

הקלות במכס ליבואנים קטנים – צמצום חסמי רגולציה

מוגש אל לובי 99

תוכן עניינים

1	מבוא :	2
2	תקציר מנהלים :	3
2.1	רקע.....	3
2.2	חקיקה	3
2.3	פסיקה.....	3
2.4	ספרות	4
2.5	דין משווה	4
2.6	המלצות	4
3	רקע:	4
3.1	יבואן קטן	5
4	חקיקה	5
4.1	פקודת המכס.....	6
4.2	חוק התקנים	6
4.3	פקודת היבוא והיצוא.....	6
4.4	צו יבוא חופשי	7
4.5	צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין	7
4.6	רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל"	8
5	פסיקה.....	8
5.1	חופש העיסוק	8
5.2	עקרון השוויון.....	9
5.3	הזיקה בין השניים והתחרות החופשית	9
5.4	פגיעה בחופש העיסוק?	10
5.5	פגיעה בעקרון השוויון?	12
5.6	שאלת היסוד הנפשי.....	14
5.7	יבוא מקביל אל מול יבוא רשמי	15
6	ספרות אקדמית	16
6.1	המנגנון המפלה של מס הקנייה	17
6.2	רגולציה מפוצלת ומכבידה	18
6.3	עומס רגולטורי עובר לשחרור מהמכס	18
6.4	רגולציה כמחסום לתחרות	19

7	דין משווה	20
7.1	ארצות הברית	21
7.2	קנדה	22
7.3	אירופה	24
7.4	בריטניה	25
7.5	קוסובו	25
7.6	מבט בינלאומי	26
8	סיכום ביניים :	26
9	המלצות	27
9.1	יצירת פטורים ליבוא בכמויות קטנות ועיגון בחוק של מי הוא "יבואן קטן"	27
9.2	הקמת מסלול רגולטורי מקוצר ומבוסס סיכון ליבואנים קטנים	27
9.3	הכרה בתקינה זרה	27
9.4	מערך תמיכה ליבואנים קטנים	28
9.5	התאמת תוכנית AEO ("סוחר מהימן") ליבואנים קטנים	28
9.6	עיגון קריטריונים אינדיבידואליים לקביעת גובה תשלום הכופר במכס	29
10	סיכום :	29

1. מבוא:

ייבוא סחורות לישראל נתפס לא פעם כתחום שמור לשחקנים ה"גדולים", שהרי הם חברות מבוססות בעלות אמצעים, עורכי דין ויועצים רגולטוריים. אך מאחורי הקלעים של הכלכלה הישראלית פועלים אלפי יבואנים קטנים, ביניהם יזמים, בעלי עסקים זעירים, חנויות בוטיק, ואנשים פרטיים שמבקשים להביא לארץ מוצרים חדשים, איכותיים וזולים, ובכך ולתרום לתחרות ולמגוון בשוק המקומי. עם זאת, המציאות הרגולטורית הנוכחית בתחום הייבוא מציבה בפניהם מכשולים משמעותיים, הפוגעים ביכולתם להתנהל באופן יעיל ותחרותי, בין היתר משום שהיא מקשה על כניסת יבואנים קטנים ובכך מגבירה את הריכוזיות בענף. מערכת הרגולציה הישראלית מציבה בפני אותם יבואנים קטנים שורה של דרישות ונהלים, לעיתים סבוכים ולעיתים יקרים במיוחד, שאינם מותאמים להיקף הפעילות שלהם. כך נוצרת מציאות שבה הנטל הרגולטורי אינו רק מעכב ייבוא, אלא במקרים רבים אף מרתיע ממנו לחלוטין, תוך פגיעה בעסקים הקטנים, בצרכנים ובשוק כולו. כמדינה קטנה התלויה ביבוא, ישראל נדרשת לאזן בין הצורך בהגנה על הצרכן והבטחת עמידה בתקנים לבין עידוד תחרות והנגשת מוצרים במחירים סבירים. אולם בשנים האחרונות, המטוטלת נטתה לכיוון של רגולציה מחמירה, המטילה נטל בלתי פרופורציונלי דווקא על השחקנים החלשים והקטנים בשוק. יוזמה זו באה לבחון את החסמים הקיימים במערכת הייבוא בישראל מנקודת מבטם של היבואנים הקטנים, תוך בחינה של אפשרויות לרפורמה רגולטורית שתאפשר מסלול ייבוא מקוצר, יעיל והוגן. לצורך כך, יוצגו העקרונות הרגולטוריים הרלוונטיים, ינותח המבנה הקיים של סמכויות האכיפה, וייבחנו מנגנונים חלופיים. מטרת הסקירה היא להניח תשתית מושגית ומשפטית לקידום רפורמה אשר תסייע בחיזוק העסקים

הקטנים, תעודת תחרות, ותוביל לאיזון ראוי בין צורכי הפיקוח לבין עקרונות של פרופורציונליות, שקיפות והוגנות.

2. תקציר מנהלים:

2.1. רקע

ייבוא לישראל, בפרט על ידי עסקים קטנים, מתמודד עם מערכת רגולטורית מורכבת בה פועלים גופים נפרדים כגון משרדי הבריאות, החקלאות, הכלכלה ומכון התקנים. כל אחד מהם מגדיר באופן עצמאי את דרישות חוקיות היבוא, ולעיתים אף פועל ללא תיאום עם יתר הגורמים. פיצול זה יוצר דרישות סותרות, כפילויות בירוקרטיות וחוסר עקביות, אשר מקשות במיוחד על עסקים קטנים, הנדרשים לעמוד באותן דרישות כמו יבואנים גדולים אך עם פחות משאבים ניהוליים, מקצועיים וכספיים. דו"ח ועדת לנג מצביע על כך שהרגולציה הישראלית איננה עומדת בתקנים בין-לאומיים, מה שפוגע בתחרות, מצמצם את מגוון המוצרים ומקשה על עסקים קטנים לצמוח.¹ בכדי להתמודד עם קשיים אלו מקודמות רפורמות שמטרתן הסרת חסמים, בראשן רפורמת "מה שטוב לאירופה – טוב לישראל" שמאפשרת יבוא לפי התקינה האירופית. הרפורמה נפרשת בשלבים וכוללת מוצרי חשמל, ציוד אישי, כלי בית, צעצועים ועוד. יוזמה נוספת הינה ביטול רישיון היבוא למלט אשר נועדה לשבור ריכוזיות בענף זה, לפתוח את השוק ליבואנים חדשים ולהוזיל עלויות. יצוין כי אין הגדרה חוקית מובהקת ל"יבואן קטן", ולכן לצורכי סקירה זו הכוונה היא לעסק עם מעט עובדים ומחזור הכנסה מצומצם שאינו משתייך לקבוצות יבוא גדולות ונדרש להתאמות רגולטוריות שיקלו עליו להיכנס לשוק.

2.2. חקיקה

בפרק זה נציג סקירה של המסגרת החקיקתית המסדירה את מערכת היבוא והמכס בישראל, תוך התמקדות בהשפעתה על יבואנים קטנים. הפרק מציג כיצד החקיקה הקיימת הכוללת את פקודת המכס, חוק התקנים, פקודת היבוא והיצוא וצווים נלווים, יוצרת חסמים משמעותיים עבור יבואנים קטנים בשל היעדר הבחנה בין יבואנים על פי גודלם. בפרק מוצגות גם הקלות נקודתיות הקיימות במסגרת החוקית הנוכחית, כמו פטור ממסים לחבילות בערך נמוך ורפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", אך מודגש כי החקיקה הקיימת אינה כוללת מסלול ייעודי ליבואנים קטנים, אשר יאפשר להם להתמודד עם הנטל הרגולטורי והכלכלי באופן מותאם למציאותם ולמגבלותיהם.

2.3. פסיקה

בפרק זה תוצג הפסיקה הישראלית בנושא "יבואן קטן" והאופן בו מתייחס בית המשפט לטענות של פגיעה בחופש העיסוק ובעקרון השוויון מצד יבואנים. סקירת הפסיקה מראה כי בית המשפט מעניק שיקול דעת נרחב לרשויות המכס ומפרש בצורה מרחיבה את ההסמכה החוקית הניתנת לשר הכלכלה להתקין תקנות. ביהמ"ש נוטה לצדד בעמדת הרשות, בקובעו כי הפגיעה האפשרית בחופש העיסוק מוצדקת לאור תכליות ראויות כמו שמירה על בריאות הציבור והגנה על ייצור מקומי. כמו כן, ביהמ"ש מאפשר לרשות המכס

¹ משרד הכלכלה הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא (2014) (להלן: "ועדת לנג").

להפעיל מנגנונים המקשים על יבואנים קטנים ומקבילים לעומת יבואנים גדולים ורשמיים, מה שיוצר פגיעה עקיפה בשוויון ובתחרות החופשית.

2.4. ספרות

בפרק זה נסקור כיצד מערכת הייבוא בישראל מאופיינת בשורת חסמים המקשים במיוחד על יבואנים קטנים ומונעים תחרות הוגנת. הסקירה מתמקדת בשלושה מוקדי כשל מרכזיים: מנגנון מס הקנייה המפלה (תמ"א) שנותר על כנו למרות היותו מנוגד להתחייבויות בינלאומיות של ישראל; רגולציה מפוצלת ומכבידה המנוהלת על-ידי רגולטורים עצמאיים ללא תיאום או סטנדרטיזציה; ועומס רגולטורי עובר לשחרור מהמכס המייצר עלויות קבועות גבוהות שפוגעות בלא-פרופורציה ביבואנים קטנים.

2.5. דין משווה

בפרק נציג סקירה השוואתית של מדיניות רגולטורית בנוגע ליבואנים קטנים בארצות הברית, קנדה, מדינות אירופה, בריטניה וקוסובו. הסקירה בוחנת מודלים של הקלות מותאמות גודל, הגדרות משפטיות לעסק קטן ומכשולים רגולטוריים הניצבים בפני יבואנים קטנים. הפרק מדגיש את התרומה הכלכלית של עסקים קטנים ומנתח את האופן בו מדינות שונות, בהיעדר הגדרה בינלאומית אחידה, מפתחות כלים רגולטוריים לתמיכה ביבואנים קטנים תוך שמירה על עקרונות של יעילות, אמינות ובקרה.

2.6. המלצות

בפרק זה יוצגו המלצות מגובשות שנועדו להקל על יבואנים קטנים ולהסיר חסמים רגולטוריים אשר אנו סבורים שאין בהם צורך בתחום היבוא. ההמלצות מתבססות על ממצאי הסקירה שנערכה בארבעת האפיקים: חקיקה, פסיקה, ספרות אקדמית ומשפט משווה. ההמלצות המרכזיות כוללות עיגון הגדרה ברורה בחוק למונח "יבואן קטן" ויצירת פטורים מתואמים, הקמת מסלול רגולטורי מקוצר ומבוסס סיכון, הרחבת ההכרה בתקינה זרה מוכרת והקמת מערך תמיכה משולב ליבואנים קטנים.

3. רקע:

ייבוא לישראל, ובפרט על ידי עסקים קטנים, מלווה במערכת רגולטורית מורכבת ולעיתים מסורבלת. דו"ח ועדת לנג מדגיש את המבנה הבעייתי של הרגולציה בישראל. במקום רגולטור מרכזי אחיד, קיימים שלל רגולטורים עצמאיים, כגון משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד הכלכלה ומכון התקנים, שכל אחד מהם מגדיר באופן עצמאי מהי "חוקיות היבוא" בתחום אחריותו.² כתוצאה מכך, נוצרות דרישות סותרות, חוסר עקביות רגולטורית ולעיתים גם כפילויות, כאשר יבואנים נדרשים להגיש את אותם האישורים בתצורות שונות, מול גופים שונים. המצב הקיים מקשה במיוחד על יבואנים קטנים וחברות חדשות שמעוניינות להיכנס לשוק הישראלי, אך נתקלים בדרישות טכניות ומנהליות אשר הם מתקשים לעמוד בהן. הדו"ח ממשיך לתאר כיצד השוק בישראל סובל מרגולציה גבוהה ומנטל בירוקרטי, המכבידים על הגורמים העסקיים ויוצרים חסם משמעותי ליבוא. הגורמים לכך נובעים בעיקר מחוסר התאמה בין דרישות היבוא המקומיות לבין דרישות יבוא מקבילות בארצות מתקדמות בעולם.³ מצב זה פוגע הן ברמת התחרותיות של

² שם.

³ שם, בעמ' 8.

המשק, הן בנגישות של הצרכנים למוצרים מגוונים וזולים יותר, והן ביכולת של המגזר העסקי הקטן והבינוני, אשר מהווה מנוע צמיחה מרכזי, להתחרות בשוק.

בתגובה למצב זה, קודמו שורת רפורמות שמטרתן הסרת חסמים, צמצום בירוקרטיה ופתיחת השוק לתחרות בינלאומית. אחת המרכזיות שבהן היא רפורמת היבוא "מה שטוב לאירופה – טוב לישראל", שמיושמת בשלבים.⁴ הרפורמה מאפשרת יבוא בהתאם לתקינה האירופית, במטרה להקל על שחקנים חדשים ולהוזיל מחירים לציבור. הפעימה הראשונה כללה מוצרי חשמל וציוד אישי, והפעילות הבאות הורחבו למוצרי תינוקות, כלי מטבח, כלי פלסטיק, צעצועים וריהוט ילדים.⁵ יוזמה נוספת כללה את ביטול הצורך ברישיון יבוא למלט.⁶ יוזמה זו מהווה דוגמה מובהקת לאופן שבו רפורמה מבנית יכולה להשפיע ישירות על מבנה שוק בעייתי. עד כה, שוק המלט בישראל היה ריכוזי ביותר ונשלט על ידי מספר שחקנים מצומצם, מה שתרים למחירים גבוהים ולמחסור בתחרות. פתיחת השוק ליבוא חופשי בהתאם לתקן האירופי עשויה לקדם כניסת שחקנים חדשים (ביניהם יבואנים קטנים ובינוניים), להגברת שקיפות התמחור ולהוזלת עלויות בענף הבנייה כולו, לרבות עבור יזמים קטנים.

3.1. יבואן קטן

בישראל, המונח "יבואן קטן" אינו מוגדר בחקיקה או בפסיקה באופן רשמי ואחיד, ואין בנמצא הגדרה חוקית מובהקת לעסק קטן, דבר המוביל לכך שהשימוש במונח משתנה בהתאם להקשר הרלוונטי ביחס להיבטים ממשלתיים, רגולטוריים או אקדמיים. יתר על כן, היעדר הגדרה ברורה ומוסכמת מקשה על הפקת נתונים סטטיסטיים מהימנים בנושא, ובכך נפגעת האפשרות לבחון ולהעריך את ההבדלים בין יבואנים בסדרי גודל שונים, שכן לא ניתן לדעת מהו הבסיס למדידה או להשוואה. בנוסף, לא אותרו ממצאים סטטיסטיים או מחקרים אשר עוסקים בנושא זה באופן ישיר או מספק, כאשר היעדר הגדרה יכולה להוות את הסיבה לכך. בפועל, במרבית ההקשרים הציבוריים והמדיניים, ההבחנה בין עסקים קטנים, בינוניים וגדולים מבוססת על החלטות ממשלה המגדירות עסקים בהתאם לפרמטרים תפעוליים, ובעיקר על פי שני מדדים מרכזיים: מספר העובדים שמועסקים בעסק והיקף מחזור המכירות השנתי שלו.⁷

ביחס ליוזמה, ההנחה כי המונח "יבואן קטן" מתייחס לעסק העוסק ביבוא סחורות מחו"ל ואשר עומד בתנאים שמאפיינים עסק קטן, כלומר, מספר מצומצם של עובדים ומחזור הכנסות שנתי הנחשב נמוך יחסית. כמו כן, לעסקים שאינם חלק מקבוצות יבוא גדולות, ואשר היקף היבוא השנתי שלהם בין אם במונחי כמות, שווי כספי או נתח שוק, נחשב למוגבל ביחס לשחקנים המרכזיים בשוק. הגדרה זו נועדה לשמש בסיס לצורך עיצוב המדיניות וההתאמות הנדרשות במסגרת היוזמה.

