

# הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא

11/11/2014  
י"ח/חשון/תשע"ה



לכבוד:  
ח"כ יאיר לפיד  
שר האוצר

לכבוד:  
ח"כ נפתלי בנט  
שר הכלכלה

שלום רב,

**הנדון: דו"ח הוועדה להגברת התחרות והסרת החסמים בתחום הייבוא**

אני מתכבד להגיש לכם את דו"ח הוועדה שהוקמה במטרה לבדוק את חסמי היבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות וצמצום פערי המחירים של מוצרי הצריכה ביחס למדינות ה-OECD. דו"ח זה וההמלצות המפורטות בו הם פרי עבודה ממושכת של הוועדה, שמינה באוגוסט 2013 קבינט יוקר המחיה.

במשך כשנה למדה הוועדה סוגיות חסמים שלא נחקרו עד כה לעומק ברמת הממשלה בישראל. בשל המורכבות הגבוהה של לימוד הסוגיות הנידונות השקיעה הוועדה מאות שעות עבודה, קיימה 21 פגישות בהרכב רחב וכן פגישות קיימה פרטניות עם רגולטורים, עם יבואנים ועם בעלי עניין נוספים. פעולות נוספות שנקטה הוועדה הן: הקמת אתר ייחודי לשיתוף הציבור שבו רוכזו כ-450 פניות, רובן מיבואנים שהעלו חסמי יבוא והצעות לשיפור; ניתוח כלכלי בשיתוף רשות ההגבלים העסקיים, רשות המסים, למ"ס והבנק העולמי לשם זיהוי החסמים והמגמות הצפויות במשק; לימוד פרקטיקות בין-לאומיות בתחום היבוא והקמת "הוועדה להסדרת הרגולציה ביבוא"<sup>1</sup> בראשות מנהל מינהל סחר חוץ, שעסקה במיפוי ובבירור חוקי היבוא הקיימים בשיתוף הרשויות המוסמכות. חלק מהמלצות הועדה הוטמעו במסקנות הדו"ח שלהלן והוצגו גם הן לוועדת היבוא.

בעבודתה זיהתה הוועדה כמה כשלים עיקריים: נטל ביורוקרטי עודף בשל הצורך לעמוד בכלל דרישות היבוא בטרם היבוא, זאת בשונה מהמדיניות המקובלת במדינות המפותחות; אי-התאמה בין הדרישות הטכניות של היבוא בישראל לדרישות במדינות מפותחות; היעדר מדיניות חוקיות יבוא כוללת ואחידה ברמת הממשלה; חוסר שקיפות מספק בעבודת הרגולטורים השונים וחשש מחסימת יבוא מתחרה בענפים ריכוזיים כתוצאה משימוש של יבואנים חזקים בפרקטיקות שתכליתן לדחוק יבואנים מתחרים מפלטפורמות קמעונאיות.

ההמלצות מתבססות על תשתית ידע ונתונים שנאספו במהלך עבודת הוועדה בשיתוף גופים ממשלתיים שונים ובשיתוף הציבור וכן בשילוב הניסיון המקצועי של הרגולטורים השונים ושל גורמים עסקיים. דו"ח זה הוא חוליה בשרשרת פעולות שנועדו להוריד את יוקר המחיה. קדמו לו אישור הצעתם של שרי הכלכלה והאוצר להסיר חסמים ביבוא אישי שהיווה את הפרק הראשון של הדו"ח שהוגש לבקשת השרים, חוק לקידום התחרות בענף המזון<sup>2</sup> וכן רפורמה ביבוא מזון רגיל<sup>3</sup>, שהתקבלה בהחלטת ממשלה באפריל 2014.

בכבוד רב,

**עמית לנג**  
מנכ"ל משרד הכלכלה  
יו"ר הוועדה

1 החלטת הממשלה מס' 4191 מינואר 2012

2 התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014

3 החלטת ממשלה 1606 ממאי 2014

## הרכב הוועדה להגברת התחרותיות והסרת חסמים בתחום הייבוא – ועדת לנג

**מר עמית לנג**, המנהל הכללי, משרד הכלכלה (יו"ר)

**מר יונתן רגב**, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר (סגן יו"ר)

**ד"ר אסף אילת**, הכלכלן הראשי, רשות ההגבלים העסקיים

**מר יאיר זילברשטיין**, רכז תחום תעשייה ומסחר, אגף התקציבים, משרד האוצר

**גב' רחל הירשור**, סגנית מנהל מינהל סחר חוץ, משרד הכלכלה

**מר ערן יעקב**, סמנכ"ל כלכלה, רשות המיסים

**גב' בתיה גוטל**, הכלכלנית הראשית, הרשות לסחר הוגן

**גב' רינת בכר**, מנהלת מחלקת תמרוקים, אגף רוקחות, משרד הבריאות

**מר מוריס דורפמן**, סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה

**גב' מירב יפתח**, מנהלת אגף מיקרו כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

**גב' איריס סעדון**, מנהלת תחום בכירה חוקיות הייבוא, רשות המכס

מרכז הוועדה וכותב הדו"ח : **מר עוז כ"ץ**, מנהל תחום בכיר, אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה

### משתתפים נוספים :

תאיר איפרגן ; שי לובשיס ; עו"ד דבי מילשטיין, עו"ד תהילה ורון ; עו"ד יובל אביעד ; עו"ד שימרית גרמה-רייכברד ; מיכל פינק ; אלכסנדרה ארונין ; גלעד ברנד (משרד הכלכלה) ; נעם שטרן אמיר רשף (אגף תקציבים, משרד האוצר) ; ד"ר דנה הלר ; ד"ר גילי גרינברג ; אורית תשובה (רשות ההגבלים העסקיים) ; שירלי אביבי ; רקפת ישי ; אבירם אברמוביץ (רשות המיסים) ; עופר מנחם (קבוצת פארטו בע"מ)



<b>5</b>	<b>תקציר</b>	<b>1</b>
<b>8</b>	<b>יבוא – תמונת המצב הנוכחי</b>	<b>2</b>
8	כללי	2.1
9	הבסיס החוקי ליבוא בישראל	2.2
10	השפעת היבוא על יוקר המחיה ונתוני יבוא לישראל	2.3
<b>16</b>	<b>חסמי יבוא ממשלתיים</b>	<b>3</b>
16	היעדר אמות מידה אחידות לקביעת מדיניות חוקיות יבוא ברשויות המוסמכות	3.1
18	חוסר התאמה בדרישות המוצרים המיובאים בין ישראל לעולם	3.2
21	פיקוח הדוק טרום השחרור מהמכס וחסמים בירוקרטיים	3.3
23	נגישות וזמינות המידע	3.4
24	סימון מוצרים – סימון בטרם היבוא	3.5
25	יבוא מקביל – חסמי יבוא בשל דרישות רגולציה	3.6
<b>26</b>	<b>חסמים מסחריים</b>	<b>4</b>
26	מבוא	4.1
27	פעילות הייבוא	4.2
31	תנאים מצטברים ליצירת כוח שוק בידי היבואן הרשמי וחששות תחרותיים	4.3
<b>46</b>	<b>סקירת מדיניות ייבוא בעולם – האיחוד האירופי וארה"ב</b>	<b>5</b>
46	עקרונות הגישה האירופית החדשה (The New Approach)	5.1
55	עקרונות מדיניות היבוא בארצות הברית	5.2
<b>59</b>	<b>גיבוש ויישום מדיניות ייבוא חדשה – המלצות</b>	<b>6</b>
59	התאמת המדיניות לסטנדרטים בין-לאומיים	6.1
62	מניעת פרקטיקות אנטי-תחרותיות	6.2
65	שקיפות והנגשת מידע שימושי לציבור הרחב, ליבואנים ולרגולטורים	6.3
66	המלצות נוספות להסרת חסמים שעלו במהלך עבודת הוועדה	6.4
<b>68</b>	<b>נספחים</b>	<b>7</b>
68	סוגיות בייבוא אישי – תמונת מצב והמלצות	7.1
79	כתב מינוי של הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא	7.2
81	קול קורא להתייעצות שפורסם לצורך קבלת מידע מהציבור	7.3
82	תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד התקשורת	7.4
86	תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד התחבורה	7.5
88	תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד הבריאות-תמרוקים	7.6



90	_____ תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד האנרגיה והמים	7.7
92	_____ ניתוח השוואתי לעיקרי נהלי היבוא בארצות הברית והאיחוד האירופי לפי תחומי יבוא	7.8
93	_____ הצהרת תאימות לדרישות הרגולציה – דוגמה	7.9
94	_____ סכמת בדיקת תאימות conformity assessment (לקוח מתוך ה- BLUE GUIDE 2014)	7.10
95	_____ סטאטוס התקדמות הטמעת מערכת מסלול (מתוך דו"ח הוועדה להסרת חסמי רגולציה)	7.11
96	_____ הגדרות	7.12

## 1 תקציר

### תמונת המצב הנוכחי:

בתחילת שנות התשעים החליטה ממשלת ישראל לנקוט מדיניות חשיפה של המשק ליבוא מתחרה באמצעות תהליך ביטול נרחב של רישוי הייבוא והפחתה במכסי המגן לאורך כמה שנים. במקביל הצטרפה ישראל להסכם ה-WTO, זאת כחלק ממדיניות ארוכת שנים של הצטרפות להסכמי סחר בינלאומיים ומולטיטרליים המאפשרים נגישות לשווקים שעד כה היו חסומים תוך פתיחה הדרגתית של השוק בישראל. על אף הגידול המתמיד בהיקף היבוא לישראל המדינה עדיין סובלת מחסמי יבוא רבים, בעיקר חסמים לא מכסיים (NTB)<sup>4</sup>. חסמים אלה מונעים את ניצול היתרונות הכלכליים ביבוא חופשי לשם עידוד התחרות, הורדת מחירים והעלאת רווחת החיים. הסרת חסמי היבוא לטובת מעבר סחורות יעיל וזול היא צעד הכרחי לצד עידוד ותמיכה בייצור מקומי כדי ליצור תמריץ לפיתוח כושר התחרות של המשק ולניצול יתרונו היחסי.

מדיוני הוועדה ומניתוח השוואתי של הרגולציה המחייבת ביבוא בישראל לעומת שווקי יבוא משמעותיים בעולם, עולה שהשוק בישראל מאופיין בנטל רגולציה גבוה ובעומס ביורוקרטי גבוה ביחס למדינות מתקדמות. חסמי היבוא נוגעים הן לתהליכי יבוא מסחרי לישראל הן לתהליכי יבוא כמויות קטנות לשימוש אישי. בנוסף זוהו חסמים בתחום הנגישות למידע חיוני ואינדיקציות לפעילות של יבואנים דומיננטיים שתכליתה לחסום יבואנים מתחרים.

### החסמים העיקריים שנידונו במסגרת עבודת הוועדה הם:

1. **היעדר אמות מידה אחידות לקביעת דרישות ותנאי יבוא (חוקיות הייבוא)<sup>5</sup> ברשויות מוסמכות<sup>6</sup>.** בהיעדר קריטריונים ואמות מידה אחידים ברמת הממשלה לבחינת רמת הסיכון לבטיחות, בריאות ואיכות הסביבה ובהיעדר הדרישה להתחשבות בשיקולים שונים, לרבות שיקולי תחרות, בעת קביעת חוקיות הייבוא, כל רשות קובעת לעצמה את דרישות היבוא ואת תנאיו לרבות תהליכי קבלת האישורים על פי הקריטריונים ואמות המידה שלה. כתוצאה מכך, במקרים רבים הדרישות לאישורים מוקדמים לייבוא מוצרים בעלי רמת סיכון גבוהה יחסית חלות גם עבור מוצרים בעלי רמת סיכון נמוך ובכך מייקרות ומסרבלות את תהליך הייבוא<sup>7</sup>.
2. **חוסר התאמה בין דרישות היבוא בישראל לדרישות היבוא במדינות מפותחות שבהן שווקים משמעותיים המוביל לנטל עודף.** חוסר התאמה זה כולל הן דרישות לעמידה במפרטים טכניים ייחודיים לרגולטור הישראלי והן תהליכי חוקיות יבוא מסורבלים המכבידים את נטל הרגולציה והביורוקרטיה על היבואנים ועל שאר הגורמים העסקיים במשק. חוסר ההתאמה

<sup>4</sup> Non-Tariff Barriers

<sup>5</sup> מושג "חוקיות הייבוא" כולל את כלל דרישות היבוא ותנאיו לרבות תהליכי קבלת האישורים.

<sup>6</sup> יש כ-37 רשויות מוסמכות שבסמכותן לקבוע דרישות יבוא. רשות מוסמכת מי שהוסמך בידי השר שבתחום סמכותו מצויים הטובין הטעונים רישיון יבוא; החלק מהמשרדים יש כמה רשויות מוסמכות, למשל במשרד הבריאות יש ארבע רשויות מוסמכות: אגף רוקחות, מזון, תמרוקים ואמ"ר.

<sup>7</sup> לדוגמה תהליך האישור לייבוא מוצרי תקשורת דורש אישורים רבים טרם שחרורם מהמכס הדומה לתהליך הנדרש בייבוא מוצרי מזון.

מתבטא בעיקר בדרישה לאכוף את חוקיות היבוא בטרם שחרור הטובין מהמכס. פיקוח זה גורם להעמסת עלויות רבות הנובעות מזמני טיפול ארוכים בקבלת אישורים, בדיקות בנמל (כגון מכון התקנים ושאר רגולטורים), עיכוב בתהליך יבוא הסחורות<sup>8</sup> ולפגיעה בתחרות.

3. **זמינות ונגישות נמוכה למידע הקשור ליבוא עבור הציבור ועבור גורמים עסקיים.** החקיקה המרכזית לעניין דרישות חוקיות היבוא (צו יבוא חופשי)<sup>9</sup> אינה אוגדת באופן אחיד ואין פירוט של כלל התנאים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת רישיון / אישור חוקיות יבוא טובין לישראל. חסר מוקד שירכו את כלל המידע הנדרש עבור ציבור היבואנים (מסחריים ופרטיים) על חוקיות היבוא ועל תשלומים נלווים. חסם זמינות ונגישות המידע רלוונטי בייחוד ביבוא מוצרים בהיקף קטן (יבוא לשימוש אישי או של יבואנים קטנים). כמו כן, מערכות ממוחשבות להקלת תהליכי היבוא (כגון מערכת מסלול) עדיין אינן מוטמעות במלואן.

4. **חשש מניצול כוח השוק של יבואנים דומיננטיים במטרה לחסום כניסה והתרחבות של מתחרים פוטנציאליים.** בדיוני הוועדה הוצגו עדויות המצביעות לכאורה על פרקטיקות שנוקטים יבואני מותגים דומיננטיים בשווקים שונים, שתכליתן לדחוק יבואנים מתחרים מפלטפורמות קמעונאיות, לרבות באמצעות יצירת תמריץ שלילי לרכישה מהמתחרה. התנהלות זו עלולה לפגוע בתחרות וברווחת הצרכנים.

5. **סוגיות של יבוא אישי – צו יבוא חופשי התשע"ד-2014** קובע בסעיף 2(ג)(1) כי טובין המיובאים ביבוא אישי פטורים ככלל מהצגת רישיון או אישור מקדים מהרשות המוסמכת בעת שחרורם מפיקוח המכס<sup>10</sup>. בפועל הצרכנים כפופים לדרישות ייחודיות שמטילות הרשויות המוסמכות, המשיתות עלויות גבוהות ביבוא אישי.

בנוסף לחסמים אלו יש חסמים פרטניים אחרים כגון סוגיות בסימון מוצרים בטרם היבוא ופרסום חלקי בעת שינוי בסיווג סחורה במכס. חלק מהחסמים טופלו במסגרת עבודת הוועדה, וחסמים אחרים, שעדיין לא נידונו, מונחים על שולחנם של מקבלי ההחלטות.

#### **המלצות עיקריות (פירוט ההמלצות המלא בפרק 6):**

1. **התאמת שיטת היבוא – אימוץ מדיניות יבוא שבמסגרתה האחריות לעמוד בתקני איכות ובטיחות ודרישות אחרות עוברת מהמדינה אל הגורם העסקי, בעיקר היבואן, אשר יידרש להצהיר על עמידתו ברגולציה הנדרשת בעת יבוא הסחורה.** בתמורה היבואן זוכה בהקלות רגולציה המאפשרות מעבר סחורות חופשי ומהיר יותר ובעלויות נמוכות הרבה יותר. לצד זה, יתוגברו האכיפה והפיקוח בשווקים ותוחמר הענישה כלפי יבואנים מפרי אמון. לצורך הפיקוח בשווקים יוקם פורום משותף לרשויות המוסמכות לגיבוש תכניות עבודה שנתיות לפיקוח שוק המבוסס על מודלים של ניהול סיכונים.

<sup>8</sup> דוגמה לחוסר התאמה - קביעת תקן 1071 למשקאות לא אלכוהוליים אשר אוסר על הצגת איורי פירות באריזות של משקאות קלים בעלי אחוז פרי הנמוך מ-10%. בעולם אין דרישה כזו עובדה המקשה על היבוא ומגוון המוצרים בשוק הישראלי.

<sup>9</sup> מדיניות היבוא לישראל מוסדרת במארג של דינים (חוקים, נהלים, הנחיות, אמנות בין-לאומיות ועוד), העיקרי בהם הוא פקודת היבוא והיצוא (נוסח חדש) תשל"ט-1979 (להלן: פקודת היבוא). מכוהה הותקן צו יבוא חופשי תשע"ד-2014 (להלן: צו יבוא חופשי).

<sup>10</sup> למעט מקרים שבהם צוין במפורש כי תידרש הצגת רישיון או אישור גם כשמדובר ביבוא אישי וכן למעט טובין האסורים ביבוא ככלל

2. **התאמת דרישות היבוא** – התאמת דרישות היבוא ברשויות המוסמכות לדרישות מקובלות במדינות מתקדמות בעלות שוק משמעותי. בכלל זה הוועדה ממליצה לצמצם את דרישת עמידת הטובין בתקנים רשמיים או בתקנים ישראליים מחייבים ולבטל דרישות אחרות של רשויות מוסמכות שאינן מותאמות, כמצוין לעיל (חסם מספר 1).
3. **פרקטיקות אנטי-תחרותיות** – הוועדה ממליצה לבחון את השימוש בחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988, ובפרט את פטורי הסוג שהותקנו מכוחו, לצורך טיפול בהסדרים בין יצרנים זרים לבין יבואנים רשמיים העלולים לפגוע בתחרות. עוד מומלץ להעניק כלים חוקיים לטיפול בפרקטיקות שנוקט יבואן רשמי העלולות להביא לדחיקת יבואנים מקבילים ולפגיעה בתחרות מיבוא מקביל.
4. **שקיפות ונגישות מידע** – לרכז באתר אינטרנט אחד את כל המידע על יבוא (מסחרי ואישי) לרבות מידע על דרישות חוקיות היבוא, נהלים והנחיות, מידע על חברות השילוח ואמצעים אפשריים ליבוא לישראל. בנוסף, לקדם את הטמעת מערכת מסלול, המאפשרת ייעול של תהליכי היבוא ומקשרת בין היבואנים למכס ולרשויות הממשלה.
5. **גיבוש מנגנון ליישום המדיניות** – לצורך יישום עקרונות המדיניות האמורים לעיל, לקבוע שמשרד הכלכלה ירכז את מדיניות חוקיות היבוא בישראל וכן לקבוע את תפקידיו ואת סמכויותיו. עוד ממליצה הוועדה לקבוע חובת היוועצות עם משרד הכלכלה שתחול על הרשויות המוסמכות לשם קביעת דרישות חוקיות יבוא חדשות ושינוי דרישות קיימות.
6. **נציגות בוועדות תקינה** – הגדלת מספר נציגי הממונה על התקינה או מטעמו המשתתפים בוועדות התקינה הציבוריות המתכנסות במכון התקנים הישראלי לשם קביעת תקנים וכן לקבוע בדין את השתתפותם כחברים קבועים בוועדות.
7. **שקיפות ועדות תקינה** – להטיל על שר הכלכלה לאפשר נגישות לפרוטוקולים של ועדות התקינה במכון התקנים הדנות בתקנים רשמיים לכל דורש.
8. **סימון מוצרים** – לתקן את צו הגנת הצרכן (סימון טובין), תשמ"א-1981, כך שתבוטל החובה לסמן מוצרי הלבשה בטרם יבואם, וסימונם יתאפשר במחשני היבואן<sup>11</sup>.
9. **סמכות למתן פטור מדרישות חוקיות יבוא** – לתקן את הסמכות שניתנה מכוח צו יבוא חופשי, תשל"ח-1978, כך שלכל רשות מוסמכת כהגדרתה בצו יבוא חופשי, תשע"ד-2014, תהא סמכות לתת פטור לפי סעיף 2(א) לצו. כמו כן, להטיל על כל הרשויות המוסמכות כהגדרתן להסדיר נוהל מתן פטורים לפי סעיף 2(א) לצו.
10. **המלצות יבוא אישי** – המלצות הוועדה בעניין הסרת חסמים ביבוא אישי (פרק 7) התקבלו ואושרו בקבינט יוקר המחיה וקיבלו תוקף של החלטת ממשלה באפריל 2014.

<sup>11</sup> המכס אמון בין היתר על אכיפת קניין רוחני, יבוא ממדינות האסורות ביבוא, גביית מסי יבוא וכיוצ"ב. סימון המופיע על גבי הטובין מהווה פרמטר חשוב המסייע באכיפת התחומים האמורים. ולכן חשוב לבדוק את הסימון בטרם השחרור מהמכס כחלק מהפרמטרים לאבחנה בתחום. סימון המותגים בחצר היבואן עלול להכביד על הבקרה והאכיפה המבוצעות על ידי רשות המסים בתחומים האמורים. לאור האמור, רשות המסים מתנגדת להמלצה זו.



## 2 יבוא – תמונת המצב הנוכחי

### 2.1 כללי

ניתוח השוואתי של שוק היבוא בישראל לעומת שווקי יבוא משמעותיים בעולם מראה שהשוק בישראל סובל מרגולציה גבוהה ומנטל בירוקרטי, המכבידים על הגורמים העסקיים ויוצרים חסם משמעותי ליבוא. אחד הגורמים העיקריים לכך הוא חוסר התאמה בין דרישות היבוא המקומיות לבין דרישות יבוא מקבילות בארצות מתקדמות בעולם. חוסר ההתאמה נוגע הן לסוגיות של תקינה ייחודית<sup>12</sup> הן לתהליכי מתן האישורים והפיקוח עצמו. תהליכים אלה נדרשים מהיבואן טרם היבוא, הם מקשים את תהליכי היבוא של מוצרים ומובילים לייקורם. חסם נוסף הוא מדיניות לא אחידה לקביעת דרישות יבוא. מקורו של חסם זה הוא בהיעדרן של אמות מידה קבועות לניהול סיכונים ובאי-התחשבות בשיקולי תחרות ויקור מחיה. לחסמים אלו מצטרפת בעיית נגישות למידע, הקיימת בשל פיזור דרישות היבוא בחקיקות ובנהלים שונים ובשל היעדר מקור מידע המרכז את כל הדרישות.

כפועל יוצא מכך, הסחורה המיובאת נתונה לפיקוח ממשלתי הדוק טרום שחרור מהמכס באמצעות הרשויות המוסמכות ורשות המכס. הפיקוח מייקר את עלויות היבוא ומאריך את משך ההמתנה לקבלת האישורים. בדיקות רבות, כגון בדיקות מדגמיות של משלוח לבחינת התאמת הסחורה לתקינה (בדיקות "ש") ובדיקות מסמכים של הרשויות הרגולטוריות הנערכות בנמל, מעכבות את הכנסת הסחורה למדינה. עלויות אלו הן בעיקרן עלויות קבועות, ובשל כך הן מהוות נטל כלכלי גדול יותר על יבואנים קטנים מאשר על יבואנים גדולים, שכן עבור היבואנים הגדולים עלויות אלו מתחלקות על פני היקף יבוא נרחב יותר.

חסם נגישות המידע בנוגע לדרישות חוקיות היבוא, המצוין בגוף העבודה, מקשה את ההתמודדות הן על היבואנים והן על עמילי המכס, האחראים במקרים רבים על עמידה בחוקיות היבוא ועשוי ליוצר עיכוב נוסף בהכנסת הסחורה למדינה. כך מושתות עלויות נוספות על היבואן, והוא מגלגל אותן אל הצרכן. גם במקרה זה יש יתרון יחסי ליבואנים ותיקים ומנוסים המכירים את מורכבות המערכת, לעומת יבואנים חדשים או חסרי ניסיון, העומדים בפני חסם כניסה גבוה. דרישות ייחודיות נוספות למשק בישראל, כגון דרישות כשרות במוצרי מזון ובידודה של ישראל בכל הקשור ליבוא (בשל יחסי מסחר מועטים עם שכנותיה), מוסיפות חסמי יבוא, המייקרים את שינוע הסחורות לישראל.

בנוסף לחסמים אלו ישנן אינדיקציות לקיומם של חסמים מסחריים שמקורם בניצול כוח שוק על ידי יבואנים רשמיים דומיננטיים שכוחם נובע מהסכמי הבלעדיות שלהם עם היצרנים. חסמים אלו מתבטאים בשימוש בפרקטיקות אנטי-תחרותיות כדי לחסום מתחרים אפשריים. פרקטיקות אלו עשויות לכלול התערבות של היבואן ביחסים עסקיים של קמעונאים עם יבואנים אחרים תוך שהוא מתנה את המשך הקשרים העסקיים של היבואן עם אותו קמעונאי.

<sup>12</sup> התקינה בישראל נחלקת לתקנים ישראלים (תיי), וולונטריים) ולתקנים רשמיים (תי"ר). תקנים רשמיים הם תקנים ישראלים (וולונטריים) של מכון התקנים שהוכרו כתקן מחייב על ידי שר הכלכלה.

קיומם של חסמי רגולציה וחסמים עסקיים גורמים לדחיקה הדרגתית של יבואנים קטנים מהשוק ובכך מובילים להגברת הריכוזיות הקיימת בחלק ניכר משוק מוצרי הצריכה בישראל. כך, במקום להציע פתרון לבעיית הריכוזיות, תחום היבוא הופך לחלק מהבעיה, ונגרמת פגיעה נוספת בתחרות ובמגוון המוצרים המוצע בשוק בישראל.

## 2.2 הבסיס החוקי ליבוא בישראל

מדיניות חוקיות היבוא לישראל מוסדרת במארג של דינים (חוקים, נהלים, הנחיות, אמנות בין-לאומיות ועוד), העיקרי בהם הוא פקודת היבוא והיצוא (נוסח חדש) תשל"ט-1979 (להלן: פקודת היבוא). מכוחה הותקן צו יבוא חופשי תשע"ד-2014 (להלן: צו יבוא חופשי)<sup>13</sup>.

**צו יבוא חופשי**<sup>14</sup> – כפי שצוין לעיל, הוראות החוק העיקריות המסדירות את הדרישות לחוקיות היבוא מצויות בפקודת היבוא. סעיף 2 לפקודה מקנה לשר הכלכלה סמכות להתקין בחקיקת משנה הוראות המסדירות את יבוא הטובין בישראל. מכוח סעיף זה הותקנו כמה צווים, המרכזי בהם הוא צו יבוא חופשי. הצו מאגד את רוב הדרישות על-פי דין הנוגעות ליבוא. צו יבוא חופשי נועד לצמצם את האיסור הגורף על יבוא שנקבע בצו מתן רישיונות יבוא-1939. כך, בהתאם לצו יבוא חופשי, פרטי מכס המפורטים בין השאר בפרקים 1-97 בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, תשע"ב-2012, מותרים ליבוא. צו יבוא חופשי החרג את פרטי המכס המפורטים בצו תעריף המכס או את אלו המפורטים בתוספות לצו ושנדרש עבורם רישיון או אישור.

יחד עם זאת, הצו אינו מפרט בחלק מהמקרים את הדרישות שקבעו הרשויות השונות, אלא רק מפנה לרשות האחראית על הנפקת הרישיונות או האישורים הנדרשים.

**התבססות צו יבוא חופשי על מספר פרט מכס** – קביעת מוצרי היבוא המפורטים בצו מבוססת על צו תעריף המכס והפטורים ממס קנייה על טובין, תשע"ב-2012 ונועדה בעיקר לשמש את פקידי המכס ואת סוכני המכס, המבצעים פעולות מכס עבור היבואנים

### פירוט התוספות לצו יבוא חופשי

- **תוספת ראשונה לצו יבוא חופשי** – בתוספת זו נקבע כי ביבוא מסחרי ולעתים גם ביבוא אישי של פרטי המכס המופיעים בה, נדרש רישיון ממשרדי הממשלה השונים. יחד עם זאת, מכוח סעיף 2(ג)2 לצו יבוא חופשי שר הכלכלה או גורם שהסמיך השר, רשאי להתיר יבוא טובין המפורטים בתוספת זו בלא הצגת רישיון יבוא.
- **תוספת שנייה לצו יבוא חופשי** – בתוספת זו נקבע כי ביבוא של פרטי המכס המופיעים בה, נדרש אישור על עמידה בדרישות הרשות המוסמכת. יחד עם זאת, מכוח סעיף 2(ג)2 לצו יבוא חופשי שר הכלכלה או גורם שהסמיך השר, רשאי להתיר יבוא טובין המפורטים

<sup>13</sup> יובהר, כי גם פקודת המכס כוללת הוראות בדבר איסור / הגבלת יבוא. פרק רביעי לפקודת המכס העוסק ביבוא טובין כולל את סימן א' שכתרתו: יבוא אסור ויבוא מוגבל". הסימן כולל הוראות שונות בדבר הסמכות לאסור (סעיף 40) והסמכות להגביל (סעיף 43) יבוא טובין. סעיף 42 קובע איסור לייבא טובין שייבואם נאסר. סעיף 43 מפרט טובין האסורים ביבוא. מכח פקודת המכס נקבע צו המכס (איסור יבוא), תשס"ה-2005 המפרט טובין האסורים ביבוא.

<sup>14</sup> הצגת מבנה צו יבוא חופשי והוראותיו בפרק זה נועדה לצייר תמונת מצב כללית בלבד. הוראות פרטניות בחקיקה אינן מפורטות בחלק זה.

בתוספת זו בלא המצאת אישור ובלא עמידה בתנאים וכן רשאי להתיר יבוא טובין המפורטים בצו זה בלא עמידה בתנאי סימון כאמור בסעיף 7(ד) לצו יבוא חופשי.

- **תוספת שלישית לצו יבוא חופשי** – בתוספת זו נקבע נוסח אישור על עמידה בתנאי, על היתר או על סימון שנתנה הרשות המוסמכת כהגדרתה בצו יבוא חופשי.
- **תוספת רביעית לצו יבוא חופשי** – בתוספת זו נקבעה רשימת הסמים המסוכנים והפסיכותרופיים לפי פרטי המכס שצו יבוא חופשי לא חל עליהם.
- **תוספת חמישית לצו יבוא חופשי** – תוספת זו קובעת דרישות מקלות עבור טובין שאינם יותר משתי יחידות מכל סוג או דגם.

**חקיקה ספציפית של התחומים השונים** – לצד צו יבוא חופשי קיימת חקיקה ספציפית הנתונה תחת אחריותם של המשרדים השונים ומסדירה נושא מסוים, ובד בבד מסדירה גם את תנאי הסחר והיבוא הנדרשים לו. חקיקה זו לא הוטמעה לצו יבוא חופשי בשל נסיבות שונות. כך, משרד התקשורת קבע תקנות ונהלים ליבוא מוצרי תקשורת לישראל מכוח חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982, ומכוח פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], תשל"ב-1972. בדומה, קבע משרד הבריאות נהלים ותקנות ליבוא אביזרים ומכשירים רפואיים (להלן: אמ"ר) ותמרוקים במסגרת פקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א-1981; צו פיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), תשל"ג-1973; חוק ציוד רפואי, תשע"ב-2012. בנוסף הותקן גם צו המכס (איסור יבוא), תשע"ה-2005, המפרט את הפריטית שיבוא לישראל אסור ועוד. רוב התנאים והמסמכים הנדרשים, אם לא כולם, מוסדרים בחקיקת משנה ובהנחיות מנהליות של המשרדים הרלוונטיים.

**חקיקה והוראות הנוגעות למיסוי היבוא** – לצד הוראות המסדירות את חוקיות היבוא יש הוראות המסדירות את מיסוי היבוא, כגון מכסי והיטלי יבוא. תעריף המכס נקבע בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, תשע"ב-2012, שהותקן בין היתר מכוח חוק מיסי מכס ובלו (שינוי תעריף), התשי"ט 1949,<sup>15</sup> וכולל קביעת שיעורי מכס ומס קנייה.

מן האמור לעיל ניתן ללמוד כי אין בנמצא מפרט אחיד המאגד את כלל התנאים והמסמכים הנדרשים לצורך יבוא טובין לישראל, וכן אין מקור חקיקתי אחד המסדיר את מדיניות היבוא לישראל, אלא מארג רחב של חקיקה. על כן יבואן המבקש לייבא טובין לישראל, חייב להכיר את כלל התנאים והמסמכים הנדרשים ממנו מכוח החוקים הפיסקליים בתחום היבוא, לרבות צו ייבוא חופשי ומכוח החקיקה הפרטנית של כל המשרדים הרלוונטיים.

### 2.3 השפעת היבוא על יוקר המחיה ונתוני יבוא לישראל

*"המשק הישראלי הוא משק קטן, ולכן טבעי שיהיה בו מספר קטן יחסית של בנקים, רשתות מזון וכולי. עם זאת, חשוב שנמצא דרכים להגדיל את התחרות במשק. אחת הדרכים היעילות לעשות זאת הנה על-ידי הרחבת היקף היבוא למשק... תפקידה של הממשלה הוא להתמודד עם הנטייה*

<sup>15</sup> ובנוסף מכח חוק מס קנייה (טובין ושירותים) השתי"ב-1952 וחוק המכס (ביטול פטור מיוחד), התשי"ז 1957

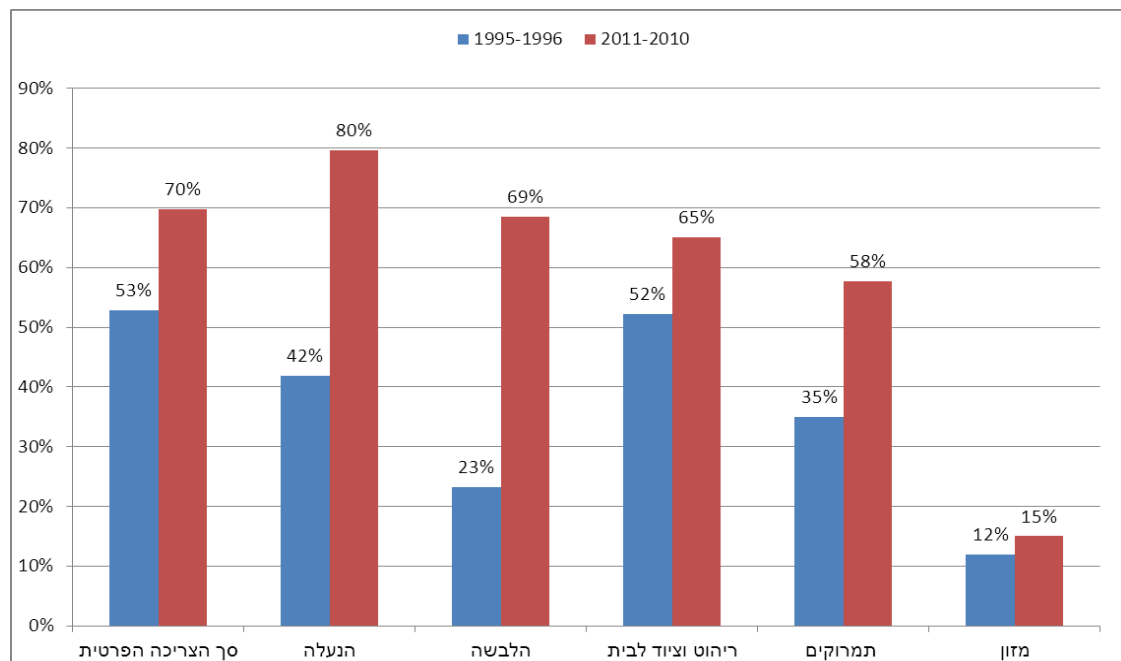
הטבעית הזו ולתמוך בהמשך התחרות, ודרך טובה לעשות זאת הנה להמשיך לפתוח את המשק ליבוא – כפי שהיא עושה בהצלחה מאז שנות ה-60'<sup>16</sup>

הנגיד פישר, 2011

בתחילת שנות התשעים החליטה ממשלת ישראל לנקוט מדיניות חשיפה של המשק ליבוא מתחרה באמצעות תהליך ביטול נרחב של רישוי הייבוא והפחתה במכסי המגן לאורך תקופה של כמה שנים. במקביל הצטרפה ישראל להסכם ה- WTO וזאת כחלק ממדיניות ארוכת שנים של הצטרפות להסכמי סחר בילטרליים ומולטילטרליים המאפשרים נגישות לשווקים שעד כה היו חסומים תוך פתיחה הדרגתית של השוק בישראל. כתוצאה מתהליכים אלו, התרחבה החשיפה של ישראל לייבוא הן של מוצרי צריכה פרטיים והן של מוצרים וחומרי גלם עבור התעשייה המקומית.

שני התרשימים הבאים מראים את הגידול בחשיפה לייבוא לאורך השנים. תרשים 1 מציג את שיעור ההוצאה על מוצרי צריכה מייבואים בקטגוריות נבחרות. התרשים מלמד שהיבוא הוא החלק הארי של הצריכה הפרטית בישראל וזאת, כאמור בשיעור גבוה יותר כיום ביחס לעבר. כ-70% מהצריכה הפרטית שנים האחרונות מקורה ביבוא, בהשוואה לכ-50% במחצית שנות התשעים. יוצא דופן בהשוואה זו הוא תחום המזון, שבו היבוא מהווה רק כ-15% מהצריכה, מעל שיעורו בתחילת התקופה הנסקרת (12%).

**תרשים 1: שיעור ההוצאה על מוצרים מייבואים מסך ההוצאה הפרטית בקטגוריות נבחרות**



מקור: ההוצאה לצריכה פרטית, 2011-1995, לוח 11

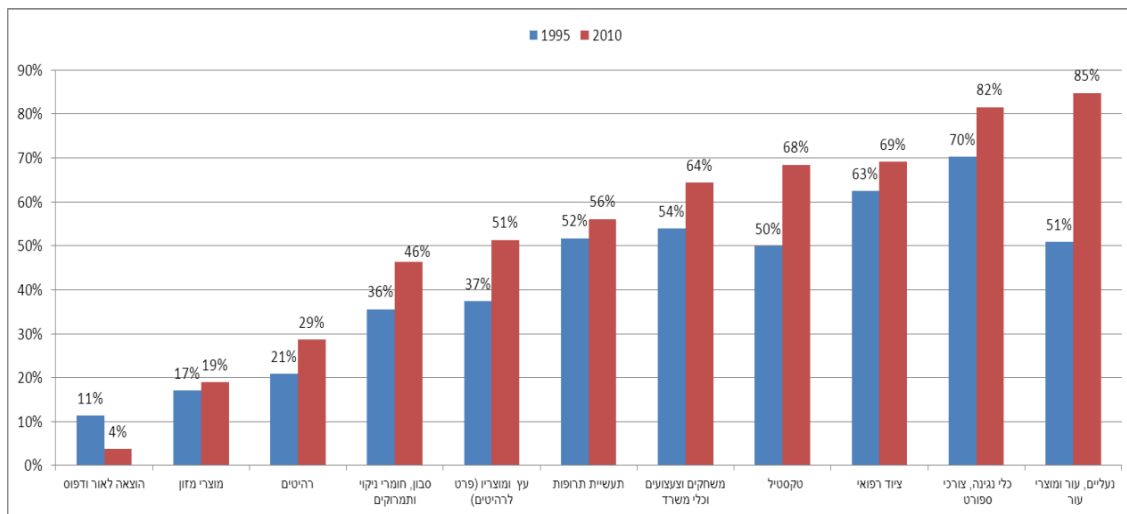
השפעת היבוא על רמת המחירים בישראל ועל התחרותיות במשק תלויה גם במידת החשיפה ליבוא של התעשייה המקומית. את מידת החשיפה של ענפי התעשייה והחקלאות ליבוא בחן

<sup>16</sup> דברי הנגיד פרופסור סטנלי פישר בכנס קיסריה: "המשק הישראלי, הצלחות ודאגות", 20 ביוני 2011

הצוות באמצעות יחס התלות ביבוא<sup>17</sup> (IDR – Import Dependency Ratio). יחס זה משמש בספרות המקצועית לתאר את מידת התלות של המשק (בעיקר מזון) ליבוא.

תרשים 2 מתאר את מדד התלות ביבוא של מוצרי תעשייה בישראל. ממצאי התרשים מלמדים על חשיפה גבוהה ליבוא בענפי התעשייה לעומת חשיפה נמוכה יחסית בענף המזון וכפועל יוצא מכך על החשיבות בפעולת הוועדה לטובת הסרת חסמי יבוא גם לתעשייה עצמה אשר תלויה באספקת חומרי גלם. ניתן להניח שככל שרמת החשיפה של המשק לייבוא גבוהה יותר (ובפרט החשיפה לייבוא מתחרה<sup>18</sup>), כך רמת התחרותיות גבוהה יותר<sup>19</sup>.

תרשים 2 : מדד התלות ביבוא, ענפי תעשייה



מקור : עיבודים על סקרי היצע, תשומה תפוקה וסקר תעשייה 1995, 2010.

נתונים אלו מצביעים על חשיבותם של המוצרים המיובאים עבור הצרכנים ועבור התעשייה המקומית. חשיבות זו רק גדלה במהלך השנים ותורמת לכושר התחרותיות של המשק הישראלי ולרווחתו של הצרכן. עם זאת, כפי שמוצג בהמשך העבודה, תחום היבוא עדיין סובל מחסמים רבים ומרמת מחירים גבוהה יחסית בישראל לעומת מדינות מתקדמות.

### רמת המחירים בישראל בהשוואה לעולם

"הפער בין אומדני התוצר לנפש לפי שוויון כוח הקנייה לבין התוצר לנפש בדולרים שוטפים בדרך כלל גבוה מאוד עבור המדינות העניות ביותר, ומצטמצם ככל שהמדינה יותר מפותחת.

<sup>17</sup> יחס התלות ביבוא מחושב כך : 
$$\frac{\text{ייבוא}}{\text{ייצוא} - (\text{ייצוא} + \text{ייבוא})} = \text{יחס התלות ביבוא}$$

המדד משווה את היחס שבין סך הייבוא לבין היקף התפוקה המקומית שאינה מיוצאת. לרוב, השימוש ביחס זה מתמקד בתחום המזון ונועד לבחון את התלות של המדינה ביבוא מזון. בעבודה זו נעשה שימוש במדד זה כדי לבחון גם תלות במוצרי תעשייה נוספים.

<sup>18</sup> יבוא מוגדר כמתחרה כאשר ישנו ייצור מקומי של סחורה תחליפית. יבוא שאינו מיוצר במשק המקומי, מוגדר כיבוא משלים.

<sup>19</sup> עם זאת, ישנם ענפים שבהם ישנה ריכוזיות רבה במקטע היבוא ועל כן נרשמת תחרות מועטה ומחירים גבוהים גם בתחומים עם מדד תלות גבוה יחסית לייבוא.

