



רישוי הפעלת מונית

תכנית להפחתת נטל רגולטורי- דו"ח מסכם

תאריך : 28/03/2019

עורכי הדוח : דנה גינזבורג, אורי פרידלנד ועידו אליה (אלמקייס)

1. רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.14, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מהווה סיכום של המידע שהצטבר במשרד התחבורה, במסגרת הפעילות של אגף היסעים בתחום מוניות.

יישום ההחלטה מבוסס על 'המדריך להפחתת נטל רגולטורי'. בבסיס המדריך, עומדת ההבחנה בין איסוף המידע לגיבוש התכנית. איסוף המידע מתבצע ע"י מיפוי של העומסים בשני צירים מקבילים: אצל הרגולטור ואנשי המקצוע במשרד בציר אחד, ובשיח עם בעלי עניין בציר השני. במקביל למיפוי העומסים, מתבצעת מדידת הנטל הרגולטורי הקיים המאפשרת זיהוי של עומסים שייתכן ולא עלו במיפוי העומסים האיכותני.

כך למעשה, שלושה צירים מזינים את גיבוש התכנית: מיפוי העומסים המשרדי, מיפוי העומסים בשיח עם בעלי עניין אשר חווים את העומסים 'על בשרם', וציר המדידה שמאפשר מדידת העלויות בפועל.

מסמך זה נועד לסכם את תהליך מיפוי העומסים כפי שהתבצע בציר השיח עם הרגולטור ואנשי המקצוע במשרד, יחד עם סיכום המדידה של הנטל הרגולטורי.

2. פעילות הרגולטור

2.1. אינטרס ציבורי, ועיקרי הפעילות של הרגולטור בתחום

כ-13% מכלל הנסיעות בתחבורה ציבורית בישראל נעשות במוניות. בישראל פועלות 2 סוגי מונית: מוניות שירות – מונית גדולה אשר נוסעת במסלול קבוע, ומוניות מיוחדות (המכונות גם "ספיישל") – לרוב רכבים פרטיים, אשר נוסעים בהתאם לבקשת הצרכן. נפח הנסיעות מתחלק בקירוב באופן שווה ביניהן, על אף שכ-90% מהמוניות בישראל הן מוניות מיוחדות. דו"ח זה יעסוק במוניות מיוחדות בלבד (להלן: "מונית")¹. למערך המוניות צרכנים שונים. ראשית, המוניות משמשות ציבור שמערכי התחבורה הציבורית האחרים אינם מתאימים לו, בין אם בשל שעות פעילותן, עומסן, או נגישות מצומצמת. למשל: קשישים ומוגבלים בניידות, צעירים היוצאים לבלות, קונים עמוסי סלים וכדומה. שנית, המונית מאפשרת גמישות גבוהה במסלול הנסיעה, בנקודות האיסוף וההורדה ובעיתותיה. כיוון שלא נדרשת הזמנה מוקדמת המוניות יכולות לאסוף נוסעים מזדמנים וכן להוריד נוסעים בכל נקודה ללא הגבלה לתחנה, זאת בניגוד לאמצעי תחבורה ציבורית אחרים. שלישית, המוניות מהוות תחליף לכלי רכב פרטי, תחליף שנדרש במקרים בהם האוטובוסים והרכבות אינם מגיעים ליעד הנדרש, או מחוץ לשעות הפעילות של אמצעי תחבורה ציבורית אחרים. כמו כן, מערך המוניות הוא מערך התחבורה הציבורית היחיד שפועל בשבתות וחגים, ועל כן הכרחי להתניידות הציבור שאינו בעל רישיון נהיגה או רכב.

בשל השימושים הרבים והקהל הרחב שמשמש במוניות, בשל הא-סימטריה במידע בין הנהג לנוסע, והמשמעות הגדולה של המוניות למערך התחבורה הציבורית בישראל מפקח הרגולטור על הענף. פיקוח זה מתבצע במספר אופנים:

א. קבלת היתר להפעלת מונית – כולל רכישת זכות ציבורית בעלות של כ-250,000 ₪ (מהמדינה במישרין או מאדם פרטי שרכש זכות ציבורית בעבר), תשלום אגרה שנתית על סך 75 ₪ וסימון

¹ מוניות השירות מרושנות כקו, בדומה לאוטובוסים, ולאור הרפורמה שעברו השנה לא ינותחו במסגרת דו"ח זה.

המונית ("קובע", לוחית זיהוי ייעודית ולוחית הזדהות בפנים הרכב). הדרישות המלאות מפורטות בסעיף 2.5.

