

פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי
רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים

תקציר

רקע כללי

בשנת 2017 נעו בכבישי ישראל כ-2.86 מיליון כלי רכב פרטיים, שהם כ-324.8 כלי רכב ל-1,000 תושבים (להלן - רמת מינוע). בשנים 2016 ו-2017 הסתכם יבוא כלי רכב של נוסעים ב-348,148 יחידות וב-218,276 יחידות בהתאמה¹, ואילו רישומי כלי הרכב לתנועה הסתכמו בכ-277,300 כלי רכב ובכ-280,600 כלי רכב בשנים אלו בהתאמה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח². סך מיסי היבוא בענף הרכב הסתכמו בשנים 2016 ו-2017 בכ-13.6 מיליארד ש"ח ובכ-9.2 מיליארד ש"ח, בהתאמה³.

המספר הגבוה של כלי רכב הנוסעים בממוצע נסועה (קילומטר) גבוה לאורך מצומצם יחסית של כבישי ישראל גורם לכך שצפיפות התנועה בישראל (סך הנסועה לק"מ כביש) היא הגבוהה במדינות ה-OECD⁴ - פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו. צפיפות תנועת כלי רכב פרטיים בכבישים, בשילוב שירותי תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) לא מספקים, גורמים נזק הן לכלכלה והן לחברה. בעשור האחרון התקבלו כמה החלטות ממשלה לבחינת כלים ותמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהחלפתו בשירותי תח"צ.

- 1 יבוא כלי רכב נוסעים עלה בשנת 2016 בשיעור של כ-51.4% בהשוואה לשנת 2015 וירד בשנת 2017 בכ-37.3% בהשוואה לשנת 2016.
- 2 מסכום זה, ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות הסתכמו בכ-17.7 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות ממס קנייה וממכס על כלי רכב חדשים (מיסי יבוא) בסך כ-12.5 מיליארד ש"ח וכ-0.6 מיליארד ש"ח בהתאמה וכן הכנסות מאגרות בסך כ-4.6 מיליארד ש"ח; ההכנסות ממיסים על ההוצאות המשתנות בענף הרכב הסתכמו בכ-18.3 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות מבלו על דלק לתחבורה בסך כ-17.8 מיליארד ש"ח (בלו הוא מס קצוב המוטל על מגוון מוצרי דלק מזיקים מקומי. שיעורי הבלו קצובים בש"ח ליחידת מידה [1,000 ליטר או טון], ממס קנייה וממכס על חלקי חילוף (מיסי יבוא), בסך כ-0.4 מיליארד ש"ח וכ-0.1 מיליארד ש"ח בהתאמה; והמע"ם על מרכיב המס בענף הסתכם בכ-5.3 מיליארד ש"ח. מע"ם על מרכיב המס מוטל על ההוצאות הקבועות (מס קנייה ומכס על כלי רכב) בניכוי אגרות ועל ההוצאות המשתנות (בלו על הדלק ומס קנייה ומכס על חלקי חילוף).
- 3 מיסי היבוא כוללים כאמור מס קנייה ומכס על כלי רכב ועל חלקי חילוף. רוב ההכנסות הן בגין מס קנייה על רכישת כלי רכב (בשנת 2016 כ-12.5 מיליארד ש"ח בהם כ-11.8 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים; ובשנת 2017 כ-8.3 מיליארד ש"ח בהם כ-7.6 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים). הפער הגדול בין היבוא לבין הרישום, וההכנסות החריגות ממיסים בענף הרכב בשנת 2016 (עלייה ריאלי של כ-48% לעומת שנת 2015, ושיא של כל הזמנים במונחים ריאליים) מקורם ביבוא מוגבר של כלי רכב חדשים בדצמבר 2016, לפני עדכון נוסחת המיסוי הירוק שחל ב-1.1.17. משרד האוצר, רשות המיסים, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל 2016", עמ' 3. בשנת 2017 פחת כאמור היקף היבוא של כלי רכב נוסעים והתמעטו ההכנסות ממיסים מיבוא כלי הרכב (ירידה ריאלי של כ-32.7%).
- 4 הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מאי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה בעשור האחרון להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים. הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד האוצר - ברשות המיסים, באגף התקציבים ובאגף הממונה על השכר באוצר; ובחברה הממשלתית חברת נתיבי איילון בע"מ.

הליקויים העיקריים

אי-קידום החלטת הממשלה לבחינת אגרת גודש⁵

פעילות הצוות שהוקם מתוקף החלטת ממשלה מינואר 2008 כדי להציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש הופסקה לפני תום עבודתה מבלי שהוצגו נימוקים או הודעה רשמית כלשהי לממשלה. מאז התקבלה החלטת הממשלה ב-2008 לבחון הטלת אגרת גודש - ואף שמשרד התחבורה התריע בתוכנית האסטרטגית שלו מ-2012 על חסרונה של מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי בתחום המיסוי, כדוגמת אגרת גודש - שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כ"ץ (להלן - שר התחבורה), המכהן בתפקיד ברצף ממרץ 2009, לא קידם את החלטת הממשלה שחייבה אותו לבחון נושא זה באמצעות צוות בין משרדי שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש. בכך הפך שר התחבורה את החלטת הממשלה בעניין זה לאות מתה. אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים אינה יעילה ואינה הוגנת, ומשמעותה סבסוד המשתמשים ברכב פרטי, לדוגמה חלק מתושבי המטרופולינים הגדולים, על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, כמו חלק מתושבי הפריפריה; הסבסוד במקרה זה נכפה על האחרונים ומביא לחוסר יעילות בשימוש בתחבורה.

5 אגרות גודש הן דרך לתמחר את ההשפעה החיצונית של שימוש בכביש עמוס, ומטרתן שיפור הרווחה על ידי הפחתת גודש התנועה והבעיות הנלוות אליו. אגרות גודש הן פתרון יעיל לגודש בדרכים, שכן עומסי תנועה הם תוצאה, בין היתר, של העובדה שהמשתמשים בכביש שוקלים רק את העלות הפרטית שלהם ומתעלמים מהעובדה שהרכב שלהם מאט אחרים (השפעה חיצונית שלילית).

עיכובים ביישום של ניסויי "נעים לירוק"⁶

שר התחבורה עיכב בשני מועדים שונים ולתקופה מצטברת של כשלוש שנים את קידום פרויקט "נעים לירוק", שנועד לקדם בחינת תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי כחלק מהתמודדות הממשלה עם הגודש בכבישים. החלטת השר באה בעקבות התנגדותו לגביית "מס נסועה" על כלי רכב, או אגרות כלשהן מנהגים עבור השימוש בכביש.

החלטת שר התחבורה לעיכוב הפרויקט עומדת בניגוד להחלטת הממשלה מיולי 2010, שבה נקבע במפורש כי הוועדה שהוקמה מתוקף ההחלטה נדרשה לבחון "בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש". החלטתו גם אינה מתיישבת עם התפקידים שהוטלו על הוועדה שמינה שר התחבורה, כפי שהוגדרו בכתב המינוי שלה⁷.

החלטת השר פגעה במדיניות של הממשלה לבחון את מיקוד עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, במטרה ליצור הפנמה טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוסעים ברכב פרטי⁸. החלטה זו גם מנוגדת לעיקרון הכלכלי שלפיו יש לחייב את הגורם לעלויות לשאת בתשלום בהתאם לתרומתו השולית לגודש.

אי-שיתוף נציג משרד המשפטים להבטחת הגנה על פרטיות משתתפי ניסויי "נעים לירוק"

למרות המורכבות והאתגרים בשמירה על פרטיות המשתתפים בניסוי "נעים לירוק 3", הצפוי לכלול 100,000 מתנדבים, נציג משרד המשפטים אינו שותף עוד בהליכי קבלת ההחלטות בקידום הניסוי.

היעדר מסמכים ותוצרים של ניסויים "נעים לירוק 1 ו-2" בחברת נתיבי איילון

עד למועד הביקורת מנהל הפרויקט בחברת נתיבי איילון לא החזיק במסמכים ובתוצרים של פרויקט "נעים לירוק 1 ו-2", ורק במהלך הביקורת ובחלוף

6 הניסויים האמורים נועדו לבחון את נכונות ציבור הנהגים לשנות את הרגלי הנהיגה שלהם כך שתורמתם לגודש בכבישים תצומצם; ולבדוק אם יש בכוחם של תמריצים כספיים לשנות הרגלי נסיעה של יוממים (אנשים הנוסעים מדי יום למקום עבודתם, הנמצא מחוץ לאזור מגוריהם).

7 כתב המינוי חזר על האמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010, כלומר הוטל על הוועדה לבחון בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו.

8 למאפייני העלויות בענף הרכב, לרבות עלויות משתנות ועלויות חיצוניות, ראו לוח 1.

כארבע שנים מהעברת ניהול הניסוי מחברת כביש חוצה ישראל לחברת נתיבי איילון פנתה חברת נתיבי איילון לחברת כביש חוצה ישראל בבקשה לקבל את הנתונים שנצברו בניסויים האמורים במאגרי המידע שלה.

אי-קידום פתרונות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי כתוצאה מעיוותים במדיניות החניה

על אף היעילות של מיסוי "הטבת חניה" ומדיניות של "פדיון חניה" בהתמודדות עם ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים, שצוינה כבר לפני כעשור על ידי כמה גורמים - המלצות בספרות המקצועית, דוחות של בנק ישראל, הוועדה למיסוי ירוק, וב-2012 בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה - ועל אף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 לבחינת האפשרות של "זקיפת שווי" אצל העובד בשל חניה ושינוי אופי והיקף ההכרה בהוצאות אצל המעסיק, משרד התחבורה ומשרד האוצר לא פעלו לקידום הסדרת מיסוי הטבת חניה ויישום פדיון חניה.

קידום פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה באיחור של שנים רבות, ואי-קידום אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה

למרות הגידול בגודש בכבישים, רק כשמונה שנים לאחר שהתפרסמו המלצות הוועדה למיסוי ירוק משנת 2008 לבחינת הנהגת פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה - הגיש משרד האוצר לכנסת הצעה למתן הנחות בפרמיית ביטוח חובה המותנית במרחק הנסיעה. המלצותיו לא אושרו בכנסת, וכשנתיים מאוחר יותר, בינואר 2018, הוא קידם החלטת ממשלה לבחינת כלי זה.

בשנת 2011 נידונה החלופה של אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה בוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב, ואולם עבודת הוועדה הופסקה, ומשרד האוצר ומשרד התחבורה לא קידמו בחינת פתרון זה.

היעדר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי

בחלוף כעשור מהחלטות הממשלה מ-2007 להגשת תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי, ובחלוף כעשור ממצאי בנק

ישראל מ-2008 שלפיהם השיטה הנהוגה במגזר הציבורי להחזר הוצאות החזקת רכב מעודדת רכישת כלי רכב, לא מצא משרד האוצר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים.

למרות המורכבות המשפטית של ההצעה לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב, משרד האוצר לא קיים הליך התייעצות עם משרד המשפטים כפי שהונחה לעשות בהחלטת הממשלה מ-2013, והליך ההתייעצות עם ההסתדרות כפי שנדרש בהחלטת הממשלה מ-2013 לא קיים במלואו.

הצוותים המקצועיים במשרד האוצר שפעלו מתוקף החלטות הממשלה מ-2007 ומ-2013 לא הגישו דוחות המסכמים את פעילותם ואת המלצותיהם בנושא.

סיכום - אי-קידום רוב התמריצים להפחתת השימוש ברכב פרטי

מתוך תשעה כלים ותוכניות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי בכלל ובשעות השיא בפרט שהועלו בעשור האחרון בהחלטות ממשלה ובהמלצות של ועדות מקצועיות, ושמשרד התחבורה ומשרד האוצר היו צריכים לקדם את בחינתם, שישה כלים אינם מוכנים ליישום (מתוכם אחד בלבד מקודם באיחור של שנים רבות); ניסוי של כלי אחד ("נעים לירוק", שנועד לבחון יישום אגרת גודש) טרם הסתיים; כלי אחד (תקן חניה חדש) עודכן רק ביוני 2016; ורק כלי אחד קודם (שינוי תחשיב "קופת הטבה" לבעלי רכב צמוד לצורכי מס) והניב תוצאות של ממש בהקטנת רכישת כלי רכב לק"מ כביש בתחום כלי הרכב הצמודים.

אי-שמירה על איזון פיסקלי של נטל המס בענף רכב הנוסעים⁹

בשנים 2011 - 2016 לא נשמר איזון פיסקלי במדיניות המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס הכולל בענף ירד, והממשלה נאלצה להעלות מיסים ישירים בתקופה זו, בין היתר גם כדי לקזז את הירידה בנטל המס בענף. מיסים ישירים אינם יעילים בהתמודדות עם ההשפעות החיצוניות של הגודש בכבישים. בפועל, השינויים בהרכב המיסוי הכולל של הממשלה תרמו להגדלת מספר כלי הרכב ולהגברת הגודש בכבישים.

החלטת שר התחבורה שלא לקדם בחינת הטלת מיסים נוספים על נהגים אינה תואמת את החלטת הממשלה, והיא תרמה את חלקה לפגיעה ביכולתה של הממשלה להתמודד עם הגודש בכבישים ולשמור על איזון פיסקלי.

ההמלצות העיקריות

להלן פירוט הפעולות הנדרשות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות תמריצים כלכליים:

שר התחבורה:

1. יקיים את החלטת הממשלה מינואר 2008 המחייבת אותו. בין היתר עליו לפעול לקידום תכנית פיילוט להטלת אגרת גודש במרכזי הערים בהתאם להחלטת הממשלה, כל עוד לא שונתה.
2. יקיים את החלטת הממשלה מיולי 2010, כל עוד לא שונתה, ויאפשר לבחון בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש.

משרד האוצר:

1. יקיים הליך התייעצות עם משרד המשפטים ועם ההסתדרות בנושא שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב במגזר הציבורי, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2013.
2. יבחן דרכים נוספות לצמצום הנסועה הגבוהה של רכבים צמודים¹⁰ עקב הצלחת צעדי המיסוי של שווי רכב צמוד בצמצום עיוותי המיסוי של רכבים אלו ובהקטנת מספר כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש.

משרד התחבורה ומשרד האוצר:

1. יחדשו את פעילות הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב, שהוקמה ב-2011.
2. ידאגו לליווי של נציג משרד המשפטים בוועדה ויקיימו הליך התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה בנושא הגנה על פרטיות הנהגים המשתתפים בניסוי "נעים לירוק 3".
3. ישקלו לאמץ את המלצת בנק ישראל ולמנות לניסוי "נעים לירוק 3" ועדת היגוי מקצועית ובלתי תלויה - בהשתתפות מומחים לתחבורה, לכלכלה, לכלכלת-תחבורה ולסטטיסטיקה, אשר תפקח על יישום הניסוי ועל הפקת לקחים נכונים מתוצאותיו.
4. יקדמו במשותף וללא דיחוי נוסף בחינת יישום מיסוי הטבת חניה ופדיון חניה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים ולהקטנת הגודש בכבישים בשעות השיא.

10 רכב צמוד לעובד שכיר הוא רכב נוסעים פרטי, בבעלות חברה או מושכר מחברת ליסינג, שהועמד לרשות אותו עובד לצרכיו הפרטיים או לשימוש מעורב עסקי ופרטי.



העשור האחרון הפך
ל"עשור אבוד" בכל
הקשור לקידום
תמריצים כלכליים
להפחתת השימוש
ברכב פרטי בתנאי
גודש. דרושה פעולה
משותפת ומואצת של
שרי התחבורה והאוצר
לשדרוג שירותי
התח"צ ולתמרוץ
נהגים באמצעים
כלכליים להפחתת
השימוש ברכב הפרטי

5. יקבעו לוחות זמנים להגשת המלצות בנושא פרמיית ביטוח רכב המותנית במרחקי נסיעה, ויפעלו לקידום עבודת מטה לבחינת אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה.
6. ייערכו ליישומם של התמריצים הכלכליים להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים כדי שיהיה אפשר להפעילם במועד שהממשלה תבחר.

סיכום

הגודש של כלי רכב פרטיים בכבישי ישראל הוא בעיה לאומית המשפיעה על הכלכלה, על החברה ועל חיי האזרחים ביום-יום. אזרח המבקש להגיע למרכזי תעסוקה ופנאי ולשוב לביתו במטרופולינים הגדולים בשעות השיא באמצעות תח"צ מגלה במקרים רבים שהיא אינה נותנת מענה הולם לצרכיו, וכי גם נסיעה ברכבו הפרטי תעלה לו בבזבז זמן רב בפקקי התנועה.

צפיפות תנועת כלי הרכב ומספר כלי הרכב ביחס לק"מ כביש והנסועה הממוצעת שלהם בישראל הן מהגבוהות במדינות ה-OECD. ערכיהם גדלו באופן עקבי זה כ-40 שנה - בין היתר כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה, מעלייה ברמת החיים, מהפחתה בשיעור המס הממוצע לרכבי נוסעים, משיפורים באפשרויות המימון לרכישת רכבים חדשים ומהיעדר שירותי תח"צ הולמים. למיסים בענף הרכב השפעה הן על הגודש בכבישים הן על הכנסות המדינה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ- 41.4 מיליארד ש"ח.

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות בחינת תמריצים כלכליים, בעיקר תמריצי מיסוי. גם ועדות וצוותים מקצועיים עסקו רבות בנושא. מדוח ביקורת זה עולה תמונה עגומה של יישום כושל של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בנושא. מתוך תשעה כלים ותוכניות של תמריצים כלכליים שנבחנו בעשור האחרון, שישה כלים אינם מוכנים ליישום, חלקם לא קודמו כלל, וניסוי של תוכנית אחת ("נעים לירוק" לבחינת אגרת גודש) טרם הסתיים וקידומו עוכב על ידי שר התחבורה בניגוד למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.

העשור האחרון מאז החלטות הממשלה בכל הקשור לקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי הפך עשור אבוד. כדי לצמצם את הגודש בכבישים דרושה פעולה משותפת ומואצת של שרי התחבורה והאוצר לשדרוג שירותי התח"צ ותמרוץ נהגים באמצעים כלכליים להפחתת השימוש ברכב הפרטי. על שרי התחבורה והאוצר לפעול לקידום הכלים הנדרשים בשנים הקרובות לייעול הרכב המיסים לטובת הפחתת השימוש בכלי רכב וצמצום הנסועה, ולהביא בחשבון גם את ההשפעות הנלוות לכך על הכנסות המדינה.

מבוא

צפיפות תנועת כלי
הרכב (סך הנסועה
לק"מ כביש) בישראל
גדלה פי שלושה ויותר
ב-40 השנים
האחרונות, ובשנים
1976 - 2017 גדלה
במצטבר בכ-252%.
צפיפות התנועה
בישראל היא הגבוהה
ביותר מקרב מדינות
ה-OECD, פי 3.5
מהממוצע במדינות
אלו

בשנת 2017 נעו בכבישי ישראל כ-2.86 מיליון כלי רכב פרטיים, שהם כ-324.8 כלי רכב ל-1,000 תושבים (להלן - רמת מינוע). בשנים 2016 ו-2017 הסתכם יבוא כלי רכב של נוסעים ב-348,148 יחידות וב-218,276 יחידות בהתאמה¹¹, ואילו רישומי כלי הרכב לתנועה הסתכמו בכ-277,300 כלי רכב ובכ-280,600 כלי רכב בשנים אלו בהתאמה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח¹². סך מיסי היבוא בענף הרכב הסתכמו בשנים 2016 ו-2017 בכ-13.6 מיליארד ש"ח ובכ-9.2 מיליארד ש"ח, בהתאמה¹³.

צפיפות תנועת כלי הרכב (סך הנסועה לק"מ כביש) בישראל יותר משילשה עצמה ב-40 השנים האחרונות, ובשנים 1976 - 2017 גדלה במצטבר בכ-252%. בשנים האחרונות, 2012 - 2017, גדלה צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל בשיעור ממוצע של כ-2.6% לשנה¹⁴. הכמות הגדולה של כלי רכב הנוסעים בממוצע נסועה (קילומטר) גבוה לאורך מצומצם יחסית של כבישי ישראל גורמת לכך שצפיפות התנועה בישראל היא הגבוהה במדינות ה-OECD, פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו¹⁵. צפיפות תנועת כלי רכב בכבישים, בשילוב שירותי תח"צ לא מספקים, גורמים לנזקים הן לכלכלה והן לחברה. בתוכנית האסטרטגית של משרדי האוצר והתחבורה מדצמבר 2012 (להלן - התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה), משרד האוצר ומשרד התחבורה העריכו את הפסד התוצר

11 יבוא כלי רכב נוסעים עלה בשנת 2016 בשיעור של כ-51.4% בהשוואה לשנת 2015 וירד בשנת 2017 בכ-37.3% בהשוואה לשנת 2016.

12 מסכום זה, ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות הסתכמו בכ-17.7 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות ממס קנייה וממכס על כלי רכב חדשים (מיסי יבוא) בסך כ-12.5 מיליארד ש"ח וכ-0.6 מיליארד ש"ח בהתאמה וכן הכנסות מאגרות בסך כ-4.6 מיליארד ש"ח; ההכנסות ממיסים על ההוצאות המשתנות בענף הרכב הסתכמו בכ-18.3 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות מבולו על דלק לתחבורה בסך כ-17.8 מיליארד ש"ח (בלו הוא מס קצוב המוטל על מגוון מוצרי דלק מזיקים מקומי. שיעורי הבולו קצובים בש"ח ליחידת מידה [1,000 ליטר או טון], ממס קנייה וממכס על חלקי חילוף (מיסי יבוא), בסך כ-0.4 מיליארד ש"ח וכ-0.1 מיליארד ש"ח בהתאמה; והמע"ם על מרכיב המס בענף הסתכם בכ-5.3 מיליארד ש"ח. מע"ם על מרכיב המס מוטל על ההוצאות הקבועות (מס קנייה ומכס על כלי רכב) בניכוי אגרות ועל ההוצאות המשתנות (בלו על הדלק ומס קנייה ומכס על חלקי חילוף).

13 מיסי היבוא כוללים כאמור מס קנייה ומכס על כלי רכב ועל חלקי חילוף. רוב ההכנסות הן בגין מס קנייה על רכישת כלי רכב (בשנת 2016 כ-12.5 מיליארד ש"ח בהם כ-11.8 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים; ובשנת 2017 כ-8.3 מיליארד ש"ח בהם כ-7.6 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים). הפער הגדול בין היבוא לבין הרישום, וההכנסות החריגות ממיסים בענף הרכב בשנת 2016 (עלייה ריאלית של כ-48% לעומת שנת 2015, ושיא של כל הזמנים במונחים ריאליים) מקורם ביבוא מוגבר של כלי רכב חדשים בדצמבר 2016, לפני עדכון נוסחת המיסי הירוק שחל ב-1.1.17. משרד האוצר, רשות המיסים, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל 2016", עמ' 3. בשנת 2017 פחת כאמור היקף היבוא של כלי רכב נוסעים והתמעטו ההכנסות ממיסים מיבוא כלי הרכב (ירידה ריאלית של כ-32.7%).

14 מעיבודים של משרד מבקר המדינה לנתוני הלמ"ס.

15 גם כמות כלי הרכב לק"מ כביש, והנסועה השנתית הממוצעת של כלי רכב נוסעים וכלי רכב אחרים לק"מ כביש הן בין הגבוהות במדינות ה-OECD. הנתונים מתוך: OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בגין הפסד שעות אדם בגודש בכבישים בלפחות 2%, ובמונחי עלות למשק אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר של שנת 2010. אם לא ייעשה שינוי, ב-2030 אומדן הפסד התוצר צפוי לגדול לכדי 25 מיליארד ש"ח לשנה. לפי אומדן אובדן תוצר של 4% העריכו מואב ושרייבר (2017) כי אם לא ייעשה שינוי, עלות אובדן הזמן בגודש ב-2030 תעמוד על כ-74 מיליארד ש"ח¹⁶. בעשור האחרון התקבלו כמה החלטות ממשלה לבחינת כלים ותמריצים כלכליים שונים להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהחלפתו בשירותי תח"צ.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2017 - מאי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה בעשור האחרון להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים. הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד האוצר - ברשות המיסים, באגף התקציבים ובאגף הממונה על השכר באוצר; ובחברה הממשלתית נתיבי איילון בע"מ.

הגודש בכבישים

גידול בצפיפות תנועת כלי הרכב בישראל וצפיפות גבוהה בהשוואה למדינות ה-OECD

גידול בצפיפות תנועת כלי הרכב בישראל

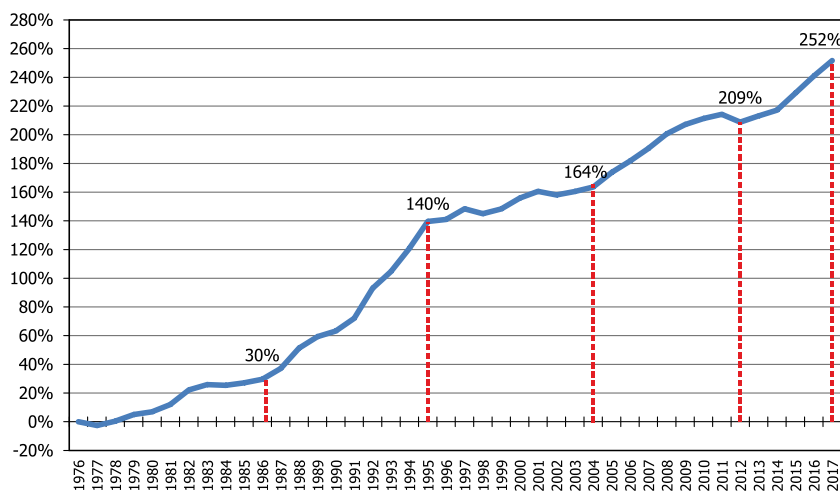
צפיפות גבוהה של כלי רכב בכבישים פוגעת באיכות החיים של האזרחים, הנאלצים לבזבז זמן רב בנסיעה בפקקים. צפיפות גבוהה פוגעת בפריון ובצמיחה הכלכלית משום שגורמי ייצור וסחורות מתעכבים בפקקים. לצפיפות גבוהה בכבישים ללא מענה הולם של תח"צ יש השפעות שליליות גם במישור חברתי, בריחוק הפריפריה ממרכזי הערים. גודש תחבורתי פוגע בנגישות עובדים מהפריפריה למקומות תעסוקה, בהקצאה יעילה של עובדים וברמת החינוך הניתנת בפריפריה בשל חוסר נגישותם של מורים טובים הגרים במרכזי הערים לפריפריה¹⁷.

16 על בסיס שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 3%. לנימוקים של האומדן לאובדן תוצר בשיעור של 4% ראו עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גזש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017 עמ', 44-43.

17 דן בן דוד, "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי", רבעון לכלכלה, 1 (2003), עמ' 91-104.

הצפיפות המתגברת בכבישי ישראל אינה תופעה של השנים האחרונות בלבד. בדיקת משרד מבקר המדינה של השינויים בצפיפות תנועת כלי רכב בישראל ב-40 השנים האחרונות העלתה שהיא גדלה באופן עקבי ובשיעורים משתנים לאורך כל התקופה (תרשים 1).

תרשים 1: גידול מצטבר בצפיפות תנועת כלי רכב* בישראל 1976 - 2017



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה
 * צפיפות תנועת כלי רכב מחושבת על ידי חלוקת הנסועה השנתית (קילומטר רבוע) של כלי הרכב בק"מ כביש. להרחבה על מדד זה ראו בהמשך.

ניתן לראות מהתרשים שבעשור הראשון, בין השנים 1976 - 1986, גדלה צפיפות התנועה של כלי רכב בכ-30% במצטבר ובשיעור שנתי ממוצע של כ-2.6%. זינוק חד בצפיפות התנועה נרשם בעשור שלאחריו, כשבשנים 1986 - 1995 היא גדלה בקצב שנתי ממוצע של כ-7.1%, ובסך הכול בשנים 1976 - 1995 יותר מהכפילה עצמה וגדלה בשיעור מצטבר של כ-140%. בין השנים 1995 - 2004 התמתן הגידול ועמד על קצב שנתי ממוצע של כ-1.1% בלבד. משנת 2005 ואילך, פרט לשנת 2012, שוב הואץ הגידול בצפיפות התנועה, ובשנים האחרונות, 2012 - 2017 עמד שיעורו הממוצע על כ-2.6% בשנה. במהלך ארבעה עשורים, עד 2017, צפיפות התנועה יותר משילשה את עצמה, וגדלה במצטבר בכ-252%.

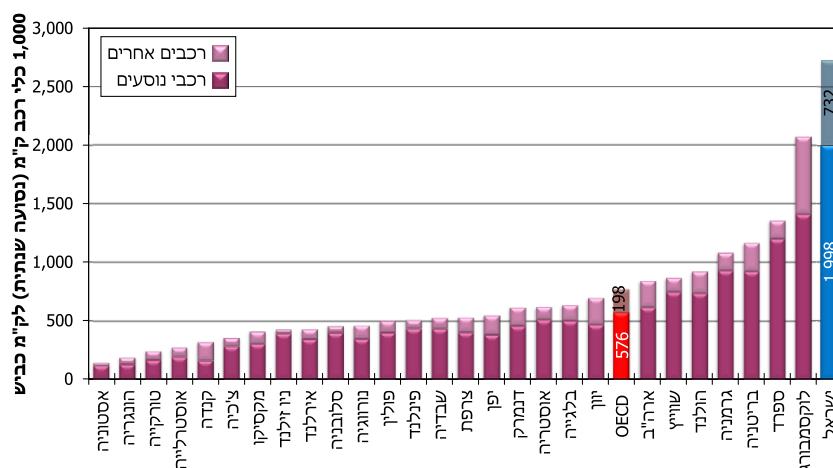
צפיפות תנועת כלי רכב גבוהה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

מדידת הגודש מכלי רכב נעשית באמצעות כמה מדדים מקובלים.

1. **צפיפות תנועת כלי רכב:** במדד זה מחושב נפח התנועה לק"מ כביש. נפח התנועה הוא הנסועה השנתית (קילומטר רבוע) של כלי הרכב. הנסועה השנתית של כלי רכב ניתנת לביטוי גם כמכפלת הנסועה השנתית הממוצעת של

כלי הרכב במספר כלי הרכב, ומבוטאת בערכים של 1,000 כלי רכב ק"מ¹⁸. התלות של נפח התנועה במספר כלי הרכב ובנסועה הממוצעת לכלי רכב, מאפשרת לבחון גם את השינויים במשתנים אלו על פני זמן ובין מדינות. צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל ובמדינות ה-OECD מתוארת בתרשים 2 להלן.

