

## משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

### הסדרת הפעילות בענף המוניות והפיקוח עליה

#### תקציר

##### רקע כללי

מונית היא כלי רכב מנועי ציבורי המיועד להסיע עד עשרה נוסעים, מלבד הנהג, ואשר צוין ברישיון הרכב כמונית. המונית מספקת שירות גמיש, מהיר וזמין, שבאים בו לידי ביטוי יתרונות התחבורה הציבורית ויתרונות כלי הרכב הפרטיים. הסדרת הפעילות בענף המוניות נחוצה לשמירה על רמות שירות ובטיחות נאותות וליציבותו וצמיחתו של מערך התחבורה הציבורית כולו. פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), מעניקות למפקח על התחבורה הציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - המפקח) את הסמכות להעניק רישיונות להפעלת מוניות (להלן - רישיונות הפעלה). רישיונות הפעלה מקנים לבעליהם זכות להסיע נוסעים בתשלום, במוניות הפועלות בקו שירות קבוע (להלן - מוניות שירות) או במוניות שמסלולן נקבע על פי רצונו של מזמין הנסיעה (להלן - מוניות מיוחדות), בהתאם לרישיון ההסעה שניתן להם על פי הפקודה.

##### פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הסדרת הפעילות בענף המוניות ואת אופן הפיקוח של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה)<sup>1</sup> על פעילותן של המוניות. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר.

1 עד מאי 2006 נקרא המשרד "משרד התחבורה". במאי 2006 שונה שמו ל"משרד התחבורה והבטיחות בדרכים", ובינואר 2012 שונה השם ל"משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים". בספטמבר 2013 שונה השם שוב ל"משרד התחבורה והבטיחות בדרכים". בדוח זה ייקרא השר הממונה - שר התחבורה.

## הליקויים העיקריים

### אי-הסדרת פעילות ענף המוניות בחקיקה

1. בשנת 2005 הוסף תיקון לפקודת התעבורה, שעיקרו הסדרת הפעילות בענף המוניות, ובייחוד פעילותן של מוניות השירות<sup>2</sup> (להלן - התיקון לפקודה). אף שהתיקון לפקודה היה מלכתחילה זמני, חלקי ולא ממצה, פעל משרד התחבורה במשך כעשור, משנת 2005 ועד למועד סיום הביקורת, באופן שלא אפשר להוציא אל הפועל את התכנית המקורית להסדרת הפעילות בענף המוניות: הוא לא יזם תיקון כולל של הפקודה לשם הסדרה כוללת של הפעילות בענף המוניות ואף המליץ לכנסת להאריך את תוקף התיקון לפקודה, כלומר להמשיך בחקיקה בשיטת ה"טלאים". שר התחבורה לא מימש כהלכה את אחריותו להסדיר באופן כולל ומושכל את הפעילות בענף המוניות.
2. שינויים שחלו בהסדרי התחבורה הציבורית משנת 2005 הצריכו בחינה מחודשת של הרישיונות להפעלת קו שירות קבוע (להלן - קו שירות) והרישיונות להסעת נוסעים במוניות שירות (להלן - נסיעת שירות), לפי מכלול הצרכים התחבורתיים. על אף האמור, לא התחיל משרד התחבורה במשך קרוב לעשר שנים לבצע עבודה מקצועית לתכנון הסדרה כוללת של ענף המוניות, ולא ביצע בחינה מקיפה של מצב ענף המוניות בשנים האחרונות ושל הדרכים לשילובו במערך התחבורה הציבורית. במקום זאת שב משרד התחבורה והמליץ לכנסת לתקן את החוק פעם נוספת, ושר התחבורה האריך, מתוקף סמכותו הקבועה בפקודה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, את תוקף הרישיונות להפעלת קו שירות והרישיונות לנסיעת שירות ארבע פעמים, עד לסוף שנת 2015. ההארכות החוזרות ונשנות פוגעות בתחרות על קווי השירות, בעקרון השוויון ובחופש העיסוק.
3. מוניות רבות חורגות בקביעות מקווי השירות שנקבעו ברישיון ההפעלה. מוניות אלה מתחרות באמצעי התחבורה הציבורית האחרים במקום להיות משלימות להם, ולפיכך עלולות להשפיע על סכום הסובסידיות שהמדינה משלמת למפעילי התחבורה הציבורית האחרים.

2 התיקון ניכנס לתוקף ב-12.7.05.

<b>העדר פיקוח ראוי על ענף המוניות</b>	
1.	עד מרץ 2013 לא ביצע משרד התחבורה בקרה על פעילות מוניות השירות. כמו כן לא ביצע המשרד בקרה על תאגידי מוניות השירות ובעלי הרישיונות להסעה במוניות שירות (להלן - מפעילי קווי השירות), ובכלל זה בדיקות בדבר עמידתם של מפעילי קווי השירות בתנאי הרישיון, לא רשם להם דוחות ולא גבה מהם קנסות. עקב כך נפגעו בין היתר יעילות הפעלתו של מערך התחבורה הציבורית והשירות לנוסע.
2.	משרד התחבורה לא דרש מחברת הבקרה החיצונית שבחר בה לביצוע בקרה תפעולית על מוניות השירות, לעשות את הנדרש ממנה לפי החוזה ותכניות העבודה: הוא לא עמד על כך שחברת הבקרה תעסיק צוות עובדים מלא ולא דרש ממנה להעסיק אחראי עיבוד נתונים, אשר ינתח את ממצאי הבקרה ויגבש הצעות לשינויים, אף שכל אלה נדרשים להפקת לקחים לצורך שיפור שירותי התחבורה הציבורית.
3.	המפקח אינו משתמש בסמכותו לשלול את רישיונות ההפעלה ממפעילי מוניות בקווי שירות, ועקב כך תאגידי מוניות אשר לא עומדים בתנאי הרישיון ורמת השירות שלהם היא מתחת לרמת השירות הנדרשת, ממשיכים להפעיל מוניות כאלה.
4.	משרד התחבורה לא יצר ערוץ לקבלת מידע מהמשטרה על עברות פליליות או על עברות תנועה שעברו נהגי מוניות, תאגידיים, בעלי שליטה בהם או נושאי משרה בהם בתקופה שלאחר מתן רישיון ההפעלה. על כן ייתכנו מצבים שבהם בעלי רישיון שהורשעו בפלילים לאחר מתן הרישיון ממשיכים לפעול ללא ידיעת משרד התחבורה, אף שפעילותם מנוגדת לחוק ומסכנת את הציבור.
5.	משרד התחבורה מחלט ערבות רק פעם בשנה קלנדרית, כדי לגבות קנסות שהוטלו על מפעילי קווי שירות ונהגי מוניות שירות, ובמקרים רבים אינו גובה את הקנסות באמצעות חילוט הערבות אפילו פעם בשנה; כמו כן, משרד התחבורה אינו מתנה את המשך ההחזקה ברישיון ההפעלה ואת חידושו בתשלום הקנסות כנדרש. המפקח הפחית במידה ניכרת את תעריפי הקנסות המרביים הקבועים בתקנות התעבורה, על אף ההפרות המהותיות והתכופות של תנאי הרישיונות המבוצעות על ידי תאגידיים ונהגים של מוניות שירות, ועל אף ההשפעות שיש להפרות אלה על שאר מפעילי התחבורה הציבורית וציבור הנוסעים.
6.	אף על פי שהיקף הפעילות של המוניות המיוחדות הוא ניכר, במועד סיום הביקורת הועסקו באגף הפיקוח שלושה פקחים בלבד. זאת ועוד, תפקידם העיקרי של פקחים אלה היה לבצע בקרה על יתר מפעילי התחבורה הציבורית.
7.	משרד התחבורה אינו יוזם פעולות פיקוח על המוניות המיוחדות, אלא מבצע פעולות כאלה רק במקרים של תלונות. מיולי 2012 ועד אפריל 2013 לא טיפל משרד התחבורה כלל בתלונות על מוניות מיוחדות, אלא הפנה אותן למשטרת ישראל.

## ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה לבצע בחינה מקיפה של הפעילות בענף המוניות, למפות את הצרכים של ענף זה ולהכין תכנית להסדרת הפעילות בו ולשילובו במערך התחבורה הציבורית. לאחר קביעת הצרכים והכנת התכנית, על משרד התחבורה ליזום פעולות חקיקה וקביעת תקנות שיסדירו באופן מקיף את הפעילות בענף המוניות, ובכלל זה את הטיפול ברישיונות להפעלת קווי שירות וברישיונות לנסיעות שירות, לפי מכלול הצרכים התחבורתיים. פעולות החקיקה צריכות גם לאפשר למשרד לבצע אכיפה כאשר הדבר נדרש, על מנת לקיים מערך תחבורה ציבורית יעיל ואיכותי לרווחת ציבור הנוסעים.

