

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



משרד התחבורה והבטיחות  
בדרכים

# ענף המוניות בישראל





## ענף המוניות בישראל

### רקע

מדי שנה בשנה מתבצעות בישראל עשרות מיליוני נסיעות במוניות, על פי הערכות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) - כ-72 מיליון נסיעות בשנה. על פי נתוני רשות המיסים בישראל (רשות המיסים), ההכנסות בענף המוניות הסתכמו בשנת 2022 בכ-6.5 מיליארד ש"ח. בישראל קיימים שני סוגים עיקריים של מוניות: מוניות מיוחדות ("ספיישל"), שהן מוניות העומדות לרשות מזמין הנסיעה; ומוניות שירות, שנוסעת במסלול הסעה קבוע. בסוף שנת 2023 היו בישראל 25,050 רישיונות להפעלת מונית.

פקודת התעבורה [נוסח חדש] ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מסדירות את ענף המוניות בישראל. בין היתר הן קובעות את סוג הרכב שיכול לשמש מונית, את דרישות הבטיחות מהמונית ואופן סימונה, את הליך קבלת הרישיון להפעלת מונית ולמתן היתר להעבירו לאחר וכן את חובותיהם של מפעילי המוניות, תוך פיקוח על תעריפי הנסיעה ברחבי הארץ.

משרד התחבורה ממונה על קביעת המדיניות בענף התחבורה ועל יישומה וכן על שיחתי מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. הוא גם המאסדר העיקרי של ענף המוניות באמצעות: (1) הרשות הארצית לתחבורה ציבורית העוסקת בתכנון, רישוי ותפעול התחבורה הציבורית. המפקח על התעבורה אחראי למתן רישיונות הפעלה למונית מיוחדת ולמוניות השירות, לרמת השירות הניתנת לציבור המשתמשים ולפיקוח ובקרה ברמה הארצית על פעילות קווי השירות באוטובוסים ובמוניות. (2) יחידת התביעות הארצית אחראית לאכוף את הדין בכל תחומי הפיקוח של משרד התחבורה. (3) אגף רכב ושיחתי תחזוקה אחראי לוודא ולאשר שהדגם שמבקשים להפעיל כמונית עומד בדרישות המחייבות, ולבדוק במסגרת מבחן הרישוי השנתי שהתנאים המחייבים מתקיימים בכלי הרכב המשמש מונית. (4) אגף הרישוי אחראי להכשרתם המקצועית של הנהגים בכלי רכב מקצועי, לרבות נהגי מוניות מיוחדות ומוניות השירות ורישום ייעוד רכב כרכב מונית.

ממשלות ישראל ביצעו בשנים האחרונות שינויים יזומים בענף המוניות, לרבות רפורמה באסדרה של מוניות השירות ועדכון תעריפי נסיעה במוניות מיוחדות. במרץ 2016 החלו משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם רפורמה במחירי הנסיעה במוניות שנתונים לפיקוח ועדת המחירים מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. במרץ 2018 הציגה ועדת המחירים לציבור את מבנה התעריפים החדש, ובמאי נכנסה לתוקף שיטת תמחור חדשה. בשנת 2016 החלה המדינה במהלך להסדרה מחדש של ענף המוניות השירות. באוגוסט 2016 התקבלה החלטת הממשלה 1851 בדבר "פתיחת ענף המוניות לנסיעות שיתופיות ופיתוח תחום מוניות השירות". בפברואר 2018 פורסם חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120), התשע"ח-2018, והוא הבסיס לרפורמה בענף מוניות השירות, שיישומה נמשך גם בימים אלה. על פי חוק זה, רישיונות להפעלת קווי שירות למוניות יינתנו לתאגיד שהתאגד בישראל שנבחר "בהליך תחרותי, שוויוני ופומבי", דהיינו במכרז שיערוך משרד התחבורה.

## נתוני מפתח

**5,136 ש"ח**

תוספת העלות המצטברת שבה נשאו נהגי המוניות בשנים 2020 - 2023, בלי שהדבר התבטא בתעריפי הנסיעה, זאת בשל ההפרש בין מחיר הסולר שחושב במסגרת קביעת תעריף הנסיעה הממשלתי לבין מחיר הסולר על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

**70%**

מתלונות הציבור בשנים 2019 - 2023 שהוגשו לרשות הארצית לתחבורה הציבורית (4,668 מ-6,641 תלונות) היו תלונות הנוגעות להפקעת מחיר (1,761 תלונות, 26.5%), אי-הפעלת מונה (1,448 תלונות, 21.8%), והתנהגות הנהג (1,459 תלונות, 22%)

**25,050**

מספר הרישיונות להפעלת מונית בישראל בסוף שנת 2023

**72 מיליון**

נסיעות במוניות מיוחדות בשנת 2017, לפי הערכת משרד התחבורה

**165 מוניות שירות**

31 מכוני רישוי המפוקחים על ידי משרד התחבורה העבירו בשנת 2023 מבחן רישוי ל-165 מוניות שירות שרישיון לבצע נסיעות שירות בקו שירות לא היה תקף, בניגוד להוראות פקודת התעבורה ותקנותיה

**152 כתבי אישום בלבד**

הוגשו בשנת 2023 נגד נהגי מוניות. בשנה זו התקבלו 2,041 תלונות על נהגי מוניות במחלקת פניות הציבור במשרד התחבורה ובוצעו 2,261 פעולות אכיפה יזומות, וזאת מתוך כ-72 מיליון נסיעות בשנה

**59 מוניות שירות בלבד**

פועלות בענף מוניות השירות. ערב הרפורמה בענף פעלו כ-844 מוניות שירות. יעד הרפורמה היה הפעלת 2,500 מוניות שירות

**3 פקחים בלבד**

במשרה מלאה ועוד 2 פקחים-חוקרים מפעילי אגף הפיקוח במשרד התחבורה לשם בחינת עמידת נהגי המוניות בכללים בנוגע לכ-72 מיליון נסיעות בשנה. בשנת 2023 בוצעו 2,261 פעולות אכיפה יזומות, ירידה של 50% לעומת שנת 2019

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט 2023 - מאי 2024 את תהליכי מתן הרישיונות להפעלת מוניות ורישוי כלי רכב המשמשים כמוניות, את פעולות הפיקוח והבקרה השוטפות על אופן הפעלת המוניות ואת הטיפול בתלונות הציבור. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי העבודה לביצוע שינויים יזומים בענף המוניות, לרבות רפורמה באסדרה של מוניות השירות ועדכון תעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות. הבדיקה בוצעה ביחידות השונות של משרד התחבורה. בדיקות השלמה בוצעו ברשות שדות התעופה (רש"ת), במשרד להגנת הסביבה, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד העבודה וברשות המיסים.



