

## עדכון הרגולציה בענף המוניות

המלצות בדבר פתיחת השוק לתחרות מצד אפליקציות הסעות

מיכאל ריטוב וזאב קריל

**הדעות המופיעות בנייר זה הינן דעות המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדת משרד האוצר**

### תמצית הנייר

בשנים האחרונות, אפליקציות להזמנות הסעות (כגון Uber, Lyft ו-Taxify) נהנות מתפוצה עולמית הולכת ומתרחבת, כשהן מאתגרות את הרגולציה הקיימת בכל מקום אליו הן נכנסות. על רקע זה, בחנו את ענף המוניות בישראל, ואת האפשרות לפתוח את הענף לתחרות מצד אפליקציות ההסעות. המסמך סוקר את הרגולציה הקיימת בישראל, מסביר באיזה אופן חורגת פעילות האפליקציות ממנה, ודן ביתרונות ובחסרונות האפשריים של פתיחת השוק לפעילות האפליקציות. כפי שנדון במסמך, התועלות העיקריות מפעילות האפליקציות ושינוי מבנה הרגולציה המסורתית נובעות מהתמחור הדינמי המאפשר התאמה טובה יותר בין ביקוש להיצע, והגמישות שתיווצר לנהגים ביחס לשעות העבודה שלהם, באופן המאפשר את הגדלת היצע הנהגים. מנגד, חשש עיקרי מפתיחת השוק נוגע להגדלת הגודש בכבישים, בפרט ככל ששימוש באפליקציות יבוא על חשבון נסיעה בתחבורה ציבורית; חששות נוספים נוגעים לאפשרות שפעילות האפליקציות תוביל להכנסה שעתית נמוכה לנהגים, וכן לאפשרות מונופוליזציה של השוק כתוצאה מיתרונות לגדול.

המסקנה העולה מהניתוח היא כי פתיחת השוק לתחרות ושינוי הרגולציה הנוכחית תוביל לתועלות כלכליות לצרכנים, ומומלץ לבצעה. לצד הפתיחה מוצעות דרכים להתמודדות עם החששות המוצגים. בהתייחס לנושא עלויות הגודש, מוצע להטיל מס גודש על נסיעות האפליקציות, על מנת להבטיח שיתבצעו רק נסיעות אשר התועלת שלהן לנוסע עולה על העלות שהן מטילות על יתר המשתמשים בכביש. בנוגע לחששות ביחס להכנסת הנהגים ולמונופוליזציה של השוק – ההמלצה היא שבמקביל לפתיחת הענף לתחרות יש לחייב איסוף ופרסום מכלול נתונים רלוונטיים לניתוח שתי הסוגיות, על מנת לאפשר התערבות רגולטורית במידה שיזוהו בפועל בעיות המצדיקות התערבות. לבסוף, המסמך מציג נתונים רלוונטיים בנוגע להשפעה האפשרית של פתיחת השוק לתחרות על נהגי המוניות הקיימים ובעלי הזכות להפעלת מונית ("מספר ירוק") – נתונים אשר יוכלו לסייע בגיבוש המדיניות בנושא.

מסמך זה עוסק ברגולציה בענף המוניות בישראל, ובאפשרות לפתוח את השוק לתחרות מצד אפליקציות להזמנת הסעות (כגון Uber, Lyft ו-Taxify), אשר בשנים האחרונות נהנות מתפוצה עולמית נרחבת ומאתגרות את הרגולציה הקיימת. המסמך מורכב מ-6 סעיפים:

סעיף (1) יציג את עיקרי הרגולציה הקיימת בישראל;

סעיף (2) יציג את המאפיינים העיקריים של אפליקציות ההסעות;

סעיף (3) יציג את התועלות לציבור משתמשי שירותי ההסעות הפרטיות מפתחת השוק;

סעיף (4) ידון בטענות העיקריות המופנות כנגד אפליקציות ההסעות ובחששות נוספים הנוגעים לפעילותן, ויציג אמצעים בהן ניתן להתמודד עם טענות וחששות אלו;

סעיף (5) יציג סיכום של המלצות המדיניות בנוגע לפתיחת שוק המוניות לתחרות מצד אפליקציות ההסעות;

סעיף (6) יציג התייחסות לנושא של השפעת פתיחת השוק על נהגי מוניות קיימים, ובעלי זכות ציבורית להפעלת מונית ("מספר ירוק").

## 1. הרגולציה הקיימת בענף המוניות בישראל

הרגולציה בענף המוניות כוללת ארבעה מרכיבים עיקריים, כמתואר להלן:

1. חובת קבלת רישיון להפעלת מונית ("מספר ירוק"). החוק בישראל קובע כי רק לתחבורה ציבורית – מוניות ואוטובוסים – מותר להסיע נוסעים בשכר<sup>1</sup>. על מנת להפעיל מונית נדרשת "זכות ציבורית", המוכרת יותר בשם "מספר ירוק". המספר הירוק מספק לבעלי זכות להפעיל מונית (אחת). זאת, בשעה שאין כל חובה כי בעל המספר הירוק יהיה נהג מונית בעצמו, ואכן בעלי מספרים ירוקים רבים אינם עובדים כנהגי מוניות, אלא משכירים את המספר הירוק לאחרים, וישנם כאלו המחזיקים למעלה ממספר אחד<sup>2</sup>. בעבר, הקצאת המספרים הירוקים התבצעה בדרכים שונות (כגון חלוקה על פי עמידה בקריטריונים, הגרלה ועוד), אך החל משנת 1998 המנגנון להקצאתם הוא מכירה על ידי משרד התחבורה במחיר הקבוע על פי החוק<sup>3</sup>, והעומד כיום על כ-245,000 ₪ – כלומר, כל מי שמעוניין בכך יכול לרכוש ממשרד התחבורה מספר ירוק במחיר זה. המספר הירוק ניתן להעברה, ולפיכך קיים גם שוק "ייד שניה" פעיל למסחר במספרים הירוקים (שם מחירם מעט נמוך ממחיר הרכישה ממשרד התחבורה). כיום עומד סך מספר המספרים הירוקים במשק על כ-23,000 (כלומר – זהו מספר המוניות הפעילות<sup>4</sup>), כאשר מספר המספרים הירוקים הנמכרים על ידי משרד התחבורה משתנה משנה לשנה על פי הביקוש, ובשנים האחרונות עומד על כמה מאות בשנה<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> תקנה 84 לתקנות התעבורה.

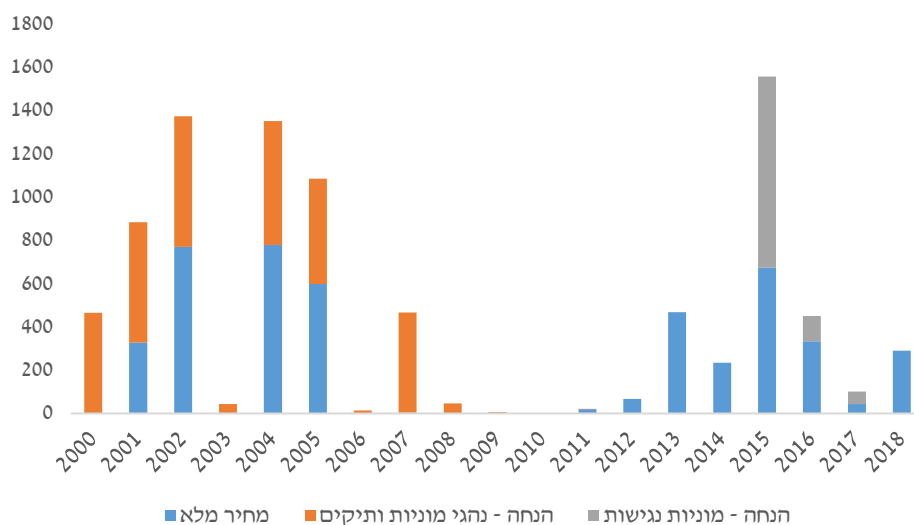
<sup>2</sup> כ-80% מבעלי המספרים מחזיקים במספר אחד בלבד, וכ-15% מחזיקים בין 2-3 מספרים.

<sup>3</sup> סעיף 14 לפקודת התעבורה.

<sup>4</sup> לא כולל מוניות שירות ומוניות נגישות המופעלות בידי תאגיד.

<sup>5</sup> לא כולל מוניות נגישות המופעלות בידי תאגיד.

## תרשים 1: מכירת רישיונות הפעלת מונית (מספר ירוק) ע"י משרד התחבורה, 2000-2017



\* עד 2007 נמכרו מספרים ירוקים בהנחה לנהגי מוניות בעלי ותק מסוים; בשנים האחרונות נמכרו מספרים ירוקים בהנחה לתאגידי המפעילים מוניות נגישות לבעלי מוגבלויות.  
מקור: משרד התחבורה

המנגנון של המספר הירוק מהווה חסם בפועל למספר המוניות הפעילות, אם כי כיום, בניגוד למצב בעבר, זהו איננו חסם קשיח, וניתן, כאמור, לרכוש מספרים ירוקים ללא הגבלה. במדינות רבות מכונים המספרים הירוקים 'מדליונים', כאשר ההצדקה ההיסטורית לחסם זה על מספר המוניות בשוק נגעה לרוב לרצון למנוע תחרות 'מוגזמת', אשר עלולה לכאורה לפגוע באיכות השירות, הכנסות בעלי המוניות ו/או הנהגים, וליצור גודש בכבישים. דיון בשיקולים אלו יוצג בהרחבה בהמשך המסמך.

2. פיקוח על מחירי הנסיעה ("מונה"). מחיר הנסיעה במונית מפוקח ונקבע על ידי הוועדה לפיקוח המחירים, כשהמחיר לנסיעה ספציפית מחושב באמצעות מונה סטנדרטי המותקן בכל מונית. כלומר, המחיר איננו נקבע בשוק חופשי בהתאם להסכמה בין המוכר (הנהג) לקונה (הנוסע), אלא על ידי הרגולטור. המחיר נקבע כך שנועד לאפשר כיסוי עלויות הפעלת המונית, ובכלל זה הכנסה "ראויה" לנהג. מהותו של מנגנון זה לוודא כי נהג המונית איננו מנצל את "כוח השוק" שיש לו – בסיטואציה בה הנוסע איננו יכול להשוות מחירים בקלות, ולעתים אף איננו יודע מתי צפויה להגיע לאזור מונית נוספת (כלומר איננו מסוגל להעריך את עלות ההמתנה), ועל מנת להתגבר על מצב שבו מחסור במוניות (הנובע מחסמי כניסה לשוק) מביא להאמרת מחירים.

ברבות מהמדינות/ערים הרגולטור קבע כי שירותי נסיעה במונית צריכים להינתן לכל, ללא הבדלי תעריפים בין מיקומים גיאוגרפיים ו/או זמנים ביום. זאת גם אם הדבר מביא לסבסוד צולב בין הנסיעות/נוסעים. בישראל המחיר המפוקח לנסיעה במונית (מחיר מירבי) זהה בכל הארץ, אם כי ייתכן שבערים מסוימות, ובעיקר בפריפריה, המחיר בפועל (הנקבע כתוצאה של מיקוח בין הנהג ללקוח) נמוך יותר. מנגד, התעריף המפוקח שונה בין שעות היממה, אולם בצורה גסה יחסית שלא דווקא משקפת במדויק את הביקוש וההיצע.

3. הסמכת נהגים. החוק מחייב מי שמעוניין לעבוד כנהג מונית להחזיק ברישיון נהיגה מתאים (רישיון D1 – המאפשר נהיגה ברכב שמשקלו עד 5,000 ק"ג והסעה של עד 16 נוסעים). התנאים להוצאת הרישיון כוללים, מלבד מבחן מעשי (טסט), קורס נהיגה ברכב ציבורי מטעם משרד התחבורה בהיקף של כ-150 שעות לימוד; תעודת יושר מטעם המשטרה (מי שיש לו עבר פלילי איננו יכול על פי חוק לעבוד כנהג מונית), בדיקות בריאות וראיה. בנוסף, תנאים מקדימים הינם גיל 21 ומעלה, שנתיים וותק ברישיון B או C, וכן 8 שנות לימוד לפחות (פירוט התהליך המלא להסמכת נהג מונית בנספח ב'). ניתן להעריך את העלות הישירה של עמידה בתנאים אלו בכ-4,000-6,000 ₪ (עלות הקורס לנהיגה ברכב ציבורי, אגרות הבדיקות הרפואיות, המבחן המעשי ומספר שיעורי נהיגה). בנוסף, לדרישות עלות משמעותית גם במונחי זמן, של כ-150-200 שעות (שעות הקורס והסדרת יתר הדרישות); לפי עלות זמן של 40 ₪ לשעה (בהנחה שהשכר של מרבית הפונים לאפיק זה נמוך יחסית), מדובר בעלות זמן של כ-8,000-6,000 ₪. כלומר, סה"כ עלות ההסמכה, הלוקחת בחשבון את עלות הזמן, היא בסדר גודל של 10-15 אלפי ₪. מטרת הדרישות להבטיח כי הנהגים אינם מהווים סכנה לציבור הנוסעים, ומסוגלים לספק רף מסוים של שירות. זאת, בין היתר, לאור הקושי של הנוסע לבחור מראש את נהג המונית, באופן שעלול להביא לכך שהתמריץ של נהגי המוניות לספק שירות איכותי הוא מוגבל.

4. הטבות מס ותנועה בנת"צים. ישנן שתי הטבות מס משמעותיות המשפיעות על ענף המוניות: פטור ממס קנייה עבור מכוניות חדשות אשר מיועדות לשמש כמוניות, וכן החזר חלקי עבור מס הבלו ברכישות סולר. הטבות אלו באות לידי ביטוי גם במחירים המפוקחים (כלומר, המחירים המפוקחים נמוכים יותר מאשר אילו היו נקבעים במצב בו לא היו קיימות הטבות אלה). יצוין שהחזרים עבור הסולר צפויים להתבטל בהדרגה בשנים הקרובות. בנוסף, כיום למוניות מוקנית הזכות לנסוע בנתיבי תחבורה ציבורית, וזאת למרות שמרבית הנסיעות במונית כוללות נוסע יחיד ואינן מהוות נסיעה משלימה לתחבורה ציבורית, ועל כן אינן תורמות להפחתת הגודש.

בסעיף הבא נציג את אופן פעילותן של אפליקציות ההסעות, כדוגמת אובר (Uber), ליפט (Lyft) וטקסיפיי (Taxify), היתרונות הגלומים בהן עבור הצרכנים, וכיצד דרך פעילותן חורגת מזו המוגדרת על ידי הרגולציה המסורתית של ענף המוניות. זאת תוך התמקדות בשני המרכיבים הראשונים של הרגולציה – המספר הירוק והמונה – אשר למעשה מגדירים את אופן התנהלות הענף, ומבחינים אותו בצורה ברורה מענף המתנהל באופן חופשי ותחרותי, ושעה שאלמנטים דומים קיימים ברגולציה המסורתית של ענף המוניות במדינות רבות בעולם.

## 2. אפליקציות ההסעות – מאפיינים עיקריים וחריגה מהרגולציה המסורתית

בשנים האחרונות החלו לפעול במקומות רבים בעולם אפליקציות המספקות שירותים בתחום ההסעות הפרטיות – כלומר, נסיעה בה רכב פרטי מגיע לאסוף את הנוסע ממקום שנקבע על ידי הנוסע, ומסיעו ליעד שנקבע אף הוא על ידי הנוסע. המוכרת שבאפליקציות (והגדולה ביותר מבחינה היקף הכנסותיה העולמיות) היא אובר האמריקנית (Uber).

