



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

אומדן עלות לסבסוד מלא של רכישת כרטיסי נוסעים באמצעי התחבורה הציבורית

מוגש לוועדת המשנה לתחבורה ציבורית בוועדת הכלכלה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

ד' בתמוז תשע"ז

28 ביוני, 2017

כתיבה: נטע משה, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ דב חנין, יו"ר ועדת המשנה לתחבורה ציבורית בוועדת הכלכלה. במסמך ניתוח מרכיבי ההכנסות של מפעילי התחבורה הציבורית (להלן תח"צ) ברכבות ובקווי אוטובוסים קבועים לרבות הכנסות מנוסעים וסבסוד ממשלתי, ואומדן סבסוד המרכיב המשולם כיום על ידי הנוסעים.

1. תחבורה ציבורית

1.1. רקע¹

ענף התחבורה הציבורית נתון בפיקוח הממשלה באמצעות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן משרד התחבורה). נכללים בו שירותי הסעת נוסעים בקווים קבועים בשלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים (קווי שירות), מוניות שירות ורכבות, לרבות רכבת קלה. מימון הפעלת התח"צ נחלק באופן כללי בין שני גורמים: פדיון מרכישת כרטיסים ותמיכות ממשלתית (סבסוד).

1.1.2. נוסעים, נסיעות, גידול בשימוש בתחבורה ציבורית מנתוני משרד התחבורה שהוצגו בספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2017-2018, נרשמו בשנת 2016 כ-818 מיליון נסיעות נוסע לנוסעים משלמים (ללא כוחות הביטחון וילדים) בתח"צ (אוטובוסים, רכבת, רכבת קלה ומטרונית).² על פי נתונים שהתקבלו ממשרד האוצר, מקרב כלל הנסיעות בתח"צ בשנת 2016 (ללא מוניות), כ-85% מהנסיעות התבצעו באוטובוסים, כ-7% ברכבות נוסעים של רכבת ישראל, כ-5% ברכבת הקלה בירושלים וכ-3% במטרונית בחיפה.³

בשנת 2016, נרשמו כ-766.5 מיליון נסיעות נוסע לנוסעים משלמים בתח"צ, גידול של כ-6.7% לעומת 2015. על פי יעדי משרד התחבורה, בשנת 2017 צפוי גידול של כ-4% לעומת שנת 2016.⁴ על פי נתוני הרשות הארצית לתח"צ, עולה כי ברבעון הראשון של 2017 חל גידול גדול מהצפי השנתי, והוא עומד על גידול של כ-7% בנסיעות נוסע לעומת התקופה המקבילה בשנת 2016, וגידול של כ-15% לעומת התקופה המקבילה בשנת 2015;⁵ כ-217 מיליון נסיעות נוסע ברבעון הראשון של 2017, לעומת 202 מיליון נסיעות נוסע ברבעון הראשון של 2016, וכ-191 מיליון נסיעות נוסע ברבעון הראשון של שנת 2015. על פי נתוני הרשות הארצית לתח"צ, הגידול החד ביותר בין 2017 ל-2016 נרשם ברכבת הקלה – כ-15%, בעוד באוטובוסים וברכבת ישראל נרשם גידול של כ-7%.⁶

1.3. הוצאות משקי בית

בלוח 1 להלן הוצאות משקי הבית על נסיעות בתחבורה ציבורית, לפי חמישוני הכנסה.

לוח 1 - הוצאות משקי הבית על נסיעות בתחבורה ציבורית בחודש, לפי חמישוני הכנסה (ש"ח בחודש, 2014)⁷

סעיף	ממוצע	חמישון נמוך	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון גבוה
נסיעה באוטובוס	55.8	73.5	70.8	55.0	45.0	34.4
נסיעה במונית שירות	10.0	9.1	10.5	10.2	11.1	9.1
נסיעה ברכבת	10.6	6.3	7.6	11.5	14.3	13.3
סך-הכול תחבורה ציבורית	76.4	88.9	88.9	76.7	70.4	56.8

¹ המסמך מבוסס על: איתמר מילרד, [סבסוד מחירי הנסיעה במוניות שירות לפי שיעור סבסוד אוטובוסים בקווים קבועים – אומדן עלות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרס 2016; סבסוד מוניות השירות בהתאם לתמיכות הייעודיות הניתנות לאוטובוסים בקווים קבועים, אומדן עלות, מאי 2017.

² [ספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2017-2018](#), פרק משרד התחבורה, ע' 609, מרס 2017.

³ אגף התקציבים, משרד האוצר, מענה לפניית מרכז המחקר של הכנסת, דוא"ל, 29 במאי 2017.

⁴ [ספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2017-2018](#), פרק משרד התחבורה, ע' 609, מרס 2017.

⁵ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – משרד התחבורה, הודעות לעיתונות, [גידול של 7% במספר הנוסעים](#), 21 במאי 2017.

⁶ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – משרד התחבורה, הודעות לעיתונות, [גידול של 7% במספר הנוסעים](#), 21 במאי 2017.