עד לגיבוש וליישום של התכנית המלאה כאמור, על משרד התחבורה להפעיל מערך בקרה יעיל ואפקטיבי על פעילות מוניות השירות והמוניות המיוחדות ולנקוט את כל האמצעים הנדרשים, כדי שהפעילות תבוצע על פי רישיונות ההפעלה.

## סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים רבים הנוגעים להסדרה החוקית של הפעילות בענף המוניות ולפעילות משרד התחבורה בתחום רישוי המוניות והפיקוח על פעילותן.

בשנת 2005 הוסף התיקון לפקודה, שעיקרו הסדרת הפעילות בענף המוניות. התיקון הוגדר מלכתחילה זמני בלבד, עד לשנת 2010, אולם משרד התחבורה המליץ לכנסת להאריך את תוקפו עד לסוף שנת 2015. יתרה מזאת, אף שחלו שינויים בתחבורה הציבורית, אשר הייתה להם השפעה על פעילות ענף המוניות, לא ביצע משרד התחבורה קרוב לעשר שנים בדיקה מקיפה של מצב הענף ולא הכין תכנית ליצירת תחרות בתחום התחבורה הציבורית, להסדרת הפעילות בענף המוניות ולשילובו של הענף במערך התחבורה הציבורית.

עוד נמצא כי בשנים האחרונות חרגו תאגידי מוניות רבים באופן קבוע מהמסלול של קווי השירות הקבועים ברישיון ההפעלה שלהם. מצב דברים זה פגע ביעילותה של התחבורה הציבורית דבר שעשוי להשפיע על גובה הסובסידיות שהמדינה משלמת למפעילים האחרים של תחבורה זו.

גם בבקרה על המוניות נמצאו ליקויים רבים. לגבי מוניות השירות, נמצא כי עד לשנת 2013 לא נעשתה כלל בקרה על פעילותן, וכי גם כאשר התקשר משרד התחבורה עם חברת בקרה הוא לא וידא שהיא תמלא את חובותיה לפי ההסכם שנחתם עמה, כדי שהבקרה תהיה יעילה. עוד נמצא כי משרד התחבורה אינו אוכף את העמידה בתנאי הרישיון כראוי, כי המפקח אינו משתמש בסמכותו לשלול את רישיון קו השירות כאשר הדבר נדרש, וכי מערך גביית הקנסות וחילוט הערבויות אינו פועל כראוי. לגבי המוניות המיוחדות, נמצא כי משרד התחבורה אינו מבצע פעולות פיקוח יזומות על מוניות אלה למרות מספרן הרב, וכי במשך קרוב לשנה הוא לא טיפל בתלונות שעניינן מוניות אלה.

על משרד התחבורה לבצע בהקדם בחינה מקיפה של הפעילות בענף המוניות, להכין תכנית כוללת להסדרתה ולשילובה בכלל מערך התחבורה הציבורית, לשפר את מערך הבקרה וגביית הקנסות וכן לפעול לשינוי המצב החוקי הקיים בכל הנוגע לסמכויות החקירה והאכיפה - כל זאת על מנת לקיים שירותי תחבורה ציבורית מסודרים, איכותיים, יעילים ואמינים.



## מבוא

מונית היא כלי רכב מנועי ציבורי המיועד להסיע עד עשרה נוסעים, מלבד הנהג, ואשר צוין ברישיון הרכב כמונית. המונית מספקת שירות גמיש, מהיר וזמין, שבאים בו לידי ביטוי יתרונות התחבורה הציבורית ויתרונות כלי הרכב הפרטיים. פקודת התעבורה [נוסח חדש] ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מעניקות למפקח על התחבורה הציבורית במשרד התחבורה את הסמכות לתת רישיונות להפעלת מוניות. רישיונות ההפעלה מקנים לבעליהם זכות להסיע נוסעים בתשלום, במוניות מיוחדות או במוניות שירות, בהתאם לרישיון ההסעה שניתן להם על פי הפקודה. על פי הפקודה, נסיעה מיוחדת היא נסיעה שמסלולה נקבע על פי רצונו של המזמין ("מונית ספיישל"), ונסיעת שירות היא נסיעה במונית בקו שירות קבוע, שבעדה משלם כל נוסע בנפרד.

בקשה לקבלת רישיון להפעלת מונית, הן מונית מיוחדת והן מונית שירות, תוגש למפקח על התחבורה הציבורית, העומד בראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה. המפקח יעביר לוועדת המוניות<sup>3</sup> את הבקשות שיוגשו לו, בצירוף המסמכים הרלוונטיים, והוועדה תבדוק את הבקשות ותקבע אם המבקשים מקיימים את התנאים (המפורטים בהמשך) לקבל רישיון להפעלת מונית.

בסוף שנת 2014 פעלו בארץ כ-22,000 מוניות, מהן כ-20,500 מוניות מיוחדות וכ-1,430 מוניות שירות שבעליהן מחזיקים ברישיון לביצוע נסיעת שירות. כמועד ביצוע הביקורת היו 45 תאגידי שירות, אשר הפעילו 104 קווי שירות עירוניים, בין-עירוניים ואזוריים, באמצעות מוניות המבצעות כ-25,000 נסיעות יומיות ומסיעות כ-300,000 נוסעים ביום.

הסדרת הפעילות בענף המוניות נדרשת לשמירה על רמות שירות ובטיחות נאותות ולהבטחת יציבותו וצמיחתו של מערך התחבורה הציבורית כולו. הפקודה ותקנות התעבורה מסדירות את נושא הפעלת המוניות בישראל, ובכלל זה קובעות את החובות של בעלי רישיונות ההפעלה ושל נהגי המוניות וכן כללים לפיקוח על תעריפי הנסיעות.

## פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הסדרת הפעילות בענף המוניות ואת אופן הפיקוח של משרד התחבורה על פעילותן של המוניות. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר.

## הסדרת פעילותו של ענף מוניות השירות בחקיקה

1. עד לשנת 2005 פעלו רבות מהמוניות שלא כחוק, ללא מסגרת פעילות נאותה ובחוסר סדר - ולפיכך לא היה השירות שהן נתנו לציבור יעיל ואמין, כראוי לשירות של תחבורה ציבורית.

3. שר התחבורה יפרסם ברשומות רשימה של אנשים שניתן למנותם לחברים בוועדת המוניות (להלן - רשימת החברים), וימנה ליו"ר הוועדה שופט שיציע שר המשפטים. ועדת המוניות תדון במושב של שלושה, שאותם ימנה יו"ר ועדת המוניות מבין רשימת החברים. יו"ר מותב יהיה יו"ר ועדת המוניות או מי שהוא מינה לכך מבין רשימת החברים.

כמו כן, גרמה דרך פעולה זו לפגיעה הולכת וגוברת בשירות המוניות המוסדר, למרות מאמצי האכיפה. לפיכך נוצר צורך לפעול במישור רחב יותר, באמצעות תיקון לפקודה, כדי להגן על ציבור הנוסעים ועל המפעילים שפעילותם מוסדרת.

בשנת 2005 הוסף תיקון לפקודה, שעיקרו הסדרת הפעילות בענף המוניות, ובייחוד פעילותן של מוניות השירות. התיקון לפקודה, שעל פיו הוגבל תוקף הרישיונות להפעלת קווי שירות ולנסיעות שירות, היה מלכתחילה זמני, חלקי ולא ממצה, והוגדר שלב אחד בדרך להסדרה כוללת של כל ענף התחבורה הציבורית. בדברי ההסבר להצעה לתיקון הפקודה<sup>4</sup> הובהר כי בהגבלת תוקף הרישיונות בא לידי ביטוי הרעיון שלפיו ההסדר הוא זמני בלבד, עד למועד שבו יסתיימו החוזים עם מפעילי התחבורה הציבורית האחרים, וכי "החל מינואר 2009 מתכננת המדינה להפעיל את התחבורה הציבורית במערך משולב של מפעילי תחבורה ציבורית באמצעים שונים (אוטובוסים, מוניות ורכבות)".

רק בנובמבר 2009 החליטה ועדה בראשות המשנה למנכ"ל משרד התחבורה, מר אלכס לנגר, כי יוקם צוות עבודה משותף למשרד התחבורה ולארגוני המוניות, אשר ידון בארבע השנים הבאות, עד לסוף שנת 2013, במבנה ענף מוניות השירות.

