

חסמי יבוא בענף המזון בישראל

איתי אטר*

בספטמבר 2016 נכנס לתוקפו חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו – 2015, המוכר בכינוי "רפורמת הקורנפלקס". ברפורמה הוחלו הקלות שונות על תהליך היבוא, כחלק מתהליך ממשלתי רחב של טיוב רגולציה והסרת חסמים בתחום היבוא, לאור המלצות ועדות טרכטנברג (2011) ולנג (2014). במאמר זה נסקור חסמי יבוא בענף המזון בישראל לאחר החלת חוק המזון. לצורך כך נמקד את הניתוח בשלושה חסמי יבוא משמעותיים בענף המזון: (1) מדיניות המכס בישראל, (2) נוהל מכסות יבוא בפטור ממכס או מכס מופחת, ו-(3) נוהל יבוא מזון לישראל של שירות המזון הארצי במשרד הבריאות. עבור כל אחד מהחסמים ננסה לזהות את צווארי הבקבוק המהותיים שעלולים להיות להם השלכה כלכלית רחבה על המשק או על ענף מסוים. כמו כן, נציג השוואה בינלאומית של המדדים הרלוונטיים והאסדרה בתחום. מטרת העבודה היא להציף עיוותים מהותיים רחבים ונקודתיים עבור כל אחד מהחסמים, אשר אותם ניתן לשפר באופן פרטני או כחלק מרפורמה כוללת לעידוד היבוא בענף המזון בישראל.

מבוא; 1. תמצית המסקנות. **א. סקירת ספרות: חסמי יבוא;** 1. ההתפתחות הגלובלית של חסמי יבוא; 2. ההשפעה של הגבלות סחר שאינן ממכסיות (NTMs) על הסחר העולמי; 3. חסמי היבוא ממכסיים ולא ממכסיים בהשוואה בינלאומית. **ב. מדיניות המכס בישראל – הגנה ישירה במחיר.** ג. חלוקת מכסות יבוא – חסם כמותי; 1. מדיניות מכס מול מכסות יבוא; 2. ההשפעה של פתיחת מכסות יבוא על התחרות. **ד. נוהל יבוא מזון בישראל – חסמים טכניים;** 1. סיכום תהליך נוהל יבוא מזון ליבואן (מזון שאינו מן החי); 2. תהליך אישור יבוא מוקדם עבור מזון רגיש; 3. הגדרת מזונות רגישים בהשוואה בינלאומית; 4. עודף רגולציה בתחום תוספי התזונה; 5. השפעת עודף הרגולציה על מחירי תוספי התזונה בישראל; 6. ניתוח משרד הכלכלה והתעשייה של השפעת חוק המזון על הרגולציה של יבוא מזון רגיש ורגיל; 7. דוחות ממשלתיים המנתחים את חסמי היבוא שאינם ממכסיים; 8. ניסיון להקמת רשות לאומית למזון. **סיכום ומסקנות. נספח א – רשימת סוגי המזון המסווגים כרגישים.**

* איתי אטר (רו"ח), דוקטורנט במחלקה לכלכלה באוניברסיטת בן גוריון ומנהל הפורטפוליו בקרן הון סיכון Venture Capital Crossroad. ניתן לפנות לחוקר בכתובת המייל attari@post.bgu.ac.il. מחקר זה נעשה במימון מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה. פרטים על אודות מרכז חת מופיעים באתר האינטרנט בכתובת www.colman.ac.il/heth_center.

מבוא

במאמר זה נמפה את חסמי היבוא המשמעותיים ביותר בענף המזון בישראל והשפעותיהם על הסחר. ההגדרה הרחבה של חסמי יבוא כוללת כל אמצעי רגולטורי שיכול להשפיע על מעבר חופשי של סחורות ממקום למקום. בהגדרה המעשית, חסמים אלו מורכבים בעיקר ממכסים (הגבלת מחיר), מכסות יבוא (הגבלות כמותיות) ותקנות רגולטוריות (חסמים טכניים). מחקרים מראים כי חסמי יבוא מביאים לעיוות ביתרון היחסי וירידה בפריון העבודה, ולהפך, מדינות מרוויחות יותר מפתיחה גלובלית לתחרות. ואכן, הליברליזציה של מדיניות הסחר הגלובלית במאה ה-20 הייתה הבסיס להגדלת הסחר העולמי. ה-OECD מעריך כי מאז סוף מלחמת העולם השנייה, המכסים על מוצרי תעשייה ירדו מ-40% ל-4% בלבד כיום. בעקבות כך, היקף הסחר העולמי עלה מ-25% מהתמ"ג העולמי בשנת 1960 לכמעט 60% מהתמ"ג העולמי ב-2015. ארגון הסחר העולמי התריע כי ההשפעה של פתיחת הסחר והפחתת המכסים הביא לשימוש גובר ומתסכל של הגבלות יבוא שאינן ממכסים (non-tariff measures – NTM) בידי מדינות רבות. חסמי יבוא שאינם ממכסים כוללים בעיקר הגבלות כמותיות ותקנות רגולטוריות. חסמים אלו מורכבים למדידה ולהשוואה, כיוון שכוללים מנגנונים מסובכים של בחינת תהליכי ביורוקרטיה ואומדן עלותם למשק. כמו כן, הם אינם בהכרח אמצעי שמיושם רק על היבוא, אלא יכולים לכלול מערכת אוניברסלית שנבנתה באופן שמטרתה להפלות יבוא, למשל, תקנות מחמירות על מוצרים מיובאים בשילוב מיסים נמוכים לחלופות מקומיות. על פי מדד התחרותיות העולמי של 2018, הדירוג של ישראל במדד החשיפה ליבוא הוא מקום 107 מתוך 137 מדינות (מקום 30 מתוך 36 במדינות ה-OECD). לפני עשור, הדירוג היה מקום 46 בעולם (מקום 15 במדינות ה-OECD). במקביל, הדירוג של ישראל במדד חסמי היבוא הלא ממכסיים ירד למקום ה-46 בדו"ח של שנת 2018 ממקום 27 לפני עשור.

בישראל חוברו מספר דוחות ממשלתיים הסוקרים את היבוא באופן נרחב. הדוחות העדכניים יותר חוברו כמענה לתנועת המחאה החברתית בקיץ 2011, מתוך הנחה שפתיחת השוק ליבוא עשויה למתן את יוקר המחיה בישראל. מסקנות ועדת טרכטנברג שפורסמו ב-2011 סקרו את חסמי היבוא בראייה כוללת. הוועדה הצביעה על הרגולציה בתחום התקינה כגורם משמעותי ליוקר המחיה בישראל. הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא שהגישה את המלצותיה בנובמבר 2014 הדגישה את העדר אמות מידה אחידות לקביעת דרישות ותנאי יבוא (חוקיות היבוא) הנובעים מהמספר הרב של רשויות מוסמכות יבוא (37 רשויות במספר). דוח מבקר המדינה על משרד הכלכלה משנת 2014 העביר ביקורת בנושא חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין. בהמשך לכך, דוח מבקר המדינה על משרד הבריאות משנת 2016 בדק את הסוגיות בפיקוח על מזון ודן בהרחבה בחסמי היבוא בנוהל יבוא מזון ובליקויים בפיקוח המזון המיובא. חלק מההמלצות בתחום המזון בדוחות אלו אומצו במסגרת חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015 (להלן: חוק המזון), שאושר בכנסת בשנת 2015 במסגרת חוק ההסדרים.

בעבודה זו נתמקד בחסמי היבוא ממכסים ושאינם ממכסים בענף המזון בישראל לאחר החלת חוק המזון ופרסום הביקורות בדוחות הרשמיים. לצורך כך, נמקד את הניתוח בשלושה חסמי יבוא משמעותיים בענף המזון: (1) מדיניות המכס בישראל, (2) נוהל מכסות יבוא בפטור

ממכס או מכס מופחת, ו- (3) נוהל יבוא מזון לישראל של שירות המזון הארצי במשרד הבריאות. עבור כל אחד מהחסמים ננסה לזהות את צווארי הבקבוק המהותיים שעלולים להיות להם השלכה כלכלית רחבה על המשק או על ענף מסוים. כמו כן, נציג השוואה בינלאומית של המדדים הרלוונטיים והאסדרה בתחום.

המשך הנייר מאורגן להלן: פרק ב מוקדש לסקירת ספרות של חסמי יבוא, השוואה בינלאומית של חסמי יבוא ממכסים ושאינם ממכסים, ההתפתחות הגלובלית של חסמי היבוא והשפעתם על הסחר. בפרק ג נבחן את מדיניות המכס בישראל בראייה כוללת, ננסה לזהות ענפים מסוימים בתחום המזון שבהם מדיניות המכס מופלת לרעה. בפרק ד נסכם את נוהל חלוקת מכסות במכס פטור של משרד החקלאות ומשרד הכלכלה וההבדלים ביניהם, נדון בסיבה העיקרית לשימוש בחסם יבוא של מכסות לעומת מדיניות המכס וחסרונות הנובעים מניהול של שני החסמים במקביל. בפרק ה ננתח את החסמים הביורוקרטיים בנוהל יבוא מזון בישראל של משרד הבריאות בהשוואה בינלאומית והשלכות הנוהל על היבוא.

1. תמצית המסקנות

מדיניות המכס בישראל דומה בטווח סביר למדינות מתקדמות אחרות. שיעור המכס מתוך סך ערך היבוא נותר יציב בכ- 1% בעשור וחצי האחרונים.

1. בשנת 2016, ההכנסה ממכס מתוך התמ"ג עמדה על 0.27 אחוזי תוצר. שיעורי המכס הנמוכים כיום נובעים בעקבות תהליך הדרגתי של הפחתת מכסים יחד עם שותפי הסחר של ישראל לאחר חתימת ההסכמים הביילטרליים בשנות ה-90.
 2. ניתן להסיק שהפחתת מכסים רוחבית לא תגרום, ככל הנראה, להשפעה מהותית על שיעור היבוא מהתמ"ג. עם זאת, מדיניות המכס בענף המזון אינה מאוזנת ומופלת לרעה משתי סיבות עיקריות.
 3. ראשית, קיימת ריכוזיות בהכנסות ממכס על מוצרי מזון, כלומר גוברים מכס גבוה יותר בהרבה עבור מוצרי מזון פופולריים כגון פילה אמנון, שום, תפוחים ועוד. חמשת פריטי החקלאות בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר ממכס מהווים 10% מסך ההכנסות ממכס בישראל בשנת 2016 (302 מיליון ש"ח).
 4. שנית, בענף המזון נמצאים שיעורי המכס האפקטיביים¹ הגבוהים ביותר מכלל הענפים, מעל 22 מוצרי מזון עם מכס אפקטיבי הגבוה מ-50%, לשבעה מוצרי מזון מכס אפקטיבי של מעל 100% שלגביהם אין יבוא כלל.
 5. חסם זה סוגר לחלוטין את השוק המקומי ויוצר מצב של מונופול או קרטלים שמנהלים את הענף, במיוחד בתחום המזון בישראל, שהוא תחום ריכוזי מלכתחילה.
- גם אם מטרת הממשלה היא להגן על ענפים אלו, יש לשקול אם יש הצדקה כלכלית וערכית להגן על תעשיות שמצריכות שיעורי מכס של מאות אחוזים ומניעת היבוא לחלוטין. לחלופין, לאפשר יבוא מצומצם שיפתח את התחרות ויתמרץ את היצרנים המקומיים להתייעל בהתאם, כפי שנעשה בענפי מזון אחרים.

1 שיעור המכס למס הכנסה משקלול של תעריף המכס האבסולוטי והשיעורי.

- נוהל מכסות יבוא בפטור ממכס או מכס מופחת הוא כלי לוויסות היבוא בתעשיות המקומיות שהממשלה מעוניינת להגן עליהן ומהווה כלי משלים למדיניות המכס בישראל.
6. ניהול מכסות יבוא הוא כלי מדיניות יעיל פחות ממדיניות המכס בישראל, מצריך את התערבות המדינה בניהול היבוא ומוסיף תהליכים ביורוקרטים ועלויות רגולטוריות. כיום, כלי זה שימושי כתחליף להורדה של שיעורי המכס בטווח הקצר כדי להשלים ביקושים לתעשייה המקומית על פי נתוני צריכה בפועל. זהו מנגנון פשוט יותר להערכה במסגרת הסכמי הסחר של הכמויות הדרושות מאשר ויסות דרך מנגנון המחיר.
7. החיסרון העיקרי של הנוהל הוא נטל הביורוקרטיה בתהליך הכולל בקשת רישיון וסנקציות באי-עמידה בתנאי המכסה, מה שמרתיע יבואנים חדשים ומוסיף עלויות ביורוקרטיות שמתגלגלות לצרכן.
8. את חלוקת המכסות מנהלים משרד הכלכלה ומשרד החקלאות. החלוקה בין המשרדים היא היסטורית וכפופה להגדרות של מזון מעובד (משרד הכלכלה) ומזון לא מעובד ותוצרת חקלאית (משרד החקלאות).
9. לכל משרד קיים ניהול חלוקת מכסות יבוא המפרט את אופן הגשת הבקשות להקצאת רישיונות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת, את עקרונות ההקצאה והליכי הנפקת רישיונות היבוא. ניתן להבחין בפערים משמעותיים בתהליך הנפקת הרישיונות וחלוקת המכסות בנהלי המשרדים. בדוח מבקר המדינה משנת 2014 נכתב כי "אין סיבה עניינית לחלוקה בין המשרדים, המחייבת קיומן של שתי מערכות מקבילות, היוצרות ביורוקרטיה מיותרת ובזבוז של משאבים יקרים".
10. ליבואנים חדשים אין יכולת להתחרות. הם גם מוגבלים בכמות שיכולים לייבא וחוששים מהסנקציות החריפות באי-עמידה בתנאי המכסה. בהקשר להשפעת פתיחת המכסות על מחירי המזון, כיום יש רק מחקר אחד ממשרד הכלכלה ואחד נוסף מוועדת הכנסת שבודקים זאת.
11. לא מתפרסמים נתונים של ניצול המכסות בפועל או פרטים על אודות היבואנים שזוכים במכסות. קיים צורך בהגברת השקיפות מצד הרגולטור לגבי השיקולים לפתיחת מכסות יבוא, אופן קביעת מנגנון החלוקה וניצול המכסות בפועל. דבר זה גם יעודד יותר מחקרים כלכליים מצדדים שלישיים על אודות השפעותיהן של פתיחת מכסות היבוא והערכת יעילותן.
- נוהל יבוא מזון בישראל באחריותו של שירות המזון הארצי במשרד הבריאות הוא הנתיב הביורוקרטי שבו הרגולטור מוודא את תרכובתו ואיכותו של המזון המיובא לישראל.
12. הנוהל עבר מספר גלגולים בעשור האחרון בעקבות דוחות ממשלתיים שסקרו את חסמי היבוא הביורוקרטים, והרפורמה האחרונה אומצה במסגרת חוק המזון החדש.
13. השינויים בחוק הביאו לשיפורים משמעותיים בניהול יבוא מזון, ובפרט עבור מזון רגיל, כפי שמוגדר בסעיף 2 לחוק המזון, כך ששיטת היבוא הותאמה למקובל בארצות הברית ובאירופה ושחרור מוצרים מהמכס הוא מקוון ועל בסיס הצהרה ללא אישור מוקדם, יחד עם נטילת דגימות ומעבר פיקוח בשווקים.
14. עם זאת, בהקשר של יבוא מזונות רגישים, התהליך נותר ארוך, ידני ויוצר כפל ביורוקרטיות. להגדרה של מזונות רגישים בחוק המזון אין אח ורע במדינות מפותחות

- אחרות, אלא התייחסות פרטנית לקטגוריות מסוימות. ההגדרה למזונות רגישים בישראל אינה ברורה דיה ונעשתה על פי קריטריונים שרירותיים לסיווג מזון (לפי סוג המוצר) ולא על פי ניתוח סיכונים וקביעת קריטריונים "איכותיים" של רכיבי מזון.
15. יבוא של מזונות רגישים מצריך אישור יבוא מוקדם, שהוא תהליך ידני, הכולל מילוי טפסים רבים ושליחת דגימות למעבדות, ורק לאחר אישור משירות המזון הארצי ניתן לייבא את המוצרים, תהליך שעלול לארוך מספר חודשים.
16. לרוב המוצרים הרגישים קיים כבר תקן מזון בישראל, ולמעשה קיים כפל ביורוקרטיות או תקנות, דבר שהוא אינו אפקטיבי.²
17. ענף שבו ניתן לעמוד על הביורוקרטיה המסועפת באשר ליבוא מזון המוגדר כמזון רגישי הוא ענף תוספי התזונה, שבו קיים עודף רגולציה ביבוא המזון וסימונו. ענף תוספי התזונה בישראל ריכוזי ובעל חסמי כניסה גבוהים, התחרותיות מוגבלת ביכולת השיווקית של המותגים בעקבות תקנות סימונים ומסרים בריאותיים, לשחקנים חדשים אין יכולת להתחרות מול מותגים מקומיים מבוססים שצברו מוניטין רב לאורך השנים וקיימת יכולת מוגבלת להשוות מחירים בצורה נאותה.
18. מעבר לחסמים לעיל שנוחתו במסגרת המחקר, קיימים עוד חסמים ביורוקרטים שהובאו ברוח מבקר המדינה משנת 2016 על משרד הבריאות שלא ידוע מה הסטטוס שלהם כיום, כגון ליקויים בתהליכי שחרור המזון מהנמלים, ליקויים במעבדות הבדיקה למזון והצורך בהקמת רשות מזון לאומית. ממצאים אלו ואחרים מצביעים שחסמי היבוא שאינם ממכסים בישראל משמעותיים מאוד.

א. סקירת ספרות: חסמי יבוא

סחר בינלאומי מגדיל את מספר הסחורות שהלקוחות המקומיים יכולים לבחור מהן, מקטין את עלות הסחורות הללו באמצעות תחרות מוגברת ומאפשר לתעשיות מקומיות לשלוח את מוצריהן לחו"ל. ניתן לחלק את מגבלות הסחר לשני סוגים עיקריים:

מכס (tariff) – בבסיסו, מכס הוא סוג של מס. המס מוסיף לעלות של סחורות מיובאות והוא אחד מסוגי המדיניות שממשלה יכולה להשתמש על מנת לפקח על סחר. המס משולם לרשות המכס של המדינה שבה הוטל המס. את המכס על יבוא לארצות הברית, למשל, אוספת רשות המכס וההגנה על גבולות, הפועלת מטעם מחלקת המסחר של ארצות הברית. בישראל, רשות המסים היא האמונה על גביית המכס.³

2 קיימים כ-200 תקני מזון רשמיים – המהווים כפל רגולטורי ובזבוז משאבי ממשלה הצורך טיפול ביורוקרטי ארוך לצורך הטיפול בתקנים אלה

3 ראו באתר רשות המסים בישראל: taxes.gov.il/About/Pages/AboutIsraelTaxAuthority.aspx

חסמי יבוא מכסיים		
מכס ספציפי	עמלה קבועה המוטלת על יחידה אחת של טובין מסוים. תעריף זה יכול להשתנות בהתאם לסוג הטובין המיובא. לדוגמה, מדינה יכולה להטיל תעריף של 15 דולר על כל זוג נעליים המיובאות או תעריף של 300 דולר על כל מחשב שיובא.	הגנות מחיר (Tariff measures)
מכס לפי ערך (ad valorem)	תעריף המבוסס על אחוז מערך הטובין. לדוגמה, מכס של 85% שמטילה ליבוא מכוניות מארצות הברית, כך שרכב שעולה \$10,000 בארצות הברית עולה \$18,500 לצרכנים יפנים. מכס זה מגן על יצרנים מקומיים מלשלם על מס נוסף, אך גם משאיר את המחירים גבוהים מלאכותית עבור צרכני מכוניות יפניות.	

פיקוח שאינו ממכסים (non-tariff measures – NTM) – המונח NTM משמש להגדרת כל אמצעי המדיניות הרשמיים אשר מעוות את הסחר הבינלאומי במפורש או שלא במפורש, למצט שימוש במכסים. ועידת האו"ם לסחר ופיתוח (UNCTAD), אשר הקדישה משאבים רבים להגדרה, סיווג ואיסוף נתונים על NTMs מאז תחילת שנות ה-90, מספקת את ההגדרה הבאה:

“NTMs are policy measures other than ordinary customs tariffs that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices or both” (UNCTAD, 2012).⁴

חסמי יבוא שאינם ממכסים		
מכסות יבוא	מכסת יבוא נועדו לייצר הגבלה על כמות של מוצר מסוים שניתן לייבא. מחסום זה מגיע לעיתים קרובות עם הנפקת רישיונות. לדוגמה, מדינה יכולה להציב מכסה על כמות פירות ההדר המיובאים.	הגנות כמותיות (non-tariff measures)
הגבלות יצוא (יזומות (VER)	זוהי הגבלה "מרצון" בכך שנוצרת על ידי המדינה המייצאת ולא המייבאת. מגבלות יצוא מרצון מוטלת בדרך כלל על פי בקשת המדינה המייבאת, והיא בדרך כלל הדדית. לדוגמה, ברזיל יכולה להטיל הגבלות יצוא על סוכר לקנדה, על פי בקשתה של קנדה. קנדה בתורה יכולה להגביל יצוא של פחם לברזיל. מה שמעלה את המחיר של הפחם והסוכר, אבל מגן על התעשייה המקומית.	
דרישות ייצור מקומיות	במקום להציב מכסה על כמות הסחורה שניתן לייבא, הממשלה יכולה לדרוש כי אחוז מסוים של טובין חייב להיות מיוצר בתעשייה המקומית. ההגבלה יכולה להיות אחוז מהטובין עצמו או אחוז מערכו של הטובין. לדוגמה, הגבלה על יבוא של מחשבים עשויה לומר כי 25% מן החלקים המשמשים לייצר את המחשב מיוצרים בתעשייה המקומית, או לחלופין לומר כי 15% משווי המחשבים צריך להיות מיוצר בתעשייה המקומית.	

4 מתוך <https://bit.ly/3cQ1nf6>

חסמי יבוא שאינם ממכסים		
אמצעים כגון הגבלת חומרים מסוימים במוצרים מטעמי היגיינה, בריאות או מניעת הפצת מחלות.	אישורים סניטריים	הגנות טכניות (non-tariff measures)
אמצעים כגון דרישות סימונים, אמצעים אחרים להגנה על הסביבה, תקנים טכניים, מפרטים ודרישות איכות מחמירות.	סימונים ובקורות איכות	
רישיון מוענק לעסק בידי הממשלה ומאפשר לעסק לייבא סוג מסוים של טובין למדינה. לדוגמה, עלולה להיות הגבלה על גבינה מיובאת, ורישיונות יינתנו לחברות מסוימות לפעול כיבואנים.	רישיונות	

הגבלות יבוא משמשות לעיתים קרובות כדי להגן על תעשיות צעירות וכלכלות מתפתחות, אך לעיתים משמשות גם את הכלכלות המתקדמות יותר עם תעשיות מפותחות. להלן ארבע סיבות עיקריות להגבלות יבוא:

1. הגנה על שוק העבודה המקומי

האפשרות להגברת התחרות מצד הסחורות המיובאות עלולה לאיים על התעשייה המקומית. חברות מקומיות עלולות לפטר עובדים או להעביר את הייצור לחו"ל כדי לקצץ בעלויות, כלומר, אבטלה גבוהה יותר וציבור שמח פחות. טיעון זה מגיע לעיתים קרובות מיצרנים מקומיים המתלוננים על עלות זולה של עבודה בחו"ל, ואיך תנאי עבודה ירודים וחוסר רגולציה מאפשרים לחברות זרות לייצר בעלות נמוכה יותר. יצוין כי ישראל היא מקרה בוחן מיוחד המעודד התיישבות חקלאית והגנה על החקלאות ברוח החזון הציוני.

2. הגנה על תעשייה הצעירה

את חסמי היבוא להגנה על תעשיות צעירות מקומיות ניתן לראות כאסטרטגיה המשמשת מדינות מתפתחות רבות. ממשלה של כלכלה מתפתחת תטיל תעריפים על סחורות מיובאות בתעשיות שבהן היא מעוניינת לטפח צמיחה. הטלת התעריפים מעלה את מחירי הסחורות המיובאות ויוצרת שוק מקומי עבור אותם מוצרים. הגנה כזאת תקטין את האבטלה ותאפשר למדינות מתפתחות לעבור מתוצרת חקלאית למוצרים תעשייתיים מתקדמים. ביקורת על אסטרטגיה זו היא סביב העלות של סבסוד הפיתוח של תעשיות צעירות. אם תעשייה מתפתחת ללא תחרות, היא עלולה בסופו של דבר לייצר בצורה לא יעילה מוצרים באיכות נמוכה, והסובסידיות הנדרשות כדי לשמור על התעשייה המגובה על ידי המדינה עלולות לעכב צמיחה כלכלית.

3. ביטחון לאומי

חסמים משמשים גם את המדינות המפותחות להגנה על תעשיות הנחשבות לאסטרטגיות, כגון אלה התומכות בביטחון לאומי. התעשיות הביטחוניות נחשבות לעיתים קרובות חיוניות לאינטרסים של המדינה, ולעיתים קרובות הן נהנות מרמות גבוהות של הגנה. ממשלה גם רשאית להטיל מכס על מוצרים העלולים לסכן את אוכלוסייתה. לדוגמה, דרום קוריאה עשויה

להציב תעריף על בשר מיובא מארצות הברית אם היא סבורה כי הסחורה יכולה להיות נגועה במחלה.

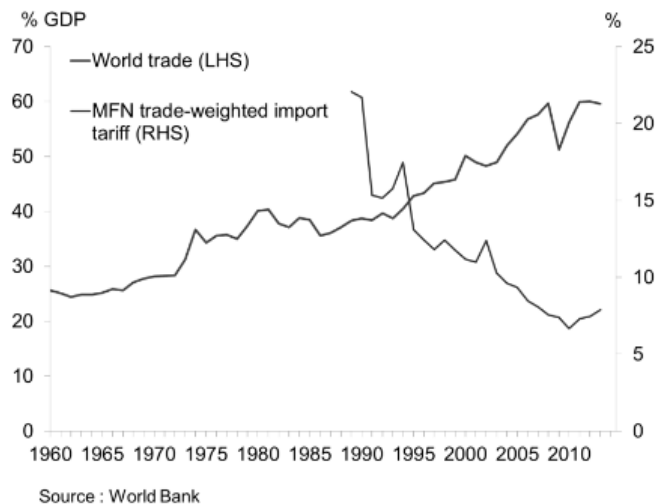
4. פעולת תגמול

מדינות יכולות גם לקבוע הגבלות יבוא כפעולות תגמול, אם שותף סחר לא שיחק על פי הכללים. לדוגמה, אם צרפת מאמינה כי ארצות הברית אפשרה ליצרני היין שלה לכנות את יינותיה מייצור מקומי "שמפניה" (שם ספציפי לאזור שמפניה של צרפת) במשך זמן רב מדי, היא עלולה להטיל תעריף על בשר מיובא מארצות הברית. אם ארצות הברית תסכים להוריד את הסימון הלא-נכון, צרפת תסיר את ההגבלות. פעולות תגמול עלולות להתממש גם אם שותף סחר פועל בניגוד ליעדי מדיניות החוץ של הממשלה.

1. ההתפתחות הגלובלית של הסמי יבוא

לאחר מלחמת העולם השנייה קבעו המדינות המנצחות הסכמי סחר, המכונים "הסכמי גאט"ט" (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), שעל בסיסם התנהל המסחר העולמי עד 1995, עת הוקם "ארגון הסחר העולמי" (WTO – World Trade Organization) והוא תפס את מקומם ופועל עד היום. ארגון הסחר העולמי מייצג שאיפה לכלכלה גלובלית שבה יש מינימום מכסים, מכסות והגבלות אחרות, העלולות לפגוע במעבר החופשי של סחורות ממקום למקום. יצוין כי מדינת ישראל חברה בארגון הסחר העולמי מאז הקמתו בשל העובדה שהיתה חלק מהסכמי הגאט"ט.

