



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ז' בתשרי תשע"ו

20 בספטמבר 2015

תחבורה שיתופית וטכנולוגיות לשיתוף תחבורה

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת והוא עוסק בתחבורה שיתופית, שיתוף נסיעות ויישומים המספקים שירותי תחבורה באמצעות רכבים פרטיים.¹ במסמך מוצגים בקצרה מידע ונתונים על דפוסי נסועה וכלי רכב מנועיים בישראל; דוגמאות לחברות ומיזמים העוסקים בנושא בישראל ובעולם; התועלות וההשלכות האפשריות למשק של אימוץ דפוסי נסיעה משותפת; חסמים שונים לאימוץ נרחב של נסיעות משותפות.

1. רקע

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2013 הסתכמה הנסועה של כלי הרכב המנועיים בכ-51 מיליארד ק"מ – עלייה של 2.2% בהשוואה לשנת 2012. בבדיקת השינויים שחלו מאז שנת 2000, נמצא כי **הצפיפות בכבישים ממשיכה לגדול: קצב הגידול בנסועה השנתית ובמצבת כלי הרכב גדולים מקצב הגידול באורך הדרכים ובשטחן: הנסועה השנתית גדלה ב-40% ומצבת כלי הרכב גדלה ב-56% יחסית לשנת 2000. לעומת זאת, שטח הכבישים גדל ב-35%, ואורך הכבישים גדל ב-2.14%**

מספר כלי הרכב המנועיים הגיע בסוף שנת 2014 ל-2.966 מיליון – גידול של 4% לעומת סוף שנת 2013. זהו המשכו של שינוי בשנים קודמות: גידול של 3.2% בשנת 2013 ושל 2.9% בשנת 2012. **מכלל כלי הרכב, כ-2.457 מיליון כלי רכב פרטיים, כ-328,000 משאיות, כ-124,000 אופנועים, כ-20,100 מוניות, כ-7,800 אוטובוסים, כ-14,100 אוטובוסים זעירים וכ-4,600 כלי רכב מיוחדים.**³

רמת המינוע בישראל בשנת 2014 הייתה 358 כלי רכב לכל 1,000 תושבים (350 בסוף שנת 2013), ומהם 296 כלי רכב פרטיים. יצוין כי בהשוואה למדינות מפותחות בעולם, **רמת המינוע בישראל עדיין נמוכה יחסית**,⁴ ועל כן סביר שקצב הגידול של כלי הרכב בישראל יגדל עוד בשנים הקרובות עם הגידול ברמת החיים.⁵ חלקם של המועסקים העובדים מחוץ ליישוב מגוריהם הגיע בשנת 2014 ל-54.9% מכלל המועסקים.⁶

¹ מסמך זה עודכן ב-22 באוקטובר 2015.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נסועה בשנת 2013, 23 באוקטובר 2014.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כלי רכב מנועיים בישראל בשנת 2014, 30 במרס 2015.

⁴ שם.

⁵ **רמת מינוע**: מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים; שם.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים מסקר כוח-אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2014, 29 בינואר 2015.

סקטור התחבורה הוא מקור מרכזי לפליטה של מזהמים שונים ונפח הזיהום המשמעותי ביותר בסקטור נגרם בשל נסועה של כלי רכב במרכזי ערים בשעות השיא.⁷

מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מלמד כי איכות התחבורה הציבורית בישראל פחותה מזו שבמדינות מפותחות בעולם (אם כי גם עלותה נמוכה יחסית)⁸ ממחקר אחר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי רמת המיסוי המוטלת על רכישה והחזקה של כלי רכב בישראל גבוהה במידה ניכרת מרמת המיסוי במדינות אירופה.⁹

מן האמור לעיל נראה שיש בישראל תמריצים כלכליים לנסיעות משותפות: הצפיפות בכבישים רבה יחסית, איכות התחבורה הציבורית הזמינה כיום נמוכה יחסית ועלות הרכישה והחזקה של כלי הרכב גבוהה יחסית.

1.1. נסיעה משותפת וספקי תחבורה חדשים

זמינותו של האינטרנט, במידה רבה באמצעות הטלפון הסלולרי, וכן התפתחותן של טכנולוגיות ומודלים שונים של "כלכלת שיתוף", פותחים אפשרויות חדשות לפיתוחם או לשיפורם של שירותים לשיתוף תחבורה. רבים טוענים כי האינטרנט משדד או משבש (Disrupt) מודלים עסקיים קיימים, כפי שקרה וקורה בתחומים שונים: צריכת תוכן דיגיטלי (אודיו-ויזואלי) באמצעות אתרים או שירותים לשיתוף תוכן השפיעו על המודלים העסקיים של יצרני התוכן ושל החברות המוכרות ומשווקות מוזיקה ותוכן בידורי, ואף על גופי שידור גדולים; אתרים ושירותים ללמידה אקדמית ומקצועית מקוונת משפיעים על פעילותם של מוסדות אקדמיים; השכרת בתים לזמן קצר באמצעות פלטפורמות אינטרנטיות מחברות בין שוכר ומשכיר ומשפיעה על ענף המלונאות ועוד.¹⁰ לדוגמה, במחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצוין כי חלקו של הפרסום באינטרנט גדל בעשור האחרון מכ-3% משוק הפרסום בישראל לכ-22%, ולעומת זאת חלקו של הפרסום בעיתונות בישראל התכווץ מ-50% ל-23% בלבד.¹¹ לאחרונה פורסם בתקשורת כי ערוצי טלוויזיה בישראל מבקשים הקלות במחויבויות הרגולטיביות שלהם על רקע צמיחתם של שירותי תוכן באינטרנט ומעבר של תקציבי פרסום אל האינטרנט.¹²

לצד פיתוחם של דפוסים שונים של תחבורה ציבורית, זה שנים רבות נעשים ברחבי העולם ניסיונות לפתח מודלים שונים של שיתוף תחבורה, ובהם: **נסיעה משותפת (Carpooling/Ridesharing), הסעה**

⁷ קבוצת "פארטו", תוכנית לעידוד מעסיקים להפחתת נסועת יוממים – סקירת חו"ל, 2 ביולי 2012, נתקבל מאילת דיטל, זיהום אוויר מתחבורה, אגף איכות אוויר ושינויי אקלים, המשרד להגנת הסביבה.

⁸ יניב רוני, שירות התחבורה הציבורית בישראל – היקף הסובסידיות ושיעורי ההוצאה למשק-בית, ומחירי נסיעה בארץ ובאירופה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 ביולי 2014.

⁹ תמיר אגמון, עלות השימוש בכלי רכב בישראל ובמדינות מערב אירופה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באפריל 2011.

¹⁰ François Moreau, "The Disruptive Nature of Digitization: The Case of the Recorded Music Industry", *International Journal of Arts Management*, 15, 2 (winter 2013).

Clay Shirky, [Napster, Udacity, and the Academy](#), Clay Shirky's Blog, November 2012.

להרחבה בנושא למידה אקדמית מקוונת ראו: רועי גולדשמידט, למידה אקדמית מקוונת וההכרה בה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 במאי 2013.

Georgios Zervas, Davide Proserpio and John W. Byers, The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry, Boston University School of Management Research Paper Series, no. 2013-16, February 12, 2014.

¹¹ איתמר מילרד, השפעת השינוי בהוצאה לפרסום על כלי התקשורת, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2015.

¹² נטי סוקר, ערוצי הטלוויזיה מבקשים עזרה: "גוגל ופייסבוק מחסלות אותנו", דה-מרקר, 5 באוגוסט 2015.

בתשלום ברכבים פרטיים ושיתוף כלי רכב (Car sharing), למשל באמצעות השכרת רכב לזמן קצר לפי דרישה.

להלן יוצג מידע על נסיעה משותפת ועל הסעה בתשלום ברכבים פרטיים. המסמך אינו סוקר את נושא השיתוף של כלי רכב.

