

תחבורה שיתופית בישראל – ניתוח מדיניות והצעת מודל

ספי קלר
צביה זיכרמן
מאיר בוחניק
אריאל ארליך



תמוז תשע"ז – יולי 2017
נייר מדיניות מס' 35



צביה זיכרמן **חוקרת בפורום קהלת**

עורכת דין המתמחה בתחום החקיקה.
סטודנטית לתואר שני במשפטים
ומדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית.



ספי קלר

עורך דין בוגר הפקולטות למשפטים
ולמדע המדינה באוניברסיטה העברית.



אריאל ארליך **ראש מחלקת הליטיגציה** **בפורום קהלת**

עו"ד ארליך למד באוניברסיטה העברית
משפטים לתואר ראשון ושני ומחשבת
ישראל לתואר ראשון.



מאיר בוחניק **סמנכ"ל פורום קהלת**

סמנכ"ל פורום קהלת ומשמש גם
כעורך דין במחלקת הליטיגציה
בפורום. בוגר הפקולטה למשפטים
בבר אילן והמכללה למדינאות.

תודות:

תודתנו נתונה לחוקרים ועמיתים נוספים בפורום קהלת שהיו שותפים בכתיבת דוח זה וגיבושו, ובייחוד לדידי סן, שרון
שרייבה, יעקב חן-ציון, ד"ר אשר מאיר וד"ר מיכאל שראל.

תודתנו נתונה גם לנציגים מרשות ההגבלים העסקיים, ממשרד האוצר, מרשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, שהואילו
להיפגש עמנו וסייעו בתובנות חשובות והערות מועילות.

תחבורה שיתופית – בישראל – ניתוח מדיניות והצעת מודל

ספי קלר

צביה זיכרמן

מאיר בוחניק

אריאל ארליך



תמוז תשע"ז – יולי 2017

נייר מדיניות מס' 35

**תחבורה שיתופית בישראל ניתוח מדיניות והצעת מודל
ספי קלר, צביה זיכרמן, מאיר בוחניק ואריאל ארליך**

נדפס בישראל, תמוז תשע"ז – יולי 2017

מסת"ב 3-41-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

מבוא.....	1
א. על צרכנות שיתופית ותחבורה שיתופית.....	3
1. צרכנות שיתופית - מאפיינים ויתרונות.....	3
2. התחבורה השיתופית.....	4
3. התחבורה השיתופית והצורך ברפורמה.....	5
ב. השפעת התחבורה השיתופית על תחומים שונים.....	9
1. השפעה בטיחותית.....	9
2. השפעה כלכלית.....	12
3. השפעה תחבורתית.....	15
ג. עיקרי המודל המוצע.....	19
1. ביטול של איסור ההסעה בשכר תוך קביעת תו איכות.....	19
2. הותרת שוק המוניות המסורתית על כנו.....	20
3. האפשרויות שיעמדו לבחירת הנוסעים.....	21
4. האפשרות להסיע בשכר בלי תלות בפלטפורמות.....	21
5. היבטים נוספים.....	22
ד. רפורמה בתחום הרישוי.....	23
1. המצב החוקי בישראל: הסעה בשכר על ידי נהגי מוניות בלבד.....	23
2. מיקוד הבעיה.....	25
3. רפורמות ברישוי שנעשו במדינות שונות בעולם.....	26
4. הפתרון המומלץ לאימוץ בישראל בתחום הרישוי.....	28
5. הפגיעה בנהגי המוניות.....	32

ה. רפורמה בתחום הביטוח.....	33
1. המצב החוקי.....	33
2. מיקוד הבעיה.....	34
3. מודלים של ביטוח תחבורה שיתופית בעולם.....	34
4. המודל המוצע בתחום הביטוח.....	35
ו. מיסוי ההכנסות.....	37
1. המצב החוקי.....	37
2. מיקוד הבעיה.....	38
3. אפשרויות הפתרון – מבט אל העולם.....	39
4. הפתרון המוצע.....	40
ז. סוגיית יחסי העבודה.....	43
1. המצב החוקי.....	43
2. מיקוד הבעיה.....	44
3. אפשרויות הפתרון – מבט אל העולם.....	45
4. הפתרון המוצע.....	46
סיכום.....	47
הערות.....	51

יש לציין כי נייר זה אינו עוסק בשוק ההיסעים כולו, אלא בהסעה ברכבים פרטיים בלבד. לפיכך, הרפורמה המוצעת נוגעת במוניות אך לא באוטובוסים, באוטובוסים זעירים, ברכבים מדבריים לתיירות, בהסעת תלמידים ונכים, וכיוצא באלה. התחומים שנזכרו מוסדרים בחוק באופן ספציפי לנוכח הצרכים הייחודיים להם, כך שעניינם חורג מגבולותיו של נייר זה.

בפרק א נציג בקצרה את הצרכנות השיתופית ויתרונותיה, ואת התחבורה השיתופית, שהיא אחד היישומים המוצלחים של הצרכנות השיתופית. במסגרת זו נדון במהותו של השינוי שהתחבורה השיתופית נושאת בכנפיה, אשר מצדיק את אימוץ הרפורמה המוצעת בנייר זה.

בפרק ב יידונו שיקולי המדיניות בשאלת התחבורה השיתופית. נבחן את הטענות המרכזיות הנטענות נגד התחבורה השיתופית בהיבטים של מחיר הנסיעה, ביטחון הנוסעים, העומס בכבישים וההשפעה על התחבורה הציבורית. אנו סבורים כי רצוי ללמוד מן הניסיון שנצבר ברחבי העולם בתחום, תוך הסתייעות במחקרים שבחנו את ההיבטים הללו.

מחקר מדיניות זה עוסק בתחבורה השיתופית וממליץ על מדיניות רצויה לשילובה בישראל.

התחבורה השיתופית היא אחד היישומים המפותחים והמצליחים של רעיון הצרכנות השיתופית (sharing economy), אשר הולך וצובר תאוצה ונפח שוק בשנים האחרונות במגוון תחומים של צרכנות ומסחר. במצב החוקי השורר כיום בישראל שוק ההסעות בשכר סגור בפני תחרות, בשל איסור ההסעה בשכר החל על רכב שאינו מונית ועל נהג שאינו נהג מונית. שוק המוניות כפוף לאסדרה הדוקה, בדמות זכינות ופיקוח על מחירים. רוב צורותיה של התחבורה השיתופית אסורות כיום בישראל על-פי הדין, אשר אוסר הסעה בשכר שלא במסגרת ענף המוניות.

במוקד נייר עמדה זה עומדת הצעה לרפורמה יסודית בתחום, אשר תפתח את השוק ותאפשר קליטה ויישום של רעיון התחבורה השיתופית בישראל. נייר העמדה יציע פתרונות מומלצים בכל תחומי האסדרה הרלוונטיים – הרישוי, הביטוח, המיסוי ודיני העבודה – וייתחס לשאלות נוספות הכרוכות באימוץ רעיון התחבורה השיתופית.

"יש לאפשר קליטה

ויישום בישראל של

רעיונות וטכנולוגיות חדשים

ומתקדמים, במיוחד אם

יש בהם פוטנציאל לקידום

הרווחה ולמיצובה של ישראל

בחזית הטכנולוגיה."

3. **הרצון להגן על העוסקים בתעשיות מסורתיות אינו תכלית חברתית המצדיקה מניעת קדמה ורווחה.** עם זאת, תיתכן הצדקה לפיצוי של מי שנפגע משינויי אסדרה.

4. **יש לאפשר התפתחות טבעית של השוק,** ולכן אין לתפור רפורמה למידותיה של הטכנולוגיה הקיימת כיום. לפיכך אין לקבע פתרון למודל הקיים של פלטפורמות תחבורה שיתופית, אלא לאפשר שוק פתוח, שיתאפיין בגמישות טכנולוגית וכלכלית ויעודד יוזמה.

5. **אסדרה רצויה היא כזו שאינה יוצרת עיוותים** מלאכותיים בשוק ואינה מקימה חסמים ביורוקרטיים המדכאים אותו.

בפרק ג נציג את עיקרי המודל הרצוי להנהגת תחבורה שיתופית בישראל, על היבטיו השונים.

בפרקים ד ואילך נדון בפירוט בסוגיות האסדרה השונות הכרוכות ביישום המודל ובפתרונות שאנו מציעים להן.

העקרונות המונחים בבסיס הרפורמה המוצעת הם אלה:

1. **יש לאפשר קליטה ויישום בישראל של טכנולוגיות מתקדמות ורעיונות חדשים, במיוחד אם יש בהם פוטנציאל לקידום הרווחה ולמיצובה של ישראל בחזית הטכנולוגיה.** לשם כך יש להתאים את האסדרה בתחומים הרלוונטיים.

2. **מעורבות מדינתית נחוצה רק אם השוק החופשי כושל** בהגשמת התכליות החברתיות הרצויות, ורק אם מעורבות של המדינה מסוגלת לתקן כשלים אלה. הצרכנות השיתופית פותחת הזדמנויות כלכליות וצרכניות בזכות יכולתה להסיר חסמים. אם במקום החסמים שהטכנולוגיה הסירה נציב חסם ביורוקרטי, לא נוכל ליהנות מן הרווחה שהצרכנות השיתופית מציעה. עם זאת, נמליץ על מעורבות מדינתית במקומות שבהם היא נחוצה.



א. על צרכנות שיתופית ותחבורה שיתופית

**”יעילות השידוך מאפשרת
עסקות שבעבר לא היו
כדאיות מבחינה כלכלית.”**

המאפיין האחר של הצרכנות השיתופית, הנסמך על קודמו, הוא **ניצול יעיל יותר של משאבים באמצעות הקטנת עלויות העסקה**. מיזמים רבים בתחום הצרכנות השיתופית מתאפיינים בשידוך קל ומהיר בין צדדים שעשויים להרוויח משיתוף-פעולה עסקי. בכלכלה המסורתית עסקות רבות אינן יכולות לצאת אל הפועל משום שלגבי כל אחד מן הצדדים מציאת שותף שיתאים לצרכיו תדרוש עלויות יקרות שיבטלו את כדאיותה של העסקה. יעילות השידוך מאפשרת אפוא עסקות שבעבר לא היו כדאיות מבחינה כלכלית. דוגמה נאה לכך היא המיזם הישראלי The Pub Hub. המיזם מבקש להגדיל את יעילותם של פאבים – הפועלים בדרך-כלל רק בשעות הלילה – על-ידי הפעלתם בשעות היום כחללי עבודה משותפים לעצמאים. התרומה העיקרית של המיזם היא בשידוך בין הפאבים, שאולמותיהם היו משאב כלכלי מבוזבז בשעות היום, לבין עצמאים המבקשים חלל עבודה במהלך היום. הודות למנגנון

1. צרכנות שיתופית – מאפיינים ויתרונות

שני מאפיינים עיקריים עומדים מאחורי הצלחתה של הצרכנות השיתופית. האחד הוא **רשתיות והעדר מדרג (היררכיה)**. יתרונותיהם של פרויקטים המבוססים על רשתות שאינן מדרגיות אופיינו במחקר כבר בראשית שנות האלפיים. הבולט שביניהם הוא יכולתו של כל משתתף לבחור את אופי השתתפותו, ובכך לעקוף את בעיית הא-סימטריה במידע הקיימת בקבוצות מדרגיות בין הדרגים השונים.¹ דוגמה טיפוסית לפרויקט מסוג זה היא האנציקלופדיה המקוונת “ויקיפדיה”. אנציקלופדיות מסורתיות נוצרות באופן ריכוזי, תחת שרביטו של גורם מנהל. אלא שבידי המנהל יש מידע מצומצם בלבד באשר לזמינותם, למומחיותם ולתחומי העניין של העובדים תחתיו. בוויקיפדיה כל עורך יוצר את הערכים שמעניינים אותו במועד שנוח לו. מנגנון האנציקלופדיה השיתופית מנצל את העובדה שמידע זה מצוי בידי כל המשתתפים הפוטנציאליים של הפרויקט, והעדרו של מנגנון מדרגי מאפשר ניצול מיטבי של המידע הזה. יתרון זה הפך את ויקיפדיה לאנציקלופדיה החשובה והעשירה בעולם, מבלי שכותביה יקבלו כל שכר.

“בערים רבות בעולם הובילה כניסתם של שירותי התחבורה השיתופית לשוק להוזלה של כ-30% במחירי הנסיעה.”

BlablaCar ואחרות (להלן: פלטפורמות). לשם המחשה, אדם המבקש לנהוג מירושלים לתל-אביב יוכל, באמצעות אחת הפלטפורמות, למצוא בקלות שותף לנסיעה שיסכים גם לשלם תמורתה, ובכך לעשות שימוש יעיל יותר ברכבו. כמובן, השירות אינו ממציא את הגלגל (לוחות טרמפים וטרמפיאדות אינם המצאות חדשות), אלא מממש את יתרונותיה של הצרכנות השיתופית הטכנולוגית: הוא מייעל מאד את תהליך ה“שידוך” בין הנהג לנוסע, והופך אותו לאפשרי מבחינה כלכלית.

תחום התחבורה נחשב אחד השימושים המוצלחים ביותר של הצרכנות השיתופית; זאת, הן מחמת גודלו העצום של השוק והן מפאת אי-היעילות שאפיינה אותו בצורתו המסורתית. לגבי רוב האנשים הרכב הפרטי הוא הנכס השני מבחינת עלותו (אחרי הדירה), ואף-על-פי-כן השימוש בו מוגבל לכ-5% מהיום בלבד.³ רוב שעות היום הרכב אינו מצוי בשימוש, ובוודאי לא בשימוש מלא. התחבורה השיתופית הופכת את האפשרות לנצל את השעות האלה כמקור הכנסה לאפשרות בת-מימוש.

התחבורה השיתופית הובילה מהפכה של ממש במדינות שונות בעולם. חברת התחבורה השיתופית הגדולה ביותר – Uber – פעילה ביותר משישים מדינות. בניו-יורק מספר הנהגים הפעילים כיום בשירותי תחבורה שיתופית גדול ממספרם של נהגי המוניות. דוח של חברת הייעוץ מקינזי שפורסם בשנת 2016⁴ מציין כי בחמש השנים האחרונות התרחבו שירותי התחבורה השיתופית בארצות-הברית

השידוך שיצר המיזם, המשאב הכלכלי מנוצל באופן מיטבי.

הצרכנות השיתופית צוברת בשנים האחרונות תנופה, והשפעתה הולכת וגדלה בעולם. בשנת 2014 פרסמה חברת הייעוץ המובילה PWC מחקר שביקש לבחון את השפעתה של הצרכנות השיתופית.² המחקר אמד את חלקה של הצרכנות השיתופית בחמישה תחומים: אירוח, תחבורה, ציוד, ספרים וסרטים. הערכת החוקרים הייתה כי השווי הכולל של חמשת התחומים שהוזכרו עומד על 240 מיליארד דולר, וכי מתוכם רק 15 מיליארד נובעים מצרכנות שיתופית. אולם מחקר זה צופה כי עד שנת 2025 יגדל שווייה של הצרכנות השיתופית בכללותה ל-335 מיליארד דולר, וכי חלקה מכלל חמשת התחומים שנסקרו יעמוד על 50%.

2. התחבורה השיתופית

התחבורה השיתופית היא ביטוי של רעיון הצרכנות השיתופית בעולם ההסעה בשכר. ביסודה, תחבורה שיתופית אינה תופעה חדשה. מאז ומעולם הסיעו אנשים עימם אנשים אחרים בכלי התחבורה שעמד לרשותם, אם בתמורה ואם חינם אין-כסף. הבשורה החדשה בתחום היא צמיחתן והצלחתן המסחררת של חברות המפעילות באמצעות הטכנולוגיה – תוכנה ואתר מרשתת או יישומון – רשתות תחבורה לא-מדרגיות המאפשרות לנהגים ולנוסעים להתקשר זה עם זה ביעילות רבה ובעלות אפסית. טכנולוגיות אלו מאפשרות להפוך כל בעל רכב לנהג המסיע נוסעים, וכל נסיעה למקור הכנסה לבעל הרכב. כך בעלי רכב יכולים לעשות שימוש יעיל יותר ברכבם הפרטי, בין בנסיעות שתכננו לנסוע ממילא ובין בנסיעות יזומות לצורך הפקת רווחים. קהל הנוסעים, מצידו, נהנה משירות זמין יותר, זול יותר וגמיש יותר. החברות המוכרות בתחום זה בעולם הן, Uber, Lyft, Juno, Didi, Careem,

ובגרמניה בקצב מפליא של 30% בשנה. בערים רבות בעולם הובילה כניסתם של שירותי התחבורה השיתופית לשוק להוזלה של כ-30% במחירי הנסיעה.⁵ ההוזלה במחיר הנסיעה מביאה לשימוש מוגבר בשירותי התחבורה השיתופית ולהעדתם על נסיעה ברכב פרטי. הדוח של חברת מקינזי קושר גם בין העלייה בשימוש בשירותי תחבורה שיתופית לבין הירידה בשיעור הבעלות על רכב פרטי. כפי שמוזכר בדוח, שיעור הבעלות על רכב בקרב צעירים אמריקאים (בני שש-עשרה עד עשרים וארבע) ירד מ-76% בשנת 2000 ל-71% בשנת 2013.

במדינת-ישראל האסדרה של תחום ההסעה בשכר מונעת באופן כמעט גורף כל צורה של תחבורה שיתופית. הסעה בשכר מותרת לתחבורה ציבורית בלבד – אוטובוסים ומוניות. שוק המוניות מפקח על-ידי אסדרה הדוקה – על מחיר הנסיעה, על רשיון הנהג ועל רישוי הרכב – אשר שוללת מנגנון תחרותי. נוסף על כך, שיטת הזכיונות ("מספר ירוק") הנוהגת בו מאפיינת משקים מתוכננים ויוצרת במכוון חסמי כניסה המגבילים את ההיצע, ועל כך עוד יפורט בהרחבה בהמשך.

3. התחבורה השיתופית והצורך ברפורמה

השאלה אם האסדרה הנוהגת כיום בשוק ההסעה בשכר אכן נחוצה על כל היבטיה עומדת בפני עצמה, גם ללא שאלת התחבורה השיתופית. אולם מהפכת התחבורה השיתופית מבליטה את ארכאיותה של האסדרה הקיימת, ומחייבת רפורמה מקיפה משלושה טעמים מרכזיים:

א. **הזדמנויות ותועלות הגלומות בתחבורה השיתופית** – מהפכת התחבורה השיתופית יוצרת הזדמנות לשיפור ולייעול משמעותיים של ענף ההסעה

בשכר מבחינת הנוסעים, מבחינת הנהגים, מבחינת המשתמשים בכבישים ומבחינת החברה כולה. היבטים מרכזיים של תועלות אלו, המצדיקים יצירת מדיניות מתאימה, יידונו להלן בפירוט, ולעת עתה נזכיר רק אחדים מהם:

מבחינת הנוסעים, התחבורה השיתופית צפויה להגביר את התחרות ועל-ידי כך להוריד את מחירי הנסיעה, כפי שכבר קורה במדינות רבות בעולם. כמו-כן, התחבורה השיתופית מגדילה את היקף ההיצע ורמת הזמינות, ומתאימה אותם לביקוש. התחבורה השיתופית מנגישה מידע רב ללקוחות, ומאפשרת להם לבחור בהתאם להעדפותיהם ביתר קלות.

מבחינת הנהגים, התחבורה השיתופית יוצרת הזדמנות תעסוקתית גמישה ובלתי-מחייבת כמעט לכל מי שבבעלותו רכב. עלויות הכניסה לעיסוק נמוכות מאוד, וכל נהג יכול לבחור אם לעסוק בכך כעיסוק מלא, כהשלמת הכנסה שיטתית או לעיתים מזדמנות בלבד. הנגשת המידע מסייעת לנהגים לאפיין את אזורי הביקוש ושעות הביקוש, וכך לעבוד ביתר יעילות.

מבחינת החברה כולה, התחבורה השיתופית מקטינה את מספר תאונות-הדרכים הקטלניות (ובמיוחד את אלו שקשורות לנסיעה בשכרות).⁶ התחבורה השיתופית עשויה "להוריד" רכבים מהכביש, ועל-ידי כך להקל את הגודש בכבישים⁷ ולהפחית במידה משמעותית את כמות גזי החממה הנפלטים כתוצאה משימוש ברכבים.

ב. **אובדן ההצדקות לאסדרה הקיימת** – ככל שישנה הצדקה לאסדרה בעולם המסורתי של ההסעה בשכר, הרי שהיא קשורה בגישור על פערי המידע. נוסע המבקש

”מהפכת התחבורה השיתופית רתמה את הטכנולוגיה כדי לגשר על פערי המידע באופן יעיל ומוצלח יותר מן המאסדר (הרגולטור).“

כמו-כן הן מעניקות לנהגים מידע עדכני
באשר לכדאיות העבודה, דהיינו, היכן
ומתי כדאי להם להציע את שירותיהם.
יתרונותיה של הצרכנות השיתופית שנדונו
לעיל – הרשתיות הלא-מדרגית והורדת
עלויות העסקה – מבטלים אפוא רבים
מהטעמים המסורתיים להצדקת מעורבותו
של המאסדר.

ג. **התקדמות לקראת עידן התחבורה
האוטונומית** – תעשיית הרכב העולמית
מצויה במרוץ לפיתוח רכב המסיע את עצמו
ללא התערבות אנושית. הרכב האוטונומי
צפוי להתחיל לעלות לכבישים בעתיד
הנראה לעין. בתחילת 2017 החליטה
ממשלת ישראל על תוכנית לאומית
לתחבורה חכמה, הכוללת צעדים לקידום
הרכב האוטונומי בישראל.⁸

התחבורה השיתופית היא זרז לקראת
מעבר לתחבורה אוטונומית, הן מבחינה
טכנולוגית והן מבחינה אסדרתית. מבחינה
טכנולוגית, הנכס העיקרי של חברות
התחבורה השיתופית הוא המידע שברשותן.
מידע הוא ה”דלק” שבאמצעותו ייסע הרכב
האוטונומי. חברות התחבורה השיתופית
מחזיקות במיפוי כלכלי מדויק של הביקוש
להסעה לפי מיקום וזמן. מידע זה חשוב
להפעלת רכבים אוטונומיים, שכן ההנחה
הרווחת היא שהם ישמשו בעיקר במסגרת
ציי רכב שיופעלו מסביב לשעון, ולפיכך
כבר כיום חברות התחבורה השיתופית הן
שחקניות מרכזיות במרוץ לרכב האוטונומי.
נוסף על כך, הרכבים האוטונומיים נשענים
על מיפוי כבישים וכן על לימוד ”החוקים
הלא-כתובים” של הכביש, כגון כיצד
להשתלב בתנועה בחיבור לכביש ראשי.
שני המרכיבים הללו – מיפוי כבישים
והתנהגות על הכביש – מושגים באמצעות
טכנולוגיה של למידה חישובית (machine

שירותי מונית, בין באופן מזדמן ברחוב
ובין בהזמנה מראש, אינו יכול לדעת דבר
על טיבו של הנהג – אם יש לו כישורים
בסיסיים לתת שירות ראוי ובטיחותי; על
טיבו של הרכב – אם הוא עומד ברמת
הבטיחות והאמינות ומתאים למתן שירות
נעים; ובעיקר על מידת ההוגנות של מחיר
הנסיעה. לפיכך אסדרה הקובעת סטנדרט
של רישוי הנהג והרכב מעניקה לנוסעים
ביטחון מינימלי שהם מוסעים על-ידי רכב
ונהג מתאימים; והפיקוח על המחירים מגן
על הנוסע מפני עושק, ומקנה לו ביטחון
שהמחיר משקף תחשיב סביר של מרחק
וזמן. הפיקוח על המחיר מקנה גם לנהג
ביטחון שסך כל נסיעותיו לאזורים השונים
בעיר, בעלי רמות הביקוש השונות, מצטרף
לפעולה משתלמת מבחינה כלכלית.

