מסלול". ועדת האגרות הבינ־משרדית תקבע אגרה כללית שניתן לגבות מיבואנים בעבור רישומם בפורטל בלבד, ולא בגין פעולות יבוא נוספות, כגון שחרור מהנמל.

• **תיק מוצר ואכיפה בשווקים** – היבואן ישמור על תיק מוצר (ראו בפרק הבא) ובו כל התעודות המעידות על עמידתו בחובות האסדרה, ויציגו לפני הרשויות כל אימת שיידרש לכך לצורך בדיקה במדף, בדומה למתרחש באירופה.

לסיכום פרק רשיונות היבוא, בחלק זה תיארנו את חסמי האסדרה במשטר האכיפה הגלומים ברשיונות היבוא. תחום זה נחקר כאן לראשונה באופן מתודולוגי וסדור. הרשיונות המקדמיים אינם ממופים, וקובעי המדיניות אינם דנים בהם באופן מסודר. יבואנים נדרשים לעמוד בכמה "שכבות רישוי" – יבוא, עסק וממשק. שכבות הרישוי יוצרות ליבואנים חסמי מידע משמעותיים וכן חסמי נגישות ושירות, ומשיתות עליהם עלויות כבדות, וכל אלה יוצרים חסמי תחרות. כל משרד ממשלתי עוסק במוצרים וביבואנים שתחת אחריותו, ואין פיקוח ומדידה מסודרת של היקפם ומספרם של רשיונות היבוא השונים בהתאם להגדרות בין־לאומיות (מספר פרטי המכס המוגבלים ביבוא, מספר ימי ההמתנה לרשיון, מטרת הרשיון ועל מה הוא נועד להגן). ללא תפיסת־רוחב בממשלה ופיקוח גם על הממשק, ולא רק על התוכן, אי־אפשר לטייב את משטר האכיפה ולכוונו לעבר אכיפה בשווקים. המלצותינו מתמקדות במעבר לאכיפה בשווקים של מרבית המוצרים ללא רשיון מקדים ואוטומציה של רשיונות היבוא המעטים לבסיס הצהרה על פני אישור אסדרתי בדומה לנהוג בשוק האירופאי.

**"המלצותינו  
מתמקדות במעבר  
לאכיפה בשווקים  
של מרבית  
המוצרים ללא  
רשיון מקדים  
ואוטומציה של  
רשיונות היבואן  
המעטים לבסיס  
הצהרה אוטומטית  
על פני אישור  
אסדרתי בדומה  
לנהוג בשוק  
האירופאי"**



# ג. כשלים בהליך היבוא של מוצרים בעלי תקן רשמי

לאחר שסקרנו חסמים בדמות רשיונות החלים ביבוא, נציג בחלק זה חסמים נוספים, הנוגעים בהליך היבוא של מוצרים שיש לגביהם תקן רשמי. הסקירה תובא מנקודת-מבטו של היבואן, כדי להסביר כיצד חסמי האסדרה משפיעים ברמת "צרכן האסדרה" (regulatee) ולתאר את התחנות השונות שהיבואן צריך לעבור כדי לייבא לישראל. נציג לראשונה נתונים אמפיריים על תחנות יבוא שונות וכן את הכשלים המקשים את עבירתן.

## תרשים 11: איך מייבאים מוצרים עם תקן רשמי לישראל?



### 1. סיווג מוצרים

הצעד הראשון שיבואן המעוניין לייבא מוצר כלשהו עושה הוא לפנות לעמיל מכס כדי שיוסוגו. סיווג מוצר הוא שיוכו לפרט מכס מסוים, המסומן בעשר ספרות, ולדרישות החוקיות שאותו פרט מכס נדרש לעמוד בהן. מקרה, למשל, יכול להיות מסווג לפרטי מכס שונים, כגון מקרר ביתי המכיל גם מקפיא או מקרר תעשייתי. כל תת-סיווג של אותו מוצר יכול להפנות לדרישות חוקיות אחרות. עמילי מכס לומדים בהכרתם את נושאי הסיווג והדרישות החוקיות, וידעו על-פירוב כיצד לסווג את המוצר. אם הם אינם יודעים כיצד לסווג מוצר מסוים, ביכולתם להפנות שאילתה בנושא לרשות המיסים.<sup>57</sup> עמיל המכס יצרף עלון מידע (ברושור) של המוצר עם תמונתו ומפרטו הטכני, ויקבל מענה מנציג הרשות.

## ”המדינה עצמה נותנת את רשימת האישורים החוקיים הנדרשים למוצר רק עד רמה של חמש ספרות, ואין לה ידע לגבי האופן שבו עמילי המכס מסווגים מוצרים”

משיחות עם יבואנים ומעבודה על מערכת ”שער עולמי” ניכר שאי-אפשר לסווג מוצר ללא עמיל מכס. למעשה, המדינה עצמה נותנת את רשימת האישורים החוקיים הנדרשים למוצר רק עד רמה של חמש ספרות, ואין לה ידע לגבי האופן שבו עמילי המכס מסווגים מוצרים.<sup>58</sup> לדוגמה, רשות המיסים יודעת שמסנן ברכב מחייב אישור של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, כי הספרות הראשונות שלו משייכות אותו למוצר תעבורה המחייב רשיון יבוא. עמיל המכס הוא שנדרש להכריע אם המסנן חייב, למשל, גם רשיון יבוא של המשרד להגנת הסביבה (כדי לבדוק תהליכי סינון דלק) או באישור דגם כלשהו. רק אם העמיל הכריע שנדרש אישור מסוים, ינסה היבואן להשיגו. הרשות והיבואנים אינם יודעים מראש מה נדרש מהם ללא תיווך של עמיל המכס. אף-על-פי-כן, רשות המיסים יכולה לתפוס מכולה לבדיקה ולהטיל קנס על היבואן בגלל סיווג לא-נכון. היבואן יכול לערער על סיווג הרשות בבית-המשפט.<sup>59</sup>

### כשלים

רשות המיסים אינה שומרת תיעוד מסודר של כלל האישורים החוקיים שניתנו על כל פרט מכס, לרבות תוכניות המוצר. אילו נשמרה ההיסטוריה של האישורים החוקיים שניתנו על מוצרים שיובאו לישראל, היה יבואן יכול לראות אילו אישורים נדרשו לגבי המוצר ולפעול להשיגם.

## 2. צפייה וקנייה של תקנים

לאחר שהמוצר סווג, היבואן מעוניין לצפות בתקן הישראלי, כדי לדעת באיזה מפרט טכני המוצר צריך לעמוד. כיום **אי-אפשר לצפות בתקנים מאוזכרים** באופן חופשי באתר מכון התקנים, ועל היבואן לקנות אותם.

מכון התקנים מרוויח ממכירת תקנים, ולכן יש לו אינטרס לא לאפשר ליבואנים לצפות בהם. פעולה זו של קניית ידיעה של החוק מנוגדת לחוק התקנים, שבו נאמר במפורש כי התקן צריך להיות נגיש לכל אדם ”ללא כל תשלום”.<sup>60</sup> בעניין זה הוגשה תביעה ייצוגית, שהגיעה עד לבית-המשפט העליון.<sup>61</sup> בפסיקתו קבע בית-המשפט כי על המכון לפרסם את התקן, מכיוון שהיבואנים נדרשים לעמוד בו, וכן לאפשר ליבואנים לקבל תדפיס של התקן כרצונם. המכון פעל לכאורה על-מנת לאפשר ליבואנים לצפות בתקנים, אולם בפועל לא מתאפשרת עדיין צפייה חופשית ומלאה בהם. כפי שהזכרנו בחלק הראשון של המחקר, ב-93% מן התקנים הרשמיים יש תקנים מאוזכרים, אך

## ”מכון התקנים מרוויח ממכירת תקנים, ולכן יש לו אינטרס לא לאפשר ליבואנים לצפות בהם”



**”הכנסותיו של מכון  
התקנים ממכירת  
תקנים עמדו בשנת  
2020 על 641,000  
ש”ח.. עלות זו  
יצאה מכיסם של  
היבואנים ועוסקים  
נוספים, אשר נאלצו  
לשלם כדי להכיר  
את החוק”**

התקנים המאוזכרים אינם זמינים לצפייה באתר, ומכאן שאי־אפשר לצפות באופן מלא בדרישות החוק.<sup>62</sup>

**הכנסותיו של מכון התקנים ממכירת תקנים עמדו בשנת 2020 על 641,000 ש”ח<sup>63</sup>** (קנייה של תקן יחיד עולה בין חמישים ש”ח למאות שקלים<sup>64</sup>). עלות זו יצאה מכיסם של היבואנים ועוסקים נוספים, אשר נאלצו לשלם כדי להכיר את החוק. עיון בהכנסות המכון לפי תקן מעלה כי חלק ניכר מהתקנים הרווחיים חלים על מוצרים המיובאים בתדירות גבוהה – תקן רווחי מאוד הוא תקן 900 חלק 1, החל על כל מוצרי החשמל, וכמוהו גם תקן 1145, החל על סימון מוצרי מזון.

