



# רשות ההגבלים העסקיים

- טיוטה להערות הציבור -

## תחבורה משתפת

ירושלים, 03 דצמבר 2017, ט"ו כסלו תשע"ח

רח' עם ועולמו 4, ת.ד. 34281, ירושלים 9134102 | טלפון: 02-5458503 | פקס: 02-5458555

4, Am V'Olam St., P.O.B 34281, Jerusalem, 9134102 Israel | Tel: +972-2-5458500 | Fax: +972-2-5458555

[www.antitrust.gov.il](http://www.antitrust.gov.il) | [lishka@aa.gov.il](mailto:lishka@aa.gov.il)

## תוכן

3	1. מבוא.....
4	2. הכלכלה המשתפת.....
6	3. שירותי תחבורה משתפת.....
6	3.1 מאפיינים כלליים.....
8	3.2 תחבורה משתפת על פי דרישה מקוונת.....
10	3.3 צוותאית – Carpool.....
10	4. הגברת התחרות בתחום התחבורה הפרטית.....
14	5. התרומה הפוטנציאלית של התחבורה המשתפת להפחתת הגודש.....
20	6. הוראות האסדרה החוסמות את התחבורה המשתפת.....
24	7. סיכום והמלצות.....

## 1. מבוא

האסדרה של תחום שירותי התחבורה בישראל היא מיושנת, ובשל כך, ההיצע והמגוון של שירותי התחבורה בישראל מוגבל. בשנים האחרונות, התפתחו במקומות שונים בעולם שירותי "תחבורה משתפת" – שם כולל לשירותי תחבורה המבוססים על תיווך מקוון בין נוסעים לנהגים, במסגרתו נהגים, "משתפים" מושבים פנויים בכלי רכב עם נוסעים המעוניינים בשירותי תחבורה. בישראל, בשל מגבלות המוטלות מכוח האסדרה הקיימת של תחום שירותי התחבורה, מגוון מוגבל יחסית של שירותים דומים ניתנים רק על ידי רשימה סגורה של בעלי רישיונות להפעלת מונית, הנהנים מהגנה מתחרות בדמות אגרת רישיון גבוהה המגבילה את הכניסה לענף.

תושבי ישראל משלמים מחיר יקר על הגבלת התחרות בענף, לא רק בכיסם אלא גם במונחים של זמינות, איכות ומגוון השירותים המוצעים. לרבים מהם אין למעשה ברירה אלא לכלות זמן רב בנסיעה בדרכים עמוסות ופקוקות, תוך הוצאה כספית בלתי מבוטלת. אחרים, אשר שירותי התחבורה הציבורית באזורם מתאפיינים בתדירות נמוכה ובקישור למספר יעדים מצומצם, ואשר אין ידם משגת רכב פרטי, עלולים למצוא את עצמם מוותרים על עבודה במקומות מרוחקים, יציאה לקניות או למקומות בילוי שאינם סמוכים למקום מגוריהם, על הפגיעה הנובעת מכך בכושר ההשתכרות ובאיכות החיים שלהם.

מעבר למטרד האישי, לפגיעה בזמן הפנאי ולעלויות המכבידות על משקי הבית, הגודש בכבישים והיעדר שירותי תחבורה מתקדמים פוגע ברמה המערכתית גם במשק: החל מפגיעה קשה בתוצר בשל אובדן שעות עבודה וכלה בהגברת זיהום האוויר. מבט בנתונים מלמד שבטווח הקצר, המצב צפוי רק להחמיר: עוד ועוד כלי רכב פרטיים עולים על הכבישים, וקצב פיתוח התשתיות והתחבורה הציבורית אינו מספיק כדי לגשר על הפער בין ההיצע והביקוש.<sup>1</sup> הצפיפות ההולכת וגוברת בכבישים והיעדרם של שירותי תחבורה ציבורית מספקים, זמינים ויעילים הם מהבעיות הקריטיות שניצבות בפני המשק, המקימות חסמים בפני צמיחתו. אין פתרונות קסם לבעיה קשה זו.

בטווח הארוך אפילו השקעה משמעותית נוספת בכבישים צפויה שלא להספיק.<sup>2</sup> השקעות בקידום מיזמים של תחבורה ציבורית, ובפרט בהקמת מערכות הסעת המונים בערים הגדולות וקווי רכבת בינעירוניים, הן מבורכות וחיוניות, אך השפעותיהן צפויות להיות מורגשות רק בעוד שנים רבות.

ישנן עם זאת מספר פעולות שניתן לנקוט כבר עכשיו כדי להגביר את התחרות, להוריד את המחירים, להגדיל את מגוון אמצעי התחבורה העומדים לרשותנו, לנצל באופן יעיל יותר את התשתיות הקיימות ואף להקל על הגודש. הממשלה, ובפרט משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: "משרד התחבורה"), יכולים לפעול להסרת חסמים המונעים הנאה מהיצע רחב יותר של שירותי תחבורה, ובראש ובראשונה ביכולתם לפעול לביטול החסמים המונעים פיתוח שירותים מתקדמים של תחבורה משתפת. כל זאת לא כתחליף להשקעה בתשתיות ובמערכות תחבורה ציבורית, אלא כאמצעי משלים לכך, שהשלכותיו מיידיות.

למיטב ידיעתנו, למשרד התחבורה התנגדות להסרת החסמים האמורים ולהפחתת נטל האסדרה, אולם הוא מעולם לא פירסם עמדה סדורה בכל הנוגע לנושאים אלה. בהיעדר הסבר, עמדת משרד התחבורה עומדת,

<sup>1</sup> ראו גם סיכום דיון בנושא "תרומת הממשלה לפיריון הנמוך במשק" מתאריך 25.12.2016, שהתקיים במכון אהרן למדיניות כלכלית, במרכז הבינתחומי הרצליה (ראה קישור לסיכום הדיון: [www.tinyurl.com/m64tvbo](http://www.tinyurl.com/m64tvbo)).

לכאורה, בניגוד לחובה המוטלת עליו מכוח סעיף 11 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, לשקול שיקולים של קידום התחרותיות הענפית בעת הקצאת זכויות או קביעת התנאים להקצאת זכויות.

מכאן לדברים בהרחבה. התחבורה המשתפת היא למעשה אחד מהביטויים של תופעת הכלכלה המשתפת, ולכן נפתח בדיון כללי בתופעה. בפרק שאחריו נרחיב על התחבורה המשתפת, נתאר חלק מהשירותים המוצעים בעולם ונעמוד על תרומתה של התחבורה המשתפת לתחרות, להוזלת מחירי שירותי התחבורה, להגברת זמינותם ולשיפור איכותם. בהמשך נסקור ממעוף הציפור את מצב התחבורה בישראל, ונסביר כיצד התחבורה המשתפת יכולה לסייע בהקלת הגודש, ולבסוף נסביר מדוע בעולם התחבורה המשתפת אין עוד צורך באסדרה המגבילה את הרחבת היצע שירותי התחבורה כיום.

## 2. הכלכלה המשתפת

### מאפייניה העיקריים של הכלכלה המשתפת

הכלכלה המשתפת (מכונה לעיתים גם WEconomy, כלכלת עמיתים, peer-to-peer, mesh, כלכלת רשת, כלכלה שיתופית או צריכה שיתופית) היא מערכת חברתית-כלכלית המתבססת על שיתוף של משאבים מוחשיים (נכסים ומוצרים) ובלתי מוחשיים (שירותים) (להלן: "המשאבים").<sup>3</sup> הכלכלה המשתפת מורכבת מגורמים מתווכים המאפשרים למשתמשים לייצר, להפיץ, לקיים מסחר ולצרוך משאבים, באמצעות מערך פתוח ונגיש ומגוון רחב של משתמשים.

הכלכלה המשתפת מורכבת משלוש קבוצות של שחקנים: בעלי המשאבים, צרכני המשאבים וגורמים המתווכים ביניהם. אותם גורמים מתווכים מציעים גישה (להבדיל מבעלות) למשאבים ולמעשה תורמים להגדלת ערכם על ידי הגברת השימוש בהם ומיייתר את הצורך בבעלות אישית של כל משתמש על משאבים בני שיתוף. בהתאם, במקרים רבים מתייתר לפחות חלק מהצורך בייצור משאבים נוספים. הערך המוסף של הכלכלה המשתפת עולה אם כן ככל שעלותו המקורית של המשאב המשותף גבוהה, וככל שהמשאב מצוי בתת ניצול, או שהוא מצוי בשימוש בלתי יעיל.

נמחיש את הדברים בדוגמה מתחום הנדל"ן. קיימים מבנים שעלויות בנייתם ואחזקתם גבוהות, והם מצויים בתת ניצול. זאת, על אף שניתן להשכיר אותם או למצער, חלק משטחם, לטווחי זמן קצרים. דוגמה לכך הם מתחמי בילוי הפועלים בעיקר בשעות הלילה אשר ניתן להשכירם לשימוש משרדי במהלך שעות היום, וכן דירות מגורים העומדות ריקות כאשר בעליהן שוהים בחופשה וניתן להשכירן, בין היתר, לתיירים לטווחי זמן קצרים. הפוטנציאל הגלום בהגברת השימוש בנכסים אלה על ידי מגוון חברות המפעילות זירות לתיווך בין בעלי נדל"ן, פרטי או עסקי, המעוניינים לייצר מקור הכנסה על ידי מירוב (מקסום) השימוש בנכס, לבין לקוחות המעוניינים להשתמש בו לצרכים שונים.

<sup>2</sup> Duranton, G., & Turner, M. A. (2011). The fundamental law of road congestion: Evidence from US cities. The American Economic Review, 101(6), 2616-2652.

<sup>3</sup> אין הסכמה מלאה ביחס להגדרת המושג "כלכלה משתפת". להרחבה בנושא ר' : The "Sharing" Economy: Issues Facing Platforms, Participants & Regulators – An FTC Staff Report (להלן: "דוח ה-FTC"), עמ' 10-11.

### התפתחות הכלכלה המשתפת

כלכלה משתפת אינה תופעה חדשה. מזה זמן רב מתבצעות עסקאות המבוססות על שיתוף משאבים וזאת במגוון תחומים – תחבורה, נדל"ן, פיננסים, תיירות, ועוד. מטבע הדברים, סביר מאוד להניח שבעבר, רבים מבעלי המשאבים לא ידעו לזהות רבים מצרכני המשאבים, ולהיפך. זאת ועוד, פערי מידע, המקשים למשל על הערכת רמת הסיכון הכרוכה בהתקשרות עם גורמים זרים, הובילה לחשדנות ולחוסר אמון בין צדדים פוטנציאליים לעסקה, שבעטים הוגבל בצורה משמעותית רצונם של זרים להתקשר ביניהם.

במרוצת השנים ניכרת בעולם מגמה של גידול בהיקף העסקאות המבוססות על הכלכלה המשתפת. זאת, בין היתר, בזכות פיתוחן של טכנולוגיות שונות המבוססות על רשת האינטרנט, שהביאו לכניסתם של הרשתות החברתיות, הטלפונים החכמים, היישומונים וכיו"ב. אלה הביאו בתורם לאבולוציה מהירה של גורמי התיווך המסורתיים, ותרמו תרומה מכרעת להקמתן, התפשטותן ושגשוגן של זירות התיווך המקוונות של הכלכלה המשתפת. זירות אלו מביאות לכניסת שחקנים חדשים לשווקים קיימים וכן ליצירת שווקים חדשים.

### מאפייני זירות התיווך המקוונות:

זירות התיווך המקוונות נוחלות הצלחה בזכות שלוש תכונות עיקריות המאפיינות אותן:<sup>4</sup>

ראשית, הזירות מקיימות "אפקט רשת" דו-צדדי – הצטרפותם של צדדים משתפים מגבירה את כדאיות הצטרפותם של צדדים צורכים, ולהיפך. בתוך כך הזירות יוצרות "שוק עמוק" (Thick market), בו שחקנים רבים פעילים בשני צידיו – הצד המשתף את המשאב והצד הצורך אותו, אשר מעלה משמעותית את ההסתברות למציאת התאמה בין צדדים לעסקה.

שנית, הזירות מתאפיינות במנגנוני חיפוש והתאמה יעילים אשר מסייעים לגשר על פערי מידע בין צדדים המעוניינים להתקשר בעסקה, ובכלל זה מאפשרים פרסום ואיתור של משאבים, בהתאם למשתנים הייחודיים המאפיינים כל משאב, ביתר קלות, נגישות, מהירות ויעילות תוך השקעה כספית זניחה, עד לא קיימת, בחיפוש כשלעצמו. בנוסף, הזירות מאפשרות לשלם באמצעותן בגין העסקה ובכך להשלימה.

שלישית, היות שזירות התיווך מפגישות בין צדדים זרים שאין להם מידע לגבי המוניטין של הצדדים האחרים, הן פועלות על מנת ליצור מנגנונים בוני אמון בינן לבין קהל המשתמשים, ובין קהל המשתמשים לבין עצמו. אמון הוא מרכיב חיוני הנדרש לצורך השלמת עסקאות שעניינן שיתוף משאבים ועל כן מנגנוני האמון מקלים מאוד על התקשרות של צדדים זרים בעסקה. בין המנגנונים הקיימים ניתן למצוא מנגנון לדירוג משתמשים הצובר מידע מגוון לאורך זמן ובונה למשתמש או למשאב מוניטין חיובי או שלילי; מנגנון אסדרה עצמית של זירת התיווך הכולל, בין היתר, דרישות סף מהמשתמשים תוך סינון משתמשים שאינם עומדים בהן, בדיקות רקע על המשתמשים ועוד; מנגנון אחריות ביטוחית במקרים בהם העסקה לא הושלמה, או במקרים בהם היא הושלמה שלא לשביעות רצון צד אחד או יותר לה;<sup>5</sup> ועוד. בהקשר זה, זירות

<sup>4</sup> דו"ח ה-FTC, עמ' 19-23.