## שער ראשון: המוניות המיוחדות ("מוניות ספיישל")

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**פיקוח על בעלי רישיון להפעלת מונית -** פקודת התעבורה מחייבת את ועדת המוניות לבדוק את הרקע של מבקש רישיון להפעלת מונית; כן היא מחייבת בדיקה זהה של המבקש שיועבר אליו רישיון מאדם אחר. עם זאת, בביקורת עלה כי למשרד התחבורה אין הוראת מינהל בעניין ביצוע מעקב אחר בעלי רישיון להפעלת מונית, במטרה לבדוק שהם ממשיכים לעמוד בתנאי הכשירות שנקבעו לקבלת הרישיון. משרד התחבורה גם אינו מקיים מעקב לגבי מי שכבר קיבל רישיון, ולכן ייתכן שבעל רישיון קיים ימשיך להחזיק בו גם אם הורשע לאחר קבלת הרישיון בעבירה שהייתה עלולה לפסול אותו מלקבל רישיון חדש או היתר כשירות לקבלת רישיון להפעלת מונית מאדם אחר. בהיעדר מעקב כאמור עשוי להשתנות מצבו של בעל רישיון ההפעלה לאחר קבלת הרישיון, לרבות ביצוע עבירה שיש בה כדי למנוע מתן רישיון להפעלת מונית, אולם הוא ימשיך להחזיק ברישיון ההפעלה.



**פיקוח על השכרת רישיונות להפעלת מונית -** הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה אינה מפקחת על נושא שכירת רישיון. בהיעדר אסדרה בנושא, בעל רישיון להפעלת מונית עלול להשכיר את רישיונו לאדם אחר אשר אינו עומד בתנאים שנקבעו בפקודת התעבורה לקבלת רישיון להפעלת מונית, ודבר ההשכרה אינו נבחן על ידי ועדת המוניות במשרד התחבורה ואינו מתועד באגף רישוי ומשק לשעת חירום שברשות הארצית לתחבורה ציבורית. יוצא אפוא כי לשוכרים של רישיון הפעלה שאינם נהגי מונית, וכפועל יוצא מכך אינם עוברים הכשרה לרישיון מסוג 1D<sup>1</sup>, קיימת דרך פשוטה לעקוף את הבקורות הקיימות של משרד התחבורה.



**המעקב של משרד התחבורה אחר תשלומי האגרה -** המערכת הממוחשבת של אגף הממונה על הנפקת הרישיונות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית מאפשרת הנפקת רישיון ללא אימות ממוחשב של תשלום האגרה, ודבר קבלת התשלום נבדק ידנית על ידי אגף רישוי ומשק לשעת חירום ברשות הארצית לתחבורה ציבורית. אין במערכות הממוחשבות תיעוד של הבדיקות שמבצע האגף בדבר קבלת התשלום. בהיעדר בקרה ממוחשבת או תיעוד של הבקרה הידנית על הרישום במערכת התשלומים הממשלתית, אין נתיב ביקורת המאפשר לוודא כי תשלומי האגרה שולמו בפועל, ועל כן אין בדרך הפעולה הקיימת כדי להבטיח איתור מעילה או לאתר אי תשלום אגרה.



1 מונית, רכב סטור ואוטובוס זעיר ציבורי במשקל כולל מותר של עד 5,000 ק"ג ועד 16 מקומות ישיבה מלבד הנהג. המקור: [אתר המרשחת של משרד התחבורה](#).

**תלונות נגד נהגי מוניות - בשנים 2019 - 2023** מרבית הפניות שהוגשו לרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה היו תלונות הנוגעות ל"הפקעת מחיר" (1,761 תלונות, 26.5%), "אי-הפעלת מונה" (1,448 תלונות, 21.8%), ו"התנהגות הנהג" (1,459 תלונות, 22%). תלונות אלה לבדן הן כ-70% מסך התלונות בענף המוניות. עוד עולה כי מספר התלונות בשנים 2022 - 2023 עלה לעומת השנים 2019 - 2021, אף על פי שמספר הרישיונות להפעלת מונית בסוף שנת 2023 (25,050) היה דומה למספרם בסוף שנת 2019 (24,552). רק ב-2,346 (כ-35%) מ-6,641 תלונות נגד נהגי מוניות שהוגשו למשרד התחבורה בשנים 2019 - 2023, צוינו פרטים המאפשרים לזהות את מספר הכובע ומספר רישוי הרכב המשמש כמונית, שהם תנאי להמשך הטיפול בתלונה. אשר ל-2,346 תלונות אלה, ב-2,205 תלונות מהן הביעו המתלוננים הסכמה למתן עדות בשלב הגשת התלונות, אולם רק 1,374 מתלוננים (כ-62% מהמתלוננים שהביעו הסכמה מוקדמת לתת עדות ו-20.6% מכלל 6,641 התלונות שהתקבלו) הגיעו בפועל להעיד בחקירה. השיעור הנמוך של תלונות הכוללות את הפרטים הנדרשים ושיעור ההתייצבות הנמוך עשויים להעיד על כך שמשרד התחבורה אינו מיידע את הציבור באופן מספק בדבר חובתו לתעד שני פרטים מזהים כדי להגיש תלונה נגד נהג המונית, ועל כך שהציבור אינו יודע כי כדי שמשרד התחבורה יטפל בתלונות, חובה על המתלונן להתייצב במשרדי מחלקת החקירות לשם מסירת גרסת אירוע. נוסף על כך, ייתכן שעצם חובת מתן העדות הפרונטלית מרתיעה מתלוננים רבים, והם זונחים את התלונה.

