

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



משרד הכלכלה והתעשייה

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב



התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

רקע

הכלכלה הדיגיטלית היא תופעה המעוררת בשנים האחרונות עניין רב בהיבטי הצרכנות, התחרות והפרטיות, והיא נמצאת על סדר יומן של רשויות רבות בעולם, בין היתר לאור העלייה בכוחן של ענקיות המרשתת (אינטרנט), הרשתות החברתיות והפלטפורמות הדיגיטליות. מ-2017 עד 2020 עלה שיעור הפדיון הממוצע השנתי בעולם למשתמש, במסחר המקוון, בכ-1% בשנה, וב-2021 היה גובהו כ-1,000 דולר. ב-2025 הוא צפוי לעמוד על כ-1,174 דולר. הפדיון הממוצע השנתי במסחר המקוון למשתמש בישראל צפוי לעלות מכ-1,101 דולר ב-2017 לכ-2,311 דולר ב-2025. שיעור השימוש ברכישה מקוונת, שעמד על כ-28% ב-2017, עלה ב-2020 לכ-45%. בשנת 2022 בוטל הפטור ממע"ם על יבוא אישי במדינות האיחוד האירופי ובאוסטרליה. בארה"ב הפטור ממע"ם ומכס עומד על 800 דולר. בישראל, משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל עד 75 דולר פטור לחלוטין ממיסי יבוא, ובסכומים גבוהים יותר המיסוי מדורג.

לכלכלה הדיגיטלית השלכות חשובות לנוכח התמורות הגדולות שהתרחשו בעולמות המסחר והצרכנות, בשירותים דיגיטליים, במנועי חיפוש, ברשתות חברתיות, בשירותי ענן ועוד, ולנוכח איסוף המידע על הרגלי צריכה והעדפות של צרכנים. כל אלה מציבים אתגרים לאומיים וגלובליים ניכרים, המחייבים בחינה מחודשת של האסדרה הקיימת, וכן פיתוח ושילוב של כלים מתקדמים לניתוח ואכיפה.

בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון (להלן - הדוח הקודם)¹. הדוח העלה ליקויים בהתמודדות הממשלה עם נושא זה, ובהם: הרשויות המוסמכות טרם השלימו שינויי אסדרה הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא אישי לא תוקן באופן שיקל יבוא מסוג זה; לרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים לא היה פתרון טכנולוגי המאפשר שליפה אוטומטית של נתונים על סעיפי החוק שבגינם נקבעו הפרות בתיקי האכיפה ועל היקף השימוש שלה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפרים; ומשרד החינוך לא לימד בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים תוכניות לחינוך פיננסי ולצרכנות נבונה במרשתת.

דוח זה עוקב אחר תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2018), "התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון", עמ' 209.



נתוני מפתח

59%	53%	12 מיליארד ש"ח	5 מיליארד ש"ח
שיעור הצרכנים שסבלו מעוולות ² בעסקאות במרשתת בתחום המזון, מבין הקונים בתחום (כפי שעלה בסקר משרד מבקר המדינה)	שיעור העסקים בישראל שרשמו גידול מתון (עד 25%) בהיקף הפעילות במסחר מקוון בעקבות מגפת הקורונה	תחזית ההכנסות מהמסחר המקוון בישראל ב-2025	ההכנסות מהמסחר המקוון בישראל ב-2020
36%	50%	107	35%
שיעור העסקים הקטנים והבינוניים שהמסחר המקוון היה יותר מ-50% מסך המחזור שלהם ב-2021	שיעור בני ה-16 - 18 שקונים במרשתת יותר מפעם בחודש	הליכי האכיפה המינהליים שביצעה הרשות להגנת הפרטיות ב-2020 כנגד מפירי הוראות החוק	השיעור הממוצע של הצרכנים שסבלו מעוולות, מבין הקונים בכל התחומים (כפי שעלה בסקר משרד מבקר המדינה)

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2021 - דצמבר 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת) ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב ובה נבדקו הפעולות שנקטו משרדי ממשלה שונים לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם ומידת השיפור שחלה לאחר התיקון. ביקורת המעקב נעשתה בעיקר ביחידת הממונה על חוקיות היבוא, בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הסוכנות לעסקים קטנים) ובאגף הבכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח ההון האנושי שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וברשות להגנת הפרטיות שבמשרד המשפטים (הרשות להגנת הפרטיות), במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - משרד החינוך), במועצה הישראלית לצרכנות, ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון

² העוולות: המתנה ממושכת; קבלת מוצר פגום; חיוב מעבר לעלות המוצר או השירות; אי-קבלה של המוצר או השירות; סירוב לניסיון החזרה של מוצר; קושי להתנתק משירות; סירוב לקבל תשלום בתעודת זיכוי.



חברתי, במינהל התכנון במשרד הפנים, ברשות התחרות, במינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הבריאות, במשרד התקשורת, במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה), במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במכון היצוא הישראלי (להלן - מכון היצוא), ובעיריות באר שבע, ראשון לציון, כפר סבא ואשדוד. ביקורת המעקב הורחבה לבדיקת חוזים אחידים והנגשת מסחר מקוון למגזר החרדי. במסגרת הליכי הביקורת, משרד מבקר המדינה ביצע סקר שיתוף ציבור במרשתת בנושא "סוגיות בצרכנות".

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ממצאים שעלו בביקורת הנוכחית

שיעור קוראי תנאי השימוש והעולות בקרב צרכנים במסחר מקוון - בהתאם לממצאי סקר מבקר המדינה מדצמבר 2021 92% ממשותפי הסקר מבצעים רכישות במרשתת, ו-56% מהמשתתפים אינם קוראים את תנאי השימוש באתר הקנייה. שיעור הצרכנים הרוכשים ביגוד והנעלה במרשתת עומד על 58%, ו-45% מהם דיווחו שנעשתה להם עוולה. בענף המזון שיעור הצרכנים הרוכשים במרשתת עומד על 42%, ו-59% מהם דיווחו שנגרמה להם עוולה.

מסחר מקוון במגזר החרדי - עלה כי נכון לשנת 2020 רק כרבע מהאוכלוסייה החרדית הבוגרת מבצעת רכישות מקוונות, לעומת יותר ממחצית משאר האוכלוסייה וכן נמצאו חסמים בכישורי האוריינות הדיגיטלית בקרב אוכלוסייה זו.

בחינת חוזים אחידים של אתרי הסחר המקוון ע"י משרד המשפטים - עלה כי משרד המשפטים פועל באמצעות הגשת התייצבויות של היועץ המשפטי לממשלה והגשת התנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות רלוונטיות. עם זאת אין הוא פועל לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים של אתרי הסחר המקוון באופן יזום מבעוד מועד.

היקף הליכי אכיפה על ידי הרשות להגנת הפרטיות - עלה כי ב-2020 מחד גיסא חלה עלייה של 22% בפתיחת תיקי הליכי אכיפה מינהליים מ-88 תיקים ב-2019 ל-107 תיקים ב-2020 על ידי הרשות להגנת הפרטיות, ומאידך גיסא חלה ירידה של 40% בהשלמת הטיפול בהליכי אכיפה מ-58 תיקים ב-2019 ל-35 ב-2020. כמו כן, חלה עלייה בפתיחה של הליכי אכיפה פליליים ובהשלמת הטיפול בהם. עם זאת, נמצא כי היקף הקנסות הכולל שניתן עמד על כ-135 אש"ח, זאת אל מול סחר מקוון בישראל בשנת 2020 בהיקף של כ-5 מיליארד דולר. חוק הגנת הפרטיות כולל הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח, ואינו נותן מענה לסוגיות משמעותיות במסחר מקוון. עם זאת נמצא כי משרד המשפטים פעל לאסדרת הנושא וכי ביוני 2021, החל משרד המשפטים לקדם את חקיקתו של חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 14) ובנובמבר 2021 אישרה ועדת השרים לחקיקה את הצעת החוק. בינואר 2022 הונחה על שולחן הכנסת ואושרה בקריאה ראשונה. כן נמצא כי משרד המשפטים פרסם נייר עמדה בנושא הזכות לניוד מידע.



תיקון הליקויים מהביקורת הקודמת

תוכניות לחינוך פיננסי במשרד החינוך - בביקורת הקודמת נמצא כי כל התוכניות לחינוך פיננסי, אינן עוסקות בנושא צרכנות נבונה במרשתת. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: עלה מדוח הרגלי קניה (יוני 2019) כי בגילי 16 - 18 ישנה מעורבות הורית בולטת בתשלום עבור הקניות במרשתת, ועם זאת כשליש מהנוער בגילים אלו שנוהג לקנות במרשתת משלם על הקנייה בעצמו. עוד עלה מהסקר כי עצמאות פיננסית בולטת יותר בקרב הבנים ועולה עם הגיל, ונמצא קשר בין תדירות הקנייה לעלייה בדיווח על תשלום עצמאי. מממצאי הביקורת עולה כי מספר המשתתפים בשבוע גלישה בטוחה שערך משרד החינוך בפברואר 2022 עמד על 191 אלף תלמידים ובשבוע הכסף שנערך במרץ 2022 השתתפו רק 4,000 תלמידים מתוך סך כולל של כ-758 אלף תלמידים בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה במערכת החינוך בשנת הלימודים תש"פ. עוד עולה כי, עד מועד סיום הביקורת, משרד החינוך גבש תכנים בנושא סחר מקוון שאמורים להשתלב במסגרת התכנית המשרדית הרב גילית אך טרם השלים אשור התכנים והטמעתם. כן נמצא כי בתוכנית העתידית של משרד החינוך בנושא המסחר המקוון אין התייחסות לנושא ההגנה על הפרטיות וההונאות במרשתת.

אזרחים ותיקים - בביקורת הקודמת נמצא כי סדנאות הסברה בנושא "צרכנות נבונה" אינן שמות דגש על נושא צרכנות נבונה במרשתת. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי לא תוקן**: סך המודרכים במסגרת תכנית ישראל דיגיטלית בשנים 2018 - 2021 שהם אזרחים ותיקים עמד על כ-8,400 בתחום צרכנות נבונה וכ-5,000 בתחום שמירה על פרטיות ובטיחות במרשתת, מתוך אוכלוסיית האזרחים הוותיקים במדינה המוערכת בכ-1,128,000 נכון לשנת 2020. עם זאת, המשרד לשוויון חברתי והמועצה הישראלית לצרכנות לא מיפו את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולא השלימו גיבוש תכנית לנושא הצרכנות במרשתת בקרב האוכלוסייה הוותיקה.

עסקים קטנים במגזר הערבי - בדוח הקודם נמצא כי אין גוף פרטי או ממשלתי המחזיק בנתונים על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. גם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי אינה מחזיקה במידע כזה, ואין היא מקיימת מחקרים לאיתור הקשיים והצרכים של המגזר בנושא המסחר המקוון. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: על פי סקר איגוד האינטרנט הישראלי ב-2020 היה שיעור האנשים שלא ביצעו קניות במרשתת בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי 11 משיעורם באוכלוסייה היהודית ועומד על 57%. עם זאת, הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים לא אספו מידע על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. לרשות אין תוכנית למגזר זה בנושא המסחר המקוון, והסוכנות פועלת באמצעות סניפי מעו"ף, אך בהיעדר מידע על מספר העסקים הקטנים במגזר היא איננה מודדות האם פעולותיה יעילות.

איסוף נתונים על הפעילות בתחום המסחר המקוון ע"י רשויות מקומיות - בדוח הקודם הומלץ כי הרשויות המקומיות יתנו דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על מרכזי המסחר הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי, ובעקבות זאת יבחנו את הצורך בגיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: העיריות שנבדקו (אשדוד, כפר סבא, באר שבע) לא אספו נתונים מסודרים על הפעילות בתחום המסחר



המקוון בעיר, ולכן לא יכלו לבחון כיצד הגידול במסחר מסוג זה משפיע על מספרם, גודלם או מיקומם של מרכזים מסחריים מתוכננים ועל הרחבה של מרכזים מסחריים קיימים.



צו יבוא אישי - בדוח הקודם נמצא כי משרדי הכלכלה והאוצר טרם השלימו את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, הרשויות המוסמכות עדיין לא השלימו את שינויי האסדרה הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא אישי התשע"ט-2018 (להלן - צו יבוא אישי) לא תוקן באופן שיאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן באופן מלא**: צו יבוא אישי תוקן באופן שמאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה, וכן הופעלה מערכת ממוחשבת ליבוא אישי של רשות המיסים ומשרד הכלכלה.

חוקיות היבוא - בדוח הקודם נמצא כי חלק מהרשויות המוסמכות טרם החלו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכלל היבוא האיש, ולצמצם את מספר המוצרים שיש להמציא עבור יבואם אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא. עוד נמצא כי חלק מהשינויים דורשים התאמות בחקיקה ובנהלים הרלוונטיים. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן באופן מלא**: הרשויות המוסמכות, ובהן משרדי הבריאות, החקלאות והתחבורה, סיימו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכללי היבוא האיש.

תיקון חוק הגנת הפרטיות - בביקורת הקודמת נמצא כי חוק הגנת הפרטיות כולל הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח ואינו נותן מענה לסוגיות משמעותיות במסחר המקוון. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה רבה**: משרד המשפטים לא תיקן את החוק. עם זאת, משרד המשפטים פרסם נייר עמדה בנושא הזכות לניוד מידע והוא פועל לאסדרת הנושא.

הנגשת אתרי מסחר מקוון לאנשים עם מוגבלויות - בדוח הקודם נמצא כי הנציבות לא אספה מידע המלמד באיזו מידה התיקון לתקנות תורם להנגשת האתרים עבור אנשים עם מוגבלות, ומידע על שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים במרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה רבה**: הנציבות מפיקה מדי שנה דוח סטטיסטי על אנשים עם מוגבלויות בישראל, הגבירה את האכיפה ובדקה 486 אתרים; עוד עלה כי אתרים חיוניים ומרכזיים הונגשו לציבור. עם זאת, הדבר לא הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם, שכן מנתוני הנציבות עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלויות שהשתמשו במרשתת לרכישת מוצרים ושירותים נשאר דומה בשנים האחרונות ואף ירד מעט (37% ב-2017 לעומת 35% ב-2019).

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הכלכלה ומשרד האוצר, המובילים את המאבק ביוקר המחיה, בהתייעצות עם רשות התחרות, לבחון את הגדלת הפטור ממיסים ביבוא האישי ככלי נוסף להפחתת יוקר המחיה, ואף לשקול הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם קיימים כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופולים או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק משמעותי.





על משרד המשפטים לפעול באופן יזום לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים של אתרי מסחר מקוון ולפעול להשלים את בחינת עדכונם של חוק הגנת הפרטיות לצורך מתן מענה להתפתחויות הטכנולוגיות והמסחריות, לגידול במסחר המקוון ולכלל ההשלכות הנובעות מכך על הגנה על פרטיות הצרכנים.



על הרשות להגנת הפרטיות לבחון את ההלימה בין היקף האכיפה המבוצע על ידה, למול היקפי הסחר המקוון. מומלץ לגבש תכנית אכיפה יזומה ולעודד את הציבור לפנות לרשות בכל מקרה בהם הציבור חש כי נעשה שימוש במידע שנמסר על ידו שלא למטרה שלשמה הוא נמסר.



על המשרד לשוויון חברתי והמועצה הישראלית לצרכנות למפות את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולגבש עבודה תוכנית ייעודית לנושא הצרכנות במרשתת.



מומלץ כי משרד הכלכלה והרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי יבחנו דרכים להנגיש את התכנים בנושא מסחר מקוון לציבור החרדי, בהתחשב בצרכיו. גידול בשימוש במרשתת במגזר זה יכול לתרום לגידול הפיריון והפדיון במשק.



מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים יפעלו בשיתוף פעולה לקבלת הנתונים על השתתפות המגזר הערבי במסחר המקוון ויכינו לאוכלוסייה זו תוכניות ממוקדות בנושא זה, כדי לסגור את הפערים בשימושים במרשתת לרכישות מקוונות בינם ובין המגזר הכללי. עוד מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים תבצע את החלקים הרלוונטיים של החלטת ממשלה 550: להמשיך את פעילות הסוכנות בחברה הערבית; לפתח מסלולי ייעוץ ייחודיים למגזר הערבי, מענקים ותמריצים מבוססי הצלחה שיקדמו את יכולות העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית.





מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

הגוף המבוקר	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
פטור ממס ביבוא אישי	משרד האוצר ומשרד הכלכלה	על משרד האוצר ומשרד הכלכלה לבחון אם די בצעדים שהם נוקטים כדי להביא לצמצום הפגיעה במגזר הקמעונאי				
מחשבון מכס ליבוא אישי, תיקון צו יבוא אישי	משרד האוצר ומשרד הכלכלה	משרדי הכלכלה והאוצר טרם השלימו את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, הרשויות המוסמכות עדיין לא השלימו את שינויי האסדרה הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא אישי לא תוקן באופן שתתאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה				
הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון	משרד המשפטים	החקיקה הקיימת בחוק הגנת הפרטיות כוללת הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח, ואינה נותנת מענה לסוגיות חשובות במסחר מקוון				
פעולות אכיפה של הרשות להגנת הפרטיות	הרשות להגנת הפרטיות	הרשות להגנת הפרטיות לא מסרה למשרד מבקר המדינה מידע על היקף הפרות חוק הגנת הפרטיות שהובאו לידיעתה בנושא איסוף מידע מקוון ועל היקף השימוש שלה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפירים				
המלצות פרטיות בנוגע לחסמים הקיימים ברשויות המוסמכות	הרשויות המוסמכות	חלק מהרשויות המוסמכות טרם החלו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכלל היבוא האיש, ולצמצם את מספר המוצרים שיש להמציא עבור יבואם אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא, וחלק מהשינויים דורשים התאמות בחקיקה ובנהלים הרלוונטיים				



מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	הגוף המבוקר
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				הנציבות לא אספה מידע המלמד באיזו מידה התיקון לתקנות תורם להנגשת האתרים עבור אנשים עם מוגבלות, ומידע על שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים במרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון, מכל האנשים עם מוגבלות	נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות	התיקון לתקנות הנגישות
				על משרד החינוך לקדם שילוב של חינוך לצרכנות נבונה במרשתת, על כל מאפייניה, בתוכניות קיימות נוספות	משרד החינוך	חינוך והסברה בנושא הצרכנות המקוונת
				על המשרד לשוויון חברתי והמועצה לצרכנות לשלב ידיים ולאגם משאבים כדי למפות את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולגבש עבורה תוכנית ייעודית לנושא הצרכנות במרשתת. מומלץ שהמועצה תדגיש את נושא המסחר המקוון בסדנאותיה ותיתן סיוע בנושא	המשרד לשוויון חברתי והמועצה לצרכנות	חינוך והסברה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים
				על הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא לבחון יחד אם יש מקום לשיתוף פעולה ביניהם או לכל הפחות לשיתוף ידע בקורסים בנושא המסחר המקוון	הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא	שיתוף פעולה בין הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא
				על מכון היצוא לבחון במהלך הזמן לא רק את שביעות רצון המשתתפים בקורסים שלו אלא גם את יעילות הקורסים בסיוע למשתתפים להשתלב במסחר המקוון	מכון היצוא	



סיכום

בשנים האחרונות צמח השוק הקמעונאי המקוון בישראל בשיעור שנתי של כ-33%, ומעריכים שב-2025 יגיע ל-12 מיליארד דולר. המסחר המקוון - יבוא אישי מחו"ל ורכישות מספקים מקומיים - מאפשר לצרכנים גישה לשווקים חדשים ולמגוון כמעט בלתי מוגבל של טובין במחירים שונים. במשק בישראל, המתאפיין בריכוזיות על-ענפית יתרה בהשוואה לשווקים אחרים, היבוא האישי הוא ערוץ להגברת התחרות ולהפחתת יוקר המחיה. לצד זאת הגידול במסחר המקוון מציב אתגרים לאומיים וגלובליים המחייבים בחינה מתמדת של האסדרה הקיימת, כדי להביא לשגשוג המשק כולו.

ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שנמצאו בדוח הקודם תוקנו; על משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים להשלים את תיקון הליקויים ויישום ההמלצות מהדוח הקודם. לנוכח גל עליות המחירים במשק והעלייה ביוקר המחיה בישראל, מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, המובילים את המאבק ביוקר המחיה, בהתייעצות עם רשות התחרות, יבחנו את השימוש בפטור ממיסים ביבוא האישי ככלי נוסף במאבק, תוך איזון הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי. בכלל זאת מומלץ אף לשקול הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם קיימים כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופולים או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק משמעותי.



התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב

מבוא

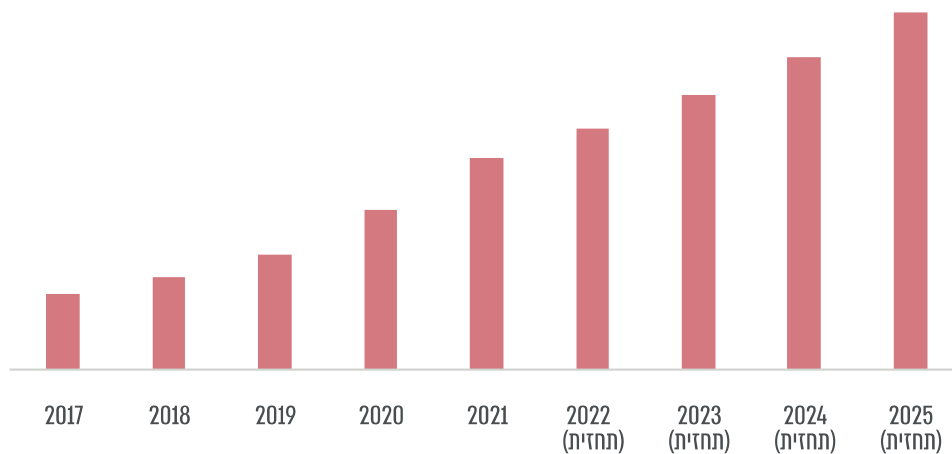
הכלכלה הדיגיטלית היא תופעה המעוררת עניין רב בשנים האחרונות בהיבטי הצרכנות, התחרות והפרטיות, ונמצאת על סדר יומן של רשויות רבות בעולם, בין היתר לאור העלייה בכוחן של ענקיות המרשתת, הרשתות החברתיות והפלטפורמות הדיגיטליות למיניהן. לתופעה זו משנה חשיבות בעידן הביג דאטה³, שבו נוצרים יתרונות לגודל למי שמחזיק מידע רב יותר על הרגלי צריכה והעדפות של צרכנים. לכלכלה הדיגיטלית השלכות על היבטים חשובים בחייהם האישיים של אזרחים וצרכנים, בעקבות התמורות הגדולות שהתרחשו בשנים האחרונות בעולמות המסחר והצרכנות, בשירותים דיגיטליים, במנועי חיפוש, ברשתות חברתיות, בשירותי ענן ועוד. כל אלה מציבים אתגרים לאומיים וגלובליים ניכרים, המחייבים בחינה מחודשת של האסדרה הקיימת, וכן פיתוח ושילוב של כלי ניתוח ואכיפה מתקדמים.

המסחר המקוון (e-Commerce)⁴ כולל בתוכו את כל אופני המסחר הווירטואלי - בשוק המקומי ומח"ל, למשל הזמנת כרטיסי טיסה וחופשות ורכישת מוצרים קמעונאיים, לרבות מזון. תחום מרכזי הוא המסחר המקוון במוצרים קמעונאיים הנמכרים באופן מסורתי ברשתות ובחנויות (e-Tail)⁵. בשנים 2017 - 2020 צמח השוק הקמעונאי המקוון⁶ בישראל בשיעור שנתי של כ-33%, ובשנת 2020 הוערך ב-5 מיליארד דולר⁷. להלן בתרשים 1 מוצגות ההכנסות ותחזית ההכנסות מהמסחר המקוון בישראל בשנים 2017 - 2025:

- 3 מערכי נתונים גדולים מסוגים שונים הכוללים מגוון רחב של נתונים. נתונים אלו יכולים להיות מובנים ומאורגנים במערכות, מבזרים או מאורגנים למחצה.
- 4 הגדרת המסחר המקוון כוללת הן את שוק המסחר האלקטרוני, שבו נמכרות סחורות פיזיות בערוץ דיגיטלי ישירות למשתמש קצה פרטי (B2C), באמצעות מחשב ומכשירים ניידים כגון סמארטפונים וטאבלטים; והן שירותים מקוונים (e-Services), שהם שירותים ומוצרים דיגיטליים הנמכרים באמצעות המרשתת, למשל כרטיסים לאירועי ספורט ומוזיקה וכרטיסי קולנוע, שירותי היכרות ומשלוחי מזון.
- 5 TASC - Consulting & Capital, **איך צמיחת שוק ה-e-commerce משנה את פני שוק הקמעונאות בישראל?** (יוני 2016).
- 6 כולל מסחר מקוון (e-Commerce) ושירותים מקוונים (e-Service).
- 7 על פי נתוני אתר Statista.Com.



**תרשים 1: ההכנסות ותחזית ההכנסות ממסחר מקוון בישראל, 2017 - 2025
(במיליארדי דולר)**



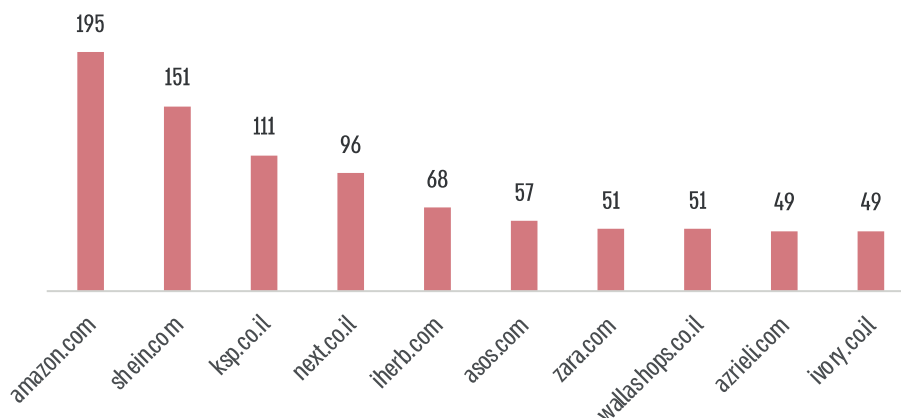
על פי נתוני האתר Statista.Com, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 ניתן ללמוד כי עד שנת 2025 צפוי השוק הקמעונאי המקוון בישראל לגדול באופן ניכר ולהגיע לכ-12 מיליארד דולר⁸.

להלן תרשים 2, המציג את מחזור המכירות של עשרת אתרי המסחר המקוון המובילים בהיקף המכירות לשנת 2020 בישראל.



תרשים 2: מחזור המכירות של עשרת אתרי המסחר המקוון המובילים בישראל, 2020 (במיליוני דולר)



על פי נתוני דן אנד ברדסטריט, ecommerceDB, eCommerce in Israel 2021, ecommerce Country Reports, (נובמבר 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 ניתן ללמוד כי מבין עשרת אתרי המסחר המקוון המובילים בישראל, חמישה הם אתרים זרים, ובראשם אמזון. מבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה באתר זה בינואר 2022 עולה כי הוא מציע משלוחים חינם לישראל על מוצרים רבים בקנייה בסכום העולה על 49 דולר, ואפשרות החזרה ללא דמי משלוח ובאמצעות שליח מבית הלקוח.

ב-2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון (להלן - הדוח הקודם)⁹. בין הליקויים שהעלה הדוח: הרשויות המוסמכות טרם השלימו את השינויים האסדרתיים הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא אישי לא תוקן באופן שיקל את היבוא האישי; לרשות להגנת הפרטיות לא היה פתרון טכנולוגי המאפשר שליפת נתונים על סעיפי החוק שבגינם נקבעו הפרות בתיקי האכיפה ועל היקף השימוש שלה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפרים; משרד החינוך לא לימד תוכניות לחינוך פיננסי ותוכניות בנושא צרכנות נבונה במרשתת בבתי הספר; המועצה לצרכנות לא הדגישה את נושא הצרכנות הנבונה במרשתת בסדנאות הסברה שלה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים; נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לא אספה מידע על השפעת התיקון לתקנות הנגישות על הנגשת אתרים לאנשים עם מוגבלות; הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לא ביצעה סקרים מקיפים דיים על טיב תוכנית המסחר המקוון שלה; אין גוף פרטי או ממשלתי המחזיק בנתונים על מספר העסקים הקטנים במגזר הערבי המוכרים במרשתת; משרד העבודה לא ביצע מחקר על תוכניות הלימוד שפיתח בתחום המסחר המקוון, לבחינת מידת התאמתן למשתתפיהן, יעילותן וסיוען למשתתפים להשתלב בעבודה התואמת את הכלים שרכשו; כמה רשויות מקומיות גדולות לא נתנו דעתם בצורה מספקת על השינוי בתמהיל הצריכה בשנים האחרונות, בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחו"ל.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2018), "התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון".



בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של הרשויות הממשלתיות לתיקון הליקויים המרכזיים שצינו בדוח הקודם (להלן - ביקורת המעקב).

