

משרד הכלכלה והתעשייה

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון



בשנת 2020 צפוי
השוק הקמעונאי
המקוון בישראל
להכפיל את עצמו,
ואף יותר, ולהגיע
לכ-15 מיליארד ש"ח
ונתח השוק שלו צפוי
להיות כ-12%
מהשוק הקמעונאי
כולו

תקציר

רקע כללי

עולם המסחר המקוון (e-commerce) כולל בתוכו את כל אופני המסחר הווירטואלי בשוק המסחר המקומי ומחול"ל (יבוא אישי). תחום מרכזי בעולם המסחר המקוון הוא המסחר המקוון במוצרים קמעונאיים. בשנים 2014 - 2016 צמח השוק הקמעונאי המקוון בישראל בשיעור שנתי של כ-25%, ובשנת 2016 הוערך בכ-7 מיליארד ש"ח והיה כ-6% מהשוק הקמעונאי כולו. בשנת 2020 צפוי השוק הקמעונאי המקוון בישראל להכפיל את עצמו, ואף יותר, ולהגיע לכ-15 מיליארד ש"ח ויהיה כ-12% מהשוק הקמעונאי כולו באותה שנה.

על פי בדיקת משרד הכלכלה, בשנת 2017 הייתה ישראל בין 15 המדינות המובילות בעולם מבחינת כמות הקונים מחול"ל והמוכרים לחול"ל. ישראלי רוכש בממוצע 36 פעמים בשנה - תדירות גבוהה לעומת מדינות מפותחות אחרות. ניכרת צמיחה משמעותית הן בשיעור הישראלים הרוכשים מוצרים במרשתת (אינטרנט) והן בתדירות הקנייה ובמספר הקטגוריות שהרכישות נעשות בהן. היתרונות העיקריים לרכישות מקוונות עבור הקונים הישראלים (בסדר יורד) הם מחיר, נוחות, קלות השוואת מחירים, היכולת לקנות מוצרים בחול"ל והמגוון העומד לרשותם.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2017 - ינואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הגופים הממשלתיים בנוגע להתמודדות עם הגידול במסחר המקוון. הביקורת נעשתה ביחידת הממונה על חוקיות היבוא ובסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הסוכנות לעסקים קטנים) שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), בחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר), בנציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות וברשות להגנת הפרטיות שבמשרד המשפטים¹, במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - משרד החינוך), במועצה הישראלית לצרכנות, ברשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי ובמינהל התכנון במשרד האוצר. בדיקות משלימות נעשו ברשות ההגבלים העסקיים, במינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הבריאות, במשרד התקשורת, במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים



מאחר שחברת
הדואר לא קיבלה
מידע מקדים במשך
השנים על החבילות
המגיעות לארץ, לא
סרק מינהל המכס,
והוא עדיין אינו
סורק, את החבילות
המגיעות באמצעות
הדואר, ואין הוא
יכול לאכוף את
משטר חוקיות היבוא
על רוב הטובין
המגיעים לארץ
ולגבות את המיסים
הנדרשים בגינם

(להלן - משרד האנרגיה), במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובמכון היצוא הישראלי (להלן - מכון היצוא).

הליקויים העיקריים

יבוא אישי (מסחר מקוון מחו"ל)

החלטת הממשלה משנת 2014 שעניינה הסרת חסמים ביבוא אישי² לא יושמה במלואה. משרדי הכלכלה והאוצר טרם השלימו את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, הרשויות המוסמכות³ עדיין לא השלימו את השינויים האסדרתיים הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא חופשי לא תוקן באופן שתתאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה.

ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת חסמים ליבוא אישי (להלן - ועדת גרינברג)⁴ התבססה בעבודתה על נתונים שונים שקיבלה. בדוח לא הוצגו נתונים ממשלתיים עדכניים בנוגע להיקף היבוא האישי בשנים האחרונות. חלק מהנתונים שהועברו מגורמים לא ממשלתיים לא היו עדכניים. נתונים רבים ששימשו את הוועדה ופורסמו בדוח היו נתונים מגופים לא ממשלתיים שסיפקו נתונים שונים זה מזה, וייתכן שחלקם מוטים. משרד הכלכלה אינו מחזיק במידע הנוגע להיקף הפגיעה במגזר הקמעונאי בשנים האחרונות עקב הגידול ביבוא האישי, וממילא לא גובשה תוכנית להתמודדות הממשלה עמה, אם יעלה צורך כזה.

מערכת "שער עולמי"⁵ של רשות המיסים, שעלתה לאוויר בינואר 2018, אמורה לטפל בכל המוצרים המיובאים לארץ, אך בשלב זה עד להתייצבותה היא מטפלת ביבוא מסחרי בלבד.

מקטע שחרור הטובין מהמכס: במקטע שחרור הטובין מהמכס פועלות בתחום היבוא האישי חברת הדואר (כ-99% מהחבילות) וחברות השילוח (כ-1%). מינהל המכס מקבל מידע מקדים רק על החבילות המגיעות לארץ באמצעות חברות השילוח וסורק אותן במערכת ייעודית, וזאת כדי לאכוף את משטר חוקיות היבוא ולגבות את המיסים הנדרשים. מאחר שחברת הדואר לא קיבלה מידע מקדים במשך השנים על החבילות המגיעות לארץ, לא סרק מינהל המכס, והוא עדיין אינו סורק, את החבילות המגיעות באמצעות הדואר,

2 החלטת ממשלה מס' 1564 מיום 13.4.14, שאימצה את המלצות ועדת לגג להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא.

3 לפי צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014, "רשות מוסמכת" היא מי שהוסמך בידי השר שבתחום סמכותו מצויים הטובין הטעונים רישיון יבוא.

4 דוח הוועדה והמלצותיה הוגשו בדצמבר 2017.

5 "שער עולמי" היא הפלטפורמה המחשובית החדשה לניהול סחר החוץ של מדינת ישראל. ייעודה של המערכת הוא ניהול סחר החוץ, פישוט וייעול תהליכי הסחר והזולת עלויות היבוא, תוך שקיפות ונגישות המידע.

ואין הוא יכול לאכוף את משטר חוקיות היבוא על רוב הטובין המגיעים לארץ ולגבות את המיסים הנדרשים בגינם.

פתיחת בית המיון המרכזי של הדואר במודיעין (להלן - בית המיון החדש):

במתחם בית המיון החדש טרם נבנה בית מכס, ורוב עובדי מינהל המכס עדיין עובדים בבית המיון הישן בתל אביב. עקב כך, חבילות גדולות⁶ וחבילות שעברו שיקוף והתגלו בהן מוצרים שהבודקים מטעם חברת הדואר הוכשרו לגלות כמוצרים שצריכים לעמוד בדרישות חוקיות היבוא, או התגלו בהן כסף, סיגריות, סיגרים, טבק, אבקות ומוצרים הנחשדים כאמצעי לחימה (להלן - ענייני מכס), מועברות לבית המיון הישן, ושם מינהל המכס והרשויות המוסמכות מטפלות בהן. לכן נגרם גם עיכוב במסירתן לצרכנים.

מדי יום מועברות בממוצע כ-1,000 חבילות לבית המיון הישן מטעמים של חוקיות היבוא או בשל ענייני מכס (להלן - החבילות המעוכבות). כל החבילות המעוכבות מוזנות במערכת הממוחשבת של הדואר כ"מעוכבות מכס" ואין מצוינת סיבת העיכוב על פי קטגוריה. חברת הדואר אינה מחזיקה בנתונים הנוגעים לכמות של החבילות המעוכבות בכל אחת מהקטגוריות ולמשך העיכוב בכל אחת מהקטגוריות.

מרגע היכנסן לבית המיון החדש החבילות עוברות באופן אוטומטי, ללא מגע יד אדם, במסועים ובמכונות השיקוף בבית המיון. אולם בכשני שלישים מהעמדות בבית המיון החדש תהליך הקלדת פרטי החבילות ומיון לפי המיקוד נעשים באופן ידני, דבר העלול לגרום לטעויות ולעיכובים.

הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון

הרשות להגנת הפרטיות לא מסרה למשרד מבקר המדינה מידע על היקף הפרות חוק הגנת הפרטיות שהובאו לידיעתה בנושא העברת מידע מאתר מסחר מקוון אחד למשנהו שלא למטרה שלשמה נמסר המידע. כמו כן, היא לא מסרה מידע הנוגע להיקף השימוש שהיא עשתה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפירים, לפי תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי - הגנת הפרטיות), התשס"ד-2004.

חינוך והסברה בנוגע לצרכנות מקוונת

משרד החינוך מעביר כמה תוכניות לחינוך פיננסי בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים. תוכני החינוך הפיננסי משולבים גם בתוכניות לימוד שאינן ייעודיות⁷.

6 מכ-62 מיליון חבילות בשנה כ-300,000 חבילות (כ-4.8%) הן חבילות גדולות.

7 כגון מתמטיקה, חינוך לשוני ואזרחות.

אולם שום תוכנית מהתוכניות לחינוך פיננסי אינה עוסקת בנושא צרכנות נבונה במרשתת.

המועצה לצרכנות מעבירה בכמה רשויות מקומיות סדנאות הסברה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בנושא חוק הגנת הצרכן, אך היא אינה שמה דגש על נושא צרכנות נבונה במרשתת.

הנגשת אתרי מסחר מקוון לאנשים עם מוגבלות

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות טרם אספה מידע עד כמה התיקון לתקנות הנגישות⁸ תורם להנגשת אתרים עבור אנשים עם מוגבלות. מאז כניסת התיקון לתקנות לתוקף עדיין לא אספה הנציבות מידע על שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים במרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון, מבין כל האנשים עם מוגבלות.

מסחר מקוון בשירות העסקים הקטנים

הסוכנות לעסקים קטנים לא ביצעה סקרים מקיפים דיים על טיב תוכנית המסחר המקוון שהיא מעבירה.

אין גוף פרטי או ממשלתי המחזיק בנתונים הנוגעים למספר העסקים הקטנים במגזר הערבי המוכרים במרשתת. גם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים אינה מחזיקה במידע כזה, והיא אינה עושה מחקרים לאיתור הקשיים והצרכים של המגזר בנושא המסחר המקוון.

הכשרה אקדמית ומקצועית בתחום המסחר המקוון

משרד העבודה טרם ביצע מחקר הבוחן את מידת התאמתם של המשתתפים בקורסים לתוכניות הלימוד שהוא פיתח בתחום המסחר המקוון ואת יעילותן. הוא גם לא בחן אם המשתתפים השתלבו לאחר סיום הקורס בעבודה התואמת את הכלים שרכשו במהלכו. כמו כן, אין גוף ממשלתי המעביר קורסים בנושא זה לאוכלוסייה הכללית שאינה מהפריפריה ואינה בבחינת עסק קטן או יצואן⁹.

8 תיקון לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) (תיקון), התשע"ח-2017.

9 למשל, אדם שאין לו עדיין עסק, והוא מבקש להתחיל למכור במרשתת כעיסוק עיקרי או משני.

תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי

מינהל התכנון וכמה עיריות גדולות לא נתנו את דעתם בצורה מספקת על השינוי בתמהיל הצריכה בשנים האחרונות בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחו"ל. הם לא אספו נתונים רלוונטיים ולא בחנו כיצד תופעה זו עשויה להשפיע על כמותם, על גודלם ואף על מיקומם של מרכזים מסחריים קיימים ועתידיים. העיריות שנבדקו מקדמות תוכניות מתאר להקמת מרכזים מסחריים כאילו המסחר כולו נעשה במרחב הפיזי.

ההמלצות העיקריות

על משרד הכלכלה להשלים את התקנת צו יבוא אישי שיכלול את העניינים המפורטים בהחלטות הממשלה מהשנים 2014 ו-2018. על משרד הכלכלה ועל רשות המיסים להשלים בהקדם את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי. על רשות המיסים להסדיר בהקדם את נושא היבוא האישי במערכת "שער עולמי".

על משרדי הכלכלה, הבריאות, התקשורת, התחבורה, האנרגיה והחקלאות לסיים להתאים את האסדרה של יבוא המוצרים שבאחריותם לכלל היבוא האישי ולצמצם את מספר המוצרים שיש להמציא עבור יבואם אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים כלכליים) להכריע בהקדם אם חברת הדואר רשאית למסור למינהל המכס מידע מקדים על חבילות המגיעות לארץ.

מעבר של עובדי מינהל המכס לבית המכס במתחם בית המיון החדש, וכן פיתוח המערכת למחשוב כל החבילות החייבות במס יועילו לצמצום כמות הטובין האסורים והמסוכנים הנכנסים לארץ. על חברת הדואר לקדם את האוטומטיזציה של בית המיון החדש כדי לייעל את הטיפול בחבילות. עד כניסתה לפעולה של המערכת החדשה למחשוב החבילות החייבות במס, על חברת הדואר ומינהל המכס לפעול למציאת מנגנון שבו יוזנו למערכת הקיימת גם סיבת העיכוב של החבילות המעוכבות, מועד תחילת העיכוב ומועד סיום הטיפול בחבילה. נתונים אלו יועברו באופן מיידי לרשויות המוסמכות, והן יוכלו לטפל בזמן אמת בחבילות המעוכבות, ובכך לקצר את מועדי העיכוב.

על משרד המשפטים לקדם תיקון לחוק הגנת הפרטיות, שייתן מענה לסוגיות משמעותיות בעידן המסחר המקוון. בהמשך לפעולותיה של הרשות להגנת הפרטיות, עליה לשקול להפנות משאבים גם לטיפול בהשלכות של המסחר המקוון על הגנת הפרטיות של הצרכנים.

על משרד החינוך לבחון את האפשרות לשלב בתוכניות החינוך הפיננסי חינוך לצרכנות נבונה במרשתת על כל מאפייניה. על המועצה לצרכנות לשים דגש

על נושא המסחר המקוון בסדנאות שהיא מעבירה לאזרחים הוותיקים ולתת להם סיוע בנושא.

על נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לבדוק אם התיקון לתקנות הנגישות הביא לידי כך שאתרים חיוניים ומרכזיים ואתרים שחשיבותם רבה לחיי היום-יום של אנשים עם מוגבלות אכן הונגשו, ואם הדבר הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם. על הנציבות לדאוג לאכיפת התיקון לתקנות כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות ליהנות משירותי המרשתת בכלל ומאתרי מסחר מקוון בפרט.

על המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, ובראשם משרד העבודה, להידרש לסוגיית ההכשרה המקצועית בנושא המסחר המקוון לאוכלוסייה הכללית ולא רק לאוכלוסיות יעד מסוימות. על המשרדים הרלוונטיים לגבש תפיסה כוללת הנוגעת למקצועות החדשים והמתפתחים בשוק המשתנה.

על מינהל התכנון ועל הרשויות המקומיות לתת את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על מרכזי המסחר הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי. כפועל יוצא, על גופים אלו לבחון גיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית. כמו כן, עליהם לשקול לקבוע מנגנונים שיבטיחו ניצול יעיל של הקרקע בהקשר של תכנון שטחי מסחר גדולים.

סיכום

המסחר המקוון מורכב מיבוא אישי ומרכישות מספקים מקומיים, והוא מאפשר לצרכנים גישה לשווקים בארץ ובח"ל ומציע מגוון כמעט בלתי מוגבל של טובין במחירים שונים. בשנים 2014 - 2016 היקף המסחר המקוון נמצא בעלייה דרמטית (כ-25%), והוא מאתגר את המסחר הפיזי ובמיוחד את המסחר הקמעונאי. בשנת 2020 צפוי שיעורו של המסחר המקוון לעמוד על כ-12% מהשוק הקמעונאי כולו לעומת שיעור של 6% בשנת 2016. לצד יתרונותיו הרבים, המסחר המקוון מציב אתגרים רבים הדורשים גיבוש מדיניות, ובמידת הצורך גם התאמת אסדרה ונוהלי עבודה בתחומים שונים. האסדרה צריכה להיות מותאמת להתפתחות המהירה של המסחר המקוון ולדינמיות שלו.

היבוא האישי, המהווה חלק ניכר מהשוק הקמעונאי המקוון, הוא ערוץ להגברת התחרות ולהפחתת יוקר המחיה בשוק ריכוזי ומבודד כישראל. ועדת לנג ב-2014 ועדת גרינברג ב-2017 המליצו המלצות, שמרביתן התקבלו כהחלטות ממשלה, לשם הסרת חסמים ביבוא אישי. המלצות ועדת לנג יושמו בחלקן, והמלצות ועדת גרינברג אמורות להיות מיושמות במהלך שנת 2018 על ידי הרשויות המוסמכות - משרד התחבורה, משרד הבריאות, משרד התקשורת, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה.



על הממשלה לטפל
בפערי האכיפה של
משטר חוקיות היבוא
בין חברת הדואר
לחברות השילוח;
לחזק את ההגנה על
פרטיותו של הצרכן
בעת ביצוע רכישות
מקוונות, ולאכוף את
הנגשת אתרי
המסחר המקוון
לאנשים עם
מוגבלות

על הממשלה לטפל בפערי האכיפה של משטר חוקיות היבוא בין חברת הדואר לחברות השילוח; לחזק את ההגנה על פרטיותו של הצרכן בעת ביצוע רכישות מקוונות, ולאכוף את הנגשת אתרי המסחר המקוון לאנשים עם מוגבלות. על הסוכנות לעסקים קטנים להמשיך לתת מענה לעסקים קטנים, בפרט למגזר הערבי, בהתאם לצרכיהם המשתנים.

הגידול במסחר המקוון משנה את תמהיל הצריכה ומשפיע הלכה למעשה על הרכישות המתקיימות במרחב הפיזי. בשל מחסור בקרקעות פנויות, ועל מנת להימנע מהקמת "פילים לבנים", ראוי כי מינהל התכנון, בשיתוף הרשויות המקומיות, ייתנו את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על המרכזים המסחריים הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי.

שיעור המסחר המקוון בישראל הוא גבוה יחסית לעולם והוא גדל משנה לשנה. התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון, ובייחוד בתחום היבוא האישי, צריכה להיעשות לאחר דיון מעמיק ובחינה מלאה של כל ההשלכות, לרבות שיקולי תחרות, ההשפעה על הוצאות משקי הבית וההשפעה על התעשייה והמסחר המקומיים עקב שינוי תמהיל הצריכה, והכול כדי להביא לשגשוג המשק כולו.

מבוא

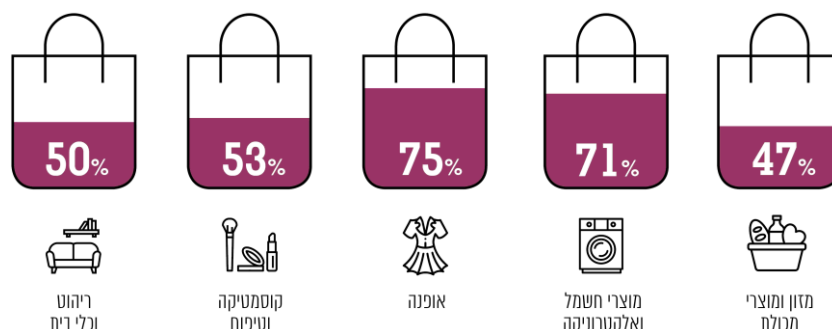
עולם המסחר המקוון (e-commerce) כולל בתוכו את כל אופני המסחר הווירטואלי - בשוק המקומי ומחו"ל - החל מהזמנת כרטיסי טיסה וחופשות, דרך רכישת מוצרים קמעונאיים וביצוע פעולות פיננסיות וכלה בקבלת הלוואות. תחום מרכזי בעולם המסחר המקוון הוא המסחר המקוון במוצרים קמעונאיים הנמכרים באופן מסורתי ברשתות ובחנויות (e-tail)¹⁰. בשנים 2014 - 2016 צמח השוק הקמעונאי המקוון בישראל בשיעור שנתי של כ-25%, ובשנת 2016 הוערך בכ-7 מיליארד ש"ח והיה כ-6% מהשוק הקמעונאי כולו. בשנת 2020 צפוי השוק הקמעונאי המקוון בישראל להכפיל את עצמו, ואף יותר, ולהגיע לכ-15 מיליארד ש"ח והיה כ-12% מהשוק הקמעונאי כולו באותה שנה¹¹.

