

המחסור בנהגים בשירות האוטובוסים בתחבורה הציבורית והשפעותיו על השירות ומעמד הנהג

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכלכלה, בנושא מקצוע הנהג בתחבורה הציבורית וזכויותיו, ב-10 במאי 2022.

1. השימוש בתחבורה הציבורית בישראל – נתוני רקע

בישראל, אוטובוסים הם אמצעי ההסעה המרכזי בשירות התחבורה הציבורית

על פי נתוני משרד התחבורה, בשנת 2021 היו בישראל, בכלל אמצעי התחבורה הציבורית (אוטובוסים, רכבות, רכבת קלה ומטרונית), כ-674 מיליון נסיעות נוסע. הנתון משקף קיטון במספר הנוסעים לעומת השנים שקדמו לשנת 2020. הקיטון מיוחס בעיקר להתפרצות מגפת הקורונה.¹

מספר נהגי האוטובוס בשירות התחבורה הציבורית בשנת 2020 היה כ-16,000 – המשקף קיטון של כ-4% לעומת שנת 2019

אחד היעדים המרכזיים של הרשות הארצית לתחבורה הציבורית שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה) הוא הגדלה של היקפי השימוש בתחבורה הציבורית, כדי שאלו יתקרבו לשיעורי השימוש בשירות זה במדינות המתקדמות.²

בישראל, אוטובוסים הם אמצעי ההסעה המרכזי בשירות התחבורה הציבורית: בשנת 2017 87% מהנסיעות בתחבורה הציבורית היו באוטובוסים.³ מספר נהגי האוטובוס בשירות התחבורה הציבורית בשנת 2020 היה כ-16,000 – נתון משקף קיטון של כ-4% לעומת שנת 2019.⁴ כיום,

¹ בשנת 2016 התבצעו 818 מיליון נסיעות נוסע; בשנת 2018 היו למעלה מ-900 מיליון נסיעות נוסע. מקור הנתונים: ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה לשנים 2017 ו-2019, בהתאמה. בשנים 2020–2021 לא התפרסם ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה אולם על פי נתוני [דוח של חברת מוביט](#), בשנת 2020 חלה ירידה של כ-35% בנפח השימוש בתחבורה הציבורית בישראל בהשוואה לשנת 2019 ועל פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית הקיטון אף משמעותי יותר ועומד על ירידה של 41% בשימוש.

² למידע בינלאומי על שימוש בתחבורה ציבורית במדינות ה-OECD, ראו: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_PASSENGER_TRANSPORT. לדוח ה-OECD על מצב התחבורה הציבורית בישראל, ראו: [OECD Economic Surveys](#), 2020, עמ' 79–73.

³ לנתונים נוספים ומידע על שירותי התחבורה הציבורית בישראל, ראו: רינת בניטה, [התחבורה הציבורית בישראל והגודש בכבישים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2019.

⁴ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, יחידת המחקר, [ריכוז נתונים מרכזיים בתחבורה הציבורית](#), יולי 2021.

מספר האוטובוסים הציבוריים בישראל הוא כ-12,300⁵, והמחזור השנתי בענף האוטובוסים בתחבורה הציבורית (להלן: תחב"צ) נאמד בכ-9 מיליארד ש"ח.⁶

2. החסמים להרחבת מספר הנהגים בתחבורה הציבורית

אחד החסמים העיקריים לשם מימוש יעדי הגדלת היקפי השימוש בתחב"צ הוא היכולת המוגבלת להגדיל את איכות ההיצע של אוטובוסים בשירות ותדירותם (תוספות שירות), בין היתר בשל מחסור מתמשך בנהגים, הנאמד בכמה אלפים, כפי שמפורט בהמשך.⁷ על פי הערכות של משרד התחבורה, מפעילי התחבורה הציבורית יידרשו לגייס כ-4,000 נהגים חדשים מדי שנה כדי לענות על הצרכים ולהפעיל את קווי התחבורה הציבורית באופן התואם את המכרזים והגידול בהיקף השירות.⁸

למחסור בנהגים בתחבורה הציבורית בישראל, כמה סיבות. לפי מידע שהתקבל מפורום החברות המפעילות וארגוני העובדים, אחת הסיבות המרכזיות הן **תנאי העסקה** לא אטרקטיביים, הכוללים שכר נמוך; קביעות תעסוקתית ירודה, בשל שינויים החלים מעת לעת בין החברות המפעילות אשכולות; שחיקה בשל חיכוך גבוה עם לקוחות.

