



# **הורדת חסמי כניסה לייבוא מסחרי בענף הרכב דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)**

תאריך : אוגוסט 2019

עורכי הדוח : ליאור לוי ועידו אליה (אלמקייס)

זמין לעיון הציבור באתר משרד התחבורה ובאתר הרגולציה הממשלתי

## הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

### 1.1. רקע

תחום ייבוא באגף בכיר לרכב במשרד התחבורה (להלן: "הרגולטור") אמון על מתן רישיונות ואישורים ליבוא רכב ומוצרי תעבורה. הוא אחראי, בין היתר, לבדוק ולאשר כי כלי רכב ומוצרי תעבורה המיובאים לישראל עומדים בדרישות התקינה הישראלית, המבוססות בעיקרן על סטנדרטים בינלאומיים, עדכניים ככל הניתן, בעיקר בכל הקשור לבטיחותם, במטרה להקטין את הסיכון לליקויים העלולים לגרום לתאונות דרכים. על המבקש לייבא לישראל כלי רכב או מוצרי תעבורה באופן מסחרי לעבור הליך רישוי בסיומו יקבל רישיון יבואן מסחרי (ישיר, עקיף או זעיר<sup>1</sup>), בכפוף לעמידה בדרישות החוק. לרישיונות יבואן מסחרי דרישות דומות: דרישה להון עצמי, התחייבות לספק שירותים שונים כלפי ציבור הלקוחות ורוכשי התוצרים אותם הם מייבאים וכן הצגת מסמכים המעידים על עמידה בדרישות. בישראל פעילים כ-212 בעלי רישיון יבואן מסחרי המייבאים כ-300,000 רכבים בשנה, כאשר היבואנים המקבילים מתוכם מייבאים כ-2,000 רכבים בשנה, והיתר מיובאים ע"י היבואנים הישירים. כמו-כן, ישנם 96 יבואנים זעירים, מתוכם 19 פעילים, המייבאים כ-400 רכבים בשנה<sup>2</sup>.

### 1.2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

במסגרת חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן: "החוק") נקבעו דרישות שונות ביחס לרישיונות יבואן מסחרי. מאז כניסת החוק לתוקף, ואגב יישום הוראותיו, נמצא כי חלק מדרישות אלה מהוות חסמים לענף היבוא. כך למשל, היקף ההון העצמי שנדרש, גבוה מדי ביחס ליבואנים קטנים יותר בענף או כלים מסוימים הדורשים בחוק הקיים הון עצמי גבוה במיוחד שאינו תואם את הדרישות בענף. חסם נוסף שזוהה הינו הדרישה מיבואן עקיף להוכיח כי לסוכן עמו הוא מתקשר בחו"ל היקף מכירות העומד על סך של 1,500 כלי רכב חדשים בשנה שקדמה לבקשת הרישיון, דרישה המהווה חסם באיתור סוכנים מורשים מחוץ לישראל, כהגדרתם בחוק, המוכנים להתקשר בחו"ל עם יבואנים עקיפים למטרת ייצוא לישראל. בנוסף, התגלה חסם באפשרות ליבוא לשם ייצור וייצוא, כאשר כיום ניתנת האפשרות הזו למפעלים ביטחוניים בלבד ואילו על יצרנים שאינם מפעלים ביטחוניים לייבא רכבים לשם ייצור וייצוא ככל רכב המיובא לארץ.

### 1.3. תכליות ויעדים

תיקון תקנות היבוא מכוח החוק בא להסדיר את הדרישות מיבואנים מסחריים בענף הרכב. החלופות לתיקון ימדדו על סמך הקריטריונים הבאים:

- השפעה על בטיחות הרכב והגנה על הצרכנים – לכאורה מדובר בשני קריטריונים שונים: הגנה על הצרכן והשפעה על הבטיחות. ואולם, במקרה זה, קיים מתאם גבוה מאוד בין מניעת פגיעה בלקוחות לבין שמירה על הבטיחות, לאור תסריטי מימוש הסיכון.
- נטל רגולטורי על המפוקחים
- השפעה על התחרותיות

<sup>1</sup> הרגולטור נותן רישיונות לגורם מסחרי נוסף הפעיל בענף- מתווכים ביבוא אישי. ואולם, מתווכים ביבוא אישי אינם יבואן מסחרי, היות והגורם המייבא הוא הצרכן הפרטי, ולא המחזיק ברישיון התינוך.  
<sup>2</sup> מקור הנתונים הכמותיים: מערכות המידע של משרד התחבורה

## 2. חלופות

### 2.1. תיאור החלופות

בתהליך תיקון התקנות נשקלו חלופות לגבי הפחתת הדרישות מסוגי היבואנים השונים. הדרישות הקיימות היום להוצאת רישיון יבואן מסחרי אינן מבחינות מספיק בין היבואנים השונים. בין הדרישות ניתן למנות דרישה להון עצמי, אישור רו"ח על דוחות כספיים מבוקרים (ליבואנים מסחריים), ודרישה להוכחת היקפי פעילות בענף הרכב.