4. חקיקה

מערכת היבוא והמכס בישראל מוסדרת באמצעות מסגרת חקיקתית הכוללת חקיקה ראשית, חקיקת משנה והוראות מנהליות רבות. החוקים המרכזיים הרלוונטיים לתחום זה כוללים את פקודת המכס, חוק התקנים,

⁴ חוק התקנים (תיקון מס' 19), התשפ"ד-2024, ס"ח 3286 (להלן: **רפורמת היבוא "מה שטוב לאירופה – טוב לישראל"**).
⁵ משרד הכלכלה והתעשייה "רפורמת היבוא 'מה שטוב לאירופה – טוב לישראל'" gov.il (02.02.2025).

⁶ משרד הכלכלה והתעשייה "בשורה לעסקים קטנים ובינוניים: בוטל הצורך ברישיון יבוא למלט" gov.il (02.04.2025).
⁷ ראו לדוגמה: החלטה 2190 של הממשלה ה-31 "ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים" (12.08.2007).

פקודת היבוא והיצוא וכן צווים שהוצאו מכוחם. חקיקה זו נועדה להסדיר את הליכי היבוא לישראל ולקבוע דרישות רגולטוריות, תקנים ומיסים החלים על טובין (מוצרים) מיובאים.

4.1. פקודת המכס

פקודת המכס היא החוק המרכזי שמסדיר את כלל תחום היבוא והיצוא של סחורות מישראל ואליה.⁸ הפקודה קובעת את חובת תשלום המכס והמיסים הנלווים על סחורות, ואת הסדרי הפיקוח על כניסתן ויציאתן של סחורות מהמדינה. מטרת הפקודה הן לגבות מיסים, לפקח על סחורות מטעמי ביטחון, בריאות הציבור, הגנת הסביבה והגנה על הכלכלה מקומית, וכן לאכוף איסורים והגבלות על ייבוא וייצוא של מוצרים מסוימים. כמו כן, עיקרון היסוד שנקבע בה הוא חיוב במכס לפי צו תעריף המכס,⁹ למעט במקרים שבהם הוענק פטור ספציפי בצו. כל הנוגע ליבואנים קטנים, הפקודה אינה כוללת הבחנה ישירה או הסדרים ייעודיים המעניקים הקלות לפי גודל היבואן. ודוק, חובת תשלום המכס ומס הקנייה חלה באופן שווה על כלל היבואנים, ללא תלות בהיקף פעילותם.

עם זאת, בפקודה נקבע כי במשלוחים הנעשים באמצעות הדואר רשאית רשות המכס להסתפק בהצהרה המצורפת לחבילה במקום דרישת הצהרה פורמלית.¹⁰ הוראה זו נועדה להקל על תהליך השחרור ממכס של חבילות קטנות שנשלחות בצורה זו, ובכך מקלה מעט גם על יבואנים קטנים הפועלים בהיקפים מצומצמים. חרף הקלות נקודתיות אלו, קיימים פערים מהותיים בפקודה, הבאים לידי ביטוי בכך שאין בה מסלול מותאם ליבואנים קטנים, סמכויות רשות המכס רחבות מאוד וחובות הדיווח והעמידה בהליכים הינם מורכבים ודורשים ליווי מקצועי, דבר המקשה במיוחד על עסקים קטנים.

4.2. חוק התקנים

חוק התקנים מסדיר את קביעת התקנים הרשמיים במדינת ישראל.¹¹ תקן הוא בעצם מסמך שמגדיר דרישות איכות, בטיחות, ייצור, ביצועים, הרכב, שיטות בדיקה ועוד - עבור מוצרים, שירותים, תהליכים וחומרים. מטרתו של החוק היא להבטיח שהמוצרים והשירותים יהיו איכותיים, בטוחים, בריאים והוגנים לצרכנים ולציבור. יתרה מכך, החוק מקנה סמכויות רחבות למכון התקנים ולממונה על התקינה, הן בהיבט של קביעת תקנים והן באכיפתם. בחוק נקבע האיסור לייבא מוצר שלא עמד בדרישות תקן רשמי או בתחליפים המוכרים בחוק, כמו תקן בינלאומי מאומץ או אסדרה זרה מוכרת.¹² איסור זה מהווה את הבסיס החוקי המחייב את היבואן לוודא כי המוצר תואם את דרישות התקן עוד בטרם שיווק בישראל. ליבואנים קטנים, דרישות אלה עלולות להיות יקרות ומורכבות. בדיקות התאמה לתקן נעשות לרוב באמצעות מכון התקנים הישראלי, והן כרוכות בעלויות גבוהות ובזמני טיפול ממושכים. על כן, עבור עסקים קטנים, דרישות אלו מהוות חסם תפעולי וכלכלי משמעותי.

4.3. פקודת היבוא והיצוא

⁸ פקודת המכס [נוסח חדש].

⁹ צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017.

¹⁰ לעיל ה"ש 8, בס' 39(א).

¹¹ חוק התקנים, התשי"ג-1953.

¹² שם, בס' 9(א)(1).

פקודת היבוא והיצוא מסדירה את הייבוא והייצוא של סחורות למדינה וממנה.¹³ הפקודה מעניקה לממשלה סמכות לפקח ולהגביל את זרימת הטובין על פי צרכים לאומיים, למשל, להגן על ביטחון המדינה, לשמור על בריאות הציבור ולתמוך בתעשייה המקומית. מטרתה העיקרית היא לוודא שרק סחורות העומדות בדרישות ובתקנים הרלוונטיים ייכנסו לישראל, וכי לא ייבאו או ייצאו מוצרים שעלולים להזיק או לסכן אינטרסים חיוניים של הציבור והמדינה (דוגמת מוצרים לא בטוחים או סחר עם מדינות עוינות).¹⁴ במסגרת סמכות זו, הפקודה מתירה לרשות המוסמכת להתנות ייבוא או ייצוא של טובין בקבלת רישיון או אישור מיוחד.¹⁵ על אף שמרבית המוצרים מותרים לייבוא חופשי, קיימת קבוצת מוצרים מצומצמת הנחשבת לרגישה, ובהם תרופות, חומרים מסוכנים וציוד בעל השלכות ביטחוניות, שייבואם מחייב אישור מוקדם. פריטים אלה מפורטים בצו יבוא חופשי שהותקן מכוח הפקודה, אשר קובע גם את זהות הגורמים המוסמכים למתן הרישיון.¹⁶ אף שמדובר במיעוט יחסי של מוצרים, הדרישות הכרוכות בקבלת הרישיון, ובהן הגשת מסמכים, ביצוע בדיקות מקצועיות וקבלת אישורים רגולטוריים, חלות באופן אחיד על כלל היבואנים, ללא הבחנה בין יבוא רחב היקף לבין יבוא מצומצם או חד פעמי. מצב זה עלול להטיל נטל רגולטורי וכלכלי כבד על יבואנים קטנים, אשר המשאבים העומדים לרשותם אינם תמיד מאפשרים עמידה יעילה בכללים אלה.

4.4. צו יבוא חופשי

צו יבוא חופשי מרכז את הדרישות החוקיות ליבוא מסחרי של טובין ומגדיר את התנאים לשחרור סחורות מהמכס.¹⁷ הצו נחקק מכוח פקודת היבוא והיצוא כפי שצוין לעיל,¹⁸ לפיה עבור כל מוצר המיובא לישראל נדרש רישיון או אישור.¹⁹ צו יבוא חופשי מאפשר לכל אדם לייבא מוצרים באופן חופשי, למעט פריטים המפורטים בתוספות הראשונה והשנייה של הצו.²⁰ התוספת הראשונה מגדירה מתי נדרש רישיון יבוא והתוספת השנייה מגדירה מתי נדרשים אישורים ליבוא הטובין.²¹ כמו כן, הצו קובע כי השר, או מי שהוא הסמיך לכך, יוכל להתיר יבוא של טובין בנסיבות פרטניות, ללא הצגת רישיון יבוא או ללא עמידה בדרישות תקן רשמי.²² הוראה זו מאפשרת מתן פטורים פרטניים במקרים של יבוא בכמות קטנה או בנסיבות מיוחדות, בכפוף לבקשה יזומה מצד היבואן ולעמידה בתנאים שנקבעו בנהלי משרד הכלכלה.²³ בניגוד לטובין המנויים בתוספת החמישית, שייבואם מותר באופן אוטומטי ללא צורך ברישיון או באישור, פטור זה אינו ניתן באופן גורף אלא מחייב אישור פרטני.²⁴

4.5. צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין

צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין הינו מסמך משפטי מרכזי המסדיר את גביית המכס ומס הקנייה על סחורות המיובאות לישראל.²⁵ הצו מפרט את שיעורי המס החלים על מגוון רחב של מוצרים, בהתאם לסיווגם, ומסדיר את הפטורים וההקלות ממסים עבור סחורות מסוימות, בהתאם להסכמים

¹³ פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979.

¹⁴ שם, בס' 2(יב)(1).

¹⁵ שם, בס' 2ב.א).

¹⁶ צו יבוא חופשי, התשע"ד-2014.

¹⁷ שם.

¹⁸ שם.

¹⁹ לעיל ה"ש 13.

²⁰ לעיל ה"ש 16, בס' 2(א-ב).

²¹ שם.

²² לעיל ה"ש 16, בס' 2(ג)(3)(1).

²³ לעיל ה"ש 16, בס' 2(ג)(2).

²⁴ לעיל ה"ש 16, בס' 2(ג)(3)(1).

²⁵ צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין.

בינלאומיים או החלטות ממשלתיות. הצו מתעדכן מעת לעת בכדי לשקף שינויים במדיניות המס, הסכמי סחר חדשים, או שינויים בשוק המקומי והבינלאומי. כיום, חבילות בערך של עד 75 דולר פטורות ממכס, מע"מ ומס קנייה. וכן, עבור חבילות בערך של 75-500 דולר יש פטור ממכס בלבד, אך חלה חובת תשלום מע"מ ומס קנייה.²⁶ פטורים מסוג זה נועדו בעיקר להקל על יבוא פרטי, אך גם יבואנים קטנים שעלויות המשלוחים והמוצרים הינן נמוכות נהנים כתוצאה מכך. עם זאת, ההטבות אינן מתייחסות לגודל העסק או לאופי הפעילות המסחרית, ולכן הן אינן יוצרות הבחנה אמיתית בין יבואן קטן ליבואן גדול.

4.6. רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל"

רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", אשר גובשה על ידי משרד הכלכלה ואושרה בכנסת בשנת 2024, נועדה להפחית את החסמים הרגולטוריים על יבוא סחורות לישראל ולהתאים את מנגנוני הפיקוח המקומיים לסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים.²⁷ עיקרה של הרפורמה נעוץ בהכרה בתקינה האירופית כעומדת באמות המידה הנדרשות לצורך שיווק מוצרים בישראל, ובכך מתייחר הצורך בביצוע בדיקות נוספות או קבלת אישורים מחודשים על ידי גורמי הפיקוח המקומיים. רפורמה זו משקפת מגמה של פתיחת השוק הישראלי לתחרות, הגברת היצע המוצרים והפחתת יוקר המחיה. בייחוד עבור יבואנים קטנים, המהווים שחקנים פגיעים יותר בשוק. כאמור, הרפורמה מהווה שינוי משמעותי היות והינה מפחיתה את הנטל הכלכלי והבירוקרטי הכרוך ביבוא, מאפשרת קיצור זמני שחרור מהמכס, ומגדילה את יכולתם של היבואנים הקטנים להשתלב בשוק המקומי בתנאים נגישים יותר.

5. פסיקה

הפסיקה הישראלית הנוהגת כיום מצויה בפער בכל הנוגע להגדרה המשפטית של המונח "יבואן קטן", ומשכך ההלכה הפסוקה העוסקת בקשיים הייחודיים הניצבים בפני אוכלוסייה זו, כתוצאה מהתנהלות רשות המכס, אינה מקיפה או מגובשת דיה. עם זאת, באמצעות ניתוח של פסקי דין שונים שהובאו להכרעת בתי המשפט, תודגם גישתה הפרשנית של הפסיקה במקרים בהם נטענת פגיעה בחופש העיסוק ובעקרון השוויון מצד יבואנים קטנים, כתוצאה מיישום הוראותיהן של רשות המכס. בתוך כך, יוצגו שיקולי המדיניות המרכזיים שבית המשפט מונה בעת בחינת סבירותן ותקפותן של פעולות הרשות, כמו גם עמדתו העקרונית ביחס להיקף הסמכויות שהחוק מסמיך את נושאי המשרה ברשות לממש.

5.1. חופש העיסוק

חופש העיסוק זכה למעמד חוקתי מובהק עם חקיקתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק בשנת 1994.²⁸ בסעיף 3 לחוק נקבע כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח - יד".²⁹ בחוק נקבע כי פגיעה בזכות זו תתאפשר רק בתנאים המצטברים של פסקת ההגבלה: בחוק, הלימה עם ערכי מדינת ישראל, לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.³⁰

²⁶ זכותון בנושא יבוא אישי (חבילות מחו"ל) כל זכות (23.3.2025). <https://shorturl.at/CWIPm>

²⁷ רפורמת הייבוא "מה שטוב לאירופה – טוב לישראל", לעיל ה"ש 4.

²⁸ חוק-יסוד: חופש העיסוק.

²⁹ שם, בס' 3.

³⁰ שם, בס' 4.

עוד לפי חקיקת חוק היסוד, בראשית ימי המדינה, קבע השופט חשין **בעניין בז'רנו** לגבי חופש העיסוק כי זו "זכות שאינה כתובה עלי ספר, אך נובעת מזכותו הטבעית של כל אדם לחפש מקורות מחיה, ולמצוא לעצמו מלאכה המפרנסת את בעליה".³¹ בנוסף, **בפס"ד אגד** ציין השופט לוי כי "זכות יסוד זו של חופש העיסוק אומצה בשורה ארוכה של פסקי-דין שניתנו בבית-משפט זה, ועוגנה בזכות הלכתית הנובעת במישרין מאופייה של מדינתנו כמדינה דמוקרטית השוחרת חופש".³²

5.2. עקרון השוויון

השוויון אינו מעוגן כיום במפורש בחוק יסוד, אך בפסיקת בית המשפט העליון הוכר כעיקרון חוקתי על-חוקי, הנגזר מערך כבוד האדם שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.³³ **בפס"ד ברגמן** ציין ביהמ"ש כי עקרון השוויון הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי במדינתנו.³⁴

יתר על כן, בפסק דינו של השופט נעם סולברג בפרשת **עדאלה**,³⁵ נבחנים סוגי השוויון השונים, תוך הבחנה בין שלושה סוגים עיקריים: שוויון מנהלי, שוויון חוקתי, ושוויון הזדמנויות. השוויון המנהלי מתייחס להחלה שווה של כללים על כלל האזרחים - כלומר, יחס שווה לזהים ושונה לשונים, ועל כל פגיעה להיעשות מטעמים ענייניים בלבד.³⁶ הוא מסביר כי לעיתים תהיה פגיעה בשוויון המנהלי בעקבות החלטה מסוימת, גם אם אין פגיעה בכבוד האדם. לעומתו, השוויון החוקתי מכיר בצורך ליחס שונה לשונים, על מנת להגיע לתוצאה שוויונית מבחינה מהותית.³⁷ שוויון זה מצדיק הבחנה המיטיבה עם קבוצות מוחלשות. שוויון ההזדמנויות מהווה נגזרת של השוויון המהותי, והוא דורש לא רק הסרה של חסמים משפטיים, אלא גם יצירת תנאים שיאפשרו ליחידים ולקבוצות לממש את הפוטנציאל האישי שלהם באופן שוויוני, לעיתים במעטה של החלטות מנהליות המהוות אפליה מתקנת ומטיבות עם פרט אחד יותר מאשר אחר.³⁸ בפסק הדין מדגיש השופט סולברג כי ההבחנה בין סוגי השוויון חשובה במיוחד כאשר בוחנים מדיניות ציבורית או הסדרים מנהליים, כמו למשל תקנות של רשות המכס.

