

## הערכת השפעות רפורמת "צדק תחבורתי"

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ משה פסל לקראת דיון בוועדת הכלכלה ב-6 במאי 2025 בנושא רפורמת "צדק תחבורתי" (להלן: הרפורמה). המסמך כולל תיאור קצר של עיקרי הרפורמה, נתונים על התחבורה הציבורית בישראל והערכת השפעות הרפורמה.

### 1. רקע: עיקרי רפורמת "צדק תחבורתי"

במסגרת הרפורמה ניתנו הנחות ופטורים על נסיעה בתחבורה ציבורית כמפורט להלן:

- אזרחים מגיל 67 ומעלה: נסיעה **חינם** בתחבורה הציבורית בכל הארץ ובכל אמצעי התחבורה הציבורית.
  - תושבים באזורים סטטיסטיים בדירוג חברתי-כלכלי 5-1 ורשויות מקומיות בפריפריה (מלבד אזורים סטטיסטיים באשכול כלכלי-חברתי 10-9): הנחה של **50%** במנוי "חופשי חודשי".
  - חיילות וחיילים משוחררים משירות צבאי או שירות לאומי ואזרחי: **נסיעה חינם למשך שנה** מיום השחרור.
  - צעירים בני 18 עד 26 (כולל): הנחה של **33%** במנוי "חופשי חודשי".
  - נוסעים עם מוגבלות וזכאי ביטוח לאומי: הנחה של **50%** גם במנוי חודשי, בנוסף להנחה קיימת בערך צבור.
- בשל מגבלות תקציב, הרפורמה נכנסה לתוקף בשתי פעימות, הראשונה במרץ 2024 והשנייה באפריל 2025. במקביל למבנה ההנחות החדש עלו מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית בשיעורים של עד 33%, חלק מעלייה זו נבעה מהעלאת המע"מ בינואר 2025 מ-17% ל-18%, כמפורט בלוח 1 להלן.

#### לוח 1: השינויים במחירי נסיעה בתחבורה ציבורית לפני ואחרי רפורמת "צדק תחבורתי"<sup>2</sup>

מרחק נסיעה בק"מ	מחיר נסיעה בודדת						מחיר מנוי "חופשי חודשי"		
	נסיעה באוטובוס, רכבת מקומית			נסיעה ברכבת			נסיעה באוטובוס, רכבת מקומית		
	קודם	חדש	שינוי	קודם	חדש	שינוי	קודם	חדש	שינוי
0-15	6.0	8.0	33%	9.5	11.5	21%	236	315	33%
15-40	12.5	14.5	16%	19.0	21.0	11%	236	315	33%
40-75	17.0	19.0	12%	25.0	27.0	8%	236	315	33%
75-120	17.0	19.0	12%	28.5	30.5	7%	236	315	33%
120-225	28.5	30.5	7%	50.5	52.5	4%	236	315	33%
225 ומעלה	72.0	74.0	3%	-	-	-	639	684	7%

אפשר לראות כי מחיר נסיעה בודדת באוטובוסים עלה בשיעור של **3%** עד **33%**, וברכבת עלה ב-**4%** עד **21%**, בתלות במרחק הנסיעה בק"מ. מחיר מנוי "חופשי חודשי" עלה ב-**33%** עד 225 ק"מ, וב-**3%** מעל 225 ק"מ.