יבואנים מסחריים נדרשים לאיתנות פיננסית ע"י הכחה שלרשותם הון עצמי. מטרתה של דרישה זו היא להראות שביכולתו של היבואן לספוג זעזועים כלכליים מבלי לקרוס, ולהותיר את לקוחותיו ללא גורם אחראי, למשל לייבוא חלפים או לדיווח על קריאה לתיקון (recall). לפיכך, הדרישה לאיתנות פיננסית היא דרישה שמאחוריה שמירה הן על אינטרס בטיחותי והן על אינטרס צרכני.

ההון העצמי הנדרש לקבלת רישיון יבואן, עפ"י המוגדר כיום, מתייחס רק לסוג היבואן (ישיר, עקיף או זעיר) ולסוג כלי הרכב המיובא, ולא מביא בחשבון את גודלו<sup>3</sup>. החלופה הנשקלת היא הפחתת ההון העצמי הנדרש מיבואנים המייבאים פחות מ-100 כלי רכב בשנה ל-1.3 מיליון ₪. מטרת ההפחתה המוצעת היא להקל על הכניסה לענף היבוא כאשר היקף ההון העצמי משקף באופן יחסי את היקף מכירותיהם של אותם יבואנים, וכך להבטיח בין היתר, כי לאותם יבואנים איתנות פיננסית שתאפשר להם למלא אחר התחייבויותיהם כדן. גם בדרישת ההון העצמי מסוחר רכב מיבואן הופחת הסכום ב-500,000 ₪. נמצא כי סכום ההון העצמי הנדרש כיום מסוחר רכב הוא גבוה ביחס להיקף האחריות המוטלת עליו כלפי לקוחותיו, שהרי עיקר האחריות לרכב כלל אינה בתחום אחריותו של הסוחר, כי אם בתחום אחריותו של היבואן. החלופה המוצעת מפחיתה את הדרישה כך שתהיה הלימה בין היקף האחריות להיקף ההון העצמי הנדרש.

כמו-כן, כחלק מהפחתת הדרישות, החלופה מציעה מתן אלטרנטיבות להצגת קיומו של ההון העצמי הנדרש. כיום היבואן המסחרי נדרש להמציא אישור רואה חשבון המבוסס על דו"חות כספיים מבוקרים מרו"ח כי הוא עומד בעיקרון "העסק החי". החלופה המוצעת נותנת אפשרות ליבואן מסחרי שאין ברשותו דו"חות מבוקרים, להגיש אישור רואה חשבון המבוסס על דו"חות כספיים סקורים על-ידי רו"ח, או אם העוסק אינו מחויב בהגשת דו"חות מבוקרים לפי מס הכנסה, אזי יוכל להציג הוכחות להתנהלות פיננסית תקינה מהבנקים בהם מתנהלים חשבונותיו בתקופה של 3 שנים האחרונות.

בעניין היקף הפעילות של סוכן ראשי, כיום הדרישה מסוכן ראשי המבקש להיכנס לשוק היבוא העקיף היא מכירת 1,500 כלים בשנה שקדמה להגשת הבקשה. לאחר בחינת מצב השוק בארה"ב, החלופה המוצעת היא הורדת הדרישה כך שיהיה ניתן להגיש בקשה גם לאחר מכירת 500 כלי רכב חדשים בשנה שקדמה להגשת הבקשה, או חלופה שאינה מציבה סף כזה בכלל.

בכדי להתמודד עם הבעיה של האפשרות לייבא בכדי לייצא רק למפעלים ביטחוניים, החלופה מציעה להקל את הדרישות למפעלים לייצור וייצוא גם אם אינם ביטחוניים, למשל בדרישות ההון העצמי. כאמור, הרכב המיובא אינו נדרש לנסיעה על כבישי ישראל מלבד נסיעת ניסוי בשטחי המפעל, ואין ליצרן התחייבויות כלפי לקוחות משום שאינו משווק את הרכב בארץ.

<sup>3</sup> אם כי יבואן זעיר מובחן מראש עפ"י גודל- הוא רשאי לייבא עד 20 כלי רכב בשנה.

**2.2. ניתוח והשוואת חלופות**

טבלה 1- ניתוח והשוואת חלופות

הערכת חלופות (בסולם 5-1, 5 הטוב ביותר).