5.3. הזיקה בין השניים והתחרות החופשית

חופש העיסוק ועקרון השוויון מצויים במערכת יחסים הדדית, בייחוד בהקשרים של הסדרים משפטיים או רגולטוריים העלולים ליצור הבחנה או אפליה בין קבוצות שונות באוכלוסייה בכל הנוגע ליכולתם המעשית להשתלב בעיסוק מסוים. בכל הקשור לחסמי יבוא על יבואנים קטנים, קביעת תקנות המעניקות חופש פעולה רחב לרשות ודורשות עיסוק פרוצדורלי ותשלומים רבים פוגעות ביבואנים אלו בשל היותם מעוטי יכולת יותר מאשר ביבואנים גדולים בעלי הון רב וידע משפטי. הדבר פוגע בזכות השוויון של אותם יבואנים קטנים, להתחרות בשוק היבוא בצורה הוגנת מול היבואנים הגדולים ומשכך נפגע חופש העיסוק שלהם. זיקה זו באה לידי ביטוי **בפס"ד כלל חברה לביטוח בע"מ** בו נאמר כי "ביסוד חופש זה (חופש העיסוק – א' ג') עקרון השוויון בינו לבין השווים לו; אין לשלול ממנו את שמעניקים לאחר ואין להגביל אותו מקום שאין מגבילים את האחר. עיקר חשוב בזכות היסוד הזו הוא ביכולת התחרות החופשית בין פרטים. על-כן, פעילות שלטונית

³¹ בג"ץ 1/49 **בז'רנו נ' שר-המשטרה**, ב' 80, בפס' 5 לפסק הדין (1949).

³² ע"א 239/92 **"אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' משיח**, מח(2) 066, פס' 2 לפסק הדין (1994).

³³ בג"ץ 4541/94 **מילר נ' שר הביטחון**, מט(4) 094, פס' 14 לפסק הדין של השופט מצא (1995) (להלן: **בג"ץ מילר**).

³⁴ בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, כג(1) 693, 699 (1969).

³⁵ בג"ץ 3390/16 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת**, פסק הדין של השופט סולברג (נבו) 8.7.2021.

³⁶ שם, בפס' 106.

³⁷ שם, בפס' 110.

³⁸ שם, בפס' 111.

המגינה על מתחרה זה או אחר דווקא ושוללת תחרות חופשית מהאחר – פוגעת בחופש העיסוק.³⁹ כלומר ביהמ"ש מדגיש את חשיבות קיומה של תחרות חופשית ושוויונית כתנאי למימוש חופש העיסוק ולאי פגיעה בזכויות יסוד בעלי העניין.

בהמשך הסקירה נעמיק בבחינת פסקי דין בהם עסק בית המשפט בניתוח תחולתה של פסקת ההגבלה, זאת במקרים בהם העלו יבואנים טענות לפגיעה בזכויותיהם החוקתיות לחופש העיסוק ולשוויון, עקב תקנות אשר לשיטתם מציבות מגבלות מהותיות על יכולתם לעסוק בתחום עיסוקם.

5.4. פגיעה בחופש העיסוק?

כפי שצינו לעיל, במשפט הישראלי, פגיעות בזכות החוקתית לחופש העיסוק נבחנות בהתאם לפסקת ההגבלה שבסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.⁴⁰ כאשר תקנה מטעם רשות מנהלית מונעת בעקיפין מיבואן לפעול בשוק, על בית המשפט לבחון האם הפגיעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה שמנינו לעיל. נדגים כיצד ביהמ"ש בוחן מבחנים אלו במגזר היבוא, תוך הבחנה בין תחומי עיסוק שונים ביניהם – מזון, רפואה וחקלאות.

תחילה, **מאנקו ייבוא ושיווק ומסחר מזון 2001 בע"מ נ' משרד האוצר** הינה עתירה של יבואנית משמשים מיובשים, המבקשת אישור להעביר חלק ממשלוח המשמשים שהגיע אל המכס, אל חברה אחרת.⁴¹ כחלק מכללי יבוא מזון, בהם נכללים גם משמשים, ניתן לייבא ארצה מוצרים מסוימים ללא תשלום מכס. פטור התשלום רלוונטי למשלוח של עד 50 טון.⁴² כחלק מהדרישות הנוספות, נדרש מהיבואן להפיק תעודת "אישור שירות מזון". בעתירה שלפנינו יבואן 1 יבא משלוח של מעל 50 טון משמשים ובידו תעודת אישור שירות מזון. כאמור, הוא זכאי לפטור רק בתנאי שישחרר עד 50 טון מהמשלוח, לכן החליט למכור את שאר המשלוח ליבואן אחר, שבידו אין תעודת אישור שירות מזון. רשות המכס אסרה על שחרור שאר המשלוח על ידי יבואן 2, זאת מכיוון שלטענתה אינו עומד בדרישות החוק. ביהמ"ש בחן האם הדבר עולה לכדי פגיעה בחופש העיסוק של שתי היבואניות.

במסגרת הדיון קבע ביהמ"ש, בהתאם לדבריו של השופט ג'ובראן, כי הפגיעה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה.⁴³ יתרה מכך, לדידו תכלית הוראות הדין הינה שמירה על שלומו ובריאותו של ציבור הצרכנים בישראל, ושלמעשה הנוהל נועד להוות מנגנון לפיקוח על מוצרים המיובאים לישראל, זאת על מנת להבטיח את תקינותו ואיכותו של מוצר מזון המיובא ארצה. נוסף על כך, תכלית הדרישה להפקדת תעודת אישור מזון היא שניתן יהיה להתחקות אחר היבואן האחראי למוצר המגיע ארצה וכן בארץ מוצאו.⁴⁴

ניתן לראות שלמרות שהתקנה מגבילה בפועל יבואנים מייבוא מעל 50 טון, כיוון שלא יהיו זכאים לפטור תשלום, וגם מצמצמת את אפשרות מכירת הסחורה, ביהמ"ש מצדיק את הפגיעה בחופש העיסוק שלהם ומצדד בעמדת הרשות.

בהמשך למגמה שהוצגה לעיל, גם בפס"ד **בוגמה בע"מ נ' מדינת ישראל** עסק ביהמ"ש במקרה הנוגע ליבוא בתחום המזון.⁴⁵ יבואנית שוקולד התבקשה להציג אישור יבוא מזון שיכלול בתוכו אישור ליבוא כלל סוגי

³⁹ בג"ץ 726/94 **כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר**, מח(5) 441, פס' 34 לפסק הדין של השופט לוין (1994).

⁴⁰ ס'4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק.

⁴¹ בג"ץ 1886/06 **מאנקו ייבוא ושיווק ומסחר מזון 2001 בע"מ נ' משרד האוצר** (נבו 27.9.2006).

⁴² שם, בפס' 10.

⁴³ שם, בפס' 14.

⁴⁴ שם.

⁴⁵ ת"מ (מנהליים ת"א) 123/09 **בוגמה בע"מ נ' מדינת ישראל** (נבו 26.4.2011) (להלן: עניין בוגמה).

השוקולדים שנכללו במשלוח. בזמן הזה הוחזק המשלוח המדובר במכס והיבואנית צברה תשלום כופר שעליה לשלם על מנת לשחררו. היבואנית עתרה לביהמ"ש בטענה שהקביעה לפיה נדרש אישור מוקדם על מנת לשחרר את המשלוח היא חסרת בסיס חוקי.⁴⁶

בפסק הדין בחן בית המשפט את חוקיותו של נוהל דרישת הכופר, תוך שהוא מנתח את עמידתו במבחניה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: חופש העיסוק, ובוחר את ההצדקה לפגיעה הנטענת בזכויות היבואנים לאור דרישות החוקיות, התכלית הראויה והמידתיות. ראשית, בכל הנוגע לדרישת החוקיות, השופטת רות רונן קבעה כי ההסמכה הכללית והגורפת המצויה בפקודת היבוא והיצוא אינה הסמכה אידיאלית,⁴⁷ היות שהיא מעניקה סמכות כללית מידי לשר הכלכלה להתקין תקנות ואף להעניק את סמכות התקנת התקנות לגופים שיראה לנכון.⁴⁸ עם זאת, קבעה השופטת כי הסמכה זו מספיקה לצורך דרישת החוקיות והיישום במקרה הנוכחי משקף יישום מנהלי סביר המשמש לתכלית לגיטימית שהינה שמירה על הציבור.⁴⁹

שנית, מבחינת דרישת התכלית הראויה, קבע ביהמ"ש כי תכלית הנוהל הינה שמירה על בריאות הציבור המקבלת משנה תוקף מכיוון שאין ביכולת המכס ומשרד הבריאות לפקח על הלך ייצור המוצרים המיובאים, על כן יש ערך רב לדרישת אישור יבוא המזון שיהווה כלי לפיקוח מצד הרשויות.⁵⁰ לבסוף, בשאלת המידתיות, קבעה השופטת כי הנוהל הינו מידתי כיוון שמונע תהליך שחרור ארוך יותר מההסגר ובכך מונע קלקול של מוצרי המזון ומונע סכנה בריאותית מיותרת לציבור.⁵¹

ניתן ללמוד מפסק הדין כי גם כאן ביהמ"ש העניק לרשות המכס יד רחבה בקביעת מנגנוני יבוא וקביעת נהלים שלעיתים פוגעים ביבואן. במקרה הנוכחי ביהמ"ש הרחיב את מגבלות דרישת החוקיות ואת ההסמכה החוקית של שר הכלכלה להעניק את סמכויותיו לגורמים שיראה לנכון, והצדיק את תכליות הרשות העומדות ביסוד נהלים הפוגעים ביבואנים, לשם מימוש תכלית החוק.

בהקשר דומה, נדון גם פסק הדין בעניין **קונקט לינסן בע"מ נ' שר הבריאות**. עתירה זו עסקה בייבוא בתחום המוצרים הרפואיים.⁵² חברה ליבוא נוזל לעדשות מגע עתרה לבג"צ בטענה כי דרישתו של משרד הבריאות כלפי היבואן, להמציא אישור על קשר ישיר עם היצרן, כתנאי ליבוא ושיווק אותם מוצרים נקבעה בחוסר סמכות, מהווה פגיעה בחופש העיסוק שלהם בצורה שאינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה, ויוצרת פער בין ספקים הרוכשים את אותו מוצר מייצור מקומי ולא מחוברים בדרישה.⁵³

בדומה למקרה שהוצג לעיל גם בעניין זה נבחנו הפרמטרים במסגרת פסקת ההגבלה. ביהמ"ש קבע כי מבחינת דרישת החוקיות, הסמכות לקביעת התקנות המוקנית לשר התעשייה והמסחר (שר הכלכלה כיום),⁵⁴ הינה סמכות רחבה ביותר בהיקפה שאינה מנחה דבר ביחס לשיקול הדעת שעל השר להפעיל.⁵⁵ עם זאת, נקבע כי האצלת הסמכות של השר לידי אגף הרוקחות של משרד הבריאות בדבר תקנת התקנות הינה חוקית, על אף העובדה כי השר לא ציין בצורה מפורשת את שמות או משרות הנאצלים.

⁴⁶ שם, בפס' 5.

⁴⁷ ס' 2 לפקודת היבוא והיצוא.

⁴⁸ עניין **בוגמה**, לעיל ה"ש 45, בפס' 21.

⁴⁹ שם.

⁵⁰ שם, בפס' 27.

⁵¹ שם.

⁵² בג"ץ 2313/95 **קונקט לינסן (ישראל) בע"מ נ' שר הבריאות**, (נ) 397 (4) (1996) (להלן: עניין **קונקט לינסן**).

⁵³ שם, בפס' 5.

⁵⁴ ס' 2 לפקודת היבוא והיצוא.

⁵⁵ עניין **קונקט לינסן**, לעיל ה"ש 52, בפס' 9.

כמו כן, בשאלת התכלית הראויה, ביהמ"ש קבע כי התכלית הינה שמירה על בריאות הציבור. וכי על אף העובדה שהדרישה לא מחייבת ספקים של מוצרים מייצור מקומי, שגם להם יש השפעה על בריאות הציבור וצורך בפיקוח, ציין ביהמ"ש כי אין ההחלטה לוקה בחוסר סבירות במידה שתחייב אותו להתערב, אך הצדיק במקרה ספציפי זה את התכלית בשל הפיכת שתי הקבוצות לשונות ובכך מנע הפליה מנהלית.⁵⁶ לעומת זאת, השופט גולדברג בדעת מיעוט קבע שהתקנה אכן מייצרת חוסר שוויון בין יבוא חיצוני ליבוא מקומי ועל התקנה להתבטל.⁵⁷

בדומה לפסיקות שהוצגו מעלה, בפסק הדין הנ"ל ניתן לראות את העדפת ביהמ"ש בשיקולי הרשות, הן מבחינת דרישת החוקיות והיקף מגבלות הסמכות המוענקת לשר, והן מבחינת התכלית הראויה שמצדיקה פגיעה בשוויון ובחופש העיסוק אצל היבואן.

מקרה נוסף, הינו עתירת התאחדות התעשיינים בישראל – פורום טחנות הקמח נ' שר הכלכלה והתעשייה אשר עסקה בתחום החקלאות. במסגרת העתירה נדון "הסדר הלינקג", המתנה הענקת רישיון ליבוא חיטה בפטור ממכס בתנאי של רכישת חיטה ממגדלי חיטה מקומיים.⁵⁸ לטענת העותרת, ההסדר, הפוגע בחופש העיסוק שלה, אינו נובע ממקור חוקי וחוסר מידתיות, ועל כן אינו מקיים את תנאי פסקת ההגבלה.⁵⁹

ביהמ"ש, מפי השופטת ברק-ארז, קבע כי מבחינת שאלת החוקיות, האצלת סמכות שר הכלכלה, לעובדים במשרד החקלאות, תקינה.⁶⁰ נקבע כי האצלה הינה סבירה בהתחשב בכך שהגורמים אליהם הואצלה הסמכות הם הגורמים בעלי הידע הרלוונטי. בנוסף נקבע כי חובת ההתייעצות עם הממונה על חוקיות היבוא לא התקיימה, אך אין הדבר עולה לכדי פסילת הנוהל כולו.⁶¹ כמו כן, נקבע כי בשאלת המידתיות, ההסדר אכן מידתי כיוון שאינו מונע יבוא חיטה מתוצרת חוץ, אלא מתיר אותה בכפוף לתשלום מכס.⁶² ההסדר אינו הסדר קובל ותכליתו, שמירה על השוק המקומי, ראויה. בפסק דין זה ניתן לראות כי ביהמ"ש שומר על התפיסה המרחיבה של פקודת הייבוא והיצוא, המעניקה שיקול דעת והאצלת סמכויות נרחבים לשר הכלכלה, ובוחר שלא להתערב בשינוי נהלים קיימים שהרשות הרלוונטית קובעת, גם אם סבור שיש בהם פגם.

בסיכום בחינת פגיעת חופש העיסוק בעת הטלות תקנות יבוא, ניכר כי ביהמ"ש נוטה לצדד בעמדת הרשות. ניתן לראות מגמה של מתן הצדקה לביצוע פגיעה בזכות זו על בסיס התכליות של שמירה על בריאות הציבור, בקרה על איכות מוצרים ושמירה על ייצור מוצרים מקומיים. עוד ניתן לראות כי ביהמ"ש מתיר התקנת תקנות על אף שהסמכות להתקנתן רחבה מאד ונותן מקום לשיקול דעת נרחב מצד הרשות כאשר זו קובעת נהלים שונים.

5.5. פגיעה בעקרון השוויון?

כפי שצינו לעיל, עקרון השוויון נגזר מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ומתפרש בכל מופע בצורה שונה.⁶³ בפסיקה שנציג עולות טענות מצד היבואנים לפיהן רגולציה של משרדי הממשלה, והמכס בפרט, יוצרת

⁵⁶ עניין קונטקט לינסן, לעיל ה"ש 52, בפסק הדין של השופט זמיר.

⁵⁷ עניין קונטקט לינסן, לעיל ה"ש 52, בפס' 22.

⁵⁸ בג"ץ 6644/16 התאחדות התעשיינים בישראל - פורום טחנות הקמח נ' שר הכלכלה והתעשייה (נבו 18.10.2017) (להלן: עניין התאחדות התעשיינים).

⁵⁹ שם, בפס' 11.

⁶⁰ שם, פס' 38 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

⁶¹ שם, פס' 44 לפסק הדין של השופטת ברק-ארז.

⁶² שם, פס' 50 פסק הדין של השופטת ברק-ארז.

⁶³ בג"ץ מילר, לעיל ה"ש 33.

