

מסמך מדיניות

הפחתת שימוש ברכב פרטי של עובדי מדינה בהגעה לעבודה

מוגש למשרד החשב הכללי באוצר

קורס סדנה יישומית

בהנחיית:

פרופ' אלון טל, מר אופיר פינס-פז

מגישים:

מיטל פלג מזרחי

יערה צעירי

יגאל נסים

תוכן עניינים

3.....	תקציר מנהלים
3.....	מבוא
4.....	עלויות ועלויות חיצוניות הנובעות משימוש ברכב פרטי
6.....	הגורמים להתנהלות מבוססת רכב פרטי
8.....	הרקע לעבודה זו
9.....	תחבורת עובדים - ההנחיות בישראל והשוואה למדינות אחרות
9.....	ההנחיות בישראל
10.....	השוואה למדינות OECD (לטבלה מסכמת ראו נספח 1)
11.....	בריטניה כמדינת בוחן
12.....	א. הגדרת הבעיה והסיבתיות
13.....	ב. מטרות ויעדים
14.....	ג. קריטריונים
14.....	ד. זיהוי החלופות וניתוח
15.....	ה. ניתוח החלופות על בסיס הקריטריונים*
21.....	ו. המלצה על בסיס ניתוח החלופות
25.....	רשימת מקורות
29.....	נספחים
29.....	נספח 1 : טבלה משווה בין ישראל ומדינות נבחרות
31.....	נספח 2 - מגורי עובדים ומקום עבודה
32.....	נספח 3 : סקר עובדי מדינה – הגעה לעבודה

תקציר מנהלים

מרבית עובדי משרדי הממשלה כמו גם עובדים בסקטורים אחרים, מגיעים למקום העבודה ברכב פרטי. הסיבות לכך מגוונות: היצע התחבורה הציבורית מוגבל בהיקפו; מערכת שכר הקושרת בין בעלות על רכב לנסיעות בתפקיד ומתגמלת את מחזיקי הרכב; היעדר תמריצים מקבילים במעבר לאמצעי תחבורה אחרים; והיעדר מדיניות יזומה להפחתת נסיעות ברכב פרטי כמקובל במקומות שונים בעולם, ובכלל זה מחסור במידע מסודר ומובנה על דפוסי הנסיעה של העובדים: מקום מגורים ומיקום עבודה מדויק, שעות עבודה ואמצעי תחבורה. ישראל, כפי שיוצג במסמך זה, חריגה בהשוואה למדינות אחרות בעולם. לא רק שאינה מציעה מדיניות יזומה להפחתת השימוש ברכב פרטי, היא אף מעודדת בעלות ומתעדפת את ההגעה ברכב פרטי לעבודה. מצב זה אינו בן קיימא, והוא מוביל לעלויות גבוהות ולעלויות חיצוניות ההולכות ומאמירות למדינה כמעסיק ולכלל המשק. כמו כן לנוכח מגמות גידול האוכלוסייה והמשך עלייה ברמת המינוע הפרטית, צפוי המצב התחבורתי להחמיר עד לכדי כשל תחבורתי (טרכטנברג, 2018).

על כן מסמך מדיניות זה יבקש לטפל בסוגיית: הפחתת שימוש ברכב פרטי של עובדי מדינה בהגעה לעבודה.

כיעד הוצבה המטרה של הורדת מספר עובדי הממשלה המגיעים למקום העבודה ברכב פרטי מכ-70% לכ-50% (הורדה בשיעור של כ-28% מתוך אלה המגיעים ברכב פרטי) בתוך ארבע שנים.

איתור החלופות נערך על בסיס סקירה תיאורטית של הקיים בעולם וסקר עובדים שהועבר לכ-176 עובדים במשרדי ממשלה. ניתוח החלופות נערך על בסיס קריטריונים של אפקטיביות, יעילות, בציעות והגיונות. בשל החסמים הרבים והיות ונסיעות לעבודה מאופיינות בביקוש קשיח הוצע לאמץ סל חלופות. בראשן מינוי מתאם נסיעות וגיבוש "תכנית נסיעות" לעובדים על בסיס נתונים שיאספו ושיתוף פעולה עם כלל בעלי העניין ובכלל זה העובדים עצמם. כמו כן הומלץ על פיתוח חלופות תחבורתיות: גיבוש מערך הסעות ייעודי (במיוחד באזורי תעסוקה גדולים) ופיתוח משמעותי של שירותי תחבורה הציבורית על בסיס צרכים. לצד זאת אנו ממליצים לשנות את רכיב השכר "תקן רכב" שמהווה מקל בגלגלים של כל ניסיון שינוי. בנוסף כדאי לעשות שימוש בכלי החנייה, שכן לחנייה תפקיד מרכזי בהצלחה או כשלון של ניסיונות להפחתת שימוש ברכב פרטי. יתר על כן מומלץ לבצע הבחנה בין נסיעות בתפקיד, עליהן למדינה אחריות מלאה, לבין נסיעות לעבודה. בטווח הארוך לקיחת אחריות על נסיעות העובדים בתפקיד אף עשויה למנוע הפסדים למדינה כמעסיק. כמו כן כדאי לאסוף נתונים על דפוסי ההגעה של עובדי משרדי הממשלה ברכב פרטי. לאיסוף הנתונים חשיבות רבה בקביעת יעדים מדידים, בהכנת תכניות רלוונטיות המותאמות לצרכי העובדים ובבחינת מידת האפקטיביות שלהן.

לבסוף, ישנה חשיבות רבה בקידום צעדי מדיניות להפחתת שימוש ברכב פרטי ברמה המדינית, כגון: חקיקת תכניות להפחתת שימוש ברכב פרטי על ידי מעסיקים גדולים ובינוניים ובאזורי תעסוקה, נקיטת צעדי מדיניות לביטול כל הטבות השכר השונות הקשורות ברכב פרטי: הטלת מס חנייה בכלל הארץ ושינוי רכיב "תקן הרכב" וזאת לצד המשך פיתוח שירותי התחבורה הציבורית, גם על חשבון תחבורה פרטית.

מבוא

ב-2014, הוכתרה ישראל כמדינה הצפופה ביותר ב-OECD, כאשר כמות כלי הרכב הפרטיים לכל ק"מ כביש עמדה על 2,700 רכבים לעומת 773 ק"מ כביש במדינות ה-OECD (OECD, 2016). לצד כמות כלי הרכב הגבוהה, נסועת רכבים פרטיים מהווה כ-76% מכלל הנסועה השנתית בישראל, והיא עומדת על 17,000 בממוצע (בר, 2017). מצב זה אינו בן קיימא, שכן על אף פיתוח משמעותי של תשתיות התחבורה בשני העשורים האחרונים, קצב סלילת הדרכים אינו מדביק את העלייה שנרשמת בקצב הנסועה השנתית ובמצבת כלי הרכב. כך, בין השנים 2000-2015 הנסועה השנתית גדלה ב-50% ומצבת כלי הרכב גדלה ב-69%, בעוד ששטח הכבישים גדל ב-40% ואורך הכבישים גדל ב-17% בלבד (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016). למעשה, נייר מדיניות זה נכתב על רקע משבר תחבורתי שצפוי להמשיך להחמיר עד לכדי "קשר גורדי תחבורתי" שנתקשה להתירו (טרקטנברג, 2018).

בתוך כך, לדיון בנסיעות הקשורות בעבודה חשיבות רבה במיוחד. זאת היות שלהוציא סופי שבוע, הנסיעות אל העבודה וממנה מהוות את החלק העיקרי מסך הנסיעות (וינזור ועומר, 2007). נסיעות אלו הן לרוב בשעות מוגדרות ועל פי רוב קבועות והן מהגורמים המרכזיים לגודש בכבישים וככל הנראה גם לאחזקה של מעל שני כלי רכב במשקי בית בישראל, בשל פיצול בני זוג לעבודות שונות. בנוסף, אפשרויות התחבורה קשורות באופן הדוק ושיר להזדמנויות תעסוקתיות המתאפשרות לכל אזרח. מכאן נובעת חשיבות כלכלית וחברתית נוספת לדיון בדרכי ההגעה לעבודה של עובדים בישראל.

ואכן נתונים עדכניים של בנק ישראל (בנק ישראל, 2018) מלמדים כי המשק הישראלי סובל מתלות יתר ברכבים פרטיים עקב מגבלות תשתית ותחבורה ציבורית בלתי יעילה: כ-60% מהעובדים מגיעים לעבודה ברכב פרטי (שני שלישים מתוכם עובדים מחוץ ליישוב מגוריהם), כ-20% בתחבורה ציבורית, כ-8% בהסעות עובדים וכ-8% ברגל (בעיקר ביישוב מגוריהם). כמו כן קיים מתאם גבוה בין בעלות על רכב לשימוש בו: על פי מפקד הלמ"ס 2008, בקרב בעלי רישיון נהיגה שעמד לרשותם רכב פרטי, רק 11.3% העדיפו להשתמש באמצעי תחבורה אחרים בהגעה לעבודה (מתת - מרכז תכנון ותחבורה בע"מ, 2016). אפשר אם כן לקבוע כי רכב פרטי הוא אמצעי הניידות המרכזי של הציבור בהגעה לעבודה.

מסקר עובדים שנערך עבור מסמך מדיניות זה (למתודולוגיה ולמצאי הסקר המלא ראו נספח 3) עולה כי בקרב עובדים במשרדי ממשלה המצב דומה, וההישענות על רכב פרטי בהגעה לעבודה הינה גבוהה מאוד. 75% מהמשיבים (N=176) משתמשים ברכב פרטי בהגעה לעבודה. החלק העיקרי (69%) דיווחו כי הם נוסעים בתדירות של 3-6 ימים בשבוע, והיתר (16%) מגיעים ברכב פרטי 1-3 ימים בשבוע. רק 15% מהנשאלים, עובדי משרדי הממשלה, דיווחו כי אינם משתמשים ברכב פרטי כלל.

עלויות ועלויות היצונית הנובעות משימוש ברכב פרטי

השימוש הנרחב ברכב בישראל מוביל לפגיעה ניכרת בכלכלה הישראלית: הגודש בכבישים מוביל לעיכובים, לפגיעה בנוחיות ובביטחון, לצמצום המרחב האישי ולנוק הולך וגדל למשק. נזק זה מוערך כיום בכ-35 מיליארד ש"ח, גידול של 10 מיליארד ₪ לעומת שנת 2012 וצפוי להגיע לגובה של כ-70 מיליארד שקלים עד לשנת 2040 (בקר, 2018; פלוג, 2018). אל כל אלו נוספים כאב וסבל

הנגרמים על ידי תאונות דרכים המובילות לפגיעה בנפש וברכוש, עלויות רפואיות, הפסד תוצר, חסימת התנועה בכביש לאחר תאונה, עלות הפעלה של צוותי חרום ועוד, כולן עלויות אשר אינן משולמות על ידי הגורם האחראי לתאונה בלבד, אלא מתחלקות על כלל הציבור (הלמ"ס, 2018).

כאמור, להסתמכות על רכבים פרטיים ישנן גם השלכות תעסוקתיות- חברתיות. בין היישובים בישראל קיימים הבדלים בולטים מבחינת האפשרות להגיע למקומות העבודה באמצעות תחבורה ציבורית. במרבית יישובי הפריפריה ובמיוחד ביישובים ערביים, הנגישות למרכזים תעסוקתיים- כלכליים נמוכה ונובעת ממגבלות ההיצע של שירותי התחבורה הציבורית (בנק ישראל, 2018). מצב זה חוטא לערכי השוויון של מדינת ישראל, פוגע בהיצע העובדים במשק ובאפשרות להגדיל את שוק העבודה ולשפר את ההתאמה בין כישורי העובד לדרישות המעסיק (פלוג, 2018).

אל השלכות הכלכליות מתווספות השלכות סביבתיות. ענף התחבורה בישראל מהווה את המקור השני בגודלו לפליטות גזי חממה בהיותו אחראי לכ-26% מכלל פליטות פחמן דו חמצני, וכן מקור מרכזי לפליטות מזהמים נוספים לאוויר, כפחמן חד חמצני (CO), פחמימנים (HC), חלקיקים נשימים (PM) ותחמוצות חנקן (NOx). על כן, המשך שימוש נרחב ברכב פרטי ועלייה בפעילות התחבורתית צפויה להפעיל לחצים גוברים על הסביבה ובהם הגברת פליטות גזי חממה וזיהום אוויר (OECD, 2016) ולהוביל לפגיעה נוספת באיכות החיים, חיי אדם, רכוש ומשאבי טבע.

השפעות חיצוניות נוספות של שימוש ברכב הן עלויות של תשתיות לשימוש כלי הרכב לרבות בנייה, תחזוקה ומתן שירות בנתיבים הבין עירוניים, עלויות שימוש בקרקע לתחבורה ולחנייה, עלויות סביבתיות וכלכליות של סילוק כלי רכב ביוצאם משימוש, זיהום אוויר ומפגעי רעש הפוגעים באוכלוסייה גדולה ובמיוחד באלו המתגוררים ליד עורקי תחבורה ראשיים (סופר, 2008). דו"ח הוועדה הבין משרדית למיסוי "ירוק" קבע כי עלויות אלה, שאינן נלקחות בחשבון על ידי המשתמשים, אך משפיעות על כלל הציבור שנושא בנטל התשלום (השלכות חיצוניות שליליות), והן מוערכות בצורה שמרנית, נכון ל-2008, בכ-6.04% מהתוצר (משרד האוצר ואחרים, 2008) וניתן לשער שמאז היקף הפגיעה אף גדל יותר.

בבחינת נתונים אלו יש לזכור כי ישראל היא המדינה השלישית בצפיפותה בקרב מדינות ה-OECD וקצב הילודה בה גבוה משמעותית מהמוצע ב-OECD (1.9% לעומת 0.5% (טרקטנברג, 2018). מגמות אלו של גידול אוכלוסייה, והמשך עלייה ברמת המינוע¹ צריכות להדיר שינה מעיניהם של מקבלי ההחלטות. כאמור, כבר היום קצב פיתוח התשתיות מתקשה להדביק את העלייה ברמת המינוע ככלל ואת השימוש ברכב פרטי בפרט. ניכר כי נדרשים פתרונות תחבורתיים אלטרנטיביים שאינם מתבססים על שימוש ברכב פרטי, אלא בני קיימא לטווח הארוך.

¹ נהוג לדווח על רמת מינוע נמוכה בישראל בהשוואה ל-OECD, היות שהמדד המקובל הוא כמות מכוניות ל-1000 איש (לדוגמה, ראו מידע על רמת מינוע של ישראל בהשוואה למדינות OECD נבחרות מתוך הלמ"ס: <http://www.cbs.gov.il/www/publications17/1688/pdf/t06.pdf>). אולם בבחינת רמת המינוע על פי משק בית ישראל אינה רחוקה מה-OECD, וייתכן שאף עקפה אותה. לקריאה נוספת, ד"ר יואב לרמן: <https://tlv1.co.il/2012/05/28/%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%99%D7%A9-%D7%9B%D7%91%D7%A8-%D7%A8%D7%9E%D7%AA-%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%A2-%D7%92%D7%91%D7%95%D7%94%D7%94-%D7%90%D7%91%D7%9C-%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%99%D7%9F>

בהקשר לכך ראוי להדגיש שרכב פרטי במדינת ישראל הוא מוצר שההנאה מצריכתו תלויה במידה לא מבוטלת בהתנהגותם של אחרים. ככל שהצריכה ממנו הולכת ועולה, מידת הרווחה ממנו הולכת ומצטמצמת, בהתאם לתיאוריית ה"טרגדיה של נחלת הכלל" (Hardin, 1968). פירוש הדברים: החופש השמור לכאורה לכל אזרח או מעסיק להתנהל על פי האינטרס האישי המיידי שלו כראות עיניו ובמנותק מאחרים, עלול לגרום לצמצום ניכר של האפשרות להתנהל בהתאם לאינטרס הקולקטיבי או האישי לטווח הארוך. הניגוד המשמעותי בין הרווח המיידי ל"פרט" וההפסד בטווח הארוך ל"כלל", לא רק פוגע באינטרסים החיוניים של החברה כולה, אלא גם מבטל במהלך הזמן את רוב היתרונות שהפרט משיג עם המעבר לרכב פרטי. דיינו, תהליך המעבר לתחבורה פרטית מביס את עצמו במידה רבה. היות שהקשר בין סיבה ותוצאה אינו ישיר ובא לידי ביטוי רק לאחר תקופה ממושכת, פעמים רבות קובעי המדיניות אינם מודעים למשמעות מרחיקת הלכת של התהליך כולו, ובהתאמה אינם מתכננים מדיניות ציבורית המתייחסת להשלכות לטווח הארוך (ברוצקוס, 1974).

הגורמים להתנהלות מבוססת רכב פרטי

למרות המאפיינים הגאוגרפיים של מדינת ישראל, וחשיבותה הרבה של התחבורה הציבורית בארץ, לאורך השנים היא סבלה מפיתוח חסר של היצע ומהשקעות נמוכות - ההשקעה המצטברת בתחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נאמדת בכ-86% פחות מהממוצע של 23 מטרופולינים בעולם: כ-1,400 יורו לתושב בממוצע לעומת 10 אלף יורו במטרופולינים המערביים. כתוצאה מכך נוצר פער בין תשתית הכבישים לתחבורה הציבורית, אשר עודד את השימוש בתחבורה פרטית על חשבון תחבורה ציבורית (משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, 2012). אמנם בשנים האחרונות מוקצים תקציבים לסגירת הפער, בעיקר בתחום של מערכות הסעת המונים, אך "התכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית" שהוכנה על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר (2012) ומגדירה יעדים לשינוי דפוסי ההתניידות בישראל ואת המשאבים הנדרשים ליישום, מעולם לא אומצה על ידי השרים או בהחלטת ממשלה לקבלת תקצוב, ובפועל פחות מחצי מהתקציב הדרוש הוקצה לכך (פלוג, 2018). קשיים תחבורתיים אלו באים לידי ביטוי בנסיעות לעבודה: הנגישות לתעסוקה לנוסעים בתחבורה ציבורית נמוכה פי שלושה עד ארבעה מהנגישות לתעסוקה ברכב פרטי (רופא ואחרים, 2008), והיא מאופיינת בזמני נסיעה ממושכים יותר (בנק ישראל, 2018). מכאן שבמצב הקיים תשתיות התחבורה הציבורית בארץ לא מסוגלות לתמוך במעבר חד ומסיבי של נוסעים מהרכב הפרטי, ועל מנת ליצור שינוי יש להיערך לכך בהתאם (הר-טוב, ברטור ופודשיבלוב, 2014).

