משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

שלוחו של מוסך

דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

תאריך: 16.06.21

עורכי הדוח: יונתן ארן, עידו אליה (אלמקייס) ונאור גונן

הדו״ח נכתב בעבודה עם אגף הרכב ושירותי תחזוקה במנהל תנועה במשרד התחבורה, ואושר ע״י סמנכ״ל בכיר, אינג׳ אבנר פלור.

זמין לעיון הציבור באתר הרגולציה הממשלתי ובאתר קשרי ממשל

1. <u>הגדרת תכלית והצורך בהתערבות</u>

1.1. רקע

מנהל התנועה אחראי על מתן שירות הולם ונאות לקהל האזרחים בתחומי הרכב והנהיגה, רגולציה בתחומי הרכב ,שירותי התחזוקה לרכב ,רישוי רכב ונהיגה וכן אמון על יישום מדיניות הנקבעת עלי ידי השרה והמנכ"ל , פרסום תקנות ודרישות חובה לצורך הבטחת רמה גבוה של בטיחות בכלי רכב ,לימוד נהיגה והכשרת נהגים ,בקרה על יישום חוק רישוי שירותים לרכב על מנת להבטיח את התחרותיות בענף הרכב , יישום נושאי התחבורה החכמה והרכב האוטונומי ועוד.

מנהל תנועה מתווה את המדיניות בהתאם להחלטות שר התחבורה וקביעות הממשלה ,כאשר פעילותו מיועדת לשמירה על בטיחות גבוהה בכלי הרכב והנהגים ואבטחת מתן שירותים הנדרשים תוך שמירה על שירות מקצועי לציבור.

התשתית החוקית המרכזית להסדרת פעילות הרגולטור הינה חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (התשע"ו – 2016), שנכנס לתוקפו ב-2016, התקנות מכוחו, צווי פיקוח המסדירים חלק מהן העיסוקים המוסדרים בחוק שעדין עומדים בתוקפם, ופקודת התעבורה ותקנות התעבורה מכוחה. מטרות החוק המרכזיות כוללות בין היתר פתיחת השוק לתחרות בכלל תחומי ענף הרכב ובין היתר ע"י יבוא עקיף, והסרת חסמי יבוא.

בנוסף, החוק מסדיר שורת עיסוקים ושירותים במשק הרכב ובמגזרים משיקים כגון שמאות, סחר ברכב ובמוצרי תעבורה ושירותי תחזוקה לרכב. כל זאת על-מנת לשפר רמת השירות הן לצרכני הרכב והן לגורמים העסקיים בענף ובכדי להרחיב את התחרות בענף הרכב וכך להוזיל את מחירי הרכב, החלפים ושירותי הרכב לצרכנים.

אחד מן התחום הללו הינו תחום המוסכים ושרותי תיקון רכב. סעיף 128 (א) לחוק קובע כי: " **לא ייתן אדם שירותי תיקון רכב, התקנה של מוצר תעבורה ברכב, אחזקה או בדיקה של רכב (בפרק זה – פעולות ברכב), אלא במוסך שניתן לו רישיון להפעלת מוסך או במוסך נייד שניתן לו רישיון להפעלת מוסך נייד** ". סעיף (ב) לחוק קבע כי השר רשאי לקבוע פעולות ברכב אשר סעיף זה לא חל עליהן. בשנת 2018 הותקנו תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (פעולות ברכב המותרות שלא במוסך או במוסך נייד) , התשע"ח-2018 להלן "התקנות". תקנות אלו קבעו מספר פעולות אותן רשאי כל אדם לבצע ברכב בכל מקום, לאו דווקא במוסך בלי צורך בהיתר או רישוי מכל סוג שהוא,. כעת מוצע להוסיף לתקנות אלו תקנה נוספת המגדירה ניידת שירות של מוסך, ואת סל הפעולות המותרות לביצוע באמצעותה.

1.2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

המצב החוקי כיום מציע שתי אלטרנטיבות לנתינת שירותי תיקון רכב שלא במוסך עצמו. הראשונה הינה טיפול ברכב באמצעות מוסך נייד. סעיף 135 לחוק קובע את הדרישות להפעלת מוסך נייד, ומגדיר את הפעולות המותרת במוסך נייד. בשנים האחרונות לא הונפקו רישיונות חדשים למוסכים ניידים, וכיום פועלים 22 מוסכים ניידים מורשים בלבד. ההיצע הדל של המוסכים הניידים הופך אלטרנטיבה זו לתיקוני הרכב במוסך ללא רלוונטית, והיא אינה מספקת מענה הולם. אלטרנטיבה שנייה מגיעה מהתקנות, הקובעות מספר פעולות מצומצם אותן רשאי כל אדם לבצע ברכב, בכל מקום. הפעולות המותרות הן: הזזת רכב המצוי בדרך, ושאינו כשיר לתנועה, למקום הקרוב ביותר שבו לא יגרום סיכון לעוברי דרך או יפריע לתנועה; התקנת מגבים ברכב; החלפת גלל עקב נקר או הוספת אוויר בו; החלפת נתיכים; בדיקת נוזל קירור, לרבות מים,