מהפכת התחבורה השיתופית רתמה את
הטכנולוגיה כדי לגשר על פערי המידע
הללו באופן יעיל ומוצלח יותר מן המאסדר
(הרגולטור). הפלטפורמות הטכנולוגיות
מספקות לנוסעים (וגם לנהגים) מידע מקיף
ועדכני על טיבו של הרכב שהם מזמינים
ועל הפרופיל של הנהג שמציע את ההסעה.
כל נוסע יכול לדרג את הנהג שעימו נסע,
וכך נוצר, בלי התערבות המאסדר, מאגר
מידע חשוב שמגשר על פער המידע הקלסי
בין נהג לנוסע. הפלטפורמות מספקות
שירותים של קביעת מחירים המשקפים את
הביקוש וההיצע נכון לרגע ביצוע העסקה.

learning), שבה המחשב "לומד" באמצעות קבלת כמויות עצומות של מידע וזיהוי דפוסים המאפשרים לו להתמודד עם מידע חדש שהוא טרם נחשף אליו. הלמידה החישובית בהקשר של הרכב האוטונומי מצריכה מספר עצום של שעות נסיעה על הכביש של רכבים ניסויים, כדי לצבור את המידע הרלוונטי. חברות התחבורה השיתופית ערוכות בדיוק לאתגר מסוג זה, שכן הן מסוגלות לאסוף את המידע תוך כדי הפעלת המודל הכלכלי הבסיסי שלהן – הסעת נוסעים בתשלום. השילוב של רכבים ניסויים במערך העסקי של חברות התחבורה השיתופית, אשר כולל מיליוני משתמשים, מוזיל במידה משמעותית את עלויות הפיתוח ומקצר את לוחות-הזמנים במרוץ לרכב האוטונומי.

גם מבחינת ההיערכות האסדרתית, קליטת רכבים אוטונומיים בישראל והפעלתם כרכבי הסעה בשכר יחייבו רפורמה מקיפה באסדרה הקיימת בהיבטים של רישוי וביטוח. התאמת השוק לתחבורה השיתופית היא צעד ראשון בשינויים הללו.



ב. השפעת התחבורה השיתופית על תחומים שונים

המוניות – בין במתכונת שתוצע להלן במסגרת נייר זה ואולי אף במתכונת אחרת – מבטלת למעשה את ההכרח שכל נהג המסיע נוסעים בשכר יעבור את הליך ההכשרה המתואר, והטענה היא כי מדיניות זו תוביל לעלייה במספר תאונות-הדרכים. נוסף על כך, נהגי מוניות נדרשים כיום לעבור 24 שעות של לימודי אנגלית ו-24 שעות של ידיעת הארץ, וכן להגיש תעודה בדבר העדר עבר פלילי והעדר הרשעות תנועה. תנאים אלה נועדו להבטיח את איכות השירות הניתן לנוסעים, וגם כאן ניתן להבין את החשש שפתיחת שוק המוניות תפגע בשירות הזמין לציבור הנוסעים. בסעיפים שלהלן נדון בטענות אלו.

א. **בטיחות בדרכים** – נבחן ראשית את החשש מעלייה בשיעור תאונות-הדרכים כתוצאה מפתיחת שוק המוניות. מחקר אקדמי מקיף שערכו בארצות-הברית שני חוקרים, Dills & Mulholland, ביקש לבדוק אם פעילותה של חברת Uber, שהיא חברת התחבורה השיתופית הגדולה והנפוצה כיום, אכן השפיעה על שיעור תאונות-הדרכים.⁹ החוקרים השתמשו בנתונים של הרשות הלאומית האמריקאית לזהירות בדרכים (NHTSA) ממאה וחמישים ערים בתקופה

פרק זה עוסק בשאלת-היסוד אילו השפעות צפויות להיות לתחבורה השיתופית לבשתאומץ בישראל. נפתח בדיון בהשפעה הצפויה על הבטיחות האישית – הן בהיבט הפלילי והן בהקשר של בטיחות בדרכים. לאחר-מכן נסקור את ההשפעה הכלכלית הצפויה של התחבורה השיתופית בכמה היבטים מרכזיים. לבסוף נבקש לבחון כיצד תשפיע התחבורה השיתופית על דפוסים תחבורתיים של שימוש ברכב פרטי לעומת תחבורה ציבורית. מטבע הדברים, עיקר הבחינה בפרק זה תיעשה באמצעות סקירת מחקרים אמפיריים שנערכו במדינות שבהן התחבורה השיתופית כבר פועלת כיום.

1. השפעה בטיחותית

אחת הטענות המרכזיות הנשמעות נגד פתיחת שוק המוניות היא הפגיעה שתיגרם לכאורה לבטיחות הנוסעים. לפי הנטען, הליכי המיון וההכשרה שנהגי המוניות עוברים מפחיתים הן את שיעור תאונות-הדרכים והן התנהגות פסולה של הנהגים כלפי הנוסעים. הליך ההכשרה שנהגי המוניות נדרשים כיום לעבור כולל, בין היתר, 12 שעות של שיעורי נהיגה מונעת, 24 שעות של דיני תעבורה, 24 שעות של הכרת הרכב וכן מבחן עיוני ומבחן מעשי. פתיחת שוק

”החוקרים מצאו כי בערים

שבהן החלה חברת Uber

להפעיל את שירותיה, ירד

שיעור תאונות הדרכים.”

הפרטי, ולא באמצעות מוניות. הפיכת התחבורה השיתופית לנגישה בעבורם, בהיבטים של עלות וזמינות, הפחיתה את השימוש ברכב פרטי על-ידי נהגים בגילים המועדים לפורענות, ועל-ידי כך גרמה לירידה מסוימת במספר תאונות-הדרכים.

לממצא דומה הגיע מחקר אקדמי שהתמקד במדינת קליפורניה.¹⁰ החוקרים מצאו כי תחילת פעילותה של חברת Uber בעיר הובילה לירידה של בין 3.6% ל-5.6% במקרי המוות כתוצאה מתאונות-דרכים. החוקרים מסבירים את הירידה בעיקר באמצעות מחיר הנסיעה הנמוך יותר שמציעה חברת Uber. לשיטתם, ככל שמחיר הנסיעה נמוך יותר, כך אנשים רבים יותר בוחרים לא לנהוג, וכתוצאה מכך שיעור ההרוגים בתאונות-הדרכים יורד. לעומת זאת, מחקר אחר שבדק מידע ממאה ערים בארצות-הברית לא מצא קשר בין כניסתה של חברת Uber לעיר לבין שיעור תאונות-הדרכים בה.¹¹ אולם מחבריו ציינו כי ממצאם עשוי להיות קשור להיקף הפעילות הנמוך יחסית של Uber, וכי ייתכן שנמצא קשר בין שני המשתנים ככל שאנשים רבים יותר ישתמשו בשירותי החברה.

ב. **פשיעה** – נהגי מוניות נוטים להיות הקורבנות, ולא הפושעים, כפי שנכתב בנייר מדיניות של מכון המחקר האמריקאי Cato.¹² נהגי מוניות הם קורבנות “אידיאליים”, שכן הם נושאים עימם כסף רב במזומן ואוספים אנשים זרים מהרחוב – גם בשעות הלילה הקטנות – אשר מכווינים אותם כרצונם. בהיבטים אלה שירותי תחבורה שיתופית מנטרלים את מוקדי האיום על הנהגים: ראשית, זהות הנוסעים ידועה ורשומה במערכת, ויעד הנסיעה ידוע מראש. שנית, התשלום

שבין 2010 ל-2013, אשר בחלקן פעלה חברת Uber ובחלקן לא. החוקרים מצאו כי בערים שבהן החלה חברת Uber להפעיל את שירותיה, ירד שיעור תאונות-הדרכים בכ-18.5% – מ-1.56 ל-1.27 לכל 100,000 נפש. שיעור תאונות-הדרכים הקשורות לצריכת אלכוהול ירד בכ-30% – מ-0.17 ל-0.13 לכל 100,000 נפש; ושיעור ההרוגים בתאונות-דרכים ירד בכ-21% – מ-1.84 ל-1.44 לכל 100,000 נפש. עוד נמצא כי ההשפעה על שיעור תאונות-הדרכים חזקה יותר ככל שמשך פעילותה של חברת Uber בעיר ארוך יותר – כפי הנראה משום שכמות השימוש בשירותי החברה עולה עם הזמן. מספר הערים הגדול ומשך התקופה הארוך שנבדקו מחזקים את המסקנה כי כניסת התחבורה השיתופית לערים היא הגורם המרכזי לירידה בתאונות, ולא גורמים אחרים שעשויה להיות להם השפעה. החוקרים מסבירים את הממצאים באמצעות פילוח גיליהם של הנוסעים. הנוסעים ב-Uber נוטים להיות צעירים למדי – 40% מהם בני 25–34, ו-28% בני 35–44. על נתונים אלה יש להוסיף את העובדה שהסיכון לגרימת תאונות-דרכים יורד ככל שהגיל עולה. מחיבור שני הנתונים יחדיו עולה, לדעת החוקרים, כי הירידה בשיעור תאונות-הדרכים נגרמה כתוצאה מהפיכת צעירים מנהגים מסוכנים לנוסעים. במילים אחרות, הנוסעים הצעירים המשתמשים בשירותי Uber נהגו קודם להתנייד באמצעות רכבם

“אין סיבה להניח כי הסיכון בתחבורה שיתופית יהיה גדול מן הסיכון הנשקף בנסיעה במוניות.”

השיתופיות. כך או כך, אנו סבורים כי אין יסוד ממשי לחשש שפתיחת שוק המוניות תוביל לעלייה משמעותית ברמת הפגיעה.

ג. התנהגות פסולה – כעת נבחן אם יש

מקום לחשש מהתנהגות פסולה של נהגים כלפי נוסעים כתוצאה מפתיחת שוק המוניות. נדגיש כי כאשר אנו משתמשים במונח “התנהגות פסולה”, הכוונה היא למנעד רחב של התנהגויות, החל בהתנהגות לא-מנומסת וכלה בהונאת נוסעים. כאשר לאיכות השירות הניתן לנוסעים, מחקר אקדמי שנערך בארצות-הברית ביקש לבחון אם כניסתה של חברת Uber לערים ניו-יורק ושיקגו השפיעה על איכות השירות במוניות.¹⁴ המחקר מסתמך על מידע מן השנים 2008–2015, שמקורו בעיקר במאסדרים העירוניים – ה-NYCTLC בניו-יורק ועיריית שיקגו – אשר מקבלים ועוקבים אחר תלונות בנוגע לשירות הניתן לנוסעי המוניות. המחקר מצא כי לכניסתה של חברת Uber לערים ניו-יורק ושיקגו נלוותה ירידה בתלונות בנוגע לאיכות השירות במוניות. לשם המחשה, מאז החלה חברת Uber את פעילותה בשיקגו נרשמה ירידה במספר התלונות על שימוש במיזוג-אוויר, מונים מקולקלים, גסות-רוח ודיבור בטלפון בזמן נסיעה. החוקר משער כי הסיבה לשיפור היא התחרות – כניסתה של חברת Uber לשוק חייבה את ספקי המוניות להשתפר ולהציע לנוסעים שירות יעיל ואדיב יותר. יש לציין כי אין בידינו נתונים דומים בנוגע לאיכות השירות הניתן לנוסעים בחברת Uber, אך התחרות בינה לבין תעשיית המוניות המסורתית, כמו-גם מערך דירוג הנהגים המובנה בשירות, מצדיק את ההשערה שאיכות השירות הניתן על-ידי נהגי Uber לכל-הפחות אינה נופלת במידה משמעותית מאיכות השירות שניתן על-ידי נהגי המוניות.

אינו נעשה במזומן כמו במוניות, אשר רובן מתנהלות עדיין במזומן בישראל. מאפיינים אלה מפחיתים את החשש מפני אלימות כלפי נהגים. עוד נציין כי המחקר המקיף על השפעת Uber במאה וחמישים ערים בעולם, שהוזכר לעיל,¹³ מצא כי פעילותה של החברה הובילה לירידה במעצרים בגין תקיפה והתנהגות פרועה (disorderly conduct).

באשר לפשעים חמורים יותר או פעולות טרור – דוגמת רצח או חטיפה – בשל הסיבות המנויות לעיל, ובעיקר בשל הזמינות ההדדית של המידע לגבי זהותם של הנהג והנוסע וההיסטוריה שלהם, אין סיבה להניח כי הסיכון בתחבורה שיתופית יהיה גדול מן הסיכון הנשקף בנסיעה במוניות. יתר על כן, התחבורה השיתופית מאפשרת לגורמי המשטרה והחקירה, בעת הצורך, גישה מלאה למידע באשר לזהות הצדדים, למסלול הנסיעה ולזמנה, או לכל-הפחות לגבי מקום האיסוף. מנגנון זה מקטין את החשש שהתחבורה השיתופית תנוצל על-ידי פושעים או גורמי טרור, שכן הללו נוטים לפעול בדרך שלא תאפשר התחקות אחריהם. נוסף על כך, המלצתנו, שתפורט להלן, היא לקיים מנגנון של תו איכות לגבי נהגים, מטעם המדינה, שיציב רף מינימלי של העדר עבר פלילי והרשעות תנועה, ונוסעים יוכלו לבחור לנסוע רק עם בעלי תו איכות. רף דומה ואף חמור ממנו נדרש כיום ממילא על-ידי חברות התחבורה

“הורדת מחירי הנסיעה מנגישה את שירותי ההסעה לקבוצות שאינן יכולות להרשות לעצמן לשלם על נסיעה במונית.”

מכל מקום, יש להדגיש כי גם אם יתברר כי נהגי התחבורה השיתופית מתנהגים באופן אדיב פחות מנהגי המוניות, לא יהא בכך כדי להצדיק את מניעת האפשרות מנוסעים החפצים בכך לשאת שירות אדיב פחות בתמורה למחיר נמוך יותר ולזמינות גבוהה יותר.

2. השפעה כלכלית

הישראלי, אולם ישנו ספק אם שירותים מסוג זה עומדים בתנאים של סעיף 84א לתקנות התעבורה. הסדרה ופתיחה של שוק התחבורה השיתופית תסדיר גם את שירותי ה-carpooling, ולצד זאת תפתח אפשרויות נוספות של הסעה בתשלום מלא, מה שצפוי להגדיל את סך היצע הנסיעות. הורדת מחירי הנסיעה מנגישה את שירותי ההסעה לקבוצות באוכלוסייה שאינן יכולות כיום להרשות לעצמן לשלם על נסיעה במונית. מחקר משנת 2015 מצא כי שירות הנסיעה השיתופית של חברת Uber בלוס-אנג'לס נתן מענה תעבורתי לשכונות חלשות שלא הייתה בהן גישה הולמת למוניות.¹⁸

ב. **פיקוח מחירים** – כיום משרד התחבורה משפיע על שוק המוניות בשני כלים: ראשית, באמצעות שליטה על מחירי הכניסה לשוק המוניות, המשליך על ההיצע; ושנית, על-ידי קביעת תעריפי הנסיעה עצמה. תעריפי המונה השונים נקבעים על-פי צו פיקוח הנחתם על-ידי שר התחבורה. ועדה בין-משרדית של משרדי התחבורה והאוצר מספקת לשר התחבורה המלצות לעניין זה. קשה לומר מהן ההנמקות לקיומו של פיקוח על מחירי המוניות (אשר מקובל במדינות רבות בעולם), שכן הן אינן מוצהרות באופן מפורש. לפחות חלק מהסעיפים מהווים פיקוח מחירים קלסי. באופי הפעילות הנוכחי בשוק המוניות נראה שהשפעתו של פיקוח המחירים על רווחת הצרכנים

א. **מחיר הנסיעה** – תחבורה שיתופית צפויה לפתוח לפני ציבור הנוסעים בישראל אפשרויות רבות יותר לנסיעה, והדבר צפוי להוזיל את מחיר הנסיעה באופן משמעותי. קשה לכמת את ההוזלה הצפויה מפתיחת שוק המוניות בישראל לתחרות, שהרי לכל שוק יש מאפיינים שונים. אולם הניסיון שנצבר ברוב הערים בעולם מלמד כי תחילת פעילותן של חברות תחבורה שיתופית הובילה להוזלה במחיר הנסיעה בשיעור שנע בין 20% ל-30%, בהתאם לאופי הנסיעה.¹⁵ באחד המחקרים נמצא כי במקרים מסוימים פער המחירים עשוי להגיע אף ל-60% ביחס למוניות רגילות.¹⁶ במחקר אמפירי שנערך בארצות-הברית אמדו החוקרים את עודף הצרכן (הכסף שנחסך מהלקוחות) הנובע מפעילותה של Uber בארצות-הברית בכ-2.9 מיליארד דולר בשנה – סכום שגבוה ב-60% מסך ההוצאה של צרכני Uber.¹⁷ עודף הצרכן הגבוה נובע מהביקוש הנאמד הקשיח יחסית לשירותי Uber.

חשוב לציין כי פוטנציאל החיסכון בתחבורה שיתופית טמון לא רק בהסרת חסמי כניסה לשוק ההסעה בתשלום, אלא גם – ואולי בעיקר – בנסיעה משותפת של נוסעים. שירותים דומים, המבוססים על תשלום חלקי על הוצאות הנסיעה ללא אפשרות רווח (carpooling), כבר קיימים בשוק

ורוחי הנהגים מינורית למדי. המדינה כבר שולטת במספר המוניות על-ידי מחיר הרשיונות. לכן, השליטה במחיר, שמהווה פיקוח כפול, משפיעה רק במעט על נפח העבודה שהמוניות המורשות בוחרות לספק, וכן מונעת תמחור דינמי (surge pricing) שיאפשר מחיר שונה באזורים שונים ובשעות שונות.

גם אם כיום נזקו של פיקוח המחירים מועט, עם פתיחתו של שוק ההסעות בתשלום צפוי שהנזק יגבר מאוד אם פיקוח המחירים ייוותר ויוחל גם על התחבורה השיתופית. הוא עלול להוביל לרווחים גבוהים במיוחד לבעלי היישומים על-חשבון הנוסעים והנהגים. נוסף על כך, פיקוח כזה ימנע יישום שיטות של תמחור דינמי שכבר זכו בהצלחה בעולם. הוודאות שפיקוח המחירים מספק לצרכנים, שהיא יתרונו המרכזי, אומנם חשובה לפלחי אוכלוסייה מסוימים, אך ניתן ליהנות מוודאות זו גם בשוק שבו לצד תעשייה מסורתית מפקחת קיימת תעשייה פתוחה, חדשנית ודינמית. עיקרו של דבר, פיקוח מחירים ישלול מהתחבורה השיתופית את יתרונה הבולט – יצירת תחרות מחירים.

ג. **שוק העבודה** – פתיחת השוק לתחבורה שיתופית וביטול מודל הרשיונות ("מספר ירוק") צפויים לשנות באופן משמעותי את הרכב אוכלוסיית הנהגים. ביטול הצורך בקנייה או בהשכרה של רישיון יקל על נהגים להיכנס לשוק, במיוחד על נהגים שמעוניינים לעשות זאת באופן חלקי או מזדמן. מודל הרשיונות הקיים מציב חסמי כניסה משמעותיים, אשר לא רק מקטינים את היצע הנסיעות הכולל, אלא גם משפיעים על חתך האופי של הנהגים שבוחרים להיכנס לשוק.

מחקר מקיף בארצות-הברית, שהתבסס על סקרים שנערכו בקרב נהגים, השווה בין אוכלוסיית נהגי המוניות לאוכלוסיית נהגי Uber.¹⁹ המחקר מצא כי רוב נהגי Uber עבדו קודם לכן בעבודות אחרות, רק 8% מהם היו מובטלים קודם לכן, ו-61% מהם ממשיכים לעבוד בעבודות נוספות במקביל לעבודתם כנהגי תחבורה שיתופית. ייתכן שהסיבה לכך שמספר צנוע יחסית של מובטלים בוחרים לעבוד בהסעה בתשלום היא שאפשרות זו מחייבת השקעה ברכישת רכב, אשר לא כולם מסוגלים לעמוד בה. עוד נמצא כי נהגי Uber צעירים יותר במידה משמעותית מנהגי מוניות, וכן ששיעור הנשים בקרב נהגי Uber גבוה משיעורן בקרב נהגי המוניות, אם כי הוא נמוך עדיין בהרבה מחלקן באוכלוסייה. התמונה המתקבלת היא שעיסוק בנהיגה בתחבורה שיתופית אינו מהווה תחליף לעבודה קבועה, אלא בעיקר השלמת הכנסה ועבודה נוספת. בסביבת האבטלה הנמוכה בישראל בשנים האחרונות, מדובר במרכיב חיובי שיכול "להחליק" את המעבר בין עבודות לעובדים רבים אשר עד כה נמנעה מהם הגישה לשוק ההסעה בתשלום.

ד. **פיצוי בעלי רישיון** – ביטול הבלעדיות של מסלול המוניות המסורתי בשוק הנסיעה הפרטית בתשלום צפוי לפגוע באופן ניכר בשוויון של רישיון ההסעה בתשלום ("מספר ירוק"). ירידה זו תנבע מהירידה ברווחים הקרטליסטיים של בעלי הרשיונות שצפויה כתוצאה ישירה ורצויה מאימוץ מודל התחבורה המוצע על-ידינו. ירידה דומה אכן נצפתה במקומות שונים בעולם שבהם נכנסה לשימוש תחבורה שיתופית. בניו-יורק, לשם המחשה, ירד מחירם של הרשיונות למונית בחצי בשנות כניסתה של התחבורה השיתופית. ירידה נוספת בערך הרישיון צפויה לנבוע מביטול הפטור

“עיקר היתרון הגלום במעבר משוק מתוכנן לשוק חופשי תלוי בקיומה של תחרות בשוק. שוק תחרותי יציע לצרכנים מחירים נמוכים באיכות גבוהה.”