<sup>5</sup> שם, עמ' 48-49.

התיווך נשענות במידה רבה על חברות כרטיסי אשראי, הן לצורך רישום וזיהוי המשתמשים והן לצורך הבטחת התשלום לבעל המשאב, ביצוע התשלום בפועל וביטול התשלום, למשל במקרה של כשל תמורה.

כפי שנראה מיד, אחד התחומים הראשונים בהם הכלכלה המשתפת נחלה הצלחה הוא התחבורה המשתפת אשר התפשטה בהיקף נרחב בעולם. עוד לפני עידן האינטרנט, אדם אשר נהג ברכבו מאזור מגוריו למקום עבודתו, יכול היה לצרף נוסעים נוספים לנסיעתו ולהתחלק עימם בהוצאות הנסיעה. אז כמו היום, הנהג – בעל המשאב – נדרש לדעת על קיומם של הנוסעים הפוטנציאליים – צרכני המשאב – שעבורם הנסיעה כדאית; באופן דומה, גם הנוסעים צריכים היו לדעת על קיומה של האפשרות להצטרף לנסיעה עם הנהג. הגורמים אשר יכלו אז לתווך בין צדדים פוטנציאליים לעסקה היו מעטים ומוגבלים. כך למשל כל צד יכול היה לפרסם מודעה בלוח המודעות השכונתי; להפיץ את המידע מפה לאוזן בשיטת "חבר מביא חבר"; וכיו"ב.

ההתפתחויות הטכנולוגיות עליהן פירטנו הביאו למהפכה של ממש בתחום זה. בפרט ניכרת הצלחתן של זירות תיווך העוסקות בארגון צוותאיות (carpools), אשר נועדו לאפשר לנוסעים להצטרף לנהג המבצע נסיעה בין כה וכה. הצלחה זו ניכרת גם בקרב זירות תיווך העוסקות במתן שירותי תחבורה על פי דרישה מקוונת: הן שירותים זהים או דומים במהותם לשירותים הניתנים על ידי מוניות מיוחדות ("ספיישלי"), והן שירותים מרובי-נוסעים, המבוססים על כלי רכב גדולים יחסית. על כל אלה נפרט בהרחבה להלן.

בדו"ח זה נתמקד בעיקר בדוגמה של הרכב הפרטי – משאב אשר אף הוא מצוי, ככלל, בתת ניצול: עלות רכישתו ועלויות אחזקתו של הרכב הפרטי גבוהות יחסית, אך הוא אינו מנוצל באופן מיטבי בשעה שהוא עומד דומם במקום החניה, שכן באותה עת אותו כלי רכב יכול היה לשמש נוסעים אחרים, במקום שאלה יחזיקו בעצמם כלי רכב פרטי. זאת ועוד, גם כאשר הרכב הפרטי מנוצל, במקרים רבים חלק ממושבי ריקים ומקדם המילוי שלו נמוך.<sup>6</sup> גם בהקשר זה פועלים גורמים המתווכים בין בעלי המשאבים לצרכניהם – במקרה זה, בין בעלי כלי רכב לנוסעים הנזקקים לשירותי תחבורה.

### 3. שירותי תחבורה משתפת

#### 3.1 מאפיינים כלליים

בשנים האחרונות החלו מספר חברות להציע שירותי תחבורה משותפת, המבוססים על טכנולוגיה מאפשרת איסוף מידע מעודכן על הביקוש וההיצע הקיימים בזמן אמת והצגתו למשתמשים, כמו גם התקשרות ביניהם: ככלל, לנהגים מועבר מידע על הביקוש לנסיעות, ובפרט על מיקומים מדויקים של נוסעים, פרטי הזיהוי של הנוסעים והדירוג לו זכו מנהגים אחרים, יעדים ומועדים מבוקשים לנסיעות ועוד; ולנוסעים ניתן מידע על היצע הנסיעות ובכלל זה פרטי זיהוי של הנהגים ומאפיינים של הרכבים הזמינים למתן השירות, הדירוג לו זכו מנוסעים אחרים, אומדן מועד ההגעה לנקודת האיסוף, משך הנסיעה הצפוי והעלות המשוערת. הנוסע הבודד, העושה שימוש במגוון יישומונים המותקנים בטלפון הנייד שברשותו, יכול להשוות

<sup>6</sup> מקדם המילוי מוגדר כמספר הנוסעים הממוצע השותפים לנסיעה באמצעי תחבורה נתון. ככל שהמקדם גבוה, מספר הנוסעים באמצעי התחבורה גדול יותר. לנתונים לגבי מקדם המילוי בישראל ראה למשל דו"ח "דרכים לשינוי מאפייני השימוש ברכב פרטי וההשלכות התנועתיות והכלכליות כתוצאה מכך", 31.12.15, עמ' 5 (קישור לדו"ח: [https://media.wix.com/ugd/eff2a0\\_a9f1e34d563b47c3bc492be7f3057188.pdf](https://media.wix.com/ugd/eff2a0_a9f1e34d563b47c3bc492be7f3057188.pdf)).

ולתחר בקלות בין אמצעי תחבורה שונים, וליהנות מהתחרות המתחוללת בתוך זירות התיווך וביניהן לבין אמצעי תחבורה אחרים.

יתרון מרכזי המייחד את שירותי התחבורה המשתפת הוא שהפעלתם של שירותים אלה אינה כרוכה בהשקעה בצי רכב או בתשתיות תחבורה אחרות, אלא בניצול יעיל יותר של המשאבים הזמינים – כלי הרכב הקיימים. את שירותי התחבורה המשתפת ניתן להציע על גבי תשתיות התחבורה וכלי הרכב הקיימים, ועל כן אין צורך בהשקעה מסיבית בהטמעתם, בוודאי לא בהשקעה מכספי הציבור, שכן שירותי התחבורה המשתפת מוצעים על ידי גורמים פרטיים ובוזמתם. בנוסף, ככלל, כלי הרכב בהם ניתנים השירותים אינם שייכים לחברות התחבורה המשתפת אלא לנהגים המבקשים לעסוק בהסעת נוסעים אחרים, בין אם דרך קבע ובין אם כאמצעי להשלמת הכנסה או למטרת החזר הוצאות בנסיעה שהנהג מבצע ממילא. לפיכך, על פני הדברים, ניתן לשלב שירותים אלה במערך התחבורה כבר בטווח הקצר, תוך השקעה מינימאלית.

תרומתם של שירותי התחבורה המשתפת לחיבור בין משתמשים זרים תוך צמצום פערי מידע ועלויות חיפוש בולטת במיוחד כאשר משווים אותם לשירותים מסורתיים דומים, הנעדרים זירות תיווך מקוונות. כך, לשם המחשה, אם בעבר נגזר על נהג המוניתי המיוחדת לחפש אחר נוסעים ברחובות סמוכים (וכך לתרום לגודש ולזיהום האויר) או לקוות שסדרן העבודה יקצה לו את הנסיעה הבאה, כעת היישומונים מקשרים נהגי תחבורה משתפת או נהגי מוניות ישירות לנוסע הממתין לשירות, ואף מספקים לו מידע כללי לגבי הביקוש לנסיעות באזורים שונים.<sup>7,8</sup>

מימוש היתרונות הנזכרים מצריך התגברות על החששות המתעוררים, מטבע הדברים, מנסיעה עם אדם זר, הכרוכה בנטילת סיכון מסוים. הצלחתן של חברות התחבורה המשתפת תלויה אם כן במידה רבה ביכולתן לצמצם סיכונים אלה ולהגביר את אמון המשתמשים בשירות. בעוד שבענף המוניות המסורתיות המדינה העוסקת בפיקוח על הענף היא שנושאת בנטל הגברת האמון בשירות, בעולם התחבורה המשתפת החברות המפעילות הן שנוקטות באמצעי זהירות שונים.

כך, לדוגמה, נוהגות חברות התחבורה המשתפת לקבוע אמות מידה לקבלת נהגים וכלי רכב שישמשו למתן השירות; לאמת את זהותם של המשתמשים; להתאים את כלי הרכב של הנהג הפוטנציאלי לכללים שנקבעו בדבר גיל הרכב, קיומן של מערכות בטיחות מסוימות וכד';<sup>9</sup> לעקוב אחר מסלולי הנסיעות המתבצעות בפועל ואחר התנהגות המשתמשים; ועוד. בנוסף, כאמור, לכל נוסע מוצגים פרטי זיהוי של נהגים והדירוגים להם זכו מנוסעים אחרים, ואילו לנהג מוצגים פרטים דומים על אודות הנוסע. ככלל, לנוסעים, ובמקרים מסוימים גם לנהגים, נתונה היכולת לסרב להצעת התקשרות. סיכון נוסף שכמעט נעלם בעולם התחבורה המשתפת, הוא הסיכון שמא הנהג לא יקבל תמורה בגין שירותיו, שכן, על פי רוב, רישום הנוסעים לשירות כרוך בהעברת פרטי כרטיס חיוב הנשמרים במערכת ומשמשים לתשלום בגין שירותי התחבורה הנצרכים בפועל. לבסוף, חברות התחבורה המשתפת פועלות כדי לאכוף את כללי ההתנהגות החלים על הנהגים והנוסעים, ובכלל זה עוסקות גם בבירור תלונות. בהקשר זה יש לציין כאמור שכל נסיעה בתחבורה משתפת

<sup>7</sup> Cramer, J., & Krueger, A. B. (2016). Disruptive change in the taxi business: The case of Uber. *The American Economic Review*, 106(5), 177-182.

<sup>8</sup> זירות התיווך המיועדות למוניות מיוחדות אכן מייעלות את פעילותן של המוניות ויכולה לשפר את השירות לנוסע, אך, ככלל, נעדר ממנה ההיבט השיתופי במובן זה שמונית, מראש, נועדה להסיע זרים ואילו שירותי התחבורה השיתופית האחרים מאפשרים שיתוף מושבים בכלי רכב פרטיים. מטעם זה הבחנו בין נהגי מוניות לנהגי תחבורה משתפת.

<sup>9</sup> דו"ח ה-FTC, עמ' 80, ובה"ש שם.

מדווחת ומתועדת. חריגה מהכללים עלולה להוביל לנקיטה בסנקציות דוגמת השעיה זמנית של האפשרות לתת או לקבל שירות באמצעות החברה, או הרחקה מהמערכת לצמיתות.

יוער, כי מעת לעת נשמעת הטענה לפיה יש למנוע את פעילותן של חברות התחבורה המשתפת, מחשש שאלו ישתלטו על כל שוק אספקת שירותי התחבורה ויפעילו כוח שוק כלפי הנהגים וציבור הנוסעים. טענה זו נתמכת בין היתר בעובדה שקיימת נטיה למונופולזיציה בתעשיות שמתקיימות בהן השפעות רשת. מבלי למצות את הדיון בנושא, החורג מגדריו של דו"ח זה, יצוין שעבור המשתמשים, עלות המעבר בין יישומונים היא, ככלל, נמוכה. ניתן אם כן לשער שתפתח תחרות לא רק בין הנהגים אלא גם בין החברות המפעילות זירות תיווך ויישומונים שונים, והראיה לכך היא שבמקומות מסוימים בעולם מספר חברות תחבורה משתפת מתחרות זו בזו. כך או כך חשש זה, שממילא אינו תולדה של חסמים מלאכותיים, אינו מצדיק למנוע מהצרכנים את הפירות של ההתפתחות הטכנולוגית ואת חסימת דרכה של התחבורה המשתפת.

נדון עתה ביתר פירוט בשירותי התחבורה המשתפת המוצעים כיום. ניתן להבחין בין שני סוגים עיקריים של שירותי תחבורה משתפת: תחבורה על פי דרישה מקוונת (פרטית ורבת משתתפים) וצוותאית (carpool). נדון במאפיינים הייחודיים של שירותים אלה להלן.

### **3.2 תחבורה משתפת על פי דרישה מקוונת**

#### **תחבורה משתפת לנסיעה פרטית**

שירותי תחבורה פרטית על פי דרישה שניתנו באופן מסורתי על ידי מוניות מיוחדות, מאופיינים בגמישות רבה הן מבחינת מסלול הנסיעה והן מבחינת מועדה. הם נושאים דמיון רב לנסיעה ברכב פרטי וככלל נחשבים תחליף קרוב לנסיעה בו. בעוד שבמקומות שונים בעולם ניתנים שירותי תחבורה על פי דרישה מקוונת באמצעות יישומוני תחבורה משתפת כגון UberX ו-Lyft, המאפשרים לנהגים לשתף מושבים בכלי רכב פרטיים תמורת תשלום, בישראל ניתנים שירותים אלה אך ורק על ידי מוניות מיוחדות.

