



דוח מבקר המדינה

היבטים בטיפול הממשלה ביבוא

תשרי התשפ"ו ▪ אוקטובר 2025

היבטים בטיפול הממשלה ביבוא

מבוא

סוגיית יוקר המחיה בישראל משפיעה על כל משקי הבית ועל רמת החיים של האזרחים. על כן הטיפול בה הוא בעל חשיבות רבה. אחת הדרכים להתמודד עם יוקר המחיה היא פתיחה של השוק המקומי לתחרות, בין היתר על ידי הגדלת היבוא. חלק נרחב מהמוצרים הנצרכים לשימוש במדינת ישראל אינם מיוצרים במדינה ונדרש לייבאם ממדינות אחרות, אלא שהסחר עם שכנותיה מוגבל, ולכן כלכלת ישראל מאופיינת ככלכלת אי. המדינה מייבאת מוצרים רבים ממגוון תחומים: אנרגייה, חומרי גלם, יהלומים, מוצרי השקעה¹ ומוצרי צריכה² שלהם השפעה ישירה על הצרכן, שכן מדובר במוצרים מוגמרים המיועדים למכירה ולשימוש מיידי. סחר עם מדינות אחרות משפיע על הפריזון ועל רמת המחירים, שכן ככל שמידת החשיפה ליבוא גבוהה יותר, כך היא מגבירה את התחרות בשוק המקומי ותורמת להתייעלות מקומית. עם זאת, חשיפה גבוהה ליבוא עלולה לפגוע באינטרסים הלאומיים, ובכלל זה אינטרסים ביטחוניים, הגנה על ייצור מקומי בהיותו מקור פרנסה, ביטחון תזונתי של אזרחי המדינה ושמירה על בטיחות ובריאות של הציבור, ועל כן בישראל נהוגה מדיניות של חסמי אסדרה (רגולציה) וחסמי מכס המגבילים את החשיפה של המשק הישראלי ליבוא.

בשנת 2011 החלה מחאה חברתית בדרישה להפחתת יוקר המחיה בישראל שבעקבותיה מינתה ממשלת ישראל דאז את הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' מנאל טרכטנברג (להלן - ועדת טרכטנברג) כדי לבחון את הנושא ולהציע פתרונות להפחתת יוקר המחיה, וכן ועדה לבחינת התחרותיות בענף המזון בראשות שרון קדמי (להלן - ועדת קדמי)³.

בשנת 2014 הוקמה ועדה שמטרתה לבדוק את חסמי היבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות ולצמצום פערי המחירים של מוצרי צריכה בין ישראל למדינות ה-OECD (להלן - ועדת לנג)⁴. הוועדה ציינה כמה חסמים המשפיעים על יוקר המחיה, ועל רמת התחרות בשוק המקומי מיבוא ובכללם פיקוח הדוק לפני שחרור מהמכס וחסמים בירוקרטיים וזמני המתנה ארוכים לשחרור סחורות מהנמל. בהתאם לחסמים המליצה הוועדה על גיבוש ויישום של מדיניות יבוא חדשה, שעיקרה הם התאמת המדיניות לתקנים בין-לאומיים - מעבר מפיקוח טרום השחרור מהמכס לפיקוח בשווקים, הרחבת אחריות היבואן והתבססות על הצהרה, הגברת האכיפה והחמרת הענישה; התאמת דרישות חוקיות היבוא⁵ בישראל לנהוג במדינות מפותחות; מנגנון יישום למדיניות יבוא חדשה; מניעת פרקטיקות אנטי תחרותיות - מניעת הסדרים מגבילים בין יצרנים זרים ליבואן ישיר⁶ שגורמים לפגיעה בתחרות; שקיפות והנגשת מידע לציבור הרחב, ליבואנים ולמאסדרים (רגולטורים).

1 מוצרי השקעה הם מכונות, ציוד רפואי, גנרטורים, כלי תחבורה לצרכים עסקיים וכיו"ב.

2 מוצרי צריכה הם מוצרים ושירותים שהצרכן הסופי רוכש לשימוש אישי או ביתי. מוצרים אלה נועדו לענות על צרכים יום-יומיים, והם מתחלקים לקטגוריות הבאות: 1. מוצרים בני קיימא - מוצרים שאורך חייהם ארוך והם נרכשים לשימוש מתמשך, כגון רהיטים, מכשירי חשמל וכלי רכב; 2. מוצרים מתכלים (FMCG) - מוצרים שנצרכים במהירות, כגון מזון, משקאות ומוצרי היגיינה אישית.

3 בשנת 2011 מינו שר האוצר דאז ושר הכלכלה דאז ועדה לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה. בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הכלכלה דאז מר שרון קדמי. דוח הוועדה הסופי הוגש לממשלה ביולי 2012. בעקבות פרסום המלצות ועדת קדמי, באוקטובר 2012 ובמאי 2013 התקבלו כמה החלטות ממשלה שיישמו את המלצות הוועדה: החלטת הממשלה 5176, "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי)" (21.10.12) (להלן - החלטת הממשלה 5176); החלטת הממשלה 158, "יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה" (13.5.13).

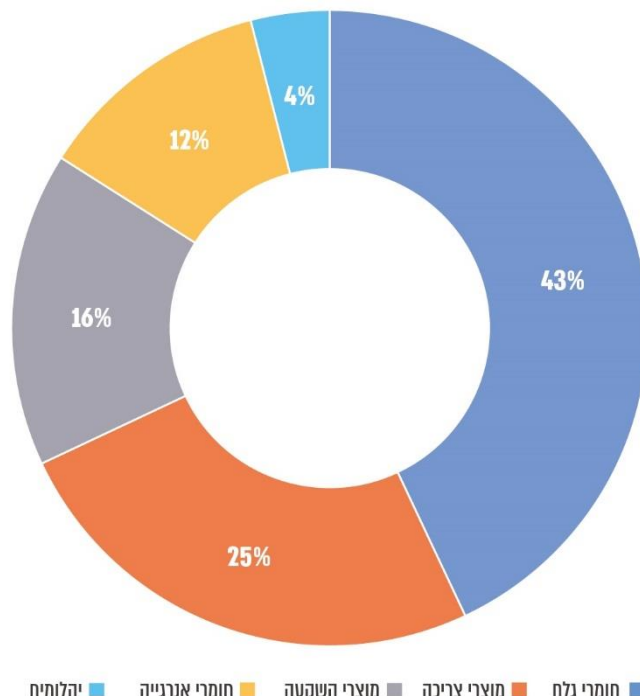
4 הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא, נובמבר 2014 בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה דאז, מר עמית לנג. המלצות הוועדה אומצו בהחלטת הממשלה 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.14).

5 חוקיות היבוא כוללת מגוון של כללים ותקנות להסדרת תהליך הכנסת סחורות לישראל.

6 על פי חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 יבואן ישיר הוא אדם שמתקיים לגביו אחד מאלה: (1) הוא מייבא לישראל טובין או מפיץ טובין שיובאו לישראל, בהתאם להסדר עם יצרן הטובין במדינת חוץ; (2) הוא מייצר טובין בישראל, מכח הסדר עם אדם במדינת חוץ.

בחינת נתוני יבוא עדכניים מעלה כי בשנת 2023 יובאו לישראל סחורות בהיקף כספי של 90.4 מיליארד דולר. להלן בתרשים 1 נתונים על שיעור היבוא לישראל לפי קבוצות סחורות לשנת 2023.

תרשים 1: שיעור היבוא לישראל במונחים כספיים, לפי קבוצת סחורות⁷, 2023



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ סחורות 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים אפשר ללמוד על החלוקה בין קבוצות הסחורות המיובאות לישראל בשנת 2023. עיקר היבוא במונחים כספיים - 43% - הוא של חומרי גלם המשמשים בעיקר לייצור מקומי. שיעור היבוא הכספי של מוצרי צריכה בשנת 2023 היה 25% מכלל יבוא הסחורות, בהיקף כספי של 22.7 מיליארד דולר.

מוצרי צריכה הם מוצרים ושירותים שרוכש הצרכן הסופי לשימוש אישי או ביתי. מוצרים אלה נועדו לענות על צרכים יום-יומיים, והם מתחלקים לקטגוריות הבאות: 1. מוצרים בני קיימא - מוצרים שאורך החיים שלהם ארוך והם נרכשים לשימוש מתמשך, כגון רהיטים, מכשירי חשמל וכלי רכב; 2. מוצרים מתכלים (FMCG⁸) - מוצרים שנצרכים במהירות, כגון מזון, משקאות ומוצרי היגיינה אישית. דוח זה מתמקד בחסמי אסדרה שחלים על קבוצת הסחורות של מוצרי הצריכה לנוכח השפעתם על הצרכן ועל רמת התחרות בישראל.

דוח ועדת לנג ובהמשך גם דוחות מבקר המדינה שעסקו בנושא, וביניהם הדוח שפורסם בשנת 2024⁹ ועסק בהתמודדות המדינה עם ריכוזיות בענף המזון ומוצרי הצריכה, ציינו כי בישראל יש ריכוזיות גבוהה בתחומי המזון ומוצרי הצריכה. על כן יש חשיבות להגברת התחרות באמצעות יבוא של מוצרי צריכה, שתוכל לצמצם את הריכוזיות על ידי גידול במגוון, הגברת התחרות בין היבואנים והיצרנים המקומיים וירידה במחיר לצרכן.

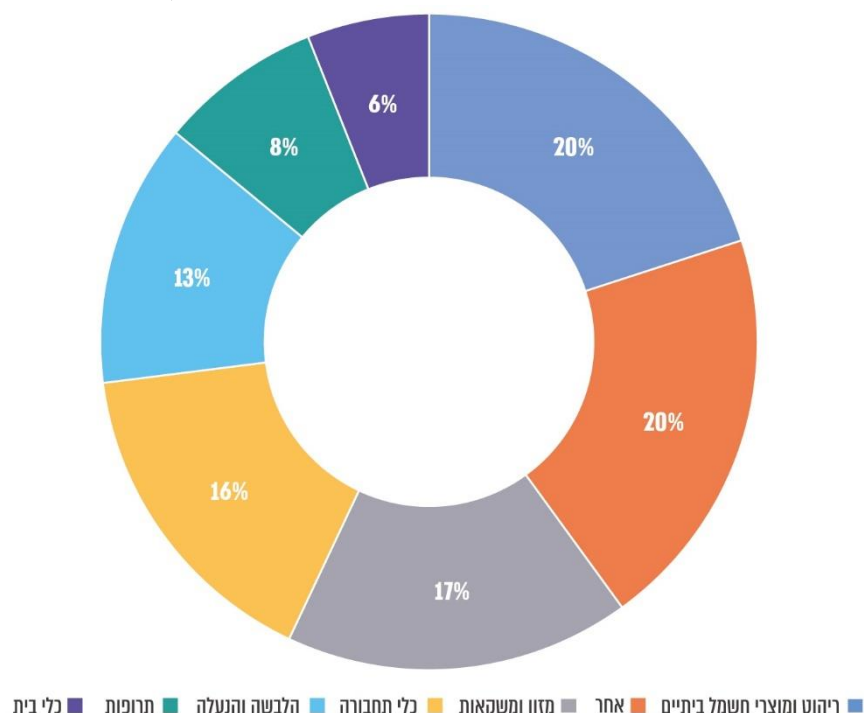
⁷ פירוט הסחורות המיובאות לפי קבוצות לפי סיווג ה"מ"ס: מוצרי השקעה - כלי תחבורה גדולים, מכונות וציוד. חומרי גלם - עץ ומוצרים, כימיקלים, גומי ופלסטיקה וכדומה. חומרי אנוג'יה - נפט, גפ"מ וכדומה. מוצרי צריכה - כלי בית, תרופות, מזון ומשקאות, הלבושה והנעלה, ריהוט וכלי תחבורה.

⁸ Fast Moving Consumer Goods.

⁹ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - נובמבר 2024, "התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה", (להלן - דוח המבקר על הריכוזיות מ-2024).

להלן בתרשים 2 נתוני יבוא של מוצרי צריכה לפי קבוצות סחורות לשנת 2023.

תרשים 2: שיעור היבוא של מוצרי צריכה במונחים כספיים, לפי קבוצת סחורות, 2023



ריהוט ומוצרי חשמל ביתיים אחר מזון ומשקאות כלי תחבורה הלבשה והנעלה תחופות כלי בית

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ סחורות 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

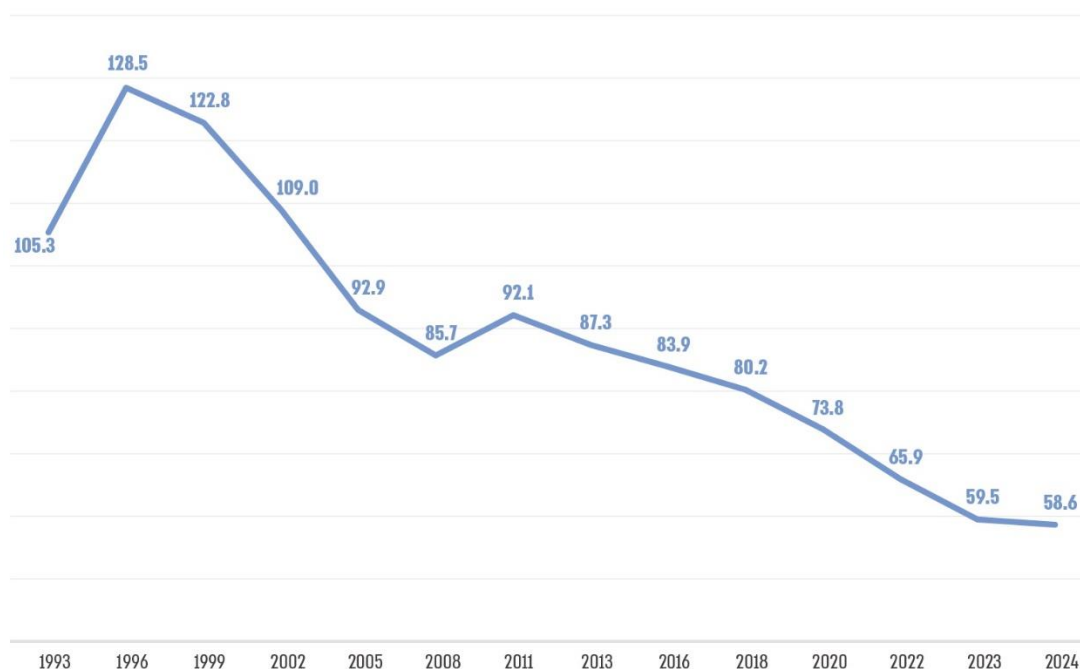
התרשים מלמד על שיעור היבוא של מוצרי צריכה במונחים כספיים בכל קבוצת סחורות מתוך סך היבוא של מוצרי הצריכה, שהיה 22.7 מיליארד דולר בשנת 2023. לדוגמה, ההיקף הכספי של יבוא ריהוט ומוצרי חשמל (20%) בשנת 2023 היה 4.5 מיליארד דולר.

היקף היבוא מושפע הן ממחירי המוצרים והביקוש בשוק המקומי והן מכללי האסדרה החלים על קבוצות שונות של מוצרי הצריכה המיובאים. בקבוצות מוצרי צריכה שדרישות האסדרה בהן ושיעורי המכס החלים עליהם נמוכים בדרך כלל יהיה היקף היבוא גבוה, ואילו בקבוצות מוצרי הצריכה שדרישות האסדרה בהן גדולות יותר ושיעורי המכס גבוהים בדרך כלל יהיה היקף היבוא נמוך.

בענף ההלבשה וההנעלה, לדוגמה, שבו חלו שינויים במדיניות הממשלה והמכס הופחת בו בהדרגה משנת 1993 עד לביטולו בשנת 2018, לצד שינויים טכנולוגיים שאפשרו נגישות של הצרכן הישראלי לרכישה מקוונת (אונליין), הגדלת הפטור ממיסים ביבוא אישי¹⁰ וכניסה של מתחרים חדשים לשוק המקומי, חל גידול בהיקף היבוא ורמת המחירים ירדה במידה ניכרת. להלן בתרשים 3 מוצג השינוי במדד המחירים לצרכן בקטגוריה הלבשה והנעלה בחודש נובמבר בכל שנה בשנים 1993 - 2024.

על פי צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012, משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל עד 75 דולר פטור לחלוטין ממיסי יבוא. אם שווי החבילה 75 - 500 דולר ישולמו בגינה מע"מ ומס קנייה (ללא מכס). אם שווייה גבוה מ-500 דולר ישולמו בגינה מע"מ, מס קנייה ומכס בהתאם לדין.

תרשים 3: מדד המחירים לצרכן בקטגוריה הלבשה והנעלה, כל נובמבר בשנים 1993 - 2024*



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* התרשים מציג את מדד המחירים לצרכן בענף ההלבשה וההנעלה בחודש נובמבר בכל שנה כדי להפחית את השפעת העונתיות הקיימת בענף.

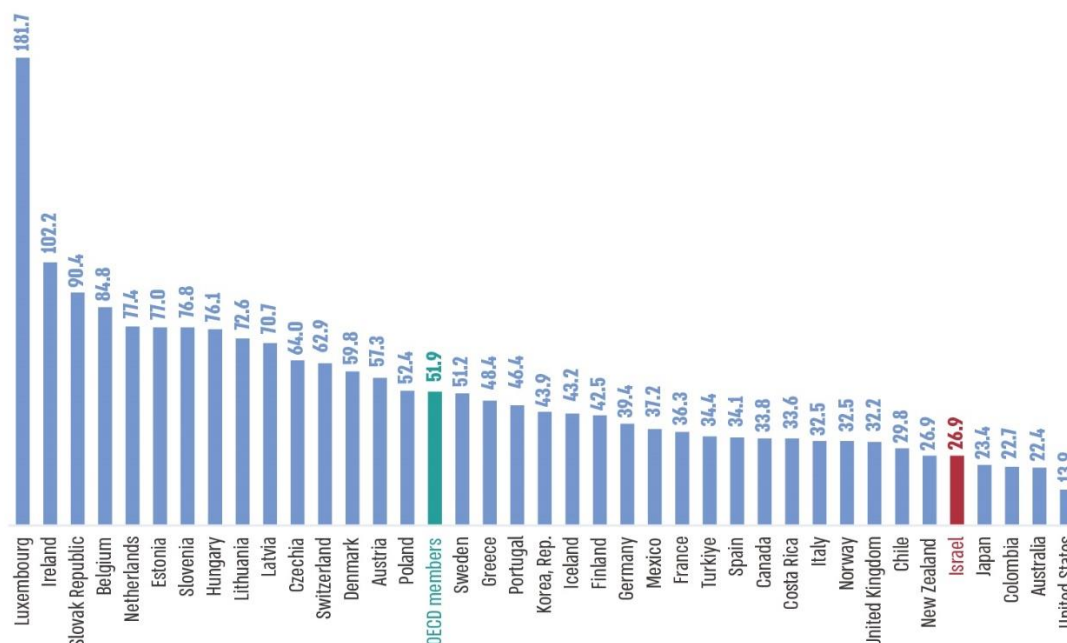
מהתרשים עולה כי בין נובמבר 1993 לנובמבר 2024 ירד מדד המחירים לצרכן בקטגוריה הלבשה והנעלה מ-105.3 נקודות ל-58.6 - ירידה בשיעור של כ-45%.

דוח של ה-OECD משנת 2025¹¹ שסקר את הכלכלה הישראלית התייחס, בין היתר, לחסמי הסחר הנהוגים בישראל וציין כי חסמי הסחר, הבירוקרטיה והיעדר תחרות מספקת מביא לרמת מחירים גבוהה. עוד צוין בדוח כי ככל שיצומצמו חסמי הסחר על ידי יישום הרפורמות החדשות, אפשר שהתחרות תגדל ורמת המחירים תרד. עוד נכתב כי מדיניות של פתיחת השוק המקומי עשויה להביא גם לגידול בפריזם ולהביא לירידה באופן מתמשך ברמת המחירים.

השוואה בין-לאומית

מדיניות סחר חוץ משתנה בין מדינות בהתאם לשיקולים של אותן מדינות. למשל, ככל שמדינה תרצה להגן על הייצור המקומי מתחרות מול מדינות אחרות, היא תקטין חשיפה ליבוא באמצעות חסמי אסדרה או חסמי מכס. מנתוני מדינות ה-OECD עולה כי נכון לשנת 2023 היקף החשיפה ליבוא בישראל כאחוז מהתמ"ג הוא 26.9%, מהנמוכים בארגון (34 מתוך 38), כמוצג בתרשים 4.

תרשים 4: שיעור יבוא של סחורות ושירותים כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD, 2023

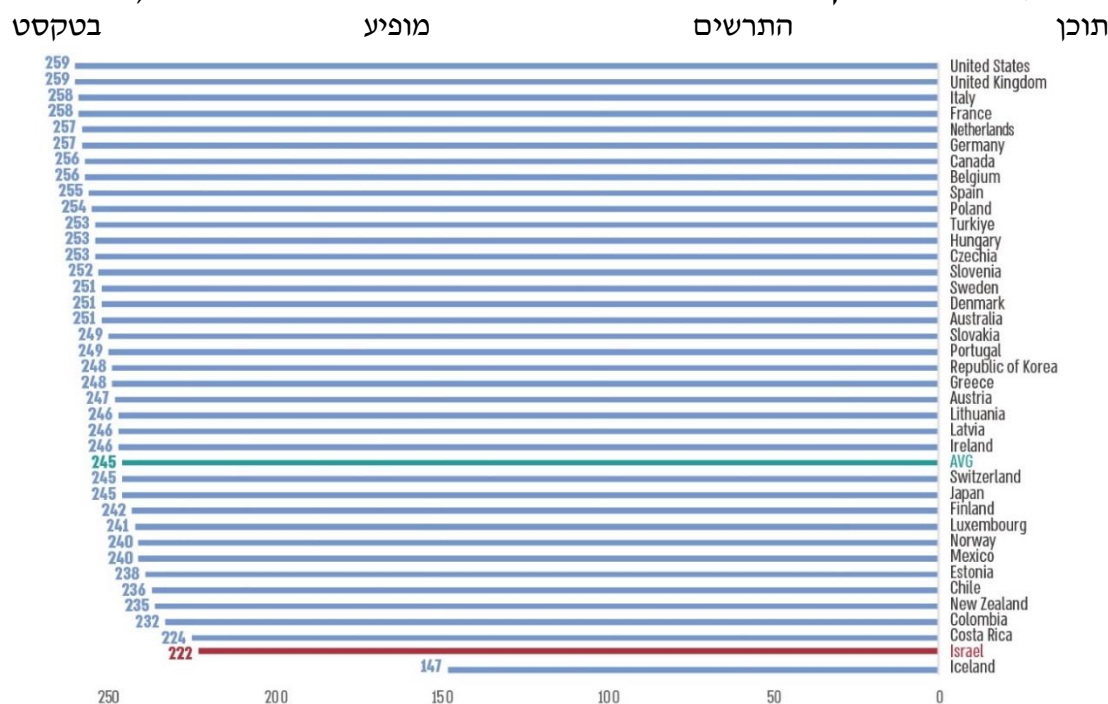


על פי נתוני World Bank Group, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור היבוא מהתמ"ג בישראל (26.9%) נמוך במידה ניכרת ממוצע מדינות ה-OECD - 51.9% (49% ללא לוקסמבורג). הנתון משקף בין היתר את המדיניות שנוקטת ממשלת ישראל להפחתת החשיפה ליבוא באמצעות חסמי אסדרה וחסמי מכס.

היקף היבוא המצומצם בא לידי ביטוי גם במגוון המוצרים המיובאים לישראל בהשוואה למדינות ה-OECD, כפי שמוצג להלן בתרשים 5.

תרשים 5: מספר קטגוריות של מוצרים מיובאים לישראל ולמדינות ה-OECD, 2023



על פי נתוני UN Trade & development, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים אפשר ללמוד שלישראל מגיע מגוון מוצרים מצומצם בקטגוריות שונות (222) בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD (245). רק איסלנד מייבאת פחות קטגוריות של מוצרים (147)¹².

בהתאם לדוח ועדת לנג, לנוכח הריכוזיות הגבוהה הקיימת בישראל¹³ והשליטה של מספר מצומצם של חברות המחזיקות נתח שוק גדול בשווקים של מוצרי הצריכה והחסמים שישנם ליבוא קיימת חשיבות רבה לפתוח את השוק לתחרות באמצעות הגדלת היבוא, צעד שיוביל לגידול בהיצע ובמגוון המוצרים ולהפחתת המחירים לצרכן.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד אפריל 2025 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרדי הממשלה להסרת החסמים ביבוא וביבוא מקביל, ובכלל זה נבדקו הנושאים האלה: יישום הרפורמות ביבוא; קיום הוראות סעיפי החוקים הרלוונטיים לרפורמות; השוואה בין-לאומית; בחינה של זרוע האכיפה בתקינה; פעולות הממשלה להסרת חסמים ביבוא מקביל; החסמים והתחרותיות בענף הרכב. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), ברשות התחרות, במשרד הבריאות, לרבות שירות המזון הארצי ומחלקת תמרוקים, במשרד האנרגיה והתשתיות (להלן - משרד האנרגיה), במשרד התקשורת, ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים) ובמכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים). פגישות השלמה נערכו עם רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה¹⁴ ועם סוכני מכס, יבואנים בענפי מוצרי הצריכה, קמעונאים ואיגוד לשכת המסחר (להלן - בעלי עניין).

¹² ייתכנו פערים בגודל הקטגוריות, כך שכל קטגוריה יכולה להיות בעלת ערך כספי גבוה מאוד או להפך.

¹³ ראו "דוח הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא" (11.11.14); דוח המבקר על הריכוזיות מ-2024.

¹⁴ רשות האסדרה היא גוף המטה האחראי על שיפור הרגולציה בישראל.

שער 1 - רפורמות ביבוא מוצרי צריכה

בעקבות המלצות ועדת קדמי וועדת לנג קיבלה ממשלת ישראל שורה של החלטות ממשלה בנושא יוקר המחיה¹⁵ וקודמו רפורמות בתחומים שונים שמטרתן להוביל לפתיחת היבוא, להגברת התחרות ולהפחתת המחירים: "רפורמת הקורנפלקס" להפחתת מחירי מזון יבש בשנת 2016¹⁶, תוכנית "נטו הוזלות" לביטול מיסי קנייה ומכסים בשנת 2017¹⁷, רפורמה בענף התקינה להוזלת עלויות היבוא בשנת 2018¹⁸ ורפורמה ביבוא אישי בשנת 2019¹⁹. הרפורמות המוזכרות סוקרו זה מכבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה²⁰.

כלל הרפורמות שהוזכרו עסקו בנושאים נקודתיים. יוקר המחיה והמשך עליות המחירים העלו את הצורך בהחלת רפורמות רוחביות שמטרתן פתיחת השוק המקומי לתחרות מיבוא. כחלק ממדיניות הממשלה להורדת יוקר המחיה ולהפחתת נטל האסדרה התקבלה באוגוסט 2021 החלטת הממשלה 21243²¹ (להלן - החלטת הממשלה 243) שעסקה בפתיחת המשק ליבוא ובהפחתת יוקר המחיה. בין היתר הוחלט כי שרת הכלכלה והתעשייה דאז תורה לממונה על התקינה למפות את כלל התקינה המקורית הרשמית הישראלית. כמו כן עליה לבחון אם יש חלופות בתקינה או באסדרה זרה, שאפשר לאמץ חלף התקינה המקורית. בהמשך להחלטת הממשלה 243 עברה הרפורמה בתקינה למסלול המבוסס על הצהרה של היבואן שנקראת גם "קסיס דה דיז'ון"²² (להלן - מסלול קסיס או מסלול הצהרה). ביוני 2023 הוקמה ועדת שרים ייעודית למאבק ביוקר המחיה שקיבלה החלטה להחלת רפורמות שיעסקו בשינוי שיטת היבוא: רפורמת "לא עוצרים בנמל", שנכנסה לתוקף ביולי 2024; ורפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנכנסה לתוקף בינואר 2025.

15 החלטת הממשלה 5176; החלטת הממשלה 2118 (22.10.14) שעניינה הפחתת נטל האסדרה; החלטת הממשלה 2318, "הגברת התחרות וייעול תהליכי האסדרה בתחום היבוא" (11.12.14); החלטת הממשלה 2754, "הפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות ביבוא מוצרים באמצעות יבוא אישי" (18.6.2017) (להלן - החלטת הממשלה 2754).

16 בפועל "רפורמת הקורנפלקס" היא כניסתו של חוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, לתוקף. מטרתו של החוק היא הפחתת מחירי המזון באמצעות הגמשת יבוא מזון יבש.

17 ביטול מיסי קנייה ומכסים על מוצרי חשמל, תאורה, תמרוקים, צעצועים, ביגוד ועוד.

18 יישום של החלטת הממשלה 1857, "שינוי מבני בענף התקינה" (11.8.16). הרפורמה כללה פתיחת תחרות במכוני הבדיקות ליבוא, איזון בעלי עניין בוועדות התקינה ופעולות לאימוץ תקנים אירופיים.

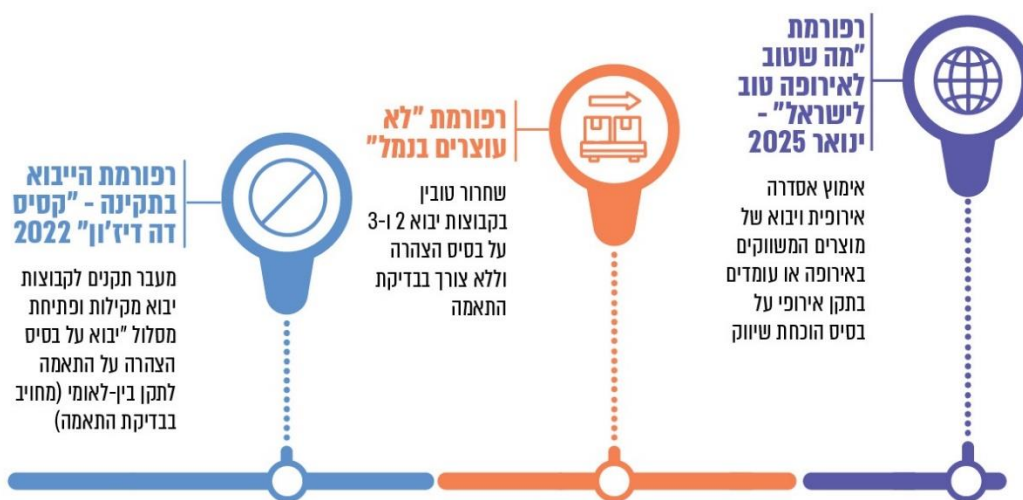
19 החלטת הממשלה 2754.

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א** (2021), "הרפורמה בתחום התקינה"; מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון"; דוח המבקר על הריכוזיות מ-2024.

21 החלטת הממשלה 243, "תוכנית רוחבית לפתיחת המשק ליבוא והפחתת יוקר המחיה" (1.8.21).

22 שם הרפורמה "קסיס דה דיז'ון" נלקח מהמודל השווייצרי למדיניות יבוא הנשען על פסק דין קסיס דה דיז'ון שניתן בבית הדין האירופי לצדק, ולפיו מדינות החברות בנציבות מחויבות בעיקרון של הכרה הדדית בסחורות שמשמעו מעבר חופשי של סחורות בין המדינות.

תרשים 6: התפתחות הרפורמות ביבוא בישראל, 2022 - 2025



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

להלן סקירה ופירוט של רפורמות היבוא שנכנסו לתוקף החל בשנת 2022.

הרפורמה בתקינה - "קסיס דה דיז'ון" 2022

חסם עיקרי ליבוא טובין טמון במדיניות התקינה בישראל. כדי לפשט ולהוזיל עלויות בתהליך היבוא הוחלט על ידי הממשלה על קידום רפורמת התקינה שנכנסה לתוקף ביוני 2022 (להלן - רפורמת התקינה), שעיקרה הסרת חסמי תקינה ואסדרה בהליך יבוא של טובין שחל עליהם תקן רשמי²³. במסגרת חוק התוכנית הכלכלית²⁴ לשנים 2021 - 2022 (להלן - חוק התוכנית הכלכלית) וכחלק ממדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה ולהפחתת נטל האסדרה בתחום מוצרי הצריכה, הוחלט להסיר חסמי תקינה ואסדרה ייחודיים לישראל ולאמץ אסדרות ומשטר בדיקות הנהוגים באיחוד האירופי.

חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים), קובע את ההסדרה לאישור של תקן רשמי בישראל ישנם כ-500 תקנים רשמיים שמטרתם היא לקבוע את אמות המידה הטכניות-הנדסיות שבהן צריכים טובין לעמוד כדי שאפשר יהיה לייבאם, לייצרם ולשווקם בישראל. בשני העשורים שקדמו לרפורמת התקינה עבר תחום התקינה רפורמות מקיפות, ובהן הרפורמה במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2017 - 2018, אשר כללה שינוי מבני במכון התקנים בדגש על איזון הרכב בעלי העניין הפועלים בוועדות הפועלות במכון התקנים, וכן פעולות לקידום אימוץ תקנים אירופיים ולפתיחת שוק בדיקות הטובין לאישור מעבדה (להלן - אישור דגם)²⁵ ובדיקות המשלוחים (הטובין) בנמל (להלן - אישור משלוח)²⁶ לתחרות בין כמה מעבדות מוכרות²⁷. עם זאת, הרפורמה לא עסקה בהליך בדיקת הטובין בשווקים כנהוג במדינות המפותחות באירופה, כך שנטל האסדרה על היבואנים נותר בעינו.

²³ על פי חוק התקנים, התשי"ג-1953, סעיף 8 - "תקן רשמי", השר רשאי, לאחר התייעצות עם נציגי היצרנים, היבואנים והצרכנים, להכריז בהכרזה שפורסמה ברשומות על תקן מסוים, כולו או חלקו, כעל תקן ישראלי רשמי אם נוכח כי הדבר דרוש להשגת המטרות המפורטות בסעיף 8.

²⁴ חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021.

²⁵ אישור דגם מוגדר בפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן - פקודת היבוא והיצוא): "אישור של מעבדת בדיקה המסתמך על בדיקה בהתאם להוראות לפי סעיף 2(ד), שלפיו דגם של טובין שנבדק עומד בדרישות התקינה כאמור בסעיף 9(א1) לחוק התקנים, החלות עליו."

²⁶ אישור משלוח מוגדר בפקודת היבוא והיצוא: "אישור של מעבדת בדיקה המסתמך על בדיקה בהתאם להוראות לפי סעיף 2(ד) של מדגם מטובין מסוים במשלוח מסוים, שלפיו הטובין שנבדקו זהים לדגם הטובין שניתן לגביו אישור דגם."

²⁷ מעבדה מוכרת מוגדרת בפקודת היבוא והיצוא: "מעבדה שהממונה על התקינה נתן לה הכרה לפי סעיף 2(י) המסמך את הממונה על התקינה להעניק אישור מעבדה מוכרת לביצוע בדיקות."

לצד חוק התקנים, פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן - פקודת היבוא והיצוא), מגדירה, בין השאר, את הפעולות שעל היבואן לבצע כדי להוכיח כי הטובין עומדים בדרישות האסדרה והתקינה.

מינהל התקינה שבמשרד הכלכלה אמון על נושא התקינה ופועל מכוח חוק התקנים. באחריות מינהל התקינה: הכרזה, בקרה ואכיפה של התקנים הרשמיים בישראל כדי להבטיח את הבטיחות והבריאות של ציבור המשתמשים במוצרים שחל עליהם תקן רשמי, להסיר חסמי סחר בין-לאומי ולהגביר תחרות בתעשייה הישראלית ובשווקים הבין-לאומיים והמקומיים.

ביבוא טובין שחייבים לעמוד בדרישות תקן רשמי, התקנים נחלקים לארבע קבוצות יבוא על פי צו קבוצות יבוא שבו מפורטים התקנים המשויכים לכל קבוצה. הקבוצות נקבעו לפי רמת הסיכון שטמונה לציבור בטובין, וכל קבוצה נדרשת לעמוד בתנאים שונים כדי לייבא. קבוצה 1 היא המחמירה ביותר, ונכללים בה טובין שרמת הסיכון הטמונה בהם היא הגבוהה ביותר, למשל צעצועים לילדים בני 0 - 3. המוצרים הנכללים בקבוצה 1 נדרשים לאישור דגם טרם היבוא בפועל, וכן לאישור משלוח בהגעתו לנמל. בקבוצות 2 ו-3 נכללים טובין שרמת הסיכון הטמונה בהם פחותה, ולכן ההוראות החלות עליהן מקלות לעומת קבוצה 1. בקבוצה 2 נמצאים לדוגמה תקעי חשמל לשימוש ביתי, ובקבוצה 3 - מנורות קבועות. קבוצה 4 משמשת לתעשייה בלבד.

לוח 1: אישורים נדרשים ביבוא, לפי קבוצות יבוא

קבוצה 3	קבוצה 2	קבוצה 1	
הצהרת יבואן בלבד: לא נדרשות בדיקת דגם ובדיקת משלוח בנמל	V	V	חובת בדיקת דגם (אישור דגם)
	הצהרת יבואן: לא נדרשת בדיקת משלוח בנמל	V	חובת בדיקת משלוח (אישור משלוח)

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עד כניסת רפורמת התקינה לתוקף השתייכו מרבית המוצרים שיובאו לישראל (כ-80%) לקבוצה 1, המחמירה ביותר, מה שהשפיע באופן מובהק על התחרות ועל יוקר המחיה בישראל, שכן בקבוצה זו הליך היבוא הוא הארוך והבירוקרטי ביותר ויש לו עלויות גבוהות המתגלגלות לצרכן הסופי. מצב זה הטיל נטל אסדרה ניכר, בעיקר על יבואנים קטנים ובינוניים, והיה חסם בפני יבואנים חדשים שהיו יכולים להגביר את התחרות בשווקים ולהפחית את יוקר המחיה. נוסף על כך, משטר הבדיקות של המשלוחים בשערי הנמל לא תאם את המקובל באיחוד האירופי, שבו עיקר הבדיקות מתבצעות בשווקים.

ביוני 2022 נכנסה לתוקף רפורמת התקינה שכללה תיקון לחוק התקנים שהביא לשינויים הבאים:

1. העברת מאות תקנים מקבוצת יבוא 1 לקבוצות יבוא 2 ו-3 בעלות משטר אסדרה מקל, שמשמעו הסרת הדרישה לבדיקת מעבדה לכ-80% ממוצרי הצריכה המיובאים²⁸.

2. הוספת מסלול קסיס - מסלול שבאמצעותו אפשר לייבא טובין לישראל על בסיס הצהרת התאמה לתקינה בין-לאומית, וכן קביעת כלל שלפיו תקן רשמי חדש יסווג אוטומטית במסלול קסיס.

לוח 2 : מספר התקנים הרשמיים לפני כניסת רפורמת התקינה ולאחריה נכון למאי 2024, לפי

קבוצת יבוא*

בחלוף כשנתיים מכניסת רפורמת התקינה, מאי 2024	לאחר כניסת רפורמת התקינה, יוני 2022	לפני הרפורמה	
102	110	244	קבוצה 1
178	172	170	קבוצה 2
278	278	139	קבוצה 3
318	305	מסלול קסיס - מסלול הצהרה	

המקור : משרד הכלכלה.

* מספר התקנים אינו שווה בין השנים משום שמדי פעם תקנים מתבטלים או מתווספים על פי הצורך.

מהלוח עולה כי בחלוף שנתיים מכניסת רפורמת התקינה חל שינוי בקבוצות היבוא: 142 מהתקנים הרשמיים עברו מקבוצה 1 לקבוצה 2 ו-3. כמו כן, מסלול קסיס פתח אפשרות ליבוא בהצהרה ב-318 תקנים רשמיים מתוך 456 תקנים מקבוצות יבוא 2 ו-3.

כדי לעמוד בהיקפי היבוא, שהיו צפויים לגדול, נקבעה בחוק התקנים אפשרות להסתייע במעבדות בדיקה²⁹ לשם ביצוע פעולות בקרה על משלוחים ובדיקת התאמתם לתקנים שעליהם הצהיר היבואן. כמו כן, הוגברו במידה ניכרת יכולות הממונה על התקינה לבצע פעולות אכיפה בשווקים על ידי הגדלת מספר תקני כוח האדם לביצוע אכיפה ולהחמיר כלי ענישה למפירים.

כדי לבחון את יישום הרפורמה והצלחתה נקבעו בחוק התוכנית הכלכלית מדדים שיבחן משרד הכלכלה אחת לשנה במשך ארבע שנים מיום כניסתה של הרפורמה לתוקף. המדדים שנבחרו הם מספר היבואנים הרשומים במרשם היבואנים, שיעור היבוא מהתוצר, עלויות תהליך היבוא, אימוץ תקנים בין-לאומיים ופעולות הפיקוח והאכיפה שנעשו. במאי 2024 העביר משרד הכלכלה לכנסת דיווח בדבר המדדים שנקבעו, ואלה עיקר ממצאיו :

1. מספר היבואנים עלה מ-6,912 בשנת 2022 ל-9,134 בשנת 2023 - גידול של כ-32%.
2. שיעור היבוא מהתוצר ירד מ-28.8% בשנת 2022 ל-27.2% בשנת 2023 - ירידה של 1.6%.
3. עלויות היבוא פחתו ברוב המוצרים כבר בשנה הראשונה לרפורמה, וחלק פחתו רק לאחר תקופה נוספת. להלן בלוח 3 החיסכון בפועל של עלות היבוא ליבואנים בתחומים מרכזיים לאחר רפורמת התקינה, ביוני 2023 ובמאי 2024.

לוח 3 : החיסכון בפועל בעלות היבוא ליבואנים בתחומים מרכזיים* הנמצאים במסלול הצהרה לאחר רפורמת התקינה

המוצר	קבוצת יבוא משויכת טרום הרפורמה	קבוצת יבוא משויכת לאחר הרפורמה	החיסכון בפועל בעלות היבוא, Jun-23	החיסכון בפועל בעלות היבוא, Jun-24
מקרר למשק הבית	1	2	6.10%	6.10%
מדיח כלים**	1, 3	2, 3	5.50%	5.50%
מכונת כביסה**	1, 3	2, 3	7.00%	7.00%
מייבש כביסה**	1, 3	2, 3	3.40%	3.40%
קומקום חשמלי**	1, 2, 3	2, 3	8.30%	3.60%
שואבי אבק	1	2	6.40%	5.30%
כיסאות גבוהים לילדים	1	2	9.50%	9.50%
עגלות ילדים	1	2	4.00%	2.30%
מיטות ועריסות לתינוקות	1	2	7.30%	5.90%
צעצועים לילדים מעל גיל שלוש	1	2	4.40%	0.00%
חיתולים לתינוק	1	3	6.10%	6.10%
אופניים**	2, 3	3	1.10%	1.10%
טמפונים	1	3	7.10%	7.10%
נוזל כלים	2	3	0.00%	0.00%

המקור : נתוני יבואנים שאסף ועיבד משרד הכלכלה.

* במגוון מוצרי צריכה שעליהם חלה הרפורמה ביבוא.

** משויך ליותר מקבוצת יבוא אחת באותה קטגוריה בגלל בידול במוצרים בתוך הקטגוריה, כך שיש מוצר בקטגוריה שנכנס בקבוצת יבוא 2 ומוצר אחר בקבוצת יבוא 3.

מהלוח אפשר ללמוד על חיסכון בעלויות היבוא של מוצרים שונים בתקופה שלאחר רפורמת התקינה. עבור עגלות ילדים, למשל, חסך היבואן בשנה הראשונה לכניסת הרפורמה 2.3% מעלויות היבוא, ובשנה השנייה גדל החיסכון ל-4%. עוד אפשר ללמוד על השינוי שחל בשיוך המוצרים לקבוצות היבוא. עגלות ילדים, למשל, השתייכו לפני הרפורמה לקבוצת יבוא 1 ולאחריה - לקבוצת יבוא 2, מה שיכול להסביר את החיסכון בעלויות היבוא. מהלוח עולה עוד כי במוצרים מסוימים פוטנציאל החיסכון נוצל במלואו כבר בשנה הראשונה, ואילו במוצרים אחרים נדרש ליבואנים זמן למידה ארוך יותר.

