

דוח מבקר המדינה | אדר ב' התשפ"ב | מרץ 2022

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

התחרותיות בענף הרכב





התחרויות בענף הרכב

רקע

ההוצאה לכלי רכב היא מן ההוצאות הגדולות של משקי הבית בישראל. בענף הרכב מעורבים גורמים אלה: (א) גופים פרטיים המספקים את המוצר ואת השירותים הנלווים לו; (ב) גופי ממשלה שתפקידם לאסדר את הענף ולפקח עליו בתחומים שונים; (ג) משתמשים סופיים, משקי בית (גופים פרטיים) וחברות. תעשיית כלי הרכב משפיעה על המשתמשים בדרכים ועל איכות הסביבה. חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016, שהתקבל בכנסת בשנת 2016 (חוק רישוי שירותי רכב או החוק), מסדיר בחקיקה ראשית את ההוראות הנוגעות לשירותים בענף הרכב, לרבות בתחום היבוא, כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של נותני השירותים, שמירה על בטיחות הרכב, הגנה על שלום הציבור ובטיחותו, מתן שירות סדיר וזמין למקבלי השירות, קיומם של תנאים הולמים במקומות מתן השירותים, קידומה של התחרות בענף הרכב והגנת הצרכן. עיקר יבוא הרכבים החדשים בארץ מבוצע באמצעות יבואנים ישירים ומיעוטו באמצעות יבואנים עקיפים, זעירים ויבוא אישי (להלן - יבואנים מקבילים).

בשנת 2020 נעו בכבישי ישראל כ-3.69 מיליון כלי רכב, מתוכם כ-3.17 מיליון כלי רכב פרטיים. בכל אחת מהשנים 2016 - 2020 נוספו כ-356,000 כלי רכב חדשים בממוצע. לאחר הפחתה של כלי הרכב שנגרעו מהכביש גדלה מצבת כלי הרכב בכ-119,600 בכל שנה בממוצע.



נתוני מפתח

96.9%	17.5 מיליארד ש"ח	341 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים	12.2%
נתח השוק של היבואנים הישירים בשנת 2020	ערך היבוא של כלי הרכב בשנת 2020, מתוכם כ-14 מיליארד ש"ח ליבוא מכוניות נוסעים	בשנת 2020 לעומת 104 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים בשנת 1980. גיל הרכב הממוצע בישראל של כלי רכב פרטיים בשנת 2019 היה 6.7 שנים, לעומת כ-11.5 שנים באיחוד האירופי	שיעור ההוצאה על כלי רכב מההוצאה לתצרוכת של משקי הבית בשנת 2018
60%	1.6-0.8 מיליארד ש"ח	4.9%	8.4%
שיעור החלפים מתוך 144 שנבדקו, שהפער בין מחיר היבואן הראשי עבורם למחיר הזול מיבואן אחר היה גדול מ-50%	אומדן המשמעות הכלכלית השנתית הממוצעת של הרווחיות הגבוהה בענף יבוא הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו בשנים 2014 - 2017	שיעור הרווח לפני מס מהמחזור של ארבע חברות ליסינג ציבוריות בשנת 2019 לעומת כ-1.9% בשנת 2015	השיעור הממוצע של הרווח לפני מס מהמחזור של 12 יבואני הרכב הישירים בשנים 2014 - 2017 על פי חישובי משרד האוצר

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2019 - אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את נושא התחרויות בענף הרכב. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, ברשות התחרות וברשות שוק ההון. בדיקת השלמה נעשתה בבנק ישראל. כמו כן נערכו פגישות עם אנשי מקצוע מהשוק הפרטי בתחום, עם נציגי איגודים הקשורים לענף (איגוד המוסכים, איגוד חברות הביטוח, איגוד יבואני הרכב, איגוד השמאים, לשכת המסחר) ועם יבואנים פרטיים.





1. הסדרת ענף הרכב והתחרויות בענף יבוא כלי הרכב

תמונת המצב העולה מן הביקורת



המשמעות הכלכלית של רווחיות גבוהה בענף הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו - בהתאם למודל לחישוב ההפרש ברווחיות במונחים כספיים, בשנים 2014 - 2017 בענף הרכב נגרמה לכאורה הפחתה של עודף הצרכן בסכום שנתי שבין 0.8 מיליארד ש"ח בקירוב ל-1.6 מיליארד ש"ח בקירוב.



התקנת תקנות מתוקף חוק רישוי שירותי רכב - ביוני 2016 נחקק חוק רישוי שירותי רכב, שנועד להסדיר בחקיקה ראשית את ההוראות הנוגעות לשירותים בענף הרכב, ומאז הותקנו תקנות אחדות מתוקפו של החוק. עלה כי במועד עריכת הביקורת, כארבע שנים ממועד חקיקת החוק, לא השלים משרד התחבורה התקנה של שבע תקנות הנדרשות בין השאר לקידום התחרות בענף מתוקף החוק, ובהן תקנות לעניין תנאים להתקשרות עם מוסך שירות של יבואן, וכן תיקון של שלוש מהתקנות שהותקנו ונדרש לתקן. עקב אי-התקנת התקנות במועד, היה צורך לתקן את החוק על מנת להאריך את תוקפם של צווי הפיקוח.



האפקטיביות של רפורמת היבוא המקביל

- השפעה על נתח השוק של היבוא המקביל** - כארבע שנים מכניסת חוק רישוי שירותי רכב לתוקף, היבואנים המקבילים (הכוללים יבוא עקיף, יבוא זעיר ויבוא אישי) אינם בגדר גורם מתחרה משמעותי ליבואנים הישירים שבשנת 2020 החזיקו בנתח שוק של כ-96.9% מיבוא כלי הרכב הפרטי. ביבוא עקיף מיובאים מעט מותגים (משנת 2013 עד פברואר 2020 יובאו 8,089 כלי רכב ביבוא עקיף וכ-96% [7,747] מכלי רכב אלו הם מתוצרת חמישה מותגים) והיבוא הזעיר התמקד במכוניות יוקרה, בעיקר בשלושה מותגים.

- השפעה על מחירי כלי רכב חדשים** - רפורמת היבוא המקביל לא הובילה לירידת מחירים של מכוניות חדשות. מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס, ממועד הכניסה לתוקף של חוק רישוי שירותי רכב (אוקטובר 2016) ועד חודש לפני תחילת הסגר הראשון במשבר הקורונה (מרץ 2020), עלה בשיעור של כ-1.6% ועלה ריאלית בתקופה זו בשיעור מתון של כ-0.3%.



חסמים ביבוא כלי רכב

- קוד דגם לרכב ביבוא אישי** - אף שתקנות התעבורה תוקנו בספטמבר 2012 כך ששווי הרכב ייקבע לפי קוד הדגם המופיע ברישיון הרכב, ואף שמשרד התחבורה קבע בפברואר 2013 נוהל לקביעת קוד דגם לכלי רכב מסוג M1 ו-N1, נמצא כי בפועל צרכנים המייבאים רכב ביבוא אישי נדרשים לבצע הערכת שווי לרכב לצורכי ביטוח בעלות נוספת.



- **תעודת מקור** - ייתכנו מקרים שבהם כלי רכב שמייבאים יבואנים מקבילים לישראל ושיצרו במדינות של ישראל הסכמי סחר איתן, לא יזכו בפטור מהמכס בגלל הקושי לעמוד בתנאים שנקבעו לכך - בהם הצורך בהצגת מסמך העדפה (תעודת מקור או חשבונית הצהרה) והוכחת עמידת הטובין בכללי המקור הקבועים בהסכם הסחר. במקרים כאלה, העלות של הרכב ביבוא מקביל גבוהה יותר.
- **רישום רכבים חדשים שיובאו ביבוא אישי כרכבים משומשים** - רכבים חדשים שיובאו ביבוא אישי נרשמים ברישיון הרכב כרכבים משומשים. משכך, קביעת ירידת הערך של כלי רכב ביבוא אישי באמצעות מחירון הרכב של לוי יצחק מעקרת חלק מעודף הצרכן הגלום ברכישת כלי רכב ביבוא אישי בגין המחיר המופחת שיתקבל בעת מכירתו בשוק המכוניות המשומשות או בגין התשלום שיתקבל מחברת הביטוח בקרות אירוע ביטוח (גניבה או אובדן גמור).

בחינת רמת התחרויות על ידי רשות התחרות - עלה כי בבדיקותיה לאישור מיזוגים בענף הרכב הסתמכה רשות התחרות על מגוון דעות של היבואנים ושל בעלי מקצוע, על רשימת דגמים תחליפיים למותג רכב מסוים ושמות היבואנים המייבאים אותם וכן על מספר היבואנים הפועלים בשוק. הרשות אינה נוהגת להשתמש בבדיקת מיזוגים במודלים ותחשיבים מתקדמים לניתוח רמת התחרויות בענף הרכב המקובלים ברשויות פיקוח במדינות שונות. עוד עלה כי הרשות הכינה טיוטה של ניתוח התחרויות ביבוא כלי רכב בשנת 2012 לצורך הצגת עמדתה בנושאים שונים הקשורים לתחרות בענף, אך במועד עריכת הביקורת לא השלימה את גיבוש ממצאי הבדיקה לכדי דוח סופי ולא פרסמה דוח בנושא.

רמת התחרויות בענף הרכב: ניתוח רווחיות - ממצאי הבדיקה עשויים להעיד על סימנים לבעיות ברמת התחרויות בענף הרכב ותואמים לממצא של אגף הכלכלן הראשי משנת 2017, שלפיו שיעור הרווח בענף הרכב חריג לענף המסחר. רווחיותם הממוצעת בשנים 2014 - 2017 (שיעור רווח לפני מס מהמחזור) של 12 יבואני הרכב הישירים (כ-6.3% ללא ניכוי מס קנייה) ורווחיותם של ארבעת יבואני הרכב הגדולים בתחילת העשור (כ-8.1% ללא ניכוי מס קנייה)¹ היו גבוהות באופן עקבי ומשמעותי מרווחיותן של חברות הליסינג הציבוריות הגדולות (כ-2.3% וכ-2% בשלוש ובארבע חברות ליסינג ציבוריות גדולות, בהתאמה). כמו כן, נמצאו פערי רווחיות לטובת יבואני הרכב בהשוואה לרווחיות הממוצעת של חברות בענף מסחר סיטוני וחברות בענף מכירה קמעונית (כ-3.9% וכ-2.2% בהתאמה) המסווגות עפ"י הלמ"ס, באותו ענף מסחר ("סדר G") יחד עם יבואני הרכב².

1 בשנים 2014 - 2017 רווחיותם הממוצעת של 12 יבואני הרכב הישירים ושל ארבעת יבואני הרכב הגדולים בתחילת העשור לאחר ניכוי מס קנייה הייתה כ-8.4% וכ-10.7% בהתאמה.

2 רווחיות ענף מסחר סיטוני וענף מכירה קמעונית מבוססת על נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה בהתאם לפרסום של הלמ"ס בנושא הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 (מהדורה מעודכנת), פרסום טכני 80 מיוני 2015. בפרסום זה מופיעים ענף מסחר סיטוני, ענף מכירה קמעונית, וענף מסחר סיטוני וקמעוני בכלי רכב מנועיים ובאופנועים ותיקונם בתוך סדר G מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים. חישובי הרווחיות של יבואני הרכב מבוססים על חישובים של אגף הכלכלן הראשי על בסיס דוחות היבואנים לרשות המיסים.



רמת התחרויות בענף: ניתוח העברת ("גלגול") השינויים בעלות הגולמית של היבואנים אל הצרכנים מיבוא כלי רכב פרטיים

- **מידת גלגול השינויים בעלות הגולמית לצרכנים** - ממצאי המודל של משרד מבקר המדינה לניתוח מידת גלגול השינויים בעלויות הגולמיות לצרכנים בשילוב נתוני מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס העלו כי בשנים 2014 - 2019 ירדו העלויות הגולמיות ביבוא רכב פרטי של 13 יבואני הרכב הישירים לפי עקרונות פש ולספר בכ-538 מיליון ש"ח במצטבר ובכ-672 מיליון ש"ח בהתאמה³. אומדני ההכנסות שלהם גדלו בכ-74 מיליון ש"ח ובכ-148 מיליון ש"ח בהתאמה, ואומדני הרווח הגולמי גדלו בכ-612 מיליון ש"ח ובכ-820 מיליון ש"ח בהתאמה. אומדן חלק היבואנים מהקיטון נטו בעלויות הגולמיות לפי עקרונות פש היה כ-114% ולפי עקרונות לספר היה 122%, ואומדן חלק הצרכנים היה כ-14% לפי עקרונות פש וכ-22% לפי עקרונות לספר.
- **ניתוח השינויים במחירי כלי רכב חדשים ובעלות הגולמית** - במצטבר לא קיבלו הצרכנים שום חלק בירידה בעלויות הגולמיות נטו בשנים 2014 - 2019, ואף היה גידול מתון במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס בתקופה זו. מדדי פש⁴ ולספר⁵ לעלות הגולמית ירדו בכ-5.6% ובכ-2.8% בהתאמה, ומדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס עלה בשיעור מתון של כ-0.6% בתקופה זו.
- **ניתוח תרומתם של המשתנים לשינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים** - בשנים 2015 - 2019 נרשם ייסוף חד בשערי החליפין העיקריים של המטבעות המשמשים בביצוע העסקאות של יבוא כלי רכב (אירו ודולר), והוא שתרם לגידול של כ-660 מיליוני ש"ח באומדן הרווח הגולמי של היבואנים. יבואני הרכב רוכשים ברוב השנים כלי רכב זהים במחירים נמוכים יותר ממחירי הרכישה בשנה הקודמת, ואלו תרמו כ-179 מיליוני ש"ח לאומדן השינויים ברווח הגולמי; העלייה בשיעור מס הקנייה תרמה לירידה באומדן הרווח הגולמי בכ-320 מיליון ש"ח. התרומה נטו של השינויים במשתני העלות (מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, שע"ח, מס הקנייה ומכס) לאומדן הרווח הגולמי הייתה בשנים 2015 - 2019 כ-546 מיליוני ש"ח לפי עקרונות פש. הוספת השפעת השינוי בשיעור המע"ם בשנים 2015 - 2016 בסך מצטבר של כ-43 מיליוני ש"ח לפי עקרונות פש מגדילה את סך התרומה לאומדן הרווח הגולמי לכ-589 מיליוני ש"ח. תרומה זו לא הועברה אל הצרכנים בדמות הפחתה ממשית של מחיר המחירון ובדמות ירידה ממשית במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס.

3 חישובים לפי עקרונות פש ולספר מבוססים על מדדי פש ולספר. ראו להלן.

4 מדד פש (Paasche) הוא ממוצע משוקלל של השינויים במחירים בין התקופה השנייה (P_2) לתקופה הראשונה (P_1) של סל מוצרים המשוקלל לפי מספר כלי הרכב בתקופה השנייה (Q_2).

5 מדד לספר (Laspeyres) הוא ממוצע משוקלל של השינויים במחירים בין התקופה השנייה (P_2) לבין התקופה הראשונה (P_1) של סל מוצרים המשוקלל לפי מספר כלי הרכב בתקופה הראשונה (Q_1).



חקיקת חוק רישוי שירותי רכב - משרד התחבורה פעל לקידום החוק שהתקבל בכנסת בשנת 2016 שנועד להסדיר בחקיקה ראשית את ההוראות הנוגעות לשירותים בענף הרכב וכן לקדם את התחרותיות בו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להשלמת הליך התקנת ותיקון התקנות מתוקף חוק רישוי שירותי רכב. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה ורשות התחרות יבחנו דרכים נוספות לקידום רפורמת היבוא המקביל של כלי רכב ולקידום התחרות בענף. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה ורשות שוק ההון יבחנו אם האסדרה הקיימת בנוגע לקביעת קוד דגם לכלי רכב המיובאים ביבוא אישי, נותנת מענה כולל לסוגיית קביעת שווי הרכב באופן שלא משית על המייבאים רכב ביבוא אישי עלויות נוספות, שיש בו כדי לפגוע בקידום התחרות בענף. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה ורשות המיסים יפעלו לבחינת דרכים שיאפשרו ליבואנים המקבילים שאינם מחזיקים תעודת מקור, לקבל את הפטור מתשלום המכס, אם הרכב המיובא יוצר במדינות שיש לממשלה הסכמי סחר עימן, ומומלץ לבחון דרכים לקבלת המידע באופן מקוון. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את נחיצות הרישום של רכבים חדשים המיובאים ביבוא אישי כרכבים משומשים וישלים פיקוח על תחום מחירוני הרכב והסדרתו כדי לקדם הסרת חסמים בענף בכלל וביבוא האישי בפרט. 💡

מומלץ כי רשות התחרות תשקול לבצע מפעם לפעם בדיקה מעמיקה ועדכנית של התחרות בענף. כמו כן, מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות להרחיב את הביצוע של בדיקות נוספות בהתאם למקובל במדינות שונות, כגון הרחבת השימוש בניתוחים כלכליים מתקדמים, לרבות ניתוחים סטטיסטיים ומודלים אקונומטריים לבחינת השפעתם של מיזוגים אופקיים של יבואנים גם בענף הרכב ולבחינת רמת התחרותיות בענף. 💡



2. התחרויות בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב ופרסום רמת התחרויות בענף

תמונת המצב העולה מן הביקורת



רמת התחרויות בענף בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב: ניתוח ריכוזיות - נתח

השוק של היבואנים הגדולים - ענף הרכב מאופיין בריכוזיות גבוהה בכל קטגוריות הרכב: בשנת 2019 החזיקו ארבעה יבואנים גדולים בכל קטגוריה⁶ כ-100% מנתח השוק של המכוניות המסחריות הקטנות ושל מכוניות הספורט, כ-84% מנתח השוק של כלי הרכב המשפחתיים, כ-83% מנתח השוק של מכוניות שבעה מושבים, כ-70% מנתח השוק של מכוניות המנהלים, כ-69% מנתח השוק של המכוניות הקטנות, כ-65% מנתח השוק של מכוניות היוקרה, וכ-62% מנתח השוק של מכוניות הפנאי. בכל קטגוריות כלי הרכב הפרטיים ובכל השנים 2014 - 2019 היה נתח השוק של ארבעת יבואני הרכב הגדולים (בכל קטגוריה) גדול מ-60%, והוא אף גדל משנת 2014 ועד שנת 2019. נתח השוק של היבואן הגדול ביותר בכל קטגוריה היה גדול בכל הקטגוריות, ובקטגוריות של כלי הרכב המסחריים הקטנים ושל מכוניות הספורט היה נתח השוק של היבואן הגדול גדול מ-50%, שיעור שלפי חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, מאפשר הגדרה כ"בעל מונופולין", כמפורט בחוק בכפוף להגדרת שוק רלוונטי.



רמת התחרויות בענף בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב: ניתוח ריכוזיות - מדד HHI⁷

למרות הרפורמה שקידם משרד התחבורה ביבוא הרכב המקביל, הריכוזיות בחלק מקטגוריות כלי הרכב גדלה בשנת 2019 (בעיקר בקטגוריות של מכוניות משפחתיות, מכוניות שבעה מושבים ומכוניות קטנות) למרות הגידול במספר היבואנים, זאת עקב גידול השונות בין היבואנים הראשיים, דבר שפגע ברמת התחרויות בקטגוריות אלה, כך שברוב קטגוריות הרכב היו ברוב השנים 2014 - 2019 רמות מדד HHI מתונות או גבוהות לפי הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית של ארה"ב. בכל קטגוריות הרכב היו רמות מדד HHI מתונות או גבוהות בכל השנים לפי הקווים המנחים של האיחוד האירופי, ובחלק מהקטגוריות היו רמות מדד ה-HHI גבוהות בחלק מהשנים לפי הקווים המנחים של רשות התחרות בישראל.



רמת התחרויות בענף בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב: ניתוח שינויים בעלות הגולמית ובמחיר המחירון

נמצאו הבדלים בשינויים במחירי המחירון ובעלות הגולמית בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב בשנים 2014 - 2019. במכוניות היוקרה ובמכוניות המשפחתיות חלה ירידה מצטברת מתונה בעלות הגולמית בשנים 2014 - 2019



6 ארבעה יבואנים גדולים בכל קטגוריה, ולא דווקא אותם יבואנים.

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

של כ-2.1% ושל כ-0.6% בהתאמה, אולם ירידה זו לא באה לידי ביטוי בירידה במחיר המחירון, והוא עלה בכ-7.4% ובכ-5.6% בהתאמה. העלות הגולמית של מכוניות המנהלים, של המכוניות המסחריות הקטנות ושל מכוניות הספורט גדלה במצטבר בשנים 2014 - 2019 בכ-5.9%, בכ-7.1% ובכ-23.3% בהתאמה, אולם מחיר המחירון לפני מע"ם עלה בשיעור גדול יותר - בכ-9% בקטגוריית מכוניות המנהלים, בכ-15.5% במכוניות המסחריות הקטנות ובכ-29.2% בקטגוריית מכוניות הספורט. בקטגוריות מכוניות שבעה מושבים, מכוניות הפנאי והמכוניות הקטנות עלתה העלות הגולמית בשיעור גדול יותר משיעור הגידול במחיר המחירון. הבדלים אלה יכולים ללמד על הבדלים ברמת התחרותיות בקטגוריות השונות.

📌 ניתוח נתונים על רמת התחרותיות בענף ופרסומם - משרד התחבורה פנה לרשות התחרות בפברואר 2019 כדי לקדם את בדיקת רמת התחרות בענף. עם זאת, במועד סיום הביקורת נמצא כי רשות התחרות לא פנתה ליבואני הרכב עם דרישת נתונים, ולפיכך רשות התחרות ומשרד התחבורה לא עורכים בדיקה וניתוח מקיף ומעמיק של רמת התחרותיות בענף הרכב, שמסקנותיהם מפורסמות לציבור.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות התחרות תבצע בחינה של קטגוריות כלי הרכב השונות בנוגע למידת היותם שווקים שונים, כלומר היותם "שוק רלוונטי". 

מומלץ כי רשות התחרות תבצע מפעם לפעם בדיקה מעמיקה ועדכנית של התחרות בענף יבוא כלי רכב ובעיקר של התחרותיות בשווקים רלוונטיים שייקבעו או בקטגוריות כלי הרכב המקובלות, וכי תיעזר בכלים כלכליים מתקדמים לשם כך. 

מומלץ כי רשות התחרות ומשרד התחבורה יפעלו לקבלת דיווחים מיבואני כלי הרכב לצורך ביצוע ניתוח מפעם לפעם של רמת התחרותיות בענף ולבחון את פרסום עיקרי הניתוחים לציבור בדוחות תקופתיים, תוך הקפדה על שמירה על הסודיות המסחרית של יבואני כלי הרכב. 

מומלץ כי משרד התחבורה ימשיך לפעול לקידום הסדרת סמכותו לקבלת נתונים, בין השאר לצורך בחינת רמת התחרותיות בענף הרכב. 



3. התחרויות בענף הליסינג, בשוק כלי הרכב המשומשים ובאשראי לרכישת כלי רכב

תמונת המצב העולה מן הביקורת



רמת התחרויות בענף הליסינג והרווחיות בו - בשנים האחרונות גדל חלקן של חברות הליסינג ברכישת כלי רכב חדשים (מכ-23.3% בשנת 2016 לכ-26.6% בשנת 2019), קטן מספרם של כלי הרכב הנמכרים בשוק הפרטי (מכ-53.4% בשנת 2016 לכ-49.0% בשנת 2019) ונרשם גידול ניכר במדדי הרווחיות של ארבע חברות ליסינג ציבוריות גדולות. שיעור הרווח שלהן לפני מס מהמחזור גדל מכ-1.9% בשנת 2015 לכ-4.9% בשנת 2019 - גידול של כ-158%. שיעור הרווח המגזרי של מגזר הליסינג בחברות אלה גדל מכ-8.2% בשנת 2015 לכ-9.8% בשנת 2019. הגידול ברווחיות של חברות הליסינג עשוי להצביע על התחזקות כוח השוק שלהן ועל ירידה של רמת התחרויות בשוק זה.



רמת התחרויות בענף הליסינג - שמירה על רמות מחיר מצד היבואנים - ברוב השנים שבין 2014 ל-2019 לא חל שינוי במחיר המחירון של רוב כלי הרכב שנמכרו הן לחברות ליסינג והן לצרכנים פרטיים, ובחלקן הוא עלה. ממצאים אלה מחזקים את הטענה, שהועלתה בדוח הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב ובדוח פנימי של רשות התחרות משנת 2012, שלחברות הליסינג כוח להשפיע על המחירים המופיעים במחירוני הרכב ולמנוע ירידה בהם גם בתקופה של ירידה בעלויות הגולמיות. הנפגעים מכשל שוק זה הם הצרכנים - הן אלה הרוכשים כלי רכב בשוק הפרטי והן הרוכשים כלי רכב מחברות הליסינג.



רמת התחרויות בענף הליסינג - רישום מספר הבעלים במכוניות "0 ק"מ" **שמוכרות חברות הליסינג** - משרד התחבורה לא יישם את המלצתה של הוועדה להגברת התחרויות ואת המלצתו של הצוות הבין-משרדי ולא ביטל את רישום ה"יד" הנוספת במכוניות "0 ק"מ" שמוכרות חברות הליסינג. רישום יד נוספת במכוניות אלה גורם לעיוות ברמות המחירים בענף הרכב, הן בשוק כלי הרכב החדשים והן בשוק כלי הרכב המשומשים.



התחרויות בשוק כלי הרכב המשומשים - ההיסטוריה של הרכב - משרד התחבורה לא הסדיר מאגר מידע מרכזי על ההיסטוריה של כלי הרכב (כדוגמת Car fax בארה"ב). שיעור הנזק שנגרם לרכב הוא מידע בעל חשיבות רבה המשפיע על בטיחות הרכב ועל ערכו המסחרי. רכב ששיעור הנזק שלו גדול מצריך נקיטת צעדים אשר יבטיחו כי הוא תוקן במקצועיות בהתאם להוראות היצרן. נודעת חשיבות לקבלת מידע מלא על הנזק כדי לאפשר לצרכן לקבל החלטה מושכלת בבואו לרכוש את הרכב.



התחרויות באשראי לרכישת כלי רכב - שינויים בריביות - בשנים האחרונות חל גידול באשראי החוץ-בנקאי בשעבוד כלי הרכב, וניכרת ירידה באשראי הבנקאי ובאשראי שנתנו חברות כרטיסי האשראי בשעבוד כלי הרכב. כך נמצא כי האשראי בשעבוד כלי רכב של שלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות עלה מכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2017 לכ-2.4



מיליארד ש"ח בשנת 2019. מגמות אלה אמורות לעודד תחרויות ולהוביל להורדת מחירים, כלומר להורדת שיעורי הריבית על אשראי זה. ממצאי הבדיקה העלו ששיעור הריבית על האשראי בשעבוד כלי הרכב בשלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות שנבדקו גבוה בשיעור ניכר מהאשראי לזמן קצוב בתאגידים הבנקאיים (בכ-2.1 נקודות האחוז בשנת 2019), הוא גדל מכ-7.4% בשנים 2017 ו-2018 בממוצע בשלוש חברות האשראי שנבדקו לכ-7.8% בשנת 2019, ולפחות חלק מהעלייה נובע מהגידול בסיכון האשראי של חברות האשראי.

התחרויות באשראי לרכישת כלי רכב - עידוד לביצוע סקר שוק על האשראי - המפקח על שוק ההון החריג את האשראי שניתן בנקודות מכירה לצורך מכירה או השכרה של מוצר ספציפי, הכולל אשראי המוצע במכירת רכב, מהגדרת "הצעת אשראי בנקודות מכירה" בחוזר נותני שירותים פיננסיים - הוראות לניהול האשראי הצרכני, שמטרתו להבטיח התנהלות תקינה ואחראית של מתן אשראי על ידי נותן שירותים פיננסיים בהתנהלותו מול לקוחות של אשראי צרכני. היכולת להשלים את הרכישה של כלי הרכב באמצעות קבלת אשראי זמין באותו היום ובאותו המקום שבו מתבצעת עסקת רכישת הרכב משפרת את השירות לצרכן אך גם מצמצמת את הסיכוי שהצרכן יבצע סקר שוק בנוגע לתנאי המימון בכלל ולשיעור הריבית וסך תשלומי הריבית על האשראי בפרט.



התחרויות בשוק כלי הרכב המשומשים - מחירון רכב - שוק הרכב מתנהל על פי מחירוני רכב פרטיים שאינם נתונים לפיקוח הרשויות הממשלתיות. עלה כי משרד התחבורה החל לקדם באוקטובר 2020 הקמת מחירון כלי רכב שיתופי חנימי

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות התחרות ומשרד התחבורה יעקבו מפעם לפעם אחר רמת התחרויות בענף הליסינג באמצעות מדדים כלכליים מקובלים ויבחנו נקיטת אמצעים ככל שיידרש לקידום התחרות בענף הליסינג. 

מומלץ כי משרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות יבחנו את נושא רישום הבעלים הקודם בפועל בגין רכבי "אפס ק"מ" ואת השפעתו על התחרות בשוק הרכב. 

מומלץ כי משרד התחבורה יקדם ויסדיר את הקמת מאגר מידע חיצוני שבו ירוכז כל המידע הנוגע להיסטוריה של הרכב כדי לצמצם את אי-השוויון במידע בין מוכרי כלי הרכב לבין הרוכשים. המאגר יגיש באופן ידידותי פרטים על כלי הרכב ויאפשר לצרכן לקבל ההחלטה מושכלת אם לרכוש אותו. מאגר המידע עשוי להפחית את האפשרויות למעשי הטעיה, לספק מידע רחב לקונה בשלב רכישת הרכב ולצמצם את התיקונים והטיפולים ברכב במוסכים בלתי מורשים. 

מומלץ כי רשות שוק ההון ביטוח וחסכון תבחן דרכים למנוע את האפשרות לניצול הסעיף של "אובדן גמור להלכה" (מק בשיעור שבין 50% ל-60% משווי הרכב) בפוליסות ביטוחי 



הרכב לכך שכלי רכב שהיו מעורבים בתאונות קשות ולעיתים מתוקנים שלא כנדרש יחזרו לכביש מאחר שלדבר פוטנציאל לפגוע בבטיחותם של משתמשי הדרך ולעיתים בצרכנים של שוק כלי הרכב המשומשים, הרוכשים כלי רכב שלא תוקנו כנדרש.

מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן בשנים הקרובות את מידת השפעת פעילותה ליצירת תנאים להעלאת התחרות על קידום התחרות במתן אשראי לרכישת כלי רכב, ובכלל זה באמצעות בדיקה של השינויים בריכוזיות האשראי לרכישת כלי רכב, של הריביות על אשראי זה ושל הסיכונים והמרווחים הפיננסיים. עוד מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן צעדים נוספים להגברת התחרות באשראי לרכישת כלי רכב ובכללם להקפיד על השקיפות כלפי הלקוחות בדבר תנאי ההלוואה ושיעורי הריבית, לפיתוח כלי מקוון לעידוד הצרכנים לבצע סקר שוק וצעדים נוספים לעידוד הלקוחות להשוואת שיעורי הריבית וסך תשלומי הריבית על האשראי לפני השלמת עסקאות לקבלת אשראי לרכישת כלי רכב.

מומלץ כי משרד התחבורה יבדוק באופן שוטף את מהימנות מחירון הרכב השיתופי שהקים ויבחן דרכים לשפר את המתודולוגיה של מחירון כלי הרכב השיתופי החינמי.



4. התחרותיות והסדרת ענף החלפים, המוסכים והשמאים

תמונת המצב העולה מן הביקורת



התחרותיות בענף החלפים - פערי מחירים בין יבוא ראשי ליבוא אחר - בין מחירי חלפים ביבוא ראשי של יבואני הרכבים לבין מחיריהם הנמוכים ביותר ביבוא של יבואני חלפים שאינם יבואני רכב יש הבדלים ניכרים. מתוך 144 חלקים שנבדקו על ידי הביקורת לשנים 2016 - 2020 ב-60% מהם היה הפער גדול מ-50%, ב-43% מהם היה הפער גדול מ-100%, ב-18% היה הפער גדול מ-200%, ב-7% היה הפער גדול מ-300%, ובחלק אחד (1% מהחלפים) היה הפער גדול מ-400%. למרות פערים אלה, שיעור החלפים המקוריים בישראל הוערך בשנת 2017 בכ-61%. נתח שוק זה של חלפים מקוריים גדול במידה רבה מזה שבמדינות אירופה (למשל, גרמניה - 48%, צרפת - 29%, בריטניה - 27%). בהשוואה בין מחירי חלפים מהיבואן הראשי לבין מחירי חלפים מיבואן אחר במחיר הגבוה ביותר בכ-54% מהחלפים (כמחצית מהחלפים) היה הפער עד 25%. כלומר, יש פערים גדולים בין מחירי החלפים היקרים ביותר מיבוא אחר לבין החלפים הזולים ביותר מיבוא אחר. עוד עלה כי חברות גדולות זוכות להנחות בשיעורים ניכרים המגיעים עד ל-90% בקירוב.



התחרותיות בענף החלפים - פערי מחירים בין יבוא ראשי ליבוא אישי - קיימים חלקי חילוף המוחלפים בטיפולים שוטפים עם פערי מחירים גדולים בין מחיר החלק מיבואן ראשי לבין מחיר החלק ביבוא אישי. מתוך 28 חלקים שנבדקו בארבע מותגי רכב מובילים, בכ-71% מהחלפים מחיר החלק ביבוא אישי, כולל עלות הובלה ומיסים, זול יותר ממחיר החלק מיבואן ראשי. ב-25% מהחלפים פער המחירים היה פי שניים ויותר.

בחלקי מעטפת המוחלפים בתאונות נמצאו פערי מחירים גבוהים מאוד. מתוך 28 חלקים שנבדקו בארבעה מותגי רכב מובילים, בכ-93% מהחלפים מחיר החלק ביבוא אישי, כולל עלות הובלה ומיסים, זול יותר ממחיר החלק מיבואן ראשי. ב-61% מהחלפים פער המחירים היה פי שניים ויותר, ב-36% מהחלפים פער המחירים היה פי שלושה ויותר, ב-21% מהחלפים פער המחירים היה פי ארבעה ויותר, ב-14% מהחלפים פער המחירים היה פי שישה ויותר וב-4% מהחלפים פער המחירים היה פי שבעה ויותר.



התחרותיות בענף החלפים - מחיר ברוטו - בחלוף כארבע שנים ממועד חקיקת חוק רישוי שירותי רכב, משרד התחבורה לא השלים את פעילותו בעניין הרחבת נגישות הציבור למידע על מחירי החלפים, בדרך שעשויה לתרום לצמצום העיוותים שבשימוש במחיר ברוטו ולאפשר שקיפות בנוגע למחירים הממוצעים של החלפים הנמכרים לכל הגורמים בענף (מוסכים, חברות ביטוח, צרכנים וגופים מוסדיים כחברות וכחברות ליסינג).



התחרותיות בענף המוסכים - התנאים להתקשרות יבואן מסחרי עם מוסך שירות, הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות - בחלוף כארבע שנים ממועד חקיקת חוק רישוי שירותי רכב, משרד התחבורה טרם השלים גיבוש של נוסח מוסכם



להתקנת התקנות מתוקף סעיף 58(א) לחוק. סעיף זה קובע הוראות לעניין תנאים להתקשרות של יבואן מסחרי עם מוסך שירות, שיש בהן כדי לצמצם את כשל השוק בענף המוסכים. כמו כן, במועד עריכת הביקורת לא סיים משרד התחבורה לגבש נוסח מוסכם של תקנות מכוח סעיף 53 לחוק, שעניינו הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות, ושיש בו כדי לצמצם את כשל השוק בענף המוסכים.

התחרויות בענף המוסכים – אי-העברת מידע מקצועי - סעיף 80 לחוק רישוי שירותי רכב הסדיר את העברת המידע המקצועי בין יבואני הרכב לבין המוסכים. נמצא כי מספר הפניות השנתיות הממוצע בשנים 2019 ו-2020 לקבלת מידע מקצועי קטן (27 פניות). עוד נמצא כי פעילות המשרד לא לוותה בדרישת דיווח מראש ליבואנים ולפיכך אין להוציא מכלל אפשרות שנערכו פניות שלא תועדו, ולכן ייתכן שהמידע שאסף משרד התחבורה במסגרת הפעולות שלו לפיקוח על העברת מידע מקצועי הוא חלקי. כמו כן, בגין חלק מהמידע לא נגבה תשלום כלל, ובגין חלק מהשירותים נגבה תשלום שהגיע לאלפי ש"ח ועד לסכום שנתי של 13,300 אירו.

התחרויות בענף המוסכים – תקנות המוסכים - חוק רישוי שירותי רכב נועד בין היתר להחליף את צווי הפיקוח שבהם הוסדרו ההוראות בעניין. נמצא כי גיבוש התקנות על ידי משרד התחבורה נמשך כארבע שנים ממועד חקיקת החוק ומפרסום טיוטת התקנות בשנת 2016, וכי במועד עריכת הביקורת העביר משרד התחבורה את תקנות המוסכים לאישור ועדת הכלכלה.

התחרויות בענף המוסכים – אי-פרסום הרפורמה במוסכים - משרד התחבורה לא פרסם לידיעת הציבור את סעיפי הרפורמה העשויים לסייע לצרכנים לשפר את מימוש זכויותיהם בענף ובהן קבלת הצעת מחיר עבור יותר מסוג אחד של מוצרי תעבורה, זכאות לקבלת אחריות לרכב חדש המיובא ביבוא מקביל, אי-התניית תוקף אחריות לרכב חדש בביצוע טיפולים במוסך שירות של היבואן וקיומו של מוסך מומחה.

ענף השמאות – תקנות השמאים - פרק ט' לחוק רישוי שירותי רכב מיוני 2016 מסדיר את נושא שמאות הרכב ומצריך התקנת תקנות רבות (תקנות השמאים) לצורך יישום ההסדרים שנקבעו בחוק. במועד עריכת הביקורת נמצא כי בחלוף כארבע שנים ממועד חקיקת החוק לא השלים משרד התחבורה את התקנת תקנות השמאים.

פעילות מוסכים בלתי מורשים - פעילותם של מוסכים בלתי מורשים עלולה לפגוע ברמת התחזוקה של הרכב, עלולה לגרום לאובדן הכנסות למדינה מהמיסוי על פעילות זו, לפגוע בתחרות ההוגנת בענף ולהפחית את הביקוש לשירותי תחזוקה במוסכים הכלליים. עלה כי נכון לשנת 2017 נאמד מספר המוסכים הבלתי מורשים ב-1,000 ויותר, וכי בכל שנה בשנים 2013 עד 2017 נסגרו בין 220 ל-389 מוסכים בלתי מורשים.



משרד התחבורה יזם את חקיקת חוק רישוי שירותי רכב שהתקבל בכנסת ביוני 2016 וקידם רפורמות חדשות לקידום התחרות במוסכים, ובהן: קבלת הצעות מחיר עבור יותר מסוג אחד של מוצרי תעבורה, זכאות לקבלת אחריות לרכב חדש המיובא ביבוא מקביל, אי-התניית תוקף אחריות לרכב בביצוע טיפולים במוסך שירות של היבואן והסדרת קיומו של מוסך מומחה.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה ורשות התחרות יפעלו להגברת התחרותיות בענף החלפים כדי להביא לירידת מחירים בענף. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה - בשיתוף רשות התחרות ומשרד האוצר - יקדם פתרונות לכשלים בשוק החלפים ויפעל להשלמת ההסדרה של שכלול הנגישות למידע על מחירי החלפים בכלל ולאסדרת העיוותים שבשימוש במחירי ברוטו בפרט. זאת כדי שמחירי החלפים ישקפו את מחירי השוק ולא את מחירי המחירון המוצהרים שהם גבוהים יותר ממחיר השוק. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה יקדם את הבחינה בעניין נוסח סעיף 53 לחוק שעניינו הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות, בשיתוף עם רשות התחרות, כדי לקדם את התחרות בענף המוסכים. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לבחון את הסיבות למיעוט הפניות של מוסכים מיבואני רכב ראשיים לקבלת מידע מקצועי, יבחן לפעול להסדרת הפיקוח על העברת המידע המקצועי מיבואני כלי הרכב למוסכים ולהסדרת סכום התשלום בעד השירות. עוד מומלץ למסד מתכונת דיווח תקופתית שנתית של יבואני הרכב אליו בעניין העברת המידע המקצועי למוסכים ושילוב סקרים מול בעלי המוסכים בעניין קשיים שהם חווים לקבלת המידע הנדרש מהיבואנים אם יעלו. 💡

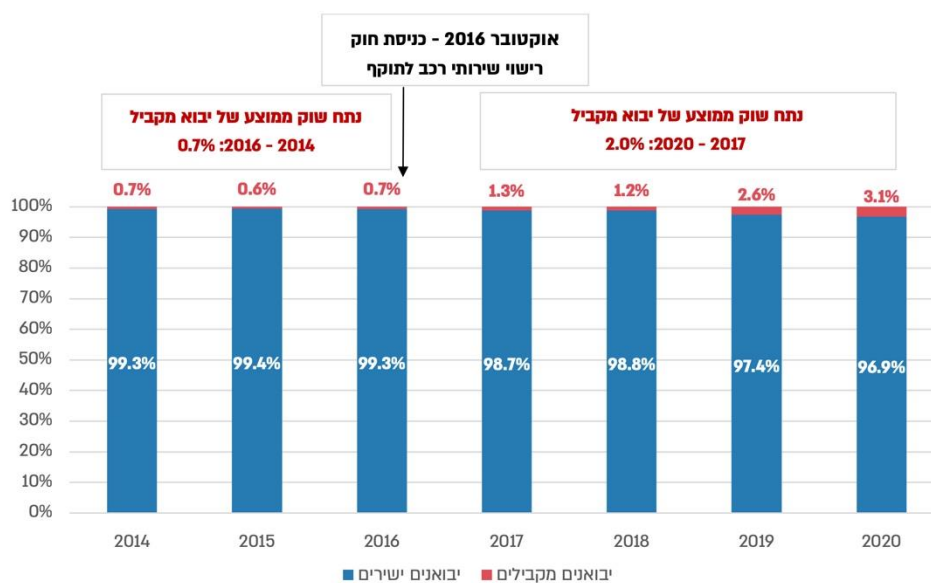
מומלץ כי משרד התחבורה יקדם פרסום של זכויות הצרכנים במסגרת הרפורמה שקידם בענף המוסכים כדי להביא לידיעת האזרחים את השינויים המקודמים ואת זכויותיהם בכל הקשור בטיפול בכלי רכבם במוסכים. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יבחן הסדרה של קביעת הוראות ולפיהן המוסכים יפרסמו בין כותליהם מידע לציבור בדבר זכויות הצרכנים. כמו כן, מומלץ כי משרד התחבורה יבחן דרכים למיתוג ענף המוסכים כדי להגביר את הביקוש של עובדים לעסוק במקצועות הרכב לנוכח האתגרים הטכנולוגיים בענף בשנים האחרונות ויבחן את האפשרות לשדרוג מערך ההכשרות בענף בהתאם להמלצות תוכנית האב לענף הרכב משנת 2017. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להשלמת גיבוש נוסח מוסכם לתקנות השמאים ולקיום היועצות עם הגורמים המפורטים בחוק לצורך הבאתן לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת והתקנתן, וכן לפעול להשלמת גיבוש נוסח מוסכם לתקנות רישוי שמאים וקיום היועצות עם הגורמים המפורטים בחוק, לצורך התקנתן. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להסדיר בתקנות גם הוראות לפי סעיף 155(ב) לחוק לעניין מקום עריכתה של שומת רכב הנערכת מחוץ למוסך כדי להסדיר את הכללים שיחולו במקרים אלו. 💡

על משרד התחבורה לפעול למיגור התופעה של מוסכים בלתי מורשים. מומלץ כי משרד התחבורה יבחן אמצעי אכיפה למניעת פתיחה חוזרת של מוסכים בלתי מורשים לאחר שנסגרו ויגבש תוכנית פיקוח רב-שנתית לסגירתם. 💡



נתח השוק של יבואנים ישירים ויבואנים מקבילים (יבואנים עקיפים, זעירים ויבוא אישי) ביבוא רכב פרטי, 2014 - 2020



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ההוצאה על כלי רכב היא מן ההוצאות הגדולות של משקי הבית. בביקורת עלו ממצאים היכולים להעיד על בעיות ברמת התחרותיות ביבוא כלי רכב ועל רווחיות גבוהה בענף באופן עקבי ומשמעותי בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו בדוח. כשלי שוק וליקויים נמצאו גם בענפי המשנה - שוק הליסינג, שוק כלי הרכב המשומשים, שוק האשראי לרכישת כלי רכב וענף התחזוקה הכולל את שוק החלפים, את המוסכים ואת השמאים. מומלץ כי משרד התחבורה ורשות התחרות יפעלו לניתוח מפעם לפעם של רמת התחרותיות בענף באמצעות כלים מתקדמים מקובלים, יפעלו לשיפור רמת התחרות בענף באמצעות קידום היבוא המקביל, להגברת השקיפות ולהרחבת המידע העומד לרשות הצרכנים ויקדמו את התקנת התקנות הנדרשות מכוח החוק - כל זאת כדי לקדם את רווחת הצרכנים.

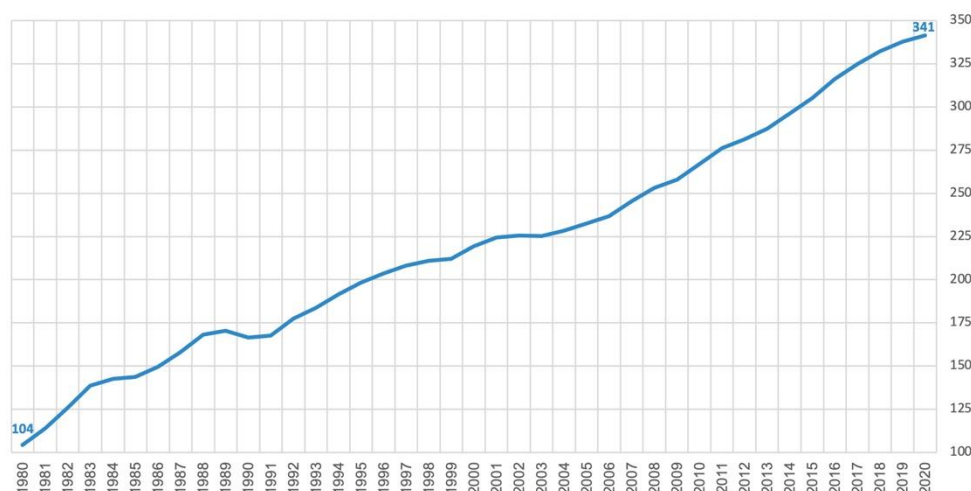


התחרותיות בענף הרכב

מבוא

ההוצאה על כלי רכב היא מן ההוצאות הגדולות של משקי הבית ועולה עליה רק ההוצאה על צריכת שירותי דיור. שיעור ההוצאה על כלי רכב בשנת 2018 מכלל ההוצאות לתצרוכת של משקי הבית היה 12.2% בקירוב⁸ לעומת כ-10.3% בשנת 2000. רמת המינוע (מספר כלי הרכב ל-1,000 תושבים) של כלי הרכב הפרטיים עלתה זה כארבעה עשורים מכ-104 כלי רכב ל-1,000 תושבים בשנת 1980 לכ-341 כלי רכב ל-1,000 תושבים בשנת 2020 (תרשים 1). סך ערך היבוא של כלי הרכב בשנים 2019 - 2020 הסתכם בכ-22.3 מיליארד ש"ח ובכ-17.5 מיליארד ש"ח בהתאמה, ומתוכם סך ערך היבוא של מכוניות נוסעים הסתכם בכ-18 מיליארד ש"ח ובכ-14 מיליארד ש"ח בהתאמה⁹.

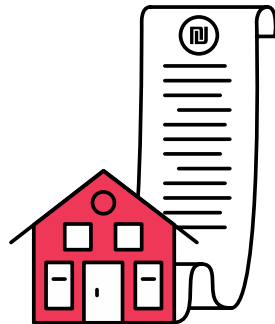
תרשים 1: רמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים (מספר כלי הרכב ל-1,000 תושבים), 1980 - 2020



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס), לוח 1.2: הרכב הוצאות חודשיות לתצרוכת, לפי קבוצות משניות בשנים נבחרות.

9 בסקירה שנתי של ענף הרכב של רשות המיסים לשנים 2019 - 2020 הוסברו השינויים בערך היבוא בשנים 2019 ו-2020. בסקירה צוין כי הירידה בערך היבוא בשנת 2020 הושפעה ממגפת הקורונה. בשנת 2019 הייתה הקדמת יבוא לקראת סוף שנת 2019 ועל חשבון היבוא של תחילת 2020. זאת עקב הערכות היבואנים לשינויים במיסוי, בין היתר בנוגע לרכב היברידי. עם זאת העלאת המס על רכבי טכנולוגיות מתפרסות על פני כמה שנים, ולכן גם בסוף שנת 2020 הייתה הקדמת היבוא של כלי רכב היברידיים ופלאג אין, על חשבון תחילת שנת 2021. ראו: משרד האוצר, רשות המיסים בישראל, החטיבה לתכנון וכלכלה, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל, 2019 - 2020" (פורסם בשנת 2021), עמ' 3 - 7.



עולה עליה רק ההוצאה
על צריכת שירותי דיור



ההוצאה לכלי רכב היא
ההוצאה השנייה בגודלה
של משקי בית

בדוח מיוחד בנושא משבר התחבורה הציבורית ממרץ 2019 ציין משרד מבקר המדינה את הסיבות המרכזיות לגידול במספר כלי הרכב: גידול האוכלוסייה (השפעת הגידול הטבעי), עלייה של רמת החיים (השפעת ההכנסה) ורמת מינוע נמוכה יחסית למדינות ה-OECD, היעדר שירותי תחבורה ציבורית הולמים (השפעת התחלופה), הפחתת שיעור המס הממוצע לרכב נוסעים (השפעת המחיר) ושיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים¹⁰. בשנת 2018 נעו בכבישי ישראל כ-3.5 מיליון כלי רכב, ובשנת 2019 כ-3.6 מיליון, גידול של 3% במצבת כלי הרכב לעומת שנת 2018. לוח 1 מציג את מספר כלי רכב שנעו בכבישי ישראל בשנים 2016 - 2020, בחלוקה לכלי רכב חדשים שנוספו בכל שנה ולכלי רכב שנגרעו.

לוח 1: מספר כלי הרכב הנעים בכבישי ישראל, לרבות כלי רכב חדשים וכלי רכב שנגרעו, והגיל הממוצע של כלי רכב פרטיים (בשנים), 2020 - 2016

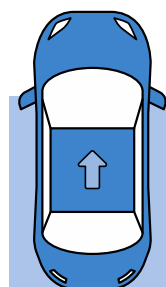
השנה	מספר כלי הרכב	מתוכם כלי רכב פרטיים	כלי רכב חדשים	נגרעו מהכביש	נוספו למצבת כלי הרכב*	גיל ממוצע כלי רכב פרטיים
2016	כ-3.24 מיליון	כ-2.73 מיליון	כ-372,000	כ-224,000	כ-148,000	6.7
2017	כ-3.37 מיליון	כ-2.86 מיליון	כ-375,000	כ-241,000	כ-134,000	6.6
2018	כ-3.5 מיליון	כ-2.98 מיליון	כ-361,000	כ-239,000	כ-122,000	6.7
2019	כ-3.6 מיליון	כ-3.09 מיליון	כ-356,000	כ-251,000	כ-105,000	6.7
2020	כ-3.69 מיליון	כ-3.17 מיליון	כ-316,000	כ-227,000	כ-89,000	7.0

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

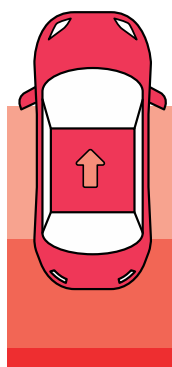


בכל אחת מהשנים 2020 - 2016

נוספו כ-356,000
כלי רכב חדשים בממוצע



בניכוי כלי הרכב
שנגרעו מהכביש
נוספו כ-119,600
כלי רכב בממוצע



מלוח 1 עולה כי בשנת 2020 נעו בכבישי ישראל כ-3.69 מיליון כלי רכב, מתוכם כ-3.17 מיליון כלי רכב פרטיים. בכל אחת מהשנים 2016 - 2020 נוספו כ-356,000 כלי רכב חדשים בממוצע. לאחר הפחתה של כלי הרכב שנגרעו מהכביש גדלה מצבת כלי הרכב בכ-119,600 בכל שנה בממוצע. על פי תחזית של איגוד יבואני הרכב, בשנת 2030 צפויים לנוע בכבישי ישראל כ-5.2 מיליון כלי רכב, גידול צפוי של כ-40.9% לעומת שנת 2020. הגיל הממוצע של כלי רכב פרטיים עמד בשנת 2019 על 6.7 שנים ובשנת 2020 על 7 שנים. העלייה בגיל הממוצע נובעת מהעובדה



שנרכשו פחות כלי רכב חדשים בשנת 2020 לעומת שנים קודמות¹¹. בשנים האחרונות הגיל הממוצע של כלי רכב פרטיים בישראל נמוך מהגיל הממוצע בארה"ב ובמדינות האיחוד האירופי. הגיל הממוצע של כלי רכב נוסעים עמד בשנת 2016 בארה"ב על כ-11.6 שנים¹² לעומת כ-6.7 שנים בישראל, ובמדינות האיחוד האירופי בשנת 2019 היה 11.5 שנים¹³ לעומת 6.7 בישראל.

תעשיית כלי הרכב משפיעה על משתמשי הדרך ועל איכות הסביבה. כדי להפחית את מספר התאונות ולמנוע את זיהום האוויר, הותקנו במדינות שונות תקנות מחמירות החלות על ייצור כלי הרכב. יתר על כן, הטכנולוגיה של הענף נתונה בהתפתחות מתמדת, בכלל זה פיתוח טכנולוגיות לנהיגה אוטונומית. התפתחות זו לצד שימוש במערכות הנעה חדשות מתקדמות, מחשוב הרכב, תקני זיהום אוויר מחמירים ודרישות בטיחות גבוהות מחייבים את העוסקים בענף הרכב להצטייד בידע, בניסיון ובמיומנות מיוחדים לצורך מתן שירותי תחזוקה לכלי הרכב החדשניים ולהשתמש בציוד מתקדם לאבחון התקלות בהם.

בענף הרכב פועלים בין היתר גורמים אלה:

1. גופים פרטיים המספקים את המוצר ואת השירותים הנלווים לו: יצרני הרכב (בחו"ל), יבואני רכב (חדש) וחלפים, יבואנים מקבילים (יבואנים עקיפים, יבואנים זעירים, ויבוא אישי), חברות לייסינג והשכרה¹⁴, גופי מימון המספקים אשראי לרכישת כלי רכב בתמורה לשעבוד הרכב, סוחרי רכב (משומש)¹⁵, יבואני חלפים מקוריים ותחליפיים (לרבות חברות המספקות נתונים ממאגרי מידע על מחירי חלפים¹⁶), בעלי מוסכים (המספקים שירותי תחזוקה ותיקונים), חברות ביטוח ושמאי רכב. חלק מהגופים הללו מאוגדים באיגוד מקצועי יציג כגון איגוד חברות הביטוח, איגוד המוסכים, איגוד היבואנים, איגוד יבואני החלפים, איגוד חברות הליסינג וההשכרה ואיגוד השמאים.
2. גופי ממשלה שתפקידם לאסדר את הענף ולפקח עליו בתחומים שונים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), משרד האוצר לרבות רשות המיסים, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן -

11. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת - כלי רכב מנועים בישראל בשנת 2020" (29 באפריל 2021).
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת - כלי רכב מנועים בישראל בשנת 2019" (10 במאי 2020). כלי רכב פרטי הם כלי רכב מנועי שאינו ציבורי או מסחרי וכן אינו דו-גלגלי, המיועד להסיע עד 9 אנשים (בכלל זה הנהג).

12. U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, Table 1-26: Average Age of Automobiles and Trucks in Operation in the United States. Available: <https://www.bts.gov/content/average-age-automobiles-and-trucks-operation-united-states>

13. European Automobile Manufacturers Association (ACEA), "ACEA Report - Vehicles in use Europe", January 2021, p. 10.

14. חלק מיבואני הרכב פועלים גם בשוק הליסינג.

15. נוסף על שוק מכירת כלי רכב משומשים בידי אנשים פרטיים.

16. בשוק פועלות שתי חברות עיקריות המנהלות מאגר מחירים של החלפים ומרכזות נתונים על מחירי החלפים על פי הנתונים של יבואני חלפים מקוריים ותחליפיים.



רשות שוק ההון), רשות התחרות¹⁷, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן. יצוין כי לממשלה נודע תפקיד חשוב בשוק גם מעצם מדיניותה החותרת למיסוי גבוה של הענף¹⁸.

3. המשתמשים הסופיים: משקי בית (גופים פרטיים) וגופים מוסדיים ובהם פירמות עסקיות וגופים ציבוריים, לרבות ממשלת ישראל הרוכשת כלי רכב לצי הרכב הממשלתי.

כדי להגביר את התחרות בשוק הרכב ולקדם יבוא מוצרי תעבורה קיבלה ממשלת ישראל החלטות אחדות לקידום התחרותיות: מדוח של הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים ביבוא מנובמבר 2014 (להלן - ועדת לנג) עולה כי עוד בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים היא החליטה לפתוח את השוק הישראלי לתחרות באמצעות ביטול של רישוי היבוא והפחתה במכסי המגן. בה בעת הצטרפה ישראל להסכם לארגון הסחר הבין-לאומי World Trade Organization, WTO) והקימה ועדות שונות לבחינת השוק. ביוני 2016 התקבל בכנסת חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן - חוק רישוי שירותי רכב או החוק), שנועד להסדיר את השירותים בענף הרכב בתחום היבוא, כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של נותני השירותים, שמירה על בטיחות הרכב, הגנה על שלום הציבור ובטיחותו, מתן שירות סדיר וזמין למקבלי השירות, קיומם של תנאים הולמים במקומות מתן השירותים, קידומה של התחרות בענף הרכב והגנת הצרכן. בתוך כך הוסדרו הוראות הנוגעות למכירת רכב על ידי משווק רכב וסוחר ברכב, ייצור, יבוא וסחר בחלפים וכן רישוי מוסכים, כדי להגביר את התחרות בענף, להוריד את רמת המחירים בארץ ולאפשר יבוא כלי רכב וחלפים מחו"ל לשימוש אישי או משפחתי. החוק כנס לתוקף באוקטובר 2016.

על אף הגידול בהיקף יבוא כלי הרכב ועל אף פעולות הממשלה להגברת התחרות בענף, עדיין יש חסמי יבוא המונעים את האפשרות לנצל את היתרונות הכלכליים של יבוא חופשי לשם עידוד התחרות, הורדת המחירים והגברת רווחתם של האזרחים. על פי ועדת לנג, שוק היבוא בישראל לעומת שוקי יבוא גדולים במדינות שונות סובל מאסדרה הדוקה ומנטל בירוקרטי המכבידים על הגורמים העסקיים והפרטיים, ולכן נוצרו חסמים בתחום היבוא. עוד צוין בדוח הוועדה כי יבואנים דומיננטיים משתמשים בכוחם כדי לחסום כניסה של מתחרים לענף.

אגף הרכב ושירותי תחזוקה (להלן - אגף הרכב) שבמשרד התחבורה הוא המאסדר המרכזי בתחום יבוא הרכב ותחזוקת הרכב בישראל, ותפקידו לפקח על תקינות כלי הרכב ועל רמת הבטיחות שלהם. האגף ממונה על ביצוע מדיניותו של משרד התחבורה בנושאים הקשורים לרכב מנועי, בין היתר פיקוח על יבוא כלי רכב וחלפים; פיקוח על ייצור כלי רכב; קביעת הדרישות הטכניות מכלי הרכב וממערכת תחזוקת כלי הרכב בארץ; שמירה על רמת תחזוקה גבוהה של כלי הרכב בישראל; רישוי מוסכים ופיקוח עליהם, הסמכה של כוח אדם בענף שהוא תנאי מפתח לפעילותו היעילה של השוק- שמאי רכב, בוחני רכב, מתווכי רכב ביבוא אישי וכו'; הנחיה של מכוני הרישוי המשמשים אמצעי לוודא בטיחותם ותקינותם של כלי הרכב בישראל ופיקוח על

17 שמה הקודם היה "רשות ההגבלים העסקיים".

18 למרכיב המיסוי משקל רב במחירי הרכב. המיסים בענף זה בישראל הם מהגבוהים בעולם. על פי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, סך ההכנסות ממיסוי עקיף על רכב הסתכם בשנת 2018 בכ-39.4 מיליארד ש"ח. על פי נתוני רשות המיסים, סך כל מיסי היבוא (מס קנייה ומס) לרבות מיסים על יבוא חלפים הסתכם בשנת 2018 בכ-11.1 מיליארד ש"ח (מתוכם הכנסות של כ-10.6 מיליארד ש"ח מהמיסים על קניית כלי רכב). סך כל מיסי היבוא הסתכם בשנים 2019 ו-2020 בכ-11.3 מיליארד ש"ח ובכ-10.3 מיליארד ש"ח בהתאמה (מתוכם הכנסות של כ-10.8 מיליארד ש"ח וכ-9.7 מיליארד ש"ח על קניית כלי רכב).



המכונים; הנגשת המידע הזמין בענף לציבור ולגופים הפועלים בתחום למען שכלול פעולתו של השוק ולשם הרחבת המידע לציבור.

רשות התחרות פועלת מתוקף חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות). הרשות ממונה על שמירה על עקרון התחרות במשק ועל אכיפת חוק התחרות, בין היתר על ידי מניעת הסדרים קובלים. במסגרת פעילותה רשות התחרות מפקחת בין היתר על הסדרים קובלים, על מונופולים ועל תחום המיזוגים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2019 - אוגוסט 2021 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את נושא התחרותיות בענף הרכב. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, ברשות התחרות וברשות שוק ההון. בדיקת השלמה נעשתה בבנק ישראל. כמו כן נערכו פגישות עם אנשי מקצוע מהשוק הפרטי בתחום ועם נציגי איגודים הקשורים לענף (איגוד המוסכים, איגוד חברות הביטוח, איגוד יבואני הרכב, איגוד השמאים, לשכת המסחר) ויבואנים פרטיים.



שער ראשון

הסדרת ענף הרכב והתחרותיות בענף יבוא כלי הרכב

הסדרת ענף הרכב

התערבות ממשלתית נועדה להסדיר את ההתמודדות עם כשלי השוק בענפים לא תחרותיים המאופיינים בין היתר ברמת ריכוזיות גבוהה של חברות, בחסמי כניסה של חברות חדשות וברווחיות גבוהה על חשבון הצרכנים. ריכוזיות משמעה שגורמים מעטים מחזיקים בחלק גדול מענף כלכלי מסוים. אם מעט גופים או אנשים מחזיקים בחברות רבות במשק ושולטים בענפים שונים, רמת הריכוזיות הכלכלית במשק גבוהה. על פי רוב רמת ריכוזיות גבוהה גורמת לעליית מחירים מכיוון שהיא מונעת או מקטינה את התחרות במשק או בענף הריכוזי, ולכן היא עלולה לפגוע בתחרותיות וביעילות הכלכלית. היווצרות של קבוצות עסקיות עלולה לפגוע ברווחת הצרכנים עקב השגת כוח מונופוליסטי.

הקמת ועדות להסדרת התחרותיות ביבוא במשק ובענף הרכב ולהסרת חסמים בתחום

בשנים האחרונות נקטה הממשלה צעדים אחדים כדי להגביר את התחרותיות במשק וכדי להפחית את הריכוזיות בו. במסגרת זו הקימה הממשלה ועדות שבחנו את השוק והמליצו על צעדים לקידום התחרות בתחום. חלק מהחלטות הממשלה ומהמלצות הוועדות שהוקמו עסקו בהסרת חסמים ביבוא סחורות לישראל באופן כללי. כמו כן המליצו ועדות אחרות על הסרת חסמים ביבוא מוצרים המשתייכים לענף הרכב.

מסמך פנימי של רשות התחרות משנת 2012 שבחן את התמורות בשוק הרכב עולה כי בשנת 1999 החלה הממשלה בביצוע רפורמות בשוק הרכב בישראל. הוקמה ועדה כדי להסיר חסמים בתחום היבוא ולפתוח את השוק לתחרות. ההמלצה העיקרית הייתה שיש לבטל את דרישת החוק לבלעדיות של יבואן הרכב. בדצמבר 2003 הוגש עוד דוח, והוא המליץ לבטל את הדרישה לקיים קשר ישיר בין היבואן לבין יצרן הרכב ולאפשר התקשרות של יבואן מקביל עם זכיון (מפיץ או מפיץ משנה של היצרן). במאי 2009 התקבלה החלטת ממשלה לפתוח את הענף ליבוא מקביל¹⁹. באפריל 2010 נכנס לתוקף תיקון לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותים לרכב), התשל"ט-1978, שהתיר כניסת יבואנים מקבילים לענף באמצעות התקשרות עם יצרן הרכב המיובא או עם סוכן מורשה של היצרן. הצו התיר בשלב הראשון יבוא מקביל של

19 החלטת הממשלה 195, "הגברת התחרות בשוק יבוא הרכב" (12.5.09).

מכוניות משפחתיות, וכל יבואן מקביל הורשה לייבא עד שלושה סוגי כלי רכב בו בזמן²⁰. בהתאם לצו, על הזכין לעמוד בתנאים מסוימים כדי שיוותר ליבואן המקביל לרכוש ממנו כלי רכב.

עלה כי, לפי המסמך הפנימי של רשות התחרות, עד שנת 2012 לא יובא אפילו רכב אחד ביבוא מקביל למרות כל הפעולות שננקטו.

באוגוסט 2011 מינה שר התחבורה דאז ועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב בישראל בראשות פרופ' ירון זליכה. עם החברים בה נמנו נציגים ממשד התחבורה, מנכ"ל החברה הממשלתית "ענבל" ונציגי ציבור (להלן - הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב או ועדת זליכה). בפברואר 2012 הגישה הוועדה את הדוח לשר התחבורה דאז, ובו 53 המלצות על דרכים להגברת התחרותיות בענף הרכב.

במרץ 2012 מינה שר התחבורה צוות בין-משרדי ליישום דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב (להלן - הצוות הבין-משרדי) בראשות ממלא מקומו של מנכ"ל משרד התחבורה דאז. עם החברים בה נמנו נציגים מאגף התקציבים, מרשות המיסים, ממשד התחבורה ומרשות התחרות (בשמה אז: רשות ההגבלים העסקיים). הצוות הבין-משרדי בחן את ההמלצות של הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב והחליט לאמץ כ-45 מהן, חלקן בהסתייגות ובשינויים, והגיש את המלצותיו באפריל 2012. לצורך קבלת ההחלטה נעזר הצוות הבין-משרדי בשירותי ייעוץ חיצוניים ששכר אגף התקציבים באוצר. היועצים הגישו דוח בספטמבר 2012 (להלן - דוח חברת ייעוץ א'). המלצות הוועדה והצוות הבין-משרדי שולבו בחוק רישוי שירותי רכב אשר התקבל בכנסת ביוני 2016.

באוגוסט 2013 מינה קבינט יוקר המחיה²¹ ועדה בין-משרדית, בראשות מר עמית לנג, מנכ"ל משרד הכלכלה דאז (ועדת לנג), להגברת התחרות ולהסרת החסמים בתחום היבוא. עם החברים בה נמנו נציגים מאגף התקציבים, מרשות המיסים, מרשות התחרות (בשמה אז: רשות ההגבלים העסקיים), ממשד הכלכלה, מהרשות לסחר חוץ, ממשד הבריאות, מהמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ומהלמ"ס. ועדת לנג הגישה את מסקנותיה לשר הכלכלה והאוצר דאז בנובמבר 2014.

על פי ועדת לנג, תוצאתה המרכזית של הריכוזיות במשק היא רמת מחירים גבוהה לצרכן, ולכן בתנאים אלה נודעת חשיבות רבה להגברת התחרות הן בענפים הנשלטים על ידי יצרנים מקומיים והן בענפים שבהם פועלים כמה יבואנים דומיננטיים. עוד קבעה הוועדה כי האסדרה והבירוקרטיה יוצרות נטל בשל הצורך לעמוד בכלל דרישות היבוא, בין היתר בדרישה לקבל אישורים רבים לפני היבוא, זאת להבדיל מהמדיניות המקובלת במדינות המפותחות. הוועדה מצאה אי-התאמה בין הדרישות הטכניות של היבוא בישראל לדרישות במדינות מפותחות, היעדר מדיניות של חוקיות יבוא²² כוללת ואחידה בממשלה, חוסר שקיפות מספק בעבודת המאסדרים השונים וחשש מחסימת יבוא מתחרה בענפים ריכוזיים עקב שימוש של יבואנים חזקים בכוחם כדי לדחוק יבואנים מתחרים מפלטפורמות קמעונאיות, עלויות רבות הנלוות למשלוח, חוסר

20 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותם לרכב) (תיקון), התש"ע-2010. ראו דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב, (פורסם בשנת 2012), עמ' 38.

21 ועדת שרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרותיות במשק, בראשות שר הכלכלה, הממשלה ה-33.

22 המושג "חוקיות היבוא" משמעו כלל דרישות היבוא ותנאיו לרבות תהליכי קבלת האישורים.



בהירות לצרכנים בכל הקשור לחוקיות היבוא וכן חוסר שקיפות וחסמי נגישות למידע ליבואן הפרטי.

בין היתר המליצה הוועדה לנקוט צעדים אלה: שינוי שיטת היבוא באופן שהאחריות למוצר המיובא תוטל על היבואן ולא על המדינה, התאמות הדרישות הטכניות לדרישות המקובלות במדינות מתקדמות בעלות שוק גדול, קידום יבוא מקביל, הגברת השקיפות והנגשת מידע - הקמת אתר אינטרנט (מרשתת) שיאפשר לכלל הציבור לקבל את כל המידע על יבוא לרבות מידע על מספר פרט המכס של המוצר, דרישות בעניין חוקיות היבוא למוצר, סכומי המס הנדרשים, חברות השילוח המורשות ואמצעים אפשריים ליבוא לישראל. כמו כן המליצה הוועדה לקדם את הטמעת מערכת מסלול, המאפשרת לייעל את תהליכי היבוא ולקשר בין היבואנים למכס ולרשויות הממשלה.

בדצמבר 2017 הגישה חברה פרטית ששכר משרד התחבורה תוכנית אב לענף הרכב. התוכנית כללה סקירה של ענף הרכב (כלי הרכב, ענף המוסכים, שוק החלפים, מכוני הרישוי), סקירה טכנולוגית ותחזית חדירת טכנולוגיית רכב לשוק, המלצות בתחום המוסכים וחלופות והמלצות בתחום מכוני הרישוי.

בלוח 2 מוצגות ועדות שפעלו משנת 1999 כדי לקדם את התחרות וכדי לבדוק את חסמי היבוא בישראל ולהציע דרכים להגברת התחרותיות ולצמצום פערי המחירים של מוצרי הצריכה בכלל ובענף הרכב בפרט.



לוח 2: ועדות לקידום התחרות ולהסרת חסמי היבוא במשק ובענף הרכב

שם הוועדה או הנושא	תאריך הגשת הדוח	הגורם הממנה	הערות
הוועדה הבין-משרדית להסרת חסמים ביבוא כלי רכב	ספטמבר 1999	משרד התחבורה	ועדת יוזנט - ממצאי הוועדה לא פורסמו
הוועדה המשותפת לשינויים מבניים בענף הרכב בישראל	פברואר 2003	משרד האוצר ומשרד התחבורה	ועדת סופר
הוועדה המשותפת לשינויים מבניים בענף הרכב בישראל, חסמי כניסה ביבוא, שלב ב'	יולי 2004	משרד האוצר ומשרד התחבורה	ועדת סופר
הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב	פברואר 2012	משרד התחבורה	ועדת זליכה
הצוות הבין-משרדי ליישום דוח הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב	אפריל 2012	משרד התחבורה	
קידום התחרות בענף הרכב	ספטמבר 2012	משרד האוצר, אגף התקציבים	דוח חברת יעוץ א'
הוועדה להגברת התחרות והסרת החסמים בתחום היבוא	נובמבר 2014	משרד הכלכלה והתעשייה	ועדת לנג
ועדת ההיגוי להסרת חסמים ביבוא אישי	דצמבר 2017	משרד הכלכלה והתעשייה	
תוכנית אב לענף הרכב - דוח מסכם	דצמבר 2017	משרד התחבורה	המבצעת: חברת יעוץ פרטית
יבוא אישי ככלי לקידום תחרות	אוגוסט 2018	רשות התחרות	

על פי דוחות הוועדות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חקיקת חוק רישוי שירותי רכב בשנת 2016

חוק רישוי שירותי רכב, אשר גובש על ידי משרד התחבורה, התקבל בכנסת בשנת 2016. החוק נועד להסדיר את השירותים בענף הרכב על רבדיו, לרבות את ההוראות הנוגעות למכירת הרכב על ידי משווק רכב וסוחר ברכב, ייצור, יבוא וסחר בחלפים וכן רישוי מוסכים. מטרת החוק היא להבטיח, בין השאר, את קידומה של התחרות בענף, וזאת באמצעות הסרת חסמי יבוא והסדרת הוראות שיאפשרו לאזרחים (יבוא אישי) וליבואנים נוספים (ביבוא עקיף וזעיר), לייבא כלי רכב ומוצרי תעבורה באופן עצמאי ללא תלות ביבואנים הראשיים (להלן - יבואנים ראשיים או ישירים),



בהתאם לתנאים המפורטים בחוק, ובכך, בין היתר, לאפשר את הגברת התחרות בענף ואת הורדת רמת המחירים בארץ.

כאמור, מטרתו של חוק רישוי שירותי רכב היא בין היתר לקדם את התחרות בענף; כך, בסעיף 49(א) לחוק נקבע, כי יבואן ישיר של רכב המיובא לישראל הוא האחראי למתן האחריות שנתן יצרן הרכב לכל רכב שהוא מייבא ויממש את האחריות כאמור לכל רכב מתוצר שהוא מייבא. סעיף זה מחייב אפוא יבואנים ישירים של כלי רכב לישראל לממש את האחריות שנתן יצרן הרכב בחו"ל לכל רכב מתוצרתו, גם אם יובא לישראל על ידי גורם אחר - יבואן עקיף, יבואן זעיר או רכב שיובא לשימוש אישי; וזאת כדי להתגבר על העדיפות שמקנה הקשר של היבואנים הישירים ליצרן על פני יתר היבואנים ולפתוח את השוק לתחרות הוגנת. דהיינו, בהתאם להוראות הסעיף, כל הפעולות הנכללות במסגרת האחריות, כגון פגמים ברכב שמחייבים טיפול, מתן שירות וכן קריאות שירות יזומות על ידי היבואן (Recall), יתבצעו מול היבואן הישיר וזאת גם אם הרכב לא יובא על ידו. על רקע האמור, בינואר 2018 ארבעה יבואני רכב ישירים עתרו לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים²³ נגד משרד התחבורה ואח"י. המחלוקת העיקרית בעתירה נסבה על השאלה - האם החובה של היבואן הישיר מכוח סעיף 49(א) לחוק, למימוש האחריות שנתן היצרן לכל רכב מתוצרתו שאותו מייבא היבואן, חלה גם במקרה שבו אחריות היצרן שניתנה לרכב במקום רכישתו במדינת המקור הוגבלה טריטוריאליט רק למדינה זו או למדינות מסוימות, שאינן ישראל. בית המשפט דן בעתירה ופסק כי לאור לשונו של החוק ותכליתו החקיקתית, ניכר כי הוראות סעיף 49(א) לחוק מטילות על היבואן הישיר את החובה למימוש אחריות היצרן בישראל גם אם האחריות בארץ רכישת הרכב הוגבלה טריטוריאליט לאותה מדינה או למדינות נוספות שאינן ישראל, ועל כן העתירה נדחתה.

התקנת תקנות מכוח חוק רישוי שירותי רכב

חוק רישוי שירותי רכב התקבל בכנסת ביוני 2016, לאחר גיבוש נוסח שהציע משרד התחבורה וקידום הליך החקיקה שנמשך כארבע שנים (משנת 2012)²⁴. החוק נועד להסדיר בחקיקה ראשית את ההוראות הנוגעות לשירותים בענף הרכב, ולהחליף בין היתר חלק מצווי הפיקוח שקבע שר התחבורה והבטיחות בדרכים מכוח סמכותו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן - חוק הפיקוח), אשר עמדו בתוקפם ערב חקיקת החוק והסדירו הוראות שונות בדבר העיסוק במתן שירותים לרכב בישראל, ובהם - צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור רכב והרכבתו), התשכ"ז-1967 (להלן - צו ייצור רכב); צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התשל"ל-1970 (להלן - צו המוסכים); צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותים לרכב), התשל"ט-1978 (להלן - צו יבוא רכב); וכן צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מוצרי תעבורה והסחר בהם), התשמ"ג-1983 (להלן - צו מוצרי תעבורה). בחלק מסעיפי החוק נקבעו הוראות בדבר התקנת תקנות להסדרת נושאים שונים. בשנת 2017 נכנסו לתוקף חלק מהתקנות מכוח החוק, בהן תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווקו וסחר ברכב), התשע"ז-2016 (להלן - תקנות היבוא), פתיחת ערוצי

23 עת"מ (י-18) 11690-01-18 יוניון מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.10.19).

24 כאמור דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב הוגש בפברואר 2012, ודוח הצוות הבין-משרדי ליישום דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב הוגש באפריל 2012. יצוין כי הצעת חוק ממשלתית בנושא פורסמה ביוני 2013.

יבוא חדשים (יבואן עקיף, יבואן זעיר, מתווך לטובת יבוא אישי). בלוח 3 מוצגים הצעדים שביצע משרד התחבורה נכון לאוגוסט 2020 כדי לקדם את יישום חוק רישוי שירותי רכב.

לוח 3: הפעולות שביצע משרד התחבורה למימוש חוק רישוי שירותי רכב עד אוגוסט 2020

חקיקה ראשית:	החוק נכנס לתוקף ב-18.10.16
חקיקת משנה:	תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווקו וסחר ברכב), התשע"ז-2016 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (הפחתה של סכומי העיצום הכספי), התשע"ז-2017 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (סירוב לתת שירות), התשע"ז-2017 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייצור מוצרי תעבורה, יבואם והסחר בהם), התשע"ח-2018 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (פעולות ברכב המותרות שלא במסך או במסך נייד), התשע"ח-2018 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווקו, תיווך ביבוא אישי ואגרות), התשע"ז-2016 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (השפעה אסורה על שיקול דעת של שמאי רכב), התשע"ח-2018 צו רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייצור מוצרי תעבורה, יבואם והסחר בהם), תשע"ח-2018 תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווקו וסחר ברכב), (תיקון מס' 2) התשפ"א-2021
נהלים:	פורסמו נוהלי יבואן (ישיב, עקיף וזעיר) פיילוט מוסך מומחה
מסמך מדיניות:	פורסם מסמך מדיניות בנושא מוצרי תעבורה
מחשוב:	העברת אגרות לשרת התשלומים הממשלתי, הפחתת העומס בקבלת קהל במשרדים, "העברת בעלות" בתחום צמ"ה (ציוד מכני הנדסי) הועברה למשרד הרישוי מעבר לטפסים מקוונים לבקשות בתחום היבוא של רכב, מכונות ניידות ומוצרי תעבורה
הכשרות:	סיום קורס הכשרת מפקחים והסמכתם בהתאם לחוק

נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עם זאת, במועד סיום הביקורת - כארבע שנים מסיום חקיקת החוק - טרם הותקנו ותוקנו כלל התקנות מכוח החוק, כמפורט בלוח 4.

לוח 4: סטטוס התקנות מכוח חוק רישוי שירותי רכב שטרם הותקנו או תוקנו נכון למרץ 2021

שם התקנות	מהות התקנות והערות	סטטוס
תקנה מכוח סעיף 58 לחוק - תנאים להתקשרות עם מוסך שירות של יבואן	תקנה זו עניינה הגברת התחרות בין המוסכים. תקנה שנועדה לסדיר את תנאי ההתקשרות בין יבואני הרכב למוסכי השירות כדי שישמשו מוסך שירות של היבואן	פורסמה שוב לשימוע בפברואר 2019 לקראת סיום הדיונים עם רשות התחרות וגיוש נוסח סופי. ייתכן שיש לפרסם שימוע נוסף
תקנות מכוח סעיף 53 לחוק - הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות	התקנות נועדו להסדיר את ההגבלות על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות	הופצה לשימוע הציבור בשנת 2017
תקנות מכוח סעיף 125 לחוק - מסירת מידע לעניין בעל רישיון לסחר במוצרי תעבורה	התקנות נועדו להגביר את הנגישות למידע בדבר מחירי חלקי חילוף לציבור	פורסמו לשימוע ציבורי בינואר 2018 שתי גרסאות לתקנות, כדי לקבל תגובות מהציבור לשתי אפשרויות לגבי המחיר
תקנות מתוקף סעיפים 13(ב), 238 ו-239 לחוק - שמאות רכב - חשש לניגוד עניינים, כללי אתיקה מקצועית ואגרות. (טיטות תקנות שמאים) המצריכות אישור של ועדת הכלכלה	התקנות נועדו להסדיר טיפול בחשש לניגוד עניינים, כללי אתיקה מקצועית ואגרות	פורסמו לשימוע ציבורי בשנת 2016 ופורסמו שוב בשנת 2021
תקנות מתוקף סעיפים 19, 149(3), 150(ג), עד 151, 153 ו-239 לחוק - רישוי עיסוק בשמאות רכב. (טיטות תקנות רישוי שמאים) שאינן מצריכות אישור של ועדת הכלכלה	הסדרת נושא רישוי עיסוק בשמאות הרכב	פורסמו לציבור בפברואר 2021 ובהליך בדיקה במשרד התחבורה לאחר השימוע הציבורי
תקנות מתוקף סעיפים 7(ג), 9, 13(ב), 130(ב), 135(ב), 142, 238(א) ו-239 לחוק - רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (מוסכים) (טיטות תקנות המוסכים) המצריכות אישור של ועדת הכלכלה	הסדרת העיסוק בענף המוסכים המצריכות את אישור ועדת הכלכלה	פורסמו לציבור בשנת 2016 ושוב בשנת 2020. עלו לדיון במועצה המייעצת לעניין מנהלים מקצועיים של מוסכים, שמונתה לפי סימן ג' לחוק. בהמתנה לקביעת דיון בוועדת הכלכלה
תקנות מתוקף סעיפים 19, 127, 129, 135(א), 136, 137, 139(ב), 143(ג) ו-147(ג) ו-239 לחוק - רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תנאים לרישוי מוסכים ומנהלים מקצועיים של מוסכים ולהסמכת בוחנים בבחינות לרישוי של מנהלים מקצועיים והוראות שונות)	הסדרת תנאים לרישוי מוסכים ומנהלים מקצועיים של מוסכים ולהסמכת בוחנים בבחינות לרישוי של מנהלים מקצועיים והוראות שונות	פורסמו לציבור בשנת 2016 ושוב בשנת 2020; נדרשת היוועצות עם שר הכלכלה



שם התקנות	מהות התקנות והערות	סטטוס
תקנות רישוי מוסכים] שאינן מצריכות את אישור ועדת הכלכלה)		
עדכון תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייצור מוצרי תעבורה, יבואם והסחר בהם), התשפ"א-2020 (תקנות מוצרי תעבורה). עדכון תקנות מתוקף סעיפים 9, 102(1), 113, 115, 116, 119(ב), 123, 238 ו-239 לחוק.	עדכון הסדרת ייצור, יבוא וסחר של חלפים	במרץ 2021: בהליך היועצות עם משרד הכלכלה
עדכון תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייצור רכב ושיווק), התש"פ-2020. עדכון תקנות מתוקף סעיפים 19, 20, 21(ב), 22, 23(א), 24(ב), 27, 28, 30 ו-238 לחוק.	עדכון הסדרת פרק ג' בחוק בנושא ייצור רכב	במרץ 2021: מכתבי היועצות עם משרדי הממשלה בתהליך הכנה
עדכון תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווק, תיווך ביבוא אישי ואגרות) (תיקון), התשפ"א-2020. עדכון תקנות מתוקף סעיפים 31(א), 32(7), 33(2), 33(ב), 83(5) ו-239 לחוק המצריכות אישור של ועדת הכלכלה	עדכון הסדרת פרק ד' בחוק בנושא יבוא רכב	במרץ 2021: ממתינ לשימוע ציבורי

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כאמור לעיל, מטרת חוק רישוי שירותי רכב היא בין היתר להסדיר בחקיקה ראשית את כלל העיסוקים והשירותים שהוסדרו בצווי הפיקוח. כך, עם חקיקת החוק נקבע בסעיף 247 - שעניינו שמירת תוקף - כי צו ייצור רכב, צו יבוא רכב, צו מוצרי תעבורה, צו המוסכים וכן צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שמאי רכב), התש"ם-1980 (להלן - צו שמאי רכב), יעמדו בתוקפם כנוסחם ערב יום תחילת החוק, ויראו אותם כאילו נקבעו לפי חוק זה, כל עוד לא שונו או בוטלו לפי דין או כל עוד לא נכנסו לתוקפן הוראות במקומם לפי החוק בעניינים המוסדרים בהם, או עד שנתיים מיום התחילה - 18.1.18. אולם, עקב אי-התקנת התקנות הנדרשות מכוח החוק, נוצר צורך בתיקון סעיף 247 להארכת תוקפם של הצווים, והמועד תוקן בחוק ליום 19.12.2021. בהמשך, עקב אי-התקנת התקנות עד למועד המתוקן, תוקן סעיף 247 פעם נוספת כך שהצווים יעמדו בתוקפם עד 20.7.21 וביום 20.7.21 תוקן הסעיף שוב באופן שהצווים יעמדו בתוקפם עד 21.12.2021.

25 חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 4), התשע"ט-2018.

26 חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 6), התש"פ-2020.

27 חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021.



משרד התחבורה - בשיתוף משרדי ממשלה ורשויות אחרות - פעל בשנים האחרונות לקידום התחרות בענף הרכב, ובין השאר הוקמו ועדות בין-משרדיות לבחינת מידת התחרותיות בענף זה ולהסרת חסמים ביבוא. ביוני 2016 נחקק חוק רישוי שירותי רכב, ומאז הותקנו תקנות אחדות מתוקפו של החוק. אף על פי כן העלתה הבדיקה של משרד מבקר המדינה כי במועד ביצוע הביקורת, כארבע שנים ממועד חקיקת החוק, לא השלים משרד התחבורה את ההתקנה של שבע תקנות הנדרשות לקידום התחרות בענף מתוקף החוק וכך את תיקון של שלוש מהתקנות שהותקנו ונדרש לתקן. עקב אי-התקנת התקנות במועד היה צורך לתקן את החוק ולהאריך את תקופת תוקפם של צווי הפיקוח.

על משרד התחבורה לפעול להשלמת התקנתן ותיקונן של התקנות מתוקף החוק.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מיולי 2021 (להלן - תשובת משרד התחבורה): "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מתייחס ברצינות לממצאי דוח מבקר המדינה, ואף מסכים עם חלק משמעותי מהממצאים שהוצגו בדוח מבקר. משרד התחבורה ביצע פעילות משמעותית לקידום התחרות בענף הרכב, אשר נשאה תוצאות כגון: גידול משמעותי במגוון וכמות יבואני הרכב (יותר מ-30 יבואנים עקיפים ויותר מ-400 זעירים), גידול במגוון סוגי רכב המיובאים (כולל קטגוריות רכבי נוסעים PLUG IN HYBRID, מיניבוסים ומשאיות), יישום סנקציות (שימועים ועיצומים) על בעלי רישיונות אשר הפרו את תנאי הרישיון או פועלים ללא רישיון, יישום מדיניות מוצרי תעבורה והסדרת יבוא חופשי למוצרי תעבורה ללא היבטים בטיחותיים ועוד. עם זאת, עדיין יש מקום לשיפור התחרות (בעיקר בענף מוצרי התעבורה), לשם כך משרד התחבורה מנהל שיח שוטף עם רשות התחרות, בעלת הסמכות המקצועית למציאת כלים מתאימים ואפקטיביים לשיפור התחרות... במקביל על מנת להשלים את יישום והטמעת חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב התשע"ו-2016 (להלן: 'חוק רישוי שירותי רכב'), אנו פועלים להתקנת התקנות הנדרשות מכוח החוק, אשר עוכבו בין היתר בשל סבבי הבחירות התכופים שחוותה המדינה מאז שנת 2018, מהלך אשר ישלים את הרפורמה וישפיע באופן ניכר על שוק הרכב".