שיעור המסחר המקוון בישראל הוא גבוה יחסית לעולם אך רמתו משתנה מקטגוריה לקטגוריה.

להלן בתרשים 1 שיעור הרוכשים שביצעו רכישות בקטגוריות שונות מכלל הרוכשים במרשתת בשנת 2016:

תרשים 1: שיעור הרוכשים שביצעו רכישות במרשתת בקטגוריות שונות,

2016



*הנתונים מתוך דוח של TASC ל-2016

מתרשים 1 עולה, למשל, כי בתחום האופנה ומוצרי החשמל והאלקטרוניקה שיעור הרוכשים עומד על למעלה מ-70% מקרב הגולשים במרשתת. על פי בדיקת משרד הכלכלה, בשנת 2017 הייתה ישראל בין 15 המדינות המובילות בעולם מבחינת כמות הקונים מחו"ל והמוכרים לחו"ל. ישראלי רוכש בממוצע 36 פעמים בשנה - תדירות גבוהה לעומת מדינות מפותחות אחרות. ניכרת צמיחה משמעותית הן בשיעור הישראלים הרוכשים מוצרים במרשתת (אינטרנט) והן בתדירות הקנייה ובמספר הקטגוריות שהרכישות נעשות בהן.

10 TASC - Consulting & Capital, "איך צמיחת שוק ה-e-commerce משנה את פני שוק הקמעונאות בישראל?" (יוני 2016) (להלן - צמיחת שוק ה-e-commerce, 2016).

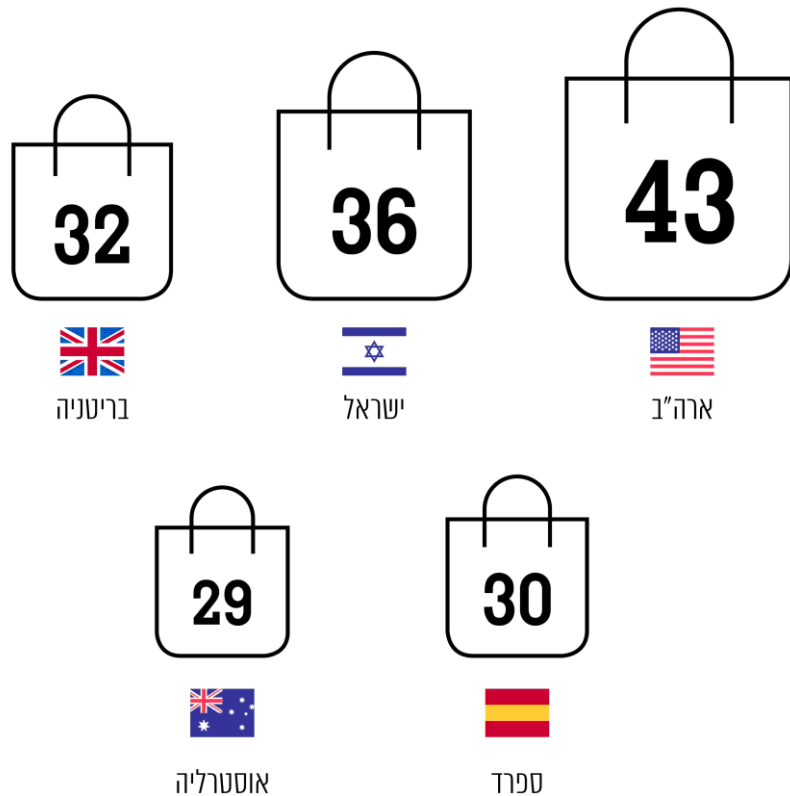
11 שם.



היתרונות העיקריים של רכישות מקוונות עבור הקונים הישראליים הם מחיר (46%), נוחות (20%), קלות השוואת המחירים (13%), היכולת לקנות מוצרים מחו"ל (9%) והמגוון (7%) העומד לרשותם

להלן בתרשים 2 מפורט מספר הרכישות הממוצע בשנת 2017 לרוכש במרשתת:

תרשים 2: מספר הרכישות השנתי הממוצע לרוכש, 2017



*הנתונים מתוך דוח ועדת גרינברג

היתרונות העיקריים של רכישות מקוונות עבור הקונים הישראליים הם מחיר (46%), נוחות (20%), קלות השוואת המחירים (13%), היכולת לקנות מוצרים מחו"ל (9%) והמגוון (7%) העומד לרשותם¹².

פעולות הביקורת

בחדשים יוני 2017 - ינואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של הגופים הממשלתיים בנוגע להתמודדותם עם הגידול במסחר המקוון. הביקורת נעשתה ביחידת הממונה על חוקיות היבוא ובסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הסוכנות לעסקים קטנים) שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), בחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר), בנציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות וברשות להגנת הפרטיות שבמשרד המשפטים¹³ (להלן - הרשות להגנת הפרטיות), במזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - משרד החינוך), במועצה הישראלית לצרכנות, ברשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי ובמינהל התכנון במשרד האוצר. בדיקות משלימות נעשו ברשות ההגבלים העסקיים, במינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הבריאות, במשרד התקשורת, במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה), במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות) ובמכון היצוא הישראלי (להלן - מכון היצוא).

יבוא אישי מקוון (מסחר מקוון מחו"ל)

לצד מאפיינים גיאוגרפיים וגיאופוליטיים, אסדרה (רגולציה) מכבידה וחסמי סחר מכסיים ולא-מכסיים המשק הישראלי מאופיין ברמת ריכוזיות גבוהה¹⁴, בפרט בשווקים הנשלטים בידי מעט יבואנים רשמיים או בלעדיים. כל אלו הם הגורמים המרכזיים לכך שרמת המחירים של רוב מוצרי הצריכה בישראל גבוהה מממוצע מדינות ה-OECD.

היבוא האישי מגביר הלכה למעשה את התחרות ועשוי להביא לידי ירידת המחירים, בייחוד בשווקים ריכוזיים. פוטנציאל השימוש ביבוא אישי תלוי במידת הנגישות והנוחות לצרכן הרוכש באופן ישיר מהספק בחו"ל.

היקף הרכישות מיבוא אישי ניכר והוא הולך וגדל. בשנת 2016 היקפן היה כ-40% מהשוק הקמעונאי המקוון בישראל והוערך בכ-2.9 מיליארד ש"ח. בשנה זו ביצעו כ-3.7 מיליון קונים יבוא אישי. בענפי צריכה שבהם יש ליבוא אישי נוכחות משמעותית גוברת רמת התחרות באופן המוביל לירידת מחירים.

על אף הצמיחה בהיקפו בשנים האחרונות טרם הפך היבוא האישי לחלופה תחרותית שוות ערך וזאת בשל חסמים שיפורטו להלן.

13 לשעבר, הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (רמו"ט).

14 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), עמ' 3.

חסמי אסדרה

צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 (להלן - צו יבוא חופשי), קובע כי "יהיה יחיד רשאי לייבא את הטובין המפורטים בתוספת הראשונה בלא הצגתו של רישיון יבוא, או לייבא את הטובין המפורטים בתוספת השנייה בלא המצאת אישור או עמידה בתנאים, אם הוכח להנחת דעתו של מנהל [רשות המיסים] כי הטובין לא יובאו באמצעות עוסק, הם אינם מיועדים לצרכי אספקה, יצור או מתן שירותים והם מיובאים בכמות סבירה לשימוש האישי או המשפחתי של אותו יחיד, למעט טובין אשר יבואם אסור לפי צו המכס וטובין אשר צוין לגביהם בתוספת הראשונה או השנייה כי דרישת רישיון יבוא או המצאת אישור או עמידה בתנאים, לפי העניין, חלה גם ביבוא אישי, ולמעט מוצרי תעבורה לכלי רכב המוגדרים בצו מוצרי תעבורה".

ככלל, מוצר המיובא לפי התנאים בצו יבוא חופשי אינו צריך לעמוד בדרישות חוקיות היבוא (הקבועות בחקיקה ובנהלים שונים) או בצורך להמציא אישורים על עמידה בהן, אלא אם כן נקבע אחרת. עם זאת, נמצאו כמה קשיים שיפורטו להלן. קשיים אלו מופו ונבחנו גם על ידי ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת חסמים ליבוא אישי (להלן - ועדת גרינברג)¹⁵.

1. אין הגדרה ברורה, בחוק או בנהל, של המושג "כמות סבירה" במשלוח של יבוא אישי, והדבר נתון להחלטת פקידי המכס. היעדר הגדרה מאלץ את הצרכן להתמודד בעת ההזמנה עם חוסר ודאות אם המשלוח ייחשב יבוא אישי או יבוא מסחרי.
2. מגוון מוצרים המיובאים ביבוא אישי צריכים לעמוד בדרישות חוקיות היבוא ודורשים המצאת אישורים מהרשויות המוסמכות¹⁶ על עמידה בהן, אם יש חקיקה רלוונטית או הנחיות ספציפיות של הרשויות. נמצא כי תהליך השחרור של מוצרים אלו אורך זמן רב ועלול להימשך אף כמה שבועות. מנתונים שקיבלה רשות ההגבלים העסקיים מחברות השילוח¹⁷ עולה כי מספרן של חבילות המגיעות ביבוא אישי ומעוכבות מטעמי חוקיות היבוא הוא אומנם מצומצם, אך מספרן קפץ כמעט פי עשרה במהלך התקופה שסקרה רשות ההגבלים (2013 - 2016). בחלק מהרשויות המוסמכות חלה עלייה במשך העיכוב הממוצע והוא נע בדרך כלל בין ארבעה לתשעה ימים.
3. התנאים ליבוא אישי קבועים בחקיקה ובנהלים שונים. נמצא כי פעמים רבות לא ברור לצרכן אם מותר להכניס את המוצר ביבוא אישי לארץ, ולחלופין מהן הדרישות ליבוא המוצר.
4. נמצא כי כאשר צרכן נאלץ להמציא אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא לפני שחרור המוצר מהמכס, עלויות הטיפול הפרטני במוצר מגיעות

15 דוח הוועדה והמלצותיה הוגש בדצמבר 2017 (להלן - דוח הוועדה).

16 לפי צו יבוא חופשי, "רשות מוסמכת" היא מי שהוסמך בידי השר שבתחום סמכותו מצויים הטובין הטעונים רישיון יבוא.

17 רשות ההגבלים העסקיים, "ייבוא אישי ככלי לקידום תחרות (טייטה להערות משרדי הממשלה)", אוגוסט 2017 (להלן - טייטת דוח רשות ההגבלים).

לעיתים לעשרות ואף למאות שקלים. קיימות גם עלויות שחרור שהצרכן אינו צופה אותן. לטענת כמה חברות שילוח, עלויות אלו גורמות ללקוחות לצמצם את השימוש בשירותיהן¹⁸, דבר הפוגע בתחרות במקטע השילוח ובאטרקטיביות של היבוא האישי עבור הצרכן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הכלכלה והאוצר ולרשויות המוסמכות כי מכלול החסמים, שגם ועדת גרינברג מיפתה אותם, עלול ליצור תהליך מורכב, יקר ולא כדאי עבור הצרכן, ולכן יש לפשט אותו ולהחילו ככל הניתן.

חסמים מסחריים

1. חלק מהאתרים הבין-לאומיים אינם מספקים משלוחים ישירים לישראל. נמצא כי קיימים אתרים המספקים משלוחים לישראל אך עלויותיהם גבוהות וזמני האספקה ארוכים.
2. ישראל מוגדרת ביעדי השילוח של חברות השילוח הבין-לאומיות בקטגוריה "שאר העולם" ולא בקטגוריה "מדינות אירופה". שינוי הקטגוריה ל"מדינות אירופה" (בדומה לקפריסין, למשל) עשוי להביא להוזלת עלות המשלוח לארץ¹⁹.

פעולות המדינה להסרת חסמים ביבוא אישי

הממשלה נקטה בשנים האחרונות כמה צעדי מדיניות וחקיקה כדי להסיר חסמים ביבוא אישי ולהגדיל את היקפו.

ועדת לנג (2014)

הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא (להלן - ועדת לנג) עסקה בעיקר ביבוא המסחרי אך כללה בהמלצותיה גם פרק שעניינו היבוא האישי. הוועדה פרסמה את המלצותיה בנובמבר 2014²⁰. אלה המלצות הוועדה הרלוונטיות גם ליבוא אישי: מינוי ממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה, שירכז את שינויי האסדרה הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא; משרדי הכלכלה והאוצר יקימו מערכת ממוחשבת ליבוא אישי שתאפשר לצרכן לבקש אישורי יבוא באופן מקוון והיא תכלול ממשק בין הרשויות המוסמכות, מינהל

18 השילוח באמצעות חברת שילוח בהכרח יקר יותר מהשילוח באמצעות דואר ישראל ומוביל לכך שהמוצר ייסרק במינהל המכס ויחויב לעמוד בדרישות חוקיות היבוא, אם יש כאלו (ראו להלן בפרק "מקטע השחרור מהמכס").

19 דוח ועדת גרינברג.

20 המלצות הוועדה גובשו כמה חודשים לפני פרסומן ואומצו בהחלטת ממשלה כבר באפריל 2014.



במרץ 2015 מונה
לראשונה ממונה על
חוקיות היבוא במשרד
הכלכלה, שתפקידו
לשמש "צומת לתאום
בין-משרדי ... לגבש
וליישם תכנית עבודה
אשר כוללת תהליכים
להסרת חסמים
בתחום היבוא
ולהגברת התחרות"

המכס והצרכנים; תיקון צו יבוא חופשי שיאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה וכן הקלה באסדרת היבוא האישי של מוצרים שבאחריות משרדי הבריאות והתחבורה.

באפריל 2014 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה הסרת חסמים ביבוא אישי²¹ (להלן - החלטת הממשלה משנת 2014) המאמצת את המלצות הוועדה.

בנובמבר 2014 פרסם שר האוצר דאז את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 2), התשע"ה-2014. הצו העלה את מחיר הטובין הפטורים ממכס מ-325 דולר ל-500 דולר.

במרץ 2015 מונה לראשונה ממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה, שתפקידו לשמש "צומת לתאום בין-משרדי בכל הקשור לסוגיות הנוגעות לתחום חוקיות היבוא ומדיניות היבוא, לגבש וליישם תכנית עבודה אשר כוללת תהליכים להסרת חסמים בתחום היבוא ולהגברת התחרות"²², ולקדם את ההדרכה וההסברה במטרה להוביל את תחום היבוא לעידן של שקיפות בהעברת המידע מהרשויות לאזרחים ופשטות בהצגת המידע.

משרד מבקר המדינה מצא כי החלטת הממשלה משנת 2014 לא יושמה במלואה. משרדי הכלכלה והאוצר טרם השלימו את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, הרשויות המוסמכות עדיין לא השלימו את שינויי האסדרה הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא חופשי לא תוקן באופן שתאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה.

בשל חסמים משמעותיים שנותרו בתחום היבוא האישי החליטה הממשלה ביוני 2017, במהלך תקופת הביקורת, על הקמת ועדה שתמליץ על הסרת חסמים ביבוא אישי, וזאת במטרה להפחית את יוקר המחיה באמצעות יבוא אישי של מוצרי צריכה²³.

על פי ההחלטה, תפקיד הוועדה הוא לבחון את תהליכי היבוא האישי ואת החסמים הקיימים בתחום בהשוואה לנהוג במשטרי חוקיות יבוא בכלכלות מפותחות בעולם. על הוועדה לעסוק בין היתר בתחומים האלו: הגדרת קריטריון ברור, בכמות או בכסף, בנוגע למוצרים הזכאים לפטור מחוקיות היבוא; הסרת חסמים לצורך אסדרת מסלול יבוא הטובין המיובאים ביבוא אישי, בעיקר מוצרי צריכה; בחינת חסמים המקשים על רכישה באתרי מכירות בחו"ל ועידוד יוזמות חדשות במגזר הפרטי כדי להגביר את נגישות המוצרים מחו"ל לצרכנים בארץ; המשך יישום המלצות הוועדה להסרת חסמים להגברת נגישות המידע על התהליך הכרוך ביבוא אישי, תוך התייחסות לכל הדרישות של הרשויות המוסמכות ושל המכס.

21 החלטת ממשלה מס' 1564 מיום 13.4.14.

22 מתוך אתר משרד הכלכלה והתעשייה www.economy.gov.il.

23 החלטת ממשלה מס' 2754 מיום 18.6.17 שעניינה הפחתת יוקר המחיה והגברת התחרות ביבוא מוצרים באמצעות יבוא אישי.



בדוח ועדת גרינברג
הוצגו נתונים
ממשלתיים לא
עדכניים בנוגע להיקף
היבוא האישי. חלק
מהנתונים שהעבירו
גופים שאינם
ממשלתיים היו אף הם
לא עדכניים, לא
אחידים, וייתכן שכמה
מהם מוטים

ועדת גרינברג (2017)

בעקבות החלטת הממשלה הוקמה באותו החודש ועדת גרינברג. בראש הוועדה עמדה סגנית הממונה על אגף תקציבים במשרד האוצר, גב' שירה גרינברג, והיו חברים בה מנכ"ל משרד הכלכלה, הממונה על חוקיות היבוא במשרד הכלכלה, נציגי רשות המיסים, נציגי הרשות להגבלים עסקיים, נציג נוסף מטעם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד התחבורה, נציג משרד התקשורת, נציג משרד האנרגיה, נציג משרד הבריאות ונציג משרד ראש הממשלה.

בדצמבר 2017 הגישה הוועדה דוח סופי לשרים²⁴, לאחר פרסום המלצות הדוח להערות הציבור. במועד סיום הביקורת התקבלה החלטת ממשלה²⁵ המאמצת חלק מהמלצות הוועדה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ועדת גרינברג התבססה בעבודתה על נתונים שונים שקיבלה. חלק מהנתונים היו נתונים עדכניים מגופים ממשלתיים, כגון משרד הכלכלה (באמצעות חברה פרטית), רשות המיסים ורשות ההגבלים העסקיים²⁶. בדוח הוועדה לא הוצגו נתונים ממשלתיים עדכניים בנוגע להיקף היבוא האישי בשנים האחרונות. נתונים כאמור לא נאספו בידי כל גוף ממשלתי אחר. גם חלק מהנתונים שהועברו מגורמים לא ממשלתיים לא היו עדכניים. למשל, הנתונים בתרשים בדוח הוועדה בנוגע לרמת הצריכה הפרטית לעומת השכר השנתי בהשוואה בין-לאומית הם משנת 2011²⁷, והנתונים בתרשים אחר בדוח הנוגע לשיעור יבוא המוצרים לצריכת משקי הבית לעומת סך הוצאות משקי הבית הם משנת 2014²⁸. עוד עולה כי נתונים רבים ששימשו את הוועדה ופורסמו בדוח שלה התקבלו מגופים לא ממשלתיים שסיפקו נתונים שונים זה מזה, וייתכן שחלקם מוטים.