בדיווח השנתי של משרד הכלכלה על יישום רפורמת התקינה שהועבר לכנסת במאי 2024 עלו הממצאים הבאים: שימוש רחב ברפורמת התקינה במוצרי חשמל קטנים (כמו טוסטר, קומקום וכדומה), לעומת העדפה לבדיקות מלאות במוצרי חשמל "לבנים" (מקרר, מכונת כביסה וכדומה); קושי ליישם את מסלול ההצהרה במוצרי תינוקות וילדים, באופניים ובמוצרי פארם מסוימים בגלל דרישות ייחודיות לישראל, ובהן התאמות נדרשות לשוק המקומי לפי תקנות וחוקים שונים, או שהיצרן אינו עומד בדרישות המעבדה המורשת בחו"ל ועל כן אין ברשותו האסמכתא הנדרשת לשימוש במסלול הצהרה; מבנה הרפורמה לא תומך ביבואנים מקבילים ואינו מעודד יבוא מסוג זה, שכן החסמים שעמדו בפני יבואנים מקבילים טרם הרפורמה נותרו על כנם, לרבות חסם של הצגת אסמכתאות מהיצרן בחו"ל לצורך הצהרה על התאמה לתקן בין-לאומי.

לצד השלמת רפורמת התקינה, קידם הממונה על התקינה מסלולי הקלות נוספים ליבוא טובין, ובכללם מסלול רשתות זרות³⁰ שנכנס לתוקפו באפריל 2023, שאמור היה לסייע לכניסה של רשתות קמעונאות זרות לישראל באמצעות הקלה ביבוא מוצריהם. מלבד מסלול רשתות זרות, קודמו מסלולי הקלות נוספים - מסלול ירוק, זהב, יהלום ואלפא (2023) - שמטרתם להקנות הקלות ליבואנים במשטר הבדיקות בכפוף לתנאים שהציב הממונה על התקינה בהנחיותיו, לרבות משטר בדיקה עצמי לטובין המיובאים במחסן היבואן במקום בדיקות בשערי הנמל.

בדיקת משרד הכלכלה ליישום רפורמת התקינה "קסיס דה דיז'ון" משנת 2022 העלתה כי ריבוי המסלולים שהתלוו לרפורמה (מסלול ירוק, זהב, יהלום, אלפא ורשתות זרות) גרמו לבלבול בקרב סוכני המכס והיבואנים, ובמבחן התוצאה לא השיגו את מלוא פוטנציאל החיסכון ליבוא טובין לישראל בהפחתת האסדרה ולהפחתת יוקר המחיה. כך למשל, לא נצפה חיסכון בעלות היבוא במוצר "נוזל כלים", זאת נוכח דרישות ייחודיות לישראל המקשות על יישום הרפורמה במוצר. בנוסף, הרפורמה לא קידמה את התחרות מצד היבוא המקביל לגבי נותרו החסמים כפי שהיו, ובהם הקושי בהצגת אסמכתאות מהיצרן בחו"ל בהתאם לחובת הצהרה על התאמה לתקן.

בתשובת משרד הכלכלה מיולי 2025 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) נמסר כי יישום הרפורמה לוה בתקופת מעבר ארוכה, אשר נדרשה כדי לאפשר לשוק ולזרועות הממשלה להסתגל להוראות הרפורמה. בתקופה זו חלה עלייה הדרגתית בהיקף שימוש ברפורמה. במשך הזמן זוהו סוגיות המעכבות את מימושה המלא של הרפורמה. סוגיות אלה נותחו, והדבר הביא לגיבוש מענים ופתרונות רוחביים ברפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" לצד רפורמת "לא עוצרים בנמל". במקביל, משרד הכלכלה, באמצעות מינהל התקינה, שם דגש על הנגשת מידע שמתעדכן באופן שוטף לקהלי היעד, יבואנים, משווקים, יצרנים וצרכנים, לרבות הדרכות מקצועיות בשיתוף איגוד לשכת המסחר.

כאמור בתשובת משרד הכלכלה, לצורך מימוש מלוא פוטנציאל החיסכון בהליך היבוא קידם משרד הכלכלה רפורמות נוספות, וביולי 2024 נכנסה לתוקף הרפורמה "לא עוצרים בנמל", שהיא בעצם החלק הראשון של הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", המבוססת על החלטת ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה מספטמבר 2023³¹.

רפורמת "לא עוצרים בנמל"

בינואר 2024 התקבל תיקון לפקודת היבוא והיצוא (מס' 6), התשפ"ד-2024. התיקון כולל כמה סעיפים שעיקרם:

1. היבואן לא יידרש להגיש הצהרה לממונה על התקינה על עמידה בתקינה של טובין מיובאים בקבוצה 2 ו-3 לצורך שחרור הטובין מפיקוח המכס. במקום זאת, לשם פיקוח, על היבואן

³⁰ מסלול רשתות זרות נועד להקל את משטר הבדיקות לרשתות קמעונאיות זרות לצורך כניסתן לישראל.
³¹ ועדת השרים למאבק ביוקר המחיה שהביאה להחלטה בעניין כמה מכוח החלטת הממשלה 591, "ועדת שרים למאבק ביוקר מחיה" (4.6.23).

להחזיק בתיק מוצר³² ובו הצהרה של היבואן כי המוצר המיובא עומד בדרישות תקן אירופי או תקן ישראלי רשמי, וכן שבוצעו לדגם המוצר בדיקות מעבדה נדרשות בארץ או בחו"ל.

2. שיתוף פעולה בין המכס ובין הממונה על התקינה בקביעת רמת סיכון של טובין מיובאים.

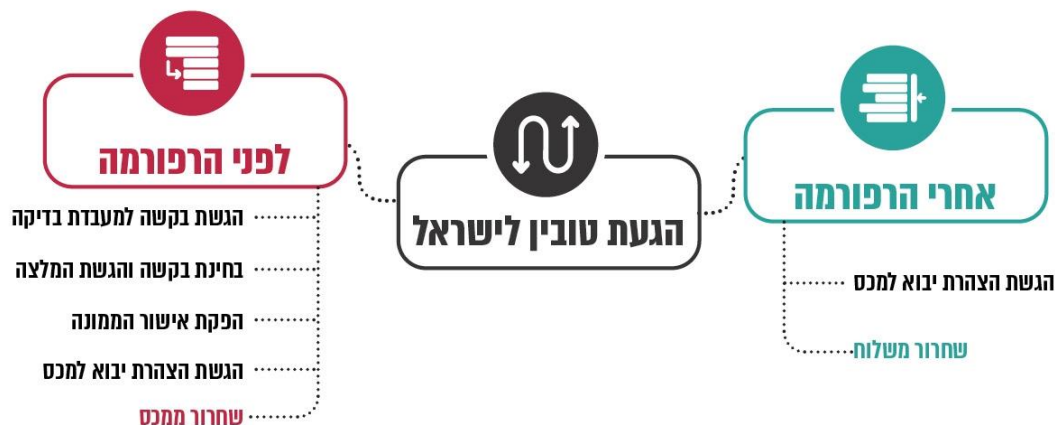
3. ביטול מרשם היבואנים שהיה חובה לכל יבואן לצורך יבוא טובין שנדרש בגינם אישור הממונה על התקינה והיה נטל אסדרתי.

4. מעבדות בדיקה יפרסמו באתר המעבדה דגמי טובין שקיבלו אישור כדי לאפשר בדיקות השוואה למוצר זהה שייבא באמצעות יבואן אחר, ועלות בדיקת השוואה תהיה זולה במידה ניכרת מבדיקת דגם רגילה ותפחית עלויות ליבואן.

5. נקבעה הוראת שעה הפוטרת יבואן מחובת החזקה של תעודה המעידה על בדיקת דגם בתיק מוצר שיש ליצרן בחו"ל וליבואן אין קשר אתו - עבור מוצרים בקבוצת יבוא 3.

התיקון לפקודת היבוא והיצוא הוא החלק הראשון של הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ונועד להסיר חסמים ביבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי כדי להפחית עלויות ליבואן. משרד הכלכלה מעריך עלויות אלה בכ-9% מערך היבוא, ואלה עשויות להתגלגל להוזלת המחיר לצרכן. משמעות התיקון בפועל היא ניתוק הקשר בין היבואן למעבדות הבדיקה ושחרור הטובין בקבוצות יבוא 2 ו-3 ללא המתנה בשערי הנמל באמצעות הגשת הצהרת יבוא שהמוצר עומד בתקן הנדרש - ישראלי או אירופי. הכוונה היא לאפשר יבוא חופשי ללא עיכובים בנמלים ובמעבדות לצורך בדיקות ואישורים של אלפי מוצרים כדוגמת בקבוקים לתינוקות, צעצועים לילדים מגיל שלוש, ריהוט, מוצרי חשמל ביתיים ועוד. להלן בתרשים 7 תיאור שיטת היבוא לפני רפורמת "לא עוצרים בנמל" ואחריה.

תרשים 7: שיטת היבוא לפני רפורמת "לא עוצרים בנמל" ואחריה



על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מתאר את השינוי בשיטת היבוא. לפני הרפורמה יבואן נדרש לעבור כל אחד מהשלבים: העברת אישור ממעבדה בחו"ל לבדיקת התאמה של מכון בדיקה מקומי; בחינת הממונה על התקינה את הבקשה שהגיש היבואן, באמצעות מעבדות הבדיקה; הנפקת אישור הממונה על התקינה; הגשת הצהרת יבוא למכס; ולבסוף שחרור המשלוח. לאחר הרפורמה היבואן נדרש להגיש הצהרת יבוא למכס ולשחרר את המשלוח. היבואן לא נדרש לבדיקת התאמה במכון בדיקה ולא לאישור הממונה על התקינה כדי לשחרר את הטובין מהמכס, ולמעשה הוא נדרש להחזיק את אישור המעבדה המוכרת מחו"ל בתיק המוצר. שיטת היבוא החדשה אמורה להקל מאוד את חובות

³² תיק מוצר, המוגדר בתוספת הראשונה לפקודת היבוא והיצוא, הוא רשימה של פרטים ומסמכים כמפורט בתוספת שעל יבואן טובין חלה חובה לשמור.

היבואן ולחסוך לו את עלויות הבדיקה במעבדה ואת עלויות האחסון בנמל - שהוערכו, כאמור, בכ- 9% מערך היבוא - ואת העיכובים בשיווק המוצרים.

כניסת הרפורמה הביאה עימה ציפייה של יבואנים לירידה במספר בדיקות הדגם (מלאות וחלקיות) אף שאינה מדד להצלחת הרפורמה בקבוצות היבוא 1 ו-2. להלן בתרשים 8 מספר בדיקות הדגם (מלאות וחלקיות) שנעשו במכון התקנים והיקף יבוא מוצרי צריכה לישראל בשנת 2024.

תרשים 8: מספר בדיקות דגם (מלאות וחלקיות) שנעשו במכון התקנים והיקף יבוא מוצרי צריכה (במיליוני דולרים), 2024



על פי נתוני מכון התקנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני בדיקות דגם מלאות וחלקיות לחודש דצמבר 2024 מבוססות על ממוצע חודשים יולי - נובמבר 2024.

מהתרשים עולה כי מספר בדיקות הדגם (המלאות והחלקיות) שנערכו במכון התקנים לאורך 2024 משתנה עם השינוי בהיקף יבוא הסחורות. בדרך כלל כשהיקף יבוא הסחורות גדל, כך גדל גם היקף הבדיקות, ולהפך. מכניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" לא נצפתה כל ירידה במספר בדיקות הדגם הנעשות במכון התקנים. לפי הנתונים, במחצית הראשונה של 2024 בוצעו 6,070 בדיקות דגם מלאות ו-985 בדיקות דגם חלקיות בהיקף יבוא מוצרי צריכה של 11,494 מיליוני דולר, לעומת 6,502 בדיקות דגם מלאות ו-999 בדיקות דגם חלקיות בהיקף יבוא של 13,641 מיליוני דולר במחצית השנייה של שנת 2024 (לאחר כניסת הרפורמה לתוקף).

לדברי גורמים בענף³³, הפערים במידע בין משרד הכלכלה לציבור סוכני המכס והיבואנים מקשים את החלת הרפורמה ויוצרים אי-ודאות בקרב היבואנים, עיכוב במשלוחים הגורר עלויות ליבואן, כשלים של היבואן בתהליך היבוא ועקב כך חשיפה לאכיפה. בתהליך היבוא נדרש היבואן, לדוגמה, להציג למכס הצהרה על עמידה בתקן לפי פריט מכס מיובא כפי שמפורט בספר המכס לפי צו יבוא חופשי, אלא שהמפורט בספר המכס אינו מדויק, ובמוצר שביקש היבואן לייבא הוא נדרש להצהיר על עמידה בתקן נוסף. בבדיקת משרד מבקר המדינה מול אנשי מינהל התקנים נמסר כי במקרים מסוימים על היבואן לפנות למעבדת בדיקה לבחינת המוצר והתקנים שבהם הוא נדרש לעמוד ולגביהם עליו לספק הצהרה בתהליך היבוא. הדוגמה מצביעה על פערי המידע, ומלמדת שהיבואן נדרש להסתמך על מעבדות בדיקה, שאם לא כן, הוא חשוף לאכיפה בשווקים, כך שהתלות במעבדות הבדיקה במוצרים מסוימים נותרה בעינה.

עוד ציינו גורמים בענף כי אין גורם ממשלתי זמין שנותן מענה בסוגיות המעלות תהיות עקב השינוי בשיטת היבוא, ובהיעדר זה ציבור היבואנים פונה למעבדות הבדיקה ועושה בדיקה מלאה או חלקית כדי להימנע מסנקציות בעקבות האכיפה בשווקים, וכך הרפורמה שנועדה להקל על היבואנים אינה משיגה את מטרתה. מלבד האמור, בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי באתר

המרששת של מינהל התקינה לא פורסם מסמך המפרט את מדיניות האכיפה גם בחלוף יותר מחצי שנה (פברואר 2025) מכניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" לתוקף.

חסם נגישות המידע מוזכר גם בדוח ועדת לנג³⁴ שבו צוין כי חסר מוקד שירכז את כלל המידע על חוקיות היבוא ועל התשלומים הנלווים עבור ציבור היבואנים.

לפני עובדי משרד מבקר המדינה הועלו כמה דוגמאות לפערים האמורים:

1. הוראות אחסנה לפני דיגום - סוכני מכס ציינו כי חל שינוי במדיניות משטר הבדיקות, כך שמשלוח שמשחרר למחסני הנמל ונדרש לדיגום של מעבדת בדיקה יש להשאירו במכולה שבה הגיע. קודם לכניסת הרפורמה אפשר היה לפרוק את הפריטים הרלוונטיים מהמכולה באריזות סגורות במחסן היבואן עד להגעת הבודק, אלא שהשינוי לא מוכר לחלק מסוכני המכס, ועל כן הם אינם מנחים את היבואנים לפעול בהתאם.

2. הקלות לקבוצת יבוא 3 - בפגישה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם סוכני מכס עלה כי הקלה שנקבעה בהוראת שעה הפוטרת מחובת החזקה של בדיקת דגם בתיק מוצר שיש ליצרן בחו"ל וליבואן המקביל אין קשר אתו, עבור מוצרים בקבוצת יבוא 3, אינה מובאת לידיעתם ואין הנחיות ברורות למימוש ההקלה מלבד התייחסות קצרה ולא ברורה ב"שאלות ותשובות" שמפרסם מינהל התקינה באתר שלו.

3. פערי שפה - האישורים והנספחים הנדרשים בתהליך היבוא החדש כתובים בעברית בלבד, מה שמקשה על התנהלותם של יבואנים במגזר הערבי.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הצהרות בקבוצות יבוא 2 ו-3 התייתרו עם השקת הרפורמה "לא עוצרים בנמל". על פי נתוני מינהל התקינה, היקפי המלצות מכון התקנים למשלוחים בקבוצה 2 ירדו מכ-96,000 לכ-6,000 בלבד, ירידה של 94%. ההמלצות לקבוצה 3 ירדו מכ-78,000 לכ-1,500 בלבד, ירידה של 98% ולדעת משרד הכלכלה יש להסתמך על מדד זה לקביעת הצלחת הרפורמה.

עוד ציין משרד הכלכלה כי לא חל שינוי בעניין אחסנת המכולה לפני הדיגום, וכי בעניין ההקלות לקבוצת יבוא 3 יש התייחסות להוראת שעה במדריך ליבואן. משרד הכלכלה ציין כי סוגיית פערי השפה ליבואנים במגזר הערבי נמצאת בבחינת צוות ברשות ראש מערך האסדרה ונבדקת בהתאם לרמת השירות המקובלת בשירות המדינה.

נמצא כי על פי נתוני משרד הכלכלה כ-90% מהיבואנים עשו שימוש במסלול המקל שנקבע במסגרת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" הנאמד בכ-80% מההיקף הכספי מכלל היבוא הרלוונטי, וכן הרפורמה הביאה לירידה במספר ההמלצות של מכון התקנים למשלוחים בקבוצה 2 בשיעור של 94%, וכן לירידה של כ-98% בקבוצה 3. עם זאת, עלה כי היבואנים וסוכני המכס נתקלים בקושי מסוים בקיום רפורמת "לא עוצרים בנמל" שנכנסה ביולי 2024, וזאת עקב מידע חסר בדבר הוראות הממונה על התקינה בעניין תהליכי יבוא ליישום הרפורמה, כפי שמסרו היבואנים וסוכני המכס למשרד מבקר המדינה. למשל, יש חוסר בהירות לגבי הוראות אחסנה של טובין מיובאים לפני דיגום שלטענת משרד הכלכלה לא חל בהן שינוי, אי-שיקוף המידע בדבר הקלות ביבוא והנגשת אישורים ונספחים. כמו כן, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה לא היה מוקד זמין ומקצועי של הממונה על התקינה שיכול היה לתת מענה לשאלות ולפניות של הציבור. עוד נמצא שנכון למועד סיום הביקורת באפריל 2025, אין מסמך המפרט את מדיניות האכיפה של מינהל התקינה באתר המרששת שלו גם בחלוף זמן מה מכניסת הרפורמה לתוקף.

הנחיות חסרות בעקבות החלטות שטרם התקבלו ופערי המידע בקרב יבואנים וסוכני מכס לגבי הדרישות העדכניות ביבוא טובין גוררים קשיים ביבוא, אי-ודאות בקרב היבואנים, עיכובים במשלוחים ועלייה בעלויות היבוא. הקשיים שצוינו עלולים לצמצם את היקפי היבוא ואת מספר היבואנים שמעוניינים לייבא מוצרים אלה ומצריכים את היבואנים שמעוניינים להמשיך לייבא

³⁴ "דוח הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא" (11.11.14), עמ' 7.

את המוצרים כאמור, לבצע בדיקות דגם ובדיקות משלוח בעת הגעת הטובין לנמל במעבדות בדיקה, שעלויותיהן מושתות בסופו של דבר על הצרכנים. לפי נתוני מכון התקנים למספר בדיקות מעבדה שנערכו בשנת 2024, לא חלה ירידה משמעותית במספר הבדיקות המלאות והחלקיות כפי שציפו יבואנים בעקבות הרפורמה. במחצית הראשונה של 2024 לפני כניסת הרפורמה לתוקף בוצעו 6,070 בדיקות דגם מלאות ו-985 בדיקות דגם חלקיות בהיקף יבוא מוצרי צריכה של 11,494 מיליוני דולר, לעומת 6,294 בדיקות דגם מלאות ו-992 בדיקות דגם חלקיות בהיקף יבוא של 13,641 מיליוני דולר במחצית השנייה של שנת 2024 (לאחר כניסת הרפורמה לתוקף).

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הוא דוחה את הטענות שהועלו לגבי אי-הנגשה והיעדר מידע מספק. לטענת המשרד הוא פעל בצורה רחבה ואינטנסיבית בעניין הנגשת המידע ומתן מענים לציבור, וכי באתר שלו יש מדריכים מפורטים ליבואן על השימוש ברפורמה, פירוט שאלות ותשובות נפוצות. נוסף על כך, קיימת אפשרות תמידית לפנייה ישירה למינהל התקינה או למרכז הידע בשאלות מקצועיות ולקבלת הבהרות. בעניין המוקד מסר משרד הכלכלה כי המוקד מופעל במועדים הסמוכים לכל פעימה של הרפורמה, בשל יעול משאבי המשרד, ובמידת הצורך המשרד ידע להעמיד את המוקד לטובת ציבור היבואנים. אשר למסמך מדיניות האכיפה ציין המשרד כי המסמך נמצא בהכנה, במסגרת בחינה מעמיקה של כלל התהליכים.

נוסף על כך ציין משרד הכלכלה כי האתגרים שעלו בתחילת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" קיבלו מענה בתקופת המעבר, וחלקם קיבלו מענה במסגרת החקיקה לגבי רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", כגון יבוא הדוגמאות. גם יישום הרפורמה "לא עוצרים בנמל" הביא לשיפור ניכר בשימוש במסלול קסיס ובמסלולים נוספים. הדבר עלה בשיחות שוטפות שמשרד הכלכלה מקיים עם היבואנים, שחלקם הציגו חיסכון בשיעורים של עשרות אחוזים מעלות היבוא עקב יישום הרפורמות.

מומלץ למשרד הכלכלה להמשיך לעקוב אחר שימוש במסלולי הרפורמה "לא עוצרים בנמל" בקרב היבואנים ולוודא, באמצעות ביצוע הדרכות, כי המידע בדבר הרפורמות החדשות נגיש לכלל היבואנים, לרבות הצגת המידע בדבר ההקלות בדרישות מהיבואנים ומסוכני המכס, וכן להקים מוקד זמין ומקצועי לפניית יבואנים בנושא שיפעל דרך קבע. נוסף על כך, מומלץ שמשרד הכלכלה יפרסם את המדיניות והנהלים בעניין האכיפה. עוד מומלץ לממונה על התקינה יחד עם הגורמים הרלוונטיים להפיק לקחים לצמצום פערי המידע שמכבידים על היבואנים. וכן, מומלץ למשרד הכלכלה בשיתוף רשות התחרות לעקוב אחר המדדים שקבע ומימושם ביחס לעלויות היבואן והמחירים לצרכן.

רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" 2025

הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שנכנסה לתוקף בינואר 2025 היא השלב השני ברפורמה הכוללת שהחלה ביולי 2024, ומטרתה לאפשר יבוא של מוצרים שנמכרים באירופה או שעומדים באסדרה האירופית לישראל בלי חובת בדיקה במכון בדיקה. רף ההוכחה הנדרש מהיבואן ליבוא טובין פוחת מאוד, והדרישה בקבוצות יבוא 2 ו-3 מתבססת בעיקר על הצהרה על תקינות המוצר. מטרת הרפורמה היא להפחית חסמים ובירוקרטיה, לשפר את היעילות העסקית ולהוזיל את המחירים לצרכן. להערכת משרד הכלכלה, הרפורמה כוללת כ-90% ממוצרי הצריכה הנמכרים בשוק הישראלי, והיא תביא לחיסכון של 8% - 16% בעלות היבוא, ואף תוזיל את מחירי המוצרים בכ-6,000 ש"ח בשנה למשפחה.

מבחינת נתוני יבוא³⁵ סחורות עולה כי בשנת 2024 היקף יבוא סחורות (ללא יהלומים) ממדינות האיחוד האירופי עמד על כ-113 מיליארד ש"ח, שהם כ-35% מסך יבוא הסחורות, 15% מסין (49 מיליארד ש"ח) ו-12% מארה"ב (32 מיליארד ש"ח).

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ לפי ארצות בשנת 2024.

הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" חלה על היבוא בתחומי התקינה, המזון, התמרוקים והאנרגיה, והמשרדים המובילים את הרפורמה הם משרד הכלכלה, משרד האוצר, משרד הבריאות ומשרד האנרגיה. הרפורמה מיושמת בשמונה פעימות, כך שבחודשים ינואר עד יולי 2025 נכנסו לתוקף חמש פעימות למוצרים כגון מוצרי חשמל, מוצרי תינוקות, מוצרים שבאים במגע עם מזון, מוצרי רפואה ובריאות. שלוש פעימות נוספות ייכנסו לתוקף החל מיולי 2026 ועד ינואר 2028.

להלן סקירה של תחומי הרפורמה:

תחום התקינה

הרפורמה בתקינה נכנסה לתוקף בהדרגה בינואר 2025 באמצעות תיקון מס' 19 לחוק התקנים שפורסם ברשומות באוגוסט 2024, ובו תיקונים מהותיים לחוק התקנים ולפקודת היבוא והיצוא, ובהם יצירת מסלול חדש ואופציונלי ליבוא, לייצור ולשיווק של טובין המתאימים לדרישות אסדרה או לדיקטיבות³⁶ אירופיות כתחליף לחובה לעמוד בדרישות התקינה הישראלית³⁷. בתוספת החמישית לחוק התקנים הוספו 22 דיקטיבות אירופיות שמשמשות בסיס למסלול היבוא החדש. סעיף 2א9 לחוק התקנים מסמיך את שר הכלכלה להרחיב בצו את רשימת האסדרות, וכך נעשה. בתיקון צו התקנים (התוספת החמישית) (תיקון מס' 1), התשפ"ה-2024 (להלן - צו התקנים) - נוספו 21 דיקטיבות, כך שסך הכול יש בחוק התקנים 43 אסדרות מחייבות³⁸.

כחלק מתהליך האסדרה של תהליך היבוא, תיקון מס' 19 לחוק התקנים כלל גם תיקון לפקודת היבוא והיצוא המסדירה את תהליך היבוא, ובה מפורטות הדרישות מהיבואן ביבוא טובין. סעיף 12 לתיקון קובע כי יבואן יידרש להחזיק בתיק המוצר הצהרה שאותה ימסור לממונה על התקינה לפי דרישתו. לפי ההצהרה, לא ידוע לו על ליקוי העלול לגרום לפגיעה בתקינות או באיכות של הטובין, לא ידוע לו על אי-התאמות לאסדרה האירופית המאומצת והוא מתחייב לעקוב באופן שוטף אחר מידע המתפרסם בדבר הטובין, כמפורט, וכן לפעול בהתאם להוראות או להתראות ולדווח על כך לממונה על התקינה.

התיקון לחוק והמסלול החדש ליבוא חלים על טובין בקבוצות 2 ו-3 ועל תקנים מסוימים בקבוצה 1. מוצרים שעליהם חלה הרפורמה בתחום התקינה הם לדוגמה, מוצרי חשמל ואלקטרוניקה, לרבות מכונות כביסה, שואבי אבק ומקררים; מוצרי ניקוי למשק בית; מוצרי טואלטיקה; כלים קרמיים; מוצרי פלסטיק וצעצועים לילדים עד גיל שלוש ומעל גיל שלוש. בחוק נקבעו החרגות למוצרים שונים, כגון מוצרי מזון, רכב מנועי וכל מצרך שחל עליו תקן רשמי שעניינו בטיחות אש³⁹. כמו כן, נקבעו דרישות נוספות מעבר לאלה שבאסדרה האירופית למוצרים שיש בהם סכנה, כגון מכשירים המופעלים על ידי גפ"ם (גז פחמימני מעובה) ונוזלי ניקוי למדיח כלים שיש בהם כדי לפגוע במי הקולחין שמשמשים בישראל גם לחקלאות, בשונה מאירופה.

עוד נקבע בתיקון מס' 19 לחוק התקנים בהוראת שעה ששר הכלכלה ידווח לוועדת הכלכלה של הכנסת מדי חצי שנה, למשך שלוש שנים ממועד התיקון, על יישום הוראות התיקון לחוק התקנים מס' 19 ותיקון פקודת היבוא והיצוא (מס' 6), לרבות סקירה כלכלית על השפעות החוקים האמורים על עלויות היבוא וסקירה מדגמית על המחירים והתחרות בתחום מוצרי צריכה; על

³⁶ דיקטיבה היא הוראות או הנחיה כללית של רשות שלטונית. במקרה זה בדיקטיבות מפורטות הגבלות על מוצרים. דיקטיבה שעוסקת בצעצועים לילדים, למשל, מפרטת הגבלות על מוצרי צעצוע, כגון כמות חומרים כימיים, גדלים של מוצרים וכדומה.

³⁷ על פי סעיף 9(א)(1)(ד) לחוק התקנים, "המצרך או תהליך העבודה מתאים לדרישות האסדרה האירופית המאומצת בעניינים הנוגעים למצרך או לתהליך העבודה, ובכלל זה דרישות סימון המוצר הקבועות באותה אסדרה, נוסף על הסימון הנדרש לפי הדין הישראלי, אם נדרש..."

³⁸ דיקטיבות לדוגמה: דיקטיבה לבטיחות צעצועים 2009/48; אסדרה לרישום, הערכה והגבלה של כימיקלים 1907/2006; אסדרה לבטיחות מוצרי צריכה 2023/988.

³⁹ למעט ציוד כיבוי מיטלטל שאינו מחובר חיבור של קבע למקררעין או לבניין, חומרי כיבוי וגלאי עשן עצמאי.

החלטת ועדת חריגים לעניין החוקים האמורים לעניין סתירת דינים; ועל פעולות הפיקוח והאכיפה שנעשו.

כפי שעלה מבדיקת משרד מבקר המדינה בעניין רפורמת "לא עוצרים בנמל", גם לגבי הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" עולים קשיים של יבואנים וסוכני מכס ופערי מידע. כך למשל, מסמך המפרט את מדיניות האכיפה, שאמור להיות מפורסם באתר של מינהל התקינה לשימוש של יבואנים וסוכני מכס, לא מפורסם שם נכון למועד סיום הביקורת, יותר מחצי שנה מכניסת רפורמת "לא עוצרים בנמל" וחודש מכניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". לדברי נציגי מינהל התקינה, המסמך נמצא בשלב אישור הלשכה המשפטית.

נמצא כי בדומה ליישום הרפורמה "לא עוצרים בנמל", גם ביישום הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ציבור היבואנים אינו מצוי בתהליכי היבוא ויש פערי מידע, והממונה על התקינה במשרד הכלכלה לא פרסם מסמך המפרט את מדיניות האכיפה של הממונה על התקינה נכון למועד סיום הביקורת באפריל 2025, ואין מוקד מקצועי זמין לפניות יבואנים. אי-ודאות כאמור עלולה לפגוע במטרת הרפורמה, להפחית את מספר היבואנים ואת היקף היבוא ולגרום לעיכובים במשלוחים. בנוסף, הגם שבמסגרת הדיווח לוועדת הכלכלה, משרד הכלכלה אמור להעביר דיווח של השפעת החוקים על עלויות היבוא, בכל הנוגע להשפעה על המחירים והתחרות ובדיקה מדגמית בלבד על רמת המחירים והתחרות.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי בטווח זמן קצר באופן יחסי ממועד הכניסה לתוקף של הרפורמה "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" קשה לבחון את השפעתה. כמו כן, מסמך מדיניות אכיפה נמצא בהכנה בימים אלו ונעשית בחינה מעמיקה של כלל מדיניות האכיפה, כלי האכיפה ותהליכי האכיפה שמפעיל הממונה על התקינה, על רקע פניות שהגיעו מיבואנים ומגורמים נוספים ישירות למנכ"ל ושעלתה מהן האפשרות לקשיים ואתגרים רוחביים במדיניות האכיפה. כמו כן, מינהל התקינה ויחידות אחרות במשרד הכלכלה מקיימים קשר שוטף ומתמשך עם איגוד לשכות המסחר ויבואנים, לרבות יבואנים מקבילים, סוכני המכס ושחקנים רלוונטיים אחרים, לשם קבלת אינדיקציות לקשיים וקידום פעולות הסברה. כמו כן נערכו כנס התנעה ומעל 30 וובינרים והדרכות ייעודיות מאז 2022, מפגשי הסברה ממוקדים למגזר העסקי וכן מאות שיחות עם יבואנים ממגוון ענפים. לעניין מוקד לפניות יבואנים ציין המשרד כי המוקד מופעל במועדים הסמוכים לכל פעימה של הרפורמה בשל ייעול משאבי המשרד, הוכנו מדריכים לעוסקים, תורגמו האסדרות וניתן מענה במסגרת פורום שאלות ותשובות. במידת הצורך המשרד ידע להעמיד מוקד לטובת ציבור היבואנים. נוסף על כך, הממונה על חוקיות היבוא מקדם בדיקה מקיפה של השפעת הרפורמות, שתוצאותיה ישולבו בדיווח לוועדת הכלכלה.

מומלץ למשרד הכלכלה, במסגרת הדיווח לוועדת הכלכלה, להרחיב את הבדיקה ולמדוד את השפעת הרפורמה על התחרות ועל רמת המחירים בשווקים נבחרים בשיתוף רשות התחרות. כמו כן, מומלץ לממונה על התקינה במשרד הכלכלה להנגיש את המידע בדבר הרפורמה לציבור היבואנים, והגברת התיאום עם יבואנים וסוכני מכס לגישור על הפערים הקיימים ולוודא כי כל החומר הנדרש בתהליך היבוא, שהיה מצופה כי יונגש עם כניסת הרפורמה אך טרם פורסם במועד סיום הביקורת באפריל 2025 כארבעה חודשים מכניסת הרפורמה, יפורסם באתר מינהל התקינה.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו מאוגוסט 2025 כי על פי הנתונים שבידו, הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" הביאה לשימוש במסלול האירופי בשיעור של כ-9% מסך הפוטנציאל ערך היבוא. עוד ציין כי מדובר בתהליך ארוך ומורכב הכולל הסרת חסמים, שינוי כללים והתאמת המערכות הרגולטוריות. לדבריו, כבר כיום ניכר גידול בהיקף היבוא ובמספר היבואנים של מוצרים מסוימים וגם נרשמה ירידת מחירים בתחומים מסוימים. נוסף על כך, חל גידול במספר היבואנים בקטגוריות השונות וכן הצטרפות של יבואנים חדשים לרשימת עשרת היבואנים המובילים במספר קטגוריות.

עוד מומלץ למשרד הכלכלה ביחד עם משרד האוצר ובשיתוף משרד הבריאות והאנרגיה לבחון הרחבת הרפורמה "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" תוך ניהול סיכונים גם לשווקים נוספים עם חשיפה משמעותית ליבוא כדוגמת ארה"ב (כ-32 מיליארד ש"ח נכון לשנת 2024).

משרד הכלכלה ציין עוד בתשובתו כי "הרפורמה שבוצעה היא הרפורמה והמהפכה החשובה ביותר שנערכה בשנים האחרונות", וכי הוא נמצא בתהליך, בשיתוף משרד ראש הממשלה, להרחבת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" גם לשווקים נוספים.

פעולות אכיפה של מינהל התקינה

מעבר ליבוא טובין על בסיס הצהרה מגדיל את הסיכוי לכניסת מוצרים לשוק המקומי שאינם עומדים בדרישות המאסדר לבטיחות המוצר, שכן גבולות המדינה נפתחים ומוצרים רבים שקודם לרפורמות היו עוברים בדיקת משלוח, לאחר כניסת הרפורמות נכנסים על סמך הצהרה של היבואן. על כן נדבך מרכזי וחשוב בקיום הרפורמה הוא מערך אכיפה יעיל. לכל אחד מהמאסדרים המושפעים מהרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ישנו מערך אכיפה המקיים את הוראות החוק הרלוונטי לאותו מאסדר ובו מפורטות הסמכויות והסנקציות.

חלק מרכזי ברפורמה עוסק בתקינה. חוק התקנים ופקודת היבוא והיצוא מסמיכים את הממונה על התקינה במשרד הכלכלה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה, פלילית ומינהלית, של תקנים רשמיים. במקרה של הפרת הוראות הקבועות בחוק ובפקודה הממונה רשאי להטיל עיצומים כספיים או לשלוח התראה מינהלית חלף עיצום כספי בסעיפים מסוימים⁴⁰. כמו כן, בפקודת היבוא והיצוא ניתנה לממונה על התקינה סמכות לקבוע כי מי שייבא טובין הוא מפר אמון אם התקיים לגביו אחד מהסעיפים האמורים בפקודה⁴¹. בפועל, האכיפה נעשית הן בנמלים והן בשווקים באמצעות פעולות יזומות או תלונות של צרכנים. המפקחים נוטלים מוצר ממדפים של חנות מסוימת או ממשלוח מסוים, מעבירים אותו לבדיקת מכון בדיקה לצורך בחינת תאימות להצהרת היבואן. בהינתן אי-תאימות בין המוצר שנמכר בשווקים להצהרת היבואן, האחריות מוטלת על כלל שרשרת הערך - היבואן, המשווק, המפיץ והקמעונאי.

זרוע האכיפה במינהל התקינה

זרוע פיקוח ואכיפה במינהל התקינה עוסקת באכיפתם של תקנים בישראל. האכיפה נעשית הן במישור הפלילי והן במינהלי באמצעות 62 מפקחים, בקרים ומנהלי תחום.

במסגרת רפורמת התקינה "קסיס דה דיז'ון" (מסלול הצהרה), ומתוך הכרה בחשיבות של מערך אכיפה יעיל לצד ההקלות שניתנו ליבואנים, תוגבר מערך זרוע האכיפה במינהל התקינה כדי לבצע פעולות אכיפה בשווקים. כדי לשפר את האכיפה וכהכנה לרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל", הוחלט על בקרה נוספת של הממונה על התקינה בשערי הנמל למניעת כניסה של מוצרים שאינם עומדים בדרישות המאסדר⁴².

⁴⁰ פירוט על התראה מינהלית חלף עיצום כספי אפשר למצוא בנוהל התראה מינהלית של הממונה על התקינה, סעיף 10(2) לפקודת היבוא והיצוא מגדיר מי הוא יבואן מפר אמון מי שלגביו מתקיים אחד או יותר מהבאים: " (1) הוא ייבא טובין או ביקש לייבא טובין על יסוד מידע כוזב או שגוי, לרבות באמצעות מסמכים כוזבים או שגויים; (2) הוא הפר לדעת הממונה על התקינה תנאי מן התנאים שנקבעו ליבוא הטובין לפי סעיף קטן ב או חדל מלקיים תנאי כאמור, והממונה סבר שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה של ההפרה יש יסוד סביר לקבוע כי הוא מפר אמון; (3) הוא הפר הוראה מהוראות פקודה זו או צו פיקוח או חיקוק אחר החל בעניין יבוא של טובין או הפר הוראה על פי כל אחד מהם, והממונה על התקינה סבר שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה של ההוראה שהופרה יש יסוד סביר לקבוע כי הוא מפר אמון; (4) היבואן סירב לשתף פעולה בהפעלת סמכויות הממונה על התקינה לפי פקודה זו."

⁴² הבקרה מתבצעת בשיתוף פעולה עם המכס בשלב הגשת הצהרת יבוא למכס ונעשית באמצעות מערכת הערכת סיכונים של המכס, שלה חשופים גם נציגי הממונה על התקינה, כדי לבחון את המסמכים לפני הגעת המשלוח לישראל.

אכיפה בשווקים היא למעשה יציאה של מפקחים מטעם הממונה על התקינה לחנויות לממכר מוצרי צריכה, דיגום המוצר והעברתו לבדיקת מעבדה לצורך בדיקת התאמה להצהרת היבואן ופעולות המשך ככל שנדרש לרבות ביצוע החזרה של מוצרים מהשווקים. מלבד אכיפה בשווקים, נעשית גם בקרת משלוחים בשערי הנמל בו נעשית הן בחינה של המסמכים שהוגשו בתהליך היבוא והן דיגום של מוצרים כבר בשערי הנמל. אכיפה בשווקים בשילוב בקרת משלוחים בשערי הנמל בשלב המצאת המסמכים מצד היבואן אמורה לתת מענה לבעיות שעולות לצורך עקב פתיחת היבוא כאמור ברפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", ובכלל זה מוצרים שאינם עומדים בדרישות התקן או הצהרה כוזבת של יבואן.

מנתוני זרוע האכיפה של מינהל התקינה מ-1.6.23 עד 1.6.24 טרם כניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" עלה כי נעשו 3,462 ביקורות בבתי עסק (אכיפה בשווקים) ונדגמו 424 מוצרים, ומרביתם (כ-57%) נמצאו לא מתאימים לדרישות התקן הרשמי. כמו כן, נערכו 4,177 בקורות משלוחים בשערי הנמל, לרבות בדיקת תיק מוצר והתאמה של המוצר לתקן. מהנתונים עלה כי 39% מתיקי המוצר שנבדקו אינם עומדים בדרישות הממונה על התקינה, וב-36% מבדיקות המשלוחים בשערי הנמל והתאמתם לתקן נמצאו ליקויים.

בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה כי נכון לערב הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" בזרוע האכיפה במינהל תקינה יש פער באיוש כוח אדם כמפורט להלן בלוח 4.

לוח 4: מצבת כוח האדם מול התקן בזרוע האכיפה במינהל התקינה, 2024

תחום	מספר משרות בתקן	מצבת כוח אדם בפועל	הפער
זרוע אכיפה מינהלית – מפקחים	32	25	7
זרוע אכיפה מינהלית - מנהלי תחום	3	2	1
זרוע אכיפה פלילית – מפקחים	4	3	1
זרוע בקרה ביבוא – בקרים	16	7	9
זרוע אכיפה ביבוא - מנהלי תחום	3	1	2
תחומים מקצועיים	11	7	4
זרוע מעמד התקנים	5	4	1

על פי נתוני מינהל התקינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 7 מתקני מפקח בזרוע אכיפה מינהלית (22%) ותקן אחד של מנהל תחום בזרוע אכיפה מינהלית בשווקים (33%) אינם מאוישים. בזרוע אכיפה פלילית מפקח אחד (25%) אינו מאויש. בזרוע בקרה ביבוא לא מאוישים 9 תקני בקר מתוך 16 (56%) ושני מנהלי תחום מתוך שלושה (66%). כמו כן, 4 תקנים המיועדים לאנשי מקצוע לסיוע באכיפה בתחומי הכימיה, המכניקה והבניין אינם מאוישים כך שבסך כל התחומים שנבדקו, 33% מהמשרות אינן מאוישות.

במכתב⁴³ מטעם אנשי אקדמיה צוין כי בהתבסס על יישום הרפורמה ופעולות האכיפה שנעשו עד כה, מוצרי ילדים עד גיל שלוש שיוותרו ביבוא ברפורמה החדשה, לרבות מוצצים, בקבוקים לתינוקות ועוד, עלולים להיות מסוכנים לציבור. במכתבם ציינו כי הפיקוח בשווקים לוקה בחסר וכי במקרים שבהם בוצעו דגימות נמצא כי בשווקים נמכרים מוצרים מסוכנים. בשנים 2020 - 2024 נדגמו, למשל, רק שבעה לולים לתינוקות על פי תקן 12227 ושישה מתוכם נמצאו לא מתאימים לתקן. כן נדגמו במהלך התקופה רק שתי שידות החתלה לפי תקן 5115, ושתייה לא תואמות לתקן. על כן נטען כי רמת הפיקוח אינה מספקת ומסכנת את בריאות התינוקות ואת בטיחותם.

בדוח מבקר המדינה 72א, "הרפורמה בתחום התקינה", נמצא כי בשנת 2020 היו במינהל התקינה 54 משרות, ומהן אוישו רק 36, ו-14 מהן בזרועות האכיפה של המינהל. לפי הבדיקה, חסרו 4

בהערות על טיוטת צו התקנים (התוספת החמישית) (תיקון מס' 1), התשפ"ה-2024, שפורסמה בנובמבר 2024.

משרות בזרוע אכיפה מינהלית וביקורות בשטח (44%), משרה אחת בזרוע אכיפה פלילית (33%), 3 משרות בזרוע ביקורות בנמלים (50%) ומשרה אחת בתחומים מקצועיים (12.5%). בדוח הומלץ למינהל התקינה במשרד הכלכלה לפעול לאיוש המשרות שאינן מאוישות, ובפרט בתחומי הביקורת והאכיפה.