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2021 - דצמבר 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת) ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעקבות דוח הביקורת בנושא התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון, ובה נבדקו הפעולות שנקטו משרדי ממשלה שונים לתיקון הליקויים שעלו ואת מידת השיפור שחל לאחר התיקון. הביקורת הנוכחית נעשתה בעיקר ביחידת הממונה על חוקיות היבוא, בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הסוכנות לעסקים קטנים) ובאגף הבכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח ההון האנושי שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה). בדיקות משלימות נעשו במשרד המשפטים, בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות וברשות להגנת הפרטיות שבמשרד המשפטים (להלן - הרשות להגנת הפרטיות), במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - משרד החינוך), במועצה הישראלית לצרכנות, ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי, ברשות התחרות, במינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הבריאות, במשרד התקשורת, במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה), במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במכון היצוא הישראלי (להלן - מכון היצוא), ובעריות באר שבע, ראשון לציון, כפר סבא ואשדוד. ביקורת המעקב הורחבה לבדיקת פעילות אסדרה של אחדים מגופים אלו בתחום החוזים האחידים והנגשת מסחר מקוון למגזר החרדי. משרד מבקר המדינה ביצע סקר שיתוף ציבור במרשתת בנושא "סוגיות בצרכנות". הביקורת ברשות המיסים ובחברת דואר ישראל נעשתה במסגרת ביקורת מעקב על הדואר הבין-לאומי.

פעולות המדינה להסרת חסמים ביבוא האיש

דוח מבקר המדינה¹⁰ מ-2021 ציין כי בישראל רמת המחירים של רוב מוצרי הצריכה גבוהה מהממוצע במדינות ה-OECD. הגורמים המרכזיים לכך הם רמת הריכוזיות הגבוהה שמאפיינת את המשק הישראלי, בפרט בשווקים הנשלטים בידי יצרנים מעטים ויבואנים רשמיים או בלעדיים, לצד מאפיינים גיאוגרפיים וגיאופוליטיים, אסדרה מכבידה וחסמי סחר מכסיים¹¹ ולא-מכסיים¹².

לדוגמה, ענף המזון ומוצרי הצריכה הוא ענף ריכוזי שפועלים בו ספקים מועטים וכמעט לא מתקיימת ביניהם תחרות. עשרת ספקי המזון הגדולים מחזיקים יחד בנתח שוק של כ-54% מכלל ענף המזון ותחום מוצרי הצריכה. מבין עשרת הספקים הגדולים בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה יש שישה ספקים מענף המזון וארבעה מתחום מוצרי הצריכה¹³.

ב-2018 קבעה רשות התחרות כי המשק הישראלי הוא ריכוזי, ולכן יש חשיבות מיוחדת לתחרות מיבוא לצורך הורדת רמת המחירים. תמונת המחירים ורמת הרווחיות של יבואנים דומיננטיים

10 מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "הטיפול במונופולין והריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.

11 מכסי המגן על התוצרת המקומית.

12 כגון הגבלות כמותיות או אמצעים שווי ערך להגבלות כמותיות, ודרישות תקינה ואסדרה.

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "הטיפול במונופולין והריכוזיות בענף המזון", עמ' 23.



בענפים רבים במשק שבהם מתקיים יבוא, מעלה את הצורך בקיומם של רסנים תחרותיים גם לפעילותם. היא ציינה כי בהקשר זה מודגשת לעיתים קרובות חשיבותם של ערוצי יבוא מקבילים. עוד ציינה כי חשיבות היבוא האישי מחו"ל גבוהה לאין שיעור בישראל לעומת מדינות מפותחות, הנהנות ככלל משווקים תחרותיים יותר. לכן על ישראל לחתור לפישוט תהליכי היבוא האישי אף יותר מהנהוג במדינות אלו, בפרט בתחומים שיש בהם ביקוש ער ליבוא אישי מצד הצרכנים, אשר מעיד כי מחירי המוצרים בחו"ל נמוכים במידה ניכרת או שההיצע בישראל דל. צעד זה יאפשר לצרכנים שאינם מאורגנים לרכוש מוצרים במחירים נמוכים יותר באמצעות יבוא אישי.

היקף הרכישות ביבוא האישי המקוון ניכר, והוא הולך וגדל. חברת דואר ישראל מסרה נתונים על מספר הפריטים שיובאו לישראל בשנים 2019 - 2021; להלן בלוח 1.

לוח 1: מספר הפריטים שיובאו לישראל ביבוא אישי, 2019 - 2021
(במיליוני חבילות)

2021	2020	2019	
46.6	50.0	68.0	סה"כ פריטים שיובאו לישראל

המקור: חברת דואר ישראל.

מלוח 1 ניתן ללמוד כי ב-2019 ייבאו הצרכנים לישראל ביבוא אישי באמצעות חברת דואר ישראל כ-68 מיליון חבילות, ובשנים 2020 - 2021 - כ-48 מיליון חבילות מדי שנה; שנים אלו הושפע הייבוא ממגפת הקורונה.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם צוין כי על אף הצמיחה בהיקפו בשנים האחרונות, היבוא האישי טרם הפך לחלופה תחרותית שווה ערך, וזאת בשל חסמים שונים. חלק מהחסמים שצוינו בדוח הקודם הוסרו ואחרים נותרו. להלן סקירת החסמים בנושא היבוא האישי והטיפול של הרשויות בהסרתם:

פטור ממס ביבוא אישי

בעקבות החלטת ממשלה¹⁴ מ-2011, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, הוכן ברשות המיסים צו הפוטרי מתשלום מכס יבוא אישי של טובין, בתנאים מסוימים. על פי צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012¹⁵, משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל¹⁶ עד 75

14 החלטת הממשלה 3905, "הפחתת חסמי ייבוא - פטור ממכס על ייבוא לשימוש עצמי" (4.12.11).

15 ביום 30.11.08 תיקן שר האוצר את תקנה 9א לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, בדרך של הוספת פרט 614 לתוספת לפקודת תעריף המכס והפטורים. המשמעות היא שהוראות הפטור הקבועות בתקנה זו נגזרות אחרי הוראות הפטור ממכס, ובכל פעם שמורחב הפטור ממכס באחד הפריטים - מתרחב באופן אוטומטי גם הפטור ממע"ם. ב-2011 הרחיב שר האוצר את הפטור ממכס ומס קנייה הקבוע בפרט 614 לתוספת הראשונה לצו התעריף, וקבע כי הוא יחול על כל יבוא אישי במשלוחי דואר ואוויר עד תקרה של 75 דולר.

16 שיעור המס החל מחושב לפי ערך החבילה בתוספת דמי המשלוח והביטוח, אם ישנם.



דולר¹⁷ פטור לחלוטין ממיסי יבוא¹⁸. אם שווי החבילה 75 - 500 דולר ישולמו בגינה מע"ם ומס קנייה (ללא מכס). אם שווייה גבוה מ-500 דולר ישולמו בגינה מע"ם, מס קנייה ומכס בהתאם לדין.

בדוח על יבוא אישי ככלי לעידוד התחרות שפרסמה רשות התחרות באוגוסט 2018, צוין כי רכישת מוצר ביבוא אישי שאפשר לרכוש גם בשוק המקומי תהיה כדאית לצרכן כל עוד עלות הרכישה הכוללת, בשקלול מיסי יבוא (מכס, מע"ם ומס קנייה), פחותה מעלות רכישתו בשוק המקומי. לפיכך יש חשיבות רבה לגובה המס המוטל על יבוא אישי.

לשם ההשוואה, בשנת 2022 בוטל הפטור ממע"ם על יבוא אישי במדינות האיחוד האירופי ובאוסטרליה. בארה"ב הפטור ממע"ם וממכס עומד על 800 דולר. בישראל, משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל עד 75 דולר פטור לחלוטין ממיסי יבוא, ובסכומים גבוהים יותר המיסוי מדורג, כאמור לעיל.

בעקבות החלטת הממשלה 2475¹⁹ הוקמה באוגוסט 2017 ועדת היגוי להפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות ביבוא מוצרים באמצעות יבוא אישי. בראש הוועדה עמדה סגנית הממונה על אגף התקציבים דאז במשרד האוצר, גב' שירה גרינברג, והיו חברים בה מנכ"ל משרד הכלכלה, הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה, נציגי רשות המיסים, נציגי הרשות להגבלים עסקיים (כיום - רשות התחרות), נציג נוסף מטעם הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציגי משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה, משרד הבריאות ומשרד ראש הממשלה (להלן - ועדת גרינברג). בדצמבר 2017 הגישה הוועדה דוח סופי לשרים.

הקמעונאים בישראל טענו לפני ועדת גרינברג כי הפטור ממיסים ביבוא האישי מייצר תחרות לא הוגנת המביאה לידי סגירת בתי עסק ופוגעת בענף המסחר, המעסיק מאות אלפי עובדים; המגזר הקמעונאי משלם מכס, מע"ם ומס קנייה על יבוא מסחרי מחו"ל, ומתמודד גם עם עלויות תפעול.

רשות התחרות ציינה בדוח שלה לעיל כי אומנם הפטור ממיסים והוצאות התפעול מעמידות את המגזר הקמעונאי בתנאי תחרות לא שוויוניים מול היבוא האישי, אולם היבוא המסחרי נהנה מיתרונות לגודל המקטינים את עלויות הרכישה והמשלוח.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הביקורת הקודם נמצא כי משרד הכלכלה אינו מחזיק במידע על היקף הפגיעה במגזר הקמעונאי בשנים האחרונות עקב הגידול ביבוא האישי. הומלץ כי משרד האוצר והכלכלה יבחנו אם די בצעדים שהם נוקטים כדי להביא לצמצום הפגיעה במגזר הקמעונאי, ואם יתברר שלא די בהם - יגבשו תוכנית להתמודדות הממשלה עם הפגיעה במגזר זה.

17 עד אז סכום הפטור עמד על 50 דולר.

18 משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל הוא 75 - 500 דולר פטור מתשלום מכס בלבד, וחייב בתשלום מע"ם ומס קנייה (אם חל); סחורות שערכן 500 - 1,000 דולר חייבות בתשלום מע"ם וכן במכס ובמס קנייה (אם חלים) על פי הקבוע בצו תעריף המכס. בקטגוריות פטור לעיל: הפטור אינו חל על מוצרי טבק, כוהל ומשקאות משכרים וכלים חד-פעמיים; משלוח שערכו גבוה מ-1,000 דולר או משלוח של טבק, סיגריות, כוהל ומשקאות משכרים חייב בתשלום מע"ם ובמכס ומס קנייה (אם חלים), כפי שמשולם על ידי יבואן שמייבא ביבוא מסחרי.

19 החלטת הממשלה 2754, "הפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות ביבוא מוצרים באמצעות יבוא אישי" (18.6.17).



ב-2018 הגיעה הסוגיה לבג"ץ²⁰ לאחר ששורת יבואנים וקמעונאים הגישו עתירה נגד שר האוצר דאז, ראש הממשלה דאז ומנהל רשות המיסים, בטענה כי יבואנים ישראלים מופלים לרעה על ידי המדינה, שכן בקנייה בחנויות בארץ הצרכן משלם מחיר מלא, ללא פטור. שופטי בג"ץ החליטו לא להתערב בהחלטת שר האוצר שלא לבטל את הפטור ממע"ם על רכישות מאתרי קניות בין-לאומיים בסכום שאינו עולה על 75 דולר - והעותרים משכו את העתירה.

ממצאי ביקורת המעקב: ב-2021 המליצה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים²¹, נוכח המגמה הגוברת של עלייה במסחר המקוון בכלל וביבוא האישי בפרט, לפעול לאיזון תנאי התחרות בין היבוא האישי לבין המסחר הקמעונאי באמצעות ביטול הפטור מתשלום מע"ם ביבוא אישי, ולקדם הערכות תפעוליות לביצוע המהלך. הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה שימש חבר ועדה והתנגד לביטול הפטור ממע"ם. שרת הכלכלה לא קיבלה את המלצות הדוח.

ההצעה לביטול הפטור על יבוא מוצרים ששווים עד 75 דולר עלתה לדיון במסגרת הדיונים לגיבוש תקציב 2021 - 2022 וחוק ההסדרים. שר האוצר ומשרד האוצר בחנו את ביטול הפטור וכן תוכנית לגביית מע"ם על רכישת שירותים דיגיטליים בצורה מקוונת.

בתגובתו מאוקטובר 2021 לביקורת הנוכחית ציין משרד האוצר כי הצעדים להסרת חסמי יבוא מסחריים וכן גביית מיסים ביבוא אישי של טובין ושירותים דיגיטליים צפויים להביא להקלת היבוא המסחרי, וכך לחיזוק כושר התחרות של המגזר הקמעונאי; עם זאת בחוק ההסדרים שאושר לא נכלל ביטול הפטור כאמור. במועד סיום הביקורת, הפטור נותר בתוקף.

בתגובתו מאוקטובר 2021 ציין משרד הכלכלה כי הוא פועל לצמצום הפגיעה במגזר הקמעונאי באמצעות הקלה על מגזר זה. לשם כך הוא מקדם הקלות על יבוא מסחרי: חוק ההסדרים הנוכחי (2021 - 2022) מקדם שורת צעדים להסרת חסמים ביבוא המסחרי, ובראשם הרפורמה בתקינה, אשר יקלו משמעותית את אופן כניסתם של מוצרים למשק.

עוד ציין משרד הכלכלה כי ביצע מהלכים לקידום מסחר מקוון בקרב עסקים קטנים ובינוניים, ובכלל זה מתן מענקים עבור הקמת מערך מכירה מקוון, קידום מיזמי סיוע לעסקים בתחומי המסחר המקוון והכשרה ליצרנים בעלי תו "מיצר בישראל".

כאמור, בדוח הקודם נמצא כי אין למשרד הכלכלה מידע על היקף הפגיעה במגזר הקמעונאי בשנים האחרונות עקב הגידול ביבוא האישי, והומלץ שיבחן, עם משרד האוצר, אם די בצעדים הננקטים כדי להביא לצמצום הפגיעה במגזר זה.

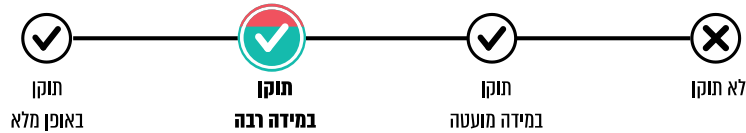
ביקורת המעקב העלתה כי בשנים האחרונות משרד האוצר ומשרד הכלכלה בחנו את הנושא ופעלו לאיזון בין היתרונות של הפטור ממס ביבוא האישי עבור הצרכנים ככלי לקידום התחרות ולהקטנת יוקר המחיה, ובין הצורך בהקלות ורפורמות ביבוא המסחרי למגזר הקמעונאי.

20 בג"ץ 3223/18 לשכת המסחר תל אביב והמרכז ואח' נ' שר האוצר ואח'.

21 הדוח נכתב על ידי שני יושבי ראש משותפים לוועדה: פרופ' צבי אקשטיין, דיקן בית הספר טיזמן לניהול כלכלה ויז"ר מכון אהרן באוניברסיטת רייכמן, וגב' מיכל פינק, סמנכ"לית אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה.



מידת תיקון הליקוי



לנוכח גל עליות המחירים במשק והעלייה ביוקר המחיה בישראל, מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, המובילים את המאבק ביוקר המחיה, בהתייעצות עם רשות התחרות, יבחנו באופן עיתי את השימוש בפטור ממיסים על היבוא האישי ככלי נוסף במאבק זה, תוך איזון הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי הישראלי ולמנוע הסטת פעילות כלכלית לחו"ל. מומלץ לבחון את הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם קיימים כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופולים או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק משמעותי.

משרד האוצר מסר בתשובתו ביוני 2022 כי הוא רואה חשיבות בעידוד התחרות בישראל ובהפחתת יוקר המחיה, זאת בין היתר באמצעות עידוד היבוא ובפרט יבוא מקוון מחו"ל. עם זאת, לדעת משרד האוצר לא נכון להגדיל את הפטור על יבוא אישי, ואף יש נימוקים התומכים בצמצומו. בין הנימוקים לצמצום הפטור ניתן למנות את הערך של שמירה על מערכת מס שוויונית ללא אפליה בין סוחרים מקומיים לזרים, השוואה למשטר הפטורים על יבוא אישי המקובל במדינות רבות בעולם והשפעת הפטור על הכנסות המדינה ממיסים. לדעת משרד האוצר יש כמה כלים עדיפים להפחתת יוקר המחיה, וביניהם: הקלה ביבוא מסחרי, הפחתת מכסים, הקלת תקינה ועוד. בבחינה של מכלול הכלים האפשריים, הפטור ליבוא אישי אינו הכלי האפקטיבי ביותר. לדברי משרד האוצר, בבחינת עלות-תועלת של סוגיית הפטור על יבוא אישי, העלות (פגיעה בסוחרים המקומיים, פגיעה בשוויון ובניטרליות של מערכת המס ופגיעה בהכנסות המדינה ממיסים) גוברת על התועלת (הגברת התחרות מיבוא והעלות) ולכן כאמור לא נכון להגדיל את הפטור על יבוא אישי.

רשות המיסים מסרה בתשובתה ביוני 2022 כי בקביעת רף הפטור ממס על יבוא אישי היא ממליצה לאזן בין הצורך לעודד יבוא אישי, כערוץ תחרותי ליבוא המסחרי לשם הקטנת יוקר המחיה, לבין שיקולים נוספים, וביניהם הסטת פעילות כלכלית מישראל לחו"ל ופגיעה בקמעונאות המקומית ובתעסוקה, כך שההשפעה הכוללת של המדיניות תהיה מאוזנת.

רשות התחרות השיבה במאי 2022 כי לדעתה, נוכח האמור, הדרך העדיפה מבחינה תחרותית היא להעלות את הפטור ממס על יבוא אישי באופן גורף.

מחשבון מכס ליבוא אישי והתקנת צו יבוא אישי

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם צוין כי משרדי הכלכלה והאוצר טרם השלימו את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, וכי הרשויות המוסמכות לא השלימו את שינויי האסדרה הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא אישי, התשע"ט-2018 (להלן - צו יבוא אישי) לא תוקן באופן שיאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה.



בתגובה לדוח הקודם השיב משרד הכלכלה במסמך הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 69א²² כי השלים מצדו את המערכת הממוחשבת, וממתין שרשות המיסים תשלים את מחשבון המיסים כדי להנגישו דרך המערכת. בעניין חוקיות יבוא אישי ציין כי התהליכים מול משרדי הממשלה הושלמו וסוכמו השינויים הנדרשים, והתיקונים יאושרו בעת חתימה על צו יבוא אישי שיאגד את הנושא. עוד ציין כי אישור טובין תוך יומיים יופנם בתוך צו יבוא אישי; כי הצו פורסם להערות הציבור ביוני 2018 והוא בשלבים מתקדמים לפני חתימה; וכי התוכנית שהממשלה מיישמת היא בהתאם להחלטת הממשלה 3423 מ-11.1.18 בנושא יבוא אישי ולפי לוח הזמנים שנקבע בה.

רשות המיסים השיבה במסמך כי מינהל המכס מפתח בשיתוף משרד הכלכלה מחשבון מכס ליבוא אישי, והוא צפוי לעלות לאתר רשות המיסים עד סוף הרבעון הראשון של 2019.

ביקורת המעקב העלתה כי המערכת הממוחשבת ליבוא אישי (מחשבון המכס) קיימת באתר רשות המיסים²³ ובאתר משרד הכלכלה²⁴, ומי שמעוניין לייבא מוצר ביבוא אישי יכול לבדוק באמצעות המחשבון אם היבוא חייב במע"ם או במכס ואם למוצר יש דרישת חוקיות. באתר משרד הכלכלה ניתן מידע לגבי יבוא אישי, לרבות הגבלות, כמות מרבית של יחידות שניתן לייבא, העלות הכוללת של יבוא, הבחירה בין אפשרויות שילוח ומדריכים וכלים לסיוע בתהליך.

עוד עלה כי המערכת הממוחשבת ליבוא אישי של רשות המיסים ומשרד הכלכלה פועלת, וצו יבוא אישי תוקן באופן שמאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה²⁵.

רשות המיסים מסרה בתשובתה ביוני 2022 כי ליישומים באתר רשות המיסים ובאתר משרד הכלכלה יש בסיס נתונים אחד ויש הפניות מיישום אחד לשני.

22 משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 69א** (אוקטובר 2018) (להלן - מסמך הערות ראש הממשלה), עמ' 93 - 108.

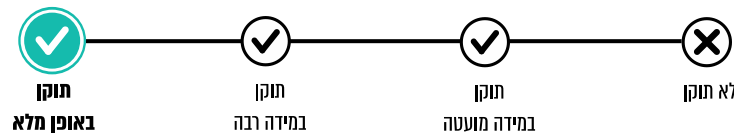
23 <https://shaarolami-query.customs.mof.gov.il/CustomspilotWeb/PersonalImportTax>

24 <https://apps.economy.gov.il/Apps/PersonalImport/Product/Index/217>

25 סעיף 5(ג) לצו יבוא אישי, התשע"ט-2019.



מידת תיקון הליקוי



הליקוי תוקן באופן מלא. האתרים של רשות המיסים ומשרד הכלכלה מפנים כל אחד ליישומים המופיעים באתר השני. עם זאת, אין אתר אחד לצרכן והמידע מצוי באתרים של שני המשרדים - הכלכלה ורשות המיסים.

מומלץ כי משרד הכלכלה ורשות המיסים יבחנו הקמת אתר אחד בו ירוכז המידע הנדרש לצרכן בתחום היבוא אישי.

דרישות יבוא של רשויות מוסמכות

משרדי התחבורה, הבריאות, התקשורת, האנרגיה והחקלאות מוסמכים לתת אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא למוצרים שבתחומי אחריותם. למשל, משרד התחבורה אחראי למתן אישורים למוצרי תעבורה; משרד הבריאות - למזון, תוספי תזונה ותמרוקים; משרד התקשורת - למוצרי תקשורת אלחוטיים; משרד האנרגיה - למכשירי חשמל ביתיים; ומשרד החקלאות - למזון ולתכשירים לחיות מחמד.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הביקורת הקודם העלה משרד מבקר המדינה כי חלק מהרשויות המוסמכות טרם החלו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכלל היבוא האישי, ולצמצם את מספר המוצרים שיש להמציא עבור יבואם אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא. עוד צוין כי חלק מהשינויים דורשים התאמות בחקיקה ובנהלים הרלוונטיים.

בתגובתו לדוח הקודם השיב משרד החקלאות במסמך הערות ראש הממשלה כי הוגדרו רשימות הטובין ליבוא אישי עבור מזון לחיות מחמד שסווגו בדרגה א' או ב', והשינויים יעוגנו בתקנות ובצו יבוא.

בתגובתו לדוח הקודם: משרד הבריאות השיב במסמך הערות ראש הממשלה כי מינהל שירות המזון פרסם ב-2017 נוהל המפרט רשימה של מזונות או סוגי מזון שנאסרו או הוגבלו ביבוא אישי, ושל ההגבלות שנקבעו.

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

צוות הביקורת בדק את יישום ההמלצות הפרטניות מהדוח הקודם בנוגע לחסמים הקיימים ברשויות המוסמכות:

משרד החקלאות: סעיף 14 בהחלטת הממשלה 3423²⁶ הטיל על שר החקלאות להתקין תקנות לעניין יבוא של מזון לחיות מחמד (למעט מזון המכיל תרופות) ומזון מסוג תוספי תזונה, שבהן

26 החלטת הממשלה 3423, "הסרת חסמים ביבוא אישי כאמצעי להפחתת יוקר מחיה" (11.1.18), סעיף 1ה.



ייקבע שיבוא אישי של מוצרים אלה יהיה פטור מדרישות חוקיות היבוא עד משקל 20 ק"ג. נמצא כי ביוני 2021 פרסם משרד החקלאות נוהל יבוא אישי של מזון לחיות מחמד בהתאם לדרישות החלטת הממשלה, ובעקבות התיקון ניתנים ליבוא אישי מרבית המזונות לחיות מחמד, למעט תוספים ומזון המכיל תרופה.

משרד החקלאות מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי בהתאם לסעיף 2א להחלטת הממשלה, סיווג את הטובין שהצרכן פטור מדרישה להמצאת אישור או עמידה בתנאים כתנאי לשחרורם מהמכס²⁷.

משרד האנרגיה: המשרד מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי אין דרישות חוקיות יבוא לעניין צו יבוא אישי ביחס למוצרים הרלוונטיים למשרד האנרגיה.

משרד הבריאות: החלטת הממשלה 3423 מ-2018 קבעה כי יש לקבוע רשימה של מוצרים הנממדים במשקל שלגביהם לא יחולו הכמויות שנקבעו במסגרת כלל היבוא האישי, אלא תיקבע כמות שניתן יהיה לייבא ביבוא אישי. הרשימה תכלול מוצרי מזון ומזון לחיות מחמד.

המשרד מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי תחום היבוא האישי שמוזכר בהחלטת הממשלה כולל שני תחומים: מוצרי מזון ותמרוקים²⁸.

1 מוצרי מזון: משרד הבריאות השיב באוקטובר 2021 כי ב-2019 תוקן צו יבוא אישי כך שצמצם²⁹ את רשימת מוצרי המזון ותוספי התזונה שאינם ניתנים ליבוא אישי בכמות סבירה³⁰: מזון המכיל בשר, למעט שימורים המכילים בשר; מזון המכיל חלב, למעט גבינות קשות, מוצרי חלב משומרים, אבקות חלב, ממתקים ומשקאות המכילים חלב; ותרכובות מזון לתינוקות ותרכובות מזון לפעוטות כהגדרתן בתקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017. בעקבות תיקון הצו, לשירות המזון הארצי במשרד הבריאות אין כיום סמכות בנושא יבוא אישי של מזון, ויבוא אישי של מזון ותוספי תזונה מטופל במכס.

נוסף על כך, ב-2017 קבע משרד הבריאות את נוהל 008-05 של שירות המזון הארצי, "נוהל יבוא אישי של מזון למדינת ישראל". הנוהל קבע³¹ שאדם שהזמין מזון או תוספי תזונה ביבוא אישי יבוא לקבלם בסניף הדואר, לאחר שהגיש טופס הצהרה חתום בהתאם לדרישת משרד הבריאות (נספח א' לנוהל).

2 תמרוקים: בהחלטת הממשלה 3423 נקבע כי לעניין יבוא אישי של תמרוקים תידרש הצהרה של הצרכן בעת קבלת הטובין בלבד, ולא כתנאי לשחרורם מהמכס. משרד הבריאות השיב באוקטובר 2021 כי אין לו סמכות בנוגע ליבוא אישי של תמרוקים. יבוא זה

27 למעט הצהרת הצרכן בעת קבלת הטובין שהם לשימוש אישי או משפחתי ושאינם מיועדים לצרכי אספקה, ייצור או מתן שירותים.

28 סעיף 9 להחלטת הממשלה 3423.

29 סעיף 7(5) לצו יבוא אישי.

30 "כמות סבירה" הוגדרה בסעיפים 3(ב) ו-4 לצו ככמות שמתקיימים בה כל אלה: (א) אינה עולה על 5 ק"ג למזון מסיים, אך לא יותר מ-15 ק"ג מזון בכל משלוח (כמויות אחרות נקבעו לתבלינים ואבקות תיבול, זעפרן, מקלות וניל ופטריות כמהין ומוצריהם, ולתוספי תזונה); (ב) אינה עולה על שישה משלוחים המכילים מזון בכל כמות שהיא ומכל קבוצת מזון שהיא בשנה קלנדרית.

31 נוהל 008-05, סעיף 5.4.



מוסדר בצו יבוא אישי ומפוקח על ידי רשות המכס, על פי כמות המוצרים ועלותם, ככתוב בצו יבוא אישי. את המידע על היבוא ניתן למצוא במערכת המקוונת של משרד הכלכלה.

משרד התחבורה: המשרד מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי קבע את המדיניות לייצור, ליבוא ולסחר של מוצרי תעבורה³², לרבות המדיניות הרגולטורית ליבוא מוצרי תעבורה, ובכלל זה ביבוא אישי, וכן את דרישות החובה (דרישות התקן) למוצרי תעבורה המחויבים בבדיקה ופיקוח. נכון להיום ישנם 83 סוגי מוצרים אשר נקבעו לגביהם דרישות תקן מחייבות, מהם 17 המאפשרים ליבוא אישי על בסיס הצגת סימון על פי דרישות התקן על המוצר (וללא צורך בהצגת תעודות על עמידתו בדרישות). שאר מוצרי התעבורה מאושרים ליבוא (מכל סוג שהוא) ללא הגדרת דרישות מחייבות.

משרד התקשורת: סעיף 2 בהחלטת הממשלה 3423 קבע כי משרד התקשורת יקבע דרישות לגבי סוגי טובין שבתחום סמכותו המיובאים לשימוש אישי או משפחתי, בהתאם למדרג אשר יעוגן בצו יבוא אישי. בסעיף 10(א) להחלטת הממשלה נרשמה הודעת שר התקשורת כי בכוונתו לתקן בתוך 60 יום את צו הטלגרף האלחוטי (אי תחולת הפקודה) (מס' 2), התשמ"ב-1982, כך שיבוטל הצורך בקבלת אישור משרד התקשורת ליבוא אישי בכמות של עד חמש יחידות במשלוח של כלל מוצרים אלחוטיים לשימוש ביתי של סוגי המוצרים המפורטים בהחלטת הממשלה. סעיף 10(ד) להחלטת הממשלה הטיל על מנכ"ל משרד התקשורת להעמיד תשתית מחשוב שתאפשר לצרכנים ולחברות הבלדרות להגיש בקשה מקוונת לקבלת אישור שחרור מהמכס שיופק להם באופן אוטומטי ומקוון לאחר המצאת המידע הנדרש לצורך כך.

