



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

חלוקת מכסות יבוא

דצמבר 2016

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

חלוקת מכסות יבוא

דצמבר 2016

אושר על ידי הרגולטור : גלעד אלירז,
מנהל אגף סחר חוץ

אושר לביצוע על ידי שלמה בן אליהו,
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עורכים :

טל שמחה וגיא מור, תחום מדיניות רגולציה – החטיבה למחקר, כלכלה
ואסטרטגיה

תקציר מנהלים

מסמך זה הוא תכנית ביצועית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר להפחתת הנטל שיוצרת הרגולציה על חלוקת מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת. התכנית מטפלת בתהליכים של חלוקת המכסות השונות. כיום הרגולציה בתחום מסורבלת ועמוסה בדרישות בירוקרטיות.

במסגרת התכנית, המשרד ינקוט צעדים מגוונים לפתרון העומסים הקיימים ופישוט התהליכים. הרגולטור יעבור לשימוש במערכות מחשוב ויחדל מלהשתמש בפקסים. בנוסף, יבוטלו שורת דרישות של מסירת מידע והגשת מסמכים.

כמו כן, ישופר תהליך חלוקת המכסות: יוגדלו הכמויות המחולקות במסגרת המכסות והן גם יותאמו להיקף שניתן ליבא בפועל, על מנת להוזיל את עלויות היבוא ולייעל את התהליך.

הרגולטור ישים דגש רב על חלוקת מכסות מראש ככל הניתן, על מנת להעניק ליבואנים יכולת תכנון מוקדם וגמישות במסחר. מכסות מבוקשות יפוצלו למספר פעימות כדי למנוע עודפי היצע ועיוותים בשוק – צעד שיטיב עם הצרכנים בישראל, עם החקלאים ועם היבואנים. הרגולטור ישריין נתח של 10% מן המכסות המבוקשות עבור יבואנים חדשים, בכדי לעודד יזמות ולהגביר את התחרות במקטע היבוא.

הרגולטור יפעל כדי למנוע פרקטיקות פסולות סביב מנגנון חלוקת המכסות, דוגמת סחר במכסות ושימוש במספר חברות רק לצורך קבלת מכסה. לצורך כך תבוטל החלוקה באמצעות הגרלות, יחול איסור מפורש על אותן פרקטיקות פסולות ויוטלו סנקציות על יבואנים שיפרו את האיסור.

התכנית צפויה להפחית את עלויות היבוא לישראל, לצמצם עיוותים במסחר וכן לעודד יזמות ותחרות.

בסך הכל צפויה הפחתה של 90.8% בעלויות הבירוקרטיות הישירות.

תוכן עניינים

3 תקציר מנהלים
4 רקע כללי
4 חלק א' – פעילות הרגולטור
9 חלק ב' – סיכום השיח מול בעלי העניין
10 חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי
20 נספח א' – כימות הפחתת עלויות רגולציה
21 נספח ב' – פירוט העומסים הרגולטוריים שקיבלו מענה במסגרת התכנית
27 נספח ג' – פירוט העומסים הרגולטוריים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית
28 נספח ד' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.2014, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד החקלאות ופיתוח הכפר ("משרד החקלאות" או "המשרד") להפחתת הנטל המוטל על הציבור בתחום ניהול מערך מכסות היבוא של תוצרת חקלאית.

תכנית זו גובשה על ידי הרגולטור ותבוצע על ידו בכפוף לכל דין.

חלק א' – פעילות הרגולטור

א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור בתחום

1. המרכז לסחר חוץ במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ("הרגולטור") אחראי על חלוקת מכסות יבוא על פי הסכמי סחר שמדינת ישראל צד להם ועל חלוקת מכסות יבוא וולונטריות למוצרים שבהם הביקוש עולה על ההיצע המקומי. מטרתן של המכסות הוולונטריות לתת מענה לעודפי ביקוש בשוק המקומי. מכסות היבוא מחולקות באמצעות רישיונות המקנים לבעלי הרישיון זכות ליבוא טובין בפטור ממכס או במכס מופחת.
2. האינטרס הציבורי עליו אמון הרגולטור הוא קיום הסכמי סחר בינלאומיים ושמירה על רמות מכסים לצורך הגנה על היצור המקומי, תוך ויסות רמת המחירים בשוק המקומי בכדי למנוע התייקרות מחירי התוצרת החקלאית.

3. שר האוצר מופקד על מדיניות המיסים של מדינת ישראל, לרבות מכסים. שר האוצר מוסמך לקבוע את שיעור המכס שיחול על כל סוג טובין. בנוסף, הוא מוסמך לקבוע הטבות מכסיות (פטור מלא או חלקי) מוגבלות בכמות (מכסה) ואת היקף המכסות שיחולקו. הרגולטור אחראי לאופן ביצוע חלוקת המכסות והוא מוגבל לכמות המירבית שנקבעה על ידי שר האוצר.
4. מדיניות היבוא של תוצרת חקלאית טרייה מבוססת על השיקולים הבאים:
- 4.1. איזון בין הצורך להגן על הייצור המקומי לצורך לאפשר יבוא בתנאים של תחרות הוגנת, תוך הבטחת מחירים סבירים לצרכן;
- 4.2. פתרון בעיות נקודתיות, המתבטאות בעיקר במחסור של מוצרי מזון;
- 4.3. מתן מענה לצרכים של תעשיות המזון המקומיות, כאשר קיים מחסור של חומרי גלם;
- 4.4. הורדת שיעור המכס האפקטיבי למוצרים שאינם מיוצרים בישראל, ולמוצרים שבהם הביקוש עולה על ההיצע המקומי;
- 4.5. עמידה במחויבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל בתחום הסחר הבינלאומי.
5. בהתאם לכך, להלן התרחישים שפעילות הרגולטור נועדה למנוע:
- 5.1. פגיעה ביצור החקלאי המקומי;
- 5.2. מחסור של מוצרי גלם ומזון, שעלול להוביל לתנודתיות במחירים;
- 5.3. סחר לא חוקי ברישיונות יבוא;
- 5.4. השגת יתרון לא הוגן ובלתי שוויוני, על ידי צבירת מכסות באמצעות תאגידי-קש;
- 5.5. אי ניצול של רישיונות יבוא שחולקו, שעלול להביא להפרת התחייבויות של מדינת ישראל לפי הסכמי הסחר הבינלאומיים (הפרה של המחויבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל בתחום הסחר הבינלאומי).

ב. הבסיס החוקי לפעילות

6. פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979 – אשר מגדירה את המסגרת העקרונית לסחר בינלאומי בכלל וליבוא טובין לישראל בפרט.
7. צו יבוא חופשי, תשע"ד-2014 ("צו יבוא חופשי") – פורסם על ידי שר הכלכלה והתעשייה. הצו קובע אילו אישורים נדרש היבואן להציג לרשות המיסים ביבוא הטובין הספציפיים.
8. צו תעריף המכס – הנקבע על ידי רשות המיסים ומציג את שיעור המכס או מס הקנייה על כל טובין. צו תעריף המכס מעניק לפרטי מכס מסוימים הטבה מכסית, אותם פרטי מכס נקבעים משיקולי מדיניות.
9. חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 – מאפשר למדינה להטיל ולעדכן היטלי סחר ואמצעי הגנה ביבוא.

ג. תיאור פעילות הרגולטור

1.ג. היתרים ורישיונות הניתנים על ידי הרגולטור

10. הרגולציה שעליה אמון הרגולטור מתמקדת באישור היבואנים מראש, בחלוקת המכסות ובמתן אישורים ליבוא טובין במכס מופחת.
11. קבלת מכסת יבוא היא הטבה כלכלית הניתנת על ידי המדינה ולכן קיים תהליך מקדים המתרחש פעם בשנה, במסגרתו הרגולטור מאשר את היבואנים המעוניינים ליהנות מההטבה. הרגולטור בודק שלושה פרמטרים עיקריים בשלב אישור היבואן:
 - 11.1. היבואן הוא בעל ניסיון ומיומנות ביבוא או בסחר של טובין חקלאיים או מוצרי מזון. דרישה זו נועדה למנוע מצב שמכסות חולקו אך לא נוצלו בשל חוסר מיומנות של היבואן. מאחר שהמכסות הן פועל יוצא של הסכמי סחר בין מדינות יש לוודא שהמכסות ינוצלו עד תום ובמועד שנקבע;
 - 11.2. היבואן שומר חוק, מתנהל באופן תקין ועומד בחובותיו על פי הדין;
 - 11.3. אימות זהותו של היבואן כדי לוודא שלא מדובר ב"חברת קש" או בגורם שמבקש מכסה רק כדי למכור אותה ליבואן אמיתי. בדיקה זו נועדה למנוע שימוש מניפולטיבי במכסת היבוא הפטורה ממכס (כמו סחר במכסה או הקמת חברות ריקות כדי לקבל יותר מכסות).
12. לפי נתוני הרגולטור, בכל שנה נפסלים במוצע 2% - 3% מהיבואנים בשל אי עמידה בדרישות הסף.
13. לאחר שהיבואן אושר על ידי הרגולטור, הוא זכאי להגיש בקשות למכסות ליבוא טובין. חלוקת המכסות נערכת בשתי דרכים עיקריות:
 - 13.1. לפי שיטת ההגרלה - מגרילים את היבואנים אשר יקבלו רישיונות יבוא מאותה מכסה.
 - 13.2. לפי שיטת "כל הקודם זוכה" - יבואנים מגישים בקשה לקבלת רישיונות. יבואן שבקשתו מאושרת מקבל רישיון. עם מימוש הרישיון (הגעת הסחורה לנמל ושחרורה) היבואן יכול להגיש בקשה נוספת לרישיון וכן הלאה, עד לגמר סך הכמות הניתנת במכסה. יבואן יכול להחזיק במכסה אחת בזמן נתון. הרגולטור מפרסם אחת לשבועיים רשימה מעודכנת עם מלאי המכסות שנותרו.
14. לעיתים מכסות מחולקות לפי שיטה מעורבת: חלק בשיטת "ההגרלה" וחלק לפי שיטת "כל הקודם זוכה".
15. שיטת החלוקה לכל מכסה נקבעת לפי מספר שיקולים, חלקם נובעים ממדיניות כמו הפחתת יוקר מחייה והגברת תחרות במשק וחלקם שיקולים ניהוליים הנובעים מהאטרקטיביות של אותה מכסה. למשל, מכסה המוגדרת כמבוקשת מאוד מצד היבואנים, תחולק לרוב באמצעות שיטת ההגרלה.
16. אמות המידה לחלוקת המכסות נקבעות על ידי הוועדה לחלוקת מכסות ("הוועדה"). להלן סמכויות הוועדה:
 - 16.1. לקבוע כי מוצרים ופרטי מכס מסוימים יחולקו לפי שיטת "כל הקודם זוכה" ועד לגמר המכסה;
 - 16.2. לקבוע ביחס לכל מכסה את הכמות המזערית והכמות המרבית של חלוקת מכסה לזכאים;
 - 16.3. לשמור כמות מסוימת של מכסות למקרה של אי התאמה בחלוקה;
 - 16.4. לקבוע כי מכסות שלא נוצלו, יחולקו בשיטת כל הקודם זוכה;
 - 16.5. לדרוש מסמכים והבהרות נוספים לפי שיקול דעתה;
 - 16.6. לאשר יבוא משותף במקרים חריגים.

