

שינויים מבניים בענף הרכב:

על נטל מס, ריכוזיות, והסרת חסמים ביבוא רכב

מאת: בועז סופר*

הקדמה

בשנים האחרונות פועלים משרדי האוצר והתחבורה בהתאם למדיניות המבקשת לצמצם את הריכוזיות בשוק הרכב בישראל, באמצעות הנהגת רפורמות בתחום המיסוי, התקינה והרגולציה. חלק מהרפורמות הינן תולדה של החלטת הממשלה במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1999 בה נאמר כי על משרדי הממשלה השונים לקבוע את הדרך ליישום שינויים מבניים בענף הרכב.

מאמר זה מנתח את השינויים המבניים שיושמו בעת האחרונה בענף הרכב, את הרקע לשינויים אלה, כמו גם את התרחישים האפשריים כתוצאה מיישומם. למאמר ארבעה חלקים: (א) הריכוזיות בענף הרכב ותרומת נטל המס הגבוהה המושת על רכב¹. (ב) ניתוח המלצות הועדה שהוקמה ליישום החלטת הממשלה האמורה; (ג) בחינת מתחי השיווק והרגולציה באירופה בהקשר של המלצות הועדה; (ד) תרחישים לצפוי בענף הרכב עם יישום המלצות הועדה והמלצות נוספות.

א. ריכוזיות, תחרות ונטל המס

ענף הרכב בישראל (יבוא, מכירה ושירות) מתאפיין בריכוזיות הנובעת, בין היתר, מחקיקה שלא אפשרה עד לאחרונה קיומם של שני יבואנים ויותר של דגמי אותו יצרן אלא של יבואן בלעדי. כדי להגביר את התחרותיות בענף הרכב והחלפים נקבע בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1999 כי יש לפעול לביטול ההגדרה של יבואן בלעדי, זאת במקביל להסרה של חסמים לייבוא רכב לישראל, ביטול תקינה ייחודית לישראל ועוד, כמפורט בהמשך.

שיעורי המס המוטלים על רכישת רכב בישראל גבוהים בכל קנה מידה: רכב פרטי ואופנועים חייבים במס קניה בשיעור 95% ורכב מסחרי ב-75%, בעוד שקטנועים חייבים במס מופחת בשיעור 40%. משאיות חייבות במס קניה זניח של 5%, בעוד שאוטובוסים פטורים ממס. ייבוא ממדינה שלישית (מדינות עמן אין לישראל הסכמי סחר חופשי) חייב גם במכס בשיעור 7%. לאור זאת, נטל המס על רכב פרטי עומד על כמחצית מהמחיר לצרכן.

* סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר. הכותב היה חבר במספר ועדות לעניין שינויים מבניים בענף הרכב. הכותב מבקש להודות למר נועם זוסמן מבנק ישראל על הערותיו המחכימות.

¹ חשוב להדגיש כי המאמר אינו מתמודד ישירות עם סוגיית נטל המס;

נטל מיסי הרכישה ותנאי מיסוי שונים² מהווים משתנים מכריעים בעיצוב שוק הרכב בישראל. היקף ההכנסות ממס קניה ומכס בגין רכישת רכב חדש בלבד (ללא מע"מ, חלקי חילוף, אגרות ובלו דלק) הסתכם בשנת 2001 בכ-6 מיליארד ש"ח, שהיוו כ-4% מהכנסות המדינה ממיסים. בתמצית יצוין כי לנטל המס הגבוה השפעות שליליות על נגישות משקי הבית לרכב המהווה חלק אינטגרלי ממרקם החיים המודרניים, על הגיל המבוגר של כלי הרכב ומכאן על בטיחותם, זיהום האוויר כתוצאה מפליטות מזהמים, וכן ייקור פרמיות הביטוח, התפלגות הנסיעות³ ועוד.

קיימת תחרות ערה בין יבואני הרכב, הגם שאינה משוכללת די צורכה, וזאת בזכות ייצוג מקומי של כמעט כל יצרני הרכב בעולם, למרות שהיקפי המכירה קטנים יחסית. בצירוף העובדה כי קיימת רגישות גבוהה למחיר בבחירה בין הדגמים השונים, הרי שכדי לשמור על רמת הביקוש ועל פלח השוק של דגם מסוים נדרשת לעיתים הוזלה גדולה במחיר לצרכן. היא ניתנת להשגה בראש ובראשונה באמצעות הפחתה במחירי היצרן בחו"ל ליבואן הישראלי. כתוצאה משיעורי המס הגבוהים המוטלים על רכב בישראל ההפחתה משפיעה בעוצמה גדולה על המחיר לצרכן. המחשה של מנוף המס ניתן למצוא בדוגמא הבאה: הפחתה של 150 יורו בלבד במחיר היצרן ליבואן מוזילה בלמעלה מ-2,000 ש"ח את מחירו לצרכן של רכב שעלותו 100,000 ש"ח.

נטל המס הגבוה המושת על כלי-רכב בישראל, בצירוף כוח הקניה הנמוך יחסית של הצרכנים, תורמים להדגשת מרכיב ההשקעה ברכישת רכב לעומת מרכיב הצריכה השוטפת, ולכן יש חשיבות מרובה לירידת הערך הצפויה. נטל המס הגבוה וכוח הקניה הנמוך גם חוברים יחדיו לתקנות המס הנוגעות לקבוצת שווי השימוש⁴ וכל אלה יוצרים לחץ נוסף של יבואני הרכב על היצרנים להפחתת מחירי היצרן ליבואן.