⁷ סעיף תחבורה ציבורית כולל גם נסיעות אחרות ונסיעות לא מסווגות ועל כן גדול מהמרכיבים שהוצגו. הלמ"ס, [סקר הכנסות והוצאות משקי בית 2014: לוח 1.1 - הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת](#), אוגוסט 2016.



מהנתונים בלוח עולה כי נכון לשנת 2014, הוציאו משקי הבית כ-76 ש"ח בחודש או כ-916 ש"ח בשנה על נסיעה בתחבורה ציבורית. ההוצאה החודשית הממוצעת על נסיעה באוטובוס עמדה על כ-55.8 ש"ח בחודש או כ-670 ש"ח בשנה, ההוצאה החודשית הממוצעת על נסיעה ברכבת עמדה על כ-10.6 ש"ח או כ-127 ש"ח בממוצע לשנה. עוד עולה מהנתונים כי ההוצאה על נסיעה בתחבורה ציבורית בכלל ונסיעה באוטובוס בפרט יורדות עם העלייה בחמישונים, לעומת נסיעה ברכבת שעולה עם העלייה בחמישונים.

2. מימון הפעלת אוטובוסים בקווים קבועים ורכבות נוסעים

מימון הפעלת התחבורה הציבורית נחלק באופן כללי בין שני גורמים: פדיון מרכישת כרטיסים על-ידי הנוסעים ותמיכות ממשלתית (סבסוד).

2.1 תמיכות ממשלתיות בתחבורה ציבורית

הממשלה מכירה בתועלות של התחבורה הציבורית בהפחתת גודש בדרכים, צמצום תאונות דרכים וזיהום האוויר, ועל כן מעודדת שימוש בתחבורה ציבורית באמצעות כמה כלים, לרבות קביעת תעריפי שימוש נמוכים, אשר אינם מכסים את עלות ההפעלה,⁸ והשקעות בנתיבים מיוחדים לתחבורה ציבורית ובמסילות רכבת. לאור כך, הממשלה מעבירה תמיכות כספיות (סבסוד) למפעילי התחבורה הציבורית, שכן לולא התמיכה, כפי שנכתב בחוברת התקציב "רמת השירות (מספר הקווים, תדירותם ועוד), הייתה נפגעת מאוד ומחירי הנסיעה היו עולים".⁹ בלוח 2 להלן פירוט התמיכות הממשלתיות בתחבורה ציבורית בשנים 2015-2018, על פי התקציב המקורי בכל שנה, ובשנת 2015 גם לפי תקציב ביצוע.

לוח 2 - תקציב תמיכה ממשלתית בתחבורה ציבורית 2015-2018 (במיליארדי ש"ח בחודש)¹⁰

שינוי 2018-2015	2018 מקורי	2017 מקורי	2016		2015			נתון
			מאושר	מקורי	ביצוע	מאושר	מקורי	
30.6%	6.4	6.2	5.4	5.2	5.0	5.0	4.9	תמיכות תח"צ ¹¹
28.4%	18.5	18.1	16.6	15.4	15.3	15.5	14.4	תקציב משרד התחבורה ¹²
0.9 נ.א.	34.7%	34.5%	32.6%	33.4%	32.7%	32.4%	33.8%	משקל

מהלוח עולה כי תקציב התמיכות בתחבורה הציבורית גדל בארבע השנים האחרונות מ-4.9 מיליארד ש"ח בשנת 2015 (הוצאה נטו מקורית), ל-6.4 מיליארד ש"ח בשנת 2018 על פי הצעת התקציב שאושרה, גידול בשיעור של 31.9%, גבוה במעט משיעור הגידול בכלל תקציב משרד התחבורה (שוטף ופיתוח). חלקו של תקציב התמיכות בתחבורה הציבורית הוא כ-33%-34% מכלל תקציב המשרד (שוטף ופיתוח), ונשמר לאורך ארבע השנים האחרונות.

תקציב תמיכות תח"צ כולל ארבע קבוצות עיקריות: **תמיכה שוטפת** בהפעלת אוטובוסים ורכבות קלות; **תמיכה ייעודית** למימון הנחות לאוכלוסיות זכאיות (נוער, ותיקים, סטודנטים, זכאי ביטוח לאומי); **תמיכה באמצעי כרטוס**; **תמיכה בהפעלת רכבת ישראל** בהתאם להסכם הפעלה ופיתוח משנת 2014. בנוסף, יש תמיכה בהיקף מצומצם יחסית בתעופה פנים-ארצית ובספנות ישראלית.¹³ בסעיפים להלן יפורטו התמיכות באוטובוסים וברכבות.

⁸ הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016, ע' 61.

⁹ הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, עיקרי הצעת התקציב, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016, ע' 224.

¹⁰ מתוך משרד האוצר, אתר פיסקלי דיגיטלי, תאריך כניסה: 22 במאי 2017.

¹¹ מספר תוכנית 795501.

¹² הוצאה נטו, לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב.

¹³ הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016, ע' 61.