לבקשת משרד התחבורה תיקנה הכנסת בשנת 2012 שוב את הפקודה. לפי התיקון יהיו הרישיונות להפעלת קווי שירות ולנסיעות שירות תקפים עד סוף שנת 2013. כמו כן נקבע בתיקון כי שר התחבורה יוסמך, באישור ועדת הכלכלה, להאריך את תוקף הרישיונות לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שנה אחת, ובלבד שסך תקופות הארכה לא יעלה על שלוש שנים. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, האריך שר התחבורה את תוקף הרישיונות ארבע פעמים, עד לסוף שנת 2015, ובסמכותו להאריך את תוקף הרישיונות בעוד שנה, עד לסוף שנת 2016. סגנית היועצת המשפטית של משרד התחבורה מסרה לנציגת משרד מבקר המדינה ב-24.3.15 כי חקיקה נוספת במתכונת הקיימת, דהיינו הארכה של ההסדר הקיים מעבר לשנת 2016, היא בעייתית מבחינה משפטית, אלא אם כן תיקבע בה פתיחה מחדש של הקווים להתמודדות, שכן הארכה כאמור עלולה לפגוע בחופש העיסוק של המבקשים לקבל רישיונות אשר אינם נמנים עם בעלי הרישיונות הקיימים.

אף שעברו קרוב לעשר שנים מאז התיקון האמור, לא התחיל משרד התחבורה לבצע עבודה מקצועית לתכנון הסדרה כוללת של ענף המוניות, לא ביצע בחינה מקיפה של מצב ענף המוניות בשנים האחרונות ולא הכין תכנית המשך לשילובו של ענף זה במערך התחבורה הציבורית, שתביא בחשבון את האינטרס של הציבור בקיום תחבורה זמינה, יעילה וזולה. משרד מבקר המדינה מעיר כי הסדרת פעילות ענף המוניות על פי התיקון לפקודה משנת 2005 הייתה מלכתחילה זמנית והוגדרה שלב אחד בדרך להסדרה כוללת של כל סוגי התחבורה הציבורית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה על שהשאיר את המצב על כנו ופעל באופן שלא אפשר להוציא אל הפועל את התכנית המקורית להסדרת הפעילות בענף המוניות; הוא המליץ לשר התחבורה להאריך את תוקף הרישיונות להפעלת קווי השירות ולנסיעות שירות, לא יזם תיקון של הפקודה לשם הסדרה כוללת של ענף המוניות ואף המליץ לכנסת להאריך את תוקף התיקון לפקודה - כלומר להמשיך בחקיקה בשיטת ה"טלאים". אשר לשר התחבורה מר ישראל כץ, הוא לא מימש כהלכה את אחריותו להסדיר באופן כולל ומושכל את פעילות ענף המוניות.

4 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 64) (רישיונות להפעלת מוניות בקו שירות ולנסיעת שירות) התשס"ה-2004.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כץ ציין בתשובתו מיוני 2015 למשרד מבקר המדינה כי כבר בעת קביעת ההסדר עלה כי עשוי להיות צורך בהארכת תוקפו מפעם לפעם; לשם כך נקבע כחלק בלתי נפרד מההסדר מנגנון לביצוע הארכות התוקף בבחינת מתן זכות בררה (אופציה) המסורה לשיקול דעת השר, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה. כן ציין השר כי בד בבד הנחה את הגורמים המקצועיים במשרד לבצע היערכות מקיפה לקראת השינוי בענף; בתום בחינת הנושא, המתבצעת בימים אלו, תגובש תכנית כוללת לכלל היישובים, שלפיה בין היתר יופעלו קווי שירות ביישובים שבהם לא פעלו קווים כאלה; נוסף על כך הוחל בחודשים האחרונים במהלך לגיבוש מדיניות חדשה שתעוגן בחקיקה חדשה, ושינויי החקיקה המוצעים בעניין זה יאושרו עד תום תוקפו הפוטנציאלי של החוק הנוכחי בסוף 2016.

2. בדברי ההסבר להצעת התיקון לפקודה צוין כי "שירות המוניות נועד להשלים את פעילות השירות הסדיר באוטובוסים ומהווה תחליף לנסיעה ברכב פרטי. בשנים האחרונות גדלה פעילות המוניות הפועלות בקווי שירות כהגדרתם בפקודה, וחלקה נעשה שלא בהתאם לתנאי רישיון השירות ולרמת השירות הנדרשת ממפעיל תחבורה ציבורית. כך נוצר מצב שבו קווי השירות המוניות הפועלים לרוב בצמוד לקווי השירות לאוטובוסים, מתחרים בהם ונוטלים מהם נוסעים, ללא מחויבות לרמת שירות לנוסע. תופעה זו פוגעת ביציבות הכלכלית של מפעילי קווי השירות לאוטובוסים ומאלצת את המדינה להגדיל את התמיכה בהם... לפי המוצע, יינתנו רישיונות חדשים לקווי שירות במוניות למבקש העומד בתנאים הקבועים בסימן המוצע; התנאים המוצעים נועדו לקבוע אמות מידה אחידות לפעילות המקבילה הניתנת על ידי מפעילי תחבורה ציבורית, כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית הנגרמת למפעילי תחבורה ציבורית אחרים שניתן להם רישיון מאת המפקח על התעבורה, כתוצאה מהפעלת קווי שירות למוניות". בטיטת התיקון לפקודה צוין כי "החוק המוצע נועד למנוע את גידול מספר קווי השירות ואף לצמצם את פעילותו בעתיד על ידי עידוד המעבר לתחום הנסיעות המיוחדות<sup>5</sup>. תנאי הכרחי לכך הוא לא לאפשר את גידול מספר המוניות המורשות לפעול בקווי השירות, מעבר לזה הקיים".

לפי התיקון לפקודה, מתן רישיונות להפעלת קווי שירות למוניות ולנסיעות שירות הוא בסמכות המפקח, האחראי לפקח על מילוי הוראות החוק ותנאי הרישיונות להפעלת מוניות השירות. נוסף על כך, הוסמך המפקח לקבוע בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 64) (רישיונות להפעלת מוניות בקו שירות ולנסיעת שירות), התשס"ה-2004, רשימה סגורה של קווי שירות שלגביהם יינתנו רישיונות להפעלת קווי שירות, ואת המספר המזערי והמספר המרבי של הרישיונות לנסיעות שירות שיינתנו לגבי כל קו שירות. עוד נקבע כי כל הרישיונות יינתנו בתוך תשעה חודשים מיום פרסומו של התיקון לפקודה; כי הרישיונות יהיו בתוקף עד לסוף דצמבר 2010; וכי שר התחבורה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה, יהיה רשאי להאריך את תוקף הרישיונות לפרקי זמן נוספים, ובלבד ששך תקופת הארכה לא יעלה על שלוש שנים.

5 נסיעות המבוצעות באמצעות המוניות המיוחדות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התיקון לפקודה, שנועד להיות זמני, ובו נקבע כי כל הרישיונות יינתנו בתוך תשעה חודשים מיום פרסומו של התיקון, חסם למעשה בפני תאגידי מוניות חדשים את האפשרות לקבל רישיונות להפעלת קווי שירות ולנסיעות שירות. למרות זאת המליץ משרד התחבורה לפני שר התחבורה להאריך את תוקף הרישיונות וכן המליץ לפני הכנסת להאריך את תוקף התיקון לפקודה, בלי להתייחס לסוגיה זו. התוצאה של ההארכות החוזרות ונשנות של תוקף הרישיונות, היא פגיעה בקיום תחרות להפעלת קווים אלו על פי עקרון השוויון וחופש העיסוק.

3. משנת 2005 חלו שינויים בתחבורה הציבורית. שינויים אלה השפיעו על פעילות מוניות השירות והצריכו את משרד התחבורה לבחון מחדש את ההסדרים הקיימים לגבי התחבורה הציבורית, ובכלל זה את שינוי ההסדרים הקיימים לגבי הרישיונות להפעלת קווי השירות.