### **כשלים**

המכון אינו מאפשר ליבואנים לצפות בדרישות חוקיות באופן חופשי, ויוצר חסם מידע על הליך היבוא לישראל. המכון שומר על כוחו הן מצד ההכנסות, בהרוויחו ממכירת החוק, והן מצד הידע, בהיותו בעל השליטה על ערוץ התוכן של התקינה הרשמית.

### **3. יבוא דוגמיות ובדיקות שוק**

לרוב, לאחר שהמוצר סווג, היבואן מייבא לארץ דוגמית של המוצר, כדי להשיג באמצעותה את האישורים הרלוונטיים ולבנות תיק מוצר. רק אם הדוגמית עומדת בדרישות האסדרה, יחתום היבואן עם הספק על ייצור הסחורה ויבואה. תהליך זה נקרא במשרד הכלכלה והתעשייה **”בדיקת שוק”**. ניתן לייבא דוגמיות באמצעות צו יבוא אישי, המאפשר לייבא מוצרים בהיקף של עד 1,000 דולר. אם מדובר במוצר יקר יותר, ניתן לייבא דוגמיות שלו באמצעות שימוש באחת מעילות הפטור שיצר משרד הכלכלה והתעשייה – **”כמויות קטנות”<sup>65</sup>**, **”תצוגה”<sup>66</sup>** או **”שימוש עצמי”<sup>67</sup>**.

**טבלה 1: בקשות שהוגשו לממונה על התקינה ליבוא דוגמיות בשנים 2020–2021**

2021	2020	מצב הבקשות
2,703	2,426	אושרו
597	635	נדחו
4		ממתינות להשלמת מסמכים
36	37	אושרו באופן חלקי
	3	בוטלו / ללא סטטוס
<b>3,340</b>	<b>3,101</b>	<b>סה"כ</b>

מקור: מענה של משרד הכלכלה והתעשייה לבקשת חופש המידע של פורום קהלת, 6.3.2022.

בשנים 2020–2021 הוגשו 6,441 בקשות של יבואנים לייבא מוצר לארץ במסגרת הליך יבוא דוגמיות (ראו טבלה 1). בין 22% ל-25% מהבקשות נדחו. מדובר ביחס למספר הבקשות הנפתחות במסלול<sup>68</sup>. לשאלתנו, השיב משרד הכלכלה והתעשייה כי עיקר הבקשות נדחות בגלל כפל בקשות, אי-השלמת מסמכים וחריגות בכמויות המבוקשות (ההליך הוא ליבוא של כמויות קטנות בלבד).<sup>68</sup> מספר הבקשות ליבוא דוגמית נמוכים בהשוואה למספר היבואנים במסלול<sup>68</sup> – כ־0.1 בקשות ליבואן בשנה. הביקוש הנמוך ליבוא דוגמיות מאותת על חסמי תחרות וחדשנות – סביר להניח שיבואנים אינם מייבאים מוצרים חדשים לישראל, אלא "נצמדים" למוצרים שהם כבר מייבאים, מתוך רצון להימנע מהנטל הכרוך יש בכך השלמה לנתון המעיד על מגוון מוצרים מצומצם המגיע לישראל. (תרשים 2 בחלק הראשון).

**כשלים**

א. הליכי יבוא הדוגמיות במשרד הכלכלה והתעשייה אינם נוחים ואינם נגישים ליבואנים.

ב. בדיקות השוק של היבואנים מול מכון התקנים אורכות זמן רב, מחייבות דיאלוג ממושך עם המכון, ולעיתים קרובות אינן מובילות ליבוא מסחרי.

חסמים אלו על הליכי היבוא המקדמיים יוצרים חסמי כניסה וחדשנות על היבוא לישראל.

**”מספר הבקשות ליבוא דוגמית נמוכים בהשוואה למספר היבואנים – כ־0.1 בקשות ליבואן בשנה. הביקוש הנמוך ליבוא דוגמיות מאותת על חסמי תחרות וחדשנות”**

## 4. קבלת אישורי דגם

### ”אישור דגם הוא

### תעודה המעידה

### כי המוצר מתאים

### לתקן הישראלי

### שחל עליו”

אישור דגם הוא תעודה המעידה כי המוצר מתאים לתקן הישראלי שחל עליו. יבואנים צריכים לגשת למעבדה של מכון התקנים<sup>69</sup> עם הדוגמית או עם מסמך המתאר את המפרט הטכני של המוצר וחומריו, כדי לקבל אישור שהוא עומד בתקן הישראלי.

בדיקות השוק על הדוגמית נעשות במכון התקנים (ההליך קרוי אצלם גם ”טרומ יבוא”<sup>70</sup>). המכון מחליט אם המוצר יכול להיכנס לארץ, ואם ההחלטה חיובית – באילו תקנים הוא יצטרך לעמוד. יבואן חשמל סיפר לנו כי ביקש להביא לארץ שקעי USB ייעודיים לקיר. לאותו שקע ייעודי יש תו תקן אירופי, אך מכון התקנים לא אישר את יבואו לארץ מטעמים של סכנת דלקה. גם לאחר בדיקות אב־טיפוס רבות (שגם בעבורן שילם היבואן) סירב מכון התקנים להכניס את המוצר לארץ.<sup>71</sup>

אם המכון מכריע שהמוצר עומד בתקן הישראלי, ניתן אישור דגם. אישור הדגם מתקבל לאחר בדיקה טכנית: מוצרי חשמל עוברים בדיקה אלקטרו־מגנטית, מוצרי בנייה עוברים בדיקות חוזק, וכן הלאה. מכון התקנים יצר הגדרה למוצרים דומים, שהוא מכנה ”משפחה”. משפחה של מוצרים לעניין תקן כוללת מוצרים שההבדלים ביניהם קלים – למשל, קבוצה של ברזים אשר זהים זה לזה במבנה ובמנגנון אך שונים זה מזה בגודלם. ההגדרה של ”משפחה” מוזילה את המחיר ליבואנים, שכן המכון נוטל דגימות מכל המוצרים אך מחייב את היבואן רק בעבור אישור דגם אחד. אולם ההגדרה של ”משפחה” אינה חלה על כל התחומים. כך, למשל, במוצרי חשמל המכון אינו מכיר כמעט ב”משפחות” של מוצרים.<sup>72</sup> בסך־הכל, נכון לשנת 2022, המכון הכיר ב־114,636 משפחות לאורך השנים.<sup>73</sup>

### ”לעיתים מוצר

### מוגדר כמוצר

### חדש בגין שונות

### אזוטריית, כגון צבע

### המוצר או גודל

### שקית הניילון, מה

### שמשית על יבואנים

### עלות כבדה כדי

### לקבל אישורי דגם”

העלויות של אישורי הדגם גבוהות, ומשתנות, לטענת מכון התקנים, בהתאם לסוג הבדיקה. כך, בדיקות של מוצרי חשמל יכולות לעלות 2,800 ש”ח, ואילו בדיקות לאופניים חשמליים יכולות לעלות 22,000 ש”ח.<sup>74</sup> כמו־כן, לעיתים מוצר מוגדר כמוצר חדש בגין שונות אזוטריית, כגון צבע המוצר או גודל שקית הניילון, מה שמשית על יבואנים עלות כבדה כדי לקבל אישורי דגם. כדוגמה, יבואן חשמל סיפר לנו כי הביא מכולה עם 54 דגמים של מטענים ואוזניות (כל צבע מטען מחייב אישור נוסף), ושילם למכון התקנים יותר מ־100,000 ש”ח.<sup>75</sup>

# ”הליך אישור הדגם אינו אוטומטי, ונמשך לרוב זמן רב, בהתאם לסוג הבדיקות הנדרשות.. אם היבואן קיבל אישור דגם עם תנאים, הוא אינו יכול לשחרר את המוצר לשוק”

הליך אישור הדגם אינו אוטומטי, ונמשך לרוב זמן רב, בהתאם לסוג הבדיקות הנדרשות. כך, למשל, יבואני אופניים חשמליים סיפרו כי קיבלו אישור דגם למוצר רק כעבור שנה.<sup>76</sup> אישורי דגם תקפים לרוב שלוש שנים,<sup>77</sup> אך לנוכח משכנו של הליך אישור הדגם, על היבואנים להיערך זמן רב מראש כדי לחדש את אישורי הדגם שלהם.