ההשפעה המכרעת של נטל המס על המחיר לצרכן וההיענות השונה של יצרני הרכב לבקשות היבואנים הישראליים יוצרים מצב שכיח לפיו המחירים לצרכן של כלי-רכב מתחרים של יצרנים שונים דומים, בעוד שהפער במחירי היבוא (פוי"ב)⁵ גדול בהרבה. לפיכך, ייתכן הבדל משמעותי בדרגות החופש ביחס למרווח השיווק של יבואן אחד בהשוואה ליבואנים מתחרים. כך לדוגמא, המחירים לצרכן של כלי-רכב מתחרים המיועדים למשקי בית דומים, אולם קיים פער ניכר במחיר המכירה למגזר העסקי (ציי רכב, חברות השכרה וליסינג). במצב דברים זה, לא רק שהתחרות בשוק משקי הבית מוגבלת, אלא שאף מתרחש סבסוד צולב בין משקי הבית והמגזר העסקי.

2 קבוצות האגרה המשמשות לצורך קביעת אגרת הרישוי וזקיפת ההטבה החודשית של עובד המשתמש ברכבו של המעסיק; האפשרות לקזז מע"מ תשומות בגין רכישת רכב מסחרי (למעט גיפים ומיניואנים); מס קניה מופחת ברכישת רכב מסחרי בהשוואה לרכב פרטי.

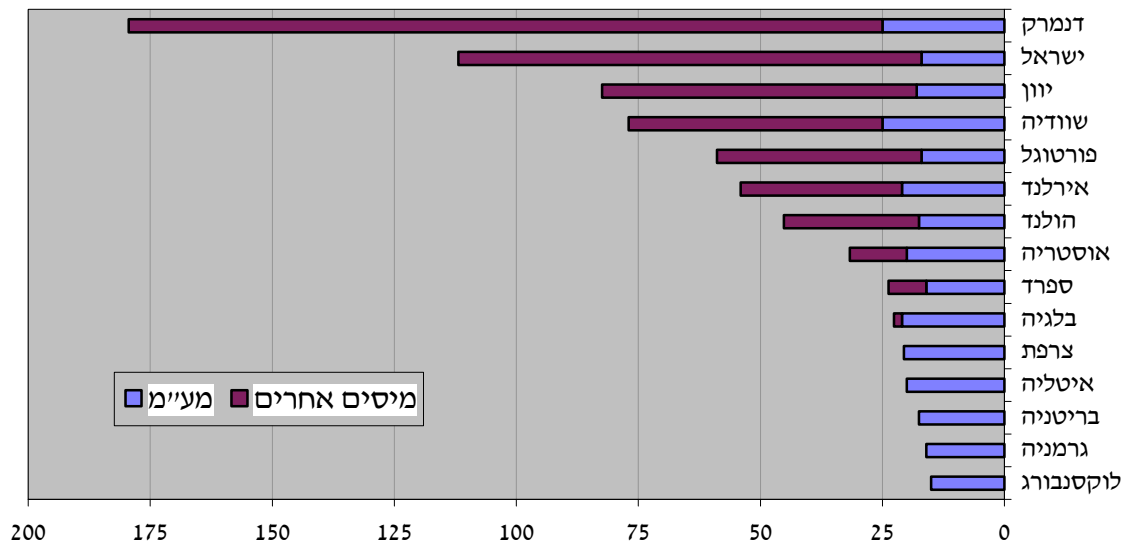
3 נטל מס גבוה על הרכישה של רכב "מעודד" שימוש ברכב כדי לנצל טוב יותר את ההון, ולכך השפעה שלילית על העדפת רכב פרטי על פני תחבורה ציבורית וההשלכות השליליות שיש לכך.

4 אגרת הרישוי ושווי השימוש ברכב צמוד נקבעים החל משנת 1996 בהתאם למחירו לצרכן של רכב חדש, ולכן ישנה נטייה לקבוע מחיר לצרכן לפי המחיר המירבי בקבוצת שווי נתונה.

5 יצוין כי מחירים אלה אינם חשופים לציבור הרחב, והם בבחינת סוד מסחרי.

גרף 1:

**רכב פרטי¹ – משקל מיסי הרכישה מהמחיר לצרכן ללא מיסים²
בישראל³ ובארצות נבחרות, בשנת 2000 (באחוזים)**



מקור: Commission of the European Communities, Report, COM(2000),743.

הערות לגרף:

- (1) בנפח מנוע של 2,000 סמ"ק.
- (2) מאחר שהמע"מ מוטל על המחיר הכולל מיסי רכישה ומתחי שיווק (השונים ממדינה למדינה), שיעורי המס האפקטיביים שונים משיעורי המס הסטטוטוריים המוצגים בגרף.
- (3) לא כולל מכס, המוטל אך ורק על יבוא כלי רכב מארצות שלישיות.

ככל שנטל המס יפחת תקטן השפעת המנוף של מחיר היצרן וכובד המשקל יעבור מיחסי יצרן-יבואן ליחסי יבואן-צרכן: הנחות גם למשקי בית, מימון מלא של הרכישה, שירותי טרייד-אין נרחבים, הבטחת רכישה חוזרת, שירותי ביטוח, שירותים מתקדמים לנהגים (טיפולים, חילוץ, מועדון לקוחות), אחריות מורחבת וכיו"ב. חלק מהמשתנים האמורים לעיל כבר קיימים בענף הרכב במידה זו או אחרת, בפרט על רקע המיתון הכלכלי, אך יש להניח כי שכיחותם תגבר במקביל להפחתה בנטל המס. הפחתת נטל המס תצמצם את מרכיב ההשקעה ברכישת רכב חדש ותבליט את מרכיב הצריכה השוטפת, וכך תפחת חשיבות ירידת הערך, מה שיאפשר מרווח תמרון רב יותר להפחתה של 'מחירי המחירון'.

