

תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לשנים 2021-2022

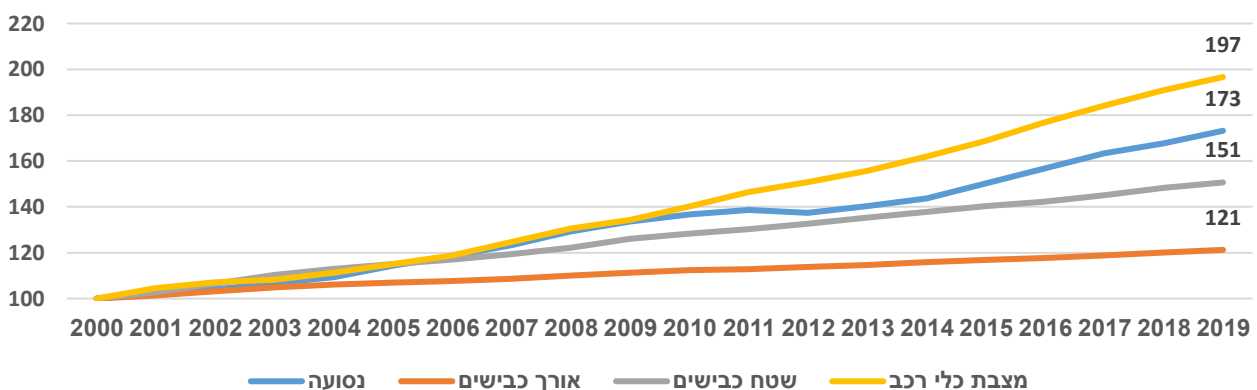
מסמך זה נכתב לקראת דיון של ועדת הכספים ב-18 באוקטובר 2021 בנושא הצעת תקציב משרד התחבורה (להלן המשרד) לשנים 2021 ו-2022. במסמך מוצגות הסוגיות העיקריות הנוגעות לתחומי הפעילות של המשרד ומובאים נתונים על תקציב המשרד בשנים 2018-2020 ועל הצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022.

1. העומס בכבישים

1.1 גידול בביקוש (נסועה) בהשוואה לגידול בהיצע (פיתוח פתרונות תחבורתיים)

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח. מערכות התחבורה משמשות מנוף בעל חשיבות מכרעת בתהליך הצמיחה הכלכלית, והן תורמות ליעילות הכלכלית ולפיתוח העירוני והאזורי. כמו כן הן תורמות לשיפור רווחת אזרחי המדינה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים. איכות התחבורה הציבורית היא אחד המדדים העיקריים לקביעת דרגת הפיתוח של המדינה. במרץ 2019 פרסם מבקר המדינה דו"ח מקיף בנושא התחבורה הציבורית בישראל. המבקר קבע כי ישראל לא השקיעה במשך השנים בתחבורה הציבורית את המשאבים הנדרשים על מנת לספק רמת נידודות מתאימה לכלל האוכלוסייה. עקב כך מצבן של תשתיות הכבישים היה טוב בהרבה ממצבן של תשתיות התח"צ, והדבר עודד את השימוש בתחבורה הפרטית על חשבון התח"צ. לטענת המבקר הסיבה העיקרית להכבדת העומס בכבישי ישראל בשנים האחרונות היא הגברת השימוש בכלי רכב פרטיים יחסית לשימוש באוטובוסים.¹ בתרשים 1 להלן מציג את שיעורי הגידול במספר כלי הרכב, אורך הכבישים, שטח הכבישים והנסועה מ-2000 עד 2019.

תרשים 1 - מספר כלי הרכב, אורך הכבישים ושטחם והנסועה, 2000-2019 (100=2000)²



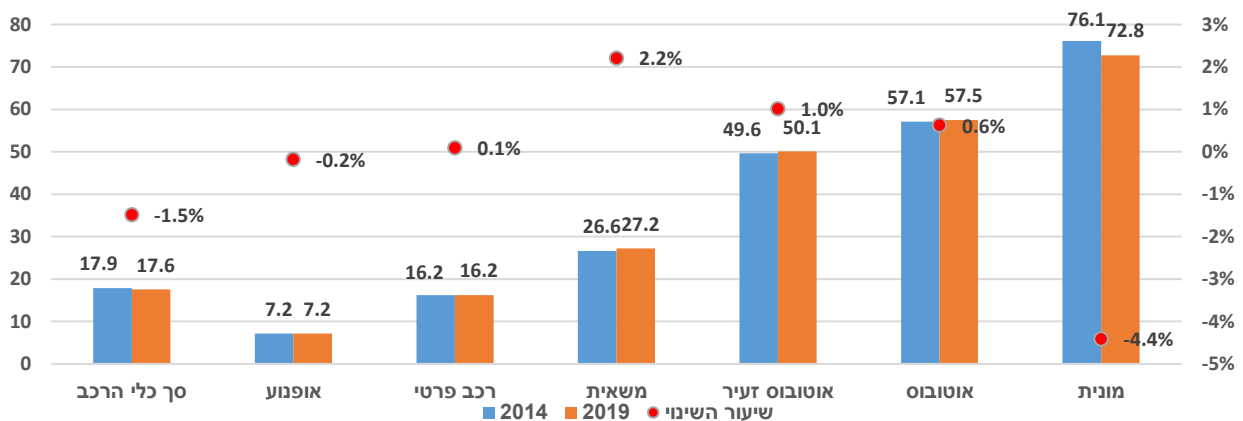
¹ מבקר המדינה, [התחבורה הציבורית בישראל](#), דו"ח מיוחד, 13 במרץ 2019.

² הלמ"ס, [נסועה בשנת 2019](#), הודעה לתקשורת, 23 באוגוסט 2020.