על אף מצב זה, מדינת ישראל כמעסיק של עשרות אלפי עובדים במשרדי הממשלה השונים ובאזורי תעסוקה גדולים בערים מרכזיות כירושלים ותל אביב (ראו נספח 2), לא מנהלת התערבות יזומה ליצירת חלופות תחבורתיות שמטרתן שינוי דפוסי ההתניידות, כמקובל במקומות שונים בעולם (ראו בהמשך סקירה בין-לאומית). היעדר מדיניות זו אף בא לידי ביטוי בכך שקיים מחסור במידע מסודר ומובנה על דפוסי הנסיעה של העובדים: מקום מגורים ומיקום עבודה מדויק, שעות עבודה ואמצעי תחבורה (הר-טוב, ברטור ופודשיבלוב, 2014).

זאת ועוד ניתן לומר כי המדינה כמעסיק מתמרצת ומתעדפת את הרכב הפרטי באמצעות מערכת השכר. הדבר בא לידי ביטוי בהעמדת רכבים צמודים לבכירים, ובכך שכ-52%² מעובדי משרדי הממשלה מקבלים "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי" (תקן רכב/החזר הוצאות רכב). רכיב שכר המותנה בכך שלעובדים רכב בבעלותם, רישיון נהיגה וטסט בתוקף, ומגיע לכ-20% משכרם של העובדים (הסכם קיבוצי, 2004; ווינדזור ועומר, 2007; הוראת תכ"ס 13.4.0.1) רכיב שכר זה, המעוגן בהסכמי השכר בין ארגוני העובדים לבין המדינה עוד מתחילת שנות ה-60, משמש עבור רבים כתוספת שכר והוא אינו קשור בהכרח לנסיעות בתפקיד בפועל³. לא קיימת מדיניות סדורה בנוגע לקביעת הזכאות של עובד לתקן רכב וחלוקת התקנים כפופה להחלטות המשרד ונתונה לשיקול הממונה (החשב הכללי, 2018). כך ייתכן מצב בו שני עובדים ממלאים את אותו תפקיד, האחד יקבל החזר הוצאות רכב והשני לא. כתוצאה מכך שיעור אחזקת הרכב בקרב משקי בית שבהם אחד מבני הזוג זכאי להטבה גבוהה ב-12% ממשקי בית שבהם בני הזוג אינם זכאים להטבה וההערכה היא כי ללא הטבה זו שיעור כלי הרכב בקרב מקבלי ההטבה היה פוחת ב-10% (BOI, 2008 בתוך: OECD, 2011). בנוסף, מאחר שהגדרת הרכיב היא "נסיעות בתפקיד" נאלצת המדינה לספק חנייה בחינם לעובדים. עלויות אלו הולכות ומאמירות משנה לשנה, ומגיעות למאות מיליוני שקלים. כמו כן אמנם המדינה כמעסיק נושאת בעלויות (החניה) אך היא אינה נושאת כמעסיק בעלויות החיצוניות שנגרמות מהנסיעה.

חשוב להדגיש, כפי שנדגים בהמשך, כי היעדר הפרדה בין נסיעות בתפקיד לנסיעות לעבודה ודרישת המעסיק מהעובד לבעלות על רכב פרטי בהיקפים כה נרחבים, היא ייחודית לישראל. במקביל לכך אין תמריצים מקבילים עבור נסיעה באופניים למקום העבודה או נסיעה בתחבורה ציבורית, וכן החזר הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית הוא נמוך מאוד בהשוואה להחזרים המוענקים למחזיקי רכב פרטי (טל, 2017). לא די בכך, לעובדים המקבלים תקן רכב משולמת קצובת הנסיעה גם אם ידוע שהם בפועל לא ביצעו את נסיעתם מהבית לעבודה בתחבורה ציבורית (תשלום כפול) (הר-טוב, ברטור ופודשיבלוב, 2014).

חרף עיוות זה, קיים קושי גבוה בשינוי. "החזר הוצאות הרכב" מוכר כהוצאה מוכרת לצורך חישוב המס של המעסיקים, אך אינו נחשב בבסיס השכר לצורך הפרשות סוציאליות מלאות (ווינדזור ועומר, 2007). מסיבה זו גם החשש משינוי גבוה: להערכת בכירים במשרד האוצר, פתיחת הסכמי שכר עם ההסתדרות וניסיון לשנות רכיב זה עלול לגרום תוספת התחייבויות פנסיוניות של בין 140 מיליארד שקל ל-190 מיליארד שקל (שמיל, 2014). אי הודאות נובעת, לדידם, מהסיכון של הפיכת הרכיב לפנסיוני (כתוצאה מהתנגשות עם חוק פיצויי פיטורין וחוק שירות הגמלאות), מהרחבתו לאוכלוסיות שלא זכאיות ומקושי בפיצוי על רכבים המשולמים כיום על ידי המעסיק, כגון אגרת רישוי, ביטוח ואף חנייה חינם במקום העבודה (ועדת המדע והטכנולוגיה, 2017; חלד, 2014).

² מחושב על פי 40,352 מקבלי הוצאות קבועות בשנת 2017, חלקי 77,428 עובדים במשרדי הממשלה (מתוך נתונים מהחשב הכללי שהתקבלו ביום 2.7.2018).

³ דוגמה לכך שעבור חלק מהעובדים מדובר בתוספת שכר ניתן למצוא בתשובת מנכ"ל בנק ישראל יעקב דנון למבקר המדינה בדצמבר 2006: "החזר הוצאות רכב מהווה במדינה הטבת שכר לכל עניין ודבר. כמו כן, חלוקת ההקצבות בין הדרגות השונות מהווה לא אחת הטבת שכר בשירות המדינה, שמטרתה ליתן הטבת שכר אשר לא ייכלל במסגרת הרכיבים הפנסיוניים." (מבקר המדינה, 2006).

יתר על כן ניתן לומר כי המדינה אף מרוויחה בטווח הקצר משימור המצב הקיים: הן בחסכון בתשלום משכורות העובדים והן מהכנסות מיסוי נוספות של ענף הרכב. בהיות רמת המיסוי המוטלת על רכישה והחזקה של כלי רכב בישראל גבוהה במידה ניכרת מרמת המיסוי במדינות אירופה (אגמון, 2011), הכנסות המדינה מרכבים פרטיים גבוהות מאוד ומגיעות לעשרות מיליארדים בשנה. כך למשל, ההערכות הן כי כלל הכנסות המדינה ממיסוי ענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 ב-39.1 מיליארד ש"ח (ובר, 2017). אולם, בטווח הארוך, לתפיסתנו, העובדה כי רכיב החזר הוצאות רכב אינו מחויב בהפרשות פנסיוניות מלאות, מעודד צריכה בטווח המיידי על חשבון חיסכון ארוך טווח שאותו מבקשת המדינה לעודד ולקדם. כמו כן העלויות שמשולמות על ידי המדינה כמעסיק והעלויות החיצוניות שמשלם כלל הציבור ממנגנון זה של "החזר הוצאות רכב" צפויות להמשיך ולהאמיר ככל שתגדל האוכלוסייה ותעלה רמת המינוע. ההפסדים אם כן בטווח הבינוני והארוך עשויים להיות גבוהים משימור המצב הקיים ועל כן נדרש שינוי פרדיגמה.

הרקע לעבודה זו

במהלך פברואר 2018 כ-2,200 עובדי ממשלה משישה משרדים ממשלתיים ורשויות שונות נדרשו לעבור ממשרדים הפזורים בירושלים ומחוץ לה לבניין חדש (גינרי 2) בקריית הממשלה בירושלים ובו 350 חניות בלבד. מרבית ועדי העובדים של המשרדים והרשויות שנדרשו לעבור הכריזו על סכסוכי עבודה בתיווך הסתדרות העובדים, בטענה לתכנון לקוי של הסדרי הגעה וחניה במתחם ומחסור של אלטרנטיבות בתחבורה ציבורית (דורי, 2017). עובדים אלו מצטרפים אל עובדי הממשלה העובדים כבר בקריית הממשלה (בניין גינרי 1) וסובלים גם הם מהקשיים התחבורתיים מהם סובל כלל המשק הישראלי, הנובעים מהתלות הכמעט מוחלטת של עובדי קריית הממשלה ברכב פרטי.

למעשה, ביוני 2017 מחו עובדי קריית הממשלה הוותיקים על שהבניין אינו מספק חניה לכל עובד והשביתו את החניון. על רקע מחאתם הוחלט לגבות לראשונה תשלום מהמשתמשים בחניון הלאום, למעט מעובדי מדינה ולשכור כ-1,000 מקומות חניה עבור עובדי הממשלה, הבאים למתחם הכנסת ולבית המשפט העליון. יצוין כי בעיות חניה מאפיינות גם את קריית הממשלה בתל אביב, שם 2000 עובדים מוחים על הקושי לצאת מהחניון ודורשים פתרונות שונים, כגון אפשרות לצאת מוקדם יותר (בתשלום) וזאת על אף שמדובר על הצומת הסואן והמרכזי בארץ (שדה ואולפן, YNET, 2018).

על רקע המשבר התחבורתי המתואר לעיל פנה משרד החשב הכללי באוצר, להלן הלקוח, בבקשה להכין נייר מדיניות שמטרתו להמליץ על דרכים להפחתת שימוש ברכב פרטי של עובדי מדינה בהגיעם לעבודה. יש לציין כי משבר תחבורתי זה מגלם בתוכו הזדמנות גדולה שכן למשרד התחבורה, למשרד להגנת הסביבה ולמשרד האוצר, שעתידים כולם לעבור לבניין גינרי 2 יש אפשרות לייצר אלטרנטיבות תחבורתיות ראויות ולחולל שינוי בהרגלי התחבורה של עובדי המשרדים, שינוי שעשוי להשפיע על המגזר הציבורי כולו ואף על המגזר הפרטי.

תחבורת עובדים - ההנחיות בישראל והשוואה למדינות אחרות

ההנחיות בישראל

התשלום לעובדי המדינה בישראל בנושאי תחבורה מוסדר בתקנון כספים ומשק (תכ"ם) באגף החשב הכללי במשרד האוצר. הוראות התכ"ם כוללות הנחיות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו. ישנם שלושה סעיפים המכוסים על ידי הוראת התכ"ם בנושא החזר הוצאות לעניין תחבורת עובדים: קצובת נסיעה, החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי ושווי רכב.

קצובת נסיעה: ההוראה קובעת כי "עובד הזקוק לתחבורה כדי להגיע ממקום מגוריו למקום עבודתו, בין אם הוא משתמש בתחבורה ציבורית ובין אם הוא משתמש ברכב פרטי או בכל אמצעי אחר, זכאי לקבל קצובת נסיעה..." וכן "קצובת הנסיעה תשולם על פי התעריף הזול ביותר בתחבורה הציבורית ובמחיר הנמוך הקיים באותו מסלול נסיעה בלבד." (הוראת תכ"ם 13.4.0.2) כל עובד ממשלה מקבל קצובה זו אשר מיועדת לאפשר לו להגיע למקום העבודה בתחבורה ציבורית. קצובה זו מוגבלת בתקרה וחייבת במס הכנסה בידי העובד.

החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי: ההוראה קובעת כי "עובדי משרדי הממשלה הנדרשים לנסיעות בתפקיד זכאים להחזר הוצאות רכב, וזאת בהתאם לרמת הניידות המאושרת להם". (הוראת תכ"ם 13.4.0.1). לפי הוראה זו, עובדי ממשלה מסוימים, זכאים ל"תקן רכב" המיועד לפצות אותם בגין עלות מכסת הקילומטרים של נסיעות בתפקיד שהם מבצעים במשך שנה. החזר זה איננו מכסה את עלות הנסיעה מהבית למקום העבודה וחזרה. החזר מורכב מהעלויות הקבועות כמו הביטוח ואגרת הרישוי השנתית וכן מעלות משתנה הנקבעת על פי מכסת הקילומטרים בתקן שנקבע לעובד והתעריף לכל קילומטר כפי שנקבע על ידי האוצר. ההוראה כוללת הנחיות מפורטות לגבי בעלות על הרכב, קיומו של רישיון נהיגה בתוקף ועוד.

יש לציין, אופי ההנחיות הוא כזה שיעמוד במבחן בית משפט אם עובד יתבע את המדינה בטענה כי התשלום הוא חלק מהשכר הקבוע ולכן העובד זכאי לכל התנאים הסוציאליים הנלווים לשכר. באשר לדיווח נסיעות בתפקיד הדרישה מאד מקילה. סעיף 2.3.9 בהוראת תכ"ם 13.4.0.1 אמנם דורש דיווח חודשי אך "עובד שמקום עבודתו בעיר היעד רשאי לדווח על נסיעותיו ללא פירוט עד לתקרה של 500 קילומטר בחודש". (המשמעות היא שבמרבית המקרים, אין באמת צורך לדווח בפועל על נסיעות בתפקיד על מנת לזכות בכל סכום החזר השנתי שכן תקרת המכסה המירבית לבעלי רכב אישי היא 3,000 קילומטר בשנה ואילו שיעור ניכר של בעלי "רכב שירות" הם בעלי מכסה של עד 6,000 קילומטר (התקרה היא 10,000 ק"מ בשנה).

שווי רכב: זהו סעיף המתייחס לעובדים המקבלים רכב מהמדינה לשימוש האישי. העובד מקבל רכב לשימוש האישי מאת המדינה, כאשר כל הוצאות הרכב משולמות. העובד מחויב בשווי מס בגובה ההטבה על פי הנחיות האוצר.

השוואה למדינות OECD (לטבלה מסכמת ראו נספח 1)

א. קצובת נסיעה: כמו בישראל, מרבית המדינות מתייחסות לנסיעה מהבית לעבודה כהוצאה אישית ולכן ההוצאה עצמה אינה מוכרת לצורכי מס וכל קצובה המשולמת על ידי המעביד חייבת במס. מצב זה קיים באוסטרליה, קנדה, אסטוניה, הונגריה, איטליה, מקסיקו, הולנד, ניו זילנד, פורטוגל, סלובקיה, סלובניה, ספרד, בריטניה, ארה"ב ודרום אפריקה. (Harding, 2014). לעומת זאת יש מדינות בהן ההוצאה הכרוכה בהגעה לעבודה נחשבת כהוצאה לצורך ייצור הכנסה ולכן מוכרת לצורכי מס או אם משולמת על ידי המעביד נחשבת כהכנסה פטורה ממס: אוסטרליה, בלגיה, פינלנד, צרפת, גרמניה, לוקסמבורג, נורבגיה, פולניה, שוודיה ושוויץ (Harding, 2014). מסקנת המחקר היא כי השיטה הנהוגה בישראל כמו ברוב שאר המדינות, היא עדיפה מבחינה סביבתית ולכן אין צורך בשינוי בתחום זה בישראל.

ב. נסיעות בתפקיד: מסקירת הספרות, תקנות והוראות במדינות המערביות וכן משיחות עם עובדי מדינה במספר מדינות, לא הצלחנו למצוא מדינה אחת בה יש מנגנון המאפשר תשלום החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ללא דיווח פרטני על כל נסיעה ונסיעה. יתר על כן, בעולם, עובדי מדינה לא נדרשים להוכיח בעלות מלאה על רכב פרטי כשיר ומורשה, ושהם בעלי רישיון נהיגה בר תוקף ברכב זה, על מנת לקבל החזר על נסיעות בתפקיד. הדרישה הרווחת היא דיווח מפורט על פרטי הנסיעה. המדינה אינה מכסה הוצאות קבועות על הרכב הפרטי אלא משלמת על פי תחשיב של עלות כוללת לקילומטר. אם כך, הסידור של החזר הוצאות נסיעה בתפקיד לעובדי מדינה בישראל הוא ייחודי בעולם ומתמרץ מאד רכישת רכב פרטי לאותם עובדי מדינה אשר מגיעים לוותק או דרגה המזכה אותם בתקן רכב.

להלן מספר דוגמאות:

- פינלנד: קיים הסכם קיבוצי בפינלנד (collective bargaining) (פינלנד 2017) שמתחדש מדי שנה, ומסדיר את כל ענייני נסיעה בתפקיד לעובדי המדינה במדינה. נסיעה בתפקיד מבוצעת רק על פי דרישה של ממונה. הנסיעה תבוצע בזמן הקצר ביותר ובעלות המינימלית למדינה. החזר הוצאה לנסיעה המבוצעת ברכב הפרטי של העובד יחושב לפי תעריף כולל לקילומטר, על פי דיווח לכל נסיעה. קיימת אפשרות לאשר לעובד שימוש קבוע ברכב פרטי. במקרה זה העובד מחויב לתחזק "ספר רכב" מפורט אך עדיין כל הכללים הרגילים חלים עליו ושיטת החזר היא זהה. נסיעות מהבית למקום העבודה הקבוע וחזרה אינן נחשבות לנסיעה בתפקיד.
- ארצות הברית: כל עובדי המדינה האזרחיים בארה"ב כפופים לכללים המפורטים (ארה"ב 2018) כפי שמפרסם ארגון GSA (U.S. General Services Administration). - סוכנות עצמאית של ממשלת ארה"ב אשר הוקמה בשנת 1949 כדי לסייע בניהול כל הסוכנויות הפדרליות. על פי כללים אלו נסיעה בתפקיד תעשה באמצעי היעיל ביותר מבחינת המדינה. הנסיעה חייבת להיות מאושרת מראש פרט למקרים המצוינים בכללים, ולהתבצע בכלי התחבורה היעיל ביותר. במקרה והוחלט כי הרכב הפרטי של העובד הוא האמצעי היעיל ביותר, החזר מבוצע על פי דיווח מפורט של מספר הקילומטרים מוכפל בתעריף לק"מ. נסיעות מהבית למקום העבודה הקבוע וחזרה אינם נחשבים לנסיעה בתפקיד.