נמצא כי זרוע האכיפה במינהל התקינה הייתה חסרה בכוח אדם עוד טרם כניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". כ-22% (7 מתוך 32) מתקני כוח האדם שאמורים לעסוק בפיקוח בשווקים אינם מאוישים, ויותר מ-50% (9 מתוך 16) מתקני הבקרים אינם מאוישים, נוסף על 3 מנהלי תחום בזרוע האכיפה ו-4 משרות מקצועיות שאינם מאוישים. הפער בתקינה ובאכיפה מתחדד על רקע ממצאי פעולות אכיפה בשווקים מ-1.6.23 עד 1.6.24. במסגרתם, נדגמו 424 מוצרים, ומרביתם (כ-57%) נמצאו לא מתאימים לדרישות התקן הרשמי וכן במסגרת פעולות בקרה בנמלים נמצא כי 39% מתיקי המוצר שנבדקו אינם עומדים בדרישות הממונה על התקינה, וב-36% מבדיקות המשלוחים בשערי הנמל והתאמתם לתקן נמצאו ליקויים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי ישנו קושי רוחבי בגיוס כוח אדם, וכי בתקציב לשנת 2024 קוצצו 50 תקנים שהצריכו התאמות גם במינהל תקינה. עוד צוין כי מינהל תקינה גייס עובדים חדשים וישנן משרות בהליכי מכרז.

כניסת הרפורמה לתוקף ללא מערך אכיפה יעיל לנוכח תקנים רבים בזרוע האכיפה והבקרה שקוצצו או שאינם מאוישים עלולה לחשוף את הציבור לסיכונים אפשריים ממוצרים שיימכרו בשווקים. כמו כן, מחסור באנשי בקרה ביבוא פוגע במתן השירות לציבור היבואנים.

על משרד הכלכלה לפעול לגיוס כוח אדם למשרות שאינן מאוישות בזרוע האכיפה במינהל התקינה כדי לאפשר את קיום הרפורמה במלואה מתוך שמירה על בטיחות הציבור.

כשירות מעבדות הבדיקה

אכיפה בשווקים נעשית באמצעות נטילת מוצר ממדף בחנות קמעונאית והעברתו לבדיקה במעבדה מוכרת. נכון למועד סיום הביקורת, יש 61 מעבדות מאושרות שקיבלו הכרה מהממונה על התקינה בהתאם לסעיף 12 לחוק התקנים, מתוכן שלוש מעבדות שהן "מעבדות מוכרות". לכל אחת מהמעבדות יש התמחות ספציפית לתקנים מסוימים, כך שלא כל מעבדה יכולה לבחון התאמה של מוצר לתקן. סעיף 10ה' לחוק התקנים קובע כי בדיקת התאמה לדרישות האסדרה האירופית תיעשה בדרך של עמידה בדרישות התקן האירופי התואם.

ביולי 2024, עם כניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל", החל מינהל התקינה להעביר מוצרים שנדגמו לבדיקה בארבע מעבדות שקיבלו היתר מהממונה על התקינה המספקות שירות לממונה על האכיפה בביצוע אכיפה בשווקים ובקרה בנמלים⁴⁴. מספר המוצרים המועברים למעבדות מתחלק באופן שווה לפי תחומי הבדיקה של כל מעבדה. בעלויות בדיקת הדגם נושא מינהל התקינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ההסכם הראשוני בין משרד הכלכלה למעבדות הבדיקה היה לשלושה חודשים בלבד, מיולי 2024 ועד סוף ספטמבר 2024, ואז הופסקה העברת מוצרים לבדיקת המכונים עד לחידוש ההסכם בסוף נובמבר 2024. בכל המחצית השנייה של 2024 הועברו לבדיקת מכון התקנים עשר דגימות בלבד כבקרה על המשלוחים בשערי הנמל.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי אכן היו קשיים טכניים ובירוקרטיים שמנעו את הארכת ההתקשרות עם מעבדות הבדיקה. ואולם המשרד פעל לבצע אכיפה ובדיקה של מוצרים, נעשו אלפי בקורות על מסמכים במערכת המכס ובקורות בשווקים ונעשתה פעילות הסברה, וכי בחציון הראשון של שנת 2025 הועברו 100 דגימות של מוצרים לבדיקת התאמה לתקנים.

מכון התקנים, חרמון מעבדות בע"מ, מעבדות סיסטם מתקדמות בע"מ, איי.טי.אל בדיקת מוצרים בע"מ.

כניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" בינואר 2025 מביאה לגידול ניכר בכניסה של מוצרים שמשווקים באירופה על בסיס הצהרה שהם מתאימים לתקנים ולדירקטיבות אירופיים. בהתאם לאמור, מוצרים שהוצהר לגביהם כי הם עומדים באסדרה האירופית יידרשו בבדיקת מעבדה תואמת לאסדרה האירופית. מאחר שהמעבדות המקומיות בחנו בדרך כלל על בסיס תקינה ישראלית טרם הרפורמה ולא ברור אם ביכולתן לבצע בדיקות על פי אסדרה אירופית, מינהל התקינה בוחן את יכולתן של המעבדות בישראל לבצע בדיקות על בסיס אסדרה אירופית. נכון למועד סיום הביקורת ולאחר כניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" לא נעשה מיפוי מלא של יכולות הבדיקה בהתאם לאסדרה האירופית והשלמתן אם היא נדרשת.

מינהל התקינה ומעבדות הבדיקה ציינו בפני משרד מבקר המדינה כי יש סבירות שקיים פער בין יכולות הבדיקה של המעבדות בישראל לאסדרה האירופית.

נמצא כי מינהל התקינה במשרד הכלכלה לא ביצע מיפוי מלא של יכולות הבדיקה במעבדות בישראל בהתאם לאסדרה האירופית, כך שיתכנו פערים בין יכולות הבדיקה של המעבדות בישראל, שפועלות בהתאם להוראות חוק התקנים, לדרישות התקן האירופי. עוד נמצא כי שלושה חודשים לאחר כניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" משרד הכלכלה הפסיק להעביר מוצרים לבדיקות במעבדות למשך 60 ימים עקב אי חידוש של החוזה של משרד הכלכלה עם המעבדות. וכן במשך כחצי שנה בשנת 2024 הועברו 10 מוצרים בלבד לבדיקת מכון התקנים לבקרה של המשלוחים בשערי הנמל.

היעדר תשתית ראויה לביצוע בדיקה לפי דירקטיבה אירופית כאמור בסעיף 10ה' לחוק התקנים עלול לפגוע ביעילות האכיפה ולחשוף את ציבור הצרכנים למוצרים שאינם עומדים בדרישות המאסדר לבטיחותם.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי מיפוי יכולת הבדיקה של מעבדות בתחומים המבוססים על אסדרות אירופיות נמצא כעת בתהליך מתקדם. יש להדגיש כי למאסדר אין סמכות לחייב מעבדות פרטיות להיכנס לתחומי בדיקה ואישור חדשים. בהתאם לכך, בהסכמים עם מעבדות המספקות שירותי בדיקה ופיקוח בשוק וביבוא ובמכרזים בעניין זה נקבע כי למעבדות יש אפשרות להיעזר בקבלני משנה, לרבות מעבדות וגופי בדיקה בחו"ל. זאת, כדי לאפשר למשרד הכלכלה לבצע פיקוח ואכיפה כנדרש. כמו כן, מאחר שמעבדות נותנות שירותים גם ליצואנים כדי לעמוד בדרישות האירופיות, לחלקן יש יכולות לבצע בדיקות המבוססות על אסדרות אירופיות.

על משרד הכלכלה להשלים את מיפוי יכולת הבדיקה של המעבדות בתחומים המבוססים על אסדרות אירופיות שנכנסו לתוקפן ועל אסדרות שעתידות להיכנס, כדי לקדם את יכולת האכיפה של מינהל התקינה ולשמור על רציפות תפקודית מול מעבדות הבדיקה לגבי העברת מוצרים שנדגמו מהשווקים ובקרה בשערי הנמל, לצורך ביצוע אכיפה יעילה.

אמצעי אכיפה של הממונה על התקינה

1. עיצום כספי - חוק התקנים מפרט את אמצעי האכיפה המינהליים שעל הממונה על התקינה להשתמש בהם בביצוע אכיפה. כלי חשוב לאכיפה יעילה המובא בחוק התקנים הוא עיצום כספי למפירים⁴⁵. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2024 זרוע האכיפה של הממונה על התקינה פתחה 618 תיקי אכיפה שההליכים בהם נמצאים בשלבי טיפול שונים. ב-2024 הוטלו עיצומים כספיים ונשלחו התראות מינהליות ב-47 תיקי אכיפה (שחלקם נפתחו עוד לפני 2024), והיקף העיצומים הכספיים באותם תיקים היה 4.2 מיליון ש"ח, לפני זכות לטיעון שיש למפר שיכולה להביא להפחתה או ביטול העיצום הכספי⁴⁶. משרד מבקר המדינה בחן את נתוני הגבייה באותם תיקים ומצא כי נכון למועד סיום הביקורת משרד הכלכלה גבה

⁴⁵ סעיף 16א' בפרק ט' לחוק התקנים.

⁴⁶ הסכום אינו חלוט. לאחר מסירת הודעה על כוונת חיוב למפר יש 45 ימים שבהם הוא רשאי להגיב. אם הוא לא הגיב ולא שילם את העיצום הכספי, הסכום הופך לדרישת תשלום, כלומר לסכום חלוט.

92,383 ש"ח מסך התיקים שנבחנו, כלומר כ-2% גבייה מהסכום הכולל, לפני הפחתות או ביטולים ככל שהיו.

נמצא כי ב-2024 הוטלו עיצומים כספיים בסך 4.2 מיליון ש"ח לפני הפחתות שניתנו למפירים ב-47 תיקי אכיפה, שחלקם נפתחו עוד לפני 2024. שיעור הגבייה מהעיצומים הכספיים שהוטלו היה כ-2% (כ-93,000 ש"ח)⁴⁷. שיעור גבייה נמוך פוגע בכושר ההרתעה של זרוע האכיפה במינהל התקינה.

חשיבות ההרתעה באמצעות הטלת עיצומים כספיים וגבייתם מתחדדת נוכח היקפי הליקויים שנמצאו במסגרת פעולות אכיפה בשווקים מ-1.6.23 עד 1.6.24 כאשר 57% מהמוצרים שנדגמו מהשווקים נמצאו לא מתאימים לדרישות התקן הרשמי וכן ב-36% מבדיקות המשלוחים בשערי הנמל והתאמתם לתקן נמצאו ליקויים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי סכום העיצום הכספי נקבע בהתאם להוראות בסעיף 16 לחוק התקנים ומבוסס על ראיות להפרה, סוג ההפרה, הנסיבות, רמת שיתוף פעולה, פעילות עסקית של המפר ונסיבות אישיות. למפר נשלחת הודעת "כוונת חיוב" בלבד, אשר ניתנת לערעור ולכן גם להקטנה והוא לא סכום חלוט. רק לאחר מיצוי ההליכים ובחלוף המועדים שנקבעו בחוק הוא הופך לחלוט, ואם הוא לא משולם מועבר לגבייה למרכז לגביית קנסות. בשנת 2024 הועברו למרכז לגביית קנסות עיצומים כספיים חלוטים בסכום של כ-83 אלף ש"ח, הסכום שנגבה היה כ-69 אלף ש"ח. בשנת 2025 הועברו עיצומים כספיים חלוטים בסכום של 494 אלף ש"ח ונגבו עד לאוגוסט 2025, 756 ש"ח.

עוד ציין משרד הכלכלה כי בשל מגבלות כוח אדם בזרוע עיצומים והיקפי עבודה, טיפול בבחינת הטיעונים וקבלת ההחלטה לוקחת זמן ממושך. בנוסף, לאור המצב המלחמתי השורר בישראל מאוקטובר 2023 מפירים רבים דיווחו על קושי ממשי להגיב במסגרת זכות השימוע.

על מינהל התקינה במשרד הכלכלה לבחון את הליכי הפיקוח והאכיפה כדי לייעל אותם ולקצר לוחות זמנים בבחינת הטיעונים ובקבלת ההחלטות, וכן עליו לעקוב אחר היישום בפועל של גביית העיצומים הכספיים שהוטלו על ידו בתיקי האכיפה, כדי לשמור על ההרתעה אצל המפירים ולצורך אכיפה יעילה.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הם בוחנים מחדש את הליכי הפיקוח והאכיפה כדי לייעל אותם ולקצר לוחות זמנים.

2. יבואן "מפר אמון" - כלי נוסף העומד לרשות הממונה על התקינה הוא הסמכות לקבוע כי יבואן הוא מפר אמון. בפקודת היבוא והיצוא נקבע כי הממונה על התקינה רשאי לקבוע כי יבואן הוא מפר אמון אם לדעתו התקיימו התנאים הקבועים בפקודה. בהנחיות ובהוראות של הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם תקן רשמי מפורטים בהרחבה העילות להכנסת יבואן לסטטוס מפר אמון, וכן הליך הקביעה והשימוע וההגבלות החלות על יבואן בסטטוס מפר אמון.

העילות העיקריות לקבוע כי יבואן הוא מפר אמון הן יבוא טובין על בסיס מסמכים ומידע כוזבים או שגויים, אי-זימון מעבדה לביצוע בדיקה במקרה שיבואן קיבל אישור שחרור בהתחייבות לבצע בדיקה למוצר ואף מכירה של מוצר זה, אי-שיתוף פעולה בבקרת משלוחים, ועילות נוספות. יבואן שנקבע כי הוא מפר אמון לא יוכל לשחרר טובין מחזקת המכס ללא ביצוע אישור דגם ובדיקת משלוח על חשבונו לפרק זמן קצוב של עד שנה, כפי שיחליט הממונה על התקינה. כלומר יבואן יידרש לבצע בדיקה מלאה עבור כל טובין שייבא כפי שנדרש מטובין בקבוצת יבוא 1, ולא יוכל להשתמש במסלול הצהרה. יתרה מכך, היבואן לא יוכל לשחרר את הטובין למחסניו לצורך אחסון. המשמעות של הסנקציה האמורה ליבואן היא עלייה דרמטית בעלויות היבוא הן על הבדיקות הנדרשות והן על האחסון בנמל.

הסנקציה האמורה בעלת חשיבות גדולה לממונה על התקינה לצורך קיום אכיפה יעילה. עם זאת, ליבואן זו סנקציה חמורה, שבדרך כלל הופכת את היבוא ללא כדאי ומונעת ממנו אפשרות להתחרות לנוכח העלויות הכרוכות ביבוא. נתוני הממונה על התקינה מלמדים כי בשנת 2022 הוכנסו 50 יבואנים לרשימה של יבואנים מפרי אמון, בשנת 2023 - 66 יבואנים, ובשנת 2024 - 94.

מפגישות שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם יבואנים עלה חשש מפני הסנקציה יבואן מפר אמון נוכח חומרתה שהיא בין היתר, מונעת בפועל מהיבואן להמשיך לייבא היות שהסנקציה הופכת את היבוא ללא כדאי נוכח העלויות שהיא גוררת. עוד ציינו כי ההליך שמבצע הממונה על התקינה להכרזה לא מאפשר להם להציג בצורה מספקת את טענותיהם, הליך השימוע הוא בכתב בלבד ולאחר החלטת הממונה על התקינה, ככל שנקבע כי יבואן מפר אמון לאחר השימוע הראשוני, יש קושי בקבלת מענה מנציגי הממונה על התקינה לצורך ערעור, בקשה לעיון חוזר או השגה.

נמצא כי הסנקציה שנקבעה ליבואן מפר אמון היא חמורה, ובהליך ההכרזה על יבואן מפר אמון ליבואן אין אפשרות להציג את טענותיו בעל פה לפני הממונה על התקינה.

חשיבות קיום של הוראות החוק ושימוש בכלים שעומדים לרשות הממונה על התקינה הוא מהותי לתהליך אכיפה אפקטיבי, עם זאת בשלבים הראשוניים של כניסת רפורמה חדשה לתוקף וקיומם של פערי מידע שעלולים להביא לכשלים בתהליך מצד היבואן, ייתכן כי הפעלת הסנקציות כמו הכרזה על יבואן מפר אמון ללא אפשרות שימוע בעל פה ומתן מענה חלקי להגשת ערעור נוסף אינה מידתית דיה ועלולה לפגוע בהשגת יעדי הרפורמה.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי נקבע, בתיאום עם גורמים משפטיים, שהשימוע יהיה בכתב, אך אין מניעה לבצע את השלמת השימוע בעל פה אם יש צורך בכך. משרד הכלכלה ציין כי שימוע בעל פה לכלל המפירים אינו ישים מבחינת משאבי כוח אדם. משרד הכלכלה הוסיף כי בהפעלת הסמכות להגדרת יבואן כמפר אמון נבחנות כלל הסיבות, וכי מינהל התקינה והלשכה המשפטית נמצאים בשלב מתקדם של קביעת נוהל פנימי לקביעת מדרג הפרות.

מומלץ לממונה על התקינה במשרד הכלכלה להשלים בהקדם נוהל פנימי בנושא הגדרת יבואן מפר אמון ולהגדיר דרכי פעולה לשימוע בעל פה ולקביעת הליך של ערר על החלטתו בדבר ההכרזה על יבואן מפר אמון, וזאת נוכח חומרת הסנקציה כלפי היבואן והאפשרות הקיימת כי נפלה טעות בהליך.

מערכת ממוחשבת לניהול תיקי אכיפה

לביצוע אכיפה מועילה ויעילה נדרשת מעטפת מלאה הניתנת לעובדי זרוע האכיפה של הממונה על התקינה. עובדי משרד מבקר המדינה בחנו את הליך האכיפה בחודש אוקטובר 2024, לאחר כניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" ובסמוך לכניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי עובדי זרוע האכיפה מנהלים תיקי אכיפה באמצעות מערכת ממוחשבת בסיסית שאינה כוללת מודולים רבים שיכולים לסייע למנהלים ולמפקחים לנהל את תהליכי העבודה בתיק בצורה מיטבית ולאפשר מעקב ובקרה אחר כלל התיקים. על כן נדרשים עובדי זרוע האכיפה להסתייע בתוכנה פנימית נוספת המשלימה במידה חלקית בלבד את החסר במערכת הראשית. עוד נמצא כי פעילות האכיפה בשטח נעשית באמצעות עזרים קשיחים, ללא אמצעים דיגיטליים.

יצוין כי אכיפה מינהלית וניהול תיקי אכיפה בתהליך דומה, הכולל פתיחת תיק, ניהול התיק והממצאים עד להטלת עיצום כספי או שליחת התראה מינהלית או סגירה של התיק, וכן מעקב ובקרה אחר כלל התיקים המתנהלים, מתבצעים זה מכבר במערכות ממוחשבות במשרדי ממשלה אחרים כגון במינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת באפריל 2025 משרד הכלכלה לא השלים פיתוח מערכת ממוחשבת הנותנת מענה מלא לצורכי האכיפה וניהול תיקי האכיפה ולכן נעשה שימוש באמצעים אחרים לגשר על הפער בעוד תהליכי אכיפה מנהלית ומערכת אכיפה ליישום האכיפה קיימים זה מכבר במשרדי ממשלה אחרים, כגון - במינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה.

מומלץ למשרד הכלכלה להשלים את המודולים החסרים במערכת הממוחשבת לצורך ניהול תיקי אכיפה ביעילות למען אכיפה מועילה וללמוד ממערכות ניהול תיקי אכיפה אצל גופי אכיפה ממשלתיים, לנוכח החשיבות של אכיפה יעילה שתאפשר לקיים את הרפורמות בדרך הטובה ביותר.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי המשרד מאיץ את פיתוח המערכת הממוחשבת והאפיונים הנדרשים לה, וכן נבחנות מערכות לניהול תיקי אכיפה הקיימות בגופים ממשלתיים אחרים, לצורך איתור יתרונות להטמעה.



משרד הכלכלה פעל להחלת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו-"מה שטוב לאירופה טוב לישראל", לרבות שינוי שיטת היבוא ועיקרון של אימוץ רגולציה אירופית ומעבר ליבוא של מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בסטנדרט אירופי על בסיס הוכחת שיווק במטרה להביא לפתיחת השוק המקומי לתחרות ולהפחתה ביוקר המחיה. משמעות הרפורמות, בין היתר, פחות בדיקות במעבדות מוכרות ואי-עיוב טובין בשערי הנמל מתוך הסתמכות על הצהרות של יבואנים - נועדו להקטין את עלויות היבוא, להגביר את היבוא לישראל, לקדם התחרות, ובסופו של דבר להפחית יוקר המחיה. עם זאת, יישום הרפורמות אמור להתבצע מתוך שמירה על בטיחות ציבור הצרכנים, ולכן הוא דורש מערך אכיפה יעיל של מינהל התקינה במשרד הכלכלה שיפחית את ההיתכנות לסיכון הצרכנים.

נמצא כי קיימים פערי מידע בקרב יבואנים בתהליך היבוא החדש ולא כל המידע מוגש עבורם, זרוע האכיפה בממונה על התקינה חסר בכוח אדם לביצוע פעולות אכיפה, טרם הסתיים מיפוי יכולות המעבדות המקומיות לביצוע בדיקות למוצרים על בסיס אסדרה אירופית, שיעורי הגביה נמוכים ועלולים לפגוע בכושר ההרתעה וטרם הושלמה הקמת מערכת אכיפה ממוחשבת שנותנת מענה מלא לצרכי פיקוח ואכיפה.

לצורך מיצוי הפוטנציאל הגלום ברפורמה "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" לרבות מתן הקלות ביבוא ומאיידך קיום מערך אכיפה אפקטיבי מומלץ למשרד הכלכלה להשלים את הפערים שעלו בבדיקת משרד מבקר המדינה.

תחום המזון

כל אדם המבקש לייבא מזון לישראל חייב באישור שירות המזון הארצי במשרד הבריאות (להלן - שירות המזון). שירות המזון הוא הסמכות העליונה לקביעת הנחיות לכל יבואני המזון וליצרני המזון, הן מבחינת האסדרה והתקנים שבהם חייב לעמוד המזון המיוצר והמשווק בישראל והן מבחינת תהליכי היבוא. שירות המזון מפעיל שלוחות בנקודות הכניסה של המזון לארץ - בנמלי הים, במעברי הגבול היבשתיים ובמעברים האוויריים (תחנות הסגר או תחנות מעבר)⁴⁸ - ובהן הוא מבצע בדיקות בהתאם לאסדרה שהטיל על יבוא מזון. עוד הוא מבצע ביקורות שטח באתרי יצרנים ויבואנים.

אפשר לחלק את המזון לשתי קטגוריות עיקריות: "מזון רגיש" ו"מזון רגיל". בהתאם לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (להלן - חוק בריאות הציבור), המזונות שהם בגדר "מזון

⁴⁸ עיקר יבוא המזון נעשה בנמלי חיפה ואשדוד ובנתב"ג; תוצרת חקלאית מיובאת גם דרך מעבר ניצנה, אילת ונהר הירדן.

רגיש" מפורטים בתקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (הכרזה בדבר מזון רגיש), התש"ף-2019, וכוללים מוצרי חלב, בשר ומוצרי ועוד⁴⁹. חומר שהוא "מזון רגיל" מוגדר בחוק כמזון שאינו "מזון רגיש".

רפורמה בתקני מזון רגיש

ביטול רשמיות של תקנים ואימוץ אסדרה אירופית

בהמשך להחלטת הממשלה 50243 מאוגוסט 2021 שהוזכרה לעיל ועסקה בפתיחת המשק ליבוא ובהפחתת יוקר המחיה⁵¹, תוקן חוק בריאות הציבור, ונקבע בו כי שר הכלכלה והתעשייה יכריז על ביטול הרשמיות של התקנים הרשמיים בתחום המזון בכפוף להריגים⁵². עוד נקבע בהחלטת הממשלה 243 שתוקם ועדת חריגים⁵³ לעניין דרישות חוקיות יבוא. על הוועדה להמליץ לראש הממשלה, לשרי הכלכלה, הבריאות, החקלאות והאנרגיה בנוגע להחלת התקנה האירופית, ונדרש אישורה לאי-ביטול רשמיות של תקן מקורי ישיר בתחום המזון.

בדוח מבקר המדינה "התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה" (להלן - הדוח הקודם) נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2024) לא עמד משרד הבריאות בלוחות הזמנים שעליהם המליצה ועדת החריגים לבחינת הכללתם של תקנים בתוספת הרביעית לחוק התקנים (הכללה כאמור מאפשרת יבוא מצרך או תהליך עבודה המתאים לדרישות אסדרה זרה)⁵⁴.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הבריאות בדוח הקודם להשלים בהקדם את ביטול רשמיותם של תקנים ישראליים ייחודיים שעלולים להגביל את היבוא לישראל שלא לצורך.

שירות המזון מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 בתגובתו לדוח הקודם שבמסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" יאומצו כ-30 תקנות דין אירופיות לחקיקת המזון הישראלית שיחליפו תקנות ותקנים ישראליים.

ביום 24.7.24 אושרה בכנסת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", ובמסגרתה נעשו גם תיקונים לחוק בריאות הציבור: על פי תיקון מספר 10, במסגרת הרפורמה אומצו 44 אסדרות אירופיות, לרבות לעניין מזונות רגישים מסוימים, כמו שמן זית, דבש, שוקולד ועוד; סעיף 3א לחוק בריאות הציבור תוקן כך שהליכי ההטמעה והעדכון של השינויים בחקיקה המאומצת המקורית שנעשים באירופה יבוצעו באופן מהיר ופשוט בחקיקה הישראלית, כדי שהחקיקה תהיה עדכנית ומסונכרנת עם העדכונים באסדרה האירופית במידת האפשר. מטרת אימוץ האסדרה האירופית היא הקלה על יבואנים ביבוא מוצרי מזון לישראל ללא צורך בהתאמה לאסדרה המקומית.

⁴⁹ המזונות שלהלן הם מזונות רגישים: (1) חלב ומוצרי חלב ומקביליהם (Analoguse), המכילים רכיבי חלב; (2) בשר ומוצרי; (3) דגים ומוצרי דגים, כולל רכיכות, סרטנים ובעלי חיים מקבוצת האכינוזדרמים (קיפודי ים, מלפפוני ים); (4) ביצים ומוצריהן; (5) דבש ומוצרי; (6) מוצרים המכילים גילטין או קולגן או את שניהם; (7) שימורי מזון בעלי חמיצות נמוכה ($PH > 4.5$); (8) מוצרי מזון שיש לאחסנם, להחזיקם או להובילם בטמפרטורה מבוקרת או בטמפרטורה מוגדרת, כהגדרתן בחוק, ובלבד שהטמפרטורה נמוכה מ-8 מעלות צלזיוס; (9) מזון לצרכים תזונתיים מיוחדים, למעט מזון המסומן "ללא גלוקטן", כגון מזונות המיועדים לצריכה של תינוקות ופעוטות, פורמולות או תוספי תזונה, פטריות או תערובותיהן, מי שתייה מבוקבקים ועוד.

⁵⁰ החלטת הממשלה 243, "תוכנית רוחבית לפתיחת המשק ליבוא והפחתת יוקר המחיה" (1.8.21).

⁵¹ ההחלטה התקבלה בהמשך להחלטת הממשלה 5176.

⁵² תיקון מס' 3 בסעיף 106 לחוק התוכנית הכלכלית, אשר נכנס לתוקף ב-1.1.23.

⁵³ ועדת החריגים תורכב מהנציגים הבאים: יו"ר הוועדה - עובד משרד ראש הממשלה. לאחר חקיקת חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, שאושר בכנסת ב-4.11.21, הפך יו"ר רשות האסדרה לאחר מינויו ליו"ר הוועדה; נציג משרד המשפטים; הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה; נציג אגף התקציבים במשרד האוצר; נציג רשות התחרות; נציג המאסדר האחראי לתקנים שבהם דנה הוועדה (משרדי הבריאות והאנרגיה).

⁵⁴ בין המוצרים שעליהם חלות מגבלות אלו כלולים לדוגמה שמן זית, שוקולד, דבש ומוצרי דבש. נוסף על כך יש תקנים ייחודיים בישראל לכושר השתמרות לשימורי פירות וירקות, לשימורי ירקות כבושים או מוחמצים בחומץ או בחומצות מאכל, לשימורי דגים בשמן, למוצרי עגבניות משומרות ועוד.

בינואר 2025 מסר שירות המזון לנציגי משרד מבקר המדינה שבמסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" הוחלט להותיר לטובת היצרנים הישראליים תקנים ישראליים מקוריים לתקופת מעבר של שלוש שנים, החל בינואר 2025, כך שיתאפשר ליבואנים וליצרנים הישראליים להיערך, ובינתיים להמשיך לפעול גם לפי התקינה שפעלה ערב הרפורמה. את תקופת המעבר אפשר להאריך פעמיים, בשנה אחת כל פעם. עוד נקבעו הוראות מעבר נוספות לתקופת שונות בהתאם לקבוצות השונות של ההוראות המאומצות⁵⁵. עוד מסר שירות המזון כי הוא טרם הספיק לתרגם ולהנגיש את כל האסדרות שאומצו בשל הדחיפות הרבה לסיים את יישום רפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" בלוח זמנים קצר.

משרד הבריאות פעל לאימוץ 44 אסדרות אירופיות שעשויות להקל על יבואנים ביבוא מוצרי מזון רגיש, ולצורך הערכות היבואנים והיצרנים הישראליים החליט על מתן ארכה (תקופת מעבר) של שלוש שנים עם אפשרות להארכה של עד חמש שנים. בתום תקופת המעבר צפויים התקנים הישראליים המקוריים להתבטל.

נמצא כי במועד כניסת הרפורמה לתוקף בינואר 2025 שירות המזון במשרד הבריאות לא תרגם ופרסם לציבור 40 אסדרות אירופיות מתוך 44 אסדרות שאומצו במסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", כנדרש על פי סעיף 3א' לחוק בריאות הציבור במסגרת בתיקון מספר 10 לחוק, לצורך הקלה על יבואנים ביבוא מזון לישראל, דבר שעלול להקשות על היבואנים להבין את הדרישות, את התכונות ואת האפיונים שבהם על המזון הרגיש לעמוד. עוד נמצא כי שירות המזון טרם ערך מדריכים לתעשייה בתחומי הרפורמה⁵⁶.

בתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת משרד הבריאות) צוין כי שירות המזון קיים כמה הדרכות מקוונות (וובינרים) ושולחנות עגולים לבעלי עניין, במטרה להנגיש את הרפורמה ויישומיה הפרקטיים לציבור, והשלים לאחר מועד תום הביקורת את תרגומן של כלל 44 האסדרות האירופיות שאומצו. משרד הבריאות הוסיף כי שירות המזון פועל לפרסום מדריכים לתעשייה בתחומי הרפורמה.

מומלץ ששירות המזון במשרד הבריאות יקבע בהקדם לוח זמנים ויפעל לעמוד בו לגבי פרסום המדריכים לתעשייה בתחומי הרפורמה. מדריכים אלה יקלו את ביאור ההוראות המאומצות לתועלת הציבור והתעשייה הישראלית.

התקינה לסימון מזון ארוז

בדוח הקודם צוין שחוק בריאות הציבור קובע כחריג כי לא תבוטל הכרזת הרשמיות של תקן 1145⁵⁷ שהוא תקן לסימון מזון ארוז הכולל הוראות סימון ייחודיות של מוצרים אלה. נוסף על כך, ישנן חובות סימון מזון ייחודיות בכמה חוקים ותקנות⁵⁸. כדי לעמוד בדרישות התקן היבואנים חייבים להדביק מדבקה על כל המוצרים⁵⁹, מה שלטענתם מייקר את המוצרים בעד כ-10%. בנוסף ההנחיות בדיון הישראלי כוללות חובת סימון בסמלים אדומים⁶⁰ וכן אזהרה לגבי נוכחות פול במזון.

55 לדוגמה, תחילתה של ההוראה המאומצת שבפרט 23 בתוספת השנייה א' בחוק בריאות הציבור תקנה 2017/2158 - הקובעת אמצעי הפחתה ואמות מידה להפחתת נוכחות אקרילאמיד במזון ביום - 1.1.30 לכלל העוסקים במזון.

56 מלבד שלושה מדריכים בתחום סימון המזון ומדריך אחד עבור כל אחד מהנושאים האלה: שאריות חומרי הדברה, מזהמים כימיים ומזהמים מיקרוביולוגיים במזון, שנערכו בעקבות הרפורמה מאוגוסט 2021.

57 ת"י 1145 חלק 1 - סימון מזון ארוז מראש: דרישות סימון, למעט סימון טיעונים תזונתיים, יוני 2020.

58 חוק בריאות הציבור, סעיף 15; חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017.

59 כל משטח שעליו ארוזים מוצרים וכל קרטון נפתחים, המוצרים מוצאים החוצה, מדבקה מודבקת על המוצר, ואז הוא נארז מחדש לצורך הפצה.

60 ראו תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (סימון תזונתי), התשע"ח-2017. התקנות מחייבות סימון אדום כאמור בתקנות למוצרים מסוימים המכילים כמויות נקובות בקבועות בתקנות של נתרן, סוכרים וחומצות שומן רוויות.

בדוח הקודם הומלץ למשרד הבריאות ולרשות להגנת הצרכן להשלים בהקדם את הבחינה הנוגעת להתאמת סימון המזון לסימון המקובל באירופה, ולבחון ביצוע שינויים באסדרה ובתקן 1145, המחייב סימון מזון ארוז מראש, שיקלו את הבירוקרטיה הכרוכה ביישומם ויקטינו את העלויות הנלוות תוך כדי שמירה על בריאות הציבור.

שירות המזון מסר בתגובתו לדוח הקודם ביוני 2024 שבמסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" אומצה התקנה האירופית שמספרה 1169/2011 העוסקת בסימון מזון ארוז⁶¹. מטרת התקנה היא לבטל את החובה לסמן את מדינת הייצור ולהתיר לסמן שהמזון יוצר באיחוד האירופי, ולרשום את שם היבואן וכתובתו. עוד תאומץ צורת הצגת רשימת המרכיבים האירופית. התקנה האירופית תחול על מי שמייבא מזון במסלול היבואן הנאות⁶² במסלול האירופי (להלן - מסלול יבוא אירופי).

עלה כי במסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" אומצה התקנה האירופית 1169/2011 העוסקת בסימון מזון ארוז. יבואן נאות המייבא מזון במסלול האירופי יכול לייבא מוצרי מזון ולתרגם את סימון המוצר על גבי האריזה למעט ההנחיות בדיון הישראלי הנוגעות לעניין סימון בסמלים אדומים וכן אזהרה לגבי נוכחות פול במזון.

שירות המזון פעל לאימוץ אסדרה אירופית בתחום סימון המזון, דבר שעשוי להקטין את עלויות האסדרה בתחום המזון.

התקנה בנוגע למהמים ביולוגיים - חידדקי ליסטרית

בנובמבר 2021, במועד תיקון חוק בריאות הציבור⁶³, הייתה עמדת משרד הבריאות כי יש הבדלים בין ישראל לאירופה בכל הנוגע לתהליכי הפיקוח על ייצור המזון, שינועו, אחסונו ומכירתו לצרכנים. כמו כן, יש הבדלים באקלים ובמאפייני צריכת המזון בין ישראל לאירופה. לדעת משרד הבריאות, הבדלים אלו דורשים בחינה נוספת של ההשפעות האפשריות של אימוץ האסדרה האירופית והשפעתה על בריאות הציבור. בישראל ישנה החרגה בנושא ליסטרית במזון, והימצאותה אסורה כליל (לעומת האסדרה האירופית, המאפשרת כמות מזערית). לטענת היבואנים, ייתכן שהיה אפשר לייבא מוצרים מסוימים ולמכור אותם לצרכן במחירים נמוכים מאלו הנהוגים בארץ אלמלא האיסור המוחלט להימצאות ליסטרית. עוד ציינו יבואני המזון כי יצרנים רבים אינם מוכנים או אינם מסוגלים להקים קו ייצור המותאם לתקנה הישראלית, וכך מצטמצם מגוון המוצרים שאפשר לייבא לישראל. מוצרים שיוצרו בקו ייחודי כאמור יקרים יותר בשל העלויות הנוספות החלות על היצרן בתהליך הייצור ובהתאמת שרשרת האספקה שלו.

בדוח הקודם עלה כי נמנע יבוא של מוצרי מזון רבים העומדים בתקנה האירופית ומשווקים באירופה, אך אינם יכולים להיות משווקים בישראל⁶⁴. שירות המזון טרם עשה עבודת מטה

⁶¹ תקנה (EU) מס' 1169/2011 של הפרלמנט האירופי והמועצה מיום 25.10.11 בעניין מסירת מידע על מזון לצרכנים. עם כניסת התקנה לתוקף יתאפשר גם: (1) צמצום החובה לסימון ערכים תזונתיים מסוימים - וחלף זאת חובה להציג את הערכים בהתאם לתקנה האירופית, לרבות לעניין תכולה וסדר הערכים התזונתיים בטבלת הסימון התזונתי; (2) החלת חובת סימון אלרגנים וחומרים הגורמים לאי-סבילות במזון ארוז מראש, בהתאם לחקיקה האירופית, עם שינויים מסוימים ברשימת האלרגנים והחומרים הגורמים לאי-סבילות (בשל פערים ברגישויות האוכלוסייה בישראל לעומת האוכלוסייה באירופה). הסימון יהיה על בסיס נתונים ידועים ליבואן וללא צורך בבדיקות נוספות; (3) התאמת דרישות הסימון לעניין תוספי המזון לחקיקה האירופית.

⁶² מינהל שירות המזון רושם יבואן כיבואן נאות ומחדש רישום של יבואן רשום (שנרשם בעבר כדי לייבא מוצר מזון) כיבואן נאות אם מצא שהיבואן הגיש לו את כל אלה: (א) תוכנית בקרת איכות ובטיחות שהיבואן הרשום מקיים. לכל סוג מזון מסוים שהיבואן מבקש לייבא תוגש תוכנית הכוללת נהלים וסקר סיכונים שבו התייחסות למערכת האיכות של היצרן, להרכב המזון, בטיחותו וסימונו, לתנאי הובלתו, אחסונו ומכירתו, להבטחת עקבות ולנקיטת פעולות לתיקון ליקויים ומניעת הישנותם - הכול לפי תהליכי בקרת איכות ובטיחות הקבועים בתקנים בין-לאומיים מקובלים; (ב) התחייבות ליישם את התוכנית כאמור בפסקה (1) עבור כל משלוח של מזון שהוא מייבא.

⁶³ החוק כולל תנאים והחרגות הקבועים בתוספת השנייה א' לחוק בריאות הציבור.

⁶⁴ טוגני צייס קפואים שדורשים אפייה או טיגון, לדוגמה, אינם עומדים בתקן הישראלי אף שהם עומדים בתקנה האירופית, וכך גם ירקות קפואים נוספים.

מקצועית לבחינת האפשרות לאמץ את התקינה האירופית להימצאות ליסטריה במזון באופן שיבטיח את בריאות הציבור בישראל, ולא קבע לוחות זמנים להשלמת עבודה זו. הומלץ לשירות המזון להשלים את פעולותיו לבחינת אימוץ התקינה האירופית להימצאות ליסטריה במזון בשינויים הנדרשים להבטחת בריאות הציבור בישראל לשם הגדלת היבוא והתחרות והקטנת יוקר המחיה, ולפעול ליישומה.

בדוח הקודם הוצג תרשים שהשווה את המחיר הממוצע של מוצרי ירקות קפואים בין ישראל למדינות נבחרות באירופה נכון למאי 2023 (מחיר מנורמל ליחידת משקל אחידה, בש"ח), וממנו עלה כי יש פער ניכר במחירים לרעת ישראל. להלן התרשים:

תרשים 9: השוואת מחיר ממוצע במוצרי ירקות קפואים, מאי 2023 (מחיר מנורמל ליחידת משקל אחידה, בש"ח)

במנה ישראל יקרה ביחס לממוצע מדינות המדגם באירופה	 ישראל	מחיר ממוצע במדינת המדגם באירופה	 בריטניה	 אוסטריה	 צרפת	 גרמניה	
122.9%	13.6	6.1	2.8	7.9	7	6.7	 אפונה מוקפאת
116%	14.9	6.9	5.1	7.9	7.8	6.7	 שעועית ירוקה מוקפאת
161%	26.1	10	5.9	19.8	8.8	5.4	 ברוקולי מוקפא
93.3%	13.6	7	5.5	10.5	6.6	5.5	 כרובית מוקפאת

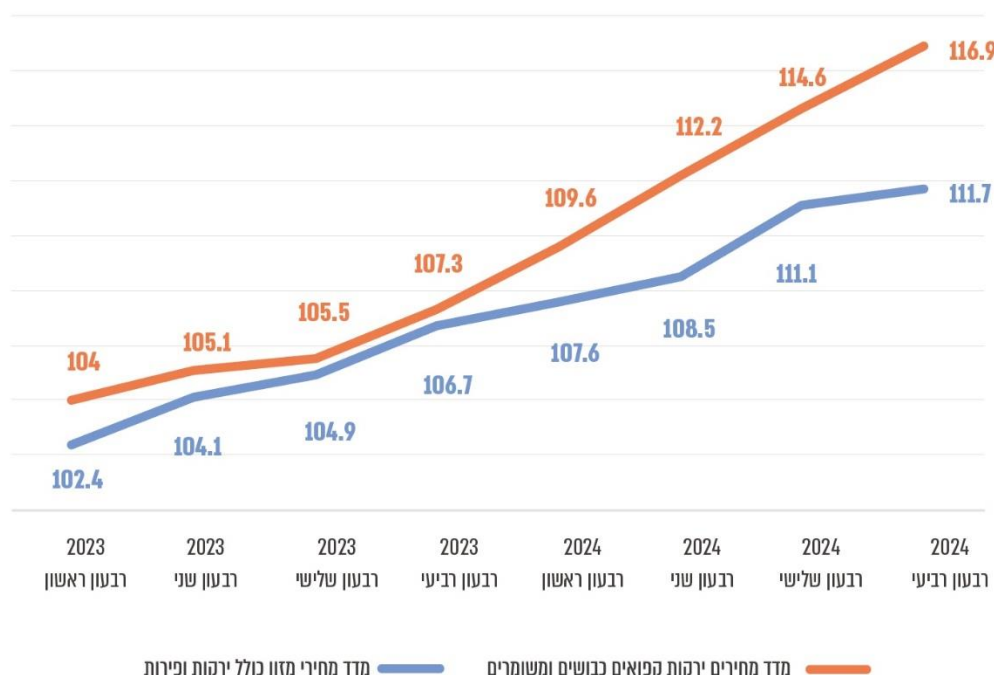
על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* השוואת המחירים על ידי משרד הכלכלה נעשתה על בסיס איתור מוצר דומה הנמכר בכל אחת ממדינות המדגם באירופה ונרמול המחיר ליחידת משקל אחידה, לפי שער חליפין של 3.98 ש"ח לאירו ו-4.56 ש"ח לליש"ט, נכון ל-12.5.23.

מהתרשים עלה כי בשנת 2023 הגיע פער המחירים של מוצרים מסוימים בתחום הירקות הקפואים בין ישראל למדינות מסוימות באירופה עד כדי 380% (ברוקולי מוקפא בגרמניה), ובממוצע היה פער המחירים 93.3% - 161%.

משרד הבריאות מסר בתגובתו לדוח הקודם כי לאחר תקופת הביקורת החל בעבודה מקיפה לבחינת האפשרות לאמץ את התקינה האירופית לגבי רמות ליסטריה במזון. תהליך זה כולל השוואה מקצועית ומדוקדקת בין התקנות האירופיות לתקנות המקומיות, ובחינת ההתאמות לצרכים ולתנאים של בריאות הציבור בישראל.

בדיקת משרד מבקר המדינה את התפתחות מדד מחירי הירקות הקפואים והמשומרים בשנים 2023 - 2024 הצביעה על המשך עליית מחירים בשיעור העולה על שיעור עליית מדד מחירי המזון. להלן בתרשים 10 התפתחות מדדי מחירים לצרכן, מחירי מזון (כולל ירקות ופירות) ומחירי ירקות קפואים, כבושים ומשומרים, לפי רבעונים, בשנים 2023 - 2024.