משרד מבקר המדינה העלה שעד למועד סיום הביקורת, דצמבר 2014, לא הכין משרד התחבורה תכנית כוללת לבחינת הסדרי התחבורה הציבורית ולבחינת נושא הרישיונות להפעלת קווי השירות, לפי מכלול הצרכים התחבורתיים. זאת, על אף השינויים שחלו בהסדרי התנועה, אף שתוקפם של הרישיונות האמורים צפוי לפוג בסוף שנת 2015, ואף שכאמור, לדעת סגנית היועצת המשפטית של משרד התחבורה, יש קושי לבצע בחוק תיקון נוסף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-11.5.15 הודיע משרד התחבורה כי בינואר 2015<sup>6</sup>, לאחר סיום רוב העבודה לבחינת פעילות ענף המוניות, ובכללה קבלת תוצאות הסקר הארצי בעניין זה, הוקמה ועדה לגיבוש מדיניות לגבי ענף המוניות. משרד התחבורה הוסיף כי ועדה זו מתכנסת לעתים תכופות, וכי היא מתכוונת להשלים בשבועות הבאים את הכנתן של המלצות מפורטות, לקראת הגשתה של טיוטת הצעת חוק לעדכון המדיניות בענף המוניות.

4. בסעיף 14טז(ב) לפקודה נקבעו השיקולים העיקריים שלפיהם יקבע המפקח את רשימת קווי השירות שיוקצו למוניות שירות ואת מספר הרישיונות לנסיעות שירות. השיקולים הם בין היתר אלה: כמות המוניות הדרושה בקו השירות; ההשפעה שתהיה להפעלת מוניות שירות בציר מסוים על הזרימה הסדירה של תנועת כלי הרכב באותו ציר; ההשפעה שתהיה להפעלת מוניות שירות בקווי שירות מסוימים על כלי התחבורה הציבורית האחרים המופעלים באותם קווי שירות או בסמוך להם.

פעילות מוניות השירות במסלולים שבהם פועלות חברות האוטובוסים הציבוריות, מקטינה את הכנסות חברות האוטובוסים, ועל כן נאלצת המדינה להגדיל את תשלום הסובסידיות אשר התחייבה לשלם לחברות אלה לפי ההסכמים עמן. בדברי ההסבר להצעת התיקון לפקודה הובהר כי בקביעת רשימת הקווים ומספר המוניות שיפעלו בכל קו, על המפקח להביא בחשבון את מידת ההשפעה שתהיה לכך על התחבורה הציבורית שהמדינה מסבסדת או נהנית מתמלוגים מהכנסתם של מפעיליה, ובכלל זה את החשש שאם יעלה נפח הפעילות של המוניות שניתן להן רישיון לבצע נסיעות שירות באזור מסוים, קיימת סכנה לפגיעה בשימוש בתחבורה הציבורית המסובסדת, ולפיכך לעלייה בהיקף הסובסידיות שתיאלץ המדינה לשלם למפעיליה.

6 לאחר מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מצא כי בשנים האחרונות תאגידי מוניות רבים חורגים באופן קבוע מהמסלולים של קווי השירות שנקבעו להן ברישיון ההפעלה (ראו פירוט להלן). עקב כך עלה נפח הפעילות של מוניות השירות באזורים מסוימים, והן הפכו להיות תחרותיות לתחבורה הציבורית במקום להיות משלימות לה. כפועל יוצא, הדבר עשוי להשפיע על גובה הסובסידיות שהמדינה משלמת למפעילי התחבורה הציבורית האחרים.

5. בשנת 2005 קבע המפקח רשימה סגורה של קווי שירות ואפשר למי שהפעילו מוניות שירות בקווים אלה באותה עת לקבל רישיון הפעלה ללא הליך מכרזי. מאז נקבעה הרשימה הסגורה לא פורסמו מכרזים חדשים, ועקב כך נוצר מצב שבו אין אפשרות להצטרף לרשימה הסגורה כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד התחבורה יקיים הליך תחרותי בנוגע לזכות להפעלת מוניות בקווי השירות במתכונת החדשה, כדי שישמר עקרון השוויון, וכדי שיתאפשר לכל המעוניין בכך לקבל רישיון הפעלה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הצעת החוק המתוכננת יעמוד המשרד על מבנה דומה של ענף מוניות השירות, תוך התאמה טובה יותר של אופי הפעילות הן לצורכי השוק והן לשיקולי הרווחיות של המוניות בדרכים שונות, כגון: שילוב בין קווים רווחיים עתירי נוסעים לקווים רווחיים פחות המשמשים שירות משלים; הגדלת גודל תאגיד מינימלי ודרישות לאיתנות פיננסית מסוימת, על מנת לאפשר לו להתמודד עם שינויים והתאמות בתקופת הזיכיון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 מסר משרד האוצר כי "כאמור בטיטות דו"ח המבקר, טרם הוכנה תכנית מקיפה להסדרת ענף המוניות מאז ההסדר בשנת 2005, וטרם גובש תיקון חקיקה כולל של ההסדר הקיים בפקודת התעבורה בהתאם. לכך השלכות שליליות רבות על ענף התחבורה הציבורית בהיבטים שונים כגון: תחרותיות בענף המוניות, רמת השירות לציבור במוניות, רמת השירות בקווי שירות סדירים בתחבורה הציבורית והיקפי הסובסידיה המשולמים ועוד... על משרדי התחבורה והאוצר לגבש תכנית להסדרת הענף כאמור". עוד מסר משרד האוצר כי בתיקון החקיקה שיגובש יוסדרו בין היתר התחרות בענף המוניות; מקומו של שירות המוניות בכלל שירותי התחבורה הציבורית; סכומי הסובסידיה שישולמו למפעילי התחבורה הציבורית בעקבות השינויים בענף המוניות; המחויבות של בעל הרישיון להפעלת מונית שירות למתן רמת שירות נאותה לנוסעים; והפיקוח על הענף.

## הפיקוח על ענף המוניות

על משרד התחבורה, המופקד על מתן רישיונות ההפעלה ורישיונות ההסעה למוניות, לפקח על פעילותן של המוניות, כדי לוודא שהיא נעשית על פי החוק.

הפקודה קובעת כי הזכאות לקבל רישיון להפעלת מונית מותנית בהיותו של המבקש תושב ישראל; בהיעדר הרשעה בעברה שלדעת ועדת המוניות יש בה כדי למנוע מתן רישיון להפעלת מונית, או בהתיישנות שחלה על ההרשעה לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981; בחוות

דעת של ועדת המוניות, שלפיה אין בהפעלת מונית על ידי המבקש כדי לפגוע בביטחון המדינה;<sup>7</sup> ובתשלום אגרה בעד מתן רישיון להפעלת מונית. הפקודה ותקנות התעבורה קובעות כי לא יסיע אדם נוסע במונית ולא יניח בעל מונית לאדם אחר להסיע בה נוסע, אלא לפי רישיון הסעה שניתן לגביה ובהתאם לתנאיו.

לפי הפקודה, למשרד התחבורה יש סמכות אכיפה פלילית הן בנוגע למוניות השירות והן בנוגע למוניות המיוחדות. הסנקציות הפליליות האפשריות הן מאסר שנתיים<sup>8</sup> או קנס של עד 75,300 ש"ח<sup>9</sup> וכן פסילת רישיון הנהיגה<sup>10</sup>. בהליך פלילי המתקיים בבית המשפט נדרשות ראיות ברמה של מעבר לספק סביר, והוא עשוי להיות כרוך במתן הוכחות והבאת עדים. בשל כל אלה עשוי הליך כזה להיות ארוך, מסורבל ויקר.

### הפיקוח על מוניות השירות

1. על מנת להפעיל קו שירות מוניות נדרש לקבל מהמפקח רישיון הפעלה. קבלת רישיון הפעלה מותנית בהתחייבות של התאגיד<sup>11</sup> המבקש ושל בעלי המוניות הפועלות במסגרתו לעמוד בתנאי הרישיון ובמתן ערבות לכך, וכן בתשלום דמי רישיון. רישיון הפעלה יכול לכולל את פרטי קו השירות, לרבות תחנת המוצא ותחנת היעד שלו, את מסלול ההסעה של המוניות שיפעלו בקו, את המספר המזערי והמרבית של מוניות שהתאגיד בעל הרישיון יפעיל בקו השירות ואת פרטי המוניות הפועלות במסגרת התאגיד. לפי תקנות התעבורה<sup>12</sup>, על התאגיד המבקש רישיון הפעלה לצרף לבקשתו התחייבויות חתומות על ידו לקיום תנאי רישיון הפעלה ולסימון המוניות שיפעלו בקו השירות בסימני היכר, לפי הדרישות שקבע המפקח ברישיון. נוסח ההתחייבויות מצוין בטפסים שבתוספת לחוק, שבהם מפורטת רשימת ההפרות והקנס בגין כל הפרה (להלן - רשימת ההפרות).