• קנדה: עובדי מדינה בקנדה כפופים להסכם קולקטיבי בחסות ארגון הנקרא National Joint Council (NJC). (קנדה 2017). נסיעה בתפקיד מאושרת מראש ומחייבת דיווח מפורט על ידי העובד. הוצאות הנסיעה מכוסות על סמך קבלות. שימוש ברכב פרטי משולם על פי תעריף קבוע לקילומטר. נסיעות מהבית למקום העבודה הקבוע וחזרה אינן נחשבות לנסיעה בתפקיד.

ג. **שווי רכב**: ברוב המוחלט של מדינות ה-OECD רכב מעביד המסופק לעובד נחשב כהטבת שכר ושוויו ממוסה. חישוב שווי ההטבה נעשה על פי נוסחאות שונות, המתבססות על שווי הרכב, מספר הקילומטרים שהרכב נסע בשנה, העלות הישירה המיוחסת לנסיעות הפרטיות או על פי סכום קבוע (Harding, 2014). המדינות היחידות על פי המחקר אשר אינן ממסות שווי רכב הן הונגריה ומקסיקו.

ד. **מקום חנייה במקום העבודה**: פרמטר נוסף המשפיע על נושא ההגעה לעבודה הוא מקום חניה. במקומות רבים בישראל מקובל שמקום העבודה מספק מקום חנייה חינם לכל עובד המגיע ברכב פרטי ושלטונות המס אינם ממסים שווי הטבה זה על אף ערכה הכספי. בתחום זה העולם נחלק: יש מדינות הממסות הטבה זו חלקית, או במלואה ומדינות אחרות הפוטרות ממס כמו בישראל. באוסטרליה, אוסטרליה, קנדה, אסטוניה, צרפת, לוקסמבורג, פולניה, ספרד, שוודיה וארצות הברית ההטבה חייבת במס (אם כי בארה"ב יש פטור של עד 240 דולר לחודש). במדינות הבאות החניה אינה נחשבת להטבה ולפיכך איננה ממוסה כלל: בלגיה, פינלנד, גרמניה, מקסיקו, סלובניה, שוויץ, ודרום אפריקה. בנורבגיה ובריטניה החניה נחשבת הטבה אך איננה ממוסה (Harding, 2014).

בריטניה כמדינת בוחן

בשנת 1998 פרסמה ממשלת בריטניה "ספר לבן" (ספר לבן 1998), שכותרתו "A New Deal for Transport: Better for Everyone". בהקדמה שנכתבה על ידי שר התחבורה דאז, פוליטיקאי שניסה לבנות הסכמה רחבה למדיניות החדשה של הממשלה, נאמר כי מטרת הספר הלבן היא להביא שינוי רדיקלי במדיניות התחבורה, משמע מעבר מהתבססות על רכב פרטי לתחבורה ציבורית. הספר הלבן פורסם לאחר שני עשורים בהם מדיניות התחבורה נשלטה על ידי הפרטות, תחרותיות והפחתת רגולציה, שירות האוטובוסים והרכבות בבריטניה הדרדר בד בבד עם הגדלת כמות הרכב הפרטי ועמו יותר פקקים ויותר זיהום אוויר. מצב זה הביא להסכמה פוליטית רחבה שנדרש שינוי במדיניות התחבורה.

הספר הינו מסמך מפורט בן כ-150 עמודים המסביר מה הממשלה מתכוונת לעשות בתחום התחבורה כאשר הדגש הוא על שיתוף הציבור, אנשי עסקים ורשויות מקומיות במאמץ להביא לתחבורה בת קיימא, צדק חלוקתי ותחבורה בטוחה יותר. הספר כלל גם רשימת מסמכים אשר הפכו לתכניות עבודה מפורטות בהמשך. בין היתר ב-2001 פורסם מסמך בשם Planning Policy Guidance 13: Transport (PPG 13) אשר מטרתו הייתה לבצע אינטגרציה בין נושאי תכנון שטחים לנושא התחבורה (נוסעים ומשאיות), על סמך העקרונות של הספר הלבן. המסמך מציג את הנושא של Travel Planning או תכנון נסיעות ומבקש מרשויות התכנון לדרוש תכנון נסיעות

מעסקים, בתי ספר, בתי חולים וארגונים אחרים. כאשר המטרה היא לצמצם נסיעות ברכב פרטי, בעיקר של נוסעים בודדים ולעודד תחבורה ציבורית, הליכה ורכיבה באופניים.

במקביל בוצע מחקר אשר סקר את הספרות המחקרית בנושא ובדק עשרים חברות/מוסדות אשר הטמיעו תכנון נסיעות בבריטניה. תוצאות המחקר התפרסמו ביולי 2002 (DFT 2002a) והוא כולל מידע ומסקנות שימושיות. על סמך מחקר זה פרסם משרד התחבורה הבריטי מסמך "ידידותי למשתמש" לחברות ומוסדות המבקשים להכין תכנון נסיעות לעובדיהם, (DFT 2002b). מסמכים אלו מתארים את התובנות אשר הופקו באותם עשרים מוסדות, לאורך מספר שנות עבודה בתחום תכנון הנסיעות. בכל אחד מהמוסדות מונה נציג (אחד או יותר בהתאם למספר העובדים), אשר מטרתו הייתה לצמצם עד כמה שניתן את מספר העובדים המגיעים ברכב פרטי למקום העבודה ולהסב אותם לתחבורה ציבורית, רכיבה, הליכה, שיתוף נסיעות וצמצום עד כמה שניתן בנסועה ברכב פרטי גם בנסיעות לצרכי העבודה ולא רק ביוממות.

המסקנה המרכזית של המחקר היא שצמצום הגעה ברכב פרטי בשיעור של 17% ומעלה כרוך בשני רכיבים: הראשון העלות הכספית או התמריצים הכספיים שכרוכים בנסיעה והשני האפשרות לחנות את הרכב. הגבלת מספר מקומות החניה היא גורם מרכזי: ניתן להגביל באופן אדמיניסטרטיבי על ידי הנפקת אישור חניה למספר מוגבל של עובדים או על ידי גביית תשלום או שניהם. גביית תשלום היא חיובית שכן ניתן להשתמש בכספי החניה על מנת לממן אופני הגעה חלופיים, דבר המגביר את התמיכה בתכנית. חשוב לציין כי הגבלת החניה על ידי חלוקת אישורי חניה למספר מוגבל של עובדים חייבת להיעשות בשקיפות ובהגינות על פי צרכי הנסיעה של כל עובד. תמריצים כספיים יכולים להיות בצורה של תשלום לעובד שמגיע ללא רכב, תמריץ כספי למי שמוותר על מקום חניה, מתן הנחה בתחבורה ציבורית, הסעת עובדים ו"שאטלים" בחינם לנקודות מרכזיות. יש לציין כי חשוב לנקוט בשני הצעדים במשולב: הגבלת חניה יחד עם תמריץ כספי, מקלות וגזרים יחדיו.

עוד עולה מהמחקר כי ההנהלה הבכירה חייבת להירתם לסייע להצלחת התכנית, כמו גם הצורך במינוי "מתאם נסיעות" אשר יקדם את התכנית בשיתוף עובדים ממחלקות ודרגות שונות בארגון. המתאם יחפש ויזום שיתופי פעולה עם ארגונים/עסקים אחרים בסביבה, ספקי תחבורה, רשויות מקומיות ועוד. מכאן ברור כי הפתרונות אינם זהים לכל ארגון. יש להתאים את הפתרונות לפי המיקום, הגודל, האופי והתרבות הארגונית של המוסד או החברה וכן על פי הקשיים וההזדמנויות הספציפיות של המקום.

א. הגדרת הבעיה והסיבתיות

מרבית עובדי משרדי הממשלה כמו גם עובדים בסקטורים אחרים, מגיעים למקום העבודה ברכב פרטי וזאת עקב מערכת שכר המתגמלת את מחזיקי הרכב והעדר חלופות ראויות לנסיעה ברכב פרטי (בהתייחס לנוחות וזמינות האלטרנטיבות). כאמור, לשימוש ברכב פרטי יש עלויות חיצוניות שליליות גבוהות המהוות כשל שוק מכיוון שאינן מחושבות בסך העלויות. לכך נוסף כשל ממשל בו מדיניות הממשלה מתמרצת את המשך והגדלת כשל השוק. לפיכך הבעיה היא: **כיצד לגרום לעובדי משרדי הממשלה להפחית את השימוש ברכב פרטי על מנת להגיע לעבודתם?**

מדובר בבעיה ציבורית: אובדן התוצר למשק כתוצאה מהצפיפות בדרכים הוא גבוה מאוד, כאשר בהשקעה ממשלתית נמוכה מאובדן התוצר, ניתן לספק פתרונות תחבורתיים יעילים ובני קיימא שאינם מעודדים שימוש ברכב פרטי. בנוסף עולה בעיה של חוסר הוגנות בחלוקת משאבים עקב היווצרותן של עלויות חיצוניות המשולמות על ידי כלל הציבור, גם זה שאינו נוסע ברכב פרטי כלל.

אנו רואים בבעיה סוגיה ערכית שהשלכותיה מרחיקות לכת מעבר לסך העובדים במשרדי הממשלה. אנו מאמינים כי האופן שבו המגזר הציבורי ככלל ומשרדי ממשלה בפרט מתנהלים משפיע ואף מהווה מודל ערכי וכלכלי למגזר הפרטי ועל כן חשיבותה הגדולה של הסוגיה.

מדובר בבעיה שהיקפיה הולכים וגדלים ומשפיעה על כלל הציבור, היא נפרשת על כארבעה עשורים כאשר קצב החרפת הבעיה מתגבר גם כן. כלל תושבי מדינת ישראל מושפעים ממנה וסובלים מהמדיניות המעדיפה רכב פרטי על פני פתרונות חלופיים: החל מזיהום האוויר כתוצאה מהשימוש המוגבר ברכב וכלה בתשלומי המיסים הממנים את עלויות הבעיה. בעיה זו נידונה בעבר (לדוגמא: ועדת זוסמן, 1989; ווינדזור ועומר, 2007, בנק ישראל 2008, ועדת המדע והטכנולוגיה, 2017), אך מעבר ששת משרדי הממשלה לקריית הממשלה מהווה זרז המוביל לעיסוק מחודש בבעיה ויוצר שעת כִּשְׁר למציאת פתרון הולם.

הגורמים הרלוונטיים לסוגיה: משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, עובדי משרדי הממשלה, הסתדרות העובדים, נציגי חברות הביטוח וארגונים סביבתיים בעלי עניין. החסמים המרכזיים הם: חשש מפגיעה בשכרם ובתנאי ההעסקה של העובדים, תחבורה ציבורית לא מספיק יעילה (בנק ישראל, 2018), חשש של הממשלה כמעסיק משינוי בהרכב השכר שיוביל להתחייבות פנסיונית והיותו של רכב פרטי סמל סטטוס.

ב. מטרות ויעדים

מטרת העל המדינית שהנייר מבקש לממש היא **הורדת מספר עובדי הממשלה המגיעים למקום העבודה ברכב פרטי מכ-70% לכ-50% (הורדה בשיעור של כ-28% מתוך אלה המגיעים ברכב פרטי) בתוך ארבע שנים**. יעד זה נקבע על פי הניסיון שנצבר באנגליה, על פיו במרכזים עירוניים שיעורי ההפחתה יכולים להגיע ל-50% ויותר בתוך שנתיים-ארבע שנים (DFT, 2002b). עם זאת מאחר והיצע התחבורה הציבורית בישראל נמוך בהשוואה לאנגליה ועקב העובדה כי עובדים רבים מקבלים תקן רכב, נקבע יעד זה.

כמו כן:

- נבקש לאתר חלופות שכר המנתקות את הקשר בין הטבת השכר להחזקת רכב פרטי.
- העמדת אלטרנטיבות ראויות להגעה וחזרה ממקום העבודה שאינן מבוססות רכב פרטי.
- בניית מערך המתגמל ומתמרץ את העובדים שאינם מגיעים לעבודה עם רכב פרטי.

ג. קריטריונים

1. **אפקטיביות** - מה היא החלופה בעלת הסיכוי הגבוה ביותר להפחית את שיעור עובדי מדינה המגיעים ברכב פרטי (שיעור הפחתה רצוי 28% מכלל העובדים).
2. **יעילות** - עד כמה המדיניות המוצעת מבטיחה שתופק הפחתה מרבית של משתמשי רכב ביחס להשקעה הכלכלית הנדרשת (יחס עלות תועלת Cost-Benefit).
3. **בציעות / היתכנות פוליטית ומעשית** - באיזה מידה הפתרונות המוצעים ישימים וניתנים לביצוע מבחינה פוליטית עקב התנגדויות אפשריות מגורמים פוליטיים שונים, וכן בהתחשב במשאבים הכלכליים שמשרד החשב הכללי הקצה לעניין ובמשך הזמן הנדרש לביצוע הפתרון.
4. **הוגנות** - עד כמה המדיניות המוצעת מובילה לחלוקה שוויונית והוגנת יותר של העלויות החיצוניות השליליות, ועד כמה יש פגיעה בעובדים.

ד. זיהוי החלופות וניתוח

1. **המשך המדיניות הקיימת (חלופה 0)** - לא יתבצע כל שינוי במדיניות הקיימת ואף אחת מהחלופות לא תבוצע.
2. **מתאם נסיעות** בהתבסס על הדגם האנגלי (מתאם נסיעות) - מינוי מתאם נסיעות במשרדים הממשלתיים והציבוריים אשר תפקידו יהיה להפחית את הנסיעות ברכב פרטי.
3. **קיום הסעת עובדים** על חשבון המעסיק - משרדי הממשלה השונים יתארגנו לספק שירות הסעה לעובדים ממקום מגוריהם לעבודה ובחזרה. כלי רכב אלו יוכלו לנסוע בנתיבי תחבורה ציבורית, היכן שקיימים, על מנת להימנע מהפקקים. לשם כך יתוקצבו וימונו "אחראי היסעים" ברמת המשרד וברמת אזור תעסוקה ויאספו נתונים על מקום המגורים ומיקום, אופי ושעות העבודה של העובדים, על מנת לתכנן מערך היסעים אפקטיבי.
4. **גביית היטל חניה** - גביית דמי חניה מעובדים המגיעים עם רכב פרטי וחונים במקום העבודה תחת עקרון "המזהם משלם". שימוש בכספים אלו ובתוספת תקציב נתונה ליצירת אלטרנטיבות תחבורתיות לעובדים (כגון הסעות עובדים) ומתן תמריצים כלכליים לעובדים המשתמשים בהן.
5. **פדיון חנייה** - מתן אפשרות לעובדים לוותר על מקום החנייה במקום עבודתם בתמורה לכסף נוסף במשכורת, שמהווה את פדיון החנייה שבה הם אינם משתמשים. אפשרות זו יכולה לעודד עובדים למצוא פתרון חלופי בהגעה לעבודה (כתחבורה ציבורית, אופניים והליכה) או הגעה בתחבורה שיתופית (פלנבאום וטל, 2007).
6. **חישוב זמן נסיעה באמצעי תחבורה מקיים** (תחבורה ציבורית/ אופניים/ הליכה ברגל) **כשעת עבודה** - על מנת לתמרץ עובדי מדינה לנסוע באמצעי תחבורה מקיימים, תוספת זמן ההגעה לעבודה יחושב כשעות עבודה. הדבר נובע מהבנה כי שימוש בהם פירושו הגדלה משמעותית בזמן ההגעה לעבודה. על מנת לפקח על האלטרנטיבה, מרגע עליית העובד על אמצעי התחבורה העובד ידווח בשעון נוכחות בעזרת יישומון בטלפון החכם. תוספת שעת העבודה תוגבל לעד 30 דקות לכל כיוון.

7. **יום עבודה מהבית והגמשת שעות עבודה** – כל עובד יהיה זכאי ליום עבודה מהבית בו הוא ידווח את שעות העבודה שלו בדיווח עצמי או לחלופין יוכל לבחור שעות עבודה גמישות שאינן שעות העומס והגודש. ימי העבודה מהבית יפוזרו לאורך ימי העבודה בשבוע, כך שבתוצאה הכללית בכל יום יהיו פחות עובדי מדינה שמשתמשים ברכב. שילוב של יום עבודה מהבית ושעות עבודה גמישות יאפשר להוריד את מספר כלי הרכב וכן לפזר את גודש התנועה על פני מספר שעות גדול יותר. יש לציין, החלופה מתייחסת לעובדים שתפקידם מאפשר זאת.

8. **שינוי הסדר "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי"** – יפסק מתן "תקן רכב" לעובדים שאינם זכאים לו. עובדים בעלי תקן רכב ביום השינוי יקראו עובדי דור א' והם ימשיכו לעבוד על פי התקנות הקיימות. כל העובדים האחרים, להלן דור ב', יקבלו החזרי נסיעות על פי אישור מראש ודיווח בפועל כפי שמקובל בכל העולם. לעובדי דור א' אשר אינם נהנים מפנסיה תקציבית אלא מפנסיה צוברת בלבד, יוצע להצטרף לסידור החדש ולקבל החזר נסיעות בתפקיד על פי דיווח בפועל. הם יוותרו על תקן רכב ובתמורה יקבלו תוספת שכר שתיכלל בבסיס השכר לצורך תנאים סוציאליים בסכום המשקף את עלות המעביד. כך השינוי לדור א' יעבור ללא הגדלת ההתחייבות הפנסיונית של המדינה, אף כי יש כאן עלות נוספת, בגובה החזרי הנסיעות בתפקיד על פי דיווח בפועל של אותם עובדים. ההנחה היא כי העלות הנוספת תקוזז מהחיסכון בעלויות חיצוניות כיוון שחלק מהעובדים יוותרו על רכבם הפרטי. עובדי דור א' אשר זכאים לפנסיה תקציבית לא יוכלו להצטרף להסדר זה.