- ב. הכשרה ייעודית לנהגי המונית וקבלת רישיון לנהיגה במונית (D1).
- ג. פיקוח על תעריפי נסיעה והזנתם במונים – נהגי המוניות מחייבים להשתמש במונה של אחת מ-2 חברות המפוקחות על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר. התעריפים משתנים מעת לעת בהתאם להנחיות משרד האוצר.

2.2. הבסיס החוקי לפעילות

- א. [פקודת התעבורה \[נוסח חדש\]](#)
- ב. [תקנות התעבורה, תשכ"א 1961](#)

2.3. היתרים ורשיונות הניתנים על ידי הרגולטור

רישיון/אגרה	מספר מחזיקי הרישיון\משלמי האגרה
רישיון/זכות ציבורית להפעלת מונית ("מספר ירוק")	כ- 25,000
אגרת רישיון הסעה	כ- 21,000

היתרים ורשיונות אלו נפרדים האחד מהשני. אדם יכול להחזיק בזכות ציבורית להפעלת מונית, להשכירה לאחר או להחזיקה כבכנס שאין בו שימוש. כמו כן, יכול אדם להחזיק בזכות ציבורית למונית אך לא להיות בעל רישיון D1 לנהוג בה ולהפך- יכול להיות בעלת רישיון נהיגה במונית ולעשות שימוש בזכות ציבורית שבבעלותו של אחר (על ידי היותו נהג שכיר או על ידי שכירת הזכות הציבורית).²

דו"ח זה לא יעסוק בקבלת רישיון D1, טיוב הרגולציה לתחום זה בוצע במסגרת תהליך טיוב הרגולציה של רישיונות מקצועיים ב-2017.³

2.4. רגולציה ורגולטורים משיקים

- א. רשות הרישוי- מנפיקה ומבקרת את רשיונות הנהיגה למונית. אחראית בנוסף על הנפקת רשיונות הרכב של המוניות.
- ב. הוועדה לפיקוח על המחירים (משרד האוצר) – קובעת תעריפי נסיעה במונית.
- ג. משטרת ישראל- אחראית על האכיפה, נותנת האישור לכך שהנהג לא עבר עבירות פליליות.
- ד. רשות המיסים - כאשר בעל מונית מבקש למכור את המונית שבבעלותו עליו להסדיר את עלויות המס עליהן קיבל הנחה כשרכש את מונית. הסדרה זו מתבצעת מול סניפי הרשות.

2.5. הרחבות פעילות הרגולטור

- א. כפי שפורט בסעיף 2.3 ישנם רישיונות שונים הניתנים על ידי משרד התחבורה ונדרשים כדי להפעיל מונית, ביניהם זכות ציבורית להפעלת מונית. זכות זו הינה נכס סחיר. כלומר, אדם פרטי רוכש אותה מהמדינה ומרגע שנמכרה לו יכול הוא למכור אותה לאדם אחר בשוק הפרטי, להשכיר אותה או להעביר אותה בירושה. הזכות הינה ייחודית לענף המוניות בארץ, ולא קיימת בענפים דומים (למשל היסעים, הובלת מטענים).

² כיום מחזיקים כ-53,000 אנשים ברישיון נהיגה D1, התהליכים הרגולטוריים של רישוי נהיגה מקצועית עברו טיוב רגולציה בשנת 2017 וניתן לראות את תוצרי התהליך [כאן](#)

³ ניתן לעיין בדו"ח באתר הרגולציה הממשלתי, [כאן](#).

ב. מטרתה המקורית של המדינה בשליטה על זכות זו הייתה וויסות מספר המוניות הפעולות בענף. המדינה ניסתה למנוע מצבי קיצון של הצפת השוק במוניות או מחסור בהן.⁴ עד שנת 1998 הייתה נהוגה בישראל שיטת המכסות,⁵ לפיה קובעת המדינה בכל שנה את מספר המוניות הרצוי ומנפיקה מספר מוגבל של זכויות ציבורית להפעלת מונית. שיטה זו יצרה קשיים בנוגע לקביעת הזכאות לרישיון ולמחירו. ב-1997 המליצה ועדה של משרד התחבורה לפתוח את הענף לכל נהג העומד בקריטריונים של המשרד וקבעה מחיר אגרה ריאלי לפי מחירי השוק. מתוך התחשבות בנהגי מוניות שעבדו שנים רבות כשכירים, נקבע בעבורם מחיר אגרה נמוך יותר של 130 אלף ש"ח, אותו יכלו לממש עד שנת 2007.