### 2.1 מאפייני אפליקציות ההסעות

המודל המקובל בו פועלות מרבית האפליקציות כולל את המרכיבים הבאים:

- הלקוח משתמש באפליקציה על מנת להזמין נסיעה. בעת ההזמנה הוא מקבל מהאפליקציה הצעת מחיר (לרוב מוצגת בטווח – כאשר המחיר הסופי נקבע כתלות בתנאי הנסיעה בפועל), ואז יכול לקבל את ההצעה או לדחות אותה. הצעת המחיר נקבעת על ידי האפליקציה, ופעמים רבות עשויה לכלול מרכיב המשקף את היחס בין הביקוש לנסיעות להיצע הנהגים בזמן ובמקום הספציפיים – כך שהמחיר גבוה יותר ככל שהביקוש גבוה יותר ביחס להיצע, ולהפך.
- הנהגים הם פרטים שהחליטו שהם מעוניינים לספק שירותי הסעה באמצעות האפליקציה. במקומות מסוימים הם נדרשים להוציא לשם כך רישיון, ובמקומות אחרים הם עובדים ללא פיקוח מיוחד. הנהג מקבל מהאפליקציה הזמנה לנסיעה (הכוללת לרוב את נקודת האיסוף והצעת המחיר), והוא יכול לאשר או לדחות אותה. הנהג עצמו איננו יכול להשפיע על גובה הצעת המחיר. עבור כל הזמנה, האפליקציה גובה שיעור מסוים (בארה"ב למשל נראה כי השיעור הוא לרוב בטווח של 25%-30% ממחיר הנסיעה<sup>6</sup>). כל הסדרי התשלום מתבצעים דרך האפליקציה, והיא שמעבירה בסופו של דבר את התשלום לנהג.
- הנהג הוא הבעלים של הרכב, והאחראי הבלעדי לתחזוקה שלו. הרכב איננו מוגדר כמונית – ועל כן גם לא נדרש 'מדליון' להפעלת השירות.
- הנהגים משתמשים באפליקציה רק בזמן בו הם מעוניינים בכך – הם אינם נדרשים לעבוד בהיקף משרה מסוים, והנתונים מעידים על כך כי אכן שיעור משמעותי מהנהגים עובדים בהיקפי משרה מצומצמים.
- בתום כל נסיעה יכול הלקוח לדרג את טיב השירות שקיבל מהנהג; מידע זה מוצג באפליקציה למשתמשים אחרים והדירוג יכול להשפיע על ההזמנות שכל נהג מקבל, באמצעות העדפות המשתמשים (אשר רואים את הדירוג של הנהג בטרם מבצעים את ההזמנה), וכן לעתים דרך האפליקציה עצמה, אשר יכולה לבחור לתת עדיפות לנהגים בעלי דירוג גבוה יותר.

<sup>6</sup> אך במקביל החברות לעתים גם משלמות בונוסים שונים לנהגים, כגון על עבודה רצופה במשך מספר שעות.

מתוך כל זאת, עולות שתי נקודות מרכזיות בהן האפליקציות חורגות מהרגולציה המסורתית – ראשית, מספר הרכבים המשמשים כמוניות (רכבים להסעות פרטיות) איננו מוגבל, באופן שמביא להרחבה גדולה של תחום ההסעות הפרטיות; שנית, מחירי הנסיעות אינם מפקחים, אלא נקבעים באמצעות הצעת המחיר שמציעה האפליקציה ואישורה על ידי המשתמש. על אף שמבחינה תיאורטית שני המאפיינים אינם תלויים בהתפתחויות הטכנולוגיות הנוגעות לשימוש בטלפונים חכמים, נראה כי בפועל ענף ההסעות הלא-מסורתי היה מתקשה להתפתח בהעדרן – שכן הפשטות והקלות בהן נהגים ונוסעים יכולים למצוא זה את זה, תוך קבלת הצעת מחיר מיידית – הם מהותיים להתפתחות הענף.

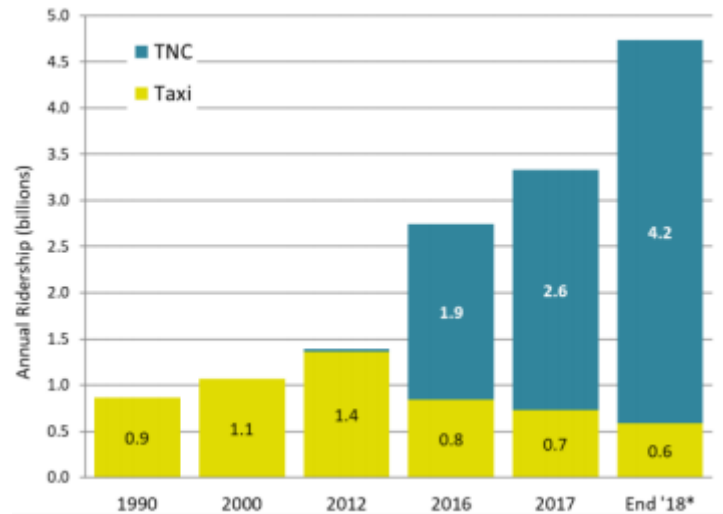
## 2.2 מידת החדירה של אפליקציות ההסעות

מרבית הנתונים הקיימים על שוק אפליקציות ההסעות הם מארה"ב. שם אפליקציות ההסעות הביאו לגידול ניכר בכמות ההסעות בתשלום, במקביל לירידה במספר הנסיעות במונית. תרשים 2 מציג אומדן שנערך על ידי חברת הייעוץ SCHALLER לשינוי בהיקפי הנסיעות בתשלום. לצורך התחשיב החברה הסתמכה על נתוני Lyft והערכות לגבי נתח השוק של החברה, דוח מקיף על היקף הנסיעות במוניות ב-2012, והתאמות לדוח על פי נתונים רשמיים של הערים בהן פועלות המוניות – במידה וישנן – וסיקורים תקשורתיים במידה ולא קיימים נתונים רשמיים. בתרשים ניכרת מגמת הצמיחה במספר הנסיעות בתשלום – עלייה של 241 אחוזים בשש השנים האחרונות, כשבמקביל מספר הנסיעות במוניות המסורתיות ירד בכ- 57%.

רוב העלייה בשימוש באפליקציות ההסעות התרחשה ב-9 המטרופולינים הגדולים בארה"ב, כשבכולם (מלבד ניו יורק) השימוש באפליקציות הפך לאופציה השכיחה להזמנת שירות הסעה. כ-90% מהנסיעות בתשלום באותם מטרופולינים מתבצעים בדרך זו. עם זאת, נסיעה במונית נותרה האופציה השכיחה באיזורים כפריים ובקרב משתמשים בעלי מוגבלויות.

## תרשים 2: מיליארדי נסיעות בתשלום במוניות ואפליקציות הסעות (כולל נסיעות בטרנזיטים),

### ארה"ב



מקור: [SCHALLER CONSULTING](#).

יודגש כאמור כי מדובר בנתונים מארה"ב, כאשר קיימות אינדיקציות שבמקומות אחרים אליהן נכנסו אפליקציות ההסעות לא נרשמה ירידה בהיקף דומה בשוק המוניות המסורתיות.

### 3. תועלות לצרכנים ולמשק

#### 3.1 תועלות לצרכנים

בסעיף זה נדון בתועלות הצרכניות הנובעות מכניסת אפליקציות ההסעות, באופן כללי ותוך התייחסות למאפיינים ספציפיים בשוק המוניות בארץ. בהמשך הפרק יוצגו גם תועלות נוספות – בהקשרים של שוק העבודה, פתיחות להתפתחויות טכנולוגיות, ענף התיירות, וצמצום השימוש במזומן.

ככלל, התועלות הצרכניות נובעות מההיבטים הבאים:

- הגדלת היצע הנהגים והרכבים המשמשים להסעות פרטיות בעקבות פתיחת השוק. בכך גדלה זמינות ההסעות, וזמני המתנה מצטמצמים. עם זאת, בהקשר הישראלי, יש לשים לב ששוק המוניות כבר עתה פתוח יחסית, כאשר ניתן לרכוש מספרים ירוקים חדשים ממשד התחבורה במחיר הקבוע לפי חוק; זאת בניגוד למצב במקומות רבים בעולם, בהם קיימת מכסה מוגבלת של מדליונים. לכן, ייתכן שההשפעה של עניין זה בארץ תהיה פחותה מאשר במקומות אחרים. אמנם גם בארץ הדרישה למספר ירוק מהווה חסם מסוים להתפתחות השוק, באשר היא מייקרת את הנסיעה במונית, ואולם, העלות המיוחסת לשכירת מספר ירוק עומדת על כ-6.5% בלבד מסך מחיר הנסיעה במונית, ולכן ההשפעה של ביטול עלות זאת לא בהכרח תהיה גדולה. ככל שבמסגרת פתיחת השוק לתחרות יוחלט להטיל מס גודש על הנסיעה בהסעות אפליקציות (ראו דיון נרחב בהמשך המסמך), הרי שעניין זה צפוי עוד להגביל את

הגידול בשוק המוניות מעצם פתיחתו, שכן מס הגודש "יחליף" את רכיב המספר הירוק, כך שלא בהכרח תהיה ירידת מחיר מעצם פתיחת השוק לתחרות.

- הגדלת היצע ההסעות הפרטיות וצמצום זמני ההמתנה עקב הגמישות המתאפשרת לנהגים לעבוד בתקופות ובשעות המתאימות להם. אחד המאפיינים הבולטים של אפליקציות ההסעות הוא שהן מאפשרות לנהגים לעבוד כנהגים ללא מחויבות מראש לשעות עבודה מסוימות, או לתקופת עבודה ממושכת. ואכן, הנתונים מעידים על כך כי רבים מהנהגים עובדים במשך מספר מצומצם של שעות בשבוע. זאת לעומת המוניות מסורתיות, שם העלויות הקבועות המשמעותיות (אחזקת מספר ירוק, עלויות הביטוח הקבועות וכן עלות במונחי זמן של התקנת מונה) מגבילות את היכולת לעבוד רק בשעות השיא, וזאת בשל הצורך לכסות עלויות אלו על ידי עבודה בשעות רבות; גם האפשרות של נהג לעבוד מספר שעות מצומצם תוך שימוש במונית/מספר ירוק של אחר היא מוגבלת, נוכח הצורך לתאם את העברת המונית הספציפית בפועל (המספר הירוק והמונה מיוחסים לרכב ספציפי ולבעל מספר ירוק ספציפי). כך, בפועל נראה כי כיום הרוב הגדול של נהגי המוניות עובדים משמרות מלאות ולמשך תקופה ממושכת. הקלות בכניסה ויציאה לשוק הנהגים המתאפשרת באפליקציות ההסעות צפויה להביא לפיכך לגידול בהיצע שירותי ההסעות (ולא רק מעצם הורדת הדרישה למספר ירוק, כפי שנדון לעיל), באופן שיביא לירידה בזמני ההמתנה, לרווחת הצרכנים. כאמור, סביר כי עיקר הגידול בהיצע יהיה בשעות בהן הביקוש עולה על היצע (וראו הדיון ביתרונות התמחור הדינמי להלן) – כלומר, היבט זה של פעילות האפליקציות יסייע בפרט בהתמודדות עם מצבים של עודף ביקוש, וכך גם יגביל את עליית המחירים בשעות אלה. להיבט זה עשויות להיות גם השלכות על שוק העבודה – חיוביות (אפשרויות עבודה חדשות, בפרט לאנשים המעוניינים לשלב בין העבודה כנהג מונית לעיסוקים אחרים) ושליליות (אפשרות לירידה בהכנסה השעתית הממוצעת) – כפי שידון בהמשך.

- מענה יעיל יותר לביקושים עקב תמחור דינמי המשקף שינויים בביקושים ובהיצעים ומאפשר איתות לשוק בנוגע לכדאיות פעילותן של מוניות בזמנים ומקומות שונים. כיום, התעריף המפוקח (מחיר המונה) אמנם שונה בין שעות היממה, אולם בצורה גסה יחסית שלא דווקא משקפת במדויק את הביקוש וההיצע. כלומר, בין אם בנקודת זמן ומקום מסוימת הביקוש למוניות עולה בהרבה על היצע המוניות הזמינות, ובין אם להפך – מחיר הנסיעה יהיה דומה. מצב זה איננו אופטימלי, שכן איננו מתמרץ את נהגי המוניות להגיע למקומות בהם הביקוש הוא גבוה (תמרוץ מסוים מתקיים מעצם העובדה שנצילות הנסיעה של הנהג גבוהה יותר במקומות בהם הביקוש גבוה, אך נראה שתמרוץ זה איננו מספק). לעומת זאת, תמחור דינמי המשקף את היחס בין ביקוש והיצע (מחיר גבוה יותר כאשר הביקוש עולה על ההיצע ולהפך) צפוי להביא להגדלת ההיצע במקומות בהם הביקוש גבוה או ההיצע נמוך, וכך לצמצום זמני ההמתנה במקומות אלו. כך למשל, אם באזור מסוים הביקוש עולה בהרבה על ההיצע, הדבר יתבטא בעליית מחירים באותו אזור – אשר תתמרץ גם נהגים רחוקים להגיע לאזור זה וכך לענות על הביקושים.



בהקשר זה יש לשים לב כי בעת צריכת שירותי הסעה פרטית ישנם למעשה שני מחירים שהצרכן משלם – הראשון הוא התשלום לנהג, והשני הוא מחיר המשקף את זמן ההמתנה; כך שגם אם מחיר הנסיעה יקר יותר, בהחלט ייתכן שמצבו של הצרכן משתפר, עקב קיצור זמן ההמתנה להסעה. כלומר, בשקלול קיצור זמן ההמתנה (המחיר הכולל של נסיעה) סביר והתמחור הדינמי יביא לכך שסך העלות שמשלמים הצרכנים תקטן. אפשרות למחירי נסיעה גבוהים, כפועל יוצא של התמחור הדינמי, אף צפויה להגדיל את זמינות המוניות באזורים פריפריאליים יותר. בנוסף, תמחור המשקף ביקושים מאפשר גם תעדוף טוב יותר בין צרכנים פוטנציאליים – כאשר ניתן להניח כי בנקודת זמן מסוימת, צרכן שלו ערך זמן גבוה יהיה מוכן לשלם מחיר גבוה יותר. גידול בהיצע שירותי ההסעות עשוי גם להגביר את הוודאות בקרב צרכני שירותי ההסעות בתשלום, בין היתר, באופן שיאפשר לשירות להיות משלים לתחבורה ציבורית (בעיקר כפתרון לבעיית הק"מ הראשון והאחרון). לבסוף, התמחור הדינמי מאפשר כאמור התאמה טובה יותר של היצע וביקוש, באופן אשר צפוי להביא לעלייה בשיעור הנצילות – שיעור מתוך זמן/מרחק הנסיעה הכולל של מונית כאשר נמצאים בה נוסעים<sup>7</sup> – וכך לתרום להפחתת עלות הנסיעה ומכאן שגם המחיר. עם זאת, במקביל יש לזכור כי כניסת נהגים נוספים לשוק עקב הגמישות בשעות העבודה צפויה דווקא לפעול בכיוון ההפוך – הפחתת הנצילות הממוצעת הכוללת בשוק ההסעות הפרטיות (מוניות והסעות אפליקציה).

- פתיחת השוק לתחרות אף עשויה לאפשר הפחתת עלויות הנסיעה, באופן שיגולגל למחיר נסיעה נמוך יותר לצרכנים, אם כי עניין זה איננו ודאי, שכן מחיר הנסיעות במונית הוא מפוקח. עוד בהקשר זה ראוי להזכיר שוב את נושא הטבות המס להן זכאיות כיום מוניות – ככל שהטבות אלו לא יינתנו גם ביחס להסעות אפליקציות (או לפחות לא לגבי נהגים/רכבים העוסקים בתחום במשך מספר מצומצם של שעות בשבוע), הרי שהדבר יגביל את יכולתן של הסעות האפליקציות להציע מחירים נמוכים יותר.

<sup>7</sup> צידוק אמפירי לטענה זו מצאו Cramer ו-Kruger (2016)<sup>7</sup> שהשוו בין שיעור של נהגי אובר ונהגי מוניות רגילות, ב-5 ערים מרכזיות בארה"ב. הם אכן מצאו כי בממוצע הניצולת של נהגי אובר הייתה גבוהה בעשרות אחוזים משיעור הניצולת של מונית רגילה.

