



מבקר המדינה

ענף המוניות בישראל

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



ענף המוניות בישראל

מבוא

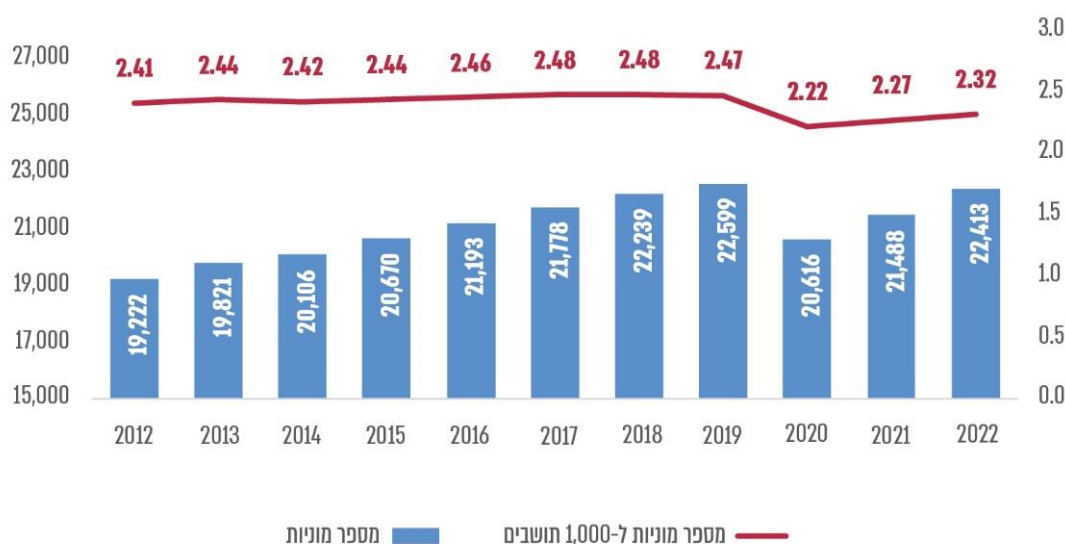
רקע - ענף המוניות

מונית היא כלי רכב מנועי ציבורי המיועד להסיע עד עשרה אנשים פרט לנהג, ואשר צוין ברישיון הרכב כמונית¹. על פי אתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במרשתת, המונית נועדה לספק שירות גמיש, מהיר וזמין, שבאים בו לידי ביטוי יתרונות התחבורה הציבורית ויתרונות כלי הרכב הפרטיים גם יחד². פקודת התעבורה, ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), מסדירות את ענף המוניות בישראל. בין היתר הן קובעות את סוג הרכב שיכול לשמש מונית, את בטיחותו ואופן סימונו, את הליך קבלת הרישיון להפעלת מונית ולמתן היתר להעבירו לאחר (להלן - הרישיון; מכונה גם "זכות ציבורית" או "מספר ירוק") וכן את חובותיהם של מפעילי המוניות, תוך פיקוח על תעריפי הנסיעה ברחבי הארץ.

בישראל קיימים שני סוגים עיקריים של מוניות - מוניות מיוחדות ("ספיישלי") ומוניות שירות. (1) מוניות מיוחדות: נסיעה במונית העומדת כולה לרשות מזמין הנסיעה, מסלולה נקבע על פי רצונו והוא משלם את שכר ההסעה על פי מונה (מכונה בחקיקה - נסיעה מיוחדת); (2) מוניות שירות: מוניות שנוסעות במסלול הסעה קבוע, שלו תחנת מוצא ותחנת יעד קבועות, ושכל נוסע משלם בהן עבור הנסיעה שלו.

על פי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בסוף שנת 2023 היו בישראל כ-25,050 רישיונות להפעלת מונית, רישיונות אלה מקנים זכות להפעלת מונית ומאפשרים לרכוש רכב שישמש מונית ולהפעיל אותו לשם הסעת נוסעים וכן להשכיר את המונית או את רישיון ההפעלה. מספר המוניות לכל 1,000 תושבים בשנים 2013 - 2019 לא השתנה הרבה, אולם ירד בשנים 2020 - 2021. להלן מספר המוניות בישראל ומספר המוניות ל-1,000 תושבים בשנים 2012 - 2022:

תרשים 1: מספר המוניות בישראל ומספר המוניות לכל 1,000 תושבים, 2012 - 2022



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), כלי רכב מנועיים 2022 (אוגוסט 2023), אוכלוסייה - שנתון סטטיסטי לישראל 2023 - מספר 74, לוח 2.1, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹ ס' 1 לפקודת התעבורה.

² אתר המרשתת של הרשות הארצית לתחבורה, מוניות - "מידע לנהג ולנוסע".



מהנתונים לעיל עולה כי בסוף שנת 2022 היו בישראל 22,413 מוניות, כלומר 2.32 מוניות לכל 1,000 תושבים. מספר המוניות לכל 1,000 תושבים ירד בשנים 2020 - 2022 בשל משבר הקורונה, וזאת לאחר שבע שנים שבהן נע היחס בין 2.44 - 2.48 לכל 1,000 תושבים.

להערכת משרד התחבורה³, מספר הנסיעות השנתי הכולל של מוניות בישראל עומד על 72 מיליון נסיעות. על פי נתוני רשות המיסים בישראל, בשנת 2022 הסתכמו ההכנסות בענף המוניות בכ-6.5 מיליארד ש"ח⁴. סכום זה כולל גם את ההכנסות מענף ההיסעים הפרטיים, דוגמת הסעות לבתי ספר ולמקומות עבודה מוסדיים.

בסיס חוקי ונוהלי עבודה עיקריים בענף המוניות

1. פקודת התעבורה

פקודת התעבורה והתקנות לפיה, מסדירות את כללי התעבורה בישראל ואת אופן קבלת הרישיון המקנה למחזיק בו את הזכות החוקית להפעיל מונית. לפי סעיף 13 לפקודת התעבורה - "לא יפעיל אדם מונית אלא אם כן קיבל רישיון להפעלת מונית לפי הוראות סימן זה"; הפעלת המונית, יכולה להיעשות על ידי בעל רישיון להפעלת מונית או על ידי אחר השוכר ממנו רישיון זה⁵. לפי הפקודה בעל הרישיון להפעלת המונית אינו חייב להיות בעל רכב שרשום כמונית וגם לא נדרש שהוא עצמו בעל רישיון לנהיגה במונית.

תקנות התעבורה מסדירות את דרישות החוק שעל מפעילי המוניות לעמוד בהן תוך כדי הפעלת המוניות, לרבות כללי סימון של כלי הרכב, כללי התנהגות הנהגים והחובות החלות עליהם, ובהן חובת הפעלת מונה וחובה לא לסרב להסיע נוסע ומטענו, בלי סיבה סבירה, כגון חשש לביטחונו.

2. נוהלי משרד התחבורה

אסדרה של היבטים שונים בענף המוניות מבוצעת על ידי כמה אגפים במשרד התחבורה, בהתאם לתחומי הפעילות השונים. האגפים פועלים כל אחד בתחומו, בהתאם לנהלים הפנימיים ולנהלים שמופצים לציבור, אשר נגזרים בדרך כלל מפקודת התעבורה ומתקנות התעבורה. נוהלי העבודה של היחידות השונות במשרד התחבורה מטפלים בין היתר באופן הגשת הבקשות לרישיון, בדרישות חובה מכניות שעל כלי הרכב המשמש מונית לעמוד בהן, באופן הטיפול בפניות ובתלונות הציבור ועוד.

הגורמים הממונים על האסדרה של ענף המוניות במשרד התחבורה

משרד התחבורה ממונה על קביעת המדיניות בענף התחבורה ועל ניהולה, וכן על שירותי מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. בין היתר, הוא גם המאסדר העיקרי של ענף המוניות. להלן היחידות העיקריות הלוקחות חלק בניהולו.

³ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים, החלטת ועדת המחירים בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 9.1.2018. הנתונים הם בגין שנת 2017.

⁴ תעריפי הנסיעה במונית מפורקת מתוקף חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, וצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ח-2018. צו הפיקוח נקבע בידי שר התחבורה ושר האוצר לאחר התייעצות עם ועדת המחירים שחברים בה נציגי שני המשרדים. בצו נקבעו תעריפים מירביים לנסיעה מיוחדת ומנגנון לעדכונם.

⁵ החוק מאפשר לבעל רישיון להפעלת מונית לקבל היתר להעבירו לאחר. משניתן היתר להעברת רישיון ההפעלה, רשות הרישוי תשנה את פרטי בעל רישיון ההפעלה ברישיון הרכב [תקנה 276ה (ג)].



1. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית עוסקת בתכנון, רישוי ותפעול התחבורה הציבורית וממונה על אסדרת ענף המוניות. עיקר פעילותה בענף המוניות מבוצע באמצעות שלושה אגפים: (א) אגף רישוי ומשק לשעת חירום⁶ - אחראי למתן רישיונות הפעלה למונית מיוחדת ולמוניות השירות; (ב) אגף בכיר רישוי ותפעול תחבורה ציבורית⁷ - אחראי לתכנון שירותי התחבורה הציבורית, ובכלל זה רמת השירות הניתנת לציבור המשתמשים; (ג) אגף פיקוח בקרה ורמת השירות - אחראי לפיקוח ובקרה ברמה הארצית על פעילות קווי השירות באוטובוסים ובמוניות.

2. יחידת התביעות הארצית

על פי אתר משרד התחבורה, יחידת התביעות הארצית אחראית לאכוף את הדין בכל תחומי הפיקוח של משרד התחבורה. יחידת התביעות היא חלק מהלשכה המשפטית במשרד התחבורה, והיא עוסקת באכיפת הדין בתחומי הפיקוח של המשרד, הן במישור הפלילי (הגשת כתבי אישום) והן במישור המינהלי (הטלת עיצומים כספיים). היא מורכבת מתובעים שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיך, המייצגים את משרד התחבורה במסגרת הליכים פליליים המתנהלים בערכאות ברחבי הארץ. בין יתר תפקידיה היא עוסקת גם בתחום התחבורה הציבורית: מוניות מיוחדות ומוניות שירות, מפעילות תחבורה ציבורית, חברות הסעות, ליסינג ועוד.

3. אגף הרכב ושירותי תחזוקה

אגף הרכב ושירותי תחזוקה (להלן - אגף הרכב) מופקד על התחומים האלה: ציוד מכני-הנדסי, ייבוא, תקינה, ייצור סחר וייבוא מוצרי תעבורה. למעשה, הוא רשות מוסמכת לייבוא כלי רכב, לבחינת ההיבטים הטכניים של כלי הרכב המיובאים, ולביצוע שירותי תחזוקה בהם. בענף המוניות, תפקידי אגף הרכב כוללים בין היתר: לוודא ולאשר שהדגם שמבקשים להפעיל כמונית עומד בדרישות המחייבות; לבדוק במסגרת מבחן הרישוי השנתי שהתנאים המחייבים מתקיימים בכלי הרכב המשמש מונית, כגון קיום רישיון להפעלת מונית, ניקיון הרכב ועוד.

4. אגף הרישוי

אגף הרישוי אחראי לביצוע המדיניות של משרד התחבורה בכל הנושאים הקשורים ברישוי נהגים וכלי רכב, באופן שנועד להגביר את הבטיחות בדרכים, לשפר את רמת המיומנות של הנהגים והגורמים הנוגעים אליהם, ולהעלות את רמת השירות ואיכותו⁸. לאגף הרישוי אחריות להכשרתם המקצועית של הנהגים בכלי רכב מקצועי, לרבות נהגי מוניות מיוחדות ומוניות השירות. נושא רישוי הרכב, לרבות רישום ייעוד כרכב מונית, נמצא גם הוא באחריותו של אגף הרישוי.

6 אתר המרשתת של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אגף רישוי ומשק לשעת חירום.

7 אתר המרשתת של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אגף תחבורה ציבורית.

8 אתר המרשתת של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף הרישוי.



הגופים המעורבים בענף המוניות

במקביל למשרד התחבורה, קיימים גורמים נוספים העוסקים בהיבטים מסוימים של אסדרת ענף המוניות. להלן מיפוי הגורמים העיקריים והפעולות המבוצעות על ידיהם:



הממשקים בין הגופים והנושאים השונים המוצגים בתרשים לעיל הם כדלקמן: (א) משרד התחבורה הוא הגוף המאסדר העיקרי של ענף המוניות. הוא מעניק רישיונות להפעלת מוניות מיוחדות ולהפעלת קווי שירות, וכן מפקח על פעילות המוניות בהיבטי ציות ומבצע אכיפה באמצעות יחידת התביעות הארצית; (ב) תעריפי הנסיעה במוניות מופקחים ונקבעים בצו שמתקינים שר התחבורה ושר האוצר לאחר התייעצות עם ועדת מחירים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996; (ג) המשרד להגנת הסביבה פועל לצמצום זיהום האוויר שמקורו בתחבורה, לרבות מוניות ולעיתים מתקצב פרויקטים שנועדו להסב כלי רכב לרכבים מופחתי זיהום; (ד) רשות המיסים אחראית לביצועה וליישומה של מדיניות המס בענף הרכב, לרבות בענף המוניות שבו ניתנות הקלות מס לבעל כלי רכב המשמש כמוניות; (ה) רשות שדות התעופה מנהלת את נמלי התעופה של ישראל, ואחת ממטרותיה היא הסדרת שירות המוניות בשטחי הנמלים, בשיתוף עם משרד התחבורה וגורמים אחרים.



פעולות הביקורת

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



שער ראשון: מוניות מיוחדות ("ספיישל")

רקע

מונית, כאמור, היא כלי רכב ציבורי המיועד להסיע עד עשרה אנשים פרט לנהג, ואשר צוין ברישיון הרכב כמונית⁹. מונית מיוחדת משמשת לנסיעה מיוחדת שהיא נסיעה העומדת כולה לרשות מזמין הנסיעה, מסלולה נקבע על פי רצונו והוא המשלם את שכר ההסעה על פי מונה.

על פי סעיף 13א בפקודת התעבורה, "לא יפעיל אדם מונית אלא אם כן קיבל רישיון להפעלת מונית". הפקודה מבחינה בין רישיון נהיגה במונית לבין רישיון להפעלת מונית. רישיון להפעלת מונית מאפשר, בכפוף לתשלום אגרה ועמידה בתנאי הכשירות הקבועים בחוק, לקבל רישיון להפעלת מונית (מכונה גם "זכות ציבורית" או "מספר ירוק") שמקנה לבעליו זכות לרכוש ולהפעיל מונית או להשכיר את רישיון ההפעלה עם רכב שמקושר אליו או ללא רכב¹⁰.

יצוין כי אדם יכול להחזיק ברישיון נהיגה במונית או ברישיון להפעלת מונית או בשניהם.

1. כדי לנהוג במונית אין חובה להיות בעל רישיון להפעלת מונית; כל אדם המחזיק ברישיון נהיגה במונית רשאי לשכור רישיון להפעלת מונית ולהפעיל מונית.
2. לשם קבלת רישיון להפעלת מונית לא נדרש להחזיק ברישיון נהיגה במונית. אפשר שבעל רישיון להפעלת מונית הוא גם בעל רישיון נהיגה במונית, אך הוא גם רשאי להשכיר את הרישיון בלי רכב המונית או עימו לנהג שכיר בעל רישיון נהיגה במונית או לנהג עצמאי ששוכר ממנו את הרישיון להפעלת מונית.

קיימים שלושה סוגים של מבני בעלויות ורכבים¹¹:

1. בעל רישיון נהיגה במונית שהוא בעל רכב הרשום כמונית ובעל רישיון להפעלת מונית.
2. בעל רישיון נהיגה במונית שהוא בעל רכב הרשום כמונית, אך שוכר רישיון להפעלת מונית מהבעלים של רישיון זה.
3. בעל רישיון נהיגה במונית ששוכר רכב הרשום כמונית ושוכר רישיון להפעלת מונית.

מבחינה חוקית רישיון להפעלת מונית ניתן להעברה לאדם שמתקיימים בו התנאים הקבועים בפקודה וסקיבל היתר מאת המפקח על התעבורה¹². מכירת רישיון היא אירוע מס שמשולם בו מס על רווח הון. בכל שנה מתבצעות מאות העברות של רישיון להפעלת מונית. בתרשים 2 מוצגים נתונים על המספר הכולל של רישיונות להפעלת מונית בשנים 2015 - 2023, נתונים על מספר הרישיונות החדשים להפעלת מונית שהונפקו על ידי המדינה ונתונים על העברת רישיונות קיימים, בין במכירה ובין בירושה בשנים האלה.

⁹ פקודת התעבורה [נוסח חדש] - התשכ"א-1961.

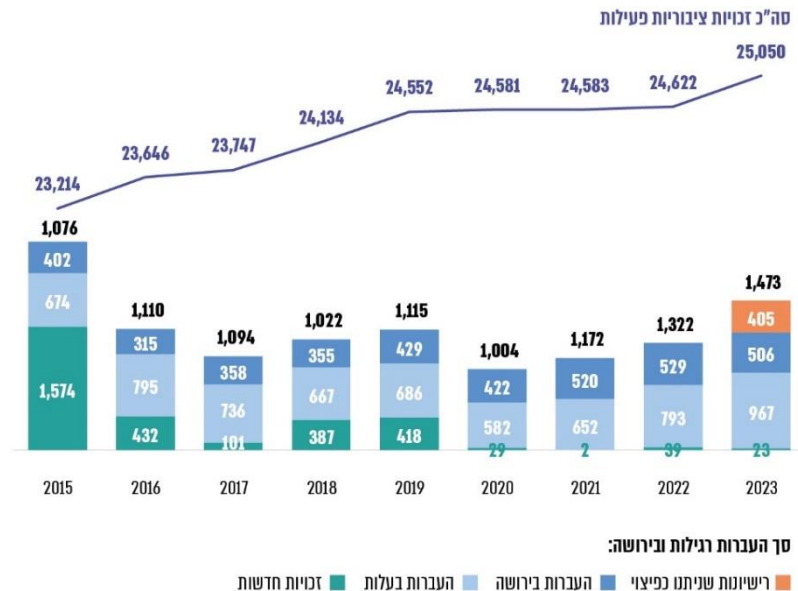
¹⁰ אתר המרשית של משרד התחבורה: מונית - מידע לנהג ולנוסע.

¹¹ משרד התחבורה, "הנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מוניות חשמליות - דוח סיכום הערכת השפעות רגולציה (RIA)", 26.12.2021.

¹² פקודת התעבורה, סעיף 14 ד. (א) מי שקיבל רישיון להפעלת מונית רשאי להעבירו לאדם שמתקיימים בו התנאים המנויים בפסקאות (1) עד (3) שבסעיף 14 וסקיבל היתר לפי סעיף זה.



תרשים 2: רישיונות להפעלת מונית, מתן רישיונות חדשים והעברת רישיונות קיימים, 2015 - 2023



זנת ציבורית מכונה גם בשם "מספר יחוק".

על פי נתוני משרד התחבורה, אגף רישוי ומשק לשעת חירום ומוניות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. בשנת 2023 הוענקו בתשלום אגרה מופחתת בסך 60,000 ש"ח 405 רישיונות חדשים כפיצוי בגין רישיונות לקווי שירות שבטל¹³.

מהתרשים עולה כי בסוף 2023 היו בישראל 25,050¹⁴ רישיונות להפעלת מונית מתוכם 405 רישיונות הוענקו בתשלום אגרה מופחתת. עוד עולה כי בשנים 2020 - 2023 הונפקו 23 רישיונות חדשים בשנה בממוצע, לעומת 582¹⁵ רישיונות רישיונות בממוצע בשנים 2015 - 2019. כלומר, חלה ירידה של יותר מ-95% במספר הרישיונות המונפקים מדי שנה. במקביל, בשנים 2015 - 2021 נשמרה יציבות במספר ההעברות של רישיונות קיימים ובוצעו בממוצע כ-1,100 העברות בשנה. עלייה במספר ההעברות חלה בשנים 2022 - 2023 (כ-1,400 בשנה בממוצע).

התפתחות החקיקה בתחום הפעלת המוניות

בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה משנת 1985 נכתב כי עד שנת 1970 ניתנו רישיונות להפעלת מוניות מיוחדות על פי שיטה שהתבססה בעיקרה על צורכי התחבורה הציבורית באזורי הארץ השונים. ב-1970 שונתה השיטה, והרישיונות ניתנו על פי קריטריונים אישיים שהעיקרי שבהם היה ותק בעיסוק בנהיגה במונית. עוד צוין בדברי ההסבר כי שיטה זו גרמה להתרחבות בלתי מבוקרת של ענף המוניות, חסמה את הענף בפני כניסת כוח אדם והון חיצוניים לו, וגרמה לירידה ברמת הרווחיות ובאיכות השירות בענף¹⁶.

¹³ משרד התחבורה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית: בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120), התשע"ח-2018, שבו נקבע הסדר חדש לעניין ענף המוניות השירות, נקבע כי יינתן פיצוי על הרפורמה בענף לתאגידים הוותיקים ולנהגיהם, בכפוף לתנאים שייקבעו בתקנות. נוסחת הפיצוי ותנאיו אושרו בתאריך 4.7.2022 בוועדת הכלכלה בכנסת, וייכנסו לתוקף ביום 1.8.2022. בהתאם, נקבעו תנאי רכישת רישיונות להפעלת מונית תמורת אגרה בסך 60,000 ש"ח לתאגידים וכן נקבעו תנאים לרכישת רישיון בהנחה של 50% מהאגרה עבור נהגים.

¹⁴ על פי נתוני הלמ"ס היו בשנת 2022 22,413 מוניות.
¹⁵ בשנת 2015 הונפקו רישיונות ל-850 מוניות מונגשות לאנשים עם מוגבלות, זאת בעקבות חקיקת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון מהפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014. התקנות הקנו הנחה של 50% מהאגרה לרכישת רישיון חדש על ידי יחיד ואגרה מופחתת לתאגיד שבבעלותו 50 מוניות נגישות לפחות.

¹⁶ אתר המרשתת של כנסת ישראל, מאגר החקיקה הלאומי: חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 19), התשמ"ו-1985, דברי הסבר להצעת החוק.



בפסק דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק משנת 2002¹⁷ (להלן - פסיקת בג"ץ מ-2002) פירט בית המשפט את התפתחות החקיקה: "בשנות השבעים, אומץ הסדר חדש שהתנה את קבלת הרישיון להפעלת מונית בקריטריונים אישיים. בין היתר, יצר מחוקק-המשנה זיקה בין נהיגה במונית להפעלתה, באופן שנהיגה במונית במשך תקופה ארוכה שנקבעה בתקנות, היוותה תנאי-בלעדיו-אין לקבלת רישיון להפעלת מונית, למעט הקלות שניתנו לנכי צה"ל, לבני משפחה של חייל שנספה במערכה ולעולים חדשים. אותה עת, קבלת רישיון להפעלת מונית מן המדינה לא הותנתה בתשלום אגרה משמעותית".

כמו כן נכתב בפסק הדין כי: "בשנת 1986 התקבל חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 19), תשמ"ו-1986 ... [אשר] ביטל את הדרישה כי מבקש רישיון להפעלת מונית יהיה בעל רישיון נהיגה במונית או בעל ותק בנהיגה במונית". עוד צוין בפסק הדין כי "במסגרת תיקון 19 הוסמך שר התעבורה, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע בתקנות אגרה בעד קבלת רישיון להפעלת מונית מן המדינה וכן אגרה בעד קבלת היתר להעברת רישיון להפעלת מונית בשוק החופשי".

כן צוין כי משרד התעבורה ביקש לעצב את ענף המוניות מחדש: "מונתה בשנת 1989 ועדת מומחים בראשותו של פרופ' שלום רייכמן (להלן - ועדת רייכמן) ... בשנת 1993 מונתה ועדה נוספת בראשותו של עורך-דין אהרון שריג (להלן - ועדת שריג) לבחינת הנושא. שתי הוועדות הגיעו למסקנה כי על משרד התעבורה, לפחות בשלב הנוכחי, להמשיך ולווסת את ענף המוניות בישראל, אך לא בדרך של קביעת מכסות, אלא בדרך של גביית אגרה חד-פעמית בשיעור מתאים".

בשנת 1997 התקבלה החלטת ממשלה בדבר קידום התחרות בענף בדרך של ביטול המכסות שנקבעו בפקודת התעבורה והפעלת ויסות על מספר המוניות בארץ על ידי אגרה מתאימה. בינואר 1998 פורסם תיקון לפקודת התעבורה אשר ביטל כליל את שיטת המכסות¹⁸. על פי התיקון, כל מי שעומד בתנאי הכשירות שנקבעו בפקודה זכאי לקבל רישיון להפעלת מונית מן המדינה, לאחר תשלום אגרה¹⁹.

על פי סעיף 14(הב) לפקודת התעבורה, האגרה מתעדכנת ב-1 בינואר, ב-1 באפריל, ב-1 ביולי וב-1 באוקטובר של כל שנה, בהתאם למדד המחירים לצרכן הידוע באותו מועד. נכון ל-1.4.24. עומדת האגרה על 271,245 ש"ח.

רישוי מוניות

רישיון להפעלת מונית

הטיפול במתן "רישיון להפעלת מונית" מתבצע על פי ההוראות שבסימן ג' לפרק השני לפקודת התעבורה, התשכ"א-1961²⁰. תהליך הבקשה לרישיון מוסדר בנוהל "טיפול בבקשה לרכישת רישיון חדש להפעלת מונית" של משרד התעבורה²¹ וכן קיים הסבר באתר המרשות של משרד התעבורה²².

סעיף 14ד(א) לפקודת התעבורה מאפשר לאדם שקיבל רישיון להפעלת מונית לסחור בו, כלומר להעביר אותו לאדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות לקבלת רישיון להפעלת מונית: "מי שקיבל

¹⁷ בגץ 4769/95: "רון מנחם נ. שר התעבורה", פ"ד נו (1) 235.
¹⁸ תיקון מס' 45 לפקודה במסגרת חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998.

¹⁹ ב-1998 נקבעה אגרה בסך 205,000 והיא מוצמדת למדד המחירים לצרכן. עוד נקבע בפקודת התעבורה כי "החל בשנת 2000 יהיה השר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להפחית בצו את סכום האגרה הרגילה, אם ראה כי צרכי המשק מצדיקים זאת".

²⁰ פקודת התעבורה, פרק שני: רישוי ורישום, סימן ג': רישיון להפעלת מונית, סעיפים 13א עד 14 לפקודת התעבורה.

²¹ נוהל "טיפול בבקשה לרכישת רישיון חדש להפעלת מונית", מינהל היבשה, אגף תחבורה ציבורית - 2006.

²² אתר המרשות של משרד התעבורה: בקשה לרכישת זכות ציבורית להפעלת מונית.



רישיון להפעלת מונית רשאי להעבירו לאדם שמתקיימים בו התנאים המנויים בפסקאות (1) עד (3) שבסעיף 14...". העברת הרישיון טעונה קבלת היתר מאת המפקח על התעבורה. הטיפול של משרד התחבורה בבקשה להעברת רישיון מעוגן בנוהל עבודה "העברת בעלות של רישיון להפעלת מונית" משנת 2006.

המבקש לקבל רישיון להפעלת מונית נדרש להגיש טופס "בקשה לקבלת רישיון להפעלת מונית", לצרף תמצית רישום אוכלוסין ממשרד הפנים, אישור תשלום אגרה ושתי תמונות פספורט. הטופס גם כולל את הסכמת המבקש כי משרד התחבורה יפיק תעודת מידע פלילי ותעבורתי ("תעודת יושר")²³ ממשרת ישראל אודותיו.

הבקשות לקבל רישיון להפעלת מונית או להעביר בעלות ברישיון קיים, נבדקות על ידי ועדת מוניות שהוקמה בהתאם להוראות שבפקודת התעבורה. על פי האמור בפקודה שר התחבורה מפרסם בהודעה ברשומות רשימה של אנשים שניתן למנותם כחברים בוועדת מוניות וכן יושב ראש שהוא שופט בדימוס. על פי הוראות הפקודה ועדת המוניות נדרשת לדון בכל בקשה בהרכב של שלושה חברים שכולל את יושב הראש. החברים ממונים להרכב בידי יושב הראש מתוך הרשימה שפרסם השר.

עובד משרד התחבורה שהוסמך למפקח על התעבורה לעניין זה, מקבל את הבקשות לרישיון, מוסיף אליהן את תדפיס מידע פלילי ותדפיס מידע פלילי - תעבורה ומעביר אותן לוועדת המוניות שבוחנת את עמידת המבקש בתנאי הכשירות המוגדרים בפקודת התעבורה, ואלו הם: המבקש הוא תושב ישראל; המבקש לא הורשע בעבירה שלדעת ועדת המוניות, מפאת חומרתה או נסיבותיה, יש בה כדי למנוע מתן רישיון להפעלת מונית או שחלפה לגבי ההרשעה תקופת ההתיישנות לפי חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019; לדעת ועדת המוניות אין בהפעלת מונית על ידי המבקש כדי לפגוע בביטחון המדינה.

ועדת המוניות מפעילה שיקול דעת בבואה להכריע אם יש בהרשעה בעבירה מסוימת כדי למנוע מתן רישיון למבקש לקבל רישיון להפעלת מונית. במקרים בהם המבקש הורשע בעבירה פלילית, הוועדה רשאית להזמין אותו לשימוע, ולה הסמכות לחקור את המבקש. בשנת 2023 הוגשו 1,496 בקשות להעברת בעלות ולקבלת רישיונות חדשים והוזמנו פחות מעשרה מבקשים להופיע לפני הוועדה, ולאחר הברור, הבקשות אושרו.

נמצא כי דחיית בקשה על ידי ועדת המוניות במשרד התחבורה היא צעד חריג - על פי נתוני מערכת המידע של משרד התחבורה מתוך כ-14,000 בקשות לקבלת רישיון להפעלת מונית ולהעברת רישיון קיים שטופלו באגף רישוי ומשק לשעת חירום בשנים 2015 - 2023, נדחו שתי בקשות בלבד.

פקודת התעבורה מחייבת את ועדת המוניות לבדוק את הרקע של מבקש הרישיון 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, והוא אינו מקיים מעקב לגבי מי שכבר קיבל הרישיון, ולכן ייתכן שבעל רישיון קיים ימשיך להחזיק בו גם אם הורשע לאחר קבלת הרישיון בעבירה שעלולה הייתה 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להפעיל מנגנון פיקוח שיאפשר לוודא כי בעלי רישיונות ממשיכים לעמוד בתנאים שנקבעו לקבלת רישיון.

²³ באתר המרשתת של משרתת ישראל צוין כדלקמן בקשר לבקשת לתעודת מידע פלילי: התעודה תופק בשפה העברית והאנגלית ויצוינו בה הפרטים הדמוגרפיים של המבקש ועצם קיומו או העדרו של מידע פלילי או תעבורתי אודותיו.



כאמור נוהל "טיפול בבקשה לרכישת רישיון חדש להפעלת מונית" של משרד התחבורה עוסק באופן בו ניתן לקבל רישיון חדש להפעלת מונית וכן כולל "נוהל העברת בעלות של רישיון להפעלת מונית". עם זאת, נוהלי המשרד אינם כוללים טיפול במצב של השכרת רישיון הפעלה. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מסרה למשרד מבקר המדינה כי שכירות של "רישיון הפעלה" (זכות ציבורית) לא נרשמת ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, וכי מדובר בענף שפועל עצמאית.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2024 (להלן - תשובת משרד התחבורה): "עיקר בדיקת ועדת המוניות היא הרישום הפלילי, ומאחר והנהגים ששוכרים את רישיון ההפעלה לשם הפעלת הרכב עוברים בדיקה מעין זו בעת הוצאת רישיון נהיגה לדרגה D1²⁴, לא מצאנו לנכון לבצע בקרה דומה נוספת".

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מפקחת על נושא שכירת רישיון. בהיעדר אסדרה בנושא, בעל רישיון להפעלת מונית עלול להשכיר את רישיונו לאדם אחר אשר אינו עומד בתנאים שנקבעו בפקודה לקבלת רישיון להפעלת מונית ודבר ההשכרה אינו נבחן על ידי ועדת המוניות 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 D1, קיימת דרך פשוטה לעקוף את הבקורות הקיימות.

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

רישיון לנהיגה במונית

רישיון להפעלת מונית מקנה זכות להפעיל מונית, אך אינו מקנה זכות לנהוג במונית. כדי להפעיל מונית וגם לנהוג בה ולהסיע נוסעים בשכר, על הנהג להיות בעל רישיון נהיגה במונית (רישיון בדרגה D1). תהליך קבלת רישיון זה מוסדר בסעיפים 184 ו-189(ד) לתקנות התעבורה ומפורסם לציבור באתר המרשתי של משרד התחבורה²⁵. להלן התנאים לקבלת הרישיון, המופיעים בסעיף 189(ד) לתקנות:

(1) המבקש הוא תושב ישראל ומלאו לו 21 שנים; (2) המבקש הוכיח לרשות הרישוי, על פי מבחנים שקבעה, את ידיעת השפה העברית, ידיעת קרוא וכתוב, ידיעת השפה הערבית במידה הדרושה וכן ידיעה בסיסית באנגלית או בצרפתית במידה הדרושה; (3) לא נתקיים בו האמור בתקנה 15ב²⁶, שקובעת סייגים לקבלת רישיונות שונים; (4) המציא אישור רפואי מאת הרופא המוסמך, על התאמתו מבחינה רפואית לנהוג ברכב ציבורי; (5) המבקש עבר קורסים שאישרה רשות הרישוי להכשרת נהגי רכב ציבורי (בין היתר במתן עזרה ראשונה רפואית, נהיגה נכונה וכיבוי שריפות), על פי תוכנית שהיא אישרה, עמד בהצלחה במבחנים בסיום הקורסים האמורים וקיבל תעודה או אישור על כך; (6) היה בעל רישיון נהיגה לפי תקנות 180 או 181 לתקנות התעבורה, בתקופה של שנתיים שקדמה להגשת הבקשה²⁷. התנאים מפורטים באתר המרשתי של משרד התחבורה, והם עודכנו לאחרונה בינואר 2024, במקביל לעבודת הביקורת.

²⁴ מונית, רכב סיור ואוטובוס זעיר ציבורי במשקל כולל מותר של עד 5,000 ק"ג ועד 16 מקומות ישיבה, מלבד הנהג. המקור: אתר המרשתי של משרד התחבורה.

²⁵ אתר המרשתי של משרד התחבורה: הכשרת נהגים מקצועיים.

²⁶ תקנה 15ב לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961, מפרטת מקרים שבהם רשות מוסמכת רשאית לסרב להנפיק או לחדש תעודה מבוקשת לרבות כאשר יש לגבי המבקש רישום במרשם הפלילי של הרשעה בעבירה שלדעת הרשות המוסמכת יש בה כדי למנוע מתן תעודה, הוגש נגד המבקש כתב אישום בעבירה כאמור, רישיון הנהיגה של המבקש נפסל על תנאי לתקופה שטרם הסתיימה, המבקש היה פסול מלהחזיק או מלקבל רישיון נהיגה בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה, המבקש ביצע עבירות תנועה מסוימות שמוגדרות בתקנה.

²⁷ תקנות 180 ו-181 לתקנות התעבורה התשכ"א-1961 מפרטות את הכללים לזכאות לרישיון נהיגה בדרגה B (רכב פרטי עד 3,500 ק"ג, למעט מונית) ובדרגה C1 (רכב מנועי מסחרי ורכב עבודה שמשקלו הכולל המותר, לפי רישיונו, עולה על 3,500 ק"ג אך אינו עולה על 12,000 ק"ג).



אגף הרישוי ממונה על יישום תקנות התעבורה ועל הכשרת נהגים לרישיון בדרגה D1 המאפשר נהיגה במונית. להלן תרשים המציג את תהליך ההכשרה:

תרשים 3: תהליך הכשרת נהגים במונית



על פי תהליך הכשרת הנהגים באגף הרישוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סעיף 15 לתקנות התעבורה מאפשר שלא לתת "תעודה מאת רשות שהוסמכה לכך", בין היתר כאשר "יש לגבי המבקש רישום במרשם הפלילי של הרשעה, בעבירה שלדעת הרשות יש בה כדי למנוע מתן תעודה או חידושה..."²⁸, וכאשר "הוגש נגד המבקש כתב אישום על עבירה פלילית אשר לדעת הרשות יש בה כדי לפגוע ביכולתו לעסוק על פי התעודה"²⁹. תעודה מוגדרת בתקנות התעבורה כ"רישיון, היתר, אישור או פטור".

אין ברשות הרישוי הוראת נוהל לפי סעיף 5(ג) לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, שמתווה את השיקולים שעל הרשות לשקול בקשר למתן הרישיון. מנהל אגף הרישוי הוא הגורם המוסמך להפעיל את שיקול הדעת הקבוע בתקנות התעבורה, כאמור לעיל.

הסמכות להעניק רישיון להפעלת מונית או היתר להעברת רישיון נתונה בידי ועדת המוניות בראשות שופט בדימוס, ואילו הסמכות להעניק רישיון נהיגה במונית נתונה למנהל אגף הרישוי במשרד התחבורה. זאת, על אף שבעלי רישיון הנהיגה הם אלה שבאים במגע עם ציבור הנוסעים.

עלה בביקורת כי אין למשרד התחבורה מנגנון אסדרה המפקח על בעלי רישיון נהיגה במונית לאחר קבלתו, כדי לוודא כי גם בעת עבודתו עם ציבור הנוסעים, ממשיך הנהג לעמוד בתנאי הכשירות שנבחנו בעת בחינת הבקשה לקבלת רישיון הנהיגה במונית, דוגמת היעדר רישום פלילי, וזאת בדומה להיעדר הפיקוח לאחר מתן רישיון להפעלת מונית. בהיעדר מעקב כאמור, לאחר קבלת רישיון הנהיגה עלול בעל רישיון להפסיק לעמוד בתנאי הכשירות ואף על פי כן להמשיך להחזיק ברישיון הנהיגה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להפעיל מנגנון פיקוח שיוודא כי בעלי רישיונות קיימים עומדים בתנאי הכשירות לקבלת רישיון.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בעקבות דוח הביקורת הוא מתכוון לבצע עם רשות הרישוי בדיקה לגבי הפיקוח על הנהגים בתחום זה במשך תקופת הרישיון.

ביוני 2024 אגף הרישוי במשרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה כי בכוונת האגף לעגן נוהל שיציג אבני דרך עבור העוסקים במתן הרישיון באגף הרישוי ויתווה את אופן הפעלת שיקול הדעת לגבי מתן רישיונות נהיגה במונית למבקשים שיש להם רישום פלילי או פלילי - תעבורה.

המבקשים לקבל רישיון נהיגה במונית נדרשים לעבור הכשרה מקצועית בפיקוח האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח הון אנושי במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים. תוכנית הקורס המכונה "נהג רכב ציבורי - עיוני", שהוכנה בשיתוף משרד התחבורה ומשרד העבודה, כוללת 143

²⁸ תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, תקנה 15 ב' (1).

²⁹ תקנות התעבורה, תשכ"א-1961, תקנה 15 ב' (3).



שעות לימוד וחמש שעות תרגול. על פי תוכנית הקורס³⁰, משתתפי הקורס נבחנים בשש בחינות פנימיות של הגוף הממונה על הקורס, בין היתר בנושאי ידיעת הארץ ויחסי אנוש, וכן בבחינה עיונית חיצונית (תיאוריה) בנושא "תורת הרכב הציבורי". המבקשים שעברו קורס הכשרה מקצועית ומבחן עיוני נדרשים לבצע מבחן מעשי בפיקוח אגף הרישוי.

על נהגי מונית חלות חלק מחובות של נהג רכב ציבורי³¹, כן חלות עליהם חובות ייחודיות על פי תקנות התעבורה. אלה החובות הייחודיות: (1) תקנה 501 (ב) - נהג המונית, בעל הרישיון וכל מי שפועל מטעמו, לא יסרב, בלי סיבה סבירה, לרבות חשש לביטחון, להסיע נוסע ומטענו; (2) תקנה 501 (ג) - לא יסיע נהג המונית בנסיעה מיוחדת נוסע נוסף על מזמין הנסיעה והנלווים אליו, זולת אם ביקש זאת המזמין; (3) תקנה 503 (א) - לא יסיע אדם נוסע במונית בנסיעה מיוחדת אלא בדרך הקצרה ביותר האפשרית בנסיבות אותה שעה ואותה נסיעה; (4) תקנה 503 (ב) - נהג מונית שהעלה למוניתו נוסע כדי להסיעו למקום במסלול נסיעה שהנוסע רצה בו, יסיעו למקום באותו מסלול נסיעה; (5) תקנה 504 (א) - נהג מונית יעזור לנוסע, במידת הצורך, בהיכנסו למונית ובצאתו ממנה, בהטעת מטענו ובפריקתו; (6) תקנה 510 - חובת הפעלת מונה.

הביקורת העלתה כי סילבוס הקורס להכשרת נהגים ברכב ציבורי שמשרד התחבורה העביר למשרד מבקר המדינה הוא אחיד לכלל הנהגים, ואין בו דגשים ייחודיים לנהגי מוניות המותאמים לתקנות המיוחדות החלות על המוניות, דוגמת חובת הפעלת מונה בעת נסיעה, אי סירוב להסיע נוסע ומטענו, חובת הסעה בדרך הקצרה ביותר האפשרי וסיוע לנוסע בהטעת מטענו ובפריקתו.

לנוכח החובות הייחודיות החלות בענף המוניות, אשר אף מעוגנות בחקיקה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולאגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה להוסיף מקבץ תכנים ייחודיים לכל סוג של אוכלוסיית נהגים באופן שיהלום את הדרישות הפרטניות הקיימות בכל ענף.

משרד העבודה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 כי האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם, בשיתוף היחידה לתוכניות הלימוד, נמצא בישורת האחרונה של גיבוש ועדכון של תוכנית לימודים ייעודית לנהגי רכב ציבורי. משרד העבודה ציין כי בתוכנית זו "הוספו הדגשים הייחודיים הרלוונטיים לנהגי מוניות אשר תואמים את תקנות התעבורה החלות על מוניות".

המעקב של משרד התחבורה אחר תשלומי האגרה

כאמור, רישיון להפעלת מונית ניתן בכפוף לתשלום אגרה בסך 271,245 ש"ח (נכון ל-24.1.2021). תשלום האגרה הוא תנאי להנפקת רישיון ההפעלה ועל מבקש הרישיון להגיש לרשות המוסמכת אישור של על תשלום האגרה. על פי ההנחיות המפורסמות לציבור, המבקשים לקבל רישיון באתר משרד התחבורה יכולים לשלם את האגרה בסניפי חברת דואר ישראל.

בשנים 2001 - 2004 בוצעה הונאה בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, על ידי נהג מונית שבבעלותו היה עסק לתיווך זכויות במוניות ולתיווך ברישיונות, וזאת באמצעות זיוף אישורי תשלום בגין אגרת הרישוי, שהתגלתה אחרי כארבע שנים. בהקשר זה ניתן בשנת 2005 פסק דין³² ובו נכתב: "בשנים 2001 - 2004 היו אמורים להיכנס לקופת המדינה 27,641,250 ש"ח מתשלומי אגרה עבור רישיונות

³⁰ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "תשקיף למגמה: נהג רכב ציבורי- עיוני", 2022.
³¹ סי 504 (ב) לתקנות התעבורה מחיל על נהג מונית את הוראות התקנות החלות על נהג אוטובוס, לרבות תקנות 416, 417, 418, 419, 420, 422, 425, 425א, 426, 427, 436, 437, 439, 441, 443 ו-444 לתקנות התעבורה, בשינויים המחוייבים. תקנות אלה כוללות בין היתר חובה לנהוג בנימוס ובאדיבות כלפי נוסעים, הופעה חיצונית מסודרת, איסור ניהול שיחה עם נוסע, כללים להפעלת רדיו והשמעת מוזיקה, ניקיון רכב וכד'.

³² משרד התחבורה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית: "עדכון אגרת רישיון להפעלת מונית החל מיום 1/4/2024".

³³ ת"פ (י-ם) 483/04 מדינת ישראל נ' פנחס מיכאלשוילי (פורסם במאגר ממוחשב, 28.09.2005). ערעורו של הנאשם לביהמ"ש העליון על חומרת העונש נדחה בפסה"ד בתיק ע"פ 11738/05 פנחס מיכאלי נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 10.9.2008).



הפעלת מוניות ששילמו 176 לקוחות של הנאשם. הלקוחות מסרו כספים לנאשם, קיבלו ממנו בחזרה שוברי תשלום מזויפים, הציגו לפקיד משרד התחבורה וקיבלו רישיונות. הכסף לא הגיע לקופת המדינה ובמשך כארבע שנים איש במשרד התחבורה לא ידע על כך. המאשימה טוענת כי הנאשם זייף את שוברי התשלום, עשה בהם שימוש וקיבל במרמה את כל הכספים הללו. בית המשפט המחוזי הרשיע את הנאשם וגזר עליו עונש מאסר בפועל, מאסר על תנאי וקנס.

בהחלטת בית המשפט משנת 2008 בערעור ציין בית המשפט: "יש להצטער על סדרי העבודה של משרד התחבורה, שלא מנעו בשעתו היתכנות לביצוע עבירות מעין אלה ולפגיעה קשה בקופת הציבור. הנחתנו היא כי הדברים הובאו לידיעת הגורמים הממונים ובאו בינתיים לידי תיקונם".

בשנת 2006 הכין משרד התחבורה נוהל חדש בנושא - "טיפול בבקשה לרכישת רישיון חדש להפעלת מונית", ובו נכתב כי "מרכזת מוניות ארצית תנפיק רישיון להפעלת מונית לאחר קבלת שובר תשלום האגרה החתום בחותמת בנק הדואר מהמבקש, בדיקת ביצוע התשלום מול החשב במשרד ועדכון סכום התשלום במערכת המוניות". בינואר 2024, מסר מנהל אגף רישוי ומשק לשעת חירום (הממונה על הנפקת רישיונות) ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, למשרד מבקר המדינה, כי הבדיקה הידנית מבוצעת על ידי עובדי האגף בהתאם לנוהל.

בביקורת עלה כי המערכת הממוחשבת של אגף הממונה על הנפקת הרישיונות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית מאפשרת הנפקת רישיון ללא אימות ממוחשב של התשלום, וכי דבר קבלת התשלום נבדק ידנית על ידי אגף רישוי ומשק לשעת חירום ברשות הארצית לתחבורה ציבורית.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי מאחר שמערכת המחשוב מיושנת מאוד מבוצע מעקב ידני בלבד, והמסמך בדבר התשלום (טופס האגרה המשולם) נשמר בתיק הבקשה.