נוסף על רישיון הפעלה, נדרשים מפעילי המוניות להחזיק ברישיון לנסיעת שירות. הפקודה קובעת כי אין להסיע אדם "בקו שירות למוניות, בנסיעה שבעבורה משלם כל נוסע בנפרד", אלא באמצעות מוניות שהמפקח נתן להן רישיון לנסיעת שירות ועל פי תנאיו.

2. סמכות האכיפה המינהלית של משרד התחבורה על מוניות השירות - דהיינו נקיטת צעדים מינהליים נגד תאגיד מוניות השירות, בגין הפרה של תנאי רישיון הפעלה והוראות החוק הרלוונטיות - נגזרת מסמכותו של המפקח, לפי הפקודה, להתלות או לחלט את הערבות הבנקאית שהפקידו תאגיד שירות ובעל רישיון לנסיעת שירות, כולה או מקצתה, במקרים שבהם ניתן הרישיון על סמך מידע כוזב או שחדל להתקיים תנאי מתנאי הרישיון או שהופר תנאי מהותי מתנאי הרישיון. הצעדים המינהליים בעניין זה הם חיוב בתשלום בגין הפרה, שנקבעו בתוספת לתקנות התעבורה, חילוט הערבות הבנקאית וביטול או הגבלה או התליה של הרישיון להפעלת קו שירות או רישיון לנסיעת שירות. משרד התחבורה אינו מפעיל את סמכות האכיפה הפלילית, אלא את סמכות האכיפה המינהלית בלבד. לטענת משרד התחבורה, הוא מפעיל רק את סמכות האכיפה המינהלית, בשל היתרון שיש לאכיפה זו, אשר אינה כרוכה בהליך שיפוטי ואינה מחייבת ראיות ברמה של מעבר לספק סביר, אלא רק מידע בדבר קיום ההפרה. יצוין שלמשרד התחבורה אין סמכות אכיפה מינהלית על המוניות המיוחדות.

- |    |   |
|----|---|
| 7  | החלטה שלא לאשר לאדם לקבל רישיון בשל האמור בפסקה זו לא תתקבל אלא על פי פנייה של משטרת ישראל. |
| 8  | סעיף 62 לפקודה.   |
| 9  | סעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.  |
| 10 | סעיף 35 לפקודה.   |
| 11 | תאגיד שהתאגד בישראל, ומטרתו העיקרית לפי מסמכי ההתאגדות שלו היא הפעלת קו שירות מוניות.       |
| 12 | תקנה 395(ג).  |

3. על משרד התחבורה לבצע בקרה על פעילותם של תאגידי מוניות השירות ובעלי הרישיונות לנסיעת שירות, לשם הבטחת עמידתם בתנאי רישיונות ההפעלה והוראות החוק. באמצעות הבקרה השוטפת ניתן לאתר בעיות תפעוליות קיימות, לעקוב אחר רמת השירות לנוסע, לוודא באופן שוטף את עמידתם של תאגידי מוניות השירות בתנאי הרישיון, לנקוט צעדים מינהליים כלפיהם כאשר הדבר נדרש וכן לאפשר למקבלי ההחלטות במשרד התחבורה לקבל מידע אמין ועדכני על הנעשה בענף מוניות השירות בכלל ובכל תאגיד מוניות שירות בפרט.

משרד מבקר המדינה העלה כי עד מאי 2013, עת הוחל בביצוע בקרה על מוניות השירות באמצעות חברת בקרה חיצונית (ראו להלן), לא ביצע משרד התחבורה עד תאריך זה בדיקות בדבר עמידתם של מפעילי מוניות השירות בתנאי הרישיון, לא רשם להם דוחות ולא גבה מהם קנסות. עקב כך נפגעו בין היתר השירות לאזרח ויעילות הפעלתו של מערך התחבורה הציבורית.

4. בשנת 2011 פרסם משרד התחבורה מכרז פומבי לאיתור חברת בקרה חיצונית שתבצע בקרה תפעולית על מוניות השירות. בראשית ינואר 2013 נחתם הסכם בין משרד התחבורה ובין חברת בקרה פרטית (להלן - ההסכם), וזו החלה את פעילותה במאי 2013.

לפי מסמכי המכרז, הכלולים בנספח להסכם, יכלול צוות הבקרה מטעם חברת הבקרה הפרטית שמונה עד תשעה עובדים: מנהל צוות בקרים; שישה בקרים במשרה מלאה, אשר יחולקו לצוותים לפי מחוזות (צפון, מרכז ודרום) או על פי שיקול דעתו הבלעדי של מנהל אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות במשרד התחבורה (להלן - אגף הפיקוח); רכז אכיפה במשרה מלאה; ואחראי עיבוד נתונים, אשר יהיה אחראי לבניית בסיסי הנתונים ותחזוקתם. יצוין כי העסקת אחראי עיבוד נתונים אינה חובה, אלא זכות ששמורה למזמין העבודה להורות לזוכה למנות אחראי כזה. אחראי עיבוד הנתונים ייצור מנגנון להפקת דוחות תפעוליים, יבצע ניתוחים סטטיסטיים של ממצאי הבקרה, יפיק דוחות עבור מנהל אגף הפיקוח ויגבש הצעות לשינויים בפעילות הבקרה. יצוין כי בתכנית העבודה מינואר 2013 קבע משרד התחבורה כי חברת הבקרה תעסיק שמונה עובדים, ובתכנית העבודה מדצמבר 2013 וממאי 2014 - צוות מלא של תשעה עובדים. עוד יצוין כי בתקופת ביצוע הביקורת לא כלל צוות הבקרה אחראי עיבוד נתונים.

הועלה כי בתקופת ביצוע הביקורת פעלו מטעם חברת הבקרה שלושה בקרים בלבד ולא שישה, כפי שנקבע בהסכם ובתכניות העבודה.

מנהל אגף הפיקוח מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2015 כי בתחילה פעלו שישה בקרים, אולם הדבר גרם לעומס רב על משרד התחבורה עד כדי היעדר יכולת לעבד את הנתונים שהופקו, ועל כן החליט משרד התחבורה להפחית את מספר הבקרים לשלושה. בנוגע לאי-העסקת אחראי עיבוד נתונים, ציין מנהל אגף הפיקוח כי לא היה צורך בעיבוד נתונים, ועל כן לא הועסק אחראי כזה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שלא מימש את האפשרות לדרוש מחברת הבקרה להעסיק אחראי עיבוד נתונים. אחראי כזה היה מבצע ניתוחים סטטיסטיים של ממצאי הבקרה, ובכך מקל את ניתוח המידע על המשרד. נוסף על כך, לא עמד משרד התחבורה על מילוי דרישתו מחברת הבקרה להעסיק צוות בקרה מלא, ואף הורה לה להפחית את מספר העובדים בצוות. עמידת המשרד על קיום מלא של ההסכם הייתה מאפשרת לו לנתח את מלוא המידע הזורם אליו ולהפיק את הלקחים הנדרשים לשיפור שירותי התחבורה הציבורית.

5. תפקידיה של חברת הבקרה הם להקים ולהפעיל מערך בקרה תפעולית על קווי השירות שמפעילים תאגידי מוניות השירות; לרכז את מכלול הנתונים המתקבלים מהבקרה, לעבדם ולנתחם; למסור פעם בשבוע לממונה<sup>13</sup> ניתוח של הנתונים שהתקבלו ולהצביע לפניו על חריגות העולות מניתוח הנתונים; לעקוב אחר קבלת התגובות של תאגידי מוניות השירות השונים על הליקויים אשר התגלו בביצוע הבקרה; ולדווח לממונה במועד שייקבע לכך על הליקויים ועל התגובות, לצורך גיבוש המלצות לאכיפה מינהלית. ההסכם קובע כי חברת הבקרה תבצע הן בקרה שוטפת על תאגידי מוניות השירות המורשים ועל המוניות הפועלות מטעמם והן בקרה נקודתית על מוניות הפועלות מטעמם של התאגידים האמורים או תאגידיים אחרים ועל מוניות שאינן פועלות במסגרת תאגיד מורשה. הבקרה תיעשה לגבי פעילות של מוניות בקווי שירות, בלי שניתן להן רישיון לנסיעת שירות; פעילות מוניות בקו שירות השונה מהקו שלגבי ניתן להן רישיון לנסיעת שירות; והפעלת קווי שירות על ידי תאגידים שאין להם רישיונות להפעלת קווי שירות באמצעות מוניות או שאין להם רישיונות לביצוע הסעות בקווי שירות כלל.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרד התחבורה לא עמד על כך שחברת הבקרה תבצע ביקורת נקודתית לגבי מוניות שפועלות שלא במסגרת תאגיד מורשה, וכי כאשר חברת הבקרה מאתרת מוניות כאלה, היא רושמת את פרטיהן בלבד (ראו להלן).