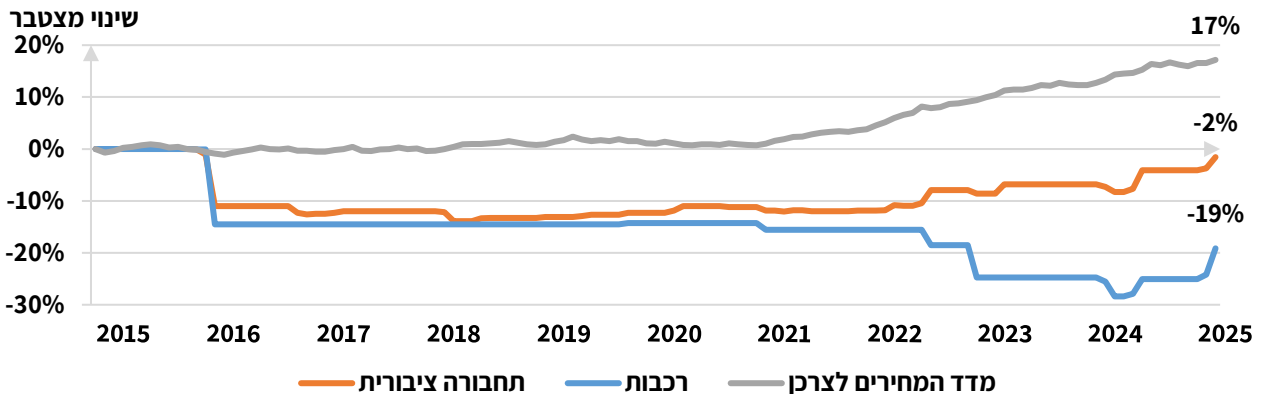
<sup>1</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הלאומית לתחבורה ציבורית, [אתר צדק תחבורתי](#), כניסה: 5 במאי 2025.

<sup>2</sup> ועדת הפיקוח על המחירים, סיכום דיון, [תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית ברב קו ובאפליקציות התשלום – רפורמת "צדק תחבורתי" שלב ב'](#), 25 במרץ 2025.

## 2. נתונים על תחבורה ציבורית בישראל

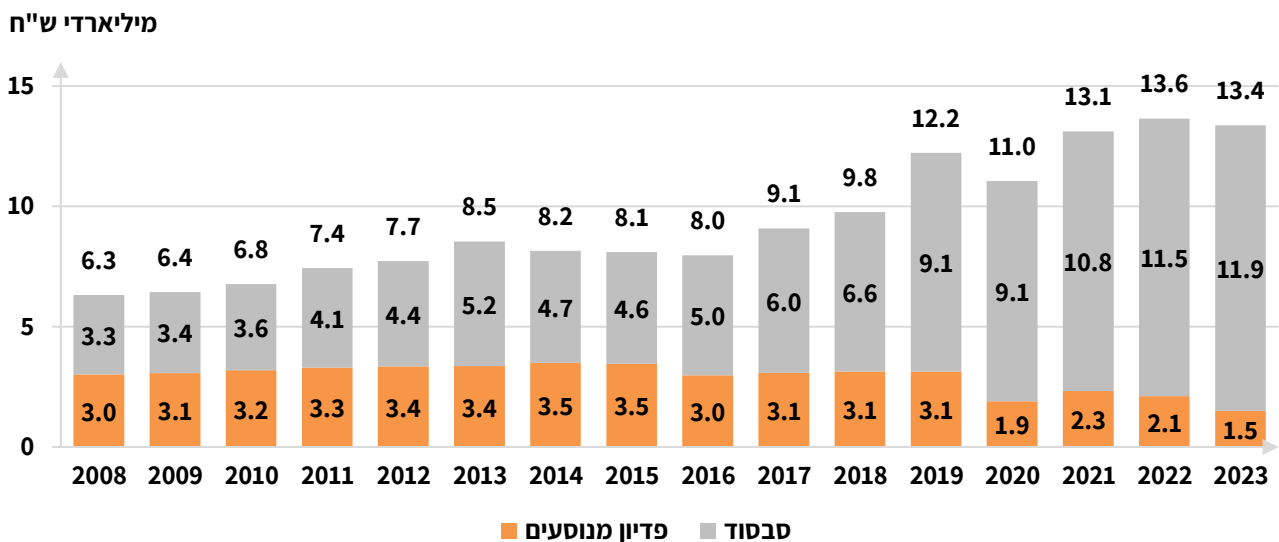
בתרשים 1 מוצג שיעור השינוי המצטבר במדד מחירי נסיעה בתחבורה ציבורית וברכבות בהשוואה למדד המחירים לצרכן בתקופה 2015 עד מרץ 2025 ערב תחילת הרפורמה.