בישראל פער זה כמעט שלא קיים, למרות שאיננו מצויים ברמת התוצר לנפש של ארה"ב אלא רק כשני שלישי ממנה. המשמעות היא שהמחירים בישראל גבוהים מדי"<sup>20</sup>

הנגיד פישר, 2011

בינואר 2012 ערך בנק ישראל השוואה בין מחירי מוצרי צריכה פרטית (סל מוצרים ושירותים של משק בית ממוצע בישראל) לבין מחיריהם במדינות המפותחות עד 2008<sup>21</sup> ממצאי הבחינה מראים שרמת המחירים בישראל גבוהה ביחס למדינות ה-OECD, זאת תוך שקלול רמת ההכנסה הנמוכה בישראל ביחס למדינות אלו. על בסיס ההשוואה הזו בחן צוות העבודה את פערי המחירים בשנים 2009–2012, ומצא כי הם אף התרחבו במעט לאורך השנים. רמת המחירים של סל הצריכה של משק בית בישראל ביחס להכנסה מעבודה<sup>22</sup> עמדה בשנים 2010–2012 על שיעור הגבוה בכ-18% בממוצע מהרמה במדינות ה-OECD (כלומר גבוהה ב-18% מהמצופה ממדינה שבה רמת הכנסה דומה לרמה בישראל). זאת לעומת שיעור של 10% בשנים 2007–2009 ולעומת שיעור של 5% בשנים 2003–2006 (תרשים 2).

רמת מחירים גבוהה נמצאה גם בהשוואה של מוצרי הצריכה בלבד, ללא שירותים. תרשים 3 מציג את רמת המחירים של מוצרי הצריכה הפרטית של משקי הבית בכמה מדינות מפותחות. בדיקה זו מלמדת שרמת המחירים של מוצרי הצריכה הפרטית בישראל גבוהה באופן אבסולוטי וגבוהה בפרט ביחס לרמת ההכנסה.<sup>23</sup> בניגוד לשירותים, התלויים במידה רבה בשוק המקומי, חלק ניכר ממוצרי הצריכה הפרטית מיובאים, ועל כן השוואה זו רלוונטית במיוחד בבחינת חסמים ביבוא.

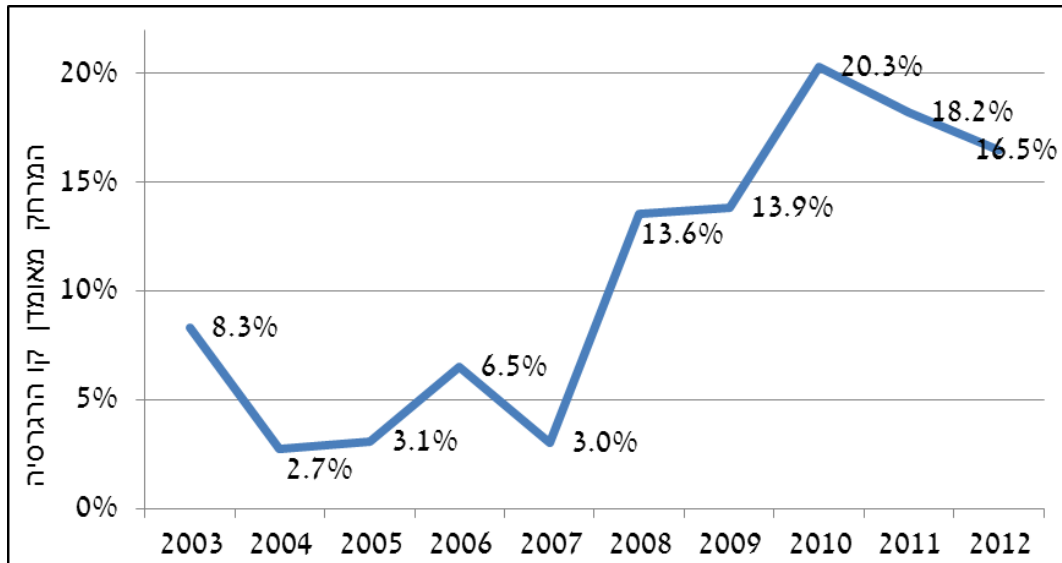
<sup>20</sup> דברי הנגיד פרופסור סטנלי פישר בכנס "ממשל תאגידי, חברות משפחתיות וריכוזיות כלכלית" באוניברסיטה העברית בירושלים, 18 בדצמבר 2011

<sup>21</sup> פער המחירים בין ישראל למדינות מפותחות, בנק ישראל, 18.1.2012. על בסיס נתוני שנת 2008 של פרויקט השוואת המחירים הבינ"ל שמרכז הבנק העולמי.

<sup>22</sup> כדי להשוות את רמת המחירים להכנסה נעזרנו בנתונים על השכר השנתי הממוצע ברוטו. ניתן לשקף את כוח הקנייה גם באמצעות נתוני התוצר לנפש, וכך להביא לידי ביטוי גם הכנסה מהון וגם פרטים שאינם מועסקים. יצוין כי הממצאים אינם משתנים באופן מהותי כאשר נעזרים בנתוני התוצר לנפש (במונחי PPP או דולרים שוטפים), אם כי השונות הבלתי מוסברת גבוהה מעט יותר.

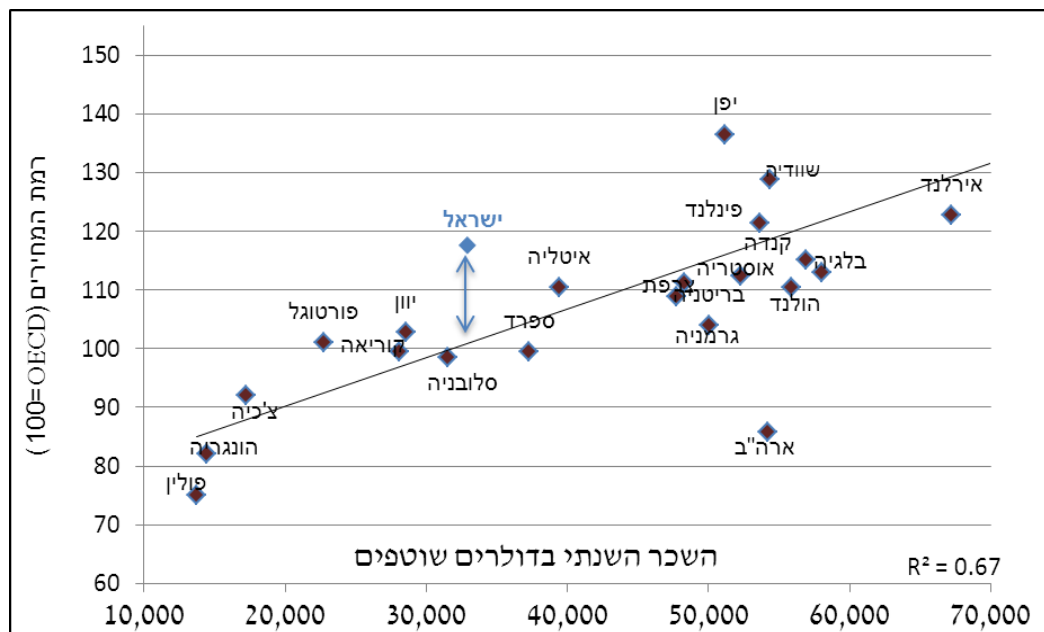
<sup>23</sup> השימוש במדדי ה-PPP לשם בחינת רמת המחירים בקבוצות מחירים שונות אינו נקי מחולשות, שכן לצורך בניית המדדים יש להתגבר על בעיות שונות – למשל השוואת מחירים של סלי צריכה שונים. חולשות אלו עלולות ליצור הטיה במדדים כאשר סלי הצריכה שונים באופן חריג בין המדינות. חולשות אלו מהותיות פחות בשימוש במדדי ה-PPP לשם בדיקת רמת המחירים האגרטיבית (כפי שמוצג בתרשים 3) או בדיקת מחיריהם של מוצרים פרטניים.

**תרשים 3: פערי מחירים של מוצרי צריכה פרטית בהשוואה למדינות ה-OECD (בהשוואה לשכר ממוצע)**



\* עיבודים על נתוני ה-PPP של הצריכה הפרטית הנגזרים מהחשבונאות הלאומית.  
 \*\* הפער בין רמת המחירים הנצפית לזו הצפויה במשק שבו הכנסה דומה בהנחה שמתקיים קשר ליניארי בין ההכנסה מעבודה למחירי הצריכה הפרטית.  
 מקור: OECD Eurostat.

**תרשים 4: מחירי מוצרי צריכה פרטית (ללא שירותים) של משק בית במדינות ה-OECD בהשוואה לשכר השנתי, 2011<sup>24</sup>**



\* ההשוואה כוללת מוצרים בלבד, ואינה כוללת שירותים ששחרתם נמוכה יותר.  
 \*\* נתונים אלו מתפרסמים אחת לשלוש שנים. השנה האחרונה שנתוניה פורסמו היא 2011.  
 מקור: מדדי PPP, OECD.

<sup>24</sup> הרצת הרגטיה כאשר המשתנה המוסבר והמשתנה המסביר מבוסס בלוג מעלה תוצאות דומות. על כן, לשם נוחות, אנו מציגים באיורים את נתוני הרמות.



רמת המחירים של המוצרים בסל הצריכה מושפעת מגורמים שונים כגון משיעור המסים העקיפים החל עליהם, ממידת התחרות בשווקים ומרמת ההכנסה לנפש בכל מדינה. בהינתן שהעדפות הפרטים דומות, בעולם ללא מגבלות סחר ועם תנאי תחרות דומים (ללא עלויות הובלה וללא הבדלי מיסוי) היה ניתן לצפות שבניכוי השפעה של רמת ההכנסה בכל מדינה יתקיים שוויון מחירים בין מוצרים סחירים במדינות העולם כאשר ככל שסחירות המוצר נמוכה יותר (בשל מגבלות סחר או מעצם טבעו של המוצר), כך השונות במחירי המוצרים בין המדינות גבוהה יותר. בתרשים 4 ניתן לראות את עוצמת הקשר בין רמת ההכנסה לנפש במדינות השונות לבין רמת המחירים. השוואה של רמת המחירים בעולם מושפעת גם מהרמה של שער חליפין נומינלי. מאחר שהתחזקות המטבע המקומי מובילה להורדה של מחירי היבוא, היה ניתן לצפות שהתחזקות השקל בשנים האחרונות<sup>25</sup> תביא לאורך זמן גם להורדה של מחירי המוצרים המיובאים. עם זאת, לא נרשמה ירידה ברמת המחירים היחסית, ומכאן עולה האפשרות שהתחזקות המטבע המקומי לא תורגמה להתחזקות תואמת בכוח הקנייה של הצרכן המקומי.

נציין גם כי רק בשלוש מעשר השנים האחרונות הייתה רמת המחירים של הצריכה הפרטית קרובה לקו המגמה (כפי שמוצג עבור שנת 2011 בתרשים 3), המתאר את הקשר בין ההכנסה מעבודה למחיר הצריכה. זאת למרות התנודתיות של שער החליפין בעשור האחרון.

בבדיקה פרטנית יותר נבדקה רמת המחירים של 279 מוצרי צריכה סחירים בישראל לעומת מחירים ב-30 מדינות מפותחות נוספות.<sup>26</sup> מהנתונים עולה כי רמת המחירים של 165 מוצרים, שהם 59% מהמדגם, גבוהה יותר מהמחיר הממוצע במדינות השוואה. רמת מחירים הגבוהה מסטיית תקן אחת נצפתה ב-87 מוצרים, שהם 31% מהמדגם. כמו כן, בשיעור ניכר מהמוצרים במדגם, רמת המחירים בישראל חורגת משמעותית ממדינות עשירות ממנה כמו דנמרק, אוסטרליה, בלגיה, גרמניה, אוסטרליה ובריטניה.<sup>27</sup>

הנתונים והעדויות שאסף הצוות מצביעים על רמת מחירים גבוהה של מוצרי צריכה פרטית בישראל ביחס להכנסה של הצרכנים וגם במונחים אבסולוטיים. בחינה משלימה שערך הצוות באמצעות נתוני רשות המסים מראה כי יש תחומים מרכזיים שנבדקו במקטע היבוא המאופיינים בריכוזיות גבוהה.<sup>28</sup> בדיקות אלו מראות שבמקרים רבים מספר מצומצם של יבואנים בלעדיים מייבא את מוצרי הצריכה ברשתות. ריכוזיות זו עלולה להקטין את התמריץ של היבואנים להתחרות, ובכך לצמצם את פוטנציאל ההשפעה של חשיפה ליבוא על רווחת הצרכן המקומי. קיומם של פערי מחירים במוצרי צריכה מיובאים בין ישראל למדינות ה-OECD מגבירה את החשש כי קיימת תחרות מוגבלת במקטע היבוא.

<sup>25</sup> שערי החליפין הממוצעים של השקל מול הדולר והיורו בחציון הראשון של שנת 2006 השנה שבה החלו להיווצר פערים משמעותיים בין המחירים של מוצרי צריכה בישראל לבין מדינות ה-OECD (על פי תרשים 3) עמדו על 4.59 ו-5.64 וזאת לעומת 3.92 ו-4.98 בממוצע לחציון השני של שנת 2012. (על פי נתוני בנק ישראל: שערים יציגים)

<sup>26</sup> בהשוואה זו נעזר הצוות בנתוני הבנק העולמי, שמרכז את נתוני פרויקט ההשוואה הבינלאומי, שנערך אחת לשלוש שנים ואוסף תדיר את רמת המחירים במדינות השונות לשם חישוב כוח הקנייה. נתונים אלו הם ברמת הפריט והם שונים מהנתונים שמתפרסמים לרוב ברמת הקטגוריה.

<sup>27</sup> יש מתאם חיובי בין רמת המחירים לרמת התוצר לנפש גם במוצרים הסחירים, מפני שגם מוצרים אלו מכילים רכיב לא סחיר (למשל השכרת מבנים ועלויות העסקה).

<sup>28</sup> מפאת חשאינות הנתונים לא ניתן לציין אילו תחומים נבדקו ולא ניתן לציין את פרטי הממצאים על נתוני היבוא.



### 3 חסמי יבוא ממשלתיים

#### 3.1 היעדר אמות מידה אחידות לקביעת מדיניות חוקיות יבוא ברשויות המוסמכות

תהליך חוקיות היבוא כולל קבלת אישורים ורישיונות מ-37 רשויות במשרדי הממשלה השונים, המתנהלים עצמאית. כל רשות מוסמכת קובעת לעצמה את דרישות היבוא הנגזרות מרמת הסיכון שהיא מגדירה לעצמה עבור בטיחות המוצרים, בריאות הציבור, איכות הסביבה ועוד, כפי שנקבעו בחקיקה הרלוונטית. כמו כן, הרשות קובעת את אופן הפיקוח על עמידת המוצרים המיובאים בדרישות אלו.<sup>29</sup> מטבע הדברים בבואם לקבוע את דרישות היבוא ואת אופן הפיקוח, המשרדים מעניקים משקל רב למטרות שעליהן הם אמונים כמתחייב מתוקף תפקידם, ומשקל קטן הרבה יותר (עד לא קיים) להשפעת הדרישות על עלות המוצר, על התחרות ועל יוקר המחיה.

כך למשל משרד האנרגיה והמים קובע דרישות ייחודיות לישראל בנושא של דירוג אנרגטי למוצרי חשמל אשר נובעים מרצונו של המשרד להעלות את רמת היעילות האנרגטית של מכשירי חשמל שונים לטובת הפחתת צריכת החשמל הכללית במשק.<sup>30</sup> הדירוג האנרגטי הייחודי ונוסחת החישוב שקובעת דירוג זה על פי ביצועי המכשיר שונה בישראל מאשר באירופה ובארצות הברית. בכך מחייב משרד האנרגיה את היבואנים לקבל דירוג ייעודי מהמשרד (או ממכון התקנים בהתאם לסוג המכשיר) ולא מאפשר להם להשתמש בדירוג האנרגטי שהוצא בשווקים משמעותיים כגון השוק האירופי למשל.

דוגמה נוספת ניתן למצוא בדרישות הייבוא של משרד התקשורת, אשר מתוקף תפקידו כשומר על בטיחות ותפקוד רשת התקשורת בישראל, דורש לאשר את המפרט של כמעט כל מכשיר תקשורת מיובא על מנת לוודא שהוא אכן מתאים לדרישות המשרד.<sup>31</sup> אישורים אלו נדרשים מכל יבואן גם כאשר אישור למכשיר זה ניתן כבר בעבר ויתרה מזאת גם כאשר החקיקה הראשית פותרת מהצורך לקבל אישורים מסוג זה.<sup>32</sup> דרישות לאישורים טרם הייבוא חלות גם בייבוא של כמות מסחרית וגם כאשר מיובא מוצר בודד. כפועל יוצא מכך, כמעט כל יבוא של מכשיר תקשורת (כולל למשל בייבי סנס, מכונית בשלט רחוק וכד') נדרש באישור מיוחד של משרד התקשורת בטרם ניתן יהיה לשחררו מהמכס. ברור שדרישת המשרד לקבלת אישור טרם הייבוא מאפשרת לו פיקוח אפקטיבי ביותר על מוצרי התקשורת הנכנסים לארץ אך תוצאתה היא נטל בירוקרטי משמעותי המוטל על יבוא של מוצרים אלו בין אם למטרה מסחרית ובין אם לשימושים אישיים.

<sup>29</sup> למשל משרד התקשורת אמון על בטיחות רשת התקשורת הארצית על-פי חוק התקשורת ופקודת הטלגרף, ומשרד האנרגיה והמים מציב דרישות לעמידה בקריטריונים של יעילות אנרגטית על-פי תקנות מקורות אנרגיה שנקבעו לצמצום צריכת אנרגיה

<sup>30</sup> להסבר נרחב יותר של תהליך קבלת תיווי אנרגטי ראה נספח 7.8 למסמך זה.

<sup>31</sup> להסבר נרחב יותר של תהליך קבלת אישור סוג ואילו מוצרים נדרשים באישור זה ראה נספח 7.5

<sup>32</sup> המשרד דורש לאשר מפרטים טכניים של מכשירים ("אישור סוג") גם כאשר הם אינם נדרשים ב"אישור סוג" – קרי, מכשירים אשר נכללים ב"צו אי התכולה" של פקודת הטלגרף בשל היותם בעלי פוטנציאל מועט לפגיעה ברשת התקשורת) וזאת על מנת לוודא שמכשירים אלו אכן אינם מהווים סכנה לרשת.

בנוסף, רשויות מוסמכות עשויות לפעול בהשפעת אינטרסים סקטוריאליים-מקצועיים, הנתונים במתח עם הרצון להקל על יבוא חופשי, כמו שמירה על מקומות עבודה וייצור מקומי ודאגה לצורכיהם של סקטורים מקצועיים מקומיים. אינטרסים אלה עלולים להוביל לקביעת הגבלות מכוונות על יבוא.

קביעת הדרישות בכל רשות נעשית גם ללא התאמה לאופן קביעת הדרישות ברשויות מוסמכות אחרות וללא ראייה כוללת של יעדי מדיניות שונים, בפרט שיקולי תחרות ויוקר מחיה. מהשוואה של נהלי ייבוא שונים ניתן לראות שדרישות הייבוא והצורך באישורים טרום הייבוא למוצרים בעלי רמת סיכון גבוהה יחסית כמו מוצרי מזון דומים חלים גם עבור מוצרים בעלי סיכון נמוך לבטיחות הצרכן כגון חלק ממוצרי תעבורה (שאינם נוגעים לבטיחות מערכות הרכב). דרישות אלו מאפשרות פיקוח הדוק טרם הכניסה למדינה אך כאמור, מייקרות את עלות הייבוא ואת עלות המוצרים לציבור הרחב.

מצב זה מתאפשר בהיעדר גורם מוסמך ממונה האחראי על תחום מדיניות חוקיות הייבוא, שבאפשרותו לראות את תמונת היבוא הכוללת ולהיות גורם מייעץ לרשויות המוסמכות בנושא מדיניות היבוא הכללית. נוסף על כך, חסרה מתודולוגיה אחידה לקביעת נוהלי חוקיות יבוא, שבמסגרתה מובאים בחשבון שיקולים כלכליים וחברתיים נוספים הנוגעים לקביעת דרישות היבוא: השפעתן של דרישות יבוא על יוקר המחיה ופגיעה אפשרית בתחרות, לצד השפעתן של הדרישות על הייצור המקומי, על הפריון במשק, על התעסוקה וכדומה. כך, שיקולים הנוגעים לתחרות ולרמת המחירים בשוק אינם מובאים בחשבון הסופי בקביעת דרישות היבוא, ורצונם של הצרכנים לקבל מגוון מוצרים רחב יותר ובמחיר נמוך אינו בא לידי ביטוי במידה ראויה.

נושא נוסף שעשוי להשפיע על קביעת דרישות היבוא הוא שאלת האחריות האישית של המאסדר. תהליך קביעת התנאים לבחינת התאמתם של המוצרים לדרישות היבוא בין היתר עשוי להיות מושפע ממידת האחריות האישית המוטלת על הרגולטור בישראל, ככל שתוטל וזאת בשונה מהמקובל במדינות מתקדמות אחרות, המטילות על הגורמים הכלכליים<sup>33</sup> (יצרן, יבואן וכדומה) אחריות רבה לעמידת המוצר בדרישות. ניתן להניח שנשיאה באחריות אישית עשויה להוביל לנקיטת מדיניות מחמירה יחסית בנוגע לעמידת היבוא בדרישות וכך להימנע מנטילת הסיכון האישי בפיקוח.<sup>34</sup> בשל כך, ומכיוון שהרגולטור אינו נדרש לשיקולים נוספים כאמור לעיל, הרשויות המוסמכות אינן עורכות כמעט ניהול סיכונים שיטתי ואחיד, המגדיר מהי רמת הפיקוח הנדרשת בהתייחס לסיכון במוצר.

הפעולה העצמאית של כל רשות על סמך שיקוליה הפנימיים, חוסר ההתחשבות בהשפעות של עלות היבוא על יוקר המחיה והשפעת האחריות האישית של הרגולטור, היוצרת חוסר התאמה לעתים בין רמת הסיכון של המוצר לבין הדרישות – כל אלה הובילו לקביעת דרישות יבוא

<sup>33</sup> גורמים כלכליים מתייחס לכלל הגורמים העסקיים המעורבים בתהליך הייצור והשיווק של המוצר. זהו תרגום למושג economic operator המצוי בשימוש נרחב באיחוד האירופי.

<sup>34</sup> יש לציין בנושא זה למשל את פרשת רמדיה שמהווה דוגמה להטלת אחריות אישית על הרגולטור (במקרה זה מפקחי מזון ומנהל שירות המזון הארצי במשרד הבריאות) בשל כשלים בפיקוח על מוצרי מזון מיובאים לתינוקות. עם זאת, הפרשה מהווה יוצא מן הכלל המעיד על הכלל ולרוב לא מוטלת בפועל על המאסדר אחריות אישית. למרות סייג זה, בדיונים שעלו בוועדה בהחלט עלה החשש מנושא האחריות האישית בקביעת דרישות הייבוא והחמרת הפיקוח של המדינה.

מחמירות מהרצוי. דרישות אלו מוסיפות לעתים נטל רגולציה וביורוקרטיה על היבואן, המגלגל לבסוף את עלויות ההתמודדות עם נטל זה אל הצרכן.

### 3.2 חוסר התאמה בדרישות המוצרים המיובאים בין ישראל לעולם

יבוא מוצרי צריכה רבים ושיווקם בישראל מותנה בין השאר בקבלת רישיונות ואישורים ממשרדי הממשלה וממכון התקנים הישראלי, מתוקף תפקידו כזרוע ביצועית של הממונה על התקינה במשרד הכלכלה.

מערך בדיקות התקינה והאישורים שדורשים המשרדים טרם היבוא הם חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק, בעיקר בשל עיכוב שיווקן של סחורות עד לקבלת האישור על עמידה בדרישות. חסם זה מתעצם כאשר אין התאמה בין דרישות היבוא והתקינה של הרשויות בישראל לבין דרישות מקבילות של רשויות מוסמכות בעולם. דרישות בדיקה ייחודיות לישראל אינן מאפשרות בדרך-כלל להסתמך על תוצאות ממעבדות בין-לאומיות, והיצרנים בחו"ל נדרשים לבצע התאמה לקווי המוצרים שלהם. תהליך זה מוביל לנטל עודף, המגולגל בסופו של דבר אל הצרכנים.

#### א) הממונה על התקינה במשרד הכלכלה ומכון התקנים והרפורמה בתקינה

במדינת ישראל חלק ניכר מבדיקת התאמתו של מצרך לתקן רשמי החל עליו בתחום, נערך במכון התקנים, בהתאם לסמכות שניתנה לו לפי דין. כמו כן, המכון הוא הזרוע המבצעת של הממונה על התקינה במשרד הכלכלה לבדוק עמידת טובין המיובאים בתנאים שקבע הממונה על התקינה בהנחיותיו. חוק התקנים, תשי"ג-1953, קובע כי מוצר שקיים לגביו תקן ששר הכלכלה הכריז עליו רשמי, חייב לעמוד בדרישות התקן כתנאי הן ליבוא הן לשיווק בישראל. חוק זה גם מסמיך את מכון התקנים לקבוע את מפרטי התקנים ולבדוק את מידת התאמתו של מוצר לתקן רשמי. מכון התקנים הוא הגורם היחיד הרשאי לתת אישור לעמידת הטובין המיובאים בתנאי התקינה שקבע הממונה על התקינה בהנחיותיו לשם שחרור המצרך מבית המכס. למכון התקנים שני תפקידים עיקריים בתהליך זה: הראשון, לאשר טרם היבוא שמוצר מסוים עומד בתקינה הנדרשת לפי הנחיית הממונה לאחר בחינת התאמה של המוצר. השני, לוודא בעת היבוא שהמוצר המיובא אכן תואם למוצר שנבחן קודם לכן, וכך עומד בתקינה הנדרשת.

בשנים האחרונות ישבו על המדוכה כמה ועדות וגופים ודנו באמצעים להפחית את חסמי היבוא הנוגעים לתקינה ייחודית. בוועדות אלו ניתן למנות את "ועדת דויטש"<sup>35</sup> מ-2002 ואת הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכטנברג") מ-2011.<sup>36</sup> המלצותיהן של ועדות אלו קיבלו ביטוי מעשי בשנים האחרונות עם החלת שינויים רבים בפעילותו של מערך התקינה. עד 2007 היו רוב התקנים הרשמיים והתקנים המחייבים תקנים ישראליים מקוריים, ומצב זה הגביל יבוא סחורות שעמדו בתקנים בין-לאומיים אך לא עמדו בדרישות הייחודיות של התקן הישראלי. החל מ-2007 עורך

<sup>35</sup> ראו באתר משרד הכלכלה:

<http://www.moit.gov.il/NR/exeres/E6FF0077-C734-451C-BDD4-B601544E4AE5.htm>

<sup>36</sup> מתוך אתר הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי – חלק מפרויקט שיתוף הציבור (יחידת ממשל זמין):

<http://hidavrut.gov.il/content/4200>

מכון התקנים, בהתאם להנחיית הממונה על התקינה במשרד הכלכלה,<sup>37</sup> תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין-לאומיים מאומצים כדי לצמצם את אי-ההתאמה של התקינה הישראלית לתקינה בין-לאומית. בנוסף באוקטובר 2013 אישרה הכנסת את תיקון מספר 10 לחוק התקנים במטרה ליישם בחקיקה את המלצות ועדת טרכטנברג להקלה על היבואנים.<sup>38</sup> בעבר נדרש אישור לחלק מהמוצרים ממכון התקנים (הליך יקר הדורש זמן רב יחסית), ואילו החוק הנוכחי מסדיר בדיון גם הליך שבו היבואן מצהיר על עמידת המוצר בתקן הרשמי ללא צורך בבדיקת מכון התקנים, ולצד זאת מוגברת פעילות האכיפה בשוק הישראלי והטלת קנסות ועונשים על יבואנים מפרי אמון. עוד לפי החוק, שר הכלכלה יקבע בהתייעצות עם הממונה על התקינה במשרד הכלכלה אילו מצרכים יוכלו להיכנס לישראל על בסיס הצהרת יבואן. בחוק נקבע גם כי היות שמכון התקנים הוא מונופול בשוק התקינה, מחירי הבדיקות במחירון יחייבו את אישורו של שר הכלכלה. יצוין כי בימים אלו משרד הכלכלה ביצע בדיקה מדגמית לחלק ממוצרי מחירון מכון התקנים והמלצות בנושא זה יוגשו למנכ"ל משרד הכלכלה. לסוגים מסוימים של תעריפי שירות יידרש קביעה בצו ואישור של ועדת הכלכלה של הכנסת. עם זאת, עדיין יש תקנים רבים אשר ייחודיים לישראל או הכוללים דרישות ייחודיות לישראל<sup>39</sup> (National Deviations), אף שאומצו מתקינה בין-לאומית.

ניתן למנות דוגמאות רבות לדרישות ותקנים ייחודיים לישראל בתחומים שונים ומגוונים: ביניהם תקנים רשמיים עבור מיטות לתינוקות ולולים (ת"י 681, 682) הכוללים דרישות ייחודיות לישראל (שינויים לאומיים) אשר אינן מאפשרות ייבוא של סוגי מיטות ולולים רבים ובכך מונעים תחרות אשר עשויה להוביל להורדת מחירים. תקנים ייחודיים רבים קיימים גם בתחום מוצרי תעבורה כגון ת"י 210 למכלל כדור הגה, ת"י 47 – נוזל בלמים לכלי רכב ממונעים ות"י 218 ועוד; בתחום מוצרי חשמל (בדיקת תקעים דו-פינים ותלת-פיניים). בנוסף יש לציין דרישה ייחודית החלה על כל מוצרי החשמל במשק ונוגעת לחוסר ההכרה של מכון התקנים בתוצאותיהן של בדיקות EMC (אלקטרומגנטיות) ממעבדות בינ"ל. מכון התקנים מחייב את היבואנים לשלם עבור בדיקת EMC עצמאית של מכון התקנים למרות שבוצעה כבר על ידי מעבדות מוכרות או היצרנים.

על כן נדרשת פעולה לביטול או צמצום הדרישות הלאומיות (National Deviations), בין השאר באמצעות מחיקתם, הסרת רשמיות מהם או העברתם למסלול הצהרה כאשר לא ניתן להסירם בשל צורך ייחודי בהתאמה. נושא נוסף העשוי להשפיע על קביעת דרישות שאינה תואמת לנעשה במדינות מתקדמות, הוא ייצוגם הבלתי הולם של סקטורים שונים בוועדות התקינה של מכון התקנים. כיום, וכפי שעלה גם בדו"ח ועדת דויטש הדין בפעילות מכון התקנים,<sup>40</sup> יש נציגות בולטת לתעשייה המקומית, והיא מונעת ייצוג של אינטרסים נוספים (כגון אלה של יבואנים ושל ציבור הצרכנים) בשיקולי ועדות התקינה בעבודתן. ייצוגם של "יצרנים עיקריים" אף מעוגן בתקנות

<sup>37</sup> סעיף 7(ב)(1) לחוק התקנים, תשי"ג-1953

<sup>38</sup> "תיקון חוק התקינה – מקלים על היבואנים" מתוך האתר הממשלתי לשיתוף ציבור

<http://www.shituf.gov.il/discussion/670>

<sup>39</sup> National deviation – תקנים ישראליים אשר אימצו תקינה בין-לאומית אך שילבו דרישות נוספות ייחודיות, וכך יצרו חריגה מהתקן הבין-לאומי שאושר

<sup>40</sup> <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/E6FF0077-C734-451C-BDD4-B601544E4AE5.htm>

עצמן, וכך נמנע ייצוגם ההולם של יבואנים ושל יצרנים קטנים. מצב זה מעלה חשש שנציגי התעשייה המקומית מנצלים את ייצוגם הבולט בוועדות התקינה כדי להשתמש באמצעי התקינה להצבת חסמים ליבוא. דוגמה לביטוי של חשש זה הוא קביעת תקן 1071 למשקאות לא כוהלים אשר אוסר, במסגרת סעיף 2.3.2 לתקן, על הצגת איורי פירות באריזות של משקאות קלים בעלי אחוז פרי הנמוך מ-10%. קביעת תקן זה חוסמת בפועל פוטנציאל ייבוא משמעותי ביותר משוק המשקאות העולמי, אשר סימון איורי פירות נפוצים בו מאד לסימון טעמים שונים, ובכך מקל על השליטה בשוק של היצרנים המקומיים והיבואנים הגדולים. יש לציין שאין מניעה גורפת על סימון איורי פרי על מוצרי מזון שאינם מכילים רכיבי פרי כפי שניתן לראות במשקאות אלכוהוליים, ובמשקאות יוגורט אשר אינם מוגבלים באיור פרי.

#### ב) אי-התאמה בדרישות משרדי ממשלה<sup>41</sup>

מלבד סמכויות התקינה של הממונה על התקינה, הפנייה לדרישות חוקיות יבוא וקביעת מפרטים טכניים כמפרטים מחייבים הן בסמכות משרדי ממשלה שונים כמו הבריאות, התקשורת, הכלכלה, הגנת הסביבה, התחבורה והתשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.<sup>42</sup> דרישות פרטניות של רשויות מוסמכות עשויות להתבטא בקביעת מפרטים למוצרים, בתיקון תקנות ונהלים ובבדיקות ייחודיות, שהם בעלי השפעה דומה להשפעתה של תקינה רשמית. בחלק מהמקרים מכון התקנים הוא גם הגוף הבודק בפועל את דרישות המשרדים השונות. קביעת מפרטים מחייבים והוראות באמצעות תקנות ונהלים של משרדי הממשלה היא בעלת השפעה זהה לחובת עמידה בתקנים כפי שמוגדר בחוק התקנים. למשל יחידת התקנים במשרד התחבורה קובעת עשרות דרישות ייחודיות למוצרי תעבורה, שאינם מקוריים (מיצרן כלי הרכב) או למוצרים מקוריים אך שאינם מיובאים דרך היבואן הרשמי. במקרים רבים, דרישות המשרד הם לבצע בדיקות השוואתיות מול המוצרים המקוריים על מנת לבחון את התאמת החלקים ביחס למוצרים המקוריים ובמקרים בודדים אף נדרשת הצהרת יצרן ותקני איכות אשר חסמו מוצרים רבים שכן דרישות אלו היו בניגוד להתנהלות המקובלת בעולם וכאשר לא נקבע עבור מוצרים אלו כל תקן בינ"ל מחייב.

קיימים גם מקרים שבהם פרשנות הרגולטור לגבי דרישות ייחודיות לישראל עשויות להוביל להגבלת פוטנציאל הייבוא והתחרות. כך למשל שירות המזון הארצי של משרד הבריאות מגביל ייבוא של מוצרים על בסיס חלב סויה, חלב שקדים, חלב אורז וכד' (שאינם עשויים מחלב פרה) בשל סעיף בתקן 284 חלב פרה לשתיה הקובע שאין לכלול את המילה חלב על מוצרים שתקן זה (קרי 284) אינו חל עליו, קרי על מוצרים שאינם חלב פרה. כתוצאה מכך נדרשים מוצרים רבים אשר נקראים במקור חלב סויה, חלב שקדים וכד' לעבור התאמה לדרישות הסימון המקומיות ובכך נפגעת כדאיות הייבוא שלהם ומאמיר מחירם. גם במקרה זה, ישנה אי התאמה למקובל בעולם (בנוגע לשימוש במילה חלב לסימון מוצרים שאינם עשויים מחלב פרה), מצמצמת באופן ניכר את פוטנציאל הייבוא של מוצרים אשר מחירם בארץ גבוה לאין שיעור ממחירם במדינות אחרות, במקרה זה חלב סויה, חלב שקדים ודומיהם.

<sup>41</sup> לפירוט ההליכים ליבוא מוצרי צריכה באחריות המשרדים השונים ראו נספחים 7.4-7.8.

<sup>42</sup> יש כ-37 רשויות מוסמכות שבסמכותן לקבוע דרישות יבוא. בחלק מהמשרדים יש כמה רשויות מוסמכות. למשל במשרד הבריאות יש ארבע רשויות מוסמכות: אגף רוקחות, מזון, תמרוקים ואמ"ר.

במסגרת עבודת הוועדה ובהמשך לפניית שהגיעו, נערכו דיונים עם הרגולטורים השונים ובכמה משרדים כבר החלו שינויים מבורכים בכיוון התאמת הדרישות לנהוג בשווקים הבין-לאומיים בהתאם להמלצות הוועדה. ניתן למנות רפורמות שנמצאות בשלבי חקיקה שונים כגון חוק רישוי רכב שמגבש משרד התחבורה ומצוי בדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת, קביעת תקנות לחוק ציוד רפואי ותיקון חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים) של משרד הבריאות קודמו בעקבות עבודת הוועדה והוטמעו בהם השינויים שנוגעים להסרת חסמי יבוא ומעבר לייבוא המבוסס על הצהרת יבואן, התאמת דרישות בינ"ל ופיקוח בשווקים. דוגמה מובהקת לשינוי מהותי שהתרחש במסגרת הוועדה היא הרפורמה ביבוא מזון רגיל (שאינו רגיש), שקיבלה ביטוי בשלב זה בהחלטת ממשלה ובהמשך בחקיקה.<sup>43</sup> רפורמה זו מאמצת הלכה למעשה את עקרונות התפישה האירופית של יבוא מוצרים מחוץ לאיחוד, ואמורה להקל מאוד את דרישות הרגולציה לצד הגברת האכיפה בשוק והחמרת הענישה של מפרי אמון. עקרונות אלה הם בלב המדיניות החדשה.

עם זאת, בחלק מהמשרדים פעולות להתאמת המדיניות עדיין לא הסתיימו. במשרדים הממשלתיים הנדרשים לעדכן הליכי חוקיות יבוא: משרד הכלכלה, התקשורת (ייבוא מוצרי תקשורת קווים ואלחוטיים), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (ייבוא מוצרי תעבורה), משרד הבריאות (אגף תמרוקים ואמ"ר) ומשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (ייבוא מוצרי חשמל). במסגרת פגישות הוועדה עלו חסמים מרכזיים בנוהלי היבוא הנוכחיים, והוועדה ממליצה לפעול להסרתם במסגרת שינוי המדיניות. בנספחים המצורפים למסמך זה (נספחים 7.4-7.8) מפורטים דרישות היבוא העיקריות של המשרדים ותיאור חסמים עיקריים ביבוא מוצרי צריכה שבאחריותם.

### 3.3 פיקוח הדוק טרום השחרור מהמכס וחסמים בירוקרטיים

#### א. חשיבות המכס באכיפת חוקיות היבוא

המכס הוא חוליית הפיקוח המשמעותית ביותר בשרשרת הפיקוח על חוקיות היבוא כיום עקב הימצאותו בשערי המדינה. במסגרת תפקידו אחראי המכס, בין היתר, גם על גביית מיסי יבוא. בשל כך נוצר מגע ניכר בינו לבין אוכלוסיית היבואנים ולבין הסחורה עצמה. על כן מובן מדוע נבחרה רשות המכס לאכוף את חוקיות היבוא, כפי שנהוג גם במדינות רבות אחרות. המכס הוא זרוע מבצעת לבחינת סוגיות יבוא נוספות שבסמכות רגולטורים אחרים מלבד אכיפת תשלומים של מיסי יבוא לפי חוק, כגון מניעת החדרת אמל"ח, סמים, הלבנת הון, הגנה על קניין רוחני וכן בחינת אישורי יבוא, בחינת סימון מוצרים ומניעת יבוא של מוצרים מזויפים. אם כן, חסמי יבוא רבים שמקורם במשרדים השונים, באים לידי ביטוי בעבודת המכס ובמפגש של פקידי המכס עם אוכלוסיית היבואנים ועם הרגולטורים.

<sup>43</sup> החלטת ממשלה מספר 1606 מיום 18 במאי 2014 שעניינה רפורמה בתחום יבוא המזון הרגיל לישראל



## ב. פיקוח הדוק טרום השחרור מהמכס

אכיפת חוקיות היבוא במדינת ישראל נסמכת באופן משמעותי על הפיקוח בתחומי הנמל. על פיקוח זה אמון המכס בשיתוף עם משרדים רלוונטיים כגון משרד הבריאות ומשרד החקלאות. האכיפה בנמל נעשית על בסיס ניהול סיכונים שמטרתו להפנות את מרב משאבי האכיפה למוצרים בעלי סיכון גבוה יותר לאי-עמידה בדרישות של חוקיות היבוא. מיקוד תהליך האכיפה בנמל עצמו מאפשר לעצור סחורה בטרם שיווקה ומאפשר מעקב צמוד אחר היבוא לישראל. עם זאת, מיקוד האכיפה בשטח הנמל ובדיקות מדגמיות של חוקיות היבוא עשויים להעמיס עלויות כבדות על היבואנים בשל תעריפי השהייה והאחסנה הגבוהים בנמל. גורם משמעותי מאד בפיקוח ההדוק שמבצעת המדינה טרום הייבוא הוא מכון התקנים אשר מבצע בדיקות רבות טרום הייבוא מתוקף סמכותו הבלעדית. מלבד סמכות המכון בקביעת התקנים בישראל (תקנים ישראלים וולונטריים או תקנים רשמיים), בסמכותו גם לוודא בפועל שהסחורה שמגיעה עומדת בתקינה שנקבעה ברגולציה. בדיקות אלו (בדיקות "ש") מבוצעות פעמים רבות עם הגעת מכולת הסחורה לנמל ויוצרת עיכובים נוספים ועלויות בתהליך הייבוא. בדיקות אלו נעשות לסוגי מוצרים שונים וליבואנים שונים. עלות בדיקות אלו גבוהה והיא כמובן משמעותית יותר עבור יבוא סחורה בהיקף קטן יותר. עיכוב הסחורה טרום כניסתה למדינה מאפשרת פיקוח אפקטיבי על הסחורה אך משמעותה היא ייקור נוסף של תהליך הייבוא המגולגל בסופו של דבר לציבור. במקרים רבים תהליכי אכיפת חוקיות היבוא, כגון אישור מכון התקנים כאמור לעיל ואף עיכובים שונים בהגעת אישורים מרשויות מוסמכות שונות, או בטיפול בסחורה מעכבים את שחרורה ומשיתים עלויות גבוהות על היבואן וזמן המתנה רב.

## ג. החלת חוקיות הייבוא על סחורות לפי פרט מכס בצו ייבוא חופשי

כאמור בפרק הסוקר את צו יבוא חופשי, אישורי היבוא שבתוספות לצו מחולקות על-פי מספר פרט המכס המבוסס על מערכת הסיווג הבין-לאומית HS.<sup>44</sup> לעתים לא מצורף למספר פרט המכס תיאור הסחורה, והפירוט היחיד בתוספות הוא שם הרשות המוסמכת למתן אישורי יבוא (וזאת במקרה והדרישה מתייחסת לכלל הטובין המסווגים באותו פרט מכס). ביסוס סיווג המוצרים בצו יבוא חופשי בצורה זו נועד להקל על עובדי המכס וכן על סוכני המכס, המכירים היטב את מערכת הסיווג. עם זאת, בחלק מהמקרים לא מופיע פירוט טובין בטור ב', כאשר מבחינה מהותית הרשות המוסמכת אינה דורשת אישור חוקיות יבוא לגבי כלל הטובין המסווגים באותו פרט מכס, אלא רק לגבי חלק מהטובין.

## ד. פרסום הנחיות סיווג

סיווג הסחורה נקבע בהתאם לשיטת הסיווג הבין-לאומית (HS). עם זאת, ישנם מקרים שבהם קיימת מחלוקת לגבי סיווג הטובין. במקרים של מחלוקת, בית המכס מחליט כיצד יסווג המוצר. היבואן רשאי לערער על החלטת בית המכס. שינוי הסיווג עשוי להיות בעל השפעה רבה מפני

<sup>44</sup> The Harmonized Commodity and Coding System – השיטה ההרמונית לסיווג מוצרים ולקידודם

שהוא עשוי לשנות את שיעור המס המשולם ואת דרישות חוקיות הייבוא. שינוי הסיווג עשוי אף ליצור גירעונות (בדיעבד) ליבואנים.

במקרים שבהם להחלטת סיווג יש השלכות רוחב או שמדובר בסוגיה עקרונית, מתפרסמת הנחיית סיווג מתאימה באתר רשות המיסים. במקביל, קיים תהליך של מתן מידע מוקדם לסיווג, בשלב זה החלטות אינן מפורסמות באתר רשות המיסים, אולם הרשות פועלת לפרסום המידע האמור (לאחר ביצוע תיקון חקיקה מתאים).