9. **עידוד ומיסוד נסיעות שיתופיות (carpool)** – תוקם מערכת ממוחשבת לשיתוף נסיעות עובדים על ידי ספק חיצוני המתמחה בתחום. במסגרת החלופה הנהג המסיע יזכה לגמול נוסף.

10. **שיפור היצע התחבורה ציבורית** על חשבון השקעה בבניית כבישים חדשים: ייעול התחבורה הציבורית על ידי רפורמה ובה הגדלת כמות ותדירות האוטובוסים בהתבסס על צרכי העובדים, קיצור מסלולי האוטובוסים והקצאת נתיבי תחבורה ציבורית נוספים.

ה. ניתוח החלופות על בסיס הקריטריונים*

סה"כ	הגינות	בציעות	יעילות	אפקטיביות	
8	1	5	1	1	חלופת אפס
17	5	4	4	4	מתאם נסיעות
16	4	5	3	4	הסעות עובדים
14	4	1	5	4	היטלי חניה
14	3	5	3	3	פדיון חנייה
11	4	4	1	2	חישוב זמן נסיעה כזמן עבודה
13	2	3	5	3	עבודה מהבית
15	5	2	4	4	שינוי רכיב השכר "החזר הוצאות

					רכב"
13	5	2	3	3	נסיעות שיתופיות
15	5	2	4	4	שיפור תחבורה ציבורית

1 - הציון הנמוך ביותר, 5 - הגבוה ביותר.
*כל הקריטריונים קיבלו משקל שווה

פירוט ניתוח החלופות

חלופת האפס- פירושה לא לבצע כל שינוי במדיניות הקיימת. מבחינת אפקטיביות, אנו תמימי דעים שיש לה סיכוי נמוך מאוד להפחית את שיעור עובדי המדינה שנוסעים ברכב פרטי, כאשר גם אם תתרחש הפחתה, ניתן להניח שהיא לא תהיה קשורה לשימור המדיניות הקיימת. בנוגע ליעילות, משמע יחס עלות תועלת, נבחר גם כן הציון הנמוך ביותר, שכן על אף שאין עלויות כלל לא צפויה כל תועלת. באשר לבציעות אנו מסכימים שזו היא חלופה קלה מאוד לביצוע, שכן לא נדרש לעשות דבר ולכן היא קיבלה את הציון הגבוהה ביותר בבציעות. באשר להגיונות אנו מאמינים שהמצב הקיים אינו הוגן עבור כלל תושבי מדינת ישראל הנדרשים לשאת בעלויות החיצוניות של החזקת רכב, על אף שאינם בהכרח בעלי רכב. יתרה מכך, ההשלכות הסביבתיות ובריאותיות של זיהום אוויר אינן מבחינות בין מי שמגיע לעבודה עם רכב ומי שבוחר באמצעי תחבורה ירוק, למעשה במקרים רבים מי שמחזיק רכב פרטי זוכה לתגמול גדול יותר, דוגמא לכך ניתן לראות בהעדר המיסוי על חנייה המייצר מצב בו עובדים אשר אינם משתמשים בהטבת החניה מופלים לרעה (בנק ישראל, 2008) ועל כן דירגנו חלופה זו בציון הנמוך ביותר בהוגנות.

מתאם נסיעות- מבחינת אפקטיביות חלופה זו מקבלת ציון גבוה בהתבסס על מסקנות המחקר של משרד התחבורה הבריטי (DFT, 2002b). לפיהן מחויבות מעסיקים ל"תכנית נסיעות", שגובשה באופן פנימי ובהתאם לצרכי העובדים, הביאה במקרים מוצלחים לכ-50% הקטנה במספר כלי הרכב הפרטיים שמגיעים לעבודה. מבחינת עלות-תועלת מדובר בחלופה יעילה יחסית, שכן ההשקעה הנדרשת היא קטנה: מדובר בשכר של עובדים בודדים אשר ינהלו את התכנית. כך, למשל, באנגליה העלות הממוצעת של "תכנית נסיעות" הייתה כ-50 פאונד לעובד לשנה בעוד מחיר חניה שנתי עמד על 300-500 פאונד (DFT, 2002). עם זאת חסרונה העיקרי הוא בכך שהתוצאות מגיעות לאורך זמן ולא באופן מיידי.

מבחינת בציעות, אנו סבורים כי מדובר בחלופה ישימה פוליטית וביצועית. במצב כיום ישנה התנגדות רבה מצד העובדים ונציגיהם לכל שינוי בסטאטוס קוו. חלק מהסיבות הגיוניות, שכן התחבורה הציבורית אינה נותנת מענה מספק, וחלקן קשורות בנורמות ארגוניות מושרשות היוצר קושי בשינוי תנאי ההעסקה. מינוי מתאם נסיעות שיאסוף ויגבש פתרונות תחבורתיים אשר מקובלים על העובדים ועונים על צרכיהם עשוי להוביל שינוי ארגוני משמעותי ולנצל בחוכמה את המשאבים הכלכליים, גם אם מדובר בשינוי הדרגתי ומתמשך.

בנוגע לקריטריון ההגיונות, זוהי תכנית בעלת רמת הגיונות גבוהה, שכן היא אמורה להיעשות בשקיפות ובהוגנות לכל העובדים. בנוסף מודל זה יכול להשתכפל, ולהוות מודל למעסיקים בינוניים וגדולים ולאזורי תעסוקה (כמו גם לארגונים אחרים כגון בתי ספר, אוניברסיטאות,

בסיסי צה"ל). ניתן לגבות "תכנית להפחתת הנסיעות" על ידי חקיקה, כפי שעשתה מדינת וושינגטון בארה"ב. שם, מעסיקים גדולים או מעסיקים באזורי תעסוקה, כמו גם כל הרשויות הממשלתיות, חויבו בתכנית להפחתת נסיעות (WSDOT, 2018). עוד יצויין כי במדינות שונות, כדוגמת קנדה, ישנם מתאמי נסיעות תוך משרדיים שאחראים לנסיעות בתפקיד. תפקידם לבחון, להמליץ ולאשר נסיעות בדרך המשתלמת ביותר למדינה. מתאם מעין זה יכול לסייע בצמצום נסיעות בתפקיד ברכב פרטי.

הסעת עובדים - העמדת הסעות עובדים על ידי המעסיק מהבית לעבודה ובחזרה נמצאה בסקר העובדים כאחד האמצעים המועדפים להפחתת השימוש ברכב פרטי (ראו נספח 3). בערים המונות אלפי משרתי ציבור, ובמיוחד בירושלים שם למעלה מ-16,000 עובדי מדינה, מרביתם תושבי העיר, (ראו נספח 2), ניתן לגבש בקלות יחסית הסעות מותאמות לצרכי הנוסעים בעלי מסלולי נסיעה ישירים ומהירים. במונחי יעילות כלכלית מדובר בפתרון יקר יחסית, הדורש תוספת תקציב והשקעת משאבים לתכנון יעיל ובקרה על ההסעות. לשם הדגמה, בבריטניה מעסיקים שהעמידו הסעות לרשות העובדים וכן הציעו פדיון חניה שילמו 431 פאונד לעובד בשנה (DFT, 2002b). בנוסף, מאחר שאין בידי המדינה מידע מעודכן ומדויק על מיקום העבודה ביחס למיקום המגורים וכן אופי שעות העבודה (הר-טוב, ברטור ופודשיבלוב, 2014), נדרשת עבודת הכנה מעמיקה שכרוכה בעלויות נוספות, בעיקר בשלב המיסוד.

עם זאת בטווח הארוך חלופה זו יכולה לצמצם את עלויות החנייה שהולכות ותופחות מידי שנה וכן למנוע דרישות מצד נציגי העובדים להטבות שכר נוספות בשל בעיות חנייה, כפי שקורה כיום בירושלים ובת"א. מבחינת בציעות, אנו סבורים כי הסעות עובדים הן בעלות בציעות פוליטית ומעשית גבוהה. הן מגדילות את החלופות התחבורתיות העומדות לרשות העובדים, עשויות לחסוך זמן, עלויות ונהיגה מעייפת בפקקים, מבלי להרע את תנאיהם. עם זאת הן עשויות להיות הוגנות במידה חלקית. זאת מאחר שאין אפשרות לתת מענה לכלל העובדים, במיוחד לאלו המתגוררים ביישובים קטנים ומרוחקים. בנוסף לא יוכלו ליהנות מהשירות עובדים הנדרשים לרכבם הפרטי לצורך נסיעות בתפקיד, אלא אם כן יפותחו אלטרנטיביות תחבורתיות לנסיעות בתפקיד (תחבורה ציבורית, מונית, אופניים, נסיעה שיתופית או רכב משרדי).

היטלי חניה - משמע גביית דמי חניה מעובדים המגיעים עם רכב פרטי וחונים במקום העבודה, כספים אלו יחד עם תוספת תקציב נתונה ישמשו למתן חלופות תחבורתיות ותגמול העובדים המשתמשים בהן. באשר לאפקטיביות חלופה זו דורגה בציין גבוה. זאת בהתבסס על ניסיון מהעולם המלמד כי במקומות שבהם נגבו דמי חניה הפחתת השימוש ברכב פרטי הצליחה פי 4 יותר ממקומות שהחניה סופקה בחינם (DFT, 2002). בנק ישראל מצא גם כן כי מיסוי ההטבה הגלומה במקום חניה שמעביד מספק, יש בו כדי להפחית משמעותית את השימוש ברכב פרטי גם באזורים בהם התחבורה הציבורית אינה טובה (בנק ישראל, 2008).

עם זאת במצב הקיים היום, חלק מהעובדים נדרשים לנסיעות בתפקיד ברכבם הפרטי ועל כן סביר להניח כי ימשיכו להגיע עם רכבם כל עוד התפקיד דורש זאת. בנוגע ליעילות, חלופה זו דורגה בציין הגבוה ביותר היות שניתן בפרק זמן קצר יחסית וכמעט ללא עלות להגיע לתועלות גבוהות: החלופה מממנת את עצמה דרך גביית היטל חניה, כך שלא נדרשת השקעה כלכלית במתן התגמולים.

באשר לבציעות בקריטריון זה החלופה קיבלה את הציון הנמוך ביותר וזאת מכיוון שאנו צופים התנגדות גדולה מצד העובדים עליהם עתיד לחול ההיטל. כבר היום כאשר עובדי קריית הממשלה נדרשו לעבור לבניין בו פחות מקומות חניה, מרבית ועדי העובדים של המשרדים והרשויות שנדרשו לעבור, הכריזו על סכסוכי עבודה בתיווך הסתדרות העובדים. לפי כך ניתן לשער שהיטל חניה ייחשב כהרעה משמעותית בתנאי ההעסקה, והוא יוביל למחאה שלא תאפשר את יישום החלופה.

באשר להגיונות, החלופה קיבלה ציון גבוה וזאת מכיוון שהיא הוגנת מאוד עבור כלל תושבי ישראל: העלויות החיצוניות בהן הם נדרשים לשאת יפחתו משמעותית. חלופה זו אף הוגנת עבור עובדי מדינה אשר אינם משתמשים ברכב פרטי ועל כן אינם נהנים מהטבות. אלו שעתידים להיפגע מהחלופה הם העובדים אשר מגיעים ברכב וכעת ידרשו לשלם היטל חניה או לעבור לפתרון תחבורתי פחות נוח מבחינתם, אך לתפיסתנו בתמונה הגדולה הפתרון הוגן.

פדיון חניה – כאמור לחנייה השפעה רבה על הבחירה להשתמש ברכב בהגעה לעבודה או לא. הצעת פדיון חניה, שעתידה להיות מיושמת כפיילוט בבניין ג'ני 2, עשויה להיות אפקטיבית ברמה הארצית במידה בינונית. מצד אחד יהיה תמריץ כלכלי אמיתי לעובדים להשאיר את הרכב הפרטי בבית (תוספת שכר, חסכון בעלויות דלק ופחת וכו'). מן הצד האחר, פדיון החניה אינו מטפל בחסמים של אלטרנטיבות תחבורתיות לא יעילות ובביצוע נסיעות בתפקיד ברכב פרטי ולכן האפקטיביות שלו כשלעצמה עשויה להיות מוגבלת.

יתר על כן עולה החשש כי עובדים יצהירו שאינם מגיעים ברכבם הפרטי, אך יעדיפו לחנות ברחובות סמוכים למקום העבודה (במיוחד באזורים ללא מצוקת חניה). כמו כן היעילות הכלכלית היא בינונית. אמנם, הכסף לפדיון החנייה ממומן מהחיסכון בתשלום על חניות וכן לא דרושה הקמת מערכת יישום מסורבלת או יקרה (כמו במקרה של הסעות עובדים, למשל), אך עלויות נוספות עלולות להתווסף בעתיד. למשל, דרישה לתשלום על ידי עובדים שעד כה לא הגיעו ברכב פרטי ולא נשכרו עבורם חניות. לחילופין אם תצליח היוזמה, נשאלת השאלה מאין יגיע מימון לחניות הנמצאות בבעלות המעסיק (פלנבאום וטל, 2007).

מבחינת בציעות, מדובר במהלך בעל ישימות גבוהה שאינו צפוי להתנגדות מצד העובדים או נציגיהם. הגיונותה של חלופה זו היא בינונית. יש בה כדי לתקן עיוות קיים, שבו המגיעים ברכב פרטי מקבלים הטבה כספית שאינה מקבלים המגיעים באמצעי תחבורה אחרים. עם זאת בהנחה שיושם פדיון החנייה על כלל העובדים, עשויים להיפגע מכך עובדים המבצעים נסיעות בתפקיד ברכבם הפרטי. הם מגיעים ברכבם לעבודה, ועל כן לא יוכלו לקבלת החזר.

חישוב זמן נסיעה באמצעים מקיימים כזמן עבודה - אנו סבורים כי תשלום עבור זמן נסיעה כזמן עבודה, מבלי לצמצם את שעות העבודה, יכול לסייע בהיקף מוגבל היות והוא מטפל בסימפטום (זמן נסיעה ארוך) ולא בגורמים לבעיה (תחבורה ציבורית לא אטרקטיבית, היעדר הסעות עובדים וכו'). מחקר בתחום הזמן המוקדש לנסיעות (Metz, 2008), מצא כי בני אדם מבליים כ-380 שעות בשנה בנסיעות, ללא קשר למדינה, לאמצעי התחבורה בו הם משתמשים, למרחק שהם גומאים, או לאופי יישוב המגורים. הסיבה לכך, ככל הנראה, היא כי בעוגת הזמן היומית הכוללת שעות עבודה, שינה, אוכל, קניות וכו' - אין לנו זמן לנסיעות מעבר למכסה זו. לכן קיצור שעות עבודה או

פיתוח אלטרנטיבות תחבורתיות יעילות במונחי זמן יכול לעזור לעובדים להפחית את השימוש ברכב פרטי בהגעה לעבודה, תוספת תשלום לבדה לא.

במונחי יעילות כלכלית מדובר בתוספת יקרה: שעת עבודה נוספת (לכל כיוון) משמעה כ-12% תוספת (כ-21 שעות בחודש נוספות ל-182 שעות של משרדה מלאה). תוספת מעין זו עשויה להיות מורחבת בצווי הרחבה, ולגרור עלויות גבוהות מאוד למשלם המיסים הישראלי. כמו כן אנו צופים כי מהלך זה יהיה בעל בציעות בינונית-גבוהה. ייתכן כי אלו שמגיעים עם רכב בשל הצורך בנסיעות בתפקיד ידרשו תוספת דומה בטענה שהם חייבים להגיע במכונית ולעמוד בפקקים, אולם בסך הכול הוא אינו צפוי להיתקל בהתנגדות משמעותית מצד העובדים, שיבינו את ההיגיון מאחורי המהלך. כמו כן מדובר במהלך בעל הגינות גבוהה, שכן הוא מתמרץ את ההגעה באמצעים מקיימים יותר. חסרונו, במונחי הגינות, הוא שבטווח הארוך לתמריץ זה עשויות להיות תופעות לוואי, כגון עידוד עובדים לגור רחוק ממקום העבודה. מצב זה מנוגד לעיקרון הקיימות המבקש לצמצם את הניידות הממונעת. תופעות לוואי נוספות עשויות להיות דרישה להגדיל את התשלום (ע"י העובדים המאוגדים והחזקים) ככל שהפקקים ילכו ויחמירו.

עבודה מהבית והגמשת שעות העבודה – אפשרות לעבודה מהבית או הגמשת שעות העבודה יכולה למתן את כמות העובדים המגיעים ברכב פרטי לעבודה, אך מאחר שלא כל המשרות מאפשרות זאת, וכן כי מחקרים הראו שאפשרות עבודה מהבית יכולה לעודד מגורים רחוקים ונסועה גבוהה יותר (DFT,2002b), האפקטיביות של אמצעי זה דורגה כבינונית. היעילות הכלכלית של תוספת זו היא גבוהה מאוד, שכן היא אינה כרוכה בעלויות נוספות ועל כן דורגה כגבוהה ביותר. כמו כן בציעות והגינותה קיבלו ציון בינוני (3 ו-2 בהתאמה) שכן מתן "הטבה" לעובדים מסוימים בלבד, עלולה לעורר התנגדות אצל עובדים אחרים.

שינוי הסדר החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי - מבחינת האפקטיביות שינוי רכיב השכר כך שלא יהיה תלוי בבעלות על רכב צפוי להיות אפקטיבי למדי, בעיקר בטווח הארוך. על פי סקר העובדים, למעלה ממחציתם העידו כי הכאות להחזר השפיעה על החלטתם לרכוש רכב (ראו נספח 3) והנתונים מראים כי מרגע שעומד רכב לרשותם ישתמשו בו בהגעה לעבודה. במצב זה, ובמיוחד כאשר הרכיב מוגדר "נסיעות בתפקיד" הנורמה המקובלת היא הגעה ברכב פרטי לעבודה, ימשיכו העובדים, ואולי גם בצדק, לדרוש מהמעסיק העמדת תשתיות להגעה ברכב פרטי לעבודה. מכאן שרכיב זה מהווה מקל בגלגלים של ניסיונות להפחתת שימוש ברכב פרטי. על כן לאורך זמן שינוי רכיב השכר צפוי להיות אפקטיבי מאוד.