אחד המנגנונים שהטמיעו החברות המפעילות יישומונים אלה, המייעלים מאוד את תהליך השיתוף ואת מתן השירות הוא מנגנון התמחור המשתנה (Surge Pricing), המשפיע באופן ישיר על התמריצים של הנהגים להעמיד את עצמם ואת כלי רכבם לטובת מתן שירותי תחבורה. בניגוד למוניות המיוחדות, בהן נהוג תעריף נסיעה מפוקח, מחירם של שירותי התחבורה המשתפת נגזר בכל רגע נתון מהביקוש וההיצע, ומשמש כאמצעי להתאמת היצע כלי הרכב הזמינים לביקוש: עודף ביקוש באזור מסוים גורם לעלייה במחיר באותו אזור – עליה שאמורה בתורה למשוך נהגים נוספים לפעולה באזור, בין אם מאזורים אחרים ובין אם נהגים שלא היו פעילים באותה עת, ולהגדיל בכך את ההיצע; באופן דומה, שפל בביקוש יביא להורדת המחיר, ויביא להפחתת ההיצע באותה עת. לא למותר לציין כי דיכוי ההיצע בשעות השפל (כמו גם עזרי הניווט המכוונים את הנהגים ישירות לנוסעים הממתינים להם) מונעים את הצורך בנסיעות סרק ברחובות בחיפוש אחר נוסעים.

המהפכה המקוונת לא פסחה אף על ענף המוניות, אך תרומתם לתחרות של יישומונים כגון UberTaxi, Gett ו-Rider, המשמשים לתיווך מקוון בין נוסעים למוניות מיוחדות בלבד, מוגבלת בהשוואה לתחבורה המשתפת. תרומה זו מתמצית בעיקר בהגברת שקיפות היצע המוניות והביקוש לשירותיהן ובייעול פעילות המוניות המנותבות ישירות לנוסעים הממתינים להן. משירותים אלה, המתווכים בין נהגים מקצועיים העוסקים במתן שירות באמצעות כלי רכב מורשים בלבד, נעדר מימד השיתוף המאפיין את שירותי התחבורה המשתפת, המאפשרים מתן שירותים גם באמצעות כלי רכב ונהגים "רגילים". זאת ועוד, על



המוניות המעניקות שירות באמצעות יישומונים אלה חלים כל הכללים הרגילים החלים על פעילותן של מוניות. נוכח האמור, כל עוד השירותים ניתנים על ידי מוניות מורשות בלבד (בהתאם לתקנה 84א לתקנות התעבורה), וכל עוד חסמי הכניסה לענף גבוהים (בין היתר, בשל אגרת הרישיון הגבוהה), לא ניתן לממש את הפוטנציאל להרחבה משמעותית של ההיצע הגלום בתחבורה המשתפת, ובהתאם אף לא להגדלת מגוון השירותים, שיפור השירות והפחתת מחירים.

לסיכומה של נקודה זו: בהשוואה למודלים מסורתיים, זירות התיווך של חברות התחבורה המשתפת כוננו שוק יעיל הרבה יותר למתן שירותי תחבורה על פי דרישה, ממנו נהנה ציבור הנוסעים. כפי שנראה בהמשך, הנתונים מלמדים על כך שבמקומות בהם פועלים יישומונים אלה, חל גידול במגוון שירותי התחבורה, שופרה איכותם והוזל מחירם.

### **תחבורה משתפת רבת משתתפים**

במקומות מסוימים מופעלים אמצעי תחבורה על פי דרישה מקוונת המציעים גם נסיעות מרובות משתתפים. כך, חברת Via Transportation Inc מפעילה במספר ערים, לרבות ניו יורק, שיקגו וושינגטון די.סי., שירות תחבורה מרובה נוסעים במסלול דינאמי, תמורת תשלום קבוע. השירות ניתן בכלי רכב רבי תפוסה, בעלי 8-10 מקומות ישיבה, אשר נוסעים במועדים, תדירויות ומסלולי נסיעה משתנים הנקבעים בהתאם לביקוש: ראשית, מוקדי הפעילות בתוך כל עיר מוסטים במהלך היום, בהתאם לדפוסי הביקוש. בהתאם, בשעות הבוקר עיקר התנועה תהיה לכיוון אזורי התעסוקה, ואילו בערב עיקרה תהיה לכיוון אזורי המגורים; שנית, המסלול המדויק של כל כלי רכב משתנה בהתאם לביקוש ולמעשה נקבע בזמן אמת על פי העדפות הנוסעים: בעת הזמנת השירות נוצרת תחנת איסוף שהיא לכל היותר במרחק הליכה קצר ממיקומו הנוכחי של המזמין ותחנת הורדה שגם היא לכל היותר במרחק הליכה מהיעד הסופי שהזין.

שירות מעין זה יכול לספק מענה מהיר וזול יחסית לביקוש של מספר נוסעים המעוניינים להגיע ליעדים המצויים בקרבת מסלול משותף. לפחות בחלק מהמקרים, שירות כזה עשוי להיות תחליף קרוב יותר לשימוש ברכב פרטי מאשר מוניות השירות והתחבורה הציבורית, ולסייע בהפחתת הגודש, במיוחד בשעות השיא. זאת גם אם הוא אינו מאופיין במידת הגמישות, מבחינת מועד ומסלול הנסיעה, המאפיינת אמצעי תחבורה פרטיים דוגמת אלה שנסקרו לעיל (ראו על כך גם להלן).

חברות נוספות מפעילות שירות דומה ברכבים קטנים יותר. Uber ו-Lyft, למשל, מפעילות את שירותי Uber Pool ו-Lyft Line המאפשרים לשלושה נוסעים להצטרף לנסיעה המתבצעת לאורך מסלול נסיעה דומה. המודל דומה למודל של Via, אך מספר הנוסעים החולקים את הנסיעה קטן יותר.

נכון להיום לא קיים שירות דומה בישראל, אולם תיקון שנערך לאחרונה לפקודת התעבורה מאפשר נסיעה שיתופית במונית מיוחדת. על פי המודל שאומץ בחקיקה, מחיר הנסיעה יהיה נמוך מהמחיר המשוער לנסיעה מיוחדת בשיעור שלא יפחת מהשיעור שנקבע בצו.<sup>10</sup>

התיקון הנזכר לפקודת התעבורה הוא צעד בקידום תחבורה משתפת בישראל, אולם הגבלת מתן השירות רק על ידי מוניות מיוחדות פוגעת באפקטיביות שלו, בראש ובראשונה נוכח חסמי הכניסה לענף הרלוונטי (תקנה 84א לתקנות התעבורה) ואגרת "המספר הירוק", כפי שיפורט בהרחבה בהמשך. זאת ועוד, זוטובוסים – אותם כלי רכב המורשים להסיע עד 10 נוסעים והמתאימים במיוחד להעלאה ולהורדה תכופה של נוסעים –

לא יוכלו לתת שירותי נסיעה שיתופית במונית. זאת, בשל הוראת סעיף 490 לפקודת התעבורה, אשר ככלל אינה מתירה מתן רישיון לנסיעה מיוחדת למונית מסוג זוטובוס.

### 3.3 צוותאית – Carpool

צוותאית היא נסיעה מתואמת מראש של נהג עם נוסע אחד או יותר, במסלול זהה או לפחות דומה מאוד למסלול הנסיעה שתוכנן מראש על ידי הנהג. במודל המסורתי חוברים לנסיעה בצוותא מכרים, דוגמת עמיתים לעבודה המתגוררים באותו אזור, שכנים שמקומות התעסוקה שלהם סמוכים או הלומדים באותו מוסד להשכלה גבוהה, וכד'. השתתפות בהוצאות הנסיעה היא נוהג מקובל בצוותאית ויכולה להיות בדמות תשלום כספי או בדמות תורנות נהיגה בין משתתפי הצוותאית. הנסיעה בצוותאית מפחיתה אם כן את עלות הנסיעה לנהג ולנוסעים, המתחלקים ביניהם בהוצאות הנסיעה. מדינות שונות בעולם מעודדות נסיעות צוותאיות באמצעות הקצאת נתיבי תחבורה המיועדים לרכבים המסיעים מספר מינימלי של נוסעים, ואשר מהירות הנסיעה בהם גבוהה יותר ביחס למסלולים המקבילים להם. כך נהוג גם במקומות מסוימים בישראל, דוגמת הנתיב המהיר בכביש ירושלים תל-אביב.

הטכנולוגיה הקיימת מאפשרת הרחבה של המודל המסורתי המבוסס במידה רבה על היכרות בין חברי הצוותאית, באמצעות חיבור בין זרים למטרת נסיעה בצוותא. טכנולוגיה זו הוטמעה במספר יישומונים או אתרי אינטרנט דוגמת BlaBlaCar הפופולרי באירופה, Waze Carpool הנמצא בתקופת הרצה בארה"ב ובישראל, Moovit הפעיל בישראל ובאיטליה, ו-PickApp הפעיל בישראל – כולם יישומונים לארגון צוותאיות, המציעים לנוסעים לחבור לצוותאיות בתמורה להשתתפות בהוצאות הנסיעה.

כפי שיורחב בהמשך, קיימת עמימות לגבי מדיניות משרד התחבורה באשר לחוקיות הפעלתם של יישומונים כאלה בישראל.

כדי להגביר את האמון בשירות ולהפחית את הסיכון הכרוך בנסיעה בצוותאית, נוהגים יישומוני הצוותאיות לאמת את זהות המשתמשים ולעקוב אחר פעילותם. בנוסף, לכל משתמש מוצגים פרופילים של משתמשים רלוונטיים לשם חבירה לצוותאית (נהגים או נוסעים, לפי העניין). פרופילים אלה כוללים פרטי זיהוי בסיסיים, חוות דעת ודירוגים שניתנו על ידי משתמשים אחרים.

## **4. הגברת התחרות בתחום התחבורה הפרטית**

כפי שהוסבר לעיל, התחבורה המשתפת מביאה לצמצום משמעותי של פערי המידע בין נהגים ונוסעים ולחיסכון דרמטי בעלויות החיפוש וההתקשרות ביניהם, והלכה למעשה להפחתה ניכרת של חסמי הכניסה לתחום מתן שירותי התחבורה. כתוצאה מכך נוצר לנהגים תמריץ לשתף מושבים פנויים בכלי הרכב שבחזקתם, בין באופן קבוע אם הם מעוניינים לעסוק דרך קבע בהסעת נוסעים, ובין באופן מזדמן. תרומתה העיקרית של טכנולוגיית התחבורה המשתפת היא אם כן הרחבה ניכרת של היצע הנהגים וכלי הרכב המשמשים למתן שירותי תחבורה, על בסיס המלאי הקיים. כפי שיוסבר להלן, שירותי התחבורה המשתפת דומים יותר במאפייניהם לאמצעי התחבורה הפרטית – מכוניות פרטיות ומוניות מיוחדות, ועל כן, הרחבת

<sup>10</sup> פרק ד' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018) התשע"ז-2016 (תיקון עקיף לפקודת התעבורה [נוסח חדש]).

ההיצע הנזכרת צפויה להביא להגברה ניכרת של התחרות באמצעי תחבורה אלו, כמו גם להרחבת מגוון השירותים המוצעים בתחום התחבורה הפרטית, שיפור בזמינות ובאיכות השירותים והפחתת מחירים.

### התחליפיות בין אמצעי התחבורה – כללי

באופן כללי, הגעה מנקודת מוצא לנקודת יעד נתונות יכולה להתבצע במגוון אמצעי תחבורה, לעיתים תוך שילוב מספר אמצעי תחבורה באותו מסלול. בחלק מהמקרים, אמצעי התחבורה משלימים אלה לאלה, ובחלקם קיימת תחליפיות מסוימת בין כלל אמצעי התחבורה.

מקובל להבחין באופן כללי בין אמצעי תחבורה ציבורית ואמצעי תחבורה פרטית. הבחנה זו מבוססת במידה רבה על מידת הגמישות של אמצעי התחבורה לביקוש של הנוסע, קרי מידת ההשפעה של הנוסע על מועד הנסיעה ומסלולה. לרוב, התחבורה הציבורית אינה גמישה – הרכבות והאוטובוסים בקווי השירות פועלים במסלולים קבועים ועוצרים בתחנות קבועות, לפי לוח זמנים קבוע. מאפייני הפעילות של מוניות השירות דומים לאלה של אמצעי התחבורה הציבורית: מסלולי הנסיעה שלהן והתעריף קבועים; יחד עם זאת, הן עוצרות בנקודות שונות על המסלול, ולא רק בתחנות הנסיעה ובמובן זה הן גמישות מעט יותר מאמצעי התחבורה הציבורית האחרים.

התחבורה הפרטית, לעומת זאת, גמישה הרבה יותר – מסלול ומועד הנסיעה ברכב פרטי או במונית מיוחדת נקבעים על פי הדרישה הפרטנית של הנוסעים. מקור נוסף להבחנה הוא מחיר השירות ביחס לזמן ולמרחק: בעוד שמחיר התחבורה הציבורית מסובסד על ידי המדינה ולכן זול יחסית, מחירה של התחבורה הפרטית גבוה יותר.