במצנן או הוספה שלו; בדיקת שמן מנוע או שמן הילוכים, או הוספה שלהם; החלפת נורה; החלפת מצב למעט ברכב חשמלי או היברידי; התנעת רכב באמצעות כבלים. לצורך השוואה, בגרמניה בנק הפעולות המותרות ללא צורך ברישוי מכיל מספר גדול יותר של פעולות מותרות, 30 במספר, אולם הן דומות באפיון המכני שלהם.[1] באנגליה כלל לא נדרש רישוי בכדי לתקן כלי רכב, ולהפעלתו של מוסך.[2]

במצב הנוכחי האלטרנטיבות נמצאות משני קצוות המתרס. מחד מוסך נייד רשאי לטפל במספר רב של תקלות במסגרת מענה חירום, בעלות אופי מכני מגוון, אך מספר המוסכים הניידים עומד על 22 בלבד. מאידך התקנות המתירות לכל אדם לתת שירותי תיקון רכב, ללא דרישות רישוי כלל, כוללות פעולות מצומצמות ומוגבלות בהיקפן. במצב עניינים זה, נותרת פעולות רבות ללא מענה הולם.

נתונים לגבי היקף הפעולות המבוצעות במוסכים, והחלק היחסי של כל פעולה, הינם סודות מסחריים של המוסכים ואין למשרד התחבורה מידע מסודר ובדוק לגביהם. כמו כן, בענף המוסכים קיימת שונות רבה בין המוסכים. מוסכים מורשים למקצועות ספציפיים בתחום תחזוקת הרכב, ישנם מוסכי שירות ועוד. בשל כך לא ניתן לאמוד את העומס הנוצר מהעדר האלטרנטיבה לנתינת שירות תיקון כלי רכב מחוץ למוסך.

הפתרון המוצע על רקע זה הוא יצירת דרג ביניים, באמצעות ניידות שירות. ניידות שירות מוגדרות בנוסח התקנה המוצע כדלהלן: "עובד של מוסך שיש לו רישיון להפעלת מוסך, רשאי לבצע את הפעולות ברכב המפורטות להלן שלא במוסך, באמצעות ניידת שירות, ובלבד שהן מסוג הפעולות שהמוסך רשאי לבצע לפי סוגי רישיונו". ניידת השירות של המוסך, תהווה דרג ביניים ותיתן מענה למספר פעולות שונות המפורטות בתקנות, באופן שיינתנו על ידי אנשי מקצוע מורשים, תחת האחריות המשפטית והארגונית של מוסך מורשה, אך יוכלו להינתן בכל מקום. אגף הרכב במשרד התחבורה גיבש את רשימת הפעולות שמוצע לכלול בתקנות, על בסיס פעולות שלהן קיים ביקוש בשוק ובנוסף ניתן לבצען מחוץ למוסך ללא חשש לפגיעה בבטיחות או בסטנדרט המקצועי שהגדיר המשרד.

כאמור לא ניתן לגשת להתפלגות הפעולות הנעשות בידי המוסכים, אך קיימים נתונים קרובים המעידים על חלקם היחסי של פעולות תיקון שונות מקרב כלל תקלות הרכב. כל כלי רכב בישראל מחויב במעבר מבחן רישוי שנתי, הידוע כ'טסט'. משרד התחבורה אוסף נותנים שונים ממבחני הרישוי, ובהם הליקויים השונים אשר הכשילו כלי רכב במבחן הרישוי. ניתן לראות מן הנתונים, כי מספר פעולות אשר יותרו לביצוע באמצעות ניידת השירות, מהוות נדבך משמעותי מסך הליקויים הכללי שתיקונם נדרש בעקבות מבחן הרישוי. בשנת 2020 נמצאו 22,531 ליקויים המהווים 0.7% מסך הליקויים בגין ידיות רכב תקולות. בנוסף נמצאו 292,431 ליקוים הקשורים בפנסי הרכב, אשר מהווים 8.6% מסך הליקויים.[3] נתונים אלו אינם מקיפים את הבעיה בכללותה, אך הם מהווים צוהר להיקף ההקלה על המשק, כאשר ייווצר דרג הביניים באמצעות ניידות שירות של מוסכים.

[1] https://www.rhein-neckar.ihk24.de/recht/wirtschaftsrecht/gewerberecht/handwerksrecht/abgrenzunghandwerk/kfz-reparaturen-ohne-meisterbrief-2966144

[2] https://www.pointfranchise.co.uk/articles/do-you-need-a-licence-to-repair-cars-6295

[3] הנתונים נלקחו ממערכת ה BI של המשרד.