2.ג. מאפיינים נוספים של הרגולטור ושל ממשקי העבודה שלו

17. הרגולטור אחראי על הנפקת רישיונות ואישורים ליבוא על פי צו יבוא חופשי הנמצא באחריות שר הכלכלה והתעשייה וטיפול מול משרד הכלכלה לתיקון ועדכון של הצו. צו יבוא חופשי קובע את הרשויות המוסמכות לאשר או לתת רישוי יבוא לישראל. המכס אוכף את דרישות הצו ומתנה בכך את היציאה מנמלי היבוא. מעבר לכך יש לנושא השפעה ישירה על פעילות המכס. צו יבוא חופשי נמצא באחריות שר הכלכלה והתעשייה. על מנת לעדכן את הצו, הרגולטור מעביר למשרד הכלכלה והתעשייה בקשה לתיקון הצו ולדיון עם המשרדים הרלוונטיים, לפי העניין. פעולת התיקון עצמה היא טכנית במהותה. אך שינויים אלו אינם משפיעים על הפעילות ועל האינטרסים עליהם אמון משרד הכלכלה.
18. המכסה המחולקת על ידי הרגולטור היא כמות שנתית ליבוא פרט מכס מסוים, שנקבעה בהסכם סחר עם מדינה או ארגון ככמות שתיובא בפטור מלא או חלקי ממכס או מהיטל. בכל הנוגע למכסות שנקבעו בהסכמי סחר, הרגולטור מחלק את המכסות שנקבעו בהסכמים. לחילופין, המכסה יכולה להתייחס לכמות שנקבעה באופן וולונטרי על ידי מדינת ישראל כדי לתת פתרון למחסור של מוצרי מזון לצריכה פרטית או של חומרי גלם לתעשייה. מכסות אלה מאפשרות לממשלה לקדם מדיניות שעל סדר היום. דוגמה לכך היא ניהול מערך היבוא בשנת שמיטה.
19. רוב המכסות הן פועל יוצא של הסכמי הסחר המולטילטרליים (בעיקר במסגרת ארגון ה-WTO) והסכמי הסחר הביילטרליים (הטבות מכסיות הדדיות בין מדינות). להלן נתונים לגבי היקף חלוקת המכסות מכוח הסכמים בילטרליים, לפי שיטת החלוקה:

שיטת חלוקה	מספר המכסות	אחוז המכסות מסך ההסכמיות	סה"כ כמות מייובאת בטונות	אחוז הכמות מסך הכמות המייובאת במכסות הסכמיות
הגרלה	6	6.9%	680	1%
הגרלות וכל הקודם זוכה בצרוף רשימון במכס בודד	4	4.6%	9,864	14%
כל הקודם זוכה	77	88.5%	57,935	85%
סה"כ	87		68,479	

20. בנוסף לחלוקת מכסות ליבוא בפטור ממכס או במכס מופחת, הרגולטור עוסק במתן אישורים שטובין מסוים פטור ממכס לפי חוזר מנכ"ל. אישור זה מכונה "אישור מ.ב." או "אישור מנכ"ל". הטבה זו ניתנת מתוקף חוזרי מנכ"ל משרד החקלאות, שמפורסמים בצו תעריף המכס, לאחר דיונים עם משרד הכלכלה (לעניין הסכמי סחר) ועם רשות המיסים (לעניין היקף מכסות הייבוא והורדות מכס חד צדדיות). לרוב, פרטי המכס הזוכים להטבה זו, מתייחסים לטובין שאינם מיוצרים בארץ, לטובין שההיצע המקומי שלהם אינו עונה על הביקוש או כאשר הטובין העיקרי משמש כחומר גלם לא מעובד לתעשייה המקומית. בתהליך זה היבואן מגיש בקשה לאשר כי הטובין נכללים בחוזר מנכ"ל המשרד. הרגולטור מאשר שכך הדבר והיבואן יכול להציג את האישור לרשויות המכס בכדי לקבל פטור או הטבה מכסית. לעיתים נדרשים מסמכים נוספים, למשל כאשר מדובר ביבוא חומר גלם לצורך עיבוד, נדרש רישיון יצרן (אך מדובר בדרישות מעטות). זהו תהליך נפרד מתהליך חלוקת מכסות היבוא ולכן פרט לאישור כי הטובין נכללים בחוזרי המנכ"ל לא מבוצעת פעולה נוספת ולא נדרש לקבל אישור יבואן.

ד. רגולציה ורגולטורים משיקים

21. ישנן מספר יחידות מקצועיות במשרד החקלאות אשר משיקות לרגולטור. יבוא של טובין שונים חייב באישור המקצועי של אותן יחידות ובנוסף ניתן לבקש מכסת יבוא פטורה ממכס מהרגולטור:
- 21.1. אגף הדיג וחקלאות מים ;
 - 21.2. השירותים להגנת הצומח ;
 - 21.3. השירותים הווטרינרים ;
 - 21.4. שה"מ – אגף ענפי שירות (יבוא ציוד חקלאי).
22. היחידות המקצועיות מעניקות אישורי יבוא מתוקף צו יבוא חופשי. עבור חלק מפרטי המכס באחריות אותן היחידות ניתן לקבל הטבה מכסית ולייבא את הטובין בפטור ממכס או במכס מופחת. כאמור, ההטבה המכסית-כלכלית מוענקת על ידי הרגולטור. לצורך מימוש ההטבה המכסית, על היבואן להציג לרשות המיסים אישור מהיחידה המקצועית על כך שהטובין עומד בתנאים הנדרשים.
23. בנוסף, יש לפעילות הרגולטור השקה עם משרד הכלכלה והתעשייה ועם רשות המיסים, בכל הנוגע לגיבוש מדיניות המכסות וההקלות המכסיות.

חלק ב' – סיכום השיח מול בעלי העניין

24. השיח מול בעלי העניין נעשה על ידי תחום מדיניות רגולציה. איסוף המידע נעשה בשלושה שלבים. בשלב הראשון בעלי העניין התבקשו למלא שאלונים שמטרתם זיהוי עומסים רגולטורים. בשלב השני נערך שולחן עגול שכלל דיון על התהליך והעומסים בהם נתקלו החקלאים. בשלב השלישי נערכו ראיונות ופגישות השלמה. מיפוי העומסים נעשה לפי המדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי. להלן תיאור תמציתי של תהליך איסוף המידע בציר בעלי העניין.
25. תחילה בוצע מיפוי של בעלי העניין הרלוונטיים. נמצא שבעלי העניין שמושפעים מן התהליך הם בעיקר יבואנים של תוצרת חקלאית צמחית.
26. לאחר זיהוי המאפיינים המרכזיים של בעלי העניין יחד עם הרגולטור, נעשתה פנייה באמצעים הבאים:
- 26.1. בחודש פברואר 2016 פורסמו שני קולות קוראים;
- 26.2. פנייה יזומה ליבואנים מתחומים שונים, על בסיס נתונים של הרגולטור ושל יחידות אחרות במשרד העוסקות ברישוי יבוא;
- 26.3. בסיוע איגוד לשכות המסחר, שפנה באופן מרוכז לבעלי עניין בכדי לייצר תמהיל. התמהיל כלל יבואנים קטנים וגדולים, בעלי עניין אשר עוסקים רק ביבוא ובעלי עניין אשר עוסקים גם בשיווק התוצרת, יבואנים חדשים וותיקים. לשם גיוון מקורות היבוא (מדינות סמוכות, אירופה, ארה"ב, ושווקים מרוחקים) וגיוון בתוצרת המיובאת (פירות, ירקות, תוצרת יבשה, דבש) נכללו בעלי עניין אשר עוסקים גם ביבוא וגם בחקלאות ישראלית ובעלי עניין שעוסקים רק ביבוא, בעלי עניין אשר מייבאים דרך מעברים יבשתיים (מירדן), דרך נמלי הים (אשדוד וחיפה) ובשינוע אווירי (נתב"ג).
27. תחום מדיניות רגולציה הפיץ שאלוני מיפוי עומסים לבעלי העניין, בהם התבקשו לתאר תהליכים רגולטורים מרכזיים, את מידת ההכבדה שכרוכה בהם, עומסים ברגולציה ואפשרויות להפחתת העומסים.
28. ביום 4.5.2016 התקיים במשרד החקלאות בראשון לציון, שולחן עגול בהשתתפות תחום מדיניות רגולציה במשרד ויבואנים מתחומים שונים.
29. בחודשים מאי ויוני 2016 נערכו פגישות וראיונות השלמה עם מספר בעלי עניין, על מנת להשלים את התמונה בכל הנוגע לעומסים ולסיבותיהם.
30. העומסים שזוהו במסגרת השיח עם בעלי העניין מוצגים במסגרת רשימת העומסים בנספח ב' של התכנית המשרדית.

חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי

א. פרטי התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

31. התכנית המשרדית כוללת ייעול שורה של תהליכים בירוקרטיים באמצעות שימוש בטכנולוגיה, בשיטות עבודה מקדמות ובהתאמת מתכונת הפעילות כדי לאפשר פעילות יבוא תקינה ולמנוע התנהלות בלתי תקינה (כמו ניצול המנגנון). הרגולטור מרכז את פעילות היבוא מול הגורמים השונים במשרד, אך לתכנית לא צפויה להיות השפעה על פעילותם של גורמים אחרים בתוך המשרד או על האינטרסים הציבוריים עליהם הם אמונים.