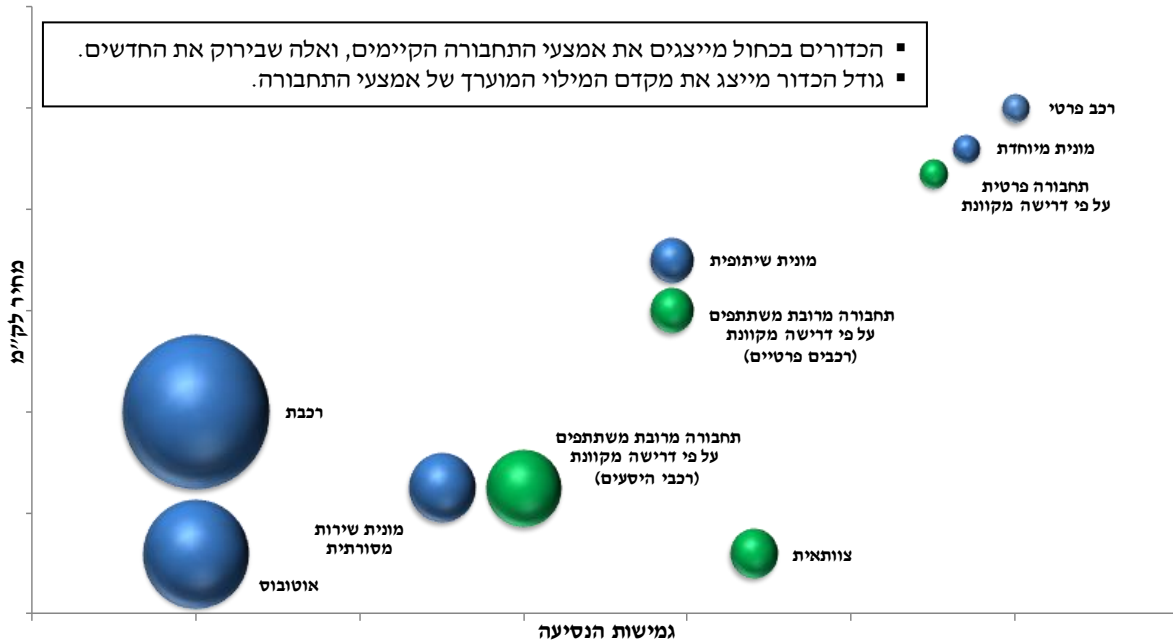
מידת התחליפיות וההשלמה בין אמצעי התחבורה השונים תלויה, בין היתר, בהעדפות האישיים של הנוסעים והמשקל הסובייקטיבי שהם מייחסים למחיר הנסיעה ולמאפיינים שונים של השירות דוגמת מיקום נקודת האיסוף ונוחות המתנה בה, זמן ההגעה אליה וזמן המתנה בה, זמן הנסיעה, מיקום נקודת ההורדה והמרחק ממנה ליעד הסופי, זמן חיפוש חניה ומחירה (ככל שרלוונטי) וכיו"ב.<sup>11</sup> בסופו של דבר, נוסעים מסוימים יגלו העדפה לסוג או לסוגים מסוימים של אמצעי תחבורה, בעוד אמצעי תחבורה מסוגים אחרים עשויים שלא לבוא בחשבון מבחינתם.

תרשים 1 מתאר בקווים כלליים את רצף אמצעי התחבורה המסורתיים והחדשים על פי מידת הגמישות המאפיינת אותם (ציר ה-X), ורמת המחיר המוערך לקילומטר שנדרש הנוסע לשלם (ציר ה-Y).

אמצעי התחבורה המשתפת מצויים ככלל בתווך שבין התחבורה הציבורית המסורתית, על אופייה הקשיח, לבין הקצה הגמיש לחלוטין המיוצג על ידי הרכב הפרטי. כך לדוגמה, שירותי תחבורה מרובת משתתפים על פי דרישה מקוונת המוצעים למשל על ידי Via, דומים לשירותי מוניות השירות המסורתיות במובן זה שהם מוצעים באמצעות כלי רכב גדולים יחסית, אשר אוספים ומורידים נוסעים בנקודות שונות על גבי המסלול בתמורה למחיר קבוע; ועם זאת, הם גמישים יותר: כמוסבר לעיל, מסלול הנסיעה המדויק נקבע בזמן אמת בהתאם לביקוש של הנוסעים. גם מסלול הנסיעה של הצוותאית יכול להתגמש לפי צרכי הנוסע, גם אם בסופו של דבר המסלול ומועד ביצוע הנסיעה פחות גמישים בהשוואה לנסיעה פרטית במונית או ברכב פרטי.

<sup>11</sup> ראו Rose, J. M., & Hensher, D. A. (2014). Demand for taxi services: new elasticity evidence. *Transportation*, 41(4), 717-743.

## תרשים 1: מאפייני אמצעי התחבורה<sup>12</sup>



מהאמור עד כאן עולה כי אמצעי התחבורה המשתפת קרובים יותר במאפייניהם לאמצעי התחבורה הפרטית.<sup>13</sup> בהתאם, פתיחת הפתח להטמעתם של שירותי תחבורה משתפת צפויה להוביל להגדלת היצע כלי הרכב הזמינים למתן שירותי תחבורה ולהגברת התחרות בעיקר בתחום התחבורה הפרטית, אשר צפויה בתורה להגביר את רווחת הצרכנים, שיהנו ממגוון רחב יותר של שירותים איכותיים יותר בהיבטים כגון זמינות, תדירות, משך זמן נסיעה, וממחירים נמוכים יותר. כפי שנראה מיד, לא מדובר בתיאוריה בלבד; מחקרים שנערכו בעולם מלמדים על תרומתה של התחבורה המשתפת לתחרות ולרווחת הצרכנים.

### הטמעת אמצעי התחבורה המשתפת מגבירה את התחרות בתחום התחבורה על פי דרישה

הניסיון בעולם מלמד על התרומה החיובית של אמצעי תחבורה על פי דרישה מקוונת לרווחת הצרכנים. לשם המחשה:

- בדיקת דפוס הנסיעות בעיר ניו יורק העלתה כי מספר הנסיעות שבוצעו בעיר בידי כלל מפעילי שירותי תחבורה משתפת על פי דרישה מקוונת שאינן מוניות גדל בכ-345% בתקופה שבין אפריל 2015 לינואר 2017. לעומת זאת, מספר הנסיעות שהתבצעו במוניות (yellow taxis) בתקופה זו קטן בכ-28%.<sup>14</sup> עוגת הנסיעות הכוללת את סך הנסיעות שבוצעו על ידי כלל מפעילי אמצעי התחבורה על פי דרישה (לרבות מוניות) גדלה בכ-31%, וכמו כן גדל מספר מפעילי שירותי התחבורה על פי דרישה

<sup>12</sup> מטרת הגרף היא להמחיש את סדר אמצעי התחבורה (המיקום והגודל של הכדורים הם אורדינליים). המרחק בין אמצעי התחבורה בעל חשיבות משנית.

<sup>13</sup> יוער, עם זאת, שעל אף שככלל קיימת תחליפיות קרובה בין שירותי המוניות המיוחדות לשירותי תחבורה פרטית על פי דרישה הניתנים על ידי כלי רכב אחרים, קיים בידול מסוים ביניהם, שמקורו, בין היתר, באסדרה החלה עליהם. כך, לשם המחשה, לנהגי מוניות אסור לסרב להסיע נוסעים אלא אם יש חשש לביטחונם, ואילו Uber ו-Lyft מחילות על הנהגים כללים פחות נוקשים.

<sup>14</sup> ראה <http://toddschneider.com/posts/taxi-uber-lyft-usage-new-york-city>. הנתונים עליהם הוא מתבסס הם נתונים של נציבות המוניות והלימוזינות של ניו יורק (NYC Taxi & Limousine Commission).

מקוונת בעיר משלוש לארבע בתקופה זו.<sup>15</sup> גידול שכזה במספר הנסיעות ובמגוון שירותי התחבורה מצביע על הערך שהצרכנים רואים בשירותים חדשים אלו. גידול ניכר זה במספר הנסיעות שבוצעו על ידי אמצעי התחבורה על פי דרישה, לצד התחליפיות הקרובה, כאמור, בין אמצעי תחבורה אלה לבין רכב פרטי ומונית מיוחדת, מובילים למסקנה כי נסיעות באמצעי תחבורה על פי דרישה הביאו, ככל הנראה, לצמצום השימוש ברכבים פרטיים לנהיגה עצמית.<sup>16</sup>

• במהלך הרבעון השני של שנת 2015, שיעור הנסיעות שהתבצעו על ידי Uber ו-Lyft מתוך סך הנסיעות העסקיות<sup>17</sup> בארה"ב עלה לראשונה על שיעור הנסיעות שהתבצעו על ידי מוניות, במונחים כספיים. הסיבות שצוינו להתפשטות מהירה זו של השימוש באמצעי תחבורה משתפת הן איכות השירות הגבוהה והמחיר הנמוך שהם מציעים ביחס למוניות.<sup>18</sup> <sup>19</sup> בהקשר זה, במהלך הרבעון השלישי של שנת 2016 שיעור הנסיעות של Uber ו-Lyft עלה על 50%, כאשר החלופות הנוספות ששימשו לצורך החישוב היו נסיעה במונית והשכרת רכב.

• ממצאים ראשוניים על פעילות UberX בסאו-פאולו שבברזיל מלמדים כי בעקבות חזרתה של UberX, החלו להינתן שירותי תחבורה באזורים מסוימים אשר עד כה לא זכו לשירותים מצדן של המוניות המסורתיות. חזרתה של UberX לשוק המקומי בטורונטו הביאה לירידה במחירים, לשיפור בזמינות ולירידה בזמן ההמתנה הממוצע; גם באוטוה נרשמה ירידה בזמן ההמתנה הממוצע.<sup>20</sup>

• עוד נמצא, כי בערים שונות מספר התלונות על נהגי המוניות פחת בעקבות התגברות התחרות – ממצא שעשוי ללמד על שיפור השירות.<sup>21</sup>

הנה כי כן, הניסיון בעולם מראה כי התחבורה המשתפת הביאה להגדלה ניכרת של היצע שירותי התחבורה, להורדת מחירים ולשיפור השירות במונחי זמינות, מגוון היעדים המוצע ואף אדיבות נהגי המוניות.

תועלת נוספת שנובעת מהטמעת טכנולוגיית התחבורה המשתפת גלומה בשיפור ניצולת כלי הרכב, הנמדדת כיחס בין זמן הנסיעה עם נוסע ברכב לבין זמן הנסיעה הכולל. במחקר שהתייחס לשירות UberX במספר ערים בארה"ב נמצא כי שיעור הניצולת הקיים בנסיעות של UberX גבוה באופן מובהק משיעור הניצולת של מוניות.<sup>22</sup> להערכת החוקרים תוצאה זו נובעת, בין היתר, מהמנגנונים המופעלים על ידי UberX כדי לגשר בין

<sup>15</sup> חברת Juno החלה להפעיל שירותי תחבורה על פי דרישה מקוונת, בנוסף לחברות שהפעילו כבר בתחילת התקופה הנזכרת – Uber, Lyft ו-Via. Juno נרכשה על ידי חברת Gett המפעילה שירותי נסיעה על פי דרישה מקוונת במוניות באפריל האחרון.

<sup>16</sup> מסקנה דומה הוצגה במחקר שסקר את השפעת אמצעי התחבורה על פי דרישה על העיר ניו-יורק. ראה כאן:

<sup>17</sup> <http://schallerconsult.com/rideservices/unsustainable.pdf> (להלן: "Schaller"), עמ' 11; 31-32.

<sup>18</sup> נסיעות עובדי חברות במסגרת עבודתם, ואשר משולמות על ידי המעסיק.

<sup>19</sup> הנתונים מבוססים על ניתוח של חברת Certify. ראה כאן:

<sup>20</sup> <https://www.certify.com/WhitepaperViewer.aspx?url=https%3A%2F%2Fbit.ly%2F2ekFAy8&title=Ride-Hailing%20Rides%20On>

<sup>21</sup> National Research Council. (2016). Between Public and Private Mobility: Examining the Rise of Technology-

enabled Transportation Services. Transportation Research Board, עמ' 22-23.

<sup>22</sup> ראה סקירה של רשות התחרות הקנדית בקישור הבא: <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04007.html>

<sup>21</sup> Wallsten, S. (2015). The competitive effects of the sharing economy: how is Uber changing taxis?. Technology Policy Institute, 22, עמ' 9-10 (המחקר מופיע בקישור הבא: <https://techpolicyinstitute.org/wp-content/uploads/2015/06/the-competitive-effects-of-the-2007713.pdf>).

<sup>22</sup> ראה הי"ש 7.

הביקוש להיצע, ובכללם גם מנגנון התמחור המשתנה (הנהוג גם ב-Lyft). מנגנון זה מביא לצמצום מספר הנהגים הפעילים בעת שפל בביקוש, וחוסך בזמן נסיעה ללא נוסע ברכב.

גם הכוונת הנהג ישירות לנוסע הממתין לו חוסכת נסיעות שתכליתן חיפוש אחר נוסעים המעוניינים בשירות. הטמעת טכנולוגיה זו אצל נהגי המוניות המסורתיות צפויה לאפשר גם להם לייעל את פעילותם, ואכן, רבים מנהגי המוניות בישראל התקשרו עם Gett, UberTaxi או Rider אשר בכולן הוטמעה טכנולוגיה המכוונת את הנהג לנוסעים.