תרשים 2: צפיפות תנועת כלי רכב לק"מ כביש במדינות ה-OECD*



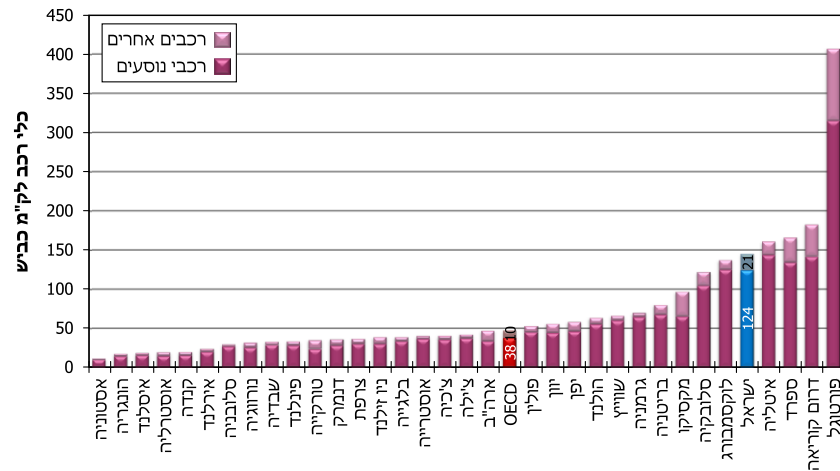
על פי נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר (סמוך) לאותה שנה.

מתרשים 2 ניתן לראות כי צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל ב-2014 היא הגבוהה ביותר בין 28 מדינות ה-OECD שנבדקו, הן של רכבי נוסעים והן של כלי רכב אחרים. צפיפות התנועה לק"מ כביש של רכבי נוסעים עמדה על כ-1,998, ערך הגבוה פי 3.5 מממוצע צפיפות התנועה במדינות ה-OECD (כ-576). צפיפות התנועה לק"מ כביש של רכבים אחרים הייתה בישראל כ-732, גבוהה פי 3.7 מצפיפות התנועה במדינות ה-OECD (כ-198).

2. **מספר כלי רכב לק"מ כביש:** מדד זה מאפשר לבחון את השפעת מספר כלי הרכב על צפיפות התנועה; המדד מבטא את היחס של מספר כלי הרכב לק"מ כביש. מספר כלי הרכב לק"מ כביש בישראל ובמדינות ה-OECD מופיע בתרשים 3 להלן.

18 ק"מ מייצג את הנסועה השנתית הממוצעת. זאת להבדיל מק"מ כביש המופיע במכנה של המדד המתייחס לאורך הכביש. יצוין שנתוני ה-OECD המוצגים הם בדיווח ארצי ואינם מתייחסים לפיזור תשתית הכבישים והנסועה בתוך המטרופולינים הגדולים וביניהם, אולם הם משמשים אינדיקטור לצפיפות תנועת כלי הרכב במדינות השונות. הנתונים גם אינם מתייחסים לשטח הכביש.

תרשים 3: מספר כלי הרכב לק"מ כביש במדינות ה-OECD*

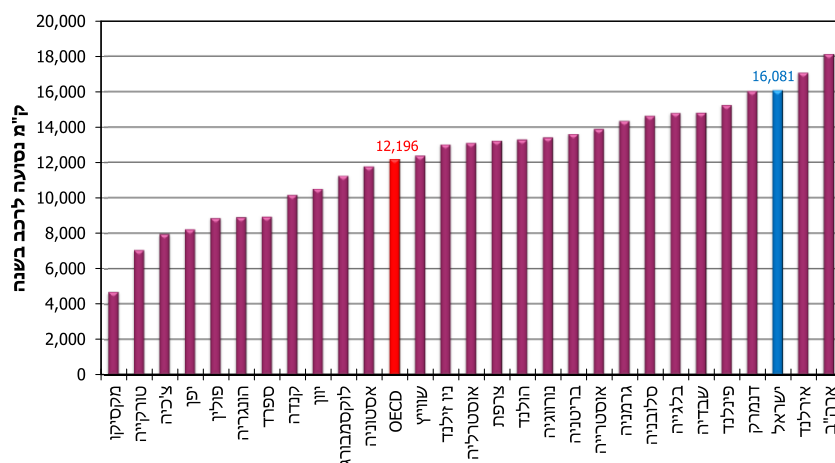


נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר (סמוך) לאותה שנה.

מספר כלי הרכב לק"מ כביש בישראל הוא בין הגבוהים במדינות ה-OECD. ניתן לראות מתרשים 3 שערך זה בישראל היה ב-2014 החמישי בגודלו בין 34 מדינות ה-OECD שנבדקו. מספר כלי הרכב לק"מ כביש של רכבי נוסעים היה כ-124, גבוה פי 3.3 מהממוצע של ערך זה במדינות ה-OECD (כ-38). מספר כלי הרכב לק"מ כביש של רכבים אחרים הייה בישראל כ-21, גבוה פי 2.1 מערך זה במדינות ה-OECD (כ-10).

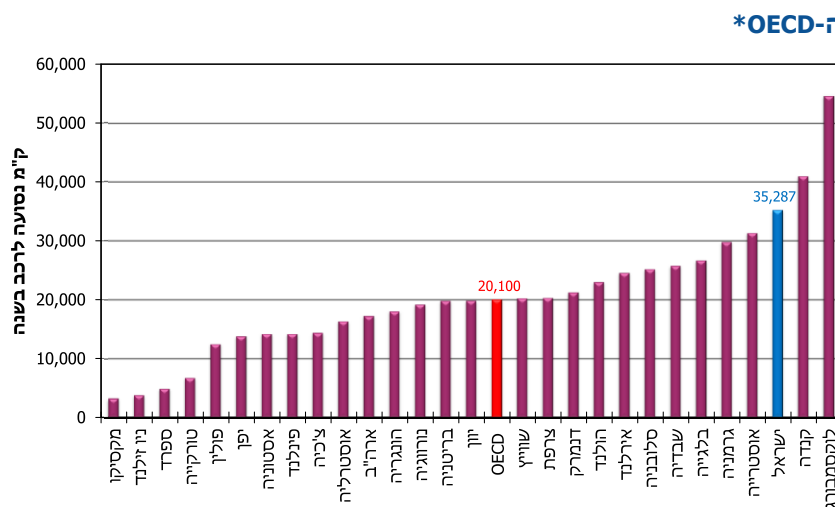
3. **נסועה שנתית ממוצעת לכלי רכב:** מדד זה מאפשר לבחון את ההשפעה של נסיעות כלי הרכב על צפיפות התנועה. המדד מחושב על ידי חלוקת הנסועה השנתית של כלי הרכב במספר כלי הרכב. הנסועה השנתית הממוצעת לכלי רכב נוסעים ולכלי רכב אחרים בישראל ובמדינות ה-OECD מוצגת בתרשימים 4 ו-5 להלן.

תרשים 4: הנסועה השנתית הממוצעת לרכב נוסעים במדינות ה-OECD*



נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר. נתוני ה-OECD הם ממוצע פשוט ללא ישראל.

תרשים 5: הנסועה השנתית הממוצעת לכלי רכב אחרים במדינות ה-OECD*



נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר. נתוני ה-OECD הם ממוצע פשוט ללא ישראל.

הנסועה השנתית הממוצעת של רכב נוסעים וכלי רכב אחרים בישראל היא בין הגבוהות במדינות ה-OECD; ניתן לראות בתרשימים 4 ו-5 שב-2014 היא הייתה השלישית בגודלה בין 28 מדינות ה-OECD שנבדקו: הנסועה הממוצעת של רכבי נוסעים בישראל הייתה כ-16,081 ק"מ לשנה, גבוהה בכ-32% מהנסועה

ממוצעת של רכבי נוסעים במדינות ה-OECD (כ-12,196 ק"מ לשנה). הנסועה הממוצעת של רכבים אחרים בישראל הייתה כ-35,287 ק"מ לשנה, גבוהה בשיעור ניכר (כ-76%) מהנסועה הממוצעת של רכבים אחרים במדינות ה-OECD (כ-20,100 ק"מ לשנה).

יוצא אפוא כי צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל יותר משילשה עצמה ב-40 השנים האחרונות, וגדלה במצטבר בכ-252%; בשנים האחרונות, 2012 - 2017, היא גדלה בשיעור ממוצע של כ-2.6% לשנה. צפיפות התנועה של רכבי נוסעים בישראל היא הגבוהה ביותר בין מדינות ה-OECD, ובשנת 2014 הייתה גבוהה פי 3.5 מזו שבמדינות ה-OECD. גם כמות כלי הרכב לק"מ כביש, והנסועה השנתית הממוצעת של רכב נוסעים וכלי רכב אחרים הן בין הגבוהות ביותר ובפער ניכר מול הממוצע של מדינות ה-OECD. כלומר, בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD, בישראל נהגים נוסעים מרחקים גדולים יותר באופן יחסי, ובצפיפות גדולה יותר יחסית - זאת, בפער ניכר מחלק הארי של המדינות האחרות בארגון.

הגודש בכבישים מרכזי נוסעים ב-2014 גבוה בישראל בהשוואה למוצע ביתר מדינות ה-OECD



הגורמים לצפיפות תנועת כלי רכב בישראל

בין הגורמים המרכזיים התורמים לצפיפות הגבוהה של תנועת כלי רכב בישראל יש למנות את הגידול במספר כלי הרכב ביחס לאורך הכבישים ושטחם, וכן את שירותי התחבורה הציבורית הלא-מספקים, שאינם מציעים תחליף הולם לשימוש ברכב הפרטי.

בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה צוין כי תשתיות התח"צ בישראל נמצאות בפיגור רב, וכי יש חשיבות מכרעת לעיתוי ההשקעה בהן בשנים הקרובות. פיתוח מערכת התח"צ בקצב שהיא פותחה בעשור האחרון אינו מספק, ואם לא יחול שינוי, הגודש בכבישים צפוי לגדול עד כדי כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולינים בשעות השיא בבוקר. לפי האמור בתוכנית, עד 2030 כל נוסע צפוי לבזבז יותר מ-60 דקות נוספות בממוצע ביום בכבישים בגין הגודש; סך שעות האדם המבזבזות בגודש בדרכים צפוי להגיע ל-850 מיליון בשנה; אורך הגודש בקטעי הדרכים המהירות בשעות השיא בבוקר יוכפל בתוך 20 שנה.

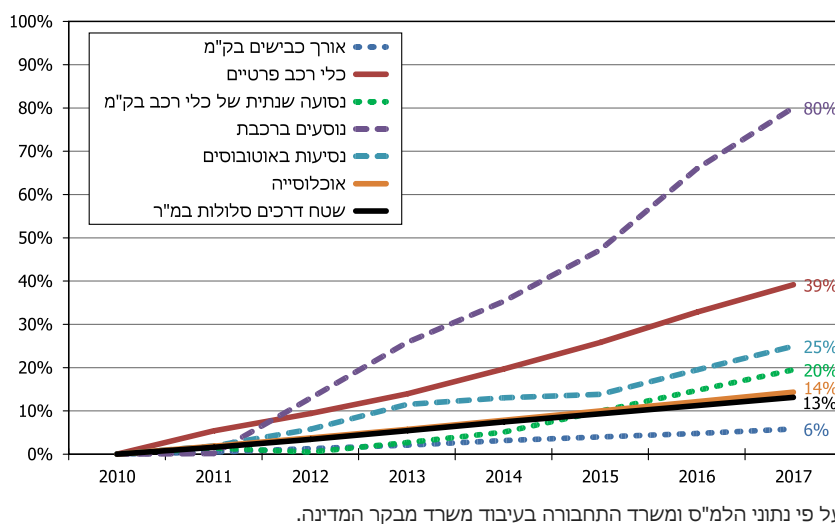
בשנים האחרונות בוצעו כמה הערכות כלכליות שניסו לאמוד את ההפסד הכלכלי כתוצאה מההשפעות החיצוניות¹⁹ של כלי רכב, לרבות מהגודש בכבישים, במונחי הפסד תוצר. שידלובסקי ושראל (2007), העריכו את העלויות החיצוניות של השימוש בכלי רכב בישראל בשיעור של בין 3.7% ל-20.7% תוצר, ובגין הצפיפות (הגודש) היה האומדן בשיעור של בין כ-1.92% לכ-7.36% תוצר²⁰. משרד האוצר ומשרד התחבורה, בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012, העריכו את הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בגודש בלפחות 2%, ובמונחי עלות למשק באובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר של שנת 2010. עוד צוין שם כי אם לא יחול שינוי, ב-2030 אומדן הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בגודש צפוי לגדול לכ-25 מיליארד ש"ח לשנה. במחקר של מואב ושרייבר (2017) חושבו אומדנים של אובדן הזמן בגודש במונחי אובדן תוצר בשנים 2016, 2017-2020, 2030 ו-2040. לפי אומדן אובדן תוצר של 4%, ועל בסיס שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 3%, עלות אובדן הזמן בגודש הסתכמה בכ-49 מיליארד ש"ח ב-2016, ואם לא ייעשה שינוי עלות זו צפויה להגיע לכדי 55 מיליארד ש"ח ב-2020, כ-74 מיליארד ש"ח ב-2030 וכ-99 מיליארד ש"ח ב-2040. הם העריכו כי בכל שנה שבה דוחים את הפעלת מדיניות יישום אגרות הגודש המשק מפסיד כ-16 עד 20 מיליארד ש"ח²¹. בתרשים 6 להלן מוצגים נתונים עיקריים הקשורים לגידול בצפיפות תנועת כלי רכב בין השנים 2010 ל-2017.

- 19 "השפעות חיצוניות" הן העלויות שאינן מופנמות ומשולמות על ידי מבצע הפעילות, ולכן אינן מובאות בחשבון בשיקולי הכדאיות לביצוע הפעילות.
- 20 אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, "העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", הרבעון הישראלי למיסים, 127, (2007), עמ' 66. יתר העלויות החיצוניות משימוש בכלי רכב בישראל מלבד הגודש הן: בנייה ותיקון של כבישים, תחזוקתם ושירותים הניתנים בהם, ערך חניה חופשית, זיהום אוויר, תאונות, רעש וזיהום מים.
- 21 עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017, עמ' 43-47.



בשנים 2010 - 2017
מספר כלי הרכב
הפרטיים גדל
בכ-39%, והנסועה
השנתית של כלי
הרכב גדלה בכ-20%.
לעומת זאת, שטח
הכבישים ואורך
הכבישים גדלו רק
בכ-13% ובכ-6%
בהתאמה. שיעורים
אלו קטנים אף
משיעור הגידול
באוכלוסייה (כ-14%)

תרשים 6: הגידול המצטבר באוכלוסייה, באורך ובשטח של הכבישים, במספר כלי הרכב הפרטיים, בנסועת כלי הרכב, בנסיעות באוטובוסים ובמספר הנוסעים ברכבת, 2010 - 2017



מתרשים 6 ניתן לראות שבשנים 2010 - 2017 מספר כלי הרכב הפרטיים גדל בשיעור של כ-39%, והנסועה השנתית של כלי הרכב גדלה בשיעור של כ-20%. לעומת זאת, שטח הכבישים ואורך הכבישים גדלו רק בכ-13% ובכ-6% בהתאמה. שיעורים אלו נמוכים אף מהגידול באוכלוסייה (כ-14%).

מהתרשים עולה כי הצפיפות בכבישים מתחילה לתת את אותותיה גם נוכח הגידול החד במספרם של אלה הבוחרים לנסוע ברכבת (כ-80%), ונוכח הגידול (המתון יחסית) שנרשם גם במספר הנסיעות באוטובוסים (כ-25%). אולם הגידול בביקוש לרכבת לא לווה בהיערכות מתאימה של תשתית וציוד, והוא מלווה בשנים האחרונות בפגיעה בטיב השירות, הכולל אי-עמידה בלוחות הזמנים, תדירות נמוכה של רכבות וגידול בצפיפות, בעיקר בשעות השיא. טיב שירות נמוך ברכבת צפוי גם בשנים הקרובות²². יצוין גם כי הגידול בנסיעות באוטובוסים נמוך באופן ניכר מהגידול בכלי רכב פרטיים, וכי נסיעה באוטובוסים מלווה לרוב בתנאי גודש - בייחוד במטרופולין תל אביב. הדבר נובע ממיעוט צירי העדפה לאוטובוסים, היעדר אכיפה אלקטרונית והיעדר מתן העדפה לאוטובוסים ברמזורים, ועיכובים בקידום נתיבי תח"צ בערים במטרופולין ובנתיבים מהירים אל ובתוך המטרופולין. כמו כן, עדיין קיימים אזורים במדינה שאינם מקבלים שירות תח"צ²³.

22 להרחבה בנושא הפגיעה בטיב השירות בנסיעה ברכבת ראו בפרק "פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית".

23 להרחבה בנושא זה ראו בפרקים: "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו" ו"קידום התחרות בתחבורה הציבורית באוטובוסים והשירות לנוסע".

הגורמים לגידול במספר רכבי הנוסעים

לגידול במספר רכבי הנוסעים על פני זמן יש גורמים רבים, כמפורט להלן:

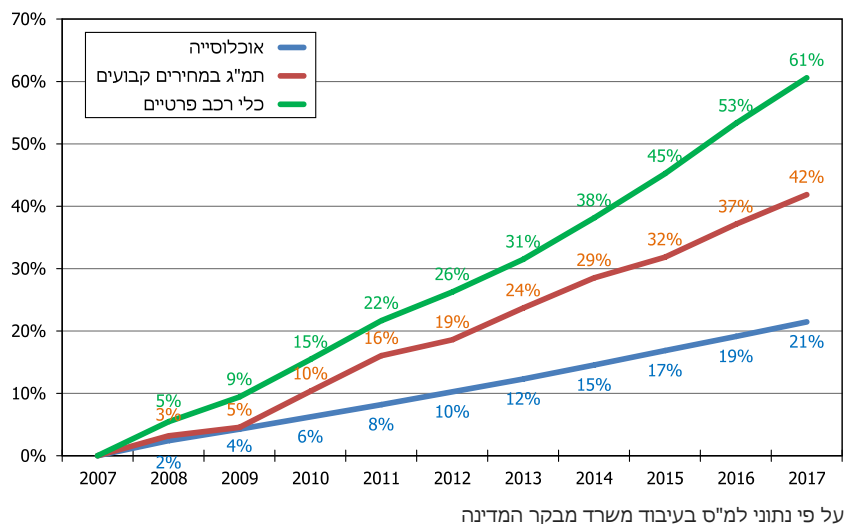
גידול באוכלוסייה (השפעת הגידול הטבעי)

ריבוי טבעי של האוכלוסייה הוא אחד הגורמים לגידול במספר כלי הרכב. בשנים 2007 - 2017 גדלה האוכלוסייה בשיעור שנתי ממוצע של כ-2%, ובשיעור מצטבר של כ-21% בשנים האמורות (תרשים 7), והיא מסבירה חלק מהגידול בכלי הרכב הפרטיים (כ-61% במצטבר בתקופה זו).

עלייה ברמת החיים ורמת מינוע נמוכה יחסית למדינות ה-OECD

1. עלייה ברמת החיים (השפעת ההכנסה) - הנמדדת על ידי התוצר לנפש תורמת לגידול ברכישת כלי רכב דרך השפעת ההכנסה. הגידול המצטבר של האוכלוסייה, התוצר וכלי רכב פרטיים בשנים 2007 - 2017 מופיע בתרשים 7.

תרשים 7: הגידול המצטבר באוכלוסייה, בתוצר ובמספר כלי הרכב הפרטיים, 2017 - 2007



ניתן לראות מתרשים 7 שבשנים 2007 - 2017 גדל התוצר בשיעור שנתי ממוצע של כ-3.6%, ובשיעור מצטבר של כ-42%. שיעורי גידול אלו גבוהים משיעור גידול האוכלוסייה (כ-21% במצטבר), ולכן התוצר לנפש גדל



רמת המינוע (מספר
כלי רכב ל-1,000
תושבים) של כלי
הרכב הפרטיים גדלה
מכ-81.8 בשנת 1976
לכ-324.8 בשנת 2017
(גידול מצטבר של כ-
297%)

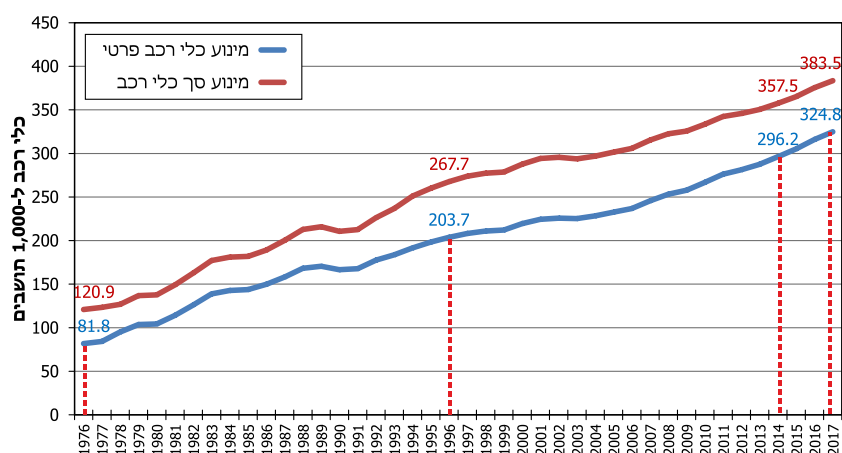
בשיעור שנתי ממוצע של כ-1.6%. שיעורי גידול אלו מסבירים חלק מהגידול במספר כלי הרכב (בתקופה זו נרשמה עלייה של כ-61%).

2. פוטנציאל לגידול ברמת מינוע (מספר כלי הרכב לכל 1,000 תושבים) הנמוכה יחסית למדינות ה-OECD בגלל הגידול ברמת החיים - במאמר של דן בן דוד (2003)²⁴ צוין כי קיים קשר חיובי בין רמת החיים במדינה לבין מספר כלי הרכב לנפש. עוד צוין כי ככל שהתוצר לנפש בארץ יגדל, רמת המינוע תעלה. במאמר צוין כי כאשר ישראל תתקרב לרמת החיים הממוצעת של מדינות ה-OECD, מספר כלי הרכב בה צפוי להכפיל את עצמו.

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים ברמת המינוע בישראל ב-40 השנים האחרונות, ואת רמת המינוע בישראל בשנת 2014 ביחס לתוצר לנפש²⁵ ובהשוואה למדינות ה-OECD. תוצאות הבדיקה בתרשימים 8 ו-9 להלן.

תרשים 8: רמת המינוע בישראל (מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים),

1976 - 2017



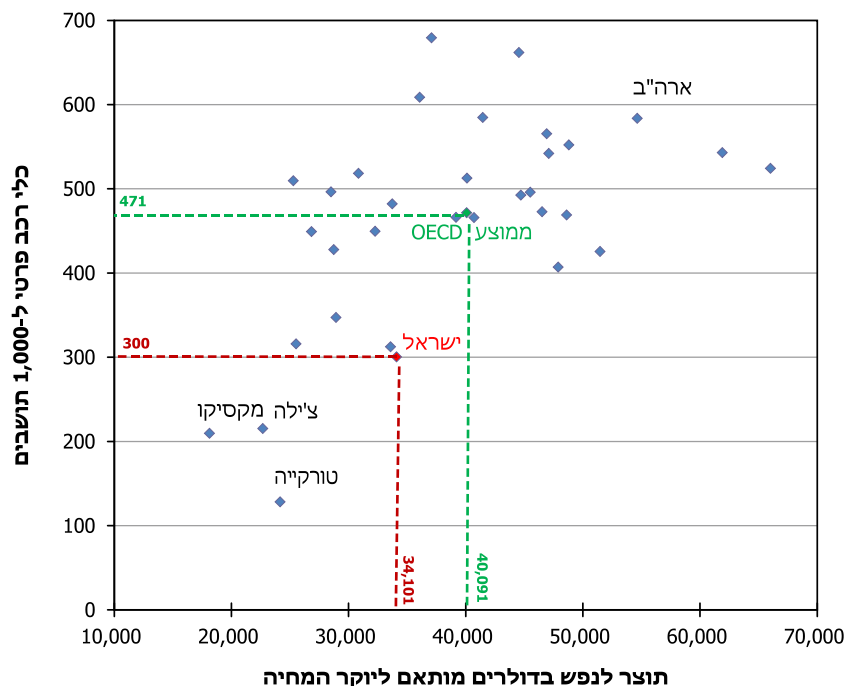
על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מתרשים 8 שרמת המינוע הן של כלי הרכב הן של כלי הרכב הפרטיים גדלה ב-40 השנים האחרונות: רמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים גדלה מכ-81.8 כלי רכב ל-1,000 תושבים ב-1976 לכ-324.8 ב-2017 (גידול מצטבר של כ-297%). בשני העשורים האחרונים, מ-1996, גדלה רמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים בכ-59%.

24 דן בן דוד, "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי", רבעון לכלכלה, 1 (2003), עמ' 91 - 104.

25 התוצר לנפש הוא לשנת 2013. אין בהבדל בין השנים כדי להשפיע על מסקנות הבדיקה.

תרשים 9: רמת החיים (תוצר לנפש) ב-2013 ורמת המינוע (מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים) ב-2014 ב-34 מדינות ה-OECD*



על פי נתוני ה-OECD 2015 Environment at a Glance ומאגר המידע של ה-OECD בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני המינוע הם ל-2014 או הנתונים המעודכנים ביותר. נתוני התוצר לנפש הם ל-2013 או הנתונים המעודכנים ביותר.

ניתן לראות מתרשים 9 שגם בשנים האחרונות מתקיים קשר חיובי בין רמת החיים לרמת המינוע. רמת המינוע בישראל של כלי הרכב הפרטיים ב-2014 הייתה כ-300 כלי רכב לכל 1,000 תושבים, ששיעורה הוא רק כ-64% מרמת המינוע בממוצע ב-34 מדינות ה-OECD (כ-471 כלי רכב ל-1,000 תושבים). התוצר לנפש²⁶ היה ב-2013 בישראל כ-34,101 דולר, שיעור של כ-85% מהתוצר לנפש בממוצע ב-34 מדינות ה-OECD (כ-40,091 דולר). עוד עולה מהתרשים שרמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים בישראל נמוכה מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD, והרביעית בגודלה בלבד מבין 34 מדינות ה-OECD.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה גם שבשנת 2013 רמת החיים בישראל עדיין נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD, ולכן עדיין קיים פוטנציאל ניכר לגידול נוסף ברמת המינוע בישראל בשנים הקרובות אם לא יינקטו צעדים

שיעור המס הממוצע
לרכב נוסעים פחת
מכ-88.8% בשנת
2005 לכ-62.2%
בשנת 2017

לבלמו. זאת משום שרמת המינוע של כלי רכב פרטי בישראל עדיין נמוכה בשיעור ניכר מרמת המינוע במדינות ה-OECD וגם הפער ברמת החיים בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD טרם נסגר.

היעדר שירותי תח"צ הולמים (השפעת התחלופה)

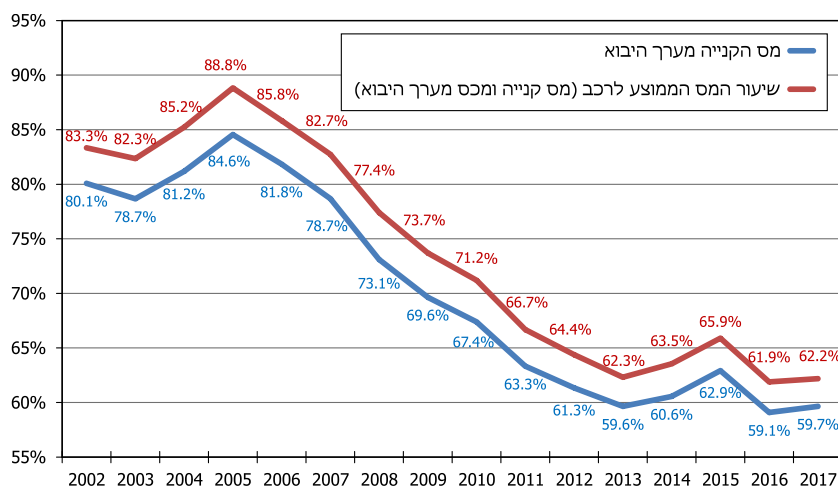
בהיעדר שירותי תח"צ הולמים שיכולים לשמש תחלופה הולמת לכלי הרכב הפרטיים קטנה כדאיותם של נוסעי הרכב הפרטי להחליף את הנסיעה הנוחה ברכב בשירותי תח"צ. כאמור לעיל, לפי התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה נמצאות תשתיות התח"צ בישראל בפיגור רב²⁷.

הפחתה בשיעור המס הממוצע לרכב נוסעים (השפעת המחיר)

בשנים 2003, 2006 - 2013, ובשנת 2016, ירד מס הקנייה הממוצע מערך היבוא, ובצירוף המכס ירד שיעור המס הממוצע לרכב מכ-88.8% ב-2005 לכ-62.2% ב-2017. להלן בתרשים 10 נתוני מס הקניה מערך היבוא ושיעור המס הממוצע לרכב בשנים 2002 - 2017²⁸.

תרשים 10: מס הקנייה מערך היבוא ושיעור המס הממוצע לרכב,

2017 - 2002



על פי נתוני רשות המיסים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

27 להרחבה בנושא זה ראו בפרקים האחרים בדוח המיוחד, ובפרט בפרקים: "פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית"; "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", ובפרק "קידום התחרות בתחבורה הציבורית באוטובוסים והשירות לנוסע".

28 להרחבה על הסיבות לירידה בשיעור המס לכלי רכב ראו בהמשך.

לפי התיאוריה הכלכלית, עקב ירידה במחיר המוצר הביקוש למוצר צפוי לעלות. בכמה דוחות בשנים האחרונות צוינה תרומת הירידה בשיעורי המס על רכב פרטי לעלייה במספר כלי הרכב הפרטיים שבידי התושבים, כפי שמפורט להלן.

1. דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011 – 2012 - "רמת המינוע... נמצאת בשנים האחרונות במגמת עלייה... השינוי ברמת המינוע מתואם עם מחזורי עסקים - ירידה או אי-שינוי בתקופת שפל, כגון בשנים 2003 ו-2009 ושינוי חיובי בתקופות גאות. שיעור השינוי גדול יותר החל משנת 2005. **ניתן לייחס זאת לתהליך הפחתת מס קניה על רכב נוסעים החל משנה זו**" (ההדגשה אינה במקור).

2. דוח ארגון ה-OECD על מס קנייה של רכב פרטי ורפורמת המיסוי הירוק בישראל מיוני 2016 (להלן - דוח ה-OECD מיוני 2016) - שם צוין כי שיעור המס עדיין גבוה; המס האפקטיבי על רכבי נוסעים עמד על 60.6% ב-2014. אולם הפחתה נוספת בשיעור מס הקנייה יכולה לגרום לעלייה חדה במספר כלי הרכב, וכתוצאה מכך לגרום לגידול מתמשך בזיהום האוויר ובהשפעות חיצוניות אחרות - רעש, גודש וכו'²⁹. עיקרי הדברים צוינו גם בהודעה לתקשורת של המשרד להגנת הסביבה מיוני 2016³⁰.

