

מדינת ישראל

משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים

משרד האוצר

ועדת מחירים

סיכום דיון של ועדת המחירים

על סדר היום

פיקוח על מחירי בדיקות תקינות שנתיות לרכב במכוני רישוי

משתתפים

חברי ועדת המחירים

מר כפיר בטט – יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר
מר אסף גבע – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר
גבי דפנה עין דור – המפקחת על המחירים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים
גבי ברוני חירמן – חברת ועדת המחירים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

משתתפים נוספים

מר ערן הורן – יועץ כלכלי, "עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ"
מר נפתלי טוביה – יועץ כלכלי, "עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ"
רו"ח יהודה מלול – יועץ חשבונאי, "אברמזון יורם ושות"
עו"ד גלעד גושר – יועץ משפטי לוועדת המחירים, משרד האוצר
גבי אביגיל ונקרט – מרכזת ועדת המחירים, משרד האוצר

מועדי הדיונים

9.12.2019

10.5.2020

רשמה

ברוני חירמן

החלטה

ועדת המחירים המשותפת למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **משרד התחבורה**) ולמשרד האוצר (להלן – **ועדת המחירים או הוועדה**) מחליטה להמליץ לשרים כדלקמן:

1. להותיר את הפיקוח על מחירי בדיקות תקינות רכב במכוני רישוי.

2. להסיר את הפיקוח מבדיקות קניה של רכב ע"י מכוני רישוי.

הוועדה יוצאת לשימוע ציבורי על החלטות אלה.

דברי הסבר

רקע

תעריפי שירותי בדיקות תקינות רכב, שמבוצעות במכוני רישוי החל משנות ה-70, היו מפוקחים עד שנת 1996 במסגרת חוק יציבות מחירים במצרכים ושירותים, תשמ"ו-1985. בשנת 1996 נכנס לתוקף חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח**) כאשר, עקב טעות סופר, הפיקוח על מחיר ביצוע בדיקות תקינות שנתית לרכב במכוני רישוי נשמט ולא נכלל במסגרת הודעת המעבר שפרסם מנכ"ל משרד האוצר בשעתו, שכללה את רשימת המוצרים והשירותים שיפוקחו במסגרת חוק הפיקוח.

לאחרונה התברר כי **כבר בשנת 2002 תוקנה הטעות ושירות בדיקה לרישוי וקניה של רכב ע"י מכוני רישוי הוסף להודעה בדבר המצרכים והשירותים שעליהם חל פרק ו' לחוק הפיקוח**. תיקון ההודעה בדבר המצרכים והשירותים שעליהם חל פרק ו' מ-20 באוגוסט 2002 מצורף כנספח א' לסיכום הדיון (להלן – **ההודעה**).

מחירי שירותי בדיקות תקינות הרכב המשיכו להיות מפוקחים ע"י משרד התחבורה הלכה למעשה, כמחיר קובע. יצוין כי משנת 1997 מתן כתבי הרשאה להפעלת מכוני רישוי מכוח תקנה 273 לתקנות התעבורה, נעשה במסגרת הליכים מעין מכרזיים, כאשר רשימת תעריפים מפוקחים הינה חלק ממסמכי המכרז.

בעקבות הערת מבקר המדינה בספטמבר 2015 (במסגרת דו"ח ביקורת בנושא התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק (דוח שנתי 66א)), לפיה לא תוקנה הודעת מנכ"ל משרד האוצר מ-1996 לשם הכנסת שירותי בדיקות תקינות הרכב לפיקוח – **הערה שכאמור התבררה לאחרונה כשגויה**, התקבלו בשנים האחרונות מספר החלטות ועדה שמטרתן להסדיר את נושא הפיקוח על מכוני הרישוי:

ביום 21 בפברואר 2016 החליטה ועדת המחירים להמליץ לשר האוצר ולשר התחבורה והבטיחות בדרכים להטיל פיקוח על מחירי בדיקות תקינות רכב במכוני רישוי ברמת מחירים קיימת, כהוראת שעה לשנה. עוד הוחלט כי במהלך שנה זו תבוצע ע"י משרד התחבורה עבודה שתבחן את הצורך בהמשך הטלת הפיקוח ובמידת הצורך תתמחר מחדש את עלות השירותים ותייצר מנגנון לעדכון שוטף של התעריפים (**קישור להחלטת הוועדה**). צו פיקוח שהוכן בעקבות ההחלטה נחתם על ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים, אך כיוון שעד שנת 2019 הצו טרם נחתם על ידי שר האוצר, הוחלט כי בטרם קידום חתימת שר האוצר על הצו המבוסס על ההחלטה האמורה, יש צורך לקיים דיון נוסף בוועדה.

ביום 25 ביוני 2019 החליטה הוועדה להמליץ לשרים להטיל פיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי בדיקות תקינות שנתיות לרכב במכוני רישוי (**קישור לסיכום הדיון**). בשלב הראשון המליצה הוועדה לקבוע את התעריפים בהתאם לתעריפים הקיימים. לצד זאת החליטה הוועדה כי בתוך שנה ממועד חתימת השרים על הצו תושלם על ידי משרד התחבורה עבודה במסגרתה יבחן הצורך בהמשך הטלת הפיקוח ובמידת הצורך יבוצע תמחור מחדש של השירותים, ייבנה מנגנון לעדכון שוטף של התעריפים ותיקבע רמת הפיקוח על שירותי

בדיקות הרכב ובכלל זה השאלה האם על המחיר שייקבע להיות מחיר מרבי או קובע (להלן – **בדיקת בסיס**).

בטרם מתן המלצה סופית יצאה הוועדה לשימוע ציבורי בכתב. במסגרת השימוע התקבלה התייחסות של איגוד מכוני הרישוי (להלן – **האיגוד**), אשר ביקש להשמיע את טענותיו גם בעל פה, ובעקבות בקשה זו נערך שימוע בעל פה לאיגוד.

במסגרת השימוע עלו טענות בדבר הצורך בבדיקה מעמיקה לעניין הצורך בפיקוח מחירים על מכוני הרישוי. לאור זאת, הוועדה החליטה ביום 22 ביולי 2019 לצאת לבחינה של הצורך בפיקוח מחירים (להלן – **החלטת הוועדה או ההחלטה**; **קישור לסיכום הדיון**). בפרט, הוחלט כי עד לסיום הבדיקה לא תתקבל החלטה בוועדה בעניין הטלת פיקוח מחירים על מכוני הרישוי. עוד הוחלט כי במקביל תבצע הוועדה בדיקה של בסיס התעריפים, ולצורך כך תפנה הוועדה למכוני הרישוי בדרישה לקבל נתונים. כלל הטענות שהועלו בשימוע והחלטת הוועדה המלאה מפורטות בסיכום הדיון.