**תרשים 1: שיעור השינוי במחירי נסיעה בתחבורה ציבורית (2015 עד מרץ 2025)**<sup>3</sup>



אפשר לראות שמחירי נסיעה בתחבורה ציבורית ירדו בחדות בשנת 2016 והמשיכו לרדת עד 2018 עד קרוב ל-15%. משנת 2018 עד מרץ 2025 המחירים נמצאים במגמת עלייה, המחירים בשנת 2025 כמעט חזרו לרמה שבה היו ב-2015. כיוון שמדד המחירים לצרכן עלה באותה תקופה בכ-17%, עדיין מדובר בירידה ריאלית של מחירי הנסיעה בתחבורה ציבורית. מחירי הנסיעה ברכבות ירדו בין 2015 ל-2024 בשיעור מצטבר של כ-19%. בתרשים 2 מוצג פדיון אוטובוסים בתחבורה הציבורית בחלוקה לפי הכנסות מנוסעים וסבסוד.

**תרשים 2: פדיון אוטובוסים בתחבורה הציבורית (מיליארדי ש"ח, כולל מע"מ, מחירים שוטפים)**<sup>4</sup>



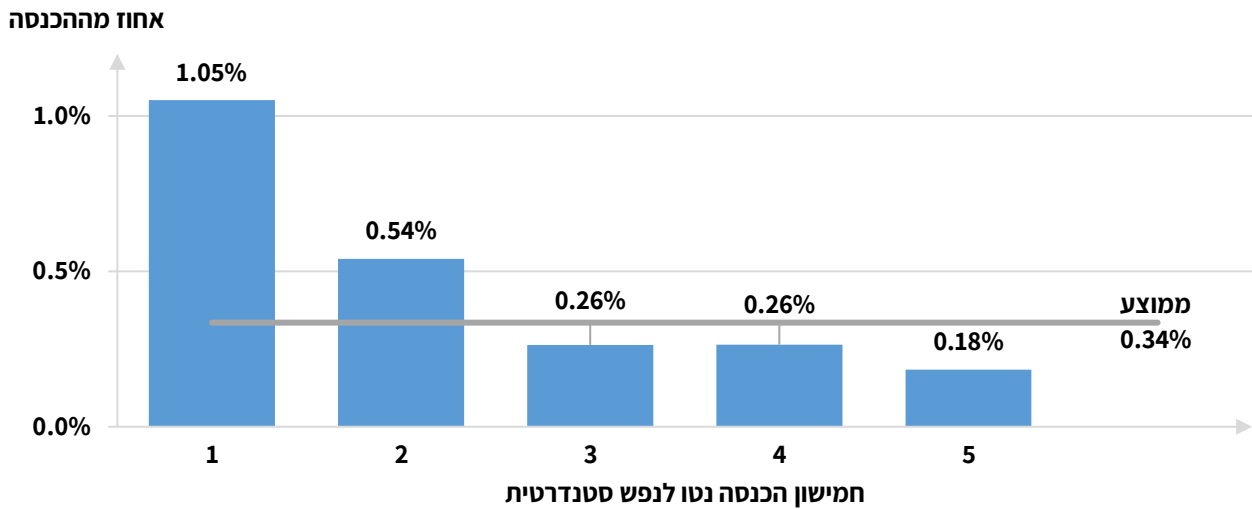
אפשר לראות שיש מגמת עלייה בפדיון האוטובוסים בתחבורה הציבורית, שנובעת מעלייה בהיקף הסבסוד בעוד שהכנסות מנוסעים ירדו בשנים האחרונות. ב-2008 שיעור הסבסוד היה כ-50% וב-2023 עלה לכ-90%.

<sup>3</sup> הלמ"ס, מחולל מחירים ומדדי מחירים, אוחזר: 5 במאי 2025.

<sup>4</sup> הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, שירותי אוטובוסים בקוויים קבועים, אוחזר: 5 במאי 2025.

בתרשים 3 מוצג אחוז ההוצאה של משקי בית על תח"צ מתוך הכנסתם לפי חמישוני הכנסה נטו לנפש סטנדרטית.