## התועלת לצרכנים מפתיחת שוק המוניות לאפליקציות הסעות – ניסיון לאומדן כמותי בארה"ב

במחקר שהתפרסם בשנת 2016 הציגו חוקרים מאוניברסיטת שיקגו ומאובר<sup>8</sup> אומדן של סך עודף הצרכן מהשימוש בשירותי אובר (נכון לשנת 2015) – כלומר, סך התועלת הכלכלית ששאבו הצרכנים מפעילותה של אובר. כך למשל, אם צרכן היה מוכן מבחינה תיאורטית לשלם עבור נסיעה מסוימת \$10, אך בפועל המחיר המבוקש עבור הנסיעה הוא רק \$7 - עודף הצרכן במקרה זה הוא \$3. החישוב התבסס על נתונים שהתקבלו מאובר, וכללו בין היתר מידע לגבי החלטותיהם של הצרכנים האם להזמין או לא להזמין נסיעה בהתאם למחיר המוצע. כך יכלו החוקרים להתחקות אחר פונקציית הביקוש של הצרכנים לשירותי הסעה (מהו המחיר המקסימלי התיאורטי שהיו מוכנים לשלם), ומתוך כך כאמור לגזור את עודף הצרכן – התועלת שקיבלו הצרכנים מהנסיעות מעבר למחיר ששילמו עבורן.

על בסיס נתונים אלו, אמדו החוקרים את הערך הכולל של הסעות אובר בארה"ב כולה בשנת 2015 בכ-6.8 מיליארד דולר. חלקה של אובר בכלל שוק אפליקציות ההסעות בארה"ב הוערך ב-2015 בכ-85%, כך שניתן לקבל אומדן לתועלת הכוללת של כלל אפליקציות ההסעות בשנה זו של כ-8 מיליארד דולר. על מנת לקבל מושג לגבי סדר הגודל של התועלת שחושבה במונחי השוק הישראלי - היחס בין התוצר הנומינלי בישראל ובארה"ב עמד בשנת 2015 על כ-0.017, ומכאן שתרגום פשוט של התוצאות למונחי הכלכלה הישראלית מצביע על תועלת של כ-130 מיליון דולר בשנה, שהם כ-450 מיליון ₪.

עם זאת, ישנן מספר סוגיות אשר מקשות על הניסיון להשתמש באומדן התועלות שחושב עבור ארה"ב לצורך חישוב אומדן מקביל לשוק הישראלי. ראשית, קיימת אפשרות כי התועלת שבפתיחת השוק לאפליקציות ההסעות בישראל תהיה קטנה מאשר בארה"ב. זאת מכיוון שקיימות אינדיקציות לכך שלפחות בחלק מהשווקים המרכזיים, שוק המוניות המסורתיות בארה"ב מוגבל יותר (עקב חסמים רגולטוריים) מאשר בישראל. עקב כך, פתיחת השוק באמצעות אפליקציות ההסעות תניב תועלת קטנה יותר בישראל, מכיוון ששוק המוניות בישראל כבר עכשיו פתוח יחסית. האינדיקציה העיקרית לכך הוא מחירי ה'מדליונים' (המקביל האמריקני ל'מספר ירוק'): בעיר ניו-יורק למשל, מחיר מדליון הגיע בשיא (בשנת 2013, טרם כניסתה של אובר לשוק בהיקף נרחב) לכ-1 מיליון דולר ואף למעלה מכך<sup>10</sup> – כלומר, סדר גודל של פי 15 ממחיר מספר ירוק בישראל כיום; זאת בשעה שההכנסה השנתית הממוצעת של מונית בניו-יורק עמדה בשנים אלה רק על פי 2-3 מאשר ההכנסה השנתית הממוצעת של מונית בישראל כיום<sup>11</sup>. נתון זה מצביע על כך כי הביקוש

<sup>8</sup> Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber. Cohen, P., Hahn, R., Hall, J., Levitt, S. and Metcalfe, R. August 30, 20106.

<sup>9</sup> למשל –

<http://www.businessinsider.com/uber-majority-ride-hailing-market-share-lyft-us-2016-8>

<sup>10</sup> NYC Taxi and Limousine Commission:

[http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/august\\_2013\\_medallion\\_transfers.pdf](http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/august_2013_medallion_transfers.pdf)

<sup>11</sup> על פי ה-NYC Taxi and Limousine Commission Taxicab 2014 Factbook, בשנת 2013 נעה ההכנסה השנתית הממוצעת של מונית בניו-יורק בין \$26 ל-\$44 כוללות ביום ובשעה; אם נניח ממוצע של כ-\$35 לשעה, והנה של כ-\$5,000-7,000 שעות עבודה בשנה למונית – נקבע ההכנסה שנתית כוללת של כ-\$175,000-\$245,000.

למוניות בעיר גבוה הרבה מההיצע – אשר בניו-יורק נקבע על ידי הרגולטור ולמעשה הוחזק משך עשרות שנים על רמה פחות או יותר קבועה, ועומד נכון להיום על כ-13,600 מוניות להן מותר לאסוף נוסעים בלב מנהטן<sup>12</sup>. אמנם ייתכן שהמחיר של 1 מיליון דולר ביטא מעין בועה שהתפתחה בשוק המדליונים כך שלא שיקף את ערכו האמיתי של המדליון, אך ישנו נתון נוסף המספק חיזוק לסברה כי שוק המוניות המסורתי בניו-יורק מצומצם יותר מאשר בארץ. כך, נראה כי בשנים האחרונות עמד מחיר של השכרת מדליון על סדר גודל של כ-3,000\$, ל-3,600\$ לחודש<sup>13</sup>, והיווה כ-15%-20% מסך העלויות הקשורות בהפעלת מונית. לשם השוואה, מחיר השכירות החודשי של מספר ירוק בארץ הוא כ-1,350\$, והוא מהווה כ-6.5% בלבד מסך עלויות הפעלת המונית. במציאות כזאת, ברור כי היכולת של אובר להציע שירות אטרקטיבי גדולה יותר בניו-יורק מאשר בישראל.

מנגד, ישנן גם סיבות מדוע ייתכן שהאומדן לעיל מהווה דווקא אומדן חסר לערך הכלכלי של התועלת הנובעת מכניסת אפליקציות ההסעות. ראשית, האומדן לארה"ב שהוצג במחקר התבסס על נתונים מארבעת השווקים המרכזיים של אובר בארה"ב – ניו-יורק, שיקגו, לוס-אנג'לס וסן-פרנסיסקו. סך עודף הצרכן בארבעת השווקים הללו עמד על פי המחקר על 2.9 מיליארד דולר. על פי המחקר, היקף ההכנסות הנובעות משווקים אלו מהווה כ-40% מההכנסות של אובר בארה"ב. מכאן נובע שבאזורים נרחבים בארה"ב, ובפרט כנראה באזורים פחות עירוניים – התועלת הנובעת מפעילות אובר נמוכה משמעותית. בשל צפיפות האוכלוסייה הגבוהה בישראל, ייתכן שבאופן כללי המאפיינים של פעילות אפליקציות ההסעות בישראל תהיה דומה יותר לזו שב-4 השווקים האמריקאים הגדולים, ולא לארה"ב בכללותה.

שנית, הממצאים מתייחסים כאמור לעודף הצרכן הנובע מפעילות אובר, וליתר דיוק – מפעילות uber-X- השירות העיקרי של אובר (הסעה פרטית על ידי רכב נוסעים סטנדרטי, וזאת כאשר לאובר מספר שירותים נוספים, כגון הסעות על ידי רכבים גדולים ו/או מפוארים). משמעות העניין כי האומדן שהתקבל הוא אומדן חסר, מכיוון שמדובר בעודף הצרכן שחושב בהתחשב בעובדה שלפחות לחלק מהצרכנים אלטרנטיבות נוספות בתחום אפליקציות ההסעות (כלומר, אפליקציות אחרות, או אף שירותים אחרים של אובר). ללא אלטרנטיביות אלה סביר כי הצרכנים היו מוכנים לשלם מחירים גבוהים יותר עבור נסיעות באובר, באופן שהיה מביא לחישוב עודף צרכן גבוה יותר. אין בידינו אפשרות סבירה לכמת השפעה זו, אך באופן כללי, נקודה זו מדגישה כי החישוב מתייחס לתועלת הנובעת מפעילות אובר בהינתן כלל האלטרנטיביות הקיימות והעדפות הפרטים לגביהן – ובכלל זה, רכב פרטי, תחבורה ציבורית, הליכה ברגל או רכיבה על אופניים, וכן אפליקציות נוספות.

במקביל, על פי נתונים שהוצגו לוועדת המחירים בארץ – סך עלויות הפעלת מונית בארץ, לרבות שכר ראוי לנהג (על פיהן חושבו מחירי המונה העדכניים), עומד על כ-300,000\$. מכאן, כאמור, שההכנסה השנתית של מונית בניו-יורק גבוהה ברמת סדר הגודל פי 2-3 מזו של מונית בישראל. מקורות:

[http://mof.gov.il/pcc/Directives%20Files/Decision\\_14032018.pdf](http://mof.gov.il/pcc/Directives%20Files/Decision_14032018.pdf)  
[http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/2014\\_tlc\\_factbook.pdf](http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/2014_tlc_factbook.pdf)

<sup>12</sup> זאת לצד כ-8,000 מוניות נוספות (נכון ל-2015) להן מותר לאסוף נוסעים בכל יתר חלקי העיר. מספרן של מניות אלו נמצא בשנים האחרונות בעלייה.

[http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/2016\\_tlc\\_factbook.pdf](http://www.nyc.gov/html/tlc/downloads/pdf/2016_tlc_factbook.pdf)

<sup>13</sup> [https://news.vice.com/en\\_us/article/vbzqma/uber-losers-nyc-taxi-medallion-owners-are-screwed](https://news.vice.com/en_us/article/vbzqma/uber-losers-nyc-taxi-medallion-owners-are-screwed)

מובן שעשויים להיות הבדלים משמעותיים בין ישראל לארה"ב בכל הנוגע לאלטרנטיבות אלה, באופן שעשוי להשפיע גם על אומדן התועלת לגבי ישראל – כלפי מעלה או כלפי מטה.

לסיכום, אין אפשרות אמיתית לגזור מהאומדן שהוצג עבור ארה"ב אומדן כמותי מקביל עבור ישראל. עם זאת, חשיבותו בכך שהוא מבהיר כי לפתיחת ענף המוניות לתחרות מצד אפליקציות ההסעות עשויה להיות תרומה משמעותית לצרכן ולמשק. זאת בשעה שהחישוב שהוצג לעיל התייחס כמובן רק לתועלת הישירה הנובעת מפעילות אפליקציות ההסעות (כלומר - הנסיעות עצמן), ולא הביא בחשבון תועלות רוחביות, הנובעות מגישה פתוחה לתחרות ולהתפתחויות טכנולוגיות. כך למשל, אם בעתיד, מתוך הפעילות הקיימת של אפליקציות ההסעות, יתפסו מודלים של נסיעה שיתופית (במסגרתה אוסף הרכב יותר מנוסע אחד במהלך אותה נסיעה) מקום גדול יותר בתוך נפח הפעילות של האפליקציות – התועלות עשויה להיות גדולות יותר באופן משמעותי. מנגד, אם עלייה בכמות משתמשי האפליקציות תביא לעלייה בגודש, התועלת המשקית תהיה קטנה יותר בשל עלויות חיצוניות של הנסועה, אשר מקטינות את הרווחה של הפרטים שאינם משתמשים בשירות. בהקשר זה אף ניתן לציין שמחקר אחד שניסה לאמוד את היקף העלויות החיצוניות (ובפרט – תאונות דרכים הנובעות מעלייה בהיקף הנסועה) מצא שברמת סדר הגודל, עלויות אלו עשויות להיות דומות לעודף הצרכן שחושב במאמר שהוצג לעיל, ואף גדולות ממנו<sup>14</sup>. בפרק 4 נדון בסוגיית העלויות החיצוניות בהרחבה.

### 3.2 תועלות בשוק העבודה

כאמור, אחד המאפיינים הבולטים של אפליקציות ההסעות הוא הגמישות בשעות העבודה של הנהגים. כך, מלבד התועלות לצרכנים, גם נהגי האפליקציות צפויים ליהנות מפתחת שוק המוניות לתחרות. כאמור, המודל של אפליקציות ההסעות אינו כולל מרכיב של תשלום קבוע (שנתי/חודשי) בד"כ, אלא תשלום כשיעור מההכנסה פר נסיעה, וכן מאפשר שימוש ברכב הפרטי לצורך העבודה; מה שמגדיל את התמריץ של הנהגים לעבוד רק בשעות השיא של היום, זאת פעמים רבות לצד פעילויות נוספות כמו לימודים, טיפול בילדים ועבודה נוספת. בצורה זו יכולים נהגי אפליקציות ההסעות להשיא את הרווחים מעבודתם.

ואכן, על פי הנתונים שהתפרסמו במחקרים על הנושא, רבים מנהגי אובר בארה"ב עובדים במשרה חלקית. לוח 1 הלקוח מתוך המאמר של Chen ואחרים (2017)<sup>15</sup> מציג את התפלגות שעות העבודה של נהגי אובר בארה"ב. מהלוח עולה כי למעלה משני שליש מנהגי אובר נוהגים פחות מ- 20 שעות בשבוע. מלבד זאת, המתאם בין שעות העבודה השבועיות של הנהגים בשבוע ספציפי לשעות העבודה בשבוע העוקב רחוק מלהיות מושלם. כלומר, הגמישות שמאפשרות אפליקציות ההסעות מתבטאת לא רק בהתפלגות הרחבה של היקפי המשרה הנמדדים באמצעות השעות השבועיות, אלא גם בגמישות בתעסוקה בין התקופות השונות בשנה. החוקרים אף מראים כי נהגי אובר נוטים לעבוד בשעות שונות ביום ובצורה לא רציפה במהלך היום (כלומר, עבודה של מספר פעמים למספר שעות).

<sup>14</sup> Barrios, Hochberg and Yi. The Cost of Convenience: Ridesharing and Traffic Fatalities. Becker Friedman Institute Working Paper No. 2018-80. 2018.

<sup>15</sup> Chen, M. K., Chevalier, J. A., Rossi, P. E., & Oehlsen, E. (2017). *The value of flexible work: Evidence from Uber drivers* (No. w23296). National Bureau of Economic Research.

**לוח 1: התפלגות שעות העבודה לנהגי Uber "הקבועים"**

שעות העבודה בשבוע	שיעור מהנהגים
עד 4	30%
5-12	21%
13-20	17%
21-30	14%
31-40	9%
+41	9%

מקור: Chen ואחרים (2017).

על התועלת האפשרית לשוק העבודה הישראלי כתוצאה מפתיחת הענף לתחרות ניתן ללמוד מבחינת נתוני הלמ"ס לגבי כמות הבלתי מועסקים (בכלל או בהיקפי משרה נמוכים) שלא מרצון. כך, למרות שיעורי האבטלה הנמוכים בשנים האחרונות, על פי הסקר החברתי של הלמ"ס כ-16% מהמועסקים בשנת 2016 היו מעוניינים לעבוד יותר שעות, כאשר לכ-70% מתוכם אין תואר אקדמי. מתוך אלה, כ-40% (שקול לכ-160,000 איש) מגיעים למקום עבודתם הנוכחי ברכב פרטי. עבור עובדים אלו במיוחד, הסרת חסמים בשוק ההסעות עשויה לשפר את פוטנציאל ההשתכרות.

להשתלבות מובטלים בשוק העבודה היבטים חיוביים רבים כמובן, אך מנגד, הגידול בהיצע הנהגים הפוטנציאליים עשוי להביא במקביל גם לירידה בהכנסה השעתית הממוצעת של הנהגים (הקיימים והחדשים). אמנם במקביל תיתכן השפעה חיובית על ההכנסה על ידי מנגנון התמחור הדינמי (שמהותו במידה רבה הגדלת התשלום הישיר עבור הנסיעה בתמורה לחיסכון בעלות זמן ההמתנה), אך בהקשר זה אכן הועלו טענות שונות לגבי השכר הנמוך של עובדי אפליקציות ההסעות, וכן השפעתן על שכר נהגי המוניות המסורתיות. בפרק 4 נרחיב לגבי הנושא.