ממס קנייה בקניית רכב למונית, כפי שאנו ממליצים לעשות להלן.

בעקבות יישומו של מודל התחבורה החדש תעלה בוודאי דרישה מצד בעלי הרשיונות למתן פיצוי כספי. בנייר זה נימנע מלהמליץ אם יש לפצותם אם לאו, אולם נציג בהמשך את השיקולים השונים שיש לשקול בעת קביעת סוג הפיצוי ושיעורו.

ה. **תחרותיות בשוק ההסעה בשכר – כיום**
שוק המוניות מתוכנן על-ידי משרד התחבורה הן מבחינת המחיר לצרכן והן (באופן חלקי) מבחינת מספר המוניות, המושפע ממחיר עלותו של “המספר הירוק”. במסגרת נייר מדיניות זה מוצע לפתוח את שוק ההסעה בשכר כך שלצד נהגי המוניות יפעלו באופן חופשי נהגי התחבורה השיתופית. עיקר היתרון הגלום במעבר משוק מתוכנן לשוק חופשי תלוי בקיומה של תחרות בשוק. שוק תחרותי יציע לצרכנים מחירים נמוכים ואיכות גבוהה.

בהקשר של התחבורה השיתופית, יש הסבורים כי מדובר בטכנולוגיה בעלת נטייה אנטי-תחרותית מובנית, שכן היא נשענת על אפקט הרשת (network effect). מדובר בסוג מסוים של יתרון לגודל, שאינו בהכרח שלילי, אשר מעניק כוח עודף

לפלטפורמות הגדולות על החלשות. ככל שמספר הנוסעים בפלטפורמה גדול יותר כן מספר רב יותר של נהגים ירצו לעבוד דרכה כדי להגיע למספר רב יותר של נוסעים. במקביל, ככל שמספר הנהגים בפלטפורמה גדול יותר, כך מספר רב יותר של נוסעים ירצו להשתמש בה, שכן היא תציע זמינות רבה יותר וזמני המתנה קצרים יותר. כך עלולה להיווצר מגמה של גדילה על-חשבון הפלטפורמות האחרות בשוק.

אפקט הרשת הוא תופעה מתועדת היטב, וסביר להניח שהוא יפעל בשוק התחבורה השיתופית. עם זאת, לצידו קיים מאפיין מקביל הדוחף את השוק לכיוון התחרות, והוא קלות המעבר בין הרשתות. כדי לעבור לפלטפורמה מתחרה, כל שנדרש מהנהגים ומהנוסעים הוא התקנה פשוטה של יישומון מתחרה על-גבי הטלפון החכם. פעולה זו אינה כרוכה בתשלום, ואורכת פחות מדקה. המשמעות היא שלפלטפורמה לא-יעילה יהיה קשה מאוד להיאחז בנהגים ובנוסעים המשתמשים בה. יש לציין כי בשווקים תחרותיים, דוגמת זה הקיים בניו-יורק, יש תחרות עזה בין הפלטפורמות על נהגי תחבורה שיתופית, אשר באה לידי ביטוי גם בתנאי ההתקשרות עימם. באופן דומה הפלטפורמות מתחרות ביניהן, כמובן, מי תוכל להציע מחיר נמוך יותר ואיכות גבוהה יותר לצרכן.

בעניין זה יש להעיר כי הגורם המופקד על התחרות במשק – הממונה על ההגבלים העסקיים – הודיעה על תמיכתה בהפעלת תחבורה שיתופית בישראל. הממונה ציינה לפני ועדת המדע בכנסת (28.11.2016) כי “על רקע כל הטכנולוגיה החדשה הזאת בתחום התחבורה השיתופית, מובן שחובה עלינו לבחון האם ההסדרה של מוניות מסורתיות... היא עדיין ישימה והיא עדיין

התייחסנו לעיל. אין חולק שמדובר בבעיה של ממש, ויש לבחון אם תחבורה שיתופית תחמיר את המצב הקשה ממילא.

כדי לענות על השאלה, עלינו לדעת מהם דפוסי ההתניידות הנוכחיים של הנוסעים העתידיים של שירותי התחבורה השיתופית. אם כיום הם הולכים ברגל או נוסעים באופניים ובאוטובוס, הצטרפותם לשירותי התחבורה השיתופית אכן תגדיל את העומס בכבישים; לעומת זאת, אם כיום אותם נוסעים עתידיים משתמשים ברכבם הפרטי או נוסעים במונית, אזי המעבר לתחבורה שיתופית דווקא יקל את העומס.

מחקר אקדמי שנערך בבוסטון ביקש לבחון את השפעת התחבורה השיתופית על העומס בכבישים.²² החוקרים ניתחו מידע סלולרי (CDRs) כדי להתחקות אחר מיקומם של תושבי העיר וללמוד על המסלול הממוצע שהם עוברים ביום. האוכלוסייה חולקה לשלוש קבוצות: נוסעים ברכב פרטי או במונית, נוסעים ב-carpool ואנשים שאינם מתניידים באמצעות רכבים. החוקרים מצאו כי כל עוד שיעור ההמרה של הקבוצה השלישית (כלומר, שיעור העוברים להשתמש בתחבורה שיתופית מקרב האנשים שאינם מתניידים כיום באמצעות רכבים) אינו גדול פי שלושה משיעור ההמרה של הקבוצה הראשונה, שירותי תחבורה שיתופית יפחיתו את העומס בכבישים. זאת, בעיקר בגלל הפער המשמעותי בגודל הקבוצות (הראשונה גדולה בהרבה מהשלישית). עוד יצוין כי השפעת התחבורה השיתופית על העומס בכבישים תלויה בשיעור ההמרה הכללי – שיעור גדול יותר מוביל להשפעה גדולה יותר – וכן ברמת הריכוזיות בתכנון העירוני.

מחקר אקדמי נוסף שנערך בארצות-הברית השתמש במידע מה-Texas A&M Transportation Institute (TTI) בנוגע לעומס בכבישים לאורך זמן, ובחן את ההשפעה שהייתה לכניסתה של

נכונה... זה שוק שבו כל צורות התחבורה השיתופית האלה מתקיימות לצד מוניות מסורתיות שיוכלו להמשיך ולתפקד. כדי שיהיה לנו עולם של מוניות מסורתיות שיוכלו להעניק שירות בצד האמצעים של תחבורה שיתופית אנחנו חייבים שתהיה לנו רגולציה שהיא תחרותית למוניות".²⁰

יודגש כי גם אם יתקיים התרחיש הריכוזי, שבו פלטפורמה אחת "טורפת" את מתחרותיה ולאחר-מכן מעלה מחירים ומורידה את האיכות (Disruptive Innovation), בידי רשות ההגבלים העסקיים מגוון של כלים חוקיים כדי להתמודד עם מצב כזה. חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ובעיקר פרק ד' בו, העוסק במונופולין, מאפשר לרשות ההגבלים העסקיים לדאוג לרווחת הצרכן גם במשק שאינו תחרותי.

3. השפעה תחבורתית

(א) גודש בכבישים

בדיון על פתיחת שוק ההסעה לתחבורה שיתופית מוצג החשש שהתחבורה השיתופית תחמיר את הגודש בדרכים. חשש זה אינו בלתי-מבוסס. לפי דוח עדכני של ה-OECD, כבישי ישראל עמוסים יותר מאשר בכל המדינות האחרות החברות בארגון. העלות הכלכלית המוערכת למשק כתוצאה מהגודש בכבישים עומדת על כ-20 מיליארד ש"ח בשנה. נושא הגודש בכבישים קשור גם לאיכות הסביבה, שכן שניהם מושפעים ממספר המכוניות הפעילות בכבישים. הקטנת מספר הרכבים על הכביש משמעה אוויר נקי יותר לנשימה. הנושא אינו אזוטרי: כ-1,250 איש מתים בישראל כל שנה כתוצאה מזיהום אוויר תחבורתי.²¹ לשם המחשה, מספר זה גדול בערך פי 4 ממספר מקרי המוות כתוצאה מתאונות-דרכים, שאלהן

”החוקרים מזכירים, בין היתר, את מדיניות התמחור הגמיש העלאת מחירים אוטומטית כאשר הביקוש עולה – כאחת הסיבות לכך שתחבורה שיתופית אינה מוסיפה על העומס בכבישים.”

על נהגי המוניות ומחמירים בכך את העומס בכבישי העיר. יש לציין כי המחקר מתמקד רק ביחס שבין נסיעות במוניות לנסיעות בשירותי תחבורה שיתופית. כפי שכבר הוזכר, השפעתם של שירותי התחבורה השיתופית על הגודש בכבישים מושפעת משיעור ההמרה של כמה קבוצות שונות (נוסעים ברכב פרטי או במונית, נוסעים ב-carpool ואנשים שאינם מתניידים באמצעות רכבים). נוסף על כך היא מושפעת ממקדם המילוי (מספר האנשים ברכב) של אותם שירותים. שירותי תחבורה שיתופית מתאפיינים במקדם מילוי גבוה יותר מזה המאפיין את הרכב הפרטי הממוצע. כך, בשנת 2014 טענה חברת BlaBlaCar כי מקדם המילוי שלה עומד על 2.8, לעומת ממוצע אירופי של 1.7.²⁶ בישראל מקדם המילוי הממוצע לרכבים פרטיים עומד על כ-1.1.

מחקר נוסף שנערך לאחרונה בעבור עיריית ניו-יורק מצא כי מספרן הכולל של נסיעות בשכר בעיר ניו-יורק עלה בעקבות פעילותן של חברות תחבורה שיתופית.²⁷ עם זאת, מחקר זה לא בדק את כמות הנסיעות שנחסכו כתוצאה מפעילותם של שירותי תחבורה שיתופית. המחקר אינו מציג נתונים לגבי מצב הגודש בכבישים בפועל, אלא מסתפק בהערכה תיאורטית לגבי ההשפעה שיש למעבר של אנשים מנסיעה ברכב פרטי לנסיעה בשירותי תחבורה שיתופית. לאור זאת, לדעתנו אין בכוחו לסתור מחקרים שצוינו לעיל, אשר בדקו את מצב הגודש בכבישים בפועל, ומצאו כי הוא פחת במקביל לעליית השימוש בתחבורה שיתופית.

(ב) שימוש בתחבורה ציבורית

מלבד החשש להחמרת הגודש בדרכים, קיים גם חשש מפני פגיעה של התחבורה השיתופית בתחבורה הציבורית. כידוע, התחבורה הציבורית בישראל מסובסדת בכ-50% על-ידי

חברת Uber לאזורים מסוימים.²³ המחקר הסתמך על נתונים מן השנים 2004–2014 בנוגע לשמונים ושבעה אזורים עירוניים. יש להדגיש כי מחקר זה, בניגוד למחקר מבוססון שהוצג לעיל, אינו מחקר תיאורטי, אלא מחקר אמפירי שבחן השפעה היסטורית שהתרחשה בפועל. החוקרים מצאו כי חלה ירידה מובהקת בעומס בכבישים באותם מקומות שבהם החלה חברת Uber לפעול. החוקרים מזכירים, בין היתר, את מדיניות התמחור הגמיש של חברת Uber – העלאת מחירים אוטומטית כאשר הביקוש עולה – כאחת הסיבות לכך שתחבורה שיתופית אינה מוסיפה על העומס בכבישים. מחקר נוסף מצא כי נהגים בחברת התחבורה השיתופית Uber בילו פחות זמן בנסיעה ללא נוסע מאשר נהגי מוניות.²⁴

המחקרים שהוזכרו עולים בקנה אחד עם בדיקה שנערכה באתר הסטטיסטיקה המוערך FiveThirtyEight בנוגע להשפעתה של חברת Uber על הגודש בכבישי ניו-יורק.²⁵ הבדיקה העלתה כי בין 2014 ל-2015 עלה מספר הנסיעות בחברת Uber במנהטן בערך באותה מידה שבה ירד מספר הנסיעות במוניות ”רגילות”. יש לציין כי 70% מנסיעות Uber בניו-יורק ו-80% מנסיעות המוניות בניו-יורק מתחילות באזור מנהטן. תוצאות הבדיקה מפחיתות את החשש שמא נהגי Uber מיתוספים

“שירותי תחבורה שיתופית מתאפיינים במקדם מילוי גבוה יותר מזה המאפיין את הרכב הפרטי הממוצע.”

נוהגים פחות ומשתמשים בתחבורה ציבורית יותר. ניתן להבין זאת אם רואים בתחבורה השיתופית פתרון לחלק אחד מתוך דרך שלמה שהנוסע עובר, אשר עשויה בהחלט לכלול גם שימוש בתחבורה ציבורית. ממצא זה שולל אפוא את החשש שתואר לעיל בדבר פגיעה בתחבורה הציבורית. המחקר כולל המלצות להגביר את שיתוף-הפעולה בין התחבורה הציבורית לתחבורה השיתופית במגוון דרכים.

לסיכום פרק זה, יתרונה המרכזי והברור של התחבורה השיתופית הוא הורדת מחירי הנסיעה והגברת זמינותה. על-סמך ניתוח זהיר של המחקרים שנעשו בתחום, ניתן לומר כי לא נמצא יסוד לטענה כי השימוש בתחבורה השיתופית פוגע בביטחויות בדרכים, בביטחון הנוסעים או באיכות השירות הניתן להם. כמו-כן, הממצאים מלמדים כי הפעלת שירות תחבורה שיתופית בישראל עשויה דווקא להקל את העומס בכבישים ואף לחזק את התחבורה הציבורית.

המדינה. ככל שנוסעי התחבורה הציבורית יעברו להשתמש בתחבורה שיתופית כן ירדו הכנסותיה של התחבורה הציבורית, וייווצר צורך בסבסוד ממשלתי נוסף. בהנחה סבירה שלפיה מוכנותה של הממשלה לסבסד את התחבורה הציבורית אינה אינסופית, יש חשש שדעיכת התחבורה הציבורית תפגע בנוסעיה החלשים ביותר, אשר אינם יכולים להרשות לעצמם את המעבר לתחבורה שיתופית. כפי שניתן להתרשם, מרכיב חיוני בטיעון שהוצג לעיל הוא “בריחת נוסעים” מתחבורה ציבורית לתחבורה שיתופית. האם זה אכן המצב?

כדי לבחון שאלה זו, נפנה למחקר שנכתב בעבור האיגוד האמריקאי לתחבורה ציבורית (APTA).²⁸ האיגוד הוקם בשנת 1882, ומאז הוא מייצג 1,500 ארגוני תחבורה ציבורית לפני הממשל האמריקאי. המחקר מבוסס על סקר בהשתתפות כ-4,500 נשאלים משבע ערים אמריקאיות. הנשאלים חולקו לשלוש קטגוריות: “משתמשי תחבורה ציבורית בלבד” (transit experience only); “ניסיון מסוים בתחבורה שיתופית” (shared-mode experience) ו”משתמשי תחבורה שיתופית” (supersharers). יש לציין כי המחקר מגדיר “תחבורה שיתופית” כהשכרת רכב, השכרת אופניים ושימוש בשירותים מהסוג שמספקת חברת Uber. נמצא כי מבין המשתמשים בשירותים מהסוג שמספקת חברת Uber, כ-20% עשו כן כדי להגיע לעבודה, כ-18% עשו זאת במסגרת קניות וסידורים, וכ-58% עשו זאת במסגרת בילוי חברתי. כן נמצא כי עיקר השימוש בשירותים מסוג זה נעשה בין השעות שמונה בערב לארבע לפנות בוקר – שעות שבהן התחבורה הציבורית ממילא מושבתת או פועלת באופן חלקי בלבד. עוד נמצא כי משתמשי התחבורה השיתופית מחזיקים בממוצע ב-0.72 מכוניות, בעוד משתמשי התחבורה הציבורית מחזיקים ב-1.5 מכוניות. המחקר מצא כי משתמשי תחבורה שיתופית מדווחים כי הם



ג. עיקרי המודל המוצע

**”יצרן המבקש לקבל את
תו האיכות נדרש לעמוד
בבדיקות ובתנאים שקבעה
המועצה, והצרכן רשאי לבחור
אם לקנות דווקא תוצרת
שמסומנת בתו האיכות.”**

הכשרות, הסמכות ליתן תעודת כשרות נתונה לרבנות הראשית בלבד, המתפקדת כמאסדר לצורך זה, אולם ככלל אין איסור לגבי מכירת מזון שאינו כשר. בתחום איכות המזון, מועצת הצמחים, שהיא גוף סטטוטורי, מעניקה תו איכות לשמן זית שעומד בסטנדרטים שקבעה יצרן המבקש לקבל את תו האיכות נדרש לשלם אגרה ולעמוד בבדיקות ובתנאים שקבעה המועצה, והצרכן רשאי לבחור אם לקנות דווקא תוצרת שמסומנת בתו האיכות. בתחום המלונאות, משרד התיירות מעניק מכוח החוק דירוג ”כוכבים” לבתי-מלון על-פי סטנדרטים שאימץ. מנגנון הכוכבים הוא שירות של הנגשת מידע ללקוחות. אין כמובן חובה לעמוד ברמה מסוימת של כוכבים, מעבר לתנאים הבסיסיים שכל בתי-המלון מחויבים לעמוד בהם מכוח הוראות חוק שונות.

מטרתו של פרק זה היא להציג לפני הקורא במעין מבט-על את המדיניות המוצעת על-ידינו לאור העקרונות שנמנו בפרק המבוא. בפרקים שלאחריו ייסקרו באופן פרטני היבטי האסדרה הרלוונטיים לתחבורה השיתופית והפתרונות שאנו מציעים לכל אחד מהם.

1. ביטול של איסור ההסעה בשכר תוך קביעת תו איכות

ככלל, מדיניות אסדרה יכולה לבוא לידי ביטוי בשתי רמות: קביעת תו איכות (standard setting) ואכיפת קו-תקן (standard enforcing). בשתי החלופות המאסדר קובע רף מסוים של איכות, אולם בעוד בחלופה השנייה החוק אוסר על מי שאינו עומד ברף להציע את שירותיו לציבור, בחלופה הראשונה האסדרה מסתפקת בסימון כל השחקנים בשוק שעמדו באותו רף. כלומר, בקביעת תו איכות התערבות המדינה באה לידי ביטוי בהצבעה על רף מומלץ ובמתן שירות לציבור בדמות הנגשת המידע. ציבור הצרכנים יכול לדעת אם השירות שהוא משתמש בו עומד ברף המומלץ אם לא, אך הבחירה נותרת בידיו.

ניתן למצוא דוגמות אחדות לשימוש בתו איכות באסדרה בישראל במגוון תחומים. בתחום

"נוסע שיכול לדעת את הפרטים הרלוונטיים לגבי שירות ההסעה שהוא רוכש אינו עוד 'בן-ערובה' בידי רכב שנשלט על ידי זר מקרי."

עם זאת, מוצע כי לגבי "נהג חדש", כהגדרתו בתקנות, ייאכף קו-התקן, כלומר, ייאסר על נהג חדש להסיע נוסעים בשכר. זאת, מתוך רצון לשמר את הרציונל העומד בבסיס ההגבלות החלות על נהגים חדשים – לצמצם מבחינה סטטיסטית את הסיכון הנשקף מנהגים חסרי ניסיון.

2. הותרת שוק המוניות המסורתית על כנו

בהתאם לתפיסה זו, המעודדת תחרות ובחירה, אנו מציעים להשאיר את שוק המוניות על כנו לצד נהגי התחבורה השיתופית. רק נהגי מוניות מורשים ורק מוניות מורשות יוכלו להסיע נוסעים ברכב הנושא תווי-היכר חיצוניים של מונית, כלומר, את הכיתוב "מונית" או "taxi" וכן "כובע" עם מספר רישוי. החובה להתקין מונה תמשיך לחול לגביהם, וכך גם הפיקוח על מחירי המונה. יש להניח כי גם לאחר כניסת התחבורה השיתופית לישראל ימשיך הביקוש למונית המסורתית להחזיק בפלח משמעותי משוק ההסעה בשכר, לכל-הפחות בטווח הזמן הנראה לעין. מחקרים שבחנו את השפעת התחבורה השיתופית על שוק ההסעה בשכר במדינות אחרות מעידים על כך.²⁹ המוניות המסורתיות יוסיפו לשמש קבוצות שונות של נוסעים: נוסעים מזדמנים המבקשים לעצור רכב להסעה בשכר באופן מיידי ברחוב; אוכלוסיות שיתקשו להשתמש בטכנולוגיה של התחבורה השיתופית, כגון מבוגרים; וכן נוסעים שיעדיפו רמה גבוהה יותר של מקצועיות מצד הנהג או של נוחות מצד הרכב. נהג מונית יהיה רשאי, לפי בחירת הנוסע, לעבוד כמונית מסורתית ולגבות תשלום לפי מונה או לעבוד כמונית של תחבורה שיתופית ולגבות תשלום בהתאם לפלטפורמה או להסכמה עם הלקוח.

בנייר מדיניות זה בחרנו להמליץ על הסתפקות בקביעת תו איכות. הטעם לכך הוא שההצדקה המרכזית לאסדרה מחייבת בתחום ההסעה בשכר אינה קיימת עוד כפי שהייתה בעולם ההסעה המסורתי. ההצדקה המסורתית הייתה חוסר המידע אצל הנוסע לגבי התאמת הרכב והנהג למתן שירותי הסעה ולגבי מחירה הצפוי, וכיום פלטפורמות התחבורה השיתופית מגשרות על פערי המידע. תפקידה של המדינה יבוא לידי ביטוי בקביעת רף מסוים בנוגע לאיכות הנהג והרכב, ובסימון מתאים של מי שעומד בתנאים. קביעת סטנדרט כזה צפויה לדרבן את החברות המפעילות תחבורה שיתופית להתאים את דרישותיהן אליו, ואף להציב את הרף גבוה ממנו. כך או כך, הדבר יהיה שקוף כלפי הנוסעים, אשר יבחרו באיזו פלטפורמה להשתמש, אם בכלל. נוסע שיכול לדעת את הפרטים הרלוונטיים האלה לגבי שירות ההסעה שהוא רוכש אינו עוד "בן-ערובה" בידי רכב שנשלט על-ידי זר מקרי.

החלופה השנייה – אכיפת קו-תקן – מונעת מהנוסע את האפשרות לבחור בשירות שאינו עומד ברף שקבע המאסדר בעבורו. כאמור, בעולם שבו המידע נגיש בקלות אין עוד הצדקה לאסדרה השוללת מן הצרכן את הזכות לבחור. אכיפת קו-תקן בנסיבות אלו היא מדיניות לא-יעילה מבחינה כלכלית, והיא גם פוגעת בחופש הבחירה של היחיד לנהל את חייו בהתאם להעדפותיו.

”מוטב לנקוט אסדרה אשר אדישה לטכנולוגיה שחברות התחבורה השיתופית מציעות כיום.”