**תרשים 3: אחוז ההוצאה של משקי בית על תחבורה ציבורית לפי חמישוני הכנסה (2022)**



אפשר לראות כי בשנת 2022 משק בית ממוצע הוציא כ-0.34% מהכנסותיו על נסיעה בתחבורה ציבורית. משקי בית בחמישון התחתון הוציאו באופן ניכר אחוז גדול יותר מהכנסתם על נסיעה בתחבורה ציבורית בהשוואה לחמישוני ההכנסה האחרים.

בלוח 2 מוצגים נתונים רב שנתיים על אוטובוסים בקווים קבועים, כלומר אוטובוסים של תחבורה ציבורית.

**לוח 2: נתונים על אוטובוסים בתחבורה הציבורית<sup>5</sup>**

שנה	מספר אוטובוסים	מספר מקומות ישיבה	נסועה (אלפי ק"מ)	נסועה ממוצעת לאוטובוס (אלפי ק"מ בשנה)
2010	6,479	276,400	458,124	71
2011	6,849	295,100	484,752	71
2012	7,095	299,700	502,524	71
2013	7,397	309,500	512,388	69
2014	7,850	327,600	543,756	69
2015	8,221	340,700	556,704	68
2016	9,025	373,400	598,296	66
2017	9,620	405,400	636,372	66
2018	10,014	418,600	666,276	67
2019	10,467	433,300	702,780	67
2020	10,539	440,500	641,820	61
2021	10,731	447,800	725,856	68
2022	10,833	448,300	678,948	63
2023	12,358	512,800	768,336	62
<b>שינוי</b>	<b>+91%</b>	<b>+86%</b>	<b>+68%</b>	<b>-12%</b>

אפשר לראות כי בשנים 2010 עד 2023 מספר האוטובוסים בתחבורה הציבורית עלה בכ-91%, מספר מקומות הישיבה עלה בכ-86%, הנסועה עלתה בכ-68%, והנסועה הממוצעת לאוטובוס ירדה בכ-12%.

<sup>5</sup> הלמ"ס, מאגר הנתונים המרכזי, [שירותי אוטובוסים בקווים קבועים](#), אוחזר: 5 במאי 2025.

### 3. הערכת השפעות הרפורמה

לפי דוח של ה-OECD משנת 2019, לעומס בכבישים בישראל יש **השפעה משמעותית על המשק והחברה**, כ-2% מהתוצר: כמעט כפול מהמקובל במדינות מפותחות וכמעט פי שלושה בהשוואה לאירופה.<sup>6</sup> העומס גורם לתושבי המדינה, בין היתר, לעמוד שעות רבות בפקקי תנועה. לפי מחקר של בנק ישראל משנת 2018, בשנים 2005 עד 2016 עלה משך הנסיעה לעבודה בכ-30% למקום עבודה מחוץ ליישוב המגורים ובכ-14% למקום עבודה בתוך יישוב המגורים.<sup>7</sup> 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 בגין הגודש, וסך שעות המבזבזות בשל הגודש בדרכים צפוי להגיע ל-850 מיליון שעות בשנה.<sup>8</sup> לפי אומדן של אגף התקציבים במשרד האוצר משנת 2018 נזקי הגודש מוערכים בכ-35 מיליארד ש"ח בשנה. עד שנת 2040 יגיע הנזק לכ-70 מיליארד ש"ח בשנה ולפי אומדנים של כלכלנים מהאקדמיה אף ל-100 מיליארד ש"ח.<sup>9</sup>

על כן **לשינוי תמהיל הנסיעה כך שמשקל הנוסעים ברכב פרטי יקטן ומשקל הנוסעים בתחבורה ציבורית יגדל יש אינטרס ציבורי מובהק.**

בעשורים האחרונים נעשו שינויים רבים בתח"צ באוטובוסים, לרבות מכרזים לזכייניות ברחבי הארץ אשר הובילו לירידה במחירים ולהגדלת התחרות בענף; קידום רפורמת תעריפים כלל ארצית, לרבות הפחתה בשיעור חד של **14.5%** בשנת 2016; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל מפעילי התח"צ; העלאת תקציבי הסובסידיה המשולם למפעילים; קידום טכנולוגיות תחבורתיות; הפעלת מרכז מידע ארצי; הגדלה ניכרת של נתיבים ציבוריים.<sup>10</sup> שינויים אלו הובילו להגדלת מספר נסיעות הנוסע בתח"צ, אך לא שינו באופן מהותי את שיעור הנוסעים היוממיים (נוסעים מדי יום לעבודה או ללימודים) בתח"צ מכלל הנוסעים היוממיים.