**ביצוע אכיפה במסלול פלילי בלבד - בשנת 2023** התקבלו במשרד התחבורה 2,041 תלונות על נהגי מוניות. 760 מהן (כ-37%) כללו את הפרטים הנדרשים להמשך הטיפול, וב-643 מהתלונות שכללו את הפרטים הנדרשים כאמור (כ-85%) הביעו המתלוננים הסכמה להגיע למתן עדות, שהיא חלק בלתי נפרד מהליך אכיפה פלילי אשר היה מסלול האכיפה היחיד שיושם אז. כלומר, רק 643 מ-2,041 התלונות שהוגשו בשנת 2023 (כ-32%) הועברו להמשך טיפול, שכן הן עמדו בתנאי הסף לפתיחת חקירה. רק 278 מ-643 מתלוננים (43%) שהביעו הסכמה להגיע למתן עדות, הגיעו בפועל. במקביל, יחידת הפיקוח, הבקרה ורמת השירות במשרד התחבורה ביצעה 2,261 פעולות אכיפה, ולגבי כ-400 מהן הועברו הממצאים לחקירה. בסך הכול התקבלו ביחידת התביעות 1,055 תביעות והוגשו 152 כתבי אישום בלבד (כ-14% מהתביעות). זאת לגבי כ-72 מיליון נסיעות במוניות בשנה המתבצעות להערכת משרד התחבורה.

**קידום אכיפה בדרך מינהלית - הביקורת העלתה כי משרד התחבורה ומשרד המשפטים מסכימים שניהם שלאכיפה בדרך מינהלית, בצד אכיפה במסלול פלילי הנהוגה היום, תהיה תועלת רבה יותר והיא צפויה לאפשר אכיפה מהירה ויעילה יותר אשר תיצור הרתעה מביצוע העבירות. נמצא כי עלו הצעות לתיקוני חקיקה שמטרתן לממש גישה זו. במועד סיום הביקורת (מאי 2024) האכיפה בתחום המוניות עדיין התבצעה במסלול פלילי בלבד. יצוין כי ב-7.8.24, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם ברשומות חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024 (החוק החדש), אשר קובע הליך של אכיפה מינהלית כברירת מחדל בנוגע להתנהגויות שמוגדרות בחוק כ"הפרות תעבורה" (כיום הן מוגדרות כ"עבירות ברירת משפט"). תחילתו של החוק החדש תהיה כעבור 15 חודשים מיום פרסומו. עם זאת, נמצא כי העבירות השכיחות בתחום המוניות, כגון הפקעת מחיר ואי-הפעלת מונה, אינן מוגדרות בחוק החדש כ"הפרות תעבורה", ולכן אכיפתן תיוותר במסלול פלילי מלא. עוד נמצא כי העבירות השכיחות האלה כלולות בטיטות תקנות שמשרד התחבורה טרם השלים את**



קידומן במשך שלוש שנים במטרה להגדירן כעבירות מינהליות מכוח חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (טיוטת תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - תעבורה), התשפ"ד-2024).

**הסדרת תעריפי הנסיעה -** הסדרת תעריפי הנסיעה בענף המוניות נקבעת על פי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. חוק זה קובע כי השר הממונה על התחום שלגביו מופעלת הסמכות לקבוע מחיר מרבי למצרך או לשירות, בשיתוף שר האוצר, רשאי לקבוע בצו מחיר או מחיר מרבי למצרך או לשירות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בעבודתה של ועדת המחירים בנוגע להכנת בסיס התעריפים לענף המוניות, כמפורט להלן:

- **מסמך כלכלי מסכם -** ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר לא ערכה מסמך המסכם את המודל הכלכלי שהציגה במרץ 2018. מסמך כזה היה אמור לפרט את בסיס התעריפים המעודכן ואת המתודולוגיה המלאה לקביעת בסיס התעריפים, חישובים מפורטים שהביאו להחלטות שהתקבלו והנימוקים בבסיס החלטות אלה. בהיעדר מסמך מסכם, מידע הרלוונטי לציבור אינו מוגש לו באופן מרוכז ומצריך אותו לחפש את המידע במסמכים ציבוריים רבים. כמו כן, מסמכים משמעותיים להבנת מודל התעריפים אינם ציבוריים, כגון דוח הייעוץ הכלכלי בעניין מתווה התעריפים, שביסס חלק ניכר מהנחות העבודה. גם גיליונות החישובים שנערכו על ידי ועדת המחירים אינם ציבוריים.

- **ניצולת ממוצעת למונית -** אף שנתון הניצולת הוא בעל חשיבות רבה לקביעת התעריפים, בפרוטוקול ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר אומנם הובא הסבר על עיקרי המתודולוגיה המצויה בבסיס קביעת שיעורה, אך אופן החישוב של הניצולת וקביעת שיעורה על כ-57.7% אינם מופיעים בו. מניתוח ראשוני של מידע על נסיעות של מוניות שנערך עבור משרד התחבורה בשנת 2023, עולה פער ניכר בין ניצולת המונית על פי מודל בסיס התעריפים (לפי המודל של משרד התחבורה 57.7% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע) לבין הניצולת על פי ניתוח ראשוני של נתוני הנסיעות בפועל (21.4% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע). המשמעות היא כי הערכת כמות הנסיעות השנתית במודל בסיס התעריפים (6,500 נסיעות בשנה למונית) עלולה להיות גבוהה מדי ולהביא לקביעת תעריף נמוך שאינו מייצג את עלות הנסיעה הטיפוסית במונית.

- **מחיר הסולר -** ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר קבעה את מחיר הבסיס של ליטר סולר (5.87 ש"ח) על פי סקר שערכה במרץ 2018 בקרב 19 תחנות דלק, ולא לפי מחיר הסולר שעלה מנתוני הלמ"ס (6.40 ש"ח), הגבוה ב-53 אגורות ממחיר הבסיס שקבעה ועדת המחירים בסופו של דבר על סמך הסקר שערכה. תוצאת החישוב שביצע משרד מבקר המדינה (על בסיס מחיר הסולר על פי פרסומי הלמ"ס ושימוש בסכום ההישבון הנכון לשנת 2018) גבוהה בכ-1,170 ש"ח מעלות הסולר השנתית שקבעה ועדת המחירים. מכאן, שסך עלות הפעלת המונית גדל בשנת 2018 ב-1,160 ש"ח לשנה, לעומת מודל ועדת המחירים.