הבחנה בעייתית בין יבואנים שונים. הבחנות אלו מעלות חשש לפגיעה בזכות החוקתית לשוויון של אותם היבואנים אל מול השאר.

נפתח בפס"ד **חנום נ' מנהל המכס והבלו** דן ביהמ"ש בשאלת גובה הכופר שקבעה רשות המכס ליבואן.⁶⁴ העתירה עסקה ביבואן בדים מסוג מסוים שרשות המכס עיכבה משלוח שלו בעקבות אי עמידה באי אלו תנאים, והתנתה לאחר מכן את שחרור המשלוח בתשלום כופר בגובה מסוים. העותרים טענו כי גובה התשלום שביקשה רשות המכס היה גבוה בהרבה מאשר גובה התשלום שביקשה מיבואנים שונים במקרים דומים.⁶⁵

ראשית, ביהמ"ש הכריע כי דרישת תשלום הכופר הינה בעלת בסיס חוקי,⁶⁶ זאת מכיוון שהוצאו צווים 90 יום לפני היבוא המגבילים את יבוא אותם הבדים. שנית, קבע כי אין הוראה בחוק המטילה חובה על רשות המכס להתלות את אחזקת הבדים במכס, לפני שהעותר שילם את תשלום הכופר, בהסכמת הרשות לסמנם.⁶⁷ ביחס לשאלת ההפליה וחוסר השוויון, נקבע כי "מערכת השיקולים, שצריכה להנחות את המשיב בבואו לקבוע את שיעור כופר הכסף, אינה שונה במידת מהותית משיקולי בית-משפט בבואו להטיל עונשים על עבריינים".⁶⁸ כלומר, ביהמ"ש מעניק לרשות המכס שיקול דעת רחב לקבוע את גובה תשלום הכופר של כל יבואן בצורה פרטית. הוא קובע כי הרשות יכולה וצריכה להתחשב בנסיבות אישיות של כל יבואן ויבואן, ומשווה את התהליך לצורת ההתחשבות של ביהמ"ש בשיקולים השונים בבואו להטיל עונש על עבירה פלילית. ביהמ"ש דן במקרים דומים שזכו לתשלום כופר בגובה שונה משל העותרים ומצדיק את שינוי גובה הכופר תוך הדגמת הנסיבות השונות של כל מקרה ומקרה. השופט יהודה כהן אף מציין בסוף פסק דינו כי "אין בית-משפט זה מוסמך, אף אינו מוכן, לקבל על עצמו את ניהול מדיניות המדינה בענייני ייצוא וייבוא, ולקבוע את שיעור כופר הכסף, שיש להטיל במקרים השונים".⁶⁹

ניתן לראות בפסק הדין כי ביהמ"ש משאיר את השיקולים הנוגעים להתקנת התקנות ולקביעת הנהלים בידן של הרשויות השונות, רשות המכס בענייננו. הוא מצדיק את שיקול הדעת הנרחב שמקבלת הרשות גם במקרים בהם הדבר עולה לכדי פגיעה בשוויון בקרב היבואנים. בנוסף, הוא מתיר לה להעניק טיפול וקנסות שונים ליבואנים בהתחשב בנסיבות שייראו לה לנכון, ללא כל חיוב לשקול שיקולי מדיניות מסוימים, והוא נמנע לחלוטין מלהתערב בשיקולי המדיניות של הרשות בתחום היבוא והיצוא. מכלול הדברים משאיר את היבואן חלש אל מול כוחה של הרשות. מן הצד השני, ניתן לראות קביעה זו, שמעניקה עצמאות לרשות להתחשב בנסיבות אישיות של יבואן, גם כמטיבה עם היבואנים. כלומר, ביהמ"ש נותן מקום להתחשבות מצד הרשות בנסיבות של יבואן, שיובילו למתן טיפול פרטני והולם ברמה האישית, לעומת הכרעה גורפת וכוללנית.

יתרה מכך, גם בפס"ד **סיטאר אופנה בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר** שעסק בטענת אפליה בין יבואנים בתחום הביגוד, נמנע ביהמ"ש מלהתערב בהחלטת הרשות.⁷⁰ העתירה עסקה בהחלטה של רשות המכס שהתנתה את יבוא הביגוד מהודו ברישיון יבוא. עם זאת, בתקופת המעבר של התקנה, התירה הרשות לייבא

⁶⁴ בג"ץ 720/80 **חנום נ' מנהל המכס והבלו**, לו(1) 589 (1982) (להלן: עניין **חנום**).

⁶⁵ שם, בעמ' 592.

⁶⁶ שם, בעמ' 595.

⁶⁷ עניין **חנום**, לעיל ה"ש 64, בעמ' 596.

⁶⁸ עניין **חנום**, לעיל ה"ש 64, בעמ' 598.

⁶⁹ עניין **חנום**, לעיל ה"ש 64, בעמ' 603.

⁷⁰ בג"ץ 197/83 **סיטאר אופנה בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר**, לו(2) 338 (1983) (להלן: עניין **סיטאר**).

ביגוד על סמך מכתבי אשראי בלתי חוזרים. לאחר שהסתמכה היבואנית על ההוראה, שינתה הרשות את התקנה ואסרה על היבוא ללא רישיון בצורה גורפת.

השופט שמגר קבע כי עצם קביעת חובת הרישוי לשם יבוא לא עולה בגדר העדר סבירות המצדיק את התערבותו של ביהמ"ש, גם אם היא יוצרת אפליה בין יבואנים שהסתמכו על תקנה ששונתה.⁷¹ כמו כן, הוסיף כי ההבחנה שיצרה הרשות בין היבואנים אינה בעלת היגיון וכי הרשות רשאית לקבוע בעצמה כללים שיתרמו לה לפיקוח יעיל, ככל שתראה לנכון. יתר על כן, לתפיסתו של שמגר, ביהמ"ש אינו בעל הסמכות להחליט מהי הדרך הסבירה ביותר לניסוחן של הנחיות פנימיות, על כן יימנע מלהתערב במקרים בהם הפתרון שבחרה הרשות אינו מטיב עם כלל היבואנים, אולם יבחר כן להתערב, במקרים בהם הדרך בה בחרה הרשות חורגת לחלוטין מהתחום הסביר.⁷²

ברי, כי גם במקרה זה ביהמ"ש בחר שלא להתערב בקביעת הרשות, תוך שהעניק שיקול דעת נרחב להחלטותיה. יתר על כן, ניכר כי הגביל במסגרת החלטתו את יכולת התערבותו אך ורק למקרים בהם החלטות הרשות תהיה בלתי סבירה באופן מוחלט ומתיר לה לפגוע ביבואנים ולהפלותם.

5.6. שאלת היסוד הנפשי

סוגיה נוספת המדגימה את שיקול דעת הנרחב שביהמ"ש מעניק לרשות אל מול היבואנים הוא נושא הטלת הקנסות והמיסים, המהווה מעין תגמול עונשי החסר דרישת הוכחת יסוד נפשי מצד הרשות. הדבר גורם בצורה עקיפה להפליה בין יבואנים קטנים לגדולים, זאת בעקבות הבדלי כלי ההתגוננות העומדים לרשות היבואנים. לדוגמה, יבואן גדול הינו בעל הון רב וידע משפטי נרחב, ולעומתו יבואן קטן, לרוב אדם פרטי שאינו בקיא דיו בדיון, וחסר עוצמה כלכלית מספיקה להגנה במקרה של פגיעה. כאשר ביהמ"ש מתיר את הטלת הקנסות מטעם הרשות, ללא צורך בהוכחת יסוד נפשי מצידה בדבר העבירה, הוא מגבה אפליה בין שני סוגי היבואנים.

דוגמא לכך ניתן לראות בפס"ד אף. טי. פתרונות אוויריים בע"מ נ' מדינת ישראל בו טענה התובעת, יבואנית של מוצרי אלקטרוניקה ורחפנים, כי הקנס שקיבלה בגין עבירת ייבוא של רחפנים אשר אינם עומדים בתקן התדרים האסורים אינו הוגן משום שהעבירה נעשתה ללא ידיעתה ונבעה מטעות של היצרן.⁷³

בהחלטתו, קבע ביהמ"ש כי העבירה, שמקורה בפקודת הטלגרף האלחוטי,⁷⁴ אכן הופרה מצד התובעת. עוד ציין כי תכלית העיצום הכספי היא להבטיח ציות, ואף הרתעה בקרב יבואנים. ביהמ"ש ציין כי המחוקק יצר בעצם החיקוק הנ"ל מסלול אכיפה חדש ביחס למסלול האכיפה הפלילי.⁷⁵ הוא הסביר כי מכיר בכך שהמסלול פוגע בזכויות המהותיות של בעלי הדין כיוון שהוא מייתר את הצורך לעסוק ביסוד הנפשי של ביצוע ההפרה, ובכך הוא גם שולל זכויות מהותיות, שעומדות להגנת היבואנים בהליך הפלילי. לבסוף, ביהמ"ש קיבל את התביעה אך לא בעקבות דרישת היסוד הנפשי אלא בעקבות האשמה בסעיף שגוי מצד רשות המכס. כלומר ביהמ"ש אכן הציף את בעיית היסוד הנפשי בעת הטלת עיצומים וקנסות, אך לא ראה לנכון לפסול החלטה

⁷¹ שם, בפס" 3.

⁷² בפס" 4.

⁷³ עש"א (שלום ת"א) 48443-10-24 אף. טי. פתרונות אוויריים בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 24.2.2025) (להלן: עניין אף. טי.).

⁷⁴ ס'4א(א) לפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

⁷⁵ עניין אף. טי., לעיל ה"ש 73, בפס" 6.

מנהלית בעקבות בעיה זו, וציין כי הנפקות מחוסר הדרישה, היא שעל ביהמ"ש להקפיד בבדיקת מקור הסמכות להטלת העיצום שכן היכולת להתגונן, כאמור לעיל, מוגבלת מאוד.⁷⁶

5.7. יבוא מקביל אל מול יבוא רשמי

כפי שהוצג בתחילתו של הפרק, הפסיקה העוסקת בפגיעת יבואנים קטנים מול יבואנים גדולים דלה. על כן, ננסה להדגים ולהציג מקרה בוחן נוסף בו מצדיק ביהמ"ש שימוש באמצעים מצד הרשות, הגורמים בצורה עקיפה למתן יחס המקשה על יבואנים חלשים יותר, והוא ההיבט של יבואן מקביל אל מול יבואן רשמי. נדגים את הפגיעה בעזרת היחס שמעניק ביהמ"ש ל"תעודת המקור" ו"תעודת התנועה".

תחילה, נבאר מושגים הכרחיים. לפי ביהמ"ש **בעניין סוויסה**, יבוא מקביל הינו רכישת סחורה מספקים במדינות אחרות ולא מהיצרן הרשמי, לעומת היבואן הרשמי שקשור בחוזה ישיר עם אותה החברה היצרנית בעלת סימן המסחר הרלוונטי.⁷⁷ לפי ביהמ"ש, יבוא מקביל הינו לגיטימי בעקבות דוקטרינת המיצוי,⁷⁸ האומרת כי ברגע שיצרן מוכר בפעם הראשונה מוצר מסוים, המכירה הזו ממצה את זכויותיו על המוצר, ומכירה נוספת של המוצר אינה מהווה הפרת זכויות. כלומר כאשר יבואן מקביל רוכש מוצר מסוים מספק רשמי, ומוכר אותו בשנית, הוא לא פוגע ביצרן המקורי של המוצר. ליבוא המקביל יש חשיבות בפתיחת השוק והורדת המחירים, בכך שהוא מונע מונופול של יבואן בלעדי.⁷⁹ עיגון נוסף לכך ניתן לראות **בפס"ד ליבוביץ'** בו השופט שמגר קובע כי אכן מוניתין המוצר שייך ליצרן, אך הוא נפרד מסחורתו בעת הפצתה ולא יכול להמשיך לשלוט על אפיקי ההפצה הבאים.⁸⁰ השימוש שעושה היבואן המקביל במוניטין המוצר, שלעיתים נבנה בעקבות פעולות של היצרן אינו מהווה עשיית עושר ולא במשפט, ואינו כובל את ידיו.

מקרה אשר העלה את שאלת היבוא המקביל הינו **פס"ד א.פ.י. חורי הפצה בע"מ נ' מדינת ישראל** שעסק בעתירתה של יבואנית מקבילה של מוצרי קוסמטיקה וטיפוח, נגד רשות המכס על כך שזו חייבה אותה בתשלום למרות פטור שלטענת היבואנית היא הייתה זכאית לו בהתאם ל"תעודת המקור".⁸¹ את ביאור מושג תעודת המקור ניתן ללמוד מפס"ד גאמידה, בו מסביר ביהמ"ש כי בהתאם להסכם סחר בין ישראל לארה"ב, יבואן זכאי לפטור מתשלום מכס בתנאי שימציא תעודת מקור אשר תכלול את דרישות הסכם הסחר, ותוגש עד למועד התרת רשימון היבוא, כלומר שחרור המוצרים מהמכס.⁸² בעניין גאמידה נקבע כי הדרישה להגשת תעודת המקור בזמן שחרור הטובין קריטית לשם מתן פטור תשלום המכס, מכיוון שלתעודה תפקיד מכריע.⁸³ מטרתה של התעודה הינה לספק ראיה מכרעת לכך שהטובין עומדים בכללי ההסכם, זאת בעקבות הסתמכות מצד רשויות המכס, שלעיתים לא בודקים את המשלוח אלא מסתמכים על התעודה בלבד. כלומר היא בעלת תפקיד ראייתי קריטי, המשליך על יעילות עבודת המכס.

בנוסף, ביהמ"ש הכריע בפס"ד **א.פ.י. חורי הפצה בע"מ** כי תעודת המקור, עפ"י הסכם הסחר עם ארצות הברית, מהווה מסמך קונסטיטוטיבי המכונן את הפטור ממכס.⁸⁴ ביהמ"ש לא קיבל את טענת התובעת כי

⁷⁶ שם.

⁷⁷ ע"א 7629/12 סוויסה נ' TOMMY HILFIGER LICENSING LLC, פס' 1 לפסק הדין (נבו 16.11.2014).

⁷⁸ שם, בפס' 19.

⁷⁹ בפס' 21.

⁸⁰ רע"א 371/89 ליבוביץ' נ' א. את י. אליהו בע"מ, מד(2) 309, פס' 3 (1990).

⁸¹ ת"א (שלום ראשון לציון) 27667-05-17 א.פ.י. חורי הפצה בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 11.5.2020) (להלן: עניין א.פ.י.).

⁸² ע"א (מחוזי מרכז) 15195-03-19 גאמידה בע"מ נ' מדינת ישראל, פס' 1 לפסק הדין (נבו 10.11.2019).

⁸³ שם, בפס' 35.

⁸⁴ עניין א.פ.י. לעיל ה"ש 81, בפס' 28.

ניתן להוכיח את מקור הטובין, כפי שנדרש בתעודת המקור, גם בראיות חיצוניות. אחת מן הדרישות לקבלת תעודת המקור הינה צירוף של "עץ מוצר", הדורש הצגת מידע מהיצרן, שאינו בר השגה ליבואן מקביל אלא רק ליבואן רשמי בעקבות הקשר החוזי בין השניים. התובעת טענה כי עצם קביעת תעודת המקור בלבד כמקור יחיד המקנה השגת פטור משלום פוגע באופן קשה בתחרות בענף ופוגע באותם יבואנים מקבילים שלא יוכלו להמציא את תעודת המקור ויצטרכו לשלם מכס על היבוא. ביהמ"ש, כאמור, לא קיבל טענה זו והדגיש את חשיבותה של תעודת המקור כמהווה ראיה מכרעת בתהליך היבוא. השופטת כרמית בן אליעזר אכן סייגה את עמדתה בסוף פסק דינה.⁸⁵ היא ציינה כי במידה שאין ביכולת היבואן המקביל להפיק את המסמכים הדרושים לתעודת המקור, מדובר בשיקול מהותי שעל רשות המכס לקחת בחשבון ולהפעיל שיקול דעת בנוגע לווייתור פרטני על תעודת המקור.