כאמור, המלצות הוועדה האחרונות התקבלו בטרם נודע כי בעקבות ההודעה משנת 2002 **קיים פיקוח לפי פרק ו' בחוק הפיקוח על שירות בדיקה לרישוי וקניה של רכב ע"י מכוני רישוי**.

בחינת הצורך בפיקוח מחירים על מכוני רישוי

עקב חוסר ההיכרות עם ההודעה המסדירה את פיקוח המחירים על מכוני הרישוי ביצע משרד התחבורה עבודה כלכלית לבחינת הצורך בפיקוח מחירים על מכוני הרישוי, באמצעות יועצים כלכליים ורואה חשבון.

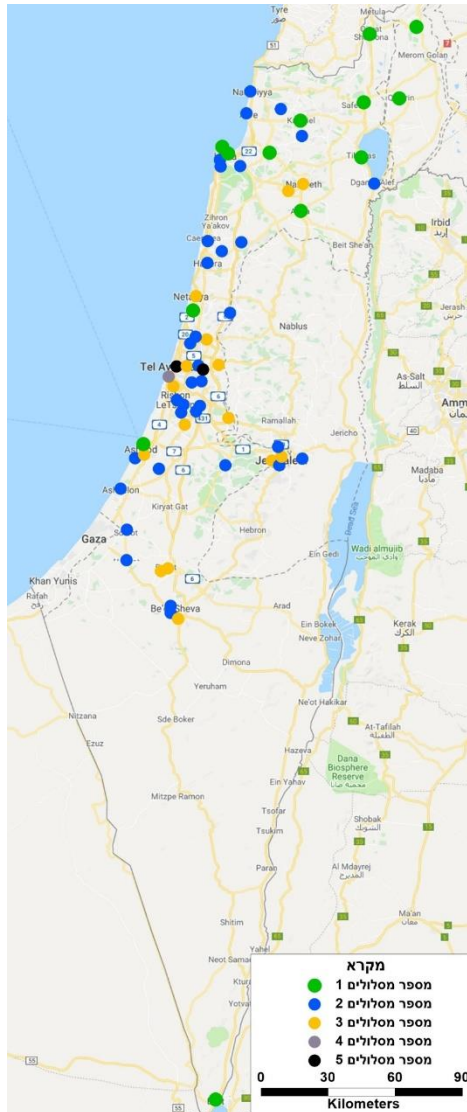
עם זאת, כחלק מתפיסתה המקצועית ובהתאם למתודולוגיה החדשה של ועדת המחירים (להלן – **המתודולוגיה החדשה**; **קישור**), החלה ועדת המחירים, על הרכביה השונים, לבצע לאחרונה קודם למלאכת תמחור מוצרים במסגרת בדיקת בסיס, בדיקה כלכלית הבוחנת את הצורך בפיקוח מחירים על אותו מוצר. זאת, בין היתר, במטרה להעביר לשרים המלצה מעודכנת ביחס לקיום הצדקה כלכלית להמשך הפיקוח ועל מנת שלא להמשיך ולפקח על מוצרים שלא לצורך.

על כן, סברה הוועדה כי יש לדון בכל זאת בצורך בפיקוח מחירים על מכוני הרישוי, וניתנה ההמלצה להלן, עליה יוצאת כאמור הוועדה לשימוע ציבורי.

(א) רמת התחרותיות

נכון לדצמבר 2019 פועלים 65 מכוני רישוי ברחבי הארץ, הכוללים בסך הכל 146 מסלולי רישוי (מסלול רישוי הינו מסלול שכולל חמש תחנות לבדיקת תקינות רכב ע"י שני בוחנים לפחות).

מיקום המכוניים מוצג במפה שלהן.



במסגרת העבודה הכלכלית ביקשה הוועדה לאמוד את מידת התחרותיות בשוק מכוני הרישוי. לצורך כך, נמדדה רמת התחרותיות באמצעות מדד הרפינדל-הירשמן (HHI).

מדד הרפינדל-הירשמן (HHI) הוא מדד מקובל לבחינת הריכוזיות בשוק. המדד מחושב לפי סכום ריבועי נתח השוק של כל חברה המתחרה בשוק. טווח המדידה יכול לנוע מקרוב לאפס ועד 10,000 (האחוזים נמדדים כמספר ולא כשבר עשרוני). ככל שתוצאת המדד גבוהה יותר, התחרותיות נמוכה יותר.

הנוסחה לחישוב המדד: $\sum S_i^2$, כאשר S_i – נתח השוק של חברה i .

על פי הקריטריונים שפורסמו על ידי משרד המשפטים האמריקני¹, מדד הריכוזיות מחולק לשלוש קטגוריות:

- שווקים לא ריכוזיים: HHI מתחת ל-1500;
- שווקים ברמת ריכוזיות בינונית: HHI בין 1500 ל-2500;
- שווקים ברמת ריכוזיות גבוהה: HHI מעל 2,500.

¹ <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index>

המדד חושב באופן הבא :

נתחי השוק של המכונים חושבו על בסיס מספר הרכבים שנבדקו בכל מכון בשנת 2018, ביחס לכלל הרכבים שנבדקו במכונים הנמצאים בסמיכות גיאוגרפית ליישוב הנבחן.

הסמיכות הגיאוגרפית נקבעה באופן הבא : בכל ישוב המונה מעל 5,000 תושבים, בוצע ניתוח של מספר המכונים והמסלולים שעומדים לרשותם של התושבים ביישוב זה, בטווח נסיעה שאינו עולה על חצי שעה. זאת, מאחר שהמכונים ביישוב מסוים משרתים לא רק את היישוב הנבחן, אלא גם תושבי יישובים סמוכים. עם זאת, באזורי הארץ השונים קיימים עומסי תנועה שונים, המשפיעים על המרחק בק"מ (טווח הנסיעה) אותו ניתן לעבור בחצי שעה. לאור זאת, נקבעו טווחי הנסיעה הרלוונטיים כדלקמן :

- גוש דן – 10 ק"מ ;
- מטרופולינים אחרים – 15 ק"מ ;
- אזורים פריפריאליים – 40 ק"מ.²

המדד חושב על בסיס 64 מכוני רישוי פעילים, מתוך 65. מכון הרישוי באילת לא נכלל בחישוב הואיל ואין לו חלופה בטווח נסיעה סביר והוא מהווה למעשה ריכוזיות בשיעור של 100% (10,000 במדד ה-HHI).