בתשובתו מאפריל 2018 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי למיטב ידיעתו התרשימים מהשנים 2011 ו-2014 מתבססים על נתוני ה-OECD העדכניים ביותר לאותה עת. הוא הוסיף כי תרשימים אלו אינם נוגעים באופן ישיר לנושא היבוא האישי אלא הם רקע מקצועי לדוח ועדת גרינברג.

24 ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת חסמים ליבוא אישי - דוח הוועדה והמלצותיה (דצמבר 2017). ראו פירוט על דוח הוועדה בהמשך פרק זה.

25 החלטת ממשלה מס' 3423 מיום 11.1.18 שעניינה הסרת חסמים ביבוא אישי כאמצעי להפחתת יוקר המחיה.

26 גופים אלו העבירו נתונים בדבר היקף שוק הקמעונאות המקוון בישראל, כמות הרוכשים בישראל, סל כל ערך היבוא ברשימונים לפי שנים, שרשרת השילוח מאתרי מסחר מקוון, תיאור שלבי השילוח כשהחבילה מגיעה באמצעות הדואר או באמצעות חברת שילוח וכמות החבילות שהגיעה לארץ באמצעות הדואר.

27 עמ' 8 לדוח ועדת גרינברג.

28 עמ' 9 לדוח.



הוועדה המליצה כי
"כמות סבירה" תיקבע
על פי כלל היבוא
האישי: במשלוח
כמות של עד חמש
יחידות מוצר או עד
סכום של 1,000 דולר
- לפי הגבוה מביניהם,
ולכל היותר עד 30
יחידות של אותו מוצר
במשלוח

משרד מבקר המדינה מציין כי התרשימים המופיעים בדוח ועדת גרינברג, לרבות התרשימים מהשנים 2011 ו-2014, רלוונטיים לנושא היבוא האישי ומהווים בסיס לקבלת החלטות. לאור החלטת הממשלה מיוני 2017 בדבר הקמת ועדה שתמליץ על הסרת חסמים ביבוא אישי, מן הראוי היה שהוועדה תאסוף נתונים עדכניים ואובייקטיביים ככל הניתן שיספקו מידע שלם לצורך קבלת החלטות מושכלות.

עיקרי המלצות הוועדה והחלטת הממשלה בעניינה

כלל היבוא האישי

"כמות סבירה" תיקבע על פי כלל היבוא האישי: במשלוח כמות של עד חמש יחידות מוצר או עד סכום של 1,000 דולר - לפי הגבוה מביניהם, ולכל היותר עד 30 יחידות של אותו מוצר במשלוח, המוצר המיובא יהיה פטור מדרישות חוקיות היבוא או מהמצאת אישורים על עמידה בהן (מלבד מקרים פרטניים הנדרשים לשם הבטחת בטיחות הציבור). הקלות יתאפשרו עבור יבוא אישי בכמות גדולה יותר מהנקבע בכלל אם נחה דעתו של מנהל רשות המיסים כי המוצרים יובאו לשימוש האישי או המשפחתי של הצרכן.

בהחלטת הממשלה מינואר 2018 הוטל על שר הכלכלה להתקין צו בנושא יבוא אישי, לא יאוחר מסוף יוני 2018, ולעגן בו את כלל היבוא האישי, לרבות לצורכי בנייה או שיפוץ בית. עוד נקבע בהחלטה כי רשות המיסים והרשויות המוסמכות יקבעו כללים הנוגעים לנסיבות שבהתקיימן ניתן יהיה לקבוע כי טובין העומדים בכלל היבוא האישי לא יסווגו כטובין לשימוש אישי או משפחתי. למנהל רשות המיסים תהיה הסמכות לעכב שחרור טובין מהמכס אם היה לו יסוד סביר להניח כי נעשה שימוש לרעה בכלל הזה לצורך התחמקות מסיווג טובין כיבוא מסחרי. עוד הוחלט לקבוע רשימה של מוצרים הנמדדים במשקל שלגביהם תיקבע במשקל הכמות שניתן יהיה לייבא ביבוא אישי²⁹. זאת ועוד, הממונה על חוקיות היבוא יבחן, בתיאום עם הרשויות המוסמכות, את האפשרות להחיל את כלל היבוא האישי על מוצרים שהוחרגו ממנו, וזאת עד סוף דצמבר 2018.

במועד סיום הביקורת משרד הכלכלה שקד על התקנת צו יבוא אישי שיכלול את העניינים המפורטים בהחלטת הממשלה האמורה. במרץ 2018, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם צו בנושא יבוא אישי, שנקרא צו יבוא חופשי, התשע"ח-2018 - לשימוע ציבורי. לטענת כמה ארגונים, רשימת הטובין האסורים והמותרים בייבוא אינה ברורה ונדרש תיקון לצו. כך, למשל, בתוספת הראשונה לצו לא ניתן לדעת מהם פריטי המכס מאחר שמצוינים רק מספריהם ובמקרים רבים אין תיאור של הטובין.

הוועדה ממליצה שככלל, דרישות חוקיות היבוא או חובת המצאת אישורים על עמידה בהן תחול על יבוא אישי רק במקרים חריגים

יצירת מדרג ברור לחוקיות היבוא

הוועדה ממליצה שככלל, דרישות חוקיות היבוא או חובת המצאת אישורים על עמידה בהן תחול על יבוא אישי רק במקרים חריגים.

בהתאם לכך, בהחלטת הממשלה מינואר 2018 נקבע כי משרדי הבריאות, הכלכלה, התקשורת, האנרגיה, החקלאות והתחבורה יקבעו דרישות בנוגע לסוגי טובין מיובאים שבתחום סמכותם, לפי המדרג הזה: דרגה א'³⁰ - קונים ביבוא אישי של טובין שסווגו בדרגה זו יהיו פטורים מדרישה להמצאת אישור או מעמידה בתנאים כתנאי לשחרור הטובין מהמכס, למעט הצהרת הצרכן בעת קבלת הטובין שהטובין הם לשימוש אישי או משפחתי³¹; דרגה ב' - ביבוא אישי של טובין שסווגו בדרגה זו תידרש הצהרה בעת קבלת הטובין לעניין מודעותו של הצרכן לכך שהמוצר לא נבדק בידי הרשות המוסמכת; דרגה ג' - בדרגה זו יסווגו טובין שהרשות המוסמכת מצאה שהם עשויים לפגוע בביטחון הציבור ובבטיחותו של אדם או בריאותו, ולכן הרשות המוסמכת תדרוש לבדוק את המסמכים בנוגע לטובין או לבדוק פיזית את הטובין³².

בהחלטת הממשלה הוטל על המנהלים הכלליים של הרשויות המוסמכות לפרסם באתרי המרשתת (אתרי האינטרנט) של המשרדים, עד סוף יוני 2018, טפסים מקוונים שהצרכן יוכל למלא במקרים שבהם נדרש אישור לצורך יבואם ויקבל אישור מקוון.

יצירת פלטפורמת אסדרה נפרדת עבור יבוא אישי

כאמור, בהחלטת הממשלה מינואר 2018 הוטל על שר הכלכלה להתקין צו בנושא יבוא אישי, ובמרץ 2018, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם צו בנושא.

הנגשת המידע לצרכנים

1. בהחלטת הממשלה מינואר 2018 הוטל על מנכ"ל משרד הכלכלה להנחות את הממונה על חוקיות היבוא להקים בשיתוף רשות המיסים, לא יאוחר מסוף יוני 2018, אתר שיאפשר לאתר את סוג המוצר שהצרכן מבקש לרכוש ולקבל מידע לגביו בכל הנוגע ל"כמות הסבירה", לדרישות חוקיות היבוא ולאגרות הצפויות.

2. במהלך הביקורת נמצא כי הממונה על חוקיות היבוא שוקד על בניית מערכת ממוחשבת בעלת ממשק עם רשות המיסים. המערכת תעבוד באופן הזה: לאחר הקלדת שם המוצר תציג המערכת את פריט המכס הרלוונטי

30 ככל הניתן יסווגו הטובין בדרגה זו.

31 כמו כן ייבחנו הנסיבות וסוגי המקרים שלגביהם תחול דרישה זו, לרבות ההיקף הכספי. הצהרה זו תידרש גם ביבוא של טובין בדרגות ב' ו-ג'.

32 ברירת המחדל היא שהבדיקה תיעשה ללא עלות לצרכן. במקרים שהצרכן יבחר בכך הוא יהיה רשאי לבדוק את הטובין באמצעות מעבדה מוסמכת.

ואת כמות המוצרים המרבית שניתן לייבא ביבוא אישי, או שיצוין שעלות המוצרים לא תעלה על הנגזרות מערך היבוא של הטובין (מכס, מע"ם ומס קנייה).

במועד סיום הביקורת טרם החלה רשות המיסים להקים את חלקה במערכת שבו יחושבו עלויות המס הנגזרות. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי ההחלטה על הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, לרבות הממשק עם מינהל המכס, התקבלה כבר בהחלטת הממשלה מאפריל 2014.

עידוד תחרות במקטע השילוח לשיפור השירות לאזרח ביבוא אישי

1. במסגרת רשימוני יבוא נגבות אגרות לפי הוראות תקנות המכס ונגבים תעריפים נוספים אם השילוח נעשה באמצעות חברות השילוח. עלויות אלו מגיעות לעיתים למאות שקלים ופוגעות בכדאיות הכלכלית של העסקה.

בהחלטת הממשלה מינואר 2018 נקבע כי הממונה על חוקיות היבוא יאסוף מידע על חברות השילוח לא יאוחר מסוף דצמבר 2018. הממונה יבדוק, בתוך 180 יום מיום עליית מערכת "שער עולמי" של רשות המיסים, אם המערכת סיפקה מענה להבדל בין יבוא דרך האוויר, המאפשר שחרור קולקטיבי של הטובין, ובין יבוא דרך הים, המאפשר רק שחרור פרטני של הטובין.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בינואר 2018 עלתה מערכת "שער עולמי" לאוויר. אולם אף שהמערכת אמורה לטפל בכל המוצרים המיובאים לארץ, בשלב זה עד להתייצבותה היא מטפלת ביבוא מסחרי בלבד.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה רשות המיסים למשרד מבקר המדינה כי בימים אלו היא פועלת להתייצבות מערכת "שער עולמי". הרשות הדגישה כי המערכת אומנם תכלול מחשבון יבוא ותאפשר הגשת הצהרת יבוא ללא סיוע סוכן מכס, דבר שיחסוך בעלויות, אך היבואן יצטרך לטפל בתהליכים הלוגיסטיים הנוגעים בין היתר לשילוח, לאיתור ולאחסון של המטען, דבר שיעמיד בספק את כדאיות השימוש במערכת ליבואן.

בתשובתו מאפריל 2018 מסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה כי נערכת בדיקה בנוגע להבדלים בין השחרור ממכס בשילוח דרך האוויר ובין השחרור בשילוח דרך הים. מערכת "שער עולמי" עדיין נמצאת בשלבי הטמעה, ונראה שהבדיקה אם המערכת נותנת מענה להבדל בין שני סוגי השילוח תארך זמן רב יותר מהקבוע בהחלטת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה להסדיר בהקדם את נושא היבוא האישי במערכת "שער עולמי", זאת כדי שהממונה יוכל לבדוק אם המערכת מספקת מענה להבדל בין שחרור קולקטיבי של טובין המתאפשר ביבוא דרך האוויר ובין שחרור פרטני המתחייב ביבוא דרך הים.

2. הנספחים הכלכליים במשרד הכלכלה יפעלו מול מטות השילוח הבין-לאומיים כדי לשנות את קטגוריית השייך של מדינת ישראל³³ ולהחיל את עלות השילוח אליה.

3. בטיטת הדוח שלה מאוגוסט 2017 המליצה רשות ההגבלים העסקיים להפנות משאבים לגורם שיקים ויפעיל מרכז לוגיסטי משמעותי בישראל שירכז הזמנות מיבוא אישי ויפעיל מערך הפצה ארצי. הרשות הוסיפה בטיטת הדוח כי שיתוף פעולה בין חברות השילוח במקטע של "המייל האחרון" יוכל לפתוח את "צוואר הבקבוק" הקיים בדואר ישראל ולתרום לירידת המחירים. לפיכך, היא הבהירה כי תבחן בחיוב בקשות לשיתופי פעולה בתחום.

הוועדה המליצה שהרשות, אגף התקציבים במשרד האוצר והממונה על חוקיות היבוא יבחנו את הצורך ואת הדרכים לתמרץ הקמת מרכזים לוגיסטיים או שיתוף של מרכזים לוגיסטיים בין חברות השילוח כדי לייעל את מקטע "המייל האחרון"³⁴.

בהחלטת הממשלה מינואר 2018 נמסרה הודעת שר האוצר ולפיה כדי להגביר את התחרות בין חברת הדואר לחברות השילוח, הוא הנחה את גורמי המקצוע במשרדו להגיש לוועדת האגרות הבין-משרדית בקשה לבחון אפשרות לשנות את אגרות תפעול המחשב ואגרות הביטחון שרשות המיסים גובה בתחום היבוא האישי, זאת עד סוף מרץ 2018.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה חברת הדואר למשרד מבקר המדינה כי כדי להתאים את החברה ואת שירותיה לסביבה העסקית החדשה היא השקיעה רבות וביצעה פעולות שונות ללא כל תמיכה ממשלתית או תמיכה אחרת. לטענתה, אין כל הצדקה לכך שמשאבי המדינה יושקעו בהקמת תשתיות דומות עבור חברות שילוח בין-לאומיות עתירות משאבים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי לעודד את התחרות בין חברת הדואר לחברות השילוח לא די בשינוי האגרות שרשות המיסים גובה ונדרשות פעולות נוספות, כדוגמת אלה שהציעה רשות ההגבלים העסקיים.

33 כיום קטגוריית השייך של מדינת ישראל היא "שאר העולם" ולא "מדינות אירופה".

34 לעניין זה ראו להלן את תת-הפרק "מקטע שחרור הטובין מהמכס".

בפברואר 2018, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם כי חברה מסחרית הודיעה על הקמת מרכז לוגיסטי שישתרע על שטח של 6,000 מ"ר וישמש לקליטת מוצרים מאתרי מסחר מקוון. מיקומו של המרכז הלוגיסטי, בסמוך לנמל התעופה בן-גוריון (להלן - נתב"ג), נבחר כדי לקצר את זמני אספקת המוצרים ללקוחות, אף ליום נחיתת המוצר בארץ. פרסום זה מצטרף לפרסום בתקשורת ביולי 2018 ולפיו חברת Amazon ניהלה מגעים עם כמה חברות שילוח ישראליות וזאת כדי לדון, ככל הנראה, בשיפור ובהתייעלות של מערך המשלוחים של החברה בישראל. החברה מוכרת ללקוחות מ-180 מדינות, באמצעות 109 מחסני שילוח הפרוסים ברחבי העולם.

קיים פער בין ההמלצה בטיטות הדוח של רשות ההגבלים העסקיים להפנות משאבים להפעלת מרכז לוגיסטי משותף והמלצת הוועדה התומכת בכך, ובין ההתייחסות לעניין זה בהחלטת הממשלה, ולפייה, כדי לעודד את התחרות בין חברת הדואר לחברות השילוח, יש לבחון את האפשרות לשנות את אגרות תפעול המחשב ואגרות הביטחון שרשות המיסים גובה בתחום היבוא האישי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי האוצר והכלכלה כי לנוכח ההתפתחויות הצפויות במקטע ההפצה עליהם לבחון, בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים, דרכים נוספות לעידוד התחרות בין חברת הדואר לחברות השילוח.

רשות המיסים ומינהל המכס

בהחלטת הממשלה מינואר 2018 הוטל על מנהל רשות המיסים לגבש עד סוף אפריל אותה שנה, בהתייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, תכנית לפתרון הסוגיות הנוגעות לרשות המיסים ובהן: פישוט מנגנון קבלת ההחזר של מיסי יבוא על מוצר שהוחזר לספק בחו"ל והנגשתו לצרכנים; וגיבוש מנגנון שלפיו פטור ממע"ם ביבוא אישי ייקבע לפי מטבעות זרים נוספים מלבד דולר ארה"ב. כמו כן נקבע בהחלטה כי יש להורות לרשויות המוסמכות שטרם התחברו למערכת מסלול³⁵ לפעול לחיבורן למערכת.

איסוף מידע על יבוא אישי והנגשתו

בהחלטת הממשלה מינואר 2018 הוטל על הממונה על חוקיות היבוא לאסוף מידע כללי בנוגע למגמות ולמדיניות בתחום היבוא האישי, בסיוע הרשויות המוסמכות, לרבות עריכת השוואה בין-לאומית בנוגע לנהוג במדינות מפותחות,

35 מערכת "מסלול" - מערכת סטטוס לרישיונות ואישורים ליבוא - מאפשרת לכלל היבואנים, היצואנים ועמילי המכס להגיש באופן מקוון טופס בקשה לרישיונות ואישורים מרשויות מוסמכות ולהתעדכן בכל עת במצב הטיפול בבקשה, החל משלב הבקשה ועד לשלב האישור למכס.

ולפרסמו לציבור אחת לשנה. כמו כן הוטל על הממונה לאסוף מידע על חברות השילוח לא יאחר מסוף דצמבר 2018.

המלצות פרטניות בנוגע לחסמים הקיימים ברשויות המוסמכות

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

נמצא כי חלק מהרשויות המוסמכות החלו להתאים את יבוא המוצרים שבאחריותן לכלל היבוא האיש, ולצמצם את מספר המוצרים שיש להמציא עבור יבואם לארץ אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא. עוד נמצא כי חלק מהשינויים דורשים התאמות בחקיקה ובנהלים הרלוונטיים.

החסרונות ביבוא אישי

לצד היתרונות המפורטים לעיל תהליך היבוא האיש טומן בחובו גם חסרונות הן לצרכנים הן למגזר הקמעונאי:

1. היבוא האיש עלול לאפשר גם הכנסת טובין אסורים ומסוכנים לארץ. יש קושי לאסוף מידע לגבי הנזקים שנגרמו עקב כך ולא ניתן לאמוד את היקפם מאחר ורק חלק מהטובין מועברים לבדיקה על ידי מינהל המכס.
2. לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, כמו לחוקים ישראלים אחרים, יש תחולה טריטוריאלית, ולכן הוא מגן על צרכנים שרכשו מוצרים באמצעות חברות ישראליות ובאתרים ישראלים בלבד³⁶;
3. קשיים במקטע שחרור הטובין מהמכס³⁷;
4. קשיים בהגנה על פרטיותם של הצרכנים באתרי מסחר מקוון³⁸.

36 יצוין כי היו מקרים בשנים האחרונות שבהם הוחלו אלמנטים מסוימים של הדין הישראלי בנוגע לאתרים בין-לאומיים, ובייחוד כאלו המותאמים במיוחד לשפה העברית עבור אזרחים ישראלים. לעניין זה ראו ת"צ (מרכז) 39292-04-13 **קלינגהופר נ' PayPal Pte. Ltd.**; ת"צ (ת"א) 46065-09-14 **בן חמו נ' Facebook Inc. ואח'.** זאת ועוד, מפעילים של אתרים בין-לאומיים עשויים להיות כפופים (או להכפוף את עצמם) לסטנדרטים של הגנת הצרכן העשויים להיטיב עם הלקוחות גם בנוגע להגנה הקבועה בחקיקה הישראלית.

37 ראו להלן בפרק "מקטע שחרור הטובין מהמכס".

38 ראו להלן בפרק "הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון".