2. נסיעה משותפת

נסיעה משותפת (Carpool) היא שיתוף נסיעה בין אנשים שמעוניינים להגיע לאותו יעד או ליעדים שנמצאים על מסלול נסיעה אחד. לנסיעה משותפת יש כמה יתרונות אפשריים,¹³ ובהם:

- **חיסכון כספי לבעל הרכב,** אם הנוסעים משתתפים בעלות הנסיעה (הוצאות כמו דלק, בלאי של הרכב ועוד).
- **חיסכון כספי לנוסע,** שכן הוא מוותר על נסיעה בכלי רכב משלו; לעתים קרובות נגרם גם חיסכון בזמן בהשוואה לשימוש בתחבורה ציבורית.
- **צמצום עומסי תנועה והקטנת פליטות מזהמים מכלי רכב,** בשל הירידה במספר הרכבים על הכביש.
- **הקטנת שטחי החנייה** בשל השימוש במספר מועט יותר של כלי רכב לשם יוממות.
- **סיוע ביצירת קשרים חברתיים** בין אנשים העובדים באותו ארגון או נוסעים ליעדים קרובים.

לצד יתרונות אלו, לנסיעה משותפת עלולים להיות גם חסרונות, ובהם:

- **חוסר גמישות של הנסיעה** מבחינת זמנים או האפשרות לשנות יעד.
- **קשיים בתיאום בין הנהגים לנוסעים.**
- סכנה או חשש לביטחון האישי בשל נסיעה עם אנשים זרים.
- חשש להידבקות במחלות.
- אי-נעימות הנגרמת מנסיעה עם אנשים נוספים.

כאמור לעיל, בשנים האחרונות פותחו יישומים שונים (Application – App) לתיאום נסיעות משותפות. להלן נסקור כמה מודלים שמופעלים בישראל. יצוין כי בשל הזמן הקצר שעמד לרשותנו להכנת המסמך, סקירה זו איננה ממצה וסביר שיש מודלים נוספים וחברות רבות שאינם מוצגים כאן.

2.1. לוחות ושירותי תיאום ללא סליקה

אחת הדרכים לתיאום בין עובדים במקום עבודה מסוים היא השימוש בלוח מודעות או בפורום פנים-ארגוני כדי לעודד שיתופי נסיעה. בשנים האחרונות החלו להופיע יישומים המאפשרים לערוך תיאום נסיעות בין אנשים. ביישומים כאלה מוצעים שירותים לכלל האוכלוסייה או שירותים לארגונים ספציפיים. אחד מהמאפיינים של קטגוריה זו הוא שאין קשר בין השימוש ביישומים לתשלום עבור הוצאות הנסיעה או עבור הנסיעה. כלומר, החברה המפעילה את היישום אינה צד לעסקה מעבר לתיאום ואינה סולקת את התשלום.

¹³אהובה ווינדזור ומשה עומר, שינוי דפוסי יוממות: עידוד עובדים לריסון השימוש ברכב פרטי, המשרד להגנת הסביבה וארגון "תחבורה היום ומחר", 2007; לרה פארן, רינת טל ותמר קינן, מקדמים תחבורה בת קיימא, המדריך לפעילים, ארגון "תחבורה היום ומחר", 2012; קבוצת "פארטו", תוכנית לעידוד מעסיקים להפחתת נסועת יוממים – סקירת חו"ל, 2 ביולי 2012, נתקבל מאילת דיטל, זיהום אוויר מתחבורה, אגף איכות אוויר ושינויי אקלים, המשרד להגנת הסביבה.

להלן כמה מהיישומים האלה הקיימים בשוק הישראלי:

- "פיקאפ" (pickapp)¹⁴ – רשת נסיעות חברתית המאפשרת לתאם נסיעות בין נהגים לנוסעים על אותו נתיב נסיעה על בסיס חברים משותפים. האפליקציה פתוחה לפרטים דרך הפייסבוק¹⁵ בחינם ולארגונים בתשלום.
 - לוחות טרמפים באתרי אינטרנט, הכוללים בין השאר לוחות קהילתיים (לדוגמה: לוח טרמפים של אגודת הסטודנטים של אוניברסיטת בן-גוריון¹⁶), לוחות בפייסבוק (לדוגמה: קבוצת הפייסבוק "הטרמפיאדה"¹⁷) ואתרי אינטרנט כלליים (האתר "טרמפ" והאתר Carpoolworld¹⁸).
- חלק מהגופים האלה אינם נהנים מהכנסות, לחלקם יש הכנסות מפרסום ולחלקם יש הכנסות מחלק מהפעילות (לדוגמה, חברת "פיקאפ" מבקשת תשלום מארגונים אבל לא ממשתמשים פרטיים).

2.2. שירותי תיאום עם סליקה

בניגוד ללוחות השיתופיים ולאתרי האינטרנט המסייעים בתיאום הנסיעה, יש יישומים המשמשים גורם מתווך לא רק בתיאום הנסיעה אלא גם בעסקה הכספית בין משתמשי השירות.

לאחרונה פורסם בכלי התקשורת ובבלוג של Waze (להלן: "וייז")¹⁹ שבעלות חברת "גוגל" כי החברה תציע למשתמשים שירות חדש של שיתוף נסיעות. השירות ייקרא RideWith ויעשה שימוש בתשתית המשתמשים הקיימים הנרחבת של "וייז". על-פי הפרסומים הוא יאפשר לנהגים לתאם עד שתי נסיעות ביום, אך ורק בשעות העומס, עם משתמשים אחרים העובדים או גרים בסמיכות אליהם. משתמשים שאינם נהגים ומעוניינים לעשות שימוש בשירות נדרשים להתקין יישום סלולרי ייעודי של RideWith (לאנדרואיד).

השירות, שנמצא כעת בשלב ניסוי (בטא) באזור תל-אביב והסביבה, אמור להציע לנהג סכום לגבייה כהשתתפות בהוצאות באמצעות חישוב מרחק הנסיעה והבלאי המשוער של הרכב, אך מדובר בהצעה בלבד והצדדים יכולים להסכים ביניהם על סכום אחר. "וייז" גובה עמלה מהנוסע עבור הנסיעה.

3. נסיעות בתשלום ברכבים פרטיים

לצד הניסיונות לפתח מיזמי שיתוף נסיעות, כאמור לעיל, קמו בשנים האחרונות ברחבי העולם כמה חברות המציעות לבעלי רכבים פרטיים תשלום עבור הסעת נוסע או נוסעים ברכבם. בניגוד למודלים של נסיעה שיתופית, המודל האמור אינו מביא בהכרח לצמצום בעלויות או בפליטת מזהמים אלא מהווה בפשטות הרחבה של סל ספקי השירות הדומה לשירות מוניות. עם זאת, חלק מן החברות מציעות גם הסעה

¹⁴ פיקאפ (pickapp), [אתר האינטרנט – אודות](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁵ החברה מחייבת שימוש בפייסבוק ליצירת חשבון, על מנת לבנות קהילה מבוססת אמון; פייסבוק מספקת מגוון רחב של תכנים חברתיים העוזרים ליצור אמון בין החברים; פיקאפ (pickapp), [אתר האינטרנט – שאלות ותשובות](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁶ אתר הסטודנטים של אוניברסיטת בן גוריון, [לוח טרמפים](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015.

¹⁷ הטרמפיאדה, [לוח טרמפים בפייסבוק](#), גישה: 14 ביולי 2015.

¹⁸ טרמפ, [אתר האינטרנט](#), תאריך כניסה: 14 ביולי 2015, Carpoolworld, [אתר האינטרנט](#), תאריך כניסה: 15 ביולי 2015.

¹⁹ RideWith, [אתר האינטרנט](#), תאריך כניסה: 15 ביולי 2015, בלוג "וייז", [אתר האינטרנט](#), תאריך כניסה: 15 ביולי 2015.

Davey Alba, [Google's Waze Launches a Ridesharing Service in Israel](#), *Wired*, June 7, 2015, Accessed: June 15, 2015.

משותפת של כמה נוסעים ולכן הן יכולות להשפיע במידה ניכרת גם על פליטת מזהמים ולקדם יתרונות אחרים של נסיעה שיתופית או הסעה משותפת.