כפי שניתן לראות ביהמ"ש מעניק גם במקרה הנ"ל שיקול דעת נרחב לרשות המכס והוא מצדד בהחלטותיה גם כאשר הן יוצרות הבחנה מוחלטת בין יבואנים. במקרה שלנו ביהמ"ש פסק לטובת הרשות אשר קבעה הליך בהתאם להסכם סחר בינלאומי, שיוצר הבחנה ברורה בין יבואן רשמי, שיכול להפיק מסמכים מסוימים על מנת לקבל פטור מתשלום מכס, לעומת יבואן מקביל שאינו יכול להפיק את אותם מסמכים ומשכך לא יוכל להשיג פטור זה.

דוגמה נוספת, נמצא בפס"ד קליאופרטה בע"מ, שמציג לנו את אחותה האירופאית של תעודת המקור, "תעודת תנועה".⁸⁶ תעודת התנועה נובעת מהסכם בינלאומי בין מדינת ישראל למדינות אירופה, מופקת על ידי שלטונות המכס של המדינה המייצאת לפי בקשת היצואן ומקנה פטור מתשלום ליבואן הישראלי.⁸⁷ התביעה עסקה ביבואנית בגדים מאיטליה, אשר תעודת התנועה שלה נפסלה על ידי רשויות המכס, שטענה כי ביכולתה להוכיח בצורה פוזיטיבית שמקור הסחורה הוא מאיטליה ועל כן מגיע לה פטור מתשלום המכס.

ביהמ"ש מפרש בצורה מרחיבה את הסמכויות הרלוונטיות לתעודת התנועה וקובע כי גם בידי המדינה המייבאת נתונה הסמכות לפסול תעודת תנועה.⁸⁸ כלומר, גם רשות המכס בישראל יכולה לפסול את תעודת התנועה שקיבל יבואן ישראלי מרשויות המכס במדינה המייצרת, במקרה הספציפי, איטליה. ביהמ"ש קבע כי גם תעודות התנועה הן מעין מסמך קונסטיטוטיובי, המקים את זכות קבלת הפטור.⁸⁹ ביהמ"ש לא פירש בצורה תכליתית את ההוראה שעומדת מאחורי המצאת תעודת התנועה אלא קבע כי כל עוד תעודת התנועה אינה קיימת, או לחלופין אינה כשרה, אין חשיבות לראיות להוכחת מקור הסחורה. גם כאן, כאמור, יש אבחנה פוגענית בין יבואן מקביל ליבואן רשמי.

בשל הפסיקה הדלה העוסקת בהבדל ואפליית יבואן קטן אל מול יבואן גדול, ניתן להקיש את מגמת יחס ביהמ"ש בעזרת השוואת יבואן מקביל אל מול יבואן רשמי, כשהפער בסדר הגודל, בידע, ובכוח הכלכלי בין שני סוגי היבואנים, שווה ערך בשני המקרים.

6. ספרות אקדמית

בפרק זה נסקור כיצד מערכת הייבוא בישראל מתאפיינת בשורת חסמים אשר מקשים במיוחד על יבואנים קטנים. חסמים אלו כוללים רגולציה עודפת, פרוצדורות בירוקרטיות סבוכות, מנגנוני מיסוי מפלים וחוסר

⁸⁵ שם, בפס' 37.

⁸⁶ ת"א (מחוזי חיפה) 960/02 קליאופרטה בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 2.8.2007).

⁸⁷ שם, בפס' 1.

⁸⁸ שם, בפס' 12.

⁸⁹ שם, בפס' 10.

שקיפות במידע הנוגע להליכי יבוא. כל אחד מהגורמים הללו מוביל לייקור תהליך היבוא ולעיכוב בכניסתם של שחקנים חדשים לשוק, תהליכים אשר מצטברים לכדי פגיעה ממשית בתחרות. בסקירה זו נציג מספר מקורות מרכזיים מהשיח המשפטי והכלכלי, אשר מנתחים את שורשי הבעיה, ממפים את מוקדי הכשל המרכזיים, ומבססים את הצורך ברפורמה רגולטורית כוללת לטובת יבואנים קטנים.

6.1. המנגנון המפלה של מס קנייה

ספרה של ד"ר נלי מונין מדגים עד כמה הנושא רלוונטי, על אף שחלפו כמעט שלושה עשורים מאז פרסומו, וממחיש עד כמה נושא זה נזנח על ידי הרגולטור הישראלי.⁹⁰ מונין עוסקת במנגנון התמ"א - תוספת מכסת אחוזים, שהוא כלי מלאכותי לחישוב מס קנייה על טובין מיובאים. התמ"א מבוססת על אומדן של מתח השיווק בענף (מונח מקביל לרווח) ונועדה להעריך את המחיר הסיטונאי שבו ימכרו הטובין לאחר היבוא, מתוך מטרה לגבות מס קנייה בהתאם.⁹¹ ואולם, בניגוד ליצרנים מקומיים המחויבים במס לפי עסקה ממשית, אצל היבואנים מדובר בחישוב שרירותי, המתבסס על ממוצע ענפי ומוטל כבר בעת שחרור הסחורה מהמכס. והרי שבשלב זה כלל לא ידוע מהו המחיר הסופי לצרכן.⁹²

יתר על כן, לטענת מונין, מנגנון התמ"א מפלה לרעה את היבואנים ופוגע בעיקר בשחקנים קטנים, שכן מדובר בחישוב שרירותי של מתח השיווק בענף שאינו משקף בהכרח את אופי הפעילות שלהם. אמנם, מאז תיקון החוק בשנת 1976, בוטלה האפשרות לערער על חישוב המחיר הסיטונאי, ולכן כלל היבואנים אינם יכולים עוד להגיש השגות על שיעור התמ"א.⁹³ עם זאת, הפגיעה ביבואנים הקטנים חמורה יותר, שכן, לרובם אין את המשאבים המקצועיים, הלוגיסטיים או החשבונאיים שיאפשרו להם להיערך מראש בהתאם לשיעורים שנקבעים באופן כללי. בכך הופכת התמ"א לאלמנט אשר מכביד במיוחד על שחקנים קטנים, ומחזק את חוסר השוויון המובנה במערכת המיסוי.⁹⁴

לצד הביקורת הפנימית, מונין מדגישה כי שיטת התמ"א מהווה הפרה של התחייבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל. ההסכמים המדוברים כוללים את הסכם גאט"ט (GATT), הסכם הסחר החופשי עם ארצות הברית, הסכם אפטי"א, והסכם הסחר עם הקהילייה האירופית.⁹⁵ בהתאם לכלל ההסכמים הללו, על ישראל להימנע מהטלת מכסים ישירים, היטלים שווי ערך למכס, או מיסים פנימיים המפלים לרעה מוצרים מיבוא. סעיף 9 להסכם עם הקהילייה, לדוגמה, קובע איסור על הפליה במיסוי פנימי בין מוצרי יבוא למוצרים מקומיים.⁹⁶ גם סעיף 12 להסכם אפטי"א,⁹⁷ וסעיף 1 להסכם עם ארצות הברית,⁹⁸ אשר אמנם אינו כולל איסור מפורש אך מפנה להסכם גאט"ט, כוללים התחייבות להימנע ממיסים מפלים. בכך, מדגישה מונין, כי התמ"א מהווה היטל שווה ערך למכס, שנאסר במפורש לפי ההגדרה האירופית בפסיקה בפרשת Commission v.

⁹⁰ נלי מונין מיסוי היבוא לפי הסכמי איזור הסחר החפשי של ישראל (1995) (להלן: מונין).

⁹¹ שם, בעמ' 91-92.

⁹² שם, בעמ' 95-99.

⁹³ שם.

⁹⁴ שם, בעמ' 99.

⁹⁵ שם, בעמ' 9-15.

⁹⁶ שם, בעמ' 12.

⁹⁷ ס' 12 להסכם איזור הסחר החופשי בין מדינת ישראל למדינות אפטי"א.

⁹⁸ מונין, לעיל ה"ש 90, בעמ' 13.

Italy⁹⁹ לפיה כל מס עקיף המוטל בשל עצם חציית הגבול, גם אם הוא בעל שיעור נמוך,¹⁰⁰ נחשב להפרה של כללי הסחר ההוגן.¹⁰¹

חשוב לציין, כי העובדה שמנגנון זה נותר על כנו במשך עשרות שנים, חרף הביקורת המשפטית בגינו ועל אף התחייבויותיה הבינלאומיות של המדינה, מהווה עדות לכך שהשיח על אפליה מוסדית בתחום היבוא אינו חדש, אלא שמדינת ישראל נמנעת מהתמודדות ישירה עם הבעיה, והיבואנים הקטנים נושאים במחיר.

6.2. רגולציה מפוצלת ומכבידה

מקור מרכזי נוסף לניתוח החסמים הוא דו"ח ועדת לנג (2014),¹⁰² אשר מונתה על ידי משרד האוצר ומשרד הכלכלה במטרה לבחון את הגורמים הכלכליים ליוקר המחיה בישראל, ובפרט את הכשלים המבניים בשוק היבוא. הדו"ח מנתח את תמונת המצב הנוכחית של מדיניות הייבוא באופן רחב ומתאר מערכת שבה יש רגולציה מרובת רשויות, היעדר אחידות בדרישות החוקיות ועודף בירוקרטיה. כל אלה פוגעים בתחרות ומקשים במיוחד על יבואנים קטנים.¹⁰³

אחד הממצאים המרכזיים של הדו"ח נוגע למבנה הרגולטורי הריכוזי בישראל. עולה שהשוק בארץ מאופיין בנטל רגולציה גבוה ביחס למדינות מתקדמות,¹⁰⁴ וכי קיימת חלוקה בין עשרות רגולטורים עצמאיים. ביניהם משרד הבריאות, משרד החקלאות, משרד הכלכלה ומכון התקנים. כל אחד מגדיר בעצמו מהי "חוקיות היבוא" בתחום אחריותו, לעיתים בניגוד לאחרים, ללא תקינה משותפת, ומתוך שיקולים פנימיים בלבד.¹⁰⁵ מצב זה מוביל לחוסר עקביות ולרגולציית יתר כאשר כל רשות דורשת את האישורים הרלוונטים עבורה, ולעיתים אף דורשת אישורים זהים בתצורות שונות. כך נוצר מצב כי יבואן המבקש להביא טובין לישראל, חייב להכיר את כלל התנאים ומהמסמכים הנדרשים ממנו התחום הייבוא. הליך זה מקשה על שחקנים קטנים שאין להם את המשאבים לעמוד בכך.

יתרה מכך, הדו"ח מדגיש גם את היעדר הנגישות למידע, הן ברמה הטכנית (העדר ממשק דיגיטלי אחיד) והן ברמה המהותית (פרשנות סובייקטיבית של רגולטורים מקומיים), אשר גורם לכך שרבים מהיבואנים הקטנים כלל אינם מודעים למכלול הדרישות, וכתוצאה מכך, הם מבזבזים זמן וכסף רב כדי לעמוד בדרישות הרגולציה או להבין את הדרך התקינה שבה עליהם לפעול.¹⁰⁶ הנהלים המפורטים של כלל הרשויות אינם מאורגנים בצורה נוחה ומאורגנת במקום אחד. לפיכך, בהיעדר ממשק אחוד בין הגורמים הרגולטוריים, נדרשים היבואנים להגיש בנפרד את כלל המסמכים הנדרשים לכל רשות מפקחת, ולהתמודד עם דרישות חוזרות ונשנות לאישורים זהים, דבר היוצר עומס רגולטורי בלתי מבוטל ופוגע ביעילות התהליך.

6.3. עומס רגולטורי עובר לשחרור מהמכס

בהמשך לנאמר בשני החלקים הקודמים, הדו"ח מתאר כי היעדר אמות מידה אחידות לקביעת מדיניות חוקיות היבוא בין הרשויות המוסמכות מביא לכך שכל משרד מפקח באופן נרחב על טובין שבתחום אחריותו, אך במצטבר נוצר נטל ביורוקרטי כבד על הספקים.¹⁰⁷ כך למשל, משרד התקשורת דורש אישור

⁹⁹ Case 24/68, Comm'n v. Italy, 1969 E.C.R. 19.

¹⁰⁰ בפסקי הדין 159 E.C.R. 159, Commission v. Germany, 1965 E.C.R. 159. נקבע, כי הטיעון שמדובר בהיטל נמוך מאוד אינו רלוונטי.

¹⁰¹ מונין, לעיל ה"ש 90, בעמ' 18-19.

¹⁰² משרד הכלכלה הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא (2014).

¹⁰³ שם, בעמ' 6-8.

¹⁰⁴ שם.

¹⁰⁵ שם.

¹⁰⁶ שם, בעמ' 24-25.

¹⁰⁷ שם, בעמ' 17-18.

לכל מוצר תקשורת המיובא לישראל, גם כאשר ניתן בעבר אישור זהה למוצר מאותו סוג, ואף כאשר החקיקה הראשית פוטרת את היבואן מהצורך בהגשת אישורים מסוג זה.¹⁰⁸ בדומה לכך, משרד האנרגיה והמים מחייב את היבואנים לעמוד בדרישות דירוג אנרגטי ייחודיות לשוק הישראלי, תוך שהוא אינו מקבל דירוגים שניתנו למוצר בשוק האירופי, על אף שמדובר בשוק מפותח ומהותי.¹⁰⁹ דרישות רגולטוריות אלו, אף שהן נובעות מהצורך בפיקוח על טובין טרם כניסתם לארץ, גורמות לייקור משמעותי של עלות היבוא ושל המחיר לצרכן וכן מוסיפות נטל רגולטורי מצטבר, אשר מקשה במיוחד על יבואנים קטנים, שנאלצים לשאת בעלויות שאינן עומדות בפרופורציה להיקף פעילותם.¹¹⁰ מכאן נגזרת המסקנה כי יבואנים גדולים ומבוססים מצליחים לשרוד בתוך המערכת, בעוד שיבואנים קטנים עלולים להידחק החוצה בשל הנטל הכלכלי הכרוך בעמידה בדרישות.

הדו"ח מוסיף ומחדד את ההשלכות הכלכליות של הפיקוח ההדוק טרם שחרור מהמכס, וקושר אותן באופן ישיר לעלויות הקבועות המושתות על כלל היבואנים, ובמיוחד על הקטנים שבהם. הדו"ח מתאר כיצד הדרישות הבירוקרטיות כוללות בדיקות התאמה לתקינה, עמידה בפרוצדורות רגולטוריות והמתנה לאישורים מרשויות שונות, כל הדרישות הללו מצטברות ומוטלות על היבואנים כבר בשלב טרום שחרור הסחורה מהמכס. כתוצאה מכך, הן גורמות לעלייה ניכרת בעלות היבוא ולהארכת משך ההמתנה של הטובין במכס.¹¹¹ עלות הבדיקות הנדרשות גבוהה במיוחד כאשר מדובר בסחורות המיובאות בכמויות קטנות, מה שמקשה על יבואנים קטנים לשאת בנטל הכלכלי הכרוך בכך. מצב זה יוצר בפועל הטיה מבנית בשוק, אשר מעמידה את השחקנים הקטנים בעמדת נחיתות מול המתחרים הגדולים, ומקשה על כניסתם לענף.

לנוכח ממצאים אלה, ממליצה הוועדה על מעבר לרגולציה אחרת מותאמת לסטנדרטיים בין לאומיים.¹¹² ההמלצה המרכזית היא כי כאשר יבואן מייבא סחורה המשווקת בשווקים גדולים ומוכרים אחרים (כמו אירופה), יש להקל עליו בדרישה לבדיקות תאימות נוספות, על מנת שיהיה יבוא מגוון ובעלות נמוכה. בנוסף, יש להקים מנגנון יישום למדיניות היבוא החדשה ולגבש מדיניות אחידה וכוללת.¹¹³ כמו כן, יש לשקף ולהנגיש את המידע לציבור הרחב, ליבואנים ולרגולטורים על-ידי הקמת אתר אינטרנט שירכז את כלל המידע הרלוונטי ליבואנים, לצרכנים ולרשויות מוסמכות. המידע ליבואנים יכלול פירוט של הרגולציה על כלל רבדיה.¹¹⁴

6.4. רגולציה כמחסום לתחרות

בהמשך לניתוח החסמים והכשלים הרגולציה ובמיסוי שפורטו בשלושת הפרקים הקודמים, פרק זה מרחיב את התמונה באמצעות בחינת המחקר האמפירי בתחום יבוא המזון בישראל, המדגים כיצד אותם חסמים תורמים בפועל לריכוזיות גבוהה בשוק ולפגיעה בתחרות.