מימד נוסף של התחרות בשוק הרכב בישראל הוא היבוא האישי, המשמש תחליף ליבוא מקביל, שכן היבואן המקומי מצוי בתחרות רוחבית בין מותגים, ולא אנכית אל מול יבואן המתחרה על המכירות של אותו יצרן. נטל המס הגבוה והצורך של יבואנים לדחוק את מחירי היצרן כלפי מטה, מביאים למצב בו המחירים לפני מס של רכב חדש הם מהנמוכים בעולם המערבי ולכן כדאיות היבוא האישי נמוכה, שכן היכולת של צרכן בודד להשיג בחו"ל מחיר תחרותי מוגבלת. היבוא

האישי כדאי אפוא רק במקרים קיצוניים בהם מתחי השיווק של היבואנים גבוהים מאוד, בעיקר בכלי-רכב יקרים וייחודיים, ובדרך כלל משומשים שספגו פחת גבוה בארץ המקור.

כפועל יוצא מהחלטת הממשלה האמורה לעיל, מונתה על ידי מנכ"ל משרד התחבורה ועדה ציבורית שכללה נציגים של משרדי האוצר והתחבורה, מומחים מתחום הרכב, מהנדסים, נציגי ציבור ועוד. בראש הועדה עמד סמנכ"ל תנועה בכיר במשרד התחבורה, מר צבי יוזנט. הוועדה המליצה על הקטנת הריכוזיות בשוק הרכב, תוך הנמכת סף הכניסה ליבואני רכב חדשים. להלן המלצות הוועדה וההשלכות הצפויות של יישומן החל מ-14 בנובמבר 2002.⁶

ב. ניתוח המלצות הועדה

ניתוח המלצות הועדה ראוי שיעשה בהקשר הרחב של מדיניות הממשלה בשנים האחרונות, המבקשת לצמצם את הריכוזיות בענף הרכב מתוך בניית תשתית לשינויים מבניים נוספים בטווח הבינוני והארוך. יישום המלצות הועדה הינו נדבך נוסף בתהליך מורכב וארוך זה. לפיכך, אין לראות ביישום המלצות סוף פסוק. ייעשה מאמץ למצוא גם בשינויים עתידיים איזונים ובלמים בין הרצון לפתוח את השוק לתחרות מחד, לבין הצורך בשמירה על אינטרסים חיוניים לצרכנים ולמשק (שירות, בטיחות הרכב) מאידך. נטל המס הכבד, כמו גם משקל ההכנסות מרכישת כלי-רכב חדשים מסך הכנסות המדינה ממיסים, מחייבים התחשבות גם בשיקולים פיסקאליים. להלן ניתוח קצר של עיקרי המלצות. בסוגיות המרכזיות הורחבה היריעה אף מעבר להמלצות הועדה.

(1) בוטל החיוב בחוק לקיומו של 'יבואן בלעדי'.

עד עתה, החוק חייב כל יצרן רכב המיוצג בישראל לעשות זאת באמצעות נציג אחד בלבד, להלן 'יבואן בלעדי'. ביטול חובה זאת, ביחד עם פעולות נוספות, יקטין את הריכוזיות בענף הרכב, בכך שיאפשר לגורמים עסקיים נוספים להתקשר עם יצרנים, למשל חברות השכרה וליסינג.

(2) חיוב יבואן רכב בקשר עם יצרן הרכב.

סוגייה זו הייתה לנקודה המרכזית בעבודת הועדה. לאחר בחינת מכלול השיקולים המליצה הועדה על השארת החיוב לקשר בין היצרן ליבואן על כנו, וזאת ממספר סיבות:

א) קריאות לתיקון חוזר (Recall) יוצאות מטעם היצרן, לפיכך קיים חשש שבלא קשר יצרן-יבואן הנושא לא יטופל כראוי, הדרישה לתיקון חוזר לא תגיע לכל בעלי הרכב, או שרמת הפיקוח על אופי התיקון תהיה לוקה בחסר.

6 צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב ומתן שירותים לרכב)(תיקון), התשס"ג – 2002 ; קובץ התקנות 6202, 14.10.2002.

ב) יצרני הרכב מצהירים כי כלי-הרכב שנשלחים לישראל עומדים בתקינה האירופאית המקובלת. האישור על כך ניתן אך ורק במסגרת בדיקה המהווה חלק בלתי נפרד מתהליך הייצור, אולם לא תמיד האישור זמין לסוכנים ולמפיצי רכב באירופה. לפיכך, יש צורך בהבטחת תחליף לאישור היצרן, שכן קיים חשש שבהיעדר בקרה מתאימה יישלחו לארץ כלי-רכב שכלל לא עומדים בתקינה האירופאית. יצוין שלאחרונה הוחלט לבטל את מרבית דרישות התקינה הישראליות הייחודיות, וזאת כדי להסיר חסמים שהיו עלולים לעמוד כמכשול בפני יבואנים חדשים בהשוואה ליבואנים קיימים.

ג) רכב המיובא על ידי יבואני הרכב מגיע לכאן כשהוא מותאם במידת הצורך לתנאי השוק הישראלי (אקלים, אבק, איכות הדלק המקומית, אוטומט ועוד). בהיעדר קשר של היבואן עם היצרן קיים חשש שכלי-רכב יישלחו לישראל גם אם אלה אינם עומדים במפרט הטכני המומלץ בישראל, דבר שיפגע בסופו של דבר בצרכנים.

ד) רכב מודרני מצריך מערך תחזוקה מתקדם בהרבה בעיקר בתחום האלקטרוניקה והמחשוב, שלעיתים אינו בר השגה ללא היצרן, לפחות לא בתחילת שיווקו של הדגם. לא זו אף זו, קיימים כלי-רכב שכל טיפול בהם מחייב קשר אל מול מחשבי החברה בחו"ל.

ה) מרכיב המס הגבוה ממחיר הרכב בארץ מגדיל את התמריץ להתחמקות מתשלום מיסים כחוק. הקשר עם יצרן הרכב מקטין חשש זה, גם אם אינו מבטלו כליל. ההשלכות הפיסקליות והכלליות הנהוגים בהערכת טובין על פי הסכמי הסחר הבינלאומיים, המטילים את נטל הוכחת אמיתות החשבונית על המדינה, מחייבים משנה זהירות בסוגייה זו.