1.3. תכליות ויעדים

מטרת תיקון התקנה היא מתן מענה לנתינת שירות תיקן תקלות בכלי רכב מחוץ לגבולות המוסד ושיפור השירות הניתן במוסכים, תוך התחשבות בצרכי הלקוח ומבלי לפגוע בבטיחות. הקריטריונים למדידת הצלחת החלופה יהיו

- שמירה על הבטיחות והמקצועיות
- הגברת הנגישות לשירותי תיקון כלי רכב

שמירה על הבטיחות הינה מחויבותו של הרגולטור, הקלה רגולטורית מלווה בבחינת התועלת הצפויה מן ההקלה, אך גם בניהול סיכונים ובחינת כלל ההשלכות וביניהם בטיחות ומקצועיות.

הגברת הנגישות לשירותי תיקון כלי רכב תיתן מענה לבעיה המוצגת בדבר היעדר דרג ביניים לנתינת שירות תיקון כלי רכב מחוץ למוסך.

2. <u>חלופות</u>

2.1. תיאור החלופות

חלופה 0 – השארת המצב הקיים, קרי קיימות אך ורק 2 אלטרנטיבות קיצוניות לתיקון כלי רכב, המתירות מגוון רחב של פעולות ללא מענה מחוץ למוסכים, ומחייבות את האזרחים להגיע למוסך בכדי לטפל ברכבם.

חלופה 1 – התקנת התקנה בדבר ניידת שירות של מוסך, שיאפשרו גמישות גבוהה יותר, ויגבירו את הנגישות לקבלת שירותי תיקון כלי רכב. בהתאם לנוסח התקנות ניידת השירות תופעל אך ורק בידי אדם המחזיק ברישיון להפעלות מוסך ותבצע את הפעולות המותרות לפי סוג רישיונו. לא נדרשת בירוקרטיה נוספת, ורישוי ניידת השירות נשען על רישוי של המוסך.

2.2. ניתוח והשוואת חלופות

טבלה 1- ניתוח והשוואת חלופות

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

קריטריון	משקל	חלופה 0- השארת המצב הקיים	חלופה 1 – התקנת התקנות בדבר ניידת שירות של מוסך
שמירה על הבטיחות והמקצועיות	0.3	הימנעות מהוצאות תיקונים נוספים מחוץ לגבולות המוסך מחזקת את הבטיחות והמקצועיות של תיקוני כלי הרכב, אך מאידך העומס הנוצר מהצורך להגיע למוסך בשביל כלל הטיפולים יוצר חשש כי אזרחים יתעכבו ואף ימנעו מטיפול בבעיות ברכבם (3)	התקנות מאפשרת מספר מצומצם של פעולות – וכולן נבחרו כך שהבטיחות והמקצועיות לא תפגע מהוצאת הטיפול מגבולות המוסך. בד בבד צריך לקחת בחשבון את הפער בין היכולת לטפל בבעיה במוסך לבין היכולת לטפל בבעיה מחוץ לגבולות המוסך (3)
הגברת הנגישות לשירותי תיקון כלי רכב	0.7	במצב הקיים, לא קיימת נגישות לשירותי תיקון כלי הרכב מחוץ למוסך. מספר המוסכים הניידים קטן. מספר הפועלות המאושרות לביצוע ללא רישוי מצומצם. (2)	יצירת דרג ביניים לנתינת שירות תיקון כלי רכב מחוץ למוסכים באמצעות ניידות שירות. ניידות שירות יגבירו את הנגישות לשירותי תיקון כלי רכב (5)
סיכום	**1**	**2.3**	**4.4 (החלופה הנבחרת)**

לפיכך החלופה הנבחרת הינה הרחבת התקנות ותיקון תקנה בדבר ניידת שירות של מוסך. ממד לבחינת הצלחת החלופה יהיה כפול, הפעלתן של ניידות שירות אך גם בחינה כי ההקלה לא הובילה לפגיעה באיכות הטיפול בכלי הרכב.

3. <u>שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור</u>

3.1. תיאור תהליך השיח

תהליך כתיבת הדו״ח לווה בשיח הן עם גורמים מקצועיים במשרד והן עם בעלי עניין מהציבור. בציר המשרדי התקיים שיח מול אגף הרכב במנהל תנועה, ומול מנהל אגף בכיר רכב ושירותי תחזוקה. נאסף מידע בדבר פעולות המוסכים. בציר בעלי העניין התקיים שיח מול איגוד המוסכים.

3.2. תוצרי השיח

מספר	גורם	התייחסות	תגובה
1.	איגוד המוסכים	זליגת שירותים ופועלות של מוסכים בדרכים בחצרות או בחניות – לא מומלצת.	הפעולות נבחרו בקפידה, תוך עמידה בדרישות המקצועיות לביצוען מחוץ למוסך.

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 –
https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_433.htm#Seif32

בנק הפעולות המותרות בגרמניה ללא רישוי
https://www.rhein-neckar.ihk24.de/recht/wirtschaftsrecht/gewerberecht/handwerksrecht/abgrenzunghandwerk/kfz-reparaturen-ohne-meisterbrief-2966144

העדר הצורך ברישוי בכדי לתקן כלי רכב בבריטניה
https://www.pointfranchise.co.uk/articles/do-you-need-a-licence-to-repair-cars-6295