על ממצאי ועדת לנג ביסס ד"ר איתי אטר את מאמרו "חסמי יבוא בענף המזון בישראל" (2022), אשר בוחן את האופן שבו מנגנוני המכס והרגולציה משמרים את הריכוזיות בענף.¹¹⁵ אטר מראה כי הכנסות המדינה ממכס מתרכזות במספר מצומצם של מוצרים (כגון פילה אמנון ותפוחים), אשר שיעורי המכס האפקטיביים

¹⁰⁸ שם, בעמ' 83-86.

¹⁰⁹ שם, בעמ' 91-92.

¹¹⁰ שם, בעמ' 72-73.

¹¹¹ שם, בעמ' 23-22.

¹¹² שם, בעמ' 60.

¹¹³ שם, בעמ' 63.

¹¹⁴ שם, בעמ' 66.

¹¹⁵ איתי אטר "חסמי יבוא בענף המזון בישראל" מחקרי רגולציה ב' 217 (2022).

עליהם מגיעים אף למעל מאה אחוזים.¹¹⁶ נטל זה פוגע באופן בלתי מידתי ביבואנים קטנים, אשר אינם מסוגלים לשאת בעלות או לעבור את תהליכי הרישוי הכרוכים בכך.

בנוסף, אטר מתאר גם את הקשיים הטכניים בניהול המכסות: תהליך בירוקרטי, חלוקה שאינה אחידה בין משרדי ממשלה (דוגמת משרד הכלכלה,¹¹⁷ לעומת משרד החקלאות¹¹⁸), וחוסר יכולת של יבואנים קטנים לעמוד בתנאים הדרקוניים של סנקציות ועמידה מדויקת בתנאי המכסה.¹¹⁹ בסיכום דבריו הוא מציין כי הפער בין הרצון להוזיל את יוקר המחיה לבין המציאות הרגולטורית בישראל נובע מכך שהמדיניות הקיימת מרתיעה יבואנים חדשים, ובכך פוגעת בתחרות ובצרכן הסופי.¹²⁰

לסיכום פרק הספרות, ניתן לראות כי שלושת הנושאים שנידונו - מנגנון המיסוי המפלה, עודף הרגולציה וחוסר האחידות בין רשויות, והעומס הבירוקרטי בשחרור מהמכס, משולבים זה בזה ותורמים יחד ליצירת מערכת הפוגעת במיוחד ביבואנים קטנים. ממצאיו של אטר משלימים תמונה זו ומראים כיצד כל החסמים הללו מתממשים בפועל בתחום היבוא, ובפרט בענף המזון, עד כדי פגיעה ממשית ברמת התחרות במשק כולו.

7. דין משווה

פרק זה מציג סקירה השוואתית של המדיניות הרגולטורית הנהוגה בארצות הברית, קנדה ומדינות אירופה תוך התמקדות מיוחדת בבריטניה ובקוסובו, בכל הנוגע להקלות המוענקות ליבואנים קטנים. **היבט מרכזי בסקירה זו הינו בחינת מודלים של הקלות מותאמות גודל, תוכניות סוחר מהימן, הגדרות משפטיות לעסק קטן, וכן המכשולים העומדים בפני עסקים קטנים המבקשים לייבא טובין.**

עסקים קטנים ממלאים תפקיד משמעותי בצמיחה הכלכלית, בהגדלת הפריור ובהרחבת שוק התעסוקה. בהתאם לכך, מדינות רבות מאמצות מדיניות ייעודית שנועדה לתמוך במגזר זה, באמצעות כלים כמו תמריצים ממשלתיים, מנגנוני אשראי מותאמים, עדיפות במכרזים ציבוריים ועוד. במדינות ה-OECD עסקים אלו אחראים לשני שליש מהתעסוקה ולחלק ניכר מהתוצר המקומי הגולמי.¹²¹ עם זאת, אין הגדרה בינלאומית אחידה למונחים "עסק קטן", "בינוני" או "זעיר", וההבחנות בין המדינות מבוססות על פרמטרים משתנים כמו מספר העובדים, מחזור ההכנסות, מאזן כספי, או נפח אשראי.

בישראל, על פי החלטת ממשלה מס' 2190 (2007),¹²² עסק קטן מוגדר ככזה שמעסיק עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו אינו עולה על 25 מיליון ש"ח בשנה. קיימת הבחנה נוספת לעסק זעיר (עד 5 עובדים או מחזור של עד 10 מיליון ש"ח) ולעסק בינוני (עד 100 עובדים או מחזור של עד 100 מיליון ש"ח), אך טרם גובשה הגדרה אחידה בחקיקה הראשית, והסיווגים משתנים לפי הקשר רגולטורי או מוסדי.

¹¹⁶ שם, בעמ' 219, 241-243.

¹¹⁷ מבקר המדינה "משרד הכלכלה: חסמי אסדרה המגבילים יבוא טובין" דוח שנתי 419 א 65 (2014).

¹¹⁸ משרד החקלאות **תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי: חלוקת מכסות יבוא** (2016) https://www.gov.il/he/pages/netel_michsot_yevu

¹¹⁹ לעיל ה"ש 115, בעמ' 243-247.

¹²⁰ שם, בעמ' 248.

¹²¹ OECD, TAXATION OF SMEs IN OECD AND G20 COUNTRIES, (OECD Tax Policy Studies No. 23, 2015) https://www.oecd.org/en/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries_9789264243507-en.html

¹²² החלטת ממשלה מס' 2190, 12 באוגוסט 2007.

דוגמה למדיניות מתקדמת בתחום זה היא תוכניות "סוחר מהימן" Trusted Trader הנהוגה בארצות הברית, קנדה ומדינות האיחוד האירופי. תוכנית זו מבוססת על עיקרון של שותפות בין המדינה לבין היבואן, שבמסגרתו המדינה נהנית מחיזוק הביטחון והפיקוח על הסחר, ואילו הסוחרים זוכים להקלות משמעותיות בהליכי היבוא והייצוא. מעמד "סוחר מהימן" מוענק ליבואנים וליצואנים העומדים בקריטריונים של אמינות, ציות לתקנות, ניהול תקין ובקרה עצמית. בתמורה, הם נהנים ממסלול רגולטורי מועדף הכולל הפחתת בדיקות פיזיות, קיצור תהליכי שחרור מהמכס, וייעול הבירוקרטיה, כל זאת תוך שמירה על איזון בין אכיפה אפקטיבית לבין עידוד צמיחה עסקית. עם זאת, יש להעיר כי תוכניות מסוג זה אינן מיועדות בהכרח לסוחרים קטנים, ולעיתים אף מציבות דרישות סף גבוהות שאינן מתאימות להם, עניין שיש להביאו בחשבון בעת בחינת הרלוונטיות שלהן לקבוצות שונות של בעלי עסקים.

7.1. ארצות הברית

בדומה לישראל גם בארצות הברית כל פרט או עסק רשאים לייבא סחורות. תהליך היבוא מתחיל עם חציית הסחורות את גבול המדינה, וניתן לבצעו הן על ידי יחידים והן על ידי סוחרים.¹²³

סעיף 321 (a)(2)(C) לחוק התעריפים של ארצות הברית (USC 132119) מקנה לרשות המכס והגבולות (CBP) סמכות להעניק פטור מנהלי ממכס וממסים החלים עקב יבוא, עבור משלוחים מסחריים, כל עוד שווי השוק הקמעונאי הכולל של הסחורות במדינת השילוח אינו עולה על 800 דולר, בתנאי שמדובר על משלוח הנשלח לאותו אדם ביום אחד.¹²⁴ פטור זה מכונה "כניסת דה מינימיס" (De Minimis Entry). בעבר עמד סף הפטור על 200 דולר בלבד, אך הוא הועלה ל-800 דולר עם חקיקת חוק ההקלה על סחר ואכיפת סחר (TFTEA) כחלק ממאמץ להקל על תהליכי יבוא ולתמוך במסחר אלקטרוני בינלאומי.¹²⁵

בנוסף לפטור זה, נוקטת ארצות הברית בשורה של תוכניות רגולטוריות שמטרתן להקל על סוחרים קטנים ולעודד את פעילותם. ההגדרה האמריקאית ל"עסק קטן" נקבעת על ידי מנהל העסקים הקטנים (SBA) והיא משתנה בהתאם לענף הפעילות של העסק. הקריטריונים לסיווג כוללים לרוב את מספר העובדים או את היקף ההכנסות השנתיות. בדרך כלל, עסק ייחשב לקטן אם הוא מעסיק עד 500 עובדים, אך בענפים מסוימים הסף נמוך יותר. סיווג זה מהווה בסיס למדיניות תמיכה והקלות המותאמות לעסקים קטנים, ובפרט ליבואנים קטנים הפועלים במערכת הסחר האמריקאית.¹²⁶

בנוסף, **תוכנית CTPAT Trade Compliance** היא יוזמה מתקדמת של רשות המכס והגבולות של ארצות הברית (CBP), שמטרתה לחזק את שיתוף הפעולה עם יבואנים אמינים, לצמצם את העומס הרגולטורי המוטל עליהם ולאפשר תהליך יבוא בטוח, יעיל וחסכוני.¹²⁷ מדובר בתוכנית וולונטרית, המבוססת על עיקרון של אמון הדדי. כלומר, כחלופה להליך רגולטורי מסורתי הנשען על פיקוח תדיר ובדיקות מחמירות, הרשויות מאפשרות ליבואנים להתנהל בצורה עצמאית באמצעות מנגנוני בקרה פנימיים. בתמורה לכך, הם מקבלים סל רחב של הקלות ויתרונות משמעותיים. למשל, משתתפי התוכנית נהנים מתיעדוף בטיפול

U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION, IMPORTER FREQUENTLY ASKED QUESTIONS ¹²³
https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/importer_faqs_3.pdf

U.S.C. § 1321(a)(2)(C) (viewed May 2025) ¹²⁴

Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, Pub. L. No. 114-125, 130 Stat. 122 ¹²⁵

¹²⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הגדרת עסקים קטנים ובינוניים – סקירה משווה, עמ' 8 (2011).
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e9576b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_e9576b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_10050.pdf

CTPAT, TRADE COMPLIANCE HANDBOOK (2023) <https://did.li/DgcmC> ¹²⁷

במשלוחים ובבדיקות במכס, דבר שמאשר שחרור מהיר ויעיל יותר של הסחורות. הם פטורים מביקורות עומק תקופתיות שמבוצעות על ידי זרועות הפיקוח של המכס, ונהנים מגישה ישירה לנציג ייעודי (NAM) ברשות המכס, שמסייע להם בהתנהלות השוטפת. זאת ועוד, התוכנית מעניקה גישה מהירה לנתוני יבוא (ITRAC) ומקנה אפשרות לבצע גילוי עצמי של טעויות מבלי להיחשף לסנקציות מידיות.¹²⁸

בשנים האחרונות נוסף לתוכנית נדבך משמעותי שעוסק במניעת עבודה בכפייה. בהתאם למדיניות הגוברת של ארה"ב לאכוף איסור על ייבוא מוצרים שמקורם בעבודת כפייה, תוכנית CTPAT מספקת למשתתפיה גם הקלה בטיפול במשלוחים שעוכבו עקב חשש לעבירות מסוג זה.¹²⁹ יבואנים בתוכנית רשאים להותיר את הסחורה אצלם עד לסיום הבדיקה, וזוכים לתיעדוף בבחינת המשלוח מה שמהווה יתרון תפעולי וכלכלי. מעבר להיבטים הרגולטוריים, ההשתתפות בתוכנית מחזקת את תדמית החברה כיבואן מקצועי ואמין, תורמת ליכולת לגייס שותפים עסקיים בינלאומיים, ואף מהווה יתרון תחרותי בשוק המקומי. בסופו של דבר, CTPAT Trade Compliance מציעה מודל חדש של ניהול סיכונים ושקיפות הדדית בין הרגולטור לעסקים, מודל המחליף אכיפה בירוקרטית בניהול עצמי אחראי, תוך יצירת תמריץ ממשי לעסקים לפעול נכון וליהנות מהקלות שמאפשרות להם לגדול ולפעול ביעילות.

העקרונות העומדים בבסיס תוכנית CTPAT Trade Compliance, ובפרט ההישענות על שותפות, בקרה פנימית ואמון בין הרגולטור לבין היבואנים, משקפים שינוי תפיסתי רחב באופן בו מדינות מתקדמות מבקשות לפקח על פעילות עסקית. תפנית זו אינה מתמצה רק בתחום הסחר הבינלאומי, אלא באה לידי ביטוי גם ברגולציה כללית, ובמסגרת חקיקה כגון חוק SBREFA.¹³⁰

חוק SBREFA (Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act) שנחקק בשנת 1996, נועד להבטיח שהרגולציה הפדרלית בארצות הברית תיושם באופן הוגן, מידתי ונגיש עבור עסקים קטנים. החוק מחייב גופים ממשלתיים, ובהם גם רשות המכס והגבולות (CBP) לבחון את ההשלכות האפשריות של רגולציה חדשה על עסקים קטנים ולבצע ניתוח השפעה בטרם קבלתה.¹³¹ בנוסף, הוא דורש להנגיש לעסקים קטנים הנחיות ברורות, מנגנוני תמיכה ייעודיים ואף אפשרות להקלות או ביטול קנסות במקרים של הפרות שנעשו בתום לב. מרכיב מרכזי נוסף בחוק הוא מינוי נציג הוגנות רגולטורית, שתפקידו לשמש כתובת ישירה לעסקים קטנים ולוודא כי האכיפה כלפיהם נעשית במידתיות ובשיקול דעת. מדיניות זו נועדה לצמצם את הנטל הבירוקרטי, לחזק את השקיפות ולאפשר לעסקים קטנים לצמוח בתוך מסגרת רגולטורית תומכת.

לסיכום, במבט כולל, ניתן לראות את תוכנית CTPAT ואת חוק SBREFA כחלק מתפיסה רחבה יותר בארצות הברית, הרואה בעסקים קטנים מרכיב חיוני בפעילות הכלכלית ומבקשת להעניק להם תנאים רגולטוריים שיאפשרו התפתחות, צמיחה ועמידה בכללים, מבלי להכביד עליהם באכיפה נוקשה או באי בהירות רגולטורית.

7.2. קנדה

International Trade Law <https://www.cmtradelaw.com/2022/11/cbp-updates-ctpat-trade-compliance-handbook-and-forced-labor-requirements> ¹²⁸

¹²⁹ שם.

¹³⁰ Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, Pub. L. No. 104-121, 110 Stat. 847 (1996).

¹³¹ <https://advocacy.sba.gov/resources/reference-library/sbrefa>

הדיון בדבר מעמדם של יבואנים קטנים בקנדה נפתח בהבהרת ההגדרה המוסדית של "עסק קטן" במדינה. על פי משרד החדשנות, המדע והפיתוח הכלכלי של קנדה, עסק קטן מוגדר ככזה המעסיק בין 1 ל-99 עובדים, בעוד שעסק המונה פחות מ-5 עובדים מסווג כ"עסק זעיר". עסקים המעסיקים בין 100 ל-499 עובדים נחשבים לעסקים בינוניים. סיווג זה מבוסס בראש ובראשונה על מספר המועסקים, והוא משמש כקריטריון המרכזי להבנת מבנה המגזר העסקי הקנדי ולגיבוש מדיניות כלפיו.¹³²

קנדה נוקטת בתוכניות שונות על מנת להקל על עסקים ויבואנים קטנים. אחד ההיבטים המרכזיים של מדיניות המס בקנדה כלפי עסקים קטנים הוא הפטור הניתן לספקים קטנים ממס הסחורות והשירותים (GST) ומהמס המאוחד (HST).¹³³

לפי הדין הקנדי, עסק שסך הכנסותיו החייבות במס אינו עולה על 30,000 דולר קנדי במהלך ארבעת הרבעונים הרצופים פטור מהחובה להירשם כעוסק לצורכי GST/HST. עסקים אלו אינם נדרשים לגבות את המס מלקוחותיהם, להגיש דיווחים תקופתיים או להעביר כספים לרשויות המס. במילים אחרות, הם נהנים מהקלה מלאה מההיבטים הבירוקרטיים. מנגד, עסקים אלו אינם זכאים לדרוש החזרי מס תשומות ומע"מ על הוצאות עסקיות שמשלמים בעצמם. קיימת האפשרות להירשם באופן וולונטרי, במיוחד אם הם נושאים בהוצאות משמעותיות שיכולות ליכנסם בהחזרים. מרגע שעסק חורג מסף ההכנסות, חלה עליו חובה להירשם ולהתחיל בגביית המס מהעסקה שגרמה לחריגה.¹³⁴

מדיניות זו מעניקה יתרון ממשי ליבואנים קטנים, במיוחד בשלבים הראשונים של פעילותם, בכך שהיא מפחיתה את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי ומאפשרת גמישות תפעולית רבה יותר. יחד עם זאת, חשוב להבחין כי הפטור מגביית GST/HST אינו פוטר מתשלום המס על סחורות מיובאות לגבול הקנדי. גם יבואנים שאינם רשומים נדרשים לשלם GST בעת הייבוא, אך רק יבואנים רשומים כעסק לצורכי GST/HST זכאים להזדכות על סכומים אלה כהוצאה עסקית. לפיכך, לעיתים יש היגיון כלכלי ברישום וולונטרי של עסקים קטנים, גם אם אינם חבים בכך לפי החוק, כדי לאפשר החזרי מס בגין הוצאות ייבוא.