לעניות דעתי, ניתן לבנות מנגנון שיחליף לפחות באופן חלקי את היתרונות שמספק הקשר הישיר בין יצרן ליבואן. ברם בשל היבטים כבדי משקל כמו בטיחות, זיהום אוויר, הכנסות המדינה בענף הרכב ועוד, ישנה חשיבות עליונה להערכות יסודית, כדי שנזקה של הליברליזציה לא יהא גבוה מתועלתה.

(3) חיוב יבואן בהקמת רשת מוסכים ונקודות למכירת חלקי חילוף בפריסה ארצית מינימלית.

(4) חיוב יבואן בקיום מוסך מרכזי, אך ביטול הדרישה לבעלות עליו.

במסגרת הרצון להקל על כניסת יבואנים חדשים ולצמצם את מעורבות הממשלה בשוק הרכב, הוחלט לבטל את הדרישה לבעלות על מוסך מרכזי. דרישה זו הועלתה בזמנו כחלק מההוכחה ליכולת אספקת שירות ולאיתנות פיננסית. בעקבות המלצות הוועדה ניתן יהיה להפקיד ערבות בנקאית שתהווה הוכחה חלופית לאיתנות פיננסית. אין כל ספק כי ליבואן חדש יהיה קל יותר להשיג ערבות בנקאית מאשר לרכוש מוסך מרכזי. מובן מאליו, כי גם יבואנים קיימים יוכלו לנצל את ההקלה הזו ולשכור נכס במקום לרכוש.

(5) ביטול הפיקוח על מחירי החלפים.

מנגנון האכיפה התבסס על קביעה של מקדם מכפיל (בין המחיר פו"ב למחיר לצרכן) שהגביל את המחיר המרבי לחלף נתון, תוך שהוא מתחשב במתחי השיווק ובמיסים. נקבע מכפיל שונה לחלפים בטיחותיים ולחלפים שאינם בטיחותיים כיוון שעד סוף שנת 2000 התקיימה הבחנה ביניהם (חלפים בטיחותיים היו פטורים ממס בעוד שאחרים היו חייבים במס קניה בשיעור 30%).

הסיבות להסרת הפיקוח הן כדלקמן:

א) ביטול ההבחנה בין חלפים בטיחותיים לשאינם בטיחותיים, וקביעת שיעור מס אחיד ונמוך של 12%,⁷ ייתר בראש ובראשונה את הצורך בקביעת המקדמים השונים לפי סוגי החלפים ותרם להגברת התחרות בשוק החלפים, וכך הקטין את נחיצות מנגנון הפיקוח על המחירים. צעד זה תרם גם להפחתת החיכוך בין יבואנים לרשויות המכס בגין חילוקי דעות לגבי סיווג החלפים;

ב) מנגנון הפיקוח היה רופף עקב מחסור בכוח אדם בהתחשב בריבוי העוסקים בתחום ומגוון החלפים;

ג) מנגנון הפיקוח על המחירים הביא במקרים רבים למכירת חלפים במחיר המרבי לצרכן, בעוד שניתן היה למוכרם במחיר נמוך יותר, בפרט חלפים ייחודיים שבהם התחרות נמוכה;

ד) במסגרת הסדר בין הממונה על ההגבלים העסקיים לבין יבואני הרכב, שקיבל תוקף חוקי בבית הדין להגבלים עסקיים, התחייבו היבואנים שלא להגביל מכירה של חלפים תחליפיים במוסכים מורשים, בכפוף למספר הגבלות. ההסדר מקטין את הצורך בפיקוח על המחירים.

(6) ביטול המגבלה הנוגעת לשמירת רמות מלאי של חלפים

עד לכניסת הצו לתוקף, נדרשו היבואנים לספק חלקי חילוף במשך שבע שנים מיום מכירת הרכב. בנוסף, נקבעו בתקנות רמות מלאי בצירוף הדרישה לספק את החלפים בתוך שלושה ימים. לפיכך, הלכה למעשה נאלצו יבואני הרכב להחזיק את כל מלאי חלקי החילוף הרלבנטי, כולל של חלקי חילוף שהביקוש להם נמוך מאוד ("מלאי מת"). הועדה המליצה אמנם להשאיר על כנה את הדרישה לספק חלפים במשך שבע שנים, אולם קבעה כי יש לבטל את הדרישות האחרות, ולחייב לספק חלפים בתוך שבעה ימים מיום דרישת הלקוח.

השינויים האמורים יאפשרו ניהול גמיש של המלאי, כולל יבוא בדרך האוויר. המלצה זו צפויה להקטין את עלויות האחסנה והמימון של מלאי החלפים, דרישה שתקל בעיקר על יבואנים

⁷ שיעור מס הקניה על חלפים עומד על 12%, ובתוספת תמ"א (המגדילה את בסיס המס בשיעור של 60%), מס הקניה האפקטיבי עומד על 19.2%. חלפים המיובאים ממדינות של ישראל אין הסכמי סחר חופשי עימן חייבים גם במכס.

חדשים שלא יידרשו להצטייד בכל מלאי החלפים מיד עם ראשית השיווק של דגמים. יש לצפות כי ההשפעה של המלצה זו על יבואני הרכב הקיימים תהיה שולית כיוון שהם יבקשו לכל הפחות שלא לפגוע ברמת השירות הנוכחית ללקוחותיהם.

הפחתת עלות מימון המלאי וניהולו תגביר את התחרות עם יבואני חלפים תחליפיים. לאור זאת, צפוי כי ההסדר החדש של הממונה על ההגבלים העסקיים עם יבואני הרכב יגביר את התחרות עוד יותר.