### 3.4 נגישות וזמינות המידע

**פערי מידע (מידע א-סימטרי)** – העדר פערי מידע מהווה תנאי הכרחי לקיומו של שוק תחרותי משוכלל. התיאוריה הכלכלית מניחה את יכולתם של שחקנים רציונאליים בשוק משוכלל לקבל החלטות בצורה מושכלת על בסיס מידע אמין ושלים. בהיעדר נגישות וזמינות מלאה ושוויונית למידע חלק מהגורמים בשוק היבוא אינם יכולים לפעול בצורה אופטימאלית עבורם והשוק איננו מתכנס לשיווי משקל יעיל. לפיכך, זמינות ונגישות למידע על דרישות היבוא הן תנאי מרכזי לפעילות שוק יעילה.

חוסר המידע פוגע הן בציבור עמילי המכס המבצעים את עבודתם בעילות פחותה, הן ביבואנים שאינם מודעים לכלל הדרישות, נאלצים להשקיע זמן וכסף מיותרים לשם התגברות על הרגולציה, וייתכן שאף נמנעים מראש מיבוא מוצרים בשל כך. חסם זה משפיע גם על הציבור הרחב, הסובל מייקור המוצרים המיובאים, ומשפיע גם על הרגולטור עצמו בשל הגדלת העומס הביורוקרטי שיוצרים חוסר המידע של היבואנים והעיסוק הממושך בבקשות חלקיות.<sup>45</sup>

כלל מסמכי הרגולציה לגבי חוקיות יבוא, לרבות הנהלים המפורטים של כלל הרשויות המוסמכות המסדירים את אופן קבלת הרישיון / אישור לייבוא טובין אינם מאורגנים כיום בצורה נוחה ומסודרת ובמקום אחד (One Stop Shop), ונדרש זמן רב לאתר את הנחיות חוקיות הייבוא הרלוונטיות. בעיה זו נכונה הן ברמת הממשלה (אין אתר מסודר המרכז את מדיניות חוקיות הייבוא, את דרישות חוקיות הייבוא ומידע חיוני נוסף) והן בכל משרד בנפרד. ישנם משרדים שנוהלי היבוא שלהם מפוזרים באגפים שונים ובצורות שונות, כך שהכרת כלל דרישות חוקיות הייבוא מחייבת מומחיות וניסיון רב. חוסר הנגישות וזמינות המידע מתבטא גם במגבלותיו של צו יבוא חופשי, שאינו מפרט את כל הדרישות של אותה רשות מוסמכת לצורך קבלת האישור / רישיון הנדרש על פי הצו ואף אינו כולל התייחסות לכלל דרישות האישור / רישיון הקיימות בדברי חקיקה אחרים ואינם מעוגנים בצו. בנוסף הרשויות המוסמכות אינן מפרסמות את כל המידע הנדרש העשוי לסייע בצמצום הביורוקרטיה, ולעתים אף אין ברשותם מאגר מידע כולל

<sup>45</sup> באתר רשות המיסים קיים מאגר מקיף של צו תעריף המכס המתעדכן באופן יומיומי והכולל הן את שיעורי מסי היבוא והן את דרישות חוקיות היבוא, תוך הפניה לרשות המוסמכת וכן לטפסים הממוחשבים במערכת מסלול (כל שאותם טפסים נמצאים במערכת מסלול). באתר קיימים מנועי חיפוש, בין היתר לפי מילים וכיוצא"ב. בנוסף, באתר רשות המיסים מפורסמים באופן קבע הנחיות בתחומים שונים, לרבות סיווג טובין, חוקיות יבוא, תהליך שחרור וכן נהלים מפורטים המסדירים תחומי פעילות מכסים כגון פטור מותנה, קניין רוחני וכיוצא"ב. אולם לא מתפרסמים כל הדרישות עם בנהל או בדף של הרשויות המוסמכות. בנוסף, אתר רשות המיסים כולל מדריכים מפורטים בסוגיות שונות כגון יבוא אישי.



הנוגע לתחום אחריותם. לדוגמה, משרד התקשורת אינו מחזיק פירוט של כלל מוצרי התקשורת האלחוטיים שקיבלו אישור סוג בישראל, פירוט שיכול לחסוך הגשה של אישורי סוג חדשים עבור מוצרים שכבר נבחנו. חרף מאמציהם של חלק ממושרדי הממשלה להנגיש את המידע ואת השירותים הניתנים, יבואנים ועמילי מכס רבים נתקלים בזמני המתנה ארוכים, בפלטפורמות מיושנות (פקס) ובשירות לא נגיש, הכרוך בטרטור רב ובזמני המתנה ארוכים.

**הטמעה חלקית של מערכת מסלול** – כדי לפשט ולייעל את תהליך היבוא ואת הממשק בין הגורמים השונים פיתח המכס בשיתוף עם מערך ממשל זמין מערכת ממוחשבת, מערכת מסלול, שאמורה לשמש מצע אחיד בין ציבור היבואנים ועמילי המכס מצד אחד לרשויות ממשלתיות כולל המכס מצד שני. מערכת מסלול מקשרת בין שלושת הגורמים דרך "חלון אחד" ( Single Window). כיום הלקוחות מתנהלים מול מספר רב של רשויות ובאמצעות טפסים ידניים רבים. המערכת מאפשרת לכלל היבואנים, היצואנים וסוכני המכס להגיש באופן מקוון טופסי בקשות לרישיונות ולאישורים לרשויות מוסמכות, להתעדכן בכל עת בסטטוס הבקשות ולקבל באופן שוטף הודעות כלליות והודעות בנושא הטיפול בבקשות שהוסיפו הרשויות. בסוף התהליך הרישיונות והאישורים מועברים למכס. האישורים הממוחשבים מועברים למכס תוך שימוש במנגנון אבטחה ובכרטיס חכם לזיהוי ולכניסה למערכת מסלול.

למרות אפשרויות המערכת תהליך ההצטרפות של הרשויות (ר' נספח 7.11) עדיין לא הושלם, ובשל כך מתעכב תהליך הטיפול בבקשות יבוא ויצוא שבסמכות הרשויות שטרם הצטרפו

### 3.5 סימון מוצרים – סימון בטרם היבוא

צו הגנת הצרכן (סימון טובין), תשמ"ג-1983, מחייב לסמן מוצרים הנמכרים בישראל. בכפוף לצו זה על היבואן מוטלת האחריות לסמן את המוצרים בהתאם להוראות החוק. במקרים רבים שבהם הדרישה היא לסימון בטרם הייבוא, אם סימון הטובין נעשה שלא כראוי או שלא סומן כלל, רשות המכס רשאית להפעיל את סמכויותיה, בין היתר תפיסת טובין וכיוצ"ב. ולהטיל קנס על היבואן או להחרים את הטובין. על-פי הצו, כל המוצרים מחויבים בסימון בסיסי הכולל את שמות היצרן והייבואן, ארץ הייצור וכדומה. סימון המוצרים חייב להיות בעברית אלא אם קיימת הוראה הקובעת אחרת.

הצו קובע הוראות סימון ספציפיות לקבוצות מוצרים שונות כמו טקסטיל ומוצרי חשמל ואלקטרוניקה. מוצרים אחרים, כגון מזון, תרופות ותמרוקים ומוצרי תעבורה, מוסדרים מכוח צווים אחרים או מכוח הוראות של המשרדים הרלוונטיים. במהלך השנים ביטלו תיקונים שונים לחוק את חובת הסימון בטרם היבוא למרבית המוצרים שבצו, למעט מוצרי טבק, הלבשה ומשחקי מחשב. כיוון שהצו אינו מחייב סימון לפני יבוא לרוב המוצרים, הרי שהבדיקות בטרם השיווק אינן נעשות מכוח הצו אלא מכוח התקנים, הקובעים שסימון מוצרים אלו יעשה לפי הצו (למעט כאמור ביבוא מוצרי טקסטיל, מוצרי טבק ומשחקי מחשב).

חובת הסימון טרם היבוא או חיוב הסימון בשטח הנמל בטרם שחרור הסחורה<sup>46</sup> מייקרים את העלויות המושתות על היבואן (וכך הן מתגלגלות ישירות לפתחם של הצרכנים). בעניין זה נדרשת הגמשת הדרישות תוך שמירה על האינטרס הציבורי.

### 3.6 יבוא מקביל – חסמי יבוא בשל דרישות רגולציה

המונח יבוא מקביל (מכונה גם "יבוא פרללי" או "יבוא אפור") מתייחס ליבוא סחורה מקורית שלא במסלול הרשמי דרך היצרן המקורי. דיון נרחב ומעמיק בנושא חסמים מסחריים לרבות חסמים הנוגעים ישירות ליבוא מקביל מופיע בפרק 4 בהמשך, ועל כן סעיף זה מתייחס לחסמי יבוא מקביל שמקורם בפעילות הרגולטור.

במקרים מסוימים קובע הרגולטור נהלים ותקנות ייחודיים למוצרים המיובאים ביבוא מקביל. דוגמאות לכך ניתן למצוא בנהלים מחמירים שקבעו הרגולטורים ליבוא מוצרי מזון<sup>47</sup> ותמרוקים. לדוגמה, בנוהלי היבוא של משרד הבריאות נדרש היבואן לספק את הצהרת היצרן ואישורים נוספים שמנפיק היצרן, ואלה עלולים להיות בלתי זמינים ליבואן המקביל (למשל בשל רצונו של היצרן עצמו לחסום יבוא מקביל). גם במשרד התחבורה נהוג לבקש אישור מהיצרן עצמו עבור יבוא מוצרי תעבורה מכל יבואן בנפרד גם כאשר המוצר קיבל אישור בעבר ובכך מקשה על יבואן מקביל המעוניין לייבא. דרישות מחמירות אלו נוצרו בשל מעורבותו של גורם נוסף בשרשרת השיווק וכן בשל החשדנות שמעוררים בקרב הרגולטור מוצרים רגישים יחסית (מזון, תמרוקים וכדומה), שמקורם שונה לכאורה ממקור המוצר המיובא ישירות. חשש הרגולטור הוא שהמוצר מיובא במקביל כדי לעקוף דרישות רגולציה שבהן עומד המפעל המרכזי שהיבוא ממנו אושר קודם לכן. כדי להסיר חסמים אלו יש לבחון את הנהלים הנהוגים כיום בשווקים בין-לאומיים בנוגע לייבוא מקביל לעומת הנהוג בישראל, וכך לפעול להעלאת נפח היבוא המקביל תוך הבטחת שלומם של הצרכנים בשוק ובהתייחס למאפיינים הייחודיים של יבוא מקביל.

<sup>46</sup> נוהל מב 72 הניתן ע"י משרד הכלכלה ומאפשר סימון בחצר היבואן

<sup>47</sup> נוהל יבוא מזון מקביל עובר שינוי בשל החלטת הממשלה האחרונה, מס' 1606. ההחלטה התקבלה לאור הידע שנאסף במסגרת עבודת הוועדה, והממשלה הורתה למשרד הבריאות לפעול לתיקון פקודת בריאות הציבור (מזון).

## 4 חסמים מסחריים

### 4.1 מבוא

המשק הישראלי הוא משק קטן בהשוואה בינלאומית. גודלו של המשק מוביל לכך שענפים רבים בו מאופיינים במספר קטן של ספקים דומיננטיים. ספקים אלו יכולים להיות יצרנים מקומיים או יבואנים של מוצרים המיוצרים על ידי יצרנים בינלאומיים. הוועדה בחנה ענפים מוטי יבוא במטרה לזהות חסמים שונים, רגולטוריים ואחרים, שהסרתם תקל על תהליך הייבוא ותתרום להגברת התחרותיות במאמץ להוביל להפחתת יוקר המחיה בישראל. בהתאמה, עיקרו של פרק זה, הוא זיהוי חסמים ליבוא המסחרי שמקורם בהתנהגותם של יבואנים.

ליבוא ישנה חשיבות רבה כמחולל תחרות במשק הישראלי, בין השאר משום שחסמי הכניסה לפעילותו של יבואן חדש נמוכים בדרך כלל ביחס לאלו הניצבים בפני יצרן חדש. ספק חדש המעוניין להיכנס לתחום מסוים, בין אם כיצרן או כיבואן, נדרש על פי רוב להשקעות ראשוניות משמעותיות הכרוכות בהבנת השוק וזיהוי מוצרים שיענו על טעם הקהל המקומי, בהקמת מערך שיווק ותמיכה במוצג ובהפצה לקמעונאים. נוסף על הפעילויות האמורות, שהן מנת חלקם הן של יצרנים והן של יבואנים, קיימות פעילויות מרכזיות אחרות השונות בין יצרן ליבואן. יצרן חדש נדרש להשקיע בהקמת מערך ייצור ופיתוח מוצרים חדשים, תהליך הכרוך בהשקעות ואורך באופן טיפוסי פרקי זמן משמעותיים. מנגד, היבואן נדרש להשקיע בפיתוח היכולת להתקשר עם ספקים בחו"ל, לייבא את הסחורה ולהכניסה בגבולות הארץ. כך, למרות שגם תהליך הייבוא כרוך בהשקעות, הרי שככלל בכל נקודת זמן יכול שחקן פוטנציאלי להיכנס בפרק זמן קצר יותר ובהשקעות נמוכות יותר מהנדרש להקמתו של מערך ייצור.

במסגרת הבדיקה נבחנו ענפים מוטי יבוא, בפרט ענפים בהם זיהתה הוועדה אינדיקציות לקיומם של פערי מחירים בין ישראל לעולם. מטרת הבחינה שבצעה רשות ההגבלים העסקיים במסגרת פעילותה בוועדה הייתה לזהות האם קיימים חסמים שמקורם בהתנהגותם של יבואנים. בפרט, יבואנים עלולים לנצל את הקשרים שלהם עם היצרן הבינלאומי ועם הקמעונאי על מנת לחסום את כניסתם לשוק של יבואנים חדשים. מחד, קשרים בין שחקנים הפועלים במקטעים שונים של שרשרת הייבוא עשויים להניב יעילות עסקית ותפעולית וחסכון בעלויות. מאידך, קשרים מסוג זה עשויים לפגוע בתחרות כאשר הם משמשים לחסימת פעילותם של יבואנים אחרים. התנהגות של יבואנים הדוחקת מהשוק יבואנים אחרים יש בה כדי להנציח כוח שוק. כוח שוק הוא היכולת לפגוע לאורך זמן בתנאי אספקתו של מוצר, במחירו או באיכותו, ביחס לתנאים שהיו שוררים בתנאי תחרות. הענפים שנסקרו הם: צעצועים, מוצרי חשמל "לבנים" (כגון מקררים ומכונות כביסה), מוצרי תינוקות, טואלטיקה וכן הנעלה והלבשה לצורכי ספורט. בכל ענף נבדקו מספר מאפיינים: מגוון המותגים הנפוצים, מידת הנוכחות של מותגים מיובאים, קיומם של מותגים דומיננטיים ומספר ואופי השחקנים בכל אחד ממקטעי האספקה. ככל שעלו אינדיקציות לענף מוטה-יבוא וריכוזי,<sup>48</sup> נבחנו חסמי הכניסה לענף עבור מתחרים חדשים וחסמי התרחבות עבור

<sup>48</sup> "ענף ריכוזי" לצורך מסמך זה הוא ענף בו פועל מספר מועט של יבואנים המייבאים מותגים דומיננטיים.

מתחרים קיימים, בדגש על חסמים שמקורם בקשרים אנכיים היוצרים בלעדיות בפועל בין השחקנים הפועלים בתחום.

מהבדיקה עולות שתי מסקנות מרכזיות. ראשית, לא נמצאה הצדקה לאסור באופן גורף על פני כלל הענפים על בלעדיות בין יצרן ליבואן או בין יבואן לקמעונאי. יחד עם זאת, יש לבחון התערבות במקרים מסוימים שבהם עולה חשש לניצול כוח שוק על ידי יבואנים, וזאת במסגרת הסמכויות הקיימות של הממונה על הגבלים עסקיים מכוח חוק ההגבלים עסקיים. יש גם לשקול להצר את תחולתם של פטורי הסוג החלים כיום על הסדרי בלעדיות.

שנית, הבדיקה זיהתה חשש משמעותי מפני הפעלת לחץ או תמריצים, במישרין או בעקיפין, על ידי יבואן, אל מול קמעונאי, כנגד עבודה של הקמעונאי עם יבואנים אחרים, ובפרט יבואנים מקבילים המנסים להתחרות ישירות במוצר של היבואן.<sup>49</sup> החשש הוא שחוק ההגבלים העסקיים במתכונתו הנוכחית אינו ערוך לטפל בחשש מהפעלת כוח שוק באופן זה על ידי יבואנים. בפרט, בשל התלות המתמשכת של הקמעונאי ביבואן דומיננטי, התמריצים של הקמעונאי להתלונן על ניצול לרעה של כוח השוק על ידי היבואן לוקים בחסר. לפיכך, בהמשך הפרק תידון המלצה לפיה יש לאסור על פרקטיקות אלו, שדוחקות יבוא מקביל, בחקיקה.

חלק זה יהיה בנוי כדלקמן. סעיף 4.2 ידון בפעילות הייבוא באופן כללי, בקשר שבין היצרן הבינלאומי ליבואן מקומי, בהבדלים באופי פעילותו של יבואן רשמי לעומת יבואן מקביל ובתמריצים של היצרן בהקשר לפעילותו של כל אחד מהם. סעיף 4.3 יעסוק בתנאים להיווצרותו של כוח שוק בידי יבואן. גורם מרכזי שזוהה להיווצרותו של כוח שוק הוא הסדר (עקיף או ישיר) בין היצרן הבינלאומי ליבואן המעניק ליבואן מעמד בלעדי בייבוא המוצר לשוק המקומי. בהקשר זה ידונו היתרונות הכלכליים והחששות שבלעדיות כזו מעלה, תוך מתן דוגמאות מהענפים שנבחנו. אל גורם זה מתווספים תנאים נוספים, כגון צבר הסכמי בלעדיות שמחזיק היבואן או בעלות של היבואן על פלטפורמה קמעונאית, העשויים לחזק את כוח השוק שבידיו. על רקע כל אחד מהתנאים המצטברים נדון בשאלה אם ראוי לאסור על בלעדיות באופן גורף.

## 4.2 פעילות הייבוא

### 4.2.1 מהות ההתקשרות בין יצרן ליבואן

יצרן בינלאומי המעוניין להתחיל לפעול בשוק הישראלי עושה זאת באמצעות גורם מקומי המבצע את פעילות הייבוא. הגורם המקומי יכול להיות בבעלות היצרן הבינלאומי או חברה מקומית עמה הוא מתקשר בהסכם על מנת שתשמש כיבואנית רשמית של מוצרי החברה בישראל.<sup>50</sup> לדוגמה, חברת "ניופאן" היא היבואנית הרשמית של "טושיבה" בישראל.

<sup>49</sup> הגדרות מדויקות של יבוא מקביל וההבדלים בינו לבין יבוא רשמי ידונו בהרחבה בסעיף הבא.

<sup>50</sup> כאשר היצרן בוחר לפעול בעצמו בשוק המקומי הוא יכול להקים סניף מקומי של חברת האם (לדוגמה לחברת פרוקטור אנד גמבל העולמית יש סניף ישראלי שהוא חלק אינטגרלי של חברת האם) או לפעול באמצעות חברת בת (לדוגמה חברת חוגלה-קימברלי הישראלית היא חברת בת של קימברלי העולמית). שתי האפשרויות הללו כרוכות בהשקעה כספית של היצרן בהקמת החברה ובניהולה השוטף.

תהליך הייבוא של מותג, כגון טלוויזיה "טושיבה", על ידי יבואן רשמי מורכב משלוש פעילויות עיקריות:

(א) רכישת הסחורה מהיצרן הבינלאומי והפעילות הלוגיסטית הכרוכה בשינוע הסחורה מארץ הייצור לישראל. חלק מתהליך הבאת הסחורה כולל השגת אישורים, ככל שאלה נדרשים, מהרגולטור הענפי או ממכון התקנים. לדוגמה, היבואן "ניופאן" יזדקק לאישור מכון התקנים על כך שמוצרי החשמל שהוא מייבא עומדים בתקן שנקבע;

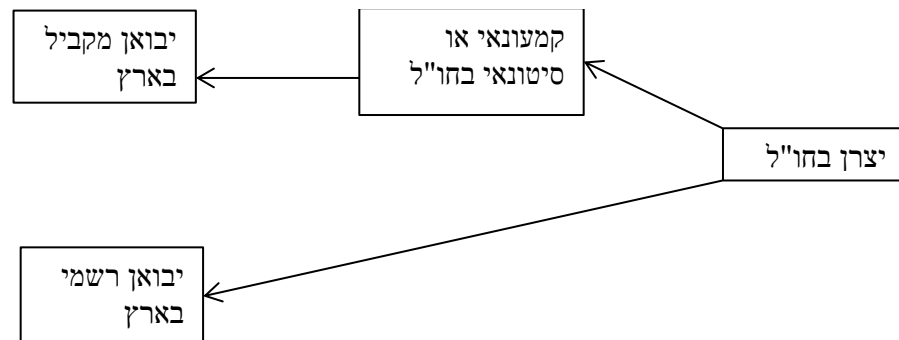
(ב) פעילויות מכירה לקמעונאי, הכוללות התקשרות והסכמה על תנאים מסחריים מול הקמעונאי, ביצוע הזמנות בפועל, ושינוע הסחורה ממחסני היבואן לנקודות המכירה של הקמעונאי (תהליך המכונה גם "הפצה");

(ג) פעילויות נלוות נוספות (להלן "תמיכה במותג"), כשהעיקריות בהן כוללות:

- שיווק ופרסום - פעילות לקידום מכירות המותג;
- תפעול שטח תצוגה - קיימים מוצרים בהם נדרשים שטחי תצוגה שמטרתם לאפשר ללקוחות קמעונאיים להתרשם פיזית מהמוצר לפני הקניה;
- מתן אחריות ושירות תיקונים, וטיפול באיסוף המוצר ממדפי הקמעונאי במקרה של פגם במוצר שמקורו ביצרן (recall).

מוצרי היצרן יכולים למצוא את דרכם ארצה גם שלא באמצעות היבואן הרשמי אלא באמצעות יבואן מקביל. יבואן מקביל הוא גורם מקומי הרוכש מוצרים זרים או דומים למוצרים שמייבא היבואן הרשמי, ממקורות שונים בחו"ל שאינם היצרן, ומייבא אותם ארצה. שני המקורות העיקריים לייבוא מקביל הם עודפים מרשתות קמעונאיות או מלאים של סיטונאים בחו"ל. להלן שרטוט הממחיש את ההבדל בין היבואן הרשמי ליבואן המקביל:

**תרשים 5: הבדל בין יבואן רשמי ליבואן מקביל**



על פי רוב, היבואן המקביל מספק מגוון מצומצם יותר של שירותי תמיכה במותג מאשר היבואן הרשמי.

#### 4.2.2 תחרות מייבוא

בישראל, כמו גם בעולם, ישנה במוצרי צריכה רבים נוכחות גבוהה למותגים דומיננטיים של יצרנים בינלאומיים. בדו"ח זה נשתמש במונח "מותג" בהתייחס למוצר מסוים המיוצר על ידי יצרן מסוים. לדוגמה,<sup>51</sup> נעל ספורט מתוצרת נייקי (NIKE) היא מותג, כמו גם קוביות משחק מתוצרת חברת לגו (LEGO). התחרות אותה רואה לנגד עיניו מותג מסוים מצד מותגים אחרים נקראת **תחרות בין-מותגית**. כאשר המותג מבודל בצורה משמעותית ממתחריו בעיני הצרכן הדבר יכול להוביל לתחרות בין-מותגית חלשה. בידול זה יכול להיות תוצאה, בין השאר, של שוני פונקציונלי בין המותג למתחרים, תפיסת הצרכן את איכות המותג, מאפייני האספקה שלו או ערך המשוך ליצרן ולא בהכרח קשור ישירות למאפייני המוצר (brand name). תחרות בין-מותגית חלשה עשויה להתקיים גם כאשר יש למותג תחליף קרוב אך קיימת ריכוזיות מצד ההיצע, לדוגמה כאשר קיים רק תחליף קרוב אחד. בדרך כלל, תחרות בין-מותגית עזה היא מנוע לתחרות ובעלת חשיבות רבה.

אולם, במקרים של תחרות בין-מותגית חלשה, ישנה משמעות רבה לתחרות בין יבואנים שונים של אותו מותג, הקרויה **תחרות תוך-מותגית**. תחרות תוך-מותגית צפויה להוריד את מחירו של אותו המותג, ולהגביר את המתח התחרותי אליו נחשפים מותגים תחליפיים.<sup>52</sup> תחרות תוך-מותגית יכולה להיות בין מספר יבואנים רשמיים של אותו מותג. במקרה זה השפעתה מוגבלת מכיוון שהיצרן הבינלאומי שולט במחיר שבו נמכר המותג לכל אחד מהיבואנים הרשמיים. המחיר שבו קונה היבואן את הסחורה מהיצרן הוא פעמים רבות הרכיב המרכזי בסך עלויות היבואן ודרך קביעת המחיר ליבואן משפיע למעשה היצרן הבינלאומי על המחיר לצרכן של כל היבואנים. אכן, פעמים רבות מתייחסים לתחרות התוך-מותגית בין יבואנים רשמיים כתחרות הנסובה יותר סביב טיב השירות, ופחות על המחיר, בכפוף למספר סייגים.<sup>53</sup>

לעומת זאת, התרומה הפוטנציאלית של יבואן מקביל לקידום התחרות תוך-מותגית, בפרט התחרות על המחיר, היא משמעותית. הסיבה לכך היא האפשרות של יבואן מקביל לנצל

<sup>51</sup> דוגמאות המובאות במסמך זה להמחשה אינן מתייחסות להגדרת השוק במובן פרטני זה אלא לקטגוריות מוצר כלליות יותר.

<sup>52</sup> יצוין כי הגדרת שוק המוצר עבור מותג מסוים וניתוח של מידת התחליפיות בין מותגים שונים מצריכה בחינה פרטנית של כל מוצר. לדוגמה, הכרעה לגבי אילו סוגי קוביות הרכבה הן תחליף למה שמכונה "לגו" מצריכה, בין היתר, בחינה של השימושים שעושים במוצר ומאפייניו (כגון, האם מדובר בקוביות בסיסיות בלבד או שהן נמכרות בערכת נושא או עם דמויות).

<sup>53</sup> <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3153>. עם זאת, הספרות הכלכלית מראה כי גם תחרות תוך מותגית מעין זו יכולה להקטין את מחיר המוצר. ראשית, בלעדיות באספקת מותג יכולה להגדיל את כוח השוק של היצרנים של המותגים המתחרים אל מול היבואנים המתחרים. שנית, לעיתים תחרות תוך מותגית בין יבואנים רשמיים יכולה לכרסם בכוחו של היצרן הבינלאומי להעלות את המחיר שהוא גובה מהיבואנים הרשמיים (ראו למשל, David Gilo, "Retail Competition Percolating through to Suppliers, and Using Vertical Integration, Vertical Restraints and Tying to Stop It," Yale Journal on Regulation, vol. 20, 57-81 (2003). והספרות המאוזכרת שם). שלישית, הסרת תחרות תוך מותגית יכולה לעיתים לרכז גם תחרות בין מותגית (ראו, למשל, Patrick Rey & Joseph Stiglitz, The Role of Exclusive Territories in Producer's Competition, 26 RAND J. Econ 431 (1995).

הזדמנויות לארביטראז' בינלאומי - כלומר לקנות סחורה בשווקים שבהם המחיר שגובה היצרן הבינלאומי נמוך מזה שהוא גובה עבור סחורה המיועדת לשוק הישראלי או לקנות עודפים מסיטונאי גדול בעל כוח קניה משמעותי. רכישת הסחורה במחיר מוזל מאפשרת ליבואן להקטין את עלותו ולגלגל חסכון זה לצרכן המקומי. בנוסף, בשל גודלו של השוק הבינלאומי ביחס לשוק המקומי, עודפי מלאים שניתנים לרכישה בזול עשויים להיות זמינים בהיקף שהוא משמעותי דיו ביחס לשוק המקומי על מנת לחולל תחרות. תימוכין לתפקודו של ייבוא מקביל כמחולל תחרות עלה מעדויות ששמעה הוועדה בדבר יבוא מקביל בין מדינות אירופה.<sup>54</sup> מעבר סחורות בין מדינות מקשה על היצרן לבצע אפליית מחירים בין מדינות האיחוד. בפרט, ייבוא מקביל ממדינות אירופאיות שבהן המוכנות של צרכנים לשלם ויכולת הקניה נמוכה יותר למדינות שבהן המוכנות של צרכנים לשלם ויכולת הקניה גבוהה יותר מהווה רסן תחרותי על פערי המחירים ומסייע להקטין את יוקר המחיה במדינות בעלות יכולת קניה גבוהה יותר. יצוין כי בבסיס האמנה האירופאית עומד עקרון סחר חופשי בין מדינות האיחוד, ולפיכך האיחוד רואה במגבלות על סחר חופשי, ובפרט בהטלת מגבלות על יבוא מקביל בין מדינות, כהפרה של עקרון זה המעלה חשש לפגיעה בצרכן.<sup>55</sup> ישנם מקרים לא מעטים של פעולות שנוקט האיחוד האירופי ורשויות תחרות במדינות האיחוד כנגד יצרנים המטילים מגבלות חוזיות ואחרות שמטרתן פגיעה בייבוא מקביל בין מדינות. לסיכום, יצירת תנאים להתפתחותו של יבוא מקביל יכולה לסייע לצרכן הישראלי ליהנות ממחירים נמוכים יותר עבור מוצרים. מקור הסיוע הוא בין היתר בכך שהיבוא המקביל עוזר לעקוף ניסיונות של היצרן הבינלאומי להפלות לרעה את הצרכן הישראלי לעומת צרכנים במדינות אחרות ומשפר את התחרות המקומית בין יבואנים.

על אף הפוטנציאל הפרו-תחרותי מצד יבוא מקביל, יש לזכור כי פעמים רבות היצרן הבינלאומי מעוניין למזער את היקפו של היבוא המקביל. זאת משום שהתמחור האופטימלי ליצרן בינלאומי הפועל בשווקים מקומיים שונים באמצעות יבואנים רשמיים נקבע על פי מאפייני הצריכה של כל שוק, ביניהם יכולת ההכנסה של הצרכנים וגמישות הביקוש למוצר ביחס לחלופות הקיימות באותו שוק. לפיכך, במקרים רבים נוקט היצרן הבינלאומי באסטרטגיה של אפליית מחירים בין מדינות שונות, ובהתאם גובה מחירים שונים בשווקים גיאוגרפיים שונים. ייבוא מקביל מקשה על היצרן לשמר אפליית מחירים מעין זו. בנוסף, ליצרן יש אינטרס לשמור על ההשקעות שמבצע היבואן הרשמי בפעילויות תמיכה במוצג. מכיוון שיבואן מקביל מתחרה ביבואן הרשמי על פי רוב על ידי מכירת המותג במחיר נמוך יותר (עם או בלי שירותים נלווים) תחרות זו פוגעת ברווחי היבואן הרשמי, ובהתאמה ברכישותיו מהיצרן ובנכונותו לבצע השקעות נוספות במוצג. נקודה זו תדון שוב בהמשך.

חסימת יבוא מקביל ע"י יצרן בחו"ל יכולה להתבצע באמצעים שונים, חלקם חוזיים, שמטרתם למנוע אפשרות קניה של סחורה המיועדת למכירה בשוק מקומי מסוים ומכירתה לצורך שיווקה

<sup>54</sup> יש לציין, שהאיחוד האירופי הוא שוק אחד ועל כן אינו מתייחס לייבוא בתוכו כייבוא מקביל ולמעשה כלל אינו מכיר במושג כזה.

<sup>55</sup> זאת ככל שיבוא מקביל בין מדינות אירופה אינו מעלה סוגיות של הפרה של זכויות קניין בין מדינות. ככלל, זכויות אלה אמורות להיות כאלה שלא יציבו חסמים למעבר חופשי של סחורות בין מדינות האיחוד. ראה לדוגמה החלטות האיחוד האירופי במקרה של חברת Topps (לגבי מוצרי פוקימון)

[http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2004\\_3\\_37.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2004_3_37.pdf), וחברת נינטנדו [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2003\\_1\\_50.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2003_1_50.pdf)



בשוק אחר. חלק ממאמצי היצרן מושקעים בזיהוי מעבר סחורה בין השוק המקומי אליו יועדה לשווקים אחרים והגורמים האחראים לכך ובהטלת סנקציות על גורמים אלו, בין אם מתוקף התקשרות חוזית או על ידי יצירת תמריצים שליליים לפעילות זו. אמצעים אלו עשויים לכלול:

- איסור חוזי על מכירה סיטונאית ע"י הקמעונאי;
- הרשאת מכירה באזור גאוגרפי מסוים וסימון מסחרי (כגון מספר אצווה) המאפשר את איתור מקור המכירה;
- מעקב אחר כמות נמכרת לעומת היקף מכירות כדי לוודא שלא נצברים עודפי מלאי הנמכרים לייבוא מקביל;
- הוראות שימוש בשפה אחת הנהוגה בשוק הגאוגרפי וטענה כי תרגומן מהווה פגיעה בזכויות יוצרים;
- הגבלת אחריות על המוצר רק למקרים בהם המוצר נרכש מספק מורשה;
- התאמת המוצרים לצרכן המקומי הגורמת להבדלים מסוימים בין המוצרים הנמכרים במדינות השונות ובאה לידי ביטוי באריזת המוצר ולעיתים אף בבידול בטעמו או בריחו.
- יצירת חסמי תקינה על ידי שינוי קל בשם הדגם הנמכר לשוק המקומי.

הפרקטיקות שתוארו לעיל עשויות להגביל את מגוון המוצרים הזמין מייבוא מקביל (לדוגמה מידות שונות או ריחות/טעמים/צבעים), לפגוע ברציפות האספקה וליצור הבדלים בין המוצר המייבוא ביבוא מקביל למוצר הזמין מהייבואן הרשמי (לדוגמה היעדר תעודת אחריות של היצרן). הבדלים אלו מקשים על הייבוא המקביל להוות תחליף מלא לייבוא הרשמי מנקודת ראותם של הצרכן או הקמעונאי.<sup>56</sup> לסיכום, מכיוון שהייבוא המקביל מוגבל ביכולתו להחליף את היבוא הרשמי במלואו, נשאר תלות של הקמעונאי בייבואן הרשמי. עם זאת, ככל שהייבוא המקביל זמין יותר, הוא אפקטיבי יותר כרסן תחרותי על המחיר שיכול לגבות היבואן הרשמי עבור מוצריו. מידת הזמינות של סחורה מיבוא מקביל משתנה משמעותית בין ענפים שונים ותלויה במידת רצונו ויכולתו של היצרן הבינלאומי לפעול כנגדו. מכשול נוסף שעל היבואן המקביל להתגבר עליו הוא מימון הרווח של אותו סיטונאי או קמעונאי בחו"ל ממנו היבואן המקביל רוכש. זהו מכשול שאינו עומד בפני היבואן הרשמי, הרוכש בדרך כלל ישירות מהיצרן הבינלאומי.

#### 4.3 תנאים מצטברים ליצירת כוח שוק בידי היבואן הרשמי וחששות תחרותיים

חלק זה עוסק בניתוח התנאים העשויים להביא ליצירת כוח שוק בידי יבואן רשמי ולחששות התחרותיים העולים מהפעלתו על יבואנים אחרים או על קמעונאים.

במרכז הדיון יעמוד הגורם המרכזי ליצירת כוח שוק בידי יבואן רשמי והוא כאשר ההתקשרות של היצרן הבינלאומי נעשית עם יבואן רשמי יחיד, וכך נוצר ליבואן הרשמי מעמד בלעדי. בפרק זה

<sup>56</sup> מנקודת ראותו של הצרכן הפרטי, מותג ספציפי המייבוא ביבוא מקביל עשוי להיות תחליפי לחלוטין לזה המייבוא ע"י יבואן רשמי, במיוחד במקרים בהם אין חשיבות רבה לאחריות, שירות לקוחות וכד'. לקמעונאי, לעומת זאת, יש שיקולים נוספים כגון הסתמכות על רציפות מלאים ואספקה של מגוון המוצרים המיוצרים ע"י יצרן המותג, שהופכים בעבורו את היבוא המקביל לתחליף לא מושלם ליבוא הרשמי.



תידון ההצדקה הכלכלית לקיומה של בלעדיות זו. בנוסף, יוסבר כיצד קיומה של בלעדיות עשוי להביא ליצירת כוח שוק בידי היבואן הרשמי וכיצד הפעלתו עשויה לפגוע בתחרות התוך-מותרת או הבין-מותרת. הפגיעה בתחרות יכולה להתבטא בפגיעה ישירה, כגון עליית מחירים, ירידת האיכות או ירידת המגוון, או בדחיקת מתחרים מהשוק, המובילה להעלאת מחירים ירידה באיכות או ירידה במגוון בטווח הארוך יותר. לבסוף, יידונו השלכותיו הצפויות של איסור גורף על בלעדיות.

בנוסף, בפרק זה ידונו בהרחבה שני מצבים שבהם הבלעדיות עלולה להיות פוגענית במיוחד: צבר התקשרויות בין יבואן רשמי יחיד למספר יצרנים בינלאומיים (יבוא "רב-מותרת" או ייבוא "סל מוצרים") ואינטגרציה אנכית בין יבואן רשמי בלעדי לקמעונאי.

#### 4.3.1 התקשרות רשמית בין יצרן בינלאומי ליבואן יחיד

בפרק הקודם דנו במהות ההתקשרות בין יצרן בינלאומי ליבואן רשמי, ובפרט בשירותים השונים אותם מבצע על פי רוב יבואן רשמי עבור היצרן. מסקירות הענפים השונים עולה, כי מרבית היצרנים הבינלאומיים הפועלים בישראל באמצעות יבואן רשמי בוחרים לעשות זאת באמצעות יבואן אחד בלבד. מצב זה יוצר בלעדיות, בין אם מעמד זה מוסכם על ידי שני הצדדים ("הסכם בלעדיות") ובין אם מדובר ב-"בלעדיות בפועל", והוא תוצאה של רצונו של היצרן בקיומו של יבואן יחיד, או היעדר רצון מצד יבואנים נוספים לפעול כיבואנים רשמיים. ישנן מספר סיבות לכך שהיצרן הבינלאומי רוצה לתת ליבואן רשמי מעמד של בלעדיות.

ראשית, ישנן פעילויות והשקעות שבהיעדר מעמד בלעדי ליבואן הרשמי עשוי להיות תמריץ-חסר לבצען. פעילויות אלו קשורות בדרך כלל לתמיכה במוטג, כגון שיווק ופרסום, תפעול שטח תצוגה ומתן שירותי אחריות ותיקונים. החשש מקיומו של תמריץ חסר להשקעה בפעילויות אלו נובע מכך שהן בעלות מאפיינים של "מוצר ציבורי", כלומר כאשר הן נעשות על ידי יבואן אחד מתוך מספר יבואנים המייבאים את המוצר הן מביאות תועלת לכלל היבואנים. תופעה זו של גורם הנהנה מהשקעתו של אחר מבלי לשאת בעלויות בעצמו מכונה בספרות "רכיבה חופשית" או "תופעת הטרמפיסט".

נמחיש נקודה זאת באמצעות דוגמה מתחום מוצרי החשמל הביתיים כגון מקררים, טלוויזיות ומכונות כביסה. בתחום זה ישנה חשיבות רבה להקמה ותפעול של שטחי תצוגה, מכיוון שהאפשרות להתרשם מהמוצר פיסית כתנאי מקדים לרכישה חשובה לחלק משמעותי מהצרכנים. לאחר שהצרכן התרשם פיסית ממוצרי היצרן אצל יבואן אחד אין מניעה שיבצע את הרכישה עצמה מיבואן אחר. בפרט, ככל שעלות שטחי התצוגה שבה נושא היבואן בעל שטח התצוגה גדולה יותר, היבואן "הטרמפיסט" יכול להציע את המוצר במחיר נמוך יותר ביחס ליבואן הרשמי ועדיין ליהנות מהשקעתו של היבואן הרשמי בשטחי התצוגה.

לעיתים היצרן יכול להתגבר על תופעת הטרמפיסט על ידי כך שיפצה את היבואן ישירות בגין העלות הכרוכה במתן השירות, לדוגמה על ידי תשלום עבור הוצאות הכרוכות במסע פרסום

מסוים. אולם, ניתן להתגבר בדרך זו על בעיית הטרמפיסט רק באופן חלקי. כך, למשל, פעמים רבות חשובה איכות השקעתו של היבואן הרשמי ולא רק היקף השקעתו. איכות זו לעיתים קרובות קשה לכימות ולהסדרה מפורשת. בהתאם, לעיתים קרובות היצרן הבינלאומי מעדיף להעניק בלעדיות, על מנת לתמרץ את היבואן הרשמי להשקיע באיכות שהיא אופטימאלית מבחינתו.

שנית, מעמד בלעדי מאפשר ליבואן הרשמי להגדיל את נפח הפעילות הכולל שלו. הגדלת נפח הפעילות מאפשרת לו ליהנות מיתרונות לגודל שמאפיינים מספר פעילויות משמעותיות:

- פעילות ההפצה – שינוע הסחורה ממחסני היבואן אל נקודות המכירה השונות. פעילות ההפצה כרוכה לרוב בהשקעה כספית גדולה במשאיות, פיתוח קווי חלוקה אופטימאליים ומערך תמיכה. פעילות זו מאופיינת ביתרונות לגודל כיוון שהיא כרוכה בעלויות קבועות משמעותיות. לדוגמה, בשליחה של משאית למסלול הפצה ישנן עלויות של תשומות שיש בהן רכיב קבוע (כגון עלות הנהג) ורכיב המשתנה על פי כמות הסחורה על המשאית (כגון עלות העבודה של מספר האנשים הדרושים לפריקה וטעינה של התכולה). כאשר הרכיב המשתנה קטן ביחס לרכיב הקבוע, עלות ההפצה של כל יחידה נוספת על משאית שכבר מבצעת מסלול יורדת ככל שהכמות המופצת עליה גדולה יותר. חסכון זה בעלויות הפצה עשוי להיות משמעותי, בפרט ככל שמדובר בהפצה בתנאים מיוחדים, כגון הפצה בקירור, ובכך יש כדי להוות יתרון לגודל עבור היבואן הרשמי.

- פעילות המכירה - פעילות המכירה, המצריכה מערך תמיכה באנשי מכירות ופעילות פרטנית של אנשי מכירות אל מול קמעונאים, מאופיינת אף היא ביתרונות לגודל. לכן, ככל שהיקף המוצרים הנמכרים בהסכם מכירה אל מול קמעונאי הוא גדול יותר או ההיקף הכולל אל מול כלל הקמעונאים גדל, כך פוחתת העלות לכל יחידה.

- התנהלות מול רגולטורים ענפיים - עבור מוצרים המצריכים אישורים של רגולטור ענפי לצורך יבואם ארצה, היכרות וניסיון של היבואן הרשמי עם התהליך הביורוקרטי מול הרשויות המפקחות והמכס הם יתרון משמעותי. לדוגמה, יבוא של מוצרי טואלטיקה מסוימים, כגון משחות שיניים, ויבוא של מוצרי מזון, מצריכים את אישור משרד הבריאות. לפיכך, ליבואן גדול ומנוסה של מוצרי מזון עשוי להיות יתרון מבחינת התהליך הביורוקרטי.

היתרונות לגודל והחיסכון בעלויות הנגזר ממנו מאפשרים ליבואן הרשמי להגדיל את רווחיות פעילותו וכך יכולים גם להועיל ליצרן הבינלאומי, בפרט במידה שהוא חולק רווחים עם היבואן הרשמי.