נושא	קריטריון	משקל	חלופה 0 – מצב קיים	חלופה 1 – דרישות הון עצמי מופחתות ומתן אלטרנטיבות נוספות להוכחת הון עצמי
דרישות הון עצמי מיבואנים	השפעה על בטיחות הרכב והצרכנים	0.4	במצב הקיים דרישות ההון העצמי ואישורי ההון העצמי תפקידם לספק ערבות כי היבואנים יעמדו בהתחייבויותיהם ללקוחות, ולכן רמת הבטיחות גבוהה (כמוסבר בסעיף 2.1). (5)	חלופה זו תמנע פגיעה בלקוחות ובהתחייבויות השונות של היבואנים ללקוחותיהם. הדרישה להון עצמי תותאם להיקף פעילותו של היבואן ולסוג הכלים אותם הוא מייבא, תוך שמירת יכולתו הפיננסית לעמוד בהתחייבויותיו. (4)
	נטל רגולטורי על המפוקחים	0.3	במצב הקיים יש נטל רגולטורי על המפוקח. הוא נדרש להראות כי הוא עומד ברף הנקבע להון העצמי ונדרש לספק הוכחות לקיומו על-ידי דו"חות מבוקרים של רו"ח. (2)	בחלופה זו נדרש המפוקח להוכיח הון עצמי, אולם הדרישות לסכום מופחתות ומתאימות עצמן לסוג הכלים המיובאים, והדרישה להוכחת קיומו של ההון העצמי ניתנת בכמה דרכים אלטרנטיביות כגון אישור רו"ח על דו"חות סקורים או אישור רו"ח ביחס לחשבונות הבנק במקרים חריגים. (4)
	השפעה על תחרותיות	0.3	המפוקח נדרש לרמה גבוהה של הון עצמי, דבר המהווה חסם ליבואנים אחדים שאינם עומדים בהון העצמי הנדרש. (2)	המפוקח נדרש לסכום מופחת של הון עצמי, בהתאם לגודלו והיקף פעילותו, ולכן חלופה זו מורידה חסמים מכניסת יבואנים לשוק. בנוסף, סכום ההון העצמי הנדרש מסוחר רכב הופחת במידה משמעותית ויוביל להנמכת חסם הכניסה לשוק הסחר ברכב. (4)
	סיכום		<b>3.2</b>	<b>4 (החלופה הנבחרת)</b>

נושא	קריטריון	משקל	חלופה 0 – מצב קיים (דרישה למכירת 1,500 כלים בשנה שקדמה להגשת הבקשה ליבואן עקיף)	חלופה 1 – דרישה למכירת 500 כלים בשנה שקדמה להגשת הבקשה ליבואן עקיף	חלופה 2 – ללא דרישה למכירת מספר כלים מסוים בשנה שקדמה להגשת הבקשה ליבואן עקיף
היקף פעילות סוכן ראשי	השפעה על בטיחות הרכב והצרכנים	0.3	במצב הקיים יש השפעה חיובית על הבטיחות משום שהסוכן נדרש לאיתנות פיננסית בהוכחת מכירת 1,500 כלים, ולכן הסבירות שיקיים את התחייבויותיו ללקוחות גבוהה. (5)	ההפחתה בחלופה זו אינה פוגמת בבטיחות שכן גם מכירת 500 כלים בשנה הקודמת עדיין מבטיחה קשר ישיר בין דילר ליצרן רכב וכן את עמידת הסוכן בהתחייבויות ללקוחותיו. (4)	בניגוד לחלופות 0 ו-1, בחלופה זו אין הסוכן חייב בהוכחת מכירת כלים בשנה הקודמת, ולכן ישנו החשש שהסוכן לא יעמוד בהתחייבויות כלפי לקוחותיו. (2)
	נטל רגולטורי על המפוקחים	0.2	במצב הקיים יש נטל רגולטורי רב על המפוקח. הוא נדרש להראות כי הוא עומד ברף שנקבע לכמות מכירת הכלים. (1)	בחלופה זו הנטל הרגולטורי מהמפוקח מופחת במידה רבה משום שעליו לספק הוכחה פחותה מזו הקיימת היום. (4)	אין נטל רגולטורי על המפוקח משום שאינו חייב בהוכחת מכירת כלים. (5)
	השפעה על תחרותיות	0.5	דרישה למכירת 1,500 כלים בשנה שקדמה להגשת הבקשה יוצרת חסם משמעותי לסוכנים להיכנס לשוק היבוא העקיף. (1)	הפחתת היקף מכירת הכלים הנדרש מבטיח קשרים רבים יותר בין יבואנים עקיפים לדילרים מחו"ל וכך להגביר את התחרות בשוק יבוא הרכב. (4)	הורדת הדרישה ל-0 כלים אמנם מעלה את התחרותיות בענף, אך גלומים בה סיכונים כגון הקמת חברות קש. (4)
סיכום			2.2	4 (החלופה הנבחרת)	3.6

