

יבוטל חוק ההסדרים

:: מיכה אשחר

חוק ההסדרים הוא חוק רע ואנטי-דמוקרטי באופן כללי ומן הדין לבטל אותו. אבל עכשיו, כשהוא נמצא על שולחנה של הכנסת כדאי לבדוק גם את כל סעיפיו ולהבין את הבעיות הגדולות הטמונות בהם.

חוק ההסדרים לתקציב שנת 2007 מכיל (1)97 סעיפים מעשיים שעוסקים בתחומים שונים ומגוונים ביותר, ושאינן קשר מהותי ביניהם. הסעיפים אינם ממוספרים, אולי כדי להקשות על ההתמצאות בהם, והם מחולקים לארבעה פרקים שהמכנה המשותף בתוך כל אחד מהם אינו ברור. כל סעיף מצידו עוסק לעיתים במספר נושאים. ההבנה הנדרשת לפענוחו של כל אחד מהם בנפרד היא רבה. התחושה העולה היא שיש 'כוונת מכוון' ביצירת סבך זה: קשה לדון בנושאים שמעלה החוק ולהפרידם מהשלם וקשה לגבש חלופות – אם ישנן כאלה – לצעדים שמציע האוצר.

לדעת משרד האוצר, אפשר לקחת תשעים ושבעה נושאים, מדיסציפלינות השייכות לכל תחומי הדעת האנושית, ושכל אחד מהם נדרשת קביעה מסודרת של מדיניות שתיעשה לאחר מחשבה שישותפו בה מיטב אנשי המקצוע, ולהכניס את כוונתם – לם למסגרת של חוק אחד שיוגש להצבעה כמקשה אחת. זו בדיחה עצובה מאוד, וגם מפחידה.

הפרק: 'הסדרה הכלכלית של משק המים'

כמהנדס מים במקצועי, מצאתי כי קיים כשל לוגי, תפיסתי וענייני, רחב ועמוק, בהבנה של פקידי האוצר את הנושא. הרעיון להפריט את משק המים נובע מחוסר הבנה של הנושא. ההשוואה הנעשית בין מהפכת התקשורת לבין המהפכה העומדת להתרחש במשק המים (עליה שמעתי באחד מהכנסים המקצועיים בהם השתתפתי לאחרונה), היא מוטעית. מהפכת התקשורת היא בעיקרה מהפכה טכנולוגית.

בניגוד לכך, כפי שהעיר שמעון צוק – מדען מים וסביבה – בדברים שפורסמו בעיתון 'הגדסת מים' בגיליון מרץ-אפריל השנה, לא נראה עדיין כי מים יעברו דרך סיב אופטי, או כי שפכים ישוגרו לחלל באמצעות לוויינים.

הניסיון בעולם מעיד על כך, שבמרבית המדינות והערים בהן הופרטו משקי המים, חלה הרעה באיכות המים ובתחזוקת מפעלי המים – ומחירי המים לצרכן עלו, בגלל המונופול הטבעי שמונע תחרות אמיתית וחוסר היכולת של הסקטור הפרטי להעדיף את רווחת הציבור על פני רווחים כספיים. כמו כן, משלמי המסים במדינות אלה נדרשו לערוך לרווחיות של החברות הפרטיות ולסבסד את פעילותן. באנגליה הפריטו את שירותי המים לפני כ-20 שנה ומאז עלו מחירי המים באופן ריאלי ב-50%, ובמקביל נאלצה המדינה להשקיע כ-10 מיליארד ליש"ט בהפרטה כדי להבטיח את רווחיות החברות. לאור הניסיון הקלוקל, ובניגוד לרושם שטורחים ליצור פקידי האוצר והפנים, לא הלכו יתר מדינות העולם המפותח בעקבות אנגליה, ושירותי המים והביוב לא הופרטו בהן באופן גורף.

בנוסף, מדיניות מחירי המים שמציע האוצר, נגועה בכשל כלכלי. חוק ההסדרים יוצא מהנחה,

הסעיפים אינם ממוספרים,
אולי כדי שלא יהיה קל מדי
להתמצא בהם, והם מחולקים
לארבעה פרקים שהמכנה
המשותף בתוך כל אחד
מהם אינו ברור... התחושה
העולה היא שיש "כוונת מכוון"
ביצירת סבך זה.



