



המרכז הישראלי  
להעצמת האזרח (ע"ר)

C I T I Z E N S '   
E M P O W E R M E N T   
C E N T E R I N I S R A E L

**דו"ח מעקב:**

## **עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים**

על בסיס החלטת ממשלה מס' 165, מיום 13.5.2013

והחלטת ממשלה מס' 599, מיום 24.7.2013

אוקטובר 2015



## אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## **דו"ח מעקב:**

# **עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים**

על בסיס החלטת ממשלה מס' 165, מיום 13.5.2013  
והחלטת ממשלה מס' 599, מיום 24.7.2013

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

אוקטובר 2015

הדו"ח נכתב ע"י התחקירנית שרון דטנר  
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.



## הקדמה

שעות השיא, בהן ישנם את עומסי התחבורה החמורים ביותר, מתרחשים כאשר עובדים נוסעים למקום עבודתם ובחזרה הביתה. בשעות אלו, ישנה תנועה נרחבת של כלי רכב, אשר חלק נכבד מן המסלול הוא משותף לכלי רכב רבים. במצב הנוכחי, התחבורה הציבורית אינה מצליחה לייצר אלטרנטיבה אטרקטיבית לנוסעים אלו. למרות העומסים, הנסיעה ברכב פרטית היא עדיין עדיפה במונחי נוחות ומשך הנסיעה "מדלת לדלת".

אחת הבעיות העיקריות ביכולת של תחבורה ציבורית לתת מענה על צרכי לקוחות פוטנציאליים היא בעיית "The last mile". למשל, ישנם אמצעי תחבורה אשר מחברים בין חיפה לתל אביב, אך המעבר מתחנת הרכבת בתל אביב למקומות עבודה ברחבי העיר לעיתים מסורבלת מאד, ומשכה אך עשוי להוות אחוז נכבד מכלל הנסיעה. דרך אפשרית להקל על הנוסעים היא באמצעות שיתוף פעולה עם המעסיקים. לדוגמה, באמצעות הוספת הסעות מתחנות מרכזיות ישירות למקום העבודה, ניתן לקצר משמעותית את משך הנסיעה הכולל ולגרום לעובד להעדיף אפשרות זאת על פני נסיעה ברכב הפרטי.

הממשלה הסיקה כי פנייה למעסיקים על מנת להעביר עובדים לתחבורה הציבורית תשרת גם את האינטרס הציבורי. בצורה זו, יופחת הגודש בכבישים בשעות העמוסות ביותר ויווצר ביקוש חדש לתחבורה ציבורית, אשר עשוי לדרבן את מפעילות התחבורה להגדיל את תדירות הקווים. תכיפות התחבורה הינה אחד הפרמטרים המשפיעים על משך הנסיעה הכולל ועל שביעות הרצון של הלקוחות. כך הציבור ירוויח תחבורה ציבורית, תכופה ויעילה.

### עיקרי החלטה 165 – עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים

במאי 2013, במסגרת חוק ההסדרים, קיבלה הממשלה ה-33 החלטה שמספרה 165 – לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים. זוהי החלטה שתומכת בגישה שמטרתה להוביל את האזרחים להעדיף את התחבורה הציבורית על פני שימוש ברכב הפרטי.

בהחלטה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי להכנת תכנית למתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, מנכ"ל משרד הכלכלה, והממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם. מטרת הצוות הייתה לגבש תכנית תמריצים למעסיקים תוך 90 יום, דהיינו עד לתאריך 13.8.2013, בכדי שייצרו אפשרויות שיגרמו לעובדיהם לעבור לשימוש בתחבורה ציבורית. מטרת התמריצים הן לעודד את המעסיקים לנקוט בפעולות שונות, כגון ארגון הסעות מתחנות מרכזיות למרכזי תעסוקה, מתן מימון לנסיעה בתחבורה ציבורית ועוד. כל זאת תוך יצירת שיתוף פעולה בין מעסיקים. לצורך מימון התכנית הוקצו 40 מיליון ש"ח, אשר יהוו התקציב הכולל למשך התכנית. התכנית היתה אמורה להתבצע במהלך השנים 2013-2018, כך שהתמריצים שיתנו ילכו ויפחתו במהלך השנים האחרונות של התכנית.