גרף 1: עלייה בסחר העולמי וירידה במדד המשוקלל של המכסים בין השנים 1960–2015



ואכן, הליברליזציה של מדיניות הסחר היוותה את הבסיס להגדלת הסחר העולמי.⁵ OECD מעריך כי מאז סוף מלחמת העולם השנייה, המכסים על מוצרי תעשייה ירדו מ-40% ל-4% בלבד כיום. ראייה זאת מגובה בנתונים של הבנק העולמי על התעריפים המשוקללים של הסחר העולמי (גרף 1). על פי נתוני הבנק העולמי, היקף הסחר העולמי עלה מ-25% מהתמ"ג העולמי בשנת 1960 לכמעט 60% מהתמ"ג העולמי ב-2015. מחקרים מראים כי מדינות מרוויחות יותר מפתחה גלובלית לתחרות. על פי קרן המטבע הבינלאומית, ישנן ראיות רבות לכך שמדינות בגדלים ובאזורים שונים המאפשרות כלכלה גלובלית מגדילות את הגישה למגוון רחב יותר של סחורות ושירותים, מחירים נמוכים, משכורות גבוהות יותר, בריאות משופרת ורמת חיים כללית גבוהה יותר. הסכמי סחר בינלאומיים והשקעות הם כלים חשובים וחיוביים לצמיחה, לא רק במדינות מפותחות או לחברות גלובליות. הודות לסחר ולהשקעות בינלאומיות, מיליוני בני אדם יצאו מעוני במדינות מתפתחות ואף הצליחו להקטין את אי-השוויון ולהעלות את השכר הריאלי של העשירונים התחתונים. פריחת כלכלות מתפתחות תורמת גם למדינות המתקדמות על ידי יצירת שווקים חדשים ואפשרויות חדשות.

לאור המורכבות ההולכת וגדלה של המשא ומתן עם מדינות רבות במקביל להסכם ה-GATT, מדינות רבות חתמו על הסכמי סחר דו-צדדיים או אזוריים, ובכך סייעו להגדלת תהליך הליברליזציה המסחרית ברחבי העולם. נכון לינואר 2015, ארגון הסחר העולמי קיבל מעל 600 הודעות של הסכמי סחר אזוריים, ומתוכם כמעט 400 נכנסו לתוקף. אף שההסכמים הללו הביאו להפחתות גדולות במכסים, ארגון הסחר העולמי ציין ב-2012 כי ההשפעה של פתיחת הסחר והפחתת המכסים הביאה לשימוש גובר ומתסכל של הגבלות יבוא שאינן ממכסים (NTM – non-tariff measures) בידי מדינות רבות.⁶

ארגון הסחר העולמי מזהה סיבות רבות מדוע ממשלות בוחרות להשתמש ב-NTMs. מבחינת הממשלות, ישנה הבחנה בין התערבויות המעוררות רווחה להתערבויות המונעות מכוח מטרות "כלכלה פוליטית".⁷ שיטות ה-NTM לשיפור הרווחה עשויות לכלול מדיניות לתיקון כשלי שוק. כשל שוק מתאר מצב שבו בשוק חופשי ללא התערבות, הקצאת המשאבים היא סאב-אופטימלית. לדוגמה, חברות עשויות שלא להביא בחשבון השפעות חיצוניות במהלך ייצור של מוצר או שירות, כגון עלויות זיהום. כמו שממשלות עשויות לעיתים קרובות להשתמש במס או בערוצי הכנסות כדי לתקן את העיוות החברתי. באותו אופן, NTM יכול לבוא לידי ביטוי באמצעות רגולציה בין מדינות המנסות לתקן כשל שוק בתעשייה מסוימת אשר יכול לעוות סחר בינלאומי.

5 *Non-tariff Measures: A fresh Look at Trade Policy's New Frontier* (Oliver Cadot & Mariem Malouche eds., CEPR and World Bank, 2012), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.370.933&rep=rep1&type=pdf>

6 UNCTAD, *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries* (2013) (להלן: UNCTAD (2013)).

7 בביטוי כלכלה פוליטית הכוונה היא למחקר של ייצור, מסחר והקשר שלהם לחוק, למנהגים ולממשלה וכן החלוקה של ההכנסות הלאומיות ושל העושר. לרוב הכינוי מתייחס לשיקולים כלכליים המיטיבים עם קבוצת אינטרסים לאג'נדה פוליטית ואינם לטובת כלל הציבור.

בינתיים, המוטיבציה הכלכלית הפוליטית עוסקת לעיתים קרובות בהגנה על קבוצות בעלי עניין. כולל, למשל, את טיעון "טיפוח תעשייה צעירה", שלפיו ממשלות מבקשות להגן על תעשייה חדשה יחסית וחסויה אסטרטגית, מתוך תקווה שהיא תפתח לתעשייה המסוגלת להתחרות בקנה מידה עולמי בעתיד הנראה לעין. טענה זו משמעותית יותר בענפים הנהנים מ"תשואה לגודל"⁸. אם כי תיאוריה זו יכולה להגדיל את הרווחה הלאומית בטווח הארוך, בפועל, רוב ההתערבויות מונעות על ידי ערוצי כלכלה פוליטית שנעשית על חשבון רווחה לאומית וצדק חברתי. יתר על כן, תעשיות המוגנות בהגבלות יבוא לעיתים קרובות נאלצות להסתמך על הגנות אלה כדי להישאר תחרותיות לאורך זמן.

ההבחנה בין המניעים הממשלתיים האלטרנטיביים שתוארו לעיל חשובה לאפיון ה-NTM בשונה ממדיניות מסורתית של מכסים. ראשית, ישנן צורות שונות לסוגי ה-NTM. הם עלולים לכלול יישום של אמצעים ישירים כגון בקרת מחיר או כמות (לדוגמה מכסות יבוא או יצוא) או צעדים לא ישירים, כגון מפרטים טכניים, תמריצים מבוססי מיקום או אמצעים מונעים כגון תקנות נגד השלכת פסולת. רובד נוסף הוא הפרדה של ה-NTM לצעדים החלים בכניסה לגבול כמו מכס ייצוא או ליבוא, או לאמצעים החלים בתוך המדינה, כגון מיסים מקומיים או רגולציה. אלו נקודות מפתח בכל הנוגע ל-NTM, שכן הוא אינו בהכרח אמצעי המיושם רק על היבוא, אלא יכול לכלול מערכת אוניברסלית שנבנתה באופן שמטרתו להפלות יבוא, למשל, מיסים גבוהים על מוצרים מיובאים בשילוב עם מיסים נמוכים לחלופות מקומיות.

שנית, כפי שהוצע לעיל, ה-NTMs לא מיושמים תמיד כדי לתקן עיוות של מסחר בינלאומי או להגן על תעשיות מקומיות, אלא לעיתים בניסיון לתקן כשל שוק בתעשייה מסוימת (טיעון משפר רווחה). במקרה זה, השפעות לוואי של עיוותים בסחר עלולות להתרחש כתוצאה בלתי-מכוונת של חקיקה. דוגמה נפוצה היא לכלול תקנות טכניות מחמירות העולות מעבר לאלה הקיימות אצל מתחרה פוטנציאלי בינלאומי, מה שמעלה את עלות הרגולציה ומגדיל את מחיר הסחורות המיובאות. לעיתים ה-NTM לא ברורים בהגדרתם, מוטבעים עמוק בתוך הכללים והתקנות, או לחלופין מהווים פונקציה של עמדות רשמיות כלפי תחרות זרה.

לסיכום, בעוד שההגדרה הרחבה של ה-NTM היא פשוטה יחסית, ברור כי בפועל ההגדרה, הסיווג והזיהוי כרוכים באי-ודאות. דבר המקשה על הערכת ההשפעה הכלכלית של הסרת אמצעים אלו והשלכותיהם.

2. ההשפעה של הגבלות סחר שאינן ממכסים (NTMs) על הסחר העולמי

לאור הגידול ב-NTMs בשלושת העשורים האחרונים, יש גל חדש של מחקרים המנסים לזהות ולכמת את השפעתם של ה-NTMs על הסחר הבינלאומי, הרווחה והתפוקה הכלכלית. עם זאת, שלא כמו תעריפי מכס המסורתיים, ה-NTM הם מעצם טבעם קשים לזיהוי ולמידול, או כפי שצוין

8 תשואה לגודל היא מצב שבו חברות מקטינות עלויות ככל שנפח התוצרת עולה.

בוועידות האו"ם לסחר ופיתוח (UNCTAD) ב-2015 אמידת השפעותיהן של NTMs על המסחר היא "במקרה הטוב קשה למדידה"⁹.

עם זאת, הגישה התיאורטית הבסיסית, כפי שתוארה בידי ועידות האו"ם לסחר ופיתוח ב-2010 וגם ב-OECD ב-1997 היא הגישה הנאיבית.¹⁰ לטענתם, את ההשפעה הכלכלית של NTMs ניתן למדל עם עקומות היצע וביקוש סטנדרטיים על ידי מציאת שיעור המכס שהיה מביא לאותה השפעה של מחירים וכמויות. לדוגמה, אמצעי המגביל את כמות היבוא של טובין מסוים, כגון מכסת יבוא או תקנות טכניות מחמירות, יעלו את מחיר המוצר שיביא לפער בין המחיר שהיצרן קונה את הסחורה למחיר שהצרכן משלם (בדומה למכס). לכן, ללא קשר לטבעו של ה-NTM, כך ניתן לכמת את העלות או את השפעת המחיר של אותה המדיניות כמו במכס ישיר על המוצר.

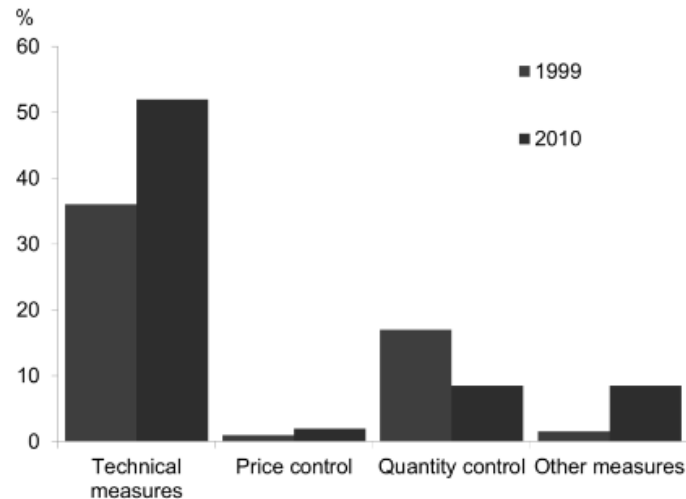
ישנן גישות שונות להערכת שכיחותן של ה-NTMs. שתי השיטות הנפוצות הן יחס התדירות ויחס הכיסוי. מדובר בחישובים פשוטים המבוססים על גישת מלאי להקל את ההשוואה הבינלאומית וההיסטורית. ובפרט, יחס התדירות מגדיר את אחוז המוצרים שכפופים ל-NTM אחד או יותר מתוך סך המוצרים המיובאים, ואילו יחס הכיסוי מגדיר את שיעור השווי של מוצרים הכפופים ל-NTM אחד או יותר מתוך סך השווי של המוצרים המיובאים.

ועידת האו"ם אספה נתונים של יחס התדירות עבור מדגם של 26 מדינות שלגביהן נאסף מידע מקיף על NTMs. על פי הנתונים, האמצעים הרגולטוריים הנפוצים ביותר היו חסמים טכניים, כגון המצאת מסמכים, רישיונות ובקורות איכות, המשפיעים על כ-30% מכלל המוצרים המיובאים, כמו גם חסמים סניטריים ובריאותיים המשפיעים על כמעט 15% מכלל המוצרים המיובאים. מדובר באמצעים המחייבים דרישות בטיחות ואיכות מחמירות על סחורות מיובאות ומיוצרות מקומית, אשר לעיתים קרובות חורגות מנורמות המוכרות בעולם ומביאות למצב שסחורות שאינן עומדות בסטנדרטים אינן מיובאות כלל. שכיחות החסמים הלא-טכניים של פיקוח מחירים ומגבלות מחיר ייחודיות (הטלת מיסים ותעריפים שאינם מכס) נמוך מאוד. נתון זה אינו מפתיע, שכן קיים פיקוח על מחירים באמצעות הסכמי סחר רב-צדדיים רצופים. עם זאת, אמצעים להגבלת כמויות כגון מכסות יבוא נשארים גבוהים ומשפיעים על כ-15% מכלל המוצרים המיובאים בממוצע הגלובלי.

בחינה של ממד הזמן מתארת את שכיחותן הגוברת של NTMs במהלך השנים 1999-2010. השימוש בחסמים טכניים גדל רבות. ועידת האו"ם לסחר ופיתוח מראה שיש גידול בעשר שנים האחרונות בחסמי יבוא לא מכסיים בעולם על אף החוסר במידע מקיף על אודות ההשפעות של אותם חסמים.

9 UNCTAD, *International Classification of Non-Tariff Measures* (2015) (להלן: UNCTAD (2015)).

10 UNCTAD, *Non-Tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda* (2010) (להלן: UNCTAD (2010)).

גרף 2 : ממוצע גלובלי של יחס התדירות בשנים 1999 ו-2010¹¹

Source : UNCTAD 2013

השימוש ב-NTMs כתחליף למכסים קיבל רוח גבית במחקר שנערך מטעם הבנק העולמי על ידי Kee et al. (2009).¹² במחקר עולמי על גודלם ושכיחותם של ה-NTMs, החוקרים מצאו קשר חיובי בין יישום NTMs לתוצר לנפש, וקשר שלילי בין התוצר לנפש לבין רמת ההגנה הכוללת של הגבלות היבוא (NTMs ומכסים). הדבר מצביע על כך שיישום של NTMs משמש בדרך כלל כתחליף למכסים ולא משלימים, זאת כדי לפצות על ההורדות הרוחביות של מכסים בעולם. יש לציין שניתוח זה אינו מביא בחשבון את אפקטיביות ההגבלה של אותם חסמים. החוקרים מראים לדוגמה שבאינדונזיה יש מעט מאוד הגבלות יבוא אפקטיביות אף שיישמו את מספר ה-NTMs הגבוה ביותר בעולם בתקופה האחרונה.

באותה עבודה של Kee et al. (2009) מצאו החוקרים ראיות לכך שהסכמי סחר בינלאומיים או דו-צדדיים מגבילים את יכולתן של הממשלות לקבוע מכסים, ולכן מדינות מסוימות מחליפות אותן ב-NTMs מגבילים יותר. "שיעור המכס המקביל" ל-NTM מבטא את העלייה הפרופורציונלית של מחיר הטובין לעומת מצב שההגבלה לא הייתה קיימת. החוקרים מצאו כי שיעור המכס המקביל עבור כלל חסמי היבוא (ממכסים ושאינן ממכסים) עבור 78 מדינות וכ-5,000 שורות מכס שנדגמו היה 12%. עם זאת, כאשר כוללים רק חסמי יבוא לא מכסיים, מספר זה עולה דרמטית ל-45%.

11 UNCTAD (2013), לעיל ה"ש 6.

12 Hiau Looi Kee et al., *Estimating Trade Restrictiveness Indices*, 119(534) THE ECONOMIC JOURNAL 172 (2009).

רוב הספרות הנוכחית מתבססת על עבודות של ועידות האו"ם לסחר ופיתוח (UNCTAD).¹³ בעבודה שפורסמה ב-2013 הראו כי NTMs מהווים חסמים משמעותיים להגבלת הסחר הבינלאומי, ואכן התרומה שלהם להגבלת הסחר היא בדרך כלל גבוהה מזו של מכסים. ארגון הסחר העולמי אישש מסקנה זו בעבודה שפורסמה ב-2012 על ההגבלות האפקטיביות של NTMs לעומת מכסים. בסקירה של הספרות הקיימת בנושא זה, הם מוצאים כי NTMs לא רק אפקטיביים בהגבלת היבוא פי שניים לעומת מכסים, אלא גם כי במספר מדינות, הם המנגנון הדומיננטי שדרכו זורמות תנועות המסחר. ל-OECD היה חלק חשוב בחינוך על NTMs, והמחקר של הארגון בנושא פישוט הליכי סחר (trade facilitation) הראה שיישום מלא של ההסכם לפישוט הליכי סחר של ארגון הסחר העולמי יפחית את עלויות הסחר ב-17.5% במדינות מתפתחות.

מעבר לאומדנים של המגבלות היחסיות של מכסים בהשוואה ל-NTM, מספר מחקרים השתמשו במודל כלכלי כדי להעריך את ההשפעה האפשרית של חסמי יבוא על הצמיחה והרווחה. בניתוח של הפרספקטיבה האירופית על NTMs, המכון למחקר כלכלי וחברתי (Economic and Social Research Institute – ERSI) מצא יתרונות רבים מהפחתה של NTM באמצעות מודל שיווי משקל כללי (CGE) של הכלכלה העולמית. החוקרים העריכו את ההשפעה של מגוון הסכמי סחר חדשים בין האיחוד האירופי למדינות או לאזורים אחרים ברחבי העולם. לצורכי המחקר, החוקרים הניחו במודל ירידה של 50% NTMs על מגוון של מוצרים תעשייתיים שיביא להפחתת עלויות הסחר, כמו גם הניחו ביטול מלא של מכסים. כפי שניתן לצפות, החוקרים מצאו כי יישום הסכמי סחר חדשים בין האיחוד האירופי ושותפיו הועיל לכל המדינות המערביות. ברמת המקרו, ביטול מלא של מכסים וירידה של 50% בחסמי היבוא שאינם ממכסים יביא לעלייה של התמ"ג בטווח ארוך בשיעור של 0.5%–2.3%. מעניינת יותר, עם זאת, ההשפעה של הפחתת NTM על הגידול בתוצר המקומי הגולמי, שהייתה באופן עקבי הרבה יותר גדולה מאשר ביטול מכסים. ממצאי המחקר עולים בקנה אחד עם עבודה של Hoekman & Nicita,¹⁴ אשר טוענים כי ירידה של NTMs בגודל שהוא חצי משיעור המכס המקביל היה מגדיל את המסחר הבינלאומי בשיעור בין 2%–3%.

במחקר אחר המנסה לכמת את ההשפעה הכלכלית של צמצום NTMs אשר השתמשו במודל שיווי משקל כללי (CGE) עם מעט התאמות, Andriamananjara et al. מצאו כי ככלל, כלכלה ליברלית חווה יתרונות רבים ברווחה החברתית בעקבות הסחר הפתוח.¹⁵ החוקרים

13 UNCTAD (2010), לעיל ה"ש 10; UNCTAD (2013), לעיל ה"ש 6; UNCTAD (2015), לעיל ה"ש 9; UNCTAD, *Guidelines to Collect Data on Official Non-Tariff Measures*. United Nations Publication (2016); UNCTAD, *Non-Tariff Measures: Economic Assessment and Policy Options for Development* (2018).

14 Bernard Hoekman & Alessandro Nicita, *Nontariff Measures and Trade Facilitation: WTO Disciplines and Policy Space for Development*, in NON-TARIFF MEASURES: ECONOMIC ASSESSMENT AND POLICY OPTIONS FOR DEVELOPMENT 81 (Jaime de Melo & Alessandro Nicita eds., 2018).

15 Soamiely Andriamananjara et al., *The Effects of Non-Tariff Measures on Prices, Trade and Welfare: CGE Implementation of Policy-Based Price Comparisons* (United States International Trade Commission, Office of Economics Working Paper No. 2004-04, 2004).

מצביעים שהממצאים מרמזים כי השפעת היעילות של הליברליזציה עולה בהרבה על כל ההשפעות השליליות של הסחר (טיפוח תעשייה צעירה והגנה על שוק עבודה מקומי). מסקנה זו נתמכה על ידי סימולציה של ביטול חד-צדדי ומלא של כל ה-NTMs לפי אזור. כלומר, אזור הפועל כמדינה עצמאית מבטל את כל ה-NTMs באופן חד-צדדי. החוקרים טוענים שצעד זה יביא לעלייה ברווחה העולמית בשיעור של 90–92 מיליארד דולר.

חשוב לציין שחסמי יבוא לא מכסיים לא בהכרח מגלמים חוסר יעילות כלכלית בהשוואה לחסמי יבוא מסורתיים, או כי הסרת אמצעים שאינם ממכסים המשפיעים על הסחר תביא לעלייה ברווחה לעומת ההפסדים מרגולציה חלשה יותר. מסיבה זו, NTMs ספציפיים מנותחים לעיתים קרובות במסגרת עלות-תועלת. דוגמה למדידת עלות-תועלת של NTM ניתן לראות במחקר של Van Tongeren et al.¹⁶ היתרון העיקרי של גישה זו הוא כימות של עלויות והטבות לכל השחקנים הכלכליים המעורבים (צרכנים מקומיים, יצרנים מקומיים וזרים, הממשל המקומי וכדומה). בכך מתאפשר ניתוח מותאם יותר המבוסס על ראיות נקודתיות. גישה השוואתית זו ל-NTM מאפשרת זיהוי דרכים חלופיות לבעיות רגולטוריות מסוימות. ניתוח עלות-תועלת משמש בדרך כלל רק במקרים בעלי חשיבות מיוחדת שבהם ניתן להשיג מידע מפורט ומדויק. בסופו של דבר, מתודולוגיה זו תורמת לניתוח רווחה מקיף יותר של NTMs מאשר זה המוצע על ידי מדידה של הסחר בלבד.

מדידת התועלת עבור רגולציה שלא יושמה בפועל ולא קיימים נתונים לגבי השפעתה נמדדת בדרך כלל בשיטת ה"נכונות לשלם". לדוגמה, הערך שהלקוחות מוכנים לשלם כדי למנוע מרגולציה לא רצויה הוא משתנה מפתח בהערכת עלות-תועלת. ברור כי תוקף ניתוחי עלות-תועלת תלוי בדיוק של הנתונים ומדידת הערך של נכונות לשלם, דבר שיכול להיות מאתגר למדידה. יש שיטות שונות המשמשות למדידת הנכונות לשלם,¹⁷ כגון לשאול ישירות צרכנים על נכונותם לשלם על ידי עריכת סקר לקבלת אומדן לתועלת. ניתן גם להשתמש בשיטות של כלכלה ניסויית בסימולציות של בחירה עם קבוצות בקרה.

3. חסמי היבוא מכסיים ולא מכסיים בהשוואה בינלאומית

מדד התחרותיות העולמי (Global Competitiveness Index) מתפרסם מדי שנה, מאז שנת 2004, בידי הפורום הכלכלי העולמי ומשמש בסיס לדוח התחרותיות העולמי שמפרסם הארגון. המדד משלב נתונים מיקרו-כלכליים ומקרו-כלכליים וכן היבטים עסקיים של תחרותיות למדד אחד כללי. המדד משווה את יכולת המדינות לספק רמת שגשוג גבוהה לאזרחים, בהתאם לרמת הפרויקט בניצול משאביהן. הפורום הכלכלי הוא הגוף המדרג את כל המדינות בעולם לפי מדד זה. ברוח האחרון משנת 2018 עולה כי כלכלת שווייץ מובילה את המדד ככלכלה התחרותית

Frank Van Tongeren, John Beghin & Stephane Marette, *A Cost-Benefit Framework for the Assessment of Nontariff Measures in Agro-Food Trade* (OECD Food, Agriculture and Fisheries, Papers No. 21, 2009) 16

JAYSON L. LUSK & JASON F. SHOGREN, *EXPERIMENTAL AUCTIONS: METHODS AND APPLICATIONS IN ECONOMIC AND MARKETING RESEARCH* (2007) 17

ביותר בעולם, זאת לאחר שכלכלת ארצות הברית, אשר הובילה את המדד במשך מספר שנים, ירדה בדירוג לאחר המשבר הכלכלי העולמי של 2008 וכן לאור אי־יציבותה המקרו כלכלית. במדד התחרותיות המשוקלל ישראל קיבלה את הציון המרשים של 5.3 בדוח של שנת 2018,¹⁸ מקום 16 מתוך 137 מדינות שדורגו. זו עלייה גדולה מהדירוג שישראל קיבלה בחמש שנים הקודמות (מקומות 24, 27, 27, 26 בהתאמה). הסיבה העיקרית לציון זה היא המדדים הגבוהים שישראל קיבלה בתחומי היזמות והטכנולוגיה. כך לדוגמה, ישראל דורגה במקום השלישי בעולם במדד החדשנות, מקום שביעי בעולם במוכנות טכנולוגית, מקום שני בעולם בקרנות הון סיכון פעילות ומקום עשירי בעולם בהגנה על קניין רוחני. ישראל גם קיבלה דירוגים טובים במיגור אינפלציה, שמירה על בריאות הציבור והתמודדות עם פשע. המדדים שישראל קיבלה את הציונים הנמוכים ביותר כוללים, בין היתר, ביורוקרטיה ממשלתית לא יעילה, שיעורי מס גבוהים, רגולציות במיסים וחוב ממשלתי.

לצורכי מחקר זה, נתמקד בארבעה מדדים הקשורים לחסמי יבוא מכסיים ולא מכסיים:¹⁹ אחוז היבוא מתוך התוצר (סעיף 6.14), אחוז מכס משוקלל (סעיף 6.10), עומס ביורוקרטי בתהליכי מכס (סעיף 6.13) וחסמי יבוא לא מכסיים (סעיף 6.09). יש לציין שהדוח אינו מציין מה משקל חסמי היבוא בדירוג הכולל, ואינו מבחין בין מוצרי יבוא שנבדקים בידי מכון התקנים לאחרים. עם זאת, הדירוג במדד משקף תמונה מסוימת לגבי מצבה של ישראל בהשוואה למדינות אחרות. בטבלה 1 מוצג הדירוג הגלובלי של ישראל בדוח עבור כל אחד מהמדדים כאמור. מכיוון שמספר המדינות משתנה מדי שנה (כ-140 מדינות) יצרנו מדד נוסף עקבי של דירוג ישראל מתוך 36 מדינות ה־OECD.