3. סקירה כלכלית שבועית של אגף הכלכלן הראשי ממאי 2018³¹ - בין היתר צוין בסקירה כי "מול התועלת של הפחתת פליטות מזהמים עומדת העלות של הזיכוי הירוק שהתבטא בירידה הדרגתית של שיעור מס הקנייה האפקטיבי על כלי רכב מ-67.5% לכ-60%... **הירידה בשיעור המס האפקטיבי, שהתלוותה לרפורמה, הוזילה את מחיר כלי הרכב והגדילה את כמות כלי [הרכב] וכתוצאה מכך חל גידול בזיהום, בגודש ובתאונות דרכים... לולא הרפורמה, הייתה מצבת כלי הרכב עומדת בשנת 2016 על 2.5 מיליון, לעומת הנתון בפועל של 2.7 מיליון. התוספת של 200 אלף רכבים שניתן לזקוף לחובת הרפורמה אחראית לתוספת זיהום מוערכת ב-180 מיליון ש"ח ועוד לגידול בגודש**" (ההדגשה אינה במקור).

שיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים

בענף הרכב בישראל פועלים בעיקר שני סוגי שחקנים: חברות היבוא, רובן בבעלות פרטית, וחברות ההחכרה (ליסינג) וההשכרה, רובן ציבוריות. יבואני הרכב משווקים כלי רכב חדשים הן למשקי הבית והן לחברות ההחכרה, ומספקים אשראי צרכני בעיקר באמצעות פריסת התשלומים על רכב חדש. בשנים האחרונות חברות ההחכרה וההשכרה מרחיבות את תחום העסקאות המוכרות בשם "אפס קילומטר". הן רוכשות מהיבואנים כלי רכב בסיטונאות,

29 ראו: OECD, "Car Purchase tax: Green Tax Reform in Israel", (2016) p.3.

30 הודעה לעיתונות בעקבות פרסום דוח של ארגון ה-OECD האמור לעיל. הודעה מ-24.7.16, "רפורמת המיסוי הירוק בישראל - דוגמא לשאר מדינות ה-OECD".

31 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית", בפרק "המיקוד השבועי, המיסוי הירוק - תועלת נמוכה ועלות גבוהה", 20.5.18, עמ' 7-6.



הגידול במספר כלי
הרכב בישראל נגרם
בשל כמה סיבות:
הגידול בהיקף
האוכלוסייה, שיפור
ברמת החיים בשילוב
עם רמת מינוע נמוכה
יחסית למדינות
ה-OECD, היעדר
שירותי תח"צ הולמים,
הפחתה בשיעור המס
הממוצע לרכב
נוסעים, ושיפורים
באפשרויות המימון
לרכישת כלי רכב
חדשים

ולאחר מכן מוכרות אותם כרכב מיד ראשונה במחיר מוזל ובשיעור מימון גבוה, הן באמצעות מימון רגיל (פריסת תשלומים) והן באמצעות החכרה מימונית. בעסקאות חכירה מימונית הלקוח משלם תמורת הרכב תשלום חודשי קבוע מראש. בתקופת החכירה הרכב נותר בבעלות החברה המחירה, היות שהוא משמש בטוחה לתשלומים החודשיים. בתום התקופה הלקוח רשאי לפעול לפי אחת מהאפשרויות האלה: (א) לרכוש את הרכב תמורת סכום שנקבע מראש; (ב) להחזירו לחברה; (ג) להמשיך את ההתקשרות עמה ולהחליפו ברכב חדש. על רקע סביבת הריבית הנמוכה, משווקי הרכב מאפשרים לפרוס תשלומים לתקופה ארוכה ולזכות באשראי נוסף, מעבר למסגרת האשראי שמעניקים הבנקים ו/או חברות כרטיסי האשראי³². השיפורים האמורים באפשרויות המימון של כלי רכב חדשים מקלים על רכישתם ותורמים להגדלת מספר כלי הרכב הנעים בכבישים.

ב-40 השנים האחרונות נרשם גידול חד בצפיפות תנועת כלי הרכב בישראל כתוצאה מגידול חד במספר כלי הרכב ביחס לאורך ולשטח הכבישים. הגידול במספר כלי הרכב בישראל נובע מגורמים רבים, ובהם: הגידול באוכלוסייה (ריבוי טבעי), שיפור ברמת החיים (השפעת ההכנסה) בצירוף עם רמת מינוע נמוכה יחסית למדינות ה-OECD, היעדר שירותי תח"צ הולמים (השפעת התחלופה), הפחתה בשיעור המס הממוצע לרכב נוסעים (השפעת המחיר), ושיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים.

לעומסי התנועה במדינה השפעות כלכליות ניכרות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי עליהם לקדם פעולות להפחתת השימוש ברכב פרטי, באמצעות תמריצים כלכליים ולשפר את מצב התחבורה הציבורית, שכן קיים פוטנציאל להמשך הגידול במספר כלי הרכב הפרטיים וצפיפות התנועה הנגרמת מהם. זאת משום שתשתיות התח"צ בישראל נמצאות בפיגור רב וכן משום שרמת המינוע בישראל עדיין נמוכה מהמקובל במדינות ה-OECD ולכן עלייה ברמת החיים לרמה המקובלת במדינות ה-OECD עשויה להביא להמשך הגידול ברמת המינוע של כלי רכב פרטיים בישראל.

32 בנק ישראל, דוח יציבות פיננסית, תיבה 1: היציבות הפיננסית של הפעילות בשוק הרכב ומימונה, יוני 2017, עמ' 39-40.

תמריצים כלכליים לצמצום נסועת כלי רכב פרטיים בשעות השיא

נסיעה ברכב פרטי מגלמת השפעות חיצוניות שליליות רבות. "השפעות חיצוניות" הן העלויות שאינן מופנמות ומשולמות על ידי מבצע הפעילות, ולכן אינן מובאות בחשבון בשיקולי הכדאיות לביצוע הפעילות. על פי התפיסה המקובלת, משתמשי הרכב הפרטי נוהגים להפנים רק את העלויות שהם נושאים בהן באופן ישיר: עלויות הנסיעה (להלן - העלות השולית הפרטית), הכוללות בעיקר את עלות הדלק, עלות התחזוקה, ירידת ערך הרכב בשל נסועה גדולה ועלות הזמן. קיימות עלויות חיצוניות שאינן מופנמות או מוערכות בחסר. אלה כוללות, בין היתר, את התרומה השולית לעלות הנזקים מזיהום אוויר (תחלואה וערך חיי אדם) ונזקי הגודש בכבישים (עלות הזמן ואובדן התוצר).

החלת סך העלויות השוליות על המשתמשים ברכב פרטי (להלן - העלות השולית החברתית) - דהיינו, לא רק העלויות השוליות הפרטיות המופנמות כבר על ידי המשתמשים אלא גם העלויות החיצוניות שאינן מופנמות כעת³³ - תיעל את הקצאת המקורות במשק בכלל ואת השימוש בתחבורה בפרט. לדבר יש הצדקה על פי העיקרון הקובע כי יש לחייב את גורם העלות לשאת בתשלום בהתאם לתרומתו השולית לנזקי זיהום האוויר והגודש בכבישים. אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים, משמעותה סבסוד המשתמשים ברכב פרטי על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, סבסוד הנכפה במקרה זה על האחרונים ומביא לחוסר יעילות בשימוש בתחבורה³⁴.

כחלק מהניסיון להתמודד עם הגודש הגדול בכבישים, ובמקביל לפעולות שנעשו לשדרוג מערכת התחבורה הציבורית, הועלו הצעות שונות בעשור האחרון - במסגרת החלטות ממשלה, דוחות של ועדות מקצועיות ועבודות מחקר - למתן תמריצים כלכליים ושינוי מבנה העלויות בענף הרכב, באופן שיביא לצמצום נסועת כלי רכב פרטיים בשעות השיא. להלן הפרטים:

הפחתת משקל העלויות הקבועות והגדלת משקל העלויות המשתנות

ביולי 2010 החליטה הממשלה³⁵ (להלן - החלטת הממשלה מיולי 2010) להטיל על שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - השר או שר התחבורה) למנות ועדה מקצועית לבחינת מהלך רב-שנתי שמטרתו למקד את עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, במטרה ליצור הפנמה

33 העלות השולית החברתית שווה לסכום של העלות השולית הפרטית ועלות הנזק השולי (עלות ההשפעה החיצונית).

34 אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, "העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", **הרבעון הישראלי למיסים**, 127, (2007), עמ' 80-19; דוח הוועדה הבין-משרדית למיסוי "ירוק" (להלן - דוח הוועדה למיסוי ירוק), ינואר 2008.

35 החלטה מ-15.7.10.

טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוסעים ברכב פרטי (להלן - הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב). הוועדה נדרשה לבחון בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב, ובכלל זה היקף הנסועה בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש. הוועדה התבקשה לבחון גם את הפחתת סך התשלומים התלויים בבעלות על כלי רכב אך לא תלויים במידת השימוש בו, כדוגמת מס קנייה והאגרה השנתית, וכן לבחון את ההשפעות הפיסקליות ולהציע כמה חלופות ליישום השינויים הנדרשים, ובהן לפחות אחת שבמסגרתה יישמר איזון פיסקלי מרבי, לרבות בשלב הביניים של יישום התוכנית. החלטת הממשלה קבעה גם את הרכב הוועדה: הוחלט כי בראשה יעמוד נציג רשות המיסים; ועוד ישתתפו בה - נציג נוסף של רשות המיסים, שני נציגי משרד התחבורה, שני נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ומשקיף קבוע מטעם משרד המשפטים. בהחלטה נקבע כי הוועדה תגיש את המלצותיה לשרים עד 1.1.11.

החלטת הממשלה התקבלה בעקבות המלצות של עבודת מחקר (שדלובסקי ושראל, 2007) ודוח הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 על שינוי מבנה העלויות בענף הרכב, אשר במסגרתו יופחת המשקל היחסי של העלויות הקבועות ויוגדל משקל העלויות המשתנות. בלוח 1 להלן מופיע לפי שדלובסקי ושראל (2007) ריכוז העלויות בענף הרכב בחלוקה לעלויות משתנות וקבועות; בחלוקה לעלויות פרטיות של המשתמש ועלויות חיצוניות; ובחלוקה לעלויות שוק (market) - עלויות של סחורות או שירותים הנסחרים בשוק תחרותי כגון כלי רכב, דלק ועוד - ועלויות לא שוקיות (non-market) - עלויות של מוצרים שאינם נסחרים בשוק, כגון אוויר נקי, סיכון לתאונה, עלות הגודש ועוד.

לוח 1: מאפייני העלויות בענף הרכב

עלויות	עלויות משתנות	עלויות קבועות
פרטית (של המשתמש)	עלויות שוק	
	- דלק (לא כולל מיסים ייחודיים) - חניה בתשלום לזמן קצר - תחזוקה ותפעול של הרכב - זמן הנסיעה של המשתמש ולחצים שהוא נתון להם בזמן הנהיגה על חשבון שעות העבודה*	- עלויות הקנייה והרישוי של הרכב (למעט מיסים ייחודיים) - תשלומי ביטוח - חניה בתשלום לטווח ארוך
	עלויות לא שוקיות	
	זמן הנסיעה של המשתמש ולחצים שהוא נתון להם בזמן הנהיגה על חשבון שעות הפנאי**	
חיצונית	עלויות שוק	
	- תחזוקת כבישים - שירותי תחבורה (שיטור, תאורה וכדומה) - סובסידיה לתח"צ*** - חניה שלא בתשלום - ערך הקרקע (עלות אלטרנטיבית לשימוש בקרקע לתחבורה או לחניה) - סילוק כלי רכב ישנים	- בניית כבישים, כיכרות ומחלפים - חניה מסובסדת - תכנון תנועה - תאורת כבישים
	עלויות לא שוקיות	
	- עיכובים כתוצאה מצפיפות הנגרמת לנהגים ולנוסעים אחרים, לרבות בתח"צ - השפעות סביבתיות (רעש, זיהום) - סיכון לתאונה שאינו מפוצה (שיטור, עיכובי תנועה ועוד)	

על פי שידלובסקי ושראל (2007) בעיבוד משרד מבקר המדינה.

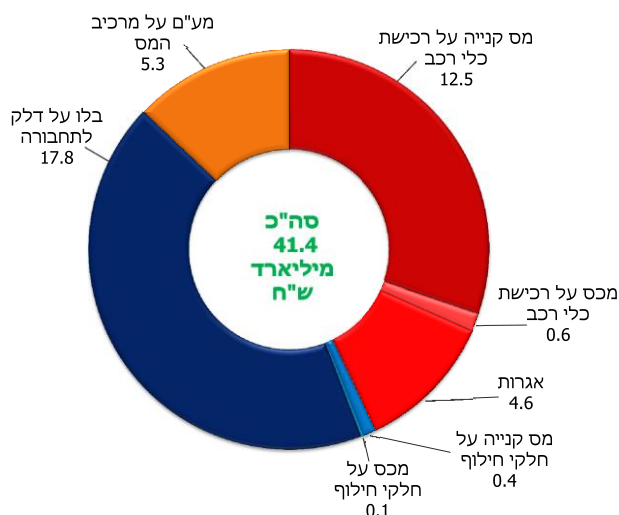
* עלויות זמן הנסיעה המחליפות זמן עבודה.

** כתלות בעלות האלטרנטיבית של הפנאי.

*** סובסידיות לתחבורה ציבורית שנועדו להקטין עלויות חיצוניות הנובעות מהצפיפות בכבישים. סובסידיות שנועדו להשפיע בעיקר על חלוקת ההכנסות ועל "קירוב הפריפריה" לא יכללו בסעיף זה.

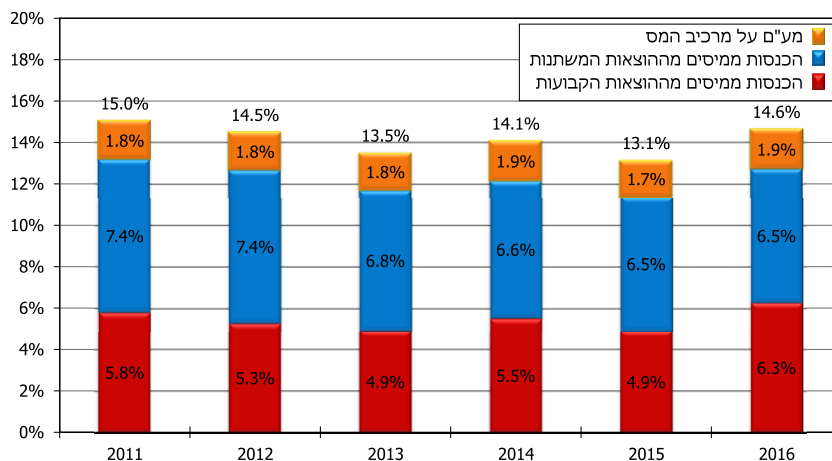
ההכנסות ממיסוי בענף הרכב לשנת 2016 ומשקל ההכנסות ממיסוי בענף הרכב בסך הכנסות הממשלה ממיסים בשנים 2011 - 2016 מופיעים בתרשימים 11 ו-12 בהתאמה.

תרשים 11: ההכנסות ממיסוי בענף הרכב, 2016 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12: ההכנסות ממיסוי בענף הרכב ביחס לסך הכנסות הממשלה ממיסים, 2011 - 2016



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הכנסות המדינה
ממיסוי בענף הרכב
הסתכמו בשנת 2016
בכ-41.4 מיליארד
ש"ח, ומשקלן מסך
הכנסות המדינה
ממיסים היה כ-14.6%

ניתן ללמוד מתרשים 11 שסך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח. ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות הסתכמו בכ-17.7 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות ממס קנייה ומכס על כלי רכב חדשים והכנסות מאגרות בסך כ-12.5 מיליארד ש"ח, כ-0.6 מיליארד ש"ח וכ-4.6 מיליארד ש"ח בהתאמה. ההכנסות ממיסים על ההוצאות המשתנות בענף הרכב הסתכמו בכ-18.3 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות מבלו על דלק לתחבורה, מס קנייה ומכס על חלקי חילוף בסך כ-17.8 מיליארד ש"ח, כ-0.4 מיליארד ש"ח וכ-0.1 מיליארד ש"ח בהתאמה. המע"ם על מרכיב המס בענף הסתכם בכ-5.3 מיליארד ש"ח.

ניתן ללמוד מתרשים 12 כי מסתמנת מגמת ירידה במשקל ההכנסות ממיסים בענף הרכב מסך הכנסות המדינה ממיסים. יצוין כי שיעור ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות בענף הרכב מסך ההכנסות ממיסים בשנת 2016 היה חריג (כ-6.3%) כאמור, בגלל יבוא מוגבר של כלי רכב חדשים בדצמבר 2016, שהתבצע לפני עדכון נוסחת המיסוי הירוק שחל ב-1.1.17. שיעור חריג זה מקורו בהכנסות חריגות ממס קנייה על כלי רכב חדשים בשנת 2016, שהסתכמו בכ-12.5 מיליארד ש"ח. סכום זה חריג לעומת ההכנסות מסעיף זה בשנים 2015 ו-2017, שהסתכמו בכ-8.4 מיליארד ש"ח וכ-8.3 מיליארד ש"ח בהתאמה.

מבנה המחרים הרצוי וסוגי המיסוי בתחבורה

לפי התיאוריה הכלכלית, יהיה אפשר להגיע להקצאת מקורות יעילה בתחבורה כאשר מחיר הנסיעה ישתווה לעלות השולית החברתית. כדי להגיע לתוצאה זו, יש להטיל על המשתמש מס בגובה הפער בין העלות השולית החברתית לעלות השולית הפרטית שהפרט עומד בפניה³⁶. הוועדה למיסוי ירוק הבחינה בין מיסים המביאים לעיוות בהקצאת המקורות (רוב סוגי המיסים) ובין מיסים המתקנים עיוות בהקצאת המקורות הנגרם מהשפעות חיצוניות. מיסים המוטלים על המשתמש בכלי הרכב מביאים להפנמת ההשפעות החיצוניות הכרוכות בשימוש בכלי רכב, ובכך מקטינים את העיוות בהקצאת המקורות הנובע מאי-התחשבות בהשפעות אלו.

הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 ציינה כי רצוי לשאוף לתמחור יעיל והוגן יותר מזה שהיה קיים בזמן עבודתה בשנת 2008; היא המליצה כי שינוי הרכב המיסוי ייעשה באופן הדרגתי על פני תקופה ארוכה, וציינה שהגדלת שיעורי המס על השימוש בכלי רכב יכולה להיות מלווה בהפחתת מיסים אחרים ולא חייבת להביא בהכרח להגדלת נטל המס³⁷. הכולל. בלוח 2 להלן מופיעים סוגי המיסוי הקיימים והמוצעים בענף הרכב, מידת יעילותם בהפנמת השפעות חיצוניות בכלל וביחס לגודש בכבישים בפרט, לפי דוח הוועדה למיסוי ירוק מ-2008, ודירוג יעילות הצעדים בהפנמת ההשפעות החיצוניות, לפי מחקרם של שידלובסקי ושראל מ-2007.

36 שידלובסקי ושראל (2007), עמ' 40.

37 נטל המס מחושב משיעור ההכנסות ממיסים ביחס לתוצר המקומי הגולמי (להלן - תוצר).

לוח 2: סוגי מיסים אפשריים בתחבורה ויעילותם בהפנמת ההשפעות החיצוניות של כלי רכב

סוג המס	היעילות בהפנמת ההשפעות החיצוניות	דירוג היעילות בהפנמת ההשפעות החיצוניות*
מס על קניית רכב	מאפשר להשפיע על היקף הרכישות וסוגי הרכב, אך אינו פתרון טוב לבעיית הצפיפות כיוון שאינו קשור להיקף השימוש ברכב.	גרוע
מס על הדלק	מאפשר להבחין בין סוגי הדלק (בעיית הזיהום) ובין כלי רכב מבחינת צריכת הדלק, אך בגדר פתרון חלקי לבעיית הצפיפות** כיוון שאינו מבחין בעיתוי ובמיקום הנסיעה, ואת בעיית החניה אינו פותר כלל.	Third best (במקום השלישי)
מס התלוי במרחק הנסיעה	עשוי להקטין השפעות חיצוניות אך ההשפעה על מיקום התנועה ומועדי הנסיעה תהיה שולית, אלא אם יוטל במועדים מסוימים ובכבישים מסוימים***. מס על הדלק ותשלומי אגרת כביש מושפעים גם, אך לא רק ממרחקי הנסיעה.	Second best (במקום השני)
תשלומי אגרת כביש בשעות העומס	עשויים להקטין צפיפות ולהפחית את זיהום האוויר ואת מצוקת החניה. ההיטל מכוון למנוע את הצפיפות בכבישים ויותר במצב התנועה (יוטל בנתיבים מסוימים ובמועדים מסוימים). בכך יש כדי לתרום לניהול נכון של הביקושים לנסיעות באופן מיטבי.	First best (הטוב ביותר)
מס המכוון לצמצום זיהום האוויר	מותנה בכמות וסוג הזיהום, ובגודל האוכלוסייה הנחשפת לו. מס זה יושפע משיעור הזיהום של כלי הרכב למיניהם וממרחקי הנסיעה, ולא צריך להיות בהכרח פרופורציונלי לצריכת הדלק.	First best (הטוב ביותר)
חיובי תשלומי חניה משתנים	כפונקציה של מיקום וזמן.	First best (הטוב ביותר)
פרמיית הביטוח	עשויה להביא להפנמת עלויות תאונות הדרכים.	Second best (במקום השני)

על פי דוח הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 ושדילובסקי ושראל 2007 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי שדילובסקי ושראל 2007, עמ' 44. דירוג היעילות כלל חמש קטגוריות של יעילות אסטרטגית תמחור כלי הרכב, בהתאם להשפעתן על הקטנת העלויות החיצוניות בהנחה שלא כדאי להשתמש ביותר מאסטרטגיה אחת. הקטגוריות בסדר יורד כללו: First best (הטוב ביותר), Second best (במקום השני), Third best (במקום השלישי), גרוע וגרוע ביותר. הקטגוריה האחרונה ("גרוע ביותר") מתייחסת למס כללי (למשל מס הכנסה) למימון שירותי כבישים ותנועה, סבסוד חניות ועוד. בגישה זו הנהגים אינם משלמים עבור העלויות החיצוניות.

** הפתרון הוא חלקי כיוון שצריכת הדלק הממוצעת גבוהה יותר בתנאים של עומס תנועה, בשל נסיעה במהירות לא אופטימלית.

*** עם זאת, מס המותנה במרחקי הנסיעה המוטל על כלי רכב כבדים הוא אמצעי טוב לטיפול בנוק שהם גורמים לכבישים.

לנוכח מס הקנייה
והבלו על הדלק נוצר
מצב לא שוויוני
בעליל, ובו נהגים
מהפריפריה
מסבסדים בעל
כורחם את הנהגים
מהמרכז

ניתן לראות מלוח 2 שפרט לתשלומי אגרת כביש בשעות העומס וחייב תשלומי חניה משתנים, יתר המיסים אינם יעילים כלל או יעילותם מוגבלת בהפחתת ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים³⁸.

גם בדוחות השנתיים של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר בשנים האחרונות צוינו החסרונות של מס הקנייה והבלו על הדלק להפנמת השפעות חיצוניות בתחבורה; בכלל זה, הודגש שמש כאמור יוצר מצב לא שוויוני בעליל, שבו נהגים מהפריפריה מסבסדים בעל כורחם את הנהגים מהמרכז³⁹: "הטלת בלו על מוצרי דלק נועדה להפנמת עלויות הזיהום ועלויות פליטת גזי החממה. נוסף על כך, לדלק המשמש לתחבורה ישנן השפעות חיצוניות שליליות עקיפות - גודש, רעש ותאונות דרכים. היה עדיף להפנים עלויות אלה בהתאם לנזק - למשל על ידי אגרת גודש, אלא שמסיבות מגוונות, כולל קושי טכנולוגי⁴⁰ והעדר הסכמה ציבורית רחבה, אין בישראל עדיין אגרות גודש. בינתיים, כתחליף, עלויות אלה מופנמות בבלו על דלקים לתחבורה. יש להודות שפתרון זה אינו אידיאלי, שכן הקשר בין צריכת דלק (ותשלום הבלו) לעלויות חיצוניות, כגון גודש או תאונות דרכים, רופף. אם נקבע לדוגמה תוספת לבלו בגובה עלויות הגודש הממוצעות במדינה, נהג בפריפריה יישא בנטל עודף בעוד שנהג במרכז לא ישלם על מלוא הנזק שהוא גורם".

הוועדה למיסוי ירוק המליצה לשנות את מבנה מערכת המס בכמה דרכים כדי להפחית את העלויות החיצוניות, בעיקר של הזיהום הסביבתי וגם של הגודש מכלי רכב. ההמלצה המרכזית של הוועדה הייתה להמשיך את המתווה להורדת מס הקנייה על כלי רכב ומתן זיכוי/קנס בהתאם לרמת הזיהום הנפלט תוך כדי נסיעה, כדי לתמרץ רכישת כלי רכב ידידותיים לסביבה. להלן השינויים שהומלץ עליהם ונטען שיש בהם כדי להקטין את ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים⁴¹:

1. **אגרות גודש:** יונהג מיסוי דיפרנציאלי על פי מועדי הנסיעה, אורך הנסיעה, מיקום נתיבי התנועה, סוג הרכב ועוד. הוועדה העריכה שהיקף הגבייה השנתי צפוי להיות בין כחצי מיליארד לכמיליארד ש"ח.
2. **אגרת רכב או ביטוח המותנים במרחקי נסיעה:** הוועדה ציינה כי אם יהיה קשה ליישם אגרת גודש אזי רצוי לשאוף לתשלום לפי מרחקי נסיעה. לדוגמה, אגרת רכב או ביטוח המותנים במרחקי הנסיעה.
3. **שינוי תחשיב "זקיפת הטבה" לבעלי רכב צמוד לצורכי מס:** להחיל שיטה שלפיה שווי השימוש ייקבע כשיעור ממחיר המחירון של הרכב, ללא תלות בקבוצת המחיר שאליה משתייך הרכב.

38 גם המס המכוון לצמצום זיהום האוויר הוגדר First best (הטוב ביותר) אולם הוא משמש תמריץ כלכלי לצמצום ההשפעה החיצונית של זיהום אוויר בלבד.

39 ראו אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, דוחות שנתיים של הכנסות המדינה, פרק י"ג "מיסוי דלק" לשנים 2015 - 2016 ו-2013 - 2014.

40 יצוין שפתרונות טכנולוגיים כגון התקנת מתקנים במכוניות מבוססי GPS קיימים כיום. ראו להלן בפרק העוסק בפרויקט "נעים לירוק".

41 לשאר ההמלצות ראו: הוועדה למיסוי ירוק, עמ' 9-12.



אגרות גודש הן פתרון
יעיל לגודש בדרכים,
שכן עומסי תנועה
נגרמים, בין היתר,
עקב כך
שהמשתמשים בכביש
עמוס שוקלים רק את
העלות הפרטית
שלהם ומתעלמים
מהעובדה שהרכב
שלהם מאט אחרים

4. **מתן חניה חינם לעובד ייחשב להטבה זקופה החייבת במס:** כדי שעלות החניה תובא בחשבון בשיקולי העובד אם להגיע לעבודה ברכב פרטי.
5. **פדיון חניה:** לבחון מתן אפשרות לעובדים לוותר על מקום חניה מטעם מעסיקיהם בתמורה לתוספת תשלום במשכורתם.
6. **בדיקת היתכנות לשינוי במדיניות השכר:** המרת תשלום "הוצאות רכב מותנה" עבור אלה שאינם בעלי רכב צמוד, בתשלום שכר בשם אחר שלא יחייב החזקת רכב על ידי העובד. במגזרים רבים במשק ובעיקר במגזר הציבורי, חלק מתשלומי השכר ניתנים להחזקת רכב, דבר המעודד רכישת רכב, אף שהם לא בהכרח קשורים לתועלת שיפיק העובד מהשימוש ברכב. שינוי מצב זה יאפשר לעובד לבחור את סל התצרוכת הרצוי ואת משקלן של הוצאות התחבורה בסל זה מבלי ששכרו ייפגע.

הוועדה המליצה על צעדים משלימים במקביל לשינוי אופי השימוש ברכב: להמשיך ולפתח מערכות יעילות של תח"צ משום שמיסוי רכב פרטי בלבד, בלי יצירת חלופה שתספק רמת שירות טובה, לא יצמצם את הנסיעות ברכב פרטי המאופיינות בביקוש קשיח, כגון נסיעות יומיות לעבודה⁴². בהחלטת ממשלה 2395 מינואר 2008 בנושא תוכנית לעידוד השימוש באנרגיה נקייה אימצה הממשלה המלצות רבות של דוח הוועדה למיסוי ירוק (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2008).

משרד מבקר המדינה בדק את הפעילות בעשור האחרון של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר לקידום צעדים להפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות כלים ותמריצים כלכליים. הבדיקה התייחסה לכלים ולתוכניות האלה: אגרת גודש; ניסוי "נעים לירוק"⁴³; אגרת רכב או פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה; שינוי תחשיב זקיפת הטבה לבעלי רכב צמוד לצורכי מס; צמצום מקומות חניה לעובדים באמצעות מתן חניה חינם לעובד כהטבה זקופה החייבת במס או פדיון חניה; תגמול חלופי ושווה ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי רכב; המרת תשלום "הוצאות רכב מותנה" עבור אלה שאינם בעלי רכב צמוד, בתשלום שכר בשם אחר שלא יחייב החזקת רכב על ידי העובד.

42. הוועדה ציינה גם כי בטווח הארוך ייתכן כי העלאת המס תגרום לשינוי בשימושי הקרקע, כגון התקרבות אזור המגורים למרכזי התעסוקה, אך הסתייגה בגלל אי-בהירות באשר למידת ההשפעה של מיסוי רכב על שינוי אזור המגורים.

43. בתשובת מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד מאוגוסט 2018, צוין כי הניסוי "נעים לירוק" נועד לבדיקת היתכנותה של אגרת גודש בישראל, ולכן כלי מדיניות אגרת הגודש והתוכנית "נעים לירוק" אינם כלי מדיניות נפרדים ושונים להפחתת השימוש בכלי רכב. בדוח זה הם נותחו בנפרד משום שהם תולדה של שתי החלטות ממשלה שונות (מינואר 2008 ומיולי 2010 בהתאמה), וכן כדי לבדוק את תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים ליישום כל אחת מהחלטות הממשלה.