מבחינת היעילות אנו סבורים כי צעד זה עשוי להיות יעיל, אך בעיקר בטווח הארוך וזאת מכיוון שבמידה ויתמודד ההסכם עם הבעיות הצפויות, לא צפויות כאן תוספת של עלויות פנסיוניות. לפיכך העלות הנוספת היא רק עלות הנסיעות בתפקיד על פי דווח נסיעות בפועל לגבי אותם עובדים מדור א' אשר יבחרו לעבור להסדר החדש.

מבחינת הבעיות, מדובר במהלך מסובך שצפוי לגרור התנגדות מצד הסתדרות העובדים, העובדים עצמם, האוצר, חברות הביטוח ושאר בעלי עניין. כפתרון אנו חושבים שנדרשת מעורבות של הדרג הפוליטי והמקצועי על מנת לבצע שינוי מעין זה. בהגינות הציון הוא הגבוה ביותר.

ההסדר הקיים הוא בלתי הוגן: הוא מפלה עובדים שאינם נוהגים, הוא גורם לשינוי סדר עדיפויות של עובדים ושולל מהם את אפשרות הבחירה, הוא גורם לעלויות חיצוניות מיותרות, פקקים ומצוקת חניה. מאידך גיסא, ההסדר המוצע הוא הוגן – הוא ייתן פיצוי על נסיעות אמתיות בתפקיד, יביא להפחתה בנסועה וישפר את הנורמה החברתית המתעדפת רכב פרטי על פני אמצעי תחבורה מקיימים יותר.

עידוד ומיסוד נסיעות שיתופיות (carpool) – מערכת שיתוף נסיעות עובדים הוקמה בעבר על ידי ספק חיצוני בעלות של 350 מיליון, אולם זכתה להצלחה מעטה בקרב עובדי משרדי הממשלה (בר אלי, 2016). יתר על כן בסקר שהועבר לצורך מחקר זה נמצא כי האפשרות של נסיעה שיתופית היא האפשרות הכי פחות מועדפת בקרב העובדים (ראו נספח 3). על כן אנו סבורים כי חלופה זו היא בעלת בציעות נמוכה מאוד בהפחתת נסיעות לעבודה ברכב פרטי, ובפרט כאשר אינה עומדת לצד חלופות תחבורתיות נוספות.

הניסיון האנגלי מלמד כי על מנת שנסיעות שיתופיות תהיינה אטרקטיביות, עבור חלק מהעובדים נדרשת "רשת ביטחון" במצב שהם נותרים ללא אפשרות חזרה (DFT, 2002a) בהעדר "רשת ביטחון" שכזו ותשתית תומכת פתרון הנסיעות השיתופיות אינו עומד בזכות עצמו ועל כן דורג כבעל אפקטיביות נמוכה. במונחי יעילות כלכלית, שיתוף נסיעות אינו כרוך בעלויות משמעותיות. ניתן לעודד את העובדים להשתמש באחת מהמערכות הטכנולוגיות הקיימות, והעלויות תהיינה בעיקר תמרוץ כלכלי של העובדים המסיעים. באשר להגיונות: מדובר במערכת הוגנת למדי שמנצלת ביעילות רבה יותר את המשאבים הקיימים ולכן דורגה בהגינות גבוהה גם כן.

שיפור תחבורה ציבורית על חשבון השקעה בניית כבישים חדשים - ממצאי הסקר העלו כי הדרך הטובה ביותר, מנקודת מבטם של העובדים, להפחתת שימוש ברכב פרטי היא שיפור התחבורה הציבורית (ראה נספח 3). העובדים הלינו על תחבורה ציבורית שאינה מותאמת לצרכיהם, על זמני נסיעה ממושכים כתוצאה מתדירויות נמוכות, היצע קווים דל, צורך בהחלפות רבות, חוסר תיאום בין האמצעים השונים ועמידה ממושכת בפקקים ביחד עם הרכבים הפרטיים. מכאן עולה כי נדרשת התאמת התחבורה הציבורית לצרכי העובדים תוך הגדלת והתאמת תשתיות התחבורה הציבורית, ובהם נתיבי תחבורה ציבורית שיעקפו את הפקקים. השקעה כזו מאופיינת בהגינות הגבוהה ביותר, שכן היא מאפשרת לכלל הציבור ליהנות מהשירות ולא רק לעובדי משרד הממשלה. מנגד, בציעות החלופה נמוכה, מכיוון שמדובר בחלופה שיישומה עתיד לקחת זמן רב והוא בגדר רפורמה רב משרדית.

1. המלצה על בסיס ניתוח החלופות

במטרה להוריד את מספר עובדי הממשלה המגיעים למקום העבודה ברכב פרטי מכ-70% לכ-50% (הורדה בשיעור של כ-28% מתוך אלה המגיעים ברכב פרטי) בתוך ארבע שנים, הוצגו מספר חלופות. ניתוח החלופות נערך על בסיס קריטריונים של אפקטיביות, יעילות, בציעות והגינות, והוא התחשב בגורמים למצב הקיים: היצע התחבורה הציבורית מוגבל בהיקפו; תקן רכב אותו מקבלים חלק ניכר מהעובדים; היעדר תמריצים מקבילים במעבר לאמצעי תחבורה אחרים; והיעדר מדיניות יזומה להפחתת נסיעות ברכב פרטי כמקובל במקומות שונים בעולם ובכלל זה מחסור במידע מסודר ומובנה על דפוסי הנסיעה של העובדים: מקום מגורים ומיקום עבודה מדויק, שעות עבודה ואמצעי תחבורה.

17	מתאם נסיעות
16	הסעות עובדים
15	שיפור תחבורה ציבורית
15	שינוי רכיב השכר "החזר הוצאות רכב"
14	פדיון חנייה
14	היטלי חניה
13	עבודה מהבית
13	נסיעות שיתופיות
11	חישוב זמן נסיעה כזמן עבודה
8	חלופת אפס

כאשר מדובר בנסיעות המאופיינות בביקוש קשית, כנסיעות יומיומיות לעבודה (משרד האוצר ואחרים, 2008), צעדי מדיניות חייבים להגיע בשילוב של חלופות כדי להצליח (Givoni, 2012). בשל ריבוי החסמים ומידת מורכבותם השונה אנו ממליצים על שילוב של מספר חלופות יחד ומימושם בטווחי זמן שונים. ניסיון מהעולם מלמד כי לאו דווקא ההשקעה התקציבית או גודל המעסיק הובילו לשינוי, אלא תוכניות ארוכות טווח היו בעלות ההשפעה הרבה ביותר ועל כן אנו מאמינים כי ישנה חשיבות גדולה ליצירת מדיניות ארוכת טווח ועקבית שתוביל לשינוי הנורמות בהדרגה, אך לצד זאת יש לספק פתרונות לטווח הקצר והבינוני להלן פירוט החלופות המומלצות:

החלופה שאותרה כחלופה כרלוונטית ביותר להשגת היעד היא מינוי **מתאם נסיעות** שיהיה אמון על גיבוש "תכנית נסיעות לעובדים". העמדת פונקציה שתאסוף מידע ותייצר חלופות תחבורתיות להפחתת נסיעות, המבוססת על צרכים, היכרות עם העובדים ותנאי הסביבה, עשויה להיות אפקטיבית בטווח הקצר והארוך. זאת מאחר שניסיון מהעולם מלמד כי אין "מתכון אחיד", הפתרונות לעובדים בקריית הממשלה בירושלים עשויים להיות שונים מאלו בתל אביב וכו', על כן

העמדת גורם אחראי, לעניות דעתנו, יכולה לתת מענה לחסם העיקרי שהעלו העובדים בסקר - תחבורה ציבורית אשר אינה מהווה חלופה ראויה לשימוש ברכב פרטי. מתאם הנסיעות יכול לפתח קווי אוטובוס מבוססי צרכים (בשיתוף עם משרד התחבורה והרשות המקומית), להעמיד הסעות, לעודד נסיעות שיתופיות או כל פתרון אחר שיימצא מתאים. כמו כן לרשות עומדים אמצעים "קשים" ואמצעים "רכים", כגון הסברה, שכנוע ואף התאמת תכנית נסיעות אישית (Personal Travel Planning).

התייחסות לחסמים הסוציו-פסיכולוגים חשובה גם היא, שכן משתמשים בתחבורה פרטית מתקשים לעבור לתחבורה ציבורית מפאת גורמים שונים, ובהם הרגל, היות הרכב סמל סטאטוס, חוסר היכרות עם האלטרנטיבות וכו' (Graham-Rowe et al, 2011; ווינדזור ועומר, 2007). יודגש בהקשר זה כי פתרונות שדורגו על ידינו כפחות מומלצים, כגון עידוד נסיעות שיתופיות, תשלום בעבור זמן הנסיעה או עבודה מהבית, אמנם נמצאו כפחות מומלצים כאשר הם עומדים בפני עצמם, אך הם בהחלט יכולים להתאים כחלק מ"סל פתרונות" הוליסטי ומותאם לעובדים שבו ישתמש מתאם הנסיעות.

החלופה השנייה של **הסעות עובדים**, נמצאה כבעלת פוטנציאל רב בהפחתת השימוש ברכב פרטי, וכזו שעובדים רבים יהיו מוכנים להשתמש בה אם תעמוד לרשותם. ההצלחה של הסעות אלו בתעשיות הביטחוניות ובממצאי הסקר מעידים כי יש כאן פוטנציאל לא ממומש. זאת במיוחד באזורי תעסוקה גדולים המונים אלפי עובדים. זמן היישום של חלופה זו אינו ארוך, ויכול להתרחש בטווח הבינוני והקצר.

בנוסף בטווח המידי יש לנקוט **צעדים משמעותיים לשיפור התחבורה הציבורית** ממקום מגורי העובדים למקום העבודה, ובכלל זה תוספות שירות, פתיחת קווים ייעודיים ושינויים תשתיתיים כגון מתן עדיפות לאוטובוסים על פני רכבים פרטיים היכן שניתן וזאת במטרה לקצור פירות בטווח הבינוני והארוך. התחבורה הציבורית, כפי שעלה מסקר העובדים, נתפסת כאלטרנטיבה הרלוונטית ביותר ליתור על רכב פרטי, וזאת בתנאי שתהיה אטרקטיבית: מהירה, אמינה ונוחה לשימוש. הצלחת הניתב המהיר מלמדת שכאשר שירותי התחבורה הציבורית עומדים בקריטריונים של מהירות ואיכות, הציבור שמח להשתמש בהם.

במקביל אנו סבורים כי **הכרחי לשנות את רכיב השכר "תקן רכב"** ואי שינויו עשוי להוות מקל בגלגלים של כל ניסיון להפחית את ההגעה ברכב פרטי. כל עוד הגדרת רכיב השכר היא "נסיעות בתפקיד ברכב פרטי" ימשיכו העובדים ואולי גם בצדק, לדרוש מהמעסיק להעמיד תשתיות להגעה ברכב פרטי לעבודה. על אף הקושי הגדול בשינוי, נדרשים צעדים אמיצים לשנות רכיב זה, בפתרונות יצירתיים ובתיקוני חקיקה אם נדרשים. יודגש כי מעבר לנורמה הבעייתית, המעודדת עובדים לרכוש רכב או לחילופין לתמרן בעלות פיקטיבית על רכב, תנאי ההעסקה במשרדי הממשלה משפיעים על שאר המגזר הציבורי ועל מגזרים נוספים במשק.

ניתן לשער כי כאשר תהיה הבחנה בין בעלות על רכב פרטי לבין נסיעות בתפקיד, אלו יבוצעו לא בהכרח ברכב. אמצעים חסכוניים יותר, כגון: אופניים, אופניים חשמליים, תחבורה ציבורית ואף

מונית, עשויים להימצא עדיפים ואף לאפשר חסכון כלכלי למדינה כמעסיק. לצד כל אלו אנו מסכימים כי שינוי זה בעל בציעות נמוכה ומימושו צפוי להיות מאתגר, ועל כן אנו ממליצים על מימושו בטווח הארוך לצד פתרונות בציעים יותר בטווח הקצר.

יודגש כי **לחנייה תפקיד חשוב בהצלחת מדיניות** המבקשת להפחית שימוש ברכב פרטי. כאמור, ניסיון מהעולם מלמד כי במקומות שבהם נגבו דמי חניה הפחתת השימוש ברכב פרטי הצליחה פי 4 יותר ממקומות שהחניה סופקה בחינם (DFT, 2002a). מצוקת החניה בירושלים ובתל אביב מייצרת אפוא הזדמנות לשינוי, שינוי שיכול להצליח אם יועמדו חלופות תחבורתיות והמסר כלפי העובדים יהיה אחיד וברור. החלופות הנוגעות לחניה רבות, אם בשיטת המקל על ידי מיסוי החניה ואם בשיטת הגזר על ידי הענקת פדיון חניה. כמו כן ניתן לנקוט בשיטות ביניים, כדוגמת תשלום על חנייה לצד אפשרות "חנייה מובטחת" כשירצו להגיע באופן חד-פעמי בשל אילוצים שונים. פתרונות מעין אלו עשויים להפחית את ההתנגדויות ולייצר העדפה לשימוש לא קבוע ברכב הפרטי. כך או כך וללא קשר לאופן מימוש החלופה הנוגעת לחניה, אנו ממליצים לבחור בחלופה המתאימה גם לנושא החניה שכן יש לה תפקיד חשוב בהצלחת מדיניות מסוימת.

מספר המלצות נוספות להפחתת השימוש ברכב פרטי עולות מכתובת מסמך זה. ראשית, מומלץ לבצע הבחנה בין נסיעות בתפקיד, עליהן למדינה אחריות מלאה, לבין נסיעות לעבודה. בטווח הארוך לקיחת אחריות על נסיעות העובדים בתפקיד אף עשויה למנוע הפסדים למדינה כמעסיק. כך למשל, יוכלו להיחסך עלויות חניה לעובדים המבצעים "נסיעות בתפקיד ברכב פרטי" (שמגיעות כיום למאות שקלים בחודש לכל חניה) וכן ניתן יהיה להימנע ממקרים כמו עיצומי העובדים בקריית הממשלה, שעלויותיהם לציבור גבוהות.

שנית, למדינה כמעסיק חסרים נתונים על דפוסי ההגעה של עובדי משרדי הממשלה ברכב פרטי. אנו ממליצים לאסוף נתונים אלו, ולהשתמש ביעד המקובל של הפחתת כמות כלי הרכב המגיעים ביום, ולא ביעד של כמות העובדים המגיעים בנהיגה יחידנית (היות שבמונחים אבסולוטיים האחרון לאו דווקא יביא להפחתה ככל שגדלה כמות העובדים באזור התעסוקה). לאיסוף הנתונים חשיבות רבה בקביעת יעדים מדידים, בהכנת תכניות רלוונטיות המותאמות לצרכי העובדים ובבחינת מידת האפקטיביות שלהן. בהקשר לכך יודגש כי במדינות מסוימות איסוף נתונים זה הוא חובה עבור מעסיקים בינוניים ומעלה ומעסיקים ממשלתיים.

שלישית, רצוי לקדם צעדי מדיניות להפחתת שימוש ברכב פרטי ברמת המדינה. צעדים מומלצים הם: חקיקת תכניות מחייבות להפחתת שימוש ברכב פרטי על ידי מעסיקים בדומה לאנגליה ולמדינת וושינגטון (באנגליה –GTP; במדינת וושינגטון –WSDOT, 2018). מעורבות זו מצד המעסיקים יכולה לסייע בפיתוח היצע תחבורה רלוונטי ומותאם לציבור העובדים וכן לתרום לשינוי תרבותי בפיצול הנסיעות של הציבור בישראל, כך שיעבור בהדרגה מתחבורה פרטית לאמצעים אחרים. בנוסף מומלץ לנקוט בצעדי מדיניות לביטול כל הטבות השכר השונות הקשורות ברכב פרטי: הטלת מס חנייה בכלל הארץ ושינוי רכיב "תקן הרכב". לצד זאת יש להמשיך ולפתח את שירותי התחבורה הציבורית, גם על חשבון תחבורה פרטית. אין ספק כי

מדובר בצעדים אמיצים וקשים ליישום, אך התחזיות העתידיות בתחום התחבורה מציעות כי מוטב לבצען עכשיו לפני שנגיע ל"קשר גורדי תחבורתי" שנתקשה להתירו.

לסיכום, עניינו של מסמך מדיניות זה היה הפחתת השימוש ברכב פרטי בקרב עובדי המדינה, אך אנו רואים ב"משבר החנייה" הזדמנות של המדינה להוביל לשינוי חשיבתי באשר לאחריות המעסיקים על נסיעות עובדיהם במשרדי ממשלה בפרט ובישראל ככלל.