כמו כן, בביקורת עלה כי אין במערכות הממוחשבות תיעוד של הבדיקות שמבצע אגף הממונה על הנפקת הרישיונות בדבר קבלת התשלום. בהיעדר בקרה ממוחשבת או תיעוד של בקרה ידנית לגבי 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה לעגן באמצעים טכנולוגיים תהליך לאימות תשלום האגרה, כך שהנפקת הרישיון תתאפשר רק לאחר קבלת האימות לביצוע תשלום.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי בימים אלו הוא שוקד על פיתוח מערכת ממוחשבת חדשה שתכלול חנות תשלומים שבה יוכל המבקש לשלם באופן מקוון, ובעתיד יהיה מעקב דיגיטלי.

עד להסדרת הבקרה הממוחשבת, מומלץ לתעד בכתב כל בדיקה לגבי ביצוע התשלומים בפועל עבור כל רישיון שיונפק.

כלי רכב המשמשים מוניות

דרישות טכניות לכלי רכב המשמשים מוניות

אגף הרכב ושירותי תחזוקה מופקד על ביצוע מדיניות משרד התחבורה בכל הנושאים הקשורים לרכב מנועי ולהפעלת מערכות משולבות לצמצום כשלים טכניים שעלולים לגרום לתאונות דרכים במדינת ישראל. האגף אמון על ההסדרה ויישום הוראות חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן - חוק רישוי מקצועות). מתוקף תפקידו, קבע אגף הרכב במרץ 2005 נוהל עבודה (להלן - נוהל דרישות חובה)³⁴, שפירט את דרישות החובה מכלי רכב המשמשים מוניות

³⁴ לשכת סמנכ"ל בכיר תנועה, אגף הרכב במשרד התחבורה, "נוהל דרישות חובה למוניות מיוחדות" (18.5.2020).



מיוחדות. במאי 2020 עודכן הנוהל בפעם האחרונה. בין הדרישות הכלליות המופיעות בו ניתן למנות את אלה:

(א) הגיל המרבי של רכב המיועד לשמש מונית הוא עד 12 שנה; (ב) הרכב מצויד במערכת מיזוג אוויר ואוורור; (ג) הרכב מצויד במערכת ABS מקורית; (ד) הצבע החיצוני של הרכב לבן; (ה) הרכב מצויד בחלונות בכל צדדיו, כאשר בדפנות ובגב הרכב יהיו השמשות כהות, תקניות ומקוריות; (ו) ברכב מותקנים ארבעה צמיגים בלבד (פרט לגלגל החילוף) באופן מקורי על ידי יצרן הרכב; (ז) הרכב עומד בדרישות הסימון והשילוט הנקבעות על ידי המפקח על התעבורה; (ח) נוסע במושב הקדמי - מימין לנהג; (ט) ברכב יש דלת או מכסה בגב הרכב להכנסת ציוד מטען; (י) גובה כללי - 220 סנטימטר. נוסף על כך, בנוהל אגף הרכב קיימות הוראות בדבר מפרט הבטיחות, רוחב המושבים ועומקם וציוד שיש לשאת ברכב - מטף כיבוי, עזרה ראשונה, פטישי שבירה, פח אשפה, שילוטי אזהרה וכד'.

עמידה בדרישות טכניות קיימות

ניתוח מאגר המידע הממשלתי³⁵ בנושא מוניות ב-31.12.23, העלה כי חלק מן הדרישות הקיימות בנוהל אגף הרכב אינן מתקיימות. להן דוגמאות:

1. **צבע לא לבן**: נמצאו 23 מוניות שצבען אינו לבן, שלא בהתאם ל"נוהל דרישות חובה למוניות להסעות מיוחדות" של אגף הרכב:

היצרן	צבע הרכב המדווח	היצרן	צבע הרכב המדווח
מרצדס בנץ גרמניה	שחור	טויוטה טורקיה	אפור כהה מטלי
מרצדס בנץ גרמניה	נחושת מטאלי	טויוטה ארה"ב	שחור
סקודה צ'כיה	כסף	סיאט גרמניה	אפור
טויוטה טורקיה	שחור	סקודה צ'כיה	אפור מטל
טויוטה ארה"ב	שחור	מרצדס בנץ גרמניה	נחושת מטאלי
מרצדס בנץ גרמניה	נחושת מטאלי	מרצדס בנץ גרמניה	נחושת מטאלי
טויוטה קנדה	כסף	מרצדס בנץ גרמניה	אינדיגו מט
טויוטה טורקיה	אפור כהה מטלי	טויוטה טורקיה	אפור כהה מטלי
טויוטה טורקיה	אפור כהה מטלי	מרצדס בנץ גרמניה	נחושת מטאלי
טויוטה ארה"ב	שחור	טויוטה ארה"ב	רב-גווני
טויוטה אנגליה	כחול	טויוטה קנדה	שחור
טויוטה ארה"ב	רב-גווני		

המקור: data.gov.il - מספרי רישוי של כלי הרכב הציבוריים הפעילים.

2. **גיל המונית**: ביולי 2023 נמצאו 18 מוניות פעילות שרישיון תקף ל-2023 ול-2024, משנות ייצור 2010 ו-2011, בהתאמה. מכאן שגיל המוניות הללו 13 שנים לפחות, וזאת שלא בהתאם לנוהל דרישות החובה, הקובע כי הגיל המרבי של רכב המיועד לשמש מונית לא יעלה על 12 שנה.

בינואר 2024, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה בנוגע למכוניות דלעיל, נמסר ממשרד התחבורה כי כלי הרכב שגילם יותר מ-12 שנה אמורים להיחסם במבחן הרישוי ורישיונם לא אמור להיות מחודש.

נמצא כי על פי נתוני מאגר המידע הממשלתי, יש עשרות מוניות מיוחדות שלא עומדות באחד הקריטריונים הטכניים שנקבעו להן בנוהל דרישות חובה למוניות להסעות מיוחדות. הגם שהשיעור היחסי של מוניות שאינן עומדות בכללים, קטן יחסית ומסתכם בכ-40 מוניות (כ-0.2%).

³⁵ אתר מאגרי המידע הממשלתיים, מרכז מאגרי נתונים מכלל משרדי הממשלה הפתוחים לשימוש הציבור.



עבור חריגה מצבע ומגיל המונית), עצם החריגה מלמדת על חולשה אפשרית במערכת הממוחשבת של משרד התחבורה שאמורה להיות חסומה לרישום מוניות שלא עומדות בתנאים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לחזק את הבקורות הקיימות במערכת הממוחשבת שלו, לנטר כלי רכב חריגים שאינם עומדים בקריטריונים ולוודא את רמת יעילות הבקורות בנושא הפיקוח על העמידה בדרישותיו, וכן לוודא שרכבים שרשומים כמוניות משמשים לייעודם ולא לייעוד אחר ועומדים בתנאים המחייבים.

עדכון הנחיות נוהל אגף הרכב

"נוהל דרישות חובה למוניות מיוחדות" מפרט היבטים מכניים רבים הנדרשים מכלי הרכב המשמשים כמוניות. מנגד, חסרה בנוהל התייחסות לפרמטרים מסוימים שעשויים להיות בעלי חשיבות. כך, לא מוזכרות בו הנחיות בדבר אורך כלי הרכב, גודל תא המטען, או דרישות לעמידה ביעדי זיהום אוויר.

במחקר הנציבות האירופית מספטמבר 2016³⁶, אשר בחן את ענף המוניות בכל מדינות האיחוד האירופי דאז (EU28 - כולל הממלכה המאוחדת), עלה כי במדינות האיחוד האירופי מפורטות דרישות שונות לגבי כלי רכב המופעלים כמוניות.

על פי נתוני אותו מחקר, במדינות רבות באירופה נקבעו דרישות לנפח תא מטען מזערי: באוסטריה - 75 ק"ג או 400 ליטר, תלוי באזור במדינה; באירלנד - 420 ליטר לפחות; בהונגריה - טווח של בין 300 - 430 ליטר, תלוי בסוג מרכב הרכב; בסלובקיה - 375 ליטר.

משרד התחבורה לא הגדיר גודל תא מטען מזערי, ועל פי נתוני מאגר המידע הממשלתי (data.gov.il) יש בישראל מוניות קטנות במיוחד שתא המטען בהן קטן יחסית. למשל: רכב מדגם א' בעל תא מטען של 168 ליטר בלבד, ו-45 מוניות מדגם ב' שלהן תא מטען בנפח 286 ליטר. נפחים אלה נמוכים יחסית לנפח התא המזערי שהוגדר במדינות אירופה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ש"נוהל דרישות חובה למוניות מיוחדות" של אגף הרכב במשרד התחבורה אינו כולל דרישות מינימום לנפח תא המטען, כפי שמקובל בכמה מדינות באירופה, לרבות אוסטריה, אירלנד, סלובקיה והונגריה. בהיעדר תא מטען גדול דיו, עלולה להיפגע חוויית השירות של הנוסעים במונית, בפרט בנסיעות לנמל התעופה שמתאפיינות לעיתים קרובות בריבוי נוסעים עם כמה פרטי מטען. יצוין כי נוסע המזמין מונית לא בהכרח יכול לבחור את סוג הרכב המועדף עליו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול עדכון נוהל או לבחון את הצורך להסדיר בחקיקה דרישות טכניות עדכניות ורלוונטיות לרכב המשמש כמונית, ובכלל זה: דרישות מחמירות לצמצום זיהום האוויר מהרכב, ובחינת הצורך בקביעת נפח תא מטען מזערי, בדומה לחלק ממדינות אירופה, כחלק מהדרישות הטכניות לרכבי המונית בישראל.

בינואר 2024 נמסר ממשרד התחבורה כי אגף רישוי ומשק לשעת חירום ירענן "נוהל דרישות חובה למוניות", אשר יופץ לכל העוסקים בדבר.

סימון מוניות

תקנה 507(א) לתקנות התעבורה קובעת כי "לא יסיע אדם נוסע במונית ולא יפעילה אלא אם כן

³⁶ נציבות אירופית:

European Commission, "Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU", 26.9.2016.

Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU - ANNEX III - Country Reports.



היא מסומנת בסימני היכר כמפורט בתוספת הרביעית או כפי שקבעה רשות הרישוי בהודעה ברשומות". תקנה 507(ב) קובעת כי "סימני ההיכר של המונית ואופן התקנתם מפורטים במפרט הטכני של סימני ההיכר למוניות המופקד במשרדי המפקח על התעבורה בירושלים, תל אביב וחיפה".

נהגי המוניות מחויבים אפוא לסמן את רכבם על פי מפרט טכני המופקד במשרדי המפקח הארצי על התעבורה, במשרדי הרישוי וכן הוא מופיע באתר האינטרנט של היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים³⁷. לשם כך משרד התחבורה, בשיתוף עם ארגוני המוניות, בנה סכמת סימון לענף המוניות, הכוללת את הדגשת סמל המוניות, הדגשת מספר הרישוי וסכמת סימון למוניות השירות. מטרת הסימון היא להדגיש לקהל הנוסעים כי מדובר במונית, שהיא כלי רכב ציבורי, לעומת כלי רכב אחר.

סימני ההיכר למוניות מופיעים בתקנות התעבורה, תוספת רביעית, "חלק א': סימני היכר למוניות" והם כוללים, בין היתר: "קופסה על גג המונית או קופסה משולבת בגגון", וכן "מדבקה על כל אחת משתי הדלתות הקדמיות של המונית מצדה החיצוני".

אגף פיקוח, בקרה ורמת השירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - אגף הפיקוח) ממונה על אכיפת סימון מוניות, לפי הוראות תקנות התעבורה. על פי נוהל שפורסם על ידי יחידת התביעות במשרד התחבורה, שעניינו "פיקוח במוניות מיוחדות ומוניות שירות" (ראו להלן), על פקחי אגף הפיקוח, בבואם למלא "דוח ביקורת פיקוח במונית מיוחדת", לבדוק אם המונית מסומנת בהתאם לתקנות התעבורה ולהנחיות משרד התחבורה. בפברואר 2024 נמסר מאגף הפיקוח, כי פקח שמבחין בסימון לקוי יוצר קשר עם הנהג המפר ומבקש את תיקון הליקוי. הנהג נדרש לתקן את הליקוי ולדווח על כך. אם התיקון אינו מבוצע, המפקח על התעבורה או מי שהוא אצל לו את סמכותו מוסמך להזמין את בעל הרישוי להפעלת המונית או את מי שהמונית בשליטתו לשם בירור. יצוין כי פעולות אלה שציין אגף הפיקוח אינן מפורטות בנוהל.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי קיים הליך שיתופי עם אגף ניידות בטיחות במשרד התחבורה שבו נערכות באופן שוטף ביקורות כדי למגר את התופעה של סימון לקוי בכל הארץ. הפיקוח והבקרה על סימון המוניות מבוצעים על ידי הפקחים בשטח באופן שוטף, וכל סימון לא תקין במונית מתועד ונרשם בדוח פיקוח במערכת מיכאל³⁸. בשנת 2023 בוצעו ותועדו 359 פעולות ביקורת בנושא סימון מוניות. משרד התחבורה הוסיף כי הדוחות נבדקים על ידי מנהלת יחידת הפיקוח, ואם בבדיקה עולים ממצאים הדורשים חקירה, התיק מועבר לחקירה. המהלך הראשון של החוקר הוא יצירת קשר עם נהג המונית ודרישה לתיקון הליקויים בתוך שבוע ימים. על הנהג לשלוח תמונות לחוקר אשר מאשרות את התיקון. כל התהליך מתועד במערכת מיכאל. משרד התחבורה ציין כי אם החוקר אינו מצליח לאתר את הנהג, נשלח לנהג מכתב הזמנה להתייצבות פיזית עם המונית, וגם הליך זה מתועד במערכת מיכאל.

הביקורת העלתה כי אומנם קיים נוהל שמורה על בדיקת הסימון של המונית לפי המפרט הטכני לסימני היכר במונית, ובתשובת משרד התחבורה צוין שאגף הפיקוח מבצע פיקוח על סימון המוניות. ואולם נמצא כי תהליכי הפיקוח והבקרה המעשית על סימון המוניות אינם מפורטים בנוהל. בהיעדר פירוט, תהליכי עבודת הפקחים בעניין סימון לקוי אינם מוסדרים, דבר שעלול לפגוע בפיקוח שתכליתו לוודא שהמוניות מסומנות ומובחנות כרכב ציבורי כנדרש, לטובת ולידיעת הנוסעים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להסדיר את תהליכי הבקרה והפיקוח על סימון המוניות ותיעודם במערכת הממוחשבת. קביעת נוהל מפורט תסייע לקיים אחידות ועקביות בפעולות האכיפה, וכן לתעד ולבקר את פעולות הפיקוח בנושא.

³⁷ משרד התחבורה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית: מוניות - מידע לנהג ולנוסע - סימון מוניות. היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים: "מפרט טכני לסימני היכר במונית".

³⁸ מערכת "מיכאל" היא מערכת מידע ממוחשבת שמשמשת לתיעוד עבודת מחלקת הפיקוח



בקרה ואכיפה בענף המוניות המיוחדות

במתן השירות לנוסע, על נהגי מוניות חלות חובות מסוימות, כאמור לעיל, המפורטות בתקנות התעבורה³⁹. ריכוז החובות האמורות מפורסם לציבור כמסמך מדיניות שנקרא "חובות וזכויות הנהג במונית מיוחדת ("ספיישל")" באתר של משרד התחבורה⁴⁰.

הפיקוח על העמידה בחובות מתבצע בשני מסלולים עיקריים:

1. טיפול בפניות ותלונות הציבור על ידי מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - מחלקת פניות הציבור).
2. פיקוח יזום על ידי פקחי אגף הפיקוח, הבקרה ורמת השירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית.

מחלקת פניות הציבור

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מאפשרת לכל המעוניין להגיש פניות הנוגעות לשירות הניתן בתחבורה הציבורית (אוטובוסים, מוניות ומוניות שירות, מסלולי קווים, תדירות השירות, פיננסים, מדיניות ועוד). הפניות משמשות כלי להפקת לקחים לצורך שיפור השירות הניתן למשתמשי התחבורה הציבורית, וככלי נוסף לגיבוש מדיניות⁴¹.

בשנים 2019 - 2023 טיפלה מחלקת פניות הציבור בכ-75,000 פניות בשנה בממוצע. מהן, כ-1,300 היו בנושא המוניות, והיתר בנושאי תחבורה אחרים - אוטובוסים, רכבות ורכבות קלות. להלן פירוט מספר הפניות בחלוקה לכלי התחבורה השונים:

לוח 1: סיכום הפניות שהתקבלו במוקד פניות הציבור בשנים 2019 - 2023, על פי ענפי תחבורה

נושא הפנייה	2019	2020	2021	2022	2023	סכום כולל	התפלגות סכום כולל
אוטובוסים	48,675	48,020	68,043	95,217	115,967	375,922	96.8%
מוניות מיוחדות ומוניות שירות	995	695	969	1,941	2,041	6,641	1.7%
רכבת ישראל	722	484	945	1,571	1,223	4,945	1.3%
רכבת קלה י-ם	92	42	45	148	409	736	0.2%
רכבת קלה ת"א				1	60	61	0.0%
סכום כולל	50,484	49,241	70,002	98,878	119,700	388,305	100.0%

המקור: מחלקת פניות הציבור, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

מהלוח עולה כי מרבית פניות הציבור הן בנושא אוטובוסים (כ-96.8% מכל הפניות), וכי מספר הפניות בנושא המוניות נמצא במקום השני, והוא עומד על כ-1.7% מכל הפניות בממוצע - יותר משיעור הפניות בנושא הרכבת והרכבת הקלה גם יחד (כ-1.5%). עוד עולה מהלוח כי ישנה עלייה עקבית במספר הפניות בנושא מוניות בשנים 2020 - 2023 (מ-695 פניות ב-2020 ל-2,041 פניות ב-2023). מגמה דומה נרשמה גם בשיעור הפניות שעסקו בכלי התחבורה האחרים.

קיימות פניות מקרב הציבור שניתן להפנותן להליך פלילי. פניות אלו עוסקות בעבירות מתחום המוניות והקריטריונים להעברתן להליך חקירה מפורטים במסמך הנחיות פנימי ששמו "קריטריונים לפתיחת תיק חקירה (הליך פלילי)" (להלן - מסמך הנחיות). על פי מסמך ההנחיות, העבירות בתחום טיפולו של אגף פיקוח ובקרה הן: (א) התנהגות בלתי נאותה בתוך המונית (אלימות מילולית בלבד); (ב) אי-הפעלת מונה במהלך נסיעה במונית; (ג) הפקעת מחיר בנסיעה במונית; (ד) סירוב להסיע נוסע; (ה) שינוי מסלול; (ו) דרישת שכר הסעה שלא בהתאם למונה (מחיר

³⁹ תקנות התעבורה, חלק ו' "מוניות", פרק שלישי: "חובות בעל רשיון ונהג מונית".

⁴⁰ אתר המרשות של משרד התחבורה: חובות וזכויות הנהג במונית מיוחדת.

⁴¹ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, "נוהל טיפול בפניות הציבור".



FIX קבוע מראש; (ז) מוגבלויות/נגישות; (ח) סירוב להסיע עיור עם כלב נחייה; (ט) סירוב להסיע נוסע עם כיסא גלגלים; (י) אי-עצירה כנדרש; (יא) הארכת מסלול הנסיעה; (יב) הדרת נשים; (יג) התקנת מונה לא במקום הנכון; (יד) צירוף נוסע ללא רשות.

על פי נתוני מחלקת פניות הציבור, מרבית התלונות הקשורות לענף המוניות עוסקות בחמישה נושאים עיקריים המהווים יותר מ-92% מכלל הפניות. להלן התפלגות נושאי הפניות הקשורות לענף המוניות:

לוח 2: התפלגות הפניות שהתקבלו במחלקת פניות הציבור בשנים 2019 - 2023, בענף המוניות

תלונות בענף המוניות	2019	2020	2021	2022	2023	סכום כולל	התפלגות סכום כולל
הפקעת מחיר	258	200	207	505	591	1,761	26.5%
אי-הפעלת מונה	147	87	160	523	531	1,448	21.8%
התנהגות הנהג	223	148	261	378	449	1,459	22.0%
אחר	67	144	195	255	156	817	12.3%
סירוב להסיע	124	48	91	196	197	656	9.9%
אי-מתן קבלה כדין	31	18	30	45	55	179	2.7%
שוונות	145	50	25	39	62	321	4.8%
סה"כ	995	695	969	1,941	2,041	6,641	100.0%
מספר רישיונות	24,552	24,581	24,583	24,622	25,050		
שיעור התלונות ביחס לרישיונות	4.1%	2.8%	3.9%	7.9%	8.1%		

המקור: מחלקת פניות הציבור, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

משרד מבקר המדינה מציין בפני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה כי בשנים 2019 - 2023 מרבית הפניות הן 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%) - אלה לבדן מהוות כ-70% מסך התלונות בענף המוניות (4,668 תלונות בנושאים אלו מתוך 6,641 תלונות שהתקבלו). עוד עולה כי מספר התלונות בשנים 2022 - 2023 עלה ביחס לשנים 2019 - 2021, אף על פי שמספר הרישיונות להפעלת מונית בסוף שנת 2023 (25,050) היה דומה למספרם בסוף שנת 2019 (24,552). בהתאם, מספר התלונות בשנים 2021-2023 נמצא אף הוא במגמת עלייה וכך גם שיעור התלונות ביחס למספר רישיונות ההפעלה. עם זאת, בשנת 2023 נרשמו 2,041 תלונות המהוות שיעור נמוך ביחס לסך הנסיעות השנתי שהוערך בשנת 2018 על ידי משרד התחבורה בכ-72 מיליון נסיעות (0.003%).

יצוין כי מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית עורכת בדיקות יזומות לבחינת עמידת הנהגים בכללים המחייבים. שיעור הבדיקות בהן עלו ממצאים העשויים להעיד על חשד לביצוע עבירות מתחום המוניות והפרת ההנחיות התקפות בענף עמד בשנים 2019 - 2023 על כ-31% מהבדיקות שנערכו (ראו לוח 6 בפרק "אגף הפיקוח, הבקרה ורמת השירות" להלן). מכיוון ששיעור הבדיקות בהן עלו ממצאים מתוך סך הבדיקות היזומות עומד על כ-31% ומכיוון שמתבצעות להערכת משרד התחבורה כ-72 מיליון נסיעות במונית מדי שנה, מספר תלונות נוסעים על נהגי מוניות עשוי היה להיות גבוה יותר.



נוהל לטיפול בפניות הציבור

כאמור לעיל, החובות של נהגי המוניות ובעלי רישיון להפעלת מונית מפורטות בתקנות התעבורה. מרבית תלונות הציבור על נהגי המוניות מטופלות במסלול אכיפה פלילי בלבד⁴².

הדרכים להגשת הפניות ואופן הטיפול בהן מפורטים בנהל של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שכותרתו "נוהל טיפול בפניות הציבור"⁴³. נהל זה קובע שהפניות מתקבלות במחלקת פניות הציבור וזו מרכזת אותן, ממיינת ומפנה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים לצורך מתן מענה. לאחר איסוף המידע הרלוונטי מנוסחת תשובת משרד התחבורה לפונה. על פי הנהל, כל פנייה אמורה לקבל תשובה או מענה ראשוני תוך 14 יום: "אם לא נשלחה לפונה תשובה סופית בכתב בתוך 14 ימים - תשלח לו הודעת עדכון, על כך שתשובתו עודנה נמצאת בטיפול".

הפניות שעוסקות בעבירות מתחום המוניות ומצריכות ניהול חקירה פלילית מטופלות במחלקת פניות הציבור, בהתאם ל"מסמך ההנחיות" שבו נקבעו כללים לאיסוף מידע מהמתלוננים וקריטריונים להעברת התיק לחקירה. על פי הנחיות אלה, עובדי מחלקת פניות הציבור נדרשים, בין היתר, לוודא שבפניה מצוין מידע על התאריך ועל שעת האירוע שבגינה מוגשת התלונה, לקבל פרטים מזהים של הנהגים הנילונים וכן לקבל את הסכמת המתלוננים למסור עדות פרונטלית בפני חוקרי משרד התחבורה, וככל שיידרש גם במסגרת הליכים משפטיים נגד הנילונים. כמו כן, פורטו ב"מסמך ההנחיות" סוג העבירות שבגינן ניתן לפתוח בחקירה.

התקשי"ר⁴⁴, סעיף 63.13, מנחה לפרט בנהל משרדי (הוראת מינהל), בין היתר, את מטרות ההוראה; הבסיס החוקי להוראה (החוק, התקנה, החלטת הגורם המוסמך); הגורמים שעליהם חלה ההוראה; המועד שבו תיכנס ההוראה לתוקפה; הגורם שעליו חלה האחריות הראשונית למעקב אחר ביצוע ההוראה.

נמצא כי מסמך בנושא קריטריונים לפתיחת תיק חקירה (מסמך ההנחיות) המשמש כנהל לטיפול בפניות הציבור על ידי עובדי מחלקת פניות הציבור, אינו נושא תאריך, אין בו פירוט למטרות המסמך, בסיסו החוקי, גורמים שעליהם חלה ההוראה וכן הגורם שעליו האחריות הראשונית ליישום ההוראות, זאת שלא בהתאם להנחיות התקשי"ר. יצוין כי מדובר במסמך הוראות המחייבות את הגורמים המקצועיים, ויש ביישום הוראותיו כדי להתחיל הליך פלילי.

בתשובת משרד התחבורה מיולי 2024 נמסר כי מסמך "קריטריונים לפתיחת תיק חקירה" הוא בסמכות מחלקת התביעות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להטמיע, בשיתוף יחידותיו השונות, את מסמך ההנחיות בנוגע לקריטריונים לפתיחת תיק חקירה בנהל פניות הציבור. זאת כדי ליצור נוהל שלם, אחיד, ברור ומפורט שמקובל על כל הגורמים העוסקים באכיפה בנושא המוניות ועונה על דרישות התקשי"ר.

⁴² להרחבה בנושא דרך הטיפול והשינויים בה ראו בהמשך בפרק בנושא "העברת הטיפול בעבירות מאכיפה פלילית לאכיפה בדרך מינהלית".

⁴³ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, "נוהל טיפול בפניות הציבור".

⁴⁴ תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מתפרסם על ידי נציבות שירות המדינה וכולל, בין היתר, נוסח מעודכן של חוקים ותקנות הנוגעים בשירות המדינה.



תהליך הטיפול בתלונות

כיום, מחלקת פניות הציבור מפעילה מוקד שמנוהל על ידי חברה חיצונית שזכתה במכרז⁴⁵ "להקמה, ניהול והפעלה של מרכז שירות ממוכן ומאויש עבור משתמשי התחבורה הציבורית"⁴⁶. במאי 2022 נחתם חוזה התקשרות עם החברה הזוכה.

על פי נספח ז' למכרז, שמאפיין את מהות השירותים הנדרשים מהספק הזוכה, על הספק להעניק למשרד התחבורה שירות בשלושה תחומים (ההדגשה במקור):

- פניות מידע:** שירותי מידע כלליים בנושאים שונים לרבות בזמן אמת, הניתנים במעמד הפנייה למרכז השירות או לאחר בירור מעמיק על ידי צוות ה Back Office ;
- פניות שירות:** לבירור סטטוס פניות ציבור וכל נושא עתידי שיוגדר בתור "שירותים נוספים", כגון כרטוס "חכם";
- פניות ציבור:** שירות המצריך טיפול בפניות כתובות בלבד, המחייבות בירור מול גורמים נוספים (מפעילי התחבורה הציבורית, אנשי המשרד ועוד) ולא ניתן להן מענה בזמן אמת.

תלונות על נהגי המונית מטופלות על ידי מוקד פניות הציבור. על פי מסמכי המכרז, ערוצי ההתקשרות למוקד הם באמצעות טופס מקוון, פקס, דואר ודואר אלקטרוני. התלונות מתועדות במערכת ממוחשבת לניהול שירות הלקוחות (מערכת CRM).

על פי מסמך ההנחיות שהוזכר לעיל, כדי לטפל בתלונה במסלול פלילי נדרשים שני פרטי זיהוי - מספר הרישיון להפעלת מונית (להלן - מספר כובע⁴⁷) ומספר רישוי של הרכב המשמש מונית. בהיעדרם, מתבקש הפונה להציג לפחות שני פרטים שיאפשרו לעובדי מחלקת פניות הציבור לאתר את מספר הכובע ומספר הרישוי: (1) קבלה / חשבונית; (2) צילום / תיעוד / סרטון המונית (מספר רישוי או זכות ציבורית קריא וברור); (3) שובר נסיעה מנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) עם פרטי נהג המונית; (4) רישום או תיעוד מהאפליקציה של הנוסע (הזמנה טלפונית); (5) שם תחנת המוניות / שם הנהג / מספר טלפון של הנהג.

להלן פרטי התלונות שהגיעו למחלקת פניות הציבור ותועדו במערכת הממוחשבת שלה בין השנים 2019 - 2023:

לוח 3: התפלגות תלונות העוסקות בענף המוניות שהתקבלו במחלקת פניות הציבור בשנים 2019 - 2023, על פי הכללת שני אמצעי זיהוי

סכום כולל	2019	2020	2021	2022	2023	סכום כולל
מצוינים פרטים המאפשרים זיהוי מספר כובע ומספר רישוי הרכב	301	204	350	731	760	2,346
לא מצוינים פרטים המאפשרים זיהוי מספר כובע ומספר רישוי הרכב	694	491	619	1,210	1,281	4,295
סכום כולל	995	695	969	1,941	2,041	6,641

המקור: מחלקת פניות הציבור, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2023 רק ב-2,346 תלונות מתוך 6,641 תלונות שהתקבלו (כ-35%) מצוינים פרטים המאפשרים לזהות את מספר הכובע ומספר רישוי הרכב המשמש כמונית.

⁴⁵ מכרז מספר 20/21 "להקמה, ניהול והפעלה של מרכז שירות ממוכן ומאויש עבור משתמשי התחבורה הציבורית".

⁴⁶ לפני המכרז 20/21, הפעילה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מוקד טלפוני במספר מקוצר 8787*, באמצעות ספק שזכה במכרז 12/14 להקמה, ניהול והפעלה של מרכז מענה ממוכן ומאויש לתחבורה ציבורית, לצורך מתן מענה לפניות מידע בנושאי תחבורה ציבורית.

⁴⁷ משרד התחבורה, "מפרט טכני לסימני היכר למוניות": "קופסה ועליה מודבק שלט "מונית" [להלן - כובע המונית] שניתן להאירו ביום ובלילה שתציין את מצב המונית בכל רגע נתון כדלקמן: כאשר כובע המונית מואר - המונית פנויה לנסיעה, כאשר כובע המונית אינו מואר - המונית תפוסה".



משמעות הדבר היא שב-65% מהתלונות לא ניתן היה להעביר את הטיפול בתלונה למישור הפלילי.

במסמך ההנחיות נכתב כי "יש לוודא הסכמה של הנוסע למסור עדות פרונטלית בפני חוקר מוסמך במשרד התחבורה ובבית משפט". להלן נתוני מוקד פניות הציבור המפרטים את נכונות המתלוננים להגיע למתן עדות (מתוך מערכת ה-CRM):

לוח 4: התפלגות תלונות שהתקבלו במחלקת פניות הציבור בשנים 2019 - 2023 בענף המוניות, בנוגע למוניות הכוללות שני אמצעי זיהוי - לפי הסכמת המתלונן למתן עדות

סכום כולל	2023	2022	2021	2020	2019	
2,205	643	722	348	201	291	מסכים למתן עדות
141	117	9	2	3	10	לא מסכים למתן עדות
2,346	760	731	350	204	301	סכום כולל

המקור: מחלקת פניות הציבור, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

מהלוח עולה אפוא כי מתוך הפניות התקינות (פניות הכוללות שני אמצעי זיהוי), שהתקבלו בשנים 2019 - 2023, כ-94% מהמתלוננים הביעו הסכמה להגיע למסור עדות.

על פי נתוני מחלקת פניות הציבור, מתוך 643 מתלוננים שבשנת 2023 העבירו שני פרטים מזהים והסכימו במועד הגשת התלונה להתייצב למתן עדות, 278 בלבד (כ-43%) הגיעו בפועל למסור עדות לאחר שהוזמנו לחקירה בפני חוקר מוסמך במשרד התחבורה; על פני חמש השנים 2019 - 2023 הגיעו לחקירה 1,374 מתוך 2,205 מתלוננים (62%) שהביעו הסכמה מוקדמת למסור עדות.

נמצא כי מתוך 6,641 תלונות נגד נהגי מוניות שהוגשו בשנים 2019 - 2023, רק ב-2,346 (כ-35%) היו שני פרטים מזהים (מספר רישוי ומספר כובע או פרטים אחרים המסייעים לאיתורם, כגון: קבלה על הנסיעה, שובר נסיעה מנתב"ג, תיעוד צילום או וידאו) שהם תנאי להמשך בירור התלונה על ידי מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ולהעברתה להמשך טיפול במסלול פלילי. ב-2,205 תלונות מתוכן הביעו המתלוננים הסכמה למתן עדות בשלב הגשת התלונות, אולם רק 1,374 מתלוננים (כ-62% מתוך תלונות שיש בהן פרטים ובהן המתלונן הביע הסכמה למתן עדות ו-20.6% מכל 6,641 התלונות שהתקבלו) הגיעו להעיד בחקירה בפועל.

השיעור הנמוך של תלונות הכוללות את הפרטים הנדרשים ושיעור ההתייצבות הנמוך עשויים להעיד על כך שמשרד התחבורה אינו מייצע את הציבור באופן מספק בדבר חובתו לתעד שני פרטים מזהים על מנת להגיש תלונה נגד נהג המונית. כמו כן עשוי הדבר להעיד על כך שהציבור אינו יודע כי על מנת שמשרד התחבורה יטפל בתלונתו, חובה להתייצב במשרדי מחלקת החקירות לשם מסירת גרסת אירוע. בנוסף, יתכן שעצם חובת מתן העדות הפרונטלית מרתיעה מתלוננים רבים אשר זונחים את התלונה.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי חלה חובה משפטית למסור עדות פרונטלית לחוקר מוסמך בכל תיק חקירה, וכי מדובר בהליך פלילי שמחייב מסירת עדות פרונטלית. משרד התחבורה ציין כי באתר של הרשות לתח"ץ מופיע פירוט של כל הדרכים להגשת תלונה נגד נהג מונית למשרד התחבורה, באמצעות "טופס הגשת תלונה על התנהלות בתחבורה הציבורית". משרד התחבורה הוסיף כי קיימת חובה מבחינה משפטית (בהתאם לדרישת מחלקת התביעות במשרד) לציין בטופס בזמן הגשת תלונה שני פרטים מזהים מתוך אלה: מספר הרישוי או הרישיון של המונית; קבלה עם פרטי הנהג; שם תחנת המוניות, הנמצא על גג המונית ובדלת האחורית. כמו כן, יש לציין את פרטי בעל המונית, תאריך הנסיעה והמוצא והיעד של הנסיעה. בעת הגשת התלונה המתלוננים מחויבים לסמן בטופס המקוון באתר בכוכבית את ההסכמה למתן עדות במשרד התחבורה ובבית המשפט אם הדבר יידרש, מכיוון שמדובר בהליך פלילי אשר נקבע על פי חוק סדר הדין הפלילי.



נמצא כי אומנם קיים טופס מקוון באתר משרד התחבורה שמפרט את דרך הגשת התלונה, אך אין במונית שלט המנגיש את המידע לנוסע בזמן אמת.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ליידע את ציבור הנוסעים במוניות גם באמצעות שלט בתוך המונית על אופן הגשת התלונה והפרטים שיש לאסוף לצורך הגשתה, במקרים שבהם נפגעו מקבלת שירות של נהג בחריגה מחובותיו לפי החקיקה.

כמו כן, לנוכח השיעור הגבוה (65%) של תלונות שלא כללו שני פרטים מזהים, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לבחון טיפול בתלונות על בסיס פרט מזהה אחד, ובלבד שיאפשר זיהוי מדויק של הנילון (מספר הרישוי של המונית שמאפשר זיהוי בעל הרכב ועוד).

כלי נוסף לצמצום תופעות של הפקעת מחירים ואי-הפעלת מונה הוא הנגשת מידע לציבור הנוסעים במונית באמצעות מדבקה שמציגה את מבנה התעריפים החוקי ואת זכות הנוסעים להתלונן במצב שבו לא יחויבו על פיהם. כדי להנחות את נהגי המוניות להדביק את המדבקה, גובשה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית טיוטת⁴⁸ "נוהל הדבקת מדבקת מרכיבי תעריף במוניות מיוחדות" (להלן - טיוטת הנוהל), שמחייב את הדבקתה "במקום גלוי לכל הנוסעים במונית". מטרת המדבקה, על פי טיוטת הנוהל: "לספק לנוסעים במוניות מידע עדכני על מחירי הנסיעה במונית וכתובת לתלונות במקרה של הפקעת מחיר או הפרה אחרת של צו הפיקוח או דרישות רמת השירות במוניות".

בהתאם לטיוטת הנוהל, במדבקה זו "יפורטו מרכיבי התעריף ותוספות עיקריות אותן ניתן לגבות". כמו כן, "בנוסף למידע על מרכיבי התעריף העיקריים, המודעה תכלול קישור למידע מפורט נוסף וכן כתובת דוא"ל של המשרד להגשת תלונות. הוכן נוסח הכולל מרכיבי תעריף עיקריים ב-3 שפות (עברית, ערבית, אנגלית). הנוסח כולל הפנייה באמצעות QR לדרך מידע נוסף, אשר יופיע באתר שירות המידע הממשלתי (Gov.il)". להלן דוגמה למדבקה:

תמונה 1: טיוטה למדבקה לפרסום במונית - לא מיושמת בפועל

TAXI FARES ■ תעריפי נסיעה ■ فارس السفر			
Price including VAT • המחירים כוללים מע"מ • الأسعار تشمل ضريبة القيمة المضافة			
תוספת הזמנה מראש Extra for pre-order قبل النظام اضافية +4.80 ש"ח n	מחיר התחלתי Initial charge بدأ السعر 10.48 ש"ח n	תוספת איסוף מנמל תעופה Additional charges from Airport البيك اب اضافية من المطار בן גוריון Ben Gurion בן גוריון +5.00 ש"ח n	לפרטים נוספים For more information لمزيد من التفاصيل  WWW.GOV.IL
תוספת כבודה (עבור כל מזוודה) Luggage additional charges الامتعة (على أي حقيبة) +4.30 ש"ח n	תעריף פעימה Beat Rate معدل النبض א' 8 ב' 1.93 ג' 1.64 ד' 2.30 ש"ח n	חיפה Haifa حيفا +2.00 ש"ח n רמון Ramon رامون +2.00 ש"ח n	
يجب على السائق تشغيل عداد في كل رحلة، وتقديم إيصال عند طلب. يجب إرسال المكون، بالإضافة إلى رقم التاكسي والإشارة إلى العنوان البريدي الإلكتروني: pnioctm@mot.gov.il			
הנהג מחויב להפעיל מונה בכל נסיעה, ולספק קבלה בכל דרישה. חלוקת, בציור מספר המונית והקבלה יש לשלוח לכתובת הדואר האלקטרוני: pnioctm@mot.gov.il			
Driver is obliged to operate a counter on every trip, and provide a receipt on every demand. Complaints, including tax number and receipt, should be sent to: pnioctm@mot.gov.il			

המקור: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

בהתייחסותה של לשכת היועצת המשפטית של משרד התחבורה לטיוטת הנוהל, אשר נשלחה במרץ 2019 אל מנהלת אגף רישוי ותפעול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית נכתב כי "ניתן לחייב להציג במונית מדבקה/שלט הכוללים את מרכיבי התעריף העיקריים", וכי הדבר "נועד להביא להגברת השקיפות עבור הצרכנים ולהגדלת כח המיקוח שלהם אל מול נהגי המוניות ובכך לצמצם את פערי המידע בין הנהג לצרכן". עוד נכתב כי החלת החובה להציג במונית מדבקה/שלט מידע "לא רק תהפוך את מערכת היחסים בין הנהג לנוסע לשוויונית יותר, אלא היא גם עשויה לסייע לשוק המוניות להפוך ליעיל יותר, תוך צמצום אפשרותם של הנהגים להפקיע מחירים".

⁴⁸ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית: "נוהל הדבקת מדבקת מרכיבי תעריף במוניות מיוחדות".



על חשיבות פרסום מידע לציבור בנושא זכויות, העיר ב-2022 משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה בהקשר של רפורמה בענף הרכב: "משרד התחבורה לא פרסם לידיעת הציבור את סעיפי הרפורמה העשויים לסייע לצרכנים לשפר את מימוש זכויותיהם בענף"⁴⁹.

מן הדברים עולה כי עמדת הלשכה המשפטית של משרד התחבורה, הסוברת כי ניתן לחייב את נהגי המוניות להציג מודעה בדבר זכויות הנוסעים וחובות הנהגים, התקבלה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית כבר במרץ 2019. ואולם, גם כחמש שנים ממועד זה, טרם גובש נוסח עדכני למודעה ולא נקבעה חובת הצבתה במוניות. יצוין כי על פי פילוח התלונות שהוצג לעיל, תלונות בעניין הפקעת מחיר ואי-הפעלת מונה מהוות קרוב למחצית מכלל התלונות.

התמשכות התהליכים להטמעת המודעה במוניות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה מונעת במשך חמש שנים את התועלות הצפויות לנבוע לציבור ממהלך זה, כפי שצינו בחוות הדעת של לשכת היועצת המשפטית של משרד התחבורה. כבר בשנת 2022 העיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, על אי-פרסום זכויות הצרכנים שנקבעו ברפורמה שהוא עצמו קידם בענף הרכב בשנת 2016.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לגבש נוסח סופי למודעה, ולהנחות את נהגי המוניות להציבה במקום גלוי כפי שהוצע בטיטוט הנוהל. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לכלול במודעה את הפרטים הנדרשים לצורך הגשת התלונות על נהגי המוניות וערוצי התקשורת להגשתן.

אגף הפיקוח, הבקרה ורמת השירות

אגף הפיקוח, הבקרה ורמת השירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית מפקח ברמה הארצית על פעילות קווי השירות באוטובוסים, במוניות, היסעים והשכרת רכב. נושא המוניות נכלל בתחום פיקוח וחקירות באגף (להלן - מחלקת חקירות). פקחי המחלקה וחוקריה פועלים מכוח הרשאה מאת השר לביטחון פנים, בהתאם לסעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות)⁵⁰. הרשאה זו מסמיכה רשימה ספציפית של עובדים⁵¹ ברשות הארצית לתחבורה ציבורית לערוך חקירות בקשר לביצוע עבירות שונות. יצוין כי כל פעילויות האכיפה של מחלקת החקירות מתבצעות במסלול פלילי, לפי סדר הדין הפלילי ודיני העונשין שדורשים רף הוכחה גבוה, ביסוס ראיות מוצקות, גביית עדות פרונטלית וניהול תיק מסמכים, שכן במועד סיום הביקורת לא קיים מסלול של אכיפה בדרך מינהלית של העבירות הרווחות בתחום המוניות⁵².

מחלקת החקירות ממנה על קבלת תלונות הציבור ממחלקת פניות הציבור וחקירתן, ועל ביצוע פעילות פיקוח ואכיפה יזומה, כמפורט להלן:

1. טיפול בפניות אשר נפתחו במחלקת פניות הציבור: פניות שהתקבלו במחלקת פניות הציבור ומופיעים בהן שני פרטי זיהוי של המונית, המתלונן מביע הסכמה למתן עדות והן עונות על סוגי העבירות שבגינן ניתן להגיש תלונה - מועברות לאגף הפיקוח לצורך המשך טיפול. הטיפול כולל פתיחת תיק במערכת ה-CRM של מחלקת פניות הציבור, ומשם מועבר המידע למערכת המידע של אגף הפיקוח (מערכת "מיכאל"). הטיפול במחלקת החקירות

מבקר המדינה, דוח שנתי 2022, "התחרותיות בענף הרכב", עמ' 579.
 על פי ס' 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות): "(1) קצין משטרה מדרגת מפקח ומעלה, או כל קצין אחר או סוג אחר של קצינים המורשים בכתב - בדרך כלל או במיוחד - על ידי שר המשפטים, לערוך חקירות על ביצוע עבירות, רשאי לחקור בעל פה כל אדם המכיר, לפי הסברה, את עובדותיה ונסיבותיה של כל עבירה, שעליה חוקר אותו קצין משטרה או אותו קצין מורשה אחר כנ"ל, ורשאי הוא לרשום בכתב כל הודעה, שמוסרה אדם הנחקר כך; (2) אדם, הנחקר כך, יהיה חייב להשיב נכונה על כל השאלות, שיציג לו בשעת החקירה אותו קצין משטרה, או קצין מורשה אחר כנ"ל, חוץ משאלות שהתשובות עליהן יהיה בהן כדי להעמידו בסכנת האשמה פלילית".

הרשאה לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

להרחבה בנושא דרך הטיפול והשינויים בו ראו בהמשך בפרק בנושא "העברת הטיפול מאכיפה פלילית לאכיפה בדרך מנהלית".

49

50

51

52



כולל בירור נכונותו של המלין לתת עדות בפני החוקר⁵³ באחת מלשכות משרד התחבורה, כנדרש על פי נוהל פיקוח שפורסם על ידי היועצת המשפטית למשרד התחבורה⁵⁴.

מתוך כ-2,205 מתלוננים שהביעו הסכמה ראשונית להגיע למתן עדות בשנים 2019 - 2023, הגיעו בפועל 1,374 מתלוננים.

תמונה 2: צילום מסך מתוך מערכת המידע של אגף הפיקוח (מערכת "מיכאל")

המקור: הרשות הארצית לתחבורה הציבורית.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי החל מיוני 2023 נערך במחלקת החקירות, בשיתוף עם מחלקת פניות הציבור, פרויקט חלץ ("פילוט") לשינוי אופן הטיפול בפניות הציבור. על פי המתווה הנבחן, בגין התלונות שבדיקתן הראשונית העלתה חשש להפרת כללי התנהגות החלים בענף המוניות, תשלח הודעה למלין כי יתכן ויש ממש בטענותיו וכי עליו למסור את גרסתו במשרד התחבורה תוך 30 ימים. אם המלין לא יגיע או לא יבקש הארכה, תלונתו תיסגר ולא תפתח חקירה.