**3.3 בסיס להטמעת טכנולוגיות חדשות בענפי התחבורה**

אימוץ טכנולוגיות חדשות הוא לעיתים קשה ואיטי, כשיש שונות רבה במידה בה טכנולוגיות חדשות חודרות לשווקים במדינות שונות. סיבה עיקרית לשוני היא מידת החיכוך בין הרגולציה "המאובנת" לכאורה לבין הטכנולוגיות המערערות את השווקים הקיימים; זאת כשפעמים רבות החיכוכים נובעים מהגנה שהרגולציה מספקת לשחקנים הקיימים בשוק, על חשבון שחקנים אפשריים אחרים והציבור הרחב.

במובנים מסוימים, התחבורה השיתופית היא "נער הפוסטר" הנוכחי של אותו חיכוך. אמנם ניתן לטעון כי האטרקטיביות של אפליקציות ההסעות עד כה אינה בהכרח נובעת מחידושים טכנולוגיים, אלא בעיקר מעקיפת הרגולציה בארה"ב ובמדינות אחרות בהן שוק המוניות סבל ממחסור חמור בהיצע; אולם קשה להתעלם מהאפשרות שאפליקציות ההסעות – בזכות איסוף המידע הרב וההשקעה במחקר ופיתוח – יהוו בסיס לגלים הבאים של השיפורים הטכנולוגיים בתחום התחבורה, כגון שימוש ברכבים אוטונומיים וכיוצא"ב.

### 3.4 תועלות לענף התיירות

קבוצת צרכנים הנוטה להשתמש באופן רב יחסית במוניות היא תיירים. זאת כשאיכות, אופי ומחירי שירותי הנסיעה במונית הניתנים במדינה/עיר מסוימת עשוי להשפיע על האטרקטיביות ודימוי המדינה/עיר בעיניהם. בהינתן רצון הממשלה למשוך יותר תיירים לישראל, יוקר המחיה הגבוה לתייר הוא חסרון דומיננטי. כך, לפי הדוח השנתי האחרון (2017) של ה- World Economic Forum<sup>16</sup> ישראל ניצבת במקום ה-133 מתוך 136 מדינות מבחינת יוקר המחיה לתייר. זאת כשעל פי נתוני משרד התיירות<sup>17</sup>, שביעות הרצון של התיירים הנכנסים מטיב שירותי הנסיעה במוניות נמוכה יחסית – ציון של 3.3 מתוך 5. זהו ציון נמוך מתשע וגבוה רק מאחד מבין הנושאים שנמדדו על ידי המשרד. בתוך כך, כ- 15.6% מהנסקרים הביעו עמדה שלילית לגבי שירותי המוניות בישראל; כשלשם השוואה רק 2.3% מהתיירים הביעו עמדה דומה לגבי שדה התעופה, 9.5% לגבי שכירת רכב ו- 5.0% לגבי שירותי התחבורה הציבורית. מבין התיירים שהביעו חוסר שביעות רצון משירותי הנסיעה במונית: 46.6% הסבירו כי הדבר נבע מכך שהנהג לא היה הוגן, 45.8% מכך שמחיר הנסיעה היה גבוה, 75.9% מרמת השירות הנמוכה ו- 91.5% מנהיגה מסוכנת (מותר היה לענות יותר מתשובה אחת, ולכן האחוזים מסתכמים למעל 100).

בעוד שפתיחת השוק לתחרות לא צפויה לפתור את כל בעיות השירות והמחירים, סביר להניח ששקיפות רבה יותר והגדלת ההיצע והתחרות יסייעו לשפר את טיב השירות. [Liu ואחרים \(2018\)](#) מצאו חיזוק אמפירי לטענה זו. הם השוו את הסטיות ממסלול נסיעה אופטימאלי של נהגי מוניות רגילות ונהגי אובר ומצאו כי (א) נהגי מוניות סטו יותר מהנסיעה האופטימאלית כשהם לקחו נוסעים משדה התעופה, ובמיוחד כאשר הם אספו נוסעים זרים; (ב) שנהגי מוניות נוסעים בממוצע מהר יותר מנהגי אובר; ו- (ג) שנהגי אובר סטו יותר מהמסלול האופטימאלי ככל שתמחור דקת נסיעה היה גבוה יותר.

### 3.5 צמצום השימוש במזומן

תרומה נוספת שצפויה מהפעלת שירותי תחבורה שיתופית נוגעת לכלכלה שחורה. ענף המוניות ידוע כענף בו שיעור השימוש במזומן גבוה במיוחד. כניסת שירותים שיתופיים מוטי שימוש באפליקציות צפויה להביא להפחתת השימוש במזומן וכפועל יוצא לצמצום ההון השחור.

<sup>16</sup> <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>

<sup>17</sup> <https://info.goisrael.com/he/incoming-tourism-survey-2017pdf>

#### 4. טענות נפוצות כנגד אפליקציות ההסעות וחששות נוספים – ניתוח ואמצעים למזעור הסיכונים

עם כניסתן של אפליקציות ההסעות והתרחבות נפח הפעילות שלהן, הועלו ברחבי העולם טענות שונות ביחס להשפעות השליליות שיש לאפליקציות אלו. על רקע זה, רגולטורים במקומות שונים העולם מתחבטים בשאלה כיצד יש לנהוג ביחס לאפליקציות ולהשפעתן על שוק המוניות בפרט ועל שווקי התחבורה והעבודה בכלל. בסעיף זה נציג את הטענות העיקריות, נבחן אותן באופן ביקורתי, ונציג אמצעים בהן ניתן לנקוט לשם מזעור הסיכונים.

##### א. תרומה לגודש בכבישים

טענה נפוצה כנגד אפליקציות ההסעות היא כי פתיחת שוק המוניות לתחרות, ועקב כך הגדלה משמעותית של מספר הרכבים הפעילים, תורמת להגדלת הגודש בכבישים, ובפרט במרכזי הערים. טיעון מסוג זה אף היה אחד הטיעונים ההיסטוריים הבולטים בזכות הרגולציה של ענף המוניות, ובפרט הגבלת מספרי המוניות (באמצעות שיטת ה'מדליונים' או שיטות אחרות). הטיעון למעשה הוא שהשימוש הגובר במוניות (לרבות רכבים פרטיים המשמשים את נהגי האפליקציות) – לאור פתיחת השוק שהביאו האפליקציות – בא בעיקר על חשבון שימוש בתחבורה ציבורית/הליכה ברגל/נסיעה באופניים, ופחות על חשבון נסיעה ברכב פרטי. בנוסף, נטען כי למוניות תרומה ייחודית לגודש, עקב השיוט שלהן ברחובות בעת ההמתנה לנסיעות חדשות – כלומר, עקב העובדה כי חלק ניכר מהזמן המונית נוסעת ריקה (ועדת המחרים העריכה שהמוניות נוסעות ריקות בממוצע 40% מהזמן).

מנגד, מונית יכולה לשמש לעיתים כמוצר משלים, ולאזן דווקא תחליפי, לתחבורה ציבורית; ולכן רגולציה אדוקה והעלאת המחיר באופן מלאכותי עלולה דווקא להגדיל את הגודש והזיהום, ולא להיפך. כך למשל, מונית יכולה לשמש נוסעים ברכבת המעוניינים להגיע למרכזי הערים ו/או לשמש את מי שהלך בבוקר לעבודה ברגל, לחזור אחה"צ. בנוסף, שימוש גובר באפליקציות עשוי לצמצם את השטח הדרוש למקומות חנייה במרכזי הערים; כשהתמחור הדינמי עשוי להגדיל את ניצולת המוניות, מה שיקטין את זמני השיוט המבוזבזים ובכך את הגודש. טיעון נוסף נוגע לטווח הארוך יותר, והוא כי ככל שבהמשך יתפסו מודלים של נסיעה שיתופית (במסגרתה אוסף הרכב יותר מנוסע אחד במהלך אותה נסיעה) מקום גדול יותר בתוך נפח הפעילות של האפליקציות – הרי שתהיה לכך השפעה מהותית בכיוון של צמצום הגודש.

בשל העובדה שמבחינה תיאורטית אין זה בהכרח ברור מה צפויה להיות ההשפעה של פתיחת השוק על הגודש בכבישים העירוניים, נציג כעת מספר מחקרים אמפיריים שבחנו את הסוגיה. ככלל, המחקרים בתחום מתחלקים לשניים: אלה שהשתמשו בסקרים שבחנו את מאפייני השימוש באפליקציות ההסעות כדי ללמוד על השינוי בהיקף הנסועה הפרטית ומכאן על הגודש; ומחקרים שבחנו מה קרה לגודש, צריכת הדלקים, זיהום האוויר ומספרי הנפגעים בתאונות דרכים (כולם מדדים שמושפעים מכמות הנסועה) אחרי פתיחת שוק המוניות לתחרות באזורים שונים בארה"ב. על אף שהתמונה העולה מהמחקרים איננה לחלוטין חד-משמעית, רוב העבודות בתחום מצביעות על כך כי פתיחת השוק הביאה לעלייה בגודש.

כך למשל, חוקרים מאוניברסיטת UC Davis בקליפורניה פרסמו מחקר בשנת 2017 בהתבסס על ניתוח סקרים, לפיו השימוש באפליקציות ההסעות הביא לירידה של כ-6% בשימוש בתחבורה ציבורית בערים אמריקאיות מרכזיות, וכי 49%-61% מהנסיעות דרך אפליקציות הסעות החליפו הליכה/רכיבה על אופניים/שימוש בתחבורה ציבורית (או כלל לא היו מתבצעות ללא האפליקציות), ולא נסיעה ברכב פרטי. על פי הניתוח של החוקרים, משמעות הממצאים היא כי סביר כי אפליקציות ההסעות הביאה לגידול בסך נסועת כלי רכב<sup>18</sup>. סקר נוסף בוצע על ידי רשות התכנון של אזור בוסטון, והגיע לממצאים דומים<sup>19</sup>.

[חברת הייעוץ SCHALLER](#)<sup>20</sup> סקרה את המחקרים מבוססי סקרים שעסקו בשאלת הגודש וסיכמה כי כ-20 אחוזים מהנסיעות באמצעות אפליקציות ההסעים בארה"ב באות על חשבון נסיעה במוניות, כ-20 אחוזים על חשבון נסיעה ברכב פרטי – בעיקר בשביל האפשרות לשתות ו/או אי הרצון לחפש חניה – וכ-60 אחוזים על חשבון נסיעה בתחבורה ציבורית, הליכה, נסיעה באופניים או ויתור על הנסיעה. עצם העובדה כי רבים מהנוסעים דיווחו שהיו מוותרים על הנסיעה אם לא הייתה להם האפשרות לנסוע באמצעות אפליקציות ההסעות, מחדדת את התחלופה הקיימת כנראה בין העלייה במוביליות שאפליקציות ההסעות מאפשרת, לבין הגודש שאותה מוביליות גוררת.

חוקרים מאוניברסיטת שיקאגו ([טרם פורסם](#))<sup>21</sup> בחנו אם שירותי ההסעות מעלים את הגודש וכתוצאה מכך את תאונות הדרכים הקטלניות. החוקרים השוו את נתוני התאונות הקטלניות בארה"ב לזמני הכניסה של שירותי ההסעות לערים השונות. הם מצאו כי אפליקציות ההסעות העלו ב-2 עד 4 אחוזים את מספר התאונות הקטלניות בכבישים, וזאת בשל הגידול בנסועה. בנוסף, מצאו החוקרים כי שיעור מכירת כלי רכב חדשים עלה ב-3% בעקבות כניסת אפליקציות ההסעים לשוק, זאת כאשר העלייה הייתה חדה יותר בערים הגדולות בהן תחבורה ציבורית מפותחת, דבר שעשוי ללמד על התחליפיות בין שימוש באפליקציות ההסעות ושימוש בתחבורה ציבורית.

[מחקר נוסף שנערך בימים אלה](#) וטרם התפרסם בוחן את ההשפעה שהייתה להוספת רישיונות לנהיגה במונית בניו יורק ("מוניות ירוקות", Boro) בשנת 2013. למוניות שנוספו ניתן אישור לאיסוף נוסעים ברוב העיר מלבד לב מנהטן ומשדה התעופה. החוקרים השתמשו במגבלה זו על מנת למדוד את ההשפעה שהייתה לכניסת המוניות החדשות על מהירות הנסיעה של המוניות הצהובות (הרגילות) באזורים בהם למוניות החדשות (הירוקות) היה מותר לפעול, ובאזורים שלא (שיטת הפרש הפרשים). ממצאי המחקר הם שמהירות הנסיעה הממוצעת ירדה ב-8% בעקבות כניסת המוניות החדשות לשוק.

מנגד, מחקר אשר הצביע דווקא על הפחתה בגודש נערך על ידי חוקרים מאוניברסיטת אריזונה סטייט שהשתמשו במדדים מקובלים לרמת הגודש בערים בארה"ב, ובעובדה כי אפליקציית אובר

<sup>18</sup> A Regina R. Clewlow and Gouri Shankar Mishra. Disruptive Transportation: The Adoption, Utilization, and Impacts of Ride-Hailing in the United States. October 2017

<sup>19</sup> A survey of Ride-Hailing Passengers in Metro Boston. An MAPC Research Brief. February 2018.

<sup>20</sup> <http://www.schallerconsult.com/rideservices/automobility.htm>.

<sup>21</sup> Barrios, Hochberg and Yi. The Cost of convenience: Ridesharing and Traffic Fatalities.



נכנסה לפעילות בערים שונות בזמנים שונים, על מנת לבחון מה קורה לגודש בעקבות כניסתה של אובר. כאמור, הממצא המרכזי במחקר היה כי כניסתה של אובר הביאה לירידה בגודש<sup>22</sup>.

למרות המחקר הנ"ל, נראה כאמור שרוב העוסקים בתחום גורסים שפתיחת שוק ההסעות לתחרות, ללא נקיטת צעדים משלימים להפחתת הגודש, עשוי להגדיל במידת מה את הגודש בכבישים בטווח הקצר, וזאת במיוחד במרכזי הערים. עם זאת, לדעת כותבי העבודה, לנושא הגודש לא צריכה להיות השפעה על **עצם פתיחת שוק המוניות לתחרות**, אלא שיש לבצע צעדים משלימים לפתיחת השוק כך שהרווחה החברתית תהיה הגבוהה ביותר האפשרית. **הדרך היעילה ביותר להתמודד עם ההשפעה השלילית של הגודש היא באמצעות הטלת מס גודש** במקומות ובזמנים בהם הוא רלוונטי, ובהתאם לאומדן עלות ההשפעה. מס גודש מביא לכך שנסיעות מתבצעות רק כאשר התועלת החברתית הכוללת שלהן היא חיובית – כלומר, כאשר התועלת שמפיק הנוסע גבוהה מהעלות (במונחי גודש) שהוא מטיל על יתר המשתתפים בכביש, ושעה שהסכום שנגבה הולך לקופה הציבורית.

באופן עקרוני אין הבדל בין ק"מ נסיעה של מונית לבין זה של רכב פרטי מבחינת ההשפעה על הגודש. כך, אילו היה מוטל כיום מס גודש לכל ק"מ נסיעה (בהתאם לעלויות הגודש המיוחסות לזמן/מקום) על כלל הרכבים הפרטיים, הרי שהדבר היה משתקף גם במחיר הנסיעה במונית/הסעת אפליקציה, ולא היה צורך בכל מהלך נוסף בהקשר זה עם פתיחת שוק המוניות לתחרות. ואולם, ככל שלא מוטל מס גודש כללי, אזי ראוי לבחון אפשרות להטיל מס גודש מיוחד על מוניות/הסעות אפליקציות – ולאור התועלות הכלכליות אפשרות זו עדיפה על הגבלה מראש של כניסת מוניות חדשות לשוק. לכאורה, עשויה להיות בכך מידה של חוסר עקביות, שכן קשה להצדיק מדוע יש להטיל מס גודש רק על תת-קבוצה של נסיעות פרטיות (הדבר משול אולי לכך שבתגובה לירידה במחיר של דגמי מכוניות מסוימים, יוטל מס מיוחד על דגמים אלה); ואולם, ראוי להביא בחשבון את השוני בין נסיעה במונית/הסעת אפליקציה לנסיעה ברכב פרטי, הנובע מהשוט הריק של המונית בחיפוש אחר נוסעים או בדרך אליהם, וכן את האפשרות כי בפועל מוניות מהוות אמצעי תחליפי במידה רבה יותר לתחבורה ציבורית (כאשר מנגד, יש להביא בחשבון את התועלת החיצונית ביחס לרכב פרטי של צמצום הצורך במקומות חניה). כך, ייתכן שנכון למקד את המס בעלות חיצונית תוספתית זו.