רשימת מקורות

- בנק ישראל – מחלקת המחקר (2018). **האפשרות להגיע לעבודה בתחבורה ציבורית מיישובים שונים בישראל: מדד לנגישות יחסית**. אוחר מתוך :
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/RecentEconomicDevelopments/red0718h.pdf>
- בנק ישראל – מחלקת המחקר (2018). **הודעה לעיתונות** - . אוחר מתוך :
- <http://transportation.org.il/sites/default/files/pirsum/private-car-2008.pdf>
- בנק ישראל – מחלקת המחקר (2008). **הקטנת התמריצים להחזקת רכב. ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 121 – ינואר עד אפריל 2008**. אוחר מתוך :
file:///C:/Users/new_24/Downloads/develheb.pdf
- בקר, א' (2018). **התחבורה הציבורית בישראל – חומר רקע**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. אוחר מתוך :
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m04153.pdf>
- בר, א' (2017). **תיאור וניתוח השינוי בצפיפות בכבישים בשנים האחרונות**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. אוחר מתוך :
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03984.pdf>
- בר-אלי, א' (2016). **עובדי המדינה התעלמו - והאפליקציה הממשלתית לשיתוף נסיעות נכשלה. דה-מרקר**. אוחר מתוך :
<https://www.themarker.com/dynamo/1.3120306>
- ברוצקוס, א' (1974). **בעיית יסוד של המדיניות בתחום התחבורה (תחבורה פרטית לעומת תחבורה ציבורית). הרבעון לכלכלה כ"א (83), 264-285**. אוחר מתוך :
<http://www.jstor.org/stable/23749645>
- דורי, א'. "אין חניה אחרי 30:07" : מה קורה כשעובדי הממשלה נתקעים בפקק? **דה-מרקר**. אוחר מתוך :
<https://www.themarker.com/dynamo/1.4652699>
- הוראת תכ"ס 13.4.0.2 **תשלום קצובת נסיעה**. אוחר מתוך :
<http://mof.gov.il/takam/Pages/horaot.aspx?k=13.4.0.2>
- הוראת תכ"ס 13.4.0.1 **החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי**. אוחר מתוך :
<http://mof.gov.il/takam/Pages/horaot.aspx?k=13.4.0.1>
- החשב הכללי (2017). **נתוני אחזקת רכב וקצובות נסיעה לעובדי המדינה בשנים 2015-2016 – תשובה לבקשת חופש מידע**. משרד האוצר.
- החשב הכללי (2018). **תשובה לבקשת מידע: נתוני אחזקת רכב וקצובות נסיעה לעובדי המדינה בשנת 2017**. משרד האוצר.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018). **הודעה לתקשורת : תאונות דרכים עם נפגעים**.
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201827
[254](#)
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016). **שנתון סטטיסטי לישראל – תחבורה ובטיחות בדרכים**.
<http://www.cbs.gov.il/shnaton67/np19.pdf>

הסכם קיבוצי (2004). http://hahistadrut.org.il/files/pdf/heskem_12-12-04.pdf

הר-טוב, ברטור ופודשיבלוב (2014). מסמך עמדה לבחינת אלטרנטיבות לתחבורת עובדים במדינה. הנחייה מקצועית: ג'יהאן אבוזאך. החשב הכללי, משרד האוצר.

ובר, כ' (2016). הכנסות המדינה ממיסוי בשנים 2015-2016: פרק יד: מיסוי כלי רכב. אגף הכלכלן הראשי. אוחזר מ:

https://mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport/DocLib/2015-2016/Report2015-2016_14.PDF

וינדזור, א' ועומר, מ' (2007). שינוי דפוסי יוממות – עידוד עובדים לריסון השימוש ברכב פרטי. הוצאת המשרד להגנת הסביבה ותחבורה היום ומחר. אוחזר מתוך:

<http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0401-P0500/P0428.pdf>

ועדת המדע והטכנולוגיה (2017). פרוטוקול מס' 133 - מישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה. סדר היום: עידוד הגעה ירוקה לעבודה - באמצעות המרת שיטת השכר. יום שני, א' באב התשע"ז (24 ביולי 2017), שעה 13:30.

זוסמן, צ' ואחרים (1989). המלצות הוועדה לבחינת מערכת השכר בשרות הציבורי.

טרכטנברג, מ' (2018). להתיר את "הפקק הגורדי": רעיונות ראשוניים לטווח המידי. אוניברסיטת תל אביב ומוסד נאמן בטכניון. מצגת פתיחה בכנס האגודה הישראלית למחקר ותחבורה, 31 במאי 2018. אוחזר מתוך:

<https://drive.google.com/file/d/1ZtxMCHVm7g1mmi6JFeWw2GofVmpw16eP/view>

משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד התשתיות, המשרד להגנת הסביבה (2008). דו"ח הוועדה הבין-משרדית למיסוי "ירוק". החטיבה לתכנון וכלכלה - רשות המיסים בישראל (עורכים). אוחזר מתוך:

<https://taxes.gov.il/doclib/misui150108.pdf>

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר (2012). פיתוח התחבורה הציבורית – תכנית אסטרטגית. הוצאת משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר. אוחזר מתוך:

http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/pituah-tahaz.pdf

מבקר המדינה (2006). דוח שנתי 57 ב - לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005. פרק רביעי: מוסדות המדינה ותאגידים.

מילמן, ע' (2017א), המדינה מתמרצת את עובדיה להחזקת רכב פרטי על ציבורי. כלכליסט. אוחזר מתוך: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3716525,00.html>

מילמן, ע' (2017ב), עיריית תל אביב מחסלת את התמריץ לקניית רכב. כלכליסט. אוחזר מתוך: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3717665,00.html>

מתת - מרכז תכנון ותחבורה בע"מ (2016). מרחקי היוממות ופיצול הנסיעות לעבודה בין אמצעי התחבורה, השוואת ממצאי מפקד האוכלוסין והדיוור לשנים 1995-2008. אוחזר מתוך:

https://docs.wixstatic.com/ugd/eff2a0_2858dc7ab3f4475a943e22cc723aafad.pdf

פלוג, ק. (2018). **מצגת יום התחבורה הציבורית בכנסת ישראל** מ-3 ביולי 2018. אוחזר מתוך: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/3-7-18.aspx>

פלנבאום, ט' וטל, ת' (2007). **חוות דעת בנושא פדיון חניה**. הקליניקה לפרקטיקה ולמדיניות סביבתית, הפקולטה למשפטים ע"ש יעקב הרצוג, אוניברסיטת בר אילן. אוחזר מתוך: http://transportation.org.il/sites/default/files/pirsum/parking_refund.pdf

שדה, צחי ואולפן YNET (2018). הפקק של עובדי הממשלה בת"א: "באיזו רכבת נגיע - זו שנתקעת כל הזמן?". **Ynet**. אוחזר מ: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5303086,00.html>

שמיל, ד' (2014). האוצר וההסתדרות ידונו: איך מנתקים את תלוש המשכורת מבעלות על רכב. **דה-מרקר**. אוחזר מתוך: <http://www.themarker.com/dynamo/1.2462372>

קינן, ת', טל, ר', גולדמן ט' (2014). **רמת השירותים בתחבורה הציבורית בישראל: סקר משתמשים ארצי- תקציר דוח מסכם**, אוחזר מתוך:

http://transportation.org.il/sites/default/files/pirsum/tnvh_vtkhbvrh_113.54-56.pdf

A New Deal for Transport: Better for everyone - white paper (1998)

http://www.open.edu/openlearn/ocw/pluginfile.php/630978/mod_resource/content/1/new_deal_for_transport.pdf

Collective agreement concerning compensation for travelling expenses (2017). Retrieved from:

<https://vm.fi/documents/10623/1114028/MATKUSTUSS%C3%84%C3%84NT%C3%96+2017+ENGL%2C+pelkk%C3%A4+sopimus+ja+liite.pdf/931058cf-e537-41bb-b855-3214679fbd88/MATKUSTUSS%C3%84%C3%84NT%C3%96+2017+ENGL%2C+pelkk%C3%A4+sopimus+ja+liite.pdf.pdf>

Department for Transportation (DFT)(2002a). *Making travel plans work: Research report*. Retrieved from:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/sustainable/travelplans/work/ngtravelplansworkresearch5784.pdf>

Department for Transportation (DFT) (2002b). *Making travel plans work: Lessons from UK Case Studies*. Retrieved from:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dft.gov.uk/pgr/sustainable/travelplans/work/ngtravelplansworklessns5783.pdf>

Federal Travel Regulation (FTR) (2018). Retrieved from:
<https://www.gsa.gov/policy-regulations/regulations/federal-travel-regulation-ftr>

Finish Tax Administration (2018). Commuting expenses. Retrieved from:
https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/income-and-deductions/travel_expenses/commuting_expense

Givoni, M. (2012). Re-assessing the results of the London congestion charging scheme. *Urban Studies*, 49(5), 1089-1105.

Graham-Rowe, E., Skippon, S., Gardner, B., & Abraham, C. (2011). Can we reduce car use and, if so, how? A review of available evidence. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 45(5), 401-418

Hardin, G (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science* (New York, N.Y.) 1968 vol: 162 (3859) pp: 1243-8

Harding, M. (2014). *Personal Tax Treatment of Company Cars and commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs*. OECD Taxation Working Papers, No.20, OECD Publishing, Paris. Retrieved from:
<http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>

Metz, D. (2008). *The limits to travel: How far will you go?*. London: Earthscan.
National Joint Council (2018). Travel Directive, July 2017. Retrieved from:
<http://www.njc-cnm.gc.ca/directive/d10/v238/en>

National Joint Council (2018). Commuting Assistance Directive. Retrieved from:
<http://www.njc-cnm.gc.ca/directive/d2/v22/en>

OECD (2016). *Israel's Green Tax on Cars - Lessons in Environmental Policy Reform*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv5rmnq9wg-en>

Planning Policy Guidance 13: Transport (PPG 13). (2001)
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919201915/http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1758358.pdf>

נספחים

נספח 1: טבלה משווה בין ישראל ומדינות נבחרות

נסיעות בתפקיד					נסיעות לעבודה ובחזרה	
ביטוח רכב פרטי ותשלומים נוספים	אישור הממונה	חובת דיווח	תשלום	אמצעי תחבורה		
עבור "רמת שירות" – ביטוח משולם באופן מלא ע"י המעסיק עד לגובה של 7000 ₪. עובד שמבטח את רכבו לא דרך המעסיק, יזכה בהשתתפות מופחתת. בנוסף אגרת רישוי משולמת ע"י המעסיק.	אין צורך באישור נסיעה מראש. לשיקול דעת העובד, מרגע שאושרה דרגת ניידות מסוימת.	רמת ניידות של עד 500 ק"מ בחודש אינה מחייבת דיווח על כל נסיעה.	רכב פרטי בבעלות העובד: תשלום הוצאות קבועות ומשתנות לפי דרגת ניידות מאושרת מראש. ההוצאות הקבועות כוללות בתוכן עלות חניה, עם זאת מקובל לספק חניה בחינם לעובדים. אפשרות להחזר נסיעות בתחבורה ציבורית/קילומטרים מאושרים נוספים – עד 1500 ₪ לחסרי רכב ו- 1000 ₪ לבעלי רכב.	- רכב פרטי בבעלות העובד: חובה להוכיח בעלות על רכב אישי, רישיון נהיגה וטסט בתוקף. - כיום עובדים רשאים לבצע את הנסיעות הדרושות למילוי תפקידם בכל אמצעי תחבורה המתאים למטרה, במסגרת הקילומטרים המאושרת, ולבקש החזר בגין נסיעותיהם בתפקיד, לרבות ברכבם הפרטי או בתחבורה ציבורית. נסיעות שיתופיות אינן נכללות בהסדר זה שכן אינן כרוכות בעלות עבור העובד.	קצובת נסיעה בגובה תח"צ (סכום מינמלי) – חייבת במס	ישראל

<p>קנדה</p>	<p>קצובת נסיעה המשולמת על ידי מעביד חייבת במס. עד יוני 2017 עלות רכישת מנוי נסיעה בתחבורה ציבורית זכה לזיכוי ממס. זיכוי זה בוטל החל מיולי 2017.</p>	<p>בחירת אמצעי התחבורה תעשה על פי שיקולי עלות, זמן, נוחות ופרקטיות. אין העדפה לאמצעי תחבורה מסוים בהנחיות.</p>	<p>תשלום מתבצע על פי דיווח קילומטרים. עבור נסיעה ברכב פרטי משולמות גם עלויות חניה (במקום העבודה או ביעד) עד לסכום מסוים ובאישור מראש.</p>	<p>מעל \$12 יש להביא קבלות. באחריות הממונה לקנות כרטיסים לתח"צ מראש ככל האפשר.</p>	<p>הנהלים מציינים בפירוש כי אין השתתפות בביטוח הרכב. אם המעביד כלל אינו משלם לעובד עבור נסיעות בתפקיד, הוצאות הרכב יכולות להיחשב הוצאה מוכרת לצרכי מס.⁴</p>
<p>פינלנד</p>	<p>נסיעות בגובה 750 יורו הן עלות אישית של העובד. החל מסכום זה ועד 7000 יורו – ניתן לדווח כהוצאה לצורכי מס על פי תעריף הנסיעה הנמוך ביותר מבין כל אמצעי התחבורה שעומדים לרשות העובד (ובכלל זה אמצעי התחבורה הציבורית הזול ביותר). במקרים מסוימים שבהם אין נגישות לתח"צ ישנה אפשרות לדווח על נסיעות על פי ק"מ. ניתן לקבל החזר על נסיעה באופניים בגובה 85 יורו.</p>	<p>בחירה באמצעי התחבורה ה"משתלם" ביותר: לאו דווקא הזול ביותר, אלא זה שכולל בתוכו את כלל העלויות כולל זמן העבודה. לא נדרשת הוכחת בעלות על רכב פרטי. אם מאושר רכב לנסיעות בתפקיד באופן קבוע, ההחזר יינתן על פי דיווח.</p>	<p>החזר ניתן עבור אמצעי התחבורה המשתלם ביותר (אם האמצעי הוא תחבורה ציבורית והעובד בחר לנסוע במכוניתו הפרטית, ישולם החזר בגובה תעריף של תחבורה ציבורית). תשלום עבור נסיעה ברכב פרטי מתבצע על פי דיווח קילומטרים מפורט (42 סנט עד 5000 ק"מ בשנה, ולאחר מכן 38 סנט).</p>	<p>דיווח לכל נסיעה. גם במקרים שמאושר רכב קבוע על העובד לדווח על הנסיעות בתפקיד על מנת לקבל החזר.</p>	<p>אין השתתפות בהוצאות קבועות.</p>
<p>ארצות הברית</p>	<p>נחשבת כהוצאה אישית לכן קצובת נסיעה חייבת במס וההוצאה על נסיעה לעבודה איננה מוכרת לצורך מס.</p>	<p>נסיעה בתפקיד תעשה באמצעי היעיל ביותר מבחינת המדינה. הנסיעה חייבת להיות מאושרת מראש, פרט למקרים המצוינים בכללים, ולהתבצע בכלי התחבורה היעיל ביותר.</p>	<p>היה והוחלט כי רכבם הפרטי של העובדים הוא האמצעי היעיל ביותר, ההחזר מבוצע על פי דיווח מפורט של מספר הקילומטרים מוכפל בתעריף לק"מ.</p>	<p>דיווח מפורט לכל נסיעה.</p>	<p>אין השתתפות בהוצאות קבועות.</p>
<p>גרמניה</p>	<p>ניתן לקבל זיכוי ממס: לפי חישוב של 30 סנט לק"מ ועד 4500 יורו בשנה, לא משנה באיזה אמצעי תחבורה</p>	<p>העובד יכול לבחור את אמצעי התחבורה.</p>	<p>נסיעות במכונית: 30-20 סנט לק"מ ועד 130 יורו לכיוון (מעבר לכך יש צורך באישור מיוחד). בהנחיות</p>	<p>יש חובת דיווח מפורט</p>	<p>אין השתתפות בהוצאות קבועות.</p>

⁴ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-229-other-employment-expenses/salaried-employees/allowable-motor-vehicle-expenses.html>

			<p>נאמר במפורש כי אין חשיבות למי הבעלים של הרכב. תחבורה ציבורית (כולל אופניים שיתופיים): גובה ההחזר בהתאם לעלות הנסיעה. אם אין תחבורה ציבורית זמינה ויש לכך סיבה מוצדקת (למשל בליחה), ניתן לקחת מונית ולקבל החזר מדויק.</p>		<p>משתמשים. אם העובדים רוצים החזר גבוה מהמקסימום, עליהם להמציא קבלות.</p>	
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------------------------	--

נספח 2 - מגורי עובדים ומקום עבודה

(מתוך: מסמך עמדה לבחינת אלטרנטיבות לתחבורת עובדים במדינה, 2014)

טבלה ח.7 התפלגות עיר מגורים של עובדי מדינה – לערים המאכלסות למעלה מאלף עובדים.

מספר עובדים	עיר מגורים	מספר עובדים	עיר מגורים
1,918	מודיעין	12,755	ירושלים
1,544	נהריה	4,989	תל-אביב
1,217	מבשרת ציון	3,991	חיפה
1,022	נצרת	3,718	ראשון לציון
		3,021	באר-שבע
		2,585	חולון
		2,501	אשקלון
		2,439	רמת-גן
		2,186	פתח-תקוה
		2,044	נתניה
		1,947	חדרה

טבלה ח.8 התפלגות עיר עבודתם של עובדי מדינה – לערים המעסיקות למעלה מאלף עובדים

מספר עובדים	עיר עבודה
16,361	ירושלים
8,143	ראשון לציון
7,475	תל-אביב יפו
6,464	חיפה

2,708	באר- שבע
2,478	חולון
2,208	אשקלון
2,205	חדרה
2,200	נהריה
1,394	צפת
1,297	בית דגן
1,195	נתניה
1,083	נצרת
1,038	באר יעקב

טבלה ח.9 – התפלגות מקום העבודה ומקום המגורים של עובדי המדינה- בערים בהן מתגוררים למעלה מ-1,000 עובדי מדינה.