טבלה 1: דירוג ישראל ביחס למדינות העולם במדדים המיוחסים לחסמי יבוא

	מדד החשיפה ליבוא		מדד מכס משוקלל		עומס ביורוקרטיה בתהליך המכס		חסמי יבוא לא מכסיים	
	דירוג גלובלי	דירוג OECD	דירוג גלובלי	דירוג OECD	דירוג גלובלי	דירוג OECD	דירוג גלובלי	דירוג OECD
2018–2017	107	30	45	31	42	27	46	25
2017–2016	112	30	44	31	43	28	53	23
2016–2015	106	28	46	32	52	32	55	24
2015–2014	108	26	55	32	53	31	94	31
2014–2013	88	20	52	31	50	29	90	31
2013–2012	87	22	52	32	47	26	40	25

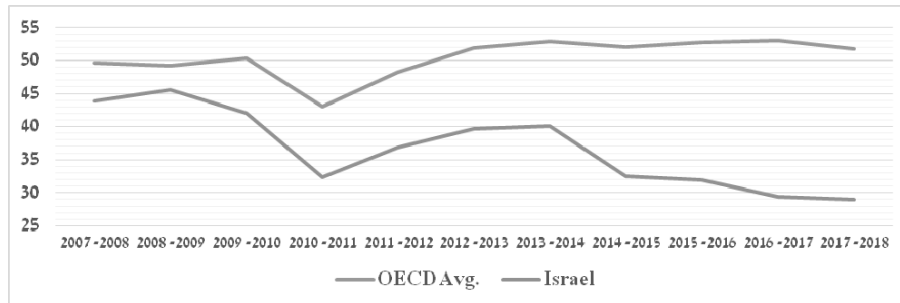
World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2017–2018* (2018), <https://bit.ly/3bLE44B>, 18

מקורות: ארגון הסחר העולמי "בסיס נתונים סטטיסטי" (2017); קרן המטבע העולמי "בסיס נתונים גלובלי" (2017). 19

חסמי יבוא לא מכסיים		עומס ביורוקרטיה בתהליך המכס		מדד מכס משוקלל		מדד החשיפה ליבוא		
דירוג OECD	דירוג גלובלי	דירוג OECD	דירוג גלובלי	דירוג OECD	דירוג גלובלי	דירוג OECD	דירוג גלובלי	
13	20	19	33	32	59	22	95	2011-2012
13	18	30	61	31	49	22	88	2010-2011
14	20	33	67	32	56	20	72	2009-2010
17	26	23	32	30	53	16	60	2008-2009
21	27	20	26	-	-	15	67	2007-2008

חשיפה ליבוא: מדד החשיפה ליבוא מציג את אחוז יבוא הסחורות והשירותים מתוך התמ"ג. ישראל במקום 107 מתוך 137 מדינות במדד החשיפה ליבוא, אחד המדדים הנמוכים ביותר שבהם נמצאת ישראל. בגרף 3 ניתן לראות שערך היבוא מתוך התוצר הולך ויורד בעשר השנים האחרונות וכך גם הדירוג של ישראל, וזאת בניגוד למגמה המתונה במדינות ה-OECD. בהשוואה של היקף יבוא של סחורות בלבד ביחס לתמ"ג בשנת 2016, עומד היבוא בישראל על 21%, לעומת 27% בממוצע בשאר מדינות ה-OECD. כמו כן, בהשוואת היקף היבוא מתוך סל הצריכה, היבוא מהווה כ-10% מסל הצריכה של משקי הבית בישראל, וזאת בהשוואה ל-19% במדינות ה-OECD.

גרף 3: שיעור יבוא סחורות ושירותים מתוך התמ"ג בישראל וממוצע מדינות ה-OECD

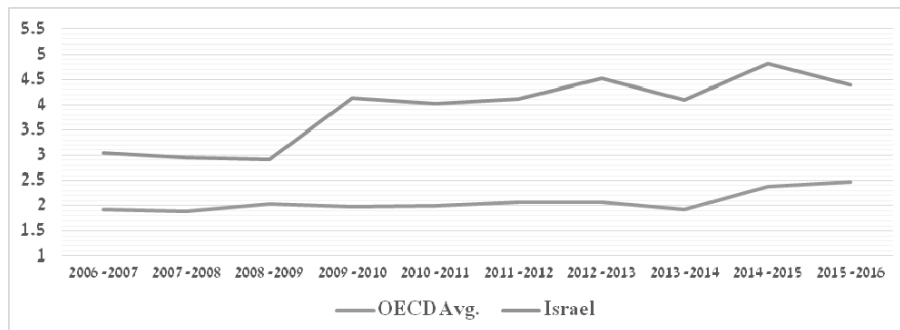


יש לציין שמדד החשיפה ליבוא אינו בהכרח מעיד על רווחה חברתית או רמת תחרותיות נמוכה. מדינות שבאופן עקבי יש להן מדד חשיפה ליבוא הנמוך ביותר במדינות ה-OECD הן ארצות הברית, יפן ואוסטרליה. ברור שאלו מדינות מפותחות מאוד של כלכלת אי עם מבנה המאפשר להן לייצר ביעילות בתעשייה המקומית ולהתנהל בצורה אוטונומית. כמו כן, במדינות האיחוד האירופי הגישה הגיאוגרפית קרובה ונוחה, דבר שמאפשר שינוע סחורות בקלות, באופן טבעי נצפה לראות היקפי סחר גבוהים יותר במדינות אלו. ישראל היא מדינה קטנה עם לא מעט מגבלות גאו-פוליטיות. ולמרות זאת, מדד החשיפה של ישראל לפני עשור (מקום 67)

היה גבוה בהרבה מהיום, וידוע שיחסייה הבינלאומיים השתפרו בתקופה זו, כך שציון נמוך במדד החשיפה ליבוא כיום בהחלט יכול להעיד על היווצרותם וגודלם של חסמי יבוא בישראל.

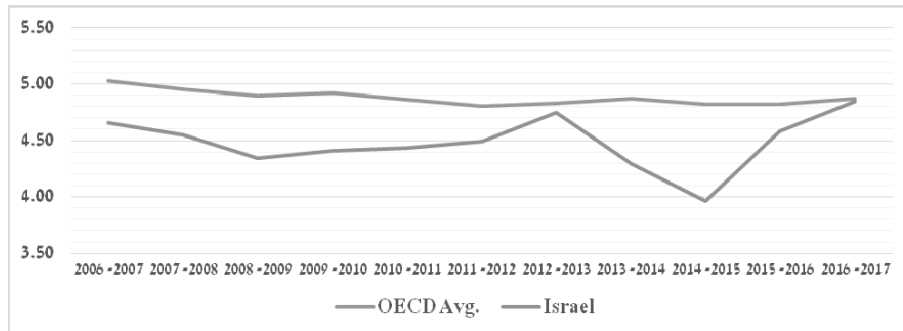
מדד המכס משוקלל: מדד זה מחושב על ידי ממוצע משוקלל של כל שיעורי המכס הסטטוטוריים בהסכמים הבינלאומיים. הדירוג של ישראל ביחס למדינות ה-OECD יציב במקומות האחרונים, 30 עד 32. נתון זה אינו מפתיע, שכן ל-24 מדינות האיחוד האירופי יש ציון זהה בעקבות מדיניות מכס זהה ונמוכה (single market approach). מדינות אחרות שיש להן ציון גבוה מישראל באופן עקבי הן ניו זילנד, ארצות הברית, יפן ואוסטרליה. ישראל זהה בדירוג למדינות קנדה, צ'ילה ושווייץ. מדינות שבאופן עקבי בשלושת המקומות האחרונים בדירוג ה-OECD במדד זה הן קוריאה, טורקיה ומקסיקו. גרף 4 מתאר את המגמה של ישראל במדד המכס המשוקלל ביחס למדינות ה-OECD. ישראל שמרה על מרווח קבוע במדד בשיעור גבוה פי 2 מממוצע מדינות ה-OECD עם צמצום פערים קל בשנים האחרונות. ההסכמים הבינלאומיים שישראל חתמה עליהם בשנות ה-90 הפחיתו את שיעור המכס בהרבה ביבוא סחורות, כך שנתון זה אינו מביא בחשבון את משקל היבוא של המוצרים אשר חל עליהם מכס. בישראל, שיעור המכס מתוך התוצר יציב ונמוך בטווח של 0.25%–0.27% מהתמ"ג בעשר השנים האחרונות. אם מתעלמים ממדינות האיחוד האירופי, אשר להן יתרון גיאוגרפי ומדיני ברור, מדד המכס המשוקלל של ישראל זהה לממוצע העולמי ונמצא בטווח סביר למדינות מתקדמות דומות.

גרף 4: מדד המכס המשוקלל בישראל וממוצע מדינות ה-OECD



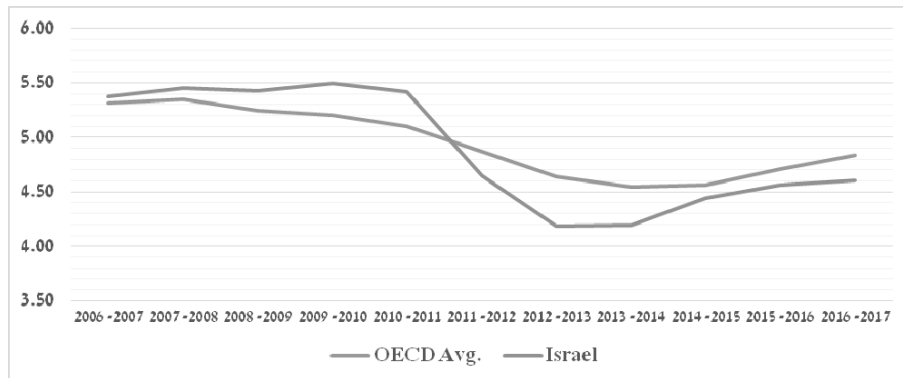
עומס ביורוקרטיה בתהליך המכס: הניקוד שניתן למדינות הוא בין 1 ל-7, כאשר הציון 7 משקף מדינה ללא ביורוקרטיה בתהליך המכס כלל, והציון 1 ניתן למדינה שהביורוקרטיה בה מהותית. בדומה למדד המכס המשוקלל, בגרף 5 ניתן לראות שהדירוג של ישראל נמצא בממוצע מתחת למדינות ה-OECD. מדינות שמהן ישראל מקבלת ציון גבוה יותר באופן עקבי הן איטליה, לטביה, יוון, מקסיקו וטורקיה. מדיניות המכס בישראל היא ארוכת שנים וכבר מבוססת היום בקהילה הבינלאומית עם הסכמי סחר רבים. אם מניחים שיש מתאם בין מדיניות המכס לעומס הביורוקרטיה בתהליך המכס, ניתן לראות שדירוג המדד לעומס הביורוקרטיה דומה לדירוג של מדד המכס המשוקלל, בטווח סביר מממוצע מדינות ה-OECD.

גרף 5: מדד עומס הביורוקרטיה בתהליך המכס בישראל ובממוצע מדינות ה-OECD



חסמי יבוא לא מכסיים: גם במדד זה הניקוד שניתן למדינות הוא בין 1 ל-7, כאשר הציון 7 משקף מדינה ללא חסמי יבוא לא מכסיים, והציון 1 מתאר מדינה שיש לה חסמי יבוא לא מכסיים מהותיים. משנת 2008 עד שנת 2012, ישראל דורגה במקומות גבוהים יחסית לעולם. מקום 18 בעולם ומקום 13 במדינות ה-OECD בשנים 2010-2012. בשנים 2012-2015 הדירוג של ישראל ירד בהרבה, למקומות 90-94 בעולם ומקום 31 במדינות ה-OECD. בשנים 2013-2018, מצבה השתפר בדירוג גלובלי והיא ניצבה במקום 46 מתוך 137 מדינות, ומקום 23 במדינות ה-OECD בדוח האחרון.

גרף 6: מדד חסמי יבוא הלא מכסיים בישראל ובממוצע מדינות ה-OECD

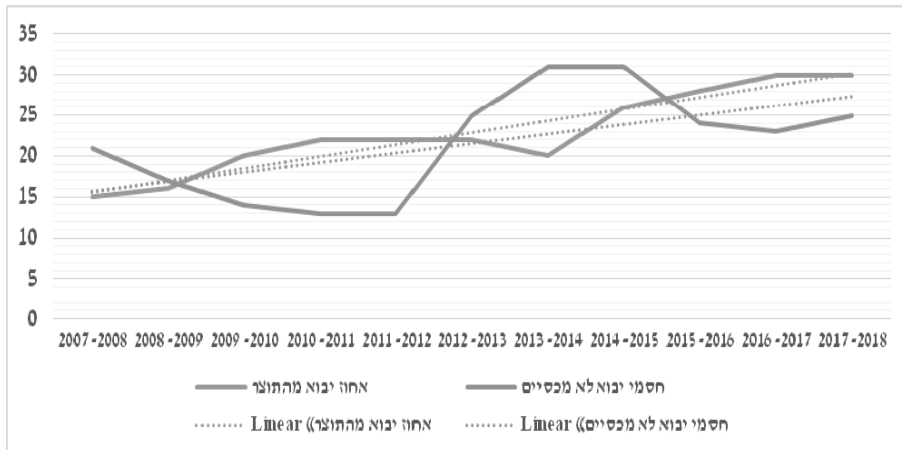


קשה לייחס בדיוק מה הייתה הסיבה לירידה בדירוג של ישראל לאורך השנים בעיקר כי נושא היבוא מוסדר בצורה שונה בהתאם לתעשייה הרלוונטית. ישראל דורגה מעל ממוצע מדינות ה-OECD עד שנת 2012. באופן אירוני, זהו המדד היחיד שבו ישראל קיבלה ציון גבוה יותר מממוצע מדינות ה-OECD במדדים המיוחסים לחסמי יבוא, אך גם דירוג זה לתקופה של כמה שנים בודדות. בגרף 8 (בעמוד הבא) מראים כי במדד האחרון ישראל מדורגת מתחת לממוצע

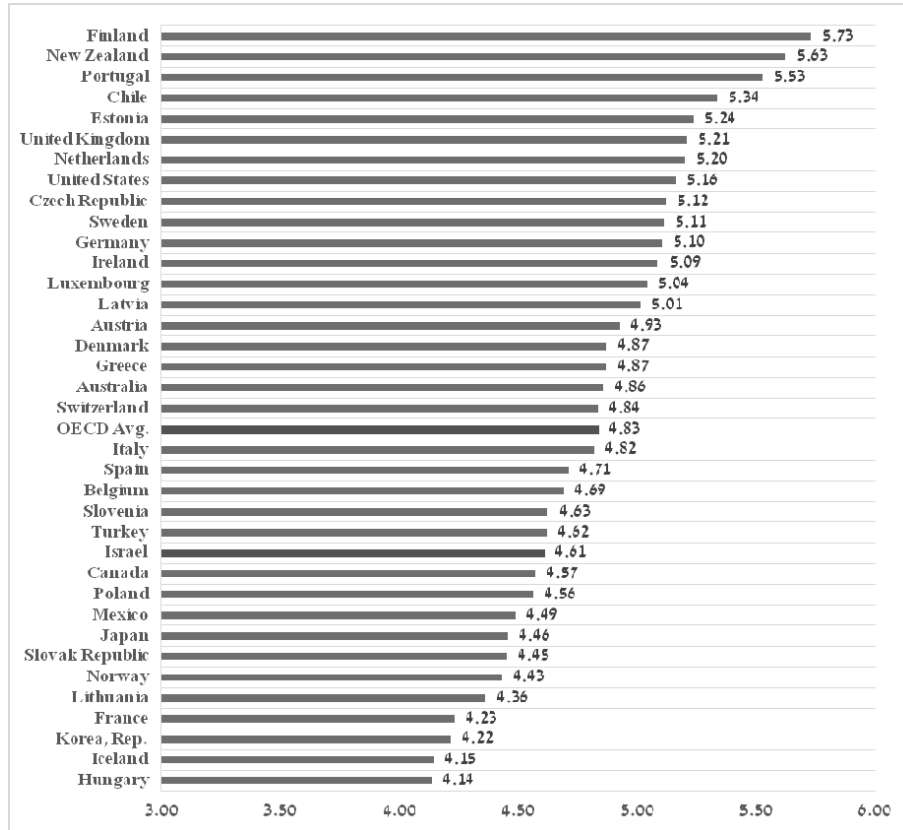
מדינות ה-OECD, ויש לה ציון גבוה יותר ממדינות מפותחות כגון צרפת, מקסיקו, קנדה, יפן, טורקיה ועוד.

גרף 7 מתאר את המגמה של דירוג ישראל במדינות ה-OECD במדד החשיפה ליבוא ובמדד חסמי היבוא הלא מכסיים. הדירוג של ישראל התדרדר בשני המדדים בתקופה המתוארת, ונראה שקיים קשר מתאמי ביניהם. עם זאת, יש לציין ששיעור היבוא מהתוצר המקומי הגולמי מושפע מגורמים רבים כגון סביבה כלכלית, פרוץ העבודה, שוק העבודה, יחסים בינלאומיים ועוד. בסעיפים הקודמים הצגנו שהמדדים שבהם נמצאת ישראל בתחום של חסמי היבוא המכסיים (עומס ביורוקרטיה בתהליך המכס ומדד המכס המשוקלל) נותרו יציבים בעשור האחרון ובטווח סביר למדינות מפותחות אחרות. נוסף על כך, ניתן לטעון שמצבה של ישראל השתפר לאורך השנים ברוב המדדים המקרו כלכליים והקשרים הבינלאומיים, כך שלא מן הנמנע, ואפילו צפוי, שקיים קשר סיבתי בין מדד חסמי היבוא הלא מכסיים למדד החשיפה ליבוא, אך לא ניתן להוכיח זאת בצורה חד-משמעית. בהמשך המחקר אנו ננתח את חסמי היבוא הלא מכסיים בתחום המזון בישראל ונעריך בין היתר את תרומתם לחסמי היבוא בישראל ולמגמה הכללית כאמור.

גרף 7: דירוג ישראל ביחס למדינות ה-OECD במדד חסמי היבוא הלא מכסיים ומדד החשיפה ליבוא



גרף 8 : ציון מדינות ה-OECD במדד חסמי היבוא הלא מכסיים
 ברוח מדד התחרותיות של 2018



ב. מדיניות המכס בישראל – הגנה ישירה במחיר

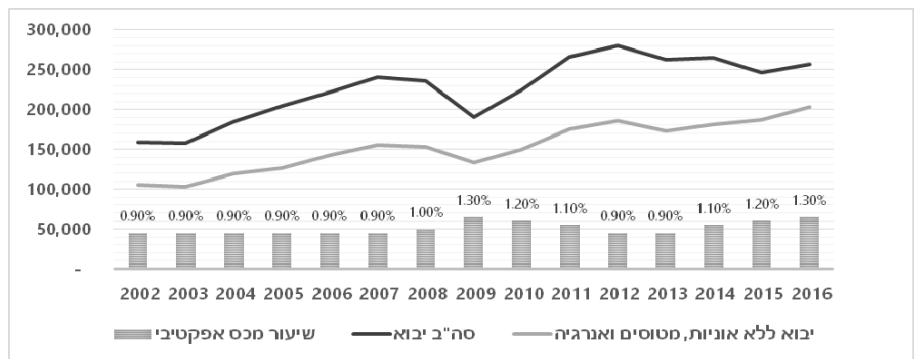
מכס הוא מס המוטל על יבוא טובין בלבד, ואחת ממטרותיו העיקריות היא לשמש הגנה על הייצור המקומי ולהפלות לטובה מוצרים מקומיים על פני מוצרים מיובאים כדי לעודד את התעשייה המקומית. מינהל המכס ברשות המיסים הוא הגוף האחראי לפיקוח על היבוא לישראל ולאכיפת הוראות החוק בתחום זה. פקודת המכס [נוסח חדש] מגדירה את סמכויות מנהל מינהל המכס בכל הנוגע לטובין מיובאים ולטיפול בהם. פרק 3 לאוגדן המכס דן בנהלים הקשורים בסיווג טובין, והוא מתווה את אופן עבודת המעריכים בבתי המכס השונים. מדינת ישראל הפחיתה במהלך השנים את שיעורי המכס בהתאם להסכמי הסחר ולתוכנית החשיפה שנקבעה בשנות התשעים של המאה העשרים. בתוכנית זו, הופחתו שיעורי המכס בהדרגה במטרה לייעל את המשק הישראלי באמצעות חשיפתו ליבוא מתחרה ולצמצם הקצאת מקורות לא יעילה והעדפה של מגזרים מסוימים על חשבון כלל האוכלוסייה. עם זאת, הפחתות

אלו בשיעורי המכס לא היו גורפות, ובין היתר נותרו נקודות נקודתיות. המכס חל על מגוון של מוצרים מיובאים, חלק לא מבוטל מהם מגיע ממדינות אשר אין לישראל הסכמי סחר עימן. הסכמי הסחר של ישראל מעניקים הקלות שונות על היבוא ממדינות הסכם.²⁰ ישראל חתומה על הסכמים מולטילטרליים מול ארגונים רב-לאומיים תחת ארגון הסחר העולמי.²¹ ישראל חתומה על הסכמים בילטרליים עם המדינות: ארצות הברית, אפ"א (שווייץ, נורבגיה, ליכטנשטיין ואיסלנד), האיחוד האירופי, קנדה, טורקיה, מקסיקו, מרקוסור (ארגנטינה, ברזיל, פרגוואי ואורוגוואי), מצרים, ירדן וקולומביה. קיימים הסכמי סחר שעומדים עדיין בשלב המשא ומתן עם המדינות אוקראינה, הודו, פנמה, וייטנאם וסין. להלן פירוט של הסכמי הסחר הבילטרליים של ישראל ותאריך כניסתם לתוקף:

מדינה	ארה"ב	אפ"א	איחוד אירופי	קנדה	טורקיה	מקסיקו	מרקוסור	מצרים	ירדן	ירדן QIZ
תאריך	ספטמבר 1985	ינואר 1993	יוני 2000	ינואר 1997	מאי 1997	יולי 2000	יוני 2010	פברואר 2005	אפריל 1996	ינואר 1998

מלבד ההסכם הבילטרלי עם מרקוסור, שנכנס לתוקפו ב־2010, שאר ההסכמים נכנסו לתוקף בשנות ה־90. גרף 9 בעמוד הבא מראה משנת 2002 עלייה מתונה של ערך היבוא בישראל כולל ביבוא ללא אוניות, מטוסים ואנרגיה (מלבד שנת 2009, בעקבות המשבר הכלכלי בארצות הברית). כמו כן, שיעור המכס מתוך סך ערך היבוא נותר יציב לאורך השנים באזור 1% מערך היבוא, ואף יש מגמת עלייה בשנים האחרונות, וזאת על אף הפחתות מכס שיושמו לאחר המלצות ועדת קדמי לבחינת התחרותיות בענף המזון וחתומה על הסכם הסחר עם מרקוסור.

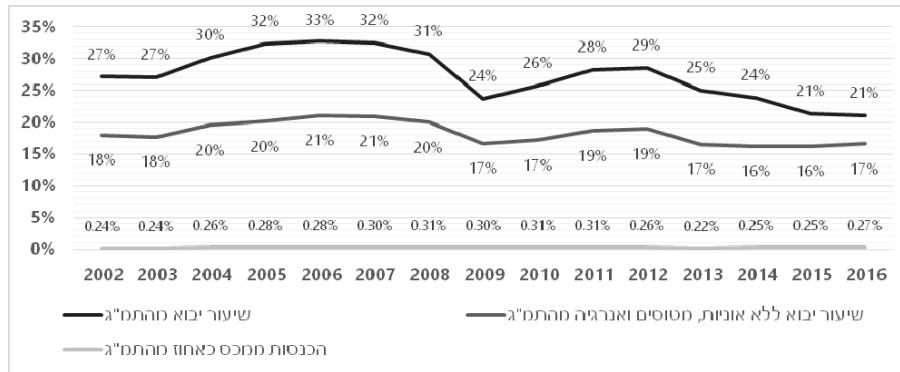
גרף 9: יבוא סחורות והכנסות ממכס בשנים 2002–2016 (במיליוני ש"ח ובאחוזים מערך היבוא)²²



20 יורם גבאי "חשיפה מלאה של המשק לשוק הבין-לאומי, במסגרת הסדרי סחר חופשי וה-WTO הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית 61 (ראובן גרונאו עורך, 2003).
 21 להרחבה על אודות ההסכמים ראו באתר משרד הכלכלה: economy.gov.il/International.Affairs/TradePolicyAndAgreements/WTO/Pages/MultilateralAgreementsDivision.aspx.

גרף 10 מציג שיעור היבוא מהתמ"ג היה גבוה בעשור הראשון של שנות ה-2000 והחל להידרדר החל מ-2012. צמיחת התמ"ג בשנים 2012–2016 הייתה גבוהה בהרבה (~24%) מאשר צמיחת היבוא ללא אוניות, מטוסים ואנרגיה (9%), וסה"כ היבוא (-8%). נתון זה אינו מלמד על הסיבתיות של המגמה, אך בהתחשב בכך שהכנסות המדינה ממכס כאחוז מהתמ"ג זעיר (~0.25%) ויציב, אם המטרה היא להגדיל את ערך היבוא, ניתן להסיק שהפחתת מכס רוחבית לא תביא להשפעה מהותית על שיעור היבוא מהתמ"ג. מסקנה זו אינה מפתיעה במיוחד, בהתחשב בעובדה שבמסגרת ההסכמים הבינלאומיים הורדו המכסים כמעט לחלוטין בין מדינות ההסכם וחסם זה הפך להיות פחות אפקטיבי, כך שהרוב המוחלט של הכנסות המכס בישראל (89%) נובעות מיבוא ממדינות שאין לישראל עימן הסכם סחר, הכנסות המהוות כ-29% מסך ערך היבוא בישראל בשנת 2016.²³

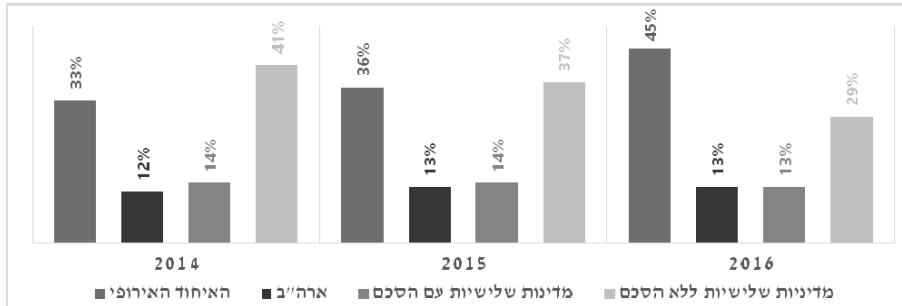
גרף 10 : יבוא והכנסות ממכס כאחוז מהתמ"ג 2016–2002
(במיליוני ש"ח ובאחוזים מערך היבוא)²⁴



בכחינת הרכב היבוא לפי מדינות, המוצגת בגרף 11, מתאר את ההרכב של היבוא ממקורות שונים. היבוא מארצות הברית (12%–13%) וממדינות שלישיות עם הסכם (13%–14%) נותר יציב בשנים 2014–2016. לעומת זאת, היבוא ממדינות שלישיות ללא הסכם אינו יציב ונע בשיעורים שבין 29%–42% כנגד יבוא מהאיחוד האירופי. בשנים 2014–2016, היבוא ממדינות שלישיות ללא הסכם (שמהן רוב ההכנסות) ירד ב-12%, בעוד ששיעור המכס מהיבוא עלה בצורה הדרגתית מ-0.9 אחוזי תוצר בשנת 2012 ל-1.3 אחוזי תוצר ב-2016. ממצא זה מצביע על ריכוזיות במדיניות המכס, משמע גביית מכסים גבוהה יותר עבור פחות מוצרים.

22 מקור: דוח הכנסות המדינה שנת 2016 פרק טו – מכס וחשיפת המשק לייבוא.
 23 אלכסנדר אלברט "תכנית החשיפה והשפעתה על הרכב היבוא 1988–2000" (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003).
 24 מקור: דוח הכנסות המדינה שנת 2016 פרק טו – מכס וחשיפת המשק לייבוא.

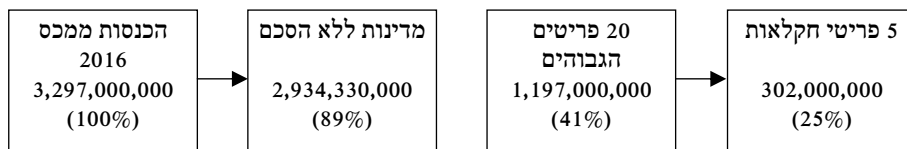
גרף 11 : הרכב היבוא לפי מדינות בשנים 2014–2016



1. ריכוזיות בהכנסות ממכס ושיעורי המכס האפקטיביים הגבוהים ביותר

בחלק זה נבדוק באילו ענפים ספציפיים ניתן למצוא צווארי בקבוק במדיניות המכס בישראל, ובפרט בתחום המזון.²⁵ ההכנסות ממכס בגין יבוא 20 הפריטים המכניסים ביותר בשנת 2016 עמדו על 1.2 מיליארד ש"ח, שהם 37% מסך ההכנסות ממכס. ערך היבוא של 20 הפריטים עמד על 23 מיליארד ש"ח (9% מסך ערך היבוא). שיעור המכס האפקטיבי הממוצע²⁶ של 20 הפריטים הללו הוא 5%, בעוד בכלל היבוא הממוצע הוא 1%. עבור 20 הפריטים הללו, ערך היבוא ממדינות שלישיות מהווה 54%.