ניתן לקבל שני סוגים של אישורי דגם:

**א. אישור דגם** – תעודה המעידה כי המוצר המיובא עומד באופן מלא בכל דרישות התקן וכי ניתן לייבאו;

**ב. אישור דגם עם תנאים** – תעודה המעידה כי למוצר המיובא יש ליקויים וכי הוא נדרש לעבור תיקון בארץ (למשל, מטען לטלפון שיש לתקן את סימון המוצר באמצעות הוספה של סימון בעברית) (ראו תמונה 3).

אם היבואן קיבל אישור דגם עם תנאים, הוא אינו יכול לשחרר את המוצר לשוק אלא לאחר שנציג מכון התקנים (להלן: הנוטל) הגיע אליו למחסן, נטל דוגמה מן המוצר לבדיקה ונתן ליבואן אישור מעבדה על תיקון המוצר בהתאם לאישור הדגם.<sup>78</sup>

## תמונה 3: אישור דגם עם תנאים של מכון התקנים למוצר חשמל



**מכון התקנים הישראלי**

**תעודת בדיקה מספר 9952398546**

בהתאם לסעיף 12 לחוק התקנים תשי"ג - 1953

ת"ד 2 סניף 3

<b>פירוט אי התאמות</b>
המוצר הנבדק אינו מתאים לדרישות הסעיפים שלהלן: 5 סימונים והוראות
המוצר הנבדק מתאים ליתר דרישות הסעיפים שנבדקו
<b>תאור מורחב של המוצר</b>
<b>תאור:</b> על המוצר מסומן:



מקור: אישור דגם עם תנאים שניתן ליבואנים עליידי מכון התקנים והועבר אלינו בתאריך 16.5.2022.

# ”בשנת 2022 ביצע מכון התקנים 17,198 בדיקות דגם והכניס למכון 118 מיליון ש”ח”

בשנת 2022 ביצע מכון התקנים 17,198 בדיקות דגם והכניס למכון 118 מיליון ש”ח.<sup>79</sup> התקנים הרווחיים ביותר חלים על מוצרים שיש בהם טווח רחב של שונות בין המוצרים – ת”י 5113 חל על חומרי פלסטיק למזון וחל על כל המזון המסומן שנכנס לישראל (אלפי סוגים שונים של מוצרים). וכן על ציוד שמע/חוזי – כמעט כל מוצרי התקשורת.<sup>80</sup>

## כשלים

- א. הליך אישור הדגם הוא הליך מקדמי ארוך ויקר, שהיבואנים משלמים עליו בזמן ובכסף.
- ב. דרישות מכון התקנים לאישורי דגם נפרדים על מוצרים עם הבדלים קטנים מאוד ביניהם משיתה עלות כבדה על יבואנים, אשר נדרשים לשלם עשרות אלפי שקלים על כל מכולה.

## 5. השגת רשיון יבוא

במקביל להשגת אישור הדגם, על היבואן להשיג רשיון יבוא נדרש כדי לייבא את המוצר לישראל. הליך השגת הרשיונות תואר בפרק א לנייר זה, ועליכן לא נרחיב עליו כאן. כל יבואן המעוניין לייבא מוצרים החייבים בתקינה רשמית חייב להשיג רשיון למערכת מסלו”ל, ולעיתים גם רשיונות נוספים (אם הוא מייבא מוצרי תקשורת ואנרגיה, נדרש לעיתים רשיון סחר במוצרים אלחוטיים ממשדד התקשורת; אם הוא מייבא תמרוקים שיש בהם חובת תקן רשמי על מיכל התמרוק או על סימון התמרוק, הוא נדרש לרשיון תמרוקים, וכולי).

## 6. שילוח ואחסנה

לאחר שהתקבלו האישורים, היבואן מייבא את הסחורה ומשחררה מהמכס עם הצגת האישורים הרלוונטיים במערכת מסלו”ל וב”שער עולמי” ברשות המיסים. בשלב זה היבואן נדרש לעיתים לאחסן את הסחורה – אם מסיבות של מס ואם מסיבות של התאמה לאסדרה נוספת, שכן יש סחורות שאינן יכולות להשתחרר לשוק ללא כל האישורים החוקיים.

נציג את אפשרויות האחסון הפתוחות לפני היבואן:

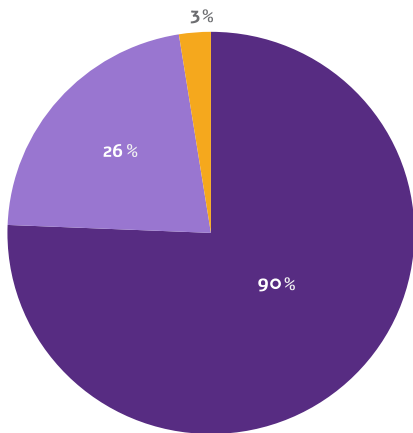
- א. **מסוף מטענים/חצרים** – ברוב מדינות העולם ניתן לאחסן סחורות בנמל עצמו. המכולה נפרקת לשטח הנמל ונסחרת בו.

בישראל כמעט אי-אפשר לאחסן מכולות בנמל עצמו, מפני שהנמלים הישראליים צרים. על-כן שטח הנמל הורחב מבחינה משפטית למסופים. הנמלים מעודדים את מעבר הסחורות מהנמל למסוף באמצעות דחיית התשלום של אגרות הרציף (האגרה על פינוי המכולה מהספינה) למועד שחרורו של המוצר מהמסוף, במקום מועד שחרורו מהנמל.<sup>81</sup> עלות האחסנה בנמלי הארץ דומה לזו הנהוגה בנמלי העולם – ארבעה ימים בחינם ואחר כך עלות של 150–170 ש"ח למכולה ליום.<sup>82</sup>

**ב. מחסן ערובה ("בונדד")** – מחסן ערובה הוא מחסן לצורכי מכס. ניתן לא לשלם את המכס על המכולה בבניסתה לארץ, אלא לשחררה למחסן ערובה, ולשלם את המכס עליה רק בעת יציאתה מהמחסן. מחיר האחסנה במחסן ערובה גבוה ממחיר האחסנה במסוף ב-40–60 ש"ח למטר מרובע ליום.<sup>83</sup>

**ג. מחסן פרטי** – מחסן שהיבואן שוכר או שמצוי בבעלותו. המחסן אינו מרושיין ברשות המיסים, אבל הוא מרושיין לרוב באמצעות צו רישוי עסקים. העברה למחסן פרטי יכולה להיעשות רק לאחר תשלום המיסים. עלות האחסנה של מכולה במחסן פרטי מושבר יכולה להגיע ל-2,000 ש"ח בחודש.<sup>84</sup>

**תרשים 12: אפשרויות אחסנה העומדות בפני יבואנים**



בישראל יש 119 מחסנים רשויים, אך מתוכם רק 26 מחסני מטענים ו-3 מחסני קירור.<sup>85</sup> נתון זה מהווה **נתון מסביר** לדרישות האחסנה הנדרשות מן היבואנים במסגרת הליך הקבלה של רשיונות היבואן. בשונה מן הנהוג בשוק האירופי המשותף, שבו הסחורה יכולה

**”בישראל יש 119 מחסנים רשויים, אך מתוכם רק 26 מחסני מטענים ו-3 מחסני קירור. נתון זה מהווה נתון משלים לדרישות האחסנה הנדרשות מן היבואנים במסגרת הליך הקבלה של רשיונות היבואן”**

## ”במדינות מפותחות עברו לניהול אחסנת ערובה בענן, וכל הפעולות נעשות דרך המחשב”

להשתחרר באופן אוטומטי ישירות מהמסוף אל הלקוח, בישראל רשיון היבוא כרוך ברשיון אחסנה. מכיוון שעל-פירוב חולפים שבועות ואף חודשים עד שנציג מכון התקנים מגיע לבדוק את המוצר, היבואנים מעדיפים לשחרר את המוצר למחסן פרטי, ולא לשלם על אחסון המכולה במסוף. אולם יש מוצרים, כגון מזון רגיש, שחייבים להישאר במסוף, ואי-אפשר לשחררם למחסן פרטי (על אחסנת מזון המיובא לישראל ראו עוד בחלק השלישי של המחקר, שבו יורחב על יבוא מזון לישראל).

האחסנה בישראל יקרה גם ליבואנים שאינם מייבאים מוצר החייב ברשיון או בתקינה. מחירי האחסנה במחסן ערובה בישראל יקרים מאוד, כך שאם היבואן אינו מעוניין לשלם את המכס על כל המכולות בבת אחת, הוא נאלץ לשלם מחירים גבוהים מאוד על האחסנה במחסנים אלו. מחירי האחסנה יקרים מאוד כי קיימת ריכוזיות רבה (כאמור, רק 26 מחסני מטענים ו־3 מחסני קירור).