32. במסגרת התכנית יבוצע ייעול של התהליכים הקיימים. עם זאת, אין בה כדי לשנות את מדיניות הממשלה או את מדיניות המשרד בנושא היבוא או ההגנות המכסיות.

33. צמצום דרישות מסמכים כפולות בשלב אישור היבואן

33.1. הרגולטור יצמצם את דרישות המסמכים והמידע בשלב אישור היבואן. בשלב זה על היבואן להציג מסמכים המעידים על ניסיון בתחום היבוא ועל פעילות כלכלית בפועל. במסגרת התכנית יצומצמו החובות הבאות:

33.2. דרישות בנוגע להוכחת עיסוק בסחר: יבוטלו החובות להצהיר על תחום העיסוק של המבקש, להציג מסמכים המוכיחים את תחום העיסוק ולהציג אישור רואה חשבון על תחום העיסוק. מגיש הבקשה יידרש להציג שני רשימוני מכס המעידים על יבוא או יצוא טובין בתחום המזון מחמש השנים האחרונות (ההגדרה של מוצר מזון תהיה רחבה, והיא שאולה מן ההגדרה העדכנית בחוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015). עד אז ההגדרה הייתה "סחר בינ"ל במזון/ פירות וירקות/ ענף הדגים/ ענף הלול/ תעשיית יצור המזון ותעשיית הגלידה". ההגדרה הנוכחית ברורה יותר, תקנה ודאות רבה יותר והיא מבטיחה קוהרנטיות ותאימות לחיקוקים אחרים. תבוטל לחלוטין החובה להגיש הצהרה של היבואן בדבר תחום העיסוק שלו ותבוטל הדרישה לאישור רו"ח בדבר עיסוק בתחום הרלוונטי. היבואנים יגישו שני רשימוני מכס (אישור המתקבל מהמכס) המעידים על כך שהוא יבא מזון בחמש השנים האחרונות. מפעלי תעשייה יגישו אישור רו"ח על היקף הקליטה והיקף העיבוד השנתי בפועל (ק"ג) לשתי שנים עוקבות בנפרד (בכדי לחלק להם מכסות בהתאם לנתח השוק היחסי שלהם). כיום יבואן נדרש לעסוק ביבוא בתחומים הרלוונטיים לפני שהוא זכאי למכסת יבוא פטורה ממכס. מצב זה לא ישתנה בעקבות התכנית. צפויה הקלה על היבואנים בכך שלפני התכנית יבואנים נדרשו לעסוק ביבוא במשך שתי שנים קלנדריות כתנאי לקבלת מכסה. לאחר התכנית, יבואן יידרש להציג הוכחה על יבוא בפועל של שני משלוחים (רשימוני מכס) ולכן גם יבואנים שעסקו ביבוא פחות משנתיים יהיו זכאים למכסת יבוא. באמצעות הדרישה להצגת אישור על יבוא בפועל, נמצא שניתן לרכז את הדרישה למשך הזמן תוך שמירה על האינטרס הציבורי של הבטחת מימוש המכסה (באמצעות חלוקה ליבואנים בעלי ניסיון מוכח בתחום).

33.3. דרישות להוכחת פעילות כלכלית לגיטימית של היבואן: תבוטל החובה להגיש אישור על היעדר חובות לרשם החברות; וייתרו החובות להציג אישור על ניהול ספרים ועל ניכוי מס במקור (את שניהם ניתן לקבל באופן מקוון באמצעות אתר האינטרנט של רשות המיסים). בעוד שאישור רשם החברות מעיד רק על היעדר חובות לרשות התאגידים, האישורים על ניהול ספרים ועל ניכוי מס במקור משמשים כדי לוודא שליבואן יש פעילות עסקית (ולא מדובר בחברה ריקה) וכי הוא מנהל את

עסקיו כחוק, בין היתר לפי דין המס. כיוון שהרגולטור מעניק הטבה מכסית נמצא כי ראוי להקפיד שיבואן מקיים את דיני המס כתנאי לפטור ממכס או למכס מופחת (שהוא הטבה מיסויית). בהתאם, ניתן לוותר על הדרישה להציג אישור מאת רשם החברות, שכן היא איננה נחוצה למימוש תפקידו של הרגולטור.

33.4. הרגולטור מצא שהדרישה להציג רשימוני מכס, המעידים על יבוא בפועל, עונה על הצורך להבטיח את המיומנות והניסיון של היבואן ובכך נותנת מענה מלא לאינטרס הציבורי מבלי לדרוש מסמכים נוספים.

34. ביטול החובה להגיש התחייבות לביצוע יבוא

34.1. עד כה, כל יבואן שהגיש בקשה לרישיון יבוא היה חייב לצרף לה התחייבות לבצע את היבוא בפועל. הוחלט לבטל את החובה לצרף התחייבות חתומה, ובמקום זאת להסתמך על הוראה בנוהל, לפיה היבואן מחוייב לנצל את רישיון היבוא או להחזיר אותו לרגולטור לפני מועד שנקבע בנוהל. מכיוון שהחובה לנצל את רישיון היבוא קבועה ממילא בנוהל המחייב של הרגולטור, ביטול הדרישה לחתום על התחייבות אינה פוגעת באינטרס הציבורי או במטרות שמקדם הרגולטור.

34.2. הרגולטור מבטל דרישה בירוקרטית ומחליף אותה בנורמה ברת אכיפה. בכך יושג צמצום של העיסוק בטפסים – הן עבור היבואנים והן עבור הרגולטור. הדבר אינו מחליש את יכולתו של הרגולטור לאכוף את הנורמה.

34.3. במהלך שנת 2016 הרגולטור החל לבצע מעקב אחרי הרישיונות שהונפקו ומימושם באמצעות טבלת אקסל והצלבת נתונים ממוחשבת. שיטת פיקוח זו הוכיחה את עצמה והחל משנת 2017 תורחב האכיפה ביתר שאת. השינויים במסגרת התכנית הולמים את המגמה של הרגולטור להגביר פיקוח ובקרה (באמצעות המעבר למערכת ממוחשבת, ריכוז החובות בנוהל, וחיודוד ההגדרות והקריטריונים).

35. הפסקת השימוש בפקס ומעבר לתהליך ממוחשב ואוטומטי

35.1. אחת התלונות המרכזיות של בעלי העניין התייחסה לכך שהגשת המסמכים אל הרגולטור מבוצעת באמצעות פקס. השימוש בפקס סרביל את התהליך עבור כל הצדדים.

35.2. הרגולטור יעבור מתקשורת והגשת בקשות באמצעות הפקס, להגשה מקוונת באמצעות מערכת ממוחשבת. פיתוח המערכת הממוחשבת והמעבר אליה יבוצע על ידי הרגולטור ועל ידי רשות התקשוב הממשלתית.

35.3. השימוש בפקס לצורך הגשת בקשות, חלוקת מכסות ותקשורת עם היבואנים יפסק עד לתאריך 1.1.2017.

35.4. הגשת הבקשות באופן ממוחשב תקל על בעלי העניין – הן בפעולת ההגשה והן בכל ממשק המשך (תיקון, תוספת, מעקב ומענה על שאלות). המערכת תחסוך עבודה והתעסקות רבה ליבואנים ותחזק את הבהירות והוודאות בהתנהלות מול הרגולטור. השימוש במערכת מחשוב ימנע פניות כפולות של היבואנים אל הרגולטור וייתר את הצורך בפניה לרגולטור בכדי לאשר שמשמך התקבל והועבר לטיפול. כך, המערכת תספק ודאות ובהירות.

- 35.5. בנוסף, המערכת תאפשר לרגולטור לנהל את המסמכים, לאתר בקשות ואף לבצע חיפושים בתוך המסמכים שבתיקי הבקשות. המאפיינים המרכזיים של מערכת המחשוב וניהול המידע יהיו: הגשה מקוונת של בקשה, אפשרות לתקשורת ממוחשבת בין הרגולטור ליבואנים, אפשרות לעדכון ולמעקב אחר סטטוס הטיפול בבקשה לרבות קבלת הרישיון באמצעות מדיה ממוחשבת, וקליטת מסמכים בפורמט טקסטואלי (txt) שיאפשר לרגולטור לבצע חיפושים בתוך המסמכים. המערכת תאפשר לרגולטור לעקוב בצורה טובה יותר אחר יבואנים, לבצע ניהול סיכונים ולנתר יבואנים שלא עומדים בדרישות הרגולציה.
- 35.6. השימוש במערכת ממוחשבת להגשת הבקשות יניח את התשתית לכלים עתידיים נוספים, כמו התממשקות של הרגולטור למערכת "מסלול" ולאפשרות לנהל את כל תהליך החלוקה באופן אוטומטי. החיבור למערכת מסלול ישפר את המעקב אחרי הרישיונות והשימוש בהם בפועל ובכך יחזק עוד יותר את הפיקוח של הרגולטור.
- 35.7. בשלב הראשון הגשת הבקשות תבוצע באמצעות הדואר האלקטרוני עד להטמעת המערכת הממוחשבת.

36. הבהרה ופישוט של הנהלים

- 36.1. תהליך העבודה והנהל של הרגולטור מערבים פרמטרים כמותיים וכלכליים רבים. כתוצאה מכך הנהל היה מסובך מאוד.
- 36.2. הרגולטור ישנה את מבנה הנהל הקיים, בכדי לפשט את הנהל. במסגרת עדכון הנהל, הרגולטור יפרסם את המסמכים הבאים: נוהל חדש שירכז את הכללים וההגדרות, מסמך עדכון שיפרט וידגיש את השינויים שנערכו במסגרת הנהל החדש וקובץ אקסל שירכז את כל הנתונים על המכסות השונות, בהתאם לאופן הקצאתן.
- 36.3. טיוטת הנהל החדש והמסמכים הנלווים הופצה להערות הציבור בחודש ספטמבר 2016. במהלך חודש ספטמבר 2016 נערך כנס יבואנים שכלל הצגת הנהל, הסבר על השינויים המרכזיים בו ודיון עם ציבור היבואנים. מהלכים אלו יסייעו בהבהרת הנהל המעודכן.
- 36.4. עד היום אופן חלוקת המכסות מירדן לא הוצג באופן מפורש בנהל. הרגולטור היה מציין את הקריטריונים לפתיחת מכסות יבוא מירדן אך לא את המוצרים, הכמויות ואופן החלוקה. בנהל החלוקה של 2017 הקריטריונים יפורסמו מראש באופן מפורש על מנת להקנות שקיפות.