2. **פעילות פיקוח יזומה:** נוסף על הטיפול בפניות המגיעות ממחלקת פניות הציבור, מחלקת החקירות יוזמת פעילות פיקוח שוטפת ברחבי הארץ, באמצעות שלושה פקחים במשרה מלאה וחמישה חוקרים⁵⁵, בהתאם לתוכנית עבודה חודשית הנקבעת על ידי מנהלת מחלקת החקירות, בהתאם לשיקול דעתה המקצועי ובהתאם לדרישות הממונים. בשנים 2019 - 2023 ביצעו פקחי מחלקת החקירות 14,475 פעולות פיקוח יזומות, כמפורט להלן:

לוח 5: נתוני פעילות הפיקוח היזומה של מחלקת החקירות, 2019 - 2023

פעילות מחלקת החקירות	2019	2020	2021	2022	2023	סכום כולל
פעילות פיקוח יזומה	4,507	2,924	2,630	2,153	2,261	14,475

המקור: מחלקת פיקוח וחקירות.

מהנתונים עולה כי במשך השנים קיימת ירידה בהיקף פעולות הפיקוח היזומות שביצעו פקחי מחלקת החקירות: מ-4,507 פעולות בשנת 2019 ל-2,261 פעולות בשנת 2023, ירידה של 50%. גם בשנת 2022, לאחר מגפת הקורונה, בוצעו 2,153 פעולות פיקוח יזומות, שהן פחות

⁵³ משרד התחבורה, "קריטריונים לפתיחת תיק חקירה (הליך פלילי)": על פי המסמך יש לוודא הסכמה של הנוסע למסור עדות פרונטלית בפני חוקר מוסמך במשרד התחבורה ובבית משפט.

⁵⁴ לשכת היועצת המשפטית למשרד התחבורה, "נוהל פיקוח במוניות מיוחדות / מוניות שירות" (3.8.21). על פי הנוהל, כדי לבסס חומרי חקירה בצורה מספקת לצורך הגשת כתב האישום ולהשגת הרשעה, נדרשים נהלים ברורים עבור פקחי המשרד המבצעים פעולות פיקוח במוניות מיוחדות ובמוניות שירות.

⁵⁵ בתשובת משרד התחבורה צוין כי שניים מחמשת החוקרים הם חוקרים-פקחים, כלומר עוסקים מפעם לפעם גם בפיקוח, כחלק מתוכנית העבודה.



ממחצית פעולות הפיקוח שבוצעו בשנת 2019 (כ-48%). היקף הפעילות היזומה של מחלקת החקירות בשנת 2023 (2,261 פעולות פיקוח) מהווה שיעור זניח (0.003%) ממספר הנסיעות השנתי שהוערך בשנת 2018 על ידי משרד התחבורה בכ-72 מיליון נסיעות.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי באגף עובדים רק שלושה פקחים במשרה מלאה המבצעים את פעילות הפיקוח היזומה בכל הארץ, וכי יחידות הפיקוח והחקירות יקבלו בברכה תקנים נוספים. משרד התחבורה ציין כי מפרוץ מגפת הקורונה, בתחילת שנת 2020, ועד סוף שנת 2021 פעילות הפיקוח הייתה מצומצמת, והפקחים עסקו בסיוע לרשויות המקומיות ולמשטרת ישראל ובעבודות מינהליות במשרדים. נוסף על כך, לא מעט עובדים נדבקו בנגיף ושהו בבידוד זמן רב ובימי מחלה רבים. בשנת 2022 החל אגף הפיקוח לחזור לשגרה מדורגת ובוצעו 2,153 פעולות פיקוח, ומתחילת שנת 2023 ועד תחילת מלחמת חרבות ברזל בוצעו 2,030 פעולות פיקוח. מאוקטובר 2023 ובעקבות מלחמת חרבות ברזל עובדי אגף הפיקוח נרתמו לסייע לחמ"ל המשרד, להסברה ולסיוע למפונים בכל הארץ, סיוע בהטענה ללא תשלום של רב-קו וכיוצא באלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההסבר לירידה זו אינו משבר הקורונה מאחר שגם בשנת 2022, לאחר מגפת הקורונה, מספר פעולות הפיקוח היזומות (2,153) היה פחות מחצי ממספר הפעולות כאמור בשנת 2019 (4,507). משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את הירידה במספר פעולות הפיקוח משנת 2023 עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל בתחילת הרבעון האחרון של אותה שנה (2,030). גם באומדן שנתי, ללא השפעת מלחמת חרבות ברזל, מספר זה (כ-2,707)⁵⁶ עדיין קטן בכ-40% ממספר פעולות הפיקוח בשנת 2019.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לבחון את הסיבות לירידה העקבית במספר פעולות הפיקוח היזומות בשנים 2019 - 2023. נוסף על כך ממליץ משרד מבקר המדינה לבחון אם הפעילות בהיקף הנוכחי תואמת להיקף הפעילות בענף, ואם יעלה צורך - לפעול להגברת פעולות הפיקוח היזומות.

שלושה פקחי היחידה במשרה מלאה אחראים לפיקוח על המוניות בכל רחבי הארץ. בהקשר זה יצוין, כי על פי נתוני משרד התחבורה ומשרד האוצר⁵⁷, מספר הנסיעות השנתי הכולל של מוניות בישראל עומד, להערכת משרד התחבורה, על 72 מיליון נסיעות.

פעילות הפיקוח היזומה מבוצעת בין השאר באמצעות "נוסע סמוי", בהתאם לנוהלי אגף הפיקוח, הבקרה ורמת השירות⁵⁸. פעולות הפיקוח מבוצעות בשטח ומוזנות למערכת "מיכאל" באופן ידני אחת לכמה ימים. הממצאים שמועברים לחקירה מתועדים בתיק חקירה פיזי (מודפס). התיק הפיזי כולל ממצאים כמו תמונות וסרטונים, וכן "טופס דיווח" שבו ממלאים הפקחים את פרטי הנסיעה והעבירה שנצפתה. בהמשך מועברים החומרים, לרבות הסרטונים, למערכת "מיכאל". מערכת זו מאפשרת הזנה ידנית של חומרי חקירה אך יכולת שליפת הנתונים והפקת דוחות סטטיסטיים מתוכה - מוגבלת ומחייבת עיבוד ידני.

נמצא כי מערכת המידע "מיכאל" של מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מאפשרת שליפת נתונים על היקף התלונות בחלוקה לפי ערים, מספר פעולות פיקוח בכלל, וכאלה שהעלו ממצאים בלתי תקינים וכד', ולכן לא ניתן להסתייע במערכת לצורך מיקוד פעולות הפיקוח היזומות.

⁵⁶ חושב על פי הכפלת מספר פעולות הפיקוח בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה (2,030) ב-4/3, כדי לקבל אומדן שנתי לשנת 2023 ללא השפעת מלחמת חרבות ברזל.

⁵⁷ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים, החלטת ועדת המחירים בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 9.1.2018.

⁵⁸ יחידת התביעות, לשכת היועצת המשפטית, נוהל "פיקוח במוניות מיוחדות / מוניות שירות", לשכת היועצת המשפטית.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון טיוב נתונים מתוך מערכת המידע הקיימת באופן שיאפשר הפקה של מידע ופילוחו שיסייע בתכנון תהליכי פיקוח יזומים.

פעילות פיקוח יזומה בערים נבחרות ובנתב"ג - 2020 - 2023

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני משרד התחבורה על פעילות מחלקת החקירות בערים ערים ובנמל התעופה בן גוריון. בהעדר יכולת שלילת דוחות ממוחשבים ממערכת החקירות, הבדיקה בוצעה באמצעות בניית מאגר נתונים ל-20 ערים נבחרות ונתב"ג על בסיס מידע פרטני לשנים 2020 - 2023. עלה כי בשנים אלה נערכו באזורים אלה 8,794 פעולות פיקוח יזומות: מהן 7,612 פעולות בערים נבחרות (כ-86.6%) ו-1,182 פעולות בנמל התעופה בן-גוריון (כ-13.4%).

ריכוז פעולות הפיקוח והאכיפה בענף המוניות בישראל באזורים נבחרים בשנים 2020 - 2023 מופיע בלוח להלן:

לוח 6: התפלגות פעולות הפיקוח שבוצעו בערים נבחרות ובנתב"ג, 2020 - 2023

שם ישוב	אוכלוסייה	בדיקות בהן התגלו ממצאים	סה"כ בדיקות	שיעור ממצאים מטן בדיקות	מס' ימי פעילות באיזור	שיעור ימי הפעילות	חדירות נוכחות (ביתים)
ראש העין	76,301	0	39	0.0%	3	0%	486.7
קרית אונו	45,434	0	20	0.0%	3	0%	486.7
ירושלים	1,070,737	128	646	19.8%	215	19%	6.8
לוד	93,160	7	33	21.2%	4	0%	365.0
תל אביב - יפו	579,843	557	2,219	25.1%	345	30%	4.2
חיפה	337,368	200	767	26.1%	137	12%	10.7
פתח תקווה	280,891	94	345	27.2%	46	4%	31.7
נצרת	82,730	17	58	29.3%	5	0%	292.0
נתניה	274,947	282	938	30.1%	104	9%	14.0
ממוצע בערים ערים				31.1%			
צפת	41,960	59	168	35.1%	24	2%	60.8
רחובות	163,313	98	262	37.4%	31	3%	47.1
כפר סבא	111,391	105	271	38.7%	30	3%	48.7
ראשון לציון	281,749	97	247	39.3%	31	3%	47.1
אילת	69,424	201	474	42.4%	14	1%	104.3
באר שבע	228,187	174	406	42.9%	57	5%	25.6
אשדוד	257,676	133	293	45.4%	35	3%	41.7
אשקלון	173,686	98	210	46.7%	23	2%	63.5
בית שמש	174,987	76	148	51.4%	17	2%	85.9
מעלה אדומים	40,671	33	57	57.9%	7	1%	208.6
דימונה	42,354	8	11	72.7%	2	0%	730.0
סה"כ בערים ערים	4,426,809	2,367	7,612		1,133		
נתב"ג	-	110	1,182	9.3%	62		23.5

על פי נתוני אוכלוסייה - מאגר הנתונים הממשלתי, דצמבר 2023; נתוני פעולות הפיקוח - הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי ב-2,367 פעולות פיקוח מתוך 7,612 פעולות שבוצעו, על ידי מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה (31%), בערים לעיל, נמצאו ממצאים העשויים להעיד על חשד לביצוע עבירות מתחום המוניות והפרת ההנחיות התקפות בענף כפי שנקבעו בפקודת התעבורה ובתקנות התעבורה.

ניתוח נתוני פעולות הפיקוח שביצעה מחלקת החקירות מעלה שונות גבוהה בין הערים בכל הנוגע לממצאים העשויים להעיד על היקף עבירות בתחום המוניות והפרות ההנחיות המחייבות את נהגי המוניות. בין הערים הגדולות, בית שמש, אשקלון ואשדוד בולטות



בשיעור הבדיקות הגבוה בהן עלו ממצאים (51.4%, 46.7%, 45.4% בהתאמה) ומנגד במספר נמוך של פעולות פיקוח יזומות ובמספר נמוך של ימי פעילות יחידת הפיקוח במקום: בבית שמש בוצעו בארבע שנים 148 פעולות פיקוח ב-17 ימי עבודה, כלומר אחת ל-86 ימים בממוצע; באשקלון בוצעו בארבע שנים 210 פעולות ב-23 ימי עבודה, כלומר אחת ל-64 ימים בממוצע; באשדוד בוצעו 293 פעולות ב-35 ימי עבודה, כלומר בתדירות של אחת ל-42 ימים בממוצע. גם העיר התיירותית אילת בולטת בשיעור ממצאים גבוה (42.4% מפעולות הפיקוח), אך בוצעו בה 14 ימי פעילות כלומר בתדירות של יום עבודה אחד בכל 104 ימים.

הערים ירושלים, תל אביב, חיפה ונתניה, בולטות בשיעור הבדיקות הנמוך יחסית בהן עלו ממצאים (19.8%, 25.1%, 26.1%, 30.1% בהתאמה) אך במספר גבוה של פעולות פיקוח יזומות ומספר גבוה של ימי פעילות מחלקת החקירות: בירושלים בוצעו בארבע שנים 646 פעולות פיקוח ב-215 ימי עבודה, כלומר אחת ל-6.8 ימים בממוצע; בתל אביב בוצעו 2,219 פעולות פיקוח ב-345 ימי פעילות כלומר אחת ל-4.2 ימים בממוצע. שתי הערים הללו מרכזות כ-49% מסך ימי הפעילות מתוך 20 הערים שנבחנו. בעיר חיפה בוצעו 767 פעולות פיקוח ב-137 ימי עבודה כלומר אחת ל-10.7 ימים ובעיר נתניה בוצעו 938 פעולות פיקוח ב-104 ימים כלומר אחת ל-14 ימים.

בנתב"ג בוצעו 1,182 פעולות פיקוח יזומות, המספר השני בגובהו לאחר תל אביב. מנתוני פעולות הפיקוח בנתב"ג עולה כי שיעור הממצאים המעידים על עבירות על הכללים נמוך (9.3%) ביחס לעשרים הערים שנבדקו. עם זאת, מכיוון שעל פי נתוני רשות שדות התעופה בשנת 2022 יצאו מנתב"ג כ-1.1 מיליון מוניות מיוחדות⁵⁹ שיעור הממצאים האמור עשוי להצביע על כ-102 אלף נסיעות שבהן עלולות להתבצע עבירות והפרות של ההנחיות התקפות בענף המוניות. על אף פוטנציאל הפרות הגבוה, נספרו בנתב"ג 62 ימי עבודה בשנים 2020 - 2023 כלומר בתדירות של אחת לכ-24 ימים.

⁵⁹ רשות שדות התעופה, לשכת מבקר הרשות, "פיקוח מוניות נתב"ג", דוח ביקורת, דצמבר 2023.



להלן התפלגות ימי פעולות הפיקוח שביצעה מחלקת הפיקוח בחלוקה על פי שנים:

לוח 7: התפלגות ימי פעולות הפיקוח שבוצעו בעשרים ערים נבחרות ובנתב"ג, 2020 - 2023

ימי נוכחות ייחודיים					עיר / שנה
סה"כ	2020	2021	2022	2023	
3	2		1		ראש העין
3	3				קריית אונ
215	68	54	42	51	ירושלים
4	2	2			לוד
345	92	96	82	75	תל אביב
137	45	40	34	18	חיפה
46	12	14	12	8	פתח תקווה
5	4	1			נצרת
104	21	42	22	19	נתניה
24	9	8	3	4	צפת
31	18	10	2	1	רחובות
30	20	8	1	1	כפר סבא
31	14	7	2	8	ראשון לציון
14		3		11	אילת
57	13	23	8	13	באר שבע
35	12	14	7	2	אשדוד
23	11	10	1	1	אשקלון
17	3	9	2	3	בית שמש
7	2	5			מעלה אדומים
2		1	1		דימונה
1,133	351	347	220	215	סה"כ (עשרים ערים)
62	3	18	6	35	נתב"ג

על פי נתוני פעולות הפיקוח - הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ועיבודי משרד מבקר המדינה.

מבחינת נתוני ימי פעילות של פקחי מחלקת החקירות ב-20 ערים ונתב"ג בשנים 2020 - 2023 עולה כי חלה ירידה במספר ימי פעילות שבוצעו בערים אלה, מכ-349 במוצע בשנים 2020 - 2021 לכ-218 במוצע בשנים 2022 - 2023.

עוד עולה כי בעיר אשדוד, בה עלו ממצאים ב-45.4% מהבדיקות, חלה ירידה בפעילות הפיקוח היזומה ובשנת 2023 פעלו פקחי היחידה רק בשני ימי עבודה. גם בעיר אשקלון בה עלו ממצאים ב-46.7% חלה בשנים 2022 - 2023 ירידה בימי פעילות פיקוח ובוצעה פעילות פיקוח יזומה רק במשך יום אחד בכל אחת מהשנים האלה. בעיר בית שמש חלה ירידה בימי פעילות פיקוח מתשעה ימים בשנת 2021 ל-2 ו-3 ימים בלבד בשנים 2022 - 2023 בהתאמה, וזאת אף שעלו ממצאים ב-51.4% מהבדיקות. כמו כן נמצא כי בעיר התיירותית אילת כלל לא בוצעו פעולות פיקוח בשנים 2020 ו-2022.

במועד עריכת הביקורת למשרד התחבורה לא היו נתונים של מספר הנסיעות במונית לפי ערים ולכן לא ניתן היה להשוות את התפלגות פעולות הפיקוח היזומות להתפלגות מספר הנסיעות בכל איזור⁶⁰.

יצוין כי החל מיום 20 במאי 2020 חלה חובת התקנת מונים חכמים מבוססי טכנולוגיה עדכנית המאפשרים איסוף מידע על נסיעות של כל המוניות לרבות מוצא ויעד (ראו פרק "מערכת BI לניתוח נתונים מהמונים החדשים" להלן), עם זאת הנתונים מהמערכת עדיין אינם זמינים.



מהנתונים עולה כי בערים בהן נמצאו שיעורי הפרות נמוכים הייתה תדירות גבוהה של פעילות הפיקוח של מחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ובמספר ערים בהן נמצא שיעור הפרות גבוה נרשמה תדירות פעילות פיקוח נמוכה.

שילוב מידע ממערכת המונים החכמים וממערכת החקירות עשוי לסייע למחלקת החקירות באיתור הערים שבהן יש מספר נסיעות גדול וערים שבהן שיעור הממצאים מפעולות הפיקוח גבוה וזאת על מנת לטייב את הקצאת המשאבים לפעילות הפיקוח.

משרד מבקר המדינה ממליץ למחלקת החקירות ברשות הארצית לתחבורה ציבורית לשלב את הנתונים ממערכת המונים החכמים וממערכת החקירות על מנת למקד, בזמן אמת, את פעולות הפיקוח בערים בהן שיעור הממצאים מתוך פעולות הפיקוח גבוה או במגמת עלייה. כמו כן מומלץ לבחון את הקצאת משאבי הפיקוח בהתאם למספר הנסיעות בכל עיר כפי שיעלה מניתוח אגרטיבי של נתוני המונים החכמים.

3. **חקירות נהגים וגביית גרסת המלינים**: תלונות הציבור שמועברות לחקירה, וגם ממצאי פעולות פיקוח יזומות, נחקרים במחלקת החקירות. המתלוננים והנהגים הנילוים מתבקשים להופיע בפני חוקרי המחלקה ולמסור את גרסתיהם. החוקרים מנהלים פרוטוקול חקירה ומתעדים את הממצאים שעולים בתיק החקירה. בין היתר החוקר יברר האם לגורם שעליו התלונה יש או היו תלונות נוספות, יגבש המלצה בכתב וכד'. בתום איסוף החומרים בהתאם לנוהל טיפול בתלונות הציבור, מועברים חומרי החקירה והממצאים לוועדת תלונות הציבור אשר מורכבת ממנהל יחידת התביעות ומנהל יחידת הפיקוח או נציגיהם ותפקידה לקבוע את דרך הטיפול היעילה ביותר בתלונה הטעונה חקירה פלילית.

מערכת המידע לניהול חקירות

מערכת המידע המשמשת את מחלקת החקירות לניהול פעולות הפיקוח והחקירות היא מערכת מיושנת שההסכם לפיתוחה נחתם במהלך 2003, וחסרים בה כלים שעשויים לייעל את עבודת המחלקה. להלן כמה נקודות חולשה של המערכת:

1. על פי הסכם התחזוקה, המערכת נמצאת בתחזוקת שבר⁶¹ משנת 2013, ואינה מאפשרת פיתוחים ועדכונים הנדרשים לשיפורה. לפי ההסכם, הספק מחויב לבצע תיקוני תקלות בלבד והשירות אינו כולל את התאמות התוכנה לגרסות חומרה ותוכנה תשתית חדשות, הדרכת משתמשים, שינויים ושיפורים ותקלות שמקורן במערכות משיקות.

2. בפגישות בין צוות הביקורת למשתמשי המערכת עלה כי היא לא מאפשרת שליפת דוחות אגרטיביים בחתכים הנחוצים לניתוח המידע, וכי היא מחייבת הזנה ידנית של המסמכים והקבצים הנאספים במסגרת פעולות הפיקוח ואת הקלדת דוחות הפיקוח במחשב במשרד.

בינואר 2020 נכתב מסמך אפיון למערכת מחשב חדשה⁶² (להלן - מערכת מיכאל החדשה), המשותפת למחלקת פניות הציבור ולמחלקת החקירות. מערכת זו אמורה להיות מחוברת למחשב לוח (טאבלט) אישי שיינתן לכל פקח, כך שתהליך הזנת ממצאי הפיקוח יבוצע מיידית בשטח. על פי מסמך האפיון: "תיעוד נתוני הביקורת יכול להתבצע בעת ביצוע הביקורת (ביקורת גלויה) או מיד לאחר ביצוע הביקורת (ביקורת סמויה), התיעוד כולל העלאת קבצים שונים כגון קבצי תמונה, סרטונים וקבצי הקלטת מסלול שישמרו בעת ביצוע הביקורת על גבי מחשב הלוח של הפקח".

עוד צוין במסמך האפיון כי "עם פתיחת מסך הבית, יופיעו בפני כל פקח משימות הפיקוח ששובצו עבורו", וכי "כנוהל עבודה, יוגדר מול כל פקח, כי לפני כל ביקורת שיבצע (באם הביקורת דורשת הקלטת מסלול נסיעה) עליו להתחבר לאפליקציה צד ג' שתותקן על גבי מחשב הלוח האישי בעת

61 אחזקה במסגרתה מטופלות תקלות בלבד במערכת ולא מבוצעים פיתוחים ושיפורים.
62 מסמך אפיון מערכת CRM עבור משרד התחבורה - מערכת מיכאל החדשה, ינואר 2020.



תחילת הנסיעה לשם הקלטת מסלול הנסיעה". על פי מסמך האפיון "המערכת מאפשרת להפיק דוחות סיכום לביצועי הגורמים השונים המטפלים במערכת ולהחלטות המתקבלות על ידיהם".

אם מערכת מיכאל החדשה תפותח בהתאם לנוסח מסמך האפיון, היא אכן עשויה לשפר את יכולת שליפת הדוחות ותייעוד המסמכים, ובכך לייעל את עבודת הפקחים והחוקרים.

מערכת מיכאל החדשה נמצאת בפיתוח ברשות הארצית לתחבורה הציבורית במשרד התחבורה מיוני 2019. בסוף 2023 היא הייתה בשלבי פיתוח מתקדמים, שולמו בגינה כ-392,000 ש"ח מתוך כ-1,073,000 ש"ח (לפני מע"ס), אך היא עדיין אינה פועלת. זאת, בשל קושי טכני ביישום אחד המאפיינים הקשורים בהעברת נתונים מסוימים בממשק מחשב הלוח האישי למערכת המשרדית. המערכת צפויה להיכנס לשימוש לאחר השלמת הטיפול בתקלה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מערכת המידע "מיכאל" המשמשת את מחלקת החקירות אינה מאפשרת שליפות נתונים מצרפיים המסכמים את פעילות המחלקה. כדי להפיק נתונים סטטיסטיים, עובדי המחלקה נדרשים לשלוח באופן ידני פעולות פיקוח פרטניות שבוצעו ולסכם אותן באופן ידני - תהליך שאינו יעיל ועלול לגרום לטעויות. בביקורת עלה כי מערכת מיכאל החדשה, שאופיינה כבר בינואר 2020, טרם הוכנסה לשימוש - זאת אף על פי שיישומה עשוי לייעל את העבודה של מחלקת החקירות באמצעות המשאבים הקיימים.

בהיעדר יכולת להפיק נתונים מצרפיים מתוך המערכת הממוחשבת העיקרית של המחלקה, אין באפשרות מחלקת החקירות להסתייע בנתונים לשם טיוב הפעילות ושיפור סדרי העבודה, ובכלל זה: ניתוח הפעילות שבוצעה, בחינת שיעור פעולות הפיקוח שהבשילו לכדי ממצא בחלוקה לערים ומיקוד מוקדי סיכון גיאוגרפיים.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2024 כי "בינואר 2020 אופיינה מערכת מיכאל חדשה, שבה קיים אפיון המאפשר שליפת נתונים ומידע כפי שצוין על ידי המבקר. מערכת חדשה זו נמצאת [בפיתוח] במשרד התחבורה מיוני 2019 אולם טרם פועלת בשל קושי טכני הקשור לאבטחת מידע (הנושא מצוי בטיפול מחלקת טכנולוגיות במשרדנו)".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לפעול, בשיתוף מחלקת הטכנולוגיות במשרד התחבורה, להשלמת הפיתוח של מערכת מיכאל החדשה והטמעתה. כן ממליץ משרד מבקר המדינה כי המערכת תאפשר הפקה של מידע ופילוחו באופן שיסייע בתכנון תהליכי הפיקוח היוזמים וכי מחלקת החקירות תסתייע בנתונים שנאספו בשנים האחרונות לשם טיוב פעילותה ומיקודה, ולשם מיצוי יכולותיה.

יחידת התביעות הארצית

יחידת התביעות הארצית של משרד התחבורה אחראית לאכיפת הדין בכל תחומי הפיקוח של משרד התחבורה. היחידה מורכבת מתובעים שקיבלו הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה ואשר מייצגים את משרד התחבורה במסגרת הליכים פליליים המתנהלים בערכאות ברחבי הארץ. יחידת התביעות משמשת גם כיחידה מקצועית המספקת הכוונה ונהלים שמטרתם להדריך את עובדי מחלקת פניות הציבור ומחלקת החקירות "כיצד לבסס חומרי חקירה באופן מספק לצורך הגשת כתב אישום"⁶³. לאור האמור, עובדי היחידה מספקים מענה מקצועי שוטף לכל המעורבים במערך האכיפה.

חומרי החקירה שנאספו במחלקת החקירות מועברים לוועדה לתלונות הציבור המורכבת ממנהל יחידת התביעות ומנהל יחידת הפיקוח. בהתאם לנוהל טיפול בתלונות הציבור (נספח ד': נוהל ועדה לטיפול בתלונות הציבור), הוועדה תעניין בתיק בירור התלונה, לרבות המלצות החוקר ותחליט על:

⁶³ משרד התחבורה, "נוהל פיקוח במוניות מיוחדות / מוניות שירות", (3.8.21) מתווה "נהלים ברורים עבור פקחי המשרד המבצעים פעולות פיקוח במוניות מיוחדות ובמוניות שירות", וזאת "על מנת לבסס חומרי חקירה בצורה מספקת לצורך הגשת כתב האישום ולהשגת הרשעה".



השלמת בירור התלונה, גניזת התיק, הוראה על פתיחת חקירה. עבור התיקים אשר הטיפול בהם יימשך, יכינו עובדי יחידת התביעות את כתבי האישום, יגישו אותם לבית המשפט ויופיעו בפני בית משפט כתובעים בתיק.

מיחידת התביעות נמסר כי העבירות העיקריות שבגינן מוגשים כתבי אישום הן סירוב להסיע, הסעת נוסעים נוספים על מזמין הנסיעה שלא בהסכמתו (עבירות מכוח תקנה 501 לתקנות התעבורה⁶⁴); עבירות התנהגות הנהג - אי-עמידה בחובה לעזור לנוסע בכניסה למונית או ביציאה ממנה, וכן בהטענה ובפריקת מטען, או אי-עמידה בחובות שונות של הנהג הציבורי (עבירות מכוח תקנה 504 לתקנות התעבורה⁶⁵); אי-עמידה בחובות התקנת מונה במקום גלוי לעיני הנוסעים (תקנה 509⁶⁶); דרישת שכר הסעה גבוה מהרשום במונה (תקנה 512 לתקנות התעבורה⁶⁷). העונשים על הפרת הוראות התקנות והפקודה קבועים בסעיפים 68⁶⁸ ו-62(1)⁶⁹ לפקודת התעבורה. יצוין כי חלק מהעבירות המנויות לעיל כלולות בצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002.

אם מוגש כתב אישום, יזומן הנאשם לדיון על ידי בית משפט שידון בעניינו. אם התיק נפתח בעקבות התלונה שהתקבלה במחלקת פניות הציבור, רשאי בית המשפט לזמן גם את המתלונן עצמו לשם חקירה.

להלן נתונים סטטיסטיים על פעילות יחידת התביעות הארצית בשנים 2019 - 2023 :

לוח 8 : התפלגות התיקים שטופלו ביחידת התביעות הארצית בענף המוניות, 2019 - 2023

פעילות יחידת התביעות הארצית	2019	2020	2021	2022	2023	סכום כולל	שיעור כתבי האישום וההרשעות
תיקים שהתקבלו	500	514	916	1,000	1,055	3,985	
כתבי אישום שהוגשו	179	165	149	210	152	855	**21.5%
כתבי אישום שהסתיימו בהרשעה*	168	117	160	192	143	780	***91.2%

המקור : יחידת התביעות הארצית, משרד התחבורה.

* יש תיקים שבהם כתב אישום הוגש בשנה אחת ופסק דין בעניינם התקבל בשנה אחרת, על כן מספר כתבי האישום שהסתיימו בהרשעה בשנת 2021 גבוה ממספר כתבי האישום שהוגשו בשנה זו.

** שיעור כתבי האישום שהוגשו מתוך התיקים שהתקבלו.

*** שיעור כתבי האישום שהסתיימו בהרשאה מתוך כתבי האישום שהוגשו.

⁶⁴ תקנה 501 "א) בעל מונית או מי שהמונית בשליטתו לא יעשה בה כל שימוש זולת מתן שירות לציבור ויסיע בה כל נוסע המוכן לשלם את שכר ההסעה. (ב) נהג המונית, בעל הרישיון וכל מי שפועל מטעמו, לא יסרב, בלי סיבה סבירה, לרבות חשש לבטחונו, להסיע נוסע ומטענו. (ג) לא יסיע נהג המונית בנסיעה מיוחדת נוסע נוסף על מזמין הנסיעה והנלווים אליו, זולת אם ביקש זאת המזמין".

⁶⁵ תקנה 504 "א) נהג מונית יעזור לנוסע, במידת הצורך, בהכנסו למונית ובצאתו ממנה, בהטענת מטענו ובפריקתו. (ב) מבלי לגרוע מהאמור בתקנה משנה (א) יחולו הוראות תקנות 416, 417, 418, 419, 420, 422, 425, 426, 436, 437, 439, 441, 443 ו-444 על נהג מונית ועל כל אדם אחר העובד בהפעלת שירותי נסיעה במונית, בשינויים המחוייבים". התקנות - 416 - 444 עוסקות בכללי התנהגות נהג ציבורי, כגון שיחה עם הנוסעים, השמעת רדיו, הופעה חיצונית, ניקיון כלי הרכב וכד'. באוגוסט 2024, לאחר סיום הביקורת, פורסם ברשומות חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024, שמאפשר הטלת קנס בהליך מינהלי על הפרת תקנה 504 והפרות של הוראות אחרות לפי פקודת התעבורה ותקנות התעבורה המנויות בתוספת הראשונה לחוק. פרטים נוספים על המעבר מאכיפה במסלול פלילי לאכיפה בדרך מינהלית מובאים להלן בפרק בנושא "העברת הטיפול בעבירות מאכיפה פלילית לאכיפה בדרך מינהלית".

⁶⁶ "לא יסיע אדם נוסע במונית אלא אם כן הותקן בה מונה והמונה מופעל בה בהתאם לתקנות אלה". 509(ב) נוהג במונית שהותקן בה מונה, יפעיל עם תחילת עבודתו בהסעת נוסעים את המונה במפתח שתוכנתו בו שמו ומספר זהותו, ובסיומה ינעל את המונה במפתח ויוציאו מהמונה".

⁶⁷ "לא ידרוש אדם ולא יגבה ולא ירשה לאחר לדרוש או לגבות - (1) שכר הסעה יותר מכפי שיראה המונה בסיום הנסיעה".

⁶⁸ סי' 68 לפקודת התעבורה : "העובר על התקנה שהותקנה לפי פקודה זו, דינו כאמור בסעיפים 161, 62 ו-63 או עונש קטן מזה שנקבע לה בתקנות".

⁶⁹ סי' 62 לפקודת התעבורה : "העובר אחת העבירות האלה, דינו - מאסר שנתיים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 ... (1) : מפיר הוראה מהוראות פקודה זו".

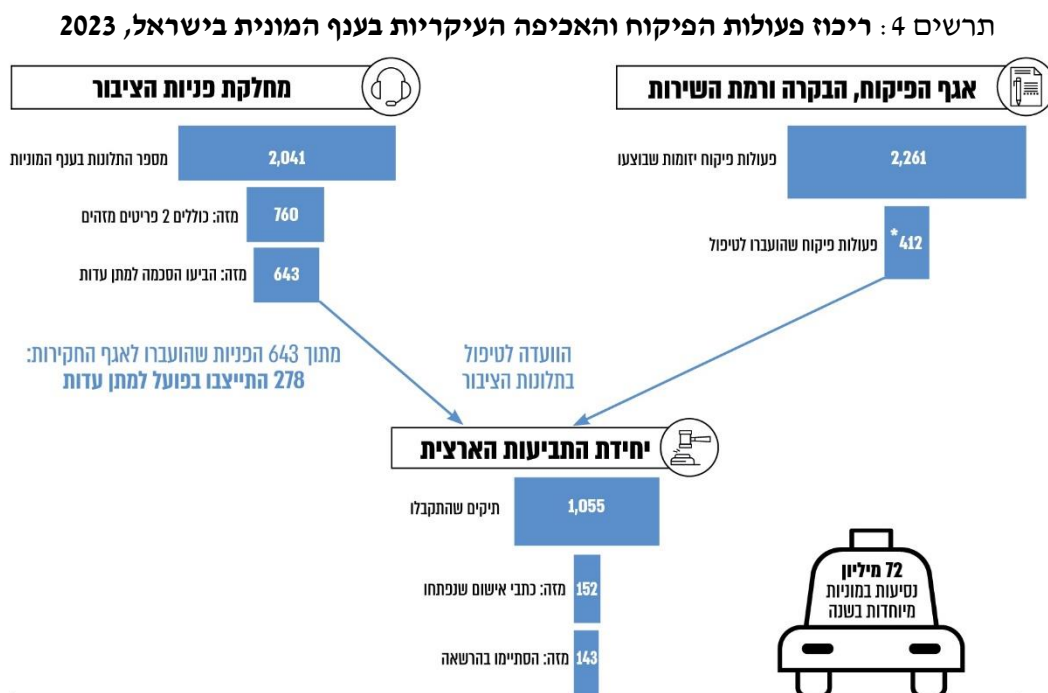


בשנים 2019 - 2023 הוגשו 6,641 תלונות נגד נהגי מוניות באמצעות מחלקת פניות הציבור, ופקחי יחידת האכיפה ביצעו 14,475 פעולות יזומות, כלומר בסך הכול 21,116 אירועים בתקופה האמורה. מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2023 התקבלו ביחידת התביעות הארצית 3,985 תיקים, והוגשו 855 כתבי אישום (כ-21.5%), שמתוכם 780 הסתיימו בהרשעה⁷⁰. ניתן אפוא להיווכח, כי מספר כתבי האישום שהתקבלו במהלך חמש השנים נמוך יחסית למספר התיקים שהתקבלו, אך שיעורי ההרשעה בתיקים שבגינם הוגש כתב אישום גבוהים (כ-91.2%).

אשר לתיקים שהסתיימו בהרשעה, יחידת התביעות הארצית מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2023 כי לא קיימים בידה נתונים מרוכזים ממוחשבים. ככלל, רכיבי הענישה הם קנסות כספיים בסך עשרות אלפי שקלים, התחייבות כספית צופה פני עתיד בסך אלפי שקלים ופיצוי עונשי⁷¹ לנוסע. במקרים חמורים יותר, תיתכן פסילת רישיון הנהיגה הציבורי בפועל או על תנאי.

סיכום תהליך האכיפה

ניתוח פעולות האכיפה שבוצעו בשנת 2023 מעלה כי בשנה זו בוצעו 2,261 פעולות פיקוח יזומות, ו-643 תלונות ציבור הגיעו למחלקת החקירות עם שני פרטים מזהים של הנהג והסכמת המלין להגיע למתן עדות. בסך הכול טופלו במחלקת החקירות 2,904 תיקים, הוגשו 1,055 תיקים ליחידת התביעות הארצית והוגשו 152 כתבי אישום. כאמור, להערכת משרד התחבורה, מתבצעות כ-72 מיליון נסיעות בשנה. ריכוז פעולות הפיקוח והאכיפה בענף המוניות בישראל בשנת 2023 מופיע בתרשים להלן:



על פי נתונים שהתקבלו ממחלקת פניות הציבור של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתון לגבי פעולות פיקוח שהועברו לטיפול יחידת התביעות אינו נרשם במערכת מיכאל, והוא מחושב על סמך נתונים אחרים.

⁷⁰ לא ניתן לקבוע על פי הנתונים כמה מהתיקים שהתקבלו בשנה מסוימת הבשילו לכתב אישום באותה שנה, שכן עשוי להיות תיק שמתקבל לטיפול בשנה קלנדרית מסוימת, אך כתב אישום בגינו מוגש בשנה מאוחרת יותר.

⁷¹ פיצוי עונשי הוא פיצוי שניתן לנפגע העבירה במסגרת הליך פלילי. סעיף 77 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 קובע כך: "הורשע אדם, רשאי בית המשפט לחייבו, בשל כל אחת מן העבירות שהורשע בהן, לשלם לאדם שניזוק על ידי העבירה סכום שלא יעלה על 258,000 שקלים חדשים לפיצוי הנזק או הסבל שנגרם לו".



בביקורת עלה כי בשנת 2023 התקבלו במחלקת תלונות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה 2,041 תלונות על נהגי מוניות. 760 מהן (כ-37%) כללו את הפרטים הנדרשים להמשך הטיפול, מתוכן 643 (כ-85%) הביעו הסכמה להגיע למתן עדות שהיא חלק בלתי נפרד מהליך אכיפה פלילי. כלומר, מתוך 2,041 התלונות שהוגשו ב-2023, רק 643 (כ-32%) הועברו להמשך טיפול, שכן עמדו בתנאי הסף לפתיחת חקירה. רק 278 מתלוננים מתוך 643 (43%) הגיעו בפועל למתן עדות. במקביל, יחידת הפיקוח, הבקרה ורמת השירות ביצעה 2,261 פעולות אכיפה, שמהן כ-400 הועברו לחקירה. בסך הכול התקבלו ביחידת התביעות 1,055 תביעות והוגשו 152 כתבי אישום (כ-14%) בלבד, וזאת ביחס לכ-72 מיליון נסיעות במוניות בשנה המתבצעות להערכת משרד התחבורה.

מריכוז הנתונים לגבי תהליך האכיפה הקיים בשנת 2023 עולה כי חלק מהפניות נפסלות עוד בשלב המוקדם שמחייב איסוף שני פרטים מזהים. דבר זה עשוי להעיד על כך שמשרד התחבורה אינו מיידע את הציבור באופן מספק בדבר כללי הגשת התלונות על נהגי מוניות. עוד עולה מהנתונים, כי יותר ממחצית (כ-57%) מהמתלוננים שאספו את הפרטים הנדרשים והביעו הסכמה לתת עדות במועד הגשת התלונה, לא התייצבו בסופו של דבר לחקירה ותלונתם נסגרה. עוד עולה כי מרב התיקים (כ-86%) שהועברו ליחידת התביעות הארצית כלל לא הבשילו להגשת כתב אישום.

משרד מבקר המדינה ממליץ ליחידת התביעות הארצית ולמחלקת החקירות לנתח את הסיבות לשיעור התיקים הגבוה שלא הוגש בגינם כתב אישום ביחס למספר התיקים שהתקבלו ביחידת התביעות וכן לפעול להגברת האכיפה ולשקול הפעלת הסמכות להטיל קנס על פי צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002.

העברת הטיפול בעבירות מאכיפה במסלול פלילי לאכיפה בדרך מינהלית

ככלל, עבירות בישראל נאכפות בשני מסלולים אפשריים, אכיפה פלילית באמצעות סדרי דין פלילי קלאסיים ואכיפה פלילית במסלול שמאפשר לרשות מינהלית להטיל את העונש. קיימת גם אכיפה בדרך מינהלית שאינה במסגרת הדין הפלילי, זאת באמצעות הטלת עיצומים כספיים על הפרת הוראות רגולטוריות.

1. **אכיפה במסלול פלילי**⁷²: כוללת בירור עובדתי מורכב. המסלול הפלילי יכול להטיל גם מגבלות על החירות (דוגמת עונש מאסר), וכן קלון חברתי המלווה בהרשעה בפלילים ורישום פלילי. ההליך, המתנהל בבית המשפט, נחשב לארוך ומסובך יותר וכולל הגשת כתב אישום.

2. אכיפה בדרך מינהלית

א. עבירות קנס ועבירות מינהליות⁷³: מדובר בהסדרים שנקבעו לגבי עבירות פליליות הקבועות בחוק, ואשר לגביהן ניתנה הסמכות לגורם המינהלי למסור הודעת תשלום קנס לאדם והוא רשאי לשלמו, לבקש מהגורם המינהלי לבטלו, או לבקש להישפט. ככל שאדם מבקש להישפט, התיק עובר למסלול של הליך פלילי רגיל. לגבי חלק מעבירות התעבורה נקבע לאחרונה בחקיקה הסדר חדש שלפיו הן מוגדרות כ"הפרות תעבורה" שייאכפו בהליך מינהלי כברירת מחדל. פירוט נוסף מופיע להלן בפרק "הפרות תעבורה מינהליות".

ב. אכיפה חלופית באמצעות הטלת עיצום כספי⁷⁴: כלי אכיפה חלופי המנותק מהמשפט הפלילי. במסגרת מנגנון העיצום הכספי מוסמך הגורם המינהלי להטיל סנקציה כספית על מפרקים שהפרו את הוראות הרגולציה. תכלית הסנקציה היא

⁷² אתר המרשתת של משרד המשפטים, "עיון אכיפה חלופית בחקיקה - עקרונות מנחים" - עקרונות מנחים, ספטמבר 2018, עמ' 4.

⁷³ שם, עמ' 6.

⁷⁴ אתר המרשתת של משרד המשפטים, "אכיפה חלופית - עיצומים כספיים". אוגוסט 2023.



הרתעתית-מניעתית, והיא מכוונת בעיקרה למניעת התמריץ הכלכלי להפרת החוק, בפרט במקרים שבהם ההפרה נועדה לחסוך בהוצאות של המפר או להשיג רווח כלכלי בדרך אחרת.

קנס כספי מוטל על ביצוע "עבירות", להבדיל מעיצום כספי המוטל על ביצוע "הפרות" שהוגדרו בחוק כהפרה מינהלית. דוגמאות לעבירות קנס בתחום הרכב ניתן למצוא ב"צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002" (להלן - צו התעבורה) המפרט רשימה של עבירות קנס לפי פקודת התעבורה, תקנות התעבורה, ולפי חוקי עזר של עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים בדבר העמדת רכב וחנייתו. למשל עבירה לפי סעיף 10(א) לפקודת התעבורה בשילוב עם צו התעבורה (נהיגה כאשר רישיון הנהיגה פקע עד שישה חודשים מיום פקיעתו) נקבעה כעבירת קנס אשר שיעור הקנס עליה הוא 250 ש"ח. דוגמה לעיצום כספי בתחום הרכב ניתן למצוא בסעיף 198(2) לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ב-2016, אשר מאפשר להטיל עיצום כספי על אדם שעסק במקצוע בענף הרכב בלא רישיון, בניגוד להוראות סעיף 4(א) לאותו חוק⁷⁵.

משרד המשפטים בחן את מדיניות העברת הטיפול בעבירות מסוימות מהמסלול הפלילי למסלול אכיפה חלופית (להלן - מסלול אכיפה חלופית) וזאת בהתאם להחלטת ממשלה 227 משנת 2021⁷⁶ שקבעה שיש "להקים צוות בין-משרדי שיבחן את האפשרות לקבוע כי עבירות הסדר, ובראשן עבירות קנס מכוח חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, או עבירות מינהליות כמשמען בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1986 (להלן - העבירות הרלוונטיות), תועברנה מהמישור הפלילי למנגנון מינהלי מלא שיכלול דיון משפטי בפני בית דין מינהלי או הליך השגה מינהלי אחר".

בהתאם, מינה שר המשפטים דאז ביום 1.11.2021 את "הצוות לבחינת מעבר עבירות הסדר למנגנון מינהלי (דה-פליליזציה)", בראשות מנכ"ל משרד המשפטים (להלן - צוות הדה-פליליזציה⁷⁷). הצוות הגיש שני דוחות⁷⁸, כמפורט להלן:

דוח הביניים מפברואר 2022⁷⁹: הדוח לדה-פליליזציה מנה ארבע סיבות עיקריות להעברת עבירות מהמישור הפלילי למנגנון מינהלי מלא, ובהן הסדרת התנהגות יום-יומית, התאמת העבירה לבירור פשוט, עבירה שבה אין הצדקה לעונש מאסר וכן יעילות האכיפה גם לנוכח העומס הרב המוטל על מערכות אכיפת החוק ועל בתי המשפט.

מסמך מרכז מינואר 2023⁸⁰: במסמך נכתב כי צוות הדה-פליליזציה התמקד במיפוי העבירות הרלוונטיות ובעיצוב המנגנון המינהלי המתאים להן.

המסמך המרכז כלל המלצה "לקבוע מודל חדש של אכיפה מינהלית, כך שעבירות ההסדר יוכלו להיקבע כהפרות מינהליות ולא כעבירות. ההחלטה שבוצעה הפרה תקבע על ידי הרשות המינהלית ותשקף החלטה מינהלית להטיל אמצעי אכיפה מינהלי מסוים, וזאת בשל קיום ראיות מינהליות לכך שאדם הפר את הוראות החוק. הביקורת השיפוטית על ההחלטה ביחס להפרה תתבצע על ידי בית דין מינהלי ייעודי, שיוקם לשם כך במשרד המשפטים".

⁷⁵ באוגוסט 2024, לאחר סיום הביקורת, פורסם חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד - 2024, אשר ייכנס לתוקף 15 חודשים ממועד פרסומו, ולפיו יוטלו קנסות בהליך מינהלי על הפרת חיקוקים בתחום המוניות שמוגדרים בחוק זה כ"הפרות תעבורה". פירוט נוסף בנושא זה מובא להלן.

⁷⁶ החלטת ממשלה מספר 227 בנושא "ייעול מערכת המשפט", 1.8.21.

⁷⁷ הצוות, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, כלל נציגים ממשרדים וגופים ציבוריים: משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, הסגוריה הציבורית, המשרד לביטחון פנים, הנהלת בתי המשפט, משרד האוצר ומשטרת ישראל.

⁷⁸ משרד המשפטים: "מסמך מרכז - הצוות לדה-פליליזציה: עיקרי מסקנות הצוות ונקודות להמשך בחינה והכרעה", ינואר 2023.