חברות כמו Uber (להלן: "אובר"), Lyft, Side Car ואחרות, מציעות חיבור על-פי דרישה בין נוסעים לנהגים באמצעות אפליקציה סלולרית, אשר באמצעותה גם נגבה התשלום.

חברת "אובר" מציעה ללקוחותיה לבחור בין סוגים שונים של שירותי הסעה: באמצעות נהגים פרטיים המעוניינים לבצע הסעות (Uber POP ; UberX)²⁰; במוניות וברכבי יוקרה. מתשובת החברה עולה כי בישראל לא מוצע כיום שירות UberX, המבוסס כאמור על רכבים פרטיים, אלא רק שירותים המבוססים על מוניות ועל חברות הסעה. UberX פועל, על-פי החברה, ביותר מ-50 מדינות.²¹ בנוסף החברה מציעה בכמה ערים ברחבי העולם שירות בשם UberPool, המציע נסיעות משותפות, והתאמה בין נוסעים על-פי יעדם והנתיב שלהם. לטענת נציגי החברה, בסן-פרנסיסקו, שבה מוצע השירות, קרוב ל-50% מן הנסיעות של "אובר" מתבצעות בשירות UberPool, ולטענת החברה התוצאה היא חיסכון של יותר ממיליון ק"מ נסיעות של כלי רכב בכבישי העיר.²²

כניסתן לשוק של חברות כאמור, המכונות בארצות-הברית Transportation Network Companies או בקיצור TNC's, גוררת בעולם תגובות מעורבות: מחד גיסא, שביעות רצון של הצרכנים לנוכח הגידול בהיצע אפשרויות הנסיעה, ומאידך גיסא, חששות וביקורת, הן מצד ספקי שירות קיימים כמו תחנות ונהגי מוניות והן מצד רשויות הממשל והרגולטורים שאמורים לפקח על בטיחותם ורמתם של שירותים חדשים אלה. על-פי פרסומים בתקשורת, בחלק מן המדינות בעולם אף נאסרה הפעלתם של שירותים כאלה או נדחתה בשל התנגדות ממשלתית או ציבורית.²³

השאלה העיקרית המעסיקה רגולטורים ברחבי העולם היא אותה שאלה עקרונית המלווה הרבה שירותים אינטרנטיים חדשים: האם להחיל על שירותים אלה את "הכללים הישנים" החלים על ספקי השירות הקיימים; האם להחיל עליהם כללים אחרים, כלומר לשנות את הכללים, ולחלופין להימנע

²⁰ לדברי מר יוני גרייפמן, מנכ"ל "אובר מערכות טכנולוגיות ישראל בע"מ", למוצרי החברה שמות שונים במדינות שונות. למשל, בעוד בצרפת UberX פועל באמצעות נהגים מורשים העושים שימוש ברכב פרטי, בארה"ב מדובר בנהגים פרטיים העושים שימוש ברכב פרטי – שירות זה, שהוקפא בצרפת, נקרא בה Uber Pop; שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2015.

²¹ הנ"ל, דוא"ל, 7 בספטמבר 2015.

²² הנ"ל, דוא"ל, 19 בספטמבר 2015.

²³ למשל, בצרפת קיימה מועצת החוקה דיון בשאלת החוקתיות של חוק מאוקטובר 2014 שנועד להסדיר את מעמדם של מוניות ורכבי הסעות, וקבעה כי בעוד הגבלת האפשרות של נהגי "שופר" (Chauffeured) לגבות תשלום לפי מרחק נסיעה היא בלתי חוקתית ופוגעת בחופש העיסוק, הרי שהגבלה של נהגי "שופר" לעשות שימוש ביישומים לטלפון נייד המאפשרים לצרכנים פוטנציאליים לראות את מיקומם בזמן אמת היא חוקתית, וכך גם ההגבלה המחייבת כל נהג שאינו נהג מונית לחזור בסיום כל נסיעה לתחנה או לחנייה המותרת לו (כך שהנהגים מוגבלים למעשה ביכולתם לאסוף נוסעים מהרחוב). נוסף על הדיון המשפטי, ב-25 ביוני 2015 נערכו הפגנות של נהגי מוניות ברחבי צרפת, ובין השאר נחסמו כבישים מרכזיים וקרו תקריות אלימות. נשיא צרפת אף קרא לאסור את השימוש ביישום של "אובר", Uber POP, המאפשר לנהגים פרטיים לאסוף נוסעים. בנוסף, התובע הכללי בצרפת הורה על מעצרו של בכירים בחברת "אובר". בעקבות אירועים אלה הודיעה החברה על השעיית השימוש ביישום האמור במדינה.

Nicholas Boring, [France: Constitutional Court Rules on Car-Hiring Services Legislation](#), Library of Congress, Global Legal Monitor, June 30, 2015.

Sam Scheschner, [Uber to Suspend One of Its Main Services in France](#), *The Wall Street Journal*, July 3, 2015.

על-פי פרסום בתקשורת, באיטליה קבע בית-המשפט כי על חברת "אובר" להפסיק להפעיל את שירות Uber POP, בטענה כי השירות יוצר תחרות לא הוגנת וכי על החברה להיות כפופה לאותם כללים החלים על מוניות.

Stephanie Kirchgaessner, [Uber Ordered to Discontinue Pop Service in Italy](#), *The Guardian*, May 26, 2015.

על-פי פרסומים נוספים, פעילות החברה הוגבלה במדינות נוספות בהן: [ספרד](#), [וגרמניה](#).

לחלוטין מהליך הסדרה, שכן עלול להיות לו אפקט מצנן על שירותים חדשניים כאלה? לענייננו: האם להחיל על נהגי "אובר" וחברות אחרות את הכללים החלים על נהגי מוניות וספקי תחבורה בתשלום? האם להגדיר חברות אלו כגורם נפרד בשוק ולהחיל עליהן כללים שונים, או כאמור, להימנע בשלב ראשון מהסדרה? שאלה נוספת היא אם יש להתייחס ל"אובר" ולחברות דומות כאל ספקי שירותי תחבורה או כאל ספקי שירות דיגיטלי/חברות טכנולוגיה.²⁴

להלן יוצגו השלכות הפעילות על השוק וחסמים עיקריים ביישום של פתרונות תחבורה כאמור.

4. השלכות וחסמים

לצד ההשפעות החיוביות האפשריות של תחבורה שיתופית (Carpooling or Ridesharing) ובהן צמצום עומסי תנועה, הקטנת זיהום האוויר הנובע מתחבורה פרטית וחסכון כספי למשתמשים, לאימוץ נרחב של יוזמות תחבורה שיתופית ונסיעה בתשלום ברכבים פרטיים יש השלכות נוספות. כמו כן, יש כיום חסמים ביישום יוזמות אלו. יצוין כי חלק מן החסמים האמורים רלוונטיים הן לתחבורה שיתופית והן להסעה בתשלום ברכבים פרטיים וחלקם רלוונטיים רק לתחום המתפתח של הסעה בתשלום ברכבים פרטיים.

4.1. רגולציה

סעיף 84א לתקנות התעבורה, תשכ"א–1961, שכותרתו "הסעת נוסעים בשכר" קובע כך: "לא יסיע אדם ולא ירשה לאחר להסיע נוסעים בשכר או בתמורה אחרת אלא אם כן הוא מסוג המצוין בטור א' להלן ובתנאים המצוינים לצידו בטור ב'". בין סוגי הרכב המצוינים בתקנות: אוטובוס ואוטובוס זעיר ציבורי, מונית, טיולית ועוד.²⁵

מן האמור בתקנות עולה כי יש איסור לקבל תשלום כספי או תמורה אחרת עבור הסעה, אלא אם כן מדובר בכלי רכב המיועד להסעה בשכר. משתמע מן האמור כי במצב הקיים יישומים כגון Uber X, שבהם הנהג מקבל תשלום עבור הסעה ברכבו הפרטי, אינם חוקיים. אשר ליישום ש"וייז" מציעה, RideWith, לא ברור אם "השתתפות בהוצאות נסיעה" נחשבת לשכר, אך היא עלולה להיחשב לתמורה אחרת.