כיום, אומנם המדינה עדיין שולטת על הנפקת הזכויות, אך הזכות נמכרת לכל דורש העומד בקריטריונים בסיסיים המוגדרים בחוק. סכום האגרה צמוד למדד ועומד (נכון לספטמבר 2018) על כ-253,000 אלף ש"ח. תהליך רכישת הזכות (מהמדינה או באופן פרטי), כולל פתיחת תיק בקשה במשרד, תשלום אגרה על הגשת הבקשה, הצגת התשלום במשרדי הרגולטור, הצגת תעודות המעידות על היותו של הדורש תושב ישראל, מעל גיל 18, ללא עבר פלילי, וקבלת אישור מהוועדה המאשרת. וועדה זו, בראשות שופט מחוזי, מאשרת באופן אוטומטי את בקשותיהם של כל מי שאיננו בעל עבר פלילי. הוועדה מתכנסת אחת לחודש ומהווה גורם מעכב בפני המבקשים לרכוש זכות זו. את אישור הוועדה נדרשים לקבל גם יורשיו של בעלי זכות ציבורית, והרוכשים זכות זו בשוק הפרטי. השוכר זכות ציבורית מאדם אחר ללא העברת בעלותה לא נדרש לקבל שום אישור מהמדינה לשימוש בה.

ג. משרד התחבורה מעודד הנגשת מוניות לבעלי צרכים מיוחדים, ולכן נותן הקלה בתשלום לקבלת רישיון להפעלת מונית (50% מסך העלות של רישיון להפעלת מונית) עבור הפעלת מונית נגישה, העומדת בדרישות המשרד.⁶ המשרד מנפיק רישיונות לעד כ-1000 מוניות מסוג זה.

ד. בשנים האחרונות החלו להיות נפוצות בעולם חברות המספקות שירותי "קריאת רכבים" (לדוגמה: אובר, ליפט). חברות אלה מאפשרות יצירת קשר והסעה בתשלום בין נהגים ובפועל השירות שהן מאפשרות זהה לשירות המוניות. כך, נוצר מצב בו הנהגים ונותני השירות העובדים בהם "עוקפים" את חובות הרישוי. כתוצאה מכך, תחום זה מוביל התנגדויות נרחבות מצב נהגי המוניות ומצד בעלי הזיכיון להפעלתן, בשם הטענה שהם נאלצו לשלם למדינה עבור עבודתם זו.

ה. במדינות רבות קיים שירות מקביל לשירות המוניות - שירות השכרת נהגים באופן פרטי (PHV - Private Hire Vehicle) המוגבל להסעת נוסעים רק בהזמנה מראש. שירות זה שונה ממדינה למדינה - לעיתים הוא מפקח בתחומי התמחור ואיכות השירות ויש שאיננו מפקח כלל. שירות זה מהווה למעשה הרחבה של שירות המוניות.

⁴ קיים איזון עדין בין עודף מוניות והצפת השוק לבין מחסור במוניות. במצב של הצפת השוק, מראים מחקרים כי נוסעים עוברים מתחבורת המונים למוניות ואילו שיעור עליית השימוש בהן מצד בעלי רכבים עולה באופן מוגבל, דבר המגדיל את הגודל בכבישים. לעומת זאת, כשיש מחסור בשוק, שירות המוניות ופריסתן הופך לפחות יעיל ואמין.

Clewlrow, Regina R. and Gouri S. Mishra (2017) Disruptive Transportation: The Adoption, Utilization, and Impacts of Ride-Hailing in the United States. Institute of Transportation Studies, University of California, Davis, Research

Report UCD-ITS-RR-17-07.

⁵ הגבלת מספר המוניות באמצעות מכסה קיימת במקומות נוספים בעולם, ביניהם ניו יורק, שיקגו, פריז וגרמניה.

⁶ מסומנת בסמל הנגישות הבינ"ל, מאפשרת הסעת לפחות שני נוסעים הנעים, רוחב הדלת המיועדת לכניסה של אדם הנע בכיסא גלגלים, יאפשר מעבר חופשי של הכיסא ולא יפחת מ-100 ס"מ במקום הצר ביותר, המעבר מהדלת המיועדת למקום המיועד לנוסעים הנעים כל כיסא גלגלים יהיה ישר ופנוי ממכשולים, הותקנו בה אמצעים לעיגון כיסא הגלגלים והיושב בו להבטחת יציבותו בעת הנסיעה, הגובה הפנימי במונית יאפשר ישיבה נוחה לאדם הנע בכיסא גלגלים, הידיות הפנימיות במונית יהיו בצבע הנוגד את סביבתן, הותקן בה מתקן הרמה מסוג כבש נייד או קבוע או מעלון אנכי קבוע, הותקן בה אמצעי המיועד לעליה ולירידה של אנשים עם מוגבלות שאינם נעים על כיסא גלגלים (מדרגה נשלפת), כך שהבדלי הגובה מפני הדרך למדרגה ובין המדרגה לשפת פתח הכניסה, לא יעלה על 10 ס"מ.