2.2. אוטובוסים בקווים קבועים

בישראל פועלים כ-8,400 אוטובוסים לתחבורה ציבורית בכ-2,000 קווי שירות, המופעלים על ידי כ-17 מפעילים.¹⁴ חברות אוטובוסים בקווים קבועים מקבלות מספר תמיכות מהממשלה שהעיקריות ביניהן הינן:

תמיכות שוטפות: תמיכות המועברות לחברות התחבורה הציבורית לפי ההסכמים עמן; תמיכות אלה מחושבות בין השאר על סמך המרחק אותו נוסעים האוטובוסים ומחיר הדלק, מספר הנוסעים ותשלום מינימלי לחברות.

תמיכה ייעודיות: תמיכות המועברות לחברות התחבורה הציבורית בגין הנחה הניתנת בקניית כרטיסיות ובהטענת כרטיס הרב-קו והנחות הניתנות לזכאים, ובהם ילדים, אזרחים ותיקים, סטודנטים ונכים.

הצטיידות ואחרות: תמיכות בעבור הצטיידות באוטובוסים חדשים, מיגון אוטובוסים, סיכוך תחנות ועוד. בלוח 3 להלן סך עלות ההפעלה של ענף האוטובוסים בקווים קבועים.

לוח 3 – מקורות ההכנסה מפעילי האוטובוסים בשנים 2014-2015 (במיליוני ש"ח)¹⁵

2015		2014		סעיף
באחוזים	במיליוני ש"ח	באחוזים	במיליוני ש"ח	
40.3%	2,500	39.9%	2,500	פדיון
27.4%	1,700	30.4%	1,900	תמיכה שוטפת
16.5%	1,021	17.6%	1,100	תמיכה ייעודית
7.4%	460	7.3%	460	תשלום ממשד הביטחון
4.5%	280	4.8%	300	תמיכה בהצטיידות
3.9%	240	0.0%	0	אחרים
100.0%	6,200	100.0%	6,260	סך-הכול

מהנתונים בלוח עולה כי מקורות ההכנסה של מפעילי האוטובוסים בשנת 2015 עמד על כ-6.2 מיליארד ש"ח. עלות זאת נחלקה בין הפדיון של החברות מהנוסעים שהיה כ-2.5 מיליארד ש"ח (כ-40.3% מסך ההכנסות), תמיכה שוטפת בסך 1.7 מיליארד ש"ח (כ-27.4%), תמיכה ייעודית בסך 1.02 מיליארד ש"ח (כ-16.5%), תשלום ממשד הביטחון בגין הסעת חיילים בסך 0.46 מיליארד ש"ח (כ-7.4%), תמיכה בהצטיידות בסך כ-0.28 מיליארד ש"ח (כ-4.5%) ואחרים בסך 0.24 מיליארד ש"ח (כ-3.9%). סך ההכנסות היה דומה בשנת 2014 וגם חלוקת מרכיבי ההכנסה בין הסעיפים השונים.

2.3. רכבות נוסעים

לחברת רכבת ישראל בע"מ שני מגזרי פעילות עיקריים - מגזר נוסעים ומגזר מטענים, וזאת לצד מגזר סחר ומגזר פיתוח. מסמך זה יתמקד במגזר הנוסעים שהינו אחד מעורקי התחבורה הציבורית בישראל. בשנת 2016 נסעו כ-60 מיליון נסיעות בשנה ברכבות הנוסעים, גידול של כ-66% בטווח של חמש שנים, בהשוואה לכ-35 מיליון נוסעים

¹⁴ [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים](#), אוקטובר 2016, ע' 29.
¹⁵ אחרים כולל את ההפרש בין עלות ההפעלה לבין הסעיפים השונים כפי שפורטו בהצעת התקציב לשנת 2017 ו-2018. **שנת 2015:** משרד האוצר, [הצעת התקציב ל-2017-2018: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים \(חוברת כד\)](#), אוקטובר 2016. **שנת 2014:** משרד האוצר, [הצעת התקציב ל-2015-2016: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים \(חוברת כד\)](#), אוגוסט 2015.



בשנת 2011.16 בשנת 2016 הפעילה רכבת ישראל 12 קווים, בפריסה של 61 תחנות ארציות, ובפעילות ממוצעת של כ-470 רכבות ביום.¹⁷

ביוני 2014 נחתם הסכם חדש בין חברת רכבת ישראל לממשלה ישראל, אשר כולל את רכיבי התמיכה הבאים:¹⁸

תמיכה נורמטיבית: תמיכה שנתית נורמטיבית בגין נוסעים, נועדה לכסות את עלויות התפעול של קווי הנוסעים.

תמיכה תמריצית: תמיכה תמריצית בגין נסיעת נוסעים בשעות שיא ובשעות שפל.

תמיכה למטענים: תמיכות שנתית הלוקחת בחשבון פחת משקל מטענים וק"מ הסעה.

תמיכה לפיתוח: תמיכות לפיתוח, בהתאם לתכנית פיתוח ולתקציב המאושר.