מתוך רשימת 20 הפריטים, חמישה מהם בתחום החקלאות – פילה אמנון, כבשים, שום, דג דניס ותפוחים. עבור פריטים אלו קיים שיעור מכס אפקטיבי ממוצע של 48%, גבוה פי 10 מהשיעור הממוצע של 20 הפריטים הגבוהים. ערך היבוא של חמשת פריטי החקלאות הוא 631 מיליון ש"ח (0.2% מסך ערך היבוא). ההכנסות ממכס עבור פריטי החקלאות – 302 מיליון ש"ח (25% מההכנסות של 20 הפריטים ו-9% מסך ההכנסות ממכס).



25 להרחבה ראו לעיל ה"ש 20, 24.

26 שיעור המכס האפקטיבי הממוצע מבטא את שיעור המכס שנגבה בפועל. מספר זה עשוי להיות שונה משיעור המכס הסטטורי.

טבלה 2: עשרת הפרטים בענף החקלאות שלהם ההכנסות ממכס²⁷ הגבוהות ביותר בשנת 2016 (במיליוני ש"ח)²⁸

דירוג	שם הפריט	שיעור מכס סטטוטורי	ערך יבוא	הכנסות ממכס	שיעור מכס אפקטיבי
1	פילה אמנון קפוא	15 לק"ג	186	138	74%
2	כבשים חיות	6.22 לק"ג אל"י מ-340%	172	68	39%
3	שום	7.38 לק"ג אל"י מ-170%	42	34	81%
4	דג הניס	7.5 לק"ג	98	34	34%
5	תפוחים	1.92 לק"ג	132	28	21%
6	גבינה	8.19 לק"ג	151	15	10%
7	דג לברק	7.5 לק"ג	47	14	29%
8	שמן זית (מעל 850 ק"ג)	4.68 + 12% לק"ג אל"פ	52	12	24%
9	שמן זית	4.68 + 12% לק"ג אל"פ	49	22	23%
10	שימורי טונה	12%	100	11	11%
	סה"כ		1,029	365	

בטבלה 2 ניתן לראות שחמשת המוצרים הראשונים מהווים 83% מרשימת עשרת המוצרים בהכנסות ממכס, פילה האמנון הקפוא לברו מהווה 38% מסך הרשימה. מהממצאים לעיל, עבור עשרת פריטים אלו שיעורי המכס הוא האפקטיבי ביותר, ומדיניות של הפחתת מכסים עלולה להועיל בענפים אלו.

בקיץ 2016 נחתם הסכם משולש בין משרד החקלאות, משרד האוצר וארגון המגדלים להפחתה של 50% בגובה המכס ל-7.5 ש"ח לק"ג (עבור אמנון, בורי וקרפיון) והפחתה של 12.66% בינואר של כל אחת מן השנים 2017-2020 בשלוש פעימות בהתניית ירידת פדיון הענף במרווחים שנקבעו. הפעימה הראשונה הייתה משמעותית, שתי הנוספות הוקפאו. בשימורי טונה, משנת 2013 עד 2016 שיעור המכס ירד מ-3.51+12% ש"ח לק"ג ל-12%.²⁹

27 ההכנסות ממכס הן פונקציה של גובה המכס (המחיר שנגבה) כפול הכמות המיובאת.

28 מקור: דוח הכנסות המדינה שנת 2016 פרק טו – מכס וחשיפת המשק לייבוא.

29 כלומר, 12% מהמחיר ועוד 3.51 לכל ק"ג. זה שיעור מכס שיעורי ואבסולוטי יחד. שיעור המכס האפקטיבי יהיה שיעור המכס השיעורי משקלול שניהם.

טבלה 3: ערך יבוא והכנסות ממכס לפי שיעורי מכס אפקטיביים בשנת 2016
(במיליוני ש"ח)³⁰

שיעור מכס אפקטיבי	מספר פריטים	ערך יבוא	הכנסות מכס
מעל 200%	1	0	0
200%–100%	7	0	0
100%–50%	22	286	206
50%–12%	160	1,303	318
12%–6%	729	11,035	956
6%–0%	2,064	68,575	1,784
0%	4,081	176,153	0
סה"כ	7,064	257,352	3,264

בעיה נוספת במדיניות המכס נובעת מהעובדה שישנם מוצרים שבהם המס האפקטיבי הוא גבוה עד כדי כך שלא כדאי לייבא מוצרים אלו כלל. טבלה 3 מראה את הפילוח של הכנסות ממכס לפי שיעור מכס אפקטיבי, כך, על 2,983 (42%) מהפריטים המיובאים חל שיעור מכס הגדול מ-0. קיימים 22 פריטים שלהם שיעור מכס אפקטיבי הגבוה מ-50%, וכולם מענף המזון, ומתוכם שבעה פריטים שלהם מעל 100% מכס. שיעורי מכס היפר גבוהים היא תופעה יוצאת דופן במיוחד והיא קיימת רק בענף החקלאות.

טבלה 4 מסכמת את עשרת הפריטים שלהם שיעורי המכס הגבוהים ביותר בתחום החקלאות. קיימים מוצרים שלהם שיעורי מכס המגיעים למאות אחוזים, וכצפוי, ערך היבוא שלהן הוא אפס.

טבלה 4: עשרת הפריטים בענף החקלאות שלהם שיעורי מכס אפקטיבי הגבוהים ביותר
ב-2016 (במיליוני ש"ח)³¹

דירוג	שם הפריט	שיעור מכס סטטוטורי	ערך יבוא	הכנסות ממכס	שיעור מכס אפקטיבי
1	אבקת חלב (ללא סוכר)	212%	0	0	212%
2	זנגביל	6 לק"ג	0	0	149%
3	פילה קפוא דג חרב	11 לק"ג	0	0	145%
4	דג סרגוס	8.5 לק"ג	0	0	145%
5	ממרחי תוצרת חלב	140%	0	0	140%
6	שיני שום	10.12 לק"ג אל"י מ-340%	0	0	115%

30 מקור: דוח הכנסות המדינה שנת 2016 פרק טו – מכס וחשיפת המשק לייבוא.

31 מקור: ש.ם.

דירוג	שם הפריט	שיעור מכס סטטוטורי	ערך יבוא	הכנסות ממכס	שיעור מכס אפקטיבי
7	פילה קפוא של דגים	11 לק"ג	0	0	89%
8	תמרים מעוכים	12% אל"פ מ-3.82 לק"ג	1	1	88%
9	תמרים אחרים	5.45 לק"ג אל"י מ-560%	0	0	84%
10	שום	7.38 לק"ג אל"י מ-560%	42	34	81%
	סה"כ		43	35	

שיעורי מכס גבוהים מייצרים מצב שבו המשק סגור לחלוטין והיצרנים המקומיים מקבלים הגנה מקסימלית. לדוגמה, שוק החלב בישראל מתוכנן, ויש בו מכסות ייצור המחולקות על ידי משרד הכלכלה. לכל רפת מוגדר בדיוק כמה מותר לה לייצר, באיזה מחיר מותר לה למכור את החלב הגולמי, ובאיזה מחיר לרשתות השיווק מותר למכור לצרכנים. בשיעור של מכס העומד על 140%, לא כדאי לייבא חמאה כלל. בעקבות עלייה בביקוש לחמאה, פתח משרד הכלכלה מכרז על מכסות יבוא פטורות ממכס. אבל יש תנאי: מי שמייבא כך צריך למכור במחיר מתחת למחיר המפוקח. אלא שהמחיר המפוקח בישראל הוא נמוך ממילא (3.8 ש"ח ל-100 גרם) ולא מספיק יבואנים הסכימו לייבא חמאה ולמכור אותה במחיר כמעט הפסדי. ועדת המחירים, הקובעת את גובה המחירים המפוקחים בישראל, קבעה שבשל הפער בין הביקוש להיצע מחיר החמאה חייב לעלות, אחרת עלול להיווצר מחסור גדול מאוד. שר האוצר (משה כחלון) סירב לחתום על העלאת מחירי החמאה. בעקבות כך, "טרה" הודיעה שהיא תפסיק לייצר חמאה, מכיוון שהייצור לא כלכלי לה. היא מעדיפה להשתמש בחלב שלה (המוגבל ממילא) לטובת שווקים חופשיים יותר, שבהם היא אינה מוגבלת במחיר. לאחר פרישת "טרה", "תנובה" הגבירה את ייצור החמאה שלה ב-30% והפכה למונופול. עם זאת, אפילו הגברת הייצור אינה מספיקה לצרכני החמאה של מדינת ישראל. משרד הכלכלה הוציא ב-2019 מכרז לעוד מכסות יבוא פטורות ממכס, הפעם ללא הגבלה על המחירים.³²

לסיכום פרק זה: סקרנו את מדיניות המכס בישראל והראינו ששיעורי המכס האפקטיביים בישראל דומים בטווח סביר למדינות מתקדמות אחרות. שיעור המכס מתוך סך ערך היבוא נותר יציב בכ-1% בעשור וחצי האחרונים. בשנת 2016, ההכנסה ממכס מתוך התמ"ג עמדה על 0.27 אחוזי תוצר. שיעורי המכס הנמוכים כיום נובעים בעקבות תהליך הדרגתי של הפחתת מכסים יחד עם שותפי הסחר של ישראל לאחר חתימת ההסכמים הביטורליים בשנות ה-90. משום כך, ניתן להסיק שהפחתת מכסים רוחבית ככל הנראה לא תביא להשפעה מהותית על שיעור היבוא מהתמ"ג. עם זאת, אנו רואים שבתוך מנגנון המכס קיימת אפליה לגבי מוצרי מזון. ראשית, קיימת ריכוזיות בהכנסות ממכס על מוצרי מזון פופולריים, משמע שגובים מכס גבוה יותר בהרבה עבור מוצרי מזון לעומת קטגוריות אחרות. חמשת פריטי החקלאות בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר ממכס מהווים 10% מסך ההכנסות ממכס בישראל בשנת 2016 (302)

32 שני מוזס "אף אחד לא יוכל לייבא ולמכור במחיר מפוקח. החוסרים בחמאה יימשכו. זאת חלמאות" גלובס (8.4.2019) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001281284

מיליון ₪). שנית, בענף המזון נמצאים שיעורי המכס האפקטיביים³³ הגבוהים ביותר מכלל הענפים, מעל 22 מוצרי מזון שלהם מכס אפקטיבי הגבוה מ-50%, לשבעה מוצרי מזון מכס אפקטיבי של מעל 100% שלגביהם אין יבוא כלל. חסם זה סוגר לחלוטין את השוק המקומי ויוצר מצב של מונופול או קרטלים שמנהלים את הענף. גם אם מטרת הממשלה היא להגן על ענפים אלו, יש לשקול אם יש הצדקה כלכלית וערכית להגן על תעשיות שמצריכות שיעורי מכס של מאות אחוזים ומניעת היבוא לחלוטין. לחלופין, לאפשר יבוא מצומצם שיפתח את התחרות ויתמרץ את היצרנים המקומיים להתייעל בהתאם.

ג. חלוקת מכסות יבוא – חסם כמותי

במסגרת הסכמי הסחר שעליהם חתומה מדינת ישראל עם מדינות שונות נקבעות מדי שנה בשנה מכסות ליבוא בפטור ממכס או מכס מופחת על ידי משרד הכלכלה והתעשייה. נוסף על כך, ממשלת ישראל מאפשרת חלוקת מכסות ולונטריות, מעת לעת, כדי לקדם מדיניות שעל סדר היום. חלוקת המכסות ליבואנים מרוכזת על ידי שני משרדי ממשלה – משרד הכלכלה ומשרד החקלאות. משרד הכלכלה אחראי על מכסות בתחום מזון מעובד כגון אבקות חלב, חמאות, גבינות, בשר, עופות וכדומה. משרד החקלאות אחראי על מכסות בתחום מזון שאינו מעובד ותוצרת חקלאית כגון ירקות ופירות טריים (תפוחים, תירס, אספרגוס, פפאיה, וכדומה), דגים קפואים, תוספי מזון לבעלי חיים וכדומה. החלוקה בין המשרדים היא היסטורית וכפופה להגדרות של מזון מעובד ולא מעובד אף שלעיתים מדובר בחומר גלם זהה ובמוצרים מאותה קטגוריה. כך לדוגמה, משרד החקלאות אחראי על פירות וירקות טריים; ואילו משרד הכלכלה אחראי על פירות וירקות קפואים, משומרים או שעובדו. משרד החקלאות אחראי על מכסות של עגבניות; ואילו משרד הכלכלה אחראי על רסק עגבניות. משרד החקלאות אחראי על מכסות של דגים קפואים, ביצי עופות טריים, אפרוחים של ברווזים, אווזים ותרגולי הודו; ומשרד הכלכלה אחראי על בשר, עופות וטונה. לכל משרד קיים נוהל חלוקת מכסות שמפרט את אופן הגשת הבקשות להקצאת רישיונות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת ואת עקרונות ההקצאה ואת הליכי הנפקת רישיונות היבוא במכסה. להלן תמצית של עקרונות הנוהל של משרד החקלאות ומשרד הכלכלה לשנת 2019:

33 שיעור המכס למס הכנסה משקלול של תעריף המכס האבסולוטי והשיעורי.

נוהל חלוקת מכסות ליבוא מזון בפטור ממכס או במכס מופחת לשנת 2019		
משרד החקלאות ³⁵	משרד הכלכלה ³⁴	
<p>1. מכסות בביקוש גבוה.</p> <p>2. מכסות בשיטת כל הקודם זוכה.</p> <p>3. ירקות ופירות מירדן ומדינות WTO.</p> <p>4. מכסות לתעשייה ומשווקים מורשים.</p>	<p>1. כל הקודם זוכה.</p> <p>2. חלוקה שווה.</p> <p>3. חלוקה לפי היקף פעילות וגודל.</p> <p>4. הגרלה ממוחשבת.</p> <p>5. חלוקה בהתאם לביקוש.</p> <p>6. חלוקה לפי ניצול הקצאה קודמת.</p> <p>7. הליך תחרותי.</p> <p>8. לפי החלטת הוועדה למכסות.</p>	<p>שיטות החלוקה</p>
<p>לא קיים פירוט בנוהל לגבי מתודולוגיה של קביעת מכסות או את שיטת החלוקה. המשרד שומר לעצמו את היכולת לשמור כמות מסוימת של מכסות ולקבוע את תאריכי ההקצאה במועדים שונים לאורך השנה.</p>	<p>קיימת "ועדה לחלוקת מכסות" המורכבת משמונה חברים הכוללים נציגים ממנהל היבוא, מינהל התעשיות, אגף התקציבים, ממונה על הרישוי ועוד. הוועדה אחראית על קביעת המכסות, זמן חלוקה ושיטת החלוקה. יש לה יכולת לשנות את הנוהל בהתאם לשיקול דעתה.</p>	<p>מתודולוגיה לקביעת המכסות</p>
<p>על המבקש להיות חברה בע"מ או שותפות רשומה בתחום המזון אשר עונה להגדרה של "יבואן חדש", "יבואן ותיק", "יבואן תעשייה", או "יבוא משותף" המפורטת בסעיף 3 להוראה. מעבר לכך, יש עוד שישה תנאי סף להגשת בקשה כגון רישום בשירות המזון הארצי, אישורים לניצולי מכסות היסטוריים (אם יש) ועוד.</p> <p>על מי שעמד בתנאי הסף להגיש בקשה מקוונת לרישיון לפי שיטת החלוקה. כך לדוגמה, רישיון יבוא במכסה לפי נספח 3 שווה ערך לחמישה חודשים, בשיטת כל הקודם זוכה. התוקף לרישיון יהיה שלושה חודשים מיום הנפקתו ותוקף רישיון למכסות בביקוש גבוה הוא לשנה אחת.</p>	<p>תנאי סף לבקשת מכסה הוא התאגדות כחברה בע"מ, אגודה שיתופית או שותפות רשומה.</p> <p>יש להגיש בקשה לרישיון יבוא על גבי טופס מקוון עם פירוט על הטובין ולצרף מסמכי אישור ניהול ספרים והצהרות או רשימוני יבוא. הרישיון ניתן עבור כל שיטות החלוקה לעד שישה חודשים.</p>	<p>תנאים לבקשה לרישיון יבוא במכסה</p>

34 מקור: <https://bit.ly/3bEif6Y>

35 מקור: <https://bit.ly/2TgZVdI>

נוהל חלוקת מכסות ליבוא מזון בפטור ממכס או במכס מופחת לשנת 2019		
משרד החקלאות ³⁵	משרד הכלכלה ³⁴	
<p>1. יוקצו לפחות 10% מכל מכסה מהכמות המיועדת ליבואנים שאינם יבואני תעשייה.</p> <p>2. הקצאה של כמות מקסימלית פר רישיון לפי סוג היבואן.</p> <p>הוועדה למכסות משאירה לעצמה גמישות בחלוקת המכסות. הוועדה רשאית לקבוע כי יבואן חדש לא יקבל רישיון ליבוא של כמות גדולה מזו של יבואן ותיק. נוסף על כך, רשאית הוועדה לקבוע כי מבקש אחד לא יקבל יותר מרבע מהמכסה וכן רשאית לחלק את המכסה באופן אחר לפי שיקול דעתה ומנימוקים שירשמו.</p>	<p>1. יוקצו עד 10% מכל מכסה מהמכסות בביקוש גבוה ליבואנים חדשים.</p> <p>2. הקצאה של כמות מקסימלית פר רישיון לפי סוג היבואן.</p> <p>3. עד 20% מכל מכסה יוקצה לרשות הפלסטינית.</p> <p>מעבר לכך, הרשות המוסמכת רשאית לשמור כמות מסוימת של כל אחת מהמכסות ולהקצות חלק מהמכסות במועדים שונים לאורך השנה.</p>	<p>מגבלות בחלוקת המכסות</p>
<p>הפרת הוראות הרישיון והוראות הנוהל עלולה לגרור שלילת הזכות לקבל רישיון יבוא לפרק זמן של עד חמש שנים.</p>		<p>הפרת ההוראות, סנקציות ועונשים</p>

בשנת 2017 משרד החקלאות ביצע רפורמה רחבה בנוהל חלוקת מכסות יבוא.³⁶ המטרה הייתה לייעל את הנוהל ולהוריד עומס ביורוקרטי בתהליך. השינויים העיקריים כללו בין היתר:

1. ביטול פקסים ומעבר לבקשות מקוונות או פנייה בדואר אלקטרוני.
2. צמצום מספר המסמכים הנדרשים מהיבואנים.
3. ביטול שיטת ההגרלה שהייתה נהוגה עד 2017. מכסות בביקוש גבוה יוקצו בשיטת כל הקודם זוכה כנגד הצגת שטר מטען המעיד על יבוא בפועל (שילוח), או כנגד רשימת יבוא במכס מלא. הסיבה העיקרית לשינוי הייתה צמצום סחר ברישיונות והסרת אלמנט "המקורות" בחלוקת המכסות.
4. נעשו גם שינויים בכמויות המחולקות לכל יבואן כדי להפחית את הביורוקרטיה ומתן אפשרות ליבואנים לייבא באופן יעיל וזול יותר.
5. איסור על תאגידיים קשורים להגיש בקשות של אותו מוצר. זאת כדי לוודא שרק גופים מסחריים יתמודדו על מכסות ותתבצע באופן שוויוני יותר בין כלל היבואנים.
6. הקצאה של כ-10% מהמכסות בביקוש גבוה ליבואנים חדשים (יבואן חדש אשר לא ייבא בחמש בשנים שקדמו להגשת הבקשה כמות העולה על 30 טון מאותו פרט מכס).
7. חלוקת המכסות של תפוחים ואגסים תתפרס על פני שתי תקופות כדי לאפשר הגעת מוצרים לשוק באופן מדורג ולמנוע מצב של עודפים זמניים.

36 משרד החקלאות תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי בחלוקת מכסות יבוא (2016), <https://bit.ly/2ZiPj1Q>.

8. תוקף הרישיונות הוארכו משלושה חודשים לשישה חודשים עבור מכסות לתעשייה ויתר הרישיונות משלושה חודשים לחמישה חודשים.

רפורמה זו באה לאחר תלונות רבות של יבואנים שהתקשו בתהליך הביורוקרטי. משרד החקלאות ופיתוח הכפר הכין את "התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי בחלוקת מכסות יבוא", שבה אומצו השינויים כאמור. במסגרת העבודה, המשרד ניסה לכמת את העלות הביורוקרטית למשק של הנוהל על ידי חישובים ספקולטיביים של הזמן שלוקח למלא מסמכים ולהגיש את הבקשות ועלות הזמן בגינן. המחקר גם אמד את העלות הביורוקרטית של שיטות ההגדרה והעלות של הנפקת רישיונות. ממצאי העבודה העריכו את עלות הרגולציה בכשלושה מיליון שקלים למשק בשנה, ואילו אם המשרד יאמץ את הרפורמה, העלות הביורוקרטית תפחת ב-90% לכ-300 אלף שקלים בלבד. העבודה מציגה בפרטים את העומסים הביורוקרטים וצווארי הבקבוק שהתהוו בנוהל חלוקת המכסות עד 2017, אך באשר לכימות של העלות הביורוקרטית, נדמה שזהו אומדן מאוד נסיבתי וקשה עד בלתי-אפשרי להעריכו בצורה מהימנה. דוגמה זו רק ממחישה את הקושי ביכולת להעריך את העלות של חסמי יבוא ביורוקרטים ואת השפעתם על המשק.

בשנים 2015–2016 יישם משרד הכלכלה את החלטת הממשלה לפתיחת מכסות יבוא פטורות ממכס לגבינה קשה ולבשר טרי. הרפורמה בתחום הגבינות הצהובות, בשיטת ההליך התחרותי, נכנסה לתוקף בשנת 2015. בעוד שהרפורמה בתחום הבשר הטרי נכנסה לפעילות ממשית החל מינואר 2016. מלבד זאת, לא נעשו שינויים מהותיים של תהליך הנוהל במשרד הכלכלה. מעיון בנהלים שסוקרו לעיל, ניתן להבחין בפערים גדולים בין המשרדים בכל אחד מהפרמטרים של הנוהל. אין כאן כדי לקבוע שנוהל אחד יעיל יותר מחברו, אך עצם הימצאותם של פערים יכול להעיד על בעייתיות בשיטה. כמו כן, הנהלים אינם מתייחסים באופן מפורט למתאם בין הוראות הנוהל לתחום האחרייות של כל משרד, כלומר יש הבדלים גדולים באופן חלוקת המכסות בין המשרדים שאינו בא לידי ביטוי בסוגי המוצרים בפיקוח המשרד.

הקושי בפיקוח של מכסות יבוא כבר עלה בדוח מבקר המדינה על משרד הכלכלה משנת 2014 בנושא "משרד הכלכלה – חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין", שבו המבקר מציין כי החלוקה בין המשרדים היא היסטורית, מלאכותית בחלקה ויוצרת עיוותים. בדוח נמצא כי: "אין סיבה עניינית לחלוקה זו, המחייבת קיומן של שתי מערכות מקבילות, היוצרות ביורוקרטיה מיותרת ובזבוז של משאבים יקרים". משרד מבקר המדינה העיר בעבר על הצורך בהגברת שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה תוך הגדרת תחומי הפעילות של כל אחד מהמשרדים הרלוונטיים. בתשובת משרד החקלאות לטיוטת הדוח נטען כי אין בחלוקת העבודה בין המשרדים משום יצירת מנגנון מקביל וביורוקרטיה מיותרת, מאחר שקיימת הפרדה ברורה וידועה בין המכסות המחולקות על ידי כל אחד מהמשרדים.³⁷

בעיה נוספת בנוהל מכסות יבוא היא ניגוד אינטרסים בין הממשלה, שרוצה להגדיל את היבוא ולהקל את יוקר המחיה, לבין התעשייה המקומית שרוצה לשמר ואף לחזק את כוחה

37 משרד הכלכלה חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין (דוח שנתי 65א, 2014), <https://bit.ly/2LBEAu>.

בשוק. גופים אלו בדרך כלל משתמשים בשירותי לובי ונציגים שונים כדי ללחוץ על הרגולטור לא להטיל מכסות יבוא או לכל הפחות לא להגדילם, דבר שעלול ליצור לפעמים עימותים שעלולים אף להגיע לבתי משפט. ב-2016 חולקו מכסות לאגסים בסך של 2,136 טון לאיחוד האירופי והם נוצלו במלואם ואף יובאו כ-16 טון מעבר למכסה, לארצות הברית חולקו 1,364 טון, ואילו למדינות השלישיות לא חולקו מכסות יבוא כלל. בעקבות כך, שישה חקלאים מהצפון תבעו בבית המשפט המחוזי בחיפה חמישה מיליון ש"ח מהמדינה, בטענה שנפגעו מפתיחת מכסות יבוא ללא מכס של אלפי טון אגסים. לטענתם, ההחלטות לפתיחת המכסות "התקבלו באופן רשלני ובמטרה למנוע מחסור באגסים בשעה שלא התקיים כל מחסור ובטרם היה ידוע אם עתיד להיווצר כזה".³⁸

דוגמה לכך הוא ההליך התחרותי ליבוא בשר טרי ב-2018, שבו התחייבו היבואנים לייבא 95% מהמכסה שבה זכו ולמכור לפחות 27% ממנה כבשר טחון, במחיר שאינו עולה על המחיר שאליו התחייבו בהצעתם בהליך. בסיכום הביקורת לשנת 2018, ניתן ב"הליך תחרותי לבשר" היקף מכסה כולל בשנת 2018 של 13,620 טון, ובבדיקה נמצא כי חברה אחת (מתוך שלוש חברות) לא עמדה במחויבותה הן לניצול המכסה שבה זכתה והן בשיעור מכירת הבשר הטחון מתוך כלל המכסה. הסברי החברה לא התקבלו, ובהתאם לנוסחה שנקבע, גובה החילוט שבו חויבה החברה הוא 99,325 נש. כמו כן, הוועדה שקלה אם להקצות לחברה זו מכסות נוספות בעתיד.³⁹

דוגמה נוספת, בינואר 2019 החלו רשתות שיווק ובעלי מרכולים להתלונן על מחסור חריף בחמאה, "טרה" ו"תנובה" סיפקו הסברים שונים לירידה אך הכחישו טענות בדבר צמצום ייצור הנובע מאי-כדאיות. כחלק מהפתרון החליט שר האוצר, כגורם החותם על צווים לפתיחת מכסות ולונטריות, להגדיל את המכסות ליבוא חמאה הפטורות ממכס מ-1,250 טון ל-2,400 טון. על אף המחסור החמור בחמאה, שש חברות לא ניצלו את מלוא המכסות שניתנו להן ליבוא בפטור ממכס, בהתאם לתנאי המכרז שבו זכו, וכעת עומדות בפני חילוט ערביות. לא ברור מדוע החברות החליטו (באופן מתואם למדי) לא לעמוד בתנאי המכסה. סיבה אפשרית אחת היא חוסר הרצון לרדת מתחת למחיר השוק הנוכחי. די שהחברות ייצמדו למחיר השוק הידוע לכול ולא ירדו ממנו, כדי שהן ירוויחו הרבה יותר בלי חשש ששחקן חדש יאיים עליהן, וזאת מתוך ההגנה הייחודית שיש להן על יבוא מוצרים ללא מכס. הרווח הוא כל כך גדול, שמשתלם לחברות לעשות זאת על אף הקנסות שמשרד הכלכלה מטיל עליהן. למעשה, חלק ניכר מהקנס ככל הנראה יגולגל לצרכנים בדרכים אחרות. במקביל, ממשיך המחסור בחמאה, שנובע מהמכסים הגבוהים שמוטלים על היבוא.⁴⁰

38 ליטל דוברובינסקי "26 מגדלי אגסים נגד המדינה: נפגענו מהיבוא ללא מכס" ממזן (19.2.2017) www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4924733,00.html

39 שני מוזס "מכסות יבוא המזון ב-2019: פתיחת השוק ליבואנים קטנים ויותר בשר" גלובס www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001259579 (7.11.2018)

40 הדר קנה "קיבלו פטור ממכס על גבינות, לא מכרו אותן – וייקנסו במיליון שקל" דהמרקר www.themarket.com/consumer/1.7147893 (21.4.2019)

מקרים אלו ואחרים רק מדגימים את הקושי בניהול מכסות יבוא. המוטיב החוזר הוא הבלעדיות של רשתות ויבואנים גדולים, שיש להם כוח פוליטי והשפעה על פקידי הממשלה ומאפשר להם העדפות למכסות במכרזים. ליבואנים חדשים קשה להתחרות, שכן הם גם מוגבלים בכמות שיכולים לייבא, נוסף לסנקציות החריפות באי-עמידה בתנאי המכסה. המצב הנוכחי של שיעורי מכס גבוהים, כך שלא משתלם לייבא בגינם במקביל למכסות יבוא, מביא למצב שליבואנים גדולים כוח מונופוליסטי ויתרון גדול בשימור כוחם דרך המכסות להשלמת ביקושים.