על בסיס הניתוח ברמת הישוב, בוצע ניתוח משוקלל של רמת התחרות באזורים שונים וכן ניתוח משוקלל כלל ארצי (על בסיס כמות המכונות בכל ישוב), וכן ניתוח רגישות. עוד בוצע ניתוח ריכוזיות לפי כמות האוכלוסייה וכמות כלי הרכב.

מניתוח זה עלו הממצאים הבאים :

- מדד הריכוזיות הממוצע בישראל הינו 2,516. לפי, המבחן שקבע משרד המשפטים האמריקני, מדובר בשוק ברמת ריכוזיות גבוהה.
- תוצאה זו רגישה לטווחי הנסיעה שהוגדרו. ככל שטווח הנסיעה הנמדד מתקצר (ואתו זמן הנסיעה), רמת הריכוזיות עולה, כמפורט להלן.
- רמת הריכוזיות הגבוהה ביותר נמצאה באזור השרון ובאזור הנגב. גם באזור המרכז והדרום קיימת ריכוזיות גבוהה, ובאזור תל אביב וירושלים קיימת ריכוזיות ברמה בינונית-גבוהה.
- כאמור, הניתוח לא כלל את מכון הרישוי באילת. הכללת המכון באילת בניתוח הייתה מביאה בהכרח לחישוב מדד ריכוזיות גבוה יותר ברמה הארצית.

ניתוחי רגישות

מרחק מקסימלי במטרופולין							בסיס	מרחק מקסימלי בגוש דן
35	30	25	20	15	10	5	2,516	
3,081	3,170	3,265	3,535	3,865	4,217	4,232	5	
1,731	1,821	1,915	2,185	2,515	2,867	2,882	10	
1,212	1,301	1,396	1,665	1,996	2,347	2,363	15	
1,082	1,171	1,266	1,535	1,866	2,217	2,233	20	
1,015	1,104	1,198	1,468	1,799	2,150	2,165	25	
984	1,074	1,168	1,438	1,768	2,120	2,135	30	
956	1,045	1,139	1,409	1,740	2,091	2,106	35	

² באזורי פריפריה הונח כי זמן הנסיעה יהיה גבוה מחצי שעה שכן במידה והיה נקבע זמן נסיעה נמוך יותר לחלק ניכר מהישובים לא היה מכון רישוי בטווח נסיעה זה.

מרחק מקסימלי במטרופולין							בסיס	
35	30	25	20	15	10	5	2,516	
2,682	2,771	2,866	3,135	3,466	3,817	3,833	10	מרחק מקסימלי בפריפריה
2,506	2,596	2,690	2,960	3,290	3,642	3,657	20	
1,962	2,051	2,146	2,415	2,746	3,097	3,112	30	
1,717	1,806	1,900	2,170	2,501	2,852	2,867	40	
1,641	1,731	1,825	2,095	2,425	2,777	2,792	50	
1,641	1,730	1,825	2,094	2,425	2,776	2,792	60	
1,641	1,730	1,825	2,094	2,425	2,776	2,792	70	
1,641	1,730	1,825	2,094	2,425	2,776	2,792	80	
1,641	1,730	1,825	2,094	2,425	2,776	2,792	90	

רמת ריכוזיות, לפי אזורים גיאוגרפיים, 2018

רמת ריכוזיות	אזור
2,316	גליל מערבי ותחתון
1,627	גליל עליון ורמת הגולן
1,886	חיפה
3,546	שרון
2,611	מרכז
2,295	תל אביב
1,996	ירושלים
4,074	דרום
2,086	נגב
2,516	ארצי

- עבור כ-11% מהאוכלוסייה ביישובים מעל 5,000 תושבים, רמת הריכוזיות בשוק מכוני הרישוי היא גבוהה מאוד, כאשר הם יכולים לקבל שירות ממכון רישוי אחד או שניים בלבד (מונופול או דואופול). לעומת זאת, עבור כ-58% מהאוכלוסייה רמת הריכוזיות בינונית או נמוכה, והם יכולים לקבל שירות מ-4 מכוני רישוי לפחות.

התפלגות האוכלוסייה לפי רמת ריכוזיות, 2018

שיעור מסך האוכלוסייה	מספר מכוני רישוי	רמת ריכוזיות	
23.3%	+4	נמוכה	עד 1,500
34.3%		בינונית	1,500-2,500
31.7%	3-4	גבוהה	2,500-5,000
10.7%	1-2	גבוהה מאוד	מעל 5,000

- יתרת האוכלוסייה בישראל (כ-4% מהאוכלוסייה המתגוררת בישובים מתחת ל-5,000 תושבים), שרובה הגדול מתגורר בישובי פריפריה, מקבלת שירות ברמת ריכוזיות גבוהה עד גבוהה מאוד.

(ב) קיבולת ושיעור ניצולת

במסגרת העבודה נבחנו ההשפעות של הקיבולת ושיעור הניצולת של מכוני הרישוי על הדינמיקה התחרותית בענף.

בטווח הקצר-בינוני, מספר מכוני הרישוי, מספר המסלולים בכל מכוני רישוי והפריסה הגיאוגרפית אינם ניתנים לשינוי. זאת בין היתר בשל מגבלות הנוגעות לשטח ולהון. יצוין כי פריסתם הגאוגרפית של מכוני רישוי לרבות מספר המסלולים מוכתבים ע"י המדינה ומנוהלים בשנים האחרונות באמצעות מכרזים, בהתאם למדיניות מאושרת של משרד התחבורה, המבוססת על תחזיות לגידול אוכלוסייה וכמות כלי הרכב.

באופן תיאורטי, הדינמיקה התחרותית בין המכוניים תושפע משיעור הניצולת (היחס בין היקף בדיקות הרישוי לבין הקיבולת). ככל ששיעור הניצולת גבוה יותר, יכולתו של המכוני להגיע לנקודת איזון כלכלי עולה. ברמת ניצולת קרובה לקיבולת, ובהינתן שאין איום תחרותי, נחלש התמריץ של מכוני הרישוי לנקוט בצעדים למשיכת לקוחות (קיצור זמני ההמתנה, הפחתת הסטנדרט כדי להגדיל את הסיכוי לעבור את המבחן, הורדת מחיר). עם זאת, ככל שיש איום תחרותי מצד מכוניים אחרים, לא צפויה פגיעה משמעותית בתמריץ זה.