לסיכום, נראה כי מדיניות המס הקנדית מקלה על עסקים קטנים ומפחיתה חסמים מולם ובאותה העת שומרת על מערכת גבייה הוגנת ומסודרת.

תוכנית נוספת היא Partners in Protection (PIP) של רשות שירותי הגבול של קנדה (CBSA). התוכנית דוגלת בגישה רגולטורית בינלאומית רחבה שמטרתה להקל על סוחרים אמריקאים תוך שמירה על בטיחות וציות לדרישות החוק.¹³⁵ בדומה לגישה האמריקאית גם תוכנית זו מבוססת על עקרונות של שיתוף פעולה, אמון, ובקרה עצמית, ומדגישה את החשיבות שבהפחתת הנטל הרגולטורי על עסקים קטנים תוך שמירה על סטנדרטים גבוהים של אבטחה ובקרה. עסקים המשתתפים בתוכנית נהנים מהקלות משמעותיות, כמו שיעורי בדיקה מופחתים, גישה למסלולי מעבר מהירים והכרה הדדית במדינות נוספות, מה שמעניק להם יתרון כלכלי ותפעולי משמעותי. גישה זו מדגימה כיצד מדינות יכולות לאמץ מודלים של רגולציה חכמה,

¹³² Innovation, Science and Economic Development Canada, Key Small Business Statistics 2023, Small Business Branch, p. 5 (2023) <https://ised-isde.canada.ca/site/sme-research-statistics/sites/default/files/documents/2023-ksbs-en.pdf>
¹³³ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/gst-hst-businesses/when-register-charge.html>

¹³⁴ ש.ם.
¹³⁵ CANADA BORDER SERVICES AGENCY, PARTNERS IN PROTECTION PROGRAM (2023) <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/pip-pep/menu-eng.html>

שאינם מסתפקים באכיפה וענישה אלא מציעים תמריצים חיוביים לעסקים הפועלים בתום לב. עם זאת, חשוב להעיר כי בדומה לתוכנית האמריקאית, גם כאן לא מדובר בהכרח בסיוע ייעודי לעסקים קטנים. הדרישות הכרוכות בהצטרפות לתוכנית עשויות להתאים בעיקר לגופים בינוניים וגדולים, ועל כן יש לבחון את מידת ההתאמה של מדיניות זו לקבוצות מגוונות של סוחרים.

7.3. אירופה

באיחוד האירופי, נציבות האיחוד פרסמה במאי 2003 **המלצה בדבר הגדרה אחידה של עסקים קטנים ובינוניים (SEMs)**.¹³⁶ מטרת ההמלצה ליצור קוהרנטיות בין מדינות האיחוד ולשפר את האפקטיביות של כלי המדיניות הכלכלית המיועדים לעסקים אלה. אף שההמלצה אינה מחייבת את המדינות החברות לעניין מדיניות הפנים שלהן, היא כן מחייבת במסגרת יישום תוכניות של האיחוד האירופי.¹³⁷

ההגדרה מבוססת על שלושה קריטריונים: מספר העובדים, המחזור השנתי והמאזן השנתי. עסק זעיר מוגדר ככזה המעסיק פחות מ-10 עובדים ושמחזורו או מאזנו נמוך מ-2 מיליון אירו. עסק קטן מוגדר כבעל פחות מ-50 עובדים ומחזור שנתי או מאזן של עד 10 מיליון אירו. עסק בינוני מוגדר ככזה עם פחות מ-250 עובדים ומחזור שנתי של עד 50 מיליון אירו או מאזן שנתי של עד 43 מיליון אירו.

בדומה לשאר המדינות המוזכרות, גם באיחוד האירופי אומץ מודל של הקלה רגולטורית עבור סוחרים אמניים, תחת **תוכנית ה-AEO (Authorised Economic Operator)** שפירושה מפעיל כלכלי מורשה. מדובר בתוכנית וולונטרית של רשויות המכס האירופיות, אשר מבוססת על שותפות בין הרגולטור לבין גורמים עסקיים הפועלים בשרשרת האספקה, תוך הדגשה של אמון, שקיפות ובקרה עצמית.¹³⁸ **המסמך הרשמי של האיחוד האירופי בנושא AEO Guidelines** מבהיר כי גם עסקים קטנים ובינוניים יכולים להשתלב בתוכנית,¹³⁹ ושההסמכה תבוצע תוך התאמה לפרופיל הסיכון ולמורכבות הארגונית של כל עסק. עסקים שמקבלים את מעמד AEO נהנים מהקלות רבות: הפחתת שיעור הבדיקות הפיזיות והמסמכים, גישה למסלולי שחרור מהירים, תיעדוף בטיפול במשלוחים, והכרה הדדית מצד מדינות נוספות. הקלות אלו תורמות לשיפור משמעותי ביעילות הלוגיסטית ובכדאיות הכלכלית של היבוא.

אמנם ישראל חברה בהסכם ההכרה ההדדית של תוכנית AEO האירופית, אך בפועל רק כ-322 חברות בישראל מחזיקות במעמד זה מתוך עשרות אלפי חברות הפועלות בתחומי היבוא.¹⁴⁰ כמו כן, האפשרות של בעלי עסקים קטנים כדוגמת עוסק פטור או מורשה להצטרף לתוכנית זו מוגבלת. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בדרישות המחמירות של התוכנית, שאינן מותאמות לגודלם ולמשאביהם של יבואנים קטנים. מצב זה ממחיש את הצורך ביצירת מסלול חלופי שיאפשר גם לעסקים קטנים להיכנס תחת כנפי ההסדרים המקלים, תוך שמירה על עקרונות של ניהול תקין ובקרה מינימלית. שילוב של עקרונות אלו ברפורמה ישראלית עשוי ליצור תמריץ חזק לציות, להפחתת רגולציה, ולהעצמת סקטור היבוא הקטן, תוך התאמה למציאות

¹³⁶ דינה צדוק **הגדרת עסקים קטנים ובינוניים: סקירה משווה** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2011) https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e9576b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_e9576b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_10050.pdf

¹³⁷ EUROPEAN UNION, MICRO, SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES: DEFINITION AND SCOPE (2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:n26026>

¹³⁸ EUROPEAN COMMISSION, AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS GUIDELINES (2016) https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2017-03/aeo_guidelines_en.pdf

¹³⁹ שם, בעמ' 71.
¹⁴⁰ רשות המיסים בישראל, <https://www.gov.il/he/departments/dynamiccollectors/aeo-list?skip=0>.

הכלכלית המקומית ולרמת הסיכון הנמוכה המאפיינת חלק ניכר מהמוצרים המיובאים על ידי עסקים אלו.¹⁴¹

7.4. בריטניה

בדומה למדינות שנבחנו עד כה, גם בבריטניה קיימת הכרה הולכת וגוברת בצורך בהתאמת מדיניות הסחר לעסקים קטנים. דו"ח של הפדרציה לעסקים קטנים (FSB) מציג תמונת מצב מורכבת.¹⁴² לפי דו"ח זה עסקים קטנים נדרשים להשקיע משאבים רבים בהתמודדות עם הליכי מכס, גם כאשר מדובר בסחר בהיקפים נמוכים אך בתדירות גובה. הקושי נובע מהשילוב בין עלויות קבועות גבוהות, רגולציה מסורבלת וחוסר בהירות בהנחיות, שגורמים לעסקים להימנע מייבוא וייצוא או להפסיק פעילות קיימת. בנוסף, עסקים קטנים מתקשים להיעזר בהליכים מקלים כמו הצהרות מכס פשוטות או מערכות דיגיטליות, לעיתים בשל חוסר מודעות ולעיתים בשל אי-התאמה לצרכיהם בפועל. הדו"ח ממליץ לאמץ מדיניות של "Think Small First" שמשמעותה פיתוח כלים רגולטוריים מותאמים מראש לעסקים קטנים, הקניית זמן גמיש ליישום שינויים והקמת ממשק ממוחשב, פשוט ונגיש לטיפול בתהליכי השחרור מהמכס. המלצות אלו, שמבוססות על עדויות של מאות עסקים קטנים, מדגישות את הפערים הקיימים במערכת ומחזקות את הצורך בגיבוש מסלולי סחר מותאמים במטרה להסיר חסמים, לעודד תחרותיות ולשמור על אפקטיביות רגולטורית.

7.5. קוסובו

המקרה של קוסובו מדגים באופן חד את האתגרים שאיתם מתמודדים עסקים קטנים בסביבה רגולטורית שאינה מותאמת לגודלם. ממצאי מחקר אמפירי שנערך במדינה מצביעים בבירור על ההשלכות השליליות של רגולציות מכס נוקשה על הביצועים הכלכליים של עסקים הפועלים בסחר בינלאומי.¹⁴³ המחקר זיהה קשר שלילי מובהק בין היקף המעורבות של עסקים קטנים בהליכי ערעור מול רשות המכס, בנושאים כמו סיווג טובין, עיכובי שחרור ודרישות תיעוד, לבין שיעורי הצמיחה בהכנסותיהם. עסקים שהתמודדו עם אתגרים אלו דיווחו על האטה בפעילותם, ירידה ביצוא ואף הפסקת פעילות בינלאומית.

מנגד, עסקים שנעזרו במסגרת החוקית של "Special Customs Procedures" כגון דחיית תשלומי מכס, שחרור מותנה או עיבוד זמני, הפגינו שיפור ממשי במדדים של רווחיות ותפועול, בין היתר בשל גמישות תזרימית והפחתת עלויות מימון. המחקר מדגיש כי צעדים טכניים בלבד,¹⁴⁴ כמו איחוד טפסים או מערכות דיגיטליות, לא הובילו לשיפור של ממש כאשר לא לוו בתמיכה מוסדית ובהנגשת מידע ממוקדת לעסקים קטנים. למעשה, אחת ממסקנות המחקר הבולטות היא שחלק ניכר מהעסקים כלל אינם מודעים לזכויותיהם או לאפשרויות ההקלה הקיימות, ונמנעים מניצולן בשל מחסור במשאבים מקצועיים.

מחקר זה ממחיש את הצורך בפיתוח מסלול מכס ייעודי לעסקים קטנים, הכולל תמיכה פרואקטיבית, הבחנה מבנית שלהם מגורמים עסקיים גדולים והטמעה של שיקולי גודל כחלק מתכנון רגולציה. מסקנות

¹⁴¹ רשות המיסים בישראל, קריטריונים ביטחוניים בתוכנית גורם כלכלי מאושר A.E.O. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-authorized-economic-operator/he/customs_ao_List-of-security-criteria-acc.pdf

¹⁴² FEDERATION OF SMALL BUSINESSES, CUSTOMS CLEARANCE (2023) <https://issuu.com/federationofsmallbusinesses/docs/fsb-customs-clearance?fr=sYWNhNDYzMDc2MDE>

¹⁴³ Mario Holzner & Florin Peci, *The impact of customs procedures on business performance: evidence from Kosovo*, 6(1) World Customs J. 17 (2010).

¹⁴⁴ שם.

אלו רלוונטיות במיוחד למדינות בעלות פעילות ייבוא רחבה, דוגמת ישראל, המחפשות לאזן בין שמירה על נורמות פיקוח תקינות לבין עידוד סחר הוגן וצמיחה עסקית מגוונת.

7.6. מבט בינלאומי

בהמשך למודלים הרגולטוריים שפותחו בארה"ב, קנדה והאיחוד האירופי אשר מבוססים על עקרונות של שותפות, בקרה עצמית, ותיעדוף ליבואנים אמינים, ניתן להצביע גם על מגמה עולמית רחבה להקל על עסקים קטנים ובינוניים בתחום המסחר. מסמך מדיניות שפורסם על ידי לשכת המסחר הבינלאומית בשנת 2020, מדגיש את האתגרים הייחודיים שמולם ניצבים עסקים קטנים,¹⁴⁵ בייחוד בזמני משבר, ומציע שורה של המלצות פרקטיות להפחתת חסמי מכס: מעבר להליכי שחרור דיגיטליים, הפחתת דרישות תיעוד, שחרור מהיר של סחורות גם במקרים שבהם הבדיקות טרם הושלמו, דחיית מועדי תשלום והפחתת עלויות. בין היתר, מציע המסמך הקמה של מסלולי שחרור מותנים לעסקים קטנים, חיזוק התיאום בין רשויות המדינה, והגדרה ברורה של סחורות חיוניות. זאת, כדי להבטיח רציפות תפעולית לעסקים הזעירים והבינוניים.¹⁴⁶

בדומה, המרכז לסחר בינלאומי (ITC) פרסם מסמך מדיניות נוסף הכולל כלים יישומיים לרפורמה בתחום הקלת הסחר,¹⁴⁷ בהתאם להסכם הסחר המקל (TFA) של ארגון הסחר העולמי (WTO). מסמך זה מדגיש את הקשיים המבניים שמעכבים עסקים קטנים, כגון עלויות קבועות גבוהות, הליכים בירוקרטיים מורכבים וחוסר נגישות למידע. בין ההמלצות המרכזיות: פיתוח מערכות "חלון סחר יחיד", דיגיטציה של שירותי מכס, הקמת מרכזי תמיכה לעסקים קטנים והתאמת בקרת הסיכונים כך שתבחין בין רמות ציות, ולא רק לפי גודל העסק. כמו כן, מושם דגש על עידוד השתתפות בתוכניות סוחר מהימן (AEO) תוך התאמת הדרישות לגודלו ויכולותיו של העסק הקטן.

שני המסמכים הללו משרטטים תמונה ברורה של רגולציה מותאמת גודל שיכולה לצמצם פערים, להגביר את הציות, להפחית עלויות ולתמרץ פעילות עסקית חוקית ומקצועית.

8. סיכום ביניים:

מערכת הייבוא הישראלית מאופיינת במבנה רגולטורי מורכב, המייצר נטל בלתי מידתי על יבואנים קטנים. רגולטורים מרובים (משרדי הבריאות, החקלאות, הכלכלה ומכון התקנים) פועלים באופן לא מתואם, יוצרים דרישות סותרות, כפילויות בירוקרטיות וחוסר עקביות בתהליכי היבוא. המסגרת החקיקתית הקיימת אינה מבחינה בין יבואנים לפי גודלם, מה שמטיל עלויות קבועות גבוהות במיוחד על עסקים קטנים. בית המשפט מעניק שיקול דעת נרחב לרשויות ונוטה לאמץ את עמדתן, בקובעו כי פגיעה בחופש העיסוק עשויה להיות מוצדקת לאור תכליות כגון הגנה על שלום הציבור או קידום תוצרת מקומית. גישה זו אינה עוסקת ישירות בשאלת שוויון בין יבואנים קטנים לגדולים, אך עשויה לאפשר בפועל פגיעה עקיפה בתחרות ובנגישות לשוק. מחקרים מצביעים על מספר מוקדי כשל עיקריים במערכת הייבוא בישראל: מנגנון מס קנייה מפלה הנוגד

¹⁴⁵ INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC), CUSTOMS MEASURES TO SAVE OUR SMES (2020) <https://iccwbo.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/2020-customs-measures-sos-1.pdf>.