יש לציין שמשרד החקלאות ומשרד הכלכלה אינם מפרסמים את ניצול המכסות בפועל,⁴¹ על אף בקשות נשנות שלנו למידע הן באמצעות פנייה ישירה או לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. המשרדים גם לא מפרסמים את רשימת היבואנים ואת כמות היבואנים שזוכים למכסות. כל זה מקשה להעריך את טיב הנוהל של המשרדים ואת אחוזי הניצול של המכסות שחולקו בפועל.

1. מדיניות מכס מול מכסות יבוא

בשאלה האם ראוי להטיל מגבלות יבוא על מוצר מסוים כדי להגן על התעשייה המקומית, השיקול הכלכלי הוא ברור: כל חסם יבוא מעוות את הקצאת המשאבים ברמה הגלובלית בייצור היתרון היחסי. הספרות הכלכלית מראה שוב ושוב שביטול חסמי יבוא אומנם יכול להביא לאבטלה בטווח הקצר, אך תיאורטית ואמפירית, בטווח הארוך הביטול דווקא מביא להתייעלות של המשק ולעלייה בפריון העבודה. אם ממשלה מחליטה להגן על תעשייה מקומית, ההגנה ניתנת לרוב משיקולים שאינם כלכליים. לדוגמה, ראוי שלמדינה יהיה כושר ייצור של מוצרים בסיסיים כגון ירקות ופירות, כך שאם מתרחש משבר גלובלי, המדינה תוכל לספק משאבים אלו בשעת צרה.

בהינתן אינפורמציה מלאה, תיאורטית, ממשלה תוכל להגביל את כמות היבוא של מוצר על ידי הטלת מס (מכס) על מוצר יבוא שמעלה את המחיר של המוצר ומוריד את הביקוש לאותו מוצר. לחלופין, ממשלה יכולה לקבוע מכסות יבוא, להגביל ישירות את הכמות וזו תביא לעליית מחירים. ההבדלים הם סמנטיים במבנה. במציאות, המצב שונה בתכלית. ראשית, קיים מכס היסטורי על המוצרים אשר נפתחו עבורם מכסות יבוא בפטור ממכס. השימוש במכסות יבוא נועד להיות תחליף להורדת שיעור המכס למוצרים אלו. לכן, הפתרון הפשוט יותר הוא הורדת שיעור המכס הסטטוטורי הקיים ממילא. פתרון זה הוא גם יעיל ומבוסס על נוהל מכס משומן עשרות שנים. שימוש במכסות יבוא לא רק מאלץ את הממשלה לנהל שני ערוצים של חסמי יבוא ותיאום ביניהם, אלא גם מוסיף חסמים ביוורקוטים ליבואנים, העלולים להשפיע על מחירי המוצרים המיובאים.

41 משרד החקלאות מפרסם עדכונים לניצול חלק מהמכסות במהלך השנה כדי לעודד יבואנים חדשים, אך לא את סך הניצול בפועל.

קיימים שני הסברים עיקריים לשימוש במכסות יבוא במקביל למדיניות מכס, כפי שעושות רוב המדינות בעולם. ראשית, אין אינפורמציה מלאה, השוק מושפע מגורמים רבים, וקשה להעריך איך שינוי של מדיניות מכס ישפיע על המחיר הסופי לצרכן ועל הכמות המיובאת, הפחתה לא נכונה של שיעור המכס עלולה להציף את השוק ולפגוע קשות בתעשייה המקומית. פתרון פשוט יותר הוא הגבלת הכמות על ידי הערכות יבואנים והיסטוריית צריכה, ובכך לאפשר כניסה הדרגתית של מוצרים תוך הגנה דינמית על התעשייה המקומית. שנית, שיעורי המכס וכמויות המכסות נקבעות מדי שנה במסגרת ההסכמים הבינלאומיים, וישנן דרישות של יצואנים מהצד השני. הפחתה של שיעור מכס יכולה להועיל למדיניות שהיא ארוכת טווח או חד-פעמית. כדי לווסת את מנגנון השוק מדי שנה בשנה, נדרשים שינויים תכופים של שיעורי המכס, כולל העלאת המכס אם יהיה צורך להקטין את היבוא, דבר שאינו מקובל במסגרת הסכמי הסחר. למנהלי המשא ומתן יותר קל לשוחח במונחים של כמויות והם מבינים את ההשלכות עבור היצרנים המקומיים, ואם יש צורך בהגברת היבוא, מגדילים את גובה המכסות בהחלטה משרדית, כגון מכסה ולונטרית במקום שינוי שיעור מכס במסגרת משא ומתן המיושם פעם בשנה.

בנסיבות שתוארו לעיל, שימוש בשני חסמי היבוא היא החלטה אסטרטגית הגיונית. מדיניות המכס מייצגת את המטרות ארוכות הטווח של המשק: עצם הטלת מכס על מוצר מסוים מעיד על רצון הממשלה להגן על התעשייה המקומית באותו ענף. לעומת זאת, השימוש במכסות היבוא הוא מנגנון המופעל אד-הוק ובאמצעותו הממשלה מנסה למצוא מענה לעודף ביקוש למוצר מוגן מסוים העולה על הייצור המקומי. במילים אחרות, מדובר בוויסות דינמי של מכסות היבוא מדי שנה בשנה כדי לנסות להגיע למחיר הנמוך שבו ניתן לספק את הסחורה לצרכנים בלי לפגוע בתעשייה המקומית. משימה זו אינה פשוטה. הממשלה צריכה לתאם בין סוגי החסמים ולהגיע לאופטימיזציה של המס במינימום ביורוקרטיה. ללא מנגנון יעיל, ייתכנו עיוותים בקביעת המכסות העלולים להשפיע על מחירי המוצרים וניכוי הכמות המיובאת. טבלה 5 מתארת דוגמאות לבעייתיות העלולה להיווצר באיזון בין שני חסמי היבוא.

טבלה 5 מתארת דוגמאות של שיעורי מכס היפר גבוהים בענף המזון בישראל בשנת 2016. בכל פריט ניתן לראות את סך המכס שנגבה בגינו והכמויות שיובאו בחלוקה של מקורות יבוא עיקריים. השוואה בין המס הסטטוטורי (עמודה 3) למכס האפקטיבי (עמודות 7-8) מגלם את הפער הנובע ממכסות יבוא במכס פטור או מופחת. בנוהל מכסות יבוא לשנת 2016 ניתן למצוא את מכסות היבוא שניתנו למוצרים בטבלה 5. יש לציין שהנוהל מתאר את המכסות שהוצעו בשנת 2016 ולא את הניצול בפועל.

טבלה 5 : דוגמאות לשיעורי מכס היפר גבוהים, בשנת 2016⁴²

מחיר ק"ג מקס ⁴⁴	מכס אפקטיבי ⁴³		כמות (טון)	ערך היבוא (אלפי ₪)	סך המכס (אלפי ₪)	תעריך מכס סטטוטורי	מדינה	פריט המכס
	בש"ח לק"ג	באחוזים						
0.35	1.45	29%	18,984	95,558	27,604	1.92 לק"ג אל"י מ- 553%	האיחוד האירופי	תפוחים
0.35	0.00	0%	6,302	31,721	12	90% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
0.35	0.79	16%	970	4,881	762	1.92 לק"ג אל"י מ- 553%	מדינות שלישיות	
2.17	1.32	15%	502	4,310	663	5.54 לק"ג אל"י מ- 255%	האיחוד האירופי	שום
2.17	אין יבוא					75% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
2.17	7.60	88%	4,444	38,167	33,773	7.38 לק"ג אל"י מ- 340%	מדינות שלישיות	
2.98	אין יבוא					7.59 לק"ג אל"י מ- 255%	האיחוד האירופי	שיני שום
2.98	אין יבוא					75% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
2.98	10.14	115%	14	123	142	10.12 לק"ג אל"י מ- 340%	מדינות שלישיות	
0.49	0.86	16%	2,828	15,202	2,440	2.13 לק"ג אל"י מ- 438%	האיחוד האירופי	אגסים
0.49	—	—	1,684	9,055	—	90% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
0.49	1.66	31%	2,046	10,999	3,403	2.13 לק"ג אל"י מ- 438%	מדינות שלישיות	
1.88	0.59	12%	406	1,969	238	1.50 לק"ג אל"י מ- 80%	האיחוד האירופי	חבושים
0.46	אין יבוא					90% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
0.46	1.42	29%	187	909	266	1.46 לק"ג אל"י מ- 315%	מדינות שלישיות	

42 מקור: דוח הכנסות המדינה שנת 2016 פרק טו – מכס וחשיפת המשק לייבוא.
 43 שיעור המכס האפקטיבי הממוצע מבטא את שיעור המכס שנגבה בפועל, מספר זה עשוי להיות שונה משיעור המכס הסטטוטורי.
 44 מחיר לק"ג שמתחתיו חל השיעור האחוזי של המכס. לדוגמה, שיעור המכס החל על תפוחים מהאיחוד האירופי הוא 1.92 לק"ג עבור תפוחים שמחירים מעל 0.35 לק"ג, שיעור המכס הוא 553% עבור תפוחים שמחירים מתחת ל-0.35 לק"ג.

מחיר ק"ג מקס ⁴⁴	מכס אפקטיבי ⁴³		כמות (טון)	ערך היבוא (אלפי ש"ח)	סך המכס (אלפי ש"ח)	תעריך מכס סטטוטורי	מדינה	פריט המכס
	בש"ח לק"ג	באחוזים						
4.61	0.66	6%	56	622	37	6.91 לק"ג אל"י מ- 150%	האיחוד האירופי	ענבים מיובשים
—	—	—	2,091	23,276	—	2 לק"ג	ארצות הברית	
1.99	7.84	70%	102	1,138	800	6.75 לק"ג אל"י מ- 340%	מדינות שלישיות	
0.65	אין יבוא					0.98 לק"ג אל"י מ- 150%	האיחוד האירופי	ענבים
0.28	אין יבוא					90% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
0.28	0.96	8%	774	9,022	743	0.96 לק"ג אל"י מ- 349%	מדינות שלישיות	
0.97	אין יבוא					5.45 לק"ג אל"י מ- 560%	האיחוד האירופי	תמרים
0.97	אין יבוא					85% משיעור המכס הכללי	ארצות הברית	
0.97	5.50	85%	6	39	33	5.45 לק"ג אל"י מ- 560%	מדינות שלישיות	

דוגמה 1: איגוד לשכות המסחר נוהג לחזור על הטענה שעל שורה רחבה של מוצרי חקלאות מוטל מכס בשיעורים היפר-גבוהים, היכולים להגיע ל-560% על יבוא תמרים, 553% על יבוא תפוחים, או 340% על יבוא שום. עיון בתעריף המכס מעלה שעל מוצרים אלה חל שיעור מכס ספציפי התחום בשיעור מכס יחסי לפי שיטת "אך לא יותר" (אל"י). משמעות הדבר שהשיעור היחסי בא למתן את כוח ההגנה על הייצור המקומי של שיעור המכס הספציפי והוא נכנס לפעולה אם מיובאים מוצרים זולים במיוחד. לדוגמה, על יבוא תפוחים מהאיחוד האירופאי מוטל מכס של 1.92 לק"ג אל"י מ-553%, כך שהשיעור האחוזי חל רק על יבוא במחיר הנמוך מ-0.35 ש"ח לק"ג. בפועל, אין מי שימכור במחיר נמוך כל כך, וממילא השיעור של 553% אינו רלוונטי. שיעור המכס האפקטיבי (מדד ברשוואה) על יבוא תפוחים מהאיחוד האירופאי הוא 1.45 ש"ח לק"ג בממוצע, נמוך מהשיעור הספציפי הסטטוטורי של 1.92 ש"ח לק"ג, כיוון שחלק מהיבוא נכנס לארץ על פי מכסות יבוא פטורות ממכס. זהו שיעור אפקטיבי ממוצע של 29%, עדיין גבוה אך רחוק מאוד מהשיעור היחסי הסטטוטורי. גם בדוגמאות האחרות שבטבלה עולה ששיעורי המכס האפקטיביים נמוכים בהרבה מהשיעור היחסי הסטטוטורי, והם נעים בין 0% על יבוא ענבים מיובשים ותפוחים מארצות הברית (כנראה מפאת מכסות יבוא) לכ-100%.

דוגמה 2: בנוהל מכסות יבוא של 2016 הוצעו לחלוקה 230 טון של שום פטור ממכס מהאיחוד האירופי ו-143 טון שום פטור ממכס מארצות הברית. במדינות שלישיות לא חולקו מכסות יבוא (ניתן לראות בטבלה שהמכס הסטטוטורי דומה למכס האפקטיבי). מעדכון של ניצול מכסות שפורסם באוקטובר 2016 באתר משרד החקלאות, נוצלו 210 טון באיחוד האירופי ו-0

בארצות הברית (אף שחולקו מכסות של 40 טון). נוסף על כך, היבוא ממדינות שלישיות גבוה בהרבה מהאיחוד האירופי אף ששיעור המכס הסטטוטורי נמוך באיחוד האירופי. כנראה שלמדינות שלישיות יש יתרון יחסי בגידול שום, ולכן יבוא של שום ממדינות שלישיות משתלם בהרבה מיבוא מהאיחוד האירופי ומארצות הברית על אף תוספת המס. ניתן להסיק שאם היו מבטלים לחלוטין את המכסות, יבוא השום היה מגיע רק ממדינות שלישיות, לפי יתרון יחסי, בדיוק כפי שקורה בשיני שום, ענבים ותמרים, שבהם אין מכסות יבוא והמס הסטטוטורי ממדינות שלישיות הוא הגבוה ביותר ואף על פי כן לא משתלם לייבא מארצות הברית או מהאיחוד האירופי.

2. ההשפעה של פתיחת מכסות יבוא על התחרות

פתיחת מכסות יבוא בפטור ממכס או מכס מופחת הוא תהליך רגיש המצריך ניתוח מעמיק של מבנה השוק והערכה סבירה על אודות השפעות של יבוא במחירים נמוכים מההיצע המקומי. כיום יש רק שתי עבודות רשמיות שהתפרסמו ובדקו בדיעבד את ההשפעה של פתיחת מכסות על מחירי המוצרים כדלקמן:

1. ב־24 לינואר 2017 משרד הכלכלה והתעשייה פרסם עבודה⁴⁵ שבדקה את ההשפעה של פתיחת מכסות יבוא בפטור ממכס עבור גבינות קשות, בשר טרי ושמן זית. על פי ממצאי העבודה, מאז החל תהליך התחרות ליבוא גבינה קשה (בשנים 2015–2016) קיימת מגמה של הפחתת המחיר הממוצע של "גבינת עמק" של תנובה. נוסף על כך, לציבור הצרכנים בישראל עומדת אלטרנטיבה לרכוש גבינה צהובה מיובאת במחירים הנמוכים ב־20%–40% ממחיר "גבינת עמק". בשוק הבשר יובאו בפועל 6,400 טון בפטור ממכס (מתוך שוק מוערך של 20,000 טון) מה שהביא למחירים הזולים לרכישת בשר טרי שמקורו ביבוא עד כדי למעלה מ־30% ממחיר הבשר משחיטה מקומית. בשמן זית נפתחה מכסה חד־פעמית בהיקף של 2,000 טון בשנת 2016 מעבר ל־1,200 טון השנתיות הקבועות (המהווים כ־5% בלבד מתוך סך הצריכה בישראל). על פי משרד הכלכלה, פעולה זו הביאה להוזלה קלה של מחירי שמן הזית בשוק הקמעונאי לעומת שנת 2015.
2. עבודה נוספת התפרסמה ביולי 2016 מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת במחלקה לפיקוח תקציבי.⁴⁶ המסמך נכתב לבקשת ח"כ איתן ברושי לקראת ועדה לענייני ביקורת המדינה. המסמך עוסק בהשפעת הסכם מכסות פטורות ממכס בעבור דגים, שמן זית וירקות קפואים לקראת חג הפסח 2016 על מחירי המוצרים. בפילה אמנון חולקו 3,500 טון מכסות פטורות, והן נוצלו במלואן אך מסך המכסות של 12,500 טון שנתנו לקרפיון ובורי (500 טון), שמן זית (2,000 טון), צ'יפס קפוא (4,500 טון) וירקות קפואים אחרים (5,500 טון) נוצלו בפועל רק 6,457 טון (כ־52%). מהנתונים בעבודה עולה כי בין פסח 2015 לפסח 2016, ירד מדד מחירי המזון בכ־0.5%, בעוד מחירי האמנון בוואקום ירדו בכ־31%, מחיר שמן הזית בכ־2.6%, מחירי השעועית הקפואה בכ־12.4%, מחירי האפונה

45 זמין בכתובת <https://bit.ly/3eaGPhF>.

46 זמין בכתובת <https://bit.ly/3cNaoFI>.

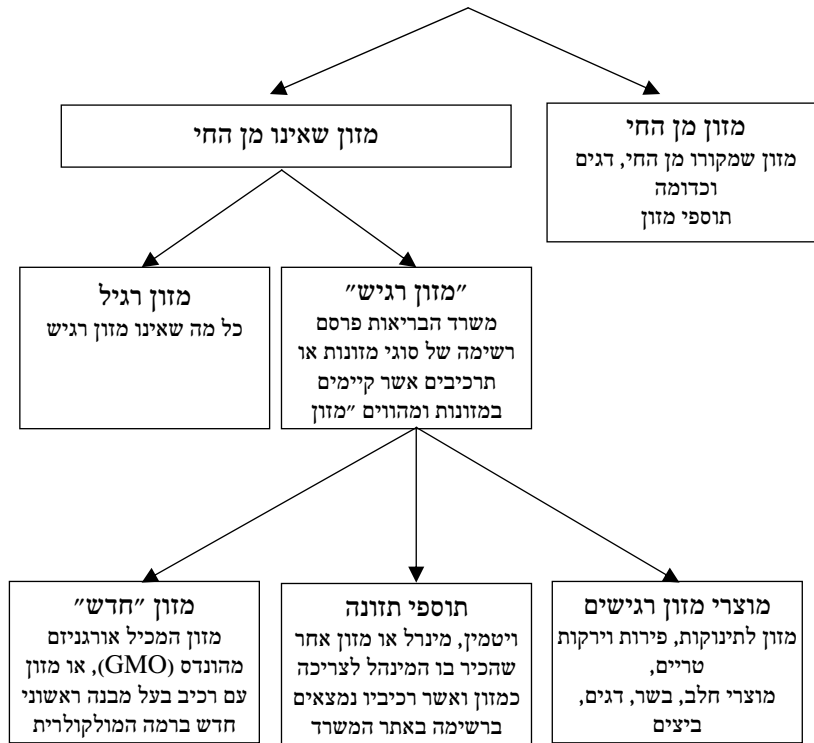
הקפואה בכ- 7.5% ומחירי הציפס הקפוא בכ- 2.5%. עם זאת, יש להביא בחשבון שייתכנו גורמים אחרים בשווקים הרלוונטיים שהשפיעו על המחירים.

עבודות שבוחנות את ההשפעה של פתיחת מכסות יבוא על התחרות בשוק הן כלי הכרחי להערכת יעילותו של הנוהל. הדוגמאות לעיל מתארות השפעה כלשהי של פתיחת המכסות, אך אין מספיק נתונים ועבודות כדי לקבל תמונת מצב סבירה כללית. הגברת המחקרים ופרסום נתוני ניצול וכמות יבואנים יגבירו את השקיפות של הנוהל ויאפשרו לחוקרים בלתי-תלויים לנסות להעריך השפעות אלו על השוק המקומי.

לסיכום פרק זה: נוהל מכסות יבוא בפטור ממכס או מכס מופחת הוא כלי לוויסות היבוא בתעשיות המקומיות שהממשלה מעוניינת להגן עליהן ומהווה כלי משלים למדיניות המכס בישראל. נוהל מכסות יבוא מצריך את התערבות המדינה בניהול היבוא ומוסיף תהליכים ביורוקרטיים ועלויות רגולטוריות. כלי זה שימושי בעיקר כתחליף להורדה של שיעורי המכס בטווח הקצר כדי להשלים ביקושים לתעשייה המקומית על פי נתוני צריכה בפועל. זהו מנגנון פשוט יותר להערכת כמויות במסגרת הסכמי הסחר של הכמויות הדרושות מאשר ויסות דרך מנגנון המחיר. החיסרון העיקרי של הנוהל הוא נטל הביורוקרטיה בתהליך, הכולל בקשת רישיון וסנקציות במקרים של אי-עמידה בתנאי המכסה, מה שמרתיע יבואנים חדשים ומוסיף עלויות ביורוקרטיות, שמתגלגלות לצרכן. חלוקת המכסות ליבואנים מרוכזת על ידי משרד הכלכלה ומשרד החקלאות. החלוקה בין המשרדים היא היסטורית וכפופה להגדרות של מזון מעובד (משרד הכלכלה) ומזון לא מעובד ותוצרת חקלאית (משרד החקלאות). לכל משרד קיים נוהל חלוקת מכסות יבוא המפרט את אופן הגשת הבקשות להקצאת רישיונות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת, את עקרונות ההקצאה והליכי הנפקת רישיונות היבוא. ניתן להבחין בפערים גדולים בתהליך הנפקת הרישיונות וחלוקת המכסות בנהלי המשרדים. דוח מבקר המדינה משנת 2014 כבר כתב "שאינן סיבה עניינית לחלוקה בין המשרדים, המחייבת קיומן של שתי מערכות מקבילות, היוצרות ביורוקרטיה מיותרת ובזבוז של משאבים יקרים". ליבואנים חדשים אין יכולת להתחרות, הם גם מוגבלים בכמות שיכולים לייבא וחוששים מהסנקציות החריפות באי-עמידה בתנאי המכסה. כאשר שיעורי המכס גבוהים כך שלא משתלם לייבא מוצרי מזון, יחד עם מכסות יבוא בפטור ממכס, ליבואנים המובילים יש כוח ריכוזי ושליטה על השוק דרך נוהל המכסות להשלמת ביקושים. בהקשר להשפעת פתיחת המכסות על מחירי המזון, כיום יש רק מחקר אחד ממשרד הכלכלה ואחד נוסף מוועדת הכנסת שבדקים זאת. כמו כן, לא מתפרסמים נתונים של ניצול המכסות בפועל או פרטים על אודות היבואנים שזוכים במכסות. קיים צורך בהגברת השקיפות מצד הרגולטור לגבי השיקולים לפתיחת מכסות יבוא, אופן קביעת מנגנון החלוקה וניצול המכסות בפועל.

ד. נוהל יבוא מזון בישראל – חסמים טכניים

כל המעוניין לייבא מזון לישראל חייב באישור שירות המזון הארצי במשרד הבריאות. שירות המזון הארצי מוודא שהיבואן, המזון המיובא ואחסונו עומדים בדרישות החקיקה בישראל (חוקים, תקנות, תקנים, נהלים וצווים). מוצרי המזון נחלקים לקטגוריות. עבור כל סוג מזון קיימים תהליכי יבוא פרטניים:



הגדרת "מזון רגיש" נחלקת לשלוש קטגוריות:

- I. מוצרי מזון רגישים הם מוצרי מזון או רכיבי מזון המשתייכים לאחת מן הקבוצות המפורטות ברשימת מזונות רגישים המפורסם על ידי שירות המזון הארצי וכוללים מוצרי מזון מן החי (חלב, בשר, דגים), פירות וירקות טריים, שימורים בעלי חמיצות גבוהה מ-45% (כגון שימורי טונה), מזון תינוקות, מים מינרליים, מוצרים המכילים ג'לטין, קולוגן, ויטמינים, דבש ועוד. הרשימה המלאה מפורטת בנספח א' – רשימת סוגי המזון המסווגים כרגישים.⁴⁷
- II. תוסף תזונה הוא ויטמין, מינרל, חומצת אמינו, צמח או מזון אחר, שאישר המינהל לצריכה כמזון, ולרבות תמצית, מיצוי, רכיב, תוצר פירוק, נגזרת או תערובת של כל אחד מאלה.⁴⁸

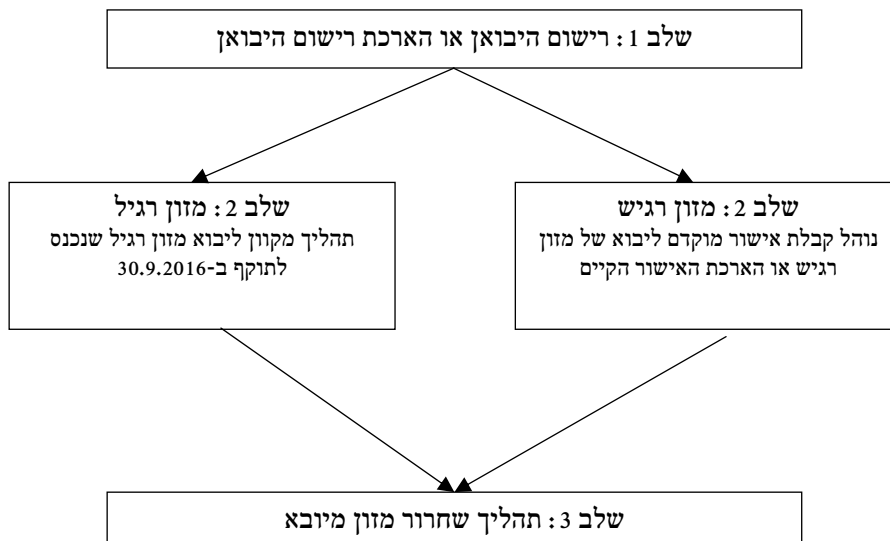
47 ביוני 2019 הכריז שר הבריאות על כוונתו לעדכן את רשימת המזונות הרגישים (שעודכן לאחרונה באוקטובר 2016). על פי ההכרזה, מדובר בשינויים נקודתיים בחלק הרשימה. נכון למועד פרסום העבודה, הרשימה לא עודכנה באתר משרד הבריאות.

48 למעט אם הוא תכשיר רשום לפי תקנות הרוקחים (תכשירים רפואיים), התשמ"ו-1986; צמח מרפא כהגדרתו בתקנות הרוקחים (תנאי פתיחה וניהול של בתי מרקחת וחדרי תרופות), התשמ"ב-1982, ובלבד שאינו מוצג כמזון קונבנציונלי.