(7) חיוב יבואני רכב בהעמדת ערבויות בנקאיות כתנאי לקבלת רישיון יבוא

הועדה המליצה לחייב יבואן המבקש רישיון יבוא (או חידוש) להעמיד ערבות בנקאית בגובה חמישה מיליון ש"ח כתנאי להוכחת איתנות פיננסית, כמו גם להבטחת התחייבויות שוטפות של היבואן לצרכנים, בין היתר לאור ההקלות בתחום זה. במידה ויבואן הרכב מוכיח בעלות על המוסך המרכזי הוא יידרש להפקיד ערבות בנקאית של 1 מיליון ש"ח בלבד. הערבות תחולט במקרה שיבואן ייקלע לקשיים, עד כדי אי-אספקת חלפים, ותשמש למימון אספקה חלופית עד לפתרון קבע.

(8) הרחבת האחריות הניתנת לרכב

עד כה, שררה חוסר אחידות בין היבואנים השונים ביחס למשך תקופת האחריות של היצרן על רכב חדש, והיא נעה בין שנה לשלוש שנים, בתוספת אחריות חלקית מטעם היבואן המקומי לפרקי זמן שונים ובתחולות שונות.

הועדה המליצה כי תינתן אחריות יצרן לשנתיים מיום המכירה. כדי שלא להקשות על היבואנים הוחלט שבתקנות יקבע כי במידה והיצרן איננו מעוניין לתת שנת אחריות נוספת מעבר לראשונה, על יבואן הרכב לשאת בעלויות האחריות לשנה השניה, ובלבד שאחריות זו לא תפחת מאחריות היצרן בשנה הראשונה. לאחר שהובהרו עיקרי הצו, החל מ-1 בינואר 2003 כל יבואני הרכב (הפרטיים) מעניקים אחריות יצרן לתקופה של לפחות שנתיים. במידה וניתנת אחריות נוספת מעבר לשנתיים האמורות, יש לציין במפורש את תחולתה ועלותה.

בכך מובטח כי יבואן רכב חדש, שחייב לתת אחריות בת שנתיים, לא יופלה לרעה לעומת יבואן קיים שהיה רשאי קודם לכן להעניק אחריות בת שנה בלבד. המלצה זו מגבירה את התחרות בין יבואני הרכב, שכן כעת קיים בסיס אחיד להשוואה אפקטיבית של המחירים לצרכן.

ג. מתחי שיווק ושינויים מבניים באירופה

1. מתחי השיווק והשפעתם על התחרות

במהלך דיוני הועדה חזרה ועלתה השאלה מהם מתחי השיווק של יבואני הרכב וזאת מהטעמים הבאים:

- המידע לגבי המחירים בהם רוכשים היבואנים את כלי-הרכב ומתח הרווחים יכול לסייע בנייתוח התרחישים לגבי התכנות כניסת יבואנים חדשים וייבוא מקביל.
- מתחי השיווק משפיעים כמובן על הכנסות המדינה ממיסוי פעילות העוסקים בתחום. מידע מלא על מרכיבי המחיר לצרכן חיוני לניתוח השפעה אפשרית של שינויי מדיניות מיסוי הרכישה והשימוש ברכב.

בקרב חברי הועדה שררה הדעה כי שיעורי הרווח הגולמי גבוהים ביותר – בין אם מפעילות הנובעת ממכירת רכב חדש ובין אם מפעילות בתחום החלפים והשירות. עיון בדוחות הכספיים של יבואני הרכב המשתייכים לחברות ציבוריות תומך בכך, והרושם מתחזק מהתופעה הנפוצה של מינוף רווחים מתחום הרכב לפעילות עסקית אחרת (נדל"ן, פיננסיים, ביטוח וכדומה).

תחושות אלה מתחזקות לנוכח אפליית המחירים בשוק הרכב בין הצרכן הבודד לחברות גדולות (ציי רכב, חברות השכרה וליסינג, מינהל הרכב הממשלתי), או למועדוני צרכנים למיניהם. יצוין כי מעבר לכוח הקניה שיש לאחרונים, חלק מההנחה מגלם חסכון בעלויות השיווק של רכב לקבוצת צרכנים גדולה, כמו גם הערכה של היבואן כי מכירה במחיר הפסד תתאזן בסופו של דבר על-ידי רווח ממכירת חלפים ואספקת שירות.

מניתוח המבנה התמחירי עולה כי קיימים מספר מרכיבים הגוזרים את מתחי השיווק של היבואנים: מחירי היצרן ושער החליפין, רמת הביקושים והיקף המכירות. יצרני הרכב מעורבים בקביעת התמחיר, תוך שהם לוקחים בחשבון את שיעורי המס, כוח הקניה, שערי החליפין, מחירי המתחרים, תקנות מס (קבוצות שווי שימוש) וכדומה.