37. ביטול שיטת ההגרות

- 37.1. עד היום מכסות שהתאפיינו בביקוש גבוה חולקו באמצעות עריכת הגרלה. הרגולטור קיבל את טענת בעלי העניין שחלוקה באמצעות הגרלה אינה שקופה ובמידה מסוימת יוצרת שרירותיות.
- 37.2. הוחלט על ביטול חלוקת מכסות באמצעות שיטת ההגרה, כך שכל המכסות יחולקו באמצעות שיטת "כל הקודם זוכה". מכסות בביקוש גבוה במיוחד (שום, בצל ודבש) יחולקו כנגד הצגת שטר מטען או רשימוני מכס המעידים על יבוא במכס מלא (בהתאם למכסה ולמאפייניה). מסמכים אלו משמשים כדי להעיד על כך שהיבואן מבצע יבוא בפועל וכי המשלוח בדרכו לישראל. הרגולטור הביא בחשבון שייכתן מצב בו היבואן יזמין טובין ובינתיים תסתיים המכסה. במקרים כאלו יש להבחין בין גובה המכס. במרבית הטובין קיים יבוא לישראל גם במכס מלא. כאשר מדובר ב"מכס מאפשר"

- (שאינו מונע כלכלית את היבוא) היבואן יכול לבצע את היבוא גם ללא מכסה. הרגולטור הפעיל שיטה זו בשנים האחרונות ורק במקרים נדירים קרה שיבואן מצא עצמו מיבא מוצר במכס "לא מאפשר". הרגולטור זיהה שמכסת הדבש היא מכסה מבוקשת מאוד בשל שיעור המכס הגבוה עליה. לכן עבור מכסת דבש נקבע כלל ייחודי – על היבואן להוכיח תשלום מקדמה על סך 20% ממחיר הטובין. כלל זה נקבע לאחר שיחות עם מספר יבואנים, מהן עלה שיבואן ששילם מקדמה אך לא הונפקה עבורו מכסה יוכל לקבל החזר מלא של המקדמה. בכך ניתן מענה גם למכסה ייחודית זו.
- 37.3. על מנת לאפשר מימוש מכסות יבוא בתחילת השנה יכיר הרגולטור בשטרי מטען מחודש דצמבר של השנה הקודמת (למשל, עבור מכסות יבוא לשנת 2017, יוכרו שטרי מטען החל מחודש נובמבר 2016). כלל זה חשוב עבור יבוא ממדינות רחוקות שזמן המשלוח מהן הוא מספר שבועות.
- 37.4. ביטול שיטת ההגרלות ישפר את האחידות בתהליכי החלוקה ויפסיק את השימוש במנגנון שרירותי ולא שקוף. באמצעות צעד זה הרגולטור יצמצם את המקריות בחלוקת מכסות היבוא. הרגולטור מצא שתופעת הסחר ברישיונות מאפיינת במיוחד מכסות שחולקו באמצעות הגרלה ולכן המעבר לשיטת "כל הקודם זוכה" בכפוף להצגת שטר מטען צפוי לצמצם תופעה בעייתית זו. לכן ביטול שיטת ההגרלות תסייע לרגולטור להגשים את האינטרס הציבורי באופן טוב יותר, תוך צמצום תופעות שליליות שהיו כרוכות בחלוקה באמצעות הגרלות.
- 37.5. בנוסף, צעד זה יצמצם את מספר התהליכים הברוקרטיים לצורך חלוקת אותן מכסות. באופן טבעי מספר המשתתפים בהגרלות גדול בהרבה ממספר הזוכים ולכן בעלי עניין רבים מקדישים משאבים סביב שיטת ההגרלה. בכך יבוטלו פעולות כמו קליטת מאות בקשות להשתתפות בהגרלות, עריכת שורה של הגרלות ופרסום רשימת הזוכים בכל אחת מן ההגרלות.

38. שריון מכסות ליבואנים חדשים

- 38.1. הרגולטור יקצה 10% מהמכסות המתאפיינות בביקוש גבוה ליבואנים חדשים. שריון חלק מוגדר מהמכסות המבוקשות נועד לעודד כניסה של שחקנים חדשים לשוק בכדי להגביר את התחרות במקטע היבוא של תוצרת חקלאית טרייה. הנוהל החדש מגדיר יבואן חדש כמי שלא יבא בעבר את אותו פרט מכס במהלך חמש השנים האחרונות. כאמור, על מנת להיות זכאי למכסת יבוא, על היבואן להציג שני רשימוני מכס המעידים על יבוא בפועל של מוצר מזון, במכס מלא.
- 38.2. היבואנים הגדולים והוותיקים יתחרו ביניהם על רוב המכסות המבוקשות שהרגולטור יחלק, ובמקביל היבואנים החדשים יתחרו על 10% מן המכסות המבוקשות.
- 38.3. במכסות המתאפיינות בביקוש נמוך, יוכלו יבואנים חדשים ויבואנים קטנים להתמודד בצורה שווה מול יבואנים ותיקים, כיוון שיש היצע רב של אותן מכסות.

39. חלוקה מוקדמת של מכסות ידועות מראש

- 39.1. בעלי העניין התלוננו על כך שהם סובלים מחוסר ודאות וחוסר יכולת לתכנן את התנהלותם, מכיוון שהמכסות לא מפורסמות בהתראה ארוכה מספיק. לטענתם, פרסום וחלוקה של המכסות מראש יאפשרו להם להיערך מראש ולנהל משא ומתן עם הספקים הזרים.
- 39.2. חלק גדול ממכסות היבוא שמחולקות ידועות מראש כיוון שהן נקבעו במסגרת הסכמי סחר. המכסות הוולונטריות הן פועל יוצא של פערים בין ההיצע המקומי לביקוש. ניתן לצפות מראש חלק

מהצורך במכסות וולונטריות. למשל ניתן לצפות שבשנה יהיה צורך לייבא לפחות 4,000 טון של תפוחים, בהתאם להסכמי הסחר.

39.3. הוחלט שכל הכמויות שידועות וצפויות מראש יחולקו חודשיים לפני תחילת שנת היבוא (היינו בתחילת חודש נובמבר). הרגולטור יחלק מכסות שהוא יכול לצפות ולהעריך מראש ולכן החלוקה המוקדמת לא תפגע ביעילות פעילות הרגולטור או באינטרס הציבורי של חלוקת מכסות לפי צרכי השוק הישראלי והסכמי הסחר עליהם מדינת ישראל חתומה. הצעדים במסגרת התכנית לא יפגעו בשיעור המימוש של המכסות מכוח הסכמי הסחר, ואפילו ייתכן שיותר מכסות ימומשו.

39.4. בנוסף, הנוהל המעודכן יכלול הוראה לפיה גם חלוקת מכסות במהלך השנה, תעשה מראש ככל שניתן. תשמר לרגולטור האפשרות לחלק מכסות בהתראה קצרה, בהתאם לצרכי השוק המקומי, אך העיקרון יהיה שהחלוקה תבוצע מראש.

39.5. חלוקת המכסות מראש צפויה לחזק את הוודאות בקרב היבואנים ולאפשר להם לתכנן מראש ובצורה טובה יותר את הפעילות העסקית שלהם, כמו ניהול תזרים מזומנים, היערכות לוגיסטית וחיזוק כוח המיקוח של היבואנים מול הספקים בחו"ל ומול חברות הספנות. כך יצומצמו העלויות העקיפות שמושטות על היבואנים. לצעד זה צפויה להיות גם השפעה חיובית על ציבור הצרכנים בישראל, שכן הוזלת עלות הטובין שהיבואנים רוכשים עשויה להשפיע ישירות על המחיר לצרכן.

39.6. חלוקת המכסות מראש גם תפחית את העומס הכרוך בעבודת הרגולטור – היא תצמצם צווארי בקבוק, תאפשר לרגולטור להימנע ממצבי לחץ ותמנע עיכובים בחלוקת רישיונות היבוא.

40. פיצול המכסות הגדולות למספר פעימות במהלך בשנה

40.1. מספר בעלי עניין טענו כי חלוקה בשיטת "כל הקודם זוכה" יוצרת תחרות בין היבואנים. לטענתם, שיטה זו יוצרת "מירוץ לתחתית" במסגרתו כל היבואנים ממהרים לנצל את המכסה בדחיפות. כך, היבוא במסגרת המכסה לא מתפרס בהתאם לצרכי השוק והתעשייה, ולעיתים נגרמים עיוותים בלתי רצויים בשוק.

40.2. מכסות המיובאות בהיקפים גדולים כדוגמת אגסים ותפוחים, יפוצלו למספר פעימות לאורך השנה. מתכונת החלוקה תתפרסם מראש, אך המימוש של כל פעימה יתבצע במועד אחר. פיצול המכסות הגדולות יצמצם את התופעה הקיימת של יבואנים שמתחרים ביניהם על מכסות היבוא ומנצלים את המכסה השנתית בתחילת השנה (ובכך גורמים להצפת השוק בסחורה בתקופה קצרה).

40.3. באמצעות פיצול מראש של המכסות הגדולות, היבואנים יוכלו לפרוס את היבוא באופן טבעי יותר על פני פרק זמן המתאים לצרכי השוק. צעד זה יצמצם את ההשפעות העקיפות והמשקיות של הרגולציה.

41. הגדלת הכמות הפטורה ממכס במסגרת מכסה מחולקת

41.1. בעלי עניין טענו כי שיטת "כל הקודם זוכה" מגבילה את קצב היבוא בשל הכמות המוגבלת שניתן ליבא בכל יום.

41.2. הרגולטור יגדיל את הכמות אותה היבואנים רשאים ליבא בפטור ממכס תחת רישיון אחד, בחלק מהמוצרים. משמעות השינוי היא שרישיון יבוא בפטור ממכס יאפשר פטור לטובין בהיקף גדול יותר. במוצרים שמאפשרים זאת המכסה תוכפל פי 2 ואף פי 3. למשל במכסות ליבוא של גרעיני

חמניות מארה"ב היקף הרישיון יוגדל מכמות של 20 טונות ל-60 טונות. כך יוגדלו הכמויות לחלוקה ברישיונות ליבוא של חלק ניכר מן המכסות.