אינדיקציה לנטישת הענף על ידי נהגים באה לידי ביטוי בוותק הנמוך של הנהגים אצל החברות המפעילות: בשנת 2019 כמעט שני שלישים מהנהגים (64%) הועסקו על ידי החברה המפעילה במשך חמש שנים או פחות מכך.⁹ נוסף על אלו, יש **קשיים מבניים** באופי ההעסקה של נהגים, ובכלל זה: שעות עבודה ארוכות, בשל סידורי עבודה צפופים, לצד ההחמרה בגודש בכבישים; אי-הסדרת מעמד הנהגים ברגולציה, כך שיוכרו כעובדי ציבור, כפי שמבקשים אירגוני הנהגים; היעדר תשתיות נאותות להתרעננות ולמנוחה.

סיבה נוספת למחסור בנהגים נעוצה בקושי לגייס מועסקים חדשים לאיוש תפקידי נהגים, בשל משך ההמתנה הארוך לאישור מועמדים לגיוס: מועמדים אלה זקוקים לאישור אגף הרישוי במשרד התחבורה, כדי להתחיל את ההכשרה בפועל – הליך שמשכו כשמונה חודשים.¹⁰

⁵ מאגרי המידע הממשלתיים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [ציי רכב אוטובוסים](#). עודכן: 2 במאי 2022.

⁶ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, [דוח בקרה חצי שנתי על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית, חציון 2 2021](#), מרץ 2022.

⁷ על פי הערכות של גורמי מקצוע שונים שעימם שוחחנו לצורך הכנת מסמך זה, מספר הנהגים החסרים הוא כ-5,000. נציין בהקשר זה כי כי כבר בשנת 2018 ערכה ועדת הכלכלה של הכנסת סדרת דיונים בסוגיות אחדות בעניין הפעלת התחבורה הציבורית, לרבות בסוגיית המחסור בנהגים. לדוח מסכם של עבודת הוועדה, ראו: [ישראל עומדת – קידום התחבורה הציבורית בישראל](#), 3 ביולי 2018.

⁸ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [לרגל 1 במאי משרד התחבורה למען הפועלות והפועלים – הודעת דוברות](#), 2 במאי 2022.

⁹ הרשת הארצית לתחבורה ציבורית, [תוצאות ניתוח מאפייני נהגי התחבורה הציבורית והערכת המחסור בנהגים](#), מכתב אל מפעילי התחבורה הציבורית, 11 בנובמבר 2019.

¹⁰ ישראל גנון, יו"ר ארגון נהגי התחבורה הציבורית, ההסתדרות הלאומית, דוא"ל, 2 במאי 2022; יער אמיר, מנהל פורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות, שיחת טלפון, 3 במאי 2022.

נוסף על כך, כפי שנדון בעבר בוועדות הכנסת, מדווחת תופעה של **אלימות פיזית ואלימות מילולית כלפי נהגי אוטובוסים** בשירות התחבורה הציבורית.¹¹

סיבות נוספות המביאות למחסור בנהגים קשורות **במדיניות המשרד**: קצב הגידול המתמשך בשירות, שכשלעצמו הוא צעד חיובי בשיפור השירות למשתמשים, גבוה מקצב גיוס נהגים לענף. על פי פורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות, ההתאמה של השירות למצבת הנהגים הנוכחית, לצד התאמת קצב הגידול בשירות לקצב גיוס הנהגים לענף, יכולה לצמצם מהותית את המחסור. נוסף על כך, **היעדר תשתיות של נתיבי העדפה** לצד העלייה בגודש בכבישים מובילים לירידה משמעותית במהירות המסחרית של התחבורה הציבורית. הדבר מחריף את המחסור בנהגים, בעיקר בשעות שיא הביקוש לשירות, שכן התארכות משכי הנסיעה לא מאפשרת לנהג מסויים להוציא לפועל יותר נסיעות בשעות העבודה שלו. על פי ההערכות של פורום חברות התחבורה הציבורית, השלמת הקמת רשת נתיבי העדפה תאפשר את צמצום המחסור בכ-15% ואף יותר.¹²

לפי נתונים של ארגון נהגי התחבורה הציבורית, מדי שנה עוזבים את המקצוע בישראל כ-2,000 נהגים ונהגות.¹³ אלה מתווספים לכ-1,500 נהגים הפורשים בפרישה טבעית. יתר על כן, להערכת משרד התחבורה, לפני התפרצות מגפת הקורונה כ-1,200 מכלל הנהגים היו כאלו שהחברות היו מעדיפות שלא להעסיק, בשל בעיות של אמינות, בעיות משמעת, רמת שירות נמוכה, תלונות מצד נוסעים על התנהלות לא ראויה כלפיהם, נהיגה לא בטוחה – ומסיבות נוספות – אולם בשל המחסור בנהגים הם נשארו בתפקידם חרף תפקודם הנמוך.¹⁴