ניתן לראות כי בין השנים 2000 ל-2019 מספר כלי הרכב בישראל גדל בשיעור מצטבר של כ-97%, הנסועה גדלה בשיעור של כ-73%, אך שטח הכבישים ואורכם גדלו בשיעורים נמוכים יותר: 51% ו-21% בהתאמה. בבחינת התקופה מ-2015 עד 2019, עלו מספר כלי הרכב ב-16% והנסועה ב-15%, לעומת שיעור גידול נמוך משמעותית באורך הכבישים (4%) ושטח הכבישים (7%).³

בשנת 2019 הסתכמה הנסועה של כלי הרכב המנועיים בכ-63 מיליארד ק"מ, עלייה של 3.3% לעומת 2018, בגין עלייה של 2.8% במספר כלי הרכב שהיו פעילים באותה השנה ועלייה של 0.5% בנסועה השנתית הממוצעת לכלי רכב. רכב פרטי נסע בממוצע כ-16.2 אלף ק"מ בשנה וככל שכלי הרכב חדש יותר, כך הנסועה השנתית הממוצעת גבוהה יותר. הנסועה השנתית של כלל כלי הרכב הפרטיים עלתה ב-4.3% והנסועה השנתית הממוצעת לכלי רכב פרטי עלתה ב-4.1%.⁴ תרשים 2 להלן מציג נסועה שנתית ממוצעת לרכב לפי סוג רכב בין השנים 2014 ל-2019.

תרשים 2 – נסועה שנתית ממוצעת לרכב לפי סוג רכב, (2019-2014)⁵



ניתן לראות כי הנסועה של רוב סוגי הרכב הנסועה כמעט לא השתנתה. השינוי הגדול ביותר היה בקרב המוניות, אצלן הנסועה הממוצעת ירדה ב-4.3%, מ-71.6 אלף ק"מ בשנת 2014 ל-72.8 אלף ק"מ בשנת 2019. הנסועה הממוצעת של המשאיות עלתה מ-26.6 ק"מ בשנת 2014 ל-27.2 אלף ק"מ ב-2019. קיימת שונות גבוהה בנסועה של כלי רכב פרטיים (לפי הבעלות) אשר עלו על הכביש בארבע השנים האחרונות - חברת החכר (ליסינג) **30.3 אלף ק"מ**, חברה **28.6 אלף ק"מ** ורכב בבעלות פרטית **17.5 אלף ק"מ**.

1.2 אומדנים כלכליים להשלכות העומס בכבישים⁶

לפי אומדנים שונים מהשנים האחרונות, לעומס בכבישים בישראל יש השפעות משמעותיות על המשק והחברה; בין היתר העומס גורם לתושבי המדינה לעמוד שעות רבות בפקקי תנועה. לפי מחקר של בנק ישראל משנת 2018, בין השנים 2005 ו-2016 עלה משך הנסיעה לעבודה בכ-30% למקום עבודה מחוץ ליישוב המגורים ובכ-14% למקום

³ ההגבלות בתנועה שהוטלו על הציבור עקב התפרצות נגיף הקורונה בתחילת שנת 2020, והירידה בהיקף הנסועה בשנה זו, אינן באות לידי ביטוי בנתונים אלו.

⁴ הלמ"ס, [נסועה בשנת 2019](#), הודעה לתקשורת, 23 באוגוסט 2020.

⁵ שם.

⁶ להרחבה: אהוד בקר, [תיאור וניתוח השינוי בצפיפות בכבישים בשנים האחרונות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בנובמבר 2018.

עבודה בתוך יישוב המגורים.⁷ בשנת 2012 פרסמו משרד התחבורה ומשרד האוצר אומדן, שלפיו עד לשנת 2030 צפוי כל נוסע ברכב לאבד בכבישים יותר מ-60 דקות נוספות בממוצע ביום בגלל הגודש, וסך שעות המבזבזות בשל הגודש בדרכים צפוי להגיע ל-850 מיליון שעות בשנה.⁸ עם השנים נעשו מספר אומדנים למחיר בגין הגודש בכבישים:

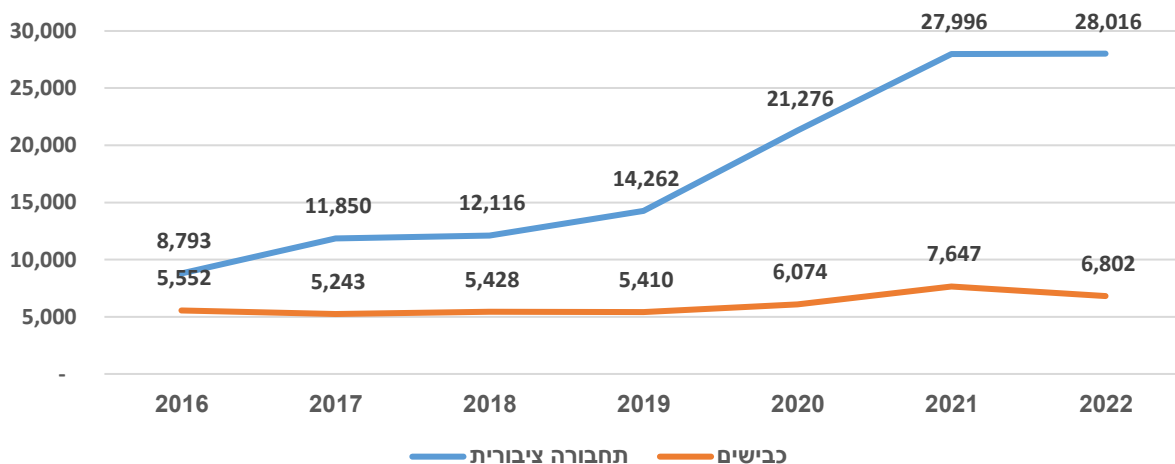
- לפי האומדן של משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2012, ההפסד הצפוי למשק בגלל הגודש נאמד **בכ-25 מיליארד ש"ח בשנה**;
- לפי אומדן שנעשה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר בתחילת שנת 2018, נזקי הגודש מוערכים **בכ-35 מיליארד ש"ח בשנה**.⁹
- לפי אותו אומדן גם נצפה, שעד שנת 2040 יגיע הנזק **לכ-70 מיליארד ש"ח בשנה**.

1.3 כלי מדיניות להפחתת העומס בכבישים¹⁰

להלן מוצגים כלי מדיניות להפחתת העומס בכבישים מתוך דוחות והצעות מהשנים האחרונות. חלק מהצעות אלה בתהליכי ביצוע ומביאים לשינויי מדיניות, כמפורט להלן.

- **פיתוח מערך התחבורה הציבורית:** הגדלת היצע התחבורה הציבורית מהווה מרכיב משמעותי בהפחתת העומס בכבישים. לפי הדוח המסכם של ועדת הכלכלה בנושא קידום התחבורה הציבורית בישראל מיולי 2018, לשם קידום השימוש בתח"צ יש צורך מהותי בטיפול בסוגיות שונות, בהן השקעה בנתיבי העדפה לתחבורה ציבורית, הגדלת כמות נהגי האוטובוסים, השלמת תשתיות חסרות (כמו חניונים תפעוליים לאוטובוסים) ועוד. תרשים 3 להלן מציג את ההשקעות התקציביות בתח"צ בהשוואה להשקעות התקציביות בפיתוח כבישים.