בלוח 4 להלן סך ההכנסות של חברת רכבת ישראל לשנת 2015, בכל המגזרים, בחלוקה להכנסות מחיצוניים (פדיון ורכישת כרטיסים), והכנסות מדמי הפעלה שוטפים (תמיכה ממשלתית)

לוח 4 – סך ההכנסות של רכבת ישראל לשנת 2015 (במיליוני ש"ח)¹⁹

מקור הכנסה	נוסעים	מטענים	אחר ²⁰	סך הכול	משקל
הכנסות עצמיות (פדיון כרטיסים ותשלומי הובלות מטענים)	775	165	44	983	44.6%
תמיכה ממשלתית (דמי הפעלה שוטפים)	1,055	165	-	1,221	55.4%
סך-הכול הכנסות	1,830	330	44	2,204	100%

מהלוח עולה כי סך ההכנסות של החברה בשנת 2015 הסתכם ב-2.2 מיליארד ש"ח, 44.6% מהכנסות החברה הגיעו מהכנסות עצמיות, שהן פדיון ממכירת כרטיסים (כולל משרד הביטחון) ודמי שימוש ללקוחות בעבור הובלת מטענים. כ-55.4% מההכנסות הגיעו מתמיכות ממשלתיות שונות. **סך ההכנסות במגזר הנוסעים עמד בשנת 2015 על כ-1.83 מיליארד ש"ח, 42.2% מההכנסות במגזר זה הגיעו מפדיון ממכירת כרטיסים, שהם כ-775 מיליוני ש"ח.** בלוח 5 להלן מוצגים נתונים אודות הכנסות ממכירת כרטיסי נוסעים בשנים 2014-2016 (ללא תשלומי לקוחות להובלת מטענים).

לוח 5 – סך ההכנסות עצמאיות של רכבת ישראל מהסעת נוסעים לשנים 2014-2016 (במיליוני ש"ח)²¹

מקור	2014	2015	2016
נוסעים כללי	573.8	629.8	570.6
משרד הביטחון	139.0	145.0	137.0
סך פדיון כרטיסים	712.8	774.8	707.6
מספר נסיעות (במיליונים)	48.5	52.8	59.5

מהלוח עולה כי סך ההכנסות העצמאיות מהסעת נוסעים בשנת 2016 עמדו על כ-708 מיליוני ש"ח, קיטון של כ-8.6% לעומת שנת 2015, בעוד מספר הנסיעות עלה בכ-12.7% מ-52.8 מיליון נסיעות בשנת 2015 ל-59.5 מיליון נסיעות בשנת 2016. ברכבת מציינים כי הקיטון בהכנסות נובע בעיקר מהרפורמה בתעריפים והפחתת מחירי הנסיעות, שכן ההכנסות משקפות את מחיר הכרטיסים שנרכשו, בעוד שכמות הנוסעים משקפת את נסיעת כלל

¹⁶ רכבת ישראל, **דוח תקופתי לשנת 2016**, ע' א-14. נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017.
¹⁷ רכבת ישראל, **בחינת ירידת ערך נכסים ליום 31 בדצמבר 2016**, פורסם במרס 2017, בוצע על ידי חברת ארנסט אנד יאנג, ע' 6. נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 15 במאי 2017.
¹⁸ רכבת ישראל, **בחינת ירידת ערך נכסים ליום 31 בדצמבר 2016**, פורסם במרס 2017, בוצע על ידי חברת ארנסט אנד יאנג, ע' 11. נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 15 במאי 2017.
¹⁹ רכבת ישראל, **דוח תקופתי לשנת 2016**, ע' ג-87. נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017.
²⁰ סכימה של מגזר סחר (37.8 מיליוני ש"ח), מגזר פיתוח (0 מיליוני ש"ח), פעילויות אחרות (9.5 מיליוני ש"ח).
²¹ רכבת ישראל, **דוח תקופתי לשנת 2016**, א-17, ב-9, נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017.



הלקוחות, כולל לקוחות שרכשו את הכרטיסים באמצעי תחבורה אחרים.²² כפי שמסבירים ברכבת, עד לשנת 2016 לא היה ניתן לרכוש כרטיסים המאפשרים נסיעה ברכבת אצל מפעילים אחרים, ועל כן כל הפדיון נכלל בהכנסות הרכבת.²³ מתוך כלל ההכנסות מהנסיעות, משרד הביטחון אחראי לכ-20%-19% מההכנסות מנסיעות או כ-15% מכלל הכנסות החברה העצמיות (ללא תמיכות). בשנים 2014-2016, ההכנסות מההסכם עם משרד הביטחון נעו בין 137-145 מיליוני ש"ח לשנה.²⁴ **ההכנסות מפדיון מכירת כרטיסים לנוסעים ללא משרד הביטחון, עמדו על כ-570.6 מיליון ש"ח בשנת 2016 וכ-629.8 מיליון ש"ח בשנת 2015.**