משרד התקשורת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 כי באוקטובר 2018 תוקן צו הטלגרף האלחוטי (אי תחולת הפקודה) (מס' 2), התשמ"ב-1982 ונקבע בו פטור כללי לשתי טכנולוגיות (Bluetooth GPS/GLONASS) ול-26 משפחות של מוצרים לפטור ביבוא אישי. נוסף על כך, בשנת 2021 הותקנו תקנות הטלגרף האלחוטי (פטור מרישוי), התשפ"א-2021, אשר החליפו את התיקון לצו משנת 2018. לרשימת הפטורים שנקבעו בשנת 2021 התווספו עוד שלוש טכנולוגיות (ANT+, אינפרה אדום ואנטנה פרבולית לקליטה לוויינית), אך עקב התממשות הסיכון של שימוש בתדרים לא מורשים בוטל הפטור לכמה מהמוצרים³³, והפטור הוחל על משפחות מוצרים נוספות³⁴. עוד מסר המשרד כי במאי 2018 הוקמה מערכת מקוונת לקליטת בקשות לאישור שציבור הצרכנים יכול למלא באתר משרד התקשורת, והטופס המקוון עלה לאתר המשרד באוגוסט 2018.

עם זאת, יצוין כי במענה לבקשת משרד מבקר המדינה לברר את תקופת הטיפול של משרד התקשורת בבקשות הצרכנים, השיב משרד התקשורת ביוני 2022 כי המערכת המשמשת אותו אינה מודדת בצורה תקינה את מספר ימי העבודה שנדרשו לטיפול בכל בקשה וכי המשרד נמצא בשלבי פיתוח והטמעה של מערכת חדשה לניהול בקשות לאישורים; מערכת זו תהיה מוכנה בחודשים הקרובים ותיתן תמונת מצב מדויקת יותר לגבי זמני המענה לבקשות לאישורים.

32 אתר משרד התחבורה, www.gov.il/he/Departments/policies/import-policy

33 מדפסות, מכונות צילום, מקרן וידאו ביתי או משרדי, מחשב כף יד, מערכת שמע ביתית ומגבר שמע לשימוש תוך-ביתי.

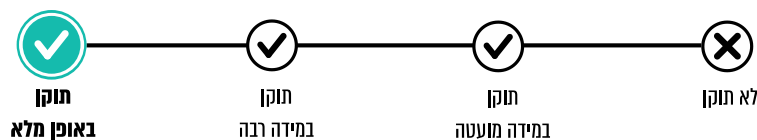
34 גלאי מתכות המופעלים בסוללות, שואב אבק, טלפון לווייני, מכשיר טלפון סלולרי.



עוד השיב משרד התקשורת כי ב-2018 תוקנה פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ובין היתר עוגן בה הסדר לעניין מתן אישורי התאמה לייבוא מסחרי על בסיס הצהרת יבואן. סמוך לאחר מכן הוטמע התיקון במערכות הרישוי המקוונות של המשרד. המשרד הוסיף כי הלכה למעשה כ-75% מהפריטים נבדקים בתוך פחות מחמישה ימי עבודה וללא כל מעורבות של היבואן האישי, וכי חל גידול בייבוא מקוון של צרכנים פרטיים עד כדי פי 2.5.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי שלפיו חלק מהרשויות המוסמכות טרם החלו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכלל היבוא האישי - תוקן במידה רבה. כל הרשויות המוסמכות סייעו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכלל היבוא האישי.

מידת תיקון הליקוי



צו יבוא אישי

דוח הביקורת הקודם מצא כי במרץ 2018, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם במרץ 2018, לשימוע ציבורי צו יבוא אישי, התשע"ט-2019. לטענת כמה ארגונים, רשימת הטובין האסורים ליבוא והמותרים ביבוא לא הייתה ברורה ונדרש תיקון לצו. למשל, בתוספת הראשונה לצו לא ניתן היה לדעת מהם פריטי המכס מאחר שצוינו רק מספריהם ובמקרים רבים לא היה תיאור של הטובין.

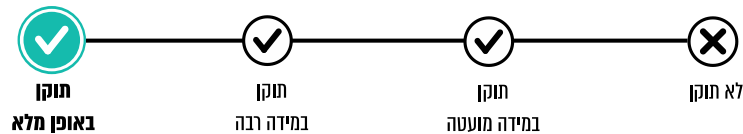
ביקורת המעקב העלתה כי רשימת הטובין בצו יבוא אישי לא תוקנה.

עם זאת, משרד הכלכלה מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי אף שרשימת הטובין האמורה מסובכת ל"אזרח הפשוט", אין בה מוצרי צריכה שרלוונטיים ליבוא אישי (למעט חריגים מעטים כמו רחפנים). עוד ציין כי למען האזרח מן השורה הקים המשרד את המערכת הממוחשבת ליבוא אישי שבודקת את המיסים החלים עליו, מסייעת בעניין תוכן צו יבוא אישי ומציגה דברים באופן פשוט ומהיר; וכי הקים תא דואר ייעודי לפניות בנושא יבוא אישי שמגבה את המערכת ונותן מענה לשאלות שעולות בנושא.

מהנתונים שמסר משרד הכלכלה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 עולה כי המערכת הממוחשבת ליבוא אישי ותא הדואר הייעודי נותנים מענה ראוי לליקוי.



מידת תיקון הליקוי



חוזים אחידים

במחצית השנייה של המאה העשרים גדל מגוון הסחורות והשירותים בעולם, ובעקבות זאת חל גידול ניכר בהכנסות. הציבור הרחב נזקק למוצרים רבים יותר ולשירותים מתוחכמים יותר, כגון שירותי מחשב ומרשתת, טלפונים סלולריים ושירותי בנקים וביטוח מקיפים. שירותים אשר לא היו קיימים לפני עשרות שנים, או היו נחלתם של מעטים, נעשו נפוצים. מורכבותם של השירותים החדשים מחייבת הגנה רחבה יותר על הצרכן, שכן אינו יכול להשיג מידע מלא על מגוון כה גדול של שירותים ומוצרים. אחד השינויים הגדולים שנרשמו בעשרים השנים האחרונות הוא הגידול החד במסחר המקוון, המציב בפני הצרכנים קשיים חדשים. אם בחוזים אחידים רגילים יכולתו של הצרכן לשפר את תנאי החוזה הם קטנים אך לא אפסיים, בחוזים מקוונים אין כל אפשרות לנהל משא ומתן מול המחשב. המזמין יכול להסכים לתנאי החוזה עם האתר או לסרב להם, אך תוכן ההסכם אינו נתון למשא ומתן. בסיס ההסכמה לתנאי החוזה הוא לפיכך רופף למדי. במקביל לפיחות שחל ביכולתו של הצרכן לנהל משא ומתן, גדלו ציפיותיו מהמוצרים ומהשירותים וכן הסתמכותו על כך שעולם המשפט יגן עליו. נוסף על כך, לא מעט מהרכישות נעשות עם עוסקים בין-לאומיים, מה שמקנה אופי גלובלי לעסקאות במרשתת. לשינויים כה משמעותיים במסחר יש השפעה על הצרכן, ולכן הם מחייבים אסדרה.

חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982 (להלן - חוק החוזים האחידים), הוא הסדר כללי החל על כלל סוגי החוזים האחידים, ובכלל זאת על חוזים אחידים באתרי מרשתת. החוק קבע³⁵ כי חוזה אחיד הוא נוסח של חוזה שתנאיו, כולם או מקצתם, נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסוימים. מטרתו של החוק, אשר חל על מגוון רב של חוזים, היא להגן על לקוחות מפני תנאים מקפחים בחוזים אחידים³⁶ - זאת לנוכח העובדה שתנאי החוזה נקבעים מראש בידי ספק שבדרך כלל יש בינו לבין הלקוח פער מבחינת המיומנות, המידע וכוח המיקוח, דבר היוצר חוסר איוון משמעותי ביחסים בין הצדדים.

חוק החוזים האחידים קבע³⁷ את מבחן הקיפוח, שעל פיו "תנאי בחוזה אחיד שיש בו... משום קיפוח לקוחות או משום יתרון בלתי הוגן של הספק העלול להביא לידי קיפוח לקוחות" הוא תנאי מקפח, ובית המשפט ובית הדין לחוזים אחידים³⁸ יבטל או ישנה אותו בהתאם להוראות החוק.

35 ראו חוק החוזים האחידים.

36 שם.

37 שם.

38 בית הדין לחוזים אחידים הוקם על פי סעיף 6(א) לחוק החוזים האחידים, והוא דן בהרכב של שלושה (אב בית הדין, שהוא שופט מחוזי, ושני חברים אחרים שלפחות אחד מהם הוא נציג ארגון צרכנים). לבית המשפט המחוזי בירושלים הסמכות הייחודית לדון בבקשות לאישור חוזים אחידים או ביטולם.



נוסף על מבחן הקיפוח הכללי קבע החוק³⁹ כמה תנאים אשר אם הם מצויים בחוזה אחיד, חזקה עליהם שהם מקפחים, כלומר הנטל עובר לספק שניסח את החוזה, ועליו להוכיח כי התניה איננה מקפחת והיא סבירה בנסיבות העניין. עוד קבע החוק⁴⁰ תנאים אשר אם הם מצויים בחוזה אחיד, הם בטלים. טענת הקיפוח יכולה להיטען בשני מקרים: (א) במסגרת הליך בבית הדין לחוזים אחידים לביטולו של תנאי מקפח בחוזה אחיד; (ב) אם לקוח חתם על נוסח חוזה אחיד, הוא יכול לטעון טענת קיפוח בפני בית המשפט בהליך המתנהל בין הצדדים⁴¹. גם אם הצרכנים חתמו על חוזה אחיד, אם יתברר שיש בו תנאים מקפחים בית המשפט מוסמך כאמור לבטלם. ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו, לממונה על הגנת הצרכן, וכן גורמים נוספים שנקבעו בסעיף 16(א) לחוק רשאים לבקש מבית הדין את ביטולו של תנאי מקפח בחוזה אחיד.

צוות הביקורת בדק את פעולות משרד המשפטים בתחום החוזים האחידים-תקנונים של אתרי הסחר המקוונים. משרד המשפטים פועל באמצעות הגשת התייצבויות של היועץ המשפטי לממשלה⁴² והגשת התנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות רלוונטיות⁴³. במסגרת זו נדרש המשרד בין היתר לתניות⁴⁴ המופיעות בתקנוני אתרי המרשתת, לרבות אתרים בין-לאומיים, אשר עשויות להיות מקפחות. תניות העומדות במוקד ההליכים הן לרוב משני סוגים:

1. תניות המנוגדות לחוקים קוגנטיים⁴⁵ בדין הישראלי (כגון חוק הגנת הצרכן) ושוללות זכויות או הגנות המוקנות מכוחם. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהתייצבויות⁴⁶ בנושא זה הייתה כי את ההגנות הצרכניות שמקנה הדין הישראלי יש להחיל, במקרים המתאימים, גם ביחס לעוסקים שאומנם מאוגדים מחוץ לישראל, אך יש לראות את פעילותם כזו שנעשתה בישראל, לאור מכלול אינדיקציות המעידות שהם מכוונים את פעילותם לצרכנים ישראלים.
2. תניות מקום שיפוט וברירת דין. תקנונים של אתרים בין-לאומיים רבים כוללים תניות שתכליתן להגביל התדיינות משפטית אפשרית בין העוסק לבין הצרכן למדינה מסוימת או לדיון זר מסוים (או שניהם). אלה עלולות להרתיע את הצרכן מלתבוע את העוסק, או לשמש כלי לעקיפת הגנות זכויות שהוא זכאי להן מכוח חוקים קוגנטיים לפי הדין הישראלי. משרד המשפטים השיב באוקטובר 2021 כי תניות אלה עמדו במוקד כמה עמדות שהוגשו מטעם

39 ראו חוק החוזים האחידים.

40 שם.

41 שם.

42 פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] מעניקה ליועץ סמכות ייחודית לשם מילוי תפקידו כמייצג האינטרס הציבורי: הוא רשאי להודיע על התייצבותו להליכים משפטיים שהמדינה אינה צד להם, ולהשמיע את דברו, אם ראה כי זכות של המדינה או זכות ציבורית או עניין ציבורי מושפעים מאותם הליכים או כרוכים בהם.

43 התנגדויות שהוגשו השנה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, ועסקו בין היתר בטענות מכוח חוק החוזים האחידים: התנגדות להסדר פשרה ת"צ 1203-04-19 כץ נ' TravelJigsaw Limited; והתנגדות להסדר פשרה ת"צ 17737-01-18 הכהן נ' Hotels.com L.P.

44 תניה בחוזה אחיד, לרבות תניה המאזכרת בו וכל תניה אחרת שהיא חלק מההתקשרות.

45 חוקים שלא ניתן להתנות עליהם, כלומר לא יכולים לשנות אותם ממה שנקבע בחוק, וגם אם יש הסכמה של הצדדים לשנות ממה שנקבע בחוק - אין לכך תוקף.

46 התייצבות של היועץ המשפטי לממשלה (ובכלל זה באי כוחו) בפני בית הדין לחוזים אחידים בהליך של ביטול תנאי מקפח בחוזה אחיד.



היועץ המשפטי לממשלה⁴⁷, אשר סבר שיש לראותן בנסיבות העניין כתניות מקפחות⁴⁸. עוד השיב המשרד כי בנושא זה לא נדרשת מעורבות חקיקתית, לאור חזקת הקיפוח הקבועה בחוק החוזים האחידים לגבי "תנאי המתנה על הוראת דין בדבר מקום שיפוט", ואופן יישומה בפסיקה לגבי תניית שיפוט זה, בעקבות הלכת פייסבוק⁴⁹. בשנים 2019 - 2021 התייצב משרד המשפטים ב-7 תיקים מכוח סעיף 20 לחוק החוזים האחידים.

משרד המשפטים פועל כאמור באמצעות הגשת התייצבויות של היועץ המשפטי לממשלה והגשת התנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות רלוונטיות. עם זאת אין הוא פועל לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים של אתרי הסחר המקוון באופן יזום מבעוד מועד.

אגף ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים השיב במאי 2022 כי בעבר זם היועץ המשפטי לממשלה הליכים בבית הדין לחוזים אחידים בנוגע לחוזים אחידים שונים. בשנים האחרונות ניתנה הדעת לחוזים עם חברות בין-לאומיות אשר מכוונות את פעילותן לישראל, מאחר שצרכנים ישראלים מרבים לרכוש מהן שירותים או מוצרים, והתברר כי הצרכנים מתקשים לעמוד על זכויותיהם. מאחר שההליך בבית הדין יעיל פחות בהקשר זה, נבחר ערוץ פעולה אחר, של חקיקה ובחינת חקיקה אפשרית. דבר החקיקה הראשון שכלל הוראות מסוג זה האוכפות את הדין הישראלי הוא חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, ומאז נחקק, היועץ המשפטי לממשלה מרבה להתייצב לדיונים בתיקים בתחום זה. כמו כן, במסגרת תהליך החשיבה בנושא נשקלת האפשרות לקבוע בתיקון חקיקה הגבלות על תניות מסוימות הנוגעות לתחולת הדין הישראלי על סכסוכים שיתגלעו בין לקוחות ישראלים לבין ספקי שירותים זרים המכוונים את פעילותם לישראל. אפשרות זו אף נדונה במסגרת שולחנות עגולים בהשתתפות נציגי ממשלה, נציגי השוק העסקי וכן נציגים מעולם האקדמיה. כמו כן, ביום 8.3.21 פורסם "קול קורא" לציבור במטרה לקבל את תגובות על אפשרות זו; התקבלו תגובות שונות והן נבחנות בימים אלו. מכל מקום נערכת חשיבה בדבר תיקונים בחוק החוזים האחידים לשם הגברת התועלת שבו, ובתוך כך נבחן מודל הביקורת השיפוטית שנקבע בחוק זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לפעול באופן יזום לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים של אתרי הסחר המקוון מבעוד מועד, באופן שוטף ובפרט בכל הנוגע לאתרים בהם הצרכן הישראלי מרבה להשתמש. עוד מוצע לסיים לבחון את הליך החקיקה שבו ייקבעו הגבלות על תניות מסוימות הנוגעות לתחולת הדין הישראלי על סכסוכים בין לקוחות ישראלים לבין ספקי שירותים זרים המכוונים את פעילותם לישראל ולפעול לתיקון חוק החוזים האחידים לשם הגברת התועלת שבו, ובכלל זה בחינה של מודל הביקורת השיפוטית שנקבעה בחוק זה.

47 כפי שצוין בתשובת משרד המשפטים באוקטובר 2021.

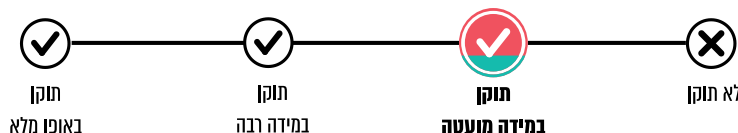
48 ראו בעניינים אלה שתי עמדות יועץ מרכזיות שהוגשו השנה: ת"צ 9139-05-18 **שי צביה נ' Agoda Company Pte.**

Ltd; ת"צ 8295-10-17 **דניאל שפירא נ' Booking.com B.V.**

49 רע"א 5860/16 **Facebook Inc נ' בן חמו**.



מידת תיקון הליקוי



הסדרים בין-לאומיים למסחר מקוון

לפי דוח האו"ם⁵⁰, 81% מהמדינות (151 מבין 194) אימצו חוקים המסדירים פעילות עסקית מקוונת, 80% אימצו חוקים נגד פשיעת סייבר, 71% אימצו חוקי הגנת פרטיות ו-59% חוקי הגנת הצרכן. כאשר מערכת אסדרה מפותחת וכוללת לשווקים מקוונים נמצאת בעיקר במדינות מפותחות. הנורמה הבין-לאומית לאסדרת מסמכים דיגיטליים היא UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce⁵¹. חוק זה מאפשר ביצוע מסחר מרחוק באמצעות כללים המתירים היכרות משפטית של מסמכים דיגיטליים כבעלי ערך כמו מסמכי נייר. קיימות שלוש גישות לחקיקה המבוססת על מודל זה: (א) הכרה בסוג אחד של חתימה דיגיטלית בלבד, עם מערך הצפנה; (ב) הצדדים לעסקה יכולים לבחור את הטכנולוגיה הנדרשת; (ג) גישה משולבת המכירה בכל הטכנולוגיות כבעלות ערך חובה, אך במקרים מסוימים הכרה רק בחתימות דיגיטליות בטוחות.

לפי דוח האו"ם, בכמחצית ממדינות העולם⁵² אין חקיקה בנושא הגנת הצרכן במסחר מקוון, ובמדינות שהיא ישנה - לעיתים ההגנה לצרכן אינה מלאה. לעיתים אסדרת השוק הדיגיטלית היא אוסף פתרונות של מאסדרים ממדינות שונות.

לפי הנחיות ה-OECD⁵³ גילוי נאות במסחר מקוון צריך לכלול מידע על העסק, המוצרים והשירותים, פרטים על המחיר, פירוט של המוצר או השירות ומידע על תנאי המכירה - לרבות אופן התשלום, הובלה וזכויות לאחר הרכישה; זאת כדי לאפשר לקונים קבלת החלטה מושכלת על רכישת מוצר.

לדעת הבנק העולמי, לאור הגידול המשמעותי במסחר המקוון בשנים האחרונות - הנאמד ביותר מ-4 טריליון דולר בשנה - יש צורך להאיץ את קצב חקיקת החוקים והתקנות בכמה תחומים, כדי שהמסחר המקוון ישגשג. לדעתם "אסדרת מסחר מקוון דורשת שכלול של מטרות מדיניות כגון חופש כלכלי והאינטרס הציבורי. כך ניתן לאסדר הגבלת מכירת מוצרים המזיקים לבריאות הציבור כגון נשק, טבק, אלכוהול או לערכי הציבור כמו פורנוגרפיה ודברי הסתה. המאסדרים ברמה הלאומית והבינלאומית אמורים לקבוע פתרונות אסדרה בהתאם לאינטרס הציבורי שלהם

Summary of Adoption of E-Commerce Legislation Worldwide, United Nations Conference on Trade and Development , February 2022	50
UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce (1996), United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)	51
Online Consumer Protection Legislation Worldwide, United Nations Conference on Trade and Development , 2022	52
OECD (2016), Consumer Protection in E-commerce: OECD Recommendation, OECD Publishing, Paris' http://dx.doi.org/10.1787/9789264255258	53



ויכולת היישום של ממשלותיהם... בדרך שמגדילה את הגישה לשווקים עולמיים ומרחיבה את התועלת מהמסחר המקוון".

מחקרים מעלים פערים בעניין הגנה על הצרכן במסחר מקוון, כך הועלה כי לגופי האכיפה אין סמכות לחקור רשויות זרות כאשר אזור מדווח על בעיה עם מוכר בין-לאומי⁵⁴. כמו כן, נדרשים הסדרים למציאת פתרונות לחילוקי דעות במסחר מקוון מתאימים גם למקרים שהקונה והמוכר נמצאים במדינות שונות. דוגמה לכך היא האתר הממשלתי econsumer.gov⁵⁵, שפועל בשיתוף בין 40 ארגוני צרכנים. ניתן לדווח בו על תרגילי עוקץ בין-לאומיים וללמוד על צעדים למניעת הונאות. באתר יש גם פורטל נפרד ובטוח שמשרדי אכיפה ממשלתיים במדינות שונות יכולים לשתף בו מידע וחומר חקירה על מבצעי הונאות. עם זאת שיתופי פעולה בין-לאומיים בין גופי אכיפה הם מוגבלים.

חוקים להגנת הצרכן במסחר מקוון צריכים להתפתח כדי להתאים לשינויים בטכנולוגיות, בהתנהגות צרכנים, בתהליכים ובשווקים. ה-OECD מצביע על שבעה היבטים של הגנת הצרכן במסחר המקוון שיש לתת את הדעת עליהם⁵⁶: (א) עסקאות ללא תמורה כספית, כגון רכישות שירות תמורת אספקת מידע אישי; (ב) מוצרים בעלי תוכן דיגיטלי: מתן מידע ברור לצרכנים על מגבלות, על השפעת המוצר על מוצרים אחרים (inter-operability), לדוגמה הפרעות של גלי רדיו; (ג) צרכנים פעילים: צרכנים המשתתפים בקידום מכירת טובין לצרכנים אחרים. המלצת ה-OECD היא לכלול פעולות עסקיות המאפשרות עסקאות לקוח אל לקוח (C2C); (ד) טלפונים ניידים: יש קושי להציג מידע על זכויות הצרכן ועל המוצר במסכים קטנים; (ה) סיכונים אבטחת מידע ושמירה על פרטיות של מידע צרכני. המלצת ה-OECD כוללת הגנות על צרכנים בעסקאות עם בעלי עסק (B2C) במסחר מקוון; (ו) הגנה על תשלומים: המלצת ה-OECD היא להתאים את רמת ההגנה לסוג מערכת התשלומים; (ז) בטיחות המוצר: בכמה מדינות (לא כולל ישראל), במוצרים שבהם יש קריאה להחזרת המוצר (Recall), חל איסור על מכירתם באמצעות מסחר מקוון.

באוקטובר 2021 הסכימו חברים ב-OECD/G20 על פתרון לאתגרים העולים ממסחר מקוון של הכלכלה וחלוקת ההכנסות ממיסים בין המדינות⁵⁷. האומדן של ההפסד הכולל השנתי ממיסים שלא נגבו מחברות רב-לאומיות שנהנו ממשטר מיסוי שונה בין מדינות נאמד ב-100 עד 240 מיליארד דולר בשנה (4% עד 10% מההכנסות העולמיות ממיסים שמשלמות חברות)⁵⁸. ההסכם מיועד לפשט את גביית המיסים ממסחר מקוון בין-לאומי ולמנוע התחמקות מתשלומי מיסים. ההסדר בנוי על חישוב מקרו של הכנסות הנובעות מעסקאות עם המדינות החברות בהסדר, וקביעת מיסוי על בסיס שיעור אחיד. המדינות החברות יעבירו את המיסים למדינה הרוכשת את

Schmitz, A. J., & Rule, C. (June 27, 2017), "The New Handshake: Where We Are Now", **International Journal of Online Dispute Resolution**, 2016(3) as cited in The regulation of Digital Trade Key Policies and International Trends, p. 19

האתר בחסות US Federal Trade Commission 55

Consumer Protection in E-commerce: OECD Recommendation, OECD Publishing, Paris, 56
OECD (2016) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255258-en>, p. 4

OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting Project – Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD, 2021 57

BEPS Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Sharing [International](https://www.oecd.org/tax/beps/) Collaboration to End Tax Avoidance, 58
OECD/G20,



הטובין על פי נוסחה. זאת לעומת המצב הקיים כיום, שבו מיסים נגבים ברמת העסקה הבודדת. עד דצמבר 2021 חתמו 96 מדינות על ההסדר, ובהן ישראל⁵⁹.

עלה כי 96 מדינות ובהן ישראל חתמו על הסדר עקרוני לצורך גיבוש פתרון לאתגרים העולים ממסחר מקוון של הכלכלה וחלוקת ההכנסות ממיסים בין המדינות. לצורך יישומו של הסכם זה נדרשת אסדרה מקומית ובינלאומית.

מומלץ כי המאסדרים של מסחר מקוון, ובהם משרד הכלכלה, ימשיכו לעקוב אחר התפתחויות טכנולוגיות ומסחריות ויתאימו את האסדרה להתפתחויות בתחום, וכן יבחנו את ההתפתחות של ההסדרים הבין-לאומיים וישקלו לאמץ הסדרים מתאימים.

עוולות צרכניות במסחר המקוון

בדצמבר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה סקר במרשתת⁶⁰ בנושא "סוגיות בצרכנות" (להלן - הסקר). נמצא כי 92% ממשתתפי הסקר מבצעים רכישות במרשתת, ו-56% מהמשתתפים אינם קוראים את תנאי השימוש באתר הקנייה. במרשתת הנפגעים הרבים ביותר מעוולות צרכניות הם צרכנים בתחומי המזון (59% מהצרכנים), שירותי המרשתת (51%), המשלוחים (46%) והטלוויזיה (45%). להלן לוח 2 המציג את סוגי העוולות הצרכניות שנגרמו בקניות במרשתת.

לוח 2: סוגי עוולות צרכניות שנגרמו בקניות במרשתת

העוולה	התחומים שבהם נמצאה העוולה באופן מרבי
המתנה להגעת המוצר זמן ארוך יותר ממה שהובטח בעת הרכישה	שירותי משלוחים, מזון, ביגוד והנעלה, ריהוט ומטבחים, מרשתת
קבלת מוצר פגום או מקולקל	מזון, ביגוד והנעלה, משלוחים
חיוב מעבר לעלות המוצר או השירות	מזון, ביגוד והנעלה
קבלת מוצר אחר במקום מה שהוזמן	מזון, שירותי משלוחים, ביגוד והנעלה
אי-קבלת המוצר או השירות	שירותי טלוויזיה, מרשתת, סלולר, מוסכים
סירוב להחזרת המוצר	שירותי מרשתת, טלוויזיה
קושי להתנתק מהשירות או לעבור לספק אחר	שירותי תיירות
סירוב לקבל תשלום בתעודת זיכוי	שירותי מוסכים

המקור: סקר מרשתת של משרד מבקר המדינה בנושא "סוגיות בצרכנות" (דצמבר 2021).

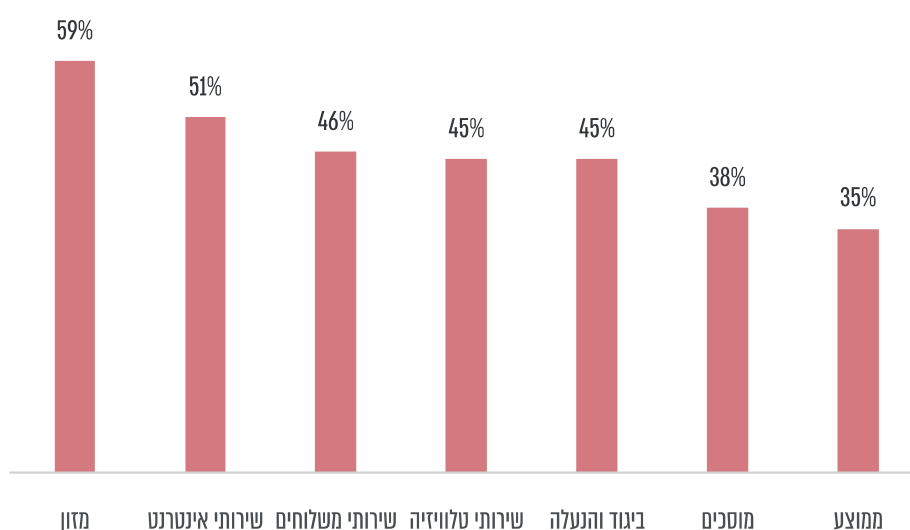
59 OECD, Signatories and Parties to the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting (December 2021).

60 בסקר השתתפו 613 משיבים בני 21 ומעלה במדגם ארצי מייצג.



הסקר בדק גם את התחומים שבהם שיעור העוולות שנגרמו לטענת הצרכנים בעסקאות במרשתת הוא הגבוה ביותר, כמוצג להלן בתרשים 3.

תרשים 3: התחומים שבהם שיעור העוולות שנגרמו לצרכנים בעסקאות מקוונות הוא הגבוה ביותר (שיעור המתלוננים מבין הקונים בכל תחום)



המקור: סקר מרשתת של משרד מבקר המדינה בנושא "סוגיות בצרכנות" (דצמבר 2021).

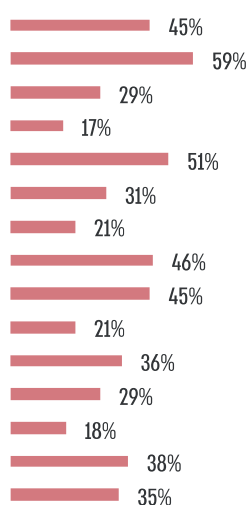
מתרשים 3 עולה כי התפלגות העוולות הצרכניות, שנגרמו בקניות במרשתת, לפי תחומים ובסדר יורד הם: מזון (59%), שירותי מרשתת (51%), שירותי משלוחים (46%), שירותי טלוויזיה (45%), ביגוד והנעלה (45%) ומוסכים (38%).