תרשים 3 – תקציבים מקוריים לתח"צ וכבישים (במיליארדי ש"ח שוטפים) 2016-2022¹¹



⁷ בנק ישראל, [דין וחשבון 2017](#), מרס 2018.

⁸ משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, [פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית](#), דצמבר 2012.

⁹ ועדת הכלכלה, [ישראל עומדת - קידום התחבורה הציבורית בישראל: דוח מסכם](#), יולי 2018.

¹⁰ להרחבה: אהוד בקר, [תיאור וניתוח השינוי בצפיפות בכבישים בשנים האחרונות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בנובמבר 2018.

¹¹ אגף התקציבים במשרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#), כניסה: 14 באוקטובר 2021. תקציבי השנים 2016-2022 אלו תקציבים מקוריים כפי שמופיעים בהצעת התקציב.

ניתן לראות כי ההשקעה בפיתוח תח"צ גדלה בשנים 2016-2022 בכ-219% ובפיתוח כבישים עלתה בכ-23%. לוח 1 מציג את תקצוב תכניות העבודה העיקריות ושיעור השינוי בתקצובן בשנים האחרונות.

לוח 1 - תקציב תכניות לתחבורה ציבורית ופיתוח כבישים (2016-2022, במיליארדי ש"ח שוטפים)¹²

שיעור השינוי 2016-2022	תכנית	קוד תכנית	
148%	רכבות כבדות	795001	תחבורה ציבורית ¹³
427%	תחבורה ציבורית והסעת המונים	795002	
1,628%	כבישים לתחבורה ציבורית	795103	
119%	תמיכות לתחבורה ציבורית	795501	כבישים
-3%	כבישים בין עירוניים	795101	
183%	כבישים עירוניים	795102	

ניתן לראות כי תקציב הכבישים לתחבורה ציבורית עלה ב-1,628% בין השנים 2016 ל-2022, תקציב התחבורה הציבורית והסעת המונים עלה ב-427% ותקציב הכבישים העירוניים עלה ב-183%.

- **מוניות שירות.** בינואר 2018 הכריז המשרד על רפורמה חדשה בענף, לפיה יתווספו כ-117 קווי שירות והנוסעים יוכלו להשתמש בכרטיס "רב קו" וליהנות מהסדרי נסיעה מוזלים.¹⁴ לפי הודעת המשרד, הרפורמה תושלם עד לסוף 2018, אולם עד אוקטובר 2021 הרפורמה לא הושלמה.¹⁵
- במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, כחלק מהצורך להקל על העומס והגודש בכבישים משרד התחבורה ומשרד האוצר שמו למטרה להגדיל את **מקדם הפיצול**, קרי, להגדיל את שיעור הנסיעות המבוצעות בתחבורה ציבורית מכלל הנסיעות. בשנים האחרונות חלה התפתחות טכנולוגית המאפשרת תכנון דינמי של מסלולי הנסיעה ולוחות הזמנים בהתאם לביקוש המשתנה בזמן אמת. בשוק פועלות כמה חברות טכנולוגיה המציעות פתרונות מוכחים להפעלת שירות מותאם ביקוש. שירות זה מהווה תוספת לשירותי התח"צ הקיימים כיום. הצעת החוק מבקשת לאפשר מתן רישיון להפעלת שירות תחבורה גמיש מותאם ביקוש שאינו מחייב מסלול קבוע או תחנות מוצא ויעד קבועות, על ידי תיקון סעיף 1 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] ולהוסיף את ההגדרה "קו שירות מותאם ביקוש".¹⁶
- **העלאת מקדם המילוי:** מקדם המילוי הוא מספר הנוסעים הממוצע בכלי-רכב בזמן נתון. ככל שמקדם המילוי נמוך יותר כך הנסיעה נחשבת "בזבזנית" יותר מבחינת משאב המקום על הכביש. לפי הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, מקדם המילוי בישראל הוא כ-1.2 ברכב פרטי (לעומת 1.6 בערים מרכזיות בעולם), והעלאת מקדם המילוי ל-1.3 צפויה

¹² אגף התקציבים במשרד האוצר, [מערכת פיסקל-דיגיטלי](#), כניסה: 14 באוקטובר 2021.

¹³ תכנית פעולה 795003 - מטרו נכנסה לראשונה בהצעת התקציב 2022 על סך 404 מיליון ש"ח.

¹⁴ משרד התחבורה, [הרפורמה בענף מוניות השירות יוצאת לדרכך](#), 3 בינואר 2018. המטרה ברפורמה בשנת 2005 הייתה יצירת הסדרה ראשונית בחקיקה ראשית, המטרה ברפורמה בשנת 2018 הייתה יצירת הליך שוויוני בקבלת רישיונות הפעלה והאחדת השירות לנוסעים.

¹⁵ להרחבה: רינת בניטה, [הרפורמה במוניות השירות- מידע ונתונים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 ביולי 2021.

¹⁶ הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, [הצעת חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"א-2021, 31 באוגוסט 2021.