עוד ציין משרד התחבורה בתשובה כי: "משרד התחבורה נמצא בשלבים מתקדמים של התקנת מכלול התקנות מכוח החוק. חלק מהתקנות מחייב אישור ועדת כלכלה של הכנסת וחלק אחר, לא יכול להיכנס לתוקף ללא התקנות באישור ועדת הכלכלה (לשם הדוגמא, תקנות שאינן מצריכות אישור וועדה קובעות חובת תשלום אגרה אך האגרות עצמן נמצאות בתקנות המחייבות אישור כאמור); ולכן כלל התקנות מתעכבות וממתינות לאישור הכנסת. תקנות המוסכים ממתינות לאישור הוועדה, אך עם כינון הממשלה החדשה, ישנו צורך בחידוש הליכי ההיועצויות עם השרים החדשים. כנ"ל בנושא של תקנות השמאים, תקנות הייצור ותקנות מוצרי התעבורה. יודגש כי כמחצית מהתקנות הנדרשות מכוח החוק כבר בתוקף ומיושמות. כמו כן מתבצעת עבודה לתיקון חקיקה ראשית, בשל קשיים שעלו ביישום החוק. החקיקה נמצאת בשלבי כתיבה לאחר ביצוע שימוע של גורמי שוק והטמעת הערותיהם. המשרד בוחן בימים אלה את הוראות השעה הקבועות בסעיף 253 לחוק רישוי שירותי רכב ומגבש צעדים שיגבירו את התחרות ביבוא רכב ודו-גלגלי בפרט".

התחרותיות ביבוא כלי רכב

רקע

ייצור כלי רכב וחלפים נעשה מחוץ לגבולותיה של מדינת ישראל. על פי קביעתה של הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב מפברואר 2012, הענף מתאפיין במבנה בו מספר מצומצם של יבואנים מקומיים מרכזיים פועלים מכוח הסכמים עם יצרני הרכב במדינות שונות ליבוא רכבים ולהפצתם.

שוק הרכב בישראל מבודד מהבחינה הגיאוגרפית - הוא סגור למעבר של כלי רכב ממדינות שכנות ואליו. בהיעדר יצרני רכב מקומיים, השוק תלוי ביבוא של כלי רכב וחשוף להשפעות ולתנודות שונות במחיר, כגון שער החליפין של המטבע ועלויות ההובלה והביטוח. מכירת כלי הרכב נעשית בידי יבואנים למגזר המוסדי ולשוק הפרטי. מדוח פנימי של רשות התחרות משנת 2012 עולה כי מחירי הרכב לשוק הפרטי גבוהים מהמחירים לשוק המוסדי עד כדי פער של 5% עד 10%.

כאמור, חוק רישוי שירותי רכב נועד, בין השאר, לקדם את התחרות בענף הרכב. לצורך כך, נקבעו בחוק הוראות ותנאים שיצרו שינוי במבנה הענף בתחום היבוא. ליבואנים הישירים - שרוב יבוא כלי הרכב נעשה בידיהם - נוספו יבואנים אחרים: יבואן עקיף, יבואן זעיר ויבואן אישי (להלן, כל אלה - יבוא מקביל) אשר מנגנון הפעולה שלהם שונה ולפיכך כוח התחרות שלהם שונה. חוק רישוי שירותי רכב מגדיר את סוגי היבואנים: יבואן ישיר - מי שעוסק ביבוא רכב ושיווקו ומייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם אדם במדינת חוץ (דהיינו - יצרן רכב) והוא בעל רישיון יבואן ישיר לפי סעיף 41 לחוק; יבואן עקיף - מי שעוסק ביבוא רכב ושיווקו ומייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם סוכן מורשה והוא בעל רישיון יבואן עקיף לפי סעיף 42 לחוק; יבואן זעיר - מי שעוסק ביבוא רכב ושיווקו ומייבא כלי רכב בהתאם להסכם עם אדם במדינת חוץ והוא בעל רישיון יבואן זעיר לפי סעיף 44 לחוק. כמו כן נקבעו בסעיף 33 לחוק הוראות לעניין יבוא רכב לשימוש אישי - תנאים למתן רישיון יבוא רכב (להלן - יבוא אישי).

יבואן ישיר רוכש מוצרים ישירות מיצרן בין-לאומי ועל פי רוב מספק את כלל השירותים הנחוצים לשיווק המוצר בשוק היעד: שינוע בין-לאומי, הליכי אשרור, עמידה בדרישות האסדרה המקומית ובדרישות התקינה המקומית, פעולות סחר והפצה לקמעונאים, תמיכה במותג באמצעות שיווק ופרסום, מתן אחריות ושירות תיקונים.

יבואן עקיף רוכש מוצרים מסיטונאי או מקמעונאי ולפעמים גם ישירות מהיצרן הבין-לאומי למטרת שיווקו בארץ. בדרך כלל הוא מייבא כלי רכב שהיבואן הראשי אינו מייבא לישראל (להלן - רכבי נישא). מנגנון היבוא העקיף מאפשר לנצל הזדמנויות של קנייה במדינות שבהן המוצר זול יותר, למשל עקב הפליית מחירים גיאוגרפית של היצרן הבין-לאומי או עקב קיומו של סיטונאי בעל כוח קנייה רב. לפי דוח חברת ייעוץ א' משנת 2012, מודל היבוא העקיף היה נהוג במדינות שונות בשולי השוק, ולו השפעה מהותית רק על יבוא כלי רכב משומשים²⁸.

28 לפי דוח חברת ייעוץ א', 2012, עמ' 7.



יבואן זעיר הוא יבואן שהיקף היבוא שלו קטן - עד 20 כלי רכב בשנה על פי החוק. מגבלת הכמות נקבעה בסעיף 44(ב) לחוק.

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

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-52% מכלל כלי הרכב הפרטיים שנמכרו בשנת 2019 הם מתוצרת ארבע יצרניות רכב, וכ-44.5% מכלל כלי רכב שנמכרו בשנת 2019 יוצרו על ידי שלוש חברות.

על פי דוח הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב מפברואר 2012, רמת התחרותיות בענף הרכב בישראל נמוכה, בפרט בשוק הרכב הפרטי ושוק הרכב ריכוזי.

בדוח של רשות התחרות (לשעבר רשות ההגבלים העסקיים) שכותרתו "יבוא אישי ככלי לקידום תחרות" מאוגוסט 2018, צוין כי המשק הישראלי ריכוזי ולכן יש לייחס חשיבות מיוחדת לתחרות ביבוא לצורך הורדת רמת המחירים. תמונת המחירים ורמת הרווחיות של יבואנים דומיננטיים בענפי יבוא רבים במשק מגבירה את הצורך בריסון פעילותם. בהקשר זה מודגשת לעיתים קרובות חשיבותם של ערוצי יבוא מקבילים. במסגרת יישום המלצותיה של ועדת לגג פעלה הממשלה להסרת חסמים ביבוא מסחרי מקביל בענפים שונים. עוד צוין כי מאפייניו של היבוא המקביל פוגעים באפשרותו להפוך לרסן תחרותי ממשי על מחירי המוצרים ברציפות לאורך זמן. עוד צוין כי בענפים רבים בכלכלה הישראלית פועלים מעט מתחרים.

אפקטיביות הרפורמות בתחום היבוא המקביל של כלי רכב

לפי דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב משנת 2012, המודל של היבוא המקביל לא צלח חרף הניסיונות לעודד סוג זה של יבוא. כדי להוריד את מחירי כלי הרכב החליטה הממשלה לפתוח את השוק גם לשחקנים משניים שיתחרו ביבואן הראשי. במסגרת חוק רישוי שירותי רכב הוסדרו הכללים למתן רישיון לייבא כלי רכב חדשים ביבוא מקביל, ליבואן עקיף, ישיר וזעיר וכמו כן לייבא כלי רכב משומשים ביבוא אישי בתנאי שלא חלפו שנתיים ממועד ייצור הרכב עד מועד רישומו בישראל. לדוגמה, סעיפים 41, 42, 43 ו-44 מסדירים את מתן הרישיון ליבואנים ישירים, עקיפים וזעירים. כאמור, סעיף 49(א) לחוק הסדיר את מתן האחריות שנתן יצרן הרכב על ידי היבואנים הישירים לכל רכב מתוצר המיובא על ידם- בכלל זה רכבים שיובאו ביבוא מקביל.

היבוא המקביל: נתח שוק קטן



בישיבות של ועדת הכלכלה באוגוסט ובספטמבר 2020²⁹ ציינו נציגי משרד התחבורה כי מאז חקיקת חוק רישוי שירותי רכב בשנת 2016 ניכרת עלייה ביבוא כלי רכב היברידיים על ידי יבואנים מקבילים ועליה ביבוא על ידי יבואנים זעירים.

משרד מבקר המדינה בדק את האפקטיביות של רפורמת היבוא המקביל שקידם משרד התחבורה במסגרת החוק לקידום היבוא המקביל. לוח 5 ותרשים 2 מציגים נתונים של משרד התחבורה על מספר כלי הרכב שנרשמו לתנועה בשנים 2014 - 2020 בחלוקה לסוגי היבואנים (ישיר, עקיף, זעיר, יבוא אישי ואחר³⁰). הנתונים בלוח 5 ובתרשים 2 להלן מאפשרים לבדוק את אפקטיביות הרפורמה האמורה.

29 פרוטוקול ישיבה 39 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-23 (3.8.2020); פרוטוקול ישיבה 73 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-23 (22.9.20).

30 רכבים שלא נרשמו עם סמל יבואן, אינם מיבוא אישי, ומסיבות שונות נרשמו ברישוי.



לוח 5: מספר יבואנים, ומספר כלי הרכב הפרטי* שנרשמו לתנועה לפי יבואן
ישיר, עקיף, זעיר ואישי, 2014 - 2020

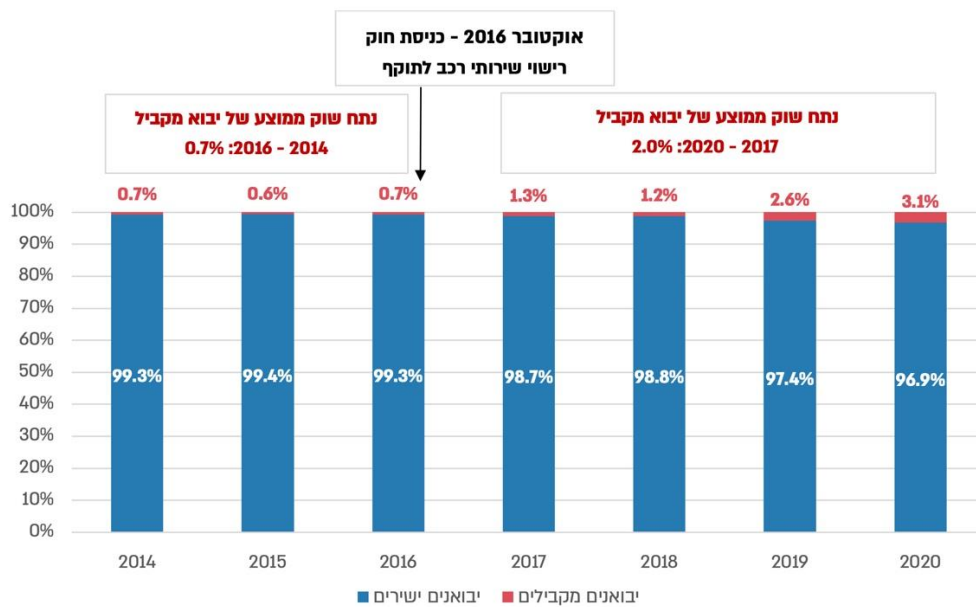
השנה סוג היבואן	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	סה"כ 2014 - 2020
מספר יבואנים								
ישיר	21	19	21	20	21	23	26	
עקיף	1	1	3	3	4	5	9	
זעיר	0	0	0	5	25	102	164	
סה"כ	22	20	24	28	50	130	199	
מספר רכבים								
ישיר	236,090	250,633	279,445	275,045	260,961	247,523	209,124	1,758,821
עקיף	196	156	196	1,122	1,060	3,787	3,873	10,390
זעיר				21	163	923	1,768	2,875
אישי	1,571	1,430	1,766	2,360	1,816	1,796	1,129	11,868
אחר	62	35	61	145	135	99	17	554
סה"כ	237,919	252,254	281,468	278,693	264,135	254,128	215,911	1,784,508
התפלגות מספר כלי רכב לפי סוג יבואן								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	סה"כ 2014 - 2020
ישיר	99.2%	99.4%	99.3%	98.7%	98.8%	97.4%	96.9%	98.6%
עקיף	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%	0.4%	1.5%	1.8%	0.6%
זעיר	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.4%	0.8%	0.2%
אישי	0.7%	0.6%	0.6%	0.8%	0.7%	0.7%	0.5%	0.7%
אחר	0.03%	0.01%	0.02%	0.05%	0.05%	0.04%	0.01%	0.03%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כולל מוניות



תרשים 2. נתח השוק של יבואנים ישירים ויבואנים מקבילים (יבואנים עקיפים, זעירים ויבוא אישי) ביבוא רכב פרטי*, 2014 - 2020



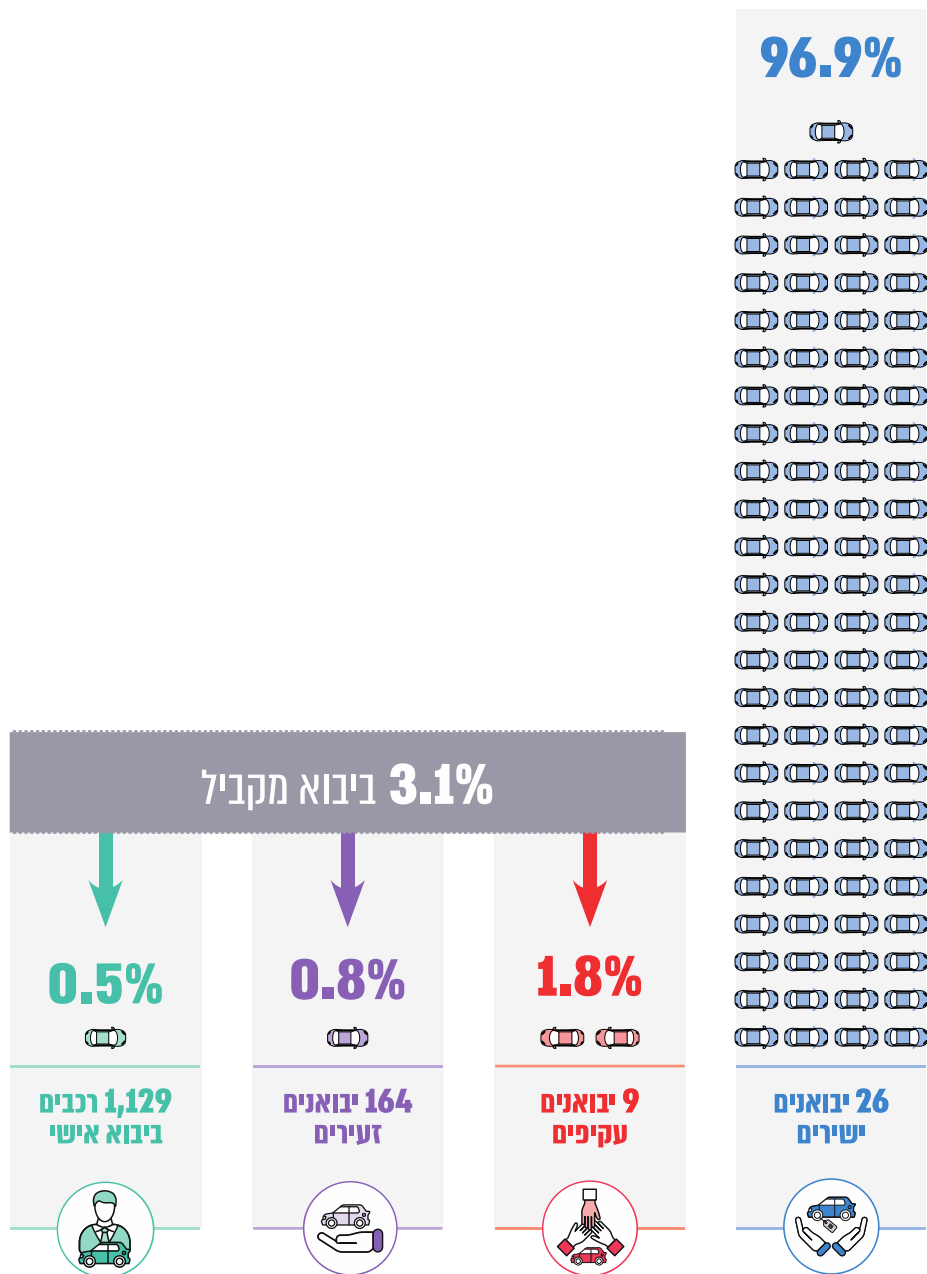
על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל מוניות

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי מספר היבואנים הישירים גדל מ-21 בשנת 2014 ל-26 בשנת 2020, מספר היבואנים העקיפים גדל מיבואן אחד לתשעה יבואנים והיבוא הזעיר, שלא היה קיים לפני כניסת חוק רישוי שירותי רכב לתוקף באוקטובר 2016, גדל בהתמדה לאחר מועד זה ל-164 יבואנים זעירים ב-2020. סה"כ מספר היבואנים הישירים, העקיפים והזעירים גדל מ-22 יבואנים ב-2014 ל-199 יבואנים ב-2020. עוד העלתה הבדיקה כי נתח השוק הממוצע של היבוא המקביל (הכולל את היבוא העקיף היבוא הזעיר והיבוא האישי) עלה מכ-0.7% בממוצע בשנים 2014 - 2016 (לפני כניסת החוק לתוקף) לכ-2% בממוצע בשנים 2017 - 2020 (לאחר כניסת החוק לתוקף) והוא היה בשנת 2020 כ-3.1%. את הגידול בנתח השוק הוביל הגידול ביבוא העקיף מנתח שוק של כ-0.1% ב-2016 לכ-1.8% ב-2020 והגידול ביבוא הזעיר, שלא היה קיים לפני כניסת החוק לתוקף וגדל לכ-0.8% ב-2020. היבוא האישי שמר על יציבות יחסית והיה כ-0.7% בממוצע בשנים 2014 - 2020.

עם זאת, עולה כי למרות הגידול העקבי במספר היבואנים ביבוא ישיר, עקיף וזעיר ובנתח השוק של היבוא המקביל, במועד עריכת הביקורת, כארבע שנים מכניסת חוק רישוי שירותי רכב לתוקף, היבואנים המקבילים אינם בגדר גורם מתחרה משמעותי ליבואנים הישירים שבשנת 2020 החזיקו בנתח שוק של כ-96.9% מיבוא כלי הרכב הפרטי.



נתח השוק לפי סוגי יבואנים בשנת 2020

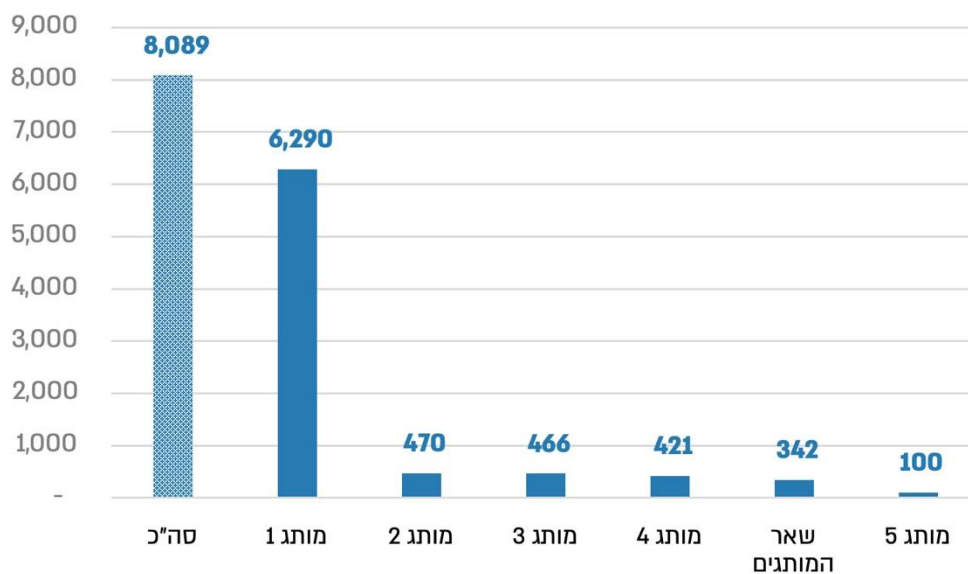




מספרם הקטן של הדגמים המיובאים ביבוא מקביל

משרד מבקר המדינה בדק את סוגי המותגים המיובאים ביבוא מקביל. תוצאות הבדיקה מופיעות בתרשימים 3 עבור יבוא עקיף ו-4 עבור יבוא זעיר.

תרשים 3: יבוא עקיף לפי מותגי רכב, 2013 - פברואר 2020

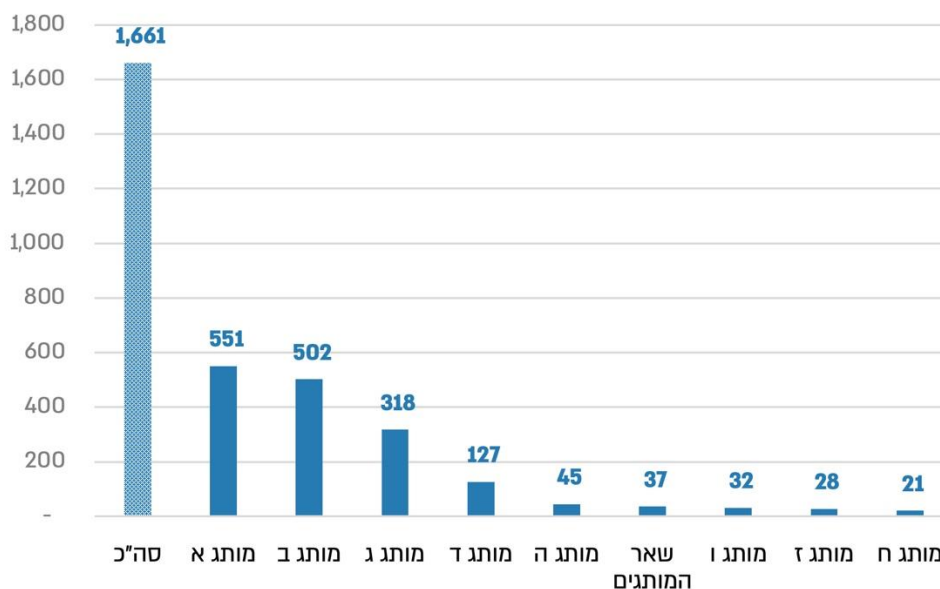


על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מראה כי משנת 2013 עד פברואר 2020 יובאו 8,089 כלי רכב ביבוא עקיף, מתוכם כ-78% (6,290) כלי רכב מתוצרת מותג 1. מהמותגים האחרים יובאו כלי רכב מעטים יחסית. כ-96% (7,747) כלי רכב הם מתוצרת חמישה מותגים. לכן, נוסף על נתח השוק הקטן של היבוא המקביל, יובאו בו מעט כלי רכב מהמותגים השונים ולכן הוא לא היה גורם בר-השפעה משמעותי בקידום התחרות בענף.



תרשים 4: יבוא זעיר לפי מותגי רכב, 2017 - פברואר 2020



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני משרד התחבורה מינואר 2021 ניתן לראות כי משנת 2017 עד פברואר 2020 יובאו כ- 1,661 כלי רכב על ידי יבואנים זעירים; 82.5% מתוכם (1,371) הם מותגי יוקרה של שלוש יצרניות (מותגים א, ב ו-ג).

הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה כי ביבוא עקיף מיובאים מעט מותגים (כ- 96% (7,747) כלי רכב הם מתוצרת חמישה מותגים) והיבוא הזעיר התמקד במכוניות יוקרה, בעיקר בשלושה מותגים. משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי השילוב של נתח שוק קטן של יבוא מקביל עם יבוא מעט דגמים אינו מאפשר ליבוא המקביל להיות גורם תחרותי בר-השפעה על היבוא הישיר של כלי הרכב.

עלייה במחירי כלי רכב חדשים

בדוח הסיכום של שנת 2020 של משרד התחבורה הוצגה דוגמה הממחישה את ההשפעה של היבוא המקביל של רכב ממותג 1 שהובילה להורדת המחירים של אותו הדגם בידי היבואן הישיר. הדוגמה מוצגת בלוח 6.



לוח 6: מחירי המחירון של רכב ממותג 1 שיובא ביבוא ישיר ועל ידי שני יבואנים עקיפים, 2016 - 2020

מוטג 1 - מחירי המחירון (ש"ח)					
2020	2019	2018	2017	2016	השנה / קוד היבואן
140,900	140,900	142,900	146,900	150,000	יבואן ישיר
	144,900	144,900	144,900		יבואן עקיף 1
143,900	143,900	143,900			יבואן עקיף 2
שיעור הירידה בשנים 2016 - 2020 במחיר היבואן הישיר: 6%					

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לפי בדיקת משרד התחבורה, יבוא דגם הרכב על ידי יבואן עקיף אחד בשנת 2017 הוביל לירידת מחיר המחירון של היבואן הישיר מ-150,000 ש"ח בשנת 2016 ל-146,900 ש"ח בשנת 2017. יבוא אותו הדגם על ידי יבואן עקיף שני בשנת 2018 הוביל להורדה נוספת של מחיר המחירון של היבואן הישיר ל-142,900 ש"ח בשנה זו ולירידה נוספת ל-140,900 ש"ח בשנים 2019 - 2020. שיעור הירידה במחיר היבואן הישיר משנת 2016 לשנת 2020 הוא כ-6%.

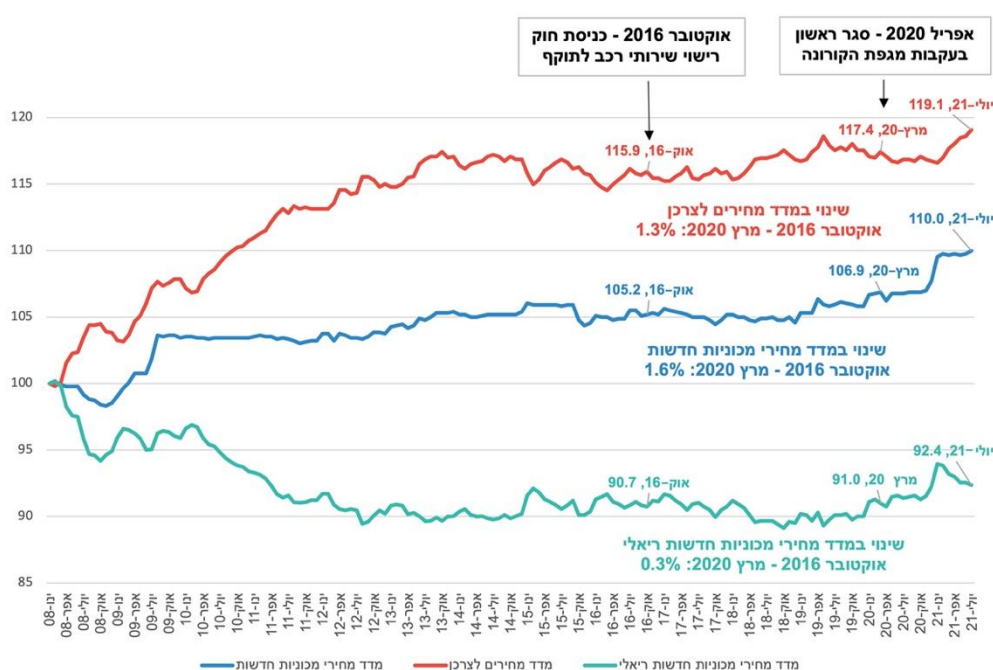
עוד עולה מהלוח כי מחירי כלי הרכב שקבעו שני היבואנים העקיפים לא השתנו במהלך שלוש השנים: בשנים 2017 - 2019 היה מחיר הרכב 144,900 ש"ח ובשנים 2018 - 2020 הוא היה 143,900 ש"ח. כך גם אצל היבואן הישיר בשנים 2019 ו-2020.

בתשובת רשות התחרות מיולי 2021 (להלן תשובת רשות התחרות) צוין כי "ליבוא המקביל עשויה להיות השפעה הרתעתית ביחס לפעילותם של היבואנים הישירים בתחום. כך לדוגמה יבואן ישיר עשוי להימנע מהעלאת מחירים או לשפר את איכות השירות הניתן על ידו, על מנת למנוע כניסתו של יבוא מקביל לשוק. במקרים אלו, לאיום כניסתו של יבוא מקביל עשוי להיות השפעה מהותית על התחרות בתחום, מבלי שהדבר בא לידי ביטוי בנתח השוק של היבואן המקביל".

הבדיקה של משרד התחבורה מלמדת על השפעה הגלומה של יבוא מקביל על הורדת המחיר של היבואן הראשי. עם זאת, בשל התמקדותה בדגם אחד ובשל נתח השוק הקטן של היבוא המקביל, הבדיקה אינה מייצגת את השינויים במחירי כלי הרכב.

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים במדד מחירי מכוניות חדשות של ה"ס"י³¹ מינואר 2008 עד יולי 2021 ומאוקטובר 2016 (מועד כניסת חוק רישוי שירותי רכב לתוקף) ועד מרץ 2020 (חודש לפני הסגר הראשון בעקבות משבר הקורונה). הבדיקה כללת השוואת מדד מחירי מכוניות חדשות למדד המחירים לצרכן וחשוב מדד מחירי מכוניות חדשות ריאלי (מנוכה אינפלציה). תוצאות הבדיקה מופיעות בתרשים 5.

תרשים 5. מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס, מדד המחירים לצרכן ומדד מחירי מכוניות חדשות ריאלי*, ינואר 2008 - יולי 2021



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 כל המדדים בתרשים: מדד מחירי מכוניות חדשות, מדד המחירים לצרכן ומדד מחירי מכוניות חדשות ריאלי
 הם על בסיס: ינואר 2008 = 100.

תרשים 5 מראה כי בתקופה ינואר 2008 עד יולי 2021 עלה מדד מחירי מכוניות חדשות בכ-10% ומדד המחירים לצרכן עלה בכ-19.1% ולכן מדד מחירי מכוניות חדשות ירד ריאלי כ-32.7%. תוצאות דומות התקבלו גם בעבודה של בנק ישראל מ-2019 בנושא "התחבורה הפרטית בישראל: ניתוח ההתפתחויות בשני העשורים האחרונים". בעבודה נותח מחיר המכוניות משנת 1999 ועד

31 מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס הוא חלק ממדד המחירים לצרכן והוא מתחשב במבצעי הנחות שעורכים יבואני כלי הרכב.

32) ההבדלים בשיעורי השינוי בין מדד המחירים לצרכן לבין מדד מחירי מכוניות חדשות בתקופה הנסקרת הם בעיקר כתוצאה מעליה בשיעור גבוה יותר במדד המחירים לצרכן בהשוואה למדד מחירי מכוניות חדשות בשנים 2008 - 2013.



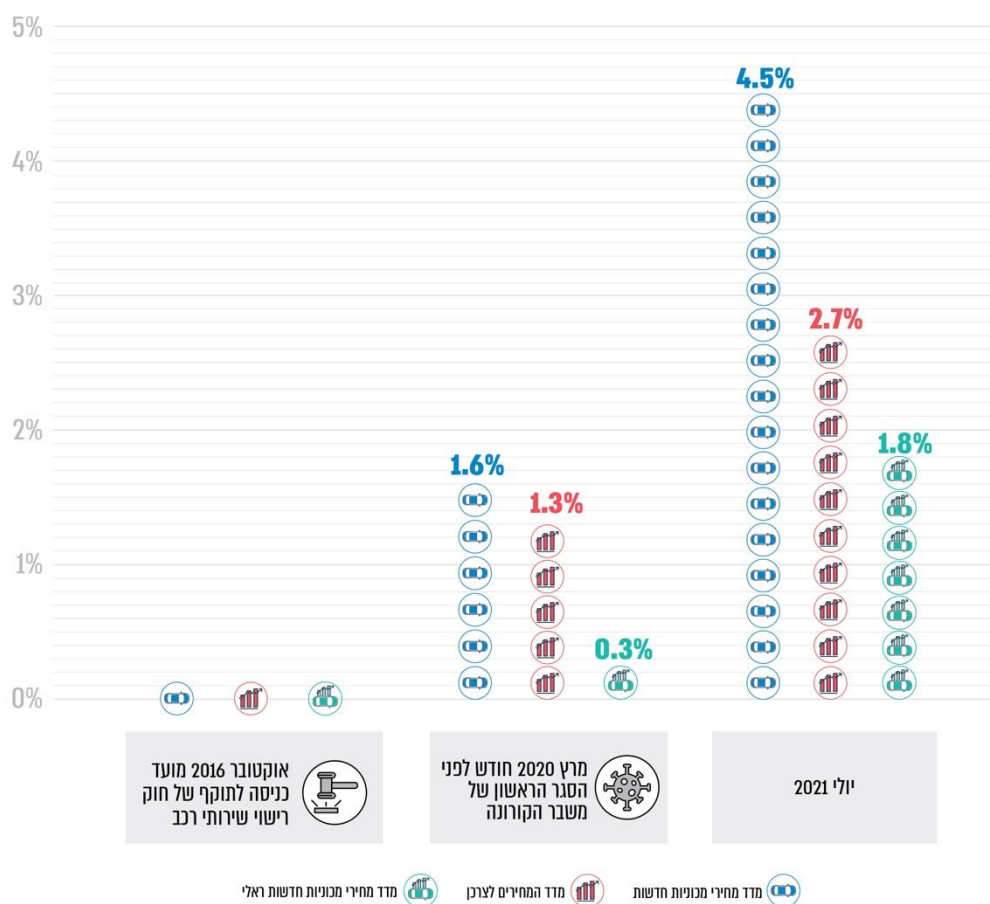
2017 ונמצא כי בין 1999 ל-2004 לא חל שינוי משמעותי במחיר הריאלי אך ב-2005 החלה מגמת ירידה ממושכת במחיר. מ-2005 עד 2017 ירד המחיר הריאלי בכ-30% ויחסית לשכר למשרת שכיר הוא ירד בשיעור גבוה אף יותר. עוד צוין בעבודה של בנק ישראל כי המכוניות הן מוצר סחיר שאיכותו עולה עם הזמן בשעה שמחירו נותר יציב, והדבר תורם להוזלתן יחסית לשאר מוצרי הצריכה. אומנם השיפורים הטכנולוגיים עשויים לייקר את ייצורן יחסית למחיר הייצור לפני השיפור, אך הודות לתחרות בעולם מחירן נותר יציב. שיפור האיכות ללא שינוי במחיר המכוניות החדשות תורם לכך שמחיר המכוניות המשומשות יורד מהר יותר (יחסית למצב שאין בו שיפור באיכות) ומרחיב את מעגל האוכלוסייה שיכולה להרשות לעצמה לרכוש מכונית פרטית³³.

אולם מתרשים 5 עולה גם כי ממועד כניסה לתוקף של חוק רישוי שירותי רכב (אוקטובר 2016) עד יולי 2021 עלה מדד מחירי מכוניות חדשות בכ-4.5%, מדד המחירים לצרכן עלה בכ-2.7% ומדד מחירי מכוניות חדשות עלה ריאלית בכ-1.8%. נטרול השפעת הקורונה על ידי בדיקת השינויים במדדים מאוקטובר 2016 ועד מרץ 2020 (חודש לפני הסגר הראשון עקב מגפת הקורונה) צמצם את שיעורי הגידול לעיל ועדיין מדד מחירי מכוניות חדשות עלה בכ-1.6%. שיעור הגבוה מהעלייה במדד המחירים לצרכן (1.3%) ולכן מדד מחירי מכוניות חדשות עלה ריאלית בתקופה זו בשיעור מתון של כ-0.3%.

33 יצוין כי מדד מחירי מכוניות חדשות הוא חלק ממדד המחירים לצרכן ולכן כדי להבטיח שהמדד ישקף אך ורק שינויים במחירים של המצרכים ולא שינויים הנובעים מטיב המצרך או מכמותו, הלמ"ס מחשב את המדד כך שהמחירים של המצרכים יכוון מדי חודש לאותו המצרך. לשם כך נקבעת הגדרה מפורטת לכל אחד מהמוצרים והשירותים הכלולים במדד. ראו פרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: "סטטיסטיקל 153 - מדד המחירים לצרכן". על הקשר שבין השינויים בעלות הגולמית של מחירי מכוניות לבין מחיר המחירון שלהם לפי קטגוריות כלי הרכב המקובלות ללא קיבוע טיב המכונית (רמת גימור) ראו בהמשך בשער 2 בדוח זה.



שינויים במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס, במדד המחירים לצרכן ובמדד מחירי מכוניות חדשות ריאלי, אוקטובר 2016 - יולי 2021



משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי בדיקת מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס ממועד הכניסה לתוקף של חוק רישוי שירותי רכב (אוקטובר 2016) ועד חודש לפני תחילת הסגר הראשון במשבר הקורונה (מרץ 2020) הראתה עליה במדד בשיעור של כ-1.6% ומדד זה עלה ריאלי בתקופה זו בשיעור מתון של כ-0.3%. בדיקה זו מלמדת כי רפורמת היבוא המקביל לא הובילה לירידת מחירים של מכוניות חדשות. לדעת משרד מבקר המדינה, הסיבות לכך נעוצות בשל התמקדות היבוא המקביל בדגמים מסוימים ובשל נתח השוק הקטן שלו. הבדיקה של משרד התחבורה מלמדת על ההשפעה הגלומה של יבוא מקביל, ככל ששורחב היבוא המקביל לדגמים נוספים שייתכן ויביא להורדת המחיר של היבואן הישיר. עם זאת, בשל התמקדותה בדגם אחד ובשל נתח השוק הקטן של היבוא המקביל, ייתכן שהבדיקה אינה מייצגת את השינויים במחירי כלי הרכב החדשים.



בעניין מידת ההשפעה ביחס לפעילות היבוא המקביל על היבואנים הישירים, משרד מבקר המדינה מציין לפני רשות התחרות כי מטרת חוק רישוי שירותי רכב היא בין השאר לקדם את התחרות בענף, וזאת בין היתר באמצעות פתיחת ענף יבוא הרכב לתחרות והרחבת אפשרויות היבוא של רכב מחו"ל באמצעות הסדרה במסגרת החוק של שלושה סוגים של יבואנים מסחריים - יבואן רכב ישיר, עקיף וזעיר³⁴. ממצאי הבדיקה של משרד מבקר המדינה בנוגע לנתח השוק של היבוא המקביל (יבוא עקיף, זעיר ואישי), שהיה כ-3.1% ב-2020, והתמקדותו במספר מועט של דגמים מעלים ספק אם במצב הדברים הנוכחי הוא יכול להוות גורם בעל השפעה מהותית על התחרות בתחום יבוא כלי הרכב. בנוסף, תוצאות בדיקת השינוי בממד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס ממועד כניסת חוק רישוי שירותי רכב לתוקף ועד מועד סיום עריכת הביקורת הראו על עליה במדד זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת בדיקת רמת התחרויות בענף הרכב, רשות התחרות תבחן את מידת ההשפעה של היבוא המקביל על היבוא הישיר באמצעות כלים כמותיים לרבות בחינת שינויים בנתחי שוק של היבוא הישיר והיבוא המקביל ושינויים במחירים.



מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי גם בחלוף כארבע שנים מחקיקת החוק ומהרפורמה של משרד התחבורה לקידום יבוא מקביל (יבוא עקיף, זעיר ואישי), היבוא המקביל אינו בגדר גורם תחרותי ממשי ליבוא הישיר. נתח השוק שלו גדל אומנם מכ-0.7% ב-2016 לכ-3.1% בשנת 2020 אולם בשנה זו היבואנים הישירים החזיקו בנתח שוק של כ-96.9% מיבוא כלי הרכב הפרטי. ביבוא העקיף מיובאים מעט מותגים (משנת 2013 עד פברואר 2020 יובאו 8,089 כלי רכב ביבוא עקיף וכ-96% (7,747) מכלי רכב אלו הם מתוצרת חמישה מותגים) והיבוא הזעיר התמקד במכוניות יוקרה, בעיקר בשלושה מותגים. הרפורמה גם לא הובילה לירידת מחירים כללית בענף יבוא כלי הרכב הפרטיים ובמדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס היתה עליה של כ-1.6% ממועד כניסת חוק רישוי שירותי רכב לתוקף ועד תחילת הסגר הראשון במשבר הקורונה (מרץ 2020).

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי: "משרד התחבורה בחן בשנתיים האחרונות את תקנות יבוא רכב ושיווקו ותיקן תקנות אלה על מנת להקל על יבואנים עקיפים וזעירים בין היתר, עודכנה תקנה 8 לתקנות יבוא רכב ושיווקו לגבי תנאי היקף פעילות של סוכן ראשי לצורך הגדרתו ככזה לפי החוק, תוך הפחתת דרישת הסף ממכירת 1,500 רכבים חדשים בשנה שקדמה למועד הגשת הבקשה ל-500 בלבד. כמו כן קבע המשרד מדרגת הון עצמי חדשה ליבואן ישיר ועקיף של עד 100 כלים בשנה ועוד".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ורשות התחרות לבחון דרכים נוספות לקידום רפורמת היבוא המקביל של כלי רכב ולקידום התחרות בענף.

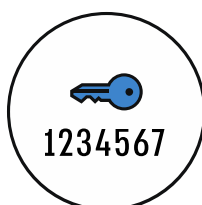
34 דברי הסבר להצעת חוק רישוי שירותים לרכב, התשע"ג-2013, ה"ח 769.



חסמים ביבוא כלי הרכב

על פי דוח חברת ייעוץ א' מספטמבר 2012, חסמי התחרות הם "הסכמי בלעדיות, יתרון לגודל, דרישות הון גדולות [...] גישה לערוצי הפצה". כמו כן צוין בדוח כי כוח המיקוח של הלקוחות הפרטיים חלש ביותר; וכי קיומן של קבוצות ותיקות בענף, כמעט ללא תחלופה, מקטין מאוד את היריבות ביניהן. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי למרות הרפורמה בתחום היבוא, עדיין יש חסמים העלולים לפגוע בקידום התחרות בענף, והם מקשים את האפשרות לפתח יבוא מקביל של כלי רכב ושל חלפים ופוגעים בקידום התחרות בענף הרכב וברווחת הציבור. להלן שלוש דוגמאות לחסמי יבוא: (א) תעודת מקור; (ב) קביעת ירידת הערך לרכב ביבוא אישי; (ג) קביעת קוד דגם לרכב ביבוא אישי.

חסמים ביבוא כלי רכב



קביעת קוד הדגם
לרכב ביבוא אישי



קביעת ירידת הערך
לרכב ביבוא אישי



תעודת מקור

תעודת מקור

מדינת ישראל חתומה על הסכמי סחר עם מדינות מסוימות, המאפשרים לקבל העדפת מכס בעת יבוא מוצר לישראל, בכפוף לעמידה בכללים שנקבעו לצורך כך. כך גם לגבי כלי רכב וחלפים. חלק מכלי הרכב מיוצרים במדינות שאין להן הסכמי סחר עם ישראל.

בהתאם להוראות צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, התשע"ז-2017, הפחתת מכס על טובין שחל עליהם הסכם סחר תינתן בכפוף לזכאות להעדפה בשיעורי מכס לגבי הטובין, לפי הוראות הסכם הסחר הנוגע. על פי דרישות רשות המיסים, ככלל, התנאים לקבלת העדפת מכס ביבוא רכב הם כי הרכב יוצר באחת מהמדינות המפורטות בהסכמי הסחר שעליהם חתמה ישראל, כי הרכב יובא במישרין מצד אחד לשני וכן הגשת תעודת מקור (או מסמך העדפה אחר בהתאם להסכם הסחר) ובהם מצהיר היצואן כי הוא בדק ובחן את הטובין ויודע כי הם עומדים ב"כללי המקור" הקבועים בהסכם הסחר לצורך הצהרה במדינות היבוא וזכאים לקבלת פטור ממכס, נוסף על הצהרתו בעת יבוא הטובין, וזאת כדי לזכות בפטור בשיעור של 7% מתשלום המכס.

בתשובת רשות המיסים מיולי 2021 (להלן - תשובת רשות המיסים) צוין כי: "נוכח הוראות הסכם הסחר, וסעיף 14 לצו לעיל, הצגת מסמך העדפה לצורך קבלת העדפת מכס הינה תנאי מהותי

הנדרש מכל יבואן לישראל, בין אם מדובר ביבואן רשמי ובין אם מדובר ביבואן מקביל, ולא ניתן לוותר על הצגת מסמך זה".

יצואן - בין שהוא יצרן בין לאו, ראשי להנפיק על פי ההסכם מסמך העדפה אך ורק ליבואן שאליו הוא מייצא את הטובין. יבואנים מקבילים אינם קונים את כלי הרכב מיצרן רכב אלא מהשוק המשני - סוחר רכב זכיינים - וייתכן כי כלי רכב אלה מיוצרים במדינות שלהן הסכמי סחר עם ישראל. במקרים אלה סוחר הרכב בשוק המשני אינם מחזיקים תמיד בתעודות מקור (או במסמך העדפה אחר בהתאם להסכם הסחר) או אינם נזקקים להן. לכן יבואנים שאינם מציגים תעודה זו אינם זכאים לפטור האמור בשיעור של 7%.

בתשובת רשות המיסים צוין כי: "הקושי הוא ביכולת של היצואן שהנפיק את מסמך העדפה להמציא את כל הנתונים הנדרשים על פי ההסכם כדי להנפיק את התעודה - כפי שקובע מפורשות הסכם הסחר. כאשר המכס הישראלי מבקש לאמת את התעודות, מתברר לעיתים, כי ליצואן (המקביל) שהנפיק את התעודה לא היה את המידע הנדרש או את ההוכחות הנדרשות כי הטובין עומדים בכללי מקור ובכל זאת הנפיק את מסמך העדפה. במצב זה מסמכי העדפה אלו נפסלים. לעומתם, ליצואן שהינו גם היצרן, יש מן הסתם את כל המידע הנדרש ספציפית לעסקה ו/או את ההוכחות הנדרשות".

על פי הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים, דרישות מחמירות אלה (לכל סוגי הטובין) נוצרו בשל מעורבותו של גורם נוסף בשרשרת השיווק וכן בשל החשדנות שמוצרים שמקורם שונה לכאורה ממקור המוצר המיובא ישירות מעוררים במאסדר. המאסדר חושש שהמוצר מיובא במקביל כדי לעקוף דרישות אסדרה שבהן עומד המפעל המרכזי שהיבוא ממנו אושר קודם לכן.

בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת שהתקיים באוגוסט 2020³⁵ ציין נציג פורום היבואנים הזעירים כי קשה להשיג תעודת מקור שלפיה נקבעת ההנחה במכס: "נועלים לנו את השוק, ואני לא יודע מי עושה את זה... יש רכבים שכן נותנים [תעודת מקור]. רובם לא נותנים". כמו כן, נציגי פורום יבואני הרכב הזעירים ציינו לפני משרד מבקר המדינה ביולי 2021 כי נכון להיום החסם העיקרי שהלכה למעשה מונע מיבואנים רבים מלהיכנס לתחום בצורה אינטנסיבית יותר הוא נושא תעודת המקור. עוד הם ציינו כי משווק שמזכיר ליבואן זעיר בחו"ל רכב חדש אינו יכול לבקש מהיצרן במועד קבלת הרכב מסמכים תומכים.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ורשות המיסים כי בלי להטיל ספק בחשיבותה של גביית מכס ביבוא מוצרים ממדינות שאין לממשלה הסכמי סחר איתן, ייתכנו מקרים שבהם כלי רכב שמייבאים יבואנים מקבילים לישראל ויוצרו במדינות של ישראל הסכמי סחר איתן לא יהיו זכאים לקבלת פטור מגביית מכס עקב אי-עמידה בתנאים לקבלתו, ובהם התנאי להוכחת עמידת הטובין בכללי המקור הקבועים בהסכם הסחר, והגשת מסמך העדפה (תעודת מקור או חשבונית הצהרה) שהונפקה כדין על ידי היצואן במדינת הייצוא. במקרים כאלה, העלות של הרכב המיובא ביבוא מקביל תהיה גבוהה יותר. תופעה זו היא בגדר חסם ליבוא כלי רכב על ידי יבואנים מקבילים ומקנה עדיפות בעיקר ליבואנים הישירים.

35 פרוטוקול ישיבה 39 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-23 (3.8.2020).



יצוין כי בשנים 2019 ו-2020 סך גביית המכס בגין כלי הרכב (בכל סוגי היבוא) הייתה כ-675 מיליוני ש"ח וכ-508 מיליוני ש"ח בהתאמה לעומת גבייה של כ-10.1 מיליארדי ש"ח וכ-9.2 מיליארדי ש"ח בהתאמה בגין מס קנייה³⁶.

בתשובת רשות המיסים צוין כי: "יתכן מצב בו אותם טובין (דגמים מסויימים של רכב) יזכו פעם אחת מפטור ממכס שכן עמדו בכללי המקור הקבועים בהסכם הסחר על מנת שיחשבו 'מוצר מקור', ואילו במקרה אחר אותן טובין (אותם דגמי רכבים) לא יהנו מפטור ממכס מכיוון שלא עמדו בכללי המקור הקבועים בהם לאותם טובין במסגרת הסכם הסחר לצורך קבלת פטור ממכס... הוראות הסכם הסחר קובעות, בין היתר, חובה להנפקת מסמך העדפה במדינת היצוא כתנאי לקבלת העדפה במדינת היבוא. מסמך העדפה נדרש בין היתר, לצורך הקלה על הסחר תוך אפשרות לשחרור מהיר של הטובין על סמך הצהרת היצואן או היצרן במסמך העדפה תוך מתן אפשרות לבצע הליך אימות של מסמך העדפה בהתאם למנגנון שנקבע בין המדינות להסכם הסחר". עוד צוין בתשובה כי "מתן העדפת מכס ללא צירוף מסמך העדפה כדין תפגע במטרתם של הסכמי הסחר, ואף תביא לריקון מתוכן של הוראות הסכם הסחר, לרבות פגיעה באפשרות לאמת הצהרות יבואנים בדבר זכאותם להעדפת מכס, להפרת התחייבויות בינלאומיות ולקבלת העדפת מכס גם במקרים שהטובין אינם עומדים בכללי מקור".

מומלץ כי משרד התחבורה, משרד הכלכלה ורשות המיסים יפעלו לבחינת דרכים שיאפשרו גם ליבואנים המקבילים שאינם מחזיקים תעודת מקור לקבל את הפטור מתשלום המכס אם הרכב המיובא יוצר במדינות שיש לממשלה הסכמי סחר עימן ובכך לתרום להגברת התחרות בענף יבוא כלי רכב. עוד מומלץ לבחון דרכים לקבלת המידע באופן מקוון.

רשות התחרות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021 כי היא "מעורבת בטיפול בבעיית יבואני רכב מקבילים וזעירים לקבל פטור ממכס עקב קושי בהשגת תעודות מקור".

משרד הכלכלה ציין לפני משרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 כי: "משרד הכלכלה אכן פעיל בנושא. הנושא עלה בין שרת הכלכלה ושר האוצר לאחרונה. ואנו עוסקים בו כבר שנה וחצי באמצעות ישיבות והתכתבויות. הנושא נוגע לדרישות מסמכים המוכיחים מקור במטרה לזכות בהטבת פטור ממכס ליבוא המגיע ממדינות שיש איתן הסכמי סחר חופשי, וזאת כאשר מתבצע תהליך אימות של המכס לבדיקת כלל המסמכים ביבוא כולל מקור המוצר אך גם נושאים נוספים כמו מחיר הרכב. מסמכים אלו מחייבים קשר עם היצרן והדבר מהווה לעתים אתגר ליבואנים מקבילים. אנשי המשרד השתתפו במספר דיונים והיו מספר התכתבויות בינינו לבין משרדי התחבורה והאוצר (כולל מכס), במטרה למצוא חלופות שיקלו על תהליך היבוא המקביל".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי: "המשרד ער כי דרישה זו של המכס בישראל [להמצאת תעודת מקור] מהווה חסם משמעותי עבור יבואנים עקיפים וזעירים, שמתבטא בהגדלת עלות המכס על רכב ביבוא שאיננו ישיר בשיעור של כ-7%... המשרד ימשיך לבחון אפשרויות להמצאת תעודות מקור על ידי יבואנים שאינם ישירים בשיתוף עם משרד הכלכלה והמכס עד למציאת פתרון כאמור".

36 משרד האוצר, רשות המיסים, החטיבה לתכנון וכלכלה, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל, 2019 - 2020" (פורסם בשנת 2021), עמ' 4 - 5.



קביעת ירידת הערך לרכב ביבוא אישי

צרכנים המייבאים רכב ביבוא אישי משלמים מס קנייה, מכס (בגין יבוא כלי רכב ממדינות שאין הסכמי סחר עימן או כאשר לא מתקיימים התנאים לצורך קבלת פטור ממכס בכפוף להסכמי הסחר) ומע"ם, המחושבים על פי העלות של רכישת הרכב. על פי מחירון רכב לוי יצחק, מומלץ להפחית בין 15% ל-30% ממחיר המחירון של רכב ביבוא אישי עד שש שנים מיום ייצורו, ללא הבחנה באיכות הרכב ובמצבו. משמע ששני כלי רכב זהים שנרכשו באותו מועד, האחד מיבואן רשמי (לדוגמא יבואן ישיר) והשני ביבוא אישי, יימכרו בעתיד בפער מחירים זה רק בגלל השוני בזהות היבואן.

בדברי ההסבר במחירון לוי יצחק צוינו גורמים המשפיעים על מחיר המחירון, ובהם הבדלים בתנאי היבוא ובמקורותיו, חוסר אחידות בין הזכיינים המייבאים, גורמי היבוא, שערי המטבע בעת הקנייה ומספר קטן יחסית של מכוניות המיובאות ארצה באופן זה. כל אלה גורמים לפערים גדולים במחירים של המכוניות בינן לבין עצמן ובינן לבין מכוניות דומות (אך לא תמיד זהות) מיבוא רשמי. פערים אלה עלולים להגיע לכ-30% לעומת מכוניות דומות מיבוא אישי. עוד צוין כי בין הגורמים הנוספים המשפיעים על מחירי מכוניות אלה ניתן למנות את רישומן כמשומשות ברישיון הרכב, חוסר בהירות בנוגע לאחריות, הקושי לקבוע ולאמת מקורות של מסמכים שונים הקשורים בייצורן וביבואן ובתוספות הספציפיות של כל רכב.

לעניין האמור בדברי ההסבר למחירון לוי יצחק על ההפחתה במחיר רכב ביבוא אישי בין היתר בגין פערי עלות של כלי רכב המיובאים ביבוא אישי לבין כלי רכב המיובאים ביבוא ישיר, לדעת משרד מבקר המדינה פערי העלות בין כלי רכב המיובאים על ידי היבואנים הישירים אינם מובילים להפחתת מחירי המחירון במחירון לוי יצחק. רישום כלי רכב חדשים שיובאו ביבוא אישי ככלי רכב משומשים פוגע בסחירותם ללא הצדקה - העובדה שכלי רכב חדשים ביבוא אישי נרשמים ברישיון הרכב ככלי רכב משומשים אינה אמורה להשפיע על חישוב ההפחתה לרכב ביבוא אישי בשל ההפחתה הקיימת לכלי רכב משומשים. פסיקת בית המשפט בעניין חובת יבואן ישיר למימוש אחריות יצרן הרכב לכל רכב מהתוצר שהוא מייבא, גם אם יובא לישראל על ידי גורם אחר (בכלל זה ביבוא אישי), וגם אם אחריות היצרן הוגבלה למדינות מסוימות שישראל אינה נמנית עימן, מכוח הוראות סעיף 49(א) לחוק רישוי שירותי רכב, צמצמה אף היא את חוסר הבהירות בנושא³⁷.

37 עת"מ (י-ם) 11690-01-18, יוניון מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.10.19).



בביקורת עלה כי רכבים חדשים שיובאו ביבוא אישי נרשמים ברישיון הרכב כרכבים משומשים, וכי קביעת ירידת הערך לכלי רכב ביבוא אישי באמצעות מחירון הרכב של לוי יצחק מעקרת חלק מעודף הצרכן הגלום ברכישת כלי רכב ביבוא אישי בגין המחיר המופחת שיתקבל בעת מכירתו בשוק המכוניות המשומשות או בגין התשלום שיתקבל מחברת הביטוח בקרות אירוע ביטוח (גניבה או אובדן גמור [Total lost])³⁸. תופעות אלו הן חסם נוסף לרכישת כלי רכב ביבוא אישי ופוגעות במנגנון ערוץ היבוא האישי ככלי לקידום התחרות בענף יבוא הרכב.

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את נחיצות הרישום של רכבים חדשים המיובאים ביבוא אישי כרכבים משומשים וישלים את הפיקוח על תחום מחירוני הרכב ואת הסדרתו כדי לקדם הסרת חסמים בענף בכלל וביבוא האישי בפרט.

קוד דגם לרכב ביבוא אישי

כלי רכב שמיובא לישראל במסגרת היבוא השוטף של יבואני הרכב מקבל "תעודת זהות" - רישיון רכב הכולל קוד תוצר וקוד דגם שקבע משרד התחבורה (להלן - קוד דגם או קוד תוצר, קוד דגם). מחירון לוי יצחק³⁹, המעריך את המחיר הממוצע של הרכב בשוק כלי הרכב המשומשים, מתרגם את הקוד לקוד דגם נוסף, ועל בסיסו מוערך מחיר הרכב בשוק הרכב המשומש. חברות הביטוח משתמשות בקוד הרכב המותאם לסוג הרכב ולדגם שלו כדי להנפיק פוליסות של ביטוח חובה, ביטוח מקיף וביטוח צד שלישי. בהתאם לכך חברות הביטוח מעריכות את שווי, וקובעות את שיעור פרמיית הביטוח ואת שיעור הפיצוי שעשוי לקבל בעל הרכב בגין נזק לרכבו.

בסעיף 3ד לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח רכב פרטי), התשמ"ו-1986, נקבע כי שווי רכב שאינו נכלל במחירון⁴⁰, ייקבע לפי הערכת שווי שתצורף למפרט. בפועל, קשה לבטח כלי רכב ללא קוד דגם ויש להמתין לקביעת קוד דגם חדש. על כן בעלי הרכבים שטרם נקבע להם קוד דגם נדרשים לגשת לשמאי רכב כדי שיעניק לבעל הרכב חוות דעת מפורטת על שווי הרכב ועל התוספות שיש בו כדי להעריך את שווי המלא. שמאות זו כרוכה בתשלום הנוסף על הוצאות יבוא הרכב לישראל, בסך כ-700 ש"ח (לפני מע"מ), תשלום שאינו חל על היבואן הראשי. חברות הביטוח יכולות לבטח את הרכב רק על פי הערכה זו ולהציע פרמיה שתשולם בגין ביטוח כלי הרכב. יתר על כן, לאחר כמה שנים מתבקש בעל הרכב להציג הערכת שווי חדשה, הכרוכה בעלות נוספת.

בפברואר 2012 המליצה הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב לקבוע כי משרד התחבורה יהיה בעל הסמכות לקבוע קוד דגם לרכב שיובא ביבוא אישי, וכי שום גוף הפועל בתחום (יבואנים, מו"ל של מחירוני רכב, שמאים, חברות ביטוח וכו') אינו רשאי להשתמש בקוד דגם

38 בשוק המכוניות המשומשות ייתכן כי מחיר העסקה יהיה שונה ממחיר המחירון בשל כוחות השוק (היצע וביקוש) שאינם באים לידי ביטוי במחירון, אולם במקרים של אירוע ביטוח כמו גניבה או אובדן גמור (Total lost) הסכום שיתקבל בעל הפוליסה יהיה על פי מחיר המחירון.

39 מחירון מכוניות משומשות וחדשות.

40 מחירון, כהגדרתו בתקנות אלו - קובץ מחירים וכללים שיטתי, מקצועי ובלתי תלוי המשמש לקביעת ערך שוק של כלי רכב פרטיים מכל הדגמים, בין קונה מרצון ומוכר מרצון, שמתפרסם ומתעדכן באופן סדיר וניתן לעיין בו בכל עת.

משל עצמו אלא בזה שקבע משרד התחבורה בלבד, כאשר שימוש בקודים קיימים ייאסר לאחר תקופת מעבר של שישה חודשים. עוד המליצה הוועדה לשנות בתקנה מס' 266 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), את הגדרת "שווי הרכב", המוגדר כשווי הרכב בשוק המכוניות המשומשות כפי שהוא מתפרסם מפעם לפעם בפרסום המקובל על חברות הביטוח באופן שרישום פוליסת ביטוח ייעשה לפי קוד הדגם המופיע ברישיון הרכב. עוד הומלץ כי לחברות הביטוח תינתן תקופת מעבר של עד שלושה חודשים להטמעת הכלל החדש.

באפריל 2012 המליץ הצוות הבין-משרדי ליישם את המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב. בדוח צוין כי משרד התחבורה, בשיתוף רשות המיסים, מגבש נוהל לקביעת קוד דגם לכלל סוגי הרכב ולרכב המיובא ביבוא אישי. עוד צוין בדוח הצוות כי יש ליישם את ההמלצות באמצעות הכנת נוהל לקביעת קוד דגם רכב ובאמצעות תיקון תקנה 266 המצוי בהליך מול מחירוני הרכב השונים.

בפברואר 2013 פרסם משרד התחבורה נוהל בנושא "קביעת קוד דגם לכלי רכב". מטרת הנוהל היא לקבוע קודי דגם אחידים אשר ישמשו את כלל הגורמים בענף הרכב עבור סוגי כלי רכב M⁴¹ ו-N⁴² עד 3.5 טונות ואופנוע L. סעיף 4.2.3 הסדיר את הכללים לקביעת קוד הדגם: סעיף 4.2.3.1 לכלי רכב המיובאים ביבוא אישי באמצעות אישור יבוא (לדגם רכב המיובא ביבוא סדיר וקיימת לגביו הוראת רישום) וסעיף 4.2.3.2 לכלי רכב המיובאים ביבוא אישי באמצעות רישיון יבוא שנקבע להם קוד דגם חדש או התאמת קוד דגם קיים מרשימת קודי הדגם או לפי סדר אחר שיאושר על ידי מנהל בכיר רכב במת"ח.

בספטמבר 2012 תוקנו תקנות התעבורה (תיקון 11) באופן שנקבע שבסופה של תקנה 266 בהגדרת שווי רכב יבוא כלהלן: "ולעניין רכב מסוג M⁴³ ו-N⁴⁴ שווי הרכב לפי קוד הדגם המופיע ברישיון הרכב"⁴⁵. התיקון נכנס לתוקף ב-1.3.13.

במכתב שכתב איגוד השמאים למשרד התחבורה ביוני 2017 נכתב כי אף שמשרד התחבורה אימץ את ההמלצות, "בפועל עד יום זה ואף שחלפו להן **חמש שנים תמימות** [ההדגשה במקור] לא חל שינוי במצב הקיים. גם כיום כולל מחירון הרכב הנפוץ בו עושות שימוש חברות הביטוח, מספרי קוד השונים באופן קיצוני מאלה שנקבעו על ידי משרד התחבורה". במכתב צוינה דוגמה של רכב מדגם מסוים אשר קיים לו קוד דגם במחירון "לוי יצחק" המתייחס באופן כולל לעשרה קודי דגם שונים של משרד התחבורה. במכתב צוין כי כפועל יוצא מכך הוא כי אדם אשר יבא לארץ רכב ביבוא אישי ייאלץ לשאת בעלות נוספת כדי לקבל אישור משמאי רכב ומעורך המחירון על ההתאמה שבין רכבו לבין קוד הדגם אשר בגינו הוא נדרש לבטח את רכבו אצל חברות הביטוח השונות. ועלות זאת מתווספת שלא לצורך לעלות היבוא, גורמת לעליית מחירים, מקטינה את הכדאיות של היבוא האישי של הרכב ופוגעת בצרכן הקטן. בפברואר 2020 פנה שוב איגוד השמאים למשרד התחבורה בנושא בהמשך לפנייתו מיוני 2017.

-
- | | |
|----|--|
| 41 | רכב נוסעים. |
| 42 | רכב משא מסחרי. |
| 43 | רכב להסעת נוסעים שבו עד 8 מושבים נוסף על מושב הנהג, ומשקלו הכולל המותר עד 3,500 ק"ג כגון רכב פרטי נוסעים, מונית. |
| 44 | רכב מסחרי ומשא ורכב עבודה במשקל כולל מותר עד 3,500 ק"ג. |
| 45 | תקנות התעבורה (תיקון מס' 11), התשע"ב-2012, ק"ת 7164. |



לידי משרד מבקר המדינה הגיעו דוגמאות להערכת שווי של רכב וקבלה על הערכת שווי רכב שיובא ביבוא אישי על ידי שמאי רכב לצורך קביעת שווי על סך 700 ש"ח לפני מע"מ (819 ש"ח אחרי מע"מ) בגין "הערכת רכב לביטוח ביבוא אישי".

אף שתקנות התעבורה תוקנו בספטמבר 2012 באופן ששווי הרכב ייקבע לפי קוד הדגם המופיע ברישיון הרכב, ואף שמשרד התחבורה קבע בפברואר 2013 נוהל לקביעת קוד דגם לרכבים מסוג M1 ו-N1, נמצא כי בפועל צרכנים המייבאים רכב ביבוא אישי נדרשים לבצע הערכת שווי לרכב לצורכי ביטוח בעלות נוספת (שהיקפה על פי הדוגמאות שלעיל הוא כ-820 ש"ח כולל מע"מ), ועקב כך עשוי להיפגע חלק מהיבוא האישי של כלי רכב, באופן שאינו תואם את המטרה של קידום התחרות בענף.

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן אם האסדרה הקיימת בנוגע לקביעת קוד דגם לכלי רכב המיובאים ביבוא אישי נותנת מענה כולל לסוגיית קביעת שווי הרכב באופן שלא משית על המייבאים רכב ביבוא אישי עלויות נוספות שיש בהן כדי לפגוע בקידום התחרות בענף.

בתשובת רשות שוק ההון מיולי 2021 (להלן - תשובת רשות שוק ההון) צוין כי "במקרים רבים עלות רכב שיובא ביבוא אישי אינה זהה לעלותו של רכב מקביל הנרכש בישראל. לכן, מטרת ביצוע הערכת שווי לרכב שלא נכלל במחירון היא למנוע מצב של חיסרון כיס או אי ודאות עבור המבוטח, למקרה של אובדן גמור, אובדן גמור להלכה או גניבה. כך שבמקרים אלה המבוטח מפוצה כשווי של הרכב בישראל והוא יוכל לרכוש רכב דומה בישראל".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי: "היום קיים נוהל לקביעת קוד דגם, יחד עם זאת קוד הדגם לא נקבע לכלי רכב ביבוא אישי. אנו תומכים בהמלצה להחיל את הוראות הנוהל גם על כלים ביבוא אישי בסיוע של גורם מקצועי כגון מעבדות הרכב (כפי שמתבצע ליבואנים זעירים) דבר הדורש תקציב במידה ולא רוצים להשית עליהם עלויות נוספות. ללא שימוש בקוד הדגם ליבוא אישי, לכאורה חברות הביטוח לא יוכלו להתאים את הקוד ולתת הערכת שווי רכב לצרכי ביטוח (ולא רק). עד כה לא נמצא פיתרון למימוש ללא השתת עלויות נוספות".

פעילותה של רשות התחרות בענף הרכב וגישות של רשויות להגבלים עסקיים במדינות שונות לבדיקת רמת התחרות

פעילותה של רשות התחרות בענף הרכב

מטרתו של חוק רישוי שירותי רכב היא בין היתר קידום התחרות בענף הרכב. כאמור, החוק הרלוונטי לביצוע בדיקה של תחרותיות בענף הוא חוק התחרות שבמסגרתו הוקמה רשות התחרות. הרשות ממנה על שמירת עקרונות התחרות במשק ועל אכיפת חוק התחרות הכלכלית. במסגרת פעילותה מפקחת רשות התחרות בין היתר על הסדרים כובלים, על מונופולים ועל תחום המיזוגים. בדברי ההסבר להצעת החוק לשינוי שם החוק לחוק התחרות הכלכלית מאפריל 2018 צוין כי "תכליתו של החוק היא קידום התחרות החופשית במשק ומניעת



הפגיעה בה". עוד ניתן ללמוד על תכלית החוק מדבריו של כבוד השופט אהרון ברק מדצמבר 1998⁴⁶, כי התכלית המונחת ביסוד חוק התחרות (שנכון למועד מתן פסק הדין נקרא "חוק ההגבלים העסקיים") היא הבטחת פעילות כלכלית חופשית, ומטרת החוק היא ההגנה על הציבור הרחב מפני עיוותים כלכליים שמקורם בריכוזיות יתר בשווקים מסוימים. עוד ציין כבוד השופט ברק כי ביסוד החוק מונחת התחרות, אשר נועדה להבטיח הקצאה יעילה של משאבים והגברת היעילות.

אחד התחומים שרשות התחרות עוסקת בהם הוא מיזוג חברות. מיזוג חברות מוגדר בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, כלהלן: "לרבות רכישת עיקר נכסי חברה בידי חברה אחרת או רכישת מניות ביד חברה אחרת המקנות לחברה הרוכשת יותר מרבע מהערך הנקוב של הון מניות המוצא, או מכוח ההצבעה או מהכוח למנות יותר מרבע מהדירקטורים או השתתפות ביותר מרבע ברווחי החברה; הרכישה יכול שתהא במישרין או בעקיפין או באמצעות זכויות המוקנות בחוזה". פרק ג' לחוק התחרות מסדיר את ההוראות והתנאים לביצוע מיזוגים בין חברות.

רשות התחרות נדרשה לנושא בעקבות דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ודוח הצוות הבין-משרדי משנת 2012. מטיטוט מסמך פנימי של הרשות בנושא "תחום יבוא כלי רכב - כללי" משנת 2012 עולה כי בעקבות הדוח של הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב משנת 2012 ערכה הרשות סקירה כללית של ענף הרכב ובחנה את ההמלצות של הוועדה לבחינת התחרותיות בענף הרכב על פי נתוני השנים 2008 - 2011. יתר על כן, באותה שנה הכינה הרשות טיוטה של דוח שכותרתה "בדיקת ענף הרכב החדש על-ידי רשות ההגבלים העסקיים - עיקרי הממצאים והמסקנות". כפי שמסרה רשות התחרות לנציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, דוחות אלה לא פורסמו, גם לא בגרסה מצומצמת השומרת על הסודיות המסחרית של יבואני הרכב, והם לא הבשילו לכדי דוח פנימי המשקף בהכרח את עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים דאז ואת עמדת הממונה על התחרות כיום לגבי התחרותיות בענף. במועד סיום הביקורת הרשות לא פרסמה את עמדת הממונה בעניין או את ממצאי הבחינה שנעשתה ברשות בנוגע לענף.

מסקירת טיוטת הדוח שהכינה הרשות עלה כי בדיקתה משנת 2012 הסתמכה על איסוף נתונים ועל מסמכים מגורמים שונים הפועלים בענף הרכב, מחברות יבוא רכב, מאיגוד יבואני הרכב ומחברות העוסקות בליסינג. עוד עלה כי בדיקת הרשות משנת 2012 הסתמכה על ניתוחי ריכוזיות, רווחיות ושינויים בעלויות ובמחירים ועוד (למשל באמצעות שיחות ופגישות עם בעלי תפקידים בגופים אלה ועם גורמים שונים בממשלה העוסקים בהסדרת היבטים שונים של הענף). מטיטוט המסמכים עלה כי בענף מתנהלת תחרות ערה, ופועלים בו מתחרים רבים בריכוזיות נמוכה יחסית. עוד עלה מהטיטוט כי חלק מהיבואנים של כלי רכב משפחתיים ושל רכב סופר-מיני מחזיקים בכוח שוק רב כלפי הצרכן הפרטי. עם זאת, לא מצאה הרשות סעדים לכך והמליצה למשרד התחבורה כי בעת מתן רישיון יבוא יובאו בחשבון שיקולים של תחרות, וכי המשרד ייתן עדיפות למתן רישיונות לגופים שאינם עוסקים ביבוא רכב.

על פי מסמכים פנימיים של רשות התחרות, הרשות בודקת את ההשפעה של מיזוגים על התחרותיות בענף הרכב בין היתר כאשר יש דרישה למיזוג חברות. למשל, בפברואר 2019 אישרה הרשות למזג שתי חברות שפעלו בתחום יבוא כלי רכב. בדיקת הרשות התבססה בין

46 ע"א 2247-95 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ, פ"ד נב(5) 213.



היתר על שיחות שניהלה עם איגוד יבואני הרכב ועל בדיקה של רשימת דגמים תחליפיים למותג רכב מסוים ורשימת שמות היבואנים המייבאים אותם. בספטמבר 2019 אישרה הרשות מיזוג של שתי חברות נוספות. הבדיקות לאישור המיזוגים לא התבססו על ניתוח מעמיק של הענף ולא כללו ניתוח של השינויים בריכוזיות, במחירים וברווחיות בעקבות המיזוגים.

רשות התחרות ציינה בתשובתה מיולי 2021 (להלן - תשובת רשות התחרות) כי "שתי בקשות המיזוג בין יבואניות רכב אשר אושרו על ידי-הממונה... הן דוגמאות מצוינות דווקא למקרים בהם עיקר הניתוח התחרותי ראוי שיתבסס על בחינת מבנה הבעלויות והתמריצים של הצדדים למיזוג, ללא צורך בבדיקות אקונומטריות לשם כך. מיזוגים אלה טומנים בחובם איחוד פעילות ביבוא תוצרים אשר עוד טרם המיזוג הנבחן נמצאו בבעלות משותפת בידי יצרן בינלאומי. משכך, נראה כי רמת התחרות בין יבואנים שונים לתוצרים המיוצרים בבעלות משותפת מוגבלת מלכתחילה וכי השפעת המיזוגים הנבחנים על התחרות מוגבלת אף היא. יחד עם זאת ולשם הזהירות, ערכה הממונה ניתוח לבחינת רמת התחרות ביחס למקטעי הפעילות הרלוונטיים, במתודות הנהוגות בתחום. ביחס למיזוג שאושר ביום 10.9.19, בדיקת הרשות העלתה כי התוצרים של הגופים המתמזגים אינם מתחרים זה בזה שכן אינם תחליפיים בעיני הלקוחות אלא דווקא מהווים מוצרים משלימים. משכך פוחדת אף יותר הסיכוי לגיבושו של חשש תחרותי משמעותי כתוצאה מהמיזוג...".

עוד ציינה רשות התחרות בתשובתה כי "במהלך השנים האחרונות הרשות לקחה חלק בחקיקת חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, וממשיכה לקחת חלק בדיונים לצורך התקנת התקנות השונות מכוחו. במסגרת זו הצוות המטפל בתחום התחבורה ברשות עבר על נוסחים רבים ומשתנים של הצעות החוק, והציע הצעות לקביעת הוראות בחקיקה, אשר יבטיחו מניעת פגיעה בתחרות ומניעת הקמת חסמים לתחרות... צוות הרשות תרם ממומחיותו בניתוח שווקים ומהיכרות עם מודלים תחרותיים רלוונטיים... יעוצים אלה כללו, בין היתר איסוף נתונים אמפיריים לשם גיבוש המלצות הרשות כמו גם בחינה השוואית של תקנות מקבילות במדינות שונות. רשות התחרות גם מייעצת למשרד באופן תדיר ביחס למתן רישיונות יבוא כלי רכב לישראל. במסגרת זו הרשות עורכת בחינה תחרותית של הענפים הרלוונטיים לרישיון היבוא המבוקש, ולא פעם נדרשת לצורך כך לדרוש נתונים ומסמכים, לשוחח עם גורמים בשוק ולבצע ניתוח שוק שתוצאתו חוות דעת תחרותית מלאה על ההשלכות התחרותיות שיכולות להיות למתן הרישיון... הרשות השתתפה ועודנה משתתפת בצוותי חשיבה לצד משרד התחבורה ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הפועלים לגיבוש פתרונות לכשלים תחרותיים שונים בתחומי החלפים והשמאות... כמו כן ייעצה הרשות באופן יזום למשרד התחבורה ולרשות שוק ההון בתחום זוגיות הרכב ובתחום מוסכי ההסדר... הרשות בוחנת באופן שוטף טענות ופניות בדבר הסדרים כובלים המתקיימים, לכאורה, בענף הרכב. בדיקות מסוג זה מתמצות פעמים רבות מבלי שננקטו צעדי אכיפה כנגד צדדים רלוונטיים, לאחר שנמצא כי אין בסיס עובדתי, משפטי או תחרותי לטענות שבבסיסן. בין צעדי האכיפה שנקטה הרשות בשנים האחרונות בתחום ניתן למנות צו מוסכם בתחום מצברי ההתנעה לרכבים, במסגרתו שונה ההסכם באופן שהופג החשש התחרותי עליו הצביעה הממונה וכן הצדדים להסדר שילמו עיצום כספי לקופת המדינה. כמו כן הממונה הוציאה לאחרונה קביעה בדבר הסדר כובל בין... יבואנית כלי רכב בעלת כוח שוק בענף לבין... יצרנית כלי רכב. כמו כן הטיל מ"מ הממונה עיצום כספי על נמל אשדוד, כנגד ניצול מעמדו כבעל מונופולין ביחס לפעילותו בפריקת רכבים, כפעולת אכיפה משמעותית נוספת שנקטה הממונה בתחום הרכב".



גישות של רשויות להגבלים עסקיים במדינות שונות לבדיקת רמת התחרות

רשויות פיקוח במדינות שונות משתמשות הן בכלים מקובלים לניתוח ריכוזיות בשוק⁴⁷ והן בכלים מתקדמים לחיזוי שינויים במחיר המוצר לאחר מיזוג חברות באמצעות מודלים אקונומטריים⁴⁸ וכן על פי קווים מנחים לבחינת מיזוגים אופקיים בין חברות בענף. למשל, על פי קווים מנחים לבחינת מיזוגים אופקיים שהתוותה בשנת 2010 נציבות הסחר הפדרלית של ארה"ב לאכיפת הגבלים עסקיים של משרד המשפטים⁴⁹, חישוב של נתחי השוק וריכוזיות השוק אינו מטרה כשלעצמה אלא אמצעי להבנת ההשפעות התחרותיות הצפויות של מיזוג.

בספטמבר 2015, במסגרת יום עיון שנתי בנושא חמש שנים לקווים המנחים לבחינת מיזוגים אופקיים בין חברות בענף מטעם נציבות הסחר הפדרלית של ארה"ב שנערך בג'ורג'טאון וושינגטון, ציינה יו"ר הנציבות כי מיזוג עשוי להשפיע על הגדרת השוק הרלוונטי ועל התחרותיות, לכן הנציבות משתמשת במודלים אקונומטריים כדי להעריך את ההשפעה של המיזוג על התחרותיות בענף. יו"ר הנציבות ציינה כי גם אם הסוכנויות אינן מבססות את החלטותיהן הנוגעות לאכיפה אך ורק על נתחי שוק ועל ריכוזיות השוק, בתי המשפט עדיין משתמשים בנתונים הסטטיסטיים הנוגעים למבנה השוק במסגרת קבלת ההחלטות שלהם. מאז פרסום ההנחיות המעודכנות של ארה"ב ניכר שימוש מוגבר בכלים אקונומטריים בבדיקות מיזוגים שעורכות סוכנויות תחרות ברחבי העולם. חלק מהסוכנויות מחשבות את ההשפעה של המיזוגים על המחירים הצפויים בשוק (Upward Pricing Pressure - UPP). למשל, ההנחיות לבקרת מיזוגים של רשות הפיקוח על התחרות בצרפת שעודכנו בשנת 2013 נועדו לאפשר בין היתר בדיקה של ההשפעה על המחירים בענף בעקבות מיזוגים. גם רשויות התחרות במדינות נוספות - צ'ילה, קוריאה, יפן, מקסיקו, ניו זילנד וטורקיה - מסתמכות על כלים מתקדמים להערכת ההשפעות של מיזוג אופקי של חברות על המחירים בענף. עוד ציינה יו"ר הנציבות כי נוסף על בדיקת מדד הריכוזיות יש לבדוק גם כי המיזוג אינו מוביל לקביעת מחירים גבוהים יותר ולהפחתת התחרות בעתיד⁵⁰.

47 להרחבה בנושא מודלים לבחינת ריכוזיות בשוק ותוצאות של מודלים אלה לענף יבוא הרכב הפרטי ראו בהמשך בפרק "ניתוח רמת התחרותיות בקטגוריות המקובלות של כלי רכב בענף יבוא כלי רכב פרטיים".

48 אקונומטריקה (Econometrics) היא תחום העוסק בבדיקת השערות בכלכלה ובוחן כיצד יש להשתמש בנתונים אמפיריים כדי להפריך את ההשערות האלה או לאשרן. המחקרים האמפיריים עצמם והמודלים המתארים את פעולות המשק נקראים מודלים אקונומטריים (Econometric Model). מודלים אקונומטריים כוללים מערכת של משוואות המשמשות לניתוח נתונים כלכליים באמצעות טכניקות ומתודולוגיות הלקוחות מתחום הסטטיסטיקה, כגון רגרסיה.

49 U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, "Horizontal Merger Guidelines", August 2010.

50 U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, "The Horizontal Merger Guidelines Five Years Later: Remarks of Chairwoman Edith Ramirez", Ninth Annual Global Antitrust Enforcement Symposium Georgetown University Law Center, Washington, September 2015.



עלה כי בבדיקותיה לאישור מיזוגים בענף הרכב רשות התחרות הסתמכה על מגוון דעות של היבואנים ושל בעלי מקצוע, על רשימת דגמים תחליפיים למותג רכב מסוים ושמות היבואנים המייבאים אותם וכן על מספר היבואנים הפועלים בשוק, והרשות אינה נוהגת להשתמש בבדיקת מיזוגים במודלים ותחשיבים מתקדמים לניתוח רמת התחרותיות בענף הרכב המקובלים ברשויות פיקוח במדינות אחרות. עוד עלה כי הרשות הכינה טיוטה של ניתוח התחרותיות ביבוא כלי רכב בשנת 2012 לצורך הצגת עמדתה בנושאים שונים הקשורים לתחרות בענף, אך במועד ביצוע הביקורת לא השלימה את גיבוש ממצאי הבדיקה לכדי דוח סופי ולא פרסמה דוח בנושא.

רשות התחרות ציינה בתשובתה כי היא בדקה בשנת 2020 יותר מ-200 מיזוגים. במהלך שנה זו נבחנו ברשות 16 בקשות מיזוג בתחום התחבורה. עוד ציינה הרשות בתשובתה כי השימוש במודלים אקונומטריים אינו דרוש לבדיקת מיזוגים מסוימים, וכי קיימים קשיים יישומיים בשימושם, ההופכים אותם ללא מתאימים לעבודה השוטפת של הרשות. כמו כן, הרשות הוסיפה כי במקרים מסוימים היא בוחרת להשתמש בכלים אמפיריים לסוגיות נקודתיות, במקרים שבהם בחינה זו נדרשת ושימה. בנובמבר 2021 ציינה הרשות לפני משרד מבקר המדינה כמה דוגמאות לבדיקות אמפיריות משמעותיות שנערכו בשנים האחרונות כחלק מבדיקת מיזוגים שהובאו לאישור הממונה: (א) מיזוג מלונות באילת, (ב) מיזוג בענף המדגה, (ג) מיזוג בענף הבנקאות (שתי דוגמאות).

שימוש בכלים מתקדמים ובהם מודלים אקונומטריים לבחינת מיזוגים שבהם עולה חשש לפגיעה בתחרות מקובל במדינות שונות, והוא עשוי לסייע לרשויות תחרות להעריך את ההשפעה של המיזוג על התחרותיות בענף ואת השפעת המיזוגים על המחירים בענף. מומלץ כי רשות התחרות תבחן את האפשרות להרחיב את הביצוע של בדיקות נוספות בהתאם למקובל במדינות שונות, כגון הרחבת השימוש בניתוחים כלכליים מתקדמים, לרבות ניתוחים סטטיסטיים ומודלים אקונומטריים לבחינת השפעתם של מיזוגים אופקיים של יבואנים גם בענף הרכב ולבחינת רמת התחרותיות בענף.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי בדיקות בעניין התחרותיות אשר ממצאיהן יתגבשו לכדי דוח סופי יפורסמו לציבור, בהתאם לחוק התחרות הכלכלית.

מידת התחרותיות ביבוא כלי הרכב

רקע

כאמור לעיל, בדיקה של מידת התחרותיות באמצעות הריכוזיות בענף היא כלי חשוב אך אינו מספק, ואכן רשויות לפיקוח על התחרות במדינות שונות משתמשות בכלים נוספים לבדיקת מידת התחרותיות ולקבלת החלטה האם לאשר מיזוגים אופקיים של חברות באותו ענף. משרד מבקר המדינה בדק את מידת התחרותיות ביבוא כלי הרכב באמצעות ניתוחים וחישובים כלכליים ופיננסיים רבים. בבדיקה נותחה רמת התחרותיות ברמת הענף. הניתוח בפרק זה כולל חמישה חישובים לבדיקת מידת התחרותיות בענף, והוא מבוסס על חישובים שנעשו בעבר באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והם עודכנו בדוח זה. הניתוח לבחינת מידת התחרותיות בענף מבוסס גם

על מודל ייחודי שפותח במשרד מבקר המדינה במסגרת דוח הביקורת⁵¹. חישובים אלה כוללים: (1) ניתוח רווחיות של יבואני הרכב הישירים והשוואתה לרווחיות בענפים אחרים (Benchmark); (2) ניתוח העברת השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הישירים אל הצרכנים מיבוא כלי רכב פרטיים; (3) ניתוח השינויים במחיר המחירון, במחיר כלי רכב חדשים, בעלות הגולמית ובאומדנים לרווח הגולמי של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב פרטיים באמצעות מדדי מחירים מקובלים (בדיקת השפעת המחיר); (4) ניתוח הגורמים לשינויים באומדן הרווחיות הגולמית של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב פרטיים; (5) אומדן המשמעות הכלכלית בענף הרכב עקב קיומה של רווחיות בקרב יבואני הרכב הישירים הגבוהה באופן עקבי ומשמעותי מרווחיות ענפים אחרים שנבדקו. ניתוחים כלכליים נוספים של רמת הריכוזיות והשינויים במחירי המחירון ובעלויות הגולמיות בקטגוריות השונות של כלי הרכב מובאים בהמשך בשער 2 בדוח זה.

ניתוח רמת התחרויות בענף יבוא הרכב

1. ניתוח רווחיות של יבואני הרכב הישירים והשוואתה לרווחיות בענפים אחרים שנבדקו

משרד מבקר המדינה ביצע ניתוחי רווחיות המבוססים על עבודה שבוצעה באגף הכלכלן הראשי בשנת 2017 לניתוח שיעורי רווחיות של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב והשוואה שיעורי רווחיות אלה לארבע קבוצות השוואה שונות: (א) שיעור הרווחיות המקובל בענפים תחרותיים בענף המסחר שצוינה בעבודת אגף הכלכלן הראשי בשנת 2017; (ב) שיעורי רווחיות של חברות ליסינג ציבוריות הפועלות בענף הרכב; (ג) שיעורי רווחיות ממוצעים של ענף "מסחר סטיוני פרט לכלי רכב מנועיים ואופנועים" (ענף 46 בסקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס); (ד) שיעורי רווחיות ממוצעים של ענף "מכירה קמעונית, פרט לכלי רכב מנועיים ולאופנועים" (ענף 47 בסקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס).

איגוד יבואני הרכב ציין בתשובתו מיולי 2021⁵² ובתשובה נוספת מדצמבר 2021 כי "חברות הליסינג אינן יכולות לשמש קבוצת ייחוס רלוונטית ליבואנים הישירים, שכן פעילותן של חברות הליסינג שונה בתכלית מפעילותם של היבואנים הישירים - בין היתר בסוג הפעילות, בקשר המתמשך מול הלקוח וברמת הסיכון הגלומה בפעילות... ניתוח הרווחיות... המבוסס על השוואה לרווחיות מקובלת בענפים תחרותיים ב'ענף המסחר' - אינו יכול לעמוד... 'ענף המסחר' אינו הומוגני, והוא כולל פעילויות מגוונות, השונות בתכלית במאפייניהן הכלכליים, ועל-כן אין ולא יכול להיות 'שיעור רווחיות' מקובל או סביר לכל הפירמות בענף זה". בנוגע להשוואה לענפים 46 ו-47 בסקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס ציין האיגוד כי: "אף אחד מהם אינו דומה או קרוב לפעילות בענף הרכב, ולפיכך אף אחד מהם אינו יכול לשמש כנקודת ייחוס לרווחיות בענף כלי הרכב; ובוודאי ששיעורי הרווחיות המשוקללים של פעילויות אלו אינם יכולים לשמש נקודת ייחוס לרווחיות בענף כלי הרכב".