תרשים 10: מדדי מחירים לצרכן, מחירי מזון (כולל ירקות ופירות) ומחירי ירקות קפואים, כבושים ומשומרים, לפי רבעונים, 2023 - 2024



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין ינואר 2023 לדצמבר 2024 עלה מדד מחירי ירקות קפואים, כבושים ומשומרים בשיעור גבוה יותר (של 12.4%, מ-104 ל-116.9) מהעלייה במדד מחירי המזון (כולל ירקות ופירות), שעלה ב-9.1% (מ-102.4 ל-111.7).

בינואר 2025 מסר שירות המזון למשרד מבקר המדינה כי הוא החל בהערכת ההשפעות של אימוץ האסדרה האירופית לגבי רמות ליסטריות. על פי התכנון, במסגרת הבדיקה יאסוף נתונים על השכיחות והריכוז של ליסטריות מונוציטוגנס במוצרי מזון ועל הרכב התזונה המקומית הנוגע למוצרים תומכי גידול ליסטריות מונוציטוגנס; יאסוף נתונים אפידמיולוגיים על מקרי ליסטריות במזון; ויבצע הערכת סיכונים ייעודית למיקרוביולוגיה.

עוד הוא מסר כי בכוונתו לסיים את הערכה עד 1.8.26. במועד זה תיכנס לתוקף חובת יישום מערכת בטיחות מזון עצמית⁶⁵ לכלל העוסקים במזון. במסגרת זו הורחבה החובה ליישם מערכת בטיחות מזון גם על משווקי המזון כתנאי למכירה של מזון בתפזורת. זאת נוסף על החובות שנקבעו במסגרת חוק התוכנית הכלכלית: הן אלו החלות על "יבואן נאות" המייבא מזון במסגרת המסלול האירופי, והן אלו החלות על כלל יצרני המזון בישראל. לדעת שירות המזון סכנת התפתחות חיידקי הליסטריות תפחת עם השיפור בבקרה על המזון.

נמצא כי משרד הבריאות אומנם ציין בינואר 2025 במענה לפניית מבקר המדינה כי החל בהליך בחינה לאימוץ הנורמה האירופית הנוגעת להימצאות ליסטריות במזון, אך טרם השלים את בחינתה ועל כן גם במועד סיום הביקורת יש חסם ביבוא ירקות קפואים שמקורו במדינות משרד

⁶⁵ HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) - ניתוח סיכונים בנקודות בקרה קריטיות הוא גישה שיטתית המבוססת על שבעה עקרונות מרכזיים לבקרת בטיחות מזון. גישה זו באה לנתח, לזהות ולאפיין את כל הסיכונים אשר עלולים להתרחש בכל אחד משלבי ייצור המזון. השיטה מגדירה "נקודות סיכון" הנבדקות לצורך מניעת אפשרות של זיהומים כימיים, ביולוגיים ופיזיים, החל בשלב הגידול החקלאי, דרך עיבודו בקו הייצור וכלה במוצר המוגמר המגיע לצרכנים. עד יישום השיטה נבדקים באופן מדגמי רק המוצרים הסופיים, אך אי אפשר לדגום את כולם. שיטת HACCP מציעה ניתוח של כל הסיכונים בתהליך הייצור עד קבלת המוצר המוגמר, מתוך הנחה שאם מתקיימים כל התנאים אזי התוצר הסופי יהיה בטוח. יבואן נאות יאמץ תוכנית בקרה ויבצעה בכל נקודות הסיכון הרלוונטיות לגביו.

הבריאות בנוגע להימצאות חיידי ליסטריות, שאינה תואמת את המקובל באירופה. הנורמה בישראל מצמצמת את האפשרויות העומדות בפני יבואנים ממקורות הייצור באירופה משום שנדרשים פסי ייצור מיוחדים ליבואן הישראלי. דבר זה גורר אפוא עלויות נוספות המושתות על היבואן ובסופו של דבר מתגלגלות לצרכן כפי שעולה גם מעליית מדד מחירי ירקות קפואים, כבושים ומשומרים בשיעור של 12.4% (מ-104 ל-116.9), בין ינואר 2023 לדצמבר 2024 וכן מפערי המחירים שהוצגו עוד בדוח הקודם שהגיעו עד כדי 380% (ברוקולי מוקפא בגרמניה בהשוואה לישראל), ובממוצע היה פער המחירים 93.3% - 161%.

מומלץ למשרד הבריאות להשלים את הבדיקות הנחוצות לאימוץ אסדרה אירופית להימצאות ליסטריות במוצרי מזון כדי להבטיח את השלמת הבדיקה עד אוגוסט 2026. לאחר שתיכנס לתוקף חובת יישום מערכת בטיחות מזון עצמית על כל שרשרת שיווק המזון, מוצע לקבוע רמת הגנה מתאימה ככל האפשר לרמה המותרת של חיידי ליסטריות כדי להרחיב את היבוא, לאפשר כניסת מותגים חדשים ולהגביר את התחרות במטרה להוזיל את המחירים לצרכן.

בתשובת משרד הבריאות צוין כי שירות המזון מצוי בעיצומה של עבודה מקיפה לבחינת האפשרות לאמץ את עקרונות התקינה האירופית לגבי רמות הליסטריות במזון וההשפעה שתהיה לכך על דרכי השיווק בישראל של מוצרי מזון ארוזים⁶⁶. בסיום העבודה המשרד יבחן את כלל התוצאות, באמצעות התייעצות עם ועדת מומחים, לעניין זה ויפרסם את ממצאיו.

הרפורמה בהליכי יבוא מזון רגיש

שינויים והקלות ביבוא מזון במסלול האירופי - מסלול ירוק

בהתאם למסלול ההצהרה הנכלל ברפורמת התקינה, בתיקון מס' 3 לחוק בריאות הציבור, שנכנס לתוקפו ב-2023, נוצר מסלול אירופי המאפשר יבוא מוצרים רגישים על בסיס עמידה בדרישות האסדרה של האיחוד האירופי⁶⁷. היבואן נדרש להציג מסמכים מהיצרן על עמידת המזון המיוצר באסדרה האירופית או מסמכים המעידים שהמוצרים משווקים באירופה בצירוף אסמכתאות נוספות המפורטות בחוק.

הפיקוח על המוצרים הנכנסים נעשה בהתאם לכללים שנקבעו בתקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (דיגום משלוחי מזון רגיש לבדיקות מעבדה בתחנת הסגר), התש"ף-2020, תקנות דיגום, המאפשרות בנסיבות מסוימות לבצע דיגום במחסן היבואן.

בדוח הקודם הועלו טענות היבואנים כי התנאים ברפורמה לגבי יבוא מזון לפי המסלול האירופי, שנועדו לאפשר יבוא בלי לדגום את המזון ולעכבו בנמל הכניסה, אינם מספקים מענה שלם וכי יבואן מתקשה לעיתים להשיג מהיצרן את כל המסמכים המאפיינים את המוצר ומעידים על עמידתו באסדרה האירופית (מסמכים אלו נדרשים בישראל לצורך יבוא המוצר, ואינם נדרשים לצורך הפצת המוצר באירופה), וכן שיבואן מקביל יכול לייבא מוצר מזון שיוצר רק במפעל הספציפי שממנו מייבא היבואן הישיר, והמוצרים צריכים להיות זהים בכל תכונותיהם, לרבות סוג האריזה.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבריאות לבחון אם רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" תיתן מענה לקשיים שהעלו היבואנים ואולי נותרו בהליכי היבוא.

⁶⁶ משרד הבריאות ציין בתשובתו כי לאחרונה הנציבות האירופית (EC) פרסמה שינויים מוצעים לתקנה 2073/2005 של האיחוד האירופי בעניין קריטריון לבטיחות מזון עבור מזונות מוכנים לאכילה שיכולים להתפתח בהם חיידי ליסטריות. השינוי קובע שאין לגלות ליסטריות ב-25 גרם עד סוף חיי המדף של המוצר המוכן לאכילה (RTE), זאת בניגוד לדרישה הנוכחית שבה הקריטריון חל לפני שהמזון יצא מהשליטה המיידית של עסקי המזון. שינוי זה, אשר ייכנס לתוקף באירופה ביולי 2026, מציג "הקשחת עמדות" בעניין פתוגן זה, והוא בהלימה לדרישה בישראל הקובעת אפס נוכחות ליסטריות לכל אורך חיי המדף של המוצר. מסלול זה הוא אימוץ של רפורמה שנעשתה בשווייץ בשנת 2010 - Dijon-De-Cassis, שנועדה להסיר חסמי סחר ולהאיץ את תהליך ההרמוניזציה של האסדרה השווייצרית עם אסדרה של מדינות מפותחות.

משרד הבריאות מסר בתגובתו לדוח הקודם כי רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנעשתה בשיתוף משרדי הכלכלה והאוצר, צפויה לכלול הקלות נוספות שיענו לפחות על חלק מהסוגיות שצוינו לעיל.

במסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שאושרה בכנסת ביולי 2024 ונכנסה לתוקף בינואר 2025, הורחב המסלול האירופי שכונה מעתה "מסלול ירוק"⁶⁸. מסלול ירוק מאפשר יבוא של מוצרי מזון על בסיס הצהרה של יצרן או ספק מזון שהמוצר משווק באיחוד האירופי בצירוף אסמכתאות כפי שנקבע בחוק הגנה על בריאות הציבור. האפשרות לייבא במסלול ירוק פתוחה בפני יבואן שהצהיר שהמוצר משווק במדינות האיחוד האירופי או מיוצר באחת ממדינות האיחוד האירופי. יבואן המייבא מזון שאינו מיוצר באחת ממדינות האיחוד האירופי ואינו משווק בהן יידרש לספק אסמכתאות נוספות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המסלול הירוק עשוי להקל מאוד על יבואן מקביל לעומת המסלול הקודם (המסלול האירופי) מבחינת האסמכתאות שהוא נדרש לספק ביבוא מוצרי מזון. בזכות השינויים האמורים, למשל, יבואן מקביל יכול לייבא מוצר מזון שיוצר בכל מפעל של היצרן ולא רק במפעל הספציפי שממנו מייבא היבואן הישיר כפי שהיה קודם. כמו כן, המוצרים שמייבא יבואן מקביל אינם צריכים להיות זהים בכל תכונותיהם, לרבות סוג האריזה, למוצר שמייבא היבואן הישיר.

שירות המזון פעל להחלת הקלות על יבואני מזון בהליך היבוא, במסגרת רפורמת "מה שטוב לישראל טוב לאירופה", לרבות ביטול הצורך של יבואן המזון להיות בקשר עם יצרן המזון ולקבל ממנו מסמכים. הדבר עשוי לפתוח מקורות אספקה חדשים ליבוא מקביל של מזון המשווק באירופה בהסתמך בין היתר על הצהרות היבואן וספק המזון באירופה, לרבות הצגת חשבוניות הרכישה.

עם זאת, בדוח הקודם הוצגו חסמים נוספים המקשים את תהליך היבוא: חוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה, וכן מכולות שנעצרות בנמלים ומוצאות מהמסלול האירופי של רפורמת התקינה כי נמצא בהן מוצר אחד, מבין כמה אחרים, החייב רק הוא בבדיקה אחת לשלושה חודשים.

שירות המזון מסר בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" אינה נותנת מענה לחוסר היכולת לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה, ולא למכולות שנעצרות בנמלים ומוצאות מהמסלול האירופי כי נמצא בהן מוצר אחד, מבין כמה אחרים, החייב רק הוא בבדיקה. מענה לחסמים אלו ומעבר לדיגום בנסיבות מסוימות במחסן היבואן אינם נמצאים במועד הביקורת ביכולת שירות המזון.

נמצא שהתנאים במסלול הירוק במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנועדו לאפשר ליבואנים לייבא מזון בלי לדגום אותו ולעכבו בנמל, לא נותנים מענה שלם. מאחר שאי אפשר, למשל, לייבא במכולה אחת מוצרים הנכללים ברפורמה ומוצרים שאינם נכללים בה, מתעכבת כל תכולת המכולה אף אם נמצא בה רק מוצר אחד החייב רק הוא בבדיקה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי שירות המזון עוקב אחר יישום הרפורמה ובוחן את השפעותיה ונראה כי יש נתונים חיוביים בשטח. בנוגע ליבוא מכולות מעורבות ציין משרד הבריאות כי הנושא נדון גם בדיון בוועדת הבריאות של הכנסת, ולשם יבוא מכולות מעורבות נפתח מסלול של יבואן נאות במסגרת סעיף 96 לחוק. יבואן נאות במסלול זה רשאי שלא להציג אנליזה המקושרת לכל אצווה שבמשלוח, בהתאם לתיקון שבסעיף 96. המשמעות היא שזמן הבדיקה וכמות המסמכים הנדרשים לבדיקה של מזון רגיש שבמשלוח, ליבואנים שיירשמו למסלול יבואן נאות קטנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשירות המזון לעקוב מקרוב אחר יישום הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ובאיזו מידה היא מקילה את יבוא המזון לישראל. כמו כן, עליו לגבש דרכים נוספות להקל על יבוא של מכולות מעורבות כדי לעודד יבואנים קטנים לייבא מוצרים לישראל.

אכיפה בשווקים בענף המזון

אכיפה בשווקים בענף מזון היא חלק בלתי נפרד מן הרפורמה, שכן יבוא במסלול הירוק כפי שתואר לעיל מגדיל את החשיפה לסיכונים הטמונים במוצרי מזון, רגיל או רגיש, שאינם עומדים בדרישות האסדרה ויכולים לחשוף את ציבור הצרכנים למוצרים אלה.

פרקים ט', י" וי"א לחוק בריאות הציבור עוסקים באכיפת הוראות החוק. הפרקים הותאמו לאכיפה בשווקים, והורחבו בתיקון מס' 10 לחוק. בין היתר, הפרקים עוסקים בדרך הסמכת מפקחים, בסמכויותיהם ובתהליכי האכיפה במישור הפלילי והמינהלי, לרבות סמכות להטלת עיצומים כספיים, שליחת התראות מינהליות, התניית רישיונות יבוא, הכרזה על יבואן "מפר אמון" ועוד.

שירות המזון מצוי במועד הביקורת בתהליך למידה של דרכי הפעולה לאכיפה בשווקים. נקבעו נהלים, כפי שמפורט באתר המרשתת של שירות המזון, אך לא הסתיימה במלואה הקמת מערך אכיפה, לרבות מערכת ממוחשבת ייעודית, ולא החלה אכיפה בפועל.

נמצא כי שירות המזון פרסם מדיניות ונוהלי אכיפה, עם זאת, במועד כניסת הרפורמה לתוקף בינואר 2025 משרד הבריאות לא סיים את הקמת מערך אכיפה ליישום הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", לרבות מערכת ממוחשבת ייעודית, ולא החלה אכיפה בפועל. כניסת הרפורמה לתוקף והשינוי הטמון בה ללא מערך אכיפה שיבחן את הטובין בשווקים באופן יעיל עלולים לפגוע בבריאות הציבור ובהרחבתה של הרפורמה בתחום.

בתשובת משרד הבריאות צוין כי נכון ליוני 2025 קיים מערך אכיפה שמפעיל כלים מינהליים העומדים לרשותו. לאחר השלמת החקיקה והמערכים התומכים גם הוחל בהפעלת מערך העיצומים, ובמסגרתו נשלחו מכתבי התראה לעוסקים במזון שהפרו את החוק על כוונה להטיל עליהם עיצום כספי, וסך העיצום הכספי לכלל העוסקים במזון שהפרו את החוק הוא 664,000 ש"ח.

נוסף על כך, במטרה ליצור אסדרה אחודה בתחום בריאות הצרכנים, לייעל את תהליכי הפיקוח והאכיפה ולספק מענה מקצועי ומקיף לתחום הבריאות בתעשייה החליט משרד הבריאות להקים יחידה חדשה שתטפל בנושאים אלה. זאת, בהתבסס על גישות אסדרה בין-לאומיות מתקדמות, ובראשן גישת האסדרה באיחוד האירופי. שילוב מאגרי מידע, תיאום פעילות המעבדות וביסוס תהליכי עבודה אחידים יתרמו לזיהוי מוקדם של סיכונים, לשיפור יכולת האכיפה ולהגברת ההרתעה כלפי יצרנים ומשווקים שאינם עומדים בדרישות החוק.

על משרד הבריאות לפעול בהקדם להשלמת הקמת מערך אכיפה אחוד לשמירה על בריאות הציבור, שהוא נדבך חשוב להרתעת יבואנים שאינם מקיימים את הוראות המחוקק ומשווקים מוצרי מזון שאינם עומדים בדרישות ועלולים לפגוע בבריאות הציבור.

תחום התמרוקים

שוק התמרוקים⁶⁹ בישראל מגלגל לפחות כ-8 מיליארד ש"ח בשנה. בישראל פועלים כ-180 יצרני תמרוקים, רובם קטנים או בינוניים. התאחדות התעשיינים מעריכה את מכירות היצרנים

⁶⁹ לפי פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן - פקודת הרוקחים), תמרוק הוא "כל חומר או תערובת חומרים המיועדים לבוא במגע עם חלקים חיצוניים של גוף האדם, במטרה עיקרית או בלעדית לנקותו, לבשמו, לשנות את מראהו, להגן או לשמור עליו או לשפר את ריחות הגוף, למעט תכשיר, ציוד

המקומיים לשוק המקומי בכ-3.2 מיליארד ש"ח בשנה. נתח השוק של היצרנים המקומיים ברשתות הקמעונאות מוערך בכ-40%, והיתר (כ-60%) מקורו ביבוא. על פי הערכה, בישראל רשומים כ-100,000 פריטי מוצרי תמרוקים שונים, ומהם כ-43,000 מיוצרים בישראל וכ-57,000 מיובאים מרחבי העולם. בכל שנה נרשמים בישראל כ-12,000 פריטי תמרוקים חדשים לשיווק⁷⁰.

מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות היא המאסדר הממונה על כללי ייצור ויבוא של תמרוקים לישראל. במסגרת האסדרה בענף התמרוקים שני סוגי תמרוקים כפופים לדרישות מוגברות לשם הוכחת בטיחותם והתאמתם למטרה שנועדו לה: תמרוק ייעודי⁷¹ (כמו טיפול בקמטים) ותמרוק רגיש⁷² (כמו טיפול בילדים ובנשים בהיריון).

בדוח הקודם עלה כי מוצרי האיפור בישראל שנדגמו יקרים בעד כ-403% בהשוואה למדינות נבחרות באירופה. מחירו הממוצע של בסיס איפור (מייק-אפ) Revlon בנפח 30 מ"ל במדינות שנדגמו, לדוגמה, הוא כ-25.4 ש"ח, לעומת מחירו בישראל - כ-102.4 ש"ח. כמו כן, בבדיקת משרד מבקר המדינה אצל משווקי תמרוקים שמקורם ביבוא מקביל בינואר 2025, עלה כי ישנו פער מחירים ניכר בין תמרוקים שמייבא יבואן ישיר לאותם תמרוקים שמייבא יבואן מקביל. נמצאו, למשל, פערים של עשרות עד מאות אחוזים במחירי משחות שיניים, מי פה וגיל גילוח (ראו פירוט בפרק "יבוא מקביל").

בנובמבר 2021, במסגרת חוק התוכנית הכלכלית, אישרה הכנסת את רפורמת התקינה בתחום היבוא, שכללה תנאים שונים ליבוא תמרוקים⁷³. בדברי ההסבר לרפורמה צוין כי למוצרים מסוג תמרוקים יש חסמי אסדרה המחייבים רישיון ליבוא של כל תמרוק ומונעים יבוא מקביל שעשוי להגדיל תחרות; וזאת באופן שמשמר את הריכוזיות הגבוהה בענף ואת המחירים הגבוהים לצרכן הנובעים מכך. רפורמת זו יצרה שני מסלולי יבוא: מסלול הודעה בדבר שיווק (נוטיפיקציה) בסיסי (להלן - המסלול הבסיסי) ומסלול יבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס (להלן - מסלול יבוא לפי תמרוק ייחוס). ברפורמה נקבע בין היתר שמסלולי היבוא שקדמו לה - "מסלולי יבוא ותיקים"⁷⁴ - יוסיפו לפעול ארבע שנים לאחר כניסתה של הרפורמה לתוקף⁷⁵ (1.1.23).

רפואי, סבון מוצק או בושם; לעניין זה, 'חלק הייצור של גוף האדם' - שכבת העור החיצונית, שיער, ציפורניים, שפתיים, שיניים, ריריות חלל הפה ואיברי המין החיצוניים". בקטגוריה זו נכללים בין השאר מוצרים כגון צבעי שיער, תכשירי הגנה מפני קרינת השמש ומשחות שיניים.

70 ראו המינהל לטכנולוגיות רפואיות ותשתיות, אגף הרוקחות המחלקה לתמרוקים, "דו"ח טיוב רגולציה לתמרוקים" (מאי 2016).

71 לפי נוהל מתן רישיון תמרוקים פלוני, מאי 1999, תמרוק בעל ייעוד מסוים. לדוגמה, אנטיפרספירנט (מונע זיעה), תמרוק המיועד להבהרת העור, לטיפול בקמטים, להאטת הזדקנות העור או לטיפול בקשקשים; תמרוק שבא במגע עם איברים שבהם הספיגה מוגברת, כגון איברי המין, ריריות הגוף או חלל הפה; תמרוק שיש לו CLAIM (טענה קלינית), כגון תמרוק היפואלרגני המיועד לעור רגיש, תמרוק נון-קומדוגני שאינו גורם לאטימית נקבוביות בעור ויצירת חטטים ("שחורים"), תמרוק אל-דמע, תמרוק שנבדק אופטלמולוגית, תמרוק המגן מפני קרינת UVA ו-UVB (SPF), תמרוק שבתהליך הייצור שלו מוכנסים מרכיבים המופקים מן החי, מיקרואורגניזמים או שהתמרוק מיוצר בתהליך ביוטכנולוגי.

72 לפי פקודת הרוקחים, לפי תווית השימוש שלו תמרוק רגיש מיועד לאחד מאלה: תינוקות או ילדים עד גיל 12; נשים בהיריון או נשים מיניקות; הוא מיועד להגן על העור מפני קרינת השמש.

73 לפי רפורמת התקינה (קסיס דה דיון), כדי שיבואן תמרוקים יוכל לייבאם בשני המסלולים הכלולים ברפורמה חלה עליו חובה למנות נציג מטעמו שיהיה אחראי לתמרוק המיובא - "הנציג האחראי". הנציג האחראי צריך לדאוג לגישה לתיק המוצר המכיל מסמכים ונתונים, ובהם הערכת בטיחות השימוש בתמרוק, תיאור שלבי תהליך הייצור של התמרוק שהיבואן מבקש לייבא וביסוס ראיתי מקצועי לטענות השיווקיות המיוחסות לתמרוק בתווית התמרוק. תיק תמרוק יכול להיות אלקטרוני או פיזי, ובכל מקרה יישמר עשר שנים לאחר ששווקה האצוזה האחרונה מהתמרוק.

74 עד מועד כניסת רפורמת התמרוקים לתוקף יבוא ושיווק של תמרוקים בישראל נעשו בשני מסלולי יבוא: רישיון פלוני לפני שיווק ורישיון פלוני לפני שיווק ליבוא מקביל. תהליך הרישוי היה דו-שלבי והצריך להצטייד בשני רישיונות - רישיון יבואן או יצרן - "רישיון תמרוקים כללי"; רישיון לכל מוצר - "רישיון תמרוק פלוני".

75 להרחבה בנוגע למסלולי יבוא אלה ראו דוח מבקר המדינה, התמודדות המדינה עם הריכוזיות והמונופולין בענף המזון ומוצרי הצריכה, אוגוסט 2024.

ברפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" נוסף מסלול יבוא חדש, וכן נקבעו כמה תיקונים למסלולי היבוא הקודמים (המסלול הבסיסי ומסלול יבוא על בסיס תמרוק הייחוס). עיקרי המסלולים יובאו להלן.

הקלות ושינויים במסלולי היבוא של תמרוקים

מסלול יבוא אירופי לתמרוקים

ברפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" נוסף מסלול יבוא חדש שהחל לפעול מיום 1.1.25 (להלן - מסלול יבוא אירופי). אחד הנדבכים החשובים ברפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" הוא הקביעה כי הוראות האיחוד האירופי יחולו בישראל בתנאים, בהחלטות, בשינויים ובהרחבות, ככל שידרש בהתאם לצרכים מקומיים באישור ועדת חריגים. בדברי ההסבר לרפורמה נכתב שהחלת הוראות האיחוד האירופי בישראל תביא לאחידות אסדרתית עם מדינות האיחוד האירופי, תקל על היבואנים והיצואנים הישראלים ותשפר את הגישה לשווקים בין-לאומיים. פקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א 1981⁷⁶ מפרטת בסעיף 12א55 את התנאים ליבוא תמרוק ליבואן נאות במסלול האירופי ובהם:

1. התמרוק משווק כדין במדינת הסתמכות (ראו להלן).
2. רכישה של התמרוק מיצרן התמרוק או מספק⁷⁷ שיש לו פעילות עסקית בתחום התמרוקים במדינה מוכרת⁷⁸.
3. יש בידי היבואן תעודת שיווק חופשי (Free Sale)⁷⁹ או חשבונית מכירה לקמעונאי או תעודת משלוח במדינת הסתמכות בצירוף הצהרה כי התמרוק האמור הוא אותו התמרוק המיובא.
4. התמרוק אינו תמרוק ייעודי.
5. ההתקשרות עם היצרן או הספק צריכה לכלול התחייבות שלו לעמוד בכמה תנאים המצוינים בסעיף 12א55, ובהם דיווח ליבואן על הורדת המוצר מהמדפים, התראה שניתנה לגבי התמרוק ועוד.

יבוא תמרוק במסלול יבוא אירופי מאפשר, בניגוד למה שהיה נהוג עד 1.1.25, לייבאו ולמוכרו בלי שיש ליבואן תיק תמרוק, המכיל בין היתר את הרכב התמרוק והבדיקות המוכיחות שהוא בטוח לשימוש. המסלול מיועד ליבואן נאות, המייבא תמרוק שאינו תמרוק ייעודי, שמשווק כדין במדינת ההסתמכות שהיא אחת מאלה: מדינות החברות באיחוד האירופי, שווייץ ובריטניה. המסלול מבוסס על ההנחה שאם המוצר משווק כדין במדינות ההסתמכות, עמידתו באסדרות האירופיות ובטיחותו נבחנות באירופה. כמו כן, המסלול אינו דורש המצאת מסמכים מהיצרן בחו"ל.

שינויים והקלות במסלול הבסיסי

יבואן נאות רשאי לייבא לישראל תמרוק אם הוא יכול להציג תעודה תקפה המעידה על שיווק חופשי של התמרוק במדינה מוכרת (תעודת Free Sale), שנתנה הרשות המוסמכת לכך באותה מדינה, ומשרד הבריאות הכיר בתעודה זו⁸⁰.

⁷⁶ ס"ח תשפ"ד מס' 3275 מיום 31.7.2024 עמ' 1196 (ה"ח הממשלה תשפ"ד מס' 1760 עמ' 1036) - תיקון מס' 37.

⁷⁷ מי שהיבואן מתקשר עמו לשיווק תמרוק למטרת יבוא והוא אינו היצרן.

⁷⁸ "מדינה מוכרת" - כל אחת מאלה: (1) ארצות הברית; (2) קנדה; (3) מדינה החברה באיחוד האירופי; (4) שווייץ; (5) נורבגיה; (6) איסלנד; (7) אוסטרליה; (8) ניו זילנד; (9) יפן; (10) ישראל; (11) בריטניה. הספק מנהל פעילות שוטפת באופן מתמשך במקום עסקים במדינה מוכרת ואין מדובר בספק שייצא או הפיץ תמרוק באופן חד-פעמי במדינה כאמור.

⁷⁹ תעודה תקפה המעידה על שיווק חופשי של התמרוק שנתנה רשות מוסמכת לכך במדינת הסתמכות.

⁸⁰ ראו סעיף 1ג55 לפקודת הרוקחים.

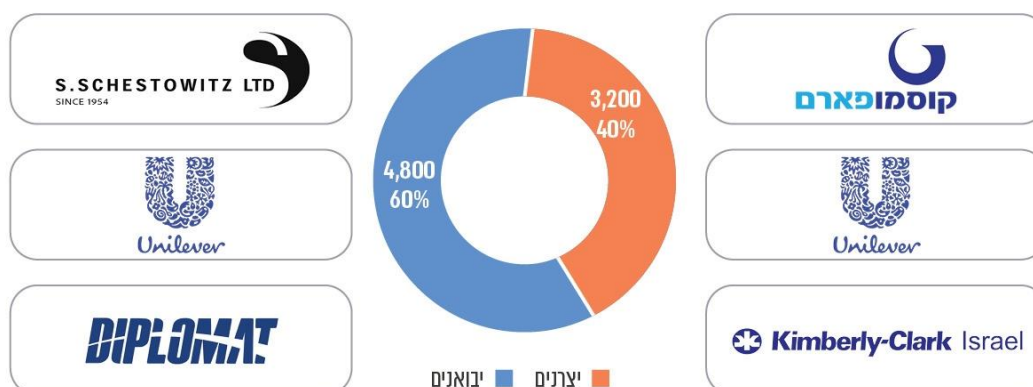
לאחר כניסתה של הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" לתוקף אפשר לייבא תמרוק גם אם אין בידי היבואן תעודת שיווק חופשי במדינה מוכרת, ובלבד שהתמרוק משווק במדינה אחת לפחות ממדינות האיחוד האירופי באופן חוקי⁸¹.

שינויים והקלות במסלול יבוא לפי תמרוק ייחוס

מסלול יבוא מקביל של תמרוק על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס נועד להקל על יבוא מקביל של תמרוקים. בדוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA) לרפורמת אירופה⁸² (להלן - דוח RIA) מיוני 2024 נכתב ש"כללי היבוא של תמרוקים הקיימים כיום מהווים חסם לכניסתם של שחקנים נוספים לשוק היבוא של תמרוקים ויוצרים שוק שאינו משוכלל ורמת התחרותיות בו נמוכה". זאת ועוד, נתוני משרד הכלכלה משנת 2021 הראו כי חלקו של היבוא המקביל היה 2.4% מכלל יבוא התמרוקים. כלומר את מרבית התמרוקים המיובאים מייבאים יבואנים גדולים.

להלן בתרשים 11 נתונים על סך היבוא והייצור המקומי בישראל במיליארדי ש"ח, ובלוח - חלקם של היבואנים והיצרנים הגדולים מהמכירות בשוק התמרוקים נכון לשנת 2021.

תרשים 11: סך היבוא והייצור המקומי (במיליארדי ש"ח) וחלקם של התאגידים הגדולים (יצרנים ויבואנים) במכירות בשוק התמרוקים, 2021



על פי נתוני משרד הכלכלה לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁸¹ סעיף 155(1) לפקודת הרוקחים: יבואן רשאי לייבא תמרוק לישראל אף אם אין לו תעודת שיווק חופשי של התמרוק, ובלבד שיש לו את כל אלה: (1) חשבונית מכירה לקמעונאי במדינה ממדינות האיחוד האירופי או מקמעונאי במדינה כאמור או תעודת משלוח לקמעונאי במדינה כאמור או מסמך אחר שיקבע השר; (2) הצהרה של יבואן התמרוק כי התמרוק שהוא מייבא זהה לתמרוק שאליו מתייחס המסמך שצורף להצהרתו לפי פסקה (1).

⁸² משרד הבריאות, "רגולציה מאפשרת: מתווה להרחבת מסלולי יבוא תמרוקים במסגרת המסלול האירופי, תזכיר חוק לתיקון פקודת הרוקחים (תיקון מס' 37) - דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)" (יוני 2024).

לוח 5: נתח שוק של חברות בענף התמרוקים, 2021

שם החברה	נתח שוק (ב-%)	הערות
שסטוביץ'	14%	יבואן ישיר
קוסמופארם	11%	יצרן ויבואן בבעלות סנו
יוניליוור	11%	יבואן יוניליוור ישראל
מוצרי P&G	9%	מופץ בישראל על ידי קבוצת דיפלומט
מותג פרטי	8%	בעיקר של רמי לוי ושופרסל
קימברלי-קלארק	5%	קימברלי-קלארק ישראל ("חוגלה")
רקט בנקיזר	4%	נציגות "רקט בנקיזר" הבריטית
הנקל סוד	3%	מפעל החברה בבעלות Schaeffler Group הגרמנית
דנשר	2%	יבואן ישיר של מגוון רחב של מוצרים

המקור: דוח RIA.

מהלוח עולה שחלקן של חמשת החברות הגדולות בשוק התמרוקים הוא כ-53%, וחלקן של תשע החברות הגדולות - כ-67% משוק התמרוקים, משמע שוק התמרוקים בישראל ריכוזי.

עד ליום 1.1.25, מועד כניסתה לתוקף של הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", היה יבואן רשאי לייבא תמרוק במסלול יבוא לפי תמרוק ייחוס על בסיס אישור התאמה לתמרוק הייחוס שכבר מייבא לארץ יבואן אחר. המסלול נועד ליבואן שרכש את התמרוק מספק באחת ממדינות האיחוד האירופי או בבריטניה בלבד, ואיפשר יבוא מקביל רק של תמרוקים מרשימה מותרת ללא הצגת מסמכים שמקורם ביצרן התמרוק⁸³.

עם זאת, בשל חוסר במסמכים מקוריים מיצרן התמרוק דרשה מחלקת תמרוקים עבור כל תמרוק מהרשימה המותרת ליבוא במסלול זה להציג את עמידתו בבדיקת בטיחות המותאמת לו. אם מצאה המעבדה המוכרת⁸⁴ כי יש זהות בין תמרוק הייחוס ובין התמרוק המיובא על סמך דוגמה של תמרוק הייחוס ודוגמה של התמרוק המיובא, לרבות תוויותיהם, והתמרוק המיובא עומד בשאר הדרישות שבחוק, אפשר יהיה לשווקו. נוסף על כך, המסלול חייב שהמוצר שמייבא היבואן הישיר והמוצר שמייבא היבואן המקביל ייוצרו באותו מפעל ויהיו זהים בסוג אריזת התמרוק, מרקמו או צבעו.

בדוח הקודם ציינו יבואנים מקבילים בפני צוות הביקורת שורה של חסמים שמונעים מהם יבוא תמרוקים במחירים מופחתים במסלול יבוא לפי תמרוק ייחוס.

בדוח הקודם הומלץ שמחלקת תמרוקים במשרד הבריאות, בשיתוף משרדי הכלכלה והאוצר, לאחר ביצוע הליכי ניהול סיכונים, ינקטו צעדים וייזמו מהלכים נוספים שיאפשרו להגדיל את מספר התמרוקים שאפשר לייבא במסלול יבוא מקביל ולהרחיב את המגוון שלהם.

משרד הכלכלה ומחלקת תמרוקים במשרד הבריאות מסרו בתגובתם לדוח הקודם כי במסגרת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" יהיה אפשר לייבא ביבוא מקביל כל מוצר העומד בתקינה האירופית שהרפורמה תחול עליו ללא קשר עם היצרן ובהפחתת הבירוקרטיה החלה על היבוא.

עד ליום 1.1.25 נועד היבוא במסלול המקביל ליבואן שרכש את התמרוק מספק באחת ממדינות האיחוד האירופי או בבריטניה בלבד. לאחר מועד זה הורחבה רשימת המדינות בשמונה מדינות,

⁸³ רשימת התמרוקים המותרת ביבוא במסלול זה מנויה בתוספת הרביעית ב'1 לפקודת הרוקחים: אפטרשייב, דאודורנט רול-און ללא אלומיניום, דאודורנט סטיק ללא אלומיניום, פודרה דחוסה, סומק דחוס, שימר דחוס, קרם רגליים ללא חומצה סליצילט, לק לציפורניים (שאינו גיל), שעווה לרגליים, שמפו, מרכז שיער, סבון גוף, קרם גוף, קרם ידיים, קרם לשער, ולמעט תמרוק רגיש.

⁸⁴ "מעבדה מוכרת" - מכון התקנים כמשמעותו בסעיף 2 לחוק התקנים, או מעבדה שהרשות הלאומית להסמכת מעבדות כמשמעותה בחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997, הסמיכה לעניין זה.

כך שתכלול את כלל המדינות המוכרות, כלומר גם את ארצות הברית, קנדה, שווייץ, נורבגיה, איסלנד, אוסטרליה, ניו זילנד ויפן. כמו כן, צומצם תנאי הזהות בין תמרוק הייחוס ובין התמרוק המיובא ביבוא המקביל בסוג האריזה, במרקם התמרוק וצבעו. כך אפשר לייבא תמרוק ביבוא מקביל, אף אם אינו תואם לתמרוק הייחוס בסוג האריזה, במרקמו או בצבעו.

משרד מבקר המדינה מציין שרפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" מרחיבה במידה ניכרת את מספר המדינות שמהן אפשר לייבא במסלול יבוא מקביל לפי מוצר ייחוס, וכן היא מאפשרת להרחיב את מגוון התמרוקים המיובאים ביבוא מקביל לתמרוקים שהשונויות בינם ובין תמרוקי הייחוס המיובאים ביבוא ישיר קטנה. כל אלה אמורים להפחית את הפער בין מחירי המוצרים בישראל למחירים באירופה ולהקל את יוקר המחיה בישראל.

מומלץ למשרד הכלכלה, ולמשרד הבריאות להבטיח את יעילות ומועילות הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" על התחרות בשוק התמרוקים ועל המחירים לצרכן, ובהתייעצות עם רשות התחרות לפעול להסרת חסמים אם יימצאו.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הממונה על חוקיות היבוא מבצע בדיקות מקיפות, לרבות סקרים, בעניין יעילות הרפורמה מבחינת המגזר העסקי, במטרה לכמת את השפעת הרפורמה ולזהות את החסמים ואת הצעדים המשלימים שיש לנקוט.

אכיפה בשווקים בענף התמרוקים

אכיפה בשווקים בענף התמרוקים היא חלק בלתי נפרד מן הרפורמה, שכן יבוא של מוצרים המבוסס על הצהרה והוכחת שיווק בלבד יכול לחשוף את ציבור הצרכנים למוצרים שבטיחותם מוטלת בספק. לדברי נציגי משרד הבריאות, היו מקרים שבהם שווקו תמרוקים באירופה שלא בהתאם לתקנים האירופיים.

ברפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", במסגרת תיקון מס' 37 לפקודת הרוקחים מיולי 2024, נקבע כי שר בריאות ידווח לוועדת הבריאות של הכנסת אחת לשנה מכניסת הרפורמה לתוקף במשך חמש שנים על הפיקוח והאכיפה של ההוראות שבו. מפגישה שהתקיימה בינואר 2025 עם נציגי מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות עלה שמשרד הבריאות טרם החל בבניית מערך אכיפה, לרבות מערך עובדים ייעודיים, נהלים להטלת עיצומים כספיים ולשליחת התראות מינהליות והקמת מערכת ממוחשבת ייעודית לשימוש גורמי אכיפה, וכי בימים אלה הוא עוסק בהסברה ובהנגשת מידע ליבואנים.

נמצא כי במועד כניסת הרפורמה לתוקף בינואר 2025 משרד הבריאות טרם החל בהקמת מערך אכיפה ליישום הליך הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", לרבות מערך עובדים ייעודיים, נהלים להטלת עיצומים כספיים ולשליחת התראות מינהליות והקמת מערכת ממוחשבת ייעודית לשימוש גורמי אכיפה. כניסת הרפורמה לתוקף והשינוי הטמון בה, ובעיקר האפשרות לייבא מוצרים על בסיס הצהרה בלבד, ללא מערך אכיפה שיבחן את הטובין בשווקים באופן נאות, עלולים לפגוע בבריאות הציבור.

בתשובת משרד הבריאות צוין כי מחלקת התמרוקים נכון ליוני 2025 היא חלק ממערך המזון והתמרוקים במשרד הבריאות. משרד הבריאות ציין כי במסגרת זאת מערך האכיפה במחלקת תמרוקים יתחיל לפעול כחלק ממערך האכיפה של תחום המזון, תוך הכשרת המפקחים הרלוונטיים לנושא האכיפה.

על משרד הבריאות להשלים את הניסוח והפרסום של נוהלי האכיפה ולפעול בהקדם להקמת מערך האכיפה בתחום התמרוקים, לשם שמירה על בריאות הציבור. אגף אכיפה הוא נדבך חשוב להרתעת יבואנים שאינם מקיימים את הוראות המחוקק ומשווקים תמרוקים שאינם עומדים בדרישות ועלולים לפגוע בבריאות הציבור.

במדינות האיחוד האירופי פועלת מערכת עדכון והתראות⁸⁵ המציגה אסדרות הנמצאות בהליכי עדכון ומודיעה באופן פעיל לכל המאסדרים המחוברים אליה על מקרים הדורשים ידיעה, מעקב או טיפול של המאסדרים בתחום התמרוקים, כגון מקרים שבהם הודיע יצרן על קריאה להשבת מוצר (Recall) של תמרוק, מקרים של פגיעה מתמרוק, מקרים שבהם נמצא בביקורת כי תמרוק אינו עומד בתקינה ובאסדרה ועוד.

נמצא שמדי תקופה עובדי מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות בודקים במערכת הפרסומים האירופית אם התפרסמו מקרים שעל עובדי המחלקה להכיר, כגון נושאי בטיחות תמרוקים, אבל הם אינם יכולים לצפות כלל בתהליכי עדכון אסדרות, אלא נחשפים להם כאסדרה מוגמרת חדשה בלבד. מחלקת תמרוקים מסרה לנציגי משרד מבקר מדינה בפגישה בינואר 2025 כי בשנת 2017 ביקשה ממשרד הכלכלה להסתייע בנציגו לאיחוד האירופי⁸⁶ להתקבל כמאסדר רשום במערכת העדכון וההתראות. נמצא שמחלקת תמרוקים בישראל אינה מקבלת הודעות מהמערכת באופן פעיל.

בתשובת משרד הכלכלה מיולי 2025 נמסר כי בשנת 2017 פנה משרד הבריאות למשרד הכלכלה וביקש את סיוע הנספח הכלכלי בבריסל כדי להתקבל כמאסדר רשום במערכת עדכון התראות. לצורך כך תואם ביקור משלחת לימודית והתקיימה סדרה של מפגשים עם נציגי האיחוד האירופי. ואולם תשובת הנציבות האירופית הייתה שהגישה למידע מוגבלת לרשויות של המדינות החברות באיחוד האירופי בלבד. במרץ 2025 חודשה הפנייה בנושא, אך התשובה שהתקבלה מנציגי האיחוד נותרה כשהייתה.

בתשובת משרד הבריאות צוין כי עקב אימוץ האסדרה האירופית ובהתאם לאישור אגף התקציבים במשרד האוצר, נקבע כי יוקם גוף מאוחד שיהיה גורם מקשר מול האיחוד האירופי. גוף זה יהיה אמון בין היתר על ביצוע תיאומים ושיח שוטף עם האיחוד האירופי לצורך מכלול התהליכים הקשורים לאסדרה האירופית, כולל עדכונים, החלפת מידע ושיתופי פעולה, לרבות חיבור המערך למערכת ההתראות בנוגע למזון ותמרוקים באיחוד האירופי. הגוף המקשר הוא חלק ממערך האסדרה האחד למזון, משקאות משכרים ותמרוקים, ובימים אלו פועל משרד הבריאות מול משרד החוץ ונציבות שירות המדינה להקמתו.

מומלץ שמשרד הבריאות ישלים את הקמת הגוף המקשר וימשיך לפעול לחיבור מחלקת תמרוקים במשרד הבריאות למערכת העדכון וההתראות, כך שיתקבלו הודעות מהמערכת באופן פעיל. מאחר שבישראל אומצה האסדרה האירופית מן הראוי שהמאסדר בישראל יוכל לצפות בתהליך גיבושם של הליכי שינוי בתקינה המופיעים במערכת ויוכל להיערך לשינויים מבעוד מועד.