אי-קידום החלטת הממשלה לבחינת אגרת גודש

הממשלה החליטה
בינואר 2008 להטיל
על שר התחבורה
להקים צוות כדי
שיציע תוכנית פיילוט
לקביעת אגרות גודש
בכניסה למרכזי ערים
או בכבישים אחרים
בשעות העומס

אגרות גודש הן דרך לתמחר את ההשפעה החיצונית של שימוש בכביש עמוס, ומטרתן לשפר את הרווחה על ידי הפחתת גודש התנועה והבעיות הנלוות אליו. אגרות גודש הן פתרון יעיל לגודש בדרכים, שכן עומסי תנועה הם תוצאה, בין היתר, של העובדה שהמשתמשים בכביש עמוס שוקלים רק את העלות הפרטית שלהם ומתעלמים מהעובדה שהרכב שלהם מאט אחרים. הדבר גורם לכך שהעלות השולית החברתית עולה על העלות השולית הפרטית, מה שיוצר כשל שוק ומביא לצריכת יתר של המוצר (הכביש). לכן, לפי הגישה הכלכלית המקובלת, ראוי להטיל מס על הפעילות המייצרת השפעות חיצוניות. מס זה (אגרת גודש) יגדיל את עלות השימוש של הפרט, דבר שצפוי שיביא להפחתת השימוש בכביש ובכך יפחת הגודש. הקצאת השימוש של כלי רכב בכביש תהיה יעילה כאשר אגרת הגודש תהיה שווה להפרש בין העלות השולית החברתית לבין העלות השולית הפרטית של כל נסיעה. אין הכרח להעלות את נטל המס הממוצע על משתמשי הרכב הפרטי, וניתן לחלק אותו בצורה הוגנת ויעילה יותר⁴⁴.

כאמור, הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה להנהיג מיסוי דיפרנציאלי על פי: מועדי הנסיעה, אורך הנסיעה, מיקום נתיבי התנועה, סוג הרכב ועוד. בהחלטת הממשלה 2395 מינואר 2008 התייחסה הממשלה לדוח הוועדה למיסוי ירוק. בסעיף ה' להחלטה בנושא "אגרות גודש לכלל סוגי הרכב" החליטה הממשלה להטיל על שר התחבורה להקים צוות בראשות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ובהשתתפות נציגי משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, כדי שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש בכניסה למרכזי ערים או בכבישים אחרים בשעות העומס.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שפעילות הצוות הופסקה. במכתב ששלח ראש עיריית תל אביב-יפו, מר רון חולדאי, לשר התחבורה, מר ישראל כ"ץ, בנובמבר 2010, הוא התריע על הפסקת עבודת ועדת ההיגוי שמונתה לקידום אגרות הגודש וציין את החשיבות בקידום הנחש בגלל הפעולות ומשך הזמן הנדרש ליישומן: "אחד הנושאים שחשוב לקדם הוא אגרות הגודש אשר ועדת ההיגוי שמונתה לעניין הפסיקה את פעילותה לפני כשנתיים. יש חשיבות רבה לקידום הנושא כבר כיום ורצוי אף לשלב ברשות המטרופוליטית שתקום, שכן ממילא ייקח מספר שנים ליישם את התוכנית עקב הצורך בתכנון מפורט וחקיקה מתאימה. המלאכה רבה ודורשת זמן ואם לא נתחיל בה היום - לא נוכל ליישם התוכנית כשנדרש לכך. אבקש אם כן להורות על חידוש העבודה על הנושא".

בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012 צוין⁴⁵ כי "משרד התחבורה ערך בזמנו פרויקט לבחינת האפשרות ליישום אגרות גודש בתל-אביב אך גזר את זה ובאופן כללי בולטת בחסרונה מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב

44 ראו: עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017, עמ' 3, 8.

45 בפרק "צעדים לריסון השימוש ברכב פרטי", עמ' 44-45.



בעשור האחרון שר
התחבורה, מר ישראל
כ"ץ, לא קידם את
מדיניות הממשלה
שחייבה אותו לבחון
אגרת גודש באמצעות
צוות בין-משרדי שיציע
תוכנית פיילוט
לקביעת אגרות גודש

פרטי, המתווה צעדים כוללניים בתחום המיסוי; כדוגמת אגרות גודש, מיסוי הטבת חניה מהמעביד והחזרי הוצאות".

גם בדוח ה-OECD מיוני 2016 צוין בהמשך לתיאור תרומת הירידה בשיעור המס לגידול במספר כלי הרכב והגודש בכבישים, כי מיסוי כגון מסי דלק ואגרות כביש הוא אמצעי טוב לטיפול בצד הביקוש, ושיש ליישמו יחד עם התוכנית לשירותי תח"צ יעילים המופעלת מ-2008⁴⁶.

במחקר של מואב ושרייבר (2017) נבדק יישומן של אגרות גודש בכמה ערים בעולם וצוין כי הן יושמו בהן בהצלחה והפחיתו בעשרות אחוזים את כמות הזמן המבוזבז בגודש. עוד הציגו תוצאות מחקר שממן האיחוד האירופי ב-2009, שבחן השפעת אגרות גודש מסוגים שונים בבריטניה, באיטליה, בנורווגיה ובשוודיה בשנים שונות; במחקר זה נמצא כי לאגרות עירוניות יש שבע השפעות עיקריות המלמדות כי הן כלי ניהול ביקוש יעיל לשימוש בכביש, היכול לספק את ההטבות האלה: א. הפחתה של 14% - 23% במספר כלי הרכב הנכנסים לאזור החיוב⁴⁷; ב. הפחתה של עד שליש⁴⁸ בעיכובי התנועה הנגרמים מהגודש באזור החיוב; ג. הפחתה של 13% - 21% בפליטת פחמן דו-חמצני באזור החיוב; ד. הפחתה של 8% - 18% בפליטות מזהמים באזור החיוב; ה. הפחתה של 14% במספר התאונות באזור החיוב, בעיר היחידה שתיעדה תוצאות ברורות; ו. הגדלת רווחים שאפשר לממן בעזרתם השקעות בתח"צ; ז. היעדר השפעות שליליות על הכלכלה העירונית מיישום תוכניות לאגרות גודש.

עוד צוין במחקר כי אגרות גודש, כתחליף לשיטת המיסוי הקיימת, הופכות את המיסוי התחבורתי להוגן יותר ויעיל יותר בהפחתת הגודש, ולכן לאחר יישומן בפועל הן זוכות לאהדת הציבור. כך למשל, לפני הטמעת התוכנית לאגרות גודש בלונדון ובשטוקהולם רק 40%-ו-36% מהציבור בהתאמה היו בעד התוכניות המוצעות, ואולם לאחר הצגתן נחשף הציבור ליתרונותיהן בפועל והתמיכה בהן עלתה ל-59% ול-74% בהתאמה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שפעילות הצוות שהוקם מתוקף החלטת ממשלה מינואר 2008 כדי להציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש הופסקה, מבלי שהוצגו נימוקים או הודעה רשמית כלשהי לממשלה. עוד נמצא שבעשור האחרון מאז התקבלה החלטת הממשלה ב-2008 לבחון אגרת גודש - ואף שמשרד התחבורה התריע בתוכנית האסטרטגית שלו מ-2012 על חסרונה של מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי בתחום המיסוי כדוגמת אגרת גודש - שר התחבורה מר ישראל כ"ץ, המכהן בתפקיד ברצף ממרץ 2009, לא קידם את החלטת הממשלה שחייבה אותו לבחון נושא זה באמצעות צוות בין משרדי שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש. בכך הפך שר התחבורה את החלטת הממשלה בעניין זה לאות מתה.

46 ראו: OECD, "Car Purchase tax: Green Tax Reform in Israel", (2016) p.3-4

47 בולוניה (-23%), לונדון (-16%), מילנו (-14%), רומא (-18%), שטוקהולם (-22%).

48 לונדון (-30%), שטוקהולם (-33%).

בתשובת משרד התחבורה, על דעת שר התחבורה, מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת משרד התחבורה) צוין כי שר התחבורה קבע מדיניות לפיה לא נכון לקדם אגרות גודש כל עוד לא ישתפר מצב התחבורה הציבורית בישראל ויועמדו אלטרנטיבות ראויות לשימוש ברכב פרטי לכלל האזרחים לצורכי יוממות. החלת אגרות גודש במציאות התחבורתית כפי שהתקיימה בשנת 2009, פירושה היה הטלת מס נוסף על אזרחי המדינה כאשר אין אף תחליף ראוי לשימוש ברכב פרטי. לאור האמור החל הליך יסודי במשרד התחבורה במטרה להוציא לפועל תכניות ופרוייקטים אשר יספקו מערכת תחבורה ציבורית איתנה ואפקטיבית שתאפשר בעתיד בחינת אפשרות שילוב אגרות גודש כפי שעלה תחילה בשנת 2008 ועודכן בהחלטת הממשלה בשנת 2010. תנופת פיתוח זו מביאה ותביא את מצב התשתיות הלאומיות בתחום התחבורה בכלל ואת תשתיות התחבורה בציבורית בפרט לרמת שירות אשר במקביל לה, ניתן יהיה לבחון יישום אגרות גודש. עוד צוין בתשובה כי מדיניות השר, שלא נכון להטיל אגרות גודש על משתמשי הרכב הפרטי בטרם ישנן חלופות נסיעה מתאימות בתחבורה הציבורית, היא מדיניות ראויה וסבירה המאזנת את השיקולים השונים לטובת הציבור⁴⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי הוא מחויב לקיים את החלטות הממשלה הנוגעות לתפקידו, לרבות ההחלטה משנת 2008 שלא התנתה את בחינת אגרת הגודש בשדרוג שירותי התחבורה הציבורית ושלא ביקשה להטיל אגרות גודש באופן מדי. שדרוג התחבורה הציבורית ובחינת הטלת אגרת גודש הם תהליכים הנמשכים שנים בטרם הגעה לבשלות וליישום. אם הסתייג שר התחבורה מהחלטה זו, היה עליו לפנות לממשלה ולהציג בפניה את עמדתו בצירוף נימוקים מדוע לדחות תכנית פיילוט לקביעת אגרת גודש; זאת בכוונה לשכנע את חברי הממשלה לשנות את ההחלטה המחייבת אותו ואת משרדו.

49 בבירור שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 עם לשכת מנכ"לית משרד התחבורה עלה כי אין בלשכת המנכ"לית מסמכים המפרטים את השיקולים לטובת הציבור שהביאו את השר לעצור את ניסויי "נעים לירוק" (ראו להלן), פרט לעשייה הענפה של המשרד שממנה ניתן לשקף את השיקולים לתועלת הציבור.

אי-החלת העלויות
החיצוניות על
המשתמשים אינה
יעילה ואינה הוגנת,
והדבר גורם לסבסוד
המשתמשים ברכב
פרטי, לדוגמה חלק
מתושבי
המטרופולינים
הגדולים, על ידי אלה
שאינם משתמשים בו
או המשתמשים בו
בהיקפים קטנים, כמו
חלק תושבי
הפריפריה

כאמור, אגרות גודש נחשבות אמצעי יעיל והוגן להתמודדות עם הגודש בכבישים. אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים אינה יעילה ואינה הוגנת, ומשמעותה סבסוד המשתמשים ברכב פרטי, לדוגמה חלק מתושבי המטרופולינים הגדולים, על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, כמו חלק תושבי הפריפריה; הסבסוד במקרה זה נכפה על האחרונים ומביא לחוסר יעילות בשימוש בתחבורה. אשר על כן, לפני שיוחלט אם לנסות לשנות את החלטת הממשלה מ-2008, מן הראוי לבחון גם שיקולי יעילות כלכלית והוגנות בחלוקת נטל המס כלפי כל משתמשי הכביש ותושבי המדינה (לרבות תושבי הפריפריה ותושבי המטרופולינים שאינם מרבים לנסוע ברכב פרטי באזורים ובשעות גודש). מכל מקום, כל עוד החלטת הממשלה תקפה, על השר לפעול לקדם הצעת תכנית פיילוט להטלת אגרת גודש במרכזי הערים, ובפרט באזורים הצפופים ביותר שנגישותם גבוהה ויש בהם תחבורה ציבורית יעילה.

עיכובים בניסוי "נעים לירוק"

בהחלטת הממשלה מיולי 2010 נדרשה כאמור הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב, ולבחון "בניית מערך **תשלומים ותקבולים** התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש" (ההדגשה אינה במקור). כלומר, הממשלה ביקשה לבחון גם בניית מערך תשלומים התלויים בהיקף הנסועה בתנאי גודש. הוועדה התבקשה להגיש חלופות ליישום השינויים הנדרשים, ובהן לפחות אחת שבמסגרתה יישמר איוון פיסקלי מרבי, לרבות בשלב הביניים של יישום התוכנית. הוועדה התבקשה ליזום, במידת הצורך, ניסוי מקדים, אשר יסייע לאמוד את ההשפעות הצפויות של החלופות שתיבחנה, תוך התייחסות, בין השאר, להשפעות על הגודש בכבישים והשפעות פסקליות⁵⁰. כן התבקשה הוועדה להתייחס בהמלצותיה לפגיעה האפשרית בזכות לפרטיות בחלופות השונות לאחר התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה.

בינואר 2011 מינו שר התחבורה ושר האוצר דאז ועדה לבחינת שינוי במתכונת התשלומים המוטלים על כלי רכב. ליושב ראש הוועדה מונה מר ערן יעקב מרשות המיסים, ולוועדה מונו נציגים מרשות המיסים ומאגף התקציבים שבמשרד האוצר, נציגים ממשרד התחבורה ונציג ממשרד המשפטים כמשקוף. כתב המינוי חזר על האמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010. הוועדה התבקשה להגיש את המלצותיה עד 1.10.11.

50 הוועדה התבקשה להתייחס גם להשפעות על הזיהום מתחבורה, על הבטיחות בדרכים ועל הרווחה הציבורית.

בחירת הפחתת מסי הקנייה על רכב והבלו במיסים לפי מאפייני הנסועה - עבודת הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב

מליאת הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב החליטה כי עבודת הוועדה תתבצע בשני צוותים מקבילים - צוות חלופות - לבחירת חלופות להרכב המיסים וצוות ניסוי - ללוי הניסוי לבחירת ההשפעות הצפויות של החלופות השונות. בדיקת מסמכי הוועדה מחודשים מרץ עד אוגוסט 2011 - פרוטוקולים של ישיבת צוות חלופות, ומסמך שהוגש למליאת הוועדה העלתה שהוועדה ביקשה לבחון מערך תשלומים ותקבולים בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2010.

בין היתר נידונו והוצגו בוועדה: חלופות להחלפת מס הקנייה על רכב או הבלו על הדלק או אגרת הרישוי השנתית במיסוי לפי ק"מ או במיסוי לפי ק"מ התלוי במיקום ושעות הנסיעה⁵¹ ויתרונות מודל החיוב והזיכוי (מסכום שנקבע מראש) של הנהגים בגין נסיעה באזורים ובשעות גודש⁵². כמו כן הוצע לנתח את החלופות לפי שיקולי תועלת⁵³, שיקולי סיכונים עלות⁵⁴, שיקולי ישימות⁵⁵, ושיקולי אי-שוויון⁵⁶.

במסמך צוות הוועדה למליאת הוועדה מיולי 2011 צוין כי "הרכב המיסוי הנוכחי על ענף הרכב אינו מכוון מספיק את בעלי הרכב הפרטי לביצוע נסיעות בהתחשב בעלויות החיצוניות שנסיעתם עלולה לגרום. בעיקר עלויות זמן וזיהום אויר. נשקל שינוי בהרכב המיסים ע"י הפחתת מיסים קיימים, ומאידך **הטלת אגרה על תנועות רכב פרטי ע"פ אורך, מיקום ושעת ביצוע הנסיעה בהתחשב בצפיפות בדרכים... האגרות אמורות להפחית את היקף הנסיעות ברכב פרטי בשעות ובאזורים בהם קיימת כיום צפיפות תנועה בעלת השפעות חיצוניות מזיקות של הארכת זמני נסיעה, זיהום אויר מוגבר ועוד. מאידך, באזורי הפריפריה הרחוקה הם יקלו על מס היתר המוטל על השימוש ברכב פרטי (ע"י הבלו בעיקר).** שיטת המיסוי המוצעת תהיה תחילה וולונטרית, ובהמשך תיהפך לכוללת". (ההדגשה אינה במקור).

51 א. החלפת מס הקנייה על רכב ו/או האגרה השנתית בבלו; ב. החלפת מס הקנייה על רכב (כולו או חלקו) במיסוי לפי ק"מ; ג. החלפת הבלו (כולו או חלקו) במיסוי לפי ק"מ; ד. החלפת אגרת הרישוי (כולה או חלקה) במיסוי לפי ק"מ; ה. החלפת מסי הקנייה על רכב באגרה דיפרנציאלית (לפי נסועה, מיקום ואזורי נסועה ורכב מזהם).

52 צוין שהדעה הרווחת בקרב חברי הוועדה היא כי מודל החיוב עדיף על פני מודל הזיכוי.

53 עד כמה החלופה מביאה להפנמה טובה יותר של ההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש בתחבורה.

54 עד כמה החלופה מאפשרת גביית מיסים "במשחק סכום אפס", ועד כמה ניתן לבצע מעבר הדרגתי לשלב היישום.

55 עד כמה ניתן להשיג תמיכה פוליטית-ציבורית לקידום החלופה, וכן את היכולת התפעולית-טכנולוגית ליישומה.

56 עד כמה צפויה החלופה להשפיע על מעמדות סוציו-אקונומיות בקרב תושבי המרכז, תושבי הפריפריה ואוכלוסיות נוספות רלוונטיות.

מהאמור לעיל עולה שבשנת 2011 נידונו בוועדה, בין היתר, חלופות להחלפת מס הקנייה על רכב או הבלו על הדלק או אגרת הרישוי השנתית, במיסוי לפי ק"מ או במיסוי לפי ק"מ התלוי במיקום ושעות הנסיעה; יישום אגרת רכב דיפרנציאלית והפחתת מיסים אחרים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאף שהוועדה פעלה בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2010, היא לא השלימה את עבודתה ולא הגישה לשרי האוצר והתחבורה דוח, כפי שנדרשה לעשות בהחלטת הממשלה 2008 מיולי 2010.

התמשכות ההליכים בניסוי "נעים לירוק 2"

במסגרת עבודת הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב התבקשה חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" (להלן - חברת כביש חוצה ישראל או החברה) על ידי הוועדה לסייע בעריכת ניסוי לבחינת השפעה של תמריצים כספיים על הרגלי הנסועה של נהגים (להלן - ניסוי נעים לירוק). בתשובת מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד מאוגוסט 2018, ניתנה התייחסות שר האוצר ואגפי המשרד באוצר (להלן - תשובת משרד האוצר), וצוינה מטרת הניסוי והקשר שלו לאגרת גודש: "ניסוי נעים לירוק ביקש לבדוק את היתכנותה של אגרת גודש בישראל מהיבטים שונים".

חברת כביש חוצה ישראל פרסמה כמה מכרזים והתקשרה עם ספקים, כמופרט להלן: א. בנובמבר 2011 פרסמה החברה מכרז לקבלת שירותי ניהול, ייעוץ וליווי לניסוי לבחינת השפעת תמריצים שונים על מאפייני נסיעה - לעידוד נהיגה סביבתית וחברתית⁵⁷ (להלן - מכרז לבחירת חברת ניהול מ-2011); ב. בדצמבר 2011 פרסמה החברה פנייה מוקדמת לקבלת מידע (RFI) על אודות מערך לניטור נסועה במסגרת ניסוי לבחינת השפעת תמריצים שונים על מאפייני נסיעה - לעידוד נהיגה סביבתית. ג. במאי 2012 פרסמה החברה מכרז לבחירת חברות הפעלה אשר יתקינו ויפעילו את ציוד הניטור שלהן ברכבי המשתתפים⁵⁸; ד. באוגוסט 2013 פרסמה החברה מכרז לפיתוח וייצור מערכות ניטור דור ב' שומרות פרטיות לניטור נסועת כלי רכב.

במכרז לבחירת חברת ניהול מ-2011 צוין בין היתר כי "כדאיות ההחזקה והשימוש ברכב פרטי מנקודת מבטו של בעל הרכב מושפעים כיום מהיטלים קבועים (מס קניה, אגרת רישוי) ומשתנים (מס הדלק), אך אלו, באופן ובהיקף שהם מוטלים כיום, אינם מביאים לידי ביטוי את המרכיבים הרבים הנוגעים לאופן השימוש ברכב הפרטי, למשל מועד הנסיעה ומיקום הנסיעה. עקב היות מיסי הרכב ממוקדים באופן חלקי בלבד בהשפעות השונות שיוצר השימוש ברכב הפרטי, הם אף מטילים נטל לא הוגן בהתייחס למקום מגוריו של בעל

57 ממכתב ממאי 2011 של יושב ראש הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב למנכ"ל משרד התחבורה דאז עולה כי מכרז לחברת הניהול של הניסוי פורסם כבר לפני מועד המכתב (מאי 2011) והוא נתקל בתגובה תקשורתית בעייתית לפי כותב המכתב.

58 מכרז לקבלת שירותי ניטור נסועת כלי רכב במסגרת פרויקט נש"ר (ניסוי שימושי רכב).

הרכב ומשימוש בו בשעות הפנאי... ישראל מצטרפת למדינות מתקדמות כגון ארה"ב, הולנד, בריטניה, סינגפור ושוודיה הנמצאות בשלבים שונים של ניסויים טכניים והכנת חלופות מדיניות הרוחמות טכנולוגיה ותמריצים שונים, לרבות תמריצים כספיים, על מנת לסייע בניהול הביקושים לשימוש ברשת הכבישים".

בשנת 2013 החל ניסוי "נעים לירוק", בהשתתפות משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ורשות המיסים. הניסוי רוכז בחברת כביש חוצה ישראל⁵⁹ ונועד לבחון את נכונות ציבור הנהגים לשנות את הרגלי הנהיגה שלהם כך שתרומתם לגודש בכבישים תצומצם. מטרת הניסוי הייתה לבחון אם יש בכוחם של תמריצים כספיים לשנות הרגלי הנסיעה של יוממים⁶⁰ באופן שימתן את הגודש בדרכים⁶¹. השינוי בהרגלי הנסיעה יכול לכלול כמה אפשרויות: הסטת זמני הנסיעה משעות שיא לשעות שפל, שימוש בתחבורה ציבורית לסוגיה, נסיעות משותפות עם אחרים ברכב פרטי, ועבודה מהבית.

בניסוי השתתפו 1,200 מתנדבים בפריסה ארצית שברכבם הותקן מכשיר ניטור המתעד את נסיעותיהם בכל שעות היום. במסגרת הניסוי הוצבה בפני המתנדבים טבלת מחירים לשימוש במערכת הדרכים לפי שלושה סוגי אזורים: מרכזים מטרופוליניים, שולי המרכזים ואזורי פריפריה. כל נסיעה תומחרה בעלות מסוימת בהתאם לאזור ולשעת ביצוע הנסיעה. הניסוי חולק לשני חלקים: "נעים לירוק 1" ו"נעים לירוק 2", ובכל חלק השתתפו 600 מתנדבים⁶².

1. **ניסוי "נעים לירוק 1":** בניסוי זה נבחן שינוי התנהגות כתוצאה מתמריצים כספיים, בקרב "משתמשים כבדים" ברכב פרטי. במסגרת הניסוי נוטרו נסיעותיו של המתנדב בחצי השנה הראשונה לניסוי (להלן - תקופת התייעוד) וחושב לו תקציב חודשי על סמך הרגלי נסיעותיו שנצפו. בשנה וחצי הבאות (להלן - תקופת התגמול) יכול היה המתנדב לשנות את הרגלי הנסיעה שלו, כך שבכל חודש שבו סך עלויות נסיעותיו היה נמוך מהתקציב שחושב לו, קיבל המתנדב את ההפרש הכספי.

בדצמבר 2016 פורסמו תוצאות ביניים של הניסוי, ובספטמבר 2017 נכתב דוח מסכם על ידי חברה א' שנשכרה לניתוח תוצאות הניסוי. הדוח המסכם כלל עדכון של תוצאות הניסוי ובחינתן בדגימה ארצית מייצגת, כדי לדעת אם שיעורי השינוי שהתקבלו בהרגלי הנסיעה בניסוי יוכלו להתקיים במתכונת רחבה יותר של הניסוי.

ניתוח תוצאות הדוח המסכם של 431 משתתפי ניסוי "נעים לירוק 1" הראה הפחתה ממוצעת של 15.2% בעלויות הנסיעה בין תקופת התייעוד לבין תקופת התגמול. שיעור זה התקבל בזכות 185 מתנדבים (כ-42.9% מהמתנדבים) שהפחיתו יותר משליש מעלויות נסיעותיהם בתקופת

59 בשנת 2014 החליפה חברת נתיבי איילון את חברת כביש חוצה ישראל בריכוז הפרויקט.

60 אנשים הנוסעים מדי יום למקום עבודתם, הנמצא באזור אחר מאזור מגוריהם.

61 הניסוי מדמה מיסוי דיפרנציאלי, כלומר הפחתה במיסוי באופן תלוי שימוש - לפי מקום, מרחק, שעה ורמת הזיהום.

62 בתשובת מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל, מר דן שנבר, מיוני 2018 (להלן - תשובת חברת כביש חוצה ישראל) הוסברה ההחלטה לחלק את הניסוי לשני חלקים בקושי לגייס כמות משתתפים גדולה מספיק לפרופיל שנדרש לניסוי.

התיעוד⁶³. לעומת זאת, 217 מתנדבים (כמחצית מהמתנדבים) לא שינו את הרגליהם באופן מהותי, ו-29 מתנדבים (כ-6.7% מהמתנדבים) שינו את הרגלי נסיעתם כך שעלויות הנסיעה שלהם בתקופת התגמול אף גדלו לעומת תקופת התיעוד.

כדי לדעת אם שיעורי השינוי שהתקבלו (הפחתה ממוצעת של 15.2% בעלויות הנסיעה בגודש) יוכלו להתקיים גם במתכונת רחבה יותר של הניסוי, ערכה חברה א' סקר באמצעות חברה ב', ביוני 2017, לבחינת רמת הגמישות לשינוי הרגלי נסיעה בקרב 905 מועסקים אשר נוסעים לעבודתם ברכבם הפרטי ביישובים מרכזיים בשלושת המטרופולינים (חיפה, תל אביב-יפו וירושלים) ומתגוררים מחוץ ליישוב עבודתם, ומאפייני הנסיעות שלהם דומים לאלה של משתתפי ניסוי "נעים לירוק 1". בדוח המסכם ציינה חברה א' כי להבדיל ממשותפי הניסוי, משותפי הסקר היו מקריים ולא התנדבו לניסוי, וכן "אינם חשודים" ביכולת מיוחדת לשנות את הרגלי נסיעתם. בהתאם לממצאי הסקר נערכה השוואה לרמת גמישותם של מתנדבי ניסוי "נעים לירוק 1", ועל בסיסה הוצגה הערכה על רמת השינוי והפחתת הנסיעה בגודש הצפויה בכלל האוכלוסייה, לו יורחבו מרכיבי הניסוי.

השוואת תוצאות המדגם לתוצאות ניסוי "נעים לירוק 1" הראתה כי הגמישות של מתנדבי הניסוי הייתה גבוהה במקצת מהגמישות בקרב משותפי המדגם, בעיקר באפשרות השימוש בתח"צ ובעבודה מהבית. שקלול הגמישות בכלל האוכלוסייה לאחר הפעלת מקדמי תיקון הראה הפחתה ממוצעת של 12.2% בעלויות הנסיעה⁶⁴.

2. **ניסוי "נעים לירוק 2":** בניסוי זה נבדק שינוי התנהגות כתוצאה מהענקת תמריצים כספיים בקרב "משתמשים קלים" ברכב פרטי. כלומר משתמשים שמלכתחילה אינם מבצעים נסיעות רבות בשעות העומס ובאזורים גדושים, והשפעתם על הגודש נמוכה. בדוח המסכם את תוצאות הניסוי צוין כי ממצאי ניסוי "נעים לירוק 2" יכולים לסייע לגבש מדיניות מס חדשה שתעודד שימוש מושכל יותר ברכב, תפחית עלויות חיצוניות כתוצאה מהגודש, ותאפשר חלוקה צודקת יותר של נטל המס. עם זאת חלק זה של הניסוי רלוונטי פחות לנושא הגודש, ומשלים את ההתבוננות על קבוצות

63 כאשר 93 (כ-21.6%) מהם שינו את עיתוי הנסיעה ו-92 מהם (כ-21.3%) הפחיתו את מספר הנסיעות ברכב פרטי.

64 בדוח הביניים מדצמבר 2016 הומלץ כי במעבר ליישום נרחב יותר של מנגנון התמריצים יש לשקול פעולות נוספות לעידוד הוויתור על הרכב הפרטי באזורים ובשעות העומס, באמצעות: 1. עידוד מעסיקים לשעות עבודה גמישות ועבודה מהבית; 2. עידוד עסקים ומרכזי תעסוקה להקים שירות הסעות לעובדים מחניונים ומתחנות רכבת; 3. עידוד נסיעות משותפות באמצעות אפליקציות ואתרים ייעודיים; 4. יוזמה מאורגנת של מקום העבודה או אזור התעסוקה לשדוך עובדים לנסיעות משותפות לאותו מקום; 5. הטבה בשימוש בנתיבי העדפה למגיעים בנסיעות משותפות, חניה מועדפת ו/או ללא תשלום או תמריץ אחר.

אוכלוסייה הפעולות לרוב באזורים או בשעות בהם רמת השירות של מערכת הדרכים טובה יחסית. בניסוי הופעלו שתי מתכונות⁶⁵.

ניסוי "נעים לירוק 2", שנוהל על ידי חברת כביש חוצה ישראל, החל כאמור ב-2013, אולם הדוח המסכם את תוצאות הניסוי הושלם רק במהלך הביקורת, ביוני 2018, ולאחר בירור שערך משרד מבקר המדינה בנושא.

מנהל הניסוי דאז ציין בפברואר 2018, כי נתוני הניסוי נמצאים עדיין בעיבוד ובבקרת איכות, נדרשות השלמות של שאלון אינטרנטי ושיחות טלפון עם חלק מהמתנדבים, והחברה שנבחרה לבצע פעולות אלו הוחלפה ולכן התהליך עדיין נמשך. בתשובת חברת כביש חוצה ישראל מיולי 2018 צוין כי "מראש היה ידוע שתוצאות חלק זה של הניסוי פחות חשובות, שכן עיקר המאמץ ראוי שיופנה למשתתפים 'הכבדים' העושים שימוש נרחב בכבישי המטרופולין בשעות העומס".