הריכוזיות נובעת מהחסמים האסדרתיים בקבלת ההכרה במחסן כמחסן רשוי. הדרישות נוקשות ויקרות: שטח המחסן חייב להיות 5,000 מ"ר לפחות, ומרחקו מהנמל חייב להיות 20 ק"מ לכל-היותר.<sup>86</sup> מדובר בדרישות יקרות מאוד, ולעיתים בלתי-אפשריות.<sup>87</sup>

כיום, בעידן ניהול המחסנים הטכנולוגי, אין שום הצדקה לרישוי מחסנים. תוכנות שונות לניהול מחסנים (WMS – Warehouse Management System) מאפשרות לנהל באמצעות הענן, באותו שטח, גם מחסן ערובה וגם מחסן פרטי. התוכנות מאפשרות למנהל המחסן ולמאסדר לעקוב אחר הפריט, שכן כל תנועה שלו, החל בבניסתו למחסן, נרשמת ומקודדת.<sup>88</sup> אכן, במדינות מפותחות עברו לניהול אחסנת ערובה בענן, וכל הפעולות נעשות דרך המחשב.<sup>89</sup>

### כשלים

**א. תשלום על אחסנה** – המדינה מחייבת יבואנים של מוצרים רבים בהחזקת מחסן כחלק מהליך הקבלה של רשיון היבוא. יבואנים המחויבים באישור מכון התקנים אינם יכולים לשחרר את המוצר לישראל לפני קבלת האישור, ונאלצים לשלם מחיר גבוה על אחסונו עד להגעת הנוטל של מכון התקנים.

**ב. תשלום מיסים כדי לחמוק מתשלום אחסנה** – המדינה מערימה קשיים על בעלי מחסנים המבקשים לקבל רשיון למחסן ערובה, ובכך יוצרת ריכוזיות בתחום, שגורמת לעליית מחירים. עקב המחירים הגבוהים של אחסנת ערובה, משתלם יותר ליבואנים לגייס את כל ההון לתשלום המיסים בפעם אחת, במקום לאחסן את המוצר במחסן ערובה זול, ולשחררו אט אט בהתאם למחזור המכירות ובכך לפרוס את תשלום המס.

## ”לאחר שהמוצר הגיע למחסן, היבואן צריך להשיג בעבורו אישור משלוח”

### 7. קבלת אישורי משלוח

לאחר שהמוצר הגיע למחסן, היבואן צריך להשיג בעבורו אישור משלוח. אישור משלוח אינו נדרש על כל המוצרים, אלא רק על תקנים הנמצאים בקבוצה 1 (ראו בהרחבה בחלק השלישי של המחקר, העוסק בניהול סיכונים ביבוא). אישור משלוח מעיד כי המוצר במשלוח הוא אכן המוצר בעל אישור הדגם. להבדיל מאישור דגם, שאפשר להשיג בשלב מקדמי, אישור משלוח אפשר להוציא רק לאחר שהמוצר מגיע לישראל. כך, למשל, יבואן שייבא צעצועי הרכבה לפעוטות נדרש להשיג למוצר אישור דגם ישראלי כדי לייבאו, ולאחר ההגעה למסוף או למחסן, יגיע נוטל ממכון התקנים ויפתח ”שורה” (ארגז לכל מוצר) כדי ליטול דוגמית שתיבדק במעבדה בהתאם לאישור הדגם. אם המוצרים עומדים באישור הדגם שלהם, יתקבל אישור משלוח. ההחלטה אילו סעיפים מתוך התקן לבדוק לגבי המשלוח נעשית על-ידי הממונה על התקינה, ומשתנה בהתאם לתקן.<sup>90</sup>

אישור משלוח הוא אישור יקר מאוד ליבואנים, מכיוון שיש להשיגו באופן שוטף לגבי כל משלוח, ולא באופן חד-פעמי כמו אישור הדגם. בכל משלוח האישור מחייב עיכוב, פתיחה ובידוק ידני של המוצרים, אשר חוזרים מהבדיקה במצב לא-תקין ואי-אפשר למוכרם.<sup>91</sup> מחירו של אישור משלוח נע בין 3,000 ל-12,000 ש”ח למוצר יחיד.<sup>92</sup>

**בשנת 2022 ביצע מכון התקנים 54,571 בדיקות משלוח והכניס למכון 97 מיליון ש”ח.<sup>93</sup>** על-פי הנתונים, עשרת המוצרים הנבדקים ביותר בנמל הם מוצרי חשמל. להבדיל מאישור הדגם, אשר תקף לשלוש שנים ומאפשר לייבא באמצעותו עשרות פעמים, אישור משלוח נדרש מחדש לגבי כל משלוח, גם אם תכולת המכולה אינה משתנה, ועלותו מיתוספת על עלויות האחסנה המוטלות על היבואנים, אשר אינם יכולים לשחרר את המוצר עד להשגת אישורי המשלוח.

עלויות אישור המשלוח כבדות יותר ליבואנים קטנים מאשר לגדולים. ראשית, יבואנים קטנים מביאים משלוחים קטנים יותר, ולכן עלות הציות (העמידה באישור משלוח) לכל יחידה גבוהה יותר לגביהם. שנית, ליבואנים גדולים יש ספקים קבועים, והם יכולים לתכנן מראש את סל המוצרים שהם מייבאים. לעומת זאת, יבואנים קטנים רוצים להביא מגוון גדול יותר, כי הם אינם יודעים מה יצליח להימכר. לכן דווקא היבואנים הקטנים משלמים אחוז גבוה מעלות המשלוח על האישור. לדוגמה, יבואן קרמיקה סיפר לנו כי הביא משלוח עם 22 דגמים (שלפעמים ההבדל היחיד ביניהם הוא צבע המרצפת), ושילם רק על בדיקות המשלוח יותר מ-100,000 ש”ח.<sup>94</sup>

”בשנת 2022 ביצע מכון התקנים 54,571 בדיקות משלוח והכניס למכון 97 מיליון ש”ח”



# ”העלויות יוצרות חסמי כניסה משמעותיים לשוק, שכן יבואן ללא הון זמין של מאות אלפי שקלים אינו יכול להיכנס לשוק, שכן יבואן ללא הון זמין של מאות אלפי שקלים אינו יכול להיכנס לשוק”

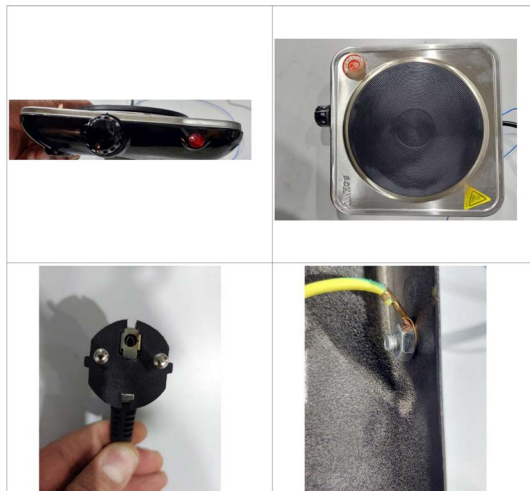
העלויות יוצרות חסמי כניסה משמעותיים לשוק, שכן יבואן ללא הון זמין של מאות אלפי שקלים אינו יכול להיכנס לשוק. נוסף על כך, העלויות של אישורי הדגם והמשלוח מתגלגלות אל ציבור הצרכנים, אשר משלם יותר על המוצרים. יבואנים סיפרו כי לעיתים קרובות מכון התקנים פוסל מוצרים על-סמך חריגות קטנות מאוד, כגון שינוי בצבעו של מטען חשמלי (למשל, כאשר אישור הדגם ניתן למטען בצבע שחור, ואילו במשלוח יובא מטען זהה בצבע לבן). לכל מוצר לקוי נדרש תיקון שעלותו עשרות אלפי שקלים, ואם אי-אפשר לתקן את הליקוי, על היבואן לסלק את המוצר או להשמידו.<sup>95</sup> כך, למשל, התאמת תקעים של 5,000 מכונות גילוח, מייבשי שיער ובירות חשמליות מתקע אירופי של שני פינים לתקע ישראלי של שלושה פינים (ראו תמונה 4) עולה 5 שקלים ליחידה, כלומר, מדובר בעלות של 25,000 ש”ח למשלוח.<sup>96</sup>

## תמונה 4: תעודת משלוח המעידה כי התקע של כירה חשמלית לקוי ואינו מותאם לתקן



תעודת בדיקה מספר LT-0066831

בהתאם לסעיף 12 לחוק התקנים תשי”ג 1953: בהתאם לפקודת היבוא והיצוא (סוס חדש), תשל”ט 1979



25	חיבור לזינה ופחילים גמישים חיצוניים	25.1 תקע הזינה אינו מתאים לת”י 32.	לא מתאים
26	הדקים למוליכים חיצוניים		מתאים
27	אמצעי הארקה	חלקי מתכת נגישים של מכשירים מסוג I	לא מתאים

מקור: תעודת משלוח שנמסרה לפרומוקהלת על ידי יבואן בתאריך 13.6.23. מקור הבדיקה החוקית מופיע בנספח ש’ (בדיקת משלוח) לת”ר 900. חלק 2.6 סעיף 3.3.2 באתר הממונה על התקינה.