⁷⁹ משרד המשפטים, "הצוות לדה-פליליזציה: הצוות הבינמשרדי לבחינת מעבר עבירות הסדר למנגנון מינהלי", פברואר 2022.

⁸⁰ משרד המשפטים, "מסמך מרכז - הצוות לדה-פליליזציה: עיקרי מסקנות הצוות ונקודות להמשך בחינה והכרעה", ינואר 2023.



מסלולים לדה-פליליזציה בענף המוניות ופעילות משרד התחבורה

כחלק מכוונת משרד המשפטים להעביר את הטיפול בעבירות מסוימות למסלול אכיפה מינהלי, נידונו בשנים האחרונות כמה יוזמות לחקיקה בענף המוניות: (א) הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות; (ב) תיקון מוצע לחוק העבירות המינהליות על ידי התקנת תקנות מכוח חוק זה; (ג) חוק מסגרת עתידי אשר יסדיר את המנגנון לקביעת עיצומים כספיים בחקיקה בדומה למבנה של חוק עבירות מינהליות, על ידי הנחת מסגרת קבועה בכל הנוגע למנגנון הבסיסי של הטלת העיצומים הכספיים. להלן פירוט המסלולים ופעילות משרד התחבורה:

1. הפרות תעבורה מינהליות

הצעת החוק הפרות תעבורה מינהליות

הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021 (הצעת חוק ממשלתית)⁸¹, הונחה על שולחן הכנסת בדצמבר 2021, במטרה להפוך חלק מעבירות התעבורה שהוגדרו עד אז כעבירות קנס⁸² לעבירות שיטופלו במישור המינהלי כברירת מחדל. על הצעת החוק הוחל דין רציפות ב-29.5.23. בדברי ההסבר להצעת החוק, נכתב כי "מטרת החוק המוצע להפוך חלק מעבירות התעבורה כהגדרתן בפקודת התעבורה אשר קבועות כיום כעבירות 'ברירת משפט' ומנויות בצו התעבורה, ל'הפרות תעבורה' שיטופלו במישור המינהלי חלף המישור הפלילי כפי שנעשה כיום. כמו כן מוצע להסמיך את שר המשפטים להקים בית דין מינהלי לתעבורה, אחד או יותר, תחת משרד המשפטים, שידון בעררים המוגשים על הליכים אלה (להלן - בית דין לתעבורה)". במסגרת הצעת החוק הוגדרו שש "דרגות קנס" בשיעור של 100 - 1,500 ש"ח⁸³, וכן מופו הפרות התעבורה לפי "דרגת קנס" מתאימה. עוד נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק כי "במובחן מאמצעי אכיפה חלופית אחרים כדוגמת עיצומים כספיים המנותקים מההליך הפלילי, הפרות תעבורה אינן מנותקות לחלוטין מההליך הפלילי. במסגרת הצעת החוק, אין כוונה לבטל את עבירות התעבורה הפליליות הקבועות כיום בשל התנהגויות שיוגדרו בחוק המוצע כהפרות תעבורה, אלא לקבוע הליך אכיפה מינהלי כברירת מחדל. לצד ברירת מחדל זו, מוצעות הוראות שנועדו לתת פתרון למקרים שבהם מתגלה חומרה מיוחדת שמצדיקה ניהול הליך פלילי" (ראו סעיף 2(ב) ו-1(ג) לחוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024).

יצוין כי צו התעבורה בנוסחו התקף כולל כמה עבירות מתחום התחבורה הציבורית ורק חלק מהן תקף גם לגבי מוניות. הצו אינו כולל את העבירות השכיחות בענף המוניות כמו אי-הפעלת מונה (תקנה 509א), סירוב להסיע (תקנה 501א) או הפקעת מחיר (תקנה 512). באוקטובר 2021 הציע משרד התחבורה תוספת להצעת החוק, ובה קנסות הנוגעים לענף התחבורה הציבורית, ובכלל זה מוניות. על פי הצעת משרד התחבורה, על עבירות אלה יוטל "קנס בשל הפרת תעבורה", בסכומים של 1,000 - 6,000 ש"ח. להצעה זו ענה משרד המשפטים עוד באוקטובר 2021, כי "מכיוון שמדובר בקנסות שהם כולם בפקודת התעבורה (ולאחר תיקון החוק - בחוק הפרות תעבורה מינהליות), הרי שקביעת עבירות בסכומים של אלפי ש"ח באותה חקיקה עצמה שעבירות מסכנות חיים (אור אדום, עקיפה מסוכנת וכד') הן עד 1,000 - 1,500 ש"ח, התוצאה יוצרת חוסר עקביות, וסדרי הגודל של הקנסות צריכים להתאים. ברור שהתכלית שונה אבל עדיין יש מראית עין בעייתית כאשר הסכומים בשל הפרות כלכליות עולים בהרבה על סכומי קנסות בשל סיכון חיי אדם באותו חיקוק". במועד עריכת הביקורת, נושא העבירות בתחום התחבורה הציבורית אינו מופיע בהצעת החוק שמקדם משרד התחבורה.

⁸¹ אתר המרשתת של הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021.

⁸² צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002.

⁸³ על פי סעיף 3(ב) לחוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024, קנס המוטל על רכב הרשום על שם תאגיד יהיה בשיעור גבוה פי ארבעה משיעור הקנס שנקבע לאותה הפרה בחוק.



חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024

ביולי 2024, לאחר מועד סיום הביקורת, התקבל בכנסת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ד-2024 (להלן - החוק החדש). החוק פורסם ברשומות ב-7.8.24, והוא מסדיר את הטיפול המינהלי בהפרה של הוראות שונות לפי פקודת התעבורה ותקנות התעבורה שמוניות בתוספת הראשונה לחוק ומוגדרות כ"הפרות תעבורה" ובכללן הוראות בתחום המוניות. לפי החוק החדש, "הפרות תעבורה" יטופלו במישור המינהלי כברירת מחדל. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי "מטרת החוק המוצע להפוך חלק מעבירות התעבורה כהגדרתן בפקודת התעבורה אשר קבועות כיום כעבירות 'ברירת משפט' ומוניות בצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002... ל'הפרות תעבורה' שיטופלו במישור המינהלי חלק המישור הפלילי כפי שנעשה כיום".

לשם כך, החוק קובע כי שר המשפטים יקים בית דין מינהלי לתעבורה שידון ויחליט בערר על החלטה להטיל קנס בשל הפרת תעבורה. בית הדין יחיל ביקורת שיפוטית מינהלית, ועל החלטתו הסופית בערר ניתן לערער לבית משפט השלום לענייני תעבורה. ברוב המקרים הפרת תעבורה לא תהווה פתיחה של הליך פלילי פוטנציאלי. יודגש כי על פי חוק זה, ובמובחן מאמצעי אכיפה חלופית אחרים המנותקים לגמרי מההליך הפלילי, כאשר מתגלה חומרה מיוחדת שמצדיקה זאת ניתן יהיה לפתוח בהליך פלילי כנגד המפר.

בחוק מוסדרים קנסות בגין אי-עמידה בסעיף 14ח לפקודת התעבורה ולפיו לא יפעיל אדם קו שירות למוניות, אלא אם כן נתן לו המפקח על התעבורה רישיון לכך לפי סעיף זה, והוא מפעיל את קו השירות בהתאם לתנאי הרישיון ורק באמצעות מוניות שניתן עליהן רישיון לנסיעת שירות.

כמו כן מוסדרים בחוק החדש הקנסות, בין היתר בגין הפרות התקנות האלה: (1) תקנה 500 - בעל המונית חייב להתקין לוחית קבועה בתוך המונית בחלק העליון של העמוד שבין הדלתות בצד ימין, ובה יצוין מספר הרישיון להפעלת המונית ופרטי בעל המונית, ובחלק העליון של העמוד שבין הדלתות בצד שמא יוכנס כרטיס ובו יצוין שמו של הנוהג במונית; (2) תקנה 504 - נהג מונית יעזור לנוסע, במידת הצורך, בהיכנסו למונית ובצאתו ממנה, בהטעת מטענו ובפריקתו; תקנה 506 - במונית יימצאו בכל עת סלי אשפה מסוג שאישרה רשות הרישוי; תקנה 507 - חובת סימני היכר למונית; תקנה 516 - אדם לא יסיע נוסעים במונית מנמל התעופה בן-גוריון אלא לפי רישיון שנתנה לו רשות שדות התעופה ובהתאם לתנאיו וכן בהתאם לכללי הרשות ולתנאי ההיתר או האישור שניתנו לו לפי הכללים; אין להעמיד או להחנות רכב בנמל אלא בהתאם לכללים; תקנה 517 - איסור שידול אדם לנסוע במונית מהנמל או להוביל את מטענו בכל דרך שהיא, לרבות על ידי קריאה, עשיית סימן וכיוצא באלה.

הקנס בגין הפרה של סעיף 14ח לפקודת התעבורה הוא 1,000 ש"ח. לכל אחת מהפרות של התקנות שצוינו לעיל נקבע בחוק קנס בין 100 ש"ח ל-500 ש"ח. החוק צפוי להיכנס לתוקף בהדרגה החל מ-15 חודשים מיום פרסומו⁸⁴ - במועד תחילת החוק הוא יחול לגבי הפרות תעבורה שבצידן קנסות בסכום של 100 ש"ח עד 500 ש"ח, ובתום שישה חודשים ממועד תחילת החוק הוא יחול לגבי הפרות תעבורה שבצידן קנסות בסכומים של 750 ש"ח עד 1,500 ש"ח. שר המשפטים רשאי לדחות את מועד תחילת החוק בשתי תקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שישה חודשים. בתום ההיערכות ליישום החוק יתאפשר מנגנון לאכיפה מינהלית לעבירות מסוימות כאמור לעיל. יובהר כי גם לאחר שהוראות החוק ייכנסו לתוקף, הפרת חיקוקים שאינם מוגדרים בו כ"הפרות תעבורה" תתבצע במסלול פלילי.

עם זאת, הפרות שכיחות של תקנות אחרות הנוגעות להסדרה של ענף המוניות אינן מטופלות בחוק החדש, והסדרתן עשויה להתבצע באמצעות הצעות חוק אחרות, כמפורט להלן.

סעיף 47(ב) לחוק החדש מתקן את סעיף 69א לפקודת התעבורה ומסמיך את שר התחבורה בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע בתקנות ניקוד על הפרות תעבורה שניתנה בגין החלטה סופית להטיל קנס. מעת שייכנסו לתוקף תקנות כאמור ניתן יהיה לקבוע ניקוד בגין הפרות תעבורה.



2. התקנת תקנות לפי חוק העבירות המינהליות

סעיף 1(א) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985⁸⁵, קובע כי "שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות כי עבירה על הוראה שנקבעה בחוק מהחוקים המנויים בתוספת הראשונה או בתקנות שהותקנו לפיו, שאינה פשע, היא עבירה שבשלה ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית (להלן: עבירה מינהלית)". במאמר שפורסם באתר המרשתת של משרד המשפטים⁸⁶, הוסבר כי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 הציב מטרות אלה: א. קביעת דרך חלופית לענישה פלילית בשיטה של קביעת "עבירות מינהליות" והטלת קנס מינהלי, בדרך מינהלית; ב. שיפור האכיפה של חוקים ותקנות בדרך פשוטה, מהירה וזולה, והקלת העומס המוטל על מערכת התביעה ומערכת בתי המשפט; ג. מתן אפשרות לאדם שעבר עבירה מינהלית לשאת בעונש מתאים של תשלום קנס כספי, בלי שיוכתם בכתם של מי שעבר עבירה פלילית, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות העמדתו לדין פלילי⁸⁷.

עבירות על הוראות שנקבעו בפקודת התעבורה או בתקנות התעבורה אינן כלולות בתוספת הראשונה לחוק העבירות המינהליות. מתכתובות שהועברו למשרד מבקר המדינה, עולה כי משרד התחבורה פנה למשרד המשפטים במאי 2022 וביקש לתקן את חוק העבירות המינהליות כך שיחיל את מתווה הקנסות בסכומים של 1,000 - 6,000 ש"ח. בתכתובות צירף משרד התחבורה טיוטה לתיקון החוק, ובדברי ההסבר שצורפו נכתב כי "כלל העבירות הנזכרות בתקנות אלו הינן עבירות פליליות הנאכפות באמצעות ניהול הליך פלילי, תוך הרשעה בפלילים. אופי העבירות, כמו גם זיהויין הפשוט אינם מצדיקים להמשיך לאכוף אותן באמצעות ניהול ההליך הפלילי גרידא, אלא באמצעות הגדרתן כעבירות מינהליות. התיקון יאפשר הן אכיפה מהירה ויעילה יותר אשר תיצור הרתעה מביצוע העבירות וכן יותיר את ההליך הפלילי כהליך שיורי המתאים למקרים חמורים".

במהלך עבודת הביקורת חודשה התקשורת בין משרד התחבורה למשרד המשפטים בנושא. בינואר 2024 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי "לאחרונה פנו אלינו ממשרד התחבורה בבקשה לקדם תקנות עבירות מינהליות בעניינים הרלוונטיים לאסדרת ענף המוניות, והתחלנו בהליך של גיבוש תקנות בהתאם. בשלב זה, הודענו למשרד התחבורה מה נדרש מהם לשם השלמת הכנת טיוטת התקנות כאמור".

במאי 2024 מסרה יחידת התביעות הארצית למשרד מבקר המדינה התכתבות עם משרד המשפטים וכן טיוטה ובה תיקון לחוק העבירות המינהליות הכולל מתווה להחלת קנסות בסכומים של 1,000 - 8,000 ש"ח עבור עבירות בתקנות שונות בתחומי ההיסעים והמוניות. בהתכתבות צוין כי תיקון זה ממתין לאישור שר המשפטים על מנת להפיץ להערות הציבור. כאמור, הפרות לפי תקנות אחרות שבגינן הקנס נמוך יותר מוגדרות בחוק החדש כ"הפרות תעבורה".

הביקורת העלתה כי בשנים 2021 - 2022 התנהלו תכתובות בין משרד התחבורה למשרד המשפטים בעניין העברת הטיפול בעבירות בענף המוניות, מהמישור הפלילי למישור המינהלי. אולם לא נמצא תיעוד להמשך הטיפול בנושא זה בין המשרדים מאמצע 2022 עד סוף 2023, ורק בינואר 2024, במהלך ביצוע הביקורת של משרד מבקר המדינה, חודשה ההתייעצות בנושא.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ביולי 2024 כי אמצעי האכיפה היחיד שיש בידיו לגבי עבירות שמבצעים נהגי מוניות מיוחדות הוא העמדה לדין פלילי. בנסיבות אלו כבולות רשויות אכיפת החוק במשרד התחבורה לקיומה של הפרוצדורה הפלילית, ובכלל זה חובת התייצבותו של עד במשרד התחבורה לפני חוקר מוסמך כדי למסור את עדותו ולאפשר

85 חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985.

86 יורם ברסלע ויצחק אליסוף, "עבירות מינהליות", משרד המשפטים, מיום שורשים במשפט (08.04.2019).

87 סעיף 9 לדברי הסבר להצעת חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985.



את ניהולה של החקירה הפלילית ואת העמדתו של הנהג לדין פלילי אם יש די ראיות התומכות בכך. כמו כן, האכיפה כלפי נהגי מוניות שנגדם מוגש כתב אישום נעשית תוך ניהול הליך פלילי מלא על ידי יחידת התביעות בערכאות משפטיות ברחבי הארץ, ותוך הטלת קנסות גבוהים בסך אלפי ש"ח וכן פסילת רישיון הנהיגה הציבורי במקרים חמורים יותר.

עוד מסר משרד התחבורה לגבי מעבר לאכיפה מינהלית כי הוא מקדם עוד משנת 2021 חקיקה שמטרתה להביא למעבר לאכיפה מינהלית בתחום המוניות המיוחדות, כדי להגביר את היקפי האכיפה ולאפשר אכיפה מהירה, יעילה ומרתיעה יותר בתחום. משרד התחבורה הוסיף שרק לאחרונה אישר משרד המשפטים תיקון חקיקה והעברת האכיפה לאכיפה בדרך מינהלית באמצעות חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, ועקב כך "משרד התחבורה מקדם זאת במלוא המרץ".

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי "טיוטת עבירות מינהליות הועברה ללשכת שר המשפטים. ככל שתקודם ותאושר בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ניתן יהיה לאכוף את העבירה במסלול מינהלי עם אופציה לחזרה למסלול הפלילי בנסיבות חמורות או לפי בקשת הנקנס".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים להשלים הליך לאסדרה של האכיפה במישור המינהלי במקרים הרלוונטיים וממליץ לשר המשפטים לקדם את הטיוטה המוצעת לתקנות לפי חוק העבירות המינהליות.

3. חוק מסגרת עתידי

דוח הביניים של צוות הדה-פליליזציה⁸⁸ ציין בהקשר של מנגנון העיצום הכספי כי "יש כוונה לעגן בעתיד את מודל העיצומים הכספיים באמצעות חוק מסגרת, אשר יסדיר את המנגנון לקביעת עיצומים כספיים בחקיקה בדומה למבנה של חוק עבירות מינהליות, על ידי הנחת מסגרת קבועה בכל הנוגע למנגנון הבסיסי של הטלת העיצומים הכספיים". בדוח המסכם של צוות הדה-פליליזציה צוין כי "בסוף חודש ספטמבר 2022, בהתאם להנחיית שר המשפטים וכחלק מעבודת הצוות הבין-משרדי, פורסם תזכיר חוק הפרות המינהליות⁸⁹, התשפ"ב-2022 [להלן - תזכיר החוק או תזכיר חוק הפרות מינהליות]. תזכיר החוק כלל את העקרונות המרכזיים שגיבש הצוות ביחס למנגנון המינהלי המוצע".

בד בבד עם חלופת התכתובות בין משרד התחבורה למשרד המשפטים בעניין תיקון חוק העבירות המינהליות, נערכה ביניהם גם התכתבות בנושא הצעת חוק הפרות מינהליות. בעניין זה כתב משרד התחבורה בנובמבר 2021 למשרד המשפטים כי "האפשרות להגדיר את העבירות כהפרות מינהליות אינה פחות רלוונטיות מבחינתנו. אנו מעוניינים לשקול את כל החלופות האפשרויות על מנת לקבל החלטה סופית מושכלת בעניין". משרד המשפטים השיב למשרד התחבורה במאי 2022, כי "סוכם כי עבירות לפי התקנות שרציתם לקדם, עבירות שהיום קבועות כפליליות לחלוטין לפי תקנות התעבורה, יופנו למסלול המינהלי המלא המוצע על ידינו במקום קידומן כעבירות מינהליות". במאי 2023 משרד המשפטים התניע מחדש את הבחינה של חקיקת חוק המסגרת.

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 החוק החדש, אשר

⁸⁸ משרד המשפטים: "הצוות לדה-פליליזציה: הצוות הבינמשרדי לבחינת מעבר עבירות הסדר למנגנון מינהלי", פברואר 2022.

⁸⁹ תזכיר חוק הפרות המינהליות הוצג בספטמבר 2022. לאחר מכן הוגשה הצעת חוק הפרות מינהליות התשפ"ג-2023 (הצעת חוק פרטית) אולם הוסרה מסדר היום של הכנסת.



קובע הליך של אכיפה מינהלית כברירת מחדל בנוגע להתנהגויות שמוגדרות בו כ"הפרות תעבורה" (כיום הן מוגדרות כעבירות "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 בטיוטת 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). הצורך האסדרתי מתחדד שעה שבשנים 2019 - 2023 נרשמו 21,116 תלונות ציבור ופעולות פיקוח יזומות⁹⁰. מתוך כך התקבלו ביחידת התביעות הארצית 3,985 תיקים בלבד והוגשו רק 855 כתבי אישום (כ-21.5%), שמתוכם 780 הסתיימו בהרשעה.

לנוכח ההבנה בקרב משרדי המשפטים והתחבורה כי מעבר למסלול אכיפה בדרך מינהלית עשוי לייעל את תהליך האכיפה בענף המוניות, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמשרד המשפטים לפעול לקידום חקיקה, בין חקיקה ראשית ובין חקיקת משנה, במטרה לכוון בענף המוניות אכיפה בדרך מינהלית לצד אכיפה במסלול פלילי רגיל בגין תקנות תעבורה נוספות על אלה שמוסדרות בחוק החדש. כן ממליץ משרד מבקר המדינה 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.

הסדרת תעריפי הנסיעה

הסדרת תעריפי הנסיעה בענף המוניות נקבעת על פי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים). על פי סעיף 12(א)(1) לחוק השר הממונה על התחום שביחס אליו מופעלת הסמכות לקבוע מחיר מירבי למצרך או לשירות יחד עם שר האוצר רשאים לקבוע בצו - מחיר או מחיר מרבי למצרך או לשירות. סעיף 2(א) לחוק זה קובע כי "שר שבתחום סמכותו מצרך או שירות שחוק זה חל עליו, ימנה מפקח על המחירים מקרב עובדי משרדו".

סעיף 3 לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים עוסק ב"מינוי ועדת המחירים והרכבה", וקובע בסעיף קטן (א) כי ועדת מחירים תהיה בת ארבעה חברים, שני חברים יהיו עובדי משרד האוצר, ואחד מהם יהיה יושב ראש הוועדה; ושני חברים יהיו עובדי המשרד שבתחום סמכותו המצרך או השירות.

מתוקף סמכותם של שר התחבורה ושר האוצר לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, פורסם צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ח-2018 (להלן - צו הפיקוח). מדי שנה מפרסם המפקח על המחירים במשרד התחבורה "הודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות)"⁹¹, שמציגה את המחירים המרביים בענף המוניות, כפי

⁹⁰ 14,475 פעולות פיקוח יזומות ו-6,641 תלונות ציבור בשנים אלה.
⁹¹ צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ח-2018 פורסם ביולי 2018 שניתן על ידי שר התחבורה ושר האוצר, קבע בסיס תעריפים חדש וכן מנגנון עדכון. מכוח הצו האמור, מודיע המפקח על המחירים לציבור על עדכון המחיר המרבי בהתאם לשיעורי השינוי של מרכיבי סל התשומות ("ני תוני הבסיס") ולמשקלו של כל מרכיב בסל התשומות.



השתנו בעקבות עדכונים בהתאם להוראות צו הפיקוח⁹². מחירים אלו נכנסים לתוקף בכל אחד באפריל⁹³, בהתאם לשינוי בסל התשומות⁹⁴.

עד ליום 20 במאי 2020 הונהגו בענף המוניות שני סוגי תעריפים: תעריף יום ("תעריף 1") ותעריף לילה ("תעריף 2"). מחיר ההסעה התבסס על שקלול זמן ומרחק הנסיעה, כאשר בכל רגע נתון חייב המונה בגין זמן או מרחק בלבד, ולא בגין שני הרכיבים במקביל, בהתאם למהירות הנסיעה בפועל⁹⁵. כמו כן, ניתן היה לבצע נסיעות בהתאם לתעריפון בין-עירוני שכלל זוגות של "מוצא-יעד" שפורסם בהודעת המפקח על המחירים.

ב-20 במאי 2020⁹⁶, נכנסה לתוקף שיטת תמחור חדשה הכוללת שלושה תעריפים (א, ב, ג) במקום שני התעריפים שהיו בתוקף בשיטת התמחור הקודמת. במסגרת השיטה החדשה נוסף תעריף ג שמופעל בסופי שבוע בשעות הלילה, וזאת תחת תעריף 2 שהופעל בשעות אלה בעבר. מחיר הנסיעה במבנה התעריפים החדש מחושב באופן הזה: "מצב התחלתי של המונה" (תשלום קבוע) בתוספת "תעריף לדקה" ו"תעריף לק"מ", בהתאם ליום ולשעת הנסיעה.

להלן התעריפים החדשים לפי שעות היממה וימות השבוע:

לוח 9: שעות תחולה של תעריפי נסיעה מעודכנים ליום 1.4.24

הימים	בין השעות		
	תעריף א'	תעריף ב'	תעריף ג'
ראשון עד רביעי	21:00 עד 6:00	21:01 עד 5:59 של כל יום	
חמישי בשבוע	21:00 עד 6:00	21:01 עד 23:00	5:59 עד 23:01 למחרת
ערב יום מנוחה	16:00 עד 6:00	21:00 עד 16:01	5:59 עד 21:01
יום מנוחה		19:00 עד 6:00	5:59 עד 19:01

המקור: קובץ התקנות, צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ח - 2018.

במקביל לכניסת מבנה התעריפים החדש לתוקף והחלת חובת התקנת מונים חכמים, בוטל המחירון הבין-עירוני, וזאת כדי שמחיר הנסיעה ייקבע אך ורק על ידי המונה⁹⁷. המחיר המרבי להסעה בנסיעה מיוחדת כפי שנקבע ב-1.4.24 מפורט להלן⁹⁸:

⁹² צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשפ"א - 2021, סעיף 4(א): "המפקח על המחירים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, יפרסם הודעה ברשומות ובאתר האינטרנט של המשרד, עד חמישה ימי עבודה טרם עדכון המחיר לפי סעיפים קטנים (ג) עד (ה) את נוסח התוספת עם המחירים המרביים, כפי שהשתנו לפי סעיף זה".

⁹³ ס' 4(ו) לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשפ"א-2021: "המחירים המרביים המעודכנים כאמור בסעיפים קטנים (ג') עד (ה') יכנסו לתוקף ב-1 באפריל בכל שנה, ואם אינו יום עבודה - ביום העבודה הראשון שאחריו".

⁹⁴ שם, סעיף 4(א'): "בחודש מרס... של כל שנה יחושב שיעור השינוי בין נתוני העדכון לנתוני הבסיס של כל רכיב לפי משקלו בסל התשומות".

⁹⁵ משרד התחבורה, הודעות דוברות בנושא "החל מינואר 2020: מבנה תעריפים חדש בענף המוניות", 1.1.2020.

⁹⁶ צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ח-2018. הצו בנוסחו המקורי (קובץ התקנות, 8034) פורסם ביום 5.7.2018 ותחילתו של חלק ד' לצו נקבעה ל-1.4.2019. התחולה הוארכה 5 פעמים: (1) ליום 1.1.20 (קובץ תקנות, 8198 מיום 31.3.19), (2) ליום 3.1.20 (קובץ תקנות, 8315 מיום 1.1.20), (3) ליום 6.3.20 (קובץ תקנות, 8322 מיום 12.1.20), (4) ליום 8.4.20 (קובץ תקנות, 8376 מיום 11.3.20), (5) ליום 20.5.20 (קובץ תקנות, 8465 מיום 7.4.20).

⁹⁷ תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, תקנה 509(א): לא יסיע אדם נוסע במונית אלא אם כן הותקן בה מונה והמונה מופעל בה בהתאם לתקנות אלה. תקנה 510(א): בנסיעה מיוחדת, הנוהג במונית יפעיל את המונה עם העמדתה לרשות הנוסע, ויפסיק את הפעלתו בסיום הנסיעה. תקנה 512: לא ידרוש אדם ולא יגבה ולא ירשה לאחר לדרוש או לגבות - שכר הסעה יותר מכפי שיראה המונה בסיום הנסיעה.

⁹⁸ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מפעילה אתר במרשתת ובו "מחשבון מחיר נסיעה במונית".



לוח 10: תעריפי נסיעה מעודכנים ליום 1.4.24 (בש"ח)

באזור אילת			בכל הארץ למעט באזור אילת			סוג תעריף
תעריף ג'	תעריף ב'	תעריף א'	תעריף ג'	תעריף ב'	תעריף א'	
10.42	10.42	10.42	12.20	12.20	12.20	מצב התחלתי של המונה
2.29	1.95	1.63	2.67	2.29	1.91	תעריף לדקה
2.29	1.95	1.63	2.67	2.29	1.91	תעריף לק"מ

המקור: הודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות) התשפ"ד-2024, 31.3.2024.
* לטבלה לעיל עשויות להתווסף עלויות בגין הזמנת מונית למקום המזמין (5.63 ש"ח), הסעה מנמל התעופה בן גוריון (5 ש"ח), נסיעה בכבישי אגרה ועוד.

הרפורמה במחירי הנסיעה במוניות מיוחדות

במרץ 2016 החלו משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם רפורמה במחירי הנסיעה במוניות המפוקחים מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים. בהחלטת ועדת המחירים ממרץ 2016⁹⁹ נכללה המלצה "להנחות את משרד התחבורה לבחון את בסיס התעריף בכפוף לשיתוף פעולה של הענף במסירת נתונים". בפרוטוקול ועדת המחירים מינואר 2017¹⁰⁰, חזרה הוועדה וקבעה כי "בהתאם להחלטת ועדת המחירים מיום 28.3.2016, יש לבצע בדיקה לעדכון בסיס התעריפים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ימשיך לפעול לבחינת בסיס תעריפי הנסיעה במוניות תוך ביצוע ניתוח ההכנסות וההוצאות בענף וגיבוש מבנה תעריפים מעודכן וסל תשומות חדש לעדכון תעריפי הנסיעה במוניות".

במהלך שנת 2017 ביצע משרד התחבורה, בשיתוף חברת ייעוץ חיצונית, מיפוי עלויות וניתוחן, וגובשו המלצות לגבי מתווה התעריפים החדש (להלן - דוח הייעוץ הכלכלי): בפרוטוקול ועדת המחירים מינואר 2018¹⁰¹, נכתב כי "במסגרת העבודה מופו עלויות הפעלת מונית, לרבות עלויות תפעול ואחזקת הרכב המשמש כמונית ועלויות ייחודיות כגון החזר הון על מספר ירוק, איתור נסיעה, עלות מונים, עמלות לחברות אשראי וכד'... כמו כן, אופיינה הכנסה ראויה לענף... העבודה כללה גיבוש מודל תעריפים מומלץ תוך קביעת פרמטרים הנותנים מענה לכיסוי מלוא העלויות וקבלת הכנסה ראויה ע"י נהגי המונית, ביצוע סימולציות של תעריף במונה בנסיעות עירוניות ובינעירוניות שונות והשוואת תוצאות סימולציות לתעריפים המתקבלים כיום במונה עבור אותן נסיעות".

מסקנות דוח הייעוץ הכלכלי הוצגו לוועדת המחירים בינואר 2018, והוועדה בחנה את מבנה התעריפים החדש שהוצג לה. בפרוטוקול הוועדה נכתב כי "ועדת המחירים שוקלת להמליץ לשרים: ...לאמץ מבנה תעריפים חדש למוניות מיוחדות אשר ייכנס לתוקף ביום 1 בינואר 2019". ועדת המחירים הדגישה כי "לצורך יישום מבנה התעריפים החדש נדרשת החלפת מונים במונים חדשים".

במרץ 2018 הציגה ועדת המחירים לציבור את מבנה התעריפים החדש והמתוקן, לאחר שימוע ציבורי¹⁰². הוועדה הציגה את הנחות העבודה העיקריות, חלק ממקורות הנתונים, מאפייני הנסיעות וסל התשומות. כמו כן, הוצגו תגובותיה לטענות שהועלו במסגרת השימוע. כן ציינה הוועדה כי "שינויים אלה מאושרים כחבילה אחת עם שינוי בנוסחת חישובי התעריף והחלפת המונים למונים חכמים מבוססי טכנולוגיה עדכנית וצפויים להגביר משמעותית את כוחו של הצרכן, לייצר שקיפות מבחינת אומדני נסיעות ולהגדיל את התחרות בענף".

⁹⁹ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים בנושא תעריפי הנסיעה במוניות וסל התשומות לעדכון התעריפים, 28.3.2016.

¹⁰⁰ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים "פרוטוקול ועדת המחירים שהתקיימה טלפונית ביום 27 בדצמבר 2016" (3.1.2017).

¹⁰¹ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 9.1.2018.

¹⁰² משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים "סיכום דיוני ועדת המחירים" (8.3.2018).



עלויות הפעלת מונית

דוח הייעוץ הכלכלי כלל מיפוי של העלויות השנתיות הכרוכות בהפעלת מונית טיפוסית, לרבות עלויות ההון, הוצאות משתנות הכרוכות בתחזוקת הרכב, עלויות ייחודיות דוגמת התקשרות עם תחנת מוניות ואפליקציה לאיתור נסיעות, וכן הכנסה ראויה לבעל המונית. להלן ריכוז סעיפי עלויות ההפעלה במונחי שנת 2018 (ההוצאה השנתית מוצגת לאחר ניכוי 10% בגין נסיעות פרטיות):

1. דלק: העלות השנתית נאמדה ב-16,700 ש"ח לשנה, המהווים 6.77% מסך ההוצאות לפני מע"ם והעמסות¹⁰³.

2. החזר הון מונית: העלות השנתית נאמדה ב-16,570 ש"ח לשנה, המהווים 6.72% מסך ההוצאות לפני מע"ם והעמסות. הסכום מייצג את רכיב הקרן בלבד (ללא רכיב הריבית) עבור רכישת מונית חדשה. סכום הרכישה מבוסס על שווי של רכב מדגם "ג", שעלותו בעת הצגת המודל עמדה על 97,860 ש"ח¹⁰⁴ בהתאם למחירון היבואן מיום 1.1.18.

3. תשואה להון, WACC¹⁰⁵: העלות השנתית נאמדה ב-3,320 ש"ח, המהווים 1.35% מסך ההוצאות לפני מע"ם והעמסות. סכום זה מייצג את עלות ההון הכוללת (עלות מימון רכב, ללא רכיב הקרן) בגין רכישת מונית חדשה כמתואר לעיל. שיעור התשואה להון, WACC, כולל את עלות ההון העצמי ואת עלות ההון הזר כמופיע להלן:

לוח 11: שיעור הריבית על ההון העצמי ועל ההון הזר ב-WACC בבדיקת בסיס התעריפים

סעיף עלות	שיעור הריבית	הערות
הון זר (50%)	2.6%	ריבית על הלוואה ל-3 שנים. על פי אתרי אינטרנט מתמחים בתחום המימון.
הון עצמי (50%)	8%	שיעור התשואה על ההון העצמי בהפעלת מונית, העומד על 8% ומייצג על פי ועדת המחירים ¹⁰⁶ "סיכון גבוה והחזר השקעה בזמן קצר יחסית".
סה"כ משוקלל (100%)	5.3%	מחיר ההון המשוקלל (WACC - Weighted average cost of capital)

המקור: משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים, מרץ 2018.

4. עלויות רכב אחרות: העלות השנתית נאמדה ב-22,840 ש"ח¹⁰⁷, המהווים 9.26% מסך ההוצאות לפני מע"ם והעמסות. ההוצאה השנתית מוצגת לאחר ניכוי 10% בגין נסיעות פרטיות.

5. עלויות הפעלה אחרות: העלות השנתית נאמדה ב-34,410 ש"ח¹⁰⁸, המהווים 13.95% מסך ההוצאות לפני מע"ם והעמסות. ההוצאה השנתית מוצגת לאחר ניכוי 10% בגין נסיעות פרטיות.

¹⁰³ ראו פירוט נוסף בפרק "עדכון בסיס התעריפים" להלן.

¹⁰⁴ סכום זה כולל תוספת מיגון ואבזור נוסף ובניכוי מע"ם, הטבה במס קנייה (שיעור מס הקנייה החל על מונית עומד על 8% לפני מתן זיכויים שונים, לעומת 83% לרכב לשימוש פרטי) והנחות.

¹⁰⁵ מחיר ההון (WACC - Weighted average cost of capital) המשקלל את עלות האשראי לרכישת רכב ואת התשואה הנדרשת להון עצמי.

¹⁰⁶ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים, החלטת ועדת המחירים בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 9.1.2018.

¹⁰⁷ סכום זה מורכב מ: (1) 7,520 ש"ח עלות טיפולים וצמיגים; (2) 9,360 ש"ח עבור עלויות ביטוח ואגרה; (3) 5,960 ש"ח עבור ניקיון והוצאות רכב אחרות.

¹⁰⁸ סכום זה מורכב מ: (1) 16,200 ש"ח עבור החזר הון מספר ירוק; (2) 10,710 ש"ח עלויות איתור נסיעה; (3) 7,500 ש"ח עלויות תקורה דוגמת תשלום לחברת מונית, איתור רכב, ייעוץ משפטי ור"ח.



6. **הכנסה ראויה**: העלות השנתית נאמדה ב-152,820 ש"ח, המהווים 61.96% מסך ההוצאות לפני מע"ם והעמסות - זהו הרכיב הגדול ביותר במבנה העלויות. מרכיבי ההכנסה הראויה מבוססים על המשתנים האלה¹⁰⁹:

- א. שכר: שכר נורמטיבי של 35 שקלים לשעה נקבע מלכתחילה בהתייחס למשמרת נורמטיבית של 12 שעות. שכר זה התבסס על שכר שעתי בגובה 32.5 שקלים (בהתאם לשכר הממוצע בענף ההיסעים) והתווסף לו מרכיב נורמטיבי משוער של שעות נוספות.
- ב. תוספת הפרשות סוציאליות: לרבות הפרשה לפיצויים, הפרשה לפנסיה, ביטוח לאומי, חופשה שנתית וימי מחלה. לאחר השימוע הוחלט להוסיף גם מרכיב של קרן השתלמות.
- ג. עלות שעת עבודה: לאחר התוספות הסוציאליות עומדת העלות לשעה על 44.4 ש"ח.

להלן ריכוז עלויות ההפעלה עבור מונית, כולל הכנסה ראויה לנהג:

לוח 12: סיכום עלויות ההפעלה השנתיות בענף המוניות (בש"ח)

משקל	עלות שנתית	סעיפי עלות
6.77%	16,700	דלק*
6.72%	16,570	החזר הון מונית*
1.35%	3,320	תשואה להון - WACC*
9.26%	22,840	עלויות רכב אחרות**
24.09%	59,430	סך עלויות רכב שנתיות
13.95%	34,410	עלויות הפעלה אחרות***
61.96%	152,820	הכנסה ראויה
100.00%	246,660	סה"כ לפני מע"ם ולפני העמסות
4.2%	10,351****	העמסה של עמלות לחברות אפליקציה
0.4%	925****	העמסה משוקללת של עמלת כרטיסי אשראי
	257,936	סה"כ עלויות לפני מע"ם
17.0%	43,853	מע"ם
	302,400****	סה"כ שנתי לכיסוי כולל מע"ם

המקור: משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדת המחירים "סיכום דינוי ועדת המחירים" (8.3.18).
 * ההוצאה השנתית מוצגת אחרי ניכוי של נסיעות פרטיות בשיעור של 10%.
 ** עלויות רכב אחרות בסך 22,840 מוצגות לאחר ניכוי של נסיעות פרטיות בשיעור של 10%: טיפולים וצמיגים 7,520 ש"ח, ביטוח ואגרה 9,360 ש"ח, ניקיון והוצאות רכב אחרות 5,960 ש"ח.
 *** עלויות הפעלה אחרות בסך 34,410 מוצגות לאחר ניכוי של נסיעות פרטיות בשיעור של 10%: החזר הון מספר ירוק 16,200 ש"ח, איתור נסיעה 10,710 ש"ח ועלויות תקורה 7,500 ש"ח.
 **** בהתחשב במשקל ההוצאות כפי שהוצג, החישוב בפועל מניב תוצאה מעוגלת (301,800 ש"ח) שונה מעט מהתוצאה שהוצגה בוועדת המחירים (302,400 ש"ח). הסיבה לכך היא שוועדת המחירים חישה את השפעת העמלות "מלמלה", בעוד שכדי להגיע להעמסה של העלויות יש לחשב "מלמטה", כלומר לכפול את התוצאה 246,660 בשיעור ההעמסה המופיע בטבלה ובמע"ם.

מאפייני הנסיעה

חישוב תעריף הנסיעה כולל את חלוקת העלויות המוכרות לנתוני הנסיעה (לעיל). במסגרת העבודה הכלכלית, הציגה ועדת המחירים במרץ 2018 את הנחות העבודה עבור "נסיעה ממוצעת", בחלוקה



לשלושת תעריפי הנסיעה, בהתאם למועדי הנסיעות. להלן מאפייני נסיעה ממוצעת, בהתבסס על נתוני הענף כפי שהוצגו כאמור במרץ 2018:

לוח 13: מאפייני נסיעה ממוצעת, בק"מ ובדקות, 2018

מאפייני הנסיעה	תעריף א'	תעריף ב'	תעריף ג'	משוקלל
מרחק ממוצע בק"מ	6.19	6.32	6.73	6.23
זמן ממוצע בדקות	15.02	11.91	11.62	14.00

המקור: משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים, מרץ 2018.

מהלוח עולה כי נסיעה ממוצעת בתעריף א' (הפועל בשעות היום בימים ראשון עד צהרי יום שישי) נמשכת כ-15 דקות ומרחק הנסיעה עומד על כ-6.2 ק"מ. על פי ועדת המחירים¹¹⁰, מספר הנסיעות בענף המוניות המיוחדות עומד על 72 מיליון נסיעות בשנה, שהן 3,670 נסיעות בשנה לכל מונית¹¹¹.

ועדת המחירים

מסמך כלכלי מסכם למבנה התעריפים

משרד מבקר המדינה בדק את המודל הכלכלי ואת עבודתה של ועדת המחירים במסגרת הכנסת בסיס התעריפים לענף המוניות.

חובת ההגינות המוטלת על רשות מינהלית מחייבת אותה לקבל החלטות מנומקות ולפרט את טעמיהן¹¹². מקובל כי חובת ההנמקה במשפט המינהלי מהווה תריס בפני השרירות. על פי יצחק זמיר¹¹³ יש בה גם ביטוי בולט לעקרון השקיפות, שכן "עקרון השקיפות, שקיבל תנופה רבה לאחרונה, מאבד הרבה מטעמו ומיעילותו נוכח החלטות בלתי מנומקות, שכן מטרת השקיפות היא לחשוף לא רק מה עשתה הרשות המנהלית, אלא גם מדוע עשתה זאת." עוד נקבע בפסיקה¹¹⁴ כי "הצורך בהנמקה הוא עיקרון בסיסי בתורת המינהל. ראשית, ההנמקה דורשת מחשבה סדורה והגיונית; שנית, ההנמקה מאפשרת לרשות המינהלית לבדוק את עצמה לאחר מעשה; שלישית, ההנמקה מסייעת לביקורת הרשות; ... מטעם זה יש מקום כי רשות ציבורית תנמק בפירוט וכראוי את החלטותיה כך שהחלטה המנומקת תהא לנגד עיני הכול."

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים בעבודתה של ועדת המחירים במסגרת הכנת בסיס התעריפים לענף המוניות. נמצא כי ועדת המחירים לא ערכה מסמך המסכם את המודל הכלכלי שהיא הציגה במרץ 2018. מסמך כזה אמור היה 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 חשובים 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.

¹¹⁰ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים מיום 9 בינואר 2018 בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 9.1.2018.

¹¹¹ במסגרת דיוניה בנושא עדכון מודל התעריפים, ועדת המחירים הציגה בינואר ובמרץ 2018 שלוש הערכות שונות למספר נסיעות במונית: (1) 72 מיליון נסיעות במשק - הערכה זו מבוססת על חישובי חברת יעוץ חיצונית שנערכו עבור ועדת המחירים לצורך קביעת התעריפים. לפי הערכה זו כל מונית מבצעת כ-3,670 נסיעות לשנה; (2) 6,390 נסיעות לשנה למונית לפי הערכה זו ועדת המחירים בפרוטוקול מיום 9.1.2018 - הערכה זו מבוססת על נתוני אגוד מוניות ונתוני חברת מוניות גדולה; (3) 6,500 נסיעות לשנה למונית - נתון ששימש לחישוב התעריפים בפועל במודל בסיס התעריפים - הערכה זו מבוססת על נתוני חברת מוניות גדולה.

¹¹² דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (כרך א, 2010), פרק 13: חובת ההנמקה, עמ' 424.

¹¹³ יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי (2011), פרק 38: חובת הנמקה, עמ' 1269.

¹¹⁴ רע"א 8996/04 עודד שכטר נ' נציגות הבית המשותף ע"י שרה כץ, דוד ירקוני ודן פרטאס, נט(5) 17 (2004).



משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי ועדת המחירים שיקפה בפרוטוקולים מפורטים של עשרות עמודים את העבודה הכלכלית שנעשתה, לרבות המתודולוגיה, הנחות העבודה, ההערות שהתקבלו במסגרת השימועים וההתאמות שנעשו לאחר השימועים, בדומה לאופן העבודה של הוועדה בנושאים אחרים. משרד התחבורה ציין כי הפרוטוקולים שנערכו הם "אותם מסמכים אליהם מתייחס המבקר". משרד התחבורה הוסיף כי עבודת הוועדה לוותה באופן צמוד על ידי ייעוץ משפטי מטעם משרד האוצר. לעניין התחשיבים, גיליונות התחשיבים של ועדת המחירים אינם מפורסמים לציבור גם בבדיקות בסיס נוספות [שנערכות לגבי תעריפים בתחומים אחרים]. כמו כן משרד תחבורה ציין בתשובתו כי הוגשה עתירה לבית המשפט שבה הועלו טענות כנגד האופן שבו ועדת המחירים שיקפה את עבודתה וכי העתירה נדחתה.

משרד מבקר המדינה עיין בכתב העתירה ובפסק הדין¹¹⁵ שניתן בעקבותיה ומצא כי בדצמבר 2019 הגיש ארגון ועד הנהגים עתירה נגד משרד התחבורה וועדת המחירים ובה ביקש לבטל או לעכב את רפורמת התעריפים, מכמה טעמים ובכללם כי "דו"ח ועדת המחירים שבבסיסו הוחלט על שינוי שיטת התעריפים ניתן בחסר ולא כלל את מלוא הנתונים". במאי 2020 בג"ץ דחה את העתירה בהנמקה כי "אין מקום להתערב בהחלטות שהתקבלו. זאת בהתחשב במסגרת הביקורת המצומצמת על החלטות מקצועיות של הרשויות המוסמכות, ובשים לב לתהליכי הבדיקה שהתקיימו עד כה". לצד היעדר עילה להתערבות שיפוטית בהחלטות שהתקבלו, משרד מבקר המדינה מציין את החשיבות והתועלת לציבור בהצגה מרוכזת של כלל הנתונים והטעמים שעליהם ביססה הוועדה את החלטתה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים כי בבואה להמליץ על עדכון של בסיס התעריפים בעתיד, תצטרף מסמך כלכלי מסכם הכולל את כל הנחות העבודה, לפני שימוע ציבורי ולאחר קבלת הערות הציבור, וכן חישובים עדכניים של התעריפים, וממליץ שהמסמך יהיה פומבי ויצורף לפרוטוקול דיוני ועדת המחירים.