6. מדיווחי חברת הבקרה עולה כי בשנת 2013 נמצאו 175 מוניות מיוחדות אשר הסיעו נוסעים, אף שלא היה להן רישיון לנסיעת שירות בקו שירות. בדיקת מבקר המדינה העלתה כי משרד התחבורה לא נקט נגד נהגי מוניות אלה אמצעים כלשהם. מנהל אגף הפיקוח מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי מכיוון שבדין לא נקבעה סמכות אכיפה מינהלית כלפי המוניות המיוחדות, לא היה ניתן לנקוט נגד נהגיהן צעדים מינהליים, על פי הנתונים שמסרה חברת הבקרה.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרד התחבורה מטיל עיצומים על נהגי מוניות שירות, אולם פוטר בלא כלום את נהגי המוניות המיוחדות הפועלות כמוניות שירות בניגוד לחוק. לדעת משרד מבקר המדינה, בהטלת קנסות על נהגי מוניות שירות גם בגין עברות מינהליות, לעומת אי-הטלת קנסות על נהגי מוניות מיוחדות אפילו בגין עברות פליליות, יש אכיפה בררנית ופגיעה בעקרון השוויון. מן הראוי שמשרד התחבורה יפעיל את סמכותו וינקוט כלפי המוניות המיוחדות אמצעי אכיפה פליליים או לכל הפחות ימסור את הנתונים שבידיו למשטרה.

13 מנהל אגף בקרה ופרויקטים באגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה או מי שימונה מטעמו לצורך זה.

7. עוד קובע ההסכם כי הממונה ימסור לחברת הבקרה הזמנת עבודה, שתכלול פירוט של עבודות הבקרה שנדרש לבצע (להלן - תכנית העבודה). לפי תכנית העבודה, על חברת הבקרה לבצע בקרה סמויה (בקרה שבה המפקח נוסע במונית בלא להזדהות כמפקח) לאורך מסלול הנסיעה; בקרה גלויה בתחנות המוצא (להלן - בקרת תצפית); בקרה על תשתיות מפעיל קווי השירות במשרדי התאגיד; בקרה על הדיווחים של מפעילי קווי השירות.

מבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה לגבי כ-250 דוחות פיקוח מהשנים 2013-2014 עולה שרוב פעולות הפיקוח (226 מבין 250) נעשו בשעות 9:00-15:00, שבהן עומס התנועה קטן יחסית. הנתונים העולים מפעולות פיקוח אלה משקפים אפוא באופן חלקי בלבד את המציאות בנושאים הנבדקים בפעולות אלה.

מנתוני משרד התחבורה עולה כי מרבית הבקורות שמבצעת חברת הבקרה הן בקרות תצפית, ומיעוטן הן בקרות סמויות. כן עולה כי חברת הבקרה אינה מבצעת בקרות על התשתיות של מפעילי קווי השירות ועל דיווחי המפעילים. למשל, בפברואר 2014 ביצעה חברת הבקרה 534 בקרות על תאגידים, מהן 412 בקרות תצפית ו-122 בקרות סמויות; החברה לא ביצעה כלל בקרות על תשתיות המפעילים ועל דיווחיהם. יתר על כן, נמצא כי על אף הקובע בהסכם, בדוחות בקרת התצפית אין נתונים בדבר רישיונות המוניות, סימון המוניות, עמידה בזמני היציאה לפי תנאי הרישיון וקיום רישיונות נהיגה, וכי בבקרות התצפית הועלו ממצאים מעטים בלבד.

משרד מבקר המבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי הבקרה על מפעילי קווי השירות היא חלקית ולא יעילה. הבדיקה העלתה כי בקרות התצפית כמעט לא העלו ליקויים, ואילו הבקרות הסמויות העלו ליקויים. על אף האמור, לא הגדיר משרד התחבורה לחברת הבקרה לגבי כל סוג של בקרה מהי כמות הבדיקות שנדרש ממנה לבצע, ולא נתן את דעתו לצורך להורות לחברת הבקרה לבצע בעיקר בקרות סמויות, ולא בקרות תצפית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי שמשרד התחבורה ידרוש מחברת הבקרה לבצע את כל המוטל עליה על פי ההסכם ועל פי תכנית העבודה, יעקוב אחר פעילותה וכן ידרוש ממנה מידע מלא שיסייע לו לקבל תמונה כוללת ומדויקת לגבי פעילות מוניות השירות. נוסף על כך, על משרד התחבורה לוודא שהתועלת המופקת מהעסקתה של חברת הבקרה מצדיקה את התשלום הניתן עבור שירותיה.

8. על פי ההסכם, הממונה מוסר לוועדת המוניות את התגובות של מפעילי מוניות השירות על דוחות הבקרה. הוועדה דנה בדוחות ובתגובות, ממליצה להטיל על התאגיד והנהג לשלם דמי הפרה, כאשר הדבר נדרש, וקובעת את סכום דמי הפרה. המלצות הוועדה נמסרות להכרעת המפקח, והחלטותיו נשלחות לתאגידי המוניות ולנהגי המוניות. אם הוטלו דמי הפרה, נשלחים גם שוברים לתשלום בתוך 14 יום.

משרד מבקר המדינה העלה כי בניגוד לקובע בהסכם, משרד התחבורה הוא שמקבל את התגובות על הדוחות ומטפל בהן. משרד מבקר המדינה מעיר שעל אף החשיבות שבעיבוד הנתונים ולמרות דבריו של מנהל אגף הפיקוח, לפיהם יש עומס רב על משרד התחבורה עד כדי חוסר יכולת לעבד את הנתונים, לא עמד משרד התחבורה על כך שחברת הבקרה תעקוב אחר קבלת התגובות על הדוחות מתאגידי מוניות השירות, תנתח את מכלול הנתונים העולים מהדוחות, תמסור לממונה סיכום של הניתוח ותצביע על חריגות העולות ממנו - כל זאת לצורך גיבוש המלצות לאכיפה מינהלית.

משרד התחבורה טען בתשובתו כי "אחרי תקופת הסתגלות, מנגנון הבקרה כיום עובד באופן יעיל יותר והנתונים מטופלים ומשמשים לצורך פעולות האכיפה".

9. מהפרוטוקולים של ועדת המונית ומסיכומי דוחות הבקרה החודשיים עולה כי בשנים האחרונות גדלה פעילות מונית השירות הפועלות בקווי שירות שלא נקבעו ברישיון להפעלת קו, וכי חלק מתאגידי מונית השירות אף חדלו להפעיל את הקווים שנקבעו ברישיון. עוד עולה שהשירות של מונית אלה אינו ברמה הנדרשת ממפעיל תחבורה ציבורית. לדברי נציג חברת הבקרה, את מרבית החריגות הניכרות ממסלול הנסיעה מבצעות מונית מאזור הדרום, אשר פעילותן נפגעה עקב הפעלת הרכבת ושיפור שירותי התחבורה הציבורית באזור זה, וכן חברת מונית אשר עברה לפעול בדרך נמיר בתל אביב, בלי שניתן לה רישיון לכך. נציג חברת הבקרה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי ידוע לחברה על מונית אשר באופן קבוע, מדי יום ביומו, פועלות במסלול ובאזור השונים מהמוגדר ברישיון ההפעלה. למשל, מונית האמורות לפעול בכאר שבע פועלות באזור רחובות-ראשון לציון, והדבר גורם לפגיעה במוניות השירות המקומיות וכן בשאר אמצעי התחבורה הציבורית; לדברי הנציג, הפקחים אינם קונסים את התאגידים שמפעילים מונית אלה ואת בעלי המונית בכל פעם שמתגלה כי המונית פועלות בניגוד לתנאי הרישיון, כדי שהדוחות "לא ייפלו על מספר מועט של תאגידים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה אינו אוכף כראוי את העמידה בתנאי הרישיון להפעלת קו שירות, וכי המפקח אינו משתמש בסמכותו לשלול רישיון זה - ובשל כל אלה תאגידי מונית אשר אינם עומדים בתנאי הרישיון ממשיכים להפעיל מונית בקווי שירות.