III. מזון "חדש" הוא מוצר מזון או רכיב מזון המשתייך לאחת מן הקבוצות המפורטות להלן:⁴⁹

1. מוצר מזון או רכיב מזון בעל מבנה ראשוני חדש ברמה המולקולרית או אשר עבר שינוי מכוון במבנה הראשוני ברמה המולקולרית, לרבות אורגניזם מהונדס גנטית.
2. מוצר מזון או רכיב מזון המכיל צמחים, בעלי חיים, מיקרואורגניזמים, פטריות, אצות, ואינו כולל אנזימים, אשר אין לגביהם ניסיון רב של צריכה בטוחה לאדם בישראל.
3. מוצר מזון או רכיב מזון שעבר תהליך ייצור שלא השתמשו בו עד כה, למעט תהליך ניקוי וחיטוי, והתהליך גרם לשינוי משמעותי בהרכב המזון או במבנהו או ברכיביו אשר השפיע על ערכו התזונתי, חילוף החומרים בגוף או רמת החומרים הבלתי רצויים במזון.
4. "מזון מהונדס גנטית" – מזון המכיל חומר שמקורו באורגניזם מהונדס (GMO) (צמח, בעל חיים או מיקרואורגניזם הקשור למזון).
5. "רשימת מזונות חדשים" – נמצא ברשימת המזונות החדשים המותרים לשיווק בארץ ותנאי השימוש בהם (כמות מרבית, הרכב, הוראות שימוש וכדומה) שערך המנהל במשרד הבריאות.

1. סיכום תהליך נוהל יבוא מזון ליבואן (מזון שאינו מן החי)



49 למעט אם הוא תוסף תזונה, רכיב של תוסף תזונה, תוסף מזון, חומר טעם וריח או חומר מסייע ייצור.

שלב 1: רישום היבואן או הארכת רישום היבואן

"תעודת רישום היבואן" מהווה תנאי הכרחי וראשוני ליבוא מזון לישראל. בתעודה נקוב שם היבואן ופרטיו, ופרטי המחסן המיובא. התעודה ניתנת לתקופה של שנתיים, ניתן להאריך את התעודה לשלוש שנים נוספת בכל פעם, ואין הגבלה על מספר ההארכות. מסמכים שנדרשים לתהליך כוללים: בקשה לרישום יבואן, הצהרת היבואן, העתק מרישיון עסק בתוקף לצורך אחסון מזון, צילום תעודת זהות או תעודת עוסק או תאגיד. אם הטופס ממולא בצורה תקינה וצורפו כל המסמכים הנדרשים בצורה תקינה, תונפק תעודת רישום יבואן בתוך עשרה ימי עבודה ממועד קבלת הבקשה. הנפקת תעודת רישום יבואן אינה כרוכה בתשלום אגרה.

שלב 2: תהליך מקוון ליבוא מזון רגיל באמצעות אישור קבלת הצהרה

בתאריך 30.9.2016, נכנס לתוקף חוק המזון. התיקון לחוק מאפשר יבוא מזון רגיל באמצעות הליך מקוון. ההליך המקוון נועד לפשט את תהליכי יבוא המזון ומאפשר מילוי טפסים באמצעות האינטרנט. תהליך זה כולל אפשרות של מילוי שני הטפסים בצורה מקוונת ונוחה: טופס הגשת הצהרת יבואן באופן מקוון, וטופס בקשה לשחרור משלוח מזון רגיל באופן מקוון. היבואן יכול להצהרה מידע על היבואן, שם המזון, ייעוד המזון, משקל יחידת המזון, תיאור אריזת המזון, שם יצרן המזון, אישור שיצור המזון מפוקח על ידי גורם מוסמך לכך במדינת הייצור, אישור סחר חופשי במדינת הייצור (free sale certificate), תעודת בריאות של הגורם המוסמך, אישור כי ייצור המזון נעשה בתנאי ייצור נאותים במדינת הייצור והצהרת היבואן שהמזון המיובא עומד בדרישות לכל דין. משלוח מזון רגיל בהליך המקוון, שעומד בתנאים ושלא עלה במדגם לבדיקה אקראית, אמור לקבל בתוך יום עבודה שחרור בצורה מקוונת על ידי המערכת הממוחשבת (ללא צורך בבדיקת מפקח בתחנת ההסגר). שיעור הבדיקות האקראיות שיתבצעו במזון רגיל שעלה במדגם בהליך המקוון יהיה עד 5%. משלוח של מוצרים רגילים אשר מכיל לפחות מוצר אחד רגיש – יטופל בהתאם לנוהל בדיקה של מוצרים רגישים. בעבור הגשת בקשה לקבלת אישור הצהרה, ישלם היבואן אגרה חד-פעמית לכל הצהרה באתר התשלומים הממשלתי באמצעות כרטיס אשראי. גובה האגרה בהתאם לחוק כיום עומד על 384 ש"ח.

שלב 2ב: תהליך הנפקת אישור יבוא מוצר מזון רגיש (שאינו מן החי)

מטרת נוהל הנפקת אישור מוקדם ליבוא מזון רגיש היא אישור בקשת היבואן ליבוא מוצר מזון מקבוצת "המזונות הרגישים" והנפקת תעודת אישור יבוא מזון רגיש. נוהל זה עוסק בשלבי תהליך יבוא של מזון רגיש, החל מהנפקת התעודות והאישורים הנדרשים בשירות המזון הארצי ושחרורו של המזון בתחנות ההסגר או במעברי הגבול שבכניסה לארץ והמשך פיקוח במחסן היבואן. תעודת אישור מוקדם ליבוא מזון רגיש מונפקת לשנה עד ארבע שנים בתשלום אגרה בהתאם. ניתן להאריך את התעודה עד לארבע שנים. לאחר ארבע שנים יש להגיש בקשה חדשה לאישור מוצר רגיש בליווי כל המסמכים הנדרשים.

אישור מוקדם ליבוא מזון רגיש הוא ספציפי עבור המכלול המפורט להלן: יבואן, מוצר, יצרן, ספק וארץ המוצא. היבואן אחראי על המזון המיובא על ידו לכל אורך חיי המדף של

המוצר גם אם היבואן הפסיק את פעילותו או החליף את שם העסק או החברה. תשלום אגרה לצורך הנפקת אישור יבוא מזון עבור כל מוצר בנפרד מתעדכנת פעמיים בשנה (בספטמבר ובמרץ). סכום האגרה עומד כיום על 384 ש"ח לשנה למוצר. כך לדוגמה: אם בקשת רישום המוצר היא לשלוש שנים יש להכפיל את סכום האגרה בשלוש.

בניגוד למזון רגיל, שנדרשת רק הצהרה מקוונת של היבואן (ומתקיים תהליך דגימה), במזון רגיש המסמכים ימולאו ידנית ויוגשו (ידנית או באי-מייל) לשירות המזון בהתאם לתהליך הטיפול, רק לאחר אישור הבקשה, היבואן רשאי לייבא את המזון. החל מה-1.9.2019 נפתחה מערכת פורטל יבואנים שמאפשרת עדכון של פרטי היבואן ושליחת המסמכים בצורה מקוונת.⁵⁰ נוהל הנפקת אישור מוקדם מפרט את רשימת המסמכים שיש לצרף לבקשה, הכוללים מעל עשרה מסמכים ואישורים שונים.⁵¹ נוסף על כך, למזונות מסוימים נדרשים לצרף מסמכים נוספים מעבר למזונות רגישים "רגילים".⁵² לדוגמה, עבור תוספי תזונה, יש להגיש שבעה מסמכים נוספים הכוללים שיטות בדיקה של היצרן, נתוני יציבות, בדיקות מיקרוביולוגיות ועוד. לתרכובות מזון לתינוקות ולפעוטות יש להמציא עוד 17 מסמכים נוספים, כולל אישורי GMP, הרכב תזונתי, נתוני יציבות, בדיקות מיקרוביולוגיות ועוד.

תהליך הטיפול בבקשה נחלק לשני שלבים: בשלב הראשון הבקשה מועברת למזכירות יחידת היבוא בשירות המזון הארצי, אשר מוודא את שלמות הבקשה. כל בקשה לאישור תיקלט במערכת ותקבל מספר בקשה. אם כל המסמכים הנדרשים נוכחים, תישלח ליבואן הודעה על קליטת הבקשה ובמקביל תועבר לטיפול מקצועי על ידי מהנדס יחידת יבוא בשירות המזון הארצי. מהנדס המזון יטפל בבקשות בהתאם לעיקרון FIFO (ראשון נכנס, ראשון יוצא) והגדרת זמני הטיפול בהתאם לסוג הבקשה. המהנדס יבדוק את הבקשה מול קריטריונים מקצועיים בהתאם לחקיקה הקיימת כולל תקנות, צווים, תקנים והנחיות החלים על המוצר. לאחר הבדיקה יחליט המהנדס אם להנפיק אישור מוקדם ליבוא מזון או לדחות את הבקשה.

50 נדלה ממדריך ליבואן במשרד הכלכלה והתעשייה: www.gov.il/he/service/update-importer-details

51 המסמכים כוללים בין היתר: טופס "בקשה לאישור מוקדם ליבוא מזון", מסמך מהיצרן המפרט את רשימת הרכיבים של המוצר כולל חומרי מוצא, תוספות וכמויותיהם; מפרט רלוונטי למוצר הכולל את שם המוצר, שם מקובל וכל מידע אחר המתייחס למוצר כגון היבטים כימיים, מיקרוביולוגיים, מזהמי מזון, אורך חיי מדף, תנאי אחסון וכדומה. אישור מרשות מוסמכת שמפעל הייצור נמצא תחת פיקוחה או אישור מצד שלישי, פרטים על סימונים ותוויות. רשימת המסמכים אינה סגורה, ולשיקול המנדס המאשר בשירות המזון הארצי לעיתים נדרשים מסמכים נוספים, כגון בטיחות רכיבים, בדיקות מזהמים ועוד.

52 לדוגמה, מוצרי חלב דורשים תעודה וטרינרית מרשויות מארץ היבוא, אנליזה לבדיקות פוספטאז וערכים מיקרוביאליים, אנליזה לגבי המזהמים (מעכבים, שאריות, תרופות, שאריות חומרי הדברה). למוצרי בשר נדרש אישור אירופאי משותף מס' EC. למוצרים בעלי חמיצות נמוכה נדרש אישור LACF. לפירות וליקנות טריים נדרש אישור פוטוסינטי או תעודת ISO.

סה"כ ימי עבודה לטיפול בהנפקת אישור יבוא מוצר מזון רגיש (שאינו מן החי)		
סוג תעודה	תעודת רישום יבואן	אישור מוקדם ליבוא מזון (רגיש)
חדש	7 ימי עבודה	1. מוצר מוגמר – 45 ימי עבודה 2. חומר גלם – 21 ימי עבודה 3. תוספי תזונה – 45 ימי עבודה 4. מזון לתינוקות – 60 ימי עבודה
הארכה	7 ימי עבודה	7 ימי עבודה
תוקף תעודה	3 שנים	שנה עד ארבע שנים מיום הנפקת התעודה

שלב 3: תהליך שחרור מוצר מזון מיובא (מוצר מזון שאינו מן החי)

בדיקה ושחרור של מזון מיובא נעשים בהתאם לאישורי היבוא או לאישורי קבלת ההצהרה ולבדיקות של המוצרים המתבצעות בתחנות הפיקוח על מזון מיובא (תחנות ההסגר) ובמעבדות המאושרות על ידי משרד הבריאות. עמילי המכס והיבואנים שהגישו בקשה מקוונת עבור מזון רגיל יקבלו עדכון בדואר אלקטרוני על התקדמות תהליך השחרור: קליטת התיק, הודעות על מסמכים ונתונים חסרים בתיק והודעה על שחרור התיק. כלומר, רק במקרה של מזון רגיל מתאפשר תהליך של שחרור מזון מיובא בצורה מקוונת. עבור מזון רגיש יש להגיש תיק מסמכים בתחנת ההסגר,⁵³ לאחר הגשת התיק הוא עובר לטיפול בתחנת ההסגר. עבור מזון רגיל מתבצעת בדיקת מסמכים ונטילת דגימות לבדיקה פיזית רק עבור מוצרים שעלו למדגם (5%), היתר מועברים לשחרור בתהליך מקוון לאחר תשלום אגרה. עבור מוצרים רגישים, כל המסמכים נבדקים ידנית על ידי מפקח, כולל בדיקה פיזית של המכולה ומוצרים שבמכולה או בדיקה מעבדתית של המוצרים בהתאם לנהלים. משלוח של מוצרים רגילים אשר מכיל לפחות מוצר אחד רגיש יטופל בהתאם לנוהל בדיקה של מוצרים רגישים. אישור לשחרור התיק מתחנת ההסגר מהווה אישור למכס להמשך תהליך שחרור. לאחר שכל האישורים הושלמו, יש לשלם את אגרת השחרור, שמתעדכנת מעת לעת. המוצרים הרגילים במשלוח ייחשבו כקבוצת מוצר אחת. במשלוח המכיל מוצרים רגילים ורגישים תחושב האגרה כסכום קבוצות המוצרים הרגישים ועוד קבוצת מוצר רגיל אחת. טיפול בתיק באופן מקוון עבור מזון רגיל יתבצע לא יאוחר מיום עבודה לאחר יום קבלת הבקשה. עבור מזון רגיל לא מצוין משך הטיפול בבקשה, רק שטיפול ראשוני בתיק הוא עד 48 שעות. הנוהל מציין שמשך הטיפול תלוי גם בגורמים נוספים כמו נמל, עמילות מכס, יבואן, המעבדה המבצעת את בדיקת המוצרים.

53 המסמכים כוללים בין היתר: טופס בקשה לשחרור מזון מיובא מודפס, תעודת רישום יבואן בתוקף, אישור יבוא המזון, חשבון הספק למשלוח, תעודת שער, העתק שטר מטען, פירוט רשימת מטען, אנליזות רלוונטיות למוצרים רגישים, כל תעודה ומסמך נוסף הנדרש באישור היבוא משירות המזון הארצי.

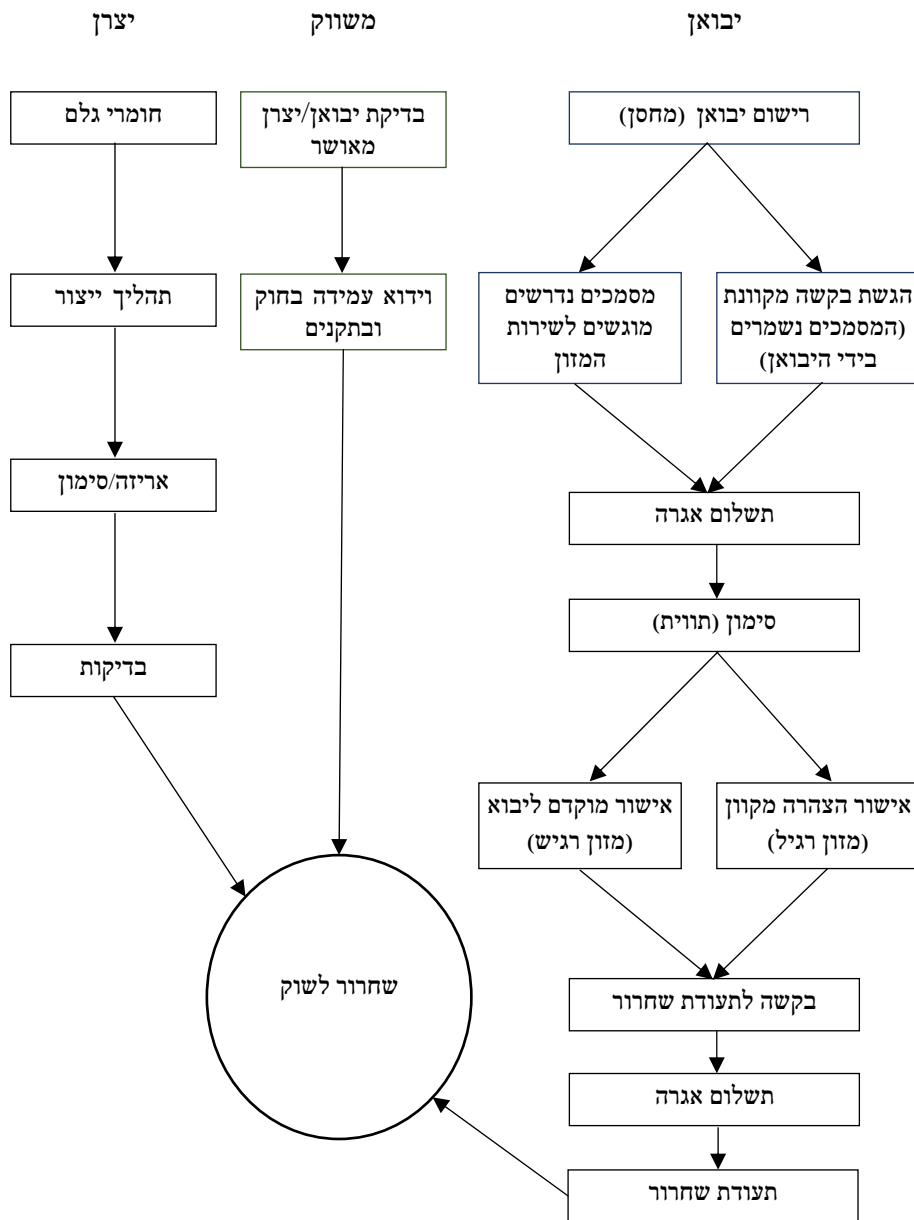
2. תהליך אישור יבוא מוקדם עבור מזון רגיש

בשנת 2003 נחשפה פרשת רמדיה, שבה חלו ואף מתו תינוקות בעקבות העדרו של ויטמין B1 מתרכובות צמחית של מזון לתינוקות.⁵⁴ זו הייתה אבן דרך בהעלאת המודעות לחשיבות על יבוא מוצרי מזון. בעקבות כך, שירות המזון הארצי הוציא נהלים מחמירים מפרברואר 2004 בכל הנוגע לתהליך יבוא המזון ובפרט עבור מזון רגיש. בין היתר נקבעו הנהלים ליבוא מזון, רישום מוקדם ושחרור מהנמל. נוהל יבוא וטרינריה – הנפקת אישור יבוא של שירות המזון הארצי מיוני 2010 קובע את המדיניות של היחידה הוטרינרית במשרד הבריאות בנוגע לתהליך יבוא מזון מן החי ומגדיר את תהליכי הגשת הבקשה להנפקת אישורי יבוא המזון והנגזרות התפעוליות ממנו.

עם השנים נעשו צעדים גדולים לשיפור תהליך יבוא המזון, כולל שינויים פנימיים של התהליך והגדרת הנוהל, אך עיקר ההמלצות בתחום המזון אומצו במסגרת חוק המזון, שאושר בכנסת במסגרת חוק ההסדרים או מה שמכונה "רפורמת הקורנפלקס". על פי המדיניות החדשה, יבוא מוצרים יתבסס על הגשת הצהרה ופיקוח בשווקים. טרם הגשת הצהרה יתבקש היבואן להיות רשום במשרד הבריאות. השינויים העיקריים שנכללו בחוק הם: מעבר להגשה מקוונת של מזון רגיל, שחרור מזון רגיל מהנמל תוך 24 שעות ופתיחת שערי המשק ליבוא מקביל. נקבעו גם עקרונות להמשך יישום שטרם אומצו, הכוללים הסדרת נושא סימון מזון, יצירת סנכרון בין הצו להגנת הצרכן לבין התקנים ובחינת הדרישות הייחודיות בתקני המזון הרשמיים ND (כ-200 תקנים). גרף 11 מתאר את תהליך שחרור המזון בהתאם לחוק המזון החדש. באופן תיאורטי, השינויים האחרונים בהחלת החוק הביאו לשיפורים גדולים בנוהל, ובפרט עבור מזון רגיל, כך ששיטת היבוא הותאמה למקובל בארצות הברית ובאירופה, ושחרור מוצרים מהמכס הוא על בסיס הצהרה ללא אישור מוקדם, יחד עם נטילת דגימות ומעבר פיקוח בשווקים. עם זאת, בהקשר של יבוא מזונות רגישים, התהליך נותר ארוך, ידני ויוצר כפל ביורוקרטיות.

54 ת"פ (שלום פ"ת) 2613/08 מ"י פרקליטות מחוז המרכז נ' בלק (פורסם בנבו, 13.2.2013).

גרף 1: רצף הפעולות הנדרשות לשם שחרור מוצר המזון לשוק בהתאם לחוק המזון החדש



- להלן סיכום הפערים העיקריים בין תהליך היבוא של מזון רגיל ובין מזון רגיש:
1. תהליך יבוא מזון רגיל מצריך אישור הצהרה בלבד ונעשה בצורה ממוחשבת, ואילו למזון רגיל יש צורך בתהליך ידני (כעת גם באי-מייל) של הגשת מסמכים ואישור מראש, ההצהרה תקפה לשלב אישור המזון וגם לשלב של שחרורו מהנמל. משך הזמן שלוקח להגיש בקשה לאישור יבוא של מזון רגיש עלול להיות עד 60 יום, לעומת תהליך של שבעה ימי עבודה כשהבקשה נעשית בצורה ממוחשבת.
 2. הגדרת מוצרים רגישים אינה ברורה, לעיתים ההגדרה מתייחסת למוצר מזון ולפעמים לרכיבי מזון כשלא מצוינות כמויות מינימליות של רכיבים. הגדרות אלה משליכות בתורן על ההגדרה של מזון רגיל, שכן על פי משרד הבריאות, מזון רגיל הוא כל מה שאינו מזון רגיש, וכך סיווג של מזון רגיל יעשה בדרך השלילה ולא כהגדרה עצמאית בהתאם לרמת הסיכון של המזון וההשלכות הביורוקרטיות הנובעות מהגדרתו ככזה.
 3. תהליך היבוא של מזון רגיל נעשה לפי קבוצות של מוצרים וכך גם תשלום האגרה. יבוא של מזון רגיל יכול לכלול מאות פריטים מקטגוריות שונות שהעמלה בגינם תשולם פעם אחת, לעומת מזון רגיש שבו צריך לשלם אגרה עבור כל סוג של מזון גם אם רק רכיב אחד שונה בין מוצר אחד לשני.
 4. מכיוון שאישור מוקדם ליבוא מזון רגיש הוא ספציפי עבור המכלול המפורט להלן: יבואן, מוצר, יצרן, ספק וארץ המוצא. נוהל היבוא מצריך לעיתים כפל בדיקות. לדוגמה, אם שני יבואנים מייבאים בדיוק את אותו מוצר מאותו יצרן, ספק וארץ, יש צורך בתהליך בדיקה מלא כולל הגשת מסמכים ובדיקת מעבדה ומהנדס מזון עבור כל מוצר לכל יבואן.
- ראוי לציין שמשרד הבריאות אינו מפרסם פרטים על אודות כמויות של מוצרים שיובאו בתהליך של יבוא מזון.⁵⁵ בדוח מבקר המדינה על משרד הבריאות משנת 2016 מציין המבקר שבמסמך ממאי 2014 סיכם שירות המזון את הנתונים על אודות הבקשות לשחרור מזון רגיל ורגיש. לפי המסמך, רק עבור חודש מאי 2014 הוגשו 1,200 בקשות לשחרור מזון רגיש וכ- 3,000 בקשות לשחרור מזון רגיל. איגוד לשכות המסחר שיתף אותנו בנתונים שהתקבלו ממשרד הבריאות על אודות בקשות למזון רגיש בלבד לתקופה שבין ספטמבר 2015 לאוגוסט 2018.

55 זאת גם לאחר בקשות שלנו מהמשרד ישירות ובקשה לנתונים לפי חוק חופש המידע שלא התקבלו.

מידע מאת הממונה על חופש המידע שבמשרד הבריאות על אישור מקדים ליבוא מזון רגיש לתקופה:

סה"כ אושרו	סה"כ נדחו	סה"כ בטיפול	בוטלו/ הוחזרו	תקופה	בקשות לתקופה	בקשות חדשות	סה"כ הארכות
7,922 (88%)	685 (7.6%)	311 (3.4%)	71 (0.8%)	14.8.2018	8,989 (100%)	4,094 (45%)	4,895 (55%)
11,055 (92%)	707 (5.9%)	59 (4.9%)	162 (1.3%)	31.12.2017	11,983 (100%)	7,635 (64%)	4,348 (36%)
10,132 (94%)	236 (2.2%)	5 (0.0%)	338 (3.1%)	31.12.2016	10,711 (100%)	7,961 (74%)	2,750 (26%)
3,375 (94%)	63 (1.7%)	0 (0.0%)	136 (3.8%)	31.12.2015	3,574 (100%)	2,628 (74%)	946 (26%)

על פי הממצאים, הוגשו לשירות המזון הארצי כ-11 אלף בקשות לשחרור מזון רגיש בשנת 2016, וכ-12 אלף בקשות בשנת 2017. לפי דוח מבקר המדינה על משרד הבריאות, נכון לדצמבר 2015, שירות המזון הארצי מעסיק כ-150 עובדים, והתקציב השנתי של המטה הוא כשלושה מיליון ש"ח. המשמעות היא ששירות המזון הארצי אחראי על אישורי יבוא של מזון בערך כולל של כ-20 מיליארד ש"ח (בשנת 2016), הנפקת אישור יבוא מוקדם ליותר מעשרת אלפים פריטים הכולל תהליך של בדיקת מאות אלפי מסמכים ובדיקות מעבדה עבור מוצרים אלו, כל זאת בתקציב שמהווה פחות מאלפית ערך היבוא.

דוח מבקר המדינה על משרד הבריאות⁵⁶ העלה בעבר "שאינן לשרות המזון נוהג לרכז נתונים אלו באופן שוטף, כך שממילא אין לו כלי זמין שבאמצעותו יוכל לנתח נתונים, ולאתר את נקודות התורפה הגורמות עיכוב בטיפול". בתשובתו מדצמבר 2015 מסר משרד הבריאות כי במסגרת חוק המזון "מתוכננות התאמות ותוספות למערכת הממוחשבת אשר יתנו מענה לריכוז הנתונים והפקת דוחות בהתאם", ואולם כאמור שירות המזון טרם עשה זאת.

3. הגדרת מזונות רגישים בהשוואה בינלאומית

ישראל חברה בארגון הסחר הבינלאומי (WTO) וחתומה על אמנות סחר בינלאומיות, וכמו כל המדינות החברות בארגון עליה לאמץ כללים שימנעו הפיכת חסמים טכניים לחסמים בסחר בינלאומי. ההסכמים על החסמים הטכניים מכונים TBT – Agreement on Technical Barriers to Trade.⁵⁷ הסכמים אלה שואפים להבטיח כי תקנות טכניות ורגולציה לא יהיו מפלים ולא יהוו מכשול מיותר לסחר. עם זאת, ה-WTO מכירה בזכותם של החברות בארגון ליישם צעדים

56 משרד הבריאות סוגיות בפיקוח על מזון (2015), <https://bit.ly/2zbifOv>.
 57 WTO (World Trade Organization), Agreement on Technical Barriers to Trade (2017); WTO (World Trade Organization), Agreement on Trade Facilitation WT/L/931 (2014).

להשגת יעדי מדיניות לגיטימיים, כגון הגנה על בריאות האדם ובטיחותו או הגנה על הסביבה. הסכם TBT מעודד בחום את חבריו לאמץ את הסטנדרטים הבינלאומיים כאמצעי להקל את הסחר. באמצעות הוראות השקיפות, ה-WTO שואפת ליצור סביבת מסחר צפויה לכולם. ההנחיות העיקריות בהסכם כוללות בין היתר: טיפול דומה במוצרי יבוא ומוצרים מקומיים, אימוץ תקנים בינלאומיים, הכרה הדדית בין מעבדות וארגונים לתקינה בין המדינות החברות ושקיפות בתהליכי יבוא והסדרת היבוא בכל הנוגע לרגולציה.