משרד מבקר המדינה מציין כי ככלל רצוי לבחון רווחיות של חברה בהשוואה לרווחיות של חברות אחרות באותו ענף. בגלל שבדוח זה נבחנה הרווחיות הכוללת של 12 יבואני הרכב הישירים המייבאים את רוב כלי הרכב הפרטיים לא ניתן להשוות רווחיות זו לרווחיות של יבואני רכב

51 פירוט המודל ששימש בבדיקה מופיע בנספח 1.

52 במהלך חודש יולי העביר איגוד יבואני הרכב שתי תשובות לטיטוט הדוח שהועברה לאיגוד. התשובות יוגדרו להלן - תשובת איגוד יבואני הרכב מיולי 2021.



אחרים. אולם, ארבעת מדדי השוואה שנבחרו מאפשרים בחינה כוללת ומקיפה של רווחיות היבואנים הישירים הן בהשוואה לשיעור הרווחיות בענפים תחרותיים המקובל בענף המסחר; הן בהשוואה לשיעור רווחיות של חברות הפועלות באותו ענף, חברות הליסינג פועלות בענף הרכב, הן רוכשות את רוב צי הרכב שלהם מיבואני הרכב ופעילותן כוללת בעיקר: מכירה לצרכן (רכבי "אפס ק"מ"), החכרה לטווח ארוך (ליסינג) והשכרה לטווח קצר; הן בהשוואה לשיעור רווחיות ממוצע של ענף מסחר סטוני, יבואני הרכב מכרו בשנת 2019 כ-51% מכלי הרכב לחברות ליסינג ולחברות; והן בהשוואה לשיעור רווחיות ממוצע של ענף מכירה קמעונית, יבואני הרכב מכרו בשנת 2019 כ-49% מכלי הרכב ללקוחות פרטיים (ראו תרשים 21 בהמשך).⁵³

א. רווחיות יבואני הרכב בהשוואה לרווחיות מקובלת בענפים תחרותיים בענף המסחר

בסקירה כלכלית שבועית של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ממרץ 2017 נעשה ניתוח ממוקד של הרווחיות בקרב יבואניות הרכב בישראל.⁵⁴ הניתוח הממוקד הצביע על רמת תחרותיות נמוכה בענף, הבאה לידי ביטוי הן בשיעור הרווחיות החרגי יחסית לענף המסחר, והן ברמת הריכוזיות. ממצאי הניתוח הראו כי "במצטבר משנת 2007, בה החל הגידול החד ברכישות כלי רכב חדשים, ועד שנת 2014, צברו שתי-עשרה יבואניות הרכב רווח מצרפי של 14.1 מיליארד ש"ח, דהיינו רווח שנתי ממוצע של 1.6 מיליארד ש"ח. בהשוואה לשנים 2003 - 2006 זהו גידול ריאלי של 72 אחוזים. שני שלישים מרווחי הענף מתרכזים בארבע היבואניות הגדולות. הגידול החד ברווחי הענף בעשור האחרון לא מצא ביטוי משמעותי בצמיחת השכר בקרב העובדים. עובדה זו הביאה לירידה משמעותית בחלקה של התמורה לעבודה בענף זה". עוד צוין בפרסום של אגף הכלכלן הראשי: **"הממצאים מלמדים כי בשנים 2013 - 2014 היה הרווח המצרפי של שתי-עשרה יבואניות הרכב בין 1.9 ל-2 מיליארד ש"ח לשנה, סכום הגדול ריאלי פי שניים מהרווח בשנת 2006, טרם הגידול החד ביבוא כלי הרכב. במקביל נרשם גידול חד בשיעור הרווחיות, אל רמה ממוצעת של 9.3%, שיעור רווחיות חריג לענף המסחר"** [ההדגשה במקור].⁵⁵ שיעור הרווחיות שחושב הוא הרווח לפני מס חלקי סך המחזור בניכוי מס הקנייה.⁵⁶ שיעור הרווחיות אינו כולל רווחי הון. הרווח לפני מס חושב לאחר החזרת משכורות המנהלים שהם בעלי מניות בחברה.⁵⁷

פרסום אגף הכלכלן הראשי ממרץ 2017 דן בניתוח הרווחיות של 12 יבואניות הרכב בשנים 2006 - 2014 ובניתוח הרווחיות של ארבע יבואניות הרכב הגדולות בשנים 1995 - 2015. עדכון של נתוני הרווחיות עד לשנת 2017 שבצע אגף הכלכלן מופיע בתרשימים 6 ו-7.

53 יצוין כי ענף הרכב הוא חלק מענף המסחר. בפרסום של הלמ"ס בנושא הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 (מהדורה מעודכנת), פרסום טכני 80 מיוני 2015 מופיע ענף מסחר סטוני וקמעוני בכלי רכב מנועיים ובאופנועים ותיקונים כענף ראשי 45 בתוך סדר G מסחר סטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים. בתוך סדר G מופיעים גם ענפים ראשיים 46 ו-47 שצוינו לעיל.

54 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, **סקירה כלכלית שבועית, המיקוד השבועי: יבואני כלי רכב או "יצרני" רווחים - ניתוח הענף בעשור האחרון** (19.3.17).

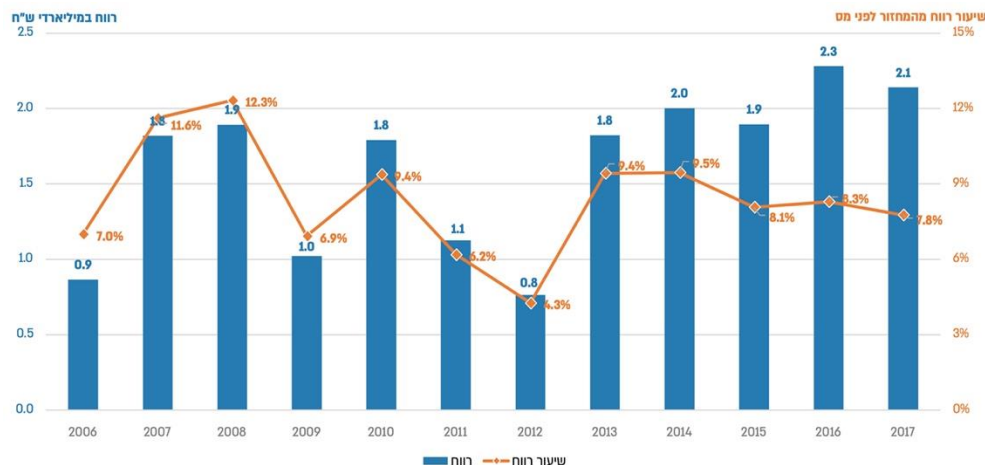
55 שם, עמ' 1, 7 - 8.

56 חישובי הרווחיות של יבואני הרכב מבוססים על חישובים של אגף הכלכלן הראשי על בסיס דוחות היבואנים לרשות המיסים. שם, עמ' 7.

57 בסקירת אגף הכלכלן הראשי צוין כי: "בענף זה [יבוא רכב], יותר מבכל ענף אחר, ישנה חשיבות להחזרת משכורת המנהלים לחברה, בשל העובדה שסכומים אלו חריגים בגובהם". שם, עמ' 7.

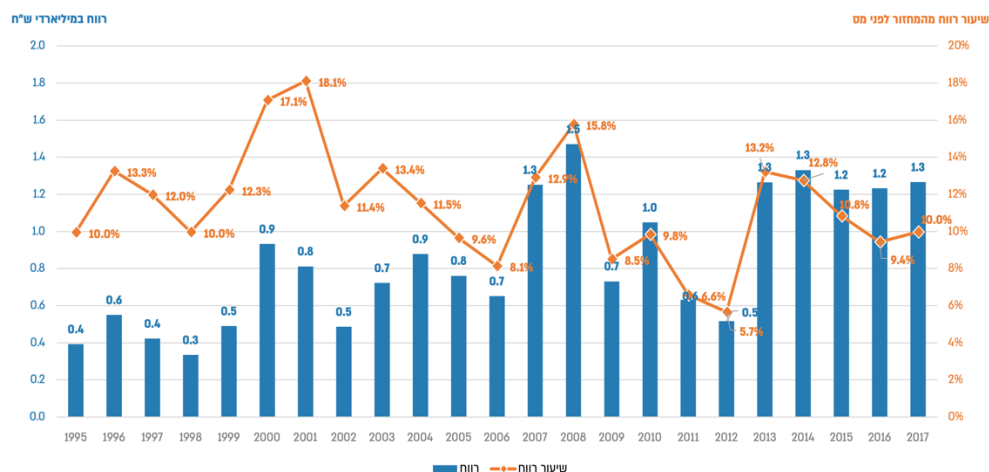


תרשים 6: הרווח המצרפי (במיליארדי ש"ח, במחירי 2017) ושיעור הרווח מהמחזור לפני מס של 12 יבואני הרכב הגדולים, 2006 - 2017



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

תרשים 7: הרווח המצרפי (במיליארדי ש"ח, במחירי 2017) ושיעור הרווח מהמחזור לפני מס של ארבעת יבואני הרכב הגדולים, 1995 - 2017



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשימים 6 ו-7 מראים שהרווח של יבואני הרכב גדול גם בשנים 2015 - 2017. אומנם בשיעור הרווח לפני מס מהמחזור נרשמה ירידה בהשוואה לשנים 2013 - 2014, אולם הרווח השנתי הממוצע של 12 יבואני הרכב הישירים בשנים 2014 - 2017 היה כ-2.1 מיליארד ש"ח, ושיעור הרווח הממוצע בשנים 2014 - 2017 של 12 יבואני הרכב הישירים (כ-8.4%) זהה לשיעור הרווח הממוצע בשנים 2006 - 2017 (כ-8.4%). שיעור הרווח של ארבעת יבואני הרכב הגדולים בשנים



2014 - 2017 (כ-10.7%) דומה לרווח הממוצע שלהם בשנים 2006 - 2017 (כ-10.3%) וקטן במקצת מהרווח הממוצע בשנים 1995 - 2017 (כ-11.4%).

על רמת הרווחיות של 12 יבואני הרכב הישירים ניתן ללמוד מההשוואה לרווחיות בענפים אחרים בענף המסחר. בניתוח של אגף הכלכלן הראשי שעסק ברווחיות ובריכוזיות בענף רשתות הפארם ובתי המרקחת (להלן - פרסום אגף הכלכלן הראשי מיוני 2017) צוינה רווחיותו של ענף זה והרווחיות בענף המסחר הקמעונאי: "שיעור הרווחיות בענף זה [רשתות הפארם ובתי המרקחת] בשנת 2015 היה 4.3%, גבוה כפליים משיעור הרווחיות המקובל בענפים תחרותיים בענף המסחר. לשם השוואה, בענף המסחר הקמעונאי במזון עומד שיעור זה על כ-2% בלבד"⁵⁸.

ב. רווחיות מיבוא כלי רכב בהשוואה לרווחיות חברות ליסינג ציבוריות הפועלות בענף הרכב

משרד מבקר המדינה השווה את שיעורי הרווח של יבואני הרכב הישירים שצוינו בתרשימים 6 ו-7 לעיל לשיעורי הרווח של חברות ליסינג ציבוריות הפועלות בענף הרכב. חברות הליסינג רוכשות את רוב צי הרכב שלהן מיבואני הרכב הישירים, ופעילותן כוללת בעיקר: מכירה לצרכן (רכבי "אפס ק"מ"), החכרה לטווח ארוך (ליסינג) והשכרה לטווח קצר. שיעור הרווח של חברות הליסינג חושב על פי הרווח לפני מס חלקי סך המחזור, והרווח לפני מס חושב לאחר החזרת משכורות המנהלים שהם בעלי מניות בחברה. משום שחברות הליסינג רוכשות את כלי הרכב מיבואני הרכב, חושבה רווחיות יבואני הרכב ללא ניכוי מס קנייה. ממצאי ההשוואה מוצגים בתרשים 8.

ג. רווחיות מיבוא כלי רכב בהשוואה לרווחיות ממוצעת בענף מסחר סיטוני ובהשוואה לענף מכירה קמעונית

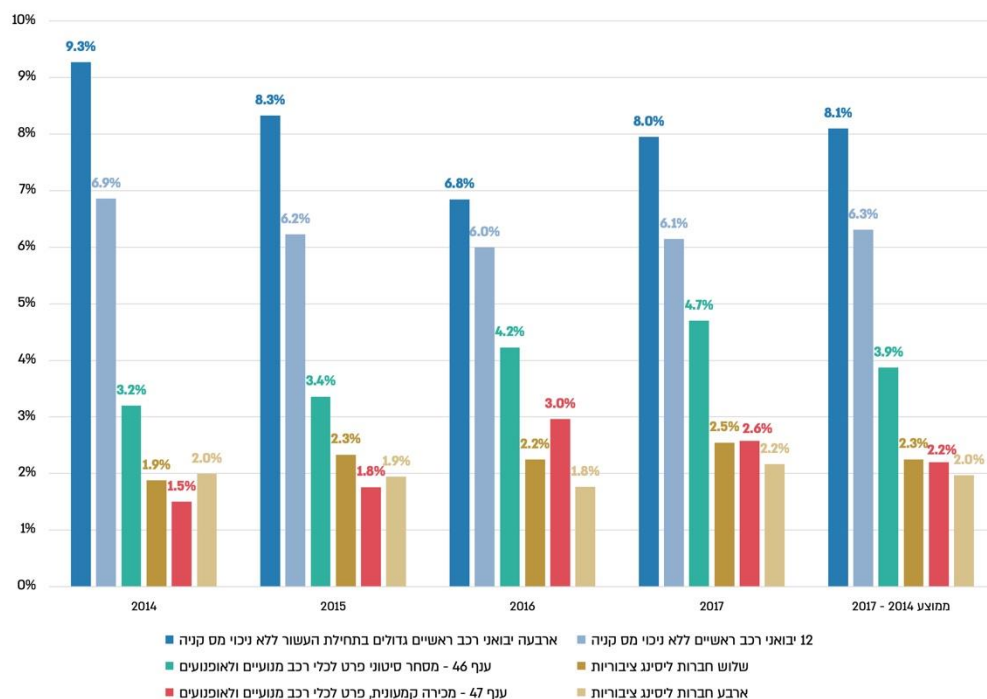
משרד מבקר המדינה השווה את שיעורי הרווח של יבואני הרכב הישירים שצוינו בתרשימים 6 ו-7 לעיל לרווחיות הממוצעת של ענף "מסחר סיטוני, פרט לכלי רכב מנועיים ולאופנועים" (ענף 46 בסקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס) ולרווחיות הממוצעת של ענף "מכירה קמעונית, פרט לכלי רכב מנועיים ולאופנועים" (ענף 47 בסקר ענפי הכלכלה של הלמ"ס). שיעור הרווח של ענפים אלה חושב על ידי הלמ"ס כרווח לפני מס מההכנסה⁵⁹. משום שבחישוב יחס זה נכלל מס הקנייה בהכנסה, חושבה רווחיות יבואני הרכב ללא ניכוי מס קנייה.

58 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, סקירה כלכלית שבועית, המיקוד השבועי: רשתות הפארם ובתי המרקחת - ניתוח הרווחיות והריכוזיות בענף האחרון (18.6.17), עמ' 10.

59 רווחיות ענף מסחר סיטוני וענף מכירה קמעונית מבוססת על נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה בהתאם לפרסום של הלמ"ס בנושא הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 (מהדורה מעודכנת), פרסום טכני 80 מיוני 2015.



תרשים 8: שיעור הרווח לפני מס מסך המחזור של יבואני הרכב הישרים, של חברות ליסינג ציבוריות, של חברות בענף מסחר סטוני ושל חברות בענף מכירה קמעונית, 2014 - 2017*



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי (רווחיות יבואני רכב ישירים), נתוני הלמ"ס, נתוני רשות המיסים והדוחות הכספיים של חברות ליסינג ציבוריות (רווחיות חברות ליסינג ציבוריות), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

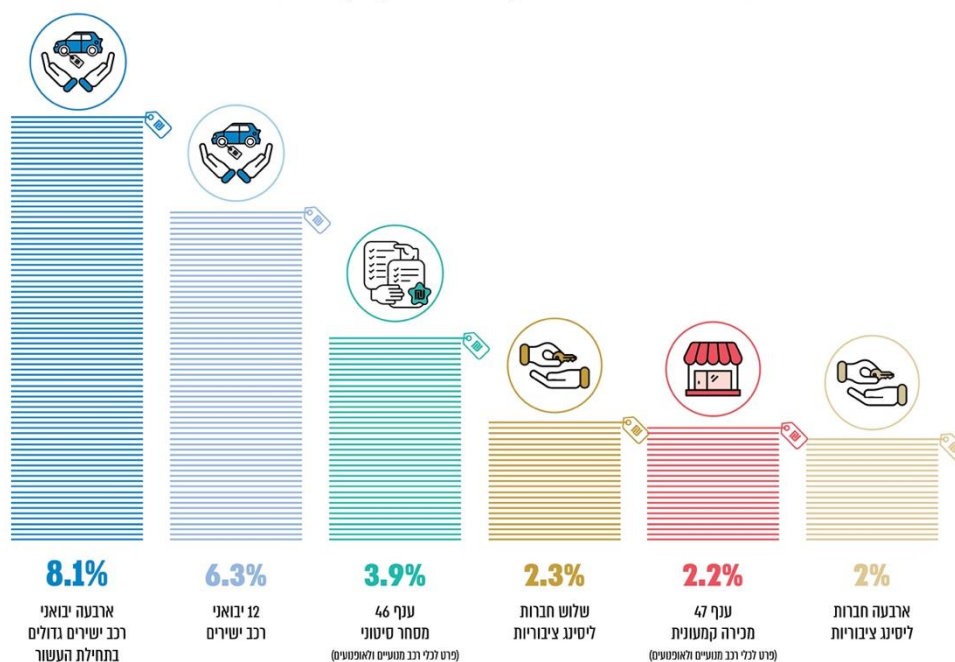
* חישובי הרווחיות בתרשים זה הם ללא ניכוי מס הקנייה.



משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי ממצאי הבדיקה שביצע עשויים להעיד על סימנים לבעיות ברמת התחרותיות בענף הרכב ותואמים לממצא של אגף הכלכלן הראשי משנת 2017, שלפיו שיעור רווח בענף הרכב חריג לענף המסחר. רווחיותם הממוצעת בשנים 2014 - 2017 (שיעור רווח לפני מס מהמחזור) של 12 יבואני הרכב הישירים (כ-6.3% ללא ניכוי מס קנייה) ורווחיותם של ארבעת יבואני הרכב הגדולים בתחילת העשור (כ-8.1% ללא ניכוי מס קנייה)⁶⁰ היו גבוהות באופן עקבי ומשמעותי מרווחיותן של חברות הליסינג הציבוריות הגדולות (כ-2.3% וכ-2% בשלוש ובארבע חברות ליסינג ציבוריות גדולות, בהתאמה)⁶¹. כמו כן, נמצאו פערי רווחיות לטובת יבואני הרכב בהשוואה לרווחיות הממוצעת של חברות בענף מסחר סיטוני ובענף מכירה קמעונית (כ-3.9% וכ-2.2% בהתאמה) המסווגות עפ"י הלמ"ס, באותו ענף מסחר (סדר G) יחד עם יבואני הרכב (תרשים 8).

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות לבחון מפעם לפעם את רמת הרווחיות ביבוא כלי רכב נוסף על בדיקות אחרות לבחינת מידת התחרותיות בענף.

שיעור רווח לפני מס מהמחזור (ללא ניכוי מס קניה) ממוצע 2014 - 2017



60 בשנים 2014 - 2017 רווחיותם הממוצעת של 12 יבואני הרכב הישירים ושל ארבעת יבואני הרכב הגדולים בתחילת העשור לאחר ניכוי מס קניה הייתה כ-8.4% וכ-10.7% בהתאמה.

61 חברת ליסינג אחת היא גם יבואן ישיר של כלי רכב, ולכן בחישוב הרווחיות הממוצעת בחברות הליסינג נלקחו בחשבון ארבע חברות ליסינג ציבוריות בכלל זה חברה זו ושלוש חברות ליסינג ציבוריות לא כולל חברה זו.

2. העברת השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הישירים אל הצרכנים מיבוא כלי רכב פרטיים

התיאוריה הכלכלית גורסת כי על פי רוב, הנטל הנובע מהטלת מס מושתת הן על הצרכנים והן על היצרנים, אולם הנטל אינו מחולק ביניהם באופן שווה בהכרח. לעיתים הצרכנים נושאים ברוב הנטל (משלמים חלק גדול יותר מהמס) ולעיתים היצרנים נושאים בחלק גדול יותר מנטל המס. החלוקה תלויה ביחס בין הגמישות של עקומת הביקוש ובין הגמישות של עקומת ההיצע. גמישות הביקוש מייצגת גם את הממד לכוח המיקוח של הצרכנים ואת מידת התחרותיות בשוק: ככל שהביקוש של הצרכנים גמיש יותר, רב יותר כוח המיקוח שלהם ולכן הם ישלמו חלק קטן יותר מהמס. לחלופין, ככל שהביקוש קשיח יותר, קטן כוח המיקוח של הצרכנים ולכן הם ישלמו חלק גדול יותר מהמס⁶².

במוצרים מיובאים כמו כלי רכב עשויים לחול שינויים בעלויות של המוצר: במיסים, במחיר הרכישה של המוצר במט"ח ובשערי החליפין, וכל אלה משפיעים על עלות המוצר המיובא והנמכר בש"ח⁶³ ועל רווחיות היבואנים.

עדויות אמפיריות לחלוקת הנטל של השינוי בעלויות בין יבואני כלי רכב ומזון לבין הצרכנים הוצגו בפרסום של אגף הכלכלן הראשי ממרץ 2017. בעניין שינויים ברווחיות על פני זמן בעקבות שינויים בשערי חליפין ציין הדוח: "אף כי במהלך התקופה גם נרשמו שנתיים חלשות יחסית, 2009 ו-2012, אלו הושפעו בעיקר מהפיחות החד בשקל באותן שנים (כמו גם השפעות המשבר העולמי על תוצאות 2009 והמחאה החברתית בשנת 2011). מנגד, בולטת העובדה שהגידול ברווחיות יבואני הרכב נרשם בשנים בהן חל ייסוף חד של השקל. דהיינו, יבואני הרכב אינם 'מגלגלים' את השפעות הייסוף למחיר לצרכן. ממצאים דומים עלו בעבודה מוקדמת שנערכה לגבי יבואני המזון"⁶⁴. עדות אמפירית לקשר בין שיעור הגלגול לצרכנים של הפחתה במס על מכונות בצרפת לבין מידת התחרותיות מופיע במאמר של Carbonnier (2007)⁶⁵. ממאמר זה עולה כי הפחתה חדה בשיעורי המס על מכונות חדשות ועל שירותי תיקונים ביתיים בצרפת התגלגלה רק ב-57% וב-77% בהתאמה לצרכנים. במאמר נטען כי ההפרשים בשיעורי הגלגול היו מובהקים ברמה גבוהה ויכולים להסביר הבדלים ברמת התחרותיות בין השווקים. שוק שירותי תיקונים ביתיים בצרפת קרוב לתחרות משוכללת, ואילו שוק כלי הרכב החדשים בצרפת קרוב לשוק אוליגופוליסטי עם מעט פירמות.

62 חלוקת נטל המס בין היצרנים לצרכנים מושפעת כאמור גם מגמישותה של עקומת ההיצע: ככל שההיצע גמיש יותר, היצרנים נושאים בחלק קטן יותר מסכום המס המוטל על המוצר, והצרכנים נושאים בחלק גדול יותר; ככל שעקומת ההיצע קשיחה יותר, הצרכנים נושאים בחלק קטן יותר והיצרנים בחלק גדול יותר מהמס. ראו: אורי בן ציון ודינה רותם, **מבוא לכלכלה בגישה כמותית: יסודות מיקרו-כלכלה**, חיפה: מכלול (1992) עמ' 281 - 284; William J. Baumol and Alan S. Blinder, **Economics: Principles and Policy**, fifth edition, San Diego & London: Harcourt Brace Jovanovich, (1991), p. 708.

63 לדוגמה, הוזלה במחיר המוצר במט"ח או ייסוף בשער החליפין של השקל מול מטבע הרכישה של המוצר (אירו, דולר ארה"ב וכו') יפחיתו את עלות המוצר המיובא בש"ח. לחלופין, ייקור המוצר הנרכש במט"ח או פיחות בשער החליפין של השקל מול מטבע הרכישה של המוצר יובילו לייקור המוצר.

64 אגף הכלכלן הראשי (מרץ 2017), עמ' 8.

65 Carbonnier, C. (2007), "Who Pays Sales Tax? Evidence from French VAT Reform, 1987-1999", *Journal of Public Economics*, Vol. 91, pp.1219-1229.



משרד מבקר המדינה בדק, באמצעות מודל אנליטי כלכלי ייחודי שפותח לצורך דוח ביקורת זה, את חלוקת הנטל של השינוי בעלויות הגולמיות (ייקור או הוזלה) בין יבואני כלי רכב פרטיים לבין הצרכנים, ותוצאות הבדיקה באמצעות המודל יכולות לסייע בניתוח מידת התחרותיות בענף זה. משוואות המודל מוצגות בנספח 1 (מודל 2).

המודל כולל ארבעה שלבים עיקריים:

השלב הראשון: חישוב שינויים שנתיים במשתני המודל ליחידה

בשלב זה חישבנו שינויים שנתיים ממוצעים ברווח הגולמי ליחידה, בעלות הגולמית ליחידה ובמחיר המחירון ליחידה לכלי רכב פרטי ברמת גימור זהה (אותו קוד תוצר וקוד דגם) בשנתיים עוקבות. עקב מגבלה בזמינות הנתונים של מחיר המכירה בפועל של כל אחד מכלי הרכב, נעשה שימוש במחיר המחירון ובתקנון התוצאות לאחר התחשבות ביחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדדי מחירים למחירי המחירון שחושבו במודל. לכן תוצאות החישובים הן בבחינת אומדנים אשר עשויים ללמד על המגמות בפועל. השינוי באומדן הרווח הגולמי ליחידה שווה לשינוי במחיר המחירון לפני מע"ם ליחידה פחות השינוי בעלות הגולמית של הרכב ליחידה:

שינוי באומדן הרווח הגולמי ליחידה	=	שינוי במחיר המחירון לפני מע"ם ליחידה	-	שינוי בעלות הגולמית של הרכב ליחידה
----------------------------------	---	--------------------------------------	---	------------------------------------

השלב השני: הכפלת השינויים השנתיים במשתני המודל במספר כלי הרכב

בשלב זה חישבנו לכל זוג של כלי רכב זהים בשנתיים עוקבות השינויים השנתיים בסך אומדן הרווח הגולמי בענף, בסך אומדן ההכנסות בענף ובסך העלות הגולמית בענף באמצעות הכפלת השינויים בערכים ליחידה לכל זוג כלי רכב זהים בשנתיים עוקבות במספר הכלי רכב וסכימה של המכפלות עבור כל הדגמים בענף. הכפלת השינויים ליחידה במספר כלי הרכב נעשתה בשתי חלופות. בחלופה א' הכפלנו את השינויים במשתנים ליחידה לעיל במספר כלי הרכב של השנה השנייה, ובחלופה ב' הכפלנו את השינויים במשתנים ליחידה לעיל במספר כלי הרכב של השנה הראשונה. מתודולוגיה זו מאפשרת לנטרל את השינויים במספרי כלי הרכב משנה לשנה ולהתמקד בשינויים ליחידה. מתודולוגיה זו מאפשרת גם לייצג נכונה הבדלים בין מספר כלי הרכב המיובאים בין דגמים ויבואנים שונים באופן שכלל השינויים ברמת הענף בשנה נתונה ישקללו כיאות את ההבדלים במספר כלי הרכב שמייבאים היבואנים השונים מהדגמים השונים.

השימוש בשתי חלופות נועד להבטיח עקיבות בתוצאות באופן שמסקנות מהחישוב לא יושפעו באופן שרירותי מההבדלים במספר כלי הרכב מדגמים זהים בשנתיים עוקבות. חלופה א' (הכפלה במספר כלי הרכב בשנה השנייה) מבוססת על עקרונות מדד המחירים לפי פש (Paasche), וחלופה ב' (הכפלה במספר כלי הרכב בשנה הראשונה) מבוססת על עקרונות מדד המחירים לפי לספר (Laspeyres). מדד פש הוא ממוצע משוקלל של השינויים במחירים בין התקופה השנייה (P_2) לתקופה הראשונה (P_1) של סל מוצרים המשוקלל לפי מספר כלי הרכב בתקופה השנייה (Q_2)⁶⁶. מדד לספר הוא ממוצע משוקלל של השינויים במחירים בין התקופה

66 ומבוטא כ- $P_p = \frac{\sum P_2 Q_2}{\sum P_1 Q_2}$ כאשר P_p הוא מדד המחירים של פש.



השנייה (P_2) לבין התקופה הראשונה (P_1) של סל מוצרים המשוקלל לפי מספר כלי הרכב בתקופה הראשונה (Q_1)⁶⁷. התרשים להלן מציג באופן תמציתי את חישוב השינויים במשתני המודל לפי עקרונות פש:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{מספר כלי הרכב} \\ \hline \text{בתקופה 2} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי בעלות} \\ \hline \text{הגולמית של} \\ \hline \text{הרכב ליחידה} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{מספר כלי הרכב} \\ \hline \text{בתקופה 2} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי במחיר} \\ \hline \text{המחירון לפני} \\ \hline \text{מע"ם ליחידה} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{מספר כלי הרכב} \\ \hline \text{בתקופה 2} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי באומדן} \\ \hline \text{הרווח הגולמי} \\ \hline \text{ליחידה} \\ \hline \end{array}$$

חישוב השינויים במשתני המודל לפי עקרונות לספר:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{מספר כלי הרכב} \\ \hline \text{בתקופה 1} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי בעלות} \\ \hline \text{הגולמית של} \\ \hline \text{הרכב ליחידה} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{מספר כלי הרכב} \\ \hline \text{בתקופה 1} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי במחיר} \\ \hline \text{המחירון לפני} \\ \hline \text{מע"ם ליחידה} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{מספר כלי הרכב} \\ \hline \text{בתקופה 1} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי באומדן} \\ \hline \text{הרווח הגולמי} \\ \hline \text{ליחידה} \\ \hline \end{array}$$

ניתן לסכם את כלל השינויים במשתני המודל כהכפלה של השינוי ליחידה במספר כלי הרכב בכל אחד מהמשתנים הכלכליים (אומדן הרווח הגולמי, אומדן ההכנסה והעלות הגולמית) לפי כל אחד מעקרונות פש ולספר בתמציתיות לכל יבואן:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי בסך העלות הגולמית} \\ \hline \text{של היבואן} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי באומדן הכנסה} \\ \hline \text{של היבואן} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{שינוי בסך אומדן הרווח} \\ \hline \text{הגולמי של היבואן} \\ \hline \end{array}$$

השלב השלישי: תקנון התוצאות לאחר התחשבות במדד מחירי מכונות חדשות של הלמ"ס

בשלב זה ביצענו תקנון לתוצאות של השינוי באומדן הכנסה ליבואן שחושב לפי מחיר מחירון, על ידי הכפלתו ביחס שבין השינוי במדד מחירי מכונות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי בתוצאות מדדי פש ולספר למחירי המחירון של מכונות חדשות. שלב זה מאפשר לדייק יותר את האומדנים לשינוי בהכנסות וברווח מפני שהוא מביא לידי ביטוי את ההשפעה של השינויים במדד מחירי מכונות חדשות של הלמ"ס שהוא האומדן הקרוב ביותר לשינויים במחירי מכונות חדשות בפועל.

67 מבוטא כ $P_L = \frac{\sum P_2 \cdot Q_1}{\sum P_1 \cdot Q_1}$ כאשר P_L הוא מדד המחירים של לספר.



השלב הרביעי: חישוב חלוקת נטל השינוי בעלויות בין היבואן לצרכן

בשלב זה חישבנו את חלוקת נטל השינוי בעלויות בין היבואן לצרכן ובאופן תמציתי:

$$\begin{array}{c}
 \frac{\text{שינוי בסך אומדן הרווח הגולמי של היבואן}}{\text{שינוי בסך העלות הגולמית של היבואן}} + \frac{\text{שינוי בסך אומדן ההכנסה של היבואן}}{\text{שינוי בסך העלות הגולמית של היבואן}} = 1 \\
 \hline
 \text{אומדן חלק היבואן בשינוי בעלויות} + \text{אומדן חלק הצרכן בשינוי בעלויות} = 1
 \end{array}$$

המודל כולל גם חישוב של סך הערכים הכספיים שהועברו לצרכנים ונשארו בידי היבואנים לפי עקרונות פש ולספר. לפירוט משוואות המודל ראו כאמור מודל 2 בנספח 1.

תוצאות ניתוח העברת ("גלגול") השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הישירים אל הצרכנים

להלן נציג את התוצאות המתקבלות מהמודל. הניתוח מבוסס על מאגר נתונים של כ-1.5 מיליון כלי רכב פרטיים ששוחררו מהמכס בשנים 2014 - 2019 על ידי 13 יבואנים ישירים. נתח השוק של 13 יבואנים אלה מכלל הרכבים שנרשמו לתנועה בתקופה זו היה בין כ-97.0% לכ-97.6%. לכל רכב זוהה קוד תוצר וקוד דגם הייחודיים לו. הדגמים השונים נבדלים ברמת הגימור. לכל זוג דגמים בעלי קוד תוצר וקוד דגם זהים בוצע חישובי המודל: אומדן רווח גולמי, אומדן הכנסה ועלות גולמית לכל שנתיים עוקבות⁶⁸. תוצאות המודל מוצגות על בסיס מצטבר שנתי לפי עקרונות פש ולפי עקרונות לספר בנפרד. בשל המגבלות של מאגר הנתונים שמשמש בחישוב הכולל נתוני מחירי מחירון של כלי רכב, תוצאות החישוב מוצגות בשני שלבים: בשלב הראשון, שהוא שלב ביניים בחישוב, מוצגות התוצאות של המודל בשימוש מחירי מחירון של כלי רכב חדשים. בשלב השני מבוצע תקנון של התוצאות מהשלב הראשון למדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס. בשלב זה מוכפלים אומדני השינוי בהכנסות ביחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין תוצאות השינויים במדדי פש ולספר למחירי המחירון של מכוניות חדשות. מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס הוא חלק מחישוב מדד המחירים לצרכן. הוא מתחשב במבצעי הנחות שעורכים יבואני הרכב, אך הוא משקף רק את השינויים במחירי המכוניות החדשות הנמכרות לצרכן הפרטי. המדד, מעצם היותו חלק מממד המחירים לצרכן, אינו מתייחס לשינויים במחירי רכבים הנמכרים לשוק הליסינג או לחברות, ולכן יש להתייחס לתוצאות הניתוח לפי מדד זה כאל אומדן. מטעמי שמירה על סודיות מסחרית של היבואנים כל החישובים מוצגים על בסיס של הממוצע בענף. חשוב לציין כי עקב סודיות מסחרית, המידע

68 2015 לעומת 2014, 2016 לעומת 2015 וכך הלאה - 2019 לעומת 2018.



הנגיש לבדיקת שינויים במחירים במודל היה באמצעות המחירוים הרשמיים של היבואנים הישירים. מאחר שחלק ממכירות כלי רכב כוללות הנחות מסוגים שונים לקונים, הבדיקה היא אומדן לבחינת ("גלגול") השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הראשיים מיבוא כלי רכב אל הצרכנים.

א. תוצאות המודל לפי עקרונות פש

ניתוח הערכים הכספיים של השינויים באומדן ההכנסות, בעלות הגולמית ובאומדן הרווח הגולמי לפי עקרונות פש מופיע בלוח 7. בלוח א מופיעים השינויים בערכים הכספיים בחישוב המודל לפי מחיר מחירון; ובלוח ב מופיעים השינויים בערכים הכספיים לאחר הכפלת הערכים הכספיים של אומדן ההכנסות ביחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד פש למחירי מחירון שעל פי עקרונותיו חושבו שינויים באומדן ההכנסות.

לוח 7: השינויים בערכים הכספיים של אומדן ההכנסות, של העלות הגולמית ושל אומדן הרווח הגולמי בש"ח, לפי עקרונות פש ומדד פש למשתנים אלה, 2019 - 2015

לוח א: לפי מחיר המחירון

השנה	מספר המכוניות	מדד פש למחיר המחירון*	סך השינוי באומדן ההכנסות	מדד פש לעלות (cost)*	סך השינוי בעלויות (dcost)	מדד פש לאומדן הרווח הגולמי*	סך השינוי באומדן הרווח הגולמי
2014		100.0		100.0		100.0	
2015	73,242	100.9	80,558,131	97.7	(157,221,545)	109.9	237,779,676
2016	106,663	100.7	(26,956,924)	98.9	121,281,195	105.3	(148,238,119)
2017	120,497	101.0	48,873,786	95.1	(436,080,976)	118.4	484,954,762
2018	153,554	100.9	(15,481,402)	96.7	224,896,750	112.7	(240,378,152)
2019	133,444	101.5	99,038,406	94.4	(290,867,870)	124.9	389,906,276
סה"כ 2019 - 2015	587,400		186,031,997		(537,992,446)		724,024,443

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי מדד בסיס: ממוצע 2014 = 100.



לוח ב: לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד פש למחיר המחירון

השנה	מספר המכוניות	מדד פש למחיר המחירון	מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס	השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס	סך השינוי באומדן ההכנסות	סך השינוי בעלויות (dcost)	סך השינוי באומדן הרווח הגולמי
2014		100.0	100.0				
2015	73,242	100.9	100.4	0.9%	37,320,700	(157,221,545)	194,542,245
2016	106,663	100.7	99.9	-0.2%	(59,666,753)	121,281,195	(180,947,948)
2017	120,497	101.0	99.9	0.3%	(2,533,181)	(436,080,976)	433,547,795
2018	153,554	100.9	99.7	-0.1%	(40,417,122)	224,896,750	(265,313,872)
2019	133,444	101.5	100.6	0.6%	139,816,734	(290,867,870)	430,684,604
סה"כ 2015-2019	587,400				74,520,378	(537,992,446)	612,512,824
אומדן חלקם של היבואנים ושל הצרכנים בקטגוריית נטו בעלויות הגולמיות							
					חלק הצרכנים		חלק היבואנים
סה"כ 2015-2019					-14%		114%

על פי נתוני רשות המיסים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ניתוח סך השינויים בערכים הכספיים - אומדן ההכנסות, העלות הגולמית ואומדן הרווח הגולמי לפי עקרונות פש - מצביע, לכאורה, על חוסר סימטריה בגלגול שינויים בעלויות לצרכנים בענף לטובת היבואנים. בחישוב לפי עקרונות פש עבור דגמי כלי רכב זהים בכל שנתיים עוקבות בשנים 2014 - 2019⁶⁹ ירדו העלויות הגולמיות ביבוא רכב פרטי של 13 יבואני הרכב הישירים בכ-538 מיליון ש"ח במצטבר, אומדני ההכנסות גדלו בסכום של 74 מיליון ש"ח בקירוב (בחישוב לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד פש למחיר המחירון), ואומדני הרווח הגולמי גדלו בסכום של 612 מיליון ש"ח בקירוב (בחישוב לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד פש למחיר המחירון). אומדן חלק היבואנים לפי עקרונות פש מהקיטון נטו בעלויות היה כ-114%, ואומדן חלק הצרכנים היה כ-14%. עוד ניתן ללמוד מהלוח שבשנים 2015 ו-2019 גדלו אומדני הכנסות היבואנים (עקב גידול במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס), בשנים 2015, 2017 ו-2019 קטנה העלות הגולמית וגדל אומדן הרווח הגולמי. לעומת זאת, בשנים 2016 ו-2018 קטנו אומדני הכנסות היבואנים (עקב ירידה במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס), גדלה העלות הגולמית וקטן אומדן הרווח הגולמי.

יצוין כי השינוי בעלויות הגולמיות חושב הן עבור כלי רכב שנמכרו לאנשים פרטיים והן עבור כלי רכב שנמכרו לחברות ליסינג ולחברות. לעומת זאת, מדד מחירי מכוניות חדשות מתייחס לשינויים במחירי המכוניות שנמכרו לאנשים פרטיים. מכיוון ששינויים במחירים של מכוניות חדשות שנמכרו לחברות ליסינג ולחברות הם בחזקת סוד מסחרי ואינם גלויים, בוצעו ניתוחי רגישות לשינויי במדד מחירי מכוניות חדשות בשנים נבחרות כדי לבדוק את מידת השינוי בתוצאות המודל עבור שינויים החלים גם במחירים של מכוניות הנמכרות לחברות ליסינג ולחברות השכרה.

ניתן לראות לדוגמה בלוח 7 שבשנת 2016 ירד מדד מחירי מכוניות חדשות בכ-0.4% ואומדן ההכנסות ירד בכ-59.7 מיליון ש"ח. עבור קיטון במדד מחירי מכוניות כללי (של מכוניות הנמכרות לצרכנים פרטיים, לחברות ליסינג ולחברות) בשיעור של 1% בשנה זו⁷⁰, נקבל קיטון באומדן ההכנסות ובאומדן הרווח הגולמי בשנה זו בכ-73.4 מיליון ש"ח בשנה זו, ובהתאם לכך גם באומדנים לסה"כ לשנים 2015 - 2019.

לחלופין בשנת 2015 עלה מדד מחירי מכוניות חדשות בכ-0.4%. עבור הנחת גידול של 1% במדד מחירי מכוניות חדשות כללי בשנה זו⁷¹, נקבל גידול של כ-56 מיליון ש"ח באומדן ההכנסות ובאומדן הרווח הגולמי בשנה זו ובהתאם לכך גם באומדנים לסה"כ לשנים 2015 - 2019.

69 כאמור, הנתונים לשנת 2015 נוגעים לשנתיים עוקבות: 2015 לעומת 2014.

70 מאחר שכמחצית מכלי הרכב נמכרים לאנשים פרטיים וכמחצית מכלי הרכב נמכרים לחברות ליסינג ולחברות, תחשיב זה מניח קיטון של כ-1.6% במחירי המכוניות הנמכרים לליסינג ולחברות.

71 מאחר שכמחצית מכלי הרכב נמכרים לאנשים פרטיים וכמחצית מכלי הרכב נמכרים לחברות ליסינג ולחברות, תחשיב זה מניח גידול של כ-1.6% במחירי המכוניות הנמכרים לליסינג ולחברות.

**ב. תוצאות המודל לפי עקרונות לספר**

ניתוח הערכים הכספיים של השינויים באומדן ההכנסות, בעלות הגולמית ובאומדן הרווח הגולמי לפי עקרונות לספר מופיע בלוח 8. בלוח א מופיעים השינויים בערכים הכספיים בחישוב המודל לפי מחיר מחירון; ובלוח ב מופיעים השינויים בערכים הכספיים לאחר הכפלת הערכים הכספיים של אומדן ההכנסות ביחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד לספר למחירי המחירון שעל פי עקרונותיו חושבו השינויים באומדן ההכנסות.

לוח 8: סך השינויים בערכים הכספיים של אומדן ההכנסות, של העלות הגולמית ושל אומדן הרווח הגולמי בש"ח, לפי עקרונות לספר ומדד לספר למשתנים אלה, 2015 - 2019

לוח א: לפי מחיר המחירון

השנה	מספר המכוניות**	מדד לספר למחיר המחירון*	סך השינוי באומדן ההכנסות	מדד לספר לעלות (cost)*	סך השינוי בעלויות (dcost)	מדד לספר לאומדן הרווח הגולמי*	סך השינוי באומדן הרווח הגולמי
2014	100.0	100.0		100.0		100.0	
2015	198,756	101.0	220,525,820	100.0	1,053,658	103.8	219,472,162
2016	151,192	100.7	(38,837,660)	101.5	192,156,085	98.9	(230,993,745)
2017	228,342	101.4	178,860,375	97.4	(814,428,077)	112.7	993,288,452
2018	150,100	101.5	13,650,571	98.6	168,917,653	109.2	(155,267,082)
2019	162,707	102.2	144,867,118	97.2	(219,752,835)	117.4	364,619,953
סה"כ 2015-2019	891,097		519,066,224		(672,053,516)		1,191,119,740

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי מדד בסיס: ממוצע 2014 = 100.

** בחישוב לפי עקרונות לספר, מספר המכוניות שמובא בחשבון הוא מספרן בשנה הראשונה בכל שנתיים עוקבות. לדוגמה בחישוב לשנת 2015 מספר המכוניות הוא משנת 2014.



לוח ב: לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד לספר למחיר המחירון

השנה	מספר המכוניות	מדד לספר למחיר המחירון	מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס	השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס	סך השינוי בהכנסות	סך השינוי בעלויות (dcost)	סך השינוי באומדן הרווח הגולמי
2014		100.0	100.0				
2015	198,756	101.0	100.4	1.0%	0.4%	1,053,658	89,942,873
2016	151,192	100.7	99.9	-0.2%	-0.4%	192,156,085	(271,865,828)
2017	228,342	101.4	99.9	0.7%	0.0%	(814,428,077)	809,899,301
2018	150,100	101.5	99.7	0.1%	-0.2%	168,917,653	(208,169,179)
2019	162,707	102.2	100.6	0.7%	0.9%	(219,752,835)	400,164,602
סה"כ 2015-2019	891,097					(672,053,516)	819,971,769
אומדן חלקם של היבואנים ושל הצרכנים בקיטון נטו בעלויות הגולמיות							
					חלק הצרכנים		חלק היבואנים
סה"כ 2015-2019					-22%		122%

על פי נתוני רשות המיסים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



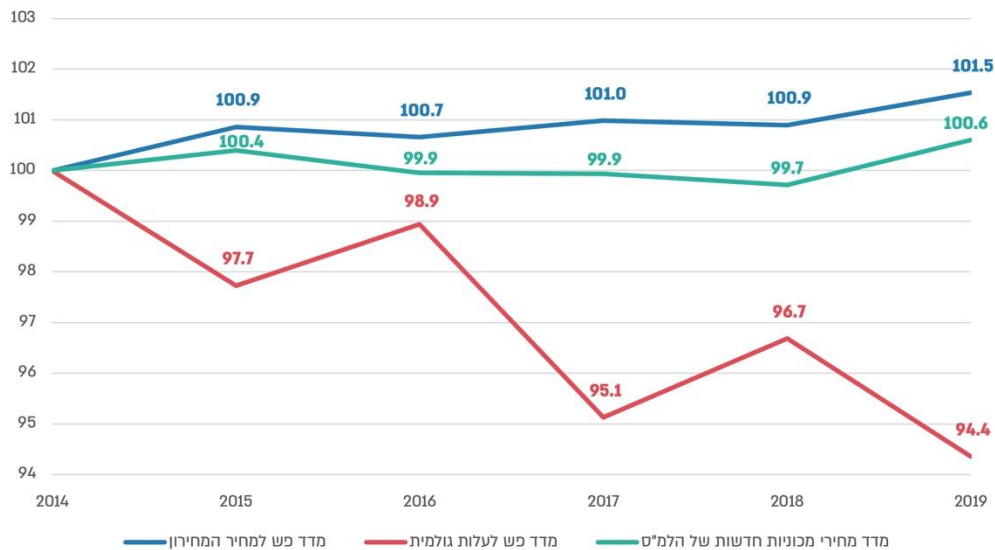
ניתוח סך השינויים בערכים הכספיים - אומדן ההכנסות, העלות הגולמית ואומדן הרווח הגולמי - גם לפי עקרונות לספר מצביע, לכאורה, על חוסר סימטריה בגלגול שינויים בעלויות לצרכנים בענף לטובת היבואנים. בחישוב לפי עקרונות לספר עבור דגמי כלי רכב זהים בכל שנתיים עוקבות בשנים 2014 - 2019 התקבלו תוצאות עקיבות לתוצאות שהתקבלו במודל לפי עקרונות פש ואף בעוצמה גבוהה יותר. העלויות הגולמיות ביבוא רכב פרטי של 13 יבואני הרכב הישירים ירדו במצטבר בכ-672 מיליון ש"ח, אומדני ההכנסות גדלו בסכום של 148 מיליון ש"ח בקירוב (בחישוב לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד לספר למחיר המחירון) ואומדן הרווח הגולמי גדל בסכום של 820 מיליון ש"ח בקירוב (בחישוב לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד לספר למחיר המחירון). אומדן חלק היבואנים לפי עקרונות לספר מהקיטון נטו בעלויות היה כ-122%, ואומדן חלק הצרכנים היה כ-22%. עוד ניתן לראות מהלוח שבשנים 2015 ו-2019 עלו אומדני הכנסות היבואנים (עקב גידול במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס), בשנים 2017 ו-2019 ירדה העלות הגולמית בסכומים ניכרים (בכ-814 מיליון ש"ח ובכ-220 מיליון ש"ח בהתאמה), ובשנים 2015, 2017 ו-2019 גדל אומדן הרווח הגולמי. לעומת זאת, בשנים 2016 עד 2018 ירדו אומדני הכנסות היבואנים (עקב ירידה במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס), בשנים 2015, 2016 ו-2018 גדלה העלות הגולמית, ובשנים 2016 ו-2018 קטן אומדן הרווח הגולמי.

3. ניתוח השינויים במחיר המחירון, במחיר כלי רכב חדשים, בעלות הגולמית (השפעת המחיר) ובאומדנים לרווח הגולמי (השפעת המחיר) של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב פרטיים באמצעות מדדי מחירים מקובלים

המודל שהוצג בסעיף הקודם לבדיקת גלגול שינויים בעלויות לצרכן לפי עקרונות פש ולפי עקרונות לספר מאפשר לחשב את מדדי המחירים של פש ושל לספר בענף כלי הרכב הפרטיים ולספק סמן נוסף על רמת התחרותיות בענף. מדדי המחירים שיוצגו להלן מביאים בחשבון שינויים במחירי המחירון, בעלות הגולמית ובאומדן הרווח הגולמי של הרכב זהה של דגמים של כלי רכב פרטיים מאותו דגם ובאותה רמת אבזור בכל שנתיים עוקבות. מדדים אלה הושוו למדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס. בתרשים 9 מוצגים מדד פש למחיר המחירון, מדד פש לעלות הגולמית ומדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס. בתרשים 10 מוצגים מדד לספר למחיר המחירון, מדד לספר לעלות הגולמית ומדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס.



תרשים 9: מדד פש למחיר המחירון, מדד פש לעלות הגולמית ומדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס*, 2014 - 2019

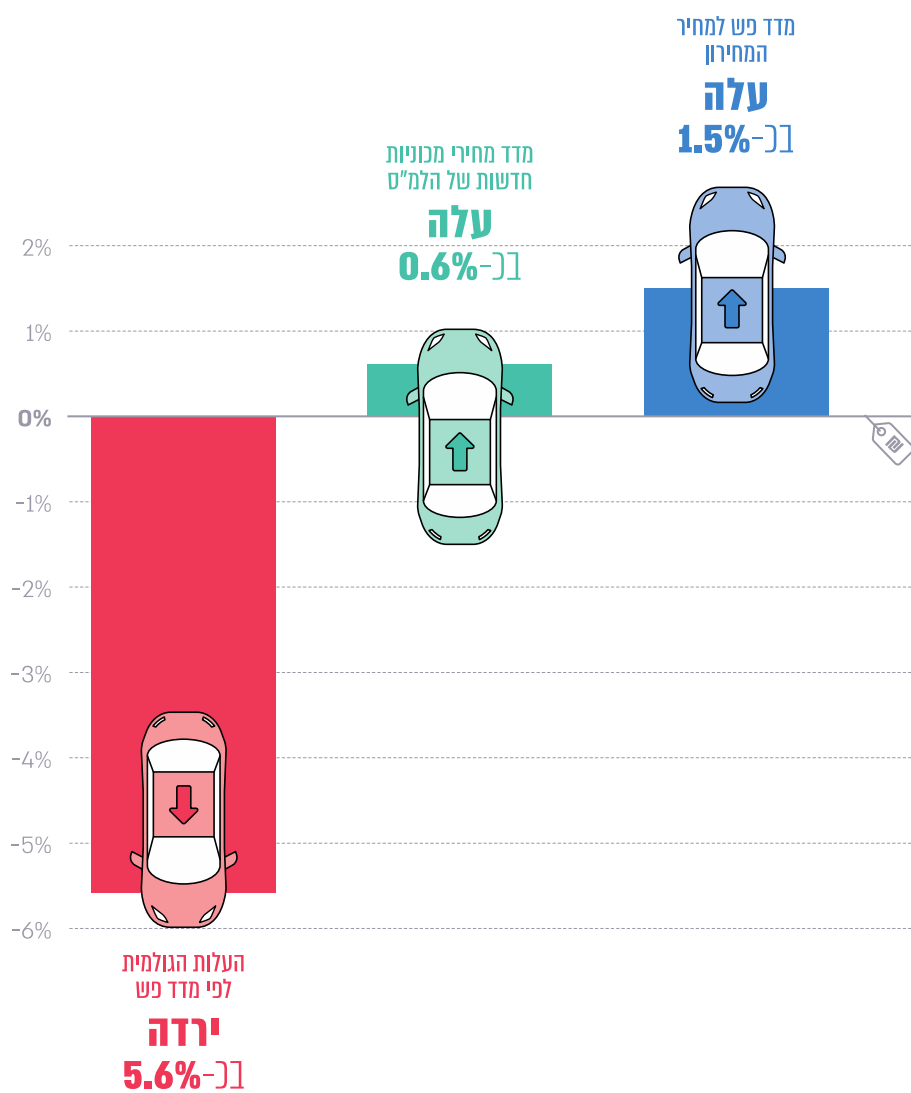


על פי נתוני רשות המיסים והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כל המדדים בתרשים הם על בסיס: ממוצע 2014 = 100.

ניתן לראות מתרשים 9 את הדמיון במגמה ואת ההבדלים בערכים בין מדד פש למחיר המחירון לבין מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס. קיימים הבדלים במדדים בשל השוני במאגר הנתונים ובשיטות החישוב. השינויים במדד פש למחיר המחירון היו: 0.9%, -0.2%, 0.3%, -0.1% ו-0.6% בקירוב בשנים 2015 - 2019 בהתאמה, ואילו השינויים במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס היו: 0.4%, -0.4%, 0.0%, -0.2% ו-0.9% בקירוב בשנים אלה בהתאמה. הבדלים אלה מסבירים את ההבדלים בשינויים באומדני הרווח הגולמי בין שני החישובים. עוד ניתן לראות מתרשים 9 ומלוח 7 שהגורם המשמעותי בהשפעה על אומדן השינויים ברווח הגולמי הוא מגמת הירידה בעלות הגולמית שלפי מדד פש ירדה בכ-5.6% בשנים 2014 - 2019. מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס ומדד פש למחיר המחירון עלו בשיעור מתון של כ-0.6% וכ-1.5% בהתאמה בתקופה זו.

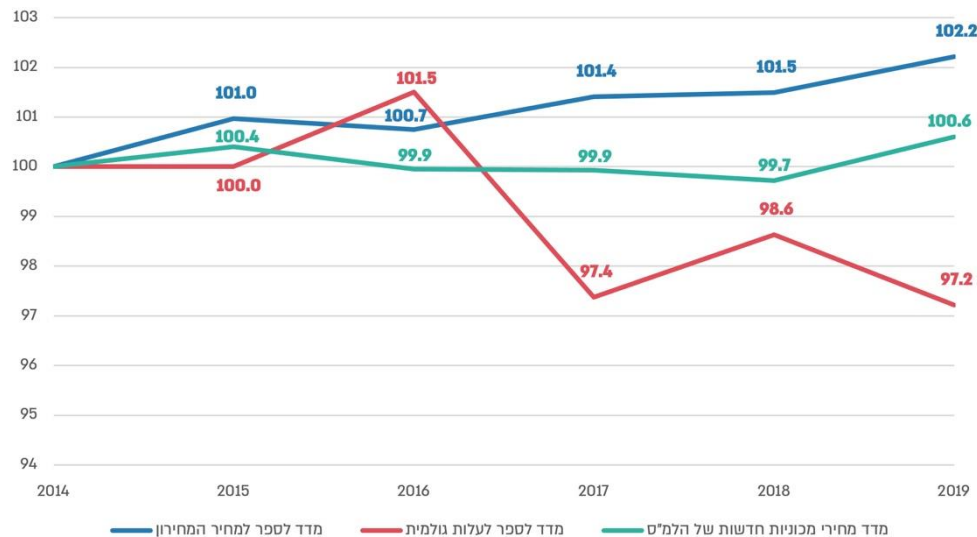


בשנים 2014 - 2019





תרשים 10: מדד לספר למחיר המחירון, מדד לספר לעלות הגולמית ומדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס, 2014 - 2019

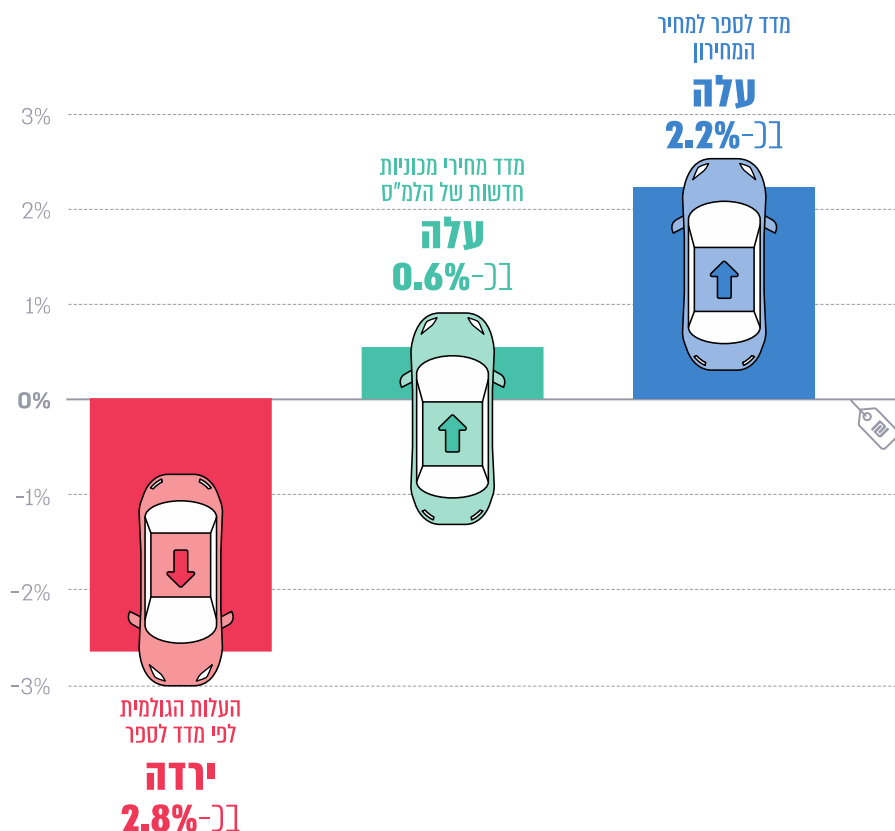


על פי נתוני רשות המיסים והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מתרשים 10 את הדמיון במגמה ואת ההבדלים בערכים בין מדד לספר למחיר המחירון לבין מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס, המוסברים באמצעות ההבדלים במאגר הנתונים ובשיטות החישוב. השינויים במדד לספר למחיר המחירון היו: 1.0%, 0.2%, 0.7%, 0.1% ו-0.7% בקירוב בשנים 2015 - 2019, בהתאמה ואילו השינויים במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס היו: 0.4%, -0.4%, 0.0%, -0.2% ו-0.9% בקירוב בשנים אלה בהתאמה. ההבדלים אלה מסבירים את ההבדלים בשינויים באומדני הרווח הגולמי בין שני החישובים. עוד ניתן לראות מתרשים 10 ומלוח 8 שהגורם המשמעותי בהשפעה על אומדן השינויים ברווח הגולמי הוא מגמת הירידה בעלות הגולמית שלפי מדד לספר ירדה בכ-2.8% בשנים 2014 - 2019. מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס ומדד לספר למחיר המחירון עלו בשיעור מתון של כ-0.6% וכ-2.2% בהתאמה בתקופה זו.



בשנים 2014 - 2019



ניתן לראות מלוח 7 א כי באומדן הרווח הגולמי נרשמו שינויים גדולים בין השנים לפי מדד המחירים של פש. בשנים 2015, 2017 ו-2019 גדל אומדן הרווח הגולמי בכ-9.9%, בכ-12.5% ובכ-10.9% בהתאמה, ובשנים 2016 ו-2018 קטן אומדן הרווח הגולמי בכ-4.2% ובכ-4.9% בהתאמה.

תמונה דומה התקבלה גם בחישוב מדד המחירים של לספר. ניתן לראות מלוח 8 א כי באומדן הרווח הגולמי נרשמו שינויים גדולים בין השנים לפי מדד המחירים של לספר. בשנים 2015, 2017 ו-2019 גדל אומדן הרווח הגולמי בכ-3.8%, כ-13.9% וכ-7.5% בהתאמה, ובשנים 2016 ו-2018 קטן אומדן הרווח הגולמי בכ-4.7% וכ-3.1% בהתאמה.



משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי ניתוח מדדי המחירים לפי פש ולספר בשנים 2015 - 2019 מראה כי חלו שינויים מתונים במחירי המחירון של כלי רכב זהים בכל שנתיים עוקבות, וכן חלו שינויים מתונים במחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס. עוד הוא מציין כי השינויים באומדן רווחיות היבואנים הישירים של כלי רכב פרטיים ממכירת כלי רכב אלה הושפעו בעיקר מהשינויים בעלויות ובעיקר מהירידה בעלויות שלא "גולגלה" אל הצרכנים באמצעות הפחתה של מחירי המחירון או של מחירי כלי רכב חדשים. ברוב השנים נרשמה עלייה מתונה במחיר המחירון ונשמרה יציבות יחסית במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס גם בשנים שבהן נרשמה ירידה בעלויות הגולמיות. מצופה שבשוק תחרותי יעבירו היבואנים אל הצרכנים את הירידות בעלויות הגולמיות באמצעות הורדת המחירים. עם זאת, תוצאות המודל הראו ברוב השנים עליות מתונות במדדי המחירים של מחיר המחירון ויציבות יחסית במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס.



ממצאי המודל של משרד מבקר המדינה לניתוח מידת גלגול השינויים בעלויות הגולמיות לצרכנים בשילוב נתוני מדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס העלו כי לפי האומדנים שחשבו, לא קיבלו הצרכנים חלק כלשהו מתוך הירידה בעלויות הגולמיות נטו בשנים 2014 - 2019, ואף היה גידול מתון במדד מחירי מכוניות חדשות של הלמ"ס בתקופה זו.

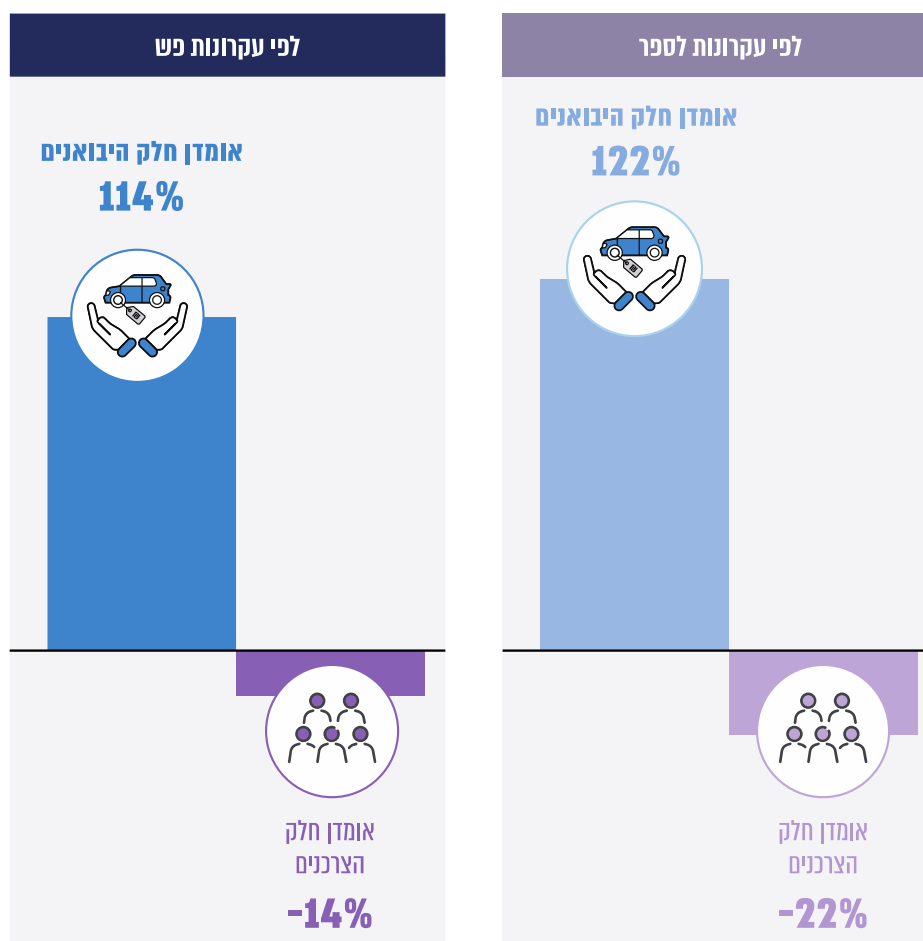
איגוד יבואני הרכב ציין בתשובתו מיולי 2021 כי: "יציבות מחירים היא חלק, כך דומה, ממבנה הביקוש הסופי של הצרכן אשר מתעניין כבר במועד הקנייה, בשאלת ערכו של הרכב לכשיחליט למכרו כמשומש. צרכנים שיחששו מתנודתיות יתר של מחירי רכבים מסויימים - יעדיפו לרכוש רכב שערכו העתידי "בטוח" יותר, מיבואן מתחרה. לכן השאיפה של היבואנים הישירים לשמור על יציבות יחסית של מחירי המחירון היא חלק בלתי נפרד מהתחרות בענף ולא תוצאה של כשל שוק".

עוד ציין איגוד יבואני הרכב בתשובתו מיולי 2021 כי שילוב הממצאים ולפיהם מחירי הרכב החדש נותרו כמעט קבועים בשנים 2014 - 2019 עם הממצאים ולפיהם איכות כלי הרכב ורמת השירות שמספקים היבואנים ללקוחות עלו משמעותית מלמדים שבענף הרכב, הצרכן הישראלי מקבל תמורה הרבה יותר גבוהה לכספו בשנת 2019 מזו שקיבל בשנת 2014. במילים אחרות, מהבחינה הריאלית (בנטרול שיפור האיכות) מחירי הרכבים בישראל למעשה יורדים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרשות התחרות לבחון מפעם לפעם את גלגול השינויים בעלויות בענף יבוא הרכב במסגרת בחינת רמת התחרותיות בענף.



אומדן חלק היבואנים וחלק הצרכנים מהירידה בעלויות הגולמיות נטו בשנים 2014 - 2019



4. ניתוח הגורמים לשינויים באומדן הרווחיות הגולמית של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב פרטיים

השינוי באומדן הרווח הגולמי של יבואן תלוי בשינויים בשישה משתנים מרכזיים: (א) שינוי במחיר לצרכן כולל מע"ם; (ב) שינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח; (ג) שינוי בשערי החליפין; (ד) שינוי בשיעור מס הקנייה; (ה) שינוי בשיעור המכס; (ו) שינוי בשיעור המע"ם⁷². כאמור, בסעיף 2

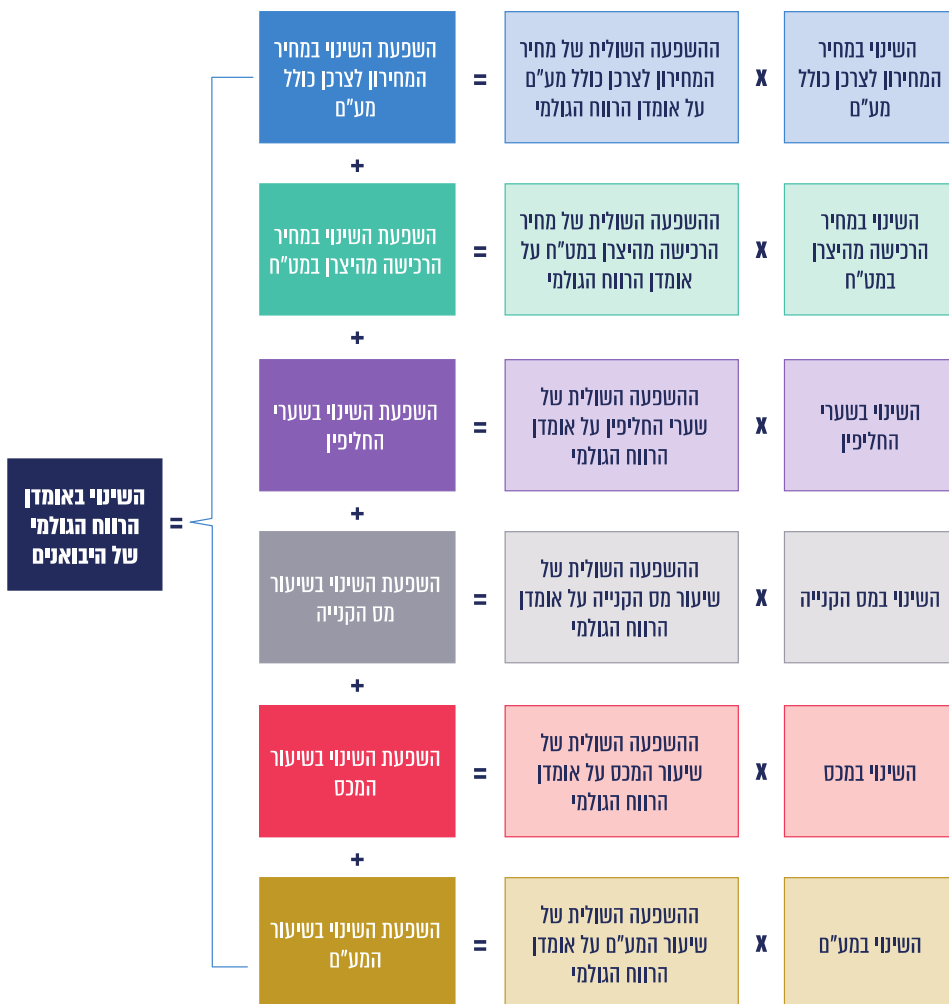
72 כאמור לעיל, הרווח הגולמי ליבואן מחושב לפי מחיר המחירון לפני מע"ם, כי המע"ם מועבר לממשלה. כלומר, המע"ם שנגבה מהצרכנים נוכח ממחיר המחירון. במודל הבדוק שינויים ברווח הגולמי בדקנו גם את השינויים בשיעור המע"ם ואת השפעתם על הרווח הגולמי של היבואנים, משום שיתכן כי שינוי בשיעור המע"ם לא יועבר במלואו אל הצרכנים, ומידת ההעברה תלויה ברמת התחרויות בענף.

לעיל הוצגו תוצאות המודל לבחינת אומדן חלק היבואנים (השינוי באומדן הרווח הגולמי) ואומדן חלק הצרכנים (שינוי באומדן ההכנסות הנקבע לפי השינוי במחיר המכירון והשינוי במדד מחירי מכונות חדשות) עקב הגידול והקיטון בעלות הגולמית של יבוא כלי רכב פרטיים. משתנים אלה מרכיבים את העלות הגולמית שתוארה בסעיף 2 לעיל: מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, שיערי החליפין, שיעור מס הקנייה ושיעור המכס. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות מודל נוסף, שפותח לצורך הדוח, את ההשפעה של השינויים בכל אחד מששת המשתנים שצוינו לעיל על השינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים.

שימוש בדיפרנציאל שלם (קירוב לינארי)⁷³ מאפשר להציג את השינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים כתלוי בסכום השינויים בכל אחד מששת המשתנים המשפיעים על פונקציית אומדן הרווח הגולמי של היבואנים. השפעת השינוי בכל אחד מששת המשתנים המסבירים את השינוי בפונקציית אומדן הרווח מחושבת באמצעות מכפלה של שני גורמים - (א) ההשפעה השולית של שינוי ביחידה אחת במשתנה המוסבר על השינוי באומדן הרווח (הנגזרת החלקית); (ב) השינוי במשתנה המוסבר. לדוגמה, השפעת השינוי בשיעור מס הקנייה על השינוי באומדן רווחי היבואנים מחושבת באמצעות הכפלת ההשפעה השולית של השינוי בנקודת אחוז אחת בשיעור מס הקנייה (גורם מכפלה א) בסך השינוי בשיעור מס הקנייה בנקודות אחוז (גורם מכפלה ב). תיאור סכמטי של חישוב השינוי באומדן הרווח באמצעות דיפרנציאל שלם מובא להלן ובפירוט בנספח 1, מודל 3.

73 בדיפרנציאל שלם השינוי בפונקציה $f(x,y)$ הודות לשינויים אינפיניטסימליים (זעירים) ב- y וב- x ניתן באמצעות הנוסחה: $df = \frac{df}{dx} \cdot dx + \frac{df}{dy} \cdot dy$ כאשר df הוא השינוי בפונקציה f והם הנגזרות החלקיות של הפונקציה f לפי x ו- y והם שינויים אינפיניטסימליים ב- y וב- x . ראו:

Robert Ellis and Denny Gullick, **Calculus with Analytic Geometry**, 2nd ed., New York: HBJ, 1982, pp. 749-750.



תוצאות המודל מאפשרות לנתח את ההשפעה של כל אחד מששת המשתנים המשפיעים על אומדן הרווח הגולמי של היבואנים. המודל כולל כאמור גם את השפעת השינוי בשערי החליפין על אומדן הרווח הגולמי של היבואנים, ולכן ההשפעה חושבה בנפרד לכל מטבע רכישה של כלי הרכב. תוצאות המודל לבחינת מידת התחרויות בענף יבוא הרכב הפרטי באמצעות שימוש בדיפרנציאל שלם⁷⁴ בחישוב לפי עקרונות מדד פש מופיעות בלוח 9 להלן, והן מוצגות על בסיס

74 השימוש בדיפרנציאל שלם (קירוב לינארי) מאפשר לזהות את ההשפעה השולית של כל אחד מהמשתנים המסבירים על השינוי באומדן הרווח הגולמי של היבואנים, אולם מאחר שהחישוב הוא קירוב לינארי, השימוש בו מוגבל לשינויים קטנים במשתנים המסבירים. כלומר, עבור שינויים קטנים במשתנים המסבירים, סכום השינויים יסתכם בקירוב לשינוי באומדן הרווח הגולמי של היבואנים. כחלק מטיוב הניתוח הושמטו כלי רכב שבהם השינוי באומדן הרווח הגולמי מחישוב בדיפרנציאל שלם היה שונה ביותר מ-10% בערך מוחלט מחישוב השינוי באומדן הרווח הגולמי בדרך הישירה שהוצגה בסעיף 2 בפרק זה (נספח 1 מודל 2). יצוין שמספר כלי הרכב שנשארו לאחר הטיוב היה גדול (כ-90%).



מצרפי לאחר סיכום התוצאות שחושבו לכל מטבע רכישה בנפרד, ומסיבות של סודיות מסחרית הן מוצגות ברמת הענף.

בשל השימוש במודל זה במחירי מחירון יש להתייחס לתוצאות המתקבלות כסמן לסדרי גודל של השפעת השינויים במשתנים השונים על השינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים ולא כמספרים מוחלטים.

לוח 9: השפעת השינויים במשתני המודל על השינוי באומדן הרווח הגולמי של יבואני כלי רכב פרטיים לפי עקרונות פש, במיליוני ש"ח (2019 - 2015)

השנה	מספר כלי הרכב	השפעת השינוי במחיר לצרכן אחרי מע"מ	השפעת השינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח	השפעת השינוי בשער החליפין	השפעת השינוי בשיעור מס הקנייה	השפעת השינוי בשיעור המכס	השפעת השינוי בשיעור המע"מ	השינוי באומדן הרווח הגולמי מדיפרנציאל שלם	השינוי באומדן הרווח הגולמי מחישוב ישיר*	בדיקת דיוק השימוש בדיפרנציאל שלם
במיליוני ש"ח										
2015	69,584	69	11	227	(100)	14	7	227	228	0.5%
2016	102,704	(65)	(48)	(63)	(20)	1	37	(159)	(155)	-3.0%
2017	103,256	33	79	450	(107)	12	-	467	467	0.2%
2018	146,257	(18)	59	(260)	(27)	(3)	-	(249)	(249)	-0.1%
2019	108,592	95	79	306	(65)	3	-	418	420	0.4%
סה"כ 2015-2019	530,393	114	179	660	(320)	27	43	704	711	1.1%
באחוזים										
2015		30.5%	4.8%	100.0%	-44.2%	6.0%	2.9%	100.0%		
2016		40.9%	30.5%	39.5%	12.8%	-0.5%	-23.1%	100.0%		
2017		7.0%	16.9%	96.4%	-23.0%	2.6%	0.0%	100.0%		
2018		7.2%	-23.7%	104.6%	10.8%	1.1%	0.0%	100.0%		
2019		22.8%	18.8%	73.2%	-15.7%	0.8%	0.0%	100.0%		
סה"כ 2015-2019		16.3%	25.4%	93.8%	-45.5%	3.9%	6.1%	100.0%		

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כפי שחושב באופן ישיר מההפרש בין השינוי באומדן הכנסה לבין השינוי בעלות הגולמית.

א. השפעת השינוי בשערי החליפין



שער החליפין הוא משתנה אקסוגני ליבואנים בכלל וליבואני הרכב בפרט - אין ביכולתם להשפיע על ערכו, אך הם יכולים לנסות לצפות את השינויים בו, לגדר את עצמם לשם הגנה מפני פיחות ב⁷⁵ או לקזז חלק מהשפעת השינויים של שער החליפין באמצעות שינויים במחיר המכירה לצרכנים ובמחיר הרכישה של כלי הרכב מהיצרנים במט"ח.

איגוד יבואני הרכב ציין בתשובתו מיולי 2021 כי "העובדה שיבואן רכב בוחר לשמור על רמת מחירים יציבה יחסית על אף השינויים בשערי החליפין עשויה להיות מוסברת בכך שיבואני רכב שונים מושפעים משערי חליפין שונים ומתקיימת תחרות ביניהם. לצורך המחשה, בעוד שיבואנים של רכבים המיוצרים באירופה מושפעים בראש ובראשונה משער האירו, יבואנים של רכבים המיוצרים ביפן מושפעים בראש ובראשונה משער היפני. לכן כאשר מתקיים פיחות בשער האירו, בפני יבואני הרכב המיוצרים באירופה (החווים גידול בעלויות) עדיין מתקיימת תחרות מצד יבואני רכבים המיוצרים ביפן, אשר אינם מושפעים באותה המידה מהשינוי בשער האירו, ולכן היכולת שלהם לגלגל אל עבר הצרכנים את השפעות הפיחות בדרך של העלאת מחירים מוגבלת. משמעות הדבר היא שמתקיים ריסון תחרותי בין היבואנים השונים בכל הנוגע להשפעות שערי החליפין".

לוח 9 מראה כי בשנים 2015 - 2019 היה השינוי בשערי החליפין המשתנה בעל ההשפעה הרבה ביותר על השינוי באומדן הרווח הגולמי של יבואני הרכב הפרטי. שינוי שערי החליפין הוסיף כ-660 מיליון ש"ח מתוך הגידול באומדן הרווח של כ-704 מיליון ש"ח, תרומה של כ-94% לפי עקרונות פש.

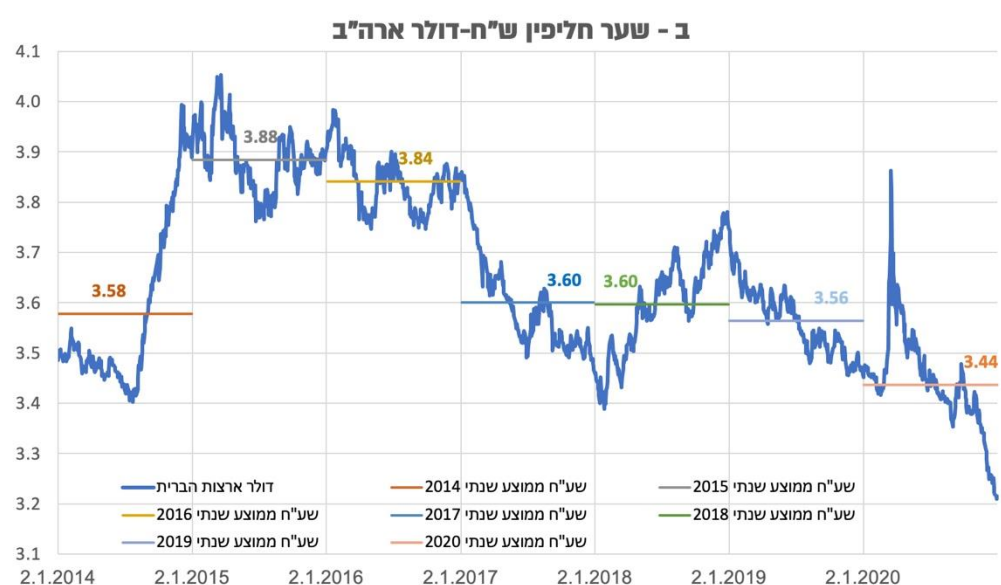
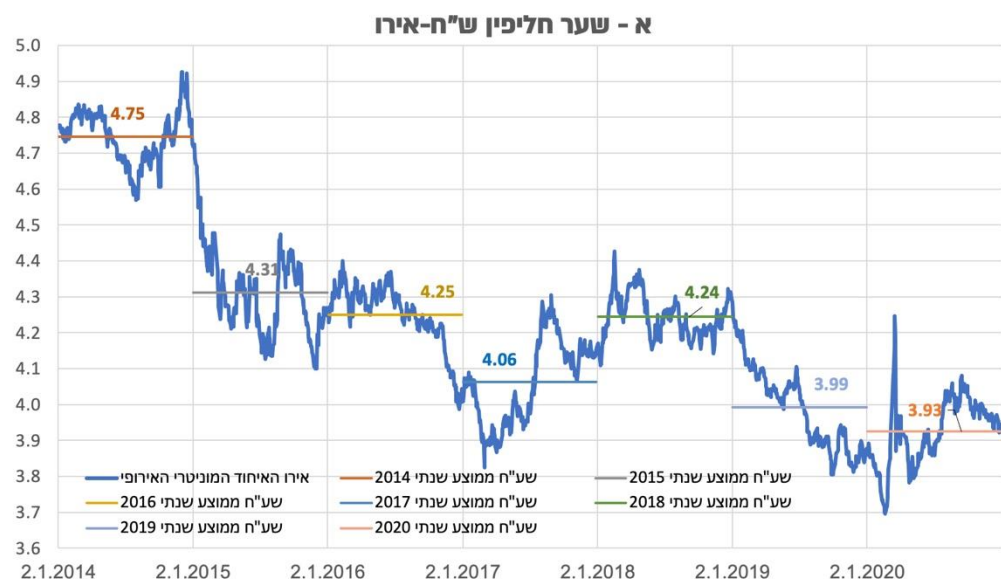
בתקופה זו נרשם ייסוף חד בשערי החליפין של השקל-אירו ושל השקל-דולר, שהם המטבעות העיקריים המשמשים לרכישת כלי הרכב מהיצרנים, כפי שמוצג בתרשים 11. עוד ניתן לראות שהייסוף בשער החליפין, בעיקר זה של השקל-אירו שהוא המטבע העיקרי שבו מתבצעות עסקאות רכישת כלי הרכב, תרם בשנים 2015, 2017 ו-2019 לגידול באומדן הרווח הגולמי של יבואני הרכב הפרטי (בגין כלי רכב ברמת גימור זהה בכל שנתיים עוקבות) בסך של כ-227 מיליון ש"ח, של כ-450 מיליון ש"ח ושל כ-306 מיליון ש"ח (בהתאמה) לפי עקרונות פש. לעומת זאת, בשנת 2018, שבה נרשם פיחות בשער החליפין, נרשמה ירידה באומדן הרווח של כ-260 מיליון ש"ח⁷⁶.

75 תוצאות השפעת השינוי בשערי החליפין על הרווח הגולמי אינן כוללות עסקאות גידור.

76 גם בשנת 2016 נרשם קיטון בתרומת השינוי בשערי החליפין לרווחי היבואנים בסך כ-63 מיליון ש"ח לפי עקרונות פש. בשנה זו נרשם ייסוף בשער החליפין הממוצע של ש"ח-דולר ושל ש"ח-אירו, אולם נרשם פיחות חד בשער החליפין של ש"ח-ין יפני בסך כ-10.3%, שתורם לקיטון חד ברווחיות של היבואנים בעסקאות שבוצעו בין יפני.



תרשים 11: שערי חליפין יומיים וממוצעים שנתיים: ש"ח-אירו (א) וש"ח-דולר (ב), 2014 – 2020



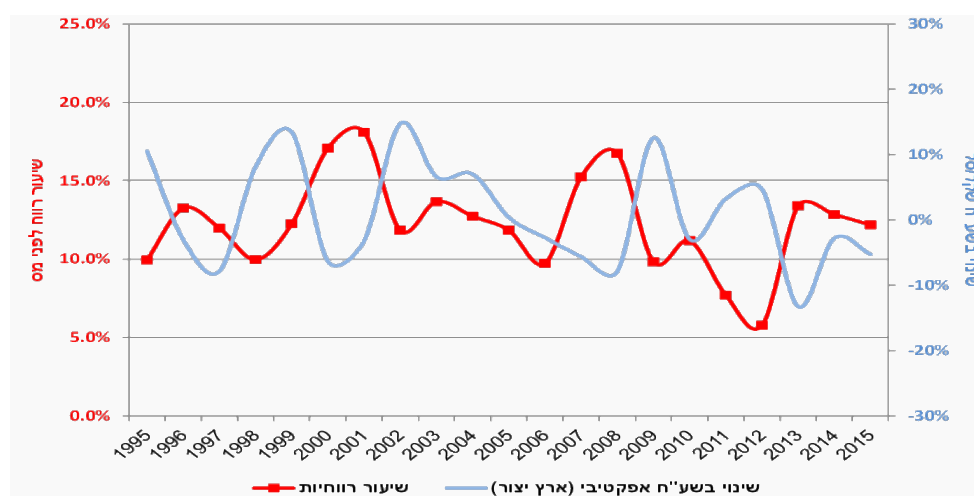
על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הקשר בין השינויים בשערי החליפין לבין רווחיותם של יבואני כלי הרכב הוצג גם בפרסום של אגף הכלכלן הראשי ממרץ 2017, ובו צוין המתאם השלילי הגבוה יחסית (של -46%) בין השינוי בשער החליפין המשוקלל (במשקלות ארץ הייצור) לבין שיעור הרווחיות של יבואניות הרכב



הגדולות. דהיינו, עם התחזקות השקל (ייסוף בשקל) עולה רווחיותן של החברות⁷⁷. כאמור לעיל, בפרסום של אגף הכלכלן הראשי ממרץ 2017 צוין כי הרווחיות בשנים 2009 ו-2012 ("שנתיים חלשות יחסית") הושפעה בעיקר מהפיחות החד בשקל באותן שנים, וכי בשנים שבהן חל ייסוף חד של השקל, יבואני הרכב לא העבירו את השפעות הייסוף אל המחיר לצרכן. הקשר השלילי בין שיעור הרווחיות לשיעור החליפין הודגם בסקירתו של אגף הכלכלן הראשי ממרץ 2017 ומובא להלן בתרשים 12.

תרשים 12: שיעור הרווחיות של ארבע יבואניות הרכב הגדולות והשינוי בשערי החליפין*



המקור: נתוני משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, ממרץ 2017, עמ' 10
 * השינוי בשערי החליפין חושב על פי משקלות ארץ הייצור של הדגמים המיובאים, בהתבסס על נתוני הלמ"ס (כלי רכב מנועיים לפי סוג וארץ ייצור, לוח 4, מתוך כלי רכב מנועיים, 2015).

ב. השפעת השינוי בשיעור מס הקנייה

מס הקנייה על רכב בישראל משרת מטרת אחדות: (א) הוא תורם להכנסות המדינה ממיסים (הפן הפיסקלי) - בשנים 2019 ו-2020 הסתכם מס הקנייה על כלי רכב בכ-10.1 מיליארד ש"ח ובכ-9.2 מיליארד ש"ח בהתאמה, מתוכם כ-9.4 מיליארד ש"ח וכ-8.7 מיליארד ש"ח בהתאמה נגבו בגין מכוניות נוסעים⁷⁸; (ב) הוא מווסת את הביקושים לרכב באמצעות הפנמת העלויות החיצוניות שנוצרות מהשימוש ברכב. עלויות אלה כוללות גודש תנועה (אובדן זמן), זיהום אוויר, תאונות, רעש, שימוש בקרקע לכבישים ולחניונים, עלויות של מערכות בקרה ואכיפה, פגיעה בסביבה הטבעית ועוד; (ג) הוא מכוון את יבוא כלי הרכב להפחתת הנזקים החיצוניים, בפרט בתחום זיהום האוויר והתאונות; (ד) הוא משמש אמצעי להתמודדות עם הפערים בחברה

77 הקשר השלילי שנמצא בין שינויים בשיעור החליפין לבין רווחיות יבואני הרכב עשוי להעיד גם על ההשפעה המעטה יחסית של עסקאות גידור על רווחיות היבואנים אם היקף העסקאות גדול.