עוד מנתוני הסקר בתרשים 4 להלן, המציג את שיעור הרוכשים במרשתת ב-14 ענפים שונים, ומבין אלה - את שיעור הצרכנים שנגרמה להם עוולה במהלך רכישה מקוונת.

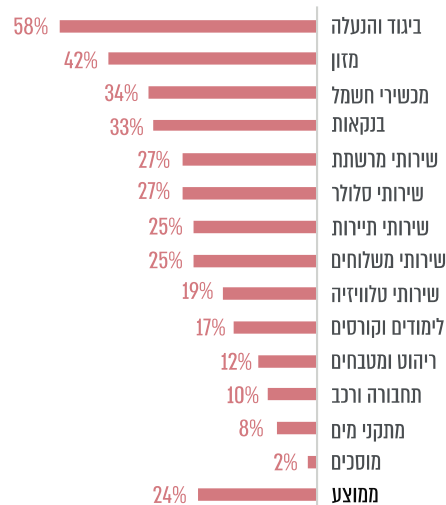


תרשים 4: שיעור הרוכשים במרשתת בתחומים שונים, ומבין אלה - שיעור הצרכנים שסבלו מעוולות צרכניות ברכישה מקוונת

שיעור הצרכנים שנעשתה להם עוולה (מתוך הקונים בכל תחום)



שיעור הצרכנים הרוכשים במרשתת



המקור: סקר מרשתת של משרד מבקר המדינה בנושא "סוגיות בצרכנות" (דצמבר 2021).

מתרשים 4 עולה למשל כי שיעור הצרכנים הרוכשים ביגוד והנעלה במרשתת עומד על 58%, ו-45% מהם דיווחו שנעשתה להם עוולה. בענף המזון שיעור הצרכנים הרוכשים במרשתת עומד על 42%, ו-59% מהם דיווחו שנגרמה להם עוולה.

אחת הדרכים לבדוק אם אתרי מסחר מקוון פועלים בהתאם לחוק היא להפעיל את שיטת "לקוח סמוי". למשל, מאפריל 2021 עד נובמבר 2021 בדקה המועצה הישראלית לצרכנות, באמצעות שיטת הפעלת לקוח סמוי - בין היתר באתרי מסחר מקוון - אם מבצעים שמפורסמים הם אכן "מכירה מיוחדת" כהגדרתה בחוק. בכל שבוע בדקה המועצה אתרי מסחר מקוון כדי לוודא את המחירים של 45 מוצרים. נוסף על כך, מאוגוסט עד דצמבר 2021 עשתה המועצה כ-860 בדיקות של פרסומים באתרי סחר.

ממצאי הסקר מצביעים על כך ששיעור העוולות הגבוה ביותר ברכישות במרשתת הוא בתחום ביגוד והנעלה (58%), המזון (42%), מכשירי חשמל (34%) ובנקאות (33%).



לאור ממצאי סקר משרד מבקר המדינה, מומלץ כי משרד הכלכלה, הרשות להגנת הצרכן והמועצה הישראלית לצרכנות ימשיכו לבחון דרכים להקטנת העוולות הצרכניות במסחר המקוון. לאיתור עוולות אלה מוצע להמשיך לבצע בדיקות מקיפות, בין היתר באמצעות "לקוח סמוי".

הרשות להגנת הצרכן השיבה במאי 2022 כי הוראות חוק הגנת הצרכן חלות על מסחר מקוון, וכי הרשות שמה לה זה שנתיים את הנושא הזה בעדיפות עליונה, דבר הבא לידי ביטוי בכל מישורי הפעולה שלה.

הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון

בשנים האחרונות התפתחו טכנולוגיות המידע והמרשתת, ואיסוף המידע על צרכנים באמצעות אתרי מסחר מקוון נעשה מתוחכם ומתקדם יותר. אתרים רבים מנתחים את התנהגות הגולשים, לעיתים ללא ידיעתם, ואוספים עליהם מידע באמצעות מערכות ניטור מתקדמות. האתרים שומרים את היסטוריית החיפוש של הגולשים ובודקים כמה זמן הם צפו בכל עמוד באתר, ועל אילו מוצרים התעכבו עם עכבר המחשב. מידע אישי בכמויות עצומות נאסף ומעובד לשם יצירת פרופילים אישיים, מפורטים ומפולחים - לרבות מידע אישי ביותר, כגון מקום מגורים, תחומי עניין, העדפות אישיות, מערכות יחסים, היסטוריה פיננסית ומצב בריאותי. פרופילים אלה אף נמכרים לגורמים שונים למטרות שיווקיות, מסחריות, פוליטיות ואחרות. במצב עניינים זה, ולנוכח העובדה שאיסוף מידע פרטי ואגירתו במאגרי מידע בלתי מוגנים אינם מצריכים משאבים רבים, הפכה הזכות לפרטיות לאחת הזכויות החשובות והפגיעות ביותר.

ה-OECD⁶¹ זיהה שהסיכון לזליגת מידע אישי הוא גם סיכון כלכלי, וקבע כללים המיועדים להגן על הפרטיות בקשר לטיפול במידע אישי בתחומים הציבורי והפרטי, על פי כמה עקרונות: (א) הגבלה על איסוף מידע; (ב) טיב המידע והקשר לצרכים שלגביהם נאסף; (ג) הגדרת השימוש במידע שנאסף; (ד) הגבלה על שימוש במידע לצרכים אחרים; (ה) אבטחת המידע מפני זליגה לאנשים לא מורשים; (ו) זכות לבקש את המידע שנאסף או לדעת אם נאסף מידע על אדם מסוים.

פעולות הרשות להגנת הפרטיות⁶²

במסגרת תפקידה כמאסדר של הזכות לפרטיות ולהגנה על מידע אישי בישראל, הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים מופקדת על ביצורה של זכות זו ועל הגנת המידע האישי במאגרי מידע דיגיטליים מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981 (חוק הגנת הפרטיות). היא פועלת להשגת מטרה זו באמצעות אסדרה, אכיפה מינהלית, אכיפה פלילית ופיקוח רחב על כלל הגופים בישראל - פרטיים, עסקיים וציבוריים, המחזיקים או המעבדים מידע אישי דיגיטלי⁶³.

61 OECD (2016), *Consumer Protection in E-commerce OECD Recommendation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/97892664255258-en> pg. 17.

62 הרשות המשפטית לטכנולוגיות מידע והגנה על הפרטיות במשרד המשפטים הוקמה בהחלטת הממשלה 4660 (19.1.06). בספטמבר 2017 אישרה הממשלה את שינוי שמה לרשות להגנת הפרטיות בישראל. זהו הגוף המסדיר, המפקח והאוכף על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), וחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001. אתר המרשתת של הרשות: https://www.gov.il/he/departments/about/about_ppa

63 הרשות להגנת הפרטיות, **דוח פעילות 2019 - 2020**, עמ' 7.



הרשות היא הגוף המומחה לנושא ההגנה על מידע אישי במאגרי מידע דיגיטליים, וייעודה הוא להתוות את מדיניות ההגנה על מידע זה בישראל. משימותיה המרכזיות הן קידום שליטת הפרט במידע אישי עליו, השפעה על תהליכי עיצוב לפרטיות בארגונים ובמערכות מידע בכל מגזרי המשק, וחיוק תחושת המוגנות של הציבור; כל זאת במטרה לצמצם את הסיכונים הגוברים לפגיעה בפרטיות הגלומים בשמירת מידע דיגיטלי, בעיבודו ובניהולו, ותוך איון ומתן משקל ראוי לחידושים הטכנולוגיים וליתרונותיהם עבור השוק והמשתמשים.

הקמת צוות משותף בתחום הכלכלה הדיגיטלית

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם העלה משרד מבקר המדינה את הפערים בנושא ההגנה על מידע אישי ופרטיות המשתמשים, והמליץ לרשות להגנת הפרטיות להפנות משאבים לטיפול בהשלכות המסחר המקוון על הגנת הפרטיות של הצרכנים.

ממצאי ביקורת המעקב: הרשות להגנת הפרטיות, הרשות להגנת הצרכן ורשות התחרות יזמו הקמת צוות משותף⁶⁴ לשלוש הרשויות בתחום הכלכלה הדיגיטלית (להלן - צוות הכלכלה הדיגיטלית). מטרת הצוות, שהוקם ב-2019, לעסוק בסוגיות מרכזיות בתחום הכלכלה הדיגיטלית, ולקדם ולהבטיח שמירה על אינטרסים ציבוריים מהותיים באמצעות פעולות מדיניות ואופרטיביות משותפות. הרשות להגנת הפרטיות פרסמה⁶⁵ כי צוות הכלכלה הדיגיטלית מקדם אסדרה, פיתוח כלים מתקדמים ושיטותי פעולה למען הגנה על מידע אישי ופרטיות המשתמשים, מניעת הטעות צרכניות, הקפדה על תנאי שימוש הוגנים והפחתת חסמים לתחרות, במטרה להיטיב עם הציבור בישראל.

הרשות מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי עיקר פעילותו של צוות הכלכלה הדיגיטלית הוקדשה לנושאים האלה:

1. פרסום מסמך מדיניות משותף בנושא "הזכות לניוד מידע" (Data Portability) להערת הציבור בינואר 2021⁶⁶, ניתוח העמדות שהתקבלו מן הציבור ותחילת בחינת הדרך לאימוץ המדיניות באופן סטטוטורי.
2. מהלכים לגיבוש גילוי דעת משותף בנושא תחולת הרגולציה של שלוש הרשויות על גורמי חץ ופעילותן מחוץ לתחומי המדינה.
3. חוזים אחידים.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם, בפרק "הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון", עלה כי חוק הגנת הפרטיות כולל הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח ואינו נותן מענה לסוגיות משמעותיות במסחר המקוון; למשל מהי טיבה של ההסכמה שנדרש אתר לקבל לצורך איסוף פרטים אישיים ונתונים על צרכן (כגון שמירה של היסטוריית החיפוש ושל היסטוריית הרכישות), והאם צרכן זכאי לשנות את פרטיו האישיים באתר, למחוק אותם או להפסיק את עיבוד הפרטים

64 שם, עמ' 39.

65 שם.

66 נייר העמדה היה פתוח להערות הציבור עד סוף ינואר 2021. לאחר מכן ההערות שהתקבלו נבחנו לעומק במסגרת עבודת מטה משולבת לשלושת הגופים. במועד סיום הביקורת הרשות בוחנת קידום חקיקה בנושא במסגרת עבודה על רפורמה מקיפה בחוק הגנת הפרטיות או במסגרת חקיקה אחרת.



על ידי האתר. החקיקה אף אינה מתייחסת למצבים שכחים בעידן המסחר המקוון, כגון קבלת נתוני רכישות של נפטר מאתר מסחר מקוון או מחיקת פרטיו האישיים. בתגובה לדוח השיבה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי היא בתהליך עבודה לגיבוש מתווה ראשוני לתיקון חקיקה נוסף שיתמקד בהיבטים המהותיים של דיני הגנת המידע האישי, וזאת תוך בחינה מתמדת של האסדרה האירופית החדשה וההתאמות הנדרשות לה בדין הישראלי.

מצאי ביקורת המעקב: משרד המשפטים מסר לצוות הביקורת הנוכחית באוקטובר 2021 כי חוק הגנת הפרטיות הוא חוק כללי שנועד לחול על קשת המצבים האפשריים שבהם עלולה להיפגע פרטיותו של אדם, לרבות עיבוד מידע אישי על ידי גורמים ציבוריים ופרטיים כאחד. החוק אינו עוסק באופן פרטני בזכויות צרכן או במסחר מקוון. ההגדרות הקבועות בו נועדו לחול על מגוון מצבים אפשריים, ולצד קריאתן יש להידרש לפרשנות שהתגבשה במהלך השנים בפסיקה, בכלל זה פרשנות המונח "הסכמה". לכן, לדעת משרד המשפטים, החוק אינו צריך להיות כה מפורט כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה.

המשרד הוסיף כי תיקונים שונים לחוק הגנת הפרטיות והתקנות לפיו נותנים מענה להיבטים שונים של הגנה על מידע אישי המעובד במאגרי מידע, בין היתר במסגרת מסחר מקוון. החלת הוראות החוק על מצבים במסחר מקוון או יחסים צרכניים דומים, בשילוב עם דיני הגנת הצרכן והפסיקה בתחום זה, אמורה לתת מענה והגנה על זכויות הצרכן. עוד ציין שתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, שנכנסו לתוקף בשנת 2018 קובעות הסדר מפורט מעודכן ומודולרי לאבטחת מידע במאגרי מידע, וכי ועדת השרים לענייני חקיקה צפויה לדון בקרוב בתיקון 14 לחוק הגנת הפרטיות⁶⁷ - ובו תיקון של הגדרות יסוד כגון "מידע" ו"מידע בעל רגישות מיוחדת", "מחזיק" ו"בעל שליטה במאגר מידע", הוספה של סמכויות הטלת עיצום כספי וסמכויות פיקוח, בירור מינהלי ואכיפה, פרק עונשין מעודכן ועוד. המשרד משלב במסגרת התיקון המוצע גם נושאים כגון סנקציות כלכליות משמעותיות על מפירים והגדרות עדכניות, שמקורם ב-GDPR⁶⁸. הרשות להגנת הפרטיות פרסמה מסמכי מדיניות והמלצות בתחום המסחר המקוון. כך, ביולי 2020 פרסמה מסמך מדיניות בנושא "היבטי פרטיות ביישומונים לתשלום ותיקוף שימוש בשירותי תחבורה ציבורית"; ובאפריל 2021 פרסמה מסמך המלצות בנושא "פרטיות באמצעי תשלום מתקדמים להעברת כספים ולתשלום בבתי עסק" (קודם לכן פורסמה טיוטה של המסמך לשם קבלת הערות הציבור).

עוד מסר משרד המשפטים לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי לצד פרסום נייר העמדה האמור בנושא הזכות לניוד מידע, הוא מגבש תזכיר חוק נוסף לתיקון חוק הגנת הפרטיות שיכלול עיבוי של זכויות נושאי המידע, הרחבת בסיסי העיבוד המותרים ועיגון עקרון הנשיאה באחריות⁶⁹ של בעל השליטה במאגר. במסגרת עבודת מטה זו אף פרסם משרד המשפטים קול קורא בעניין תיקון לחוק הגנת הפרטיות, ובו הוזמן הציבור לחוות את דעתו על השאלה כיצד ובאילו תחומים ראוי לעדכן ולתקן את החוק. צוות הכלכלה הדיגיטלית, אשר עסק בהכנת נייר העמדה, עוסק בניתוח העמדות שהביע הציבור והחל לבחון את הדרך לאימוץ המדיניות באמצעות חקיקה. כלל התיקונים נועדו לעדכן את חוק הגנת הפרטיות ולקבוע הסדר מתקדם, המתכתב עם חקיקה מובילה בעולם, ובמיוחד ה-GDPR.

67 התיקון עבר בקריאה ראשונה בינואר 2022.

68 Regulation (EU) 2016/679 - General Data Protection Regulation (GDPR)

69 טרם התקבלה החלטה בשאלה אם תיכלל במסגרת זו זכות לניוד מידע, שבסיסה צרכניים יותר מעולמות פרטיות.



הרשות להגנת הפרטיות מסרה במאי 2022 כי הליכי החקיקה של התיקון לחוק הגנת הפרטיות טרם נשלמו. לדבריה, חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 13), התשע"ח-2018, הונח על שולחן הכנסת בפברואר 2018 ואושר בקריאה ראשונה סמוך לאחר מכן. ברם הליך החקיקה לא נשלם עד מועד פיזור של הכנסת ה-20, בדצמבר 2018. בשנים 2019 - 2020 לא היה אפשר לקדם כל חקיקה בשל רצף מערכות הבחירות, ומאחר שהכנסת ה-23 והממשלה ה-35 עסקו אך ורק בחקיקה שנגעה למשבר הקורונה. סמוך לאחר הקמת הממשלה הנוכחית ביוני 2021 החל משרד המשפטים לקדם במרץ את חקיקתו של חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 14). בנובמבר 2021 אישרה ועדת השרים לחקיקה את הצעת החוק וזו הונחה על שולחן הכנסת ואושרה בקריאה ראשונה בינואר 2022. בימים אלה ממש מצויה ההצעה בדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת במסגרת הכנה לקריאה שנייה ושלישית. הצעת החוק לתיקון מס' 14 כוללת בין היתר עדכון של כלל ההגדרות המהותיות בחוק הגנת הפרטיות (וזאת בשונה מהצעת תיקון מס' 13 שקדמה לה), ומכאן שגם בהיבט זה היא נותנת מענה לליקוי הנזכר בדוח הביקורת. כמו כן, הרשות הפנתה משאבים לטיפול בהשלכות הסחר המקוון גם באמצעות פרסום מסמכי מדיניות והמלצות. עוד הוסיפה הרשות כי היא פועלת להקמת מוקד שיעודו להקל על הציבור לפנות לרשות ולעודד פניות בכל מקרה שבו נודע לאדם כי מידע אישי על אודותיו נחשף ונעשה בו שימוש בניגוד למטרה שלשמה נמסר.

ביקורת המעקב העלתה כי חוק הגנת הפרטיות כולל הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח, ואינו נותן מענה לסוגיות משמעותיות במסחר מקוון. עם זאת נמצא כי משרד המשפטים פעל לאסדרת הנושא וכי ביוני 2021, החל משרד המשפטים לקדם את חקיקתו של חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 14) ובנובמבר 2021 אישרה ועדת השרים לחקיקה את הצעת החוק. בינואר 2022 הונחה על שולחן הכנסת ואושרה בקריאה ראשונה. כן נמצא כי משרד המשפטים פרסם נייר עמדה בנושא הזכות לניוד מידע.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משרד המשפטים יפעל להשלים את בחינת הנושא ואסדרתו לצורך מתן מענה להתפתחויות הטכנולוגיות והמסחריות, לגידול במסחר המקוון, ולכלל ההשלכות הנובעות מכך על הגנה על פרטיות הצרכנים.

אכיפת הוראות חוק הגנת הפרטיות

חוק הגנת הפרטיות קובע כי אין להשתמש במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי החוק, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר⁷⁰, וכי פנייה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו

70 סעיף 8(ב) לחוק.

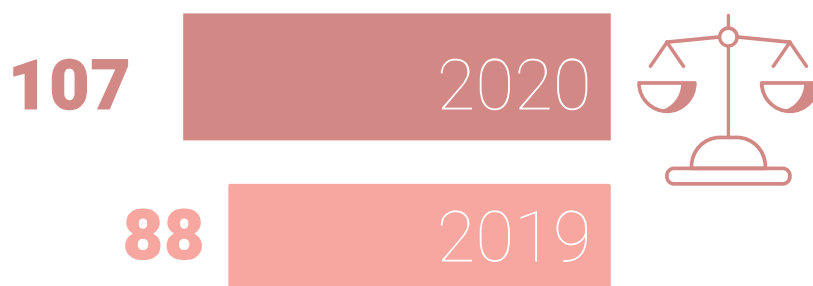


תלווה בהודעה שיצוינו בה המטרה שלשמה מבוקש המידע, למי הוא יימסר ומהן מטרות המסירה⁷¹. מפעילי אתרים רשאים להשתמש במידע שאספו על צרכנים למטרה המוצהרת שלשמה התבקש המידע, ואינם רשאים להעבירו למפעילי אתרים אחרים, אלא אם כן הודיעו על כך מראש לצרכן. בפועל, במציאות שבה גופים מסחריים וחברות מסחריות אוספים כמויות עצומות של מידע אישי, ייתכנו מקרים של שימוש במידע שנאסף, בניגוד לחוק, למטרה החורגת מהמטרה המקורית שלשמה נמסר המידע, לרבות העברת מידע אישי לצד שלישי.

יחידת הפיקוח של הרשות להגנת הפרטיות הוקמה מכוח צו הגנת הפרטיות (הקמת יחידת פיקוח), התש"ס-1999⁷². הרשות נוקטת הליכי אכיפה פלילית ומינהלית כנגד גורמים המפירים את הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות, וכן מקיימת הליכי פיקוח מכוחו במגזר ספציפי או בסוגיה רוחבית הנוגעת להגנת מידע אישי שהרשות רואה לנכון לבחון. בין היתר היחידה אוכפת את תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - הגנת הפרטיות), התשס"ד-2004 (להלן - תקנות העבירות המינהליות). בהתאם לתקנות מושת קנס מינהלי על מי שמפר את סעיף 31א(א) לחוק הגנת הפרטיות.

במסגרת פעילות האכיפה הפלילית בשנת 2020 בדקה הרשות פניות, תלונות וחשדות בנוגע לשימושים אסורים במידע מתוך מאגרים, וביצעה הליכי אכיפה מינהלית כנגד מפירי הוראות החוק. להלן בתרשימים 5, 6 ו-7 נתונים על פעולות האכיפה המינהלית של הרשות.

תרשים 5: מספר הליכי האכיפה המינהליים ברשות להגנת הפרטיות, 2019 ו-2020



המקור: הרשות להגנת הפרטיות, דוח פעילות 2019 - 2020, עמ' 13.

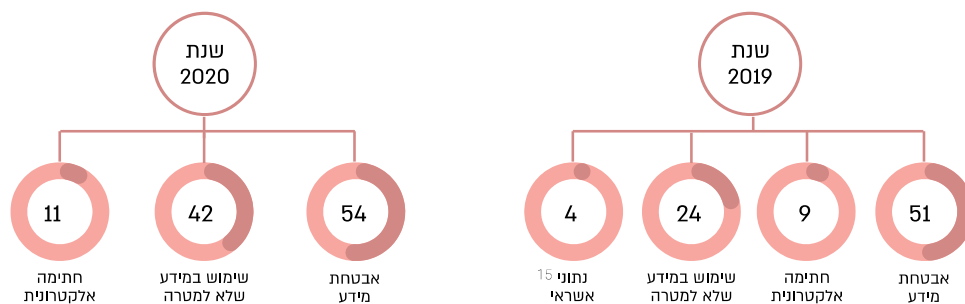
מתרשים 5 ניתן ללמוד כי ב-2020 גדלה כמות הליכי האכיפה המינהליים בכ-20% ביחס ל-2019.

71 סעיף 11 לחוק.

72 סעיף 1 לצו.



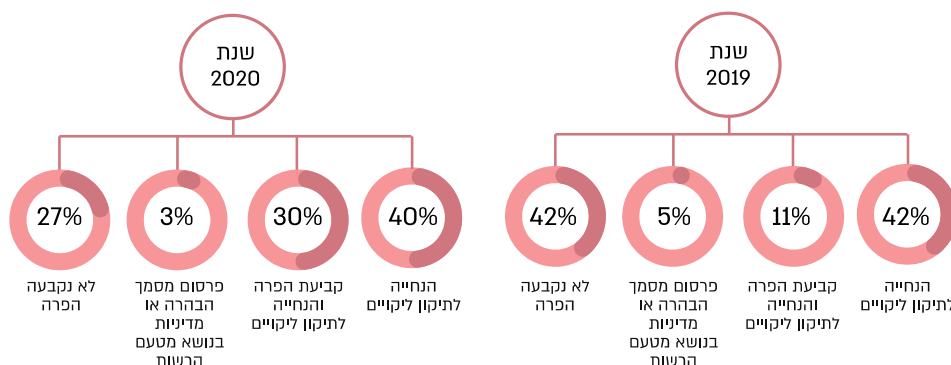
תרשים 6: מספר הליכי האכיפה המינהליים שהרשות פתחה בהם, לפי תחומים, 2019 ו-2020



המקור: הרשות להגנת הפרטיות, דוח פעילות 2019 - 2020, עמ' 27.

מתרשים 6 ניתן ללמוד כי ב-2020 חלה עלייה של 75% לעומת 2019 במספר הליכי האכיפה המינהליים שנפתחו בגין שימוש במידע שלא למטרה המוצהרת. עוד ניתן ללמוד שב-2020 לא נפתחו הליכי אכיפה בנושא נתוני אשראי⁷³, מאחר שבאפריל 2019 בוטל חוק נתוני אשראי, התשס"ב-2002, ובשל כך רשות להגנת הפרטיות סיימה את תפקידה בנושא. הפעילות בנושא נתוני אשראי עברה במלואה לניהולו ופיקוח של בנק ישראל, בהתאם לחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, שהחליף את החוק הקודם.

תרשים 7: תוצרי אכיפה בתיקים מינהליים שסגרה הרשות, 2019 ו-2020



המקור: הרשות להגנת הפרטיות, דוח פעילות 2019 - 2020, עמ' 51.

מתרשים 7 ניתן ללמוד כי ב-2020 שיעור התיקים המינהליים שנסגרו בקביעת הפרה ומתן הנחיה לתיקון הליקויים עלה ל-70% (לעומת 11% ב-2019) (מאחר שקיימים תיקים אשר נסגרו בהנחיה לתיקון ליקויים ללא קביעת הפרה); ושיעור התיקים שבהם לא נקבעה הפרה ירד ל-27% (לעומת 42% ב-2019).

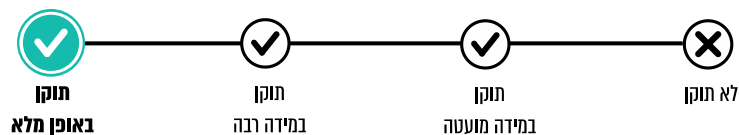
73 נתוני אשראי כוללים פרטים מזהים של בעל הכרטיס, המאפשרים למחזיק המידע לבצע רכישות בלי רשותו.



ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם, בפרק "הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון", העיר משרד מבקר המדינה כי הרשות להגנת הפרטיות לא מסרה לו מידע על היקף הפרות חוק הגנת הפרטיות שהובאו לידיעתה בנושא זה, ועל היקף השימוש שלה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפירים לפי תקנות העבירות המינהליות. הרשות השיבה כי אין לה פתרון טכנולוגי המאפשר שליפה אוטומטית של נתונים על סעיפי החוק שבגינם נקבעו ההפרות בתיקי האכיפה.

בביקורת הנוכחית נמצא כי מאז פרסום הדוח הקודם פותח והוטמע במערכת ניהול המידע של הרשות ("אפיקומן") פתרון טכנולוגי אשר מאפשר שליפת נתונים לפי סעיפי החוק שבגינם נקבעו ההפרות בתיקי האכיפה.

מידת תיקון הליקוי



הרשות להגנת הפרטיות מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי ההערה האמורה בדוח הקודם מתייחסת להיקף הפרות חוק הגנת הפרטיות בנושא "העברת מידע מאתר מסחר מקוון אחד למשנהו שלא למטרה שלשמה נמסר המידע", ומדובר בהפרה אפשרית של שני סעיפים בחוק: סעיף 8(ב), ולפיו "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר", או סעיף 2(9), "שימוש בידעה על ענייניו הפרטיים של אדם או במסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה". עוד מסרה כי כיום יש בידה נתוני אכיפה: מבין 38 תיקי אכיפה שעסקו בהפרות של סעיפים 8(ב) ו-2(9) לחוק, ב-3 תיקים נפתחו חקירות פליליות, 20 תיקים עסקו בחשדות להפרות של סעיף שימוש בניגוד למטרה באתרי סחר ובהעברות מידע בין אתרי סחר, מהם תיק אחד עדיין בשלבי אכיפה וב-7 לא נקבעה הפרה. מבין 12 התיקים שנקבעה בהם הפרה, ב-6 הוטל קנס של 5,000 עד 100,000 ש"ח, ובסך הכול - 235,000 ש"ח.

ביקורת המעקב העלתה כי ב-2020 מחד גיסא חלה עלייה של 22% בפתיחת תיקי הליכי אכיפה מינהליים מ-88 תיקים ב-2019 ל-107 תיקים ב-2020 על ידי הרשות להגנת הפרטיות, ומאידך גיסא חלה ירידה של 40% בהשלמת הטיפול בהליכי אכיפה מ-58 תיקים ב-2019 ל-35 ב-2020. כמו כן, חלה עלייה בפתיחה של הליכי אכיפה פליליים ובהשלמת הטיפול בהם. עם זאת, נמצא כי היקף הקנסות הכולל שניתן עמד על כ-135 אש"ח, זאת אל מול סחר מקוון בישראל בשנת 2020 בהיקף של כ-5 מיליארד דולר.

מומלץ כי הרשות להגנת הפרטיות תבחן את ההלימה בין היקף האכיפה המבוצע על ידי 107 תיקים ב-2020 ואת היקף הקנסות הכולל בסך 135 אש"ח למול היקפי הסחר המקוון אשר הסתכמו בשנה זו בישראל בכ-5 מיליארד דולר. מומלץ לגבש תכנית אכיפה יזומה ולעודד הציבור לפנות לרשות בכל מקרה בהם הציבור חש כי נעשה שימוש במידע שנמסר על ידו שלא למטרה שלשמה הוא נמסר.



ביטול עסקה לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן) - עסקאות מכר מרחוק ועסקאות רוכלות⁷⁴

עסקת מכר מרחוק היא עסקה של נכסים או שירותים ללא נוכחות פיזית של שני הצדדים לעסקה. היא מתבצעת על ידי פנייה של המוכר (העסק) לצרכן באמצעות דואר, טלפון, רדיו, פקס, טלוויזיה, פרסומים קטלוגיים, מודעות וכדומה, או כשקדמה לביצוע העסקה הצגה של המוצר או השירות באתר המרשתת של בית העסק. הצרכן מסתמך רק על המידע שפורסם או שניתן לו בטלפון.

חוק הגנת הצרכן מחייב⁷⁵ את המוכר, בעת פניית השיווק מרחוק⁷⁶, לגלות לצרכן פרטים⁷⁷ בנוגע לעצמו ולמוצר שהוא מוכר. עוד מחייב החוק⁷⁸ את המוכר בעסקת מכר מרחוק לספק לצרכן מסמך בכתב המפרט את פרטיו ופרטים על המוצר⁷⁹.