הקיבולת של מכוני רישוי בביצוע בחינות לכלי רכב פרטיים מושפעת מ-5 פרמטרים:

1. **היכולת לשלוט בקצב ההגעה של המכוניות** – מגבלת הקיבולת אפקטיבית בעיקר בשעות שיא מסוימות בהן גוברים הביקושים למסלול – שעות הבוקר המוקדמות ושעות אחר הצהריים, כלומר לפני ואחרי שעות העבודה. מאחר ששעות השיא הן נגזרת של שעות העבודה, מדובר במאפיין קשיח אשר למכוני הרישוי אין השפעה עליו.

לפי "תורת התורים" (תחום חקר במתמטיקה שממדל אורכי תורים ובונה תחזית זמן המתנה), אחד הגורמים המהותיים המשפיעים על הקיבולת הינו קצב ההגעה של כלי הרכב לרישוי. במידה וההגעה היא אקראית, היקף הפעילות לא יהיה אופטימלי שכן ייווצר תור שיגרום לעיכוב התהליך. קיימות שתי חלופות להתמודדות עם בעיה זו:

- a. קיומו של תור קבוע ללא חשיבות למשך ההמתנה בתור (כלומר, אפשרות של תורים ארוכים מאוד) – מצב שאופייני בעיקר בתחומים בהם קיימת תחרות מוגבלת שאינה מאפשרת ללקוח לבחור מיהו ספק השירות.
- b. אפשרות לסדר את התור – תיאום מראש של עיתוי ביצוע הבדיקה. במצב זה ניתן להבטיח ניצול אופטימלי של התשתית. לדוגמה, ניתן לתאם בדיקה של ציי רכב (לקוחות מוסדיים) בשעות השפל, כדי לפנות את התור לבעלי רכבים פרטיים אשר הביקוש שלהם מרוכז בשעות הבוקר ובשעות אחה"צ. היכולת לתכנן את התור מוגבלת כיוון שבישראל, בניגוד למרבית המדינות שנבחנו בסקירה הבינ"ל, לא חלה חובה על הנוהגים ברכבים להגיע למכוניים בתיאום מראש. הנושא נבחן בימים אלה על ידי משרד התחבורה.

2. **משך ביצוע הבדיקה** – משך ביצוע הבדיקה אמור להיות אחיד ולשקף את דרישות משרד התחבורה. למעשה, מכיוון שהרישוי מתבצע במסלול שבו קיימות מספר תחנות, הקיבולת תושפע בעיקר ממשך השעות בתחנה בה זמן הבדיקה הוא הארוך ביותר.

3. **שיעור הבחינות החוזרות** – כלי רכב שעוברים בחינה חוזרת נדרשים על פי נוהלי משרד התחבורה לחזור לתחנה בה נכשלו בבדיקה הראשונה. כלי רכב שמגיעים לבחינה חוזרת עלולים לעכב את התור של כלי הרכב הממתנים לבדיקה ראשונה ולגרום לקצב בדיקה לא אופטימלי.

המשמעות הינה שככל ששיעור הבדיקות החוזרות הינו גבוה יותר, קיבולת המכון לרכב המבצע מבחן ראשון נמוכה יותר.

4. **מספר שעות העבודה במכוני הרישוי** – מכוני הרישוי שונים זה מזה במספר שעות העבודה שהם מבצעים בפועל בחודש/שנה.

5. **שיעור כלי הרכב שאינו פרטי מסך כלי הרכב שעוברים רישוי** – במכונים בהם קיים יותר ממסלול אחד קיים לעיתים קרובות לפחות מסלול אחד המותאם לבחינת רכב כבד, שיכול לשמש גם לבדיקת רכב פרטי. מאחר שמתכונת הבדיקה של כלי רכב שאינם פרטיים (כבדים או אופנועים) שונה מזו של כלי רכב פרטיים, כלי הרכב שאינם פרטיים שמגיעים לבדיקה עלולים לעכב את התור של כלי הרכב הפרטיים ולגרום לקצב בדיקה לא אופטימלי.

שיעור כלי הרכב הכבד מהווה רק כ- 3% מסך בחינות הרישוי ושיעור האופנועים מהווה רק 7.5% אך בכל מכון ספציפי שיעור כלי הרכב שאינם פרטיים משתנה וכך גם השפעתו על הקיבולת – כאשר במכונים מסוימים השפעה זו עשויה להיות מהותית.

(ג) השוואה בינלאומית

בעבודה הכלכלית נערכה סקירה השוואתית של הרגולציה הקיימת במדינות שונות על בדיקת תקינות שנתיות לרכב. סקירה זו כללה את המדינות הבאות: ארה"ב (מסצ'וסטס, וושינגטון DC, ניו-יורק), אירלנד, בריטניה, ניו זילנד, גרמניה, צרפת, בלגיה וספרד.

מהסקירה עלו המסקנות הבאות:

- בכל המדינות שנסקרו, נדרשת בדיקה תקופתית של כלי רכב הנעים בכבישים. מפרט הבדיקות כולל בד"כ בדיקת מערכות בטיחות ובדיקה של פליטת המזוהמים (בדומה לישראל). עם זאת, במרבית המדינות תדירות הבדיקה נמוכה מזו הנהוגה בישראל.
- שירותי הבדיקה ניתנים בשני מודלים עיקריים:
 - מודל ריכוזי – השירות ניתן ע"י גורם מטעם המדינה (יחידה ממשלתית או מיקור חוץ, בדומה לישראל).
 - מודל מבוזר – השירות ניתן ע"י מכוני רישוי פרטיים שמקבלים אישור של המדינה, בד"כ כאשר בדיקת הרישוי מתבצעת כעיסוק נוסף לעיסוק העיקרי בתחום הרכב (דוגמת מוסכים או סוכנויות רכב).
- בכל המדינות שנסקרו שמיישמות מודל ריכוזי (כמו בישראל), קיים פיקוח מחירים (מחיר קובע או מרבי) על מבחני הרישוי (כולל על מחירי מבחן רישוי חוזר). בשתיים מהמדינות בהן קיים מודל מבוזר (גרמניה וניו-זילנד) לא קיים פיקוח מחירים.