4.2. סוגיית ביטוח הנוסעים

מבדיקה ראשונית של הנוסח הרווח של פוליסת ביטוח חובה לרכב, המבוסס על דרישות פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל–1970, עולה כי כדי שהביטוח יכסה מקרה ביטוחי דוגמת תאונה וכדומה במהלך הסעה בתשלום, יש צורך לציין את הדבר במפורש בתעודת הביטוח.²⁶ תעריפי ביטוח החובה עבור רכב שנעשה בו שימוש לשם הסעה בתשלום (מונית לדוגמה), גבוהים במידה ניכרת מתעריפי ביטוח החובה עבור רכב פרטי רגיל. נראה כי עלויות הביטוח הגבוהות עשויות להיות לעכב נהגים פרטיים מלהשתתף ביוזמות תחבורה שיתופית כאמור.

²⁴ Filipa Azevedo and Mariusz Maciejewski, [Social, Economic and Legal Consequences of Uber and Similar Transportation Network Companies \(TNC's\)](#), European Parliament Briefing, October 2015, retrieved: October 22, 2015.

²⁵ תקנות התעבורה, תשכ"א–1961, סעיף 84א.

²⁶ תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תנאי חוזה לביטוח חובה של רכב מנוע), תש"ע–2010.

על-פי מאמרים בנושא, סוגיית הביטוח נחשבת לאחת מן הסוגיות המרכזיות בהסדרת פעילותן של חברות המספקות פלטפורמות לשיתוף תחבורה. לדוגמה, בקליפורניה שבארצות-הברית הנושא עלה לכותרות בתקשורת לאחר שנהג שהשתמש ביישום של חברת "אובר" פגע בילדה בת שש והרג אותה. בעת התאונה היה הנהג מחובר ליישום אך לא ביצע הסעה של נוסע. החברה טענה כי הביטוח שהיא רוכשת עבור נהגיה תקף אך ורק כאשר הם "מספקים שירות במערכת של 'אובר'" ולכן הנהג (והנפגעים בשל התאונה) לא היו מכוסים באמצעות הביטוח של החברה. בעקבות המקרה האמור, הציעה חברה בבית התחתון בבית-המחוקקים של קליפורניה הצעת חוק שתחייב את החברות המספקות פלטפורמות לשיתוף תחבורה לספק כיסוי ביטוחי בכל זמן שהנהג מחובר לאפליקציה של החברה (דהיינו, לא רק במהלך הסעה אלא גם בדרך אל הסעה או ממנה, ובעת המתנה לקריאה לשירות).²⁷

הצעת החוק התקבלה והחוק בקליפורניה נכנס לתוקף בראשית יולי 2015. חוק זה יוצר למעשה קטגוריה נפרדת של חברות בשוק, כמו "אובר", Lyft ואחרות; החוק קובע דרישות ביטוחיות ספציפיות מחברות אלה וכן מחייב אותן ליידע בכתב את הנהגים באשר לכיסוי הביטוחי שברשותם ולייעץ להם כי ביטוח הרכב הפרטי שלהם לא יספק להם כיסוי ביטוחי בעת תאונה כיוון שהם משתמשים ברכב לשם הסעת נוסעים באמצעות חברת שיתוף תחבורה.

בעוד בקליפורניה ובקולורדו נחקקו חוקים ספציפיים בנושא זה, במדינות רבות אחרות טרם נחקק חוק והממונים על הביטוח פרסמו אזהרות לצרכנים לעניין בעיות אפשריות בכיסוי הביטוח של חברות TNC. במדינות ובערים אחרות בארה"ב אף הוצאו צווים להפסקת פעילותן של חברות TNC.²⁸

לדברי נציג "אובר", הנסיעות בשירותי החברה מכוסות בביטוח אחריות מסחרי בהתאם לסטטוס הנסיעה (נסיעה פרטית של הנהג; נסיעה ללא נוסע אך עם אפליקציה פתוחה; נסיעה בדרך לאיסוף ונסיעה עם נוסע). האחריות הביטוחית נעה בין הביטוח של הנהג לביטוח שמספקת "אובר", ברמות שונות. עם זאת, נראה כי עצם העובדה שיש כמה מבטחים לנהג ולרכב מסוימים היא שינוי של המצב הביטוחי השגור. טענות בדבר תת-ביטוח של נהגים ונוסעים בשירותים אלה מועלות לא אחת.²⁹

4.3. הכשרת נהגים

על-פי מידע שמפרסם משרד התחבורה, נהגים ברכב ציבורי – נהגי מוניות ואוטובוסים – נדרשים להחזיק ברישיון נהיגה לרכב ציבורי ולשם כך לעמוד בתנאי סף שונים ולעבור הכשרה ייעודית. קורס רכב ציבורי

²⁷Emily Dobson, "Administrative Law: Transportation Network Companies: How Should South Carolina Adjust Its Regulatory Framework?", *South Carolina Law Review*, 66 S.C. L. Rev. 701 (Summer 2015).

Catherine L. Rassman, "Regulating Rideshare Without Stifling Innovation: Examining the Drivers, the Insurance 'Gap', and Why Pennsylvania Should Get on Board", *University of Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy* (Fall 2014).

²⁸ Emily Dobson, "Administrative Law: Transportation Network Companies: How Should South Carolina Adjust Its Regulatory Framework?," *South Carolina Law Review*, 66 S.C. L. Rev. 701 (Summer 2015).

המחברת מציינת שמונה ערים שבהן הוצאו צווים להפסקת פעילות, וחמש מדינות: נברסקה, ניו-מקסיקו, פנסילבניה, וירג'יניה, ודרום-קרוליינה. עם זאת, המחברת אינה מבהירה אם העילה הביטוחית הייתה סיבה מרכזית או גורם כלשהו בהחלטה על הוצאת הצווים.

²⁹ Catherine L. Rassman, "Regulating Rideshare Without Stifling Innovation: Examining the Drivers, the Insurance 'Gap', and Why Pennsylvania Should Get on Board", *University of Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy* (Fall 2014); Filipa Azevedo and Mariusz Maciejewski, [Social, Economic and Legal Consequences of Uber and Similar Transportation Network Companies \(TNC's\)](#), European Parliament Briefing, October 2015, retrieved: October 22, 2015.

כולל לימודים בהיקף 154 שעות ולכלול נושאים שונים (24 ש"ל אנגלית, 18 ש"ל עזרה ראשונה ו-24 ש"ל ידיעת הארץ). מבקש הרישיון נדרש לעמוד בבחינות שונות בהן: בחינה עיונית דיני תעבורה; בחינה עיונית בהכרת הרכב וידיעת הארץ ובחינה מעשית על-ידי בוחן נהיגה.³⁰

בנוסף, על מבקש הרישיון להציג תעודת יושר המצביעה על היעדר הרשעות בעבירות תנועה ובפלילים.³¹

מחד גיסא נראה כי חיוב נהגים פרטיים ברישיון לרכב ציבורי כמו זה הנדרש מנהגי מוניות יטיל עול כבד על בעלי רכבים פרטיים ועלול לסתום הלכה למעשה את הגולל על התפתחותו של שוק היסעים מפותח ותחרותי יותר; מאידך גיסא, מן הניסיון בחו"ל עולות טענות בדבר א-סימטריה בדרישות הרגולטיביות בין השחקנים החדשים בשוק זה לבין שחקנים ותיקים בו ולכן גם הקלה בדרישות נתפסת כבעייתית.³²

סביר שהתפיסה שהביאה להטלת החובות האמורות לעיל על נהגים ברכב ציבורי היא כי הכשרה, לימודים ותנאי סף אמורים להבטיח רמת שירות נאותה. לא ברור איזו הכשרה נדרשת מנהגים פרטיים הפועלים באמצעות חברות המספקות פלטפורמות כאמור ואיזה סוג של בקרה יש לקיים על פעילותם. לטענת נציג "אובר", החברה קובעת את תנאי הסף של הנהגים בהתאם לדרישות הרגולטור ומבצעת ניטור נסיעות ופיקוח על הנהגים בזמן אמת.³³