2.4. רכבת קלה בירושלים

הרכבת הקלה בירושלים פועלת משנת 2011, ומשמשת כ-150 אלף נוסעים ביום, בקו אחד (אדום), בו 23 תחנות.²⁵ על פי נתונים שנמסרו מאגף התקציבים במשרד האוצר, **התמיכה הממשלתית ברכבת הקלה בירושלים בשנת 2016 עמדה על כ-158 מיליון ש"ח ובשנת 2015 כ-117 מיליון ש"ח.**²⁶ נתונים על הכנסות, הכנסות ממכירת כרטיסים והוצאת תפעול לא נמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסות, שכן הם **מוגדרים "חסויים"**, על פי תשובת משרד האוצר.²⁷ לאור חלקיות הנתונים שנמסרו, האומדן לסבסוד מלא של כרטיסי הנוסעים בתחבורה הציבורית לא יכול סבסוד ברכבת קלה בירושלים. כמו כן, יש לציין כי הקמת רכבת קלה בגוש דן מצויה כעת בתהליך בנייה ואמורה להסתיים בשנת 2022. גם סבסוד עתידי מלא של נסיעות אלו לא נכללות באומדן.

2.5 סך הכנסות ממכירת כרטיסי נוסעים, תחבורה ציבורית

בלוח 6 להלן סיכום של סך הכנסות ממכירת כרטיסי נוסעים לתחבורה ציבורית, ללא כוחות הביטחון, שנים-2014-2015. נתונים על רכבת קלה בירושלים כאמור, לא התקבלו ועל כן לא נכללים בלוחות מטה וכן לא קיימים ברשותנו נתונים על מטרונית חיפה.

לוח 6 - פדיון תחבורה ציבורית ממכירת כרטיסים נוסעים, ללא כוחות הביטחון, 2014-2015 (מיליוני ש"ח)²⁸

ממוצע 2014-2015	2015	2014	אמצעי תחבורה
2,500	2,500	2,500	אוטובוסים
602	630	574	רכבת ישראל
3,102	3,130	3,074	סך הכנסות ממכירת כרטיסי נוסע בתח"צ

מהלוח עולה כי הממוצע לשנים 2014-2015 לסך הפדיון מרכישת כרטיסי נוסע בתחבורה ציבורית הוא כ-3.1 מיליארד ש"ח בשנה (אוטובוסים ורכבות נוסעים, ללא רק"ל ירושלים ומטרונית חיפה). יש לציין כי לצד הגידול במספר הנוסעים והנסיעות, גם נערכה רפורמה בתעריפים בשנת 2016, אשר הקטינה חלק מהתשלום עבור נוסעים שמשלבים אמצעי תחבורה בתוך 90 דקות, אולם אין בידנו נתונים מלאים על פדיון כרטיסי נוסע לשנת 2016.

²² רכבת ישראל, [דוח תקופתי לשנת 2016](#), ב-9, נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017.
²³ רכבת ישראל, נינה לוינסקי, ממונה תמחיר, אגף כלכלה, דוא"ל, 8 ביוני 2017.

²⁴ רכבת ישראל, [דוח תקופתי לשנת 2016](#), א-17, נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017.

²⁵ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועיריית ירושלים, [מטרופולין ירושלים בתנועה מתמדת, תכנית אב לתחבורה ירושלים](#), ע' 18, כניסה: 22 במאי 2017; הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, [הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים](#), אוקטובר 2016, ע' 27.

²⁶ אגף התקציבים, משרד האוצר, מענה לפניית מרכז המחקר של הכנסות, דוא"ל, 29 במאי 2017.

²⁷ אגף התקציבים, משרד האוצר, מענה לפניית מרכז המחקר של הכנסות, דוא"ל, 29 במאי 2017.

²⁸ **פדיון רכבת**: רכבת ישראל, [דוח תקופתי לשנת 2016](#), א-17, ב-9, נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017; **פדיון אוטובוסים**: שנת 2015: משרד האוצר, [הצעת התקציב ל-2017-2018: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים \(חוברת כד\)](#), אוקטובר 2016. שנת 2014: משרד האוצר, [הצעת התקציב ל-2015-2016: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים \(חוברת כד\)](#), אוגוסט 2015. **רכבת קלה בירושלים**:



3. אומדן העלות – סבסוד מלא להפעלת תחבורה ציבורית (אוטובוסים ורכבת ישראל)