מודל מבוזר	מודל ריכוזי	מחיר מפוקח
מדינת מסצ'וסטס מדינת ניו יורק בריטניה ספרד	וושינגטון DC אירלנד בלגיה	
ניו זילנד גרמניה		ללא פיקוח מחירים

- כאמור לעיל, במרבית המדינות שנסקרו, על בעלי הרכבים חלה חובה לתאם מראש את הגעתם למכון הרישוי. בדרך זו מתבצע ויסות יעיל יותר של התור (שכן ניתן לתאם תור רק למשבצת פנויה).

הוועדה דנה בממצאי העבודה הכלכלית ובסוגיות נוספות הנוגעות לפיקוח על מכוני רישוי.

(א) מאפייני התחרות בענף

בדיקת תקינות רכב מבוצעת אחת לשנה, וברכבים חדשים מבוצעת לראשונה רק לאחר 3 שנים. תעריף הבדיקה לרכב פרטי, אשר המשיך כאמור להיות מפוקח הלכה למעשה, עמד על כ- 96 ₪, וכן עוד כ- 20 ₪ עבור בדיקה חוזרת. במידה שהרכב לא עמד בבדיקת זיהום אוויר חוזרת, מחיר הבדיקה הוא 31 ₪. (בסה"כ, מדובר ב- כ- 127 ₪ לכל היותר).

חברי הוועדה ציינו כי מדובר ככלל בעלות נמוכה לבעל רכב, בפרט יחסית לעלות הכוללת של החזקת רכב, המשולמת פעם בשנה בלבד. לאור זאת, ניתן להניח כי המחיר לא יהווה שיקול מכריע עבור בעלי הרכבים בעת בחירת מכוני הרישוי. אלא, סביר יותר כי זמן הנסיעה, זמן ההמתנה והסיכוי לעבור את הבדיקה יהוו שיקולים מרכזיים יותר, ועליהם תתנהל התחרות בענף.

מנגד, במידה והיה מדובר בשירות הנדרש באופן שוטף שהתשלום בגינו תכוף יותר וגבוה יותר, ניתן לצפות כי בעלי הרכבים היו מבצעים בדיקה במכוני המשתלם ביותר, תוך שקלול של עלות השירות, זמן הנסיעה וזמן ההמתנה.

לעניין זמן הנסיעה, מאחר שמדובר בעלות נמוכה וחד-שנתית, סביר להניח שבעלי הרכבים יעדיפו לחסוך את זמן הנסיעה, גם אם המכוני המרוחק יותר יהיה מעט זול יותר, כל עוד המחיר הוא סביר. במצב זה, עבור תושבי יישובים עם רמת תחרותיות נמוכה של מכוני רישוי, למכוני הרישוי הקרוב ביותר עשוי להיות יתרון תחרותי, שיאפשר לו להפעיל כוח שוק על בעלי הרכבים באזור ולגרור רווח עודף. כאמור, המחיר לבדיקה הוא נמוך, ולכן רווח עודף עשוי להתקבל גם מתוספת של מספר שקלים בודדים לצרכן. מבחינת הצרכן הבודד זוהי עלות שולית שאינה עולה על מחיר סביר, אך באופן אגרטיבי יכול המכוני להגדיל כך את הרווחיות באופן משמעותי.

לעניין זמן ההמתנה, כאמור לעיל הקיבולת של מכוני רישוי מסוים היא קשיחה בטווח הקצר-בינוני. דרך אפשרית למשוך לקוחות היא לצמצם את זמן ההמתנה לדוגמה באמצעות תיאום מראש של ההגעה או באמצעות קיצור משך הבדיקה. לצד זאת, המכוני יכול להוריד את הסטנדרט המקצועי באופן שיגדיל את הסיכוי לעבור את בדיקת התקינות השנתית בהצלחה. כאשר החלטת הצרכנים תתבסס בעיקר על שיקולים אלה ולא על המחיר, יוכלו מכוני הרישוי לגבות בשוליים מחיר גבוה יותר מהמחיר התחרותי ולגרור רווחים עודפים, כמתואר לעיל. אולם, יש להדגיש כי גם כאשר המחיר מפוקח, למכוני הרישוי יש תמריץ לפגוע באיכות הבדיקה ולהפחית את עלויות ייצור, כדי להגדיל את רווחיותם.

ביחס לחשש מפגיעה בסטנדרט מקצועי, יש להדגיש כי מטרתו של פיקוח מחירים אינה להבטיח רמת איכות מסוימת, באותו אופן שמטרתו אינה לייצר תמריץ חיובי לצריכת מוצרים בריאים או להבטיח כי מחירו של מוצר או שירות מסוים נמוך והוא נגיש לאוכלוסייה. אלא, המטרה היא לשמור על איזון בין האינטרסים של היצרן לבין האינטרסים של הצרכן, ולמנוע מיצרן לנצל כוח שוק לצורך גריפת רווחים עודפים על חשבון הצרכן. לאור זאת, מחיר מפוקח משקף את עלויות הייצור בפועל (למעט הוצאות שאינן סבירות), בתוספת תשואה הוגנת (נורמטיבית) על ההון המושקע. תפקידו של משרד התחבורה הוא לפקח על העבודה המקצועית של מכוני הרישוי ולערוך ביקורות אשר יבטיחו רמה נאותה של איכות, וזאת לא באמצעות מנגנון הפיקוח.

לצד זאת, במקרה שנדרשת בדיקה חוזרת, בעל הרכב הופך ללקוח שבוי של המכוני בו ביצע את הבדיקה הראשונה. במצב זה יוכל מכוני הרישוי לגבות מחיר גבוה ולגרור רווחים עודפים. יצוין כי מצב זה יוצר לכאורה תמריץ למכוני הרישוי לדרוש מכלל הרכבים בדיקה חוזרת. עם זאת, כאמור לעיל, התחרות בענף מתנהלת בין היתר על סוגיה זו, ולכן יש להניח כי מכוני הרישוי יימנעו מכך.