4.4. בטיחות וביטחון אישי

חברות המספקות פלטפורמה לשיתוף תחבורה (TNC) מחברות למעשה בין נהג ונוסע הזרים זה לזה. מקרים שונים של אלימות, אלימות מינית, הטרדות מיניות ועוד שנטען כי בוצעו על-ידי נהגים של חברות TNC עוררו תשומת לב שלילית רבה והעלו שאלות בדבר הבטיחות האישית של נוסעים בכלל, ושל נשים – החשות חשופות להטרדות – בפרט.³⁴

אף שאין נתונים המבססים טענה כלשהי בדבר שיעור המקרים הללו בקרב נהגי TNC לעומת נהגי מוניות ושירותים דומים, מאפיינים מסוימים של חברות TNC עלולים לפתוח פתח לאלימות ולהטרדה, ובהם: חסמי כניסה לעיסוק בתחום זה שהם נמוכים יותר מחסמי הכניסה לעבודה כנהג מקצועי; קיומו של קשר טלפוני (בטקסט או בשיחה) בין מבקש השירות לנהג טרם הנסיעה; ידיעה של הנהג במקרים מסוימים את פרטיו האישיים של הנוסע³⁵ ולעתים את מקום מגוריו, וביצוע הסעה ברכב הפרטי.³⁶ לטענת

³⁰ הכשרת נהגי רכב ציבורי, [אתר האינטרנט של משרד התחבורה](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2015.

³¹ שם.

³² Catherine L. Rassman, "Regulating Rideshare Without Stifling Innovation: Examining the Drivers, the Insurance 'Gap', and Why Pennsylvania Should Get on Board", *University of Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy* (Fall 2014).

³³ יוני גרייפמן, מנכ"ל "אובר מערכות טכנולוגיות ישראל בע"מ", דוא"ל, 19 בספטמבר 2015.

³⁴ Ellen Huet, [Uber Driver With Felony Conviction Charged With Battery For Allegedly Hitting Passenger](#), *Forbes*, March 6, 2014. Retrieved: August 10, 2015.

Victor Luckerson, [Uber Driver in New Delhi Charged With Rape, Kidnapping](#), *Time*, January 13, 2015. Retrieved: August 10, 2015.

³⁵ לטענת יוני גרייפמן, מנכ"ל "אובר מערכות טכנולוגיות ישראל בע"מ", "אנו משתמשים בטכנולוגיה שלא חושפת את מספר הטלפון של הנהג והנוסע, כך שלאף צד אין את פרטי הקשר של האחר לאחר סיום הנסיעה"; דוא"ל, 7 בספטמבר 2015. עם זאת, כפי שניתן לראות בהערת השוליים הבאה, נטען בכתבה כי המידע נחשף.

³⁶ Olivia Nuzzi, [Uber's Biggest Problem Isn't Surge Pricing. What If it's Sexual Harassment by Drivers?](#), *The Daily Beast*, March 28, 2014.

נציג "אובר", מנגנוני התייעוד והניטור וכן היכולת לשתף את מסלול הנסיעה ואף להפעיל "לחצן מצוקה" מספקים ביטחון ברמה גבוהה מזו המוקנית בנסיעה במונית.³⁷

מלבד נושא הכשרת הנהגים, שהוזכר לעיל, בהקשר של ביטחונם האישי של הנוסעים עולה נושא "בדיקות הרקע" של הנהגים בתהליך קבלתם לעבודה. על-פי מאמר בנושא, חברות ה-TNC הגדולות אינן בודקות את נהגיהן בבדיקות רקע המבוססות על מאגר טביעות האצבע של ה-FBI אלא מסתמכות על שירותי בדיקות רקע של חברות שזהו תחום עיסוקן; יצוין שבניגוד לכך, נהגי מוניות נבדקים בבדיקות המבוססות על טביעות אצבע. עם זאת, נטען במאמר כי דרישות הסף של החברות מבחינת תיק פלילי ועבירות תנועה, וכן הליכי הבדיקה שלהן, אינם נופלים באופן מהותי מהליך בדיקת הרקע של נהגי מוניות.³⁸

4.5. השלכות על שוק המוניות וההיסעים

בדומה לבחינת השינויים המתרחשים עם פתיחה של שווקים שונים לתחרות, נראה כי יש מקום לבחון את ההשלכות האפשריות של כניסתם לשוק של ספקי שירותי תיווך או תיאום נסיעות, או של כל שחקן חדש אחר, על שוק התחבורה ככלל ועל ספקי השירות הוותיקים בו ובראשם נהגי המוניות ובעלי המוניות.

במדינות שונות בעולם הובעה התנגדות של נהגי מוניות ובעלי מוניות לכניסתם של השחקנים החדשים (חברות TNC). התנגדות זו כללה הפגנות וחסימת כבישים ונקיטת הליכים משפטיים שמטרתם להגביל את פעילות השחקנים החדשים בשוק.³⁹

הטענה הרווחת בעניין, לצד טענות שונות בדבר פגיעה ברמת השירות, בטיחותו וכדומה, היא כי כניסת השחקנים החדשים תפגע בשחקנים הקיימים. ההנחה הרווחת שבבסיס החשש מפגיעה כאמור היא כי היצע שירות ההיסעים לסוגיו יגדל מאוד, יותר מן הביקוש לשירותים אלה, ולכן המחיר ירד – מה שיגרור פגיעה בהכנסות. עם זאת, ייתכן שהזמינות הרבה והמחירים הנמוכים יותר יגדילו את הביקושים, ולכן הפגיעה בהכנסות תהיה מצומצמת יחסית.

יש לציין כי ההשלכות של כניסתם של ספקי שירות חדשים על נהגי המוניות עשויות להיות שונות מההשלכות על בעלי המוניות.⁴⁰

עוד נטען כי גם אם יוחלט להתיר כניסתם של שחקנים חדשים, יש מקום להשוות את "תנאי המשחק" בין השחקנים השונים – הדרישות הרגולטיביות מחד גיסא (הכשרה, עמלות רישוי, תעריפי נסיעה, אפשרות להסיע מס' נוסעים ועוד) והטבות שונות מאידך גיסא (אפשרות נסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית; החזרי מס, מסי קנייה ועוד), ולא סביר להותיר פלח שוק אחד מפוקח לגמרי ופלח שוק אחר ללא הסדרה ופיקוח.

יצוין כי גם אם ייפגעו שחקנים ותיקים בתחום, יש לבחון את האיזון בין התועלות הפוטנציאליות לכלל השוק לפגיעה האמורה, וכן לבחון יצירתם של מנגנוני פיצוי לנפגעים העיקריים במידת הצורך.

³⁷ יוני גרייפמן, מנכ"ל "אובר מערכות טכנולוגיות ישראל בע"מ", דוא"ל, 19 בספטמבר 2015.

³⁸ Matthew Feeney, [Is Ridesharing Safe?](#), Cato Institute, January 27, 2015.

³⁹ צרפת היא אולי הדוגמה הבולטת ביותר להתנגדות כזאת. ראו הרחבה לעיל, הערה 18.

⁴⁰ על-פי מחקר של חברת "טאסק" (Tasc) שבוצע עבור חברת "אובר", לא צפוי שנהגי המוניות ייפגעו פגיעה ניכרת מכניסתם של שחקנים חדשים, והירידה בתעריפי הנסיעה תשפיע בעיקר על בעלי הרישיון להפעלת מונית – שכן, על-פי ההערכות, הכנסתם של אלה מן הרישיון תרד. Tasc Consulting & Capital, "ניתוח כלכלי של תועלות משירותי תחבורה שיתופית בישראל", אוגוסט 2015, עמ' 4.