78 משרד האוצר, רשות המיסים בישראל, החטיבה לתכנון וכלכלה, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל, 2019 - 2020" (פורסם בשנת 2021), עמ' 4 - 7.

באמצעות דרך החישוב של מס הקנייה (הרכיב האחוזי) ובייחוד באמצעות "מס יוקרה" המוטל על כלי רכב יקרים.⁷⁹

מס הקנייה על כלי רכב מוטל בשיטה של מס אחוזי על ערך היבוא של הרכב בניכוי הפחתות שקליות בהתאם לגורמים אלה (1) מאפייני הפליטות; (2) הבטיחות של כלי הרכב.

(1) הפחתות במס בגין מאפייני הפליטות - "מיסוי ירוק":

מיסוי ירוק משמעו שיטה של הטלת מס קנייה לפיה כלי הרכב שרמת הפליטות שלהם נמוכה יותר זכאים להפחתות המס. שיטת מיסוי זו הופעלה באוגוסט 2009, ובמסגרתה רמות הזיהום של כל כלי הרכב שמשקלם עד 3.5 טונות המיובאים לישראל סווגו ל-15 רמות. נקבע שיעור מס בסיסי בשיעור של 83% (במקום 72%), ובה בעת ניתן זיכוי בסכום הולך ועולה על פי דרגת הזיהום.⁸⁰ דרגות הזיהום נקבעות לפי הציון הירוק המחושב לכל דגם רכב על פי נתוני הפליטות של חמישה סוגי מזהמים: פחמן דו-חמצני (CO_2), פחמן חד-חמצני (CO), תחמוצות חנקן (NO_x), פחמימנים (HC) וחלקיקים נשימים (PM). ברפורמת המיסוי הירוק נקבע כי נוסחת החישוב של "ציון ירוק" תעודכן מדי פעם בפעם כדי לשמור על יעילות התמריצים וכדי להדביק את קצב השינויים הטכנולוגיים ברחבי העולם אשר מפחיתים את רמת הפליטות מכלי הרכב.⁸¹ מועדי עדכון נוסחת המס הירוק מוצגים בלוח 10(א).

(2) הפחתות במס בגין אביזרי בטיחות ברכב נוסעים וברכב מסחרי:

ב-1.8.13 נכנסו לתוקף הוראות המסדירות מערכת תמריצים לקידום השימוש במערכות בטיחות מתקדמות המסייעות לצמצום תאונות הדרכים. במסגרת הרפורמה נקבעה רשימה של מערכות בטיחות מתקדמות הזוכות לניקוד לצורך מתן תמריצי מס. חשיבות מיוחדת יוחסה למערכות שיש ביכולתן למנוע תאונה, וזאת להבדיל ממערכות הממזערות את הנזקים מתאונה שאירעה, כגון כריות אוויר. מערכות מונעות תאונה נחלקות למערכות פסיביות - מערכות שרק מתריעות על מצב סכנה - ולמערכות אקטיביות, כלומר מערכות שיש ביכולתן לא רק להתריע על סכנה אלא גם להתערב בנהיגה ובפעולות הרכב. כל מערכת בטיחות הנכללת במערכת התמריצים מקבלת בין 0.5 נקודה לשתי נקודות, וסך הנקודות יקבע את רמת האבזור הבטיחותי של הרכב. בדומה למיסוי הירוק ואף בתדירות רבה יותר, תחום מערכות הבטיחות מתעדכן בהתאם למציאות המשתנה.⁸² מועדי עדכון הניקוד למערכות הבטיחות לצורך קביעת רמת האבזור הבטיחותי מוצגים בלוח 10(ב).

79 שם, עמ' 11-10. מס יוקרה מוטל על כלי רכב שמשקלו אינו עולה על 3.5 טונות ומחירו לצרכן עולה על 300,000 ש"ח.

80 אשר לשיטת הטלת מס הקנייה על כלי הרכב בישראל, בכלל זה כלי רכב חשמליים וכלי רכב היברידיים, ראו שם, עמ' 11-10.

81 שם, עמ' 15-12. לפי מקור זה, אי-עדכון הנוסחה בהתאם לשינויים בהרכב היבוא היה מוביל - כפי שהיה בשנים הראשונות להפעלת הרפורמה - לירידה בלתי מבוקרת של מס הקנייה האפקטיבי הממוצע, הבאה לידי ביטוי בעלייה במספר כלי הרכב ולהחרפת הבעיה של גודש התנועה. בעיה זו זוכה לאחרונה לתשומת לב ציבורית, ושורת הסכמה הולכת ומתרחבת כי מדובר בתופעה המצריכה פתרון מיידי. להרחבה בנושא השפעת השינויים במדיניות המיסוי בענף הרכב על הגודש בכבישים ראו גם: משרד מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית** (מרץ 2019) עמ' 553, 555 - 605.

82 שם, עמ' 15 - 16.



שיעור מס הקנייה הוא משתנה אקסוגני עבור היבואנים. אין ביכולתם להשפיע על ערכו, אך הם יכולים להיערך לשינוי בו משום שרשות המיסים מפרסמת מראש את הצפי לשינוי. מס הקנייה מושפע בעיקר מעדכונים הנעשים על פי נוסחת המס הירוק אחת לשנתיים ומעדכונים שוטפים בניקוד של מערכות הבטיחות. מועדי השינויים בנוסחת המס הירוק ובניקוד למערכות הבטיחות מוצגים בלוח 10.

לוח 10: מועדי העדכון של נוסחת המס הירוק (א) ושל ניקוד מערכות הבטיחות (ב)

לוח א: מועדי העדכון של נוסחת המס הירוק						
תוקף הנוסחה				מספר העדכון		
31.7.13 - 2.8.09				הנוסחה המקורית		
31.12.14 - 1.8.13				העדכון הראשון		
31.12.16 - 1.1.15				העדכון השני		
31.3.19 - 1.1.17				העדכון השלישי*		
31.12.20 - 1.4.19				העדכון הרביעי		
31.12.22 - 1.1.21				העדכון החמישי		
לוח ב: מועדי עדכון הניקוד של מערכות הבטיחות						
מ -						עד
1.1.21	1.1.20	1.1.19	1.1.18	1.2.16	1.2.15	31.1.15

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשנת 2018 לא נעשה שינוי בנוסחת המיסוי הירוק; נעשו ההתאמות הנדרשות בלבד בעבור כלי הרכב שייבדקו לפי שיטת WLTP החדשה, שלפיה הרכב נבדק בתנאים הקרובים יותר לתנאי נסיעה יום-יומיים. במהלך שנת 2018 נוסחת ה-NEDC נשארה הנוסחה העיקרית, וכלי רכב שנבדקו לפי WLTP קיבלו פקטור התאמה בציון הירוק - הפחתה קבועה של 35 נקודות.

לוח 9 מראה כי המשתנה בעל ההשפעה השנייה הגבוהה ביותר על השינוי באומדן הרווח הגולמי של יבואני הרכב הפרטי בשנים 2015 - 2019 היה השינוי בשיעור מס הקנייה. משתנה זה תרם לירידה של כ-320 מיליון ש"ח באומדן הרווח הגולמי של היבואנים (תרומה שלילית של כ-45.5%).

התרומה של השינויים במס הקנייה לירידה באומדן הרווח הגולמי של היבואנים בעדכוני נוסחת המס הירוק הובילה לעלייה בשיעור מס הקנייה בשנים 2015, 2017 ו-2019 ולירידה באומדן רווחיות היבואנים לפי עקרונות פש בכ-100 מיליון ש"ח, בכ-107 מיליון ש"ח ובכ-65 מיליון ש"ח בהתאמה. השפעה זו של השינויים במס הקנייה על אומדן הרווח הגולמי של היבואנים מוסברת גם בעדכונים השנתיים של ניקוד אבירי הבטיחות. שינויים אלה תרמו לעלייה בשיעור מס הקנייה

בכל שנה גם בשנים 2016 ו-2018 (שנים שבהן לא עודכנה נוסחת המס הירוק פרט לעדכון שיטת המדידה של הזיהום בשנת 2018).

ג. השפעת השינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח

מחיר הרכישה מיצרני הרכב במט"ח הוא משתנה אנדוגני חלקי. יכולתם של יבואני הרכב להשפיע על ערכו תלויה בכוחם היחסי במשא ומתן עם יצרני הרכב, בטיב הקשר העסקי ביניהם ובשינויים במדיניות התמחור של כלי הרכב על ידי יצרני הרכב משנה לשנה. השפעת השינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח תרמה לגידול באומדן הרווח הגולמי בכ-179 מיליון ש"ח במצטבר בשנים 2015 - 2019 לפי עקרונות פש (כ-25.4%) (לוח 9), והיא מוסברת במחירי רכישה במט"ח נמוכים יותר בהשוואה לשנה הקודמת שקיבלו יבואני הרכב מיצרני הרכב בשנים 2015, 2017, 2018 ו-2019.

ד. השפעת השינוי במחיר המחירון אחרי מע"ם

מחיר המחירון אחרי מע"ם הוא ברובו אנדוגני ליבואנים. הם שקובעים את ערכו, ומידת השינוי בו תלויה במידת התחרותיות בשוק ובמדיניות העסקית של היבואנים. השפעת השינוי במחיר המחירון אחרי מע"ם תרמה לגידול באומדן הרווח הגולמי של כ-114 מיליון ש"ח במצטבר בשנים 2015 - 2019 לפי עקרונות פש (כ-16.3%) (לוח 9) ומוסברת בעלייה במחיר המחירון לאחר מע"ם בשנים 2015, 2017 ו-2019, שקווצה באמצעות ירידה קלה במחיר המחירון לאחר מע"ם בשנים 2016 ו-2018. כאמור לעיל, מדד מחירי פש למחירי המחירון לפני מע"ם שחושב בדוח זה הראה שבשנים 2015, 2017 ו-2019 נרשמה עליית מחירים מתונה של כ-0.9%, כ-0.3% וכ-0.6% בהתאמה, ובשנים 2016 ו-2018 נרשמה ירידת מחירים שולית של כ-0.2% ושל כ-0.1% בהתאמה.

ה. השפעת השינוי בשיעור המע"ם

שיעור המע"ם הוא משתנה אקסוגני ליבואנים. אין ביכולתם להשפיע על ערכו, אולם מידת התרומה של השינויים בשיעור המע"ם לאומדן הרווח הגולמי של היבואנים תלויה ברמת התחרותיות בשוק, והיא משפיעה על מידת "הגלגול" של השינויים בשיעור המע"ם אל הצרכנים. השפעת השינוי בשיעור המע"ם תרמה לגידול באומדן הרווח הגולמי של כ-43 מיליון ש"ח במצטבר בשנים 2015 - 2019 לפי עקרונות פש (כ-6.1%) עקב הפחתת שיעור המע"ם מ-18% ל-17% באוקטובר 2015. לוח 9 מציג את ההשפעה של הפחתת המע"ם בשנת 2015 (בהשוואה לשנת 2014)⁸³ ובשנת 2016 (בהשוואה לשנת 2015)⁸⁴. השפעת השינוי בשיעור המע"ם ביתר השנים 2017, 2018 ו-2019 היא אפסית, כמצופה, משום שלא חלו שינויים בשיעור המע"ם בשנים אלה.

ו. השפעת השינוי בשיעור המכס

83 תוצאה של ההבדלים בשיעור המע"ם ברבעון האחרון של 2015 (17%) לעומת שיעור המע"ם בשנת 2014 (18%).
84 תוצאה של ההבדלים בשיעור המע"ם בשנת 2016 (17%) לעומת שיעור המע"ם בשלושת הרבעונים הראשונים של 2015 (18%).



שיעור המכס הוא משתנה אקסוגני ליבואנים, ואין ביכולתם להשפיע על ערכו. השפעת השינוי בשיעור המכס על אומדן הרווח הגולמי של היבואנים היא הנמוכה ביותר ותרמה לגידול באומדן הרווח הגולמי של כ-27 מיליון ש"ח במצטבר בשנים 2015 - 2019 לפי עקרונות פש (כ-3.9%) (לוח 9). למעשה, ברוב כלי הרכב שנבדקו הייתה השפעת השינוי בשיעור המכס אפסית משום שלא נרשם שינוי בשיעור המכס בשנים 2014 - 2019. במקצת כלי הרכב נרשם שינוי בתשלומי המכס שמשלמים עולים חדשים ברכישת רכב חדש, וזוהי הסיבה להשפעת השינוי בשיעור המכס - שהיא אומנם קטנה - על אומדן הרווח הגולמי של היבואנים.

ז. סיכום תרומתם של המשתנים לשינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי תוצאות המודל של השפעת השינויים במחירי המחירון לצרכן כולל מע"ם, במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, בשערי החליפין, בשיעור מס הקנייה, בשיעור המכס ובשיעור המע"ם על השינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים מצביעות אף הן על המגמות האלה בענף יבוא הרכב הפרטי: כך עולה כי בשנים 2015 - 2019 נרשם ייסוף חד בשערי החליפין העיקריים של המטבעות המשמשים בביצוע העסקאות של יבוא כלי רכב (אירו ודולר), והוא שתרם לגידול של כ-660 מיליון ש"ח באומדן הרווח הגולמי של היבואנים.

עוד מלמדות תוצאות המודל של משרד מבקר המדינה שיבואני הרכב רוכשים ברוב השנים כלי רכב זהים במחירים נמוכים יותר ממחירי הרכישה בשנה הקודמת. הרכישות במחירים נמוכים יותר הסתכמו במצטבר בתרומה של כ-179 מיליון ש"ח לאומדן הרווח הגולמי של היבואנים בשנים 2015 - 2019 לפי עקרונות פש. מנגד נרשמה ירידה באומדן הרווח הגולמי של היבואנים עקב העלאת שיעורו של מס הקנייה. העלייה בשיעור מס הקנייה תרמה כאמור לירידה באומדן הרווח הגולמי שלהם בסך של כ-320 מיליון ש"ח לפי עקרונות פש.

התרומה נטו של השינויים במשתני העלות (מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, שע"ח, מס הקנייה ומכס) לאומדן הרווח הגולמי הייתה בשנים 2015 - 2019 כ-546 מיליון ש"ח לפי עקרונות פש. הוספת השפעת השינוי בשיעור המע"ם בשנים 2015 - 2016 בסך מצטבר של כ-43 מיליון ש"ח לפי עקרונות פש מגדילה את סך התרומה לאומדן הרווח הגולמי לכ-589 מיליון ש"ח. מהבדיקה עלה כי תרומה זו לא הועברה אל הצרכנים בדמות הפחתה ממשית של מחיר המחירון ובדמות ירידה ממשית במדד מחירי מכונות חדשות של הלמ"ס. כלומר השפעת השינוי במחיר לצרכן כולל מע"ם על השינוי באומדן הרווח הגולמי של היבואנים הייתה חיובית (לוח 9) ובמדד מחירי מכונות חדשות של הלמ"ס הייתה עלייה מתונה. יתר על כן, בשלוש מתוך חמש שנים בתקופה זו נרשמו עליות במחירי המחירון, והירידה שנרשמה במחירי המחירון בשנתיים האחרות הייתה זניחה (ירידה של 0.2% ו-0.1% בקירוב בשנים 2016 ו-2018 בהתאמה), באופן שסך השינויים במחיר המחירון תרמו כ-114 מיליון ש"ח לאומדן הרווח הגולמי של יבואני הרכב לפי עקרונות פש⁸⁵.

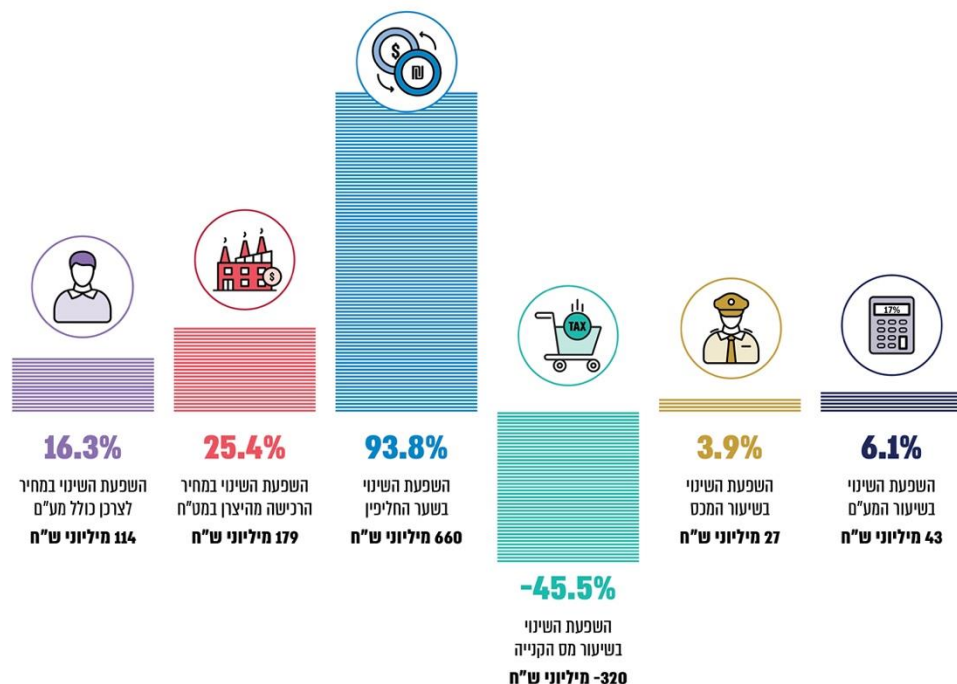
85 כאמור לעיל, גידול בהכנסות בסכום של כ-74 מיליון ש"ח התקבל גם לאחר ביצוע חישוב לפי היחס שבין השינוי במדד מחירי מכונות חדשות של הלמ"ס לבין השינוי במדד פש למחירי המחירון.



משרד מבקר המדינה מציין שתוצאות המודל שלו מלמדות גם על אפקטיביות התהליך של השינוי בשיעורי המס על הצרכנים. גידול בשיעור מס הקנייה בגין עדכון נוסחת המס הירוק (בשנים 2015, 2017 ו-2019) ועדכונים שנתיים בניקוד של מערכות בטיחות מעודדים את הציבור לרכוש דגמים חדשים של כלי רכב מזהמים פחות ובטוחים יותר בהשוואה לרכישת דגמים חדשים אחרים, מזהמים יותר ובטוחים פחות. עם זאת, בכל הקשור לכלי רכב מדגמים זהים ברמת אבזור זהה נמצא כי נרשמו עליות מתונות בלבד במחירי המחירון בשנים 2015, 2017 ו-2019. זאת ועוד, השינויים שמבצעת הממשלה בשיעורי מס הקנייה משתלבים בשינויים אחרים בשוק, כגון שינויים בשערי החליפין ובמחירי הרכישה במט"ח, ולעיתים השפעתם של האחרונים על הרווח הגולמי של היבואנים ועל המחיר לצרכנים גדולה מזו של השינויים במדיניות המס. כלומר, מידת האפקטיביות של מדיניות המס בענף הרכב מושפעת גם מכוחות השוק, ממידת התחרותיות בענף וממשתנים נוספים. מומלץ כי משרד האוצר ורשות המיסים יתחשבו גם בהשפעות אלה בקביעת מדיניות המס בענף.



השפעת השינויים במשטני המודל על השינוי באומדן הרווח הגולמי של יבואני כלי רכב פרטיים לפי עקרונות פש, במיליוני ש"ח (2015 - 2019)



5. אומדן המשמעות הכלכלית בענף הרכב עקב קיומה של רווחיות בקרב יבואני הרכב הישירים הגבוהה באופן עקבי ומשמעותי מרווחיות ענפים אחרים שנבדקו

ממצאי הבדיקה של משרד מבקר המדינה הצביעו על רווחיות בקרב 12 יבואני הרכב הישירים הגבוהה באופן עקבי ומשמעותי מרווחיות ענפים אחרים שנבדקו. משמעותה של רווחיות הגבוהה באופן עקבי ומשמעותי מרווחיות ענפים אחרים שנבדקו היא הפחתה של עודף הצרכן בענף הרכב ופגיעה ברווחת הצרכנים. עודף הצרכן הוא התועלת של הצרכן מצריכת המוצר, ובענף הרכב הוא התועלת לדוגמה מרכישת רכב חדש בניכוי המחיר ששילם הצרכן בעבור המוצר (הרכב). ההפרש ברווחיות בענף הוא הרווח של היבואנים בפועל בניכוי הרווח שהיה מתקבל בענפים האחרים שנבדקו בהתאם לשיעורי הרווחיות בענפים אלה.

כאמור, בפרסום של אגף הכלכלן הראשי ממרץ 2017 צוין כי שיעור הרווחיות בקרב יבואניות הרכב בישראל חריג יחסית לענף המסחר. בפרסום נוסף של האגף מיוני 2017 צוין: "שיעור הרווחיות בענף זה [רשתות הפארם ובתי המרקחת] בשנת 2015 עמד על 4.3%, גבוה כפליים משיעור הרווחיות המקובל בענפים תחרותיים בענף המסחר. לשם השוואה, בענף המסחר הקמעונאי במזון עומד שיעור זה על כ-2% בלבד". עוד צוין כי כאמור משרד מבקר המדינה מצא ששיעור הרווחיות הממוצע בענף הליסינג בשנים 2014 - 2017 של שלוש וארבע חברות ליסינג ציבוריות גדולות היה כ-2.3% וכ-2% בהתאמה, ושיעור הרווחיות הממוצעת של חברות בענף המסחר סיטוני ובענף מכירה קמעונית היה כ-3.9% וכ-2% בהתאמה.

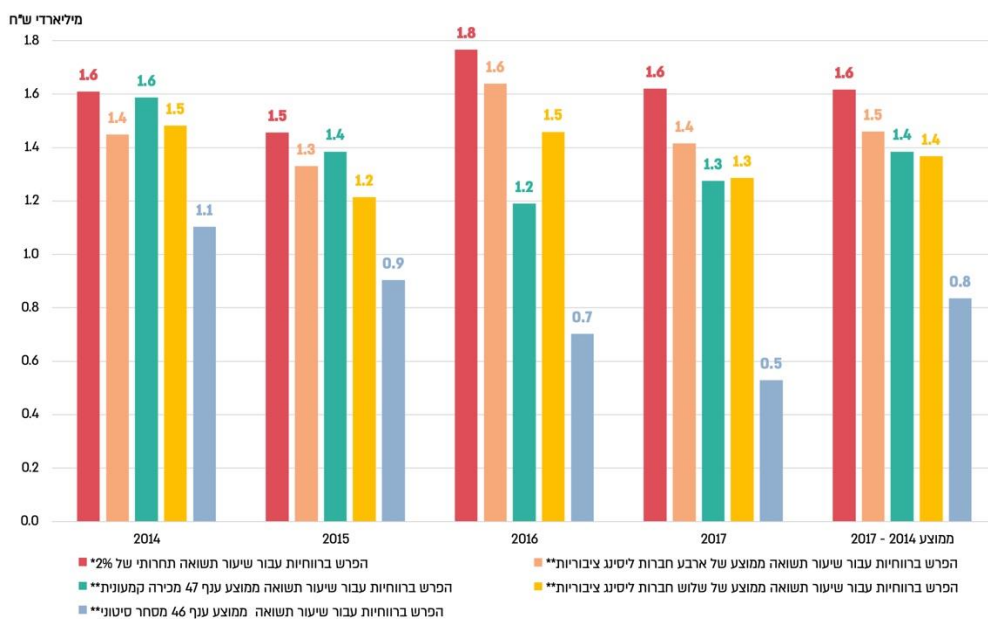


משרד מבקר המדינה חישב את המשמעות הכלכלית של ההבדלים בשיעורי הרווחיות בין הרווחיות מיבוא כלי רכב לבין הרווחיות בענפים האחרים שנבדקו. ההפרש ברווחיות של יבואני כלי הרכב חושב בהשוואה לרווחיות המקובלת בענפים תחרותיים בענף המסחר, בהשוואה לרווחיות חברות הליסינג הפועלות בענף הרכב ובהשוואה לרווחיות הממוצעת של ענף מסחר סיטוני וענף מכירה קמעונית. נעשו חמישה חישובים: ההפרש בין הרווחיות של 12 יבואני הרכב הגדולים מיבוא כלי הרכב, שחושבה בעבודת אגף הכלכלן ראשי במשרד האוצר (תרשים 6), ובין הרווחיות של 2%, המקובלת בענפים תחרותיים בענף המסחר; ההפרש בין הרווחיות של 12 יבואני הרכב הגדולים מיבוא כלי הרכב ללא ניכוי מס קנייה ובין הרווחיות של שלוש וארבע חברות ליסינג ציבוריות (תרשים 8); ההפרש בין הרווחיות של 12 יבואני הרכב הגדולים מיבוא כלי הרכב ללא ניכוי מס קנייה ובין הרווחיות הממוצעת בענף מסחר סיטוני ובענף מכירה קמעונית. ההבדלים ברווחיות תורגמו לערכים כספיים. החישוב מתבסס על ההנחה שלא חל שינוי במספר כלי הרכב שנרכשו בכל אחת מהשנים. יצוין שהפחתת מחירים לרמות של ענף תחרותי צפויים להגדיל את הביקוש לכלי רכב ולהגדיל עוד את עודף הצרכן בגין הגידול בכמות⁸⁶. תוצאות החישוב מוצגות בתרשים 13 להלן.

86 יצוין שגידול במספר כלי הרכב עקב שכלול השוק צפוי להגביר את ההשפעות החיצוניות של הגודש בכבישים, את זיהום האוויר ואת תאונות הדרכים. עם כשל שוק זה, הנובע מהשפעות חיצוניות, יש להתמודד באמצעים כלכליים שנועדו לטפל בהשפעות חיצוניות. כלומר, כדי להגיע ליעילות כלכלית יש לפעול הן לשכלול השוק באמצעות הגברת התחרותיות והן לטפל בהשפעות החיצוניות של השימוש בכלי רכב באמצעות כלים כלכליים. לטיפול בהשפעות החיצוניות של הגודש בכבישים באמצעות תמריצים כלכליים ראו: משרד מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית** (2019) בפרק "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים", עמ' 529 - 606.



תרשים 13: המשמעות הכלכלית של הרווחיות הגבוהה בענף יבוא כלי הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו בשנים 2014 - 2017, במיליארדי ש"ח, במחירי 2017



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי, למ"ס, רשות המיסים ודוחות כספיים של חברות הליסינג הציבוריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* שיעור הרווחיות של 12 יבואני כלי הרכב הגדולים חושב בניכוי מס קנייה.
** שיעור הרווחיות של 12 יבואני כלי הרכב הגדולים חושב ללא ניכוי מס קנייה.

תרשים 13 מראה שההפרש הממוצע ברווחיות במונחים כספיים בענף הרכב בשנים 2014 - 2017 היה כ-1.6 מיליארד ש"ח, כ-1.5 מיליארד ש"ח, כ-1.4, כ-1.4, וכ-0.8 מיליארד ש"ח בשנה (במחירי 2017) עבור שיעורי תשואה מקובלים בענפים תחרותיים בענף המסחר של 2%, עבור שיעורי תשואה של ארבע חברות לסינג ציבוריות (כ-2%), עבור שיעורי תשואה ממוצעים בענף מכירה קמעונית (כ-2.2%), עבור שיעורי תשואה של שלוש חברות לסינג ציבוריות (כ-2.3%), ועבור שיעורי תשואה ממוצעים בענף מסחר סיטוני (כ-3.9%) בהתאמה.

איגוד יבואני הרכב ציין בתשובה נוספת מדצמבר 2021 כי, לדעתו, מן הראוי להציג את נתון הרווחיות (ושעורה) ליחידת רכב וכי הפער המוגדר כרווחיות "גבוהה" הוא בסכומים זניחים ליחידה.

משרד מבקר המדינה מציין כי שיעור רווח לפני מס מהמחזור הוא יחס מקובל לחישוב שיעורי רווחיות ומאפשר לבצע השוואות של שיעורי רווחיות של יבואני הרכב הן בהשוואה לחברות הפועלות בענף הרכב (חברות הליסינג) והן בהשוואה לחברות אחרות הפועלות בענף המסחר.

כאמור, על פי עבודת הכלכלן הראשי, שיעור הרווח לפני מס מהמחזור הממוצע של 12 יבואני הרכב הישירים היה בשנים 2014 - 2017 כ-8.4% (בממוצע כ-2.1 מיליארדי ש"ח בשנה). כלומר הפחתת מחירי הרכבים לרמות המקיימות שיעורי רווחיות של ענפים אחרים שנבדקו הייתה משאירה בידי יבואנים אלה רווח שנתי ממוצע לפני מס בסכומים שבין כ-0.5 מיליארדי ש"ח לבין כ-1.3 מיליארדי ש"ח. כלומר הפחתת ההפרש ברווחיות במונחים כספיים של כ-1.6 מיליארדי מהרווח השנתי הממוצע בשנים 2014 - 2017 של כ-2.1 מיליארדי ש"ח לפני מס (עקב הורדת מחירי הרכבים הנמכרים לצרכנים) הייתה משאירה בידי 12 היבואנים הישירים רווח שנתי ממוצע של כ-0.5 מיליארד ש"ח לפני מס; והפחתת ההפרש ברווחיות במונחים כספיים של כ-0.8 מיליארדי ש"ח מהרווח השנתי הממוצע (כ-2.1 מיליארדי ש"ח בשנים 2014 - 2017 כאמור) הייתה משאירה בידי היבואנים רווח שנתי ממוצע של כ-1.3 מיליארד ש"ח לפני מס. יצוין שבשנים 2006 - 2017 שיעור הרווח לפני מס מהמחזור של 12 יבואני הרכב הישירים גם היה כ-8.4%. כאמור לעיל, חישוב הפרש הרווחיות במונחים כספיים באמצעות אובדן עודף הצרכן אינו כולל את אובדן עודף הצרכן עקב ביקוש נמוך יותר לכלי רכב ברמות מחיר גבוהות של ענף המאופיין בבעיות ברמת התחרותיות. לכן ההפחתה השנתית הממוצעת בעודף הצרכן יכולה להיות אף גבוהה יותר.

בחינת המשמעות הכלכלית של רווחיות גבוהה בענף הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו העלתה כי בהתאם למודל לחישוב ההפרש ברווחיות במונחים כספיים, בענף הרכב בשנים 2014 - 2017 נגרמה לכאורה הפחתה של עודף הצרכן בסכום שנתי שבין 0.8 מיליארד ש"ח בקירוב ל-1.6 מיליארד ש"ח בקירוב⁸⁷, וכי הגם שמשרד התחבורה פעל בשנים האחרונות להגברת התחרותיות בענף באמצעות קידום חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב שנחקק בשנת 2016, במועד עריכת הביקורת טרם הביאו תוצאות הצעדים לידי שיפור ברמת התחרותיות בענף.

מומלץ כי רשות התחרות ומשרד התחבורה יבחנו דרכים נוספו להגברת התחרותיות בענף יבוא כלי הרכב.

87 חושב מרווח לפני מס בשנים 2014 - 2017 של 12 יבואני הרווח הישירים (בממוצע כ-2.1 מיליארדי ש"ח בשנה) ובהתבסס על פערי רווחיות בין רווחיותם הממוצעת בשנים 2014 - 2017 (שיעור רווח לפני מס מהמחזור) של 12 יבואני הרכב הישירים לרווחיות הממוצעת בענפים האחרים שנבדקו (כ-2% עד כ-3.9%).



שער שני –

תחרותיות בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב ופרסום רמת התחרותיות בענף

ניתוח רמת התחרותיות בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב בענף יבוא הרכב הפרטי

רקע

בדוח פנימי של רשות התחרות משנת 2012, שהוכן בעקבות פרסומם של דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ודוח הצוות הבין-משרדי, צוין כי: "הפעילות בענף הרכב מחולקת על-ידי השחקנים הפועלים בו למקטעים (סגמנטים) שונים, כאשר כלי רכב החולקים ייעוד וצבר של מאפיינים מסויימים (כגון ממדים, מספר נוסעים, נפח מנוע), יימצאו ככלל, באותו מקטע. בין המקטעים השונים ניתן למנות את מקטעי הרכב המשפחתי, רכב המנהלים, רכב הסופר-מיני, רכב השטח, רכב הספורט, רכב לשימוש מסחרי קל או לשימוש מסחרי כבד וכן הלאה. ככלל, כל אחד מהמקטעים הנ"ל מהווה זירת תחרות בין כלי הרכב המשוויכים לו, דהיינו, כלי רכב המשווים למקטע מסוים בדרך כלל ייחשב כמתחרה של כלי הרכב המשוויכים לאותו מקטע, אם כי לעיתים כלי רכב ממקטע מסוים עשוי להוות חלופה עבור צרכנים מסויימים לכלי רכב ממקטע אחר... קיים בידול ניכר גם בין כלי הרכב המשוויכים לאותו מקטע... חלוקת הענף למקטעים שונים תמפה בקירוב את מבנה התחרות בענף הרכב; ואולם, במקרים המתאימים, אין לשלול קיומה של תחרות בין כלי רכב אף אם משויכים הם למקטעים שונים, ממש כמו שאין לשלול היעדרה של תחרות בין כלי רכב המשוויכים לאותו מקטע. למען הסר ספק יובהר כי אין בשימוש כאן בחלוקה המקובלת בענף הרכב למקטעים כדי להוות תחליף לתהליכי הגדרת שווקים הנערכים על-ידי הרשות בכפוף ולצורך בחינה של שאלה תחרותית נתונה".

בדוח הפנימי של רשות התחרות משנת 2012 נותחה התחרות⁸⁸ בקרב מקטעי הרכב האלה: הרכב המשפחתי, הסופר-מיני והמיני, תוך הבחנה בין מכירות ללקוחות פרטיים ובין מכירות ללקוחות מוסדיים (חברות ליסינג, חברות השכרה וחברות בעלות ציי רכב). הבדיקה בוצעה לגבי נתונים לשנים 2008 - 2011, ותוצאות הבדיקה העלו: (א) במקטע הרכב המשפחתי: המקטע מאופיין בריכוזיות נמוכה יחסית ובמספר מתחרים לא מבוטל. עם זאת לחלק מהיבואנים כוח לגבות מהלקוחות הפרטיים מחירים הגבוהים במידה ניכרת מהמחירים שהם גובים מהלקוחות המוסדיים; (ב) במקטע הרכב הסופר-מיני: המקטע אינו מאופיין בריכוזיות רבה מבחינת מבנה השוק, אם כי הריכוזיות במקטע זה במידה מסוימת רבה יותר מאשר במקטע המכוניות המשפחתיות. למרות הריכוזיות הנמוכה יחסית, חלק מהיבואנים יכולים לגבות מלקוחות פרטיים

88 על פי מסמכים ונתונים שאספה רשות ההגבלים דאז (רשות התחרות היום) משחקנים שונים הפועלים בענף, ובהם חברות העוסקות ביבוא רכב, איגוד יבואני הרכב, חברות העוסקות בהחכרת רכב (ובכלל זה חברות ליסינג), וכן משיחות ומפגישות שקיימה הרשות עם בעלי תפקידים בחברות יבוא הרכב וחברות הליסינג ועם גורמים שונים בממשלה העוסקים באסדרת היבטים שונים של ענף הרכב.



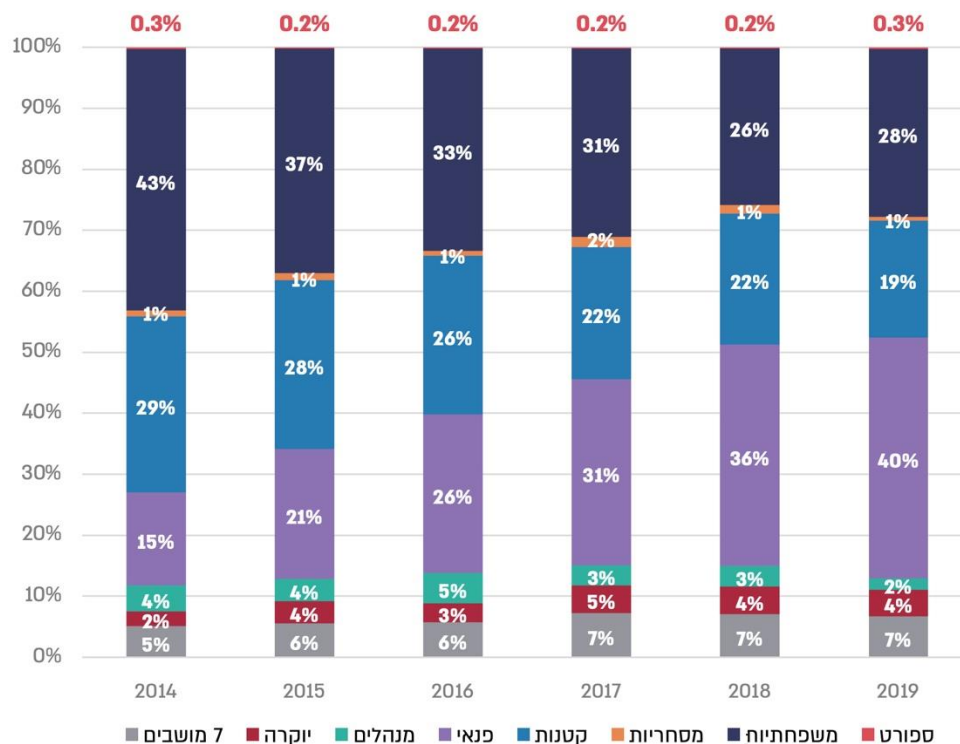
מחירים גבוהים בהרבה מאשר מלקוחות מוסדיים; (ג) במקטע מכוניות המיני: אומנם פועלים יבואנים מעטים, ואולם מסתמנת מגמת ביזור במקטע, קיימת דינמיות בנתחים של היבואנים מכלל הפעילות במקטע, ויבואנים חדשים נכנסו לפעילות במקטע.

משרד מבקר המדינה בדק גם את רמת התחרויות בקטגוריות המקובלות של סוגי הרכב הפרטי. בהיעדר הגדרת שוק רלוונטי לקטגוריות כלי רכב על ידי רשות התחרות, הקטגוריות שנבדקו הן: (א) מכוניות שבעה מושבים; (ב) מכוניות יוקרה; (ג) מכוניות מנהלים; (ד) מכוניות פנאי; (ה) מכוניות קטנות; (ו) מכוניות מסחריות קטנות; (ז) מכוניות משפחתיות; (ח) מכוניות ספורט. חלק מהקטגוריות כוללות קטגוריות משנה שאוחדו לקטגוריה ראשית, למשל קטגוריית המכוניות של שבעה מושבים כוללת את כל כלי הרכב שבהם שישה עד תשעה מושבים; כלי הרכב הקטנים כוללים כלי רכב בקטגוריה "מיני" ו"סופר-מיני"; קטגוריית מכוניות היוקרה כוללת את כל כלי הרכב מכלל הקטגוריות שמחיר המחירון שלהם כולל מע"מ הוא 300,000 ש"ח ויותר, אשר עליהם מוטל מס יוקרה (לכן כלי הרכב בקטגוריות האחרות הם כלי רכב שמחיר המחירון שלהם הוא עד 300,000 ש"ח); כלי רכב מסחריים קטנים כוללים כלי רכב שבהם חמישה מושבים המשמשים גם להסעת נוסעים. הניתוח מבוסס על מאגר נתונים של כ-1.5 מיליון כלי רכב פרטיים ששוחררו מהמכס בשנים 2014 - 2019 על ידי 15 יבואנים ישירים (ובהם חברות ליסינג שייבאו כלי רכב ביבוא ישיר) ושלושה יבואנים עקיפים גדולים יחסית. נתח השוק של 18 יבואנים אלה מכלל הרכבים שנרשמו לתנועה בתקופה זו היה כ-97.4% עד כ-99.4%. כלי הרכב שנבדקו הם כלי רכב פרטי נוסעים (סיווג 112)⁸⁹ ורכב פרטי נוסעים פתוח (סיווג 113). סיווג כלי הרכב לקטגוריות הסתמך על הפרסומים במרשתת של אתרי כלי רכב נפוצים המסווגים את הדגמים השונים לקטגוריות, על אתרי המרשתת של היבואנים ועל מאגר הנתונים של משרד התחבורה הכולל נתונים על מספר המושבים בכל רכב (לסיווג כלי הרכב בקטגוריה של מכוניות שבעה מושבים) ולסינון כלי רכב בקטגוריית המסחריות (כלי רכב שבהם שני מושבים ושלושה מושבים). התפלגות כלי הרכב לפי קטגוריות בשנים 2014 - 2019 מוצגת בתרשים 14 להלן.

89 כאמור, בקטגוריה זו נכללים גם כלי רכב מסחריים קטנים. מתוך קטגוריה זו נגרעו כלי רכב מסחריים שבהם שני מושבים ושלושה מושבים כדי למקד את הניתוח בכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים. יצוין כי יש כלי רכב מסחריים קטנים מאותם דגמים גם במאגר הנתונים בסיווג "מרכב אחד-מסחרי סיווג 341". כלי רכב אלה לא הובאו בחשבון בבדיקה.



תרשים 14: התפלגות כלי הרכב לפי קטגוריות*, 2014 - 2019



על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים בראש התרשים מתייחסים לקטגוריית רכבי ספורט.

מתרשים 14 עולה כי קטגוריית הרכב השכיחה ביותר היא מכונית הפנאי - כ-40% מכלי הרכב בשוק בשנת 2019. אחוז כלי הרכב המשתייכים לקטגוריה זו גדל בעקבות, מ-15% בשנת 2014 עד 40% בשנת 2019. קטגוריית הרכב השנייה בגודלה היא כלי הרכב המשפחתיים - כ-28% מכלי הרכב בשוק בשנת 2019. קטגוריה זו הייתה הגדולה ביותר עד 2017, ומאז 2014 הולך משקלה וקטן ואת מקומה תופסות מכוניות הפנאי.

הקטגוריות הבאות הן מכוניות קטנות - נתח שוק של כ-19% בשנת 2019, מכוניות שבעה מושבים - כ-7% מהשוק, מכוניות יוקרה - כ-4%, מכוניות מנהלים - כ-2%, מכוניות מסחריות קטנות - כ-1%, ומכוניות ספורט - נתח שוק של כ-0.3% בשנת 2019.

חלק זה כולל שני סעיפי משנה לפי סוגי ניתוחים מרכזיים⁹⁰:

90 הניתוח לא כלל הבחנה בין כלי רכב שנמכרו לאנשים פרטיים ובין כלי רכב שנמכרו לחברות ולחברות ליסינג. הבחנה כזאת צפויה להביא להיווצרות הבדלים במדדי הרכישיות בקטגוריות כלי הרכב השונות בין לקוחות פרטיים לבין חברות וחברות ליסינג. אולם כפי שיוצג להלן, גם בחינת המדדים לרכישיות כפי שבוצעה העלתה הבדלים ברמת הרכישיות בין קטגוריות כלי הרכב השונות.

1. בדיקת מידת הריכוזיות בענף והשינויים בה על פני זמן ובקטגוריות המקובלות של כלי הרכב הפרטיים באמצעות מדדי ריכוזיות מקובלים.
2. ניתוח השינויים במחיר המחירון הממוצע ובעלות הגולמית הממוצעת בענף ובקטגוריות המקובלות של כלי הרכב.

1. רמת הריכוזיות בקטגוריות השונות של כלי הרכב

בינואר 2011 פרסמה רשות התחרות (רשות ההגבלים דאז) את גילוי דעת 1/11 בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים⁹¹ (להלן - גילוי דעת 1/11). בפרק העוסק במדידת רמת הריכוזיות צוין כי הריכוזיות בשוק הרלוונטי והשינוי בה נמדדים לפי נתחי השוק שהיו המתחרים מחזיקים אלמלא המיזוג, ואלו שהם צפויים להחזיק בהם מייד לאחריו. בגילוי הדעת צוין כי: "לעיתים קרובות רמת ריכוזיות גבוהה של השוק כתוצאה מהמיזוג צפויה ליצור השפעות אנטי תחרותיות בשוק הרלוונטי. הן התיאוריה הכלכלית והן ניסיון החיים מלמדים כי במקרים רבים קיים מתאם בין רמת הריכוזיות לבין היכולת להפעיל כוח שוק"^[92]... עם זאת, גידול בריכוזיות כאשר הוא עומד בפני עצמו אינו מהווה מדד מדויק מספיק כדי להעריך את עוצמת החשש התחרותי שמקים מיזוג ספציפי". הריכוזיות בשוק נמדדת באמצעות מדד הרפינדל-הירשמן (Herfindahl-Hirschman Index - HHI), או מדד יחס הריכוזיות (Concentration Ratio - CR).

בגילוי דעת 1/11 ציינה הרשות כי: "שוק רלוונטי מוגדר על ידי קבוצת המוצרים המצומצמת ביותר, באזור גיאוגרפי, עבורה תגובות הלקוחות, ורק הן כשלעצמן, לא תמנענה הפעלתו של כוח שוק. בפירוט רב יותר נאמר כי השוק הרלוונטי כולל את קבוצת המוצרים הקטנה ביותר עבורה סביר שספק יחיד השולט כיום, וישלוט בעתיד, בכלל אספקתם לאזורים גיאוגרפיים מסויימים, יגדיל את רווחיו אם יקבע לפחות עבור אחד מאותם מוצרים תנאי אספקה (ובניהם מחיר, כמות, איכות, מגוון, מועד, קצב פיתוח ועוד), נחותים מאלו הצפויים לשרור בשוק אלמלא המיזוג".

ניתוח רמת הריכוזיות בקטגוריות השונות של כלי הרכב ובענף כולו נעשה בדוח הביקורת באמצעות ארבעה מדדי ריכוזיות: (א) מדד CR4 ו-(ב) מדד CR1, המודדים שניהם את נתח השוק המצרפי של ארבעת יבואני כלי הרכב הגדולים ואת נתח השוק של היבואן הגדול ביותר בהתאמה; (ג) בדיקת מידת הריכוזיות והשינויים בה על פני זמן בענף ובקטגוריות המקובלות של כלי הרכב הפרטיים באמצעות מדד הרפינדל-הירשמן (Herfindahl-Hirschman Index - HHI); (ד) פירוק מדד HHI לשני חלקיו המרכזיים (מספר היבואנים והשונות בין היבואנים) וניתוח מרכיבי המדד והשינויים בהם על פני זמן בענף ובקטגוריות המקובלות של כלי הרכב הפרטיים; שלושת המדדים הראשונים מקובלים ושכיחים בבדיקת ריכוזיות ענפית, והמדד הרביעי מורכב יותר. מדדי ריכוזיות בודקים משתני תפוקה שונים כגון כמות פזיזת (לדוגמה מספר כלי רכב) או נתונים כספיים כגון נתוני מחזור פעילות. בדוח זה נבדקה הריכוזיות של יבואני הרכב ביבוא כלי רכב פרטי לפי מספר כלי הרכב.

91 גילוי דעת 1/11 של הממונה על הגבלים עסקיים "הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים" (23.1.2011).

92 בגילוי הדעת נכתב כי כוח שוק במובנו הרחב קשור ליכולת ולכדאיות הכלכלית לקביעת תנאי אספקה עבור מוצר מסוים (ובהם מחיר, כמות, איכות, מגוון, מועד וקצב פיתוח) ירודים מאלה שהיו שוררים בשוק תחרותי. בהיבט קביעת המחירים, כוח שוק הוא "הכוח להקטין תפוקה או להעלות מחיר מעבר לעלות השולית תוך גריפת רווח ללא איום תחרותי משמעותי שימנע זאת".



כמו כן, בסעיף ה. להלן בוצעה בחינת קיומו של כוח שוק משמעותי בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב באמצעות מדדים לבחינת שינויים בנתחי השוק של היבואנים הגדולים.

א. מדד CR4 - נתח השוק של ארבעת היבואנים הגדולים

מדד CR4 מאפשר לבדוק את הריכוזיות בנתח השוק (Concentration Ratio) של ארבעת היבואנים הגדולים בענף.

מדד CR4 לקטגוריות הרכב השונות בשנים 2014 - 2019 מוצג בלוח 11 להלן ובתרשים 15 עבור שנת 2019.

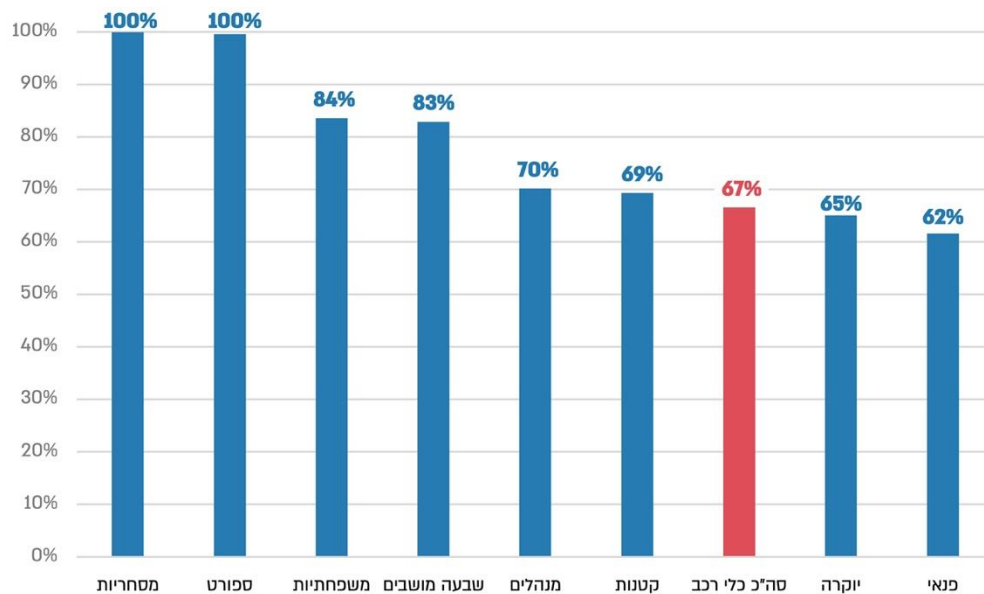
לוח 11: מדד CR4 לפי קטגוריות של כלי רכב פרטיים, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	השנה הקטגוריה
83%	76%	79%	87%	75%	76%	מכוניות שבעה מושבים
65%	68%	72%	80%	78%	77%	מכוניות יוקרה
70%	78%	80%	76%	69%	69%	מכוניות מנהלים
62%	60%	62%	65%	65%	57%	מכוניות פנאי
69%	62%	60%	64%	69%	59%	מכוניות קטנות
100%	100%	100%	100%	100%	100%	מכוניות מסחריות
84%	72%	73%	69%	74%	68%	מכוניות משפחתיות
100%	99%	100%	96%	85%	88%	מכוניות ספורט
67%	62%	60%	59%	63%	56%	סה"כ כלי רכב

על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 15: מדד CR4 לפי קטגוריות של כלי רכב פרטיים, 2019



על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 11 ותרשים 15 מלמדים שבכל קטגוריות כלי הרכב הפרטיים ובכל השנים 2014 - 2019 הייתה בענף ריכוזיות הגבוהה מ-60% לפי מדד CR4. בשנת 2019 החזיקו ארבעה יבואנים גדולים בכל קטגוריה⁹³ כ-100% מנתח השוק של המכוניות המסחריות הקטנות ושל מכוניות הספורט, כ-84% מנתח השוק של כלי הרכב המשפחתיים, כ-83% מנתח השוק של מכוניות שבעה מושבים, כ-70% ממכוניות המנהלים, כ-69% מהמכוניות הקטנות, כ-65% ממכוניות היוקרה וכ-62% ממכוניות הפנאי. בשנה זו החזיקו ארבעת היבואנים הגדולים כ-67% מנתח השוק של כל כלי הרכב הפרטיים.

עוד עולה מלוח 11 כי משנת 2014 נרשם גידול בנתח השוק של ארבעת היבואנים הגדולים מ-56% בקירוב בשנת 2014 ל-67% בקירוב ב-2019. קטגוריות הרכב שבהן גדל נתח השוק של ארבעת יבואני הרכב הגדולים בשיעור גדול יחסית הם: מכוניות שבעה מושבים - מכ-76% בשנת 2014 לכ-83% בשנת 2019, מכוניות קטנות - מכ-59% בשנת 2014 לכ-69% בשנת 2019, מכוניות ספורט - מכ-88% בשנת 2014 לכ-100% בשנת 2019, ובמכוניות המשפחתיות נרשם הגידול הגדול ביותר: מכ-68% בשנת 2014 לכ-84% בשנת 2019 (גידול של כ-16 נקודות האחוז). למעשה, פרט לקטגוריית מכוניות היוקרה, בכל הקטגוריות נרשם גידול בנתח השוק של ארבעת יבואני הרכב הגדולים בשנים 2014 עד 2019.

93 ארבעה יבואנים גדולים בכל קטגוריה ולא דווקא אותם יבואנים.



ב. מדד CR1 - נתח השוק של היבואן הגדול ביותר

פרק ד' לחוק התחרות הכלכלית עוסק במונופולין ומגדיר בין היתר מיהו בעל מונופולין על פי חוק התחרות - אדם שחלקו בכלל האספקה של נכסים או בכלל רכישתם, בכלל מתן שירותים או בכלל רכישתם, עולה על 50%; או אדם המחזיק כוח שוק משמעותי יחסית לאספקת נכסים או רכישתם, או יחסית למתן שירותים או לרכישתם. פרק ד'1 לחוק התחרות הכלכלית עוסק ב"קבוצת ריכוז", כהגדרתו בחוק התחרות. מדובר בקבוצות ריכוזיות שלהן "כוח שוק" משמעותי (של יותר מ-50% מכלל אספקת הנכסים או מכלל מתן השירותים או מכלל רכישתם) שהן "קבוצת ריכוז" לפי קביעת הממונה על התחרות, ולגביהן נקבעו בחוק זה הוראות להסדרת פעולותיהן, אשר נועדו למנוע פגיעה או חשש לפגיעה משמעותית בציבור או בתחרות בעסקים בין חברי הקבוצה או בענף שבו הם פועלים, או כדי להגביר באופן משמעותי את התחרות בין חברי הקבוצה או בענף או ליצור תנאים להגברה משמעותית של התחרות בענף. במסגרת זו רשאי הממונה על התחרות, בין השאר, להורות על הסרתם או צמצומם של חסמי כניסה או מעבר בענף, שהם תוצאה של מעשה או מחדל של מי מחברי הקבוצה.

מדד CR1 מאפשר לבדוק ריכוזיות בנתח השוק (Concentration Ratio) של היבואן הגדול בענף ולבחון אם קיים מונופול בענף בכפוף להגדרת שוק רלוונטי.

מדד CR1 לקטגוריות הרכב השונות בשנים 2014 - 2019 מוצג בלוח 12 להלן ותרשים 16 מציג את המדד עבור שנת 2019.



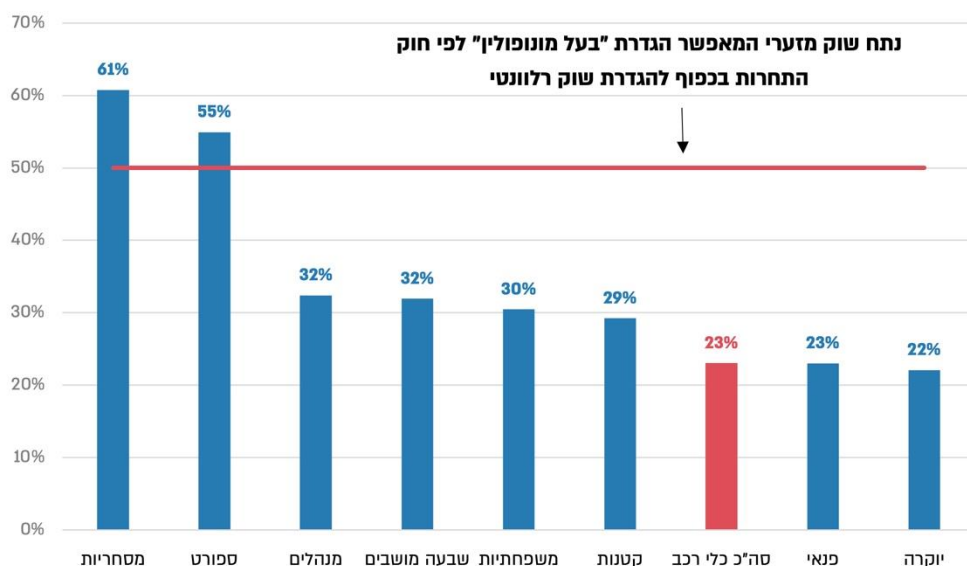
לוח 12: מדד CR1 לפי קטגוריות כלי רכב פרטיים, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	השנה הקטגוריה
32%	27%	35%	46%	42%	38%	מכוניות שבעה מושבים
22%	19%	27%	23%	23%	21%	מכוניות יוקרה
32%	35%	46%	25%	25%	22%	מכוניות מנהלים
23%	21%	18%	21%	24%	19%	מכוניות פנאי
29%	18%	21%	19%	22%	23%	מכוניות קטנות
61%	70%	69%	55%	73%	51%	מכוניות מסחריות
30%	26%	24%	22%	27%	22%	מכוניות משפחתיות
55%	62%	61%	62%	42%	40%	מכוניות ספורט
23%	20%	18%	21%	22%	20%	סה"כ כלי רכב

על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 16: מדד CR1 לפי קטגוריות כלי רכב פרטיים, 2019



על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כאמור, הבדיקה של משרד מבקר המדינה כללה 18 יבואני רכב (15 יבואנים ישירים, לרבות חברות ליסינג שייבאו כלי רכב ביבוא ישיר ושלושה יבואנים עקיפים). לא כל היבואנים ייבאו כלי רכב מכל הקטגוריות. לוח 12 ותרשים 16 מראים שבכל קטגוריות כלי הרכב הפרטיים ובכל השנים 2014 - 2019 שררה בענף ריכוזיות גבוהה יחסית לפי מדד CR1 למרות ריבוי יבואני כלי הרכב. בשנת 2019 החזיק היבואן הגדול ביותר בכל קטגוריה⁹⁴ כ-61% מהמכונות המסחריות הקטנות, כ-55% מנתח השוק של מכונות הספורט, כ-32% ממכונות המנהלים וממכונות שבעה מושבים, כ-30% מהמכונות המשפחתיות, כ-29% מהמכונות הקטנות, כ-23% ממכונות הפנאי וכ-22% ממכונות היוקרה⁹⁵. בשנה זו החזיק היבואן הגדול ביותר כ-23% מנתח השוק של כל כלי הרכב הפרטיים.

עוד עולה מלוח 12 כי משנת 2014 נרשם גידול בנתח השוק של היבואן הגדול מכ-20% בשנת 2014 לכ-23% בשנת 2019. קטגוריות הרכב שבהן גדל נתח השוק של היבואן הגדול ביותר בשיעור גדול יחסית הן: מכונות המנהלים מכ-22% בשנת 2014 לכ-32% בשנת 2019, מכונות מסחריות מכ-51% בשנת 2014 לכ-61% בשנת 2019, מכונות הפנאי מכ-19% בשנת 2014 לכ-23% בשנת 2019, המכונות הקטנות מכ-23% בשנת 2014 לכ-29% בשנת 2019, המכונות המשפחתיות מכ-22% בשנת 2014 לכ-30% בשנת 2019, ומכונות ספורט שבהן נרשם הגידול ביותר: מכ-40% בשנת 2014 לכ-55% בשנת 2019 (גידול של כ-15 נקודות אחוז). למעשה, בכל הקטגוריות למעט הקטגוריה של מכונות שבעה מושבים נרשם גידול בנתח השוק של היבואן הגדול ביותר בשנים 2014 עד 2019.

94 לאו דווקא אותו יבואן בכל קטגוריה.

95 אין מדובר בהכרח באותו יבואן בכל קטגוריה.



לוח 12 מלמד עוד כי בכל השנים משנת 2014 עד שנת 2019 החזיק יבואן אחד בנתח שוק של 50% מכלי הרכב המסחריים הקטנים, וכי בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019 החזיק יבואן אחד בנתח שוק של יותר מ-50% ממכוניות הספורט. כאמור, לפי חוק התחרות ניתן היה, לכאורה, להגדיר את היבואנים בקטגוריות אלה בשנים שצוינו כמונופול בכפוף להגדרת שוק רלוונטי. במכוניות שבעה מושבים בשנת 2016 ובמכוניות מנהלים בשנת 2017 עמד נתח השוק של היבואן הגדול ביותר על כ-46% מכלי הרכב בקטגוריה, נתח שוק הקרוב לשיעור שהיה מאפשר להכריז עליהם כמונופול בכפוף להגדרת שוק רלוונטי.

ג. מדד הרפינדל-הירשמן (Herfindahl-Hirschman Index - HHI)

כאמור, מדדי CR4 ו-CR1 מאפשרים לנתח את רמת הריכוזיות בשוק לפי נתח השוק של ארבעת היבואנים הגדולים ושל היבואן הגדול בכל קטגוריה. יתרום של מדדים אלה הוא בפשטותם, אולם חסרונם הוא שאין הם מאפשרים לנתח את הריכוזיות הפנימית בקרב ארבעת היבואנים הגדולים ואת הריכוזיות הפנימית בקרב כל היבואנים בשוק. מדד הרפינדל-הירשמן (להלן מדד HHI) מקובל לשם ניתוח ריכוזיות: הוא מאפשר לנתח את הריכוזיות הפנימית בקרב כל היבואנים בשוק ומספק סמן לרמת התחרות בו. המדד הוא סכום ריבועי נתח השוק של כל היבואנים⁹⁶, וערכי המדד הם בין 1 המייצג מונופול לבין $1/n$, כאשר n הוא מספר היבואנים. עבור מספר גדול מאוד של יבואנים (אין-סופי) נקבל ערכי מדד השואפים לאפס, כלומר תחרות משוכללת. ככל שערכי המדד גבוהים יותר, השוק ריכוזי יותר - תוצאה התורמת לסמן לרמת התחרות נמוכה יותר ולהפך.

משרד המשפטים וועדת הסחר הפדרלית (Federal Trade Commission - FTC) בארה"ב והאיחוד האירופי (European Commission - EC) מפרסמים קווים מנחים לבחינת מיזוגים אופקיים של חברות באותו ענף. הקווים המנחים כוללים קריטריונים שונים וגם התייחסות לערכי HHI לפני המיזוג בחלוקה לקטגוריות של רמת הריכוזיות ולתוספת לערכי HHI לאחר המיזוג. להלן מוצגות קטגוריות לרמת ריכוזיות לפי מדד HHI ולתוספות לערכי HHI לאחר המיזוג של ועדת הסחר הפדרלית של ארה"ב שעודכנו לאחרונה בשנת 2010⁹⁷ ושל האיחוד האירופי משנת 2004⁹⁸. יצוין שהמשותף לקווים המנחים של שני גופים אלה הוא קביעת שלוש רמות של ערכי HHI לפני מיזוג ותוספת לערכי המדד לאחר המיזוג. עם זאת, הקווים המנחים נבדלים הן בערכי מדד HHI בשלוש הרמות והן בניסוח הקווים המנחים. הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית קובעים רמות ריכוזיות בשוק בהתאם לערכי מדד HHI (ענף לא ריכוזי, ענף בעל ריכוזיות מתונה וענף בעל ריכוזיות גבוהה), קובעים ערכי תוספת של מדד HHI בכל רמה עבור מיזוג ומציינים קווים מנחים להתערבות בהתאם לערכים. לעומת זאת, הקווים המנחים של האיחוד האירופי קובעים בכל רמה של מדד HHI ובשינויים ברמה שבמיזוג מהם ערכי הסף שאינם מצריכים התערבות וכן תנאים אחרים המתקיימים והמצריכים התערבות. לצורך השוואה של נתוני הריכוזיות בקטגוריות הרכב השונות בענף יבוא הרכב הפרטי בישראל נתייחס לשלוש הרמות של מדדי HHI של האיחוד האירופי כאל שלוש רמות של ריכוזיות בשוק, בדומה לקווים המנחים של ועדת הסחר

96 כלומר $HHI = \sum_{i=1}^n w_i^2$, כאשר HHI הוא מדד הרפינדל-הירשמן, w_i הוא נתח השוק של יבואן i ו- n הוא מספר היבואנים. ערכי המדד נעים בין $\frac{1}{n} \leq HHI \leq 1$.

97 U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, *Horizontal Merger Guidelines*, August 2010.

98 European Union, "Guidelines on the Assessment of Horizontal Mergers under the Council Regulation on the Control of Concentration between Undertakings", *Official Journal of the European Union*, February 2004.



הפדרלית⁹⁹. יצוין שגופים אלה נוהגים להכפיל את ערכי המדד ב-10,000 מטעמי נוחות. הערכים שיוצגו להלן וחושבו עבור ענף הרכב בישראל יוצגו ללא ההכפלה (תרשימים 17 ו-18).

תרשים 17: קווים מנחים לבחינת מיוגים אופקיים של משרד המשפטים וועדת הסחר הפדרלית בארה"ב לפי ערכי מדד HHI, 2010

ערכי מדד HHI לפני המיזוג

ענף לא ריכוזי (Unconcentrated Market)	←	ערכי מדד HHI של עד 0.15
ענף בעל ריכוזיות מתונה (Moderately Concentrated Market)	←	ערכי מדד HHI של בין 0.15 לבין 0.25
ענף בעל ריכוזיות גבוהה (Highly Concentrated Market)	←	ערכי מדד HHI גבוהים מ-0.25

שינויים בערכי מדד HHI לאחר המיזוג

שינויים קטנים בריכוזיות (Small Changes in Concentration)	+	שינויים במדד HHI של עד 0.01	=	אין צורך בהתערבות
ענף לא ריכוזי (Unconcentrated Market)		=		אין צורך בהתערבות
ענף בעל ריכוזיות מתונה (Moderately Concentrated Market)	+	שינויים במדד HHI גבוהים 0.01	=	פוטנציאל גבוה לפגיעה בתחרות שלעיתים מצריך בדיקה
ענף בעל ריכוזיות גבוהה (Highly Concentrated Market)	+	שינויים במדד HHI בין 0.01 לבין 0.02	=	פוטנציאל גבוה לפגיעה בתחרות שלעיתים מצריך בדיקה
ענף בעל ריכוזיות גבוהה (Highly Concentrated Market)	+	שינויים במדד HHI גבוהים מ-0.02	=	המיזוג יגרום לגידול בכוח השוק ונדרשות עדויות משכנעות להפריך זאת

על פי נתוני ועדת הסחר הפדרלית של ארה"ב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

99 השינוי כלל הוספת שלושה צבעים לפי רמת הריכוזיות (ירוק, כתום ואדום) והפיכת תנאי הסף הקשורים לתוספת למדד HHI מ"ערך הקטן מ-" ל"ערך הגדול מ-".



תרשים 18: קווים מנחים של האיחוד האירופי לבחינת מיזוגים אופקיים שאינם מצריכים התערבות לפי מדד HHI, 2004

שינויים בערכי מדד HHI לאחר מיזוג	ערכי מדד HHI לפני המיזוג
אין צורך בניתוח מקיף של הענף	ערכי מדד HHI של עד 0.1
אין חשש לפגיעה בתחרות אלא אם כן מתקיימים תנאים נוספים*	ערכי מדד HHI של בין 0.1 לבין 0.2
אין חשש לפגיעה בתחרות אלא אם כן מתקיימים תנאים נוספים*	ערכי מדד HHI גבוהים מ-0.2

התאמת הקווים המנחים של האיחוד האירופי לשלוש הרמות של הריכוזיות לפי ערכי מדד HHI	
ערכי מדד HHI של עד 0.1	
ערכי מדד HHI של בין 0.1 לבין 0.2	שינויים במדד HHI גבוהים מ-0.025
ערכי מדד HHI גבוהים מ-0.2	שינויים במדד HHI גבוהים מ-0.015

על פי מסמך הקווים המנחים של האיחוד האירופי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כמפורט במסמך של האיחוד האירופי, עמ' 31/7.

בגילוי דעת 1/11 של רשות התחרות צוין כי: "עמדת הרשות היא כי אין סף ריכוזיות מסוים שמתחתיו לעולם יקבע כי המיזוג המוצע אינו מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, וגם אין סף אחר שמעליו לעולם ראוי להתנגד למיזוג או להתנותו בתנאים. בנוסף, אין סף כאמור עבור הגידול בריכוזיות כתוצאה מהמיזוג. יחד עם זאת הניסיון הנצבר בשנים האחרונות מאפשר לזהות מרחב בו על-פי רוב לא נמצאו מיזוגים אופקיים אשר הקימו חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. מרחב זה מתקיים במיזוגים אשר עונים על שני התנאים הבאים גם יחד: (א) המיזוג הוסיף לערך HHI בשוק הרלוונטי לא יותר מ-150 נקודות; וכן (ב) ערך HHI לאחר המיזוג לא עלה על 2,000¹⁰⁰.

100 גם בגילוי דעת 1/11 של רשות התחרות מוכפלים ערכי המדד ב-10,000 מטעמי נוחות. הערכים שיוצגו להלן וחושבו עבור ענף הרכב בישראל יוצגו ללא ההכפלה.



משרד מבקר המדינה בדק את רמת הריכוזיות בקטגוריות השונות של כלי הרכב בישראל לפי מדד HHI והשווה את התוצאות לרמות הריכוזיות בקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית, של האיחוד האירופי ושל רשות התחרות. תוצאות החישוב וההשוואה לשנים 2014 - 2019 מוצגות בלוח 13 עבור השוואה לקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית, בלוח 14 עבור השוואה לקווים המנחים של האיחוד האירופי, ובלוח 15 עבור השוואה לקווים המנחים של גילוי דעת 1/11 של רשות התחרות בישראל. הצבעים ירוק, כתום ואדום בלוחות מייצגים רמות של מדד HHI בהתאם לרמות הריכוזיות בקווים המנחים של שלושת הגופים.

לוח 13: מדדי HHI לפי קטגוריות כלי רכב פרטיים והשוואה לרמות הריכוזיות על פי הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	השנה / הקטגוריה
0.211	0.178	0.205	0.272	0.233	0.209	מכוניות שבעה מושבים
0.137	0.136	0.157	0.171	0.168	0.162	מכוניות יוקרה
0.171	0.202	0.264	0.167	0.152	0.140	מכוניות מנהלים
0.126	0.125	0.126	0.136	0.137	0.116	מכוניות פנאי
0.159	0.120	0.123	0.124	0.144	0.124	מכוניות קטנות
0.447	0.521	0.512	0.374	0.561	0.397	מכוניות מסחריות
0.206	0.161	0.159	0.144	0.168	0.139	מכוניות משפחתיות
0.431	0.458	0.449	0.427	0.255	0.261	מכוניות ספורט
0.133	0.123	0.120	0.120	0.128	0.114	סה"כ כלי רכב

על פי נתוני רשות המיסים, משרד התחבורה ו-FTC, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 13 מראה כי ברוב קטגוריות הרכב היו ברוב השנים רמות מדד HHI מתונות או גבוהות לפי הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית.

ריכוזיות גבוהה הייתה בקטגוריית המכוניות המסחריות הקטנות ובמכוניות הספורט בכל שנה מהשנים 2014 - 2019. כך גם במכוניות שבעה מושבים בשנת 2016 ובמכוניות מנהלים בשנת 2017. עוד מראה הלוח גידול במדד HHI במכוניות שבעה מושבים בשנת 2016, במכוניות מנהלים בשנת 2017 ובמכוניות ספורט בשנים 2016 - 2018. גידול ניכר נרשם גם במכוניות שבעה מושבים בשנים 2015 ו-2019, במכוניות מנהלים בשנת 2015 ובשנת 2016, במכוניות מסחריות בשנים 2015, 2017 ו-2018 וכן במכוניות המשפחתיות בשנים 2015 ו-2019. בשנת 2019 גדלה הריכוזיות



גם בקטגוריית כלי הרכב הקטנים מכ-0.120 בשנת 2018 לכ-0.159 בשנת 2019 - גידול הכולל לראשונה מעבר של קטגוריה זו מרמת ריכוזיות נמוכה לרמת ריכוזיות מתונה. למעשה, בשנת 2019 נרשמה ריכוזיות גבוהה בקטגוריות המכוניות המסחריות הקטנות (מדד HHI של 0.447), ובקטגוריית מכוניות הספורט (מדד HHI של 0.431), ונרשמה ריכוזיות מתונה בקטגוריית מכוניות שבעה מושבים (מדד HHI של 0.211), בקטגוריית המכוניות המשפחתיות (מדד HHI של 0.206), בקטגוריית מכוניות המנהלים (מדד HHI של 0.171) ובקטגוריית המכוניות הקטנות (מדד HHI של 0.159). ריכוזיות נמוכה הייתה בקטגוריות מכוניות היוקרה והפנאי. בקטגוריית מכוניות הפנאי נרשמה ריכוזיות נמוכה בכל השנים 2014 - 2019, אולם הצמיחה בקטגוריה זו בשנים האחרונות, כפי שצוין לעיל, לוותה בגידול מתון בריכוזיות - מערכי מדד HHI של 0.116 בשנת 2014 לכ-0.126 בשנת 2019.

עוד ניתן לראות מהלוח שהריכוזיות הכללית בענף נמוכה, אך ניכרת בה מגמת עלייה מערכי מדד HHI של 0.114 בשנת 2014 לכ-0.133 בשנת 2019. ממצאים אלה מחזקים את החשיבות של בחינת רמת התחרויות בקטגוריות הרכב השונות בכפוף להגדרת שוק רלוונטי ולא להסתפק בבדיקת הריכוזיות הכללית ובבדיקת התחרויות בענף.

לוח 14: מדדי HHI לפי קטגוריות כלי רכב פרטיים והשוואה לרמות הריכוזיות על פי הקווים המנחים של האיחוד האירופי, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	השנה / הקטגוריה
0.211	0.178	0.205	0.272	0.233	0.209	מכוניות שבעה מושבים
0.137	0.136	0.157	0.171	0.168	0.162	מכוניות יוקרה
0.171	0.202	0.264	0.167	0.152	0.140	מכוניות מנהלים
0.126	0.125	0.126	0.136	0.137	0.116	מכוניות פנאי
0.159	0.120	0.123	0.124	0.144	0.124	מכוניות קטנות
0.447	0.521	0.512	0.374	0.561	0.397	מכוניות מסחריות
0.206	0.161	0.159	0.144	0.168	0.139	מכוניות משפחתיות
0.431	0.458	0.449	0.427	0.255	0.261	מכוניות ספורט
0.133	0.123	0.120	0.120	0.128	0.114	סה"כ כלי רכב

על פי נתוני רשות המיסים, משרד התחבורה והאיחוד האירופי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 14 מראה שלאחר התאמת הקווים המנחים של האיחוד האירופי לשלוש רמות ריכוזיות, בכל קטגוריות כלי הרכב היו מדדי HHI המתאימים לרמות ריכוזיות מתונות או גבוהות.



בקטגוריות המכוניות המסחריות הקטנות, מכוניות הספורט ומכוניות שבעה מושבים היו רמות ריכוזיות גבוהות בכל השנים 2014 עד 2019 פרט לקטגוריה של מכוניות שבעה מושבים בשנת 2018, וכך גם בקטגוריית מכוניות המנהלים בשנים 2017 ו-2018 ובקטגוריית המכוניות המשפחתיות בשנת 2019. למעשה, לפי הקווים המנחים של האיחוד האירופי לא הייתה כלל ריכוזיות נמוכה בשום קטגוריה בשנה כלשהי. גם רמת הריכוזיות הכללית הייתה מתונה בכל השנים.

לוח 15: מדדי HHI לפי קטגוריות כלי רכב פרטיים והשוואה לרמות הריכוזיות על פי הקווים המנחים של גילוי דעת 1/11 של רשות התחרות, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	השנה / הקטגוריה
0.211	0.178	0.205	0.272	0.233	0.209	מכוניות שבעה מושבים
0.137	0.136	0.157	0.171	0.168	0.162	מכוניות יוקרה
0.171	0.202	0.264	0.167	0.152	0.140	מכוניות מנהלים
0.126	0.125	0.126	0.136	0.137	0.116	מכוניות פנאי
0.159	0.120	0.123	0.124	0.144	0.124	מכוניות קטנות
0.447	0.521	0.512	0.374	0.561	0.397	מכוניות מסחריות
0.206	0.161	0.159	0.144	0.168	0.139	מכוניות משפחתיות
0.431	0.458	0.449	0.427	0.255	0.261	מכוניות ספורט
0.133	0.123	0.120	0.120	0.128	0.114	סה"כ כלי רכב

על פי נתוני רשות המיסים, משרד התחבורה ורשות התחרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 15 מראה שלאחר התאמת הקווים המנחים של רשות התחרות לשתי רמות ריכוזיות, בקטגוריות מכוניות ספורט ומכוניות מסחריות היו מדדי HHI המתאימים לרמות ריכוזיות גבוהות בכל השנים 2014 - 2019 (מדד HHI גבוה מ-0.2), בקטגוריות מכוניות שבעה מושבים היו רמות HHI גבוהות בשנים 2014 - 2017 ו-2019, בקטגוריית מכוניות מנהלים היו רמות HHI גבוהות בשנים 2017 ו-2018, ובקטגוריית מכוניות משפחתיות היו רמות HHI גבוהות בשנת 2019.

ד. ניתוח הריכוזיות על פי מספר היבואנים ועל פי שונות נתחי השוק ביניהם

כאמור לעיל, הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית ושל האיחוד האירופי לאישור מיזוגים אופקיים כוללים ניתוח לא רק של ערכי HHI טרם המיזוג, אלא גם את התוספת לערכי המדד

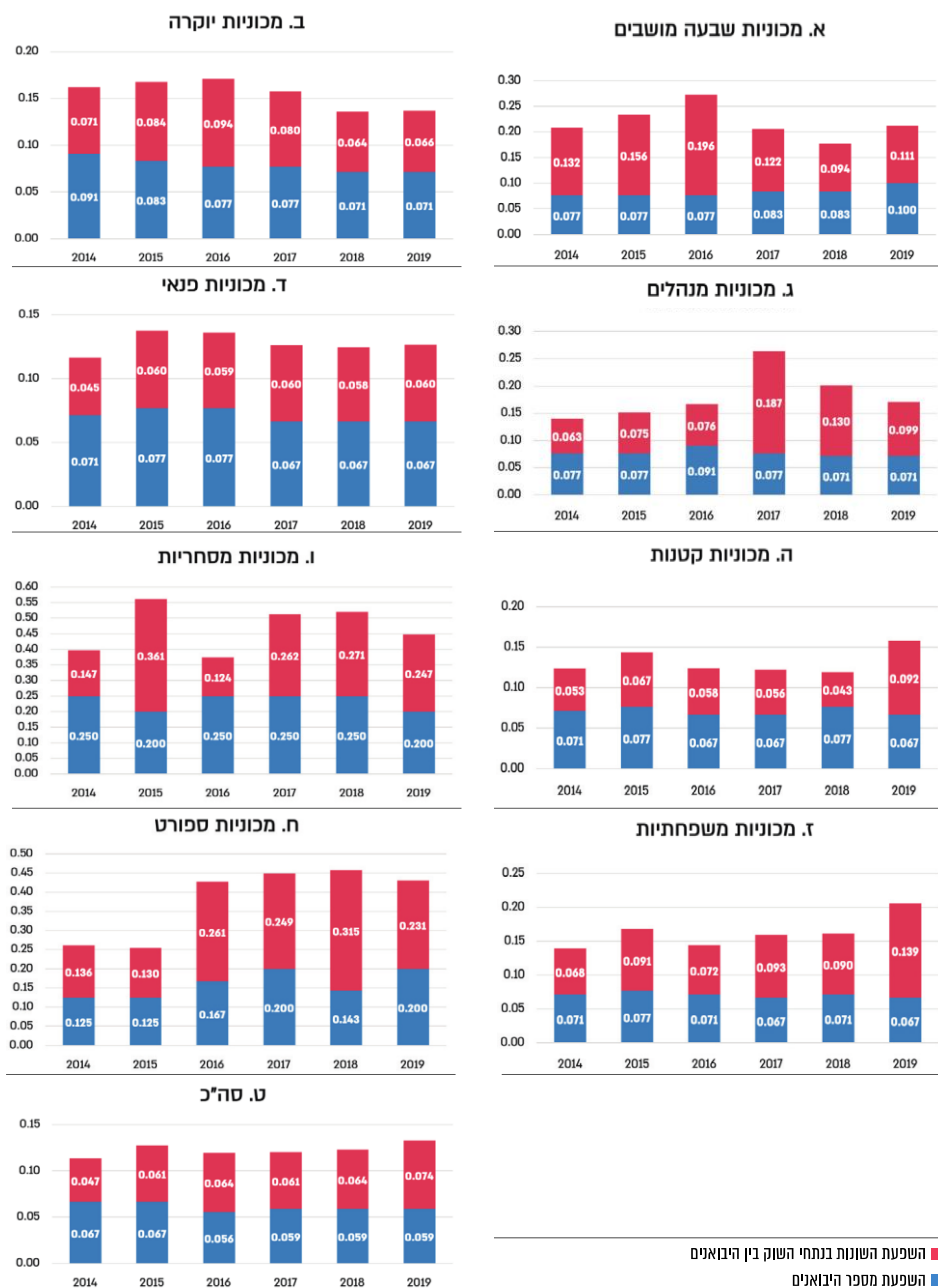


לאחר המיזוג. ממצאי מבקר המדינה שצוינו לעיל הראו גידול חד בערכי המדד בחלק מהקטגוריות בחלק מהשנים האחרונות. רוב השינויים בריכוזיות לא חלו עקב מיזוגים בענף, אלא עקב שינויים במספר היבואנים שייבאו כלי רכב בכל קטגוריה (להלן - השפעת מספר היבואנים על הריכוזיות) וכן עקב שינויים בשונות של נתחי השוק בין היבואנים בכל אחת מהקטגוריות (להלן - השפעת שונות נתחי השוק בין היבואנים). כדי לבחון את הגורמים לשינויים החדים בריכוזיות בקטגוריות השונות בשנים האחרונות חישב משרד מבקר המדינה לכל אחת מקטגוריות כלי הרכב את שתי ההשפעות בנפרד כאשר סכום ההשפעות מסתכם לערכי מדד HHI^{101} . בדיקה זו חשובה גם לצורך בדיקת האפקטיביות של הרפורמה שקידם משרד התחבורה להגברת התחרותיות בענף באמצעות שילוב יבואנים מקבילים במסגרת החוק מאוקטובר 2016. תוצאות החישוב מופיעות בתרשים 19.

101 ניתן לחשב את מדד HHI גם בדרך זו: $HHI = \sum_{i=1}^n (w_i - \bar{w})^2 + \frac{1}{n}$ כאשר w_i הוא נתח השוק של יבואן i , $\bar{w}$ הוא נתח השוק הממוצע בענף ו- n הוא מספר היבואנים. הביטוי הראשון בצד ימין של המשוואה מבטא את השפעת השונות של נתחי השוק בין היבואנים והביטוי השני בצד ימין של המשוואה מבטא את השפעת מספר היבואנים. ניתן לראות שכאשר אין שונות בין היבואנים בנתחי השוק, כלומר לכולם נתחי שוק שווים ולכן שווים לנתח השוק הממוצע, נקבל שערך מדד HHI שווה לערכו המינימלי $(1/n)$ ותלוי רק במספר היבואנים בענף.



תרשים 19: השפעת מספר היבואנים והשפעת השונות בין היבואנים על מדד HHI בקטגוריות כלי הרכב הפרטיים, 2014 – 2019



על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



חלק ט בתרשים 19 מראה שהגידול בריכוזיות הכללית בענף כלי הרכב הפרטיים בשנים 2018 - 2019 נבע כולו מגידול בשונות בין היבואנים, אך לא חל שינוי בריכוזיות הנובעת ממספר היבואנים. עוד ניתן לראות מחלקים ה-ז בתרשים כי הגידול בריכוזיות בקטגוריות המכוניות הקטנות והמשפחתיות בשנת 2019 נבע מגידול חד בשונות בין היבואנים, זאת אף שמספר היבואנים בקטגוריות אלה גדל ולכן קטנה הריכוזיות הנובעת ממספרם. מספר היבואנים בקטגוריית המכוניות הקטנות גדל מ-13 ל-15, ומספר היבואנים בקטגוריית המכוניות המשפחתיות גדל מ-14 ל-15, והיבואנים שנוספו הם יבואנים עקיפים. ניתן לראות מחלק א בתרשים שהגידול בריכוזיות בקטגוריה של מכוניות שבעה מושבים נגרם הן מהירידה במספר היבואנים והן מגידול בשונות בין היבואנים.

משרד מבקר המדינה מציין לפני רשות התחרות ולפני משרד התחבורה כי על פי בדיקתו שורות בענף הרכב ריכוזיות ברמה גבוהה לפי מדד CR4 בכל קטגוריות הרכב: מכוניות שבעה מושבים, מכוניות יוקרה, מכוניות מנהלים, מכוניות פנאי, מכוניות קטנות, מכוניות מסחריות קטנות, מכוניות משפחתיות ומכוניות ספורט. בשנת 2019 החזיקו ארבעה יבואנים גדולים בכל קטגוריה¹⁰² כ-100% מנתח השוק של המכוניות המסחריות הקטנות ושל מכוניות הספורט, כ-84% מנתח השוק של כלי הרכב המשפחתיים, כ-83% מנתח השוק של מכוניות שבעה מושבים, כ-70% מנתח השוק של מכוניות המנהלים, כ-69% מנתח השוק של המכוניות הקטנות, כ-65% מנתח השוק של מכוניות היוקרה וכ-62% מנתח השוק של מכוניות הפנאי. בשנה זו החזיקו ארבעת היבואנים הגדולים כ-67% מנתח השוק של כלי הרכב הפרטיים. בכל קטגוריות כלי הרכב הפרטיים ובכל השנים 2014 - 2019 היה נתח השוק של ארבעת יבואני הרכב הגדולים (בכל קטגוריה) גדול מ-60%, והוא גדל משנת 2014 עד 2019 (ראו לוח 11). נתח השוק של היבואן הגדול ביותר בכל קטגוריה היה גדול בכל הקטגוריות, ובקטגוריות המכוניות המסחריות הקטנות ומכוניות הספורט היה נתח השוק גדול מ-50%, שיעור שלפי חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, מאפשר להגדיר יבואן זה כ"בעל מונופולין", כמפורט בחוק, בכפוף להגדרת שוק רלוונטי.

עוד עולה כי בדיקה של רמת הריכוזיות בקטגוריות הרכב בענף לפי מדד HHI הראתה כי ברוב קטגוריות הרכב היו ברוב השנים רמות מדד HHI מתונות או גבוהות לפי הקווים המנחים של ועדת הסחר הפדרלית בארה"ב, ולפי הקווים המנחים של האיחוד האירופי היו בכל קטגוריות הרכב בכל השנים רמות מדד HHI מתונות או גבוהות. עליה במדד HHI נרשמה במכוניות שבעה מושבים בשנת 2016, במכוניות מנהלים בשנת 2017 ובמכוניות ספורט בשנים 2016 - 2017. עליה משמעותית במדד נרשמה גם במכוניות שבעה מושבים בשנים 2015 ו-2019, במכוניות המנהלים בשנת 2015 ובשנת 2016, במכוניות המשפחתיות בשנים 2015 ו-2019 ובמכוניות הקטנות בשנת 2019.

102 ארבעה יבואנים גדולים בכל קטגוריה ולא דווקא אותם יבואנים.



משרד מבקר המדינה בדק את אפקטיביות הרפורמה שקידם משרד התחבורה לשילוב יבואנים מקבילים במסגרת החוק מאוקטובר 2016 ומצא שלמרות הרפורמה ולמרות הגידול במספר היבואנים גדלה הריכוזיות בחלק מקטגוריות כלי הרכב בשנת 2019 (בעיקר בקטגוריות המכוניות המשפחתיות, מכוניות שבעה מושבים ומכוניות קטנות), וזאת עקב גידול בשונות בין היבואנים הישירים, גידול שתרם לירידה ברמת התחרויות בקטגוריות אלה. תופעה זו באה לידי ביטוי גם בניתוח הריכוזיות הכללית בענף.

יצוין כי בגילוי דעת 1/11 של רשות התחרות בעניין הנחיות לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים נכתב כי: "שוק רלוונטי מוגדר על ידי קבוצת המוצרים המצומצמת ביותר, באזור גיאוגרפי, עבודה תגובות הלקוחות, ורק הן כשלעצמן, לא תמנענה הפעלתו של כוח שוק".

רשות התחרות ציינה במסמך פנימי שלה משנת 2012 כי: "ככלל, כל אחד מהמקטעים הנ"ל מהווה זירת תחרות בין כלי הרכב המשויכים לו" וסייגה כי: "אין בשימוש כאן בחלוקה המקובלת בענף הרכב למקטעים כדי להוות תחליף לתהליכי הגדרות שווקים הנערכים על ידי הרשות בכפוף ולצורך בחינה של שאלה תחרותית נתונה".