לפני הנוסע יעמדו אפוא שלוש אפשרויות: (1) נסיעה עם נהג שעומד ברף הממשלתי המחמיר לנהגי המוניות; (2) נסיעה עם נהג שעומד ברף הממשלתי שנקבע לנהגי תחבורה שיתופית; (3) נסיעה עם נהג שאינו עומד ברף הממשלתי שנקבע לנהגי תחבורה שיתופית, אולם הוא אינו נהג חדש ויש בידו ביטוח מתאים.

4. האפשרות להסיע בשכר – בלי תלות בפלטפורמות

הסעה בשכר תהיה פתוחה לפני כל אדם החפץ לשמש מסיע, ולא רק דרך הפלטפורמות המוצעות מטעם חברות התחבורה השיתופית (TNCs). אסדרה מסוג זה מאפשרת גמישות כלכלית וטכנולוגית: כלכלית, שכן בכך יורחב חופש הבחירה של נהגי התחבורה השיתופית, שאינם כבולים לחברה זו או אחרת – דבר המגביר את התחרות במשק; וטכנולוגית, שכן נקודת-ההנחה היא שאיננו יודעים מה ילד יום, ועל-כן מוטב לנקוט אסדרה אשר אדישה לטכנולוגיה שחברות התחבורה השיתופית מציעות כיום. עם זאת, יש לשער כי בשנים הקרובות תתנהל רוב-רובה של התחבורה השיתופית באמצעות הפלטפורמות, המציעות יתרונות של היצע רב ונגישות למידע הן לנהגים והן לנוסעים.

פתיחת שוק ההיסעים לתחבורה שיתופית תפגע בוודאי באינטרס העסקי הלגיטימי של נהגי המוניות ובעלי הזכויות להפעלת מונית – אלה שימשיכו להפעיל מונית ואלה שיבחרו לצאת מהשוק. חלקם שילמו בעבור הזיכיון כרבע מיליון ש”ח, וערכו צפוי לרדת באופן משמעותי. עובדה זו אינה מצדיקה הימנעות מעשיית רפורמה לטובת הכלל. עם זאת, כפי שנדון בהמשך בפרק ד, יש לשקול קביעת כללים לפיצוי בעלי הזכויות בגין הפגיעה שתיגרם להם. לצורך מימון הפיצוי אפשר להשתמש ב”מודל האוסטרלי”, שלפיו הפיצוי ממומן על-ידי מיסוי שירותי התחבורה השיתופית במשך תקופה מוגבלת.

3. האפשרויות שיעמדו לבחירת הנוסעים

המדינה תקבע שתי רמות של סטנדרטים להסעת נוסעים בשכר ותפקח עליהן. למונית המסורתית ייקבע **קו-תקן מחייב**, שיכלול את הדרישות הקיימות כיום: נהג מונית יידרש לעבור הכשרה בקורס בן 154 שעות, נוסף על בדיקת רקע תעבורתי על-ידי משרד התחבורה והעדר עבר פלילי; והרכב יידרש לעמוד ברשימה ארוכה של תקנות שנקבעו על-ידי משרד התחבורה, ולהתקין מונה.

לכל רכב אחר שמסיע בשכר ייקבע **תו איכות בלתי-מחייב**, שיכלול דרישות בטיחות וביטחון בסיסיות: לגבי הנהג – העדר עבר פלילי והעדר עבר תעבורתי בהתאם לסטנדרט שייקבע, בהסתמך על שיטת הנקודות; ולגבי הרכב – שנת ייצור מרבית מסוימת (כגון רכב בן עשר שנים או פחות) וכן הימצאותם ותקינותם של אביזרי בטיחות בסיסיים.

5. היבטים נוספים

בנוגע להיבט המיסויי, יש להתייחס להכנסה מהסעה בשכר כאל כל הכנסה אחרת, בין שמדובר בעיסוק קבוע ובין שמדובר בעיסוק אגבי. עם זאת, לנוכח השינויים שהצרכנות השיתופית יוצרת והאפיקים החדשים שהיא פותחת בשוק העבודה, במיוחד בהיבט של הכנסות אגביות, אנו ממליצים על רפורמה מתאימה במס ההכנסה. רפורמה כזו תקל את ההסדרה והבירוקרטיה באופן שיעשה את ההכנסה האגבית לכדאית.

בתחום ביטוח-החובה, פוליסות להסעה בשכר קיימות וזמינות כבר כיום. גם כאן נמליץ על הגמשת אמות-המידה שחברות הביטוח מציעות בקביעת הפרמיה, בדרך שתשקף באופן מציאותי את הגברת הסיכון כתוצאה מנהיגה בשכר. מהלך כזה נחוץ כדי למנוע מצב שבו פוליסה להסעה בשכר תהווה חסם כניסה בפני נהגים שמבקשים להסיע בשכר באופן מזדמן.



ד. רפורמה בתחום הרישוי

כדי להפעיל מונית נדרש שכל התנאים הללו יתקיימו במצטבר, אולם אין ביניהם תלות. כלומר, בעל זיכיון יכול לנהוג במונית בעצמו, אם יש לו רישיון נהיגה במונית וכלי-רכב מתאים; הוא יכול להשכיר את הזיכיון לאדם אחר המחזיק ברישיון נהיגה במונית ובכלי-רכב מתאים; והוא יכול להחזיק בעצמו בכלי-רכב מתאים, ולהעסיק כשכיר אדם אחר בעל רישיון נהיגה במונית שינהג בו.

(1) רישיון נהיגה במונית

המבקש לקבל רישיון לנהיגה במונית צריך לעמוד בתנאים הבאים:³¹

א. רישיון מסוג D1, המאפשר נהיגה ברכב שמשקלו עד 5,000 ק"ג והסעת 16 נוסעים נוסף על הנהג;

ב. ותק של שנתיים בהחזקת רישיון מסוג B או C1 (רישיון לנהיגה ברכב פרטי);

ג. גיל-סף עשרים ואחת שנים;

ד. עמידה בקורס להכשרת נהג ציבורי. תנאי מוקדם להשתתפות בקורס הוא הגשת תעודת יושר והגשת תעודה בדבר העדר הרשעות פליליות בתחום התעבורה. הקורס כולל 154 שעות לימודיות, ובסופו יש

1. המצב החוקי בישראל – הסעה בשכר על-ידי נהגי מוניות בלבד

כזכור, נייר זה עוסק בהסעה ברכבים פרטיים בלבד – תחום שפתוח כיום רק לנהגי מוניות מורשים – ולא בשוק ההיסעים כולו (הכולל רכבים לתיירות וכיוצא בהם). ענף המוניות נחלק לשני סוגים: מוניות מיוחדות ("ספיישל"), המסיעות נוסע ספציפי לפי הזמנתו אל היעד שהוא מבקש להגיע אליו; ומוניות שירות, אשר דומות יותר באופן פעולתן לקווי אוטובוס. מתוך כ-21,000 מוניות הפועלות בישראל, כ-19,600 הן מוניות מיוחדות, המופעלות באופן עצמאי או במסגרת תחנת מוניות, והיתר הן מוניות שירות.³⁰

(א) התנאים להפעלת מונית

התנאים להפעלת מונית מתייחסים לשלוש חובות רישוי עיקריות:

1. רישיון נהיגה אישי של הנהג המתיר לו לשמש נהג מונית;

2. זיכיון להפעלת מונית, המאפשר לאדם להחזיק במונית;

3. כשירותו של כלי-הרכב לשמש מונית.

**“נכון להיום משרד התחבורה
מוכר את הזיכיון במחיר
של כ-245,000 ש”ח.
הזיכיון סחיר בשוק
החופשי, שם מחירו נאמד
בכ-220,000 ש”ח. הזיכיון
ניתן גם להשכרה, ומחיר
השכירות בשוק החופשי נע
בין 1,300 ל-1,500 ש”ח
לחודש לפני מע”מ.”**

בהם כדי לשמש מונית, נוסף על מבחן הכשירות הרגיל שכל כלי-רכב חייב לעבור מדי שנה. כך, לדוגמה, נקבעו סימני-היכר למונית, התקנת סלי אשפה ברכב ועוד.⁴¹

תקנות התעבורה גם מחייבות כל נהג מונית להתקין ברכבו מונה, אשר יופעל באמצעות מפתח אלקטרוני אישי ובו פרטי הזיהוי של הנהג.⁴² לצד היותו קופה רושמת לצורך תשלום מס ואמצעי בקרה לבידור תלונות, תפקידו המרכזי של המונה הוא לקבוע את מחיר הנסיעה בהתאם לפרמטרים קבועים. למן שנת 2002 משולב במונה מחירון ממוחשב לפי תעריפי משרד התחבורה, המשקלל את זמן הנסיעה, המהירות והמרחק. בנסיעות פנימיות מחיר הנסיעה נקבע רק באמצעות פעימות מונה, ואילו בנסיעות בין-עירוניות הנוסע יכול לבחור בין תשלום לפי המונה לבין תשלום לפי תעריף ידוע מראש.⁴³ התעריף – המתייחס גם לפרמטרים כגון כבודת-יד, נוסע נוסף, שעת הנסיעה וכיוצא בהם – נקבע על-ידי משרד התחבורה בצו, אשר מתפרסם ומתעדכן מדי תקופה.⁴⁴

לצלוח בחינות עיוניות ומעשיות.³² הקורס כולל דיני תעבורה, ידע מכני בכלי-הרכב, ידיעת הארץ, לימודי אנגלית בסיסית ועוד.³³ עלותו של הקורס נעה בין 6,000 ל-8,000 ש”ח.³⁴

(2) זיכיון להפעלת מונית

כדי להפעיל מונית נדרש רישיון – המכונה “מספר ירוק”³⁵ – המאפשר להחזיק במונית ולהפעילה. זוהי זכות ציבורית המוענקת מטעם המדינה באמצעות משרד התחבורה. רק באמצעות רכישת הזיכיון יכול בעל מונית לקבל מספר רישוי ולהסיע נוסעים בתשלום.³⁶ נכון להיום משרד התחבורה מוכר את הזיכיון במחיר של כ-245,000 ש”ח.³⁷ הזיכיון סחיר בשוק החופשי, שם מחירו נאמד בכ-220,000 ש”ח.³⁸ הזיכיון ניתן גם להשכרה, ומחיר השכירות בשוק החופשי נע בין 1,300 ל-1,500 ש”ח לחודש לפני מע”מ. מדיניות זו, שהונהגה בראשית ימי המדינה, נועדה ליצור מבנה אסדרתי שיווסת את מספר המוניות בכבישים.³⁹ אף שבעבר היה מספר הזכיונות מוגבל, כיום אין עוד מגבלה על מספר הזכיונות, וכל אדם העומד בתנאים רשאי לרכוש מהמדינה זיכיון חדש במחיר האמור.

התנאים לקבלת הזיכיון הם אלה:⁴⁰

- א. המבקש הוא תושב ישראל בן שמונה-עשרה שנים לפחות;
- ב. תשלום אגרת רישום בסך 619 ש”ח;
- ג. העדר רישום פלילי.

(3) כשירותו של כלי-הרכב לשמש מונית והחובה להתקין מונה

כלי-הרכב הספציפי המשמש מונית כפוף אף הוא לאסדרה. תקנות התעבורה קובעות שורה של תנאים ייחודיים שכלי-רכב נדרש לעמוד

(ב) האיסור הפלילי החל על הסעה בשכר

את שלושת התנאים דלעיל משלים האיסור הפלילי החל על הסעה בשכר על-ידי מי שאינו נהג מונית. זו המגבלה הישירה המרכזית המונעת הפעלת תחבורה שיתופית בישראל: איסור ההסעה בשכר חל על כל הנוהגים בכלי-רכב "רגיל", כלומר, ברכב פרטי, משפחתי או עסקי. תקנה 84א לתקנות התעבורה אוסרת במפורש הסעת נוסעים "בשכר או בתמורה אחרת" על-ידי מי שאינו נוהג באוטובוס, במונית או בכלי-רכב אחר שייעודו הובלת נוסעים. עברה על תקנה זו מהווה עברה פלילית.⁴⁵

האיסור הפלילי להסיע בשכר משפיע גם על ביטוח הרכב. כיום אי-אפשר לבטח נסיעות בשכר במסגרת ביטוח-החובה הרגיל. נהג ציבורי המבקש להסיע נוסעים בתשלום נדרש לבטח את עצמו ואת נוסעיו בביטוח רחב יותר מביטוח-החובה. ברם, לא כל נסיעה שבה הנוסעים משלמים לבעל הרכב תיחשב בהכרח "נסיעה בשכר". במקרים אחדים שבהם ביקשו חברות ביטוח להיפטר מחובת תשלום פיצויים, בטענה שהנוסעים שילמו לנהג על הנסיעה ולכן הנסיעה הייתה ללא ביטוח, קבעו בתי-המשפט הבחנה בין נסיעה בשכר שמטרתה השאת רווחים (נסיעה "בעלת צביון עסקי") לבין נסיעה בשכר שמטרתה כיסוי הוצאות הנסיעה של בעל הרכב.⁴⁶ במקרים אחרים, לעומת זאת, גם נסיעות שהתשלום בעבורן נעשה לפי חישוב הוצאות הדלק הוכרו על-ידי בית-המשפט כ"נסיעה בתשלום".⁴⁷ יודגש כי הניתוח המשפטי באותם פסקי-דין נעשה במסגרת של דיון במשפט אזרחי, כך שאין מדובר בהכרח בתקדים מחייב מבחינת האיסור הפלילי. ברור אפוא כי הסעה בשכר כמשלח-יד על-ידי מי שאינו נהג מונית כדן היא עברה פלילית, וכי הסעה מזדמנת בתשלום עשויה להיחשב מותרת אם התשלום נועד להחזר

"תקנה 84א לתקנות התעבורה אוסרת במפורש הסעת נוסעים 'בשכר או בתמורה אחרת' על-ידי מי שאינו נוהג באוטובוס, במונית או בכלי-רכב אחר שייעודו הובלת נוסעים."

הוצאות בלבד, ולא לרווח. לאחרונה הגיש משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כתב אישום פלילי נגד מנכ"ל חברת Uber בישראל, בשל העובדה שהחברה מפעילה בישראל את היישומון Uber Night, אף שלטענת החברה התשלום במסגרתה הוא החזר הוצאות בלבד.⁴⁸ מנגד, נסגרה החקירה נגד חברת moovit המפעילה שירותי carpool שבמסגרתם משולמות הוצאות נסיעה לנהג.

2. מיקוד הבעיה

במצב החוקי השורר כיום בישראל, כפי שתואר עד כה, הסעה תמורת תשלום אסורה אלא במסגרת הפעלת מונית. לפיכך התחבורה השיתופית בצורתה המוכרת כיום בעולם – כלומר, שימוש במכונית הפרטית כמונית, אם לעת מצוא ואם בדרך קבע – אינה חוקית. הדרך החוקית היחידה היא רכישה או שכירה של זיכיון להפעלת מונית, קבלת רשיון נהיגה מתאים והתאמת הרכב לתנאים הנדרשים ממונית. בכל מקרה אחר, הסעה בעבור תמורה החורגת מהחזר הוצאות הנסיעה, ואף מתן הרשאה לאחר לעשות כן, הן עברות פליליות.

”בשנים האחרונות, ננקטו שינויי אסדרה במדינות שונות, כדי להתמודד עם האתגר החדש ולהפוך את הפוטנציאל הגלום בתחבורה השיתופית לבר-מימוש.”

3. רפורמות ברישוי שנעשו במדינות שונות בעולם

בשנים האחרונות, עם מהפכת התחבורה השיתופית, ננקטו שינויי אסדרה במדינות שונות, כדי להתמודד עם האתגר החדש ולהפוך את הפוטנציאל הגלום בתחבורה השיתופית לבר-מימוש. מדינות שונות בעולם מסדירות באופן שונה את תחום המוניות וההסעה בתמורה. להלן נסקור דוגמות אחדות מהעולם המערבי.

(א) רישוי הנהג

(1) ארצות-הברית

בארצות-הברית אין חוק פדרלי המסדיר את רישוי ההסעה בשכר. הנושא מוסדר בחקיקה מדינתית, ולעיתים הוא משתנה גם בין מחוזות שונים בתוך מדינה.

יש מדינות שאין בהן צורך ברישיון נהיגה מיוחד להסעה בתשלום או שנדרש בהן רישיון לסוגים מסוימים בלבד של הסעה בתשלום. **בפנסילוניה**, למשל, כדי להפעיל מונית שירות (shuttle) אין צורך ברישיון מיוחד לרכב עד 16 נוסעים.⁴⁹ נהגי המוניות המיוחדות בפנסילוניה נדרשים לקבל אישור להסעת מונית – הליך הכולל בדיקות רקע ומבחן על הדינים הרלוונטיים למוניות, על המחירים

ועל הגיאוגרפיה של העיר פילדלפיה.⁵⁰ נהגי המוניות בעיר פילדלפיה עצמה נדרשים גם לעבור הליך הכשרה.⁵¹

בעקבות התפתחות התחבורה השיתופית בארצות-הברית, עשו מדינות מסוימות רפורמות ביחס לרישוי של נהגים המסיעים בתשלום.

בטקסס אין צורך ברישיון מיוחד להסעה בשכר. החריגה היא העיר יוסטון, שבה נקבע מנגנון רישוי מיוחד לנהגים בתשלום שאינם נהגי מוניות – אין דרישה שהנהג יעבור הליך הכשרה, אולם הוא נדרש לעבור תהליך של רישום, הכולל בדיקות רפואיות, בטחוניות ותעבורתיות.⁵² יתר על כן, רישיון זה אינו כללי, אלא תקף רק לרכב המסוים שבו הנהג רוצה להסיע את הנוסעים. הגבלה זו נוגעת רק לגבי איסוף של נוסעים מתוך העיר יוסטון, ואין מניעה חוקית להסיע בשכר אל תוך העיר נוסע שנאסף מחוץ לה.

בוושינגטון הבירה השתנו בשנת 2012 כללי ההסעה בתשלום. נקבע שגם נהג שאינו נהג מונית יהיה רשאי להסיע בתשלום, אולם בתנאי שהנוסע נאסף לפי הזמנה דיגיטלית מראש. בניגוד למוניות בווינגטון, שהתעריף שלהן נקבע כמו בישראל על-ידי הרשויות, תעריף ההסעה בתשלום לנהגים שאינם מוניות אינו נקבע על-ידי הרשות. עם זאת, בווינגטון הבירה נדרש רישיון מיוחד להסעה בשכר, הכולל גם מבחן הבדוק את ידיעת השפה וכן ידע בסיסי בתיירות.⁵³

במסצ'וסטס נהג המבקש להסיע בשכר אינו נדרש לכל אישור או רישיון מיוחד.⁵⁴

(2) אוסטרליה

משום שנקבע כי המדליונים הם פריווילגיה, ולא זכות קניינית, שהרי כל קיומה של הזכות תלוי בקיומה של האסדרה.⁶⁰

(2) אנגליה

באנגליה יש שני סוגים של הסעות בשכר – מוניות ו"רכב להשכרה" (private hire או minicabs). אין באנגליה מנגנון של זכויות או מדליונים, וכל כלי-רכב העומד בדרישות הרישוי הרלוונטיות רשאי לשמש להסעה בשכר.⁶¹ רשויות הרישוי באנגליה יכולות לדרוש הן מנהגי המוניות והן מנהגי הרכבים להשכרה בדיקת עבר פלילי.⁶² ייחודן של המוניות הוא בהיתר לאסוף נוסעים מהרחוב באופן מזדמן וללא הזמנה מראש, בעוד רכב להשכרה רשאי לעבוד רק לפי הזמנה מראש.⁶³ בהתאמה, מוניות חייבות לגבות תשלום לפי מונה בלבד. כדי לא ליצור בלבול בין שני התחומים, בתוך לונדון חל איסור על התקנת מונה ברכבים להשכרה שאינם מוניות. על איסור זה נמתחה ביקורת, ולאחרונה הוצע לבטלו.⁶⁴ בנוגע לתחבורה השיתופית קבע לאחרונה בית-המשפט הגבוה בלונדון כי שימוש ביישומון לחישוב מחיר הנסיעה, כמוצע על-ידי פלטפורמות התחבורה השיתופית, אינו נחשב שימוש בלתי-חוקי במונה.⁶⁵ אם כן, ההגבלה לגבי התחבורה השיתופית באנגליה מסתכמת למעשה בבדיקת עברו הפלילי של הנהג ובהגבלה מסוימת של סוג הרכב המשמש אותו.

מדינת ויקטוריה שבאוסטרליה (מקום מושבה של העיר מלבורן) עשתה רפורמה במערכת הרישוי להסעה בתשלום, כדי להתאימה לאתגרי התחבורה השיתופית.⁵⁵ היעד המרכזי ברפורמה היה פישוט דרישות הרישוי, ובמסגרת זו בוטל מבחן הידע שהוצב קודם לכן כאחת הדרישות לקבלת רישיון. כיום, כדי לקבל רישיון להסעה בשכר, הנהג נדרש להיות בעל רישיון במשך שישה חודשים לפחות, ולמלא טפסים בריאותיים. ההליך נעשה באמצעות המרשתת או הדואר, ובסופו נשלח לנהג אישור להסעה בתשלום.⁵⁶

(ב) זיכיון להפעלת מונית

(1) ארצות-הברית

בערים אחדות בארצות-הברית, דוגמת פילדלפיה, בוסטון ושיקגו, נוהגת שיטה של חלוקת זכויות המכונים "מדליונים", בדומה לשיטת "המספר הירוק" הנוהגת בישראל. בחלק מן המדינות ניתן לשכור מדליונים ולסחור בהם,⁵⁷ ובחלקן הדבר אסור.⁵⁸ בערים אחרות, לעומת זאת, אין כל מגבלה לגבי הפעלת מונית, ונסיונות לקבוע מגבלה כזו נדחו.⁵⁹

בחלק מהערים נעשו בשנים האחרונות רפורמות במטרה לפתוח את השוק לנהגי תחבורה שיתופית. כך, כאמור לעיל, בווינגטון הבירה הותר למי שאינו נהג מונית להסיע בשכר בתנאי שההזמנה תהיה הזמנה דיגיטלית מראש, והמחיר בהסעה כזו אינו כפוף לתעריף שהרשויות קובעות למוניות. בעקבות שינוי האסדרה ופתיחת השוק הוגשו עתירות לבתי-המשפט על-ידי בעלי מדליונים, בטענה שמדובר בפגיעה בקניין האסורה לפי החוקה האמריקאית ללא פיצוי הוגן. עתירות כאלה תלויות ועומדות בבתי משפט בשיקגו ובבוסטון. על-פי-רוב נדחו עתירות מסוג זה,

"בדומה לרפורמות שנעשו במקומות אחרים בעולם גם בישראל יש לעשות רפורמה שתאפשר הסעה בשכר במסגרת שירותי תחבורה שיתופית."