4.6. סוגיות נוספות

תמחור על-פי ביקוש לעומת מחירים קבועים רגולטורית

בעוד ככלל תעריפי המוניות בישראל⁴¹ ובמדינות נוספות מוסדרים ברגולציה, נראה כי מחירי הנסיעה באמצעות חברות TNC אינם כפופים כרגע לכללים דומים. חברת "אובר" למשל, נוהגת לתמחר את הנסיעות בהתאם לרמת הביקוש לשירותיה בעת הזמנה ("אובר" מכנה מדיניות זו Surge pricing, וחברת Lift, הנוקטת מדיניות תמחור דומה, מכנה אותה Prime Time). לטענת "אובר", מדיניות זו אמורה להגדיל את היצע הנהגים בשל התמריץ הכלכלי לבצע נסיעה,⁴² אך היא זוכה לביקורת מצד גורמים שונים, ולפי פרסומים בתקשורת במדינת ניו-יורק אף הוגשה הצעת חוק במטרה לאסור אותה.⁴³

מעמדם של נהגי חברות TNC

על-פי מאמרים רבים בנושא, חברות ה-TNC גורסות כי הן אינן חברות היסעים אלא חברות טכנולוגיה, המספקות תשתית טכנולוגית המחברת בין "בעלי העניין" – הנהג והנוסע. בשל האמור, לדבריהן הן אינן מעסיקות את הנהגים ואלה אינם עובדים של החברה אלא "עצמאיים" או "פרילנסרים". מעמדם זה בא לידי ביטוי, לטענת החברות, בין השאר ביכולתם להחליט כרצונם על מועד העבודה והיקפה. למעמדם של הנהגים עשויות להיות השלכות על תנאי עבודתם והעסקתם, זכויותיהם כעובדים ועוד.⁴⁴

גישה לשדות תעופה⁴⁵

במדינות שונות בארצות-הברית שדות תעופה הם מוקדי חיכוך בין נהגי מוניות לבין חברות TNC. על-פי רוב נדרש היתר להסיע נוסעים משדה התעופה ואליו ובמקרים רבים אין לנהגי ה-TNC היתר כזה ולכן הם משתמשים בנתיבי התחבורה הרגילים במתחם, ובכך מגדילים את העומס בהם.

באורלנדו, למשל, הזהירה רשות שדות התעופה נהגים העוסקים בהסעות באופן פרטי כי הם עשויים להיעצר על הסגת גבול אם יפעלו ללא היתר מתאים. בקליפורניה פרסמה נציבות השירות לציבור (Public

⁴¹ על-פי אתר האינטרנט של משרד התחבורה, "מחיר הנסיעה במוניות שירות נקבע על-פי צו פיקוח על מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה במוניות), התשע"ג–2013, ומתעדכן מעת לעת. מחיר הנסיעה במונית מיוחדת ("ספיישל") נקבע בהתאם לשני סוגי תעריפים וכולל תוספות שונות. על-פי תקנות התעבורה, חלה חובה על נהג מונית להפעיל מונה בנסיעה עירונית ובין-עירונית; משרד התחבורה, [מחירון ותעריפי נסיעה במונית](#), תאריך כניסה: 10 באוגוסט 2015.

⁴² Uber, [What is Surge Pricing](#), retrieved: August 10, 2015.

⁴³ Business Insider, [A New York City politician wants to ban Uber's surge pricing — but that's a terrible idea](#), March 7, 2015, retrieved: August 10, 2015.

⁴⁴ Catherine L. Rassman, "Regulating Rideshare Without Stifling Innovation: Examining the Drivers, the Insurance "Gap," and Why Pennsylvania Should Get on Board", *University of Pittsburgh Journal of Technology Law & Policy* (Fall 2014).

Ellen Huet, [Uber Driver Is An Employee, Not Contractor, Rules California Labor Commission](#), *Forbes*, 17 June, 2015, Retrieved: 16 September, 2015.

⁴⁵ Doug Shinkle, [Riding by the Rules](#), *State Legislature Magazine*, December 2014, retrieved: 16 September, 2015.

Utility Commission), אזהרה לחברות TNC משום שלא שילמו את העמלות הנדרשות לשם קבלת היתרים לפעול בשדות תעופה.⁴⁶

5. עמדות הגופים הנוגעים בדבר

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל גופים שונים, ובהם משרד התחבורה, הממונה על הביטוח במשרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, איגוד נהגי המוניות, והחברות "אובר" ו-RideWith בשאלות ספציפיות ובבקשה למידע רלוונטי. להלן עיקרי התשובות שהתקבלו עד מועד השלמת מסמך זה:⁴⁷

5.1. תשובת משרד התחבורה⁴⁸

על-פי תשובת נציג משרד התחבורה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המשרד בוחן מעת לעת את ההשלכות הכלכליות והסביבתיות של תחבורה ככלל ותחבורה ציבורית ושיתופית בפרט ומעודד שיתוף תחבורה. למשל, המשרד פוטר מתשלום עבור נסיעה בנתיבים מהירים רכבים פרטיים שנוסעים בהם שלושה אנשים או יותר. עם זאת, במשרד סבורים כי להסעת נוסעים בתשלום ללא רישיון ייעודי לכך יש השלכות נרחבות, מעבר לעובדה שפעילות כזאת נוגדת את החוק במתכונתו.

פעילותם של מפעילי תחבורה ציבורית, ובהם אוטובוסים, מוניות שירות ומוניות "ספיישל", מפוקחת על-ידי משרד התחבורה ונדרשת לעמוד בקריטריונים ברורים לעניין רמת השירות ואף בתנאים לקבלת רישיון להפעלה, שמשמעם פיקוח על איכות הנהגים, על איכות הרכב ותקינותו, על קיומו של ביטוח בתוקף ועל תעריפי נסיעה.

לטענת נציג המשרד, מאחר שאין למשרד התחבורה אפשרות לפקח באופן דומה על הנהגים, הרכבים, רמת השירות וכו' בהתארגנויות כדוגמת Uber X, המשרד אינו יכול להתיר או לעודד שימוש כזה. להבדיל מהפיקוח על נהגי המוניות, המשרד לא יוכל לפקח ולהטיל סנקציות על נהגים בעלי רכב פרטי שיפעילו שירות לקוי (הפקעת מחיר, יחס לא הולם, חריגה ממסלול נסיעה, פלילים). בנוסף, לטענת נציג המשרד לחברה המפעילה את השירות אין סמכות לבדוק עבר פלילי ולכן היא אינה יכולה לפקח על איכות הנהג בהיבט זה. עוד נטען כי גם בהיבט הביטוחי לא ברור מי יישא בעלויות הביטוח במקרה תאונה.

אשר להשלכות של אימוץ יוזמות תחבורה שיתופית על עומסי התנועה, ציין נציג המשרד כי כניסתם של שחקנים חדשים כאמור לא תוביל בהכרח להפחתת מספר הנוסעים ברכב פרטי, שכן המשתמשים בשירותים אלה עשויים לבוא מקרב המשתמשים בתחבורה הציבורית – ולכן לפגוע דווקא בתחבורה הציבורית.

אשר להשלכות על שוק התחבורה הציבורית בישראל, לטענתו, צמצום מספר המשתמשים באוטובוסים יפגע בקופת המדינה; כמו כן, פגיעה בבעלי המוניות תקטין את יכולתם להתחרות בשוק בשל ההוצאות השונות המוטלות עליהם: הכשרה, רישיון הפעלה, פיקוח על המחירים ועוד, ועלולה אף להוביל לקריסת

⁴⁶ שם.

⁴⁷ יצוין כי לא פנינו לרשות המסים בבקשה למידע עבור מסמך זה. עד כה לא נתקבל מענה על פנייתנו מנציג חברת "וייז", מפתחת היישום RideWith.

⁴⁸ דרור גנון, מנהל אגף בכיר, רישוי תכנון ותפעול תחבורה ציבורית, משרד התחבורה, מכתב, 16 בספטמבר 2015.

ענף המוניות. נציג המשרד ציין עוד כי "20,000 בעלי רישיון למונית שילמו עבור רכישת הרישיון כ-250,000 ש"ח ודרישתם המוצדקת להחזר כספי צריכה גם היא לעלות לדיון".