עיצובים עקב התנגדות שר התחבורה להטלת מיסים נוספים על הנהגים

הקפאת מכרז לקידום הניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" למשך חודשיים

במסגרת קידום הניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" פרסמה חברת כביש חוצה ישראל מכרז לפיתוח מערכות דור ב' לניטור נסועת כלי רכב⁶⁶. מסמכי המכרז פורסמו ב-26 לאוגוסט 2013⁶⁷ ונחשפו בתקשורת יממה אחר כך⁶⁸. לאחר הפרסום בתקשורת, וכבר באותו היום, הודיע משרד התחבורה לתקשורת על הקפאת המכרז: "שר התחבורה, ישראל כ"ץ, הורה היום למנכ"ל משרדו, עוזי יצחקי, להקפיא מיידית את המכרז לפיתוח מערכות לניטור נסיעות כלי רכב, שפורסם אתמול על ידי חברת חוצה ישראל. המכרז פורסם במסגרת ניסוי שנועד לבחון את מאפייני

65 מתכונת ישנה - בחצי השנה הראשונה נלמדו הרגלי הנסיעות של המתנדב. בשנה וחצי הנותרות קיבל המתנדב תקציב של 2,600 ש"ח בכל חצי שנה. ההפרש שבין סכום זה לעלויות הנסיעה שצבר במהלך אותה חצי שנה נשאר בחשבון; כשעלו עלויותיו על תקציב זה הוא לא התבקש לשלם עבור ההפרש. בתחילה כל מתנדב ניסוי 2 שויכו למתכונת זו, ולאחר כמה חודשים בתקופת התגמול הועברו חלקם למתכונת חדשה ומעודכנת. מתכונת חדשה - הופעלה כמה חודשים לאחר תום תקופת התיעוד. בחצי השנה הראשונה נלמדו הרגלי נסיעותיו של המתנדב, ועל סמך אלו חושב לו תקציב חדשי. ביתר חודשי הניסוי התבקש המתנדב לשנות את הרגלי נסיעותיו כראות עיניו, ובכל חודש שבו סך עלויות הנסיעה שלו היה נמוך מהתקציב שחושב לו, קיבל המתנדב את ההפרש הכספי (מתכונת הדומה במאפייניה לניסוי 1).

66 בתשובת חברת כביש חוצה ישראל מאוגוסט 2018 צוין כי מערכות ניטור דור ב' עתידות היו לשמש במסגרת פרויקט "נעים לירוק 3". להסבר על ניסוי "נעים לירוק 3" ראו בהמשך.

67 מכרז לפיתוח מערכות דור ב' לניטור נסועת כלי רכב.

68 ראו לדוגמה כתבה ב-TheMarker, "מונה בכל מכונית // התוכנית: הנהגים יידעו בזמן אמת כמה שווה הנסיעה", מ-27.8.13 שעה 7:22 וכתבה ב-yonet, קופסת המס במכונית שלכם - המכרז יצא לדרך", מ-27.8.13 שעה 11:41.

השימוש של הנהגים ברכב הפרטי, והשפעתם של תמריצים שונים על הרגלי הנסיעה והשימוש ברכב. בנוסח המכרז כפי שפורסם, נוצר פתח לשימוש באגרות גודש וגביית מס, שאינם עולים בקנה אחד עם מדיניותו, השוללת הטלת מיסים נוספים על הנהגים⁶⁹. המכרז פורסם שוב על ידי חברת כביש חוצה ישראל ב-24 באוקטובר 2013, כחודשיים לאחר שהוקפא על ידי שר התחבורה⁷⁰.

צוין שהתנגדות שר התחבורה להטלת מס על נסועה בשעות השיא גרמה בהמשך גם להפסקת פעילותם של נציגי רשות המיסים בוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב שהוקמה מתוקף החלטת הממשלה מיולי 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי בהקפאת המכרז הוא פעל בניגוד להחלטת הממשלה מיולי 2010 שביקשה לבחון שינוי בהרכב המיסים על הרכב, בין היתר לצורך התמודדות יעילה יותר עם הגודש בכבישים.

עיצובים בקידום ניסוי "נעים לירוק 3" - הקפאת מכרז למשך שלוש שנים

ניסוי "נעים לירוק 3" במהדורה הראשונה שלו החל בשנת 2014 ונוהל על ידי חברת נתיבי איילון. הניסוי הופסק בשנת 2015 בשל התנגדות שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כ"ץ, וחודש שוב בשנת 2018. להלן השתלשלות האירועים המרכזיים.

1. **פרסום מסמך בקשה לקבלת מידע (RFI) - יולי 2014:** במסמכי הבקשה לקבלת מידע ציינה חברת נתיבי איילון כי הבקשה מבוססת על **"הנחיית ממשלת ישראל"**⁷¹, שלפיה משרדי האוצר והתחבורה מינו "ועדה מקצועית שמטרתה לבחון מהלך רב שנתי שמטרתו **למקד את עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, על מנת ליצור הפנמה טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוסעים ברכב פרטי**" (ההדגשה אינה במקור). עוד ציינה החברה כי "בהמשך לביצועם של הניסויים 'נעים לירוק 1' ו-'נעים לירוק 2', שבוצעו בשנים 2013 ו-2014... ולשם הסקת מסקנות ברמת התקפות הנדרשת לשם יישום מדיניות שעניינה **זיכוי או חיוב בתשלום** ואשר עשויה לחול על אזרחים רבים, הוחלט לקיים ניסוי נרחב וממושך במתכונת דומה למתכונת הפעלה מבצעית... אשר צפוי להכיל בסופו של דבר כמאה אלף כלי רכב וארכו יהיה עד כעשר שנים" (ההדגשה אינה במקור).

2. **בקשת מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל לשחרר את החברה מטיפול בנושא - אוגוסט 2014:** מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל ביקש לשחרר

69 ראו לדוגמה כתבה ב-TheMarker, "התגובה ההיסטרית של כ"ץ: הוקפא המכרז שיכול היה להפחית המיסוי על המכוניות", מ-27.8.13 שעה 14:54; וכתבה ב-ynet, "קופסת המס" - המכרז הוקפא בעקבות הפרסום ב-ynet, מ-27.8.13 שעה 14:43.

70 בתשובת חברת כביש חוצה ישראל צוין כי בתחילת 2016 הוכרוזו הזוכים במכרז.

71 האמור מתייחס להחלטת ממשלה מיולי 2010.

את החברה מהמשך הטיפול במיזם משום שכלשונו: המיזם במתכונתו הנוכחית אינו מתאים לחברה והחברה אינה מתאימה למיזם. זאת בין היתר עקב קיומם של היבטי מיסוי על הרכב.

3. **התנגדות שר התחבורה לגביית מס נסועה - ינואר 2015:** בעקבות פרסומים בתקשורת שלפיהם הניסויים אמורים לבחון בטווח הארוך הטלה של מס נסועה⁷², הוציא שר התחבורה מר ישראל כ"ץ תגובה לתקשורת ובה הכריז כי "כמי שמוביל את מדיניות הממשלה בנושאי התחבורה אני מודיע באופן נחרץ וחד-משמעי כי לא יגבה שום 'מס נסועה' על כלי רכב, בהווה או בעתיד ואין שום כוונה לגבות או לאשר תשלום אגרות כלשהן מנהגים עבור השימוש בכביש"⁷³.

4. **פרסום מהדורה ראשונה של מכרז "נעים לירוק 3" - מרץ 2015:** הניסוי תוכנן להיות נרחב, ממושך ובמתכונת דומה למתכונת מבצעית; הוא תוכנן להימשך עד 10 שנים ולהקיף כ-100,000 כלי רכב. לרשות כל מתנדב אשר נועד להשתתף בניסוי היה אמור לעמוד תקציב שנתי התחלתי של 5,200 ש"ח שהיה אמור לקטון או לגדול בהתאם לתעריפים שייקבעו מראש. כל מתנדב יהיה זכאי, אחת לשנה, לקבל את היתרה הלא-מנוצלת של תקציבו, בסכום שלא יעלה בכל מקרה על 2,000 ש"ח לשנת השתתפות, וזו תשולם לו בחודש שבו חל חידוש רישיון הרכב שלו.

5. **הודעה על עצירת הליך המכרז - אפריל 2015:** כחודש לאחר פרסום המכרז ובמועד מפגש מציעים שתוכנן מראש, הודיע חברת נתיבי איילון למשתתפי המכרז על עצירת הליך המכרז. בהודעה אליהם צוין כי "המשך ההליך יעשה לאחר הקמת הממשלה החדשה. לפי שעה איננו מתקדמים בהליך ומענה לשאלות ושאר העדכונים יינתנו בהמשך. לוח הזמנים יעודכן בהקדם".

6. **המלצות גופים שונים לחידוש מכרז "נעים לירוק" בשנת 2017:** מאז הופסק הניסוי כאמור בשנת 2015 ניסו גורמים שונים להניע מחדש את הפרויקט:

א. **בקשת מנהל הניסוי דאז ממנכ"לית משרד התחבורה לבצע את הניסוי - פברואר 2017:** במצגת שהעביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 עולה שפברואר 2017 התקיימה פגישה במשרד התחבורה ובה הציג מנהל הניסוי דאז בפני מנכ"לית המשרד מצגת המתארת את תוצאות הביניים של ניסוי "נעים לירוק 1", את מטרות ניסוי "נעים לירוק 3" ובקשה להחליט על ביצוע "נעים לירוק 3".

ב. **בקשת בנק ישראל לקדם את הניסוי - אוגוסט 2017:** במכתב ששלח מנהל חטיבת המחקר דאז בבנק ישראל אל מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד, עם העתק בין היתר גם למנכ"לית משרד

72 לדוגמה פרסום בעיתון TheMarker, "100 אלף נהגים יקבלו אלפי שקלים - בתנאי שלא יסעו בשעות העומס", כתבה מ-13.1.2015.

73 שם. ראו גם פרסום באתר מעריב, "גלגלי הכסף: למה השר כ"ץ מכחיש את הכוונה העתידית להטיל אגרת מס נסועה?", כתבה מ-20.1.2015.

התחבורה הגב' קרן טרנר, הוא ציין את החשיבות שבקידום הניסוי, והציע כי בנק ישראל ישתתף בוועדת היגוי מקצועית/מדעית שתלווה אותו. "בדיוני ועדת הפיריון הועלתה ההצעה לקדם את ניסוי 'נעים לירוק' 3'. לאחר שהוצגו בפנינו תוצאות הניסויים 'נעים לירוק' 1 ו-2, ובעקבות בחינה של הספרות ושל ניסיון המדיניות בעולם בנושא ההשפעה של תמריצים כספיים על הרגלי הנסיעה של נהגים, אנו סבורים כי רצוי לקדם את הניסוי... לצורך זאת רצוי למנות לניסוי ועדת היגוי מקצועית ובלתי תלויה - בהשתתפות מומחים לתחבורה, לכלכלה, לכלכלת-תחבורה ולסטטיסטיקה, אשר תפקח על יישום הניסוי ועל הפקת לקחים נכונים מתוצאותיו תוך התחשבות בעלות אל מול התועלת של אמצעים אחרים להקלת הגודש בכבישים".

7. סיכום בין שר התחבורה וסגן הממונה על התקציבים לחידוש הליך

המכרז - נובמבר 2017: בסיכום הוסכם כי כפתרון משלים לבעיית הגודש בכבישים, עם יישום המכרזים של מוניות השירות, חברת נתיבי איילון תפרסם את המכרז להרחבת הפיילוט בדבר ניסוי לניטור נסועה וזיכוי בהתאם למאפייני הנסועה. הסיכום הוא חלק מהסכמות נוספות ברפורמה בתח"צ שכללו רפורמה בענף מוניות השירות ובתעריפי תח"צ בין-עירוניים והקמת רשויות מטרופוליניות בירושלים ובבאר שבע.

8. החלטת ממשלה על חידוש הליך המכרז - ינואר 2018:

מהתוכנית הכלכלית לשנת 2019 החליטה הממשלה⁷⁴ לחדש את מכרז "נעים לירוק 3" שהופסק כ-3 שנים קודם להחלטה. בהחלטה צוינה שוב החלטת הממשלה מיולי 2010. "בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2008 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה **בחינת מתכונת מיסוי העלויות הקבועות והמשתנות בענף הרכב**, ולניסוי 'נעים לירוק 1' ולניסוי 'נעים לירוק 2' להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לפרסם מכרז לניהול ותפעול ניסוי בשינוי הרגלי הנסועה אשר יהווה המשך לניסויים האמורים, ולהקצות עד 50 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב בשנים 2018-2019" (ההדגשה אינה במקור).

9. פרסום מהדורה מעודכנת של מכרז "נעים לירוק 3" - מרץ ויולי

2018⁷⁵: המכרז פורסם על ידי חברת נתיבי איילון במרץ 2018, ועדכון למכרז פורסם ביולי 2018. המכרז פורסם בהמשך להחלטת הממשלה

74 סעיף 5 בהחלטה 3428 מ-11.1.18.

75 מכרז מס' 21/18. באוגוסט 2018 פורסם מכרז נוסף מס' 24/18 "לאפיון, פיתוח, הטמעת ותחזוקת מערכת לניסויי נעים לירוק 3" שנועד לבחירת נותן שירותים שיפתח ויתחזק מערכת ייעודית, שמטרתה ליצר סטנדרט אחיד בתנאי הניסוי ובמערכת הנתונים, וגמישות מרבית בניהול הניסויים והמתנדבים, ושתשמש לערוץ ההתקשרות העיקרי בין המתנדבים והמפעילים ובין נתיבי איילון למתנדבים.



החלטת שר
התחבורה לעיכוב
ניסויי "נעים לירוק"
אינה מתיישבת עם
החלטת הממשלה
מיוני 2010, ולפיה יש
לבחון את הקמתו של
מערך תשלומים
ותקבולים התלויים
בהיקף הנסועה של
כלי הרכב בתנאי
גודש ושלא בתנאי
גודש

מיונאר 2018. במסמכי המכרז חזרה חברת נתיבי איילון על האמור במהדורה הראשונה של המכרז ממרץ 2015 שצוינה לעיל⁷⁶.

גם קרן המטבע הבין-לאומית (International Monetary Fund - IMF), בדוח השנתי שלה על ישראל לשנת 2018, תמכה בקידום פרויקט "נעים לירוק", לרבות בגביית אגרה מנהגים בשעות השיא. בדוח של הקרן צוין שבשל העובדה שפיתוח תשתיות תחבורה נמשך זמן רב, יש להתמודד עם בעיות הגודש בכבישים בישראל גם על ידי ייעול השימוש בתשתיות הקיימות באמצעות צעדים בצד הביקוש, המועילים בטווח הקצר בעלות נמוכה יחסית. עוד ציינה שניסוי "נעים לירוק" הוא פרויקט מבורך שיש להאיץ את קידומו; הקרן ציינה שגביית תשלומים לשימוש בכבישים בשעות השיא מבוצעת בהצלחה בכמה ערים בעולם⁷⁷, ושילוב כלי זה עם מדיניות של גמישות בשעות העבודה יביא לאפקטיביות הגבוהה ביותר של כלי זה.

מכל האמור לעיל עולה כי שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כ"ץ עיכב בשני מועדים שונים ולתקופה מצטברת של כשלוש שנים את קידום ניסוי "נעים לירוק", שנועד לקדם בחינת תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי כחלק מהתמודדות הממשלה עם הגודש בכבישים.

על ידי שר התחבורה של
הניסוי "נעים לירוק"
שנועד לבחון תמריצים כלכליים
להפחתת השימוש ברכב פרטי



76 המכרז במתכונתו המעודכנת כלל כמה שינויים: לרשות כל מתנדב אשר יגויס על ידי מי מהמפעילים יעמוד תקציב רעיוני שנתי התחלתי של 4,500 ש"ח אשר יפחת או יגדל עד תקרה של 5,500 ש"ח בהתאם לשימוש שיעשה המתנדב ברכבו (לרבות בגין שימוש ברכב רב תפוסה ו/או בתחבורה ציבורית) בהתאם לתעריפים שייקבעו מראש. כל מתנדב יהיה זכאי, אחת לשנה, לקבל את היתרה הלא-מנוצלת של תקציבו, בסכום שלא יעלה בכל מקרה על 2,000 ש"ח, וזו תשולם לו בחודש שבו חל חידוש רישיון הרכב המנוטר.

77 ראו:

International Monetary fund, "IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with Israel", May 2018, p. 14.



קרן המטבע הבין-לאומית תמכה בקידום פרויקט "נעים לירוק", לרבות באמצעות גביית אגרה מנהגים בשעות השיא, בכך שציינה שגביית תשלומים מנהגים לשימוש בכבישים בשעות השיא מקובלת בערים בעולם

החלטת שר התחבורה לעיכוב הפרויקט עומדת בניגוד להחלטת הממשלה מיולי 2010, שבה נקבע במפורש כי הוועדה שהוקמה מתוקף ההחלטה נדרשה לבחון "בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש" (ההדגשה אינה במקור). החלטתו של השר עומדת גם בניגוד לתפקידים שהוטלו על הוועדה בכתב המינוי שלה, ועדה שמינה שר התחבורה עצמו.

החלטת השר עומדת גם בניגוד להחלטת הממשלה מינואר 2008, שלפיה נדרש שר התחבורה והבטיחות בדרכים דאז להקים צוות בראשות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות נציגי משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש בכניסה למרכזי ערים או בכבישים אחרים בשעות העומס.

החלטת השר פגעה במדיניות הממשלה לבחון את מיקוד עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, במטרה ליצור הפנמה טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוהגים ברכב פרטי. כמו כן, ההחלטה פוגעת ביכולת לייעל את הקצאת המקורות במשק בכלל ואת השימוש בתחבורה בפרט, והיא גם מנוגדת לעיקרון הכלכלי שלפיו יש לחייב את הגורם לעלויות לשאת בתשלום בהתאם לתרומתו השולית לגודש.

עוד נמצא כי גם קרן המטבע הבין-לאומית בדוח שלה על ישראל לשנת 2018 תמכה בקידום פרויקט "נעים לירוק", לרבות בגביית אגרה מנהגים בשעות השיא, כשזו ציינה במפורש שגביית תשלומים מנהגים לשימוש בכבישים בשעות השיא מקובלת בערים בעולם. זאת ועוד, בעוד שהחלטת הממשלה מיולי 2010 גובתה בעבודת מטה ובנימוקים מקצועיים של שתי ועדות מקצועיות (הוועדה למיסוי ירוק מינואר 2008 והוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב שמונתה מתוקף ההחלטה מיולי 2010 ופעלה בשנת 2011), במועד סיום הביקורת משרד התחבורה לא המציא לצוות הביקורת מסמכים מקצועיים התומכים בהתנגדות השר למדיניות הממשלה בנושא זה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי בכל תקופת כהונתו של השר כ"ץ, פעל המשרד באופן אינטנסיבי במישור ההיצע דרך פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית, גידול ניכר בנסיעות אוטובוסים, רכבות כבדות וקלות והשקעות של עשרות מיליארדים בתשתיות אלו. בנוסף, הובלו מהלכים משמעותיים בשיפור רמת השירות, שימת דגש על שילוביות בין אמצעי תחבורה ציבורית, הרפורמה במבנה התעריפים. המשרד פועל גם במישור הביקוש (או ריסונו) בדרכים מגוונות כגון שאטלים ממקומות העבודה, חניוני חנה וסע, מתן אפשרות לנסיעות שיתופיות ברכב ובמוניות ופתיחת הנתיב המהיר כנתיב אגרה, תח"צ וללא תשלום לרכב מרובה נוסעים. עוד צוין בתשובה כי "עצם הקמת הוועדות השונות בהתאם להחלטות הממשלה ושילוב גורמי המקצוע מטעם המשרד בהן, מראות שהמשרד פעל בהתאם להחלטות ותוך שיתוף פעולה עם יתר המשרדים". עוד צוין כי "למרות מיסוי משמעותי על המרכיבים הקבועים והמרכיבים המשתנים, התפתחה תרבות נסיעה ונוחות **גם באזורים הצפופים**

ביותר להם נגישות גבוהה ותחבורה ציבורית יעילה במיוחד (ההדגשה אינה במקור).

בתשובה לבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם לשכת מנכ"לית המשרד במרץ ובספטמבר 2018 בדבר קיומם של מסמכים התומכים בהחלטת השר לעצור את ניסוי "נעים לירוק" והמעידים על השיקולים שנעשו לטובת הציבור נמסר כי אין בידם מסמכים המפרטים את השיקולים. "כפי שמציג המענה המקיף לטיטת הדוח המפרט את עשייתו הענפה של המשרד, ניתן לשקף מן הפעולות את השיקולים לתועלת הציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי הקמת הוועדות והפעלתן במשך תקופה מסוימת הן שלב ראשון בקיום החלטת הממשלה ואין בעצם ביצוע פעולות אלה כדי להצביע על קיום החלטות הממשלה מינואר 2008 ומיולי 2010 כנדרש. בפעילות השר להקפאת הניסוי עקב התנגדותו לאגרות גודש (לדבריו, עד לקידום שירותי תחבורה ציבורית נאותה) הוא פעל בניגוד להחלטות הממשלה שחייבה בחינה מעמיקה של הנושא, תוך כדי קיום פיילוט. חובה עליו לקיים את החלטות הממשלה גם אם עמדתו שונה מההחלטות שהתקבלו. כאמור, אם התנגד שר התחבורה למדיניות הממשלה, היה עליו לפנות לממשלה ולהציג בפניה את עמדתו בצירוף נימוקיו, אך כל עוד ההחלטה תקפה עליו ליישמה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו עוד כי "גורמי המקצוע במשרד התחבורה, בהנחיית שר התחבורה, נמצאים בקשר יום יומי אל מול משרד האוצר ורשות המיסים לצורך קידום פתרונות לריסון השימוש ברכב פרטי לצורכי יוממות. בתוך כך, משרד התחבורה מוביל פרויקט בין-משרדי רחב היקף בתחום התחבורה החכמה".

קידום והובלה של פתרונות להפחתת השימוש ברכב פרטי לצורכי יוממות על ידי משרד התחבורה הם ראויים, ואולם ניהול הניסוי "נעים לירוק" צריך להיות בהתאם להרכב שקבעה הממשלה, ולכן על נציגי רשות המיסים לשוב לנהל וללוות את עבודת ניסוי "נעים לירוק 3", ונציג משרד המשפטים צריך לשוב וללוות את עבודת הוועדה כמשקיף. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לשר התחבורה ולשר האוצר כי עבודת הוועדה המלווה את פרויקט "נעים לירוק" לא הסתיימה והיא לא הגישה להם דוח כפי שנדרשה לעשות בהחלטת הממשלה מיולי 2010.

בתשובת משרד האוצר צוין כי "למרות שלא הוגש דוח של ועדת חלופות לשר התחבורה ולשר האוצר, לחברי הוועדה הייתה המלצה מוסכמת על החלופה המועדפת, המלצה שנכתבה בפרוטוקולים של הוועדה. לאחר שוועדת חלופות סיימה לדון בחלופות האפשריות, הוחלט לעבור לשלב הניסוי, ולנסות ולהפיק לקחים מתוצאות הניסוי. רשות המיסים מסכימה שישנה חשיבות למעורבות הרשות בניהול וליווי הניסוי, ויש לדאוג להמשך מעורבותה בהתאם להחלטות הממשלה".

בתשובת משרד התחבורה צוין בעניין ניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" כי עצם ביצוע הניסויים ממחיש שהמשרד אכן קידם בחינת הנושאים שהוצגו בהחלטות הממשלה. צוין ש"ישנן מחלוקות רבות בקשר לפרשנות של תוצאות הניסויים. יש לזכור שמדובר במדגם קטן מאוד ולא מייצג שכן מדובר במתנדבים שחלקם לפחות החליטו להשתתף בניסוי בידיעה שביכולתם ליהנות מקבלת התמריץ לאור שינוי התנהגות מתוכנן מראש. אי לכך ישנן הטיות רבות מאוד שהשפיעו על התוצאות". עוד צוין כי כאשר מנהל הניסוי דאז הציג את מסקנות הניסוי בפברואר 2017 ציינה המנכ"לית שהיא אינה מקבלת בהכרח את הפרשנות שלו לתוצאותיו ולא את מתודת הסקת המסקנות "מן הפרט אל הכלל".

יצוין כי המצגת שהוצגה בפני המנכ"לית בפברואר 2017 כללה תוצאות ביניים של ניסוי נעים לירוק ללא ההתאמות של תוצאות הניסוי לכלל האוכלוסייה על פי סקר המבוסס על מדגם מקרי שביצעה חברה ב' ביוני 2017. תוצאות ההתאמה של ניסוי נעים לירוק 1 לסקר הופיעו בדוח המסכם של ניסוי זה מספטמבר 2017.

נוכח מחלוקות מתודולוגיות והסתייגות משרד התחבורה מתוצאות ניסוי נעים לירוק 1 ו-2, וכדי להתמודד עם האתגרים המתודולוגיים בניתוח תוצאות ניסוי "נעים לירוק 3" ראוי כי שר התחבורה ושר האוצר ישקלו לאמץ את המלצת בנק ישראל ולמנות לניסוי ועדת היגוי מקצועית ובלתי תלויה - בהשתתפות מומחים לתחבורה, לכלכלה, לכלכלת-תחבורה ולסטטיסטיקה, אשר תפקח על יישום הניסוי ועל הפקת לקחים נכונים מתוצאותיו, ובהתחשב בעלות אל מול התועלת של אמצעים אחרים להקלת הגודש בכבישים.

הגנת הפרטיות בניסוי "נעים לירוק"

בהחלטת הממשלה מיולי 2010 נקבע כאמור כי תוקם ועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב וימונה משקיף קבוע מטעם משרד המשפטים בוועדה. בסעיף 3 הנחתה הממשלה כי המלצות הוועדה תתייחסנה גם לפגיעה אפשרית בזכות לפרטיות בחלופות שיוצעו, זאת לאחר התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה. בכתב המינוי של הוועדה מינואר 2011 צוין האמור בהחלטת הממשלה, וכחבר בוועדה מונה נציג הרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים.

במסגרת עבודת הוועדה הכין בנובמבר 2011 ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים חוות דעת על "היבטי הגנת הפרטיות ביוזמה למיסוי רכב על פי שימוש". במסמך צוינו כמה אמצעים שיש ליישם בבחינת החלופה, ולבחון היתכנותה במהלך הניסוי: א. התייעוד ייעשה באופן מקומי בלבד במכשיר; ב. התייעוד יהיה ברזולוציה נמוכה ככל האפשר אשר עדיין תאפשר השגת תכלית היוזמה; ג. ההגנה לגישה לתייעוד צריכה להיעשות ברמה של הגנת שבב של כרטיס חכם; ד. תידרש הקשת סיסמה של בעל הרכב (או הנוהג העיקרי בו במקרה של הפרדת בעלות מנהיגה) לצורך שליפת הנתונים

מהמכשיר או טיפול כלשהו בו; ה. לגורם אוסף המידע תהא הרשאה רק להיקף החבות הכוללת של כלי הרכב; ו. למכשיר יהא מנגנון בדיקה עצמי שיאפשר בדיקה של תקינות קליטת הלוויינים, ושל אלגוריתם החישוב; ז. חישוב הצבירה ייעשה מדי יום, ונתוני המיקום יימחקו מדי יום; ח. למכשיר יהיה מנגנון tamper proof אשר ימחק את הנתונים בניסיון של גישה לא מורשית.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההנחיות להגנה על הפרטיות במכרזים השונים של פרויקט "נעים לירוק" שפורסמו בשנים 2011-2018. תוצאות הבדיקה בלוח 3 להלן.

לוח 3: דרישות להגנת הפרטיות במכרזים של פרויקט "נעים לירוק"

מכרז/הליך	מועד פרסום	גורם מפרסם	דרישות להגנת הפרטיות
נעים לירוק 1 - 2, בחירת חברה מנהלת	נובמבר 2011	חברת כביש חוצה ישראל	
נעים לירוק 1 - 2, פנייה מוקדמת לקבלת מידע (RFI)	דצמבר 2011	חברת כביש חוצה ישראל	בקשת מידע בדבר הגבלת המידע המשודר אל מחוץ לכלי הרכב למידע מצרפי בלבד, כדרך להתמודד עם החשש מפגיעה בפרטיות. הכוונה במידע מצרפי היא שכל הנתונים הנאספים ביחס לרכב יישמרו בתוך המערכת המותקנת בו, והמערכת תבצע בעצמה את כל החישובים הנדרשים, לפי פרמטרים שייקבעו, ותשדר לאחר אף ורק את הנתון הסופי בדבר זכאותו של המתנדב לתמריץ.
נעים לירוק 1 - 2*, בחירת חברות הפעלה	מאי 2012	חברת כביש חוצה ישראל	אין דרישה להגנת הפרטיות במסמכי המכרז. לטענת החברה בגלל מגבלות טכנולוגיות.
פיתוח מערכות ניטור דור ב' שומרות פרטיות**	אוקטובר 2013	חברת כביש חוצה ישראל	מערכות ניטור דור ב' נדרשות להיות מסוגלות לבצע את חישוב החיוב בגין כל נסיעה בעצמן (בתוך הרכב), באופן שבו, למעט שידור סכום החיוב בגין כל נסיעה, לא יועברו ו/או יחשפו ו/או ישודרו שאר נתוני הנסועה של כל משתתף (קרי, מיקומי הנסיעות, אורכן, מועדן וכיו"ב) לכל צד שלישי, וזאת בעיקר לשם שמירה על פרטיותו של הנהג אשר ברכבו מותקנות המערכת האמורה. עם זאת, מערכות הניטור צריכות להיות מסוגלות לשדר לאחר גם את נתוני הנסועה שיוגדרו, לפי בחירת משתמש הקצה המורשה***.
	יוני 2016	חברת כביש חוצה ישראל	חתימה על הסכם עם שני נותני שירותים - כל אחד מהם מתחייב להעניק לחברה את הזכות להזמין ו/או לרכוש ממנו כמות של 500 עד 1,000 יחידות מערכות דור ב'.

מכרז/הליך	מועד פרסום	גורם מפרסם	דרישות להגנת הפרטיות
פנייה מוקדמת לקבלת מידע (RFI)	יולי 2014	חברת נתיבי איילון	בסעיף ציוד ניטור "מגן פרטיות" צוין כי ביוזמת המדינה מתבצע בימים אלה פיתוח של ציוד ניטור ובו אפשרות להגנה על פרטיות הנהגים, באופן שביצוע חישובי עלות הנסיעה יהיה ביחידת הקצה המותקנת ברכב, והשידור לאחר יהיה של נתוני העלות בלבד ללא נתוני המיקום. כשיהיה אפשר להצטייד ביחידות מבצעיות יידרשו המפעילים להציע למתנדבים פוטנציאליים חדשים בחירה בין השירות כפי שהציעו במכרז לבין שירות המבוסס על יחידות הקצה שבהן האופציה לשמירה על הפרטיות.
נעים לירוק 3 - מהדורה מ-2015****	מרץ 2015	חברת נתיבי איילון	אין דרישה להגנת הפרטיות במסמכי המכרז (פרט לאזכור האמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010). נושא הגנת הפרטיות קודם במסגרת מכרז פיתוח מערכות ניטור דור ב' מאוקטובר 2013.
נעים לירוק 3 - מהדורה מ-2018*****	מרץ - יולי 2018	חברת נתיבי איילון	פורסמו מסמכים נלווים למסמכי המכרז המתייחסים לנושא הגנת הפרטיות: א. בהסכם ההתקשרות מצוינות חובות המפעילים להגנה על פרטיותם של המתנדבים; ב. כתב התחייבות להגנה פרטיותם של המתנדבים (המצורף כמסמך ד' למסמכי המכרז); ג. מסמך שכותרתו "דרישות אבטחת מידע למפעילים" הקובע הוראות בנושא אבטחת מידע, שבהן יידרשו לעמוד המפעילים הזוכים במכרז.