תהליך היבוא האיש
טומן בחובו גם
חסרונות הן לצרכנים
הן למגזר הקמעונאי:
הוא עלול לאפשר גם
הכנסת טובין אסורים
ומסוכנים לארץ; חוק
הגנת הצרכן מגן על
צרכנים שרכשו
מוצרים באמצעות
חברות ישראליות
ובאתרים ישראלים
בלבד; קשיים במקטע
שחרור הטובין
מהמכס; קשיים
בהגנה על פרטיותם
של הצרכנים באתרי
מסחר מקוון

המגזר הקמעונאי צריך לשלם מכס, מע"ם ומס קנייה על יבוא מסחרי מחו"ל, ואילו היבוא האישי פטור כיום מעלויות אלו. המגזר הקמעונאי מתמודד גם עם עלויות כגון שכירת חנות ותשלומי חשמל, מים וארנונה, וחננויות הנמצאות בקניון אף מחויבות לשלם שיעור גבוה מהפדיון לבעלי הקניון. הוצאות אלו מעמידות את המגזר הקמעונאי בתנאי תחרות לא שוויוניים מול היבוא האישי. קמעונאים טענו, בין היתר לפני ועדת גרינברג, כי מדובר בתחרות לא הוגנת המביאה לידי סגירת בתי עסק ופוגעת בענף המסחר, המעסיק מאות אלפי עובדים.

מהנתונים שהובאו בדוח ועדת גרינברג ניתן ללמוד באופן ברור כי בשנים האחרונות חלה עלייה ביבוא האישי. משרד מבקר המדינה מצא כי משרד הכלכלה אינו מחזיק במידע הנוגע להיקף הפגיעה במגזר הקמעונאי בשנים האחרונות עקב הגידול ביבוא האישי.

בתשובתו מסר משרד האוצר כי הוא מקדם, עם משרדי ממשלה נוספים, צעדים להגברת כושר התחרות של המגזר העסקי, וזאת באמצעות הסרת חסמים במגזר העסקי וחזוק כושר התחרות של התעשייה המקומית. במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2019 החלו בצעדים להסרת חסמים ביבוא מסחרי של מוצרי תקשורת. רפורמה זו מתווספת לצעדים נוספים, כגון הפחתת מכסים וביטול מיסי קנייה ליבוא מסחרי של מוצרי צריכה רבים, פתיחה לתחרות של תחום בדיקות היבוא המסחרי, שעד עתה נעשו רק במכון התקנים, וכן "רפורמת הקורנפלקס", שמטרתה לשנות הסדרי יבוא מזון ולאפשר מתן הקלות משמעותיות ביבוא מזון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה כי מן הראוי שיאסוף נתונים על הנזק הנגרם לקמעונאים כדי לאמוד את היקף התופעה, ככל שזו קיימת, ואת הדרכים להתמודדות עמה. מן הראוי כי משרד האוצר ומשרד הכלכלה יבחנו אם די בצעדים שהם נוקטים כדי להביא לצמצום הפגיעה במגזר הקמעונאי. אם לא די בצעדים אלה, ראוי שיגבשו תוכנית להתמודדות הממשלה עם הפגיעה במגזר זה.

מקטע שחרור הטובין מהמכס

לפי מדיניות הממשלה, גביית המיסים ואכיפת חוקיות היבוא בכל תהליכי היבוא המתקיימים במדינת ישראל נעשות בשערי המדינה באמצעות רשות המיסים (מינהל המכס).

על פי צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ב-2012³⁹, יבוא אישי של מוצרים במחיר עסקה של עד 75 דולר פטור לגמרי ממיסי יבוא⁴⁰

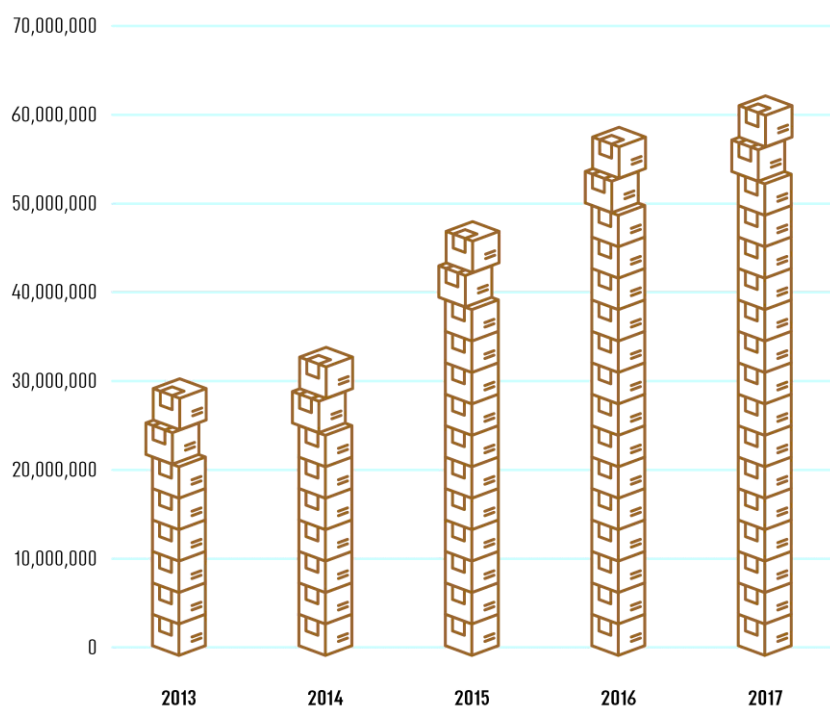
39 למעט מוצרי טבק, כוהל ומשקאות משכרים.

40 הפטור ממס על יבוא אישי במדינות ה-OECD עומד על 200 דולר בממוצע, באוסטרליה - 761 דולר, בארה"ב - 800 דולר וברוסיה - 1,187 דולר.

(מע"ם, מכס ומס קנייה)⁴¹. יבוא אישי של טובין במחיר עסקה של 76 עד 499 דולר פטור ממכס אך כרוך במס קנייה (אם חל) ובמע"ם. יבוא אישי מעל 500 דולר כרוך גם בתשלום מכס.

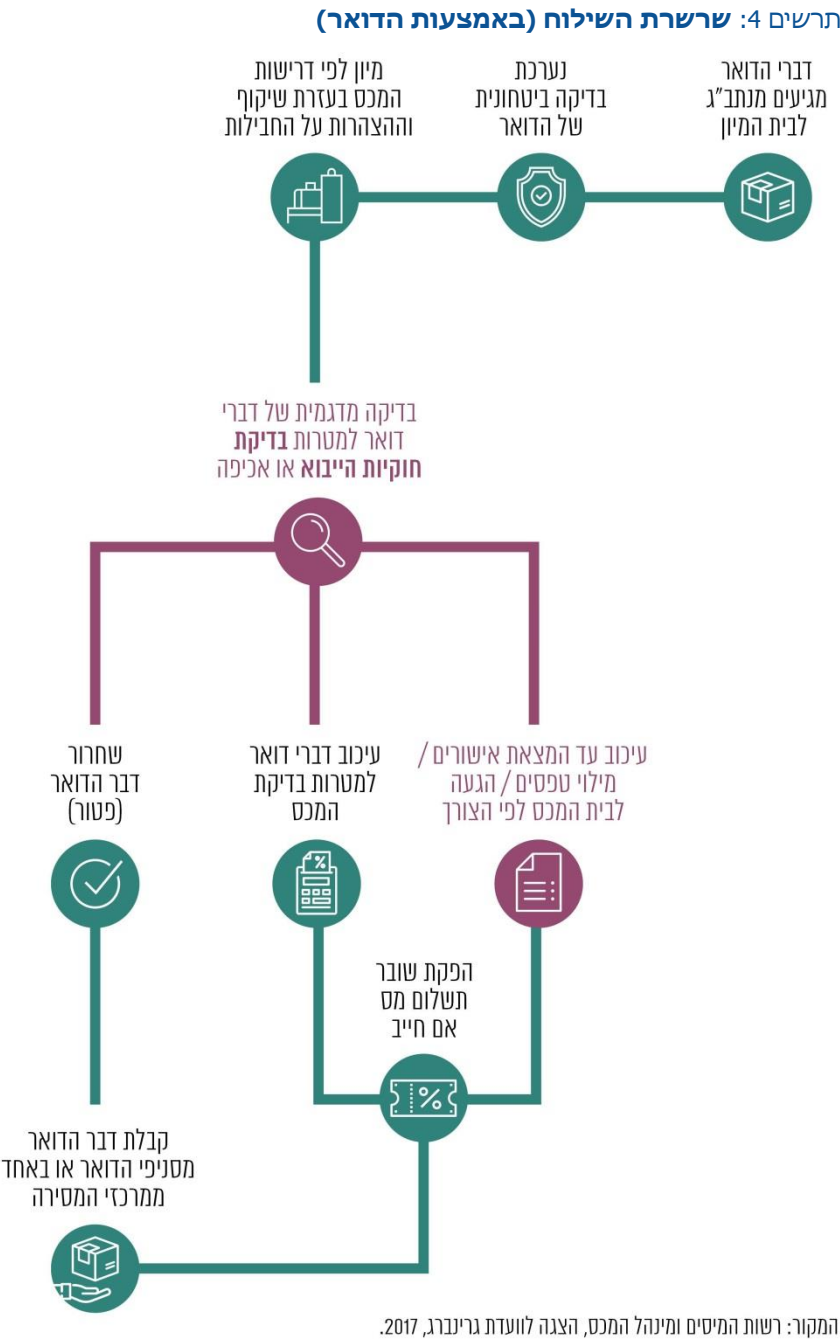
להלן בתרשים 3 מפורטת כמות החבילות שהגיעו לארץ בשנים 2013 עד 2017:

תרשים 3: כמות החבילות שנשלחו מחו"ל, 2013-2017



מקור: חברת דואר ישראל בע"מ

41 על אף מתן הפטור מינהל המכס דורש לדעת בין היתר מהו משקל החבילה, מהי תכולתה, מי השולח ולמי היא מיועדת.



רוב החבילות עדיין מגיעות לארץ ללא מידע מקדים

במקטע שחרור הטובין מהמכס פועלות בתחום היבוא האישי חברת הדואר (כ-99% מהחבילות), בעיקר באמצעות שירות הצורות⁴² הכפוף לאמנת הדואר הבין-לאומית, וחברות השילוח, המספקות בדרך כלל שירות באיכות גבוהה יותר הכרוך בתשלום נוסף, והן כפופות לתקנות מכוח פקודת המכס התואמות תקנות מכס בין-לאומיות. תהליך שחרור הטובין ממכס אמור לכלול תשלומי מס ואכיפת משטר חוקיות היבוא ללא תלות בזהות המשלח.

מהביקורת עולה כי מינהל המכס מקבל מידע על כל החבילות המגיעות לארץ באמצעות חברות השילוח כבר בטרם נחיתתן (להלן - מידע מקדים). מערכת הפרופיילינג של מינהל המכס - מערכת ניהול והערכת סיכונים החלה על כל הטובין המיובאים - קובעת סימנים מחשידים (סמ"חים) וסורקת את כל החבילות המגיעות לארץ באמצעות חברות השילוח. חבילות חשודות⁴³ (כ-3%) מעוכבות לבדיקה. עוד עולה כי במשך השנים לא קיבלה חברת הדואר מידע מקדים על החבילות המגיעות לארץ ממינהלי הדואר במדינות זרות ומאתרי מסחר מקוון. לפיכך, מערכת הפרופיילינג לא סרקה, ועדיין אינה סורקת, חבילות שהגיעו לארץ באמצעות חברת הדואר, ולכן חבילות אלו כמעט שאינן נבדקות⁴⁴. דהיינו, על רוב הטובין המגיעים לארץ באמצעות חברת הדואר לא נאכף משטר חוקיות היבוא ולא נגבים המיסים הנדרשים.

דוח מבקר המדינה 67א⁴⁵ מציג נתונים המדגישים את האכיפה הלקויה של מינהל המכס על יבוא אישי באמצעות חברת הדואר. בדוח זה עלה כי למינהל המכס אין מידע על תכולת הטובין ביותר מ-99% מפריטי הדואר הנכנסים לארץ באמצעות חברת הדואר משום שהיא אינה בודקת פריטים אלו. פקדי מינהל המכס מבצעים בדיקות מדגם מצומצמות וידיניות של פריטי דואר, וככל שכמות פריטי המסחר המקוון המגיעים לישראל דרך חברת הדואר עולה כך פוחת שיעור בדיקותיו של מינהל המכס. לפי הדוח, היעדר בדיקה גורם לאובדן מס פוטנציאלי בסך של כ-200 מיליון ש"ח בשנה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים האחרונות פנתה חברת הדואר לכמה מינהלי דואר בחו"ל ולכמה אתרי מסחר מקוון כדי שימסרו לה מידע מקדים על חבילות המגיעות לארץ. בשנת 2015 החלה חברת הדואר לקבל מידע מקדים ממינהל הדואר בארה"ב ומשנת 2017 גם מסין ומהונג-קונג⁴⁶. המידע המקדים הוא לעיתים מידע חלקי ולעיתים אינו כולל מידע הנוגע למכס. בשנת 2017 החלו כמה אתרי מסחר מקוון להעביר מידע מקדים⁴⁷ אך רוב החבילות

42 צרור משקלו עד 2 ק"ג וחבילה משקלה עד 20 ק"ג. להלן יכוננו צורות וחבילות "חבילות".

43 חבילות חשודות מבחינת ביטחון, סמים, מכס או חוקיות היבוא. לדברי המכס, למערכת הפרופיילינג יש 34% הצלחה; ממוצע ההצלחה העולמי עומד על 15% בלבד.

44 למעט חבילות המגיעות באמצעות שירות ה-EMS (שירות מהיר של דואר ישראל שהוא שירות ממוחשב) שגם 3% מהן מעוכבות.

45 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), עמ' 747.

46 מינהל הדואר בגרמניה העביר מידע מקדים במשך תקופה מסוימת ופסק מלעשות זאת. נושא העברת המידע המקדים נדון ב-UPU (איגוד הדואר הבין-לאומי), והוא נמצא על סדר היום של ארגוני דואר רבים בעולם, זאת לאור הגידול במסחר המקוון והיעדר הסטנדרטיזציה בפרטים שיש לציין על גבי החבילות.

47 יש אתרים המעבירים מידע מקדים על חלק מהחבילות המגיעות לארץ.

עדיין מגיעות ללא מידע מקדים. פרט למידע המקדים חברת הדואר מפתחת תהליך תפעולי הכולל פענוח מהיר של פרטי הנמען באמצעות קורא אופטי ייחודי (להלן - תהליך ה-OCR) שיעביר את המידע כמסר למערכת מינהל המכס, והיא תשדר מסר חוזר לחברת הדואר בנוגע לתשלום הנדרש בגין החבילה.

בתשובתה מסרה חברת הדואר כי בתהליך הבידוק הביטחוני היא "מיירתת" חבילות המעלות חשד שאינן עומדות בדרישות חוקיות היבוא לפי הנחיות מינהל המכס. הסדרים אלו מאפשרים טיפול מהיר יותר של חברת הדואר בחבילות המגיעות ממינהלי הדואר או מאתרי המסחר המקוון, המעבירים לה מידע מקדים, וכן היערכות תפעולית מוקדמת לצורך חלוקה מהירה יותר של החבילות לנמענים בארץ. עם זאת, חברת הדואר סבורה כי לרשות המיסים אין סמכות לקבל את המידע המקדים שנשלח לחברת הדואר בשל הדרישה להגנה על פרטיותם של לקוחותיה - אתרי המסחר המקוון.

לאור היקף החבילות העצום המגיע לארץ באמצעות הדואר ביקשה רשות המיסים לקבל מחברת הדואר מידע מקדים על החבילות. במהלך 2016 התקיימו כמה פגישות בהשתתפות נציגי חברת הדואר ונציגי מינהל המכס בנוגע לאופן העברת המידע והוחלפו תכתובות בין הצדדים. רשות המיסים אף שלחה לחברת הדואר חוות דעת משפטית (להלן - חוות הדעת), ולפיה חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, מסמך אותה לדרוש מכל גורם למסור לו מידע רלוונטי ולאפשר לו לעיין במסמכים. רשות המיסים סבורה כי קבלת המידע תאפשר לה להפעיל את מערכת הפרופילינג שלה לטובת מיפוי הטובין הדורשים בדיקה. המערכת תאפשר גם להגדיר את סוג הבדיקה ולהפעיל מערכת יירוט (טרגטינג) לטובת איתור טובין מסוימים הדורשים בדיקה או מעקב.

בינואר 2018 פנתה חברת הדואר למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים כלכליים) (להלן - המשנה ליועמ"ש) וביקשה לדעת את עמדתו בנוגע לסמכות רשות המיסים לקבל ממנה, מראש ובאופן מרוכז ומקוון, את המידע הנוגע לרכישות טובין מאתרי מסחר מקוון.

בתשובתו ממאי 2018 מסר המשנה ליועמ"ש למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הפנייה של חברת הדואר התקיימה ישיבה פנימית במשרד המשפטים, ולאחריה נשלחו לרשות המיסים שאלות ובקשות הבהרה בנוגע לחוות הדעת. לאחרונה הודיעה רשות המיסים כי תעביר את ההשלמות וההבהרות הנדרשות. עד מועד סיום הביקורת לא הכריע המשנה ליועמ"ש בעניין. משמעות הדבר היא שחברת הדואר אינה מעבירה למינהל המכס מידע מקדים שיש ברשותה.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצב שנוצר, לגבי רוב החבילות לא נאכף משטר חוקיות היבוא ולא נגבים המיסים הנדרשים. עד להכרעת המשנה ליועמ"ש או עד להטמעת תהליך ה-OCR בכל העמדות בבית המיון החדש⁴⁸ (ראו להלן) - ואם יחול עיכוב באחד מאלה - על חברת הדואר ועל רשות המיסים לשקול לבחון דרכים חלופיות לצמצום כניסתם לארץ של טובין אסורים וטובין העלולים לסכן את הציבור, וכן דרכים להרחבת גביית המיסים.

פתיחת בית המיון המרכזי של הדואר במודיעין

בית המיון המרכזי הישן בתל אביב (להלן - בית המיון הישן), שפעל כבית המיון המרכזי של הדואר עד אפריל 2017, הוא מבנה בן תשע קומות שהותאם למיון מכתבים ולא למיון פריטי דואר גדולים כמו חבילות. בדוח מבקר המדינה 67א צוין כי בבית המיון הישן הצטברו עומסים רבים מאוד, בייחוד בתקופות השיא בחודשים אוקטובר-דצמבר⁴⁹. בשל מבנה בית המיון הישן ומגבלותיו הפיזיות נדרשו עובדי בית המיון להרים ידנית את שקי הדואר, לעיתים עשרות טונות מדי יום, ולחזור כמה פעמים על פעולות אלו בקומות הבניין השונות. התשתיות הלוגיסטיות של בית המיון הישן אף ייקרו את עלות תפעול השרשרת הלוגיסטית ולא התאימו לטיפול בנפחי החבילות העצומים שהחלו להגיע לארץ בשנים האחרונות.

באפריל 2017 נפתח בית המיון המרכזי של הדואר במודיעין (להלן - בית המיון החדש), המתפרס על פני כ-18 דונם במפלס אחד. בית המיון הוקם כדי לפתור את הבעיות הלוגיסטיות של בית המיון הישן וכדי לאחד את שלושת בתי הדואר המרכזיים בארץ (תל אביב, ירושלים וחיפה). בד בבד עם פתיחת בית המיון החדש חברת הדואר מצמצמת את שטחיהם של 84 בתי הדואר המפוזרים ברחבי הארץ. בשנת 2017 טיפל הדואר בכ-62 מיליון חבילות, והיקפן אף צפוי לגדול בשנים הבאות.