## 5. התרומה הפוטנציאלית של התחבורה המשתפת להפחתת הגודש

עמדנו על התועלות הגלומות בהגברת התחרות בתחום התחבורה – הוזלת השירותים, הגדלת המגוון, שיפור הזמינות וכיו"ב. אולם מעת לעת נשמעת טענה לפיה על הגברת התחרות והרחבת ההיצע, על ידי מתן דרוור להטמעת התחבורה המשתפת, ניאלץ לשלם מחיר בדמות הגדלת העומס בכבישים. ייאמר מיד: ממעט המחקרים אשר נדרשו לסוגיה זו ואשר ייסקרו להלן, לא ניתן להסיק כי אמצעי תחבורה משתפת יביאו להחרפה בגודש התנועה בכבישי ישראל. יתרה מכך, ישנם מחקרים המלמדים על תרומה ממשית של אמצעי תחבורה משתפת להפחתת הגודש.

להלן נתייחס להשפעות של אמצעי התחבורה המשתפת אשר הוצגו לעיל על גודש התנועה, ונציג ממצאים ומסקנות מהם עולה כי בשילוב אמצעים אלו טמון דווקא פוטנציאל להפחתת הגודש. בטרם נעמוד על נקודה זאת, נקדים מספר מילים כלליות על מצב התחבורה בישראל.

### התחבורה בישראל – כללי

הממצאים והמסקנות שפורסמו בדו"ח התוכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית מחודש דצמבר שנת 2012 (להלן: "דו"ח התוכנית האסטרטגית"), מעלים כי עד לתחילת שנות ה-2000 הייתה ההשקעה בתחבורה ציבורית בישראל צנועה למדי – כך על פי משרדי האוצר והתחבורה האמונים על הנושא.<sup>23</sup> הממשלה לא פיתחה מערכות הסעת המונים במטרופולינים, וכמעט לא השקיעה בפיתוח תשתית מסילתית בינעירונית. כתוצאה מכך נוצר פער בין תשתית התחבורה הציבורית לבין תשתית הכבישים. בנוסף, רובו המוחלט של השירות המטרופוליני והעירוני בישראל ניתן באמצעות קווי שירות באוטובוסים, בעוד שבמרבית מדינות המפותחות, מערכת התחבורה הציבורית מושתתת על מגוון אמצעים כגון רכבות קלות, רכבות פרבריות, רכבות תחתיות ועוד.

שילוב התופעות הנ"ל עודד את השימוש בתחבורה הפרטית על חשבון התחבורה הציבורית. כך, למרות שאוכלוסיית ישראל כמעט והוכפלה בשלושת העשורים האחרונים, לא היה כמעט שינוי במספר המשתמשים בתחבורה ציבורית. לעומת זאת השימוש ברכב הפרטי גדל באופן משמעותי. שנת 2015 הוכתרה כשנת שיא עם כ-255,000 כלי רכב חדשים שעלו על הכביש, לעומת 240,000 בשנת 2014.<sup>24</sup> חשוב לציין כי משקי הבית

<sup>23</sup> משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר פיתוח התחבורה הציבורית תוכנית אסטרטגית דצמבר 2012 (2013) [http://media.mot.gov.il/PDF/HE\\_TRAFFIC\\_PUBLIC/pituah-tahaz.pdf](http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/pituah-tahaz.pdf)

<sup>24</sup> ראו כאן: <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3677420,00.html>

משלמים מחיר יקר על שירותי תחבורה – סעיף ההוצאה על כלי רכב ותחבורה ציבורית היה סעיף ההוצאה השלישי בגודלו למשק בית בשנת 2015.<sup>25</sup>

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמדים, כי "הצפיפות בכבישים ממשיכה לגדול: קצב הגידול בנסועה השנתית ובמצבת כלי הרכב גדולים מקצב הגידול באורך הדרכים ובשטחם". מאז שנת 2000 חל גידול בנסועה בישראל בשיעור של 50%; וכן חל גידול במצבת כלי הרכב שעל הכביש בישראל בשיעור של 69%, ובכלל זה גידול במצבת כלי הרכב הפרטיים בשיעור של 85%. לעומת זאת, מהנתונים ניכר כי הרחבת תשתית הכבישים אינה מדביקה את קצב הגידול בביקושים – אורך הכבישים הכולל בישראל גדל בשיעור של 17%; שטח הכבישים בישראל גדל בשיעור של 40%.<sup>26</sup>

ישראל נמצאת אם כן בפער עצום בהשוואה לעולם המערבי בפיתוח רשתות התחבורה הציבורית שלה, הן במטרופולינים והן ברשת הארצית. על פי דו"ח התוכנית האסטרטגית, נכון לתחילת שנת 2013 נדרשה השקעה של כ-250 מיליארד ₪ לצורך הדבקות הפער בתשתית התחבורה הציבורית לעולם המערבי.<sup>27</sup>

ההשקעות המתוכננות בתחבורה הציבורית הן כמובן מבורכות, אך במקביל לצעדי המדיניות לפיתוח התחבורה הציבורית ולעידוד השימוש בה, נדרש לפעול במישורים נוספים: ראשית, משום שאת פירותיה של ההשקעה בתשתיות ניתן לקצור רק בחלוף שנים, ויעידו על כך פרקי הזמן הדרושים להקמת מיזמים דוגמת הקו האדום של הרכבת הקלה (פתח תקווה – תל-אביב-יפו – חולון) וקו הרכבת בין ירושלים ותל-אביב. זאת ועוד, בסופו של דבר, מגבלות תקציביות לא מאפשרת השקעות כבדות בפיתוח וסבסוד תחבורה ציבורית שתיתן מענה הולם בכל אחד מאזורי הארץ. במילים אחרות, נראה כי אין חולק על כך שהמדיניות הקיימת לא תוכל להבטיח שירות תחבורה ציבורית תדיר לכל נקודה ונקודה, ואין בה כדי לפתור את בעיות הגודש במדינה. על רקע זה גובר הצורך לממש את הפוטנציאל של התחבורה המשתפת להפחתת הגודש.

אחת משאלות המפתח בהן מתחבטים קובעי המדיניות המבקשים לטפל בתופעת הגודש בכבישים היא, כיצד להסיע יותר אנשים בפחות כלי רכב. התשובה אינה פשוטה ואינה חד משמעית. באופן כללי, וכפי שגם ניתן לראות בתרשים 1 לעיל, בתחבורה המשתפת גלום פוטנציאל לתרום לעניין בשני היבטים עיקריים: האחד, בפיתוח שירותי תחבורה משתפת רבת משתתפים; והשני, בקידום שירותי תחבורה המקיימים יחסי השלמה עם שירותי תחבורה ציבורית.

<sup>25</sup> ראו לוח 2 בפרסום מס' 1677 של הלמ"ס: הכנסות והוצאות משק הבית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2015, סיכומים כלליים. הלוח מופיע בעמ' 77-73 במסמך, ובקישור הבא: [http://www.cbs.gov.il/publications17/1677/pdf/h\\_print.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications17/1677/pdf/h_print.pdf).

<sup>26</sup> ראה הודעה לתקשורת של הלמ"ס מתאריך 21.9.2016 [http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=201627296](http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201627296)). הגידול בכלי הרכב הפרטיים מבוסס על פרסום מס' 1641, כלי רכב מנועיים 2015, עמ' 32 (הטבלה מופיעה גם בקישור זה: <http://www.cbs.gov.il/www/publications16/1641/pdf/t01.pdf>).

<sup>27</sup> להמחשת הפער, על פי התוכנית האסטרטגית, בשנת 2030 ההשקעה לתושב בתשתיות התחבורה הציבורית תעמוד על כ-70% מהנהוג במטרופולינים בעולם המפותח. בהצעת התקציב של משרד התחבורה לשנים 2017-2018 (ר' עמ' 22) צוין הפער המהותי בין תשתיות התחבורה הציבורית בישראל ביחס למדינות המפותחות בעולם, פער המשפיע על השימוש הנמוך בתחבורה הציבורית. השימוש המוגבר ברכב הפרטי תורם בתורו לגודש, לזיהום אוויר, לגידול בתאונות הדרכים ולאבדן שעות עבודה רבות. העלויות הנובעות מתופעות אלו נאמדו בכ-25 מיליארד ₪. לצד נקודה זו צוין בדו"ח כי גוברת ההכרה שאין די בסלילת כבישים נוספים באזורי הגודש בכדי להביא מזור לבעיית גודש התנועה, ולכן הפתרון הוא עידוד מעבר מרכב פרטי לאמצעי הסעת המונים. ברוח דומה נכתב בנייר עמדה שפרסם ה-OECD שעניינו חיזוק התחרות בשוקים שונים במשק הישראלי. ראו: *Giorno, C. (2016). Boosting competition on Israeli markets. OECD Economic Department Working Papers, (1287), 0\_1*, עמ' 36 (המחקר מופיע כאן: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0xf06sz37-en>).

### **תחבורה משתפת רבת משתתפים**

ככל שהשירות הניתן על ידי אמצעי תחבורה נושא דמיון רב יותר לנסיעה במכונית פרטית או במונית (להלן: "נסיעה פרטית"), כך ניטה לראות בו חלופה קרובה יותר לנסיעה ברכב. מכאן עולה שבפיתוח חלופות מעט פחות פרטיות ומעט יותר משתפות, קרי חלופות המציעות שירות דומה מספיק לאמצעי התחבורה הפרטית המסורתיים, תוך שיתוף של נוסעים נוספים, טמון פוטנציאל ממשי להקלה על הגודש. חלופות כאלה מוצעות על ידי חברות תחבורה משתפת.

מבין המודלים שנסקרו לעיל, נסיעה בצוותאית או בשירות תחבורה מרובת משתתפים על פי דרישה מקוונת דומה לנסיעה פרטית במספר מאפיינים, כגון משך הנסיעה, מרחק הליכה מיעדי המוצא והיעד, זמינות במועד הנסיעה הנדרש ועוד. בהתאם, נסיעה באמצעי תחבורה אלו צפויה במקרים רבים להחליף נסיעה פרטית בנסיעה משותפת עם אחרים, ולסייע בהפחתת הגודש.

צוותאיות יכולות להרים תרומה ממשית להפחתת הגודש הקיים בפרט בשעות הנסיעה המקובלות אל העבודה וממנה הביתה, הסובלות מעומס תחבורתי. במפקד האוכלוסין שערכה הלמ"ס ב-1995 נמצא כי 26% מהנסיעות לעבודה התבצעו בתחבורה ציבורית ו-58% ברכב פרטי. לעומת זאת, במפקד שהתקיים ב-2008 נמצא כי שיעור הנסיעות לעבודה בתחבורה ציבורית ירד ל-21% ואילו שיעור הנסיעות לעבודה ברכב פרטי עלה ל-67%.<sup>28</sup> מטבע הדברים, נסיעות שגרתיות לעבודה וממנה מתאימות במיוחד לצוותאיות, ומכאן ברי כי הרחבת שירות זה עשויה לתרום להפחתת העומס בכבישים. על רקע זה, תמוה שלא נעשה מאמץ גדול יותר לתמוך בפיתוח שירותי צוותאיות, ושלא מוסרים החסמים העומדים בפני הרחבת הפעילות שלהם, אשר יתוארו בהמשך.

באשר לתחבורה מרובת משתתפים על פי דרישה מקוונת, כפי שצוין לעיל, התיקון שנערך לאחרונה לפקודת התעבורה המאפשר נסיעה שיתופית במונית צפוי להגביר את ניצולת המוניות, וכך לחסוך נסיעות פרטיות לחלוטין במוניות מיוחדות או כלי רכב פרטיים. ואולם, כאמור לעיל, האפקטיביות של צעד זה מוגבלת, נוכח המגבלות החלות על כלי הרכב באמצעותם ניתן לתת את השירות (מוניות מורשות, שגודלן קטן מגודלו של זוטובוס). גם בהקשר זה נדרש להסיר חסמים המונעים שילוב אמצעי תחבורה כאמור במערך התחבורה. העובדה היא, כי בחלוף קרוב לשנה מעת שתוקן החוק לא נראה כי התיקון הביא לשינוי כלשהו בדפוסי הנסיעה במונית ולא נראה כי הנסיעה במונית שיתופית אומצה בשטח. גם בכך יש כדי ללמד כי התקון שנעשה לפקודת התעבורה אינו מספק.

### **תחבורה משתפת לנסיעה פרטית**

קשה הרבה יותר להעריך את ההשפעה על הגודש בכבישים שתהיה להרחבת היצע כלי הרכב המשמשים למתן שירותי תחבורה פרטית על פי דרישה. אחת הטענות המרכזיות הנשמעות מצד גורמים המתנגדים להכנסת אמצעי תחבורה משתפת, היא הטענה שתחבורה משתפת תגביר את הגודש בכבישים. ייאמר כבר כעת, כי לא נמצא מחקר מבוסס התומך בעמדה זאת.

מהאמור בפרק 4 עולה כי אמצעי התחבורה המשתפת לנסיעה פרטית, דהיינו אמצעי תחבורה פרטית על פי דרישה מקוונת, קרובים יותר במאפייניהם לאמצעי התחבורה הפרטית, דהיינו לנהיגה עצמית ברכב פרטי

<sup>28</sup> מאז 2008 לא נערך מפקד אוכלוסין נוסף, כך שאין נתון עדכני יותר לגבי התפלגות הנסיעות לעבודה באמצעי תחבורה שונים.



ולנסיעה במונית מסורתית. בהתאם, פתיחת הפתח להטמעתם של שירותי תחבורה משתפת לנסיעה פרטית עשויה להפחית את השימוש ברכבים פרטיים.