על פי מסמכי חברות כביש חוצה ישראל ונתיבי איילון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מכרז לקבלת שירותי ניטור נסועת כלי רכב במסגרת פרויקט נש"ר (ניסוי שימושי רכב).

** מכרז/חוזה/מס' 372/704/13 לפיתוח מערכות דור ב' לניטור נסועת כלי רכב.

*** בסיכום מפגש מציעים שהתקיים בנובמבר 2013 הבהיר מנהל הפרויקט כי המערכות הקיימות מאפשרות לדעת בכל רגע נתון את מיקומו של כלי הרכב ומסלול נסיעתו. המערכות שיפותרו נדרשות להגן על פרטיותם של הנהגים, באופן שהמידע על הנסיעה יישמר ברכב עצמו, והמידע שישודר לאחר הוא חישוב עלות הנסיעה בלבד.

**** מכרז מס' 9/15 נעים לירוק 3 - מתן שירותי ניהול ותפעול ניסוי לניטור נסועה וזיכוי על פי מאפייני הנסועה.

***** מכרז מס' 21/18 "למתן שירותי ניהול ותפעול לניסוי נעים לירוק 3".

מלוח 3 עולה כי המכרז לבחירת חברות ההפעלה של ניסוי נעים לירוק 1 ו-2 (ממאי 2012) שנוהל על ידי חברת כביש חוצה ישראל לא כלל דרישות להגנת הפרטיות. וההסכמים עם שני נותני השירותים לפיתוח מערכות דור ב' - מערכות בעלות יכולת להגנה על הפרטיות - נחתמו רק ביוני 2016.

חברת כביש חוצה ישראל השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי "בהתאם להנחיות ועדת המשנה ומנהל המיזם הוחלט לקיים את ניסוי נעים לירוק (על שני חלקיו) באמצעות ציוד ניטור נסיעה שאינו שומר פרטיות, זאת לאחר שבמסגרת הליך ה-RFI שנערך התברר שאין בנמצא ציוד ניטור שומר

פרטיות זמין, וכי יש לפתח ציוד שכזה באופן ייעודי, פיתוח שצפוי לקחת חודשים ארוכים ומחייב עריכת מכרז נפרד וייעודי... חשוב להדגיש, שנושא הגנת הפרטיות היה לנגד עיניהם של ועדת המשנה, מנהל המיזם והחברה לאורך כל הדרך. במסגרת ניסוי נעים לירוק... הובא לידיעת כלל המשתתפים בו באופן ברור ומפורש, כי פרטיהם האישיים (לרבות פרטי רכב, מסלולי נסיעה, שעות נסיעה וכד') יהיו גלויים לגורמים המעורבים בעריכת הניסוי, והמשתתפים נדרשו, כתנאי להצטרפותם לניסוי, לתת את הסכמתם לכך. כמו כן ננקטו ההליכים הדרושים לשמירת המידע של המשתתפים וההגנה עליו, רישום מאגרי מידע כדין וכד" (ההדגשה במקור).

חברת כביש חוצה ישראל השיבה באוגוסט 2018 בעניין הימשכות ההליכים במכרז מערכות ניטור ב' כי "מדובר במכרז פיתוח מורכב וחדשני, דהיינו, המציעים נדרשו לפתח מוצר שלא קיים במהלך המכרז וצוות הבדיקה נדרש להעריך ולנקד את המציעים, את הקונספט המוצע, את הגורם המייצר וכמובן את אבות הטיפוס שיוצרו והוגשו במסגרת המכרז... מערכות ניטור דור ב' עתידות היו לשמש במסגרת 'פרוייקט נעים לירוק 3' בלבד".

בתשובת מנכ"ל חברת נתיבי איילון, מר איתמר בן מאיר, מיולי 2018 (להלן - תשובת חברת נתיבי איילון) צוין כי במסגרת עריכת המכרזים לניהול ותפעול ניסוי נעים לירוק 3, ובעקבות הנחיות ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים. פותחו שני אבות טיפוס של יחידות ניטור ייעודיות בעלות יכולת חישוב של החיוב ללא שידור נתוני הנסועה של המתנדב... במסגרת מכרז תפעול ניסוי נעים לירוק 3, בכוונת החברה להצטייד בכמות מוגבלת של היחידות האמורות לצד שימוש בטכנולוגיות אחרות לניטור מתנדבים, על מנת לבחון את תפקודן בתנאי שדה.

ניסויי נעים לירוק 1 ו-2 נוהלו ללא מערכות טכנולוגיות התואמות לדרישות חוות הדעת של נציג משרד המשפטים, לטענת חברת כביש חוצה ישראל עקב מחסור בטכנולוגיות מתאימות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלמרות המורכבות והאתגרים בשמירה על פרטיות המשתתפים בניסוי "נעים לירוק 3" הצפוי לכלול 100,000 מתנדבים, ואף שהחברה מתכוונת להמשיך ולפתח יחידות נוספות לאחר הצטיידותה בכמות מוגבלת, נציג משרד המשפטים אינו שותף עוד בהליכי קבלת ההחלטות בקידום נעים לירוק 3.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "אין שום בסיס לטענה שחייבים את נציגי משרד המשפטים בישיבות כדי להגן על פרטיות המשתתפים. קיימים יועצים משפטיים למשרד התחבורה ולנתיבי איילון ותמיד ניתן להתייעץ עם משרד המשפטים במידת הצורך. נציגי הרשות להגנת הפרטיות היו שותפים מלאים ופעילים מאוד בתחילת עבודת הצוות עם הקמתו... המתכונת שגובשה, יחד עם נציגי הגנת הפרטיות בתחילת הדרך, נכונה גם כיום ומשכך, אין צורך בהמשך מעורבותם בשלב זה של הניסוי. בנוסף בפן הטכנולוגי קיימות מערכות ייעודיות לניסוי המאפשרות ניטור תוך שמירה על פרטיות המשתמש ומהווים מענה שלם לסוגיה".

החלטת הממשלה מיולי 2010 קבעה כי יש למנות משקיף קבוע מטעם משרד המשפטים בוועדה, והנחתה כי המלצות הוועדה תתייחסנה גם לפגיעה האפשרית בזכות לפרטיות בחלופות שיוצעו, וזאת לאחר התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה. כאמור עבודת הוועדה המלווה את פרויקט "נעים לירוק" לא הסתיימה, ועל שר האוצר ושר התחבורה לחדש את פעילותה ולשלב בה את נציג משרד המשפטים כמשקיף קבוע בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2010; עליהם לקיים הליך התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה, וללוות את ניסוי "נעים לירוק 3".

היעדר מסמכים בחברת נתיבי איילון על ניסויי "נעים לירוק 1 ו-2"

מנהל אגף תפעול וטכנולוגיה, נתיבים מהירים בחברת נתיבי איילון מסר במרץ 2018 למשרד מבקר המדינה כי "מבירור בנושא המדיות המגנטיות ניסוי נעים לירוק 1 ו-2 נוהל בחוצה ישראל ולכן החומר בבעלותם ואיננו נמצא אצלנו".

פרויקטים "נעים לירוק 1 ו-2" נוהלו בחברת כביש חוצה ישראל ופרויקט "נעים לירוק 3" מנוהל על ידי חברת נתיבי איילון משנת 2014. בדיוק משרד מבקר המדינה העלתה שאין בידי מנהל הפרויקט בחברת נתיבי איילון את כל המסמכים והתוצרים של פרויקט נעים לירוק 1 ו-2. עוד העלתה הבדיקה שרק במהלך הביקורת ובחלוף כארבע שנים מהעברת ניהול ניסוי "נעים לירוק" מחברת כביש חוצה ישראל לחברת נתיבי איילון, פנתה חברת נתיבי איילון לחברת כביש חוצה ישראל לקבלת הנתונים שנצברו בניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" במאגרי המידע של חברת כביש חוצה ישראל.

בתשובת חברת כביש חוצה ישראל צוין כי התוצאות והמסמכים של ניסוי נעים לירוק 1 ו-2 עמדו לרשות ועדת המשנה וחברת נתיבי איילון באמצעות מנהל המיזם שהיה מעורב באופן אקטיבי ומלא בכל ההליכים שניהלה וליוותה החברה. החברה פועלת להעביר ולהמחות לידי נתיבי איילון את מלוא הידע והתוצרים של הניסוי שערכה, ובכלל זה ההתקשרויות לייצור מערכות דור ב', סימני מסחר, דומיין אתר אינטרנט ועוד.

בתשובת חברת נתיבי איילון צוין כי כחלק מהיערכות החברה לניהול ניסוי נעים לירוק 3, התקשרה החברה עם מנהל ניסויים "נעים לירוק 1 ו-2" וזאת בגלל הידע הרב שצבר וההיכרות הספציפית שלו עם הפרויקט במסגרת הניסויים הקודמים, והרצון לעשות בהם שימוש והחברה פועלת לקבלת הנתונים שנצברו בחברת חוצה ישראל במסגרת ניסויים "נעים לירוק 1 ו-2".

בניסויי "נעים לירוק 1 ו-2" הושקעו משאבים ותקציבים ציבוריים וקיימת חשיבות לשמירת המידע שנצבר בהם והשימוש בו. על חברות כביש חוצה ישראל ונתיבי איילון להשלים לאלתר את הליך העברת המידע ביניהן בנוגע לניסויים "נעים לירוק 1 ו-2".

אי-קידום פתרונות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי כתוצאה מעיוותים במדיניות החניה

אי-קידום מיסוי הטבת חניה ופדיון חניה

העיוותים העולים ממדיניות החניה המעודדת שימוש ברכב פרטי והמלצות לייקור עלות החניה צוינו במאמרים, בדוחות של בנק ישראל ושל ועדות מקצועיות שדנו בנושא בעשור האחרון ובהחלטת ממשלה מ-2007, כמפורט להלן:

- 1. החלטת ממשלה 2228 מאוגוסט 2007 לעידוד השימוש בתח"צ:**
בהחלטה זו הטילה הממשלה על שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים להקים צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות המיסים, לבחינת תמריצי מס לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, הן אצל העובד והן אצל המעסיק, לרבות בחינת האפשרות לזקיפת שווי אצל העובד בשל חניה, ושינוי אופי והיקף ההכרה בהוצאות כאמור אצל המעסיק. הצוות התבקש להגיש לשרים את המלצותיו עד 1.6.08.
- 2. הוועדה לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית באמצעות תמריצי מס מ-2009:**
בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 נכתבה במהלך שנת 2009 טיוטת דוח, ואולם הדוח לא הוגש כנדרש בהחלטת הממשלה, ומשכך גם ההמלצות בטיטות הדוח לא יושמו. בטיטה הומלץ לפעול לשינוי החקיקה להגבלת ניכוי הוצאות בגין חניה במקום העסק, במטרה למנוע תמריץ לשימוש בחניה מטעם המעביד ובמימונו. עוד צוין בטיטה כי ניתן לשקול, כצעד משלים, בבחינת עדיפות שנייה וכפוף לעמידה בתנאי הסף, הענקת נקודות זיכוי נוספות למשתמשים בתחבורה הציבורית. אולם צוין כי בשל המורכבות התפעולית⁷⁸ ויעילות מוגבלת יחסית של צעד זה⁷⁹ יש לבצע בחינת מצב מדוקדקת טרם הפעלת התמריצים מסוג זה⁸⁰.
- 3. המלצה לייקור עלות החניה במאמר של שידלובסקי וישראל מ-2007:**
במאמר צוין בין היתר כי עלויות החניה (אם מסובסדת ואם חניית

78 צורך בפיתוח של מערך דיווח מיוחד אצל מעסיקים.

79 בין היתר, לאור העלאת סף המס לרמות הכנסה גבוהות יחסית, במיוחד בקרב נשים אימהות ילדים.

80 עוד הומלץ בטיטה לקבוע מבחני סף כמותיים ואיכותיים לרמת ההתפתחות הנדרשת בהיצע שירותי התח"צ, כסף כניסה להפעלת תמריצי המס.

חינם) הן בקבוצת העלויות החיצוניות שאינן משפיעות - לא על החלטות הרכישה של כלי רכב ולא על החלטות היקפי הנסיעה של הפרט, ובכך גורמות לעיוות בהקצאת המקורות. לכן המליצו במסגרת מבנה מחירים רצוי בענף הרכב לחייב את הפרט במסגרת העלויות החיצוניות גם בתשלום עבור חניה ולא לספק אותה חינם⁸¹. הם הגדירו תשלומי חניה משתנים בקטגוריית "המדיניות הטובה ביותר" (First best) בדירוג יעילות אסטרטגיות תמחור כלי רכב בהתאם למידת השפעתן על הקטנת העלויות החיצוניות⁸².

4. המלצת הוועדה למיסוי ירוק למיסוי הטבת חניה ופדיון חניה מ-2008:

כאמור, הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה להתייחס למתן חניה חינם לעובד כהטבה זקופה החייבת במס, כדי שעלות החניה תובא בחשבון בשיקולי העובד אם להגיע לעבודה ברכב פרטי. עוד המליצה הוועדה לקדם מדיניות של "פדיון חניה" - כלומר לבחון מתן אפשרות לעובדים לבחור להחליף את מקום החניה שהם אמורים לקבל ממעסיקיהם בתוספת תשלום למשכורתם.

5. המלצות בנק ישראל למיסוי הטבת חניה ופדיון חניה מ-2008: בפרק

ח' בדוח בנק ישראל לשנה זו ייחד הבנק פרק לנושא ריסון השימוש ברכב פרטי כחלק ממדיניות איכות הסביבה. בדוח צוין כי עלות החניה היא אחד השיקולים המשפיעים על החלטת תושבים על מידת השימוש ברכב פרטי. כאשר עובדים אינם משלמים עבור החניה במקום עבודתם הדבר מעודד אותם לנסוע לעבודה ברכב פרטי, לרוב בתנאי גודש בשעות ובאזורים העמוסים ביותר בעת הכניסה למוקדי התעסוקה במטרופולינים והיציאה מהם. הבנק ציין כי מדיניות המס מעודדת החזקה של רכב פרטי ושימוש בו, בין היתר על ידי אי-מיסוי ההטבה של הספקת שירותי חניה לעובד⁸³. זאת ועוד, עובדים שאינם משתמשים בשירותי חניה - בדרך כלל משתמשי התח"צ - אינם מקבלים את ההטבה ובכך מופלים לרעה. הבנק המליץ על שני צעדי מדיניות: א. מיסוי הטבת חניה כאמצעי לצמצום נסיעות יוממים ברכב פרטי. לשם כך המליץ לקבוע ערך נורמטיבי למקום החניה, שיושפע ממקום העבודה (למשל, בתל אביב תהיה ההטבה לצורך מס גבוהה יותר). עוד המליץ הבנק כי לעובד תינתן אפשרות לוותר על החניה או להשתמש בה על בסיס יומי ולהיות מחויב בהתאם למספר הימים שעשה בה שימוש; ב. פדיון חניה - הבנק המליץ גם על עידוד הימנעות מנסיעה ברכב פרטי באמצעות פדיון חניה, כלומר, שמעסיקים יתנו לעובדיהם אפשרות לוותר על זכות החניה שלהם במקום העבודה תמורת תוספת למשכורת. הבנק ציין כי היתרון במיסוי ההטבה לעומת מתן הטבה כספית

81 הם ציינו כי ייקור החניה בערים צריך להיות מלווה בצעדים משלימים כגון מיסוי החניה גם מחוץ לערים, בשל הסכנה שעסקים, משרדים וחנויות יעברו אל מחוץ לעיר או אל שוליה שם יוכלו לספק שפע חניה חינם. במקרה כזה תגרום המדיניות להגברת הנסיעות מהעיר אל שוליה.

82 שידלובסקי וישראל, 2007, עמ' 27-29, 32, 44.

83 צוין כי המעסיק מעדיף לשלם לעובד שכר באמצעות הספקת חניה, ולא דרך המשכורת. למעסיק שירותי החניה נחשבים הוצאה מוכרת בייצור הכנסה, כלומר מקטינים את המס, ולעובד ההטבה אינה נזקפת, כלומר הוא אינו משלם עליה מס וכך שניהם יוצאים נשכרים.



משרד התחבורה
ומשרד האוצר לא
פעלו לקידום הסדרת
מיסוי הטבת חניה
ויישום פדיון חניה. על
אף החלטת הממשלה
מאוגוסט 2007 ועל
אף פוטנציאל יעילות
מיסוי זה בהתמודדות
עם הגודש

עבור אי-שימוש בחניה הוא שהמיסוי הוא שוויוני - מקיף את כל העובדים המקבלים עתה חניה חינם - ואילו מתן ההטבה הכספית יכול להתבצע, לפחות בהתחלה, רק ביחס לחלק מהעובדים, העובדים במקומות עבודה השוכרים חניה מצד שלישי.

6. **הערה בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מדצמבר 2012 על חסרונה של מדיניות למיסוי הטבת חניה, פדיון חניה, וייקור מחירי החניה:** בתוכנית צוין כי "באופן כללי בולטת בחסרונה מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי, המתווה צעדים כוללניים בתחום המיסוי; כדוגמת אגרות גודש, מיסוי הטבת חניה מהמעביד והחזרי הוצאות". עוד צוין כי "מדיניות חניה היא אחד האמצעים החזקים לריסון השימוש ברכב הפרטי ויכולה לכלול אמצעים שונים כולל הקטנת שטחי החניה הציבוריים, 'פדיון חניה', ומחירי חניה פרוגרסיביים. מדיניות חניה יכולה להיות תחליף טוב למדיניות אגרות גודש הקשה יותר ליישום... תעריפי חניה נחשבים לזולים מאוד (תל-אביב היא אחת הערים עם תעריפי חניה זולים בהשוואה למרכזי עסקים של ערים חשובות בעולם: במקום ה-47 מתוך 140 ערים שנסקרו ברחבי העולם)".

7. **בחינת אגף הממונה על השכר לתמריץ אי-הגעה ברכב פרטי למשרדים שבהם קיים מחסור בחניה, מ-2018:** בטיטוט מסמך פנימי של אגף הממונה על השכר באוצר צוין במסגרת בחינת תמריצי שכר לצמצום השימוש ברכב פרטי גם מתן תמריץ לאי-הגעה ברכב פרטי למשרדים שבהם קיים מחסור בחניה, אשר צפוי לחסוך את עלויות החניה. הצעה זו, כמו הצעות נוספות שהועלו במסמך, לא הגיעו לכלל בשלות⁸⁴.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי על אף פוטנציאל היעילות של מיסוי הטבת חניה ושל פדיון חניה בהתמודדות עם ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים שצוינו כבר לפני כעשור על ידי כמה גורמים - המלצות בספרות המקצועית, דוחות של בנק ישראל, הוועדה למיסוי ירוק, וב-2012 בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה, ועל אף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 הוועדה שהוקמה בעקבותיה לא הגישה את המלצותיה לממשלה, ומשרד התחבורה ומשרד האוצר לא פעלו לקידום הסדרת מיסוי הטבת חניה ויישום פדיון חניה. בכך נמנע השימוש בכלים אלו לצמצום הנסיעות לעבודה ברכב פרטי, לרוב בתנאי גודש בשעות ובאזורים העמוסים ביותר, בעת הכניסה למוקדי התעסוקה במטרופולינים והיציאה מהם.

על משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם במשותף ובהקדם בחינת יישום מיסוי הטבת חניה ופדיון חניה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים ולהקטנת הגודש בכבישים בשעות השיא.

84 להרחבה בנושא זה ראו גם בפרק "היעדר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "מדיניות חניה היא אכן אחד האמצעים החזקים לריסון השימוש ברכב פרטי. המשרד צפוי לבחון אמצעים בתחום במסגרת תכנית אסטרטגית לאמצעים משלימים (ניהול הביקוש) המותנעת בימים אלה".

בתשובת משרד האוצר צוין כי "צוות פנימי ברשות המיסים בחן את סוגיית מיסוי הטבת החניה ופדיון חניה, ונמצא כי הנושא מורכב הן לצורך קביעת השווי ההוגן והן לאפשרות לאכוף ולפקח. לכל חניה שווי שונה, לדוגמה, אין דין שווי חניה במרכז תל אביב כדין שווי חניה בעיר בפריפריה. יחד עם זאת, בהנחיית מנהל רשות המיסים הדבר יבחן שנית ויגובשו המלצות ברות יישום".

יישום באיחור של תקן חניה חדש

בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012 צוין כי "ב-2008 הוכנה הצעת תקן חניה חדש של משרד התחבורה, אשר מציע צמצום הדרגתי של מספר מקומות החניה באזורים בהם מצויה תחבורה ציבורית רבת קיבולת. משרד התחבורה הכין מפרט של תקנות חניה חדשות, אשר אושרו על ידי שר הפנים ביוני 2011, הכוללים הבחנה בין אזורים שונים על פי מידת קרבתם למטרופולין ולמערכת הסעת המונים. תקן החניה החדש עדיין לא אומץ פורמלית, והיצע החניה במרכזי הערים בישראל גבוה לאין שיעור מהנהוג במרכזי ערים באירופה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ביוני 2016 תיקן שר האוצר מר משה כחלון, שנכנס לתפקידו במאי 2015⁸⁵, את תקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החניה), באופן המאפשר לצמצם את התקן למקומות חניה לכלי רכב במקומות שבהם יפעלו מערכות הסעת המונים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שקידום הענקת סמכות לצמצום התקן למקומות חניה בתקנות החניה על ידי מנהל התכנון נמשך שנים רבות. הענקת הסמכות האמורה אושרה רק בשנת 2016, כשלוש וחצי שנים מפרסום התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה שהתריעה על אי-קידום תיקון התקנות.

בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר מיולי 2018 צוין כי "נוסח התקנות שהוצע בשנת 2011 לווה בהתנגדויות רבות ונדרשה בחינה מחודשת ומקיפה לצורך גיבוש תיקון מיטבי לתקנות. מינהל התכנון בחן את הנושא מכלל היבטיו, הן מההיבט של עידוד תחבורה ציבורית והן מההיבט של צורך במתן פתרונות חניה לרכב פרטי, עד לשלב קידום ממשי של מערכת הסעת ההמונים. בשנים 2011 ואילך חלו התפתחויות משמעותיות בקידום ובביצוע מערכות הסעת המונים בארץ, ולכך גם היתה השפעה על קידום התקנות... מטבע הדברים

85 בשל כך חלק הארי של העיכוב ביישום תקנות החניה לא אירע בתקופת כהונתו.

עריכת שינוי מהותי ומקיף כאמור אורכת זמן ממושך, בשים לב לריבוי הגורמים בממשלה ומחוצה לה הנוגעים לתחום וחרף התנגדויות רבות להקטנת מספר מקומות החניה במקומות ציבוריים ופרטיים כאחד".

משרד מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים על התמשכות תהליך התקנת התקנות. בדוח שנתי 65ג צוין כי "לעיתים תהליך התקנת התקנות מתארך שנים רבות, בין היתר עקב התמשכות הליכי הטיפול של הגורמים המקצועיים במשרד הממשלתי בקידום התקנתן"⁸⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל התכנון כי על אף המורכבות שבקידום צמצום מקומות חניה, המצריך הן תיאום בין גורמים בממשלה ומחוצה לה והן בחינת התנגדויות לתוכנית, אין לקבל כנורמה שהליך תיקון תקנות ממועד הצעתן ועד לאישורן יארך כחמש שנים. משרד מבקר המדינה העיר בעבר על התמשכות תהליך התקנת תקנות במשך שנים רבות. על מנהל התכנון לפעול בעתיד לקיצור ניכר בהליכי תיקון תקנות בתחומים שבאחריותו.

קידום מאוחר של פרמיית ביטוח ואי-קידום אגרת רכב המותנים במרחקי הנסיעה

כאמור, הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה שאם קיים קושי ליישם אגרת גודש רצוי לשאוף לתשלום לפי מרחקי נסיעה (לדוגמה אגרת רכב או פרמיית ביטוח המותנים במרחקי הנסיעה). אגרת רכב ופרמיית ביטוח המותנים במרחקי הנסיעה דורגו במאמר של שידלובסקי ושראל מ-2007 במקום השני (Second Best) ביעילות הפנמת השפעות חיצוניות מרכב פרטי.

1. **איחור של שנים רבות בקידום פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה:** בחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת, הסדרים לתקופת מעבר והוראות לעניין אבנר), התשנ"ז-1977 (להלן - חוק ביטוח רכב מנועי), נקבע בסעיף 14א ו-14(2) כי הרשות (כמשמעותה בפקודה⁸⁷) באישור הוועדה המשותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה), תקבע את המשתנים המשפיעים על פי נתוני המאגר על הסיכונים בענף. תנאי זה מחייב את רשות שוק ההון לפנות לוועדה לאישור שינויים בפרמיית ביטוח החובה.

86 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמ' 131.

87 פקודת ביטוח רכב מנועי (נוסח חדש), התש"ל-1970. לפי הפקודה הרשות הוגדרה כ"שר האוצר, או אדם אחר או חבר בני אדם ששר האוצר מינה אותם בהודעה ברשומות".

בחודשים ספטמבר 2015 וינואר 2016 פנה אגף שוק ההון במשרד האוצר⁸⁸ לוועדה בבקשה לאשר הנחה בביטוח חובה לרכב בהתאם לנסועה⁸⁹. בקשתו לא אושרה על ידי הוועדה, ובדיון שנערך בינואר 2016 ביקש מנהל מחלקת ביטוח כללי אז באגף שוק ההון למשוך את ההצעה ולא להעלותה להצבעה: "יש שלושה פרמטרים שמשפיעים על התעריף [קורסי נהיגה, מערכות לניטור נהיגה ונסועה]. לשני פרמטרים יש השפעה ברורה מעבר לתעריף על הבטיחות בדרכים, ועליהם היינו רוצים שהוועדה תדון היום, ולכן אנחנו מוכנים למשוך את הפרמטר השלישי, פרמטר הנסועה, שאין לו השפעה על הבטיחות, אלא רק השפעה על התעריף".

שנתיים מאוחר יותר, בהחלטת ממשלה מינואר 2018 בנושא צמצום הגודש ועידוד נסיעה בכלי רכב מרובי נוסעים (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2018)⁹⁰, החליטה הממשלה להטיל על אגף התקציבים במשרד האוצר, בשיתוף רשות ההון, ביטוח וחיסכון והכלכלן הראשי במשרד האוצר, לגבש המלצות שמטרתן לקדם אמצעים לצמצום נסועה ברכב פרטי באמצעות ההוצאות על ביטוח הרכב. החלטת הממשלה לא קבעה לוחות זמנים להגשת המלצות. יצוין כי כבר בהצעת ההחלטה מ-7.1.18 צוין כי אחת ההוצאות המרכזיות המרכיבות את עלות הנסועה ברכב פרטי היא ההוצאה על ביטוח רכב, ושמוצע לבחון צעדים לקידום שימוש בפוליסה המעודדת שימוש מצומצם יותר ברכב הפרטי, התואמים את תוחלת הסיכון של המבוטחים.

למרות הגידול בגודש בכבישים, רק כשמונה שנים לאחר שהתפרסמו המלצות הוועדה למיסוי ירוק משנת 2008 לבחינת הנהגת פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה - הגיש משרד האוצר לכנסת הצעה למתן הנחות בפרמיית ביטוח חובה המותנית במרחק הנסיעה. המלצותיו לא אושרו בכנסת, וכשנתיים מאוחר יותר, בינואר 2018, קידם משרד האוצר החלטת ממשלה לבחינת כלי זה.

2. **אי-קידום אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה:** צוות החלופות בוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב דן בישיבה במרץ 2011 גם בחלופה של החלפת אגרת הרישוי הקיימת (כולה או חלקה) במיסוי לפי ק"מ. אולם כאמור עבודת הוועדה הופסקה.

88 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הוקמה ב-1 בנובמבר 2016, בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016. עד למועד זה פעלה הרשות כאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

89 יצוין שבשוק הביטוח המקיף קיימות פוליסות הנותנות הנחה לפי נסועה.

90 החלטה 3428 מ-11.1.18, סעיף 6.

בשנת 2011 נידונה החלופה של אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה בוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב, ואולם עבודת הוועדה הופסקה עקב התנגדות שר התחבורה לאגרת גודש, ומשרד האוצר ומשרד התחבורה לא קידמו בחינת חלופה זו.

הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה ליישם ביטוח או אגרת רכב המותנים במרחקי נסיעה אם יישום אגרות הגודש ייתקל בקשיים, אך גם בחינת נושא זה לא הושלמה. אף על פי שהיה על משרד האוצר ומשרד התחבורה לפעול כבר לפני שנים רבות לקידום בחינת ביטוח ואגרת רכב מותנים במרחקי נסיעה בגלל הגידול בגודש בכבישים, הם לא עשו זאת. עליהם לקבוע לוחות זמנים להגשת המלצות בנושא תעריפי ביטוח רכב המותנים במרחקי נסיעה, ולפעול לקידום עבודת מטה לבחינת אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה.

היעדר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי

לפי תקנון כספים ומשק הנכתבים ומפורסמים על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר (הוראות התכ"ם)⁹¹, עובדי משרדי הממשלה הנדרשים לנסיעות בתפקיד זכאים להחזר הוצאות רכב⁹² בהתאם לרמת הניידות המאושרת להם. הזכאות להחזר הוצאות לבעלי רכב שירות או רכב אישי מותנית, בין היתר, בהוכחת בעלות מלאה של העובד או של בן זוגו על הרכב וברישומו על שם העובד או על שם בן זוגו במשרד הרישוי.

הצורך לבחון עידוד הפחתת השימוש בכלי רכב פרטי באמצעות שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי עלה בעשור האחרון בכמה החלטות ממשלה, והוא נבחן על ידי גורמי המקצוע בבנק ישראל, במשרד האוצר וכן על ידי ארגון ה-OECD. להלן השתלשלות עיקרי האירועים.

1. **החלטת הממשלה לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב פרטי, במאי 2007:** (להלן - החלטת הממשלה ממאי 2007) - הממשלה החליטה כי יחידת הממונה על השכר, בשיתוף רשות המיסים במשרד האוצר (להלן - הצוות) יגישו עד 1.6.07 תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי⁹³.