צפת	נהריה	חדרה	אשקלון	חולון	באר שבע	חיפה	תל-אביב יפו	ראשון לציון	ירושלים	עיר עבודה / עיר מגורים
9	14	20	45	30	39	32	164	139	8,729	ירושלים
-	-	2	19	258	6	-	569	1,052	136	ראשון לציון
3	4	11	25	401	20	28	1,279	597	430	תל אביב יפו
9	55	51	-	2	5	2,405	54	14	64	חיפה
-	-	-	24	2	1,571	-	26	5	46	באר שבע
-	-	-	8	706	5	4	647	338	59	חולון
-	-	-	1,309	8	49	1	35	40	41	אשקלון
2	-	893	2	-	-	50	42	15	19	חדרה
8	870	1	-	-	-	147	4	1	9	נהריה
486	-	-	-	-	-	6	3	3	9	צפת

נספח 3: סקר עובדי מדינה – הגעה לעבודה

כלי המחקר, איסוף וניתוח הנתונים

כלי המחקר המרכזי שבו נעשה שימוש הוא **סקר עובדים** לעובדי מדינה. סקר העובדים נבנה על בסיס הסקירה התאורטית ועל בסיס סקר קודם ומתוקף שנערך על ידי ארגוני תחבורה מקיימת

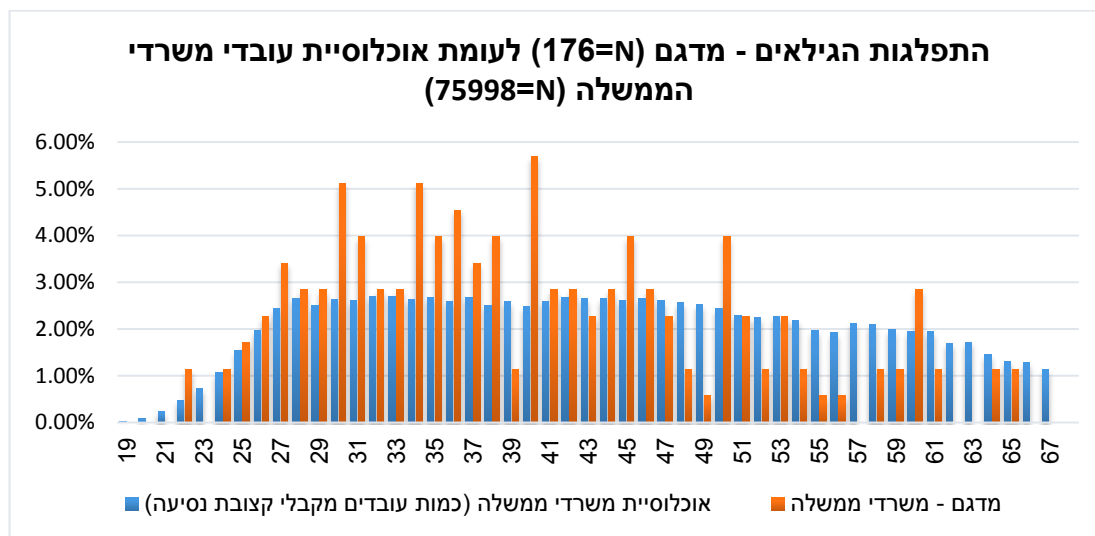
מהמגזר השלישי. המטרה המוצהרת של הסקר כלפי הנשאלים הייתה הגעה לבחון את דרכי הגעתם לעבודה. הסקר חולק לארבעה חלקים. החלק הראשון כלל שאלות 7 שאלות לגבי דפוסי הגעה לעבודה; החלק השני כלל שאלות לגבי השיקולים השונים בבחירת אמצעי התחבורה; החלק השלישי עסק בהפחתת השימוש ברכב הפרטי – גורמים המפריעים בהגעה ברכב פרטי ואלטרנטיבות מועדפות להפחתת הנסיעה ברכב פרטי; בחלק האחרון נשאלו שאלות סוציו-דמוגרפיות. בסך הכול כלל הסקר 44 שאלות.

בשלב בניית הסקר הוא הועבר למומחה סקרים ולמספר עובדי מדינה. לאחר מכן הוא הופץ בפייסבוק, בפנייה אישית לבוגרי החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב ודרך מכרים אישיים עובדי מדינה. בסה"כ השיבו 296 אנשים, לאחר ניקוי משיבים לא רלוונטיים למחקר זה (למשל, גופי הביטחון) נותרו 276 משיבים, מתוכם 176 עובדים במשרדי ממשלה. על מנת לבחון את ייצוגיות המדגם ביחס לאוכלוסייה הנתונים הסוציו-דמוגרפיים הושוו לנתונים הארציים של עובדי משרדי הממשלה, כפי שסופקו על ידי אגף הממונה על השכר במשרד האוצר לצורך מחקר זה. הסקר כלל גם שאלות פתוחות שעיקרן יוצגו בקצרה בתיאור הממצאים להלן.

ממצאים

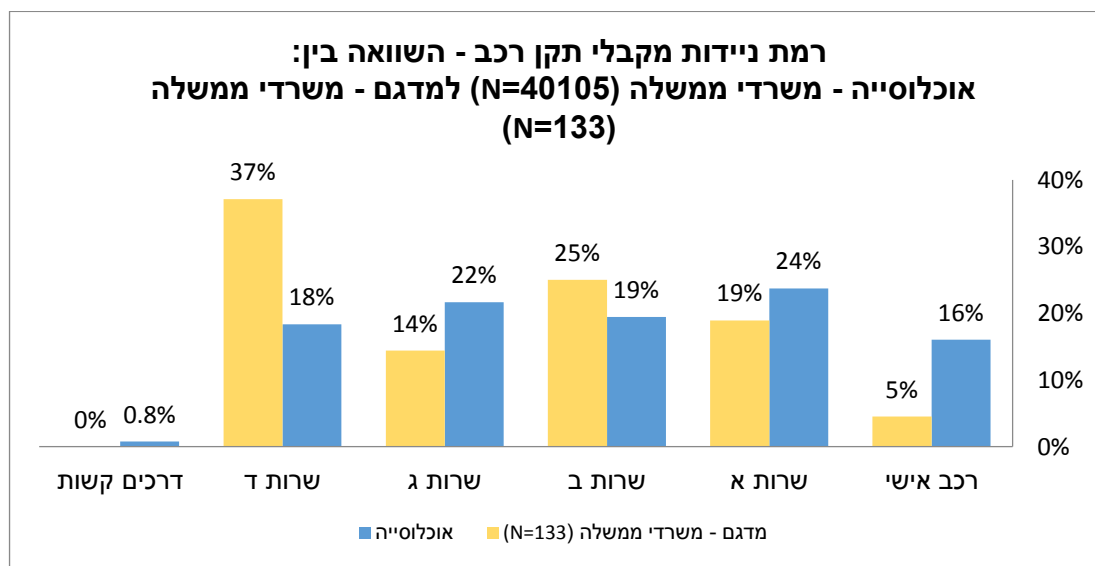
מאפיינים אישיים של משיבי הסקר - עובדי משרדי הממשלה:

מגדר: נשים 66% (N=117), גברים 34% (N=59)
גיל ממוצע: 40; **גיל חציוני:** 38 (טווח: 22-67)
ותק ממוצע: 10.7 שנים; **ותק חציוני:** 6 שנים (טווח: מספר חודשים – 41)
השכלה: 58% תואר שני, 27% תואר ראשון, 6% במהלך תואר ראשון, 4% תואר שלישי ומעלה, 3% תעודה/תיכונית.
תקן רכב: 81% - תקן רכב (N=143). מחולק לפי **רמת ניידות:** אישי 5%, שירות א' 16%, שירות ב' 20%, שירות ג' 11%, שירות ד' 29%.
מקום עבודה: ירושלים והסביבה 39% (N=69), מרכז 27% (N=48), דרומה לאשקלון וק.גת 16% (N=39), השפלה כולל אשקלון וק.גת 10% (N=17), חיפה והצפון 5% (N=8).



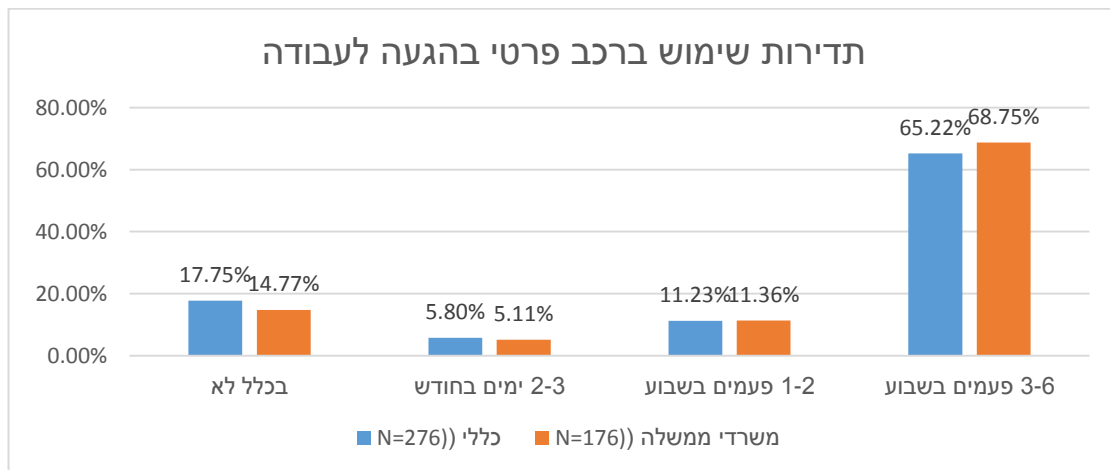
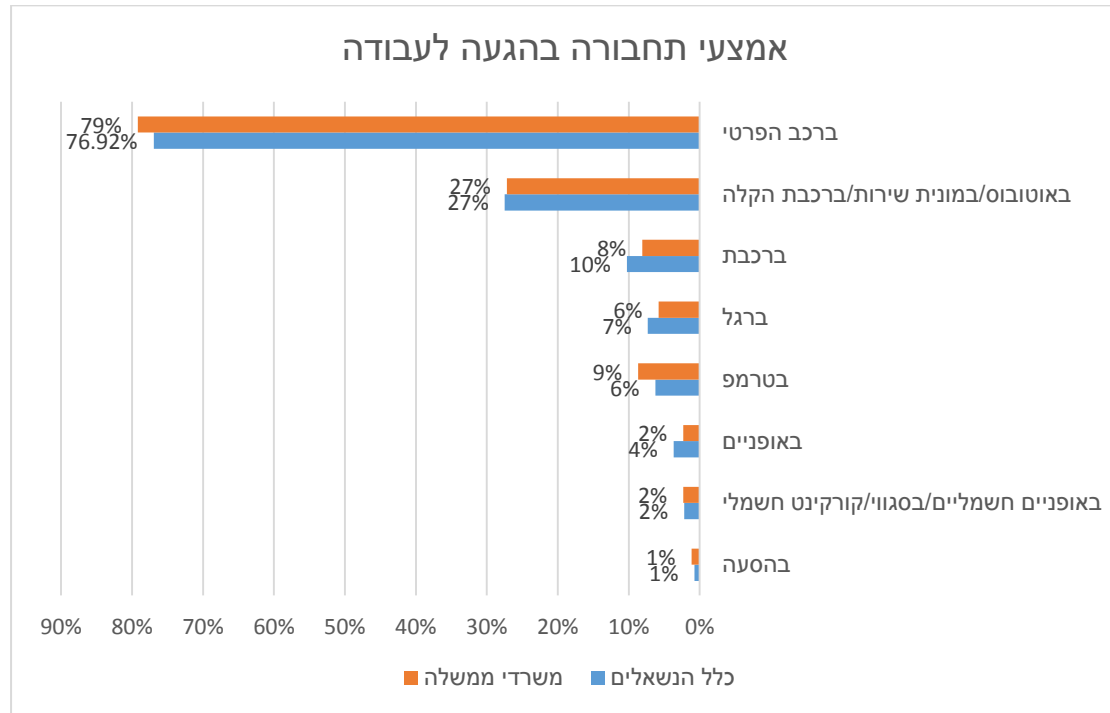
תרשים 1 מציג השוואה גרפית בין התפלגות הגילאים במדגם (N=176) להתפלגות הגילאים באוכלוסיית עובדי משרדי הממשלה (N=75998). במבחן T למדגם יחיד (One Sample T-Test) נערך על מנת להעריך האם ממוצע הגיל של המדגם (משרדי ממשלה, N=176) שונה מ-43.8, הממוצע הכללי של האוכלוסייה. הממצאים מראים כי ממוצע הגיל במדגם (M=39.9, SD=10.219), שונה באופן מובהק מהגיל באוכלוסייה (t(175)=-5.059, P=0.000). גודל האפקט (d=-0.38) מצביע על אפקט בינוני.

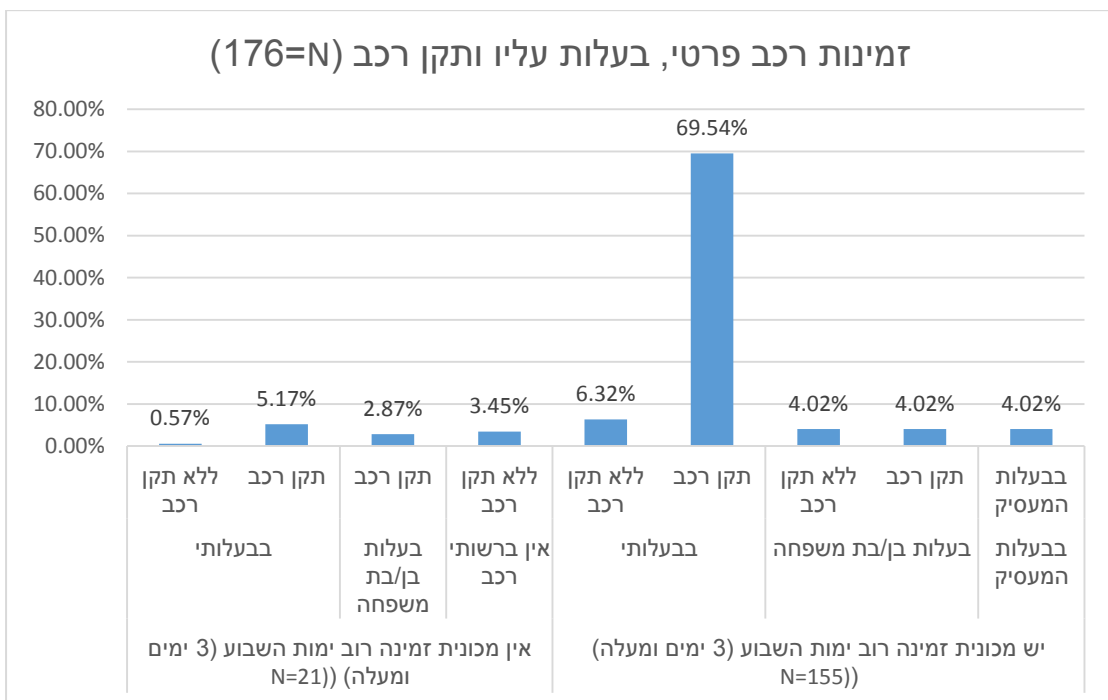
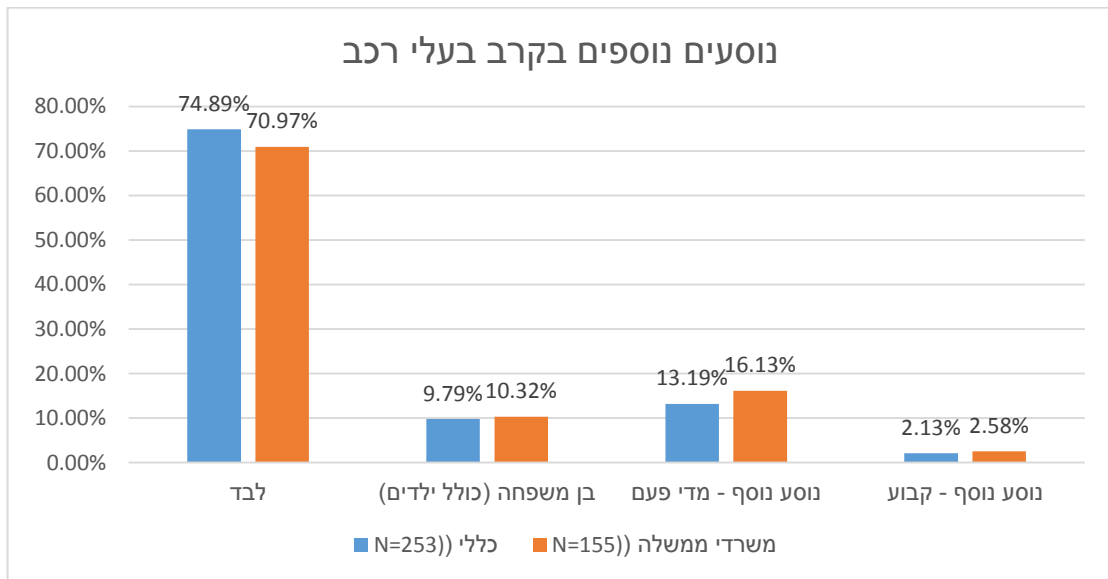
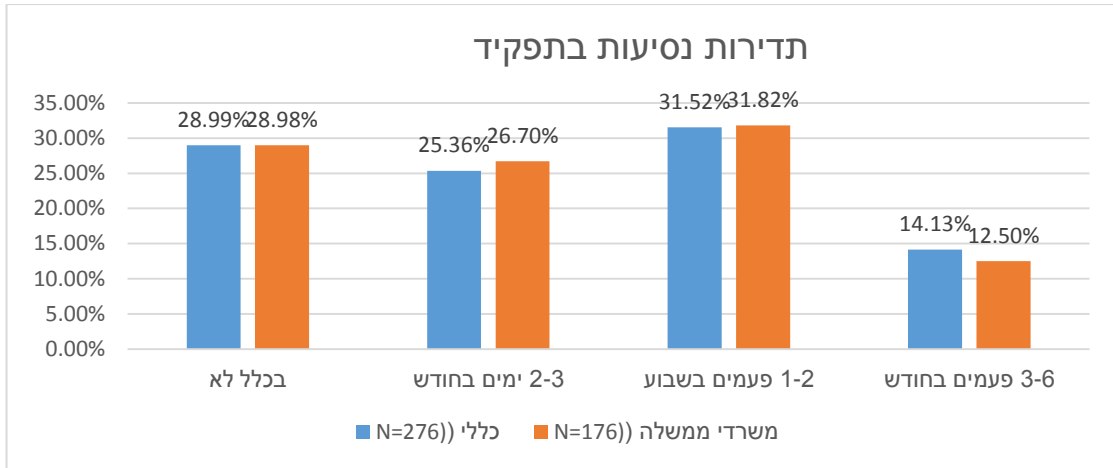
אולם במבחן T למדגם יחיד (One Sample T-Test) נערך על מנת להעריך האם ממוצע הוותק של המדגם (משרדי ממשלה, N=176) שונה מ-9.86, הממוצע הכללי של האוכלוסייה. הממצאים מראים כי ממוצע הוותק במדגם (M=10.73, SD=9.83), אינו שונה באופן מובהק מהוותק באוכלוסייה (t(175)=1.573, P=0.118). גודל האפקט (d=0.12) מצביע על אפקט חלש.