כאמור לעיל, בעקבות הרפורמה מחירי הנסיעה באוטובוסים וברכבות לנסיעה בודדת ולמנוי "חופשי חודשי" עלו בעד **33%** והמחירים לתושבים הגרים באזורים סטטיסטיים 1 עד 5 (ביישובים בפריפריה באזורים סטטיסטיים 1 עד 8 ירדו ב-**50%** והנסיעה לתושבים מעל גיל 67 הינה **בחינם**).

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית עורכת מעת לעת סקרים בנושא. בתרשים 3 מוצגות תשובות לשאלה: מה יגרום לך להשתמש יותר בתחבורה ציבורית? מתוך סקר התחבורה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית משנת 2022.

<sup>6</sup> OECD, [Assessing incentives to reduce traffic congestion in Israel](#), December 2019.

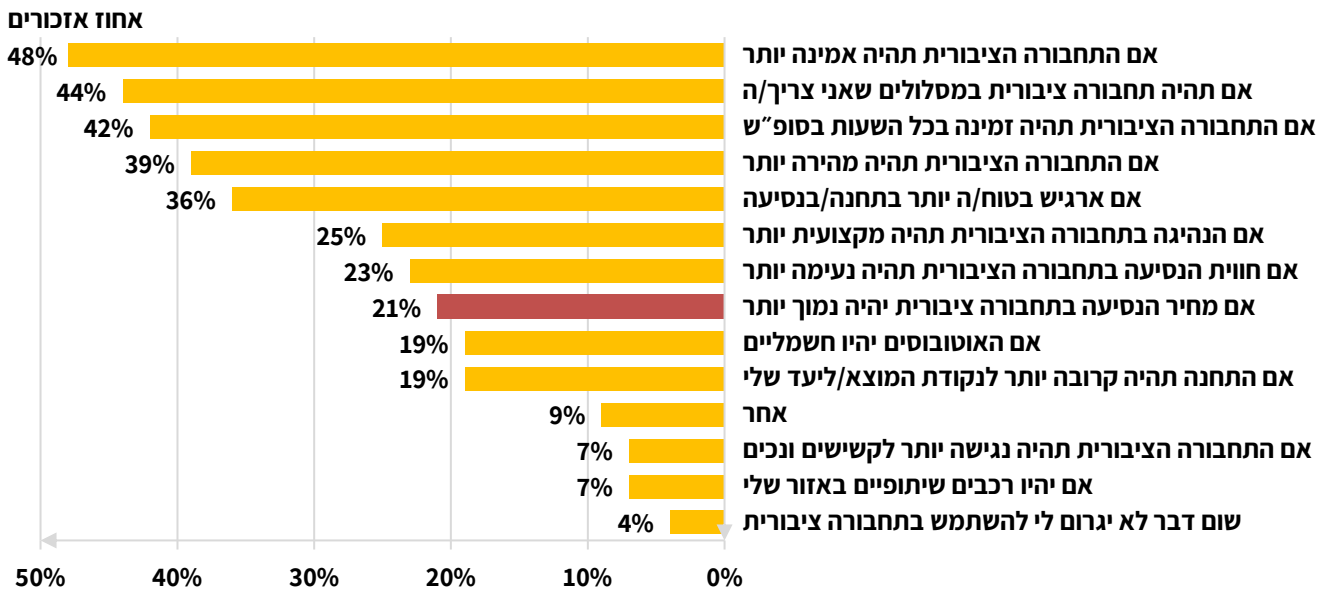
<sup>7</sup> בנק ישראל, [דין וחשבון 2017](#), מרץ 2018.

<sup>8</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, [פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית](#), דצמבר 2012.