אי-אכיפת העמידה בתנאי הרישיון לנסיעת שירות מאפשרת קיום תחבורה ציבורית "פירטית", אשר גורמת למשק בזבוז רב, משום שהיא מתחרה בתחבורה הציבורית המסובסדת. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לשקול לנקוט צעדים נגד מפרי החוק, עד כדי ביטול הרישיון שלהם לנסיעת שירות, על פי חומרת ההפרה של הרישיון.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מ-1.5.15: "בכל הקשור לפיקוח ובקרה על ענף המונית, קיימים קשיים רבים שנובעים מסתירה בין הרצון של המשרד 'ליישר' את פעילות המונית ולגרום לכך שיפעלו אך ורק על פי רישיונות הקווים, לבין הרקע לפעילות לא חוקית, שבמקרים רבים קשור בדעיכה של הענף ובחוסר יכולת של העוסקים בו להתפרנס בכבוד. מצד אחד המשרד אינו רוצה להעלים עין מפעילות לא חוקית, ומצד שני אינו רוצה להביא לחיסול הענף... במצב הנוכחי, לחץ מוגבר מביא להפסקת הפעילות החוקית[...]. תאגידיים רבים פשוט הפסיקו לחדש את הרישיונות לאור הבקרה, ואילו לחץ מתון מביא לכך שבעלי המונית מעדיפים להמשיך לספוג קנס אחת לתקופה מסוימת תוך המשך ההפרה. אנו מנסים למצוא את האזיון, ולספק מענה ולו חלקי לבעיה זו במסגרת גיבוש עקרונות לחוק החדש".

עוד ציין משרד התחבורה כי יפעל להתאמה טובה יותר של אופי הבקרה לאופי הפעילות בענף המונית, ולהפיכת תהליכי הבקרה והאכיפה למסודרים ויעילים יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובה זו של משרד התחבורה מלמדת ביתר שאת על הצורך להסדיר בהקדם את הפעילות בענף המונית, כדי להבטיח שהיא מתבצעת על פי החוק.

## הפיקוח על המוניות המיוחדות

המוניות הן אמצעי תחבורה ציבורי שיכול להתחרות ביתרונות התפעוליים של כלי הרכב הפרטיים ולספק לציבור ניידות זמינה ממקום למקום. שירותי מוניות זמינים ויעילים עשויים להיות אחד מהשיקולים של בעלי כלי רכב פרטיים להמיר את הוצאות הרכישה והתחזוקה של כלי רכב קבוע ברכישת שירותי ניידות באמצעות נהגים מקצועיים. שירות המוניות המיוחדות נועד להיות שירות משלים לתחבורה הציבורית המסובסדת. בשונה מנהגי מוניות השירות, נהגי המוניות המיוחדות אינם חייבים לפעול באמצעות תחנת מוניות המאגדת קבוצת מוניות, אולם רבים מהם מעדיפים לפעול באמצעות תחנות כאלה, כדי להגדיל את היקף הפעילות שלהם.

1. לפי תקנות התעבורה, על בעל מונית מיוחדת או מי שהמונית בשליטתו מוטלות בין היתר החובות והמגבלות האלה: לא להשתמש במונית אלא למתן שירות לציבור; לא לסרב להסיע כל נוסע המוכן לשלם את שכר ההסעה ואת מטענו, אלא אם כן יש סיבה סבירה לסירוב; לא להסיע נוסע נוסף על מזמין הנסיעה והנלווים אליו, אלא אם כן ביקש זאת המזמין; להסיע את הנוסע למחוז חפצו בדרך הקצרה ביותר האפשרית בנסיבות אותה שעה ואותה נסיעה ולא לשהות בדרך יותר מהזמן הדרוש בנסיבות אלה; לעזור לנוסע, כאשר הדבר נדרש, בהיכנסו למונית ובצאתו ממנה וכן בהטענת מטענו ובפריקתו; לא להסיע מונית ולא להפעילה, אלא אם כן היא מסומנת בסימני ההיכר כמפורט בתוספת לתקנות התעבורה; להתקין בה מונה<sup>14</sup> ולהפעילו על פי התקנות האמורות. צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ג-2013, קובע מחיר הסעה מרבי לנסיעה מיוחדת לפי מונה ולנסיעה מיוחדת שלא לפי מונה<sup>15</sup>. כאמור, לפי הפקודה, יש למשרד התחבורה סמכות אכיפה פלילית בלבד כלפי המוניות המיוחדות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שהיקף הפעילות של המוניות המיוחדות הוא ניכר, הועסקו במועד סיום הביקורת באגף הפיקוח שלושה פקחים בלבד. זאת ועוד, תפקידם העיקרי של פקחים אלה היה לבצע בקרה על יתר מפעילי התחבורה הציבורית.

עוד הועלה כי משרד התחבורה אינו יוזם פעולות פיקוח על המוניות המיוחדות, שהן רוב המוניות בארץ, אלא מבצע פעולות כאלה רק במקרים של תלונות - ומכאן שבפועל כמעט אין פיקוח על המוניות המיוחדות.

2. עד ליולי 2012 מסר אגף הפיקוח את דוחות הפיקוח שנכתבו בעקבות תלונות לידי חוקר שהוא עובד משרד התחבורה. חוקר זה, שהוסמך לתפקידו על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, הזמין את הנהגים ואת בעלי רישיונות ההפעלה לתשאול בעקבות דוחות אלה, לביסוס כתב אישום נגדם. עם סיום החקירה מסר החוקר את תיק החקירה למחלקת תביעות במשרד, לשם הכנת כתב אישום נגד הנהג ולעתים גם נגד בעלי רישיון ההפעלה.

משרד מבקר המדינה העלה כי מיולי 2012 ועד מאי 2013 לא טיפל משרד התחבורה כלל בתלונות שעניינן המוניות המיוחדות, אלא הפנה אותן למשטרת ישראל.

14 לפי תקנה 485, מונה הוא מתקן לקביעת שכר ההסעה במונית על פי המרחק, זמן הנסיעה וההמתנה, המופעל באמצעות מפתח והמאושר בידי המפקח.

15 ראו בקובץ דוחות זה בנושא התמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק, בפרק הפיקוח על המחירים, עמוד 3.

ראש אגף הפיקוח מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי האגף אינו מטפל בתלונות על המוניות המיוחדות בשל מחסור בפקחים וחוקרים ובשל היעדר סמכויות חקירה, בעקבות ביטול צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעה באוטובוסים ומוניות), התשל"ד-1974. ראש אגף הפיקוח הוסיף כי במאי 2013 נקבעו מחדש, בשיתוף השר לביטחון הפנים, סמכויות החקירה של משרד התחבורה תוך שעובדי המשרד נזקקים לקבל הסמכה על ידי המשרד לביטחון פנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לשפר במידה ניכרת את מערך הבקרה על מפעילי המוניות המיוחדות, על מנת לשפר את איכות השירות לציבור.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על משרד התחבורה ליזום חקיקה ראשית אשר תסדיר את סמכויות החקירה שלו. כמו כן, מן הראוי שמשרד התחבורה ייזום שינוי חקיקה שיאפשר אכיפה מינהלית על מפעילי המוניות המיוחדות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען משרד התחבורה כי לא ניתן לבצע באופן שגרתי בקרה על פעילותה של כל מונית מיוחדת, מכיוון שמספרן של המוניות המיוחדות רב יותר ממספרן של מוניות השירות, ומאחר שהמוניות המיוחדות אינן מחויבות לפעול במסגרת תחנת מוניות או באזור מסוים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לגבש תכנית פעולה לבקרה על המוניות המיוחדות, ולו גם מדגמית, כדי לוודא שהן פועלות על פי החוק ותקנות התעבורה, וכי מפעיליהן מקפידים על רמת שירות ורמת בטיחות נאותות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד האוצר כי יש לשפר את רמת הפיקוח הקיימת כיום על ענף המוניות, באמצעות ייעול מערך הפיקוח הקיים, וכי אי-ביצוע פיקוח כנדרש משפיע ישירות על רמת השירות לנוסעי המוניות ולעתים אף על בטיחותם.