91 הוראת תכ"ם 13.4.01, מהדורה 08, בנושא "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי".

92 יצוין שהסדר החזר הוצאות רכב קיים בגופים נוספים במגזר הציבורי, כגון יחידות סמך של משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, ואוניברסיטאות, וכן במגזר הבנקאות.

93 החלטת ממשלה 1639 (חמ/1) מ-10.5.2007, שאשררה את החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים מ-18.4.2007.

2. **עדכון החלטת הממשלה לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב פרטי, באוקטובר 2007** (להלן - החלטת הממשלה מאוקטובר 2007): בהחלטה חזרה הממשלה על החלטתה ממאי 2007 בשינויים האלה: (א) הוספת הממונה על התקציבים לצוות; (ב) הארכת מועד הגשת התוכנית עד 1.6.08⁹⁴.
3. **החלטת הממשלה לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, באוגוסט 2007** (להלן - החלטת הממשלה מאוגוסט 2007): הממשלה החליטה להטיל על הממונה על התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר להקים צוות משותף לבחינת האפשרות להנהגת הסדר נסיעה של עובדי המדינה בתח"צ, כנגד ביטול חלקי או מלא של החזרי הוצאות הנסיעה ברכב פרטי הנהוגים כיום. הצוות התבקש להגיש לשר את המלצותיו עד 1.6.08⁹⁵.
4. **המלצות הוועדה למיסוי ירוק לבחינת המרת תשלום הוצאות רכב בתשלום שכר, בינואר 2008**: כאמור, הוועדה למיסוי ירוק המליצה לבדוק היתכנות לשינוי במדיניות השכר במגזר הציבורי באמצעות המרת תשלום "הוצאות רכב מותנה" עבור אלה שאינם בעלי רכב צמוד, בתשלום שכר בשם אחר שלא יחייב החזקת רכב על ידי העובד.
5. **בחינה והמלצות בנק ישראל להמיר החזר הוצאות החזקת רכב בתשלום שכר, ביוני 2008**: בפרסום בנושא האמור ביוני 2008⁹⁶ ציין הבנק כי החזר הוצאות החזקת רכב מעודד רכישת כלי רכב; עוד צוין כי "הטבת השכר הנוכחית מעודדת רכישת רכב באופן שלא קשור לתועלת שהעובד יפיק ממנו. כתוצאה מההטבה עובדים מחזיקים יותר רכבים מאשר במצב חלופי, שבו היו מקבלים אותה בלי שהיא תותנה בבעלות על רכב. כך המדינה למעשה מחבלת בניסיונותיה שלה להפחית את השימוש ברכב פרטי... מצד אחד היא מנסה לעודד מעבר מתחבורה פרטית לציבורית, על ידי השקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, מתן עדיפות במסלולי הנסיעה ומיסוי הרכבים והדלק; ומצד האחר היא חתומה על הסכמי עבודה המתמריצים רכישת רכב פרטי".
- בבדיקה של בנק ישראל נערכה השוואה בין הענפים שבהם נהוג להעניק החזר הוצאות להחזקת רכב - המינהל הציבורי וענף הבנקאות (להלן - ענפים זכאים) - לבין יתר ענפי המשק. תוצאות הבדיקה הראו כי הפער

94 החלטת ממשלה 2452(חמ/3) מ-21.10.2007, שאשררה את החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים מ-9.9.2007.

95 החלטת ממשלה 2228 מ-12.8.07.

96 בנק ישראל, "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 121", ינואר עד אפריל 2008, עמ' 34-30.

במספר הרכבים בין הענפים הזכאים ליתר הענפים מגיע לכדי 9.3% במינהל הציבורי ו-12.5% בענף הבנקאות⁹⁷.

בעקבות תוצאות הבדיקה המליץ בנק ישראל כי החזר הוצאות החזקת הרכב יומר בתשלום שכר, אשר לא יותנה בבעלות על רכב ויהיה שווה בערכו לתשלום החזקת הרכב הניתן כיום. על פי האומדנים שחישב הבנק ב-2008, השינוי צפוי לצמצם את מספר הרכבים בענפים שעובדיהם זכאים להחזר ההוצאות בכ-10%, שהם כ-20 אלף רכבים המרוכזים בעיקר בערים הגדולות ובמיוחד בירושלים.

6. **בחירת הנושא במשרד האוצר בשנים 2008 - 2009:** סגנית הממונה על השכר באוצר מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2018 (להלן - התייחסות אגף הממונה על השכר ממרץ 2018) כי בשנים 2008 - 2009 התנהלו דיונים רבים בנושא, אשר כללו גורמים מרשות המיסים, מהלשכה המשפטית באוצר, החשב הכללי, נציגי אגף הממונה על השכר ונציגי אגף התקציבים באוצר, ונבחן רעיון תשלום גלובלי ללא דרישה לבעלות על רכב ורישיון נהיגה. מסקנות הבדיקה היו שהדבר עלול להוביל לעלויות כלכליות כבדות שיפגעו קשות בתקציב המדינה. עוד צוין כי נערכו דיונים בנושא אצל מנכ"ל משרד האוצר והוחלט לא לקדם את הנושא בתחום השכר אלא לבחון אפשרויות אחרות לצמצום רכב פרטי, אשר אינן קשורות לתחום השכר. בתשובת משרד האוצר מאוגוסט 2018 צוין כי "לא הוגשה לממשלה תכנית עם המלצות בתחום השכר".

7. **עדכון הממונה על השכר דאז על אי-קידום הנושא, בנובמבר 2010:** במכתב של הממונה על השכר דאז לשר להגנת הסביבה דאז, הוא עדכן באשר ליישום החלטות הממשלה ממאי ומאוקטובר 2007. הוא ציין כי "הוקם צוות לבחינת האמצעים לעידוד הנסיעה בתחבורה ציבורית במגזר הציבורי. הצוות קיים מספר דיונים בנושא ונבחנו מספר רעיונות, אך בשל מורכבות הנושא הן מבחינה משפטית והן מבחינת עלויות כלכליות ואחרות - הנושא טרם קודם. בכוונתנו להמשיך ולפעול לקידום נושא זה, במסגרת המגבלות הקיימות ותוך הדברות עם ההסתדרות".

8. **המלצת ארגון ה-OECD לתשלום לעובדים שאינו תלוי בהחזקת רכב, בנובמבר 2011:** בדוח הביצועים הסביבתיים של ה-OECD שתורגם על ידי המשרד להגנת הסביבה צוין כי "כמה ממנגנוני התמיכה והקלות המס הקיימים היום מספקים תמריצים מזיקים מבחינה סביבתית ליצור ולצריכה... אחזקת רכב לעובדי השירות הציבורי והמגזר הבנקאי... מעודדים באופן מופרז את הבעלות על כלי רכב". בדוח הומלץ "להמיר את התשלום הנוכחי

97 עוד נמצא כי כאשר מגבילים את המדגם לרכבים בבעלות פרטית בלבד, כדי להתעלם מהסדרי ה"ליסינג" הנהוגים בעיקר במגזר העסקי, שגם הם מתמריצים שימוש ברכב פרטי, השפעת התעסוקה במגזר הציבורי על רכישת רכב גדלה בעוד כ-4 נקודות אחוז. בפרסום צוין כי החזר הוצאות החזקת רכב אינו אמור לעודד שימוש עודף בו (מעבר להשפעת ההכנסה), משום שההחזר אינו תלוי בהיקף הנסיעה בפועל, ואכן נמצא כי בענפים הזכאים להחזר הוצאות החזקת רכב ההוצאה לרכב אינה גבוהה יותר באופן מובהק סטטיסטית; על כן ממצאים אלו מחזקים את ההשערה כי הפערים במספר הרכבים נובעים מההטבה הניתנת בענפים הזכאים.

לאחזקת רכב של עובדי המגזר הציבורי ומקצת עובדי מגזר השירותים בסוגים אחרים של תשלומים שאינם מותנים בבעלות על רכב.

9. החלטת הממשלה לבחינת שיטת תגמול לעובדים ללא הוכחת

בעלות על רכב, באוגוסט 2013: בהמשך להחלטת הממשלה מאוקטובר 2007 ובהתאם להמלצות ארגון ה-OECD מדוח הביצועים הסביבתיים של מדינת ישראל לשנת 2011 החליטה הממשלה (להלן החלטת הממשלה מאוגוסט 2013) "להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם הסתדרות העובדים החדשה (להלן - ההסתדרות), לפי הצורך, לבחון ולהמליץ על שיטת תגמול חלופית ושווה ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי הרכב. ההמלצות תכלולנה אמצעים ליישום לרבות תיקוני חקיקה לפי הצורך ויוגשו עד ה-31.12.2014⁹⁸."

הצורך בהתייעצות עם שר המשפטים ועם ההסתדרות שעלה בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2013 נוצר מהמורכבות המשפטית של ביטול התנאי להחזקת רכב. ביטול התנאי עלול להפוך את התשלום מתוספת שכר שלא חלה עליה חובת תשלומים לפנסיה, לרכיב שכר המוכר כרכיב פנסיוני. על המשמעות המשפטית של התנאי להחזקת רכב ניתן ללמוד גם מפסיקות בג"ץ ומדיונים בנושא בבית הדין הארצי לעבודה משנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת.

א. בפסיקה של בית הדין הארצי לעבודה⁹⁹ ב-1986 נפסק כי "עיון ב'רכיב הרכב' שבמחלוקת מראה, כי שולמו לכל מורי האוניברסיטה ללא תנאי, ללא דיווח ואף בזמן חופשה, מחלה או מילואים, ושיעורם היה בהתאם לדרגתו של איש הסגל האקדמי, ולא בדיקה ולו הקלושה ביותר, להוצאה בגין רכב או נסיעות אותן הוציא בפועל, התשלום היה אף למורים שלא היו בעלי רכב. משהתשלום לא היה מותנה בתנאי או גורם מיוחד - יש לראות את רכיבי הרכב כשכר, או משכורת ולא כתוספת."

ב. בדעת רוב של בג"ץ ב-1997¹⁰⁰ הוחלט שלא להתערב בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה, שבה נקבע כי "רכיב הרכב היה בגדר תוספת למשכורת שתשלומה מותנה בתנאים - בעלות על רכב והחזקת רישיון נהיגה - ועל כן אין לכלול אותו בחישוב קיצבת הפרישה". על המורכבות של הנושא ניתן ללמוד גם מפסיקתה של השופטת ביניש שאף שהסכימה שאין מקום להתערבות בג"ץ, היא ציינה כי "בשולי הדברים קשה להתעלם מכך שהעניין שבפנינו חשף פעם נוספת את העיוותים ששיטת השכר יצרה בנותנה עידוד לעקיפות בחקיקה שנועדה להגן על העובד ועל זכויותיו. שאלת היות הוצאות החזקת הרכב רכיב שאינו פנסיוני, כבר הביאה להבחנות מהבחנות שונות בפסיקה, כדי למנוע פגיעה בשכרם הקובע של גמלאים, ולמנוע ירידה

98 החלטה מ-25.8.2013.

99 דיון (ארצי) מה/3-150 **תשבי נ' האוניברסיטה העברית בירושלים**, פד"ע יח(1) 253 (1986).

100 בג"ץ 94/6080 **ניסן גפני נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים** (1997).

משמעותית ברמת חייהם לאחר פרישתם". עוד צוין כי עיריית תל אביב-יפו הודיעה כי היא הגיעה להסכמה, על דעת הארגון היציג בהסכם הקיבוצי החדש, בעניין רכיבי השכר שאינם פנסיוניים, והרכב בתוכם.

ג. בפסיקה של בית הדין הארצי לעבודה ב-2011¹⁰¹ הוצגה עמדתו העקרונית של מנהל תחום אכיפה באגף הממונה על השכר מאוגוסט 2005: "תשלומי החזקת הרכב הם הבולטים בקבוצה של תשלומים הקרויים החזר הוצאות... החזר הוצאות רכב אינו רכיב קבוע ואינו חלק מהשכר הקובע לפנסיה מאחר ומדובר בתשלום מותנה... תשלום החזר ההוצאות מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה משך כל השנה ושהוא בעל רישיון בר תוקף ברכב זה".

10. **דיונים בנושא בשנים 2013 - 2017:** בהתייחסות אגף הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 צוין עוד כי בשנים 2013 - 2015 התקיימו דיונים רבים בנושא עם נציגי עיריית תל אביב-יפו וכן עם גורמים רלוונטיים במשרד האוצר. התקיימו פגישות עם יושב ראש ההסתדרות מר אבי ניסנקורן ועם השר להגנת הסביבה דאז מר אבי גבאי, ועם יושב ראש ועדת הכלכלה דאז אבישי ברוורמן. נערכו התייעצויות עם משפטנים, הן מהלשכה המשפטית במשרד האוצר והן מאגף השכר, ונשקלו כמה חלופות. עוד צוין כי "בסופו של יום - הניתוח של כל הגורמים באוצר הוביל לכך שקיימת סכנה מאוד מהותית בשינוי ובהחלת תוספת 'תחבורה ירוקה' ללא 'צירת דור ב' והפסקת תשלום החזקת הרכב לדור ב', דבר לו התנגדו בהסתדרות. המסקנה הייתה שעדיף לא לשנות את השיטה הקיימת לאור מורכבות הנושא והעלות התקציבית המהותית שתגרם מהשינוי".

ביוני 2014 התקיים דיון בוועדת הכלכלה בנושא "הגעה ירוקה לעבודה - עידוד השימוש בתחבורה ציבורית". בדיון ציין נציג ההסתדרות כי "ההסתדרות מברכת על היוזמה, אנחנו מאוד מעריכים אותה, אבל צריך לזכור דבר אחד ויסודי: אלמלא שיתוף הפעולה של העובדים, מרצונם, לוותר על הרכב הפרטי, ולקחת את הסיכון שהם יקבלו אכן את התוספות שהם מקבלים אותם היום ללא רכב פרטי, המהלך הזה לא יצלח. אני מאוד מקווה שההסתדרות יחד אתך... תדחוף את הנושא הזה".

בתשובת משרד האוצר מאוגוסט 2018 צוין כי ב-8.1.16 התקיים דיון נוסף עם ההסתדרות בהשתתפות השר להגנת הסביבה דאז מר אבי גבאי, יושב ראש ההסתדרות מר אבי ניסנקורן, הממונה על השכר דאז והמשנה לממונה על השכר ויושב ראש ההסתדרות עובדי המדינה. "בדיון הוצגה הצעה ליצור אבחנה בין דור א' לבין דור ב' (כאשר לגבי דור א' - כלומר העובדים הקיימים הזכאים היום להחזר הוצאות, ימשיכו להתקיים אותם תנאים, ולגבי דור ב' כלומר עובדים חדשים יהיו תנאים אחרים)... עם זאת לאחר דיונים נוספים בהם הובעה התנגדות של גורמים שונים במשרד האוצר לאור הקשיים הגלומים בביסוס אבחנה בין העובדים כאמור, הוחלט שלא להתקדם גם במתווה זה בשים לב למורכבותו והסיכונים שהוא מעלה".

ביולי 2017 התקיים דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה על "עידוד הגעה ירוקה לעבודה - באמצעות המרת שיטת השכר". בדיון ציין נציג ההסתדרות... כי בהצעה כתוב "שהחזר ההוצאות, שלא יחשב בסעיף שכר בתחפוש. אני רוצה לומר שאצלנו בהסתדרות אנחנו נלחמים בתופעות כאלה של שכר בתחפוש. **אנחנו אומרים, הנה שכר בתחפוש. בואו תקראו לזה שכר ותשלמו עליו את כל הזכויות הסוציאליות המתאימות...** עולות תהיות... למה שעובד יוותר על הרכב הפרטי שלו?... אנחנו אומרים שהרעיון הוא נכון ומבורך. **בואו נשב להסכם קיבוצי, נדון בכל ההשלכות ובכל הגורמים ונראה איך גם לא פוגעים בעובדים ואפילו מיטיבים איתם וגם משיגים את המטרות של התכנית הזאת...** לא הוגשה בפנינו הצעה מפורטת לראות איך אכן מיישמים את זה. ברגע שניגשים לעשות יישום, רואים שהמציאות יותר מורכבת". בתשובה להערה של ח"כ תמר זנדברג שציינה כי "מה שאתה אומר זה שאם כהסתדרות, ככל שתהיה תוספת לנטו, אתם תדרשו שזה יהיה מרכיב פנסיוני מה שחל על השכר, מרכיב שכר יחול על התוספת הזאת", השיב נציג ההסתדרות "אני לא בהכרח אומר את זה. אני גם לא שולל את זה, אבל אני רוצה לומר, שימו לב גם אם יהיה וולונטרי, אני לא בטוח שזה ישיג את יעדיו". בהמשך הוסיף נציג ההסתדרות "המטרה שלי היא להגן על העובדים. אם המדינה מבקשת לעודד הגעה ירוקה, שתשב איתנו למשא ומתן להסכם קיבוצי ונפתור את כל הבעיות" (ההדגשה אינה במקור).

11. **בחינת הנושא במשרד האוצר בשנת 2017:** אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2018 כי "בשנה האחרונה נערכו ישיבות פנימיות במשרד האוצר בניסיון לגבש שיטת תגמול חלופיות¹⁰², ניסיונות אלה לא צלחו".

12. **סיום בחינת הנושא והפסקת קידומו במכתבו של הממונה על השכר דאז, בינואר 2018:** הממונה על השכר דאז, מר ערן יעקב, כתב לח"כ אורי מכלב¹⁰³ על המשמעותיות התקציביות והאקטואריות מהסיכונים של שני שיטות השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי. הוא ציין בין היתר כי "הדבר עלול לגרור עלות גבוהה מאוד לתקציב המדינה ועלות גבוהה עוד יותר מבחינת העלות האקטוארית לפנסיה תקציבית: עלות המוערכת בכ- 160-220 מיליארד ש"ח. לאור זאת עלינו לבחון את הנושא בזירות רבה ובתשומת לב, בטרם מוגשות המלצות כלשהם המשנות את מהות הרכיב... לאחר שהתקיימה התייעצות בנושא עם המחלקה המשפטית של משרד האוצר, נוכחנו כי מורכבות הנושא והסכנות התקציביות הכרוכות בשני המוצע אל מול פוטנציאל השפעה נמוך יחסית על הגודש בכבישים **אינם מאפשרים לבצע שינוי כמבוקש**" (ההדגשה אינה במקור). הממונה על השכר דאז הוסיף כי הם רואים עצמם מחויבים לסייע ככל הניתן, ו"ככל שהדבר קשור בתחום אחריותינו, בקידום פתרונות אחרים שעשויים לתמוך

102. בהודעה הזכרו שתי ישיבות שקיומו בראשות הממונה על השכר באוצר: אחת ב-23.7.17 - יממה לפני הישיבה בוועדת המדע והטכנולוגיה, ואחת ב-11.9.17.

103. מכתב בנושא "עידוד הגעה ירוקה לעבודה - באמצעות המרת שיטת השכר".

בהפחתת הגודש בכבישים ואנו מקדמים מודלים חלופיים להחזר הוצאות רכב, היכן שהדבר אפשרי, תוך מודעות לסוגיה זו".

על הקושי במציאת פתרון מוסכם לנושא ניתן ללמוד עוד מתשובת משרד האוצר. שם צוין כי "שינוי של רכיב 'החזר הוצאה' לרכיב שכר על כל המשמעויות הכלכליות הנובעות מכך, תוך ניסיון לשמור על היות ההטבה 'שווה ערך', מחייב הפחתה משמעותית של גובה התשלום החודשי של הרכיב לעובד. ידוע לנו היטב שההסתדרות רואה בהפחתה של גובה רכיב החזר הוצאות הרכב כפגיעה בעובדים הקיימים הזכאים לכך, על אף שהדבר יעשה באופן 'שווה ערך' מבחינה כלכלית. זאת, כיוון שבשל ההתחשבות במשמעויות השונות כמפורט לעיל, העובד 'יחווה' ירידה בשכר 'הנטו' שלו - דבר שנתפס על ידי העובדים כהפחתה בשכר לו הם רגילים... לא ניתן לבטל את התנאי עליו נשענה הפסיקה ולשמור על רמת הכנסה שהעובד רגיל אליה בשוטף, מבלי להטיל על המדינה הוצאות תקציביות ואקטואריות אדירות".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבחלוק כעשור מהחלטות הממשלה מ-2007 להגשת תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי, ובחלוק כעשור מממצאי בנק ישראל מ-2008 כי השיטה הנהוגה במגזר הציבורי להחזר הוצאות להחזקת רכב מעודדת רכישת רכבים, לא מצא משרד האוצר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים.

עוד נמצא כי הצוותים המקצועיים במשרד האוצר שפעלו מתוקף החלטות הממשלה מ-2007 ומ-2013 לא הגישו דוחות המסכמים את פעילותם ואת המלצותיהם, ובכך לא ביצעו באופן מלא את התפקיד שהוטל עליהם. הצוות שפעל מתוקף החלטות הממשלה ממאי ומאוקטובר 2007, לא הגיש תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי; הצוות שפעל מתוקף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, לא הגיש המלצות להנהגת הסדר נסיעה של עובדי המדינה בתח"צ כנגד ביטול חלקי או מלא של החזרי הוצאות הנסיעה הנהוגים כיום; והצוות שפעל מתוקף החלטת הממשלה מאוגוסט 2013, לא הגיש המלצות לשיטת תגמול חלופית ושווה ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי הרכב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים, לאגף התקציבים ולאגף הממונה על השכר במשרד האוצר כי גם אם הצוותים המקצועיים שפעלו במסגרת החלטות הממשלה לא הצליחו להשלים גיבוש המלצות ותוכניות ליישום, ראוי היה שיגישו לממשלה דוח המסכם את עבודתם, לרבות המלצות להמשך פעילות הממשלה לקידום נושא האמצעים להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים, כדי לאפשר לממשלה לגבש החלטות.

בתשובת משרד האוצר צוין כי "צוותים מקצועיים, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר, ישבו על המדוכה בנושא זמן רב, והגיעו למסקנה חד משמעית שכל שינוי בנושא עלול לגרום עלות גבוהה מאוד לתקציב המדינה ולמחויבות האקטוארית לפנסיה התקציבית. יצוין כי נעשה לאורך השנים דיווח לגורמים שונים כגון השר לאיכות הסביבה וחברי הכנסת שהיו מעורבים בתחום. עם זאת, בכוונתנו להכין דיווח לממשלה על מסקנות ותוצאות הדיונים והבדיקות שנערכו בנושא".

שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב עלול לגלם בתוכו השלכות תקציביות ואקטואריות כבדות משקל ומאופיין במורכבות משפטית, כפי שעלה מפסיקות בג"ץ בעבר. נמצא כי למרות המורכבות המשפטית של ההצעה לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לא קיים משרד האוצר הליך התייעצות עם משרד המשפטים כפי שהונחה לעשות בהחלטת הממשלה מ-2013, והליך ההתייעצות עם ההסתדרות כפי שנדרש בהחלטת הממשלה מ-2013 לא קיים במלואו.

בתשובת משרד האוצר צוין באשר להליך ההתייעצות עם ההסתדרות כי "עמדת ההסתדרות בקשר להפחתה של גובה התשלום בגין הרכיב לעובדים הקיימים, לצורך שמירה על הטבה 'שוות ערך' ידועה לנו היטב. ככל הנדרש להנחת דעת המבקר, אגף השכר יכול להוציא פניה רשמית להסתדרות בעניין זה ולקבל את תגובתם הרשמית בכתב להצעה. יחד עם זאת אנו סבורים שאין צורך בכך שכן עמדתם כאמור ידועה לנו בעניין זה". בנוגע להליך התייעצות עם משרד המשפטים, צוין בתשובה כי "לאחר בדיקה נוספת של המסמכים, הפרוטוקולים וניירות העבודה שנכתבו בנושא, ובחינת הנושא עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר עולה כי לא נעשתה פניה למשרד המשפטים בעניין... משום שהדיונים במשרד האוצר לא הבשילו לכדי הצעה קונקרטית אשר נדרשה לה חוות דעת מטעם משרד המשפטים".

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2013 נקבע כי יש לקיים התייעצות עם משרד המשפטים וההסתדרות לפי הצורך. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הליך בחינת שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לא בוצע באופן מיטבי. בגלל המורכבות המשפטית ראוי היה לקיים התייעצות עם משרד המשפטים ולפנות להסתדרות באופן רשמי. על משרד האוצר לקיים הליך התייעצות בנושא עם משרד המשפטים ועם ההסתדרות בהתאם להחלטת הממשלה מ-2013.

זאת ועוד, כפי שעולה ממסמכים והתייחסויות של אגף הממונה על השכר באוצר מתחילת 2018 ומתשובת המשרד מאוגוסט 2018, משרד האוצר החליט בפועל לוותר על שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב כאמצעי להפחתת כלי הרכב הפרטיים במגזר הציבורי ולהקטנת הגודש בכבישים, ומנסה לקדם פתרונות חלופיים. אולם, כאמור לעיל, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהפתרונות החלופיים שבחן משרד האוצר בעשור האחרון לא קודמו, או שקידומם ויישומם התעכבו במשך שנים רבות.

שינוי תחשיב זקיפת הטבה לבעלי רכב צמוד לצורכי מס

רכב צמוד לעובד שכיר הוא רכב נוסעים פרטי, בבעלות חברה או מושכר מחברת לסינג, שהועמד לרשות אותו עובד לצרכיו הפרטיים או לשימוש מעורב עסקי ופרטי. בגין השימוש הפרטי נוספת להכנסה החייבת במס של העובד זקיפת שווי ההטבה. עד שנת 2007 הייתה הזקיפה נמוכה משווי ההטבה האמיתי, דבר שגרם לביקוש יתר לרכב צמוד, וכפועל יוצא לגידול בנסועה, בפקקים ובזיהום האוויר. כדי לצמצם את עיוותי המס הוכפל במהלך הדרגתי בשנים 2008 - 2011, שווי השימוש ברכב צמוד¹⁰⁴. עד שנת 2010 חושב שווי השימוש לפי 7 דרגות רכב.

הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה להחיל שיטה שלפיה שווי השימוש ייקבע כשיעור ממחיר המחירון של הרכב, ללא תלות בקבוצת המחיר שאליה הוא משתייך (להלן - שווי שימוש ליניארי). ההמלצה למעבר ממודל לפי דרגות רכב למודל הליניארי נועדה ליצור התאמה מדויקת יותר של הסכום המשולם לשווי השימוש האמיתי¹⁰⁵.

בהחלטת הממשלה בנושא תוכנית לעידוד השימוש באנרגיה נקייה¹⁰⁶ בינואר 2008 (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2008), אימצה הממשלה את המלצות הוועדה למיסוי ירוק, והטילה על שר האוצר לשנות עד ינואר 2010 את שיטת חישובי שווי השימוש ברכב לצורכי מס הכנסה, כך שהוא ייקבע כשיעור ממחיר המחירון של הרכב (שווי שימוש ליניארי).

שווי השימוש הליניארי נקבע לשיעור חודשי של 2.48% ממחיר המחירון של הרכב (עד תקרה, בערכים של שנת 2017, של 500,030 ש"ח)¹⁰⁷. ממצאי סקירת אגף הכלכלן הראשי מיוני 2017 העלו כי בשנת 2017, כ-350,000 נישומים נהנו מרכב צמוד. בממוצע, כ-10% מכלל אוכלוסיית השכירים הם בעלי רכב צמוד;

104 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית מ-25.6.17" בפרק המיקוד השבועי - מאפייני בעלי "רכב צמוד" בישראל (להלן - סקירת אגף הכלכלן הראשי).

105 הפערים בין גבולות קבוצות המחיר הביאו לכך שדגמי רכב שונים, שהפער במחיריהם הגיע לאלפי שקלים ואף לעשרות אלפי שקלים, תומחרו בסכום זהה בשווי השימוש. כך נוצרה העדפה טבעית של העובד כלפי הדגם היקר יותר, ללא קשר לצרכיו האמיתיים.

106 החלטה 2935 מ-13.1.08, סעיף 8.

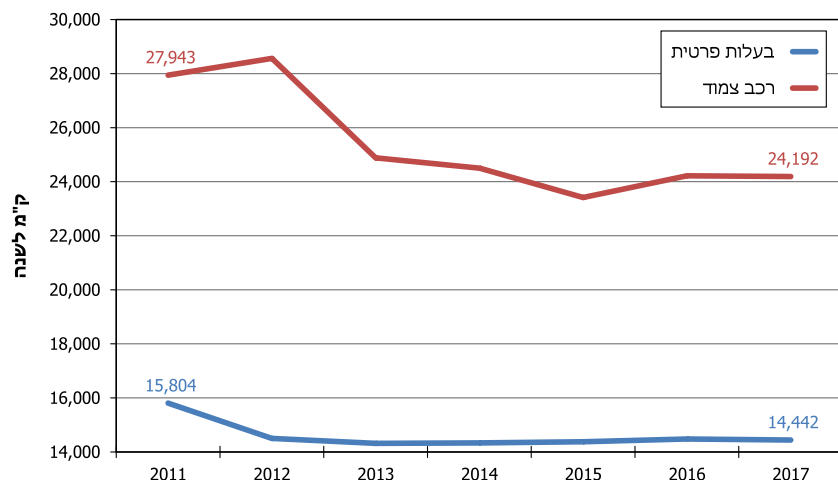
107 רכב היברידי נהנה מהקלה של 490 ש"ח לחודש, ורכב חשמלי נטען נהנה מהקלה של 980 ש"ח לחודש.

שיעור זה הולך וגדל עם רמת ההכנסה - פחות מ-5% עד העשירון השביעי הם בעלי רכב צמוד, 11% בעשירון השמיני, 26% בעשירון התשיעי, ובעשירון העליון 50% מהשכירים הם בעלי רכב צמוד. בשנת 2017 מחזיקי רכב צמוד שילמו מיסים בהיקף של כ-5.6 מיליארד ש"ח בגין זקיפת שווי הטבה, לעומת 3.4 מיליארד ש"ח לפי שווי השימוש המופחת שנהג עד לשנת 2007. שכיחות בעלי רכב צמוד גבוהה מהממוצע באזור המרכז (12%), ונמוכה מהממוצע בפריפריה (רק 7%), ושיעור שווי השימוש ממחיר הרכב בישראל הוא בין הגבוהים בקרב שאר מדינות ה-OECD¹⁰⁸.

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים בנסועה הממוצעת של רכבים צמודים ואת שיעור הרכבים הצמודים לק"מ כביש בשנים האחרונות. תוצאות הבדיקה בתרשימים 13 ו-14 להלן.