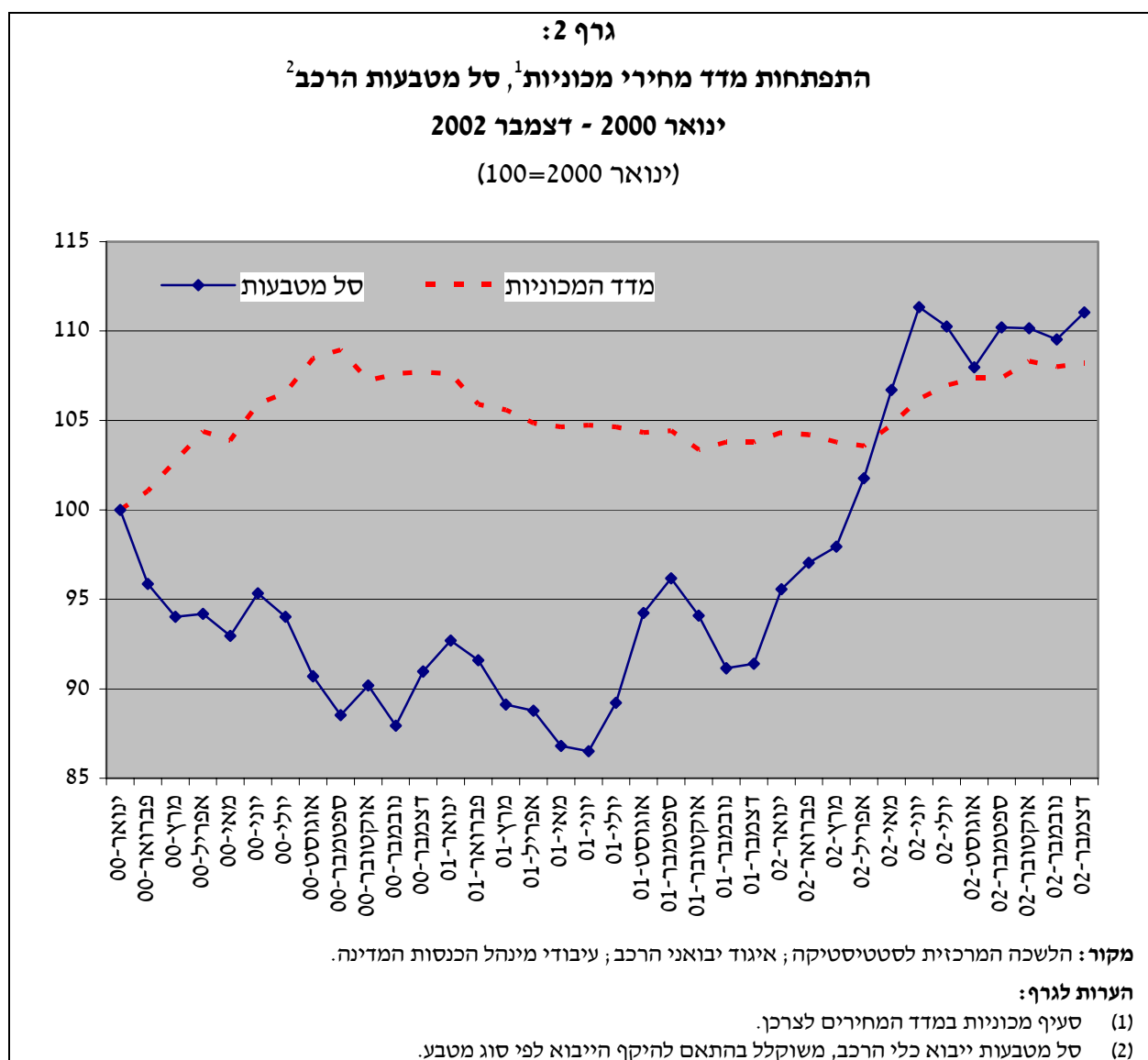
מניתוח המגמות בשנים האחרונות עולה כי המחירים לצרכן מתנהגים בצורה לא רציפה. בהינתן יציבות בשערי החליפין נוצר מעין "מחיר עוגן" שסביבו מתקבצים חלק נכבד מכלי-הרכב הנמכרים בישראל (למשל, רכב משפחתי או קומפקטי בנפח מנוע של 1,600 סמ"ק המצויד בתיבת הילוכים אוטומטית). במצב דברים זה, נדרש פחות ניכר (של למעלה מ-5%) בכדי שהמחירים לצרכן ישתנו. לאחר שהיבואנים העלו מחירים מעבר ל"מחיר העוגן" כתגובה לפיחות חד, הרגישות שלהם לפיחות נוסף גדלה ומתרחשים שינויי מחיר תכופים עד להתייצבות סביב "מחיר עוגן" חדש.

לעומת זאת, בעת ייסוף אין היבואנים ממהרים להזיל את המחיר הרשמי למשק הבית ולעוסק הקטן, בעוד ששיעור ההנחה לחברות גדולות במגזר העסקי ולקבוצות צרכנים גדל. היבואן נוטה להציע לצרכנים קטנים תנאי מימון נוחים או תוספת איבזור ובדרך כלל נמנע מהוזלת "מחיר המחירון". אחת הסיבות לקשיחות כלפי מטה של מחירי כלי הרכב החדשים היא ההשפעה על ירידת ערך כלי הרכב המשומשים שבידי משקי הבית וחברות ההשכרה והליסינג⁸.

8 מחירוני הרכב המשומש בדרך כלל אינם לוקחים בחשבון את ההוזלות האפקטיביות שפורטו לעיל.

יחד עם זאת יבואני הרכב נוהגים במדיניות שיווק ותימחור מגוונת - החל מקיבוע המחיר לצרכן בטווח רחב מאוד של שערי החליפין, וכלה בעדכון המחיר כל אימת שחל שינוי קטן יחסית בשער החליפין.

יוצא, אפוא, שהשינויים ברווחיות היבואנים (כפי שמשקף בגרף 2 בפער בין מדד מחירי המכונות יוצא, לבין סל מטבעות הייבוא של כלי הרכב), מושפעים בטווח הקצר במידה רבה מתנודות בשערי החליפין, תוך קשיחות מחירים יחסית כלפי מטה, והתאמה מהירה יותר כלפי מעלה.



שנת 2002, התאפיינה בתנודות קיצוניות בשערי החליפין, כאשר לקראת סוף השנה לאחר תקופת רגיעה יחסית בשוק המט"ח שבו והתחדשו הפיחותים בשערי החליפין. ואולם, מגרף 2 ניכר כי המיתון ריסן את עליית מחירי הרכב בשל הפיחות המואץ.

מאומדנים שחושבו במינהל הכנסות המדינה עולה כי בממוצע רב-שנתי מגיעים מתחי השיווק ממכירת רכב חדש לכ-5% עד 7% ממחיר הרכב לצרכן (לפני מע"מ), וזאת לאחר ניכוי הוצאות המכר הישירות (עלות הרכב כולל המיסים, הוצאות אחסון, הובלה, ביטוח, פירסום ושיווק, הכנה למסירה, עמלת סוכן וכדומה). בכלי-רכב יוקרתיים שולי הרווח גבוהים יותר, כמו גם בתחום השירות לרכב ומכירת החלפים.