להלן תצלומים של בית המיון החדש במודיעין שנעשו בביקור של נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2018.

48 ראו להלן בתת-הפרק "פתיחת בית המיון המרכזי של הדואר במודיעין".

49 חגי תשרי, תקופת החגים הנצריים וסוף השנה האזרחית.

תמונות 1-4, בית המיון החדש במודיעין



צילמו עובדי משרד מבקר המדינה, ינואר 2018.

עד פתיחת בית המיון החדש עברו החבילות שהגיעו לארץ שיקוף ומיון ראשוני בנתב"ג ולאחר מכן הועברו לבית המיון הישן. מאפריל 2017 החבילות נוחתות בנתב"ג ומועברות בתוך כמה שעות לבית המיון החדש. לדברי חברת הדואר, רוב החבילות מגיעות ממזרח אסיה, דרך טורקיה בעיקר, שם הן מעוכבות כמה ימים עד לנחיתתן בארץ. עם כניסתן לבית המיון החדש החבילות עוברות במכונות השיקוף שברשות הדואר, ממוינות לכ-1,300 נקודות קצה⁵⁰ ועוזבות את בית המיון בתוך כ-24 שעות. בתשובתה ציינה חברת הדואר כי הנמען מקבל את

50 כ-700 בתי דואר וכ-600 מרכזי מסירה.

חבילות המכילות טובין אסורים או חלקי מוצרים מסוכנים עלולות לעבור את מכונות השיקוף בדואר בהצלחה

החבילה, או הודעה על הימצאותה באחת מנקודות הקצה, בתוך יום וחצי בממוצע מרגע כניסתה לבית המיון החדש.

מהביקורת עולה כי במתחם בית המיון החדש טרם נבנה בית מכס, ורוב עובדי מינהל המכס עדיין עובדים בבית המיון הישן. עקב כך, חבילות גדולות⁵¹ וחבילות שעברו שיקוף והתגלו בהן מוצרים שהבודקים מטעם חברת הדואר הוכשרו לגלות כמוצרים שצריכים לעמוד בדרישות חוקיות היבוא, או התגלו בהן כסף, סיגריות, סיגרים, טבק, אבקות ומוצרים הנחשדים כאמצעי לחימה (להלן - ענייני מכס), מועברות לבית המיון הישן ושם מינהל המכס והרשויות המוסמכות מטפלים בהן. לטענת מינהל המכס, חבילות המכילות טובין אסורים או חלקי מוצרים מסוכנים עלולות לעבור את מכונות השיקוף בהצלחה, וזאת בשל חוסר ניסיון והיעדר הכשרה מתאימה של הבודקים מטעם חברת הדואר.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה רשות המיסים כי בנייתו של בית המכס במתחם בית המיון החדש אמורה להסתיים לקראת סוף אוגוסט 2018; מעדכון שמסרה רשות המיסים ביולי 2018 עולה כי עובדי מינהל המכס צפויים לעבור לבית המכס החדש לאחר סיום רכישת הציוד הנדרש, באוקטובר-נובמבר 2018. עוד מסרה כי מינהל המכס וחברת הדואר מפתחים מערכת למחשוב כל החבילות החייבות במס. לדברי הרשות, אם הם יצליחו ליישם את המערכת בהצלחה תהיה מדינת ישראל פורצת דרך בטיפול במסחר המקוון.

חברת הדואר מסרה בתשובתה כי לאחרונה התקבל אישור מינהל הדיוור הממשלתי ונקבע יעד למעבר של מינהל המכס לבית המיון החדש עד אוגוסט 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעבר עובדי מינהל המכס לבית המכס במתחם בית המיון החדש וכן פיתוח המערכת למחשוב כל החבילות החייבות במס יועילו לצמצום כמות הטובין האסורים והמסוכנים הנכנסים לארץ וייעלו את הטיפול בכל החבילות.

בבית המיון החדש יש מסועים ומכונות שיקוף שבהם החבילות עוברות באופן אוטומטי ללא מגע יד אדם. מהביקורת עולה כי באפריל 2018 הופעל תהליך ה-OCR בכשליש מהעמדות בבית המיון החדש, כך שבכשני שלישים מהעמדות תהליך הקלדת פרטי החבילות ומיון לפי המיקוד עדיין נעשים באופן ידני. בבית המיון המרכזי מועסקים כ-250 עובדים.

בתשובתה טענה חברת הדואר כי היא סבורה שהקלדה ידנית של פרטי החבילות אינה גורמת לעיכוב או לתקלות משמעותיות בתהליך המיון. החברה מסרה כי תהליך ה-OCR יורחב בחודשים הקרובים לכל העמדות בבית המיון. החברה הסבירה כי היא יצאה לתהליך RFI כדי לבחון מיכון תהליכים תפעוליים נוספים ולשפר עוד יותר את תהליך המיון וההפצה.

51 מכ-62 מיליון חבילות בשנה כ-300,000 חבילות (כ-4.8%) הן חבילות גדולות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי פעולות ידניות הן פתח לטעויות ולעיכובים אפשריים. על החברה לקדם את האוטומטיזציה של בית המיון כדי לייעל את הטיפול בחבילות.

כאמור, חבילות שעברו שיקוף והתגלו בהן מוצרים החשודים מטעמי חוקיות היבוא או בשל ענייני מכס מועברות לבית המיון הישן.

מהביקורת עולה כי מדי יום מועברות בממוצע כ-1,000 חבילות לבית המיון הישן מטעמי חוקיות היבוא או בשל ענייני מכס (להלן - החבילות המעוכבות). כל החבילות המעוכבות מוזנות במערכת הממוחשבת של הדואר כ"מעוכבות מכס" ואין מצוית סיבת העיכוב על פי קטגוריה (לרבות זהות הרשות המוסמכת). חברת הדואר אינה מחזיקה בנתונים הנוגעים לכמות של החבילות המעוכבות בכל אחת מהקטגוריות ולמשך העיכוב בכל אחת מהקטגוריות (ועל ידי כל אחת מהרשויות המוסמכות). יצוין כי חבילה המעוכבת מטעמי חוקיות היבוא או משום שערך תכולתה גבוה מ-1,000 דולר, והיא לא נדרשה בתוך 20 יום מיום שיגור ההודעה לצרכן לאספה, ישלם הצרכן דמי אחסון בגינה מהיום ה-21⁵².

בתשובתה מסרה רשות המיסים כי מאוגוסט 2018 המערכת למחשוב כל החבילות החייבות במס אמורה להתחיל לפעול במתכונת ניסיונית. לאחר כניסת מערכת המחשוב למתכונת מבצעית ישנו עובדי מינהל המכס כמעט לחלוטין את אופי עבודתם הקודם והוא יותאם למערכת החדשה.

חברת הדואר מסרה בתשובתה כי האחריות להזנת סיבת העיכוב, להבדיל מהזנת העובדה שהחבילה מעוכבת, היא של מינהל המכס.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר ולמינהל המכס כי עד כניסתה לפעולה של המערכת החדשה למחשוב כל החבילות החייבות במס עליהם לפעול למציאת מנגנון שבו יוזנו למערכת הקיימת גם סיבת העיכוב של החבילות המעוכבות, מועד תחילת העיכוב ומועד סיום הטיפול בחבילה. נתונים אלו יועברו באופן מיידי לרשות המוסמכת הרלוונטית והיא תוכל לטפל בזמן אמת בחבילות המעוכבות, ובכך לקצר את מועדי העיכוב.

הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון

בשנים האחרונות איסוף המידע על צרכנים באמצעות אתרי מסחר מקוון הפך למתוחכם ומתקדם יותר. אתרים רבים מנתחים את התנהגות הגולשים, לעיתים ללא ידיעתם, ואוספים עליהם מידע באמצעות מערכות ניטור מתקדמות. למשל, האתרים שומרים את היסטוריית החיפוש של הגולשים ובדקים כמה זמן צפו

52 דמי האחסון במחסני חברת הדואר הם 9.40 ש"ח ליום.

הגולשים בכל עמוד באתר ועל אילו מוצרים התעכבו עם ה"עכבר". בעקבות התפתחות טכנולוגיות המידע והמרשתת הפכה הזכות לפרטיות לאחת הזכויות החשובות והפגיעות ביותר, בייחוד לאור העובדה שאיסוף מידע פרטי ואגירתו במאגרי מידע בלתי מוגנים אינו מצריך משאבים רבים.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, מגדיר את המושג "מידע" כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו", ואת המושג "הסכמה" כ"הסכמה מדעת, במפורש או מכללא".

החקיקה הקיימת כוללת הגדרות לא עדכניות של מושגי מפתח, והיא אינה נותנת מענה לסוגיות משמעותיות במסחר המקוון; למשל - מהי טיבה של ההסכמה שנדרש אתר לקבל לצורך איסוף פרטים אישיים ונתונים על צרכן, כגון שמירה של היסטוריית החיפוש ושל היסטוריית הרכישות, והאם הצרכן זכאי לשנות את פרטיו האישיים באתר, למחוק את הפרטים או להפסיק את עיבוד הפרטים על ידי האתר. החקיקה אף אינה מתייחסת למצבים שכיחים בעידן המסחר המקוון, כגון קבלת נתוני רכישות של נפטר מאתר מסחר מקוון או מחיקת פרטיו האישיים.

בתשובתה ממאי 2018 מסרה הרשות להגנת הפרטיות למשרד מבקר המדינה כי מטרת החוק היא לעגן עקרונות מסגרת כלליים בתחום הגנת הפרטיות במאגרי מידע. היא ציינה כי לחלק ניכר מהסוגיות המוצגות יש מענה בדין הישראלי, בפסיקה ובהנחיות רשם מאגרי המידע.

בתשובתה ממאי 2018 מסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי חוק הגנת הפרטיות הוא חוק כללי שנועד לחול על כל המגזרים ועל מגוון רחב של מצבים ופעילויות הכרוכים בעיבוד ובאיסוף של מידע או בפגיעה אחרת בפרטיותו של אדם. נוסף על כך, ההסדרה החוקית שואפת ככל הניתן שלא לאזכר טכנולוגיה מסוימת או להתבסס על טכנולוגיה מסוימת, כדי שהעקרונות המעוגנים בה יחולו על טכנולוגיות שונות ומתחדשות ("עקרון הניטרליות הטכנולוגית"). המחלקה הוסיפה כי לצד המענה הניתן גם כיום במסגרת הדין הקיים, היא רואה צורך כללי בעדכון הדין ובשיפור משטר ההגנה המעוגן בו, והיא פועלת להשגת מטרות אלו עם הרשות להגנת הפרטיות.

חוק הגנת הפרטיות קובע כי "לא ישתמש אדם במידע שבמאגר מידע החייב ברישום לפי סעיף זה, אלא למטרה שלשמה הוקם המאגר", וכי "פנייה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו תלווה בהודעה שיצינו בה... המטרה שלשמה מבוקש המידע... למי יימסר המידע ומטרות המסירה".

לכאורה, לפי החוק מפעיל אתר א' מוגבל בשימוש שהוא רשאי לעשות במידע שאסף על צרכנים למטרה המוצהרת שלשמה התבקש המידע, והוא אינו רשאי להעביר מידע על צרכנים למפעיל אתר ב' אלא אם כן הודיע על כך מראש לצרכן. בפועל, במציאות שבה גופים מסחריים וחברות מסחריות אוספים כמויות עצומות של מידע אישי ייתכנו מקרים שיעשה שימוש במידע שנאסף, בניגוד



66% מהחברות
בישראל שנבדקו לא
סיפקו מידע לצרכנים
בנוגע לשאלה אם
המידע האישי עליהם
באתריהן ישותף עם
גורמים נוספים, ואם
ישותף - עם אילו
גורמים; 95.2%
מהחברות בישראל
שנבדקו לא סיפקו
מידע בנוגע לדרכים
למחיקת המידע
האישי מהאתר

לחוק, למטרה החורגת מהמטרה המקורית שלשמה נמסר המידע, לרבות העברת מידע אישי לצד שלישי.

הרשות להגנת הפרטיות לא מסרה למשרד מבקר המדינה מידע על היקף הפרות חוק הגנת הפרטיות שהובאו לידיעתה בנושא זה ועל היקף השימוש שעשתה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפרים, לפי תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי - הגנת הפרטיות), התשס"ד-2004.

בתשובתה ציינה הרשות להגנת הפרטיות כי אין לה פתרון טכנולוגי המאפשר שליפה אוטומטית של נתונים על סעיפי החוק שבגינם נקבעו ההפרות בתיקי האכיפה.

בשנת 2017 סקרה הרשות להגנת הפרטיות את מדיניות הפרטיות של 21 אתרים ואפליקציות של רשתות הקמעונאות הנפוצות בישראל, במטרה לבדוק באיזו מידה החברות משקפות ללקוחותיהן את הנעשה במידע האישי שלהם, לאיזו מטרה המידע נאסף ואם המידע ישותף עם גורמים אחרים⁵³. סקירת הפרטיות היא חלק מפעילות בין-לאומית שבה השתתפו 24 מאסדרים במסגרת רשת ממגזרים שונים ברחבי העולם. ממצאי הסקירה היו כדלקמן: 66% מהחברות בישראל שנבדקו לא סיפקו מידע לצרכנים בנוגע לשאלה אם המידע ישותף עם גורמים נוספים, ואם ישותף - עם אילו גורמים, לעומת 51% מהחברות בשאר המדינות שנבדקו; 95.2% מהחברות בישראל שנבדקו לא סיפקו מידע בנוגע לדרכים למחיקת המידע האישי מהאתר, לעומת 51% מהחברות בשאר המדינות שנבדקו. הסקירה העלתה כי נדרש שיפור ניכר בנוגע לשקיפות השימוש במידע על צרכנים. בעקבות הסקירה פתחה הרשות תיקי אכיפה כנגד שלושה ארגונים שלכאורה לא עמדו בדרישות החוק.

יצוין כי התקנות האירופיות GDPR⁵⁴ נוגעות לעיבוד פרטים ונתונים אישיים ולהעברת מידע מגוף אחד למשנהו באופן שנועד לתת מענה לסוגיות משפטיות מרכזיות במסחר המקוון.

בינואר 2018 אישרה ועדת שרים לחקיקה תיקון לחוק הגנת הפרטיות הכולל כלי אכיפה חלופיים לענישה הפלילית: הטלת עיצום כספי, משלוח התראה מינהלית למפר או דרישת התחייבות להימנע מהפרה. התיקון נועד ליצור מנגנון אכיפה מינהלי יעיל שישימש מנגנון חלופי להליך הפלילי במקרים שעולה חשש להפרה של הוראות החוק, ולשפר את כלי האכיפה הפלילית בנוגע להפרות החמורות יותר של החוק. יצוין כי בתיקון המוצע נע סכום העיצום הכספי בין כמה אלפי שקלים לכמה מאות אלפי שקלים, וזאת כדי ליצור הרתעה גדולה

53 הרשות להגנת הפרטיות, "מסקנות סקירת הפרטיות לשנת 2017 של הרשות להגנת הפרטיות", 30.10.17.

54 Regulation EU 2016/679 of the European Parliament and the Council of 27 April 2016 of the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and of the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

יותר. לאחר מועד סיום הביקורת, במרץ 2018, התיקון הועבר להכנה לקריאה שנייה בכנסת.

במאי 2018 נכנסו לתוקפן תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, המפרטות את אופן אכיפתה של חובת אבטחת המידע המוטלת בחוק הגנת הפרטיות על כל גורם המנהל או מעבד מאגר של מידע אישי. בין היתר, התקנות מטילות חובת דיווח לרשות על אירועי אבטחה חמורים.

על משרד המשפטים לקדם תיקון לחוק הגנת הפרטיות, שייתן מענה לסוגיות חשובות ורלוונטיות בעידן המסחר המקוון. מענה כאמור לא ניתן בתיקון הנוכחי שהועבר לקריאה שנייה בכנסת או בתקנות הגנת הפרטיות. המסחר המקוון צובר תאוצה בעידן הזה ותפקידה של הרשות להגנת הפרטיות הופך משמעותי יותר. בהמשך לפעולותיה של הרשות, עליה לשקול להפנות משאבים גם לטיפול בהשלכות של המסחר המקוון על הגנת הפרטיות של הצרכנים.

בתשובתה ציינה מחלקת ייעוץ וחקיקה כי היא נמצאת בתהליך עבודה לגיבוש מתווה ראשוני לתיקון חקיקה נוסף שיתמקד בהיבטים המהותיים של דיני הגנת המידע האישי. מהלך זה נעשה תוך בחינה מתמדת של האסדרה האירופית החדשה וההתאמות הנדרשות הנוגעות לה בדין הישראלי. מדובר במהלך מורכב וארוך הכולל בין היתר לימוד של תהליכים המתרחשים עתה בעולם והתייחסות להתפתחויות בתחום הטכנולוגי והמסחרי.

חינוך והסברה בנושא הצרכנות המקוונת

חינוך ילדים ובני נוער

ממחקר של eBay ישראל⁵⁵ עולה כי כ-85% מבני הנוער בגילאים 12 - 17 נוהגים לרכוש במרשתת כפעמיים בחודש ולהוציא כ-66 ש"ח בממוצע בכל קנייה. רובם המכריע של בני הנוער (88%) רוכשים באופן ספונטני ולא עם תקציב חודשי מסודר, במידה דומה בין קבוצות הגיל השונות. כ-54% מבני הנוער דיווחו כי הוריהם מעודדים אותם לרכוש במרשתת. בסביבות גיל 14 היקף הרכישות במרשתת עולה באופן ניכר בהתאמה לעלייה בשיעור בני הנוער הרוכשים במרשתת (90% בקרב בני 14 - 17 לעומת 80% בקרב בני 12 - 13) ולעלייה בתדירות הקנייה שלהם (2.5 פעמים בחודש לעומת 1.6 פעמים בחודש, בהתאמה). מהמחקר עולה כי גיל 13 הוא הגיל שבו מתחילים לרכוש במרשתת והוא נמצא במגמת ירידה בד בבד עם התפתחות המרשתת - בני נוער בני 16 -

כ-85% מבני הנוער בגילאים 12 - 17 נוהגים לרכוש במרשתת כפעמיים בחודש ולהוציא כ-66 ש"ח בממוצע בכל קנייה. גיל 13 הוא הגיל שבו מתחילים לרכוש במרשתת והוא נמצא במגמת ירידה

55 Brummer Michal - Market Research & Consumer Behavior, "הרגלי הקנייה באינטרנט בקרב בני נוער 12-17" (מוגש ל-eBay, אוגוסט 2016).

17 התחילו לרכוש במרשתת בממוצע בגיל 14, ואילו בני נוער בני 12 - 13 החלו לרכוש במרשתת בממוצע בגיל 11.