- להפחית משמעותית את העומס. לפי דוח הערכת השפעות רגולציה (RIA) של משרד התחבורה מאוגוסט 2017, התועלת למשק מעלייה של מקדם המילוי מ-1.2 ל-1.24 במטרופולין תל-אביב היא כ-700 מיליון ש"ח בשנה.¹⁷
- **נתיב רב תפוסה** (HOV - High-Occupancy Vehicle lane) המכונה גם "נתיב פלוס". בנתיב זה התנועה מותרת רק לתח"צ (אוטובוסים ומוניות) ולרכב המסיע מעל למספר נוסעים שנקבע בתקנות: 2 או 3 נוסעים לפחות (כולל הנהג), כדי לעודד נסיעה משותפת.¹⁸ החל מאוקטובר 2019 החלו לפעול 2 נתיבי רב תפוסה - נתיב ייעודי בכביש החוף בשני הכיוונים ונתיב בנתיבי איילון לכיוון צפון. המשרד מעודד נסיעות שיתופיות במגוון אפשרויות, לרבות שימוש באפליקציות קיימות והתארגנויות יזומות ברשתות חברתיות. המשרד מסייע לארגונים ולמעסיקים בייעוץ וקידום הקמת מנגנונים פנימיים לחיבור בין עובדים.¹⁹
 - בהמשך להחלטת הממשלה **פרויקט המטרו**²⁰ ובהתאם להצעת חוק המטרו, ולצורך קידום וביצוע פרויקט חשוב ומורכב זה הוחלט על הקמת רשות מטרו במשרד התחבורה אשר תהיה אמונה על ליווי התכנון, שלבי הביצוע, יציאה למכרזים, תקציב הפרויקט עמידה בתכניות העבודה של החברות המבצעות ועוד. תקצוב ראשו לתכנית המטרו נמצא בהצעת התקציב לשנת 2022 ועומדת על סך 404 מיליון ש"ח.²¹
 - **תחבורה שיתופית**: מקדם המילוי נקשר גם לקידום השימוש בתחבורה משתפת - שם כולל לשירותי תחבורה המבוססים על תיווך מקוון בין נוסעים לנהגים, ה"משתפים" מושבים פנויים בכלי רכב, עבור תשלום (שממשם כהשתתפות בהוצאות או כשכר). דו"ח הערכת השפעות הרגולציה של המשרד מאוגוסט 2017 שהוזכר לעיל עסק בנושא.²² נכון למועד כתיבת הדו"ח, רכבים פרטיים לא היו רשאים להסיע נוסעים בשכר והדוח הציע לעדכן את הרגולציה כך שתאפשר שיתוף נסיעות בין אנשים פרטיים תוך הימנעות מהפיכת ההסדר להסעה מובהקת בשכר (להבדיל מענפי ההסעה והמוניות, עליהם חל פיקוח ממשלתי שירתיע "מסיע מזדמן").²³ בדצמבר 2017, לאחר פרסום הדוח, עודכנו תקנות התעבורה ונכון להיום **רשאי רכב פרטי להסיע נוסעים בשכר במסגרת הסעה שיתופית**, בהתאם למגבלות מסוימות:²⁴
 - המסיע והרכב בו נעשה שימוש לשם ההסעה לא ביצעו יותר משתי הסעות כאלה ביום;
 - יש בנסיעה עד ארבעה נוסעים, שנוסעים בה בעקבות תיאום מראש עם המסיע (למשל דרך אפליקציה);
 - הנוסעים משלמים עד חלקם היחסי בהוצאות הישירות של הנסיעה (עד שני ש"ח לק"מ).

¹⁷ משרד התחבורה, הקלת גודש תנועה באמצעות שיתוף נסיעות: דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA), אוגוסט 2017.

¹⁸ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, נתיב פלוס- שאלות ותשובות, כניסה: 14 באוקטובר 2021.

¹⁹ שם.

²⁰ החלטה 200 של הממשלה, היערכות לאומית לפיתוח מערכת מטרו במטרופולין גוש דן ותיקון החלטת ממשלה, 1 באוגוסט 2021.

²¹ משרד האוצר, הצעת תקציב לשנת הכספים 2021-2022: משרד התחבורה, אוגוסט 2021.

²² משרד התחבורה, הקלת גודש תנועה באמצעות שיתוף נסיעות: דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA), אוגוסט 2017.

²³ שם.

²⁴ תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, סעיפים 84א, 84ב.

נוסף על כך, בשנת 2016 תוקנה פקודת התעבורה באופן שמאפשר נסיעה שיתופית במונית (כלומר נסיעה באותו הזמן של מספר נוסעים, המשלמים בנפרד, באותה מונית, מנקודות מוצא שונות ליעדים שונים) תוך הגבלה למוניות מיוחדות ולנסיעות המוזמנות מראש.²⁵

הצעות דומות לעידוד תחבורה משתפת באמצעות רכב פרטי ומוניות מופיעות ב**טיוטת דוח בעניין התחבורה המשתפת שפרסמה רשות התחרות להערות הציבור** בתחילת דצמבר 2017 (טרם שינוי התקנות שאפשרו הסעה שיתופית ברכב פרטי). ההמלצה העיקרית הייתה הסרת חסמים המונעים פיתוח שירותים אלו (לרבות הסעה שיתופית ברכב פרטי, הפחתת חסמי הכניסה לענף המוניות והקלה על מוניות המציעות נסיעות שיתופיות יותר משאשר בתקנות שהוזכרו לעיל), כאמצעי משלים לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית.²⁶

- **תמריצים כספיים לשינוי הרגלי נסיעה:** משנת 2013 מקיימים משרד התחבורה ומשרד האוצר סדרת ניסויים תחת הכותרת "נעים לירוק", במסגרתם ניתנים תמריצים כספיים לנהגים, במטרה לעודד שינוי התנהגות שיתרום לצמצום העומס בכבישים. במסגרת ניסויים אלה, הרגלי הנסיעה של נהג מתועדים במשך חצי שנה באמצעות קופסת ניטור המותקנת ברכבו. לאחר חצי השנה הראשונה מועמד לרשות הנהג "תקציב נסיעות", המבוסס על נסיעותיו המתועדות, וממנו מנוכה כסף בכל נסיעה, בהתחשב במאפייני הנסיעה (כך, נסיעה בשטח מטרופולין בשעות שיא היא "יקרה" יותר מנסיעה שלא בשעות השיא או מחוץ למטרופולין). במידה ויש יתרה בלתי מנוצלת בתקציב זה היא מועברת לזכות הנהג (עד לסכום מסוים).²⁷ עד כה נערכו שלושה ניסויים בקרב קבוצות נהגים מוגבלות, הגדולה בהן כללה כ-100,000 נהגים, אך תוצאות הניסוי האחרון טרם פורסמו.²⁸
 - **הצעות נוספות לשינוי מודל מיסוי:** בספטמבר 2018 פרסם מוסד שמואל נאמן מתווה לשינוי בדפוסי הנסיעה, אותו גיבש פרופ' מנואל טרכטנברג. במרכז המתווה עומדת רפורמה מקיפה במיסוי על כלי-רכב: ביטול הדרגתי של המסים המוטלים כיום (בלו על הדלק, מסי קנייה וכדומה) ובמקומם הנהגת תשלום לפי מרחק, עם תעריף לק"מ - המשתנה בהתאם למקום, שעה ומספר הנוסעים ברכב (בדומה לניסוי "נעים לירוק"). זאת, לצד עידוד מעסיקים ועובדים לארגן נסיעות שיתופיות אל מתחמי תעסוקה.²⁹ נייר עמדה דומה, שנכתב על ידי פרופ' עומר מואב, פורסם בדצמבר 2017 על ידי מכון אהרן למדיניות כלכלית. בנייר העמדה מוצע להתמודד עם בעיית הגודש בכבישים באמצעות צמצום מס הקנייה והמס על הדלק וכינון אגרות גודש, כמו גם על הסרת חסמי רגולציה בתחום התח"צ ומתן אפשרות ליוזמה פרטית להפעיל אוטובוסים, מוניות שירות ותחבורה שיתופית.³⁰
- בשנת 2018 **הכנסות ממיסוי על ענף הרכב היו כ-39.4 מיליארד ש"ח**, כולל עלויות קבועות - מס קניה ומכס על רכישת כלי רכב ואגרות רישוי שנתיות, ועלויות משתנות - בלו על הדלק ומס קניה ומכס על רכישת חלקי חילוף