תרשים 13: נסועה ממוצעת של רכבי נוסעים לפי סוג בעלות,

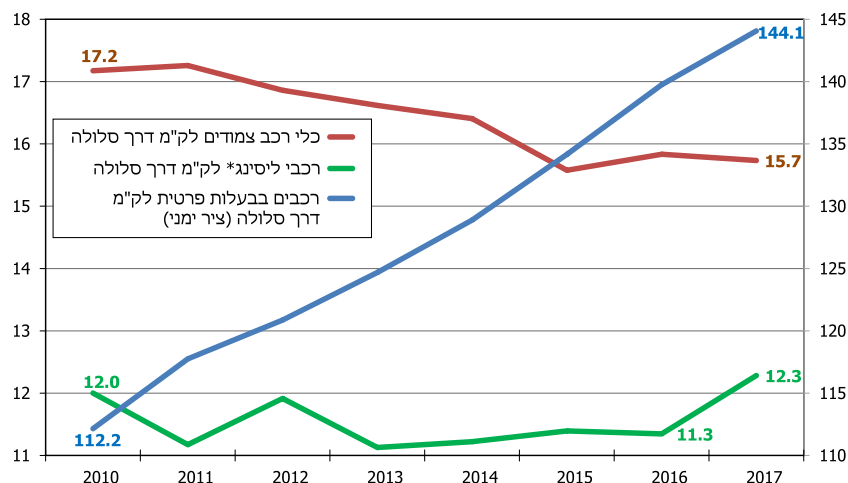
2017 - 2011



על פי נתוני רשות המיסים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

108 כאמור לעיל, גם מדדי צפיפות התנועה בישראל הם מהגבוהים במדינות ה-OECD.

תרשים 14: שיעור כלי רכב לקילומטר דרך סלולה, לפי סוג בעלות, 2010 - 2017 (באחוזים)



על פי נתוני רשות המיסים והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* רכבים של חברות ליסינג הם חלק מקבוצת הרכבים הצמודים.

מהתרשימים עולה כי מאז הגדלת שווי השימוש והמעבר לשווי שימוש ליניארי נרשם צמצום בשיעור כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש, מכ-17.2% ב-2010 לכ-15.7% ב-2017, וצמצום בשיעור רכבי הליסינג¹⁰⁹ ברוב התקופה, מכ-12% לק"מ כביש ב-2010 לכ-11.3% ב-2016. בשנת 2017 נרשם גידול בשיעור רכבי הליסינג לק"מ כביש בנקודת אחוז אחת לכ-12.3%. הצמצום בשיעור כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש מלמד ששימוש מושכל במיסים בענף הרכב יכול להביא להקטנת הגודש בכבישים. גם הנסועה של כלי רכב צמודים ירדה מכ-27,943 ק"מ בממוצע לשנה ב-2011 לכ-24,192 ק"מ ב-2017. אולם שיעורי הנסועה של רכבים צמודים עדיין גבוהים באופן ניכר, בכ-68%, משיעורי הנסועה של רכבים בבעלות פרטית (14,442 ק"מ לשנה ב-2017).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי נוכח ההצלחה של צעדי המיסוי של שווי רכב צמוד בצמצום עיוותי המיסוי של רכבים אלו ובהקטנת מספר כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש, ובגלל שצעדי מיסוי אחרים לא קודמו בעשור האחרון כאמור לעיל, על משרד האוצר לבחון דרכים נוספות לצמצום הנסועה הגבוהה של רכבים אלו.

109 רכבים של חברות ליסינג הם חלק מקבוצת הרכבים הצמודים.

סיכום פעילות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב בשעות השיא

בלוח 4 להלן מוצג ריכוז פעילות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב בשעות השיא בעשור האחרון.

לוח 4: ריכוז פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב בשעות השיא

כלי המדיניות/התוכנית	מועד ההחלטה/ ההמלצה ליישום	סטטוס יישום כלי המדיניות ביוני 2018
אגרת גודש	ינואר 2008	X לא מוכן ליישום
תוכנית נעים לירוק (לבחירת אגרת גודש)*	יולי 2010	X לא הסתיים
מיסוי הטבת חניה	אוגוסט 2007	X לא מוכן ליישום ולא קודם עד מועד הביקורת
פדיון חניה	אוגוסט 2007	X לא מוכן ליישום ולא קודם עד מועד הביקורת
תקן חניה חדש	2008	✓ התקנות עודכנו ביוני 2016
פרמיית ביטוח מותנית במרחקי נסיעה	ינואר 2008	✓ לא מוכן ליישום - בינואר 2018 החליטה הממשלה להקים צוות בחינה לנושא
אגרת רכב מותנית במרחקי נסיעה	ינואר 2008	X לא מוכן ליישום ולא מקודם
שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי	מאי 2007	X לא מוכן ליישום - קידום הנשוא הופסק
שינוי תחשיב זקיפת הטבה לבעלי רכב צמוד לצורכי מס	ינואר 2008	✓ שווי השימוש הועלה בהדרגה בשנים 2008 - 2011 ושופרה שיטת החישוב

* כאמור לעיל, מתשובת משרד האוצר עולה כי ניסוי "נעים לירוק" נועד לבדיקת היתכנותה של אגרת גודש בישראל ולכן כלי המדיניות אגרת הגודש והתוכנית "נעים לירוק" אינם כלי מדיניות נפרדים ושונים להפחתת השימוש בכלי רכב. בדוח זה הם נותחו בנפרד משום שהם תולדה של שתי החלטות ממשלה (מינואר 2008 ומיולי 2010 בהתאמה) וכן כדי לבדוק את תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים ליישום כל אחת מהחלטות הממשלה.



מבין תשעת הכלים
והתוכניות שהועלו
בעשור האחרון
לעידוד הפחתת
השימוש ברכב פרטי
בכלל ובשעות השיא
בפרט, שישה כלים
אינם מוכנים ליישום
וכלי אחד (ניסוי "נעים
לירוק"), טרם הסתיים

תמריצים כלכליים להפחתת השימוש בכלי רכב חשובים להפנמת השפעות חיצוניות של הגודש ולהקצאה יעילה ושוויונית יותר של נטל המס בהתאם לתרומת הנהגים לגודש. תרומת תושבי הפריפריה לגודש פחותה מתרומת תושבי המרכז, והרכב המיסוי הקיים אינו נותן ביטוי הולם לפערים אלו. כדי לאפשר שינוי התנהגות של התושבים, נוסף על הפנמת ההשפעות החיצוניות, הממשלה נדרשת לספק רמה נאותה של תח"צ כך שתהיה חלופה כדאית לשימוש ברכב פרטי. בשל האמור לעיל, על שר התחבורה ושר האוצר להיערך ליישום של התמריצים הכלכליים כדי שיהיה אפשר להפעילם במועד שתבחר הממשלה.

בדיקת משרד מבקר המדינה של תשעה כלים ותוכניות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי בכלל ובשעות השיא בפרט, שהועלו בעשור האחרון בהחלטות ממשלה ובהמלצות של ועדות מקצועיות, ומשרד התחבורה ומשרד האוצר היו צריכים לקדם את בחינתם, מעלה תמונה עגומה על פעילות הממשלה בנושא זה. מתוך תשעת הכלים והתוכניות שהועלו, שישה כלים אינם מוכנים ליישום (מתוכם אחד בלבד מקודם באיחור של שנים רבות); ניסוי של תוכנית אחת ("נעים לירוק", שנועד לבחון יישום אגרת גודש) טרם הסתיים; כלי אחד (תקן חניה חדש) עודכן רק ביוני 2016; ורק כלי אחד קודם (שינוי תחשיב "זקיפת הטבה" לבעלי רכב צמוד לצורכי מס) והניב תוצאות של ממש בהקטנת רכישת כלי רכב לק"מ כביש בתחום כלי הרכב הצמודים, וכן נרשמה ירידה של הנסועה הממוצעת ברכבים אלו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד האוצר ומשרד התחבורה בעשור האחרון באשר לבחינת יישום של רוב הצעדים להפחתת השימוש בכלי רכב. בעשור האחרון גדל מאוד הגודש בכבישים, ומצופה שמשרדי האוצר והתחבורה יקדמו תמריצים כלכליים להתמודדות עם גידול זה.

אי-שמירה על איזון פיסקלי של נטל המס בענף רכב נוסעים¹¹⁰

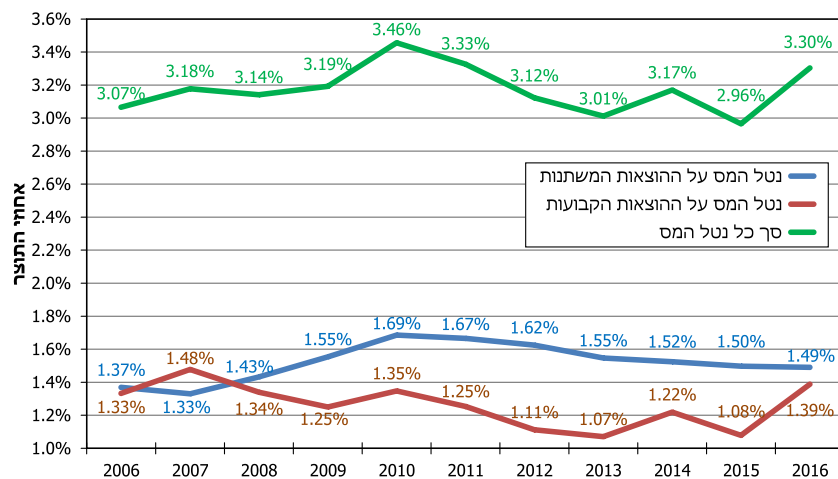
הממשלה בהחלטתה מיולי 2010 הנחתה את הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב לבחון גם את הפחתת סך התשלומים התלויים בבעלות על כלי רכב ושאינם תלויים במידת השימוש בו, כדוגמת מס קנייה והאגרה השנתית, לבחון את ההשפעות הפיסקליות של הפחתה זו, ולהציע כמה חלופות ליישום

110 בהתאם לזמיונות הנתונים, בפרק זה נכללו במסגרת ההכנסות ממיסים בענף רכב הנוסעים המיסים האלה: מסי קנייה ומכס על רכבי נוסעים, אגרות רכב (בעיקר רישיון רכב ונהיגה), מסי קנייה ומכס על חלקי חילוף לכל הרכבים, בלו על דלק לתחבורה ומע"מ על מרכיב המס. לכן חלק מנטל המס שחושב כאן כולל גם רכבים שאינם רכבי נוסעים.

השינויים הנדרשים, אשר בהן לפחות אחת שבמסגרתה יישמר איזון פיסקלי מרבי, לרבות בשלב הביניים של יישום התוכנית.

כאמור, הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב דנה בין היתר בחלופות למס הקנייה על רכב או לבלו על הדלק או לאגרת הרישוי השנתית, במיסוי לפי ק"מ, אולם עבודתה הופסקה עקב התנגדות שר התחבורה לאגרת גודש. משרד מבקר המדינה בדק אם נשמר איזון פיסקלי במיסוי בענף רכב הנוסעים מאז החלטת הממשלה מ-2010. הבדיקה כללה חישוב נטל המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס מחושב משיעור ההכנסות ממיסים ביחס לתוצר המקומי הגולמי (להלן - תוצר). החישוב כלל חישוב נטל המס על ההוצאות הקבועות בענף רכב הנוסעים¹¹¹, על ההוצאות המשתנות¹¹² ועל סך כל ההוצאות בענף רכב הנוסעים¹¹³. תוצאות הבדיקה בתרשים 15 להלן.

תרשים 15: נטל המס על ההוצאות הקבועות, על ההוצאות המשתנות ועל סך כל ההוצאות בענף רכב הנוסעים*, 2006 - 2016



על פי נתוני רשות המיסים, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל גם את המע"מ על מרכיב המס

ניתן לראות מתרשים 15 שנטל המס על ההוצאות הקבועות והמשתנות ועל המע"מ על מרכיב המס (נטל המס על סך כל ההוצאות בענף רכב הנוסעים) המע"מ

111 ההכנסות ממס (ביחס לתוצר) על ההוצאות הקבועות בענף רכב הנוסעים כוללות סכום של מס הקנייה והמכס על רכבי נוסעים וסכום האגרות הנגבות על ידי משרד התחבורה - הכוללות בעיקר רישיון רכב, רישיון נהיגה, לכל סוגי הרכב.

112 ההכנסות ממס (ביחס לתוצר) על ההוצאות המשתנות חושבו על בלו על הדלק לתחבורה ועל הכנסות ממס קנייה ומכס על חלקי חילוף לכל סוגי הרכב.

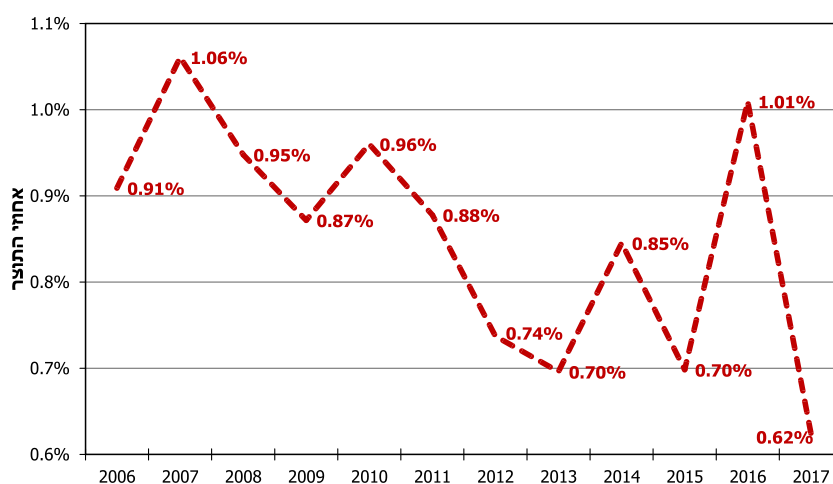
113 סך כל ההכנסות (ביחס לתוצר) על ההוצאות בענף רכב הנוסעים כוללות הכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות, על ההוצאות המשתנות ועל מע"מ על מרכיב המס. מע"מ על מרכיב המס מוטל על ההוצאות הקבועות בניכוי אגרות ועל ההוצאות המשתנות.

עלה מכ-3.07% בשנת 2006 לכ-3.46% בשנת 2010. מאז הוא נמצא במגמת ירידה, והגיע לכ-3.3% ב-2016.

1. **נטל המס על ההוצאות הקבועות:** נמצא במגמת ירידה משנת 2007, למעט בשנים 2014 ו-2016, שבהן חל גידול בנטל המס. גידול זה הוסבר על ידי רשות המיסים¹¹⁴ בעדכון נוסחת "המיסוי הירוק" בסוף 2014 - תחילת 2015, ובינואר 2017, ובעדכון שיטת הניקוד על מערכות בטיחות לרכב בתחילת 2017. היערכות יבואני הרכב לשינויים במיסוי הביאה לשיא של שחרורי כלי רכב בדצמבר 2016, כאשר הרישום לתנועה והמסירה ללקוחות נפרסו על חודשים עוקבים בשנת 2017. מס הקניה ומכס על רכבי נוסעים הסתכמו בכ-12.4 מיליארד ש"ח וכ-7.9 מיליארד ש"ח בשנים 2016 - 2017 בהתאמה. הירידה בהכנסות ממס הקניה והמכס על רכבי הנוסעים ב-2017 גרמה לירידה חדה בנטל המס ממס קניה ומכס על רכבי נוסעים בשנה זו לכ-0.62% (תרשים 16).

תרשים 16: **נטל המס על מס הקניה והמכס על רכבי נוסעים,**

2017 - 2006



על פי נתוני רשות המיסים במשרד האוצר והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מתרשים 16 את מגמת הירידה בנטל המס על מס הקניה והמכס על רכבי נוסעים מכ-1.06% בשנת 2007 לכ-0.62% בשנת 2017 ואת נטל המס הגבוה יחסית בשנים 2014 ו-2016 (0.85% ו-1.01% בהתאמה) כתוצאה כאמור מהיערכות יבואני הרכב לעדכון נוסחת המס הירוק בסוף 2014 - תחילת 2015, ובינואר 2017, ובעדכון שיטת הניקוד על מערכות בטיחות לרכב בתחילת 2017. גם בדוח של ה-OECD ממאי 2018

114 בדוח השנתי לשנת 2016, "מיסוי ונתונים נבחרים ענף הרכב בישראל".

צוין גידול חד במכירת כלי רכב בתחילת 2018 כתגובה לתוכנית לשינויי שיעורי המס על כלי רכב בתחילת 2019¹¹⁵.

הירידה בנטל המס על ההוצאות הקבועות בענף רכב הנוסעים קשורה לירידה בשיעור המס הממוצע על כלי רכב (תרשים 10 לעיל) מכ-71.2% ב-2010 לכ-61.9% ב-2016, כתוצאה מיישום רפורמת המיסוי הירוק ומדיניות הממשלה להפחתת העלויות הקבועות בענף הרכב. בסקירה השבועית של אגף הכלכלן הראשי ממאי 2018 צוין כי "הפחתת שיעור המס האפקטיבי, במידה שהיא התגלגלה לצרכן, הוזילה את המחיר והגדילה את הביקוש. בהנחות שונות של גמישות ביקוש למחיר, נראה שעלויות הרפורמה הייתה נמוכה יותר והתבטאה באובדן הכנסות של כ-900 מיליון ש"ח בשנת 2016".

2. **נטל המס על ההוצאות המשתנות:** בענף הרכב ירד מכ-1.69% ב-2010 לכ-1.49% ב-2016. בשנת 2016 גביית הבלו בענף התחבורה הייתה 96% מסך אומדן הכנסות המדינה מבלו על מוצרי דלק¹¹⁶. אגף הכלכלן הראשי בדוח על הכנסות המדינה לשנים 2015 - 2016, בפרק י"ג בנושא מיסוי דלק, הסביר את הירידה בנטל המס על הדלק בשנים 2013 - 2016. להלן ההסברים המשפיעים על ענף התחבורה: א. פער בין עלייה מצטברת של 3% במדד המחירים לצרכן, המשמש לעדכון גובה הבלו, לעומת עלייה של 7% במחירי התוצר; ב. גידול איטי יותר בצריכת דלקים לעומת גידול ריאלי מהיר יותר בתוצר¹¹⁷.

הבלו נקבע בשיעור קצוב (ולא בשיעור יחסי ממחיר הדלק) ולכן משמש כמייצב אוטומטי של המחיר לצרכן, גם כאשר עולה מחיר הנפט. לדוגמה, בין פברואר ליוני 2016 עלה מחיר חבית נפט ב-54% אך מחיר ליטר בנזין לצרכן עלה רק ב-5%. בשנים 2015 - 2017 בוצעו שינויים בבלו הקצוב על הבנזין ועל הסולר.

א. שינויים בבלו על הבנזין - פרט להתאמת הבלו לשינויים במדד המחירים לצרכן, עלה הבלו על הבנזין בשנים 2005 - 2017 פעם אחת בלבד - ב-0.3 ש"ח לליטר בחודש מאי 2009¹¹⁸, ובספטמבר 2017 הוא עמד על כ-3 ש"ח לליטר. במונחים ריאליים עלה הבלו על הבנזין בין 2005 - 2017 בכ-13%.

ב. שינויים בבלו על הסולר - הבלו הקצוב על הסולר עלה בשנים 2005 - 2017 בהדרגה כדי לצמצם את פערי הבלו בין הסולר לבנזין. בינואר

115 ראו: OECD Economic Outlook 103, Preliminary Version, May 2018, p. 169

116 4% הנוותרים הם מגביית בלו לייצור חשמל ובענפים נוספים כגון, תעשייה, שימוש ביתי ופרוכימיה.

117 הסבר נוסף קשור לענף החשמל, מעבר מסולר עתיר המס ומהפחם לגז לייצור חשמל הנהנה מבלו נמוך יחסית. גורם זה הביא, בין היתר, לגידול במשקל אומדן הכנסות המדינה מבלו על מוצרי דלק בתחבורה בשנים האחרונות, כאשר בשנת 2010 היה משקל ענף התחבורה כ-93% בהכנסות (לעומת כ-96% ב-2016). כאמור, בחישוב נטל המס, כפי שמופיע בתרשים 15, חושבו הכנסות המדינה מבלו על מוצרי דלק בענף התחבורה בלבד.

118 היו גם העלאות והורדות זמניות בבלו על הבנזין. ראו דוח הכנסות המדינה לשנים 2015 - 2016, פרק י"ג, עמ' 5.

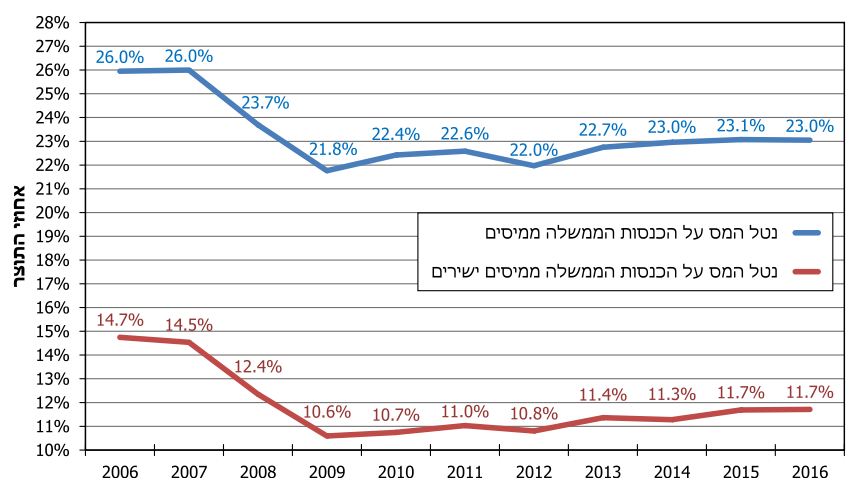
2005 עמד הבלו על הסולר על 0.676 ש"ח לליטר, בעוד שהבלו על הבנוין היה 2.193 ש"ח לליטר. בספטמבר 2017 היה הבלו על הסולר כ-2.9 ש"ח לליטר.

ברבעון האחרון של 2016 שיעורי הבלו בישראל במונחים דולריים, הן על בניין הן על סולר, גבוהים מהממוצע במדינות ה-OECD¹¹⁹.

כאמור, הממשלה הנחתה את הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב לבחון לפחות חלופה אחת שבמסגרתה יישמר איוון פיסקלי מרבי. תוצאות הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלו שלא נשמר איוון פיסקלי מרבי בענף רכב הנוסעים, ונטל המס הכולל בענף נתון במגמת ירידה משנת 2011. אי-שמירה על איוון פיסקלי בין ההוצאות הקבועות וההוצאות המשתנות בענף רכב הנוסעים הביאה לאובדן הכנסות ממיסים בענף בשנים 2011 - 2016.

הירידה בנטל המס בענף רכב הנוסעים מומנה בין היתר בעלייה בנטל המס של המיסים הישירים, וכך נרשמה עלייה בנטל המס הכולל על ההכנסות ממיסים (תרשים 17).

תרשים 17: נטל המס על הכנסות הממשלה ממיסים ועל הכנסות הממשלה ממיסים ישירים, 2006 - 2016



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בין השנים 2010 - 2016 עלה נטל המס על המיסים הישירים בכנקודת אחוז אחת - מכ-10.7% ב-2010 לכ-11.7% ב-2016. חשוב לציין שלעלייה בנטל המיסים הישירים סיבות רבות, שאינן קשורות רק לירידה בנטל המס בענף

119 שיעור הבלו על הבנוין בישראל הוא השלישי בגודלו מבין 34 מדינות ה-OECD (אחרי הולנד ואיטליה), ושיעורו על הסולר בישראל הוא השני בגודלו (אחרי שווייץ). ראו אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, דוח שנתי של הכנסות המדינה, פרק י"ג "מיסוי דלק" לשנים 2015 - 2016, עמ' 21.



 בשנים 2011 - 2016

 לא נשמר איזון

 פיסקלי במדיניות

 המס בענף רכב

 הנוסעים. נטל המס

 הכולל בענף ירד,

 והממשלה נאלצה

 להעלות מיסים

 ישירים בתקופה זו

הרכב והדלק¹²⁰. כמו כן, חשוב לציין כי הגדלת מיסים ישירים אינה יעילה בהתמודדות עם השפעות חיצוניות של כלי רכב - לרבות גודש, זיהום אוויר ותאונות דרכים¹²¹. כאמור, שידלובסקי ושראל (2007) דירגו בסדר יורד חמש קטגוריות של יעילות האסטרטגיה למיסוי כלי רכב, בהתאם להשפעתן על הקטנת העלויות החיצוניות; הקטגוריה החמישית הוגדרה "גרוע ביותר" והתייחסה למס כללי (למשל מס הכנסה) למימון שירותי כבישים ותנועה, סבסוד חניות ועוד. בגישה זו הנהגים אינם משלמים עבור העלויות החיצוניות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2011 - 2016 לא נשמר איזון פיסקלי במדיניות המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס הכולל בענף ירד, והממשלה נאלצה להעלות מיסים ישירים בתקופה זו, בין היתר גם כדי לקזז את הירידה בנטל המס בענף רכב הנוסעים. מיסים ישירים אינם יעילים בהתמודדות עם ההשפעות החיצוניות של הגודש בכבישים. בפועל, השינויים בהרכב המיסוי הכולל של הממשלה תרמו להגדלת מספר כלי הרכב ולגודש בכבישים.

בתשובת משרד האוצר צוין כי "רשות המיסים זיהתה את המגמה להפחתת מס הקניה הממוצע ופעלה לבלום אותה באמצעות קביעת נוהל לעדכון נוסחת המיסוי הירוק אחת לשנתיים. מאז הוספת כלל זה, נשמר מס הקניה הממוצע סביב 60%, שיעור מס גבוה יחסית לעולם... למעט הגודש ושימושי הקרקע, קיימת ירידה במרכיבי העלויות החיצוניות - בהם זיהום אוויר ותאונות דרכים, בין היתר הודות למדיניות של רשות המיסים".

העלאת מיסים היא פעולה שמטבע הדברים אינה אהודה בציבור. משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי בהחלטת הממשלה מיולי 2010 הממשלה לא ביקשה להעלות את נטל המס הכולל, אלא ביקשה לבחון את האפשרות לשנות את הרכב המס באופן שעל פניו יפנים בצורה יעילה והוגנת יותר את ההשפעות החיצוניות של כלי רכב נוסעים על הגודש בכבישים. התנגדות השר בנושא אינה תואמת את החלטת הממשלה ותרמה את חלקה לפגיעה ביכולתה של הממשלה להתמודד עם הגודש בכבישים ולשמור על איזון פיסקלי.

120 סוגיית הרכב המיסים עלתה במחאה חברתית. ועדת טרכטנברג, שמונתה בעקבות המחאה, המליצה על שינויים בשיעורי המס כך שיעלה משקלו של המס הישיר (ראו אגף הכלכלן הראשי, דוח שנתי של הכנסות המדינה 2015 - 2016, פרק א', "הכנסות המדינה ממיסים ואגרות" עמ' 5-6). הגידול בנטל המס בא גם על רקע הגירעון הכפול מהצפוי שהתממש בשנת 2012. להרחבה בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, "דוח ביקורת על משרד האוצר - הכנת תקציב 2011 - 2012 ועמידה ביעד הגירעון", עמ' 41-42.

121 יצוין שהגדלת מיסים ישירים תורמת לפרוגרסיביות מערכת המס אולם היא פוגעת בצמיחה במשק.

נטל המס בענף רכב הנוסעים נתון במגמת ירידה בשנים האחרונות - תוצאה, בין היתר, של הפחתת שיעורי מס הקנייה הממוצע על רכבי נוסעים ואי-קיום בעשור האחרון של החלטות הממשלה והמלצות של ועדות מקצועיות לשימוש בכלי מיסוי להקטנת הגודש בכבישים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ומשרד התחבורה כי עליהם לפעול לביצוע החלטות הממשלה וההמלצות של הוועדות המקצועיות שעסקו בנושא, לייעל את הרכב המיסים בענף הרכב, בשילוב עם פיתוח שירותי תח"צ הולמים, שכן הגודש בכבישים צפוי להמשיך ולגדול וגם יימשך חוסר האיזון הפיסקלי בענף רכב הנוסעים.

סיכום

העשור האחרון הפך
ל"עשור אבוד" בכל
הקשור לקידום
תמריצים כלכליים
להפחתת השימוש
ברכב פרטי בתנאי
גודש. דרושה פעולה
משותפת ומואצת של
שרי התחבורה והאוצר
לשדרוג שירותי
התח"צ ולתמרוץ
נהגים באמצעים
כלכליים להפחתת
השימוש ברכב הפרטי

הגודש של כלי רכב פרטיים בכבישי ישראל הוא בעיה לאומית המשפיעה על הכלכלה, על החברה ועל חיי האזרחים ביום-יום. אזרח המבקש להגיע למרכזי תעסוקה ופנאי ולשוב לביתו במטרופולינים הגדולים בשעות השיא באמצעות תח"צ מגלה במקרים רבים שהיא אינה נותנת מענה הולם לצרכיו, וכי גם נסיעה ברכבו הפרטי תעלה לו בבזבז זמן רב בפקקי התנועה.

צפיפות תנועת כלי הרכב ומספר כלי הרכב ביחס לק"מ כביש והנסועה הממוצעת שלהם בישראל הן מהגבוהות במדינות ה-OECD. ערכיהם גדלו באופן עקבי זה כ-40 שנה - בין היתר כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה, מעלייה ברמת החיים, מהפחתה בשיעור המס הממוצע לרכבי נוסעים, משיפורים באפשרויות המימון לרכישת רכבים חדשים ומהיעדר שירותי תח"צ הולמים. למיסים בענף הרכב השפעה הן על הגודש בכבישים הן על הכנסות המדינה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח.

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות בחינת תמריצים כלכליים, בעיקר תמריצי מיסוי. גם ועדות וצוותים מקצועיים עסקו רבות בנושא. מדוח ביקורת זה עולה תמונה עגומה של יישום כושל של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בנושא. מתוך תשעה כלים ותוכניות של תמריצים כלכליים שנבחנו בעשור האחרון, שישה כלים אינם מוכנים ליישום, חלקם לא קודמו כלל, וניסוי של תוכנית אחת ("נעים לירוק" לבחינת אגרת גודש) טרם הסתיים וקידומו עוכב על ידי שר התחבורה בניגוד למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.

העשור האחרון מאז החלטות הממשלה בכל הקשור לקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי הפך עשור אבוד. כדי לצמצם את הגודש בכבישים דרושה פעולה משותפת ומואצת של שרי התחבורה והאוצר לשדרוג שירותי התח"צ ותמרוץ נהגים באמצעים כלכליים להפחתת השימוש ברכב הפרטי. על שרי התחבורה והאוצר לפעול לקידום הכלים הנדרשים בשנים הקרובות לייעול הרכב המיסים לטובת הפחתת השימוש בכלי רכב וצמצום הנסועה, ולהביא בחשבון גם את ההשפעות הנלוות לכך על הכנסות המדינה.