דרך קביעת הניצולת הממוצעת למונית

הניצולת במונית היא היחס בין זמן הנסיעה המשולמת עם נוסע ברכב מתוך זמן הנסיעה הכולל. ועדת המחירים קבעה כי הניצולת לצורך חישוב התעריף תעמוד על 57.7%¹¹⁶.

הניצולת היא מרכיב משמעותי בחישוב התעריפים בענף המוניות, מכיוון שרק הנסיעות בתשלום אמורות לממן את מלוא העלויות של הפעלת המונית. לכן קיימת חשיבות רבה להצגת הנחות העבודה והחישובים שעמדו בבסיס קביעתה. יצוין בהקשר זה כי בהתייחסויות הציבור לטיטות התעריפים החדשים עלו טענות כלפי ועדת המחירים הן בקשר לאופן קביעת שיעור הניצולת והן בקשר לשיעורה כפי שנקבע.

בביקורת עלה כי אף שנתון הניצולת הוא בעל חשיבות רבה לקביעת התעריפים, בפרוטוקול ועדת המחירים הובא אומנם הסבר על עיקרי המתודולוגיה המצויים בבסיס קביעת שיעורו, אך אופן החישוב של הניצולת וקביעת שיעורה בסופו של דבר על כ-57.7%, אינם מופיעים בו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים, כי בבחינה המחודשת הבאה של בסיס תעריפי המוניות יוצגו חישובים מפורטים שלפיהם נקבע שיעור הניצולת.

¹¹⁵ בג"ץ 8427/19 ארגון ועד נהגים נ' משרד התחבורה - מנהלת אגף הכלכלה והמפקחת על המחירים (פורסם במאגר ממוחשב, 18.5.20).

¹¹⁶ משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 8.3.2018. על פי החלטה זו: "שיעור הניצולת של מונית נורמטיבית... עומד על כ-51.32%. על הנתון האמור יש להוסיף לשעה נורמטיבית את משמרת ב', שהוערכה על ידי היועצים בהתבסס על שיחות עם ארגוני המוניות ונהגי המוניות, בכ-15% מכלל המוניות; שיקלול שני הרכיבים לעיל מביא לניצולת בשיעור של 57.7%".



משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי המלצות משרד מבקר המדינה לגבי רמת פירוט החישובים בנושא שיעור הניצולת יובאו בחשבון בעת הכנת סיכומי דיון עתידיים של ועדת המחירים. משרד התחבורה ציין כי חלק מעבודת הממשלה המשיק לעבודת ועדת המחירים עוסק בכתבת מפרט חדש למונה החכם, שהוטמע לאחרונה בקרב כלל נהגי המוניות ומאפשר בסיסי מידע בהיקפים רחבים יותר. בסיסי מידע אלה יעמדו לפני ועדת המחירים ויפורסמו כחלק מהדוח הכלכלי.

דרך קביעת התשואה להון העצמי

ועדת המחירים קבעה כי שיעור התשואה על ההון העצמי בהפעלת מונית יעמוד על 8%. בנימוקים לקביעת שיעור התשואה, ציינה הוועדה כי הוא מייצג "סיכון גבוה והחזר השקעה בזמן קצר יחסית".

בספטמבר 2016 פרסם משרד האוצר מסמך בנושא "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים, מסמך קווים מנחים כלליים" (להלן - מתודולוגיית הפיקוח על המחירים)¹¹⁷, ובו הוא מתווה את מתודולוגיית קביעת המחיר המפוקח והבקרה על סבירותו בהתאם לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. מסמך זה משמש כלי עזר והנחיה מקצועית לגיבוש תעריפים בענפים הנמצאים בפיקוח ממשלתי. בין היתר צוין בו מודל לקביעת שיעור התשואה להון העצמי, לרבות דרך קביעת מרכיבי התשואה במודל, קביעת שיעור התשואה על נכס חסר סיכון וקביעת פרמיית הסיכון.

על פי המתודולוגיה לפיקוח על המחירים של משרד האוצר, שיעור התשואה שייקבע בענף מסוים 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 הביקורת העלתה כי ועדת המחירים לא הציגה נתונים תומכים ופירוט מלא לדרך שבה נקבע שיעור התשואה להון עצמי (8%) הנובעת מרכישת 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 ההנמקה לא ניתן לקבוע אם התשואה להון של בעל המונית שהובאה בחשבון משקפת את התשואה הראויה שהוא אמור לקבל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים כי בהחלטותיה העתידיות בדבר בסיס התעריפים בענף המוניות, יצינו הנחות העבודה המלאות בנושא תשואה להון עצמי.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי המלצות משרד מבקר המדינה בנושא רמת הפירוט לגבי שיעור התשואה להון עצמי יובאו בחשבון בעת הכנת סיכומי דיון עתידיים של ועדת המחירים.

עדכון בסיס התעריפים

נכון למועד סיום הביקורת, מאז מועד כניסת התעריפים החדשים במאי 2020 לא עודכן בסיס התעריפים (כפי שהוא מוצג לעיל). בהקשר זה יצוין כי תהליך שינוי בסיס התעריפים החל ב-2016, הנחות העבודה העומדות בבסיס התעריפים התגבשו במהלך 2017 והמודל הכלכלי המבוסס על הנחות עבודה אלו הוצג במרץ 2018.

¹¹⁷ משרד האוצר, "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים, מסמך קווים מנחים כלליים", ספטמבר 2016. המתודולוגיה מסמיכה את ועדת המחירים לסטות, תוך הנמקה, מהקווים המנחים כאשר שוררים תנאים ייחודיים בשוק המפוקח. ועדת המחירים מ-9.1.2018 החליטה לסטות ממתודולוגיה זו מהטעמים האלה: עוסקים רבים בענף פועלים בסביבה עסקית דומה, עם פונקציית ייצור דומה ובענף אין פירמה דומיננטית כלשהי לעומת ענפים מפוקחים אחרים בהם קיימת פירמה בודדת או מספר מצמצם של פירמות.



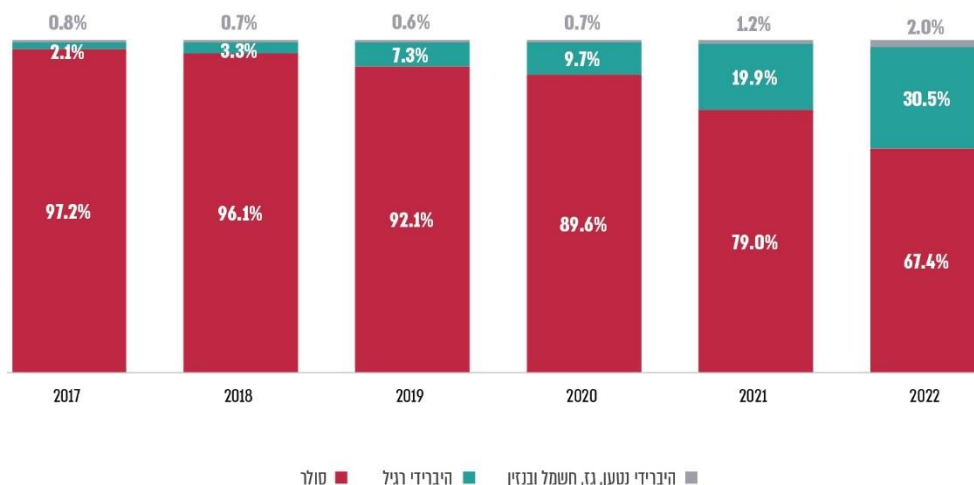
מתודולוגיית הפיקוח על המחירים מספטמבר 2016 מנחה כי ככלל, העדכון של המודל יתבצע בתדירות שתקבע מראש ותנוע בין שנה לחמש שנים. עוד צוין כי מטעמים פרקטיים, ברוב המקרים תהא תדירות העדכון בין שנתיים לחמש שנים ולא תעלה על שבע שנים גם במקרים חריגים.

על פי המתודולוגיה כאשר חל שינוי רגולטורי או אקסוגני מהותי לענף, ניתן לבחון מחדש את המחיר הבסיסי אפילו לפני שתם פרק הזמן שהוגדר לתדירות העדכון. עם זאת, יודגש כי כאשר מחשבים מחדש מחיר בסיסי, יש לבצע את מלוא החישוב, ולא רק את חלק החישוב שהושפע מהשינוי הרגולטורי או האקסוגני לענף. כלומר, יש לבצע עדכון מלא של בסיס התעריפים. בשנים שחלפו ממועד עדכון התעריפים חלו שינויים רגולטוריים ואקסוגניים משמעותיים בענף המוניות המיוחדות, וחלפו יותר מחמש שנים ממועד הצגת התעריפים לראשונה בשנת 2018. להלן יוצגו שישה נימוקים לצורך בעדכון המודל בהתאם למתודולוגיית הפיקוח על המחירים ובהתאם לניתוחים שביצע צוות הביקורת.

שינויים טכנולוגיים

התעריפים הנוכחיים מתבססים על רכב יחיד מדגם "ג'" המונע באמצעות סולר, שממנו נגזרו כלל עלויות הפעלת המונית. משרד מבקר המדינה בדק את השינויים שחלו בשנים האחרונות בהרכב סוגי ההנעה של כלי הרכב המשמשים כמוניות. תוצאות הבדיקה לשנים 2017 - 2022 מוצגות בתרשים להלן.

תרשים 5: התפלגות המוניות בישראל על פי סוג הדלק, 2017 - 2022



על פי נתוני הלמ"ס, כלי רכב מנועיים 2022, אוגוסט 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בחינת סוג ההנעה של המוניות מעלה כי בשנת 2018 עמד חלקן של מוניות שמונעות בסולר על כ-96.1% ושיעור המוניות ההיברידיות עמד על 3.3% מכלל המוניות. ואולם, בשנת 2022 שיעורן של מוניות הסולר ירד ל-67.4% ושיעור המוניות ההיברידיות עלה ל-30.5%. יתר על כן, לצי המוניות נכנסו גם כ-0.4% מוניות חשמליות (100 מוניות מתוך כ-22,400). מונית בהנעה היברידית, ובפרט בהנעה חשמלית, שונה ממונית מונעת בסולר בהיבטי עלות הרכב, צריכת אנרגיה וטיפולם שוטפים.

חרף השינוי הטכנולוגי שחל בענף המוניות, שעיקרו מעבר מרכבים המונעים באמצעות סולר לענף שבו כשליש מהרכבים הם היברידים, המודל הכלכלי של ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר ושממנו נובעים תעריפי הנסיעה נותר מבוסס על רכב טיפוסי יחיד המונע באמצעות סולר.



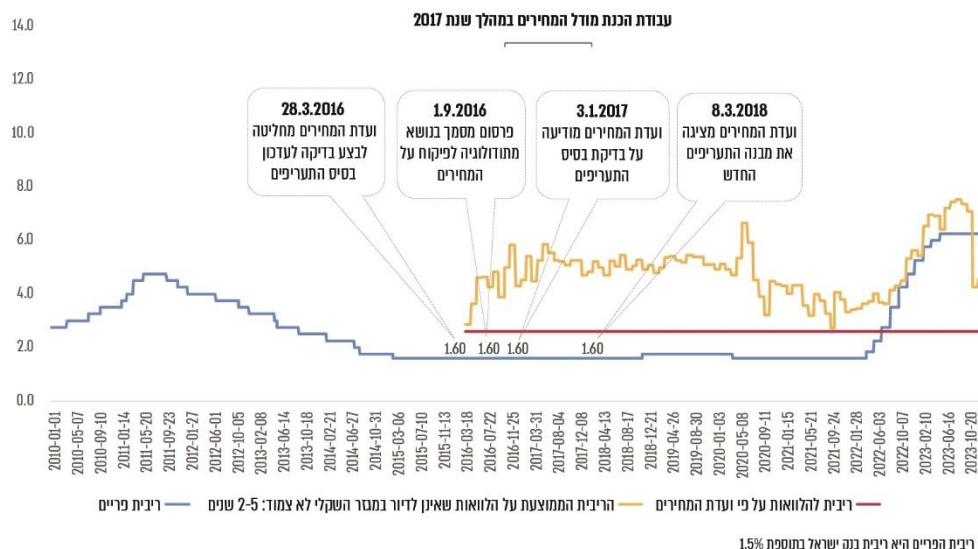
משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים, כי בבחינה המחודשת הבאה של בסיס תעריפי המוניות תבחן הוועדה את תמהיל ההנעה בענף המוניות ותשקול לשלב את הממצאים בקביעת סל העלויות המוכרות לשם הפעלת מונית.

שינויים בריבית

על פי צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), מיום 5 ביולי 2018, מנגנון התשואה להון (WACC) - הכולל את רכיב התשואה להון העצמי¹¹⁸ ואת הריבית על ההון הזר - צמוד למדד המחירים לצרכן. כלומר, הריבית על ההון הזר (קבלת הלוואה לשם רכישת רכב) אינה צמודה לשינויים בריבית במשק.

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים שחלו בריבית הפריים¹¹⁹, וכן בריבית הממוצעת על הלוואות שאינן לדיור במגזר השקלי הלא צמוד לטווח של שנתיים עד חמש שנים (להלן - הלוואות שאינן לדיור), והשווה אותם לריבית שקבעה ועדת המחירים להחזר עלויות ההון הזר לרכישת המונית. הבדיקה בוצעה לתקופה שבין ינואר 2010 לפברואר 2024, והיא כוללת מידע על שינויי הריביות שהתרחשו במשק עוד לפני קביעת בסיס התעריפים, ושהיו ידועים לחברי ועדת המחירים. תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשים להלן.

תרשים 6: ריבית הפריים במשק (ינואר 2010 - פברואר 2024), הריבית הממוצעת על הלוואות שאינן לדיור (אפריל 2016 - פברואר 2024) והריבית על הלוואות על פי ועדת המחירים לאחר הצמדה למדד (באחוזים)



על פי נתוני אתר המרשתת של בנק ישראל, פרוטוקולי דיוני ועדת המחירים המשותפת למשרד התחבורה ומשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין ינואר 2010 לפברואר 2015, התקופה שקדמה לקביעת בסיס התעריפים, חלו שינויים תכופים בריבית הפריים - בין ינואר 2010 לאפריל 2011 חלה מגמת עלייה בריבית, ובין אוקטובר 2011 לפברואר 2015 חלה מגמת ירידה. ריבית הפריים במשק נותרה יציבה באופן יחסי בין פברואר 2015 לאפריל 2022, ומאז חלה עלייה משמעותית בשיעורה, עלייה שהגיעה ל-6% באפריל 2023. כן עולה מהתרשים, כי בריבית הממוצעת על הלוואות שאינן לדיור היו שינויים תדירים. למרות שינויים תכופים אלה בריביות, שהחלו עוד בתקופה שקדמה לשינוי בסיס התעריפים, המודל של ועדת המחירים אינו כולל מנגנון עדכון שוטף התלוי בשינויים בריבית, והריבית על ההון הזר נותרת קבועה בשיעור של 2.6%.

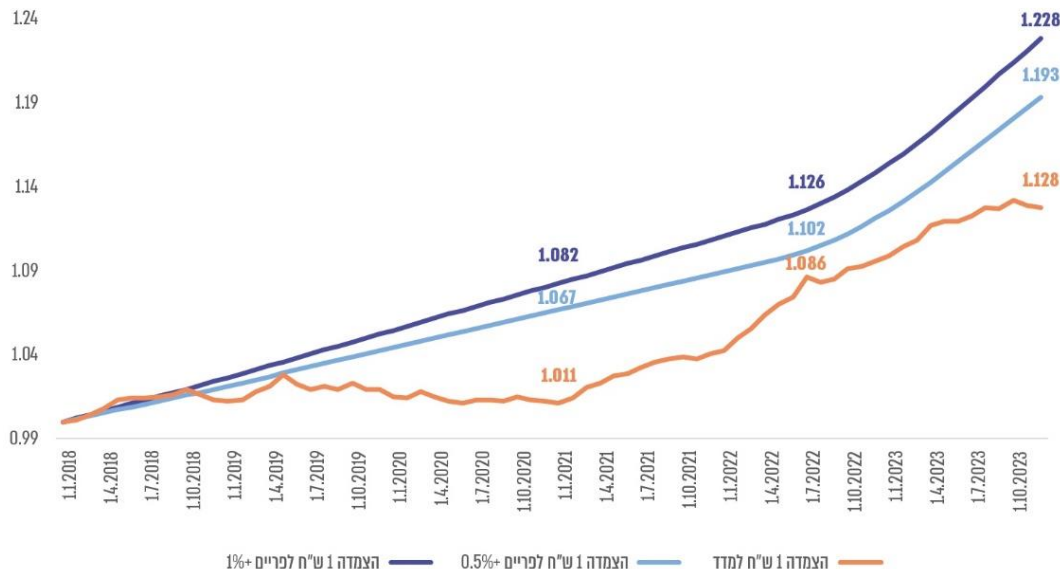
¹¹⁸ על פי ועדת המחירים, התשואה על ההון העצמי עומדת על 8% והריבית על ההון הזר עומדת על 2.6%.

¹¹⁹ ריבית הפריים היא ריבית בנק ישראל בתוספת 1.5%.



מכיוון שהריבית שנקבעה בתעריף הוצמדה למדד המחירים לצרכן, בדק משרד מבקר המדינה את התפתחות ערכו של 1 ש"ח מיום 31.12.2017 עד יום 31.12.2023 בהצמדה ל: (1) מדד המחירים לצרכן; (2) הצמדה לריבית "פריים+1%"; (3) הצמדה לריבית "פריים+0.5%". להלן הממצאים:

תרשים 7: התפתחות ערכו של 1 ש"ח ביום 31.12.2017 עד 31.12.2023 בהצמדה למדד המחירים לצרכן, לריבית "פריים+1%" ול"פריים+0.5%"



על פי נתוני הלמ"ס, מדד המחירים לצרכן, ונתוני ריבית בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ערכו של 1 ש"ח ב-31.12.2017 צמח לכ-1.23 ש"ח בסוף 2023, ככל שהיה מוצמד לריבית הפריים בתוספת 1%, וערכו של 1 ש"ח ב-31.12.2017 היה צומח לכ-1.19 ש"ח בסוף 2023 ככל שהיה מוצמד לריבית הפריים בתוספת 0.5%. לעומתם, סכום של 1 ש"ח שהוצמד למדד המחירים לצרכן היה צומח בתקופה זו ל-1.13 ש"ח. משמעות הדבר היא כי עליית הריבית בשנים 2018 - 2023 הייתה גבוהה מהעלייה במדד המחירים לצרכן¹²⁰.

משרד מבקר המדינה ערך חישוב נוסף ובחן את הפערים בין המודל שבו השתמשה ועדת המחירים (שבו הריבית על ההון הזר צמודה למדד המחירים לצרכן) לבין מודל שבו הריבית על הלוואה לרכישת רכב צמודה לריבית בנק ישראל, קרי ריבית ה"פריים". החישובים שבוצעו הם (1) ריבית על הון זר עומדת על פריים בתוספת 1%; (2) ריבית על הון זר עומדת על פריים בתוספת 0.5%. אלו ההנחות שנבחרו, מכיוון שהלוואות לרכישת רכב ניתנות במרווח דומה, וכן מכיוון שהריבית שבחרה ועדת המחירים בשנת 2018 (2.6%) ייצגה את ריבית הפריים (1.6%) בתוספת מרווח של 1%.

בבסיס החישוב החלופי עמדו ההנחות הבאות: (1) ההלוואה היא בריבית משתנה ואינה צמודה למדד המחירים לצרכן; (2) הלוואה ניתנת לתקופה של ארבע שנים, בדומה למודל של ועדת המחירים (4.2 שנים). בכל שנה חושבה העלות המוכרת בגין התשואה להון הזר לפי החלופות השונות וחושבו ההפרשים בין חלופות ריבית הפריים לבין חלופת הריבית הצמודה למדד בתעריף. כמו כן, חושב הערך העתידי לשנת 2023 של ההפרשים בשנים 2020 - 2023, כשמקדם

¹²⁰ ניתן לראות שבין ינואר 2018 לינואר 2021, ההצמדה למדד הביאה לתשואה של 1.1% לעומת תשואה של 8.2% בהצמדה לריבית פריים+1% ו-6.7% עבור הצמדה לריבית פריים+0.5%. בתקופה שבין ינואר 2021 ליולי 2022, הניבה ההצמדה למדד תשואה של 7.4% לעומת 4.1% בהצמדה לריבית פריים+1% ו-3.3% בהצמדה לריבית פריים+0.5%. בתקופה שבין יולי 2022 לדצמבר 2023, הניבה ההצמדה למדד תשואה של 3.8% לעומת 9.0% בהצמדה לפריים+1% ו-8.3% עבור ריבית פריים+0.5%.



העיתוד נקבע על ידי שיעור הריבית הממוצעת על פיקדונות¹²¹. תוצאות הבדיקה מופיעות בלוח 14.

לוח 14 : השוואת הוצאות הריבית על פי מודל ועדת המחירים (הצמדה למדד המחירים לצרכן) בהשוואה להוצאות המימון הצמודות לריבית הפריים

שנה	מודל התעריף של ועדת המחירים	ניתוח לפי ריבית פריים +1%		ניתוח לפי ריבית פריים +0.5%	
		עלות מוכרת של רכיב הריבית, בש"ח	ריבית פריים +1%	עלות מוכרת של רכיב הריבית, בש"ח	ריבית פריים +0.5%
ינואר 2018 - ינואר 2019	1.20%	911	0.11%	730	2.11%
ינואר 2019 - ינואר 2020	0.30%	914	0.25%	780	2.25%
ינואר 2020 - ינואר 2021	-0.40%	910	0.14%	740	2.14%
ינואר 2021 - ינואר 2022	3.11%	938	0.10%	730	2.10%
ינואר 2022 - ינואר 2023	5.38%	989	1.25%	1,130	3.25%
ינואר 2023 - ינואר 2024	2.64%	1,015	4.51%	2,280	6.51%

שנה	ריבית לעיתוד **	ההוצאה בגין ריבית עבור רכישת רכב בשיטות הצמדה שונות			הפרש הוצאות הריבית בין מודל ועדת המחירים (חישוב צמוד מדד) לבין הצמדה לריבית פריים	
		צמוד מדד מעותד	פריים +1% מעותד	פריים +0.5% מעותד	הפרש בין מודל ועדת המחירים לריבית פריים +0.5% (מעותד)	הפרש בין מודל ועדת המחירים לריבית פריים +1% (מעותד)
ינואר 2018 - ינואר 2019	0.14%	952	941	763	-189	-11
ינואר 2019 - ינואר 2020	0.15%	954	992	814	-139	38
ינואר 2020 - ינואר 2021	0.09%	948	959	771	-177	11
ינואר 2021 - ינואר 2022	0.06%	977	937	760	-217	-40
ינואר 2022 - ינואר 2023	0.90%	1,029	1,363	1,176	147	334
ינואר 2023 - ינואר 2024	3.15%	1,047	2,537	2,352	1,305	1,491
סה"כ בשנים 2020 - 2023		4,001	5,797	5,059	1,058	1,796

על פי נתוני מודל קביעת תעריפי הנסיעה במוניות של משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* חישוב השינוי במדד המחירים לצרכן בין חודשי ינואר בוצע בהתאם למודל ועדת המחירים, המחשבת את השינויים בכל חודש ינואר ביחס לחודש ינואר הקודם בבואה לקבוע את תעריף הנסיעה.
** הסכומים עותדו בהתאם לריבית בנק ישראל על פקדונות ומייצגים הנחה לפיה הפרש ההוצאות הושקע בפקדון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הערך העתידי של העלות המוכרת בגין התשואה להון הזר, לפי מודל הוצאות הריבית של ועדת המחירים לשנת 2023, על פני השנים 2020 - 2023, נאמד בכ-4,001 ש"ח. זאת, בעוד שהחישוב שכולל הצמדה לריבית הפריים מביא לאומדן הוצאה בערך עתידי של 5,797 ש"ח בשנת 2023 בריבית פריים +1% או הוצאה של 5,059 ש"ח בריבית פריים +0.5%. לעומת אומדן ההוצאה במודל התעריף של ועדת המחירים, סכומים אלו גבוהים בכ-1,796 ש"ח ובכ-1,058 ש"ח בהתאמה. הפרשים אלו מייצגים את תוספת עלות המימון המושתת על נהגי המוניות עבור קבלת הלוואה לרכישת רכב ביחס למחיר שקבעה ועדת המחירים, ואינה מתבטאת בייקור התעריפים בהתאם.

שיעור הריבית במשק משתנה בהתאם להחלטות בנק ישראל וכלל הלוואות לרכישת רכב ניתנות בריבית הצמודה לריבית הפריים. עם זאת בביקורת עלה כי מודל הריביות המופיע בעבודת בסיס התעריפים של ועדת המחירים אינו כולל מנגנון עדכון הצמוד לשיעור הריבית במשק, אלא למדד המחירים לצרכן בלבד. כתוצאה מכך, השימוש בהצמדה למדד המחירים לצרכן בלבד הביא בפועל

ערך עתידי: הערך של סכום מסוים - המשולם היום - כפי שיהיה במועד מסוים בעתיד, לאחר שיצבור ריבית דריבית במשך תקופה מסוימת. איתן אבניאון, לקסיקון לכלכלה (מהדורה שניה מורחבת ומעודכנת), ידיעות אחרונות (2004). על מנת ליצור נתונים בני השוואה, הוצגו המספרים "במונחי שנת 2023". לדוגמה: נתוני שנת 2020 הוכפלו במקדם הכפלה 1.015 עבור הריבית של 0.15% בשנת 2020, ב-1.09% עבור הריבית של 0.09% בשנת 2021 וכן הלאה. זרמי מזומנים סוכמו והוצגו כמספר בודד עבור השנים 2020 - 2023 הריבית שנבחרה היא ריבית ממוצעת שנתי על פיקדונות בכל שנה עבור מגזר משקי בית בהתאם לנתוני בנק ישראל (בנק ישראל: פיקדונות לזמן קצוב שנתקבלו במהלך החודש לפי מגזרי פעילות - מגזר לא צמוד). בחירה בריבית על פיקדונות מייצגת הנחה שלפיה סכום שנחסך מושקע בפיקדון שכזה.



לעדכון נמוך של התעריף לעומת העדכון שהיה מתקבל אילו היו מצמידים את הריבית שבתעריף לריבית הפריים. כך, ככל ששיעור ריבית הפריים עולה בקצב מהיר משיעור מדד המחירים לצרכן, עשויה להיווצר תוספת עלות שתושט על נהגי המוניות, בגין ריבית על הלוואה לרכישת הרכב שאינה מתומחרת במודל הכלכלי ולכן לא תשתקף בייקור תעריפי הנסיעה, כפי שאכן קרה בשנים 2020 - 2023. מנגד, אם קצב עליית המדד הוא הגבוה יותר, עשוי להיווצר לנהגי המוניות רווח שאינו מתומחר במודל הכלכלי ולא יתבטא בהוזלת התעריף לנוסעים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים ולשרי התחבורה והאוצר להתבסס על מודל החזר הלוואה הצמוד לשינויים בריבית, בתוספת מרווח, כפי שנקבע על ידי גופי האשראי, על מנת לשקף את השינויים בהוצאות המימון כמקובל במשק.

שינויים במחיר הסולר

מודל קביעת תעריפי הנסיעה במוניות של ועדת המחירים כולל, בין היתר, את עלות המחיר לליטר סולר המשמש את "המונית הטיפוסית". מחירו של ליטר סולר משפיע על סך ההוצאה על סולר, ומכאן גם ההשפעה של ההוצאה על סולר על סך עלות הפעלת המונית.

במרץ 2018 ביצעה ועדת המחירים סקר מחירי סולר המהווה לדבריה¹²² "מחיר מייצג של 19 תחנות דלק של חברות דלק שונות בפריסה ארצית מיום 7.3.2018". מהמחיר שהתקבל ניכתה ועדת המחירים החזר בגובה שני שלישים מתשלום המע"ם אשר לו זכאיות המוניות, וכן ניכתה את "הישבון בלו הסולר", כלומר החזר חלק ממס הבלו¹²³ המוטל על כל ליטר סולר. החלק המנוכה עמד בשנת 2018 על 45.5%¹²⁴ ממס הבלו, ובשקלים 1.131 ש"ח לליטר, סכום השונה מהערך האמיתי של הבלו באותה תקופה¹²⁵. על פי הסקר שערכה ועדת המחירים, עמד מחיר הסולר בתחנות הדלק על 5.87 ש"ח לליטר ולאחר ניכוי מע"ם והישבון הבלו, עמד המחיר האפקטיבי עבור נהגי המוניות על 4.18 ש"ח לליטר סולר.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) מפרסמת את מחירו של ליטר סולר באופן שוטף¹²⁶. מנתוני הלמ"ס עולה כי במרץ 2018 עמד מחירו של ליטר סולר על 6.40 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מצא כי ועדת המחירים קבעה את מחיר הבסיס של ליטר סולר על פי סקר שערכה בחודש מרץ 2018 בקרב 19 תחנות דלק (5.87 ש"ח), 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.

משרד מבקר המדינה חישב את המשמעות הכלכלית של פערי המחירים שנידונו לעיל, בהתבסס על מחירו האפקטיבי של ליטר סולר עבור בעל המונית לפי המחיר שהלמ"ס פרסמה. החישוב, בניכוי החזר מע"ם וההישבון הנכון, שעמד באותה עת על 1.316 ש"ח לליטר, מעלה כי מחירו האפקטיבי של סולר לנהג מונית עמד בשנת 2018 על 4.47 ש"ח לליטר סולר - גבוה בכ-29 אגורות מהמחיר האפקטיבי שקבעה ועדת המחירים (4.18 ש"ח לליטר).

החישוב שערך משרד מבקר המדינה כולל שני שינויים בהשוואה לחישוב של ועדת המחירים: (1) שינוי מחיר הבסיס של הסולר למחיר שפרסמה הלמ"ס (6.40 ש"ח לליטר), במקום המחיר שקבעה ועדת המחירים (5.87 ש"ח לליטר); (2) שינוי בסכום הישבון הסולר בשנת 2018 - מכ-1.13 ש"ח

¹²² משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ועדת המחירים: החלטת ועדת המחירים בנושא "עדכון תעריפי הנסיעה במוניות", 8.3.2018.

¹²³ אתר המרשתת של משרד האנרגיה והתשתיות: בלו הוא מס עקיף המוטל על רכישת מוצרים מייצור מקומי, כגון מוצרי טבק, אלכוהול ודלק. שיעורי הבלו על מוצרי הדלק השונים נקבעים על ידי אגף המכס והמע"ם במשרד האוצר, ומתעדכנים בצו.

¹²⁴ אתר המרשתת של רשות המסים: חישוב שיעורי הבלו להישבון במסגרת הסדר הסולר מ-1.1.2018 ועד 30.4.2024.

¹²⁵ יצוין כי סכום הישבון הסולר שהיה בפועל באותה שנה עמד על 1.316 ש"ח לליטר סולר.

¹²⁶ אתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: מחיר "סולר למכונית פרטית".



לליטר לכ-1.31 ש"ח לליטר. שני השינויים משפיעים על משקלו של כל רכיב בסל הוצאות הפעלת המונית, וכן על סך ההוצאה המושפעת גם מצריכה של 4,440 ליטר סולר לשנה על ידי "המונית הטיפוסית" שהגדירה ועדת המחירים. התוצאות מוצגות להלן:

לוח 15: חלוקת מרכיבי עלויות הפעלת מונית לשנה (בש"ח) - מודל ועדת המחירים ומודל הביקורת

מרכיב העלות	מודל ועדת המחירים: סה"כ עלות שנתית	מודל ועדת המחירים: שיעור מסך העלות	מודל הביקורת: סה"כ עלות שנתית	מודל הביקורת: שיעור מסך העלות	הפער בין מודל הביקורת לבין ועדת המחירים
דלק*	16,700	6.77%	17,870	7.21%	1,170
הון פעיל (רכיב ההון - מונית)*	16,570	6.72%	16,570	6.69%	0
תשואה להון - wacc*	3,320	1.35%	3,320	1.34%	0
עלויות רכב אחרות*	22,840	9.26%	22,830	9.21%	-10**
עלויות הפעלה אחרות (שכירת זכות ציבורית, איתור נסיעה, מונה וכו')	34,410	13.95%	34,410	13.89%	0
הכנסה ראווה	152,820	61.96%	152,820	61.67%	0
סה"כ	246,660	100.00%	247,820	100.00%	1,160

על פי מודל ועדת המחירים וחישובי משרד מבקר המדינה.
* סכומים אלו מוצגים בניכוי 10% עבור ביצוע נסיעות פרטיות.
** הפרשי עיגול.

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, ביחס למודל ועדת המחירים. משקל ההוצאה על דלק שחושב על ידי ועדת המחירים ופורסם בצו הפיקוח הוא 6.77% ואילו על פי החישוב שביצע משרד מבקר המדינה משקלו של רכיב זה בעלות הפעלת מונית הוא 7.21%. לעלייה זו במשקל רכיב הדלק מסך עלות הפעלת המונית, השפעה על עדכון התעריפים מדי שנה, שכן העדכון מבוסס על המשקלות של רכיבי סל העלויות שנקבעו בצו שפורסם בשנת 2018.

משרד מבקר המדינה חישב את הפער בעלות הפעלת המונית בין מודל ועדת המחירים לבין חישוב הכולל שימוש במחיר הסולר על פי הלמ"ס וסכום הישבון על הבלו על הסולר על פי רשות המסים. החישוב בוצע במונחי ערך עתידי לשנת 2023, הכולל את סכום הפערים בשנים 2020 - 2023 מעותדים לפי הריבית הממוצעת על פיקדונות בשנה מסוימת עבור מגזר משקי בית, בהתאם לנתוני בנק ישראל¹²⁷. בחירה בריבית על פיקדונות מייצגת הנחה שלפיה סכום שנחסך מושקע בפיקדון שכזה. להלן תוצאות החישוב:



לוח 16: ההפרש בחישוב ההוצאה על הפעלת מונית בין ועדת המחירים לבין משרד מבקר המדינה, מעודד לשנת 2023 (בש"ח)

מועד הערך	הפרש בהוצאה השנתית	ריבית לעיתוד*	הפרש בהוצאה השנתית מעודד לשנת 2023	ערך עתידי לשנת 2023 (סכום הערכים המעודדים לשנים 2020 - 2023)
ערך בינואר 2018	1,160	0.14%	1,213	
ערך בינואר 2019	1,170	0.15%	1,221	
ערך בינואר 2020	1,192	0.09%	1,242	
ערך בינואר 2021	1,192	0.06%	1,241	
ערך בינואר 2022	1,237	0.90%	1,288	
ערך בינואר 2023	1,324	3.15%	1,365	5,136

על פי נתוני מודל ועדת המחירים ועיבודי משרד מבקר המדינה.

* הריבית המשמשת לקביעת ערך עתידי. כלומר הערך של סכום מסוים - ששולם בעבר - כפי שמתקבל בשנת 2023, לאחר שצבר ריבית דריבית במשך התקופה שחלפה. באופן זה, בחירה בריבית על פיקדונות מייצגת הנחה שלפיה סכום שנחסך מושקע בפיקדון בנקאי. זרמי המזומנים סוכמו והוצגו כמספר בודד עבור השנים 2020 - 2023.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מתחילת 2020¹²⁸, הסתכמו הפרשי העלות של הפעלת מונית בסכום של 5,136 ש"ח (ערך עתידי בערכי שנת 2023). סכום זה מייצג את העלות שבה נשאו נהגי המוניות בלי לקבל על כך הכרה במודל התעריף ובתעריפי הנסיעה, וזאת בשל השוני בין מחיר הסולר שקבעה ועדת המחירים בהתאם לנתוניה, לבין המחיר על פי נתוני הלמ"ס.

עוד נמצא בבדיקה כי ההפרש בין מחיר הסולר שהציבה ועדת המחירים (5.87 ש"ח לליטר) לבין מחיר הלמ"ס (6.40 ש"ח לליטר), התבטא בשנת 2023 ב-1,324 ש"ח, ובמונחי תעריף נסיעה הוא הסתכם בכ-20 אגורות לנסיעה¹²⁹ - סכום שאמור היה להתווסף לתעריף הנסיעה במונית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים ולשרי התחבורה והאוצר, כי בעת הכנת בסיס התעריפים הבא תשקול לקבוע את מחיר הבסיס של הסולר על פי נתוני הלמ"ס, כשם שהם משמשים לעדכון השוטר של מחירי הסולר במסגרת העדכון השוטר של תעריפי הנסיעה במונית.

ניצולת המונית

על פי פרוטוקול ועדת המחירים ועל פי דוח היעוץ הכלכלי, ניצולת המונית הממוצעת נאמדה כאמור בכ-57.7%. לעומת זאת, הנתונים הראשוניים של המונים החכמים שהותקנו בשנת 2020 מלמדים על ניצולת מונית נמוכה של כ-21.4% - כלומר מכל שעה של משמרת, נהג המונית מקבל תשלום על כ-13 דקות בלבד.

מניתוח ראשוני של מידע על נסיעות של מוניות, שנערך עבור משרד התחבורה ב-2023, עולה פער ניכר בין ניצולת המונית על פי מודל בסיס התעריפים (57.7% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע) של ועדת המחירים של משרדי התחבורה והאוצר לבין הניצולת על פי ניתוח ראשוני של נתוני הנסיעות בפועל (21.4% מהנסיעות מתבצעות עם נוסע). משמעות הפער היא כי הערכת כמות הנסיעות השנתית במודל בסיס התעריפים (6,500 נסיעות בשנה למונית) עלול להיות גבוה מדי ועלול להביא לקביעת תעריף נמוך שאינו מייצג את עלות הנסיעה הטיפוסית במונית. שינוי בהערכת ניצולת המונית הוא "שינוי אקסוגני" בנתוני המודל, אשר מצריך בדיקה נוספת של התעריפים בהתאם למתודולוגיית הפיקוח על המחירים.

¹²⁸ מועד זה נבחר היות והוא סמוך לכניסת הרפורמה לתוקפה וכן בהסתמך על מתודולוגיית ועדת המחירים לחשב את שיעורי השינוי בכל חודש ינואר ביחס לחודש ינואר הקודם.

¹²⁹ מחושב על ידי חלוקת ההפרש (1,324 ש"ח) במספר הנסיעות של מונית טיפוסית בהתאם לחישובי ועדת המחירים (6,500 נסיעות בשנה). "דוח היעוץ הכלכלי" שהוזכר לעיל הציג 6,708 נסיעות לשנה. ראו פרק "מסמך כלכלי מסכם לוועדת המחירים".



משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את מודל התעריפים גם לאור מידע חדש על ניצולת המונית, שהיא פרמטר בעל חשיבות רבה בקביעת תעריפי המונית.

נתונים עדכניים ממונים חכמים

בשנת 2020 הותקנו במוניות מונים חכמים המאפשרים איסוף מידע על ניצולת המונית, כאמור לעיל, ונתונים נוספים רבים על הנסיעות בכל המוניות בישראל. נתונים כאלה לא היו זמינים במועד שבו עודכן בסיס התעריפים בשנים 2017 - 2018. קיום מידע חדש בנושא עשוי לשפר את מבנה התעריף לטובת בעלי המוניות והנוסעים.

ניתוח ראשוני שבוצע על ידי חברת ייעוץ והוגש למשרד התחבורה באוקטובר 2023¹³⁰, העלה פערים בין נתוני האמת שהתקבלו עבור החודשים שנסקרו לבין ההנחות ששימשו את ועדת המחירים במרץ 2018, ובהם שינוי בזמן המשמרת הממוצעת - 12 שעות על פי בסיס התעריפים לעומת 7.8 שעות לפי נתוני הניתוח הראשוני; ניצולת - 57.7% על פי בסיס התעריפים לעומת 21.4% לפי נתוני הניתוח הראשוני.

החל ממאי 2020 חלה חובת התקנת מונים חכמים המאפשרים למשרד התחבורה לאסוף מידע על כל הנסיעות של כל המוניות¹³¹. ואולם, המשרד טרם בנה מערכת לניתוח הנתונים הנאספים ממונים אילו, כך שלא ניתן לנתח את הנתונים או לקבל החלטות אופרטיביות על בסיסם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולוועדת המחירים לבחון את בסיס התעריפים תוך שימוש במידע חדש ורלוונטי הנאסף ממוני המוניות ברחבי הארץ.

תדירות העדכון על פי מתודולוגיית הפיקוח על המחירים

הרפורמה בתעריפי הנסיעה במוניות הותנעה באמצע 2016, ובמהלך 2017 נערכה עבודה כלכלית לגיבוש בסיס התעריפים שהוצג במרץ 2018. כאמור, על פי מתודולוגיית הפיקוח על המחירים, מומלץ לעדכן את המודל אחת לשנה עד חמש שנים.

אף שמתודולוגיית הפיקוח על המחירים ממליצה לעדכן מודל כלכלי המבסס מחירים בפיקוח אחת לשנה עד חמש שנים ואף שחלפו שבע שנים ממועד הכנת העבודה הכלכלית שעסקה בתעריפי הנסיעה במוניות מיוחדות (בשנת 2017), נכון למאי 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.

בתום כארבע שנים ממועד כניסת בסיס התעריפים החדש לתוקף (מאי 2020), ובחלוף כשבע שנים ממועד קביעת בסיס התעריפים בשנת 2017, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית להשלים את איסוף הנתונים הכלכליים להגישם לוועדת המחירים וכן ממליץ לוועדת המחירים ולמשרד התחבורה לערוך מחדש את בסיס התעריפים על בסיס המידע החדש שיתקבל. זאת, לאור ההמלצה במתודולוגיית הפיקוח על המחירים שקבעה כי רצוי לבצע עדכון לתעריפים אחת לחמש שנים לכל היותר.



הרפורמה בתעריפי הנסיעה במוניות נכנסה לתוקף במאי 2020. במהלך תקופה זו חלו שינויים אקסוגניים הרלוונטיים לענף המוניות, ובכלל זה: שינויים בשיעור הריבית במשק; שינוי

¹³⁰ הניתוח הראשוני התבסס על נתוני אמת מכלל המונים בישראל, אולם רק עבור אוגוסט 2023 וכן חלק מנתוני המונים ביולי 2023. כלומר, אלה הם נתונים ראשוניים על חודשי הקיץ בלבד, ואינם מביאים בחשבון השפעות אפשריות של עונתיות בענף. כמו כן, הנתונים המופיעים בדוח מבוססים על הנתונים שהתקבלו מהמונים החכמים, ועל כן אינם מביאים בחשבון נסיעות מוסדיות, כלומר נסיעות שבוצעו בין נהגי המוניות לבין מוסדות שונים על פי הסכם הסעה. לכן יש להתייחס לתוצאות הניתוח הראשוני בזהירות המתבקשת.

¹³¹ ראו הרחבה בפרק "מערכת BI לניתוח נתונים מהמונים החדשים" להלן.



טכנולוגי בענף, ששליש מן הרכבים שלו היום הם היברידיים, לעומת כ-97% שהונעו בסולר ערב התנעת הרפורמה. יתר על כן, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ועדת המחירים קבעה את מחיר הבסיס של הסולר, המהווה חלק מעלויות הפעלת המונית, על בסיס סקר שערכה ולא לפי נתוני הלמ"ס, כך שסל העלויות הראשוני הסתכם בסכום נמוך מהסכום שהיה מתקבל לו נעשה שימוש במחיר הסולר על פי הלמ"ס. פרט לכך שחלפו כארבע שנים ממועד החלת בסיס התעריפים במאי 2020 - שהתבסס על נתונים משנת 2017 - גם התקבל מידע חדש על ניצולת המוניות ונתונים נוספים על הנסיעה ועל שעות העבודה של הנהגים אשר יש להביאם בחשבון.

לאור השינויים האקסוגניים הרבים, 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, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולוועדת המחירים לעדכן בהקדם האפשרי את בסיס התעריפים. זאת, תוך כדי הקפדה על עריכת דוח מסכם שיציג את המודל הכלכלי המלא ואת הנחות היסוד והנימוקים לקביעת הערכים העומדים בבסיס המודל, ובהם דרך קביעת העלויות המוכרות והנסועה של המוניות.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו מיולי 2024 למשרד מבקר המדינה כי הסדרת תעריפי הנסיעה במוניות נעשית בהתאם לעבודה מקצועית של משרד התחבורה ולאחר מכן פנייה של משרד התחבורה למשרד האוצר לשם הסדרת התעריף במסגרת ועדת המחירים. העדכון המשמעותי האחרון נעשה באופן זה בשנת 2018, ומאז משרד התחבורה לא פנה למשרד האוצר לשם עדכון התעריף, מלבד ההצמדות והעדכונים שנקבעו במודל. אגף התקציבים הוסיף: "למיטב הבנתנו ובהתאם להצהרת ראש הרשות לתחבורה ציבורית בוועדת הכלכלה בתאריך 25.6.2024, משרד התחבורה מתכוון לפנות למשרד האוצר לטובת עדכון התעריפים בהקדם לאחר שתושלם בהקדם עבודת הכנה מקצועית. לאחר שתוגש הפנייה ויועברו החומרים המקצועיים, אנו נדון כמובן מול המשרד בשינויים הנדרשים, ונבקש התייחסויות מצד משרד התחבורה לנושאים שהועלו בדו"ח [הביקורת]".

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי הוא עמל בימים אלה על הכנת עבודה כלכלית (בסיוע ייעוץ כלכלי חיצוני) לצורך גיבוש המלצות לוועדת המחירים בעניין עדכון בסיס התעריפים בענף המוניות. משרד התחבורה הוסיף כי "המלצותיו המקצועיות של מבקר המדינה בשורת הנושאים כגון מחירי סולר, שינויים טכנולוגיים שחלו בענף, שינויים בריבית על הלוואות, שימוש בנתונים ממערכת BI ועוד יילמדו ויילקחו בחשבון במסגרת הכנת העבודה".

מערכת BI לניתוח נתונים מהמונים החדשים

כאמור, החל מיום 20 במאי 2020 נכנסו לתוקפם השינויים במבנה התעריפים וחלה חובת התקנת מונים חכמים מבוססי טכנולוגיה עדכנית.

על פי אפיונם, המונים החכמים מאפשרים איסוף מידע רב על כל הנסיעות של כל המוניות, לרבות תאריך ושעות התחלה וסיום של משמרת נהג המונית; שעות התחלה וסיום של כל נסיעה, זמן ומרחק הנסיעה, מוצא ויעד, סוג תעריף ועוד. יצוין כי על פי האפיון, המידע הנאסף הוא אגרגטיבי ואין בו זיהוי של נהג המונית.

במאי 2022, שנתיים לאחר מועד החלת החובה להתקין מונים חכמים, ערך משרד התחבורה מסמך בנושא "אפיון על - מוניות במערכת ה-BI", שמטרתו בניית מסד נתונים שבאמצעותו יהיה ניתן להכין לוחות מחוונים (דשבורד) על נסיעות המוניות, תשלומים, נהגים, רכבים, משמרות ועוד.