ואמנם, צעד כזה יושם לאחרונה מדינת ניו-יורק. כך, במרץ 2018 אושרה הטלת מס בגובה של \$2.5- על כל נסיעת מונית או הסעת אפליקציה במרכז מנהטן<sup>23</sup> (המס נכנס לתוקף בפברואר 2019); זאת כאשר במקביל מקודמת כיום בניו-יורק תוכנית להטלת מס גודש כללי.

בהקשר זה, ניתן אולי לראות בדרישה הקיימת למספר הירוק לצורך הפעלת מונית ובעלות המתלווה אליו (העלות החודשית של שכירת מספר ירוק) מעין שווה ערך למס גודש (הגם שאיננו מוטל בצעירה יעילה, שכן אינו מבחין בין נסיעות בזמנים ובמקומות שונים). כלומר – הדרישה

<sup>22</sup> Ziru Li, Yili Hong, and Zhongju Zhang. Do Ride-sharing Services Affect Traffic Congestion? An Empirical Study of Uber Entry. 2016.

<sup>23</sup> <https://www.nytimes.com/2018/03/31/nyregion/congestion-pricing-new-york.html>

למספר ירוק מטילה על הנסיעה עלות נוספת, מעבר לעלות הישירה של הפעלת המונית, ובכך מביאה לעלייה בעלות הכוללת של הנסיעה (וזאת כאשר המספר הירוק נרכש מהמדינה, כלומר – התשלום הראשוני עבור עלויות הגודש נכנס לקופה הציבורית). יודגש כאמור כי החשש מפני השפעות גודש אכן היה אחת ההצדקות ההיסטוריות לשיטת המדליונים המקובלת במקומות רבים בעולם, כך שלא מדובר בעניין מקרי. כך, הטלת מס גודש על הסעות אפליקציות תשווה מבחינה עקרונית את מצבם לזה של המוניות.

ברקע הדברים נציין כי נכון להיום מוניות בישראל מקבלות הטבות מס משמעותיות, ובפרט הפטור ממס קניה (וכן הפטור החלקי ממס הבלו, אלא שזה צפוי להתבטל בשנים הקרובות). מדיניות זו מהווה למעשה סבסוד של ענף המוניות ביחס לרכב פרטי – ועל כן עומדת בסתירה לגישה המבקשת לחסום את פתיחת שוק המוניות לתחרות מתוך חשש שהדבר יביא לעלייה בגודש. על פניו, לא נראה כי יש להטבות המס הצדקה כלכלית, ולכן ראוי לבטלן. באופן דומה, גם הזכות המוקנית כיום למוניות לנוע בנת"צים (שלא כמו מכוניות פרטיות), על אף שרבות מהנסיעות במונית כוללות נוסע יחיד, נראית כעומדת בניגוד למדיניות הכללית אשר שמה לה למטרה להתמודד עם בעיית הגודש בכבישים.

### ב. תשלום שכר נמוך לנהגים

טענה נפוצה נוספת הנשמעת כלפי אפליקציות ההסעות היא כי שכר הנהגים, לאחר ניכוי כלל הוצאותיהם, הוא נמוך ביותר, ולעתים אף נמוך מגובה שכר המינימום. זאת, כתוצאה מהפתיחה של שוק המוניות לתחרות, כולל הגמישות הרבה בשעות העבודה של הנהגים (באופן המאפשר את הגדלת היצע הנהגים). בהקשר זה התפרסמו במהלך השנים נתונים סותרים, אך בתקופה האחרונה התפרסמו שני מחקרים המבוססים על מתודולוגיות סדורות יותר ונתונים אמינים יחסית. כך, פרסום של מכון המחקר ה-Economic Policy Institute ממאי 2018 מציג את השכר הממוצע של נהגי אובר, באופן המאפשר השוואה אל מול שכר המינימום בשווקים העיקריים של אובר בארה"ב (תרשים 1)<sup>24</sup>. ספציפית, המחקר מתמקד באותם נהגים העובדים בהיקף של משרה מלאה, כאשר נראה על פי המחקר כי השכר השעתי של נהגים אלו נמוך מזה של נהגים העובדים במשרה חלקית. אמנם נתוני אובר מוצגים כממוצע לכלל ארה"ב באופן שמונע השוואה ישירה לשכר המינימום בכל עיר ועיר, אלא שככלל התמונה העולה מהנתונים היא שאכן קיימת סבירות כי לפחות בחלק מהערים, השכר הממוצע של נהגי אובר נמוך משכר המינימום, ומכאן שישנם נהגים רבים אשר הכנסתם השעתיית נמוכה משכר המינימום. הנתונים מתייחסים כאמור לארה"ב, ומכאן שלא ניתן להסיק כי תמונה דומה תתקבל גם לאחר השקת שירותי אפליקציות הסעות בישראל. עם זאת, התמונה העולה מנתונים אלה בהחלט מחייבת התייחסות לנושא.

---

<sup>24</sup> Lawrence Mishel, Economic Policy Institute. Uber and the labor market. May, 2018.  
<https://www.epi.org/publication/uber-and-the-labor-market-uber-drivers-compensation-wages-and-the-scale-of-uber-and-the-gig-economy/>

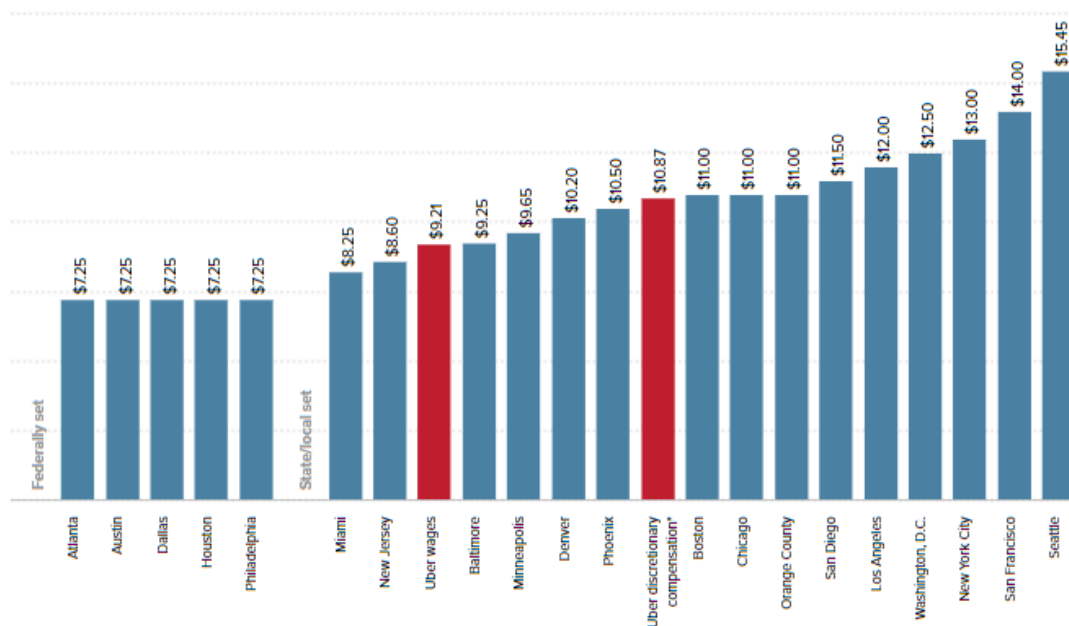
מחקר מעניין נוסף בנושא התפרסם ביולי 2018 ועסק ספציפית בשכר נהגי אפליקציות ההסעות בעיר ניו-יורק<sup>25</sup>. המחקר נערך על ידי חוקרים מאוניברסיטת ברקלי ואוניברסיטת הניו-סקול בניו-יורק, עבור הרגולטור של ענף המוניות בניו-יורק (ה-NYC Taxi and Limousine Commission) – ומטרתו הייתה לבחון האם הכנסת הנהגים עומדת בקנה אחד עם העלייה החדה הצפויה בשכר המינימום בעיר ניו-יורק שתביא לכך שהחל מתחילת שנת 2020 יעמוד שכר המינימום השעתי בעיר על \$15 (למעסיקים למעלה מ-10 עובדים הוא עומד על רמה זו כבר מתחילת שנת 2019)<sup>26</sup>. המחקר מצא שהכנסתם של רבים מנהגים נמוכה מרף זה, ובהתאם לכך הציע מנגנון שנועד להביא לעליית הכנסתם של הנהגים עד לרמה המבוקשת (הרחבה בעניין זה בהמשך). עם זאת, ניתוח הנתונים המוצגים במחקר מראה כי אמנם הכנסתם של רבים מהנהגים נמוכה משכר המינימום העתידי, אלא שביחס לשכר המינימום אשר היה בתוקף בעת איסוף הנתונים – הכנסתם של רובם הגדול של נהגים עלתה עליו, כפי שניתן לראות בתרשים 2 (למעשה, אפילו הכנסתם השעתית של 5% מהנהגים בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר הייתה גבוהה משכר המינימום למעסיקים קטנים); זאת בשעה שהמחקר מדגיש את העובדה כי רבים מהעובדים כנהגים הם מהגרים ללא השכלה אקדמית – כלומר, אוכלוסייה הסובלת לכאורה ממיעוט אפשרויות תעסוקה. מכאן שמהנתונים עולה דווקא השאלה האם בכלל יש צורך בהתערבות רגולטורית לצורך העלאת הכנסת הנהגים, או שמא שניתן לצפות שהכנסת הנהגים תתאים את עצמה לתנאי השוק ללא כל התערבות.

---

<sup>25</sup> James Parrot and Michael Reich. An Earnings Standard for New York City's App-based Drivers: Economic Analysis and Policy Assessment. July 2018.

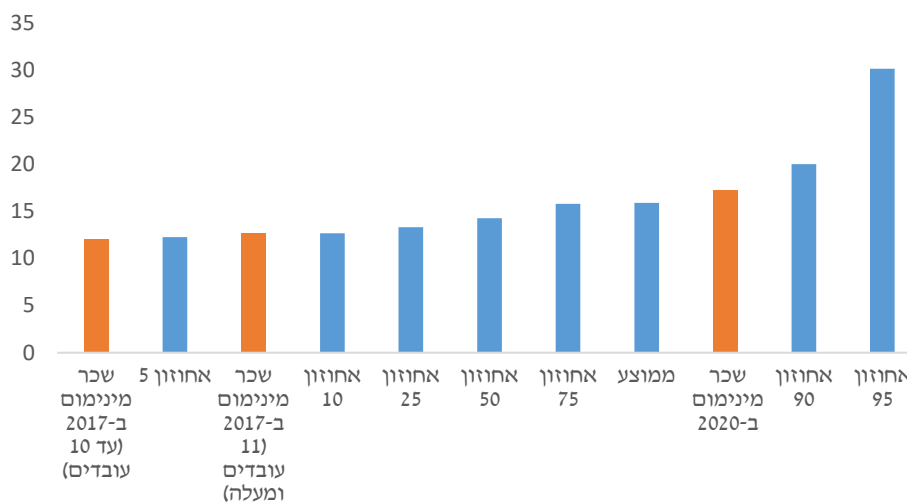
<sup>26</sup> <https://www.ny.gov/new-york-states-minimum-wage/new-york-states-minimum-wage>

**תרשים 1: שכר נהגי אובר לאחר ניכוי הוצאות (ינואר 2018) בהשוואה לשכר המינימום בערים שונות, על פי ניתוח ה-Economic Policy Institute**



\* Compensation after paying extra Social Security/Medicare tax of 7.65 percent paid by self-employed

**תרשים 2: הכנסת נהגי אפליקציות בניו-יורק בשנת 2017, ביחס לשכר המינימום\* שהיה בתוקף בשנה זו ולשכר המינימום העתידי הצפוי מתחילת שנת 2020 (דולר לשעה)**



מקור: Parrot and Reich, 2018 (לוח 12, עמ' 30) ועיבוד המחברים.

\* מכיוון שנהגי אפליקציות ההסעות אינם עובדים כשכירים אלא כעצמאיים – חושב על ידי מחברי המאמר 'שכר מינימום מתואם' (גבוה יותר) לשנת 2020, אשר מביא בחשבון תשלומי ביטוח לאומי וכן הפרשה לימי חופש (17.22\$, כאשר שכר המינימום לשכירים יהיה בשנה זו 15\$); על פי אותו יחס, חישבנו שכר מינימום מתואם עבור שנת 2017.

\*\*שכר המינימום בניו יורק ב-2017 הבחין בין מעסיקים קטנים (עד 10 עובדים), ומעסיקים גדולים (11 עובדים ומעלה) – 10.5\$ ו-11\$ בהתאמה (לאחר ביצוע התאמה לעובדה שנהגי האפליקציות אינם שכירים, ולכן נדרשים לשאת בעצמם בהוצאות סוציאליות, מתקבלים ערכים של 12.05\$ ו-12.63\$).

במסמך זה לא ניכנס לדיון המשפטי האם טיב הקשר בין אפליקציות ההסעות לבין הנהגים העושים בהן שימוש מאפיין קשר של עובד-מעביד, באופן אשר מחייב את בעלי האפליקציות בתשלום שכר מינימום; אלא נעסוק רק בצד הכלכלי של הדברים – האפשרות התאורטית כי בעקבות פתיחת השוק לאפליקציות, הכנסתם של חלק מהנהגים בשוק המוניות תהיה נמוכה. בהקשר זה נדגיש מספר נקודות:

1. לגבי נהגי אפליקציות הסעות (כלומר, נהגים חדשים בשוק ההסעות הפרטיות), עבודה של פרט כלשהו כנהג מונית או אפליקציית הסעות מהווה בחירה חופשית שלו, בהינתן האלטרנטיבות העומדות בפניו. לכן, העובדה שפתיחת שוק המוניות לתחרות חופשית תביא לפתיחה של מקומות עבודה רבים חדשים מהווה שיפור בפועל במצבם של אותם נהגים פוטנציאליים, אשר יזכו לאפשרות תעסוקה נוספת.

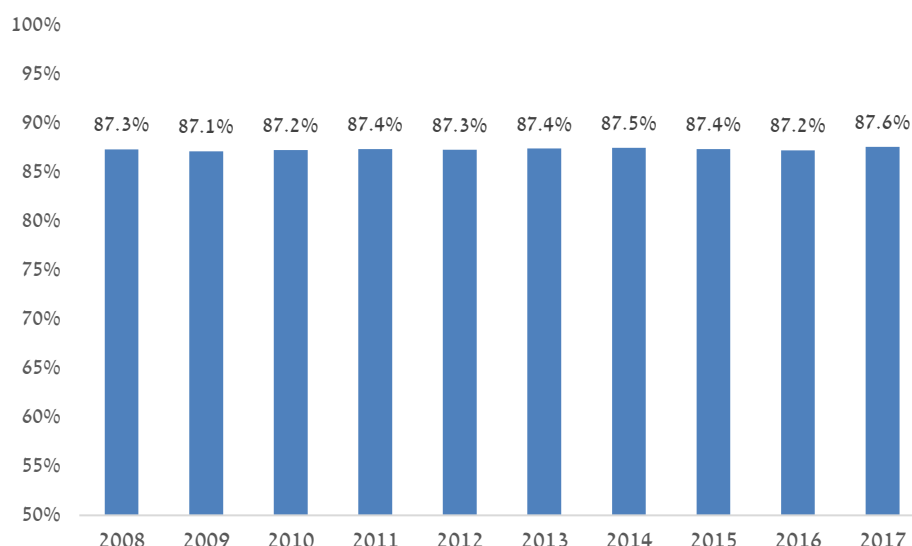
2. ביחס לנהגים אלו (הנהגים החדשים בשוק), מבחינת מדיניות, עצם החשש מתייחס רק למקרה בו הכנסת העובדים תהיה נמוכה משכר מינימום; מקומות עבודה בהם ההכנסה נמוכה יחסית אך מעל לגובה שכר המינימום אולי אינם אופטימליים, אך הם וודאי עדיפים על העדר מקומות עבודה בכלל; השאלה, אם כן, מתמקדת רק בחשש שעבור חלק מהנהגים ההכנסה תהיה נמוכה משכר מינימום.