41.3. שינוי זה יאפשר ליבואנים ליבא כמות גדולה יותר של טובין בכל משלוח וימנע את הצורך לפצל משלוחים לפי הכמות המחולקת במכסות של הרגולטור. הדבר יביא גם לצמצום מספר הבקשות למכסות שעל היבואנים להגיש כדי ליבא את אותה הכמות. שינוי זה לא יפגע באינטרס הציבורי עליו אמון הרגולטור.

42. התאמת הכמות הפטורה ממכס לכמויות הניתנות ליבוא

42.1. בחלק מן המכסות, הכמות המחולקת במכסה לא תואמת לכמות שניתן להוביל במכולה. הדבר גורם לחוסר יעילות ולבזבוז.

42.2. הוחלט להתאים את הכמויות המותרות ליבוא לפי המכסות, לכמויות שניתן ליבא בפועל במכולה. חוסר התאימות גורם לחוסר יעילות. כאשר היקף המכסה קטן מן הכמות האפשרית ליבוא במכולה אחת, היבואנים שולחים מכולה מלאה ומשלמים מכס על החלק השירי מתוך המטען (שאינו נכלל ברישיון ולכן אינו זכאי לפטור). אם היקף המכסה גדול מן הכמות האפשרית ליבוא במכולה אחת, היבואנים מפצלים את המשלוח בין מספר מכולות, או שהם לא מנצלים את כל ההטבה שבמסגרת המכסה.

42.3. צעד זה גובש באמצעות שיח מקצועי עם בעלי העניין כדי לברר את הכמויות שניתן ליבא בפועל במכולה.

42.4. תיקון זה גם משפר את הדיוק של המכסה וגם מגדיל את היקף המכסה המחולקת לכל יבואן ובהתאם מיטיב עם היבואנים באופן ישיר מבחינה כלכלית.

42.5. במסגרת צעד זה עודכנו והותאמו הכמויות המחולקות במסגרת המכסות, למשל הכמות ברישיון ליבוא אגסים ותפוחים עודכנה מ-20 טון ל-22 טון. בנוסף, עד היום חולקו מכסות ליבוא של חבושים, תפוחים ואגסים בהיקף של 20 טון במוצע. מכולה סטנדרטית יכולה להכיל כמות גדולה יותר של סחורה ולכן הרגולטור עדכן את הנוהל כך שתתאפשר גמישות בכמות שתוענק ברישיון היבוא בפטור ממכס.

43. הארכת תוקף רישיון היבוא

43.1. כיום הרגולטור מנפיק רישיונות אשר תקפים למשך שלושה חודשים.

43.2. הרגולטור יאריך את תוקף הרישיונות ליבוא תשומות לתעשייה, משלושה חודשים לשישה חודשים. בנוסף, הרגולטור יאריך את תוקף הרישיונות משלושה חודשים לחמישה חודשים. הארכת תוקף הרישיון צפויה להעניק ליבואנים מרווח תמרון וגמישות עסקית גדולה יותר.

43.3. ההארכה המשמעותית של תוקף רישיון היבוא תבוצע ביחס למכסות המיועדות לתעשייה מכיוון שמכסות אלו מחולקות תחילה למפעלים קיימים לפי נתח השוק היחסי שלהם (בכדי שלא להשפיע ולעוות על מבנה השוק) ולא במסגרת תחרות המאפיינת את שיטת "כל הקודם זוכה". כיוון שאופן החלוקה של מכסות אלו ידוע מראש, אין בין היבואנים תחרות של ממש על המכסה ולכן יש תועלת בהארכת תוקף רישיון היבוא ויצירת ודאות ויציבות בשוק.

43.4. במהלך שנת 2017 הרגולטור יבחן האם ניתן להאריך את תוקף אישור היבואן משנה אחת לשנתיים. נמצא שראוי לבצע בחינה זו לאחר הטמעת מערכת המחשוב של הרגולטור, אשר תשנה משמעותית את ממשקי העבודה והפיקוח מול היבואנים. הרגולטור יבסס החלטתו על השפעת השינוי המוצע על רמת הפיקוח שניתן יהיה להפעיל, ועל ניתוח של המשאבים הממשלתיים שידרשו לצורך כך אל מול ההשפעה על המשק.

44. ביטול חובות ביבוא מכסות דבש

44.1. הרגולטור יבטל את החובות החלות בשלב הגשת הבקשה למכסות ליבוא דבש. חלק מן הדרישות יבוטלו לחלוטין והיתר ירוכזו בשלב המקדמי של אישור היבואן, הנעשה פעם בשנה.

44.2. כך תבוטל החובה להגיש אישור רואה חשבון על שיווק אחוז מסויים מהכמות. בנוסף, תבוטל חובת סימון האריזה בשמו של היבואן/ קמעונאי. חובת הסימון נועדה במקור לוודא שהיבואן שקיבל את הרישיון אכן משתמש בו ומשווק את הדבש על שמו, גם אם הוא מבקבוק אותו במפעל שאינו בבעלותו. הרגולטור בחן את השפעת חובת הסימון על ההתנהלות בפועל ומצא שהיא איננה אפקטיבית במניעת שיווק הדבש על ידי גורם שאינו היבואן שזכה במכסה. כיוון שהכלל הרגולטורי אינו משיג את מטרתו מחד, ומאידך הטיל עלות כלכלית ניכרת על היבואנים, הוחלט שאין הצדקה או טעם להותיר אותו. במסגרת התכנית הרגולטור יישם צעדים מגוונים לשיפור הבקרה והאכיפה. לדוגמה, הפסקת החלוקה באמצעות הגרלה (שכאמור), נמצא שיש לה קשר הדוק לסחר ברישיונות והסבתם), קביעת איסור מפורש על פרקטיקה זו והטלת סנקציות בגין הפרת האיסור.

44.3. באמצעות ביטול החובות הייחודיות שחלו בעבר על יבואני דבש, תהליך הבקשה למכסה יהיה זהה למכסות מבוקשות אחרות המחולקות בשיטת "כל הקודם זוכה" בצירוף שטר מטען. חשוב לציין שרק יבואנים שיעמדו בדרישות המקדמיות יהיו זכאים למכסות ליבוא דבש. נמצא שאין צורך בחובות אלו כדי להבטיח יבוא רציף לפי הסכמי הסחר, לשמור על מסחר תקין או להגן על הצרכן הישראלי.

45. הטלת איסור על פרקטיקות פסולות

45.1. הנוהל החדש כולל שני איסורים מפורשים: סחר במכסות והגשת בקשות למכסה על ידי חברות קשורות או על ידי קרובים מדרגה ראשונה. איסורים אלו נקבעו כדי להבטיח התמודדות שווה וחלוקה הוגנת של ההטבה המחולקת על ידי המדינה. איסורים אלו מבוססים על כללים דומים שנקבעו בנוהל חלוקת המכסות של משרד הכלכלה והתעשייה, אשר אוסרים אף הם על סחר ברישיונות ועל הגשת בקשות על ידי חברות קשורות.¹

45.2. הרגולטור יגדיר בבירור את כללי המשחק על מנת לאפשר תחרות הוגנת ככל הניתן וקבלת הזדמנות שווה לכל יבואן.

45.3. ביטול שיטת ההגרלה צפוי לצמצם את התופעה של סחר ברישיונות יבוא. צעד זה יצמצם את אלמנט המקריות בחלוקת המכסות וימנע מגורמים שאינם עוסקים ביבוא לזכות במכסות. כיוון שמכסות

¹ לנוהל חלוקת מכסות ליבוא מזון בפטור ממכס או במכס מופחת, של משרד הכלכלה והתעשייה, ולהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה 2.7 ראו: <http://economy.gov.il/Industry/Services/Pages/FoodQuotas.aspx>

מבוקשות יחולקו בכפוף להצגת שטר מטען, רק יבואנים אמיתיים המייבאים טובין בפועל יקבלו אותן.

46. קביעת סנקציה בגין של הפרת הנוהל או תנאי הרישיון

- 46.1. בנוהל שהיה נהוג עד כה הוגדרה בפירוש סנקציה רק בגין הפרת ההתחייבות לבצע את היבוא – שלילת הזכאות למכסות יבוא בשנה הנוכחית ובשנה העוקבת (עד שנתיים בסך הכל). לא נקבעו סנקציות לגבי יתר הוראות הנוהל או הרישיונות.
- 46.2. במסגרת הנוהל המעודכן יקבע שהרגולטור יהיה מוסמך שלא לחלק מכסות ליבואן שיפר את הנוהל או את תנאי הרישיון. הרגולטור יהיה מוסמך לקבוע שיבואן לא יהיה זכאי לקבל מכסות יבוא למשך פרק זמן של עד חמש שנים. הרגולטור יחליט על הטלת סנקציה על סמך מידע מהימן שהוצג בפניו.
- 46.3. הוראה זו מאפשרת לרגולטור ליצור מדרג סנקציות, החל משלילת הזכאות לתקופה קצרה ועד לשלילת הזכאות לתקופה של חמש שנים. בהתאם, יוגדרו הנחיות לשיקול דעתו של הרגולטור בקביעת הסנקציה שתוטל, על מנת להתאים את הסנקציה לאופי ההפרה, חומרתה ונסיבותיה.
- 46.4. כלל זה נועד לשפר את האכיפה בכדי למנוע מיבואנים לנצל לרעה את הפחתת הדרישות והתהליכים הברוקרטיים. הרחבת הסמכות להטיל סנקציה מהווה חלק מניהול הסיכונים שמבצע הרגולטור והיא מאפשרת את הפחתת הדרישות מהיבואנים וצמצום ההליכים הברוקרטיים תוך שמירה על האינטרס הציבורי.

ב. צעדים שבוצעו לפני פרסום התכנית

47. הרגולטור אימץ את כל הצעדים במסגרת התכנית המשרדית במהלך גיבוש התכנית וביצע אותם במהלך החודשים ספטמבר-אוקטובר 2016. ביום 31.10.2016 פורסם נוהל חלוקת מכסות יבוא של הרגולטור, שיישם את התכנית להפחתת נטל.