ההגדרה של מוצרים רגישים ונוהל היבוא עבורם ייחודי לישראל ואינו מתואם עם מה שמקובל בארצות הברית ובאיחוד האירופי. בארצות הברית ובאיחוד האירופי אין מקביל ל"רשימת מזונות רגישים", אלא יש התייחסות פרטנית לקטגוריות מסוימות וכן רשימת מזונות וארצות מוצא שבשל חשד והיסטוריה של אירועי בטיחות הם נבדקים בעת היבוא, כך לדוגמה:

- בארצות הברית ובאירופה קיימת הפרדה מלאה בין מוצרים שהם 100% רכיבים מהחי לבין מוצרים מורכבים המכילים רכיבים מהחי. רק מוצרים עם מעל 50% רכיבים מהחי נדרשים לבקרה ביבוא, בעוד על מוצרים שיש בהם רכיב מהחי באחוז נמוך חלים נהלי יבוא רגילים.
- עבור שימורים בחמיצות נמוכה ($Ph > 4.6$), באירופה אין התייחסות מיוחדת מעבר לכך שבידי היבואן מסמכים המעידים על בטיחות המוצר. בארצות הברית נדרש אישור מפעל והגשת מסמכים המעידים על יעילות הטיפול התרמי.
- בארצות הברית ובאיחוד האירופי תוספי תזונה אינם שייכים לקטגוריה של מזונות רגישים. חובה על היבואן לעמוד ברגולציה של תוספי תזונה במדינת היעד, אך אין צורך בבדיקת קדם יבוא.
- עבור מזון ייעודי ומזון המיועד לצריכת תינוקות ישנה התייחסות מיוחדת ביבוא במדינות רבות.

ישראל מול העולם – היבטים רגולטורים בהגדרת מוצרים רגישים			
אירופה	ארה"ב	ישראל	
מזון לא נבדק או דורש אישור מראש, אלא הודעה על הגעה לנמל הכניסה, פרט לחריגים, שהם מוצרים מהחי ומוצרים של צמח טרי. יש רשימת חריגים המפורטת בתקנה under Regulation (EC) No 669/2009. הקובעת מוצרים ייחודיים על פי ניתוח סיכונים.	כל מזון חייב בהודעה מראש, וכן למוצרים מהחי ולשימורים בחמיצות נמוכה או מוחמצים LACF יש מערכת לאישור היצרן מראש ורישום המוצר. האחריות על בטיחות המוצר כולה על היבואן. יש בדיקה מדגמית בנמל על פי תוכנית דגימה או חשד, וכן יש מערכת של יבואן נאות Voluntary Qualified Importer.	מוצר מזון או רכיב מזון המשתייך לאחת מן הקבוצות המפורטות ברשימת המזונות הרגישים לפי שירות המזון הארצי.	רקע כללי ובסיס רגולטורי

ישראל מול העולם – היבטים רגולטורים בהגדרת מוצרים רגישים			
אירופה	ארה"ב	ישראל	
<p>דירקטיבה EC99.2002EC ודירקטיבה 854/2004 מגדירות את נוהלי הפיקוח כולל יבוא מזון מהחי, גם את אחוז הרכיב מהחי שרק מעליו המוצר מוגדר כמוצר מהחי (EC 28/2012 Composite food).</p>	<p>כל משלוח של מוצרים ממקור חי נבדק בנמל הכניסה, הקלות בבדיקה ניתנות על פי מערכת ממוחשבת Public Health Information System (PHIS), האוספת היסטורית נתונים על היצרן ומוצרו ומקלה או מחמירה בבדיקות על פי נוהל קבוע.</p>	<p>חלב, בשר, דגים ומוצריהם ותחליפיהם מן הצומח, כולל שימורים למיניהם ייחשבו כרגישים.</p>	<p>מוצרי חלב, בשר, דגים</p>
<p>מוצר העומד בדרישות הדירקטיבות האירופיות לתוספי תזונה ולצמחים ברפואה מסורתית פטור מאישור מוקדם או מבדיקה בשער הכניסה מעבר להודעה מוקדמת ולבדיקה מדגמית.</p>	<p>תוספי תזונה מפוקחים כמזון ולא כתרופה. בניגוד לתרופות שמצריכות אישור FDA, לתוספי תזונה אין צורך באישור FDA או אישור מיוחד.</p>	<p>ויטמין, מינרל, חומצת אמינו, צמח או מזון אחר, שאישר המנהל לצריכה כמזון, ולרבות תמצית, מיצוי, רכיב, תוצר פירוק, נגזרת או תערובת של כל אחד מאלה, למעט אם הוא תכשיר רשום או צמח מרפא שהגדרתו בתקנות הרוקחים ובלבד שאינו מוצג כמזון קונבנציונלי.</p>	<p>תוספי תזונה</p>
<p>ביצה ומוצריה נחשבים מזון מהחי. ביצה מפוסטרת כרכיב במזון אינה מהווה סיכון המחייב התייחסות מיוחדת ולכן אינה מחייבת בדיקה בכניסה למדינה.</p>	<p>ביצה ומוצריה נחשבים מזון מהחי. ביצה מפוסטרת כרכיב במזון אינה מהווה סיכון המחייב התייחסות מיוחדת ולכן אינה מחייבת בדיקה בכניסה למדינה.</p>	<p>ביצים ומוצריהם, כולל ממתקים על בסיס ביצים מוגדרים כמזונות רגישים.</p>	<p>ביצים ומוצריהם</p>

איגוד לשכת המסחר שלח מכתב למשרד הבריאות על אודות עדכון רשימת סוגי המזון המסווגים כרגישים ובו דגשים של הפערים מול העולם. ההצעה לצמצום רשימת מזונות רגישים הועברה למנכ"ל משרד הבריאות. המנכ"ל עדכן כי משרד הבריאות התקשר עם חברה חיצונית כדי לבצע הערכת סיכונים. מסתמן שאין למשרד הבריאות האסמכתאות המתאימות להחלטה שהובילה לסיווג המזונות הרגישים. רשימת המזונות הרגישים לא עודנה מספמבר 2016. באוגוסט 2019 יצאה הודעה מאת משרד הבריאות על עדכון הרשימה בקרוב.

נוסף על כך, יש עוד מוצרים שבישראל מוגדרים כרגישים ואילו בארצות הברית ובאירופה הם נחשבים כמזונות רגילים המיובאים בנוהל הצהרת יבואן. למרבית המוצרים האלו קיים תקן בישראל או נוהל ספציפי עבור אותו מוצר שממילא היבואן צריך לעמוד בו כדי למכור את המוצר. להלן רשימה של מוצרים שיש להם כפל הגדרות בחוק הישראלי הנחשבים לרגישים בישראל מבלי שתהיה התייחסות מעבר לדינים רוחביים למזון ולתקנות סימון בארצות הברית ובאיחוד האירופי. נובע מכאן שהגדרת מוצרים רגישים נעשתה על פי קריטריונים שרירותיים לסיווג מזון רגיש ולא על פי ניתוח סיכונים וקביעת קריטריונים "איכותיים" של רכיבי מזון.

מוצרים רגישים אשר אין להם התייחסות מעבר לדינים רוחביים למזון ולתקנות סימון בארה"ב או באירופה	
מוצרים רגישים בישראל	כפל הגדרות ובעייתיות בחוק הישראלי
מזונות דלי קלוריות, ללא תוספת סוכר, ללא לקטוז או גלוטן	לא ברור מה הופך מזון או משקה דל קלורי לרגיש מול תואמו בעל ערך קלורי גבוה יותר, כל זמן שהמזונות עומדים בדיני המזון בישראל. קיימת תקנת סימון גלוטן ו"ללא גלוטן" מ-2004 (ותקנת אלרגנים מיועדת) המסדירה את הנושא, על העוסק לעמוד בתקנה במסגרת ניהול סיכונים.
מוצרים המכילים ג'לטין או קולוגן	אין הגדרה ברורה למה בדיוק אומר מכיל ג'לטין/קולוגן או כמויות מינמליות. כל מוצר שיכיל את אחד מהרכיבים ייחשב כרגיש בישראל, בעוד בחו"ל ההגדרה תקפה רק עבור כאלו שממקורם בבעלי חיים. קיים תקן דבש ומוצריו לפי הגדרת ת"י 373 ויש לעמוד בדרישותיו.
מוצרים בטמפרטורה מבוקרת	קביעת הרגישות צריכה להיות על פי אופי המוצר ולא קביעה גורפת, כל עוד עומדים בדיני המזון הישראליים.
משקאות על בסיס מים מינרליים	קיימות בישראל תקנות למוצרים וכן תקן למים מבוקבקים, ועל העוסק במזון לעמוד בדרישות הקבועות בדינים אלו. מעבר לכך אין רגישות מיוחדת.
מוצרי פטריות למיניהם	אין רגישות מיוחדת בפטרייה מול כל צמח אחר. פטרייה המותרת למאכל מוגדרת ברשימת פטריות המאכל כמזון או כתוסף תזונה.
מוצרי מזון המיועדים לספורטאים	רגישות המוצר לא אמורה להיקבע על פי ייעודו, אלא על סמך מדדים טכנולוגיים הקשורים לבטיחות מזון, כגון pH בשימורים.
צבעי מאכל לשיווק קמעונאי	אין במוצר רגישות מיוחדת, והוא חייב לעמוד בדרישות תקנות תוספי מזון.
מיונו ומרחים אחרים המכילים ביצים	בישראל קיים ת"י 431 המחייב pH נמוך מ-4.2, והמוצר חייב לעמוד בתקן זה ולכן אינו נחשב רגיש. בחו"ל מוגדר כמזון מן החי.
מוצרי מזון המכילים קפאין ברמה מעל 150	נושא קפאין במזון מוסדר בהנחיה בנושא, ועל העוסק במזון חלה חובה לעמוד בדרישות ההנחיה.

4. עודף רגולציה בתחום תוספי התזונה

בחינה יסודית של נוהל יבוא מזון מלמדת שהענף שהושפע באופן ניכר מהביורוקרטיה ההדוקה בתהליך יבוא מזון רגיש הוא ענף תוספי התזונה:

1. כפי שצוין, תוספי תזונה אינם נחשבים כמזונות רגישים בארצות הברית ובאיחוד האירופי. נוסף על כך, בתהליך האישור המוקדם, יבואני תוספי תזונה צריכים להמציא לפחות שבעה מסמכים ואישורי בדיקות מעבר למוצר רגיש אחר. דבר זה מצריך בישראל תהליך אישור מוקדם של 45 יום לפי נוהל היבוא (הערכת יבואנים נאמדת בלפחות ארבעה חודשים לאישור בפועל). נוסף על כך, אישור של רכיבים חדשים מותנה באישור מוועדת בטיחות של משרד הבריאות עבור כל רכיב חדש בתוספי תזונה, זאת לעומת ארצות הברית ואירופה, ששם תהליך הוספת רכיבים חדשים הוא פשוט יחסית ונעשית הפרדה ברמת הבדיקה בין רכיבים הקיימים כיום בשוק (מעל 8 שנים) לבין רכיבים חדשים.
2. על יבואני תוספי תזונה חלה רגולציה נוספת של סימון ופיקוח על מסרים בתוספי תזונה. יבואנים צריכים להמציא תווית חדשה למוצר וחל איסור מוחלט לייחס מסרים בריאותיים או תפקודיים כלל למוצר. הדבר מאריך את תהליך היבוא אך בעיקר מקשה על היבואנים להתחרות על תשומת לב הצרכנים, כך שישנה פגיעה גם בתחרותיות מעבר לעלות הביורוקרטיה. מדובר לא רק על תחרות בין יבואנים, משווקים או יצרנים של תוספי

תזונה, אלא גם בתחרות מול היבוא האישי. ביבוא אישי ניתן לייבא תוספי תזונה בכמות של עד 15 פריטים, אך לא יותר מ-5 פריטים לתוסף תזונה מסוג אחד בכל משלוח. תדירות היבוא האישי של מזון (כולל תוספי תזונה), לא תעלה על 6 פעמים בשנה. כלומר, ביבוא אישי ניתן תיאורטית לייבא עד 90 חבילות תוספי תזונה בשנה אחת ולחסוך גם את עלות המע"מ של 17%.

3. ההבדל המהותי בין המוצרים שנשלחים ביבוא אישי לבין יבוא מסחרי הוא נטילת האחריות. צרכן הרוכש תוסף תזונה מיצרן בחו"ל, באחריותו פגיעה או החמרה במצבו הבריאותי. זאת לעומת יבוא מסחרי, העובר בדיקות מעבדה בישראל ומקבל חתימה משירות המזון הארצי, כך שניתן להטיל את האחריות על היבואן או על יצרן. אין מחלוקת על כך שיש הצדקה כלכלית במקרה זה לעלות גבוהה יותר של תוספי תזונה בישראל לעומת חו"ל, אך יש למצוא איזון לפרמיה במחיר המוצר שתשקף בצורה נאותה את עלות האחריות והביורוקרטיה מאחוריה.

4. בענף תוספי התזונה, המקור של 75% מהמוצרים בישראל הוא מיבוא.⁵⁸ כלומר, יצרנים מזמינים את רוב חומרי הגלם, אורזים מחדש את המוצר או מייצרים בעצמם מוצר חדש שבו רכיבים שונים במעט או במינונים שונים ומוכרים אותו תחת מותג חדש. נתון זה אינו מפתיע, שכן הוראות הסימון ביבוא גם כך מצריכות תווית חדשה בעברית וללא מסרים שיווקיים. אותו מותג חדש צריך להתחרות בשוק המקומי עם שחקנים דומיננטיים שצברו מוניטין רב לאורך השנים. לכן, צרכנים יעדיפו לרכוש ממותגים מקומיים (כגון טבע-אלטמן, סולגאר), תוך הסתמכות על המוניטין שלהם ללא יכולת לערוך השוואה איכותית של המוצרים ממותגים שונים בעקבות מגבלות המסרים בסימון המוצר. זהו חסם נוסף המקשה על יבואנים או יצרנים חדשים להתחרות בשוק המקומי.

סיכום הבדלים רגולטורים בשוק תוספי התזונה בישראל לעומת ארצות הברית ואירופה:

ישראל מול העולם – היבטים רגולטורים בנוהל תהליך היבוא לתוספי תזונה			
אירופה	ארה"ב	ישראל	אישור/הודעה מוקדמת
הודעה מוקדמת ביבוא, GMP בייצור מקומי.	ברוב מדינות ארצות הברית – הודעה מוקדמת, בדומה לתמרוקים ואמ"ר.	אישורי יבוא מוקדמים לכל תוסף תזונה – תהליך של 4 חודשים לפחות.	אישור/הודעה מוקדמת
קיים תהליך פשוט של אישור רכיבים חדשים, נכנס לתוקף ב-2017.	תהליך מוסדר המבדיל בין רכיבים מסורתיים הנמצאים בשוק מעל 8 שנים ורכיבים חדשים המצריכים אישור בטיחות.	אישור רכיבים חדשים מותנה באישור מועדת בטיחות של משרד הבריאות, לעיתים קרובות נדרש מידע בטיחות למוצרים משווקים במשך שנים ללא התראה מוקדמת.	רכיבים חדשים בתוספי תזונה

58 הערכת שווי טעם טבע-אלטמן על ידי עובד גובי (31.12.2013).

ישראל מול העולם – היבטים רגולטורים בנוהל תהליך היבוא לתוספי תזונה			
אירופה	ארה"ב	ישראל	שמות מסחריים של תוספים
	אם קיים מסר למוצר, ניתן לתת למוצר שם המזכיר את האיבר או את המסר, כולל איורים.	השם נפסל לעיתים ללא הנחיה ברורה לגבי הסיבה, לפי תקנות סימון ות"י 1145 קיים איסור כי שם המוצר יהיה מטעה או ירמז על סגולות ריפוי.	
ישראל מול העולם – היבטים רגולטורים בפיקוח על מסרים בתוספי תזונה			
אירופה	ארה"ב	ישראל	
מותרים במזון ובתוספי תזונה בהתאם לרגולציה EC No. 1924/2006.	קיימות הנחיות לסימון מזון עם מסר תזונתי אחיד וברור, כגון "דל ב-", "עשיר ב-".	מוסדרים חלקית במסגרת ת"י 1145 ואסורים בתוספי תזונה, אלא במזון בלבד.	מסרים תזונתיים
מוגדרים כמסרים אשר מפחיתים סיכון למחלות שונות. מותרים במזון ובתוספי תזונה בהתאם לרגולציה EC No. 1924/2006.	עוברים אישור על ידי FDA	חל איסור מוחלט לייחס מסרים בריאותיים למזון. ממתנים ליישום תקנות ייחוס סגולות ריפוי חדשות במסגרת חוק המזון.	מסרים בריאותיים
1. תרומה לתפקוד תקין של מערכות שונות בגוף; 2. תפקוד פסיכולוגי והתנהגותי; 3. בקרה על משקל הגוף.	מסרים אלה לא מאושרים מראש על ידי ה-FDA. מחייבים הגשת יידוע ל-FDA ושימוש בהסתייגות בסימון מוצרים כי המסר לא נבדק על ידי ה-FDA.	חל איסור מוחלט לייחס מסרים כלשהם לתוספי תזונה, כולל בשמות המוצרים, איורים וכדומה.	מסרים תפקודיים

5. השפעת עודף הרגולציה על מחירי תוספי התזונה בישראל

ענף תוספי התזונה העולמי הוערך ב-2018 בכ-80 מיליארד דולר. בישראל היקף המסחר השנתי צפוי להגיע לכמיליארד שקל ב-2018 עם קצב צמיחה שנתי של כ-4%–7.5%⁵⁹ בישראל כ-57% מהאוכלוסייה צורכים תוספי תזונה דרך קבע, וכיום ההוצאה החדושת הממוצעת בקרב צרכני תוספי התזונה נעה בין 100 ל-200 ש"ח בחודש. יש כמה גורמים משמעותיים המניעים את הצמיחה בענף תוספי התזונה, כגון: פרסומים מדעיים עדכניים על יעילות של

59 אמיר פרלמן "אמיר פרלמן מגיש מורה נבוכים לשוק תוספי התזונה" Bizportal (17.4.2018) www.bizportal.co.il/bizpoint-sponsored/news/article/740634

צמחי מרפא וחיכות של נוטריינטים, ויטמינים ומינרלים שונים למניעה או לטיפול במחלות, הזדקנות האוכלוסייה; ומעורבות גוברת של הרפואה הממסדית ברפואה משלימה ובתוך כך קופות החולים, שתופסות נתח הולך וגדל בשוק התוספים, דבר שנתן לגיטימציה לצריכתם והעלה את התודעה הציבורית לנושא.

ענף תוספי התזונה הישראלי מבוסס ברובו על מותגים מקומיים. כ-75% ממוצרי תוספי התזונה וחומרי הגלם מקורם ביבוא.⁶⁰ חלק מהמותגים מיוצרים במלואם בישראל. יש כאלה שרק חלק מתהליך הייצור שלהם נעשה במפעלים מקומיים ויש מותגים ישראלים שרק האריזה שלהם מקומית. מרבית מהמוצרים בחו"ל נמכרים באריות גדולות, לעיתים עם מרכיבים שונים במעט, ונמצאים בתחרות מול מאות מותגים שונים. בישראל קיים מספר מצומצם של מותגים מובילים כגון טבע-אלטמן, סולגאר וסופהרב. עיתון TheMarker ערך השוואה בינלאומית של מחירי תוספי תזונה במרץ 2014 באתר האינטרנט של עדן טבע מרקט (שמתחייבת בתקנון החברה למחירים הנמוכים בישראל),⁶¹ המחירים בו הושוו לאתרים אמריקניים nature made, puritan ו-herb, nature way, לפי שער דולר של 3.45 שקלים (כ-10% נמוך יותר משלהי 2018). יש לציין כי האריות הנמכרות בארצות הברית גדולות יותר, ולכן ההשוואה התמקדה במחיר לטבלייה ולא במחיר האריזה כולה.

טבלה 6: פערי מחירים בין ישראל לארצות הברית בתוספי תזונה

מוצר	כמות	יצרן	מחיר יח' ישראל (ש"ח)	מחיר יח' ארה"ב (ש"ח)	פער
חומצת שמן אומגה 3 EPA ו-DHA	950 מ"ג	סולגאר	2.40	1.00	140%
ויטמין C בתוספת פקעות ורדים	500 מ"ג	סולגאר	0.60	0.23	161%
חומצה פולית	700 מ"ג	סולגאר	0.43	0.15	187%
ברזל עדין	25 מ"ג	סולגאר	0.61	0.30	103%
קואנזים Q10	400 מ"ג	סולגאר	9.24	3.89	138%
ויטמין B2	100 מ"ג	Now	0.63	0.18	250%
סידן ציטראט	500 מ"ג	Now	0.70	0.23	204%
ויטמין C בתוספת פקעות ורדים	1,000 מ"ג	אלטמן	0.65	0.63-0.24	171%-3%
ויטמין B12	1,000 מ"ג	אלטמן	0.55	0.50-0.35	57%-10%
אבץ פיקולינט	25 מ"ג	אלטמן	0.46	0.32-0.25	84%-44%

60 עובד, גובי ושות' יעוץ פיננסי כלכלי בע"מ "הערכת שווי טיב טעם-אלטמן – שותפות כללית ליום 31.12.2013" (2013).

61 גבריאלה דוידוביץ-ויסברג "צריכים ויטמינים? בישראל תשלמו עד 200% יותר מאשר בחו"ל" **דהמרקר** (25.3.2014) www.themarket.com/consumer/1.2278483.

מוצר	כמות	יצרן	מחיר יח' ישראל (₪)	מחיר יח' ארה"ב (₪)	פער
ויטמין E400	100 מ"ג	אלטמן	1.39	0.48–0.39	256%–190%
מגנזיום ציטראט	200 מ"ג	אלטמן	0.74	0.50–0.33	236%–48%

טבלה 6 מתארת פערי מחירים של מאות אחוזים עבור עלות ליחידה. היבואנים טוענים שפערי המחירים נובעים מעלות המע"מ וגדלי הארזות נוסף לעלות הביורוקרטית של תהליך היבוא והסימון. לפי טענה זאת, גם אם עלות המע"מ וגודל אריזה מרכיבים 50% מהפרש המחיר (וזהו אומדן שמרני), עדיין קיים פער גדול מאוד שלא ניתן לייחס רק לתהליך היבוא אלא גם לחוסר התחרותיות בענף. פערים אלו כאמור גורמים לצרכנים לרכוש יותר תוספי תזונה באתרים בינלאומיים. כך לדוגמה, על פי הכתבה בדה מרקר, מנהל הפעילות העסקית באיביי מדווח שבשנת 2013 חלה עלייה של 47% ברכישות תוספי תזונה מאתרים בחו"ל, המתורגמים לעשרות אלפי רכישות, וזה רק באיביי. לרשות הצרכנים עומדים עשרות אתרים בינלאומיים לרכישת תוספי תזונה במשלוח, הפופולריים ביניהם הם, iherb, puritan, vitaminshoppe, ebay, amazon.

נוסף לפערי מחירים בינלאומיים בתוספי תזונה, קיימים גם פערים גדולים בתוך השוק הישראלי. בדיקה נוספת שערך TheMarker בשיתוף המועצה לצרכנות ב-2015⁶² מגלה לכאורה פערים של עשרות אחוזים, ולעיתים אף יותר מ-100% במחירי המותגים הפופולריים של תוספי התזונה, פערים בין רשתות הטבע והפארם ובין הסניפים של אותה רשת. כשמוסיפים לבדיקה את חנויות האונליין הישראליות שמוכרות את התוספים באינטרנט, מגלים כי פערי המחירים אף גדלים. בתשעה מעשרת המוצרים שנבדקו, הרכישה באינטרנט (אתרים ישראליים בלבד) משתלמת ביותר. רק מוצר אחד בלבד נמצא בבדיקה יקר יותר באינטרנט.

טבלה 7: השוואת מחירים של תוספי תזונה של רשתות נבחרות בישראל

מוצר	מותג	גודל	החנות היקרה ביותר (₪)	החנות הזולה ביותר (₪)	מקוונת הזולה ביותר (₪)	פער בין גבוה לנמוך
ביו 25	סופהרב	30 כמוסות	154	94	97	130%
אלספה MAX	אלטמן	100 כמוסות	229	124	100	129%
פרוביוטיקה ג'ארו דופילוס	אלטמן	60 כמוסות	220	99	98	124%
נאמבר 7	סולגאר	30 כמוסות	185	98	83	123%
מגנזיום 520	מגנוקס	—	102	65	49	108%
מגה פרוביוטיקה	גרמזה	60 כמוסות	159	97	87	83%

62 הדר קנה "פערים אדירים במחירי תוספי התזונה" דהמרקר (26.6.2017) www.themarker.com/consumer/1.4196704

מוצר	מותג	גודל	החנות היקרה ביותר (ש"ח)	החנות הזולה ביותר (ש"ח)	מקוונת הזולה ביותר (ש"ח)	פער בין גבוה לנמוך
ברזל עדין	סולגאר	25 מ"ג	86	55	48	79%
כורכומין פוספוליד MP30	תרימה	60 כמוסות	160	119	99	62%
מגה גלופקס +MSM	אלטמן	210 כמוסות	299	200	219	50%
ויטמין מתיל B12 וחומצה פולית	אקר-סאפ	60 מ"ל	120	110	102	18%

יש לציין שהשוואות מחירים אלו אנקדוטיות, אינן מייצגות את השוק כולו ונעשו לפני כ-5 שנים. חברות תוספי התזונה אף הגיבו לבדיקות בטענה שפערים אלו גם לא מביאים בחשבון מבצעים והנחות תקופתיות. עם זאת, בהתחשב במבנה השוק שתואר בפרק זה ובעובדה שלא נעשה שינוי מהותי בעומס הביורוקרטיה או בתהליך היבוא עבור תוספי התזונה, תמונת המצב כאמור אינה מפתיעה במיוחד. ענף תוספי התזונה בישראל ריכוזי, בעל חסמי כניסה גבוהים, התחרותיות בענף מוגבלת ביכולת השיווקית של המותגים בעקבות תקנות סימונים ומסרים בריאותיים, לשחקנים חדשים אין יכולת להתחרות מול מותגים ישראלים מבוססים שצברו מוניטין רב לאורך השנים וקיימת יכולת מוגבלת להשוות מחירים בצורה נאותה.

6. ניתוח משרד הכלכלה והתעשייה של השפעת חוק המזון על הרגולציה של יבוא מזון רגיש ורגיל

העבודה הרשמית היחידה שבדקה את השפעת יישום החוק על תהליך ייבוא מזון רגיל ורגיש הוצגה ב-12.11.2019 בידי אנואר חילף, הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה והתעשייה.⁶³ בעבודה השוו את תהליך פיקוח יבוא המזון לפני הרפורמה ולאחריה. החוקרים אימצו את מודל ה-SCM⁶⁴ למדידת הנטל הביורוקרטי של פיקוח המזון לפני הרפורמה ולאחריה.

על פי ממצאי העבודה, ובהתאם להנחות, השפעת חוק המזון על תהליך הפיקוח של יבוא מזון רגיל הביא לירידה של העלויות הביורוקרטיות בשיעור של כ-2.6% מעלות המכר של היבואן. מדובר בחיסכון של כ-48,000 אלף שקלים עבור יבואן קטן או בינוני שיש לו היקף משלוחים של כ-1.8 מליון שקלים בשנה. ואילו עבור מזון רגיש, השפעת הרפורמה דווקא הגדילה את העלות הרגולטורית של היבואן. ממצאי העבודה עולה שהשפעת חוק המזון על תהליך הפיקוח של יבוא מזון רגיש הביא לעלייה של העלויות הביורוקרטיות בשיעור של כ-3% מעלות המכר של היבואן. מדובר בתוספת של כ-55,000 אלף שקלים עבור יבואן קטן או

63 העבודה המלאה נמצאת אצל הכותב.