ענף הרכב עתיר השקעות ועל כן ממתח הרווחים המדובר יש להפחית את עלות ההשקעה בתשתיות הלוגיסטיות, כגון מחסן חלקי חילוף מרכזי, מרכז תמיכה ושירות טכני, מוסכי שירות ועוד, שחלקם הם מרכזי רווח נוספים.

2. שינויים מבניים באירופה ובישראל

הנציבות האירופאית חרטה על דגלה את שיכלול התחרות ברחבי האיחוד האירופאי. לצורך כך קיימים נהלים שמטרתם הגבלה של מונופולים ופעולות המונעות תחרות. הנציבות השכילה להבין זה מכבר כי ענף הרכב זקוק להסדרים ייחודיים משלו. לפיכך כבר לפני כמעט עשרים שנה החלו בגיבוש הסדרים בענף זה, אולם הצעד המשמעותי הראשון נעשה בשנת 1995, עת התקבל הסדר ייחודי בענף הרכב ("Block Exemption"), שבא לידי ביטוי ברגולציה 1475/95, שתוקפה פג בספטמבר 2002.

הרגולציה אפשרה לתושבי האיחוד לרכוש רכב בכל אחת ממדינות הקהילה מבלי שיצרני הרכב יוכלו למנוע זאת באמצעות הגבלות על המפיצים ו/או הסוכנים; צמצמה את יכולת ההשפעה של היצרנים על מפיצים וסוכנים; חייבה את יצרני הרכב לממש את אחריות היצרן ברחבי האיחוד; ניסתה להגביל את פערי המחירים לפני מס בין מדינות האיחוד, באמצעות הנחיות לגבי המשתנים שיכולים להשפיע על פערים אלה (נטל מס, שערי חליפין, הגה ימני וכדומה).

בנובמבר 2000, פרסמה הנציבות "דוח הערכה" לגבי יישום הרגולציה האמורה. הדוח מצא כי הצרכנים אינם נהנים מתחרות משוכללת דיה ברחבי השוק המשותף, למשל בין המפיצים השונים, והתלות שלהם ביצרני הרכב עדיין גדולה למדי. לפי הדוח צרכנים אינם יכולים למשל ליהנות מפערי המחירים (לפני מס) הקיימים בין מדינות האיחוד השונות.

הרגולציה החדשה שיושמה באוקטובר 2002 (רגולציה מס' 1400/2002) ותהיה בתוקף עד 2010, מתקדמת שלב נוסף בהסדרים בענף הרכב שנועדו להגביל את אחיזת יצרני הרכב בענף, ביניהם: יצרני הרכב יצטרכו לבחור בין שיטת הפצה **אקסלוסיבית** (הקצאת איזורים לסוכנים), לבין שיטת הפצה **סלקטיבית** לפיה יש לקבוע קריטריונים המשלבים כמות ואיכות, או קריטריונים איכותיים בלבד. אולם אז לא ניתן יהיה להגביל את מספר הסוכנים; אפשרות ליצור מרכזי מכירה המאגדים מספר מותגים תחת הנהלה משותפת ולא נפרדת כפי שהיה עד כה; היצרנים לא יוכלו להגביל מוסכים בשימוש בחלפים תואמים מבחינת איכות מעבר לתקופת האחריות וכך יגבר השימוש בחלפים תחליפיים ויפחתו עלויות התחזוקה; מוסכי שירות יוכלו לטפל במספר מותגים מה

שיקטין את התלות של המוסד ביצרן בודד; ניתן יהיה לקיים מרכזי מכירה בלבד עם שירות לאחר המכירה עם ספק שירותים חיצוני; וכן הלאה.

מדובר בצעדים הדרגתיים המאפשרים תהליכי הסתגלות ובחינה מחודשת בכל עת. למרות האמור לעיל, גם בנציבות האירופאית מבינים שלא ניתן לנתק לחלוטין את הקשר בין יצרן הרכב למפיקים, ובוודאי שלא למפיקים הראשיים והמתווכים למיניהם.

השינויים המבניים המונהגים בישראל מאמצים אף הם את המגמה השלטת באיחוד לפיה יש לפעול לצמצום הריכוזיות בענף, אם כי רב השונה על השווה בהשוואת מאפייני השוק בין ישראל למדינות האיחוד – כך שיש לנקוט בישראל צעדים התואמים למבנה השוק המקומי.

פערי המחירים לפני מס בקרב חברות הקהילה האירופאית גורמים לטענת הנציבות לפגיעה בתחרות, שכן הבסיס להשוואת מחירים אינו אחיד, למרות המעבר ליורו. כתוצאה מכך התחרות ברמה הקמעונאית (בין סוכן לצרכן) איננה אפקטיבית דיה. הרגולציה החדשה צפויה להביא בין היתר לצמצום בפערי המחירים לפני מס באירופה ומכאן להגברת התחרותיות.

ניתן להקביל את פערי המחירים של כלי רכב לפני מס בין חברות הקהילה לפערי המחירים לפני מס בין יבואני הרכב השונים בישראל: בשני המקרים הפחתת נטל המס תגביר את התחרות ותתמוך בשינויים המבניים.

ד. תרחישים אפשריים והמלצות

1. תרחישים אפשריים

פתיחתו של ענף הרכב לתחרות הובילה לציפיות גבוהות בקרב גורמים שונים ביחס לכניסת יבואנים חדשים לענף, ולירידה צפויה במחירי הרכב, החלפים והתחזוקה. יש להניח כי ציפיות אלה מופרזות. להלן תרחישים אפשריים להתפתחות העתידית של ענף הרכב בעקבות שינויי החקיקה שתוארו לעיל:

(א) לא צפויים שינויים משמעותיים בענף בשל הדרישה לקשר ישיר בין יבואן הרכב לבין יצרן הרכב. קשרי הסחר הנוכחיים ההדוקים בין השניים ימנעו חדירה של יבואנים מקבילים.