ג. כימות עלויות הרגולציה

48. במסגרת התהליך יושמה מתודולוגיית כימות איכותנית. כימות העלויות נעשה רק ביחס לעלויות הישירות של הרגולציה ואינו כולל עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיביות ועלויות משקיות. מתודולוגיית הכימות התבססה על שני מקורות:

48.1. הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (2015);

48.2. מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה:

OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014) ("CCA")

49. כימות עלויות הרגולציה החל במסגרת איסוף המידע בציר בעלי העניין, כחלק מהפגישות עם בעלי העניין והשולחנות העגולים שנערכו. התהליכים המרכזיים שמופו בשלב ניתוח הרגולציה פורקו לתתי-תהליכים, אשר מהם נגזרו החובות הרגולטוריות הפרטניות. מתוך כל חובה ניתוח הפעולות שעל בעלי העניין לבצע כדי לעמוד בה. רכיבי העלות של כל פעולה כומתו באמצעות מידע פרטני מבעלי העניין, נתונים שהתקבלו מהרגולטור ונתונים משקיים (למשל, שכר טרחת עורך דין).

50. תחשיב הכימות מביא בחשבון את השכיחות היחסית של רכיבי עלות הרגולציה. כימות העלויות כולל התייחסות לתוחלת של כל פעולה (תדירות הבדיקות; תדירות חידוש רישיון; שיעור הבקשות שמועברות לבחינה מעמיקה) ו"לנתח השוק" (מתוך כלל התהליכים אצל הרגולטור) של חובות, פעולות ורכיבי עלות (למשל, עלויות בדיקה שנערכת עבור מוצר או תהליך מסוג מוגדר שוכללו לפי "נתח השוק" שלהם בהשוואה ליתר החובות או התהליכים המקבילים).
51. במהלך תהליך כימות עלויות הרגולציה נמצא שהעלויות הישירות של הרגולציה משקפות רק חלק קטן מן העלויות שהרגולציה מטילה על הציבור ועל המשק. עיקר העלויות של הרגולציה הן עקיפות – ייקור עלויות הטובין המיובאים, צמצום הזדמנויות עסקיות, ריכוזיות במקטע היבוא ועוד. התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי מספקת מענה גם לעלויות אלו, על אף שלא כומתו.

ד. ניתוח השפעות התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

1.ד. שינויים בבירוקרטיה

52. במסגרת התכנית יצומצמו חובות בירוקרטיות להגשת מסמכים ואישורים שונים. תהליכי העבודה של הרגולטור יהפכו פשוטים ואחידים ככל האפשר על מנת למנוע מצבים של אי בהירות. המעבר לתקשורת ממחושבת והפסקת השימוש בפקס יצמצמו באופן ניכר את התהליכים הבירוקרטיים.
53. הגדלת הכמות הפטורה ממכס במסגרת המכסות המחולקות תאפשר ליבואנים לייבא באופן יעיל וזול יותר. בנוסף, היא תפחית את מספר הפעמים שהיבואן נדרש להגיש בקשה לרישיון בפטור ממכס (אם הכמות ברישיון הוכפלה, מספר הבקשות יפחת בחצי). לכן צעד זה יצמצם את הבירוקרטיה הכרוכה בהגשת בקשות.
54. התכנית צפויה להפחית 90.8% מהעלות הישירה של הבירוקרטיה: יופחתו 90.2% מהעלויות הכספיות של הבירוקרטיה ו-92.5% מימי ההמתנה. בסה"כ צפויה התכנית לחסוך למשק 2,747,382 ש"ח בעלויות הישירות של הבירוקרטיה.

2.ד. שינויים בדרישות הרגולציה

55. הרגולטור יבטל דרישת סימון מכבידה שחלה על יבואנים ומשווקי דבש. יבואני הדבש נאלצו לסמן את האריזה בשמו של היבואן או הקמעונאי. דרישה זו חלה על כ-70% מהמכסות ליבוא דבש שחילק הרגולטור והיותה נטל כבד על היבואנים. מדובר בחיסכון של 100% בעלויות הישירות שנגרמו ליבואנים במישור הדרישות. בסה"כ צפויה התכנית לחסוך למשק 890,100 ש"ח בעלויות דרישות הרגולציה.

3.ד. התאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם

56. לא רלוונטי. התכנית אינה עוסקת בהתאמה של דרישות טכניות.

ד.4. ניתוח השפעות משקיות של התכנית

57. כאמור, התכנית אינה עוסקת במדיניות הממשלתית לעניין יבוא וסחר בינלאומי. בהתאם, היא לא משנה את מדיניות המכסים ולא מרחיבה או מקטינה את היבוא לישראל. לכן אין חשש מפני תופעות של היצף. שיעור המכסים, תחולתם, והיקף ההטבות המכסיות נקבעים על ידי משרד האוצר. הרגולטור פועל בכפוף למדיניות הממשלתית הנוכחית. התכנית צפויה לפשט את תהליך חלוקת המכסות, לייעל אותו ולהקל על היבוא הקיים להתבצע בצורה יעילה יותר.
58. התכנית צפויה להקל על יבוא של מוצרים שחסרים בשוק המקומי (אשר מיובאים באמצעות המכסות הוולונטריות). בנוסף, היא תשפר את היכולת של מדינת ישראל למלא את התחייבויותיה לפי הסכמי סחר בינלאומיים. התכנית תגביר את היבוא של המוצרים שהביקוש להם עולה על ההיצע המקומי ובכך תעודד סחר בינלאומי חופשי ופתוח, במסגרת הסכמי הסחר הקיימים.
59. התכנית המשרדית מעודדת כניסה של שחקנים חדשים לשוק, באמצעות שיריון של מכסות אטרקטיביות ליבואנים חדשים. בכך היא מעודדת תחרות במקטע היבוא של תוצרת חקלאית טרייה.
60. בנוסף, התכנית תפחית באופן משמעותי את העלויות הישירות והעקיפות המוטלות על יבואנים בתהליך חלוקת מכסות היבוא, ובכך תאפשר להזייל את התוצרת המיובאת לישראל.
61. התכנית תצמצם פרקטיקות בלתי לגיטימיות כמו סחר ברישיונות, ובכך תבטיח שההטבה המכסית תתגלגל בחזרה אל השוק ואל הצרכן הישראלי. הפיקוח צפוי להשתפר גם באמצעות עדכון הדרישות. למשל, מעבר מהצהרה על עיסוק ביבוא בשנתיים האחרונות להצגת רשימוני מכס המעידים על יבוא בפועל. המעבר למערכת ממוחשבת יאפשר לרגולטור לשפר את השירות לציבור תוך חיזוק הפיקוח והבקרה על עמידה בהוראות ובנהלים.

נספח א' – כימות הפחתת עלויות רגולציה

הטבלה הבאה מציגה את עלויות הרגולציה במסגרת התהליכים השונים, לפני התכנית ולאחריה. הטבלה מציגה את סך העלויות הישירות למשק לפי תחשיב מצרפי.

מספר התהליך	שם התהליך	סוג עלות	עלות מצב קיים	עלות לאחר תכנית
1	אישור היבואן	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	350,940	42,300
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
2	הגולה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	526,500	-
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	2,100	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
3	כל הקודם זוכה	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	2,025,000	194,103
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	2,700	358
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-
4	דבש	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	81,345	-
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	890,100	-
5	אישורי מ.ב.	עלות בירוקרטיה – כסף (₪)	60,638	60,638
		עלות בירוקרטיה - ימי המתנה	-	-
		עלות דרישות – כסף (₪)	-	-

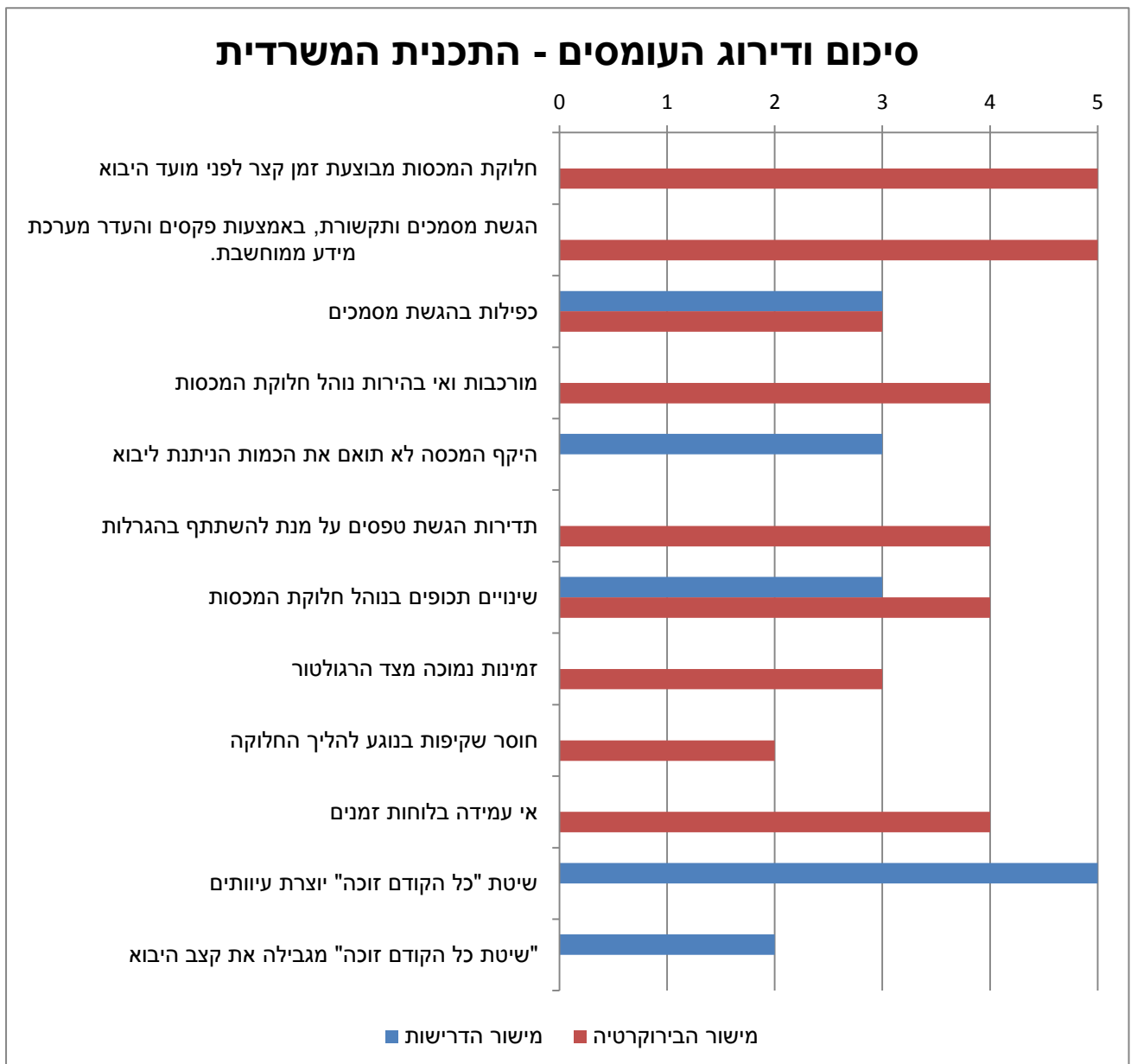
עלות לאחר הפחתה			עלות רגולציה קיימת		
בירוקרטיה		דרישות	בירוקרטיה		דרישות
ימי המתנה	כסף (₪)		ימי המתנה	כסף (₪)	
358	297,041	0	4,800	3,044,223	890,100