כאשר קיימים שיקולים שאינם המחיר בבחירת המכונים בהם תבוצע הבדיקה, ללא פיקוח מחירים עלולים להתרחש התהליכים הבאים :

- במכונים בהם קיימת ניצולת גבוהה (דהיינו ביקוש גבוה) ואין איום תחרותי, תהיה מוטיבציה לנצל ביקושים אלו כדי להעלות את מחירי הבדיקה ;
- במכונים בהם קיימת ניצולת נמוכה, למכונים אלו תהא מוטיבציה לנקוט באחת משתי הדרכים הבאות :
 - בהיעדר איום תחרותי – להעלות מחירים ;
 - במצב של איום תחרותי – לשנות את יחס המחירים בין מבחן ראשון למבחן חוזר.

(ב) שירות מזינה מופרט

מתן אישור תקינות לרכב הינו סמכות שלטונית שהואצלה למכוני רישוי, ובמובן זה מכוני הרישוי מהווים זרוע ארוכה של הממשלה לעניין בדיקות תקינות רכב. בנוסף, מדובר בבדיקה שהיא חובה על בעלי הרכבים. משכך, אין מקום לאפשר לגורמים המבצעים את השירות בשם המדינה לגרוף רווחים עודפים על חשבון בעלי הרכבים.

החלטה

לאור מאפייני התחרות בענף המאפשרים למכוני הרישוי לגרוף רווחים עודפים, ולאור העובדה כי קיים קושי לאפשר לגורם המבצע שירות בשם המדינה לגרוף רווחים עודפים, סברו חברי הוועדה כי יש מקום להותיר על כנו את פיקוח המחירים על בדיקות תקינות שנתיות לרכב במכוני רישוי.

יתרה מזו, המדינה מחייבת את בעלי הרכבים בישראל לעבור בדיקה שנתית במכון רישוי ועל כן עולה החשיבות במניעת ניצול כוח שוק על ידי היצרן וגביית מחיר מופקע.

(א) מחיר מרבי או קובע

במסגרת הדיון עלתה השאלה האם יש לקבוע את מחיר בדיקות התקינות כמחיר קובע או כמחיר מרבי.

נציגות משרד התחבורה בוועדה סברו כי יש לקבוע מחיר קובע, מהסיבות הבאות :

- מבחן הרישוי הינו חובה חוקית שחלה על כל כלי הרכב בישראל (למעט כלי רכב בבעלות פרטית בני פחות משלוש שנים) והמבחנים מבוצעים מטעם המדינה, ע"י מכוני הרישוי, כזרוע הארוכה של המדינה. לכן, על המדינה מוטלת האחריות לוודא כי מחיר שירות חיוני זה יהיה אחיד בכלל המכונים ברחבי הארץ, ללא תלות במיקום המכון - במרכז הארץ, בפריפריה הקרובה או הפריפריה הרחוקה. קביעת המחיר המפוקח כמחיר מרבי תאפשר למכוני הרישוי אפשרות לייצר דיפרנציאציה במחיר השרות בין הלקוחות המגיעים למכון, תוך ביצוע סבסודים צולבים פנימיים. קיים חשש שמכוני הרישוי ייגבו מחירים נמוכים מעסקים שלהם ציי רכב גדולים ומחירים גבוהים יותר מבתי אב שלהם רכב אחד או שניים ויעשו סבסוד צולב כאשר כאמור, מדובר בשרות הניתן מטעם המדינה לכלל בעלי הרכבים.
- מכיוון שמדובר בבדיקה המבוצעת אחת לשנה, בעלות זניחה יחסית לעלות אחזקת הרכב, יש להניח שהתועלת מהתחרות על מחיר הבדיקה זניחה מנקודת מבטו של בעל הרכב וגם הפחתה של מחיר הבדיקה בעשרות אחוזים תביא להפחתה של עשרות שקלים בלבד. ולכן, התועלת מהתחרות על המחיר זניחה בעוד שפוטנציאל הנזק מהתחרות על המחיר גבוה. מדובר בבדיקות בטיחות הרכב כאשר קיים חשש שכדי להוריד את עלות הבדיקה ייאלצו בעלי המכונים לפגוע באיכות הבדיקה בשל צמצום עלויות הבדיקה – בין באמצעות צמצום משך הבדיקה, פגיעה באיכות הבחונים ועוד. מיותר להוסיף כי כשמדובר בבדיקות בטיחות כלי רכב הנעים בכבישי

הארץ, לא ניתן לקחת סיכונים מעין אלה כי השלכותיהם על כלל הציבור עלולות להיות קשות.

- כלל מכוני הרישוי נדרשים לרכוש ולהפעיל ציוד בהתאם לאפיון מדויק הנקבע ע"י משרד התחבורה, גודל המכון המינימלי נקבע ע"י המשרד, היקף כ"א המינימלי מוגדר ע"י המשרד ועוד. ולכן, מבנה העלויות של מכוני הרישוי דומה מאד למעט רכיבי שכר הדירה ועלויות השכר שנגזרים בהתאם למיקום המכון מבחינה גאוגרפית ברחבי הארץ. לפיכך, יש להניח שהתחרות תתקיים על בסיס אזורי כאשר לכלל המכונים באזור מסוים בארץ יש מבנה עלויות דומה, כאשר מבנה עלויות זה קובע האם יש אפשרות של תחרות על המחיר תחת המחיר המפוקח. מעבר לכך, החלטת המשרד אם לפרסם מכרזים להקמת מכוני רישוי נוספים גוזרת גם היא האם תתקיים תחרות על המחיר אם לא. לפיכך, לא מדובר בתחרות חופשית ממשית על המחיר על בסיס יעילות תפעולית כאשר כוחות השוק ישפיעו על רמת התחרות אלא הרגולטור במשרד התחבורה ישפיע על מידת התחרות והוא יהיה זה שיוכל בעקיפין להביא לכך שמחירי הבדיקות בין אזורי הארץ השונים יהיו שונים.