נושא	קריטריון	משקל	חלופה 0 – יבוא רכב רגיל	חלופה 1 – מתן אפשרות ליבוא לצורך ייצוא
רישיון יבוא רכב לצורך ייצור וייצוא	השפעה על בטיחות הרכב והצרכנים	0.2	חלופה זו אינה משפיעה על הבטיחות. במידה ויצרן רוצה לייבא רכב לצורך ייצוא עליו לעמוד בדרישות הקבועות בחוק ליבוא רכב. (5)	חלופה זו מורידה את הדרישות מיצרנים הרוצים לייבא לצורך ייצור וייצוא משום שהרכבים המיובאים לצורך זה אינם עולים על כבישי ישראל פרט לשטח המפעל. בנוסף, אין היצרן משווק את הרכב ואינו בעל התחייבויות בישראל כלפי לקוחות, ולכן אין השפעה ממשית על הבטיחות. (4)
	נטל רגולטורי על המפוקחים	0.5	כיום הנטל על המפוקחים גבוה, והם נדרשים לעמוד בכל דרישות יבוא הרכב, כולל דרישת ההון העצמי. (1)	בחלופה זו מופחת הנטל על המפוקחים משום שנדרשים לעמוד בדרישות יבוא מופחתות. (4)
	השפעה על תחרותיות	0.3	כיום יצרני רכב אינם מורשים לייבא רכב לצורך ייצור וייצוא לחו"ל, ואם ברצונם לייבא לצורך ייצוא עליהם לעמוד בכלל הדרישות הנדרשות ליבוא. (2)	בחלופה זו מופחתות הדרישות מיצרני הרכב המעוניינים בייבוא לצורך ייצוא, ולכן תהיה השפעה חיובית על התחרות בענף. יותר יצרנים ייבאו יותר רכבים לצורך ייצוא. (5)
	סיכום		<b>2.1</b>	<b>4.3 (החלופה הנבחרת)</b>

### 2.3. אומדן עלות

הפחתת דרישות היבוא (הפחתת הון עצמי, אלטרנטיבות להוכחת הון עצמי, הפחתת היקף פעילות והיתר לייבוא לצורך ייצוא) הינה הפחתה איכותית שאינה מפחיתה באופן מובהק את עלויות הברוקרטיה הקבועות. מנגד, מדובר בהגדלת התחרותיות בענף, שלה, כאמור, השפעה איכותית.

### 3. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

#### 3.1. תיאור תהליך השיח

הרגולטור העביר פנייה בתפוצה רחבה לכלל גורמי השוק בנוגע לתיקון המוצע בתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייבוא רכב ושיווק וסחר ברכב) התשע"ו-2016. איגוד יבואני הרכב בישראל התייחסו לנוסח המוצע, והשיח מולם התבצע בכתב מול באי כוחם.

#### 3.2. תוצרי השיח

איגוד יבואני הרכב העלה מספר הערות מהותיות יחד עם כמה הערות לנוסח התקנות המוצעות. להלן יובאו ההערות המהותיות להצעה ותגובת הרגולטור:

התייחסות	תגובה
חשש מהקלה בגובה ההון העצמי שיביא לפגיעה בצרכנים	הפחתת ההון העצמי מהווה איזון נכון יותר בין הגנה על הצרכן לבין פתיחה לתחרות
הורדת רף מכירת הכלים ל-500 כלי רכב ליבואן מורשה יביא לפגיעה באמינות וברצינות הסוכנים שתתגלגל לפתח היבואנים בשל בעיות הרכבים המיובאים	המקור לקביעת היקף מכירות של לפחות 1,500 מכוניות לסוכן מורשה הינו צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייבוא רכב ומתן שירותים לרכב), התש"ס"ט – 1978, שבוטל. מבדיקה של הרגולטור בקרב מספר סוכנים אמריקאים נמצא כי ההיקף הקבוע כיום גבוה מממוצע המכירות, ובכך מהווה חסם משמעותי לכניסה לענף
הפחתת ההון העצמי הנדרש מסוחרים מסכנת לקוחות בתרחיש שבו הסוחר פושט רגל בין התשלום למסירה	ההערה לא התקבלה. לפי החוק על סוחר רכב ליידע את הלקוח על זכותו לקבל ערבות בנקאית עד מסירת הרכב. כלומר, לצרכן קיימת הגנה חזקה שנועדה בדיוק להתמודד עם תרחיש זה

### 4. מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

#### 4.1. מתודולוגיה

הדו"ח נכתב תוך שיח בין תחום מדיניות רגולציה לגורמי המקצוע אצל הרגולטור לאורך תהליך העבודה.

#### 4.2. מקורות וחומרים

[חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016](#)

[תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב \(יבוא רכב ושיווק וסחר ברכב\), התשע"ז-2016](#)  
[תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב \(ייבוא רכב ושיווק ותיווך בייבוא אישי\) התשע"ז-2016](#)

מערכות המידע של משרד התחבורה