לנוכח ממצאי הבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה, חלוף הזמן מאז ביצעה רשות התחרות בדיקה של התחרות לפי קטגוריות כלי הרכב (2012), היקף הבדיקה שביצעה הרשות שהתמקד בקטגוריות כלי רכב נבחרות (מיני, סופר-מיני משפחתיות ורכבי מנהלים^[103]) והשינויים שחלו בנתחי השוק של הקטגוריות השונות, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות לבצע בחינה של קטגוריות כלי הרכב השונות בנוגע למידת היותם שווקים שונים כלומר היותם "שוק רלוונטי".

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לרשות התחרות ולמשרד התחבורה לנתח מפעם לפעם את רמת הריכוזיות בענף הרכב לפי מדדי ריכוזיות מקובלים שיחושבו לשווקים הרלוונטיים שייקבעו או לכל הפחות לקטגוריית כלי רכב בנפרד. בהתאם לתוצאות הבדיקה מומלץ לגבש צעדי מדיניות לצמצום הריכוזיות ולהגברת התחרויות בשווקים הרלוונטיים שייקבעו או בקטגוריות כלי רכב המאופיינים בריכוזיות גבוהה ובבעיות ברמת התחרויות.

103 רכבי מנהלים נבדקו בטיטוט מסמך אחר של רשות התחרות משנת 2012.

ה. בחינת קיומו של כוח שוק משמעותי בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב

גילוי דעת 2/19 של רשות התחרות בעניין אופן בחינת כוח שוק משמעותי מיולי 2019¹⁰⁴ מציין כי כאשר גורם מסוים יכול להתנהג באופן חופשי מרסנים תחרותיים משמעותיים, אזי נתון בידיו כוח שוק משמעותי. גילוי הדעת מציג דרכים לבחינת כוח שוק משמעותי בחלוקה לפי מאפיינים המשפיעים על הריסון מצד הביקוש ומאפיינים המשפיעים על הריסון מצד ההיצע. במסגרת בחינת מאפיינים המשפיעים על הריסון מצד הביקוש צוין בין היתר כי שיקול חשוב בבחינת ריסון זה הוא נתח השוק שבידי הגורם הנבחן. ככל שגורם מספק נתח גדול יותר מהמוצרים שבשוק רלוונטי מסוים, כך הדבר ישמש אינדיקציה חזקה יותר לכך שקיים בידיו כוח שוק משמעותי. זאת משום שככל שנתח השוק שבידי הגורם גדל כך עולה הסיכוי שאין לצרכנים חלופה אחרת מלבד התקשרות עם אותו ספק, וכי הוא פועל עם פחות רסנים תחרותיים. עוד צוין כי לצד נתח השוק שבידי הגורם הנבחן, יש לבחון גם את מספרם ומעמדם של המתחרים הנוספים הקיימים בענף, תנודתיות בנתחי השוק של הגורם הנבחן ומתחריו ומידת הבידול והתחליפיות בין מוצרי הגורם הנבחן לבין מוצרים נוספים. כמו כן, צוין כי כאשר קיים פער גדול בין נתח השוק שבידי השחקן הגדול בשוק לבין נתחי השוק שבידי יתר המתחרים, הדבר עשוי לחזק את כוח השוק שבידי אותו גורם, גם כאשר נתח השוק שלו קטן יחסית.

משרד מבקר המדינה בדק את נתחי השוק מיבוא כלי רכב באמצעות ארבע מדדי ריכוזיות מקובלים כפי שהוצג לעיל. בסעיף זה נציג מדדים לתנודתיות בנתחי השוק ולפערים בין נתח השוק שבידי היבואן הגדול בקטגוריה כלי הרכב לבין נתח השוק של היבואן השני בגודלו. מדדים אלה יחד עם מדדי הריכוזיות שנבחנו לעיל יכולים לשמש אינדיקציה לריסון מצד הביקוש ולאפשרות להפעלת כוח שוק בחלק מקטגוריות כלי הרכב המקובלות. חושבו ארבעה מדדים לבחינת תנודתיות בנתחי השוק: (א) מספר היבואנים בקבוצת ארבעת היבואנים הגדולים בשנים 2014 - 2019; (ב) מספר יבואנים שהיו בקבוצת ארבעת היבואנים הגדולים בכל השנים 2014 - 2019; (ג) מספר היבואנים שהיו הגדולים ביותר בשנים 2014 - 2019; (ד) מספר השנים שבהן יבואן היה הגדול ביותר בשנים 2014 - 2019. חושב מדד אחד לבחינת הפער בין נתח השוק של היבואן הגדול ביותר לבין נתח השוק שבידי יתר המתחרים באמצעות חישוב היחס בין נתח השוק של היבואן הגדול ביותר לבין נתח השוק של היבואן השני בגודלו. תוצאות המדדים מוצגים בלוחות 16 ו-17 להלן.

104 גילוי דעת 2/19 של רשות התחרות "אופן בחינת כוח שוק משמעותי" (21.7.2019).



לוח 16: מדדים לבחינת תנודתיות בנתחי השוק מיבוא כלי רכב לפי קטגוריות כלי רכב מקובלות, 2014 - 2019

מספר שנים בהן יבואן היה הגדול ביותר בשנים 2014 - 2019	מספר יבואנים שהיו הגדולים ביותר בשנים 2014 - 2019	מספר היבואנים שהיו בקבוצת ארבעת הגדולים בכל השנים 2014 - 2019	מספר היבואנים בקבוצת ארבעת הגדולים בשנים 2014 - 2019	
6	1	2	6	שבעה מושבים
4	3	4	4	מכוניות יוקרה
4	3	2	6	מכוניות מנהלים
4	3	1	7	מכוניות פנאי
5	2	2	6	מכוניות קטנות
6	1	4	4	מכוניות מסחריות
4	2	3	6	מכוניות משפחתיות
4	3	3	7	מכוניות ספורט
6	1	3	5	סה"כ כלי רכב
6	6	4	18	מקסימום אפשרי

על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 17: היחס בין נתח השוק של היבואן הגדול ביותר לנתח השוק של היבואן השני בגודלו, 2014 - 2019

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
1.3	1.4	1.6	2.9	2.9	2.6	שבעה מושבים
1.3	1.1	1.3	1.0	1.0	1.0	מכוניות יוקרה
1.9	1.6	3.0	1.1	1.1	1.2	מכוניות מנהלים
1.5	1.2	1.0	1.1	1.6	1.2	מכוניות פנאי
1.7	1.2	1.5	1.0	1.1	1.6	מכוניות קטנות
2.4	5.1	4.5	2.6	4.5	1.4	מכוניות מסחריות
1.1	1.1	1.2	1.0	1.3	1.2	מכוניות משפחתיות
1.6	2.6	2.7	4.5	1.9	1.5	מכוניות ספורט
1.5	1.3	1.2	1.5	1.6	1.5	סה"כ כלי רכב

על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מלוח 16 שבקטגוריות מכוניות יוקרה ובקטגוריות מכוניות מסחריות מתוך 18 יבואני כלי רכב הגדולים ארבעה יבואני רכב נכללו בקבוצת ארבעת היבואנים הגדולים בשנים 2014 - 2019 ויבואנים אלה נכללו בקבוצת ארבעת היבואנים הגדולים בכל השנים 2014 - 2019. בקטגוריית מכוניות משפחתיות ובקטגוריית מכוניות קטנות היו שישה יבואנים בקבוצה זו מתוך 18 אפשריים ומספר היבואנים שהיו הגדולים ביותר בכל ארבע השנים היה שלושה ושניים בהתאמה. בניתוח מספרם הכולל של כלי הרכב נמצא כי חמישה מ-18 יבואנים נכללו בקבוצת ארבעת היבואנים הגדולים בשנים 2014 - 2019 ושלושה מתוכם היו בקבוצה זו בכל השנים 2014 - 2019. ניתן לראות מלוח 16 שבקטגוריית שבעה מושבים, בקטגוריית מכוניות מסחריות ובניתוח מספרם הכולל של כלי הרכב, רק אחד מששת יבואני כלי הרכב האפשריים בשש השנים 2014 - 2019, היה הגדול ביותר בתקופה זו, והוא היה הגדול ביותר בכל השנים. בקטגוריית מכוניות משפחתיות ובקטגוריית מכוניות קטנות שני יבואנים היו הגדולים ביותר, ומספר השנים שבהן היבואן הגדול ביותר נכלל בקבוצה זו היה ארבע וחמש שנים בהתאמה.



ניתן לראות מלוח 17 שקיימות קטגוריות כלי רכב רבות בשנים רבות שבהן היחס בין נתח השוק של היבואן הגדול ביותר היה 50% ויותר בהשוואה לנתח השוק של היבואן השני בגודלו. היחס בין נתח השוק של היבואן הגדול ביותר לבין נתח השוק של היבואן השני בגודלו היה גבוה באופן משמעותי במכונות מסחריות: פי 4.5, 2.6, 4.5, 5.1 ו-2.4 בקירוב בשנים 2015 - 2019 בהתאמה; במכונות ספורט: פי 1.5, 1.9, 4.5, 2.7, 2.6 ו-1.6 בקירוב בשנים 2014 - 2019 בהתאמה; במכונות שבעה מושבים: פי 2.6, 2.9, 2.9 ו-1.6 בקירוב בשנים 2014 - 2017 בהתאמה; במכונות מנהלים: פי 3.0, פי 1.6, ופי 1.9 בקירוב בשנים 2017 - 2019 בהתאמה; במכונות פנאי: פי 1.6 ופי 1.5 בקירוב בשנים 2015 ו-2019 בהתאמה ובמכונות קטנות: פי 1.6 ופי 1.7 בקירוב בשנים 2014 ו-2019 בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מציין לפני רשות התחרות כי בבחינת מדדים לתנודתיות בנתח השוק של היבואנים ובבחינת הפער בין נתח השוק של היבואן הגדול ביותר לנתח השוק של היבואן השני בגודלו עולה אפשרות להשפעה על הריסון מצד הביקוש בחלק מקטגוריות כלי הרכב שיכולה להוביל לקיומו של כוח שוק בחלק מקטגוריות אלה בכפוף להגדרת שוק רלוונטי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות להמשיך לבחון באמצעות ניתוחים שונים אם קיים כוח שוק בחלק מקטגוריות כלי הרכב לאחר בחינה והגדרת שוק רלוונטי.

2. ניתוח השינויים במחירי המכירון ובעלויות הגולמיות בקטגוריות השונות

כאמור לעיל, המודל של משרד מבקר המדינה הציג את השינויים במחיר המכירון לפני מע"ם ואת השינויים בעלות הגולמית לפי שני מדדי מחירים מקובלים: מדד המחירים של פש ומדד המחירים של לספר. בחישוב מדדי המחירים נכללו כלי רכב זהים בשנתיים עוקבות שייבאו 13 יבואני הרכב הישירים.

משרד מבקר המדינה ביצע בדיקה נוספת של שינויים במחיר המכירון הממוצע ובעלות הגולמית הממוצעת, והיא כללה את כל כלי הרכב הפרטיים בשנים 2014 - 2019 (כמיליון וחצי כלי רכב שייבאו 15 יבואני הרכב הישירים, בכלל זה חברות ליסינג שייבאו כלי רכב ביבוא ישיר ושלושה יבואנים עקיפים גדולים). לכן השינויים משנה לשנה במחיר המכירון ובעלות הגולמית מושפעים גם מגורמים נוספים כגון ההרכב והסוג של כלי הרכב, ולכן ייתכנו הבדלים בין התוצאות בבדיקות השונות. תוצאות הבדיקה מופיעות בתרשים 20.



תרשים 20: שינויים במחיר המחירון הממוצע לפני מע"ם ובעלות הגולמית הממוצעת לרכב לפי קטגוריות כלי הרכב (2014 - 2019)



על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 20 מציג את ההתאמה בין השינויים במחיר המחירון לפני מע"ם לבין השינויים בעלות הגולמית. כמו כן, תרשים 20 מציג את ההבדלים בשינויים במחירי המחירון לפני מע"ם ובעלות הגולמית בין קטגוריות כלי הרכב. במכונות היוקרה (חלק ב) ובמכונות המשפחתיות (חלק ז) חלה בשנים 2014 - 2019 ירידה מצטברת מתונה בעלות הגולמית של כ-2.1% ושל כ-0.6% בהתאמה, אולם ירידה זו לא באה לידי ביטוי בירידה במחיר המחירון, והוא עלה בכ-7.4% ובכ-5.6% בהתאמה.

העלות הגולמית של מכונות המנהלים (תרשים 20 חלק ג), של המכונות המסחריות הקטנות (תרשים 20 חלק ו) ושל מכונות הספורט (תרשים 20 חלק ח) גדלה במצטבר בשנים 2014 - 2019 בכ-5.9%, בכ-7.1% ובכ-23.3% בהתאמה, אולם מחיר המחירון לפני מע"ם עלה בשיעור גדול יותר, בכ-9% בקטגוריית מכונות המנהלים, בכ-15.5% במכונות המסחריות הקטנות ובכ-29.2% בקטגוריית מכונות הספורט.

בקטגוריית מכונות שבעה מושבים (תרשים 20 חלק א), מכונות הפנאי (תרשים 20 חלק ד) והמכונות הקטנות (תרשים 20 חלק ה) עלתה העלות הגולמית בשיעור גדול יותר משיעור הגידול במחיר המחירון.

מחיר המחירון הממוצע של כלל כלי הרכב שנבדקו בתקופה זו עלה בכ-15.3%, והעלות הגולמית עלתה בכ-13.7%.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה הבדלים בשינויים במחירי המחירון ובעלות הגולמית בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב בשנים 2014 - 2019. גם הבדלים אלה יכולים ללמד על הבדלים ברמת התחרויות בקטגוריות השונות. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות ולמשרד התחבורה כי בבואם לבחון את רמת התחרויות בענף הרכב, הם יבחנו את רמת התחרויות בקטגוריות כלי הרכב המקובלות בתחומים נוספים לריכוזיות, ובהם רמת הרווחיות, השינויים במחירי הרכבים ובעלויות הגולמיות.

ניתוח ופרסום של נתונים על רמת התחרויות בענף הרכב

הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב המליצה (בדוח שלה מפברואר 2012) לחייב את חברות הליסינג ואת יבואני הרכב הגדולים (המייבאים יותר מ-1,000 מכונות בשנה) להעביר לממונה על המחירים במשרד התחבורה, על פי דרישה, דוחות כספיים ונתונים הכוללים פירוט של היקף פעילותם לפי מגזרים (מכונות, חלפים, כמויות, מחירים וכל נתון רלוונטי לבחינת התחרויות בענף אשר ימצא הממונה לנכון לפרט). הדוחות הכספיים יועברו לממונה לא יאוחר מ-31 במרץ בכל שנה. הנתונים הנוספים יועברו לממונה בתוך 21 יום ממועד דרישתו. הממונה על המחירים במשרד התחבורה יפרסם לציבור עד 30 ביוני דוח על פעילות הענף, על רמת התחרויות בו ועל כשלים וחסמים בו. כמו כן יפרסם הממונה סקירה דומה לגבי שוקי המשנה והמקטעים שלהם (חלפים, ליסינג, השכרה, מוסכים, ספקי טעינת רכב חשמלי וכיו"ב). הדוח ייערך ברמת הענפים ובאופן המגן ככל האפשר על הסודיות המסחרית של כל יבואן ויבואן. הוועדה הבהירה כי, למען הסר ספק, בסמכות הממונה לדרוש דוחות כספיים, חלוקה למגזרים, נתוני מכירה, שיעורי הנחות וכל נתון העשוי לסייע

בניתוח רמת התחרותיות. כל אלה יאפשרו להקים בסיס מידע למען הציבור הרחב ולהגנה על האינטרס הציבורי.

בדברי ההסבר להמלצה צוין כי ריכוז המידע על ענף הרכב בישראל יסייע לזיהוי ולהסרה של כשלים ולבחינת מענה לעיוותי מחיר בשוק. כמו כן הוא עשוי לסייע למאסדר לעמוד על מידת התחרות בענף ועל מידת ההשפעה של ההמלצות על התחרותיות בו. הדוחות המתפרסמים לציבור לא יפרו את עקרון "הסודיות המסחרית" וישמשו לשיפור התחרות בשוקי המשנה - כגון חלפים ומוסכים - ולהגברתה.

באפריל 2012 המליץ הצוות הבין-משרדי ליישם את המלצת הוועדה להגברת התחרות בענף הרכב ואף יותר מכך - להעניק למשרד התחבורה את האפשרות לבקש נתונים ודוחות מפורטים יותר מהדוחות הכספיים אשר אינם מספקים את כל המידע הנדרש לצורך סקירת הענף, וזאת לפי צורכי המשרד (כפי שנהוג ברשות התחרות [הרשות להגבלים עסקיים בעבר]). עוד הומלץ כי המשרד יהיה רשאי לדרוש כל מידע אשר יסייע לו להכין סקירה של הענף אשר באמצעותה יהיה אפשר להשפיע על התחרותיות בו. נגד יבואן אשר לא ייענה לדרישות המשרד יינקטו סנקציות (כגון חילוט ערבות). הצוות הדגיש כי מידע בסקירה של ענף עלול לסכן את הענף במידה רבה ואף יכול לשמש כלי לתיאום מחירים ולא להפך. לכן בעת הפרסום נדרש לבחון את הנושא. הצוות הבין-משרדי המליץ על דרכי יישום אלה: הוספת סעיף לחוק רישוי שירותי רכב העוסק בדרישות מן היבואן אשר יאפשר למאסדר לדרוש מכל יבואן כל חומר אשר עשוי לסייע לו בהכנה של דוחות סקירת הענף, וזאת על פי הצורך ולא דרך קבע, בדומה לחובה הקבועה למסירת ידיעות. כפי שמופיע בסעיף 46(ב) לחוק התחרות (בשמו הקודם - חוק ההגבלים העסקיים): "כל אדם חייב, לפי דרישתו של הממונה, או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי המדינה, למסור את הידיעות, המסמכים, הפנקסים, ושאר התעודות שלדעת הממונה יש בהם להבטיח או להקל את ביצועו של חוק זה".

סעיף 16 לחוק רישוי שירותי רכב קובע כי: "בעל רישיון ימסור למנהל, לפי דרישתו ולשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה, דיווח על מתן שירות, לרבות פרטים על רכב או מוצר תעבורה, ובכלל זה פרטים לעניין כמות, איכות, התאמה לדרישות תקינה, דרכי היבוא, הסחר והשיווק של רכב או של מוצר התעבורה, וכל פרט אחר הדרוש לשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה; המנהל, עובד המשרד או מי מטעמו, שהגיע לידי מידע שנמסר לפי סעיף זה לא יגלה מידע כאמור ולא יעשה בו שימוש, אלא לשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה או לפי צו בית משפט".

בתיקון מס' 15 לחוק התחרות (חוק ההגבלים העסקיים דאז), שאושר בכנסת במרץ 2014, נוסף סעיף 44 בנושא בדיקות לגבי רמת התחרות בענפים שונים. בסעיף 44 א (א) נקבע כי "הממונה רשאי לערוך בדיקות לגבי רמת התחרות בענפי משק שונים, לרבות בחינת קיומם של כשלים בתחרות וחסימים לתחרות, וכן רשאי הוא למסור את המסקנות המנומקות של בדיקותיו ואת המלצותיו לשר שנושא הבדיקה הוא בתחום אחריותו ולשר האוצר, ובענף שהסדרתו לפי דין היא בתחום אחריותו של גוף אחר - גם למי שעומד בראש אותו גוף". בסעיף 44 א (ב) נקבע כי "הממונה יפרסם את מסקנות בדיקותיו באתר האינטרנט ובכל דרך אחרת שימצא לנכון".

בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן - החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות), עוסק פרק ב סימן ג: בשיקולי תחרותיות ענפית בהקצאת זכויות. בסעיף



12(א) לחוק זה נקבע כי: "מאסדר המבקש להקצות זכות¹⁰⁵ הכלולה ברשימת הזכויות, יפנה לממונה על התחרות, בכתב, בצירוף נימוקים, לשם התייעצות לפי סעיף 11(ב), בעת גיבוש התנאים להקצאה כאמור או בשלב אחר מוקדם ככל האפשר...". בסעיף 12(א) נקבע כי התקופה שבה יודיע הממונה על התחרות אם בכוונתו ליעץ למאסדר תהיה 30 ימים. כמו כן, בסעיף 12(א) נקבע כי התקופה למתן חוות דעתו של הממונה על התחרות לא תעלה על 90 ימים מיום מסירת ההודעה כאמור בפסקה (1).

כמו כן נקבע בסעיף 13 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות כי אם סבר הממונה על התחרות כי להקצאת זכות עשויה להיות השפעה משמעותית על התחרות, הוא יהיה רשאי לכלול את הזכות ברשימת הזכויות החייבות בהתייעצות עימו לפי סעיף 11(ב); וזאת לאחר שהודיע, בכתב, למאסדר הממונה לפי דין על הקצאת הזכות כאמור, על כוונתו לעשות כן, כדי לאפשר למאסדר להמציא את עמדתו בכתב, בתוך 30 ימים, אם ביקש זאת המאסדר. עוד נקבע, כי רשימת הזכויות וכל עדכון שלה יפורסמו ברשומות ובאתר המרשתת של רשות התחרות.

פרט 43 ברשימת הזכויות החייבות בהתייעצות עם הממונה על התחרות, כפי שנקבעה על ידי הממונה על התחרות מכוח סמכותו לפי סעיף 13 לחוק, הוא יבוא רכבים. על פי האמור ברשימה, הזכות לעניין זה היא "תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון יבואן מסחרי לפי סעיף 41 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016, למעט בקשות כדלהלן: (1) בקשות לרישיון ליבוא רכב מקטגוריה מסוג O (גרור או נתמך אשר תוכנן, נבנה ומיועד להובלת טובין או שצוין ברישיונו כרכב עבודה); (2) בקשות לרישיון שניתן למבקש שאין בידיו, בידי השולט בו, ובידי נשלט על ידי השולט בו רישיון נוסף בקטגוריה המבוקשת ואין בידיו פעילות יצור מקומית בקטגוריה זו. בפרט זה, 'קטגוריה' - קטגוריה המנויה בסעיף 271א(א) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, לרבות 'רכב תפעולי' כהגדרתו בסעיף 95א(א) לתקנות התעבורה; 'שליטה' כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1969, במישרין או בעקיפין".

בסיכום הדיון בין נציגי משרד התחבורה לנציגי רשות התחרות מפברואר 2019 צוין כי אגף הרכב במשרד התחבורה מעוניין לבדוק את רמת התחרות בתחום הרכב החדש ובתחום מוצרי התעבורה לצורך איתור הכשלים בהם ולשם התוויית פתרונות, וכי לדברי נציגי משרד התחבורה חוק רישוי שירותי רכב אינו מעניק למשרד התחבורה כלים מתאימים לערוך בדיקה של רמת התחרות בענף. לדעת אגף הרכב יש מאפיינים בענף המקלים על יבואני הרכב להפעיל כוח שוק חד-צדדי אף שמספרם גדול לכאורה. יכולתו של אגף הרכב לערוך בדיקה מקיפה לרמת התחרות מוגבלת מאחר שהחוק אינו מעניק כלים לדרוש מיבואני רכב נתונים חיוניים לבדיקה כגון מחירי רכב חדש בפועל ונתונים על מתח הרווחים. עם זאת, באגף הרכב הצטבר ניסיון רב, ושילוב המידע המסתמך עליו בבדיקת רשות התחרות עשוי לסייע לה ולתרום לעבודתה. סעיף 45 לחוק רישוי רכב מחיל את הוראות סימן ג' לפרק ב' לחוק קידום התחרות ולצמצום הריכוזיות התשע"ד-2013¹⁰⁶. עוד נרשם

105 בסעיף 2 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות הוגדרה זכות כ"רישיון, חוזה או החזקה בשיעור משמעותי"; ובסעיף 10 לחוק הורחבה הגדרת "זכות" לעניין סימן ג' - "כהגדרתה בסעיף 2, לרבות רישיון הנדרש לתחום פעילות שאינו תחום תשתית חיונית, ובלבד שמחמת טבעה של הזכות, ערכה הכלכלי או הדין החל עליה, מספר הפועלים בענף שלגביו היא מוקצית מוגבל".

106 סימן ג' לפרק ב' בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, עוסק בשיקולי התחרותיות בענף בהקצאת זכויות וכולל סעיפים אלה: סעיף 10 - הגדרות; סעיף 11 - שיקולי תחרותיות בהקצאת זכויות; סעיף 12 - פנייה לממונה על התחרות לקבלת חוות דעתו ועבודת הממונה; סעיף 13 - רשימת הזכויות; סעיף 14 - שיקולי תחרותיות ענפית בהליכים לפי חוק החברות הממשלתיות.

בסיכום כי אגף הרכב מעוניין להתייעץ עם הממונה על התחרות לפני הקצאת רישיונות יבוא ליבואנים. בסיכום הדיון נכתב כי רשות התחרות מייחסת חשיבות רבה לנושא ענף הרכב ומוצרי התעבורה והיא מעוניינת לבחון אותו. צוין כי הרשות תשמח לשתף פעולה עם משרד התחבורה בבדיקת ענף הרכב, כפוף למגבלות המשפטיות (אם יהיו) לאחר התייעצות עם המחלקה המשפטית של הרשות. בסיכום הדיון צוין כי רשות התחרות תבחן בשבועיים הבאים כיווני פעולה בענף הרכב. נאמר כי אגף הרכב יעביר ליבואני הרכב טיוטה של דרישת הנתונים שלא יצאה אל הפועל. כמו כן נקבע כי אגף הרכב יעביר לרשות התחרות את הצעתו לבדיקת ענף הרכב במסמך מסגרת כדי לקבל את תגובתה.

במרץ 2020 ציין משרד התחבורה לפני משרד מבקר המדינה כי משרד התחבורה העביר לרשות התחרות בפברואר 2019 את דרישת הנתונים ליבואני הרכב, אולם הדרישה לא יצאה אל הפועל.

הוועדה להגברת התחרות בענף הרכב והצוות הבין-משרדי המליצו בשנת 2012 להסמיק את משרד התחבורה לדרוש מיבואני הרכב למסור מידע ונתונים שישימשו לבדיקת רמת התחרותיות בענף ויפורסמו לציבור, תוך הקפדה על שמירת הסודיות המסחרית של היבואנים. חוק רישוי שירותי רכב מעניק למשרד התחבורה סמכות לדרוש נתונים מבעלי רישיון לפי החוק, בכללם יבואני הרכב, כמפורט בסעיף 16, וסעיף 45 לחוק מחיל את הוראות סימן ג' לפרק ב' לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, על מתן רישיון יבוא רכב - ובהן ההוראה בדבר שקילת שיקולים של קידום התחרותיות הענפית על ידי המאסדר לפני מתן רישיון, בהתייעצות עם הממונה על התחרות.

נמצא כי משרד התחבורה פנה לרשות התחרות בפברואר 2019 כדי לקדם את בדיקת רמת התחרותיות בענף, אולם רשות התחרות לא פנתה ליבואני הרכב עם דרישת נתונים. במועד סיום הביקורת רשות התחרות ומשרד התחבורה לא עורכים בדיקה וניתוח מקיף ומעמיק של רמת התחרותיות בענף הרכב, שמסקנותיה מפורסמות לציבור.

הבדיקה המקיפה שביצע משרד מבקר המדינה לבחינת רמת התחרותיות בענף הרכב בשנים 2014 - 2019 באמצעות ניתוח מאגרי נתונים וכן באמצעות מדדי ריכוזיות מקובלים, מדדי רווחיות ומודלים נוספים שפותחו במסגרת דוח הביקורת, הצביעה כאמור על סימנים לבעיות ברמת התחרותיות ביבוא כלי רכב פרטיים ועל קיומה של רווחיות גבוהה בענף הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו. ממצאי הבדיקה מעידים על החשיבות של עיבוד נתוני הענף ושל ניתוח רמת התחרותיות בענף.

רשות התחרות ציינה בתשובתה מיולי 2021 כי: "הרשות משקיעה משאבים רבים למען קידום התחרות בענף התחבורה בכלל ובתחום הרכב בפרט. הרשות פועלת במישורים רבים בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה, אותו היא תשמח להמשיך ולהרחיב. הרשות מרכזת את מאמציה בתחומי התחבורה שמצריכים את השיפור התחרותי הרב ביותר וצריך לומר כי תחום יבוא הרכב הפרטי אינו מצוי בראש הרשימה. תחומים כגון חלקי חילוף לרכב, שירות לרכב, זגגות ועוד דורשים התייחסות רבה יותר ובהתאם לכך נבנים גם סדרי העדיפויות של רשות התחרות". עוד ציינה הרשות בתשובתה כי: "במהלך השנה האחרונה בלבד, בחנה הרשות עשרות בקשות לרישיונות יבוא ומצאה כי ארבע בקשות מתוכן מעוררות שאלות תחרותיות, והעניקה חוות דעת בעניינן. הרשות חידדה מול משרד התחבורה את החובה להיוועץ בה טרם הענקת רישיונות ומיקדה את רשימת הזכויות שמפרסמת הממונה לפי סעיף 13 לחוק הריכוזיות, כך שתחול ביחס



לרישיונות שעשויים לעורר שאלות של קידום התחרותיות הענפית. זאת על מנת שלא ליצור נטל רגולטורי על יבואנים שמבקשים רישיונות בנסיבות שאינן מעלות סוגיות תחרותיות ועל מנת להקל על כניסת מתחרים לענף.

משרד מבקר המדינה מציין לפני רשות התחרות כי בעשור האחרון הרשות לא השלימה ביצוע בדיקה מקיפה של רמת התחרות בענף הרכב, וכי ממצאי הבדיקות שביצעה הרשות בשנת 2012 לא גובשו לכלל למסמך סופי ולא פורסמו לציבור.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות ולמשרד התחבורה לתאם את פעילותם לאחר ניתוח והבנה של הצרכים של כל אחד מהם ולפעול לקבלת דיווחים מיבואני כלי הרכב לצורך ביצוע ניתוח של רמת התחרותיות בענף מפעם לפעם ולבחון את פרסום עיקרי הניתוחים לציבור בדוחות תקופתיים, תוך הקפדה על שמירת הסודיות המסחרית של יבואני כלי הרכב.

בנובמבר 2021 השיבה רשות התחרות למשרד מבקר המדינה כי: "מאז אותה פגישה [בפברואר 2019] פתחה רשות התחרות בסדרת מחקרים הנוגעים למוצרי תעבורה... כמו כן וביחס לרכבים חדשים, רשות התחרות מייצגת באופן שוטף למשרד התחבורה על הקצאת רישיונות יבוא לרכבים וכן על חידוש רישיונות כאלה... הרשות אף פועלת לקידום תחרות ביבוא רכבים באפיקים נוספים, ובכלל זה מעורבות בקידום 'מדד תחזוקה' המפורסם על ידי משרד התחבורה... וכן מעורבת בטיפול בבעיית יבואני רכב מקבילים וזעירים לקבל פטור ממכס כתוצאה מקושי בהשגת תעודת מקור. יחד עם זאת... הוחלט שלא לפתוח במחקר שוק לפי סעיף 44 לחוק התחרות הכלכלית על תחום יבוא הרכב ובכלל זה לא הוצאו דרישות נתונים בנוסח דומה לנוסח לדוגמא שהעביר משרד התחבורה (חשוב לציין שהחוק מסמיך את הממונה להוציא דרישות מעין אלו רק אגב עריכת מחקר שוק כאמור). הרשות בחרה למקד את מאמציה ומשאביה המחקריים בשלב זה בענף מוצרי התעבורה, כשבמקביל פועלת בתחום יבוא הרכב באפיקים אחרים כאמור". עוד השיבה רשות התחרות כי: "עוד עולה הרשם [מטיוטת הדוח]... שנתונים שהתקבלו בדרישת נתונים אמורים לשמש את משרד התחבורה. אולם, אין זה מתפקידה או מסמכותה של רשות התחרות להוציא דרישות נתונים לגורמים פרטיים במטרה להעביר את המידע שהתקבל מהן לרגולטור אחר על מנת שיעשה בו שימוש לצורך עריכת דוחות תקופתיים".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי: "עפ"י חוק רישוי שירותי רכב הסמכות הנתונה למשרד התחבורה לדרוש ולקבל מיבואני רכב נתונים ומידע, אינה כוללת דרישת נתוני מחיר ועלות, לצורך ניתוח רמות התחרות בשוק. נכון להיום רק לרשות התחרות קיימת סמכות לדרוש נתונים אלו. המשרד מקדם הליך של תיקון חקיקה ראשית שכולל בין היתר תיקון של סעיף 16 ומעגן בתוכו אפשרות לבקש מבעלי רישיונות נתונים כולל נתונים לצורך בחינת רמת התחרות".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה ימשיך לפעול לקידום הסדרת סמכותו לקבלת נתונים, בין השאר לצורך בחינת רמת התחרותיות בענף הרכב.

שער שלישי –

התחרותיות בענף הליסינג, בשוק כלי הרכב המשומשים ובאשראי לרכישת כלי רכב

התחרותיות בשוק הליסינג - החכרה והשכרה

יבואני הרכב משווקים כלי רכב חדשים למשקי הבית, לארגונים גדולים המאגדים עובדים רבים במחירים מופחתים במידה רבה מעלותם לצרכן שאינו חבר באיגודים כאלה, ולחברות החכרה (חברות ליסינג והשכרה). שיעור ההנחה נקבע על פי יכולת הקנייה ויכולת המיקוח (ניהול משא ומתן) בכל קבוצה. בשנים האחרונות חברות ההחכרה וההשכרה מרחיבות את תחום העסקאות המוכרות בשם "אפס קילומטר". הן רוכשות מהיבואנים כלי רכב חדשים בסיטונאות, ולאחר מכן מוכרות אותם כרכב מ"יד ראשונה" במחיר מופחת ובשיעור מימון גדול¹⁰⁷, הן באמצעות מימון רגיל (פריסת תשלומים) והן באמצעות החכרה מימונית.

כוח השוק של חברות הליסינג

גידול ברווחיות

על פי דוח חברת ייעוץ א' מספטמבר 2012, בענף הליסינג שוררת תחרות עזה, והיא התעצמה בשנים האחרונות. בענף פועלים מתחרים רבים, ורמת הריכוזיות בו דומה למקובל במדינות שונות. מחירי הליסינג בישראל נמוכים בהשוואה למחירים במדינות שונות ומעידים כי התחרות האגרסיבית בין חברות הליסינג מובילה ל"העברת" מרבית ההנחות שמקבלות חברות הליסינג מהיבואנים אל הלקוח העסקי. לאחרונה החלו חברות הליסינג להעביר הנחות אלה גם ללקוחות פרטיים, וזאת במסגרת מודלים חדשים של ליסינג פרטי. עוד צוין בדוח חברת ייעוץ א' כי רווחיות החברות נשחקת במידה רבה בשנים האחרונות. לחברות הליסינג כוח רב יחסית לכלל הגורמים האחרים בענף הרכב: הן נהנות מכוח קנייה גדול מיבואני הרכב, מהמוסכים ומיבואני החלפים וספקיהם ומשפיעות באופן מהותי על הפעילות העסקית במקטעים אלה. במקטע הרכב המשומש, חברות הליסינג שולטות על היצע רכבי היד הראשונה שמיום עלייתם לכביש עברו לא יותר משלוש שנים, ומשפיעות בכך על מחירי השוק.

בשנים האחרונות כמחצית מכלי רכב של היבואנים נמכרו בעיקר לצי רכב גדולים כגון חברות הליסינג וההשכרה. לוח 18 ותרשים 21 מציגים את השינויים בנתח השוק של מכירת כלי הרכב לפי סוג הלקוח בשנים 2016 - 2019 וכן את הירידה שחלה במספר כלי הרכב בשוק הפרטי ואת העלייה בשוק המוסדי.

107 רוב עלות רכישת הרכב ממומנת באשראי, ולעיתים כל העלות ממומנת באשראי.

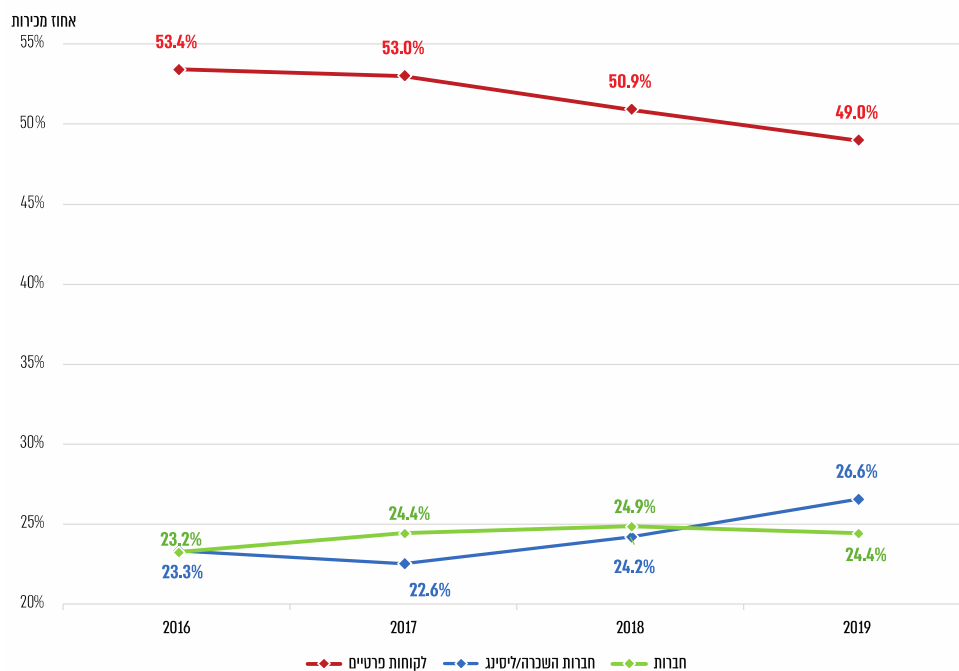


לוח 18: מכירות כלי רכב לפי סוג הלקוח, 2016 - 2019

שנה	לקוחות פרטיים		חברות השכרה או ליסינג		חברות		סך כלי הרכב
	מספר כלי הרכב	שיעור המסירות	מספר כלי הרכב	שיעור המסירות	מספר כלי הרכב	שיעור המסירות	
2016	155,757	53.4%	68,100	23.3%	67,802	23.2%	291,659
2017	152,784	53.0%	65,006	22.6%	70,392	24.4%	288,182
2018	137,883	50.9%	65,560	24.2%	67,302	24.9%	270,745
2019	127,972	49.0%	69,422	26.6%	63,858	24.4%	261,252

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 21: השינויים בנתח השוק של מכירות כלי רכב לפי סוג הלקוח, 2016 - 2019



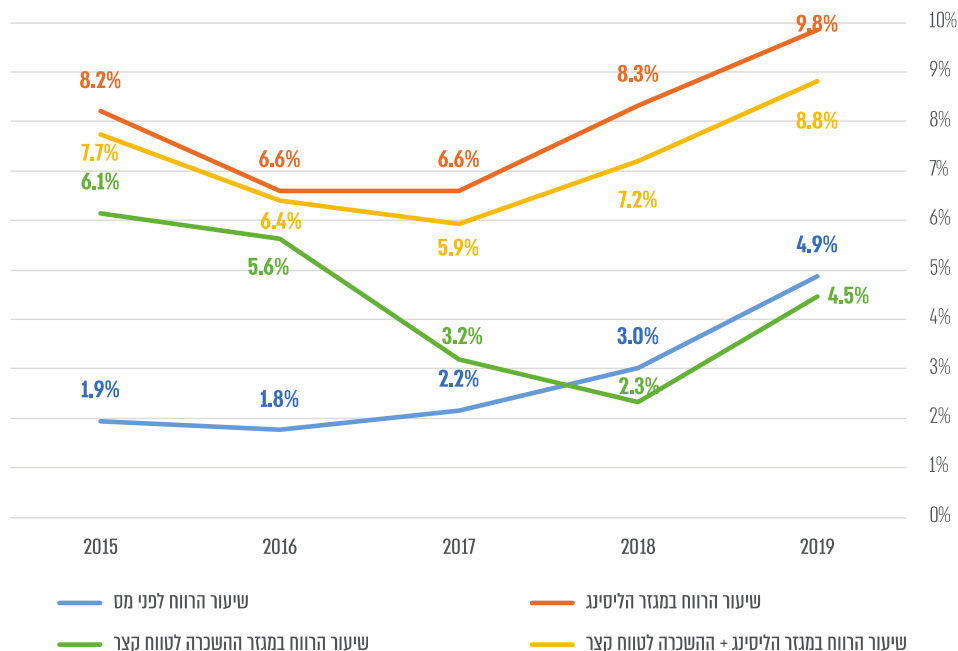
על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הלוח והתרשים מראים כי שיעור כלי הרכב שנמכרו ללקוחות פרטיים ירד מכ-53.4% בשנת 2016 לכ-49% בשנת 2019, כי שיעור כלי הרכב שנמכרו לחברות לייסינג עלה מכ-23.3% בשנת 2016 לכ-26.6% בשנת 2019, וכי גם שיעור כלי הרכב שנמכרו לחברות (שאינן עוסקות בלייסינג והשכרה) עלה מכ-23.2% בשנת 2016 לכ-24.4% בשנת 2019.

כאמור, בדוח חברת ייעוץ א' משנת 2012 צוין כי בשנים שקדמו לבדיקה התנהלה תחרות עזה בתחום הלייסינג וההשכרה. משרד מבקר המדינה בדק את השינויים ברווחיות של חברות הלייסינג הציבוריות הגדולות בשנים 2015 - 2019 כסמן לרמת התחרותיות בענף. תוצאות הבדיקה מופיעות בתרשים 22.

תרשים 22: שיעור הרווח הממוצע יחסית למחזור, ארבע חברות הלייסינג הציבוריות*, 2015 - 2019



על פי דוחות כספיים של ארבע חברות הלייסינג הציבוריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ארבע חברות לייסינג ציבוריות, מהן חברת לייסינג אחת שהיא גם יבואן ישיר של כלי רכב. הרווח המגזרי ברוב החברות הוא הרווח הגולמי בניכוי הוצאות המכירה והשיווק.



בשנים האחרונות גדל חלקן של חברות הליסינג ברכישת כלי רכב חדשים (מכ-23.3% בשנת 2016 לכ-26.6% בשנת 2019), ירד שיעור כלי הרכב שנמכרו לשוק הפרטי (מכ-53.4% בשנת 2016 לכ-49.0% בשנת 2019) ונרשם גידול בשיעור ניכר במדדי הרווחיות של ארבע חברות ליסינג ציבוריות גדולות. שיעור הרווח שלהן לפני מס מהמחזור עלה מכ-1.9% בשנת 2015 לכ-4.9% בשנת 2019 - גידול של כ-158%. שיעור הרווח של מגזר הליסינג בחברות אלה גדל מכ-8.2% בשנת 2015 לכ-9.8% בשנת 2019. הגידול ברווחיות חברות הליסינג עשוי להצביע על התחזקות כוח השוק שלהן ועל ירידה ברמת התחרויות בשוק זה.

רשות התחרות ציינה בתשובתה כי: "כפי שעולה מעיון בחוק התחרות הכלכלית, הרשות היא רגולטור כללי, ובתוך כך היא אחראית על קיום הוראות חוק התחרות הכלכלית ואכיפתן על כלל ענפי המשק... רבות מן ההמלצות שהופנו אל הרשות רלוונטיות, אולי לרגולטור ענפי [משרד התחבורה], שתפקידו לעקוב באופן שוטף אחר השוק שתחת פיקוחו ולקבוע מערכת נורמות בשוק זה, והוא בעל המומחיות הספציפית לגבי אותו שוק".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא: "ער לעיוות הנגרם בענף מהימצאותן של חברות ליסינג גדולות, ולצורך במעקב אחר רמת התחרות בשוק זה, אולם מבקש להעיר כי חברות הליסינג אינן מרושיות מכוחו של חוק רישוי שירותים לרכב, ואינן כפופות לסמכויות המנהל על פי החוק. לפיכך... קיימת חשיבות לפעילות רשות התחרות לצורך ניטור רמת התחרויות בשוק זה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות ולמשרד התחבורה לפעול בשיתוף פעולה ולעקוב מפעם לפעם אחר רמת התחרויות בענף באמצעות מדדים מקובלים ולבחון נקיטת אמצעים במידת הנדרש לקידום התחרות בענף הליסינג.

שמירה על רמות מחיר מצד היבואנים

על פי דוח הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב מפברואר 2012, יש הבדלים בין מחיר מכירת הרכב לצרכן הפרטי ולבין מחירו לצרכן המוסדי. יצוין כי על פי טיוטה של מסמך פנימי אחר של רשות התחרות משנת 2012 בנושא "תחום יבוא כלי הרכב - כללי", מחירי הרכב לשוק הפרטי גבוהים יותר בכ-5% עד כ-10% מהמחיר ללקוח המוסדי. עוד צוין בדוח הוועדה כי הצרכן הפרטי משלם מחיר מחירון מלא אשר גבוה במידה רבה מהמחירים שמהם נהנים הממשלה, ציי רכב וחברות הליסינג. לכן עודף הצרכן נמוך במידה ניכרת מהעודף שהיה נקבע בשוק תחרותי, כלומר בטווח המחירים שמשלמים חברות הליסינג וציי כלי רכב. מאחר שכלי הרכב שרכשה חברת הליסינג הם נכס שמומן ברובו בהון זר והם משועבדים לספקי האשראי לפי שוויים בשוק, נוצר לחץ מצד ציי הרכב ומצד חברות הליסינג לשמור על מחירי מחירון גבוהים כדי להשפיע על ערכי הגרט של מלאי כלי הרכב בעבורם וכדי למנוע ירידה בערך של נכסי חברות הליסינג.

בדוח הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב מפברואר 2012 צוין כי חברות הליסינג מאותתות ליבואנים לבל יפחיתו את מחירו לצרכן שמא ייפגע הרווח העתידי שלהן בעת מכירת הרכב.

בדוח פנימי של רשות התחרות, שנכתב בעקבות דוח הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב ודוח הצוות הבין-משרדי, צוין כי במסמכים שנאספו לא נמצאו ראיות להפעלת לחץ מפורשת



מצד חברות החכרת הרכב על יבואני הרכב כדי להרתיעם מלהוריד את המחיר שהם גובים מהלקוחות הפרטיים. עם זאת, צוין כי למרות זאת לא ניתן לפסול על הסף את הטענה שקיים לחץ משתמע. כלומר, אם יבואן מוריד את המחיר שהוא גובה מלקוחות פרטיים, ייתכן שחברות הליסינג יכולות להגיב בהתנהגות גרידא - לצמצם את הרכישות ממנו באופן שרתייע אותו במשתמע מהורדת מחיר כזו.

משרד מבקר המדינה בדק אם יש הבדלים בשינויים במחירי המחירון של כלי רכב הנמכרים לחברות ליסינג לבין השינויים במחירי המחירון של כלי הרכב הנמכרים לצרכנים הפרטיים. לשם כך נבדקו השינויים במחירי מחירון של כלי רכב זהים (קוד תוצר וקוד דגם זהים) בשנתיים עוקבות תוך הפרדה בין כלי הרכב שנמכרו לחברות הליסינג לבין כלי הרכב שנמכרו לשוק הפרטי. תוצאות הבדיקה מוצגות בלוח 19.

לוח 19: מספר כלי הרכב בשוק הפרטי ובשוק הליסינג שמחיר המחירון שלהם ירד, לא השתנה או עלה, על פי צמדי שנים, 2014 - 2019

השנים		2015 - 2014		2016 - 2015		2017 - 2016		2018 - 2017		2019 - 2018	
השוק	פרטי	ליסינג	פרטי	ליסינג	פרטי	ליסינג	פרטי	ליסינג	פרטי	ליסינג	פרטי
מספר כלי הרכב											
ירידה במחיר המחירון	13,548	2,413	88,859	47,239	17,689	4,956	15,524	11,871	6,941	798	
מחיר המחירון ללא שינוי	65,086	34,181	42,162	15,819	110,818	39,281	132,193	63,058	73,087	35,070	
עלייה במחיר המחירון	77,684	50,145	15,366	5,216	65,514	42,369	29,467	11,227	77,661	30,055	
סה"כ	156,318	86,739	146,387	68,274	194,021	86,606	177,184	86,156	157,689	65,923	
התפלגות											
ירידה במחיר המחירון	8.7%	2.8%	60.7%	69.2%	9.1%	5.7%	8.8%	13.8%	4.4%	1.2%	
מחיר המחירון ללא שינוי	41.6%	39.4%	28.8%	23.2%	57.1%	45.4%	74.6%	73.2%	46.3%	53.2%	
עלייה במחיר המחירון	49.7%	57.8%	10.5%	7.6%	33.8%	48.9%	16.6%	13.0%	49.2%	45.6%	
מחיר המחירון ללא שינוי או עלייה במחיר המחירון	91.3%	97.2%	39.3%	30.8%	90.9%	94.3%	91.2%	86.2%	95.6%	98.8%	

על פי נתוני רשות המיסים ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 19 מראה שברוב צמדי השנים - למעט בשנים 2015 - 2016 - לא חל שינוי במחיר המחירון של רוב כלי הרכב שנבדקו או נרשמו בו עליות, הן בכלי הרכב שנמכרו לשוק הליסינג והן בכלי הרכב שנמכרו לשוק הפרטי.

ממצאי הבדיקה תומכים בטענות שהועלו במסמך של דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ובמסמך פנימי של רשות התחרות, ולפיהן ייתכן שחברות הליסינג מאותתות ליבואנים לבל יפחיתו את מחיר הרכב לצרכן שמא ייפגע הרווח העתידי שלהן בעת מכירתו.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי הבדיקה שביצע מראה שבשנים 2014 - 2019 לא חל שינוי במחיר המחירון של רוב כלי רכב שנמכרו הן לחברות ליסינג והן לצרכנים פרטיים ברוב השנים או שמחיר המחירון עלה. ממצאים אלה מחזקים את הטענה שהועלתה בדוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ובדוח פנימי של רשות התחרות משנת 2012, ולפיה לחברות הליסינג כוח להשפיע על המחירים במחירוני הרכב ולמנוע ירידה בהם גם בתקופה של ירידה בעלויות הגולמיות. הנפגעים מכשל שוק זה הם הצרכנים, הן הרוכשים כלי רכב בשוק הפרטי והן הצרכנים של חברות הליסינג: הצרכנים הרוכשים כלי רכב בשוק הפרטי אינם נהנים מהירידה במחירי המחירון של כלי הרכב גם כאשר העלויות הגולמיות של היבואנים יורדות, והצרכנים של חברות הליסינג משלמים שווי שימוש גבוה הנקבע לפי מחיר מחירון גבוה יחסית שאינו משתנה גם כשחלה ירידה בעלויות הגולמיות של היבואנים.

רישום יד" ברכי "אפס ק"מ" שמוכרות חברות הליסינג

בהתאם למדריך של משרד התחבורה בנושא רישום כלי רכב: "רישום ורישוי כלי רכב הינו באחריות אגף הרישוי אשר הסמיך את יבואני הרכב לבצע רישום של כלי רכב חדשים המיובאים על ידם, ולהנפיק עבורם רישיון רכב".

הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב המליצה כי יבוטל "רישום יד" אצל חברות הליסינג אשר מוכרות רכב חדש ובלבד שלא עברו 12 חודשים מיום ייצורו. בין היתר הומלץ כי על היבואן ייאסר לברר כיצד תשתמש חברת הליסינג ברכב שרכשה וייאסר עליו להתערב בנושא. במסגרת המלצה זו, התערבות יבואן או הפעלת סנקציה כלשהי כלפי חברת הליסינג במסגרת מסירה של רכב חדש תוגדר כהגבל עסקי אסור. אחרי 12 חודשים תחויב חברת הליסינג לרשום את הרכב על שמה. בדברי ההסבר להמלצה צוין כי "זהו מצב בו רכב חדש, נחשב לרכב משומש בגלל החוק המחייב את חברת הליסינג לרשום את הרכב על שמה. המלצה זו תתקן את העיוות שנוצר עקב ההכרח "להעביר יד", וכך לא תפגע בצרכן כאשר הוא יבקש למכור את רכבו". עוד צוין כי ההמלצה תאפשר לחברות הליסינג להעביר לציבור את ההנחה של עד 5% שיקבלו מהיבואנים וכך להתחרות כמעין דילרים ביבואנים.

הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב המליץ ליישם את ההמלצה. בדוח הצוות צוין כי "נדרש לאסור את הנסיעה ברכב עד מכירתו (כפי שקיים אצל סוחרי רכב), וכן מכירתו עד 12 חודשים ממועד ייצור הרכב או רישום על שם חברת הליסינג".



עוד צוין כי התערבות היבואן במסירות של חברות הליסינג לא תוגדר כהגבל עסקי וכי הנושא יידון במסגרת העבודה שמבצעת הרשות להגבלים עסקיים. בנוגע לדרך יישום ההמלצה ציין הצוות כי משרד התחבורה יעדכן את הנוהל על רישום הרכב על שם חברת הליסינג.

כאמור רשות התחרות נדרשה לנושא ענף הרכב בעקבות דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ודוח הצוות הבין משרדי משנת 2012. בטיטות דוח של רשות התחרות (רשות ההגבלים העסקיים דאז) משנת 2012 בנושא בדיקת ענף הרכב החדש על-ידי רשות ההגבלים - עיקרי הממצאים והמסקנות התייחסו רשות התחרות (רשות ההגבלים העסקיים דאז) גם לעניין רכבי "אפס ק"מ". בפרק בנושא הסדרים העלולים לפגוע בתחרות בין יבואנים לחברות החכרת רכב צוין כי: "לאור ההוראה החדשה של משרד התחבורה, לפיה חברת החכרת רכב יכולה להתחרות ביבואן על ידי מכירת רכב חדש מיד '0', ברצון הרשות להבהיר כי חברות החכרת הרכב יתפכו, באופן מבורך, למתחרות פוטנציאליות ישירות ביבואנים. לעובדה זו השלכה משמעותית על סוגי ההסדרים שליבואנים מותר יהיה להגיע אליהם עם חברות להחכרת רכב. כל הסדר בין יבואן לחברת החכרת רכב שבמישרין או בעקיפין מרתיע את חברת החכרת הרכב מלהתחרות ביבואן או ביבואנים אחרים יהא בגדר הסדר כובל אסור, שיכול להיות מוכשר רק באמצעות אישור מראש ממערך ההגבלים העסקיים. בכלל זה הסדר שבו היבואן מכתוב או ממליץ לחברת החכרת הרכב לגבי התנאים המסחריים שבהם חברת החכרת הרכב תמכור את הרכבים, או כורך בין התנאים המסחריים החלים בעסקה שבין היבואן לבין חברת החכרת הרכב לבין פעילותה של חברת החכרת הרכב במכירת רכבים חדשים, הם לכאורה הסדרים כובלים".

בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נקבעו תנאים לרישום ולרישוי של רכב, בהם התנאי הקבוע בסעיף 282 (א)(3) ולפיו לא יירשם רכב ולא יינתן עליו רישיון אלא אם כן טרם חלפו 12 חודשים ממועד ייצורו (אלא אם התקיים בו אחד המקרים המפורטים בסעיף זה).

בתשובת משרד התחבורה צוין לגבי "רכב '0' ק"מ אשר נרשם על שם סוחר רכב המורשה למכור רכבים [כ] '0' - לא נחשב 'יד' במניין הבעלות, אלא אך ורק אם עברו 12 חודשים ממועד היצור כפי הרשום בחוק".

יצוין שלחלק מיבואני הרכב יש חברות החכר או חברות השכרה המוכרות בין היתר כלי רכב "0 ק"מ".

במועד סיום הביקורת רכבים של חברות הליסינג שממשות סוחר רכב מורשה נרשמים כיד נוספת ברישיון הרכב. כלומר לא יישמו המלצות הוועדה להגברת התחרותיות והצוות הבין-משרדי לביטול רישום "היד" הנוספת ברכבי "אפס ק"מ" שמוכרות חברות הליסינג. רישום יד נוספת ברישיונות של רכבי "אפס ק"מ" יוצר עיוות ברמות המחירים בענף הרכב הן בשוק כלי הרכב החדשים והן בשוק כלי הרכב המשומשים. היה מצופה כי רכב חדש הנמכר לצרכן יירשם כחדש ("יד ראשונה") ללא תלות בזאת של מוכר הרכב.

מומלץ כי משרד התחבורה בשיתוף רשות התחרות יבחנו את נושא רישום הבעלים הקודם בפועל בגין רכבי "אפס ק"מ" ואת השפעתו על התחרות בשוק הרכב.



התחרותיות בשוק כלי הרכב המשומשים

שוק כלי הרכב המשומשים הוא שוק חופשי המתנהל על פי היצע וביקוש בין מוכר מרצון לקונה מרצון. בעת מכירת רכב יכול כל אדם לדרוש כל מחיר שהוא עשוי לקבל לדעתו. נקודת המוצא במשא ומתן היא מחירוני הרכב המוכרים בשוק. מחיר העסקה הסופי תלוי בהיצע ובביקוש כאמור ובמצב הרכב (גיל הרכב, מספר הבעלים בעבר, סוג הבעלים בעבר [פרטי, חברה, בית ספר לנהיגה, מונית, בעלות ציבורית, רכב צמוד לעובד, קנייה בעבר דרך מכרז השכרה], מצבו המכני [נסועה, פגיעות ותאונות בעבר, מספר החודשים עד מבחן הרישוי השנתי, רמת האבזור]).

נוסף על מכירה עצמית, שוק כלי הרכב המשומשים כולל סוגי מכירה אחרים, בין היתר כמוצג להלן:

רכישה ומכירה על ידי יבואני הכלי רכב: רכישת כלי הרכב ומכירתם הנעשית ישירות על ידי היבואנים במסגרת מבצעי "Trade in", שמטרתם העיקרית היא קידום מכירות רכב חדש שהם מייבאים. במבצעים אלה היבואנים מציעים בדרך כלל מחיר מחירון או מחיר המתקרב למחיר המחירון וזאת תמורת שווי של הרכב הישן בניכוי סכומים על פי מצבו, והם מקזיזים את השווי מעלות הרכישה של הרכב החדש.

רכישה ומכירה על ידי סוחר כלי רכב: נעשית באמצעות אופציה למכירת הרכב שעוברת לבעלותו של הסוחר עד למכירת הרכב לצרכן הסופי. מכירת הרכב הישן מהסוחר לצרכן הסופי יכולה להיעשות בתשלום, או בשיטת ה"Trade in" (עסקת החלפה). עסקה זו לא מוסיפה "יד".

סוכנויות פרטיות למכירת רכב חדש: רכישת כלי הרכב המשומשים ומכירתם נעשות באמצעות הסוכנויות למכירת רכב חדש. בעידוד היבואנים מציעים סוכנים אלה מבצעי "Trade in", בדרך כלל במחיר הקרוב למחיר המחירון. כאמור לעיל, כפיצוי לסוכנים נוהגים היבואנים להעביר אליהם מענקים ושיעורים נקבע בהתאם לסכום רכישת הרכב החדש או לפי שיקולים אחרים של היבואן.

חברות הליסינג התפעולי וחברות להשכרת רכב: חברות הליסינג התפעולי והחברות להשכרת הרכב משתמשות בתשתיות שהקימו למכירת הרכב שבבעלותן ואף למכירת כלי הרכב שהתקבלו מצדדים שלישיים. מקור מכירות אלה הוא בעיקר עסקאות החלפה "Trade in". לעיתים נמנים עם כלי רכב אלה גם כלי רכב של לקוח אשר התקשר עם החברה בהסכם ליסינג תפעולי וחכר במסגרתו כלי רכב חדשים.

קניית כלי רכב שהוגדרו על ידי חברות הביטוח כ"אובדן גמור להלכה": בהפניית חברת ביטוח מקובל לקנות כלי רכב לאחר תאונה, אשר עלות תיקונו בין 50% ל-60% מערך הרכב. במקרים אלה ממליץ שמאי חברת הביטוח למכור את הרכב כ"שרידים להלכה" למגרש. יש בעלי מגרשים המתקנים את הרכב במוסך ומוכרים אותו.

לקוח הרוכש רכב משומש מהיבואן או מסוכנויות נהנה מיתרונות אלה: אחריות לתקינות המנוע ותיבת ההילוכים לתקופה של שלושה עד 24 חודשים או עד נסועה (קילומטראז') מוגדרת; קבלת מידע על ההיסטוריה של הרכב הנרכש ולעיתים אף דוח בדיקה מטעם מכון בדיקה; במקרים מסוימים יבואנים וסוחרים גדולים מבטיחים ללקוח את האפשרות לרכישה חוזרת של הרכב על ידיהם, בדרך כלל במהלך שנתיים מהרכישה, ומחיר הקנייה יהיה נמוך מהמציין במחירון הרכב ביום הרכישה החוזרת ובהתאם למצב הרכב; היצע כלי רכב גדול ומגוון; יבואנים וסוחרים גדולים



מפעילים אתרי מרשתת ובהם מידע מפורט על מלאי הרכב לעסקאות "Trade in" שברשותם; יבואנים או סוחרים מסוימים מעניקים ללקוחות "Trade in" גם תנאי מימון נוחים לרכישת הרכב החדש, והרכישה מהם חוסכת לצרכן את אי-הוודאות הכרוכה במכירת רכבו הישן ואת הזמן הדרוש לחיפוש רכב חדש יותר.

החסרונות ללקוח הרוכש את הרכב מסוחרים אלה מתבטאים בעיקר במחיר הגבוה יותר שישלם לסוחר בהשוואה למחיר שהיה משלם בעסקה של רכישה ישירה מבעל הרכב. ניתן להניח כי הסוחר ישאף למחיר גבוה ממחיר המחירון. יצוין כי לפי מחירוני הרכב, מחיר רכב ממקום מוסדר שבו הלקוח מקבל אחריות לשנה ויותר, רכב מתוקן ומטופל ושאר השירותים שפורטו לעיל, גבוה ממחיר המחירון.

קושי בקבלת מידע על ההיסטוריה של הרכב בשוק כלי הרכב המשומשים

המידע על תחזוקת הרכב השוטפת ועל שיעור הנזק שנגרם לרכב בעת התאונה משפיעים על בטיחות הרכב ועל ערכו המסחרי. רכב שלא תוחזק כראוי ושיעור הנזק שלו בעת תאונה גדול, מחייב נקיטת צעדים אשר יבטיחו כי הרכב תוקן במקצועיות בהתאם להוראות היצרן. על פי חוק מכירת רכב משומש (זכאות למידע ולגילוי נאות), התשס"ח-2008 (להלן - חוק מכירת רכב משומש), רוכש רכב משומש זכאי לקבל מכל מוסך שבו תוקן או טופל הרכב ומכל מבטח שביטח את הרכב כל מידע שיש בידיהם על הרכב¹⁰⁸. עוד קובע חוק זה כי על המוסך לשמור מידע על רכב שתוקן או טופל בו למשך שבע שנים מיום התיקון או הטיפול או מיום שהמידע הגיע לידידיו; וכי מבטח ישמור מידע על רכב שביטח למשך שבע שנים מיום שהמידע נוצר על ידו או מיום שהגיעו לידידיו. כמו כן, על עוסק ברכב¹⁰⁹ כהגדרתו בחוק זה, מוטלת חובת גילוי נאות בעסקאות למכירת רכב משומש, שבמסגרתה הוא מחויב לפרט בטופס גילוי הנמסר לרוכש הרכב, בין השאר, מידע בנוגע למספר הבעלים הקודם של הרכב וכן מידע בדבר פגיעות שנגרמו לרכב, ככל הידוע לעוסק ברכב, עד למועד מסירת טופס הגילוי. על פי חוק מכירת רכב משומש, עוסק ברכב העובר על הוראות סעיף 4 בעניין גילוי נאות דינו קנס הגדול פי שבעה מהקנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977¹¹⁰.

על פי דוח חברת ייעוץ א', אין בישראל תיעוד מסודר של ההיסטוריה של כלי הרכב (תאונות, טיפולים, בדיקות, החלפת מנוע וכו'), והמידע הקיים אינו זמין (בעלים קודמים, גניבות, שעבודים וכו'), תופעות אשר למעשה גורמות לאסימטריה במידע בין מוכר הרכב לרוכש הרכב. משרד מבקר המדינה ציין בדוח שנתי 65א כי "רוכש המעוניין לבדוק את עברו של כלי הרכב כשהיה ברשותם של בעלים קודמים, אשר אינו יודע מי היה המבטח והמוסך המטפל בפרק זמן זה -

108 בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק מכירת רכב משומש, מוסך ומבטח רשאים לגבות תשלום בעד ההוצאות הכרוכות במסירת המידע. יצוין כי חברות הביטוח גובות כעשרה שקלים עבור השירות.

109 מי שמוכר רכב משומש דרך עיסוק.

110 כיום סכום זה עומד על 29,200 ש"ח, ופי שבעה - 204,400 ש"ח.



יהיה עליו לפנות לכל חברות הביטוח והמוסכים בישראל באמצעות בעליו של כלי הרכב - תהליך שהוא בלתי סביר"¹¹¹.

בארה"ב אפשר לרכוש מידע על ההיסטוריה של הרכב באמצעות מנגנון שוק הנקרא "Carfax" המנוהל בידי חברות פרטיות והדבר תורם לצמצום הפער בין המידע העומד לרשות הקונה למידע העומד לרשות המוכר. תמורת תשלום ניתן לקבל מידע מרוכז על ההיסטוריה של הרכב במקום אחד, ובכלל זה מידע על סוגי הבעלות (מונית, משטרה, ליסינג/השכרה), על תאונות קשות ועל נסועה. משרד מבקר המדינה ציין בדוח שנתי 65א כי "רוכש כלי רכב בארצות הברית ובאנגליה יכול לקבל תמורת תשלום שווה ערך ל-100-150 ש"ח נתונים בדבר מזק שנגרם לכלי הרכב עקב תאונה; פגיעות שלדה בכלי הרכב; כריות אויר שנפתחו בו; מזקים שנגרמו לו עקב שרפה או הצפה; החלטות של חברת הביטוח להורידו מהכביש; אבדן גמור או אבדן להלכה; מוסכים שטופל בהם ועוד. כמו כן זכאי רוכש במדינות אלה לקבל פרטים על שעבודים ועיקולים שהוטלו על כלי הרכב, מספר העלויות עליו וזהותם של הבעלים וכן נתונים על כלי רכב שהוכרזו גנוב"¹¹².

על פי תוכנית האב לענף הרכב משנת 2017, קידום גיבוש מערכת "תיק רכב" (Carfax) בישראל יסייע לצמצם את פערי המידע של הצרכן ושל המוסך בנוגע לרכב בעת קניית הרכב ובעת טיפול בו. על פי תוכנית האב נדרשת התגברות על חסמים משפטיים ונדרשת תוכנית לשילוב המידע הקיים ברשות הרישוי, בחברות הביטוח, במוסכים ובמכוני הרישוי. לאחר מכן יש לפעול לשילוב גופים נוספים בגיבוש מערכת "תיק רכב". לשם קידום הנושא הומלץ בתוכנית להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית להקמת מאגרי המידע, להוציא "קול קורא" או RFI וכדומה להזמנת הצעות לבניית מערכת מסוג זה, להוציא מכרז לתפעול המערכת עבור המדינה, ובה ישולב המידע הקיים (בין היתר ברשות הרישוי, במשרד התחבורה, בחברות הביטוח, במוסכים ובמכוני הרישוי). לוח 20 מתאר את המידע הנדרש על ההיסטוריה של הרכב, על מקורות המידע בעניינו, על אופן השגת המידע ועל ההגבלות בשימוש.

111 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "טיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעות גנבות כלי רכב", עמ' 118.

112 שם, שם.



לוח 20: המידע הנדרש על ההיסטוריה של הרכב, מקורות המידע בעניינו, אופן השגת המידע והגבלות השימוש בו עבור מערכת Carfax

סוג מידע	המידע הנדרש	מקור מידע	אופן השגת המידע	הגבלות לשימוש
קניין הרכב	מצב בעלות הרכב - שיעבוד, גניבה וכו'	- חברות ביטוח - משטרה - רשם משכונות במשרד המשפטים	לרוב מידע קיים, נדרש להכניס למערכת.	אין
תקלות ברכב וטיפולים	- תאונות/נזקים (כרית אוויר, נזק לשלדה וכו') - קריאת שירות ע"י היצרן - קריאת מד מרחק - אבדן כהלכה - טיפול שוטפים	- חברות ביטוח - מוסכים - שמאי רכב - יבואני רכב - גורמי הביטחון (משטרה, מכבי אש)	המידע קיים אצל יבואני רכב ומוסכים מורשים. מוסך כללי יידרש ברישום המידע בפרוטוקול אחיד.	אין
חלקי חילוף (לרבות after market)	- איזה חלקים הוחלפו? - ע"י מי?	- מוסכים - חברות ביטוח	חובת הדיווח ע"י מתקני החלק החלופי (לרוב המוסך).	אין
מבחנים שנתיים	- תאריכי בדיקת הרכב - רישום סיבות לכשל בבדיקה	- מכוני רישוי - ניידות בטיחות	תיעוד כל הרכבים שמגיעים לבדיקת רישוי ורישום התקלות.	אין
מערכות After Market	- מערכות בטיחות - מערכות אוטונומיות	מתקני החלפים	כיום אין רישום של מידע זה, נדרש לבקש מידע ממתקני המערכות.	אין
העברת בעלות	- שנת רכישה - אופן השימוש (בעלות, ליסינג) - משך זמן בעלות	משרד הרישוי	המידע נמצא במערכת.	המידע ניתן רק לבעל הרכב

המקור: תוכנית האב לענף הרכב משנת 2017.

במצב הקיים, המידע בדבר מעורבות הרכב בתאונה או נזק שנגרם לו אינו נגיש לכל אחד, אלא רק לבעל הרכב, לחברות הביטוח ולמוסך שבו תוקן הרכב. בעל הרכב או סוחר המעוניינים למכור את הרכב מפרסמים את ההצעה בשוק הפרטי ולא תמיד חושפים את עברו של הרכב ואת העובדה שהרכב היה מעורב בתאונה. מכאן שלמעשה האחריות לבדיקת תקינות הרכב מוטלת על הקונה. את חוסר המידע הזה עשויים לנצל סוחריו כלי הרכב המשומשים, ולא תמיד הם מגלים לקונה אילו טיפולים נעשו ברכב. עם זאת לא ניתן לקבל מידע זה על כלי הרכב של חברות ההשכרה או הליסינג או של צי רכב גדול שאינם מבוטחים באמצעות חברות הביטוח או של כלי רכב שהיו מעורבים בתאונה אך לא הוגשה תביעה בעניינם לחברת הביטוח.

על פי תלונות שהגיעו למועצה הישראלית לצרכנות בשנת 2019 ותלונות ומסמכים שהגיעו למשרד מבקר המדינה בשנים 2016, 2017 ו-2021 לא תמיד משיג הקונה תמונת מצב מלאה על הרכב לצורך קנייתו, ויש מוכרים המנצלים זאת לשם מכירת כלי רכב לא תקינים. לעיתים הצרכן רוכש רכב שניזוק בתאונה קשה ושופץ באופן לא ראוי בלא לדעת על כך, ואף בניגוד להוראות של חוק מכירת רכב משומש. לעיתים מתגלה הבעיה כאשר הרוכש פונה לחברת הביטוח, וזו מודיעה לו כי לא תבטח את רכבו בשל נזק כבד שנגרם לו בעבר.

חברות הביטוח מחזיקות מאגר מידע על תביעות שהגישו מבוטחי הרכב. המאגר מנוהל בידי מרכז סליקה וכולל מידע על ההיסטוריה של הרכב, על תשלומים ששילמו חברות הביטוח בגין תביעות של נזקי רכוש שנגרמו לכלי רכב מבוטחים לרבות ירידת ערך ובגין גניבות. מידע זה נגיש לחברות הביטוח ולבעל הרכב בלבד.



לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר נגישות צרכנית למידע הנדרש על היסטוריית הרכב מוביל לאי-מודעות לזכויות הצרכן לקבלת מידע, שיכולה להוביל לקבלת החלטות שגויות על רכישת רכב ללא מידע מלא על ההיסטוריה שלו ואף לייצר צורך בהגשת תביעות משפטיות, בין השאר עקב הטעיה בהליך הרכישה. לדעת משרד מבקר המדינה, מודעות מראש של הצרכן לזכויותיו לקבלת מידע על היסטוריית הרכב הייתה מאפשרת לו לקבל החלטה מושכלת ולהימנע מטעויות שבגינן היה נדרש לאחר מכן לפתוח בהליכים משפטיים (הכרוכים בעוגמת נפש, בעלויות כספיות ובהשקעת זמן). לדוגמה, בפסק דינו של בית משפט השלום בת"א 41805-06¹¹³ קיבל בית המשפט תביעה שהגישו רוכשי רכב נגד סוחר אשר הציג רכב שלטענתו היה במצב מצוין וללא תאונות, אף שבפועל התברר כי הרכב הוכרז "אובדן גמור להלכה". נקבע כי אין בעובדה שהתובעים לא ביצעו בדיקה לרכב כדי לפטור את הנתבע מאחריותו להטעיית התובעים, וגם אילו היה מקום לתת אמון בטענתו של העוסק (המוכר) כי לא ידע מה מצבו של הרכב שמכר, אין בכך כדי לפטור אותו מאחריות, שכן הוא היה יכול לבדוק את המידע, ובהתנהגותו הייתה משום עצימת עיניים ופזיזות.

לוח 21 להלן מציג שלוש קטגוריות של נזק לרכב בהתאם לשיעור הנזק מהערך הכספי של הרכב. רכב ששיעור נזקו הוא עד 50% מערכו מוגדר כרכב לתיקון; הרכב מתקן על חשבון חברת הביטוח ומוחזר לבעליו. רכב מוגדר "אובדן גמור" כאשר שיעור הנזק מעלותו עולה על 60%. רכב זה מושבת וניתן לפרקו מחלפיו ויש להפקיד את רישיונו במשרד הרישוי. רכב יוגדר כ"אובדן גמור להלכה" אם שיעור הנזק מעלות הרכב הוא בין 50%-60%. במקרים אלה חברת הביטוח מוכרת את הרכב לסוחרים, ואלה מתקנים את הרכב ומוכרים אותו לצרכנים הסופיים. סעיף 3 לחוק הגבלת השימוש ורישום פעולות בחלקי רכב משומשים (מניעת גניבות), התשנ"ח-1998, קובע הוראות שיחולו על חברות ביטוח ששילמו תגמולי ביטוח לבעל רכב ורכשו בו זכות לבעלות מכוח הסכם עם בעל הרכב או מכוח הוראה על פי דין; כמפורט בסעיף זה, כאשר הודיע שמאי רכב לרשות הרישוי על רכב במצב של אובדן גמור או אם החליטה חברת הביטוח להעביר את הרכב לפירוק כללי, תעביר חברת הביטוח את הרכב לעסק שמורשה לפי דין לעסוק בפירוק כלי רכב ותחזיר את רישיון הרכב לרשות הרישוי. עוד נקבע, כי אם תמכור חברת הביטוח את הרכב לשם תיקון (ולא למטרת פירוק כללי) חברת הביטוח תמציא לרוכש הרכב עותק של שומת הרכב שהכין שמאי רכב שבדק את הרכב לאחר הנזק (אם אכן הכין שומה) וכן תחזיק ברשותה את רישיון הרכב ולא תעבירו לרוכש הרכב עד לאחר שיציג לפניה אישור של מוסך מורשה על תיקון הרכב ועל החלפים שהוחלפו ברכב. יצוין כי על פי הסעיף האמור, אם הורכב חלק ברכב כאמור, יצורפו לאישור המוסך גם שומת רכב, חשבונית מס הכוללת את רשימת החלקים שהורכבו ברכב תוך ציון לגבי כל חלק אם הוא חדש או משומש, וכן תעודת בדיקה.

113 שלום ת"א (תל אביב-יפו) 41805-06 בוריס חיימוביץ נ' אדי ישראלי ברונשטיין (פורסם במאגר ממוחשב, 25.11.09).

לוח 21: קטגוריות הנזק לכלי הרכב ואופן הטיפול ברכב

 "אובדן גמור" (טוטאל לוס)	 "אובדן גמור להלכה"	 רכב לתיקון
נזק בשיעור של מעל 70% משווי הרכב.	נזק בשיעור של 50% - 60% משווי הרכב.	נזק בשיעור של עד 50% משווי הרכב.
חברת הביטוח מפצה את בעלי הרכב בתשלום מלא בשווי הרכב.	הרכב לא מתוקן, בעליו מקבל מחברת הביטוח תשלום בגובה שווי הרכב.	שמאי קובע נזק מועט.
הרכב מפוקד ונמכר לחליים.	הרכב נמכר לסוחרים והם מתקנים אותו ומחזירים אותו לכביש.	הרכב מתוקן על חשבון חברת הביטוח ומוחזר לבעליו.

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי ב-2021.6 פורסם תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח רכב פרטי), התשמ"ו-1986. במסגרת התיקון¹¹⁴, בין היתר, תוקן סעיף 6(ב) לפוליסה התקנית בתוספת הראשונה באופן שקביעה כי רכב הוא במצב של אובדן גמור להלכה תהיה בהסכמת המבוטח, וזאת על מנת למנוע מצבים שבהם המבוטח מקבל פיצוי כספי הגם שהוא מעוניין כי רכבו יתוקן אף ששיעור הנזק הוא בין 50% ל-60%.

תופעה זו של שיקום כלי רכב שניזוקו באופן קשה וסחר בהם עלולה להשפיע על בטיחות הרכב ועל שלום הציבור, בפרט לגבי כלי הרכב שנקנים מחברות הביטוח לאחר שהוגדרו "אובדן גמור להלכה" ונשלחים לתיקון, והתיקון אינו הולם את רמת הבטיחות הראויה. לעיתים כלי רכב אלה

114 יצוין כי בתיקון לתקנות נקבע כי תחילתן של תקנות אלה מיום 3.9.21, והן יחולו על חווי ביטוח שייכנסו לתוקף ביום התחילה או לאחריו.



נמכרים לצרכן לאחר תיקונם, והקונה אינו ער כלל לקרות התאונה, לשיעור הנזק ולליקויי הבטיחות ברכב.

זאת בפרט כאשר תיקון כלי רכב אלה נעשה באמצעות שימוש בחלקים גנובים ומשומשים במתקנים שאינם מורשים ואשר לרוב מצויים בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה. בדוח מבקר המדינה 65א בנושא טיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעת גניבות רכב צוין: "לדברי המשטרה, אחד הגורמים המרכזיים לגנבות כלי הרכב הוא הביקוש הרב לחלפים (להלן - חלפים) זולים עבור כלי רכב שנפגעו בתאונות. כ-70% מכלי הרכב הנגנבים מועברים לשטחי האחריות האזרחית הפלסטינית (להלן - השטחים שבאחריות הרש"פ או השטחים) לפירוק"¹¹⁵. יצוין כי מסירה או העברה של כלי רכב לתיקון בשטחי האחריות האזרחית הפלסטינית אסורות לפי חוק הגבלת השימוש ורישום פעולות בחלקי רכב משומשים (מניעת גניבות), התשנ"ח-1998.

הוראת נוהל מס' 22 של משרד התחבורה לשמאי רכב מדצמבר 2011 קבעה שיש לרשום ברישיון הרכב כי הרכב הניזוק נמכר והנזק לא תוקן על ידי חברת ביטוח, אולם נוהל זה בוטל בתחילת שנת 2012, סמוך לאחר אישורו, וברישיון הרכב לא מצוין כי הרכב היה מעורב בתאונת דרכים קשה ושופץ¹¹⁶. משרד מבקר המדינה העיר בדוח שנתי 65א כי "משרד התחבורה נימק את החלטתו זו [הוראות נוהל מס' 22] בצורך בשקיפות המידע, עקב תלונות רבות שקיבל מאזרחים תמימים שרכשו רכב משומש ובדיעבד התברר להם כי מדובר ברכב ששוקם לאחר שהוכרז ע"י מבטחיו כרכב 'אובדן גמור להלכה' ו/או שהרכב לא תוקן ונמכר במצבו הניזוק לסוחר רכב בגינו נפגע קשות ערכו של הרכב במקרה הטוב ובטיחותו במקרה הגרוע". עוד צוין משרד מבקר המדינה בדוח שנתי 65א כי "נזק שנגרם לכלי רכב בתאונה עד כדי הגדרת מצבו כאובדן להלכה הוא נזק ניכר אשר עלול לפגוע בבטיחות הנוסעים בו, בתקינות כלי הרכב ובערכו. מידע בדבר נזק כזה חשוב שיהיה נחלת הכלל, על מנת לאפשר לרוכש פוטנציאלי של כלי הרכב לקבל החלטה מושכלת על בסיס מידע מלא", וכי הוא "רואה בחומרה את אי-הנגשתם לציבור של הנתונים בנוגע לתאונות שעברו כלי רכב, שכן הדבר עלול לסכן את בטיחותם של רוכשים תמימים ומשתמשים בדרך. נוסף על כך, בהיעדר מידע כאמור יש משום תמריץ לעבריינים להטעות רוכשים, כדי להשיג רווחים קלים. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה להקים לאלתר מאגרי מידע אמין, זמינים ונגישים לציבור בדבר עברם של כלי הרכב שהיו במצב של אובדן גמור להלכה. כל זאת כדי להבטיח את יכולתם של הרוכשים לקבל החלטה מושכלת לפני רכישת כלי רכב משומש"¹¹⁷.

תמונה 1 הוצגה לוועדת הכלכלה על ידי איגוד השמאים, והיא מציגה תיקון של רכב בן שנה לאחר תאונה קשה. במצגת של איגוד השמאים צוין: "שמאי מרשימת שמאי החוץ של המבטחת בדק את הרכב, ערך לו שומת נזק וקבע כי הנזק גולמי הינו בשיעור 55.2% מערכו של הרכב. הרכב הוכרז 'אובדן גמור להלכה' על ידי המבטחת שפיצתה את המבוטח והרכב עבר לבעלותה. הרכב נמכר למגרש איתו קשורה המבטחת בהסכם".

115 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "טיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעות גנבות כלי רכב", עמ' 81.

116 שם, עמ' 116 - 118.

117 שם, עמ' 117 - 118, 120.



תמונה 1: רכב שהוכרז "אובדן גמור להלכה" ונמכר למגרש כלי רכב

א. לפני התיקון

א-1



א-3



א-2





ב. בשלב התיקון

1-ב



3-ב



2-ב



התמונות באדיבות איגוד השמאים.

בתמונה 1, בתמונות 1-ב, 2-ב ו-3 ניתן לראות שדרך התיקון נוגדת את הוראות היצרן ואת הנחיות משרד התחבורה. המצגת של איגוד השמאים והתמונות מראות כי חלקו האחורי של הרכב נחתך, ובמקומו הורכב חלק אחורי של רכב משומש אחר. החלק האחורי בגג חובר בריתוך לרצפת המרכב ולקורות החיזוק. יחידת "אתגר" של משטרת ישראל תפסה את הרכב באמצע תיקונו.

תמונה 2 מציגה דוגמה נוספת לרכב שתוקן לאחר תאונה. בחוות הדעת של שמאי הרכב שבדק את הרכב לאחר רכישתו בספטמבר 2019 נמצאו ליקויים רבים בהליך התיקון: הפגוש הקדמי של הרכב תוקן באופן רשלני וחלק ניכר ממנו שבור וחסר, חסרים חלקים בגשר הפנימי בפגוש הקדמי, בתת-השלדה של הרכב נמצא כיפוף, המתלה הקדמי הימני של הרכב עקום ועוד. התמונות להלן ממחישות חלק מהפגמים הבטיחותיים ברכב לאחר התיקון, הכוללים מרחק

סרנים שאינו מקביל בין שמאל לימין ושפיעת האופן¹¹⁸ אינה זהה - הסרן השמאלי נשאר במקום ואילו הימני הוסט לאחור ב-7 ס"מ.

תמונה 2: פגמים בטיחותיים שהתגלו ברכב לאחר רכישתו



התמונות באדיבות איגוד השמאים.

שמאי הרכב העריך את עלות התיקון הנוספת (לתיקון הקודם שנעשה לאחר התאונה) של הרכב המוצג בתמונה 2 בכ-73,586 ש"ח (כולל מע"ם) וקבע שייתכן כי לאחר פירוק הרכב לצורך תיקון יתגלו בו נזקים נוספים. השמאי קבע כי חלה ירידת ערך כללית של כ-49.5% משווי הרכב בסך כולל של 84,645 ש"ח.

שיעור הנזק שנגרם לרכב הוא מידע בעל חשיבות רבה, והוא משפיע על בטיחות הרכב ועל ערכו המסחרי. רכב ששיעור הנזק שלו גדול מחייב נקיטת צעדים אשר יבטיחו כי הרכב תוקן במקצועיות בהתאם להוראות היצרן. כדי לאפשר את הגברת הפיקוח על כלי רכב שניזוקו קשות (על מנת שלא יעלו לכביש ולא יימכרו), חשוב לקבל מידע מלא על הנזק ולאפשר לרוכש הרכב לקבל החלטה מושכלת אם לרוכשו. למרות חשיבות הקמת מאגר מידע בנושא היסטוריית כלי רכב והמלצות להסדרת הנושא בתוכנית האב לענף הרכב, במועד עריכת הביקורת משרד התחבורה לא הסדיר את הקמת המאגר.

¹¹⁸ שפיעת אופן היא זווית הנוצרת בין החלק התחתון לבין החלק העליון של הצמיג באופן שהגלגלים אינם מקבילים זה לזה.



כדי לצמצם את הפער בין המידע שעומד לרשות מוכרי כלי הרכב לבין המידע שהועמד לרשות הרוכשים, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם ולהסדיר את הקמתו של מאגר מידע חיצוני שבו ירוכז כל המידע הנוגע לרכב, בדומה למודל ה-Carfax בארה"ב. המאגר ינגיש לציבור באופן ידידותי פרטים על כלי רכב, והרוכשים יוכלו לקבל ההחלטה מושכלת אם לרכוש את הרכב. מאגר מידע מרכזי על ההיסטוריה של הרכב עשוי להפחית את האפשרות למעשי הטעיה ולספק לקונים מידע נרחב וחשוב בשלב רכישת הרכב. יתר על כן, למאגר מידע מרכזי זה יכולת לצמצם תיקונים וטיפולים בכלי רכב שהוגדרו "אובדן גמור להלכה" במוסכים שאינם מורשים ובניגוד לחוק (מוסכי מדרכה¹¹⁹ ומוסכים בשטחי הרשות הפלסטינית).

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון ביטוח וחסכון לבחון דרכים למניעת האפשרות לניצול הסעיף של "אובדן גמור להלכה" (נזק בשיעור 50% עד 60% משווי הרכב) בפוליסות ביטוחי הרכב לכך שכלי רכב שהיו מעורבים בתאונות קשות ולעיתים מתוקנים שלא כנדרש יחזרו לכביש מאחר שגלום בכך פוטנציאל לפגיעה בבטיחותם של הנהגים ומשתמשי הדרך.

איגוד חברות הביטוח בישראל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2021 כי לפי עמדתו יש למסור את עבר הביטוח של הרכב לכל קונה פוטנציאלי ולא רק לבעל הרכב, וכי מאגר זה יציג את התיקונים שבוצעו ברכב והפגיעות בו. חברות הביטוח הקימו מאגר מרכזי, באמצעות מרכז הסליקה שלהן, שבאמצעותו ניתן לקבל מידע דיגיטלי מרוכז לגבי עברו הביטוחי של הרכב וזאת בעלות נמוכה (10 ש"ח לשאלתה). עוד צוין בתשובה כי חוק רכב משומש בנוסחו הנוכחי מצומצם יחסית, שכן הזכאות לקבל מידע מכוחו אינה פתוחה בפני כלל הציבור, אלא רק למי שרכש רכב, כלומר למי שהרכב כבר מצוי בבעלותו. אומנם מרכז הסליקה מאפשר גם למי שפועל מכוח הרשאה מאת בעל הרכב לקבל את המידע האמור, אך עדיין אין בכך כדי לפתוח את המאגר לכלל הציבור, כפי שראוי היה לעשות לדעתנו מטעמים שונים, לרבות מטעמים בבטיחותיים.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי לפי עמדתה, "הדרך להתמודד עם פערי המידע באשר לרכבים אלה היא באמצעות הנגשת המידע אודות ההיסטוריה של הרכב לציבור הרחב... הרשות סבורה כי דיווח על התיקון שבוצע בפועל על ידי המוסך המתקן וקיומו של מאגר ממנו ניתן יהיה לקבל את מידע זה באופן פומבי יכול לתרום אף יותר למניעת מצבים של עליית רכבים מסוכנים לכביש ולאפשר השוואה בין הנזק עליו הצביע שמאי בעת קרות מקרה הביטוח לבין התיקון שבוצע בפועל (בהתאם להמלצת המבקר להקים מאגר מידע חיצוני בדומה למודל ה-Car Fax הקיים בארה"ב)".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי: "בימים אלה מתקיימת עבודה פנים משרדית וכן עבודה עם גורמי חוץ, בנוגע להקמת מאגר היסטוריית רכב בדומה למה שנעשה באירופה ובארה"ב. נבחנות האופציות של תיקוני חקיקה וכן דיווחים וולונטריים והיכולת לאפשר למגזר הפרטי להציע פתרון עסקי בתחום זה. במקביל, מבוצע פיילוט עם חברת ליסינג (נכון לעכשיו חברה אחת) לצורך בחינת המידע שניתן, השפעת המידע על קבלת ההחלטות של הלקוח ועוד. כמו כן, אנו בוחנים באופן שוטף הוספת מידע נוסף, אשר לא מפורסם עדיין בפרסומים של דאטה גוב, ואת האפשרות לפרסמו לכלל הציבור".