בני הנוער ציינו במחקר שני מקורות עיקריים למימון הרכישות במרשתת: הורים (54%) ועבודה (46%). לכ-50% מבני הנוער יש אמצעי תשלום עצמאי כלשהו (חשבון בנק, כרטיס אשראי או חשבון PayPal), ושיעור זה עולה עם העלייה בגיל, וכ-53% מבני הנוער רוכשים בעצמם. גאדג'טים, מוצרי חשמל ואלקטרוניקה ומשחקי מחשב הם המוצרים הנפוצים ביותר (63%) לרכישה בקרב בני נוער.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד החינוך מעביר כמה תוכניות לחינוך פיננסי:

1. בכיתות ב'ד' בבתי הספר היסודיים בכל המגזרים נלמדים היבטים בחינוך פיננסי⁵⁶ במסגרת לימודי מולדת, חברה ואזרחות (לימודי ליבה). יחידות לימוד אלו פותחו בשיתוף המועצה הישראלית לצרכנות⁵⁷.
 2. בשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) החלה תוכנית פיילוט בכיתות ג'ד' בשם "טעימות פיננסיות" בשיתוף ועד ההורים המרכזי. בשנה זו השתתפו בתוכנית 32 בתי ספר.
 3. בשנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) החלה תוכנית פיילוט בכיתות ט' בשיתוף בנק ישראל, עם ועד ההורים המרכזי ועם מועצת התלמידים. התוכנית שמה דגש על נושא התקציב תוך חשיבה על ניהול תקציב נכון ועל פתיחת חשבון בנק. בשנה זו משתתפים בתוכנית כ-160 בתי ספר.
 4. בשנים האחרונות החלה תוכנית פיילוט לחינוך פיננסי בכיתות י'. חלק מהתוכנית נבנה בשיתוף המועצה לצרכנות והיא מתמקדת בין היתר בתקציב אישי ומשפחתי, בבנקים, בצרכנות נבונה, בחיסכון, בהלוואות ובהשקעות. בתוכנית משתתפים כ-160 בתי ספר.
- עוד עולה מהביקורת כי תוכני החינוך הפיננסי משולבים גם בתוכניות לימוד שאינן ייעודיות כמו מתמטיקה, חינוך לשוני, אזרחות, חינוך חברתי-ערכי וכישורי חיים. תכנים אלו משולבים בתוכניות שהדגש בהן הוא בין היתר על צרכים ורצונות של הפרט, על תכנון התנהלות פיננסית וחיסכון, על צרכנות נבונה ועל תהליך קבלת החלטות. נוסף על כך, מדי שנה לקראת יום הצרכן מתקיימות פעילויות בבתי ספר בנושא צרכנות נבונה.
- זאת ועוד, המועצה לצרכנות פיתחה עבור משרד החינוך משחק דיגיטלי בנושא צרכנות. המשחק עלה לאוויר בפברואר 2018.
- מהביקורת עולה כי כל התוכניות לחינוך פיננסי, וכך גם המשחק הדיגיטלי, אינם עוסקים בנושא צרכנות נבונה במרשתת.

56 מושגי יסוד בעולם הצרכנות, תקציב, בנק, זכויות צרכניות וסוגיות צרכניות.

57 המועצה הישראלית לצרכנות היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1970 על פי החלטת ממשלה כדי לפתח תודעה צרכנית ולהגן על זכויות הצרכן.

בתשובתה ממאי 2018 מסרה המועצה לצרכנות למשרד מבקר המדינה כי היא פיתחה תוכניות הסברה המותאמות לבני נוער בבתי ספר תיכוניים הכוללות התייחסות למכר מרחוק ולמסחר מקוון. המועצה הוסיפה כי בימים אלו כבר משולב נושא המסחר המקוון בתוכנית הלימודים בסוציולוגיה לכיתה י"א, הנכתבת בשיתוף משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את התוכניות הייעודיות לחינוך פיננסי בבתי הספר שמשרד החינוך מפעיל בשיתוף המועצה לצרכנות וכן את תוכני החינוך הפיננסי שהוא משלב. משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל החשיפה הגבוהה של בני הנוער למרשתת, היותם יעד הניתן להשפעה ביתר קלות ויכולתם לבצע רכישות בעצמם, על משרד החינוך לקדם שילוב של חינוך לצרכנות נבונה במרשתת על כל מאפייניה בתוכניות קיימות נוספות.

בתשובתו מאפריל 2018 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי גם אם המוקד אינו בהכרח מסחר מקוון, הרי המסרים החינוכיים המועברים בבתי הספר דומים. עם זאת, בשנת הלימודים התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019) עתידה תוכנית החינוך הפיננסי להתעדכן, ובמסגרת העדכון ישקול משרד החינוך להוסיף התייחסות להמלצת משרד מבקר המדינה. כמו כן תיבחן האפשרות להתייחס לנושא המסחר המקוון במסגרת "יום האינטרנט הבטוח", בשיעורי "כישורי חיים" לבתי הספר העל-יסודיים וביחידת הלימוד בנושא הגלובליזציה (במדעי החברה). על אף האמור, משרד החינוך רואה חשיבות ואחריות בתפקיד ההורים בחינוך בני הנוער ובהקניית כישורי חיים.

חינוך והסברה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים

בסוף 2015 מנתה אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל כ-939,000 בני אדם. במועד זה 49% מהאזרחים הוותיקים בני 65 ומעלה השתמשו במרשתת. על פי סקר שביצע איגוד האינטרנט הישראלי⁵⁸, 35% מהמשיבים במגזר הכללי מאמינים כי יש להדריך את האזרחים בני 60 ומעלה להשתמש במרשתת. הנושאים החשובים ביותר ללימוד הם שימוש במחשב ובמרשתת באופן כללי (38%) ושמירה על פרטיות ובטיחות במחשב ובסלולר (33%). המשרד לשוויון חברתי פועל בין היתר לקידום אוכלוסיית האזרחים הוותיקים. מהביקורת עולה כי המשרד לשוויון חברתי אינו מחזיק בנתונים הנוגעים לרכישות המקוונות הנעשות בידי אזרחים ותיקים.

נמצא כי למועצה לצרכנות ולרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן יש אתרי מרשתת ידידותיים הכוללים טיפים צרכניים שונים, לרבות רכישה מקוונת.

58 איגוד האינטרנט הישראלי, "הרגלי שימוש באינטרנט במגזר היהודי והכללי - סקר איגוד האינטרנט 2016", 1.6.16, <https://www.isoc.org.il/sts-data/11216>. תפקיד נוסף של האיגוד הוא רישום שמות מתחם (דומיינים) עם סיומת il.



בעוד 65% מהישראלים ללא מוגבלות דיווחו כי השתמשו במחשב, רק 35% מהישראלים עם מוגבלות דיווחו שעשו זאת. בשנת 2016 היו אנשים עם מוגבלות 10% מכל הקונים במרשתת

עוד נמצא כי בכמה רשויות מקומיות מעבירה המועצה לצרכנות באמצעות סטודנטים תוכנית בשם "צרכנות נבונה" - סדנאות הסברה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. בסדנאות ניתנת הדרכה על חוק הגנת הצרכן, ובמידת הצורך המשתתפים מקבלים ליווי אישי של הסטודנטים כאשר הם נתקלים בבעיות צרכניות. בשנת הלימודים התשע"ז הועברו כ-100 סדנאות כאלו באזור המרכז והדרום ולרוב בכל סדנה השתתפו עשרות אזרחים ותיקים. נמצא כי הסדנאות אינן שמות דגש על נושא צרכנות נבונה במרשתת.

על המשרד לשוויון חברתי ועל המועצה לצרכנות לשלב ידיים ולאגם משאבים כדי למפות את הצרכים והחסמים של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולגבש עבודה תוכנית ייעודית גם לנושא הצרכנות במרשתת. על המועצה לצרכנות לתת דגש על נושא המסחר המקוון בסדנאות שהיא מעבירה ולתת סיוע בנושא, בייחוד משום שהמסחר המקוון מהווה תשתית נגישה ונוחה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים לרכישת מגוון רחב של מוצרים מהארץ ומחו"ל במחירים תחרותיים.

הנגשת אתרי מסחר מקוון לאנשים עם מוגבלות

לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, אדם עם מוגבלות הוא "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". במרץ 2016 חיו בישראל כ-1.6 מיליון אנשים עם מוגבלות⁵⁹. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות הוקמה מכוחו של החוק ותפקידה בין היתר לקדם שוויון ולמנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות.

לפי מחקר של איגוד האינטרנט הישראלי משנת 2016 קיים בישראל אי-שוויון בשימוש במרשתת ובמחשב בין אנשים עם מוגבלות לשאר האוכלוסייה. בעוד 65% מהישראלים ללא מוגבלות דיווחו כי השתמשו במחשב בחודש שקדם למחקר, רק 35% מהישראלים עם מוגבלות דיווחו שעשו זאת⁶⁰. בשנת 2016 היו אנשים עם מוגבלות 10% מכל הקונים במרשתת⁶¹. אתרים שאינם נגישים מונעים מאנשים עם מוגבלות ליהנות מיתרונות המרשתת. יתרונות אלו עבור אוכלוסייה זו הם בגדר שינוי חיובי והקלה ניכרת בהתנהלות היומיומית - הנטל הכספי המוטל על אנשים עם מוגבלות הוא לרוב גבוה ורכישה באתרי מרשתת עשויה

59 איגוד האינטרנט הישראלי, "ואצלכם? האתר כבר נגיש?", 15.3.16, www.isoc.org.il/sts-data/11126.

60 שם.

61 הנתונים מבוססים על הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2016. 15.7% מכל האנשים עם מוגבלות חמורה ו-24.5% מכל האנשים עם מוגבלות מתונה רכשו במרשתת בשנה זו.

לסייע להם באופן מהותי בהפחתת יוקר המחיה. זאת ועוד, הרכישה ברשת מקלה על אנשים עם מוגבלות בתנועה את הנגשת אפיקי הרכישה. מעבר לחובה חוקית, מהבחינה העסקית ומהבחינה החברתית, תוביל הנגשת האתרים⁶² לחשיפה גדולה יותר של אנשים עם מוגבלות למרשתת⁶³.

תקנות הנגישות (2013)

באפריל 2013 פורסמו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות). תקנה 35, שעניינה נגישות שירותי מרשתת, קבעה תאריכים שונים לעניין חובת ההנגשה של אתרי מרשתת קיימים ואתרי מרשתת חדשים. אולם לפי תקנה זו כל האתרים שחלה עליהם ההוראה היו אמורים להיות נגישים עד 25.10.16; לבסוף, הוארכה התקופה בשנה, עד 25.10.17. התקנות, כפי שתוקנו לראשונה, חייבו את אתרי המרשתת לבצע התאמות נגישות בשירותי המרשתת (להלן - הנגשה) לכל התכנים המצויים באתר ללא התייחסות להיקפו הכספי של האתר. נותני שירותים שביקשו לקבל פטור מהנגשה משום שהיה בכך נטל כלכלי כבד מדי, היו רשאים לפנות בבקשה לפטור לנציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

עלות הנגשת אתר מרשתת תלויה במשתנים רבים כגון גודל האתר ומורכבותו, הפלטפורמה שהוא נבנה עליה וגיל האתר. ממידע שיתופי שאסף איגוד האינטרנט הישראלי לאחר כניסת תקנות הנגישות לתוקפן⁶⁴ עולה כי העלות הממוצעת של הנגשת אתר נעה בין 11,600 ש"ח ל-13,500 ש"ח. משכך, מאפריל 2013 עד אוקטובר 2017 החליטו כ-15% מבעלי האתרים שלא להנגיש את האתר שלהם; כ-14% החליטו להנגיש את האתר בעצמם בשל העלות הגבוהה של ההנגשה; כ-40% מהם היו בשלבים ראשוניים של בדיקת מחירים ועדיין לא החליטו כיצד יתקדמו; ורק כ-30% מהם סיימו את תהליך ההנגשה או היו בשלבים סופיים שלו.

התיקון לתקנות הנגישות (2017)

באוקטובר 2017 נכנס לתוקפו תיקון לתקנות הנגישות: תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות) (תיקון), התשע"ז-2017 (להלן - התיקון לתקנות). התיקון לתקנות מחייב בעלי אתרים לבצע הנגשה ב"שירות

62 אתר נגיש הוא למשל אתר שערך לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתמש בו תוך תמיכה בתוכנה קוראת מסך.

63 איגוד האינטרנט הישראלי, "כל מה שרצית לדעת על תקנות הנגישות", 9.6.16 www.isoc.org.il/freedom-of-internet/accessibility/all-about-accessibility

64 איגוד האינטרנט הישראלי, "מידע שיתופי - עלויות הנגשת אתרים 2017", 29.1.17 www.isoc.org.il/freedom-of-internet/accessibility/accessibility-survey. יוברה כי אין מדובר בסקר אלא במידע שיתופי.

אינטרנט⁶⁵ עד 26.10.17, למעט לעניין יישומים (אפליקציות) ומדיה המבוססת על זמן (וידאו ואודיו), לפי תקן נגישות אינטרנט⁶⁶.

בעל אתר יהיה פטור מהנגשה אם קיבל פטור באחת מהקטגוריות האלו: פטורים כלכליים⁶⁷, פטורים טכנולוגיים⁶⁸ ופטורים מיוחדים⁶⁹.

קיימים שני מסלולים לסנקציות בגין הפרת התקנות: (א) מסלול מינהלי - הוצאת צו על ידי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שהפרתו גוררת קנס של כ-75,300 ש"ח וקנס בסכום כפול לתאגיד. על נושא משרה או עובד אחראי מוטלים האחריות להנגשה וקנס נוסף. (ב) מסלול אזרחי - הגשת תביעה לפיצוי עד 62,000 ש"ח ללא הוכחת נזק, עילה לתביעה ייצוגית ועילה לאי-מתן רישיון עסק.

לפני הגשת תביעה או מימוש סנקציה אחרת חובה לשלוח לבעל האתר הודעה הדורשת תיקון ועל החייב לבצע תיקון בתוך זמן סביר ולא יאוחר מ-60 יום מקבלת ההודעה.

65 "שירות אינטרנט" - תכנים בכל צורה (פורמט), ובכלל זה כתב (טקסט, מסמכים ותמונות או וידאו) המועברים על תשתית המרשתת ומוצגים למשתמש באמצעות אתרי מרשתת, מסמכים או יישומים (אפליקציות) שנועדו לספק למשתמש שירות ציבורי או מידע על שירות כאמור. "שירות ציבורי" - שני תנאים מצטברים: (א) אחד מאלו: שירות המנוי בתוספת השנייה לחוק (מסחר, בריאות, בידור, חינוך, רווחה, ספורט ועוד) או שירות המנוי בתוספת הראשונה לחוק (משרדים, בנקים, מסעדות, חנויות ועוד) או שירות הניתן לציבור מטעם גוף ציבורי (משרד ממשלתי, רשות מקומית ועוד); (ב) השירות ניתן או מיועד לציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו.

66 כותרתו "תקן ישראלי 5568 - קווים מנחים לנגישות תכנים במרשתת". התקן אימץ את ההנחיות הבין-לאומיות לנגישות לאתרי מרשתת של ארגון ה-W3C הבין-לאומי - Web Content Accessibility Guidelines. לפי ההנחיות, בין היתר אתר נגיש הוא אתר שערך לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתמש בו תוך תמיכה בתוכנה קוראת מסך, והוא מאפשר את תפעול האתר באמצעות מקש ה-TAB ומקשי החיצים ללא שימוש בעכבר. כמו כן, יש בו שימוש בכותרות לשם גלישה נוחה ואפקטיבית יותר לקוראי מסך, הוספו לו כותרות לסרטי וידאו, והוא מדגיש קישורים בכמה אופנים.

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

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

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

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הנציבות אוספת מידע מסוים על אתרים במסגרת פעולות האכיפה שהיא מבצעת ומתלונות המגיעות אליה⁷⁰; אולם היא טרם אספה מידע המלמד באיזו מידה התיקון לתקנות תורם להנגשת האתרים עבור אנשים עם מוגבלות. מאז כניסת התיקון לתקנות לתוקף לא לאספה הנציבות מידע על שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים במרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון, מכל האנשים עם מוגבלות.

התיקון לתקנות מנסה ליצור איזון ראוי בין הנגשת אתרים לאנשים עם מוגבלות ובין הנטל הכלכלי הכרוך בהנגשת אתרים המוטל על בעלי אתרים. על הנציבות לבדוק אם התיקון לתקנות הביא לידי כך שאתרים חיוניים ומרכזיים ואתרים שחשיבותם רבה לחיי היומיום של אנשים עם מוגבלות אכן הונגשו, ואם הדבר הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם. על הנציבות לדאוג לאכיפת התיקון לתקנות כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות ליהנות משירותי המרשתת בכלל ומאתרי מסחר מקוון בפרט.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות למשרד מבקר המדינה כי משנת 2018, מועד כניסת התקנות לתוקף, נכלל נושא הנגשת אתרי מרשתת בנושא נפרד שיש לפקח עליו, במטרה לפקח על כ-200 אתרים במהלך 2018. אותם אתרים שיהיו בפיקוח נבחרו לפי מידת הרלוונטיות שלהם בחיי היומיום ולאחר התייעצות עם אנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בנושא. הנציבות הוסיפה כי מאוקטובר 2017, המועד שבו נכנס התיקון לתקנות לתוקף, לא הייתה אפשרות לבחון את שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים באתרי מרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון. אם בשנים הבאות ייכללו שאלות על השימוש במרשתת במסגרת הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) - בדומה לסקרים בשנים האחרונות - תוכל הנציבות לנתח את הנתונים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות (בדומה לניתוח שנעשה בסקר האחרון של הלמ"ס לשנת 2015). בתשובתה מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה מסרה הלמ"ס כי ניתן להצליב מידע על שימוש באינטרנט עם מידע על אנשים עם מוגבלות באמצעים שונים.

מסחר מקוון בשירות העסקים הקטנים והבינוניים

במשק קיימים כחצי מיליון עסקים קטנים ובינוניים (להלן - עסקים קטנים)⁷¹ והם מהווים כ-99% מהעסקים במשק. העסקים הקטנים אחראים ל-53% מהתוצר

70 בשנת 2016 קיבלה הנציבות כ-700 פניות בנושא המרשתת ובשנת 2017 קיבלה כ-500 פניות. כ-10% מפניות אלו היו בתחום הנגישות.

71 בעלי עסק המעסיקים עד 100 עובדים.



המסחר המקוון
מאפשר לעסקים
קטנים להגדיל את
הכנסותיהם ללא צורך
בעסק פיזי, הוא מביא
לידי חיסכון בעלויות
ובזמן ומאפשר
לעסקים קטנים
מהפריפריה להגיע
ללקוחות בכל רחבי
הארץ וחושף אותם
לשוק הגלובלי

העסקי ומעסיקים כ-61% מכל המועסקים במגזר העסקי. על פי דוח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה (להלן - הסוכנות לעסקים קטנים או הסוכנות)⁷², החסם העיקרי העומד בפני עסקים קטנים הוא תחרות או מציאת לקוחות, והוא ליבת הפעילות העסקית. חסמים נוספים לפי סדר חשיבותם הם זמינות כוח עבודה או ניהול מיומן של כוח עבודה, עומס ביורוקרטי, גישה למימון ועלויות ייצור או עבודה.

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

איגוד האינטרנט הישראלי הוביל פרויקט רחב לטובת עסקים קטנים בכל הקשור לקידום מסחר מקוון. כחלק מהפעילות הוא ערך סקרים ו"שולחנות עגולים" כדי ללמוד על החסמים העומדים בפני עסקים קטנים ועל המלצות לפתרונם. בסוף 2014 סיכם האיגוד כי קיימים ארבעה חסמים עיקריים לפעילות עסקים קטנים במסחר מקוון: חסם טכנולוגי, חסם תפעולי, חוסר ידע ופחד. נוסף על כך, יש חוסר מודעות לתחום בקרב בעלי העסקים הקטנים ובקרב מי שרואים בתחום זה תחום שאינו רלוונטי עבורם.