- **תשואה להון עצמי הנובעת מרכישה והפעלה של מונית -** על פי המתודולוגיה לפיקוח על המחירים של משרד האוצר, שיעור התשואה שייקבע יהיה שונה מענף



לענף, בהתאם לרמת סיכון הפעילות באותו ענף, וכך יתאפשר למשקיע בפירמה מפוקחת הפועלת באותו ענף לקבל תשואה (החזר) הוגנת על השקעתו. עם זאת, בביקורת עלה כי ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר לא הציגה נתונים תומכים ופירוט מלא לגבי הדרך שבה נקבע שיעור התשואה להון עצמי (8%) עבור רכישת מונית והפעלתה. היעדר ההנמקה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המינהלי ועם עקרונות מתודולוגיית הפיקוח, שכוללים הסברים על האופן שבו נקבע שיעור התשואה להון העצמי, לרבות דרך קביעת המשתנים המרכיבים אותו. בהיעדר הנמקה לא ניתן לקבוע אם התשואה להון של בעל המונית שהובאה בחשבון משקפת את התשואה הראויה שהוא אמור לקבל.

● **התשואה להון הזר המושקע ברכש מונית - שינויים בריבית - שיעור הריבית**  
במשק משתנה בהתאם להחלטות בנק ישראל, וככלל, הלוואות לרכישת רכב ניתנות בריבית הצמודה לריבית הפריים. עם זאת, בביקורת עלה כי מודל הריביות המופיע בעבודת בסיס התעריפים של ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר אינו כולל מנגנון עדכון הצמוד לשיעור הריבית במשק, אלא למדד המחירים לצרכן בלבד. השימוש בהצמדה למדד המחירים לצרכן בלבד הביא בפועל לעדכון נמוך של התעריף, לעומת העדכון שהיה מתקבל אילו היו מצמידים את הריבית שבתעריף לריבית הפריים. כך, אם שיעור ריבית הפריים עולה בקצב מהיר משיעור מדד המחירים לצרכן, עשויה להיווצר תוספת עלות שתושט על נהגי המוניות, בגין ריבית על הלוואה לרכישת רכב שאינה מתומחרת במודל הכלכלי. מחישוב שערך משרד מבקר המדינה עלה כי הערך העתידי של העלות המוכרת בגין התשואה על הון זר בשנים 2020 - 2023, לפי מודל הוצאות הריבית של ועדת המחירים לשנת 2023, נאמד בכ-4,001 ש"ח. לעומת זאת, מחישוב שכולל הצמדה לריבית הפריים עולה אומדן הוצאה בערך עתידי בסכום של 5,797 ש"ח בשנת 2023 בריבית פריים+1% או הוצאה של 5,059 ש"ח בריבית פריים+0.5%. סכומים אלו גבוהים בכ-1,796 ש"ח ובכ-1,058 ש"ח בהתאמה מאומדן ההוצאות המודל התעריף של ועדת המחירים. הפרשים אלו מייצגים את תוספת עלות המימון המושתת על נהגי המוניות עבור קבלת הלוואה לרכישת רכב, לעומת המחיר שקבעה ועדת המחירים, ואינה מתבטאת בייקור התעריפים בהתאם.

● **שינויים טכנולוגיים - בחינת סוג ההנעה של המוניות מעלה כי בשנת 2018 היה שיעורן של המוניות שמונעות בסולר מכלל המוניות כ-96.1% ושל המוניות ההיברידיות -3.3%. ואולם בשנת 2022 שיעורן של המוניות המונעות בסולר ירד ל-67.4%, ושיעור המוניות ההיברידיות עלה ל-30.5%. יתר על כן, לצי המוניות נכנסו גם כ-0.4% מוניות חשמליות. מונית בהנעה היברידית, ובפרט בהנעה חשמלית, שונה ממונית המונעת בסולר בהיבטי עלות הרכב, צריכת האנרגיה והטיפוליים השוטפים. חרף השינוי הטכנולוגי שחל בענף המוניות, שעיקרו מעבר מרכבים המונעים בסולר למצב שבו כשליש מהרכבים הם היברידיים, המודל הכלכלי של ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר שממנו נובעים תעריפי הנסיעה נותר מבוסס על רכב טיפוסי יחיד המונע בסולר.**

● **עדכון בסיס התעריפים - אף שמתודולוגיית הפיקוח על המחירים ממליצה לעדכן מודל כלכלי המבסס מחירים בפיקוח אחת לשנה עד חמש שנים, ואף שעברו שבע שנים ממועד הכנת העבודה הכלכלית שעסקה בתעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות**





(בשנת 2017), במאי 2024 טרם הושלמה עבודה עדכנית להחלפת בסיס התעריפים הקיים בבסיס תעריפים חדש בענף המוניות המיוחדות על ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה וועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר.

**מערכת BI לניתוח נתונים מהמונים החדשים -** במועד סיום הביקורת (מאי 2024), כארבע שנים לאחר החלת החובה להתקין מונה חכם המאפשר איסוף מידע (מאי 2020), טרם הטמיע משרד התחבורה מערכת ממוחשבת (BI) לשליפה ולניתוח של הנתונים שעשויה לאפשר הסקת מסקנות רוחביות על הענף, ולכן טרם בוצע ניתוח הנתונים.

**תעריפי נסיעה מיוחדים ליעדים מרכזיים -** בביקורת עלה כי בשש ערים גדולות בעולם שנסקרו (לונדון, רומא, מדריד, ברצלונה, ברלין וניו יורק), לצד תעריפים רגילים המבוססים על זמן הנסיעה, מרחק הנסיעה או שילוב ביניהם, קיימים תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים כגון נמלי תעופה, זאת לרבות במטרופולינים שנסקרו ושיש להן מאפיינים דומים למטרופולין תל אביב, כגון מטרופולין ניו יורק ומטרופולין ברצלונה המתאפיינות בריבוי ערים ובאוכלוסייה צפופה. מנגד, בישראל משרד התחבורה וועדת המחירים לא קבעו תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים, לרבות עבור נסיעה לנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג). קיומו של תעריף ייעודי לנתב"ג עשוי להפיג חששות לגבי עלות הנסיעה מצד תיירים וכן מצד נוסעים ישראלים שאינם בקיאים באופן התשלום עבור נסיעה במונית, לרבות חובת הפעלת מונה.