רצונכם לשבור את המונופול של רשתות השיוק? אדרבא, חזקו את היצרנים, אל תילחמו בהם בשבירת יכולתם לתכנן מראש. רצונכם, לאפשר לחקלאים קבלת תגמול הולם עבור תוצרתם? אדרבא, הפסיקו את היבוא בהיצף של תוצרת חקלאית ממדינות אחרות, אשר בניגוד גמור לכתבי הקודש הכלכליים שלכם, מסבסדות את הייצור החקלאי המקומי שלהן.

ובכלל, מצחיק לקרוא על הדאגה למחירים של מוצרי המזון הבסיסיים, כאשר הכותבים מנסים מדי שנה להחיל את המע"מ גם על פירות וירקות. מגוחך ועצוב לקרוא כי "כתוצאה ממהלכים אלה צפוי מצבם של החקלאים להשתפר". אולי תתייעצו בחקלאים אם רצונכם לשפר את מצבם?

נושא התקינה

הסעיף הראשון מתוך תשעים ושבעה סעיפים המופיעים בחוק ההסדרים עוסק בתקינה. ברור לי כי נושא התקנים דורש התייחסות רצינית של יודעי דבר. אבל איך אפשר לנהל דיון כזה במסגרת חוק שהסעיף היחיד בו העוסק בתקינה באופן מוצהר הוא אחד מתשעים ושבעה? לדעת משרד האוצר לא דרוש בנושא זה דיון מעמיק.

בפרק 'עידוד התחרות' קיים סעיף בשם 'הסרת חסמי תקינה בתהליך היבוא ופישוט תהליך רישוי היבוא'. מדובר, בין היתר, בביטול דה־פקטו של התקן הישראלי והכפפת התקינה לתקנים בינלאומיים, מתוך מטרה מפורשת להקל על יבוא סחורות לישראל. החוק מבקש לצמצם את מספר התקנים הרשמיים המחייבים ככל שניתן, כמובן "תוך שמירה על ביטחון הציבור". כלומר, לדעת חוק ההסדרים, יש יותר מדי תקנים ויש לצמצם אותם למינימום הכרחי תוך התאמתם לתקינה בינלאומית. יש לזכור בהקשר זה שגם היום התקן הישראלי מתואם עם זה הבינלאומי, תחת הגג של ארגון התקינה הבינלאומי, ISO. ברור, אם כן, שהמטרה האמיתית של השינויים המוצעים היא שונה.

בין היתר, החוק מבקש לשנות את הרכב וועדות התקינה. בדברי ההסבר של הסעיף בחוק ההסדרים נאמר כי כיום הוועדות מורכבות מנציגים של האקדמיה והתעשיינים, ואילו החוק ייתן ייצוג גם ליבואנים, מתוך רצון להבטיח ייצוג הולם ומאוזן ראוי בין נציגי התעשייה המקומית, היבואנים ואנשי המקצוע ולמנוע ניגוד עניינים. כנראה, דרוש כי היבואנים ישבו בוועדה שתקבע אם המוצר שהם מייבאים בטוח לשימוש, ואם איננו מטעה את הצרכן, למשל,

שמחיר המים הוא כלי לקביעת היקף הביקוש להם. זו הנחה מוטעית, מכיוון שהמים בישראל הם משאב במחסור. בתנאי מחסור עלייה במחיר לא תשפיע על הביקוש אלא רק תצמצם את מגוון המשתמשים במים. למשל, בחקלאות העלאת המחיר מקטינה את מגוון הענפים החקלאיים ואת מספר המועסקים הכולל, אבל לא את היקף הביקוש הכולל. הסיבה היא שתמיד יהיה מישהו שעדיין כדאי לו לשלם את המחיר היקר יותר, עד שיצטמצם מספר הענפים החקלאיים לאחד, זה שיקנה את כל המים. בשלב הבא לא יהיה שטח חקלאי כלל...

הפרק: 'עידוד התחרות בשיווק תוצרת חקלאית צמחית'

חוק ההסדרים רוצה לבטל את הפטור שיש לשיווק של תוצרת חקלאית מחוק ההגבלים העסקיים. כלומר אסור יהיה לתאם מחירים של תוצרת חקלאית.