השפעה נוספת נוגעת לתנועה של רכבים פרטיים הנוסעים בכבישים למטרת איתור חניה בסמוך לנקודת היעד. אותם כלי רכב התרים אחר מקומות חנייה פנויים תורמים תרומה ניכרת לגודש בכבישים, לפחות בחלק מהמקומות. לעומת זאת, ככלל, שירותי תחבורה על פי דרישה מביאים את הנוסע "מדלת לדלת", ללא צורך באיתור מקום חניה. ככל שיותר נוסעים ייטו להעדיף אמצעי תחבורה על פי דרישה ולנטוש את הרכב הפרטי שלהם, כך יפחת היקף הנסועה שתכליתה איתור מקומות חניה, ובהתאם צפויה הקלה מסוימת בגודש. לצד ההקלה הצפויה בגודש כתוצאה מהפחתת הזמן המוקדש לחיפוש חניה, ייתכן גם קיטון בכמות השטח המוקצה לטובת חניה, שיוכל לשמש לצרכים מגוונים.

במחקר שנערך בסן פרנסיסקו<sup>29</sup> והתבסס, בין השאר, על סקר שנערך בקרב 380 משתמשי תחבורה משתפת לנסיעה פרטית, נמצא כי עבור כ-56% מהמשיבים, התחליפים הקרובים ביותר לנסיעה באמצעים אלו היו נהיגה עצמית ברכב פרטי שבעלותם או שימוש באמצעי תחבורה פרטיים אחרים (מונית, רכב להשכרה לטווח קצר וכדו'), בעוד שכ-33% השיבו כי ישתמשו בתחבורה ציבורית. בנוסף נמצא כי בקרב המשתמשים באמצעי תחבורה משתפת לנסיעה פרטית, שיעור הבעלות על רכב היה נמוך יותר מאשר שיעור הבעלות על רכב שנמצא בסקר שערכה עיריית סן פרנסיסקו בקרב ציבור הנוסעים במונית, אם כי החוקרים מציינים שייתכן שהפער נובע מהמאפיינים השונים של מדגם המשיבים לסקרים.<sup>30</sup>

ממצאים דומים עולים במסמך שמבוסס על סקר רחב היקף שנערך בקרב למעלה מ-4,500 משתמשי אמצעי תחבורה מגוונים, שהתבצע בשבע ערים בארה"ב, שפרסם ארגון התחבורה הציבורית האמריקני (American Public Transportation Association) במרץ 2016.<sup>31</sup> מהסקר עולה כי מקרב משתמשים ששירות התחבורה העיקרי שבו נעזרו היה נסיעה בתחבורה על פי דרישה מקוונת, כ-45% הצהירו כי בהעדר אפשרות זו הם ייסעו באמצעות רכב פרטי או במיזמי שיתוף רכבים.<sup>32</sup> 15% בלבד מקרב הנשאלים מקבוצה זו הצהירו שבהיעדר תחבורה על פי דרישה מקוונת הם יבצעו את הנסיעה באמצעות אוטובוס ציבורי או רכבת.

יחד עם זאת, בתיאוריה, הגברת התחרות, שצפויה להוביל להפחתת מחירי התחבורה הפרטית ולשיפור השירות, עשויה להביא לכך שיותר נוסעים יראו בשירותים אלה תחליף קרוב לשירותי התחבורה הציבורית. בהתאם, עולה חשש שההעדפה של נוסעים מסוימים לצרוך שירותי תחבורה פרטית, במקום לנסוע בתחבורה הציבורית, תוביל להחמרת הגודש בכבישים.

ואולם לצד זאת, במקרים רבים מתקיימים יחסי השלמה בין שירותי תחבורה על פי דרישה לתחבורה הציבורית. בהתאם, יש גם טעם לסבור שהגברת התחרות בענף התחבורה הפרטית תביא דווקא להגברת השימוש בתחבורה ציבורית. טלו לדוגמה תושבת נהריה המבקשת להגיע לפגישת עבודה בבניין משרדים בתל-אביב. העדפותיה האישיות מובילות אותה להתלבט בין שתי אפשרויות: נסיעה בכלי הרכב הפרטי שלה מפתח ביתה עד לבניין המשרדים, או נסיעה פרטית בכלי הרכב שלה או במונית מיוחדת לתחנת הרכבת

Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R., & Shaheen, S. (2016). Just a better taxi? A survey-based comparison of <sup>29</sup> taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco. *Transport Policy*, 45, 168-178 ("Rayle et al."). (להלן: "Rayle et al.")

<sup>30</sup> ראו שם, עמ' 171, הסבר לגבי הסקרים שנערכו, וכן בעמ' 176 לעניין הבעלות על הרכב.

<sup>31</sup> <https://www.apta.com/resources/reportsandpublications/Documents/APTA-Shared-Mobility.pdf> (להלן: "APTA"), עמ' 16.

<sup>32</sup> מיזמים אלו הם מיזמים המאפשרים השכרת רכב לטווח קצר (כגון לשעות ספורות), בהם נקודת האיסוף של הרכב אינה בהכרח הנקודה אליה יש להחזירו.

בנהריה, נסיעה משם ברכבת לתל-אביב ונסיעה במונית מיוחדת לבניין המשרדים. ברור שככל שנסיעה במונית מיוחדת במקטע הראשון והאחרון ("first and last mile") תהיה זולה ונוחה יותר, כך היא תיטה להשאיר את כלי הרכב הפרטי שלה בבית או בתחנת הרכבת בנהריה.

במסמך הנזכר לעיל שפרסם ארגון התחבורה הציבורית האמריקני הופיעה ההמלצה לחזק את הממשק שבין אמצעי תחבורה ציבורית לבין אמצעי תחבורה משתפת, לאור ההבנה שביכולת אמצעי התחבורה השונים לקיים יחסי השלמה ביניהם.<sup>33</sup> גם בישראל מתגבשת הבנה דומה, ותעיד על כך היוזמה שהשיקה לאחרונה רכבת ישראל, במסגרתה מוקצים 20 מקומות חניה בתחנת הרכבת בבנימינה עבור נהגים שיגיעו לתחנה מלווים בלפחות שני נוסעים בצוותאית.<sup>34</sup>

תימוכין להמלצות ארגון התחבורה הציבורית האמריקני וליוזמות דוגמת זו של רכבת ישראל ניתן למצוא במחקר אקונומטרי שהתפרסם לאחרונה, ובוחן במישרין האם השירותים שמציעה חברת Uber מקיימים יחסי השלמה או תחלופה עם שירותי התחבורה הציבורית.<sup>35</sup> המחקר מבוסס על מדגם רחב היקף הכולל 386 אזורים מטרופוליניים בארה"ב, וניתח את השינוי בהיקף השימוש בתחבורה הציבורית (במונחי כמות נסיעות) באזורים בהם החלה חברת Uber לפעול, בהשוואה לאזורים אליהם היא לא נכנסה. החוקרים הסיקו כי כניסת Uber לא משפיעה על היקף השימוש בתחבורה הציבורית, אך לאחר ש-Uber מתבססת באזור אליו היא נכנסה השימוש בתחבורה הציבורית עולה ב-1.4% במוצע.<sup>36</sup> ראיות לכך שאמצעי התחבורה המשתפת תורמים לשיפור השירות במקטע ה-first and last mile הצטברו גם בידיהם של החוקרים שערכו את המחקר לגבי סן-פרנסיסקו, אליו התייחסנו לעיל.<sup>37</sup>

קיימים מחקרים ספורים שהתמקדו במישרין גם בשאלת ההשפעה של אמצעי תחבורה משתפת על הגודש. במחקר שיזמה עיריית ניו יורק<sup>38</sup> נמצא כי שירותי תחבורה על פי דרישה מקוונת לא תרמו לגידול בגודש התנועה במנהטן במהלך השנים 2014-2015. זאת מאחר שנמצא כי מרבית הנסיעות בשירותים אלו החליפו נסיעות במונית ולא הביאו להגברת הנסועה הכוללת.

מאידך, מחקר מאוחר יותר, שפורסם בפברואר 2017 ובחן את המגמות השימוש במגוון אמצעי תחבורה משתפת בעיר ניו-יורק בין השנים 2013-2016 באמצעות הצגת נתונים סטטיסטיים לגבי מספר הנסיעות, הנוסעים והנסועה באמצעים אלו, מצא כי סך הנסועה (במונחי קילומטרים) שהתבצעה בתחבורה משתפת ב-2016 הגיע לכדי 3.5% מסך הנסועה בניו יורק, וכי אמצעים אלו הביאו להערכתו לגידול של 600 מיליון ק"מ בנסועה ברחבי העיר לעומת שנת 2013.<sup>39</sup> 352 מיליון ק"מ מתוכם התבצעו במנהטן ובשכונות הסמוכות אליה, ומהווים כ-7% מכלל הנסועה באזורים הללו, ולהערכת החוקר סביר שגידול בשיעור כזה בנסועה

<sup>33</sup> שם, עמ' 31.

<sup>34</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001128277>

<sup>35</sup> Hall, J. D., Palsson, C., & Price, J. (2017). Is Uber a substitute or complement to public transit? (קישור: [http://individual.utoronto.ca/jhall/documents/Uber\\_and\\_Public\\_Transit.pdf](http://individual.utoronto.ca/jhall/documents/Uber_and_Public_Transit.pdf)).

<sup>36</sup> ראו שם, עמ' 12-13. עם זאת, החוקרים מציינים כי יש שונות בהשפעה של כניסת Uber על אזורים בעלי מאפיינים דמוגרפיים ותחבורתיים שונים.

<sup>37</sup> לעיל, הערה 29. אמנם אין לכך אזכור מפורש במחקר, אך בראיון שהתקיים בעקבות המחקר אחת החוקרות ציינה כי נמצאות

בידיהם ראיות מסוימות לכך שאמצעי תחבורה משתפת תורמים לשיפור במקטעי ה-First and last mile. ראו כאן:

<http://m.sfgate.com/business/article/On-demand-services-top-S-F-taxi-in-arrival-5729347.php>

<sup>38</sup> <http://www1.nyc.gov/assets/operations/downloads/pdf/For-Hire-Vehicle-Transportation-Study.pdf>, עמ' 5. כמו כן מוזכר כי ייתכן וביכולת אמצעי תחבורה משתפת רבת משתתפים להביא להחמרת הגודש, אך הדבר לא נבחן במסגרת הדו"ח

שפרסמה העירייה.  
<sup>39</sup> Schaller, עמ' 11.

תורם להגברת גודש התנועה.<sup>40</sup> כאשר נבדק הפיזור של הגידול במספר הנסיעות במנהטן במהלך שעות היממה, נמצא כי חלק הארי של הגידול התרחש במהלך שעות אחר הצהריים (16:00-18:00) – השעות בהן נהגי מוניות נוהגים לבצע החלפת משמרת. להערכת החוקר, נסיעה באמצעי תחבורה משתפת למעשה נותנת מענה לריק (ואקום) שנוצר בעקבות הזמינות המוגבלת של מוניות בשעות אלו בעטיה של החלפת המשמרת.<sup>41</sup> כמו כן, מנתוני המיקום של מוצא הנסיעות עולה כי אמצעי התחבורה המשתפת הביאו להגברת הזמינות באזורים בהם זמינות המוניות הייתה נמוכה.<sup>42</sup>

באותו מחקר נמצא כי במהלך שנת 2016 חלה ירידה בשימוש באמצעי תחבורה ציבורית, בשונה משנים קודמות. לצד ירידה זו נרשמה עליה בשימוש בשירותי תחבורה על פי דרישה.<sup>43</sup> עם זאת, המחקר אינו כולל משתני בקרה שביכולתם לפקח על גורמים נוספים שעשויים לתרום לגידול בנסועה, כגון גידול האוכלוסייה או גידול במספר המועסקים בעיר. כמו כן, המחקר מכיר בכך שכתוצאה מהגידול בנסועה באמצעי תחבורה על פי דרישה חלה ירידה בנסועה ברכבים פרטיים, אך בהעדר נתונים לגבי הפחתה זו הוא מסתפק בהצעת אומדנים על פי הערכות שונות.<sup>44</sup> בנוסף, החוקר מציין כי ישנן מגבלות מידע שלא מאפשרות לבחון כמה מהנסיעות התבצעו בתחבורה על פי דרישה מרובת משתתפים (דוגמת שירות Via הפועל בעיר), ועל-כן סביר שהנתונים על הגידול בנסועה הכוללת מוטים כלפי מעלה. לבסוף מן הראוי לציין כי ההמלצה העיקרית של מחקר זה לצורך התמודדות עם הגודש היא להטיל אגרות גודש ייעודיות, לצד ניהול הכבישים כך שתינתן עדיפות לתחבורה ציבורית.<sup>45</sup>

תמונה מנוגדת עולה ממחקר אקונומטרי המבוסס על מדגם רחב היקף של 87 אזורים עירוניים ברחבי ארצות הברית ובחן פרמטרים שונים למדידת גודש. בפרט, המחקר בחן כיצד כניסת חברת Uber והשירותים השונים שהיא מפעילה השפיעה על גודש התנועה באזורים הללו באמצעות מדדי גודש שונים, לעומת אזורים אליהם החברה לא נכנסה.<sup>46</sup> החוקרים הגיעו למסקנה כי במוצע, כניסת Uber לאזור פעילות הביאה לירידה בגודש התנועה, ביחס לאזורים אליהם החברה לא נכנסה. בראיון שנערך עם החוקרים הם העריכו כי מאז 2011 נחסכו 66 מיליון שעות נסיעה הודות לשירותי אמצעי תחבורה משתפת ברחבי ארה"ב.<sup>47</sup> החוקרים הציעו מספר הסברים אפשריים לממצאיהם וביניהם הוצע כי אמצעי תחבורה משתפת תורמים להגדלת מקדם המילוי; להפחתת שיעורי הבעלות על רכבים פרטיים; להגברת השימוש במגוון אמצעי תחבורה שאינם רכב פרטי; ולניצול יעיל יותר של רכבים בהשוואה למוניות. כמו כן הוצע כי מנגנון התמחור המשתנה מביא להפחתת כמות הנסיעות המתבצעות באמצעי תחבורה בהם מנגנון זה קיים בשעות השיא.