²⁵ פקודת התעבורה (נוסח חדש), סימן ג'2.

²⁶ רשות ההתחרות, תחבורה משתפת: טיוטה להערות הציבור, דצמבר 2017.

²⁷ אתר נעים לירוק, מבנה הניסוי, כניסה: 14 באוקטובר 2021.

²⁸ החלטה 3428 של הממשלה, צמצום נזקי הגודש ועידוד נסיעה ברכבים מרובי נוסעים, 11 בינואר 2018; נתיבי איילון, מרכז מספר 21/18 למתן שירותי ניהול ותפעול לניסוי נעים לירוק 3, אוקטובר 2018; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, פרייקטים בתחום התשתיות: נעים לירוק, כניסה: 14 באוקטובר 2021. תוצאות הניסוי הראשון פורסמו בתאריך 17 בספטמבר 2017.

²⁹ פרופ' מנואל טרכטנברג, להתיר את "הפקק הגורדי": מתווה תחבורתי לטווח הקצר, מוסד שמואל נאמן, ספטמבר 2018.

³⁰ עומר מואב ושני שרייבר, כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש, מכון אהרן למדיניות כלכלית, דצמבר 2017.

(ומע"מ על מסים אלו).³¹ לשם השוואה, תקציב הפיתוח של המשרד לשנת 2021 הוא כ-33.8 מיליארד ש"ח (ראו לוח 2 לעיל).

1.4 אגרת גודש בחוק ההסדרים

מעורבות הממשלה בטיפול בבעיית הגודש יכולה לכלול פתרונות בצד ההיצע ובצד הביקוש. טיפול בצד ההיצע כולל קידום של מיזמי תשתית עתירי נוסעים. הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, מציעה לטפל גם **בצד הביקוש** - הפחתת גודש התנועה בכבישים באמצעות הטלת מס ייעודי על כניסה ויציאה של כלי רכב פרטי באזור גוש דן במהלך שעות הגודש בימי עסקים.³² בבסיס התכנית עומדת ההבנה שנסיעה בכביש באזור גוש דן בשעות הגודש היא משאב במחסור. כדי להביא לייעול השימוש במשאב זה, העיקרון המנחה של התכנית הוא לגרום לבעלי כלי-הרכב להפנים ככל הניתן את העלות המלאה של נסיעה ברכב פרטי בשעות הגודש, ובכך להכווין את התנהגותם אל עבר שימוש בתח"צ או לנסיעה בשעות שאינן גדושות. כדי ליישם עיקרון זה ההסדר המוצע מבקש לתמחר את הנסיעה בשעות הגודש ובאזורי הגודש כך שמחיר הנסיעה האמתי הכולל את הנזק (העלויות החיצוניות כדוגמת ערך הזמן, זיהום אוויר, רעש, בטיחות וכדומה) שהנסיעה גורמת לסביבה, ישוקף בצורה טובה יותר לבעל הרכב מאשר במצב הקיים. תכניות דומות יושמו בערים שונות בעולם, כגון לונדון, ניו יורק, סינגפור וסטוקהולם, והביאו לירידה של 15%-20% בהיקף הנסועה.³³

2. תקציב משרד התחבורה

תקציב משרד התחבורה כולל שלושה סעיפים: **סעיף 40** "תקציב רגיל", **סעיף 79** "פיתוח תחבורה" וסעיף 95 "נמל חדרה".³⁴ בלוח 2 פירוט תקציב המשרד בשנים 2018-2022 (ללא סעיף 95) והצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022.

לוח 2: תקציב משרד התחבורה בשנים 2018-2020 והצעת התקציב לשנים 2021-2022 (במיליוני ש"ח)³⁵

סעיף	שנה	מקורי נטו	הוצאה מותנית	מקורי ברוטו	קורונה	נטו כולל קורונה	הרשאה להתחייב
סעיף 40 - תקציב רגיל	2018	442	116	558			11
	2019	478	139	616			99
	2020	577	198	776	6	577	4,655
	2021	526	222	748		526	103
	2022	549	222	772			101
שינוי		24.2%	92.4%	38.3%			818.5%
	2018	18,103	865	18,968			31,456
	2019	20,269	451	20,720			49,288

³¹ משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, דוח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2017-2018, פרק יד - מיסוי כלי רכב, כניסה: 14 באוקטובר 2021.

³² הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, [הצעת חוק התכנית הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022\)](#), התשפ"א-2021, 31 באוגוסט 2021.

³³ שם. תמיר אגמון, [שיטות מיסוי להגבלת הגודש בכבישים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2011.

³⁴ משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנת הכספים 2021 - 2022](#) - משרד התחבורה והסעיפים הצמודים לו, אוגוסט 2021.

³⁵ **מקורי נטו, הוצאה מותנית בהכנסה והרשאה להתחייב**: משרד האוצר, [קבצי פיסקל-דיגיטלי](#), שנים שונות; משרד האוצר, [תיקון תוכנית מפורטת תיקון תקציב המשכי לשנת 2020](#), ספטמבר 2021. בשנת 2020 לא היה תקציב מקורי והנתונים מתייחסים לתוכנית המפורטת של התקציב המשכי שפורסמה בחודש ספטמבר 2020. **תקציב קורונה 2020**: משרד האוצר, [הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2020](#), יולי 2021. **תקציב קורונה 2021**: נתונים שהועברו מאגף התקציבים במשרד האוצר, 10 באוקטובר 2021. בהצעת התקציב שהוגשה לכנסת תקציב הקורונה נכלל בהצעת התקציב הרגילה, ולכן התקציב המקורי נטו הוא ההפרש בין סך התקציב לתקציב הקורונה.