119 תיקון הרכב ברחוב.



מחירון רכב בשוק כלי הרכב המשומשים

מחירוני הרכב אמורים לשקף את מחירי השוק של כלי הרכב השונים בהתאם לביקוש ולהיצע. שימוש במחירונים אלה נפוץ בשוק כלי הרכב המשומשים. גם בנקים, חברות ביטוח וחברות מימון רכב משתמשים במחירון כדי לבסס את תנאי הביטוח ואת ההלוואות שהם מעניקים בעסקאות הרכב. קביעת מחיר המחירון נעשית לכל שנתוני הרכב ולכל הדגמים בשוק כלי הרכב המשומשים, כאשר מחירי כלי רכב החדשים נקבעים בידי היבואנים. מחיר המחירון לכל דגם נקבע לאחר שקלול היבטים אחדים המובילים להפחתות ממחיר המחירון הבסיסי או להוספות עליו: רכב שאינו בבעלות פרטית (בבעלות ליסינג, השכרה, ממשלה, רכב ביבוא אישי ועוד); רכב לאחר תאונה; שנתון הרכב; הנסועה הרשומה של הרכב ועוד.

כיום מתנהל השוק על פי מחירוני רכב פרטיים שאינם בפקוח הרשויות הממשלתיות. שני מחירונים מצויים בשימוש רווח: יד 2 ומחירון לוי יצחק. המגזר המוסדי (בנקים, גופים מוסדיים, חברות ביטוח, חברות ליסינג) משתמש במחירון לוי יצחק, והמגזר הפרטי משתמש בשני המחירונים.

המחירים המצוינים במחירון לוי יצחק שונים מאלה שבד 2. לוח 22 להלן מציג את ההבדלים.

לוח 22: השוואה בין מחירון לוי יצחק למחירון יד 2

לוי יצחק	יד 2	
משקף את דעתם של אנשי מקצוע מתחום השמאות שגיבשו מחירון הכולל פרמטרים שונים, וכן נתונים מדיווחי סוחר רכב בשוק הרכב על המחיר הממוצע על פי דגם הרכב שנמכר.	הנתונים שלפיהם מחושב המחיר מתקבלים ממכלול מקורות, ובהם דיווחים פומביים, נתונים ממודעות מפורסמות באתר דיווחים של אנשים פרטיים.	איסוף הנתונים
השוק הפרטי וגופים עסקיים (בנקים, חברות הביטוח, שמאים, חברות ליסינג).	השוק הפרטי.	המשתמשים במחירון
כן, בעיקר בעת קביעת פרמיית הביטוח ותחשיב הפיצוי למבוטח.	לא.	מחייב
חוברת המחירון נמכרת לכל דורש (בינואר 2020 היה המחיר לצרכן 55 ש"ח).	אין.	תשלום עבור השימוש במחירון
הכנסות החברה הן ממכירת המחירון והן ממכירת שטחי פרסום במחירון, בעיקר לחברות העוסקות בתחום. בכך טמונה אפשרות להפעיל לחצים על קביעת המחיר ועל שינויים בו*.	לחברות המפרסמות באתר אין לכאורה יכולת השפעה על קביעת גובה המחיר מאחר שמחיר המכירה מדווח על ידי אזרחים בשוק הפרטי.	השפעות חיצוניות של אפשרויות של גופים בתחום הרכב

על פי נתוני מחירון לוי יצחק ואתר יד 2 דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב (ראו להלן).

בפברואר 2012 ציינה הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב במסקנותיה כי מחירי כלי הרכב במחירונים שונים אלה מאלה בלא גילוי נאות לגבי השינויים ונסיבותיהם. לדברי



הוועדה, "ראוי שהציבור ידע כאשר מתרחשים שינויים מהותיים במחיר הרכב, יתפתח דיון מסחרי בעניין, וכן עשוי הדבר לסייע לפקח על התערבות של גורמים אינטרסנטיים במחירי המשושמות על דגמיהן, לרבות פתיחת פתח לתביעות ייצוגיות בתחום". לכן לדעת הוועדה יש לחייב כל מחירון רכב המפורסם בישראל להציג לציבור פעם בשנה את ההיסטוריה של עדכון מחירי הרכב בחמש השנים האחרונות. המחירון יציג גם את מחירו ההתחלתי שציין היבואן. הצוות הבין-משרדי המליץ ליישם את ההמלצה לאחר הקמתו והפעלתו של מאגר נתונים על כלי רכב שנמכרו.

לפי דוח של חברת ייעוץ א' מספטמבר 2012 חברות הליסינג שולטות על ההיצע של כלי הרכב מיד ראשונה שטרם חלפו שלוש שנים מעלייתם לכביש ובכך הן משפיעות על מחירי השוק. שיעור הפחת של רכב משומש בישראל, ובעיקר של רכב בן שלוש, נמוך מהמקובל במדינות שונות - ולכן מחירי הרכב המשומש בישראל גבוהים יחסית. לחברות בעלות צי רכב ובייחוד לחברות הליסינג יש אינטרס מובנה לשמר ערך גבוה של רכב משומש, גם באמצעות ויסות של היצע כלי הרכב המשומשים והימנעות משחיקת ערכם.

על פי דוח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב, מחירון כלי הרכב הפרטיים מהצד האחד מציע רשימה של מחירים האמורה לשקף נאמנה ובאופן אובייקטיבי את מחירי כלי הרכב, ומצד אחר הוא מקור ההכנסות של מו"ל המחירון בגין פרסום ושיווק בו. ככל שמספר הנמענים גדול יותר, גדלות ההכנסות מהפרסום.

המבנה העסקי כאמור עלול לעורר חשש לניגוד אינטרסים מאחר שהמפרסמים הגדולים במחירון הם חברות הקשורות בענף הרכב (בין היתר חברות ביטוח, חברות ליסינג, סוחרי רכב, יבואני רכב, חברות השכרה ומוסכים) וניתן להניח כי יש להם אינטרס להשפיע על מחירי כלי הרכב המשומשים. מחירון הרכב הפרטי נתפס כמקור אמין ואובייקטיבי ועלול לנצל זאת כדי לקבוע קביעות לא אובייקטיביות כגון מחירים מוטעים.

חברת יד 2 ציינה בתשובתה "כי חשש זה אינו רלוונטי למחירון אתר יד 2 אשר השימוש בו חנימי, והוא מבוסס, בין היתר, על הנתונים המדווחים על ידי אנשים פרטיים לאחר ביצוע עסקת המכירה".

הצוות הבין-משרדי המליץ שמשרד התחבורה יקים - בסיוע אגף ממשל זמין במשרד החשב הכללי - מאגר מידע ציבורי של מחירי הרכב (מחירון רכב). המאגר יוקם במיקור חוץ באמצעות הליך שיעשה בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים. המאגר יתבסס על הצהרה משותפת בכתב של הקונה והמוכר על נתוני עסקת הרכב ביניהם, והיא תינתן במעמד העברת הבעלות. עוד הומלץ כי במעמד זה תאסוף חברת דואר ישראל עבור משרד התחבורה את הנתונים (מחיר ונסועה). הנתונים יועברו לאגף מערכות מידע במשרד התחבורה, והוא יצרף את הנתונים הטכניים הנוספים על כלי הרכב. נתונים אלה ישמשו בסיס למאגר מכירות ארצי. לצורך כך פנה משרד התחבורה לחברת הדואר להכנת טופס מקוון וכן להכנת נוהל עבודה מול אגף מערכות מידע במשרד התחבורה לתיאום הנתונים שיתקבלו מחברת הדואר אשר אינם מצויים במערכת הרכב. כמו כן יצורף למאגר מידע מחברות הביטוח על תאונות של הרכב וכן מידע על פי הדיווח של הקונה והמוכר.

באוקטובר 2020 הודיע משרד התחבורה על הקמת מחירון רכב משומש שיתופי שהשימוש בו חלים. החל מ-1.11.20 מתבקשים הקונה והמוכר, בעת העברת הבעלות על רכב, לדווח על מחיר העסקה ועל הנסועה (קילומטראז') העדכנית של הרכב במעמד העברת הבעלות בסניף הדואר



או במרשתת. המידע שיימסר יישאר אנונימי ולא יועבר לגורם חיצוני כלשהו אלא ישמש אך ורק להקמת מחירון וללא זיהוי עם רכב מסוים או עם עסקה מסוימת. לאחר תקופת ההקמה של איסוף נתוני העסקאות יהיה המחירון השיתופי החדש זמין לציבור ללא תשלום באתר משרד התחבורה. המחירון יציג מחיר ממוצע של כל העסקאות שבוצעו בחודש הקודם בכלי רכב מהדגם המבוקש. עוד צוין בפרסום של משרד התחבורה כי כיום מחירי הרכב המשומש בישראל נקבעים באופן כמעט בלעדי על ידי מחירון אחד, שלא תמיד מייצג את המחיר המשולם בפועל. המחירון עשוי לתרום להוזלת פרמיות הביטוח, הנקבעות כיום על סמך מחירון פרטי שאינו מייצג נאמנה את מחירי השוק.

לוי יצחק ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2021: "קבוצת לוי יצחק פועלת באמינות למעלה מ-50 שנה לטובת הציבור ולשביעות רצונו המלאה, תוך התחשבות אך ורק בשיקולים מקצועיים, נוקטת ביושרה מלאה בכל פרסומיה, והכל ללא חשש להטייתם לטובת אף גורם בשוק הרכב. בכוונתנו להמשיך לפעול כך גם בעתיד".

שוק הרכב מתנהל על פי מחירוני רכב פרטיים שאינם נתונים לפיקוח הרשויות הממשלתיות. עלה כי משרד התחבורה החל לקדם באוקטובר 2020 את הקמתו של מחירון כלי רכב שיתופי חנימי.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את קידום הקמתו של מחירון רכב נוסף וממליץ למשרד התחבורה להשלים את הקמת המחירון החדש ואת השקתו לציבור, לבדוק באופן שוטף את מהימנות תוצאות מחירון הרכב השיתופי ולבחון דרכים לשפר את המתודולוגיה של מחירון כלי הרכב השיתופי החנימי, ובכלל זה - גיבוש קריטריונים לבחינת מידת המהימנות של המחירון, מתודולוגיה לטיפול בדיווחים חריגים לא מהימנים, שילוב הבחנה בין דיווח עסקאות שבוצעו בין אנשים פרטיים (קונים ומוכרים) לבין עסקאות שבוצעו בין אנשים פרטיים לגופים מוסדיים (חברות ליסינג וסוחר רכב) ושילוב קטגוריות רכבים שונות.

עוד מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לקדם שיתופי פעולה עם רשות שוק ההון ביטוח וחסכון לקידום השימוש במחירון על ידי חברות הביטוח אם המחירון יימצא אמין.

רשות שוק ההון מסרה בתשובתה כי "בטרם הושק המחירון השיתופי של משרד התחבורה, התקיימו דיונים של הרשות ומשרד התחבורה על מנת לבחון את הצורך בהתאמת המחירון לשימושים השונים בתחום הביטוח. נמצא כי אין חסם רגולטורי לשימוש במחירון השיתופי. כיום המחירון נמצא בראשיתו, הרשות נמצאת בקשרי עבודה שוטפים מול משרד התחבורה גם בהקשר זה ותמשיך לפעול לצד משרד התחבורה במידת הצורך גם בעתיד כדי לוודא שהמחירון יהיה אמין וישקף בצורה מקצועית ומתודולוגית את מחירי הרכבים. בנוסף, הרשות תבחן האם לציבור המבוטחים צפוי להיות ערך מוסף בשימוש במחירון הממשלתי".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי: "פרויקט מחירון הרכב השיתופי הינו פרויקט חדש של משרד התחבורה. המחירון נבדק באופן שוטף, נכון לעכשיו פורסם שלב א', אנו עמלים על שלב ב', בו יוצגו גם נתוני העסקאות (ללא פרטים מזהים) וכן מחירי הרכב החדש, כפי שדווחו על ידי היבואנים. בנוסף בימים אלה מגבשים את נוסחת האומדנים, כך שבמידה ויש נתון חסר, ניתן יהיה להחליפו באומדן... מובן כי ככל שחולף הזמן, ומתרבים הדיווחים הוולונטריים של אזרחים



על נתוני עסקאות אמת, רמת המהימנות והדיוק של המחירון תעלה, והוא ייתן מענה למגוון דגמים רב יותר".

התחרותיות באשראי לרכישת כלי רכב

רקע - שינויים באשראי הצרכני, בריביות, במרווחים הפיננסיים ובסיכון

ההוצאה על רכב פרטי היא ההוצאה השנייה בגודלה של משקי הבית אחרי צריכת שירותי דיור, והמיומן של רכישת כלי רכב רבים נעשה באמצעות נטילת אשראי. האשראי לרכישת כלי רכב הוא חלק מהאשראי הצרכני שלא לדיור. הגופים הרשאים לספק אשראי בישראל, בכפוף לקבלת רישיון לכך אם הוא נדרש, הם: תאגידים בנקאיים¹²⁰, גופים מוסדיים¹²¹, חברות כרטיסי האשראי¹²², ספקי אשראי חוץ-בנקאיים (להלן - גופים מוסדרים)¹²³, אגודות פיקדון ואשראי¹²⁴, גופים המתווכים אשראי מגורמים פרטיים לגורמים פרטיים¹²⁵, נותני שירותי פיקדון ואשראי בלי ריבית (אשראי מגמ"חים) ואשראי ממקורות ממשלה.

לפי רשות שוק ההון, בשנים האחרונות התרחב היקף האשראי בכלל והאשראי ליחידים ולמשקי הבית בפרט (להלן - אשראי צרכני), וזאת בין היתר בשל שיעור הריבית הנמוך, הגידול בצריכה הפרטית, הזמינות הגבוהה של האשראי והתחרות הגוברת בין הגופים הנותנים אותו ובכלל זה נותני שירותים פיננסיים כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016. להגדלת היצע האשראי והגברת התחרות בין נותני האשראי יתרונות לציבור צרכני האשראי, העשויים לבוא לידי ביטוי בין השאר בהורדת מחיר המוצר, בשיפור איכות המוצר ובהתאמתו ללקוח, בשיפור השירות ובהגדלת נגישות השירות לצרכנים רבים. בצד התועלת האמורה מתעורר סיכון לקיומו של נטל חוב מופרז, העלול לפגוע ברווחתו של נטל האשראי¹²⁶. התפתחות האשראי הצרכני בשני העשורים האחרונים מוצגת בתרשים 23א. התפלגות מקורות האשראי למשקי הבית שלא לדיור בשנים 2016 - 2018 מוצגת בתרשים 23ב.

120 תאגיד בנקאי בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

121 גופים מוסדיים כוללים: קרנות פנסיה, קופות גמל וחברות ביטוח בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, ולחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.

122 בפועל כמנפיק וכסולק. בהתאם לאמור בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ובחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

123 גופים העוסקים במתן אשראי בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

124 אגודה העוסקת במתן שירותי פיקדון ואשראי בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

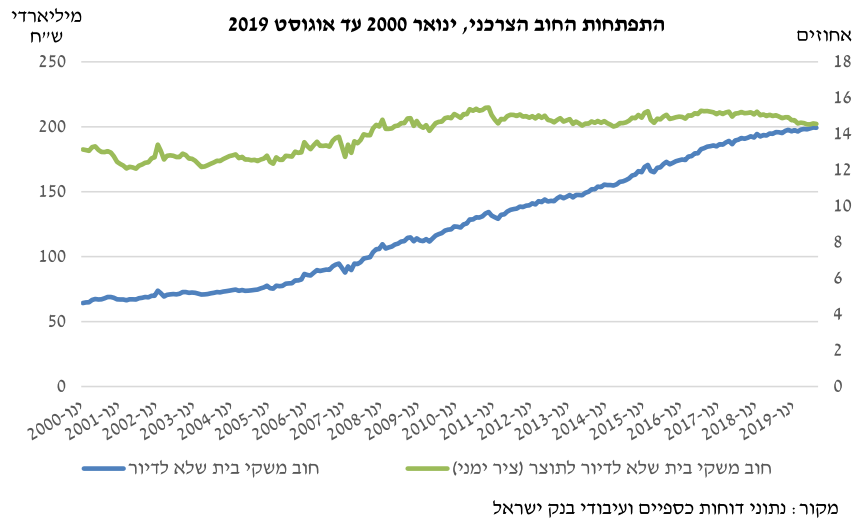
125 גופים העוסקים בתיווך באשראי ישירות מגורמים פרטיים אחרים בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

126 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הוראות לניהול אשראי צרכני, חוזר נתוני שירותים פיננסיים 4 - 10 - 2020, נובמבר 2020.



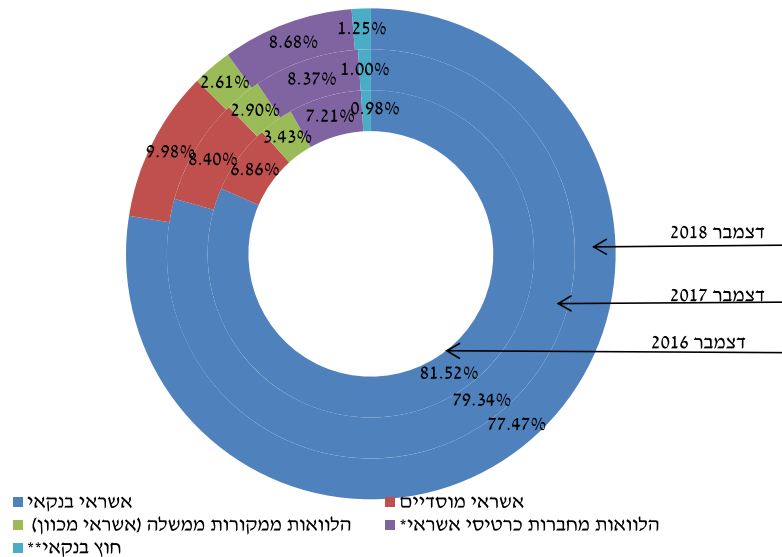
תרשים 23: האשראי הצרכני (א) התפתחות האשראי הצרכני וחלקו בתוצר, ינואר 2000 - אוגוסט 2019; (ב) התפלגות מקורות האשראי למשקי בית שלא לדויר, 2016 – 2018

תרשים א



תרשים ב

התפלגות מקורות האשראי למשקי בית שלא לדויר בישראל, דצמבר 2016 עד דצמבר 2018



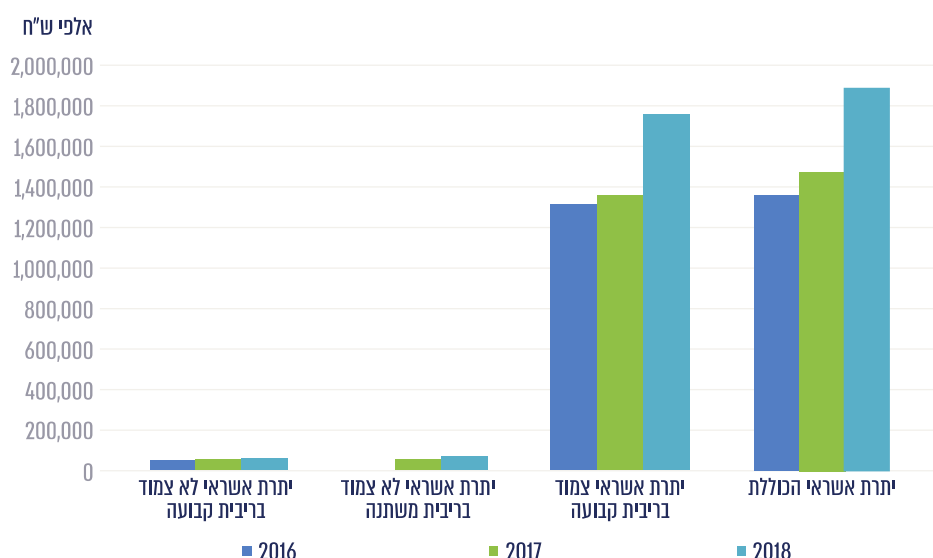
המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שני, מרץ 2020.



תרשים 23 מראה כי האשראי למשקי הבית שלא לדיור גדל בהתמדה בשנים 2000 עד 2019.¹²⁷ הגידול באשראי הצרכני בשנים האחרונות לווה בשינויים בהתפלגות מקורות האשראי למשקי בית שלא לדיור. תרשים 23 מציג את הירידה באשראי למשקי בית שאינו לדיור מהמערכת הבנקאית מכ-81.5% בשנת 2016 לכ-77.5% בשנת 2018, את הגידול באשראי של גופים מוסדיים מכ-6.9% בשנת 2016 לכ-10% בשנת 2018, את הגידול באשראי של חברות כרטיסי האשראי מכ-7.2% בשנת 2016 לכ-8.7% בשנת 2018 ואת העלייה באשראי החוץ-בנקאי מכ-0.98% בשנת 2016 לכ-1.25% בשנת 2018.¹²⁸

נתוני האשראי הצרכני החוץ-בנקאי מגופים מוסדרים הכוללים הן הלוואות לרכישת כלי רכב והן הלוואות צרכניות אחרות בשנים 2016 - 2018 כפי שדווחו למפקח על אגף שוק ההון ביטוח וחסכון מוצגים בתרשים 24.

תרשים 24: יתרת האשראי הצרכני מגופים חוץ-בנקאיים מוסדרים, 2018 - 2016



המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שני, מרץ 2020.

127 גם ביחס של האשראי למשקי הבית שלא לדיור לתוצר נרשמה מגמת גידול ברוב השנים, ובשנת 2019 נרשמה בו ירידה.

128 יצוין שנתוני האשראי החוץ-בנקאי חלקיים ומבוססים על אשראי הניתן ממספר מצומצם של חברות שדיווחו לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון. נתונים על יתרת האשראי של כמה חברות שסיפקו מידע למאגר נתוני אשראי בשנת 2018 הראו כי משקל האשראי החוץ-בנקאי גבוה יותר ועומד על כ-5.3%. סביר להניח כי גם מגמת הצמיחה בשנים האחרונות של הגופים החוץ-בנקאיים שלגביהם יש מידע, מאפיינת גם אשראי זה. השינויים באשראי הצרכני אינם מאפשרים לבחון אם מקור הגידול באשראי החוץ-בנקאי הוא גידול במספר הלקוחות אשר בחרו שלא לפנות למערכת הבנקאית או שמא בלקוחות אשר המערכת הבנקאית העריכה את רמת סיכונם כגבוהה ובחרה שלא להעניק להם אשראי. כלומר, לא ניתן לבסס מסקנות ישירות על מידת התחרות בשוק האשראי עקב השינויים בהתפלגות האשראי בין ספקי האשראי השונים.



תרשים 24 מציג את הגידול שחל בשנת 2018 באשראי הצרכני מגופים חוץ-בנקאיים מוסדרים הכולל גם אשראי לרכישת כלי רכב כפי שדווח למפקח על שוק ההון.

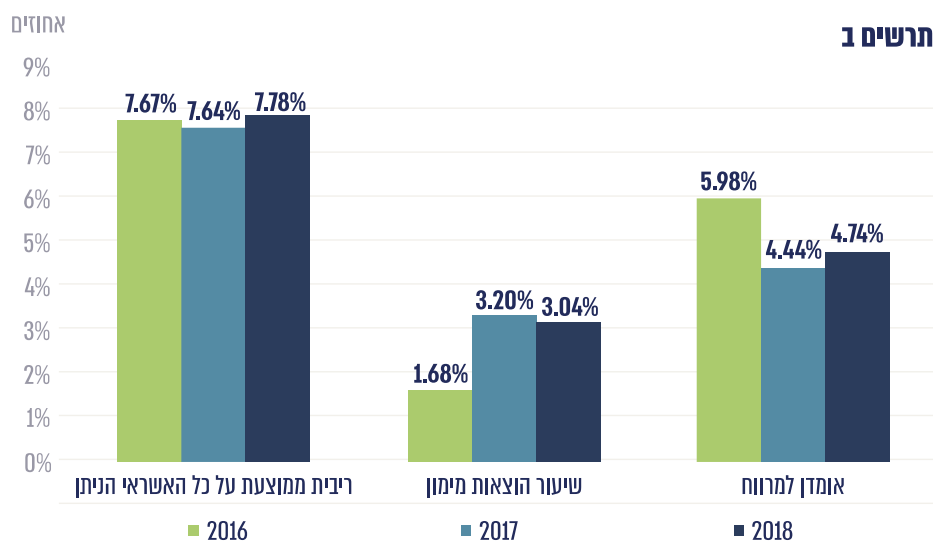
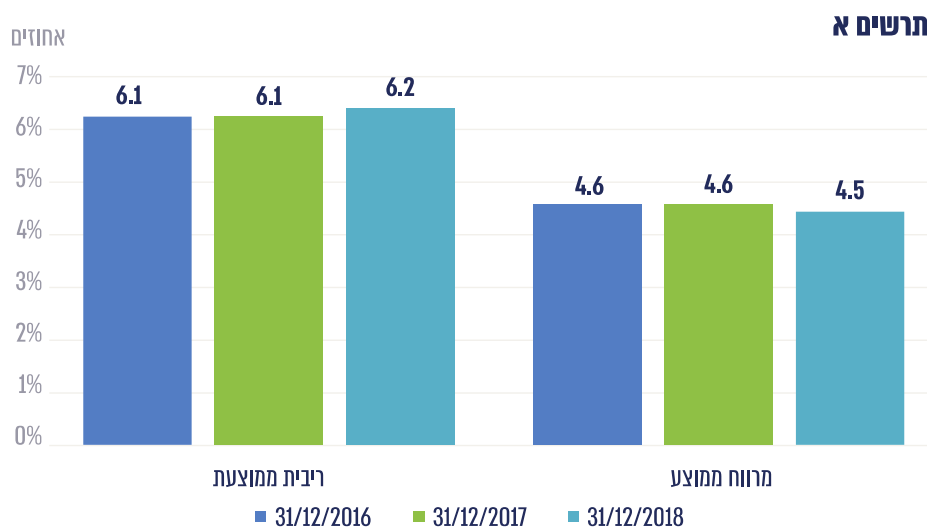
הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי¹²⁹ בחנה שינויים בשיעורי הריביות ובמרווחים הפיננסיים באשראי הצרכני מכל המקורות (בנקים, חברות כרטיסי אשראי וגופים מוסדרים) כסמנים למידת התחרותיות בשוק האשראי הצרכני¹³⁰. ירידה במרווח בד בבד עם גידול בכמות מתרחשת כסמן פרו-תחרותי. עם זאת, חשוב לציין כי קיים גורם נוסף על עלות המימון (המובאת בחשבון במרווח) המשפיע על שיעור הריבית, והוא רמת הסיכון של האשראי. רמת הסיכון של האשראי אינו מובא בחשבון במרווח. הגברת הסיכון משמעה שמדדי הרווחיות מוטים כלפי מעלה: כלומר, תוחלת הרווח של ספקי האשראי נמוכה יותר בפועל, מאחר שתוחלת ההחזר הצפויה להם נמוכה יותר. תוצאות הבחינה של המרווחים ושל שיעורי הריבית בכל המקורות לאשראי הצרכני בשנים 2016 - 2018 מוצגות בתרשים 25א. הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי בחנה את שיעורי הריבית ואת המרווח הפיננסי מאשראי צרכני בגופים חוץ-בנקאיים מוסדרים ותוצאות הבדיקה מוצגות בתרשים 25ב.

129 הוועדה הוקמה מכוח החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017. חברי הוועדה הם: המנהל הכללי של משרד האוצר ומנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל- יושבי הראש של הוועדה; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; הממונה על שוק ההון וביטוח וחיסכון; הממונה על התחרות; המפקח על הבנקים; הממונה על מערכות תשלומים בבנק ישראל. תפקידיה של הוועדה הם לעקוב אחר יישום הוראות החוק האמור ולהמליץ על צעדים לשיפור התחרות בשוק האשראי ולהגברתה; לערוך בדיקות תקופתיות של מצב התחרות בשוק האשראי ולאתר חסמים בהתפתחות התחרות בשוק זה; וכן להמליץ לעניין הפעלת הסמכות לפי סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), כנוסחו בסעיף 1(2) לחוק זה. עוד נקבע בחוק כי בתקופת עבודתה תגיש הוועדה לממשלה, לוועדת הכספים ולוועדת הכלכלה של הכנסת, אחת לשישה חודשים, דין וחשבון על עבודתה ואת המלצותיה, והדין וחשבון האמור יפורסם באתרי המרשתת של משרד האוצר ושל בנק ישראל. יצוין כי האמור בדוח ביקורת זה בנוגע לאשראי הצרכני לקוח מתוך הדוח השני של הוועדה שפורסם במרץ 2020.

130 המרווח עבור חברות כרטיסי אשראי חושב באמצעות חלוקת ההכנסות מריבית נטו ביתרת הנכסים וחל על כלל הפעילות החברות (עסקית וצרכנית). המרווח עבור ספקיות האשראי החוץ-בנקאיים המוסדרות חושב באמצעות חלוקת ההכנסות מריבית נטו ביתרת האשראי, כאשר בחישוב הובאו בחשבון רק חברות שסווגו כעוסקות בפעילות צרכנית. המרווח עבור המערכת הבנקאית חושב באמצעות חלוקת המרווח על מתן אשראי צרכני ביתרת האשראי הממוצעת לסוף התקופה.



תרשים 25: שיעורי הריבית והמרווחים הפיננסיים באשראי הצרכני (א)
הריבית הממוצעת ומרווח ממוצע על אשראי צרכני, דצמבר 2016 - דצמבר
2018; (ב) שיעור הריבית, הוצאות מימון ומרווח* האשראי הצרכני מגופים
מוסדרים, דצמבר 2016 - דצמבר 2018



המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שני, מרץ 2020.
 * המרווח בתרשים 25 חושב באמצעות חלוקת ההכנסות מריבית נטו ביתר האשראי.

תרשים 25 מראה שתוצאות הבחינה של המרווחים ושל שיעורי הריבית בכל המקורות לאשראי הצרכני בשנים 2016 - 2018 היו יציבים. תרשים 25 מראה כי שיעורי הריבית על האשראי הצרכני מחברות אשראי חוץ-בנקאיות נשארו כמעט ללא שינוי והסתכמו בכ-7.8% בשנת 2018. זאת בד בבד עם ירידה במרווח מכ-6% בשנת 2016 לכ-4.7% בשנת 2018. הוועדה לבחינת התחרויות בשוק האשראי ציינה שבתקופה זו חל גידול בסיכון תיק ההלוואות¹³¹ ולכן הסיקה שיתכן שהמרווח הנצפה מוטה כלפי מעלה ובפועל המרווחים קטנו; אם הדבר נכון, יש בכך משום סמן לשיפור תחרותי¹³².

שינויים באשראי לרכישת כלי רכב

בדומה לעבודת הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, משרד מבקר המדינה בדק את השינויים בשוק האשראי לרכישת כלי רכב, את הריבית הממוצעת שמשלמים הצרכנים ואת הרווחיות בענף האשראי לרכישת כלי רכב כסמן לרמת התחרות בשוק האשראי לרכישת כלי רכב פרטי. אשראי לרכישת כלי רכב ניתן לרוב בשעבוד כלי הרכב כבטוחה להחזר האשראי, אולם צרכנים יכולים ליטול אשראי לכל מטרה ולהשתמש בו לרכישת כלי רכב בלא לשעבדו. שיעור הריבית של אשראי לרכישת כלי רכב הכוללת שעבוד של כלי הרכב צפוי להיות נמוך יותר משיעור הריבית הניתן כאשראי צרכני לכל מטרה בלא שעבוד, וזאת בשל השעבוד שהוא גורם מפחית סיכון.

בדוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית משנת 2019 ציין משרד מבקר המדינה את השיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים בין יתר הגורמים לגידול במספר רכבי הנוסעים. בין היתר צוין כי יבואני הרכב משווקים כלי רכב חדשים הן למשקי הבית והן לחברות החברה, ומספקים אשראי צרכני בעיקר באמצעות פריסת התשלומים לרכישת רכב חדש. בשנים האחרונות חברות ההחכרה וההשכרה מרחיבות את תחום העסקאות המוכרות בשם "אפס קילומטר" ומקנות אפשרות למימון רגיל (בפריסת תשלומים) ולהחכרה מימונית. עוד צוין כי בזכות שיעור הריבית הנמוך מאפשרים משווקי הרכב לפרוס את התשלומים לתקופה ארוכה ולזכות באשראי נוסף על מסגרת האשראי שמעניקים הבנקים או חברות כרטיסי האשראי¹³³.

האשראי לרכישת כלי רכב בשעבוד כלי הרכב מתקבל בעיקר ממערכת הבנקאות, מחברות כרטיסי אשראי ומגופים מוסדרים. התפתחות האשראי מהתאגידים הבנקאיים ומחברות כרטיסי אשראי מיוני 2016 עד ספטמבר 2021 מוצגת בתרשים 26.

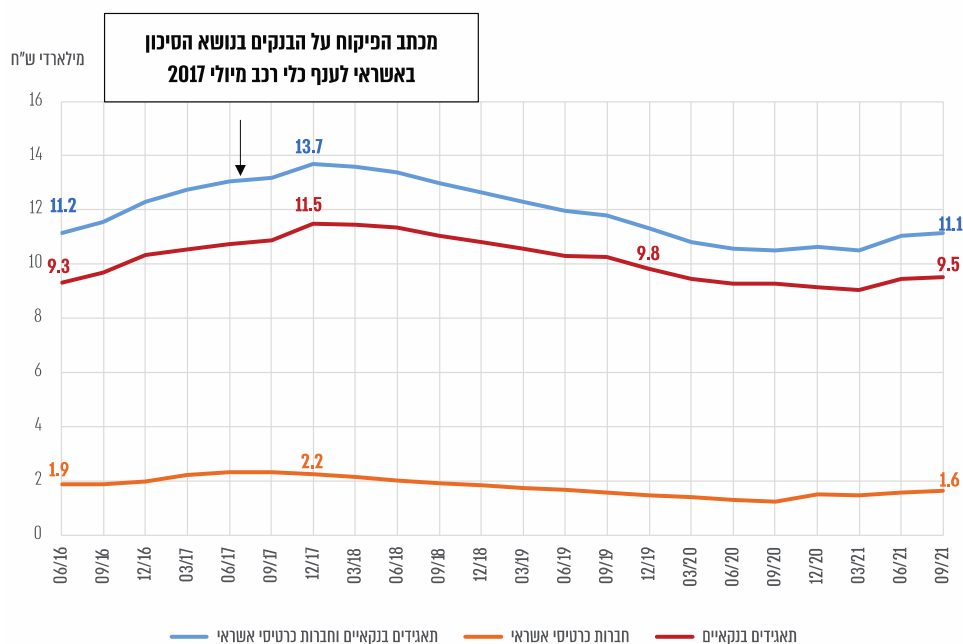
131 שבא לידי ביטוי בגידול בחובות המסופקים ששיעורם מיתרת האשראי הממוצעת עלה מכ-2.4% בשנת 2016 לכ-4.2% בסוף שנת 2018.

132 כאמור, הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי חישה את המרווח הפיננסי עבור ספקיות האשראי החוץ-בנקאי המוסדרות באמצעות חלוקת ההכנסות מריבית נטו ביתרת האשראי ולא ביתרת האשראי הממוצעת. חלוקת ההכנסות מריבית נטו ביתרת האשראי הממוצעת הייתה מצמצמת את הירידה במרווח הפיננסי בשנת 2018 וערכי המרווח היו צפויים להיות גבוהים יותר, וזאת בשל הגידול הרב ביתרת האשראי הצרכני מגופים חוץ-בנקאיים מוסדרים בשנת 2018 בהשוואה ליתרה בסוף 2017.

133 משרד מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית** (מרץ 2019) עמ' 551 - 552. ראו גם בנק ישראל, **דוח יציבות פיננסית**, תיבה 1: היציבות הפיננסית של הפעילות בשוק הרכב ומימונה (יוני 2017), עמ' 39 - 40.



תרשים 26: היקף האשראי ללקוחות פרטיים בשעבוד כלי הרכב בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי אשראי, יוני 2016 - ספטמבר 2021



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תרשים 26 מראה כי האשראי בשעבוד כלי רכב מהתאגידים הבנקאיים גדל מכ-9.3 מיליארד ש"ח ביוני 2016 לשיא של כ-11.5 מיליארד ש"ח בדצמבר 2017. בצירוף האשראי בשעבוד כלי רכב שנתנו חברות כרטיסי האשראי הוא הסתכם בכ-13.7 מיליארד ש"ח. מדצמבר 2017 ועד ספטמבר 2021 אשראי זה יורד בהתמדה, בין היתר בשל מכתב הפיקוח על הבנקים מיולי 2017 אל הנהלות התאגידים הבנקאיים, שבו התבקשו התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי לשפר את ניהול סיכוני האשראי לענף "מסחר כלי הרכב" ולאשראי הצרכני לרכישת רכב¹³⁴.

לצד נתוני האשראי ממערכת הבנקאות וחברות כרטיסי האשראי, בשנים האחרונות חל גידול באשראי הצרכני החוץ-בנקאי. בדיקה של אשראי זה בשעבוד כלי הרכב מוגבלת בשל נתונים

134 המכתב כלל הנחיה שיש לוודא שנוהלי החיתום והבקורות בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי האשראי ייתנו מענה מתאים לרמת הסיכונים העולה של חלק מהלווים בענף ובפרט חברות הליסינג, ולבצע ניתוח סיכונים של אשראי לענף "מסחר כלי הרכב" ושל האשראי הצרכני לרכישת רכב. בהתאם לתוצאות הניתוח יידרש הבנק לבחון לכל הפחות (א) את הצורך בעדכון מדיניות האשראי המסחרי לענף כלי הרכב ובעדכון מדיניות האשראי הצרכני לרכישת רכב; (ב) את הצורך בהידוק הבקורות ובעדכון הכללים והמגבלות הנוגעים למימון ענף כלי הרכב; (ג) את הצורך בהתאמת ההפרשה הקבוצתית לענף בכלל (ובפרט בהתייחס לתיאבון סיכון החורג מדרכי הפעולה המקובלות).

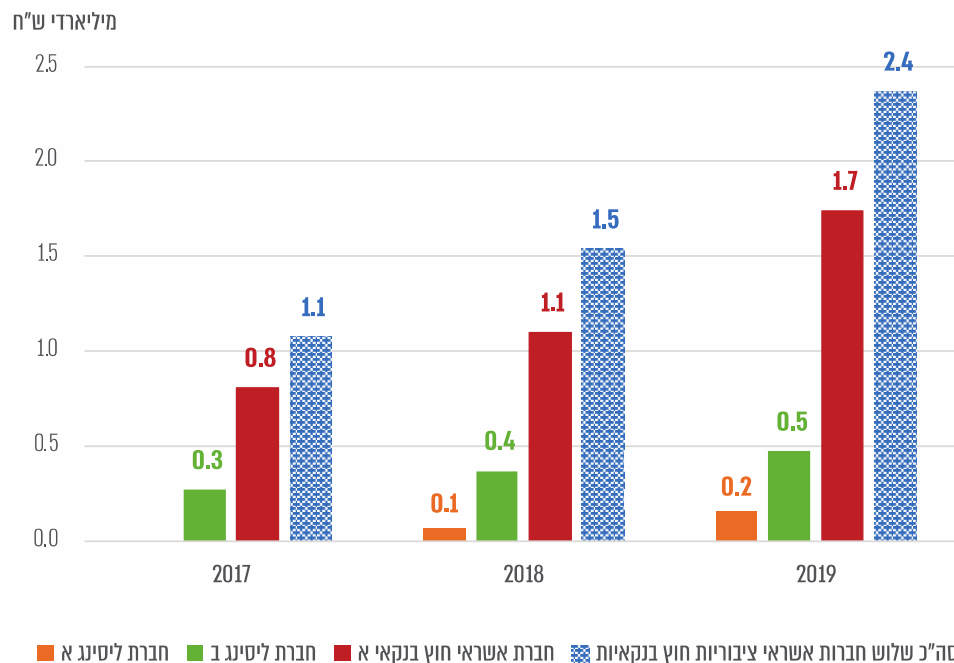


חלקיים בתחום זה. נתוני האשראי הצרכני של גופים מוסדיים אינם מפרטים את האשראי הניתן בשעבוד כלי רכב, ונתוני האשראי החוץ-בנקאי של גופים מוסדיים מופיעים בדוחות הכספיים של חברות ציבוריות (המפרסמות את הדוחות הכספיים שלהן לציבור) ולכן אין הם מפורטים דיים.

כמו כן, בתשובת רשות שוק ההון צוין כי "בשנתיים האחרונות הרשות העניקה רישיונות למתן אשראי - מורחב למעל 14 חברות העוסקות במימון רכב, חלקן חברות חדשות שהוקמו בתקופה האחרונה, חלק ניכר מהן חברות בת של יבואני רכב ועוסקות רק במימון כלי רכב שנרכש מהיבואן (חברות אם) ... תוצאות מהלך זה כפי הנראה, יורגשו במהלך 3-4 השנים הקרובות. נכון למועד זה קיימות מעל 18 חברות שעוסקות במימון רכישת כלי רכב".

משרד מבקר המדינה בדק את האשראי החוץ-בנקאי שניתן בשעבוד כלי הרכב בשלושה גופים מוסדיים ציבוריים (חברת אשראי גדולה ושתי חברות ליסינג) בשנים 2017 - 2019. תוצאות הבדיקה מופיעות בתרשים ¹³⁵.

תרשים 27: אשראי בשעבוד כלי רכב של שלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות מוסדות*, 2017 - 2019, במיליארדי ש"ח



על פי דוחות כספיים של החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* יש הבדלים בחישוב יתרת האשראי של החברות, אולם אין בהם כדי להשפיע על מגמת הגידול ביתרת האשראי.

135 מכיוון שהבדיקה התייחסה לשלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות יש להתייחס לתוצאות הבדיקה בחלק זה ובמשך הפרק כאינדיקציה ראשונית לרמת התחרות בענף בשנים 2017 - 2019.



תרשים 27 מציג את הגידול של האשראי בשעבוד כלי רכב של שלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות מכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2017 לכ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2018 ולכ-2.4 מיליארד ש"ח בשנת 2019. עוד עולה מהתרשים כי האשראי שנתנה חברת אשראי חוץ-בנקאית א' בשנת 2019 היה כ-1.7 מיליארד ש"ח, כ-17.3% מסך האשראי של התאגידים הבנקאיים בשנת 2019 (כ-9.8 מיליארד ש"ח לפי תרשים 26).

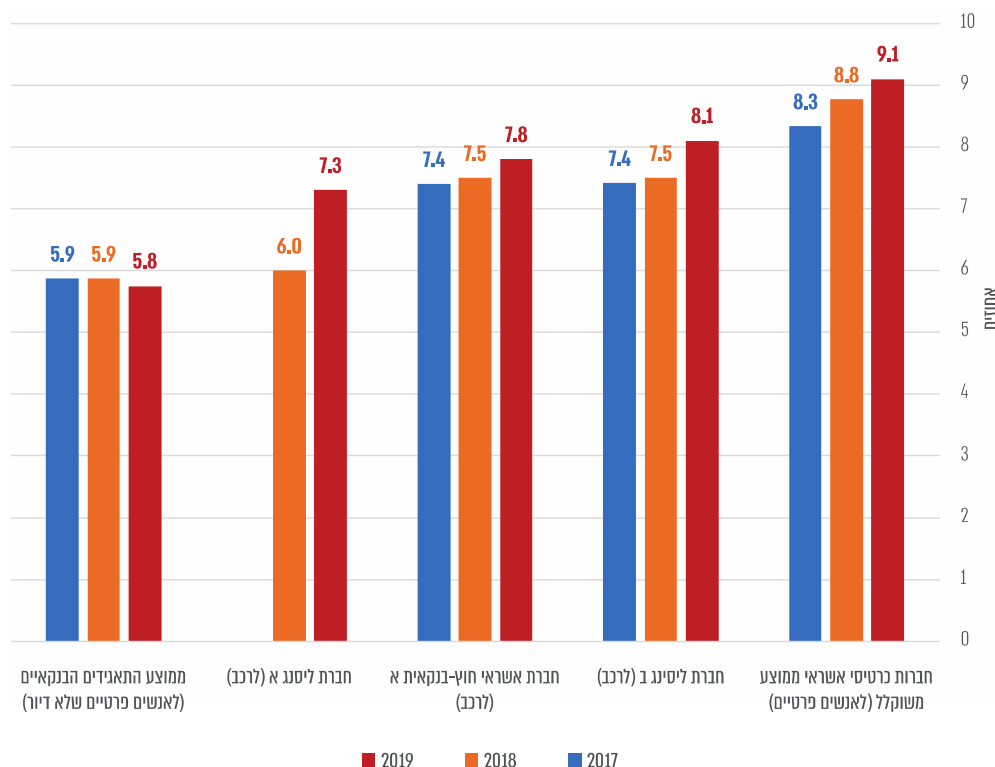
איגוד חברות האשראי ציין בתשובתו מיולי 2021 (להלן - תשובת איגוד חברות האשראי) כי "עליה בהיקף האשראי שמעמידים גופים שאינם תאגידים בנקאיים לרכישת רכבים נבעה בחלקה בשל פנייתו של המפקח על הבנקים לתאגידים הבנקאיים בדבר ניהול סיכונים אשראי בהלוואות לרכישת רכבים, מה שהוריד את היקף האשראי שתאגידים בנקאיים העמידו לרכישת רכבים, מהלך שאפשר לגופים שאינם תאגידים בנקאיים להיכנס לנישה זו. אולם חלקה נבעה גם בשל העובדה כי תאגידים בנקאיים לרוב נטו להעמיד אשראי בעיקר לטובת רכישת רכבים חדשים ובהיקף מימון מוגבל, בעוד שחברות אשראי שאינן תאגידים בנקאיים, הסכימו לרוב להעמיד אשראי גם לרכישת רכבים משומשים ו/או בהיקף מימון רחב יותר".

שינויים בשיעורי הריבית וברווחיות מאשראי לרכישת כלי רכב

משרד מבקר המדינה חישב את הריבית הממוצעת למתן אשראי בשעבוד כלי הרכב של שלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות מוסדרות בשנים 2017 - 2019. נתוני הריבית בחברות אלה הושאו לשיעור הריבית הממוצע על האשראי לאנשים פרטיים שלא לדויר (הכולל אשראי לרכישת רכב ואשראי צרכני אחר) בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי אשראי. יצוין כי קיימים הבדלים ברמת הסיכון בין האשראי הניתן מגופים חוץ-בנקאיים בשעבוד הרכב לבין אשראי צרכני הניתן מהמערכת הבנקאית ומחברות כרטיסי האשראי. ההבדלים ברמת הסיכון משפיעים על גובה הריבית. מחד גיסא, האשראי הניתן בשעבוד כלי הרכב מאופיין ברמת סיכון נמוכה יותר בהשוואה לאשראי שאינו כולל בטוחה. מאידך גיסא, בתשובת רשות שוק ההון צוין כי: "סיכון רלוונטי נוסף שיש על נותן אשראי הוא חוסר במידע הפיננסי שיש לו על הלקוחות, כך שלנותן אשראי מסוג בנק יש מידע נגיש ורחב יותר מאשר יש לנותן אשראי חוץ-בנקאי. כמו כן, חלק ממבקשי האשראי ניגשים לגורם החוץ-בנקאי רק לאחר שכבר קיבלו אשראי מהשוק הבנקאי (או נדחו על ידו)". נתוני הריבית מוצגים בתרשים 28.

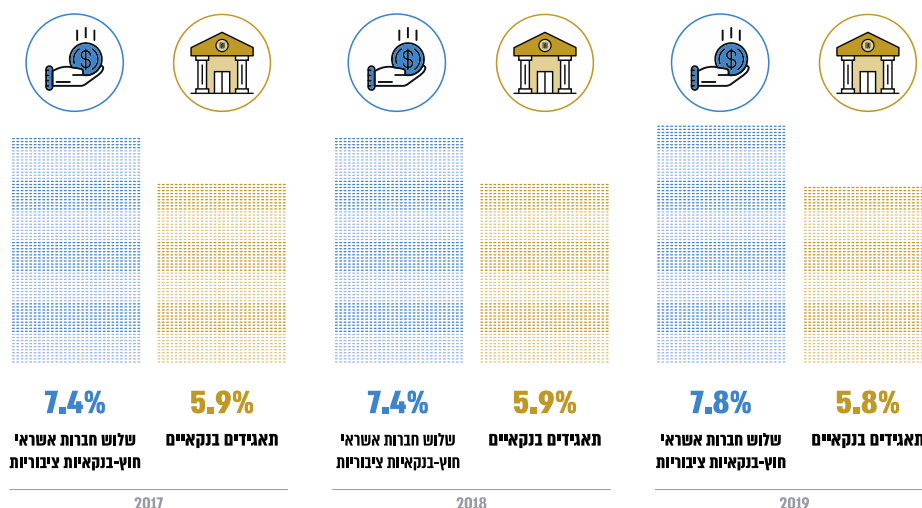


תרשים 28: שיעור הריבית על האשראי בשעבוד כלי הרכב בשלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות, על האשראי הממוצע לאנשים פרטיים שלא לדוור בתאגידים הבנקאיים ובשלוש חברות כרטיסי אשראי, 2017 - 2019



על פי נתוני בנק ישראל (אשראי בתאגידים הבנקאיים), ועל פי דוחות כספיים של חברות כרטיסי אשראי ושל חברות אשראי חוץ-בנקאיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיעור הריבית הממוצע על האשראי בשעבוד כלי רכב בשלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות ושיעור הריבית הממוצע לאנשים פרטיים שלא לדיור בתאגידים הבנקאיים



משרד מבקר המדינה מציין לפני רשות שוק ההון כי הריבית על האשראי בשעבוד כלי הרכב בשלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות הייתה גבוהה בשנים 2017 - 2019. שיעורי הריבית בשעבוד כלי הרכב בחברת ליסינג א, בחברת אשראי חוץ-בנקאית א ובחברת ליסינג ב היו בשנת 2019 כ-7.3%, כ-7.8% וכ-8.1% בהתאמה. זאת לעומת שיעור ריבית ממוצע על אשראי לזמן קצוב שניתן למשקי בית (ללא הלוואות לדיור של כ-5.8% בתאגידים הבנקאיים (תרשים 28). שיעור הריבית הממוצע¹³⁶ של שלוש חברות האשראי החוץ-בנקאיות הציבוריות היה כ-7.8%, כ-7.4% וכ-7.4% בשנים 2019, 2018 ו-2017 - שיעור גבוה בכ-2.1 נקודות האחוז, כ-1.6 נקודת האחוז וכ-1.5 נקודת האחוז בהתאמה משיעור הריבית הממוצע בתאגידים הבנקאיים. עוד עולה מהתרשים שהריבית על האשראי בשעבוד כלי הרכב נתונה במגמת עלייה בכל שלוש חברות האשראי החוץ-בנקאיות שנבדקו. זאת לעומת יציבות יחסית בשיעור הריבית על האשראי לאנשים פרטיים שלא לדיור מהתאגידים הבנקאיים, והוא אף ירד במקצת בשנת 2019 (כ-5.8% לעומת כ-5.9% בשנים 2017 ו-2018). עוד עולה מהתרשים ששיעור הריבית על האשראי לאנשים פרטיים של שלוש חברות כרטיסי האשראי הוא הגדול ביותר והסתכם בשנת 2019 בכ-9.1% בממוצע¹³⁷.

איגוד חברות האשראי ציין בתשובתו כי גופים שאינם תאגידים בנקאיים יכולים לגייס מקורות הון באופן מוגבל מהציבור (באמצעות הנפקת אג"ח בבורסה) או באמצעות מקורות עצמאיים, שלרוב

136 ממוצע משוקלל לפי יתרת האשראי.

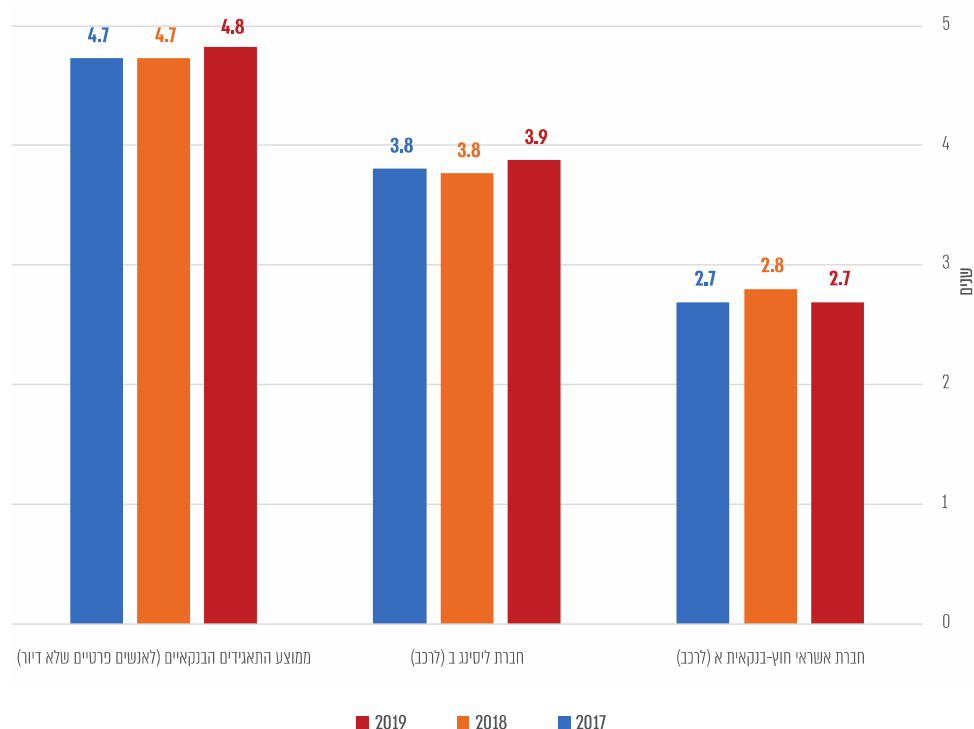
137 יצוין כי שיעורי הריבית בין חברות כרטיסי האשראי שונים, ושיעור הריבית בשנת 2019 נע בין כ-7.8% לכ-10.5%.



נושאים ריביות גבוהות יותר ממקורות הגיוס של התאגידים הבנקאיים, יש לאפשר להשוות את מקורות האשראי גם לגופים שאינם תאגידים בנקאיים. עוד ציין האיגוד שתאגידים בנקאיים מקבלים הכנסות נוספות מלקוחותיהם (כגון הכנסות מפעילות בניירות ערך והכנסות מעמלות ניהול חשבון), בניגוד לגוף שאינו תאגיד בנקאי, שהכנסתו היא ממתן ההלוואה בלבד וכל הכנסתו צריכה להיות מתומחרת בעלות הכוללת של האשראי.

הריבית על האשראי מושפעת גם ממשך הזמן לפדיון: ככל שהוא ארוך יותר סיכון האשראי גדול יותר, ולכן פרמיית סיכון האשראי ושיעור הריבית על האשראי צפויים להיות גבוהים יותר. משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן לפדיון של האשראי בשעבוד כלי הרכב בחברת אשראי חוץ-בנקאית א ובחברת ליסינג ב והשווה את משך הזמן לפדיון לנתון הממוצע של האשראי לזמן קצוב בתאגידים הבנקאיים. תוצאות ההשוואה מופיעות בתרשים 29.

תרשים 29: משך הזמן לפדיון של האשראי בשעבוד כלי הרכב בשתי חברות אשראי חוץ-בנקאיות ובתאגידים הבנקאיים (אשראי צרכני), 2017 - 2019



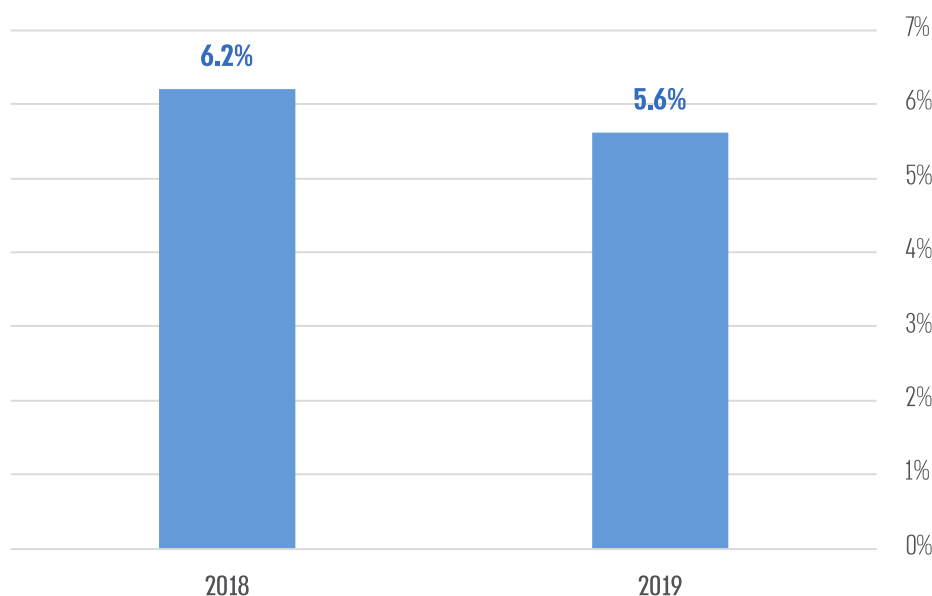
על פי נתוני בנק ישראל (אשראי בתאגידים הבנקאיים) ודוחות כספיים של חברות אשראי חוץ-בנקאיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עלה כי הריבית הגבוהה יחסית על האשראי בחברות אשראי חוץ-בנקאיות אינה נובעת מסיכון אשראי עקב משך זמן ארוך לפדיון של האשראי. שכן תרשים 29 מראה שמשך הזמן לפדיון האשראי בשעבוד כלי הרכב בחברות האשראי החוץ-בנקאיות הציבוריות קצר יותר ממשך הזמן הממוצע לפדיון של האשראי למשקי בית (ללא הלוואות לדיוור) בתאגידים הבנקאיים. בשנת 2019 היה משך הזמן לפדיון כ-2.7 שנים, כ-3.9 שנים וכ-4.8 שנים בחברת אשראי חוץ-בנקאית א, בחברת ליסינג ב ובממוצע התאגידים הבנקאיים בהתאמה.

משרד מבקר המדינה בדק את המרווח הפיננסי בחברת אשראי חוץ-בנקאית א מממן אשראי בשעבוד כלי הרכב. מדובר בחברה גדולה המשתפת פעולה עם יותר מ-1,300 אתרי מכירות רכב. תוצאות הבדיקה מופיעות בתרשים 30.

תרשים 30: המרווח הפיננסי* של חברת אשראי חוץ-בנקאית א, 2018 - 2019



על פי נתוני הדוחות הכספיים של חברת אשראי חוץ-בנקאית א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המרווח חושב באמצעות חלוקת ההכנסות מהריבית נטו ביתרת האשראי הממוצעת.

תרשים 30 מראה כי המרווח בחברת האשראי החוץ-בנקאית א מממן אשראי בשעבוד כלי הרכב ירד מכ-6.2% בשנת 2018 לכ-5.6% בשנת 2019. יצוין כי בחברה זו נרשם גידול בסיכון האשראי בשעבוד כלי הרכב בשנת 2019¹³⁸. ממצאים אלה יכולים להעיד על שיפור במצב התחרות, אולם

138 כפי שנמדד באמצעות שיעור נזקי האשראי שמשמעותו היקף ההוצאות לחובות מסופקים ואבודים חלקי סכום התיק הממוצע בתקופה הרלוונטית. שיעור נזקי האשראי בהלוואות לכלי רכב גדל מכ-1.14% בשנת 2018 לכ-1.39% בשנת 2019. גם שיעור ההלוואות בפיגור עד 90 יום מיתרת האשראי גדל מכ-1.3% ב-2018 לכ-1.9% בשנת 2019.

חשוב לציין שהמרווח שחושב עדיין גבוה בשיעור ניכר מהמרווח הממוצע במתן אשראי צרכני, ומנקודת ראות הצרכן חלה עלייה בשיעור הריבית על האשראי לרכישת כלי רכב בחברות אשראי חוץ-בנקאיות, כפי שצוין לעיל.



הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים האחרונות חל גידול באשראי החוץ-בנקאי בשעבוד כלי הרכב וירידה באשראי הבנקאי ובאשראי שנתנו חברות כרטיסי האשראי בשעבוד כלי הרכב. מגמות אלה של הגדלת נתח השוק של חברות האשראי החוץ-בנקאיות על חשבון ירידה בנתח השוק של האשראי מהמערכת הבנקאית ומחברות כרטיסי אשראי אמורות לעודד תחרות ולהוביל להורדת מחירים, כלומר להורדת שיעורי הריבית על אשראי זה. אולם ממצאי הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלו ששיעור הריבית על האשראי בשעבוד כלי הרכב בשלוש חברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות שנבדקו גדול בהרבה מהאשראי לזמן קצוב בתאגידים הבנקאיים (בכ-2.1 נקודות האחוז בשנת 2019), הוא גדל מכ-7.4% בשנים 2017 ו-2018 בממוצע בשלוש חברות האשראי שנבדקו לכ-7.8% בשנת 2019, ולפחות חלק מהגידול נובע מהגידול בסיכון האשראי של חברות האשראי.

בתשובת רשות שוק ההון צוין כי: "רשות שוק ההון פועלת ליצירת תנאים להעלאת התחרות בין השאר על ידי ביצוע תהליך רישוי ואסדרה שיגדילו את כמות מציעי האשראי והמוניטין הקיים לגופים אלו (מכוח הפיקוח) באופן שיעלה את התחרותיות שלהם ביחס לבנקים לטובת ציבור הלקוחות".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון מפעם לפעם את מידת השפעת פעילותה ליצירת תנאים להעלאת התחרות על קידום התחרות במתן אשראי לרכישת כלי רכב, ובכלל זה באמצעות בדיקה של שינויים בריכוזיות האשראי לרכישת כלי רכב, של הריביות על אשראי זה ושל הסיכונים והמרווחים הפיננסיים.



ביצוע סקר שוק ועידוד הלקוחות להשוואת שיעורי הריבית וסך תשלומי הריבית על האשראי

בדוח הוועדה לבחינת התחרותיות בשוק האשראי ממרץ 2020 צוינו צעדים רבים שנקטו הממשלה והמאסדרים השונים להגברת התחרות בשוק האשראי¹³⁹. במקביל, הפיקוח על הבנקים נקט ביולי 2017 צעדים לשיפור ניהול סיכוני האשראי בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי האשראי לענף "מסחר כלי הרכב" ולאשראי הצרכני לרכישת רכב.

סעיף 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן - חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים), קובע כי המפקח על נותני שירותים פיננסיים (כהגדרתו בחוק זה) בביצוע תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו לפי החוק יביא בחשבון בין השאר את העניינים האלה: יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן שירותים פיננסיים, קידום התחרות בתחום השירותים הפיננסיים, הגברת שקיפות המידע ונגישותו וכן הגנה ושמירה על עניינים של הלקוחות של נותני השירותים וקידום עניינם.

הממונה על שוק ההון, בכובעו כמפקח על נותני שירותים פיננסיים, פרסם בנובמבר 2020 - בשיתוף המפקח על הבנקים - הוראות לניהול אשראי צרכני להבטחת התנהלות תקינה ואחראית של נותן שירותים פיננסיים בהתנהלותו מול לקוחות אשראי צרכני¹⁴⁰. בדברי הרקע להוראה צוין כי ההוראה נועדה לחזק את אמון הציבור בפעילויות הפיננסיות של בעל הרישיון ולהקטין את הסיכונים שלקוחות האשראי הצרכני חשופים להם. זאת באמצעות קביעת הוראות להבטחת תקינות ההליכים להעמדת האשראי ולתמחור, לניהול האשראי על ידי בעל הרישיון ולגביית החוב. עוד צוין כי ההוראות בחזר עולות בקנה אחד עם העקרונות המנחים של חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, ועם הוראות סעיף 3 לחוק האמור¹⁴¹.

139 במצגת של הוועדה לוועדת הכלכלה בכנסת מיוני 2020 צוינו צעדים להסרת חסמים לתחרות בשוק האשראי: שתי חברות כרטיסי האשראי הופרדו משני הבנקים הגדולים, שונה שיעור הבעלות של הבנקים בחברת שב"א, מערכת נתוני אשראי הוקמה והחלה לפעול, הוקמה לשכת שירותי מחשוב - עלייתה לאוויר צפויה בסוף פברואר 2021, נחקקו חוקים הנוגעים להגנות הצרכנים בכל הקשור לשירותי תשלום, נקבעה עמלה צולבת לשנים הבאות, העמלה הופחתה בינואר 2019 ובינואר 2020, נקבעו הסכמים לחלוקת ההכנסות בין הבנקים וחברות כרטיסי האשראי במסגרת ההסכמים לתפעול הכרטיסים, נחקק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (p2p), הופחתו דרישות ההון מבנקים חדשים (במסגרת אסדרה מקילה על בנק חדש), ניתנה אפשרות לפתיחת חשבון ראשון ברשת האינטרנט, ניתנה אפשרות להנפיק כרטיס חיוב באמצעות רשת האינטרנט, נקבעו כללים לאסדרת מעמדו ופעולתו של סולק מתארח במסגרת צו של הנגיד, נקבעו כללים לפעילות סולק בעל היקף פעילות רחב, הוגדרו כללים שנועדו לעודד את התחרות על משיכת יתר, הושלמו הצעדים בנוגע לפרוטוקול "אשראית", ונקבעו הוראות להעברת מידע ממנפיק לתאגיד בנקאי לצורך הצגתו ללקוח.

140 בנסיבות של מתן אשראי, הכוונה לבעל רישיון למתן אשראי, לבעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי ולבעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי כאמור בסעיף 1 (הגדרות) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים. לדברי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון בהודעה לעיתונות בנושא "הסדרה אחידה של רשות שוק ההון והפיקוח על הבנקים בנושא שיווק אשראי לצרכנים פרטיים במערכת הפיננסית", "נותני אשראי שאינם בנקים, חברות כרטיסי אשראי או חברות ביטוח וגופים מוסדיים, אינם מפוקחים יציבותית על ידי רשות שוק ההון וביטוח וחיסכון. למעט במקום שיש פיקדונות ציבור, והמחוקק אינו דורש להחיל עליהם כללי יציבות פיננסית".

141 ההוראה תיקנה את החזר המאוחד לעניין שירותים פיננסיים מוסדרים: בחלק 3 (שמירה על ענייני לקוחות) של פרק 1 (כללי), בסימן ד (הוראות בדבר חזר למתן שירותים פיננסיים), והוסיפה בהם את סעיפים 93 - 100 (הוראות לניהול אשראי צרכני).

בסעיף ההגדרות להוראה (סעיף 93 בחוזר המאוחד) הוגדרה "הצעת אשראי בנקודת מכירה" - "הצעה להעמדת אשראי, שניתנת במתחם למכירה או השכרה של מוצר שאינו אשראי, ושאינה אגב מכירה או השכרה של מוצר". בדברי ההסבר לסעיף זה צוין כי מוצע להחריג מהגדרה זו אשראי שניתן בנקודות מכירה לצורך מכירה או השכרה של מוצר ספציפי - לדוגמה, אשראי שמקובל להציע אגב מכירת רכב. זאת מתוך הנחה כי בהצעת אשראי מסוג זה הלקוח מעוניין ברכישת המוצר ועל כן קטן הסיכוי שייטול אשראי שאין הוא זקוק לו. בסעיף 98(ב) לחוזר המאוחד נקבעו הוראות לשיווק אשראי צרכני, לרבות הוראות נוספות החלות על הצעת אשראי הניתנת בנקודות מכירה והנחיה כי על בעל רישיון לקיים פיקוח ובקרה על אשראי שמקורו בנקודות מכירה כדי להבטיח התנהלות נאותה כלפי הלקוחות וכדי לזהות סיכונים. בדברי ההסבר לסעיף זה צוין כי ההוראה נועדה לוודא כי הלקוח יקבל את מלוא המידע על האשראי המוצע ולאפשר לו להבחין בקלות בין השירות העיקרי במתחם לבין שיווק אשראי שנעשה באותו מתחם.

סעיף 47. (א) לחוק שירותים פיננסיים קובע כי נותן שירותים פיננסיים חייב לגלות ללקוח כל פרט מהותי לגבי תוכנו, היקפו, תנאיו ומחירו של השירות שהוא נותן ולגבי הסיכונים הכרוכים בו. עליו לגלות ללקוח אם יש אפשרות לבטל את העסקה, את התנאים לביטולה ואת דרכי ביטולה. סעיף 92 לחוזר המאוחד קובע הנחיות לגבי חוזה הלוואה ומסדיר את הפרטים שייכללו בו ויוצגו ללקוח בעסקת הלוואה של נותן שירותי אשראי, לרבות פרטים על הריבית שתשולם בגין ההלוואה.

כאמור, אשראי לרכישת כלי רכב חדש ניתן באמצעות פריסת תשלומים חודשיים. פרסומים שיווקיים של נותני אשראי חוץ-בנקאי לרכישת רכב מדגישים את תנאי המימון הנוחים הכוללים תשלום חודשי נמוך יחסית של החזר ההלוואה, פריסת תשלומים ארוכה ושיעור מימון גבוה. ענף האשראי החוץ-בנקאי לרכישת כלי רכב מאופיין גם בנגישות גבוהה של נקודות מכירה להצעות אשראי בסוכנויות הרכב¹⁴².

משרד מבקר המדינה בדק כמה פרסומים של חברות אשראי חוץ-בנקאיות.

עלה כי בפרסומים של חברות אשראי חוץ-בנקאיות למתן אשראי לרכישת כלי רכב ניתן דגש לתנאי המימון: שיעור מימון גבוה עד 100%, החזר חודשי נמוך, פריסת תשלומים עד 100 תשלומים וסכום אשראי גבוה עד 200,000 ש"ח. בפרסום אחד מתוך ארבע הדוגמאות צוינו גם שהריביות אטרקטיביות ולא צוין מה גובה הריבית.

142 בדוח הכספי של חברת אשראי חוץ-בנקאית א צוין כי החברה משתפת פעולה עם יותר מ-1,300 אתרי מכירות רכב של יבואני רכב, עם רשתות למכירת כלי רכב משומשים, עם חברות לסינג והשכרה ועם בעלי מגרשים פרטיים למכירת כלי רכב ברחבי הארץ, המציעים את הלוואות החברה ללקוחותיהם הרוכשים כלי רכב חדשים וכלי רכב בנקודות המכירה.



המאפיינים הייחודיים של האשראי לרכישת כלי רכב בצירוף הנגישות הגבוהה של נקודות מכירה להצעות אשראי בסוכנויות הרכב ממקדים את התחרות בין חברות האשראי החוץ-בנקאיות בתנאי המימון (פריסת התשלומים, שיעור מימון והחזר חודשי) וכמו כן בסכום האשראי המרבי ופחות בשיעור הריבית ובסך תשלומי הריבית שישולמו בגין באשראי. זאת ועוד, היכולת להשלים את הרכישה של כלי הרכב באמצעות קבלת אשראי זמין באותו היום ובאותו המקום שבו מתבצעת עסקת רכישת הרכב משפרת את השירות לצרכן אך גם מצמצמת את הסיכוי שהצרכן יבצע סקר שוק בנוגע לתנאי המימון בכלל ולשיעור הריבית וסך תשלומי הריבית על האשראי בפרט. כאמור, עלה כי שיעור הריבית על האשראי החוץ-בנקאי בשעבוד כלי הרכב בשלוש חברות אשראי ציבוריות שנבדקו בדוח זה גבוה יחסית לשיעורי הריבית לאשראי צרכני בתאגידים הבנקאיים. עוד עלה כי המפקח על שוק ההון החריג את האשראי שניתן בנקודות מכירה לצורך מכירה או השכרה של מוצר ספציפי, הכולל אשראי המוצע במכירת רכב מהגדרת "הצעת אשראי בנקודות מכירה" בחוזר נותני שירותים פיננסיים - הוראות לניהול האשראי הצרכני.

בתשובת רשות שוק ההון צוינו צעדים שהיא ביצעה: הענקת יותר מ-18 רישיונות לנותני אשראי העוסקים במימון רכבים; פרסום הוראות לעניין גילוי בחוזה ההלוואה של הפרטים העיקריים הנדרשים לצורך הבנת מלוא התחייבויותיו וחכויותיו של הלווה על פי החוזה, וכדי לאפשר ללווה לבצע השוואת מחירים לפני כריתת החוזה; הרשות ציינה כי על פעילות מתן אשראי במקטע זה חל גם חוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993, אשר קובע הוראות לעניין מגבלת עלות אשראי מרבית והוראות שונות לעניין גילוי ללקוח; הרשות פרסמה הוראות לניהול אשראי צרכני, הקובעות סטנדרטים אחידים של הוגנות המלווים בעת העמדת אשראי לרשות הצרכן, כדי להבטיח שלא תתקיים פגיעה בלקוחות בהיבטים צרכניים בכל הליך ניהול האשראי; הרשות פועלת להגדיל את מקורות הגיוס של המלווים, בין היתר על ידי קידום טיוטת תיקון לחוק הבנקאות שיקל על גופי אשראי חוץ-בנקאי להגדיל את האפשרות לגיוס חוב באמצעות תעודות התחייבות מ-5 מיליארד ש"ח ל-15 מיליארד ש"ח, ובמסגרת תיקון החוק תבוטל המגבלה ולפיה תעודות התחייבות שיונפקו יהיו תעודות התחייבות בדירוג BBB או Baa3 ומעלה, ובכך יתאפשר לעוד גופי אשראי בתחום הרכבים להזיל את מקורות המימון שלהם; והרשות פועלת לאסדרת הוראות דיווח בנוגע לנותני האשראי אשר יסייע בקבלת תמונת מצב בנוגע להיקפי הפעילות, לריביות ממוצעות וכיוצא בזה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון צעדים נוספים להגברת התחרות באשראי לרכישת כלי רכב ובכללם להקפיד על השקיפות בפני נוטלי האשראי בדבר תנאי ההלוואה ושיעורי הריבית, לפיתוח כלי מקוון לעידוד הצרכנים לבצע סקר שוק וצעדים נוספים לעידוד הלקוחות להשוואת שיעורי הריבית וסך תשלומי הריבית על האשראי לפני השלמת עסקאות לקבלת אשראי לרכישת כלי רכב.

שער רביעי –

התחרותיות בענף החלפים, בענף המוסכים ובענף השמאות והסדרת ענפים אלה

התחרותיות בענף החלפים

ניתן לחלק את השימוש בחלפים לארבע קבוצות עיקריות: (א) חלקים המוחלפים במסגרת תיקון כלי הרכב לאחר תאונה, בעיקר חלקי מרכב; (ב) חלקים המוחלפים במסגרת הטיפול השוטפים בכלי הרכב; (ג) חלקים מתכלים בהתאם לאורך חייו המוצר ולמצבם (צמיגים, מצברים, מגבים וכו'); (ד) חלקים תקולים המצריכים החלפה מיידית.

התחרות של יבואן הרכב היא לרוב עם יבואנים של מותגי רכב אחרים, ובעלי רכב מסוג מסוים נעשים ללקוחות "שבויים" בכל הקשור לחלפים מקוריים לכלי הרכב שבבעלותם. בתוכנית האב לענף הרכב צוין כי החלפים הם מקור הכנסה לא מבוטל עבור יצרני כלי הרכב, היבואנים והמוסכים, והוא מאפשר ליצרנים וליבואנים להמשיך להפיק רווחים גם לאחר מכירת כלי הרכב. כמו כן צוין בתוכנית האב כי "שוק החלפים בישראל נסמך באופן כמעט מוחלט על יבוא של חלקי חילוף כאשר ייצור מקומי קיים רק בשוליים וכולל מגוון פריטים מצומצם. עיקר היבוא מתבצע על ידי יבואני הרכב עצמם שאחראים להיקף של כ-60% מהחלקים ונמכרים לרוב במוסכי השירות שלהם. שאר היבוא (כ-40%) מתבצע על ידי יבואנים מתמחים". עוד צוין כי "שוק היבוא הוא ריכוזי יחסית כאשר כ-76% מהיבוא מתבצע על ידי רק 2% מהיבואנים". עוד עולה מתוכנית האב כי בדומה לריכוזיות בשוק הרכב בישראל, שוק החלפים מתאפיין גם הוא בשליטה של יבואני הרכב, המייבאים בעיקר חלפים מקוריים שמחירים גבוהים יותר. יבואנים מקבילים משווקים אף הם חלפים, וניתן לייבא באופן עצמי חלפים מקוריים ותחליפיים באמצעות רשת האינטרנט. עם זאת, גורמים נוספים משפיעים על ענף החלפים, בין היתר חברות המחזיקות צי רכב גדול כגון חברות ליסינג והשכרה, חברות ביטוח, בעלי מוסכים ושמאים.

כמו כן צוין בתוכנית האב כי התפתחות הטכנולוגיה מאפשרת לייצר מכלולי רכב מתקדמים המסובכים יותר לטיפול ולתיקון. מורכבותם הטכנולוגית ההולכת וגוברת של החלפים לצד התחזקות האמינות של המכונות מובילות להפחתת התיקונים ויוצרות תמריץ להחלפת החלקים בעלות נמוכה של עבודה במקום לתקנם במוסך. עם זאת, החלפת המכלול עלולה לייקר במידה רבה את עלויות התחזוקה - מחירים של חלפים מסוימים עלול להגיע לאלפי שקלים, דבר המכביד עוד יותר על האוכלוסיות החלשות.

החלטת ממשלה 2754 מיוני 2017 בנושא "הפחתת יוקר המחיה והגברת התחרותיות ביבוא מוצרים באמצעות יבוא אישי" קבעה שיש להקים ועדת היגוי שתמליץ על הסרת חסמים ליבוא אישי, וזאת במטרה להפחית את יוקר המחיה דרך יבוא אישי במוצרי צריכה. הוועדה כללה נציגים משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהם נציג משרד התחבורה. בדצמבר 2017 הגישה ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת החסמים ליבוא אישי, שהוקמה מכוח החלטת הממשלה האמורה, את המלצותיה לממשלה. הוועדה מצאה ששוק החלפים הוא מקור של רווח גדול עבור כל שרשרת השיווק



מהיבואן ועד למוסך. עוד צוין בדוח הוועדה כי "שוק מוצרי החלפים לרכב הינו שוק יבוא גדול אשר עומד, לפי נתוני משרד הכלכלה והתעשייה, על כעשרה מיליארד ש"ח בשנה (ערך יבוא)".

נוסף על יבואני הרכבים שמייבאים ומשווקים חלפים מקוריים לרכב (להלן - יבואנים ראשיים), יש יבואני חלפים לרכב שאינם יבואני רכב (להלן - היבואנים האחרים), המייבאים חלקי חילוף חדשים מקוריים ביבוא מקביל וחלקי חילוף חדשים תואמי מקור OEM או תחליפיים, הן ביבוא ישיר והן ביבוא מקביל. יבואנים אחרים העוסקים ביבוא ובאספקת חלפים לרכב עוסקים לעיתים קרובות בכל ערוצי היבוא והאספקה גם יחד - יבוא מקביל של חלקים מקוריים, יבוא ישיר של חלקים תחליפיים, יבוא מקביל של חלקים תחליפיים ובמידת הצורך רכש והשלמות מיבואן הרכב של חלפים מקוריים שהוא מייבא. יצוין כי המוצרים שמייבאים יבואנים אחרים אמורים לעמוד בתקנים ונתונים לפיקוח של משרד התחבורה.

בשוק מצויים ארבעה סוגים שונים של חלפים - מקוריים, תואמי מקור (OEM - Original Equipment Manufacturer), תחליפיים¹⁴³ וחלפים מקוריים משומשים.

1. **חלפים מקוריים** - חלפים שמשווקים דרך יצרן הרכב. משווקי החלפים המקוריים עשויים להיות יבואן רשמי או יבואן מקביל.
2. **חלפים תואמי מקור (OEM)** חלפים המיוצרים על ידי אותו יצרן המייצר עבור יצרן הרכב אך נמכרים תחת המותג של יצרן החלפים ולא תחת מותג יצרן הרכב.
3. **חלפים תחליפיים** - חלפים המתאימים לחלפים המקוריים והמיוצרים על ידי מגוון פירמות ברמות שונות של איכות ומחיר.
4. **חלפים מקוריים משומשים** - חלפים של כלי רכב שפורקו.

על פי דוח ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת חסמים ליבוא אישי מדצמבר 2017, תחום החלפים לרכב סובל מכשלים תחרותיים ומבניים, ובגינם יבואני הרכב נהנים מהשפעה גדולה מהמקובל במדינות שונות בשוק זה. השפעה זו מתבטאת בשיעור גבוה של שימוש בחלפים מקוריים ובמחירים גבוהים של חלפים מקוריים ותחליפיים. שיעור החלפים המקוריים בישראל מוערך בכ-61%. נתח שוק זה גבוה במידה רבה מנתח השוק של החלפים המקוריים במדינות אירופה (למשל, השיעור בגרמניה הוא 48%, בצרפת 29% ובבריטניה 27%). כמו כן נמצא כי המחירים של החלפים המקוריים והתחליפיים בישראל גבוהים בהשוואה למקובל באירופה, לעיתים אף בעשרות אחוזים. בבחינת החלוקה של שוק החלפים המקוריים מצאה הוועדה שכ-50% מנתח השוק של חלפים אלה הוא בידי יבואני הרכב הרשמיים, כ-40% בידי יבואני החלפים המקוריים ביבוא מקביל וכ-10% בידי יבואנים אחרים המייבאים חלפים הנמכרים בשכירות גבוהה או חלפים "ממוחזרים".

לפי תוכנית האב לענף הרכב משנת 2017, היבואן הוא מונופול בפועל בתחום של הספקת חלקי חילוף לאחידים מכלי רכב שהוא מייבא. בהיעדר יבוא מקביל בהיקפים נרחבים או יבוא אישי באמצעות סחר אלקטרוני, לא ניתן להשיג חלפים מסוימים ממקור אחר, ולכן יכול היבואן לקבוע מחירים גבוהים. במסמך גם צוין כי מוסכי השירות נהנים מתלות מסוימת של בעל הרכב בשירותיהם ולכן הם גם נהנים ממכירה של חלפים יקרים יותר ויכולים לגבות עבור היבואן את המחיר המונופוליסטי. יתר על כן, מוסכי השירות מקבלים תמריצים מפתים למכור חלפים

143 לעניין הסדרת התקינה של חלפים כולל חלפים תחליפיים ראו להלן, בפרק "הסדרת ייצור, יבוא וסחר בחלפים".

מקוריים על פני חלפים אחרים. המחירים המפורסמים במחירון של היבואן אינם מעודכנים בתדירות מספיקה, ובדרך כלל הם מחירי מחירון שאינם משקפים הנחות שהיבואנים נותנים בפועל. עוד צוין בתוכנית האב לענף הרכב כי למעשה מתקבל הרושם שהיצרנים מתאמצים לערום קשיים על יצירת בסיס השוואה אחיד באמצעים שונים כגון מתן מק"ט שונה לפריט מסוים, שאינו מאפשר להשוותו בקלות למחירו במקום אחר. חיוב יצרנים לפרסם את מחירון החלפים על בסיס אחיד בר-השוואה הוא תנאי הכרחי ליצירת שוק שקוף ותחרותי, המאפשר לצרכנים לקבל מידע מלא על מחירי החלפים.

בישיבה שנערכה במאי 2019 במשרד התחבורה¹⁴⁴, בהשתתפות נציגי משרד התחבורה ורשות התחרות, מסרו נציגי משרד התחבורה כי לדעתם "קיימת בעיה תחרותית בתחום מוצרי התעבורה, כאשר הגורם הדומיננטי הוא יבואני הרכב הגדולים ששולטים בכל שרשרת האספקה כולל חברות בנות בתחום הליסינג". עוד הם ציינו כי לדעתם "רשות התחרות אינה פועלת מספיק לקידום התחרות בענף זה".

פערים בין מחירי החלפים

בתוכנית האב לענף הרכב משנת 2017 נאמר: "חלקי החילוף בישראל יקרים באופן משמעותי יחסית לעולם. מחירים אלו מגולגלים על הצרכן ומשפיעים על המודל הכלכלי של המוסכים. מחירי חלפים גבוהים מעלים את עלויות התחזוקה ויוצרים מערכת תמריצים מעוותת בפעילות המוסך. גופים רבים וחזקים פועלים למען שימור המחירים הגבוהים כאשר גם המוסכים עצמם מעוניינים בכך. הוזלת מחירי מוצרי תעבורה בשוק היא יעד מדיניות חשוב, והיא עשויה לעודד את הצרכן להפחית את הנטייה להתחשב בעיקר במחיר בבחירת מקום ואופי הטיפול. הוזלת מוצרי תעבורה שתזויל את עלות הטיפול ללא פגיעה באיכות העבודה, עשויה לאפשר התנהגות צרכנית נכונה יותר שתגביר את המוטיבציה של הצרכן לטפל במוסכים מקצועיים יותר על פני מוסכים זולים יותר". עוד צוין בתוכנית כי עיקר הבעיה הוא מחירים הגבוה של החלפים המקוריים, וזאת בשל הסכמי הבלעדיות של יבואני הרכב עם הספקים בחו"ל.

בישיבת ועדת הכלכלה בכנסת באוקטובר 2017¹⁴⁵ ציין סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה כי מחירוני החלפים הרשמיים אינם משקפים את העלות האמיתית של החלפים, וכי יש "הנחות לצי הרכב, לחברות ליסינג וכאלה, שיכולות להגיע לאחוזים של 60%, 70%, או עד 80%".

דוגמאות של חשבונות לתיקוני כלי רכב שאסף משרד מבקר המדינה מגורמי מקצוע מהתחום במהלך הביקורת מראות כי חברות גדולות (חברות ביטוח, ליסינג, חברות המחזיקות צי רכב גדול ועוד) זוכות להנחות בגין חלפים ששיעורן בין 50% ל-90% ממחיר המחירון של החלף. להלן כמה דוגמאות: באחת החשבונות נרשם כי מגן קדמי של מותג מסוים, שמחירו ליחידה 2,491 ש"ח, נמכר לחברת הביטוח ב-274 ש"ח - הנחה בשיעור 89%. מחשבונית נוספת מנובמבר 2019 עולה כי חברת ביטוח מסוימת קיבלה הנחות ששיעורן בין 45% ל-70% (למשל, מוצר שמחירו ליחידה הוא 635 ש"ח לפני מע"מ נמכר ב-190.5 ש"ח לפני מע"מ); מחשבונית נוספת עולה כי התקבלה הנחה בשיעור של 72% (מוצר שעלותו 4,420 ש"ח נמכר לחברת הביטוח ב-

144 ישיבה בנושא התקנות מכוח סעיף 58 לחוק, המסדיר את החובה שחלה על יבואן מסחרי לפרסם באתר האינטרנט שלו את התנאים להתקשרות עם מוסך שירות של יבואן.

145 פרוטוקול מס' 587 מישיבת ועדת הכלכלה, "תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (מידע שעל בעל רישיון שחר במוצרי תעבורה לפרסם באינטרנט), התשע"ז-2017", 24.10.17.



1,237.5 ש"ח לפני מע"ם); בחשבונית מדצמבר 2019 קיבלה חברה הביטוח הנחות בשיעורים בין 55%-ל-80% מעלות החלק (עלות מגן קדמי הייתה 745 ש"ח לפני מע"ם, והוא נמכר בהנחה של 80%-ב-149 ש"ח לפני מע"ם).

לדוגמה בפסק דין שהתקבל בבית משפט השלום בקרית¹⁴⁶, הוצגו פערי מחירים בחלפים לתיקון רכב ממותג מסוים שהיה מעורב בתאונה. לוח 23 מציג חלפים שבהם התגלו פערי מחירים שהציגו שמאי התובע ושמאי הנתבעת (מטעם חברת הביטוח).