**”מלבד תוספת העלות הכספית, יש פגיעה בהזדמנויות ליבואנים. כך, לדוגמה, יבואן של צעצועים לחוף הים – דליים וכפות חול – המתין ממרץ עד אוקטובר לבדיקת הנוטל. בזמן זה כבר חלף הקיץ, והוא נאלץ לחכות עד לשנה שלאחריה כדי למכור את המוצרים”**

**”עלות אישור המשלוח גבוהה מאוד, והיבואנים משלמים את המחיר בכל משלוח ומשלוח, גם אם הם מייבאים בכל פעם את אותם מוצרים”**

מלבד העלויות הכספיות של בדיקות המשלוח ותיקון הליקויים, היבואנים משלמים גם בלוחות־הזמנים, כפי שציינו בחלק הקודם, העוסק באחסנה. כל היבואנים ששוחחנו איתם חיכו חודשים מספר בטרם הגיע הנוטל מטעם מכון התקנים כדי לבדוק את המוצר. לבדוק את המוצר הן לנושא תיקון הליקויים של אישור דגם עם תנאים והן לנושא אישור משלוח. עלויות האחסנה במחסן מושבר יכולות להגיע כאמור לאלפי שקלים בחודש, אולם מלבד תוספת העלות הכספית, יש פגיעה בהזדמנויות ליבואנים. כך, לדוגמה, יבואן של צעצועים לחוף הים – דליים וכפות חול – המתין ממרץ עד אוקטובר לבדיקת הנוטל. בזמן זה כבר חלף הקיץ, והוא נאלץ לחכות עד לשנה שלאחריה כדי למכור את המוצרים.<sup>97</sup>

תרשים 13 מסכם את הדיון בעלויות הבדיקות באמצעות דוגמה של העלות הממוצעת המושגת על יבואן מוצרי חשמל המעוניין לייבא לישראל עשרה מוצרים חדשים שמכון התקנים אינו מכיר – חמש מכונות גילוח, שלושה מייבשי שיער ושני מעבדי מזון (כאמור, במוצרי חשמל מכון התקנים אינו מכיר כמעט במשפחות לעניין הבדיקה).

**תרשים 13: עלויות עמידה בתקינה ישראלית ליבואן מוצרי חשמל המייבא עשרה פריטים**



### כשלים

א. עלות אישור המשלוח גבוהה מאוד, והיבואנים משלמים את המחיר בכל משלוח ומשלוח, גם אם הם מייבאים בכל פעם את אותם מוצרים.

ב. לעיתים יש להשיג עשרות אישורי משלוח על כל מכולה, בגלל שונות בין הפריטים שבה. מחירם של כל האישורים יכול להגיע לעשרות אלפי שקלים.

**”העלויות של  
תיקון הליקויים  
גבוהות מאוד,  
ובדיקות המכון  
נוקשות. אין מדרוג  
של הליקויים  
לפי מידת הסיכון  
הגלומה בהם”**

ג. העלויות של תיקון הליקויים גבוהות מאוד, ובדיקות המכון נוקשות. אין מדרוג של הליקויים לפי מידת הסיכון הגלומה בהם. מוצרים עם ליקויים לא־מסוכנים, כגון מחסור בסימונים בעברית, נתקעים בנמל בדיוק כמו מוצרים עם ליקויים מסוכנים, כגון מחסור במעצורי בטיחות.

ד. עלות המשלוח מייקרת את היבוא ליבואנים, מגבילה עקב כך את התחרות, ומייקרת את המחירים לצרכן, שכן עלות הבדיקות מגולגלת אליו.

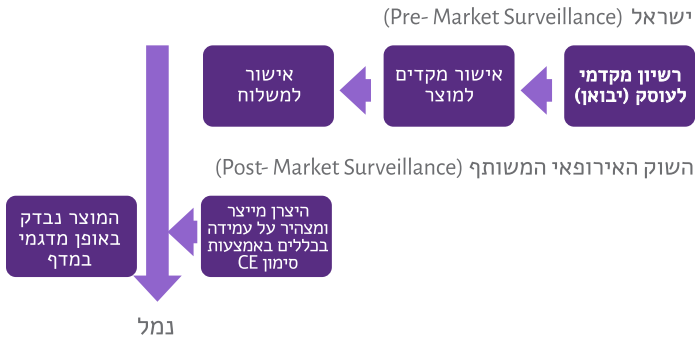
## 8. שחרור הסחורה ושמירת תיק המוצר

לאחר שהתקבל אישור המשלוח, היבואן יכול לשחרר את הסחורה לשוק, אולם פעולת השחרור אינה משחררת את היבואן מהחובה לשמור את תיק המוצר. תיק מוצר מכיל את כל התעודות המעידות כי המוצר עומד בדרישות הטכניות והחוקיות החלות עליו.<sup>98</sup> לתיק יש תוקף מוגבל, ונדרש לחדשו בהתאם לתוקפן של התעודות השונות. בשנת 2020 נפתחו במכון התקנים 95,624 תיקי מוצר לכל התקנים השונים.<sup>99</sup> הממונה על התקינה רשאי בכל עת לבדוק את תיק המוצר של היבואן ולהטיל עליו קנסות או איסוף עצמי אם התגלו ליקויים לאחר השחרור.

בעוד בישראל תיק המוצר נבנה מאישורים ומסמכי בדיקות הניתנים על־ידי המאסדר, באירופה בניית תיק המוצר נעשית על־ידי היצרן המעוניין לשווק לשוק האירופי המשותף. היצרן מוודא שהוא עומד באסדרות לפי המודולים הרצויים, ומסמן את המוצר בסימון CE. על היבואן רק לוודא שליצרן אכן יש המסמכים המעידים על עמידה באסדרה.<sup>100</sup> עליו לשמור על המסמכים המגיעים אליו מהיצרן, ולספקם למאסדר בעת ביקורת על המדף בלבד. אם מתברר כי המוצר אינו מתאים לתקינה, ניתנת ליבואנים וליצרנים הזדמנות לתקן את המוצר, ואם הוא לקוי ומדובר בליקוי חריף, המוצר יוצא מהשוק, וההליך אף יכול להסתיים בקנסות.<sup>101</sup> מוצרים החייבים בישראל בחובת תקן רשמי נדרשים לעמוד במשטר רשיונות ובדיקות ייחודי, בעוד בשוק האירופי המשותף אותם מוצרים אינם נדרשים לעמוד בשום הליך מקדמי, ונבדקים על המדף בלבד.<sup>102</sup>

**”בעוד בישראל  
תיק המוצר נבנה  
מאישורים ומסמכי  
בדיקות הניתנים  
על־ידי המאסדר,  
באירופה בניית  
תיק המוצר  
נעשית על־ידי  
היצרן המעוניין  
לשווק לשוק  
האירופי המשותף”**

## תרשים 14: ישראל והשוק האירופאי המשותף: השוואת משטר אכיפה



מקור: נתוני ספר המכס הישראלי נכון לשנת 2023, Regulation (EU) 2019/10201.

לסיכום, בשוק האירופי המשותף האחריות היא של היצרן, והעמידה באסדרה נעשית בדמות הצהרה המועברת ליבואן. בישראל האחריות היא של היבואן, והעמידה באסדרה נעשית בדמות אישורים מקדמיים לפני הכניסה לשוק.

### כשלים

החובה לשמור תיק מוצר מטילה על יבואנים חובות הדומות לאלה הנהוגות באירופה בהקשר של שמירת מסמכים לאחר הכניסה לשוק, אך היא אינה מבטלת לצד זאת את משטר הבדיקות המקדמי המושת על-ידי המאסדר. מדובר בהליך אסדרתי כפול – לפני הכניסה לשוק ולאחריה.