3. משמעות קיומו של שכר מינימום היא שבנסיבות מסוימות יש למנוע עבודה בשכר מסוים גם אם העובד עצמו מעוניין בביצוע העבודה בשכר המוצע. ואולם, חשוב להדגיש כי בפועל עקרון זה מיושם רק ביחס לשכירים, וזאת אולי גם מתוך תפיסה כי יכולת המיקוח של השכירים מול המעסיקים היא מוגבלת. הכנסתם של עצמאים איננה מוגנת בדרך זו. עם זאת, העובדה שקרוב ל-90% מהמועסקים בישראל הם שכירים (כאשר שיעור זה נותר יציב מהלך העשור האחרון, כפי שניתן לראות בתרשים 3) מבטיחה בפועל כי גם מי שבנקודת זמן מסוימת איננו שכיר, נכוונתו לקבל הכנסה נמוכה נגזרת גם מהשוואה לשכר המינימום. המצב העיקרי בו עשויה להיות נכוונת של עובדים רבים לעסוק בעבודה בה ההכנסה נמוכה משכר המינימום הוא בתקופות האטה כלכלית בהן שיעור האבטלה (מלאה או חלקית) הוא גבוה – אלא שבתקופות כאלה, ייתכן כי באופן עקרוני מראש היה נכון להגמיש את שכר המינימום, על מנת למזער את השפעות ההאטה. כך, מבלי להיכנס לדיון עקרוני באשר ליתרונותיו וחסרונותיו של שכר המינימום ולגובהו הרצוי – ניתן לתהות האם הרווחה החברתית לא תגדל כאשר בשוליים תתאפשר תעסוקה, בעלת מאפיינים ייחודיים יחסית, בהכנסה שעשויה לעתים להיות נמוכה מגובה שכר המינימום.

4. בנוגע לנהגי מוניות קיימים, הרי שפתיחת השוק לאפליקציות ההסעות עשויה להוביל לירידה בהכנסתם, וזאת בשל הגידול בהיצע הנהגים; עם זאת, הניתוח המדויק מורכב יותר, שכן ככל שתיושם האפשרות להסיר מפיקוח את מחירי הסעות מוזמנות מראש גם עבור מוניות (ראו דיון בנושא זה בהמשך המסמך), יוכלו הנהגים ליהנות אולי מהכנסה גבוהה יותר בשעות השיא; הכנסתם תושפע גם מאופן יישום מס הגודש, ככל שיוטל. יש לציין כי גם במצב הנוכחי בשוק המוניות ההגנה על הכנסת נהגי המוניות (שאינם מחזיקים במספר ירוק) היא מוגבלת. אמנם

מחיר המונה נקבע תוך הנחת רמת שכר מסוימת של הנהגים, אלא שהשכר בפועל נקבע כתלות ביחס בין הביקוש לעבודה כנהג מונית לביקוש לשירותי מוניות, ומכאן שאיננו מוגן וחשוף לתנודות<sup>27</sup>. מכאן, שגם בהקשר של נהגים אלה, הסוגיה העיקרית תהיה לגבי האפשרות שהכנסתם השנתית תרד אל מתחת לשכר מינימום (אפשרות אשר קיימת כאמור גם במצב הנוכחי).

### תרשים 3: שיעור השכירים מתוך כלל המועסקים במשק, 2008-2017



מקור: למ"ס

בשורה התחתונה, יש מחיר כלכלי משמעותי לחסימת התפתחות השוק על רקע חשש, תיאורטי בשלב זה, כי פתיחת השוק לתחרות תביא למצב בו הכנסתם של חלק מהעובדים תהיה נמוכה משכר המינימום. העובדה ש**ייתכן** כי זהו המצב בארה"ב אין פירושה כי מצב כזה יתהווה גם בישראל – כאשר הדבר תלוי במידה רבה באפשרויות האלטרנטיביות העומדות בפני העובדים (וזאת כאשר אף בארה"ב אין ודאות כי המצב אכן מצדיק התערבות). זאת בשעה שפתיחת שוק המוניות תספק אפשרויות תעסוקה נוספות לעובדים רבים, ותאפשר להם להגדיל את הכנסתם.

עם זאת, הנתונים מארה"ב בהחלט מחייבים מעקב אחר נושא זה. על כן – מוצע כי עם פתיחת השוק, תוגדר חובה מפורטת של אפליקציות ההסעות להעביר לרגולטור נתונים בנוגע להתפלגויות הכנסות הנהגים (ברזולוציה גבוהה יחסית), תוך ניכוי עלויות על בסיס נורמטיבי (כלומר – הנחות בנוגע לעלויות ההון והתחזוקה של הרכב, בהינתן סוג וגיל הרכב). יובהר גם כי ניתן יהיה לפרסם נתונים אלו (תוך הצגת נתונים על כלל התפלגות ההכנסות, ולא רק ממוצע) על מנת שמי ששוקל לעבוד כנהג יוכל לבחון מראש אם הוא מעוניין להיכנס לתחום נוכח ההכנסה המקובלת בו, וכן על

<sup>27</sup> כך למשל, אם ירצו להיכנס לשוק המוניות המסורתיות נהגים רבים גם בהכנסה נמוכה מזאת הקיימת כיום – המשמעות תהיה בשלב הראשון עלייה במחיר שכירת המספר הירוק, על חשבון הכנסת הנהגים. התפתחות זו תביא לרכישת מספר ירוקים נוספים ממשדד התחבורה (בשל עלויות ערכם) – באופן שיביא אמנם לירידה במחיר המספר הירוק, אך גם לירידה בנצילות הממוצעת של המוניות, כך שהשכר יתקבע על רמה נמוכה יותר מזו המקורית. ניתן אולי לנסות "להיאבק" במגמה זו באמצעות העלאת מחירי המונה, אלא שהעלאת מחיר המונה צפויה להביא גם לירידה בביקוש לנסיעות, באופן שלפחות חלק מהעלייה בהכנסה בעטיה תקוּזז על ידי ירידה נוספת בנצילות.

מנת לאפשר מעקב ציבורי על מגמות ההכנסה של נהגי אפליקציות. במקביל יהיה צורך לעקוב גם אחר ההכנסה של נהגי המוניות המסורתיות (כאשר בפועל – מבחינת הכנסת הנהגים, סביר ששני השווקים יתכנסו).

במידה ויסתבר כי אכן הכנסתם של מספר משמעותי מהנהגים נמוכה משכר מינימום, ותקבל החלטה כי הדבר מצדיק התערבות רגולטורית – הרי שקיימים מספר דרכים אפשריות להביא להעלאת שכר הנהגים (אף מבלי להיכנס לסוגיית היחסים המשפטיים בין חברות האפליקציות לבין הנהגים). כך למשל, במסגרת המחקר שנערך עבור הרגולטור של ענף המוניות בעיר ניו-יורק, הוצע מנגנון על פיו תיקבע הכנסה מינימלית לנסיעה, שתשקלל את מרחק הנסיעה, משך הנסיעה, ושיעור הנצילות<sup>28</sup> הממוצע של החברה (ככל ששיעור הנצילות יהיה נמוך יותר, כך ההכנסה המינימלית תהיה גבוהה יותר). כך, קביעת הכנסה מינימלית רק על בסיס זמן ומשך נסיעה עלולה שלא להספיק לשם העלאת הכנסת הנהגים – שכן הגדלת הרווח לנהג לנסיעה עלולה להביא למשיכת נהגים נוספים לשוק, באופן שיפגע בנצילות, וכך יגביל את העלאת ההכנסה. לכן, ההצעה היא כאמור לקשור בין ההכנסה לנסיעה לבין הנצילות – באופן שיתמרץ את חברות האפליקציות להביא להגדלת הנצילות (ככל הנראה, בעיקר על ידי צמצום מספר הנהגים מולם הן עובדות). בדצמבר 2018 אושרה בעיר ניו-יורק מדיניות שכר לנהגי האפליקציות המבוססת על הצעה זאת<sup>29</sup>, והיא נכנסה לתוקף בפברואר 2019 (זאת לאחר שבאוגוסט 2018 הקפידה עיריית ניו-יורק הוצאת רישיונות לנהגי אפליקציות חדשים לתקופה של שנה, לצורך גיבוש מדיניות בנושא שכר נהגים וגודש).

אפשרות נוספת לפעול להעלאת הכנסת העובדים תהיה שהמדינה תגביל בעצמה את מספר הנהגים בשוק – כאשר צמצום מספר הנהגים ביחס לאוכלוסייה צפוי להביא לעלייה בהכנסה הממוצעת. על מנת לשמור בידי המדינה אפשרות זאת, ניתן יהיה להגדיר תקופה קצובה לרישיונות לנהיגה עבור אפליקציות הסעות, תוך הבהרה מראש כי החידוש שלהם איננו אוטומטי וכפוף לשיקול דעת הרגולטור<sup>30</sup>. כיוון פעולה אפשרי נוסף הוא להקל על התארגנויות עובדים בשוק, באופן שיוכל להביא להכנסת שיווי משקל מאוזנת יותר שאיננה מוכתבת על ידי חברות האפליקציות.

**עם זאת, פתרונות אלו עלולים בפני עצמם להגביל את התפתחות השוק שלא לצורך, ולכן יש לבחון את מידת נחיצותם רק בהמשך הדרך, לאחר שנאספו כלל הנתונים הנדרשים והוחלט כי אכן זוהתה בעיה המצריכה התערבות.**

לצד זאת, בהתייחס לנהגים הקיימים, ראוי לשים לב כי רובם הגדול עובדים כעצמאים ולא כשכירים, ועקב כך רשת ההגנה הסוציאלית להם הם זוכים מצומצמת יותר (להרחבה, ראו [דו"ח צוות הסייע לעצמאים במצבי אבטלה](#)). לפיכך, אם תחול ירידה משמעותית בהכנסתם, הם עלולים להתקשות לעזוב את התחום לטובת חיפוש תעסוקה בתחומים אחרים. נראה כי נכון יהיה להביא נקודה זאת בחשבון בעת גיבוש המדיניות בנוגע לפתיחת השוק לתחרות.

<sup>28</sup> היחס בין זמן הנסיעה עם נוסעים (כלומר – זמן נסיעה עבורו מתקיים תשלום) לבין סך הזמן שנהג מקדיש לעבודתו כנהג אפליקציה, הכולל גם זמני המתנה ו/או חיפוש נוסעים.

<sup>29</sup> אם כי בשלב ראשון הוחלט על שימוש בשיעור נצילות כללי, ולא בכזה המחושב לכל חברה בנפרד.

<sup>30</sup> פתרון זה יוכל להיות ישים בעתיד אף אם מראש לא יכלל במסגרת הסדרת השוק מחדש (כפי שיומלץ בהמשך עבודה זו) וזאת בזכות העובדה ששוק ההסעות מאופיין בדינמיות גבוהה יחסית, כלומר בכניסה ויציאה של נהגים רבים מהשוק.

ג. בעיות באיכות השירות, ובכלל זה חששות הנוגעים להסעת נוסעים על ידי נהגים שאינם מוסמכים  
טענה נוספת שנשמעת לעתים כלפי אפליקציות ההסעות היא כי הן חושפות את הציבור לשירות ירוד וכן סיכונים בטיחותיים, עקב העדר פיקוח על איכות השירות והסמכת הנהגים (וזאת בניגוד למצב בשוק המוניות המסורתיות).

ואולם, סביר שדווקא האפליקציות מבטיחות שירות טוב יותר לציבור הנוסעים – עקב האפשרות לדרג את איכות הנסיעה, באופן שמתמרץ את הנהג להציע שירות ברמה גבוהה; זאת בניגוד למצב במוניות מסורתיות, בו איכות השירות המסופק על ידי הנהג כמעט ואיננו מתבטא בהכנסתו. כך, באופן כללי, אפליקציות ההסעות מאפשרות הסתמכות רבה יותר על כוחות השוק לשיפור השירות, ומקטינות את הצורך במעורבות רגולטורית.

שנית, ניתן יהיה להחיל על נהגי אפליקציות ההסעות (ועל הרכבים המשמשים אותם) דרישות הנוגעות להיבטים של בטחון ובטיחות (כגון – העדר עבר פלילי, או עבר של עבירות תנועה); אך זאת תוך הימנעות מקביעת דרישות שאינן מחויבות המציאות ומטילות על הנהגים נטל מיותר, באופן שעלול לחסום את התפתחות השוק (המתבסס בין היתר על הקלות של כניסה ויציאה של נהגים). בהקשר זה, ראוי לנצל את ההזדמנות של פתיחת השוק לתחרות לצורך בחינה מחודשת של הדרישות הקיימות לגבי נהגי מוניות – על מנת לוודא שהן אכן ממוקדות בנושאים של בטחון ובטיחות ורלוונטיות לצרכים האמיתיים.

#### ד. חשש מפני מונופוליזציה של השוק

חשש אפשרי בנוגע לפתיחת השוק לתחרות הוא כי בסופו של דבר אפליקציה אחת או שתיים ישתלטו על כלל השוק, באופן שיאפשר להן לקבוע מחירים לא תחרותיים. חשש זה עשוי להיות משמעותי במיוחד נוכח היכולת (לפחות התיאורטית) של אפליקציות ההסעות לעסוק באפליית מחירים בין לקוחות שונים (על בסיס המידע הנצבר לגביהם תוך השימוש באפליקציה), באופן שיאפשר להן למקסם את רווחיהן על חשבון הצרכנים. מבחינה תיאורטית, החשש נסמך על ניתוח לפיו עשוי להיות יתרון לאפליקציה בה ישתמשו מספר גדול של נהגים ונוסעים על פני אפליקציה בה ישתמשו מספר קטן יותר של נהגים ונוסעים, שכן המשמעות תהיה זמני המתנה קצרים יותר לנהגים ולנוסעים באפליקציה עם מספר המשתמשים הגדול יותר. לאור זאת, ככל שתפוצתה של אפליקציה אחת תגדל, היא עלולה לדחוק מהשוק אפליקציות אחרות, באופן שבסופו של דבר ייתן לה כוח שוק מופרז.

עם זאת, אל מול חשש תיאורטי זה, יש להביא בחשבון כי הטכנולוגיה הנדרשת לצורך הפעלת אפליקציות הסעות היא נפוצה, וכי קל מאוד הן לצרכנים והן לנהגים לעבור בין אפליקציות (החופש של הנהגים לעבור בין אפליקציות נגזר ישירות מהרצון של חברות האפליקציות לא להעסיק את העובדים כשכירים). כך, גם אם בנקודת זמן מסוימת חברה אחת או שתיים אכן ישלטו ברוב השוק, סביר כי עדיין יעמדו בפני איום תחרותי משמעותי מצד מתחרים פוטנציאליים חדשים. בנוסף, חברות האפליקציות צפויות להמשיך ולהתמודד בתחרות ישירות מול מחיר המונה של המוניות המסורתיות. ובאופן כללי יותר, שוק ההסעות הפרטיות איננו שוק "מבודד", כלומר – במקרים



רבים הצרכנים יכולים לבחור בין מגוון אפשרויות תחבורה, כאשר הסעה פרטית היא רק אחת מהן. כל הגורמים הללו עשויים לרסן במידה רבה מגמות של ניצול כוח שוק.