בעסקת מכר מרחוק לשירותי תיירות שניתנים במלואם מחוץ לישראל, על ידי נותן שירות מחוץ לישראל (למשל: לינה בבית מלון, שיט שכולו בחו"ל, כרטיס להצגה), העוסק רשאי להציע לצרכן לבחור בין זכות ביטול לפי חוק הגנת הצרכן הישראלי ובין מדיניות הביטול של נותן השירות; אפשר להציע מדיניות זו רק אם נותנים לצרכן מידע על מדיניות הביטול בעסקאות מהסוג הזה, ואם היא כוללת זכות לבטל את העסקה. העוסק חייב לפרסם את המידע על מדיניות הביטול הן לפני ביצוע העסקה (בשלב השיווק) והן אחריו, במסמך העסקה. אם הצרכן בחר במדיניות ביטול - זו גוברת על זכות הביטול לפי חוק הגנת הצרכן, גם אם אינה כוללת זכות לבטל את העסקה ולקבל את הכסף בחזרה.

74 על פי סעיף 8 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הצרכן): הצעת עסקה לצרכן מאת עוסק, או מי מטעמו, שבא שלא לפי הזמנה למקום מגוריו, שירותו הצבאי, עבודתו או לימודיו או לקרבתם, וכן לכל מקום שאינו בית עסק של העוסק או של מי מטעמו (להלן - מקום הצרכן), או פנייה יזומה של עוסק לצרכן בכל דרך שהיא, שבעקבותיה הגיע העוסק, או מי מטעמו, למקום הצרכן כדי לקשור עסקה.

75 סעיף 14ג(א) לחוק.

76 שיווק מרחוק - פנייה של עוסק לצרכן באמצעות דואר, טלפון, רדיו, טלוויזיה, תקשורת אלקטרונית מכל סוג שהוא, פקסימיליה, פרסום קטלוגים או מודעות, או באמצעי כיוצא באלה, במטרה להתקשר בעסקה שלא בנוכחות משותפת של הצדדים, אלא באחד האמצעים האמורים.

77 הפרטים שהמוכר מחויב לגלות הם: (א) שמו, מספר הזהות (או מספר העוסק) שלו וכתובתו בארץ ובחו"ל; (ב) התכונות העיקריות של הנכס או של השירות; (ג) מחיר הנכס או השירות ותנאי התשלום האפשריים; (ד) מועד אספקת הנכס או השירות ודרך האספקה; (ה) התקופה שבה ההצעה תהיה בתוקף; (ו) פרטים בדבר אחריות לנכס; (ז) פרטים בדבר זכות הצרכן לבטל את החוזה.

78 סעיף 14ג(ב).

79 הפרטים האלה: (א) השם, מספר הזהות (או מספר העוסק) והכתובת של העוסק בארץ ובחו"ל; (ב) התכונות העיקריות של הנכס או השירות; (ג) מחיר הנכס או השירות ותנאי התשלום החלים על העסקה; (ד) האופן שבו יכול הצרכן לממש את זכותו לבטל את העסקה; (ה) שם היצרן וארץ ייצור הנכס; (ו) מידע בדבר האחריות לנכס או לשירות; (ז) תנאים נוספים החלים על העסקה.



הגנות נוספות לצרכן בעסקת מכר מרחוק

לפי חוק הגנת הצרכן⁸⁰, ברכישת נכס יש לצרכן זכות לבטל את העסקה מיום עשייתה ועד 14 ימים מיום קבלת הנכס, או מיום קבלת מסמך העסקה, לפי המאוחר ביניהם. ברכישת שירות יש לו זכות לבטל את העסקה בתוך 14 ימים מיום עשייתה או מיום קבלת מסמך העסקה, לפי המאוחר, כמפורט להלן: בעסקה מתמשכת - בין אם הוחל במתן השירות ובין אם לאו, ובעסקה שאינה עסקה מתמשכת - בתנאי שיבטל לפחות שני ימים (שאינם ימי מנוחה) קודם למועד שבו אמור השירות להינתן.

ברכישת נכס בעסקת רוכלות רשאי הצרכן לבטל את העסקה, לפי חוק הגנת הצרכן⁸¹, מיום עשיית ההסכם עד 14 ימים מיום מסירת הנכס או מיום קבלת מסמך העסקה, לפי המאוחר ביניהם; וברכישת שירות - תוך 14 ימים מיום עשיית ההסכם או מיום קבלת מסמך העסקה, לפי המאוחר, כמפורט להלן: בעסקה מתמשכת - בין אם הוחל במתן השירות ובין אם לאו, ובעסקה שאינה עסקה מתמשכת, אם טרם הוחל במתן השירות.

צוות הביקורת בדק את היקף העסקאות ב"מסמך חסר"⁸² בעסקים בישראל ובחו"ל. להלן תרשים 8 המציג את היקף העסקאות שישראלים ביצעו ממרץ 2020 עד ספטמבר 2021 במסמך חסר בישראל ובחו"ל.

תרשים 8: היקף העסקאות שישראלים ביצעו במסמך חסר בישראל ובחו"ל, מרץ 2020 - ספטמבר 2021 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

80 סעיף 14(ג).

81 סעיף 14(א).

82 חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, סעיף 9(א), מגדיר עסקה במסמך חסר: עסקה בין לקוח לבין ספק שבה לא הוצג כרטיס אשראי, או עסקה שבמסמך המעיד עליה לא צוינו פרטים כאמור בסעיף 8, או עסקה שהמסמך המעיד עליה לא נחתם בידי הלקוח. עסקאות במסמך חסר כוללות בין היתר קנייה במרשתת, קנייה בטלפון וקנייה בהוראת קבע.



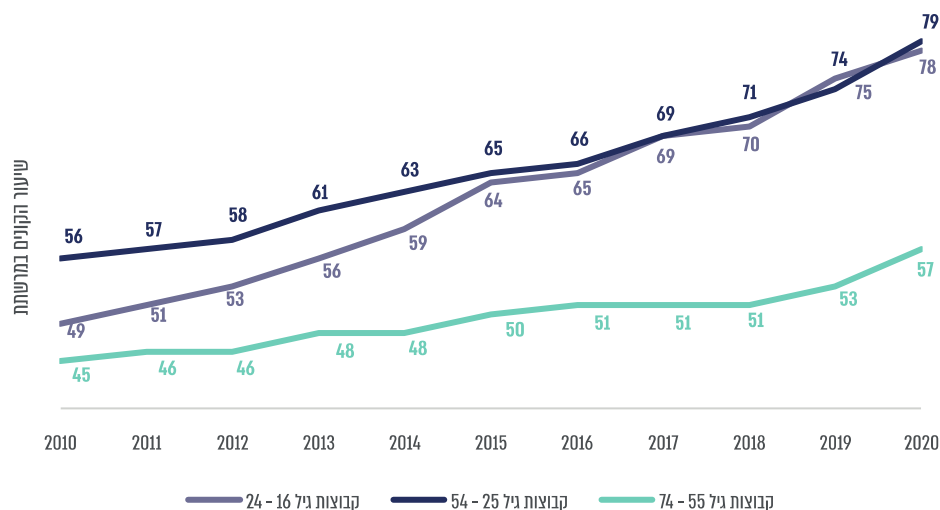
מתרשים 8 ניתן ללמוד כי כמחצית מהעסקאות בישראל נעשות במסמכים חסרים, וכי היקפן של עסקאות אלה היה כ-16 מיליארדי ש"ח ב-2020 וכ-16 מיליארדי ש"ח בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2021.

חינוך והסברה בנושא הצרכנות המקוונת

חינוך ילדים ובני נוער

שיעור בני הנוער המבצעים רכישות מוצרים או שירותים במרשתת הוא גבוה ונמצא בעלייה. מנתוני אתר Eurostat עולה⁸³ כי שיעור האנשים בקבוצת הגיל 16 - 24 שרכשו שירות או מוצר במרשתת עלה בין השנים 2010 - 2020 מ-49% מכלל המשתמשים במרשתת בקבוצת גיל זו ל-78%; כמתואר בתרשים 9 להלן:

תרשים 9: שיעור האנשים שרכשו שירות או מוצר במרשתת לשימוש אישי ב-12 החודשים הקודמים, מבין משתמשי המרשתת במדינות האיחוד האירופי, לפי קבוצות גיל, 2010 - 2020



על פי נתוני Eurostat⁸⁴, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המצב בישראל אינו שונה בהרבה. ביוני 2019 ערכה חברת דואר ישראל סקר בנושא הרגלי קנייה במרשתת בקרב בני נוער, על מדגם⁸⁵ של בני 16 - 18. מסקנות הסקר מלמדות כי מרבית בני גילים אלו נוהגים לקנות במרשתת, והרוב - בתדירות חודשית לפחות; הבנות קונות בעיקר בגדים, אביזרי אופנה ומוצרי טיפוח וסטיילינג, והבנים - בעיקר מוצרי טכנולוגיה, גיימינג וגאדג'טים; כמעט כולם קונים באתרים מחו"ל, ומחציתם קונים באתרים ישראלים. הסכום המוערך לקנייה

83 Eurostat הוא גוף של האיחוד האירופי שמטרתו לספק נתונים סטטיסטיים איכותיים על מדינות האיחוד.

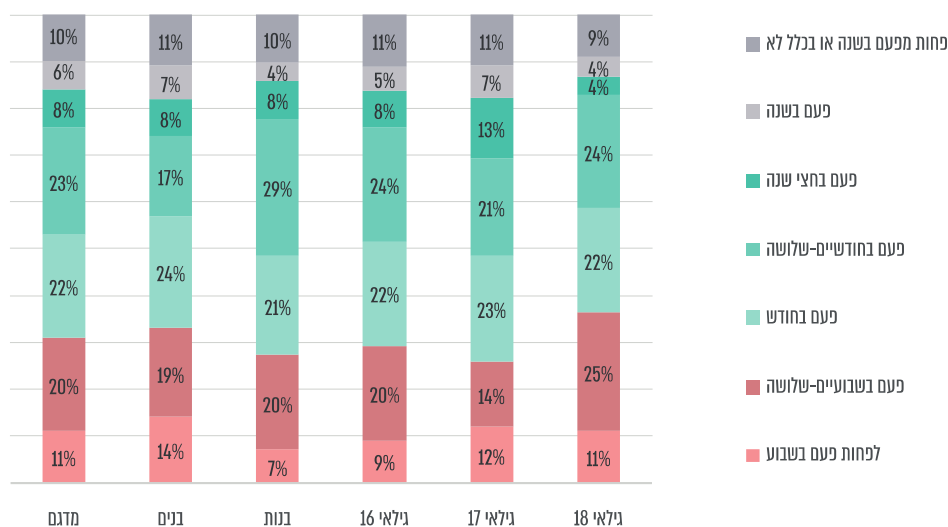
84 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=E-commerce_statistics_for_individuals

85 397 בנים ובנות יהודים דוברי עברית בני 16 - 18, במדגם ארצי, אקראי ומייצג של אוכלוסייה זו.



במרשתת היה 145 ש"ח בממוצע. 54% מהקונים במרשתת ציינו כי אין להם מגבלה כספית, ובממוצע ציינו כי הסכום המרבי הוא כ-350 ש"ח. להלן תרשים 10, המציג את תדירות קניית המוצרים במרשתת בקרב גילאי 16 - 18.

תרשים 10: תדירות קניית מוצרים במרשתת בקרב בני 16 - 18



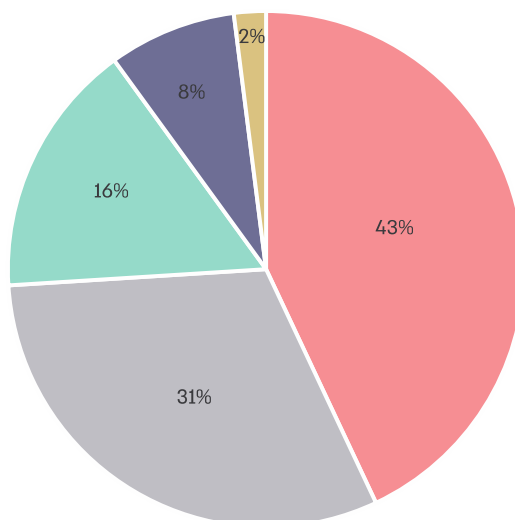
על פי מצגת של חברת דואר ישראל, דוח הרגלי קנייה באינטרנט בקרב נוער (יוני 2019), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 10 ניתן ללמוד כי יותר מ-50% מבני ה-16 - 18 בישראל קונים במרשתת יותר מפעם בחודש.

עוד נבדק בסקר מי משלם עבור הקניות של הנער או הנערה במרשתת, כמוצג בתרשים 11 להלן.



תרשים 11: מי משלם עבור הקניות של נער או נערה ישראלים במרשתת



אחד ההורים ■ הנערה ■ חצי חצי - ההורים יחד עם הנערה ■ משתנה ■ בן משפחה אחר

על פי מצגת של חברת דואר ישראל, דוח הרגלי קנייה באינטרנט בקרב נוער (יוני 2019), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 11 ניתן ללמוד כי בגילי 16 - 18 ישנה מעורבות הורית בולטת בתשלום עבור הקניות במרשתת, ועם זאת כשליש מהנוער בגילים אלו שנוהג לקנות במרשתת משלם על הקנייה בעצמו. עוד עלה מהסקר כי עצמאות פיננסית בולטת יותר בקרב הבנים ועולה עם הגיל, ונמצא קשר בין תדירות הקנייה לעלייה בדיווח על תשלום עצמאי.

בדוח הביקורת הקודם נמצא כי כל התוכניות לחינוך פיננסי, אינן עוסקות בנושא צרכנות נבונה במרשתת. בדוח המליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך כי לנוכח החשיפה הגבוהה של בני הנוער למרשתת, היותם ניתנים להשפעה ביתר קלות ויכולתם לבצע רכישות בעצמם, על המשרד לקדם שילוב של חינוך לצרכנות נבונה במרשתת, על כל מאפייניה, בתוכניות קיימות. משרד החינוך השיב כי גם אם המוקד אינו בהכרח מסחר מקוון, הרי המסרים החינוכיים המועברים בבתי הספר דומים, ועם זאת בשנת הלימודים התשע"ט עתידה תוכנית החינוך הפיננסי להתעדכן, ובמסגרת זו ישקול המשרד להוסיף התייחסות להמצאת משרד מבקר המדינה. עוד ציין כי תיבחן האפשרות להתייחס לנושא המסחר המקוון במסגרת "יום האינטרנט הבטוח", בשיעורי "כישורי חיים" לבתי הספר העל-יסודיים וביחידת הלימוד בנושא הגלובליזציה (במדעי החברה). המשרד ציין כי הוא רואה חשיבות ואחריות גם בתפקיד ההורים בחינוך בני הנוער ובהקניית כישורי חיים.

משרד החינוך השיב עוד בתגובה לדוח הקודם, במסמך הערות ראש הממשלה, כי הוא פועל לצרכנות נבונה גם במרשתת, וציין פעולות שנקט: (א) שילוב נושא הסחר המקוון ביחידת לימוד



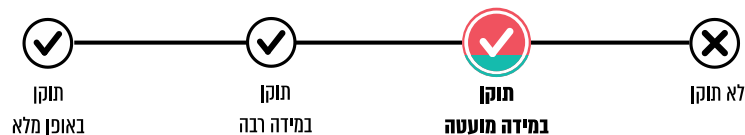
בנושא הגינות בצרכנות - גלובליזציה במסגרת מדעי החברה. היחידה תועלה לאתר הפיקוח על הוראת מדעי החברה ולפורומים בספטמבר [2019] ותישלח במקביל לכלל מורי מדעי החברה באמצעות צוות ההדרכה; (ב) הוספת נושא הסחר המקוון ליחידת הלימוד הראשונה בתוכנית הלימודים לכיתות י', תחת "תקציב אישי, משפחתי וצרכנות נבונה".

צוות הביקורת בדק את שילוב החינוך לצרכנות נבונה במרשתת, על כל מאפייניה, בתוכניות קיימות נוספות על ידי משרד החינוך. המשרד מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי בימים אלו הולכת ונשלמת תוכנית לימודים רב-גלית בנושא החינוך הפיננסי, שהוגדרה כיעד של שרת החינוך, והיא תיושם בהדרגה בשנים התשפ"ב-התשפ"ד. בתוכנית נכלל נושא המסחר המקוון ביחידות הלימוד העוסקות בתקציב אישי, תקציב משפחתי וצרכנות נבונה, וידונו היתרונות והסיכונים הכרוכים בדרכי רכישה שונות. כמו כן ישולב נושא זה ביחידת לימוד בנושא הגינות בצרכנות במסגרת לימודי מדעי החברה.

במאי 2022 השיב משרד החינוך כי בפברואר 2022 נערכה פעילות שבוע גלישה בטוחה ב"אקדמיה ברשת", אשר כללה 17 שידורים של מפגשים בנושאי פרטיות, אבטחת מידע, שיתוף, תדמית דיגיטלית ועוד. בפעילות זו השתתפו כ-191,000 תלמידים ב-7,063 כיתות ב-1,195 בתי ספר. במרץ 2022 נערכה ב"אקדמיה ברשת" פעילות שבוע הכסף, אשר כללה כ-4,000 תלמידים ב-139 כיתות ב-57 בתי ספר. עוד השיב המשרד כי נושא הסחר המקוון שולב ביחידת הלימוד "הגינות בצרכנות" הנלמדת במקצוע הבחירה "מדעי החברה" בחטיבה העליונה. בהמשך עתידים להתווסף תכנים העוסקים בסחר המקוון במסגרת התכנית המשרדית הרב-גלית, אשר עתידה לקבל את אישור השרה והמנכ"לית ולהשתלב במערכת החינוך משנה"ל הבאה התשפ"ג. במסגרת זו ישולב נושא הסחר המקוון ביחידות לימוד בכיתה ז' בנושא "גלובליזציה" ובנושאי לימוד נוספים. בכיתה י' ישולב הנושא של קנייה במרשתת במסגרת הדיון של "רכישת תוצרת הארץ" וכן במסגרת הנושא "קנייה בטוחה ברשת".

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי הקודם תוקן במידה מועטה. עולה כי מספר המשתתפים בשבוע גלישה בטוחה שנערך בפברואר 2022 עמד על 191 אלף תלמידים ובשבוע הכסף שנערך במרץ 2022 השתתפו רק 4,000 תלמידים מתוך סך כולל של כ-758 אלף תלמידים בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה במערכת החינוך בשנת הלימודים תש"פ. עוד עולה כי עד מועד סיום הביקורת משרד החינוך גבש תכנים בנושא סחר מקוון שאמורים להשתלב במסגרת התכנית המשרדית הרב-גלית אך טרם השלים אשור התכנים והטמעתם.

מידת תיקון הליקוי





מומלץ כי משרד החינוך יגביר את השילוב של חינוך לצרכנות נבונה במרשתת, על כל מאפייניה, בתוכניות הלימודים ויפעל להשלמת תיקוף התכנית החדשה שגובשה על ידי המנכ"לית והשרה ויפעל להטמעתה. הדבר מקבל משנה חשיבות בשים לב לממצאי הסקר של רשות הדואר מ-2019 ולפיו כ-50% מבני הנוער קונים במרשתת יותר מפעם בחודש.

חינוך והסברה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים

בסוף 2020 מנתה אוכלוסיית האזרחים הוותיקים⁸⁶ בישראל כ-1,128,000 בני אדם, שהם כ-12% מכלל אוכלוסיית המדינה. במועד זה, 67% מבני ה-65 ומעלה השתמשו במרשתת⁸⁷.

בדוח הקודם נמצא כי סדנאות הסברה בנושא "צרכנות נבונה" אינן שמות דגש על נושא צרכנות נבונה במרשתת. הדוח המליץ למשרד לשוויון חברתי ולמועצה לצרכנות (להלן גם - המועצה) לאגם משאבים כדי למפות את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, ולגבש עבורה תוכנית ייעודית גם לנושא הצרכנות במרשתת. עוד הומלץ למועצה להדגיש את נושא המסחר המקוון בסדנאות שהיא מעבירה ולתת סיוע בכך. המועצה השיבה לדוח כי הסדנאות המיועדות לאזרחים הוותיקים כוללות הדרכה על עסקאות פרונטליות, עסקאות מכר מרחוק ועסקאות רכילות, ושהיא מפתחת תוכניות הסברה צרכנית לכלל הציבור שבהן ישולב נושא הסחר המקוון כנושא עיקרי.

המשרד לשוויון חברתי מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2021 כי ההמלצה האמורה בדוח הקודם לא הייתה ידועה לו ולכן לא בוצעה. המשרד הוסיף כי הוא מפעיל זה כמה שנים תוכניות להגברת האוריינות הדיגיטלית⁸⁸ של אזרחים ותיקים, ויבחן אפשרות לתוספת הכשרות ייעודיות או מערך קורסים מותאם בשיתוף המועצה לצרכנות, הן בכיתות הוותיקים שהוא מפעיל ברשויות מקומיות ברחבי הארץ והן באמצעות מלגאים שהוא מפעיל במסלול אוריינות דיגיטלית.

צוות הביקורת בדק בישראל דיגיטלית⁸⁹ נתונים על מספר האזרחים הוותיקים שקיבלו הדרכה בשימוש במחשב ובמרשתת והכשרה בצרכנות נבונה ובשמירה על פרטיות ובטיחות במרשתת בשנים 2018 - 2021. להלן לוח 3, המציג את נתוני ההדרכות בנושאי המרשתת בשנים אלו בקרב אזרחים ותיקים ושאינם ותיקים.

86 מעל גיל 67. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2020.

87 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הודעה לתקשורת: לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2019 לרגל יום האזרח הוותיק הבין-לאומי (1.10.20)**.

88 אוריינות דיגיטלית כוללת את היכולת למצוא תוכן, להעריכו, להשתמש בו, לשתפו וליצור אותו, תוך שימוש בטכנולוגיות מידע ומרשתת עם תוכנות מחשב שונות, גלישה באמצעות דפדפן ועוד. מדובר למעשה במערכת כישורים בסיסיים להתנהלות בעולם טכנולוגי.

89 ישראל דיגיטלית הוא מיזם ממשלתי במשרד הכלכלה שמטרתו לשפר את המוצרים הציבוריים ואת השירותים והתהליכים הממשלתיים ולהתאימם לעידן הדיגיטלי.



לוח 3: נתוני ההדרכות בנושאי המרשתת בקרב אזרחים ותיקים ושאינם ותיקים, 2018 - 2021

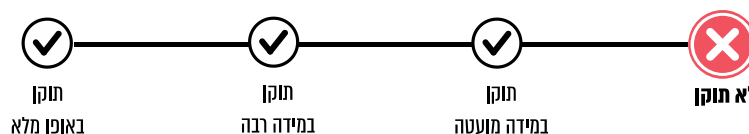
הדרכה בשמירה על פרטיות ובטיחות במרשתת		הכשרה בצרכנות נבונה		הדרכה בשימוש בסיסי במחשב ובמרשתת		
שיעור מבין כלל האזרחים שהודרכו	מספר המודרכים	שיעור מבין כלל האזרחים שהוכשרו	מספר המודרכים	שיעור מבין כלל האזרחים שהודרכו	מספר המודרכים	
25%	4,947	44%	8,418	11%	11,326	מודרכים שהם אזרחים ותיקים
75%	14,628	56%	10,843	89%	91,500	מודרכים שאינם אזרחים ותיקים
100%	19,575	100%	19,261	100%	102,826	סך כל המודרכים

המקור: המשרד לשוויון חברתי.

מלוח 3 ניתן ללמוד כי שיעור האזרחים הוותיקים שקיבלו הדרכה בשימוש בסיסי במחשב ובמרשתת עמד על 11% מסך המודרכים - בדומה לשיעורם מכלל אוכלוסיית המדינה. שיעור האזרחים הוותיקים שקיבלו הכשרה בצרכנות נבונה היה 44%, ובהכשרה בשמירה על פרטיות ובטיחות במרשתת היה 25% - שניהם גבוהים משיעורם באוכלוסיית המדינה. עם זאת, סך המודרכים שהם אזרחים ותיקים עמד על כ-8,400 בתחום צרכנות נבונה וכ-5,000 בתחום שמירה על פרטיות ובטיחות במרשתת, מתוך אוכלוסיית האזרחים הוותיקים במדינה המוערכת כאמור בכ-1,128,000 נכון לשנת 2020.

עוד נמצא כי המשרד לשוויון חברתי לא מיפה את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים וטרם השלים גיבוש עבודה תוכנית הדרכה מקיפה לנושא הצרכנות במרשתת.

מידת תיקון הליקוי



המועצה לצרכנות מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי לא פעלה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם מאחר שהתנהלה תקופה ארוכה ללא שדרה ניהולית קבועה, ומחלקת ההסברה בה לא פעילה מקיץ 2019, בהיעדר עובדים, וחוסר הציבות השלטונית מנע קידום שיתופי פעולה



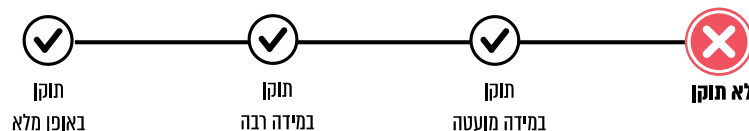
עם המשרד לשוויון חברתי. המועצה הוסיפה כי לאחרונה התקיימה פגישה עם נציגי המשרד לשוויון חברתי לצורך בחינת שיתופי פעולה; המשרד ביקש כי המועצה תקיים את הפעילות מתקציבה, ומנגד היא הגישה הצעה למתן שירותים למשרד, והצדדים בוחנים את הנושא. עוד ציינה כי ניסחה מחדש את מטרותיה לצורך גיבוש תוכנית חומש וקבעה יעד להקמת מערך הסברה צרכני בתחום המסחר המקוון, לטובת אוכלוסיות פגיעות, ובהם האזרחים הוותיקים.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה לצרכנות לא מיפתה את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולא השלימה גיבוש תוכנית לנושא הצרכנות במרשתת בקרב האוכלוסייה הוותיקה וכי המקור התקציבי לתוכנית טרם הוסדר.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן.

מומלץ כי המשרד לשוויון חברתי והמועצה לצרכנות יפעלו למפות את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ויגבשו עבודה תוכנית ייעודית בנושא הצרכנות במרשתת, ויוצאו אותה לפועל בדרך שתיתן מענה לחלקים נרחבים מאוכלוסייה זו.

מידת תיקון הליקוי



הכשרה אקדמית ומקצועית בתחום המסחר המקוון

הגידול במסחר המקוון יצר בשנים האחרונות מקצועות חדשים, כגון מנהלי חנויות מקוונות, בוני אתרים, כותבי תוכן דיגיטלי, כותבי פרטים טכניים של מוצרים, מעצבי אתרים, מקדמי אתרים ואנשי חוויית משתמש. כמו כן השתנו והתפתחו מקצועות קיימים, בתחומים כמו שיווק, תפעול, פרסום, מערכות מידע, ניתוח עסקי ושירות. אוכלוסיות בעלות מאפיינים תרבותיים ייחודיים המדירות עצמן ממקומות העבודה המסורתיים יכולות להשתלב בשוק העבודה בלי לוותר על אורח החיים התרבותי שלהן, ומקצועות אלו מאפשרים גם גמישות במיקום ובשעות הפעילות.

פיתוח הון אנושי על ידי משרד הכלכלה

האגף להכשרה מקצועית

חלק מהמקצועות שנוצרו או התפתחו בשנים האחרונות נלמדים בקורסים ייעודיים (או במסגרת קורסים כלליים יותר) במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות לימוד אחרים. לצד השכלה אקדמית או תיאורטית, בחלק מהמוסדות יש גם הכשרה מעשית, דהיינו עבודה על פרויקטים יישומיים מול חברות מסחריות וקיום סמינרים מקצועיים עימן. האגף הבכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח ההון האנושי במשרד הכלכלה (להלן - האגף להכשרה מקצועית) משמש זרוע ממשלתית להכשרת כוח אדם מקצועי במטרה לסייע בצמצום פערים חברתיים ולהעלות את פיריון משק

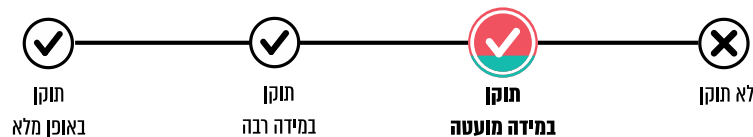


התעסוקה בישראל. האגף מכשיר ומסמך מדי שנה עשרות אלפי בוגרים⁹⁰, על ידי קיום הכשרות מקצועיות בתחומים שונים, ובהם מערכות מידע, תקשוב וסייבר⁹¹.

ממצאי הדוח הקודם: הדוח הקודם המליץ לאגף להכשרה מקצועית כי במסגרת הסקרים על תוכניות הלימוד שלו יש לבחון את מידת התאמתם של המשתתפים לתוכניות ואת יעילותן. כמו כן, ראוי לבחון לאחר סיום קורס אם המשתתפים השתלבו בעבודה התואמת את הכלים שרכשו בו. בדוח הקודם ציין משרד העבודה והרווחה (שהאגף להכשרה מקצועית פעל בו בעבר) כי הפניית כלי הכשרה לטובת אוכלוסיות יעד מסוימות היא מדיניות ממשלתית מכוונת, ועם זאת המשרד מתכנן לתקצב בשנה הקרובה כמה קורסים בתחום המסחר המקוון. בתגובה לדוח השיב המשרד העבודה והרווחה במסמך הערות ראש הממשלה כי הוא עורך סקרים עיתיים בהתאם לתוכניות העבודה וממתין עד חלוף פרק זמן מסוים בטרם יבוצע סקר מקיף, ובינתיים מקיים פורום התייעצות שנפגש כמה פעמים בשנה עם אנשי מקצוע מחברות הייטק מובילות, המחווים דעתם על תוכניות הלימוד, ובהם תחומי המסחר המקוון. בחלוף הזמן האגף יבחן את הכללת הקורסים הרלוונטיים בסקריו. עוד כתב כי החל לפעול פיילוט (בליווי המשרד ובתיאום הסוכנות לעסקים קטנים) בג'וינט-תבת, העוסק בהכשרה לתחום המסחר המקוון.