4. הפתרון המומלץ לאימוץ בישראל בתחום הרישוי

(א) רישוי הנהג

בדומה לרפורמות שנעשו במקומות אחרים בעולם שבהם נהג משטר של זכיונות או מדליונים, גם בישראל יש לעשות רפורמה שתאפשר הסעה בשכר במסגרת שירותי תחבורה שיתופית.

לנוכח פוטנציאל התועלת הגלום בתחבורה השיתופית, כמפורט בפרק ב, וכדי שיהיה אפשר לממשו, יש להגדיל את היצע החלופות להסעה בשכר. כוחות השוק יאפשרו לציבור הנוסעים לקבל שירות בסטנדרט הראוי והרצוי להם. עם זאת, הפיכה גורפת של כל בעל רישיון בישראל – כ-3.8 מיליון נפשות, שניים מכל שלושה אנשים מעל גיל שבע-עשרה⁶⁶ – למסיע נוסעים בשכר עלולה להוליד גם תוצאות-לוואי שליליות בתחום הבטיחות, אם היא תתמרץ נהגים מקבוצות "בעייתיות", כגון נהגים חדשים ונהגים שאינם נוהגים בבטיחות, ליהפך לנהגים קבועים.

התערבות אסדרתית נחוצה אפוא, אולם במידה מועטה – רק במינימום הנדרש כדי למנוע מאלה המשתייכים לקבוצות סיכון מובהקות את האפשרות ליהפך לנהגים מקצועיים הנוהגים זמן רב על הכביש, ובמיוחד כדי להנגיש לנוסעים את המידע הנחוץ להם.

המודל המוצע מתבסס אפוא על העקרונות הבאים:

א. **ביטול של איסור ההסעה בשכר ופתיחת השוק** – בדומה להסדר המצוי בחלק מן המדינות שנסקרו לעיל, יבוטל האיסור להסיע בשכר החל על מי שאינו נהג מונית. בנקודת מוצא, בעל רישיון נהיגה, הרשאי גם כיום להסיע נוסעים לא בתמורה ללא הגבלה, יוכל גם להסיע נוסעים בתמורה ללא צורך ברישיון מיוחד.

ב. **מגבלת רישוי חוקית לגבי הסעה בשכר** – מוצע לקבוע מגבלת-בסיס לגבי ההיתר להסיע נוסעים בשכר, שתתאים למגבלה הקיימת ממילא בחוק לגבי נהגים צעירים וחדשים.

תקנות התעבורה הנוכחיות קובעות כי רישיון נהיגה רגיל יינתן באופן הדרגתי, תוך התייחסות לשתי הגבלות: גיל הנהג מוציא הרישיון ומשך התקופה מיום הוצאת הרישיון. בכך הפקודה יוצרת שתי הגדרות נוספות לנהגים בעלי רישיון, במטרה לצמצם את הסיכון הנובע מחוסר נסיונו של הנהג ומגילו הצעיר: נהג חדש – מיום הוצאת הרישיון ייחשב הנהג "נהג חדש" למשך שנתיים ימים;⁶⁷ ונהג חדש צעיר – נהג חדש שטרם מלאו לו עשרים וארבע שנים.⁶⁸ נהג חדש מחויב להצמיד לרכבו תווית "נהג חדש" באופן ברור ובמקום בולט.⁶⁹ על נהג חדש צעיר חלות מגבלות נוספות, כגון תוכנית ליווי,⁷⁰ מגבלה לגבי מספר הנוסעים שהוא יכול להסיע ועוד.

מוצע אפוא לקבוע בתקנות כי נהג חדש כהגדרתו בחוק לא יורשה להסיע ברכבו נוסעים בתשלום.

”כדי לאפשר לציבור הנוסעים לבחור להשתמש בשירותיו של נהג שאמינותו כנהג וכנותן שירות עומדת ברף סביר, מוצע ליצור מנגנון וולונטרי לקבלת תו איכות.”

ג. **הותרת רישוי מיוחד לנהג מונית** – רישיון של נהג מונית יישאר בדומה למצב כיום. כדי לנהוג ב”מונית”, כלומר בכלי-רכב אשר מסמן את עצמו כמונית וכפוף לאסדרה של מוניות (כמפורט להלן בחלק ד4(ב)), יהא על הנהג לעבור את מסלול ההכשרה ולעמוד בדרישות-סף. עם זאת, מומלץ לבחון שוב אם ההכשרה הנדרשת כיום מנהגי מוניות, לרבות מבחני הידע שהם נדרשים לעמוד בהם, אכן תואמת את הצרכים באופן עדכני ומשיגה את מטרתה.

ד. **קביעת רף מומלץ למסיעים בשכר (תו איכות)** – כדי לאפשר לציבור הנוסעים לבחור להשתמש בשירותיו של נהג שאמינותו כנהג וכנותן שירות עומדת ברף סביר, מוצע ליצור מנגנון וולונטרי לקבלת תו איכות של נהג בשכר. הרף שיצטרך נהג לעמוד בו כדי לקבל את תו האיכות צריך לשקף במידה סבירה את ההיבטים המרכזיים החשובים לציבור הנוסעים – בטיחות וביטחון.

מוצע כי תו האיכות של נהג בשכר יינתן מטעם משרד התחבורה לכל דורש שיעמוד בשני התנאים הבאים:

1. העדר רישום פלילי;
2. העדר עבירות תנועה, בהתאם לשיטת הניקוד, ברף שיקבע משרד התחבורה.

תו האיכות יינתן באמצעות רישום במרשתי. כל נהג יוכל להיכנס לאתר, למלא את פרטיו, לשלם אגרה, ולקבל בדואר תעודת תו איכות. תוקפה של התעודה יוגבל לשישה חודשים, כדי שהיא תהיה עדכנית מבחינת הרישום הפלילי ורישום עבירות התנועה של הנהג.

כדי שיהיה אפשר להעניק תו איכות, ראוי לתקן את פקודת התעבורה כך שהיא תעניק סמכות לקביעת סטנדרט כזה, וכן להתקין תקנות שיעניקו סמכות לגביית אגרה.

מנגנון זה יאפשר לנוסעים המשתמשים בהסעה בשכר ליהנות מרמה מסוימת של ודאות לגבי התאמתו של הנהג למתן שירות הסעה לציבור. כתועלת נלווית הוא ישמש תמריץ לנהיגה זהירה לנהגים, אשר יחששו לקבל ”נקודות” בגין עבירות תעבורה ולאבד את תו האיכות.

הפלטפורמות הטכנולוגיות יוכלו לבחור אם לדרוש תו איכות מנהגיהן או לחלופין לציין ביישומן אם יש לנהג תו כזה.

ה. **מנגנון הסינון של השוק החופשי** – פלטפורמות שונות של תחבורה שיתופית יתחרו ביניהן על המוצר שהן מעניקות ללקוחותיהן, ובמסגרת זו יציעו אמות-מידה או סטנדרטים שונים של ביטחון, בטיחות ורמת שירות, כגון דרישות-סף לגבי גיל נהגיהן והוותק שלהם על הכביש, וכן יציגו את המשובים של הנוסעים לגבי הנהגים. יצוין כי רבות מהחברות מעמידות כבר כיום דרישות-סף כאלה.

כאמור לעיל, הפלטפורמות יוכלו להתבסס על תעודת תו האיכות מטעם משרד התחבורה או להוסיף אמות-מידה לפי רצונן. המידע לגבי הסטנדרט הנדרש על-ידי הפלטפורמה וכן לגבי דירוג הנהג

“מוניות רגילות ממשיכות לפעול ברחבי העולם גם במקומות המאפשרים שירותי תחבורה שיתופית.”

הזיכיון צפוי לרדת במידה משמעותית, בעקבות התחרות עם התחבורה השיתופית, וסוגיית הפיצוי הראוי תידון להלן בתת-פרק 5. את מחירו הראוי של הזיכיון ממשרד התחבורה יהיה צריך לשום כעבור פרק-זמן לאחר החלת הרפורמה בהתאם להתפתחויות בשוק. נוסף על כך, יהיה צורך לשוב ולבחון אם יש הצדקה לוויסות השוק באמצעות גביית מחיר על הזיכיון או שמא די בקיומו של סטנדרט מחייב לכלי-הרכב, מבחינת בטיחות ומפרט, שעל מונית לעמוד בו, ואין צורך לווסת את ההיצע באופן מלאכותי. במהלך שומת הזיכיון יש להביא בחשבון גם את הפטור ממס קנייה הניתן כיום לבעלי זיכיון בעת רכישת הרכב – פטור שמומלץ לבטלו עם פתיחת השוק לתחרות.

עם זאת, ניתן לשער שפלח השוק של המוניות יוסיף להתקיים משום ששיעור מסוים מציבור הנוסעים ימשיך להעדיף את השימוש במונית המסורתית, על יתרונותיה וחסרונותיה. יתרונותיה הם שניתן לזהותה בקלות ברחוב, שהיא כפופה לאסדרה בתחום איכות הרכב ורישוי הנהג, ובמיוחד כפופה לאסדרה בתחום הפיקוח על המחירים. ניתן לשער שנהגי מוניות מסורתיים יבחרו לפעול במקביל בשני הערוצים, קרי, גם כנהגי מונית בפיקוח וגם כנהגים הנותנים שירות באמצעות פלטפורמות של תחבורה שיתופית. יצוין כי מוניות רגילות ממשיכות לפעול ברחבי העולם גם במקומות המאפשרים שירותי תחבורה שיתופית.

על-ידי נוסעים אחרים נגיש לציבור הנוסעים, היכולים לבחור בעצמם את הרמה הרצויה להם. מנגנון זה כבר פועל כיום בפלטפורמות המובילות בעולם ומוכיח את עצמו היטב, כמתואר לעיל.

(ב) רישוי הרכב – זיכיון להפעלת מונית וכשירותו של כלי-הרכב

במצב החוקי השורר כיום, כל כלי-רכב שעבר את מבחן הרישוי רשאי להסיע נוסעים (שלא בשכר) עד למספר הנוסעים המרבי המותר, בלי קשר לזהותם ולקשר שבינם לבין הנהג: חברים, בני משפחה או טרמפיסטים. במסגרת פתיחת השוק לתחרות ולעיסוק חופשי, יש ליצור מנגנון שמצד אחד יאפשר להסיע נוסעים גם בשכר, ומצד אחר יבטיח רמת בטיחות נאותה ויאפשר לציבור הנוסעים לקבל את המידע הנחוץ להם לגבי כשירותו של כלי-הרכב.

בדומה למודל המוצע לעיל בעניין רישוי הנהג, גם לגבי אפיונם של כלי-הרכב שיכולים להסיע בשכר נחוצה התערבות אסדרתית מועטה בלבד – רק במינימום הנדרש כדי למנוע הפיכת כלי-רכב בעלי סיכון מובהק למוניות הנוסעות זמן רב על הכביש. הצורך לאפשר לציבור הנוסעים לקבל שירות בסטנדרט ראוי יינתן על-ידי כוחות השוק, בד בבד עם סיוע מדינתי ביצירת תו איכות בלתי-מחייב שיגביר את השקיפות ויגשר על פערי המידע בתחום.

המודל המוצע מתבסס על העקרונות הבאים:

א. **הותרת הזיכיון לנהיגה במונית – זיכיון** להפעלת מונית יישאר כפי שהוא כיום. כדי להפעיל “מונית”, כלומר כלי-רכב אשר מסמן את עצמו כמונית וכפוף לאסדרה החלה על מוניות לעניין בטיחות הרכב והמפרט שלו ולעניין מחירים, יהיה צורך לרכוש זיכיון כפי שנדרש כיום. ערכו של

”נהג שהוא ורכבו יעמדו בתנאים יוכל לקבל ממשרד התחבורה, באמצעות אתר המרשתת, תעודת איכות אחת לו עצמו ולמכונית שבה הוא רוצה להסיע בשכר.”

לצורך פשטותו של מנגנון תו האיכות והפחתת הנטל על הלקוחות, מומלץ שתו האיכות יינתן באופן מאוחד לנהג (ראו לעיל בחלק ד4(א)) ולרכב. נהג שהוא ורכבו יעמדו בתנאים יוכל לקבל ממשרד התחבורה, באמצעות אתר המרשתת, תעודת איכות אחת לו עצמו ולמכונית שבה הוא רוצה להסיע בשכר, ותעודה זו תוצב במכונית באופן גלוי.

ד. **מנגנון הסינון של השוק החופשי** – פלטפורמות שונות של תחבורה שיתופית יתחרו ביניהן על המוצר שהן מעניקות ללקוחותיהן, ובמסגרת זו יציעו אמות-מידה או סטנדרטים שונים של ביטחון, בטיחות ורמת שירות הנוגעים בכלי-הרכב הפועלים אצלם, כגון גיל הרכב ואמצעי הבטיחות שיש בו.

כאמור לעיל, הפלטפורמות יוכלו להתבסס על תעודת תו האיכות מטעם משרד התחבורה או להוסיף אמות-מידה לפי רצונן. המידע לגבי הסטנדרט הנדרש על-ידי הפלטפורמה וכן לגבי דירוג הרכב על-ידי נוסעים אחרים נגיש לציבור הנוסעים, היכולים לבחור בעצמם את הרמה הרצויה להם. מנגנון זה כבר פועל כיום בפלטפורמות המובילות בעולם ומוכיח את עצמו היטב, כמתואר לעיל.

ב. **דרישת רישוי חוקית לרכב להסעה בשכר** – כאמור לעיל, מוצע לבטל את דרישת הרישוי החוקית לרכב המסיע בשכר. כל רכב יוכל לשמש להסעת נוסעים בשכר, בתנאי שעבר מבחן כשירות כפי שנדרש כיום בחוק מכל רכב. נוסף על כך מומלץ לקבוע תו איכות בלתי-מחייב כפי שיפורט להלן.

ג. **קביעת רף מומלץ לרכבים המשמשים להסעה בשכר (תו איכות)** – כדי לאפשר לציבור הנוסעים לבחור להשתמש בשירותיו של רכב שבטיחותו גבוהה מן הרף המחייב ברישוי רגיל, מוצע ליצור מנגנון של הענקת תו איכות לרכב המשמש להסעה בשכר. תו זה יינתן מטעם משרד התחבורה לכל כלי-רכב שיעמוד בתנאים שייקבעו. תנאים אלה יכולים לשלב כמה פרמטרים, ביניהם גיל הרכב, דגם הרכב, הימצאותם ותקינותם של אביזרי בטיחות מינימליים, וקיומו של ביטוח תקף המכסה גם הסעה בשכר (ראו להלן בפרק ה, הדן בהיבטי הביטוח). לגבי תקינותם של אביזרי הבטיחות יוכל משרד התחבורה להסתמך על מידע שיתקבל ממכוני הרישוי העושים את בדיקת הרישוי השנתית.

מומלץ לתקן את פקודת התעבורה כך שתסמין את משרד התחבורה להעניק תו איכות כזה. כמו-כן, יש לתקן את התקנות כך שיעניקו סמכות מתאימה לגביית האגרה.

מנגנון זה יאפשר לנוסעים המשתמשים בהסעה בשכר, שהיו מעוניינים בכך, רמה גבוהה יותר של ודאות לגבי רמתו של כלי-הרכב מבחינה בטיחותית. הפלטפורמות הטכנולוגיות יוכלו לבחור אם לדרוש שלכלי-הרכב הפועלים דרכן יהיה תו איכות או לחלופין לציין ביישומון אם יש לכלי-הרכב תו כזה.

5. הפגיעה בנהגי המוניות

פתיחתו של ענף ההסעה בשכר לתחבורה שיתופית צפויה לפגוע בערכו הכלכלי של הזיכיון להפעלת מונית – "המספר הירוק". כאמור, זיכיון זה נסחר כיום בסכום של כ-220,000 ש"ח. הפגיעה הצפויה בנהגי המוניות עשויה לעורר שאלות משפטיות, כגון אם מדובר בזכות קניינית מוגנת, ואם יש מגבלה אחרת לגבי הפגיעה בערכו של הזיכיון. במסגרת נייר זה לא נרחיב את הדיון בשאלות אלו. נציין בקצרה כי ככל שהרפורמה מעוגנת בחקיקה ראשית, איננו רואים מניעה משפטית מפתיחת השוק. זאת, בין היתר, תוך התבססות על הקביעה המפורשת של בית-המשפט בפרשת **מנחם**:

"ההתחשבות באינטרסים של בעלי 'המספרים הירוקים' שהיו בענף במשך שנים, כשהיא נמנית עם מכלול השיקולים לפתיחה הדרגתית של ענף המוניות לתחרות, היא לגיטימית, עם זאת אוסיף כי הזכויות שצברו בעלי 'המספרים הירוקים' אינן מונעות מהממשלה, וכמובן מהמחוקק, לשנות את מדיניותם ולפתוח את הענף לתחרות נוספת".⁷¹

כאמור, **במסגרת נייר זה אין אנו מחווים את דעתנו לגבי השאלה אם יש לפצות את נהגי המוניות**. עם זאת, להלן נתאר את קווי המתאר הראויים לפיצוי ככל שאכן יוחלט עליו. בעיצוב מנגנון הפיצוי יש להקפיד על תחימת הפיצוי כך שמדינת-ישראל לא תיקלע למצב שבו היא ממשיכה להעביר כספים ללא הפסקה, במידה שחורגת מהפגיעה שנגרמה בפועל לנהגי המוניות.

אם יוחלט על מתן פיצוי, מומלץ להציע אותו בשתי חלופות. חלופה אחת היא ויתור על הרישיון. כאמור, במסגרת הרפורמה המוצעת נשמר מקום למסלול המוניות המסורתי, בשל הייחוד והסטנדרטים המחמירים שהוא מספק,

"על כל הסדר פיצוי להיות

הדרגתי ולהתבסס על

תשלומים הנפרשים

על-פני זמן, אך יש לקבוע

מועד ברור וידוע מראש

שלאחריו לא יתקבלו בקשות

פיצוי נוספות."

אולם ניתן להניח כי חלקו בשוק יקטן באופן טבעי לצד עלייתן של החלופות. בעל זיכיון להפעלת מונית שיבחר לוותר עליו ולהחזירו למדינה יזכה בפיצוי "מלא" כנגד שוויו של הרישיון. אין הכוונה לפיצוי בשיעור מחירו המקורי של הרישיון, כי אם לפיצוי ששיעורו ייקבע על-ידי שקלול של כמה פרמטרים: המחיר שבו נרכש הרישיון, משך הזמן שהוא שימש את בעליו, ואולי גם גילו של בעליו.

לצד אפשרות זו, יש לאפשר למי שירצו בכך להמשיך לעשות שימוש ברישיון גם בשוק המתחדש. כאמור, אנו צופים שמחירם של רישיונות אלה ירד באופן משמעותי, ולפיכך אם המדינה תציע פיצוי למי שיוותר על הרישיון, אזי יש להציע פיצוי מסוים גם לאלה שיבחרו להמשיך להחזיק בו, בהתאם לירידה במחיר השוק של הרישיון. על כל הסדר פיצוי להיות הדרגתי ולהתבסס על תשלומים הנפרשים על-פני זמן, אך יש לקבוע מועד ברור וידוע מראש שלאחריו לא יתקבלו בקשות פיצוי נוספות. לצורך מימון הפיצוי ניתן להיעזר במס שיושט על תעשיית התחבורה השיתופית, כפי שנעשה באוסטרליה. באופן זה ישתתפו הנוסעים והנהגים הנהנים מאפשרויות הצריכה החדשות בפיצוי בעלי הרישיונות, שהם הנפגעים העיקריים מהשינוי בסטטוס-קוו. אם יוחלט על מס כזה, יש לקצוב גם אותו בזמן באופן ברור וקשתי. ניתן גם לבצע הפחתה מדורגת שלו עד לביטולו המוחלט.



ה. רפורמה בתחום הביטוח

”הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון הציע לאחרונה פרמטרים נוספים בהסתמך על פיתוחים טכנולוגיים. פרמטרים אלה לא אושרו בכנסת.”

נוספים, כגון מתן הנחה לכלי-רכב שייסעו מעט קילומטרים במהלך השנה או מתן הנחה לנהגים המפגינים דפוס נהיגה זהיר, בהסתמך על פיתוחים טכנולוגיים המאפשרים קבלת מידע לגבי איכות הנהיגה וזהירות הנהיגה של הנהג.⁷⁷ פרמטרים אלה לא אושרו בכנסת על-ידי הוועדה האמורה.

יצוין כי במקרים שבהם נגרמה תאונת-דרכים על-ידי נהג שלא היה מבוטח או שזהותו אינה ידועה, נזקיהם של הנפגעים בתאונה מכוסים על-ידי ”קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים”, הפועלת מתוקף החוק.⁷⁸

(ב) ביטוח נוסעים בשכר

על-פי התקנות,⁷⁹ פוליסת ביטוח-החובה לא תחול אם בעת קרות מקרה הביטוח שימש הרכב את המבוטח למטרה עסקית של הסעת נוסעים

1. המצב החוקי

(א) ביטוח-חובה – כללי

בישראל חובה לרכוש ביטוח רכב המכסה נזקי גוף (מה שקרוי ”ביטוח-חובה“). תנאי הביטוח ומחיריו מפוקחים. המדינה היא שקובעת את התעריף המרבי שניתן לגבות על ביטוח.⁷² חברות הביטוח רשאיות לקבוע ללקוחותיהן תעריפי ביטוח נמוכים מן המחיר המרבי, אולם על-פי החוק הן אינן רשאיות לקבוע תנאים להפחתת מחיר משיקולים כלכליים באופן חופשי, כפי שנעשה במדינות אחרות. הפרמטרים שהן רשאיות להתחשב בהם קבועים ברשימה שאושרה על-ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון,⁷³ לאחר קבלת אישור מוועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט.⁷⁴ הפרמטרים טעונים הצדקה המבוססת על ניתוח סטטיסטי המשקף את רמת הסיכון של הנהג והרכב.⁷⁵

הפרמטרים שמותר כיום לחברות הביטוח להתחשב בהם מתייחסים למאפייני הנהג (גיל, ותק בהחזקת רישיון נהיגה וכן תביעות ופסילות רישיון בעבר) ומאפייני הרכב ובטיחותו (נפח מנוע, מספר כריות-האוויר וקיומן של מערכות בטיחות שונות).⁷⁶ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון הציעה לאחרונה פרמטרים

שלושה "שולבים": השלב שבו המפעיל הפעיל את היישומון וממתין להזמנה על-ידי נוסע, השלב שבו המפעיל קיבל הזמנה והוא בדרכו לאסוף את הנוסע, והשלב של הסעת הנוסע בפועל. היקף הביטוח וגובה הפיצוי בכל שלב משתנה בהתאם לרמת הסיכון.⁸¹ כך, לדוגמה, בשני השלבים הראשונים אין צורך לבטח נוסעים ברכב.