(ב) יכנסו שחקנים חדשים לענף תוך, העלאת רמת השירות, הפחתת עלויות התחזוקה והחלפים, ותיתכן אף ירידת מחירים של רכב חדש – אם כי לאור מחירי יבוא הרכב הנמוכים, אפשרות שכזו פחות סבירה, וכדומה.

(ג) הנמכת חסמי הכניסה לענף תתמרץ את יבואני הרכב לחדור או להרחיב את פעילותם לענפי הביטוח, המימון, ליסינג למשקי בית, טרייד-אין מורחב, שיפור השירות, הרחבת האחריות וכדומה. להערכתנו, תסריט זה הוא הסביר ביותר, אך בהחלט ייתכן שתמצא הדרך ליבוא רכב על-ידי גורמים נוספים, למשל חברות השכרה וליסינג בינלאומיות הפועלות בארץ.

2. המלצות

כדי לשכלל את התחרות בשוק הרכב, יש לפעול בעתיד בשני תחומים עיקריים:

הראשון – מתן היתר להתקשרות עם מפיצי רכב גדולים באירופה, הפועלים מטעם היצרן או בתמיכתו. יש לוודא שהמפיצים יעמדו בדרישות התקינה, האחריות, השירות ואספקת החלפים, וזאת גם מבלי לחייב את היבואן בקשר ישיר עם היצרן. ניתן למשל לחייב את היבואן והמפיץ להמציא ערבות בנקאית, ולהימנע מהקמת מנגנון יקר (ולא ריאלי) לבדיקה פרטנית של כל רכב ורכב במטרה לבחון עמידה בתקינה האירופאית, התאמה לתנאי הארץ או עמידה בתקני בטיחות וזיהום אויר.

השני – מתן אפשרות ליבואן לקיים מרכז מכירה בלבד ולא לספק שירותי מוסך וחלפים בעצמו, אלא באמצעות התקשרות עם גורם חיצוני ואפילו יהא זה האחרון יבואן הרכב העיקרי, בדומה להסדר החדש באיחוד האירופאי.

בכל מקרה יש להיזהר מיצירת תחרות לא הוגנת. למשל, יבואן מקביל המוכר כלי רכב אך ורק באמצעות האינטרנט תוך הפניית לקוחותיו לקבלת המידע הטכני הנחוץ להם מהסוכנות של היבואן העיקרי, וכך הוא חוסך את עלות המכירה וההפצה באמצעות הסוכנויות השונות. במקרה זה יש לחייב את היבואן המקביל בפריסה ארצית של נקודות מכירה ושירות.

סיכום

- הריכוזיות בשוק הרכב בישראל, תנאי חוק מגבילים, תקינה מקומית ייחודית ונטל המס הכבד על רכב, המריצו את הממשלה לשנות את צו היבוא החופשי כחלק ממדיניות שנועדה לצמצם את הריכוזיות ולהגביר את התחרות בענף הרכב, תוך הנמכת הרף לקבלת רישיון ליבוא רכב.
- הקשר המתחייב בין היצרן ליבואן לא נותק בשל השלכותיו החיוביות על הבטיחות, איכות הסביבה והרגישות לשיקולים פיסקאליים. פתיחה מהירה של השוק לתחרות וביטול הזיקה האמורה עלולים היו לגרום נזקים בלתי הפיכים, ורצוי אם כן לאמץ את הגישה ההדרגתית שננקטה באירופה. ייתכן שדווקא ניתוק הקשר היה לרועץ שכן הראשונים שינצלו זאת יהיו היבואנים הבלעדיים, שיפעלו בערוצי שיווק מקבילים לצורך יבוא כלי רכב של יצרנים מתחרים, תוך ניצול התשתית הקיימת והיתרונות לגודל.
- כניסתו לתוקף של ההסכם בין יבואני הרכב לממונה על ההגבלים העיסקיים למניעת הסדר כובל בין יבואני הרכב למוסכים בתחום אספקת חלקי חילוף והשירות בתקופת האחריות גביר את התחרות בין היבואנים.
- לאור הדרישה לקשר ישיר בין היבואן ליצרן והמחירים הנמוכים בהם נרכשים כלי הרכב על ידי היבואנים אין לצפות לגידול של ממש במספר היבואנים. יחד עם זאת התחרות תגבר בזכות יצירת תשתית לפתיחה רחבה של הענף בכלל והנמכת תנאי הסף בפרט. השירותים הניתנים

לרוכשי רכב יגווננו, וייתכן שתרגשם אף ירידת מחירים, בייחוד היכן שמתחי השיווק גבוהים ביותר – ולמרות שצפוי כי יקשה על יבואנים מקבילים להתחרות במחירי היבוא של היבואן המרכזי.

- האפשרות להכניס שינויים נוספים בענף, למשל הסתמכות על יבוא ממפיצים באירופה ללא חיוב של קשר ישיר בין היצרן ליבואן, או אישור לפעילות יבואן מקביל שיתקשר עם צד שלישי לאספקת שירות וחלפים, תיבחן בתום שנה מיום כניסת הצו לתוקף. אותם שינויים ידרשו לקבוע כללים ומנגנוני פיקוח שיהוו תחליף לקשר יבואן-יצרן.
- השינויים המבניים האחרונים בענף הרכב הם בגדר שינוי בתפיסה ששררה עד כה, ובראש ובראשונה הויתור על עוגנים שנתפסו כאבני יסוד בדפוסי ההתנהלות של היבואנים – יבואן בלעדי, החזקת מלאי חלפים, בעלות על מוסך מרכזי ועוד. העובדה כי לא בהכרח יכנסו לשוק יבואנים חדשים עשויה לרמוז על הצורך בשינוי יסודי יותר בענף, אם כי זו בהחלט עשויה להיות שאלה של כדאיות כלכלית כתוצאה של שוק קטן עם יתרונות לגודל. בכל מקרה, העתיד צופן בחובו שינויים נוספים שיהיה קל יותר לבצעם לאחר שנפתח סדק בדלת.