תחום האנרגיה

הרפורמה בתחום האנרגיה מתייחסת למוצרים צורכי אנרגיה - מוצרי חשמל. החוק המחייב בעניין הוא חוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989 (להלן - חוק מקורות אנרגיה), שעליו אמון משרד האנרגיה. כל מוצר צורך אנרגיה נדרש גם באישור משרד האנרגיה, נוסף על עמידה בתקנים של מוצרים אלה שבאחריות משרד הכלכלה. בתיקון מס' 3 לחוק מקורות אנרגיה, שנכנס לתוקף ב-1.9.22 וקדם לרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", אומצה האסדרה האירופית, מה שאיפשר לפתוח את שוק יבוא מוצרי חשמל לתחרות ללא צורך בבדיקת מעבדה פיזית להתאמה לתקן הישראלי טרם היבוא. היבואן נדרש לספק הצהרת התאמה לתקנים אירופיים של מעבדה מוסמכת בחו"ל או הצהרה על התאמה לתקנים אירופיים (DOC⁸⁷) מטעם היצרן או נציגותו.

Information and Communication System on Market Surveillance (ICSMS)

85

למשרד הכלכלה נציג המשמש כנספח כלכלי-מסחרי לאיחוד האירופי שמקום מושבו נקבע בבריסל, בלגיה.

86

.Declaration of Conformity

87

לצורך החלת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" ולהקלה נוספת על יבואנים, הועבר ביולי 2024 תיקון מס' 5 לחוק מקורות אנרגייה על פי התיקון לחוק, מכשיר צורך אנרגייה המצוי בתוספת החמישית לחוק מקורות אנרגייה פטור מקבלת אישור יבוא. התיקון אף מסמך את שר האנרגייה להוסיף או לגרוע סוגי מכשירים מהתוספת החמישית בצו. ועוד, התיקון לחוק מאפשר מסלול הצהרה ליבואנים בהתאמה לדרישות חוקיות היבוא האירופיות כתנאי לאישור מוצרים שאינם פטורים⁸⁸ בהתבסס על מרשם אירופי פומבי - EPREL⁸⁹ שבו מצויים כלל המוצרים צורכי האנרגייה המשווקים באירופה. המרשם פתוח לציבור ומאפשר ליבואנים, ישירים ומקבילים, להשיג בקלות אסמכתה נדרשת לצורך אישור על בסיס הצהרה. עוד נקבע בתיקון לחוק כי האישור הניתן לדגם של מוצר צורך אנרגייה יהיה תמידי, בשונה ממה שהיה עד אז, שהיבואן נדרש לחדש את האישור מדי שנה בשנה. אישור לדגם יבוטל רק אם השתנו דרישות נצילות אנרגטית שעל בסיסן ניתן האישור.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עם בעלי עניין, נמסר כי פעילות משרד האנרגייה להקלת היבוא הסירה חסמים, והיא מסייעת לתהליך היבוא, משפרת אותו ומאפשרת לממש את מטרות הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל".

בתשובתו של משרד האנרגייה מיוני 2025 צוין כי רפורמות היבוא שהעביר המשרד חוללו שינוי ניכר והקלות ביבוא מוצרים צורכי אנרגייה בישראל, דבר שהביא להפחתת עלויות היבוא, כניסה של יבואנים נוספים וגידול בהיצע מכשירי החשמל המיובאים לישראל וכן להקלה ניכרת ביבוא מקביל. כמו כן, משרד האנרגייה עוקב אחרי ביצוע הרפורמה ואף משקף את המידע לציבור וקבע יעדים לרפורמה.

משרד האנרגייה פעל לאימוץ האסדרה האירופית עוד קודם לכניסתה של רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" לתוקף, ולהסרת החסמים שעמדו בפני יבואנים, לרבות הקלות בהמצאת המסמכים הנדרשים מהיבואן, החלת פטור מאישור למוצרים מסוימים וביטול מגבלת הזמן על אישור יבוא.

מומלץ למשרד האנרגייה להמשיך לבחון את יישום האסדרה האירופית ואת שימוש היבואנים בהקלות שניתנו, ולהמשיך לעקוב אחרי היעדים שהוא קבע להצלחת הרפורמה במועדים תקופתיים, ואם יידרש על משרד האנרגייה לבצע התאמות להסרת חסמים נוספים אם יעלו.

מצבי סתירה בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית ברפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל"

מלבד המוצרים שחייבים בתקן רשמי, ישנם מוצרים שיש בעניינם תקן מחייב. תקן מחייב הוא תקן שלא הוכרז כתקן רשמי אך ניתנה הנחיה של גורם מוסמך לכך בדיון שיש לקיים את האמור בו. החלה של הדין האירופי באמצעות אימוץ דירקטיבות אירופיות בחוק התקנים מטרות להקל, לשפר ולייעל את תהליך היבוא. בחקיקה הישראלית ישנן הוראות והפניה מחייבת של מוצרים מסוימים שאינן עולות בקנה אחד עם הדין האירופי. כצעד משלים לרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", נדרש לבצע התאמה לחקיקה הישראלית. אימוץ אסדרה אירופית לבדה אינה רלוונטית למוצרים מסוימים, שכן היבואן יידרש לעמוד באמור בחקיקה הישראלית. מכאן שהחלת הרפורמה על אותם מוצרים שלגביהם יש סתירה בין החוק המחייב בישראל לבין דרישות האסדרה האירופית המאומצת מתעכבת ומביאה לפגיעה ביעילות הרפורמה.

בתיקון מס' 19 לחוק התקנים בסעיף 6א9(א) - "התאמת הוראות לפי חוקים אחרים לדרישות האסדרה האירופית המאומצת" - נקבע כי משרדי הממשלה יעבירו רשימה של חיקוקים בתחום הפעילות שבאחריותם שנקבעו בהם הוראות לעניין ייצור, מכירה ויבוא ויש בהן הפניה מחייבת שהמצרך יעמוד בדרישות תקן. המענה של אותם המשרדים הושלם בתוך ארבעה חודשים מיום

⁸⁸ מוצרים שאינם פטורים הם לדוגמה מקררים, תנורי אובן.

⁸⁹ European Product Registry for Energy Labelling.

פרסומו של תיקון זה (משמע עד דצמבר 2024). בינואר 2025 פרסם שר הכלכלה את רשימת החיקוקים שיש בהם הפניה מחייבת לדרישות תקן לעיון הציבור ואף פנה לשרים הרלוונטיים לבחינת סתירה בין החיקוק לבין דרישות האסדרה האירופית המאומצת כפי שנקבע בסעיף 6א9(ב) לתיקון. לפי סעיף 6א9(ד) לתיקון, אם נמצאה סתירה יפעל השר הממונה לתיקון חקיקה הנוגעת לתחום משרדו בתוך תשעה חודשים ממועד הפנייה של השר. סעיף 6א9(ה) קובע כי שר ממונה שהתנגד לשינוי חיקוק יידרש לפנות לוועדת חריגים בתוך 45 יום מבקשת שר הכלכלה לתיקון כאמור בסעיף קטן (ב). החוק אף מסמך את שר הכלכלה לחקיקת משנה שהיא בתחום סמכותו של משרד אחר אם השר הממונה הרלוונטי לחוק אינו פועל כפי שדורש ממנו החוק.

בתיקון מס' 1 לצו התקנים התוספו 21 דירקטיבות לתוספת החמישית לחוק התקנים, נוסף על הדירקטיבות שאומצו זה מכבר בתיקון מס' 19 לחוק התקנים, אלא שחלק מהדירקטיבות החדשות ייכנסו לתוקפן רק שנה וחצי עד שלוש שנים מיום כניסתו של תיקון מס' 19 לתוקף (אוגוסט 2024): דירקטיבה לסוללות שתיכנס לתוקפה שנה וחצי מכניסתו של התיקון האמור לתוקף; דירקטיבה למכלי לחץ וחומרי בניין פשוטים שתיכנס לתוקפה שנתיים מכניסתו לתוקף; ודירקטיבה למי שתייה ומוצרי קוסמטיקה - שלוש שנים. בדברי ההסבר לתיקון מס' 1 לצו התקנים נכתב כי העיכוב נובע מכך שהדירקטיבות נוגעות בעיקרן למאסדרים משיקים, ולכן נדרש שיח משותף במהלך תקופה זו לשם הסדרת התחום שלו נוגעת הדירקטיבה ולצורך היערכות להחלתה. העיכוב באימוץ האסדרות השונות מונע יבוא של מוצרים שאמורים לעמוד בהוראות אותן אסדרות במסלול מקל ומעכב את יישום הרפורמה והשפעתה על יוקר המחיה.

תיקון מס' 19 לחוק התקנים מתייחס בין היתר למצבי סתירה בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית, היות שחוקים מסוימים בישראל סותרים את עקרון אימוץ האסדרה האירופית במוצרים מסוימים ומונעים את האפשרות לייבא את אותם המוצרים על בסיס עקרונות הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". על כן, נקבעו בחוק זמנים ליישוב הסתירות באמצעות תיקון חקיקה הנוגעת לתחום הרלוונטי או פניה לוועדת חריגים ואכן בינואר 2025 פרסם שר הכלכלה את רשימת החיקוקים שיש בהם הפניה מחייבת לדרישות תקן. לפי הוראות החוק, אם יתוקנו החוקים והתקנות הישראליות שבהם ייתכן וקיימת סתירה ויותאמו לתקנות האירופיות, יהיה זה רק לקראת סוף שנת 2025 בהינתן עמידה מלאה בלוחות הזמנים הקבועים בחוק. נוסף על כך, חלק מהאסדרות המאומצות ייכנסו לתוקף רק בעוד פרק זמן ממושך של עד שלוש שנים ממועד תיקון מס' 19 לחוק התקנים (אוגוסט 2024).

הסתירות האפשריות שקיימות בין החוקים והתקנות בישראל לתקנות האירופיות ועיכוב באימוץ האסדרות מעכבים את יישום הרפורמה וההשפעה שלה על הצרכן וגורמים אי-ודאות בקרב ציבור היבואנים.

על משרד הכלכלה לעקוב ולוודא עם משרדי הממשלה הרלוונטיים כי הם פועלים לתיקון החוקים אם הם דורשים התאמה לתקנות האירופיות, לכל היותר במסגרת הזמן שהוקצב בחוק. בהיעדר שיתוף פעולה ממשרדי ממשלה שלהם תקנות סותרות, מומלץ למשרד הכלכלה ולשר העומד בראשו להשתמש בסמכותו בחוק התקנים ולפעול לחקיקת משנה לתיקון הסתירה בין החוק בישראל לתקנות האירופיות.

בתשובת משרד הכלכלה מיולי 2025 נמסר כי המשרד פועל באופן שוטף להנגיש למשרדים את המידע הנדרש לקבלת החלטה מושכלת אם וכיצד לבצע תיקוני חקיקה שיאפשרו את השימוש במסלול האירופי. משרד הכלכלה ציין כי הוא מעמיד לרשות המשרדים מתקציבו וכן את שירותי מרכז הידע ומסייע למיפוי הסתירות. משרד הכלכלה הוסיף כי אם לא יבוצעו התיקונים בהתאם להוראות סעיף 6א9, ולאחר שיובאו בחשבון סמכויות הפיקוח והאכיפה, יפעיל שר הכלכלה את הסמכות שניתנה לו ויקדם את התוספת השביעית לחוק התקנים, שבה יאוזכרו כלל חקיקות המשנה שעל אף האמור בהן יהיה ניתן לפעול בהן גם בהתאם להוראות האסדרה האירופית המאומצת.

יבוא מקביל של מוצרי צריכה

יבוא מקביל הוא יבוא של מוצר בעל מוניטין או ייחודיות מסוימת (להלן - מוצר ממותג) שלא באמצעות "יבואן ישיר", שלו הסכם עם היצרן בחו"ל לייבא את מוצריו ולשווקם בישראל, בדרך כלל בבלעדיות. יבוא מקביל כדאי כלכלית לנוכח תנאי ההסכם בין היבואן הישיר בישראל ובין היצרן בחו"ל לעומת תנאי ההסכם של אותו יצרן עם ספקים אחרים בחו"ל שבו היצרן מציע את מוצריו לספקים בחו"ל או עקב תנאי השוק המקומי המאפשרים ליבואן לנקוב במחירים גבוהים. כך, ליבואן מקביל מתאפשר לעיתים לייבא את אותם מוצרים ממותגים שמוצעים למכירה על המדפים ולהציע אותם במחירים זולים ממחירים בשוק המקומי.

ועדת לנג מצאה כי תחומים מרכזיים במקטע היבוא בישראל מאופיינים בריכוזיות גבוהה ובמספר מצומצם של יבואנים בלעדיים המייבאים את המוצרים של היצרנים הבין-לאומיים. הוועדה ציינה את התרומה החשובה שעשויה להיות ליבוא מקביל בקידום תחרות תוך-מותרית.

קידום התחרות התוך-מותרית באמצעות יבוא מקביל מתאפשר גם בזכות הקדמה הטכנולוגית ותרבות הקנייה, שכן אפשר להשוות מחירים ותנאי שירות בפשטות במרשתת, ואף ישנם אתרים ייעודיים לכך. מכאן שהתלות באתר מכירה פיזי או במערך שיווק והפצה רחב שעלול להיות חסם היא חלקית בלבד. להלן בלוח 6 השוואת מחירים של כמה מוצרים הנמכרים הן על ידי יבואן ישיר והן ביבוא מקביל שביצע משרד מבקר המדינה בנובמבר 2024.

לוח 6: השוואת מחירי מוצרים בין יבוא מקביל ליבוא ישיר, נכון לנובמבר 2024

שם המוצר הממותג	מחיר יבואן ישיר (ש"ח) (לא כולל מבצעים)	מחיר יבוא מקביל הזול ביותר (ש"ח)	פער מחירים
קולגייט אופטיק וויט - פחם	36.8 ל-75 מ"ל	18.9 ל-125 מ"ל	226%
ג'ילט - קצף גילוח	20.1 ל-200 מ"ל	10.9 ל-200 מ"ל	84%
ליסטרין - קול מינט	28.1 ל-500 מ"ל	10.9 ל-500 מ"ל	158%
נספרסו אסנדו מיני	398	300	32.70%
Samsung Galaxy S24 256GB 8GB RAM	2,890	2,594	11.40%
Xiaomi Redmi Note 13 PRO 5G 512GB 12GB RAM	1,500	1,255	19.50%
Ninja Foodi Health Grill AG301	938	748	25.40%
Samsung טלוויזיה 65 UE65CU7000	2,846	2,590	10%
מכונת כביסה 9 ק"מ Bosch דגם WAN28293	3,190	2,97	7.30%
מקרר מקפיא תחתון LG 601 GR8718MB	7,990	7,623	4.80%

באמצעות בדיקת עובדי משרד מבקר המדינה בחנויות ובאתר ZAP להשוואת מחירים, נכון לנובמבר 2024. מוצרי פארם נבחנו בחנויות ייעודיות. לא הובאו בחשבון מחירי מבצע. נתוני מוצרי החשמל נדגמו מאתרי המרשתת עם המחירים הזולים ביותר המוצגים באתר ZAP, הן של יבוא מקביל והן של יבוא ישיר. ייתכן כי ישנם הבדלים מסוימים בין השירותים הנלווים המוצעים בין יבואן ישיר ליבוא מקביל.

מהלוח אפשר ללמוד על פערי המחירים של המוצרים הממותגים שנמצאו בבדיקה שנערכה בנובמבר 2024, הנעים בין 4.8% ל-226%, ובפועל החיסכון יכול להגיע למאות שקלים בזכות תחרות תוך-מותגית. כך למשל, במשחת שיניים נמצא פער מחיר של 226% ובמכשיר חשמלי להכנת מזון נמצא פער של 25.4% בין מחיר של יבואן ישיר ליבואן מקביל. ללא היבוא המקביל סביר להניח כי מחירי המוצרים הממותגים של היבוא הישיר היו אף גבוהים יותר, כך שיתכן

שהחיסכון בפועל גבוה מהמוצג. עם זאת, ייתכנו הבדלים מסוימים בתנאי השירות לרכישת מוצר, כדוגמת משך זמן האחריות ומי שעומד מאחוריה. יצוין כי בתחומים כדוגמת פארם ומזון אפשר למצוא פערי מחירים בדומה לתחומים המוצגים בלוח ואף גבוהים יותר, אבל הנגישות למידע ויכולת ההשוואה פחותות.

פעולות רשות התחרות לעידוד יבוא מקביל של מוצרי צריכה

רשות התחרות אמונה על מניעת פגיעה בתחרות בישראל, לרבות מניעת חסימה של תחרות שמקורה ביבוא מקביל. ביולי 2018 תוקן חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות הכלכלית), והקנה לממונה על התחרות סמכות לתת ליבואן ישיר בהוראת שעה⁹⁰ הוראות בדבר צעדים מסוימים שעליו לנקוט כאשר יש חשש לפגיעה ניכרת ביבוא מקביל או ביבוא אישי, ובשל כך עלולה להיפגע במידה ניכרת התחרות בענף שבו פועל היבואן הישיר. במרץ 2019 פרסמה רשות התחרות החלטה בדבר מתן הוראות לחברת ש. שסטוביץ בע"מ (להלן - חברת שסטוביץ) לפי סעיף 131 לחוק התחרות הכלכלית, נוכח מידע שהגיע לידיה שממנו עולה כי חברת שסטוביץ נוהגת לדווח ליצרן הבין-לאומי של קולגייט⁹¹ על מוצריה שיובאו לארץ שלא ביבוא של חברת שסטוביץ, דהיינו יבוא מקביל.

דפוס פעולה זה הביא את רשות התחרות למסקנה כי הוא עלול לפגוע ביבוא המקביל של משחות שיניים מאותו מותג, ובעקבות זאת להעלות חשש לפגיעה משמעותית בתחרות בענף משחות השיניים. לפיכך, מצאה הממונה על התחרות להטיל על שסטוביץ' הוראה לפיה שסטוביץ' לא תדווח במישרין או בעקיפין ליצרן הבין-לאומי של קולגייט על המצאות של משחות שיניים מיבוא מקביל בישראל ולא תספק תיעוד לכך. בסופו של דבר במהלך הליך משפטי הגיעו הצדדים להסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין. על פי ההסכם שסטוביץ' תוכל לדווח לקולגייט העולמית על המצאות משחות שיניים מיבוא מקביל בישראל, רק "במסגרת בקשותיה של שסטוביץ' לשיפור תנאים מסחריים מצד קולגייט, לאור הצעת מוצרי קולגייט אצל משווקים ישראלים במחירים נמוכים ולתכלית זו" ובהתאם לתנאים שנקבעו באותו הסכם (דיווח בכתב הכולל שם המוצר, מחיר המוצר, הערכה כללית של היקף הסחורה המוצעת, שם הקמעוני או מאפייניו (בהתאם לרשימה מוסכמת של קמעונאים) ותנאים נוספים).

ביוני 2023 התקבל תיקון מס' 23 לחוק התחרות הכלכלית שתכליתו העיקרית היא מניעת סיכול או צמצום של התחרות מצד יבוא מקביל או יבוא אישי על ידי יבואן ישיר. התיקון לחוק קובע את האיסורים האלה:

131. (א) לא יעשה יבואן ישיר מעשה מהמעשים המפורטים בתוספת, אם מתקיים בו אחד מאלה:
1. בעקבותיו עלול להיפגע יבוא מקביל או יבוא אישי בענף שבו פועל היבואן הישיר, ובשל כך עלולה להיפגע התחרות בענף;
 2. עיקרו מניעה או הפחתה של התחרות מצד יבוא מקביל או יבוא אישי;
 3. הוא עלול למנוע או להפחית את התחרות מצד יבוא מקביל או יבוא אישי ואינו נחוץ לצורך מימוש עיקרו של יבוא הטובין על ידו כיבואן ישיר.

החוק אף קובע שהממונה רשאי להטיל עיצומים כספיים על יבואן ישיר שמפר סעיף זה. ב-9.9.23 פרסמה רשות התחרות את גילוי דעת 2/23 בעניין מעשה של יבואן ישיר, ובו היא מבהירה את משמעות התיקון לחוק ומכוונית את הציבור, ובכלל זה יבואנים ישירים ויבואנים מקבילים, בנוגע לשאלה אם מעשה של יבואן ישיר הוא בגדר הפרה של החוק.

⁹⁰ סעיף 131 לחוק התחרות הכלכלית הוגדר יבוא מקביל "יבוא לישראל של טובין שאינו יבוא אישי, בידי מי שאינו יבואן ישיר". סעיף 131 קבע: "א. ראה הממונה כי כתוצאה ממעמדו או מהתנהגותו של יבואן ישיר קיים חשש כי ייפגע באופן משמעותי יבוא מקביל או יבוא אישי ובשל כך עלולה להיפגע באופן משמעותי התחרות בענף שבו פועל היבואן הישיר, רשאי הוא לתת הוראות ליבואן הישיר בדבר הצעדים שעליו לנקוט כדי למנוע את הפגיעה בתחרות כאמור."

⁹¹ Colgate-Palmolive Company.

מלבד פעולות החקיקה, רשות התחרות נוקטת פעולות יזומות לאיתור חסמים בפני יבוא מקביל, באמצעות דרישה מיבואנים ישירים למסור לה את חוזי ההתקשרויות ביניהם ובין ספקיהם בחו"ל. נוסף על כך, יזמה רשות התחרות את תיקון כללי התחרות הכלכלית (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן - פטור הפצה בלעדית) שתפוג בספטמבר 2026.

יבואנים מקבילים טענו בפני צוות הביקורת כי יבואנים ישירים מסוימים עדיין נוקטים פרקטיקות אנטי תחרותיות נגד היבואן המקביל במגוון דרכים שהעיקרית שבהן היא חסימת מקור האספקה של היבואן המקביל.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2022 - 2024 התקבלו ברשות התחרות 13 תלונות שעסקו בחסימה של יבוא מקביל. לגבי שבע תלונות נפתחה בדיקה, ולגבי שלוש תלונות לא עלה חשש להפרת החוק. מתוך שבע התלונות שבהן נפתחה בדיקה, בתלונה אחת החל הליך אכיפה, ואף נשלחה ליבואן הישיר הודעה על כוונת חיוב נוכח כוונת הממונה על התחרות להטיל עליו עיצום כספי בסך כ-13 מיליון ש"ח, מאחר שהעביר ליצרן בחו"ל פרטים מזהים של מוצרי יבוא מקביל מאולם התצוגה של היבואן המקביל באופן שעלול לפגוע ביבוא המקביל. ההליך נמצא בשלב השימוע. לגבי שלוש תלונות נוספות, נמצאו אינדיקציות להפרה, והטיפול בהן מתקדם לקראת הודעה על כוונת חיוב לפני הטלת עיצום כספי. המקור של עיקר ההפרות היה דיווח של היבואנים ליצרן בחו"ל על יבוא המוצרים והעברת פרטים מזהים של המוצרים המיובאים. שתי תלונות נוספות עדיין בבדיקה.

מלבד בדיקה וטיפול לגבי תלונות שהתקבלו, נקטה רשות התחרות פעילות יזומה לאיתור הפרות של הוראת החוק (כפי שתוקן), ובפברואר 2024 פנתה לשלושה יבואנים בענפי המזון והתמרוקים, לחמישה יבואני רכב ולחמישה יבואנים בענף החשמל והאלקטרוניקה בדרישה רחבה לנתונים ומידע, לשם איתור הפרות חוק. עד כה בדיקות אלו לא העלו חשש לפגיעה ביבוא מקביל על ידי היבואנים הישירים.

בתשובת רשות התחרות מיוני 2025 נמסר כי הרשות רואה חשיבות רבה בקיומו של יבוא מקביל, ולכן השקיעה משאבים רבים כדי לוודא שהיבוא המקביל בישראל לא נתקל בקשיים מצד יבואנים ישירים. רשות התחרות ציינה כי הציעה וניסחה תיקוני חקיקה בעניין איסור פגיעה בתחרות מצד יבוא מקביל על ידי יבוא ישיר, ובהם שלושה שינויים מהותיים: (א) סמכות להטלת עיצומים כספיים; (ב) הרחבת קשת המקרים שייחשבו הפרה של החוק; (ג) הכנסת התיקון באופן קבוע לספר החוקים. רשות התחרות הוסיפה כי לצד תיקון החקיקה היא פרסמה גילוי דעת שמסביר לציבור את המונחים הקיימים בחקיקה. לדברי רשות התחרות, גם לאחר השלמת החקיקה היא ממשיכה בפעולות אקטיביות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי יש פערי מחירים משמעותיים בהשוואה בין יבוא מקביל ליבוא ישיר שנעו בין 4.8% ל-226%, ובפועל הפער מציג חיסכון שיכול להגיע למאות ש"ח בזכות תחרות בין מוצרים שמייבא יבואן ישיר לבין מוצרים ביבוא מקביל. עוד עלה בבדיקה כי מאז נכנס לתוקף תיקון 23 לחוק התחרות הכלכלית ביוני 2023 רשות התחרות נקטה פעולות יזומות למניעת חסימה של יבוא מקביל ופנתה ל-13 יבואנים הפועלים בענף המזון, התמרוקים וחשמל ואלקטרוניקה בדרישה רחבה לנתונים ומידע לאיתור הפרות לאחר תיקון 23 לחוק התחרות הכלכלית. לצד זאת, מטענות שהעלו יבואנים מקבילים לפני צוות הביקורת עולה כי מספר הפניות של יבואנים מקבילים לרשות התחרות בשנים 2022 - 2024 כפי שעלה בבדיקה (13 בלבד), הוא נמוך ביחס להיקף תופעת החסימות שתוארו גורמים בענף. נתון זה עשוי להעיד על מודעות חלקית בקרב יבואנים מקבילים לשינויים שחלו בחוק ולזכותם לפנות לרשות התחרות בנושא. ממצאי ההפרות שעלו עד כה בבדיקת רשות התחרות, שמשמעותן חסימה ופגיעה של יבואנים ישירים ביבוא מקביל בניגוד לחוק לרבות פניה ליצרן בחו"ל עם פרטים על המוצרים הנמכרים בשוק המקומי במטרה לחסום את מקור האספקה של היבוא המקביל שהוביל במקרה אחד עד כה להטלה של עיצום כספי, גם לאחר יותר משנה מאז כניסת תיקוני החקיקה לתוקף, עלולים להצביע על הרתעה חלקית מול היבואנים הישירים.

הסרת חסמים העומדים בפני יבוא מקביל תגביר את התחרות ותוכל להביא להורדת המחירים לצרכן בשיעור שיכול להגיע לעשרות אחוזים. לפעולות האלה יש חשיבות בייחוד בשווקים של מוצרי צריכה המאופיינים בביקוש קשיח למותג ובריכוזיות.

מומלץ לרשות התחרות לעקוב אחר יישום הוראות החוק לאחר תיקונו, להמשיך ולהרחיב את היקף הפעולות היוזמות לאכיפה ולקיום הוראות החוק והתיקונים בו, וכן להנגיש את המידע לציבור היבואנים המקבילים, שחלקם אינם מעורים בשינויים שיזמה הרשות, ולעודד אותם לפנות לרשות התחרות בכל הפרה של סעיפי החוק.

השפעת נוהל המכס בנושא הגנה על קניין רוחני על יבוא מקביל של מוצרי צריכה

מינהל המכס אמון על אכיפת תנאי חוקיות היבוא, והוא עוסק במניעת פעולות בלתי חוקיות בנושא. אנשי המכס מפקחים על כלל היבוא לישראל ופוגשים את הטובין בשערי הנמל. אחד הנושאים הבלתי חוקיים שנגדם פועל המכס הוא מניעת יבוא של מוצרים שאינם מקוריים הפוגעים בבעל זכות⁹². פרק 15 לנוהל המכס - נוהל קניין רוחני - דן באכיפת דיני קניין רוחני לפני שחרור הטובין מפיקוח המכס ביבוא או ביצוא ומתייחס ליבוא מסחרי בלבד. על פי הנוהל, הוא "אינו חל על יבוא מקביל של טובין שאינם מפירים זכויות קניין רוחני, אלא יבואם פוגע לכאורה בחוזה בלעדיות של יבואן בישראל. המכס אינו נוקט בעמדה ואינו מתערב במקרים כאמור."

הנוהל מפרט את זכויות בעל הזכות לעיכוב שחרור טובין שלטענתו מפירים את זכויותיו בכפוף להוראות שהוא צריך למלא על פי הנוהל. הנוהל מפרט גם מקרה שבו עובד המכס יעכב משלוח אם ימצא כי יש לכאורה הפרה של קניין רוחני בטובין ללא הודעה מוקדמת מבעל הזכות. נציג המכס יפתח תיק חקר, לרבות שליחת תמונות לבעל הזכות, וזה נדרש להפקיד ערבות בנקאית בגובה של עד פי שניים מערך הטובין החשודים, אך לא יותר מ-15,000 ש"ח, כדי לכסות כל נזק שעלול להיגרם למכס או ליבואן מעיכוב הטובין. בעת הפקדת הערבות ימסור עובד המכס דוגמאות מהטובין אם ידרוש בעל הזכות לפרק זמן של עשרה ימים עם אפשרות להארכה בעשרה ימי עבודה נוספים. אם ראה ממונה יחידת התפיסות בבית המכס כי מדובר ביבוא מקביל, יודיע לבעל הזכות בכתב על סירובו לעיכוב הטובין.

על אף החשיבות של הנוהל, מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הוא עלול לעיתים להיות חסם של יבוא טובין ביבוא מקביל אף שהיבואן המקביל אינו מפר הוראות בעניין קניין רוחני. לפני עובדי משרד מבקר המדינה הוצגו שני מקרים שהגיעו לפתחה של רשות התחרות שעסקו בחסימה של יבוא מקביל אגב פעילות רשות המיסים על פי נוהל קניין רוחני. במקרה אחד נחסם משלוח של רכיב למכשיר סלולרי בהסתמך על תמונות שהועברו לבעל זכות, אף שלטענת היבואן המקביל המוצרים במשלוח היו מקוריים והוא אף צירף לרשות התחרות אסמכתאות לכך. במקרה אחר נחסם משלוח של מזוודות כמפר הוראות קניין רוחני והועבר לידיעת בעל זכות. המידע הגיע לידיעת היבואן הישיר המקומי, ובעקבות כך הוא פעל מול היצרן בחו"ל לחסימת מקור האספקה ליבואן המקביל.

מבדיקת נתוני מינהל המכס עלה כי בשנת 2024 נפתחו 404 תיקי חקר קניין רוחני בכלל בתי המכס, ב-359 תיקים הופקדה ערבות, 19 משלוחים (כ-5%) עוכבו יותר משלושה ימים, הוגשה תביעה מצד בעל זכות ב-7 תיקים בלבד, ובאף מקרה לא חולטה ערבות.

הנתונים והמקרים המתוארים עשויים לשמש דוגמאות לתופעה רחבה יותר של חסימת יבוא מקביל בשל אסדרה קיימת. הבעיה אף צפויה לגדול לנוכח כניסת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שצפויה להגדיל את היקף היבוא המקביל.

נציגי מינהל המכס מסרו לצוות הביקורת בפברואר 2025 כי באופן כללי הנוהל נותן מענה לדרישות החוק. עם זאת, בימים אלה הם פועלים לפשט את הנוהל ולשנות את שיטת חישוב גובה הערבות הנדרשת מבעל הזכות.

בשנת 2024 נפתחו על ידי המכס, 404 תיקי חקר בחשש להפרת קניין רוחני, רובם (385) נסגרו תוך שלושה ימים בשל אי-קידומו מצד בעל הזכות, ב-19 מקרים עוכבו משלוחים יותר משלושה ימים וב-7 מקרים בלבד הוגשה תביעה מצד בעל זכות.

נמצא כי נוהל קניין רוחני והוראות לפיהן פועל המכס הם, בין היתר: המכס מעדכן את בעל הזכות על הגעת משלוח של יבוא מקביל לצורך וידוא מקוריות המוצר וככל שנדרש מעביר תיעוד של המוצרים, בעל הזכות מצדו ייתכן ומתחיל בבירור מקוריות המוצר מול היצרן המקורי. בין אם מדובר במוצר שמקורו בזיוף או מוצר שמקורו ביבוא מקביל, בעל הזכות עשוי לעדכן את היבואן הישיר. הפעולות של בעל הזכות במקרים מסוימים, אגב הוראות נוהל קניין רוחני, עלולות להיות חסם בפני יבוא מקביל היות שהיבואן הישיר יוכל להשתמש במידע כדי לחסום את היבוא המקביל. עוד נמצא כי סכום הערבות שעל בעל הזכות להפקיד כדי להתחיל את פעולות בירור מקוריותם של הטובין המיובאים ביבוא מקביל הוא נמוך ומגיע עד ל-15,000 ש"ח בלבד ועלול לשמש את היבואן הישיר ככלי לעיכוב שלא לצורך בשחרור ממכס של טובין שמייבא יבואן מקביל או לחסימה של יבוא מקביל. זאת, גם בהתחשב בסכום הערבות הנמוך הנדרש מבעל זכות לעיכוב המשלוח וכן העובדה שבפועל המכס אינו נדרש לחלט את הערבויות כפי שעלה בנתונים שנבדקו.

מומלץ למינהל המכס ברשות המיסים לבדל משלוחים שמקורם ביבוא מקביל למניעת חסימת יבוא מקביל שלא לצורך ולשנות את שיטת חישוב הערבות שנכון למועד סיום הביקורת הוא נמוך ואינו מהווה הרתעה בקרב יבואנים ישירים לעיכוב משלוחים של יבואנים מקבילים מתחרים, כך שגובה הערבות ירתיע בעל זכות מפני חסימה של יבוא מקביל שאינו מפר זכויות קניין רוחני.

השפעת הרפורמות על יבוא מקביל של מוצרי צריכה

יבוא מקביל מאופיין בדרך כלל ביבוא נקודתי עם מלאי מוגבל שלרוב אינו מתחדש. לנוכח היקף היבוא וערכו, לתהליכים הבירוקרטיים ולעלויות היבוא הכרוכות בהם יש השפעה מכרעת על כדאיות היבוא. ככל שמספר הפריטים מאותו מוצר קטן וערכו נמוך יותר, כך תפחת הכדאיות ליבוא המוצר, בהינתן עלויות יבוא גדולות. יבואן ישיר, לעומת זאת, נמצא בקשר ישיר עם היצרן בחו"ל ואינו מוגבל בכמות הפריטים שהוא יכול לייבא. ככל שלמוצר יהיה ביקוש גדול יותר, כך עלות היבוא תפחת.

אחד החסמים הגדולים העומדים בפני יבוא מקביל הוא התקינה הדורשת מכל יבואן לבדוק את המוצרים המיובאים לאורך בהתאם לאמור בחוק התקנים ובפקודת היבוא והיצוא, מטעמי בטיחות המוצר. במסגרת התהליך נדרש היבואן לספק מסמכים על המוצרים המיובאים ולבצע "בדיקת דגם" למוצרים אלה, שעלותה נעה בין אלפי שקלים לעשרות אלפי שקלים לכל דגם של מוצר. כדי להפחית עלויות, יבואן מקביל משתמש בשירות של "בדיקת השוואה" המשווה את המוצר הקיים זה מכבר בשוק המקומי, אם מדובר במוצר זהה. עלות בדיקת ההשוואה נמוכה במידה ניכרת מבדיקת דגם מלאה או חלקית⁹³.

החלת רפורמת התקינה ביבוא בשנת 2022 ומסלול הצהרה הקלו את תהליך היבוא והפחיתו את עלויות התהליך בעקבות הקלות בקבוצות היבוא ומעבר להצהרה. עם זאת, בחלוף שנתיים מכניסת הרפורמה ציין משרד הכלכלה במסגרת בדיקת השפעת הרפורמה כי מבנה הרפורמה לא תומך ביבואנים מקבילים ולא מעודד יבוא מסוג זה.

⁹³ בדיקת דגם למוצר מסוים יכולה להגיע לעשרות אלפי שקלים, ובדיקת השוואה לאותו מוצר תעלה אלפי שקלים.

ביוני 2024 נכנסה לתוקף הרפורמה "לא עוצרים בנמל". בתיקון מס' 6 לפקודת היבוא והיצוא נקבעה הוראת שעה שתוקפה שנה אחת, עד יולי 2025, שקבעה שבמסלול התאמה לתקן רשמי אין חובה לשמור בתיק מוצר תעודת בדיקת התאמה לתקן רשמי לטובין בקבוצת היבוא 3, ובמסלול קסיס בוטלה החובה לשמור בתיק המוצר תעודת בדיקה או אישור המעיד על התאמה לאסדרה הזרה על טובין בקבוצת היבוא 3 בלבד, כך שישנה הקלה ליבואנים, ובפרט ליבואנים מקבילים, שלהם יש קושי לקבל אסמכתאות נדרשות. כמו כן, נקבעה חובה ולפיה מעבדות בדיקה יפרסמו את דגמי הטובין שנבדקו ואושרו על ידן, וכן נקבעה אפשרות ליבואן לעבור ממעבדת בדיקה אחת לאחרת, והמעבדה תהיה מחויבת להעביר את ממצאי הבדיקה שעשתה ואת מלוא המידע הדרוש לשם זיהוי הטובין. באופן זה יבואן יכול לבצע בדיקת משלוח והרחבת משפחת הדגמים לטובין המיובאים במעבדות שונות.

השינויים שחלו במדיניות היבוא בעקבות הרפורמה "לא עוצרים בנמל", ובראשם מעבר להצהרה על בסיס אסמכתאות מהיצרן, הקשו את תהליך היבוא המקביל במוצרים בקבוצות היבוא 1 ו-2 (שאנם בקבוצה 3⁹⁴), שכן ליבואן מקביל אין אפשרות לספק את האסמכתאות הדרושות מהיצרן. כך שכל משלוח של מוצר בקבוצת יבוא 1 ו-2 דורש מהיבואן המקביל לבצע בדיקה במעבדה מוסמכת כמו מכון התקנים, וזה מעמיס עלויות נוספות של בדיקת המוצר, אחסונו ועלויות מימון. כל אלה לעיתים הופכים את היבוא המקביל ללא כדאי.

מלבד האמור, מפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם בעלי עניין עלה כי ציבור היבואנים בכלל ויבואנים מקבילים בפרט אינם מכירים מספיק את ההליך החדש, ובהיעדר מידע וכתובת לפניות, הם פונים למכון התקנים שפרשנותו להליך יכולה להיות שונה מכוונת המחוקק, שכן הוא אינו הגורם האמון על יישום הרפורמה, כפי שיפורט להלן:

1. פערי מידע - ביבוא מקביל של מוצר מסוים שהגיע באריזות בגדלים שונים קודם לרפורמה "לא עוצרים בנמל" נעשתה בדיקת דגם למוצר בגודל מסוים, ואם לא היה הבדל במוצר אלא באריזתו בלבד, אפשר היה לייבאו על בסיס הצהרה. לאחר כניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל", ובהיעדר מידע מספק מהמאסדר, פנה היבואן למעבדת בדיקה כדי לעמוד בחובותיו ולהימנע מכשלים בתהליך היבוא. בהתאם להמלצת המעבדה נאלץ היבואן לבצע בדיקה על כל משלוח של אותו מוצר שבו יש בידול בגודל האריזה בלבד ולא במוצר עצמו. כלומר מצבו של היבואן הורע בעקבות הרפורמה, ייתכן שלא לצורך.

2. יכולת ביצוע בדיקת השוואה - עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, בדיקת השוואה משמשת את היבואן המקביל כדי לבדוק מוצר שקיים בשוק המקומי, ובלבד שמדובר במוצר זהה. עלות בדיקת השוואה נמוכה במידה ניכרת מבדיקת דגם מלאה או חלקית. בזכות הרפורמה יבואנים ישירים אינם נדרשים לעבור במכוני הבדיקה וחוסכים עלויות, מה שפוגע ביבואן המקביל, שיש לו קשיים בהמצאת מסמכים מהיצרן בחו"ל, שכן עכשיו אין לו אפשרות לבצע בדיקת השוואה על בסיס בדיקת הדגם של היבואן הישיר, והוא נדרש לבצע בדיקת דגם מלאה שעלויותיה גבוהות לעיתים. בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי כדי להקל על יבואנים מקבילים בהשגת אישורי דגם, בתיקון לפקודת היבוא והיצוא מיולי 2024⁹⁵ נקבעה חובה ולפיה מעבדות בדיקה מחויבות לפרסם דגמי טובין שנבדקו ואושרו על ידן.

כדי לבחון את השפעת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" על היבוא המקביל, בחן משרד מבקר המדינה את מספר בדיקות ההשוואה לדגם שמבצע יבואן (מקביל) במכון התקנים לצורך חיסכון בעלויות הבדיקה ביבוא, במקום בדיקות דגם, בשנת 2024, לפני כניסת הרפורמה לתוקף וחצי שנה אחרי כניסתה.

94. ההקלה לגבי מוצרים בקבוצת יבוא 3 היא שאין חובה להחזיק תעודת בדיקה בתיק המוצר.

95. תיקון (מס' 6) לפקודת היבוא והיצוא שנכנס לתוקף ביולי 2024.

תרשים 12: בדיקות השוואה לדגם במכון התקנים, 2024



על פי נתוני מכון התקנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי במחצית הראשונה של 2024 (עד יוני 2024) בוצעו 4,874 בדיקות, לעומת 3,877 בדיקות במחצית השנייה של השנה, לאחר כניסת רפורמת "לא עוצרים בנמל" לתוקף, כלומר שחלה ירידה של 997 (כ-20%) בבדיקות ההשוואה מאז כניסת הרפורמה ביולי 2024. הירידה במספר הבדיקות יכולה להיות מוסברת בין היתר בשינוי שיטת היבוא ומעבר להצהרה שמאפשר יבוא ללא צורך בבדיקת דגם.

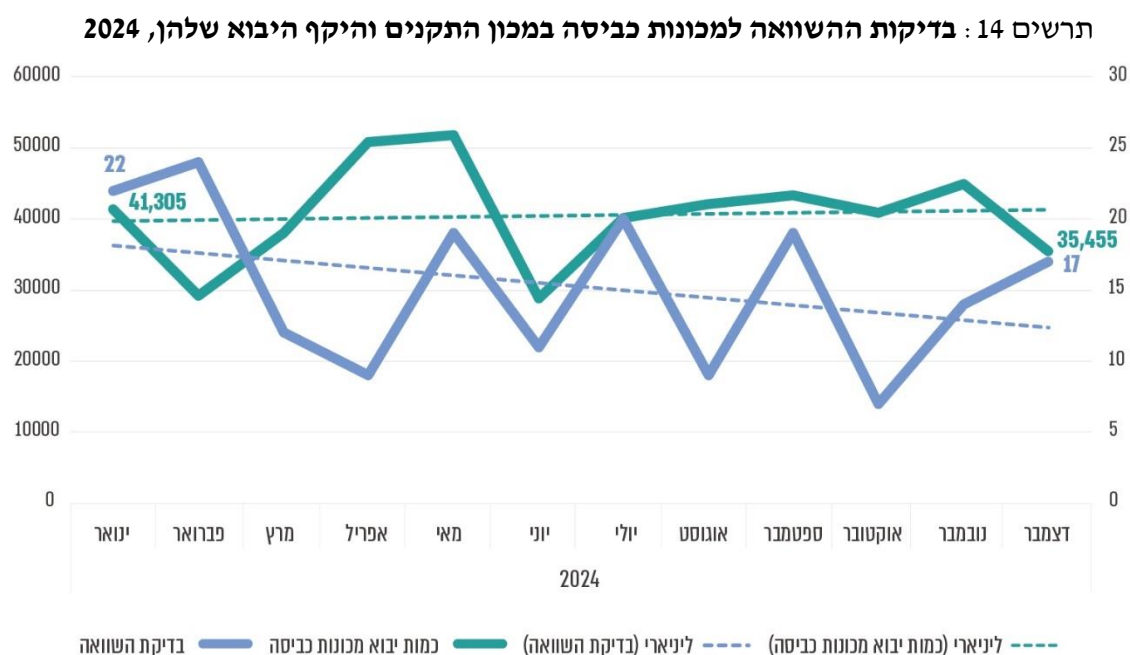
אפשר לראות זאת גם בניתוח נתונים מפורט יותר, לפי סוג מוצר, שבו נבחן היקף יבוא של מקררים/מקפיאים ומכונות כביסה בהשוואה למספר בדיקות ההשוואה שנעשו במכון התקנים. מטרת הבדיקה הפרטנית היא לבחון את השפעת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" יותר לעומק, שכן נבדק גם היקף היבוא של המוצר הנבחן.