הצוות היה צריך להציג את תכנית שתגובש באוגוסט 2013 לשר האוצר, שר הכלכלה, שר התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים.



## **עיקרי החלטה 599 – עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים – הארכת מועד**

בתאריך 24.7.2013 קיבלה הממשלה ה-33 את החלטה 599 שהאריכה את תוקף מועד הגשת התכנית עד ליום 31.12.2013.

### **סטטוס יישום**

בעקבות החלטה 165 אכן מונה צוות עבודה בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות נציגים של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, נציגי משרד הכלכלה, נציגי אגף תקציבים במשרד האוצר ונציגי המשרד להגנת הסביבה. אלו האחרונים לא נכללו בהחלטת הממשלה אך הצטרפו לצוות הבין-משרדי.

במסגרת עבודת הצוות, נבחנו אופנים שונים להגשמת היעד שבהחלטת הממשלה וביניהם פתיחת קווים ("שאטלים") למרכזי תעסוקה והוצאת קול קורא להצעת אמצעים טכנולוגיים נוספים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית. במהלך עבודת הצוות, התברר כי ההצעות שהועלו במסגרת הוועדה מבוצעות ממילא ע"י המשרדים במסגרת עבודתם השוטפת ע"י הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה, לדוגמא: חינוכי חנה וסע, ושאטלים למרכזי תעסוקה. הרחבה של פתרונות קיימים או יצירת תמריצים חדשים לא גובשו לכדי תכנית חדשה.

בנוסף, התגלעה מחלוקת מקצועיות בין משרד התחבורה למשרד להגנת הסביבה לגבי עיצוב התכנית הסופית, מה שהביא את המשרד להגנת הסביבה לקדם החלטת ממשלה חדשה, שמספרה 707 מיום 25.8.2013 – תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל (החלטה זו, עוסקת בזיהום אוויר מאספקטים שונים: ייצור חשמל, תעשייה, וגם תחבורה). תכנית זו זכתה לברכת משרד התחבורה שכן, חלק מהתכניות שבה חופפות בחלקן למטרות התכניות שהועלו במסגרת דיוני הצוות הבין-משרדי בהחלטה 165.

מאחר והתגלה כי קיימים פתרונות בשטח, ומאחר והמשרד להגנת הסביבה העדיף לקדם החלטת ממשלה אחרת שתכלול בתוכה אספקטים מסויימים מתחום התחבורה שנוגעים להפחתת זיהום האוויר, לא הוגשה תכנית סדורה ע"י צוות העבודה כפועל יוצא מעבודתו.

בימים אלו מקדם משרד התחבורה קול קורא לפתרונות טכנולוגיים, אך הטיפול בו טרם מוצה.

מאחר ולא הוגשה תכנית. לא נעשה שימוש בתקציב עליו הוחלט בהחלטת הממשלה.

### **ציוני דרך**

13.5.2013 – החלטת ממשלה 165 – לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים. ההחלטה עברה במסגרת חוק ההסדרים.

24.7.2013 – החלטה ממשלה 599 – הארכת מועד עבודת הצוות הבין-משרדי עד לתאריך 31.12.2013.