לאור העובדה שהחשש להיווצרות מונופול אשר ינצל לרעה את כוח השוק שלו הוא בשלב זה רק בגדר אפשרות תיאורטית, מובן שאין לחסום מראש את התפתחות השוק בעטיו. ככל שבעתיד יתברר כי אכן ישנה פגיעה משמעותית בצרכנים עקב ניצול כוח שוק, שעולה על התועלות הנובעות מפעילות האפליקציות, ניתן יהיה לשקול שימוש באמצעים שונים להגברת התחרות ו/או הגבלת החופש של הפירמה המונופוליסטית בעת קביעת מחירי הנסיעה. אך מכל מקום, בשלב הראשון ראוי לתת לשוק להתפתח באופן חופשי, לעקוב אחר המגמות בשוק, ולשקול צעדים כגון אלו רק במידה שאכן הנתונים יעידו כי ישנה בעיה המחייבת התערבות.

#### ה. פגיעה באיכות שירותי המוניות לאנשים שאינם משתמשים באפליקציות

חשש אפשרי נוסף מפתיחת השוק לתחרות מלאה הוא כי המעבר לשימוש באפליקציות יביא לכך שנהגים יעדיפו לנטוש את המוניות המסורתיות, באופן שיביא לפגיעה באותן קבוצות צרכנים הממעטות באופן יחסי להשתמש באפליקציות טלפון חכם, ובפרט אוכלוסיית הקשישים. יש לציין כי אפליקציות דוגמת אובר החלו לפתח פתרונות לאוכלוסיית הקשישים – למשל, באמצעות אפשרות להזמין הסעה בשיחת טלפון, ו/או אפשרות של אדם להזמין הסעה גם עבור אדם אחר<sup>31</sup>. עם זאת, בשלב זה עדיין לא ברור באיזה מידה נפוץ השימוש בפתרונות אלו.

ככלל, לא נהוג למנוע יישום התפתחויות טכנולוגיות רק מתוך חשש שהדבר עלול להביא לפגיעה במי שאינם משתמש בטכנולוגיה. מעבר לכך, הניסיון בעולם בהקשר זה הוא כי שוק המוניות איננו נעלם כתוצאה מכניסת אפליקציות ההסעות, אלא רק עשוי להצטמצם (לעתים משמעותית). לכן, מי שירצה להמשיך להשתמש במוניות יוכל להמשיך לעשות כן. אמנם קיימת אפשרות כי בעקבות הצטמצמות שוק המוניות המסורתיות, זמני ההמתנה למונית מסורתית יתארכו (זאת עקב היתרונות לגודל הקיימים בשוק ההסעות, כפי שנדון לעיל בהקשר אחר), אך עניין זה אינו ודאי.

בהקשר זה, ניתן להעלות כאפשרות מתן זכות גם למוניות מסורתיות לבצע הסעות מוזמנות מראש במחירים שאינם מפוקחים (כלומר, הלכה למעשה, לתפקד כאפליקציית הסעות בחלק מהזמן). אפשרות זו תאפשר לנהגי המוניות ליהנות ממחירים גבוהים יותר במקומות בהם הביקוש עולה על ההיצע, וכך תסייע להם להתמודד עם שחיקה אפשרית בהכנסותיהם עקב פתיחת השוק לתחרות; זאת, בסיטואציה בה הצרכן איננו "שבוי" של המונית ועל כן נמצא בעמדה נוחה יחסית לדחות הצעות לא תחרותיות. כך, הדבר יסייע לשמר את שוק המוניות המסורתיות לטובת אוכלוסיות אשר יתקשו לבצע במהרה את המעבר לאפליקציות. מנגד, יהיה צורך לשקול את התועלות של אפשרות זו גם אל מול חסרונותיה – ובפרט האפשרות כי במקומות בהם הביקוש עולה משמעותית על ההיצע, מוניות ימנעו מלהציע הסעות במודל המסורתי, וכן האפשרות כי הדבר יביא לגביית מחירים לא תחרותיים מנוסעים אשר מתקשים בהשוואת מחירים. נראה כי נכון יהיה להביא נושא זה לדיון בפני הוועדה לפיקוח על המחירים.

<sup>31</sup> <http://www.latimes.com/business/technology/la-fi-tn-uber-seniors-20170627-story.html>

#### 4. סיכום המלצות מדיניות

פתיחת שוק המוניות לאפליקציות ההסעות יכולה להביא לשיפור משמעותי בשוק וכך להגדיל את הרווחה החברתית. לאור זאת, מוצע לפעול לפתיחת השוק, תוך התייחסות והיערכות מראש לטענות ולחששות הנוגעות ליישום המהלך. לאור זאת, אנו (כותבי העבודה) מציעים<sup>32</sup> ליישם את הצעדים הבאים:

1. לאפשר לאפליקציות ההסעות לבצע הסעות בתשלום, ללא צורך ב'מספר ירוק', ובמחירים לא מפוקחים (ובלבד שהמחיר נקבע מראש טרם הנסיעה) (תיקון תקנה 84 א' בתקנות התעבורה).

2. להטיל מס גודש המשקף את התרומה של אפליקציות ההסעות לגודש הצפוי. במידת הניתן, יש לעשות שימוש מיטבי בטכנולוגיה הזמינה על מנת להטיל את מס הגודש רק במקומות ובזמנים בהם אכן ישנה בעיית גודש (למשל: במרכזי הערים בשעות הבוקר). על אף כי נייר זה מתייחס לשוק המוניות, יובהר כי באופן עקרוני, אין סיבה להטיל את המס רק על רכבים הפועלים במסגרת אפליקציות ההסעות, וככל שישנן עלויות גודש – רצוי להטילן באופן שווה על מוניות, הסעות אפליקציות ורכבים פרטיים כאחד.

ברקע הדברים, יש לשקול מחדש אם נכון שמוניות (ולכל הפחות אלה המסיעות פחות משלושה נוסעים) יורשו לנסוע בנתיבי תחבורה ציבורית, וכן את נושא הטבות המס הניתנות למוניות (ובפרט ההנחה במס קנייה) – על אף שנושאים אלו לא עמדו במרכז העבודה הנוכחית, נראה כי בשני המקרים מדובר בהטבות שיש לבחון בעת התמודדות עם בעיית הגודש בכבישים.

3. יש לבחון את הדרישות הרגולטוריות הקיימות כיום ביחס להסמכת נהגי מוניות (והרכבים המשמשים כמוניות) ולצמצם אותן למינימום ההכרחי; זאת כאשר נראה כי נכון להיום דרישות אלו מטילות עלויות משמעותיות על המעוניינים לעסוק בעבודה זו – הן מבחינת עלות כספית ישירה (כ-4,000-6,000 ש"ח), והן מבחינת עלות הזמן (עוד כ-6,000-8,000 ש"ח), ועל כן מהוות בפועל חסם כניסה לענף. חסם זה אף יהפוך משמעותי יותר ביחס לנהגי אפליקציות ההסעות – אשר רבים מהם עובדים במשך מספר מצומצם של שעות בשבוע, ולתקופות קצרות. באופן עקרוני, בהיבטים של בטחון ובטיחות לא צריך להיות הבדל בין נהגי מוניות לנהגי אפליקציות הסעות, אך יש לוודא כי מכלול הדרישות הקיימות כיום בהקשר זה אכן נחוצות ורלוונטיות, ויש להפנים את הסיכון בכך שדרישות יתר יהיו חסם כניסה משמעותי לנהגים שירצו לפעול באמצעות אפליקציות ההסעות. בנוסף, יובהר כי לראייתנו אין צורך להחיל כל דרישות רגולטוריות בנושאים שאינם קשורים ישירות בבטיחות ובטיחות על נהגי אפליקציות ההסעות, מתוך הבנה כי מנגנון השוק (באמצעות דירוגי הנוסעים) מספק תמריץ ברור למתן שירות ברמה גבוהה.

<sup>32</sup> נזכיר כי העמדה המוצגת בחלק זה היא עמדת המחברים, ואינה משקפת בהכרח את עמדת משרד האוצר.

4. חברות המפעילות אפליקציות הסעות ידרשו לרישום<sup>33</sup> במשרד התחבורה. במסגרת הרישום ייקבעו חובות דיווח בנוגע להיקף הנסיעות, המחירים והכנסות הנהגים, וזאת על מנת שהרגולטור יוכל לעקוב הן על מידת התחרות בשוק והן על הכנסתם של הנהגים. לגבי חלק מהנתונים – ובפרט נתונים הנוגעים להכנסות הנהגים – תוגדר זכותו של הרגולטור לפרסם את הנתונים לציבור הרחב, על מנת להבטיח כי נהגים פוטנציאליים יוכלו להעריך מראש את הכנסתם הצפויה. לא יגבה תשלום עבור הרישום מעבר לכיסוי עלויות הטיפול. ככל שבעתיד יתברר כי סוגיות מסוימות מחויבות מעורבות רגולטורית, ניתן יהיה לחייב את החברות בהוצאת רישיון שיוכל להגדיר פרמטרים שונים לגבי פעילותם, אך יודגש שמדובר באפשרות פחות מועדפת שכן השאיפה היא הפחתת הרגולציה ופתיחת השוק.

5. מוניות מסורתיות ימשיכו לפעול כפי שהדבר קיים כיום, כאשר רק מוניות (בעלות מונה) יוכלו לאסוף נוסעים מהרחוב, ללא הזמנה מראש. במקביל, מוצע לפנות לוועדת הפיקוח על המחירים על מנת לבחון אפשרות להסרת הפיקוח על מחירי הנסיעות של מוניות בהתייחס לנסיעות שהוזמנו מראש (כלומר – לא איסוף מהרחוב). אפשרות כזו עשויה לסייע לשמר את שוק המוניות המסורתית אל מול התחרות מצד אפליקציות ההסעות, לטובת אותן אוכלוסיות אשר יתקשו בשימוש באפליקציות. יש כמובן לשקול את תועלתיה של אפשרות זו כנגד חסרונותיה הפוטנציאליים.

6. ביטוח חובה – פתיחת שוק המוניות לתחרות כוללת שימוש ברכב לצרכים מסחריים שאינם כלולים בפוליסת ביטוח החובה לרכב פרטי, ועל כן במקרה זה חובת הביטוח על רכבים אלו צריכה להיות דומה לחובת הביטוח במוניות, הכוללת כיסוי ביטוחי להסעת נוסעים בשכר. אין אנו רואים מקום להתייחס לסוגיה זו בשלב הנוכחי מתוך הנחה שהיא תיפתר באמצעות הגורמים הרלוונטיים בשוק (אפליקציות ההסעות וחברות הביטוח).

7. לפתיחת השוק לאפליקציות ההסעות צפויה להיות השפעה על נהגי המוניות הקיימים ועל בעלי המספרים הירוקים. במסגרת מהלך אשר יביא לפתיחת השוק לתחרות, צפויה לעלות גם סוגיית ההתייחסות לקבוצות אלו. **במסמך זה לא תוצג המלצה בהקשר זה**, אך בנספח א' יוצגו מספר נתונים הרלוונטיים לדיון הציבורי על הנושא.

<sup>33</sup> יובהר כי מדובר ברישום בלבד, בניגוד לרישיון.

## נספח א': השפעת פתיחת השוק על הנהגים הקיימים ובעלי מספר ירוק – נקודות לדיון

כאמור, במסגרת מהלך אשר יביא לפתיחת השוק לתחרות צפויה לעלות גם סוגיית ההשפעה על הנהגים ובעלי המספרים הקיימים. **במסמך לא הוצגה המלצה בהקשר זה**, אך להלן יוצגו מספר נתונים הרלוונטיים לדיון על הנושא:

- נכון להיום, יש כ-24,000 מספרים ירוקים (לא כולל מוניות שירות). מחיר רכישת מספר ירוק ממשד התחבורה עומד על כ-245,000 ₪. נראה כי מחיר רכישת מספר ירוק בשוק יז שנה מעט נמוך יותר (בטווח של 200,00-240,00 ₪). דמי השכירות החודשיים למספר ירוק עומדים על כ-1,350 ₪ בחודש, או כ-16,200 ₪ בשנה<sup>34</sup>.
- בעקבות פתיחת השוק לתחרות מצד אפליקציות ההסעות צפויה ירידה במחירי המספרים הירוקים, כאשר תהליך דומה של ירידת ערך המדליונים התרחש במקומות רבים בהן נפתח השוק לתחרות. הירידה צפויה כתוצאה מהסרת חסמי הכניסה לענף, כאשר נהגים יוכלו לעבוד כנהגי הסעות אפליקציה מבלי לשלם עבור שכירת מספר ירוק, ובמקביל, היצע המוניות/הסעות אפליקציה יגדל באופן שעשוי להביא לירידת הנצילות של המוניות המסורתיות (התחרות מול אפליקציות ההסעות תביא לכך שמשך הזמן בין נסיעה לנסיעה יגדל). עם זאת, לא ניתן לצפות את היקף הירידה בערך המספר הירוק. ניתן לציין שלושה גורמים אשר יפעלו להגביל את היקף הירידה בערך המספר הירוק: ראשית, רק מוניות יוכלו לאסוף נוסעים מהרחוב ללא הזמנה מראש – כלומר, ישנו פלח שוק מסוים שבו רק המוניות המסורתיות יוכלו לפעול. שנית, סביר כי ישנן אוכלוסיות אשר ימשיכו, מתוך הרגל או קושי בשימוש באפליקציה, להסתמך על המוניות המסורתיות. שלישית, נכון להיום ישנן הטבות הס המתייחסות רק למוניות מסורתיות, ובפרט ההטבה במס בקניה (שכן ההטבה הנוגעת למחיר הסולר צפויה להתבטל בשנים הבאות); הטבות אלו מגולמות במחיר המונה ועל כן מספקות יתרון מסוים למוניות המסורתיות בתחרות מול אפליקציות ההסעות – ניתן לאמוד את השפעת ההטבה במס קניה בכ-2% ממחיר הנסיעה במונית כיום. בנוסף, אם יוחלט לתת למוניות אפשרות לבצע הסעות מוזמנות מראש במחירים שאינם מפוקחים – הרי שגם עניין זה עשוי למתן את הירידה בערך המספר הירוק. למרות גורמים אלו, לא ניתן לפסול את האפשרות כי הירידה בערך המספר הירוק תהיה משמעותית.
- על פי נתוני משרד התחבורה, נכון להיום כ-45% מכלל המספרים הירוקים מוחזקים בידי מי שיש בידיו למעלה ממספר ירוק אחד (כ-3,500 איש בסך הכל). סביר כי גם מבין שמחזיק במספר ירוק בודד – יש מי שאיננו עוסק בעבודה כנהג מונית, אלא משכיר את המספר לאחרים. גם אם נניח כי כל מי שמחזיק במספר ירוק (אחד או יותר) עובד כנהג מונית (הנחה שנראית בלתי סבירה), עדיין עולה מהנתונים כי כ-30% לכל הפחות מהמספרים הירוקים משמשים לצורך השכרה לאחרים. חשוב להדגיש כי השכרת מספר ירוק לאחר היא פעילות

<sup>34</sup> סיכום דיוני ועדת המחירים – עדכון תעריפי הנסיעה במוניות, 8.3.2018.  
[http://mof.gov.il/pcc/Directives%20Files/Decision\\_14032018.pdf](http://mof.gov.il/pcc/Directives%20Files/Decision_14032018.pdf)

מותרת לחלוטין על פי החוק, ואף מספקת שירות חשוב, באשר היא מתווכת בין מי שמעוניין לעבוד כנהג מונית אך איננו יכול או איננו מעוניין לרכוש מספר ירוק, לבין המדינה – המעוניינת לאפשר את כניסתם לשוק המוניות. מי שמחזיק ביותר ממספר ירוק אחד חשוף במיוחד להשפעות של ירידה משמעותית בערך המספר הירוק (כאשר קיים מידע אנקדוטלי לפיו ההשקעה במספרים ירוקים משמשת לעתים כאמצעי חיסכון לפנסיה).