בסוגיית החוקיות של הסעות בתשלום או הסעות ברכב פרטי עבור החזר הוצאות צוין בתשובת המשרד כי נציגיו סבורים כי תקנה 84 איננה אוסרת רק תמורה כלכלית אלא "שכר או תמורה אחרת" וכי במקרים הנדונים מתקיימים אלמנטים של "מטרת רווח" ו"מסגרת עסקית", שמשמעם שמדובר בהסעה בשכר גם מבחינה ביטוחית, שכן הנהג מרוויח כסף תמורת זמינותו להסיע נוסעים המנותבים אליו על ידי מסגרת עסקית מתוכננת ולא מדובר בנוסע מזדמן או בתמורה אקראית.

5.2. תשובת המשרד להגנת הסביבה⁴⁹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל המשרד להגנת הסביבה בשאלות בדבר פעילותו בנושא תחבורה שיתופית, החסמים הרגולטוריים בתחום ועוד. להלן עיקרי התשובה של המשרד.

בפתח תשובתו ציין נציג המשרד להגנת הסביבה כי פעילות המשרד בנושא תחבורה שיתופית היא חלק מפעילות נרחבת בנושא מניעה וצמצום של זיהום אוויר, הנעשית בין השאר באמצעות החלטת ממשלה בנושא. בהחלטת הממשלה נדונו היבטים של תחום צמצום הנסועה, ובהם הסעות ללא תשלום, עידוד נסיעה באופניים ועוד.⁵⁰

אשר לנסיעות משותפות, צוין בתשובת המשרד כי המשרד התקשר עם חברת "פיקאפ" (בשנת 2012) לפיתוח אפליקציה לנסיעות משותפות עבור עובדי המדינה. האפליקציה גוב. פיקאפ הושקה לפני כשנה ועם השקתה העביר המשרד להגנת הסביבה לכל משרדי הממשלה חומרים להפצה לעובדים בכל המשרדים וכן חומרים פרסומיים להגברת המודעות של העובדים, לשם הצבתם במשרדים. נוסף על כך המליץ המשרד למשרדי הממשלה לעודד את השימוש באפליקציה באמצעות תמריצים סמליים, כגון מקום חנייה שמור או שי צנוע ל"פיקאפיסט" מצטיין. **לטענת המשרד להגנת הסביבה, המידע על האפליקציה הופץ רק בחלק מהמשרדים ורק במשרד להגנת הסביבה הופקו חומרי מידע והוצעו תמריצים למשתמשים באפליקציה. לדברי נציג המשרד, עד היום כ-350 עובדים נרשמו באפליקציה אולם מספר הנסיעות שנעשות באמצעות האפליקציה בחודש קטן יחסית (ההדגשות אינן במקור).**

לטענת נציג המשרד, השימוש המועט יחסית באפליקציה קשור גם במגבלות האפליקציה וגם בקושי להוביל שינוי בהתנהגות. חשוב לזכור כי באפליקציה של עובדי המדינה מחד גיסא אין תגמול כספי למי

⁴⁹ אילת דיטל, זיהום אוויר מתחבורה, אגף איכות אוויר ושינויי אקלים, המשרד להגנת הסביבה, דוא"ל, 17 בספטמבר, 2015.

⁵⁰ על-פי תשובת המשרד, שם: "בתאריך 25 באוגוסט 2013 אושרה בממשלה החלטה בנושא 'תוכנית לאומית למניעה ולצמצום זיהום אוויר בישראל', אשר במסגרתה הוטל על משרדנו להוציא לפועל מתן תמיכות לעידוד מעסיקים במשק להפחית את השימוש ברכב פרטי ולהקטין את הגודש בכבישים (סעיף 6 ג'). לצורך כך הוקצה סכום של 6 מיליוני ש"ח לשנת 2014. בספטמבר 2014 פרסם המשרד קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות בפרויקטים לצמצום נסיעות עובדים ברכב פרטי. קול קורא זה ביקש להוציא אל הפועל את שנקבע בהחלטת הממשלה בדבר התוכנית הלאומית לצמצום זיהום אוויר, באופן שיינתנו תמיכות לרשויות מקומיות להקמת מערכות תחבורה מקומיות (שאתלים/אמצעים לתגבור השימוש באופניים) ברשות המקומית לאזורי התעסוקה והתעשייה.

"במסגרת הקול הקורא, זכו שבע רשויות בתמיכה של המשרד ביישום פרויקטים לצמצום נסיעות עובדים ברכב פרטי. בין הפרויקטים: הפעלת הסעות ללא תשלום ממוקדים ציבוריים למרכזי תעסוקה (בירושלים, בפתח-תקווה ובחולון), חיבור רשויות למערך השכרת האופניים 'תל אופן' במטרה לאפשר שימוש רציף וקישוריות במרחב מטרופולין גוש דן (רמת-גן, גבעתיים, בת-ים ותל-אביב), פיתוח תשתיות לשבילי אופניים למרכזי תעסוקה (בחולון ובתל-אביב) וכן הקמת מתקנים לעגינת אופניים באזורי תעסוקה וברחבי הערים (בירושלים ובתל-אביב). פרויקטים אלו נמצאים בשלבי ביצוע והתחזית היא כי ביישום פרויקטים אלו מאות אלפי נסיעות עובדים ברכב פרטי צפויות להיחסך, והמשמעות לכך היא צמצום משמעותי בפליטות מזהמים לאוויר. בנוסף, אנו סבורים כי הפרויקטים יסייעו לתהליך שינוי הרגלי הנסיעה של מועסקים על-ידי שימוש בחלופות מתאימות ונוחות לרכב הפרטי בהגעה למקומות העבודה. בהתאם לתקציב שהוקצה בהחלטת הממשלה הנ"ל, בכוונתנו לפרסם קול קורא נוסף לתמיכות בשנה הקרובה, בתקווה כי נוכל לאפשר יישום של פרויקטים דומים ברשויות נוספות".

שמסיע שותפים, כלומר השיתופיות מבוססת אך ורק על רצון טוב, ומאידך גיסא המדינה בעצמה מעודדת נסיעת עובדים ברכב פרטי לעבודה (חנייה חינם לעובדים, החזר הוצאות רכב). בנסיבות אלו יש קושי רב לשנות הרגלים של אנשים ולעודד ויתור על הנסיעה בהרכב הפרטי ובחירה בנסיעות משותפות.

אשר לחסמים הרגולטוריים להטמעה נרחבת של פתרונות שיתוף תחבורה, בתשובת המשרד צוין כי החסמים הרגולטוריים העיקריים הם בנושאי ביטוח הנוסעים ומיסוי על השירות וכן הטבת החזקת הרכב לעובדי המגזר הציבורי, שהיא תמריץ שלילי לשיתוף נסיעות במגזר הציבורי. המשרד העביר שתי החלטות ממשלה (החלטה מס' 2454 מאוקטובר 2007 והחלטה מס' 707 מאוגוסט 2013), הקוראות למשרד האוצר לקדם שיטת תגמול חלופית ושוות ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, ללא הוכחת בעלות על כלי הרכב. לדברי נציג המשרד, בנובמבר 2014 פנה מנכ"ל המשרד מר דוד לפלר אל הממונה על השכר באוצר מר קובי אמסלם בבקשה שייבחנו חלופות להחזקת רכב הניתנת לעובדים, אך לטענתו לא חל שינוי בעניין זה.

5.3. תשובת הממונה על הביטוח במשרד האוצר⁵¹

על-פי תשובת נציג הממונה על הביטוח במשרד האוצר, בטרם בחינה או הסדרה של סוגיית הביטוח של הסעת נוסעים ברכבים פרטיים יש להידרש לבעיות רגולטוריות אחרות, שככלל הן בתחום הפעילות משרד התחבורה, ובהן דרישות הרישוי לגבי רכב המבצע הסעות כאמור, הכשרה לנהגים – הצורך בה ותנאיה, וכמובן סוגיית החוקיות של הסעות ברכב פרטי.

אם יוסדרו סוגיות אלה, ובהתאם לסוג ההסדרה שיקבעו הרשויות בישראל, יוכל הממונה על הביטוח להידרש לפתרונות ביטוחיים קונקרטיים ולבחירת הדרכים להסדרה בנושא זה. ככלל, ציין נציג הממונה כי עולם הביטוח מגיב לדרישות השוק, ולכן, בהיעדר מגבלות רגולטוריות או חוקיות, סביר שאם יתפתח ביקוש בשוק לפתרון ביטוחי ייעודי, הגורמים האמונים על כך במשרד האוצר יוודאו קיומו של מענה הולם.