סעיף	שנה	מקורי נטו	הוצאה מותנית	מקורי ברוטו	קורונה	נטו כולל קורונה	הרשאה להתחייב
סעיף 79 - פיתוח תחבורה	2020	27,421	651	28,072	1,531	28,952	15,284
	2021	32,511	1,291	33,802	3,258	35,769	74,759
	2022	36,092	1,641	37,733		63,627	
שינוי		99.4%	89.7%	98.9%			102.3%
סך הכול סעיפים 40 ו-79	2018	18,545	981	19,525		31,467	
	2019	20,747	590	21,337		49,387	
	2020	27,998	849	28,848	1,537	29,529	19,939
	2021	33,037	1,513	34,551	3,258	36,295	74,861
	2022	36,641	1,863	38,504		63,728	
שינוי		97.6%	90.0%	97.2%			102.5%

מהנתונים בלוח ניתן לראות את הדברים הבאים:

- בשנת **2020** התקציב המקורי נטו של המשרד היה כ-**28 מיליארד ש"ח**, ההוצאה המותנית כ-849 מיליון ש"ח, תקציב הקורונה כ-1.5 מיליארד ש"ח והתקציב נטו כולל קורונה כ-**29.5 מיליארד ש"ח**.
- בשנת **2021** הצעת התקציב המקורי נטו של המשרד הינה כ-**33 מיליארד ש"ח**, ההוצאה המותנית כ-1.5 מיליארד ש"ח, תקציב קורונה כ-3.3 מיליארד ש"ח והתקציב נטו כולל קורונה כ-36.3 מיליארד ש"ח.
- בשנת **2022** הצעת התקציב המקורי נטו של המשרד הינה כ-**36.6 מיליארד ש"ח**, ההוצאה המותנית כ-1.8 מיליארד ש"ח והתקציב המקורי ברוטו כ-**38.3 מיליארד ש"ח**.
- בשנים 2018 עד 2022 התקציב המקורי נטו של משרד התחבורה גדל בכ-**97.6%**, בהשוואה לגידול של **20.1%** בסך תקציב המדינה לפי כלל מגבלת ההוצאה.

לוח 3 להלן מציג את תקציב הביצוע של המשרד בשנת 2019.

לוח 3 - תקציב הביצוע לשנת 2019 של משרד התחבורה (סעיפים 40 ו-79, במיליוני ש"ח)³⁶

סעיף	תחום פעולה	מאושר נטו	ביצוע	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור ביצוע כולל
4050	משרד ראשי	389	342	87.8%	42.5	99%
4051	תחבורה ימית	24	15	62.8%	7.8	96%
4052	תעופה	40	24	59.6%	15.3	97%
4053	בטיחות בדרכים	106	84	79.2%	21.8	100%
4054	תחבורה ציבורית	28	28	98.3%	0.4	100%
סך 40	תקציב רגיל	588	493	83.8%	87.8	99%
7950	תחבורה ציבורית	8,722	8,466	97.1%	153.7	99%
7951	כבישים	6,895	7,144	103.6%		104%
7952	בטיחות בדרכים	-	-			
7953	פיתוח אחר	80	80	99.6%	0.2	100%
7955	תמיכות בתחבורה	9,155	9,151	100.0%	4.1	100%
סך 79	פיתוח תחבורה	24,852	24,840	100.0%	158	101%
	סך הכול משרד התחבורה	25,440	25,333	99.6%	246	101%

³⁶ מאושר נטו וביצוע: משרד האוצר, אגף התקציבים, [קבצי פיסקלי-דיגיטלי](#), שנת 2019; התחייבויות: משרד האוצר, אגף החשב הכללי, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2019, אוגוסט 2020.

ניתן לראות כי התקציב המאושר נטו של המשרד לשנת 2019 היה כ-25.4 מיליארד ש"ח, הביצוע היה כ-25.3 מיליארד ש"ח ושיעור הביצוע היה כ-99.6%. שיעור הביצוע הכולל את ההתחייבויות היה כ-101%.

לוח 4 להלן מציג את תקציב משרד התחבורה בשנת 2020, תקציב מאושר נטו, ביצוע התקציב, שיעור ניצול מהתקציב המאושר ושיעור ניצול כולל מהתקציב המאושר.

לוח 4 - תקציב הביצוע לשנת 2020 של משרד התחבורה (סעיפים 40 ו-79, במיליוני ש"ח)³⁷

סעיף	תחום פעולה	מאושר נטו	ביצוע	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור בצע כולל
4050	משרד ראשי	433	362	83.7%	64.0	98.5%
4051	תחבורה ימית	40	27	67.7%	12.7	99.7%
4052	תעופה	55	41	75.3%	13.4	99.9%
4053	בטיחות בדרכים	97	76	78.3%	23.2	102.3%
4054	תחבורה ציבורית	26	24	94.0%	0.7	96.7%
סך 40	תקציב רגיל	649	530	81.6%	114.0	99.2%
7950	תחבורה ציבורית	11,282	11,416	101.2%	-	101.2%
7951	כבישים	9,053	9,437	104.2%	1.5	104.3%
7952	בטיחות בדרכים	-	-	-	-	-
7953	פיתוח אחר	-	-	-	-	-
7955	תמיכות בתחבורה	9,828	9,767	99.4%	15.5	99.5%
סך 79	פיתוח תחבורה	30,163	30,620	101.5%	17.0	101.6%
	סך הכול משרד התחבורה	30,813	31,150	101.1%	131.0	101.5%

מהלוח ניתן לראות כי ביצוע התקציב של משרד התחבורה בשנת 2020 הסתכם בכ-31.1 מיליארד ש"ח, שיעור הניצול מהתקציב המאושר (נטו) היה ב-101.1% ושיעור הניצול כולל התחייבויות היה 101.5%.

בלוח 5 להלן פירוט השינויים בתקציב המשרד בין השנים 2019 ו-2022 והצעת התקציב לשנת 2022.