## 9. המלצות מדיניות לעניין יבוא מוצרים בעלי

### תקן רשמי

#### סיווג מוצרים

- **שמירה ופרסום של תיעוד חוקי של פרטי המכס** – רשות המיסים תשמור תיעוד היסטורי של כלל האישורים החוקיים שניתנו על פרטי המכס, ותשקף אותם לציבור, כדי שהיבואנים יוכלו לדעת מה נדרש מהם.<sup>103</sup>

#### יבוא דוגמיות ובדיקות שוק

- **ביטול חובת דוגמיות** – בדומה לאירופה, שבה אין הגבלה חוקית לגבי יבוא דוגמיות אלא בתחומי המזון והמוצרים מן החי,<sup>104</sup> יבואנים יוכלו לייבא באופן חופשי מוצרים עד סכום מסוים, ורק מעבר לו יצטרכו לייבא בהתאם לדרישות החוקיות.

#### אישורי דגם ומשלוח

- **ביטול מערך הבדיקות ומעבר לשמירת תיק מוצר בהתאם לסטנדרט האירופי** – תבוטל באופן מוחלט חובת הבדיקות הן לעניין אישורי דגם והן לעניין אישורי משלוח. היבואן ישמור תיק מוצר עם תעודות המעידות על עמידה בדירקטיבות האירופאיות, ויעמיד את התיק לבדיקת הממונה על היבוא בכל עת שיידרש.<sup>105</sup>

#### אחסנה

- **שינוי נוהל מחסנים רשויים** – הנוהל ישונה כך שכל מחסן פרטי בעל תוכנת ניהול מחסנים יוכל להיכנס ולספק שירותי ערובה גם במחסן שלו. כך תגדל התחרות וירד מחיר האחסנה ליבואן.





## ד. סיכום

בחלק זה הצגנו את משטר האכיפה הישראלי בתחום היבוא, המתבטא ברישוי יבואנים ובבדיקת מוצרים ומשלוחים. משטר האכיפה הישראלי מקדמי- אישור ובדיקת יבואנים ומוצרים לפני הכניסה לנמל. משטר זה שונה מאוד מהנעשה בשוק האירופי המשותף, שבו היצרן מצהיר ואחראי, היבואן מוודא קיום מסמכים, והמאסדר בודק את המוצר בשווקים. נטל אסדרתי זה בא לידי ביטוי בעלויות ישירות – תשלום בזמן ובכסף על רשיונות ובדיקות – אך גם בעלויות עקיפות, בדמות צמצום התחרות ואובדן הזדמנויות מחירים ליבואנים. חסמים אלו מתגלגלים בסופו של דבר לכיסו של הצרכן הישראלי.

באשר לרשיונות היבוא, אלה אינם ניתנים באופן אוטומטי, על בסיס הצהרה, אלא מותנים בשני רשיונות נוספים: האחד הוא רשיון לממשק, והאחר הוא רשיון עסק, המתייחס בעיקר לנושאי אחסנה. על־מנת לקבל את הרשיונות, היבואנים נדרשים לידע ומומחיות גבוהים, וכן לנשיאה בעלויות כבדות בדמות תשלומי אגרות, תשלומים על מבנים, תשלומים על לוחות־זמנים, תשלומים על השגת תעודות ושכירת מתווכים אסדרתיים. יש לבטל את משטר הרשיונות הנוכחי ולעבור ליבוא חופשי ללא רשיונות מלבד תחומים מסויימים בהם יינתן רשיון אוטומטי על סמך הצהרה במערכת מסלו"ל, פורטל אחיד ויחיד.

באשר ליבוא מוצרים בעלי תקינה רשמית, משטר הבדיקות הנוכחי של מכון התקנים משית על היבואנים עלויות כבדות, בדמות תשלומים על בדיקות הדגם והמשלוח וכן על האחסנה המתחייבת עד לבואו של הנוטל, וגורם להם לאובדן הזדמנויות כתוצאה מאי־התחייבות של המכון ללוחות־זמנים. יש לבטל בישראל את משטר הבדיקות המקדמי ולעבור לאכיפה בשווקים בלבד.

---

נייר זה עסק במשטר האכיפה בתחום היבוא, והוא מהווה המשך לחלק הראשון, שעסק באסדרת יבוא. החלק השלישי של המחקר יתמקד בניהול סיכונים ביבוא ובצעדי מדיניות שנוסו בעבר.





קישור לנספח טבלת רישיונות יבוא:

<https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2023/06/Appendix-of-importer-licenses.xlsx>

- i Jeroen van der Heijden, Building Regulatory Enforcement Regimes: Comparative Analysis of Private Sector Involvement in the Enforcement of Public Building Regulations (Ph.D. dissertation, 2009). מלכד המונח "משטר אכיפה" נעשה שימוש גם בפרדיגמה של "פירמידת האכיפה". Neil Gunningham, *Enforcement and Compliance Strategies*, in THE OXFORD HANDBOOK OF REGULATION 120 (Robert Baldwin, Martin Cave & Martin Lodge eds., 2010); Peter Mascini, *Why Was the Enforcement Pyramid So Influential? And What Price Was Paid*, 7 REGULATION & GOVERNANCE 48 (2013).
- ii *Enhancing the Implementation of the New Approach Directives*, EUR-LEX (Dec. 13, 2006), <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/enhancing-the-implementation-of-the-new-approach-directives.html>
- iii גישה זו מכונה באירופה "הגישה החדשה" (The New Approach). ראו (The 'New Approach', CEN (June 14, 2019). <https://boss.cen.eu/reference-material/guidancedoc/pages/newapproach/>
- 1 כל הסחורה המיוצאת לישראל אסורה מלכתחילה ביבוא, ורק רשיון פותח את האפשרות לייבא. לאיסור הכללי ראו ס' 2 לצו מתן רישיונות יבוא, 1939. איסור זה אינו חל על יבוא אישי תחת צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014.
- 2 UNCTAD, INTERNATIONAL CLASSIFICATION OF NON-TARIFF MEASURES 23–25 (2019).
- 3 לדיווח של ישראל לוועדה ראו, לדוגמה: Committee on Import Licensing, Agreement on Import Licensing Procedures: (Notification Under Article 5.1–5.4 of the Agreement – Israel (21-2453), G/LIC/N/2/ISR/5 (Mar. 25, 2021), <https://did.li/Cxqaa> (להלן: דוח ישראל לוועדת רישיונות היבואן).
- 4 לעניין המוצרים הנדרשים ברשיון ראו את הדיווח של ישראל לוועדה תחת <https://importlicensing.wto.org/product-categories-israel/non-automatic-products?member=70>; לגבי השאלה אם הרישיונות אוטומטיים, מספר הימים עד לקבלת הרשיון והמסמכים הנדרשים ראו את הדיווחים השוטפים של ישראל לוועדה: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/LIC/N2ISR5.pdf&Open=True> (ולכאורה מספר הימים מדידה כפי שנקבע בצו יבוא חופשי, אך מכיוון שבכפועל אין עמידה בזמנים אלו, הדיווח למעשה חסר); לעניין גורמי הרישוי החסרים השוו בין הטבלה המדווחת לוועדה (שם) לבין טבלה מס' 1604 (סוג אישור) בספר המכס של רשות המיסים: <https://www.gov.il/apps/taxes/systemtable/>
- 5 ראו בהגדרות השונות המופיעות כאחר הוועדה: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/implic\\_e/implic\\_info\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/implic_e/implic_info_e.htm), ראו, לדוגמה, ס' 15 לדוח ישראל לוועדת רישיונות היבואן, לעיל ה"ס 3.
- 6 נוהל משרד הבריאות ושירות המזון הארצי (05-001 "נוהל יבוא מזון: הנפקת אישור מוקדם ליבוא מזון רגיש ושחרורו" (22.9.2016) (להלן: נוהל יבוא מזון רגיש 05-001).
- 7 כדי לנתח את סוגי הרישיונות, הורדנו את מלוא הנתונים הרלוונטיים מספר המכס של רשות המיסים "שער עולמי", ריכזנו את כל המידע על נותני האישורים הרלוונטיים, ובדקנו לגבי כל אישור באופן פרטני מהי צורת ההגשה, מהן הדרישות הספציפיות, מהו המקור החוקי וכו'. כפי שציינו בחלק הראשון של המחקר, מידע זה חלקי.
- 8 ראו את טופס הבקשה ממשרד התחבורה והבטיחות בדרכים למתן רשיון סחר במוצרי תעבורה, [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/forms\\_of\\_production\\_trade\\_import/he/Trade\\_license\\_application\\_form\\_06-21.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/forms_of_production_trade_import/he/Trade_license_application_form_06-21.pdf)