¹⁴⁶ שם.
¹⁴⁷ INTERNATIONAL TRADE CENTRE, SUPPORTING SMES THROUGH TRADE FACILITATION REFORMS: TOOLKIT FOR POLICYMAKERS (2018) <https://www.intracen.org/file/supportingsmesthroughtradefacilitationreformsfinalowrespdf>.

התחייבויות בינלאומיות; רגולציה מפוצלת ללא תיאום או סטנדרטיזציה; עומס רגולטורי טרום שחרור הפוגע בלא-פרופורציה ביבואנים קטנים; וחסמים בהנגשת מידע, הגורמים לאי-ודאות ומציבים יתרון מובנה לשחקנים ותיקים ובעלי אמצעים. במדינות מפותחות אחרות ניכרת מגמה של הקלות רגולטוריות מותאמות גודל והכרה בתרומתם הכלכלית של עסקים קטנים, תוך פיתוח כלים לאזן בין פישוט תהליכים רגולטוריים לבין שמירה על עקרונות של יעילות, אמינות ובקרה. רפורמות מסוימות, כמו "מה שטוב לאירופה - טוב לישראל" וביטול רישיון היבוא למלט, מהוות צעדים ראשוניים בכיוון הנכון, אך נדרשת רפורמה מקיפה יותר.

9. המלצות

בהתאם לסקירה הנרחבת שהוצגה בפרקים לעיל, נבקש כעת לרכז את המלצותינו. ההמלצות שתוצגנה להלן הן המלצות משולבות מהסקירות שנעשו בכל אחד מהאפיקים שנסקרו לעיל: חקיקה, פסיקה, ספרות ומשפט משווה.

9.1. יצירת פטורים ליבוא בכמויות קטנות ועיגון בחוק של מי הוא "יבואן קטן"

נמליץ להגדיר במפורש בחקיקה את המונח "יבוא בכמות קטנה" (או לחילופין להגדיר מי הוא "יבואן קטן") ולקבוע כי משלוחים עד כמות מוגדרת של יחידות או עד שווי כספי מסוים, יהיו זכאים להקלות רגולטוריות חלקיות. זאת רק ביחס לדרישות שאינן חיוניות להגנה על שלום הציבור, הבריאות, או איכות הסביבה. היקף ההקלות ייבחן וייקבע על ידי הגורמים הרלוונטיים, תוך שמירה על איזון בין הקלה על עסקים קטנים לבין שמירה על אינטרס ציבורי רחב. ההקלות יחולו באופן אוטומטי ללא צורך בהגשת בקשה פרטנית, מה שיפחית את הנטל הרגולטורי על יבוא אישי ומסחרי קטן ויסיר חסמים מיותרים לכניסת מוצרים לשוק.

9.2. הקמת מסלול רגולטורי מקוצר ומבוסס סיכון ליבואנים קטנים

נמליץ על עיגון חקיקתי למסלול ייחודי ליבואנים קטנים, המותאם ליכולותיהם ולרמת הסיכון של הסחורות המיובאות. מחקרים, כדוגמת זה שנערך בקוסובו,¹⁴⁸ מצביעים על פגיעה משמעותית בעסקים קטנים כאשר מוחלים עליהם נהלים אחידים הזוהים לאלו של יבואנים גדולים. לעומת זאת, עסקים שנהנו מהקלות כגון דחיית תשלומים או שחרור מותנה של סחורות, הציגו שיפור ניכר ברווחיות ובפעילות העסקית. המסלול המוצע יתבסס על גישת רגולציה מבוססת סיכון, כך שסחורות לא רגישות (כמו מוצרי צריכה פשוטים ומזון יבש) ישוחררו בהליך מואץ, בדיקות המשלוחים תהיינה מדגמיות בלבד במקום בדיקות מקיפות לכל משלוח, ותידרש הגשת מסמכים מצומצמת בעלויות מופחתות. כמו כן, נמליץ שהמסלול יכלול אופציה לקבלת פטור ממכס עבור יבואנים קטנים שאין ביכולתם להשיג תעודות מקור מלאות. המציאות הנוכחית מפלה לרעה יבואנים קטנים, שכן רק יבואנים גדולים בעלי קשר ישיר ליצרן מסוגלים להשיג את המסמכים הנדרשים. המסלול המוצע יאפשר הגשת אישורים חלופיים, כגון אימותים דיגיטליים מוסמכים או הצהרות אמינות מצד היבואן, במקום מסמכי מקור חתומים מהיצרן.

9.3. הכרה בתקינה זרה

נדרשת הרחבת ההכרה בתקינה זרה של מדינות מפותחות, במיוחד לגבי מוצרים בעלי סיכון נמוך. יש לעגן בחוק את האפשרות להכיר בתקינה אירופית (CE) או אמריקאית (FDA/ANSI) כמספקת, ללא דרישה לבדיקות חוזרות בישראל. הרגולטור יוסמך להגדיר רשימת קטגוריות מוצרים שלגביהן תינתן הכרה

¹⁴⁸ Holzner & Peci, לעיל ה"ש 143.

אוטומטית בתקינה זרה מוכרת. צעד זה, שכבר הומלץ בדו"ח ועדת לנג,¹⁴⁹ ויושם במידה-מה תחת רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל",¹⁵⁰ יפחית כפילויות בבדיקות, יחסוך זמן ומשאבים, ויקל במיוחד על יבואנים קטנים.

9.4. מערך תמיכה ליבואנים קטנים

כחלק מהמאמץ לחיזוק יכולתם של יבואנים קטנים להשתלב בשוק, מוצע להקים מערך תמיכה משולב עבור יבואנים קטנים, כפי שיוגדרו על פי חוק, שיכלול מספר רכיבים משלימים:

פלטפורמה דיגיטלית אחידה לכלל הרגולטורים: יש להקים מערכת ממוחשבת אינטגרטיבית אחת שתאגד את כלל הדרישות הרגולטוריות מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ליבוא. מטרת הפלטפורמה היא לשפר את השקיפות, למנוע כפילויות בדרישות, ולהפחית את עלויות העסקה הנלוות להתמודדות עם הביורוקרטיה. הפלטפורמה תכלול:

- ריכוז כל הדרישות הרגולטוריות במקום אחד, כולל טפסים סטנדרטיים ודוגמאות מסמכים.
- לוחות זמנים מפורטים והנחיות ברורות לכל שלב בתהליך.
- מערכת מעקב אחר בקשות ותהליכי אישור בזמן אמת.
- התראות אוטומטיות על שינויי רגולציה ודרישות חדשות.
- ממשק ידידותי למשתמש המותאם ליבואנים חסרי ניסיון קודם.

יחידת סיוע ממשלתית ייעודית ליבואנים קטנים: בהשראת המודלים האמריקאיים מוצע להקים מוקדי שירות פיזיים ודיגיטליים. מוקד כזה יוכל לפעול במסגרת רשות המכס או משרד הכלכלה, ויתרום להנגשת המידע עבור אוכלוסייה רחבה של יבואנים קטנים. מוקדי השירות יספקו:

- ייעוץ רגולטורי ראשוני בחינם או במחיר מסובסד.
- הדרכה פרטנית לגבי דרישות חוקיות, מסלולי הקלות ופטורים.
- מדריכים מעודכנים והכוונה מותאמת אישית במסלולי ההקלות.
- סיוע בהכנת טפסים ומסמכים נדרשים.
- מערך ליווי משפטי ראשוני בנושאי רגולציה ויבוא.
- סבסוד השתתפות בתוכניות הכשרה בתחום היבוא והסחר הבינלאומי.

9.5. התאמת תוכנית AEO ("סוחר מהימן") ליבואנים קטנים

יש להתאים את תוכנית "הסוחר המהימן" (AEO) כך שתתאים גם ליבואנים קטנים, בדומה למודל האירופי. באירופה, עסקים קטנים ובינוניים יכולים להצטרף לתוכנית תוך התאמת הדרישות לגודלם ולפרופיל הסיכון שלהם.¹⁵¹ בישראל, הדרישות כיום גבוהות מדי ואינן תואמות את יכולותיהם של עסקים קטנים. לכן, מומלץ להקים מסלול AEO מדורג, שיכלול דרישות בקרה פנימית מצומצמות, הכרה באישורים קיימים, ומסלולים

¹⁴⁹ ועדת לנג, לעיל ה"ש 2.

¹⁵⁰ רפורמת הייבוא "מה שטוב לאירופה – טוב לישראל", לעיל ה"ש 4.

¹⁵¹ EUROPEAN COMMISSION, AUTHORISED ECONOMIC OPERATORS GUIDELINES (2016) https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2017-03/aeo_guidelines_en.pdf

מואצים לבדיקת בקשות. כך יוכלו עסקים קטנים ליהנות מהקלות רגולטוריות ומהזדמנויות חדשות בשוק הבינלאומי.

9.6. עיגון קריטריונים אינדיבידואליים לקביעת גובה תשלום הכופר במכס

נמליץ לעגן בחקיקה ראשית את נושא קביעת גובה תשלומי הכופר בצורה אינדיבידואלית לכל יבואן, תוך התחשבות במאפיינים רלוונטיים ושקופים, כפי שעולה מהפסיקה שהוצגה לעיל.¹⁵² כיום, ההחלטות בעניין זה נתונות לשיקול דעתה הרחב של רשות המכס, מבלי שקיימים קריטריונים ברורים ואחידים, דבר העלול ליצור תחושה של חוסר עקביות ולעורר קושי במבחן השוויון.

המלצתנו היא לעגן בחקיקה שעל הרשות לקבוע את גובה תשלום הכופר תוך התחשבות במספר מאפייני היבואן, כמו היקף פעילותו, עברו בתחום, מידת תום הלב בפעולה שגרמה לתשלום וההשפעה הכלכלית של התשלום על המשך פעילותו. הדבר יחייב את רשות המכס לנקוט באמצעים מידתיים בצורה פרטנית לכל יבואן, יבטיח כי הפגיעה תותאם לכוחם הכלכלי של היבואנים וימנע פגיעה לא מידתית ביבואנים, אשר לעיתים קרובות מתקשים לעמוד בעומס הכלכלי של קנסות גבוהים. עיגון הנושא יעודד ציות לתקנות מטעם היבואנים, יפחית ניסיונות הברחה ויעודד התנהגות שתעשה בתום לב, זאת מכיוון שהטיפול העונשי במקרים של חריגה מאותן תקנות יחושב על פי הנסיבות הרלוונטיות.

10. סיכום:

רגולציית היבוא בישראל מציבה חסמים משמעותיים בפני יבואנים קטנים. אף שאין הגדרה חוקית רשמית או אחידה למונח "יבואן קטן", לצורכי סקירה זו הכוונה היא לעסקים בעלי מספר עובדים מצומצם, מחזור הכנסות נמוך יחסית והיקף יבוא מוגבל. יבואנים קטנים נאלצים להתמודד עם דרישות מחמירות ובלתי פרופורציונליות מצד מנהל המכס ומכון התקנים, הכוללות עלויות גבוהות, בדיקות ממושכות ותקנים נוקשים. מערכת זו יוצרת נטל בירוקרטי וכלכלי המקשה על יכולתם להתחרות בשוק באופן הוגן מול יבואנים גדולים. בנוסף, סמכויותיה הרחבות של רשות המכס להטיל קנסות ולעכב סחורות מסיבות שונות מייצרות חוסר ודאות עסקית. מצב זה מכביד על יבואנים קטנים ומחליש את כוחם התחרותי בשוק הישראלי, דבר המחייב בחינה מחודשת של המדיניות הרגולטורית הקיימת.

מערכת היבוא והמכס בישראל מוסדרת באמצעות מסגרת חקיקתית הכוללת את פקודת המכס, חוק התקנים, פקודת היבוא והיצוא וצווים נלווים. מסגרת זו מהווה חסם משמעותי עבור יבואנים קטנים משום שאינה מבחינה בין יבואנים לפי גודלם. רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל" (2024) מהווה שינוי חיובי בהקלת חסמים רגולטוריים עבור יבואנים קטנים באמצעות הסתמכות על תקני האיחוד האירופי, ללא צורך בבדיקות מחודשות בישראל.

הפסיקה מצביעה על כך שבתי המשפט מצמצמים את התערבותם במדיניות המכס. חופש העיסוק והשוויון מוכרים כעקרונות על-חוקתיים, אך מתאפשרת פגיעתם כאשר הפגיעה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה: הסמכה בחוק, תכלית ראויה, מידתיות והלימה לערכי המדינה. בפועל, טענות יבואנים נדחות תכופות בטענה להגנה על בריאות הציבור או יעילות אכיפה, אף שהשופטים מכירים בכך שהנטל פוגע בפרטים ובעסקים קטנים ומעצים אי-שוויון.

¹⁵² עניין חנוס, לעיל ה"ש 64.

מערכת הייבוא בישראל מאופיינת בשורת חסמים המקשים במיוחד על יבואנים קטנים, כפי שעולה מהספרות האקדמית. מונין בספרה מצביעה על מנגנון התמ"א (תוספת מכסת אחוזים) כאמצעי מיסוי שרירותי המפלה לרעה יבואנים קטנים וסותר התחייבויות בינלאומיות של ישראל. דו"ח ועדת לגג חושף מבנה רגולטורי מפוצל בין עשרות רשויות ללא תיאום, היעדר נגישות למידע, וכפילות בדרישות, המובילים לעלויות גבוהות ולחסמי כניסה לשוק. אטר במאמרו מדגיש כיצד מכסים גבוהים במיוחד על מוצרים מסוימים והליכי רישוי מורכבים משמרים ריכוזיות ומקשים על יבואנים קטנים. הרגולציה העודפת מייקרת את עלויות היבוא, פוגעת בתחרות, מעלה את המחירים לצרכן ומרתיעה שחקנים חדשים מלהיכנס לשוק.

סקירת המשפט המשווה מציגה מדיניות רגולטורית מתקדמת בארצות הברית, קנדה ומדינות אירופה הכוללת הקלות על יבואנים קטנים. ברוב המדינות מיושמות תוכניות "סוחר מהימן" (כגון CTPAT בארה"ב, PIP בקנדה ו-AEO באיחוד האירופי) המבוססות על שותפות ובקרה עצמית. יבואנים העומדים בקריטריונים לאמינות זוכים להקלות משמעותיות: הפחתת בדיקות פיזיות, קיצור תהליכי שחרור, תיעדוף בטיפול ופטורים מסוימים. המחקר שנערך בקוסובו מדגיש את הצורך בהנגשת מידע ותמיכה לעסקים קטנים, שכן רבים אינם מודעים לזכויותיהם או לאפשרויות ההקלה. ארגונים בינלאומיים ממליצים על פיתוח מערכות דיגיטליות, צמצום דרישות מסמכים, ודחיית תשלומים. ממצאי הסקירה מצביעים על חשיבות פיתוח מסלולי סחר מותאמים לגודל העסק, תוך שמירה על איזון בין פיקוח יעיל לעידוד צמיחה עסקית.

הצענו 6 המלצות לשיפור התנאים ליבואנים קטנים בישראל. ראשית, מוצע להגדיר בחקיקה "יבוא בכמות קטנה" ולהעניק פטורים רגולטוריים אוטומטיים למשלוחים קטנים. שנית, מומלץ ליצור מסלול רגולטורי מקוצר ומבוסס סיכון ליבואנים קטנים, הכולל בדיקות מדגמיות והקלות בדרישות המסמכים. שלישית, מוצעת הרחבת ההכרה בתקינה זרה (אירופית ואמריקאית) למוצרים בסיכון נמוך. רביעית, מומלץ להקים מערך תמיכה הכולל פלטפורמה דיגיטלית אחידה לכל הרגולטורים ויחידת סיוע ממשלתית המספקת ייעוץ והדרכה. חמישית, מוצע להתאים את תוכנית "הסוחר המהימן" (AEO) ליבואנים קטנים באמצעות דרישות מדורגות. לבסוף, אנו ממליצים לעגן בחקיקה קריטריונים אינדיבידואליים לקביעת גובה תשלומי כופר במכס, בהתאם למאפייני היבואן והיקף פעילותו, למניעת פגיעה לא מידתית.

מסמך זה נכתב ע"י: איתי מזרחי, כפיר עוזרי, עמית שמעון, שירה נוידרפר, נועה דובי.

נבדק ע"י: חבר צוות המחקר – ישראל רוזין ; ראשת הסניף – עמית נחמיאס

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל עומק – גל תיק.