על פי סקר של הסוכנות לעסקים קטנים⁷³, בשנת 2017 דיווחו כ-14% מבעלי העסקים הקטנים וכ-20% מבעלי העסקים הבינוניים שהם מפעילים חנות מקוונת⁷⁴. כ-60% מהנשאלים יכלו לתת הערכה בדבר התרומה של המסחר המקוון לעסק - 57% הודיעו כי נפח המסחר המקוון הוא עד 10% מהכנסות העסק; 10% - בין 11% ל-25% מהכנסות העסק; 17% - בין 26% ל-50% מהכנסות העסק; 16% - יותר מ-50% מהכנסות העסק.

הסוכנות לעסקים קטנים מפעילה תוכנית מסחר מקוון ייעודית לעסקים קטנים הכוללת שלושה שלבים: (א) סדנה בסוכנות בנושא מסחר מקוון, בהיקף של חמש שעות; (ב) ייעוץ בנושא הקמה ושיווק של פלטפורמת מסחר, בהיקף של 10 - 20 שעות; (ג) השתתפות כספית ב-50% מעלות הקמת אתר מסחר מקוון וקידומו בהיקף של עד 10,000 ש"ח לאתר⁷⁵, כנגד הצגת חשבונות. לתוכנית הצטרפו כ-2,000 עסקים קטנים והיקף הסיוע הכולל לשלושת השלבים נאמד בכ-60 מיליון ש"ח.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בתקופה שבין מאי 2015 לאוגוסט 2017 קיבלו 1,117 עסקים קטנים החזר כספי בסכום ממוצע של כ-6,800 ש"ח. ההחזר

72 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה והתעשייה, "דוח תקופתי - מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל" (2017).

73 הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה והתעשייה, "עסקים במספרים - סקר עסקים 2018" (2018).

74 בשנת 2016 דיווחו רק כ-4% מהעסקים הקטנים שיש להם חנות מקוונת.

75 עד 5,000 ש"ח להקמת אתר ועד 5,000 ש"ח לקידומו.

ניתן לאחר מסירת חשבוניות שנבדקו ואושרו בידי הסוכנות לעסקים קטנים ואחר כך בידי חברת בקרה.

בחודשים יולי-דצמבר 2016 ערכה הסוכנות סקר שביעות רצון בקרב מקבלי ההחזר. מתוך 250 מקבלי החזר שנכללו בסקר השיבו 82 בלבד (כ-33%) וממצאי הסקר ניתנו על סמך המשיבים -88% מבעלי העסקים העידו כי יש להם חנות מקוונת פעילה; 60% מהם מסרו כי הסיכוי שהיו מקימים את החנות המקוונת ללא הפרויקט נמוך; ו-61% מהם צופים כי יחזירו את ההשקעה של האתר בתוך שנתיים.

בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2017 בוצע סקר, בשיתוף מחלקת המחקר של הסוכנות לעסקים קטנים, בקרב לקוחות שסיימו את תוכנית מסחר מקוון בשתי תקופות זמן שונות: 100 לקוחות בשנים 2014 - 2015 ו-44 לקוחות בשנים 2016 - 2017. הסקר בוצע לצורך בחינת אופן ההשפעה של התוכנית על הפעילות העסקית של הלקוחות. יצוין כי לסקר השיבו 50 מ-100 הלקוחות (50%) ו-30 מ-44 הלקוחות (כ-68%), בהתאמה. הלקוחות מהשנים 2014 - 2015 שהשיבו דיווחו על גידול ממוצע רב-שנתי של כ-32% במחזור המכירות שלהם; והלקוחות מהשנים 2016 - 2017 שהשיבו דיווחו על גידול ממוצע של כ-17% במחזור המכירות שלהם מאז שהקימו פלטפורמת מסחר מקוונת⁷⁶.

בשולי הדברים יצוין כי בינואר 2018 החלה הסוכנות להעביר קורסים מלאים במגוון תחומים במסחר מקוון⁷⁷ המיועדים לעסקים קטנים. בתשובתה מסרה הסוכנות כי מהרבעון השני של 2018 היא תפעיל מערכת למידה ממוחשבת שתהיה פתוחה לציבור הרחב. הקורס הראשון במערכת יהיה קורס ליבה בנושא מסחר מקוון ובשלב הראשון הוא יהיה ללא עלות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פתיחתם של מגוון קורסים בנושא המסחר המקוון. כדי לבדוק את יעילות התוכנית למסחר מקוון, על הסוכנות לבצע סקרים מקיפים יותר על טיב התוכנית ולדאוג לכך שתשיב עליהם קבוצה גדולה יותר של משתתפים.

בתשובתה ציינה הסוכנות כי היא מתעתדת לשכלל את הסקרים שהיא עורכת במטרה להגביר את המענה של הנסקרים ולהפיק דוח הערכה עם מטה "ישראל דיגיטלית".

76 ההבדל בגידול במחזור המכירות נובע מכך שהלקוחות מהשנים 2014 - 2015 הציגו גידול ממוצע במחזור ההכנסות המשקף שינוי על פני שנתיים עד שלוש שנים מאז סיימו את התוכנית, והלקוחות מהשנים 2016 - 2017 הציגו גידול ממוצע במחזור ההכנסות רק על פני שנה או פחות.

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

אין גוף פרטי או
ממשלתי המחזיק
בנתונים הנוגעים
למספר העסקים
הקטנים מהמגזר
הערבי המוכרים
במרשתת. הצורך
מתחדד לאור
הפוטנציאל הרב
הגלום במכירות
מקוונות דווקא
לעסקים אלו ותרומתו
לשיפור מצבם
הכלכלי

חלקם של עסקים קטנים מהמגזר הערבי במסחר המקוון

לפי סקר איגוד האינטרנט הישראלי משנת 2016, 89% מהישראלים ו-78% מהמגזר הערבי גולשים במרשתת⁷⁸. 22% מהמגזר הערבי אינו גולש במרשתת בעיקר בגלל חוסר עניין (48%) וחוסר ידע (43%); רק 2% מהמגזר הערבי אינו גולש במרשתת בגלל מחסור בתשתית באזור המגורים⁷⁹. לפי סקר הגולש הישראלי משנת 2017 שנעשה על ידי eBay ישראל, 61% מהיהודים בארץ הצהירו כי הם רוכשים במרשתת לעומת 29% מהערבים בארץ.

לפי דוח של ה-OECD משנת 2016, עסקים קטנים בבעלות ערבית בישראל מתקשים לצמוח ולהגדיל את רווחיהם ואת שכרם משום שהם מרוכזים בקמעונאות ובענפים אחרים המתאפיינים בתחרות קשה ובשולי רווח נמוכים. עסקים אלו נוטים להסתמך על שווקים מקומיים ומצומצמים המאופיינים בין היתר בקהל צרכנים הומוגני ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, במחזור הכנסות נמוך ובשיעור נמוך של גידול בהכנסות. דווקא משום כך, הפוטנציאל לפיתוח של עסקים אלו בעידן של רכישות מקוונות הוא גדול במיוחד⁸⁰.

משרד מבקר המדינה מצא כי אין גוף פרטי או ממשלתי המחזיק בנתונים הנוגעים למספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. גם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי (להלן – הרשות לפיתוח כלכלי או הרשות) אינה מחזיקה במידע כזה, והיא אינה עושה מחקרים לאיתור הקשיים והצרכים של המגזר בנושא המסחר המקוון. הצורך מתחדד לאור הפוטנציאל הרב הגלום במכירות מקוונות דווקא לעסקים אלו ותרומתו לשיפור מצבם הכלכלי.

עוד נמצא כי אתר המרשתת של הסוכנות לעסקים קטנים מתורגם לערבית. כמו כן, בעמוד הפייסבוק של הסוכנות מופיע קמפיין בערבית בנושא מסחר מקוון והיא מחלקת עלונים בנושא במגזר הערבי. כדי להנגיש את תוכנית המסחר המקוון למגזר הערבי קיצרה הסוכנות את הסדנה בנושא מסחר מקוון והקטינה את המספר המזערי של המשתתפים לשמונה. הסדנה מועברת בשפה הערבית באזורים מסוימים ולפי הביקוש וחלק מהיועצים דוברים ערבית. בינואר 2018 החלה הסוכנות להעביר קורסים מלאים בנושא מסחר מקוון בשפה הערבית ביישובים ערביים. על אף האמור לעיל, מתוך 1,117 עסקים קטנים שקיבלו החזר כספי מהסוכנות בתקופה שבין מאי 2015 לאוגוסט 2017 היו רק 43 מהמגזר הערבי (כ-4%).

78 איגוד האינטרנט הישראלי, "פערים בשימוש באינטרנט במגזר הערבי ובמגזר היהודי - סקר איגוד האינטרנט 2016", 1.3.16, www.isoc.org.il/sts-data/11214

79 איגוד האינטרנט הישראלי, "סקר איגוד האינטרנט 2016: עדיין קיים פער דיגיטלי בישראל", 2.8.16, www.isoc.org.il/sts-data/11217

80 OECD, "SMA & Entrepreneurship Policy in Israel 2016"

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים הוקמה מתוקף החלטת ממשלה מיום 15.2.07⁸¹. ייעודה של הרשות הוא להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים באמצעות עידוד הפעילות הכלכלית, היצרנית והעסקית בקרב המגזר והגברת שילובו בכלכלה הלאומית הרחבה. הרשות תפעל ליצירת כלים פיננסיים עבור אוכלוסיית המיעוטים "במטרה להביא בהדרגה לשיפור ברווחתה הכלכלית ולקידום השוויון, וכן תשמש גוף תיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב בנושא הפעילות הממשלתית לקידום כלכלי של מגזר המיעוטים".

עולה מהבדיקה כי במהלך הביקורת אתר המרשתת של הרשות לפיתוח כלכלי עדיין נמצא בתהליכי התאמה לאתר gov.il⁸²; לכן, אין בו את כל המידע הרלוונטי לרשות, לרבות הפניה לתוכנית המסחר המקוון ולקורסים של הסוכנות לעסקים קטנים, המיועדים למגזר הערבי, ואין בו אפשרות תרגום לשפה הערבית. עוד נמצא כי הרשות לא גיבשה תוכנית עצמאית בנושא מסחר מקוון למגזר הערבי. משנת 2010 הרשות מפרסמת מידע על תוכניות של הסוכנות לעסקים קטנים ועל כנסים שהיא עורכת לצורך הנגשת כלי הסיוע הממשלתיים, באמצעות רשימת תפוצה בדואר האלקטרוני של עסקים קטנים מהמגזר הערבי; הרשות אינה מפרסמת מידע זה במדיה רחבה יותר כדי להגיע גם לבעלי עסקים חדשים.

על הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, בשיתוף הסוכנות לעסקים קטנים, לאסוף מידע בנוגע למספר העסקים הקטנים מהמגזר הערבי המוכרים במרשתת. על בסיס מידע כאמור יוכלו הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים והסוכנות לעסקים קטנים לגבש תוכנית ייעודית לחיזוק המסחר המקוון במגזר זה, כגון קורסים ייעודיים למגזר. כמו כן, עליהן להעלות את המודעות של המגזר הערבי לסיוע הממשלתי בנושא מסחר מקוון, וזאת בין היתר באמצעות תרגום אתר הרשות לשפה הערבית ובאמצעות פרסום המידע על מסחר מקוון במדיה רחבה יותר.

בתשובתה מאפריל 2018 הודיעה הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערות משרד מבקר המדינה ותפעל ליישומן, תוך שימת דגש על איסוף מידע, מחקרים ונתונים בנוגע למספר העסקים המוכרים במרשתת והעלאת המודעות בנושא מסחר מקוון. הרשות פועלת בשיתוף פעולה עם הסוכנות שהיא הגוף הממשלתי האמון על קידום המגזר העסקי במגזר המיעוטים, לרבות פיתוח המסחר המקוון והנגשתו במגזר זה.

בתשובתה מאפריל 2018 מסרה הסוכנות לעסקים קטנים למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל ליצירת שיתוף פעולה עם הרשות לפיתוח כלכלי כדי להנגיש את עולמות התוכן הנוגעים למסחר מקוון בקרב החברה הערבית, וזאת לפי הצרכים של קהל זה.

81 החלטת ממשלה מס' 1204 בעניין הקמת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים. מכוח החלטת ממשלה מס' 36 מיום 26.5.15 שעניינה העברת שטחי פעולה וסמכויות למשרד לאזרחים ותיקים ולשרה לאזרחים ותיקים (כשם דאז), עברה הרשות ממשרד ראש הממשלה למשרד לשוויון חברתי.

82 האתר הוקם במטרה להנגיש לציבור מידע ושירותים ממשלתיים בצורה פשוטה, קלה ומהירה.

הכשרה אקדמית ומקצועית בתחום המסחר המקוון

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

חלק מהמקצועות שנוצרו או התפתחו בשנים האחרונות נלמדים בקורסים ייעודיים (או כחלק מקורסים כלליים יותר) במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות לימוד אחרים (להלן - מוסדות הלימוד). מלבד השכלה אקדמית או תיאורטית, בחלק ממוסדות הלימוד יש גם הכשרה מעשית, דהיינו עבודה על פרויקטים יישומיים מול חברות מסחריות וקיום סמינרים מקצועיים מול חברות.

האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה משמש זרוע ממשלתית להכשרת ההון האנושי והמקצועי לפי צרכי המשתנים של המשק הישראלי. מטרת האגף הן בין היתר הקטנת הפערים הכלכליים והחברתיים במשק באמצעות גידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, תוך מתן דגש לקידום קבוצות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה⁸³.

בשנת 2016 פיתח האגף כמה תוכניות לימוד בתחום המסחר המקוון (להלן - תוכניות הלימוד): ניהול מדיה חברתית, שיווק דיגיטלי, שיווק בפייסבוק ופיתוח אתרי מרשתת.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בחודשים פברואר-דצמבר 2017 התקיימו חמישה קורסים בתוכנית לימוד א' ובהם למדו 96 תלמידים. הקורסים נלמדו במוסדות לימוד שונים באזור המרכז ובפריפריה; תוכניות לימוד ב'-ד' הן חדשות יותר וטרם נפתחו בהן קורסים. עוד עולה כי תוכניות הלימוד מופעלות באמצעות תוכנית השוברים⁸⁴; כ-80% מהשוברים ניתנים לקבוצות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, כגון חרדים, ערבים, יוצאי אתיופיה, חד-הוריים ואנשים עם מוגבלויות, וכ-20% בלבד מהשוברים ניתנים לאוכלוסייה הכללית באמצעות שירות התעסוקה.

בתשובתו מאפריל 2018 מסר משרד העבודה למשרד מבקר המדינה כי הוא עורך סקרים על תוכניות הלימוד כשנתיים בממוצע ממועד סיומה של כל

83 אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים www.molsa.gov.il.

84 תוכנית השוברים מעניקה סבסוד למאות קורסי הכשרה מקצועית הנלמדים במסגרות פרטיות שעליהן מפקח משרד העבודה או משרד ממשלתי אחר. הסבסוד הוא עד 90% מעלות הקורס ועד תקרה של 6,000, 9,000, ו-12,000 ש"ח (לפי סוג הקורס), ויש השתתפות עצמית של המשתתף.

תוכנית. תוכניות לימוד חדשות כמפורט מעלה עדיין אינן בשלות דיין לצורך ביצוע סקר.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף להכשרה כי במסגרת הסקרים על תוכניות הלימוד יש לבחון את מידת התאמתם של המשתתפים לתוכניות ואת יעילותן. כמו כן ראוי לבחון בעתיד אם המשתתפים השתלבו לאחר סיום הקורס בעבודה התואמת את הכלים שרכשו במהלכו.

באוגוסט 2016 החל האגף, בשיתוף ג'וינט ישראל, בפילוט בשם "טאלנט דיגיטאלי", שמטרתו להכשיר עובדים, בעיקר מקבוצות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, למקצועות השיווק הדיגיטלי. גיבוש התוכנית נעשה בשיתוף חברות מסחריות מובילות.

בדצמבר 2017 נעשה סיכום ביניים של הפילוט בקורסים שהתקיימו עד אותו מועד. לפי תוצאות סיכום הביניים, עד דצמבר 2017 התקיימו שבעה קורסים בארבעה מקצועות⁸⁵ והשתתפו בהם 190 תלמידים. תמהיל המשתתפים היה כדלקמן: 38% מהפריפריה, 24.1% מהמגזר הערבי, 16% מהקהילה האתיופית, 10.7% מהחברה החרדית ו-11.2% אנשים עם מוגבלות. מתוך 127 בוגרים הושמו 74 בשוק העבודה (47%-63% השמה בכל אחד מהקורסים). לנוכח תוצאות אלו עבר מקצוע אחד מבין הארבעה לאישור בפורום היועצות לצורך המשך קיום קורסים באותו מקצוע.

כאמור, הסוכנות לעסקים קטנים מפעילה תוכנית מסחר מקוון לעסקים קטנים הכוללת בין היתר סדנה קצרה בנושא מסחר מקוון, ומינואר 2018 היא כוללת גם קורסים מלאים לעסקים קטנים במגוון תחומים במסחר מקוון. בנובמבר 2017 החל המרכז ללימודי יצוא של מכון היצוא הישראלי להעביר קורסים ליצואנים בנושא מסחר אלקטרוני ב-eBay וב-Amazon.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הסוכנות לעסקים קטנים ומכון היצוא מעבירים קורסים בנושא מסחר ב-eBay וב-Amazon. הקורסים חדשים וטרם נעשו מחקרים או סקרים הבודקים את יעילותם.

במרץ 2018 התקיימה פגישה בין נציגים ממשרד העבודה לנציגים מהסוכנות לעסקים קטנים ובה הוחלט כי משרד העבודה יזמין את הסוכנות לוועדה המייעצת לו בנוגע לקורסים במסחר מקוון וישתף את הסוכנות ב"סילבוסים" שהופקו בנושא שיווק דיגיטלי.

בתשובתו ממרץ 2018 מסר מכון היצוא למשרד מבקר המדינה כי ציבור המשתלמים של המכון כלל אינו דומה לציבור המשתלמים בסוכנות. הוא הוסיף כי הוא אינו יכול לבדוק יעילות של קורסים אך הוא עורך משוב לכל הקורסים, וקורסי המסחר המקוון מדורגים גבוה - 4.2 - 4.5 בסולם של 1 עד 5.

בתשובתה מסרה הסוכנות לעסקים קטנים כי היא תבחן, יחד עם מכון היצוא, כיצד הם יכולים לשתף פעולה בתחום ההדרכה. היא הוסיפה כי היא תאפיין את

אין גוף ממשלתי
המעביר קורסים
בנושא מסחר מקוון
לאוכלוסייה הכללית
שאינה מהפריפריה
ואינה בבחינת עסק
קטן או יצואן

הקורסים ותקבע קריטריונים לבחינת יעילותם ותפעל ליישומם של אותם קריטריונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לסוכנות ולמכון היצוא כי בדומה לשיתוף הפעולה בין משרד העבודה לסוכנות, עליהם לבחון יחד אם יש מקום לשיתוף פעולה ביניהם או לכל הפחות לשיתוף ידע בקורסים אלו ובקורסים דומים בעתיד, בכפוף לשמירה על זכויות יוצרים. על גופים אלו לבחון במהלך הזמן לא רק את שביעות הרצון של המשתתפים בקורסים אלא גם אם הקורסים שהם מעבירים הם אכן הדרך היעילה והנכונה ביותר לסייע למשתתפים להשתלב בעידן המסחר המקוון.

כאמור, משרד העבודה מעביר קורסים בנושא מסחר מקוון לקבוצות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה, הסוכנות מעבירה קורסים בנושא לעסקים קטנים ומכון היצוא מעביר קורסים כאלו ליצואנים. נמצא כי אין גוף ממשלתי המעביר קורסים בנושא לאוכלוסייה הכללית שאינה מהפריפריה ואינה בבחינת עסק קטן או יצואן⁸⁶.