נמצא כי במועד סיום הביקורת (מאי 2024) וכארבע שנים ממועד החלת החובה להתקין מונה חכם המאפשר איסוף מידע (מאי 2020), טרם הטמיע משרד התחבורה מערכת ממוחשבת (BI) לשליפה ולניתוח הנתונים שעשויה לאפשר הסקת מסקנות רוחביות על הענף ולכן טרם בוצע ניתוח הנתונים.



משרד מבקר המדינה ממליץ להשלים את ההטמעה של מערכת ה-BI ולאסוף באמצעותה את נתוני המונים החכמים באופן שוטף, לשם הפקת תובנות ומידע רוחבי בדבר אופי הפעילות בענף המוניות. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לוועדת המחירים לנתח את נתוני האמת שייאספו ולמפות מהם את הפערים העולים בין הנחות הבסיס ששימשו את ועדת המחירים בדיוניה בשנים 2016 - 2020 לבין נתוני האמת המתקבלים מהמונים החכמים החדשים כתשומה לעדכון תעריף הנסיעה במוניות.

אופן התמחור בענף המוניות בערים גדולות בעולם

בערים גדולות בעולם נהוגות שיטות שונות לתמחור הנסיעה במונית. להלן דוגמאות¹³²:

- 1. לונדון¹³³:** תעריף ראשוני קבוע עומד על 3.8 ליש"ט ומתבצע חיוב ("פעילת מונה") בסך 20 פני על פי מספר השניות או המטרים שעוברת המונית (הראשון מביניהם). בדומה לישראל, תעריפי הזמן והמרחק מושפעים משעת הנסיעה (תעריף א', ב', ג'). מעבר למרחק גבוה מ-6 מייל (9.6 ק"מ), קיים תעריף נפרד לכל ק"מ (תעריף ד'). קיימת תוספת עבור נסיעה לנמל התעופה הבין-לאומי הית'רו בסך 16.5 ש"ח (3.6 ליש"ט), וכן תוספת בסך כ-24 ש"ח (5.2 ליש"ט) עבור הורדה בנמל התעופה הית'רו. התעריפים עבור נסיעות לנמלי תעופה מחוץ ללונדון (נמלי התעופה לוטון, גטוויק וסטנסטד) נקבעים במשא ומתן בין הנוסע לנהג. רשות התחבורה של לונדון מציגה מחירים עבור כמה "נסיעות טיפוסיות"¹³⁴.
- 2. רומא¹³⁵:** קיימים שלושה תעריפים בהתאם לשעות היום וימות השבוע. תעריף המונה הראשוני הקבוע עומד על 3 אירו או יותר, בהתאם לשעת הנסיעה. מחיר הנסיעה לכל ק"מ שונה עבור נסיעה במהירות של עד 20 קמ"ש ועבור נסיעה במהירות גבוהה יותר, בהתאם לתעריף שנגזר משעת הנסיעה. קיים תעריף מרבי בסך 73 אירו לנסיעה לשדה התעופה לאורנרדו דה וינצ'י מתוך אזור התחום בכביש הטבעת מסביב לעיר. קיימת הנחה בשיעור של 10% עבור נסיעה לבית חולים ציבורי, עבור נשים הנוסעות לבדן בשעות הלילה, וכן קיימים הסדרים עבור צעירים השבים ממקומות בילוי בלילות שישי ושבת קיים מחירון קבוע עבור אתרים ספציפיים הכוללים שדות תעופה.
- 3. מדריד¹³⁶:** נהוגים שני תעריפים בהתאם לימות השבוע ולשעות הנסיעה. התעריף ההתחלתי הקבוע עומד על 2.5 אירו בהתאם לשעת הנסיעה, ומתבצע חיוב עבור כל ק"מ בשילוב עם תעריף לשעת נסיעה. קיימים תעריף ג' וכן תעריף ד' עבור נסיעות הקשורות לשדה התעופה וכן תעריף לנסיעות קצרות.
- 4. ברצלונה¹³⁷:** קיים תעריף התחלתי קבוע העומד על 2.60 אירו וכן שני תעריפים שונים בהתאם ליום ולשעת הנסיעה, והחיוב מתבצע בהתאם למספר הק"מ. קיים תעריף ג' עבור נסיעה במונית שהוזמנה באמצעות אפליקציה ותעריף ד' עבור נסיעה משדה התעופה לנמל ים.
- 5. ברלין¹³⁸:** קיים תעריף התחלתי קבוע בסך 4.3 אירו והתמחור מבוצע על פי מרחק הנסיעה: יש מחיר עבור כל אחד משלושת הקילומטרים הראשונים (2.8 אירו), עבור ארבעת הקילומטרים הבאים (2.6 אירו) וכן תעריף עבור כל ק"מ החל מהק"מ השביעי (2.1 אירו). נסיעות קצרות למרחק של עד 2 ק"מ מחויבות בתעריף קבוע של 6 אירו במידה שמדובר בנסיעה מזדמנת ברחוב (ולא בהזמנה מראש). קיימים שני תעריפים קבועים לשדה התעופה משני אזורים בעיר. הסכמי מחיר פרטניים עם הנהג מותרים רק בנסיעות מעבר לגבולות העיר.

¹³² כפי שהופיע באתרי המרשתת של העיריות שנסקרו, נכון לפברואר 2024.

¹³³ אתר המרשתת של הרשות לתחבורה ציבורית של לונדון.

¹³⁴ אתר המרשתת של הרשות לתחבורה ציבורית של לונדון: תעריפים לנסיעות "טיפוסיות" שונות.

¹³⁵ אתר המרשתת של עיריית רומא.

¹³⁶ אתר המרשתת של עיריית מדריד.

¹³⁷ אתר המרשתת של עיריית ברצלונה.

¹³⁸ אתר המרשתת של עיריית ברלין.



6. **ניו יורק**¹³⁹: תעריף התחלתי קבוע עומד על 3 דולר ומתבצעת פעימת מונה בכל חמישית מייל (כ-322 מ'), כאשר מהירות הנסיעה גבוהה מ-12 מייל לשעה (כ-19 קמ"ש) או בכל 60 שניות במהירות נמוכה מכך. קיימות תוספות לתעריף עבור נסיעות בשעות עמוסות (16:00 - 20:00), תוספת עבור נסיעת לילה ואגרות גודש ותוספת עבור מחוזות (Counties) מסוימים. יש מחיר קבוע לנסיעה בין מנהטן לנמל התעופה הבין-לאומי ג'ון פ. קנדי (JFK), בסך 256 ש"ח (70 דולר). בשני נמלי התעופה האחרים מופעל תעריף רגיל בתוספת של 73 ש"ח (20 דולר) עבור נסיעה לנמל התעופה ניוארק ליברטי, ותוספת בסך 18 ש"ח (5 דולר) לנמל התעופה לה-גוארדיה.

להלן ריכוז של התעריפים בערים השונות, לפי מספר התעריפים הרגילים כתלות במועד הנסיעה; אופן מדידת הנסיעה לפי מרחק, זמן, מהירות ושילוב ביניהם; מחיר התחלתי קבוע; ותעריפים מיוחדים:

לוח 17: ריכוז תעריפי הנסיעה בערים שונות בעולם

העיר	מספר התעריפים הרגילים כתלות במועד הנסיעה	אופן מדידת הנסיעה	מחיר התחלתי (בש"ח)	תעריפים מיוחדים
לונדון	3	משולב מרחק וזמן	17.5 ⁽¹⁾	תעריף לנסיעות ארוכות מ-6 מייל. קיימת תוספת עבור נסיעה לנמל התעופה הבין-לאומי הית'רו.
רומא*	3	משולב מרחק וקמ"ש	החל מ-11.8 ⁽²⁾	קיים תעריף מרבי לנסיעה מאזור רומא לשדה התעופה לאונרדו דה-וינצ'י. קיים תעריף קבוע לאתרים ספציפיים, כולל שדות תעופה.
מדריד**	2	משולב מרחק וזמן	החל מ-9.8 ⁽²⁾	קיימים תעריפים נוספים הקשורים לשדות תעופה וכן תעריף לנסיעות קצרות.
ברצלונה	2	תעריף לק"מ	10.2 ⁽²⁾	תעריף ג' לנסיעות במונית שהוזמנה מראש באמצעות אפליקציה. תעריף ד' עבור נסיעה משדה התעופה לנמל-ים.
ברלין	1	תעריף שונה לכל ק"מ לפי מרחק הנסיעה	16.9 ⁽²⁾	קיים תעריף לנסיעות עד 2 ק"מ (6 אירו). הסכמי מחיר פרטניים עם הנהג מותרים רק בנסיעות מעבר לגבולות העיר.
ניו יורק	1	משולב מרחק וקמ"ש	11.0 ⁽³⁾	תוספת מחיר עבור נסיעה בשעות העומס. קיים מחיר קבוע לנסיעה בין מנהטן לנמל התעופה הבין-לאומי ג'ון פ. קנדי. בנמלי תעופה אחרים יש תוספת לתעריף הרגיל.
ערי ישראל	3	משולב מרחק וזמן	11.85 ש"ח	ללא.

המקורות: הרשות לתחבורה ציבורית של לונדון, עיריות ניו יורק, ברלין, רומא, מדריד וברצלונה, הודעת הפיקוח על המחירים.

(1) המחיר בלונדון חושב בהתאם לשער החליפין ביום 15.2.24: 1 ליש"ט - 4.5964 ש"ח.

(2) המחיר ברומא, מדריד, ברצלונה וברלין חושב בהתאם לשער החליפין ביום 15.2.24: 1 אירו - 3.9187 ש"ח.

(3) המחיר בניו יורק חושב בהתאם לשער החליפין ביום 15.2.24: 1 דולר ארה"ב - 3.661 ש"ח.

* ברומא, תעריף הנסיעה ההתחלתי עומד על 11.8 ש"ח, או על 19.6 ש"ח או על 27.4 ש"ח - בהתאם לשעת הנסיעה.

** במדריד, תעריף הנסיעה ההתחלתי עומד על 9.8 ש"ח או 12.3 ש"ח, בהתאם לשעת הנסיעה.

מהלוח עולה כי בכל הערים קיים תעריף נסיעה התחלתי: בעוד שבחלק מהערים - ובישראל - הוא קבוע, בחלק אחר מהערים הוא משתנה בהתאם למועד הנסיעה. בנוסף, בכל הערים שנסקרו, וגם בישראל, תלוי תעריף הנסיעה באחד או יותר משלושת המשתנים האלה: זמן הנסיעה, אורכה



ומהירות הנסיעה. במרבית הערים שנסקרו, וגם בישראל, משתנים התעריפים בהתאם למועד הנסיעה¹⁴⁰.

כמו כן, בכל הערים שנסקרו, למעט בישראל, קיימים תעריפים "מיוחדים" לנסיעות מסוימות: מקובל לקבוע תעריף קבוע או תעריף מרבי עבור נסיעות ליעדים ומוצאים מרכזיים, דוגמת שדות תעופה ומטרופולינים. בשתי ערים (מדריד וברלין) קיים תעריף ייחודי לנסיעות קצרות.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי יש לזכור שקביעת מחיר צריכה לשרת מטרה כלשהי, תוך פגיעה בערך אחר. משרד התחבורה ציין כי יש כמה נקודות שיש להביא בחשבון בנוגע לקביעת תעריף ייעודי למוניות מיוחדות מיעד כלשהו, כגון נתב"ג. הנקודות שיש להביא בחשבון הן בין היתר אלה: בעבר כבר היה נהוג בישראל מחירון נרחב לגבי כ-4,000 מוצאים ויעדים, והוא בוטל במסגרת הרפורמה בתעריפים; קביעת מחירים קבועים לנתב"ג מכמה ערים מרכזיות בארץ הייתה בהכרח יוצרת עיוותים לעומת מחירי נסיעה שייקבעו בהתאם למונה בנסיעות בין-עירוניות אחרות, עקב היותה של ישראל מדינה צפופה ומרובת ערים בסמיכות רבה זו לזו; בערים רבות בעולם קיימת גמישות רבה יותר ותחרות ענפה לגבי הסעות משדות התעופה; בישראל קביעה של תעריף ייחודי חסרה "איזון" הנוצר מתחרות; ניסיון לקבוע תעריף אחיד באזורים סמוכים יחסית לנתב"ג הוא בעייתי, ולו מפאת השונות הגבוהה בין הערים השונות בנושאים שצוינו לעיל.

מהביקורת עלה כי בכל הערים שנסקרו לצד תעריפים רגילים המבוססים על זמן נסיעה, מרחק הנסיעה או שילוב ביניהם, קיימים תעריפים מיוחדים ליעדים מרכזיים כגון נמלי תעופה, 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 לנתב"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.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים ולשרי התחבורה והאוצר לבחון את הניסיון הבין-לאומי ובהתאם לבחון להוסיף תעריפים ייחודיים לנקודות מרכזיות, לדוגמה לשדות התעופה בישראל.

הטיפול בזיהום האוויר ממוניות

כאמור, על פי נתוני הלמ"ס בסוף 2022 היו בישראל 22,413 מוניות. כן עולה מן הנתונים כי רכבי המוניות הם רכבים חדשים¹⁴¹: גילן של 93.5% מהמוניות עומד על פחות מ-6 שנים וגילן הממוצע הוא כ-2.5 שנים - כמחצית מהגיל הממוצע של האוטובוסים העומד על 5.3 שנים, ונמוך משמעותית מגילם הממוצע של רכבים פרטיים, שהוא 7 שנים. עוד עולה מהנתונים כי היקף הנסועה של המוניות הוא כ-67.5 אלף ק"מ בשנה, היקף הגבוה מהנסועה הממוצעת של כלי הרכב הפרטיים, העומדת על כ-15.2 אלף ק"מ בשנה בלבד. מכאן שחלקן של המוניות בסך הנסועה גבוה מחלקם היחסי בסך כלי הרכב בישראל.

¹⁴⁰ בניו יורק אין תעריף נפרד אך קיימת תוספת תשלום עבור נסיעה בשעות העומס וכן תוספת עבור נסיעה בשעות הלילה. בברלין אין שוני בתעריפים בהתאם למועד הנסיעה.

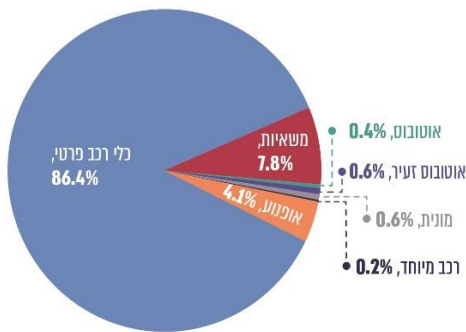
¹⁴¹ נתוני הלמ"ס, כלי רכב מנועיים 2022, אוגוסט 2023.



להלן נתונים על התפלגות כלי הרכב בישראל ועל הנסועה השנתית הממוצעת, לפי סוג הרכב:

תרשים 10: התפלגות מספר כלי הרכב בישראל על פי סוג, 2022 (ב-%)

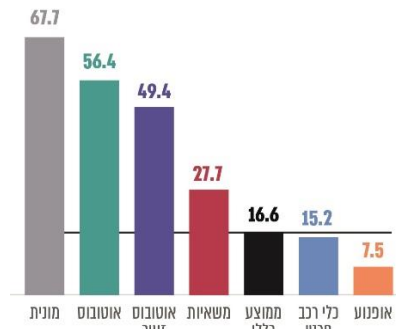
סה"כ כלי רכב בישראל בשנת 2022: 3.97 מ'



המקור: נתוני הלמ"ס, כלי רכב מנועיים 2022.

תרשים 9: התפלגות הנסועה הממוצעת על פי כלי רכב, 2022

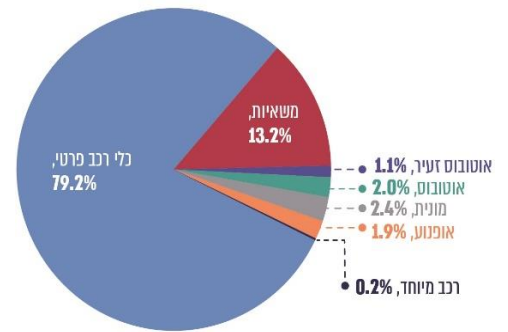
ממוצע נסועה כללי לשנת 2022: 16.6 א' ק"מ



המקור: נתוני הלמ"ס, נסועה בשנת 2022.

תרשים 8: התפלגות סך הנסועה על פי כלי רכב, 2022 (ב-%)

סך הנסועה בישראל בשנת 2022: 65,900 ק"מ

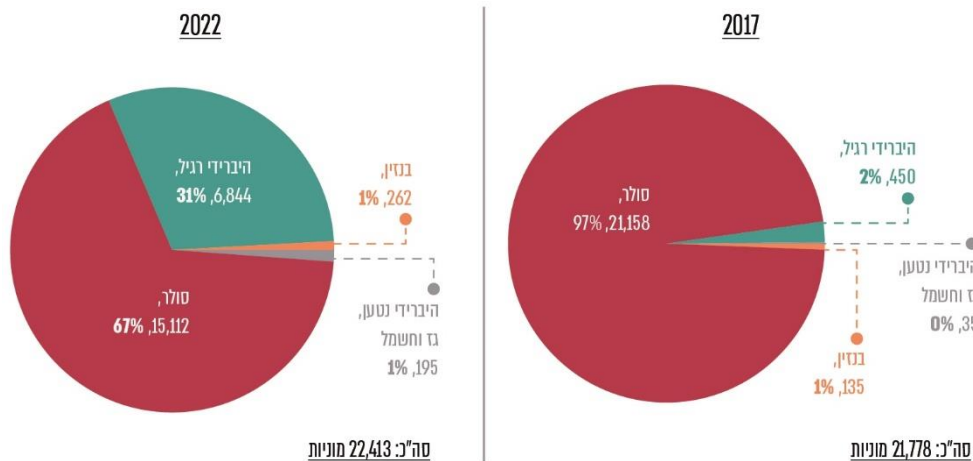


המקור: נתוני הלמ"ס, נסועה בשנת 2022.

משרד מבקר המדינה מציין בפני משרד התחבורה כי למוניות שיעור נסועה גבוה, עד כדי יותר מפי ארבעה בהשוואה לרכב פרטי רגיל (כ-67,700 ק"מ בשנה למונית לעומת כ-15,200 ק"מ בשנה לרכב פרטי רגיל). כך, הגם שהן מהוות רק כ-0.6% מסך הרכבים, הנסועה הכוללת שלהן היא כ-2.42% מהנסועה הכבישית (1,596 מיליון ק"מ).

להלן התפלגות מוניות על פי סוג ההנעה בישראל בשנים 2017 ו-2022:

תרשים 11: התפלגות המוניות בישראל על פי סוג הדלק, 2017 ו-2022



על פי נתוני הלמ"ס, כלי רכב מנועיים 2022, אוגוסט 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי ב-2022 רוב המוניות (כ-67%) אומנם הונעו באמצעות סולר, אולם חלה ירידה בשיעורם מ-97% בשנת 2017.

על פי משרד התחבורה משנת 2021¹⁴², המוניות מהוות גורם משמעותי בזיהום האוויר בכלל ובמרכזי הערים בפרט. פליטות מכלי רכב מהוות מקור עיקרי לזיהום האוויר בערים הגדולות.

¹⁴² משרד התחבורה, "הנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מוניות חשמליות - דוח סיכום הערכת השפעות רגולציה (RIA)", דצמבר 2021.



מרבית המוניות נעות באמצעות סולר, הנעה המתאפיינת בזיהום אוויר גבוה במיוחד ורעש מוגבר המאפיין את עבודת מנוע הדיזל. נוסף על כך, מוניות נוסעות לרוב במרכזי הערים, ובהיקפים גדולים, במהלך מרבית שעות היממה, ותרומתן לסך פליטות תחמוצות החנקן מכלי רכב גדולה בהרבה ביחס לחלקן מסך מצבת הרכב בישראל.

על פי המשרד להגנת הסביבה¹⁴³, "כלי רכב בעלי מנוע דיזל מתאפיינים בפליטה מוגברת של תחמוצות החנקן ושל החלקיקים הנשימים. הפליטה ממנוע דיזל הוגדרה בשנת 2012 על ידי ארגון הבריאות העולמי כגורם מסרטן ודאי לבני אדם". עוד כותב המשרד להגנת הסביבה¹⁴⁴ כי "מנתוני הנסוּעָה (קילומטראז') לשנת 2017 עולה כי כלי רכב המונעים בדיזל תורמים כ-80% מזיהום האוויר, אף שרק 20% מהנסוּעָה נעשית על-ידם".

במסמך שדן במוניות חשמליות בישראל, כתב המשרד להגנת הסביבה¹⁴⁵ כי "הנסוּעָה הגבוהה של המוניות יחד עם העובדה שרובן מונעות בדיזל, גורמות לכך שהמוניות מהוות מקור משמעותי לזיהום האוויר במרחב העירוני. בנוסף, הנסיעה העירונית של המוניות מאופיינת במחזורי קצרים של לחיצות על דוושות ההאצה והבלימה, אשר גורמות לשריפה חלקית של חומר הדלק ובכך לפליטת מזהמים מוגברת. כמו כן, השריפה המאפיינת את תהליך העבודה של מנוע הדיזל גורמת למוניות להיות מקור לזיהום רעש במרחב העירוני. בשל חסרונות אלו, מעבר למוניות חשמליות הוא שלב הכרחי בדרך לצמצום זיהום האוויר והרעש במרכזי הערים".

רכבי המוניות מאופיינים בנסוּעָה גבוהה, עד כדי יותר מפי ארבעה בהשוואה לרכב פרטי רגיל - כך שהנסוּעָה הכוללת שלהן מהווה כ-2.42% מהנסוּעָה הכבישית, אף על פי שהן מהוות רק כ-0.6% מסך הרכבים. נכון לסוף שנת 2022, מרבית המוניות (יותר מ-15,000 מוניות שהן 67% מכל המוניות) עדיין מונעות באמצעות סולר, הנעה המתאפיינת בזיהום אוויר גבוה במיוחד. מוניות נוסעות לרוב במרכזי הערים, ובהיקפים גדולים, במהלך מרבית שעות היממה, ותרומתן לסך פליטות תחמוצות החנקן מכלי רכב גדולה בהרבה ביחס לחלקן מסך מצבת הרכב בישראל ואף על פי כן הם לא זוכים לטיפול ייעודי לצמצום זיהום האוויר על ידי משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה.

אומדן ההשפעות החיצוניות של זיהום האוויר

את השפעת זיהום האוויר ניתן לאמוד במונחים כלכליים שמוגדרים כ"עלות חיצונית". על פי המשרד להגנת הסביבה, "העלות החיצונית מזיהום האוויר מבטאת כערך כספי את ההשפעות החיצוניות השליליות על בריאות האדם והסביבה"¹⁴⁶. בדוח מבקר המדינה העוסק בזיהום האוויר שמקורו בכלי רכב¹⁴⁷, נכתב כי "רכב מהווה מוצר בעל מגוון רחב ביותר של עלויות חיצוניות, הכוללות גודש תנועה (אובדן זמן), זיהום אוויר, תאונות, רעש, שימוש בקרקע לכבישים וחניונים, עלויות של מערכת בקרה ואכיפה, פגיעה בסביבה הטבעית ועוד".

מחישוב שעשה המשרד להגנת הסביבה¹⁴⁸, עולה כי מעבר להנעה חשמלית יפחית את העלויות החיצוניות לכל מונית בסכום של עד 2,225 ש"ח לשנה ביחס למוניות מונעות סולר, ועד 1,525 ש"ח לשנה ביחס לרכב היברידי. הלוח להלן מציג את החיסכון בעלויות החיצוניות שעשוי להיווצר ממעבר צי המוניות לרכבים היברידיים (חיסכון של 700 ש"ח לשנה לכל רכב) ולרכבים חשמליים (כאמור, חיסכון של 2,225 ש"ח לשנה לכל רכב):

¹⁴³ המשרד להגנת הסביבה, בדיקות זיהום אוויר בטסט השנתי, מאי 2019.

¹⁴⁴ המשרד להגנת הסביבה, עיקרי התכנית לצמצום זיהום אוויר מרכבי דיזל. לעניין השפעת השימוש בדלק מסוג דיזל ראו דוח מבקר המדינה "פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב והיערכות למעבר לרכבים חשמליים", עמוד 221.

¹⁴⁵ המשרד להגנת הסביבה, מוניות חשמליות בישראל, נובמבר 2020.

¹⁴⁶ המשרד להגנת הסביבה: "עלויות חיצוניות של הפליטות לאוויר מכלל המקורות בישראל", יוני 2021.

¹⁴⁷ מבקר המדינה, פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב והיערכות למעבר לרכבים חשמליים, ינואר 2024, עמ' 315.

¹⁴⁸ המשרד להגנת הסביבה, דוח מסכם - תמיכה ברכישת מוניות מופחתות זיהום (היברידיות), ספטמבר 2020.



לוח 18: חיסכון בעלויות חיצוניות בשל זיהום אוויר ממוניות בתרחישים שונים

התפלגות מונית לפי סוג דלק, 2022	מצב קיים (מס' כלי רכב)	חיסכון בעלויות חיצוניות בתרחיש מעבר מלא לרכבים היברידיים (במיליון ש"ח)	חיסכון בעלויות חיצוניות בתרחיש מעבר מלא לרכבים חשמליים (במיליון ש"ח)
בנזין	262	אין נתון	אין נתון
סולר	15,112	10.6	33.6
היברידי רגיל	6,844	0	10.4
היברידי נטען, גז וחשמל	195	אין נתון	אין נתון
סה"כ	22,413	10.6	44.1

המקורות: נתוני הלמ"ס, כלי רכב מנועיים 2022, אוגוסט 2023, דוח מסכם - תמיכה ברכישת מוניות מופחתות זיהום (היברידיות), המשרד להגנת הסביבה, ספטמבר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה
אין נתון = לא בוצע חישוב ביחס לסוג דלק זה אולם מספר המוניות המונעות בו נמוך.

נמצא כי מעבר מלא של צי המוניות לרכבים היברידיים צפוי להפחית את העלויות החיצוניות למשק בכ-10.6 מיליון ש"ח לשנה וכי מעבר מלא להנעה חשמלית צפוי לחסוך למשק עלויות חיצוניות בהיקף של כ-44.1 מיליון ש"ח.

לאור התועלות הכלכליות שיצמחו מהמעבר למוניות היברידיות וחשמליות בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שבוצעו לעידוד מעבר כזה.

פעולות לעידוד מעבר למוניות היברידיות

המשרד להגנת הסביבה והקרן הקיימת לישראל הקצו בשנים 2016 - 2019 תקציב כולל של 30 מיליון ש"ח לסבסוד רכישת מוניות היברידיות מופחתות פליטה (במסגרת תמיכה זו נרכשו 1,538 מוניות, ואלו זכו לסבסוד של כ-20,000 ש"ח למונית). זאת, "כדי לייצר מסה קריטית ראשונית שתאפשר לציבור הנהגים להתנסות בטכנולוגיה ההיברידית ולסייע לה בצעדיה הראשונים בשוק המוניות"¹⁴⁹. תקציב זה מומש במלואו.

גם רשות המיסים ביצעה כמה פעולות לעידוד מעבר לשימוש ברכבים מופחתי זיהום: בשנת 2016 הוחל פחת מואץ על מוניות היברידיות¹⁵⁰, ובשנת 2019 החלה הורדה הדרגתית של שיעור ההישבון של מס הבלו על הסולר, כלומר החזר חלק ממס הבלו¹⁵¹ המוטל על כל ליטר סולר, מהישבון של 45.5% מהבלו עד לביטול ההישבון לגמרי בינואר 2022.

בתשובת רשות המיסים למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 צוין כי ביטול הישבון הסולר "שיחרר את הענף מנעילתו על רכבי דיזל", וכי הפעלת פחת שימוש מואץ לרכבים היברידיים הביא לעידוד רכישתם. רשות המיסים הוסיפה כי בשנת 2023 יותר מ-62% מהמוניות שיובאו לישראל היו היברידיות, כ-7% היו חשמליות ו-2% היו היברידיות נטענות. עוד צוין בתשובה כי מהנתונים לגבי המחצית הראשונה של שנת 2024 עולים שיעורים גבוהים אף יותר של מוניות מופחתות זיהום, וכן עולה כי פחות מרבע מהמוניות המיובאות הן בעלות הנעה רגילה.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה מיוני 2024 צוין כי בהמשך לתמיכת המשרד ברכישת מוניות היברידיות בשנים 2016 - 2019 עלתה כמות המוניות האלה - ממוניות היברידיות אחדות בכל שנה עד שנת 2016 ועד למאות רכבים היברידיים בכל שנה במשך שנות היישום של תוכנית התמיכות

¹⁴⁹ המשרד להגנת הסביבה, דוח מסכם - תמיכה ברכישת מוניות מופחתות זיהום (היברידיות), ספטמבר 2020.

¹⁵⁰ ככלל, הפחת על מונית הוא 25% (כלומר, עלות רכישת המונית מופחתת כהוצאה מוכרת למס על פני ארבע שנים). משנת 2016 הפחת על מונית היברידית ("רכב משולב מנוע") הוא 33.3%, כלומר עלות רכישת המונית ההיברידית מופחתת על פני שלוש שנים בלבד, כך שההוצאה המוכרת גדלה, וההכנסה החייבת במס קטנה, ועקב כך חבות המס קטנה.

¹⁵¹ בלו הוא מס עקיף המוטל על רכישת מוצרים מייצור מקומי, כגון מוצרי טבק, אלכוהול ודלק. שיעורי הבלו על מוצרי הדלק השונים נקבעים על ידי אגף המכס והמע"ם במשרד האוצר ומתעדכנים בצו. על פי אתר המרשתי של משרד האנרגיה והתשתיות.



של המשרד להגנת הסביבה ובשנת 2020¹⁵². עוד ציין המשרד להגנת הסביבה בתשובתו כי "נתונים אלו חשובים משום ש[הם] מדגימים את המשמעות של תמיכה חד פעמית משמעותית לשינוי שוק ולהפחתת זיהום אוויר, באופן המשנה מודעות ובהמשך גם מאפשר צריכה נבונה יותר. השלב הבא הוא לבצע את אותו מהלך על מנת להבטיח מעבר של מוניות לרכבים מאופסי פליטות (חשמליים)".

פעולות הממשלה לעידוד המעבר למוניות חשמליות

דוח מבקר המדינה בנושא "פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב והיערכות למעבר לרכבים חשמליים" כלל גם הוא המלצות למעבר לשימוש בכלי רכב חשמליים¹⁵³. משרד מבקר המדינה בדק את יישום החלטות הממשלה לעידוד מעבר למוניות חשמליות.

יישום החלטות ממשלה

ממשלות ישראל פעלו בשנים האחרונות לצמצום זיהום האוויר שמקורו בתחבורה, לרבות החלטות 529, 542 ו-171 המפורטות להלן. בהחלטה 171 הוגדר הצורך "לפעול למעבר ישראל לכלכלה דלת פחמן עד לשנת 2050", "ל"בלימת הגידול בפליטות גזי חממה שמקורן בתחבורה עד לשנת 2030" וכן "הגבלת כמות פליטות גזי החממה מרכב חדש, שמשקלו הכולל עד 3.5 טונות, הנרשם החל משנת 2030, לכמות השווה לעד 5% מכמות פליטות גזי החממה הממוצעת לרכב חדש, שמשקלו הכולל עד 3.5 טונות, הנרשם בשנת 2020".

החלטת ממשלה 529 מספטמבר 2015: כחלק מפעילותה בהקשר זה, נדרשה הממשלה גם לצמצום זיהום האוויר בענף המוניות, ובספטמבר 2015 התקבלה החלטה¹⁵⁴ "המטילה על שר התחבורה, בתיאום עם שר האוצר, להקנות זכות ציבורית ל-500 מוניות מיוחדות המונעות בהנעה חשמלית מלאה תמורת מחצית מהאגרה שנקבעה בסעיף 14'ה לפקודת התעבורה".

במסמך RIA¹⁵⁵ משנת 2021, אשר בחן את השפעות הרגולציה של החלטת הממשלה האמורה¹⁵⁶, מצא משרד התחבורה כי קיימת כדאיות כלכלית להפעלת מונית חשמלית גם ללא הקלות נוספות, שכן "בחישוב אותו ביצע האגף הכלכלי ברשות לתחבורה ציבורית עולה כי עלות הפעלה שנתית ברכב חשמלי זולה בכ-30,000 ש"ח לעומת תחזוקה כוללת של מונית דיזל, וזאת לתקופה של 4 שנים". כמו כן עלה במסמך כי מתן הנחה באגרה בגובה 50% עבור 500 רישיונות להפעלת מונית חשמלית "תהווה רזז משמעותי למעבר מוניות חשמליות"¹⁵⁷.

באפריל 2022 פורסם תזכיר חוק ליישום הוראת סעיף 18 להחלטת הממשלה 529¹⁵⁸, להקניית 500 רישיונות להפעלת מונית חשמלית מלאה, תמורת מחצית האגרה בעד מתן רישיון להפעלת מונית. בתזכיר החוק ציין משרד התחבורה, בין היתר, כי "בשל תקופת השירות הקצרה של כלי רכב כמוניות (2.6 שנים לעומת 6.7 שנים לרכב הפרטי) ניתן לצפות כי צעדים ממוקדים בהחלפת סוג ההנעה של המוניות, יכולים להשפיע על נתח גדול משוק המוניות בפרק זמן קצר יחסית ובכך

¹⁵² כאמור בתרשים 5 שלעיל, שיעורן של המוניות ההיברידיות מכלל המוניות עלה מ-3.3% בשנת 2018 ל-30.5% בסוף שנת 2022.

¹⁵³ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, "פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב וההיערכות למעבר לרכבים חשמליים", עמ' 250: "משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את העלייה במספר כלי הרכב החשמליים וממליץ למשרד התחבורה, בשיתוף משרד האנרגיה, לעודד את הציבור להמשיך במגמה זו".

¹⁵⁴ החלטת ממשלה 529, "תכנית לאומי לצמצום זיהום אוויר והפחתת סיכונים סביבתיים באזור מפרץ חיפה", 6.9.2015.

¹⁵⁵ RIA - Regulatory Impact Assessment - הליך הערכת השפעות רגולציה. על פי החלטת ממשלה 2118 משנת 2014 "התהליך כולל שלבים ושיקולים כמו הגדרת הבעיה, השוואה בין חלופות, צמצום סתירות וחפיפות ועוד".

¹⁵⁶ משרד התחבורה, "הנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מוניות חשמליות - דוח סיכום הערכת השפעות רגולציה (RIA)", 26.12.21.

¹⁵⁷ משרד התחבורה, "הנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מוניות חשמליות - דוח סיכום הערכת השפעות רגולציה (RIA)", 26.12.21.

¹⁵⁸ תזכיר חוק לתיקון פקודת התעבורה (אגרה בעד מתן רישיון להפעלת מונית ברכב חשמלי), תשפ"ב-2021.



לתרום להפחתת זיהום האוויר וגזי החממה האופייניים למנועי דיזל". התזכיר לא הבשיל לכדי הצעת חוק.

המשרד להגנת הסביבה המליץ בספטמבר 2020¹⁵⁹ ליישם את החלטה 529 וכן הציע "להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים לקבוע כי כל זכות ציבורית חדשה למונית בישראל תינתן אך ורק למוניות שאינה פולטת מזהמי אוויר במישרין (רכב "נקי"). על ידי יישום צעד זה היקף השוק של הזכויות הציבוריות הפתוחות לכל סוגי ההנעה יישאר קבוע ולא יגדל והביקוש לזכויות ציבוריות חדשות יופנה למוניות חשמליות".

בפברואר 2024 מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי "התזכיר פורסם להערות הציבור ביום 14.4.2022. לאחר מכן עוד המשיך שיח פנים ממשלתי על ניסוחים וכן פניה מטעמנו למשרד האוצר, בין השאר ביחס לאפשרות להוסיף עוד מוניות בהמשך". בתשובת משרד התחבורה מיולי 2024 צוין כי נוסח התזכיר מצוי לפני אישור סופי בידי משרד המשפטים. לאחר אישור הנוסח, ואם לא יעלו עוד סוגיות, התזכיר צפוי להיות מובא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה.

החלטת ממשלה 542 מאוקטובר 2021: החלטה נוספת בעניין ענף המוניות התקבלה באוקטובר 2021¹⁶⁰, והיא מטילה על שרת התחבורה "לקבוע כי החל משנת 2023, לא יינתן רישיון חדש לנסיעה מיוחדת למונית לפי תקנה 490(א)(1)¹⁶¹ לתקנות התעבורה, על מונית שאינה רכב נקי (כהגדרתו בפקודת התעבורה¹⁶²), ובכלל זאת לקדם את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום סעיף זה".

בספטמבר 2023 כתב אגף הרישוי לראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מכתב ובו המלצה ליישם את החלטה 542 החל ב-1.1.25, וזאת לאחר יישום החלטה 529.

בפברואר 2024 מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי "ביחס להחלטה 542 מיום 24.10.21 הוכנה טיוטת תקנות שעניינה חיוב גורף להצמיד רכב נקי לזכות ציבורית חדשה למונית. הטייטה הוכנה בשנת 2022. לאחר מכן המשיך עוד שיח פנים משרדי בנושא, בין השאר בנושא ההיערכות ליישום". משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2024 כי "בהחלטת מדיניות שניתנה בתחילת שנת 2024, הוחלט לקדם את תזכיר החוק לגבי 500 מוניות (החלטה 529) ולאחר מכן לקדם את הנורמה שכל רישיון הפעלה חדש יהיה לרכב נקי (החלטה 542)". נכון למועד סיום הביקורת ההחלטה טרם יושמה.

מבדיקת מבקר המדינה עולה כי משרד התחבורה ומשרד האוצר לא קידמו את היישום של שימוש במוניות המונעות בהנעה חשמלית מלאה ("רכב נקי") בהתאם להחלטת הממשלה 529, שמטרתה להקנות זכות ציבורית ל-500 מוניות מיוחדות המונעות בהנעה חשמלית מלאה תמורת מחצית מהאגרה, אשר התקבלה בשנת 2015. כמו כן תזכיר חוק ליישומה 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 לכדי הצעת חוק גם בחלוף תשע שנים מקבלתה.

עוד נמצא כי בשנת 2022 משרד התחבורה הכין טיוטת תקנות שיחייבו באופן גורף להצמיד רכב נקי בלבד לזכות ציבורית חדשה למונית, אולם במועד סיום הביקורת (מאי 2024) התקנות לא הותקנו. עוד נמצא כי ממסמכי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית עולה כי נשקל יישום החלטת

¹⁵⁹ המשרד להגנת הסביבה, דוח מסכם - תמיכה ברכישת מוניות מופחתות זיהום (היברידיות), ספטמבר 2020: "המשרד ממליץ ליישם ללא דיחוי את סעיף 8 ו' להחלטת ממשלה 529 מספטמבר 2015 המטילה על שר התחבורה, בתיאום עם שר האוצר, להקנות זכות ציבורית ל-500 מוניות מיוחדות המונעות בהנעה חשמלית מלאה תמורת מחצית מהאגרה".

¹⁶⁰ החלטת ממשלה 542 בנושא "קידום תחבורה נקייה ודלת פחמן", 24.10.21.

¹⁶¹ תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, סעיף 490(א)(1): רישיון לנסיעה מיוחדת.

¹⁶² פקודת התעבורה [נוסח חדש] - התשכ"א - 1961. סעיף 77א. רכב נקי: רכב שאינו גורם לזיהום אוויר במישרין במהלך פעולתו וכן רכב מסוג אחר שהשר להגנת הסביבה, לאחר התייעצות עם השר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת קבע אותו לעניין זה.



ממשלה 542 החל מינואר 2025, וזאת בניגוד להחלטת הממשלה זו, אשר לפיה משנת 2023 לא יינתן רישיון חדש לנסיעה מיוחדת למונית שאיננה רכב נקי.

על משרד התחבורה לפעול ליישום החלטות הממשלה שהתקבלו, לרבות על ידי קידום החקיקה הרלוונטית, ולבחון דרכים נוספות כדי לעודד כניסת כלי רכב בעלי זיהום אוויר מופחת בעתיד.

עידוד מוניות נקיות על ידי מס קנייה

דרך נוספת לעידוד המעבר למוניות חשמליות או היברידיות היא באמצעות מדיניות המס. על מוניות בישראל מוטל מס קנייה מרבי בשיעור של 8%, והוא מופחת בהתאם לציון זיהום האוויר של הרכב ("הציון הירוק")¹⁶³.

בתשובת רשות המיסים למשרד מבקר המדינה מיוני 2024 צוין כי תמריצי המס שהפעילה, למשל פטור מתשלום מס קנייה למוניות בעלות זיהום מופחת, גרמו לשינויים רבים בענף המוניות, כגון מיסוי ירוק במס קנייה, כך שמוניות בעלות זיהום מופחת אינן משלמות מס קנייה.

מכיוון שתקרת המס נמוכה באופן יחסי, ההטבה הניתנת בגין הציון הירוק מורידה את המס בשיעור גבוה, לעיתים עד כדי איפוסו. המשמעות היא שבפועל אין תמריץ מיסוי ממשי לקניית מונית מופחתת זיהום, מאחר שגם אם הציון הירוק נמוך¹⁶⁴ עדיין ישולם מס נמוך בשיעור 8% לכל היותר.

מבקר המדינה נדרש לנושא זה בדוח ביקורת מינואר 2024¹⁶⁵, והמליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לבחון הטלת מיסוי דיפרנציאלי שיביא בחשבון גם תלות בכמות פליטות המזהמים ובהיקף הנסועה בפועל גם של רכבים כבדים קיימים שמשקלם הכולל מעל 4.5 טונות ושל רכבים אחרים שעליהם מוטל מס בשיעור קבוע (טרקטורים וטרקטורונים) וכן לבחון את אפקטיביות מנגנון מס הקנייה המוטל על מוניות כדי לעודד רכישת מוניות מופחתות זיהום.

בהקשר זה, בדצמבר 2023 העביר המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה מסמך המלצות ל"מדיניות כלכלית-לאומית לקידום מוניות חשמליות", שנערך על ידי חברת ייעוץ בנובמבר 2020. במסמך זה צוין כי הטבת "מספר ירוק" אפקטיבית למספרים חדשים ואינה פתרון להחלפת הצי הקיים.

נמצא כי 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 ממשי לקניית מונית מופחתת זיהום, מאחר שגם אם הציון הירוק הוא נמוך, עדיין ישולם מס בשיעור

¹⁶³ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, "פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב וההיערכות למעבר לרכבים חשמליים", עמ' 315: "מיסוי ירוק" משמעו שיטה של הטלת מס קנייה שלפיה כלי רכב מקבלים הפחתות במס בהתאם לרמות הפליטות שלהם. שיטת מיסוי זו הופעלה באוגוסט 2009, ועל פיה כל כלי הרכב שמשקלם עד 3.5 טונות המיובאים לישראל סווגו ל-15 דרגות זיהום. שיעור המס הבסיסי [על מחירו של רכב פרטי] נקבע על 83%, ובמקביל ניתן זיכוי בסכום הולך ועולה, ככל שדרגת הזיהום של הרכב נמוכה יותר. דרגות זיהום נקבעות לפי 'הציון הירוק' המחושב לכל דגם רכב על פי נתוני הפליטות שלו ב-5 סוגי מזהמים.

¹⁶⁴ לדוגמה: לפי חישובי ועדת המחירים משנת 2018 עלות מונית טיפוסית לפני מס קנייה כ-98,000. מס קנייה המוטל על מונית בעלות זו לפי שיעור מס של 8% הוא כ-7,800 ש"ח. על פי נתוני רשות המיסים משנת 2021 רכב שדרגת זיהומו בינונית (8 מתוך 15) זוכה להטבת מס ירוק בסך 8,181 ש"ח, כלומר כבר בדרגה הזיהום 8 בעל מונית לא ישלם מס קנייה ומחיר המונית יישאר 98,000 ש"ח. לעומתו, רוכש רכב פרטי בעלות דומה ישלם 83% מס קנייה וממנו ינוכה הזיכוי בגין המיסוי הירוק. רוכש זה ימקסם את הטבת המס רק בדרגת זיהום 2 (דרגה הגבוהה ביותר לרכב שאינו חשמלי) 16,927 בנתוני שנת 2021 והוא ישלם 162,000 על הרכב (בתוך כך כ-64,000 ש"ח שהם כ-66% מס).

¹⁶⁵ מבקר המדינה, פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב וההיערכות למעבר לרכבים חשמליים, (2024), עמ' 341.



של 8% לכל היותר. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה לצמצום זיהום האוויר ופליטות גזי החממה ולמעבר לכלכלה דלת פחמן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות המיסים ליעל את מנגנון מס הקנייה המוטל על מוניות. זאת במטרה להגדיל את התמריץ לרכישת מוניות מופחתות זיהום ובד בבד לצמצם את הכדאיות של רכישת מונית בעלות זיהום גבוה יחסית.

פעולות לעידוד המעבר למוניות חשמליות בערים גדולות בעולם¹⁶⁶

מדינות שונות בעולם נדרשו לעניין זיהום האוויר הנובע ממוניות, אשר מאופיינות בנסועה גבוהה ובפעילות בתוך ערים:

1. **לונדון:** החל ב-1.1.18 על מנת לקבל רישיון הפעלה למונית חדשה בלונדון, על הרכב להיות מאופס פליטות (ישירות), כלומר בעל הנעה חשמלית¹⁶⁷. לשם כך, מפעילה עיריית לונדון תוכנית לתמיכה בסכום של עד 7,500 ליש"ט לרכישת רכבים נקיים. בעיר קיימות נקודות ציבוריות להטענה מלאה, כשחלקן מיועדות לשימוש מוניות בלבד.

2. **ברצלונה:** בשנת 2018 פרסמה עיריית ברצלונה תוכנית ניידות חשמלית שמטרתה להגדיל את אחוז הרכבים החשמליים בעיר. כחלק מהתוכנית, נקבע שמשנת 2024 ואילך יאושרו רק מוניות חשמליות. דוח התוכנית ציין כי ב-2018 כ-28.3% מהמוניות כבר היו היברידיות. ב-2021 אושרה תוכנית ארצית בהיקף של 400 מיליון אירו, שבמסגרתה ניתנים, בין השאר, תמריצים לקניית רכבים חשמליים אשר ישמשו מוניות. הסבסוד עשוי להגיע לסכום של עד 4,500 אירו לנהג.