לסיכום, כאשר פועל בשוק מספר יבואנים של אותו המותג, לכל אחד מהם עלול להיות תמריץ להשקיע באופן חסר בפעילויות תמיכה במותג, שבעטיו ינסה להקטין את השקעתו בהינתן השקעותיהם של היבואנים האחרים, שכן איש מהם אינו מפנים בלעדית את כל התועלות הנובעות מהשקעתו הוא. בנוסף, יבוא בבלעדיות מאפשר ליבואן לחסוך בעלויות מפעולות היבוא המאופיינות ביתרונות לגודל. גורמים אלו יכולים ליצור יתרון ליצרן וליבואן להתקשר בבלעדיות.

מנקודת ראותו של היצרן, אל מול היתרונות האמורים בהתקשרות עם יבואן אחד עומדים חסרונות, כגון התלות הגבוהה שלו ביבואן, וכן המרווח שגוזר לעצמו היבואן הבלעדי, שיש בו כדי להקטין את הכמות הנמכרת יחסית למצב של תחרות בין יבואנים, המקטינה את המרווח שנשאר בידי היבואנים ויש בה כדי להגדיל את הכמות הנמכרת. בנוסף, תחרות בין יבואנים רשמיים עשויה לעודד את היבואנים המתחרים לתת שירותים טובים יותר, על מנת לחטוף נתחי שוק זה לזה. בכך יש כדי להגדיל את הביקוש למותג וכך להגדיל גם את רווחיו של היצרן הבינלאומי. בחירתו של היצרן הבינלאומי האם להעניק מעמד של בלעדיות ליבואן רשמי תלויה אם כך במידת חשיבותם של שירותים שונים עבור המותג שעלולים להיות מושא לבעיית טרמפיסט ובמידת חשיבותם של יתרונות לגודל בהפצה ובמכירה. כפי שצוין בפתיחת הפרק, במרבית הענפים שנבחנו, בוחרים היצרנים הבינלאומיים להעניק בלעדיות ליבואן הרשמי.

#### 4.3.1.1 חששות תחרותיים

כפי שנידון לעיל, מעמד בלעדי של יבואן רשמי מאפשר חסכון בעלויות ותמריץ להשקעה במותג ולפיכך הוא עשוי לתרום לרווחת הצרכן. מאידך, בלעדיות זאת חוסמת את התחרות התוך-מותגית שיכולה הייתה להיווצר בין יבואנים רשמיים שונים של אותו מותג. כאשר מדובר בתחרות בין יבואנים רשמיים, כאמור לעיל, התחרות התוך מותגית עשויה להיות מוגבלת בהשפעתה. זאת משום שהיצרן הבינלאומי יכול להעלות ליבואנים הרשמיים את העלויות השוליות על ידי העלאת המחיר שהוא גובה מהם. כך יכול היצרן הבינלאומי, בעקיפין, להעלות את המחיר לצרכן, למרות קיומה של תחרות תוך מותגית. עם זאת, קיימים לכך חריגים, ולעיתים לתחרות תוך מותגית בין יבואנים רשמיים יכולה להיות משמעות פרו צרכנית לא מבוטלת.<sup>57</sup> תחרות תוך-מותגית עזה שעשויה להתקיים למרות בלעדיות של היבואן הרשמי היא מצד יבואנים מקבילים. זאת כל עוד היבוא המקביל אינו "נכה" מדי מנקודת ראותו של הקמעונאי בשל בעיות כגון חוסר רציפות באספקה או בשירות או חוסר במגוון.

ככל שהמותג המיובא ביבוא מקביל אינו מהווה תחליף קרוב לאותו מותג המיובא על ידי היבואן הרשמי, וככל שאין יבואנים רשמיים נוספים (מתוקף הסדר בלעדיות או בלעדיו), תפחת עוצמתה של התחרות התוך-מותגית. תחרות תוך-מותגית מועטה, בשילוב עם תחרות מועטה בין יבואנים של מותגים מתחרים שונים (כלומר תחרות בין-מותגית חלשה) עשויות לגרום לצבירת כוח שוק בידי היבואן הרשמי. יבואן זה יכול לנצל את כוח השוק שבידו לפגיעה ישירה במדדי תחרות כגון העלאת מחיר, פגיעה באיכות המוצר או צמצום המגוון. השפעה אנטי תחרותית זו יכולה להיות השפעה "חד צדדית" או "מתואמת". השפעה חד צדדית היא העלאת מחיר, הורדת איכות, או הורדת מגוון שמתבצעת מבלי להתחשב בתגובתם של המתחרים. היא נובעת מכוח השוק שיש ליבואן הרשמי. השפעה מתואמת היא העלאת מחיר, הורדת איכות או הורדת מגוון כתוצאה מתיאום משתמע או מפורש בין היבואן הרשמי לבין יבואנים רשמיים של מותגים מתחרים. כך, למשל, אם קיים מספר קטן של מותגים מתחרים, כל אחד מהיבואנים הרשמיים של כל אחד מהמותגים עלול להבין כי הורדת מחירים מצידו תוביל למלחמת מחירים שתקטין את רווחיותו בטווח הארוך, ולהימנע מהורדת מחירים.

<sup>57</sup> ראו הערה 53 לעיל.

בה בעת, יכול יבואן רשמי יחיד לנצל או לבצר את כוח השוק שלו בדרך של דחיקת מתחרים (ובמיוחד יבואנים מקבילים) משיווק מוצריהם לקמעונאים. דחיקת מתחרים מסייעת ליבואן לשמר ואף להעצים את כוח השוק שלו, ומעלה לפיכך חשש לפגיעה ישירה במחיר, באיכות או במגוון בטווח הארוך. מבדיקות שנערכו עלה, שדחיקת יבואנים מקבילים עלולה להיעשות באמצעות פרקטיקות שונות שמטרתן לכבול את הקמעונאי לרכישה מהיבואן הרשמי בלבד. פרקטיקות אלו כוללות נקיטת סנקציות בדיעבד, כגון שיבושים באספקת המותג לקמעונאים או איום בביטול הנחות, מבצעים או בונוסים בתגובה לרכישה מיבואנים מקבילים, כמו גם שימוש בשיטות תמחור שיוצרות תמריץ כלכלי שלא לרכוש מהיבואן המקביל, כגון הנחת נאמנות או הנחת מטרה.

#### 4.3.1.2 האם וכיצד יש להתערב בבלעדיות היבואן הרשמי?

לאור החששות התחרותיים העולים מההתקשרות של יצרן בינלאומי עם יבואן רשמי יחיד נשקלה האפשרות לאסור באופן גורף על בלעדיות של היבואן הרשמי. איסור גורף על בלעדיות יכול להיעשות במספר אופנים. ראשית, על ידי הטלת איסור על בלעדיות במסגרת התקשרות חוזית בין יצרן ליבואן. אלא שאיסור זה אינו נותן מענה למצב שבו, גם בהיעדר הסכמה בכתב או בעל פה, היצרן יבחר לספק את מוצריו לשוק המקומי באמצעות יבואן אחד בלבד.

שנית, על מנת למנוע תוצאה של בלעדיות בפועל, שלא כתוצאה מהסכם בין יצרן ליבואן, ניתן לאסור על יבואן להתקשר עם יצרן בהסכם לייבא את מוצריו לשוק המקומי כל עוד לא קיים יבואן אחר בשוק המקומי. התערבות מסוג זה מרחיקת לכת יותר מאשר איסור על בלעדיות בהסכם, שכן היא מחייבת שיבוא שאינו בלעדי יתקיים בפועל, גם אם תנאי השוק אינם מתאימים לכך. להמחשה, איסור שכזה יכול לגרום למצב שבו ייבוא למוצר שהביקוש אליו קטן ואין בו הצדקה כלכלית לפעילות של שני יבואנים, מבחינת היקף הפעילות ויתרונות לגודל, לא יתרחש כלל. לפיכך אנו לא מוצאים בסיס להטלת איסור זה באופן גורף על פני שווקים.

יתרה מזו, בשל השוני בין ענפי מוצר שונים, אין אינדיקציה מספקת לכך שהתועלת מהתערבות רוחבית שמשמעותה איסור גורף על התקשרות בבלעדיות בין יצרן ליבואן גדולה מהפגיעה האפשרית כתוצאה מאיסור גורף כזה.

בחלק הבא נדון בהרחבה בשני מצבים שבהם בלעדיות של יבואן רשמי היא פוגענית במיוחד

#### 4.3.2 צבר הסדרי בלעדיות בידי יבואן רשמי יחיד (יבוא "סל" ויבוא "רב-מותגי")

כפי שתואר בפרק הקודם, יבוא רשמי בבלעדיות עשוי להעלות חשש לצבירת כוח שוק בידי היבואן. כאשר מספר יצרנים בינלאומיים בוחרים להתקשר באופן רשמי עם אותו יבואן מקומי, בידי אותו יבואן קיים צבר הסכמי בלעדיות. הסכמים אלו מגבירים את החשש מצבירת כוח שוק בידי היבואן אך יחד עם זאת מגדילים את היעילות והחיסכון בעלויות. הפרק הנוכחי ידון בחששות התחרותיים וביעילות הנובעים מצבר הסכמי בלעדיות מעין זה. במקרים רבים, המוצרים נשוא צבר הסכמי הבלעדיות נמכרים יחדיו כסל מוצרים לאותם קמעונאים. המוצרים

אינם בהכרח משלימים מנקודת ראותו של הצרכן (כלומר לא בהכרח הביקוש לאחד גדל בתגובה לגידול בביקוש לשני) או תחליפיים אחד לשני. עם זאת, הקמעונאי נוהג למוכרם יחדיו והצרכן מצפה למצוא אותם יחדיו אצל הקמעונאי. לדוגמה, חברת שסטוביץ' היא יבואנית של סל מוצרים כזה שכן היא מייבאת באופן רשמי מגוון מוצרים מענפי המזון והטואלטיקה, ביניהם פסטה "ברילה" ומשחת שיניים "קולגייט", הנמכרים יחדיו לרשתות שיווק מזון.<sup>58</sup> מקרה פרטי של יבואן סל הוא יבואן "רב-מותגי" המייבא מספר מותגים תחליפיים של אותו המוצר.

יבוא סל או יבוא רב-מותגי נוצר על פי רוב באופן טבעי כאשר יצרן בינלאומי מייצר מספר מוצרים או מספר מותגים מתחרים ובוחר להתקשר עם יבואן יחיד בשוק מקומי לכל מוצריו.<sup>59</sup> לדוגמה, חברת דיפלומט היא היבואן הרשמי של מוצרי חברת "פרוקטר אנד גמבל" שמייצרת סל מוצרים רחב בתחום הטואלטיקה, הכולל את סכיני הגילוח "גילט", מוצרי היגיינה נשית "אולוויז" ומספר מותגי שמפו: "פנטן", "הד אנד שולדרס" ו"הרב אלסנס".

היתרונות העיקריים ליבואן הרשמי מייבוא סל מוצרים (שלאו דווקא מתחרים זה בזה) או יבוא מספר מותגים מתחרים (להלן, יבוא סל או יבוא רב-מותגי, בהתאמה) הם היכולת להציע לקמעונאי מגוון מוצרים מספק אחד (one-stop shop) והאפשרות להגדיל את נפח הפעילות הכולל שלו. כפי שהוסבר בהרחבה בפרק הקודם, הגדלת נפח הפעילות מאפשרת ליבואן ליהנות מיתרונות לגודל, שעשויים להוביל לחסכון בעלויות.

היתרונות לגודל והחיסכון בעלויות ליבואן יכולים לאפשר ליבואן להגדיל את היקפי המכירה בארץ וכך להועיל ליצרן הבינלאומי. באופן דומה, ככל שליבואן יש מוניטין רב שנים וקשרי מסחר הדוקים עם קמעונאים, או אף בעלות על פלטפורמה קמעונאית חזקה, אלו מעניקים לו יתרון על פני יבואנים אחרים מנקודת ראותו של היצרן הבינלאומי. היתרון של בעלות על פלטפורמה קמעונאית ידון בהרחבה בהמשך.

מסיבות אלה יצרן רב-מותגי יטה לבחור ביבואן יחיד לכל מותגיו. יתרה מזו, גם יצרנים בינלאומיים שונים עשויים לבחור לפעול בארץ באמצעות יבואן רשמי יחיד, בין אם הם יצרנים של מותגים מתחרים ובין אם לאו. כך לדוגמה, בשוק הטואלטיקה קיימים שני יבואנים המייבאים ומפיצים באופן רשמי מספר רב של מותגים מתחום המזון והטואלטיקה: חברת שסטוביץ', שהזכרה לעיל, המייבאת בין היתר את משחת השיניים "קולגייט", סבון כלים "פלמוליב" ופסטה "ברילה", וחברת דיפלומט, המייבאת את מוצרי הטואלטיקה של חברת "פרוקטר אנד גמבל" ומפיצה גם מוצרי מזון של יצרנים אחרים, שחלקם יצרנים בינלאומיים וחלקם יצרנים מקומיים.

אולם, להתקשרות של יצרנים שונים עם יבואן רשמי יחיד קיימים גם חסרונות מבחינת היצרן, בפרט כאשר מדובר ביצרנים של מותגים מתחרים. הללו יעדיפו לעיתים שלא להיות מיובאים ע"י

<sup>58</sup> לעיתים המוצרים אף משלימים אחד את השני מנקודת ראותו של הצרכן הסופי, כגון מרכז ושמפו, או אבקת כביסה ומרכז כביסה.

<sup>59</sup> הסיבות העיקריות לייצור סל מוצרים או לייצור מספר מותגים מתחרים ע"י אותו יצרן הן: הגדלת נתח שוק, חיזוק המעמד מול הקמעונאי ע"י הצעת מגוון רחב של מותגים המותאמים לצרכנים עם העדפות שונות, פנייה לקהל צרכנים האוהבים להחליף ולהתנסות במותגים חדשים, ויצירת תמריץ לחדשנות בתוך הארגון. מנגד, ייצור מותגים מתחרים עשויה לגרום להגדלת נתח שוק של מותג אחד על חשבון מותג אחר של אותו יצרן, ולאו דווקא להגדיל את סך מכירות היצרן. תופעה זו מכונה "קניבליזם".

אותו היבואן, על מנת לתמרץ את היבואן להפנים את האינטרס של כל אחד מהם להתחרות באגרסיביות מול המותגים המתחרים. כמו כן, בחירת יצרנים לעבוד עם יבואנים שונים היא כלי המאפשר להם להימנע מתופעות "רכיבה חופשית" של יצרנים מתחרים על השקעות שונות שהם עושים בקידום המותג. דוגמאות להשקעות מסוג זה כוללות, לדוגמה, בניית רשימת לקוחות על ידי היצרן שמועברת ליבואן ויכולה לשמש אותו לפניה ללקוחות לשיווק כלל המוצרים שהוא משווק, או הכשרת עובדים למומחיות בתחום מסוים שמשותף לכמה יצרנים (לדוגמה מתן תמיכה טכנית בסוג מוצר).

האיזון בין היתרונות הגלומים בהפצה באמצעות יבואן גדול ומבוסס לבין הרצון של היצרן לעבוד מול יבואן שאינו מייבא מוצרים מתחרים מוביל לכך שישנה שונות רבה מבחינה זו בין הענפים. כך למשל, מסקירת הענפים השונים עולה כי תחום עגלות התינוק מאופיין בריבוי יבואנים המייבאים, ברובם, מותג אחד בלבד. מנגד, התבוננות בענף מוצרי החשמל הביתיים מגלה כי יצרנים בינלאומיים רבים בוחרים לעבוד עם יבואן המשותף להם ולעוד יבואנים. כלומר, היבואנים הגדולים בענף זה הם רב-מותגיים. עם זאת, גם בענף זה במקרים רבים יצרנים של מותגים דומיננטיים בוחרים שלא לעבוד עם יבואן המשותף למתחרים קרובים שגם הם דומיננטיים. להמחשה, בתחום הטלוויזיות, המותגים הדומיננטיים בענף הם סמסונג, טושיבה, שארפ, סוני, LG ופיליפס. כל אחד מהמותגים הנ"ל מייבא בבלעדיות על ידי יבואן אחר. בפרט, מוצרי הטלוויזיה של LG מייבאים על ידי יבואן אחר מאשר היבואן של סוני. זאת למרות שבמוצרים שאינם טלוויזיות, LG פועלת באמצעות אותו יבואן כמו סוני (ברימאג).<sup>60</sup>

#### 4.3.2.1 חששות תחרותיים

החששות התחרותיים הנובעים מקיומו של כוח שוק שעשוי להיווצר מייבוא בבלעדיות של מותג דומיננטי בודד מתעצמים כאשר קיים יבוא רב-מותגי, כלומר, כאשר יבואן רשמי מייבא באופן בלעדי (להלכה או למעשה) מספר מותגים מתחרים. בנוסף לחשש לפגיעה בתחרות התוך-מותגית, הנובע מעצם הייבוא הרשמי והבלעדי של כל אחד מהמותגים, יש חשש לפגיעה בתחרות בין-מותגית. זאת מכיוון שבעוד שבעולם מיוצרים המותגים השונים על ידי שני יצרנים המתחרים זה בזה, הרי שבארץ הם מייבאים על ידי יבואן אחד שמן הסתם לא יתחרה עם עצמו בשיווק מוצרים אלה. במילים אחרות, ריכוז יבוא בלעדי של מותגים מתחרים שמקורם ביצרנים נפרדים בידי יבואן אחד מאיין את התחרות הפוטנציאלית שיכולה הייתה להתרחש בין יצרנים אלה בשוק המקומי. איון התחרות הבין-מותגית, בנוסף לריכוך התחרות התוך-מותגית, עלול להוליד חשש של ממש לפגיעה בתחרות. כך למשל, ככל שבשוק פועל מיעוט יבואנים המייבאים כל אחד מספר רב של מותגים, גדל החשש לתיאום מחירים בין יבואנים שונים.

<sup>60</sup> קיומם של יבואנים רב-מותגיים שבעלותם פלטפורמות קמעונאיות בשוק מוצרי החשמל ידון ברחבה בסעיף הבא, הן באינטגרציה אנכית.



חשש נוסף נוגע ליכולתו של יבואן סל או יבואן רב-מותגי למנף את כוחו מול קמעונאים על מנת לדחוק מתחרים מגישה לקמעונאים. זאת במיוחד כאשר בידי היבואן מותג דומיננטי אחד או יותר, אשר חלקם בסל הנמכר משמעותי.

את כוח המיקוח העודף אל מול קמעונאים יכול היבואן לנצל על מנת לדחוק: (א) יבואנים מקבילים של המותגים הדומיננטיים שבידי היבואן; (ב) יבואנים או יצרנים מקומיים של מותגים מתחרים למותגים דומיננטיים אלה; (ג) יבואנים של מותגים או מוצרים המתחרים במותגים הפחות דומיננטיים שהיבואן האמור מייבא. דחיקה זו עשויה להתרחש, בין היתר, על ידי קשירה, במישרין או בעקיפין, בין המותגים הדומיננטיים של היבואן לבין המותגים הפחות דומיננטיים, או על ידי יישום הנחות נאמנות או הנחות מטרה אל מול הקמעונאים.

קשירה מתארת הסדרים או מערכת תמריצים המדרבנת את הקמעונאי לרכוש את המותגים הפחות דומיננטיים מהיבואן ולא מאחרים.<sup>61</sup> על פי רוב, הקשירה מתבצעת למותג הדומיננטי של היבואן, שעבורו קיימים תחליפים מוגבלים בלבד לקנייה מהיבואן. מוצר זה מכונה המוצר ה"קושר", כאשר המותגים הפחות דומיננטיים, שעבורם יש לקמעונאי יותר אלטרנטיבות נקראים המוצרים ה-"קשורים". קשירה זו עשויה להתבצע במספר אופנים. הדרך הישירה ביותר היא סירוב של היבואן לספק לקמעונאי את המוצר הקושר אם לא ירכוש בנוסף גם את המוצר הקשור. בנוסף, ניתן לתמחר את החבילה הכוללת הן את המוצר הקושר והן את המוצר הקשור כך שכלכלית משתלם לקמעונאי לרכוש את שני המוצרים מהיבואן. לדוגמה, מתן הנחה המותנת ישירות ברכישה של מגוון רחב של מוצרים או ביעד מכירות כללי, יוצר תמריץ לרכוש מוצרים אחרים בנוסף לרכישת המוצר הקושר. בפרט, פרקטיקות אלה יוצרות תמריץ שלילי לרכישת סחורה מיבואן אחר, גם כאשר יבואן זה יכול היה להתחרות ביעילות על המוצר הנקשר אלמלא הקשירה. יצוין כי קיימות צורות תמחור והנחות לגיטימיות, כגון מקרים מסוימים של הנחות כמות מדורגות או של מתן הנחה במחיר מעל לעלות השולית רק על רכישת יחידות מעל כמות מסוימת, המבטאות יעילות שנוצרת באספקת מספר מוצרים ולא דווקא ניסיון לדחיקת מתחרים.

ואכן, החששות שפורטו לעיל קיבלו ביטוי מצדם של גורמים הפעילים בענף הטואלטיקה, ולפיהם החשש מפני דחיקת יבואנים מקבילים ע"י יבואנים רשמיים אינו תיאורטי. בענף הטואלטיקה בארץ פועלות מספר חברות שעם הגדולות שבהן נמנות חוגלה קימברלי, דיפלומט, שסטוביץ ויוניליבר, המשווקות כל אחת סל נרחב של מוצרי טואלטיקה וחלקן אף משווקות מוצרים מענף המזון. כפי שנידון בתחילת הפרק, משום שהיבוא המקביל אינו מהווה על פי רוב תחליף מלא להתקשרות עם היבואן הרשמי. הקמעונאי איננו יכול להשתחרר לחלוטין מהתקשרות עם היבואן הרשמי ותלוי ברכישה ממנו של לפחות חלק ממוצרי או חלק מהכמות. מהבדיקה עלה כי ישנן רשתות שיווק מזון ופארמה שכתוצאה מתלות זו נמנעות מלרכוש מיבוא מקביל, גם כאשר המוצרים מיבוא מקביל נמכרים במחיר מוזל, וזאת בשל חששן מהרעת תנאיה המסחריים של

<sup>61</sup> The Analysis of Tying Cases: A Primer, Competition Policy International, VOLUME 1 NUMBER 1 SPRING 2005

Barry Nalebuff, Bundling, tying, and portfolio effects, part 1-2, DTI ECONOMICS PAPARE (2003)

Barry Nalebuff, Bundling as an Entry Deterrent Device, 119 Q. J. ECON. 159, 188 (2004)

Michael Whinston, Tying, Foreclosure, and Exclusion, 80 AMER. ECON. REV. 837, 837-859 (1990)

"המבחן המשולב לניתוח הסדרי קשירה בישראל", גיא שגיא

הרשת בהתקשרות עם היבואן הרשמי בתגובה לכך. חשש זה נובע לעתים מפרקטיקות מסחריות בהן נוקט היבואן הרשמי על מנת ליצור תמריץ שלילי לרכישה מיבואן מקביל. כמו כן, נטען כי יבואני סל עשויים למנף את כוח השוק שיש להם במוצרי מזון, בהם התחרות התוך-מותגית מצד יבואנים מקבילים מועטה בשל חסם הכשרות, על מנת לקשור אל מוצרי המזון מוצרי טואלטיקה, וכך לחסום יבוא מקביל בענף הטואלטיקה.

קשירה ואיום בהרעת תנאי התקשרות יכולות להיעשות בצורה מפורשת או משתמעת, כאשר החשש מפני הפרת החוק מייצר העדפה למנגנונים מן הסוג השני. אלא שקיים קושי באיתורן של פרקטיקות מסוג זה ובאכיפת האיסורים הקיימים בחוק ההגבלים העסקיים על נקיטה בפרקטיקות אלו.

#### 4.3.2.2 האם יש לאסור באופן רוחבי על יבוא בלעדי של סל או על יבוא בלעדי רב-מותגי?

לאור החששות התחרותיים העולים כתוצאה מקיומן של התקשרויות בין יצרנים ליבואנים המאפשרות יבוא בלעדי של סל מוצרים או יבוא רב-מותגי בלעדי שקלה הוועדה הוראה שתאסור באופן רוחבי על יבואן לייבא בבלעדיות כמה מוצרים או כמה מותגים מתחרים. אולם, הבדיקה מצאה כי אין מקום לאיסור גורף מעין זה. קיימים מקרים רבים בהם אין הצדקה לאסור יבוא של מספר מותגים או מוצרים בבלעדיות על ידי יבואן אחד. בפרט, ישנם מוצרים בהם קיימות יעילויות רבות מיבוא רב מותגי או יבוא של סל מוצרים, הנובעות בעיקרן מיתרון לגודל בהפצה, באחסון, בעבודה מול המכס ומול רגולטורים ענפיים. במידה שייאסר על יבואנים לייבא יותר ממותג אחד, קיים חשש שאובדן של יעילויות אלו יגדיל את עלויות היבואנים ועליה זו בעלויות עלולה להתגלגל בסופו של דבר לצרכן. יתרה מזו, במקרים מסוימים עלולה הפגיעה ביעילות להפוך את פעילות הייבוא במוותגים מסוימים ללא כדאית מבחינה כלכלית ולפגוע במגוון המותגים המוצע לצרכן המקומי.

עם זאת, יש לטפל במקרים פרטניים שבהם יבוא בלעדי רב מותגי או יבוא בלעדי של סל מוצרים פוגעים פגיעה של ממש בתחרות בשוק באמצעות דיני ההגבלים העסקיים. בפרט, יש לשקול הצרה של פטורי הסוג הנוגעים להסדרי בלעדיות, שעשויים להיות גורפים מדי, בין היתר על רקע קיומם של יבואנים בלעדיים רב מותגיים או יבואנים בלעדיים של סל מוצרים.

#### 4.3.3 אינטגרציה אנכית בין יבואן לקמעונאי

אינטגרציה אנכית בין יבואן לקמעונאי מביאה תחת בעלות ושליטה משותפות את פעילויות הייבוא ופעילויות המכירה הקמעונאית לצרכנים. כך, למשל, בענף מוצרי החשמל, חברת "אלקטרה", שהיא היבואנית של מספר מותגים וביניהם "פיליפס" ו"וורלפול", היא גם הבעלים של הרשתות הקמעונאיות למוצרי חשמל "שקם אלקטריק" ו"מחסני חשמל". בדומה, בענף מוצרי



התינוקות הרשת הקמעונאית "שילב" היא היבואנית הרשמית של מותגי העגלות "אינגלזינה" ו"קויני".

יתרונותיה של אינטגרציה אנכית נובעים משני גורמים הקשורים זה בזה: הגברת שליטה וחסכון בעלויות. ליבואן-קמעונאי יש שליטה מלאה על מאמצי השיווק והתמיכה במותג המושקעים בכל אחד משני המקטעים – היבוא והמכירה הקמעונאית. דבר זה חוסך בעלויות עסקה הנובעות מעריכת חוזים מפורטים בין יבואן לקמעונאי ובעלויות הבקרה ההדדית על עמידה בתנאי החוזים. השליטה המשותפת על שני המקטעים גם משפרת את איסוף המידע לגבי העדפותיו של הצרכן המקומי ומייעלת בכך את תהליך בחירת המוצרים על ידי היבואן ואופן הפצתם. חסכון בעלויות יכול לנבוע גם מיתרון לגודל והיקף וקישור בעלויות תפעול, ביניהן עלויות הובלה ואחסון (כיוון שאין צורך באחסון "ביניים"), ועלויות שימוש בנדל"ן או בכוח אדם ניהולי. בנוסף, כיוון שבדרך כלל השוק של היבואן והשוק של הקמעונאי אינם מצויים בתחרות משוכללת, לכל אחד מהם יש מרווח שהוא מפיק מעל לעלויותיו. כאשר יש הפרדה בין היבואן לבין הקמעונאי, הקמעונאי רואה את המרווח של היבואן כחלק מעלויותיו השוליות, ועל גבי עלות מנופחת זו מוסיף הקמעונאי את עלויותיו ומרווחיו הוא. כך סובלים הצרכנים מבעיית "המרווח הכפול"<sup>62</sup>. אינטגרציה אנכית בין היבואן לקמעונאי מבטלת עבורם את המרווח הכפול, משום שבמקרה של בעלות משותפת מלאה, היבואן מוכר לקמעונאי, הלכה למעשה, ללא מרווח. התייעלות זו יכולה גם להתגלגל לטובת הצרכן.

#### 4.3.3.1 חששות תחרותיים

##### חששות במקטע היבוא

בתנאים מסוימים, אינטגרציה אנכית מעלה חששות לדחיקת מתחרים הן ממקטע היבוא והן מהמקטע הקמעונאי. חששות אלו תלויים ביכולתה של החברה להפעיל כוח שוק בכל אחד מהמקטעים.

נדון כעת בחששות העולים לדחיקת יבואנים. ככל שהמקטע הקמעונאי מאופיין בריכוזיות, כך שרוב הביקוש של הצרכנים למוצרים מסופק ע"י מספר קטן של קמעונאים, יבואן-קמעונאי בעל פלטפורמה קמעונאית משמעותית יכול לחסום יבואנים מתחרים מגישה אל הפלטפורמה הקמעונאית שלו, ובכך לחסום אותם מחלק ניכר מהשוק. יכולת זו מתחזקת ככל שהחברה המקושרת אנכית מייבאת מותגים מתחרים רבים יותר, כך שיש באפשרותה להציע מגוון מותגים רחב בפלטפורמה הקמעונאית שבבעלותה, ללא תלות ביבואנים מתחרים.<sup>63</sup> כך, למשל, אם רשת קמעונאית שהיא דומיננטית בתחום הטואלטיקה הייתה בוחרת לייבא בעצמה מספר מותגי שמפו על מנת לספק מגוון מינימלי הדרוש לצרכן, היא הייתה יכולה להימנע מלהתקשר עם יבואני שמפו מתחרים. ככל שמעמדה של הרשת דומיננטית יותר, היבואנים המתחרים יידחקו מחלק משמעותי יותר מהשוק.

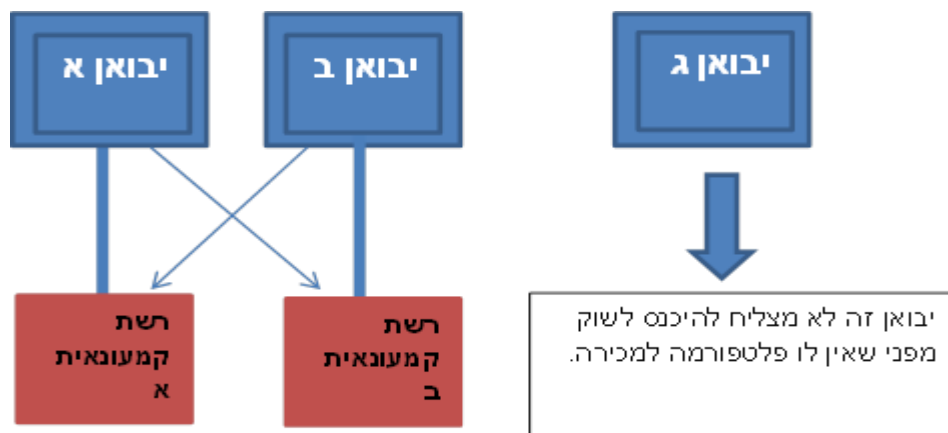
<sup>62</sup> Jean Tirole, The Theory of Industrial Organization, Vertical Control, § 4.1-4.6, (1988)

OECD, policy roundtables, Vertical Mergers, §2.1.2 (2007)

<sup>63</sup> הדבר נכון גם לייבוא של "סל" ע"י היבואן-קמעונאי, במידה ולצרכן יש העדפה חזקה לרכישת סל מוצרים בנות אחת.

יכולת דחיקת יבואנים שאינם מקושרים אנכית לפלטפורמה קמעונאית תתחזק ככל שחלק גדול יותר מהענף הקמעונאי נשלט ע"י קמעונאים שהם גם יבואנים משמעותיים. זאת גם אם מספר המותגים המיובאים על ידי כל אחד מהיבואנים-קמעונאים אינו מספיק לצורך הצעת כל המגוון הדרוש לצרכן. הסיבה לכך היא שכל יבואן-קמעונאי יעדיף למכור בפלטפורמה הקמעונאית שלו את מוצריו של יבואן-קמעונאי אחר, בתמורה להתנהגות דומה מצדו של היבואן-קמעונאי האחר. כך למשל בדוגמה, יבואן-קמעונאי א' יעדיף למכור את מוצריו של יבואן-קמעונאי ב' מאשר את אלו של ג', שהוא יבואן ללא פלטפורמה קמעונאית. זאת משום שבתמורה יבואן-קמעונאי ב' ימכור את מוצריו של יבואן-קמעונאי א' בפלטפורמה הקמעונאית שלו, בעוד ג', שהוא יבואן בלבד, אינו יכול לעשות זאת.

תרשים 6: הקשר בין יבואן לבין פלטפורמת המכירה



חשש לדחיקת יבואנים, רשמיים ומקבילים, שאינם באינטגרציה אנכית עלה בענף מוצרי החשמל הביתיים, כפי שיידון בהמשך הפרק.

ככל שמדובר ביבואן מקביל, החשש מדחיקה במבנה שוק של בעלות אנכית גובר עוד יותר. ראשית, יבואן שהוא גם קמעונאי לא ירצה למכור בפלטפורמה הקמעונאית שלו מוצרים מיבוא מקביל של מותגים אותם הוא מייבא בעצמו ("מותגי הבית"). ככל שהפלטפורמה הקמעונאית של אותו יבואן-קמעונאי דומיננטית יותר היבואן המקביל למותגי הבית מוצא את עצמו נדחק מחלק משמעותי של השוק. יתרה מזו, עלולים להתקיים יחסי "שמור לי ואשמור לך" כפי שהוצג לעיל, לפיהם כל יבואן-קמעונאי רוכש מותגים הדרושים להגדלת המגוון מיבואן-קמעונאי אחר, ולא מיבואן שאינו קמעונאי. על אחת כמה וכמה כל יבואן-קמעונאי ימנע מלרכוש מיבואן מקביל, גם אם הלה מייבא מותגים שמיובאים על ידי יבואן-קמעונאי אחר. בהתאם, היבואן המקביל ידחק מכל אותן פלטפורמות קמעונאיות של יבואנים שהם גם קמעונאים.

### חששות במקטע הקמעונאי

יבואן-קמעונאי בעל כוח שוק במקטע הייבוא (העשוי להיווצר כתוצאה מייבוא בבלעדיות של מותג דומיננטי אחד או יותר), עלול לדחוק מתחרים מהמקטע הקמעונאי על ידי העלאת עלויות הרכישה של אותם המותגים שהוא מייבא עבור קמעונאים מתחרים או סירוב לספקם. יכולת דחיקה זו תגבר ככל שליבואן-קמעונאי יש כוח שוק רב יותר במקטע היבוא. כאשר מותגיו של

היבואן-קמעונאי הם דומיננטיים ומיובאים בבלעדיות, ייתכן שלמתחרים קמעונאים יהיה קשה להתחרות אם לא יוכלו למכור מותגים אלו בחנויותיהם. ככל שהפלטפורמה הקמעונאית שלו מאפשרת לו לספק חלק משמעותי מהביקוש למותג בעצמו, כך יקטן ההפסד שלו ממניעת אספקה לקמעונאים אחרים, לעומת התועלת הפוטנציאלית מדחיקתם של אותם קמעונאים.

#### 4.3.3.2 האם יש לאסור על אינטגרציה אנכית בין יבואן דומיננטי לקמעונאי דומיננטי?

עדויות שנשמעו בוועדה הצביעו על כך שאינטגרציה אנכית עשויה להיות בעייתית, בפרט כאשר היבואן-קמעונאי מייבא כמה מותגים דומיננטיים והפלטפורמה שבבעלותו דומיננטית. התערבות מבנית רוחבית וגורפת שמטרתה לטפל בבעיה זו יכולה לאסור על מצב בו יבואן דומיננטי מחזיק בפלטפורמה דומיננטית על ידי ניתוק האינטגרציה האנכית או הגבלת מעמדו של היבואן הדומיננטי כבלעדי. קריטריון רוחבי לדומיננטיות בכל אחד מהמקטעים – מקטע היבוא והמקטע הקמעונאי - יכול להיות מוגדר במונחי נתח שוק, בדומה, לדוגמה, להגדרת מונופול על פי נתח שוק הגדול מ-50%. עם זאת, הגדרה במונחי נתח שוק היא אינדיקציה בלבד ואין היא מצביעה בהכרח על קיומו של כוח שוק, כמו כן היא מעלה בעיה של ישימות בשל הקושי של יבואן להגדיר את השוק ולאמוד את נתחי השוק בוודאות. לפיכך, כמו בכל התערבות רוחבית עולה חשש שבמקרים רבים אובדן היעילות הנובעת מהמבנה האנכי יעלה על התועלת התחרותית מהקטנת כוח השוק שבידי היבואן. פתרון רוחבי של פירוק מבנים אנכיים קיימים או איסור על יצירתם של מבנים חדשים של יבואנים-קמעונאים עשוי להביא לאבדן יעילויות משמעותיות ופגיעה בתמריצי היבואנים או ביכולתם לייבא מוצרים. מאיסור על אינטגרציה אנכית כמו כן, איסור רוחבי על אינטגרציה אנכית יצטרך לתת מענה למקרים של התפתחות אורגנית של חברות לתחומי היבוא או הקמעונאות, התערבות המעלה חשש לפגיעה ביכולתן של חברות לצמוח ולהתייעל. בשל השוני בין המאפיינים של שווקים שונים אין אינדיקציה שהתועלת מהתערבות רוחבית האוסרת באופן גורף על בעלות אנכית בין יבואן דומיננטי לקמעונאי דומיננטי גדולה מאשר היכולת לטפל בבעיה התחרותית באמצעות התערבות נקודתית בשוק מסוים כאשר היא נדרשת.

#### 4.3.3.3 דוגמה משוק מוצרי החשמל

חלק הארי של מוצרי החשמל הביתיים הנמכרים בישראל מקורם בייבוא. בדיון זה נתמקד במוצרי החשמל "הלבנים", קרי מוצרי חשמל ביתיים הנמצאים במטבח, ובטלוויזיות, משום שמשקלם של מוצרים אלה במכירה, וכפי שנתאר בהמשך גם בתצוגה, הוא גבוה. ענף מוצרי החשמל הביתיים מאופיין בריבוי יבואנים רשמיים ובריבוי מותגים מיובאים, כאשר כמחצית מהייבוא הרשמי נעשה ע"י מספר מועט של יבואנים גדולים המייבאים מוצרים ברמת מיתוג גבוהה לצד מוצרים פחות ממותגים. לצידם פועל בשוק מספר מצומצם של יבואנים מקבילים, המהווים כ-20%-10% מהשוק במדגם מוצרים שנבדקו.

בתחום מוצרי החשמל הביתיים נהוג כי היצרן העולמי נותן בלעדיות ליבואן רשמי אחד, כאשר לרוב לא מדובר בבלעדיות חוזית אלא בלעדיות בפועל המבוססת במקרים רבים על יחסים ארוכי שנים. כל יבואני מוצרי החשמל (רשמיים ומקבילים) נדרשים על פי חוק לספק למוצרים המסופקים על ידם אחריות למשך שנה מיום הרכישה. משום שטיב האחריות והשירות שיסופקו

לצרכן יכולים להשפיע על ההסתברות לקניה חוזרת של המותג על ידו זהו אלמנט חשוב של תמיכה במותג עבור היצרן שמספק היבואן. ככלל, היבואן הרשמי הוא בעל האינטרס הגדול ביותר לספק שירות זה באיכות גבוהה בשל הערך שהוא רואה בשמירה על מעמדו מול היצרן הבינלאומי ובעיני הצרכן המקומי כגורם המשמעותי ביותר לאורך זמן המשויך עם המותג.

מוצרי חשמל נמכרים בשני ערוצים מרכזיים: רשתות מוצרי חשמל וחנויות חשמל פרטיות. במקביל קיימת גם מכירה מקוונת במוצרי חשמל "לבנים" וטלוויזיות בישראל, אולם בהיקף קטן.

למקטע הקמעונאי שני תפקידים עיקריים בשרשרת האספקה של מוצרי החשמל: התפקיד הראשון הוא להוות ערוץ שיווק ותצוגה, והתפקיד השני הוא להוות ערוץ מכירה. את התפקיד הראשון ממלאות הרשתות הגדולות ומספר רשתות בינוניות בלבד. זאת לאור השטח הרב הנדרש לשם תצוגת מגוון גדול של מוצרים, ההשקעות הדרושות בשיווק ופרסום ברמה הארצית והמקומית, הצורך במיקום החנות במקומות המאופיינים בתנועת לקוחות גדולה והצורך במוכרים מיומנים. על ידי מתן תצוגה למוצרי חשמל ברשת, לרשתות הגדולות יש חלק משמעותי ביצירת ביקושים של צרכנים למותגים ספציפיים, לצד פעולות שיווק ופרסום אחרות של היבואנים שאינן קשורות לתצוגה. ההשפעה על הביקוש משפיעה על מכירות המוצרים ברשתות עצמן ובערוצים אחרים כגון חנויות פרטיות שלהן ככלל אין שטחי תצוגה משמעותיים.

לכן ישנה חשיבות למותג להיות נוכח בתצוגה ברשת קמעונאית, שהיא המקום המרכזי שבו מגבש הצרכן את החלטתו. לאור זאת, ישנה חשיבות רבה ליבואנים רשמיים להציג את מוצריהם בחנויות המציעות פלטפורמת תצוגה. אכן, מרבית היבואנים הגדולים מחזיקים באינטגרציה אנכית ברשתות חשמל בהן מוצגים ונמכרים מוצרי חשמל המיובאים על ידם ועל ידי יבואנים אחרים. כל היבואנים אשר בבעלותם פלטפורמה קמעונאית הם יבואנים בלעדיים של מספר מותגים. בהקשר זה היבואן המקביל נהנה מהתצוגה אותה מקדם היבואן הרשמי, כך שרמת התלות שלו ברשתות הקמעונאיות פחותה מזו של יבואנים רשמיים. החשיפה למוצרי היבואן הרשמי משרתת גם את היבואן המקביל. עם זאת, התלות ברשתות אלו לצורך מכר, להבדיל מתצוגה, זהה.

במסגרת הבדיקה, נבחן החשש מפני דחיקת מתחרים על ידי יבואן רשמי המחזיק במספר מותגים ובעלותו רשת קמעונאית לתצוגה ולמכר של מוצרי חשמל. נמצא שבעוד שבמקטע התצוגה הרשתות המוחזקות על ידי יבואנים בעלות נתח שוק דומיננטי, הרי שבמקטע המכירה רשתות אלה מהוות ככל הנראה לא יותר מ-60% מהמכר נכון לשנים 2012-2013. העובדה שרק מעט יותר ממחצית המכר מבוצע ברשתות הקמעונאיות יכולה להיות מוסברת על ידי מספר רב של חנויות חשמל פרטיות, המוכרות לצרכן במחירים שאינם שונים משמעותית מאשר המחירים ברשתות.

בהמשך לדיון בתחילת הפרק, הדחיקה יכולה לבוא לידי ביטוי במספר אופנים.

ראשית, עולה חשש כי יבואן בעל אינטגרציה אנכית עם רשת חשמל אחת או יותר ידחוק יבואנים אחרים, רשמיים או מקבילים, ממכירה בפלטפורמה הקמעונאית שלו. אכן מתוך נתוני התפלגות מכירות בתוך הרשת, ניתן לראות באופן בולט שהיבואן בעל הפלטפורמה הקמעונאית נהנה מנתח

שוק גבוה בהרבה ברשת שבבעלותו בהשוואה למכירה של מותגיו ברשתות אחרות. עם זאת, אף פלטפורמה קמעונאית אינה מחזיקה בנתח שוק גבוה מספיק כך שדחיקה של יבואן כלשהו ממנה בלבד תהווה לכשלעצמה פגיעה של ממש בתחרות.