**זיהום אוויר על ידי מוניות -** המוניות מאופיינות בנסועה גבוהה, עד יותר מפי ארבעה לעומת רכב פרטי רגיל, והנסועה הכוללת שלהן היא כ-2.4% מהנסועה הכבישית, אף על פי שהן רק כ-0.6% מסך הרכבים. בסוף שנת 2022 עדיין היו מרבית המוניות (יותר מ-15,000 מוניות, שהן 67% מכלל המוניות) מונעות באמצעות סולר, הנעה המתאפיינת בזיהום אוויר גבוה במיוחד. מוניות נוסעות לרוב במרכזי הערים בהיקפים גדולים ובמרבית שעות היממה, ותורמתן לסך פליטות תחמוצות החנקן מכלי רכב גדולה בהרבה מחלקן בסך מצבת הרכב בישראל.

**מוניות מופחתות זיהום -** על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2022 היו בישראל 195 מוניות המונעות בגז או חשמל או מוניות היברידיות נטענות, שהן פחות מ-1% מסך המוניות (כ-22,400). משרד התחבורה ומשרד האוצר לא קידמו את השימוש במוניות המונעות בהנעה חשמלית מלאה ("רכב נקי") בהתאם להחלטת הממשלה 529, אשר התקבלה בשנת 2015, ומטרתה להקנות זכות ציבורית ל-500 מוניות מיוחדות המונעות בהנעה חשמלית מלאה תמורת חצי מהאגרה. תזכיר חוק ליישום ההחלטה פורסם להערות הציבור על ידי משרד התחבורה רק בשנת 2022. נמצא כי ההחלטה נתמכה בהמלצת משרד התחבורה, במסמך RIA משנת 2021 ובהמלצת המשרד להגנת הסביבה משנת 2020, אך קודמה כתזכיר חוק בלבד ולא הבשילה להצעת חוק גם כעבור תשע שנים מקבלתה. עוד נמצא כי החלטת הממשלה 542, ולפיה משנת 2023 לא יינתן רישיון חדש לנסיעה מיוחדת למונית שאיננה רכב נקי, לא קודמה על ידי משרד התחבורה להצעת חקיקה, זאת בחריגה מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה. נוסף על כך מדיניות מס הקנייה המיושמת של משרד האוצר ורשות המיסים, אשר גובשה לאחר תיאום עם משרד התחבורה, אינה מעניקה תמריץ מיסוי ממשי שיעודד קניית מוניות נקיות יותר. מדיניות מס זו, אשר מותירה את המס המירבי המשולם על שיעור של 8% לכל היותר לעומת שיעור מס קנייה מירבי של 83% לרכב פרטי, גורמת לכך שבפועל אין תמריץ מיסוי ממשלי לקניית מונית מופחתת

זיהום, מאחר שגם אם הציון הירוק הוא נמוך עדיין ישולם מס בשיעור של 8% לכל היותר. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה לצמצום זיהום האוויר ופליטות גזי החממה ולמעבר לכלכלה דלת פחמן.

**תמריצים למעבר למוניות חשמליות - ערים שונות בעולם (לונדון, ברצלונה, סטוקהולם, אמסטרדם) וכן ממשלת קנדה מקדמות מעבר למוניות חשמליות באמצעות מתן תמריצים כספיים שונים לנהגים ובניית תשתית להטענת המוניות במרחב הציבורי. בישראל לא קודמה חקיקה שתכליתה תמיכה בהחלפת מוניות קיימות למוניות מאופסות פליטה.**

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד התחבורה להפעיל מנגנון פיקוח שיאפשר לוודא כי בעלי רישיונות ממשיכים לעמוד בתנאים שנקבעו לקבלת רישיון. 

מומלץ למשרד התחבורה לפעול להחלת הפיקוח גם על השכרת רישיון, ובכך לוודא כי הכללים שקבעה המדינה עבור הפעלת מונית אכן מתקיימים. 

מומלץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה לעגן באמצעים טכנולוגיים תהליך לאימות תשלום האגרה, כדי שהנפקת הרישיון תתאפשר רק לאחר קבלת האימות לביצוע התשלום. עד להסדרת הבקרה הממוחשבת, מומלץ לתעד בכתב כל בדיקה לגבי ביצוע התשלומים בפועל עבור כל רישיון שיונפק. 

מומלץ למשרד התחבורה ליידע את ציבור הנוסעים במוניות בדבר אופן הגשת תלונה והפרטים שיש לתעד לצורך הגשתה במקרים שבהם נפגעו מהתנהגותו של נהג אשר חרגה מחובותיו לפי החוק, זאת גם באמצעות שלט בתוך המונית. כמו כן, לנוכח השיעור הגבוה (65%) של תלונות שלא כללו שני פרטים מזהים, מומלץ לטפל בתלונות גם אם קיים פרט מזהה אחד, ובלבד שיאפשר זיהוי מדויק של הנילון (מספר הרישוי של המונית שמאפשר זיהוי של בעל הרכב ועוד). 

מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים לפעול לקידום חקיקה, בין חקיקה ראשית ובין חקיקת משנה, במטרה לכונן בענף המוניות אכיפה בדרך מינהלית לצד אכיפה במסלול פלילי רגיל בגין תקנות תעבורה נוספות על אלה שמוסדרות בחוק החדש. כן מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים להיערך ליישום החוק החדש, לעדכן את נוהלי העבודה ולבצע את ההתאמות הנדרשות בפעילויות האכיפה שמבצע משרד התחבורה כדי ליישמו עם תחילתו - בתוך 15 חודשים. 

מומלץ כי לאור השינויים האקסוגניים, ממצאי הביקורת בנוגע למחיר הבסיס של הסולר וזמינות מידע חדש על הנסיעות, וכן לאור ההמלצה במתודולוגיית הפיקוח על המחירים לבצע בדיקות מודל בסיס אחת לחמש שנים לכל היותר, משרד התחבורה וועדת המחירים יעדכנו בהקדם האפשרי את בסיס התעריפים. זאת, תוך הקפדה על עריכת דוח מסכם שציג את המודל הכלכלי המלא ואת הנחות היסוד והנימוקים לקביעת הערכים העומדים בבסיס המודל, ובכלל זה דרך קביעת העלויות המוכרות והנסועה של המוניות. 