תופעה נוספת בענף בצל המחסור בנהגים וההתחייבויות שיש למפעילות התחבורה הציבורית כלפי משרד התחבורה במסגרת מרכזי ההפעלה היא "קניבליזם" של נהגים. כך, נהגים עוברים מחברה אחת לאחרת כדי לשפר את תנאי העסקתם, אולם בראייה הרחבה יותר של שירות התחבורה הציבורית מדובר ב"משחק סכום אפס", שכן כל נהג שמתווסף לחברה מפעילה אחת נגרע ממצבת כוח האדם בחברה מפעילה אחרת, והיכולת של האחרונה להמשיך לעמוד בסטנדרט השירות שאליו התחייבה נפגע.

¹¹ להרחבה בנושא זה, ראו: רינת בניטה, **אלימות כלפי נהגים בתחבורה הציבורית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 ביולי 2020.

¹² יער אמיר, מנהל פורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 במאי 2022.

¹³ ישראל גנון, יו"ר ארגון נהגי התחבורה הציבורית, ההסתדרות הלאומית, דוא"ל, 2 במאי 2022.

¹⁴ הרשת הארצית לתחבורה ציבורית, תוצאות ניתוח מאפייני נהגי התחבורה הציבורית והערכת המחסור בנהגים, מכתב אל מפעילי התחבורה הציבורית, 11 בנובמבר 2019.

לפי נתונים של ארגון נהגי התחבורה הציבורית, מדי שנה עוזבים את המקצוע בישראל כ-2,000 נהגים ונהגות. אלו מתווספים לכ-1,500 נהגים הפורשים בפרישה טבעית

להערכת משרד התחבורה, לפני התפרצות מגפת הקורונה כ-1,200 נהגים היו ברמת תפקוד נמוכה בשל בעיות אמינות, משמעת ושירות, אך בשל המחסור בנהגים המשיכו בתפקידם

נוסף על אלו, על פי דוח של פורום הכלכלה העולמי (WEF) מקצוע נהג אוטובוס הוא אחד המקצועות המצויים בתהליך של הכחדה (risk of extinction) בשל תהליכים טכנולוגיים מואצים שייתרו את הצורך בפעולה אנושית לשם ביצועם (דוגמת מעבר לרכבים אוטונומיים).¹⁵

3. כלים להתמודדות עם המחסור בנהגים בתחבורה הציבורית

בפועל, כבר כיום המחסור בנהגים בשירותי התחבורה הציבורית מוביל לאי-עמידה ביעדים של תכנון מול ביצוע, ומאות אלפי נסיעות מתוכננות בשנת 2021 לא יצאו אל הפועל או יצאו מתחנת המוצא באיחור, כמפורט להלן.¹⁶ דבר זה משפיע לרעה על אמינות השירות, והפגיעה באמינות השירות משפיעה בתורה על הנכונות של הציבור להגביר את השימוש בתחב"צ. דבר זה משתקף גם בירידה המתמשכת בציוני הבקרה של המפעילות המפורסמים בדוחות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.¹⁷ כך למשל, הציון הממוצע בדוח הבקרה לחציון השני של שנת 2021 היה נמוך בכ-10% לעומת החציון הראשון של שנה זו. בחציון השני של שנת 2021, שיעור האיחורים היה 1.35% מסך נסיעות הבקרה בחציון. שיעור אי-הביצוע היה 1.58% מסך נסיעות הבקרה בחציון, ומשקף 213,872 נסיעות שלא בוצעו בתקופה זו.¹⁸

בספר תוכניות העבודה של משרד התחבורה לשנת 2022, "גיבוש תוכנית לשיפור מעמד הנהגות והנהגים" מצויינת כאחת המשימות המרכזיות של המשרד.