3.1. רקע²⁹

קיימים קולות שונים הקוראים לאימוץ מודלים של תחבורה ציבורית בחינם, כלומר סבסוד מלא של עלות ההפעלה על ידי הממשלה כך שהנוסעים לא ידרשו לשלם על נסיעתם.³⁰ קולות אלו נסמכים על רעיונות כלכליים תיאורטיים לצד דוגמאות מקומיות ממספר ערים בעולם. מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מאפריל 2017 סקר במבט משווה את הדוגמאות הקיימות בעולם להפעלת תחבורה ציבורית המוצעת בחינם, וממנו עולה כי קיים מספר קטן של ערים המציעות תחבורה ציבורית בחינם באופן גורף לכל המשתמשים.³¹ כמו כן, עולה כי קיימת מחלוקת מחקרית ותצפיות שונות באשר ליעילות השימוש בצעד זה. כך, הצעד אמנם הביא לגידול בשימוש בתח"צ, אולם הביא במקביל לזילות באמצעי הנסיעה ולתופעות של וונדליזם. לסבסוד מלא של תחבורה ציבורית קיימת השלכות החורגות מהיקף השימוש בתחבורה הציבורית, ובהן השפעה על רכישת והחזקת כלי רכב פרטיים והכנסות המדינה ממיסים, צפיפות בתחבורה הציבורית וצורך בהשקעה בפיתוח ורכישת כלי תחבורה ציבוריים וכאמור תופעות של וונדליזם. בין היתרונות בסבסוד מלא של תחבורה ציבורית ניתן למנות הפחתת עומס בכבישים וזיהום האוויר שנוצרים מהגידול בשימוש בתחבורה הפרטית וחסכון למשק בעקבות כך, קיצור זמני הנסיעה, כניסה פשוטה ומהירה לתחבורה הציבורית עקב ביטול הצורך ברכישת כרטיסים. מהדוגמאות שנסקרו בעולם עולה כי להשפעה על היקף השימוש בתחבורה ציבורית המוצעת בחינם ושביעות הרצון ממנה, גורמים נוספים מלבד העלות לנוסע: תדירות, אמינות ועמידה בלוחות זמנים, מהירת הנסיעה, נגישות לאוכלוסיות מגוונות, נוחות הנסיעה וצפיפות, שילוב עם אמצעי תחבורה אחרים ורציפות תחבורתית. אי לכך, יישום הצעות ומודלים לסבסוד מלא או חלקי של תחבורה ציבורית צריך להיעשות במקביל לבחינה וטיפול בגורמים הנוספים שמשפיעים על תפקוד יעיל ומיטבי של מערכת התחבורה הציבורית.

מבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע בשנת 2014 עלה כי מחיר הנסיעה בתח"צ בישראל במונחי שוויון כוח קנייה (PPP) נמוך בהשוואה למדינות אחרות, בעיקר באירופה. עם זאת, מהמחקר עלה כי איכות שירותי התח"צ בישראל – לפי מדדים של ק"מ/שירות לכל תושב, מהירות ממוצעת ואורך נתי"צים ל-1,000 תושבים – נמוכה מהממוצע במדינות אחרות.³² בהינתן שאחוז הנוסעים בתח"צ באירופה מסך הנוסעים גבוה משמעותית לעומת ישראל, הרי ניתן לומר כי עידוד נוסעים ממעמד הביניים לנסיעות בתח"צ הוא פחות באמצעות הפחתת המחיר ויותר באמצעות העלאה ושיפור ניכר ברמת השירות, כגון נתי"צים, תדירות נסיעות, עמידה בזמנים, אמצעי תשלום וכדומה.

3.2. מתודולוגיה

לאור ריבוי ההשפעות האפשרויות על החלת תחבורה ציבורית בחינם והקושי לאמוד את הגידול במספר הנוסעים הנובע מכך, נציג מודל דו שלבי:

שלב ראשון: העלות הנוכחית מפדיון רכישת כרטיסי נוסעים בתחבורה ציבורית בישראל בקווי אוטובוסים ורכבת ישראל. עלות זו משקפת את ממוצע השנתיים האחרונות להן נתונים 2014-2015.

שלב שני: בחינת שלושה תרחישים שונים לגידול בכמות הנסיעות וגידול בפדיון רכישת כרטיסים:

- תרחיש נמוך** בו הגידול עומד על 15% ;
- תרחיש בינוני** בו הגידול עומד על 50% ;
- תרחיש גבוה** של הכפלת מספר הנסיעות בתחבורה הציבורית, כלומר גידול של 100%.

²⁹ אהוד בקר, תחבורה ציבורית המוצעת בחינם: מבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2017.
³⁰ דניאל מורגנשטרן, **תחבורה ציבורית חינם: גלגל ההצלה של מערכת התחבורה בישראל**, מרכז אדווה, יולי 2001.
³¹ הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, **עיקרי הצעת התקציב, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים**, אוקטובר 2016, ע' 226.
³² ד"ר יניב רונן, **תחבורה ציבורית - היקף הסובסידיות, שיעורי הוצאה למשק בית ומחירי נסיעה בארץ ובאירופה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2014.



להלן מספר הערות לביצוע האומדן:

- כפי שפורט בסעיף 3.1 לעיל, קיים קושי לחזות את גמישות הביקוש³³ לתחבורה ציבורית עקב הוזלת מחירים או סבסוד מלא. זאת לאור גורמים נוספים שמשפיעים על הביקוש ושביעות הרצון מהשימוש בתחבורה הציבורית.
 - בבחינה של יישום עתידי של מודל תחבורה ציבורית בחינם יש לקחת בחשבון כי היקף הנוסעים בתחבורה הציבורית צפוי לגדול ממילא (ללא קשר להוזלת או סבסוד הכרטיס) ועל כן גם תגדלנה בהתאם עלויות הסבסוד המלא. על פי יעדי משרד התחבורה בשנתיים הקרובות, צפוי גידול שנתי של כ-4% בנסיעות לנוסע בכל שנה.³⁴ על פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ברבעון הראשון של 2017 חל גידול של 7% בהשוואה לרבעון של 2016.³⁵ על פי נתוני רכבת ישראל בחמש השנים האחרונות (2011-2016), חל גידול של כ-66% במספר הנסיעות ברכבת.³⁶
 - בשנים הקרובות צפוי פיתוח מואץ למערכות להסעת המונים שסביר וישפיעו על היקף שימוש בתחבורה ציבורית, ובהן הקו האדום במטרופולין תל-אביב, קידום קווי רכבת קלה נוספים בירושלים, השלמת המטרופוליט חפיפה, קו רכבת קלה נצרת-חיפה וחיפה מפרץ-אוניברסיטת חיפה.³⁷
 - בשנת 2016 נכנסה לתוקפה רפורמה בתעריפי תחבורה ציבורית ובשנת 2014 נחתם הסכם סבסוד חדש מול רכבת ישראל. הנתונים המפורטים הקיימים בידינו על פדיון כרטיסים נכונים לשנים 2014-2016, ועל כן אפשר ותהינה חריגות לעומת 2016 ואילך. כמו כן, מעת לעת נחתמים הסכמים חדשים עם מפעילי תחבורה הציבורית, ואפשר שהם ישפיעו על גובה התמיכות ועל כן על האומדן בחישוב עתידי.
 - גידול ניכר בשימוש בתחבורה ציבורית בין אם בעקבות סבסוד מלא ובין אם בשל השפעות אחרות, יחייב גם בין היתר גידול ברכש והצטיידות של אוטובוסים וקרונות, השקעה בפיתוח הון פיזי למסילות ונתיבי תחבורה ציבורית, גיוס והכשרת כוח אדם מתאים לתפעול מערך התחבורה הציבורית. לאלמנטים אלו השפעות תקציביות גדולות יחסית, אשר אינן מוצגת באומדן המפורט להלן, אשר לוקח בחשבון את רכיב תשלום כרטיסי הנסיעה בלבד.
 - במידה ויגדל שימוש היוממיים בתחבורה הציבורית, אפשר גם ודפוסי הנסיעה ישתנו בהשוואה לפילוח הקיים היום. אפשר ויעשה שימוש גדול יותר בנסיעה בתוך מטרופולינים ובשילוב אמצעי תחבורה ציבורית, תוך שימוש בכרטיס נסיעה בודד במהלך 90 דקות, ולכן תהיה השפעה על הפדיון מכרטיסי נסיעה מחד גיסא ועל גובה הסובסידיות מאידך גיסא. כלומר, אפשר והגידול בפדיון הכרטיסים לא יהיה לינארי לגידול בכמות הנוסעים או הנסיעות, וידרש מקדם התאמה, שלא מופיע באומדן מטה, בהיעדר נתונים מספיקים על מגמות הגידול.
 - אומדן זה כולל נתונים על נסיעות באוטובוסים ורכבת ישראל, אשר בהן מתבצעות על פי נתוני משרד האוצר כ-92% מסך הנסיעות בתחבורה הציבורית. אומדן זה אינו כולל נתונים על רכבת קלה ירושלים ומטרופוליט חיפה (כ-8% מהנסיעות), ועל כן צפוי שסבסוד מלא של הנסיעות בתחבורה הציבורית גם באמצעים אלו, יגדיל את האומדן בשיעור של כ-5-10% בכל אחת מהרמות.
- לאור הדברים שפורטו לעיל, יוצגו כאמור שלושה תרחישים: תרחיש נמוך בו הגידול עומד על 15%, תרחיש בינוני 50%, תרחיש גבוה של הכפלת מספר הנסיעות בתחבורה הציבורית, כלומר גידול של 100%, כמפורט בלוח 7 להלן.

³³ גמישות ביקוש: השינוי בכמות המבוקשת של מוצר או שירות כתלות בשינוי המחיר.

³⁴ ספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2017-2018, פרק משרד התחבורה, ע' 609, מרס 2017.

³⁵ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – משרד התחבורה, הודעות לעיתונות, גידול של 7% במספר הנוסעים, 21 במאי 2017.

³⁶ רכבת ישראל, דוח תקופתי לשנת 2016, ע' א-14. נלקח מתוך מערכת מאיה, הבורסה לניירות ערך, בתאריך 21 במאי 2017.

³⁷ הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016



לוח 7 – אומדן עלות רכישת כרטיסי נוסעים תחבורה ציבורית (מיליוני ש"ח)

אמצעי תחבורה	ממוצע 2015-14	תרחיש נמוך 15%	תרחיש בינוני 50%	תרחיש גבוה 100%
אוטובוסים	2,500	2,875	3,750	5,000
רכבת ישראל	602	692	903	1,204
סך-הכול	3,102	3,567	4,653	6,204

מהלוח לעיל עולה כי אומדן עלות סבסוד מלא של רכישת כרטיסי נסיעות עומד על כ-3.1 מיליארד ש"ח, ללא גידול בכמות הנוסעים. בהנחה כי יחול גידול במספר הנוסעים והנסיעות, בשל החלת תחבורה ציבורית בחינם, או גורמים אחרים, אומדן העלות עומד על כ-3.6 מיליארדי ש"ח בתרחיש הנמוך (גידול של 15%), כ-4.7 מיליארדי ש"ח בתרחיש הבינוני (גידול של 50%) וכ-6.2 מיליארד ש"ח בתרחיש הגבוה (גידול של 100%).