לוח 5 - ניתוח השינויים בתקציב מקורי נטו של משרד התחבורה בין השנים 2019 ו-2022 (במיליוני ש"ח)³⁸

סעיף	תחום פעולה	2019	2021	2022	שיעור שינוי 2019 - 2022
4050	משרד ראשי	318	348	360	13.3%
4051	תחבורה ימית	10	35	36	265.7%
4052	תעופה	30	33	33	11.0%
4053	בטיחות בדרכים	81	82	71	12.6%-
4054	תחבורה ציבורית	27	27	28	2.5%
4059	רזרבה	13	-	23	73.1%
סך 40	תקציב רגיל	478	526	549	15.0%
7950	תחבורה ציבורית	7,019	12,759	14,092	100.8%
7951	כבישים	5,806	9,356	9,423	62.3%
7952	בטיחות בדרכים	120	120	120	0.0%
7953	פיתוח אחר	71	-	-	100.0%-

³⁷ מקורי נטו וביצוע: משרד האוצר, קבצי פסקלי-דיגיטלי, שנת 2020; התחייבויות: משרד האוצר, אגף החשב הכללי, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2020, יולי 2021. בשנת 2020 לא אושר חוק התקציב השנתי והממשלה התנהלה לפי תקציב המשכי שהוגדל במהלך השנה. עם זאת, לאחר תום השנה פרסם אגף התקציבים את נתוני התקציב המאושר ואת נתוני הביצוע בהתבסס על התוכנית המפורטת של התקציב המשכי מחודש ספטמבר לרבות השינויים שאושרו לאחר מכן. הנתונים בלוח המשמשים לחישוב שיעור הביצוע מתבססים על נתונים אלו ועובדו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בדוחות הכספיים של החשכ"ל לא פורסמו נתוני התקציב המאושר ושיעור הביצוע בשונה משנים רגילות. ייתכן ובשל המצב החריג חלק מהכללים הנהוגים בשנת תקציב רגילה לא נהגו בשנת 2020, לרבות בבחינת שיעור הביצוע אל מול התקציב המאושר וחריגה ממנו וכן ביחס לאופן חישוב ההתחייבויות המועברות לשנה הבאה.

³⁸ משרד האוצר, קבצי פסקלי-דיגיטלי שנים שונות, כניסה: 13 באוקטובר 2021.

ש"ח	תחום פעולה	2019	2021	2022	שיעור שינוי 2019 - 2022
7955	תמיכות בתחבורה	6,847	13,528	11,302	65.1%
7960	רזרבה	406	6	1,154	184.2%
79	פיתוח תחבורה	20,269	35,769	36,092	78.1%
	סך הכול משרד התחבורה	20,747	36,295	36,641	76.6%

ניתן לראות כי הצעת התקציב נטו של המשרד לשנת 2022 הינה כ-36.6 מיליארד ש"ח לעומת כ-20.7 מיליארד ש"ח בשנת 2019, גידול של כ-76.6%.

תחומי הפעולה העיקריים בסעיף הפיתוח של המשרד (79) מחולקים לשלושה תחומים מרכזיים:

תחבורה ציבורית (50-79) - כ-39% מכלל תקציב הסעיף יופנה לתחום פעולה זה, כ-14 מיליארד ש"ח (נטו) בשנת 2022. תחום פעולה זה כולל בין היתר את התכניות הבאות: תקצוב, תכנון וביצוע פרויקטי תשתית רכבת כבדה, תקצוב תכנון והקמת מערכות הסעת המונים במטרופולינים הגדולים ולביצוע פרויקטים תומכי תחבורה ציבורית, כגון שבילי אופניים, מתקני תשתית להפעלת אוטובוסים ונתיבי העדפה לתחבורה ציבורית והקמת מטרו בגוש דן.

תמיכות בתחבורה (55-79) - כ-31.3% מכלל תקציב הסעיף יופנה לתחום פעולה זה, כ-11.3 מיליארד ש"ח (נטו) בשנת 2022. תחום פעולה זה כולל בתוכו את התכנית להפעלת הסובסידיה התחבורה הציבורית הנדרשות לכיסוי עלות הפעלת התחבורה הציבורית, שאינה מכוסה באמצעות הפדיון מנוסעים, באוטובוסים וברכבות. **כבישים (51-79) -** כ-26.1% מכלל תקציב הסעיף יופנה לתחום פעולה זה, כ-9.4 מיליארד ש"ח (נטו) בשנת 2022. תחום פעולה זה מכיל את התכניות הבאות: פיתוח בכבישים - בין עירוניים, תקצוב, תכנון והקמת פרויקטי תחבורה באזורים העירוניים. ותקצוב תכנון והקמת נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית.³⁹

ביצוע תקציב פרויקטי תשתית פרוס על מספר שנים ומחולק למזומן ולהרשאה להתחייב. תקצוב הרשאה להתחייב מאפשר חתימת חוזים ארוכי טווח, כאשר תשלומי המזומן בגין התחייבויות אלו נעשה כנגד ביצוע בפועל של הפרויקטים. בלוח 6 מוצגים השינויים המרכזיים בסעיף 79 בהצעת התקציב של המשרד לשנים 2021 ו-2022.

לוח 6 - השינויים המרכזיים בהצעת התקציב המקורי של המשרד (סעיף 79, במיליוני ש"ח)⁴⁰

סעיף	הוצאה נטו
תקציב מקורי לשנת 2019	20,269,338
רכבות כבדות	1,571,397
תחבורה ציבורית והסעת המונים	4,168,640
כבישים בין עירוניים	1,151,602
כבישים עירוניים	1,085,532
כבישים לתחבורה ציבורית	1,312,837
תמיכות בתחבורה ציבורית	6,686,749
שונות והפחתות רוחביות	-477,000
סך תקציב לשנת 2021	35,769,095
רכבות כבדות	249,806
תחבורה ציבורית והסעת המונים	678,772

³⁹ בתכנית זו התקצוב להעדפת נתיבי תח"צ מכוון לנתיבי התחבורה הציבורית עצמם, בעוד שבתכנית 795002-המתקצבת גם היא נתיבי העדפת תחבורה ציבורית מכוון לתיקצוב המעטפת של נתיבי העדפת תחבורה ציבורית, כגון מסופים וכבישים הגישה אל הנתיבים עצמם.

⁴⁰ משרד האוצר, קבצי פיסקלי דיגיטלי שנים שונות, משרד האוצר, הצעת התקציב לשנות הכספים 2021-2022 משרד התחבורה והסעיפים הקשורים לו, אוגוסט 2021.