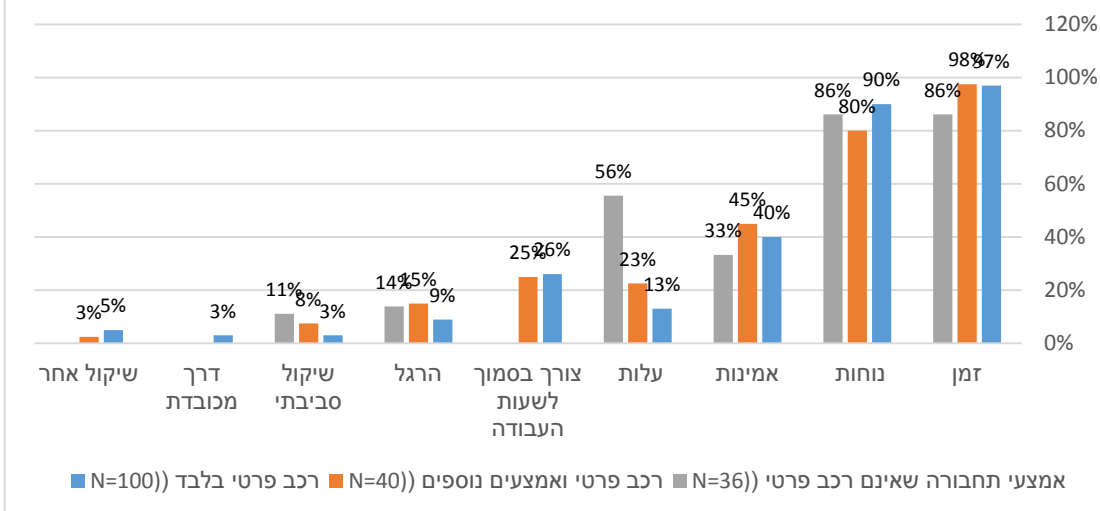
בתרשים 2 השוואה גרפית של סוג החזר הוצאות הרכב – באוכלוסיית משרדי הממשלה לעומת עובדי משרדי הממשלה במדגם ועובדים במגזר ציבורי אחר במדגם. (40105=N)

דפוסי שימוש ברכב בהגעה לעבודה





שיקולים המרכזיים בהגעה לעבודה על פי אמצעי תחבורה

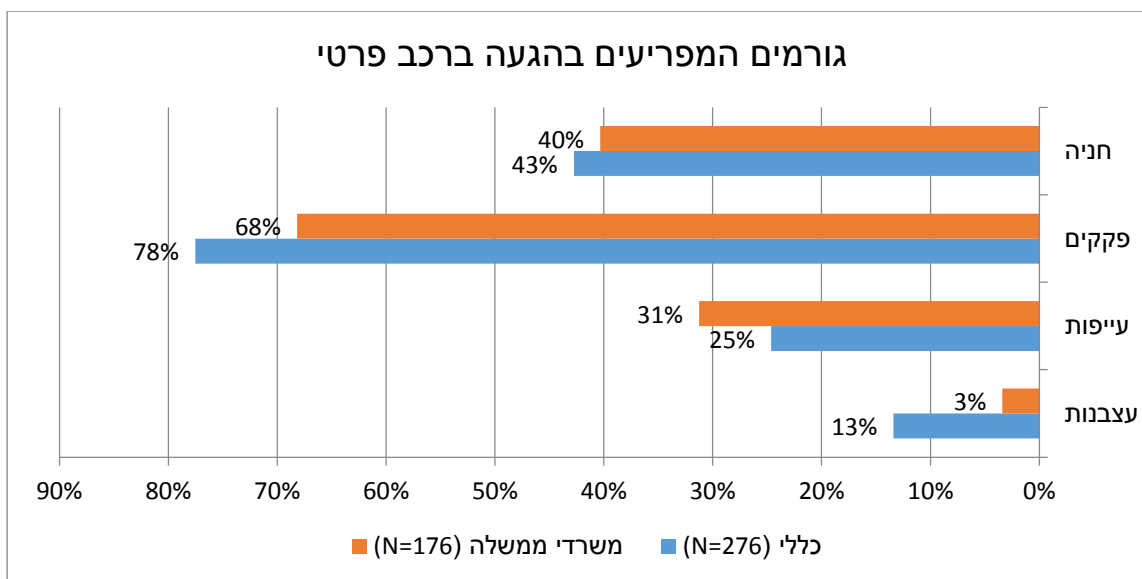


מהנתונים שהוצגו ניתן לראות כי עבור רוב העובדים במשרדי הממשלה (88%) יש רכב פרטי זמין ברוב ימות השבוע, לרוב בבעלותם (76%), והוא מהווה אמצעי הניידות העיקרי בהגעה לעבודה.

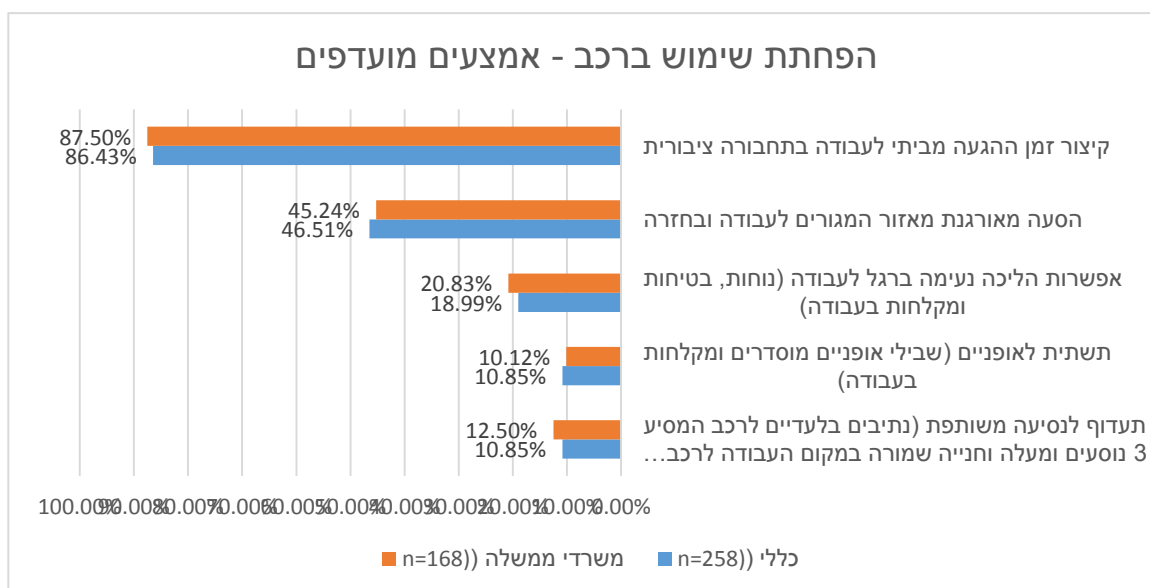
עבור חלק לא מבוטל מהעובדים לא מדובר בהכרח: למעלה ממחציתם (56%) מבצעים נסיעות ספורות בתפקיד בחודש או כלל לא. כמו כן רק כ-10% דיווחו שהם נוסעים עם הילדים או בן משפחה אחר לעבודה. באופן דומה, רק 25% מהמשיבים סימנו את השיקול "צורך בסמוך לשעות העבודה" כאחד משלושת השיקולים המרכזיים. כלומר, על אף שנהוג לדווח על הבאת הילדים למסגרות החינוך ואיסופם כגורם מרכזי בתלות ברכב הפרטי, נראה כי מדובר רק על פלח מסוים של עובדים. נתון זה, גם אם לא מדויק בהיקפו, משקף נאמנה את מורכבות המצב – לא לכל העובדים ילדים או ילדים בגילאים הדורשים הבאה/איסוף למסגרות החינוך; בדרך כלל אחד מבני הזוג מבצע מטלה זו ולא שניהם (או לפעמים ישנם הסדרים אחרים); וכן ישנן ערים שבהן מסגרות החינוך קרובות למקום המגורים או למקום העבודה.

עבור עובדים אחרים ישנם שיקולים נוספים, כאשר המרכזיים שבהם הם זמן, נוחות ואמינות. לעומת זאת, משיבים שאינם מגיעים ברכב פרטי לעבודה מייחסים חשיבות לשיקולי נוחות, זמן ועלות. מכאן החלופות בהגעה לעבודה צריכות להתייחס לשיקולים אלו.

הפחתת שימוש ברכב פרטי



לשאלה מהם הגורמים המפריעים בהגעה ברכב פרטי ציינו עיקר המשיבים פקקים וחנייה. תשובות נוספות התייחסו לעלויות הגבוהות של השימוש ברכב (N=11), לשיקול הסביבתי (N=5) ולחוסר זמינות כי נמצא אצל בת הזוג (N=3). מספר משיבים ציינו כי אין גורמים מפריעים (N=7).



הפתרון המועדף ביותר על עובדי משרדי הממשלה הוא שיפור התחבורה הציבורית. המשיבים התייחסו לבעיות המאפיינות את התחבורה הציבורית: תחבורה ציבורית שתקועה אף היא בפקקים ונעדרת נתיבים ייעודיים שיעקפו אותם, היעדר תדירות גבוהה לאורך כל שעות היום ובמיוחד בערב, מחסור במסלולים ישירים, היצע נמוך של קווי אוטובוס, אמינות נמוכה של השירות הקיים, חוסר תיאום בין אמצעי התחבורה השונים, תחנות מרוחקות ממקום המגורים שדורשות הליכה רבה ומחסור ברכבת. בהקשר לכך ראוי לציין כי כ-70% מהמשיבים בחרו להתייחס לבעיות התחבורה הציבורית בתשובה לשאלה הפתוחה. נראה אם כן שנושא זה מפריע

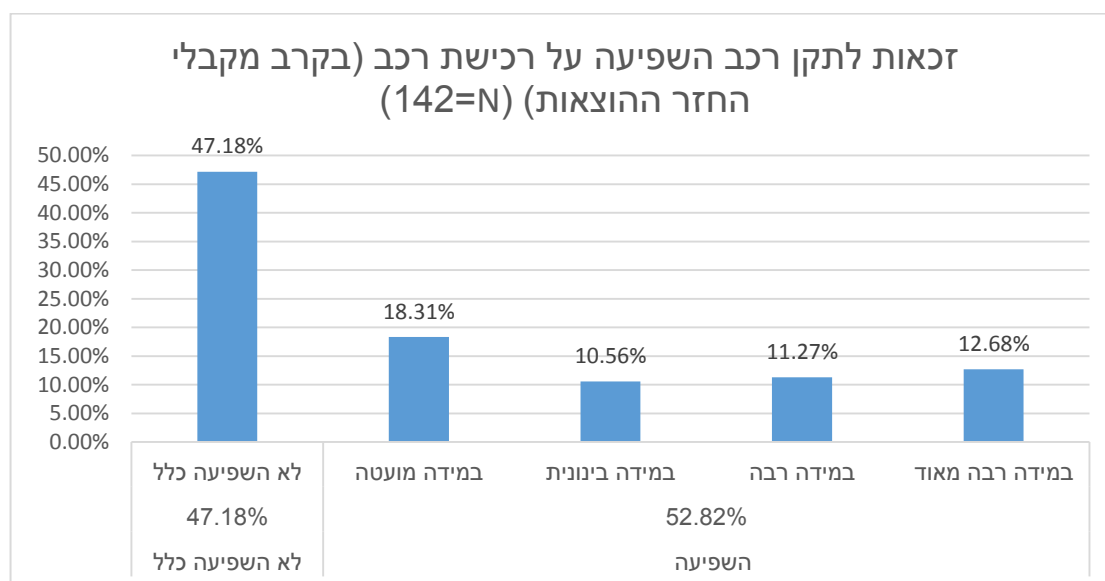
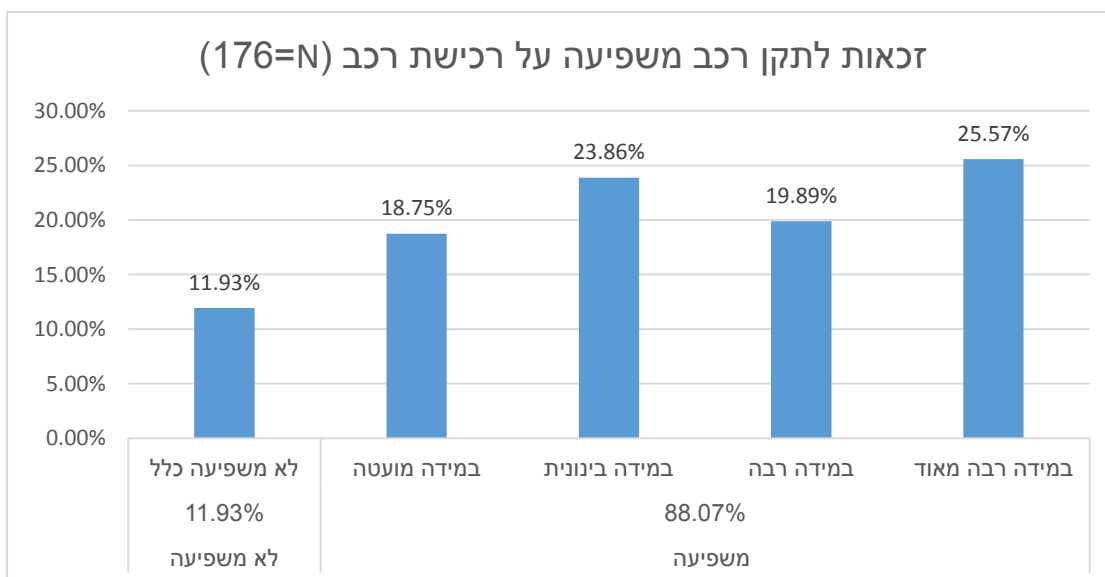
לעובדים, אך אינו מקבל התייחסות מספקת בדמות שיפור התחבורה הציבורית לאזור התעסוקה באופן שנותן מענה לצורכי העובדים.

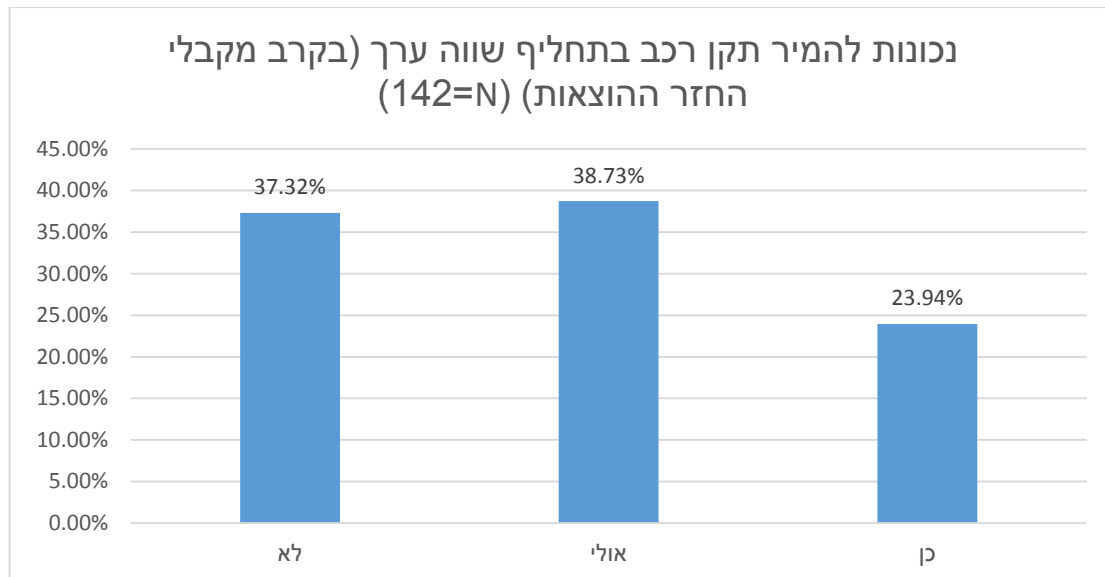
בנוסף הסעת עובדים הסתמנה כפתרון רלוונטי עבור חלק ניכר מהעובדים. בהתחשב בכך שהסעות אינן מקובלות במגזר הציבורי, אך זוכות להצלחה במקומות אחרים (כגון התעשיות הביטחוניות), נראה שטמון כאן פוטנציאל רב שאינו ממומש.

שיפור מרחב ההליכה ואפשרות לרכיבה על אופניים על ידי שינויים תשתיתיים והוספת תחנות ריענון אף הוא יכול לעזור בהפחתת השימוש ברכב פרטי ומעבר לאמצעי תחבורה מקיימים ובריאים יותר.

לבסוף, הפתרון של נסיעה שיתופית, זכה לפופולריות מעטה ביחס לאמצעי התחבורה הממונעים האחרים של תחבורה ציבורית והסעות עובדים.

תקן רכב





רוב עובדי משרד הממשלה (88%) רואים ברכיב השכר "תקן רכב" כמעודד רכישת רכב פרטי, ועבור למעלה ממחצית מקבלי תקן הרכב (53%), רכיב שכר זה השפיע במידה כזו או אחרת על ההחלטה לרכוש רכב פרטי. כמו כן עולה כי עבור חלק מהעובדים ישנה נכונות להמיר רכיב זה בתחליף שווה ערך שאינו מחייב החזקת רכב פרטי.

הערת סיכום: בהעברת הסקר הופתענו לטובה מנכונות העובדים לשתף פעולה ולהשיב וולנטרית לחלוטין. גם תשובות לשאלות פתוחות, שאינן היו חובה, נענו בשיעורים גבוהים. העובדים הביעו תמיכה במטרות המחקר באמירות כגון: "נושא חשוב ורב משמעות", "מקווה שתצליחו להביא לשינוי", לצד תסכול מהמצב הקיים ומהיעדר פתרונות תחבורתיים - חלקם ברמת המדינה כמעסיק, וחלקם ברמת המדינה כאחראית על תחום התחבורה.