ההצעה הזו מתעלמת מהמאפיינים המובהקים של החקלאות. חקלאות היא ענף ארוך טווח, שמחזור הייצור בו הוא ארוך מאוד יחסית לענפים אחרים. לכן, חקלאות חייבת להיות מתוכננת, והמחיר הצפוי לתוצרת חקלאית חייב להיות מתואם ברמה הגבוהה ביותר האפשרית. זאת ועוד: הגורם הבלתי־ידוע ברוב התעשיות הוא מצומצם יחסית. בחקלאות לעומת זאת, חלק גדול מתהליכי הייצור איננו ידוע כלל למדע ואיננו נמצא בשליטת היצרן! הגורם הבלתי ידוע הוא מכריע. "השנה הטובה ביותר בחקלאות היא תמיד השנה הבאה".

הכפפת שיווק של תוצרת חקלאית לחוק ההגבלים היא מכה שהחקלאות לא תוכל להתאושש ממנה. אי אפשר לייצר תוצרת חקלאית באופן לא מאורגן, בלי לאפשר ליצרנים ולמשווקים לתאם סף של מחירים ושל כמויות שיווק.

ההנמקה של חוק ההסדרים מסתמכת לכאורה על הצורך בצמצום פער התיווך. אבל אין ולא קיים שום קשר בין הנמקה זו לבין המסקנות.

לא נראה עדיין כי מים יעברו דרך סיב אופטי, או כי שפכים ישוגרו לחלל באמצעות לוויינים.

יתכן שאפשר יהיה לשכנע את מדינות מסוימות להכיר בבדיקה שתיערך במעבדה ישראלית, עבור עמידה בתקן היצוא מישראל לאותה ארץ. אבל מגוחך לחשוב שניתן יהיה לכפות זאת באמצעות חוק ההסדרים של ישראל.

קצה הקרחון

המכללה להשכלה פינונסית, מבית מדרשם של מטריקס וג'ובס, הציעה לאדם הכללי קורס מיוחד: קורס בחוזים עתידיים. "חבית נפט עלתה ב־15\$ אתה יכול להרוויח מזה \$1000!" מודיעה המודעה "תחום החוזים העתידיים התפתח [...] ומהווה אפיק השקעה משתלם ורווחי ביותר להשגת תשואות גבוהות ביותר – תוך סיכון מינימלי! [...] בוא להרוויח כסף ממידע אליו אתה נחשף מדי יום אפילו במהדורת החדשות היומית." הנה בכמה מילים – איך עושים כסף מכסף ומי מרוויח מתנודות המטבע.



בדבר טיב או תכולת המוצר, ובכך יימנע ניגוד אינטרסים... למעשה, מדינות רבות משתמשות כיום בתקינה כאמצעי לעכב יבוא ולהגן על התוצרת המקומית. בישראל, משום מה, הופכים את היוצרות.

תקן הוא במידה ידועה עניין היסטורי, גיאוגרפי (על כל המשתמע מכך לעניין משאבים טבעיים ואנושיים), תרבותי, דינמי ו"נושם". במספר גדול והולך של מוצרים קיים למעשה מספר אינסופי של אפשרויות ייצור. חברה תעשייתית מודרנית לא יכולה להרשות לעצמה העדר של סטנדרט מקומי, כדי להגדיל את היעילות, להבטיח מלאי זמין של חלפים, וכן יכולת לתקשורת בנושאים אלו בין בעלי מקצוע. אבל משרד האוצר בוחר שוב ושוב להתעלם מכך.

עוד מבקשת ההצעה לבטל, למעשה, את המונופול של מכון התקנים בבדיקת עמידתן של סחורות בתקן הקיים. זאת על-ידי הכרה בבדיקות שיעשו בחו"ל, במקביל להכרה שתהיה בחו"ל עבור בדיקות שיעשו בישראל. יתכן שאפשר יהיה לשכנע מדינות מסוימות להכיר בבדיקה שתיערך במעבדה ישראלית, עבור עמידה בתקן היצוא מישראל לאותה ארץ, אבל מגוחך לחשוב שניתן יהיה לכפות זאת באמצעות חוק ההסדרים של ישראל. האמירה הזו שנועדה ליצור רושם של סימטריה, היא סוג של הולכת שולל. מה שיקרה בינתיים הוא שכוח האכיפה עבור היבוא לישראל, יישלל הלכה למעשה ממכון התקנים ויועבר למעבדה שאיננה נמצאת כלל בארץ ומי יודע איזה פיקוח חיצוני יש עליה.