- ו. הקשר של הרגולטור עם הציבור בתחום המוניות מסורבל ולא ממוחשב כלל באף שלב בתהליך. כדי לשלם את כל אחת מהאגרות שמחוייבים המפוקחים לשלם עליהם להגיע למשרדי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בירושלים בימי קבלת הקהל, לאסוף שובר עימו עליהם לשלם בבנק הדואר, ולחזור למשרד בירושלים בכדי להציג אישור תשלום.
- ז. קיים קושי רב במציאת הדרישות והמסמכים אותם על המפוקחים להציג, פער שמוביל להעברת המידע מפה לאוזן, וטרטור רב של המפוקחים. הדרישות בהן מגיש הבקשה צריך לעמוד מפורטות בפסקה ד' לסעיף זה.

3. מיפוי עומסים

3.1. סיכום הפעילות שבוצעה

תהליך טיוב הרגולציה לענף המוניות הינו במסגרת תוכנית החומש של משרד התחבורה לטיוב רגולציה. התהליך הובל על ידי צוות טיוב רגולציה במשותף עם הרגולטור. עוד טרם הניתוח הצביע הרגולטור על העומסים שזוהו בתהליך הטיוב, והדגיש את הסרבול שבצורך שבהעדר מערכת ממוחשבת ודרישה להגיע למשרדים בירושלים, את העיכוב בתהליך אישור רכישת זכות ציבורית על ידי וועדת המוניות. בנוסף, בתאריך 7/2/2019 נשלח סקר למפוקחים על מנת ויעלו את העומסים אותם חווים.

3.2. רשימת העומסים שמופו

עומס	פירוט	סיווג	סיבות	השלכות	כיווני פתרון
הגעה למשרדי הרגולטור מספר רב של פעמים	כדי לרכוש זכות ציבורית להפעלת מונית נדרש המפוקח להגיע לכל הפחות 5 פעמים למשרדי משרד התחבורה בירושלים.	בירוקרטיה	ריבוי שלבים וגורמים	עלות ישירה התמשכות תהליכים	• מחשוב התהליך
הגשת בקשה לוועדת המוניות והמתנה ארוכה להחלטתה	כדי לקבל רישיון להפעיל מונית או כדי לרכוש זכות ציבורית להפעלת מונית יש להגיש בקשה לוועדת המוניות במשרדי משרד התחבורה בירושלים. הוועדה מאשרת אוטומטית כל מי שעומד בתנאי הסף	בירוקרטיה	ריבוי שלבים וגורמים. זמינות הרגולטור	עלות ישירה התמשכות תהליכים	• ביטול הוועדה ואישור אוטומטי לכל העומדים בתנאי הסף
דיון כפול בוועדת המוניות	אדם שקונה זכות ציבורית נוספת נדרש לקבל פעם נוספת אישור מוועדת המוניות	דרישה	כפילות	התמשכות תהליכים עלות ישירה	• ביטול הוועדה ואישור אוטומטי לכל העומדים בתנאי הסף
תשלום אגרה שנתית לרישיון הסעה	נהגי מוניות נדרשים לשלם אגרה שנתית בסך 75 ₪ בבנק הדואר	בירוקרטיה	ריבוי שלבים וגורמים	עלות ישירה	• מחשוב האגרה

תשלום גבוה מאוד לרכישת רישיון ההפעלה	עלות גבוהה מאוד של רכישת זכות ציבורית מהמדינה (253,000 ש"ח)	דרישה	סף דרישות גבוה	עלות ישירה חסם תחרותי	• תלוי סביבה פוליטית
--------------------------------------	---	-------	----------------	-----------------------	----------------------

3.3. עומסים נוספים ונושאים רוחביים

א. מרבית העיכוב בהליך קבלת זכות ציבורית להפעלת מונית נובע בשל התנהלות פנימית של הרגולטור. זאת בשל דרישות רבות מהמפוקחים אותן הרגולטור צריך לבדוק וכן סירבול בתהליך הפנים משרדי של בחינת תנאי הסף.

4. השוואת עומסים בין המיפוי המשרדי למיפוי בעלי הענין

ככלל, הייתה התאמה בין הנושאים שהועלו ע"י המפוקחים לאלו שעלו בציר הרגולטור, אם כי המפוקחים הדגישו יותר את הדרישות ופחות את הבירוקרטיה.