על משרד התחבורה לפעול ליישום החלטות הממשלה בנושא צמצום זיהום האוויר ממוניות, לרבות על ידי קידום החקיקה הרלוונטית, כן מומלץ למשרד התחבורה לבחון דרכים נוספות כדי לעודד כניסת כלי רכב בעלי זיהום אוויר מופחת בעתיד. מומלץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות המיסים לייעל את מנגנון מס הקנייה המוטל על מוניות, במטרה להגדיל את התמריץ לרכישת מוניות מופחתות זיהום. מומלץ למשרד התחבורה, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה ללמוד מהניסיון הבין-לאומי בנושא תמיכה ברכישת מוניות מאופסות פליטות ולהתאים את הנעשה בנושא זה ליישום במדינת ישראל, בשינויים הנדרשים. 💡

## שער שני: מוניות השירות

# תמונת המצב העולה מן הביקורת



**הרפורמה בענף מוניות השירות -** הרפורמה שקידם משרד התחבורה בענף מוניות השירות, שנועדה להפוך את מגמת הדעיכה בפעילותן ולהגדיל את מספרן עד פי שלושה, ל-2,500 מוניות, נכשלה ולא השיגה את מטרותיה. נהפוך הוא, מספר מוניות השירות צנח ב-93% - מ-844 בשנת 2017 ל-59 בשנת 2023. הירידה בפעילות נמשכה בשנים 2018 - 2023, וביתר שאת מינואר 2022. ב-31.12.21 קווים רבים לא עברו תהליך מכרז ופעלו במתכונת הישנה, על סמך רישיונות הפעלה ותיקים. בעקבות כישלוננו של משרד התחבורה בהשלמת ההליכים התחרותיים במועד, ובעקבות אי-הארכה של ההסדר הקודם מעבר ל-31.12.21, עשרות נהגי מוניות שירות שפעלו בעבר על סמך רישיון מהמדינה הפכו בעל כורחם למפעילים בלתי חוקיים, וזאת בטרם ניתנה לחלקם אפשרות להסדיר את מעמדם באמצעות מכרזים. עקב כישלון הרפורמה, מוניות השירות אינן מספקות מענה תחבורתי משלים באזורים נרחבים במדינת ישראל.



**הפעלת מוניות שירות בחלוקה גיאוגרפית -** במסגרת הרפורמה בענף מוניות השירות נבחרו על ידי משרד התחבורה זוכים להפעלת מוניות שירות בעשרה אשכולות גיאוגרפיים מתוך 24 (42%). במועד סיום הביקורת (מאי 2024) פעילות רק 59 מ-400 המוניות (15%) שאמורות לשרת את הציבור באשכולות אלה. מתוך עשרת האשכולות שבהם בוצע הליך מכרזי ונבחרו זוכים, שישה אשכולות לא החלו כל פעילות, וארבעה אשכולות החלו בפעילות חלקית. אף שמשרד התחבורה תכנן אשכולות בפריסה גיאוגרפית רחבה, מנהרייה עד אילת, הופעלו בשנת 2023 מוניות שירות ברישיון רק בארבעה מ-24 האשכולות המתוכננים. כל האשכולות הפעילים הם רק באזור תל אביב והמרכז. באשכולות האלה: אילת, אשקלון-אשדוד, באר שבע וצפון הנגב, תל אביב-ירושלים, ירושלים עירוני, חיפה-נצרת, טבריה, מרחב עכו-נהרייה, בקעת אונו, השרון, נתניה עירוני, נתניה בין-עירוני, נתניה אזורי, פתח תקווה, ראשון לציון עירוני, רחובות עירוני ומרחבי, גוש עציון-ירושלים, ירושלים-גשר אלנבי, נתב"ג-אזור ירושלים, נתב"ג-אזור המרכז לא פועלים קווי השירות.



**פיקוח על מוניות השירות -** נמצא כי 165 מוניות שירות שאין להן רישיון מתאים לנסיעה בקו שירות כנדרש לפי תיקון 120 לפקודת התעבורה עברו מבחן רישוי שנתי ב-31 מכוני רישוי המפוקחים על ידי אגף הרכב במשרד התחבורה, זאת בניגוד להוראות הפקודה ותקנותיה. עוד עלה כי אין כלי בקרה ממוחשב שבאמצעותו אפשר לוודא כי למוניות השירות יש רישיון פעיל בהתאם להוראות המעודכנות.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד התחבורה לתקף מחדש את כל תפיסת ההפעלה לגבי מוניות השירות, בהתייחס לצורכי השוק העדכניים - הצורך בקיום שירות משלים באמצעות מוניות שירות או באמצעות תגבור שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים זעירים במקומות שבהם קיימות מגבלות טופוגרפיות, או ביקוש נמוך לנסיעות. מומלץ כי משרד התחבורה יתרגם את תוצאות הבחינה שיערוך לתפיסת הפעלה מחודשת ויוציאה לפועל כתוכנית מעשית. אם בעקבות הבחינה יסבור משרד התחבורה כי יש מקום לשנות את המתווה שקבעה הממשלה בשנת 2016, ושעוגן בחקיקה בשנת 2018, עליו לגבש בהקדם המלצות ולהגישן לממשלה לקביעת מדיניות חדשה בענף מוניות השירות.

מומלץ למשרד התחבורה, בהתאם לממצאי הביקורת, לאתר את המוניות שרישיון לפעול כמונית שירות חודש לאחר מבחן רישוי שנתי אף שאין הן מופעלות על ידי תאגיד שקיבל רישיון קו שירות לפי תיקון 120 לפקודת התעבורה ולנקוט צעדים בעניין מוניות אלה. כן מומלץ לבדוק כיצד התאפשר לאותן "מוניות שירות" לקבל ממכוני הרישוי אישור על מעבר מבחן רישוי שנתי וכן לפעול לתיקון הליקוי. עוד מומלץ למשרד התחבורה להקים ולתפעל כלי לבקרה ממוחשבת אשר יסייע במעקב אחר תוקף רישיון ההפעלה של מוניות השירות, וכי אגף רישוי ומשק לשעת חירום יבדוק אם כל מספרי הרישוי המופיעים במערכת הממוחשבת ניתנו בעקבות הזכייה במכרזים ומוצמדים לקווי שירות, כנדרש לפי החקיקה.

