

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



משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

התחרותיות בענף הרכב



התחרותיות 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 מילארד 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 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, עם נציגי איגודים הקשורים לענף (איגוד המוסכים, איגוד חברות הביטוח, איגוד יבואני הרכב, איגוד השמאים, לשכת המסחר) ועם יבואנים פרטיים.



1. הסדרת ענף הרכב והתחרותיות 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, וכך תיקונן 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).

בחנית רמת התחרותיות על ידי רשות התחרות - עלה כי בבדיקתה לאישור מיזוגים בענף הרכב הסתמכה רשות התחרות על מגוון דעות של היבואנים ושל בעלי מקצוע, על רשימת דגמים תחליפיים למוטג רכב מסוים ושמות היבואנים המייבאים אותם וכן על מספר היבואנים הפועלים בשוק. הרשות אינה נוהגת להשתמש בבדיקת מיזוגים במודלים ותחשיבים מתקדמים לניתוח רמת התחרותיות בענף הרכב המקובלים ברשויות פיקוח במדינות שונות. עוד עלה כי הרשות הכינה טיוטה של ניתוח התחרותיות 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 התחרותיות בענף הרכב: ניתוח רווחיות - ממצאי הבדיקה עשויים להעיד על סימנים לבעיות ברמת התחרותיות 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 התחרותיות 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 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. התחרותיות בקטגוריות המקובלות של כלי הרכב ופרסום רמת התחרותיות בענף

תמונת המצב העולה מן הביקורת



רמת התחרותיות 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 התחרותיות 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 התחרותיות 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 התחרותיות 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 1/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 ופרסומים - 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. התחרותיות בענף הליסינג, בשוק כלי הרכב המשומשים ובאשראי לרכישת כלי רכב

תמונת המצב העולה מן הביקורת

רמת התחרותיות 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 התחרותיות בשוק זה.

רמת התחרותיות 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 התחרותיות 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 התחרותיות בענף הליסינג - רישום מספר הבעלים במכוניות "0 ק"מ" שמוכרות חברות הליסינג - משרד התחבורה לא יישם את המלצתה של הוועדה להגברת התחרותיות 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.

התחרותיות 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.

התחרותיות 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 תחרותיות 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.


התחרותיות 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.





התחרותיות 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 חינמי

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות התחרות ומשרד התחבורה יעקבו מפעם לפעם אחר רמת התחרותיות 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 וחיסכון תבחן דרכים למנוע את האפשרות לניצול הסעיף של "אובדן גמור להלכה" (נזק 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%, ובחלף 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 חלפים שנבדקו בארבע מותגי רכב מובילים, בכ-71% מהחלפים מחיר החלף 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 חלפים שנבדקו בארבעה מותגי רכב מובילים, בכ-93% מהחלפים מחיר החלף ביבוא אישי, כולל עלות הובלה ומיסים, זול יותר ממחיר החלף 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 - בחלף 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 וחברות וכתבות ליסינג).



התחרותיות בענף המוסכים - התנאים להתקשרות יבואן מסחרי עם מוסך שירות, הגבלה על בעלות של יבואן מסחרי במוסך שירות - בחלף 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.

התחרותיות 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 השנתית 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.

התחרותיות 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.

התחרותיות 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 מוצר 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 היוועצות עם הגורמים המפורטים בחוק לצורך הבאתן לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת והתקנתן, וכן לפעול להשלמת גיבוש נוסח מוסכם לתקנות רישוי שמאים וקיום היוועצות 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.