שנית, עולה חשש כי יבואנים שברשותם גם רשתות קמעונאיות יפלו לרעה יבואנים שאינם בעלי רשתות קמעונאיות ויתמקדו בהצגה של מותגים המיובאים על ידי עצמם ועל ידי יבואנים – קמעונאים אחרים בלבד מתוך אינטרס הדדי משותף. הדבר מתאפשר הן לאור הבעלות על הפלטפורמה הקמעונאית והן לאור המגוון הרב שיכולים לספק יבואנים-קמעונאים אלה זה לזה. כך, עשויים להידחק מהשוק יבואנים רשמיים ויבואנים מקבילים שאין ברשותם רשת קמעונאית מכלל הרשתות הגדולות. הבדיקה העלתה, כי ברשתות הקמעונאיות מוצג מגוון רחב של מותגים שמקורם בכל סוגי היבואנים – רשמיים שברשותם רשת קמעונאית, רשמיים שאין ברשותם רשת קמעונאית ומקבילים. מן הנתונים עולה שברשתות הגדולות ישנם עוד כ-10 יבואנים רשמיים המספקים מוצרי חשמל לבנים. נראה כי מבין עשרת הדגמים הנמכרים ביותר במוצרים השונים בשנים 2012-2013, ישנו ייצוג לא מבוטל למותגים דומיננטיים של יבואנים שאין ברשותם רשת קמעונאית. כחיזוק לממצא זה בוצעה השוואה מדגמית, על פי פרסומים אינטרנטיים של רשתות מובילות, בין מגוון המותגים הנמכרים בישראל למגוון המוצרים במדינות אירופה וארה"ב. לא נמצא הבדל משמעותי במגוון. לפיכך, לא נמצאה אינדיקציה להדרה מלאה של יבואנים רשמיים.

החשש מהדרה נבחן גם באופן פרטני לגבי יבואנים מקבילים. נתח השוק של יבואנים מקבילים מסך המכירה ברשתות השייכות ליבואנים קטן מ-10%. הרשות נתקלה בקושי לקבל נתוני מכירות של יבואנים מקבילים, אך ישנן אינדיקציות לכך שמכירותיהם ברשתות השייכות ליבואנים מהוות קצת פחות ממחצית מסך מכירותיהם. בנוסף, נראה שהמותגים הנמכרים על ידי יבואנים מקבילים ברשתות כוללים גם מותגים של יבואנים שיש להם רשת קמעונאית, אך מטבע הדברים אינם כוללים את מותגי היבואן בעל הרשת. לסיכום, בבדיקה שבוצעה על ידי רשות ההגבלים העסקיים לא נמצאו אינדיקציות להדרה מלאה של יבואנים רשמיים או מקבילים מהרשתות בבעלות יבואנים או להעדפה של יבואנים בעלי רשתות קמעונאיות זה לזה באופן שיעלה חשש סביר לפגיעה של ממש בתחרות.

#### 4.3.4 הצורך באיסור על התערבות של היבואן הרשמי כנגד יבוא מקביל

מהבדיקה עלה, כי ישנן אינדיקציות ממספר שווקים לכך שיבואנים רשמיים עושים לעתים שימוש בסנקציות שונות, כגון שיבושים באספקת המותג או שלילת הטבות והנחות, על מנת להרתיע את הקמעונאים מלקנות מיבוא מקביל. בפרט, היות והיבוא המקביל אינו מהווה תחליף מלא מנקודת ראותו של הקמעונאי למוצרים המיובאים על ידי היבואן הרשמי, בין השאר בשל היעדר רציפות מלאי ומגוון מוגבל, מרבית החנויות אינן יכולות להסתמך באופן בלעדי על יבוא מקביל ולהשתחרר מהצורך לרכוש מהיבואן הרשמי. יכולתו של היבואן הרשמי "לקנוס" את הקמעונאי על רכישה מיבוא מקביל מרתיעה את הקמעונאי מרכוש מיבוא מקביל בהזדמנויות בהן הוא זמין ואטרקטיבי מבחינת המחיר.

היות ופרקטיקות אלה אינן מעוגנות על פי רוב בהסדר מפורש אלא נסמכות על הבנה משתמעת, יש קושי רב בזיהוי פרקטיקות אלה ואיסור עליהן. לעתים הבנה זו יכולה להיות תולדה של ניסיון עבר בודד של הקמעונאי לקנות מיבוא מקביל שנתקל בתגובה עוינת מצד היבואן הרשמי. יחד עם זאת, נראה כי החשש אכן משפיע על קמעונאים בהחלטתם האם להסיט חלק מהכמות הנרכשת לרכישה מיבוא מקביל ומקטין את יכולתו של היבואן המקביל למצוא פלטפורמה קמעונאית המוכנה לעבוד עמו. הטענות לגבי קיומן של פרקטיקות אלה הועלו באופן כללי בלבד וניסיונות לבירור עניין זה לא הניבו תוצאות המצדיקות נקיטת צעדי אכיפה מכוח חוק ההגבלים העסקיים בשלב זה. עם זאת, הטענות החוזרות והנשנות בשווקים השונים בדבר פרקטיקות מעין אלה, והחשש מהשפעתן השלילית על נכונות הקמעונאי לרכוש מיבוא מקביל, בצירוף הערך הפרו-תחרותי המשמעותי של היבוא המקביל, עומדים בבסיס ההמלצה לאסור על פרקטיקות אלו, בדומה לאיסור הקבוע בחוק ביחס לבעל מונופולין, כפי שיידון בהרחבה בפרק ההמלצות.

כאמור לעיל, יבוא מקביל הוא רסן טוב יותר על כוח השוק של יבואן רשמי מאשר יבואן רשמי אחר של אותו המותג. זאת משום שהיבואן המקביל מנצל את המחיר הזול יותר שהיצרן הבינלאומי גובה מקמעונאי או סיטונאי בחו"ל יחסית למחיר שהוא גובה בישראל. בהתאם, במקרה של תחרות מיבוא מקביל, שלא כמו במקרה של תחרות בין יבואנים רשמיים, אין ביכולתו של היצרן לאיין את התחרות התוך מותגית על ידי העלאת המחיר שהוא גובה מהיבואנים הרשמיים המתחרים.

## 5 סקירת מדיניות ייבוא בעולם – האיחוד האירופי וארה"ב

הסקירה העולמית מתרכזת בשני שווקי היבוא מהגדולים בעולם – מדינות האיחוד האירופאי וארצות הברית. בשני העשורים האחרונים מאז האיחוד הרשמי של מדינות אירופה, עברה מדיניות היבוא באיחוד האירופי שינויים נרחבים במטרה לעודד פעילות כלכלית בשווקים ולהקל על הנטל הרגולטורי המצטבר. הקלת תהליכי היבוא התבצעה באמצעות מעבר לייבוא על בסיס הצהרות יצרן/ייבואן על עמידה בדרישות חוקיות הייבוא והסטת פעילות הרגולטור אל קביעת המדיניות ופיקוח שוק. מתוך הצורך בהאחדת הרגולציה בכל מדינות האיחוד ביסס האיחוד האירופי תשתית רגולטורית כוללת ורחבה של עקרונות מנחים, נהלים תומכים, תכניות פעולה, הקמת תשתיות מידע וכדו'. לעומת המדיניות המפורטת באיחוד האירופי, ניתוח המדיניות ונהלי הייבוא האמריקאים מעלים תמונה כללית שונה אך בעלת מספר קווי דמיון כגון הסתמכות רבה על הצהרות יצרן והעברת האחריות לבטיחות של מוצרים רבים לגורם העסקי. עם זאת כמו באירופה גם בארה"ב קיימת דרישה לאישור או רישיון ייבוא מטעם הרגולטור במוצרים רגישים (מוצרי חקלאות, תחבורה וכד') בכפוף למידת הסיכון הכרוכה בהכנסת המוצר לשוק. הסתמכות הרבה בארה"ב על הצהרות יצרן ועל אחריותו לבטיחות חלק גדול מהמוצרים בשוק מתאפשרת בזכות מושג החבות (liability) – אחריות היצרנים וחובתם לשלם עבור נזק שנגרם, תרבות צרכנית מפותחת של תביעות משפטיות ומערכת המשפט מחמירה הכוללת עונשים כלכליים כבדים למפרים את הדרישות או ליצרנים אשר לא עשו די לטובת בטיחות המוצר.

קביעת מדיניות אירופית כוללת ומפורטת מאפשרת סקירה מקיפה ובחינה של מדיניות הייבוא באיחוד האירופי. מרבית הסקירה בפרק זה תעסוק במדיניות זו.

ניתוח תמונת המצב בישראל מעלה תמונה מורכבת הכוללת בירוקרטיה סבוכה לצד ניסיונות של השנים האחרונות ליישר קו עם מדינות העולם המערבי בנושא. יחד עם זאת, על מנת להתאים חלקים נרחבים ממדיניות היבוא הישראלית לנעשה בעולם, אין די בחקיקה צרה מונחית שוק ספציפי, אלא קיים צורך בגיבוש מדיניות מוסדרת ובהקמת תשתית תומכת לכך ברמה לאומית. (לניתוח השוואת נהלי היבוא בשווקים השונים ראה נספח 7.8)

### 5.1 עקרונות הגישה האירופית החדשה (The New Approach)<sup>64</sup>

בתחילת שנות ה-2000 רווח קונצנזוס בקרב מדינות האיחוד לגבי הצורך לעדכן את המסגרת החוקית של הרגולציה על בטיחות מוצרים בהתאם לגישה החדשה של הכרה הדדית המבוססת על הסרת חסמים וקידום תנועת מוצרים באופן חופשי. המסגרת החוקית החדשה מביאה בחשבון את קיומן של כל הישויות הכלכליות בשרשרת האספקה – יצרנים, נציגים מוסמכים, מפיצים ויבואנים – ואת התפקידים המשויכים להן. כתוצאה מכך ליבואן האירופי קיימת כעת מחויבות ברורה ואחריות רבה להתאמת המוצרים לשוק ולעמידה בדרישות הרגולציה.

<sup>64</sup> עיקרי הדברים במסמך זה מבוססים על המסמך האירופי: "the Blue Guide on the Implementation of EU products rules 2014", דו"ח חברת Sidley שחובר עבור הוועדה בנוגע למדיניות ייבוא באיחוד האירופי למוצרי תקשורת ותחבורה וכנס TAYEX שערך בהולנד באפריל 2014 בנוכחות נציגי הוועדה.



המסגרת החוקית החדשה המתבססת על מערכת בדיקות המתבצעות לרוב ע"י היצרנים, אינה מסירה מהרשויות המוסמכות את האחריות לשמירה על בטיחות השימוש במוצרים השונים אך ממקדת את פעולות האכיפה במערכת פיקוח שוק אקטיבית ומקיפה. השינוי החשוב ביותר שהביאה המסגרת החוקית החדשה לסביבה החוקית של ה-EU הייתה הצגה של מדיניות פיקוח מקיף על השווקים. דבר זה שינה את איזון ההתניות החוקיות של ה-EU מלהיות מכוון בעיקרו בקביעת הדרישות המשויכות למוצרים כשהמוצרים יוצאים לשוק לדגש על אכיפה במהלך כל מחזור החיים של המוצר.

בפרק זה יוצגו עקרונות המדיניות האירופית הנוגעת לייצור ייבוא ושיווק המוצרים ברחבי המדינות החברות באיחוד.

### 5.1.1 חקיקה הרמונית

שלב מרכזי בגיבוש המדיניות האירופית החדשה היה הרמוניזציה של תקנים ודרישות כלליות על בתחומי מוצר מסויימים מנת לייצר מערכת אחידה בתוך האיחוד האירופי. המערכת ההרמונית כוללת הן האחדה של דרישות המוצר והן קביעת סטנדרטים לביקורת ולהערכת ההתאמה של המוצר לתקנים הנדרשים. התקנים ההרמוניים הם תקנים וולונטריים שאינם מחייבים בפני עצמם. עם זאת, חלק גדול מהתקנים נהפכים לתקנים מחייבים באמצעות חקיקה לאומית ובאמצעות הסכמים בין הגורמים הכלכליים (יצרן, יבואן, מפיץ וכד').

פתיחת השווקים תוך ביסוס רגולציה אחידה מקלה על פעילות הגורמים העסקיים וממריצה את הפעילות הכלכלית בשוק. מתוך כך, הפיכת האיחוד האירופי לשוק אחד מייטרת למשל את הצורך בקבלת אישורי סוג מכל מדינה ומדינה היות ותחת החקיקה החדשה, קבלת אישור במדינה אחת תקף לכל החברות באיחוד האירופי. יתרה מזאת, המדינות אינן יכולות לדרוש נהלים נוקשים יותר מאלה המוגדרים בחקיקת האיחוד או למנוע הפצה של מוצרים העומדים בדרישות הרגולציה האירופית. יחד עם זאת, החקיקה ההרמונית האחידה חשובה לא פחות עבור הצרכנים היות והיא מגדירה באופן כולל ומפורט את חוקי הגנת הצרכן בשוק האירופי המתרחב. העקרונות המרכזיים של החקיקה ההרמונית האחידה מפורטים בסעיפים הבאים.

### 5.1.2 דרישות המוצר

א. **דרישות מהותיות מהמוצר** – דרישות התקינה הרמונית מתמקדות ב"דרישות מהותיות" המגדירות את הביצועים הרצויים של המוצר, או המפגעים האפשריים העיקריים שבהם צריך היצרן לטפל ואינן מפרטות את הפתרונות הטכניים לכך. הפתרון הטכני המדויק אמור להיות מסופק על ידי סטנדרט או מפרט טכני אחר מהיצרן. גמישות זו מאפשרת ליצרנים לבחור את הדרך כדי לעמוד בדרישות. כך מתאפשר גם למשל, שהחומרים ועיצוב המוצר יותאמו להתקדמות טכנולוגית. הנוסח נועד להיות מדויק מספיק כדי ליצור, במעבר לחקיקה לאומית, מחויבויות חוקיות מבחינה משפטית שניתן לאכוף, וכדי לייצר תקנים אחידים.

ב. **תקנים אחידים** – התקנים האחידים, מפותחים ומפורסמים על פי הכללים הפנימיים של ארגוני התקינה באירופה. על פי כללים אלה, כל הסטנדרטים האירופיים חייבים ברמה הלאומית להיות מאומצים על ידי גופי התקינה הלאומיים וכל תקינה ברמה הלאומית שסותרת תקנים אלו חייבת להתבטל.

ג. **יכולת מעקב** – יכולת המעקב מאפשרת זיהוי של מוצרים לא בטוחים או לא מותאמים לתקינה בשרשרת ההפצה וכן ממפה את אחריותו של המפעיל הכלכלי לאורך שרשרת חיי המוצר.

ד. **תיעוד טכני** – החקיקה ההרמונית האחידה מחייבת את היצרן לשמור על תיעוד כך שיוכל להמציא מסמכים טכניים שכוללים מידע המעיד על עמידת המוצר בנהלים ובדרישות המקובלים.

ה. **הצהרת התאימות של האיחוד האירופי** – החקיקה מחייבת את היצרן להמציא ולחתום על הצהרה תאימות (EU Declaration of Conformity)<sup>65</sup> טרם הצבת המוצר בשוק. המסמך מכיל הצהרה על כך שהמוצר עומד בדרישות החקיקה ובכך למעשה נושא היצרן באחריות למוצר. המסמך צריך להישמר למשך 10 שנים (אלא אם כן החקיקה דרשה מפורשות תקופה שונה) ולהיות זמין לבקשת רשויות הפיקוח. **עבור מוצרים מיובאים, ובהעדר נציג רשמי של היצרן במדינה, היבואן חייב לקחת אחריות על המסמך הנ"ל.** ההצהרה צריכה לכלול:

- מספר שמוזהה את המוצר.
- שם וכתובת של היצרן שכתב את ההצהרה.
- הצהרה שכתובת המסמך היא תחת אחריותו הבלעדית של היצרן.
- זיהוי שיאפשר מעקב ואיתור.
- כל סעיפי החקיקה הרלוונטיים שנענו.
- שם ומספר זיהוי של כל גוף שהיה מעורב בהליך הערכת ההתאמה.
- כל המידע נוסף שעשויים להידרש, אם רלוונטי.
- תאריך ההצהרה וחתימה.

ו. **סימון CE** – סימון CE הוא אינדיקציה מרכזית (אך לא הוכחה) שהמוצר תואם את החקיקה באיחוד האירופי ומאפשר תנועה החופשית של מוצרים בשוק האירופי. הסימון אינו מעיד על ייצור המוצר בשטחי האיחוד האירופי. מדינות חברות ב-European Economic Area אינן יכולות, להגביל כניסת מוצרים עם סימון CE, אלא אם ניתן להצדיק זאת על הבסיס ראיות לאי עמידת המוצר בדרישות (הדבר תקף גם למוצרים שמיובאים לאיחוד). סימון ה-CE הוא הצהרה של היצרן שהמוצר עבר תהליך הכולל הערכת ההתאמה במובן הרחב ומצביע על כך שהמוצר (על פי הצהרת היצרן) עומד בחקיקה הרמונית האחידה.

<sup>65</sup> ראה טופס הצהרת תאימות בנספח 7.10.

### 5.1.3 הערכת התאמה (Conformity assessment)

הערכת התאמה היא התהליך המבוצע על ידי היצרן אשר בו מוכחים מילוי הדרישות והתנאים. הערכת ההתאמה מתבצעת בכול שלבי הייצור – משלבי התכנון המוקדמים ועד לשלבי האריזה והשילוח והיא מצויה באחריותו של היצרן. אם נדרש על ידי החקיקה הרלוונטית, צד שלישי (קרי שאינו נכלל בגורמים הכלכליים של המוצר) המוסמך לביצוע הערכת התאמה בתחומים מוגדרים (notified body) על ידי גוף ההסמכה הלאומי של המדינה החברה, חייב להיות מעורב בהליך הערכת ההתאמה ולאשר את התאמת המוצר לדרישות הרגולציה. שיטת ההערכה הנדרשת מהיצרנים משתנה בין מוצרים שונים כאשר מוגדרים מספר מודולים שונים לביצוע ההערכה בהתאם לסוג המוצרים ומידת הסיכון שבהם. ( סכמת תהליך הערכת התאמה מצורף כנספח 7.10)

### 5.1.4 הסמכה

ההסמכה מספקת את הרמה האחרונה של שליטה ציבורית באחידות איכות בביצוע הבדיקות שתומכת בתנועה החופשית של סחורות במדינות האיחוד. הסמכה היא העדות של גוף ההסמכה הלאומי שגוף הערכת התאמה (notified body) עומד בדרישות שנקבעו על ידי תקנים אחידים לבצע פעילות הערכת התאמה ספציפית במקרה שנדרש ברגולציה למוצרים פרטניים (יש לציין שרוב המוצרים המיובאים אינם נדרשים בהסמכה של NBs). התקנה קובעת שכל מדינה חברה רשאית למנות גוף הסמכה לאומי אחד ויחיד. עם זאת המדינה אינה חייבת להקים גוף הסמכה לאומי משלה. התקנה גם אינה קובעת את האופי המשפטי של גוף ההסמכה הלאומי וגוף ההסמכה הלאומי יכול לפעול מתוך משרד, להיות סוכנות ממשלתית או כחברה פרטית. על גוף ההסמכה הלאומי להיות נפרד מרשויות לאומיות אחרות כדי שיפעל באובייקטיביות ובעצמאות. כיום, הסמכה של NB עדיין אינה בגדר חובה לאומית. עם זאת, במקרה ורשות ממשלתית מעניקה הסמכה (notification) לגוף שאינו מוסמך, עליה לנמק בפני האיחוד את מתן ההסמכה לגוף זה.

### 5.1.5 הגדרת האחריות של היבואן (הגורם הכלכלי)

הרגולציה האירופית מטילה את האחריות למוצרים ובטיחות השימוש בהם על הגורמים הכלכליים. הגורם הכלכלי אחראי לרוב לערוך הבדיקות בעצמו, להצהיר על עמידתו בדרישות החיוניות בסעיפי הרגולציה, לשמור את כל המסמכים הרלוונטיים ואף להודיע לרשויות ולצרכנים במידה והתגלו חריגות. על כן מגדירה מדיניות האיחוד את מידת האחריות והדרישות מכל הגורמים הכלכליים הקיימים בשרשרת המוצר: היצרן, הנציג המוסמך, היבואן והמפיץ. ככלל, האחריות המשפטית למוצרים מוטלת על כל אדם אשר מייצר מוצר או מציבו בשווקים תחת שמו המסחרי:

- היצרן הוא כל אדם שמייצר מוצר ומציבו בשוק. היצרן הוא האחראי הבלעדי להערכת ההתאמה של המוצר וכפוף לשורה של חובות ובכללם דרישות לזיהוי. היצרן מחויב להבין הן

את התכנון והבנייה של המוצר כדי להיות מסוגל לקחת אחריות בעמידה בכל הוראות החקיקה הרלוונטית למוצר

- **המפיץ** מחויב להיות מסוגל לזהות את היצרן, הנציג מורשה שלו או היבואן על מנת לסייע לרשות הפיקוח בשוק במאמציה לקבל מידע אודות התאמת המוצר ונתוניו הטכניים. רשויות הפיקוח בשוק מחזיקות באפשרות להפנות את בקשותיהם לתיעוד הטכני ישירות מהמפיץ. אולם לא מצופה מהמפיץ להחזיק במסמכים הרלוונטיים בעצמו.

- **נציג מוסמך** – בלא קשר למיקום היצרן, הוא רשאי למנות נציג מוסמך באיחוד לפעול בשמו בביצוע משימות מסוימות. הנציג יכול לטפל בחובות היצרן (סימון CE), הצגת הצהרת האיחוד האירופי של ההתאמה וכו').

- **ליבואן** אחריות נרחבת בעמידה בדרישות החקיקה. ככלל היא נשענת במידה רבה על אותה האחריות שבה נושא היצרן. ליבואן יש תפקיד מפתח בהבטחת תאימות המוצרים המיובאים והוא חייב להבטיח כי היצרן מילא כראוי את חובותיו. על כן נדרש היבואן לעמוד בדרישות הבאות:

1. לוודא כי נוהל הערכת ההתאמה המתאים בוצע על ידי היצרן. אם קיים ספק כלשהו בנוגע להתאמה של המוצר, עליו להימנע מייבואו לשוק.

2. לוודא כי היצרן המציא את כל המסמכים והאישורים הדרושים (תיעוד טכני, סימון CE וכו'), כפי שנקבע על ידי המדינה אליה מיובאים המוצרים.

3. כמו כן, היבואן מחויב ב:

- ציון שמו, שמו המסחרי ופרטי קשר.
- לוודא כי, בעוד המוצר נמצא תחת אחריותו, תנאי אחסון או הובלה ראויים בהתאם לחקיקה.
- שמירת עותקים של אישורים לתקופה של 10 שנים לאחר מיקום המוצר בשוק.
- לוודא שניתן יהיה להציג את המסמכים הטכניים בזמן דרישה.
- על פי בקשה על ידי רשויות הפיקוח בשוק, היבואן חייב לזהות כל מפעיל כלכלי שסיפק לו את המוצר ושהמוצר שווק עבורו על ידי היבואן. היבואן חייב להיות מסוגל להציג מידע זה לתקופה של 10 שנים לאחר הפעולה.

ניתן לבקש מהיבואן לבצע בדיקה מדגמית של המוצר. במקרה שבו המוצר חשוד כמסוכן, היבואן חייב, באופן זהה ליצרן, להודיע על כך מיד לרשות הלאומית המוסמכת במדינה, לספק הסברים על מקור הבעיה ולפרט את הצעדים המתקנים שבוצעו.

### 5.1.6 מעבר לפיקוח בשווקים (market surveillance)

חלק משמעותי בשיטה החדשה מתמקד בפיקוח המוצרים בשווקים על מנת לאפשר מעבר מהיר של הסחורה בשוק. מטרת הפיקוח היא להבטיח כי המוצרים עומדים בדרישות הישימות של מתן רמה גבוהה של הגנה על אינטרסים ציבוריים (כגון בריאות ובריאות כלכלית, בריאות וגיהות במקום העבודה, הגנה על הצרכנים, הגנה על הסביבה ובביטחון), תוך הבטחה כי התנועה

החופשית של מוצרים אינה מוגבלת מעבר לנדרש על פי החקיקה ההרמונית האחידה או כל חוק רלוונטי אחר. לרשויות הפיקוח הלאומיות מחויבויות ברורות ברגולציה לפעול באופן יזום על מנת לשלוט במוצרים המוצבים בשוק, לארגן את גופי הפיקוח ולהבטיח תיאום ברמה הארצית וברמת האיחוד. תחת הרגולציה מוגדרות ומפורטות דרישות הרגולציה מהמדינות החברות:

- ביצוע סקירות ובדיקות המוצרים בשוק על מנת להבטיח כי הם נתונים להליכים הדרושים, כי דרישות הסימון והתיעוד כובדו וכי הם תוכננו ויוצרו בהתאם לדרישות החקיקה ההרמונית המאוחדת.
- הקמת מנגנוני תיאום בין גופי הפיקוח.
- קביעת מדיניות סדורה הכוללת תכנית אופרטיבית שנתית לפיקוח על השווקים השונים<sup>66</sup>.
- קביעת מדיניות ניהול סיכונים בביצוע בדיקות מסמכים ובדיקות פיזיות הכוללת בדיקות מעבדה בצורה אקראית ושיטתית.
- יצירת שיתופי פעולה בין רשויות הפיקוח עצמן ובין לבין רשות המכס ולגופים מקבילים במדינות האיחוד וכן לשתף כל מידע רלוונטי במערכות המידע של האיחוד.
- קביעת עונשים ואישומים פליליים לגורמים כלכליים המפרים את כללי הרגולציה (למשל לעגן בחוק ענישה לסימון CE מטעה).

על אף שהפיקוח נעשה לאחר שהמוצר הוצב בשוק ולא כאשר המוצר מפותח או מיוצר, אין מניעה מרשויות הפיקוח לשתף פעולה בשלבים הראשוניים לזיהוי מוקדם של בעיות במוצר. על מנת ליצור מערך פיקוח יעיל יש צורך למקד את תשומת הלב בשלבים בהם הסיכון גבוה יותר. לשם כך לרשויות הפיקוח צריך להיות הכוח, היכולת והמשאבים:

- לבקר באופן קבוע בעסקים מסחריים, בתעשייה ובמקומות אחרים.
- לבקר באופן קבוע במקומות עבודה שבהם משתמשים במוצר.
- לארגן בדיקות רנדומאליות.
- לקחת דגימות של מוצרים ולבחון אותם.
- לדרוש את כל המידע ההכרחי.

החקיקה ההרמונית האחידה מספקת שני כלים שונים המאפשרים לרשויות הפיקוח לקבל מידע על מוצרים: הצהרת האיחוד (The EU Declaration of Conformity) והמסמכים הטכניים. אלו חייבים להיות זמינים על ידי היצרן ובמקרים מסוימים על ידי היבואן. ישויות אחרות כמו המפיצים, הקמעונאים והספקים אינם יכולים להיות מחויבים להציג את המסמכים הנ"ל. מעבר לכך, רשויות הפיקוח יכולות לדרוש את הגוף המוסמך לספק מידע אודות בחינת הערכת ההתאמה של המוצר.

<sup>66</sup>[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/market-surveillance/index_en.htm)

הצהרת התאימות צריכה להיות מוצגת באופן מידי לאחר בקשת רשויות הפיקוח. לפי החקיקה, כישלון בכך מהווה בסיס מספק להטיל ספק בהתאמת המוצר. המידע הטכני לא יכול להידרש להצגה באופן שיטתי לרשויות הפיקוח אלא רק בבדיקות רנדומליות או כשיש יסוד סביר לחשוב שהמוצר לא עומד בדרישות הבטיחות. תחילה ניתן לספק לרשויות הפיקוח תקציר של המפרט הטכני ובמקרה של דרישה ספציפית ניתן להציג רק את החלק הרלוונטי של המפרט (עיקרון המידתיות). רשויות הפיקוח שנחשפות למפרט הטכני מחויבות בשמירה על סודיות.

המדינות הן האחראיות על הפיקוח בשווקים ולכן הן צריכות לדאוג לתשתית הראויה ולאסטרטגיית הפיקוח. עליהן לבצע עדכונים באופן תקופתי של תכניות הפיקוח שלהן. עליהן לדאוג לכך שהן תורמות לפיקוח הכללי באיחוד. כמו כן חייבות המדינות בשיתוף תכניותיהן דרך האינטרנט עם מדינות אחרות והציבור לצורך שקיפות ושיתופי פעולה. רשויות הפיקוח הלאומיות מחויבות בשקיפות כלפי הציבור. מידע אודות מוצרים מסוכנים מחויב להיות נגיש לציבור. הציבור צריך להיות מודע לתחומי האחריות הרשויות וכיצד ניתן לפנות אליהן. על הרשויות לדווח לציבור ולהזהיר תוך זמן סביר על סכנות שהתגלו במוצרים שונים.

רגולציית הפיקוח<sup>67</sup> דורשת ממדינות חברות להבטיח את היישום הנכון של ההוראות ולנקוט בצעדים הנאותים במקרים של הפרות. התקנות דורשת **שהענישה** תהיה הולמת את חומרת העבירה. באחריות המדינות ליישם מכניזם אכיפה. הסנקציות יכולות להיות בצורת קנסות ואף סנקציות פליליות במקרים של הפרות חמורות.

#### **א. פיקוח על מוצרים מיובאים על ידי המכס**

נקודות הכניסה ל-EU רלוונטיות לעצירת מוצרים לא בטוחים ורצויים ממדינות אחרות. הנמל היא הנקודה בה מוצרים ממדינות שלישיות חייבים לעבור ולכן היא מהווה המיקום האידיאלי לביצוע פעולות פיקוח. מתוך כך למכס תפקיד חשוב בתמיכת רשויות הפיקוח. הדרך היעילה ביותר למנוע כניסת מוצרים לא רצויים ממדינות חיצוניות לאיחוד היא ביצוע בדיקות נאותות במהלך תהליך בקרת היבוא. הדבר דורש שיתוף פעולה בין המכס ורשויות הפיקוח וכן הקצאת משאבים לביצוע הבדיקות השונות. דוגמה לשיתוף פעולה מתואם בין גופי הפיקוח לרשויות המכס ניתן למצוא בתוכנית "הפיקוח על המטענים" ההולנדית. במסגרת התוכנית משתפים פעולה רשות המכס, פקחים של רשות התחבורה, משטרת הגבולות, רשות המזון והגנת הצרכן, הסוכנות להגנת הסביבה וגופים נוספים תחת השם "צוות הקשת בענן" (Rainbow Team). בצוות נידונים היבטים שונים של מערך ניהול הסיכונים וכן מתקבלות החלטות בנוגע לתוכנית פעולה מתואמת ולפעולות אכיפה משותפות.

#### **ב. הקמת גוף לתיאום פעילות הפיקוח ברמה הלאומית<sup>68</sup>**

אמצעי חשוב ליישום של פיקוח שוק אפקטיבי ואקטיבי הוא מנגנון תיאום לאומי לפעולות הפיקוח השונות בשווקים. דוגמה למנגנון מסוג זה אפשר לראות באנגליה. במהלך השנים

<sup>67</sup> EU 765/2008

<sup>68</sup> דוגמה להקמת גוף לתיאום פעולות הפיקוח באנגליה

האחרונות לקח משרד הכלכלה הבריטי (BIS) חלק פעיל בעיצוב הרגולציה האירופית בנושא פיקוח שוק, הקים והזין מידע (יחד עם גופי פיקוח נוספים) במערכת המידע של האיחוד (ICSMS), יזם תיקוני חקיקה (על מנת לאפשר לפקחים גישה למסמכים ובדיקות פיזיות) וכן היה שותף בכתיבת תכניות מעקב שוק בשיתוף הרשויות השונות. בשנת 2009 הקים ה-BIS את "הוועדה לתיאום פיקוח השוק" (MSCC-market surveillance coordination committee) שמידי שנה מפרסמת את התוכנית השנתית לפיקוח שוק<sup>69</sup>. תכנית זו היא למעשה מסמך מסגרת שבו מפורטים העקרונות וסדרי העדיפויות אשר לאורם יש לבצע את פעולות האכיפה השונות בשווקים. הוועדה הוקמה כמענה לדרישת הרגולציה האירופית לביסוס שיתופי הפעולה בין הרשויות השונות במדינה ולקביעת מדיניות רחבה לפיקוח שוק. מתוך כך, תפקידיה העיקריים של הוועדה הן:

1. תיאום בין גופי הפיקוח השונים הממשלה ורשויות המכס
2. ביצוע וסקירת התוכניות האסטרטגיות לפיקוח שוק
3. עידוד ההשתתפות בתוכניות פיקוח ברמת האיחוד
4. שיפור תהליכי הלמידה ושיפור המודלים לפיקוח שוק
5. שיפור המדיניות והפחתת הרגולציה ע"י עידוד הדיאלוג עם עסקים ובעלי עניין נוספים

הוועדה מתכנסת ארבע פעמים בשנה. בנוסף נפגשים נציגי הוועדה עם בעלי עניין ועסקים על מנת למקסם את תכניות פיקוח השוק. המשרד (BIS) מרכז את הוועדה ונציג מטעמו עומד בראשה. במסגרת הוועדה מוקמים צוותי עבודה ופרויקטים ייחודיים לתוכניות פיקוח ספציפיות הנגזרות מהתוכנית השנתית. החברות בוועדה פתוחה למשרדי הממשלה הרלוונטיים, גופים ציבוריים, רשויות המכס וגופים פרטיים. כמו כן במידת הצורך מתקצב המשרד (כתקציב משלים) תכניות פיקוח ארציות ספציפיות (במידה ואחד הגופים העצמאיים נזדקק לתוספת תקציבית).<sup>70</sup>

תכנית הפעולה לשנת 2013-2014, למשל, מדגישה את הצורך בהגברת התיאום עם רשויות המכס, הגברת שיתוף הפעולה בין המדינות, המשך המאמץ להעלאת המודעות בעזרת קמפיין המודעות לסימון ה-CE וחזוק הקשרים בין רשויות הפיקוח לעסקים

#### 5.1.7 ניהול סיכונים

מערך ניהול סיכונים הוא גם כלי הכרחי לביצוע פעולות פיקוח פרואקטיביות ויעיל. רמת סיכון המוצר נקבעת ע"י ניתוח מאפייני המוצר והשוק. בנייתו רמות הסיכון, בנושאים הקשורים בהגנת הצרכן, יבחנו למשל הנושאים הבאים: מידת הפגיעות של קהל היעד (ילדים מבוגרים וכדו),

<sup>70</sup><https://www.gov.uk/notified-bodies-appointment-and-co-ordination>



אזהרות, פציעות נפוצות ותרחישי פציעה אפשריים, חומרת הפציעה וההסתברות שתתרחש. ניהול הסיכונים המתבצע כיום במדינות השונות נעשה בשיתוף גופי פיקוח רבים ושלטונות המכס במטרה לנתח את סביבת השוק בצורה רחבה ומקיפה. ברחבי השוק האירופי נבחנות גישות שונות לניהול סיכונים. בהולנד למשל, נבחן הקשר בין מחיר או גיל המוצרים בשוק לאי עמידה בדרישות הרגולציה. מערך ניהול סיכונים מקיף מתפתח ואקטיבי מהווה כיום תנאי למדיניות פיקוח שוק מוצלחת.

#### 5.1.8 שיתוף פעולה והחלפת מידע בין מדינות

יישום הרגולציה האירופית תלוי לא מעט בשיתוף פעולה אדמיניסטרטיבי בכדי להבטיח אכיפה יעילה ואחידה במדינות השותפות. הפיקוח בשווקים יהיה יעיל אם הרשויות הלאומיות ישכילו לשתף פעולה ומידע עם הצרכנים, רשויות הפיקוח במדינות שכנות ואף עם גופי הפיקוח במדינות שלישיות. ישנם מספר פלטפורמות לשיתופי פעולה ומידע בין מדינות האיחוד האירופי:

1. **RAPEX** - מערכת מידע אינטרנטית של האיחוד האירופי להחלפה מהירה של מידע בנוגע לסכנות הנובעות משימוש במוצרים. התקינה<sup>71</sup> בנושא בטיחות כללית של המוצרים מספקת את הבסיס המשפטי למערכת החלפת מידע במקרי חירום. המערכת מכסה מוצרים רגילים (שאינם מזון) ומקצועיים (professional products) ומיועדת לכלל המוצרים (בין אם מכוסים על ידי החקיקה ההרמונית ובין אם לאו). תהליך דיווח מוצרים שזוהו כמסוכנים כוללת:

- נקיטת צעדים ע"י הרשות להסרת הסיכון והודעה לוועדה האירופאית (European Commission) על המוצר, הסיכון והצעדים שנקטו באמצעות מערכת IT.
- מי שהוסמך מטעם ה-EU לחיבור למערכת בכל מדינה אחראי לדווח לרשויות המוסמכות במדינתו על המידע החדש והן אחראיות להסיר את האיום.

שימושה העיקרי של המערכת הוא, כאמור, תחלופת מידע מהיר בין רשויות הפיקוח במדינות השונות. אולם המערכת מוכוונת גם לצרכן הקצה. בנוסף לאפשרות חיפוש מוצרים מסוכנים על פי קטגוריות המצויה באתר והדו"חות המפורסמים באתר, מפרסם האיחוד כמידי יום שישי רשימה מעודכנת של מוצרים מסוכנים לשימוש.

2. **ICSMS** – היא כלי ה-IT שמספק פלטפורמה לתקשורת מקיפה בין כל רשויות הפיקוח. המערכת מאפשרת הפצת מידע (תוצאות בדיקות, זיהוי מוצר, גורמים כלכליים, מידע על תאונות וכו') במהירות ויעילות בין רשויות. המערכת עוזרת לרשויות הפיקוח להתקדם לתאם את פעילותם באופן יעיל, לחלוק משאבים ובכך לחסוך זמן, לפרט שיטות עבודה מומלצות, להקים "אנציקלופדיה" של מידע אודות פיקוח שוק ב-EU וכדומה (המערכת מפנה למערכת ה-RAPEX).

3. **מכשור רפואי**: מערכת התרעה (European Medical Device Vigilance System) – מערכת מקבלת מידע על מוצרים אשר היו מעורבים באירועים אשר הובילו למוות של מטופל או משתמש, או להידרדרות חמורה במצב בריאותם. המידע מועבר לגופי הפיקוח השונים וליצרנים הרלוונטיים.
4. **קבוצות עבודה משותפות** - AdCos-Administrative Co-operation Groups ו- SENIOR OFFICIALS GROUP – MARKET SURVEILLANCE GROUP (SOGS-MSG). הקבוצות מספקות פלטפורמה לקובעי המדיניות לדון בהיבטים שונים של מדיניות האכיפה, ליצור שיתופי פעולה והחלפת מידע.
5. **ANEC-The Consumer Voice in Standardization** - נציגות של האזרחים, הממומנת ברובה ע"י האיחוד (95%), בתהליכי קביעת הסטנדרטים והרגולציה.

## 5.2 עקרונות מדיניות היבוא בארצות הברית

לארה"ב אין חוק אחד המאגד את כלל יבוא המוצרים כמו פקודת הייבוא הישראלי. בבסיס תפישת היבוא האמריקאית עומד העיקרון כי יבוא מוצרים הוא חופשי, ללא הגבלה וללא צורך ברישיון יבוא (אלא אם כן נאמר אחרת על ידי חקיקה ספציפית לאותו המוצר<sup>72</sup>). כתוצאה מכך, כל רגולטור קובע את הסטנדרטים הנדרשים עבור יבוא המוצרים שבאחריותו, על בסיס חוקים של הרשות המחוקקת האמריקאית ונהלים פנימיים של אותם הרגולטורים. עם זאת ישנו מיעוט מוצרים אשר דורש רישיונות ייבוא ואישורים מקדימים טרם הייבוא.

### 5.2.1 מדיניות כללית

רגולציית היבוא לארצות הברית נותנת מענה לשלושה עקרונות מרכזיים המנחים את מדיניות היבוא של ארצות הברית. מצד אחד, מטרת המדינה להקל על תהליך היבוא כמה שניתן על מנת שהייבוא יהיה יעיל, רווחי וישמש כמנוע צמיחה למשק האמריקאי. מצד שני, על המדינה לדאוג לאיכות ובטיחות המוצרים ולשם כך יש צורך בפיקוח ואכיפה המעכבים ומקשים את תהליך היבוא. לצד זה, בעקבות אירועי 9/11 הקשיח הממשל הפדרלי את בדיקות המשלוחים על מנת להבטיח כי אין בהם סכנה לשלום הציבור. כתוצאה מכך, הרגולציה הנוכחית של ארצות הברית, שרויה במתח שבין שלושת העקרונות הנזכרים לעיל.<sup>73</sup>

עד שנת 1993 רגולציית היבוא התבססה על חוק משנת 1930. בשנת 1993 חוקק חוק חדש – "Customs Modernization and Informed Compliance Act", אשר נקרא בקיצור "Mod Act". במהות החוק חל שינוי בפיקוח על המוצרים בטרם הגעתם לשוק. עד שנת 1993, אנשי המכס וסוכנויות הפיקוח השונות היו אחראים באופן ריכוזי על האכיפה והפיקוח על המוצרים

72

[https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a\\_id/197/session/L3RpbWUvMTQwMzUzNDMzOC9zaWQvXy1FMVp4WGw%3D/search/1](https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/197/session/L3RpbWUvMTQwMzUzNDMzOC9zaWQvXy1FMVp4WGw%3D/search/1)

U.S. Customs and Border Protection Trade Facilitation, Enforcement, and Security, p.4<sup>73</sup>

עוד בטרם הגעתם לשוק ("agency-centric" model). כיום תחת מודל "shared responsibility", חלות חובות פיקוח על היבואן עצמו עוד בטרם המוצר מגיע לשוק, לצד פעילויות אכיפה של סוכנויות הפיקוח אשר נהיו מדגמיות יותר ומבוצעות באופן אוטומטי וממוחשב על מנת לזרז את הליך האישור.<sup>74</sup>

לאחר אירועי 11 בספטמבר חוקקו לפחות שישה חוקים בין השנים 2002-2007 אשר נועדו לשמור על בטחון המדינה במסגרת הליך היבוא. חוקים אלו כללו בין היתר חובת דיווח לרשויות על כל מטען העתיד להגיע לנקודות הגבול של המדינה בטרם הגיעו לנמל.<sup>75</sup>

## 5.2.2 אחריות היבואן

הרגולציות הרלוונטיות לייבוא מוצרים לשטחי ארצות הברית וכן דרישות המכס כוללות הצהרת היצרן בדבר עמידה בתנאי הרגולציה. הצהרה זו יכולה לנוע על ציר שבין הצהרה עצמית של היצרן ועד קבלת אישור מגופי בדיקה מוסמכים. במסגרת הצהרה עצמית לעמידה בתנאי הרגולציה, הספק (היצרן או היבואן וכדומה) מתבקש להמציא הוכחות לכך שהמוצר עומד בקריטריונים של הגופים הרגולטוריים בענייני איכות, בטיחות וכדומה. במצב זה בדרך כלל הספק אינו מחויב בביצוע בדיקת מעבדה מוסמכת חיצונית (צד שלישי). הצהרת היבואן/יצרן במקרה זה נקראת supplier's declaration of conformity (SDoC). הדרישה להצהרת יצרן מאפיינת בעיקר מוצרים בהם הסיכון הבטיחותי, בריאותי, סביבתי, נמוך יחסית. בהצהרה זו מכריז הספק/יצרן כי המוצר עומד בתקני הייצור, האריזה והפרסום או לחילופין ממלא מסמך של הגוף הרגולטורי במידה וקיים. למשל, U.S. Federal Communication Commission (FCC) מבקשת את הצהרת היצרן להוכחת תאימות מחשבים אישיים בתקינת הקרינה האלקטרומגנטית. במקרים מסוימים מתאפשר השימוש בהצהרת יצרן גם במוצרים בעלי סיכון בינוני.<sup>76</sup>

עיקרון חשוב העומד בבסיס השיטה האמריקאית ויוצר איזונים בשוק בין בטיחות המוצרים לבין מעורבות מינימאלית של המדינה בהטלת מגבלות על הסחר הוא החבות של המפעיל העסקי כלפי בטיחות המוצר ועמידתו בתקנים. משמעות החבות היא שאי עמידתו של המוצר בסטנדרטים נאותים של בטיחות חושפת את הספק (יצרן, יבואן, קמעונאי) לתביעות משפטיות אזרחיות בהיקפים כספיים משמעותיים<sup>77</sup> (לעיתים סכומים עצומים) אשר מהווים תמריץ משמעותי לעמידה בסטנדרטים בטיחותיים גבוהים גם כאשר לא נקבע עבורם תקן רשמי מחייב. כלומר, עקרון פיקוח זה מאפשר התרת הרסנים הרגולטוריים בכניסת המוצרים לשוק ומטיל את האחריות להטלת הפיקוח במידה רבה על הצרכנים בשוק ועל הגורמים העסקיים. יבואנים וספקים אשר אינם היצרנים צריכים לוודא שאכן היצרנים עומדים בדרישות הרגולציה האמריקאיות על מנת שיוכלו להגן על עצמם בעת תביעת חבות. בנוסף, לצד הדאגה לעמידה

<sup>74</sup> U.S. Customs and Border Protection Trade Facilitation, Enforcement, and Security, p.5-6

<sup>75</sup> U.S. Customs and Border Protection Trade Facilitation, Enforcement, and Security, p.6-7

<sup>76</sup> בשוק הרכב למשל [http://www.usitc.gov/publications/332/working\\_papers/ca-dft-rev-final082008.pdf](http://www.usitc.gov/publications/332/working_papers/ca-dft-rev-final082008.pdf)

<sup>77</sup> יש לציין בהקשר זה שנושא תביעות החבות הוא נושא לדיון נרחב. מחד הוא כולל יעילות מצד הפיקוח על היבואן אך מאידך הוא נושא סיכון גבוה המתגלגל לעלויות ביטוח גבוהות וסיכונים עסקיים בדמות פשיטות רגל של חברות בעקבות תביעות מסוג זה.