הפחתה באחוזים		
92.5%	90.2%	100%

סה"כ הפחתה משוכללת באחוזים		
בירוקרטיה	דרישות	
90.8%	100%	

נספח ב' – פירוט העומסים הרגולטוריים שקיבלו מענה במסגרת התכנית

1. להלן יוצגו העומסים הרגולטוריים שזוהו במסגרת גיבוש התכנית. התכנית מתמודדת עם 12 עומסים רגולטוריים. חמישה מן העומסים מתייחסים למישור הדרישות (התוכן המהותי של הרגולציה), בעוד שתשעה עומסים מתייחסים למישור הבירוקרטיה (התהליכים שמבוצעים על ידי הרגולטור או בממשק בינו לבין בעלי העניין).²
2. התרשים שלהלן מסכם את העומסים השונים, כפי שנמסרו על ידי בעלי העניין, אשר מופו במסגרת התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי ואת עוצמתו של כל עומס, בחלוקה למישור הדרישות ולמישור הבירוקרטיה.



² בסעיף ההגדרות של החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" הוגדרו המונחים הבאים: "עלות העמידה בדרישות הרגולציה – העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה"; "עלות הבירוקרטיה – העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת רישיונות, זמני המתנה וכו'".

א. עומסים שטופלו במסגרת התהליך:

3. עומס 1: חלוקת המכסות מבוצעת זמן קצר לפני מועד היבוא.

3.1. הרגולטור מפרסם הודעה על המכסה ומחלק אותה פרק זמן קצר לפני כניסת המכסה לתוקף. הסמיכות בין מועד חלוקת המכסות ומועד היבוא גורמת למספר בעיות. ראשית, לעיתים היבוא מתבצע, לאחר שהביקוש למוצרים פוחת או אפילו לאחר סיום העונה החקלאית. שנית, מצב זה אינו מאפשר ליבואנים יכולת ניהול והתארגנות מול הספקים הזרים שלהם ומול חברות ההובלה בשל אי הודאות בנוגע לקבלת המכסה. הדבר גם פוגע ביכולתם לתכנן מראש את הפעילות העסקית שלהם, כמו ניהול תזרים מזומנים או חתימה על הסכמים עם ספקים בחו"ל. לעיתים הזמן קצר מדי בכדי להשלים את שרשרת האספקה בתקופת המכסה.

3.2. היבואנים אף ציינו שהספקים שלהם בחו"ל מודעים למצוקת הזמן שלהם ולכן הספקים גובים מחירים גבוהים יותר ממחיר השוק – ובכך ההטבה המכסית "מתבזבזת". היבואנים ציינו שהם זקוקים לתקופה של כשלושה חודשים לפני כניסת המכסה לתוקף כדי להשלים את ההתקשרות המסחרית ואת היבוא בפועל.

3.3. היבט נוסף של עומס זה הוא שהרגולטור מפרסם מכסות לאורך כל השנה, במקום לפרסם מראש את המכסות. מובן שלא ניתן להתחייב לכל היקף המכסות מראש, אך ניתן צפות חלק מן הביקושים וידוע גם לאילו מכסות המדינה התחייבה במסגרת הסכמי סחר. לכן נטען שאפשר לחלק חלק גדול מן המכסות מראש, ולבצע השלמות או תיקונים לאורך השנה.

3.4. ניתוח העומס:

3.4.1. השפעה במישור הדרישות: אין.

3.4.2. השפעה במישור הבירוקרטיה: אי ודאות.

4. עומס 2: הגשת מסמכים ותקשורת באמצעות פקסים והעדר מערכת מידע ממוחשבת.

4.1. כיוון שהתקשורת מבוצעת באמצעות פקס אין אישור אוטומטי על הגעת הפקס. לעיתים מסמך שנשלח לא מגיע אל הרגולטור או שחלק מהדפים לא מתקבלים. בעיה זו יוצרת אי ודאות בקרב היבואנים. כתוצאה מכך, הרגולטור מקבל שיחות טלפון רבות מיבואנים המבקשים לוודא שכל המסמכים הגיעו ולא חסר דבר. בנוסף, מאחר והתקשורת נעשית בפקס, שליחת המסמכים לא נעשית במקביל אלא באופן טורי.

4.2. גם הודעות על זכיה במכרז ורישיון היבוא עצמו נשלחים באמצעות הפקס. בעלי העניין ציינו כי גורם הזמן הוא קריטי כיוון שאי קבלת הרישיון בזמן מקשה עליהם לתכנן את הפעילות העסקית שלהם וכן לעלויות כספיות הנגרמות בשל עלויות אחסנה. בנוסף, כל דחייה בקבלת הרישיון מצטרפת לכך שתהליך חלוקת המכסות מתבצע זמן קצר לפני כניסת המכסה לתוקף.

4.3. נדבך נוסף הוא שלא קיים מידע מקוון בנוגע לסטטוס הטיפול בבקשה. רשימת הזוכים בהגרלות מפורסמת באינטרנט כהודעה כללית לציבור, דבר שמצריך מהיבואנים להיכנס לאתר באופן תדיר, כדי לבדוק האם התפרסמה רשימה חדשה פרסום על מנת לא לבזבז זמן במידה והם זכו והם יכולים לשחרר את הסחורה מן הנמל.

4.4. ניתוח העומס:

4.4.1. השפעת העומס במישור הדרישות: אין.

4.4.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: תהליכים מסורבלים; אי ודאות; אי בהירות; התמשכות תהליכים; תשתית חסרה.

5. עומס 3: כפילות בהגשת מסמכים.

5.1. בשלב של אישור היבואן על ידי הרגולטור, על היבואן להגיש מסמכים המעידים על עיסוקו בתחום היבוא הרלוונטי – סחר בינלאומי של פירות וירקות או בסחר במזון. היבואן צריך להגיש אישור רואה חשבון על עיסוק בתחום הרלוונטי. בנוסף על החובה להגיש את אישור רואה החשבון, הרגולטור דורש מהיבואן להגיש הצהרה שהוא עוסק בתחום הרלוונטי וכן להגיש רשימון מכס (אישור המתקבל מהמכס) המעיד על יבוא או יצוא של טובין. מדובר בדרישות חופפות המעידות על אותו נתון – עיסוק בסחר בינלאומי.

5.2. ניתוח העומס:

5.2.1. השפעה במישור הדרישות: כפל דרישות (חפיפות).

5.2.2. השפעה במישור הבירוקרטיה: דרישות מידע ומסמכים.

6. עומס 4: מורכבות ואי בהירות בנוהל חלוקת המכסות.

6.1. נהלי חלוקת המכסות הם מסמכים מורכבים מאוד הדורשים מתן תשומת לב לפרטים מרובים ולנתונים רבים. הנוהל בנוי כטבלה עם פרטים קטנים שמפורטים בכתב קטן. ניתן בקלות לפספס פרטים או להתבלבל בין השורות.

6.2. לעיתים המסמך כולל כמה הוראות לאותה מכסה, או לפחות מה שנראה כמו אותה מכסה, מה שגורם לבלבול וחוסר הבנה של מכלול הדרישות.

6.3. בעלי העניין סבורים שהנוהל צריך להיות פשוט יותר, המכסות צריכות להיות דומות יותר זו לזו ופחות מסובכות.

6.4. ניתוח העומס:

6.4.1. השפעה במישור הדרישות: אין.

6.4.2. השפעה במישור הבירוקרטיה: אי בהירות.

7. עומס 5: היקף המכסה לא תואם את הכמות הניתנת ליבוא.

7.1. הרגולטור מחלק מכסות בהיקף מוגדר מראש בטונות. בחלק מן המכסות, הכמות המחולקת במכסה לא תואמת לכמות שניתן להוביל במכולה. כתוצאה מכך היבואנים צריכים לחלק את הטובין בין מספר מכולות. כאשר הם מייבאים פחות מן המכסה, הם לא מנצלים אותה; וכאשר הם מייבאים יותר מן המכסה, הם משלמים מכס על הכמות העודפת.

7.2. ניתוח העומס:

7.2.1. השפעת העומס במישור הדרישות: היעדר הבחנה בין סוג המוצר.

7.2.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: אין.