- 30 הצורך ברשיון ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר מעוגן בתקנות מחלות בעלי חיים יבוא בשר, התשל"ד-1974; והצורך ברשיון יבוא מהרבנות הראשית מעוגן בחוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994.
- 31 <https://shaarolami-query.customs.mof.gov.il/CustomspilotWeb/he/CustomsBook/Import/ImportCustom.sItemDetails?customsItemId=11135>
- 32 ראו משרד החקלאות ופיתוח הכפר "דרישות האגף לפיקוח על מזון לבעלי חיים למתן או חידוש היתר לייצוא, יבוא ושיווק על פי חוק הפיקוח על מזון לבע"ח תשע"ד 2014" (ינואר 2020) [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/moag-pro-027/he/procedure\\_matan\\_heter.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/moag-pro-027/he/procedure_matan_heter.pdf)
- 33 בחרנו להשתמש במונח "אישור אסדרתי", כמופיע בס' 3 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, מתוך הכרה בחשיבות המינוחית של המושג, המצביע על הרישוי כפעולה המגבילה את חופש העיסוק.
- 34 <https://apps.economy.gov.il/Apps/FreelImport/search/fromHome>
- 35 ראו קישור לאתר הרלוונטי במערכת מסלול"ל: [https://forms.gov.il/globaldata/getsequence/getHtmlForm.aspx?form.Type=GeneralAgriculture\\_hasava@moag.gov.il&aret=1#](https://forms.gov.il/globaldata/getsequence/getHtmlForm.aspx?form.Type=GeneralAgriculture_hasava@moag.gov.il&aret=1#)
- 36 שם, עמודה 4 ("צרופות").
- 37 שיחה עם יבואן מוצרי תקשורת (3.4.2022).
- 38 ראו הוראות באתר המשרד: [https://www.health.gov.il/Subjects/PharmAndCosmetics/Cosmetics/Pages/licensing\\_cosmetics.aspx](https://www.health.gov.il/Subjects/PharmAndCosmetics/Cosmetics/Pages/licensing_cosmetics.aspx)
- 39 ראו הוראות באתר המשרד: <https://www.gov.il/he/service/hazardous-materials-customs-release>
- 40 שיחות ווטסאפ עם קבוצות יבואנים (3.4.2022, 6.8.2022).
- 41 ס' 2 לחוק לתיקון סדרי המינהל והחלטות והנמקות, התשי"ט-1958.
- 42 חוק יסוד: חופש העיסוק, ס' 3. ראו עוד מרדכי קרמיצר, עמרי בן-שחר ושחר גולדמן **חופש העיסוק: מתי על המדינה לקבוע בחוק תנאי כניסה לעיסוק מקצועי?** (נייר עמדה 11, המכון הישראלי לדמוקרטיה 1998); משרד הפנים **רישוי עסקים** 17 (מהדורה חמישית 2018) <https://did.li/Z6iIc>
- 43 בקשה להצעות מחיר מאדריכל רישוי עסקים (3.1.2020); שיחה עם יבואן תמרוקים (1.12.2021); שיחה עם יבואן מזון (23.6.2022).
- 44 שיחה עם יבואן תמרוקים (1.12.2021); שיחה עם יבואן מזון (23.6.2022).
- 45 החלטה 4813 של הממשלה ה-34 "תוכנית שיפור מערך האגרות הממשלתיות וביטול החלטת ממשלה" (12.1.2020).
- 46 משרד הבריאות - אגף הרוקחות "שירות התשלומים הממשלתי" **אתר השירותים והמידע הממשלתי** <https://ecom.gov.il/counterspa/home/21/1/preparationInstitute>
- 47 ראו *Technical Information on Import Licensing* ("Automatic Import Licensing: Definition"), WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/implic\\_e/implic\\_info\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/implic_e/implic_info_e.htm)
- 48 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה מקיימת קורס הכשרה ליועצי יבוא. ראו "ייעוץ בתחום הייבוא" **משרד הכלכלה** <https://www.sba.org.il/hb/MaofServices/advice/Pages/ab9.aspx>
- Jeroen van der Heijden, Brighter and Darker Sides of Intermediation: Target-Oriented and Self-Interested Intermediaries in the Regulatory Governance of Buildings, 670 ANNALS AM. ACAD. POL. & SOC. SCI. 207, 212–215 (2017)
- 49 שיחות מדגמיות שערבנו כיבואנים עם יועצי יבוא (יוני 2022).
- 50 קבלת הצעת מחיר לרישוי אחסנת מזון מאדריכל רישוי עסקים (3.1.2020).
- 51 לפירוט בעיות האסדרה בתחום יבוא הרכב ולהצעות פתרון ראו ליאור לוי ועידו אליה (אלמקייס) **הורדת חסמי כניסה ליבוא ממחרי בענף הרכב: דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)** (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים 2019).
- 52 ראו נוהל יבוא מזון רגיש 05-001, לעיל ה"ס 6.
- 53 ראו תק' 15'16 לתקנות הרוקחים (תמרוקים), שיחות עם יבואני תמרוקים ביולי 2023. על יישום הרפורמה בתמרוקים של שנת 23.
- 54 המשרד לאיכות הסביבה "נוהל הגשת בקשה לרישום תכשירים להדברת מזיקים לאדם, לחידוש רישום ולשינוי פרטי הרישום" 87 [https://www.gov.il/BlobFolder/guide/pest\\_control\\_pesticides/he/PestControl\\_Application\\_procedure\\_registration\\_pesticides.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/guide/pest_control_pesticides/he/PestControl_Application_procedure_registration_pesticides.pdf) (27.5.2020)

- 55 The 'Blue Guide' on the Implementation of EU Product Rules 2022, OJ C 247, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2022:247:FULL&from=EN>. ראו שם, בעמ' 95, את ההבדלים בין הגישה הישנה לחדשה.
- 56 ראו באתר המכס הדני את הדף העוסק בהדרנות יבואנים: <https://publish.skat.dk/content/connect/c1/7/en/events/catalog.html>
- 57 ראו "שאלתח בקשה לקבלת מידע מוקדם - סיווג טובין ביבוא" אתר השירותים והמידע הממשלתי <https://www.gov.il/he/service/classification-of-goods-in-imports>
- 58 הבנו זאת באמצעות בחינה מעמיקה של סבלת אישורים משניים במערכת "שער עולמי" ובעקבות שיחה עם אמיר שני, סגן נשיא לשכות המסחר ובעליה של חברת עמילות מכס (27.6.2022).
- 59 ראו, למשל, תמ"ר (שלום ת"א) 10-10-5899 **ריסקו בע"מ נ' אגף המכס והמע"מ חקירות תל אביב והמרכז** (נבו 18.8.2015) בעניין סיווג דלתות מיקרוגלים.
- 60 ס' 8 (נב) לחוק התקנים, התשי"ב-1953.
- 61 עמ"ם 2442/13 **איתן נ' מכון התקנים הישראלי** (נבו 26.2.2014).
- 62 למשל, תקן 356 לסוכר מאוזכר בתוך התקן הרשמי לבשר טחון, אך חיפוש שלו באתר (ובכתובת <https://ibr.sii.org.il/ibr/#/standards/1>) אינו מאפשר צפייה חינמית בו.
- 63 מענה של מכון התקנים לבקשת חופש מידע של פורום קהלת (20.10.2021).
- 64 ראו מכון התקנים הישראלי **מחירון תקנים** [https://www.sii.org.il/media/3644/price\\_tekeno60519\\_n.pdf](https://www.sii.org.il/media/3644/price_tekeno60519_n.pdf)
- 65 הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה 2.6 "הענקת פטור בהתאם לסעיף 2(ג) (2) לצו יבוא חופשי", נספח 1: "כמויות קטנות" (4.4.2023).
- 66 שם, בנספח 10: "דוגמאות לתצונה".
- 67 שם, בנספח 12: "יבוא טובין המיועדים לשימוש עצמי".
- 68 מספר בקשות במערכת מסלול בתאריך (16.5.22). מספר דוגמיות: מענה של משרד הכלכלה והתעשייה לבקשת חופש מידע של פורום קהלת (2.5.2022).
- 69 כעיקרון ניתן לשלוח את הדוגמית לבדיקה גם במעבדה פרטית שאינה של מכון התקנים, אך בפועל אין תחרות, והמעבדה של מכון התקנים נותרה מנופול. על הרפורמה במעבדות ראו בחלק השלישי של המחקר.
- 70 ראו "מדריך ליבואן המתחיל" אתר מכון התקנים הישראלי <https://www.sii.org.il/he/importers-guide>
- 71 שיחה עם יבואן חשמל (15.5.2022).
- 72 שיחה עם יבואן חשמל (25.12.2022).
- 73 נתוני מכון התקנים, שהועברו אלינו על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה (29.1.2023).
- 74 שיחות עם יבואנים (מאי 2022 - דצמבר 2022); שיחות ביבואנים מול נציגי מכון התקנים (מאי 2022 - דצמבר 2022) וקבלת הערכות מחיר סלפוניות.
- 75 שיחה עם יבואן מוצרי פלסטיק למזון (18.5.2022); שיחה עם יבואן חשמל (17.5.2022).
- 76 שיחה עם יבואן אופניים חשמליים (25.12.2022).
- 77 שיחה עם יבואן חשמל (15.5.2022).
- 78 ראו מנתוני ספר המכס - אישור שחרור, אישור שחרור מותנה; שיחות עם עמילי מכס (24.2.2022). תהליך זה קרוי אצל היבואנים "זיהוי ונטילה".
- 79 נתוני מכון התקנים, שהועברו אלינו על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה (29.1.2023).
- 80 מענה של מכון התקנים לבקשת חופש מידע של פורום קהלת (28.6.2022).
- 81 אלי יצחקוב ורוזה כהנר "חידושים במסופי המסענים הימיים" **מי ומה נשרשת האספקה** 13, 26 (2014).
- 82 שיחה עם היועץ הלוגיסטי איציק דגה (10.5.2022).
- 83 שם.
- 84 שיחות עם יבואנים ועם יועצי אחסנה (מאי 2022 - דצמבר 2022); קבלת הצעות אחסנה מחברות שילוח ואחסנה (דצמבר 2022).