גם בעיר **יוסטון** שבטקסס, ארצות-הברית, חלה חובה על החברה המפעילה שירותי הסעה בתשלום לרכוש ביטוח. הביטוח הוא תנאי מוקדם לקבלת האישור להפעלת שירותי הסעה בתשלום ולחידושו. החוק קובע כי פוליסת הביטוח חייבת לכסות את המקרה הביטוחי, בין אם יש לנהג ביטוח אישי ובין אם לאו. החוק גם קובע את גובה הביטוח הנדרש לפי שלבים שונים, הדומים במהותם לשלבים בפנסילוניה. מעבר לכך, החוק דורש שהחברה תפרסם ביישומון או באתר המרשתת שלה את העובדה שיש ביטוח, ותאפשר גישה לפוליסת הביטוח על-פי בקשת הממונה על ההסעות בתשלום. הביטוח הנדרש הוא אישי כלפי כל נהג שמבקש לעבוד בעבור החברה.

מודל זה מתבסס על כך שחברות התחבורה השיתופיות מבטחות את עצמן ואת נהגיהן. כך, בחברת **Uber** יש ביטוח החל על כל הנהגים הפועלים דרך החברה, בין אם יש להם ביטוח אישי ובין אם לאו. במקרה של תאונה, אם הביטוח האישי אינו חל, יופעל הביטוח של החברה.

המודל השני מטיל את חובת הביטוח על הנהג, ומתיר לחברות התחבורה השיתופיות לפעול כרצונן. כך, **בוושינגטון**, בירת ארצות-הברית, כל נהג מונית או מסיע בתשלום נדרש לבטח את עצמו. החוק קובע את סכום-הסף שעל הביטוח לכסות. הנהג נדרש לשאת עימו כרטיס המעיד כי יש בידיו הביטוח הנדרש. אי-מילוי חובת הביטוח הוא עבירה שעונשה קנס והחרמה של הרכב.⁸²

ברכב בעבור תשלום, שכר או תמורה אחרת, אלא אם כן צוינה המטרה במפורש בתעודת הביטוח. חברות הביטוח מאפשרות ללקוחותיהן לציין אם יש ברצונם להרחיב את הביטוח כך שיחול גם על הסעה בשכר, ופרמיית התשלום תהיה אז גבוהה יותר בהתאם.

2. מיקוד הבעיה

רוב בעלי המכוניות בישראל אינם מבטחים כיום להסעה בשכר, אולם האפשרות לרכוש ביטוח כזה קיימת ונגישה לכל. פתיחת ענף התחבורה השיתופית תגרום לכך שנהגים שיבקשו לעבוד בהסעות באופן קבוע יצטרכו לרכוש ביטוח כזה. הבעיה נעוצה בעיקר במחירה של פרמיה כזו, שאינו משקף באופן אמיתי את תוספת הסיכון שבנהיגה בשכר, ובמיוחד לא את גמישות העיסוק בתחום שהתחבורה השיתופית מאפשרת. כתוצאה מכך, עלול להיווצר חסם לא-רצוי לנהגים שיבקשו לעסוק בהסעה בעיסוק צדדי או מזדמן. נהגים אלה עלולים לא להיות מודעים לכך שהם נוסעים ללא ביטוח מתאים או לחלופין להתרשל ולהתעלם מסוגיית הביטוח כדי לא לשלם את תוספת הפרמיה, שתיראה בעיניהם לא-משתלמת.

3. מודלים של ביטוח תחבורה שיתופית בעולם

ניתן למצוא שני מודלים של התמודדות עם סוגיית הביטוח לתחבורה השיתופית.

המודל הראשון הוא הטלת חובת הביטוח על חברות התחבורה השיתופיות. כך, במדינת **פנסילוניה** בארצות-הברית נחתם הסכם בין הרשות הממונה על המוניות לבין חברת **Uber** המסדיר את פעילות החברה במדינה.⁸⁰ במסגרת ההסכם התחייבה **Uber** לבטח את הנהג על כל אירוע של פגיעה גופנית, מוות או נזק כתוצאה מהפעלת הרכב. הביטוח כולל

“גילום נכון של הסיכון יטיח בעיקר לכמות הנסועה של הרכב המבוטח, כלומר, למספר השעות שכלי- הרכב מצוי על הכביש או למספר הקילומטרים שהוא נוסע בתקופת הביטוח.”

ביישובים בפריפריה) או אנשים הנוסעים באופן קבוע בצוותא למקום העבודה.

יתר על כן, הנחה זו אינה משקפת ניתוח נכון של הסיכונים. הסכנה הנשקפת מרכב הנוסע על הכביש היא כלפי שלוש קבוצות: הולכי-רגל, נוסעים במכוניות אחרות והנוסעים ברכב עצמו. העלאת הפרמיה בשל הגדלת מספר הנוסעים ברכב עצמו מתייחסת רק לשליש מן הסיכון המוגבר, ואולי אף פחות מכך. לפי מחקרי הרשות הלאומית לביטוחים בדרכים, הולכי-הרגל מהווים כשליש מהנפגעים בתאונות-דרכים, אך אין נתונים לגבי החלוקה של שני השלישים הנותרים בין נוסעי הרכב הפוגע לנוסעי הרכב הנפגע.⁸⁵ לפיכך, גילום נכון של הסיכון יטיח בעיקר לכמות הנסועה של הרכב המבוטח, כלומר, למספר השעות שכלי-הרכב מצוי על הכביש או למספר הקילומטרים שהוא נוסע בתקופת הביטוח. רכיב זה משמעותי הרבה יותר בהגברת הסיכון לפגיעות גוף ונפש מאשר הרכיב של מספר הנוסעים המשתמשים ברכב (לצד בטיחות הרכב וטיב הנהיגה של הנהיגים בו).

כל עוד חברות הביטוח אינן רשאיות לתמחר את פוליסת הביטוח בהתאם לכמות הנסיעה בפועל, מחיר הפוליסה להסעה בשכר לא ישקף את הסיכון האמיתי שהיא יוצרת.

גם באנגליה יש ביטוח מיוחד למסיעים בתשלום, המכונה Hire and Reward. ביטוח זה נועד לא רק למי שמסיע נוסעים בתשלום, אלא לכל מי שמקבל תמורה בעבור הסעת אדם או חפץ. על-פי החוק האנגלי, מי שחלה עליו חובת ביטוח מסוג זה ולא ביטח – לא תחול עליו פוליסת הביטוח האישית.⁸³ לאחרונה קבעה הרשות הממונה על התחבורה בלונדון כי מסיע בתשלום מחויב בביטוח כזה בכל עת שיש לו רישיון להסעה בתשלום, בין אם הרכב מופעל לצורך הסעה בתשלום ובין אם לאו.⁸⁴

4. המודל המוצע בתחום הביטוח

כפי שנכתב לעיל, המצב החוקי השורר כיום מאפשר לנהיגים לרכוש ביטוח שיכסה גם נהיגה בשכר, בתמורה לפרמיה גבוהה יותר. לפיכך, כנקודת מוצא, סוגיית הביטוח אינה מהווה חסם להפעלת תחבורה שיתופית בישראל. העלות הגבוהה של הפרמיה אינה צפויה להוות חסם למי שביקש לעסוק בנהיגה באופן קבוע, כהשלמת הכנסה קבועה או כעבודה במשרה מלאה או חלקית. אולם לנהיגים מזדמנים הדרישה לרכוש פוליסה המבטחת נהיגה בשכר לשנה שלמה עלולה להיות בלתי-משתלמת. לנוכח זאת, יש לדון במנגנון להתאמת מחיר הפרמיה לסיכון המגולם בהסעה בשכר.

(א) תמחור הסיכון

גביית פרמיה גבוהה יותר בעבור הסעה בשכר מבטאת לכאורה את ההנחה שהסעה בשכר גוררת בצידה סיכון רב יותר. שכן נהג הרכב נוסע שעות רבות יותר ביום, והרכב מסיע מספר נוסעים גדול יותר בהשוואה לרכב רגיל שאינו משמש להסעה בשכר. הנחה זו לוקה בכך שהיא מתעלמת מפלח שלם של בעלי מכוניות המסיעים מספר רב של נוסעים לא בשכר, כגון בעלי משפחות גדולות, אנשים המסיעים טרמפיסטים לעיתים מזומנות (כמקובל בעיקר

”יש לאפשר לחברות הביטוח את הגמישות להציע פוליסה של הרחבת ביטוח להסעה בשכר רק כאשר הרכב משמש לצורך זה.”

(ב) יצירת פרמטרים נוספים להגברת הגמישות

פתיחת השוק להסעה בשכר לטובת התחבורה השיתופית היא הזדמנות להגביר את הגמישות בשוק ביטוח-החובה, באופן שישקף נכון יותר את עלויות הסיכונים. לפיכך, יש ליצור פרמטרים נוספים לצד אלה שמותר כיום לחברות הביטוח לשקלל בחישוב הפרמיה:

א. יש ליצור אמת-מידה של **תשלום מותאם-נסועה** או לחלופין הנחה בפרמיה בדיעבד למי שנסע מרחק קצר בתקופת חלות הביטוח. מנגנון כזה יסייע לתמחר נכון את הסיכונים. באשר להשלכה על תושבי הפריפריה, שלכאורה נוסעים מרחקים ארוכים יותר, אנו סבורים כי אם יש צורך לתמרץ את ההתיישבות בפריפריה, יש לעשות זאת באופן שקוף וישיר, ולא באמצעות מתן סובסידיות עקיפות מעוותות-שוק, כגון מניעת גמישות בפרמיית ביטוח-החובה.

ב. יש לאפשר מנגנון של **הרחבת ביטוח זמנית לפי שימוש**. בדומה למנגנון הקיים במדינת פנסילוניה ובעיר יוסטון, כמתואר לעיל, יש לאפשר לחברות הביטוח את הגמישות להציע פוליסה של הרחבת ביטוח להסעה בשכר רק כאשר הרכב משמש לצורך זה. מנגנון כזה יפעל היטב בתיאום עם פלטפורמות דיגיטליות של חברות הסעה בשכר, המקיימות ממילא ערוץ תקשורת רציף המתעדכן בכל רגע, אך הוא יוכל להיות אפשרי גם למפעילים יחידים, כפי שחברות ביטוח בחוץ-לארץ (דוגמת Metromile) כבר מציעות. מנגנונים כאלה יהיו פתרון למשתמשים מזדמנים בתחבורה בהסעה בשכר.



1. מיסוי ההכנסות

1. המצב החוקי

ככלל, דיני המיסים קובעים כי כל הכנסה שיש לה מקור תמוסה.⁸⁶ מטעמים של צדק ויעילות הרחיב בית-המשפט את ההגדרה של המושג "מקור הכנסה" כך שתכלול כל הכנסה, גם אם היא אינה מתחום עיסוקו הקבוע של הנישום.⁸⁷ כל עוסק עצמאי בישראל חייב לנהל תיק במס הכנסה ותיק מס ערך מוסף. עוסק חייב להנפיק חשבוניות מס (או קבלות) בעבור כל סכום בסף שהוא מקבל מלקוחותיו, ולנהל פנקס שבו ירשום כל הכנסה וכל הוצאה. העוסק חייב לדווח לרשויות מס הכנסה מדי חודש או חודשיים על עסקותיו, ולשלם מקדמות בהתאם לאחוז שנקבע לו מראש לפי האומדן הצפוי של כלל הכנסותיו. מדי שנה עליו למלא דוח שנתי ובו פירוט מלא של הוצאותיו והכנסותיו, ופקיד השומה עורך שומה שנתית בהתאם לדוח זה. העוסק חייב לדווח גם לרשויות מע"מ על הכנסותיו, ולשלם את סכום המע"מ שגבה מלקוחותיו. במסגרת זו הוא רשאי לקזז את סכום המע"מ ששילם כהוצאות שוטפות על ניהול עסקו או כהוצאות בגין רכישת נכסים קבועים לטובת עסקו. עוסק המצהיר כי סך הכנסותיו בשנה לא יעלה על סכום של 98,707 ש"ח יכול לבקש פטור מניהול תיק במע"מ.⁸⁸

"למעשה, במקרים רבים נהגי מוניות גובים מחיר שסיכמו עם הנוסע מראש תוך עקיפת המונה, וכך ההכנסה אינה נרשמת במונה ואינה ממוסה."

נהגי מוניות חייבים כמובן בתשלום מס ככל עוסק. החובה להתקין מונה בכל מונית מאפשרת לרשות המיסים לעקוב אחר הכנסותיהם של נהגי המוניות. אולם למעשה, במקרים רבים נהגי מוניות גובים מחיר שסיכמו עם הנוסע מראש תוך עקיפת המונה, וכך ההכנסה אינה נרשמת במונה ואינה ממוסה.⁸⁹ נציין כי החוק מכיר בהוצאות רכב בהקשר המיסויי, ונהגי המוניות נהנים מהחזר על מס הדלק (בלו) ומהנחה במס הקנייה של הרכב.

2. מיקוד הבעיה

(א) מיסוי ההכנסות

הכנסות יש למסות. תשלום מס מהווה מעצם טיבו תמריץ שלילי ליוזמה וליציאה לעבודה, אך זהו רע הכרחי. האתגר הוא ליצור מנגנון גבייה שאינו מדכא יוזמה ויציאה לעבודה בשל הנטלים הביורוקרטיים הכרוכים בו, מעבר לעצם התשלום.

החשש מהשפעתו של התמריץ השלילי רלוונטי במיוחד למי שעיקר פרנסתו היא כשכיר, ועבודתו כעצמאי היא הכנסה נוספת או מזדמנת. תוספת עבודה מעבר למקור הפרנסה העיקרי היא ממילא כדאית פחות. ניהול עסק קטן, נוסף, המניב הכנסה צנועה שמיסויה גבוה יותר, מחייב ניהול חשבונות על כל הכרוך בכך, ועל-פי-רוב גם להידרש לשירותיו של איש-מקצוע. המחסום הביורוקרטי עלול להניא אנשים מהעיסוק ומההכנסה הנוספים או לחלופין להניע אותם לקיימם באופן בלתי-חוקי ללא דיווח.

הצרכנות השיתופית, על שלל האפשרויות שהיא פותחת, מעצימה ומדגישה את הצורך לפתור בעיה זו. כמפורט בפרק א, יתרונה של הצרכנות השיתופית טמון בהפיכתן של אפשרויות הכנסה קטנות ואגביות לכדאיות מבחינה כלכלית על-ידי הקטנת עלויות העסקה, אשר מהוות מחסום בצרכנות המסורתית. הביורוקרטיה שמנגנון המיסוי מחייב מותירה את החסם המסורתי. ללא פתרונו יוחמצו יתרונותיה של הצרכנות השיתופית – הפשטות והזמינות. יתר על כן, צרכנות שיתופית יכולה להתפתח רק בסביבה שבה מוסרות ההגבלות מפני בניית שחקנים נוספים, שכן היא מבוססת על שימוש המוני.

”החלת החובה הרגילה לפתוח תיק עוסק לצורך הכנסה כה קטנה ומזדמנת תסכל, קרוב לוודאי, את הוצאת העסקה המשתלמת הזו אל הפועל או לחלופין תביא לידי כך שההכנסה ממנה לא תדווח.”

כשל זה עשוי לבוא לידי ביטוי באופן בולט בהקשר של התחבורה השיתופית, משום שאחד ממאפייניה הבולטים של התחבורה השיתופית הוא האפשרות לעבודה מזדמנת. ביכולתו של הנהג לקבוע את היקף שעות עבודתו בהתאם לצרכיו ולזמן העומד לרשותו. דוגמה מובהקת לכך היא שכיר הנוסע מדי יום מביתו שבעיר אחת למקום עבודתו שבעיר אחרת, ומשמש נהג בשכר רק בנסיעות הללו. נציין כי לפי נתונים של חברת Uber, הנהג הממוצע בחברה בלונדון עובד כ-28 שעות בשבוע בלבד, ורבים מהם עובדים כנהגים פחות מעשר שעות בשבוע.⁹⁰ החלת החובה הרגילה לפתוח תיק עוסק לצורך הכנסה כה קטנה ומזדמנת תסכל, קרוב לוודאי, את הוצאת העסקה המשתלמת הזו אל הפועל או לחלופין תביא לידי כך שההכנסה ממנה לא תדווח.

(ב) קשיי אכיפה

פתיחת שוק ההסעה בשכר גם למסיעים שאינם מחויבים בהתקנת מונה עלולה להגביר את קשיי האכיפה ולהגדיל את היקפו של השוק השחור בתחום, ובכך לפגוע בהכנסות המדינה ממיסים מענף זה.

3. אפשרויות הפתרון – מבט אל העולם

(א) בלגיה⁹¹

ביוני 2016 התקבלה בבלגיה תוכנית מיוחדת ביחס למיסוי הצרכנות השיתופית. במסגרת התוכנית הוכרה קטגוריית הכנסה חדשה של צרכנות שיתופית. על-פי הרפורמה, מי שהכנסתו מצרכנות שיתופית נמוכה מ-5,000 אירו בשנה יוכל לנכות 50% מההכנסות בהוצאות ולשלם 20% מס על הסכום הנותר. המס האפקטיבי הוא למעשה 10%.

תוכנית המס כוללת כמה הגבלות:

- א. אפשר לכלול בתוכנית רק עסקות בין יחידים.
- ב. על העסקות להתבצע דרך פלטפורמה דיגיטלית שהרשויות אישרו. כדי שפלטפורמה תאושר, עליה לאסור עסקות במזומן.
- ג. מספק שירות המבצע עסקות נוספות מחוץ לפלטפורמות המאושרות ייפסל מהתוכנית.
- ד. ניכוי המס ייעשה בניכוי מס במקור על-ידי הפלטפורמות המאושרות.

מי שהכנסתו מצרכנות שיתופית עולה על 5,000 אירו ייחשב עוסק, וימוסה על כלל הכנסתו. יש לציין כי החוק הבלגי מוגבל בתחולתו. הכנסות מצרכנות שיתופית של הספקת טובין או של השכרת נדל"ן או כלי תחבורה אינן נכללות במסגרת התוכנית.

”בשנת 2016 התקבל בצרפת חוק שנועד לאסדר את מיסוי הצרכנות השיתופית. החוק לא נועד לתמרץ את הצרכנות השיתופית, אלא לייעל את מנגנון הדיווח על רווחים שנוצרו מהשתתפות בשוק.”

(ב) אנגליה⁹²

באפריל 2017 נכנסה לתוקף תוכנית מס מיוחדת לצרכנות שיתופית. על-פי התוכנית תינתן הנחת מס של 1,000 ליש"ט על ההכנסה השנתית מצרכנות שיתופית הכוללת שיתוף בטובין או בשירותים. נוסף על כך תינתן הנחה דומה על ההכנסה השנתית מצרכנות שיתופית של השכרת נדל"ן. על-פי הערות ההסבר שפורסמו עם החוק, התוכנית תפעל באופן הבא:⁹³ מי שהכנסתו השנתית מצרכנות שיתופית נמוכה מ-1,000 ליש"ט לשנה לא יהיה מחויב בדיווח לרשויות המס (Her Majesty's Revenue and Customs). מי שהכנסתו מכלכלה שיתופית גבוהה מסכום זה יוכל לבחור לנכות מהכנסותיו 1,000 ליש"ט ולשלם מס על יתרת ההכנסות מכלל המקורות (כך שהכנסה של 1,000 ליש"ט תהא פטורה למעשה ממס) או לנכות את ההוצאות שהוציא בפועל ולשלם מס רגיל על כלל ההכנסות.

(ג) צרפת⁹⁴

בשנת 2016 התקבל בצרפת חוק שנועד לאסדר את מיסוי הצרכנות השיתופית. החוק לא נועד לתמרץ את הצרכנות השיתופית, אלא לייעל את מנגנון הדיווח על רווחים שנוצרו מהשתתפות בשוק. על-פי החוק, על פלטפורמות דיגיטליות המקשרות באמצעים אלקטרוניים בין אנשים

”מומלץ לקבוע מסלול מיסוי אחיד על הכנסות שמקורן בהכנסה מעסק עצמאי עד לרף של הכנסה חודשית בשיעור נמוך שייקבע.”

4. הפתרון המוצע

(א) מיסוי ההכנסות – קביעת מסלול מיסוי אחיד לעסק קטן

כאמור בפרק המבוא, מדיניות מס היוצרת עיוותים מלאכותיים בשוק אינה רצויה. לפיכך, וכן כדי לפתור את הכשל של התמריץ השלילי לעיסוק נוסף, איננו סבורים כי רצוי לתפור פתרון ספציפי לסוגי עיסוקים או למשלחי-יד מסוימים, אף לא בתחומים שבהם הצרכנות השיתופית פתחה אפיקים חדשים של הזדמנויות עסקיות. התפתחותה של הצרכנות השיתופית מצדיקה ביתר שאת רפורמה שתפתור את הכשל, אולם על הפתרון להיות פתרון רוחבי לכלל העוסקים. כפי שהוזכר, היבט המיסוי של שירותי התחבורה השיתופית נוגע בנושא רחב יותר המשליך על חלקים גדולים במשק. לפיכך פרק זה הינו בבחינת קריאת כיוון בלבד, ויש מקום לבחון את השפעת הפתרון המוצע בראייה רחבה יותר, אשר חורגת מהיקפו של נייר זה.

בתחום מס ערך מוסף אומץ פתרון כזה כאשר נקבע מסלול ”עוסק פטור” באופן רוחבי לכלל העוסקים שהכנסתם אינה עולה על סך של 98,707 ש”ח. בתחום מיסוי ההכנסה, שבו נקבעו מדרגות מיסוי באופן פרוגרסיבי, אין לקבוע פטור ממס, כי אם לקבוע תקרה להכנסה מעסק עצמאי שלגביה ניתן לבחור במסלול של מיסוי אחיד, המשקלל גם ניכוי הוצאות, ובפרוצדורה פשוטה ביותר של דיווח ותשלום.

לצורך מתן שירות או מכירת טובין יחולו החובות הבאות:

א. על הפלטפורמות ליידע את המשתמשים בהן בדבר חבות המס והחובות החברתיות (כך במקור) החלות עליהן כתוצאה משימוש בפלטפורמה.

ב. כל שנה, בחודש ינואר, על הפלטפורמות לשלוח למשתמשים מסמך המסכם את כל ההכנסות והעסקות שהם ביצעו באתר באותה שנה.

ג. נוסף על כך, בחודש מרץ בכל שנה על כל פלטפורמה לקבל אישור של מבקר חיצוני כי היא מילאה אחר כל חובותיה האמורות.

יצוין כי הפלטפורמות אינן חייבות לשתף את רשויות המס במידע. החוק גם אינו מחייב את המשתמשים בפלטפורמות למסור את המידע לרשויות. נראה שתכלית החוק היא לפשט למען הנישומים את איסוף המידע הרלוונטי, וכך להקל עליהם את דיווח המס.