בתקנים נאותים ועל מנת להגן על היבואן/ספק מפני הסיכון שבתביעת נזק מסוג זה, יבואנים רבים רוכשים פוליסת ביטוח (liability insurance) אשר מכסה את היבואן מפני הנזקים הכלכליים שעשויים להיגרם בשל תביעת נזיקין בעקבות פגיעה שנגרמה משימוש במוצרים הכלולים בפוליסה.

### 5.2.3 פיקוח שוק

רשות הגנת הצרכן האמריקאית ( The United States Consumer Product Safety Commission - CPSC) היא גוף הפיקוח המרכזי ברמה הפדרלית בארצות הברית (למעט תחומים שבאחריות רגולטורים ספציפיים כמו תרופות, מזון ועוד). הרשות עוסקת בספקטרום הרחב של הגנת הצרכן החל בחקיקה והסדרת הרגולציה וחלה בפעולות פיקוח ואכיפה. כמו כן, עוסקת הרשות במחקר לצורך אימוץ תקנים וולונטריים העוסקים לרוב בדרישות לאיכות ייצור גבוהה. הפיכת תקן וולונטרי למחייב תעשה ע"י הרשות בחקיקה ראשית בתנאי שימצא פער בתקנות הקיימות הגורם או העלול לגרום כאמור לפגיעה בצרכנים.

גם לרשות המכס האמריקאית (CBP) מערך פקחים אשר מטרתם אכיפת חוקי ותקנות הגנת הצרכן הנוגעים בעיקר לסכנת השימוש במוצרים מסחריים. פקחי המכס משתפים פעולה עם הרשויות הרלוונטיות (FDA<sup>78</sup>, TSA<sup>79</sup>, וכד') ביצוע פעילויות אכיפה בנמלים. בשנת 2010 מתוך ניסיון לשפר את האינטגרציה בין גופי הפיקוח השונים הוקמה מועצה מנהלת בין משרדית לענייני גבול ( BIE - Border Interagency Executive Council) הוועד מורכב מבעלי תפקידים בכירים ברשויות הפיקוח השונות והמכס. הוועד עוסק בייעוץ והכוונה לפעולות הפיקוח בנמל וכן שותף לוועדת המכס בנושא ייבוא מסחרי, לתוכנית לשיתוף המידע- ITDS (מפורט בהמשך) ולתוכניות נוספות.

### 5.2.4 מערך ניהול סיכונים

מניתוח נהלי היבוא בשווקים השונים עולה כי מרבית הנהלים נקבעים על פי הערכת הסיכונים בשימוש במוצר או בפגיעה אפשרית במשאבים חשובים (ספקטרום התדרים למשל). כלומר, הקשחת הדרישות היא תולדה של הסיכונים הנצפים משימוש במוצר. כמו כן נדרש היצרן בביצוע הערכת הסיכונים במוצרים מסוימים לצורך סיווגם וכן לצורך הבטחת השימוש במוצרים.

רשות המכס מבצעת את פעולות האכיפה השגרתיות בנמל בכפוף למדיניות ניהול סיכונים המתבצעת לאחר קבלת המסמכים במחשבי משרדי המכס. המטענים מקבלים ניקוד על פי מספר קריטריונים הכוללים רמת הסיכון לצרכן, הפרות קודמות וכדו'.

<sup>78</sup> Food and Drug Administration  
<sup>79</sup> Transportation Security Administration

## 5.2.5 מערכות מידע

מערכות המידע הן כלי מכריע במאמץ להבטחת השימוש במוצרים ועמידה בתנאי הרגולציה. מערכות המידע השונות מוכוונות קהל יעד שונה ובכך ממלאות כול אחת את תפקידה בשוק. להלן שלוש דוגמאות של מערכות מידע:

1. **מערכת המידע הרפואי של רשות הגנת הצרכן** – במטרה לאסוף מידע למניעת הפגיעה בצרכנים וביצוע הערכות סיכונים מיטביות הקימה הרשות (CPSC) מערכת אלקטרונית למעקב אחרי פציעות אזרחים<sup>80</sup> (National Electronic Injury Surveillance System). המערכת שואבת מידע מבתי חולים ובכך מבצעת ניטור סיכונים אפקטיבי.
2. **International Trade Data System (ITDS)** – מערכת מידע בין משרדית שהוקמה במטרה לשפר את שיתוף המידע והפעולה בין רשויות הפיקוח הרלוונטיות לתהליך היצוא והיבוא ולהנגשת המידע והמערכות ליבואנים והיצואנים. המערכת היא חלק מתוכנית רחבה יותר לשיפור תהליכי כניסת הסחורות ולמודרניזציה של מערכות המכס. הרעיון המרכזי הוא יישום מערכת של "חלון אחד" לכל המידע בתחום היבוא והיצוא. יבואנים ויצואנים. רשות המכס הופקד על ניהול והקמת המערכת. תחת סעיף 405 של חוק ההגנה על הנמלים מחויבת כל רשות הדורשת אי אילו מסמכים/אישורים מהיבואנים/יצואנים להיות חלק ממערכת המידע. נכון לחודש דצמבר 2013, 43 רשויות שותפות למערכת.
3. **אתר אינטרנט לדיווח על מוצרים מסוכנים**<sup>81</sup> – צרכנים, משרדי ממשלה, מומחים לבריאות הציבור, רשויות פיקוח וכדו' יכולים להגיש תלונה על מוצרים מסוכנים באתר האינטרנט של הרשות להגנת הצרכן (CPSC). עותק מהתלונה/דיווח יועבר ליצרן/יבואן ותינתן לו האפשרות להגיב על הטענות נגדו. האתר הוקם מכורח תקנות הגנת הצרכן 2008 אשר חייבו את הרשות בהקמת אתר כדוגמת אתר זה.

<sup>80</sup> [http://www.healthindicators.gov/Resources/DataSources/NEISS-CADES\\_86/Profile](http://www.healthindicators.gov/Resources/DataSources/NEISS-CADES_86/Profile)

<sup>81</sup> [/http://www.saferproducts.gov](http://www.saferproducts.gov)

## 6 גיבוש ויישום מדיניות ייבוא חדשה – המלצות

בפרק זה מובאות ההמלצות העיקריות של הוועדה לצורך הסרת חסמי יבוא ועידוד התחרות. בהמלצות יש התייחסות הן לקביעת מדיניות היבוא הכללית הן לתהליכים פרטניים הנדרשים להסרת חסמים שעלו במסגרת העבודה.

במסגרת זו מומלץ להטמיע מדיניות חוקיות הייבוא בהתאם לנהוג במדינות מפותחות בעלות שוק משמעותי כדוגמת השוק האירופי והשוק האמריקאי; להתאים את דרישות חוקיות הייבוא לנהוג במדינות אלו; לרכז את כלל דרישות חוקיות הייבוא ולפעול לפישוטן ולהנגשתן לציבור; להבנות תהליך עבודה ממשלתי ככל שתידרש קביעת דרישות חוקיות יבוא חדשות; לתת כלים לרגולטור לפעול נגד ניצול כוח שוק מצד יבואנים והמלצות נוספות המפורטות להלן.

לצורך יישום צעדים אלו נדרשת עבודה מקיפה הכוללת הן שינויי חקיקה הן צעדים מנהליים וארגוניים, כגון הקמת גופי תיאום בין-משרדיים לענייני חוקיות היבוא וגיבוש נוהלי ושיטות פיקוח שוק.

### 6.1 התאמת המדיניות לסטנדרטים בין-לאומיים

#### 6.1.1 התאמת השיטה

המשימה העיקרית לשם הקלת נטל הברוקרטיה ולשם הסרת חסמי רגולציה היא שינוי תפישה מהותי של פעולת הרגולטור ושל תהליכי היבוא הנוכחיים. בבסיס המדיניות החדשה עומדים כמה עקרונות מפתח שמקורם בבחינה של מדיניות היבוא באירופה ובארה"ב ובהכרת החסמים הרבים שיוצרת פעולת מערכת היבוא הנוכחית. שינוי המדיניות הנוכחית דרוש כדי להוציא לפועל את מטרות הצוות להסרת חסמים ביבוא וכך להקל משמעותית את תהליכי היבוא ולהפחית את עלויות היבוא בפרט ואת יוקר המחיה בכלל. מכיוון שעקרונות המדיניות מבוססים על המדיניות הבין-לאומית ומפורטים בפרק הדין במדיניות זו, העקרונות להלן מובאים בראשי פרקים בלבד. הוצאתם אל הפועל דרך חקיקה תדרוש קביעת הנחיות פרטניות וקביעת עקרונות פעולה ליישום. עיקר המלצות הוועדה נועדו להטמיע מדיניות יבוא מתקדמת, הנהוגה במדינות מפותחות, ומושתת על העקרונות האלה:

- מעבר ממדיניות של פיקוח טרום השחרור מהמכס למדיניות של פיקוח שוק (Market Surveillance) על בסיס ניהול סיכונים מושכל
- הרחבת אחריות היבואן והתבססות על הצהרה על עמידה בדרישות היבוא
- הגברת האכיפה בשוק והחמרת הענישה של גורמים כלכליים המפרים את האמון

#### המלצות לקידום הנושא:

- א. לקבוע חובת הגשת הצהרה של היבואן לרשות המוסמכת הרלוונטית על עמידה בהוראות הדין ובדרישות חוקיות היבוא החלות על הטובין, כולל פירוט המסמכים הנמצאים

- ברשותו והמאמתים את הצהרתו, ושליחת אישור מהרשות המוסמכת למכס באמצעות מערכת מסלול לשם שחרור הטובין מפיקוח המכס. זאת בדומה לנהוג במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.
- ב. לקבוע את חובותיהם של יבואן ושל משווק כך שתורחב האחריות המשפטית על יבוא הטובין ושיווקם וכן לתחום את אחריות המדינה בהתאם.
- ג. לקבוע חובה להחזיק מסמכים המעידים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא לתקופת זמן מינימלית, כך שיתאפשר פיקוח שוק אפקטיבי ויודא כי המוצר עומד בדרישות היבוא.
- ד. לקבוע חובה להחזיק מסמכים המעידים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא באופן שלא ימנע מעשית אפשרות של יבוא מקביל מספקי משנה.
- ה. להקים מערך פיקוח שוק אפקטיבי בין השאר על בסיס מודל ניהול סיכונים ולהקצות משאבים להגברת הפיקוח.
- ו. להרחיב את הסמכויות הנתונות על-פי דין למשרדי הממשלה כדי לאכוף את דרישות חוקיות הייבוא בשלב שחרור הטובין מרשות פיקוח המכס וכן בשלב הפיקוח בשווקים.
- ז. לחזק כלי אכיפה מנהליים ופוליטיים של משרדי הממשלה לרבות של הרשויות המוסמכות במטרה ליצור הרתעה אפקטיבית.
- ח. לגבש מודל הפעלה ממשלתי לפיקוח בשווקים על בסיס ניהול סיכונים ובהסתמך על מודלים לפיקוח בשווקים בעולם, הכוללים סמכויות פיקוח, שיטות בדיקה, כלים וסנקציות. המודל יכלול את ההיבטים הבאים:
- גיבוש שיקולים ועקרונות לניהול סיכונים ברמה משרדית וממשלתית
  - מבנה ופורמט של תכנית עבודה משרדית לניהול סיכונים
  - יצירת מאגר נתונים רחב וחזק שיתקבל מהרשויות המוסמכות על בסיס שוטף אשר יתבסס על מערכת ניהול הסיכונים הרחבה הקיימת היום במכס.
  - היבטים תפעוליים: מבנה ארגוני, אנשי קשר והעברת מידע מקצועי ומסחרי בין הגורמים הרלוונטיים
  - שימוש במערכות מידע בין-לאומיות ופנימיות
  - יצירת ממשק עם ארגוני ציבור לשיתוף בפעילויות פיקוח וולונטריות
- ט. פיקוח ובדיקה של מינהל המכס בשיתוף על פי הצורך, עם הרשויות המוסמכות, בחצר היבואן במקרים בהם מבחינת המכס, אין מניעה לשחרר את הטובין אולם בהתאם לתוצאות בדיקת ניהול סיכונים שביצע המכס עבור הרשות המוסמכת, יש לבדוק את הטובין על ידי הרשות המוסמכת בהיבטים של חוקיות היבוא, ניתן לבצע בדיקה של הטובין על ידי הרשות המוסמכת בחצר היבואן תוך פרק זמן מוגדר מראש. במקרה זה היבואן לא יהא רשאי לפרוק את הטובין עד לסיום הבדיקה. על מנת להבטיח כי הטובין שייבדקו הם אלו שיובאו (והיבואן לא החליף אותם בטובין אחרים), ניתן לבצע איזוק אלקטרוני למכולה בה נמצאים הטובין, באופן שניתן יהיה לעקוב אחר המכולה ולוודא כי הטובין לא הוחלפו.



י. להטיל על רשות המיסים הסדרת העברת תוצאות ניהול סיכונים לידי הרשות המוסמכת הרלוונטית, וזאת לצורך ביצוע בדיקות מתאימות על ידה בשווקים.

יא. להקים צוות לתיאום ולהגברת שיתוף פעולה בתחום ניהול סיכונים, פיקוח בשווקים וחוקיות יבוא בראשות המנהל הכללי של משרד הכלכלה, מנהל המכס ונציג אגף תקציבים ובהשתתפות כל הרשויות המוסמכות וארגוני צרכנים. מטרת הצוות הן שיתוף ידע, תיאום דרכי פעולה, הגברת היכולות המקצועיות ומציאת פתרונות בחוקיות יבוא. הצוות יתכנס פעם בחודש לפחות.

● פעילות הפורום :

- שיתוף מידע בין רשויות מוסמכות
  - הצגת תכניות לפיקוח בשווקים (רבעונית ושנתית)
  - חיבור למערכות מידע בין-לאומיות
  - שיפור תהליך הלמידה וגיבוש מודלים לפיקוח
  - שיתוף הציבור
- יב. לקדם חיבור למערכות מידע בין-לאומיות שיאפשרו העברה ושיתוף של מידע על סיכון במוצרים ממדינות אחרות המיובאים לישראל, בהן :

- Rapex – מערכת של האיחוד האירופי להחלפה מהירה של מידע על סכנות בשימוש במוצרים. במערכת נכללים מוצרים רגילים (שאינם מזון) ומקצועיים ( professional products). יצויין שעד כה לא התאפשר שיתוף ישראל במערכת.
- ICSMS – כלי IT המספק פלטפורמה לתקשורת מקיפה בין כל רשויות הפיקוח. המערכת מאפשרת הפצת מידע מהירה ויעילה בין רשויות על מוצרים שאינם עומדים בדרישות. מידע זה מכיל תוצאות בדיקות, זיהוי מוצר, גורמים כלכליים, תאונות וכו'.

**6.1.2 התאמת דרישות חוקיות הייבוא בישראל לנהוג במדינות מפותחות שבהן שווקים משמעותיים**

התאמת הדרישות הטכניות של מוצרים מיובאים, הן ברמת התקינה שבסמכות הממונה על התקינה הן ברמת הדרישות המשרדיות השונות, היא בעלת חשיבות מרכזית. יכולת היבואן לייבא סחורה המשווקת בשווקים גדולים ומתקדמים ללא צורך בבדיקות תאימות נוספות היא תנאי מפתח ליבוא מגוון בהיקף נרחב ובעלות נמוכה. זאת שכן בדיקות תאימות אלו מייקרות את עלות המוצר ואף עלולות למנוע יבוא משיקולי כדאיות כלכלית. לשם כך נדרש תהליך אימוץ של דרישות טכניות בין-לאומיות בהתאם לנהוג במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.

לטיפול הממונה על התקינה הועברו תקנים ישראליים רבים שהומלץ להסיר את רשמיותם.

**המלצות לקידום הנושא :**

- ג. לפעול ליצירת התאמה מלאה במשרדי הממשלה בין דרישות טכניות וכל תנאי אחר המשפיעים על חוקיות היבוא של טובין לישראל, לבין דרישות בין-לאומיות הנהוגות במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.
- ד. לפעול לביטול או צמצום רשמיותם של תקנים רשמיים תקני National Deviation.
- ט. במקרים מסוימים ובנסיבות המתאימות יש לשמור על יכולתה של הרשות המוסמכת לחייב עמידה בדרישות נוספות, ככל שנדרש ולאחר ניתוח סיכונים, של שיקולי תחרות, יוקר מחייה והתייחסות להבדלים הנוצרים ביחס לתקינה בין-לאומית.

### 6.1.3 מנגנון יישום למדיניות יבוא החדשה

יישום עקרונות המדיניות המפורטים מחייב גיבוש מדיניות אחידה וכוללת, שתאפשר לרשויות המוסמכות להמשיך לפעול עצמאית אך בתיאום מלא עם שאר הרשויות המוסמכות, עם יחידות הפיקוח בשוק, עם הממונה על התקינה ועם מינהל המכס. לצורך כך הכרחי למנות ממונה על חוקיות הייבוא, שיהיה חוליה מקשרת בין הגורמים השונים ובעל סמכויות בתחום חוקיות היבוא. סמכויותיו ופעילותו יוסדרו בחקיקה פרטנית של הממונה על חוקיות הייבוא, ובהן: קביעת חובת התייעצות של הרשויות המוסמכות עם הממונה על חוקיות הייבוא וריכוז המידע לכלל דרישות היבוא. כמו כן, הממונה יהיה רשאי לדרוש מהרשויות המוסמכות מידע בנושאי יבוא.

#### המלצות לקידום הנושא:

- טז. למנות במשרד הכלכלה ממונה על חוקיות יבוא למדינת ישראל, שיהיה אחראי לרכז את מדיניות הממשלה בנושא חוקיות היבוא.
- יז. לקבוע חובת היוועצות של משרדי הממשלה האחראים על הרשויות המוסמכות עם משרד הכלכלה בכל קביעה בנושא חוקיות היבוא, לרבות קביעה שבדין, בנוהל, בהנחיה או בכל הוראה כללית אחרת, טרם אישורם. זאת בין השאר במטרה למלא מחויבויות בין-לאומיות של ישראל במסגרת הסכמי סחר.
- יח. להורות למשרדי הממשלה האחראים על רשויות המוסמכות להעביר למנהל המכס את הנוסח המחייב של כל קביעה בנושא חוקיות יבוא רק באמצעות הממונה על חוקיות היבוא.
- יט. להרשות לממונה על חוקיות הייבוא במשרד הכלכלה לדרוש מהרשויות המוסמכות מידע בנושאי יבוא.

### 6.2 מניעת הסדרים מגבילים בין יצרנים זרים לבין יבואנים רשמיים שמטרתם פגיעה בתחרות

מניעת הסדרים מגבילים בין יצרנים זרים לבין יבואנים רשמיים שמטרתם פגיעה בתחרות

בין יצרנים זרים לבין יבואנים יש הסדרי בלעדיות רבים שבמסגרתם מוסכם כי יהיה יבואן רשמי יחיד לישראל למוצרי היצרן הזר. לעתים היצרן הזר אף פועל נגד יבוא מקביל לשטחה של מדינת ישראל (ביוזמתו או בעקבות פנייה מהיבואן הרשמי), ומציב בכך חסמים ליבוא מקביל. כפי שנידון בהרחבה לעיל, הסדרי בלעדיות מסוג זה טומנים בחובם פוטנציאל פגיעה בתחרות בשל צמצום מספר היבואנים היכולים לייבא את המוצר ובשל החשש להיווצרות כוח שוק בידי היבואן הרשמי. מנגד, עשויים להיות להסדרים אלו יתרונות פרו-תחרותיים בשל התמריצים שהם מעניקים ליבואן הרשמי להשקיע בתמיכה במוטג.

כמצוין לעיל, מצאה הוועדה כי איסור גורף על הסדרי בלעדיות בין יצרנים זרים ליבואנים רשמיים עלול בסופו של דבר לפגוע בתחרות יותר מאשר לקדמה, ועל כן היא אינה ממליצה על איסור כזה. במקום זאת, יש להתחשב במאפיינים המיוחדים של כל מקרה ומקרה ולאזן בין היתרונות התחרותיים לחששות התחרותיים שבהסדר.

בהתאם, הוועדה סבורה כי הדרך הנכונה להתמודד עם הסדרים אלה היא באמצעות חוק ההגבלים העסקיים, המאפשר לנתח פרטנית את ההשפעה התחרותית של ההסדר על הענף הספציפי שאליו הוא מתייחס. עם זאת, הוועדה סבורה כי יש מקום לבחון את התאמתם של כללי ההגבלים העסקיים הקיימים העוסקים בהסדרי בלעדיות, גם לסיטואציות פוגעניות הכרוכות ביבוא בלעדי. במסגרת חוק ההגבלים העסקיים הותקנו פטורי סוג שעניינם הסדרי ספק-לקוח, העשויים להיות רלוונטיים גם לבלעדיות בין יצרן זר ליבואן רשמי, והם: כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסכמי הפצה בלעדית תשס"א-2001), כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסכמי רכישה בלעדית תשס"א-2001) וכן כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג להסדרים שאינם אופקיים ואין בהם כבילות מחיר מסוימות תשע"ג-2013). בעיקרו של דבר, פטורי הסוג שעניינם הסכמי הפצה ואספקה בלעדית קובעים פטור מן החובה לפנות לאישור בית הדין להגבלים עסקיים לסוגים מסוימים של הסדרים אנכיים, בכפוף לתנאים שחלקם מבוססים על נתחי השוק של הצדדים. תנאי לתחולת פטור הסוג להסכמי הפצה בלעדית הוא שנתח השוק של המפיץ לאחר ההסדר לא יעלה על 30% משוק המוצר. פטור הסוג להסדרים שאינם אופקיים פוטר כליל הסדרים שאינם עלולים לפגוע משמעותית בתחרות בשוק.

כמצוין לעיל, הוועדה מצאה כי יבואנים רשמיים של מותגים דומיננטיים עלולים לנצל הסדרי בלעדיות כדי לצבור כוח שוק ולפגוע בתחרות, וזאת בעיקר כשמדובר ביבואן רב-מותגי או ביבואן של סל או כאשר מדובר ביבואן בעל רשת קמעונאית גדולה. גם הסדר המערב יבואן רשמי שבבעלותו 30% או פחות משוק מוצר, עלול לעתים לפגוע משמעותית בתחרות בשוק, למשל, כאשר יש בלעדיות מקבילה של כמה יבואנים משמעותיים, או כאשר יש יבואן סל או יבואן רב-מותגי. על כן דווקא לאור קיומו של פטור הסוג להסדרים שאינם אופקיים, המאפשר לפטור כל הסדר בלעדיות על סמך ניתוח כלכלי פרטני, ראוי לשקול להקטין את האחוז נשוא הפטור מן החובה לפנות לאישור בית הדין להגבלים עסקיים לפחות מ-30%.

**מניעת התערבות של יבואנים רשמיים ביחסים שבין קמעונאים ליבואנים מקבילים וניצול לרעה של מעמדם**

כמפורט לעיל, בוועדה עלו אינדיקציות שלפיהן יבואנים רשמיים בשווקים רבים פועלים לדחוק יבואנים מקבילים מפלטפורמות קמעונאיות בין השאר באמצעות איומים בשיבוש אספקה או בשלילת הטבות ועל-ידי קשירה בין מוצרים או כמויות נרכשות. ככל שפרקטיקות אלו פוגעות ביכולתם של יבואנים מקבילים להתקשר עם קמעונאים ובכך לספק את הביקוש למוצרים שהם מייבאים, נפגעת משמעותית התחרות התוך-מותגית, ובהתאם נפגעת רווחת הצרכנים.

הוועדה סבורה כי יש להרחיב את סמכויות הממונה על ההגבלים העסקיים ביחס לפרקטיקות כאמור. ראשית, בחוק ההגבלים העסקיים הקיים, האיסור על התערבות חד-צדדית של היבואן הרשמי אל מול הקמעונאי, שאינה מגיעה לכדי הסדר עם קמעונאי, מוגבל ליבואן רשמי שהוא בעל מונופול. ככלל, על-פי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, מונופול מתקיים כאשר אדם אחד מחזיק ביותר מ-50% מאספקתם או מרכישתם של נכסים או שירותים בשוק מוצר רלוונטי כלשהו. מבדיקות הוועדה עולה כי ייתכן שבהקשר היבוא יבואן רשמי של מותג דומיננטי יכול להיות בעל כוח שוק אף שהוא אינו מחזיק בנתח שוק הגבוה מ-50%.

הוועדה סבורה כי יבוא מקביל מתפתח מטבעו עבור מוצרים שבהם התחרות הבין-מותגית חלשה דיה, כך שנוצרת הזדמנות עסקית ליבואן המקביל להיכנס לתחום על אף נוכחותו של יבואן רשמי ועל אף חסרונותיו של היבוא המקביל. לפיכך, סביר שהענפים שבהם האיסור רלוונטי, אלה שבהם קיים יבוא מקביל, יתאפיינו בתחרות בין-מותגית שאינה חזקה דיה להיות רסן על כוחו של היבואן הרשמי.

עם זאת, יש להיזהר מפני איסורים גורפים על כלל היבואנים הרשמיים, אשר עלולים למנוע פרקטיקות בעלות פוטנציאל פרו-תחרותי, לדוגמה, כאשר הן מסייעות להגדיל נתח שוק של מוצר בעל נתח שוק קטן בשוק ריכוזי, או להחדיר מותג חדש לשוק הישראלי.

לאור כל זאת, הוועדה ממליצה לבצע תיקוני חקיקה אשר יאסרו על יבואנים רשמיים של מוצרי צריכה לנקוט פרקטיקות שעניינן או תכליתן לפגוע בתחרות מיבוא מקביל, בדומה לאיסור הקיים בחוק ההגבלים העסקיים על בעל מונופולין ביחס לניצול מעמדו לרעה. בהקשר זה נדגיש שוב כי הוועדה לא מצאה הצדקה להטיל איסור גורף על כל הסדר בלעדיות בין ספק הזר ליבואן רשמי לישראל.

#### המלצות לקידום הנושא:

כ. ככל שישנם הסדרים בין יצרנים זרים לבין יבואנים רשמיים הפוגעים בתחרות בשווקים בישראל, יש לבחון את חוקיותם לפי חוק ההגבלים העסקיים ולאכוף את החוק בהתאם. בפרט, יש לשקול התאמות של פטורי הסוג האנכיים שחוקקו על-פי חוק ההגבלים העסקיים באופן שיביא בחשבון גם חששות שעלו בבדיקת הסדרים אלה.

כא. יש לאסור בחקיקה פעולות אנטי-תחרותיות של יבואנים רשמיים של מוצרי צריכה, שעניינן או תכליתן לפגוע ביבוא מקביל למדינת ישראל בדומה לאיסור

בסעיף 29א' לחוק ההגבלים העסקיים החל על בעל מונופולין ומונע ממנו לנצל את מעמדו לרעה.

### 6.3 שקיפות והנגשת מידע שימושי לציבור הרחב, ליבואנים ולרגולטורים

מקורם של חלק מהחסמים בייבוא הוא מחסור במידע, להבדיל מהמקובל במדינות מתקדמות רבות. לצורך כך יש לפעול בין השאר להקמת אתר אינטרנט שירכז את כלל המידע הרלוונטי ליבואנים, לצרכנים ולרשויות המוסמכות. המידע ליבואנים יכלול פירוט של הרגולציה על כל רבדיה (חוקים, צווים, תקנות, נהלים וכדומה), מדריכים שונים, מידע על אגרות, מידע שימושי הכולל מספרי טלפון ושעות פעילות וכיוצא בזה. המידע לצרכנים יכלול ריכוז של החוקים להגנת הצרכנים, מדריכים ומידעונים, התרעות על מוצרים מסוכנים, פרום פתוח ואזור ייחודי לתלונות כחלק ממנגנון פיקוח השוק הציבורי. בנוסף יפעל משרד הכלכלה בין השאר להסברה, להכרה ולהטמעה של מדיניות היבוא החדשה בקרב הגורמים העסקיים במשק.

**מערכת מסלול** – לקיצור משך הטיפול בבקשת חוקיות יבוא ויצוא יש השפעה ניכרת על מדד סחר החוץ של Doing Business. בעקבות הפעלת מערכת מסלול בכמה רשויות מוסמכות התקצר הטיפול באישורי יבוא, וכעת נמשך כיום אחד במקום יומיים או שלושה. מחשוב התהליך מתבטא כמובן גם בחיסכון בעלויות ובהפחתת עלויות אחסנה של הטובין עקב קיצור הליכי הגשת הבקשות וההמתנה לקבלת הרישיון או האישור הנדרש. עם זאת, כאמור, מערכת מסלול עדיין לא הוטמעה במלואה בכל הרשויות (ר' נספח 7.11).

#### המלצות לקידום הנושא:

- כב. לרכז באתר אינטרנט אחד את כל המידע על יבוא (מסחרי ואישי) דרישות חוקיות היבוא, הפניה לטפסים מקוונים הנדרשים לצורך הפניה לרשות המוסמכת לשם הגשת בקשה לאישור או רישיון, חברות השילוח ואמצעים אפשריים ליבוא לישראל. בנוסף, לקדם את הטמעת מערכת מסלול, המאפשרת ייעול של תהליכי היבוא ומקשרת בין היבואנים למכס ולרשויות המוסמכות.
- כג. הממונה על חוקיות יבוא במשרד הכלכלה יפרסם אחת לשנה קובץ הנחיות ונהלים עדכני, שיאגד את כל הקביעות בנושא חוקיות יבוא בקובץ ייכללו גם איסורים על יבוא הנכונים עד למועד פרסום הקובץ. כמו כן, הממונה רשאי לכלול בקובץ מידע נוסף הנוגע ליבוא.
- כד. להורות למשרדי הממשלה ליישם את החלטת ממשלה מספר 177 מיום 13.5.2013 על שיפור וייעול התהליך להנפקת אישורים ורישיונות באמצעות הטמעתו במערכת מסלול.

#### 6.3.1 ועדות מכון התקנים ושקיפות התהליך

ועדות התקינה של מכון התקנים אינן מאפשרות ייצוג הולם לנציגי סקטורים שונים, העשויים לייצג גם הם את האינטרס הציבורי. כיום התעשיינים המקומיים הם הרוב בוועדות תקינה רבות, והם מאפשרים שימוש בתקינה לצורך הגנה על תוצרת מקומית. למעשה, ייצוגם של "יצרנים עיקריים" מעוגן בכללים עצמם, וכך נמנע ייצוג הולם של יבואנים ושל יצרנים קטנים. על בסיס

המלצות קודמות שעסקו בסוגיה זו, יש לשנות את הייצוג במוסדות המכון – האסיפה הכללית והוועד הפועל – ובוועדות המקצועיות, כך שישקף את בעלי האינטרסים הציבוריים והעסקיים הרחבים.

כיום אין כל שקיפות בהליכי התקינה, ודאי שלא רישום מלא של פרוטוקולים, החלטות ועמדות המובאות בצירוף שמו של מביע העמדה. כל זה מצטרף לחוסר שקיפות של התקינה הרשמית עצמה.<sup>82</sup>

### המלצה לקידום הנושא:

- כה. הגדלת מספר נציגי הממונה על התקינה או מטעמו המשתתפים בוועדות התקינה הציבוריות המתכנסות במכון התקנים הישראלי לשם קביעת תקנים רשמיים וכן לקבוע בדין את השתתפותם כחברים קבועים בוועדות.
- כו. להטיל על שר הכלכלה לאפשר נגישות לפרוטוקולים של ועדות התקינה במכון התקנים הדנות בתקנים רשמיים לכל דורש.

## 6.4 המלצות נוספות להסרת חסמים שעלו במהלך עבודת הוועדה

### סימון מוצרים

- כז. לתקן את צו הגנת הצרכן (סימון טובין), תשמ"א-1981, כך שתבוטל החובה לסמן מוצרי הלבשה בטרם יבואם.<sup>83</sup>

### מתן סמכות לרשויות מוסמכות להעניק פטורים<sup>84</sup>

- כח. לתקן את הסמכות שניתנה מכוח צו יבוא חופשי, תשל"ח-1978, כך שלכל רשות מוסמכת כהגדרתה בצו יבוא חופשי, תשע"ד-2014, תהא סמכות לתת פטור לפי סעיף 2(ג)(2) לצו.
- כט. להטיל על כל הרשויות המוסמכות כהגדרתן בהחלטה זו להסדיר נוהל מתן פטורים לפי סעיף 2(ג)(2) לצו בהתאם להוראת מנכ"ל 2.6- הענקת פטור בהתאם לסעיף 2(ג)(2) לצו יבוא חופשי.

<sup>82</sup> תקנים רשמיים אינם נגישים באינטרנט. ניתן לעיין ללא תשלום רק בעותק קשיח בספריית המכון.  
<sup>83</sup> המכס אמון בין היתר על אכיפת קניין רוחני, יבוא ממדינות האסורות ביבוא, גביית מסי יבוא וכיוצ"ב. סימון המופיע על גבי הטובין מהווה פרמטר חשוב המסייע באכיפת התחומים האמורים. ולכן חשוב לבדוק את הסימון בטרם השחרור מהמכס כחלק מהפרמטרים לאבחנה בתחום. סימון המותגים בחצר היבואן עלול להכביד על הבקרה והאכיפה המבוצעות על ידי רשות המסים בתחומים האמורים. לאור האמור, רשות המסים מתנגדת להמלצה זו.

<sup>84</sup> המלצות כ"ח וכ"ט מקורן בוועדה להסדרת הרגולציה בראשות מנהל מינהל סחר חוץ

### קבלת המלצות הוועדה בנושא יבוא אישי

ל. לקדם את המלצות הוועדה לפתיחת השוק ליבוא אישי כפי שהתקבלו בקבינט ומפורטות בפרק 7 במסמך זה.

### הסכמי הכרה בין-לאומיים

לא. לקדם כריתת הסכמי הכרה הדדית עם מדינות אחרות בדבר הכרה בתעודות של התאמת טובין לתקנים מחייבים או לדרישות טכניות אחרות, כגון:

1. ACAA – הסכמי הכרה הדדית לסטנדרטיזציה של בקרת איכות
2. MRA – הסכמים שנערכו בין מדינות שלישיות לצורך הכרה הדדית בהערכת התאמה של מוצרים בפקוח



## 7 נספחים

### 7.1 סוגיות בייבוא אישי – תמונת מצב והמלצות<sup>85</sup>

#### 7.1.1 רקע

רמת החיים של הפרט מושפעת ממצבו התעסוקתי, רמת השירותים הניתנים ע"י המדינה, שכרו בניכוי מיסים ולאחר תשלומי העברה וכן מהיקף המגוון והמחירים של המוצרים והשירותים אשר בסל הצריכה שלו. רמת המחירים של המוצרים והשירותים בסל הצריכה הינם תוצאה של מבנה השווקים ורמת התחרותיות בהם, יעילותם, רמת המיסוי במשק והחשיפה ליבוא. רמת הריכוזיות הגבוהה הקיימת במשק הישראלי<sup>86</sup>, יחד עם חסמי יבוא, גורמים למגוון המוצרים המוצעים לצרכן בישראל להיות מצומצם יחסית ולמחירי הצריכה הפרטית בישראל להיות גבוהים יותר בהשוואה לעולם.<sup>87</sup> ככול שפערי המחירים בין ישראל לעולם גבוהים יותר ולאור התגברותו של הסחר האלקטרוני גדלה הכדאיות לבצע יבוא אישי – כלומר, רכישת מוצרים ללא מתווכים ישירות מחו"ל, בעיקר באמצעות רשת האינטרנט. אפשרות זו היא למעשה האיום התחרותי היחיד במקרה של היעדר תחרות בין עוסקים ופערי מחירים בלתי מוצדקים בין ישראל לעולם ולכן ישנה חשיבות רבה בפתיחת היבוא האישי ככל הניתן.

#### 7.1.1.1 היבוא האישי באמצעות מסחר מקוון, נתונים כלליים

היקף המסחר האלקטרוני השנתי בישראל עומד על 0.5 אחוז מהתמ"ג, שהם כ-4.5 מיליארד ₪, היקף נמוך בהשוואה למרבית המדדים הבינלאומיים<sup>88</sup>.

רכישות מוצרי הצריכה שהתבצעו מול ספקים בחו"ל מוערך בכ-1.35 מיליארד ₪. אולם כ-70% מהישראלים המנסים לקנות באתרי אינטרנט מגלים כי אין משלוחים לארץ. רבים מהצרכנים שבחרים לרכוש מוצרים באתרים שלא מבצעים משלוח לישראל שולחים את המוצרים לארץ דרך חברות שילוח היושבות במדינות המוצא של המוצרים ומספקות פלטפורמה לוגיסטית נוחה. מארה"ב בלבד, נשלחות כל חודש כ-50 אלף חבילות לישראל דרך חברות השילוח וגודל השוק מוערך בכ-300-500 מיליון ₪ בארה"ב וכ-100 מיליון ₪ מאירופה<sup>89</sup>. בנוסף, כ-50% ממי שמעוניין לרכוש פריטים מאתרים בארה"ב שאינם עושים משלוחים לישראל מזמין את המוצרים לקרובי משפחה המתגוררים בחו"ל.

#### 7.1.1.2 מהו יבוא אישי

<sup>85</sup> חלק זה נכתב ואושר על ידי חברי הוועדה קודם ליתר החלקים בדו"ח זה. הדו"ח צורף במלואו כלשונו מלבד שינוי במספור הסעיפים על מנת שישתלבו בדו"ח זה.

<sup>86</sup> ראה: Kosenko, K. (2007). "Evolution of Business Groups in Israel: Their Impact at the Level of the firm and the Economy". Israel Economic Review 5 (2), pp. 55-93.

<sup>87</sup> ראה גם: השוואה "פערי המחירים בין ישראל למדינות המפותחות", בנק ישראל 2012

<sup>88</sup> מתוך: E-tail in the Israeli Market 2012 של חברת TASC:

<sup>89</sup> <http://www.tasc-consulting.com/?CategoryID=234&ArticleID=151&lng=1>

יבוא אישי הוא יבוא טובין ע"י יחיד, שלא באמצעות עוסק, שאינם מיועדים לצרכי אספקה, ייצור או מתן שירותים והם המיובאים בכמות סבירה לשימוש האישי או המשפחתי של אותו יחיד<sup>90</sup>. יבוא אישי מתבצע בדרכים שונות – הצרכן יכול לרכוש בעצמו את הטובין בחנות בחו"ל ולהכניס אותם יחד איתו לישראל או לשלוח אותם לישראל במשלוח אווירי, ימי או בכל דרך אחרת.

בעבר היה היבוא האישי לישראל אזוטרי ויבוא טובין לישראל התבצע כמעט אך ורק ביבוא מסחרי. בשנים האחרונות, בין היתר בשל התגברותו של הסחר האלקטרוני, גבר מאוד זרם הטובין המיובאים לישראל ביבוא אישי. אולם הרגולציה והבירוקרטיה על היבוא, על אף התאמות מסוימות שבוצעו בהן, לא עברו רפורמה קונספטואלית שתתאים אותן לצורת הסחר שהתפתחה.

### 7.1.2 חסמים ובעיות ביבוא אישי הנגרמים מבירוקרטיה ממשלתית

המסגרת החוקית העיקרית האמורה לקבוע את הדרישות להצגת רישיונות יבוא, אישורי יבוא וכדומה ביבוא אישי (וביבוא בכלל) היא צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 (להלן – "הצו"). הצו, המתיר ככלל את היבוא לישראל, מותקן על ידי שר הכלכלה מכוח פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התש"ל"ט-1979 וכולל רשימה ארוכה של תנאים לצורך יבוא חלק מהטובין. הצו קובע (בסעיף 2(ג)(1)) כי, ככלל, טובין המיובאים ביבוא אישי יהיו פטורים מהצגת רישיון יבוא או אישורים שונים מרשות מוסמכת בעת שחרורם מפיקוח המכס, למעט מקרים בהם צוין במפורש כי תידרש הצגת רישיון או אישור גם כאשר המדובר ביבוא אישי.

להבחנה בין טובין מיובא הנחשב כיבוא אישי לעומת כזה שאינו נחשב כיבוא אישי ישנן שתי השלכות מרכזיות אפשריות לעניין שחרור הטובין מהמכס. כאמור, טובין המיובאים ביבוא אישי פטורים ככלל מהצגת רישיון יבוא או אישורי יבוא שונים. בנוסף, במקרים מסוימים קיימת זכאות לפטור ממסים ביבוא אישי<sup>91</sup>.

משמעות עיכוב טובין בשלב היבוא הינה פוטנציאל לתוספת עלויות משמעותית המושתת על היבואן האישי בשל עמלות משמעותיות שגובות חברות הבלדרות המשלחות את הטובין מחו"ל. במקרים בהם הטובין מעוכבים על ידי המכס<sup>92</sup>, העמלות הולכות וגדלות ככל שהשחרור מתעכב.

בשל כך נוצר חסם משמעותי נוסף ביבוא אישי – חוסר הודאות, כאשר הצרכן אינו יודע מראש מה תהיה העלות הסופית של שחרור המוצר. כ-25% מפריטי הדואר הנשלחים בדואר המהיר ובחברת הבלדרות מעוכבים במכס מסיבות שונות. במקרים אלו הצרכן מחויב בתשלומים גבוהים לחברת הבלדרות עבור הטיפול מול הרגולטורים. עלויות אלה אינן מגולמות בעלות השילוח הראשונית ומתגלות לצרכן רק בשלב סופי בתהליך. במרבית המקרים תשלומי המיסים מתגמדים בהשוואה

<sup>90</sup> הגדרת יבוא אישי בסעיף 2(ג)(1) לצו יבוא חופשי, התשע"ד-2014 )

<sup>91</sup> טובין שערכם אינו עולה על \$75 המיובאים באמצעות חבילה בדואר או במשלוח אווירי פטורים מתשלום מס ערך מוסף, מכס ומס קנייה (למעט טבק ואלכוהול); טובין שערכם בין \$75 ל-\$325 פטורים מתשלום מכס, אבל חייבים בתשלום מס קנייה ומס ערך מוסף; טובין שערכם עולה על \$325 חייבים בתשלום מלוא המסים החלים עליהם, בדומה ליבוא המסחרי.