סעיף	הוצאה נטו
מטרו	404,550
כבישים בין עירוניים	-1,021,667
כבישים עירוניים	176,116
כבישים לתחבורה ציבורית	912,608
תמיכות בתחבורה ציבורית	-2,225,285
שונות והפחתות רוחביות	1,147,767
מקורי 2022	36,091,762

ניתן לראות מהלוח כי השינויים העיקריים בתקציב לשנות הכספים 2021-2022 בסעיף 79 הם בנושא **פיתוח תחבורה ציבורית**, כאשר הפרויקטים המרכזיים כוללים את קווי הרכבת הקלה בגוש דן: אדום, סגול וירוק, קווי הרכבת הקלה בירושלים: אדום, ירוק וכחול וקו הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת. בנוסף כלולה בהצעה תכנית הפיתוח הרב שנתית של רכבת ישראל הכוללת את המשך פרויקט חשמול המסילות, רכש קרונות וקטרים חשמליים, פרויקט האיתות ETCS⁴¹, מסילת 431 והמסילה המזרחית.

בנוסף, התקציב מכיל **פרויקטי פיתוח הכבישים** המבוססים על תכנית החומש של חברת נתיבי ישראל שנמצאת בשיא הביצוע. בין הפרויקטים המרכזיים ניתן למנות את הרחבת כביש 2 בין קיסריה לאולגה, סל טיפול במוקדי סיכון ופניות שמאלה, הוספת נתיב העדפה בכביש 4 בין פרדסיה להדרים, הוספת נתיב העדפה בכביש 5 בין קסם לגלילות, הרחב ומחלוף כביש 41 בין בני ברית לניר גלים ועד לכניסה לנמל אשדוד, סלילת כביש 2411 בין שדה תימן לאופקים ואת הרחבת כביש 444. בנוסף, כלולה בהצעת התקציב הקצאה לפרויקט הנתיבים המהירים בכביש 2-20 והכפלת חניון שפירים, פרויקט מהיר לעיר, כביש 60 בין מחלף רוזמרין לאלעזר, הרחבת כביש 6 בין עין תות ליקנעם והפרדה מפלסית בגבעה הצרפתית בירושלים. כמו כן, התקציב כולל **קידום התחבורה הציבורית הקיימת** כאשר מירב הפעילות תתמקד בקידום ושיפור הנסיעות ותוספות שירות לכלל הפעילות הקיימת כיום באוטובוסים.

בלוח 7 השינויים המרכזיים בסעיף 40 בהצעת התקציב של המשרד לשנים 2021 ו-2022.

לוח 7 - השינויים המרכזיים בהצעת התקציב המקורי של המשרד (סעיף 40, במיליוני ש"ח)⁴²

סעיף	הוצאה נטו	הוצאה מותנית בהכנסה	הרשאה להתחייב
מקורי 2019	477,717	138,742	99,000
העברת פעילות הפיתוח ורפורמת בוחני נהיגה	35,249	84,000	-9,000
העברת מנהלת תחבורה חכמה ממשרד ראש הממשלה	18,296		
שונות והפחתות רוחביות	-5,270	-363	⁴³ 12,515
מקורי 2021	525,992	222,379	102,515
יחידת תיאום תשתיות	1,500		
סיכום תקציבי - תוספות כוח אדם	23,750		
שונות והפחתות רוחביות	-2,070		-1,485
מקורי 2022	549,172	222,379	101,030

⁴¹ פרויקט האיתות European Train Control System - ETCS - היא מערכת טכנולוגית לשליטה ברכבות.

⁴² משרד האוצר, **קבצי פיסקלי דיגיטלי שנים שונות**, משרד האוצר, **הצעת התקציב לשנות הכספים 2021-2022 משרד התחבורה והסעיפים הקשורים לו**, אוגוסט 2021.

⁴³ מדובר בסעיף שונות הכולל סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד התחבורה, הנתון שונה מהכתוב בחוברת הצעת התקציב בשל טעות סופר בהצעה. שיחת טלפון: אריאל הבר, רפרנט תחבורה באגף תקציבים, משרד האוצר, תאריך: 14 באוקטובר 2021.

ניתן לראות מהלוח כי השינויים העיקריים בסעיף 40 בהצעת תקציב לשנות הכספים 2021-2022 הם העברת פעילות הפיתוח המשרדי מסעיף פיתוח התשתית לסעיף המשרדי ותקציבי סובסידיה לספנות ותעופה מתכנית התמיכות. בנוסף, בוצע שינוי במימון רפורמת בוחני הנהיגה והעברת עיקר התקציב למנגנון הוצאה מותנית בהכנסה.⁴⁴ כמו כן, מנהלת התחבורה החכמה עברה ממשרד ראש הממשלה למשרד התחבורה.

במקביל, במהלך השנים 2019-2021 בוצעו מספר קיצוצים רוחביים וכן שינויים תקציביים, לרבות: תקצוב לשכת סגן שר, קליטת עובדי הטלוויזיה החינוכית באגפי המשרד, תכנית פרישת עובדים ותיקים והקמת יחידה לתיאום תשתיות. לפי החלטה 2084 של הממשלה יש לערוך ניתוח מגדרי של התקציב.⁴⁵ לוח 5 מציג להלן ניתוח מגדרי של הצעת תקציב משרד התחבורה.

לוח 5 - ניתוח מגדרי משרד התחבורה (2020)⁴⁶

נתון	נשים	גברים	כלל העובדים
כלל העובדות והעובדים במשרד	273	273	546
הבכירות והבכירים במשרד	115	431	546
שכר ממוצע (ברוטו)	11,919	16,488	14,205
שכר חציוני (ברוטו)	12,178	16,993	14,585

ניתן לראות כי בשנת 2020 כ-50% מכלל העובדים במשרד היו נשים וכ-21.1% מהעובדים הבכירים. השכר הממוצע של נשים היה נמוך בכ-27.7% מהשכר הממוצע של גברים.

⁴⁴ ביולי 2018 נכנסה לתוקפה הרפורמה במערך מבחני הנהיגה המעשיים (טסטים), הנוגעת בכל הרבדים בתהליך ביצוע הטסטים. כחלק מהרפורמה, הופרט מערך מבחני הנהיגה במהלך מכרזי בו זכו שתי חברות: "מילגם" ו"טלדור מערכות מחשבים".

⁴⁵ החלטה 2084 של הממשלה ה-33, [אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל](#), 7 באוקטובר 2014.

⁴⁶ משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנת הכספים 2021 - 2022 - משרד התחבורה והסעיפים הצמודים לו](#), אוגוסט 2021.