## שער שלישי: פעילות המוניות בנתב"ג

### תמונת המצב העולה מן הביקורת



**פעילות המוניות המיוחדות בנתב"ג** - בעקבות כישלון המכרז שערכה רש"ת לניהול והפעלה של מערך כולל של הסעות נוסעים במוניות מנתב"ג לכל רחבי הארץ, פעלו המוניות המיוחדות בנתב"ג במשך שש שנים (יוני 2017 - אוגוסט 2023) במתכונת של "שוק פתוח", כלומר ישירות על ידי רש"ת ללא תאגיד המנהל אותן. היעדר התקשרות עם תאגיד מוניות תרם הלכה למעשה לעלייה בפעילות מוניות לא מורשות ("חאפרים") בנתב"ג. בהיעדר תאגיד המנהל את מערך המוניות חלה ירידה באיכות השירות לנוסע ועלייה בעבירות שונות של נהגי מוניות, ואף נמצא קושי באכיפה.



**האכיפה מצד רשות שדות התעופה בכל הנוגע להתנהגות נהגי המוניות המיוחדות בנתב"ג** - רש"ת מתמודדת בשנים האחרונות עם עבירות חוזרות ונשנות של נהגי מוניות - שידול נוסעים (התנהגות אסורה לפי תקנה 517 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961: "לא ישדל אדם נוסע לנסוע במונית מהנמל או להוביל את מטענו בכל דרך שהיא, לרבות על ידי קריאה, עשיית סימן וכיוצא באלה") על ידי הנהגים או מי מטעמם, סירוב לבצע נסיעות, אי-הפעלת מונה, הפקעת מחירים ואפילו תופעות של אלימות. המסמכים שרש"ת העבירה למשרד מבקר המדינה העלו כי היא אינה ממצה את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה, וכי חסרות לה סמכויות אכיפה נגד חלק מהעבירות המתבצעות בשטחה.



**עיכובים במכריזים למוניות שירות בנתב"ג** - הרפורמה בענף מוניות השירות הותנעה בשנת 2018, אולם עד לסוף שנת 2023 משרד התחבורה לא פרסם מכרז עבור קווי השירות בנתב"ג. בשנת 2018 משרד התחבורה החל בתכנון מכריז לקווי שירות בכל הארץ, ובכלל זה מנתב"ג לאזור ירושלים ולאזור המרכז בלבד. בביקורת עלה כי לא תוכנן מכרז לאזור חיפה והצפון, אף על פי שפועל גם קו שירות לאזור זה שגם אותו נדרש להסדיר. אי-הארכת תוקף הוראות המעבר שאיפשרו את הפעלת קווי מוניות השירות במתכונת הישנה בסוף שנת 2021 ועיכוב תהליכים מכריזים להסדרת הקווים על פי המתכונת החדשה, הפכו את מפעילי קווי השירות - ובכללם קווי השירות בנתב"ג - למפעילים בלתי חוקיים, וטרם ניתנה לחלקם אפשרות להסדיר את מעמדם באמצעות מכריז. בין רש"ת למשרד התחבורה התנהלו מגעים להסדרת קווי השירות באזור נתב"ג, אולם אלו לא הבשילו לכדי הסדרת הקווים, והם פועלים ללא מסגרת חוקית.



**חלופה חוקית בעלות נמוכה מעלות הנסיעה במונית מיוחדת** - אף שנמל התעופה בן גוריון פועל במשך כל שעות היממה ובכל ימות השבוע, ואילו התחבורה הציבורית הסדירה (רכבות ואוטובוסים) אינה פועלת בכל שעות היממה, ומוניות השירות באזור נתב"ג



פועלות ללא רישיון משרד התחבורה - משרד התחבורה לא הסדיר לציבור בשעות שבהן לא פועלת התחבורה הסדירה חלופה חוקית בעלות הנמוכה מעלות הנסיעה במונית מיוחדת.

**שילוט בנתב"ג בנוגע למוניות שירות -** במהלך הביקורת נמצא כי באזורי ההמתנה למוניות בנתב"ג מוצבים כמה שלטים הנושאים את סמל רשות שדות התעופה הממשלתית, ובהם מחירוני נסיעה ולוח זמנים של מוניות שירות. זאת, אף על פי שתוקף הרישיון של מוניות השירות באזור נתב"ג פג בסוף 2021. צוין כי רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2024 כי היא מקבלת את הביקורת בעניין זה, והסירה את השלט שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בביקורת.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי לנוכח זכייתו של תאגיד במכרז לניהול מערך היסעי המוניות ולנוכח הניסיון שצברה רש"ת בשבע השנים שבהן ניהלה את אזור המוניות במתכונת "שוק פתוח", רש"ת תבצע תהליך שוטף של פיקוח יעיל על התנהלות מערך ההיסעים במתכונתו החדשה, תוך יישום הלקחים שהופקו בשנים שבהן ניהלה באופן ישיר את מערך המוניות.



מומלץ כי רש"ת תפעל לממש את סמכויות האכיפה הקיימות בידה בתחום המוניות, בהתאם לחקיקה ולכללי רש"ת.



מומלץ למשרד התחבורה, בשיתוף רש"ת, לבחון את הסמכויות הנדרשות לגורמי האכיפה בנתב"ג כדי לוודא שנהגי המוניות עומדים בכללים המחייבים ולשם שמירה על הסדר הציבורי וכן לעקוב אחרי תפקוד התאגיד שנבחר לנהל את מערך היסעי המוניות בנתב"ג. נוסף על כך מומלץ למשרד התחבורה ולרש"ת ליזום שיתופי פעולה עם המשטרה, ככל שיידרש, כדי להבטיח התנהלות תקינה וראויה בנתב"ג, שהוא בפועל שער הכניסה והיציאה מישראל.