<sup>92</sup> עמלות אחסנה, עמלות טיפול מול המכס והרשויות וכדומה.

לעלויות המשולמות לחברות הבלדרות ולעיתים אף מבטלת את הכדאיות הכלכלית בשחרור המוצר.

#### 7.1.2.1 חסמים הקשורים לחוקיות היבוא

חסמים הקשורים לחוקיות יבוא עשויים להיגרם במקרים הבאים:

- א. כאשר טובין המיובאים בכמות המתבקשת להיחשב כיבוא אישי לא תמיד מאושרת על ידי המכס ככזאת:
- 1) חוסר אחידות בהגדרת יבוא אישי בין בתי המכס השונים ובין בתי המכס לרשויות המוסמכות.
  - 2) היעדר שקיפות לציבור היבואנים האישיים אשר אינם מודעים לדרישות השונות
- ב. כאשר יבוא אישי אינו פטור מדרישות חוקיות היבוא:
- 1) דרישה לעמידה בחוקיות יבוא אשר לעיתים אינה סבירה כאשר מדובר ביבוא אישי
  - 2) היעדר שקיפות ונגישות של דרישות חוקיות יבוא ביבוא אישי לציבור היבואנים
  - 3) היעדר אפשרות של יבואן אישי להקל על תהליך היבוא שלו אם ברשותו האישורים הנדרשים מראש.
  - 4) אי זמינות של הרשויות המוסמכות לפתרון מהיר

#### 7.1.2.2 הגדרת יבוא אישי

בהתאם לצו יבוא חופשי, קביעת היותו של טובין מיובא כיבוא אישי, נתונה לשיקול דעתם של עובדי מינהל המכס המעריכים את הטובין. עם זאת, לעניין חוקיות היבוא ובמקרים בהם ישנן הנחיות ספציפיות של הרשויות המוסמכות בדבר הגדרת טובין אשר יבואם יחשב כיבוא אישי, על המכס ליישם את אותן הנחיות. יצוין כי הסמכות החוקית לפרשנות הגדרת יבוא אישי לעניין חוקיות היבוא נתון בידי משרד הכלכלה.

למרות האמור, ישנם מקרים רבים בהם הרשויות המוסמכות אינן מגדירות פרמטרים ברורים או אפילו קווים מנחים לעניין יבוא שייחשב כיבוא אישי, הן אינן משקללות בקביעתן את ההוראות שיקולי תחרות ועלות עודפת לצרכנים. נוסף על כך, גם במקרים בהם הרשויות המוסמכות מגדירות מה יחשב כיבוא אישי, אין תהליך או מנגנון מסודר להעברת המידע מהרשויות המוסמכות למינהל המכס או לפרסום ההנחיות לציבור. כתוצאה מכך, ישנו חוסר אחידות בהגדרת יבוא אישי בין הרשויות המוסמכות לבין מינהל המכס, ולעיתים אפילו בין בתי המכס עצמם, וטובין רבים מעוכבים במכס עד לקבלת אישור על עמידה בדרישות היבוא. התנהלות זו גורמת לחברות הבלדרות הבינלאומיות לשקול לחומרה את חוסר הבהירות, אלו גורמות לעיכוב מיותר של טובין במכס והטלת עלויות מיותרות על הצרכן המייבא את הטובין. בנוסף התנהלות זו גורמת לעומס מיותר על מינהל המכס והרשויות המוסמכות המקטין את יעילותם.

כך למשל הנחיות משרד הבריאות מאפשרות יבוא של תוספי מזון ותרופות בכמות מוגבלת ובכפוף להצהרת הצרכן כי המשלוח נועד לשימוש האישי. בעוד הקלה זו מיושמת בבית המכס בדואר, רשויות המכס בנתבי"ג מחייבות את טופס ההצהרה בטרם שחרור הטובין ובכך מושתים עלויות נוספות על הצרכן.

ברור כי במצב שהנחיות המשרדים אינן ברורות הן עשויות להיות מיושמות בצורה לא אחידה על ידי בתי המכס השונים. חוסר אחידות זו לעניין יישום ההנחיות משיתים עלויות צפויות ובלתי צפויות על הציבור.

למצב זה יש להוסיף את העובדה שאין כעת בממשלה מקור אחד שמאחד תחתיו את כל דרישות הממשלה בעניין יבוא אישי ומנגיש אותם לציבור באופן ברור ונוח.

### 7.1.2.3 יבוא אישי שאינו פטור מחוקיות יבוא

למרות שהצו אמור להיות המסגרת הנורמטיבית לעניין היבוא, קיימים חיקוקים רבים נוספים לצד הצו<sup>93</sup>, שמכוחם מוטלות דרישות ומגבלות נוספות על יבוא אישי. הסיבות לקביעתן של הדרישות והמגבלות הן מגוונות ונובעות משיקולים שונים של הרגולטורים, בהם הגנה על בטיחות ובריאות אזרחי מדינת ישראל, הגנה על החי והצומח במדינת ישראל, הגנה על הסביבה, שיקולים ביטחוניים, מניעת הפרעה למערכות תקשורת ועוד. אין מחלוקת לגבי חשיבות השיקולים השונים, אך הבעיה היא שברוב המקרים הרגולטורים אינם מביאים בחשבון שיקולי עלות תועלת. במסגרת דיוני הוועדה עלה כי לעיתים קרובות הרגולטורים כלל אינם מודעים למשמעות הכלכלית של הרגולציה שהם מטילים. כך לדוגמה, משרד התקשורת קבע בצו יבוא חופשי דרישה מהיבואן לקבל אישור מהמשרד במקרים שבהם התשדורת האלחוטית הינה לטווחים קצרים ולשימוש ביתי, גם ביבוא אישי. כגון: ציוד אלחוטי לבית, שלט אלחוטי, אינטרקום אלחוטי לתינוק, מוניטור לתינוק וכדומה.

לאורך השנים נכנסו לצו יבוא חופשי דרישות רבות לעניין יבוא אישי מכוח אותם חיקוקים ובנוסף הצטברו דרישות נוספות שמסיבות שונות לא הוכנסו לצו על ידי שר הכלכלה. לפיכך, למרות שלכאורה יבוא אישי אמור להיות פטור מהצגת רישיונות, אישורים וכדומה, אלא במקרים חריגים, בפועל ישנם מוצרים רבים שיבואם ביבוא אישי דורש אישורים ממשרדי ממשלה שונים.

עם זאת, אין תהליך או מנגנון מסודר להעברת המידע מהרגולטורים למינהל המכס ולכן ישנם מקרים רבים בהם אין תיאום בין הרגולטורים לבין מינהל המכס ואפילו בין בתי המכס השונים.

בעיה נוספת בעניין חוקיות היבוא היא היעדר שקיפות והיעדר נגישות של הצרכן לדרישות חוקיות היבוא. ראשית, כל הדרישות המופיעות מסווגות לפי פרטי המכס בצו תעריף המכס, שהמונחים המשמשים בו אינם מובנים לאדם מן היישוב, ולכן הצרכן אינו יודע לאיזה פרט מכס יש לסווג את הטובין שהוא מבקש לייבא. שנית, לגבי הדרישות המופיעות בצו מצוינת הרשות המוסמכת ממנה

<sup>93</sup> כגון חוק התקשורת (בזק ושידורים), תשמ"ב-1982, פקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א-1981, חוק בשר ומוצרים, תשנ"ד-1994, תקנות מכוח פקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], תשמ"ג-1983 וכן חוקים, תקנות וצווים רבים נוספים.

נדרש לקבל אישור לצורך היבוא, אך אין בצו כל פירוט או הפניה למקור אחר לגבי מהות האישור הנדרש או אופן השגתו, כאשר הדרישות עצמן מפורסמות לעיתים בצורת נהלים באתרי האינטרנט של משרדי הממשלה הרלוונטיים ולעיתים לא מפורסמים כלל (או יותר גרוע – נדרשים מספר אישורים מאותו משרד ויחידה אחת לא יודעת כלל על האישור הנדרש של היחידה השנייה). נוסף על כך, העובדה שדרישות חוקיות היבוא אינן מרוכזות בצו אינה מאפשרת לצרכן לדעת האם עמד במלוא הדרישות.

גם אם הצרכן הצליח לאתר את דרישות חוקיות היבוא החלות על יבוא הטובין אותם הוא מבקש לייבא וקיבל את כל האישורים הנדרשים מהרגולטורים הרלבנטיים, סביר להניח כי הטובין המיובאים יעוכבו על ידי המכס בשל היעדר תיאום בינו לבין הרגולטורים והיעדר אפשרות לקשר בין האישורים שניתנו לבין המשלוח של אותו צרכן<sup>94</sup>.

בנוסף, זמינות נציגי הרגולטורים בבתי המכס מצומצמת ולכן במקרים שבהם טובין מעוכבים במכס בשל אי קבלת אישורים מראש, בדרך כלל אין גורם רלבנטי שיכול לאשר את שחרור הטובין באופן מהיר.

#### 7.1.2.4 דרישות חוקיות היבוא של הרשויות המוסמכות

##### 7.1.2.4.1 משרד הבריאות

**א.** יבוא של מוצרי מזון לרבות ויטמינים ותוספי תזונה (למעט מזון מן החי האסור ביבוא אישי): הנחיות משרד הבריאות מאפשרות יבוא אישי של מזון בכמות מוגבלת עד 15 ק"ג (3 ק"ג לפרט) הפטורה מאישור מקדים. משרד הבריאות מיישם את החלטתו באופן דיפרנציאלי, בעוד במסגרת שחרור חבילות דואר הוא אינו מחייב אישור תחנת הסגר, בנתב"ג אמנם אין דרישה לאישור מקדים אך קיימת דרישה לאישור תחנת הסגר של משרד הבריאות. כל יבוא של מזון שמועבר לתחנת הסגר כרוך בעלויות לצרכן.

**ב.** יבוא של תרופות: הנחיות משרד הבריאות מאפשרות יבוא הטובין על ידי מילוי טופס הצהרה (תקנה 29 (א) (1) שהטובין לשימוש האישי ואין בו סמים מסוכנים. בנתב"ג נדרש מילוי טופס הצהרה טרם שחרורו לבית הלקוח כך שהדבר כרוך בעלויות טיפול מיוחד (טיפול פרטני) בעוד שברשויות הדואר ההליך פשוט יותר, טופס הצהרה ניתן בעת שחרור הטובין בסניף הדואר שליד ביתו של הלקוח. בהליך זה אין הוצאות נוספות.

##### 7.1.2.4.2 משרד התחבורה

**א.** כיום מרבית פרטי התחבורה המיובאים ביבוא אישי מעוכבים וכרוכים באישור פרטני של משרד התחבורה כך גם במקרים בהם המוצר אינו בר השפעה על בטיחות הרכב (למשל אביזרים דקורטיביים). משרד התחבורה ערך בחינה מחודשת שבמסגרתה הוא מעוניין לצמצם את מספר המוצרים הדורשים אישור פרטני ביבוא אישי. למרות רצונו של משרד התחבורה לפטור את רובו המוחלט של מוצרי התחבורה (לחייב כמה עשרות מוצרים

<sup>94</sup> בפועל, בכל מקרה שבו חברת הבלדרות מעריכות כי ישנן דרישות חוקיות יבוא בלי שיש בדיהן מראש את האישורים, הן מעבירות אותו ל"מסלול אדום" והמשלוח המעוכב במכס עד לקבלת האישורים. גם צרכן שהצטייד באישורים מראש אינו יכול להעבירו לידי חברות הבלדרות, כיון שבדרך כלל הוא אינו יודע איזו חברה משלחת את המשלוח שלו.

שיעמדו בחוקיות יבוא מתוך כ- 25,000 הדורשים בדיקה פרטנית) נתגלתה מגבלה חוקית שבגינה כל מוצר תעבורה מיובא גם ביבוא אישי דורש את אישור הרשות המוסמכת, שיינתן לאחר בדיקה. הלכה למעשה מגבלה חוקית זו אינה מאפשרת למשרד התחבורה לפטור את מוצרי התעבורה המיובאים מבדיקה מיוחדת. במהלך עבודתה של הוועדה הוסר חסם זה.

ב. בנוסף, גם אם ימצא פתרון למגבלה החוקית ישנן שתי בעיות ברמת האכיפה: הראשונה ייתכן מצב שעל גבי החבילה המיובאת אין פירוט מדויק לגבי מאפייני הטובין ולכן אנשי המכס יידרשו לפתוח את החבילות כדי להבין את תכולתן. בעיה זו שכיחה עבור חלק גדול מהחבילות המגיעות לארץ. השנייה, גם אם יינתן פירוט על גבי החבילה לגבי מאפייני הטובין המיובאים, ככל שתבצע בדיקת ביקורת, לאנשי המכס יש קושי מקצועי להשוות האם מוצר התעבורה שיובא הוא המוצר שהוצהר עליו על גבי החבילה.

#### 7.1.2.4.3 משרד התקשורת

א. מוצרי תקשורת רבים מצריכים אישור פרטני של המשרד לרבות במקרים בהם מדובר במוצרים בעלי תשדורת אלחוטית, זאת גם כאשר המדובר במוצרים בעלי שידור לטווחים קצרים לשימוש ביתי. כך לדוגמא: ציוד אלחוטי לבית בכל שיטת שידור - שלט אלחוטי, אינטרקום אלחוטי לתינוק, צעצועים מונחי שלט וכד'.

ב. ישנה רשימה של מוצרים עבורם לא נדרש אישור משרד התקשורת ביבואם ארצה בכמויות מסוימות. ניתן למשל לייבא עד 3 יחידות של טלפון סלולארי אך מחשב נייד, טלפון סלולארי, מוגבל ליחידה אחת. מעיון ברשימה נראה כי יש מקום לעדכנה ולהוסיף מוצרים (דיסק און קי, הארד דיסק וכיוצ"ב) ולהגדיל את הכמויות המותרות. יש לציין שרשימת המוצרים הפטורים מאישור אינה מתעדכנת בקצב התפתחות הטכנולוגיה, ובחלוף הזמן, רשימת ההקלות רלוונטית פחות. עיכוב זה מונע מהצרכן הישראלי את הזמינות והנגישות להתפתחויות הטכנולוגיות האחרונות בעולם.

ג. משרד התקשורת מתחייב על זמן תגובה שמעבר למותר בצו יבוא חופשי, 35 ימי עבודה לעומת 14 ימי עבודה כפי שמוגדר. משמעות הדבר היא כי צרכן המעוניין לייבא מוצר הדורש אישור תקשורת נדרש לפנות למשרד התקשורת כחודשיים טרם שליחת הסחורה - פרק זמן ארוך ביותר.

#### 7.1.2.5 חסמים הקשורים למיסוי

נמצא שישנו חסם בהנגשת המידע לציבור באשר לאילו טובין מסוימים חייבים במס קניה (שמחויב מעל \$75) ובעיקר במכס (שמחויב מעל \$325) ואלה אינם ידועים לציבור. חסם זה נובע מהעובדה שחלות וגובה מס הקנייה והמכס מעוגנים בצו תעריף המכס, ומסווגים לפרטי מכס בהתאם לסיווג בינלאומי, שהמונחים המשמשים בו אינם מובנים לאדם מן היישוב. לכן, במקרים בהם הטובין חייב במס קנייה או במכס ישנו קושי לצרכן לדעת מראש האם וכמה מיסים עליו לשלם ועל מנת לקבל תשובה על כך עליו לפנות לרשות המיסים.

נוסף על כך, במקרים בהם חלים מיסים, אין לצרכן המעוניין בכך אפשרות לשלם את המסים בצורה מסודרת ומראש, על מנת להימנע מהצורך בתשלום רק לאחר הגעת הטובין ומהסיכון שבעיכוב הטובין במכס.

### 7.1.3 חסמים ובעיות הנגרמים על ידי המשלחים

#### 7.1.3.1 חברות בלדרות בינלאומיות

חברת הבלדרות מציעות ללקוחות מערך שילוח שבו המוצר מגיע עד הבית, החברות מנהלות מערך בקרה מלא וממוחשב, הכולל שחרור המשלוחים בתהליך מכסי כולל סיווג הטובין שבתבילות. משלוחים שערכם עד \$1,000 ושאינם דורשים עמידה בתנאי חוקיות יבוא, רשאים להשתחרר באמצעות רשימון מאגד קולקטיבי. משלוחים שאינם עונים לדרישות הנ"ל משתחררים באמצעות רשימון פרטני. במסגרת שחרור משלוחים באמצעות רשימון פרטני חברות הבלדרות גובות עלויות יותר גבוהות לעומת המסגרת של שחרור משלוחים באמצעות רשימון קולקטיבי.

#### חוסר וודאות ללקוח:

- א. במקרים רבים אין יכולת לדעת איזו חברת שילוח תשלח את הטובין לארץ, העדר מידע זה לא מאפשר ללקוח לדעת מראש את העמלות הצפויות לו. גם במקרים בהם הלקוח יודע מהי חברת השילוח ישנו חוסר שקיפות מצד החברות בתעריפים והמקרים בהן חברות השילוח מחייבות בגינן את הלקוחות.
- ב. אין סטנדרטיזציה במושגים בין חברות השילוח. התעריפים אותם גובים חברות השילוח מזכירים במונחים תעריפים ממשלתיים ולעיתים מדווחים לציבור כ"תעריפי מכס" בעוד שמדובר בתעריפי החברות.

#### הוצאה מרשומון "קולקטיבי":

- א. במסגרת משימות מינהל המכס בהגנה על הביטחון, התקינה והכלכלה של מדינת ישראל מתבצע ניהול הסיכונים אשר תוצאותיו ניתוב משלוחים לבידוק מכסי דוקומנטארי או פיזי במקרה הצורך. בשלב זה המשלוחים אינם משתחררים באמצעות הרשימון הקולקטיבי המקורי אך רשאים להשתחרר לאחר סיום הבדיקה ברשימון קולקטיבי נוסף. כפועל יוצא ממערך הבקרה (המכס מבצע בדיקות מדגמיות על כ-5% מהתבילות הנשלחות לארץ), דרישות לחוקיות יבוא, וחוסר התאמה של ההצהרה של טופס השולח - שיעור הפריטים המעוכבים בחברות הבלדרות אשר יוצאים מהרשומון "הקולקטיבי" ל"פרטני" עומד על כ-25%.<sup>95</sup> עיכובים אלו משיתים עלויות גבוהות על חברות הבלדרות שבסופן מועמסות על הצרכן הסופי. מוצרים המעוכבים אצל חברות הבלדרות פרקי זמן ממושכים מחויבים גם בדמי אחסנה. חברות הבלדרות אינן "מחליקות" את עלויות הבדיקות על פני כל הצרכנים כך שהפרט ניצב בפי אי ודאות גבוהה לגבי העלות הסופית של המשלוח.

<sup>95</sup> מבוסס על שיחות ופגישות עם חברות הבלדרות הבינלאומיות



ב. אין אפשרות לשדר למכס מראש את אישורי חוקיות היבוא, כפועל יוצא מכך כל משלוח הדורש אישורי יבוא מעוכב ויוצא מהרשומון "הקולקטיבי" וחברת הבלדרות נאלצת לשחררו באופן פרטני, על עלויות הגבוהות הנגזרות מכך.

#### 7.1.3.2 דואר ישראל

בהשוואה לחברות הבלדרות המנהלות מערך בקרה ממוחשב, תהליך הקליטה והמיון של דואר החבילות מתבצע באופן ידני (למעט חבילות הנשלחות באמצעות EMS). הבדיקה לחבילות אלו מתבצעת עפ"י טופסי החבילות שמשקלן בין 2 ק"ג ל-20 ק"ג ועפ"י ההצהרה המוצמדת לחבילות שמשקלם פחות מ-2 ק"ג.

החיסרון הבולט הוא משך הזמן הארוך שבו הצרכן ממתין לחבילה, הנובעת כתוצאה מתהליך הקליטה והמיון שמתבצע באופן ידני. כמו כן, כפי שצוין, ישנם הגבלות רבות שאינן תקפות בדואר. כך למשל, הדואר אינו נדרש לדווח את מספרי ת"ז של הצרכנים, ניתן לייבא מוצרי מזון בכמויות מוגבלות וגם יבוא מוצרי תחבורה נוח יותר.

#### 7.1.3.3 EXPRESS MAIL SERVICE - EMS

שירות דואר בין לאומי מהיר-EMS הינו שרות שעפ"י אמנה בינלאומית מעניקה עדיפות למשלוחי חבילות דואר מסוג זה במסגרת מנהלי דואר בעולם. שחרור חבילות דואר במסגרת תהליך זה מתבצע באמצעות רשימון יבוא קולקטיבי או פרטני בהתאם לתנאים.

העלויות של הדואר המהיר אינן שקופות לצרכן, במקרים בהם המשלוח בערך שמעל \$75 מתווספת עמלה של 129 ₪ (60 ₪ עמלת שחרור, 30 ₪ אגרת רישומון, 20 ₪ עמלת הקצאת אשראי, 19 ₪ מע"מ) והצרכן מתוודע לכך רק בעת הגעת החבילה לארץ.

במקרים בהם החבילה דורשת אישורי חוקיות יבוא או שחסר מידע נדרש קיימת ללקוח אפשרות לספק ל-EMS את האישורים הנדרשים בתוספת עמלה של כ-200 ₪ או לגשת לסניף הדואר המרכזי בתל אביב בלבד עם האישורים הדרושים ולשחרר את החבילה באופן עצמאי עבור דמי טיפול ניירת של 82 ₪.

#### 7.1.3.4 חברות בינ"ל שלא שולחות לארץ

כ-70% מהישראלים המנסים לקנות באתרי אינטרנט זרים מגלים כי לא ניתן לשלוח את חלק מהמוצרים לארץ. הסיבות לכך מגוונות ונובעים משיקולים כלכליים, הסכמים חוזיים עם הספקים הבלעדיים או מדיניות החברה. מסקר שנערך על ידי חברת Market Watch עולה כי כ-50% מהלקוחות אשר רכשו פריטים בארה"ב שאינם מספקים משלוח לישראל בוחרים לשלוח את המוצרים לקרוביהם המתגוררים בחו"ל ולאסוף את המוצרים בביקורם הקרוב בארץ.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> מתוך: TASC : E-tail in the Israeli Market 2012 של חברת TASC

פתיחת השוק ביבוא אישי למוצרים תחליפים, שאינם משווקים בישראל באמצעות יבואנים רשמיים יכול להוות מנוף מרכזי להורדת מחירים והגברת התחרות.

#### 7.1.4 חסמים נוספים

##### 7.1.4.1 דרישת תעודת זהות

לביצוע משימות האכיפה של מינהל המכס כמקובל בכל העולם<sup>97</sup> נדרש זיהוי מוחלט של היבואן מערך טובין מסוים ופרמטרים נוספים. עפ"י החלטת מינהל המכס בישראל נדרש זיהוי של יבואן באמצעות מספר תעודת הזהות בכל טובין מייבוא שערכו עולה על 100 דולר ומעלה או משקלו עולה על 5 ק"ג. בדרך כלל הספק בחו"ל אינו מבקש מהצרכן את מספר תעודת הזהות שלו ואינו מציין אותו על המשלוח. נוסף על כך, אם היבואן אינו עוסק מסחרי ישנם מקרים שלחברת הבלדרות אין פרטי קשר של הצרכן בשלב הראשון (למעט כתובת) והצרכן בדרך כלל אינו יודע את זהות חברת הבלדרות. בשל כך, בכל משלוח בו נדרשת תעודת הזהות נדרשת חברת השילוח לאתר מראש את הצרכן ולקבל ממנו את מספר תעודת הזהות. במקרים בהם חברת הבלדרות אינה מאתרת מראש את הצרכן מעוכב המשלוח עד לאיתורו. העלויות הנגרמות לחברות הבלדרות מתפעול מערך זה מועמסות בסופו של דבר על הצרכנים (על ידי העלאת מחיר המשלוח או עמלות נלוות). הדרישה להזדהות באמצעות תעודת זהות אינה חלה על טובין הנשלחים באמצעות דואר ישראל או באמצעות שירות הדואר המהיר (EMS).

##### 7.1.4.2 מתווכים שונים ביבוא אישי

כאמור, בשנים האחרונות גבר מאוד זרם הטובין המייבאים לישראל ביבוא אישי באמצעות רכישה באינטרנט. במטרה לחסוך בעלויות ולהשיג יתרונות לגודל ולהתמחות, קמו לאחרונה יוזמות שונות המאגדות ומארגנות משלוחי יבוא אישי של מספר צרכנים רב, הנמצאות בין יבוא אישי לבין יבוא מסחרי. יוזמות אלה כוללות, בין השאר, התארגנויות וולונטריות של קבוצות המבקשות לייבא בזול טובין הנמכרים בישראל במחירים גבוהים, כגון קבוצות של אימהות בפייסבוק המייבאות בקבוצה מוצרים המיועדים לתינוקות. בהמשך הסקאלה לכיוון היבוא המסחרי ישנן חברות שמטרתן לחסוך לצרכן את הלוגיסטיקה ואת אי הוודאות שבהזמנה מחו"ל ומתחייבות לבצע עבורו את הרכישה מהחנות בחו"ל ואת המשלוח לישראל במחיר ידוע מראש.

סוג זה של יבוא אינו מוגדר ואינו מוסדר כיום בצו יבוא חופשי ולכן מעמדו החוקי אינו מספיק ברור

#### 7.1.5 פרק המלצות יבוא אישי

1. כל ההנחיות, הנהלים או ההוראות האחרות העתידיים של משרדי הממשלה, בנוגע לפרשנות הגדרת יבוא אישי כמשמעותה בסעיף 2(ג)1 לצו יבוא חופשי, התשע"ד-2014,

<http://www.tasc-consulting.com/?CategoryID=234&ArticleID=151&sgn=1>  
<sup>97</sup> קיים במסגרת הנחיות ארגון המכס העולמי – WCO

- יועברו לאישור הממונה על חוקיות היבוא כהגדרתו בסעיף 6 להמלצות (להלן – "הממונה") בטרם העברתם על ידו למינהל המכס. כל ההנחיות, הנהלים או ההוראות הכלליות האחרות הקיימים יועברו לאישור הממונה בתוך 60 ימים.
2. כל קביעה קיימת של משרד הממשלה בנושא חוקיות היבוא ביבוא אישי לרבות קביעה שבדין, בנוהל, בהנחיה או בכל הוראה כללית אחרת, לרבות איסורים על יבוא אישי, יועברו לממונה בתוך 60 יום.
3. משרדי הממשלה יקיימו היוועצות עם הממונה בכל קביעה בנושא חוקיות היבוא ביבוא אישי לרבות קביעה שבדין, בנוהל, בהנחיה או בכל הוראה כללית אחרת, לרבות איסורים על יבוא אישי, טרם אישורם.
4. מבלי לגרוע מן האמור בסעיפים 1-3, משרדי הממשלה יעבירו את הנוסח המחייב של כל קביעה בנושא חוקיות יבוא ביבוא אישי, כמשמעותה בסעיף 3 לעיל, למנהל המכס, רק באמצעות הממונה.
5. הממונה רשאי לדרוש מהרשויות המוסמכות הרלוונטיות מידע בנושא יבוא אישי. מידע כאמור שביקש הממונה יועבר אליו לכל המאוחר בתוך 30 ימים קלנדריים.
6. שר הכלכלה ימנה במשרד הכלכלה, מבין עובדי משרדו, ממונה על חוקיות היבוא למדינת ישראל אשר בין יתר תפקידיו יהיה לרכז את מדיניות הממשלה בנושא חוקיות היבוא בנוגע ליבוא אישי.
7. במטרה לייעל את תהליך היבוא האישי ולצמצם עלויות הנגרמות מעיכובים מיותרים בתהליך היבוא, משרדי האוצר והכלכלה יפעלו, בשיתוף הרשויות המוסמכות, להקמת מערכת ממוחשבת ליבוא אישי שתאפשר לצרכן למלא בקשות לרישיונות או אישורי יבוא בצורה מקוונת. המערכת תכלול ממשק בין הרשויות המוסמכות, לצרכן ולמכס ותאפשר לצרכן להסדיר את כל האישורים הנדרשים לשחרור הטובין מהמכס. המשרדים יבחנו אפשרויות לשיתופי פעולה עם אתרי מכר בינלאומיים על מנת לייעל את תהליך היבוא.
- המערכת הממוחשבת תכלול ממשק אינטרנטי שיהיה נגיש ובהיר לציבור, בו יתאפשר, בין היתר, חיפוש טובין על פי שם וקבלת מידע כדלקמן:
- א. פרט המכס בו מסווגים הטובין בצו תעריף המכס.
  - ב. מידע על דרישות חוקיות יבוא, אם ישנן.
  - ג. הפניה לטפסים מקוונים הנדרשים לפניה לרשות המוסמכת לשם הגשת בקשה לקבלת אישור או רישיון.
  - ד. מידע על עלויות שחרור הטובין מהמכס, כאמור בסעיף 13.
  - ה. מידע בנושא מיסוי לרבות מחשבון מיסוי יעיל ונוח.
  - ו. כל מידע רלוונטי נוסף.
8. אחת לשנה יפרסם הממונה על היבוא קובץ הנחיות ונהלים עדכני בו יאגד את כל הקביעות שהעביר למכס בנושא יבוא אישי, לרבות קביעה שבדין, בנוהל, בהנחיה או בכל

- הוראה כללית אחרת, לרבות איסורים על יבוא אישי עד למועד פרסום הקובץ כן רשאי הממונה לכלול בקובץ זה גם מידע נוסף הנוגע ליבוא אישי.
9. שר הכלכלה יתקן את צו יבוא חופשי כך שאישור יבוא ליבוא אישי לפי התוספת השנייה יונפק בתוך שני ימי עבודה מיום קבלת כל המסמכים הדרושים לקבלת אישור היבוא. הרשויות המוסמכות יקצו את המשאבים הנדרשים לצורך מתן אישור היבוא כאמור בסעיף זה.
10. שירות המזון במשרד הבריאות יעביר למשרד הכלכלה, בתוך 60 ימים, נוהל מתוקן לעניין יבוא מוצרי מזון ביבוא אישי. בנוהל המתוקן יובהר כי ביבוא אישי של מוצרי מזון לא יידרש אישור יבוא וכן לא תידרש עצירה בתחנת ההסגר. משרד הבריאות יהיה רשאי לדרוש הצהרה בגין יבוא אישי של תבלינים ותוספי תזונה כתנאי למסירת הטובין ליבוא. הנוהל יועבר לאישור המכס טרם כניסתו לתוקף, בכל הנוגע לסיווג הטובין ולהגדרתם בטור ב' לצו יבוא חופשי.
11. משרד הבריאות יעביר לבחינת המכס ולמשרד הכלכלה רשימת מוצרי מזון האסורים ביבוא אישי, תוך ציון הבסיס החוקי לכך, לשם הטמעה בצו המכס (איסור יבוא), התשס"ה – 2005.
12. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יעביר למשרד הכלכלה, בתוך 60 ימים, הצעה לתיקון צו יבוא חופשי. ההצעה יכולה לכלול רשימת מוצרי תעבורה הדורשים אישור כתנאי ליבואם לישראל, רשימת מוצרי התעבורה האסורים ליבוא ורשימת מוצרי התעבורה בהצהרה עצמית. יתר מוצרי התעבורה יהיו פטורים מאישור משרד התחבורה כתנאי ליבואם ביבוא אישי. רשימת מוצרי התעבורה תועבר למשרד הכלכלה לאחר אישור המכס בכל הנוגע לסיווג הטובין ולהגדרתם בטור ב' לצו יבוא חופשי.
13. שר הכלכלה יפיץ תזכיר חוק לתיקון חוק הגנת הצרכן כך שניתן יהיה לחייב את חברות הבלדרות לפרסם את תעריפי העמלות שלהן וכן לחייב את חברות הבלדרות ודואר ישראל לפרט בצורה בהירה, על גבי החשבונית את גובה התשלומים הנגבים מהלקוח. פירוט כאמור יכלול הפרדה ברורה בין תשלומים המועברים למדינה או הנגבים על ידה לבין תשלומים המועברים לחברות הבלדרות, דואר ישראל או גורם אחר.
14. לאור העובדה כי הצרכן אינו יכול לבחור, במקרים רבים, את חברת הבלדרות והוא בבחינת "לקוח שבוי", משרדי האוצר והכלכלה יבחנו דרכים לוודא שתעריפי חברות הבלדרות אינם משקפים רווח בלתי סביר ואינם יוצרים חסמי סחר. הממונה יבחן אפשרות שאת טופס ההצהרה הנדרש לצורך יבוא אישי יגיש הצרכן במסגרת התהליך הלוגיסטי 98 ועד למסירת הטובין ליבואן, ולא כתנאי לשחרור מפיקוח המכס. בנוסף, הממונה יבחן יחד עם משרדי הממשלה אפשרות להעברת מוצרים נוספים החייבים באישור יבוא לחובת הצהרה בלבד.

<sup>98</sup> התהליך הלוגיסטי הינו שרשרת המהלכים מהגעת הטובין לישראל ועד למסירתם ללקוח- זו גם הגדרה של פיקוח המכס ולכן למען הסר ספק צריך להבהיר כי הכוונה לכך שהאישורים / הצהרות לא נדרשים לצורך שחרור מפיקוח המכס,

7.2 כתב מינוי של הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא



**משרד האוצר** **משרד הכלכלה**

כי אלול תשע"ג  
26 אוגוסט 2013

**לכבוד:**  
מר עמית לנג, המנהל הכללי, משרד הכלכלה  
מר יונתן רגב, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
ד"ר אסף אילת, הכלכלן הראשי, רשות ההגבלים העסקיים  
מר יאיר זילברשטיין, רכז תחום תעשייה ומסחר, אגף התקציבים  
גבי רחל הירשער, סגנית מנהל מינהל סחר חוץ, משרד הכלכלה  
מר ערן יעקב, סמנכ"ל כלכלה, רשות המסים  
גבי בתיה גוטל, הכלכלנית הראשית, הרשות לסחר חוץ  
גבי רינת בכר, מנהלת מחלקת תמרוקים, אגף הרוקחות, משרד הבריאות  
מר מוריס דורפמן, סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה  
גבי מירב יפתח, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

**מינוי ועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא**

עם הקמת הממשלה ה-33, נמשכת העבודה המרוכזת לטובת הפחתת יוקר המחיה. עבודה זו באה לידי ביטוי בעבודת ועדות השרים לנושא הדיור ולנושא יוקר המחיה והריכוזיות וכן בפעילויות נוספות של הממשלה אשר נועדו להפחית את הריכוזיות ולהגביר את התחרות במשק. בדיונים השונים, עלה הצורך לבחון את נושא היבוא, ובפרט את החסמים בתחום והשפעתם על פערי המחירים כמוצרים מיובאים בין ישראל לעולם.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2012 היה שווי יבוא מוצרי הצריכה בעת כניסתם לישראל כ-40 מיליארד ש"ח. שווי זה לא כולל את העלויות והרווח של היבואנים, הסוחרים והמשווקים הישראליים. במלך מקטגוריות המוצרים, גורמים כגון גודל המשק הישראלי, רמת ריכוזיות גבוהה במקטע הייבוא, פערי מידע, פערי רגולציה בין ישראל לעולם, הסכמי בלעדיות וחסמים אחרים מובילים לרמת תחרות נמוכה ומונעים ירידת מחירים לצרכן. כתוצאה מכך, בתחומים מסוימים קיימים פערי מחיר של עד מאות אחוזים בין מחירי מוצרים זהים בישראל ובח"ל.

בין יתר הגורמים האפשריים לרמת התחרותיות הנמוכה ופערי המחיר בין ישראל לח"ל, ניתן למנות חסמי יבוא ממשלתיים כגון רגולציה ודרישות חוקיות שונות מהעסקים, מכסים, מכסות יבוא ותקינה. כמו כן, ישנם חסמים עסקיים שונים כגון חסמי כניסה, הסכמי בלעדיות וחסמת יבוא מקביל, קביעת מחיר מינימום ופרקטיקות אנטי תחרותיות נוספות של יבואנים ושל יצרנים מקומיים שמטרתן להגביל את היבוא.



משרד האוצר

משרד הכלכלה

לאור האמור לעיל, אנו ממנים אתכם כחברים בוועדה מיום ממשלתית לבדיקת חסמי היבוא והדרכים בהן ניתן יהיה לצמצם את מערי המחירים בין ישראל לעולם במוצרים מיובאים. בראשות הוועדה יעמוד מר עמית לנג, מנכ"ל משרד הכלכלה, ממלא מקומו יהיה מר יונתן רגב, סגן הממונה על אנף תקציבים במשרד האוצר ומר גילי מאי ירכז את הוועדה. הוועדה תפעל במטרה לבצע השוואת מחירים ככל הניתן בין ישראל לעולם בתחומי יבוא עיקריים, למפות את הנעשה בשווקים אלו, לאתר כשלי שוק וחסמי תחרות אחרים, לגבש המלצות לצורך הגברת התחרות ושיפור רווחתו של הצרכן.

הוועדה תדווח לקבינט השרים לנושאי יוקר מחייה על התקדמותה וכן תשלים את עבודתה והמלצותיה בתוך 6 חודשים. ככל שתגובשנה המלצות ראשוניות הניתנות ליישום בנפרד במועד מוקדם יותר, תגיש הוועדה את המלצותיה מיד עם גיבושן.

  
ח"כ נפתלי בנט  
שר הכלכלה

  
ח"כ יאיר לפיד  
שר האוצר

העתק:

פרופ' רוני גמזו, מנכ"ל משרד הבריאות  
פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה  
פרופ' דיוויד גילה, הממונה על ההגבלים העסקיים  
פרופ' דני פפרמן, הסטטיסטיקן הראשי  
מר אמיר לוי, הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
מר משה אשר, מנהל רשות המיסים  
גבי תמר פינקוס, ראש הרשות לסחר הוגן  
מר גילי מאי, משרד הכלכלה, מרכז הוועדה



7.3 קול קורא להתייעצות שפורסם לצורך קבלת מידע מהציבור



## קול קורא להתייעצות

לצרכנים, ספקים, יבואנים, יצרנים, תעשיינים,  
וכל גורם המכיר, יודע ויכול לתרום למאמץ הממשלתי

### לקידום הסרת חסמים בתחום הייבוא

קבינט יוקר המחיה, בראשות שר הכלכלה נפתלי בנט, החליט על מינוי צוות, בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה, עמית לנג, שיעסוק בהסרת חסמים בתחום הייבוא.

בימים אלה מתחיל הצוות לבחון את סוגיית הריכוזיות בייבוא, פערי המחירים בין ישראל לעולם והדרכים להגברת התחרותיות במאמץ להוביל להפחתת יוקר המחיה בישראל.

מתוך רצון להתייעץ עם הציבור, השיק משרד הכלכלה [מרחב היועצות פומבי](#) המאפשר לכל אזרח לקחת חלק בתהליך החשיבה ולתרום מניסיונו וידעותיו לקידום הרפורמה שנועדה לצמצם חסמי יבוא ולהוביל להרחבת ההיצע לצרכנים והורדת מחירים.

**הציבור מוזמן להעביר התייחסויות, דעות, רעיונות, המלצות מסמכים ומצגות בנושא בפלטפורמת היועצות דיגיטלית של משרד הכלכלה.**

מחכים לכם באתר ההתייעצות  
[vlang.haveyoursay.co.il](http://vlang.haveyoursay.co.il)



לאחר בחינת ההצעות, וככל שהועדה תמצא לנכון, יוזמנו חלק מהפונים להוסיף ולפרט עמדתם בפני חברי הצוות ו/או צוותי המשנה הפועלים מטעמה ו/או נציגיהם.

לפניה בכתב: משרד הכלכלה, רח' בנק ישראל 5, ירושלים ת.ד. 3166, לידי ועדת לנג ליבוא - לשכת מנכ"ל. ניתן לפנות גם באמצעות דוא"ל: [v.lang@economy.gov.il](mailto:v.lang@economy.gov.il)



#### 7.4 תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד התקשורת

משרד התקשורת הישראלי אמון על פיקוח מוצרי התקשורת בישראל. מתוך כך נקבעו נהלי יבוא הכוללים את קבלת אישור משרד התקשורת בעת ייבוא מוצרים. נהלים אלה נקבעו בעיקרם לשימור ספקטרום התדרים ורשת התקשורת בישראל. מוצרי התקשורת כוללים בין היתר: מחשבים ניידים, טלפונים סלולאריים, מכשירי GPS, מכשירי רדיו, טלוויזיות, טלפונים קווים ואלחוטיים וכדו'. במהלך השנים הוחרגו חלק מהמכשירים (טלוויזיות, רדיו ביתי, טלפונים סלולריים ביבוא אישי וכדו') מהצורך בקבלת אישור המשרד.

מדיניות המשרד גובשה לפני שנים רבות בכפוף לחוק התקשורת<sup>99</sup> וצו הטלגרף האלחוטי.<sup>100</sup> במסגרת מדיניות זו המשרד מבצע בדיקות סוג של מכשירים קוויים ואלחוטיים, כולל מכשירים שאינם נדרשים על פי חקיקה ראשית בקבלת אישור. כל מספר שנים מפורסמות הקלות שונות לגבי ייבוא של מכשירים שפוטנציאל הפגיעה שלהם ברשת נמוך ושמציאות היומיום אינה מאפשרת למשרד לעמוד בהוראות החקיקה או שעמידה בהוראות אלו היא מבחינת גזירה שהציבור אינו יכול לעמוד בה. פטורים מסוג זה הוצאו הן בחקיקה עבור מכשירים סלולריים שהוצא בשנת 2012 והן בהנחיה למשרדית למכס לגבי פטור מאישור סוג בייבוא אישי של מוצרים שונים כגון מכשירים סלולאריים, טאבלטים, ספר אלקטרוני וכד' שהוצא בשנת 2013.<sup>101</sup> למרות הקלות אלו, משרד התקשורת נדרש לאשר גם היום ייבוא מסחרי ואישי רב גם עבור מוצרים שאינם נדרשים לאישור סוג על פי החקיקה.

#### א. הליכי ייבוא של מוצרי תקשורת

הרגולציה המסדירה את נהלי הייבוא והשימוש בציוד תקשורת בישראל היא פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972 וחוק הבזק התשמ"ב 1982. שתי רגולציות אלה, יחד עם נהלי משרד התקשורת שנקבעים מכוח החקיקה בתחום מסדירים את הפרוצדורות המחייבות ביבוא ושיווק מוצרי תקשורת בישראל. בבסיס הרגולציה עומדת החובה לאישורו של כל מכשיר תקשורת העוסק בשידור אלחוטי או מכשיר קצה המתחבר לרשת הבזק על מנת לשווק בישראל.