האגף מסר לצוות הביקורת בינואר 2022 כי ביצע, בשיתוף אגף אסטרטגיה, סקרי בוגרים לכלל ההכשרות בתקופה האחרונה; עם זאת אין ביכולתו להסיק מסקנות על יעילות ההכשרות בתחום שדוח המעקב עוסק בו, שכן הוא ממוקד מאוד ומספר המשיבים בהתייחס אליו היה נמוך בהתחשב במספר התלמידים.

מידת תיקון הליקוי



הסקר שערך האגף להכשרה מקצועית לא מאפשר לבחון את מידת התאמתם של המשתתפים לתוכניות, את יעילות התוכניות ואת השתלבותם של המשתתפים בהן בעבודה התואמת את הכלים שרכשו עם זאת, החל פיילוט העוסק בהכשרה לתחום המסחר המקוון.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף להכשרה מקצועית להרחיב את הסקרים שהוא עורך על מנת שניתן יהיה לנתח את התוצאות על הכשרה מקצועית להסיק ממנו מסקנות ולהטמיע אותם.

ביוני 2022 השיב האגף כי ככלל הוא בוחן את אפקטיביות ההכשרות בתום שנתיים מסיום ההכשרה, על בסיס נתוני שכר ותעסוקה מנהליים (שמהווים מקור מידע מהימן יותר מסקר) הנבדקים מול הלמ"ס. לעניין הכשרות במסחר מקוון הוסיף האגף כי בעבר לא ניתן היה להסיק

90 מעל גיל 18.

91 אתר משרד הכלכלה והתעשייה, זרוע העבודה, <https://www.gov.il/he/departments/Units/manpower-training-bureau>



מסקנות, מאחר שבזמן בו נעשתה התייחסות לדו"ח הביקורת הקודם, ההכשרות בתחום המסחר המקוון היו הכשרות חדשות יחסית. עוד הוסיף האגף כי "בזמן הקרוב האגף יוכל לבחון את אפקטיביות ההכשרות, ולהתייחס למידת התאמת המשתתפים לתוכניות, ליעילות התוכניות ולהשתלבותם של הלומדים בעבודה התואמת את הכשרתם" וכי בסקרים הקרובים האגף יסיק מסקנות ברורות ומהימנות יותר אודות ההכשרות. האגף להכשרה מקצועית פיתח מודל מדידה נוסף, המגלם בתוכו פרמטרים רבים, כגון תשואה להכשרה, אופק תעסוקתי, נתוני שכר ועוד. זאת בהתבסס על נתוני בוגרים וכן על נתונים משקיים אודות משלחי יד ספציפיים. לכל אחד מהפרמטרים ניתן משקל מסוים, מתוך מטרה לתת ציון לכל מקצוע אודות מידת האפקטיביות שלו. מודל זה מוטמע בימים אלו באגף ויבטיח מדידה עיתית של כלל המקצועות ובחינת דרכי פעולה של האגף והזרוע בהתאם.

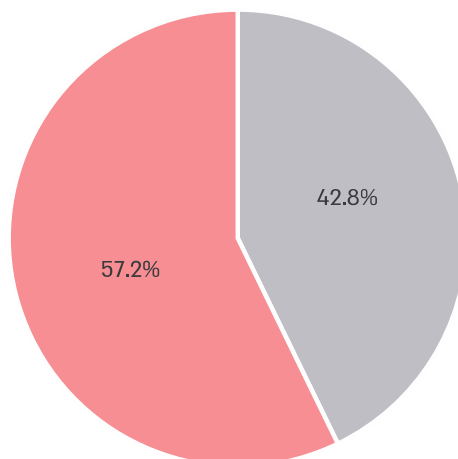
הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה הפעילה בשנים 2015 - 2019 את תוכנית "מסחר מקוון" שמטרתה לעודד עסקים קטנים ובינוניים להשתתף במסחר דיגיטלי. בינואר 2021 פרסם משרד הכלכלה דוח על תוכנית זו ובו ממצאים ומסקנות מסקר משתתפים⁹². צוין בו כי לתוכנית פנו כ-4,500 עסקים וביקשו להשתתף, אולם רק כשליש מהם הקימו בסופו של דבר חנות מקוונת באמצעותה - דבר המצביע, על פי הדוח, על קושי שיש לעסקים קטנים ובינוניים בהקמה ותחזוקה של חנויות מקוונות. הדוח ציין כי מידת שביעות הרצון הכללית מתהליך הקמת החנות המקוונת הייתה גבוהה - כ-4.79 בממוצע (בסולם של 1 - 5). להלן תרשים 12 המציג את השינוי בפעילות הנוספת לפני פרוץ משבר הקורונה, בקרב עסקים שהשתתפו בתוכנית "מסחר מקוון":

92 הדוח כלל ממצאי סקר שנעשה בקרב 647 מבין בוגרי התוכנית, שהקימו פלטפורמה לחנות מקוונת. ראו: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **תוכנית "מסחר מקוון": ממצאים ומסקנות מסקר משתתפים** (ינואר 2021), <https://www.sba.org.il/hb/PolicyAndInformation/Researches/Pages/SR42.aspx>



תרשים 12: השינוי בפעילות הנוספת לפני פרוץ משבר הקורונה, בקרב עסקים שהשתתפו בתוכנית "מסחר מקוון"



- שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם נשאר זהה או ירד
- שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם עלה

על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, דוח הערכה מסחר מקוון (ינואר 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 12 ניתן ללמוד כי בכ-57% מהעסקים היקף הפעילות הנוספת עלה לעומת כ-43% מהעסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם נשאר זהה או ירד.

שיתוף פעולה בין הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם נמצא כי הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא מעבירים קורסים חדשים במסחר מקוון וטרם נעשו מחקרים או סקרים הבודקים את יעילותם. משרד מבקר המדינה המליץ לסוכנות לעסקים קטנים ולמכון היצוא כי עליהם לבחון יחד אם יש מקום לשיתוף פעולה ביניהם או לכל הפחות לשיתוף ידע בקורסים בנושאי מסחר מקוון. עוד המליץ כי עליהם לבחון לא רק את שביעות רצון המשתתפים בקורסים שהם מלמדים, אלא גם אם הקורסים הם אכן הדרך היעילה והנכונה ביותר לסייע למשתתפים להשתלב בעידן המסחר המקוון. בתגובה לדוח הקודם השיב מכון היצוא במסמך הערות ראש הממשלה כי יבחן עם הסוכנות לעסקים קטנים אם יש מקום לשיתוף פעולה ושיתוף ידע, וכי יפעל למציאת המנגנונים המתאימים ביותר לבחינת יעילות הקורסים וימי העיון בתחום המסחר המקוון. עם זאת ציין כי ציבור המשתלמים שלו אינו דומה כלל לציבור המשתלמים של הסוכנות, והוסיף כי אינו יכול לבדוק את יעילות הקורסים אך הוא עורך משותף למשתתפים, וקורסי המסחר המקוון מדורגים גבוה: 4.2 - 4.5 (בסולם של 1 - 5). הסוכנות לעסקים קטנים ציינה בדוח הקודם כי תבחן עם



מכון היצוא דרכים לשיתוף פעולה בתחום ההדרכה, וכן כי תאפיין את הקורסים, תקבע קריטריונים לבחינת יעילותם ותפעל ליישום הקריטריונים.

ממצאי ביקורת המעקב: מכון היצוא מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2021 כי על פי ההמלצה בדוח הקודם, ב-2018 הוא פעל בשיתוף פעולה מלא עם סניפי המעו"ף של הסוכנות לעסקים קטנים, אך עם הזמן התחדד הפער בין תפיסות המכון ותפיסות הסוכנות ושיתוף הפעולה נפסק. לדעת מכון היצוא, ציבור לקוחותיו הוא יצואנים ממגוון תחומים ובמגוון גדלים הפונים לקהלי יעד בחו"ל בלבד, ואילו הסוכנות מטפלת בעסקים קטנים שפונים בדרך כלל לשוק המקומי. המכללה ליצוא ולשיווק בין-לאומי⁹³ (להלן - המכללה או המכללה ליצוא) מציעה מגוון אירועי הדרכה בתחום הסחר המקוון והשיווק הדיגיטלי במטרה לסייע לחברות לפעול בחו"ל ולהגיע לקהלי יעד זרים, וההדרכות עוברות התאמה כדי לענות על צורכי היצואנים. עוד ציין המכון כי בשנתיים האחרונות הפחיתה המדינה באופן ניכר (יותר מ-55%) את תמיכתה בו. להלן לוח 4, המציג את תקציב הבסיס והתקציב המיוחד של מכון היצוא לשנים 2017 - 2021.

לוח 4: תקציב הבסיס והתקציב המיוחד של מכון היצוא, 2017 - 2021 (באלפי ש"ח)

2021	2020	2019	2018	2017	מימון משרד הכלכלה
25,000	25,000	39,490	55,200	58,802	תקציב בסיס
2,000	6,743	20,699	3,850	2,953	תקציב מיוחד לפרויקטים ייעודיים
27,000	31,743	60,189	59,050	61,755	סה"כ התקציב

המקור: נתוני מכון היצוא.

מלוח 4 עולה כי בין 2019 ל-2021 הייתה ירידה של כ-55% בהקצבות הממשלה, מכ-60 מיליון ש"ח לכ-27 מיליון ש"ח. הקיצוץ בפועל חל גם על תקציבי הבסיס, שירדו מכ-55 מיליון ש"ח לכ-25 מיליון ש"ח, וגם על התקציב התוספתי בגין פעילויות ספציפיות ופרויקטים מיוחדים.

מכון היצוא מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2021 כי בעקבות הירידה בתמיכת המדינה יכולה המכללה ליצוא לסבסד פחות מבעבר, והיא נאלצת להגדיל את התמורה הנדרשת מיצואנים עבור פעילויותיה.

נמצא כי בשנים 2020 - 2021 קיימה המכללה כ-50 פעולות בתחומי הסחר המקוון והשיווק הבין-לאומי, ובהם קורסים, וובינרים (סמינרי רשת), סדנאות וימי עיון. המכון ציין גם כי המכללה עורכת משוב לכל אירועי ההדרכה שלה מיד בסיומם, וכי הציון הממוצע לאירועיה⁹⁴ הוא 4.5 מתוך 5, נתון המעיד על שביעות רצון גבוהה של המשתתפים.

93 המכללה ליצוא ולשיווק בין-לאומי פועלת משרדי מכון היצוא, באזורים שונים בארץ ובפורמטים וירטואליים ופרונטליים.

94 בתחום הסחר האלקטרוני והשיווק הדיגיטלי בלבד בוצעו משובים לכל 47 האירועים, והיו 1,727 משיבים.



המכון ציין בתשובתו כי למרות האמור לעיל, בכוונת המכללה לפעול ולבחון בימים אלה שיתוף פעולה עם הסוכנות לעסקים קטנים בכל הקשור ליצוא המקוון ובנושאים נוספים, וזאת לנוכח שינויים בדפוסי העבודה בעקבות מגפת הקורונה וחילופי הנהלה במכללה. המכון מתכוון גם להפעיל תוכנית הוליסטית לסיוע לחברות ביצוא מקוון, שעתידיה לכלול סיוע בבדיקת היתכנות וכדאיות למכירות אונליין, בחומרים שיווקיים ובגיבוש תוכנית אסטרטגית והוצאתה לפועל. חברה שתצטרף לתוכנית תקבל סיוע מקצועי ממלווה e-commerce מומחה ממאגר היועצים של מכון היצוא, וכן תמיכה כספית מהמכון.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בדוח הקודם שבגינו הומלץ לסוכנות לעסקים קטנים ולמכון היצוא לבחון שיתוף פעולה או שיתוף ידע ביניהם - תוקן במידה רבה. עם זאת, שיתוף הפעולה בין הגופים נפסק וכעת בוחנים חידושו. כמו כן, לא תוקן הליקוי שבגינו הומלץ לגופים אלו לבחון את יעילות הקורסים שהם מלמדים בסיוע למשתתפים להשתלב בעידן המסחר המקוון וכן לגבי הבדיקה שהמכללה מבצעת בנוגע לשביעות הרצון של המשתתפים בקורסים מיד עם סיומם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לסוכנות לעסקים קטנים לבחון את אפקטיביות ההדרכה הניתנת על ידי המכללה בחלוף תקופה מסוימת שתקבע, ולבחון את חידוש שיתוף הפעולה בין הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא לצורך הרחבת הדרכת הציבור בעניין הסחר מקוון.

משרד הכלכלה השיב במאי 2022 כי בכל הנוגע למוצרים משלימים ולא חופפים, שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בחשיפת הכלים לקהל היעד שאליו פונה הסוכנות לעסקים קטנים. כלומר לצד שירותים שהסוכנות מפתחת ומציעה לקהל המשתמשים, היא גם מפנה לכלים נוספים שגופי ממשלה אחרים מפתחים ועשויים להיות רלוונטיים לעסקים קטנים.

מכון היצוא השיב במאי 2022 כי הוא מקבל משובים מהמשתתפים בפעילויות ההדרכה בנושא היצוא המקוון מתחילת שנת 2022. ציוני המשוב נעו בין 3.8 ל-4.8 מתוך 5.

ביוני 2022 השיב מכון היצוא כי שלח סקר לכ-200 יצואנים שהשתתפו בפעילות המכללה בשנים 2021 ובמחצית הראשונה של 2022. על הסקר ענו 30 יצואנים (15%)⁹⁵. להלן תוצאות הסקר:

סוג התרומה של הפעילות	הערכת התרומה (מתוך 10)
התרומה של אירועי ההדרכה בתחום היצוא המקוון לעסקים (תרומה ישירה או עקיפה)	6.2
התרומה להבנה טובה יותר של עולם האיקומרס	7
שביעות הרצון מהאירועים ומהתכנים הנלמדים	7.6

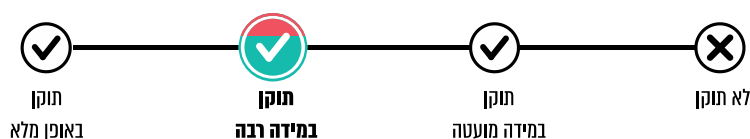
המכון ציין כי לדעתו "יש לאירועי המכללה ליצוא ולשיווק בינלאומי של מכון היצוא תרומה מסוימת בכל הקשור ליעילות של אירועי ההדרכה והשפעתם באופן מיידי וישיר על קידום

⁹⁵ הפעילות כללה ימי עיון, וובינרים וקורסים במגוון רחב מאוד של תחומים, בהם: שיווק וקידום באמצעות יוטיוברים, "המשפך השיווקי", פלטפורמות מסחר באיקומרס, TPC לסחרי אמזון ועוד, סוגיות לוגיסטיות ומשפטיות באיקומרס, איך להגדיל את העסק גלובלית עם eBay, קורס איקומרס למנהלים ועוד.



העסקים של החברות המייצאות באופן מקוון. עם זאת, נראה כי ימי עיון וקורסים תורמים היטב להבנת התחום, ואלה עשויים להשפיע לטובה על פעילות העסקים ולקדם. המכון לומד את הנתונים ויביאם בחשבון בגיבוש התכנים לשנת העבודה הבאה (2023).

מידת תיקון הליקוי



הנגשת אתרי מסחר מקוון לאנשים עם מוגבלות

לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, אדם עם מוגבלות הוא "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". בשנת 2019 חיו בישראל כ-1.6 מיליון אנשים עם מוגבלות (כ-17% מאוכלוסיית המדינה)⁹⁶. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן גם - הנציבות) הוקמה מכוחו של החוק ותפקידה בין היתר לקדם שוויון ולמנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות. להלן נתונים שונים המראים את השימושים השונים של אוכלוסייה זו במרשתת.

סקרים ומחקרים העלו ממצאים המצביעים על דפוסי התנהלות של אנשים עם מוגבלויות: השימוש במרשתת של בני 20 - 64 עם מוגבלות תפקודית חמורה היה נמוך בכל הפרמטרים שנבדקו בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), ביחס לאנשים ללא מוגבלות תפקודית חמורה⁹⁷; ככלל, שיעור קניית המוצרים והשירותים יורד ככל ששיעור המוגבלות גבוה יותר⁹⁸; 76% מבני ה-65 ומעלה ללא מוגבלות השתמשו במרשתת⁹⁹ בשלושת החודשים האחרונים, לעומת 54% מהאנשים עם מוגבלות בגילים אלה¹⁰⁰. להלן תרשים 13, המציג את השימוש במרשתת בשלושת החודשים האחרונים, באמצעות מחשב או טלפון נייד, לפי קבוצות גיל, ב-2019.

96 אומדן על סמך הסקר החברתי ובתוספת אומדנים לאוכלוסיות שאינן משתתפות בו (ילדים וצעירים מתחת לגיל 20, מתגוררים בפזורה ובמוסדות). ראו מצגת של משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, אנשים עם מוגבלות בישראל 2020: נתונים סטטיסטיים נבחרים (להלן - מצגת אנשים עם מוגבלות בישראל 2020), https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/statistical_report_pwd_israel_2020.

97 למ"ס, הסקר החברתי 2019.

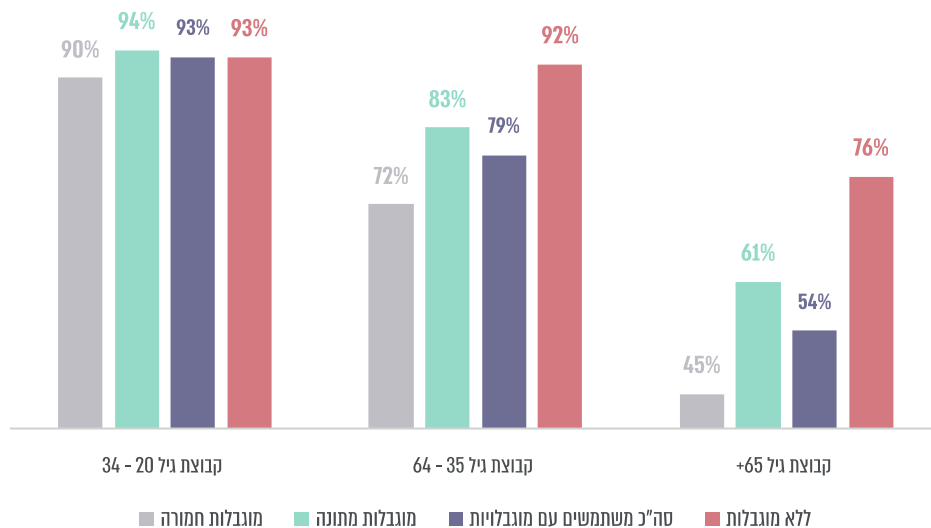
98 ראו מצגת אנשים עם מוגבלות בישראל 2020.

99 באמצעות מחשב או טלפון נייד.

100 ראו מצגת אנשים עם מוגבלות בישראל 2020.



**תרשים 13: שיעור המשתמשים במרשתת בשלושת החודשים האחרונים
באמצעות מחשב או טלפון נייד, עם מוגבלות וללא מוגבלות,
לפי קבוצות גיל, 2019**



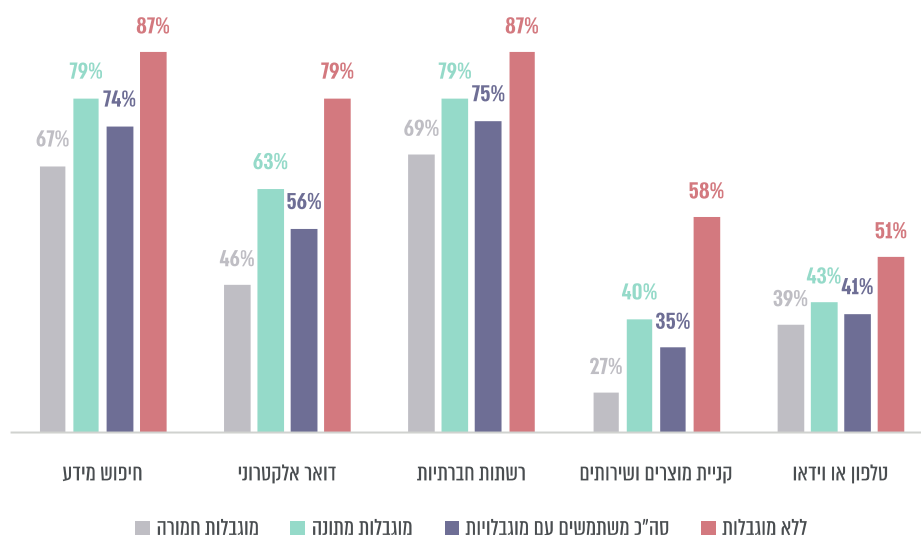
על פי נתוני מצגת שהכין מכון מאירס-גיוינט-ברוקדייל עבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 13 עולה כי ככל ששיעור המוגבלות והגיל עולים, יורד שיעור השימוש במרשתת: בקבוצת הגיל 20 - 34 משתמשים במרשתת 93% מהאנשים עם מוגבלות (בדומה לאנשים ללא מוגבלות באותו גיל), בקבוצת הגיל 35 - 64 כ-79%, ובקבוצת בני 65 ומעלה רק 54%.

הנציבות בדקה גם את שיעור המשתמשים במרשתת במגוון סוגי שימוש מקרב האנשים עם מוגבלות, בהתאם לרמת המוגבלות שלהם, ברבעון האחרון של 2019 - כמתואר להלן בתרשים 14.



תרשים 14: שיעור המשתמשים במרשתת בני 20 - 64, עם מוגבלות תפקודית ברמות שונות וללא מוגבלות, לפי סוגי השימוש, ברבעון האחרון של 2019



על פי נתוני מצגת שהוכנה על ידי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל עבור נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 14 ניתן ללמוד כי שיעור קניית המוצרים והשירותים במרשתת יורד ככל ששיעור המוגבלות גבוה יותר - ללא מוגבלות 58%, מוגבלות מתונה 40% ומוגבלות חמורה 27%.

תקנות הנגישות (2013)

באפריל 2013 פורסמו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות). תקנה 35א, שעניינה נגישות שירותי מרשתת, קבעה תאריכים שונים לעניין חובת ההנגשה של אתרי מרשתת קיימים וחדשים. לפי התקנה, כל האתרים שחלה עליהם ההוראה היו אמורים להיות נגישים עד 25.10.16; התקופה הוארכה בשנה, עד 25.10.17. התקנות, כפי שתוקנו לראשונה, חייבו את אתרי המרשתת לבצע התאמות נגישות בשירותי המרשתת (להלן - הנגשה) לכל התכנים בהם, ללא התייחסות להיקפו הכספי של האתר.

עלות הנגשת אתר מרשתת¹⁰¹ תלויה במשתנים רבים, כגון גודל האתר ומורכבותו, גילו והפלטפורמה שנבנה עליה. ממידע שיתופי שאסף איגוד האינטרנט הישראלי לאחר כניסת תקנות הנגישות לתוקפן¹⁰² עולה כי העלות הממוצעת של הנגשת אתר נעה בין 11,600 ש"ח ל-

101 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), עמ' 207.

102 איגוד האינטרנט הישראלי, **מידע שיתופי: עלויות הנגשת אתרים 2017** (29.1.17), www.isoc.org.il/freedom-of-internet/accessibility/accessibility-survey. יובהר כי אין מדובר בסקר אלא במידע שיתופי.



13,500 ש"ח. משכך, מאפריל 2013 עד אוקטובר 2017 החליטו כ-15% מבעלי האתרים שלא להגיש את האתר שלהם; כ-14% החליטו להגישו בעצמם בשל העלות הגבוהה של ההגשה; כ-40% מהם היו בשלבים ראשוניים של בדיקת מחירים ועדיין לא החליטו כיצד יתקדמו; ורק כ-30% מהם סיימו את תהליך ההגשה או היו בשלבים סופיים שלו.

התיקון לתקנות הנגישות (2017)

באוקטובר 2017 נכנס לתוקפו תיקון לתקנות הנגישות: תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) (תיקון), התשע"ח-2017 (להלן - התיקון לתקנות). התיקון חייב נותני שירות ציבורי להגיש את שירותי המרשתת שלהם עד 26.10.17, ומאותו יום ואילך, לפי הוראות התקנות ותקן האינטרנט הישראלי, היכן שהתקנות מפנות אליו. שירותי מרשתת כוללים אתרי מרשתת, יישומונים ומסמכים, והמידע המובא בהם יכול להיות מסוג טקסט, תמונות או וידאו (מדיה מבוססת זמן).

בעל אתר יהיה פטור מהנגשה אם קיבל פטור באחת מהקטגוריות האלו: פטורים כלכליים¹⁰³, פטורים טכנולוגיים¹⁰⁴ ופטורים מיוחדים¹⁰⁵.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מגדיר שני מסלולי אכיפה: אזרחי ומינהלי-פלילי. במסלול המינהלי-פלילי יכולה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות להוציא צו נגישות, אשר הפרתו עשויה להוות עבירה פלילית ובגינה יכולה הנציבות להזמין לחקירה ולהגיש כתב אישום. במסלול האזרחי יכולה הנציבות (או אדם עם מוגבלות או ארגון) להגיש תביעה אזרחית בעניינו של אדם עם מוגבלות, וכן קיימת אפשרות להגשת תובענה ייצוגית. חוק השוויון קובע שבית משפט רשאי לפסוק לאדם שהופרה זכותו לנגישות פיצוי ללא הוכחת נזק.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם נמצא כי הנציבות לא אספה מידע המלמד באיזו מידה התיקון לתקנות תורם להנגשת האתרים עבור אנשים עם מוגבלות, ומידע על שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים במרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון, מכל האנשים עם מוגבלות. הדוח ציין כי על הנציבות לבדוק אם התיקון לתקנות הביא לידי כך שאתרים חיוניים ומרכזיים ואתרים שחשיבותם רבה לחיי היומיום של אנשים עם מוגבלות אכן הונגשו, ואם הדבר הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם. עוד הומלץ כי על הנציבות לוודא את אכיפת

103 פטורים כלכליים: (א) בעל אתר שהמחזור הכספי שלו נמוך מ-100,000 ש"ח בשנה או שהוא עוסק פטור לפי חוק מע"מ; (ב) בעל אתר שהמחזור הכספי שלו גבוה מ-100,000 ש"ח בשנה אך נמוך מ-300,000 פטור מהנגשת האתר עד 2020; (ג) בעל אתר קיים שהמחזור הכספי שלו גבוה מ-300,000 ש"ח בשנה אך נמוך ממיליון חייב לפרסם את דרכי ההתקשרות עימו באופן נגיש; בעל אתר חדש שהמחזור הכספי שלו גבוה מ-300,000 ש"ח בשנה אך נמוך ממיליון נדרש להיות נגיש.

104 פטורים טכנולוגיים יכולים להינתן לאתר או לרכיב באתר המבוססים על תשתית או ממשק טכנולוגי שאינם מאפשרים עמידה בדרישות הנגישות מסיבות טכנולוגיות. הפטור תקף לשלוש שנים וניתן לחדשו פעם אחת בלבד למשך שלוש שנים נוספות. לאחר שש שנים ניתן לחדשו באישור מיוחד מהנציבות בלבד. לבקשת אדם עם מוגבלות יש לאפשר הנגשה חלופית של האתר. יש לפרסם את חוות הדעת ואת ההנגשה החלופית בהצהרת הנגישות.

105 פטורים מיוחדים: (א) באתר המבוסס על רשת חברתית יבוצעו רק התאמות שהרשת החברתית מאפשרת; (ב) אתר לקבוצה סגורה שהכניסה אליו בהרשמה מראש ומספר המשתתפים בו בעת ובעונה אחת אינו עולה על 500 פטור מהנגשת התוכן (אך התשתית חייבת להיות נגישה). למשתתף עם מוגבלות יש לדאוג להנגשת התכנים; (ג) אתר שיש בו אזור אישי (שהכניסה אליו בהזדהות אישית ומכיל מידע אישי של מקבל השירות) פטור מהנגשת המסמכים בו, ובהם המידע האישי, עד 31.12.21. לבקשת אדם עם מוגבלות יש להגיש מסמך מבוקש בתוך 14 יום; (ד) פרסומות פטורות מהנגשה ובתנאי שיש חלופה נגישה לאנשים עם מוגבלות.



התיקון לתקנות כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות ליהנות משירותי המרשתת בכלל ומאתרי מסחר מקוון בפרט.

הנציבות השיבה בדוח הקודם כי מ-2018, מועד כניסת התקנות לתוקף, נושא הנגשת אתרי המרשתת נמצא בפיקוח נפרד, ומטרתה לפקח על כ-200 אתרים במהלך השנה, שנבחרו לפי מידת הרלוונטיות שלהם בחיי היומיום ולאחר התייעצות עם אנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בנושא. הנציבות הוסיפה כי מאוקטובר 2017, מועד כניסת התיקון לתקנות לתוקף, לא הייתה אפשרות לבחון את שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים באתרי מרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון. הלמ"ס מסרה בתשובתה מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה כי ניתן להצליב מידע על שימוש במרשתת עם מידע על אנשים עם מוגבלות באמצעים שונים.