הנה כי כן, פיתוח תחליפים יעילים, זמינים וזולים לנסיעה ברכב פרטי והגדלת היצע בתחום זה, לרבות על ידי הסרת חסמים אשר תסייע בהגדלה של מספר המוניות המורשות הפועלות בענף, עשויים בסופו של דבר להביא להקלה על הגודש, וזאת הגם שבחלק מהמקרים מדובר על הרחבת היצע אמצעי התחבורה הפרטית

<sup>40</sup> שם, עמ' 19-18.

<sup>41</sup> שם, עמ' 14.

<sup>42</sup> שם.

<sup>43</sup> שם, עמ' 18-17. המונח תחבורה על פי דרישה במחקר כולל גם מוניות צהובות וירוקות.

<sup>44</sup> שם, עמ' 32-31.

<sup>45</sup> שם, עמ' 23-22.

<sup>46</sup> Li, Z., Hong, Y., & Zhang, Z. (2017, January). An Empirical Analysis of On-demand Ride-sharing and Traffic Congestion. In Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences (קישור למחקר: <http://scholarspace.manoa.hawaii.edu/bitstream/10125/41152/1/paper0003.pdf>).

<sup>47</sup> ראו כאן: <https://asunow.asu.edu/20160928-discoveries-asu-team-first-prove-uber-eases-traffic-congestion>.

(הדומים או זהים למוניות מיוחדות). במבט רחב וארוך טווח אף יותר, הגברת התחרות בענף זה, ולצדה פיתוח מיזמי "שיתוף רכבים", המאפשרים לנהגים לשכור כלי רכב פרטיים לזמן קצר, עשויה אף להניא רוכשים פוטנציאליים מרכישה של כלי רכב פרטיים וכך לצמצם באופן כללי את השימוש ברכב פרטי. הדברים נכונים ביתר שאת ביחס לצרכנים המחזיקים רכב פרטי בעיקר על מנת להתנייד בשבתות וחגים יהודיים, בהם אין כמעט פעילות של תחבורה ציבורית.

יצוין כי ממצאים שהתקבלו במחקרים הממוקדים במקרה מבחן של עיר בודדת (כדוגמת המחקר שהתבצע בניו-יורק או בסן-פרנסיסקו) עשויים להיות לא רלוונטיים לצורך הסקת מסקנות לגבי ההשלכות של שילוב אמצעי תחבורה משתפת בכבישי ישראל. זאת משום שסביר שקיימים הבדלים משמעותיים בין ישראל לבין ערים אלו בכל הנוגע לדפוסי הביקוש ומאפייני היצע שירותי התחבורה השונים, שמקשים על היכולת לבצע השוואה אמינה.

לשם המחשה, מרבית הגידול בנסועה בניו-יורק מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת, שנבע מגידול האוכלוסייה והפעילות הכלכלית בעיר, בוצע במערכת התחבורה הציבורית. למעשה, מאז אמצע העשור הקודם מלוא הגידול בנסועה בעיר בוצע באמצעי תחבורה ציבורית.<sup>48</sup> כפי שניתן להסיק מהסקירה הקצרה לגבי מצב התחבורה הציבורית בישראל, המצב בישראל שונה. מחד, חל גידול של 38% בקילומטרז' הנסועה שמבצעים אוטובוסים בקוויים קבועים, ומספר הנוסעים ברכבת הכפיל עצמו פי ארבעה בין השנים 2000 ל-2015. מאידך, גידול גדול אף יותר נמצא בקילומטרז' הנסועה שמבצעים רכבים פרטיים, גידול אשר עומד על שיעור של 83% בתקופה זו.<sup>49</sup> מכאן שיש לנקוט זהירות בהסקה ממחקר המבוסס על עיר יחידה לגבי המצב בישראל, לאור מאפייני השימוש השונה באמצעי תחבורה ציבורית ופרטית.

מסקירה זו עולה כי עד כה לא נצבר מספיק ידע מחקרי שמצביע על כיוון ההשפעה המשוער של אמצעי תחבורה משתפת על גודש התנועה בישראל, אם כי נראה שיותר מחקרים שנעשו בעולם מצאו שתחבורה שיתופית מפחיתה את הגודש מאשר להיפך. אם כן, הטענה לפיה מתן אפשרות להפעלת אמצעי תחבורה משתפת צפויה להחריף את עומסי התנועה בכבישי ישראל אינה מבוססת.

לבסוף, נזכיר כי אין עוררין על התרומה של הגברת התחרות לרווחת הצרכן בהיבטים של מחירים, זמינות והיבטים אחרים של איכות השירות. בהינתן התרומה הברורה של התחבורה המשתפת בהקשרים אלה, גם חששות מסוימים מהאפשרות התאורטית של הגברת הגודש אינם מצדיקים הימנעות מפתיחת הענף לתחרות. באזורים בהם הוכנסו אמצעי תחבורה משתפת הם נחלו הצלחה ונמצאו לקוחות שהעדיפו את השימוש באמצעים אלה על פני החלופות שעמדו בפניהם. הצלחתה של התחבורה המשתפת במקומות בהם התאפשרה כניסתה מלמדת אף היא, כי יש בקרב הצרכנים ביקוש ונכונות לקלוט אמצעי תחבורה אלה.

## 6. הוראות האסדרה החוסמות את התחבורה המשתפת

האסדרה הנוהגת בישראל בתחום התחבורה חוסמת את הדרך להטמעת אמצעי תחבורה משתפת, ולהגדלת היצע ההסעות על פי דרישה, על היתרונות הנלווים לכך. נדון תחילה בחסמים המרכזיים המגבילים את

<sup>48</sup> Schaller, עמ' 17.

<sup>49</sup> שנתון סטטיסטי לישראל 2016, פרק 19. לוח 2 כולל את הנתונים לגבי אוטובוסים בקוויים קבועים ורכבות, ולוח 4 את הנתונים לגבי רכב פרטי. במהלך התקופה החלק היחסי של נסועת רכב פרטי מתוך סך הנסועה בכבישים עלה מ-62.5% ל-76.1%.

הכניסה לענף, ובהמשך בחלק מהמגבלות הקיימות על חופש הפעולה של השחקנים הפועלים כיום בענף המוניות.<sup>50</sup>

### האיסור על מתן שירותי הסעה בתשלום

ההוראה המרכזית המונעת הצעת שירותי תחבורה משתפת מהסוגים שפורטו לעיל (למעט ככל שהם מוצעים על ידי מוניות), היא הוראת תקנה 84א' לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961. תקנה זאת אוסרת על נהג לקבל תשלום כספי או תמורה אחרת עבור הסעה, אלא אם כן מדובר בכלי רכב המיועד להסעה בשכר

### רישיון להפעלת מונית ("מספר ירוק")

נוסף על הוראת תקנה 84א', המגבילה את התחרות במתן שירותי הסעה על פי דרישה למוניות בלבד, קיימות הוראות המתנות הפעלת מונית ברישיונות ייעודיים להפעלת מונית ולנהיגה בה (ראו סימנים ג' ו-ג1' לפקודת התעבורה [נוסח חדש]; תקנה 184 לתקנות התעבורה), עליהן נמנות גם הוראות בקשר לגובה אגרת הרישיון להפעלת מונית ("מספר ירוק") (ראו סעיף 14ה' לפקודת התעבורה), העומדת, נכון להיום, על סך של כ-242,000 ₪. ברי כי סכום כה גבוה מקים חסם כניסה משמעותי לענף ומפחית באופן ניכר את מספר השחקנים הפועלים בו. חסם זה רלוונטי, בין השאר, גם ב"שעות השיא" בהן יש ביקוש רב למוניות, אך היצע המוניות מוגבל ואינו נותן מענה לכלל הביקושים. בהעדר צורך במספר ירוק מתאפשרת גמישות רבה יותר בהיצע המוניות, וכך מתאפשרת להתאים את ההיצע לביקוש בכל רגע נתון, ובפרט ב"שעות השיא".

שילוב הוראות זה מגביל באופן משמעותי את התחרות. ראשית, כאמור, הוראות אלו יוצרות חסם כניסה משמעותי לענף בדמות אגרה גבוהה. שנית, על פיהן מותר רק למוניות להעניק שירותים מהסוגים עליהם עמדנו לעיל תמורת תשלום, והלכה למעשה, הן הופכות חלק ניכר משירותי ההסעה על פי דרישה לבלתי חוקיים. ברי כי פגיעתן בתחרות ובחופש העיסוק – הן של חברות המבקשות לכוון זירות תיווך בין נהגים ונוסעים, והן של נהגים המבקשים להציע שירותי הסעה בתשלום, קשה.

יודגש, הוראות אלה אינן בבחינת הוראות "על הנייר", והן נאכפות בפועל על ידי משרד התחבורה. כך, במהלך שנת 2016 החל לפעול באזור תל אביב שירות Uber Night, אשר תיווך בין נוסעים לנהגים המבקשים להגיע אל אזורי הביילוי ובחזרה בשעות הלילה. בגין פעילות זו הוגש על כתב אישום על ידי משרד התחבורה נגד אובר ישראל ומנהלה.

להשלמת התמונה נציין כי בנוסף לשירות Uber Night נוסף בשנת 2017 שירות Uber Day שפעל במשך כל שעות היום, גם הוא באזור תל אביב. ביום 27.11.2017 הוציא בית המשפט המחוזי בתל-אביב יפו צו מניעה כנגד מתן שירותים אלה לבקשת איגוד נהגי המוניות וחברת Gett, ובהסכמת אובר ישראל.

לכאורה, איום דומה של הגשת כתב אישום רובץ גם על חברות העוסקות בארגון צוותאיות.<sup>51</sup> זאת, על אף הפוטנציאל הגדול להפחתת גודש התנועה הגלום בצוותאיות, על אף שמשרד התחבורה מכיר ביתרון של מודל תחבורה זה, ועל אף שמשרדי הממשלה עצמם רקמו שיתוף פעולה עם חברת פיקאפליקיישן בע"מ,

<sup>50</sup> יצוין כי לאחרונה התפרסמו מספר מאמרים בכתבי עת מתחום המשפטים שמציעים אסדרה כוללת של הרגולציה על שחקנים בתחום התחבורה על פי דרישה. הכיוון המומלץ במאמרים אלו עולה בקנה אחד עם הניתוח וההמלצות לקמן. ראו לדוגמא: Speta, J. B. ; 2017; Wyman, K. M. (2017). Taxi Regulation in the Age of Uber. NYUJ Legis. & Pub. Pol'y, 20, 1 (2016). Southwest Airlines, MCI, and Now Uber: Lessons for Managing Competitive Entry into Taxi Markets. Transp. LJ, 43, 101.

<sup>51</sup> כך עולה מדבריו של נציג משרד התחבורה בדיון בוועדת המדע והטכנולוגיה בנושא, מתאריך 26.7.2016. ראו: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Science/Pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&ItemID=2006278>

מפעילת היישומון PickApp, לצורך ארגון צוותאיות עבור עובדי מדינה.<sup>52</sup> מבלי להביע עמדה בעניין פרשנותה של תקנה 84א, ניתן לומר שלכל הפחות קיים חוסר וודאות ביחס למצב המשפטי בדבר קבלת תמורה בגין החזר הוצאות נסיעה. גם אם נצא מנקודת הנחה כי תקנה 84א מאפשרת ארגון צוותאיות כנגד החזר הוצאות, גם אז נהג צוותאית המבקש תמורה הגבוהה מהשתתפות בהוצאות מפר את הוראות התקנה. דבר זה פוגע בהתרחבות הפעילות בתחום הצוותאיות.

על אף הפגיעה בתחרות ובחופש העיסוק, ועל אף שהסרת חסמים אלה מצויה על סדר היום הציבורי מזה תקופה, עמדתו העדכנית של משרד התחבורה באשר לצורך בהוראות אלה בעת הזאת אינה ידועה ואינה ברורה. ניתן לשער שמקורה של האסדרה בצורך להגדיר את אוכלוסיית המפוקחים במטרה להחיל עליהם את הוראות האסדרה, וכך להבטיח, בין היתר, את חובת השירות האוניברסאלי; את התקיימותו של משטר הפיקוח על המחירים; ואת ההתמודדות עם הגודש בכבישים, כפי שצוין לעיל. גם אם עדיין יש טעם להחלת הוראות כאמור על ענף המוניות, ניתן לתהות אם הטעמים שהצדיקו בעבר את החלתן רלוונטיים גם לאמצעי התחבורה המשתפת. נסביר.