אומדן עלות זה הוא בנוסף לתמיכות השונות הקיימות היום מהממשלה לתחבורה הציבורית אשר עומדות בשנת 2017 על כ-6.2 מיליארד ש"ח. כפי שציינו, אומדן זה לא כולל גידול בעלויות רכש הצטיידות ופיתוח או גידול תקציבי של תמיכות אחרות של הממשלה (שוטפות וייעודיות), אלא אך ורק את עלות סבסוד רכישת כרטיסי הנוסע. כמו כן, האומדן מתייחס לרמת הסבסוד כיום ואינו לוקח בחשבון שינויים עתידיים במחירי התשומה באוטובוסים ורכבות. נציין כי על פי **מדד מחירי תשומת באוטובוסים של זכייניות**³⁸ שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעשר השנים האחרונות חל גידול במדד של כ-21.3% מרמה של 116.7 במאי 2008 לרמה של 141.6 במאי 2017.³⁹ עיקר הגידול נובע מגידול בתמורה למשרות שכיר (נהגים, עובדי מנהל ועובדי מוסך). על פי תשובת **הרשות הארצית לתחבורה ציבורית**, מתן נסיעות חינם בתחבורה ציבורית יוביל לגידול בתשומות ההפעלה, בהיקף הנסיעות ובמספר האוטובוסים, ויש לתת על כך את הדעת בבחינת האפשרות לסבסוד כרטיסי נסיעה.⁴⁰

לדברי מר גיל יעקב, מנכ"ל ארגון "15 דקות – ארגון צרכני תחבורה ציבורית", שאלת הסבסוד צריכה להיבחן אל מול התועלת של מהלך כזה, מבחינת עידוד השימוש בתחבורה ציבורית, הרחבת השירות והיקף גידול הנוסעים.⁴¹

לדברי מר רענן חסידוף, מהנדס תחבורה ויועץ לנושאי תחבורה, בדיונים על שימוש בתחבורה ציבורית יש לשים דגש על רמת השירות, כגון נוחות השימוש, חוויות הנוסע והיחס אליו כאל לקוח.⁴² בחינה של המצב בעולם מלמדת, לדבריו, כי כאשר יש תחבורה ציבורית יעילה ומותאמת למשתמש, אלמנט התשלום מהותי פחות בעבור הנוסע, בוודאי בעבור משתמשים ממעמד הביניים. לעומת זאת, גורמים אחרים כמו קיצור זמני נסיעה, אמינות, שילוביות בין מפעילים שונים ורמת השירות משפיעים הרבה יותר על הבחירה לעשות שימוש בתחבורה ציבורית או לא. יש לציין כי תובנה זו עלתה גם ממחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כמפורט בסעיף 3.1 לעיל. לדברי מר חסידוף הטיפול במפעילי התחבורה הציבורית צריך להיות ברמה מקומית-אזורית ולא ארצית, וכך יוכלו הרשויות הרגולטוריות לתת מענה יעיל יותר לצרכנים מקומיים ולפשר את השירות.

³⁸ **מדד מחירי תשומה באוטובוסים של זכייניות** אומד את אחוז השינוי החל בהוצאה הדרושה לקניית "סל" קבוע של מוצרים ושירותים, המשמשים להפעלת שירותי אוטובוסים בקוויים קבועים, כדוגמת כוח אדם, דלק, רכבים וחלפים, מיסים, אגרות וביטוח, שירותי משרד ועוד. המדד מאגד שינוי במחירי מדגם של חומרים, מוצרים ושירותים שונים הנקנים על-ידי חברות האוטובוסים בארץ. מדד זה מתמקד במפעילי אוטובוסים בקוויים קבועים ("זכייניות") להבדיל ממפעילי תחבורה לטיולים והסעות מיוחדות, הנכללים במדד מחירי תשומה באוטובוסים של כלל האוכלוסייה. להרחבה ראו: למ"ס, **הגדרות מדד מחירי תשומה באוטובוסים, עדכון מדד תשומות באוטובוסים**, כניסה: 28 ביוני 2017.

³⁹ למ"ס, ירחון מחירים, **מדד מחירי תשומות באוטובוסים של זכייניות, לוח 5.2**, תאריך עדכון מאי 2017.

⁴⁰ רן שדמי, מנהל אגף בכיר כלכלה לתחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, דוא"ל, 18 ביוני 2017.

⁴¹ גיל יעקב, מנכ"ל ארגון 15 דקות – ארגון צרכני תחבורה ציבורית, דוא"ל, 8 ביוני 2017.

⁴² רענן חסידוף, יועץ תחבורה, חברת היסעים. נט בע"מ, פגישה, 6 ביוני 2017, דוא"ל, 7 ביוני 2017.