תרשים 13: בדיקות ההשוואה למקררים/מקפיאים במכון התקנים והיקף היבוא שלהם, 2024



ליניארי (בדיקת השוואה) --- ליניארי (כמות יבוא מקררים) — בדיקת השוואה — כמות יבוא מקררים

על פי נתוני מכון התקנים ונתוני רשות המיסים ליבוא מוצרי צריכה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי נתוני מכון התקנים ונתוני רשות המיסים ליבוא מוצרי צריכה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחישים לעיל עולה כי חלה ירידה בהיקף בדיקות השוואה שנערכו במכון התקנים למקררים - מ-27 בדיקות השוואה בינואר 2024 אל מול היקף של כ-26 אלף מקררים שיובאו באותו חודש לכדי 17 בדיקות השוואה בלבד בדצמבר 2024 אל מול היקף של כ-38 אלף מקררים שיובאו באותו חודש. וכן, ירידה במספר בדיקות השוואה למכונות כביסה - מ-22 בדיקות השוואה בינואר 2024 אל מול היקף יבוא של כ-41 אלף מכונות כביסה שיובאו באותו חודש ל-17 בדיקות השוואה אל מול כ-35 אלף מכונות כביסה שיובאו באותו חודש. הנתונים מצביעים על ירידה בהיקף בדיקות השוואה המשמשות את ציבור היבואנים המקבילים ליבוא מוצרים, שכן מספר בדיקות השוואה נמצא בירידה.

מכאן שאפשר להעריך כי כניסת הרפורמה "לא עוצרים בנמל" פגעה במידה מסוימת ביבוא המקביל כי נפגעה יכולת ההסתמכות של היבואנים המקבילים על בדיקות השוואה לדגם על בסיס בדיקות דגם שביצעו יבואנים ישירים. כך שבעוד שמצבם של היבואנים הישירים הוטב בעקבות הרפורמה בזכות מעבר להצהרה וביטול הצורך בבדיקת דגם, מצבם של היבואנים המקבילים הורע.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי משרד הכלכלה לא בחן את השלכות הרפורמה "לא עוצרים בנמל" על היבוא המקביל וכי המידע על תהליכי הרפורמה והדרישות מהיבואנים המקבילים לא שוקפו במלואם, מה שגרר קשיים בקרב יבואנים מקבילים. בדיקת משרד מבקר המדינה בעקבות פניות של יבואנים מקבילים וסוכני מכס העלתה, למשל, כי אין מידע מפורט על הוראת שעה עבור מוצרים בקבוצת יבוא 3, הפוטרת אותם מחובת החזקה של בדיקת דגם שהם מתקשים להשיגה בתיק המוצר.

נמצא כי הרפורמה "לא עוצרים בנמל" לא הגדילה את היבוא המקביל, ובפועל היא אף יצרה חסמים בפני היבואן המקביל ובהם פערי מידע בנוגע לחובות היבואן המקביל שגרמו לו לעיתים לבצע בדיקות במכונים בניגוד לכוונת הרפורמה ובה בעת הרפורמה פגעה ביכולתם של היבואנים המקבילים לבצע בדיקות השוואה כפי שעולה מהנתונים לפיהם מספר בדיקות השוואה ירד בכ-20% במחצית הראשונה של 2024 לעומת המחצית השנייה של השנה לאחר כניסת הרפורמה לתוקף ביולי 2024. מכאן עולה כי משרד הכלכלה לא בחן את כלל השלכות של הרפורמה על היבוא המקביל. כמו כן, המידע שהוא מספק ליבואנים על חובותיהם הוא חלקי.

היעדר מידע מספק מצד משרד הכלכלה לצד חסמים חדשים שנוצרו עקב הרפורמה "לא עוצרים בנמל" אף הורידו את היקף היבוא של היבואנים המקבילים ואת מגוון המוצרים שמקורם ביבוא מקביל. כפועל יוצא, סביר להניח כי צומצמה התחרות התוך-מיתגית בחלק מהשוקים. ביצוע בדיקות של יבואנים מקבילים לכל משלוח של מוצרים זהים באריזות שונות, לדוגמה, הוריד את הכדאיות הכלכלית לנוכח העלויות שהתווספו, וייתכן שצמצם את היקף המשלוחים.

בינואר 2025 נכנסה הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" לתוקף והביאה עימה הקלות נוספות בתהליך היבוא, ובהן יבוא של מוצרים המשווקים באירופה על בסיס הוכחת שיווק. ייתכן כי הקלות אלה יסירו חלק מהחסמים העומדים בפני יבואן מקביל.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הוא מקיים קשר רציף עם איגוד לשכות המסחר ועם יבואנים, כולל יבואנים מקבילים, במטרה לקבל אינדיקציות על אתגרים וקשיים ולפעול בהתאם באמצעות הסברה, הדרכה, הנגשת מידע ותיקוני נהלים והנחיות. נוסף על כך, מתקיימת בדיקה מקיפה ומעמיקה של השפעת הרפורמות על השוק בתחומי התקינה, המזון והתמרוקים.

מוצע למשרד הכלכלה לבחון את השפעת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל" על היבוא המקביל, לקיים שיח עם בעלי העניין, לרבות היבואנים המקבילים וסוכני המכס, לאתר חסמים על היבוא המקביל ולפעול להסרתם, ואם יידרש ליזום פעולות בשיתוף משרד האנרגיה, משרד הבריאות, רשות התחרות ומשרד האוצר, להקלת היבוא המקביל וכדי לעודד אותו לשם קידום התחרות והורדת יוקר המחיה. עוד מוצע למשרד הכלכלה לקיים הדרכות ייעודיות ליבואנים מקבילים על תהליכי היבוא, הנוגעים אליה ולהקלות הנכללות ברפורמות השונות, ולהקים מוקד מקצועי זמין למתן מענה לפניית היבואנים.

הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל" וההקלות הטמונות בהן עשויות להביא לגידול ניכר בהיקף היבוא המקביל, אלא שרמת הריכוזיות בשוק המקומי בשווקים מסוימים גבוהה מאוד ופועלים בו גורמים המחזיקים לעיתים יותר מחוליה אחת בשרשרת הערך ואף בשרשרת ערך מלאה, כך שהם משמשים יבואנים, משווקים וגם קמעונאים, מה שמקטין את התחרות בשוק הרלוונטי, ובפרט מצד יבואנים מקבילים. מלבד זאת, ישנם ענפים מסוימים שבהם שחקן אחד מחזיק במגוון רחב של מוצרים, מה שמקנה לו יתרון בסחר מול קמעונאים, וגם במקרה הזה ההשפעה על היבוא המקביל היא שלילית. דוגמה לכך היא יבוא מקביל של מוצרי מזון או תמרוקים שבדרך כלל לא יימצאו ברשתות הקמעונאיות הגדולות, שכן אלו יעדיפו לא לפגוע בקשרי העבודה ובהסכמי הסחר עם הספק הגדול שלו קשר ישיר עם היצרן בחו"ל, מגוון מוצרים רחב שחלקם חיוניים והבטחה של אספקה רציפה. כל אלה הם חסמים לפתיחת התחרות בשוק המקומי, כך שהרפורמות ופתיחת השוק המקומי לתחרות מיבוא עלולות שלא לממש את מלוא הפוטנציאל שלהן להגדלת ההיקף של יבוא מקביל.

רמת הריכוזיות, יכולות שיווק והפצה והמבנה של שווקים מסוימים הכולל אינטגרציות מלאות או חלקיות כדוגמה בענף החשמל והאלקטרוניקה בו יבואן מחזיק גם ברשת חנויות קמעונאיות, עלולים להביא לפגיעה בפוטנציאל הקיים ביישום הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו-"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" על היבוא המקביל.

מומלץ לרשות התחרות לבחון את השפעת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל" על היבוא המקביל, לרבות על היקף היבוא המקביל והתפוצה של מוצרים שמקורם ביבוא מקביל ברשתות המזון הגדולות ובשווקים, ואם יידרש לנקוט, עם משרד הכלכלה יחד, פעולות אקטיביות, כל אחד בתחומו, לעידוד הפצה ושיווק של מוצרים שמקורם ביבוא מקביל.

יבוא אישי מקוון⁹⁶

יבוא אישי הוא יבוא של טובין שלא באמצעות עוסק, הטובין אינם מיועדים לצורכי אספקה, ייצור או מתן שירותים, והם מיובאים בכמות סבירה לשימושו האישי או המשפחתי של היחיד המייבא.⁹⁷

בעקבות החלטת ממשלה⁹⁸ מ-2011, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, הוכן ברשות המיסים צו הפטור מתשלום מכס ביבוא אישי של טובין בתנאים מסוימים. על פי צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012⁹⁹, משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל¹⁰⁰ עד 75 דולר¹⁰¹ פטור לחלוטין ממיסי יבוא (מע"ם, מס קנייה ומכס)¹⁰². 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. בעקבות החלטת הממשלה 2754 הוקמה באוגוסט 2017 ועדת היגוי להפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות ביבוא מוצרים באמצעות יבוא אישי (להלן - ועדת גרינברג). בדצמבר 2017 הגישה הוועדה דוח סופי לשרים, ובו המליצה על שורת צעדים להקלה ביבוא אישי בלי להתייחס לגובה הפטור ממס.

בדוח על יבוא אישי ככלי לעידוד התחרות, שפרסמה רשות התחרות באוגוסט 2018¹⁰³, 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), נמוכה מעלות רכישתו בשוק המקומי. לפיכך יש חשיבות רבה לגובה המס המוטל על יבוא אישי. רשות התחרות ציינה בדוח שלה לעיל כי אומנם הפטור ממיסים והוצאות התפעול מעמידים את המגזר הקמעונאי בתנאי תחרות לא שוויוניים מול היבוא האישי, אולם היבוא המסחרי נשכר מיתרונות לגודל המקסימלי את עלויות הרכישה והמשלוח.

ב-2018 הגיעה הסוגיה לבג"ץ¹⁰⁴ 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. בבסופו של דבר משכו העותרים את העתירה.

ב-2021 המליצה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים¹⁰⁵, לנוכח המגמה הגוברת של עלייה במסחר המקוון בכלל וביבוא האישי בפרט, לפעול לאיזון תנאי התחרות בין היבוא האישי למסחר הקמעונאי באמצעות ביטול הפטור מתשלום מע"ם ביבוא אישי, ולקדם היערכות תפעולית לביצוע המהלך. הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה שימש חבר ועדה והתנגד לביטול הפטור ממע"ם. שרת הכלכלה דאז לא קיבלה את המלצות הדוח.

ההצעה לביטול הפטור על יבוא מוצרים ששוויים עד 75 דולר עלתה לדיון במסגרת הדיונים לגיבוש תקציב 2021 - 2022 וחוק ההסדרים. שר האוצר ומשרד האוצר בחנו את ביטול הפטור וכן את

96 רוב היבוא האישי נעשה באופן מקוון.

97 לתושבי ישראל השבים מחו"ל יש פטור ממס על חפצים אישיים שרכשו בחו"ל (או בדיוטי-פרי בישראל). במועד חזרתם לישראל הם זכאים לא להצהיר עליהם לרשויות המכס אם עלותם אינה עולה על 200 דולר ארצות הברית, ולא לשלם בעבורם מיסים.

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

99 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 נגרות 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 וממס קנייה הקבוע בפרט 614 לתוספת הראשונה לצו התעריף, וקבע כי הוא יחול על כל יבוא אישי במשלוחי דואר ואוויר עד תקרה של 75 דולר.

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

101 עד אז סכום הפטור היה 50 דולר.

102 הפטור אינו חל על מוצרים שהם מוצרי טבק, כוהל או מוצרים משכרים.

103 רשות התחרות, "יבוא אישי ככלי לעידוד התחרות" (אוגוסט 2018).

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

105 את הדוח כתבו שני יושבי הראש המשותפים של הוועדה: פרופ' צבי אקשטיין, דקאן בית הספר טיומקין לכלכלה ויו"ר מכון אהרן באוניברסיטת רייכמן, וגב' מיכל פינקל, סמנכ"לית אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה.

התוכנית לגביית מע"ם על רכישת שירותים דיגיטליים באופן מקוון. עם זאת, ההצעה לא התקבלה, והפטור על יבוא מוצרים ששוויים עד 75 דולר נותר על כנו.

בדוח מבקר המדינה "התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון"¹⁰⁶ (להלן בפרק זה - הדוח הקודם) נכתב כי לנוכח גל עליות המחירים במשק והעלייה ביוקר המחיה בישראל, מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר, בהתייעצות עם רשות התחרות, יבחנו באופן עיתי את השימוש בפטור ממסים על היבוא האישי ככלי נוסף במאבק זה, תוך איזון הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי הישראלי ולמנוע הסטת פעילות כלכלית לחו"ל. וכן מומלץ לבחון את הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם קיימים כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופול או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק משמעותי.

בתגובתו של משרד האוצר מיוני 2022 לדוח הקודם הוא ציין כי הוא רואה חשיבות בעידוד התחרות בישראל ובהפחתת יוקר המחיה, 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. עוד הומלץ כי ייבחן באופן עיתי השימוש בפטור ממסים על היבוא האישי ככלי נוסף במאבק ביוקר המחיה, מתוך איזון הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי הישראלי ולמנוע הסטת פעילות כלכלית לחו"ל, ולבחון את הגדלת הפטור ממס לגבי מוצרים ותחומים שבהם יש כשל שוק או ניצול לרעה.

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

רשות התחרות השיבה בתשובתה לדוח הקודם במאי 2022 כי לדעתה הדרך העדיפה מבחינה תחרותית היא להעלות את הפטור ממס על יבוא אישי באופן גורף.

רשות התחרות יזמה את תיקון מספר 23 לחוק התחרות הכלכלית¹⁰⁷ שתכליתו למנוע מיבואנים ישירים לפגוע בתחרות מצד יבוא מקביל ויבוא אישי במשלוח של חבילות לישראל. בספטמבר 2023 פרסמה רשות התחרות גילוי דעת בעניין התיקון לחוק המכווין את הציבור בשאלה אם מעשה של יבואן ישיר הוא בגדר הפרה של החוק. גילוי הדעת מפרט סוגי מעשים אסורים של יבואן ישיר שבעקבותיהם נפגע יבוא מקביל ויבוא אישי. לאחר כניסת התיקון לתוקף והחלת פטור הפצה בלעדית קיבלה רשות התחרות שתי פניות של צרכנים, ובמקרה אחד שבו צרכנים התלוננו על חסימה של גישה לאתר מחו"ל לגולשים מישראל נפתחה בדיקה, וזו טרם הסתיימה.

השפעה של יבוא אישי ניכרת גם בבחינת נתוני מינהל המכס ברשות המיסים. להלן בלוח 7 מספר החבילות (הצהרות מכס) ביבוא אישי לשנים 2020 - 2024 בחלוקה לפי ערך היבוא: עד 75 דולר - פטור ממסים; 75 עד 500 דולר - פטור ממכס וחייב בתשלום מע"ם; ו-500 דולר ומעלה שחייב בתשלום מכס ומע"ם.

¹⁰⁶ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022, "התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון - ביקורת מעקב".

¹⁰⁷ תיקון מס' 23 לחוק התחרות הכלכלית מיום 21.6.23.

לוח 7: חבילות ביבוא אישי, לפי ערך היבוא ותשלומי המיסים, 2020 - 2024

שנה		מספר החבילות שיובאו ביבוא אישי וערכם הכספי (בדולר אמריקאי)	עד 75 דולר (לא נדרש בתשלום)	75 - 500 דולר (נדרש בתשלום מע"ם)	מעל 500 דולר (נדרש בתשלום מע"ם ומכס)
2020	כמות	20,646,760 (100%)	16,718,208 (81%)	3,829,082 (18.5%)	99,470 (0.5%)
	סכום	1,146,659,370 דולר	330,242,434 דולר	460,488,991 דולר	335,927,945 דולר
2021	כמות	42,272,774 (100%)	36,200,477 (85.6%)	5,911,294 (14%)	161,003 (0.4%)
	סכום	\$1,922,649,603 דולר	730,925,521 דולר	777,451,812 דולר	414,272,271 דולר
2022	כמות	42,559,707 (100%)	35,858,168 (84.3%)	6,523,665 (15.3%)	177,874 (0.4%)
	סכום	2,090,817,750 דולר	882,566,529 דולר	864,208,752 דולר	334,042,469 דולר
2023	כמות	47,319,628 (100%)	41,446,105 (87.6%)	5,705,209 (12.1%)	168,314 (0.4%)
	סכום	1,983,924,389 דולר	910,739,972 דולר	765,679,153 דולר	307,505,265 דולר
2024	כמות	60,145,481 (100%)	52,810,434 (87.8%)	7,177,543 (11.9%)	156,314 (0.3%)
	סכום	2,440,732,758 דולר	1,155,756,552 דולר	966,706,884 דולר	318,269,362 דולר

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי חל גידול ניכר בהיקף היבוא האישי, בכמות החבילות ובסכום הכספי שלהן, בין 2020 ל-2024. לפי הנתונים, בשנת 2024 ייבא כל תושב במדינה כשש חבילות בממוצע. לגבי חבילות של עד 75 דולר, חל גידול בכמות החבילות שיובאו מכ-17 מיליון חבילות ב-2020 לכ-53 מיליון ב-2024 (פי 3.15), ובדומה עלה גם ההיקף הכספי הכולל שלהן; בחבילות מ-75 עד 500 דולר, החייבות בתשלום מע"ם, רואים גידול מכ-3.8 מיליון חבילות לכ-7.1 מיליון חבילות (פי 1.8); ובחבילות מעל 500 דולר, החייבות בתשלום מכס ומע"ם, העלייה מתונה הרבה יותר: מכ-100,000 חבילות לכ-156,000 (פי 1.56). מכאן שתשלום המיסים הוא חסם, שכן בחבילות המחויבות במכס ומע"ם, נוסף על דמי המשלוח, המחיר הסופי של המוצר ביבוא אישי עולה והכדאיות הכלכלית פוחתת. על בסיס נתונים אלה, סביר להניח שככל שתקרת הפטור ממע"ם תגדל, כך יגדלו היקפי היבוא האישי.

משרד מבקר המדינה בדק בפברואר 2025 את הפער בין מחירי מוצרים הנמכרים בישראל למחירי אותם מוצרים שאפשר לרכוש ביבוא אישי. הבדיקה נעשתה באתרים מקומיים ובאתר אמזון.

לוח 8 : מחירי מוצרים ביבוא אישי ומחירי אותם מוצרים בשוק המקומי בישראל כולל מע"ס,
פברואר 2025

שם המוצר הממותג	מחיר בשוק המקומי בישראל, כולל מע"ס (ש"ח)	מחיר יבוא אישי (ש"ח)	פער בין המחיר בישראל למחיר ביבוא אישי
Parodontax Activ Gum Repair	35.2 ⁽¹⁾ (ל-75 מ"ל)	25 (ל-96.4 מ"ל) ⁽²⁾	81%
New Balance BB80	499 ⁽³⁾	267 ⁽⁴⁾	86.80%
Melitta Coffee Machine, Avanza series 600	2,890 ⁽⁵⁾	1,484 ⁽⁶⁾	94.70%
מעיל גשם Columbia - לגברים Ascender Softshell	509.9 ⁽⁷⁾	221 ⁽⁸⁾	130.30%
נוק חיצוני - Samsung T7 shield 2TB	799 ⁽⁹⁾	662 ⁽¹⁰⁾	20.60%
משחק לילדים - Gabby Dollhouse	433 ⁽¹¹⁾	264 ⁽¹²⁾	64%

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

- (1) מחיר בשוק המקומי.
- (2) המחיר באתר amazon.com הוא 20.7\$ למארז של שלוש משחות. משלוח חינם בקנייה מעל 49 דולר. ההמרה בוצעה לפי שער דולר-שקל נכון ליום 24.2.25.
- (3) מחיר בשוק המקומי.
- (4) המחיר המוצע באתר amazon.com הוא 74.99 דולר, כולל משלוח. ההמרה בוצעה לפי שער דולר-שקל נכון ליום 24.2.25.
- (5) מחיר בשוק המקומי.
- (6) המחיר המוצע באתר amazon.co.uk הוא 249.9 ליש"ט + 78.3 ליש"ט משלוח ומע"ס. ההמרה בוצעה לפי שער ליש"ט-שקל נכון ליום 24.2.25.
- (7) מחיר בשוק המקומי.
- (8) המחיר המוצע באתר amazon.com הוא 61.9 דולר, כולל משלוח. ההמרה בוצעה לפי שער דולר-שקל נכון ליום 24.2.25.
- (9) מחיר בשוק המקומי.
- (10) המחיר המוצע באתר amazon.com הוא 149.99 דולר + 34.5 דולר מיסים ומשלוח. ההמרה בוצעה לפי שער דולר-שקל נכון ליום 24.2.25.
- (11) מחיר בשוק המקומי.
- (12) המחיר המוצע באתר amazon.com הוא 49.1 דולר + 25.3 דולר מיסים ומשלוח. ההמרה בוצעה לפי שער דולר-שקל נכון ליום 24.2.25.

מהלוח עולה כי המחירים בישראל גבוהים בעשרות אחוזים ממחירי אותם המוצרים ביבוא אישי במגוון סוגי מוצרים. מעיל גשם לגברים של המותג "קולומביה", למשל, עולה בשוק המקומי בישראל (510 ש"ח) יותר מפי שניים מרכישה באתר אמזון (221 ש"ח), ומכונת קפה שנמכרת בישראל ב-2,890 ש"ח אפשר לרכוש ב-1,484 ש"ח בלבד ביבוא אישי, כלומר פער של 94.7%.

מאז החלטת הממשלה ב-2011 הועלו טענות בעד ונגד פטור ביבוא אישי. היבואנים ורשתות השיווק מדווחים על עליות מחירים, רמת הריכוזיות נותרה גבוהה בשווקים מסוימים, ורמת התחרותיות באותם שווקים בדרך כלל נמוכה. בשורה של רפורמות ביבוא שנסקרו לעיל הוחלו כמה הקלות על יבואנים ביבוא מוצרי צריכה שמטרתם לצמצם את עלויות היבוא בהיקף של עד 16% לפי ההערכות, כדי לאזן אותן עם הפגיעה בתנאים של השוק המקומי בשל העלייה בהיקפי היבוא האישי.

לשם השוואה, באירופה משלוחים בין מדינות בתוך האיחוד האירופי פטורים לחלוטין ממסוי, ומשלוחים מחוץ לאיחוד חייבים במע"ם, אך עד 150 אירו (כ-560 ש"ח) הם פטורים מכל מס נוסף אם ישנו; באוסטרליה יבוא אישי של עד 1,000 דולר אוסטרלי (כ-2,250 ש"ח) פטור לחלוטין ממסוי; ובארצות הברית יבוא אישי של עד 800 דולר (כ-2,900 ש"ח) פטור ממע"ם וממכס. בישראל משלוח המכיל סחורות שערכן הכולל עד 75 דולר (כ-275 ש"ח) פטור לחלוטין ממסי יבוא, ובסכומים גבוהים יותר המיסוי מדורג, עבור שווי חבילה 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.

הגידול ביבוא האישי מתאפשר בעקבות שינויים טכנולוגיים ושיפור בידע ובנגישות של אזרחים לרכישה מקוונת. הדעת נותנת כי יבוא אישי משפיע על השוק המקומי ועל רמת המחירים בו ומרסן אותם, ולכן הוא מעודד תחרות שבה כל תושב הוא "יבואן קטן" התורם להורדת יוקר המחיה. מנגד, נדרש לאזן את הרצון להורדת יוקר המחיה עם הצורך למנוע פגיעה מעבר לנדרש בייצור המקומי, ובקמעונאים והיבואנים הישראליים.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר מיולי 2025 נמסר כי הרחבת הפטור ממע"ם על יבוא אישי צפויה להעמיק את הפגיעה בתחרות ההוגנת בשוק המקומי וליצור עיוות מס משמעותי. שכן, מדובר על סבסוד ("מכס שלילי") שעלול להביא בטווח הארוך להיחלשות ענפים שלמים במשק, צמצום משרות ופגיעה בפריון ובשכר. עוד צוין כי מדינות רבות ב-OECD כבר ביטלו את הפטור. בהתאם לכך, עמדתם היא שאין להרחיב את הפטור ממע"ם על יבוא אישי.

מהביקורת עלה כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה פעלו לשימוש מאוזן בפטור ממס ביבוא האישי במשלוח חבילות ככלי לקידום התחרות ולהקטנת יוקר המחיה ולקידום בהקלות וברפורמות ביבוא המסחרי למגזר הקמעונאי כמו רפורמת "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שאמורות להקל על יבוא מוצרי הצריכה ולהפחית עלויות ביבוא המסחרי. אולם, במגזרים רבים ומשמעותיים של מוצרי הצריכה לא חלו ירידות משמעותיות במחירים לצרכן, ובפרט בתחומים בהם קיימים יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק ניכר.

לנוכח גל עליות המחירים במשק והעלייה ביוקר המחיה בישראל, ומתוך הבנה כי הפעולות שננקטו עד כה להורדת מחירים לא צלחו בסקטורים מסוימים, מומלץ כי משרד הכלכלה ומשרד האוצר בשיתוף רשות התחרות, יבחנו את הגדלת הפטור ממס למוצרים ולתחומים שבהם יש כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחירים מופרזים של מונופול או יבואנים בלעדיים בעלי כוח שוק ניכר, וזאת מתוך איזון עם הצורך להגן על חלקים מסוימים במגזר הקמעונאי הישראלי ולמנוע הסטת פעילות כלכלית לחו"ל.

בתשובת משרד הכלכלה מיולי 2025 נמסר כי נכון שתבוצע בחינה מעמיקה של נושא הרחבת הפטור ממע"ם, לרבות של המלצת משרד מבקר המדינה בעניין העלאות פרטניות למוצרים ספציפיים, אף שמדובר בהצעה שמעוררת קושי יישומי.



ביוני 2024 נכנסה לתוקף רפורמת "לא עוצרים בנמל" שמטרתה היא שינוי שיטת היבוא כך שטובין מיובאים בקבוצות יבוא 2 ו-3 ייכנסו על בסיס הצהרה. בינואר 2025 נכנסה לתוקף רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" שמשמעותה אימוץ אסדרה אירופית ויבוא של

מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בתקן אירופי. שינוי שיטות היבוא ומעבר למסלול הצהרה חשובים להגברת היבוא לישראל ולקידום התחרות, דבר שעשוי לצמצם את יוקר המחיה לציבור. עם זאת, נמצא כי במשרד הבריאות לא הושלמה הקמת זרוע אכיפה לביצוע אכיפה בשווקים, ישנן סתירות בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית וקיימים פערים במידע הקיים והנגיש בדבר תהליך היבוא בקרב יבואנים ויבואנים מקבילים.

החלת הרפורמות בצורה מיטבית ומקסום התועלות מהן מצריכים להנגיש ולשקף את המידע הרלוונטי לציבור היבואנים ולנציגי המדינה בשרשרת היבוא. עוד מומלץ למשרד הכלכלה ולמשרד הבריאות לפעול ליישום רפורמת "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" במלואה, לבחון את השפעת הרפורמה באופן שוטף, לבחון את הרחבתה למוצרים שהוחרגו מסיבות שונות וככל שיידרש לפעול בהתאם.

עוד עלה מהנתונים שנבחנו כי רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" מכסה חלק ניכר מהיבוא לישראל, עם זאת מומלץ למשרד הכלכלה ביחד עם משרד האוצר בשיתוף משרד הבריאות והאנרגיה לבחון הרחבת הרפורמה "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" תוך ניהול סיכונים גם לשווקים נוספים עם חשיפה משמעותית ליבוא כדוגמת ארה"ב (כ-32 מיליארד ש"ח נכון לשנת 2024).

שער 2 - היבוא של כלי רכב פרטיים

חסמים ביבוא כלי רכב

ההוצאה על כלי רכב היא מהוצאות הצריכה הגדולות של משקי הבית בישראל, ועולה עליה רק הוצאת הצריכה על דיור. לפי השנתון הסטטיסטי לישראל, שיעור ההוצאה על כלי רכב מכלל ההוצאות של משקי הבית היה 11.6% בשנת 2022¹⁰⁸. סך ערך היבוא של כלל כלי הרכב¹⁰⁹ הסתכם בשנת 2022 ב-27.4 מיליארד ש"ח, ובשנת 2023 - בכ-30 מיליארד ש"ח (עלייה ריאלית של 5.2%)¹¹⁰. הכנסות המדינה ממס קנייה¹¹¹ על כל סוגי כלי הרכב הגיעו בשנת 2022 ל-12.97 מיליארד ש"ח ובשנת 2023 - ל-13.95 מיליארד ש"ח, עלייה ריאלית של 3.3%¹¹²; ערך היבוא הממוצע של כלי רכב נוסעים בשנת 2023 היה כ-82,000 ש"ח¹¹³ (כ-22,300 דולר), ומס הקנייה הממוצע שנגבה בגין כל רכב נוסעים שיובא היה 46,072 ש"ח¹¹⁴. רמת המינוע (מספר כלי הרכב ל-1,000 תושבים) של כלי הרכב הפרטיים עלתה בארבעת העשורים האחרונים מכ-104 כלי רכב ל-1,000 תושבים בשנת 1980 לכ-417 כלי רכב ל-1,000 תושבים בשנת 2023.

להלן בלוח 9 מספר כלי הרכב הנעים בכבישי ישראל, לרבות כלי רכב חדשים וכלי רכב שנגרעו, והגיל הממוצע של כלי רכב פרטיים בשנים 2017 - 2023.

לוח 9 : מספר כלי הרכב הנעים בכבישי ישראל, לרבות כלי רכב חדשים וכלי רכב שנגרעו, והגיל הממוצע שלהם (בשנים), 2017 - 2023

השנה	מספר כלי הרכב	מתוכם כלי רכב פרטיים	כלי רכב חדשים	נגרעו מהכביש	נוספו למצבת כלי הרכב*	גיל ממוצע כלי רכב פרטיים
2017	כ-3.37 מיליון	כ-2.86 מיליון	כ-375,000	כ-241,000	כ-134,000	6.6
2018	כ-3.5 מיליון	כ-2.98 מיליון	כ-361,000	כ-239,000	כ-122,000	6.7
2019	כ-3.6 מיליון	כ-3.09 מיליון	כ-356,000	כ-251,000	כ-105,000	6.7
2020	כ-3.69 מיליון	כ-3.17 מיליון	כ-316,000	כ-227,000	כ-89,000	7.0
2021	כ-3.84 מיליון	כ-3.31 מיליון	כ-337,000	כ-217,000	כ-120,000	7.1
2022	כ-3.97 מיליון	כ-3.42 מיליון	כ-380,000	כ-247,000	כ-133,000	7.2
2023	כ-4.1 מיליון	כ-3.55 מיליון	כ-384,000	כ-256,000	כ-128,000	7.5

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מספר כלי הרכב שנוספו לכבישי ישראל הוא מספר כלי הרכב החדשים פחות מספר כלי הרכב שנגרעו.

- 108 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל 75** (2024).
- 109 כל הכלים המורשים לנוע בכבישי ישראל: רכב נוסעים, מסחרי, דו-גלגלי, משאיות ואוטובוסים, טרקטורים וכד'.
- 110 רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל 2022 - 2023", דצמבר 2023.
- 111 מס קנייה הוא מס עקיף (מס צריכה) המוטל על קבוצות מוצרים לצרכן, והוא מחושב כאחוז מסוים מהמחיר הסיטונאי של המוצר. בישראל החלו להטיל מיסי קנייה בשנת 1952, עם החלת חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952.
- 112 רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל 2022 - 2023", דצמבר 2023.
- 113 לפי שער חליפין דולר-שקל, ממוצע לשנת 2023, נתוני בנק ישראל.
- 114 מרכז המידע והמחקר של הכנסת, "תיאור וניתוח התחרויות והריכוזיות בשוק כלי הרכב החדשים" (אוגוסט 2024).

מהלוח עולה כי בשנת 2023 נעו בכבישי ישראל כ-4.1 מיליון כלי רכב, מתוכם כ-3.55 מיליון כלי רכב פרטיים (M1)¹¹⁵. בכל אחת מהשנים 2017 - 2023 נוספו כ-358,000 כלי רכב חדשים בממוצע. לאחר גריעת כלי רכב מהכביש גדלה מצבת כלי הרכב בכ-119,000 כלי רכב בממוצע בכל שנה. בשנים 2022 ו-2023 גדל מספר כלי הרכב הפרטיים בשיעור של 3.8% לעומת השנה הקודמת (בשנת 2021 היה גידול של 4.4%¹¹⁶). הגיל הממוצע של כלי הרכב הפרטיים היה בשנת 2017 6.6 שנים, ובשנת 2023 - 7.5 שנים. כלומר בשנים האחרונות עלה הגיל הממוצע של רכב פרטי בישראל כמעט בשנה.

בין השנים 2021 ל-2024 חלו שינויים במגוון כלי הרכב שנמכרו. בשנים אלה חל שינוי בהעדפות הצרכנים, ואלו רכשו מכוניות חשמליות רבות יותר ששיעורן הגיע לכ-22% מרכישות הרכב ב-2024. כמו כן, המחיר הממוצע של רכב בנזין או היברידי עלה בשנים אלו בכ-20% (מ-146,000 ש"ח לכ-175,000 ש"ח), ושל רכב חשמלי בכ-12% (מ-161,000 ש"ח ל-181,000 ש"ח).

האסדרה בענף הרכב מוטלת על משרד התחבורה, והוא המאסדר שאחראי ליישום, לבקרה ולפיקוח של חוקים ותקנות הקשורים לענף זה. חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן - חוק שירותי רכב או החוק), גובש על ידי משרד התחבורה ונכנס לתוקף באוקטובר 2016. החוק מסדיר את השירותים בענף הרכב על רבדיו, לרבות את ההוראות הנוגעות למכירת הרכב על ידי משווק רכב וסוחר ברכב; ייצור, יבוא וסחר של חלפים; וכן רישוי מוסכים. מטרת החוק היא להבטיח, בין השאר, את קידומה של התחרות בענף, באמצעות הסרת חסמי יבוא והסדרת הוראות שיאפשרו לאזרחים (יבוא אישי) וליבואנים נוספים (ביבוא עקיף וזעיר), לייבא כלי רכב ומוצרי תעבורה באופן עצמאי ללא תלות ביבואנים הראשיים (להלן - יבואנים ראשיים או ישירים), בהתאם לתנאים המפורטים בחוק, ובכך, בין היתר, להגביר את התחרות בענף ולהוריד את רמת המחירים בארץ.

אגף הרכב ושירותי תחזוקה (להלן - אגף הרכב) שבמשרד התחבורה הוא המאסדר המרכזי בתחום יבוא הרכב ותחזוקת הרכב בישראל, ותפקידו לפקח על תקינות כלי הרכב ועל רמת הבטיחות שלהם. האגף ממונה על ביצוע מדיניותו של משרד התחבורה בנושאים הקשורים לרכב מנועי, ובין היתר פיקוח על יבוא רכב וחלפים¹¹⁷.

נוסף על משרד התחבורה, רשות התחרות פועלת מתוקף חוק התחרות הכלכלית. הרשות ממונה על שמירה על עקרונות התחרות במשק ועל אכיפת חוק התחרות הכלכלית. במסגרת פעילותה רשות התחרות מפקחת בין היתר על הסדרים כובלים, על מונופול ועל תחום המיזוגים.

במרץ 2022 פרסם משרד מבקר המדינה את הדוח "תחרותיות בענף הרכב"¹¹⁸ (להלן בפרק זה - הדוח הקודם בענף הרכב). בדוח הוצגו נתונים וניתוחים של שוק הרכב עד שנת 2020. פרק זה הוא גם מעקב אחר תיקון חלק מהליקויים שעליהם הצביע הדוח הקודם בענף הרכב והצגת נתונים משוק הרכב בשנים האחרונות.

הריכוזיות בשוק כלי הרכב

יבוא אישי ויבוא מקביל של כלי רכב לישראל ממלאים תפקיד בהגברת התחרותיות בשוק הרכב המקומי, ואמורים לרסן את עליית המחירים בשוק הרכב, שבמשך שנים נשלט על ידי יבואנים

¹¹⁵ תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מגדירות רכב פרטי המסומל ב-M1 כרכב להסעת נוסעים שבו עד שמונה מושבים נוסף על מושב הנהג, ומשקלו הכולל המותר עד 3,500 ק"ג, כגון רכב נוסעים פרטי, מונית.

¹¹⁶ כנראה בגלל מגפת הקורונה שגרמה לכך שבשנת 2020 נמכרו פחות מכוניות.

¹¹⁷ ונוסף על כך, פיקוח על ייצור כלי רכב; קביעת הדרישות הטכניות מכלי הרכב וממערכת תחזוקת כלי הרכב בארץ; שמירה על רמת תחזוקה גבוהה של כלי הרכב בישראל; רישוי מוסכים ופיקוח עליהם; הסמכה של כוח אדם בענף, שהוא תנאי מפתח לפעילותו היעילה של השוק; שמאי רכב, בוחני רכב, מתוכי רכב ביבוא אישי וכו'; הנחיה של מכוני הרישוי המשמשים אמצעי לוודא בטיחותם ותקינותם של כלי הרכב בישראל ופיקוח על המכונים; הנגשת המידע הזמין בענף לציבור ולגופים הפועלים בתחום למען שכלול פעולתו של השוק ולשם הרחבת המידע לציבור.

¹¹⁸ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "התחרותיות בענף הרכב - הסדרת ענף הרכב והתחרותיות בענף יבוא כלי הרכב".

ישירים ספורים. על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, יבוא אישי ויבוא מקביל מאפשרים לצרכנים גישה לדגמים שאינם מיובאים באופן ישיר, ובדגמים מיובאים - מחירים נמוכים יותר לעיתים. כמו כן, מדיניות זו מסייעת בהפחתת עלויות הרכב באמצעות יצירת לחץ על היבואנים הישירים להציע מחירים תחרותיים יותר. עם זאת, יש חסמי אסדרה ובירוקרטיה שמקשים על תהליך היבוא, כמו דרישות תקינה והתאמות טכניות, אשר מגבילות את היקף השוק. בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה במספר כלי הרכב המיובאים ביבוא מקביל, בעיקר בשל שיפורים בהליכי הרישוי והקלות אסדרה מסוימות.

בחינת חלקו של כל אחד מיבואני הרכב בשוק הרכב היא אחד המחוונים (האינדיקטורים) למידת הריכוזיות בשוק. להלן בלוח 10 נתוני רשות התחרות לגבי היקף פעילות יבואני כלי רכב פרטיים (M1), מספר המסירות לצרכן ומספר הקונצרנים שמייבא היבואן כיבואן ישיר בשנת 2023.

לוח 10 : היקף הפעילות של יבואני כלי הרכב הפרטיים, מספר מסירות ומספר קונצרנים שמייבא היבואן כיבואן ישיר, 2023

יבואן	היקף פעילות (אחוזים משוק כלי הרכב הפרטיים M1)	מספר מסירות	מספר קונצרנים שמייבא היבואן כיבואן ישיר
א'	21.8%	כ-56,000	5
ב'	14.5%	כ-37,000	2
ג'	13.1%	כ-34,000	3
ד'	10.9%	כ-28,000	1
ה'	7.8%	כ-20,000	3
ו'	6.9%	כ-18,000	2
ז'	6.8%	כ-17,500	4
ח'	5.9%	כ-15,000	1
יתר 14 היבואנים*	12.3%	כ-31,600	
סך הכול	100%	כ-257,000	

על פי נתוני רשות התחרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* יבואן אחד מ-14 היבואנים הישירים הפעילים מייבא יותר מ-3%, 4 יבואנים - מתחת ל-3%, ו-9 יבואנים - 0.2% מטה מסך יבוא כלי הרכב הפרטיים בשנה.

מהלוח עולה כי נכון לשנת 2023 חלקם של ארבעת היבואנים הגדולים בענף (מדד CR4 מאפשר לבדוק את הריכוזיות בנתח השוק - Concentration Ratio) מגיע לכ-60%, בדומה לחלקם בשוק בשנת 2016, שבה נכנס לתוקף חוק שירותי רכב (ראו גם הדוח הקודם בענף הרכב). היבואן הגדול - יבואן א' - מייצג חמישה קונצרנים של יצרני רכב ומייבא פי 1.5 כלי רכב פרטיים יותר מיבואן ב', השני בגודלו.

בתשובת איגוד יבואני הרכב הישירים למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת איגוד יבואני הרכב) נמסר כי חלים שינויים רבים בעולם הרכב עקב כניסת מותגים סיניים חדשים, יחסי המכירות בין היבואנים יכולים להשתנות בכל שנה, ויעבור עוד זמן עד להתייצבות מצב השוק. לטענת איגוד היבואנים, בשנת 2024 חלקו של יבואן א' בשוק הרכב ירד ל-17.3% (ירידה של 4.5%), ואילו חלקו של יבואן ב' עלה ל-16.2% (עלייה של 2.7%) והפער בניהם הצטמצם. כמו כן, לפי חישובי איגוד היבואנים הצטמצמו הפערים בין כל חמשת היבואנים הגדולים.¹¹⁹

תחרות בין יבואני הרכב

כאמור, חוק שירותי רכב נועד, בין השאר, לקדם את התחרות בענף הרכב. לצורך כך נקבעו בחוק הוראות ותנאים שיצרו שינוי במבנה הענף בתחום היבוא. החוק מגדיר את סוגי היבואנים ואת היקף הפעילות שלהם. נוסף על כך, ניתנו ליבואנים העקיפים, הזעירים והאישיים (ראו להלן) הקלות ופטורים למיניהם, כגון בתנאים למתן רישיון יבוא רכב, דרישות הון, חובות במתן שירותי

¹¹⁹ חישוב הפער בנתח שוק בין יבואן א' ליבואן ב' בשנת 2023 מתבסס על נתוני רשות התחרות לשנת 2023 ולשנת 2024 על נתוני איגוד יבואני הרכב.

תיקון ואספקת חלפים (ראו סימן ג' לחוק שירותי רכב, חבות יבואן מסחרי) ואף מתן אפשרות לייבא רכב משומש עד חלוף שנתיים מיום ייצורו ביבוא אישי.

1. **היבואן הישיר**: מייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם יצרן רכב. על פי סעיף 49(א) לחוק, כל הפעולות הנכללות במסגרת האחריות, כגון פגמים ברכב שמחייבים טיפול, מתן שירות וכן קריאות תיקון יזומות של היבואן (Recall), יתבצעו מול היבואן הישיר, גם אם את הרכב ייבאו יבואנים אחרים. רוב יבוא כלי הרכב נעשה על ידי יבואנים אלה.

2. **יבואן עקיף**¹²⁰: מי שעוסק ביבוא רכב ושיווקו ומייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם סוכן מורשה בחו"ל והוא בעל רישיון יבואן עקיף לפי סעיף 42 לחוק.

3. **יבואן זעיר**: מי שעוסק ביבוא רכב ושיווקו ומייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם אדם בחו"ל והוא בעל רישיון יבואן זעיר לפי סעיף 44 לחוק. היקף היבוא של יבואן זעיר מוגבל ל-20 כלי רכב בשנה על פי החוק¹²¹.

4. **יבואן אישי**¹²²: אדם המייבא כלי רכב אחד בשנה לצורך שימוש אישי/עצמי או של המשפחה, בעיקר כלי רכב משומשים ומכוניות יוקרה (להלן - יבוא אישי). יבוא רכב ביבוא אישי יכול להתבצע בתנאי שלא חלפו שנתיים מיום הייצור עד מועד רישומו בישראל (כולל זמן רכישה והובלה), ועל ידי רוכש הרכב או על ידי מתווכים ביבוא אישי, המורשים לכך בהתאם לסעיף 68 לחוק, המסייעים בקניית כלי רכב ליבוא אישי. המתווך יכול לפעול באופן אישי או במסגרת תאגיד.

במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את יעילות רפורמת היבוא המקביל שקידם משרד התחבורה במסגרת חוק שירותי רכב. להלן בלוח 11 נתונים של משרד התחבורה על מספר כלי הרכב הפרטיים שנרשמו לתנועה בשנים 2019 - 2023 בחלוקה לסוגי היבואנים (ישיר, עקיף, זעיר ויבוא אישי). הנתונים מאפשרים לבדוק את יעילות הרפורמה האמורה.

לוח 11: מספר כלי הרכב הפרטיים* שנרשמו לתנועה, לפי סוג יבואן, 2019 - 2023

השנה סוג היבואן	2019	2020	2021	2022	2023	2019 - 2023
	מספר כלי רכב					סך הכול 2019 - 2023
ישיר	247,523	209,124	338,375	314,732	311,461	1,421,215
עקיף	3,787	3,873	6,768	6131	6,210	26,769
זעיר	923	1,768	3,802	3,866	2,399	12,758
אישי	1,796	1,129	1,601	1,378	676	6,580
סך הכול	254,029	215,894	350,546	326,107	320,746	1,467,322

¹²⁰ יבואן עקיף רוכש מוצרים מסיטונאי או מקמעונאי ולפעמים גם ישירות מהיצרן הבין-לאומי למטרת שיווק בארץ. בדרך כלל הוא מייבא כלי רכב שהיבואן הראשי אינו מייבא לישראל (להלן - רכבי נישא). מנגנון היבוא העקיף מאפשר לנצל הזדמנויות של קנייה במדינות שבהן המוצר זול יותר, למשל עקב הפליית מחירים גיאוגרפית של היצרן הבין-לאומי או בגלל סיטונאי בעל כוח קנייה רב.

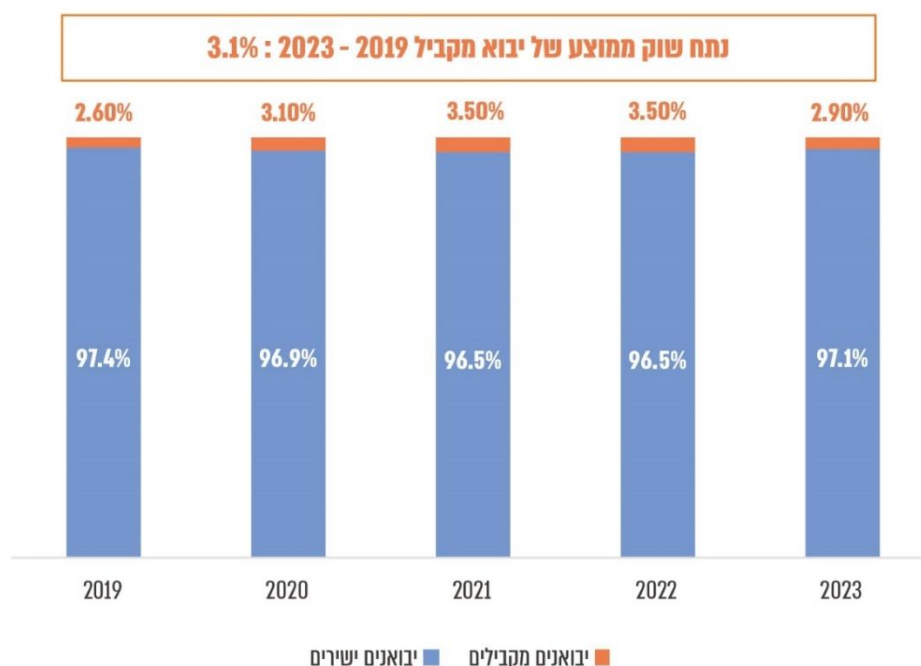
¹²¹ מגבלת הכמות נקבעה בסעיף 44(ב) לחוק.

¹²² ההיתר ליבוא רכב לשימוש אישי נקבע בסעיף 33 לחוק הוראות לעניין יבוא רכב לשימוש אישי - תנאים למתן רישיון יבוא רכב.

השנה סוג היבואן	2019	2020	2021	2022	2023	2019 - 2023
התפלגות כלי רכב לפי סוג יבואן						
	2019	2020	2021	2022	2023	ממוצע 2019 - 2023
ישיר	97.4%	96.9%	96.5%	96.5%	97.1%	96.9%
עקיף	1.5%	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%	1.8%
זעיר	0.4%	0.8%	1.1%	1.2%	0.8%	0.9%
אישי	0.7%	0.5%	0.5%	0.4%	0.2%	0.4%
סך הכול	100%	100%	100%	100%	100%	100.0%

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל מוניות.

תרשים 15: נתח השוק של יבואנים ישירים ויבואנים מקבילים (עקיפים, זעירים ויבוא אישי)
ביבוא רכב פרטי*, 2019 - 2023



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל מוניות.

מהלוח, מהתרשים ומהדוח הקודם בענף הרכב עולה כי נתח השוק הממוצע של היבואנים העקיפים, היבואנים הזעירים והיבואנים האישיים (להלן - היבואנים המקבילים או יבואן מקביל) עלה מכ-0.7% בממוצע בשנים 2014 - 2016 (לפני כניסת חוק שירותי רכב לתוקף באוקטובר 2016, ראו הדוח הקודם בענף הרכב) לכ-2.9% בשנת 2023, ולמעשה נרשמה מגמת עלייה מתונה (מ-1.3% ו-1.2% בשנים 2017 ו-2018 בהתאמה, ל-2.6% ו-3.1% בשנים 2019 ו-2020 בהתאמה ול-3.5% בכל אחת מהשנים 2021 ו-2022).

נמצא כי כשמונה שנים מכניסת חוק שירותי רכב לתוקף, למרות ההקלות שניתנו ליבואנים עקיפים, זעירים וליבוא אישי במסגרת החוק, לא התפתחה תחרות של ממש בין יבואנים אלה ליבואנים הישירים. בשנת 2023 החזיקו היבואנים הישירים בנתח שוק של כ-97.1% מיבוא כלי הרכב הפרטיים. עוד נמצא ששיעור כלי הרכב שיובאו ביבוא עקיף מכניסת חוק שירותי רכב לתוקף ועד 2023 הוא כ-3% בלבד במוצע מכלל היבוא, והדבר מציב סימן שאלה על הצלחת הרפורמה שביקש לקדם חוק זה.

בתשובת איגוד יבואני הרכב נמסר שלעמדתו, קיומה של אופציית היבוא העקיף מרסן את מחירי הרכבים ואת התנהלותם התחרותית של יבואני הרכב הישירים. בפגישת נציגים של איגוד יבואני הרכב עם נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2025 צוין כי תרומתם של היבואנים העקיפים והזעירים באה לידי ביטוי ביבוא רכבים מהדגמים שהיבואן הישיר אינו מייבא או בניצול הזדמנות עסקית לייבא רכבים מדגם מסוים.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 (להלן - תשובת משרד התחבורה) נמסר כי נוכח חשיבות הגברת התחרות בענף הרכב הוא מתייעץ עם רשות התחרות בכל חידוש רישיון של יבואן ישיר או צירוף מותג לרישיון יבואן ישיר. משרד התחבורה ציין כי התנגד לחידוש רישיון למותג יבואן ישיר ולצירוף מותג חדש ליבואן ישיר קיים, כדי לעודד את התחרות, כמתחייב מהחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013. עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי הוא מטפל בתלונות על יבואנים ישירים שנוהגים בניגוד לחוק בכך שהם פוגעים בלקוחות שרכשו כלי רכב מיבוא מקביל, בין היתר בסירוב לטפל ברכב במסגרת אחריות היצרן, עיכוב באספקת מוצרי תעבורה לתיקון התקלה או עיכוב במתן מענה במוסכי רשת היבואן הישיר.

נוסף על כך מסר משרד התחבורה בתשובתו כי לשם הקלה על יבוא מקביל של כלי רכב, הוא יוזם שינוי חקיקה כך שליבואנים זעירים תינתן בכוונה שעה למשך ארבע שנים האפשרות ליבוא כלי רכב משומשים עד שנתיים מיום ייצורם. כמו כן, במסגרת תיקון מספר 10 לחוק שירותי רכב משרד התחבורה הטיל על יבואן ישיר חובת דיווח בעניין העדפה בשיעור המכס ("תעודת מקורי"). תיקון זה תורם רבות להשוואת תנאיהם של היבואנים העקיפים והזעירים ליבואנים ישירים לפני רשויות המס בישראל, ובכך תורם לכדאיות הכלכלית של היבוא המקביל.

נוכח הקשיים העומדים בפני יבואנים מקבילים להיכנס לשוק, מומלץ למשרד התחבורה, בשיתוף רשות התחרות, למפות את החסמים שמונעים את כניסתם של יבואנים מקבילים נוספים והרחבת פעילותם של הקיימים ולתת אף הקלות ככל האפשר, כגון באמצעות הרחבת האפשרות ליבוא רכב משומש או אמצעים אחרים שיסייעו להגדיל את שיעור כלי הרכב המיובאים באמצעות יבואנים מקבילים. יבוא מקביל עשוי להגדיל את מגוון הספקים של מותגים מסוימים ולאפשר תחרות תוך-מותגית מסוימת וריסון העלאות המחירים של היבואנים הישירים.

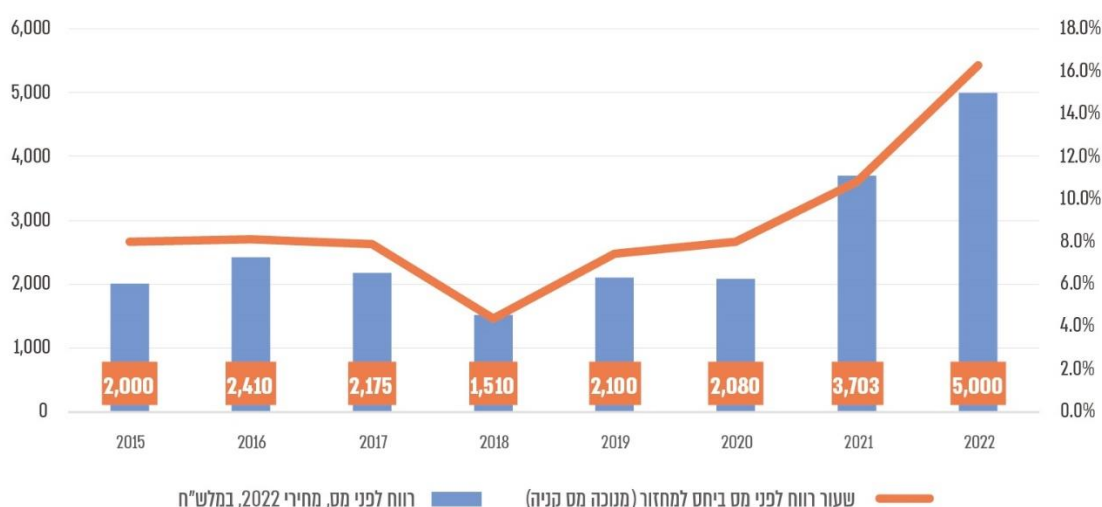
בחינת רווחיות יבואני הרכב הישירים

בדוח המבקר הקודם בענף הרכב צוין כי בניתוח רווחיות בענף הרכב שנעשה על ידי הכלכלן הראשי בשנת 2017 נמצאה רווחיות חריגה שעלולה להעיד על בעיות ברמת התחרותיות בענף. במאי 2024 ערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ניתוח רווחיות של יבואני הרכב הישירים הגדולים¹²³. המחקר הראה שבשנת 2022 נאמד היקף ההוצאה לצריכה פרטית של משקי הבית על כלי רכב וחלקי חילוף ב-36.5 מיליארד ש"ח. זהו גידול חד בשיעור ריאלי של 25% בהשוואה לשנת 2021, על אף הירידה בשיעור של כ-7.3% שנרשמה באותה השנה במסירות כלי רכב על ידי היבואנים הישירים והירידה הריאלית בשיעור של 3.1% במס הקנייה הממוצע.

אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "יבואני רכבים או ייצרני רווחים" - ניתוח רווחיות יבואני הרכב הגדולים בשנים 2017 - 2022" (מאי 2024).

עוד ציין אגף הכלכלן הראשי כי ירידה זו במספר כלי הרכב שנמסרו בשנת 2022 הושפעה במידה רבה מהפגיעה בהיצע העולמי של כלי רכב על רקע משבר השבבים¹²⁴ ומלחמת רוסיה-אוקראינה. המסקנה שעלתה במסמך הייתה: "יש בממצאים אלו כדי לרמז תחת סיבות אובייקטיביות לעלויות מחירים, העלאת מחירים בפועל הייתה מעבר לזו המתחייבת מהגידול בעלויות". על פי גורמים בענף, בהתבסס על מחירוני הרכב שמפרסמים היבואנים, מגבלת ההיצע הביאה לעלייה במחירי המכוניות החדשות. נוסף על מגבלת ההיצע העולמי, יבואני הרכב העלו בפני אגף הכלכלן הראשי טענות נוספות כרקע להעלאת מחיריהם: גידול בעלויות התובלה ופיחות השקל ביחס לדולר. להלן בתרשים 16 נתונים על רווח לפני מס ושיעור רווחיות של 12 יבואני הרכב הישירים (הגדולים) בשנים 2015 - 2022.

תרשים 16: רווח לפני מס ושיעור רווחיות של 12 יבואני הרכב הישירים (הגדולים), 2015 - 2022 (מיליוני ש"ח)



לפי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הרווח של 12 היבואנים הגדולים לפני מס נסק לרמה הגבוהה ביותר שמדד אגף הכלכלן הראשי ב-20 השנים האחרונות. בשנת 2022 הגיע הרווח המצרפי של 12 היבואנים הישירים הגדולים ל-5 מיליארד ש"ח - גידול ריאלי בשיעור של 35% בהשוואה לשנת 2021. בד בבד, שיעור הרווח לפני מס ביחס למחזור המכירות (מנוכה מס קנייה) עלה אף הוא בשיעור חד והגיע ל-16.3% - גידול של 5.5 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2021.

מניתוח הרווחיות של יבואני הרכב הישירים (הגדולים) שערך אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר במאי 2024 עולה כי בשנת 2022 חלה ירידה במספר כלי הרכב שנמסרו (ירידה של כ-24,000 כלי רכב לעומת שנת 2021¹²⁵) וחל גידול בעלויות היבואנים, מה שאמור היה לכאורה בשוק תחרותי להביא לצמצום ברווחיות יבואני הרכב הישירים. אולם בפועל הרווחיות של היבואנים הישירים עלתה, והדבר עשוי להצביע על תחרותיות מועטה בענף הרכב, שלכאורה אפשרה ליבואנים הישירים להעלות את מחירי הרכב מעבר לזו המתחייבת מהגידול בעלויות.

בדוח הקודם בענף הרכב נמצא כי על אף ירידה בעלויות הגולמיות בין השנים 2014 - 2019 מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס הצביע על עליה בשיעור מתון של כ-0.6% בתקופה זו.

כלומר היבואנים נוהגים להעלות מחירים בכל מקרה: כשיש ירידה בעלויות הגולמיות (בעיקר עקב ייסוף בשער החליפין) היבואנים העלו מחירים (כפי שעלה מהדוח הקודם עד שנת 2019).

¹²⁴ משבר זה החל עם פרוץ מגפת הקורונה, על רקע ביקוש גבוה למחשבים אישיים עם כללי הריחוק חברתי והמעבר לעבודה מהבית. עם הזמן נוספו עוד גורמים, ובכלל זה בצורת קשה בטאיוואן (מים טהורים משמשים בניקוי פרוסות הסיליקון).

¹²⁵ נתוני משרד התחבורה.

כך נמצא בדוח המבקר הקודם שבמצטבר לא קיבלו הצרכנים שום חלק בירידה בעלויות הגולמיות נטו בשנים 2014 - 2019, ואף היה גידול מתון של כ-0.6% במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס בתקופה זו. כשיש עליה בעלויות (עקב פחות בשער החליפין, משבר השבבים בעקבות הקורונה, מלחמת רוסיה אוקראינה) היבואנים מעלים מחירים מעבר לעליה המתחייבת מהגידול בעלויות (כפי שעלה ממסמך אגף הכלכלן הראשי והאירועים שקרו לאחר שנת 2019). בשנת 2022 שיעור הרווח לפני מס ביחס למחזור המכירות (מנוכה מס קנייה) של 12 היבואנים הגדולים עלה אף הוא בשיעור חד והגיע ל-16.3% - גידול של 5.5 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2021.

בתשובת איגוד יבואני הרכב צוין כי שוק הרכב חווה תהליכים משמעותיים עקב אירועים שונים שהתרחשו בשוק הרכב העולמי, ולכן יש להתייחס לנתונים על שיעורי הרווח של היבואנים בזהירות. עוד צוין בתשובה כי המחירים של הרכבים במונחים ריאליים בארבע השנים האחרונות (2021 - 2024) ירדו בשיעור של כ-10%, ומרווח הרווח שנותר בידי היבואנים הצטמצם¹²⁶ (בשל ירידה במחיר הריאלי של הרכב לצרכן, עלייה במחיר הרכב ליבואן בשער הנמל ועלייה בשיעור המס על הרכב המיובא). איגוד יבואני הרכב הוסיף שבשנת 2022 נוצר מצב של מחסור בהיצע הרכבים לעומת הביקוש לרכבים, והדבר הביא להעלאת המחירים על ידי היבואנים ולשיעור הגבוה של רווחיהם.

על משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות התחרות כל אחד על פי סמכותו לנקוט צעדים נוספים ממשיים לקידום התחרות בשוק הרכב הפרטי המתאפיין בריכוזיות רבה עם רווחים של מיליארדי ש"ח לקבוצה קטנה (12) של יבואנים ישירים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא פועל לקבלת סמכות לדרוש מיבואני הרכב למסור לו נתוני עלויות ומחירים, לשם בדיקה ואיתור כשלי שוק, באמצעות תיקון לסעיף 16 לחוק שירותי רכב. נוסף על כך, משרד התחבורה פועל לתיקון סעיף 3 לחוק שירותי רכב, כדי שיוכל לקבוע תנאים והגבלות ברישיון היבוא של יבואן הרכב, שמטרתם לקדם את התחרות בענף הרכב, ולתיקון סעיף 9 לחוק שירותי רכב, כדי שיוכל לתת פטור לשם קידום התחרות וההגנה על הצרכן.

צעדים לצמצום הריכוזיות

אחת ממטרות חוק שירותי רכב היא קידומה של התחרות בענף הרכב והגנת הצרכן¹²⁷. בסעיף 31 לחוק שירותי רכב נקבע כי לא יבא אדם רכב אלא אם קיבל רישיון יבוא רכב מאת משרד התחבורה. דהיינו על משרד התחבורה לשקול שיקולי קידום תחרות בכלל שיקוליו בעת מתן רישיון יבוא רכב¹²⁸.

בדוח הקודם נמצא כי למרות הרפורמה שקידם משרד התחבורה ביבוא הרכב המקביל, הריכוזיות בחלק מקטגוריות כלי הרכב גדלה בשנת 2019 (בעיקר בקטגוריות של מכוניות משפחתיות, מכוניות שבעה מושבים ומכוניות קטנות) למרות הגידול במספר היבואנים, וזאת עקב גידול השונות בין היבואנים הראשיים, דבר שפגע ברמת התחרותיות בקטגוריות אלה. בשנת 2019 החזיק היבואן הגדול ביותר בכל קטגוריה כ-61% מהמכוניות המסחריות הקטנות, כ-55% מנתח השוק של

¹²⁶ כפי שנמסר בתשובת משרד ארגון יבואני הרכב, ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תיאור וניתוח התחרותיות והריכוזיות בשוק כלי הרכב החדשים" (6.8.24), שם צוין שבשנים 2019 - 2023 עלות רכב חדש "בשער הנמל" (כלומר עלות רכישת הרכבים על ידי היבואן) גדלה ב-27%, ובתקופה זו עלו מחירי הרכבים החדשים בממוצע בכ-11%.

¹²⁷ סעיף 1 לחוק.

¹²⁸ סעיף 45 לחוק שירותי רכב קובע שעל מתן רישיון יבוא רכב יחולו הוראות סימן ג' לפרק ב' לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, בשינויים המחויבים. פרק ב' בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות עוסק בחובה החלה על מאסדרים לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ושיקולי תחרותיות ענפית בהקצאת זכויות. סימן ג' לפרק עוסק בשיקולי תחרותיות ענפית. בנוגע לשיקולים אלו הגדרת "זכות" רחבה יותר, וכוללת גם רישיונות שמחמת טבעם, ערכם הכלכלי או הדין החל עליהם, מספר הפועלים בענף שבו ניתנים הרישיונות מוגבל. הוראות סימן ג' מחייבות מאסדר שמבקש להקצות זכות או לקבוע תנאים להקצאה לשקול, בין יתר השיקולים שהוא נדרש לשקול, שיקולים של קידום התחרותיות הענפית. אם הזכות המוקצת כלולה ברשימת הזכויות שפרסמה הממונה על התחרות בהתאם לסעיף 13 לחוק, נדרש המאסדר להיוועץ בממונה בנוגע לשיקולי קידום התחרותיות הענפית לפני הקצאת הזכות.

מכוניות הספורט, כ-32% ממכוניות המנהלים וממכוניות שבעה מושבים, כ-30% מהמכוניות המשפחתיות, כ-29% מהמכוניות הקטנות, כ-23% ממכוניות הפנאי וכ-22% ממכוניות היוקרה.

עוד נמצא שברוב קטגוריות הרכב היו ברוב השנים 2014 - 2019 רמות מדד HHI^{129} מתונות או גבוהות לפי הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית של ארה"ב. בכל קטגוריות הרכב היו רמות מדד HHI מתונות או גבוהות בכל השנים 2014 - 2019 לפי הקווים המנחים של האיחוד האירופי, ובחלק מהקטגוריות היו רמות מדד ה- HHI גבוהות בחלק מהשנים לפי הקווים המנחים של רשות התחרות בישראל.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה כי רשות התחרות תבצע מפעם לפעם בדיקה מעמיקה ועדכנית של התחרות בענף יבוא כלי רכב ובעיקר של התחרות בשווקים רלוונטיים שייקבעו או בקטגוריות כלי הרכב המקובלות, וכי תיעזר בכלים כלכליים מתקדמים לשם כך.

ביוני 2024 הקים משרד התחבורה צוות היגוי להגברת התחרות בענף הרכב (להלן - צוות הגברת התחרות) בראשות ראש מינהל תנועה במשרד התחבורה¹³⁰ בצוות חברים גם נציג רשות התחרות, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד הכלכלה. הצוות גיבש את המלצותיו והציג אותן לשרת התחבורה ושר הכלכלה בסוף נובמבר 2024.

המלצות צוות הגברת התחרות כללו¹³¹:

1. יצירת קריטריונים למתן רישיון יבוא ישיר לכלי רכב בשלושה מדרגים (במסגרת הוראת שעה לשלוש שנים שתוארך בהתאם לממצאים):
 - א. יבואן ישיר שחלקו בשוק 10% ומעלה - לא יחודשו רישיונות יבוא מלבד רישיון יבוא מקונצרן יחיד על פי בחירת היבואן.
 - ב. יבואן ישיר שחלקו בשוק גדול מ-5% ונמוך מ-10% - לא יינתנו לו רישיונות יבוא ישיר מקונצרן חדש נוסף על אלו שמהם הוא מייבא.
 - ג. יבואן ישיר קטן שחלקו בשוק 5% ומטה לא יוגבל ברישיונות יבוא ומשרד התחבורה אף יתמרץ את פעולתו.

איגוד יבואני הרכב מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי הגבלת מתן רישיונות או חידושם לפי חלקו של העוסק בשוק עלולה להוות תמרץ לשינוי בהתנהגות של העוסקים, שאיננה ייחודית לענף הרכב, על מנת להתאים את חלקם בנתח השוק כך שלא יעברו את הספים שיקבעו על ידי הרגולטור.

עוד מסר איגוד יבואני הרכב כי הוא תומך בהגברת התחרות על ידי התרת יבוא רכבים חשמליים לישראל לפי הסדר סדרות קטנות¹³². עם זאת, לפי עמדתו, כדי להגביר את ההשפעה על התחרות יש להגדיל את מספר הרכבים המותרים ליבוא בישראל מ-400 ל-1,500 רכבים מכל דגם, כפי שמותר לייבא באירופה.

129 מדד הרפינדל-הירשמן (מדד HHI) מקובל לשם ניתוח ריכוזיות: הוא מאפשר לנתח את הריכוזיות הפנימית בקרב כל היבואנים בשוק ומספק סָפֵן לרמת התחרות בו. המדד הוא סכום ריבועי נתח השוק של כל היבואנים. ערכי המדד נעים בין 1 (המייצג מונופול) לבין 1/n, כאשר n הוא מספר היבואנים.

130 המנהל אחראי על רישוי הרכב הטכנולוגיה והבטיחות במשרד התחבורה. המנהל כולל את אגף הרישוי, אגף הרכב, תחום טכנולוגיה וחדשנות ואת יחידת קציני הבטיחות.

131 הצוות המליץ על נושאים נוספים לבחינה עתידית: הרחבת הבחינה הכלכלית להגברת התחרות לקטגוריות רכב נוספות; בחינת מיסוי הרכב, שהוא גורם חשוב בעולם הרכב, יידון בתת-ועדה שיוביל משרד התחבורה בשיתוף משרד האוצר ורשות המיסים; בחינת אפשרות לאיסור עיסוק נוסף ליבואן ישיר גדול (מעל 10%) כבעל חברת ליסינג או חברה להשכרת רכב או קבלת רישיון ליבוא עקיף; מעקב ובקרה אחר הטמעת האסדרה בנוגע לשמאות מוצרי תעבורה (חלפים לרכב) בשיתוף רשות שוק ההון.

132 התקינה האירופית כוללת גם היתר מיוחד לייבא רכבים שנקראים "סדרות קטנות". רכבים אלה ניתנים ליבוא לאירופה במספרים מוגבלים של 1,500 רכבים, מאחר שאינם עונים על כל דרישות התקינה האירופית. לדוגמה, לעיתים קרובות מדובר ברכבים שמצוידים במערכות בטיחות הכרחיות, כגון בקרת יציבות, ואינם מצוידים במערכות בטיחות אקטיביות, ולכן רמת הבטיחות שלהם ירודה, לעומת רכבים שכן עונים על כללי התקינה האירופית המלאה. רוב הרכבים אשר מיובאים לאירופה במסגרת זו הם רכבים סיניים.

יצוין כי בדוח הקודם נמצא שמשנת 2014 נרשם גידול בנתח השוק של היבואן הגדול מכ-20% בשנת 2014 לכ-23% בשנת 2019. וכן נמצאו יבואנים שחלקם בקטגוריות רכב מסוימות היה גבוה במיוחד. בכל השנים משנת 2014 עד שנת 2019 החזיק יבואן אחד¹³³ בנתח שוק של 50% מכלי הרכב המסחריים הקטנים, וכי בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019 החזיק יבואן אחד בנתח שוק של יותר מ-50% ממכוניות הספורט. כאמור, לפי חוק התחרות ניתן היה, לכאורה, להגדיר את היבואנים בקטגוריות אלה בשנים שצוינו כמונופול בכפוף להגדרת שוק רלוונטי. במכוניות שבעה מושבים בשנת 2016 ובמכוניות מנהלים בשנת 2017 עמד נתח השוק של היבואן הגדול ביותר על כ-46% מכלי הרכב בקטגוריה, נתח שוק הקרוב לשיעור שהיה מאפשר להכריז עליהם כמונופול בכפוף להגדרת שוק רלוונטי.

לנוכח ממצאי הבדיקה בדוח הקודם שביצע משרד מבקר המדינה, הומלץ לרשות התחרות ולמשרד התחבורה לנתח מפעם לפעם את רמת הריכוזיות בענף הרכב לפי מדדי ריכוזיות מקובלים שיחושבו לשווקים הרלוונטיים שייקבעו או לכל הפחות לקטגוריית כלי רכב בנפרד. בהתאם לתוצאות הבדיקה הומלץ לרשות התחרות לגבש צעדי מדיניות לצמצום הריכוזיות ולהגברת התחרותיות בשווקים הרלוונטיים שייקבעו או בקטגוריות כלי רכב המאופיינים בריכוזיות גבוהה ובבעיות ברמת התחרותיות.

המלצות נוספות של צוות הגברת התחרות:

2. יבוא רכב משומש עד שנתיים מיום ייצורו - מתן אפשרות ליבואן ישיר קטן (עד 5%) וליבואן עקיף לייבא כלי רכב משומשים כאמור כדי ליצור חלופה ראויה לצרכן המאפשרת קנייה של רכב מתקדם בעלות נמוכה יחסית (בשל ירידת ערך של רכב חדש בשנים הראשונות) במקום רכישה של רכב חדש בעלות גבוהה. לפי הערכת צוות הגברת התחרות, התהליך יגדיל את התחרות ואת היכולת לייבא כלי רכב חדישים במחירים אטרקטיביים.

3. חיזוק יבואנים ישירים קטנים על ידי הורדת חסמים ויצירת תמריצים - בחינת אפשרות לשירותי הרכבה של רכבים ברכב בישראל על ידי היבואן לפני אספקת הרכב ללקוח (שירותי PDI¹³⁴) בנמל, המשותפים לכמה יבואנים (התקנה של רכיבי בטיחות ואחרים שמכר היבואן לצרכן, וכן בדיקת תקינות הרכב על ידי בוחן רכב מטעם היבואן). להערכת הצוות, הצעד יוזיל עלויות ליבואנים הקטנים ואת הרכב לצרכן.

4. בחינת אפשרות ליבוא כלי רכב העומדים בתקינה של שווקים בין-לאומיים נוספים על אלו המותרים ביבוא כיום, לרבות בחינת התקינה הסינית, האמירתית וההודית, לעומת התקינה המאומצת בישראל. להערכת צוות הגברת התחרות, יבוא כלי רכב לפי תקינה כאמור עשוי להוזיל את מחירי כלי הרכב שייובאו לפי תקנים אלה בכ-10,000 עד 15,000 ש"ח ממחירי כלי רכב לפי התקינה הנוכחית.

5. גיבוש מדד אחזקה כולל לרכב - יצירת מדד המשקף לצרכן את כלל עלויות האחזקה והשימוש הכוללות של הרכב לאורך חייו, כך שיהיה שיקול נוסף לפני רכישת רכב.

בתשובת משרד הכלכלה נמסר כי הוא רואה חשיבות רבה בהגדלת התחרות בשוק הרכב, וכי כשותף בצוות הבין-משרדי להגברת התחרות בענף הרכב הוא השתתף בגיבוש המלצות להגדלת המתח התחרותי והקטנת הריכוזיות בענף הרכב. משרד הכלכלה הוסיף כי יהיה שותף פעיל בקידום ויישום של המלצות.

המלצות צוות הגברת התחרות בראשות ראש מינהל תנועה במשרד התחבורה שניתנו בנובמבר 2024 כללו: הגבלת חידוש רישיונות יבוא וצעדי עידוד ליבואנים ישירים קטנים; מתן אפשרות ליבואן ישיר קטן (עד 5%) וליבואן עקיף לייבא כלי רכב משומשים; חיזוק יבואנים ישירים

¹³³ לאו דווקא אותו יבואן בכל קטגוריה.

¹³⁴ Pre-Delivery Installation.

קטנים על ידי הורדת חסמים ויצירת תמריצים; בחינת אפשרות ליבוא כלי רכב העומדים בתקינה של שווקים בין-לאומיים נוספים על אלו המותרים ביבוא כיום; וגיבוש ופרסום לציבור של מדד אחזקה כולל לרכב. עם זאת, ראש מינהל תנועה במשרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2025 כי רק בקרוב יחלו במשרדו בכתיבת דוח מפורט לסיכום עבודת הוועדה. דהיינו ההמלצות טרם אומצו וטרם קודמו על ידי הנהלת משרד התחבורה. משמע, נכון למועד סיום הביקורת יבואן ישיר שחלקו בשוק מעל ל-10% החותם הסכם יבוא ישיר עם מותג רכב חדש (גם במקרה שאין יבואן נוסף למותג) ומבקש רישיון יבוא, יכול לקבלו.

מומלץ למשרד התחבורה ליישם את המלצות צוות הגברת התחרות בהקדם או לנקוט צעדים אחרים לצמצום את הריכוזיות ולהגביר את התחרותיות בענף הרכב. עוד מומלץ למשרד התחבורה ורשות התחרות לבחון את רמת הריכוזיות בענף הרכב לפי פילוח שוק ייעודי או לכל הפחות ברמת קטגוריה ספציפית. תוצאות בחינת הריכוזיות על פי פילוח מפורט זה יוכלו לשמש, בין היתר, כמרכיב חשוב בהחלטה על חידוש רישיון יבוא או מתן רישיון יבוא חדש במטרה לצמצם את הריכוזיות הגבוהה שבידי יבואנים קיימים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי המלצות הצוות הבין-משרדי להגברת התחרות בענף הרכב כללו המלצה לתיקון חוק רישוי שירותי רכב, כך שיימנע חידוש רישיונות ליבואנים ישירים בעלי נתח שוק של יותר מ-10%, אלא לקונצרן בודד. נוסף על כך, משרד התחבורה בוחן (א) קידום מתן שירותים לוגיסטיים משותפים ליבואנים עקיפים וזעירים בבדיקות רכב חדש, כדי להפחית את עלויות היבוא והאספקה של כלי רכב חדשים; (ב) אישור יבוא כלי רכב בהתאם לתקנות זרות נוספות (סינית, הודית ואמירתית) כחלק מההיערכות לרפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" בגרסתה המורחבת.

יבוא כלי רכב מיצרני רכב שטרם יוצגו בישראל

בשנים האחרונות מתרחשת בעולם הרכב בעולם מהפכה שעיקרה מעבר לכלי רכב חשמליים. גם בישראל חלו שינויים מהותיים בשוק הרכב בשנים האחרונות שבעיקרם מעבר לכלי רכב חשמליים המונעים באמצעות סוללות נטענות להם יתרונות על פני כלי רכב המונעים באמצעות בעירה פנימית (בנזין ודיזל). היתרונות כוללים היבטים סביבתיים וחיסכון בעלויות רכישה (מיסים מופחתים) וחיסכון בעלויות אחזקה שוטפות. אף על פי כן, הטכנולוגיה עדיין בהתהוות ובהתאם ישנם אתגרים לרבות תשתיות טעינה שלעיתים עלולות להיות חסרות, זמן טעינה ארוך ועלות הסוללות ולמרות זאת היקף הרכבים החשמליים המיובא לישראל בין 2020 ל-2024 נסק מכ-1,500 רכבים חשמליים בשנת 2020 לכ-95 אלף רכבים חשמליים בשנת 2024 ואף המגמה צפויה להמשיך גם בשנת 2025.

בלוח שלהלן פילוח סוגי כלי רכב בשנים 2020 - 2024.

לוח 12: פילוח סוגי כלי רכב, 2020 - 2024

שנה	2020	2021	2022	2023	2024
בנזין	66%	60%	56%	51%	44.9%
היברידי	19%	20%	19%	17%	21.8%
דיזל	12%	11%	9%	8%	6.3%
פלאג אין	2%	4%	5%	6%	2.2%
חשמלי	1%	4%	10%	18%	24.8%

המקור: אתר מירשתת "קארזון".

מהלוח עולה כי נתח השוק של רכבים חשמליים עלה משמעותית משנת 2020 (1%) ל-2024 (24.8%) שהם כ-67,000 רכבים¹³⁵ שמרביתם ממותגים סיניים חדשים (46,000), והפך להיות השני בגודלו בענף הרכב בעיקר על חשבון רכבי הבנזין ששיעורם ירד באותה תקופה בכ-21% ורכבי דיזל מה שיכול להעיד על תחליפיות גבוהה בעיני הצרכן בין רכבי בנזין ודיזל לרכב חשמלי.

137

להיות 16% מהשוק. אחד מכל שבעה רכבים שנמכרים במועד הדיון במדינת ישראל זה רכב סיני. עוד ציין יו"ר איגוד המוסכים כי ה"רכבים הסינים שמגיעים עכשיו לישראל, מגיעים ברובם ליבואנים ישירים. זאת אומרת שאנחנו נשארים באותה ריכוזיות של אותה קבוצה".

מנתונים שהוצגו לצוות הגברת התחרות על ידי משרד התחבורה עולה שמתוך 21 יצרני רכב המיוצגים על ידי שמונת היבואנים הישירים הגדולים, בשנת 2025 ו-2026 אמורים לפוג רישיונות יבוא של עשרה מותגי רכב (שמייצרים כמה קונצרנים, בין אם חדשים ובין אם ותיקים) שרישיונות היבוא הישיר שלהם נמצאים בידי שמונת יבואני הרכב הגדולים.¹³⁸

בהתאם להוראת סעיף 45 לחוק שירותי רכב חלות הוראות פרק ב' לחוק לקידום התחרות וצמצום הריכוזיות התשע"ד 2013 שעניינו שיקולי תחרות ענפית בהקצאת זכויות. בהתאם לכך, על משרד התחבורה (המאסדר) להביא בחשבון שיקולים של קידום התחרות הענפית. עוד, בהתאם לחוק זה חידוש רישיון רכב ייעשה לאחר התייעצות עם הממונה על התחרות.

איגוד יבואני הרכב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שלעמדתו, אין להפקיע מידיהם של היבואנים הישירים יבוא קונצרנים שכבר מיובאים על ידיהם, מכיוון שלטענתו, יש קונצרנים ומותגים איכותיים נוספים שאינם מיובאים על ידי היבואנים הישירים הקיימים, ויש צורך בגיוון מותגים לשם ההמשכיות העסקית¹³⁹ של היבואנים הקיימים.

בתשובת איגוד המוסכים למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 צוין כי שוק הרכב בישראל ריכוזי מאוד, והופעת היצרנים הסינים יצרה הזדמנות מצוינת לביזור השחקנים בשוק הרכב בישראל. איגוד המוסכים ציין כי על משרד התחבורה ורשות התחרות לאשר רישיון יבוא רק למי שאין לו זיכיון יבוא נוכחי. זאת כדי להוסיף שחקנים לשוק יבוא הרכב בישראל. אם לא יפעלו כאמור, ליבואני הרכב המסורתיים יתווספו מותגים סיניים רבים, ותימנע פתיחת תחרות בשוק הרכב החדש והמשומש בישראל.

עלה כי שישה יבואני רכב ישירים גדולים (א', ב', ג', ה', ו', ז') קיבלו ממשרד התחבורה רישיון יבוא ליבואנים ישירים ליצרני רכב חדשים. נתח השוק של רכבים חשמליים עלה משמעותית משנת 2020 (1%) ל-2024 (24.8%) שהם כ-67,000 רכבים שמרביתם הנם ממותגים סיניים חדשים (46,000), והפך להיות השני בגודלו בענף הרכב מה שיכול להעיד על תחליפיות גבוהה בעיני הצרכן בין רכבי בנזין ודיזל לרכבי חשמלי. מהלך זה עלול להגביר את הריכוזיות של יבואני הרכב הישירים הגדולים ולהקטין את התחרותיות בתחום וזאת, במקום לנצל את ההזדמנות שנוצרה עקב השינויים בשוק וכניסה של יצרנים חדשים המייצרים רכבים חשמליים להגברת התחרותיות בשוק הרכב.

עוד עלה כי בשנת 2025 פג תוקפם של רישיונות היבוא לעשרה מותגי רכב (שמייצרים כמה יצרני רכב) שרישיונות היבוא הישיר שלהם נמצאים בידי שמונת יבואני הרכב הגדולים. פקיעת רישיונות כאמור היא הזדמנות לשינוי בשוק הרכב. מתן רישיונות אלה ליבואנים קטנים וחדשים יגביר את התחרות בענף, מה שיכול להביא לירידת מחירים ושיפור תנאי הרכישה והשירות לרווחת הצרכן.

ההזדמנויות שנוצרו נוכח השינויים בענף הרכב וחידוש הרישיונות ליבואנים הגדולים הן במידה רבה שעת כושר בלתי חוזרת למשך זמן רב, אי ניצולה תנציח את המצב בשוק ותשאיר את רמת הריכוזיות בו גבוהה.

¹³⁸ דוגמה לרישיונות יבוא של מותגי רכב מיצרנים בין-לאומיים שיפוג תוקפם במהלך שנת 2025: מרצדס (4/2025), מיצובישי (10/2025), קיה (12/2025), SERES (6/2025), DFSK (6/2025), KGM (6/2025), CHERRY (6/2025).

¹³⁹ לפי עמדת איגוד יבואני הרכב, המותגים המסורתיים מאומים, וחלקם כבר בדעיכה, כי אינם מצליחים להתמודד עם המותגים החדשים (טכנולוגיה, מחיר), ולא ניתן להבטיח שמונת קיים לא יצנח במכירות בעתיד הקרוב. היבואנים הקיימים חייבים להגדיל את ארסנל המותגים שלהם, גם כדי להצטייד בדגמים חשמליים שמחליפים רכבי בנזין או דיזל ולהמשיך להתחרות בשוק מתפתח. נוסף על כך, חלק מהדגמים החדשים אינם מצליחים, ולכן העובדה שיבואן מתחיל לייבא כמה דגמים אינה מבטיחה שהוא ימשיך לייבא אותם לאורך זמן.

המלצות צוות להגברת התחרות בראשות ראש מינהל תנועה במשרד התחבורה מנובמבר 2024 כללו הגבלה חידוש רישיונות יבוא וצעדי עידוד ליבואנים ישירים קטנים; מתן אפשרות ליבואן ישיר קטן (עד 5%) וליבואן עקיף לייבא כלי רכב משומשים; חיזוק יבואנים ישירים קטנים על ידי הורדת חסמים ויצירת תמריצים; בחינת אפשרות ליבוא כלי רכב העומדים בתקינה של שווקים בין-לאומיים נוספים על אלו המותרים ביבוא באותו המועד וגיבוש ופרסום לציבור של מדד אחזקה כולל לרכב. לפי עמדת צוות הגברת התחרות, אימוץ הצעדים שעליהם המליץ יגדיל את התפלגות מכירת כלי הרכב בין היבואנים, יגביר את התחרות בשוק הרכב הפרטי, יוריד את מחירי הרכב לצרכן ויצמצם את יוקר המחיה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות לנצל את ההזדמנות שנוצרה בשוק הרכב נוכח השינויים המשמעותיים בענף ועקב מהפכת כלי הרכב החשמליים, ולפעול בהתאם לסמכותם על פי חוק לקידום התחרותיות לצורך כניסתם של יבואנים חדשים לשוק הרכב באופן שיצמצם את הריכוזיות הקיימת כפי שנדרש בהוראות חוק שירותי רכב; ובתוך כך גם לפעול להקצאת עשרת רישיונות היבוא שיפוג תוקפם ב-2025 ליבואנים חדשים או קטנים. זאת תוך מעקב ובחינה לגבי ההתנהגות של היבואנים עקב השינויים באסדרה וכדי להקטין את הריכוזיות ולהגביר את התחרות בענף הרכב.

חסמים ביבוא עקיף של כלי רכב

קשיים בעמידה בתנאי הסכמי סחר

מדינת ישראל חתומה על הסכמי סחר חופשי עם מדינות מסוימות¹⁴⁰, המאפשרים לקבל הפחתת מכס בעת יבוא מוצר לישראל, בכפוף לעמידה בכללים שנקבעו לצורך כך. חלק מכלי הרכב מיוצרים במדינות שאין להן הסכמי סחר עם ישראל המבטיחים הפחתת מכס ויבוא רכבים מהם חייב במכס של 7%. בהתאם להוראות צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017 (להלן - צו תעריף המכס), הפחתת מכס על טובין שחל עליהם הסכם סחר תינתן בכפוף לזכאות להעדפה בשיעורי מכס לגבי הטובין, לפי הוראות הסכם הסחר הרלוונטי.