3. **סטוקהולם:** ישנם מענקים וסובסידיות מסוגים שונים. המדינה מעניקה תמריצים לנהגי מוניות בקניית רכב היברידי או חשמלי, בסכומים של עד 60,000 קרונה שוודית (כ-20,000 ש"ח). נוסף על כך, איגוד התחבורה השוודי נותן מענקי טעינת רכב חשמלי מטעמו שגובהם עד 100% מעלות ההטענה: כאשר לנהג מוניות בסטוקהולם יש מנוי לחנייה בעלת עמדת טעינה, הוא ישלם רק את עלות החניה עצמה, ללא דמי טעינה כלל.

4. **ממשלת קנדה:** מציעה תמריצים בהיקף של 12,924 ש"ח לרכבים חשמליים, רכבי מימן ורכבים היברידיים נטענים (פלאג-אין) שטווח נסיעתם החשמלית יותר מ-50 ק"מ או 6,462 ש"ח לרכבים היברידיים נטענים שטווח נסיעתם החשמלי קטן מ-50 ק"מ¹⁶⁸.

5. **אמסטרדם:** בעיר זו הוחלט כי עד שנת 2025 כלל התחבורה הציבורית, ובה גם המוניות, תעבור להנעה חשמלית בלבד¹⁶⁹.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שערים שונות בעולם (לונדון, ברצלונה, סטוקהולם, אמסטרדם) וכן ממשלת קנדה מקדמות מעבר למוניות חשמליות באמצעות מתן תמריצים כספיים שונים לנהגים, וכן באמצעות בניית תשתית להטענת המוניות במרחב הציבורי. משרד מבקר המדינה מצא כי נכון למועד סיום הביקורת, משרד התחבורה, והמשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר לא קידמו חקיקה שתכליתה תמיכה בהחלפת רכבי מונית קיימים לרכבים

¹⁶⁶ משרד התחבורה, רגולציה וסטנדרטיזציה בענף המוניות - השוואת המצב בישראל למדינות וערים החברות ב-OECD, יוני 2023.

¹⁶⁷ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/emissions-standards-for-taxis>
¹⁶⁸ אתר המרשתת של ממשלת קנדה, תמריצים לרכב מאופסי פליטה, מרץ 2023 (Incentives for Zero-Emission Vehicles).

¹⁶⁹ החישוב על פי שער חליפין של 2.5847 ש"ח לדולר קנדי ביום 28.3.23.
משרד התחבורה, הנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מוניות חשמליות - דוח סיכום הערכת השפעות רגולציה (RIA), 26.12.21.



מאופסי פליטה. כמו כן, התוכנית להנחה באגרה עבור מתן רישיונות להפעלת מונית שמוגבלים למונית חשמלית (החלטת ממשלה 529 משנת 2015) טרם יושמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה ללמוד מהניסיון הבין-לאומי בנושא תמיכה ברכישת מוניות מאופסות פליטות, ולהתאימו ליישום במדינת ישראל בשינויים הנדרשים.

ההיתכנות הכלכלית והטכנולוגית למעבר למוניות חשמליות

התועלת הכלכלית של הפעלת מונית חשמלית עבור בעל המונית

מעבר לתועלת הציבורית הטמונה במעבר למוניות חשמליות, שמתבטאת כאמור בהפחתת ההשפעות החיצוניות הנובעות מפעילות ענף המוניות, קיימת תועלת כלכלית גם לנהגים.

1. משרד התחבורה העריך בפברואר 2023¹⁷⁰ כי עלות הפעלת מונית סולר עומדת על כ-120,000 ש"ח לשנה לעומת כ-55,000 ש"ח למונית חשמלית, כלומר פער של כ-65,000 ש"ח לשנה. עיקר ההפרש נובע מעלות האנרגייה הנמוכה עבור רכב חשמלי¹⁷¹.

לוח 19: השוואת עלויות שנתיות עבור תפעול מונית סולר לעומת מונית חשמלית (בש"ח)

סוג עלות	מונית סולר	מונית חשמלית	הערות והנחות עבודה
עלות ההון	29,356	44,622	מייצג תשלום שנתי עבור רכישת רכב באמצעות הלוואה ל-4 שנים בריבית 6.75%. * עלות מונית סולר: 100,000 ללא מע"ס. * עלות מונית חשמלית: 152,000 ללא מע"ס.
אנרגייה	60,923	8,102	ק"מ שנתי למונית: 72,000. * עלות ליטר סולר 8.46 ש"ח (ללא מע"ס), צריכת דלק 10 ק"מ לליטר. * עלות קווי"ש 0.68 ש"ח, צריכת חשמל: 0.165 קווי"ש לק"מ לפי הספק של 70 קווי"ש וטווח 420 ק"מ.
ביטוח ואגרות	8,206	7,739	
תחזוקה ותיקונים	22,039	11,020	עלות התחזוקה ברכב חשמלי נמוכה ב-50% מהעלות ברכב סולר.
עלות כוללת	120,525	71,482	עלות בעלות שנתית ללא שווי הטבה
שווי הטבה		-16,212	מבטא חיסכון אפשרי לבעל הזכות הציבורית, שנוצר מהנחה בסך 50% מסכום האגרה המלא (261,000 בפברואר 2023). מהווה על פני 12 שנים בריבית 6.75% (בתנאי שתיושם החלטת ממשלה 529 למתן הנחה של 50% מהאגרה ל-500 מוניות חשמליות).
עלות כוללת	120,525	55,270	עלות בעלות כוללת שנתית

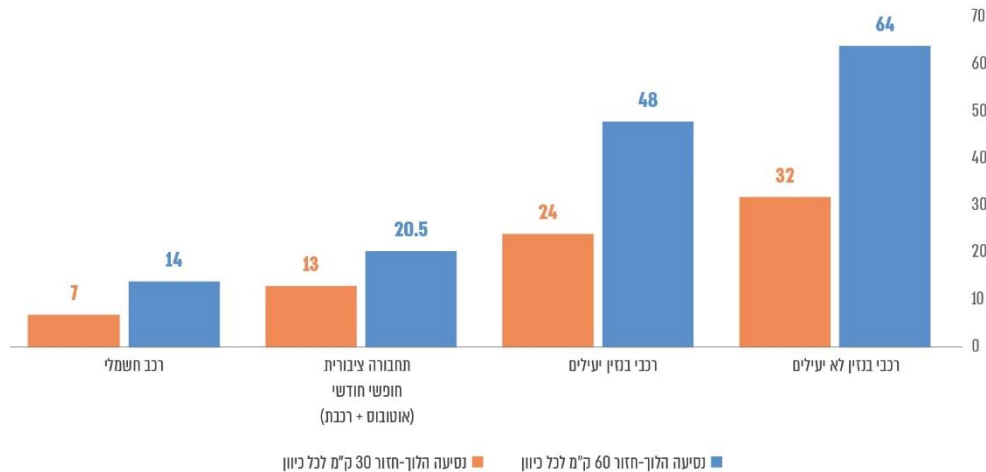
המקור: ניתוח היתכנות כלכלית להפעלת מונית חשמלית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, פברואר 2023.

2. בפברואר 2023 ערך משרד האוצר¹⁷² השוואה בין עלות הנסיעה עבור רכב חשמלי לרכב בנזין, ומצא כי "עלות נסיעה ברכב חשמלי היא כ-0.11 ש"ח לק"מ לעומת כ-0.4 ש"ח לק"מ ברכב בנזין חדש או 0.53 ש"ח לק"מ ברכב בנזין ממוצע, כלומר מחיר הנמוך בכ-75% - 80%". להלן נתוני עלות הנסיעה באמצעי תחבורה שונים:

¹⁷⁰ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, ניתוח התכנות כלכלית להפעלת מונית חשמלית, פברואר 2023.
¹⁷¹ יצוין כי לאור השוני בהנחות העבודה, הערכות אלה שונות מאומדן העלויות שערכה ועדת המחירים לצורך קביעת תעריף הנסיעה.
¹⁷² אתר המרשתת של משרד האוצר, כניסת רכבים חשמליים לישראל - תועלות ואתגרים, פברואר 2023.



תרשים 12: עלות נסיעה הלוח-חזור באמצעי תחבורה שונים לפי מרחק הנסיעה, בש"ח



המקור: משרד האוצר, כניסת רכבים חשמליים לישראל - תועלות ואתגרים, פברואר 2023.

מנתוני התרשים עולה כי עלות נסיעה של 60 ק"מ הלוח וחזור (סה"כ 120 ק"מ) ברכב חשמלי עומדת על 14 ש"ח. זאת, לעומת 48 ש"ח ברכבי בנזין יעילים ו-64 ש"ח ברכבי בנזין לא יעילים. על פי משרד האוצר, רכב בנזין חדש מתאפיין בצריכה של 17 ק"מ לליטר ורכב בנזין ממוצע מתאפיין בצריכה של 13 ק"מ לליטר.

על פי הערכות משרד התחבורה ומשרד האוצר, עלות הפעלת מונית חשמלית נמוכה ביחס להפעלת מונית סולר או בנזין, בעיקר בשל הבדלים בעלויות האנרגיה הנדרשת להנעת הרכב.

התשתית החשמלית להפעלת מוניות חשמליות

בצד היתרונות הכלכליים בצמצום העלויות החיצוניות לסביבה שנובעות ממוניות הסולר והבנזין ויתרונות כלכליים עבור הנהגים אשר ינבעו ממעבר למוניות חשמליות יש בשלב זה גם מגבלות תשתית לשימוש ברכבים חשמליים.

כאמור על פי נתוני הלמ"ס הנסועה של מוניות היא כ-67,500 קילומטר בשנה, כלומר הנסועה היומית הממוצעת של מונית עשויה להיות כ-200 קילומטר ליום בממוצע. מכיוון שטווח הנסיעה של חלק מהרכבים החשמליים הוא כ-300 - 400 קילומטר, ומכיוון שבימים מסוימים הנסועה עשויה להיות גדולה יותר מהממוצע, תידרש המונית להטענה במהלך יום העבודה.

1. על פי נתוני משרד האנרגיה, ב-2024¹⁷³ היו בישראל 283¹⁷⁴ עמדות טעינה מהירה (40 קילוואט-שעה ויותר) אך פריסתן הגיאוגרפית מוגבלת - כ-45% מהעמדות ממוקמות באזור המרכז והשרון. מעבר לכך, משך טעינת 80% מהסוללה בעמדות אלה עומד על כשעה.
2. משך זמן הטעינה בעמדה אולטרה מהירה, שהספקה כ-200 קילוואט-שעה הוא כרבע שעה, אך מספר העמדות הללו בישראל נמוך (כ-114 בפברואר 2024).
3. טעינה בעמדות איטיות (הספק של כ-20 קילוואט-שעה), שפרוסות באופן נרחב יותר בישראל, עומדת על יותר משעתיים ל-80% סוללה.

אתר המרשתת של משרד האנרגיה והתשתיות, מאגר מידע של עמדות הטעינה לרכבים.
חלק מהעמדות בעלות שקעים מרובים שיכולים להטעין מספר רכבים.

173

174



משרד מבקר המדינה מצא אפוא כי משרד האנרגיה טרם השלים את פריסת עמדות טעינה בישראל ולכן ישנן מעט עמדות טעינה מהירות, וגם בהן נדרשת טעינה של שעה על מנת למלא 80% מהסוללה. טעינה בעמדה אולטרה מהירה אורכת כרבע שעה, אך מספר העמדות הללו בישראל נמוך (כ-114 בפברואר 2024).

משרד מבקר המדינה נדרש לנושא פריסת עמדות הטעינה הציבוריות גם בדוח הביקורת בנושא זיהום האוויר מינואר 2024, ומצא בין היתר כי במועד ביצוע הביקורת (2023) היו בישראל מעט עמדות טעינה מהירות ורובן באזור גוש דן, וכי לא נקבעו הנחיות לפריסה בכבישים בין-עירוניים.¹⁷⁵



מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המוניות המיוחדות מאופיינות בנסועה גבוהה פי ארבעה מרכב פרטי רגיל, ורובן מונעות באמצעות סולר המאופיין בזיהום אוויר גבוה במיוחד. מעבר צי המוניות המלא להנעה חשמלית עשוי לחסוך למשק השפעות חיצוניות שליליות בהיקף של כ-44 מיליון ש"ח בשנה. כמו כן, לבעלי המוניות יש תמריץ כלכלי למעבר למונית חשמלית, שכן עלות הפעלתה נמוכה ביחס לרכב מונע בסולר.

עם זאת, נמצא כי החלטת ממשלה 529 משנת 2015, שלפיה תינתן זכות ציבורית למוניות חשמליות תמורת מחצית סכום האגרה שנקבע, לא הבשילה לכדי ייזום הצעת חקיקה גם בחלוף תשע שנים מקבלתה. כן נמצא כי גם החלטת ממשלה 542 משנת 2021, שלפיה יינתנו רישיונות הפעלה חדשים למוניות חשמליות בלבד, לא יושמה. נוסף על כך, נמצא כי מדיניות מס הקנייה החלה על מוניות אינה מעניקה בפועל תמריץ מיסויי ממשי לקניית מונית מופחתת זיהום.

כמו כן, נמצא כי החלטות הממשלה האמורות עוסקות במתן רישיון להפעלת מונית חדש או רכישת רכבים חדשים, אך אינן מספקות פתרון לצי המוניות הקיים. עוד עלה כי מעבר למוניות חשמליות עשוי להיתקל בתשתית טעינה בלתי מספקת, בפרט בפריסה המוגבלת של עמדות הטעינה המהירות והאולטרה מהירות במרחב הציבורי.

התמשכות עבודת המטה לייזום תיקוני חקיקה במשרד התחבורה אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה 171 מיולי 2021, בדבר מעבר לכלכלה דלת פחמן, שבמסגרתה הוחלט גם לקבוע יעדים לבלימת הגידול בפליטות גזי חממה שמקורן בתחבורה עד לשנת 2030. על משרד התחבורה ליישם את החלטות הממשלה בעניין הקצאת רישיונות הפעלה חדשים למוניות חשמליות. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ ליצור תמריצים להעברת צי המוניות הקיים להנעה חשמלית, לעקוב אחר השיפורים הטכנולוגיים בענף הרכב ולפעול לצמצום זיהום האוויר מהמוניות למינימום האפשרי תוך עידוד השימוש בטכנולוגיות חדישות זמינות לשימוש מסחרי בענף.

מבקר המדינה, פעולות הממשלה לצמצום זיהום האוויר שמקורו בכלי רכב וההיערכות למעבר לרכבים חשמליים, 15.1.24 (עמ' 265 - 274).



שער שני: מוניות שירות

רקע

הוראות החוק החלות על ענף מוניות השירות

בענף המוניות פועלות, נוסף על המוניות המיוחדות, גם מוניות שירות הפועלות במסלול מוגדר על פי רישיון ברכבים עם עשרה מקומות ישיבה (להלן - זוטובוסים).

תקנות התעבורה¹⁷⁶ מגדירות זוטובוס כ"מונית שנתקיימו בה כל אלה": (א) מותקן בה מרכב אחד עם חלונות; (ב) משקלה הכולל המותר עולה על 2,200 ק"ג ואינו עולה על 3,500 ק"ג; (ג) גובהה אינו פחות מ-175 ס"מ מפני הקרקע עד לנקודה הגבוהה ביותר שבגג המרכב, למעט כל חלק, מתקן או תוספת שנקבעו על הגג שלא בידי היצרן בתהליך ייצורו של הרכב; (ד) מותקנים בה, לרוחב המרכב, עד עשרה מקומות ישיבה לנוסעים, נוסף על מושב הנהג, ומספר הנוסעים צוין ברישיון הרכב.

סעיף 14¹⁷⁷ בפקודת התעבורה מגדיר קו שירות למוניות כ"מסלול הסעה קבוע של מוניות, שבו תחנת מוצא ותחנת יעד קבועות, ושכל נוסע במונית, באותו מסלול, משלם בנפרד עבור הנסיעה". סעיף 14ח(א) לפקודת התעבורה קובע כי "לא יפעיל אדם קו שירות למוניות, אלא אם כן נתן לו המפקח על התעבורה רישיון לכך לפי סעיף זה, והוא מפעיל את קו השירות בהתאם לתנאי הרישיון ובאמצעות מוניות שניתן עליהן רישיון לנסיעת שירות, בלבד".

המודל הכלכלי של ענף מוניות השירות

במוניות שירות משולבים מאפיינים של תחבורה ציבורית, מאחר שהן פועלות ברכבים גדולים ומסיעות נוסעים בקווים מוגדרים מראש. אך ככלל, הן לא מקבלות סובסידיה מאת המדינה כפי שמקבל מערך האוטובוסים הארצי.

המודל הכלכלי של מוניות השירות מבוסס על פדיון מציבור הנוסעים, וזאת בשונה מהמודל הכלכלי של שירות האוטובוסים שמבוסס על קבלת תשלום ישירות מהנוסע באמצעות התעריפים הקבועים, וקבלת תשלום נוסף מהמדינה (סובסידיה).

דוח מבקר המדינה מאוקטובר 2021¹⁷⁷, התייחס לתעריפי הנסיעה באוטובוס ולצורך בסובסידיה: "מרבית שירותי התחבורה הציבורית בישראל מסופקים על ידי קווי שירות באוטובוסים. תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית נקבעים בצווים מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. כך יכולה המדינה לפקח על מחירי הנסיעה ולהבטיח שיהיו שווים לכל נפש באזורים צפופי אוכלוסין ודלי אוכלוסין כאחד, לאפשר הנחות לזכאים (כגון נכים, סטודנטים וקשישים) ולעודד את השימוש בתחבורה הציבורית בקרב האוכלוסייה. מאחר שאין בדמי הנסיעה הנגבים מהנוסעים כדי לכסות את כל העלויות הכרוכות בהפעלת התחבורה הציבורית, משלימה הממשלה את הפער בין הגבייה לבין עלויות ההפעלה באמצעות סובסידיה לתחבורה הציבורית, המבטאת את השתתפותה במחיר הפעלת קווי השירות וההנחות לזכאים".

נכון למועד סיום הביקורת, מוניות השירות מופעלות בהתאם לסימן ג'1 לפרק השני לפקודת התעבורה, שלפיו רישיונות להפעלת קווי שירות למוניות יינתנו בהליך תחרותי, שוויוני ופומבי. במסגרת הליך תחרותי זה, משרד התחבורה קובע תעריף מרבי לקווי השירות השונים ומפעילי מוניות השירות מתחרים מולו על גובה ההנחה הניתנת ביחס לתעריף המרבי האמור. לדוגמה, על פי הליך תחרותי לקבלת רישיונות להפעלת קווי מוניות שירות: "מחיר הנסיעה בקו באשכול הנו

תקנות התעבורה, התשכ"א - 1961, ס' 1 "הגדרות".

מבקר המדינה, דוח שנתי 72'א' (2021), "הסכם ההפעלה עם אגד והשינוי המבני שלה", עמ' 753.

176

177



6.70 ש"ח, כנקוב במפרטי הקווים - מחיר התיקוף אותו יוכל להציע המציע במסגרת ההליך התחרותי יהיה 6.70 ש"ח או סכום נמוך מכך¹⁷⁸.

לשם השוואה, בענף האוטובוסים נהוגה שיטה שונה: מאחר שאין בדמי הנסיעה הנגבים מהנוסעים כדי לכסות את כל העלויות הכרוכות בהפעלת התחבורה הציבורית, משלימה הממשלה את הפער בין הגבייה לבין עלויות ההפעלה באמצעות סובסידיה המתבטאת במחיר הפעלת קווי השירות וההנחות לזכאים. עלות ההפעלה הכוללת של הענף נאמדה בשנת 2019 בכ-10.2 מיליארד ש"ח בשנה, אשר ממומנים מפדיון המתקבל מהנוסעים (2.8 מיליארד ש"ח) ומסובסידיות שמעבירה הממשלה למפעילים (7.4 מיליארד ש"ח)¹⁷⁹.

למעט הסדר מיוחד לקווי שירות מסוימים המאפשרים מעבר מאוטובוסים או רכבות למוניות שירות באמצעות הרב-קו, ענף מוניות השירות מסתמך על פדיון מהנוסעים בלבד, לכן הרגישות של מוניות השירות למספר נוסעים גדולה מזו של מפעילי האוטובוסים.

ענף מוניות השירות - כלי תחבורה משלים לתחבורה ציבורית באוטובוסים

ענף מוניות השירות נועד לשמש ככלי תחבורה משלים לקווי אוטובוס. כך עולה מדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 64) (רישיונות להפעלת מוניות בקו שירות ולנסיעת שירות), משנת 2004, נכתב כי "שירות המוניות נועד להשלים את פעילות השירות הסדיר באוטובוסים ומהווה תחליף לנסיעה ברכב פרטי".

בתוכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית שהתווה משרד התחבורה בשנת 2012¹⁸⁰, נכתב כי "פעילות מוניות השרות בישראל מתחרה בקווי האוטובוס וסותרת את ההיררכיה התפקודית של אמצעי זה. כתוצאה מכך, נפגעת גם רמת השרות הניתנת ע"י קווי האוטובוס. מוניות השרות אמורות להשלים את החסר ע"י מתן שרות ומענה לביקושים נמוכים ברמת שרות גבוהה (זמינות ותדירות), ומתן שרות באזורים בהם לא ניתן להפעיל קו אוטובוס מאילוצים פיסיים או בשל מאפייני הביקוש".

בדוח "הוועדה לגיבוש מדיניות ענף מוניות השירות" מ-2016¹⁸¹, שהוקמה במשרד התחבורה, נכתב כי "עפ"י מדיניות המשרד מאז שנות ה-90, מוניות השירות מהוות שירות משלים לענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, אשר מהווה את מפלס השירות העיקרי בתחבורה הציבורית: היות ולענף האוטובוסים יתרונות רבים כגון קיבולת גדולה יותר, לוחות זמנים מסודרים, שימוש באמצעי כרטוס מתקדמים הכוללים הנחות למגוון אוכלוסיות ועוד, והיות והענף מסובסד ע"י המדינה, עפ"י המדיניות יש העדפה לענף זה, בעוד ענף המוניות נתפש כשירות משלים שיש לתת במקרים בהם לא ניתן מסיבות כלשהן לתת שירות טוב באמצעות אוטובוסים ו/או יש יתרון לכלי רכב קטנים: כגון, אזורים דלילי ביקוש או צירים בהם קיימת בעיית עבירות לאוטובוסים".

עוד כתבה הוועדה כי "בפועל, קיימת סתירה בין אופי הפעילות בענף מוניות השירות לבין האופן בו המשרד רואה את הפעילות בענף: מדובר בענף שאינו מסובסד ע"י המדינה ופועל בהתארגנות עצמאית, כלומר הפעילות אמנם הינה במסגרת תאגידי שירות, אך כל מונית פועלת כיחידה כלכלית עצמאית אשר רווחיותה תלויה בפידיון, ונהגי המוניות אינם מקבלים משכורת מהתאגיד. לכן, מטבע הדברים בעלי המוניות מעדיפים לפעול בצירים עתירי ביקוש, המשורתים ממילא בצורה נרחבת על ידי אוטובוסים ורכבות ולא באזורים דלילי ביקוש".

¹⁷⁸ ביולי 2018 יצא משרד התחבורה ל"הליך תחרותי מספר 08/2018 לקבלת רישיונות להפעלת קווי מוניות שירות". במסמכי המכרז נכתב כי: "ההצעה הכספית תכלול את מחיר התיקוף אותו מבקש המציע ביחס לתעריף הנסיעה המלא (בניכוי מע"מ) הקבוע במפרטי הליך המכרז".

¹⁷⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 72'א' (2021), "הסכם ההפעלה עם אגד והשינוי המבני שלה", (עמ' 753, עמ' 765). משרד התחבורה, משרד האוצר: "פיתוח התחבורה הציבורית". תכנית אסטרטגית 2012.

¹⁸⁰ בינואר 2015 הוקמה במשרד התחבורה "ועדה לגיבוש מדיניות ענף מוניות השירות" שמטרתה הכנת המלצות לקראת הגשתה של טיוטת הצעת חוק לעדכון המדיניות בענף המוניות. בינואר 2016, הציגה הוועדה המלצות מדיניות לענף המוניות. ראו: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, ועדה לגיבוש מדיניות ענף מוניות השירות: "המלצות מדיניות החל מ-1.1.17", 2016.



הוועדה מצאה כי "הבעיות של הענף לאורך השנים נובעות בעיקר מסתירה זו ומאופי הפעילות בענף: חוסר יכולת לחייב את התאגידים להפעיל קווים התואמים את מדיניות המשרד שאינם רווחיים, קושי באכיפה ושמירה על פעילות חוקית, קושי של המשרד לעמוד בלחצים כבדים של תאגידי המוניות לקבלת רישיונות לקווים חדשים בצירים עתירי ביקוש".

עוד נמצא כי "מודל הפעלה של מוניות שירות הדומה לזה שקיים בארץ, כמעט ואינו קיים בעולם - למעט במספר מדינות מתפתחות. במדינות המפותחות, ניתן למצוא מוניות שירות בעיקר כ"שירות נישא" - הזנה לתחנות רכבת, שעות בהן קיים עומס בתחבורה ציבורית או שעות לילה".

בנוסף, לאמור, מוניות השירות עשויות לספק פתרון ניידות בימי מנוחה מכיוון שהפעלת מוניות שירות בימי מנוחה מתאפשרת בתנאים מסוימים: (1) על פי הליך המכרז (סעיף 41.9) "תשלום הסובסידיה... יבוצע בעד תיקוף בימי חול בלבד, כולל יום שישי עד לשעה 16:00 והחל מהשעה 21:00 במוצאי שבת". כלומר, בימי מנוחה תיקופים שיבוצעו באמצעות רב-קו לא יזכו את נהג המונית בתשלום מאת המדינה, אולם מתאפשרת קבלת תשלום מנוסע במזומן או באמצעות כרטיס אשראי; (2) סעיף 5 בחלק ג' לצו הפיקוח שעוסק בנסיעה במונית בקו שירות קובע כי "מחיר ההסעה בימי מנוחה יהיה גבוה בשיעור של עד 50 אחוזים ממחיר ההסעה שנקבע להסעה כאמור בשעות שבין 5:00 ו-23:00". כלומר תוספת על מחיר הבסיס שנקבע במסגרת המכרז לקו השירות.

לעניין התחבורה ביום מנוחה, צוין בדוח מבקר המדינה בנושא "משבר התחבורה הציבורית"¹⁸² כי "נוצר תמריץ לשימוש ברכב פרטי דווקא, עקב מכלול גורמים כמו מערכת כבישים שיש בה עדיפות לרכב פרטי, מדיניות המיסוי בענף הרכב, מתן הטבות שכר לעובדים המחזיקים ברכב פרטי והיעדר תחבורה ציבורית בשבת".

הגם שמדיניות משרד התחבורה גורסת כי שירות המוניות אמור להיות כלי תחבורה משלים לאוטובוסים, הרי שבפועל מוניות השירות בוחרות לפעול בצירי תנועה עתירי ביקוש ובכך להתחרות בענף האוטובוסים ולא להשלימו. זאת, מכיוון שהן מתנהלות כיחידה כלכלית שרווחיותה תלויה בפדיון מהנוסעים ואינה מסתמכת על סובסידיה ממשלתית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול למימוש מדיניותו בנוגע לתפקיד מוניות השירות במארג התחבורה הציבורית, כשירות משלים לתחבורה ציבורית לרבות בימי מנוחה.

הרפורמה בענף מוניות השירות - משנת 2016

בשנת 2016 החלה המדינה במהלך להסדרה מחדש של ענף מוניות השירות. באוגוסט 2016 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1851¹⁸³ בדבר "פתיחת ענף המוניות לנסיעות שיתופיות ופיתוח תחום מוניות השירות".

במסגרת הרפורמה נקבע שרישיונות להפעלת קווי שירות למוניות יינתנו בהליך מכרזי שיערך על ידי משרד התחבורה. מדובר בנדבך נוסף להסדרת הפעילות בענף: כבר בשנת 2005 קודמה רפורמה שמטרתה מיגור הפעילות הבלתי חוקית בענף וקביעת דרכים להבטיח עמידה בתנאי הרישיון.

התפתחות הבסיס החוקי, החלטות הממשלה ועבודת המטה בענף מוניות השירות

מאז שנת 2005 תוקנו בפקודת התעבורה היבטים הקשורים למוניות השירות, בוצעה עבודת מטה במשרד התחבורה והתקבלו החלטות ממשלה כדלקמן:

¹⁸² מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, משבר התחבורה הציבורית, "פתח דבר", עמוד 6. מרץ 2019.
¹⁸³ החלטת ממשלה 1851, "פתיחת ענף המוניות לנסיעות שיתופיות ופיתוח תחום מוניות השירות" (11.8.2016).



1. **החוק לתיקון פקודת התעבורה מס' 64 - 12.4.2005 - מתן רישיונות לקווי שירות במוניות:** עדכון הפקודה נועד להסדיר את הפעילות בענף מוניות השירות ואת התנאים למתן רישיונות לקווי להפעלת מוניות בקווי שירות. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "ההחלטה לכוון רפורמה חדשה בענף מוניות השירות נתקבלה לאור ריבוי הפעילות הבלתי חוקית בענף הן מצד תאגידים בעלי רישיון והן מצד מוניות בלתי מורשות ('חאפרים')".
2. **החלטת ממשלה מס' 1851 מיום 11.8.2016:**¹⁸⁴ הוחלט על תיקון חקיקה שיסדיר את ענף מוניות השירות, לרבות מתן רישיונות לקווי שירות באמצעות הליך תחרותי והסדרת מסלולי הנסיעה במסגרת תנאי הרישיון. כן נקבע כי התהליכים התחרותיים יושלמו עד דצמבר 2019.
3. **היערכות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ליישום הרפורמה - מסמך הרשות מינואר 2017:**¹⁸⁵ במסגרת ההיערכות לחקיקת החוק לתיקון פקודת התעבורה ותחילת יישום הרפורמה בענף, ביצעה הרשות הארצית לתחבורה הציבורית מיפוי של אבני דרך, ובחנה כמה סוגיות הקשורות לנושא: (א) שילוב כרטיס הרב-קו בענף מוניות השירות שהרשות המליצה לאמץ; (ב) מתן סובסידיה ייעודית לענף; (ג) מתווה המרת רישיונות הפעלה ותיקים לרישיונות מונית מיוחדת או פיצוי כספי; (ד) עקרונות ההליך המכרזי כולל פרסום חוברת המכרז ותנאים להפעלת אשכול השירות; במסגרת היערכות זו, מיפה משרד התחבורה גם את הפעולות שיש לבצע כדי ליישם את הרפורמה.
4. **יעדי משרד התחבורה להגדלת מספר המוניות במסגרת הרפורמה - ינואר 2018:** ערב הרפורמה וחקיקת תיקון פקודת התעבורה הציב משרד התחבורה יעד¹⁸⁶ להגדלת מספר מוניות השירות, מ-844 מוניות שפעלו באותה עת לכ-2,500 מוניות.
5. **חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120), התשע"ח-2018 - 1.2.2018:** חוק זה הוא הבסיס לרפורמה בענף מוניות השירות, שיישומה נמשך גם בימים אלה. על פי התיקון, רישיונות להפעלת קווי שירות למוניות יינתנו "בהליך תחרותי, שוויוני ופומבי", דהיינו במכרז שייערך במשרד התחבורה. בתיקון מס' 120 לפקודת התעבורה נקבעו הוראות מעבר שיחולו על מי שהיה בידו רישיון קו שירות והפעיל קו שירות בהתאם לרישיון שהתקבל לפני 11 באוגוסט 2016 (המועד הקובע). כחלק מהוראות המעבר, יוכל המפקח על התעבורה לחדש את רישיונותיהם של בעלי הרישיונות הוותיקים הפעילים לתקופות נוספות של שנה בכל פעם, עד 31 בדצמבר 2019 לכל המאוחר. הארכה זו נועדה לאפשר פעילות סדירה של מוניות השירות עד לסיום ההליכים התחרותיים לבחירת מפעילי קווי שירות חדשים, וכן כדי לאפשר לבעלי הרישיונות הוותיקים הפעילים תקופת התארגנות.
6. **עקרונות ליישום הרפורמה - מסמך של משרד התחבורה מדצמבר 2019:**¹⁸⁷ (להלן - דוח התקדמות הרפורמה): משרד התחבורה פירט את העקרונות שנקבעו ליישומה של הרפורמה ואילו הם: "מתן רישיונות לאשכולות קווים באמצעות פרסום הליכים תחרותיים, שילוב טכנולוגיות של גביית תשלום (רב-קו) ושל ניהול ובקרה של השירות. כן נקבע שיגובש מנגנון שיציע הנחה על רכישת זכויות ציבוריות להפעלת מונית לתאגידי מוניות, במטרה להוות מעין פיצוי כספי לתאגידים שלא יישארו בענף השירות, אולם מנגנון זה טרם גובש".

¹⁸⁴ החלטת ממשלה 1851, "פתיחת ענף המוניות לנסיעות שיתופיות ופיתוח תחום מוניות השירות" (11.8.16).

¹⁸⁵ הרשות הארצית לתחבורה הציבורית, "רפורמה בענף מוניות השירות, סוגיות באישור הרפורמה", ינואר 2017.

¹⁸⁶ אתר המרשתת של משרד התחבורה: הרפורמה בענף מוניות השירות יוצאת לדרך, ינואר 2018.

¹⁸⁷ משרד התחבורה: "רפורמה בענף מוניות השירות - תמונת מצב וחלופות להמשך", דצמבר 2019.



7. תיקונים לפקודת התעבורה: בעקבות העיכוב ביישום הרפורמה, ומאחר שלא הוצאו מכרזים לקווי השירות החדשים, הוארכה פעמיים תקופת המעבר עבור רישיונותיהם של בעלי הרישיון הוותיקים: (א) תיקון ראשון לתיקון 120 לפקודת התעבורה מ-18.2.20¹⁸⁸ האריך את הוראות המעבר עד ל-31.12.20; (ב) תיקון שני לתיקון 120 לפקודת התעבורה מ-13.7.21 האריך את הוראות המעבר עד ל-31.12.21; (ג) החלטת ממשלה¹⁸⁹ להארכה נוספת של הוראות המעבר עד ל-31.12.22 לא הבשילה לכדי תיקון חקיקה, כך שתוקף הוראות המעבר הסתיים ביום 31.12.21.

קביעת תעריפי הנסיעה

כאמור לעיל, מחיר הנסיעה במונית מובא לידיעת הציבור אחת לשנה, באחד באפריל, באמצעות "הודעת הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות)", שהמפקחת על המחירים במשרד התחבורה מפרסמת ברשומות. צו הפיקוח והודעת הפיקוח כוללים גם "חלק ג' - נסיעות שירות" המפרט תעריפי נסיעה על פי מוצא ויעד שמשמשים תעריפים מירביים להליך מכרזי לבחירת מפעיל של קו שירות.

על פי תיקון 120 לפקודת התעבורה תעריף הנסיעה במונית שירות נקבע במכרז בו זכה מפעיל מוניות השירות בהליך תחרותי, שוויוני ופומבי, שהובאו בו בחשבון בין השאר המחיר שהציע גורם שמבקש להפעיל קו שירות. מציע נדרש להציע הנחה על המחיר שמופיע ב"חלק ג' - נסיעות שירות" בהודעת הפיקוח. יובהר כי המחירים שמופיעים בחלק ג' אינם המחיר לנוסע ומרביתם מתייחסים לקווי שירות שאינם מופעלים על פי רישיון קו שירות.

נמצא כי משרד התחבורה אינו מפרסם לציבור את תעריפי הנסיעה כפי שנקבעו למפעילים במסגרת הליך תחרותי שבו זכו להפעיל קו שירות.

בהתאם לתיקון 120 לפקודת התעבורה, התעריפים לנסיעה במוניות שירות נקבעים לכל קו שירות בהליך תחרותי. לכן ראוי כי משרד התחבורה יפרסם לציבור את תעריפי הנסיעה שמחייבים את המפעילים שזכו בהליך תחרותי וכן את קווי השירות שלגביהם ניתן רישיון קו שירות. בהיעדר פרסום כזה, קיומו של מחירון בחלק ג' להודעת הפיקוח הקובע מחיר לפי מוצא ויעד לרבות לגבי קווים שלא ניתן לגביהם רישיון קו שירות - עלול להטעות את ציבור הנוסעים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המחירים לשר האוצר ולשרת התחבורה לעדכן את נוסח צו הפיקוח על מחירים כך שיובהר בו כי המחירים שמופיעים בחלק ג' לצו אינם המחירים לנוסע אלא תעריפים מירביים לעניין ההליך התחרותי.

תוצאות הרפורמה - תכנון מול ביצוע

הרפורמה יצאה לדרך בפברואר 2018, במטרה להסדיר את פעילות מוניות השירות ולהגדיל את היקף הפעילות בענף מוניות השירות ל-2,500 מוניות. בדוח התקדמות הרפורמה מדצמבר 2019 הובא פירוט של 24 אשכולות ובהם 110 קווים של מוניות שירות.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע התוכנית לקיום הליך מכרזי אל מול התכנון שקדם לו. תוצאות הבדיקה מוצגות בלוח להלן, הכולל נתונים של האשכולות שנקבעו, המכרזים שפורסמו, מועד פרסומם והקווים שהופעלו בעקבות המכרזים. משרד התחבורה פרסם מכרזים בשנים 2018 - 2019 ועד מועד תום הביקורת לא פרסם מכרזים נוספים.

¹⁸⁸ חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120) (תיקון), התשפ"ה-2020. ב"תקציר החוק" שנלווה להצעת החוק המובא באתר החקיקה הלאומי נכתב כי: "מועד התחילה של התיקון לחוק הוא ב-31 בדצמבר 2019, כדי למנוע מצב שבו בעלי הרישיונות הוותיקים יפעלו ללא רישיון בתקופה שחלפה מאז פקיעת הוראות המעבר ועד למועד פרסומם של התיקון לחוק".

¹⁸⁹ החלטת ממשלה, מספר 973 "טיוטת חוק לתיקון חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120) התשע"ח-2018 (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021" (13.01.22).



לוח 20: אשכולות וקווי שירות - תכנון מול ביצוע, 2018 - 2023

אשכול	מספר קווים באשכול	פרסום מכרזים באשכולות על פני שנים		מספר מוניות בקווי האשכול	מוניות פעילות בסוף 2023	הערות
		2018	2019			
אילת	2					
אשקלון - אשדוד	7					
באר שבע וצפון הנגב	7		7	42	0	אשכול לא פעיל. החל לפעול בספטמבר 2020 (כל הקווים), חדל בינואר 2021 בגלל טענות לחוסר רווחיות.
ת"א - ירושלים	5					
ירושלים עירוני	6					
חיפה נצרת	6					
טבריה	3					
מרחב עכו-נהריה	5					
בקעת אונו	4					
השרון	8					
בת ים - חולון	5		5	48	14	תחילת הפעלה באוגוסט 2020. מפעיל כיום שני קווים.
נתניה עירוני	4		4	30	0	אשכול לא פעיל. תחילת הפעלה במאי 2021, חדל ביוני 2022 בגלל טענות לחוסר רווחיות על רקע הצעה כספית נמוכה מדי.
נתניה בין-עירוני	4		4	23	0	זכייה לא מומשה, בגלל אי-העמדת ערבות ביצוע.
נתניה אזורי	5		5	21	0	אשכול לא פעיל. תחילת הפעלה ביולי 2020, חדל בספטמבר 2020, בגלל טענות לחוסר רווחיות עקב תחרות עם אוטובוסים (מחיר נסיעה באוטובוס נמוך יותר).
פתח תקווה	9		9	72	0	אשכול לא פעיל. תחילת הפעלה ביוני 2020 (שני קווים), חדל במרץ 2021, בגלל טענות לחוסר רווחיות, בין היתר עקב מחיר (בשירות האוטובוסים הופעל בזמנו חופשי-חודשי מוזל לפתח תקווה שלא כובד במוניות).
ראשון לציון עירוני	4					
רחובות ומרחבי	7		7	50	0	זכייה לא מומשה. פורסמו 2 הליכים - בהליך הראשון כל ההצעות נפסלו ובהליך השני נבחר זוכה אך לא מימש את הזכייה (ביצע תהליך היערכות כמעט מלא ונקבע תאריך הפעלה אך לא החל בפועל).
רמלה לוד מרחבי	7		7	44	9	קו אחד פעיל. תחילת הפעלה בנובמבר 2020. תחילה הופעלו 3 קווים שהצטמצמו, בשל טענות לחוסר רווחיות ותחרות עם מוניות לא מורשות.
ת"א	4	4		35	17	שלושה קווים פעילים. תחילת הפעלה באוגוסט 2019.
ת"א מזרח ורמת גן	4	4		35	19	קו אחד פעיל. תחילת הפעלה בנובמבר 2020.
גוש עציון - ירושלים	1					
ירושלים - גשר אלנבי	1					
נתב"ג אזור ירושלים	1					
נתב"ג אזור המרכז	1					
סה"כ	110	8	48	400	59	

על פי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, אם כן, כי בשנים 2018 - 2019 החל יישום הרפורמה שתכליתה הקצאת רישיונות לקווי שירות בהליך תחרותי בהובלת משרד התחבורה, ונבחרו על ידי המשרד זוכים להפעלתו בעשרה אשכולות מתוך 24 (42%). כן עלה בבדיקה כי מתוך 400 מוניות שאמורות לשרת את הקווים הכלולים באשכולות אלה, פעילות כיום 59 מוניות בלבד (15%). עוד נמצא כי מתוך עשרת האשכולות שבהם בוצע הליך מכרזי ונבחרו זוכים, 6 אשכולות לא החלו כל פעילות ו-4 אשכולות החלו בפעילות חלקית. למעשה, שום אשכול מאלה שעברו הליך מכרזי לא הופעל באופן מלא. זאת ועוד, עבור 58% מהאשכולות שתוכננו טרם נערכו מכרזים.

עוד העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה, כי משנת 2020 ועד תום מועד הביקורת משרד התחבורה לא פירסם מכרזים נוספים, ובפועל נוצר בענף "ואקום": מחד גיסא, תוקפם של הרישיונות הישנים פג בסוף 2021; מאידך גיסא, משרד התחבורה לא הוציא מכרזים לקווי שירות חדשים משנת 2020 ועד תום מועד הביקורת.



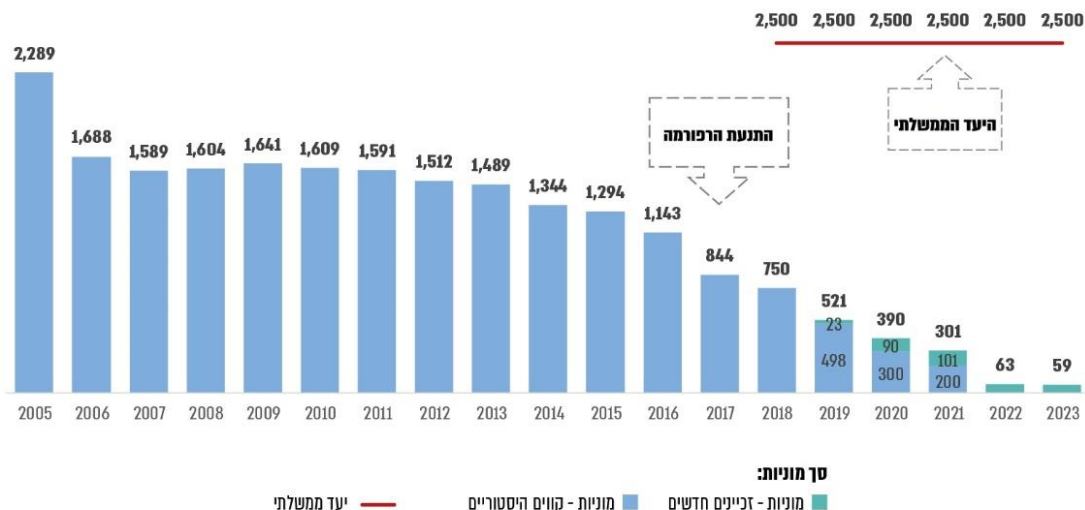
בדצמבר 2019 בחן משרד התחבורה בדוח התקדמות הרפורמה, את התקדמות הרפורמה במוניות השירות¹⁹⁰. בדוח צוין כי באזור הדרום אין כיום קווי מוניות פעילים כלל (לעומת עשרה קווים בעבר); באזור ירושלים פועלים שני קווים (לנתב"ג ולגשר אלנבי); באזור הצפון פועלים תשעה קווים, וזאת לאחר שכמעט כל הקווים בחיפה והקריות חדלו מפעילותם, לאחר כניסת המטרונית לפעילות וכן כתוצאה משיפור רמת השירות ליישובי המגזר הערבי, שבחלקם פעל קודם לכן רק שירות המוניות. כל היתר, כ-30 קווים, פועלים באזור המרכז.

הממצאים של דוח התקדמות הרפורמה סימנו מגמת ירידה במספר קווי השירות ופגיעה בפריסה הגיאוגרפית שלהם, מגמה שנמשכה גם לאחר עריכת הדוח, בשנים 2020 - 2023.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שמשרד התחבורה תכנן אשכולות בפריסה גיאוגרפית רחבה, מנהרייה עד אילת, הופעלו בשנת 2023 מוניות שירות ברישיון רק בארבעה אשכולות מתוך 24 האשכולות המתוכננים. כל האשכולות הפעילים הם באזור תל אביב והמרכז (לוח 20, לעיל).

משרד מבקר המדינה ביצע ניתוח רב-שנתי של מספר מוניות השירות ברישיון, החל משנת 2005 (מועד הרפורמה הראשונה), עבור בשנת 2017 (ערב הרפורמה) ועד שנת 2023. תוצאות הבדיקה מוצגות להלן:

תרשים 13: מספר מוניות השירות בשנים 2005 - 2023



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

הנתונים בתרשים מלמדים כי מספר מוניות השירות ברישיון ירד מ-2,289 בשנת 2005 ל-844 בשנת 2017. בסוף שנת 2023 הוא עמד על 59 מוניות בלבד.

בינואר 2016 הכינה הרשות הארצית מסמך "המלצות מדיניות לענף המוניות החל מ-1.1.2017", ובו ציינה סיבות לירידה בפעילות הענף עד אותו מועד, לרבות סיבות חיצוניות: "הדעיכה קשורה במידה רבה בתהליכים מקבילים שאינם קשורים ברפורמה אך השפיעו משמעותית על הענף - שיפורים באמצעי התחבורה הציבורית האחרים: בעשור האחרון קודמו תהליכים מקבילים של הפרטה בתחבורה הציבורית, שיפורים טכנולוגיים באמצעי התשלום והכרטיס עם הנהגת כרטיס הרב-קו ובתחום המידע לציבור, פיתוח השירות הרכבתי והסעת המונים, והשקעה הולכת וגוברת בשיפור רמת השירות למגזרים שונים ובעיקר מגזר המיעוטים. בתוך כל אלה שירות המוניות במקרים רבים נדחק לשוליים עד כדי הפסקת או דילול משמעותי בפעילות של קווים שקודם לכן נחשבו כקווים חזקים".