- בעקבות הרפורמה בענף המוניות בשנת 1998<sup>35</sup> התאפשרה רכישה של מספרים ירוקים במחירים מופחתים לבעלי ותק כנהגי מוניות, באופן שהביא לירידה משמעותית במחירי המספרים הירוקים למשך מספר שנים. על פי הרפורמה המקורית כפי שאושרה בחוק, הכוונה אף הייתה להביא לירידה הדרגתית במחיר המספר הירוק הכללי (כלומר, לא רק לנהגי מוניות קיימים) – כאשר נראה כי המטרה הייתה שבסופו של דבר המחיר ישקף רק את ערך הטבות המס הנלוות לבעלות על המספר הירוק. במסגרת הרפורמה, לא ניתן פיצוי לבעלי המספר הירוק. בשנת 2005, בוטל המתווה ונקבע מחיר גבוה יותר למספר הירוק, אשר נותר בעינו עד היום (עם הצמדה למדד המחירים לצרכן). עם זאת, גם בשנים שלאחר מכן היו שנים בהן מחיר המספר הירוק בשוק היד השנייה היה נמוך משמעותית מהמחיר של רכישת מספר ירוק ממשד התחבורה<sup>36</sup>.

- מחיר שכירת מספר ירוק עומד כיום על כ-16,200 בשנה, המהווים כ-6.7% ממחיר רכישת מספר ירוק חדש ממשד התחבורה. שיעור תשואה זה גבוה משיעור התשואה על נכסים שנתפסים כחסרי סיכון, אך מנגד – איננו משקף רמת סיכון חריגה (מחיר רכישת מספר ירוק בשוק יד שניה מעט נמוך יותר, ולפיכך ביחס אליו התשואה המחושבת תהיה גבוהה יותר). אין בידינו נתונים על שיעורי התשואה בשנים קודמות. יצוין שבמסגרת הרגולציה הקיימת, ערך המכירה של מספר ירוק חסום מלמעלה על ידי מחיר הרכישה ממשד התחבורה (כלומר, ערך ה"נכס" יכול לעלות לכל היותר בשיעור האינפלציה, שכן תמיד ניתן יהיה לקנות מספר ירוק ממשד התחבורה במחיר זה) – גם לאור זאת, נראה שהתשואה הנוכחית איננה בהכרח משקפת תפיסה של רמת סיכון גבוהה.

- בנוגע לנהגי המוניות הקיימים (בין אם הינם בעלי מספר ירוק אם לאו), פתיחת השוק עשויה להביא לירידה בהכנסתם מעבודה, עקב הגידול בהיצע הנהגים הפוטנציאליים (בפרט על רקע הגמישות בשעות העבודה המתאפשרות באפליקציות ההסעות). לכאורה, הם יוכלו ליהנות מהירידה הצפויה במחיר שכירת מספר ירוק, אלא שככל שיוטל מס גודש על הנסיעה (בהתאם להמלצות מסמך זה), ייתכן שיהיה בכך בכדי לבטל יתרון זה. הם כן אולי יוכלו ליהנות מהאפשרות לגבות תשלום גבוה יותר עבור הסעות מוזמנות מראש (ככל שיוחלט על מתן אפשרות כזאת) במקומות/זמנים בהם הביקושים גבוהים (וכן גם משיעור

<sup>35</sup> החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת ידי התקציב לשנת הכספים 1998 – [https://www.nevo.co.il/Law\\_word/law14/law-1645.pdf](https://www.nevo.co.il/Law_word/law14/law-1645.pdf)

<sup>36</sup> Ynet, 23.3.09. "נהגי המוניות: הביקוש למונית ירד לחצי". <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3690707,00.html>

נצילות גבוה יותר עקב אפשרות זו), כך שהניתוח איננו חד-משמעי, אך כאמור – האפשרות לירידה בהכנסה קיימת.

- אין נתונים מדויקים אודות מספר נהגי המוניות הפעילים, אך ברור כי מדובר במספר גדול, גם במונחים משקיים. כך, ישנם כאמור כ-24,000 מספר ירוקים, ונראה כי ברוב המקרים יותר מנהג אחד משתמש באותה מונית (כלומר, באותו מספר ירוק); עם זאת, ייתכן כי יש גם נהגים אשר אינם מחזיקים במספר ירוק ועובדים תוך שימוש במספר מוניות שונות (במשמרות שונות). כך, באופן גס, ניתן להעריך את מספר נהגי המוניות בכ-30,000, כ-0.8% מכלל המועסקים במשק. על אף שאין בידינו נתונים בעניין, סביר שאילו היינו מתמקדים באוכלוסיית המועסקים ללא השכלה אקדמית – היינו מקבלים אף שיעור גבוה יותר.

- בהקשר זה, נקודה הראויה לתשומת לב מיוחדת היא כי רובם הגדול של נהגי המוניות עובדים כעצמאים ולא כשכירים, ועקב כך זכאים לסיוע פחות במצבי אבטלה בהשוואה לשכירים – באופן שעלול לפגוע ביכולתם להתמודד עם ירידה בהכנסה שתביא עד לכדי רצון לחפש תחום תעסוקה אחר. נראה כי נכון יהיה להביא נקודה זאת בחשבון בעת גיבוש המדיניות בנוגע לפתיחת השוק לתחרות.

- דוגמה למנגנון שפיצה את בעלי הרישיונות הקבועים להפעלת מוניות (המקבילים לימספרים ירוקים) בעקבות פתיחת השוק לתחרות ניתן למצוא במחוז New South Wales שבאוסטרליה<sup>37</sup>. במסגרת הסדרת שוק אפליקציות ההסעות (שנכנסה לתוקף בנובמבר 2017), הודיעה הממשלה על פיצוי של 20,000 דולר אוסטרלי (כ-54,000 ₪) לרישיון, עד שני רישיונות לפרט. סכום זה (20,000 דולר אוסטרלי לרישיון) נמוך משמעותית מאובדן הערך של הרישיונות מאז כניסת אפליקציות ההסעות לפעילות – כך למשל, במטרופולין סידני, מחיר רישיון ירד מכ-400,000 דולר אוסטרלי בשנת 2012 ועד לכ-180,000 דולר אוסטרלי נכון לסוף שנת 2017<sup>38</sup>. סך הסכום שהוקצה לפיצוי זה עמד על כ-100 מיליון דולר אוסטרלי.

בנוסף, הוקצה סכום נוסף, של כ-150 מיליון דולר אוסטרלי, לצורך סיוע לבעלי רישיונות ונהגים אשר בעקבות השינויים בשוק מתמודדים עם התדרדרות במצבם הכלכלי. כך, בעלי רישיונות ונהגים יכולים להגיש בקשות פרטניות לקבלת סיוע – כאשר הבקשות נבחנות על פי קריטריונים כגון הכנסה שנתית, ירידה בהכנסה בעקבות ההתפתחויות בשוק, חשיבות

37

<https://www.pointtopoint.nsw.gov.au/files/nsw-government-response-taskforce-reportpdf>

[https://www.transport.nsw.gov.au/projects/point-to-point-industry-assistance/transitional-assistance-payments-scheme-and-additional#Transitional Assistance Payment Scheme](https://www.transport.nsw.gov.au/projects/point-to-point-industry-assistance/transitional-assistance-payments-scheme-and-additional#Transitional_Assistance_Payment_Scheme)

<sup>38</sup> מקור: רשות הכבישים והתחבורה הימית בממשלת NSW:

<http://www.rms.nsw.gov.au/about/corporate-publications/statistics/public-passenger-vehicles/licence-transfers/sydney.html>

העבודה בתחום המוניות לסך הכנסת משק הבית, וקיומם של חובות הקשורים בעיסוק כנהג מונית/בעל רישיון. יצוין כי גם הסכום הכולל שהוקצה לפיצוי, בחלוקה למספר בעלי הרישיונות – כ-50,000 דולר אוסטרלי לרישיון – נראה נמוך מהירידה בערך הרישיון. הפיצוי ימומן על ידי גביית היטל של 1 דולר אוסטרלי בכל נסיעת מונית והסעת אפליקציה – במשך חמש שנים, או עד שייאסף כל הסכום, המוקדם מבניהם.

במסגרת הסדרת התחום במחוז New South Wales, למוניות המסורתיות הותר לקבוע מחירי נסיעה בלתי מפוקחים עבור נסיעות מתואמות מראש (כלומר – הותר להם לפעול גם כאפליקציות הסעות, לצד איסוף נוסעים מהכביש בהסעות לא מוזמנות – הכפוף למחירי מונה); כאמור, נראה שיש בעניין זה בכדי להיטיב עם נהגי המוניות ביחס למצב המסורתי.

- גם במחוז בקוויבק שבקנדה ניתן פיצוי לבעלי המדליונים<sup>39</sup> – שם החליטה הממשלה לשלם פיצוי של עד 46,700 דולר קנדי (כ-130,000 ₪) למדליון; זאת כאשר נראה כי ירידת ערך המדליונים בחלק מהמקומות (ובפרט בעיר מונטריאול) הייתה גדולה יותר באופן משמעותי (מכ-178,000 ל-106,000 דולר קנדי לפי משרד התחבורה במחוז, ואף יותר מכך לפי דיווחים אחרים)<sup>40</sup>.

- בניגוד למחוז New South Wales באוסטרליה וקוויבק בקנדה, במרבית המקומות בהם החלו לפעול אפליקציות להסעות פרטיות לא ניתנו פיצויים לבעלי המדליונים או לנהגי המוניות. עם זאת, במקביל ישנם מקומות לא מעטים בהם הוטלו על פעילות אפליקציות ההסעות מגבלות משמעותיות או אף אסרו עליה לחלוטין, כאשר סביר שהדבר נובע בין היתר מהתנגדות בעלי המדליונים/נהגי המוניות הקיימים.

---

<sup>39</sup> <http://www.schallerconsult.com/rideservices/automobility.htm>

<sup>40</sup> <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-taxi-drivers-250-million-1.4789324>  
<http://www.planetweb.ca/news/quebec-govt-to-compensate-taxi-drivers-for-uber/>

## נספח ב': מסלול הכשרה לנהגי מוניות – תיאור מתוך אתר "מכללת טוב"41

דרגת רישיון – D D1 D2 : קורס רכב ציבורי לצורך הוצאת רישיון נהיגה לאוטובוס או מונית.

קורס רכב ציבורי הנו קורס המיועד למעוניינים להוציא רישיון על אוטובוס/מונית/אוטובוס זעיר ציבורי.

על מנת לקבל רישיון נהיגה לרכב ציבורי מונית או אוטובוס נדרש לעבור הכשרה עיונית ומעשית (לרישיון מונית השלב המעשי מצריך רק שיעור וטסט)

### מה הם התנאים להוצאת רישיון אוטובוס – קורס רכב ציבורי?

- תושב הארץ
- עליך להיות בן 20 שנה לפחות (את הרישיון תקבל מגיל 21 ומעלה)
- עליך לדעת את השפה העברית או ערבית קריאה וכתובה.
- עליך להיות עם ותק של שנתיים לפחות ברישיון רכב פרטי B / משא C1
- עליך להיות בעל השכלה של 8 שנות לימוד לפחות – יש להציג תעודה מקורית. (תעודת בגרות גם מתקבלת)
- תעודת יושר מהמשטרה (משרד הרישוי בודק מול משטרת ישראל ישירות)
- עליך להיות עם רישיון נהיגה תקף

### מה עלי לעשות כדי להירשם לקורס רכב ציבורי?

- כדי להתחיל את הקורס רכב ציבורי יש לבצע מספר פעולות בסדר הבא :
  - להוציא טופס ירוק' – טופס ירוק הנו טופס בקשה להוצאת רישיון (רש"ל 18), במקרה שלך – טופס בקשה להוצאת רישיון – D לרכב ציבורי , עליך לפנות לתחנת הצילום הקרובה לביתך ושם ינפיקו לך את הטופס.
  - על גבי הטופס יש לקבל אישור על בדיקת כשירות עיניים על ידי אופטומטריסט (ניתן לקבל במקום בו מוציאים את הטופס הירוק), ובדיקת כשירות רפואית על ידי רופא משפחה (על ידי רופא המשפחה שלך)
  - לאחר שהאופטומטריסט ורופא המשפחה אישרו וחתמו על הטופס הירוק, תוכל לגשת אלינו למכללה עם :
    1. הטופס הירוק חתום
    2. רישיון נהיגה בתוקף
    3. תעודת השכלה מקורית (תעודה שמוכיחה שלמדת לפחות 8 שנים)אנו כשירות ייחודי (לפי תקנון) נמלא איתך את הטפסים לבקשה לקבלת הפניה לקורס רכב ציבורי ממשרד הרישוי , נגיש עבורך את הטפסים למשרד הרישוי, נחסוך לך את זמן ההמתנה שם, ונריץ עבורך את כל התהליכים שתוכל לגשת לקורס בהקדם האפשרי.
  - משרד הרישוי יגיש בקשה למשטרת ישראל לבדיקה שאין לך הרשעות תנועה או הרשעות פליליות (תעודת יושר) לאחר קבלת התעודה מהמשטרה משרד הרישוי ישלח עבורך הזמנה למבחני התאמה למכון הרפואי לבטיחות בדרכים.
  - לאחר שתיבדק במכון, ורופא המכון ימליץ עליך כשיר לקבלת רישיון לרכב ציבורי, רשות הרישוי תאשר ותשלח עבורך הפניה חתומה.
  - רק בשלב זה, שיש בידך את ההפניה ללימוד ממשרד הרישוי תוכל להתחיל ללמוד את החלק העיוני והמעשי.
- בהתאם לדרישת משרד הכלכלה המכללה חייבת להחזיק אצלה את ההפניה המקורית (לא צילום) חתומה על ידי רשות הרישוי.

<sup>41</sup> [/https://clg.drive-center.co.il/buscourse](https://clg.drive-center.co.il/buscourse)



## מה לומדים ב קורס רכב ציבורי ?

ב קורס רכב ציבורי לומדים מספר נושאים רב המחולקים לחמשה חלקים :

### **א. הרכב הציבורי – יסודות:**

- מבוא
- דיני תעבורה
- מערכות בקרה
- בדיקת הרכב
- הפעלת הרכב
- שימוש בתיבת הילוכים
- נסיעה לאחור וחנייה
- סיור במוסך מרכזי ( סיור מעשי 4 שעות)

### **ב. תפעול בסיסי:**

- סריקה חזותית של הדרך
- תקשורת ואיתות
- ניהול מהירות הרכב וסייעני האטה
- ניהול הנהיגה במרחב

### **ג. תפעול מתקדם:**

- נהיגת לילה ובזמן תאורה
- תנאי נהיגה קיצוניים
- ניהול סיכונים
- היגוי בלימת חירום ויציבות הרכב
- התנהלות בהחלקה
- מעבר מפגש נסיעת ברזל

### **ד. תקלות במערכת הרכב:**

- זיהוי תקלות ותחזוקה
- אבחון ודיווח

### **ה. תחומי ידע נוספים ב קורס רכב ציבורי:**

- הסעת ילדים
- איכות סביבה
- שירות לנוסעים בעלי מוגבלויות
- שעות נהיגה ומנוחה
- ניתוח אירועי ותרחשי תאונה
- הגורם האנושי בנהיגה
- אנגלית
- ידיעת הארץ) כולל(GPS
- בטחון, טרור וחבלה
- יחסי אנוש
- כיבוי אש
- עזרה ראשונה

סה"כ שעות קורס רכב ציבורי **148 שעות** (לפי המתכונת הקצרה והחדשה), לאחר כל נושא יתבצע מבחן מסכם כאשר חלק מהמבחנים הנם מבחנים פנימיים וחלקם מבחנים מטעם משרד הכלכלה.

לאחר קבלת אישור ממשרד הרישוי ללימוד ה קורס רכב ציבורי תוכל במקביל ללמוד שיעורי נהיגה מעשיים, בהתאם לדרגה שתרצה להוציא – מונית,אוטובוס או אוטובוס זעיר ציבורי. את המבחן המעשי יהיה ניתן לבצע לאחר קבלת תעודת גמר ממשרד הכלכלה לחלק העיוני.