(ד) ארצות-הברית ואוסטרליה

גם בארצות-הברית ובאוסטרליה קיימת מודעות לכך שהתפתחות הצרכנות השיתופית מחייבת התייחסות מצד רשויות המיסים, אולם נכון לעכשיו טרם נעשתה רפורמה בעניין. בשתי המדינות נעשה, לפי שעה, רק ניסיון להנגיש באתרי הרשויות את המידע הרלוונטי ביחס לחובות המיסוי החלות בתחום הצרכנות השיתופית.⁹⁵

”מסתבר יותר שפתיחת השוק לא תוביל לעלייה משמעותית בהכנסות הלא- מדווחות, ובכל מקרה לא תפגע בהכנסות המדינה ממיסים מענף זה.”

(ב) אכיפת תשלומי המס

פתיחת שוק ההסעה בשכר לכל בעל רכב תעודד עיסוק עממי בתחום. מבחינת היבטי מס, הדבר מעורר חשש שפלא משמעותי מן ההסעה בשכר יתקיים כעיסוק לא-מדווח, והדבר יפגע בהכנסות המדינה ממיסים. הדיון בסוגיה זו צריך להתבסס על ההנחות הבאות:

א. פתיחת תחום ההסעה בשכר תגדיל את היקף המחזור בענף ההסעה בשכר (כולל תחבורה ציבורית).

ב. הסעה בשכר לא-מדווחת מתקיימת ממילא הן בתחום המוניות והן במסגרת carpooling. עצמאיים המתארגנים במקומות עבודה ובמקומות לימודים באופן ספונטני או באמצעות רשתות חברתיות, אף אם מטבע הדברים קשה לאמוד את היקפה.

ג. רובה המכריע של פעילות ההסעה בשכר לא על-ידי מוניות צפויה להיעשות באמצעות הפלטפורמות של חברות התחבורה השיתופית. כאמור לעיל, השימוש בפלטפורמות מספק הזדמנויות ומידע, הן לנהגים והן לנוסעים.

לנוכח הנחות אלה מסתבר יותר שפתיחת השוק לא תוביל לעלייה משמעותית בהכנסות הלא-מדווחות, ובכל מקרה לא תפגע בהכנסות המדינה ממיסים מענף זה.

הרפורמה המומלצת מושתתת אפוא על העקרונות הבאים:

א. **מיסוי בגובה אחיד** – מומלץ לקבוע מסלול מיסוי אחיד על הכנסות שמקורן בהכנסה מעסק עצמאי עד לרף של הכנסה חודשית בשיעור נמוך שייקבע. עוסקים יוכלו לבחור במסלול זה או במסלול של ניהול תיק עוסק רגיל. בעל תיק עוסק לא יוכל לנהל במקביל תיק במסלול האחיד, גם אם מדובר במקורות הכנסה שונים.

ב. **רף המיסוי האחיד** שייקבע צריך לשקף הכנסה אגבית בסדר-גודל של 3,000 ש"ח בחודש. קביעת רף גבוה מדי תאפשר לבעלי הכנסה גבוהה ליהנות מאפשרות של הקטנת מס ללא הצדקה. קביעת רף נמוך מדי עלולה להחמיץ את המטרה.

ג. **שיעור המס האחיד** שייקבע צריך לשקף את העובדה שהבוחר במסלול זה אינו רשאי לקזז הוצאות. נוסף על כך, עליו לשקף את ההנחה שרוב המשתמשים במסלול זה יהיו עצמאים שנזקקים להכנסה קטנה נוספת, ולפיכך ממילא מדרגת המס שלהם אינה גבוהה במיוחד. לפיכך אנו ממליצים להתאימו למדרגת המס של בעלי הכנסה חודשית חציונית.

ד. **פשטות הדיווח והתשלום** – הדיווח והתשלום ייעשו באמצעות המרשתת, כפי שרשות המיסים כבר מאפשרת כיום לעשות.

ה. **פטור מחובת הגשה של דוח שנתי** – נישום שעיסוקו כעצמאי לא יעלה על הסכום שייקבע, ואשר יבחר במסלול המיסוי האחיד, לא יהיה חייב במילוי דוח מס שנתי.

הואיל ועיקר הפעילות העסקית בענף תיעשה באמצעות פלטפורמות, יהיה קל לרשויות המס לאכוף תשלום מיסים על פעילות זו. פקיד המס מוסמך לפי חוק⁹⁶ לקיים ביקורת ולדרוש מכל חברה, עסק או משלח-יד כל דוח או מסמך ללא כל נימוק או סיבה. במסגרת זו הוא רשאי להיכנס לכל מקום שבו מתנהל עסק ולבדוק חשבונות, מסמכים ושאר תעודות. הפקודה גם מטילה חובה על בעל עסק או משלח-יד למסור לפקיד השומה ידיעות ומסמכים בנוגע לקשריו העסקיים עם ספקים ולקוחות ועם כל מי שיש לו איתו קשרים עסקיים.⁹⁷ כך, באמצעות דרישת מסמכים מן החברות המפעילות פלטפורמות של תחבורה שיתופית, יוכלו רשויות המס לערוך ביקורת נוספת על הכנסות הנהגים המשתמשים באותן פלטפורמות. אין אפוא צורך ביצירת כלי אכיפה חדשים.

באשר לנהגים שיבחרו לעבוד באופן עצמאי, אכיפת תשלומי המס עליהם תיעשה באמצעות ביקורות שטח, חקירות תיקים אקראיות ועוד, כפי שרשויות המס נוהגות לעשות גם כיום בבואן לפקח על כל עוסק עצמאי.



ז. סוגיית יחסי העבודה

1. המצב החוקי

הכללים לקביעת זהותו של מעסיק נקבעו במשך השנים בפסיקותיהם של בתי-המשפט. המבחן לקביעת מעמדו של מבצע העבודה הוא "המבחן המעורב", המכיל את מבחן ההשתלבות ומבחני-משנה נוספים.⁹⁸ ההכרעה אם התקיימו יחסי עובד-מעביד בין שניים תיעשה על-פי משקלם המצטבר של מכלול הסממנים והמבחנים ובהתאם לשיקולי מדיניות.⁹⁹

מבחן ההשתלבות בוחן בפן החיובי אם מבצע העבודה השתלב בעסקו של נותן העבודה. במסגרת זו יש לבחון שלוש שאלות: האם קיים "מפעל" שניתן להשתלב בו? האם הפעולה המבוצעת נדרשת לשם פעילותו הרגילה של המפעל? והאם מבצע הפעולה מהווה חלק מהמערך הארגוני הרגיל של המפעל? אם התשובה על שלוש השאלות חיובית, ונמצא שמבצע העבודה השתלב בעסקו של נותן העבודה, אזי יש להמשיך למבחן הפן השלילי.

במבחן הפן השלילי יש לבחון אם מבצע העבודה התנהל כבעל עסק עצמאי. בין היתר יש לבחון אם אמצעי הייצור הנדרשים לו לעבודתו מצויים ברשותו או ברשות מקבל העבודה, כיצד הבלאי והפחת של אמצעי הייצור משולמים, כיצד תשלומי המס (הכנסה ומע"מ)

"ככל שהנהג יהיה עצמאי יותר בבחירת אופן העבודה וזמני עבודתו, וככל שהסיכון יושט יותר עליו, כן יהיה אפשר לראות בו יותר "משתתף חופשי", ולא שכיר של הפלטפורמה."

מחושבים ועל-ידי מי הם משולמים. כאשר מבצע העבודה הוא הבעלים של אמצעי הייצור, כאשר הוא האחראי לתקינותם, לבטיחותם ולהפעלתם, כאשר הוא המשלם את תשלומי המס והמע"מ, וכאשר הוא הנושא בניהול הסיכונים והזוכה ברווחים מביצוע עבודתו, אזי אין לראותו כעובד, אלא כעצמאי.

לצד מבחן ההשתלבות, שהוא המבחן המכריע, יש מבחני-משנה נוספים שעשויים ללמד על שאלת קיומם של יחסי עבודה בין הצדדים. מבחנים אלה יבדקו את שאלת כפיפותו של העובד והיכולת לפטרו; את אופן קבלת העובד לעבודה והסדרת תנאי קבלתו אליה; את הסכמת הצדדים לגבי אופן ההעסקה; את שיבוץ העובד בסידור העבודה ואת אופן הפיקוח על ביצועה; את צורת תשלום השכר ועוד.

“הקושי המרכזי טמון בחוסר הבהירות ובקושי לצפות מראש את התשובה לשאלת קיומם של יחסי עובד מעביד.”

קיום יחסי עובד-מעביד נקבע לפי מהות היחסים שנוצרו בפועל בנסיבות העניין, והוא אינו תלוי בהכרח ברצון הצדדים. בהתאם למבחנים שנזכרו לעיל, יש לבחון מאפיינים שונים של שליטה בקשר שבין הפלטפורמה לנהג: מיהו הבעלים על המכונית המשמשת לתחבורה שיתופית? מי משלם בעבור הדלק, הבלאי והפחת של הרכב? כיצד הכסף משולם לנהג – על-ידי הנוסע או על-ידי הפלטפורמה? כיצד מס הכנסה ומע"מ משולמים? האם הפלטפורמה אחראית לסידור העבודה וקובעת לנהג את סדר עבודתו או שמא היא מציעה לו הצעות מתאימות והנהג יכול לבחור אם ברצונו לבצע את הנסיעה? מי מבטח את הרכב והנוסעים, ומי מפצה אותם במקרה של תאונה? גם היקף שעות העבודה עשוי להוות פרמטר המשפיע על סיווגו של הנהג כעצמאי או כעובד.

הקושי המרכזי טמון בחוסר הבהירות ובקושי לצפות מראש את התשובה לשאלת קיומם של יחסי עובד-מעביד. הדבר עלול להכביד בעיקר על הפלטפורמות שרצו לפעול בישראל, אך גם על הנהגים, אשר יתקשו לדעת מראש מהן זכויותיהם.

פסקי-דין אחדים עסקו בשאלת קיומם של יחסי עבודה בשוק המוניות בין נהגים לתחנות מוניות תוך יישום המבחנים האמורים. בפרשת **בן עמי** נקבע כי לא התקיימו יחסי עובד-מעביד בין הנהג לתחנת המוניות.¹⁰⁰ לנהג הונפקו אומנם תלושי שבר, אך נמצא כי הוא זה שנשא בתשלומי ביטוח לאומי, ביטוח בריאות והנהלת חשבונות. עוד נקבע כי הנהג הוא שנשא בסיכונים, שכן הוא השקיע השקעה הונית משמעותית ברכישת אמצעי הייצור – המוניות שרכש ומכר בתקופת ההתקשרות עם התחנה. בפרשת **לוי** נקבע כי התקיימו יחסי עובד-מעביד בהסתמך על “המבחן המעורב”,¹⁰¹ שכן במקרה זה תחנת המוניות היא שקבעה את המונית שעליה יעבוד הנהג ואת סידור עבודתו.

קשה לצפות כיצד ייתפסו היחסים בין הנהג לפלטפורמה בתחבורה השיתופית, אולם לנוכח הפסיקה ניתן לשער כי ככל שהנהג יהיה עצמאי יותר בבחירת אופן העבודה וזמני עבודתו, וככל שהסיכון יושת יותר עליו, כן יהיה אפשר לראות בו יותר “משתתף חופשי”, ולא שכיר של הפלטפורמה.

2. מיקוד הבעיה

האם מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין נהג התחבורה השיתופית לבין הפלטפורמה שהוא פועל דרכה?

בנסיעות פרטיות שבהן הנוסע והנהג מתאמים ביניהם את הנסיעה באופן ישיר (איסוף מזדמן ברחוב, תיאום בין שכנים או חברים, באמצעות רשתות חברתיות וכדומה), הנהג יוגדר כעצמאי לפי כל מבחני הפסיקה שפורטו לעיל. אולם כאשר מודל העבודה בתחבורה שיתופית מתנהל כמודל משולש – דהיינו, נוסע, נהג ופלטפורמה המחברת בין השניים – התשובה פשוטה פחות.

3. אפשרויות הפתרון – מבט אל העולם

(א) ארצות-הברית

החוק הפדרלי – Fair Labor Standards Act (החוק לתקנים של עבודה הוגנת), שהוא החוק הפדרלי המרכזי הקובע את ה"הגנות" על העובד וזכויותיו, מגדיר "העסקה" כך: "Employ' includes to suffer or permit to work".¹⁰² כלומר, מי שמאפשר לאדם לעבוד בשבילו, אפילו אם הוא רק "סובל" את העבודה שנעשית בשבילו, נחשב מעסיק, ויחולו עליו כל החובות המופיעות בחוק.¹⁰³ בתי-המשפט בארצות-הברית אינם נשענים לרוב על חוק זה בקובעם אם מדובר ביחסי עובד-מעביד, אלא פונים למבחנים יצירי הפסיקה,¹⁰⁴ ובראשם "מבחן המציאויות הכלכליות" ו"מבחן השליטה".¹⁰⁵

מבחן המציאויות הכלכליות בוחן אם העובד תלוי כלכלית בעסק לשם עבודה. בפועל הבחינה היא עד כמה העובד יכול להרוויח או להפסיד על-ידי ניהול עצמאי ונכון של הזמן והמשאבים שהוא משתמש בהם.¹⁰⁶

מבחן השליטה נועד לבחון אם יש למעסיק שליטה פונקציונלית או שליטה בפועל בעובד. המבחן הבסיסי המקובל הוא עד כמה יש למעביד שליטה לא רק בתוצאה הסופית של העבודה, אלא גם בדרך ביצוע העבודה.¹⁰⁷ בתי-משפט שונים בארצות-הברית קבעו מבחני-משנה שנועדו לבחון את שאלת השליטה.¹⁰⁸

הפסיקה ביחס לתחבורה השיתופית אינה חד-משמעית. בשנת 2015 קבע נציב העבודה (Commissioner of Labor) בקליפורניה כי התקיימו יחסי עובד-מעביד בין נהגת Uber לבין החברה.¹⁰⁹ בשתי תביעות דומות שהוגשו נגד חברת Uber וחברת Lyft קבע בית-המשפט הפדרלי המחוזי בקליפורניה כי השאלה

אם מתקיימים יחסי עובד-מעביד אינה חד-משמעית, אלא עליה להבחן על-ידי חבר-מושבעים.¹¹⁰

(ב) בלגיה

משרד הביטוח הלאומי הבלגי בחן את מעמדם המשפטי של נהגי Uber והחליט לסווגם כעצמאים. השר הבלגי הממונה על תרמיות בביטוח הלאומי הסביר את ההחלטה בכך שהנהגים נוהגים ברכבים המצויים בבעלותם, יכולים להסיע בכל זמן שהם רוצים, ואין שעות שבהן הם מחויבים לעבוד.¹¹¹

(ג) אנגליה

לפי הפרשנות המקובלת של חוק זכויות העבודה האנגלי,¹¹² הסעיף המגדיר מי ייחשב "עובד" נועד להגן על מי שאינם "עובדים" במובן הצר של המילה אך מערכת היחסים בינם לבין המעסיק היא כזו שמחייבת הגנה, שכן הם מצויים בעמדת נחיתות ביחס למעביד מבחינה מהותית וכלכלית.¹¹³ אין מערכת אחידה של מבחנים כדי לבחון את השאלה הזו, אלא יש לבחון כל מקרה לגופו לאור לשון החוק.¹¹⁴ הערכאות השונות באנגליה בוחנות מגוון שאלות, שהעיקריות מביניהן הן אלו: האם העובד מפרסם את עסקיו באופן עצמאי? מהי מידת השליטה של המעביד בעובד? האם העובד עובד עם המעביד באופן בלעדי? ואילו השקעות העובד משקיע מעצמו?

באוקטובר 2016 קבע טריבונל עבודה (employment tribunal) אנגלי כי התקיימו יחסי עובד-מעביד בין חברת Uber לבין שני נהגים שהגישו תביעה נגד החברה בגין הפרת זכויותיהם כעובדים. ההחלטה קבעה כי אף שהנהגים עצמאיים להחליט אם להתחבר ליישומון החברה ולקבל הזמנות נסיעה, הבחינה של מערכת היחסים צריכה להתמקד בזמן שבו הנהגים כבר מחוברים ליישומון.

”רצוי שבתי-הדין לעבודה,

לכשיידרשו לשאלת קיומם

של יחסי עובד-מעביד,

יעניקו את המשקל הראוי גם

למאפיינים הייחודיים של

התחבורה השיתופית.”

משלמת בעבורו את המס, ומשפיעה גם על סוג העבודה שתיעשה וכמותה, אזי יש יסוד חזק יותר לראות בה משום מעסיק. לעומת זאת, אם כל הקשר בין הפלטפורמה לבין הנהג מתבטא בשירותי תיווך בינו לבין הנוסע, אזי קרוב לוודאי שאי-אפשר לראות בה מעסיק. הפלטפורמות המוכרות מצויות במקומות שונים על הרצף הזה. יש לשער כי פלטפורמות שונות שיבקשו לפעול בישראל יתנו את דעתן גם לשאלה זו כאשר יעצבו את דרך פעולתן. כך או כך, רצוי שבתי-הדין לעבודה, לכשיידרשו לשאלת קיומם של יחסי עובד-מעביד, יעניקו את המשקל הראוי גם למאפיינים הייחודיים של התחבורה השיתופית ולתפקידה הייחודי של הפלטפורמה במארג היחסים בין השחקנים. היצמדות דווקנית למבחנים הקלסיים, מבלי לגלות רגישות למאפייני התחבורה השיתופית, עלולה להקשות ואף למנוע את התפתחותו של ענף זה ואת תרומתו לרווחת האוכלוסייה בישראל.

השיקולים שהנחו את הטריבונל היו ש-Uber התנהלה כמעביד בכך ששלטה במאפיינים של ביצוע העבודה, ואילו לנהגים היה שיקול-דעת מצומצם ביותר ביחס לדרך ביצוע העבודה.¹⁵

(ד) התאמת דיני העבודה לתחבורה השיתופית

המבחנים המשמשים את הערכאות השונות בעולם לניתוח יחסי עובד-מעביד דומים לעיתים קרובות, אולם הואיל ומדובר במבחנים שהתפתחו בפסיקה, אין ביניהם התאמה. לגבי חלקם יש לבחון את מידת התאמתם לאופייה המיוחד והחדשני של התחבורה השיתופית. כך, לדוגמה, בתי-משפט אמריקאיים התייחסו לעובדה שקיים קשר תמידי בין החברה לבין הנהג כראיה לשליטה של החברה בנהג. בחינה כזו היא מיושנת וחסרת רלוונטיות ביחס לתחבורה השיתופית, שבה הקשר התמידי אינו מבטא שליטה, אלא הוא שמאפשר לנהג לקבל הזמנות לנסיעה מהחברה. דוגמה נוספת ניתן למצוא בהחלטת הטריבונל האנגלי: העובדה שיש עשרות אלפי נהגי Uber בלונדון הובילה את הטריבונל למסקנה שלא ייתכן שהם עובדים עצמאיים. מסקנה זו עומדת בסתירה ישירה לרעיון התחבורה השיתופית המקוונת, המאפשרת לנהג פרטי להפוך את רכבו לעסק באופן מהיר ופשוט וללא כל מחויבות.

4. הפתרון המוצע

אין באפשרותו של נייר זה לקבוע חד-משמעית אם נהגי התחבורה השיתופית מהווים עובדים של הפלטפורמות שבהן הם משתמשים. זאת, בגלל השונות הגדולה בין מאפייניהן של הפלטפורמות השונות. המאפיינים השונים של היחסים בין הפלטפורמות לנהג משפיעים על ההכרעה בשאלת קיומם של יחסי עובד-מעביד. אם הפלטפורמה קובעת לנהג את מסלול הנסיעה, מפקחת עליו באופן צמוד,

”הטכנולוגיה החדשה של התחבורה השיתופית מגשרת על פערי המידע ולפיכך מייתרת את רוב-רובה של האסדרה הזו.”

העקרונות שהנחו אותנו בגיבוש ההמלצות הם אלה: (1) יש לאפשר קליטה ויישום בישראל של רעיונות וטכנולוגיות חדשים ומתקדמים; (2) מעורבות מדינתית נחוצה רק מקום שהשוק החופשי כושל באופן שניתן לתיקון על-ידי המדינה; (3) הרצון להגן על העוסקים בתעשיות מסורתיות אינו תכלית חברתית המצדיקה מניעת קדמה ורווחה; (4) יש לאפשר התפתחות טבעית של השוק, ולכן אין לתפור רפורמה למידותיה של הטכנולוגיה הקיימת כיום; (5) אסדרה רצויה היא כזו שאינה יוצרת עיוותים מלאכותיים בשוק ואינה מקימה חסמים ביורוקרטיים המדכאים אותו.

במסגרת המחקר מצאנו כי יש טעמים רבים לקליטת תחבורה שיתופית בישראל, ובראשם הורדת מחיר הנסיעה ושיפור זמינותה לציבור הנוסעים. בד בבד, בניגוד לטענות שנשמעות מדי פעם, מצאנו כי המחקרים שבחנו את

התחבורה השיתופית היא אחד היישומים המפותחים והמצליחים של רעיון הצרכנות השיתופית (sharing economy), אשר הולך וצובר בשנים האחרונות תנופה ונפח שוק במגוון תחומים של צרכנות ומסחר. במצב החוקי השורר כיום בישראל שוק ההסעות בשכר סגור בפני תחרות, בשל איסור ההסעה בשכר החל על רכב שאינו מונית ועל נהג שאינו נהג מונית. שוק המוניות כפוף לאסדרה הדוקה, בדמות זכיונות ופיקוח על מחירים. רוב צורותיה של התחבורה השיתופית אסורות כיום בישראל על-פי הדין, האוסר הסעה בשכר שלא במסגרת ענף המוניות.

במוקד נייר עמדה זה עומדת הצעה לרפורמה יסודית בתחום, אשר תפתח את השוק ותאפשר קליטה ויישום של רעיון התחבורה השיתופית בישראל. במסגרת נייר העמדה המלצנו על פתרונות או רפורמות בכל תחומי האסדרה הרלוונטיים – הרישוי, הביטוח, המיסוי ודיני העבודה – וכן התייחסנו לשאלות נוספות הכרוכות בתחבורה השיתופית, דוגמת בטיחות הנוסע ושאלת פיצויים של נהגי המוניות. הנייר עסק בתחום ההסעה בשכר ברכבים פרטיים בלבד.

“אנו מאמינים כי הפעלת תחבורה שיתופית בישראל בהתאם למודל המוצע תתרום תרומה משמעותית לרווחת החברה הישראלית במגוון תחומים.”

ושוק הכשרות.