<sup>9</sup> להרחבה בנושא זה ולמידע נוסף באשר לנזקי הגודש בכבישים, ראו: רינת בניטה, [התחבורה הציבורית בישראל והגודש בכבישים - דף מידע](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 בנובמבר 2019.

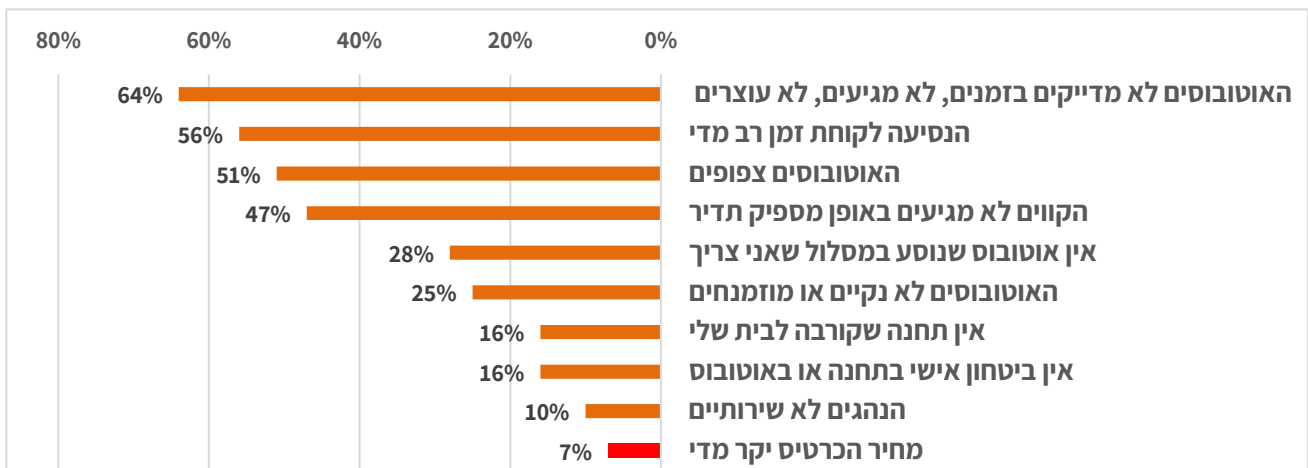
<sup>10</sup> מבקר המדינה, [התחבורה הציבורית בישראל](#), דו"ח מיוחד, מרץ 2019.

**תרשים 3: אחוז אזכורים לשאלה: מה יגרום לך להשתמש יותר בתחבורה ציבורית?<sup>11</sup>**



אפשר לראות שהנושאים העיקריים שיגרמו לאנשים לנסוע יותר בתח"צ הם בעיקר משתני איכות - אמינות (48%), מסלולי נסיעה (44%), זמינות בסופי שבוע (42%), מהירות הנסיעה (39%) וביטחון בתחנות ובנסיעה (36%), בהשוואה לכ-21% מהנסקרים אשר ציינו מחיר נמוך יותר. בתרשים 4 מוצגות תשובות לשאלה: למה לא תמליץ על נסיעה באוטובוס?

**תרשים 4: אחוז אזכורים לשאלה: למה לא תמליץ על נסיעה באוטובוס?<sup>12</sup>**



אפשר לראות כי משתני איכות כמו דיוק נמוך (64%) וזמן נסיעה ארוך (56%) מהווים את הסיבות העיקריות לחוסר שביעות רצון בנסיעות באוטובוסים, בעוד משתנה מחיר יקר מדי מהווה 7% בלבד.

מדברים אלו ניתן להעריך כי הנחות במחיר לקבוצות באוכלוסייה לא יגדילו במידה ניכרת אם בכלל את משקל הנוסעים בתח"צ על חשבון רכב פרטי, והשקעות בשיפור איכות שירותי התח"צ עשויים להגדיל את משקל הנוסעים.

<sup>11</sup> הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, [סקר התחבורה הגדול - ניתוח נתוני הסקר](#), ספטמבר 2022.

<sup>12</sup> הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, [דוח רבעוני - Q1/22](#), אפריל 2022.