על מנת לייבא ולשווק מוצרי תקשורת לישראל יבואנים מחויבים בקבלת רישיון סחר (באם מטרת היבואן לסחור במוצרים) ובקבלת אישור סוג. אישור הסוג מחייב לכלל המוצרים ומהווה תנאי להכנסת המוצרים לשוק הישראלי. מכשירי התקשורת נחלקים לשתי קבוצות עיקריות:

**מכשירי קצה קוויים** – תהליך קבלת אישור ייבוא עבור מכשירי קצה קוויים כולל הבחנה בין מוצרים שאינם מתחברים לרשת הבזק ואלה המתחברים לרשת. על פי חוק הבזק מכשירי קצה המתחברים לקשת הבזק מחוייבים בקבלת אישור סוג. מוצרים שאינם מתחברים לרשת הבזק אינם מצריכים אישור סוג אלא מחוייבים בקבלת אישור משרד התקשורת המתקבל לאחר מילוי טופס, צירוף הצהרה ופרוספקט המוצר. מוצר אשר קיבל אישור סוג בעבר (המוצרים המאושרים

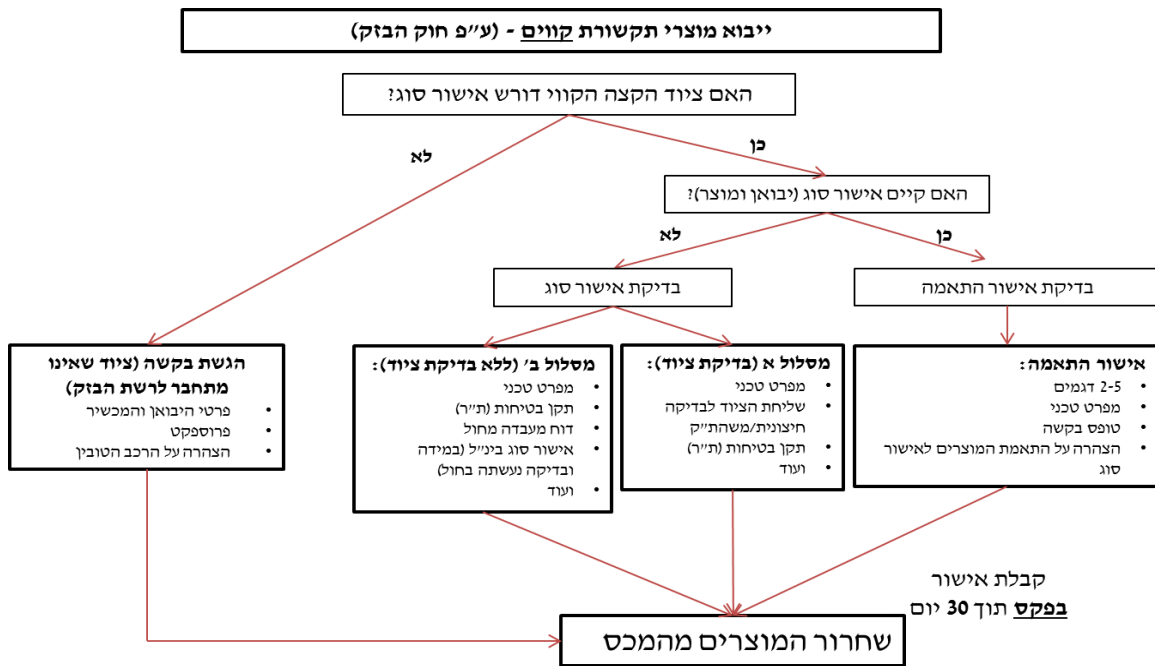
<sup>99</sup> חוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב, 1982

<sup>100</sup> פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש) התשל"ב, 1972

<sup>101</sup> [http://moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/8/1368.pdf](http://moc.gov.il/sip_storage/FILES/8/1368.pdf)

מתעדכנים ברשימה באתר משרד התקשורת) יגיש בקשה לאישור התאמה הכוללת שליחת דוגמאות למשרד התקשורת, טופס בקשה והצהרה כי הציוד תואם את אישור הסוג הקיים. מוצרים ללא אישור סוג קיים המתחברים לרשת הבזק מחויבים בהגשת בקשה, שליחת המוצרים, המפרט הטכני, אישור עמידה בדרישות בטיחות לפי ת"י 60950 ודרישות תאימות אלקטרומגנטית לפי ת"י 961. היה והמוצר עבר בדיקה בחו"ל (באחת המעבדות המאושרות) ישלח היבואן את המוצרים בצירוף תוצאות הבדיקות שנערכו בחו"ל, אישור סוג ואישור תאימות אלקטרומגנטית למשרד התקשורת לצורך קבלת האישור.

**איור 1: תהליך קבלת אישורי ייבוא עבור מוצרי תקשורת קווים**



**מוצרי תקשורת אלחוטיים** – ע"פ פקודת האלחוט מוצרי תקשורת אלחוטיים נדרשים בקבלת אישור סוג. ישנם מוצרים אלחוטיים בעלי מאפיינים מסוימים אשר אינם בעלי פוטנציאל פגיעה ברשת אשר מוחרגים מהצורך בקבלת אישור סוג ("אי תכולת הפקודה"). הליך קבלת אישור סוג כולל: הגשת מפרט טכני ושליחת המוצרים לבדיקת משרד התקשורת או הגשת אישור מעבדה ממעבדה מוכרת בחו"ל. אם מדובר במוצר אשר קיים לגביו אישור סוג מתבקש היבואן למלא הצהרה וטופס הכולל מסי אישור סוג קיים<sup>102</sup> ואישור מכון התקנים לספק הכוח. במהלך השנים הוחרגו מהצורך לקבלת אישור סוג המכשירים הבאים:

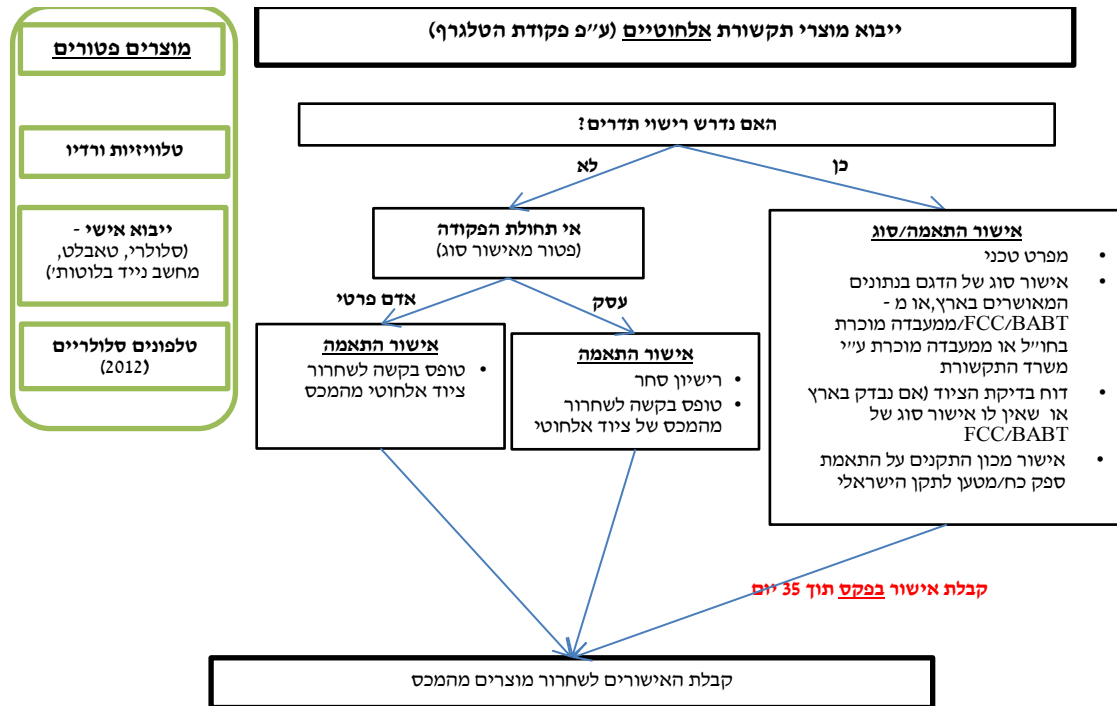
- מכשירי רדיו בייתיים וטלוויזיות
- מכשירי סלולר בטכנולוגיית GSM ו UMTS. ביבוא מוצרים אלה יידרש היבואן להגיש למשרד התקשורת טופס בקשה לשחרור המוצרים מהמכס.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> נספח 5 ו- 5א' נוהל לאישור סוג ואישור התאמה [http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/5/1055.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/5/1055.pdf)

<sup>103</sup> פטור מאישור סוג ואישור סחר [http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/9/3039.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/9/3039.pdf)

- מכשירי פלאפון, מחשב נייד, טבלט, אוזניות בלוטוס' ו-GPS לייבוא אישי (עד שלושה פריטים).<sup>105,104</sup>

איור 2: תהליך קבלת אישורי ייבוא עבור מוצרי תקשורת אלחוטיים



### ב. חסמי ייבוא עיקריים של מוצרי תקשורת

ככלל, ריבוי דרישות משרד התקשורת לייבוא מוצרי ייבוא יוצר הליך מורכב וארוך עבור היבואנים הכולל, שליחת המוצרים לבדיקה, הצגת תוצאות בדיקות, תחלופת טפסים וכדו'.

על אף ההקלות הניתנות בחוק לייבוא של מוצרים שאינם בעלי פוטנציאל פגיעה ברשת, בפועל מתוך שאיפת הרגולטור לשמור על רשת התקשורת הארצית, נהלי המשרד מחייבים קבלת אישור גם עבור מוצרים שהורגו מהצורך באישור סוג (מוצרים הנכללים ב"אי תכולת הפקודה").

נראה כי דרישות משרד הקשורות לאישורים למול מגבלות כוח האדם הקיים יוצרות סירבול והארכה של הליכי האישור הכוללים בין היתר, שימוש בתשתית תקשורת מיושנות (שימוש בפקס, מענה טלפוני מצומצם וכד.). מאפיינים אלו מובילים לקבלת האישורים בתוך פרק זמן מינימאלי גבוה יחסית של כחודשיים ברוטו מיום הגשת המסמכים. הגידול הצפוי בהיקפי הייבוא האישי צפויים להעמיס עוד יותר את היקף העבודה של משרד התקשורת ולהחמיר את זמני ההמתנה לאישורים הנדרשים גם עבור מוצרים בהיקף מצומצם. כך הזמנה של מכשיר בעל יכולת שידור

<sup>104</sup> פירוט המכשירים המאושרים לייבוא אישי [http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/5/125.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/5/125.pdf)

<sup>105</sup> הנחיות להקלות בשחרור ציוד אלקטרוני במכס [http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/6/3036.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/6/3036.pdf)

[http://www.moc.gov.il/sip\\_storage/FILES/8/1368.pdf](http://www.moc.gov.il/sip_storage/FILES/8/1368.pdf)

אלחוטי כגון בייבי סנס בייבוא אישי שיכולה להתרחש תוך דקות מעטות באתרי קנייה באינטרנט ולהגיע אל בית הלקוח תוך מספר ימים עשויה להתעכב מעל לחודשיים בשל הצורך באישור משרד התקשורת לעמידה באי- תכולת הצו.

החקיקה הנוכחית יוצרת אי בהירות באשר לסיווג המוצרים בעיקר למול האתגר של הרגולטור בהתמודדות עם ההתפתחויות הטכנולוגיות. כמו כן, קיים מחסור במאגר מידע נגיש ליבואנים אודות מוצרי תקשורת אלחוטיים אשר אושרו או לחילופין נאסרו לשיווק בישראל. משמעות הדבר היא כי אין מאגר מידע זמין בו נמצאים אישורי הסוג שניתנו בעבר למוצרים ואין דרך ליבואן המבקש לייבא מוצר אשר יובא בעבר להשתמש באישור הסוג הקיים.

כפי שנהוג במוצרים רבים, ייבוא של מוצרי תקשורת מסוימים מחייב קבלת אישור של מכון התקנים לגבי עמידה בתקנים שונים: אישור ייבוא מוצר חדש, אישור לעמידה בתקן תאימות אלקטרומגנטית למכשירי קצה קוויים ואישור על ספק הכוח (יש להפריד את המטענים מהמוצרים) בצידוד אלחוטי. כמו כן כאשר מוצר מיוצר בכמה מפעלים שונים דורש מכון התקנים קבלת אישור על כל מפעל בנפרד וזאת על אף הצהרתו של היצרן כי אין שוני בין המפעלים ובדיקות המעבדה המוגשות.<sup>106</sup> אישורי המכון הנוגעים לעמידה בתקנים ייחודיים והתאמה לתקן בינ"ל מחייבים אישור תקן בטרם הייבוא ובדיקות התאמה בעת הייבוא המייקרים את תהליך הייבוא.

---

<sup>106</sup><http://www.themarker.com/smb/1.2079698>

## 7.5 תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד התחבורה

משרד התחבורה הוא הרגולטור האחראי להסדרת שוק מוצרי התעבורה בישראל. נהלי היבוא מוסדרים תחת מספר רגולציות שונות: צו פיקוח על המצרכים ושירותים, צו יבוא חופשי, תקנות התעבורה ונהלי משרד התחבורה ותקנים רשמיים.

בצו הפיקוח על מצרכים והשירותים 21 סעיפים המגדירים את הליך היבוא המסחרי בכללם, הגדרת יבואן וסוכן מורשה, דרישות רישיון יבוא ומאפייניו, תנאים ליבוא מקביל וכיו"ב. תקנות תעבורה תשכ"א 1961 – מגדירות את כלל הנהלים הקשורים לענף התחבורה בישראל. החל מכללי התנועה, התמרורים, הליך הוצאות הרישיון וכדומה וכלה במתן רישיון למונית. וכן נהלים המסדירים את דרישות היבוא. כיום, מתגבש חוק רישוי רכב חדש אשר נועד לרכז חלק מהסוגיות שכיום פזורות בין חקיקות שונות.

### א. נהלי ייבוא מוצרי תעבורה

ייבוא מוצרי תעבורה לישראל מותנה בקבלת אישור משרד התחבורה בנוסף לעמידה בתקנים הישראליים המחייבים. נהלי הייבוא משתנים ממוצר למוצר. באתר משרד התחבורה ניתן למצוא את פירוט הנהלים הרלוונטיים.<sup>107</sup> להלן דרישות הרגולטור משני נהלים נבחרים:

- נוהל 05/04<sup>108</sup> - בנוהל זה מפורטים המוצרים אשר בעת שחרורם מהמכס נדרשים בקבלת אישור מעבדה מוסמכת (מכון התקנים או הטכניון). המוצרים המפורטים בנספח הנוהל הם: ערכות הסבת רכב להנעה בגפ"מ, חגורות בטיחות, אופנים מנתך קל, צלחות רתימה לתומכים, פין לצלחת גרירה, מנעולי הצמדה למכולות, מערכות אזעקה לרכב, גלגלי הגה חליפי לרכב, ווי גרירה וחלקיהם, קסדות מגן לרוכבי אופניים.
- נוהל 24/2004 – בנוהל מפורטות הדרישות לאישור היבוא ע"י משרד התחבורה. מוצרים לדוגמה הכלולים בנוהל הם שסתומי מנוע, מסנני שמן, מגיני אבק, משאבות מים וכיו"ב. יבואן המבקש לייבא מוצרים אלה נדרש להציג בפני הרשות את המסמכים הבאים<sup>109</sup>:
  - א. הצהרת יצרן המוצר על גבי טופס רשמי
  - ב. דו"ח בדיקת אבטיפוס חיובי ממעבדה מוסמכת לרכב בהשוואה למוצר מקורי ובהשוואה לתקן עפ"י דרישת הרשות.
  - ג. מסמכים המעידים כי היצרן עומד בדרישות TUV, QS-9000 או ISO-16949, 9000 בנוסף לדו"ח בדיקה חיובי ממעבדה מוסמכת לרכב – הדרישה עפ"י יכולות מפעל היצרן.

### ב. חסמי יבוא עיקריים במשרד התחבורה

<sup>107</sup>[http://he.mot.gov.il/index.php?option=com\\_content&id=884:-q&Itemid=158](http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&id=884:-q&Itemid=158)

<sup>108</sup>[http://media.mot.gov.il/PDF/HE\\_RECHEV/procedure/Import05\\_04.pdf](http://media.mot.gov.il/PDF/HE_RECHEV/procedure/Import05_04.pdf)

<sup>109</sup>[file:///C:/Users/sharon.h/Desktop/Import24\\_04.pdf](file:///C:/Users/sharon.h/Desktop/Import24_04.pdf)

**תקנים ונהלים ייחודיים של משרד התחבורה** – יחידת התקינה במשרד התחבורה קובעת מאות תקנים ייחודיים לחלקי חילוף בנוסף על תקני מכון התקנים עבור מוצרי תחבורה המיובאים שלא דרך היבואן הרשמי (מוצר ייבוא תחליפי או מקביל). תקנים אלו מפלים את מוצרי החילוף החליפיים או המקבילים לעומת המוצרים המקוריים, אשר אינם מחויבים בעמידה בתקנים אלו. יתרה מכך, במקרים רבים תקנות אלה הן ייחודיות לישראל והן אינן קיימות בתקינה הבינ"ל והבדיקה מתבצעת באמצעות השוואת מידות למוצרים המקוריים (בדיקות השוואתיות).

**תקינה ייחודית במכון התקנים** – במכון התקנים הישראלי מצויים מספר לא מועט של תקנים ישראלים ייחודיים. במקרים רבים, התקינה הישראלית מחמירה יותר מהתקינה הבינ"ל, דבר המקשה על היבואנים באישור המוצר. חשוב לציין, כי התקינה הבינ"ל היא מחמירה דיה על פי אותן מדינות מערביות ומאושרת על ידי כלל מוסדות הפיקוח.

### ג. הרפורמה של משרד התחבורה בייבוא מוצרי תעבורה

בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה לקידום חוק רישוי רכב חדש במטרה להגביר את התחרות בשוק. חוק זה מגדיר את תהליך יבוא מוצרי התעבורה ולראשונה כולל בתוכו את הליך "הצהרת היבואן" על מרבית מוצרי התעבורה. כוונת משרד התחבורה היא לצמצם באופן ניכר את מספר המוצרים שנדרש בבדיקת תקינה ולאפשר מעבר להצהרת יבואן כי המוצר המשווק עומד בכל הדרישות. עם זאת במסגרת הרפורמה חלקי רכב רבים עדיין נדרשים באישורים שונים כאשר המשרד אימץ עקרונות שונים לאישור התקינה על סמך שיטת התקינה של המוצר (תקינה אירופית או תקינה אמריקאית, ראה תרשים להלן). למרות ההקלה הצפויה לעומת המצב הנוכחי, הרפורמה משאירה על כנה מוצרים בעלי תקן ישראלי או תקן רשמי ומאפשרת למשרד התחבורה קביעת נהלים ייחודיים.

## 7.6 תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד הבריאות - תמרוקים

משרד הבריאות אמון על הסדרת הרגולציה בתחום המזון, התרופות הקוסמטיקה והמכשירים הרפואיים. מתוך כך, יבוא, יצור או שיווק של מוצרי מזון, מוצרים הומאופתיים ותרופות, וכן הפעלת מכשירים שונים כגון מכשירים פולטי קרינה, מצריכים היתרים ורישיונות מטעם משרד הבריאות<sup>110</sup>. ייבוא מוצרי מזון עבר זה עתה רפורמה מקיפה במסגרת וועדת לוקר ובשיתוף פעולה עם ועדת הייבוא ועל כן לא נסקר במסגרת זו. שני תחומים שנכללו במסגרת דיוני הוועדה הם חסמים בתחום של ייבוא אביזרים רפואיים (אמ"ר) ותמרוקים. תחום האמ"ר נמצא כפועל בהתאם לסטנדרטים בינ"ל בכל הקשור לרישום מוצרי אמ"ר ואימוץ תקינה בינ"ל של מדינות רבות בצורה חד צדדית. טענות רבות שעלו בנוגע לקושי בירוקרטי הנובע מסוגיות כוח אדם מטופלות ומקלות על הנטל הבירוקרטי.

### ייבוא תמרוקים

צו פיקוח מצרכים ושירותים (תמרוקים) תשל"ג-1973 ונוהלי משרד הבריאות מסדירים את הרגולציה סביב שוק התמרוקים. בהתאם להוראות החוק, תמרוק מוגדר: "כל מוצר המשמש או המיועד לטיפול, לייפוי, לניקוי, לצביעה, לשינוי או לשיפור של עור הפנים, עור הגוף, השיער, חלל הפה, הציפורניים או השיניים, לרבות מוצרים כיוצא באלה". בקטגוריה זו נכללים מוצרים כגון צבעי שיער, תכשירים לשטיפה וגינלית, תכשירי הגנה מפני קרינת השמש ומשחות שיניים.

בשנת 2013 הוגשה לשולחנה של וועדת העבודה הרווחה והבריאות טיוטת "תקנות הרוקחים תשע"ד 2013". בטיטה המוצעת מבקש משרד הבריאות לאמץ את המודל האירופי לשיווק תמרוקים בשוק. התקנות במתכונתם המוצעת פוטרת את היבואן מהצורך בקבלת תעודת רישום קדם (רשיון תמרוקים פלוני) ומחייבת אותו במתן הודעה בלבד כעשרה ימים טרם שיווק בישראל. עם זאת התקנות משאירות על כנו את החיוב בקבלת "רישיון תמרוקים כללי"<sup>111</sup>. יש ליזום את עדכון התקנות כך שיותאמו ככל האפשר לדרישות החקיקה האירופיות.

### ג. נהלי ייבוא נוכחיים לתמרוקים

ישנן מספר דרישות סף לייבוא מוצרי תמרוקים לישראל. רישיון תמרוקים פלוני ניתן לתמרוק העומד בדרישות "נוהל לרישוי תמרוקים". האישור ניתן ע"י מדור תמרוקים במשרד הבריאות<sup>112</sup>. על מנת להגיש בקשה לרישיון תמרוקים פלוני, יש להגיש תחילה בקשה לקבלת "רישיון תמרוקים כללי" מהרוקחות המחוזית. הרישיון ניתן על בסיס הערכת המחסן בו יאופסנו התמרוקים:

1. **רישיון תמרוקים כללי** – רישיון תמרוקים כללי ניתן ע"י רוקח מחוזי לבעל רישיון עסק למחסן ייעודי, המתאים לאחסנה ושיווק תמרוקים, או לבעל מפעל לייצור תמרוקים. עפ"י הנהוג בישראל, על כל מגיש בקשה לרישום תמרוק להיות בעל רישיון תמרוקים כללי.

<sup>110</sup><http://www.health.gov.il/Services/ImportAndBusinessLicensing/Pages/default.aspx>

<sup>111</sup>[http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Labor/Regulation/Health051113\\_6.pdf](http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Labor/Regulation/Health051113_6.pdf)

<sup>112</sup><http://www.pharmaline.co.il/150183>



2. **רישיון תמרוקים פלוני** – הנוהל מבחין בין שני סוגי תמרוקים: ייעודי ורגיל<sup>113</sup>. הגשת הבקשה לרישיון לתמרוקים פלוני כוללת בין היתר: שליחת התמרוק ורשימת מרכיביו למשרד הבריאות, צירוף תעודה המעידה כי המפעל המייצר עומד בסטנדרטים של תנאי ייצור נאותים (GMP-good manufacturing practice), צירוף תעודת שיווק בארץ המוצא CFS- (Certificate of Free Sale) ואישור המעיד על בדיקת המוצר במעבדה מוכרת.

#### ד. תיאור חסמי ייבוא עיקריים

**נטל בירוקרטי** – הצורך ברישיונות הקדם יוצר קשיים בירוקרטים ומקשה על הליכי היבוא. קבלת האישור מותנת בצירוף מסמכים. חלק מהמסמכים הונפקו בעבר ע"י היצרן על מנת לעמוד בתקינה בשוקי היעד. כמו כן, עקב העומס הרב, הגידול במספר הבקשות והמחסור בכוח אדם נראה כי קצב ההמתנה לקבלת אישור ממחלקת התמרוקים במשרד הבריאות הולך וגובר. עובדה זו קריטית לשוק התמרוקים אשר מאופיין גם במוצרים "עונתיים" (איפור סתיו למשל) ובהשקות בינלאומיות אשר נדרשות מבחינה מסחרית בחדירה מהירה ובו זמנית לשווקים רבים.

**רישיון תמרוקים כללי (מחסן)** – דרישות רישיון תמרוקים כללי מחייבות את היבואן במחסן הרשום על שמו. בקשה זו מונעת ייבוא מיבואנים אשר אינם מחזיקים מחסן אלא משווקים באופים ישיר לרשתות. בענפים אחרים מתאפשר היבוא ע"י אישור לאפסון המוצרים במחסן מרכזי. (למשל בייבוא מזון)

**יבוא מקביל של תמרוקים** – יבוא מקביל של תמרוקים בארץ מצומצם מאד. על היבואן הרשמי חלות דרישות מחמירות יותר לעומת היבואן המקביל על פי הנוהל הקיים. גם כאשר קיים אישור למוצר שמיובא על ידי יבואן רשמי, היבואן המקביל צריך להגיש מסמכים, אשר מקורם ביצרן, שקושרים את המוצר (המיובא במקביל) ליצרן על מנת לקבל את האישור. יבואן מקביל מתקשה לרוב להמציא מסמכים אשר מקורם ביצרן בשל חוסר רצונו של האחרון לפגוע ביבואן הרשמי שעמו הוא נמצא בקשרים ישירים.

**אחידות בתקינה** – במוצרים מסוימים סיווג התמרוקים תחת דרישות הרגולציה אינו תואם את תכונות המוצר. כך שבפועל, מוצרים בעלי מאפיינים דומים לא נדרשים לאותה החקיקה (מגבונים לחים ללא אלכוהול עם 1.5% חומר פעיל נדרשים ברישיון קוסמטיקה בעוד שפדים לנשים וטמפונים נדרשים במכון תקנים בלבד). כמו כן נראה כי אין הלימה מלאה בין דרישות התקינה המחייבת לבין הנהלים. (סבון תמרוקים הוצא מהתקינה המחייבת אך נדרש עדיין ברישיון היבוא של משרד הבריאות).

<sup>113</sup> תמרוק ייעודי: תמרוק בעל ייעוד מסוים. לדוגמה: מיועד להבהרת העור, אנטיפרספירנט (מונע זיעה), מטפל בקשקשים וכיו"ב.

## 7.7 תהליך הייבוא וחסמים מרכזיים במשרד האנרגיה והמים

משרד האנרגיה אחראי על שימור אנרגיה מכוח חוק מקורות אנרגיה התש"ן, 1989. מכוח חוק זה הוצאו תקנות מקורות אנרגיה ליעילות אנרגטית (למשל סימון אנרגטי ודירוג אנרגטי במזגנים התשס"ה- 2004<sup>114</sup>, צריכת אנרגיה מרבית למכשיר חשמל ביתי התש"ע-2009<sup>115</sup>) שנקבעו במטרה לצמצם את צריכת האנרגיה בישראל. התקנות קובעות כי מכשירים בעלי צריכת אנרגיה גבוהה המוגדרים בתקנות אלה מחויבים, טרם כניסתם לשוק, בביצוע בדיקת יעילות אנרגטית, עמידה ברמת יעילות מינימאלית והצגת תו המורה על תוצאות הבדיקה באופן בולט על גבי המכשיר.

### א. נהלי הייבוא של מוצרי חשמל (תיווי אנרגטי)

בעת ייבוא מוצרי חשמל לראשונה לישראל מתבקש היבואן לשלוח את המוצרים למכון התקנים לביצוע בדיקות לעמידה בתקנים המחייבים (תקני בטיחות, הספק וכיו"ב). בנוסף לבדיקות אלה מבצע מכון התקנים בדיקת יעילות אנרגטית על פי נוהל משרד האנרגיה. על בסיס תוצאות הבדיקה נשלחות התוצאות למשרד האנרגיה ומונפק אישור עמידה בדרישות האנרגיה ותיווי תואם. מנפיק האישור נקבע על פי סוג המכשיר החשמלי:<sup>116</sup>

- **מכשירי קירור** (מזגנים, מקררים ציילרים וכדו') יקבלו את אישור משרד האנרגיה. משרד האנרגיה יבחן הנתונים הטכניים אשר יועברו אליו ממכון התקנים וינפיק אישור לדירוג האנרגטי.
- **מכשירי חשמל נוספים** - מייבשי כביסה, מכונות כביסה, תנורים ומדיחי כלים - יקבלו אישור על דירוג אנרגטי ממכון התקנים. (כמפורט בצו יבוא חופשי התע"ד-2014<sup>117</sup>). המכון ינפיק, בנוסף לאישור על עמידת בתקנים המחייבים, את האישור הדירוג האנרגטי.

הליך הגשת הבקשה מתבצע החל משנת 2011 במערכת מקוונת בה ניתן לבצע את כל הפעולות הנדרשות בקבלת האישור (הורדה והגשת טפסים, בדיקת סטאטוס וקבלת האישור). מרגע הגשת המסמכים למשרד האנרגיה מאושרות הבקשות, או מסורבות בנימוק, תוך 14 ימי עבודה<sup>118</sup>.

### ב. תיאור חסמי ייבוא

**דרישה לתיווי אנרגטי** – הדרישה לאישור חתום ע"י מכון התקנים/משרד האנרגיה מכבידה על תהליך יבוא המוצרים לישראל, וזאת על אף ניסיונו של משרד האנרגיה להקל בהליכי היבוא בדמות מערכת נוחה ואינטרנטית להגשת המסמכים. החקיקה של התייעלות אנרגטית מסתמכת

<sup>114</sup> energy.gov.il/LegislationLibrary/takanot\_yeilut\_energetit.doc

<sup>115</sup> <http://energy.gov.il/LegislationLibrary/TakanotHome.pdf>

<sup>116</sup> בתקנות שהתפרסמו לאחרונה להערות הציבור נכללים מוצרי החשמל הנוספים הנזכרים בסעיף 2 כמחייבים אישור משרד האנרגיה. בכך למעשה יאושר הדירוג האנרגטי לכל מוצרי החשמל המוזכרים ע"י משרד האנרגיה בלבד. ראה

<http://energy.gov.il/AboutTheOffice/NewsAndUpdates/Pages/GxmsMniNewsECTakanotHomeElDraft.aspx>

<sup>117</sup> <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/81F8EFB4-D9E5-42CA-A33A-E417EC6B6AAD/0/FreeImportOrder2014.pdf>

<sup>118</sup> <http://energy.gov.il/SUBJECTS/ENERGYCONSERVATION/Pages/GxmsMniECimporting.aspx>

אמנם על עקרון התייעלות אנרגטית שבדירקטיבות האירופיות אך שיטת הבדיקה של מכשירי החשמל מתבססת על ביצועי המכשיר בתנאי אקלים טרופיים. כמו כן שיטת הקניית דירוג של משרד האנרגיה השונה מהשיטה האירופית ועל כן אינה מאפשרת ליבואן להשתמש בתעודות הבדיקה המקוריות של היצרנים לגבי מוצרים המשווקים באירופה לצורך הוכחת עמידת המוצרים בדרישות בישראל.

**בדיקות בטיחות של מכון התקנים** – שיווק מוצרי חשמל דורש עמידה בתקני בטיחות ישראלים רבים. ריבוי התקנים הייחודים בשוק זה הוא בעל פוטנציאל רב לייקור הייבוא בשל הדרישה לאישור טרם הייבוא של מוצרי החשמל ובדיקות ה"ש" המבוצעות בשער הנמל לוודוא התאמת המוצר המיובא למוצר שנבדק. הרגישות הגבוהה של הרגולטור לבטיחות הצרכנים בתחום מוצרי החשמל מובילה לעומס בדרישות המקדימות לייבוא ובבדיקות המדגמיות. בעיה זו משמעותית בייחוד עבור יבואנים קטנים אשר עלות בדיקות אלה פוגע בצורה ניכרת בכדאיות היקף הייבוא שלהם. בכך נמנע ייבוא של מוצרים בהיקף קטן אשר יכול להוות תחרות ליבואנים הגדולים ששולטים בתחום.

7.8 ניתוח השוואתי לעיקרי נהלי היבוא בארצות הברית והאיחוד האירופי לפי תחומי יבוא

משרדים	אירופה	ארצות הברית
תעבורה	הרגולציה מחייבת את היצרן/ייבואן של כלי הרכב או מוצרי התעבורה בשליחת המוצר למעבדה מטעם הרגולטור לשם קבלת אישור על תקינות המוצר בטרם שיווק המוצר.	הצהרת יצרן יבואן על עמידה בדרישות הרגולציה לכלי רכב או מוצרי תעבורה. ללא צורך באישור רשמי של הגוף הרגולטורי בטרם שיווק המוצר
בריאות-תמרוקים	דרישות הרגולציה כוללת: ביצוע דוח בטיחות, קביעת "הנציג האחראי", הכנת תיק מוצר, סימון המוצרים (אין חובת סימון CE), הודעה לרשויות טרם הכנסת המוצר לשוק. אין צורך בקבלת אישור הרגולטור לייבוא המוצרים לשוק.	על היבואנים מונחת החובה לבטיחות השימוש, לסימון הוגן ונכון של המוצרים ולהימצאות הוראות שימוש תקינות. אין חובה בחוק לבצע בדיקות ספציפיות לצורך עמידה בהבטחת השימוש במוצר ולא נדרש רישום מוקדם ב-FDA <sup>119</sup> . אין צורך בקבלת אישור הרגולטור לייבוא המוצרים לשוק.
אנרגיה	באחריות היצרן לבצע בדיקת ביצועים אנרגטיים ולסמן את המוצרים בתו הרלוונטי טרם שיווקם בשוק. כמו כן עליו לעמוד בדרישות יעילות מינימאליות ולהצהיר על כך. היבואן אינו נדרש בקבלת אישור טרם כניסת המוצרים לשוק.	באחריותו הבלעדית של היצרן או כל מפעיל כלכלי אחר אשר מכניס את המוצרים לשוק, לעמוד בתקנות, לבצע את הבדיקות הדרושות לחישוב צריכת האנרגיה ולוודא את תיווי המוצרים. היבואן אינו נדרש בקבלת אישור טרם כניסת המוצרים לשוק.
תקשורת	נהלי היבוא נגזרים ממידת הסיכון לרשת התקשורת. על היבואן לספק הצהרה בדבר ביצוע הבדיקות המתאימות ועמידה בתקינה (מפורט ברגולציית מוצרי תקשורת ורגולציית תאימות אלקטרו מגנטית), בהתאם לסוג המוצר על היצרן לבצע בדיקות המוכיחות את תקינות המוצר ועמידתו בסטנדרטים המאוחדים, וכן לסמן המוצר בסימון ה-CE. להוציא מכשירים לא הרמוניים ומכשירים מסוימים אין צורך באישור הרשויות	נהלי היבוא נגזרים ממידת הסיכון לרשת התקשורת. המוצרים נדרשים לארבע סוגי אישור: אימות יצרן (הצהרה עצמית), הצהרת אמיתות (בדיקת מעבדות מאושרת ע"י ה-FCC <sup>120</sup> ), אישור סוג (ניתן ע"י גופים המוסמכים ע"י ה-FCC) ומכשירים פטורים. יבואן נדרש בקבלת אישור מהרגולטור בכפוף לסיווג המוצר
בריאות-אמ"ר	דרישות היבוא כוללת: הצהרת התאימות לדרישות הרגולציה (ע"י ביצוע בדיקות מעבדה. העובדה האם מדובר בבדיקה עצמית או גוף שלישי תקבע ע"י סיווג המוצר), ביצוע ניתוח הערכת הסיכונים, שמירת התיעוד טכני וכל מסמך המראה על עמידה ב"דרישות החיונית" וכן סימון המוצר בסימון ה-CE. אין צורך בקבלת אישורי קדם	המכשירים הרפואיים מחולקים לשלוש רמות. רוב המוצרים ברמה 1 אינם נדרשים באישור טרם כניסתם לשוק. יבואן של מכשיר ברמה זו נדרש להירשם כיבואן וכן לרשום את המכשיר ב-FDA <sup>121</sup> . רוב המוצרים מדרגה 2 נדרשים בהודעה מוקדמת Premarket (Notification) טרם כניסתם לשוק ומוצרים מדרגה 3 נדרשים באישור Premarket approval (PMA) (הכולל בדיקות מעבדה ועדה רפואית). אישור הרגולטור תלוי בסיווג המוצר

<sup>119</sup> רשות המזון והתרופות האמריקאית

<sup>120</sup> הסוכנות הפדרלית לתקשורת (FCC- Federal Communications Commission)

<sup>121</sup> רשות המזון והתרופות האמריקאית

7.9 הצהרת תאימות לדרישות הרגולציה – דוגמה

איור 3 : דוגמה להצהרת תאימות לדרישות התקינה האירופית



## CE Declaration of Conformity

The Institute of Electrophotonic Berlin certifies, that the following product of the company

**Biokvant Limited, scientific laboratory**  
220/2 Krasny prospect (office 332),  
630049 Novosibirsk, Russia


**Product:**  
HRV complex "VedaPulse"  
Type: TU 9442-001-95477555-2010

fulfills the requirements of the following standards:

**Requirements:**  
DIN EN 60601-1-2  
DIN EN 60529  
DIN EN 61010-1

The conducted tests are documented in the test protocol No: 120122 (REICHL-EMV) and the test protocol No:9592/12 (AUCOTEAM).

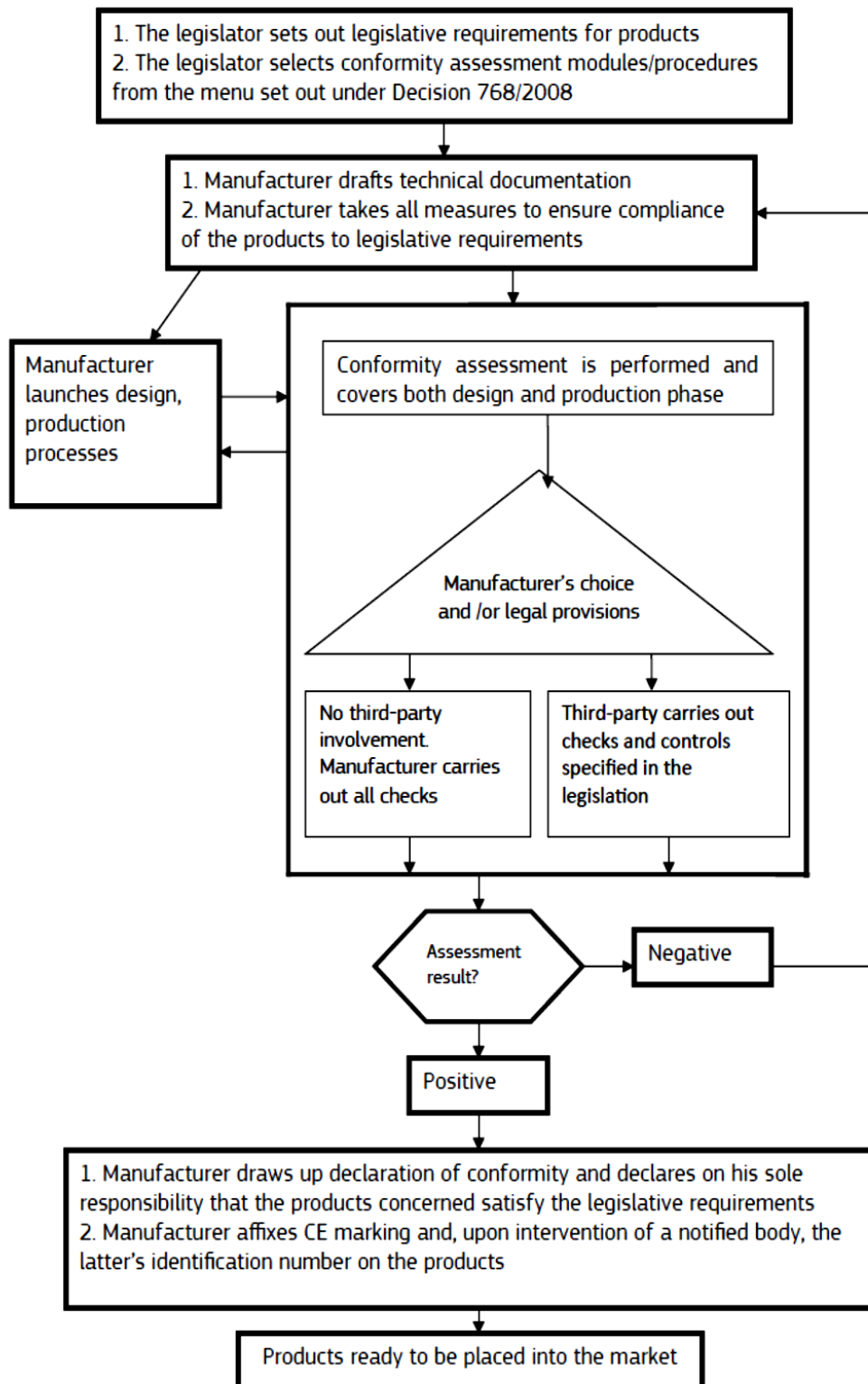
Issued on: 2012-12-24

  
Wadim Säidow  
Head of the Institute of Electrophotonic  
Berlin



Institute of Electrophotonic Berlin  
European Centre of EPC(GDV)-Technology  
Siegfriedstr. 204, DE-10365, Berlin  
Germany  
Tel. +49 (030) - 63 90 87 98  
[www.electrophotonic-berlin.com](http://www.electrophotonic-berlin.com)

7.10 סכמת בדיקת תאימות **conformity assessment** (לקוח מתוך ה- BLUE GUIDE 2014)



**7.11 סטאטוס התקדמות הטמעת מערכת מסלול (מתוך דו"ח הוועדה להסרת חסמי רגולציה)**

המספרים מתייחסים למספר אישורים בתהליכי פיתוח שונים לקראת הטמעת מערכת מסלול, ייצור – מערכת מסלול קיימת ומתפקדת:

רשיות	תהליך	ייצור	פיילוט / אינטגרציה	פיתוח	אפיון	טרם החל
כלכלה		3		1	1	13
חקלאות				1	2	10
מת"י		1				1
תחבורה		2			1	14
הגנת הסביבה		1			2	3
תקשורת				1		1
האנרגיה והמים		3		1		1
בריאות		7			1	6
רשות העתיקות		2				
התרבות והספורט		1				1

להלן רשימת רשויות מוסמכות בהן תהליך הטמעת מערכת מסלול טרם החל. המספרים מתייחסים למספר האישורים שהרשות מנפיקה:

רשיות	טרם החל
משרד הביטחון	3
משרד רוה"מ	2
רבנות ראשית	2
משרד לביטחון פנים	3
משרד הפנים	2
משרד החינוך	1
משרד הבינוי והשיכון	1
משרד הרווחה	1
משרד האוצר	1



## 7.12 הגדרות

**דרישות הייבוא** – שם כולל לדרישות הרשויות המוסמכות הכוללות קבלת רישיונות ייבוא, אישורי ייבוא ועמידה בתקנים שונים לגבי המוצר המיובא. בחינת העמידה בדרישות הייבוא יכולה להתבצע החל בשלב טרום הייבוא וכלה לאחר שיווק המוצר.

**יבוא מקביל** – יבוא מקביל (לעיתים מכונה גם "יבוא פרללי", "יבוא אפור") מתייחס לייבוא סחורה מקורית שלא במסלול הרשמי דרך היצוא המקורי.

**רשות מוסמכת** – "מי שהוסמך בידי השר שבתחום סמכותו מצויים הטובין הטעונים רישיון יבוא" (מתוך צו יבוא חופשי). גוף ממשלתי אשר מוסמך לתת רישיונות ייבוא או אישורים על פי חוק. ישנן 37 רשויות מוסמכות בישראל אשר אחראיות על תחום הייבוא במסגרת תחום עיסוקן (תחבורה, בריאות, מזון וכד').

**תקינה** – תקן הוא מסמך בו מפורטות דרישות טכניות החלות על מוצר או כללים טכניים של תהליך עבודה, לרבות הגדרות טכניות, באופן שיתאימו ליעודם. התקן מתאר תכונות שונות של המוצר, כגון: ייעודו, פעולתו, מטרתו, תהליך ייצורו, התקנתו, הפעלתו, דרכי השימוש בו, איכותו ודרכי הבטחתה, כמותו, ממדיו ודרכי מדידתם, הדרכים לבדיקתו, להחסנתו, לתחזוקתו ולהעברתו ממקום למקום, מקורו, כינויו, סימונו ואריזתו.

**תקנים ישראליים (ת"י)** – תקן ישראלי שנקבע על פי מכון התקנים והוא תקן וולנטרי.

**תקנים רשמיים (ת"ר)** – תקן ישראלי שנקבע על פי מכון התקנים והוכרז כתקן מחייב. מוצר שהתקן החל עליו הוכרז רשמי, אין לייצרו, למכרו, לייבאו או להשתמש בו בעבודה כלשהי, וכן לבצע עבודה שהכללים הטכניים של התהליך שלה נקבעו כתקן רשמי, אלא אם כן התאימו המוצר או תהליך העבודה לדרישות התקן הרשמי.

**דרישות לאומיות (National deviation)** – תקנים שמבוססים על אימוץ תקינה בינ"ל וכוללים דרישות מקומיות ייחודיות אשר אינם נדרשות בתקן המקורי.