5.4. תשובת איגוד בעלי המוניות⁵²

על-פי המידע שנתקבל מאיגוד בעלי המוניות, בישראל יש כיום 21,800 מוניות "ספיישל" וכ-40,000 נהגים העובדים בענף. באיגוד המוניות כ-13,500 בעלי מוניות ומספר זהה של נהגי מוניות.

איגוד המוניות מתנגד לשימוש ברכבים פרטיים כמוניות וכן לשימוש ברכבים פרטיים לשם הסעתם של כמה נוסעים, אך מציע לבחון מתן היתר לנהגי מוניות מיוחדות ("ספיישל") להסיע יותר מנוסע אחד בו-זמנית ולגבות תשלום נפרד מהנוסעים (בדומה למונית שירות).

לטענת נציג האיגוד, נהגי המוניות מחויבים בהכשרה בהיקף נרחב, בהצגת תעודת יושר ובעמידה במבחנים ובטסט, ואף כפופים להסדרה ולפיקוח על המחירים ועל פעילותם מצד הרגולטורים השונים (משרד התחבורה, רשויות המס ועוד), אולם נהגים פרטיים אינם נדרשים לעבור הכשרה ולהציג רישיון מתאים, בדיקות תקינות רכב ועוד, ולכן הם פוגעים ברמת השירות המוצע. נוסף על כך, כניסתם של נהגים פרטיים לשוק המוניות הרווי ממילא תיצור תחרות לא הוגנת, בפרט בהיעדר פיקוח על המחירים שיגבו נהגים פרטיים.

⁵¹ אסף מיכאלי, מנהל תחום, ביטוח כללי, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, שיחת טלפון, 20 בספטמבר 2015.

⁵² יהודה בר-אור, יו"ר איגוד נהגי המוניות הארצי, מכתב, 23 ביולי, 2015.

עוד ציין נציג האיגוד כי אם יינתן היתר להפעלתם של רכבים פרטיים כמוניות, האיגוד יתבע ממדינת ישראל 7.5 מיליארד ש"ח על פגיעה בזכויות ציבוריות שנרכשו בכסף.

5.5. תשובת חברת "אובר"⁵³

בנוגע לפעילות חברת "אובר" בישראל כיום צוין כך: "אובר" פועלת בישראל באזור ערי המרכז (תל-אביב, גבעתיים, רמת-גן, בני-ברק, חולון ובת-ים וירושלים). הנהגים אשר בוחרים להשתמש בפלטפורמה עושים זאת כשהדבר נוח להם. כתוצאה מכך, מספר הנהגים משתנה כל הזמן, הם אינם עובדים בצורה קבועה או במשמרות ומשתמשים באפליקציה בכל זמן שהם רואים לנכון".

אשר לקידום מודל UberX של נהגים ברכבים פרטיים צוין: "בהתאם למודל ש"אובר" מנסה לקדם, נהג מעל גיל 23 אשר יהיה מעוניין להעניק שירותי הסעה שיתופית ייבדק באופן קפדני ביותר, ולאחר שיימצא מתאים ורכבו יימצא תקין ובטיחותי, יהיה באפשרותו לעבור הדרכה, להירשם כנהג באפליקציה ולפרסם את היותו פנוי לנסיעה בכל עת – בדומה למודל הקיים בעולם".

אשר לתועלות התחבורה השיתופית ציינה החברה כי לתחבורה שיתופית תועלות כלכליות, חברתיות וסביבתיות רבות, ובהן יתרונות לצרכן – בהגדלת ההיצע, בהוזלת העלויות ובשיפור זמינות השירות; ניצול יעיל יותר של כלי הרכב בישראל; צמצום הגודש בכבישים וכתוצאה מכך צמצום אובדן שעות עבודה; קיצור זמני הנסיעה והפחתת זיהום האוויר וכן אפשרות לפרנסה ולהשלמת הכנסה עבור נהגים.

בנושא הרגולציה והדינוים עם משרד התחבורה טען נציג "אובר" כי החסם העיקרי להפעלת שירות UberX בישראל הוא סעיף 84 בתקנות התעבורה. ניסיונותיה של החברה לפעול מול משרד התחבורה לשם קידום הסדרת התחבורה השיתופית בישראל נתקלו בקשיים. לטענת החברה, ללא מודל סדור מתפתח, שוק פיראטי, ערני ובלתי מפקח של תחבורה שיתופית – המעיד מחד גיסא על צורך ממשי של הציבור בתחבורה שיתופית ומאידך גיסא על חוסר הסדרה.

לדברי נציג "אובר", "במהלך אוגוסט 2015 נפגש מנכ"ל משרד התחבורה מר עוזי יצחקי לראשונה עם נציג החברה. במהלך הפגישה סוכם כי 'אובר' תציג את הפתרונות הנהוגים בעולם בסוגיות כגון תקינות הרכב, תנאי סף לנהגים, ביטוח הנסיעות ומודל המס שהנהגים עתידים לשלם".

בסוגיית מיסוי הנסיעות צוין בתשובת "אובר" כי העובדה שכלל הנסיעות ב"אובר" בישראל משולמות באשראי ואין אפשרות לשלם במזומן מקלה על יצירת מנגנוני מעקב ודיווח. האחריות לדווח מוטלת על הנהגים עצמם, אך החברה מספקת את כל המידע הנדרש כדי לוודא שהם מציינים לדרישה. "כחלק מפתרון רגולטיבי נרחב לתחבורה שיתופית אנו רואים את עצמנו מחויבים לשיתוף פעולה עם רשויות המס ולפתח מסגרות שיאפשרו דיווחיות מוגברת".

בסוגיית בטיחות הנסיעה צוין בתשובת "אובר" כי החברה דוגלת בסינון ובבחירה קפדניים של נהגים ובפיקוח מתמיד על תקינות רכביהם. נהג המעוניין להשתמש בפלטפורמה של "אובר" כנהג נדרש לעבור בדיקת רקע מקיפה. היקף הבדיקה ותדירותה נקבעים, בדרך כלל, בתיאום עם הרשויות, ואמות המידה שהחברה מציבה לנהגים פרטיים מחמירות מדרישות הרגולטור מנהגי מוניות. לדוגמה, הדרישה היא שכל

⁵³ יוני גרייפמן, מנכ"ל "אובר מערכות טכנולוגיות ישראל בע"מ", דוא"ל, 7 בספטמבר 2015.

הנהגים יהיו בעלי ותק של שלוש שנים על הכביש, ללא עבר פלילי, בעלי גיליון תעבורה אחראי וללא עבירות תנועה חמורות; עוד נדרש אישור רפואי ולפחות 12 שנות לימוד.

לטענת החברה, מאפיינים נוספים בשימוש ביישום של "אובר" הופכים את הנסיעה לבטוחה ונוחה יותר עבור הנהג והנוסע, ובין היתר האפשרות להזמין נסיעה מכל מקום, היכולת של הנהג והנוסע לראות את דירוג הצד השני להתקשרות וכן לדרג אותו לאחר הנסיעה; האפשרות לשתף את פרטי הנסיעה עם חברים או בני משפחה; המעקב של "אובר" אחר מיקום הנהג במהלך הנסיעה.

אשר לסוגיית הביטוח צוין בתשובת "אובר" כי החברה נמצאת במגעים עם משרדי הממשלה כדי לקדם מתווה להפעלת מודל של תחבורה שיתופית שיש בו התייחסות לסטנדרטים הנדרשים לביטוח במהלך הנסיעות. על-פי הערכת מנכ"ל "אובר", שוק הביטוח יספק מענה הולם על צורכי הביטוח לאחר הסרת החסם העיקרי, שהוא, כאמור לעיל, סעיף 84א לתקנות התעבורה.⁵⁴

כתיבה: רועי גולדשמידט

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

⁵⁴ יוני גרייפמן, מנכ"ל "אובר מערכות טכנולוגיות ישראל בע"מ", שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2015.