ממצאי ביקורת המעקב: באוקטובר 2021 מסרה הנציבות לצוות הביקורת הנוכחית כי מתחילת 2020 ביצעה 486 בקורות על אתרים במרשתת, בהתאם למדיניותה הנותנת עדיפות לביקורת באתרים המספקים שירותים חיוניים בכלל תחומי החיים ובתחומי עניין מהותיים כגון חינוך והשכלה, משלוחים, מסחר, ביטוח, שירותי תחבורה, השלטון המקומי ותיירות; וכן באתרים שהתקבלו פניות ציבור על היעדר נגישות או אפליה בהם. בוצעו ביקורות על אתרי מרשתת של רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, ועדות לתכנון ובנייה, חברות פרטיות וגופים ציבוריים, לרבות כ-10 רשתות מסחר גדולות. 10% מהבידקות נמצאו תקינות; ב-62% מהן נמצאו ליקויים מינוריים והוצא מכתב למנהלי האתרים בנוגע לצורך בתיקון הליקויים; ב-8% מהן נמצאו ליקויים משמעותיים ואלה תוקנו בעקבות מכתב התראה או צו של הנציבות; ו-10% מהתיקים אשר נסגרו או היו בתהליך בדיקה ביום מתן התשובה. באוקטובר 2021 יש 37 תיקים בתהליך אכיפה ו-3 תיקים בבחינה לקראת תביעה אזרחית.

הנציבות מסרה עוד לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי היא מפיקה מדי שנה דוח סטטיסטי על אנשים עם מוגבלויות בישראל על בסיס הסקר החברתי של הלמ"ס, ובכלל זה היא בוחנת את נתוני השימוש במרשתת, ובפרט בנוגע לקניית מוצרים ושירותים. מנתוני השנים 2017 - 2019 עולה כי עדיין אין שינוי משמעותי בהיקף השימוש של אנשים עם מוגבלות במרשתת לצורך זה; ב-2017 רק 37% מהם השתמשו במרשתת לצורך זה, וב-2019 השכיחות נשארה דומה - 35%, ואילו בקרב אנשים ללא מוגבלות נרשמה עלייה בשיעור המשתמשים לכ-58% בשנת 2019. להלן לוח 5, המציג את שכיחות האנשים המעידים כי בשלושת החודשים האחרונים השתמשו במרשתת לקניית מוצרים ושירותים.

לוח 5: שיעור האנשים המעידים כי בשלושת החודשים האחרונים השתמשו במרשתת לקניית מוצרים ושירותים, 2017 ו-2019

השנה	אנשים ללא מוגבלות	אנשים עם מוגבלות
2017	51%	37%
2019	58%	35%
2020	53%	39%

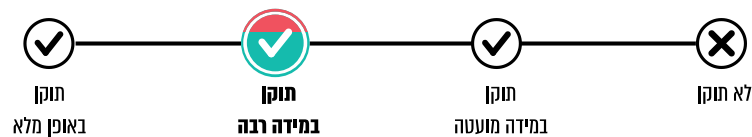
המקור: תשובת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אוקטובר 2021.



הנציבות מסרה עוד באוקטובר 2021 לצוות הביקורת כי ב-2018 פולחו הנתונים לקבוצות גיל, ועלה כי אנשים עם מוגבלות בני 20 - 35 משתמשים במרשתת לקניית מוצרים בדומה לבני גילם ללא מוגבלות (54% מהמשיבים). בגילי 35 - 65 הפער מעמיק - 32% מהאנשים עם מוגבלות השתמשו במרשתת לקניית מוצרים, לעומת 51% מהאנשים ללא מוגבלות. לדעת הנציבות, ייתכן שהפערים נובעים לא רק מהיעדר הנגשה של האתרים, אלא מחסמים אחרים, כגון אוריינות דיגיטלית וידע בנוגע לשימוש בהתאמות הנגישות. הנציבות הוסיפה: "אנו מקווים כי יהיו לנו נתונים נוספים בנוגע לנושאים ומגמות אלה בשנים הקרובות".

מצאי ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי הנציבות מפיקה מדי שנה דוח סטטיסטי על אנשים עם מוגבלויות בישראל, הגבירה את האכיפה ובדקה 486 אתרים; עוד עלה כי אתרים חיוניים ומרכזיים, הונגשו לציבור. עם זאת, הדבר לא הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם, שכן מנתוני הנציבות עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלויות שהשתמשו במרשתת לרכישת מוצרים ושירותים נשאר דומה בשנים האחרונות ואף ירד מעט (37% ב-2017 לעומת 35% ב-2019).

מידת תיקון הליקוי



לאור חשיבותו הרבה של המסחר המקוון לאוכלוסייה זו, מומלץ כי הנציבות תפעל לשיפור האוריינות הדיגיטלית והכישורים בנוגע לשימוש במרשתת בקרב אנשים עם מוגבלות, בפרט בגילאי 35 ומעלה.

מסחר מקוון במגזר החרדי

ב-2020 היה המגזר החרדי כ-13% מאוכלוסיית ישראל. לפי מסמך מרכז המידע של הכנסת מאותה השנה, רק כרבע מהאוכלוסייה החרדית הבוגרת מבצעת רכישות מקוונות, לעומת יותר ממחצית משאר האוכלוסייה. כמו כן, חלק ניכר מבעלי העסקים במגזר החרדי אינם מוכרים את מוצריהם באמצעות המרשתת, ורבים במגזר זה אינם משתמשים בשירותים מקוונים לביצוע פעולות יומיומיות, כגון גישה לשירותי בריאות ושירותי בנקאות מקוונת וקבלת מידע מרשויות המדינה.

החסמים של המגזר החרדי לשימוש במרשתת

כדי להגדיל את השימוש במרשתת במגזר החרדי יש צורך לאתר את החסמים לשימוש כזה. ד"ר מבקר המדינה מ-2021¹⁰⁶ תיאר את הפערים בין המגזרים החרדי והערבי לבין שאר האוכלוסייה

¹⁰⁶ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71** (2021), "הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים".



במדינה באוריינות דיגיטלית. ב-2019, לכ-220,000 חרדים בגילי 18 - 64 (כ-50% מאוכלוסייה זו) היו חסרים כישורי אוריינות דיגיטלית¹⁰⁷. דוח משרד הכלכלה¹⁰⁸ איתר חסמים תרבותיים לשימוש רחב במחשבים בשל נורמות המושרשות במגזר. נורמות אלו משתנות עם הזמן, וחשיפת אנשי המגזר למרשתת במקומות עבודה והחזקת מחשב אישי או מכשיר תקשורת אחר עם גישה למרשתת מביאות בהדרגה לשינויים בדפוסי השימוש. חסם נוסף הוא החשש לפגיעה בערכי המגזר בגלל חשיפה לתכנים לא ראויים במרשתת¹⁰⁹. יתכן שקיימת אפשרות להתגבר על חסם זה באמצעות בחירת תוכן מתאים והתאמת מערכת חיפוש מידע אישית למאפייני המשתמש (הנגשה רגישה). שינוי מעין זה דורש אסדרה לכינון מערכת תשתיתית שתאפשר לאוכלוסייה מודרת גישה אינדיבידואלית וגמישה למידע¹¹⁰.

מכאן עולה שכאשר משתמשי המגזר החרדי ירגישו בטוחים לקבל גישה לתכנים במרשתת בהתאם לדרישות המגזר, תהיה אפשרות של שינוי בגישה של חלק מהנהגת המגזר ואנשיו למרשתת. הטיפול בחסמים לשימוש במרשתת יכול לאפשר שימוש בה עם מגבלות (הנגשה רגישה). גידול בשיעור המשתמשים אמור להגביר את הדרישה להקניית אוריינות דיגיטלית. שינויים אלו יכולים לעודד בעלי עסקים מהמגזר להשתמש בסחר מקוון לקידום עסקיהם. שימוש באמצעים דיגיטליים בתחומי הצרכנות והכלכלה יאפשר השוואת מחירים, קנייה מקוונת, קבלת שירותים מרחוק, ייעול משימות והקטנת עלותן של עסקאות.

פעילות ממשלתית להנגשת שירותים במגזר החרדי

במסגרת המאמץ הממשלתי להנגשת שירותים ממשלתיים במרשתת לאוכלוסייה החרדית הקימה רשות החדשנות, עם מטה ישראל דיגיטלית, מסלול סיוע כספי לפיתוח מוצרים ותהליכים שייתנו מענה לאתגרי המגזר החרדי באמצעות טכנולוגיות חדשניות. תוצרי המסלול מיועדים לאפשר שיפור איכות השירותים שמספקים גופים ציבוריים. פרויקטים מוצלחים במסלול זה העונים לצורכי המגזר החרדי אמורים לתרום גם לגידול בסחר מקוון על ידי המגזר. יצוין שהרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי הוקמה¹¹¹ על בסיס החלטת הממשלה משנת 2020¹¹². מטרתה הן בין היתר גיבוש תוכנית אסטרטגית ומדיניות ממשלתית כוללת לקידום כלכלי-חברתי של המגזר החרדי, ויזום וגיבוש של החלטות ממשלה על קידום זה ושל תוכניות וכלים מבוססי פתרונות ייחודיים המותאמים למאפייני האוכלוסייה החרדית.

עלה כי נכון לשנת 2020 רק כרבע מהאוכלוסייה החרדית הבוגרת מבצעת רכישות מקוונות, לעומת יותר ממחצית משאר האוכלוסייה וכן נמצאו חסמים בכישורי האוריינות הדיגיטלית בקרב אוכלוסייה זו.

107 מקדמים אוריינות דיגיטלית [בחברה החרדית](#), מטה המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית (יוני 2019).

108 אסף מלחי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, [שימוש במחשב במגזר החרדי](#) (2009).

109 מלכה שחם, [מקומן של טכנולוגיות מידע ותקשורת \(טמ"ת\) בפיתוח יכולות עצמיות לקידום מענים לצורכי מידע של נשים חרדיות](#), דיסרטציה שהוגשה לאוניברסיטת בן גוריון (טרם פורסם) (2021).

110 שם.

111 הרשות היא חלק מהמשרד לשוויון חברתי.

112 החלטת הממשלה 182, "הקמת רשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי" (5.7.20).



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה ולרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי לבחון דרכים להנגיש את התכנים בנושא מסחר מקוון לציבור החרדי, בהתחשב בצרכיו. גידול בשימוש במרשתת במגזר זה יכול לתרום לגידול הפרייה והפדיון במשק.

מסחר מקוון בשירות העסקים הקטנים והבינוניים

במשק כ-571,000 עסקים קטנים ובינוניים¹¹³ (להלן - עסקים קטנים)¹¹⁴, שהם כ-99.5% מהעסקים במשק. הם אחראים ל-54% מהתוצר העסקי ומעסיקים כ-60% מהמועסקים במגזר העסקי. על פי דוח של הסוכנות לעסקים קטנים¹¹⁵, אחד החסמים העיקריים העומד בפני עסקים קטנים (עצמאים) הוא תחרות או מציאת לקוחות (36%) - עניינים שהם ליבת הפעילות העסקית. חסמים נוספים, לפי סדר חשיבותם, הם עומס בירוקרטי, זמינות כוח עבודה או ניהול ממומן, גישה למימון, ועלויות ייצור או עבודה.

המסחר המקוון נותן מענה חלקי לחסמים האמורים. הוא מאפשר לעסקים קטנים להגדיל את הכנסותיהם ללא צורך במבנה בית עסק פיזי שהקמתו כרוכה בהוצאות רבות ובאישורים, והוא מביא לידי חיסכון בעלויות ובזמן. המסחר המקוון מאפשר לעסקים קטנים מהפריפריה להגיע ללקוחות בכל רחבי הארץ וחושף אותם לשוק הגלובלי.

בסקר הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים משנת 2021 נמצא כי כ-10% מהעסקים הקטנים והבינוניים מתפעלים חנות מקוונת או פלטפורמה של מכירה דיגיטלית¹¹⁶. ל-30% מהעסקים הקטנים והבינוניים יש פעילות שיווקית שאינה מכירה, או פלטפורמה חיצונית שמדרגת אותם. 60% הנותרים אינם משתמשים בפלטפורמות במרשתת. עלה כי ככל שהעסק גדול יותר, הסיכוי שהוא משתמש בפלטפורמות במרשתת גדול יותר. עוד נמצא כי שיעור המסחר המקוון בעסקים הקטנים והבינוניים, מסך המחזור, גדל בשנה האחרונה, וב-2021 יש יותר עסקים (בהשוואה ל-2019) שבהם שיעור המסחר המקוון גדול מ-50% מסך מחזור המכירות (36% מהעסקים ב-2021 לעומת 28% מהם ב-2019).

להלן תרשים 15, המציג את שיעור המסחר המקוון בעסקים קטנים והבינוניים מסך מחזור המכירות, ב-2019 וב-2021:

113 משרד הכלכלה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **דוח תקופתי: מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל** (2020).

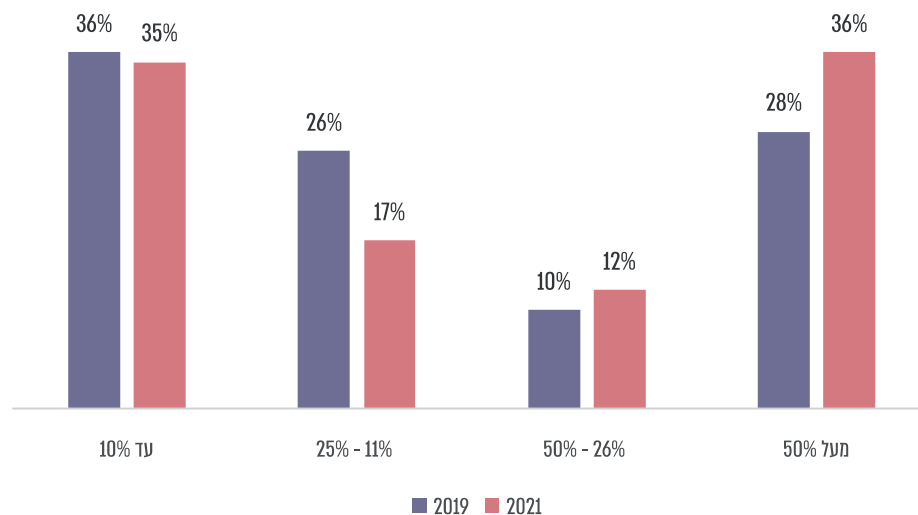
114 בעלי עסק המעסיקים עד 100 עובדים.

115 משרד הכלכלה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **דוח תקופתי: מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל** (2020).

116 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **סקר עסקים קטנים ובינוניים** (אפריל 2021), עמ' 3.



תרשים 15: שיעור המסחר המקוון בעסקים קטנים והבינוניים, מסך מחזור המכירות, 2019 ו-2021



על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים, סקר עסקים קטנים ובינוניים (אפריל 2021), עמ' 21, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם צוין כי בינואר 2018 החלה הסוכנות ללמד קורסים מלאים במגוון תחומים במסחר מקוון¹¹⁷ המיועדים לעסקים קטנים. משרד מבקר המדינה המליץ כי על הסוכנות לבצע סקרים מקיפים יותר¹¹⁸ על טיב התוכנית למסחר מקוון ולהקפיד ששיבו עליהם משתתפים רבים יותר, כדי לבדוק את יעילותה. הסוכנות השיבה בדוח הקודם כי היא מתעתדת לשכלל את סקריה כדי להגביר את המענה להם ולהפיק דוח הערכה עם מטה ישראל דיגיטלית. גם משרד הכלכלה השיב לדוח במסמך הערות ראש הממשלה כי הסוכנות מתעתדת לשכלל את סקריה כדי להגביר את המענה להם ולהפיק דוח הערכה עם מטה ישראל דיגיטלית. לדברי המשרד, מיעוט הנבדקים בסקר נבע מכך שהיו עסקים מעטים שסיימו את התוכנית (ושעבר די זמן לבדיקת התוצאות של התוכנית בהם). הסוכנות העריכה שבמהלך 2019 יהיו די נתונים לקיום בדיקה תוצאתית טובה להערכת התוכנית.

הסוכנות לעסקים קטנים הפעילה בשנים 2015 - 2019 את תוכנית "מסחר מקוון" שמטרתה לעודד עסקים קטנים להשתתף במסחר מקוון. צוות הביקורת מצא כי בינואר 2021 הסוכנות פרסמה ממצאים ומסקנות מסקר משתתפים על התוכנית¹¹⁹. להלן לוח 6, המציג את תוצאות הסקר:

117 קורס מסחר ב-eBay, קורס מסחר ב-Amazon, קורס בניית אתרים בפורמט WIX, קורס שיווק דיגיטלי, סדנת פייסבוק עסקי, שיווק ביוטיוב, קורס צילום מוכר ואינסטגרם וקורס כתיבת בלוג.

118 לעומת סקרים שבוצעו בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2017 בקרב לקוחות שסיימו את תוכנית המסחר המקוון בשתי תקופות זמן שונות: 100 לקוחות בשנים 2014 - 2015 ו-44 לקוחות בשנים 2016 - 2017.

119 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **תוכנית "מסחר מקוון": ממצאים ומסקנות מסקר משתתפים** (ינואר 2021).



לוח 6: תוצאות סקר בקרב עסקים שהשתתפו בתוכנית "מסחר מקוון" של הסוכנות לעסקים קטנים

81%	שיעור העסקים שהשתתפות בתוכנית וקבלת המענק דרבנו אותם להקמת פלטפורמה מקוונת
57.2%	לפני פרוץ משבר הקורונה: שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם עלה במידה מתונה (עד 25%)
15%	אחרי פרוץ משבר הקורונה: שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם עלה במידה רבה מאוד (ביותר מ-75%)
11%	אחרי פרוץ משבר הקורונה: שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם עלה במידה רבה (50% - 75%)
21%	אחרי פרוץ משבר הקורונה: שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם עלה באופן משמעותי (25% - 50%)
53%	אחרי פרוץ משבר הקורונה: שיעור העסקים שהיקף הפעילות הנוספת בהם עלה במידה מתונה (עד 25%)

המקור: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, סקר משתתפים על תוכנית "מסחר מקוון".

מלוח 6 עולה ניתן ללמוד כי 81% מהעסקים שהשתתפו בתוכנית וקבלו מענק הקימו פלטפורמה מקוונת. אצל 57% מהעסקים היקף הפעילות הנוספת בהם עלה בצורה מתונה (לפני פרוץ משבר הקורונה) ואצל 47% מהעסקים היקף הפעילות הנוספת בהם עלה בצורה משמעותית ומעלה (אחרי פרוץ משבר הקורונה).

מידת תיקון הליקוי



הסוכנות מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי ביצעה סקרים מקיפים יותר (647 נבדקים לעומת 44 עד 100 נבדקים בדוח הקודם), והם כללו שאלות רבות ומפורטות יותר. עם זאת, נמצא בסקר של הסוכנות משנת 2021, כי ב-52% מהעסקים הקטנים, שיעור המסחר המקוון נמוך מ-25%.

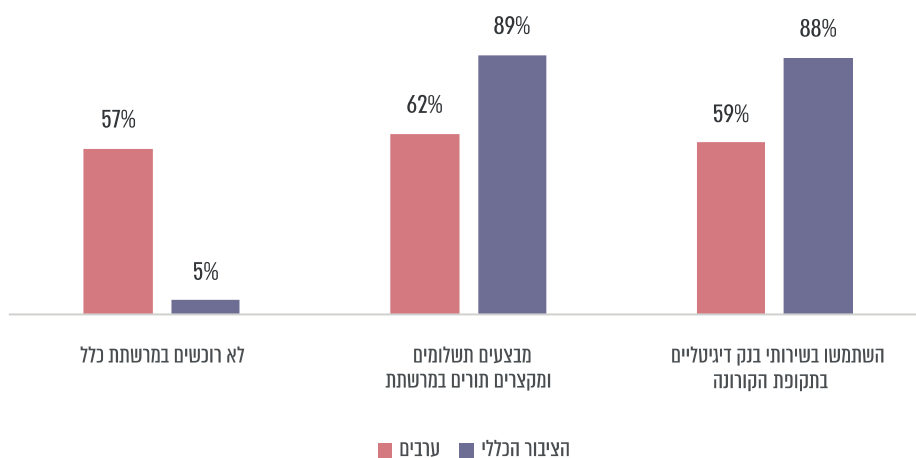
מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים תמשיך לפעול לעידוד ולהכשרת עסקים קטנים לפתח מסחר מקוון.



חלקם של עסקים קטנים מהמגזר הערבי במסחר המקוון

סקר איגוד האינטרנט הישראלי¹²⁰ שנערך ביולי 2020 בקרב 808 נדגמים, ובדק את השינוי באופן השימוש של משתמשי המרשתת בישראל ביחס לתקופות הסקר קודמות, העלה שלמרות שיפור בשימוש של החברה הערבית במרשתת בתקופת הקורונה, הפער הדיגיטלי בינה ובין האוכלוסייה היהודית נותר גדול. להלן תרשים 16, המציג את עיקרי תוצאות הסקר:

תרשים 16: עיקרי תוצאות סקר איגוד האינטרנט הישראלי, 2020

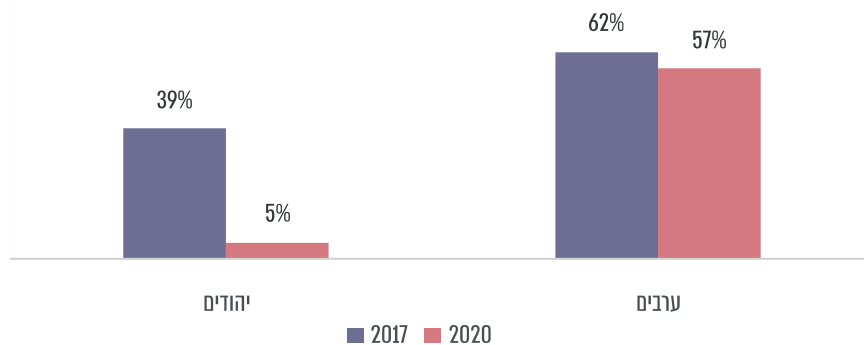


על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי, סקר הגולש הישראלי: שימוש במרשתת בישראל בדגש על תקופת הקורונה (יולי 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

120 איגוד האינטרנט הישראלי, סקר הגולש הישראלי: שימוש במרשתת בישראל בדגש על תקופת הקורונה (יולי 2020) <https://www.isoc.org.il/sts-data/israeli-internet-usage-survey-2020>



תרשים 17: השתנות שיעורי היהודים והערבים שלא רוכשים במרשתת כלל, 2017 ו-2020



על פי נתוני איגוד האינטרנט הישראלי, סקר הגולש הישראלי: שימוש במרשתת בישראל בדגש על תקופת הקורונה (יולי 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 17 ניתן ללמוד כי ב-2020 היה שיעור האנשים שלא ביצעו קניות במרשתת בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי 11 משיעורם באוכלוסייה היהודית ועומד על 57%. עוד ניתן ללמוד כי באוכלוסייה היהודית חלה בשנים 2017 - 2020 ירידה של כ-90% בשיעורם של אלו שלא ביצעו כלל רכישות במרשתת, לעומת ירידה של כ-10% באוכלוסייה הערבית.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם נמצא כי אין גוף פרטי או ממשלתי המחזיק בנתונים על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. גם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי, או הרשות) אינה מחזיקה במידע כזה, ואין היא מקיימת מחקרים לאיתור הקשיים והצרכים של המגזר בנושא המסחר המקוון. הדוח המליץ לרשות, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים, לאסוף מידע על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת, שעל בסיסו יוכלו לגבש תוכנית ייעודית לחיזוק המסחר המקוון במגזר זה, כגון קורסים ייעודיים. עוד נכתב כי עליהן להעלות את המודעות במגזר לסיוע הממשלתי בנושא המסחר המקוון, בין היתר באמצעות תרגום אתר הרשות לשפה הערבית ופרסום המידע על מסחר מקוון במדיה רחבה יותר. הרשות לפיתוח כלכלי השיבה בדוח הקודם כי היא מקבלת הערות אלה ותפעל ליישומן, ובפרט לאיסוף מידע, מחקרים ונתונים כאמור ולהעלאת המודעות בנושא המסחר המקוון. הסוכנות לעסקים קטנים השיבה כי תפעל ליצירת שיתוף פעולה עם הרשות כדי להנגיש את עולמות התוכן הנוגעים למסחר מקוון לחברה הערבית, לפי הצרכים של קהל זה.

בתגובה לדוח הקודם השיב משרד הכלכלה במסמך הערות ראש הממשלה כי הקים מאגר מידע על כלל העסקים בישראל והוא מתחזק אותו דרך עדכונים שוטפים מרשות המיסים. המאגר כולל גם נתונים על עסקים, לרבות גודלם, שמתקבלים מהמוסד לביטוח לאומי. הסוכנות לעסקים קטנים תוכל להשתמש במערך המידע, ובשיתוף עם הרשות לפיתוח כלכלי לבצע פרויקטים לאיתור העסקים מהמגזר הערבי מתוך העסקים במאגר.

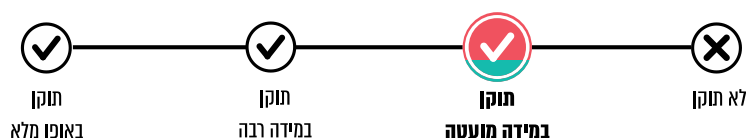


ממצאי ביקורת המעקב: בנובמבר 2021 מסרה הרשות לפיתוח כלכלי לצוות הביקורת הנוכחית כי תוכנית המסחר המקוון פותחה וקודמה על ידי הסוכנות לעסקים קטנים באמצעות סניפי המעו"ף¹²¹ הפזורים בארץ ופועלים גם ביישובי המיעוטים, ולרשות אין תוכנית נפרדת בנושא זה למגזר הערבי. הרשות טרם החלה באיסוף מידע על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. עוד ציינה כי היא משתפת פעולה עם הסוכנות בפיתוח, קידום והנגשה של כלים למגזרי המיעוטים. הרשות אינה משווקת או מפרסמת את תוכנית המסחר המקוון באופן עצמאי אלא באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים בלבד.

הסוכנות מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי יש לה גישה רק לנתונים שמשרד הכלכלה מקבל מביטוח לאומי וממע"ם, ובאלו אין פילוח לפי עסקים מהמגזר הערבי, ולכן אינה יכולה לבדוק באופן נפרד מגזר זה. עם זאת, ציינה, כי היא מפרסמת את השירותים באמצעות אתר המרשתת שלה, שמתורגם גם לערבית, וכן באמצעות רשתות חברתיות כגון פייסבוק וכי הפעילויות של הסוכנות ברשתות החברתיות מתורגמות לערבית.

ביקורת המעקב העלתה כי הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי אינן אוספות מידע על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. לרשות גם אין תוכנית ייעודית בנושא המסחר המקוון למגזר זה. הסוכנות פועלת באמצעות סניפי מעו"ף, אך בהיעדר מידע על מספר העסקים הקטנים במגזר היא איננה מודדות האם פעולותיה יעילות. עוד נמצא כי כדי להעלות את המודעות במגזר הערבי לסיוע הממשלתי בנושא מסחר מקוון, הסוכנות מפרסמת את שירותיה באתר המרשתת שלה וברשתות חברתיות, כמו פייסבוק, בפרסומים שמתורגמים לערבית, ואילו הרשות אינה משווקת או מפרסמת את תוכנית המסחר המקוון באופן עצמאי אלא באמצעות הסוכנות בלבד.

מידת תיקון הליקוי



משרד הכלכלה השיב במאי 2022 כי לפי החלטת ממשלה 550 - "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית 2022-2026"¹²², הסוכנות לעסקים קטנים תפעיל בשנת 2022 את מסלול המסחר המקוון לעסקים במגזר הערבי, במטרה להגביר בקרבם את השיווק במרשתת ואת המסחר המקוון. המסלול כולל: (א) סדנה בנושא מסחר מקוון או קורס מתקדם; (ב) שירות ייעוץ פרטני - עד עשר שעות ייעוץ. באמצעות שני כלים אלו הסוכנות רוצה להקנות לעסקים ידע ולשפר את יכולתם ולסייע בבניית התשתיות הנדרשות לשם כך; (ג) מענק כספי לעסק להחזר הוצאות עבור הקמת מערך מכירה בפלטפורמה חדשה או קיימת למסחר מקוון.

121 מעו"ף הוא מערך השטח של הסוכנות לעסקים קטנים, הפועל במטרה לייעל את מתן השירותים לעסקים במשק הישראלי, לחזק את פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים ולסייע להצלחתם ולעודד פיתוח וצמיחה במשק.

122 שהתקבלה ב-24.10.21.



הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים השיבה ביוני 2022 כי היא החלה בשיתוף פעולה עם הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה בתחום המסחר המקוון ואף הקצתה סכומים במסגרת יישום החלטת ממשלה 550 להמשך פיתוח תחום זה בקרב העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית; בד בבד, הרשות בוחנת עם הסוכנות לעסקים קטנים את הדרכים להכנת תוכנית מעקב ומדידה בתחום זה.

מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי יפעלו בשיתוף פעולה לקבלת הנתונים על השתתפות המגזר הערבי במסחר המקוון ויכינו לאוכלוסייה זו תוכנית ממוקדת בנושא זה, כדי לסגור את הפערים בשימושים במרשתת לרכישות מקוונות בינם ובין המגזר הכללי. עוד מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים תבצע את החלקים הרלוונטיים של החלטת ממשלה 550: להמשיך את פעילות הסוכנות בחברה הערבית; לפתח מסלולי ייעוץ ייחודיים למגזר הערבי, מענקים ותמריצים מבוססי הצלחה שיקדמו את יכולות העסקים הקטנים והבינוניים בחברה הערבית.

תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי

התייחסות מינהל התכנון והרשויות המקומיות לשינוי בתמהיל הצריכה

מינהל התכנון במשרד הפנים¹²³ משמש הגורם האחראי לגיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים. בין היתר הוא יוזם ומקדם תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, לרבות תוכניות מתאר כוללניות¹²⁴, מפעיל את מוסדות התכנון הארציים, מטפל בתוכניות מפורטות, מכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ומשמש מנחה מקצועי של מתכנני המחוזות ועובדי לשכות התכנון המחוזיות. הרשויות המקומיות מכינות תוכניות מתאר מקומיות או תוכניות מתאר מפורטות הכוללות גם הקמת מרכזים מסחריים וקובעות בין היתר את גודלם ומיקומם.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם נבדקה פעילותן של כמה עיריות: עיריית אשדוד, עיריית כפר סבא, עיריית באר שבע, עיריית ראשון לציון ונמצא כי בשנים האחרונות חל שינוי בתמהיל הצריכה בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחו"ל, ועם זאת כמה עיריות גדולות¹²⁵ לא נתנו דעתם במידה מספקת על תופעה זו. הם לא אספו נתונים רלוונטיים ולא בחנו את ההשפעה האפשרית על מספרם, על גודלם ואף על מיקומם של מרכזים מסחריים קיימים ועתידיים. העיריות שנדגמו קידמו תוכניות מתאר להקמת מרכזים מסחריים כאילו המסחר כולו

123 עד אמצע 2015 הייתה האחריות למינהל התכנון בידי שר הפנים. העברת סמכויות שר הפנים בתחום התכנון והבניה לשר האוצר התקבלה בהחלטת הממשלה 125 (25.6.15). במאי 2020 הוקמה הממשלה ה-35, ובהמשך להחלטת הממשלה 20 (25.5.20) הועבר שטח הפעולה של תחום התכנון והבניה, לרבות מינהל התכנון, ממשרד האוצר למשרד הפנים, ובהתאמה הועברו סמכויות שר האוצר לשר הפנים כמפורט בהחלטה, https://www.gov.il/he/departments/about/about_iplan

124 תוכנית מתאר מקומית כוללנית היא תוכנית מתאר מקומית שאישרה מצי בסמכות הוועדה המחוזית, והיא חלה על כל שטח מרחב התכנון המקומי או שטח היישוב או על חלק משמעותי משטח מרחב התכנון או שטח היישוב.

125 נדגמו כמה עיריות שבתחום שיפוטן מספר גדול יחסית של מרכזים מסחריים גדולים (כגון קניונים): העיריות כפר סבא, אשדוד, ראשון לציון ובאר שבע.



מתנהל במרחב הפיזי. זאת ועוד, לגופים הממשלתיים הרלוונטיים לא היה מידע מרוכז על המרכזים המסחריים המפסידים. עוד נמצא כי בהיעדר נתונים לא נעשתה עבודת מטה לקביעת עקרונות לתכנון יעיל של קרקעות המיועדות למסחר. בחלק מתוכניות המתאר אומנם יש הוראות גמישות המייעדות קרקעות לתמהיל שימושים¹²⁶, אך אין הוראה מחייבת בתמ"א 127³⁵ הנוגעת לתהליך אישורן של תוכניות הכוללות שטחי מסחר בהיקף נרחב, ולא נקבעו קווים מנחים לתכנון יעיל של שטחי מסחר בתוכניות מפורטות. עוד נמצא כי מינהל התכנון אינו מחזיק בנתונים על הביקושים הצפויים לשטחי אחסון, ולכן אינו מנחה את מוסדות התכנון בנושא זה.

מצאי הדוח הקודם: משרד מבקר המדינה המליץ לרשויות מקומיות לתת דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על מרכזי המסחר הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי, ובעקבות זאת לבחון את הצורך בגיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית. עוד המליץ לגופים אלה לשקול קביעת מנגנונים שיבטיחו ניצול יעיל של הקרקע בהקשר של תכנון שטחי מסחר גדולים, כגון קניונים, למשל במסגרת הוראות תמ"א 35 או באמצעות קביעת עקרונות לתמהיל שימושים.

בתשובה להמלצות הדוח הקודם ציין מינהל התכנון כי תוכנית מתאר מקומית כוללת נדרשת לשמירה על גמישות שתאפשר התאמה לצרכים משתנים לאורך זמן. לפיכך, ייעודי הקרקע הנקבעים במסגרתה הם ייעודים מוכללים הכוללים סל של שימושים, והם מלווים בהוראות המאפשרות את קביעת הייעודים הסופיים ואת תמהיל שטחי הבנייה במסגרת התכנון המפורט לפי המצב הנכון לעת אישורו ובסמוך יותר לזמן מימוש התכנון.

עריית באר שבע ציינה בתגובה לדוח הקודם כי בתוכנית המתאר החדשה נקבע שבמתחמים מוטי מסחר לא יעלה היקף המסחר המאושר על 1,000 מ"ר למגרש, וניתן דגש מיוחד למסחר המלווה רחוב ולא למרכזי קניות. היא הוסיפה כי גם בעתיד, כשהמסחר המקוון יתפוס חלק משמעותי יותר משוק המסחר, למסחר המלווה רחוב המתקיים בריכוזים קטנים תהיה חשיבות גדולה, בהיותו חלק מהחוויה העירונית.

צוות הביקורת בדק את פעולות מינהל התכנון והעיריות באר שבע, ראשון לציון, אשדוד וכפר סבא.

ההיתכנות הכלכלית של הקמת מרכזים מסחריים במרחב הפיזי

מינהל התכנון

ישראל עוברת תהליכי בינוי ופיתוח מואצים הגורמים לעליית ערכו של משאב הקרקע לכלל השימושים, וגוברת המודעות למחירה החלופי של הקרקע העירונית ולצורך בניצול יעיל וממזה שלה¹²⁸. לפי חוק התכנון והבנייה, מטרותיה של תוכנית מתאר מקומית הן בין היתר ייעוד אזורים

126 תמהיל שימושים - סוגי השימושים השונים המותרים באותה קרקע.

127 תמ"א 35 - תכנון כולל משולב למדינת ישראל - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור שמטרתה לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים.

128 המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, **תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור** (2005).



לתעשייה ולמסחר. בעת שיזמים מגישים לרשות המקומית תוכנית להקמת מרכז מסחרי במקום מסוים בתחום שיפוט. לרשות יש אינטרס להקים מרכזים מסחריים רבים ורווחיים, בשל עלויות התפעול המועטות¹²⁹ וההוצאות המוניציפליות הנמוכות יותר, ומשום שנכסים אלה מניבים ארנונה גבוהה לעומת שימושי קרקע אחרים, כגון מגורים. בחוק התכנון והבנייה אין הוראה המחייבת את הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה או את הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לדרוש מיזם התוכנית מסמך כלכלי המצדיק את הקמתו של מרכז מסחרי במקום מסוים.

ביוני 2013 פרסם מינהל התכנון מתווה¹³⁰ להכנת תוכנית מתאר מקומית כוללת (להלן - המתווה). מטרתו לשמש מסמך מדיניות המציג סוגיות עקרוניות בתוכנית מתאר כוללת לתחום היישוב, וכלי עזר למתכננים, רשויות מקומיות, מוסדות וגופי תכנון. נוסף על פירוט ההנחיות הנוגעות לתשריט התוכנית והוראותיה כולל המתווה המוצע הנחיות ודוגמאות לנספחים מנחים אשר מוצע לצרפם לתוכנית מתאר מקומית-כוללת, ובהם נספח שכותרתו "פרוגרמה חברתית-כלכלית" (להלן - הפרוגרמה). על פי המתווה, מוצע שהפרוגרמה תציג את מסקנות הניתוח של המצב החברתי, הקהילתי והכלכלי של היישוב, את המטרות החברתיות והכלכליות שהוגדרו בתכנון, את השפעות התוכנית בנושאים אלו ואת המענה הניתן להם בתוכנית. המסמך יתייחס לחוסנה הכלכלי של הרשות המקומית, לפוטנציאל הכלכלי בה ולדרכים להעצמתו באמצעות שימושי קרקע.

ממצאי הדוח הקודם: בדוח הקודם נמצא כי אין מתווה המבטיח שגם בעת הכנת תוכנית מתאר שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה¹³¹ יישקלו שיקולים כלכליים. לנוכח מגמת השינוי בתמהיל הצריכה, משרד מבקר המדינה המליץ למינהל התכנון שגם בנוגע לתוכניות מתאר כאלה, ובעיקר תוכניות רחבות היקף, יגבש המינהל הנחיות שיבטיחו כי בתהליך אישור יובאו בחשבון היבטים פרוגרמטיים של תכנון שטחי מסחר ושטחי אחסון, ויבחן ההיקף הראוי של זכויות בנייה של שטחי מסחר. עוד המליץ למינהל לשקול להנחות את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה ואת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לגבש מתודולוגיה שתביא בחשבון גם את ההצדקה הכלכלית של תכנון אזורי מסחר, בייחוד בתהליך אישור של תוכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, לרבות באמצעות דרישה של חוות דעת כלכלית.

באוקטובר 2021 מסר מינהל התכנון לצוות הביקורת כי הוא פועל בסוגיה זו בכמה מישורים: במסגרת פרק התעסוקה בתוכנית האסטרטגית מגובשות הנחיות לביצוע בחינה כלכלית-פרוגרמטית שתוגש כמסמך רקע לתוכניות שכוללות גם שטחי מסחר. מטרתן לפרוס שיטה לבחינת הצורך בשטחי תעסוקה, באופן שלא מבוסס על חישובי מאזן תקציבי של הרשות אלא שיקולי כלכלה אזורית ומיפוי המלאי במרחב. ההנחיות מחולקות לשניים: החלק הראשון עוסק בפרופיל התעסוקה של האזור, והשני - בתוכנית המוצעת. עורך התוכנית נדרש להציג ניתוח של

129 שלא כמו שטח למגורים, שיש לבנות עבורו גם בתי ספר, גנים ומבני ציבור.

130 המתווה הוא חלק מפרויקט "אוגדן הנחיות" שהותנע במינהל התכנון, הכולל הנחיות פנים-ארגוניות והנחיות חיצוניות שנועדו להדריך את מערכת התכנון ולשמש כלי עבודה וכלי לקבלת החלטות במקרים שאינם מוגדרים או אינם מפורטים דיים בחוק, בתקנות, בתוכניות ובשאר החיקוקים הנוגעים לתכנון ובנייה. המטרה היא להגביר את השימוש בהנחיות על פני קיבוע של אסדרה, ובכך לאפשר גמישות והתאמה לצרכים ולתנאים המשתנים.
<http://iplan.gov.il/Mechozi/Documents/Mitve003.pdf>

131 תוכנית שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה היא תוכנית מתאר הכוללת את כל ההוראות המפורטות בסעיף 145 לחוק התכנון והבנייה.



שטחי התעסוקה והמסחר הקיימים, המאושרים והמתוכננים באזור, כדי להימנע מעודפי תכנונים בהם.

עוד מסר מינהל כי במסגרת פרק התעסוקה פותח מודל לחיזוי צורכי התכנון בתחום זה לשנת 2040, בחלוקה לשישה סקטורים, ובהם מסחר. בסקטור זה המתודולוגיה הביאה בחשבון את המגמות הצפויות של הגברת המסחר המקוון וצמצום שטחי המסחר, כך שיעד התכנון למסחר, שגובש במקור לפי 1.8 מ"ר לנפש, נקבע מחדש לפי 1.6 מ"ר לנפש. המינהל הדגיש כי המודל דינמי ושניתן יהיה לשנות יעד זה אם יואץ המסחר המקוון.

עוד מסר שבעת הגשת תוכניות גדולות ומשמעותיות, מתבקשים עורכי התוכניות לענות על שאלות שעוסקות בתמהיל ובפריסת שימושים, שמטרתן גם לקדם גמישות בתמהיל השימושים בראייה עתידית. השאלון בנוי על בסיס ההבנה כי היקפי המסחר הנדרשים יכולים להשתנות. מטרה נוספת היא לוודא כי בקשות להיקפים משמעותיים של מסחר ותעסוקה מעוגנות בבדיקה פרוגרמטית ובהצדקה כלכלית משכנעת.

עוד מסר מינהל התכנון לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי בהתייחס לתכנון שטחי מסחר התוכנית הכוללת מגדירה סל כולל של שטחי בנייה למסחר, אבל נמנעת בדרך כלל מהגדרת שטחי קרקע ייעודיים למסחר; זאת גם במסגרת עידוד המגמה של מסחר מלווה רחוב. המינהל מקדם שינוי בהוראות תמ"א 35 שיוביל לארגון מחדש של המרחב העירוני. הדיון התכנוני מתמקד במשמעות מושגים כגון יעילות השימוש בשטח הציבורי.

מינהל התכנון מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי מגובשת מדיניות תכנון ארצית, לרבות מדיניות בנושא המסחר. לרוב היישובים בארץ תוכנית מתאר כוללת/כוללנית בתוקף, או בהליכים סטטוטוריים או בהכנה, ובמסגרת תוכניות אלה נבחנים שטחי המסחר הנדרשים לתפקוד ראוי ונכון של כל יישוב ושל האזור והמרחב שלו. נעשית בחינה כלכלית של מבנה המסחר והתעסוקה ביישוב ובסביבתו, וכן ניתוח מסגרות ביקושים מקומיים וביקושים במרחב הסובב את היישוב לפי ענף תעסוקה ומיקום ביקושים, כוח קנייה ומגמות יומיומיות, מצאי קיים ועתודות קרקע זמינות לפיתוח תעסוקה ומסחר.

עוד מסר מינהל התכנון לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי הוא מקדם שינוי בהוראות תמ"א 35 שיוביל לארגון מחדש של המרחב העירוני כך שיתבסס על עקרונות של עיר קומפקטית, בין היתר באמצעות יצירת מרחב עירוני פעיל לאורך כל שעות היום המכיל מגוון הזדמנויות של לימודים, תעסוקה, מסחר, מגורים ופנאי וגישה מרבית לתחבורה ציבורית.

המינהל מסר עוד שהתוכנית הכוללת מגדירה סל כולל של שטחי בנייה למסחר, אבל נמנעת לרוב מהגדרת שטחי קרקע ייעודיים למסחר, למעט סימון חזיתות מסחריות במסגרת עידוד המגמה של מסחר מלווה רחוב. בחזיתות אלה כולל מגוון השימושים, בדרך כלל, מסחר לסוגיו, בתי קפה, מסעדות, גלריות, מוסדות פיננסיים ושירותים עסקיים, מוסדות ציבור, מוסדות תרבות וקהילה, אולמות אירועים ושירותי פנאי ובילוי. ככלל, המסחר מוגדר בתוכנית כשימוש אפשרי. ייעוד מוכלל יכול להיות, למשל, מגורים (שממנו ייגזרו שטחי מסחר לשירות המגורים), או תעסוקה (כשימוש משולב של מסחר עם משרדים ותעסוקה), או כל שילוב אחר. במקביל קובעת התוכנית הוראות המכתיבות את המדיניות הרצויה של היקף שטחי המסחר ופירשתם.



ביקורת המעקב העלתה כי מינהל התכנון לא סיים לעדכן את מדיניות התכנון הארצית מעודכנת, לרבות מדיניות בנושא המסחר.

מומלץ כי מינהל התכנון יסיים לעדכן את מדיניות תכנון ארצית, לרבות מדיניות בנושא המסחר בשים לב למגמות המסחר המקוון.

מידת תיקון הליקוי



עיריית אשדוד

עיריית אשדוד מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2021 כי בשנים האחרונות היא מקדמת כמה תוכניות אסטרטגיות וכמה תוכניות מתאריות, וחלק ניכר מהן מתייחסות לנושא המסחר ופריסתו ברחבי העיר - אם כי לא לתכנון מפורט, אלא ברמה האסטרטגית או המתארית, ואין הן מתייחסות קונקרטית להשפעת המסחר המקוון על התצורה הפיזית של שטחי המסחר בעיר. להלן פירוט: (א) במסגרת תוכנית המתאר הכוללת החדשה של העיר מ-2015 נעשתה תחזית ביקושים לשימושים מסחריים בהתאמה לשינויים הצפויים בגודל האוכלוסייה, לרבות פילוח על פי ענפים כלכליים, אך תחום המסחר נדון כמכלול אחד¹³²; (ב) בהמשך לתחזית הביקושים של ענפי הכלכלה בעיר מ-2018 נעשתה עבודה פרוגרמטית-כלכלית ובה אפיון אזורי התעסוקה ואפיון זכויות המסחר והתעסוקה שיש לפתח באזורים אלה; (ג) העירייה מכינה תוכנית אסטרטגית מרחבית לאשדוד שאמורה להיות מוכנה ב-2022. הפרק הכלכלי שלה מתייחס להתפתחות המסחר המקוון, הצפויה להשפיע על היקפי הפעילות הכלכלית של העיר.

עוד מסרה העירייה כי בשנים שחלפו מ-2018 אושרו כמה תוכניות אשר כללו זכויות בנייה למסחר, אך כולן עסקו במסחר מלווה רחוב המשולב באזורי מגורים, ואינן מתייחסות לשינוי תצורת המסחר הקמעונאי בגלל השינויים הגלובליים בפעילות המסחר, ובפרט המסחר המקוון. עם זאת התוכניות מאפשרות גמישות מסוימת בתפעול מערך החנויות ושטחי המסחר שייבנו במסגרתן, שאמורה לאפשר להן לתמוך בצורכי פעילות מסחרית שעשויים להתפתח בשנים הקרובות.

עיריית אשדוד ציינה גם שבמסגרת העדכון השוטף של מסמך ההנחיות המרחביות של העיר, הכולל הנחיות מפורטות לתכנון ועיצוב, אדריכל העיר יבקש להתייחס לסוגיית "המייל האחרון" בשרשרת ההפצה של סחורות, ובכך להתוות מסגרת תכנונית שתשפר את פעילות המסחר המקוון בעיר ותצמצם את הקונפליקטים בינה לבין שימושי קרקע עירוניים אחרים.

132 בלא הפרדה בין קמעונאות לסיטונאות, בין מסחר משולב-מגורים ומסחר במתחמים מסחריים, וכד'.



עיריית כפר סבא

עיריית כפר סבא מסרה לצוות הביקורת בדצמבר 2021 כי אינה אוספת נתונים הרלוונטיים להשפעת המסחר המקוון על מרכזים מסחריים פיזיים ולא בוצע מחקר בנושא זה. היא ציינה כי דוח שהזמינה ב-2011 בנושא כלכלת העיר העלה כי באותן שנים היה גידול חד בבנייה למגורים, ומנגד התפתחות שטחי התעסוקה הייתה בפיגור. העירייה הוסיפה כי הגישה התכנונית המנחה אותה היא חזיתות מסחריות משולבות ברחובות עירוניים באמצעות אזורי עירוב שימושים, ואין היא מתירה שטחי מסחר חדשים ללא חזית פתוחה לרחוב או לשטח ציבורי פתוח. לכן מ-2019 לא קידמה תוכנית עיר העוסקת בהקמת מרכז מסחרי כדוגמת קניון, למעט מתחמים שאושרו בעבר.

עיריית באר שבע

עיריית באר שבע מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי מ-2018, מועד פרסום הדוח הקודם, לא קודמו תוכניות למרכזי מסחר שאינם מסחר מלווה רחוב, ושהיא שמה דגש על עירוב שימושים על כל גווניו. היא אף הגישה התנגדות לכמויות המסחר המוצעות בתוכנית צומת שוקת, שאינן מעודדות עירוניות ומחלישות את המרחב העירוני. עוד ציינה שתוכנית המתאר של באר שבע שמופקדת בימים אלו מגבילה מאוד את המסחר, כך שיהיה רק מסחר מלווה רחוב - החלטה המבוססת על ניתוח שהראה עודפים במסחר בעיר, ובוודאי במרכזי קניות, לצד היחלשות המסחר ברחובות העיר העתיקה ובמרכזים השכונתיים הקיימים.

עיריית ראשון לציון

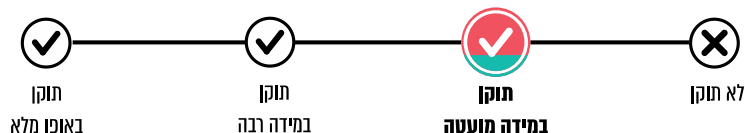
עיריית ראשון לציון מסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021 כי השפעת הגידול במסחר המקוון על הקמת מרכזים מסחריים נבחנה בתוכנית הכוללנית שאושרה ב-2017, יחסית לאחרונה, וכי מ-2018 העירייה לא קידמה תוכניות מתאר להקמת מרכזים מסחריים. העירייה ציינה כי היא נערכת לקידומה של תוכנית כוללנית מעודכנת והנושא ייבחן מחדש.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בדוח הקודם, שבגינו הומלץ לעיריות לבחון את הצורך בגיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית - תוקן במידה מועטה. עיריות אשדוד, כפ"ס וב"ש לא אספו נתונים מסודרים על הפעילות בתחום המסחר המקוון בעיר, ולכן לא בחנו כיצד תופעה זו משפיעה על מספרם, גודלם או מיקומם של מרכזים מסחריים מתוכננים ועל הרחבה של מרכזים מסחריים קיימים. מתשובות העיריות עולה כי הן אינן מקדמות מסחר ולעיתים הן אף מגבילות אותו (למעט מסחר מלווה רחוב), בלא שמדיניות זו מבוססת על ניתוח נתונים כלכליים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות לאסוף נתונים כלכליים על המסחר המקוון בעירם, ולקבל החלטות תכנוניות על בסיס נתונים אלו.



מידת תיקון הליקוי



עיריית ראשון לציון השיבה במאי 2022 כי במסגרת הקמת צוות התכנון לעדכון תוכנית המתאר היועץ הכלכלי-פרוגרמטי של הצוות יתבקש לקחת בחשבון גם את נתוני המסחר המקוון.

השפעות מגפת הקורונה על המסחר המקוון

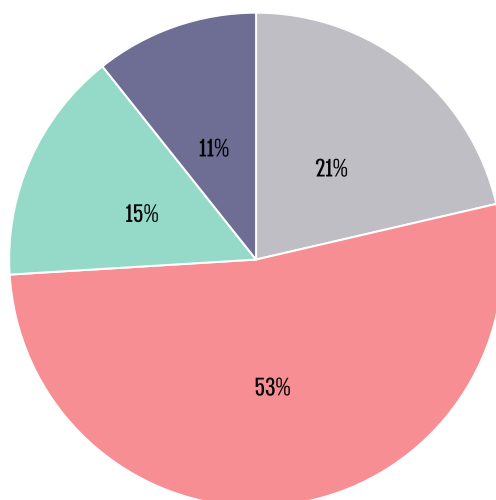
בדצמבר 2019 החל להתפשט בסין נגיף הקורונה (COVID-19), וב-2020 התפשט למדינות נוספות בעולם. בינואר 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על התפרצות הנגיף כעל מצב חירום בריאותי עולמי, ובמרץ 2020 הכריז על הקורונה כפנדמיה (מגפה עולמית). להתפשטות הנגיף השלכות מאקרו-כלכליות עולמיות, ומדינות רבות, ובכללן ישראל, נוקטות צעדים משמעותיים בניסיון לבלום אותה - הגבלות על תנועה ותעסוקה של אזרחים, על פתיחת עסקים, על התכנסויות ועל תנועת סחורות, סגירת גבולות בין מדינות וכיוצא באלה.

מגפת הקורונה העצימה את המסחר המקוון, המאפשר להמשיך ולקיים שגרה כלכלית גם בימי סגר, סגירת עסקים והגבלה על התכנסויות. בדוח¹³³ שפרסמה הסוכנות לעסקים קטנים בינואר 2021 נמצא כי חלה עלייה במסחר המקוון בקרב עסקים קטנים בעקבות מגפת הקורונה. להלן תרשים 18, המציג את שיעור העלייה:

133 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, **תוכנית "מסחר מקוון": ממצאים ומסקנות מסקר משתתפים** (ינואר 2021).
ראו לעיל.



תרשים 18: שיעור העסקים הקטנים בישראל שחוו עלייה במסחר המקוון בעקבות מגפת הקורונה



היקף הפעילות עלה בשיעור של עד 25% היקף הפעילות עלה בשיעור של 25% - 50%
היקף הפעילות עלה בשיעור של מעל 75% היקף הפעילות עלה בשיעור של 50% - 75%

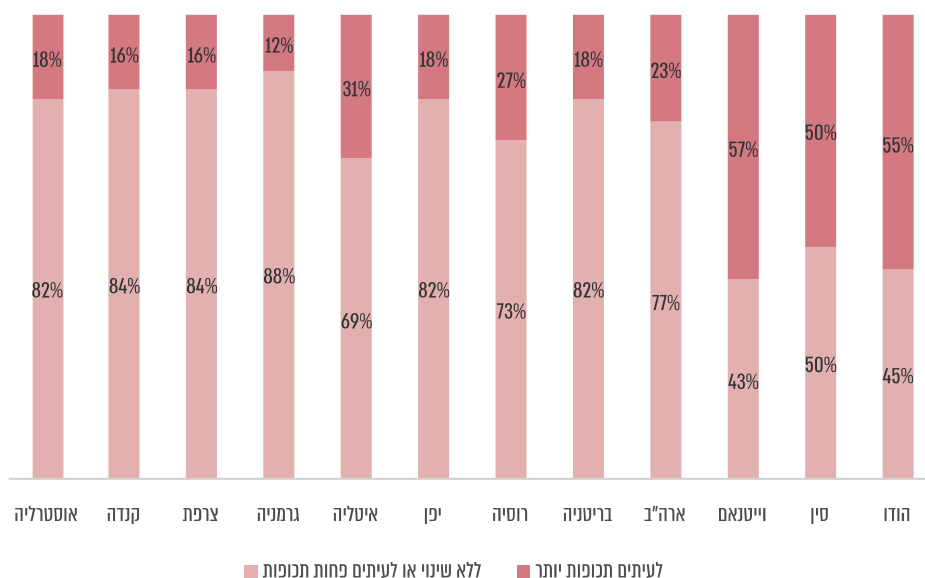
על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 47% מהעסקים הקטנים בישראל הגדילו את היקף המכירות המקוונות שלהם ביותר מ-25% בעקבות מגפת הקורונה, ו-15% מהעסקים אף הגדילו אותו ביותר מ-75%.

גם בעולם תדירות הרכישות המקוונות גדלה. להלן תרשים 19, המציג את שיעורי העלייה ברכישה המקוונת של מוצרים הנרכשים בשגרה בחנויות פיזיות, בראשית מגפת הקורונה במדינות נבחרות.



תרשים 19: שיעורי העלייה ברכישה המקוונת של מוצרים הנרכשים בשגרה בחנויות פיזיות, בשל מגפת הקורונה, מרץ 2020



על פי נתוני Statista, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים ניתן ללמוד כי במרץ 2020 עלה במידה ניכרת שיעור הרכישות המקוונות של מוצרים שבדרך כלל נרכשים בחנויות פיזיות. לדוגמה, בהודו, סין ווייטנאם היה גידול של כ-50% ומעלה, ובארצות הברית - של 23%.

לנוכח העלייה במסחר המקוון בישראל ובעולם בתקופת מגפת הקורונה, יש משנה חשיבות להסרת החסמים שצוינו בדוח ולשיפור התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון בישראל.



סיכום

בשנים האחרונות צמח השוק הקמעונאי המקוון בישראל בשיעור שנתי של כ-33%, ומעריכים שב-2025 יגיע ל-12 מיליארד דולר. המסחר המקוון - יבוא אישי מחו"ל ורכישות מספקים מקומיים - מאפשר לצרכנים גישה לשווקים חדשים ולמגוון רחב של טובין במחירים שונים. במשק בישראל, המתאפיין בריכוזיות על-ענפית יתרה בהשוואה לשווקים אחרים, היבוא האישי הוא ערוץ להגברת התחרות ולהפחתת יוקר המחיה. לצד זאת הגידול במסחר המקוון מציב אתגרים לאומיים וגלובליים המחייבים בחינה מתמדת של האסדרה הקיימת, כדי להביא לשגשוג המשק.

ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שנמצאו בדוח הקודם תוקנו; למשל, הופעלה המערכת הממוחשבת ליבוא אישי של רשות המיסים ומשרד הכלכלה, וצו יבוא אישי תוקן באופן המקל את היבוא. עם זאת יש ליקויים שנותרו בעינם; למשל, משרד המשפטים לא פעל באופן יזום לבדיקת חוזים אחידים-תקנונים באתרי הסחר המקוון, והמשרד לשוויון חברתי והמועצה הישראלית לצרכנות לא מיפו את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולא גיבשו עבודה תוכנית ייעודית גם לנושא הצרכנות במרשתת. עוד העלתה הביקורת כי יש צורך שמשרד הכלכלה ירחיב את פעילותו כדי לסייע למגזר החרדי לרכוש כישורי אוריינות דיגיטלית ולעודד מגזר זה להרחיב השימוש בסחר המקוון.

על משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים להשלים את תיקון הליקויים ויישום ההמלצות מהדוח הקודם. מוצע כי הסוכנות לעסקים קטנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים תאסוף מידע על מספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת, והרשות תכין תוכנית בנושא המסחר המקוון למגזר זה; מוצע כי מכון היצוא יבדוק את יעילות הקורסים שלו בסיוע למשתתפים להשתלב במסחר מקוון; מוצע כי מינהל התכנון יסיים לעדכן את מדיניות התכנון הארצית, שתתייחס גם לתחום התעסוקה ובכלל זה למסחר ולמסחר המקוון.

לנוכח גל עליות המחירים במשק והעלייה ביוקר המחיה בישראל, מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, המובילים את המאבק ביוקר המחיה, בהתייעצות עם רשות התחרות, יבחנו את השימוש בפטור ממיסים ביבוא האישי ככלי נוסף במאבק, תוך איזון הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי. בכלל זאת מומלץ אף לשקול הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם קיימים כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופולים או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק משמעותי, זאת בשים לב למקובל בעולם במדינות מפותחות.