- 85 <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/bonded-warehouse-list?skip=0&limit=20>, עיבוד של פורום קהלת לרשימת מחסנים רשויים וללא מחסני דואר ורכבת ישראל.
- 86 רשות המיסים בישראל "מחסנים רשויים" (סעיף "כללים לפתיחת מחסן רשוי") אתר השירותים והמידע הממשלתי (18.4.2021). <https://www.gov.il/he/departments/general/bonded-warehouse-page>.
- 87 יועצי אחסנה ששוחחנו איתם ציינו כי באזורים שסביב נמלי אשדוד וחיפה חלק ניכר מהשטחים תפוסים לצרכים בטחוניים או לצורכי בנייה. השיחות התקיימו בתאריך 15.12.2022.
- 88 OBS Logistics, *Integrated Bonded Warehouse Management Software: CALIDUS Bond*, <https://cdnz.hubspot.net/hubfs/612400/OBSL/Documents/Downloads/integrated-bonded-warehouse-management-software.pdf>
- 89 ראו, למשל, את התנאים לאחסון בתוכנית Zero-GST Warehouse Scheme, SINGAPORE נסינגפור: Zero-GST Warehouse Scheme, SINGAPORE CUSTOMS, <https://www.customs.gov.sg/businesses/customs-schemes-licences-framework/zero-gst-warehouse-scheme>.
- 90 ראו נספחי ש' של הממונה על התקינה בכתובת <https://www.gov.il/he/departments/dynamiccollectors/shin-appendices?skip=0>.
- 91 שיחה עם יבואן צעצועים (15.2.2021); שיחה עם יבואן קרמיקה (17.3.2021).
- 92 על-פי שתי השיחות שם.
- 93 נתוני מכון התקנים, שהועברו אלינו על-ידי משרד הכלכלה והתעשייה (29.1.2023).
- 94 שיחה עם יבואן קרמיקה (18.5.2022). בשנת 2022 שונו קבוצות היבוא כך שקרמיקה אינה חייבת עוד באישור משלוח.
- 95 שיחה עם נציגי מכון התקנים (14.5.2023).
- 96 הצעת מחיר שהתקבלה מחברת "וויז אלקטריק" (15.5.2023).
- 97 שיחה עם יבואן צעצועים (28.12.2022). שיחה עם נציגי מכון התקנים (14.5.2023) העלתה כי אין התחייבות של המכון ללוחות זמנים של נטילה ודיגום.
- 98 משרד הכלכלה והתעשייה "תיקי מוצר לדגם" אתר השירותים והמידע הממשלתי (30.5.2022) <https://www.gov.il/he/departments/general/standarts-portfolio-200721>.
- 99 מענה של מכון התקנים לבקשת חופש מידע של פורום קהלת (20.10.2021). הנתון אינו כולל תקן אחד, שהועבר חסר שם. מספר תיקי המוצר שנפתחו היה גדול בשנה זו, כנראה בגלל התווספות החובה לתיק מוצר במסגרת הרפורמה ביבוא. החובה לשמור תיק מוצר הוטלה בסוף שנת 2016 עם חקיקת תיקון מס' 3 לפקודת היבוא והיצוא (במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016). ראו את המסמכים הנדרשים לשמירה בתוספת לפקודה.
- 100 לעניין אחריותו של היצרן ראו (Decision No 768/2008/EC, art. R2 (obligations of manufacturers) ו-Decision No 768/2008/EC, art. R2 (obligations of importers) R4); ולמודולים של ייצור והתאמה לאסדרה ראו שם, בנספח II.
- 101 על הליך האכיפה בשוק האירופי המשותף למדנו משתי שיחות: שיחה עם נציגה מסוכנות אכיפה בשוק הבלגי (18.5.2023); שיחה עם נציגים מסוכנות אכיפה בשוק הלטבי (10.5.2022).
- 102 חריג מסוים לכך מצוי בתחום המזון: אף שבאירופה (בניבוי לישראל) אין תקנים החלים על מזון מיובא, יש דרישות מקדמיות ליבוא מזון בדמות הצהרה.
- 103 על שאלתנו בנושא השיב מנהל המכס, באוקטובר 2022, כי הליך זה נמצא בשלבי אפיון לפיילוט ראשוני. מדובר בשיתוף-פעולה של רשות המיסים וזכיון פרטי.
- 104 דוגמיות נכנסות תחת חריגים לנושא free circulation. ראו Regulation (EU) 952/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1> לנושא דוגמיות מזון, ראו את הרגולציה האירופית Commission Delegated Regulation (EU) 2019/2122 supplementing Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council as regards certain categories of animals and goods exempted from official controls at border control posts, specific controls on passengers' personal luggage and on small consignments of goods sent to natural persons which are not intended to be placed on the market and amending Commission Regulation (EU) No 142/2011, <https://www.legislation.gov.uk/eur/2019/2122>.
- 105 על-אף מאמצים שנעשו במסגרת הרפורמה ביבוא, שינוי זה לא התרחש. עוד בנושא זה ראו בחלק השלישי של המחקר.



## חברות נוספות בסדרה



תמוז תשפ"א - יולי 2021  
ציר מדיניות מס' 71



ניסן תשפ"א - מרץ 2021  
ציר מדיניות מס' 70



שבט תשפ"א - פברואר 2021  
ציר מדיניות מס' 69



אלול תשפ"א - אוגוסט 2021  
ציר מדיניות מס' 75



אב תשפ"א - יולי 2021  
ציר מדיניות מס' 73



חשוון תשפ"ב - נובמבר 2021  
ציר מדיניות מס' 72



אייר תשפ"ב – מאי 2022  
נייר מדיניות מס' 80



תמוז תשפ"ב – יולי 2022  
נייר מדיניות מס' 79



תשרי תשפ"ב – ספטמבר 2021  
נייר מדיניות מס' 76



כסלו תשפ"ג – דצמבר 2022  
נייר מדיניות מס' 83

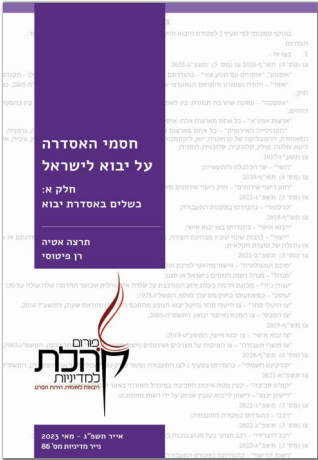


כסלו תשפ"ג – דצמבר 2022  
נייר מדיניות מס' 82



אלול תשפ"ב – ספטמבר 2022  
נייר מדיניות מס' 81





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



אדר תשפ"ג - מרץ 2023  
נייר מדיניות מס' 85



טבת תשפ"ג - ינואר 2023  
נייר מדיניות מס' 84



אייר תשפ"ג - מאי 2023  
נייר מדיניות מס' 89



אייר תשפ"ג - מאי 2023  
נייר מדיניות מס' 88



שבט תשפ"ג - פברואר 2023  
נייר מדיניות מס' 87





## 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 החלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-09-2



9 789657 796092

**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)