לוח 23: חלפים שבהם התגלו פערי מחירים בין שמאים

תיאור הרכיב	המחיר לפי שמאי התובע	המחיר לפי שמאי הנתבעת (מטעם חברת הביטוח)	הפער בין השמאים באחוזים
מגן אחורי	18,401	4,075	352
ספוילר מגן אחורי	3,992	1,258	217
מגן אחורי פנימי	6,000	1,893	217
פנס אחורי שמאלי	2,958	1,867	58
פנס אחורי ימני	2,985	1,867	60
ניקל מכסה תא מטען	467	343	36
פח דופן אחורי	5,500	1,200	358
חיישני בקרת הילוך אחורי	2,700	1,914	41
שני תומכי מגן אחורי	272	82	232
מגן קדמי	18,816	1,200	1,468
גריל	849	423	101
סמל קדמי	3,800	268	1,318

על פי נתונים מפסה"ד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי המחירים שהציג שמאי התובעת גדולים בעשרות אחוזים, במאות אחוזים ובאלפי אחוזים ממחירי החלפים שהציג שמאי הנתבעת. לדוגמה, על פי שמאי התובעת עלותו של מגן אחורי הייתה 18,401 ש"ח, לעומת 4,075 לפי הערכת שמאי הנתבעת - פער של יותר מפי 4.5, ועלותו של מגן קדמי הייתה 18,816 ש"ח לעומת עלות 1,200 ש"ח - יותר מפי 15 מהערכתו של שמאי הנתבעת, וגם עלותם של חלקים רבים אחרים הסתכמה באלפי ש"ח.

בפסק הדין צוין כי הפער המשמעותי במחירי החלקים נובע מכך ששמאי התובע קבע כי יש להעריך את הנזק על בסיס שימוש בחלקי חילוף מקוריים, אשר את מחירים קבע בהתאם למחיר

146 ת"א 17-11-19306 רבאח נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ.



רכישתם מיבואן הרכב, בעוד ששמאי הנתבעת קבע את מחיר החלקים שיש להחליף על בסיס מחירי חלקי חילוף ביבוא מקביל.

משרד מבקר המדינה בדק מחירים של חלפים שמייבא היבואן הראשי ושל חלפים שייבאו יבואני חלפים שאינם יבואני רכב (להלן - יבואנים אחרים) ואת הפערים ביניהם בכמה דגמי רכב סחירים ששנות ייצורם 2016 - 2020 באמצעות שימוש בתוכנה לניהול חלפים¹⁴⁷. הבדיקה התמקדה בשתי קטגוריות עיקריות - מוצרי מעטפת הרכב הנפגעים בעת תאונה, וחלקים לטיפול שוטף. בסה"כ נבדקו 144 חלפים¹⁴⁸. החלפים שנבדקו מוצגים בלוח 24.

לוח 24: חלפים שבדק משרד מבקר המדינה

סוג	החלק
חלקים המוחלפים לאחר תאונה	פגוש קדמי + פגוש אחורי
	כנפיים קדמיות (ימין) + (שמאל)
	פנס קדמי ראשי (ימין) + (שמאל)
	פנס אחורי (ימין) + (שמאל)
	מכסה מנוע
	מצננים
	מעבה מזגן
	תומכי פגוש קדמי (ימין) + (שמאל)
	תומכי פגוש אחורי (ימין) + (שמאל)
	דלת תא המטען
	דלת צד קדמית (ימין) + (שמאל)
	דלת צד אחורית (ימין) + (שמאל)
חלקים המוחלפים בטיפולים שוטפים	מראות צד (ימין) + (שמאל)
	מסנן מנוע אוויר
	מסנן מזגן
	מסנן שמן
	צלחות בלם (קדמי + אחורי)
	רפידות בלם (קדמי + אחורי)

על פי נתוני מאגר מחירי החלפים של חברה לניהול חלפים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

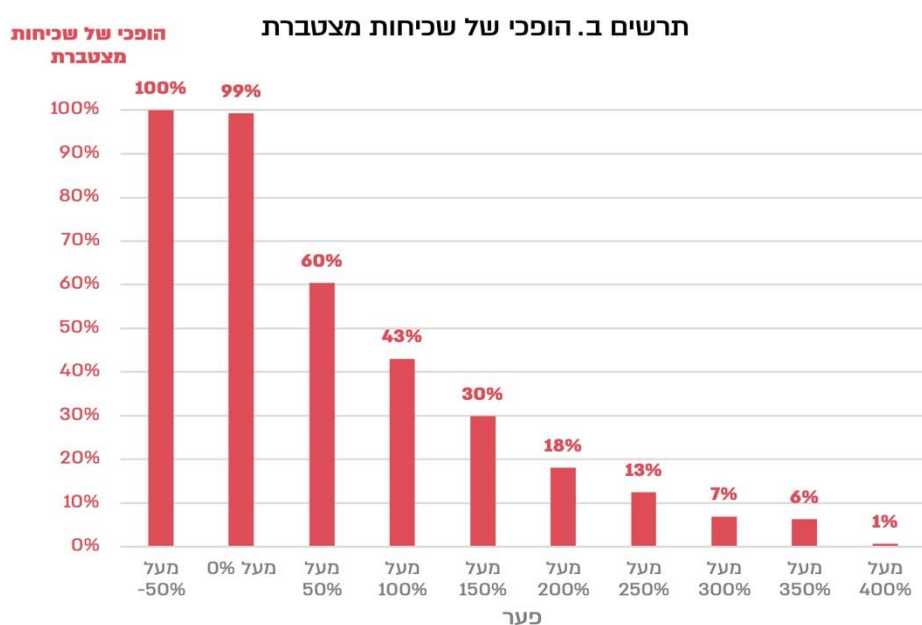
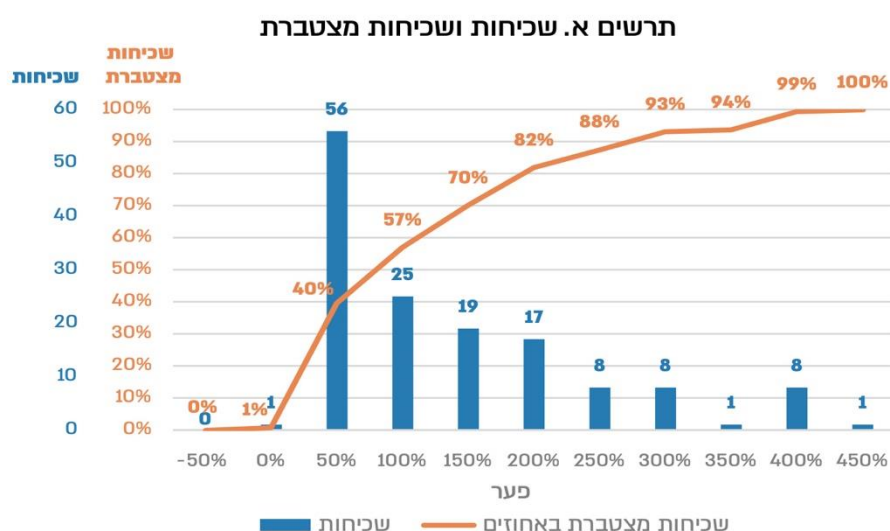
לכל חלק מ-144 החלפים שנבדקו נדגם מחיר יבואן ראשי ומחירים של כמה יבואנים אחרים. בתרשימים 31 ו-32 מוצגים פערים בין מחיר היבואן הראשי של חלק מקורי לבין מחירו של חלק מקורי או תחליפי מיבואן אחר במחיר הנמוך ביותר מבין היבואנים האחרים (תרשים 31). כמו כן מוצגים פערי המחירים בין חלק מקורי מיבואן ראשי לבין חלק מקורי או תחליפי מיבואן אחר במחיר הגבוה מבין היבואנים האחרים (תרשים 32). הפערים מוצגים בהתפלגות לפי שכוחות, שכוחות מצטברת (באחוזים) והופכי של שכוחות מצטברת (באחוזים).

147 תוכנה המשמשת לציטוט מחירי חלפים שבה נעזרים השמאים בעת הערכת הנזק מתאונה.

148 הבדיקה כללה מאות חלפים, ובניתוח הסופי נכללו חלפים אשר לגביהם יש מידע על מחירים של חלק מקורי ושל חלק תחליפי וניתן לייבאו לישראל ביבוא אישי.



תרשים 31: הפערים בין מחירי החלפים מיבואן ראשי לבין מחירי החלפים מיבואן אחר במחיר הנמוך ביותר, שכיחות ושכיחות מצטברת (תרשים א), הופכי של שכיחות מצטברת (תרשים ב), 2016 - 2020



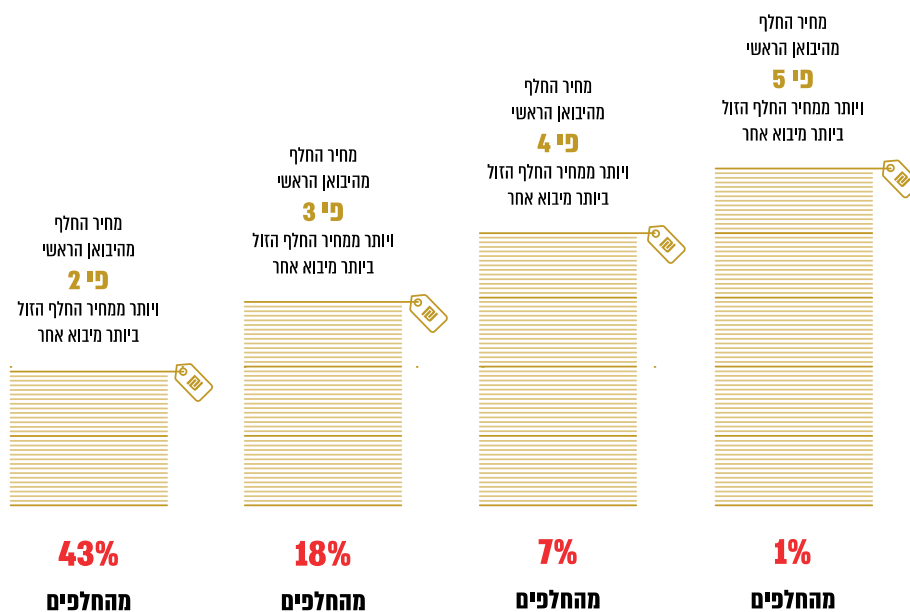
על פי נתוני מאגר מחירי החלפים של חברה לניהול חלפים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי נמצאו פערים גדולים בין המחירים של חלפים רבים בבדיקה של מחיר חלף מיבואן ראשי לעומת מחיר החלף הזול מיבואן אחר. תרשים 31(א) מראה כי ב-56 (כ-39%) מ-144 חלפים שנבדקו בשנים 2016 - 2020 היה פער המחירים בין 0% ל-50%; ב-25 (כ-17%) מהחלפים היה פער המחירים בין 50% לבין 100%; ב-19 (כ-13%) מהחלפים פער המחירים היה בין 100% לבין 150%, וב-17 (כ-12%) מהחלפים היה פער המחירים בין 150% ל-200%. מתרשים 31(ב) עולה כי ב-60% מהחלפים היה הפער גדול מ-50%; ב-43% מהחלפים היה הפער גדול מ-100% (מחיר החלף מהיבואן הראשי יקר פי שניים ויותר ממחיר החלף הזול ביותר מיבוא אחר); ב-30% מהחלפים שנבדקו היה הפער גדול מ-150%; ב-18% מהחלפים הפער היה גדול מ-200% (פער של פי שלושה ויותר); ב-13% מהחלפים היה הפער גדול מ-250%; ב-7% מהחלפים היה הפער גדול מ-300% (פער של פי ארבעה ויותר); ב-6% מהחלפים היה הפער גדול מ-350% ובאחד (1%) מהחלפים היה הפער גדול מ-400% (פער של פי חמישה ויותר).



מתוך 144 חלקי חילוף שנבדקו

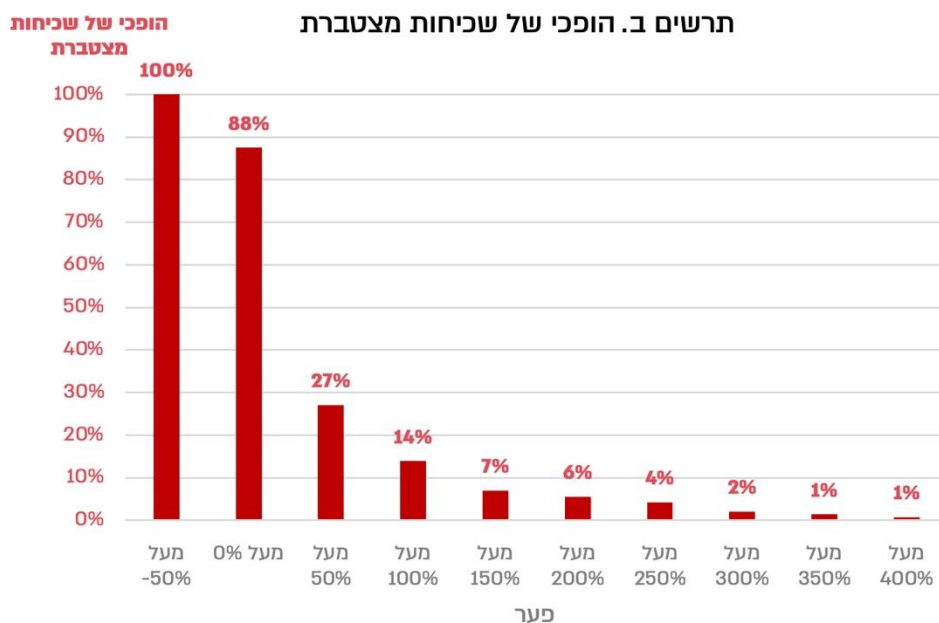
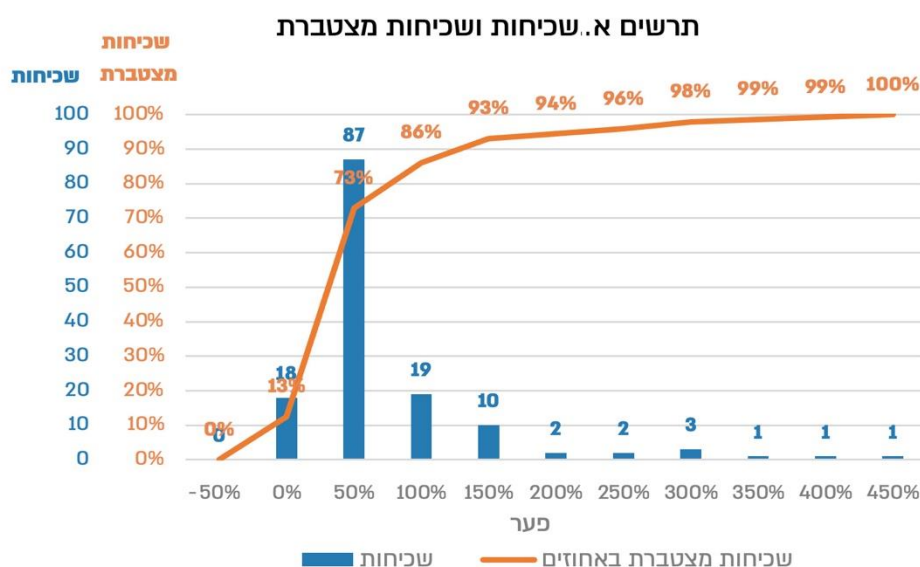


99% מהחלפים

מחיר החלף מהיבואן הראשי יקר יותר ממחיר החלף הזול ביותר מיבוא אחר



תרשים 32: פערים בין מחירי חלפים מיבואן ראשי לבין מחירי חלפים מיבואן אחר במחיר הגבוה ביותר, שכיחות ושכיחות מצטברת (תרשים א), הופכי של שכיחות מצטברת (תרשים ב), 2016 – 2020



על פי נתוני מאגר מחירי חלקי חילוף של חברה לניהול חלקי חילוף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 32(א) מראה כי מצטמצם הפער בין מחירי החלפים מיבואנים אחרים היקרים ביותר לבין מחירי החלפים מהיבואן הראשי. ב-87 חלפים (כ-60%) היה פער המחירים בין 0% ל-50%; ב-19 חלפים (כ-13%) היה הפער בין 50% ל-100%; ב-10 חלפים (כ-7%) היה פער המחירים בין 100% ל-150%, והפערים הגדולים יותר נמצאו במחירים של חלפים מעטים. תרשים 32(ב) מראה שבפער מחירים הגבוה מ-100% נמצאו 14% מהחלפים (לעומת 43% בהשוואה בין מחיר יבואן ראשי לבין מחיר החלף הזול ביותר מהיבואנים האחרים). ממצאיה של בדיקת התפלגות פערם בטווחים מצומצמים יותר של פערי מחירים מוצגים בלוח 25.

לוח 25: פערים בין מחירי חלפים מיבואן ראשי לבין מחירי חלפים מיבואן אחר במחיר היקר ביותר

הפער במחיר	עד 10%	10% עד 25%	25% עד 50%	50% עד 100%	יותר מ-100%
שיעור החלפים	36%	18%	19%	13%	14%

על פי נתוני מאגר מחירי חלפים של חברה לניהול חלפים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי השוואה בין מחירי חלפים מהיבואן הראשי לבין מחירי חלפים מיבואן אחר במחיר הגבוה ביותר בכ-54% מהחלפים (כמחצית מהחלפים) העלתה כי הפער היה עד 25%, וב-46% מהחלפים היה הפער יותר מ-25%. כלומר, יש פערים גדולים בין המחירים הגבוהים ביותר של חלפים מיבוא אחר לבין המחירים הנמוכים ביותר של חלפים מיבוא אחר.

איגוד יבואני הרכב בישראל ציין בתשובתו מיולי 2021 כי בניגוד ליבואנים אחרים של חלפים, היבואן הראשי מחויב להחזיק מלאי של כל סוגי חלקי חילוף, דבר המייקר את עלות החלפים בגלל החזקת מלאים גדולים, שחלקם נמכרים בתדירות נמוכה ומושתתת עליהם עלות נוספת עקב הוצאות מימון.

בתשובתו מיולי 2021 ציין איגוד יבואני חלקי החילוף (להלן - תשובת איגוד יבואני חלקי חילוף) כי "ברמת העל ממצאי הדו"ח מעידים בהחלט על חשיבות שוק החלקים התחליפיים והיבוא המקביל". עוד הוסיף האיגוד בתשובתו כי "בכוחו של יבוא מקביל של מוצרי תעבורה - בין אם הם מקוריים או שהם תחליפיים, לרסן את עלויות מחירי מוצרי תעבורה הנמכרים על ידי היבואנים הישירים (בדרך כלל יבואני הרכב), להגדיל את התחרות ולצמצם ריכוזיות במשק, לטובת כל סוגי הצרכנים".

עוד יצוין כי למרות הפערים במחירי חלקי החילוף, שיעור החלפים המקוריים בישראל לפי תוכנית האב לענף הרכב של משרד התחבורה מוערך בכ-61%. נתח שוק זה גבוה במידה רבה מנתח השוק של חלפים מקוריים במדינות אירופה (למשל, בגרמניה נתח השוק הוא 48%, בצרפת 29% ובבריטניה 27%).

עוד נמצא כי חברות גדולות זוכות להנחות בשיעורים גבוהים המגיעים עד לכ-90%. כלומר, מחירי המחירון של החלפים אינם משקפים את מחירי השוק.



איגוד יבואני הרכב מסר בתשובתו כי העובדה שניתן לקבל הצעות מחיר עבור החלפים מכמה יבואנים בעת ובעונה אחת רק מלמדת כי אם חלפים אלו נרכשים מהיבואן הישיר הרי שהסיבה לכך היא העדפת הצרכן ולא היעדר חלופות, הכרח או כוח שוק שקיים ליבואן.

בתשובת רשות התחרות מיולי 2021 צוין כי היא ביצעה "שלושה מחקרים מקיפים בתחום חלקי החילוף לרכבים, אשר מצביעים על כשלים תחרותיים משמעותיים בתחום, והוצעו בהם חלופות לפתרון, אותן אנו פועלים לקדם בשיתוף עם משרד התחבורה. טיוטה של ממצאי אחד המחקרים פורסמה להערות הציבור בנובמבר 2020". בנובמבר 2021 עדכנה רשות התחרות כי עבודה זו הסתיימה ופורסמה לציבור ביולי 2021^[149]. עוד צוין בתשובת רשות התחרות מיולי 2021 כי "במסגרת מחקרי שוק אלו הקפידה הרשות להתמקד בשאלות מחקר ברורות, שחקירתן תוכל להניב מידע חדש על שווקי חלקי החילוף לרכבים ותאפשר לגבש המלצות מעשיות ומועילות לשיפור התחרות".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי: "מאז חקיקת חוק רישוי שירותי רכב, התייעל הפיקוח על יבוא מוצרי תעבורה והועבר מאגף הרכב למעבדות המוסמכות. מספר המעבדות המוסמכות עלה מאז חקיקת החוק ל-5 מעבדות, מה שמגביר את התחרות ביניהן לטובת היבואנים. כמו כן, גובשה מדיניות מוצרי תעבורה אשר מגבירה את היקף המוצרים שאין להם השלכות על בטיחות הרכב, אשר מותרים ביבוא חופשי. כמו כן בימים אלה יוצא משרד התחבורה בפיילוט לשירות הציבור, לדירוג דגמי רכב לפי עלות סל מוצרי תעבורה. דגם רכב שהסל שלו זול ידורג גבוה, לעומת דגם רכב שסל מוצרי תעבורה יקר. הדירוג ייחשף לציבור הרחב ללא תשלום ויתמרץ את יבואני הרכב להוזיל את מחירי מוצרי התעבורה כדי לזכות בדירוג גבוה וע"י כך ניצור תחרותיות בתחום מוצרי תעבורה אשר תשפיע על מחירוני החלפים".

מומלץ כי משרד התחבורה ורשות התחרות יפעלו להגברת התחרותיות בענף החלפים כדי להביא לידי ירידת המחירים בענף. מומלץ כי רשות התחרות תשלים את ביצוע המחקרים בתחום ותפרסם את ממצאי המחקרים לציבור.

המשמעויות של מחירי חלפים גבוהים לצרכן

מחירים גבוהים של חלפים פוגעים בצרכן בכמה תחומים, כמוצג להלן:

1. **תחזוקת הרכב:** מחיר גבוה של חלפים מעלה את ההוצאה לתיקון הרכב עקב תקלה או תאונה שאינה נכללת בכיסוי הביטוח. בשל מחירים הגבוה של החלפים, בעלי כלי הרכב מחפשים דרכים להקטין את העלויות ולשם כך פונים לערוצים אחרים כגון טיפול ברכב במוסכים בלתי מורשים, טיפול ברכב בשטחי האחריות האזרחית הפלסטינית בניגוד לחוק הגבלת השימוש ורישום פעולות בחלקי רכב משומשים (מניעת גניבות), התשנ"ח-1998, שימוש בחלפים זולים ולא איכותיים.

2. **העדפת כלי רכב חדשים על פני כלי רכב משומשים, המגבירה את כוח השוק של היבואנים הישירים ביבוא כלי רכב:** עלות תחזוקה גבוהה של כלי רכב ישנים מעודדת

בעלי רכב משומש למכור אותו ולקנות רכב חדש. תופעה זו מחזקת את כוחם של יבואני הרכב הישירים בשל הגברת הביקוש לכלי רכב חדשים.

3. **הגדלת תשלום הפרמיה לביטוח הרכב:** חברות הביטוח מתמחרות את הביטוח המקיף ואת ביטוח צד ג' בין היתר על פי עלות התיקון הצפויה של הרכב שנפגע בתאונה. עלות התיקון של הרכב עקב תאונה מושפעת ממחיר החלפים שיידרשו לתיקון הרכב. ככל שמחירי החלפים גבוהים יותר עולה הפרמיה המשולמת לחברת הביטוח. במכתב של איגוד חברות הביטוח מאוקטובר 2015 למנכ"ל משרד התחבורה דאז צוין כי זה כמה שנים מעלה האיגוד לפני משרד התחבורה את הכשל בשוק החלפים לרכב, שהוא הגורם העיקרי למחירים הגבוהים בפרמיית הביטוח.

4. **הסרת כלי רכב מהכביש שלא לצורך** ("אובדן גמור להלכה" ואובדן גמור) - בשל עלותם הגבוהה של החלפים גוברת הסבירות כי עלות התיקון של כלי הרכב לאחר תאונה תוערך בידי השמאי בשיעור העולה על 50% משווי, והרכב יוגדר כאובדן גמור להלכה או כאובדן גמור אף אם יהיה תקין לאחר תיקונו ובטיחותו לא תיפגע. מצב זה מאלץ את הבעלים לוותר על הרכב ולקנות רכב אחר, פעולה הגורמת לעיתים להוצאות נוספות מעבר להחזר שווי הרכב מחברת הביטוח¹⁵⁰.

5. **תמריץ לגניבת כלי רכב ולגניבת חלפים מכלי רכב:** - מחירים גבוהים של חלפים עלולים לעודד גניבת כלי רכב לצורך פירוקם ומכירת חלקיהם כחלפים זולים. בדוח מבקר המדינה משנת 2014 צוין משרד מבקר המדינה כי "לדברי המשטרה, אחד הגורמים המרכזיים לגנבות כלי רכב הוא הביקוש הרב לחלפים [...] זולים עבור כלי רכב שנפגעו בתאונות"¹⁵¹.

מחיר ברוטו

לפי ההנחיות המקצועיות של משרד התחבורה לשמאי הרכב מיוני 2015, בחישוב הנזק הגולמי של רכב הנפגע בתאונה על השמאי לקבוע את מחירי החלפים על פי עלותם במחירונים, ללא כל תחשיבי זיכויים, הנחות, עמלות וכיו"ב. שתי חברות עיקריות פועלות בישראל בתחום פרסום מחירוני החלפים. הן מקבלות מהמשווקים את מחירי המחירון (מחיר ברוטו ללא הנחות) של החלפים ומפרסמות את המידע לכל דורש תמורת תשלום. המשתמשים העיקריים בנתונים אלה הם שמאי הרכב (כדי לקבוע את שיעור הנזק לאחר תאונה או את עלותו) ובעלי מקצוע בתחום ובהם בעלי מוסכים.

בסעיף 125 (א) לחוק רישוי שירותי רכב נקבע כי בעל רישיון לסחר במוצרי תעבורה יפרסם באתר האינטרנט שלו או באמצעות אתר האינטרנט של עוסק אחר הודעה על ליקוי בטיחותי במוצר תעבורה שהוא משווק, כאמור בסעיף 122 לחוק; וכן מידע בנוגע אליו ולמוצרי התעבורה שהוא משווק, ובכלל זה את המחיר הכולל של מוצר התעבורה לצרכן, והכול כפי שקבע שר

150 הוצאות אלה כוללות בין היתר את ערך הזמן המושקע ברכישת הרכב ואת ההוצאות על בדיקת הרכב הנרכש.

151 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), בפרק "טיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעת גנבות רכב", עמ' 81.



התחבורה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בינואר 2018 פרסם משרד התחבורה לשימוע ציבורי שתי גרסאות של טיוטת תקנות מתוקף סעיף 125(א)(2) לחוק.

בדברי ההסבר לטיטות התקנות צוין כי חוק רישוי שירותי רכב והתקנות המוצעות מבקשים בין היתר להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מוצרי תעבורה והסחר בהם), התשמ"ג-1982, ואת הנהלים שהוסדרו מכוחו ולקבוע בחקיקה ובחקיקת משנה מעודכנות ומפורטות את ההוראות הנוגעות לייצור מוצרי תעבורה, ליבוא שלהם ולסחר בהם. זאת מתוך שאיפה להרחיב את התחרותיות בשווקים אלה בהתאם למסקנות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ולהמלצות הצוות הבין-משרדי משנת 2012. על פי טיוטת התקנות בנוסח המוצע, בעל רישיון לסחר במוצרי תעבורה יידרש להציג באתר האינטרנט שלו פירוט של מוצרי התעבורה שהוא מוכר, את מחירם הכולל לצרכן ופרטים נוספים - והכול בפורמט של גיליונות אלקטרוניים, שיאפשר לצדדים שלישיים לדלות את הנתונים מאתר האינטרנט לצורך השוואה בין מחירי מוצרי התעבורה אצל בעלי רישיונות סחר שונים. המטרה היא להגביר את התחרות בשוק זה ואת רווחת הצרכנים. עוד צוין כי התקנה בנוסח המוצע מאמצת הסדר סטטוטורי דומה להסדר שנקבע במסגרת תקנות קידום התחרות בענף המזון (שקיפות מחירים), התשע"ה-2014, שנועדו לאותה מטרה, בהתאמות המתחייבות.

טיטות התקנות נועדה בין היתר לשפר את נגישות הציבור למידע על מחירי החלפים באמצעות פרסום הפרטים האמורים על ידי בעל רישיון לסחר במוצרי תעבורה באינטרנט, היא עשויה לצמצם את העיוותים שבשימוש במחיר ברוטו ולאפשר שקיפות של המחירים הממוצעים לכל הגורמים בענף (מוסכים, חברות ביטוח, צרכנים וגופים מוסדיים כחברות וכחברות ליסינג).

עולה כי במועד עריכת הביקורת התקנה מכוח סעיף 125(א)(2) לחוק לא הותקנה.

בבירור שערך משרד מבקר המדינה עם משרד התחבורה בינואר 2021 בנוגע לקידום התקנה צוין נציג משרד התחבורה כי במסגרת הליך השימוע הציבורי לתקנות התקבלו התנגדויות של כל הגורמים בענף וגם לא ניתנה תמיכה מרשות התחרות וממשרד האוצר. עוד הוסבר כי הובן שקיים קושי טכני ליישם את התקנה, ויש מקום לחשוש שהתקנה תשמש פלטפורמה לתיאום מחירים. עוד צוין הנציג כי משרד התחבורה עדיין מגבש רעיונות לשינוי סעיף 125 לחוק רישוי שירותי רכב בחקיקה ראשית.

במכתב של איגוד חברות הביטוח למנהל מחלקת ביטוחי רכוש ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ולמנהלת אגף הכלכלה במשרד התחבורה מנובמבר 2019 בנושא הוראות חדשות לשמאי רכב בעניין קביעת מחיר של חלף, נאמר כי יש לבטל את ההוראה לשמאים להתחשב במחירי ברוטו, ולהורות להם לקבוע את מחיר החלף לפי מבחן בסיסי ולפי הרווח במגזרים רבים. עוד נכתב כי חברות הביטוח מוכנות למסור למאגר מידע על ההנחות שהן מקבלות על כל החלפים במסגרת מוסכי ההסדר.

במועד עריכת הביקורת - בחלוף כארבע שנים ממועד חקיקת חוק רישוי שירותי רכב, משרד התחבורה לא השלים פעילותו בעניין הרחבת נגישות הציבור למידע על מחירי החלפים, בדרך שעשויה לתרום לצמצום העיוותים שבשימוש במחיר ברוטו ולאפשר שקיפות בנוגע למחירים הממוצעים של החלפים הנמכרים לכל הגורמים בענף (מוסכים, חברות ביטוח, צרכנים וגופים מוסדיים כחברות וכחברות ליסינג).



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון בשיתוף רשות התחרות, רשות שוק ההון ומשרד האוצר פתרונות לכשלים בשוק החלפים ולפעול להשלמת ההסדרה של שכלול הנגישות למידע על מחירי החלפים בכלל ולאסדרת העיוותים שבשימוש במחירי ברוטו בפרט. זאת כדי שמחירי החלפים ישקפו את מחירי השוק ולא את מחירי המחירון המוצהרים שהם גבוהים יותר ממחיר השוק.

בתשובת רשות שוק ההון צוין כי: "הרשות פועלת בימים אלה בשיתוף עם רשות התחרות, אגף התקציבים ומשרד התחבורה לקידום פתרונות שיחליפו את ההוראה לשמאי הרכב לפיה יש להשתמש במחירי הברוטו ויעשו שימוש במחירים שישקפו נכון יותר את מחירי השוק".

בתשובת רשות התחרות צוין כי: "הרשות שותפה ועודנה משתתפת בצוותי חשיבה לצד משרד התחבורה ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הפועלים לגיבוש פתרונות לכשלים תחרותיים שונים בתחומי החלפים והשמאות. בין הסוגיות התחרותיות המהותיות אשר מטרידות הן את הרשות והן את שותפיה בצוות זה הוא פער המחירים בין מחירי המחירון (ברוטו) לחלקי חילוף לבין מחיריהם הנגבים בפועל. משכך פועל הצוות המשותף למציאת פתרונות שונים לסוגיה זו, הנמצאים בשלבי יישום שונים".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא ניסה כמה פעמים לאשר בוועדת הכלכלה של הכנסת תקנות מכוח סעיף 125 לחוק, אך ללא הצלחה, וזאת בשל התנגדויות של יבואנים ומשרדי ממשלה אחרים. עמדת משרד התחבורה היא כי הנגשת נתוני מחירים של מוצרי תעבורה צריכה להתבצע באופן שימשש את הקהילה העסקית היזמית ליזום אפליקציות ידידותיות למשתמש ההדיוט שאינו בקיא בעולם הרכב. הצפת הציבור הרחב במידע רב ומורכב שאינו יכול להבינו לא תביא לשיפור התחרות בתחום. לאור האמור, משרד תחבורה יבחן תיקון סעיף 125 לחוק בהתאם לממצאי פיילוט של דירוג סל מוצרי תעבורה.

חלפים איכותיים במחיר תחרותי הם תנאי מפתח לתפקוד בטיחותי של כלי הרכב. מחירים גבוהים של חלפים משפיעים על תפקודו של הענף בשל היותם סיבה לדחיית תיקונים, להגדלת פרמיות הביטוח, להסרת כלי רכב מהכביש ולהגדלת היקף תופעת הגניבות של כלי רכב. יש בכך אף משום תמריץ לקניית כלי רכב חדשים. חלפים איכותיים במחיר הוגן וסביר עשויים להגביר את התקינות של כלי הרכב הנעים בכבישים ואת בטיחותם. יתר על כן, בעלי כלי הרכב ייהנו מחיסכון בהוצאות הן בשל הירידה בעלות התחזוקה של הרכב והן בשל הירידה האפשרית בפרמיות הביטוח. עקב ההשפעה הרבה של מחירי החלפים על כל הענף, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולרשות התחרות לפעול לקידום תחרות בענף חלקי החילוף כדי להביאו לידי תפקוד ביעילות המרבית למען בעלי כלי הרכב.



יבוא אישי של חלפים

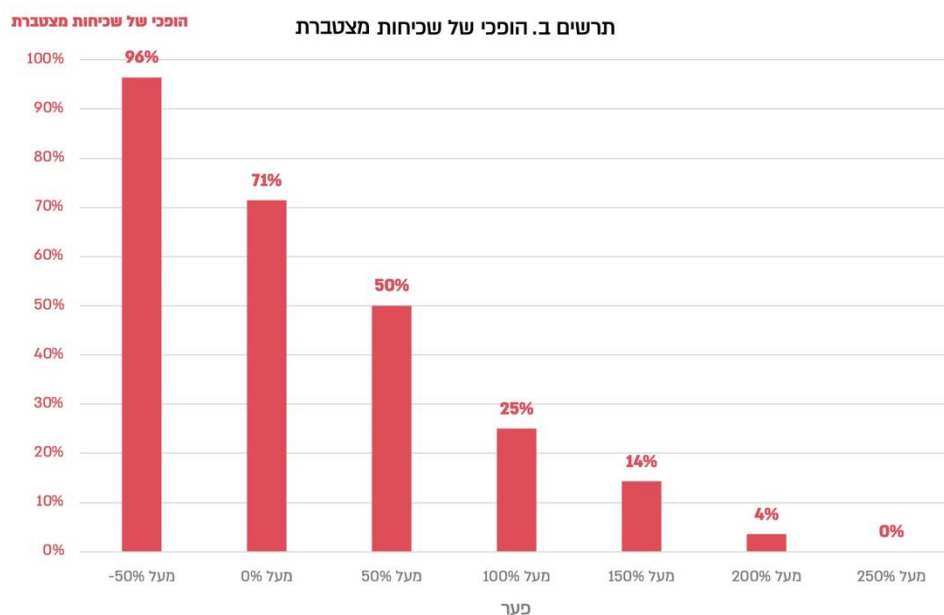
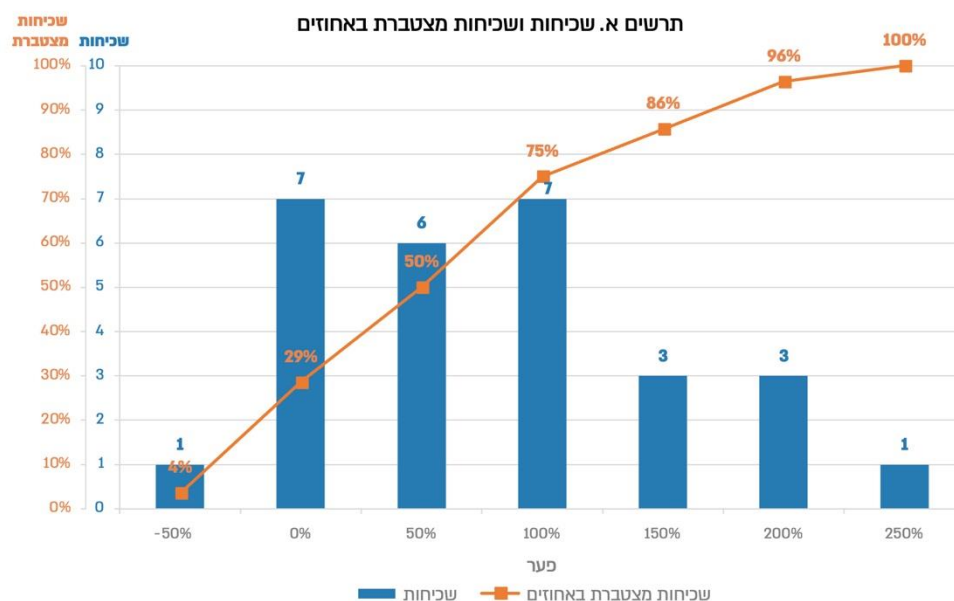
פערים במחירי חלפים בין יבוא ראשי ליבוא אישי

משרד מבקר המדינה בדק מחירי חלפים מקוריים ביבוא ראשי וביבוא אישי באמצעות אתרי האינטרנט ואת הפערים ביניהם בכמה דגמי רכב סחירים משנות ייצור 2016, 2017 ו-2019 באמצעות שימוש בתוכנה לניהול חלפים ובאמצעות אתרי האינטרנט המוכרים חלקי חילוף. בדיקת החלפים התמקדה בשתי קטגוריות עיקריות: מוצרי מעטפת הרכב הנפגעים בעת תאונה וחלפים הנדרשים לטיפול שוטף. בסה"כ נמצאו 56 חלקי חילוף בני השוואה (חלקי חילוף בעלי מספר קטלוגי זהה שניתן לייבא אותם לישראל) במותגי רכב מובילים במכירות כלי רכב. 28 חלפים הם חלפים המוחלפים בתאונה, ו-28 חלפים לטיפול שוטף. החלפים שנבדקו הוצגו בלוח 24 לעיל.

לכל אחד מ-56 החלפים שנבדקו נדגם מחיר יבואן ראשי ומחירו ביבוא אישי באתר האינטרנט הכולל את עלות החלף, את עלות ההובלה לישראל ואת עלות המיסים בגינו. כל החלפים ביבוא אישי שנבדקו הם חלפים חדשים (Brand New). ניתוח הפערים במחירים בין מחיר יבואן ראשי לבין יבוא אישי בוצע בנפרד לחלקי מעטפת המוחלפים בתאונות (28 חלפים) ולחלקים המוחלפים בטיפולים שוטפים (28 חלפים). תרשים 33 מציג את פערי המחירים בין מחיר היבואן הראשי לבין המחיר ביבוא אישי עבור חלקי חילוף המוחלפים בטיפולים שוטפים, ובתרשים 34 מוצגים הפערים עבור חלקי מעטפת המוחלפים בתאונות. הפערים מוצגים בהתפלגות לפי שכחות, שכחות מצטברת (באחוזים) והופכי של השכחות המצטברת (באחוזים).



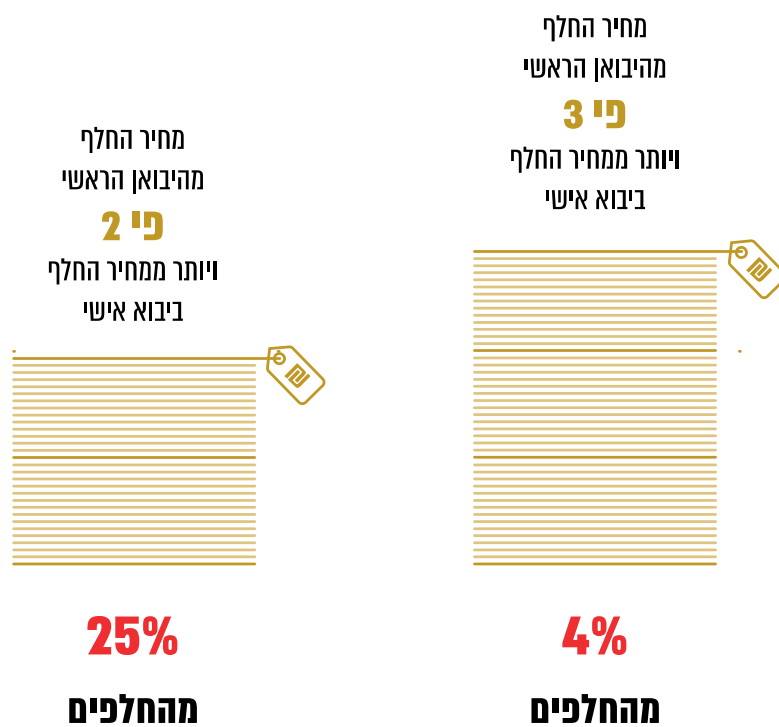
תרשים 33: חלקי חילוף המוחלפים בטיפולים שוטפים, פערי מחירים בין חלקי חילוף מיבואן ראשי לבין חלקי חילוף מיבוא אישי, שכיחות ושכיחות מצטברת (תרשים א), הופכי של שכיחות מצטברת (תרשים ב), 2016 - 2017, 2019



על פי נתוני מאגר מחירי חלקי חילוף של חברה לניהול חלקי חילוף, רשות המיסים (שיעורי מס על חלקי חילוף ביבוא אישי) והמרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתוך 28 חלקי חילוף שנבדקו המוחלפים בטיפולים שוטפים

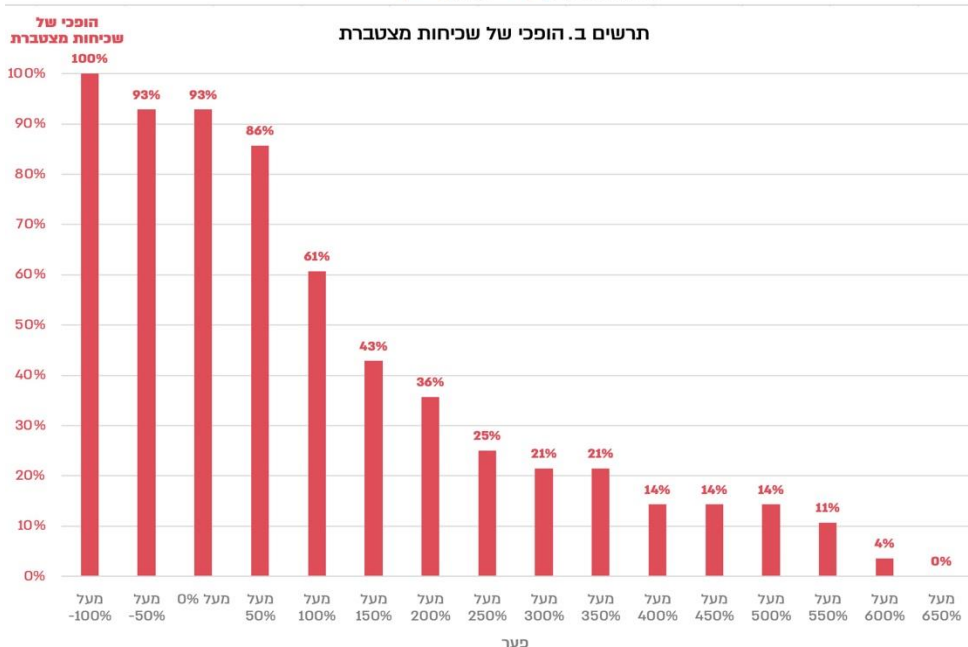
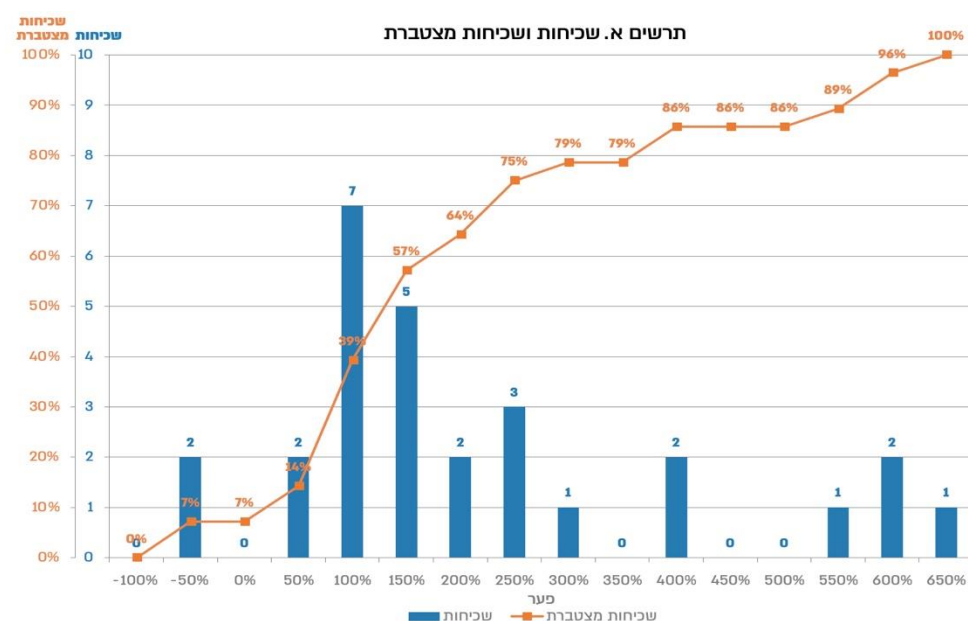


71% מהחלפים

מחיר החלק מהיבואן הראשי יקר ממחיר החלק ביבוא אישי



תרשים 34: חלקי מעטפת המוחלפים בתאונות, פערי מחירים בין חלקי חילוף מיבואן ראשי לבין חלקי חילוף מיבוא אישי, שכיחות ושכיחות מצטברת (תרשים א), הופכי של שכיחות מצטברת (תרשים ב), 2016-2017, 2019



על פי נתוני מאגר מחירי חלקי חילוף של חברה לניהול חלקי חילוף, רשות המיסים (שיעורי מס על חלקי חילוף ביבוא אישי) והמרשתת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ורשות התחרות כי קיימים חלקי חילוף המוחלפים בטיפולים שוטפים עם פערי מחירים גבוהים בין מחיר החלק מיבואן ראשי לבין מחיר החלק ביבוא אישי.

ניתן לראות מתרשים 33 כי מתוך 28 חלפים שנבדקו בכ-71% מהחלפים מחיר החלק ביבוא אישי, הכולל עלות הובלה ומיסים, זול יותר ממחיר החלק מיבואן ראשי. ב-6 (כ-21%) מהחלפים פער המחירים הגיע עד ל-50%, ב-7 (כ-25%) מהחלפים פער המחירים היה בין 50% ל-100% (תרשים א33). ב-25% מהחלפים פער המחירים היה פי שניים ויותר (יותר מ-100%) וב-4% מהחלפים פער המחירים היה פי שלושה ויותר (תרשים א33).

כמו כן, גם בבדיקת חלקי מעטפת המוחלפים בתאונות נמצאו פערי מחירים גבוהים בין עלות החלק מיבואן ראשי לבין עלות החלק ביבוא אישי.

ניתן לראות מתרשים 34 כי בכ-93% מ-28 החלפים שנבדקו מחיר החלק ביבוא אישי, כולל עלות הובלה ומיסים, זול יותר ממחיר החלק מיבואן ראשי. ב-7 (25%) מהחלפים פער המחירים היה בין 50% ל-100%. ב-5 (כ-18%) מהחלפים פער המחירים היה בין 100% ל-150% (תרשים א34). ב-61% מהחלפים פער המחירים היה פי שניים ויותר (יותר מ-100%), ב-36% מהחלפים פער המחירים היה פי שלושה ויותר (יותר מ-200%), ב-21% מהחלפים פער המחירים היה פי ארבעה ויותר, ב-14% מהחלפים פער המחירים היה פי שישה ויותר, וב-4% מהחלפים פער המחירים היה פי שבעה ויותר (תרשים א34).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרשות התחרות לבחון צעדים להגברת התחרותיות בענף חלקי החילוף. בין היתר מומלץ לשקול צעדים לעידוד יבוא אישי של חלקי חילוף באמצעות המרשתת.

[illegible]

מחיר החלף מהיבואן **הראשי יקר** יותר ממחיר החלף ביבוא אישי

הוועדה להגברת התחרותיות המליצה בפברואר 2012 לבטל את הדרישה לאישור יבוא מיוחד לחלפים. כאמור בדוח הוועדה דרישה זו תוחלף ב"רשימה שחורה" של חלפים אשר ייאסר לייבאם אלא אם כן יעמדו בתנאים מסוימים (בטיחותיים בלבד). הרשימה תתבסס על התקינה האירופית או האמריקנית בהתאמה לסוג הרכב. מותר לייבא כל חלף שאינו מופיע ברשימה זו. הומלץ כי משרד התחבורה יפרסם את הרשימה הראשונה לא יאוחר מ-1.7.12. עוד המליצה הוועדה לבטל את דרישות הסף למתן רישיון ליבוא חלפים שאינם קשורים לבטיחות הרכב. המפקח יסתפק בדרישות אלה בלבד: שם החברה, הבעלות על החברה, מספר עוסק במע"ם והתחייבויות לעמוד בתקנים הרלוונטיים למוצר. יישלל רישיון היבוא של יבואן אשר יפר תקנות אלה ויחולטו ערבותיו. עוד המליצה הוועדה לבטל את הנוהל הקיים של "חלקי מִרְכָּב" (במשרד התחבורה) אשר לדעת הוועדה מגביל את היבוא של חלקי מעטפת הרכב.



בדברי ההסבר להמלצות צוין כי הסרת החסמים בשוק החלפים תוך שמירה על תקני בטיחות מחמירים עשויה להגביר את התחרותיות ואת היצע החלפים בשוק משני זה. יתר על כן, רשימת חלפים שאסור לייבאם תקל על ציבור הצרכנים לבדוק אם החלפים המוצעים לו בטוחים ומאפשרים לשימוש. הסרת חסמים מדרכם של היבואנים בשוק החלפים ובשוק הציוד הנלווה לרכב תגדיל את התחרות בשוק החלפים ותסייע להורדת המחירים.

הצוות הבין-משרדי המליץ באפריל 2012 ליישם את ההמלצות. בדוח הצוות צוין כי משרד התחבורה יאשר יבוא חופשי של חלפים ושל מערכות לרכב המוגדרות כלא בטיחותיות או כלא סביבתיים או ככאלה שאין לגביהן תקינה אירופית או אמריקנית. שאר המערכות יאושרו בהתבסס על התקינה האירופית או האמריקנית או על תקנים ישראליים אם תאושר נחיצותן של מערכות אלה. הרשימה תורחב מעבר לאמור ובתנאי שתאושר על ידי המעבדה המוסמכת. ייבחנו הדרישות הקיימות כיום לכלל המערכות, ובהתאם לכך יחולו הקלות הן בדרישות הסף ליבואן חלפים למתן רישיונות ליבוא חלפים שאינם רלוונטיים לבטיחות והן לחלפים עצמם. עוד צוין בדוח הצוות הבין-משרדי כי נוהל חלקי מרכב בוטל, ומשרד התחבורה כבר פועל מול מכון התקנים לקבוע דרישות לחלקי מרכב לכלי רכב חדשים המתאימים לתקינה של הולכי רגל.

בחוק רישוי שירותי רכב שנחקק ביוני 2016 נקבעו סעיפים שנועדו להסדיר את ייצור החלפים, את היבוא שלהם ואת הסחר, בהם סעיף 98 - רישיון ליצור מוצרי תעבורה; סעיף 109 - יבוא דגם מוצר תעבורה; סעיף 114 - יבוא מוצרי תעבורה משומשים; סעיף 117 - רישיון לסחר במוצרי תעבורה; וכן סעיף 121 - סימון מוצרי תעבורה על ידי בעל רישיון לסחר במוצרי תעבורה. התקנת תקנות מתוקף סעיפים אלה נעשתה בידי שר התחבורה דאז ביוני 2018 - תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייצור מוצרי תעבורה, יבואם והסחר בהם), התשע"ח-2018.

סעיפים נוספים בחוק שנועדו להסדיר את הייצור, היבוא והסחר של החלפים הם: סעיף 102 - ליקוי בטיחותי בייצור מוצרי תעבורה; סעיף 113 - יבוא מוצרי תעבורה מקוריים; סעיף 115 - פטור מקיום תנאים ליבוא מוצרי תעבורה או לקבלת רישיון ליבוא מוצרי תעבורה; סעיף 116 - סייג לתחולה; סעיף 119 - אחריות למוצרי תעבורה - בעל רישיון לסחר במוצרי תעבורה; סעיף 123 - טיפול בתלונות צרכנים - בעלי רישיון לסחר במוצרי תעבורה.

עלה כי במועד עריכת הביקורת טרם הותקנו התקנות מתוקף סעיפים אלה.

במרץ 2021 עדכן משרד התחבורה את משרד מבקר המדינה כי טיטוט התיקון לתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייצור מוצרי תעבורה, יבואם והסחר בהם), התשע"ח-2018, נתונה בהליך היועצות עם שר הכלכלה. בדברי ההסבר לטיטוט התקנות צוין כי חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016, והתקנות המוצעות מבקשים בין היתר להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מוצרי תעבורה והסחר בהם), התשמ"ג-1982, ואת הנהלים שהוסדרו מכוחו.

עוד צוין בדברי ההסבר לטיטוט התיקון לתקנות כי החוק והתקנות המזכרות נועדו לקבוע בחקיקה ובחקיקת משנה מעודכנות ומפורטות את ההוראות הנוגעות לייצור, יבוא וסחר של מוצרי תעבורה. זאת מתוך שאיפה להרחיב את התחרותיות בשווקים אלה בהתאם למסקנות הוועדה להגברת התחרותיות בענף הרכב ולהמלצות הצוות הבין-משרדי משנת 2012. כאמור בדברי ההסבר לטיטוט התיקון לתקנות, על פי התקנות המוצעות יאושרו ייצור, יבוא וסחר של כ-25,000

מוצרי תעבורה, אך לצד זאת יוסדרו הייצור, היבוא והסחר של כ-80 סוגים של מוצרי תעבורה שהם מוצרים הנתונים לפיקוח אסדרתי במדינות שונות. גם יחסית למוצרים המשפיעים על בטיחות הרכב נוקטות התקנות מדרג של הגבלות פרטניות. לדוגמה, מוצע להבהיר אילו מוצרים לא יובאו לארץ ולא יאושר לסחור בהם אם אינם מקוריים או אם אינם חדשים. כאשר מדרג זה מבקש להביא לידי הקלה מרבית שתעודד תחרותיות בשוק מוצרי התעבורה - כולל שוק היבוא האישי - בלא לפגוע ברמת הבטיחות הנדרשת.

בעניין זה יצוין כי משרד התחבורה פרסם מסמך מדיניות לייצור, ליבוא ולסחר של מוצרי תעבורה שעודכן בינואר 2020, המתווה את מדיניות האסדרה ואת דרישות החובה בייצור, ביבוא ובשיווק של מוצרי תעבורה בישראל. ההוראה מסבירה את הצורך בסיווג מוצרי התעבורה ובקביעת דרישות תקן, דרישות תיעוד, דרישות סימון ועוד. ההוראה מפרטת את אפשרויות היבוא ואת מסגרות היבוא השונות וכן את התחייבויות היבואן כלפי הרשות (משרד התחבורה), את מחויבויות היבואן כלפי הלקוחות ואת עקרונות הפיקוח והבקרה שמפעילות הרשות או מעבדות מוסמכות לרכב כדי לאכוף את ההוראה. הוראת הנוהל חלה על כלל מוצרי התעבורה, אך מתמקדת בעיקר בקבוצת מוצרים קטנה וייחודית המחייבת עמידה בדרישות תקן, בפיקוח ובבקרה הדוקה.

במועד עריכת הביקורת - כארבע שנים ממועד חקיקת חוק רישוי שירותי רכב - טרם השלים משרד התחבורה את התקנת כל התקנות שנועדו להסדיר את הייצור, היבוא והסחר של חלפים מתוקף החוק.

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לקידום השלמת התקנתן של כל התקנות שנועדו להסדיר את הייצור, היבוא והסחר של חלפים, וזאת לשם קידום התחרות בשוק מוצרי התעבורה בלא לפגוע ברמת הבטיחות הנדרשת וכדי לצמצם את כשלי השוק בתחום החלפים.

הסדרת ענף המוסכים

רקע

פרק ח' לחוק רישוי שירותי רכב עוסק ברישוי מוסכים ומנהלים מקצועיים של מוסכים, וסעיף 127 מפרט את התנאים לקבלת רישיון להפעלת מוסך. על פי נתוני איגוד המוסכים¹⁵² לשנת 2017, יותר מ-5,600 מוסכים פועלים ברישיון של משרד התחבורה (להלן - מוסכים מורשים). המוסכים נחלקים לסוגים אלה: מוסכי יבואן הרכב או מוסכים שהיבואן חתם איתם על הסכם למתן שירות לכלי רכב שהוא מייבא (להלן - מוסך מרכזי, מוסך יבואן או מוסך שירות); מוסך מומחה המתמחה בכמה דגמים של כלי רכב; מוסכי הסדר (מוסכים שחתמו על הסכם עם חברות הביטוח ותיקון הרכב לאחר תאונה במוסך הסדר המקנה הנחה בדמי ההשתתפות העצמית של המבוטח); מוסכים כלליים המתמחים בטיפול בכל סוגי הרכב. נוספים עליהם

152 ארגון היציג של ענף שירותי תחזוקת הרכב והתחבורה.



מוסכים בלתי מורשים הפועלים בלא רישיון של משרד התחבורה, בניגוד לחוק. המוסכים המורשים מעסיקים יותר מ-40,000 איש, ורובם חברים באיגוד המוסכים.

על פי הדוח של חברת ייעוץ א' משנת 2012, התחרותיות במקטע התחזוקה של כלי הרכב כוללת מגוון של סיכונים וכשלים: (א) יבואני הרכב נהנים מדומיננטיות המאפשרת להם לעודד את הצרכנים לטפל ברכבם במוסכי היבואן ובה בעת למנוע מהמוסכים העצמאיים גישה למידע ולציוד מקצועיים; (ב) ההתנהלות בין המוסכים לצרכן מתאפיינת בהיעדר סטנדרט איכות ובחוסר שקיפות מצד המוסך, ובהיעדר ידע ומידע מצד הצרכן; (ג) המוסכים הבלתי מורשים רבים (ואין אכיפה אפקטיבית בתחום זה) והתופעה גורמת לסיכונים בטיחות, מסכנת את הסביבה, מביאה לידי הפסד כספי למשק ופוגעת ביכולת התחרותית של מקטע המוסכים כולו.

לפי תוכנית האב לענף הרכב משנת 2017, התחרות בענף המוסכים מוגבלת בשל חסמים מסוימים: יש פערים בין המידע העומד לרשות הצרכן לבין המידע שברשות נותן השירות, והתחרות המוגבלת בין מוסכי השירות לבין המוסכים הכלליים נובעת מכמה סיבות: (א) הרמה המקצועית של מוסכי השירות (בהכללה) גבוהה יחסית למוסכים הכלליים. לפיכך מוסכי השירות מטפלים על פי רוב בכלי רכב חדשים וכן בכלי רכב הזקוקים לטיפולים אשר רק מוסכי היבואן יכולים לספק; (ב) למוסכים הכלליים אין נגישות מספקת למידע הטכני החיוני לתחזוקת הרכב, ומידע זה מצוי בידי היבואן או בידי היצרן. עוד צוין בתוכנית האב לענף הרכב כי מספר מוסכי היבואן ומוסכי השירות מוגבל בדרך כלל, ולכן התחרות שלהם זה עם זה מוגבלת אף היא. בשל התחרות המוגבלת, מוסכי היבואן ומוסכי השירות יכולים לגבות מחיר גבוה יותר בעבור שעת עבודה. עם זאת, המוסכים הכלליים בישראל רבים - גם בהשוואה למדינות אחרות - ולפיכך ההיצע של נותני השירות גבוה יחסית. המוסכים הכלליים מתחרים גם עם מוסכים בלתי מורשים על ידי משרד התחבורה, אשר מספקים אף הם שירות זול יחסית, אך ברמת מקצועיות משתנה. בשל ריבויים של נותני השירות, רמת הרווחיות של המוסכים הכלליים נמוכה יחסית, והם נאלצים להוריד את המחיר לשעת עבודה, בוודאי לעומת המחיר שגובים מוסכי היבואן. משום כך יכולתם של המוסכים הכלליים למשוך כוח אדם איכותי נמוכה מאוד יחסית ליכולתם של מוסכי היבואנים.

לפי תוכנית האב לענף הרכב, בענף חלו שינויים טכנולוגיים מואצים בשנים האחרונות¹⁵³. שינויים אלה מחייבים היערכות בתחזוקת כלי הרכב, ולכן נדרשים המוסכים לעדכון תמידי. השינויים התכופים בטכנולוגיה מציבים אתגרים מקצועיים גדולים לכוח האדם בענף המוסכים ומחייבים הכשרות מקצועיות תדירות כדי להתאים את השירות להתפתחות הטכנולוגיה. יתר על כן, התפתחות הטכנולוגיה מחזקת בין היתר את התלות של בעל המוסך ביבואן או ביצרן הרכב המספק לו באופן שוטף את הידע ואת הציוד שבלעדיהם לא ניתן לטפל ברכב. מורכבות הטכנולוגיה ותפקידו של המחשב בתחזוקת הרכב מחייבים את כל בעלי המוסכים לקבל מידע רב מהיבואנים או מהיצרנים. תלות זו מעצימה את ההבדלים בין המוסכים הכלליים למוסכי השירות, שהם בעלי נגישות למידע ולהכשרה המקצועית הנדרשת.

153 השינויים המרכזיים בטכנולוגיה בשנים האחרונות מתבטאים בעיקר בתחומים אלה: הנעות חלופיות לכלי הרכב כגון הנעה חשמלית, היברידית, גז טבעי דחוס וכו'; מחשוב כלי הרכב; הגברת אמינותם של כלי הרכב.

תנאים להתקשרות של יבואן מסחרי עם מוסך שירות

דוח הצוות להגברת התחרות בענף הרכב מפברואר 2012 המליץ כי כל יבואן יפרסם רשימת קריטריונים שוויונית ובלתי מפלה של דרישותיו ממוסכים מורשים המבקשים לקבל הכרה כמוסך מורשה (מרכז שירות מורשה), והיא תועבר לאישור משרד התחבורה. כל מוסך שיעמוד בדרישות יקבל לאלתר מעמד של מרכז שירות מורשה של היבואן, וההכרה לא תבוטל אלא באישור משרד התחבורה. בדברי ההסבר להמלצה צוין כי רשימה זו תגביר את התחרותיות בתחום המוסכים ותצמצם את יכולתם של היבואנים לנצל את כוחם המונופוליסטי בתחום החלפים.

הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להגברת התחרותיות אימץ באפריל 2012 את ההמלצה וציין בין היתר כי הצוות סבור כי יש לחייב את היבואן לפרסם באתר האינטרנט שלו את רשימת מרכזי השירות המורשים וכן את הקריטריונים לצורך עמידה בדרישות ממוסך מורשה. הצוות המליץ ליישם את ההמלצה באמצעות עדכון חוק שירותי רכב (שייחקק). בהתאם לכך יפרסם משרד התחבורה נוהל שיחייב את יבואני הרכב לפרסם את הדרישות של היצרנים לעמידה בתנאים כדי לקבל מעמד של מוסך מורשה מטעם היבואן.

בחוק רישוי שירותי רכב שנחקק ביוני 2016 נקבע בסעיף 58(א) כי יבואן מסחרי יפרסם באתר האינטרנט שלו את התנאים להתקשרות עם מוסך כדי שישמש מוסך שירות של היבואן; שר התחבורה, באישור ועדת הכלכלה, רשאי לקבוע הוראות לעניין התנאים כאמור ולעניין פרסומם, וכן נסיבות מיוחדות שבהן יחולו הוראות לגבי אופן ביטול ההתקשרות האמורה.

במכתבם מדצמבר 2016 של יו"ר ומנכ"ל איגוד המוסכים בישראל (להלן - איגוד המוסכים) לשר התחבורה דאז בנושא הליך התקנת התקנות מכוח חוק רישוי שירותי רכב - סעיפים 53 ו-58(א) לחוק, צוין כי בדצמבר 2016 פרסם משרד התחבורה טיוטת תקנות מתוקף סעיף 58(א) לחוק לאחר שוועדת הכלכלה דחתה את הטיוטה הראשונה בדיון ב-27.9.16 "משלא הלמה את מטרת החוק וכוונת המחוקק ואף גילמה ניסיון לעוקפם". כאמור במכתב, לדבריהם גם הטיוטה השנייה "לא מביאה איתה בשורה לציבור, למעט המשך שליטת החזקים והצבת חסמים לתחרות". עוד טענו במכתבם כי משרד התחבורה לא מתקין תקנות לסעיף 53 לחוק (סעיף שנועד להסדיר את הבעלות של יבואן מסחרי על מוסך שירות¹⁵⁴) "שהינו חשוב ביותר בחוק לצורך הגשמת מטרות פתיחת השוק לתחרות", וכי "אי התקנת התקנות לסעיף זה מסכלת אותו והופכת אותו דה פקטו לאות מתה, וחזקה כי לא זו הייתה כוונתך וכוונת המחוקק". כמפורט במכתב, לטענתם של יו"ר ומנכ"ל האיגוד, השילוב של נוסח התקנות המוצע לסעיף 58(א) יחד עם היעדר תקנות לסעיף 53 מהווה עיקור מוחלט למטרות החוק ולהצהרות על הכוונה לבצע רפורמה בשוק הרכב, לפקח ולהוזיל מחירים, ועל כן מבוקש כי השר יורה לשדרה המקצועית של משרד התחבורה לבצע חשיבה מחדש ולהגיש נוסח תקנות מתוקן העולה בקנה אחד עם מטרות החוק והמאפשר את מימוש תוך הגשמת תכליתו העיקרית - פתיחת השוק לתחרות.

במכתב של סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה ליו"ר ועדת הכלכלה דאז מיולי 2017 צוין כי במהלך הדיון שנערך בוועדת הכלכלה ב-27.9.16 הוצאה התקנה שהציע המשרד מקובץ תקנות היבוא לצורך תיקון נוסח, בין היתר עקב התנגדות של איגוד המוסכים לנוסח שלה. עוד צוין כי ב-20.12.16 הפיץ המשרד לשימוע ציבורי נוסח מתוקן של התקנה לפי סעיף 58 לחוק במסגרת תיקון לתקנות היבוא. נוסח מתוקן זה הושמט לבסוף מנוסח התיקון לתקנות שהובא

154 ראו להלן בפרק "הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות".



לאישור ועדת הכלכלה, בין היתר עקב עמדתו של משרד המשפטים שגרסה כי הנוסח שהוצע חורג מגדר הסעיף המסמיך בחוק.

עוד פורטו במכתבם של יו"ר ומנכ"ל איגוד המוסכים לשר התחבורה דאז הערות ותיקונים מטעם איגוד המוסכים לנוסח התקנות המוצע. על פי האמור במכתב לא הייתה מחלוקת בדבר קיומה של בעייתיות חמורה ביחסי התלות בין מוסכי השירות ליבואני הרכב כאשר הפתרון שמצא המחוקק, כמגולם בחוק הרישוי, כולל: סעיף 58(א) לחוק- הסרת חסמי כניסה להיות מוסך שירות של יבואן, "לאחר שנמצא כי "אמות המידה" נוקשות מדי" ומשמשות בפועל להפחתת מספר מוסכי הרשת במקום להגדילו; הסדרת תוכן ההתקשרות בין יבואן למוסך "לאחר שנמצא כי החוזים בפועל דרקוניים ומוטים בעליל לטובת הצד החזק בהם - היבואן"; הגבלת היבואנים בניטוק ההתקשרות עם מוסך "לאחר שנמצא כי מוסכים רבים שהשקיעו מיליוני ש"ח סבלו מביטולי התקשרות ללא סיבה ובתוך פרקי זמן קצרים"; וכן, בסעיף 53 לחוק, הגבלת כמות המוסכים בבעלות יבואנים "לאחר שנמצא כי היבואנים עצמם פותחים מוסכים, מתחרים בזכיינים הפרטיים ומחבלים בתחרות".

על פי הנטען במכתב, לפני שפורסמו תקנות פעלו יבואני הרכב להפיץ בקרב המוסכים הנמנים עם רשת מוסכי היבואן שלהם נוסח חדש אחיד של חוזה התקשרות - ועל כך הגישו תלונה למשרד התחבורה.

במכתב של משרד התחבורה ליבואני הרכב מסוף 2016 צוין כי הנוסח החדש של חוזה ההתקשרות אינו עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק ועם רוח החוק. במכתב התבקשו יבואני הרכב להפסיק לאלתר את הפעולות החד-צדדיות וזאת עד למועד פרסומן של תקנות בנושא מכוחו של החוק, ולבטל את אשר עשו בנושא זה.

בפברואר 2019 פרסם משרד התחבורה לשימוע ציבורי נוסח נוסף של תקנה מכוח סעיף 58 לחוק רישוי שירותי רכב¹⁵⁵. המשרד הציע להוסיף סעיף 8 לתקנות, הכולל הוראות לעניין תנאים להתקשרות של יבואן עם מוסך שירות, את פרסום התנאים לכך ואת אופן ביטול ההתקשרות.

במאי 2019 נערך דיון בין נציגים ממשרד התחבורה לבין נציגים מטעם רשות התחרות בנוגע להערת של רשות התחרות בנושא נוסח התקנה מכוח סעיף 58 שפורסמה לשימוע. בסיכום הדיון העירו נציגי רשות התחרות כי התקנה חופפת לחוק התחרות הכלכלית, למשל לעניין הוראות שחלות על מונופולים. הגדרת מונופול בחוק התחרות הורחבה לכל גורם שיש לו כוח שוק. לכן גרסה רשות התחרות כי יש בתקנה הוראות מיותרות כגון הוראה בנוגע להנחות כמות, והעירה כי כדאי להסתפק בחוק התחרות הכלכלית. עוד צוין כי קשה להוכיח פגיעה בתחרות, והכנסת ביטוי זה לתקנה מסבכת את משרד התחבורה בבואו לקבוע אם הייתה פגיעה בתחרות בלא שהיו בידו הכלים המתאימים לכך. נציגי רשות התחרות הוסיפו כי לדעתם יש מקום לעסוק רק ביבואנים גדולים או ביבואנים בעלי כוח שוק רב, ולא בכל היבואנים הישירים והעקיפים באופן גורף.

נציגי משרד התחבורה ציינו כי "משרד התחבורה בדעה שקיימת בעיה תחרותית בתחום מוצרי התעבורה, כאשר הגורם הדומיננטי הוא יבואני הרכב הגדולים ששולטים בכל שרשרת האספקה

155 טיוטת תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווק, תיווך ביבוא אישי ואגרות), (תיקון), התשע"ט-2019.



כולל חברות בנות בתחום הליסינג. אחת ממטרות חוק רישוי שירותי רכב היא קידום תחרות בענף הרכב". עוד ציינו נציגי משרד התחבורה כי לדעתם רשות התחרות אינה פועלת די לקידום התחרות בענף זה; כי מוסך שירות של יבואן הוא מוסך "שבוי" מאחר שהיבואן יכול להשפיע על המוסך לרכוש מוצרי תעבורה מקוריים ממנו בלבד; וכי "קיימת תופעה ידועה שיבואני רכב מנסים להיפטר ממוסכי שירות ולהקים מוסכים בבעלותם". משרד התחבורה מנסה לקדם מוסכי שירות שאינם בבעלות יבואני הרכב כדי להרחיב את התחרות, ועדיין יש באפשרותו של מוסך שירות המתקשר עם יבואן לרכוש מוצרי תעבורה תחליפיים. התקנה נועדה להפחית מכוחו של יבואן הרכב מול המוסך, בין היתר בכל הקשור במחירים של מוצרי התעבורה המקוריים שהוא מספק לו. באמצעות תקנה זו מנסה משרד התחבורה - בין יתר הדברים - לאפשר למוסכי השירות שהתקשרו עם יבואן חופש פעולה רב יותר ברכישת מוצרי תעבורה מיבואנים אחרים או מיבואנים מקבילים או להשתמש בתחליפים. בסיכום הדיון צוין כי רשות התחרות ממליצה להתמקד בפרקטיקות פרטניות של יבואנים במקום בנוסח "פגיעה בתחרות", וכי משרד התחבורה יקבל בברכה הצעה מרשות התחרות לפרקטיקות שלדעת הרשות ניתן לאסור.

איגוד יבואני הרכב ציין בתשובה נוספת מדצמבר 2021 כי מוסכי השירות שלהם מהווים מרכיב מרכזי במערך השירות ללקוח של היבואנים, וכי מספר מוסכי השירות בבעלות יבואנים מצומצם ביותר.

בינואר 2021 ציין משרד התחבורה לפני משרד מבקר המדינה כי טיטוט התקנה מכוח סעיף 58(א) פורסמה לשימוע והמשרד עומד לקראת סיום הדיונים עם רשות התחרות וגיבוש נוסח סופי. צוין כי ייתכן שלאחר פרסום נוסח זה יהיה צורך לפרסם את טיטוט התקנה לשימוע נוסף.

במועד עריכת הביקורת, כארבע שנים ממועד חקיקת חוק רישוי שירותי רכב, טרם השלים משרד התחבורה גיבוש של נוסח מוסכם לתקנות מתוקף סעיף 58(א) לחוק. סעיף זה קובע שיבואן מסחרי יפרסם באתר האינטרנט שלו את התנאים להתקשרותו עם מוסך שירות כדי שישמש מוסך שירות של היבואן, וכי שר התחבורה באישור הוועדה יהיה רשאי לקבוע הוראות לעניין התנאים כאמור ולעניין פרסומם וכן נסיבות מיוחדות שבהן יחולו הוראות שיקבע לגבי אופן ביטול ההתקשרות האמורה; ובכך יש כדי לצמצם את כשל השוק בענף המוסכים. עוד נמצא שהעיכוב בגיבוש נוסח התקנות גרם לבעיות רבות באסדרת ההתקשרות של יבואני הרכב עם מוסכים לרבות מבחינת עריכת חוזי התקשרות, שלפי משרד התחבורה אינם עולים בקנה אחד עם כוונת המחוקק ועם רוח החוק.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא סיכם את נוסח התקנות מכוח סעיף 58 עם רשות התחרות והשלים את הליך RIA, וכי נדרש פרסום של שימוע ציבורי נוסף לפני שיבוצע הליך חקיקת התקנות.

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לקידום השלמת גיבוש התקנות מכוח סעיף 58(א) לחוק בעניין תנאים להתקשרות יבואן מסחרי עם מוסך שירות, וזאת כדי להגדיל את התחרות בענף המוסכים.



הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות

דוח הצוות להגברת התחרות בענף הרכב מפברואר 2012 המליץ כי לא יותר ליבואן רכב ישיר להיות בעל החזקות (במישרין או בעקיפין) ביותר ממוסך אחד. מוסך זה ישמש מרכז שירות והדרכה עבור כלי הרכב שהוא מייבא. הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להגברת התחרויות אימץ את ההמלצה באפריל 2012.

בסעיף 53 לחוק רישוי שירותי רכב נקבע כי שר התחבורה, באישור הוועדה, רשאי לקבוע נסיבות שבהן יחויב יבואן מסחרי להקים יותר ממוסך שירות אחד המטפל בתוצרי הרכב שהוא מייבא או להתקשר עם יותר ממוסך אחד כאמור כדי שישמש מוסך שירות שלו, בנפה מסוימת, ובלבד שבאותה נפה לא יהיה בבעלותו או בבעלות תאגיד שהוא בעל שליטה בו יותר ממוסך אחד כאמור או יותר מכמה מוסכים כפי שקבע השר. עוד נקבע בסעיף, כי בתקנות לפי סעיף זה רשאי השר לקבוע גם נסיבות למתן פטור ליבואן מסחרי מחובתו כאמור¹⁵⁶.

במכתב של יו"ר איגוד המוסכים לשר התחבורה דאז מדצמבר 2016 צוין כי משרד התחבורה לא התקין תקנות לסעיף 53 לחוק, שהוא לדבריו סעיף חשוב ביותר בחוק, הנדרש לצורך השגת המטרה של פתיחת השוק לתחרות.

ביוני 2017 כתב סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה ליו"ר ועדת הכלכלה דאז בנוגע לתקנות לפי סעיף 53 לחוק כי לאחר שמשרד התחבורה השלים עבודה שבחנה את הנושא מנקודת מבט כלכלית, ביוני 2017 הפיץ המשרד לשימוע ציבורי נוסח מעודכן לתקנות מכוח סעיף זה. עוד צוין הסמנכ"ל במכתב כי המשרד מכין בימים אלה (יוני 2017) את נוסח טיוטת התקנות להגשה לאישור ועדת הכלכלה.

במועד עריכת הביקורת לא סיים משרד התחבורה לגבש נוסח מוסכם של תקנות מכוח סעיף 53 לחוק שעניינו הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות, שיש בו כדי לצמצם את כשל השוק בענף המוסכים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי לאחר בחינת הסעיף כפי שמנוסח בחוק נמצא כי חקיקת תקנות מכוחו איננה ישימה בשל מורכבות מקצועית גבוהה, כמו גם התנגדויות לנוסח בטענה כי הפגיעה ביבואני הרכב אינה מידתית. המשרד בוחן בימים אלה, בשיתוף עם רשות התחרות, נוסח אחר לסעיף, שיהיה ישים, פשוט ומידתי.

רשות התחרות ציינה בתשובה נוספת מדצמבר 2021 כי "עניינו של סעיף 53 הוא סמכות להורות על פתיחת מוסכים נוספים בבעלות יבואן כלי רכב ולא על הגבלת בעלות זו... רשות התחרות ומשרד התחבורה קיימו דיונים ממושכים על שאלת הצורך בהגבלת יבואן כלי רכב להיות בעלים של מוסכי שירות. במסגרת דיונים אלה, ערכה רשות התחרות בדיקה עם יבואני כלי רכב שונים ובחנה את שיעור המוסכים המצויים בבעלות יבואן מתוך כלל המוסכים המורשים של אותו יבואן, כמו גם את השאלה האם ישנה מגמה גוברת 'להשתלטות' יבואני רכב על רשת מוסכי מורשי היבואן הקשורים עמם. בדיקתנו העלתה כי ככלל, יבואני כלי הרכב הם בעלים של אחוזים בודדים בלבד מתוך סך מוסכי הרשת, ולא נמצאה שום אינדיקציה למגמת

156 בסעיף זה, "נפה" - נפה שנקבעה לפי סעיף 3 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.



גידול בשיעור הבעלויות של יבואני כלי הרכב במוסכים המורשים. מכאן, כי לא נמצאה פרקטיקה בעייתית המצריכה נקיטת צעד קיצוני דוגמת הגבלת הבעלות של יבואני הרכב על מוסכים. ממצאים אלה נמסרו למשרד התחבורה באופן מפורט בפגישה ואף נדונו בשיחות שונות וכן בהתכתבות דוא"ל הנפרשת על פני החודשים האחרונים... בהתכתבות זו הבהירה הרשות למשרד התחבורה כי אין הצדקה תחרותית להגביל את הבעלות של יבואני כל רכב במוסכי שירות דרך תיקון הנוסח הנוכחי של סעיף 53 לחוק שירותי רכב. כמו כן, ובמענה לשאלת משרד התחבורה בעניין, נמסר כי הרשות לא תתנגד לביטול הסעיף בנוסחו הקיים חלף תיקונו (ההדגשה במקור)."

מומלץ כי משרד התחבורה יקדם את הבחינה בעניין נוסח סעיף 53 לחוק שעניינו הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות, בשיתוף עם רשות התחרות, כדי לקדם את התחרות בענף המוסכים.

העברת מידע מקצועי

במסגרת המלצותיה בעניין הסדרה של שוק החלפים והתיקון במוסכים, המליצה הוועדה הציבורית להגברת התחרותיות בענף הרכב לאפשר לכלל המוסכים המורשים לטפל בכל כלי הרכב הנעים בישראל באמצעות חיוב יבואנים ישירים להעביר ספרות מקצועית ו/או הכשרה ו/או ציוד טכני ו/או הדרכה וכל כיו"ב לכל מוסך שיחפץ בכך, והכול במחיר אחיד שיהיה נתון לפיקוחו של הממונה על המחירים במשרד התחבורה. בדברי ההסבר להמלצה צוין כי מוסכים רשמיים הם בגדר חסם תחרותי, והעברת הידע, הציוד וכל הדרוש לטיפול ברכב לידי כל מוסך אחר תגביר את התחרותיות בין המוסכים משום שהלקוח יוכל לבחור לטפל ברכבו בבטחה בכל מוסך שיבחר.

הצוות הבין-משרדי המליץ ליישם את ההמלצה באמצעות מודל שיגדיר כמה סוגים של מוסכים: מוסך מורשה מטעם משרד התחבורה באופן כללי, מוסך שירות של יבואן הרכב ומוסך אשר יעמוד בדרישות של משרד התחבורה אך לא בכל הדרישות של היצרן. עוד הומלץ, כי מוסך שיומשה מטעם משרד התחבורה לטפל בדגם מסוים יהיה זכאי לקבל את הציוד ואת הספרות המקצועית מיצרן הרכב או מספקים מקצועיים אשר בידיהם החומר והציוד.

בסעיף 80 (א) לחוק רישוי שירותי רכב נקבע: "משווק רכב, למעט יבואן זעיר, ימסור לבקשת בעל רישיון להפעלת מוסך או להפעלת מוסך מומחה, מוסד לימוד או גורם אחר שקבע השר (בסעיף זה - גורם מטפל), מידע שהעביר לו יצרן הרכב במדינת חוץ או סוכן מורשה, הנדרש לשם טיפול ותחזוקה ברכב מתוצר משווק הרכב מייבא או מייצר, לרבות מידע טכני ומידע על ציוד והכשרת בעלי מקצוע". בסעיף 80(ב) לחוק נקבע כי "משווק רכב, למעט יבואן זעיר, יאפשר לגורם מטפל המבקש זאת לקבל את כל המידע הטכני, ההדרכה, הציוד וכלים אחרים, ובכלל זה תוכנה, הנדרשים כדי לטפל ולתחזק רכב מתוצר שהוא מייבא או מייצר, שקיבל מיצרן הרכב במדינת חוץ או מסוכן מורשה"¹⁵⁷.

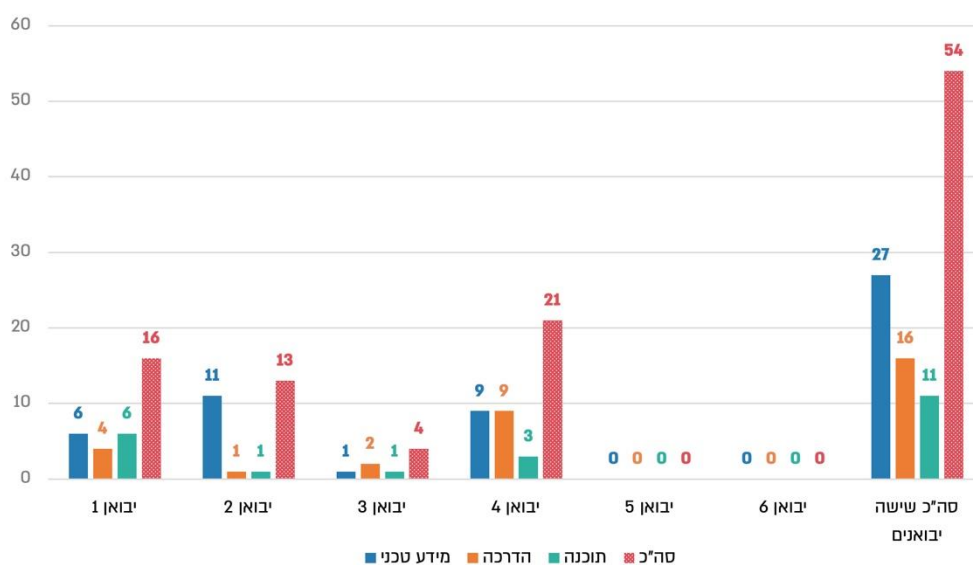
157 בסעיף 80(ג) לחוק צוין כי אין בהוראת הסעיף למנוע ממשווק רכב לדרוש תשלום סביר בעד השירות שייתן לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), להטיל על משווק הרכב אחריות לגבי השימוש שנעשה במידע שמסר לפי סעיף זה, או לגרוע מזכות היוצרים לפי כל דין לגבי המידע והציוד, אם ישנה.



בסעיף 16 לחוק, העוסק בחובת בעל רישיון למסירת דיווח ומסירת פרטים למנהל (על פי הגדרתו בחוק - סמנכ"ל תנועה במשרד התחבורה), נקבע כי "בעל רישיון ימסור למנהל, לפי דרישתו ולשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה דיווח על מתן שירות, לרבות פרטים על רכב או מוצר תעבורה, ובכלל זה פרטים על כמות, איכות התאמה לדרישות התקינה, דרכי היבוא, הסחר והשיווק של רכב או של מוצר התעבורה, וכל פרט אחר הדרוש לשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה".

בנובמבר 2020 פנה מנהל אגף א' רישוי ופיקוח במשרד התחבורה לשישה יבואני רכב ישירים בבקשה לקבל מידע עבור השנים 2019 - 2020 על מספר הגורמים המטפלים שפנו לקבלת מידע טכני, הדרכה ותוכנה בהתאם לסעיף 80 לחוק, בחלוקה לבעלי רישיון להפעלת מוסך או מוסך מומחה, מוסדות לימוד ואחר, ואת מספר הגורמים המטפלים שקיבלו מידע כאמור ואת התשלום הממוצע שנגבה מהם בתמורה. סיכום תוצאות הגורמים שפנו לשישה יבואני רכב ישירים המוצגים בתרשים וקיבלו מהם מידע טכני, הדרכה ותוכנה לשנים 2019 - 2020 מופיע בתרשים 35.

תרשים 35: מספר הגורמים שפנו לשישה יבואני רכב ישירים וקיבלו* מהם מידע טכני, הדרכה ותוכנה, 2019 ו-2020



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה
* תיתכן כפילות במספר הפניות באופן שאותו גורם פנה לקבל מידע בנושאים שונים ובכל השנים, ומכאן שמספר הפונים בפועל עשוי להיות קטן מהמצוין בתרשים

ניתן לראות מתרשים 35 שסה"כ דווח למשרד התחבורה כי בשנים 2019 ו-2020 בוצעו 54 פניות על ידי מוסכים לקבלת מידע מקצועי משישה יבואני רכב ישירים. 27 פניות לקבלת מידע טכני, 16 פניות לקבלת הדרכה ו-11 פניות לקבלת תוכנה. עוד עולה מהתרשים כי שני יבואנים מתוך שישה דווחו כי לא התקבלו אצלם פניות לקבלת מידע מקצועי. עוד עולה מדיווחי היבואנים למשרד התחבורה כי עלות בגין מתן המידע נעה בין מתן מידע ללא עלות לבין עלות של 13,300 אירו לשנה.

במסגרת הבדיקה שביצע משרד התחבורה בדצמבר 2020 השיב בא כוח של יבואן ישיר למשרד התחבורה כי הם לא מצאו בחוק רישוי שירותי רכב הסמכה שמכוחה רשאי משרד התחבורה לדרוש את הנתונים שהתבקשו במכתב המשרד מנובמבר 2020. נטען כי סעיף 16 לחוק מחייב דיווח על מתן שירות או על כל פרט אחר הדרוש לשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה, אולם המידע המבוקש אינו דרוש לביצוע הוראות כלשהן של החוק. היבואן הישיר אינו נדרש בחוק לנהל תיעוד של הנתונים המבוקשים ואינו עושה זאת. עוד נאמר כי החברה של היבואן הישיר כוללת כמה חטיבות רכב, מחלקות שירות, מחלקות חלפים, מוסכים ועוד, ולכן אין להוציא מכלל אפשרות שהפניות לא הגיעו לידיעת הגורמים הרלוונטיים בחברה בעת הבדיקה שנערכה לשם מענה לפנייה. היבואן העביר למשרד התחבורה דיווח על הנתונים שהיו ידועים לו.