8. **עומס 6: תדירות הגשת טפסים על מנת להשתתף בהגרלות.**
- 8.1. במכסות המחולקות בשיטת הגרלה על היבואנים להגיש בכל פעם את אותם הטפסים כדי להשתתף בהגרלה. גם חברות שכבר ביצעו יבוא זהה בעבר נדרשות להגיש את אותם המסמכים שוב ושוב.
- 8.2. ניתוח העומס:
- 8.2.1. השפעת העומס במישור הדרישות: אין.
- 8.2.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: תהליכים מסורבלים; דרישות מידע ומסמכים.
9. **עומס 7: שינויים תכופים בנוהל חלוקת המכסות.**
- 9.1. נוהל חלוקת המכסות משתנה לעיתים קרובות ללא התראה ובלי סימון של השינויים. הנוהל בנוי מטבלאות מפורטות המכילות הרבה מאוד נתונים ופרטים. כיוון שהנוהל סבוך ומורכב מאוד, יש סיכוי גבוה לטעויות.
- 9.2. ניתוח העומס:
- 9.2.1. השפעת העומס במישור הדרישות: שינוי תדיר של הדרישות.
- 9.2.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: תהליכים מסורבלים.
10. **עומס 8: זמינות נמוכה מצד הרגולטור.**
- 10.1. בעלי העניין ציינו שקיים חוסר וודאות בהתנהלות מול הרגולטור, שנובע בעיקר מהקושי בהשגת הרגולטור באמצעות הטלפון. קשה מאוד לתפוס את הרגולטור בטלפון כדי לקבל הבהרות על הנוהל או לברר מה סטטוס הטיפול בהם.
- 10.2. ניתוח העומס:
- 10.2.1. השפעת העומס במישור הדרישות: אין.
- 10.2.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: אי ודאות; זמינות נמוכה.
11. **עומס 9: חוסר שקיפות בנוגע להליך החלוקה.**
- 11.1. לא קיימת שקיפות בנוגע למספר המשתתפים בהגרלה, אופן ביצוע ההגרלה או אמות המידה לזכייה. נטען שקיימת שרירותיות בעצם השימוש במנגנון של הגרלה.
- 11.2. גם לאחר פרסום רשימת הזוכים לא ניתן לדעת כמה מכסות עוד נשארו לחלוקה. זהו מידע חשוב שעשוי להשפיע על ההחלטות העסקיות המתקבלות על ידי היבואנים. כמו כן, בעלי העניין מעוניינים שהנימוקים לשימוש בשיטה מסוימת (הגרלה/ "כל הקודם זוכה") יהיו שקופים, כדי להבטיח שהשיטה הנהוגה בכל מקרה היא הנכונה והראויה.
- 11.3. ניתוח העומס:
- 11.3.1. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: אין.
- 11.3.2. השפעת העומס במישור הדרישות: אי ודאות; אי בהירות; היעדר הנמקה.

12. עומס 10: אי עמידה בלוחות זמנים.

12.1. הרגולטור מפרסם לוחות הזמנים לחלוקת המכסות השונות – מועד ביצוע הגרלה או מועד החלוקה לפי שיטת "כל הקודם זוכה". לעיתים הרגולטור לא עומד בלוחות הזמנים שנקבעו. כך למשל, ההגרלות לא מבוצעות בזמן (או שתוצאותיהן מתפרסמות באיחור).

12.2. ניתוח העומס:

12.2.1. השפעת העומס במישור הדרישות: אין.

12.2.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: אי ודאות; התמשכות תהליכים.

13. עומס 11: שיטת "כל הקודם זוכה" יוצרת עיוותים.

13.1. מכסת "כל הקודם זוכה" יוצרת תחרות בין היבואנים – שממהרים ליבא עוד ועוד משלוחים לישראל כדי שיוכלו לקבל מכסה נוספת. כתוצאה מכך, במקום לפרוס את היבוא בהתאם לצרכי השוק והתעשייה, נוצר "מירוץ לתחתית" כאשר כל היבואנים ממהרים ליבא בדחיפות. השיטה מזיקה לגורמים המעורבים במסחר ומחמיצה את המטרה מכיוון שהיא גורמת ליבוא של סחורה בכמויות עודפות, וכתוצאה מכך ההיצע גבוה מן הביקוש בשוק בתחילת התקופה של המכסה (בעיקר בחודשים ינואר-פברואר). יש לכך עלויות עקיפות כמו עלויות אחסון גבוהות יותר ולעיתים הסחורה מרקיבה בנמל ובמחסנים, כי השוק מוצף.

13.2. בנוסף, מכסה לפי שיטת "כל הקודם זוכה" מחייבת את היבואן ליבא את כל הסחורה שבמסגרת המכסה במשלוח אחד, בעוד שלעיתים ליבואנים נוח יותר לפרוס את המכסה על פני מספר משלוחים או על פני כל השנה.

13.3. ניתוח העומס:

13.3.1. השפעת העומס במישור הדרישות: יצירת עיוותים בשוק.

13.3.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: אין.

14. עומס 12: שיטת "כל הקודם זוכה" מגבילה את קצב היבוא.

14.1. לפי שיטת "כל הקודם זוכה" ניתן לשחרר טובין במסגרת המכסה רק פעם ביום. מי שנפגע מכך הם יבואנים גדולים ויעילים שיכולים לייבא כמויות גדולות בפרק זמן קצר. התוצאה המעשית היא יצירת מגבלה עבור היבואנים והצבת רף עליון לקצב השחרור של מכולות בפטור ממכס. במקרים רבים מדובר במגבלה מלאכותית שלא תואמת את צרכי המשק.

14.2. ניתוח העומס:

14.2.1. השפעת העומס במישור הדרישות: הגבלת פעילות.

14.2.2. השפעת העומס במישור הבירוקרטיה: אין.

ב. עומסים נוספים ודגשים:

15. הבעיה המרכזית עליה התלוננו בעלי העניין נוגעת לחוסר וודאות וחוסר יכולת תכנון לטווח הבינוני-ארוך וקשיים בתקשורת מול הרגולטור. נראה כי יכולת לדעת מראש מהן המכסות שיחולקו, תאפשר ליבואנים בסיס לתכנון עסקי לטווח ארוך יותר ומידת וודאות רבה יותר המהווים עבורם נדבך מרכזי וחשוב.

16. על אף שפעילות הרגולטור אמורה למנוע סחר לא חוקי ברישיונות יבוא הפטורים ממכס, בעלי העניין העידו כי הם מכירים מקרים של סחר ברישיונות. מדובר על גורמים שאינם עוסקים ביבוא אשר משתתפים בהגדרות לחלוקת מכסות, אך אינם מבצעים את היבוא בפועל אלא מוכרים את רישיונות היבוא ליבואן אמיתי. תופעה זו מחטיאה את המטרה שמקדם הרגולטור ואף מזיקה ליבואנים הלגיטימיים, שכן היא מקטינה את סיכוייהם לזכות בהגדרה.
17. בעלי העניין טענו שיש לקבוע מדיניות ברורה לגבי תופעה של סחר במכסות ולאכוף באופן תקיף את הכללים שיקבעו.
18. בעלי העניין ציינו לטובה וכמודל רצוי לחיקוי מבחינתם את התנהלות שוק יצוא הסוכר בהולנד. ניהול חלוקת מכסות ליצוא סוכר נעשה באופן הבא: קיימת שקיפות בתהליך כך שמפרסמים מהי כמות המכסות שתחולק ומתי כך שניתן יהיה להתארגן בהתאם. בהולנד התהליך מאוד מסודר. בנוסף, הרגולטור ההולנדי מבצע פניה יזומה ליבואנים שמולם עבדו בעבר ובה מודיעים להם כי הם רשאים להגיש בקשה.

נספח ג' – פירוט העומסים הרגולטוריים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

1. העומסים שמופיעים בנספח ב' טופלו במסגרת התכנית המשרדית. בנספח זה מפורטים עומסים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית, כפי שנמסרו על ידי בעלי העניין, וכן סוגיות רחב שאינן תחת אחריותו הישירה של הרגולטור.

א. עומסים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

1. תדירות הגשת בקשה לאישור היבואן.

1.1. תהליך אישור היבואן מבוצע בכל שנה. בשלב זה על היבואן להוכיח לרגולטור שהוא אכן עוסק בסחר בינלאומי של פירות וירקות/מזון בשנתיים האחרונות. מאחר ותהליך זה הוא תנאי מקדים לשלב חלוקת המכסות של תחילת השנה, הרגולטור מוצף בפקסים שנשלחים, בשיחות טלפון רבות וביבואנים המגיעים אל למשרדי הרגולטור כדי לוודא שכל המסמכים התקבלו. לטענת בעלי העניין מדובר בזבוז זמן ומשאבים של הרגולטור ושל ציבור היבואנים מאחר שמדובר באישור עקרוני ולכן שלב זה יכול להתבצע בתדירות נמוכה יותר.

1.2. עומס זה לא טופס מאחר שהרגולטור ערך שינויים מרחקי לכת בתהליך, במסגרתם עלות תהליך צפויה להצטמצם בכ-87%.

2. הרשאה להחזיק ברישיון יבוא אחד בכל זמן נתון.

2.1. על פי מדיניות הרגולטור, כל יבואן יכול להחזיק במכסה אחת למוצר (למשל לתפוחים) בכל זמן נתון. העומס נוצר במקרים של יבוא ממדינות מקור מרוחקות כמו ארה"ב. כל שרשרת היבוא אורכת פרקי זמן ארוכים של מספר חודשים. נוצר מצב שבו היבואן מנוע מלהתמודד על קבלת מכסות אחרות שמחולקות, ליבוא מאירופה למשל.

2.2. הרגולטור בחן טענה זו והשיב כי שיטת חלוקת המכסות מאפשרת לכל יבואן לקבל מכסה ולהשמש בה כראות עיניו. הרוב המוחלט של המכסות, הן בעלות תוקף גלובלי ומאפשרות ליבואן לבחור מהיכן לייבא את הטובין. לשיקולו של היבואן אם לייבא ממדינה קרובה או מרוחקת. באופן טבעי, ובמנותק ממשטר חלוקת המכסות, יבוא ממדינות מרוחקות אורך זמן רב יותר.

2.3. אם הרגולטור היה מפריד בין מכסות ממדינות שונות הוא היה מגביר את ההתערבות שלו בשוק ומצמצם את מרחב התמרון של היבואנים לקבל החלטות עסקיות.

2.4. הרגולטור מטיל מגבלה על מקור היבוא רק במכסות מבוקשות מאוד (תפוחים ואגסים) ושם קיימת הבחנה בין יבוא מדינות שקרובות לישראל (מאירפה) לבין יבוא ממדינות שמרוחקות מישראל (ארה"ב). הגבלה זו נועדה היא פועל יוצא של הסכמי הסחר לפיהם נקבעו חלק מהמכסות.

נספח ד' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

שותפים	ערך במועד למדד	תאריך סיום למדד	מדד	סוג המדד	תאריך סיום	אחראי	שם משימה
	1	1.1.2017	הפסקת השימוש בפקס לצורך הגשת בקשות, חלוקת מכסות ותקשורת עם היבואנים	מוחלט (בינארי)	1.1.2017	גלעד אלירז, מנהל אגף סחר חוץ	הפסקת השימוש בפקס (מכסות יבוא)