64 Standard Cost Model היא שיטת עלות-תועלת לאמידת הנטל הביורוקרטי של תהליך. בשנת 2005 OECD אימצו את ה-SCM כמתודולוגיה אחידה למדידת הנטל הביורוקרטי. מדד זה מאפשר השוואה בינלאומית של תהליכים ביורוקרטיים.

בינוני שיש לו היקף משלוחים של כ-1.8 מליון שקלים בשנה. הסיבה העיקרית להתייקרות נובעת מגידול של 60 עד 90 ימים לקבלת אישור יבוא מוקדם בעקבות דרישות מקשיחות בהמצאת מסמכים ואישורים.

מסקנות העבודה ממליצות לבצע צעדים לשיפור התהליך הביורוקרטי על ידי הגדרת יעדים ברורים להפחתה בהתבסס על מודל ה-SCM. נוסף על כך, לפעול להתאים את הרגולציה לזו הנהוגה במדינות המפותחות, דבר שיהווה בסיס להמשך הפחתת הביורוקרטי.

7. דוחות ממשלתיים המנתחים את חסמי היבוא שאינם מכסיים

בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011, חוברו מספר דוחות רשמיים הסוקרים את חסמי היבוא באופן נרחב. הורזו העיקרי לחיבור הדוחות הייתה הקמת הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג). בפרק "יוקר מחיה והתחרותיות"⁶⁵ סקרה הוועדה את חסמי היבוא בראייה כוללת. הוועדה מצביעה על הרגולציה בתחום תקינת היבוא כגורם עיקרי ליוקר המחיה בישראל. מכון התקנים מוגדר כזרוע המבצעת הממונה על התקינה. לכן כיום, מכון התקינה הוא הגורם הכמעט בלעדי לקביעה אם סחורות מיובאות עומדות בדרישת התקינה הישראלית לסוגיה. מוצרים רבים מחייבים תקינה ישראלית רשמית השונה מהתקנים המקובלים בעולם, ויש צורך בקבלה של אישור ישראלי נוסף, ולעיתים אף שינוי בקווי היצור, גם למוצרים שעומדים בבדיקות תקן מחמירות לא פחות ממדינות שבהן הם מיוצרים. מדיניות זו יוצרת חסם המגביל יבוא סחורות אף אם המוצרים עומדים בתקנים בינלאומיים אך לא בדרישות הישראליות הייחודיות.

הדוח השני העוסק בחסמי היבוא הוא דוח "הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא" בראשות עמית לנג (ועדת לנג),⁶⁶ שהגישה את המלצותיה בנובמבר 2014. מטרת הדוח הייתה לבדוק את חסמי היבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות ולצמצום פערי המחירים של מוצרי צריכה ביחס למדינות ה-OECD. מעבר לליקויים שנמצאו בדוח של ועדת טרכטנברג מ-2011, ועדת לנג מנתה ליקוי משמעותי נוסף: "היעדר אמות מידה אחידות לקביעת דרישות ותנאי יבוא (חוקיות היבוא) ברשויות מוסמכות" העדר האחידות נובע מהמספר הרב של רשויות מוסמכות יבוא (37 במספר). כל רשות קובעת את דרישות היבוא על פי קריטריונים שונים, מה שהופך את הדרישות, התנאים והפיקוח לבלתימתואמים. במקרים מסוימים נדרשים מוצרים בעלי רמות סיכון נמוכות לסטנדרטים טכניים ובטיחותיים ולדרישות פיקוח מחמירות, ואילו אחרים, בעלי אותה רמת סיכון, נדרשים לסטנדרטים שונים לחלוטין. דו"ח מבקר המדינה על משרד הכלכלה משנת 2014 בנושא "משרד הכלכלה – חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין"⁶⁷ מנה שלושה ליקויים משמעותיים נוספים בתחום של תקינת

65 מנאל טרכטנברג, הוועדה לשינוי כלכלי חברתי: יוקר מחיה והתחרותיות דו"ח הוועדה (2011) www.hurvitz-institute.tau.ac.il/wp-content/uploads/2016/07/tracht.pdf

66 הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא דו"ח הוועדה (2014) www.economy.gov.il/publications/publications/doclib/committeeconclusionsreport.pdf

67 משרד הכלכלה חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין (2014) www.mevaker.gov.il/Reports/Report_266/d64cb5b4-d7c6-4e4a-93a3-86ffed27baa/208-ver-4.pdf

היבוא בישראל. ראשית, העדר מדיניות ממשלתית אחידה. המבקר קובע שמדיניותם של משרדי הממשלה הפועלים בתחום פתיחת היבוא לישראל אינה מתואמת. ועדות התקינה של מכון התקנים הישראלי, הקובעות את פרטי התקינה הרשמית והבלתי־רשמית בישראל, אינן מנהלות מדיניות אחידה וקוהרנטית בקביעת התקנים, אלא כל תקן נקבע באופן פרטני בהתאם להסכמות שהושגו בידי חברי ועדת התקינה. שנית, קיים כשל בעדכונן של צו יבוא חופשי. הרשויות מוסמכות היבוא אינן מעדכנות את צו יבוא חופשי בהתאם לדרישות הרלוונטיות ביותר, וכך נוצר מצב של מקור חקיקה המסדיר את כלל הדרישות ליבוא אשר אינו מעודכן. שלישית, קיים עיכוב באימוץ תקינה בינלאומית. בהחלטת ממשלה מס' 4191 בדבר "הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה" מתאריך 29.1.2012 הוטלה על משרד הכלכלה ועל מכון התקנים חובה להחליף עד סוף שנת 2012 את התקנים הרשמיים בישראל בעלי סטייה מהותית מתקנים בינלאומיים מקובלים. אך בפועל, בשנת 2014 רק 5% מהתקנים הבינלאומיים אומצו כלשונם לתקנים רשמיים כמתואר בדו"ח.

דוח מבקר המדינה על משרד הבריאות משנת 2015 בנושא "משרד הבריאות – סוגיות בפיקוח על מזון" דן בהרחבה בחסמי יבוא, ובפרט ביבוא של מזון לישראל.⁶⁸ הליקוי הראשון שהמבקר דן בו הוא ביזור סמכויות בתחום הפיקוח על מזון. הפיקוח על מוצרי מזון מיובאים שונה מהפיקוח עליהם בייצור המקומי. הפיקוח על תהליך היבוא – בדיקת מסמכי המפעל בחו"ל, בדיקת המוצרים בנקודות הכניסה לישראל, סימונם ושיווקם בנקודות השיווק וההפצה של דגים ומוצריהם, מוצרי בשר, חלב ומוצריו – הוא באחריותו של משרד הבריאות בלבד, שכן הם אינם מפוקחים בחו"ל. לעומת זאת, הפיקוח על יבוא בשר גולמי ועל יבוא ביצים נתון בידי שני המשרדים: בדיקות הייצור בחו"ל ובדיקת המוצרים בנמלים בארץ מבוצעות בידי משרד החקלאות, ואילו הפיקוח בנקודות השיווק וההפצה מבוצע בידי משרד הבריאות. משמעות הפיקוח על ייצור גידול הדגים ועיבודם למוצרים או על חלב ומוצריו, למשל, תלוי במיקום הייצור. אם הייצור מתבצע בארץ הפיקוח, הוא של משרד החקלאות; אם הייצור מתבצע בחו"ל, הפיקוח הוא של משרד הבריאות. לשם הדוגמה, דג דניס הגדל בארץ מפוקח בדרך שונה מהפיקוח על אותו סוג דג כשהוא מיובא מחו"ל. מבקר המדינה מתריע ש"יישום ההנחיות בידי כל אחד מהמשרדים וחוסר התיאום ביניהם מביא לעתים להשלכות ומסקנות סותרות שעלולות לפגוע בבריאות הציבור". בהמשך הוא גם מביא דוגמאות ממשיות לסתירה.

8. ניסיון להקמת רשות לאומית למזון

דוח מבקר המדינה על משרד הבריאות משנת 2015 דן גם בצורך בהקמת רשות מזון אחת לריכוז הסמכויות בבדיקת מזון. העדרו של גורם מפקח מרכזי אחד בולט בחוסר התיאום בין גורמי הפיקוח השונים. ראשית, יש העדר בסיס נתונים משותף המבוסס על הנתונים של גורמי הפיקוח. כמו כן, לעיתים קיימות הוראות רגולטוריות סותרות של משרדי הממשלה. קיימים גם

68 משרד הבריאות סוגיות בפיקוח על מזון (2015) www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_537/1074376a-ba5b-4eeb-abe9-cd1249eb08fa/213-food.pdf

ליקויים באכיפה ובהעדר כוח הרתעה וכן במחלוקות שמתעוררות בנוגע לקבלת האחריות על תקלות חמורות.

הצורך בהקמת רשות לאומית למזון עלה כבר בשנות השישים של המאה העשרים. באותם ימים הגישה הוועדה הבין-משרדית לייעול משרדי ממשלה דוח ובו פרק הדין בפיקוח על המזון. גם ועדות מקצועיות הצביעו על ליקויים רבים בתחום. במהלך השנים הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק פרטיות בנושא זה, אך אף אחת מהן לא התקבלה. על פי הדוח של ועדת ארגון "אמון הציבור" לפיקוח על תחום המזון משנת 2012, מדינות רבות, ובהן מדינות האיחוד האירופי, עברו בעשורים האחרונים לריכוזיות בפיקוח על תחום המזון – בעוד ישראל נותרה מספר שנים מאוחר יותר הרחק מאחור. עם זאת, גם במערכת פיקוח ריכוזית אין מנוס מביזור חלק מפעולות הבקרה, שכן הפעילות בתחום המזון מתקיימת בפריסה ארצית, וישנם הבדלים ניכרים בין שלבי הייצור השונים הדורשים פיקוח. באירופה לדוגמה, אומץ הדגם של גוף אחד המרכז את הסמכויות, הידע והיכולות המקצועיות ומאציל סמכויות לפי כללים מוגדרים לרשויות ולגורמי בקרה. לעומת זאת, מודל הפיקוח האמריקני של ה-FDA על תחום המזון נחשב למבוזר ביותר בעולם, ולא פחות מארבע רשויות שונות מחלקות ביניהן את הפיקוח עליו.

בדוח של ארגון "אמון הציבור" הובאו דוגמאות למודל אפקטיבי של הקמת רשות לאומית למזון כדלקמן:

1. באירלנד הוקמה רשות מזון מרכזית (FSAI) המרכזת את סמכויות הפיקוח, האכיפה וקביעת המדיניות.
2. בבלגיה יושם מודל שבו במקום שלושה גורמי פיקוח מרכזיים – מערך הפיקוח על מזון במשרד הבריאות, מערך דומה במשרד החקלאות והמכון לבקרה וטרינרית – הוקמה רשות ארגונית אחת הכפופה לשר.
3. בפינלנד בוצע מהלך דומה: הרשות פועלת בתור גוף עצמאי במעריך של משרד החקלאות.
4. בקנדה, הסוכנות לפיקוח על המזון (CFIA), שבאחריותו של שר החקלאות, מאחדת את כל הרשויות העוסקות בפיקוח על כל שלבי הייצור, היבוא והיצוא של מזון טרי ומעובד מן החי ומן הצומח.
5. על פי מסמך אחר, גם בדנמרק יש מודל של ריכוזיות בנוגע למוצרים מן החי FVO29 באחריותו של משרד החקלאות, והוא משמש רגולטור יחיד שמבצע אכיפה פעילה.

לפי ההסכם הקואליציוני לכינון הממשלה השלושים וארבע שנחתם בין סיעת "הליכוד" לסיעת "כולנו" באפריל 2015, הממשלה הייתה אמורה להקים בתוך 30 יום ממועד כינונה צוות מקצועי שיגבש תזכיר חוק להקמת רשות מזון לאומית ולהגיש אותו לכנסת כחלק מחוק ההסדרים לשנת 2016. בהסכם נקבע בין היתר שהרשות תורכב מהיחידות הקיימות במשרדי הבריאות, החקלאות והכלכלה העוסקות בתחום זה לפי סמכויותיהן; היא תחל לפעול בתוך זמן קצר מאוד, ולא יותר משנה ממועד כינונה של הממשלה – דהיינו עד אפריל 2016 לכל היותר. עד כה מהלך זה לא בוצע בפועל.

ליקויים נוספים שעלו מדוח מבקר המדינה על משרד הבריאות, 2015	
<p>1. פיגור בזמן שחרור המזון מהנמלים.</p> <p>2. חוסר אחידות בתהליך בשחרור מזון מיובא בין נמל אשדוד לחיפה.</p> <p>3. רשימת מוצרי המזון שהמשרד הגדיר רגישים ארוכה בהרבה ממדינות מפותחות אחרות.</p> <p>4. אין למשרד תוכנית סדורה לניהול סיכונים לבדיקת סוגי המוצרים.</p> <p>5. שירות המזון משנה את נהליו, ולעיתים אין ליבואנים מספיק זמן להיערך לשינויים.</p> <p>6. בישראל קיימים תקנים מחמירים יותר מהמקובל במדינות מערביות.</p> <p>7. למוצרי מזון מסוימים יש תקנים אך הם לא עודכנו, ולאחרים לא נקבע תקן בכלל.</p> <p>8. אגרות מרובות מוטלות על ספקי מזון בשל התקנה המחייבת תשלום אגרה במעבר של מזון בכל רשות מקומית.</p>	<p>ליקויים בתהליכי הפיקוח בשלב שחרור המזון המיובא</p>
<p>9. למעבדות לבריאות הציבור ולמעבדות הפרטיות בישראל אין יכולת לבדוק אם במוצר מזון כלשהו יש חיידקים ורכיבי מזון מסוימים, שחלקם מסוכנים ואפילו מסרטנים.</p> <p>10. משרד הבריאות לא מתקצב את המעבדות בהתאם לפרמטרים אחידים, כגון כמות הבדיקות או היקף כוח האדם שמועסק בהם.</p> <p>11. במעבדות יש מכשור רב יקר ערך שחלקו נרכש לפני שנים רבות ואף לפני 40 שנה, והפעלתו מלווה בתקלות רבות.</p> <p>12. המעבדות אינן מנהלות רכש מרוכז, דבר העשוי לאפשר חיסכון בהוצאות.</p> <p>13. בחמש המעבדות לבריאות הציבור יש ליקויים פיזיים ובטיחותיים.</p> <p>14. קיימת בעיית כוח אדם במעבדות לבריאות הציבור והעדר עתודה מקצועית.</p> <p>15. עובדים רבים פרשו בלי לבצע חפיפה עם עובדים חדשים מפני שאלו עדיין לא גויסו.</p> <p>16. מצוקת כוח האדם מקשה על המעבדות לבצע את כל הבדיקות הנדרשות מהן, כגון "סקר נתרן" לבדיקת תכולת המלח במוצרי מזון.</p> <p>17. לכל המעבדות אין הסדרים לגיבוי שיבטיחו את רציפות התפקוד בעת כשל נקודתי, כמו תקלה בציווד במעבדה שיש קושי לתקנה.</p> <p>18. המעבדות לבריאות הציבור אינן עומדות בדרישות של תקנות ההתגוננות האזרחית הנוגעות להן, והן אינן ממוגנות כנדרש.</p> <p>19. למשרד הבריאות אין תוכנית לחידוש המעבדות ולהצטיידותן והן סובלות ממחסור בכוח אדם מקצועי ומאובדן מוקדי ידע.</p>	<p>ליקויים במעבדות לבריאות הציבור</p>

סיכום ומסקנות

בפרק א סקרנו את הספרות של חסמי היבוא בישראל ובעולם. הראינו שקיימת תופעה עולמית של עלייה בחסמי יבוא שאינם ממכסים בד בבד עם ירידה של שיעורי מכס הנובעים ממספר שיא של הסכמי סחר בילטרליים ואזוריים. הבעיה העיקרית של חסמי יבוא שאינם ממכסים היא מדידת השפעתם לעומת הטלת מכס שמהווה הגבלה ישירה במחיר, או כפי שצוין בוועידות

האו"ם לסחר ופיתוח (UNCTAD) ב-2015, אמידת השפעותיהם של חסמי יבוא שאינם ממכסים על המסחר היא "במקרה הטוב קשה למדידה"⁶⁹. חסמי יבוא כוללים בעיקר מגבלות כמותיות ותקנות טכניות, אשר משפיעות על המנגנון שעל בסיסו היבוא מושגת, ולעיתים קרובות ההשפעה של הביורוקרטיה באה לידי ביטוי בקבוצת מוצרים (כמו חקלאות או מזון), אשר משפיעה באופן דיפרנציאלי על השווקים השונים. לפי הנתונים המפורסמים במדד התחרותיות העולמי (Global Competitiveness Index), ניתן לראות סמננים להשפעת חסמי היבוא שאינם ממכסים גם בישראל. שיעור היבוא מתוך התוצר המקומי הגולמי לאחר פתיחת ההסכמים הביילטריאליים עמד על שיעורים של 40% ומעלה, עד שנת 2010 שבה החלה ירידה הדרגתית ל-29%, כפי שעולה מהדוח האחרון של 2017–2018. במקביל, בממוצע מדינות ה-OECD שיעור היבוא מתוך התוצר נותר יציב בכ-50%, ואף עלה בשנים האחרונות ל-53%. נראה שהמדדים שבהם נמצאת ישראל בתחום של חסמי היבוא המכסיים (עומס ביורוקרטיה בתהליך המכס ומדר המכס המשוקלל) נותרו יציבים בעשור האחרון ובטווח סביר למדינות מפותחות אחרות. ואילו במדד חסמי היבוא שאינם ממכסים הדירוג של ישראל התדרדר ממקום 27 בשנת 2008 ל-46 בשנת 2018 (ואף הגיע למעל ל-90 בשנים 2012–2015). נוסף על כך, ניתן לטעון שמצבה של ישראל השתפר לאורך השנים ברוב המדדים המקרו כלכליים והקשרים הבינלאומיים. כך שלא מן הנמנע, ואפילו צפוי, שקיים קשר סיבתי בין העלייה של חסמי היבוא הלא-מכסיים לירידה באחוז היבוא מהתוצר המקומי הגולמי, אך מכיוון שקיימות במקביל השפעות רבות אחרות על היבוא, לא ניתן להוכיח זאת בצורה חד-משמעית. כדי לקבל תמונה ברורה יותר של חסמי היבוא בישראל, החלטנו למקד את העבודה בסקירה של חסמי היבוא ממכסים ושאינם ממכסים בענף המזון בישראל לאחר החלת חוק המזון ופרסום הביקורת בדוחות הרשמיים.

בפרק ב סקרנו את מדיניות המכס בישראל, הראינו שבמבט מקרו כלכלי, מדיניות המכס בישראל דומה בטווח סביר למדינות מתקדמות אחרות. שיעור המכס מתוך סך ערך היבוא נותר יציב בכ-1% בעשור וחצי האחרונים. עם זאת, מדיניות המכס בענף המזון אינה מאוזנת ומופלת לרעה, קיימת ריכוזיות בהכנסות ממכס על מוצרי מזון, משמע גוברים מכס גבוה יותר בהרבה עבור מוצרי מזון פופולריים. נוסף על כך, בענף המזון נמצאים שיעורי המכס האפקטיביים הגבוהים ביותר מכלל הענפים ובו מעל 22 מוצרי מזון שלהם מכס אפקטיבי הגבוה מ-50%, וכתוצאה מכך לא משתלם ליבואנים לייבא אותם. במילים אחרות, קיימים עשרות מוצרי מזון שיש להם שיעורי מכס כה גבוהים שלא משתלם לייבא אותם כלל, ואילו עבור מוצרי המזון שאכן מייבאים, גביית המכס גבוהה בהרבה מענפים אחרים. תופעה זו ייחודית רק לענף המזון בישראל. מטרת העבודה אינה לשפוט אם ראוי להגן על ענף כזה או אחר, שכן לרוב ההגנה אינה נובעת משיקול כלכלי, אלא מטרתה לבחון את המנגנון הקיים עבור מוצרים שהמדינה החליטה לסווגם כראויים להגנה. ממצאי פרק זה ניכר שמדיניות המכס בענף המזון שונה מענפי יבוא אחרים. יש לשקול אם יש הצדקה כלכלית וערכית להגן על מוצרי מזון המצריכים שיעורי מכס של עשרות ומאות אחוזים, ובמקרים רבים גם מניעת

69 UNCTAD (2015), לעיל ה"ש 9.

היבוא לחלוטין. לחלופין, לאפשר פתיחת יבוא של מוצרי מזון נבחרים, דבר שיפתח את התחרות ויתמרץ את היצרנים המקומיים להתייעל בהתאם, כפי שנעשה בענפים אחרים. בפרק ג ניתחנו את נוהל מכסות יבוא בפטור ממכס או מכס מופחת של משרד הכלכלה ומשרד החקלאות. נוהל זה מהווה תחליף להורדה של שיעורי המכס בטווח הקצר כדי להשלים ביקושים לתעשייה המקומית על פי נתוני צריכה בפועל. עצם הטלת מכס על מוצר כלשהו מעיד על כוונת הממשלה כמדיניות להגן על אותו ענף. השימוש במכסות היבוא במסגרת הסכמי הסחר נועד לאזן את היבוא על בסיס שנתי לפי תחזיות של נתוני צריכה. זהו מנגנון פשוט יותר להערכה במסגרת הסכמי הסחר של הכמויות הדרושות מאשר ויסות דרך מנגנון המחיר, כיוון שקשה להעריך איך הטלת המכס תשפיע בסופו של דבר על המחיר לצרכן ואת הכמויות הדרושות להשלמת הביקוש בשוק המקומי. נוהל מכסות יבוא הוא כלי מדיניות פחות יעיל ממדיניות המכס בישראל, מפני שהוא מצריך התערבות המדינה בניהול היבוא ומוסיף תהליכים ביורוקרטים ועלויות רגולטוריות. ניתן להבחין בפערים גדולים בתהליך הנפקת הרישיונות וחלוקת המכסות בין הנוהל של משרד הכלכלה לזה של משרד החקלאות, שאין סיבה נראית לעין לקיומם. כמו כן, לא מתפרסמים נתונים מלאים של ניצול המכסות בפועל, פרטים על אודות היבואנים שזוכים במכסות וקיים חוסר במחקרים הבודקים את השפעתן של פתיחת המכסות על השוק המקומי. קיים צורך בהגברת השקיפות מצד הרגולטור לגבי השיקולים לפתיחת מכסות יבוא, אופן קביעת מנגנון החלוקה וניצול המכסות בפועל.

בפרק ד סקרנו את נוהל יבוא המזון בישראל שבאחריותו של שירות המזון הארצי. הנוהל עבר מספר שינויים בשנים האחרונות עד לרפורמה האחרונה במסגרת חוק המזון. הנוהל הביא שיפורים רבים שנועדו להקל על תהליך היבוא ולהפחית עלויות ליבואנים. עם זאת, לקבוצת מזונות רגישים, התהליך עדיין נותר ארוך ואינו מתחשב בתקנות קיימות ממילא בחוק הישראלי, דבר היוצר כפל ביורוקרטיה מצד היבואן. הראינו שהגדרת מזונות רגישים היא ייחודית לישראל. עיקר הפער בין ישראל לארצות הברית ולמדינות האיחוד האירופי נובע מהצורך של אישור מוקדם מראש לקבוצה רחבה מאוד של מוצרים, דבר המאריך בהרבה את תהליך היבוא, בשבועות ואף בחודשים. מוצרים "רגישים" נקבעים בצורה שרירותית, הגדרה אשר אין לה ביסוס ושאינה ברורה בחלק מהמקרים. נוהל זה הוא דוגמה מעולה לאופן שבו ביורוקרטיה תמימה, לכאורה, שנועדה להגן על בריאות הציבור, ונעשית בצורה לא יעילה עלולה להביא להשלכות מהותיות על מוצרי צריכה בסיסיים, וחמור מכך, להקשות על חסמי הכניסה לשוק ופגיעה בתחרותיות. כדוגמה לכך, הראינו אנקדוטות להשפעה של ביורוקרטיה בניתוח של שוק תוספי התזונה. הפחתת הנטל הרגולטורי ביבוא מזון והשוואת תהליך היבוא וסימון המוצרים למקובל בעולם, ללא פגיעה בבטיחות המזון, תוכל להביא לירידה בעלויות ליבואן יחד עם הגברת התחרותיות מכניסה של שחקנים חדשים לשוק.

**נספח א – רשימת סוגי המזון המסווגים כרגישים
(מעודכן לתאריך 27.10.2016)**

1. חלב ומוצריו ותחליפיהם מן הצומח, כולל שימורים למיניהם.
2. בשר ומוצריהם ותחליפיהם מן הצומח, כולל שימורים למיניהם.
3. דגים ומוצריו ותחליפיהם מן הצומח, כולל שימורים למיניהם.
4. תוספי תזונה, כהגדרתם בתקנות בריאות הציבור (מזון) (תוספי תזונה), התשמ"ז-1997, כרכיב לייצור תוספי תזונה, וכולל צמחים שברשימת הצמחים מצוין שהצמח מותר לשימוש בתוספי תזונה וחליטות צמחים בלבד.
5. מוצרים המיועדים לצריכה על ידי תינוקות ופעוטות – מוצרים מוגמרים: תרכובות מזון לתינוקות (infant formula, follow-up formula ותרכובת לצורך תזונתי מיוחד), מזונות משלימים לתינוקות ופעוטות (דייסות ותערובות להכנת דייסות לתינוקות, מחיות (לתינוקות), ביסקוויטים וצנימים לתינוקות, מיצי פירות לתינוקות, תערובות יבשות המכילות צמחים להכנת משקה (לפעוטות), מזונות המיועדים לצרכים תזונתיים מיוחדים כולל מזון לפגים, לתינוקות, לפעוטות, לילדים ולמבוגרים).
6. מזון ייעודי המיועד לאנשים עם מחלות מטבוליות, הפרעות מטבוליות, מצבים מטבוליים: מוצרים המיועדים לחולי PKU, מוצרי מזון ללא לקטוז (המיועדים לפגים, לתינוקות ולפעוטות), מוצרי מזון ללא גלוטן, כל המוצרים מופחתי הקלוריות, דלי קלוריות, ללא תוספת סוכר ומסומנים בהתאם.
7. שימורי מזון בעלי חמיצות נמוכה ($\text{pH} \geq 4.5$).
8. ביצים ומוצריהם, כולל ממתקים על בסיס ביצים.
9. ג'לטין ומוצרים המכילים ג'לטין.
10. קולוגן ומוצרים המכילים קולוגן.
11. דבש ומוצריו לפי הגדרת ת"י 373 דבש.
12. מוצרי מזון אחרים שעל פי הצהרת היצרן חייבים להישמר בטמפרטורה מבוקרת (קירור, הקפאה).
13. מי שתייה מבוקבקים ומים מינרליים.
14. מוצרי פטריות למיניהם (לא כולל מוצרים עם פטריות).
15. מוצרי מזון המיועדים לספורטאים.
16. צבעי מאכל, המיועדים לשיווק קמעונאי.
17. מיונו וממרחים רטבים אחרים המכילים ביצים.
18. מוצרי מזון המכילים קפאין ברמה של 150 ppm (לא כולל קפה ותה).
19. פירות וירקות טריים.
20. ויטמינים, מינרלים וחומצות אמינו.
21. מזון אחר שהחליט עליו המנהל כמזון רגיש.