מנגד, נציגי משרד האוצר סבורים כי יש להטיל פיקוח ברמת מחיר מרבי, מהסיבות הבאות:

- כאמור לעיל, העובדה שמדובר בשירות מדינה מופרט מחזקת את הטענה שאין מקום לאפשר לגורמים המבצעים את השירות בשם המדינה לגרוף רווחים עודפים על חשבון בעלי הרכבים. קביעת מחיר מרבי בהתאם למתודולוגיה החדשה מאפשרת מלכתחילה למנוע גריפת רווחים עודפים. אולם, אין הצדקה למנוע מהציבור, במקומות בהם הדבר אפשרי, ליהנות ממחיר נמוך יותר, ומשכך אין היגיון בקביעת מחיר קובע ולא מחיר מרבי. קרי, האפשרות לגביית מחיר נמוך יותר יכולה רק להיטיב עם חלק מהאוכלוסיות אך לא לפגוע באחרות. טענת משרד התחבורה על סבסוד צולב אינה יכולה להתקיים מפני שגם לבתי האב יתקיים מחיר מרבי שלא ניתן יהיה לגבות מחיר גבוה ממנו.
- קביעת מחיר קובע אינה מבטלת ואף לא מפחיתה את התמריץ של מכוני הרישוי לפגוע באיכות הבדיקה כדי להוזיל עלויות תפעול ולהגדיל את הרווחיות, ואלו נותרים גם כאשר המחיר קבוע. כלומר, גם במצב של מחיר קבוע ככל שבעל המכון יפחית את העלויות שלו הוא יוכל להרוויח יותר. כמו כן, כאמור לעיל, ממילא הפיקוח על איכות הבדיקה נעשה על ידי משרד התחבורה שלא דרך מנגנון הפיקוח, ומטרתו של פיקוח מחירים אינה להבטיח רמת איכות מסוימת.
- לבסוף, מהניתוח המפורט לעיל עולה כי התחרות בענף זה אינה מתנהלת על המחיר, ולכן החשש מפגיעה באיכות או מההשלכות הכלכליות המזיקות הוא זניח.

(ב) בדיקת בסיס

כידוע, ועדת המחירים אמונה על פי חוק הפיקוח נוסף על מתן המלצה לשרים בעניין רמת הפיקוח שתוטל על מכוני הרישוי, כמפורט בהחלטה זו, גם על מתן המלצה בעניין המחיר שיקבע לשירות (ראו סעיף 13 לחוק הפיקוח).

כאמור בהחלטת הוועדה מיום 22 ביולי 2019, במקביל ליציאה לשימוע, וכפי שנוהגת הוועדה בתחומים אחרים בהם היא בוחנת את שאלת הפיקוח ואת שאלת המחיר במקביל, העבירה הוועדה ביום 12 באוגוסט 2019 דרישה למכוני הרישוי לקבל את כלל הנתונים הנדרשים לשם עריכת בדיקת בסיס וקביעת מחיר. בימים אלה, לאחר שהתקבלו הנתונים ממרבית מכוני הרישוי, מנתחת הוועדה את הנתונים שהתקבלו לשם גיבוש המלצה לשרים בעניין עדכון המחירים המפוקחים.

(ג) בדיקות קנייה

לעניין בדיקות קנייה, שונים פני הדברים. מחירי בדיקות הקנייה, אשר לאחרונה הסתבר כי הם נמצאים למעשה תחת פיקוח מחירים משנת 2002 (שכן הן נכללות יחד עם בדיקות הרישוי במסגרת ההודעה משנת 2002 לפי חוק הפיקוח על המחירים), מעולם לא פוקחו ע"י משרד התחבורה.

המדובר בבדיקות שמבוצעות באופן וולונטרי לחלוטין לפני קניית רכב משומש, על פי רצונם החופשי של הצדדים לעסקה, ולא כחלק בלתי נפרד מכל עסקת מכירת רכב משומש בישראל. לרוב, כשמדובר ברכישת רכב משומש ישן במחיר נמוך יחסית, לא מבוצעת בדיקת קניה שכן מחירה נע סביב 600 ₪ ללקוח פרטי.

ביצוע בדיקת קניה מחייב רישיון הניתן על ידי משרד התחבורה. מרבית מכוני הרישוי מחזיקים ברישיון זה, ולצדם עוד למעלה מ-100 מוסכים. בסיום הבדיקה מקבל הלקוח טופס סטנדרטי עם פירוט ממצאי הבדיקה. הטופס גובש ע"י משרד התחבורה ואינו שונה בין מכוני רישוי למוסך. בניגוד לבדיקות תקינות שנתיות לרכב, ביחס לבדיקת קניה אין בידי הוועדה נכון לעת הזו אינדיקציות לכך שמדובר בשוק ריכוזי בו יכולים הגורמים המבצעים את הבדיקה לגרוף רווחים עודפים.

בניגוד לבדיקת רישוי שנתית לרכב, אין חובה חוקית לבצע בדיקת קניה במסגרת תהליך קניית רכב, ומשכך לא מדובר בשירות המבוצע בשם המדינה.

לאור האמור לעיל, הוועדה סבורה כי אין צורך בפיקוח על מחירי בדיקות קניה. משכך, הוועדה ממליצה להסיר את הפיקוח משירות זה.

יציאה לשימוע ציבורי

בטרם מתן המלצה סופית לשרים, הוועדה יוצאת לשימוע ציבורי על שתי החלטות, האחת בעניין המשך פיקוח על מחירי בדיקות תקינות רכב במבחן הרישוי השנתי והשנייה בעניין הסרת פיקוח על מחיר בדיקת קנייה. הוועדה תאפשר לגורמים הנוגעים בדבר להעביר את התייחסותם להחלטה. ניתן להעביר לוועדה התייחסות כתובה שלא תעלה על 10 עמודים לכתובת המייל eindor@mot.gov.il עד ליום 31.5.2020.



רשומות

ילקוט הפרסומים

5 בספטמבר 2002

5110

ב"ח כאלול התשס"ב

עמוד	עמוד
3971 תודעה על קיום בחינות מועד סתיו 2002 לפי תקנות זואי השבון	3970 מינוי חברה לועדת תעסוקה לפי חוק היילים משוחררים (התורה לעבודה)
3972 תיקון ההודעה בדבר המצרכים והשירותים שעליהם חל פקד	3970 הסמכה לפי חוק סדר הדין הפלילי
3972 הודעה על עיבוד סטטיסטיקה	3970 הודעה בדבר הצורך לבחור רב עיר
3972 הודעות בדבר רכישת קרקעות לצרכי ציבור	3970 אכרזה בדבר הזלפת תקנים רשמיים
4005 הודעות לפי חוק התכנון והבניה	3970 אכרזה הדבר ביטול תקן כתקן רשמי
4015 בקשות לפיוק חברות על ידי בית המשפט	3971 הודעה בדבר שינוי סכום תרומה לפי חוק מימון מפלגות

הודעה על עיבוד סטטיסטיקה

לפי פקודת הסטטיסטיקה (נוסח חדש), התשל"ב-1972

לפי פקודת הסטטיסטיקה (נוסח חדש), התשל"ב-1972,¹
אני מודיע כי מרד המחירים לצרכן לחודש יולי 2002 היה
כמפורט להלן:

- 1) המדר על בסיס ממוצע 2000 - 108.7 נקודות;
- 2) המדר על בסיס ממוצע 1998 - 115.6568 נקודות;
- 3) המדר על בסיס ממוצע 1993 - 182.8534 נקודות;
- 4) המדר על בסיס ממוצע 1987 - 442.6881 נקודות;
- 5) המדר על בסיס ממוצע 1985 - 785.7713 נקודות;
- 6) המדר מקושר לבסיס ספטמבר 1951 - 27,842.599.52 נקודות.