בתשובתו למשרד ציין משרד העבודה כי הפניית כלי הכשרה לטובת אוכלוסיות יעד מסוימות היא מדיניות ממשלתית מכוונת. עם זאת, המשרד מתכנן לתקצב בשנה הקרובה כמה קורסים בתחום המסחר המקוון.

המסחר המקוון הוא תופעה ההולכת ומתחזקת בשנים האחרונות ומוצאת את ביטוייה גם בשוק העבודה. מן הראוי שהמשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, ובראשם משרד העבודה, יידרשו לסוגיית ההכשרה המקצועית בנושא המסחר המקוון לאוכלוסייה הכללית ולא רק לאוכלוסיות יעד מסוימות. על המשרדים הרלוונטיים לגבש תפיסה כוללת בנוגע למקצועות החדשים והמתפתחים בשוק המשתנה.

תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי

בעתיד הקרוב והרחוק צפויים להתרחש שינויים טכנולוגיים העשויים להשפיע על שימושי הקרקע הקיימים והמתוכננים⁸⁷. אחד השינויים שחלים כבר כעת הוא כאמור הגידול במסחר המקוון. לפי מחקר שנעשה בשנת 2016⁸⁸, היקף הרכישות הנעשות בקניונים אומנם גבוה יותר מאשר בשוק המסחר המקוון, אך

86 למשל, אדם שאין לו עדיין עסק והוא מבקש להתחיל למכור במרשתת כעיסוק עיקרי או משני.

87 השינויים הטכנולוגיים הם למשל שימושים בכבישים (בגלל רכבים אוטונומיים), מקומות עבודה (רובוטים, סגירת סניפי בנקים ושירותים נוספים שיעשו באופן מקוון) ומגורים (דיור שיתופי).

88 Brummer, Dikman - Market Research & Strategy, "דוח מחקר: עמדות והרגלי קנייה בקניונים ובאונליין" (מוגש ל-ebay), אוקטובר 2016.

הוא נמצא במגמת ירידה לעומת האצה במסחר המקוון. היחס בין הרכישות בקניונים לעומת המסחר המקוון עומד על כ-62% בקניון וכ-38% במסחר המקוון. כ-63% מהציבור מאמין כי המסחר המקוון משתלם יותר מאשר קנייה בקניונים, הוא זול בכ-35% והוא פתרון טוב להפחתת יוקר המחיה. לדעת הנשאלים, המסחר המקוון מאפשר היצמדות לתקציב מתוכנן ואילו הקנייה בקניונים חורגת לרוב מהתקציב שתוכנן מראש. גם החריגה מהתקציב בקנייה במרשתת מתונה יותר (91 ש"ח בממוצע) מאשר החריגה במהלך רכישות בקניונים (149 ש"ח בממוצע).

לפי מחקר של חברת TASC משנת 2016⁸⁹ תחסוך הצמיחה בשוק המסחר המקוון את הצורך בכ-350,000 מ"ר של שטחי מסחר חדשים, בטווח של חמש שנים, המיועדים למכירה קמעונאית פיזית (4% מכלל שטחי המסחר בארץ הם שווי ערך ליותר מחמישה קניונים גדולים).

קמעונאיות גדולות בעולם הבינו את המשמעות של שינוי כזה בנוגע לפריסה שלהן והחלו לעשות את השינויים הנדרשים להתאמת המערך הפיזי שלהן לצמיחה בשוק המסחר המקוון. למשל, בשנת 2014 הודיעה Office Depo על סגירה של כ-400 סניפים בארה"ב (20% מכל הסניפים) בתגובה למעבר משמעותי של הרכישות לרשת המקוונת ולמיזוג עם Office Max; והקמעונאית האמריקנית הגדולה Sears סגרה כ-250 חנויות במהלך 2014 (כ-15% מכל הסניפים), וצפויה לסגור סניפים נוספים, כחלק מתהליך העברת הבעלות על כ-300 סניפים לחברת הנדל"ן שבשליטת בעלי המניות שלה.

בניגוד לכך, בעשור האחרון דווקא הגדילו רוב הרשתות הקמעונאיות בישראל את שטחי המסחר שלהן בד בבד עם העלייה המתמשכת בהיצע השטח המסחרי. עם זאת, על פי המחקר של חברת TASC⁹⁰, במהלך 2016 ניכרה מגמת היפוך וגם רשתות קמעונאיות ישראליות התחילו להתאים את המערך הסניפי שלהן להתפתחויות בשוק המסחר המקוון, כך שבד בבד עם הקמת אתר מסחר מקוון ייעודי להן מצטמצמת כמות החנויות הפיזיות של הרשת.

לפי המחקר של TASC⁹¹, צמיחת השוק המקוון אינה מייצרת לחלוטין את הצורך בחנויות פיזיות. גם צרכנים של שוק המסחר המקוון מגיעים לעיתים לחנויות פיזיות כדי להתרשם מהמוצרים או למדוד מוצרי אופנה, אך רוכשים את המוצר באתר המקוון. אולם לעיתים מתרחש תהליך הפוך - צרכנים מתחילים את תהליך הקנייה במרשתת אך רוכשים בחנות פיזית. במצב זה, המרשתת מאפשרת להשוות מחירים ולברר על איכויות המוצרים ועל המותגים השונים, ואילו החנות הפיזית משמשת מעין נקודת איסוף של המוצרים ותשלום עבורם.

89 ראו ה"ש מס' 10.

90 ש.מ.

91 ש.מ.



על אף השינוי
בתמהיל הצריכה
בשנים האחרונות בין
רכישה בחנויות פיזיות
לרכישה מקוונת
ורכישה בחו"ל, מינהל
התכנון וכמה עיריות
גדולות לא אספו
נתונים רלוונטיים ולא
בחנו כיצד תופעה זו
עשויה להשפיע על
כמותם, על גודלם
ואף על מיקומם של
מרכזים מסחריים
קיימים ועתידיים

התייחסות מינהל התכנון והרשויות המקומיות לשינוי בתמהיל הצריכה

מינהל התכנון במשרד האוצר⁹² משמש הגורם האחראי במדינת ישראל על גיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים. בין היתר, המינהל יוזם ומקדם תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, לרבות תוכניות מתאר כוללניות⁹³, מפעיל את מוסדות התכנון הארציים, מטפל בתוכניות מפורטות, מכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ומשמש מנחה מקצועי של מתכנני המחוזות ועובדי לשכות התכנון המחוזיות. הרשויות המקומיות מכינות תוכניות מתאר מקומיות או תוכניות מתאר מפורטות הכוללות בין היתר הקמת מרכזים מסחריים וקובעות בין היתר את גודלם ומיקומם.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי על אף השינוי בתמהיל הצריכה בשנים האחרונות בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחו"ל, מינהל התכנון וכמה עיריות גדולות⁹⁴ לא נתנו את דעתם בצורה מספקת על תופעה זו. הם לא אספו נתונים רלוונטיים ולא בחנו כיצד תופעה זו עשויה להשפיע על כמותם, על גודלם ואף על מיקומם של מרכזים מסחריים קיימים ועתידיים. העיריות שנדגמו מקדמות תוכניות מתאר להקמת מרכזים מסחריים כאילו המסחר כולו נעשה במרחב הפיזי בלבד. זאת ועוד, לגופים הממשלתיים הרלוונטיים אין מידע מרוכז בנוגע למרכזים המסחריים המפסידים.

בתשובתו מאפריל 2018 מסר מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה כי על אף המחקרים הקיימים בנושא הגידול במסחר המקוון, נראה כי אין כיום בסיס נתונים המאפשר לחזות את ממדי הגידול במסחר המקוון ואת השלכותיו על מרכזי המסחר ברמת הדיוק הנדרשת לצורך קביעת מדיניות תכנון מחייבת וקשיחה בנושא. לטענתו נתוני הירידה בהיקף הדרישה לשטחי מסחר קמעונאי בסדר גודל עליו מדובר בטיטוט דוח TASC (ירידה של 4% בגלל שטחי המסחר בארץ בטווח של 4 שנים), "ממילא נבלעת בעודף מסויים של שטחי בנייה לשימושים השונים הכלולים בתוכניות המתאר הכוללניות, עודף המתחייב כדי לאפשר עמידה ביעדים והתאמה להתפתחויות בלתי צפויות בעתיד".

בתשובתה מיולי 2018 מסרה עיריית באר שבע למשרד מבקר המדינה כי בעבר הלא רחוק אושרו מספר רב של קניונים ושטחי מסחר גדולים מאוד, ואילו בתוכנית המתאר החדשה נקבע כי במתחמים מוטי מסחר לא יעלה היקף המסחר המאושר על 1,000 מ"ר למגרש, וניתן דגש מיוחד על מסחר המלווה רחוב ולא על מסחר המרוכז במרכזי קניות. העירייה הוסיפה כי גם בעתיד, כשהמסחר המקוון יתפוס חלק משמעותי יותר משוק המסחר, למסחר המלווה

92 עד אמצע 2015 האחריות למינהל התכנון הייתה בידי שר הפנים. העברת סמכויות שר הפנים בתחום התכנון והבניה לשר האוצר התקבלה בהחלטת ממשלה מס' 125 מיום 25.6.15.

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

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

רחוב המתקיים בריכוזים קטנים תהיה חשיבות גדולה בהיותו חלק מהחוויה העירונית.

נמצא כי בהיעדר נתונים לא נעשתה עבודת מטה במטרה לקבוע עקרונות לתכנון יעיל של קרקעות המיועדות למסחר. בחלק מתוכניות המתאר אומנם יש הוראות גמישות המיועדות קרקעות לתמהיל שימושים⁹⁵, אך אין הוראה מחייבת בתמ"א 35⁹⁶ הנוגעת לתהליך אישורן של תוכניות הכוללות שטחי מסחר בהיקף נרחב, ולא נקבעו קווים מנחים לתכנון יעיל של שטחי מסחר בתוכניות מפורטות.

משרד מבקר המדינה מציין כי לנוכח השינויים שכבר מתרחשים, יש מקום לעבודת מטה שתבחן את השפעתם האפשרית על שיקולים תכנוניים ואת הצורך בהתאמת מדיניות התכנון לצרכים המשתנים.

בתשובתו הוסיף מינהל התכנון כי תוכנית המתאר המקומית כוללת נדרשת לשמור על גמישות שתאפשר את התאמתה לצרכים משתנים לאורך זמן. לפיכך, ייעודי הקרקע הנקבעים במסגרתה הם ייעודים מוכללים הכוללים סל של שימושים, והם מלווים בהוראות המאפשרות את קביעת הייעודים הסופיים ותמהיל שטחי הבנייה במסגרת התכנון המפורט לפי המצב הנכון לעת אישורו ובסמוך יותר לזמן מימוש התכנון. עוד מסר מינהל התכנון כי בתוכניות מפורטות רבות נשמרת גמישות בתמהיל שטחי הבנייה של תעסוקה ומסחר באופן שניתן, בשלב היתר הבנייה, להסב שטחי בנייה ממסחר למשרדים או לשימושים אחרים באותו ייעוד קרקע, ובכך להתאים את התוכנית בשלב מימושה לצרכים העדכניים.

משרד מבקר המדינה מציין כי לרוב היישובים לא אושרה תוכנית מתאר כוללת, וליישובים רבים אף אין תוכנית מתאר מקומית. כמו כן, לעיתים יש מקום לבחון את התכנון של שטחי מסחר בראייה אזורית ולא רק בראייה יישובית.

הגידול במסחר המקוון ידרוש ככל הנראה גם הקצאת שטחים לאחסון המוצרים המוזמנים במרשתת, והם עשויים לגזול שטח נרחב. מינהל התכנון אינו מחזיק בנתונים על הביקושים הצפויים לשטחי אחסון, ולכן הוא אינו מנחה את מוסדות התכנון בנושא זה.

95 תמהיל שימושים - סוגי השימושים השונים המותרים באותה קרקע.

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



לרשות המקומית יש
אינטרס להקים
מרכזים מסחריים
רבים ורווחיים בתחום
שיפוט בשל עלויות
התפעול המועטות
וההוצאות
המוניציפליות הנמוכות
יותר ומשום שנכסים
אלה מניבים ארנונה
גבוהה לעומת שימושי
קרקע אחרים

על מינהל התכנון ועל הרשויות המקומיות לתת את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על מרכזי המסחר הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי. כפועל יוצא מכך, וככל שיעלה הצורך, על גופים אלו לבחון את הצורך בגיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית. כמו כן, עליהם לשקול לקבוע מנגנונים שיבטיחו ניצול יעיל של הקרקע בהקשר של תכנון שטחי מסחר גדולים, כגון קניונים, למשל במסגרת הוראות תמ"א 35 או באמצעות קביעת עקרונות לתמהיל שימושים.

ההיתכנות הכלכלית של הקמת מרכזים מסחריים במרחב הפיזי

מדינת ישראל עוברת תהליכי בינוי ופיתוח מואצים הגורמים לעליית ערכו של משאב הקרקע לכלל השימושים. יותר מכול גוברת המודעות למחירה החלופי של הקרקע העירונית ולצורך בניצול יעיל וממצה שלה⁹⁷. לפי חוק התכנון והבנייה, מטרותיה של תוכנית מתאר מקומית הן בין היתר ייעוד אזורים לתעשייה ולמסחר. לעיתים מפעילים ימים לחץ על רשות מקומית להקים מרכז מסחרי במקום מסוים בתחום שיפוט. לרשות המקומית יש אינטרס להקים מרכזים מסחריים רבים ורווחיים בתחום שיפוט, משום עלויות התפעול המועטות⁹⁸ וההוצאות המוניציפליות הנמוכות יותר ומשום שנכסים אלה מניבים ארנונה גבוהה לעומת שימושי קרקע אחרים כגון מגורים.

חוק התכנון והבנייה אינו כולל הוראה המחייבת את הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה או את הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לדרוש מיזם התוכנית מסמך כלכלי המצדיק את הקמתו של מרכז מסחרי במקום מסוים.

ביוני 2013 פרסם מינהל התכנון מתווה⁹⁹ להכנת תוכנית מתאר מקומית כוללת (להלן - המתווה). מטרת המתווה המוצע היא "להוות מסמך מדיניות המציג סוגיות עקרוניות בתכנית מתאר כוללת לתחום הישוב, כחלק מחשיבה מחודשת אודות אופייה הרצוי, מטרותיה ועקרונותיה. המתווה מיועד לשמש ככלי עזר למתכננים, רשויות מקומיות ומוסדות וגופי תכנון, על מנת לשפר את ההליך התכנוני".

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

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

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

נוסף על פירוט ההנחיות הנוגעות לתשריט התוכנית והוראותיה "כולל המתווה המוצע הנחיות ודוגמאות גם לנספחים מנחים, אשר מוצע לצרף לתוכנית מתאר מקומיות-כוללנית", לפי נושא התוכנית, ובהם נספח שכותרתו פרוגרמה חברתית-כלכלית (להלן - הפרוגרמה). על פי המתווה, מוצע שהפרוגרמה תציג את מסקנות הניתוח של המצב החברתי-קהילתי-כלכלי של היישוב, את המטרות החברתיות והכלכליות שהוגדרו במהלך התכנון, את השפעות התוכנית בתחומי נושאים אלו ואת המענה הניתן להם בתוכנית. המסמך יתייחס לחוסנה הכלכלי של הרשות המקומית, לפוטנציאל הכלכלי הקיים ולדרכים להעצמתו באמצעות שימושי קרקע.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לא קיים מתווה המבטיח שגם בעת הכנת תוכנית מתאר שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה¹⁰⁰ - תוכניות הנערכות בדרך כלל סמוך למימוש התכנון - יישקלו שיקולים כלכליים.

מן הראוי שגם בנוגע לתוכניות מתאר שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, בעיקר תוכניות רחבות היקף, יגבש מינהל התכנון הנחיות שיבטיחו כי בתהליך אישורן יובאו בחשבון היבטים פרוגרמטיים של תכנון שטחי מסחר ושטחי אחסון, ויבחן ההיקף הראוי של זכויות בנייה של שטחי מסחר, וזאת לנוכח מגמת השינוי בתמהיל הצריכה וכדי לאפשר שימוש מיטבי בקרקע. על מינהל התכנון לשקול להנחות את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה ואת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לגבש מתודולוגיה שתביא בחשבון, מעתה ואילך, גם את ההצדקה הכלכלית של תכנון אזורי מסחר, בייחוד בתהליך אישורן של תוכניות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, לרבות באמצעות דרישה של חוות דעת כלכלית.

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

סיכום

המסחר המקוון מורכב מיבוא אישי ומרכישות מספקים מקומיים, והוא מאפשר לצרכנים גישה לשווקים בארץ ובחו"ל ומציע מגוון כמעט בלתי מוגבל של טובין במחירים שונים. בשנים 2014 - 2016 היקף המסחר המקוון נמצא בעלייה דרמטית (כ-25%), והוא מאתגר את המסחר הפיזי ובמיוחד את המסחר הקמעונאי. בשנת 2020 צפוי שיעורו של המסחר המקוון לעמוד על כ-12% מהשוק הקמעונאי כולו לעומת שיעור של 6% בשנת 2016. לצד יתרונותיו הרבים, המסחר המקוון מציב אתגרים רבים הדורשים גיבוש מדיניות, ובמידת הצורך גם התאמת אסדרה ונוהלי עבודה בתחומים שונים. האסדרה צריכה להיות מותאמת להתפתחות המהירה של המסחר המקוון ולדינמיות שלו.

היבוא האישי, המהווה חלק ניכר מהשוק הקמעונאי המקוון, הוא ערוץ להגברת התחרות ולהפחתת יוקר המחיה בשוק ריכוזי ומבודד כישראל. ועדת לנג ב-2014 וועדת גרינברג ב-2017 המליצו המלצות, שמרביתן התקבלו כהחלטות ממשלה, לשם הסרת חסמים ביבוא אישי. המלצות ועדת לנג יושמו בחלקן, והמלצות ועדת גרינברג אמורות להיות מיושמות במהלך שנת 2018 על ידי הרשויות המוסמכות - משרד התחבורה, משרד הבריאות, משרד התקשורת, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה.

על הממשלה לטפל בפערי האכיפה של משטר חוקיות היבוא בין חברת הדואר לחברות השילוח; לחזק את ההגנה על פרטיותו של הצרכן בעת ביצוע רכישות מקוונות, ולאכוף את הנגשת אתרי המסחר המקוון לאנשים עם מוגבלות. על הסוכנות לעסקים קטנים להמשיך לתת מענה לעסקים קטנים, בפרט למגזר הערבי, בהתאם לצרכיהם המשתנים.

הגידול במסחר המקוון משנה את תמהיל הצריכה ומשפיע הלכה למעשה על הרכישות המתקיימות במרחב הפיזי. בשל מחסור בקרקעות פנויות, ועל מנת להימנע מהקמת "פילים לבנים", ראוי כי מינהל התכנון, בשיתוף הרשויות המקומיות, ייתנו את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על המרכזים המסחריים הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי.

שיעור המסחר המקוון בישראל הוא גבוה יחסית לעולם והוא גדל משנה לשנה. התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון, ובייחוד בתחום היבוא האישי, צריכה להיעשות לאחר דיון מעמיק ובחינה מלאה של כל ההשלכות, לרבות שיקולי תחרות, ההשפעה על הוצאות משקי הבית וההשפעה על התעשייה והמסחר המקומיים עקב שינוי תמהיל הצריכה, והכול כדי להביא לשגשוג המשק כולו.