## ליקויים במערך גביית הקנסות

1. כאמור, מתן רישיונות לקווי שירות ולנסיעת שירות מותנה בהתחייבות ובמתן ערבות לעמידה בתנאי הרישיון, הן של התאגיד המבקש - בסך 150,000 ש"ח - והן של בעלי המוניות הפועלות במסגרתו - בסך 5,000 ש"ח. לפי תקנות התעבורה, תאגיד המבקש לקבל רישיון הפעלה יצרף לבקשתו התחייבות חתומה למילוי תנאי הרישיון. נוסח ההתחייבות מצוין בטופס 4, המצורף לתקנות התעבורה. ההתחייבות כוללת בין היתר הצהרה של התאגיד, ולפיה הוא מסכים לכך שאם נוכח המפקח על התעבורה לדעת שהפעלת קו השירות נעשית בניגוד לתנאי הרישיון וההתחייבות, כולם או מקצתם, הוא רשאי לחלט סכומים מהערבות הבנקאית שהפקיד אצלו התאגיד, כמפורט ברשימת הפרות. למשל, ברשימת הפרות נקבע כי הקנס אשר יוטל על בעל רישיון הפעלה בגין חריגה מהמסלול הוא עד 5,000 ש"ח ועל בעל רישיון לנסיעת שירות - עד 1,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי המפקח הורה להפחית במידה ניכרת את סכומי הקנסות המוטלים, עד לעשירית מתעריפי הקנסות המרביים הקבועים בתוספת לתקנות התעבורה. ההפחתה בוצעה על אף ההפרות המהותיות והתכופות אשר מבצעים תאגידי מוניות השירות, ועל אף ההשפעות שיש להפרות על שאר מפעילי התחבורה הציבורית ועל ציבור הנוסעים.

2. הפקודה קובעת כי אם תאגיד מוניות שירות או בעל מונית שירות אינם משלמים את הקנסות שהוטלו עליהם, משרד התחבורה רשאי לגבות את הקנסות באמצעות חילוט הערבות הבנקאית שהופקדה, כולה או מקצתה, לאחר שנתן לבעל הרישיון הזדמנות להשמיד את טענותיו.

נמצא ליקוי בדרך פעולתו של משרד התחבורה בנוגע לגביית הקנסות: כאשר מפעיל קו שירות אינו משלם כמה קנסות שהוטלו עליו, משרד התחבורה מחלט את הערבות רק פעם בשנה קלנדרית ולאחר מכן אינו משתמש בסמכותו לחלט את סכום הערבות שנשאר כדי לגבות קנסות נוספים שהוטלו באותה שנה, וגם אינו מתנה את המשך ההחזקה ברישיון באותה שנה בהפקדת ערבות נוספת; יתרה מזו, במקרים רבים משרד התחבורה אינו מחלט את הערבות גם לגבי הקנס הראשון וכן אינו מתנה את חידוש רישיון ההפעלה בתשלום הקנסות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי הערבות נועדה להבטיח כי הנהג ותאגיד מוניות השירות יקיימו את תנאי הרישיון להפעלת קו שירות. חילוט הערבות בלי לדרוש ערבות חדשה עלול ליצור מצב שבו בעלי רישיון להפעלת קו שירות ולהפעלת מונית שירות ממשיכים לפעול עד למועד חידוש הרישיון, בלי שיש בידי משרד התחבורה בטוחה לקיום התחייבויותיהם. על משרד התחבורה לקבוע הסדר שלם יותר לגבי הפקדת ערבות חדשה במקום הערבות שחולטה, כתנאי להמשך ההחזקה ברישיון.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הפחית את הקנסות על תאגידי המוניות ולא התנה את חידוש הרישיונות בהפקדת ערבות חדשה, עקב מצבם הקשה של התאגידים, עד כדי חוסר יכולת להמשיך לפעול ללא חריגות מתנאי הרישיון. המשרד הוסיף כי הוא אינו מעלים עין מהפרות תנאי הרישיון, אך גם אינו מעוניין למוטט את ענף המוניות, ולכן הוא נוקט אכיפה מידתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא תקין שמשרד התחבורה ישלים עם הפרות חוזרות ונשנות של תנאי הרישיון. משרד מבקר המדינה מוסיף כי תשובתו של משרד התחבורה מלמדת ביתר שאת על הצורך בקידום רפורמה בענף המוניות ובהסדרה מחדש של הפעילות בו בהקדם.

## שינויים במערך המוניות המיוחדות

סמוך לתחילת הביקורת דווח כי חברה מחו"ל המפעילה שירותי הסעה באמצעות נהגים של כלי רכב פרטיים מתכוונת לפעול גם בישראל<sup>16</sup>. השירות ניתן באמצעות יישום להזמנת נסיעה מהטלפון הנייד. במועד ביצוע הביקורת פעלה החברה להסדיר את הפעלת השירות בחוק, שכן כאמור, לפי החוק נדרשים להסעה בתשלום מונית ורישיון מיוחד. שירות כאמור מאפשר להתחרות במוניות באמצעות תעריפים זולים, מאחר שהוא אינו ניתן באמצעות מונית, וממילא אינו מצריך לשאת בתשלום הנדרש בחוק עבור רישיון להסעת נוסעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כוונתה של חברה זו לפעול בישראל מחייבת את משרד התחבורה לקבוע מדיניות גם בנושא ההסעה בתשלום באמצעות נהגים של כלי רכב פרטיים. אם יחליט משרד התחבורה לאפשר הסעה מסוג זה, עליו לפעול להסדרתה בחוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה כי "במסגרת גיבוש עקרונות מדיניות לענף המוניות, נערכים דיונים גם באופי השינויים הרצוי בענף המוניות המיוחדות, כולל השלכות של שירותים חדשים כפי שמציעה חברת הובר. המשרד פועל לגבש פתרון חוקי שיסדיר את האפשרות לביצוע נסיעות בתשלום רק במסגרת מפקחת יותר כנהוג כיום או למעלה מכך, ולא על ידי נהגים פרטיים שאינם מחויבים לעמוד בקריטריונים כלשהם".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד האוצר כי על משרד התחבורה לקבוע מדיניות אשר תאפשר, במגבלות הנדרשות, כניסה של טכנולוגיות חדשניות שיכולות להשפיע באופן חיובי על ענף התחבורה.

## סיכום

בביקורת נמצאו ליקויים רבים הנוגעים להסדרה החוקית של הפעילות בענף המוניות ולפעילות של משרד התחבורה בתחום רישוי המוניות והפיקוח על פעילותן.

בשנת 2005 הוסף התיקון לפקודה, שעיקרו הסדרת הפעילות בענף המוניות. התיקון הוגדר מלכתחילה זמני בלבד, עד לשנת 2010, אולם משרד התחבורה המליץ לכנסת להאריך את תוקפו עד לסוף שנת 2015. יתרה מזאת, אף שחלו שינויים בתחבורה הציבורית, אשר הייתה להם השפעה על פעילות ענף המוניות, לא ביצע משרד התחבורה קרוב לעשר שנים בדיקה מקיפה של מצב הענף ולא הכין תכנית ליצירת תחרות בתחום התחבורה הציבורית, להסדרת הפעילות בענף המוניות ולשילובו של הענף במערך התחבורה הציבורית.

עוד נמצא כי בשנים האחרונות חרגו תאגידי מוניות רבים באופן קבוע מהמסלול של קווי השירות הקבועים ברישיון ההפעלה שלהם. מצב דברים זה פגע ביעילותה של התחבורה הציבורית דבר שעשוי להשפיע על גובה הסובסידיות שהמדינה משלמת למפעילים האחרים של תחבורה זו.

16 חברת אובר (Uber).

גם בבקרה על המוניות נמצאו ליקויים רבים. לגבי מוניות השירות, נמצא כי עד לשנת 2013 לא נעשתה כלל בקרה על פעילותן, וכי גם כאשר התקשר משרד התחבורה עם חברת בקרה הוא לא וידא שהיא תמלא את חובותיה לפי ההסכם שנחתם עמה, כדי שהבקרה תהיה יעילה. עוד נמצא כי משרד התחבורה אינו אוכף את העמידה בתנאי הרישיון כראוי, כי המפקח אינו משתמש בסמכותו לשלול את רישיון קו השירות כאשר הדבר נדרש, וכי מערך גביית הקנסות וחילוט הערבויות אינו פועל כראוי. לגבי המוניות המיוחדות, נמצא כי משרד התחבורה אינו מבצע פעולות פיקוח יזומות על מוניות אלה למרות מספרן הרב, וכי במשך קרוב לשנה הוא לא טיפל בתלונות שעניינן מוניות אלה.

על משרד התחבורה לבצע בהקדם בדיקות מקיפות לגבי מצב ענף המוניות, להכין תכנית כוללת להסדרת הפעילות בענף ולשילובו במערך התחבורה הציבורית, לשפר את מערך הבקרה ואת מערך גביית הקנסות וכן לפעול לשינוי המצב החוקי הקיים בכל הנוגע לסמכויות החקירה והאכיפה של משרד התחבורה - כל זאת על מנת לקיים שירותי תחבורה ציבורית מסודרים, איכותיים, יעילים ואמינים.