באופן עקרוני, החלת חובת שירות אוניברסלי נועדה לטפל במקרים בהם נסיעות לאזורים מרוחקים לא קיבלו מענה מצד הנהגים, בשל אי כדאיות ההגעה לאותם אזורים בכלל, או בהשוואה להזמנות אחרות אשר ניצבות בפני הנהג באותה העת. המודל העסקי של החברות המציעות שירותי תחבורה על פי דרישה מקוונת דורש מהנהגים להיענות לרוב רובן של ההזמנות המתקבלות, כחלק מרמת השירות שהחברות מעניקות לנוסעיהן. נהג שנחזה כזמין במערכת אך בפועל דוחה הזמנות פעם אחר פעם, צפוי "להיענש" על כך באמצעות נקיטת סנקציות שונות כדוגמת הרחקתו הזמנית מהמערכת. מכאן שחובת מתן השירות, לצד הסנקציות הצפויות לנהגים המפרים אותה, מגבילה את יכולת הנהגים לברור נסיעות לפי כדאיותן. חובת השירות האוניברסלי מתבטאת גם במתן שירותים המותאמים לבעלי מוגבלויות. מתברר כי גם חברות תחבורה שיתופית מסוימות מציעות שירותי הסעה ייעודיים לבעלי מוגבלויות, באמצעות רכבים ייעודיים.

הנה כי כן, התמריץ של חברות התחבורה המשתפת לבנות מוניטין ולרכוש את אמון הנוסעים הוביל לקביעת כללי התנהגות שתוצאתם, הלכה למעשה, דומה להחלת משטר של חובת שירות אוניברסלי.<sup>53</sup>

באשר למשטר הפיקוח על המחירים, מטרתו העיקרית היא להתמודד עם כוח המיקוח העודף שהיה לנהגי המוניות עקב פערי מידע אפשריים בין נהג לנוסע: נוסע אשר עוצר מונית בקרן רחוב אינו מודע למחיר שידרוש ממנו הנהג לשלם, כמו גם מה המחיר הראוי לשלם, והוא אינו מודע לזמן שידרוש לו לשם מציאת מונית חלופית. מטעם זה המחוקק מצא לנכון להטיל פיקוח על מחיר הנסיעה במונית, זאת על אף שהמחיר המפוקח אינו מושפע מכוחות השוק ולכן אינו יכול לשמש לוויסות יעיל בין ביקוש להיצע ואף עלול ליצור עיוותים. אפשרות זאת של ניצול פערי המידע שבין נהג המונית ובין הנוסע כמעט ואינה קיימת באמצעי התחבורה המשתפת: טווח מחירי הנסיעה שקוף וידוע מראש ואינו נתון לגחמותיו של נהג מסוים. נוכח האמור, אחת ההצדקות המרכזיות שעמדו בבסיס החלת פיקוח על מחירים בענף המוניות אינה מתקיימת בכל הנוגע לאמצעי תחבורה על פי דרישה מקוונת. כאמור, מקורות שונים מלמדים שבמקומות שונים כניסה

<sup>52</sup> ראה בעמ' 12 מסמך של מכון המחקר והמידע של הכנסת מתאריך 20.9.2015, שהוכן לקראת דיון בנושא תחבורה משתפת בוועדת המדע והטכנולוגיה. המסמך מופיע בקישור זה: <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03720.pdf>.

<sup>53</sup> דברים אלה נתמכים גם בנתוני רשות התחרות הברזילאית, המלמדים על כך שחדירת UberX לעיר סאו-פאולו, הובילה למתן שירות לאזורים שמוניות לא נהגו לפקוד קודם לכן.

של שירותי תחבורה משתפת אכן הביאה לירידה במחירים ובזמן ההמתנה הממוצע ולזמינות גבוהה יותר של אמצעי התחבורה על פי דרישה.

לסיכום, ככל שמקור ההצדקה להגבלת הכניסה לענף הוא לצורך הגדרת אוכלוסיית המפוקחים מתוך מטרה להבטיח את קיום חובת השירות האוניברסאלי ואת משטר הפיקוח על המחירים, הרי שהתחבורה המשתפת נותנת מענה לצרכים אלה, ויכולה לדור בכפיפה אחת עם ענף המוניות המפוקח. בהתאם, טעם זה אינו מצדיק את החסם העומד בפני כניסת אמצעי התחבורה המשתפת והרחבת מגוון אמצעי התחבורה העומדים לרשות הצרכן.

### **תנאי הסף לנהיגה במונית**

נוסף על הדרישה לרישיון להפעלת מונית כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, נתייחס בקצרה גם לתנאי הסף לקבלת רישיון לנהיגה במונית (גיל 21 ומעלה; החזקה ברישיון נהיגה למשך שנתיים; 8 שנות לימוד; היעדר עבר פלילי או תעבורתי; בדיקות רפואיות; ומעבר של קורס; ראו תקנה 189(ד) לתקנות התעבורה). מקובל לטעון כי תנאי סף אלה נועדו לשמור על ביטחונם ובריאותם של הנוסעים.

חברות התחבורה המשתפת פועלות באופן דומה ואף עושות יותר מכך: הן קובעות תנאי סף לקבלת נהגים וכלי הרכב, כמו גם כללי התנהגות מחייבים, ובנוסף הן מפעילות מערך שמטרתו לאכוף את הכללים החלים על הנהגים, ומעודדות את הנוסעים לדרג את השירות שקיבלו מהם. הכל, נוכח התמריץ החזק שלהן לבנות מוניטין של שירות איכותי על מנת לזכות באמון הנוסעים. האמור כאן מלמד על היתרון של האסדרה העצמית, המבוססת על התמריצים הכלכליים של חברות התחבורה המשתפת. האסדרה העצמית גמישה יותר מהאסדרה הממשלתית, ויכולה לתת מענה לצרכים המשתנים תדיר; והיא יעילה יותר – המעקב אחר התנהלות המשתמשים ואכיפת כללי התנהגות מבוסס במידה רבה על אותן הטכנולוגיות המתקדמות המשמשות למתן השירות, כמו גם על השתתפות פעילה של ציבור המשתתפים.

### **הפגיעה בבעלי הרישיון הקיימים**

לבסוף נתייחס בקצרה לטענות בדבר הפגיעה בבעלי רישיון להפעלת מונית ("מספר ירוק"), אשר חלקם רכש את הזכות להפעיל מונית בעלות לא מבוטלת, ועלולים להיפגע מהגברת התחרות בתחום הפעילות שלהם. פגיעה כזאת, על פי הטענה, עלולה להתרחש גם אם יאפשרו כניסתם של אמצעי תחבורה משתפת וגם אם יפחיתו באופן משמעותי את חסמי הכניסה הקיימים היום לענף המוניות ובראשם האגרה הגבוהה הנגבית על ידי המדינה לצורך מתן מספר ירוק.

מניעת פגיעה בציבור זה אינה מצדיקה מניעת יתרוונת התחבורה המשתפת והסרת חסמי הכניסה לענף המוניות מכלל האוכלוסייה. לכל היותר, אם תימצא הצדקה לכך, ניתן לשקול לפצות קבוצה מובחנת זו, הגם שספק אם יש לה זכות קנויה לפיצוי כאמור.<sup>54</sup> מכל מקום, סקירה של הנעשה בעולם בהקשר זה, מעלה כי בחלק גדול מהמדינות סוגיית הפיצוי נשללה, או שהדיון בה טרם מוצה.<sup>55</sup> כן נמצא מספר קטן של מדינות שבהן הפיצוי שניתן היה חלקי.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> ראו למשל: [בגץ 6792/10 די.בי.אס שרותי לווין \(1998\) בע"מ נ' כנסת ישראל \(פורסם בנבו, 20.7.2014\)](#).

<sup>55</sup> ראו כאן לגבי צרפת: <http://www.thelocal.fr/20160405/france-mulls-fund-to-buy-back-taxi-licences>, וכאן לגבי מחוז מונטריאול שבקנדה: <http://montrealgazette.com/news/quebec/compensate-taxi-drivers-if-permits-are-abolished-coderre-tells-national-assembly-hearings>.

<sup>56</sup> ראו כאן לגבי New South Wales: <http://www.transport.nsw.gov.au/programs/point-to-point/industry-assistance>; שם ניתן פיצוי עבור שני רישיונות להפעלת מונית לכל היותר, כאשר גובה הפיצוי לא שיקף את שווי הרישיון במחוז זה (ראה



לעניין זה חשוב להבחין בין בעלי רישיון להפעלת מונית לבין נהגי מונית שאינם בעלי רישיון הפעלה, אשר ככלל נדרשים לשלם דמי שכירות חודשיים עבור הזכות לעשות שימוש במספר ירוק. בעוד שבעלי רישיון להפעלת מונית עלולים להיפגע כתוצאה מכניסת תחבורה משתפת עקב ירידת ערך המספר הירוק, ההשפעה על נהגי המוניות, שאינם בעלי מספר ירוק, אינה חד משמעית. נהג מונית אשר יבחר לעסוק בהסעת אחרים ברכב פרטי (שאינו מונית) יוכל לחסוך את העלות החודשית של שכירת מספר ירוק, או לשלם דמי שכירות מופחתים עבור אותו מספר ירוק. לצד זאת, כניסתה של התחבורה המשתפת עשויה בתורה להשפיע גם על הכנסתו של הנהג: מחד, כניסתה צפויה להגביר את התחרות ולהביא לירידה במחירי הנסיעות, ומאידך כניסתה עשויה להגדיל את סך הנסיעות שמתבצעות על-ידי הנהג על-ידי הגדלת הביקוש לנסיעות באמצעי תחבורה אלו.

## 7. סיכום והמלצות

כפי שהוסבר לעיל, הטמעת תחבורה משתפת צפויה להביא להגברת התחרות בתחום התחבורה, להוזלת עלויות ולהגדלת מגוון השירותים. בנוסף, היא עשויה גם לסייע במימוש אחד מיעדי המדיניות המרכזיים של משרד התחבורה – הפחתת הגודש בכבישים. עמדה התומכת בהתרתם של אמצעי תחבורה משתפת אינה ייחודית לרשות ההגבלים העסקיים. רשויות תחרות זרות ומספר גופים בינלאומיים הכירו בערך של הגברת התחרות והפחתת נטל האסדרה בתחום התחבורה.<sup>57</sup>

המסקנה המתבקשת היא כי יש להסיר את החסמים העומדים בפני הטמעת אמצעי תחבורה משתפת, ולהפחית במידה ניכרת את נטל האסדרה הקיים, עד למינימום ההכרחי. הותרת המצב על כנו עומדת, לכאורה, בניגוד להוראות סעיף 11 חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות. שינוי המצב, לעומת זאת, יעלה בקנה אחד גם עם החלטות הממשלה בעניין הפחתת נטל האסדרה הקיים.<sup>58</sup>

נוכח האמור, ממליצה רשות ההגבלים העסקיים כדלקמן:

- א. שמשד תחבורה יבהיר את מדיניותו לגבי התחבורה המשתפת על צורותיה השונות;
- ב. לתקן את תקנה 84א' כך שתאפשר הטמעת אמצעי תחבורה משתפת במערך התחבורה, בפרט אמצעי תחבורה רבי משתתפים על פי דרישה מקוונת וצוותאיות;
- ג. להפחית את חסמי הכניסה לענף המוניות, ובכלל זה את גובה אגרת הרישיון להפעלת מונית ואת תנאי הכשירות לקבלת רישיון לנהיגה במונית;

כאן: <http://www.transport.nsw.gov.au/sites/default/files/b2b/publications/point-to-point-transport-taskforce-report-to-minister.pdf>, עמ' 126). במחוז ויקטוריה הפיצוי הוגבל לארבעה רישיונות. ראו כאן: [http://economicdevelopment.vic.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/1409597/Taxi-hire-and-share-car-Support.pdf](http://economicdevelopment.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/1409597/Taxi-hire-and-share-car-Support.pdf).

<sup>57</sup> עמדות רשויות תחרות רבות נסקרות במסמך זה:

International Competition Network, Government Advocacy and Disruptive Innovations (2016), <http://icn2016.sg/sites/live.icn2016.site.gsi.sg/files/%5BDraft%5D%20ICN%202016%20Special%20Project%20Report%20on%20Government%20Advocacy%20and%20Disruptive%20Innovations.pdf>, p. 72-97;

כמו כן ראו את עמדת פורום התחבורה הבין לאומי במסמך זה:

International Transport Forum, App-Based Ride and Taxi Services: Principles for Regulation (2016), <http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/app-ride-taxi-regulation.pdf%20> החלטה 2118 של הממשלה ה-33 "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014).

<sup>58</sup>



- ד. לאפשר נסיעות שיתופיות במוניות בעלות מספר מושבים גדול;
- ה. להקים צוות משותף למשרדי התחבורה והאוצר ורשות ההגבלים העסקיים לצורך קידום הטמעת אמצעי תחבורה משתפת.

כאמור, אין לפסול את האפשרות להתחשב באינטרסים של בעלי "המספרים הירוקים" במכלול השיקולים הרלוונטיים במסגרת פתיחת הענף לתחרות חופשית. עם זאת, אסור שאינטרסים אלו ימנעו או יעכבו את שינוי מדיניות האסדרה הקיימת, לצורך פתיחה של ענף התחבורה לתחרות חופשית, והטמעה של טכנולוגיות מודרניות אשר מביאות איתן בבירור יעילות ורווחה משקית גדולה.

טוויטר