י"א באלול התשס"ב (19 באוגוסט 2002)
(חמ 892-5)

שלמה יצחקי
הסטטיסטיקן הממשלתי

¹ ריני מדינת ישראל, נוסח חדש 24, עמ' 500, ס"ח
התשל"ח, עמ' 201.

הודעה לפי סעיף 5

לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

בחוק סמכותי לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות (רכישה
לצרכי ציבור), 1943¹ (להלן - הפקודה) אני מכריז כי הקרקע
המתוארת בתוספת דרושה לחלוטין לצרכי ציבור. למטרת
השלמת בעלות, וכי שר האוצר מוכן לשאת ולתת בדבר
רכישתה.

מי שרשום במרשם המקרקעין כבעל הקרקע הנדונה או
מי שיש לו טובת הנאה בקרקע זאת, והוא מבקש להשמיע
את טענותיו נגד ההפקעה, ולא רק לגבי הפיצויים בעבור
ההפקעה, יוכל לשלוח את טענותיו בכתב בתוך שלושים
ימים מיום פרסומה של הודעה זאת, אל ראש החום
ההפקעות במינהל מקרקעי ישראל בירושלים; אם הוא
מבקש להשמיע את טענותיו בעל פה, יודיע על כך בכתב,
בתוך עשרים ימים מיום פרסומה של הודעה זאת, לראש
חחום ההפקעות במינהל מקרקעי ישראל. והודעה המייעצת
לעניני הפקעות במינהל מקרקעי ישראל תחליט ותודיע לו
אם יחמן להשמיע את טענותיו לפנייה.

האמור לעיל בענין השמיעת טענות נגד הפקעת הקרקע
אינו גורע מהוראות הפקודה בענין ההפקעה או מיתר
ההוראות בהודעה זאת.

כל התובע לעצמו זכות או טובת הנאה בלשון בקרקע
האמורה והוצה לקבל פיצוי על כך, נדרש לשלוח לראש אגף
רישום והסדר מקרקעין, בתוך חודשיים מיום פרסום הודעה
זו ברשומות, הרצאה על זכותו או על טובת הנאה אשר לו
בקרקע האמורה, בצירוף ראיות לחיזוק תביעתו שיכלול את
פרטי הרישום, אם ישנו, בפנקסי רישום המקרקעין, והודעה
המפרטת לסעיפיהם את הפיצויים שהוא תובע וחישוב
הסכום הנתבע ככל סעיף וסעיף.

¹ ע"ר 1943, תרס"ו, עמ' 32.

2. בבחינות בנושאים: יסודות המשפט, דיני תאגידים, דיני
מסחר ועבודה, דיני מסים ובחוקים אחרים. רשאים
הנבחנים להשתמש בנוסחי חוק ותקנות בהתאם
לסילבוס הבחינה, בלא פרשנויות, ובלא תוספות בכתב
יד.

3. במועד סתיו 2002 יינתן תרגום לאנגלית, ספרדית
וערבית בבחינות בנושאים: דיני תאגידים, דיני מסחר
ועבודה וחוקים אחרים ודיני מסים.

4. המועצה בשיתוף עם לשכת רואי חשבון מפרסמת
חברות לדוגמה של שאלוני הבחינות ופחרון הבחינות
בנושאים: חשבונאות פיננסית מתקדמת, ביקורת
חשבונות ובעיות ביקורת מיוחדות ודיני מסים. ניתן
לרכוש חברות אלה תמורת תשלום בלשכת רואי
חשבון, רח' שפר 20, תל אביב.

5. בבחינה בנושאים חשבונאות פיננסית מתקדמת
וביקורת חשבונות ובעיות ביקורת מיוחדות-סופיות
חלק ב', מותר השימוש בבחינה בקובצי גילויי דעת
ותקנים ישראלים בהוצאת לשכת רואי חשבון בישראל.
כן מותר השימוש בקובץ כרוך של התקנים הבין-
לאומיים (IASB).

6. להלן אמות המידה להחזר אגרה לנבחנים בבחינות
המועצה, כפי שפורסמו ביום 20 ביוני 2001:

ככלל ולנוכה העבודה שעל פי תשלום האגרה ורישום
הנבחנים, מתחייבת המועצה לשאת בהוצאות כגון
שכירת אולמות, בוחנים וכו', לא תוחזר אגרה ששולמה,
למעט במקרים הריגים וקיצוניים המפורטים להלן:

- * פטירה פתאומית של קרוב משפחה מדרגה
ראשונה;
- * אשפוץ ביום הבחינה;
- * שירות מילואים שלא ניתן לדחיה;
- * סיבוכים בהריון או לידה;
- * תאונת רכבים ואירועים בלתי צפויים אחרים.

י"א באלול התשס"ב (25 באוגוסט 2002)

(חמ 372-5) אהרן אברמוביץ

יושב ראש מועצת רואי חשבון

תיקון ההודעה בדבר המצרכים והשירותים שעליהם חל פרק ו'

לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996

בתוקף סמכותי לפי סעיף 42(ב) לחוק פיקוח על מחירי
מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996¹ (להלן - החוק), אני
מודיע כי בתוספת להודעה בדבר המצרכים והשירותים
שעליהם חל פרק ו' לחוק², אחרי פרט 56 רבוא:

"56א. שירות שנתן מוסך בדיקה לרישוי וקניה של רכב,
כאמור בצו³;

י"ב באלול התשס"ב (20 באוגוסט 2002)

(חמ 2703-5) אוהד מראני

המנהל הכללי של משרד האוצר

¹ ס"ח התשנ"ו, עמ' 192 (התשנ"ו, עמ' 168).

² י"פ התשנ"ו, עמ' 2707.

³ ק"ת התשנ"ב, עמ' 409.

ילקוט הפרסומים 5101, כ"ח באלול התשס"ב, 5.9.2002

3972