- **שוק המוניות המסורתי** – הצעתנו היא להשאיר את שוק המוניות המסורתי על כנו. זאת, מתוך הנחה שבזמן הקרוב יישאר ביקוש לשירות זה לצד שירותי התחבורה השיתופית (כפי שניתן לראות בפועל במדינות שבהן קיימים שירותי תחבורה שיתופית). הרף האסדרתי המחמיר החל על נהגי מוניות, לרבות החובה להתקין מונה והליך הכשרה ארוך לנהגים, משרת פלח מסוים באוכלוסייה, ואיננו רואים סיבה לבטלו. במסגרת נייר זה איננו נוקטים עמדה בשאלה אם ראוי לפצות את בעלי המוניות בעקבות הפעלת שירותי תחבורה שיתופית בישראל. עם זאת, אם יוחלט על פיצוי, המלצנו לשקול כמה פרמטרים בקביעת שיעורו, וכן לקבוע מתווה מוגבל בזמן לתשלומם. זאת, כדי להימנע ממצב שבו פיצוי זמני נהפך ברבות השנים לרנטה קבועה.
- **מיסוי וביטוח** – המלצתנו בנוגע לנושאי המיסוי והביטוח היא רוחבית, ואינה בלעדית לתחום התחבורה השיתופית. בתחום המיסוי הצענו לקבוע תקרה להכנסה מעסק עצמאי שלגביה יהיה אפשר לבחור במסלול של מיסוי אחיד ללא ניכוי הוצאות, אשר ייושם באמצעות פרוצדורת דיווח ותשלום פשוטה, שלא תהווה חסם למי שהעסק העצמאי משמש לו רק להפקת

השפעותיה של התחבורה השיתופית בעשרות ערים גדולות ברחבי העולם מצאו כי יש שורה של תועלות נלוות לתחבורה השיתופית: הפחתת מספר תאונות-הדרכים, הקלה אפשרית בגודש בכבישים, יצירת מקומות עבודה גמישים, שיפור איכות הסביבה, סלילת הדרך לרכב האוטונומי ועוד.

מבחינת האסדרה הראויה, באופן בסיסי תחום ההסעה בשכר כולל פערי מידע אינהרנטיים בין הנהג לנוסע בדבר מחיר הנסיעה, בטיחות הרכב והתאמת הנהג. השוק המסורתי, כלומר שוק המוניות, גישר על פערים אלה על-ידי האסדרה שחייבה סטנדרט מסוים מבחינת הרכב והנהג, וכן על-ידי פיקוח מחירים שנאכף באמצעות המונה. הטכנולוגיה החדשה של התחבורה השיתופית מגשרת על פערי המידע ולפיכך מיתרת את חלק הארי של אסדרה זו. עם זאת, אנו סבורים כי יש מקום להתערבות מתונה של המאסדר בדמות הצעת תו איכות, באופן שיאפשר לנוסע לקבל החלטה מושכלת לפני הכניסה לרכב.

לנוכח היתרונות והאתגרים שנסקרו, הצענו את המודל הבא להפעלת תחבורה שיתופית בישראל:

- **רישוי** – הצעתנו היא לעבור ממשטר אסדרתי של אכיפת איכות למשטר של סימון איכות. החוק יאפשר לכל אדם בעל רישיון נהיגה (שאינו "נהג חדש") להסיע נוסעים בשכר, אך משרד התחבורה ינפיק תווי איכות המעידים על עמידת הנהג ורכבו ברף איכות מסוים. כך, משרד התחבורה יקבע בתו האיכות רף בדבר העבר הפלילי והתעבורתי של הנהג וכן רף בנוגע לגילו ולבטיחותו של הרכב המשמש להסעה. סימון תו האיכות יאפשר לנוסע להחליט בעצמו – באופן מודע ומושכל – על איכות השירות שהוא מעוניין בו, כפי שנעשה בתחומים אחרים, דוגמת שוק המלונאות

הכנסה קטנה נוספת. בתחום הביטוח מוצע לאפשר לחברות הביטוח להציע פוליסות גמישות יותר המתאימות לסיכון הנוצר בפועל. הדוגמה הבולטת ביותר היא פוליסת ביטוח המתומחרת בהתאם לכמות הנסועה בפועל. שתי ההצעות – בתחום המיסוי ובתחום הביטוח – נובעות מהרצון לאפשר עיסוק אגבי במתן שירותי תחבורה שיתופית, באופן שאינו כדאי כיום בגלל הביורוקרטיה הכרוכה בתשלום המס ועלות הביטוח להסעת נוסעים בשכר.

אנו מאמינים כי הפעלת תחבורה שיתופית בישראל בהתאם למודל המוצע תתרום תרומה משמעותית לרווחת החברה הישראלית במגוון תחומים. ההיסטוריה מלמדת כי מדינות המשכילות לאמץ פיתוחים טכנולוגיים זוכות בשגשוג חברתי וכלכלי, ואילו מדינות החוסמות התפתחות טכנולוגית משתרכות הרחק מאחור. טוב יהיה אם מדינת-ישראל תשמור על תוארה כ"אומת ההזנק", ותמשיך להיות מדינה מובילה מבחינה טכנולוגית, אשר אינה חוששת מפתיחת המשק למודרניזציה ויודעת להתאים את האסדרה לאתגריה.

- Yochai Benkler, *Coase's Penguin, or, Linux and the Nature of the Firm*, 112 Yale L.J. 369 (2002) 1
- http://pwc.blogs.com/press_room/2014/08/five-key-sharing-economy-sectors-could-generate-9-billion-of-uk-revenues-by-2025.html 2
- John Bates & David Leibling, *Spaced Out – Perspectives On Parking Policy* (Rac Foundation, 2012) 3
- Paul Gao, Hans-Werner Kaas, Detlev Mohr & Dominik Wee, *Disruptive Trends that Will Transform the Auto Industry*, MCKINSEY & CO. (Jan. 2016) 4
- <http://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/disruptive-trends-that-will-transform-the-auto-industry>
- Alice Wang, *The Economic Impact of Transportation Network Companies on the Taxi Industry* (Scripps Senior Theses, 2015), available at http://scholarship.claremont.edu/scripps_theses/703/ 5
- Angela K. Dills & Sean Mulholland, *Ride-Sharing, Fatal Crashes, and Crime* (2017), available at <https://ssrn.com/abstract=2783797> 6
- Ziru Li, Yili Hong & Zhongju Zhang, *An Empirical Analysis of On-Demand Ride Sharing and Traffic I Conf. on Information Systems (ICIS)*, 2016), available at *Congestion* (Proc. Int <https://ssrn.com/abstract=2843301> 7
- החלטת 2316 של הממשלה ה- 34 "תכנית לאומית לתחבורה חכמה" (22.1.2017) 8
- Dills & Mulholland, לעיל הערה 6. 9
- Brad N. Greenwood & Sunil Wattal, *Show Me the Way to Go Home: An Empirical Investigation of Ride Sharing and Alcohol Related Motor Vehicle Homicide* (Fox School of Business Research Paper No. 15-054, 2015), available at <https://ssrn.com/abstract=2557612> 10
- Noli Brazil & David S. Kirk, *Uber and Metropolitan Traffic Fatalities in the United States*, 184 Am. J. Epidemiol. 192 (2016) 11
- Matthew Feeney, *Is Ridesharing Safe?* (Cato Policy Analysis No. 767, 2015) 12
- Dills & Mulholland, לעיל הערה 6. 13
- Scott Wallsten, *The Competitive Effects of the Sharing Economy: How is Uber Changing Taxicab Technology* Policy Institute, (2015) 14

- 15 Economic Effects of Ridesharing in Australia (Deloitte Access Economics, 2016), available at <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-economics-economic-effects-of-ridesharing-australia-150216.pdf>
- 16 Wang, לעיל הערה 5.
- 17 Peter Cohen et al., *Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber* (National Bureau of Economic Research, 2016)
- 18 Rosanna Smart et al., *Faster and Cheaper: How Ride-Sourcing fills a gap in Low-Income Los Angeles Neighborhoods* (BOTEC, 2015), available at <http://botecanalysis.com/faster-and-cheaper-how-ride-sourcing-fills-a-gap-in-low-income-los-angeles-neighborhoods/>
- 19 Jonathan V. Hall & Alan B. Krueger, *An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States* (National Bureau of Economic Research Working Paper No. 22843, 2016), available at <http://www.nber.org/papers/w22843.pdf>
- 20 פרטוקול ישיבה מס' 85 של ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-20, 5 (28.11.2016).
- 21 בהתאם לנייר מדיניות של ארגון ה-OECD, שאומץ על ידי המשרד להגנת הסביבה. ראו <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLibz/Publications/PO701-PO800/PO778.pdf>
- 22 Lauren P. Alexander & Marta C. Gonzalez, *Assessing the Impact of Real-time Ridesharing on Urban Traffic Using Mobile Phone Data* (Proc. UrbComp, 2015)
- 23 Li, Hong & Zhang, לעיל הערה 7.
- 24 Judd Cramer & Alan B. Krueger, *Disruptive Change in the Taxi Business: The Case of Uber*, 106(5) Am. Econ. Rev. 177 (2016)
- 25 Reuben Fischer-Baum & Carl Bialik, *Uber Is Taking Millions of Manhattan Rides Away from Taxis*, FiveThirtyEight (Oct. 13, 2015), <https://fivethirtyeight.com/features/uber-is-taking-millions-of-manhattan-rides-away-from-taxis/>
- 26 <http://tech.eu/features/481/ride-sharing-europe-carpooling-blablacar/>
- 27 Bruce Schaller, *Unsustainable? The Growth of App-Based Ride Services and Traffic, Travel and the Future of New York City*, (Schaller Consulting, 2017), available at <http://schallerconsult.com/rideservices/unsustainable.pdf>
- 28 Colin Murphy, *Shared Mobility and the Transformation of Public Transit* (APTA, 2016), available at <https://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/APTA-Shared-Mobility.pdf>
- 29 Fischer-Baum & Bialik, לעיל הערה 25.
- 30 הנחונים נכונים לשנת 2015.
- 31 תק' 184 ו-189 (ד) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.
- 32 "הכשרת נהגי רכב ציבורי" אתר משרד התחבורה (19.5.2016) <http://rishuy.mot.gov.il/he/driving/training/417-public-vehicle>
- 33 שם. בארץ יש כמה בתי-ספר המוכרים על-ידי משרד התחבורה לצורך העברת הקורס.
- 34 המחיר משתנה בין בתי-הספר, ומושפע גם מתגמולים ומהנחות שנהג יכול להשיג. ראו, לדוגמה, אתר מכללת טוב - <http://clg.drive-center.co.il>; אתר חברת אנד - <https://www.egged-college.co.il>
- 35 מקור הכינוי "מספר ירוק" הוא בימים שבהם צבען של לוחיות הרישוי של מוניות היה ירוק.
- 36 ס' 13א, 14 ו-14ה לפקודת התעבורה.
- 37 רינת בניטה, מוניות השירות בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באוקטובר 2015, <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03689.pdf>

- 38 ראו <http://www.gotaxi.co.il/numberShowroom.asp> וכן בלוח "יד 2", <http://www.yad2.co.il/Yad2/Yad2.php?SalesCatID=37&SalesSubCatID=988>.
- 39 בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 273-269, 235 (2002).
- 40 "הכשרת נהגי רכב ציבורי", לעיל הערה 32; ס' 14 ו-14ה לפקודת התעבורה; הפרקים השביעי והשמיני בחלק ו של תקנות התעבורה.
- 41 תק' 507 ו-506 לתקנות התעבורה, בהתאמה.
- 42 תק' 509 ואו ו-509 לתקנות התעבורה, בהתאמה.
- 43 שם; תק' 512 לתקנות התעבורה.
- 44 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ז-2017, http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/Taharif_monit.pdf.
- 45 בתי-המשפט קבעו כי עצם סיכום על תשלום, גם אם טרם שולם בפועל, עולה כדי עברה של "הסעה בשכר". ע"א 18/62 בכרי נ' נ' ו' נדרלנדסה ליד חברת ביטוח, פ"ד יו 482 (1963); ע"פ (מחוזי ים) 2180/08 אבו גנאם נ' מדינת ישראל (27.5.2008); ת"פ (שולם ים) 24951-11-15 מדינת ישראל נ' חמאד (21.4.2016); ת"ת (תעבורה ים) 6845/05 מדינת ישראל נ' אבו אלהוא (18.8.2005).
- 46 ע"א 559/91 המאגר הישראלי לביטוחי רכב ("הפול") נ' עיסא, פ"ד מז(3) 788 (1993); ת"א (מחוזי חי') 1092/04 עזבון KIBBEN נ' חג'אוי (27.2.2007).
- 47 ע"א 250/59 מוטור יוניון חברה לביטוח בע"מ נ' לוי, פ"ד יג 2115 (1959).
- 48 http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=3604:dover-2017-05-23&catid=56:dover-c-1&Itemid=65
- 49 מוניות השירות בפנסילוניה אינן דומות למוניות השירות בארץ. שם מדובר ברכבים שנוסעים ליעדים קבועים על-פי הזמנה מראש (ולדוגמה, לשדה התעופה). קיימת שם אסדרה בנוגע להפעלת השירותים הללו, כפי שנבהיר להלן, אולם אין צורך ברישיון נהיגה מיוחד.
- <http://www.pacode.com/secure/data/052/chapter29/subchapFtoc.html>
- 50 ס' 30.72 לקוד של פנסילוניה – <http://www.pacode.com/secure/data/052/chapter30/s30.72.html>
- 51 שם.
- 52 https://www.municode.com/library/tx/houston/codes/code_of_ordinances?nodeId=COOR_CH46VEHI_ARTIINGE_DIV2VEHIDRLI. מנגנון דומה אומץ גם במדינת מרילנד.
- 53 ס' 47-2829 לקוד של וושינגטון הבירה – <https://beta.code.dccouncil.us/dc/council/code/sections/47-2829.html>
- 54 540 Mass. Code Regs. § 2.05(4.5)(c), <http://www.mass.gov/courts/docs/lawlib/500-599cmr/540cmr2.pdf>
- 55 <http://economicdevelopment.vic.gov.au/transport/legislation/ride-share>
- 56 <http://taxi.vic.gov.au/drivers/taxi-drivers/commercial-passenger-vehicle-and-bus-driver-accreditation>
- 57 David K. Suska, *Regulatory Takings and Ridesharing: "Just Compensation" for Taxi Medallion Owners?*, 19 Legis. & Pub. Pol'y 183 (2016)
- 58 San Francisco Transportation Code, Division II, Art. 1100 Sec. 1105 (a)(4)
- 59 Mike DeBonis, *How Many Taxicabs Should D.C. Have?* 6,191, *Regulators Say*, Wash. Post. (Jan. 12, 2015), https://www.washingtonpost.com/blogs/mike-debonis/wp/2015/01/12/how-many-taxicabs-should-d-c-have-6191-regulators-say/?utm_term=.c3b4923d41fd. נציין כי גם אילו התקבלה הצעת התקנה, לא היה מדובר ברישיון סחיר שהיה ניתן להעביר בין נהגים.
- 60 לעיל הערה 57, בעמ' 199 ובהפניות שם.
- 61 <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/licensing-information>

- http://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_overseas_policy_updates/phy_and_phv_licensing.pdf
- שם.
- לעיל הערה 61.
- TFL v. Uber & others [2015] EWHC 2918 (Admin.) Case No: CO/1449/2015
- הלמ"ס, מורשים לנהוג, 2015 http://www.cbs.gov.il/publications16/1647/pdf/h_print.pdf
- ס' 12א לפקודת התעבורה [נוסח חדש]. בתקופה זו יכונה הרישיון "היתר נהיגה".
- ס' 12א לפקודת התעבורה.
- תק' פאואל לתקנות התעבורה.
- תק' 17ב לתקנות התעבורה.
- עניין מנחם, לעיל הערה 39, פס' 22 לפסק-דינה של השופטת ביניש. כן ראו בג"ץ 726/94 כלל חברה לביטוח בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מח(5) 456, 441 (1994); בג"ץ 52/91 עתידות – קופת פנסיה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד מה(3) 519, 527 (1991); בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 470, 466 (1982).
- ס' 7(ג) ו-7(ד) לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש].
- בנובמבר 2016 נהפך אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר לרשות עצמאית – רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.
- ס' 14 ו-14א לחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת, הסדרים לתקופת מעבר והוראות לענין אבנור, התשנ"ז-1997).
- ס' 11א לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש].
- חוזר ביטוח 9-1-2016 "משתנים בענף רכב חובה" 4 (2.8.2016)
- http://mof.gov.il/hon/documents/%D7%94%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%94-%D7%95%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A7%D7%94/insurance/memos/h_2016-1-9.pdf
- פרוטוקול ישיבה מס' 1 של הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכספים לפי חוק ביטוח רכב מנועי, הכנסת ה-20 (10.9.2015).
- ראו פרק ג לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975.
- תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תנאי חוזה לביטוח חובה של רכב מנועי), התש"ע-2010.
- http://www.puc.pa.gov/general/pdf/Uber_Conditions_2014_11_13.pdf
- <http://www.pacode.com/secure/data/052/chapter32/s32.11.html>
- <http://dcregs.dc.gov/Gateway/ChapterHome.aspx?ChapterNumber=31-9>
- <https://www.nzta.govt.nz/commercial-driving/taxis-shuttles-buses-and-other-passenger-services/hire-or-reward/>; <https://www.nzta.govt.nz/commercial-driving/taxis-shuttles-buses-and-other-passenger-services/hire-or-reward/>; <https://callwiser.co.uk/cw/wiser-van-insurance/hire-and-reward>
- <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/new-private-hire-regulations>
- <http://www.rsa.gov.il/meidamechkar/MechkarimSkarim/documents/nekudattazpit16.pdf>
- ס' 2 לפקודת מס הכנסה מפרט את מקורות ההכנסה האפשריים, וכולל סעיף-סל (סעיף-עוללות), הוא ס"ק (10).
- ס' 12(1) לפקודת מס ההכנסה; ע"א 615/85 פקיד השומה חיפה נ' א. ח. א. גולדשטיין בע"מ (6.9.1990); ע"א 597/75 ברנשטיין נ' פקיד השומה, פתח-תקוה, פ"ד לא 475, 472 (1977).
- ראו באתר רשות המיסים: <https://taxes.gov.il/vat/pages/amountsandpercentagesforvat.aspx>

- 89 היות שמדובר בשוק שחור, קשה לדעת באילו היקפים מדובר. ראו, לדוגמה, עידו סולומון "נהגי מוניות מעדיפים לעבוד ב'שחור' – והכנישים מוצפים בנהגים שאינם מומחים" TheMarker 9.12.2010 <http://www.themarker.com/career/1.584681>
- 90 James Titcomb, *Majority of Uber Drivers in London Work Part Time, Study Says*, THE TELEGRAPH (Jun. 2, 2016), <http://www.telegraph.co.uk/technology/2016/06/02/majority-of-uber-drivers-in-london-work-part-time-study-says/>
- 91 העיתון הרשמי של בלגיה 5.7.2016.
- 92 מתוך האתר הרשמי של ממשלת אנגליה – <https://www.gov.uk/government/news/budget-2016-some-of-the-things-weve-announced>
- 93 <https://www.gov.uk/government/publications/finance-bill-2017-legislation-and-explanatory-notes>
- 94 ס' 242 לקוד המס הצרפתי.
- 95 ראו באתר רשות המיסים האמריקאית – <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/sharing-economy-tax-center>; ובאתר רשות המיסים האוסטרלית – https://www.ato.gov.au/Business/GST/In-detail/Managing-GST-in-your-business/General-guides/The-sharing-economy-and-tax/?page=2#The_sharing_economy_and_tax
- 96 ס' 135 לפקודת מס הכנסה.
- 97 ס' 135 לפקודת מס הכנסה.
- 98 בנ"ץ 5168/93 מור נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נ(4) 628 (1996).
- 99 בנ"ץ 5666/03 עמותת קו לעובד נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד סב(3) 264 (2007).
- 100 ס"ע (אזורי חי') 47485-02-12 בן עמי - הסעות "השקם" (1996) בע"מ (12.3.2015).
- 101 עב' (אזורי ב"ש) 2030/07 לוי נ' לוי הילה מוניות בע"מ (2009).
- 102 <https://www.dol.gov/whd/regs/statutes/FairLaborStandAct.pdf>
- 103 המונח "סובל" הוכנס בהגדרת החוק על-מנת למנוע מצב שבו מעסיק יציג מצב שלפיו הוא לא דרש את העבודה או את אופייה, ויבקש לפטור את עצמו מחובות החוק, וזאת אף שהוא נהנה מן העבודה. המונח מגיע מחוק ישרן יותר שהגביל עבודת קטינים.
- 104 Keith Cunningham-Parmeter, *From Amazon to Uber: Defining Employment in the Modern Economy*, 96 B.U. L. Rev. 1673, 1692 (2016)
- 105 שם.
- 106 לעיתים בית-המשפט מצמצם את השאלה הזו לשאלה אם יש ל"עובד" גב כלכלי עצמאי. אולם מבחן זה בעייתי, שכן הוא משקף למעשה לא את מצבו של המעביד, אלא את זה של העובד. לדוגמה, במצב שבו לחברה יש נהגים שונים העובדים מספר שעות דומה כל חודש, אלא שנהג אחד עובד בעבודה נוספת ואילו האחר אינו עוסק בעבודה נוספת, קשה לקבל טענה שיתקיימו יחסי עובד-מעביד ביחס לנהג השני אך לא ביחס לנהג הראשון.
- 107 לעיל הערה 104 עמ' 1706.
- 108 המבחנים אינם אחידים, אלא משתנים מבית-משפט אחד לרעהו, עד כדי כך שרשות המיסים האמריקאית, בהנחיות שהוציאה לעובדיה, ליקטה עשרים מבחנים שונים, תוך שהיא מציינת כי אין "מספר-קסם" של מבחנים שיכול לקבוע יחסי עובד-מעביד, אלא יש צורך לבחון כל מקרה לגופו ולתת משקל מתאים לכל מבחן על-פי המקרה.
- 109 <http://cdn.arstechnica.net/wp-content/uploads/2015/06/04954780-Page0-20.pdf>
- 110 *Connor et al v. Uber Technologies, Inc.*, C.A. No. 13-03826-EMC (N.D.Cal.); *O PATRICK COTTER, et al., Plaintiffs, v. LYFT, INC., et al., Defendants*

<http://www.tommelein.com/uber-chauffeurs-zijn-zelfstandigen/>; <http://www.politico.eu/article/belgian-government-uber-drivers-are-contractors-not-employees/> 111

Employment Rights Act 1996 112

Byrne Brothers (Formwork) Ltd v. Baird & Ors [2001] UKEAT 542_01_1809 (18 September 2001) 113

Hospital Medical Group Ltd v. Westwood [2012] EWCA Civ 1005; [2012] IRLR 834 (CA) 114

Aslam, Farrar and Others v. Uber 2202551/2015 115

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-41-3



9 789657 674413