¹⁹⁰ משרד התחבורה, רפורמה בענף מוניות השירות - תמונת מצב וחלופות להמשך, 2.12.19.



נמצא כי הרפורמה בענף מוניות השירות שקידם משרד התחבורה, שנועדה להפוך את מגמת הדעיכה ולהגדיל את מספר המוניות עד פי שלושה, ל-2,500 מוניות, נכשלה ולא השיגה את מטרותיה. נהפוך הוא, מספר מוניות השירות צנח ב-93%, מ-844 ב-2017 ל-59 ב-2023. הירידה בפעילות נמשכה בשנים 2018 - 2023, וביתר שאת החל מינואר 2022. ב-31.12.21 קווים רבים לא עברו תהליך מכרז ופעלו במתכונת הישנה, על סמך רישיונות הפעלה ותיקים. בעקבות כישלונם 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 מאת המדינה הפכו בעל כורחם למפעילים בלתי חוקיים, וזאת בטרם ניתנה לחלקם אפשרות להסדיר את מעמדם באמצעות מכרזים. בעניין זה, ראו בפרק "פיקוח על מוניות השירות" להלן.

תוצאות הרפורמה מעידות כאמור כי לא השיגה את מטרותיה. לא זו בלבד שהיא לא בלמה את הליכי הדעיכה בענף מוניות השירות, בניגוד למטרות שהציבה הממשלה, אלא שלאחר תחילת יישומה חלה למעשה ירידה משמעותית ועקבית במספר מוניות השירות בכל שנה מהשנים 2018 - 2023, עד כדי היעלמותו הכמעט מוחלטת של הענף. כל אלה עשויים ללמד על טעויות שעשה משרד התחבורה בהיערכות לרפורמה וביישומה. כתוצאה מכישלון הרפורמה, מוניות השירות אינן מספקות מענה תחבורתי משלים באזורים נרחבים במדינת ישראל.

הפקת לקחים במהלך יישום הרפורמה

בדוח התקדמות הרפורמה מדצמבר 2019, צוין כי "כשנה וחצי לאחר תחילת התהליך, הענף סובל מבעיות בכל שלבי ההפעלה, הן בתפעול, הן ביישום והתארגנות והן בהתמודדות עם הצעות בהליכים".

מניתוח שבוצע בדוח התקדמות הרפורמה, עלו כמה סיבות שהקשו על יישומה, ובהן: כדאיות כלכלית נמוכה למציעים; קשיים בהיערכות להפעלה הכוללים קושי בהצטיידות בכלי רכב, עלויות התקנה של מכשירים טכנולוגיים, קושי בגיוס נהגים, קשיי התארגנות למימוש הזכייה, בעיות בשיתוף פעולה עם המפעילים הוותיקים, קושי בהפעלת מוניות שירות בלוחות זמנים קבועים.

כדי לעמוד במטרות הרפורמה כפי שנקבעו, לרבות הגדלת היקף הפעילות בענף מוניות השירות ל-2,500 מוניות, הוצעו בדוח התקדמות הרפורמה חלופות לשיפור הליכי היישום: חלופה א' - המשך הרפורמה, תוך הקלות בתנאי ההפעלה והתאמה ליכולות של תאגידי המוניות ולמאפייני הפעילות בענף; חלופה ב' - הפסקת הרפורמה, לצד הסרת הרגולציה משוק הנסיעות ברכבים קטנים, מתן אפשרות בחקיקה להסעה של יותר מעשרה נוסעים ברכב והסרת הפיקוח של משרד התחבורה על השירות, המסלולים והתעריפים; חלופה ג' - הפסקת הרפורמה ומתן אפשרות להמשך הפעלת קווים במתכונת הישנה (או שילוב בינה לבין החדשה), ללא הליך מכרזי אולם תוך מתן אפשרות לשינויים בפריסת הקווים לבקשת המפעילים.

כדי ליישם את חלופה א', הועלו בדוח התקדמות הרפורמה המלצות העוסקות בהקלות בתחום הטכנולוגי, כמו שילוט אלקטרוני ומערכת לספירת נוסעים, הקלות בדרישה לפרסום לוח מפורט וויתור על שעות יציאה מדויקות. כן הוצע לקבוע הקלות בבקרה, כך שתחול על עמידה בהיקף נסיעות מזערי יומי או שעתי ולא על נסיעה ספציפית, וכן בחינת נושא הגדלת מספר מקומות הישיבה במונית ומתן גמישות במסלולי הנסיעה.

ביוני 2020 הכינה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית דוח התקדמות שני - מצגת שכותרתה "רפורמה בענף מוניות השירות - חלופות להמשך"¹⁹¹. במצגת הוצגו לקחים ותובנות מהתקדמות הרפורמה. בין היתר צוינו כדאיות כלכליות נמוכה וקושי להתחרות בענף האוטובוסים בנושא התעריפים, קושי בהתמודדות עם הדרישות הטכנולוגיות, חוסר הבנה של המודל הכלכלי מצד המציעים וקשיי גיוס נהגים.

¹⁹¹ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, מצגת "רפורמה בענף מוניות השירות - חלופות להמשך", יוני 2020.



במצגת הוצגו שלוש חלופות: (א) המשך הרפורמה תוך שינוי שיטת המכרזים הקיימת ודרישות שירות מופחתות; (ב) פעילות ללא מכרז תחת תנאי רישיון מינימליים ותעריף מינימלי, אופציה להגבלה לאמצעים טכנולוגיים בלבד (ללא הינף יד); (ג) ביטול הרפורמה בסוף 2020 והיערכות המשרד לתגבור אוטובוסים באזורים נדרשים. במצגת נכתב כי בהיעדר יתרונות משמעותיים או תוחלת ברורה לחלופות אלה ולאור הניסיון עד כה, מומלץ לבחור בחלופה 3: הפסקת הרפורמה כאשר זכיינים יוכלו לממש זכייה, אך אשכולות נוספים לא יפורסמו והארכת רישיונות קיימים, ובמקביל גיבוש תכנית לשיפור התחבורה הציבורית באוטובוסים באזורים בהם נחוץ.

אף על פי שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית ערכה לפחות שתי עבודות מטה שבחנו את הקשיים ביישום הרפורמה בענף מוניות השירות, וכללו המלצות להמשך, משרד מבקר המדינה מצא כי לא בוצע תהליך מעשי ליישום הלקחים.

עוד עלה בביקורת, כי אף על פי שמשרד התחבורה לא קידם את הרפורמה כלל מאז הפקת דוח התקדמות הרפורמה בדצמבר 2019, הוא לא ביצע בחינה נוספת של הנושא ולא ערך מעקב אחר יישום ההמלצות בדוח. כפועל יוצא, הבעיות אשר התגלו בבדיקה הראשונית שבוצעה ב-2019 ובבדיקה השנייה ביוני 2020 לא נפתרו, ומגמת התכווצות הענף אפילו החמירה בשנים 2020 - 2023 (תרשים 13, לעיל). משרד התחבורה לא עומד אם כן ביעדי הרפורמה שנקבעה בהחלטת הממשלה 1851 מאוגוסט 2016, והוא גם לא פעל להבאת הסוגיה לבחינה נוספת.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי מוניות השירות הן כלי תחבורה משלימים בענף התחבורה הציבורית. משרד התחבורה ציין כי מדובר בשירות לא מסובסד שכדאיתו הכלכלית למפעילים נסמכת בלעדית על כמויות הנוסעים. בשל הרחבת השירות והעלאת רמת השירות של האוטובוסים נרשמה בעשור האחרון ירידה עקבית בביקושים לנסיעות במוניות השירות, ובהתאם הפך שירות זה לבלתי כלכלי למפעילים. השלב הראשון של הרפורמה יושם ערב מגפת הקורונה, שהביאה לפגיעה בביקוש לנסיעות והפחתת השימוש במוניות שירות. עקב בקשת כמה זכיינים בגל המכרזים הראשון להפסיק את פעילותם בשל הפסדים, נמנע משרד התחבורה מפרסום של מכרזים באזורים נוספים. לעת עתה ננקטות פעולות לשימור המצב הקיים בקרב הזכיינים הפעילים או לפרסום נקודתי מחודש של מכרזים שכבר פורסמו בעבר, אך ללא הרחבה נוספת.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לדון בהמלצות דוח ההתקדמות השני, מיוני 2020: המשך הרפורמה תוך דרישות שירות מופחתות; פעילות ללא מכרז תחת תנאי רישיון מינימליים ותעריף מינימלי; ביטול הרפורמה והיערכות המשרד לתגבור אוטובוסים באזורים נדרשים; וכן בהמלצות של דוח ההתקדמות הראשון, מדצמבר 2019: הקלות בתנאי ההפעלה והתאמה ליכולות של תאגידי המוניות ולמאפייני הפעילות בענף; המשך בחינת החסמים ביישום הרפורמה, עדכון מסקנות הדוח ותיקופן.

לנוכח כישלון הרפורמה בשש השנים האחרונות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לתקף מחדש את כל תפיסת ההפעלה של 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 טופוגרפיות¹⁹², או ביקוש נמוך לנסיעות. מומלץ כי משרד התחבורה יתרגם את תוצאות הבחינה שתיערך לתפיסת הפעלה מחודשת ויציאה לפועל כתוכנית מעשית.

אם בעקבות הבחינה יסבור משרד התחבורה כי יש מקום לשנות את המתווה שקבעה הממשלה ב-2016, ושעוגן בחקיקה ב-2018, עליו לגבש בהקדם המלצות ולהגישן לממשלה לקביעת מדיניות חדשה בענף מוניות השירות.

¹⁹² מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, משבר התחבורה הציבורית - "קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא יהודיים", מרץ 2019. עמ' 227 - 282.



פיקוח על מוניות השירות

תיקון מס' 120 לפקודת התעבורה קבע כי קווי השירות יופעלו על ידי מפעילים שיזכו במכרזים ובכפוף לתנאים המפורטים בהם. שני תיקונים לחוק האריכו את תוקף רישיונות ההפעלה הפעילים הוותיקים עד סוף 2021. החל מינואר 2022, הפעלת קווי השירות הייתה צריכה להתבצע אך ורק בעקבות הזכייה במכרז, בהתאם לרישיון הניתן למפעיל קו השירות לתקופת ההפעלה המוקנית לו במכרז.

רישיון הפעלת קו השירות הניתן למפעיל שזכה במכרז, מאפשר רישום רכב כמונית שירות (סימון 150 - מונית זוטובוס) ברישיון הרכב ומעבר מבחן רישוי שנתי כמונית שירות. לפיכך, במועד הביקורת היו אמורות להיות 59 מוניות שירות בעלות רישיון רכב בתוקף.

משרד מבקר המדינה ניתח את מאגר הנתונים של משרד התחבורה, ומהניתוח עלה כי בשנת 2023 עברו 228 רכבים, שמסווגים במאגר זה כמונית שירות, מבחן רישוי שנתי. על פי רישומי אגף רישוי ומשק לשעת חירום, נכון לפברואר 2024 היו 83 כלי רכב הרשומים כמונית שירות (על פי נתוני הבקרה, בשנת 2023 נסעו בפועל 59 מוניות שירות כלומר חלק מהמוניות הרשומות לא הופעלו). עם זאת בדיקת מבקר המדינה העלתה כי מתוך 228 כלי רכב שלפי מאגר הנתונים האמור עברו מבחן רישוי כמונית שירות, 165 לא היו רשומים באגף האמור¹⁹³.

בבדיקה שערך צוות הביקורת במאגר הנתונים של משרד התחבורה, עלה כי לחלק מהרכבים מסוג זוטובוס, המיועדים להסעת עשרה נוסעים, הוצמדו רישיונות הפעלה של מונית מיוחדת שמיועדת להסעת שישה נוסעים לכל היותר, וזאת בניגוד לסעיף 490(ג) לתקנות התעבורה, הקובע כי "לא יינתן רישיון לנסיעה מיוחדת לגבי מונית מסוג זוטובוס שאינה מיועדת להסעת נכים". כמו כן הבדיקה העלתה כי רכבים עברו את מבחן הרישוי אף על פי שהם מוצמדים לרישיון להפעלת קו שירות שאינו תקף.

נמצא כי ב-31 מכוני רישוי המפוקחים על ידי אגף הרכב במשרד התחבורה חודש רישיון הרכב של 165 "מוניות שירות" אף שאין הן מופעלות על ידי תאגיד שקיבל רישיון קו שירות לפי תיקון 120 לפקודת התעבורה. עוד עלה כי אין כלי בקרה ממוחשב שבאמצעותו אפשר לוודא כי למונית יש רישיון פעיל לנסיעת שירות שניתן בהתאם להוראות החקיקה המעודכנות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, בהתאם לממצאי הביקורת, לאתר את המוניות שרישיוןן 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 רישוי אישור על מעבר מבחן רישוי שנתי ולפעול לתיקון הליקוי.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להקים ולתפעל כלי לבקרה ממוחשבת אשר יסייע במעקב אחר תוקף רישיון ההפעלה של מוניות השירות. עבור כלי רכב שמעוניין לקבל רישיון רכב המתאים לסיווג 150 - זוטובוס, מומלץ לבצע בדיקה ממוחשבת שתבדוק האם מספר הרישוי של הרכב כלול ברישיון קו שירות תקף. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי אגף רישוי ומשק לשעת חירום יבדוק אם כל מספרי הרישוי המופיעים במערכת הממוחשבת ניתנו בעקבות הזכייה במכרזים ומוצמדים לקווי שירות, כנדרש לפי החקיקה.

¹⁹³ 20 מוניות שירות הופיעו ברישומי האגף מפברואר 2024 אך לא עברו מבחן רישוי במהלך שנת 2023.



משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בעקבות דוח הביקורת בוצעה חסימה מחשובית במערכת הממוחשבת של המשרד שמונעת חידוש רישיון רכב למוניות שירות שלא עומדות בכללים. במקביל, המכונים הונחו שלא לבצע בדיקת כשירות שנתית (טסט). כמו כן, משרד התחבורה הודיע כי הוא פתח בבדיקת הנושא.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקט משרד התחבורה כבר במהלך הביקורת עם קבלת הממצאים בנושא וממליץ לו להמשיך בקידום הבקורות והפעולות הנדרשות כאמור לעיל.



שער שלישי: השירות בנתב"ג

נמל התעופה בן גוריון מאופיין בפעילות נוסעים ומוניות בהיקפים משמעותיים, והוא שער הכניסה והיציאה של מדינת ישראל. בשנת 2022 עברו בנתב"ג כ-20 מיליון נוסעים¹⁹⁴. על פי נתוני מחלקת השירות לנוסע של רשות שדות התעופה, בשנים 2017 - 2019 יצאו מנתב"ג בממוצע שנתי כ-1.6 מיליון מוניות מיוחדות רשומות, ובשנת 2022 יצאו כ-1.1 מיליון מוניות מיוחדות רשומות¹⁹⁵. בנתון זה יש כדי להעיד על תנועת הנוסעים המשמעותית בנתב"ג. מוניות מיוחדות הן אחד האמצעים להבאת נוסעים לנמל התעופה וליציאה ממנו, ופעילותן של המוניות בשטחי נתב"ג מפקחת על ידי רש"ת.

פעילות המוניות המיוחדות באזור נתב"ג

לאור היקף פעילות המוניות בנתב"ג, יש חשיבות רבה לקיום מנגנון תפעולי יעיל המפקח עליה. במסמכים שהעבירה רשות שדות התעופה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2023 נכתב כי "רמת פעילות המוניות התרחבה והתגברה ובכך גם הצורך בפיקוח יעיל ומקיף על הפעילות הזו", וכי "פיקוח על מוניות בשדה תעופה בינלאומי מהווה את אחד התהליכים החשובים למתן השירות לנוסעים".

הבסיס החוקי לפעילות המוניות המיוחדות בנתב"ג

פעילות המוניות בנתב"ג היא שירות משלים לציבור משתמשי נמל התעופה, אשר מוסדר באמצעות כללים שונים, כמפורט להלן:

1. תקנות התעבורה, הפרק השישי של חלק ו' - פרק זה עוסק ב"הסדרים לגבי נמל התעופה בן גוריון", באמצעות תקנות 196516 ו-197517 הדנות בכללי הסעת נוסעים בנמל התעופה.
2. הודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות) - בהודעת הפיקוח ממרץ 2024¹⁹⁸, המעדכנת את חלק ד' הקרוי "נסיעה מיוחדת לפי מונה" לצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), נקבע כי "בעד הסעה מנמל התעופה בן גוריון ישולם המחיר שנקבע בחלק זה, בתוספת 5 ש"ח".
3. כללי רש"ת - סעיף 30(א) לחוק רשות שדות התעופה¹⁹⁹ קובע כי "הרשות רשאית לקבוע, באישור שר התחבורה, כללים להחזקת שדות התעופה של הרשות, ניהולם, הפעלתם והפיקוח עליהם ולביצועם היעיל של תפקידיה ושל סמכויותיה לפי חוק זה". הכללים הרלוונטיים לענף המוניות הם:

¹⁹⁴ רשות שדות התעופה, דין וחשבון לשנת 2022, על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
¹⁹⁵ על פי מסמכי רש"ת, מונית רשומה משמעה מונית שנרשמה במערכת של רשות שדות התעופה ככזו שמורשה לספק שירותי נסיעות מיוחדות מנתב"ג ואיליו.
¹⁹⁶ תקנה 516 (ב): "לא יסיע אדם ולא ירשה לאחר להסיע מהנמל נוסעים במונית בנסיעת שירות או בנסיעה מיוחדת אלא לפי רישיון שנתנה לו הרשות ובהתאם לתנאיו וכן בהתאם לכללים ולתנאי ההיתר או האישור שניתנו לו לפי הכללים"; (ג) "לא יעמיד אדם, לא יחנה ולא ירשה לאחר להעמיד או להחנות רכב אלא בהתאם לכללים" ("הרשות" בתקנה זו משמעה המפקח על התעבורה ו"הכללים" לעניין תקנה זו - כללי רשות שדות התעופה) (הסעת נוסעים במוניות מנמל התעופה בן-גוריון), התשמ"ג-1983.
¹⁹⁷ סעיף 517: לא ישדל אדם נוסע לנסוע במונית מהנמל או להוביל את מטענו בכל דרך שהיא, לרבות על ידי קריאה, עשיית סימן וכיוצא באלה".
¹⁹⁸ "הודעת פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות) (מס' 2), התשפ"ד-2024".
¹⁹⁹ חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977.



א. כללי רשות שדות התעופה (הסעת נוסעים במוניות מנמל התעופה בן-גוריון), התשמ"ג-1983: הפרק השני, הקרוי "הסעת נוסעים בנסיעות שירות או בנסיעות מיוחדות", מגדיר את התנאים להסעת נוסעים מהנמל בנסיעות שירות ונסיעות מיוחדות, לרבות הצורך בקבלת היתר מהמנהל ותנאיו; הפרק השלישי מגדיר "כללי התנהגות לנהגים" והפרק הרביעי קובע את סמכויות מנהל נמל התעופה לעניין מפרי הוראות הכללים.

ב. כללי רשות שדות התעופה (העמדת רכב וחנייתו בשדות התעופה), התשמ"ד-1984²⁰⁰ - פרק ב' של כללים אלה עוסק ב"הסדרי תנועה וחניה בשדות תעופה". על פי סעיף 2 לכללים אלו, המנהל רשאי, בהסכמת המפקח על התעבורה, להסדיר את העמדתם וחנייתם של רכבים בשדה התעופה. הרשות מפרסמת את מדיניות האכיפה והסדרי חנייה ותעבורה באתר המרשות²⁰¹ שלה, המפרט את הסדרי החנייה בנמל התעופה גם בנוגע למוניות המיוחדות, וכן את מדיניות האכיפה, לרבות הטלת קנסות על הפרות וגרירת רכב העומד "במקום שהעמדתו אסור על פי חיקוק או בנסיבות שיש בהן כדי הפרת סדרי תנועה או בטיחותה".

המכרז לביצוע ניהול והפעלת מערך כולל של הסעות נוסעים במוניות מנתב"ג לכל רחבי הארץ

על פי סעיף 4 לכללי רש"ת, היתר לנסיעות מיוחדות יינתן לתאגיד לגבי מונית שהוא מפעיל בהתאם לתנאים המפורטים בכללים. כחריג לכך הכללים מאפשרים למונית שאינה פועלת במסגרת תאגיד שקיבל היתר מאת רש"ת להסיע נוסעים מהנמל בתנאים מסוימים ובאישור הסדרנים בנמל.

עד שנת 2017 פעלה בנתב"ג חברת מוניות שסיפקה שירות של נסיעות מיוחדות לכל הארץ. חברה זו הפעילה את מערך הסעת הנוסעים במוניות מנתב"ג בהתאם להרשאה שקיבלה מרש"ת. היא סיפקה מוניות כדי לתת מענה לביקוש לנסיעות במוניות מיוחדות מנתב"ג, שיבצה את המוניות בתור למתן השירות, וכן פעלה לשמירה על הסדר ועל הכללים החלים על המוניות בנתב"ג, בתיאום עם רש"ת.

בפברואר 2017 הסתיימה ההתקשרות עם חברה זו, ובין 2017 עד ספטמבר 2023 ערכה רש"ת כמה הליכי מכרז שלא צלחו, לבחירת נותן שירותי הסעות במוניות מיוחדות. בתקופה זו, שנפרסה על פני שש שנים, לא הייתה התקשרות עם גוף מסוים לשם ניהול מערך היסעי המוניות, והוא התנהל ב"שוק פתוח" (מוסדר), כהגדרת נתב"ג, כך שכל מונית בארץ יכלה להשתלב במתן שירות ההסעה לכל חלקי הארץ באופן ישיר ולא באמצעות נותן שירות.

במסמכי רש"ת משנת 2023 צוין כי "מספר שנים רב לא היה זכין בנושא ניהול מערך המוניות עקב כישלון המכרז מספר פעמים", וכן צוין כי "נראה כי מספר הכשלונות הרב במכרז היה עקב כך שהתחרות במכרז היתה על מחיר הנחה ממחיר שמפוקח על ידי הממשלה". כמו כן צוין כי במסמכי הנימוקים שהגישו תאגידים שהתמודדו ב"מכרז לביצוע ניהול והפעלת מערך כולל של הסעות נוסעים במוניות מנתב"ג לכל רחבי הארץ" ואשר הוצגו לפני ועדת המכרזים²⁰² של רש"ת במאי 2023, צוין בין היתר שנוסחת המונה השתנתה וכתוצאה מכך מחיר נסיעה בין-עירונית פחת בכ-30%. בהקשר זה יצוין כי בחודש יולי 2023 נערך בוועדת הכלכלה של הכנסת²⁰³ דיון בנושא "קידום והסדרת פעילות נהגי מוניות", שבו טענו נציגי הנהגים כי תעריף הנסיעות הבין-עירוניות הוזל ב-40% והפך את הנסיעות לבלתי משתלמות עבור הנהגים.

עוד צוין במסמכי רש"ת בעניין אי-התקשרות עם תאגיד מוניות, כי אי-התקשרות כאמור גרמה לעלייה בפעילות המוניות הלא מורשות (חאפרים) בנתב"ג. במסמכים מתוארת עלייה בעבירות של נהגי מוניות, קושי באכיפה וטיפול שאינו מרתיע את מפירי הסדר. כן מתואר הנזק הנגרם לנוסעים,

²⁰⁰ כללי רשות שדות התעופה (העמדת רכב וחנייתו בשדות התעופה), התשמ"ד-1984.

²⁰¹ אתר המרשות של נמל התעופה בן גוריון, אכיפה ורגולציה.

²⁰² "פרוטוקול ועדת מכרזים עליונה (מסחר) של רש"ת מיום 24.5.2023".

²⁰³ ועדת הכלכלה: פרוטוקול מס' 196 מיישיבת ועדת הכלכלה בנושא קידום והסדרת פעילות נהגי המוניות, 30.7.2023. והודעה לעיתונות מטעם הוועדה מאותו תאריך.



ובכלל זה מוניות המסרבות להפעיל מונה, אירועי אלימות מילולית ופיזית, הפקעת מחיר וסירוב לבצע נסיעות.

באמצע יוני 2023 אישרה ועדת המכרזים העליונה של רש"ת לצאת למכרז חדש, ובסוף אוגוסט 2023 הוכרזה חברה "א" כזוכה ב"מכרז לביצוע ניהול והפעלת מערך כולל של הסעות נוסעים במוניות מנתב"ג לכל רחבי הארץ". בהתאם לתנאי המכרז, על הזכיינית להפעיל ולנהל את מערך שירות המוניות ולפקח עליו. כמו כן, יהיה עליה להעניק לנוסעים שירות מיטבי בהתאם למדדי רמת השירות שנקבעו במכרז.

בעקבות כישלון המכרז שערכה רש"ת לניהול ולהפעלת 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 וללא תאגיד המנהל אותן.

על פי המסמכים שהעבירה רש"ת למשרד מבקר המדינה, היעדר התקשרות עם תאגיד מוניות תרם הלכה למעשה לעלייה בפעילות מוניות לא מורשות ("חאפרים") בנתב"ג. כמו כן, עלה כי בהיעדר תאגיד המנהל את מערך המוניות חלה ירידה באיכות השירות לנוסע ועלייה בעבירות שונות של נהגי מוניות, ואף נמצא קושי באכיפה.

לאור זכייתו של תאגיד לניהול מערך היסעי המוניות ולנוכח הניסיון שצברה רש"ת בשבע השנים שבהן ניהלה את אזור המוניות במתכונת "שוק פתוח", משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת לבצע תהליך שוטף של פיקוח יעיל על התנהלות מערך ההיסעים במתכונתו החדשה, תוך יישום הלקחים שהופקו בשנים שבהן ניהלה באופן ישיר את מערך המוניות.

אכיפת פעילות המוניות בנתב"ג

ישנם כמה גורמי אכיפה שפועלים ברש"ת:

1. **היחידה לפיקוח על מוניות:** אחראית לפקח על יישום התנאים המפורטים בחוזים עם חברות בעלות הרשאה לפעילות מסחרית בנתב"ג בתחום ההיסעים, לטפל בתלונות ובפניות נוסעים בנושא מוניות וכן לפקח על נהגי המוניות על פי כללי רש"ת. אופן הפעולה העיקרי של עובדי היחידה הוא רישום דוחות אירוע, כלומר תיעוד אירועים בעת התרחשותם על ידי ראש משמרת מטעם היחידה.

2. **מחלקת מניעת עבירות (יחידה 170):** מחלקה זו מבצעת פעולות אכיפה בתחומים שונים בנמל התעופה, לרבות מסירת הודעות תשלום קנס למבצעים עבירות על תקנות התעבורה בתחום נתב"ג.

3. **ועדה מייעצת למנהל נתב"ג:** סעיף 13א לכללי רשות שדות התעופה מגדיר ועדה המייעצת למנהל נתב"ג²⁰⁴. על פי "נוהל הוועדה המייעצת למנהל נתב"ג"²⁰⁵, הוועדה דנה בתלונות שהוגשו נגד נהגים שעברו על כללי הסעות נוסעים במוניות, או על כללי השמירה על הסדר. היא עורכת שימועים שבסופם מוגשת המלצה למנהל נתב"ג. המנהל רשאי להטיל סנקציות, החל בביטול היתר ההסעה בנתב"ג ועד הרחקת נהגים לתקופה של שנה.

מעיון במסמכים שהתקבלו מרש"ת עולה כי בשנים האחרונות מתמודדת הרשות עם הפרות סדר מצד נהגים שאינם מורשים לפעול בנתב"ג ("חאפרים"):

1. המוניות האמורות חונות במקומות אסורים לחנייה (מסומנים באדום-לבן).

²⁰⁴ כללי רשות שדות התעופה, סעיף 13א: "המנהל רשאי למנות ועדה מייעצת בת חמישה חברים שמתפקידה לדון בתלונות שהגישו מפקחים על מי שעבר על הוראות כללים אלה או על הוראות כללי הסדר". סעיף 13א בכללי רשות שדות התעופה.

²⁰⁵ רשות שדות התעופה, נוהל הוועדה המייעצת למנהל נתב"ג.



2. נמצאו נהגים או מי מטעמם אשר עומדים באולם הנוסעים ומשדלים (לעיתים בצורה בוטה) נוסעים לנסיעה במוניות לא מורשות.
3. נמצאו נהגים שנהגים באלימות פיזית ומילולית.
4. נהגים שאינם מפעילים מונה, דורשים מחיר מופקע, מסרבים לבצע נסיעה.

על פי מסמכי רש"ת, "הטיפול בפעילות ה'חאפרים' אינו מרתיע ומפרי הסדר חוזרים ומבצעים עבירות חוזרות ונשנות, לרבות מקרי אלימות חמורה". במסמכים צוינו שתי סיבות עיקריות לכך:

1. מיצוי חלקי של סמכויות גורמי האכיפה בנמל התעופה: (א) מוניות חונות במקומות אסורים בלי שיסולקו; (ב) אף על פי שהביקורת הפנימית המליצה כבר בשנת 2014 לכנס את הוועדה המייעצת בתדירות גבוהה יותר, ואף אחת לחודש, נמצא שהמלצה זו התקבלה אך לא יושמה בפועל. במסמכי רש"ת נכתב, "הוועדה המייעצת התכנסה בשנת 2022 שבע פעמים בלבד ודנה ב-22 נהגים וזאת למרות שבמהלך אותה שנה בוצעו 713 עבירות על ידי 460 נהגים שונים"; (ג) "דוחות אירוע" - הגשת הדוחות משמשת כלי עיקרי לשמירה על בטיחות וביטחון הנוסעים, ואף מאפשרת למחלקת הפיקוח לזהות מגמות, בעיות וסיכונים פוטנציאליים. נמצא כי לא קיימים דיווחים חודשיים ושנתיים על הדוחות, ולגבי חלק מן הדוחות קיימים נתונים חלקיים בלבד (ב-500 מהאירועים שתועדו בין השנים 2021 - 2023 לא מופיע שם הנהג); (ד) היעדר תיעוד על היסטוריית העונשים וההגבלות לנהגים: נמצא כי מערכת המידע של יחידת הפיקוח על מוניות אינה שומרת את היסטוריית העונשים של הנהגים, הנתונים נשמרים באופן ידני וכן לא קיים ממשק בין מערכת דוחות האירועים לבין מערכת הפיקוח על נהגי המוניות.

2. היעדר סמכויות אכיפה נוספות: על פי מסמכי רש"ת, אין לה סמכות לאכוף צווי הרחקת נהגים, שכן העניין נמצא בסמכות המשטרה. כך, אין לה גם סמכות להורות על גרירת רכבים מפריעים, ולעובדיה אין סמכות לאכוף את עבירות שידול²⁰⁶ הנוסעים. עוד צוין כי אכיפת העבירות בגין אי-הפעלת מונה, הפקעת מחירים, שידול נוסעים וסירוב לבצע נסיעה נמצאת בתחום אחריותו של משרד התחבורה, ולא של רש"ת.

מעבר לפיקוח המתבצע על ידי רש"ת בשטח נמל התעופה, משרד התחבורה מבצע אכיפה ברמה הארצית של כללי ההתנהגות בענף המוניות, ואין לו נוכחות קבועה בנמל התעופה. בשנים 2020-2023 ביצע המשרד 1,182 פעולות פיקוח בנתב"ג אולם הן התפרסו על פני 62 ימי עבודה נפרדים בכל התקופה כלומר אחת ל-23 ימים בממוצע.

בחודש שבין 16.7.23 - 16.8.23 נערך מבצע אכיפה "סדר ברציף" על ידי משטרת ישראל, משרד התחבורה וצוות מיוחד של נתב"ג, לטיפול בנהגי המוניות הלא-מורשים, מסיעים לא מורשים בשכר ועבירות אלימות. במסגרת המבצע, נרשמו 347 דוחות בסך של 173,500 ש"ח על הסעה ללא אישור והוחרמו כעשרה רכבים של מסיעים בשכר. ברשות שדות התעופה ציינו כי "המבצע השיג את מטרותיו לעת עתה ויש לוודא המשכיות במקרה הצורך".

הרשות מתמודדת בשנים האחרונות עם עבירות חוזרות ונשנות של נהגי מוניות - החל בשידול נוסעים על ידי הנהגים או מי מטעמם, סירוב לבצע נסיעות, אי-הפעלת מונה והפקעת מחירים אשר פוגעת בנוסעים, ואפילו תופעות של אלימות. עיון במסמכי רש"ת העלה כי הרשות אינה ממצה את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה וכן כי חסרות לה סמכויות אכיפה כנגד חלק מהעבירות המתבצעות בשטחה.

רשות שדות התעופה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-10.7.24 (להלן - תשובת רשות שדות התעופה) כי הסמכויות המצויות בידה מוגבלות מאוד, ולדעתה יש להקנות למפקחיה סמכויות רחבות יותר מאלו שיש להם כיום, דוגמת הסמכויות המוקנות לפקחי עירייה.

תקנות התעבורה, פרק שישי - הסדרים לגבי נמל התעופה בן גוריון, תקנה 517: "לא ישדל אדם נוסע לנסוע במונית מהנמל או להוביל את מטענו בכל דרך שהיא לרבות על ידי קריאה, עשיית סימן וכיוצא באלה".



משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת לפעול לממש את סמכויות האכיפה הקיימות בידה בתחום המוניות, בהתאם לחקיקה ולכללי רש"ת.

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

משרד מבקר המדינה מציין כי חוק הפרות תעבורה מינהליות החדש מקנה סמכות אכיפה בדרך מינהלית של תקנות 516, 517²⁰⁷, וכי התוספת השנייה לחוק (סעיף 29(א)) מאפשרת הסמכה של רש"ת לאכיפת החוק.

לאור האמור, משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת להיערך ליישום החוק החדש 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 להסמך כמפקחים עובדים שמועסקים בידי רש"ת, כמתאפשר בחוק.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי יחידת הפיקוח מבצעת פיקוח יזום בכל רחבי הארץ, ובכלל זה בנתב"ג. משרד התחבורה הוסיף כי היחידה תמשיך לקיים שיתוף פעולה בתחום הפיקוח עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משטרת ישראל, רש"ת והחברה הזוכה.

מוניות השירות בנתב"ג

אי-הסדרת פעילותן של מוניות השירות במרבית קווי השירות שתוכננו עלתה גם בהקשר לפעילות הנסיעות בנתב"ג, המאופייין בפעילות ערה של נוסעים.

המצב הקיים

במועד סיום הביקורת, במאי 2024, פועלות בנתב"ג שתי חברות המספקות שירותי הסעות מוניות שירות לאזורים ייעודיים: (א) אזור צפון - חיפה והקריות, עכו ונהרייה; (ב) אזור ירושלים והסביבה. כאמור, הוראת השעה שאפשרה למוניות השירות לפעול במתכונת הישנה הסתיימה ב-31.12.21, וממועד זה רשאיות לפעול רק מוניות שירות שזכו במכרז מאת משרד התחבורה.

במסגרת הרפורמה שהחלה בפברואר 2018, הגדיר משרד התחבורה שני אשכולות המיועדים לפעול בנתב"ג: אשכול נתב"ג - אזור ירושלים ואשכול נתב"ג - אזור המרכז. אולם אשכולות אלו כלל לא יצאו למכרז, כך שלא נבחר זוכה להפעלתם.

הגם שבשנים 2018 - 2019 הוציא משרד התחבורה עשרה אשכולות תחבורתיים להליך תחרותי, נמצא כי המשרד לא הוציא למכרז את הקווים באזור נתב"ג, שכשער הכניסה למדינת ישראל פועל מסביב לשעון, ושתי החברות הפועלות בו לא יכלו לזכות ברישיון מתאים.

מעיון במסמכי רש"ת עלה כי בעקבות פקיעת תוקפו של רישיון הנסיעה הישן ואי-חידושו על ידי משרד התחבורה, הסתיים חוזה ההרשאה של שתי החברות הללו מול רש"ת בסוף 2021, וזאת מכיוון שלא ניתן להעניק הרשאה לחברות אלו כל עוד אין בידן רישיון לביצוע קווי שירות. מסיבה

²⁰⁷ תקנה 516 קובעת, בין היתר כי "לא יסיע אדם ולא ירשה לאחר להסיע מהנמל נוסעים במונית בנסיעת שירות או בנסיעה מיוחדת אלא לפי רשיון שנתנה לו הרשות ובהתאם לתנאיו וכן בהתאם לכללים ולתנאי ההיתר או האישור שניתנו לו לפי הכללים" וגם כי "לא יעמיד אדם, לא יחנה ולא ירשה לאחר להעמיד או להחנות רכב אלא בהתאם לכללים". תקנה 517 אוסרת לשדל נוסע לנסוע במונית מהנמל או להוביל את מטענו בכל דרך שהיא, לרבות על ידי קריאה, עשיית סימן וכיוצא באלה.



זו, רש"ת אינה גובה משתי החברות דמי הרשאה שנתיים בסך 260,000 ש"ח, כפי שנהגה לגבות בזמן שפעילות הקווים הייתה מוסדרת.

במסמכי רש"ת משנת 2023 נכתב כי חטיבת מסחר ופיתוח עסקי ברש"ת סבורה כי "השירות האמור נדרש מאוד והוגדר כחיוני בעיקר בסופי שבוע וחגים, כאשר רכבת ישראל אינה פועלת... ומתוך ראיית צרכי הנוסעים והשירות הנדרש עבורם הוחלט כי החברות ימשיכו לפעול במתכונת הנוכחית ללא חוזה ותשלום דמי הרשאה וזאת לאור העובדה שלא ניתן להעניק להן הרשאה מכח פטור במכרז וכן לא ניתן להעניק להן הרשאה לבצע קווי שירות מנתב"ג כאשר אין בידם רישיון לכך, נושא הנמצא באחריות משרד התחבורה". במכתב של מנהל נתב"ג שצורף לתשובת רש"ת מיולי 2024 צוין כי "מוניות השירות הופכות לחיוניות ביותר בעיקר במהלך סופי השבוע ובשעות בהן רכבת ישראל אינה פועלת. לאור כל זאת ובהיעדר הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות נפגע כל מערך התחבורה הציבורית בנתב"ג".

בינואר 2024 סייר צוות משרד מבקר המדינה באזור ההמתנה למוניות של טרמינל 3 בנתב"ג, ומצא כי יש במקום רכבים המסומנים כמוניות ובסמוך אליהם מוצב שלט ועליו סמלי "רשות שדות התעופה" ו"נמל התעופה הבין-לאומי בן גוריון", ונושא "מוניות מורשות". הופיעו בו גם מחירון ולוח זמנים של מוניות שירות לכיוון חיפה והצפון. להלן תמונת השלט כפי שצולמה על ידי צוות משרד מבקר המדינה:

תמונה 3: שלט המציג תעריפי נסיעה בטרמינל 3, באזור ההמתנה של מוניות השירות



צולם בידי צוות הביקורת בינואר 2024.

ניתן להיווכח כי בשלט מופיעים תעריפים לכל יעד רלוונטי ובתחתיתו מופיעים נתונים על שעות הפעילות וכאמור סמל "רשות שדות התעופה" ו"נמל התעופה הבין-לאומי בן גוריון".

בביקור צוות הביקורת בינואר 2024 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. מכאן שבפועל, רש"ת מפרסמת שירות שפועל בניגוד להוראות החוק.



על רשות שדות התעופה להסיר את השלטים הכוללים מחירוני נסיעה ולוחות זמנים של מוניות השירות בנתב"ג עד להסדרה החוקית של פעילותן.

רש"ת מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2024 כי היא מקבלת את הביקורת בעניין זה, והסירה את השלט שעליו הצביע משרד מבקר המדינה בדוח.

הסדרה נדרשת

מסמכי רשות שדות התעופה בשנת 2023 כללו המלצה "להסדיר את נושא רשיונות ההרשאה מול משרד התחבורה, על מנת לאפשר לרשות לפעול להסדרת ההתקשרות והגביה אל מול החברות הנ"ל בחוזה חדש".

עוד נכתב כי כדי להסדיר את הנושא, "חטיבת המסחר ערכה, בשיתוף עם הלשכה המשפטית, שתי פגישות עם נציגי משרד התחבורה בנושא (במאי 2023 ובאוגוסט 2023) בהן הסכימה הרשות, על מנת להסדיר את הנושא, לערוך את המכרז עבור משרד התחבורה... אולם נכון לדצמבר 2023 לא התקבלו ממשרד התחבורה החומרים, האישורים והנתונים הנדרשים לפרסום הליך מכרז לקווי שירות מנתב"ג".

עוד נכתב כי "לרשות אין סמכות בדין להעניק רישיונות לקווי שירות למוניות ולפיקח היא אינה יכולה לערוך בעצמה מכרזים פומביים עצמאיים לקווי מוניות שירות המחייבים רישוי של המפקח על התעבורה וכל שהיא יכולה, הינו לערוך מכרז עבור משרד התחבורה, כאשר גם הליך מעין זה מותנה באישור משרד המשפטים".

בפברואר 2024, מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי "בשלב זה לא קודם מכרז ונבחנת בהמשך לשיחות בע"פ אפשרויות פרסום מכרז על ידי רש"ת כשהמשרד יסייע בהכנת התכנית התפעולית. עזיבת הגורם המקצועי שהופקד על נושא זה מעכב את ההתקדמות כמו גם המלחמה שהסיטה משאבים לנושאים אחרים".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הרפורמה בענף מוניות השירות הותנעה בשנת 2018, אולם עד לסוף 2023 משרד התחבורה כלל לא פרסם מכרז עבור קווי השירות בנתב"ג. זאת, הגם שמדובר באתר שעוברים בו כ-20 מיליון נוסעים ויוצאות ממנו יותר ממיליון מוניות מיוחדות רשומות מדי שנה (על פי נתוני רש"ת). עוד נמצא כי בשנת 2018 משרד התחבורה החל בתכנון מכרזים לקווי שירות בכל הארץ ובכלל זה מנתב"ג לאזור ירושלים ולאזור המרכז בלבד. לא תוכנן מכרז לאזור חיפה והצפון, אף על פי שפועל גם קו שירות לאזור זה שגם אותו יש להסדיר.

אי-הארכת תוקף הוראות המעבר שאפשרו את הפעלת קווי מוניות השירות במתכונת הישנה רק עד סוף 2021, והעיכוב שחל בביצוע תהליכים מכרזיים בידי משרד התחבורה 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 מכרזים.

עוד עלה כי 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.

מכיוון שנמל התעופה בן גוריון פועל לאורך כל שעות היממה ובכל ימות השבוע, בעוד 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.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם הוצאת מכרז לקווי שירות באזור נתב"ג, וזאת לאור תנועת הנוסעים במקום במשך כל שעות היממה, לרבות בשעות לא שגרתיות שבהן חלופת האוטובוסים והרכבות אינה קיימת או פועלת במתכונת מצומצמת.



סיכום

מדי שנה מתבצעות, להערכת משרד התחבורה, 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, את הדרישות להפעלת מונית, את תנאי קבלת רישיון הנהיגה במונית, את כללי ההתנהגות והחובות של נהגי המוניות, ויחד עם משרד האוצר הוא קובע את תעריפי הנסיעה ואת מדיניות המיסוי.

בביקורת עלה כי העלאת רמת השירות לנוסע כרוכה בשיפור ההסדרה בכמה היבטים שהמרכזיים בהם 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 ביחס לחובותיו וזכויותיו של נהג המונית, הקטנת זיהום האוויר הנובע מפעילות ההסעה וכן הסדרת פעילות ענף מוניות השירות בישראל והסדרת פעילות המוניות באזור נמל התעופה בן גוריון.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם את החלפת צי המוניות הקיים במוניות עם הנהג חשמלית שאינן פולטות מזהמי אוויר באופן ישיר ושזיהום האוויר הכולל שלהן מופחת, וכן לבחון דרכים נוספות לעודד באמצעותן מתן רישיונות לכלי רכב בעלי זיהום אוויר מופחת בעתיד; כן מומלץ לקדם את המעבר לאכיפה בדרך מינהלית של העבירות בענף; לקדם הוצאת מכרז לקווי שירות באזור נתב"ג, שהוא שער הכניסה לישראל - לאור העובדה שתנועת הנוסעים במקום נמשכת כל שעות היממה, לרבות בשעות לא שגרתיות שבהן חלופת האוטובוסים והרכבות אינה קיימת או פועלת במתכונת מצומצמת.

בעניין מוניות השירות, מומלץ להפיק לקחים מאי-הצלחת המכרזים, ואם יוחלט להמשיך במתווה הרפורמה, מומלץ לבצע את ההתאמות הנדרשות ולהוציא מכרזים נוספים מותאמים לקווי השירות. זאת, כדי לקיים את הקווים שעל הפעלתם הוחלט. לנוכח כישלון הרפורמה בענף מוניות השירות בשש השנים האחרונות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון מחדש את כל תפיסת ההפעלה של מוניות השירות, בהתייחס לצורכי השוק העדכניים - הצורך בקיום שירות משלים באמצעות מוניות שירות או בתגבור שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים זעירים במקומות שבהם קיימות מגבלות טופוגרפיות או ביקוש נמוך לנסיעות.

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. זאת, באמצעות שימוש בנתוני אמת שייאספו מהמונים החכמים שהותקנו במוניות בשנת 2020 ותוך יישום ההמלצות של משרד המבקר המדינה בנושא בסיס התעריפים; עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לבחון את הניסיון הבין-לאומי בהפעלת מוניות מיוחדות ולבדוק היתכנות להוספת תעריפים ייחודיים לנקודות מרכזיות, כמו למשל לשדות התעופה בישראל.

עוד מומלץ לרשות שדות התעופה לבצע תהליך שוטף של פיקוח יעיל ואפקטיבי על התנהלות מערך ההיסעים על פי הניסיון שנצבר בשבע השנים האחרונות.

על משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות המיסים ורשות שדות התעופה לפעול כל אחד בתחומו ותוך שיתוף פעולה ככל הנדרש, כדי לתקן את הליקויים שעלו בדוח זה.

יישום ההמלצות השזורות בפרקי הדוח עשוי לשפר את תהליכי ההסדרה בענף ולהביא לעלייה ברמת השירות הניתן בידי מוניות (בנסיעות מיוחדות ובקווי שירות) לנוסעים בהיבטים של קבלת שירות הסעות בהיקף נרחב יותר, מחיר מפקח והוגן, צמצום זיהום האוויר הכרוך בענף והעלאת רמת הבטיחות לנוסעים.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