25.8.2013 – החלטת ממשלה 707 – תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום אוויר בישראל (קודמה ע"י המשרד להגנת הסביבה)

## טבלה מסכמת – סטטוס ביצוע החלטות הממשלה

החלטה	זמן לביצוע	ביצוע בפועל
1. הקמת צוות לגיבוש תכנית	מייד	<input checked="" type="checkbox"/>
2. ניסוח התכנית למתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה	31.12.2013	<input type="checkbox"/>
3. תקצוב התכנית – 40 מיליון ₪	2013-2018	<input type="checkbox"/>

## מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב:

דו"ח זה העוקב אחר יישום ההחלטות הממשלה לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים מעלה מספר תובנות מרכזיות שמצאנו לנכון לרכזן. תובנות אלו נועדו להציג נקודות ליבה מרכזיות הנוגעות לתהליך יישום ההחלטות, אשר יש בהן בכדי ללמוד על הליכי התקדמותה בראייה רחבה, וכן לספק כלים לבחינת תכניות תמריצים נוספות.

להלן התובנות:

### 1 תקציב:

בניגוד לתפיסה הציבורית לפיה החלטות ממשלה אינן מיושמות בשל העדר תקציב, החלטת ממשלה 165 הגיעה מתוך חוק ההסדרים, בתמיכת האוצר, ותוקצבה ב-40 מיליון ₪ לחמש שנים. למרות זאת, חוסר ההיכרות עם הפתרונות התחבורתיים הקיימים בשלב גיבוש ההחלטה, ומחלוקת בין משרדית, הביאו לכך שהתכנית לא תגובש. מכאן, שהתקצוב לא עמד כאבן נגף ביישום ההחלטה. ההפך הוא הנכון, למרות שמשרד האוצר ראה לנכון להשקיע משאבים בקידום הנושא, העדר תכנית מוסכמת הביא לאיבוד המשאב עליו הוסכם בהחלטה.

### 2 העדר מנגנון הכרעה:

בהחלטה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי שיכלול מספר גורמים ממשלתיים. בראשות הצוות עמד מנכ"ל משרד התחבורה, אך מחלוקות עלו בזמן עבודת הצוות והחברים בו לא הגיעו לכדי החלטה. בהקשר זה יש לציין כי לא קיים מנגנון הכרעה בממשלה במקרה של מחלוקות בין משרדיות, ואין מנכ"ל אחד גובר על משנהו. במקרה דנן, המחלוקות הבין-משרדית הובילה לכך שלא גובשה תכנית ולא יושמה החלטת הממשלה.

### 3 תכנון וגיבוש ההחלטה:

מדובר בהחלטת ממשלה שהתקבלה במסגרת חוק ההסדרים. היא לא צמחה מתוך הדריגים המקצועיים במשרד התחבורה או במשרד להגנת הסביבה. הדבר בולט במיוחד לאור העובדה שכשישב צוות העבודה לגבש תכנית, התבהר כי ישנם תמריצים לשימוש בכלי רכב פרטיים ולעידוד השימוש בתחבורה ציבורית שכבר מופעלים ע"י המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה. נשאלת השאלה, האם בעת



כתיבת ההחלטה לא ידעו כותביה על הפעילות הממשלתית בתחום התחבורה הציבורית? או שידעו והתכוונו להרחיבה באמצעות מערכת תמריצים חדשה? כך או כך, הפער בין מה שנקבע בהחלטה 165 לבין יישומה בפועל ע"י דרגים מקצועיים במשרדי הממשלה הוביל לכך שלא גובשה תכנית תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, והמשרד להגנת הסביבה מצדו, החליט לגבש תכנית נפרדת.

#### 4 העדר שקיפות בתהליך עבודת הוועדה וביטול ההחלטה דה פקטו:

צוות העבודה הבין־משרדי לא פרסום את הפרוטוקולים של ישיבותיו או תוצרים אחרים של עבודת הוועדה. גם אם היו תובנות מעבודת הצוות, הן לא הובאו לידיעת הציבור.

מעבר לכך, החלטת הממשלה שהאריכה את תוקף עבודת הוועדה אפשרה לצוות ארכה של ארבעה חודשים נוספים, שגם בסופם לא גובשה תכנית. הייתה זו הפעם האחרונה שהחלטה הגיעה שוב למנגנון הממשלתי. מעבר לכך, היא בוטלה דה פקטו, אך לא במסגרת החלטת ממשלה שהחליטה על ביטולה.