אחד הצעדים האופרטיביים שנקט המשרד בנושא זה הוא פרסום תוכנית לתשלום מענקים להכשרה מוגברת של נהגים ונהגות חדשים בתחבורה הציבורית. במסגרת התוכנית נקבע כי שכן המועמדים והמועמדות במהלך תקופת ההכשרה וכלל עלויות ההכשרה ישולמו על ידי המפעיל, תוך שהמועמדים נדרשים להתחייב לתקופת העסקה של שנה לאחר השלמת ההכשרה.¹⁹

התקציב הייעודי להכשרת נהגי אוטובוס חדשים שיועסקו בענף במסגרת התוכנית שפרסם המשרד הוא כ-200 מיליון שקלים. תקציב זה ישמש, בין היתר, למתן מענקים להכשרת נהגי ונהגות אוטובוס חדשים, ויסייע, זמנית, לחברות המפעילות את התחבורה הציבורית במימון עלויות ההכשרה. על פי תוכנית המשרד, גובה המענקים ייקבע בהתאם למשך הליך ההכשרה, תוך עידוד חברות התחבורה הציבורית להאיץ את ההליך לזמן הקצר ביותר, תוך שמירה על

¹⁵ WEF, [The Future of Jobs Report](#), October 2020.

¹⁶ מאגרי המידע הממשלתיים, [מאגר תכנון וביצוע אוטובוסים](#), עודכן: 17 בינואר 2022.

¹⁷ דוחות מלאים ראו: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, דוח בקרה חצי שנתי על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית, [חציון שני 2021](#), מרץ 2022, [חציון ראשון 2021](#), ספטמבר 2021; [חציון שני 2020](#), מרץ 2021.

¹⁸ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, דוח בקרה חצי שנתי על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית, [חציון שני 2021](#), מרץ 2022.

¹⁹ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [לרגל 1 במאי משרד התחבורה למען הפועלות והפועלים - הודעת דוברות](#), 2 במאי 2022. נציין כי על פי מכתב ששלחה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית למפעילי התחבורה הציבורית, אין הכרח שנהג שהכשרתו הייתה במסגרת התוכנית יעבוד במשך שנה בפועל אצל אותו המעסיק, אלא שיעבוד במשך תקופה זו בענף.

כבר כיום המחסור בנהגים בשירותי התחבורה הציבורית מוביל לאי-עמידה ביעדים של תכנון מול ביצוע, ומאות אלפי נסיעות מתוכננות בשנת 2021 לא יצאו אל הפועל או יצאו מתחנת המוצא באיחור

אחד הצעדים האופרטיביים שעשה המשרד הוא פרסום תוכנית מענקים להכשרה מוגברת של נהגים ונהגות חדשים בתחבורה הציבורית, בתקציב של כ-200 מיליון ש"ח

איכות ההכשרה. במסגרת זאת, יקבלו המפעילים מענק של 10,000 ש"ח בעבור נהג אוטובוס שהליך הכשרתו יימשך שמונה חודשים לכל היותר מקבלת אישור משרד הרישוי לתחילת ההכשרה. מענק גבוה יותר יינתן בעבור הכשרה מואצת, שתימשך עד ארבעה חודשים מרגע קבלת האישור.²⁰ המשרד העביר למפעילים מכתב ובו פרטי התוכנית, אולם לא פרסם אם, ובאיזה אופן, הוא צופה שפעולות אלו יצליחו להביא להגדלת מספר הנהגים בשירות התחבורה הציבורית.²¹

בשיחה עם יער אמיר, מנהל פורום חברות התחבורה הציבוריות הפרטיות, הוא מסר כי חלקים ניכרים בתוכנית אינם ישימים ואין בהם כדי להביא להגדלת מספר הנהגים בשירות התחבורה הציבורית. לדבריו, אחד החסמים המשמעותיים ביותר בגיוס נהגים ושימורם הוא העובדה ששכר הבסיס שלהם מצוי בטווח של 42-45 ש"ח לשעת עבודה, וכי היכולת של החברות המפעילות לתגמל נהגים איכותיים מוגבלת, בשל כשלים רגולטוריים הקשורים בשיטת המכרזים להפעלת אשכולות של משרד התחבורה.

לעניין המחסור במבני התערננות לנהגות ולנהגים, נציין כי בפברואר 2022 קודם הליך תכנון ורישוי מקוצר להקמת מבנים אלו. על פי הודעת המשרד, בכוונתו להוסיף מדי שנה 20 עמדות התרעננות לנהגים.²²

²⁰ שם.

²¹ נועה ליטמנוביץ, מנהלת אגף בכיר כלכלה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, הסדר לתשלום מענקי הכשרת נהגים חדשים, מכתב אל מפעילי התחבורה הציבורית, 1 במאי 2022.

²² משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [ממשיכים במהפכת התחבורה הציבורית – הודעת דוברות](#), 1 בפברואר 2022.