סעיף 80 לחוק רישוי שירותי רכב נועד להסדיר את ההוראות בעניין העברת המידע המקצועי מיבואני הרכב למוסכים. במועד עריכת הביקורת נמצא כי בחלוף כארבע שנים מחקיקת החוק, משרד התחבורה פעל למול שישה יבואנים בעניין העברת מידע מקצועי על ידם למוסכים, וכי מהמידע שהתקבל עלה כי בשנים 2019 ו-2020 בוצעו 54 פניות - 27 פניות לקבלת מידע טכני, 16 פניות לקבלת הדרכה ו-11 פניות לקבלת תוכנה. עוד עולה כי שני יבואנים מתוך שישה דווחו כי לא התקבלו אצלם פניות לקבלת מידע מקצועי.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי כמות הפניות השנתית הממוצעת בשנים 2019 ו-2020 לקבלת מידע מקצועי (27 פניות) היא נמוכה. עוד נמצא כי פעילות המשרד לא לוותה בדרישת דיווח מראש ליבואנים ולפיכך אין להוציא מכלל אפשרות שנערכו פניות שלא תועדו ולכן ייתכן שהמידע שאסף משרד התחבורה במסגרת הפעולות שלו לפיקוח על העברת מידע מקצועי הוא חלקי. כמו כן, בגין חלק מהמידע לא נגבה תשלום כלל, ובגין בחלק מהשירותים נגבה תשלום שהגיע לאלפי ש"ח ועד לסכום שנתי של 13,300 אירו.

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לבחון את הסיבות למיעוט הפניות של מוסכים מיבואני רכב ראשיים לקבלת מידע מקצועי, יבחן לפעול להסדרת הפיקוח על העברת המידע המקצועי מיבואני כלי הרכב למוסכים ולהסדרת סכום התשלום בעד השירות. עוד מומלץ למסד מתכונת דיווח תקופתית שנתית של יבואני הרכב אליו בעניין העברת המידע המקצועי למוסכים ושילוב סקרים מול בעלי המוסכים בעניין קשיים שהם חווים לקבלת המידע הנדרש מהיבואנים אם יעלו.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא ער לכך שחלק מפניות המוסכים ליבואני הרכב הישירים מתבצעות בעל פה ואינן מתועדות בכתב. לנוכח האמור, יבחן המשרד את האפשרות שגורם מקצועי יבצע את הסקרים.

תקנות המוסכים

פרק ח' לחוק רישוי שירותי רכב עוסק בנושא רישוי מוסכים ומנהלים מקצועיים של מוסכים. סעיפים רבים בפרק ח' לחוק כוללים הוראות אשר מצריכות התקנת תקנות, לדוגמה: סעיף 128(ב) - לעניין סוגי פעולות ברכב שסעיף 128(א) לא יחול עליהן; סעיף 130(ב) - גודל השילוט שיוצב במוסך; סעיף 132(א) - פרטים נוספים שייכללו בהצעת מחיר הניתנת במוסך; סעיף 136(ב) - קביעת סוגי רישיונות לניהול מקצועי של מוסך; סעיף 137(ב) - קביעת סדרי הבחינות



לקבלת רישיון לניהול מקצועי של מוסך, דרך קבלת תוצאות הבחינות והשגה עליהן; סעיף 139(ב) - קביעת הוראות לעניין ביצוע פעולות ברכב שיחייבו בעל רישיון להפעלת מוסך ומנהל מקצועי של מוסך; סעיף 143(ד) - קביעת נסיבות מיוחדות שבהן ממלא מקום של מנהל מקצועי של מוסך יהיה פטור מקיום התנאים המנויים בסעיף; סעיף 147(ג) - קביעת הוראות לעניין תנאי כשירות וניסיון מקצועי של בוחנים בבחינות לקבלת רישיון לניהול מקצוע של מוסך; וכן סעיף 148(ד) - קביעת הוראות בדבר סדרי עבודתה ודיוניה של המועצה המייעצת לעניין מנהלים מקצועיים של מוסכים.

ביולי 2016 פרסם משרד התחבורה לראשונה את טיוטת תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (מוסכים), שכללו התקנת תקנות מתוקף סעיפים 7(ג), 9, 13(ב), 130(ב), 135(ב), 142, 238(א) ו-239 לחוק (להלן - טיוטת תקנות המוסכים). בדברי ההסבר לטיוטת התקנות צוין כי הן נועדו להסדיר את העיסוק בענף המוסכים באותם תחומים שבהם חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן - החוק), מחייב את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת. עוד נכתב בדברי ההסבר לטיוטת התקנות, כי תקנות אלה יותקנו בצמוד ובמקביל לתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תנאים לרישוי מוסכים ומנהלים מקצועיים של מוסכים ולהסמכת בוחנים בבחינות לרישוי של מנהלים מקצועיים והוראות שונות), שעניינן התנאים הנדרשים לקבלת הרישיונות השונים בענף המוסכים. ההסדר בחוק ובתקנות נועד להחליף את ההסדר הקיים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970, ובמהותו אין שינויים של ממש לעומת הצו. כאמור, טיוטת תקנות אלה פורסמה להערות הציבור ביולי 2016, ועקב חלוף הזמן הן פורסמו מחדש בשנת 2020.

ביולי 2016 פרסם משרד התחבורה לראשונה גם את טיוטת תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תנאים לרישוי מוסכים ומנהלים מקצועיים של מוסכים ולהסמכת בוחנים בבחינות לרישוי של מנהלים מקצועיים והוראות שונות), הכוללת התקנת תקנות לפי סעיפים 7(ג), 9, 13(ב), 130(ב), 135(ב), 142, 238(א) ו-239 לחוק (להלן - טיוטת תקנות רישוי מוסכים). בדברי ההסבר לטיוטת התקנות צוין כי תקנות אלה עניינן הסדרת העיסוק בענף המוסכים באותם תחומים שבהם חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב אינו מחייב את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת, וכי תקנות אלה יותקנו בצמוד ובמקביל לתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (מוסכים), שעניינן מוסכים ניידים, כללי ניגוד עניינים ואתיקה למנהלים המקצועיים של המוסכים, אגרות ועוד. ההסדר בחוק ובתקנות נועד להחליף את ההסדר הקיים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970, ובמהותו אין שינויים של ממש לעומת הצו. טיוטת תקנות אלה פורסמה להערות הציבור ביולי 2016, וצוין כי עקב חלוף הזמן הן פורסמו שוב בשנת 2020.

ביולי 2017 כתב סמנכ"ל בכיר תנועה במשרד התחבורה ליו"ר ועדת הכלכלה דאז בנוגע לתקנות המוסכים, כי מדובר בתקנות ענפות אשר מסדירות מחדש את כל דרישות האסדרה בענף המוסכים לרבות הדרישות מהמנהלים המקצועיים של המוסכים. עוד צוין הסמנכ"ל כי התקנות מצויות בשלבי עבודה סופיים במשרד לקראת העברתן לאישור מחלקת הנוסח במשרד המשפטים.

במרץ 2021 צוין משרד התחבורה כי טיוטת התקנות הועברה לוועדת הכלכלה.



חוק רישוי שירותי רכב מיוני 2016 מסדיר את נושא רישוי המוסכים והמנהלים המקצועיים של המוסכים ומצריך התקנת תקנות רבות לצורך יישום ההוראות שנקבעו בחוק - אשר חלקן טעונות אישור של ועדת הכלכלה של הכנסת או היועצות עם שר הכלכלה. נמצא כי גיבוש התקנות על ידי משרד התחבורה נמשך כארבע שנים ממועד חקיקת החוק ומפרסום טיוטת התקנות בשנת 2016, ובמועד עריכת הביקורת העביר משרד התחבורה את תקנות המוסכים לאישור ועדת הכלכלה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי: "תקנות המוסכים ממתינות לאישור הוועדה, אך עם כינון הממשלה החדשה, ישנו צורך בחידוש הליכי היועצות עם השרים החדשים".

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לקידום ההליך להתקנת התקנות.



הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי בנושאים הבאים בענף המוסכים: תנאים להתקשרות של יבואן מסחרי עם מוסך שירות, הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות, העברת מידע מקצועי והסדרת רישוי המוסכים והמנהלים המקצועיים של המוסכים המצריכים הסדרה בחקיקת משנה, טרם השלים משרד התחבורה את ההליך הנדרש להתקנת התקנות. חלק מהעיוכים נבעו מפערים בין משרד התחבורה לבין משרד המשפטים ורשות התחרות בנושאים משפטיים הקשורים לנוסח טיוטת התקנות.

בתשובת משרד המשפטים מ-6.7.21 צוין כי: "ככל הידוע למשרד המשפטים לא נותרו עוד פערים בנושא והתיאומים הושלמו. השלמת התקנות והאסדרה בנושא זה (המוסכים) היא לפתחו של משרד התחבורה".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ורשות התחרות להשלים את התיאומים הנדרשים בהיבטים המשפטיים של התקנות כדי לקדם את התקנתן.

פרסום זכויות הצרכנים הקשורות לשירות במוסכים

כדי לצמצם את כוחם של היבואנים הראשיים במוסכים ולקדם תחרות הוגנת, נקבעו הסדרים שונים בנושא בחוק רישוי שירותי רכב וקודמו רפורמות חדשות לשיפור התחרות בענף המוסכים על ידי משרד התחבורה, שחלקן עוסק בזכויותיהם של הצרכנים. עלה כי זכויות אלו לא הובאו לידיעת הציבור במידה המיטבית. להלן דוגמאות:

קבלת הצעת מחיר עבור יותר מסוג אחד של חלקי חילוף

אחד מכשלי השוק המרכזיים בשוק החלפים הוא אי-השוויון בין המידע של ספקי החלפים לבין המידע העומד לרשות הצרכנים, ואף בין המידע של מוסכי היבואנים לבין המידע שברשות המוסכים שלא בהסדר עם היבואן. לכן הצרכן ובעלי המוסכים נתקלים בקושי ממשי בבואם



להשוות מחירים של חלפים בין היצרנים והספקים השונים מפני שרמת הנגישות של הצרכן ובעלי המוסכים למידע נמוכה.

דוח הוועדה להגברת התחרויות בענף הרכב המליץ לחייב כל מוסך, לרבות מרכז שירות של יבואן, להציע ללקוח חלק חליפי (בלי שהחלטת הלקוח לבחור בחלק החליפי תפגע באחריות היצרן), ואם יימנע מלעשות זאת, יוטל עליו קנס. בדברי ההסבר להמלצה צוין כי דרך זו תגביר את התחרות בתחום החלפים וירחיב את ההיצע של אפשרויות הטיפול בכלי הרכב. הצוות הבין-משרדי אימץ את ההמלצה.

המלצת הוועדה להגברת התחרויות יושמה, ובסעיף 131(א) לחוק רישוי שירותי רכב נקבע כי בעל רישיון להפעלת מוסך יציע ללקוח יותר מסוג אחד של מוצר תעבורה לשם ביצוע פעולות ברכב ויסביר לו מהם ההבדלים בין סוגי המוצרים לפני שייתן לו הצעת מחיר, אלא אם לא יכול היה להשיג יותר מסוג אחד של מוצר תעבורה במאמץ סביר (כמוגדר בחוק). לפי סעיף 132(א)(1) לחוק, בעל הרישיון להפעלת מוסך ייתן ללקוח הצעת מחיר שתכלול את הפעולות שהמוסך מציע כי יבוצעו ברכב, את מספר שעות העבודה הצפוי, את מוצרי התעבורה המוצעים לפי סעיף 131, את היקף האחריות למוצר התעבורה ולפעולה שתבוצע ברכב ואת פירוט התשלומים.

מתן אחריות לרכב המיובא ביבוא מקביל

אחריות לרכב חדש

רכב חדש שמייבא יבואן ישיר לישראל מקבל בדרך כלל אחריות של היצרן לשלוש שנים בממוצע או עד 100,000 ק"מ מיום המכירה. הקשר עם יצרן הרכב מתנהל באמצעות היבואן. סעיף 49(א) לחוק רישוי שירותי רכב קובע כי "יבואן ישיר ייתן את האחריות שנתן יצרן הרכב לכל רכב שהוא מייבא ויממש את האחריות כאמור לכל רכב מתוצר שהוא מייבא". אם כן, סעיף זה מחייב יבואנים ישירים של כלי רכב לישראל לממש את האחריות שנתן יצרן הרכב בחו"ל לכל רכב מהתוצרים שהם מייבאים, גם אם יובא לישראל בידי גורם אחר - יבואן עקיף או יבואן זעיר או נרכש ביבוא אישי. דהיינו, כל הפעולות הנכללות במסגרת האחריות - כגון פגמים ברכב המחייבים טיפול וקריאות שירות יזומות על ידי היבואן (Recall) - הן באחריות היבואן הישיר.

כאמור, על רקע זה, בינואר 2018 ארבעה יבואני רכב עתרו לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים¹⁵⁸ נגד משרד התחבורה. המחלוקת העיקרית בעתירה נסבה על השאלה אם החובה של היבואן הראשי מכוח סעיף 49(א) לחוק למימוש האחריות שנתן היצרן חלה גם במקרה שבו אחריות היצרן שניתנה לרכב במקום רכישתו במדינת המקור הוגבלה טריטוריאלית רק למדינה זו או למדינות מסוימות שאינן ישראל. בית המשפט דן בעתירה ופסק, כי לאור לשונו של החוק ותכליתו החקיקתית, ניכר כי הוראות סעיף 49(א) לחוק מטילות חובה על היבואן הישיר למימוש אחריות היצרן בישראל גם אם האחריות בארץ רכישת הרכב הוגבלה טריטוריאלית לאותה מדינה או למדינות נוספות שאינן ישראל, ועל כן העתירה נדחתה.

158 עת"מ (י-ם) 11690-01-18 יוניון מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.10.2019).

אי-התניית תוקף אחריות בביצוע טיפולים במוסך שירות של היבואן

סעיף 49(ג) לחוק קובע כי יבואן ישיר או יבואן עקיף לא יתנה את תוקפה של האחריות שנתן לפי סעיף זה בכך שהרכב יטופל במוסך שירות של היבואן או בשימוש במוצר תעבורה מסוים (למעט שירותי תחזוקה לרכב הכלולים באחריות, שהיבואן או מי מטעמו נושא בתשלום בעדם בשיעור של תשעים אחוזים לפחות). כלומר, בעל רכב חדש רשאי לטפל ברכבו בכל מוסך שירצה בלא שייפגע תוקפה של האחריות שנתן היבואן לרכב, ובעל הרכב ככלל אינו מחויב לטפל ברכב במוסכי היבואן או להשתמש במוצר תעבורה מסוים.

קיומו של מוסך מומחה

"מוסך מומחה" הוא מוסך בעל רמה מקצועית גבוהה ואמצעים מתקדמים, שהוסמך לטיפול במוטג רכב מסוים ומסוגל לספק שירות מקצועי איכותי במחיר תחרותי יחסית למוסך היבואן, וזאת כדי להתגבר על תופעת הלקוחות "השבויים" במוסכי היבואן. התנאים לזכאות לקבלת רישיון להפעלת מוסך מומחה נקבעו בסעיף 129 לחוק רישוי שירותי רכב, ואלה הם: המבקש הוא בעל רישיון להפעלת מוסך, הוא בעל יכולת מקצועית וציוד או סוגי ציוד מתאימים לטיפול בתוצר הרכב שלגביו הוגשה הבקשה, והכול כפי שקבע השר.

המוסך המומחה נועד לשמש גורם מקצועי בר-תחרות למוסכי היבואן במחירים סבירים. בסיכום שנתי לשנת 2017 של אגף הרכב במשרד התחבורה צוין כי פרויקט מוסך מומחה, שהחל כניסוי בשנת 2015 ואחר כך עוגן בחוק רישוי רכב, הורחב באותה השנה ונפתחו שלושה מוסכים מומחים אשר עמדו בתנאים שקבע האגף. במהלך שנת 2016 נפתחו שישה מוסכים מומחים, ובשנת 2017 נפתחו עוד עשרה. עוד צוין בסיכום השנתי לשנת 2017 כי מאה מוסכים נוספים מבקשים להצטרף לפרויקט ולקבל הכרה של מוסך מומחה.

יצוין כי איגוד המוסכים פנה באוקטובר 2016 למנהל אגף הרכב במשרד התחבורה בבקשה להוציא עלון לפרסום עיקרי החוק.

עלה כי משרד התחבורה לא פרסם את סעיפי הרפורמות לציבור העשויים לשפר את מימוש זכויות הצרכנים בענף ובהם קבלת הצעת מחיר עבור יותר מסוג אחד של חלקי חילוף, זכאות לקבלת אחריות לרכב חדש המיובא ביבוא מקביל, זכאות לקבלת אחריות לרכב חדש בגין טיפולים שלא במוסך שירות של היבואן וקיומו של מוסך מומחה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי: "אגף דוברות והסברה במשרד נערך מבעוד מועד לפרסום הרפורמה בענף הרכב ואף הכין קמפיין נרחב בנושא, אולם במשרד הוחלט להמתין עם פרסום הקמפיין עד להשלמת כל התקנות של חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב. בשל מורכבות החוק, וריבוי התקנות הנדרשות ליישום, יחד עם מערכות הבחירות המרובות בשלוש השנים האחרונות, טרם עלה בידי המשרד להשלים את התקנות בתחומי המוסכים, השמאים, ייצור רכב ומוצרי התעבורה. בנסיבות המתוארות, נקבע כי אין מקום לצאת בפרסום קמפיין אודות מוצרי תעבורה, בטרם הותקנו התקנות, והחל יישומן הלכה למעשה בשוק, באופן שיאפשר את מימושו של הרפורמות הכרוכות בסעיפי החוק. כך למשל, כל עוד לא נקבעה התקנה המחייבת בעלי רישיון סחר במוצרי תעבורה לפרסם את מחירי מוצרי התעבורה שהם משווקים, לא ניתן עדיין להשוות בין מחירי מוצרי התעבורה מראש. על בסיס האמור, ובהתייעצות עם הגורמים המקצועיים במנהל התנועה, הוחלט לדחות את הקמפיין עד ליישום התקנות".



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם פרסום לציבור של הרפורמות שיש המשדר, אשר אינן תלויות בהתקנת התקנות, והן עשויות לשפר את מימוש זכויות הצרכנים ולתרום לתחרות בענף. כך - פרסום זכותם של הצרכנים לקבל אחריות מיבואני הרכב הראשיים בגין רכב חדש הנרכש ביבוא מקביל עשוי לתרום לקידום רפורמת היבוא המקביל ולתרום לקידום התחרות בענף יבוא הרכב. פרסום זכותם של הצרכנים לקבל הצעת מחיר עבור יותר מסוג אחד של חלפים וכן הוראות החוק לעניין אי-התניית תוקף אחריות לרכב במתן טיפולים במוסך שירות של היבואן וקיומו של מוסך מומחה יכולים לתרום לקידום התחרות בענף החלפים ובענף המוסכים.

עוד מומלץ כי משרד התחבורה יבחן הסדרה של קביעת הוראות ולפיהן המוסכים יפרסמו בין כותליהם מידע לציבור בדבר זכויות הצרכנים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי בכוונתו לפרסם את הקמפיין בתיאום עם מנהל התנועה, במהלך שנת התקציב הנוכחית ובכפוף לאישור התקציבי, לאחר שיתקבל.

פעילות מוסכים בלתי מורשים

בדוח של חברת ייעוץ א' מספטמבר 2012 צוין כי לצד המוסכים המורשים פועלים מוסכים רבים ללא רישיון. בחלקם אין מדובר במוסך אלא באדם, למשל עובד של מוסך מורשה, המתקן כלי רכב בביתו. עוד עולה מהדוח כי למשרד התחבורה ידוע על 500 מוסכים בלתי מורשים, אולם גורמים בשוק מעריכים שיש עוד 1,000 עד 2,000 מתקני רכב בלתי מורשים (בבתים פרטיים, בחצרות ועוד).

עוד צוין בדוח של חברת ייעוץ א' כי השפעתה של תופעת המוסכים הפועלים ללא רישיון על מקטע המוסכים חמורה ביותר. מוסכים בלתי מורשים נהנים מיתרונות של עלויות מופחתות לצורך הקמת העסק וניהולו, ולכן יש באפשרותם להציע לצרכנים מחירים נמוכים יותר. זליגה מתמשכת של צרכנים ממוסכים מורשים למוסכים בלתי מורשים (שאינם נתונים לפיקוח אפקטיבי) לא רק פוגעת ביכולת התחרות של המוסכים המורשים, אלא גם מעוררת חשש לטיפולים לא איכותיים וחשש להעמדת הבטיחות בסכנה. יש בכך גם אובדן הכנסות למדינה. תופעה זו מסתמנת כבעיה בהיקף נרחב, אשר אינה זוכה להתייחסות ולאכיפה מספקות.

משרד מבקר המדינה בדק את הפיקוח על המוסכים הבלתי מורשים בשנת 2010¹⁵⁹ וצוין בין היתר כי להערכת משרד התחבורה פעלו אז כ-500 מוסכים בלתי מורשים; בכל שנה נפתחים נוספים ומספרם עולה בהתמדה, בעיקר באזור הצפון. משרד מבקר המדינה העיר כי משרד התחבורה הטיל על צוות של שני מפקחים לאכוף את החוק על 500 המוסכים הבלתי מורשים בכל הארץ. ההליכים במשרד התחבורה עד הגשת כתבי אישום נמשכים זמן רב, ובינתיים המוסכים הבלתי מורשים ממשיכים לפעול. עוד העיר משרד המבקר כי על משרד התחבורה לפעול בנחרצות נגד המוסכים הבלתי מורשים בשיתוף פעולה עם המשטרה ועם הרשויות המקומיות לפי הצורך כדי לצמצם את התופעה ככל האפשר.

159 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), בפרק: "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - פיקוח על מכוני רישוי ועל המוסכים", עמ' 1214 - 1216.



בדוח הביקורת משנת 2010 צוין גם כי בביקורות שביצעה יחידת אתג"ר של המשטרה בשנת 2008 נמצאו 318 מוסכים שניהלו עסק ללא רישיון ובשנת 2009 נמצאו 198 מוסכים כאלה.

בתוכנית האב לענף הרכב משנת 2017 צוין כי בשוק התחזוקה בישראל פועלים גורמים בלתי מורשים בהיקפים גדולים, ועל פי הערכות של גורמים בענף היא מגיעה לעיתים לשיעור של עד 20%. לפעילות זו השפעה ממשית על התנהלות ענף התחזוקה: המוסכים הכלליים¹⁶⁰ למעשה נחלשים עוד יותר ונפגעת יכולתם לשמש מחוללי תחרות אל מול מוסכי השירות של היבואנים.

במסמך של אגף הרכב במשרד התחבורה בנושא "סיכום שנת 2017 ותכנון 2018 - אגף הרכב" הובאו נתונים על מוסכים בלתי מורשים שנסגרו. הנתונים מובאים בלוח 26.

לוח 26: מוסכים בלתי מורשים שנסגרו, 2013 - 2017

2013	2014	2015	2016	2017
389	323	314	269	220

המקור: נתוני משרד התחבורה.

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2013 עד 2017 נסגרו בין 220 ל-389 מוסכים בלתי מורשים, וכי מספר המוסכים הבלתי מורשים שנסגרים הולך וקטן משנה לשנה. זאת למול האומדן של בין 1,000 ל-2,000 מוסכים בלתי מורשים בשנת 2012 ולמול אומדן של יותר מ-1,000 מוסכים בלתי מורשים בשנת 2017¹⁶¹.

בתוכנית האב לענף הרכב הומלץ לנקוט מדיניות אגרסיבית, עקיבה ומתמשכת נגד פעילות של גורמים בלתי מורשים בתחום. בפרט הומלץ להמשיך להרחיב את פעילות האכיפה נגד מוסכים בלתי מורשים ונגד ביצוע פעולות תחזוקה שלא במסגרת מוסכים מורשים. צוין כי צמצום הפעילות הבלתי חוקית תסייע לתחום באמצעות הזרמת ביקושים נוספים למוסכים העובדים כחוק ותגביר את הפיקוח על תחום התחזוקה. הומלץ ליישם את ההמלצה באמצעות תגבור הפקחים ויצירת הרתעה מפעילות בלתי חוקית, הסמכת הפקחים להטיל קנס מנהלי ואיגום משאבים בין גופי האכיפה לשם שיתוף פעולה מתמיד.

כאמור, כדי לאפשר פיקוח על כלי רכב שניזוקו קשות ולמנוע את החזרתם לכביש ואת מכירתם, חשוב שרוכש הרכב יקבל מידע מלא על הנזק כדי שיוכל לקבל החלטה מושכלת אם לרוכשו. ככל הנראה מידע זה על כלי רכב המטופלים או מתוקנים במוסכים בלתי מורשים אינו נגיש.

160 מוסכים מורשים שאינם מרכזי שירות של יבואנים.

161 יותר מ-1,120 מוסכים. מבוסס על מספר המוסכים שפעולו ברישיון בשנת 2017 (יותר מ-5,600 לפי נתוני איגוד המוסכים) מוכפל באומדן של 20% מוסכים לא מורשים לפי הערכות של גורמים בענף שצוינו בתוכנית האב לענף הרכב משנת 2017.



פעילותם של מוסכים בלתי מורשים עלולה לפגוע ברמת התחזוקה של הרכב, בהתאם לדוח חברת ייעוץ א', עלולה לפגוע בבטיחות הנהגים, עלולה לגרום לאובדן הכנסות למדינה מהמיסוי על פעילות זו, לפגוע בתחרות ההוגנת בענף ולהפחית את הביקוש לשירותי תחזוקה במוסכים הכלליים. עלה כי נכון לשנת 2017 נאמד מספר המוסכים הבלתי מורשים ב-1,000, ויותר, וכי בכל שנה בשנים 2013 עד 2017 נסגרו בין 220 ל-389 מוסכים בלתי מורשים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי בשנת 2020 מחלקת אכיפה באגף הרכב ביצעה יותר מ-2,600 ביקורים לאיתור מוסכים בלתי מורשים, ועובדיה הופיעו 23 פעמים בבתי משפט בגין תיקים של מוסכים בלתי מורשים. המשרד הוסיף כי במסגרת פעולות מחלקת אכיפה באיתור מוסכים בלתי מורשים בוצעו 185 דוחות הודעה, 56 מוסכים מהם הסדירו את מעמדם וקיבלו רישיון; 60 מהמוסכים נסגרו; 48 דוחות הועברו למחלקת תביעות לגביית עיצום כספי; ו-8 דוחות ממתינים לבדיקת מחלקת תביעות. עוד מסר בתשובתו כי משרד התחבורה יזום תיקון חקיקה ראשית ובכלל זה תיקון של סעיפים של צווי סגירה בדומה לחוקים אחרים.

על משרד התחבורה לפעול למיגור התופעה של מוסכים בלתי מורשים. מומלץ כי משרד התחבורה יבחן אמצעי אכיפה למניעת פתיחה חוזרת של מוסכים בלתי מורשים לאחר שנסגרו ויגבש תוכנית פיקוח רב-שנתית לסגירתם.

מיתוג ענף המוסכים

בתוכנית האב לענף הרכב משנת 2017 צוין כי התפתחות הטכנולוגיה בענף והגידול במספר כלי הרכב ובהיקף פעילות היבואנים מחייב הכשרה מקצועית מתאימה של בעלי המקצוע בענף. עוד צוין בתוכנית האב כי: "ב-15 השנה האחרונות חל צמצום משמעותי בהיקפי ההכשרה המקצועית בישראל ובמעמדה ביחס לשנים שלפני כן. מגמה זו לוותה גם בירידת קרנה של ההכשרה המקצועית ביחס לרכישת תואר אקדמאי בעיני הציבור ובעיני קובעי המדיניות. כתוצאה מכך, נפגע גם עולם תחזוקת כלי הרכב שפעם היה מבוסס על כ"א מקצועי שעבר בבתי"ס מקצועיים ואיכותיים וכיום מתבסס יותר ויותר על כ"א לא מיומן. במקביל, חיוב עמידה באמות מידה מקצועיות גבוהות על ידי יצרני הרכב לצד התקדמות טכנולוגית, בשילוב של יכולות כלכליות גבוהות של היבואנים, הסיט את כובד המשקל של ההכשרה המקצועית אל יבואני הרכבים שנדרשו לגבש וליישם תכניות הכשרה מקצועיות שיאפשרו להם לספק שירותי תחזוקה לכלי הרכב המתקדמים טכנולוגית".

כמו כן, צוין בתוכנית האב כי: "אחת הבעיות המרכזיות בתחום המוסכים הוא ריבוי עובדים בלתי מיומנים. בעוד שהיצע העובדים גבוה יחסית, בעלי מוסכים מעידים על כך שמיומנות העובדים נמוכה ושישנו מחסור בכוח אדם מיומן. לראייה, ישראל היא בין המדינות המובילות בכמות המוסכים ועובדי המוסך לנפש^[162], נתון הרומז על פריון נמוך של עובדי המוסך. הפריון הנמוך מוביל לשכר נמוך, שמונע כניסה של כוח אדם מיומן וכך נוצר מעגל שמקבע ריבוי עובדים בעלי הכשרה נמוכה במוסך. רמת פריון נמוכה בקרב עובדי המוסך מתאפשרת גם בשל דרישת סף

162 בישראל יש כ-740 עובדים לכל 100,000 כלי רכב. הפער בתחום זה בין ישראל ליתר המדינות גבוה במיוחד, כאשר ביפן מספר העובדים בענף המוסכים עומד על כ-307 עובדים ל-100,000 כלי רכב ובארה"ב על כ-338 עובדים.



נמוכה יחסית להכשרה מצד משרד התחבורה. הדרישה החוקית לרמת ההכשרה במוסך נוגעת רק להכשרתו של המנהל המקצועי ולא לשאר עובדי המוסך. לכן ולאור תחרות עזה על מחיר בין המוסכים הכלליים, המוסכים מתקשים להעלות את רמת השכר של העובדים ולמשוך עובדים מיומנים (ואינם נדרשים לכך לפי חוק). חולשה יחסית של מנגנוני ההכשרה המקצועית בישראל לרבות בתחום המוסכים אינם מאפשרים היצע כוח אדם ברמה מקצועית גבוהה ונטל ההכשרה נופל על המוסכים עצמם. לעיתים רבות מוסכי יבואן בעלי יכולת כלכלית גדולה יותר ורשת מוסכים רחבה מאפשרים לשדרג את מיומנויות כוח האדם באמצעות הכשרות מסודרות שלעיתים אף נדרשות מיצרן הרכב. לעומת זאת, מוסכים כללים לרוב אינם יכולים לשאת בעלויות ההכשרה הנדרשות ועל כן בהכללה, נשארים עם כוח אדם פחות מיומן באופן יחסי".

בשנים האחרונות מושקעים בענף הרכב מאמצים רבים בפיתוח טכנולוגיות שיביאו לידי ירידה של ממש במספר תאונות הדרכים ובעוצמתן. יתר על כן, כמה יצרני רכב וחברות רב-לאומיות החלו לפתח טכנולוגיות מתקדמות לנהיגה אוטונומית. על פי תוכנית האב, עם החלת טכנולוגיות חדשות בענף גדל הביקוש לעובדים משכילים ומיומנים - דבר המגדיל את ההכנסה ואת התעסוקה של בעלי ההשכלה ופוגע בביקוש לידיים לא מיומנות.

בתוכנית האב ניתנו כמה המלצות לקידום הכשרות מקצועיות בענף המוסכים: שילוב מובנה, משמעותי וקבוע של התעשייה בגיבוש תוכניות הלימוד וההכשרות המקצועיות; ביצוע הכשרות תקופתיות שוטפות למנהלים מקצועיים; גיבוש תוכנית הכשרה מקצועית ועיונית בתחום מרכב וצבע ובתחום הצמיגאות; חיוב מעבר קורס חובה בסיסי לכל עובדי המוסך; קיצור משך הניסיון הנדרש ממנהל מקצועי צמיגאות; שילוב פרקטיקה במסלול ההנדסאים; ביטול מערכת סיווג המבוססת על ניסיון בלבד; גיבוש הסכמה על הכרה הדדית במסלולי ההכשרה השונים; מסלולי הכשרה לתלמידי תיכון; גיבוש תוכנית לשדרוג מקצועי של המורים בתחום; אימוץ מודל המייסטר¹⁶³ המקודם על ידי איגוד המוסכים.

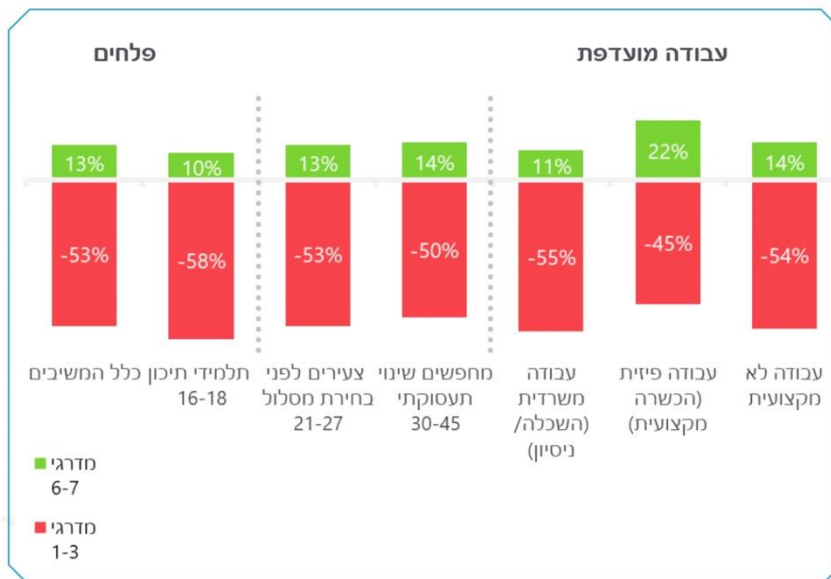
על פי דוח המסכם את המגמות המרכזיות בענף הרכב בנוגע למקצועות הרכב והתעסוקה בענף שהוציאה חברה פרטית¹⁶⁴ בספטמבר 2017, בשנים האחרונות מסתמנת ירידה מתמדת במספר הצעירים המקבלים הכשרה לשם השתלבות בענף הרכב. הדוח גורס כי מועסקים בענף עובדים צעירים מתחת לגיל 40, בעלי השכלה תיכונית במגמת רכב או במגמה טכנולוגית. על פי הדוח, המקצועות בענף הרכב סובלים מתדמית ירודה. להלן כמה דוגמאות לתוצאות סקר אינטרנטי שקיימה החברה בנוגע למידת האטרקטיביות של העבודה במרכז שירות רכב בציבור:

163 לפי תוכנית האב לענף הרכב מסלול מייסטר הוא מסלול איכותי של הכשרה מקצועית הנסמך על ידע וניסיון של התעשייה הגרמנית ועל מודל הלימודים בגרמניה. מודל זה יאפשר הכשרה איכותית של כוח אדם בענף על בסיס תכני הוראה ומקצועיות של מעצמת רכב מובילה בזמן קצר. אורך המסלול המוצע הוא 1,200 שעות וכולל ארבעה מודולים: 1. פדגוגיה (תיאוריה ופרקטיקה), 2. מנהל בסיסי, 3. אוטומכניקה – תיאוריה (בשני מסלולים אפשריים: מכונאות ופחחות) ו-4. פרקטיקה.

164 חברה לתועלת הציבור. שיתוף פעולה של 14 חברות יבוא הרכב, איגוד היבואנים וקרנות נוספות.



מידת האטרקטיביות של העבודה במרכז שרות רכב בציבור
אחוז מדרגי 6-7



עבודה במרכזי השרות לרכב נתפסת כאטרקטיבית למצט מאוד אנשים. בולטת אטרקטיביות גבוהה יותר בקרב אלו העוסקים או מעדיפים עבודה ברמה הפיזית הכוללת בתוכה הכשרה מקצועית וניסיון.

"באופן כללי, לא דווקא לעבודה עבורך,
באיזה עבודה במוסך רכב נתפסת בעיניך כאטרקטיבית וכמעניינת?" בסולם 1 עד 7
"באיזה עבודה או מקצוע אתה עובד היום או היית רוצה לעבוד?" - עבודה מועדפת

המקור: חברה פרטית.



גורמי אטרקטיביות | חוסר אטרקטיביות למקצוע מכונאות הרכב בעיני הציבור



מכונאות הרכב מעלה הרבה יותר אסוציאציות שליליות מחיוביות. עניין, הרחבת הידע בתחום, הנאה ותגמול הוגן נתפסים כגורמים אטרקטיביים ומעניינים בעבודת המכונאי. תנאי העבודה הקשים מהווים דימוי עיקרי של המקצוע.

מדרגי 6-7 נשאלו: "מה אטרקטיבי ומעניין בעיניך בעבודה במוסך רכב?" - בדיקה בלתי נעזרת
מדרגי 1-3 נשאלו: "מדוע עבודה במוסך רכב לא מעניינת ולא אטרקטיבית בעיניך?"
- בדיקה בלתי נעזרת

המקור: חברה פרטית.

בסיכום בדוח צוין כי: "המקצועות בענף הרכב סובלים מדימוי נמוך הן בקרב העובדים בענף והן בקרב הציבור הכללי. רק 13% מהציבור רואים בעבודה במרכזי שרות לרכב תעסוקה אטרקטיבית משום העניין, האפשרות להרחיב את הידע בתחום, ההנאה והתגמול ההוגן. הרוב (60%) סבורים שמדובר בעבודה שחורה בתנאים קשים שאיננה מתאימה לרוב האנשים".



השיפורים הטכנולוגיים בענף הרכב מחייבים העסקה של אנשי מקצוע בעלי מיומנות ברמה גבוהה. מהאמור לעיל עולה כי לאורך השנים הולך ומצטמצם היקף מערך ההכשרה המקצועית בענף הרכב. מגמה זו והתדמית הירודה של העיסוק בתחום זה גרמו למחסור בכוח אדם מיומן, והוא עלול לפגוע בין היתר בבטיחות כלי הרכב ובאיכות השירות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון דרכים לקידום מיתוגו של ענף המוסכים כדי להגביר את הביקוש של עובדים לעסוק בו לנוכח האתגרים הטכנולוגיים בענף בשנים האחרונות ולבחון את האפשרות לשדרוג מערך ההכשרות בענף בהתאם להמלצות תוכנית האב לענף הרכב משנת 2017.

הסדרת ענף שמאות רכב

רקע

על פי פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970, אדם לא ישתמש -ולא יגרום או יניח שאדם אחר ישתמש ברכב, אלא אם יש לשימוש שלו או של האדם האחר באותו רכב פוליסה בת תוקף העונה על הדרישות המפורטות בפקודה (להלן - ביטוח חובה). מעבר לביטוח חובה, אדם רשאי לבטח את רכבו בביטוח צד ג' או בביטוח מקיף בהתאם לסוג הכיסוי שהוא מבקש. את הביטוח ניתן לרכוש ישירות מחברות הביטוח או באמצעות סוכני ביטוח. על פי רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון ואיגוד חברות הביטוח בשוק ביטוח רכב פעלו בשנת 2020 15 חברות ביטוח בתחום ביטוח רכב (רכוש)¹⁶⁵. 9 מהן מאוגדות באיגוד חברות הביטוח ופועלות לקידום ענייני מול המאסדר¹⁶⁶. כמו כן פועלים בשוק הביטוח שחקנים נוספים - סוכני ביטוח, שמאי רכב, מוסכים ובעלי כלי הרכב. לשחקנים אלה אינטרסים שונים ולעיתים מנוגדים. הוראות רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון והחוזר המאוחד מסדירים בין היתר את אופן עבודתן של חברות הביטוח מול שמאי הרכב כדי לאפשר פעילות אובייקטיבית וחסרת פניות מצד השמאים בעת הטיפול בתביעות של מבוטחי רכב.

בעת גניבת רכב או בעת אובדן גמור להלכה, מבוטח שביטח את רכבו בביטוח מקיף ומציג את האישורים הנדרשים, מקבל תשלום על פי מחירון הרכב. לעומת זאת, שיעור הנזק של רכב שנפגע בתאונה והמצריך תיקון, נקבע על פי הערכה של שמאי רכב. הצורך העיקרי בתיקון כלי הרכב הוא להבטיח את תקינותו של הרכב ואת בטיחותו לשם החזרתו למצבו טרם הנזק. שמאי הרכב מומחה בתחום הרכב, והוא אמור להכיר את מערכות הרכב ואת תפקודן. בזכות כישוריו ומומחיותו הוא אמור להיות בעל יכולת לזהות אם מערכות הרכב נפגעו בשל תאונה או בשל נזק אחר ברכב.

חברות הביטוח מחזיקות ברשימת שמאים שאיתם הן חותמות על הסכם לצורך מתן חוות דעת בעת תאונה שמעורב בה מבוטח, והם משמשים כשמאי חוץ. כל מבוטח שנקלע לתאונה רשאי לבחור שמאי מתוך הרשימה שמציעה חברת הביטוח כדי שיבצע שמאות לרכב שניזוק. את

165 רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, דוח הממונה על שוק ההון (2020), פרק ג - נתונים כמותיים בתחום הביטוח, לוח ג-4, עמ' 6.

166 נכון לדצמבר 2021.

התשלום לשמאי בגין ביצוע הערכת הנזק (שמאות) משלמת חברת הביטוח - כ-400 ש"ח בכל החברות - והוא קבוע עבור כל שומת רכב.

תקנות השמאים

פרק ט' לחוק רישוי שירותי רכב מסדיר את נושא שמאות הרכב. סעיפים רבים בפרק ט' בחוק מצריכים התקנת תקנות, לדוגמה: סעיף 150(ג) - קביעת הוראות לעניין תנאי כשירות וניסיון מקצועי של בוחנים בבחינות לקבלת רישיון לשמאות רכב; סעיף 151 - קביעת סדרי הבחינות בשמאות רכב; סעיף 152 - קביעת כללים לעניין התמחות בשמאות רכב; סעיף 153 - קביעת הוראות מקצועיות לעניין עבודתו של שמאי רכב ומתמחה בשמאות רכב; סעיף 155(ב) - קביעת הוראות לעניין מקום עריכתה של שומת רכב הנערכת מחוץ למוסך; סעיף 156 - קביעת הוראות לעניין אופן ומועד ביצוע בדיקה פיזית לרכב לשם עריכת שומת רכב; סעיף 159(ב) - קביעת מעשים או מחדלים המהווים השפעה אסורה על שיקול הדעת של שמאי רכב בעריכת שומת רכב.

במרץ 2018 התקין שר התחבורה דאז, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, את תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (השפעה אסורה על שיקול דעת של שמאי רכב), התשע"ח-2018, מתוקף סעיף 159(ב) לחוק רישוי שירותי רכב. במועד עריכת הביקורת לא נמצא כי הותקנו תקנות נוספות מתוקף פרק ט' לחוק.

ביוני 2016 פרסם משרד התחבורה להערות הציבור את טיוטת תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (שמאות רכב - חשש לניגוד עניינים, כללי אתיקה מקצועית ואגרות). טיוטת התקנות כללה הוראות מוצעות מתוקף סעיפים 13(ב), 238 ו-239 לחוק רישוי שירותי רכב (להלן - טיוטת תקנות השמאים). בדברי ההסבר לתקנות צוין כי תקנות אלה עניינן הסדרת העיסוק בענף שמאות הרכב באותם היבטים שבהם חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב מחייב את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת, וכי תקנות אלה יותקנו בצמוד ובמקביל לתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (רישוי עיסוק בשמאות רכב), שעניינן התנאים הנדרשים לקבלת רישיון שמאי רכב. ההסדר בחוק ובתקנות נועד להחליף את ההסדר הקיים בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שמאי רכב), התש"ם-1980, ובמהותו אין שינויים של ממש לעומת הצו. טיוטת תקנות אלה פורסמה להערות הציבור ביוני 2016, ועקב חלוף הזמן היא פורסמה שוב (בשנת 2021).

טיוטת תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (רישוי עיסוק בשמאות רכב), התש"ף-2021 (להלן - תקנות רישוי שמאים), שפורסמה בפברואר 2021, כוללת הצעה לתקנות לפי סעיפים 19, 149(3), 150(ג), 151 עד 153, 156 ו-239 לחוק. יצוין כי טיוטת התקנות לא כללה הסדר מוצע לפי סעיף 155(ב) - קביעת הוראות לעניין מקום עריכתה של שומת רכב הנערכת מחוץ למוסך. בדברי ההסבר לטיוטת התקנות צוין כי תקנות אלה עניינן הסדרת העיסוק בענף שמאות הרכב באותם היבטים שבהם חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב אינו מחייב את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת, וכי תקנות אלה יותקנו בצמוד ובמקביל לתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (שמאות רכב - חשש לניגוד עניינים, כללי אתיקה מקצועית ואגרות).

בפברואר 2021 פורסמה טיוטת התקנות להערות הציבור. במרץ 2021 ציין משרד התחבורה כי התקנות נתונות בהליך בדיקה לאחר שימוע ציבורי.



במועד עריכת הביקורת נמצא כי בחלוף כארבע שנים ממועד חקיקת החוק לא השלים משרד התחבורה את התקנת תקנות השמאים.

סעיף 247 לחוק רישוי שירותי רכב בנוסחו כיום קובע הוראות לעניין שמירת תוקף צווי הפיקוח ועל הוראות נוהל שנקבעו מכוחם ופורסמו באתר האינטרנט של המשרד, ולפיו הן יעמדו בתוקפן בנוסחן ערב יום התחולה ויראו אותן כאילו נקבעו לפי חוק זה כל עוד לא שונו או בוטלו לפי דין או כל עוד לא נכנסו לתוקפן הוראות במקומן לפי חוק זה בעניינים המוסדרים בהן עד 31.12.2021. כאמור, עקב אי-התקנת התקנות במועד היה צורך לתקן את החוק כמה פעמים על מנת להאריך את תקופת תוקפם של צווי הפיקוח.

צו הפיקוח המסדיר את נושא שמאות הרכב הוא צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שמאי רכב), התש"ט-1980 (להלן - צו שמאי רכב). הצו כולל 19 סעיפים, בכללם סעיפים לעניין הגבלת עיסוק בשמאות רכב למורשים לכך; הוראת לעניין בקשה לרישום בפנקס השמאים; מינוי מועצה מייעצת וסמכויותיה; הוראות לעניין חובת נאמנות של שמאי כלפי לקוחו וכלפי חברת הביטוח; ועוד.

נוסף על צו שמאי רכב פרסם משרד התחבורה ביוני 2015 (בעיצומו של הליך חקיקת חוק רישוי שירותי רכב ובמקביל לו) אוגדן הנחיות מקצועיות לשמאי הרכב הכולל ארבעה פרקים: פרק א' - הגדרות החוק, תקנות התעבורה וצווי הפיקוח; פרק ב' - הנחיות מקצועיות שונות, בהן לעניין קריטריונים לאימוץ מתמחים וכללי התמחות, שומת רכב/חוות דעת והנדרש שייכלל בה, רכב באובדן גמור, ועוד; פרק ג' - כללי התנהגות ואתיקה; פרק ד' - מקורות¹⁶⁷.

סעיף 155(א) לחוק רישוי שירותי רכב קובע כי לשם עריכת שומת רכב יש צורך בציוד ובמתקנים הנמצאים במוסך, וכי שמאי רכב לא יערוך אותה אלא במוסך שהוא בעל רישיון להפעלת מוסך. בסעיף 155(ב) נקבע כי השר רשאי לקבוע הוראות לעניין מקום עריכתה של שומת רכב שאינה שומת רכב כאמור בסעיף קטן (א), הנערכת מחוץ למוסך.

עלה כי טיטוט התקנות שהכין משרד התחבורה ביוני 2016 אינה כוללת הוראות מתוקף סעיף 155(ב) לחוק - קביעת הוראות בעניין למקום עריכתה של שומת רכב הנערכת מחוץ למוסך. כמו כן טיטוט התקנות אומנם כללה הסדרה של סעיף 150(ג) - קביעת הוראות לעניין תנאי כשירות וניסיון מקצועי של בוחנים בבחינות לקבלת רישיון לשמאות רכב ושל סעיף 151 - קביעת סדרי הבחינות בשמאות רכב, אך סעיפים אלה אינם מוסדרים במלואם כיום בצו שמאי רכב ובהנחיות המקצועיות ומשכך עיכוב התקנת התקנות גורם לעיכוב בהסדרת נושאים אלה.

167 פרק הכולל הפניה לחקיקה, לתקנים ולנהלים של משרד התחבורה.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול להשלמת גיבוש נוסח מוסכם לתקנות השמאים ולקיום היועצות עם הגורמים המפורטים בחוק לצורך הבאתן לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת והתקנתן, וכן לפעול להשלמת גיבוש נוסח מוסכם לתקנות רישוי שמאים וקיום היועצות עם הגורמים המפורטים בחוק, לצורך התקנתן. מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להסדיר בתקנות גם הוראות לפי סעיף 155(ב) לחוק, לעניין מקום עריכתה של שומת רכב הנערכת מחוץ למוסך, כדי להסדיר את הכללים שיחולו במקרים אלו.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא השלים את ההתייעצות עם רשות שוק ההון, וכי "הנושא 'סגור', למעט ההחלטה על רשימת השמאים, שטרם התקבלה הסכמה בעניינה. המשרד הוסיף כי אם לא תתקבל הסכמה בנושא, הוא יעלה את התקנות לדיון בוועדת הכלכלה. למעט נקודה זו, התקנות מוכנות וממתינות רק לאישור נוסח לנוכח שינויים קלים שהוכנסו בהן בעקבות שימוע ציבורי.

דין משמעתי של שמאי רכב

בעתירה שהוגשה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בשנת 2010¹⁶⁸, עתרו שלושה שמאים לביטול החלטת המשיבים, הם הרשות-מנהל האגף לרכב ולשירותי תחזוקה במשרד התחבורה, המועצה המייעצת לשר התחבורה וועדה משנה למועצה המייעצת לענייני אתיקה לשמאי רכב, להתלות על תנאי את רישיונם, וזאת בשל כך שהעותרים כתבו שומה ללא בדיקה פיזית של הרכב. בפסק דינו, דחה בית המשפט את העתירה, חרף קשיים בדרך הפעלת סמכות המשיבים במתן החלטתם (בעיקר בעניין "חלוקת העבודה" בין הגורם המייעץ - המועצה וועדת המשנה, לבין הגורם המחליט - הוא הרשות). במסגרת זו, ציין בית המשפט כי נוצר מעין בית דין משמעתי לשמאים ללא הסדרה מפורשת של המחוקק בעניין, וכי ראוי שהמחוקק ייתן את דעתו על הסדרת נושא הפיקוח על המנגנון המשמעתי של שמאי רכב.

סימן ג' לפרק ט' לחוק רישוי שירותי רכב, שנחקק ביוני 2016, עוסק בנושא דין משמעתי של שמאי רכב ומסדיר, בין היתר, את נושא עבירות המשמעת של השמאים. סעיף 164 קובע כי שר התחבורה ימנה ועדת משמעת שתפקידה לדון ולהחליט בעבירות משמעת של שמאי רכב (להלן - ועדת משמעת), אשר תהיה בת שלושה חברים, וליו"ר הוועדה יתמנה מי שכשיר להתמנות שופט בית משפט שלום, לפי הצעת שר המשפטים. עוד נקבע כי השר ימנה ממלאי מקום לחברי ועדת המשמעת, וכי הודעה על מינוי חברי ועדת משמעת תפורסם ברשומות. סימן ג' לפרק ט' לחוק כולל סעיפים רבים נוספים, המסדירים את עבודתה של ועדת המשמעת, את העבירות שייחשבו עבירות משמעת, תפקידי התובעים לפני ועדת משמעת, הדיון בוועדת משמעת ועוד.

במאי 2018 - כשנתיים ממועד חקיקת החוק - פנה משרד התחבורה למשרד המשפטים לקבל את הצעתה של שרת המשפטים דאז למינוי יו"ר ועדת המשמעת. הצעתה של שרת המשפטים דאז למינוי יו"ר ועדת משמעת הועברה למשרד התחבורה בספטמבר 2018, ושר התחבורה דאז לא מינה את ועדת המשמעת.

168 בג"ץ 6259/08 ירסקי נ' הרשות - מנהל האגף לרכב ולשירותי תחזוקה במשרד התחבורה, (פורסם במאגר ממוחשב, 28.10.10).



עלה כי משרד התחבורה פנה שוב למשרד המשפטים ביולי 2020 לקבל את הצעת שר המשפטים דאז למינוי יו"ר ועדת משמעת וכי במהלך הביקורת, במרץ 2021, העביר שר המשפטים דאז את המלצתו למינוי יו"ר הוועדה, ושרת התחבורה דאז מינתה את הוועדה במאי 2021.

סיכום

כלי הרכב משמש אמצעי מרכזי להתניידות עבור רבים. ענף הרכב מתאפיין במבנה ובו מעט יבואנים מקומיים מובילים הפועלים על פי הסכמים עם יצרני רכב במדינות שונות ליבוא רכבים ולהפצתם. כדי להגביר את התחרותיות בענף ולהפחית את הריכוזיות, נקטה הממשלה בשנים האחרונות צעדים אחדים: הוקמו ועדות שבחנו את השוק והמליצו על צעדים לקידום התחרות בתחום, והממשלה יישמה חלק מהמלצות אלו ואף קידמה רפורמות. כצעד מרכזי להגברת התחרות קידם משרד התחבורה את חקיקת חוק רישוי שירותי רכב שהתקבל בכנסת ביוני 2016 וכולל בין היתר הסדרים שנועדו לקדם את התחרות. למרות זאת העלתה הביקורת כשלי שוק משמעותיים בענף הרכב.

הבדיקה המקיפה שביצע משרד מבקר המדינה לרמת התחרותיות ביבוא כלי רכב בשנים 2014 - 2019 באמצעות ניתוח מאגרי נתונים, מדדי ריכוזיות מקובלים, מדדי רווחיות ומודלים כלכליים נוספים הצביעה על ממצאים היכולים להעיד על בעיות ברמת התחרותיות ביבוא כלי הרכב הפרטיים בכלל ובקטגוריות מקובלות רבות של כלי רכב וכן על קיומה של רווחיות גבוהה באופן עקבי ומשמעותי בענף הרכב בהשוואה לענפים אחרים שנבדקו בדוח. המשמעות הכלכלית של רווחיות גבוהה בהשוואה לענפי אחרים שנבדקו נמדדה על ידי הפרשים ברווחיות במונחים כספיים הנעים מכ-0.8 לכ-1.6 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2014 - 2017¹⁶⁹. הגידול ברווחיות של חברות הליסינג עשוי להצביע על התחזקות כוח השוק שלהן ועל ירידה ברמת התחרותיות בשוק זה. לחברות הליסינג כוח להשפיע על המחירים במחירוני הרכב ולמנוע ירידה בהם גם בתקופה של ירידה בעלויות הגולמיות. בשוק כלי הרכב המשומשים ניכר אי-שוויון בין המוכרים לקונים בכל הקשור למידע על ההיסטוריה של כלי הרכב, בעיקר מידע על כלי רכב שהיו מעורבים בתאונות. בשוק האשראי לרכישת כלי רכב נמצא כי שיעור הריבית על האשראי בשעבוד כלי הרכב בחברות אשראי חוץ-בנקאיות ציבוריות שנבדקו גבוה בשיעור ניכר מהאשראי לזמן קצוב בתאגידים הבנקאיים - נתונים העשויים להעיד על בעיה בתחרותיות בענף האשראי לרכישת כלי רכב. בשוק החלפים ניכר אי-שוויון במידע בין הצרכנים לבין היבואנים והמוסכים בנוגע למחירי החלפים, ויש הבדלים גדולים בין מחירי חלפים ביבוא ראשי לבין מחיריהם ביבוא אחר. חברות גדולות זוכות להנחות במחירי חלפים בשיעורים גבוהים המגיעים עד לכ-90%. על פי דוח חברת ייעוץ א' בענף המוסכים נהנים יבואני הרכב מדומיננטיות המאפשרת להם לעודד את הצרכנים לטפל ברכבם במוסכי היבואן ובה בעת למנוע מבעלי המוסכים העצמאיים גישה למידע ולציוד מקצועיים.

169 חושב מרווח לפני מס בשנים 2014 - של 12 יבואני הרווח הישירים (בממוצע כ-2.1 מיליארדי ש"ח בשנה) ובהתבסס על פערי רווחיות בין רווחיותם הממוצעת בשנים 2014 - 2017 (שיעור רווח לפני מס מהמחזור) של 12 יבואני הרכב הישירים לרווחיות הממוצעת בענפים האחרים שנבדקו (כ-2% עד כ-3.9%).



משרד התחבורה פעל לקידום חוק רישוי שירותי רכב שנחקק בשנת 2016, אך במועד הביקורת הוא לא השלים התקנת תקנות רבות מתוקף החוק ולא פעל לפרסם לציבור את סעיפי הרפורמה העשויים לשפר את מימוש זכויות הצרכנים בענף המוסכים. עלה כי בבדיקותיה לאישור מיזוגים רשות התחרות הסתמכה על מגוון דעות של היבואנים ושל בעלי מקצוע, על רשימת דגמים תחליפיים למוטג רכב מסוים ועל שמות היבואנים המייבאים אותם וכן על מספר היבואנים הפועלים בשוק, והרשות אינה נוהגת להשתמש בבדיקת מיזוגים במודלים ובתחשיבים מתקדמים לניתוח רמת התחרותיות בענף המקובלים ברשויות פיקוח במדינות אחרות. הרשות הכינה טיוטה של ניתוח התחרותיות ביבוא כלי רכב בשנת 2012 לצורך הצגת עמדתה בנושאים שונים הקשורים לתחרות בענף, אך במועד ביצוע הביקורת לא השלימה את גיבוש ממצאי הבדיקה לכדי דוח סופי ולא פרסמה דוח בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה ולפני רשות התחרות כי עליהם לבדוק ביסודיות את רמת התחרותיות בענף הרכב באמצעות כלים מתקדמים מקובלים ולבחון את הצורך ואת האפשרות להסדרת קבלת דיווחים מיבואני כלי הרכב לצורך ניתוח מפעם לפעם של רמת התחרותיות בענף וכן לבחון את הצורך ואת האפשרות לפרסום עיקרי הידע לציבור. על משרד התחבורה להשלים את התקנת התקנות מתוקף חוק רישוי שירותי רכב ולפעול בשיתוף רשות התחרות לשכלול ענף הרכב ובכלל זה לקידום התחרותיות, בין היתר באמצעות יבוא מקביל, הגברת השקיפות, צמצום הפערים בין הצדדים בכל הקשור למידע - וכל זאת כדי לשפר את רווחת הצרכנים.

נספח 1: משוואות המודלים ששימשו תשתית לחישובים המוצגים בדוח הביקורת

נספח זה כולל שלושה מודלים שפותחו במשרד מבקר המדינה לבדיקת מידת התחרותיות בענף יבוא כלי הרכב הפרטיים. הנספח כולל הצגה של משוואות המודלים שהיו התשתית לחישובים המוצגים בדוח הביקורת. המודל הראשון (להלן - מודל 1) מציג את המשתנים ואת המשוואות לחישוב אומדן לרווח הגולמי של יבואני רכב ישירים ממכירת כלי רכב פרטיים. מודל 1 משמש כתשתית למודלים 2 ו-3.

מודל 2 כולל את המשתנים ואת המשוואות לחישוב השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב פרטי ולחישוב "גלגול" השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הישירים מיבוא כלי רכב אל הצרכנים. מודל 3 כולל את המשתנים ואת המשוואות לניתוח הגורמים לשינויים באומדן הרווח הגולמי של היבואנים מיבוא כלי רכב פרטיים.

הנספח כולל שני חלקים מרכזיים: החלק הראשון מציג את החישובים של שלושת המודלים ברמת הדגם היחיד של כלי הרכב; החלק השני מציג את החישובים של המודלים ברמת היבואן והענף.

חלק ראשון: חישובים ברמת דגם - חישוב ברמת הרכב היחיד

מודל 1 - חישוב אומדן לרווח הגולמי ליבואן

לכל יבואן j רכב מדגם i בתקופה t :
נגדיר π_g : אומדן לרווח גולמי ליבואן בש"ח ממכירת רכב מדגם i של יבואן j בתקופה t אחרי מס קנייה ומכס (לפני עלויות המכירה והשיווק, הוצאות הנהלה וכלליות, עלויות מימון ומס חברות).

$$(1) \pi_g = P_c^{nis} - P_s^{nis} - Tax - vaTaxoff$$

כאשר: P_c^{nis} = מחיר המחירון לצרכן בש"ח (כולל מע"ס).

P_s^{nis} = מחיר הרכישה מהיצרן בש"ח (כולל הובלה וביטוח הובלה)

Tax = סך המס ששילם היבואן עבור הרכב (מס קנייה + מכס + מע"ס).

$vaTaxoff$ = ההפרש בין המע"ם ששילם הצרכן לבין המע"ם ששילם היבואן בהליך שחרור הרכב מהמכס. (היבואן משלם מע"ם בהליך שחרור הרכב מהמכס ומקבל מע"ם במכירת הרכב לצרכן. $vaTaxoff$ הוא ההפרש ביניהם, שגם הוא מנוכה מהרווח ליבואן כי הוא מועבר לממשלה).

מחיר הרכישה מהיצרן תלוי במחיר הרכישה במט"ח ובשערי החליפין, כך ש:

$$(2) P_s^{nis} = P_s^f \cdot ex$$

כאשר: P_s^f = מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח.



$ex =$ שער החליפין.

סך המס ששולם (Tax) תלוי במחיר הרכישה מהיצרן בש"ח ובשיעורי המס השונים (מס קנייה, מכס ומע"ם). המע"ם מוטל גם על רכיב המס (כלומר מוטל על מחיר הרכישה מהיצרן לאחר תשלום מכס ומס קנייה):

$$(3) Tax = customTax + purchTax + vaTax_s$$

כאשר:

Tax = סך המס ששולם.

$customTax$ = סך המכס ששולם.

$purchTax$ = סך מס הקנייה ששולם.

$vaTax_s$ = סך המע"ם ששולם היבואן.

סך המכס ששולם היבואן במועד שחרור הרכב מהמכס:

$$(4) customTax = P_s^{nis} \cdot customtax$$

סך מס הקנייה ששולם היבואן במועד שחרור הרכב מהמכס:

$$(5) purchTax = P_s^{nis} \cdot (1 + customtax) \cdot purchtax$$

סך המע"ם ששולם היבואן במועד שחרור הרכב מהמכס:

$$(6) vaTax_s = P_s^{nis} \cdot (1 + customtax) \cdot (1 + purchtax) \cdot vatax$$

כאשר:

$customtax$ = שיעור המכס.

$purchtax$ = שיעור מס הקנייה.

$vatax$ = שיעור המע"ם.

ניתן לראות ממשוואה (5) ששיעור המכס משמש בסיס לתשלום מס הקנייה, כלומר משולם מס קנייה על מרכיב המכס.

ניתן לראות ממשוואה (6) שהמכס ומס הקנייה משמשים בסיס לתשלום המע"ם, כלומר משולם מע"ם על מרכיב המס (מכס ומס קנייה).

עוד ניתן לראות ששיעור המע"ם ששולם היבואן במועד שחרור הרכב מהמכס כולל מרכיב המס מקיים:

$$(7) \frac{vaTax_s}{P_s^{nis}} = (1 + customtax) \cdot (1 + purchtax) \cdot vatax$$

נציב את משוואות (4), (5), ו-(6) במשוואה (3) נסדר ונקבל:

$$(8) Tax = P_s^{nis} \cdot \{customtax + (1 + customtax) \cdot [purchtax + (1 + purchtax) \cdot vatax]\}$$



כאמור, בשלב המכירה לצרכן יש לקזז מרווחי היבואן את ההפרש בין המע"ם ששילם הצרכן לבין המע"ם ששילם היבואן בהליך השחרור מהמכס. סכום זה הוגדר כ- $vaTaxoff$.

$$(9) vaTaxoff = vatTax_c - vaTax_s$$

כאשר $vaTax_c$ = המע"ם ששילם הצרכן במועד הרכישה. סכום זה מוגדר במשוואה (10) להלן:

$$(10) vaTax_c = P_c^{nis} - \frac{P_c^{nis}}{1 + vatax}$$

מחיר המחירון
לצרכן בש"ח
(כולל מע"ם)

מחיר המחירון
לצרכן בש"ח
(לפני מע"ם)

נציב את משוואות (2), (3), (9) ו-(10) ב-(1) נסדר ונקבל:

$$(11) \pi_g = \frac{P_c^{nis}}{1 + vatax} - P_s^f \cdot ex \cdot [1 + customtax + (1 + customtax) \cdot purchtax]$$

מחיר המחירון
לצרכן לפני מע"ם

עלות גולמית ליבואן כולל
מס (מס קנייה ומכס)

נגדיר: $Cost = P_s^f \cdot ex \cdot [1 + customtax + (1 + customtax) \cdot purchtax]$ עלות גולמית ליבואן (כולל מס קנייה ומכס).

מודל 2 - "גלגול" השינויים בעלות הגולמית של היבואנים הראשיים מיבוא כלי רכב אל הצרכנים

כדי לחשב את השינויים באומדן של הרווח הגולמי ליבואן $(d\pi_g)$, את השינויים במחיר המחירון לצרכן לפני מע"ם $\left(d \frac{P_c^{nis}}{1 + vatax}\right)$ ואת השינויים בעלות $(dCost)$ נשתמש בשתי דרכים.

דרך א: שימוש במשוואת הרווח הגולמי (משוואה 11)

נחשב את אומדן הרווח הגולמי ליבואן (π_g) במשוואה (11) בתקופה t ובתקופה $t-1$, נחסיר אותם זה מזה ונקבל את השינוי באומדן הרווח הגולמי ליבואן $(d\pi_g)$.

נחשב את מחיר המחירון לצרכן לפני מע"ם $\left(\frac{P_c^{nis}}{1 + vatax}\right)$ בתקופה t ובתקופה $t-1$, נחסיר אותם זה מזה ונקבל את השינוי במחיר המחירון לצרכן לפני מע"ם $\left(d \frac{P_c^{nis}}{1 + vatax}\right)$.



נחשב את העלות הגולמית ($Cost$) בתקופה t ובתקופה $t-1$, נחסיר אותם זה מזה ונקבל את השינוי בעלות הגולמית ($dCost$).

השינוי ברווח מקיים:

$$(12) \quad d\pi_g = d \frac{p_c^{nis}}{1 + vatax} - dCost$$

נעביר את $d \frac{p_c^{nis}}{1 + vatax}$ לצד שמאל ונחלק את שני צידי משוואה (12) ב- $dCost$ ונקבל:

$$(13) \quad \frac{d\pi_g}{dCost} - \frac{d \frac{p_c^{nis}}{1 + vatax}}{dCost} = -1$$

נכפיל את שני הצדדים ב-(-1) ונקבל:

$$(14) \quad -\frac{d\pi_g}{dCost} + \frac{d \frac{p_c^{nis}}{1 + vatax}}{dCost} = 1$$

כאשר:

$-\frac{d\pi_g}{dCost}$ = אומדן של שיעור חלקו של היבואן בסך השינויים בעלות הגולמית (במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, בשערי החליפין ובשיעורי המס [מס קנייה ומכס]).

$+\frac{d \frac{p_c^{nis}}{1 + vatax}}{dCost}$ = אומדן של שיעור חלקו של הצרכן בסך השינויים בעלות הגולמית (במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, בשערי החליפין ובשיעורי המס [מס קנייה ומכס]).

להלן דוגמה:

נניח:

$dCost = -14,000$ כלומר השינויים בעלות הגולמית (במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, בשערי החליפין ובשיעורי המס) הסתכמו בהוזלה של 14,000 ש"ח.

$d\pi_g = 10,500$ כלומר אומדן השינוי ברווח הגולמי ליבואן מסך השינויים בעלות הגולמית היה 10,500 ש"ח.

$d \frac{p_c^{nis}}{1 + vatax} = -3,500$ כלומר מחיר המחירון לצרכן לפני מע"ם ירד ב-3,500 ש"ח.

נציב במשוואה (14) ונקבל:

$$-\frac{10,500}{-14,000} + \frac{-3,500}{-14,000} = 1$$

או

$$0.75 + 0.25 = 1$$

כלומר, ההוזלה של 14,000 ש"ח חולקה כך: 75% ליבואן ו-25% לצרכן.



היתרון בחישוב בדרך א' באמצעות שימוש במשוואת השינוי באומדן הרווח הגולמי הוא פשטותו. החיסרון בגישה זו הוא שלא ניתן לכמת את ההשפעה של השינויים בכל אחד ממשתני העלות השונים (מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח, שער החליפין ושיעורי המס) על השינוי באומדן הרווח ליבואן. היכולת לכמת את ההשפעה של כל אחד מהשינויים במשתני המודל על השינוי באומדן הרווח הגולמי מוצגת במודל 3 להלן.

מודל 3 - חישוב ההשפעה של השינויים בכל אחד ממשתני המודל על השינויים באומדן הרווח ליבואן

במודל 2 הצגנו דרך א לחישוב השינויים באומדן הרווח הגולמי ליבואן ($d\pi_g$) באמצעות משוואת אומדן הרווח הגולמי (משוואה 11). במודל 3 נציג להלן דרך ב לחישוב השינויים באומדן הרווח הגולמי ליבואן ($d\pi_g$) באמצעות שימוש בדיפרנציאל שלם (קירוב לינארי). דרך זו מאפשרת לחשב את ההשפעה של כל אחד מהשינויים במשתני המודל על השינוי באומדן הרווח הגולמי.

דרך ב: שימוש בדיפרנציאל שלם (קירוב לינארי)

ראינו שאומדן הרווח הגולמי ליבואן (π_g) במשוואה 11 תלוי בשישה משתנים מרכזיים: (א) מחיר המחירון לצרכן כולל מע"ם (p_c^{nis}); (ב) מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח (p_s^f); (ג) שער החליפין (ex); (ד) שיעור מס הקנייה ($purchtax$); (ה) שיעור המכס ($customtax$); (ו) שיעור המע"ם ($vatax$). נציג את השינויים על פני זמן באומדן הרווח הגולמי ליבואן כתלות בשינויים במשתנים אלה.

נשתמש בדיפרנציאל שלם (קירוב לינארי)¹⁷⁰ לחישוב ההשפעה של השינויים בכל אחד ממשתני המודל על השינויים באומדן הרווח הגולמי ליבואן.

נבצע דיפרנציאל שלם על π_g לפי ששת המשתנים:

$$(15) d\pi_g = \frac{\partial \pi_g}{\partial p_c^{nis}} \cdot dp_c^{nis} + \frac{\partial \pi_g}{\partial p_s^f} \cdot dp_s^f + \frac{\partial \pi_g}{\partial ex} \cdot dex + \frac{\partial \pi_g}{\partial purchtax} \cdot dpurchtax + \frac{\partial \pi_g}{\partial customtax} \cdot dcustomtax + \frac{\partial \pi_g}{\partial vatax} \cdot dvatax$$

השינוי באומדן הרווח הגולמי של היבואן	השפעת השינוי במחיר המחירון לצרכן כולל מע"ם	השפעת השינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח	השפעת השינוי בשער החליפין	השפעת השינוי בשיעור מס הקנייה	השפעת השינוי בשיעור המכס	השפעת השינוי בשיעור המע"ם
--------------------------------------	--	--	---------------------------	-------------------------------	--------------------------	---------------------------

כאשר:

$$d\pi_g = \text{השינוי באומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח.}$$

170 בדיפרנציאל שלם השינוי בפונקציה $f(x,y)$ - הודות לשינויים אינפיניטסימליים (זעירים) ב- y וב- x ניתן באמצעות הנוסחה: $df = \frac{df}{dy} \cdot dy + \frac{df}{dx} \cdot dx$ כאשר df הוא השינוי בפונקציה f , ו- $\frac{df}{dx}$ ו- $\frac{df}{dy}$ הם הנגזרות החלקיות של הפונקציה f לפי x ו- y בהתאמה. ראו: Robert Ellis and Denny Gulick, *Calculus with Analytic Geometry*, 2nd ed., New York: HBJ, 1982, pp. 749-750.



$$= \frac{\partial \pi_g}{\partial P_c^{nis}}$$
 הנגזרת החלקית (ההשפעה השולית) של מחיר המחירון לצרכן (כולל מע"ם) על אומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח (בכמה ישתנה אומדן הרווח של היבואן עקב שינוי ביחידה אחת במחיר המחירון לצרכן כולל מע"ם).

$$dP_c^{nis} = \text{השינוי במחיר המחירון לצרכן (כולל מע"ם)}.$$

$$= \frac{\partial \pi_g}{\partial P_s^f}$$
 הנגזרת החלקית (ההשפעה השולית) של מחיר הרכישה מהיצרן במט"ח על אומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח (בכמה ישתנה אומדן הרווח הגולמי של היבואן עקב שינוי ביחידה אחת במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח).

$$dP_s^f = \text{השינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח}.$$

$$= \frac{\partial \pi_g}{\partial ex}$$
 הנגזרת החלקית (ההשפעה השולית) של שער החליפין על אומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח (בכמה ישתנה אומדן הרווח הגולמי של היבואן עקב שינוי ביחידה אחת בשער החליפין).

$$dex = \text{השינוי בשע"ח}.$$

$$= \frac{\partial \pi_g}{\partial purchtax}$$
 הנגזרת החלקית (ההשפעה השולית) של שיעור מס הקנייה על אומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח (בכמה ישתנה אומדן הרווח הגולמי של היבואן עקב שינוי ביחידה אחת בשיעור מס הקנייה).

$$dpurchtax = \text{השינוי בשיעור מס הקנייה (בנקודות אחוז)}.$$

$$= \frac{\partial \pi_g}{\partial customtax}$$
 הנגזרת החלקית (ההשפעה השולית) של שיעור המכס על אומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח (בכמה ישתנה אומדן הרווח הגולמי של היבואן עקב שינוי ביחידה אחת בשיעור המכס).

$$dcustomtax = \text{השינוי בשיעור המכס (בנקודות אחוז)}.$$

$$= \frac{\partial \pi_g}{\partial vatax}$$
 הנגזרת החלקית (ההשפעה השולית) של שיעור המע"ם על אומדן הרווח הגולמי של היבואן בש"ח (בכמה ישתנה אומדן הרווח הגולמי של היבואן עקב שינוי ביחידה אחת במע"ם).

$$dvatax = \text{השינוי במע"ם (בנקודות אחוז)}.$$



נחשב את הנגזרות החלקיות ממשוואה (11):

$$(16) \frac{\partial \pi_g}{\partial P_c^{nis}} = \frac{1}{1 + vatax}$$

$$(17) \frac{\partial \pi_g}{\partial P_s^f} = -ex \cdot [1 + customtax + (1 + customtax) \cdot purchtax]$$

$$(18) \frac{\partial \pi_g}{\partial ex} = -P_s^f \cdot [1 + customtax + (1 + customtax) \cdot purchtax]$$

$$(19) \frac{\partial \pi_g}{\partial purchtax} = -P_s^f \cdot ex \cdot (1 + customtax)$$

$$(20) \frac{\partial \pi_g}{\partial customtax} = -P_s^f \cdot ex \cdot (1 + purchtax)$$

$$(21) \frac{\partial \pi_g}{\partial vatax} = -\frac{P_c^{nis}}{(1 + vatax)^2}$$

נציב את משוואות (16) - (21) במשוואה (15) ונקבל:

$$(22) d\pi_g = \frac{1}{1 + vatax} \cdot dP_c^{nis} - ex \cdot [1 + customtax + (1 + customtax) \cdot purchtax] \cdot dP_s^f$$

$$- P_s^f \cdot [1 + customtax + (1 + customtax) \cdot purchtax] \cdot dex - P_s^f \cdot ex \cdot (1 + customtax) \cdot dpurchtax$$

$$- P_s^f \cdot ex \cdot (1 + purchtax) \cdot dcustomtax - \frac{P_c^{nis}}{(1 + vatax)^2} \cdot dvatax$$

Diagram illustrating the components of the total differential (22):

- Box 1: השפעת השינוי במחיר המכירה לצרכן כולל מע"מ (Impact of price change on consumer including VAT)
- Box 2: השפעת השינוי במחיר הרכישה מהיצרן במט"ח (Impact of price change on purchase from manufacturer in NIS)
- Box 3: השפעת השינוי בשער החליפין (Impact of exchange rate change)
- Box 4: השפעת השינוי בשעור מס הקנייה (Impact of purchase tax rate change)
- Box 5: השפעת השינוי בשעור המע"מ (Impact of VAT rate change)
- Box 6: השפעת השינוי בשעור המכס (Impact of customs duty rate change)

**היתרונות והחסרונות של השימוש בדיפרנציאל שלם:**

היתרון של השימוש בדיפרנציאל שלם הוא האפשרות לזהות את השפעת השינויים בכל אחד מהמשתנים על ערך הפונקציה (אומדן הרווח הגולמי של היבואן). החיסרון בשימוש בדיפרנציאל שלם (קירוב לינארי) לחישוב השינויים בערך הפונקציה הוא התאמתו לשינויים קטנים (אינפיניטסימליים) במשתנים; כאשר השינויים במשתנים אינם קטנים, התוצאה מדויקת פחות.

כדי להתמודד עם מגבלות השימוש בדיפרנציאל שלם חישבנו את שיעור הטעות בין חישוב מדויק של השינוי באומדן הרווח ליבואן לפי דרך א (משוואה 12) לבין הקירוב לשינוי באומדן הרווח באמצעות הדיפרנציאל השלם לפי דרך ב (משוואה 22). אם שיעור הטעות קטן (לדוגמה קטן מ-10%), ניתן להשתמש במידע הנוסף שקיבלנו בחישוב בשימוש בדיפרנציאל השלם (זיהוי השפעת השינויים בכל אחד מהמשתנים על ערך הפונקציה [השינוי באומדן הרווח הגולמי ליבואן]).

כלומר אם:

$$(23) \quad \frac{|(22) d\pi_g - (12) d\pi_g|}{(12) d\pi_g} \leq 10\%$$

כאמור, כפי שצוין בדוח הביקורת, מספרם הכולל של כלי הרכב שנשארו לאחר הטיוב הסתכם ביותר מ-90%.

חלק שני: חישובים ברמת יבואן והענף - חישוב עבור סך כלי הרכב

מודלים 1 עד 3 שצוינו לעיל הוצגו ברמת הרכב היחיד. בפרק זה נציג את הרחבת המודל כדי שיאפשר לחשב את המודלים ברמת היבואן והענף.

מודל 1 - חישוב ברמת היבואן והענף

מודל 1 מחושב בנקודת זמן, ולכן המעבר בין חישוב ברמת הרכב לחישוב ברמת היבואן והענף כולל את הכפלת המשתנים הכלכליים ליחידה (מחיר המחירון לפני מע"מ, עלות רכישת הרכב מהיצרן, מס הקנייה והמכס) במספר כלי הרכב מאותו הדגם ואת סיכום תוצאות המכפלות ברמת היבואן והענף. החישובים נעשו ברמה שנתית.

נגדיר: q_i^j מספר כלי רכב מדגם i שמכר יבואן j בתקופה t .

נכפיל את q_i^j במחיר המחירון לצרכן לפני מע"מ ובעלות הגולמית ליבואן, כולל מס קנייה ומכס שהוצגו במשוואה 11, ונסכם עבור כל הדגמים לכל יבואן. נקבל את סך אומדן הרווח הגולמי ליבואן כפי שמוצג להלן:

$$(24) \quad \pi_g^j = \sum_{i=1}^n \left\{ \frac{p_{c,i}^{nis}}{1 + vatax} - p_{s,i}^f \cdot ex_i \cdot [1 + customtax_i + (1 + customtax_i) \cdot purchtax_i] \right\} \cdot q_i^j$$



כאשר: π_g^j = סך אומדן הרווח הגולמי של יבואן j בתקופה t .
 n = מספר הדגמים שמכר כל יבואן בשנה t .
 q_i^j = מספר כלי הרכב מדגם i שמכר יבואן j בתקופה t .
 סיכום משתנה זה עבור כל הדגמים ייתן את סך כלי הרכב שמכר יבואן j בתקופה t . נגדיר משתנה זה כ- Q^j והוא שווה ל:

$$(25) Q^j = \sum_{i=1}^n q_i^j$$

המשתנים בסוגריים המסולסלים במשוואה (24) הוגדרו לעיל ברמת הדגם היחיד i לתקופה t , ולצורך תקינות הרישום האלגברי הוספנו אותם למשוואה (24). לדוגמה, ex_i הוא שער החליפין במועד שחרור דגם i מהמכס. למעשה, סך אומדן הרווח הגולמי של יבואן j הוא ההפרש בין סך אומדן ההכנסה ממכירת Q^j כלי רכב לבין סך העלות הגולמית ממכירת Q^j כלי רכב. באופן אלגברי הוא מוצג במשוואה (26) להלן:

$$(26) \pi_g^j = R^j - Total\ Gross\ Cost^j$$

כאשר: R^j הוא סך אומדן ההכנסה של יבואן j בתקופה t ומקיים:

$$(27) R^j = \sum_{i=1}^n \left\{ \frac{p_{c,i}^{nis}}{1 + vatax} \right\} \cdot q_i^j$$

$Total\ Gross\ Cost^j$ = סך העלות הגולמית של יבואן j בתקופה t ומקיימת:

$$(28) Total\ Gross\ Cost^j = \sum_{i=1}^n \{ P_{s,i}^f \cdot ex_i \cdot [1 + customtax_i + (1 + customtax_i) \cdot purchtax_i] \} \cdot q_i^j$$

סך אומדן הרווח הגולמי בענף מתקבל מסיכום הרווח הגולמי של כל היבואנים (m) שנבדקו בדוח:

$$(29) Total\pi_g = R - Total\ Gross\ Cost = \sum_{j=1}^m \pi_g^j$$

כאשר: $Total\pi_g$ = סך אומדן הרווח הגולמי בענף בתקופה t .

R = סך אומדן ההכנסה בענף בתקופה t .

$Total\ Gross\ Cost$ = סך העלות הגולמית בענף בתקופה t .



מודל 2 - חישוב ברמת הענף

בשלב זה נחשב את השינויים השנתיים בסך אומדן הרווח הגולמי בענף, בסך אומדן ההכנסות בענף ובסך העלות הגולמית בענף באמצעות הכפלת השינויים בערכים ליחידה לכל זוג כלי רכב זהים בשנתיים עוקבות במספר הכלי רכב וסכימה של המכפלות עבור כל הדגמים בענף. הכפלת השינויים ליחידה במספר כלי הרכב נעשתה בשתי חלופות. בחלופה א' הכפלנו את השינויים בערכים ליחידה לעיל במספר כלי הרכב של השנה השנייה, ובחלופה ב' הכפלנו את השינויים בערכים ליחידה לעיל במספר כלי הרכב של השנה הראשונה. מתודולוגיה זו מאפשרת לנטרל את השינויים במספר כלי הרכב משנה לשנה ולהתמקד בשינויים ליחידה. מתודולוגיה זו מאפשרת גם לייצג נכונה הבדלים במספר כלי הרכב המיובאים בין דגמים ויבואנים שונים באופן שסך השינויים ברמת הענף בשנה נתונה ישקללו כיאות את ההבדלים במספר כלי הרכב שמייבאים היבואנים השונים מהדגמים השונים.

השימוש בשתי חלופות נועד להבטיח עקיבות בתוצאות כך שמסקנות מהחישוב לא יושפעו באופן שרירותי מההבדלים במספר כלי הרכב בדגמים זהים בשנתיים עוקבות. חלופה א' (הכפלה במספר כלי הרכב בשנה השנייה) מבוססת על עקרונות מדד המחירים לפי פש (Paasche), וחלופה ב' (הכפלה במספר כלי הרכב בשנה הראשונה) מבוססת על עקרונות מדד המחירים לפי לספר (Laspeyres). מדד פש הוא ממוצע משוקלל של השינויים במחירים בין תקופה 2 (P_2) לתקופה 1 (P_1) של סל מוצרים (כלי רכב) המשוקלל לפי מספר כלי הרכב בתקופה השנייה (Q_2)¹⁷¹. מדד לספר הוא ממוצע משוקלל של השינויים במחירים בין תקופה 2 (P_2) לבין תקופה 1 (P_1) של סל מוצרים (כלי רכב) המשוקלל לפי מספר כלי הרכב בתקופה הראשונה (Q_1)¹⁷². במשוואה (30) להלן מוצג השינוי ברווח ליחידה המוכפל במספר כלי הרכב של השנה השנייה (q_2) לפי עקרונות פש וסיכום עבור כל הדגמים:

$$(30) dTotal\pi_g(Paasche) = \sum_{i=1}^n \left\{ d \frac{P_{c,i}^{nis}}{1 + vatax} - dCost_i \right\} \cdot q_{2,i}$$

כאשר:

$dTotal\pi_g(Paasche)$ = סך השינוי באומדן הרווח הגולמי בענף לפי עקרונות פש.

$q_{2,i}$ = מספר כלי הרכב מדגם i בתקופה 2 (לפי עקרונות פש).

$dP_{c,i}^{nis}$ = שינוי במחיר מחירון לצרכן בש"ח כולל מע"ם של רכב מדגם i .

$dCost_i$ = שינוי בעלות הגולמית של רכב מדגם i .

במשוואה (31) להלן מוצג השינוי באומדן הרווח ליחידה המוכפל במספר כלי הרכב של השנה הראשונה (q_1) לפי עקרונות לספר וסיכום עבור כל הדגמים:

171 ומבוטא כ- $P_p = \frac{\sum P_2 \cdot Q_2}{\sum P_1 \cdot Q_2}$ כאשר P_p הוא מדד המחירים של פש.

172 ומבוטא כ- $P_L = \frac{\sum P_2 \cdot Q_1}{\sum P_1 \cdot Q_1}$ כאשר P_L הוא מדד המחירים של לספר.



$$(31) dTotal\pi_g(Laspeyres) = \sum_{i=1}^n \left\{ d \frac{P_{c,i}^{nis}}{1 + v_{tax}} - dCost_i \right\} \cdot q_{1,i}$$

כאשר:

$$dTotal\pi_g(Laspeyres) = \text{סך השינוי באומדן הרווח הגולמי בענף לפי עקרונות לספר.}$$

$$q_{1,i} = \text{מספר כלי הרכב מדגם } i \text{ בתקופה } 1 \text{ (לפי עקרונות לספר).}$$

למעשה, השינוי בסך אומדן הרווח הגולמי בענף לפי עקרונות פש הוא ההפרש בין השינוי בסך אומדן ההכנסה ממכירת Q_2 כלי רכב לבין השינוי בסך העלות הגולמית של כלי רכב אלה. השינוי בסך אומדן הרווח הגולמי בענף לפי עקרונות לספר הוא ההפרש בין השינוי בסך אומדן ההכנסה ממכירת Q_1 כלי רכב לבין השינוי בסך העלות הגולמית של כלי רכב אלה. באופן אלגברי השינויים באומדן הרווח הגולמי מוצגים במשוואות (32) ו-(33) להלן:

$$(32) dTotal\pi_g(Paasche) = dR_2 - dTotal\text{ Gross Cost}_2$$

$$(33) dTotal\pi_g(Laspeyres) = dR_1 - dTotal\text{ Gross Cost}_1$$

כאשר:

$$dR_1 \text{ ו- } dR_2 = \text{שינוי באומדן ההכנסות בענף לפי עקרונות לספר ופש בהתאמה.}$$

$$dTotal\text{ Gross Cost}_1 \text{ ו- } dTotal\text{ Gross Cost}_2 = \text{שינוי בעלות הגולמית בענף לפי עקרונות לספר ופש בהתאמה.}$$

נסדר משוואות (32) ו-(33) ונקבל:

$$(34) - \frac{dTotal\pi_g(Paasche)}{dTotal\text{ Gross Cost}_2} + \frac{dR_2}{dTotal\text{ Gross Cost}_2} = 1$$

$$(35) - \frac{dTotal\pi_g(Laspeyres)}{dTotal\text{ Gross Cost}_1} + \frac{dR_1}{dTotal\text{ Gross Cost}_1} = 1$$

כאשר:

$$- \frac{dTotal\pi_g(Paasche)}{dTotal\text{ Gross Cost}_2} = \text{אומדן של שיעור חלקם של היבואנים בסך השינויים בעלויות הגולמיות בענף לפי עקרונות פש.}$$

$$+ \frac{dR_2}{dTotal\text{ Gross Cost}_2} = \text{אומדן של שיעור חלקם של הצרכנים בסך השינויים בעלויות הגולמיות בענף לפי עקרונות פש.}$$



אומדן של שיעור חלקם של היבואנים בסך השינויים בעלויות הגולמיות

$$= - \frac{dTotal\pi_g(Laspeyres)}{dTotal\ Gross\ Cost_1}$$
 בענף לפי עקרונות לספר.

אומדן של שיעור חלקם של הצרכנים בסך השינויים בעלויות הגולמיות

$$= + \frac{dR_1}{dTotal\ Gross\ Cost_1}$$
 בענף לפי עקרונות לספר.

מודל 3 - חישוב ברמת הענף

תוצאות מודל 3 ברמת הענף הוצגו בדוח לפי עקרונות פש. חישוב תוצאות מודל 3 ברמת הענף נעשה לפי העקרונות שהוצגו לעיל בחישוב מודל 1 ו-2 ברמת הענף, כלומר באמצעות הכפלת השינויים בכל אחד מהמשתנים המסבירים שהתקבלו ברמת הרכב היחיד (משוואה 22) במספר כלי הרכב לפי עקרונות פש (מספר כלי הרכב בשנה השנייה).