5. מדידה - מסקנות מרכזיות

5.1. תיאור התהליך

חישוב זה מבוסס על מחשבון המדידה שפרסם משרד ראש הממשלה לצורך ביצוע תחשיבים במסגרת תהליכי טיוב רגולציה.

חישוב זה מתייחס לתהליך קבלת רישיון להפעלת מונית בדרכים שונות. עם זאת, החישוב לא מתייחס לעלות הגבוהה של הרישיון עצמו, אלא לעלויות הנובעות מתהליך הרכישה בלבד. החישוב בוצע עבור הכמויות להלן, על פי מאגר הנתונים של משרד התחבורה:

- 1,100 בקשות שנתיות בנוגע לרישיון להפעלת מונית- מתוכן 1,000 לטובת העברת בעלות ו-100 לקבלת אישור לרכישת רישיון חדש.
- 21,000 נהגים פעילים.
- 25,000 בעלי רישיון להפעלת מונית.
- מספר זניח של מוזמנים לוועדת המוניות לראיון בתהליך הרכישה (מחושב עבור 6 מופעים בשנה).

תהליך	תת-תהליך	עלות בירוקרטיה בש"ח	ימי המתנה	כמות מופעים משקית לשנה	עלות בירוקרטיה – משקית בש"ח	ימי המתנה - משקי
קבלת רישיון להפעלת מונית - רישיון חדש או העברת בעלות (תהליך זהה)	תשלום אגרה	1,302	0	1,106	1,439,606	0
	פתיחת תיק בקשה במשרד	914	30	1,106	1,011,326	33,180
	וועדה	6,766	75	1,106	7,483,085	49,950
	קבלת אישורים ורכישה	1,302	0	1,106	1,439,606	0
סה"כ קבלת רישיון/העברת בעלות						
תפעול מונית שוטף	תשלום אגרת רישיון הסעה	1,302	0	21,000	27,334,300	0
	אחזקת מונה תקין	366	0	21,000	7,680,960	0
	הפעלת מונית	0	0	0	0	0
	סה"כ תפעול מונית שוטף	1,668	0	21,000	35,015,260	0
סה"כ						
		11,952	105	22,106	46,388,883	83,130

5.2. עלויות נוספות

- עלות רישיון ההפעלה מהמדינה הינה כ-253,000 ₪. (ניתן לרכוש רישיון זה מאדם פרטי, והמחיר עבורו עשוי להיות זול יותר).
- עלות הגשת הבקשה לרישיון (עלות נפרדת מעלות הרישיון עצמו) הינה 738 ₪ במידה והרכישה מתבצעת ישירות מהמדינה, 1900 ₪ במידה והרכישה מתבצעת מאדם פרטי.
- עלויות הדרישות לתפעול השוטף של מונית – תשלום אגרה, סימון המונית בכובע, מספר מזהה ותו שם הינה כ-906 ₪ בחודש למונית.
- סה"כ עלות דרישות אלו הינה כ-299,618,200 ₪ למשק הישראלי בשנה.

5.3. השוואת עומסי הרגולציה לעלויות המדידה

- העומס הבירוקרטי בתהליך הוצאת רישיון למונית נובע ממספר מרכיבים מרכזיים:
- הדרישה להגיש את הבקשה במשרדי משרד התחבורה בירושלים, תל אביב או חיפה בלבד.
 - המתנה לאישור בוועדה של כ-30 יום.
 - תשלום גבוה מאוד על הזכות הציבורית.

6. תוכנית המשרד להפחתת הנטל

צעד	יעד לסיום
מחשוב הממשק למפוקחים והקמת מערכת מקוונת	12/2019
מעבר לתשלום מקוון של האגרות	12/2019
ביטול הוועדה המאשרת ואישור אוטומטי לכל העומדים בתנאי הסף	12/2020

7. אומדן הפחתת עלויות רגולציה

הפחתה באחוזים		הפחתה בערך מוחלט		לאחר טיוב				לפני טיוב				כמות שנתית	תהליך
לפי ימים	לפי ש"ח	בימים	בש"ח	עלות משקית בימים	עלות משקית בש"ח	עלות בימים	עלות בש"ח	עלות משקית בימים	עלות משקית בש"ח	עלות בימים	עלות בש"ח		
56	98	46350	11,170,965	36,780	202,658	30	166	83,130	11,373,623	105	10,284	1,106	קבלת רישיון להפעלת מונית - רישיון חדש או העברת בעלות
-	66	-	17,917,690	-	9,416,610	0	449	0	27,334,300	0	1,302	21000	תפעול מונית שוטף