על פי הסכמי הסחר החופשיים וצו תעריף המכס, התנאים לקבלת העדפת מכס ביבוא רכב הם ייצור הרכב בהתאם לכללים שנקבעו בהסכמי הסחר שעליהם חתמה ישראל, יבוא הרכב במישרין ממדינת היבוא והגשת תעודת מקור¹⁴¹ או תחליפים לתעודת מקור (מסמכי העדפה) המונפקים במדינת היצוא, בהתאם להסכם הסחר הרלוונטי. מסמכי העדפה מעידים כי הטובין יוצרו לפי כללי המקור שנקבעו בהסכם ועומדים בתנאים אלה. בהתאם לסעיף 14 לצו תעריף המכס וכדי ליהנות מהעדפת מכס (המקנה פטור מתשלום מכס של 7% מערך הרכב המיובא, לרבות עלויות הובלתו) יש לצרף את מסמך ההעדפה להצהרת היבוא לפני התרת הטובין שבה מצהיר היצרן או היצואן כי הטובין עומדים בכל כללי המקור שנקבעו בהסכם¹⁴².

בדוח הקודם בענף הרכב נמצא שיבואנים מקבילים, עקיפים וזעירים, שרוכשים את כלי הרכב החדשים מסוכנים בחו"ל מתקשים להשיג תעודות מקור.

משרד מבקר המדינה ממליץ בדוח הקודם בענף הרכב כי משרד התחבורה, משרד הכלכלה ורשות המיסים יבחנו דרכים שיאפשרו גם ליבואנים המקבילים שאינם מחזיקים תעודות מקור לקבל את

¹⁴⁰ מדינת ישראל חתומה על הסכמי סחר חופשי עם מדינות רבות, ובכללן מדינות האיחוד האירופי, מדינות אפטי"א (נורבגיה, איסלנד, שווייץ, ליכטנשטיין), טורקיה, קנדה, ארצות הברית, מקסיקו, מדינות מרקוסור (ברזיל, פרגוואי, אורוגוואי, ארגנטינה), קוראה הדרומית וירדן.

¹⁴¹ תעודת מקור היא מסמך המאמת את מדינת המקור של המוצר. היא מציינת היכן המוצר הופק, יוצר או עבר עיבוד. היא בדרך כלל נדרשת על ידי רשות המכס של מדינה כחלק מתהליך השחרור בעת היבוא.

¹⁴² בכל הסכם סחר מוגדר מהו החלק משווי הרכב שמקורו צריך להיות המדינה שעמיה נחתם הסכם הסחר (שכן ייתכן שחלק מרכיביו של הרכב יוצרו במדינות שלישיות שאינן כלולות בהסכם) כדי שהרכב כולו ייחשב לרכב שמקורו במדינה שההסכם נחתם עימה ויזכה בהנחה. לדוגמה, לפי הסכם הסחר עם ארה"ב נדרש שהמקור של 35% לפחות משווי המוצר יהיה במדינות שעמן נחתם ההסכם.

הפטור מתשלום המכס אם הרכב המיובא יוצר במדינות שיש לישראל הסכמי סחר עמן, ובכך להגביר את התחרות בענף יבוא כלי רכב. עוד מומלץ לבחון דרכים לקבלת המידע באופן מקוון.

ביוני 2022 גיבשו משרד התחבורה, רשות המיסים ורשות התחרות הליך שנועד לטפל בחסם היבוא ליבואנים מקבילים של חוסר יכולת להציג תעודת מקור, באמצעות הוספת הוראת שעה¹⁴³ שתיקנה בתיקון עקיף את חוק שירותי רכב, והוסיפה לו את סעיף 56א (להלן - התיקון העקיף). בתיקון העקיף נקבע כי אחת לחצי שנה יעבירו יבואנים ישירים של כלי רכב לרשות המיסים מידע על כלי הרכב שהם ייבאו וניתנה להם העדפת מכס ביבוא במסגרת צו תעריף המכס¹⁴⁴. למערכת המכס הוסף פרט מכס חדש (קוד העדפת מכס 815) שהסיווג באמצעותו יאפשר פטור ממכס לרכב שיובא ביבוא אישי או באמצעות יבואן עקיף בתנאי שנתוני הרכב המיובא (הכוללים בין היתר את מדינת ייצור, דגם, קוד דגם וכו') זהים לנתוני רכב אשר יובא באמצעות יבואן ישיר במסגרת הסכם הסחר ואשר קיבל העדפת מכס (להלן - הסדר עידוד יבוא עקיף).

בפגישה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם נציג פורום יבואני הרכב הזעירים¹⁴⁵ באוקטובר 2024 נטען כי הוראות המחוקק לא משיגות את מטרתן, שכן מלבד שם היצרן, מדינת ייצור הרכב, סוג התקינה של הרכב ודגם הרכב, מאגר הדגם מכיל גם שדות TYPE ו-VARIANT. שדה VARIANT יכול לאפיין עבור היצרן תוספת מערכות לרכב, כגון מערכת ניווט, סוג פרופיל גלגלי הרכב, גודל הצמיג, סוג הגינט וצבעים למיניהם. בפועל, לטענתו, פירוט אפיונים אלו משפיע לרעת היבואנים המקבילים על התנאים לזכאות לפטור ממכס שלא לצורך.

עוד ציין הנציג כי לפי הסכם הסחר עם ארצות הברית, יבואן ישראלי יכול להציג חשבונית מספק שהוא יצואן אמריקאי ובו הצהרה שכלי הרכב עומדים בתנאים לזכאות להפחתת מכס, אך רשות המיסים בישראל (מכס) אינה מוכנה לקבל את הצהרת היצואן האמריקאי ודורשת מסמכי מקור מאת יצרני רכב, דבר שאין ביכולתו להשיג.

בפגישה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם נציגי מינהל המכס בפברואר 2025 ובתשובת רשות המיסים מיוני 2025 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת רשות המיסים) נמסר כי נקבעו שני מסלולי יבוא בהוראת נוהל קוד העדפת מכס בפרט 815. מטרת קוד העדפת מכס 815 הנה ליצור תחרות בין כלי רכב המיובאים על ידי היבואנים הישירים במסגרת הסכמי הסחר לבין רכבים זהים המיובאים ביבוא אישי או ביבוא עקיף. זהות כלי הרכב נבחנת על פי תקינה אירופאית ותקינה אמריקאית. בתקינה האירופאית ההשוואה בין היבואן הישיר ובין היבואנים העקיפים והיבוא האישי מתבצעת על ידי השוואת הפרמטרים הבאים: יצרן הרכב, מדינת הייצור, דגם הרכב, TYPE ו-VARIANT. רכבים שאינם זהים בפרמטרים אלו אינם זכאים להעדפת מכס במסגרת פרט 815. לטענתם, ישנם מקרים שבהם שונות בשדה VARIANT משמעותה הבדל במרכיבים מהותיים ברכב¹⁴⁶ שיוצרו והובאו להרכבה ברכב ומקורם במדינה שאינה זכאית להנחה במכס ושערכם הכולל מסך שווי הרכב גדול. אם שווים של חלקים אלו עולה על שיעור מסוים משווי הרכב כולו, הרי שהרכב כולו אינו זכאי להיכלל במסגרת ההנחה במכס. רשות המיסים קיימה דיונים עם האיחוד האירופי לקבלת מידע לעמידת רכבים בכללי המקור אך טרם נמצא פתרון. אין למינהל המכס מאגר מידע לגבי סוגי ה-TYPE השונים הנהוגים אצל יצרנים שונים. עוד מסרו נציגי מינהל המכס כי ברשותם תעודת מקור רק של רכב שייבא היבואן הישיר ואילו הרכב שייבא היבואן המקביל הוא זהה בסימול ה-TYPE, אך יכול להיות שונה בסימול ה-VARIANT שלו, ולפיכך ראוי לדעתם שתהיה בידם תעודת מקור מתאימה גם לרכב שייבא היבואן המקביל.

לגבי יבוא כלי רכב מארצות הברית, מסרו נציגי מינהל המכס כי בתקינה האמריקאית ההשוואה בין היבואן הישיר והיבואנים העקיפים והיבוא האישי מתבצעת על ידי השוואת הפרמטרים

143 במסגרת חוק התחרות הכלכלית (תיקון מס' 23 והוראת שעה), התשפ"ג-2023.

144 מאגר "רשימת רכבים שיובאו בתנאי העדפה על ידי היבואנים הישירים".

145 נציגות המייצגת את האינטרסים של יבואני הרכב העקיפים מול משרד התחבורה ובדיונים בוועדות הכנסת.

146 למשל בסוג מכלול המנוע. יבואן ישיר הביא, לדוגמה, רכב בעל מכלול מנוע בנזין, ואילו יבואן עקיף מעוניין להביא את אותו הרכב אך בעל מכלול מנוע סולר.

הבאים : שם יצרן, מדינת היצור, סוג תקינה, שם דגם הרכב, מספר השלדה. מספר השלדה בארה"ב נקבע בחוק פדרלי, ולכן ניתן לקבוע את זהות הרכבים על פי מספר השלדה של הרכב.

עוד צוין בתשובת רשות המיסים כי ההצהרה על מקור הטובין צריך שתונפק על ידי מי שיודע כי הרכבים עמדו בכללי המקור שנקבעו בהסכם הסחר, ואם היצואן האמריקאי הצהיר על עמידת הרכבים בכללי המקור וקיים חשד שהצהרות אלו נעשו מחוסר ידיעה, רשות המיסים פועלת לבצע הליך אימות מקור בהתאם להסכם הסחר.

בתשובת פורום היבואנים הזעירים ביולי 2025 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת פורום היבואנים הזעירים) צוין כי לעיתים מינהל המכס עדיין דורש אישור של היצרן כי הטובין עומדים בכללי המקור. עוד מסרו נציגי פורום היבואנים הזעירים בתשובה כי לא ברור לפי הוראות מינהל המכס מיהו הגורם המוסמך מטעם יצרן הטובין לספק אישור יצרן, וכי דרישה זו היא בבחינת הכבדה הפוגעת ביבוא הזעיר, שכן ליבואנים זעירים אין גישה לקונצרנים ענקיים המייצרים מכונות.

בתשובת איגוד יבואני הרכב נמסר כי בהתאם לדירקטיבה האירופית¹⁴⁷ החל מ-5.7.26 על מדינות האיחוד האירופי לאפשר לציבור לקבל תעודת COC¹⁴⁸ דיגיטלית במערכת אלקטרונית ייעודית שתוקם לשם כך. עמדת איגוד יבואני הרכב היא שהנגשת תעודת COC הן לידי היבואנים העקיפים והן לידי מינהל המכס תוכל לשמש פתרון לקושי ביבוא עקיף.

עלה כי ליבואנים מקבילים (עקיפים וזעירים) יש במקרים מסוימים קושי לייבא כלי רכב במחיר אטרקטיבי ותחרותי כי הם צפויים לתשלומי מכס בשל הקושי להשיג מסמכי מקור לכלי הרכב בהיעדר קשר ישיר עם יצרן הרכב. מינהל המכס טרם פיתח כלים בלתי תלויים ביבואן המספקים לו רמת וודאות המקובלת עליו כדי לקבוע שרכב מיובא עומד ב"כללי המקור" ובכך להקל על היבוא המקביל. בהעדר מסמכי מקור רשות המיסים מחייבת את היבואן המקביל במכס בשיעור של 7%. עוד נמצא כי אם יבואן מקביל מייבא רכב בעל Variant אחר מזה שהצהיר היבואן הישיר, רשות המיסים מטילה עליו תשלום מכס אלא כן יוכיח היבואן המקביל אחרת. כמו כן, אין למינהל המכס מאגר מידע לגבי סוגי ה-Type וה-Variant השונים הנהוגים אצל יצרנים שונים.

עוד עולה מתשובת רשות המיסים כי יש הקלה ביבוא העקיף והאישי רק לרכבים הזחים בכל הפרמטרים לרכבים המיובאים על ידי היבואנים הישירים, וכי טרם ניתנה הקלה ביבוא עקיף לרכבים שאינם זחים גם אם מהנתונים המצויים בידי רשות המיסים עולה שיוצרו במדינת מקור החתומה על הסכם סחר עם מדינת ישראל. במקרים אלו רשות המיסים דורשת מהיבואן העקיף שציג אישור של היצרן כי הטובין עומדים בכללי המקור.

מומלץ שמשרד התחבורה, משרד הכלכלה ורשות המיסים יפעלו לבחינת דרכים נוספות שיאפשרו גם ליבואנים המקבילים שאין להם קשר ישיר עם יצרן הרכב, ולכן אינם מחזיקים בתעודת מקור, לקבל את הפטור מתשלום המכס אם הרכב המיובא יוצר במדינות שיש לישראל הסכמי סחר עמן כמו שמקבילים היבואנים הישירים, ובכך לקדם את התחרות בענף יבוא הרכב.

הליך אימות זכאות הרכב לפטור ממכס

מינהל המכס נוהג לבצע, על פי נוהל הקבוע בהסכמי הסחר השונים, הליך של אימות מקור בדיעבד כדי לוודא שהטובין אכן היו זכאים לפטור ממכס. מינהל המכס מעביר את תעודת המקור שהעביר היבואן ופרטים נוספים לגבי היבוא אל רשות המכס בחו"ל, וזו מאמתת את המקור מול היצואן של הרכב בחו"ל. לעיתים הליך כזה מתבצע כמה שנים לאחר יבוא הטובין.

הליך האימות טומן קשיים ליבואן אשר הגיש את תעודת המקור למינהל המכס, ובגינה זכה לפטור ממכס. אם היצואן בחו"ל בוחר שלא לשתף פעולה עם הליך האימות - בין משום שקשרי המסחר

¹⁴⁷ הדירקטיבה האירופית EU 2018/858.

¹⁴⁸ COC מסמך רשמי שהונפק על ידי היצרן המאשר את תאימות המכונות לתקנים טכניים ורגולטוריים.

בינו ובין היבואן כבר פסקו ואין לו תמריץ לשתף פעולה, בין שעסקו כבר לא קיים ובין מכל סיבה אחרת - המדינה המייצאת יכולה להשיב למדינה המייבאת כי מקור הטובין לא אומת. אין צורך בתשובה חד-משמעית של רשות המכס במדינה המייצאת, השוללת את מקור הטובין שהוצהר, ודי בחשד של רשות המיסים הישראלית במקור הטובין כדי לפסול את המקור אף אם לא מגיעה תשובה כלל מרשות המכס המקבילה בחו"ל. במצב כזה דורשת רשות המיסים גירעון מיסים¹⁴⁹ רטרואקטיבי מן היבואן, לעיתים גם בסכומים של מאות אלפי שקלים.

השלכה נוספת של פסילת תעודת המקור עלולה להיות חיוב במס קנייה (מלבד מכס), משום שמס קנייה מוטל על ערך הטובין בתוספת המכס. לכן פסילת תעודת המקור "מגדילה" אוטומטית את ערך הטובין לצורך חישוב מס הקנייה.

בתשובת רשות המיסים צוין כי מינהל המכס נוהג לבצע אימותי מקור במסגרת המועד שנקבע לאימותים בהסכמי הסחר השונים, שהוא בדרך כלל עד שלוש שנים לאחר.

אמנם הליך של אימות מקור על ידי מינהל המכס נעשה לתכלית ראויה כדי לוודא שהטובין אכן היו זכאים לפטור ממכס, עם זאת, נמצא כי לפעמים מבקשת רשות המיסים לבחון את נכונות מסמכי היבוא שהוגשו לה גם אם חלפו כמה שנים מאז יובא כלי הרכב (לעיתים עד שבע שנים), ואם היצואן בחו"ל הפסיק את פעילותו או אינו משתף פעולה כנדרש בעיני רשויות המכס בחו"ל או אף אם פניית רשות המיסים לא נענתה, רשות המיסים מבטלת למפרע את ההנחה שקיבל יבואן הרכב במכס, והוא יקבל חיוב שיכול להגיע לסכום גבוה מאוד.

מומלץ לרשות המיסים לבדוק את נאותות המסמכים שהגישו לה היבואנים העקיפים בסמוך למועד היבוא, כדי לא להותיר את היבואן העקיף חשוף לתביעה להחזר מס לאחר שנים רבות מאז היבוא. הליך זה משמש חסם לכניסת יבואנים נוספים לענף. עוד מוצע למשרד התחבורה ולרשות המיסים לתת הקלות נוספות להגברת התחרות, למשל הכרה בתעודת הצהרה על מקור ייצור הרכב שמגיש יבואן מקביל שתזכה אותו בהטבת המכס, בתוספת מסמכים שביכולתו להציג, כגון אישורים שהרכב עומד בתקינה, חשבוניות רכישה מהספק ומסמכים אחרים אם יש, שאם לא כן, הסדר עידוד היבוא העקיף והסכמי הסחר ריקים מתוכן, ויש בפעולות המכס כדי לפגוע ביבוא עקיף עד שלעיתים הוא נעשה לא כדאי כלכלית.

הגבלה על פרק הזמן למכירת כלי רכב חדשים

יבואנים מקבילים אינם רוכשים את כלי הרכב ישירות מיצרן רכב, אלא רוכשים אותם בשוק המשני - מסוחר רכב וזכיינים. לעיתים מנגנון היבוא העקיף מאפשר לנצל הזדמנויות של קנייה במדינות שבהן המוצר זול יותר או מסוחר רכב היוצאים במבצעי מכירות מסיבות שונות, לרבות רצון להפנות הון עצמי לרכישת כלי רכב משנת הדגם הבאה. מבצעים כגון אלו נעשים לקראת תום השנה הקלנדרית.

תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), קובעות בפרק השני בסימן א' שאם חלפו 12 חודשים ממועד ייצורו של רכב בלי שנעשה שינוי רישום בעלות על שם הלקוח, הוא יירשם על שם היבואן (להלן - רישום לראשונה). ממועד זה "נרשמת יד" כמחזיקה ברכב לראשונה. כלי רכב אלו לעיתים נמכרים לצרכן כרכבי "יד ראשונה 0 קילומטר". לוחות זמנים אלו חלים הן על יבואנים ישירים והן על יבואנים עקיפים.

בדוח הקודם נושא זה עלה גם ביחס לחברות הליסינג שמציעות למכירה מכוניות לצרכן "יד ראשונה 0 קילומטר". בדוח נכתב כי על אף המלצת הוועדה להגברת התחרותיות הקודמת משנת 2012¹⁵⁰ לביטול רישום היד הנוספת ברכבי אפס ק"מ לא יושמו ההמלצות ורכבי "יד ראשונה 0 קילומטר" נמכרים גם במועד סיום הביקורת כיד שניה.

149 סכומי המס שהיה על יבואן הרכב לשלם בעת יבוא הרכב אם לא היה מקבל את הפטור מהמכס. הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב - ועדת זליכה שהוקמה בשנת 2011 בראשות פרופ' ירון זליכה.

נושא זה עלה לדיון במסגרת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא הדוח הקודם ביום 27.12.2023 בו הועלתה הצעה על ידי יו"ר הוועדה, לרשום ברישיון הרכב חודש ושנת ייצור על מנת לשקף לצרכן את הנתונים אודות הרכב.

איגוד יבואני הרכב מסר בפגישה ביולי 2025 לנציגי משרד מבקר המדינה שלפי עמדתו יש להאריך את פרק הזמן שבו יש לרשום את הרכב החדש על שם הלקוח מ-12 חודשים מיום ייצורו לכ-14 - 15 חודשים. אך כדי לתת גילוי נאות ללקוח יש לציין שמועד עלייתו לכביש של הרכב היא בתום 12 חודשים מיום ייצורו. לפי עמדת איגוד יבואני הרכב הקלה זו צריכה להינתן גם ליבואנים ישירים.

עולה שלעיתים נמנעת מהצרכן בישראל רכישת כלי רכב שיבואנים מקבילים קונים במבצעי מכירות של סוכנויות רכב בחו"ל מפני שהיבואנים המקבילים, ובעיקר הזעירים, מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים להובלת כלי רכב אלו ומכירתם לפני שחלפה שנה ממועד ייצורם. יבואנים עקיפים מביאים כלי רכב במספרים קטנים, וארגון המסמכים הנדרשים בחו"ל לשם יצוא שלהם לישראל והסדרת ההובלה לארץ אורכים זמן רב יותר מאשר ליבואן ישיר, המביא מספר גדול של כלי רכב באופן עיתי ולעיתים מתחייב למספרים ולמועדים של רכישת מראש מהיצרן. עוד עולה כי על אף המלצת הוועדה להגברת התחרותיות הקודמת משנת 2012 לביטול רישום היד הנוספת ברכבי אפס ק"מ לא יושמו ההמלצות ורכבי "יד ראשונה 0 קילומטר" נמכרים גם במועד סיום הביקורת כיד שניה.

מומלץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר בהתייעצות עם רשות התחרות לאפשר יבוא רכב במבצעי מכירות של סוכנויות רכב בחו"ל, אם באמצעות הארכת פרק הזמן שבו יכול יבואן עקיף לרשום את כלי הרכב לראשונה מעט מעבר ל-12 חודשים מיום הייצור עד מכירתו לצרכן (להלן - תקופת איזון) ואם באמצעות אימוץ צעדים אחרים, והכול בגילוי נאות לצרכן. תקופת איזון כאמור תוכל לסייע ליבואנים העקיפים שרוכשים את כלי הרכב מסוחרים, ולא ישירות ממפעל הרכב, ולאזן בין המחיר הראשוני שבו הם רוכשים את הרכב למחיר המשוער שהשיג היבואן הישיר.

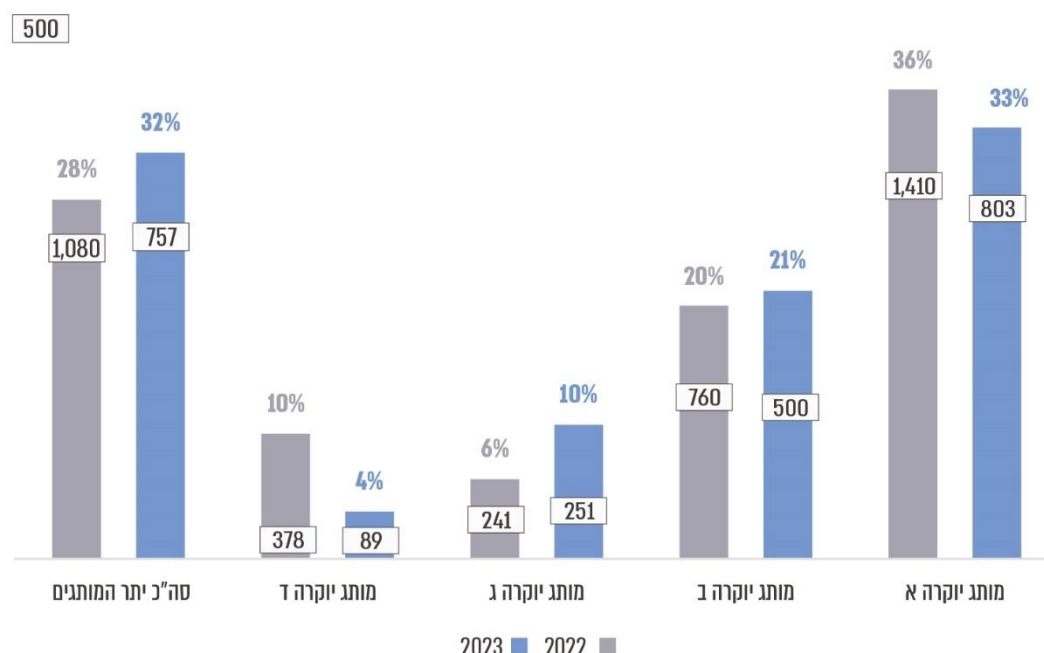
הגבלת מספר כלי הרכב שיכול לייבא יבואן זעיר

חסמי גודל של יבואני רכב בישראל הם אחד הגורמים העיקריים המשפיעים על התחרותיות בשוק. במסגרת עידוד יבוא מקביל קבע משרד התחבורה בסעיף 44 לחוק שירותי רכב שעל רישיון יבואן זעיר חלה מגבלת יבוא של עד 20 כלי רכב בשנה (להלן - מגבלת היקף).

לטענת יבואנים זעירים, מספר זה מגביל מאוד את אפשרות ההתרחבות שלהם. לטענתם, יבוא של 20 כלי רכב אינו מאפשר כלכלה בקנה מידה שיכול לכסות הוצאות תפעול ושיווק אפילו של עסק זעיר; הם מתקשים לספק אחריות ושירות לקוחות בהיקף שמתחרה ביבואנים עקיפים וישירים; יש להם יכולת מוגבלת להוזיל מחירים ולהתחרות ביבואני רכב גדולים שמקבלים הנחות על רכישת כלי רכב רבים.

משרד מבקר המדינה בחן את התפלגות המותגים שמייבאים היבואנים הזעירים. להלן בתרשים 17 התפלגות יבוא המותגים על ידי יבואנים זעירים בשנים 2022 - 2023.

תרשים 17: התפלגות יבוא המותגים על ידי יבואנים זעירים (באחוזים), 2022 - 2023



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כשליש מהיבוא של היבואנים הזעירים מתמקד במותג יוקרה אחד (א') כאשר בשנת 2022 יובאו 1,410 כלי רכב והכמות ירדה בשיעור של 43% בשנת 2023 ל-803 כלי רכב. עוד עולה כי היקף יבוא רכבים כולל של היבואנים הזעירים היה 3,869 רכבים בשנת 2022 ו-2,400 בשנת 2023. כלומר, היקף היבוא ירד ב-38%.

נמצא כי מגבלת היקף היבוא שקבע משרד התחבורה על היבואנים הזעירים, העומדת על 20 כלי רכב בשנה בלבד, היא בגדר מכשול לפיתוח עסקיהם, ומבחינה כלכלית מסיטה את היבואנים הזעירים ליבוא של רכבי יוקרה ולא מעודדת את התחרות במוטגי רכב אחרים.

מומלץ למשרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות לבחון להגדיל את מגבלת ההיקף החלה על היבואנים הזעירים או לקבעה בהתאם לסוגי הרכב כדי שתהיה להם כדאיות כלכלית בפיתוח עסקם כמחוללי תחרות, על מנת לעודד יבוא כלי רכב שאינם רכבי יוקרה ולהגביר את התחרות גם בקטגוריות רכב נוספות.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא יוזם שינוי חקיקה ראשית במסגרת תיקון מס' 13 לחוק שירותי רכב, שהוגש לוועדת הכלכלה של הכנסת ויועלה לדיון בהקדם. במסגרת התיקון המגבילה של יבוא עד 20 כלי רכב בשנה תועלה ל-60 רכבים בשנה. מטרת המהלך היא לאפשר ליבואנים זעירים להגיע לרווחיות בסיסית שתצדיק השקעה בשיווק כלי רכב עממיים (ולא רק רכבי יוקרה). רשות התחרות מסרה בתשובתה דברים דומים.

חסמי יבוא טכניים

כאמור, חוק שירותי רכב נועד, בין השאר, לקדם את התחרות בענף הרכב. לצורך כך נקבעו בחוק הקלות ליבואנים העקיפים והזעירים בתנאים למתן רישיון יבוא רכב ורישומו כחדש.

סעיף 32 לחוק שירותי רכב קובע בין היתר כי יבואן עקיף זכאי לקבל רישיון יבוא רכב ולרושמו כרכב חדש אם הרכב הוא רכב חדש או רכב שנרשם במדינת חוץ, ולעניין רכב שהוא רכב נוסעים מסוג M1, רכב מסחרי מסוג N1 או אופנוע - מספר הקילומטרים של כלל נסיעות הרכב אינו עולה

על 150. חוק שירותי רכב מגדיר רכב שנרשם במדינת חוץ כרכב שנרשם לראשונה לתנועה בדרכים במדינת חוץ וטרם חלפו 90 ימים ממועד הרישום האמור ועד מועד יבוא הרכב לישראל.

יבואנים מקבילים אינם רוכשים את כלי הרכב ישירות מיצרן הרכב, אלא רוכשים אותם בשוק המשני - סוחרים רכב וזכיינים. סוחרים הרכב בחו"ל רושמים את הרכב (החדש לגמרי) במדינתם מבחינה טכנית בלבד כדי שיוכלו לייצא אותו ליבואן הישראלי.

רישום מועד ייצור הרכב עלה לדיון ב-27.12.23 במסגרת ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בעקבות דוח הביקורת הקודם ובו העלה יו"ר הוועדה, את ההצעה לרשום ברישיון הרכב את החודש ושנת הייצור כדי להביא לידיעת הצרכן את הנתונים על הרכב, ולמנוע הטעיה אפשרית של הקונה בגין הפער בין מועד זה למועד העלייה על הכביש.

משנת 2016 כאמור, מועד הרפורמה ביבוא רכב באמצעות חיקוק חוק שירותי רכב, ועד נובמבר 2024, במשך כשמונה שנים, רישום מועד עלייתו של רכב שיובא ביבוא עקיף היה מועד רישומו כרכב חדש בישראל בעת מכירתו. אך מנובמבר 2024 החל משרד הרישוי לרשום את מועד עלייתו לכביש של הרכב המיובא ביבוא עקיף כמועד שבו נעשה רישומו הטכני בסוכנות הרכב בחו"ל. לדברי נציג יבואני הרכב העקיפים, הדבר פגע ביבוא הרכב העקיף.

איגוד יבואני הרכב מסר בתשובתו שלעמדתו יש לרשום ברישיון הרכב את החודש ושנת הייצור על מנת לשקף לצרכן את הנתונים אודות הרכב, ולמנוע הטעיה אפשרית של הקונה כתוצאה מפער בין מועד זה למועד העלייה על הכביש ולהביא לידיעת הלקוח כי תקופת האחריות על הרכב החלה במועד רישומו בחו"ל.

נציגי משרד התחבורה מסרו למשרד מבקר המדינה כי תקנה 282(א)(4)(ב) לתקנות התעבורה קובעת שרכב שנרשם בעבר לתנועה בדרכים במדינת חוץ, מועד עלייתו לכביש יהא 12 חודשים ממועד ייצורו או ממועד רישומו לראשונה בדרכים במדינת חוץ, המוקדם מבין השניים. רישום מועד העלייה על הכביש במועד רישומו הטכני בחו"ל החל רק בנובמבר 2024 בשל סיום עדכון התוכנה של משרד הרישוי שאיפשר את הרישום כאמור. עמדת משרד התחבורה היא שרישום מועד עליית הרכב לכביש נועד להגן על הצרכן ולהביא לידיעתו את המידע המלא על הרכב. גם אם היבואן המקביל עדכן את הקונה שהרכב עלה על הכביש בחו"ל, הקונים הבאים, יד שנייה ו"ד שלישית, לא ידעו זאת. כמו כן, למועד רישומו לראשונה בדרכים במדינת חוץ יש גם השפעה על קביעת מועד מבחן הרישוי השנתי של הרכב על ידי משרד התחבורה ותחילת מועד אחריות יצרן.

בנובמבר 2024 עבר משרד התחבורה לרשום כלי רכב שייבאו יבואנים עקיפים לפי מועד רישומו הטכני על ידי סוכנות הרכב בחו"ל. לדוגמה רכבים זהים שנרכשו על ידי יבואן ישיר ועקיף (ביולי 2024): מיבואן ישיר בעת מכירתו בישראל בפברואר 2025 יירשם מועד העלייה לכביש כמועד מכירתו בישראל (פברואר 2025) ומיבואן עקיף יירשם מועד עליית הרכב לכביש כיוולי 2024. בכך נוצר הבדל מהותי בשווי הרכב לצרכן, בין היתר בשל הרישום של מועד עלייתו לכביש, בין רכב חדש שמייבא יבואן ישיר לרכב שמייבא יבואן עקיף, דבר שפוגע ביבואנים העקיפים ובתחרות בענף הרכב.

בתשובת איגוד יבואני הרכב הישירים צוין שלדעתם יש לשמור על שקיפות מועד רישומו של הרכב בחו"ל ולהביא לידיעת הלקוח כי תקופת האחריות לרכב החלה במועד רישומו בחו"ל.

בשל הצעד שנוקט משרד התחבורה נוצרו פערים ברישום כלי רכב חדשים בין כלי רכב שמייבאים יבואנים ישירים לכלי רכב שמייבאים יבואנים עקיפים, כך שכדאיות היבוא של היבואנים העקיפים פחתה בין השאר עקב ירידת ערך לרכב הנרכש ביבוא עקיף לעומת אותו הרכב הנרכש מיבואן ישיר, שכן למועד עלייתו לכביש יש השפעה ישירה על ערכו.

מוצע למשרד התחבורה לשקול מחדש את הוראותיו החדשות בעניין רישום מועד העלייה לכביש של רכב שנרכש מיבואן עקיף לעומת רכב שנרכש מיבואן ישיר ולפעול לכך שרכב חדש יירשם באותו רישום בין שנרכש מיבואן ישיר ובין שנרכש מיבואן עקיף. מוצע כי ברישיון הרכב יירשמו

גם החודש והשנה שבהם יוצר הרכב כדי להביא לידיעת הצרכן את הנתונים על הרכב ולמנוע הטעיה אפשרית של הקונה בגין הפער בין מועד זה למועד העלייה על הכביש. כמו כן, מוצע כי ציון מועד הרישום הטכני על ידי סוכנות הרכב בחו"ל ייעשה בשקיפות מול הלקוחות, כי הוא מקצר את תקופת האחריות מיצרן הרכב, כדי שההשפעה של הרישום על ערך הרכב תהיה רק על מרכיב האחריות ולא על מרכיב מועד עלייתו לכביש.

סיכום

סוגיית יוקר המחיה בישראל משפיעה על כל משק בית. על כן הטיפול בה הוא בעל חשיבות מרובה. אחת הדרכים להתמודד עם יוקר המחיה היא פתיחתו של השוק המקומי לתחרות מיבוא, שכן לסוגיית היבוא השפעה של ממש על רמת המחירים ויש לה תרומה קריטית לתחרות ולרווחת הצרכן. היבוא המקביל תורם גם לתחרות תוך-מיתגית ומאפשר לצרכן לרכוש בשוק המקומי מוצרים זהים במחירים נמוכים במידה ניכרת; מבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בנובמבר 2024 נמצאו פערי מחירים בין מוצרים שמקורם ביבוא מקביל לבין מוצרים זהים שמקורם ביבוא ישיר ויקרים יותר בכ-4.8% - 22.6%. לצד יבוא מקביל, יבוא אישי גם הוא דרך להתמודד עם יוקר המחיה, ובאמצעותו הצרכן רוכש מוצרים ישירות מחו"ל במחירים תחרותיים וגם במקרה זה מבדיקת משרד מבקר המדינה שנערכה בפברואר 2025 נמצאו פערי מחירים בין מוצרים שמקורם ביבוא אישי לבין מוצרים זהים שמקורם ביבוא מסחרי ויקרים יותר בכ-20.6% - 130.3%.

ביוני 2024 נכנסה לתוקף רפורמת "לא עוצרים בנמל" שמטרתה לשנות את שיטת היבוא כך שטובין המיובאים בקבוצת יבוא 2 ו-3, המקלות יותר, לא יתעכבו בשערי הנמל ויכנסו לשוק הישראלי על בסיס הצהרה של היבואן בלבד. כהשלמה לרפורמה, בינואר 2025 נכנסה לתוקף רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שמשמעותה אימוץ אסדרה אירופית ויבוא של מוצרים המשווקים באירופה או עומדים בתקן אירופי על בסיס הוכחת שיווק באירופה וללא החזקת תיק מוצר, מה שעשוי להגדיל גם את היקף היבוא המקביל לישראל.

להצלחת הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל" תיתכן השפעה על רמת המחירים בישראל. נכון למועד סיום הביקורת, הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" נמצאת בתחילתה ובשלבי למידה של גורמים בשוק את תהליכי היבוא החדשים. אלא שהצלחתן של הרפורמות תלויה גם בצעדים של המאסדרים האמונים על יישומן. מומלץ למשרד הכלכלה, למשרד האנרגיה ולמשרד הבריאות בשיתוף רשות התחרות לבחון באופן עיתי את השפעת הרפורמות ואת ההקלות שניתנו בתנאי היבוא גם על שינוי מאזן הכוחות בין היבואנים הגדולים לקטנים, על כניסתם של יבואנים חדשים וכפועל יוצא גם על רמת התחרות בשווקים.

עוד, מומלץ למשרד הכלכלה ביחד עם משרד האוצר בשיתוף משרד הבריאות ומשרד האנרגיה לבחון הרחבת הרפורמה "מה שטוב לישראל טוב לאירופה" גם לשווקים נוספים עם חשיפה משמעותית ליבוא כדוגמת ארה"ב המדינה השלישית בגודלה מבחינת היקף יבוא סחורות לישראל בהיקף של 32 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (12%).

על אף כניסתן לתוקף של הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו"מה שטוב לאירופה טוב לישראל", נמצא כי חלק מהיבואנים אינם מצויים בתהליכי היבוא העדכניים, מה שעלול לפגוע בתועלות הצפויות ממימוש הרפורמות. כמו כן, האכיפה, שהיא נדבך מהותי לקיום הרפורמות, המבוססות על הצהרה, לוקה בחסר, דבר שעלול לסכן את בטיחות הציבור. בענף הרכב נמצא כי רמת הריכוזיות בענף משנת 2016 ועד 2024 נותרה גבוהה כאשר חלקם של ארבעת היבואנים הגדולים בקטגוריה M1 עומד על כ-60% וכן יש בו רווחיות של מיליארדי ש"ח לקבוצה קטנה של יבואנים ישירים, וכי המלצות הוועדה להגברת התחרות בענף הרכב טרם אומצו. נוסף על כך, ישנם חסמים של ממש ליבואני רכב מקבילים (עקיפים, זעירים ויבוא אישי).

מומלץ למשרד הכלכלה ולמשרד הבריאות לפעול מול ציבור היבואנים וסוכני המכס לשיקוף מידע ומתן מענה אנושי מקצועי לפניית של סוכני מכס ויבואנים כדי שיוכלו ליישם את הרפורמה

בצורה מיטבית, לפעול ליישום הרפורמה ולבחון את הרחבתה למוצרים שהוחרגו מסיבות שונות. כמו כן, בשל חשיבותה של האכיפה לבטיחות הציבור ולהצלחת הרפורמה, עליהם לפעול לחיזוק מערך אכיפה יעיל, לרבות גיוס כוח אדם לביצוע פעולות האכיפה הנדרשות והשלמת הקמתה של מערכת ייעודית ממוחשבת לניהול תיקי אכיפה. עוד מומלץ למשרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד האנרגיה לבחון הקמת ועדה בין-משרדית משותפת לבחינת שיתופי פעולה, העברת מידע ולמידה של נושא האכיפה בשווקים.

הגדלת היקף היבוא המקביל והיבוא האישי עשויה להוריד את יוקר המחיה. מומלץ למשרד הכלכלה בשיתוף רשות התחרות לקבוע מועדים ומדדים לבחינת ההשפעה של הרפורמות על היבוא המקביל, ואם יידרש לבחון מתן הקלות נוספות בדרישות היבוא. כמו כן, מומלץ לרשות התחרות לבחון את השפעת תיקוני החקיקה שהעבירה על יבוא מקביל ויבוא אישי כדי למנוע צמצום או מניעה של תחרות על ידי יבואן ישיר. לנוכח הגידול ברכישות הציבור במסלול יבוא אישי כדרך להתמודד עם יוקר המחיה בישראל, מומלץ למשרד האוצר ומשרד הכלכלה בשיתוף רשות התחרות לבחון צעדים והקלות ביבוא אישי של מוצרים ותחומים שבהם יש כשל שוק או ניצול לרעה וגביית מחיר מופרז של מונופול או יבואנים ישירים בעלי כוח שוק גדול.

ההוצאה על כלי רכב היא מהוצאות הצריכה הגדולות של משקי הבית בישראל. ארבעת יבואני הרכב הישירים מייבאים יחד כ-60% מסך הרכבים המיובאים (שמונה היבואנים הישירים הגדולים מייבאים יחד כ-87.7%). בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנת 2022 נצפתה עלייה ברווחי היבואנים על אף עליה בעלויות היבואנים וקיטון במספר הרכבים שנמכרו. בשנים האחרונות מתרחשת בעולם הרכב מהפכה שעיקרה מעבר לכלי רכב חשמליים. השינויים האמורים הביאו לכניסה של יצרני רכב חדשים לישראל המציעים מותגים של כלי רכב שטרם פעלו בישראל, דבר שמהווה הזדמנות בלתי שכיחה ובלתי חוזרת להביא לשינויים משמעותיים במבנה שוק יבוא הרכבים הפרטיים בישראל ואף להפחתה ברמת הריכוזיות בשוק באמצעות מתן רישיונות יבוא של קונצרנים חדשים ליבואנים קטנים או יבואנים שלא פועלים בענף. שינויים אלה בתנאים מסוימים היו יכולים להביא להגברת התחרות בענף ואף לירידת מחירים ולשיפור בתנאי הרכישה.

חלק מהיבואנים הגדולים הפעילים בענף הרכב המייבאים מיצרני רכב בבלעדיות רכבים מסוגים שונים לדוגמת רכבי בנזין, דיזל, היברידי ופלאג אין החלו לייבא גם דגמים חשמליים של אותם היצרנים. בנוסף, הם התקשרו עם אותם יצרני רכב חדשים וקיבלו רישיונות ליבוא רכבים חשמליים (גם רכבים מסוגים אחרים) של יצרנים חדשים שטרם פעלו בישראל.

ההזדמנויות שנוצרו נוכח השינויים בענף הרכב וחידוש הרישיונות ליבואנים הגדולים הן במידה רבה שעת כושר בלתי חוזרת למשך זמן רב, אי ניצולה תנציח את המצב בשוק ותשאיר את רמת הריכוזיות בו גבוהה.

מומלץ למשרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות לנצל את ההזדמנות שנוצרה בשוק הרכב נוכח השינויים המשמעותיים בענף ועקב מהפכת כלי הרכב החשמליים, ולפעול לכניסתם של יבואנים חדשים לשוק הרכב או להגדלת חלקם של יבואנים קטנים באופן שיצמצם את הריכוזיות הקיימת, תוך מעקב ובחינה בעניין ההתנהגות של היבואנים עקב השינויים באסדרה; עוד מומלץ למשרד התחבורה ליישם את המלצות הוועדה להגברת התחרות בענף הרכב ולבחון, בשיתוף יבואנים מקבילים, את החסמים הקיימים.

מומלץ לשר הכלכלה לבחון את יישום הרפורמות "לא עוצרים בנמל" ו-"מה שטוב לישראל טוב לאירופה" תוך יישוב הסתירות בין החוק הישראלי לדרישות האסדרה האירופית וככל שיידרש להשתמש בסמכות של השר בחוק התקנים להעביר חקיקת משנה ליישוב הסתירות. כמו כן, מומלץ לשר הכלכלה לוודא את השלמת הערכות הממונה על התקינה וזרוע האכיפה להחלת הרפורמה בצורה מיטבית ולבחון בשיתוף רשות התחרות את השפעת הרפורמות על השווקים והיבוא המקביל וככל שיידרש לבצע התאמות להסרת חסמים אם יוותרו. בנוסף, מומלץ לבחון את הרחבת הרפורמה ליבוא ממדינות נוספות, כדוגמת ארה"ב.

מומלץ לשר הבריאות לוודא כי כלל המערכים הנדרשים לקיום הרפורמה יוקמו ויושלמו במלואם, ובפרט מערך אכיפה. בנוסף, מומלץ לבחון את יישום הרפורמה וככל שיידרש לבצע התאמות על מנת להסיר חסמים שנתרו.

מומלץ לשרת התחבורה לוודא כי המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב משנת 2024 יישומו במלואן, וככל שיידרש להורות על ביצוע התאמות בכדי להסיר חסמים שיוותרו תוך מתן דגש על עידוד יבוא מקביל. כמו כן, מומלץ לשרת התחבורה לפעול לצמצום הריכוזיות בענף הרכב תוך ניצול ההזדמנות שנוצרה בעקבות שינויים שחלו בענף הרכב וכניסה של יצרנים חדשים באמצעות כניסה של יבואנים חדשים או קטנים לענף.