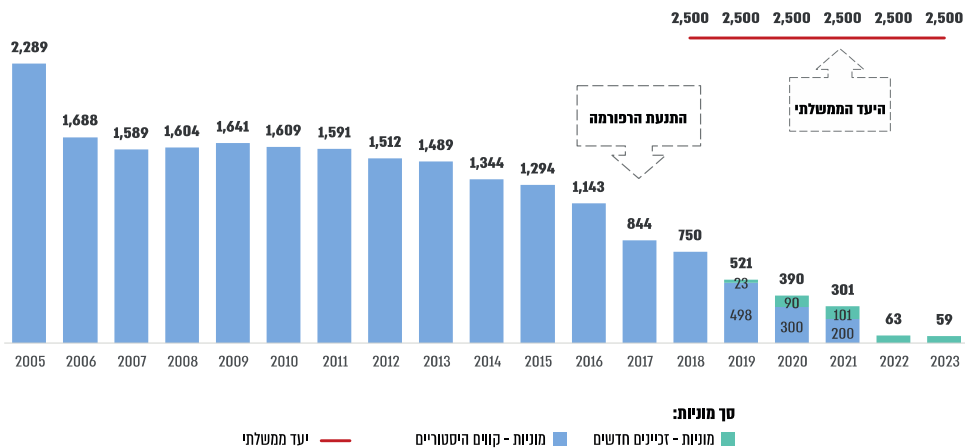
מומלץ לרש"ת להיערך ליישום חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024, שלפיו הפרות של הוראות תקנות התעבורה בעניין נסיעת מוניות מנתב"ג, איסור שידול נוסע לנסוע במונית וסדרי חנייה הן "הפרות תעבורה" שייאכפו בהליך אכיפה מינהלי כברירת מחדל. לשם כך מומלץ להסמיך כמפקחים עובדים שמועסקים בידי רש"ת, כמתאפשר בחוק.



מומלץ למשרד התחבורה לקדם הוצאת מכרז להפעלת קווי שירות באזור נתב"ג, וזאת נוכח תנועת הנוסעים במקום במשך כל שעות היממה, לרבות בשעות לא שגרתיות שבהן חלופת האוטובוסים והרכבות אינה קיימת או שהם פועלים במתכונת מצומצמת.

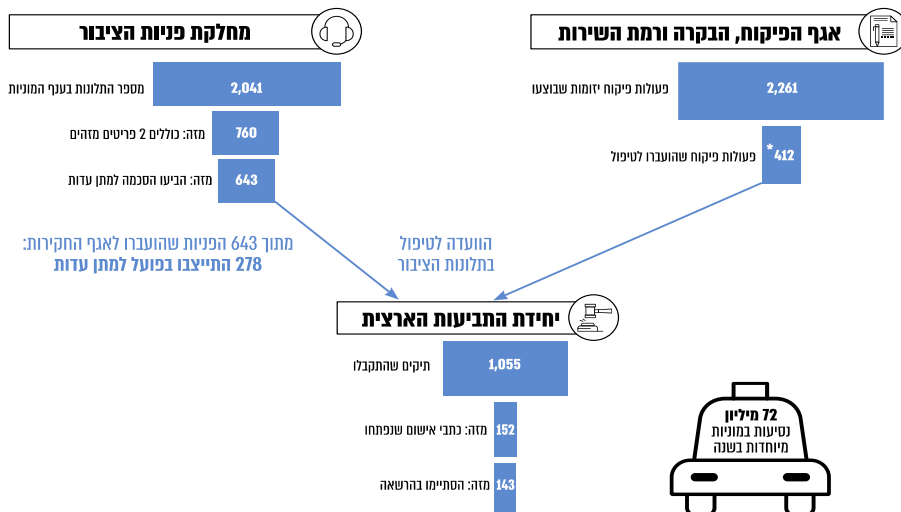


## מספר מוניות השירות בישראל בשנים 2005 - 2023



על פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## ריכוז פעולות הפיקוח והאכיפה בענף המוניות בישראל בשנת



המקור: נתונים שהתקבלו ממחלקת פניות הציבור של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.  
 \* הנתון לגבי פעולות פיקוח שהועברו לטיפול יחידת התביעות אינו נרשם במערכת מיכאל, והוא מחושב על סמך נתונים אחרים.





## סיכום

להערכת משרד התחבורה, מדי שנה בשנה מתבצעות כ-72 מיליון נסיעות במוניות, והכנסות ענף המוניות מסתכמות בכ-6.5 מיליארד ש"ח. משרד התחבורה הוא המאסדר העיקרי של הענף והוא קובע את המפרט הטכני של הרכבים המשמשים למונית, את הדרישות להפעלת מונית, את תנאי קבלת רישיון הנהיגה במונית, את כללי ההתנהגות של נהגי המוניות ואת החובות שלהם. כמו כן, הוא קובע עם משרד האוצר את תעריפי הנסיעה ואת מדיניות המיסוי.

בביקורת עלה כי העלאת רמת השירות לנוסע כרוכה בשיפור ההסדרה בכמה היבטים, שהמרכזיים שבהם כוללים בקרה על רישיונות ההפעלה והנהיגה הניתנים לנהגים הבאים במגע עם הציבור, המשך הסדרת אופן אכיפת העבירות בענף, תמחור הוגן של תעריפי הנסיעה עבור הנהג והנוסע, הגברת השקיפות לגבי חובותיו וזכויותיו של נהג המונית, הקטנת זיהום האוויר הנובע מפעילות ההסעה וכן הסדרת הפעילות של ענף מוניות השירות בישראל והסדרת פעילות המוניות באזור נתב"ג.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר האוצר ולשרת התחבורה, בהתייעצות עם ועדת המחירים המשותפת למשרד התחבורה ומשרד האוצר, לעדכן את בסיס תעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות, תוך הצגת מסמך מסכם שיסביר את המודל הכלכלי והנחות העבודה שמהם נגזר עדכון תעריפי הנסיעה.

על משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות המיסים ורש"ת לפעול כל אחד בתחומו ותוך שיתוף פעולה ככל הנדרש כדי לתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה.

יישום ההמלצות השזורות בפרקי הדוח עשוי לשפר את תהליכי ההסדרה בענף המוניות ולהביא לעלייה ברמת השירות לאזרח בהיבטים של קבלת שירות הסעות בהיקף נרחב יותר, מחיר מפוקח והוגן, צמצום זיהום האוויר של המוניות והעלאת רמת הבטיחות לנוסעים.