בחוק ההסדרים קיימות גם הטעיות גסות אחרות. התיבה "... צמצום התקנים המחייבים, כמקובל באירופה ובאר"ב" היא כזו: אין מגמה של צמצום בתקינה המחייבת בעולם המערבי. להפך, בגלל ריבוי הנושאים שמתעוררת לגביהם תשומת לב ציבורית - איכות סביבה, למשל - קיימת מגמה של ריבוי תקינה, וגם פירוט והחמרה שלה. אבל מה, אומרים "כמקובל" - כאילו, קראנו באקונומיסט.

צרת התקינה הוולונטרית

ההבחנה בין תקינה וולונטרית לבין תקינה מחייבת רשמית היא חשובה, אבל בדברי ההסבר של הסעיף בחוק ההסדרים לא מתקבלת התמונה המלאה. למעשה התקינה הוולונטרית מהווה סוג של שירות שמכון התקנים נותן לציבור. מדובר במקרים בהם יצרן מבקש הנחיה מקצועית ממכון התקנים לגבי ייצור או מכירה של מוצר. הוא מבקש שיפתחו לו תקן. לפעמים זה נותן

ללקוח מוניטין כלפי הלקוחות הפוטנציאליים שלו, לפעמים חברת ביטוח דורשת את זה. החוק הקיים קובע שהרגולטור, שר התעשייה והמסחר לצורך זה, יכול לקחת תקינה וולונטרית ולהכריז עליה כעל רשמית, ב-3 מקרים (או עילות): בטיחות, בריאות ואיכות הסביבה. המשמעות של אי-עמידה בתקן רשמי היא משמעות של עבירה פלילית. מדי שנה מגיעים עשרות אלפי (!) משלוחי יבוא לא תקינים. אלפים מוזכרים. נגד מאות מהם מבוצעים מהלכי אכיפה מנהליים אחרים. עשרות תיקים פליליים נפתחים. בודדים מגיעים להרשעה ולענישה מרתיעה בבתי משפט... ב-2005 התקבל תיקון לחוק התקנים שהגביל את החגיגה הפלילית והפך אותה למעט פחות כדאית, בין היתר באמצעות אכיפה מנהלית. מדובר בתיקון בעל היבטים מובהקים של הגנת הצרכן.

זה כנראה היה לצנינים בעיני היבואנים. מה עושה חוק ההסדרים? "הבה נתחכמה לו". הוא הופך את כל היכולת להגדיר מה מחייב, ומה איננו מחייב - לסחורה, באמצעות הפרטה דה-פקטו של היכולת לייצר תקנים.

סוף דבר

אכן, יש הטוענים שללא חוק ההסדרים אי אפשר להעביר רפורמה רצינית כלשהי במדינת ישראל או שלאוצר יש ראייה משקית כוללת המביאה להישגים שללא חוק ההסדרים לא ניתן היה להגיע אליהם בשום צורה אחרת. אכן, השימוש בחקיקה לנישול בני אדם מזכויותיהם הבסיסיות ביותר זוכה בישראל להצלחה מסחררת. אבל, בעיקרו של דבר, חוק ההסדרים שם את הריבון ללעג ומעביר את סמכויותיו השלטוניות לחבורה קטנה וצרת אופק של פקידים שלא נבחרו בידי הציבור. החוק הוא מסמר משמעותי בקבירתה של הדמוקרטיה הישראלית ובהפיכתה למריונטה מזרח-אירופית של משפחות הון. יש לבטלו כל עוד הדבר אפשרי.

מקורות:

- <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2005-05-18.rtf>
- <http://www.sii.org.il/siisite.nsf/Pages/B4D2681965A3C4E4D42256A1300347025>
- <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2811231,00.html>

מיכה אשחר הוא
חבר קיבוץ קטורה

ketura-aquaculture
@ketura.ardom.co.il