

# החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ("החזר הוצאות רכב") בקרב עובדי ציבור - השלכות על בעלות ושימוש מוגבר ברכב פרטי ונכונות העובדים לשינוי המצב

יערה צעירי<sup>1</sup>, אלון טל<sup>2</sup> ודוד כץ<sup>3</sup>

## נזקים מתחבורה בישראל

"תושבי ישראל מתמודדים מדי יום ביומו עם מציאות תחבורתית קשה ומעיקה. אין מדובר כלל ועיקר רק באי נוחות. המציאות הזאת פוגעת בפריור העבודה; מביאה לאי-מיצוי הפוטנציאל של התוצר המקומי הגולמי ושל ההכנסות ממיסים; תורמת לזיהום האוויר ולמפגעי רעש" (מבקר המדינה, דו"ח ביקורת על משבר התחבורה הציבורית, 2019).<sup>4</sup> הנזקים הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים מתחבורה פרטית בישראל, המוערכים כיום בלפחות 76 מיליארד ש"ח בשנה,<sup>5</sup> הולכים ומחמירים. לצד כמות כלי הרכב, הגבוהה ביותר ב-OECD ביחס לק"מ כביש, מתבלטת ישראל גם בנסועה גבוהה ביחס למוצע: כ-17,000 ק"מ בשנה, כאשר רק בארה"ב עתירת השטח הממוצע גבוה יותר.<sup>6</sup> הצפיפות בכבישים אינה צפויה להשתפר בקרוב. הסיבה המרכזית לכך היא אולי אפשרות מצומצמת להתרחב. כבר כיום צפיפות האוכלוסייה במחוז תל אביב, המרכז הכלכלי והטכנולוגי של ישראל, דומה לזו של סינגפור.<sup>7</sup> לנוכח מגמות גידול האוכלוסייה, העלייה ברמת המינוע והסתמכות על הרכב הפרטי כאמצעי ניידות עיקרי, צפוי המצב התחבורתי להחמיר ואף להגיע עד לכדי כשל תחבורתי.<sup>8</sup>

## החזר הוצאות רכב

צמצום רמת המינוע והשימוש ברכב פרטי חייב להיות יעד מרכזי של כל מדיניות תחבורתית עתידית. אולם, למרבה האירוניה, החל משנות ה-60 ועד היום מדינת ישראל נוקטת מדיניות המתמרצת ומתעדפת את הרכב הפרטי בקרב עובדי ציבור דרך רכיב השכר "החזר הוצאות נסיעה

בתפקיד ברכב פרטי". הרכיב מהווה חלק משמעותי משכרם, כ-20% בממוצע (עבור עובדי מדינה), וכדי לקבלו, על העובדים להוכיח בעלות פרטית על רכב, רישיון נהיגה וטסט בתוקף. החזר בנוי מהוצאות קבועות ומשתנות ובחלק מהמקרים גם מביטוח מקיף וטסט.

בהיווסדות החזר היו זכאים לו בעיקר "פקידים נדרשים" בשירות המדינה. כיום, מעמד החזר מעוגן בהסכמי השכר בגופים הציבוריים, והיקפיו תפחו למימדים כבירים. הוא חלק מתנאי השכר של 850,000 עובדי המגזר הציבורי, המהווים 17% מהשכירים במשק.<sup>9</sup> היקף מקבלי החזר משתנה ממגזר אחד לאחר: כ-52% מ-77,500 עובדי מדינה (היקף הצפוי לעלות עם החלת האפשרות לקבל החזר לעוד כ-10,000 סטודנטים באפריל 2018), כ-59% מ-9,000 עובדי עיריית תל אביב, וכ-81% מתוך כ-3,800 עובדים מן המניין של "רכבת ישראל".<sup>10</sup> אין נתונים זמינים על כלל המשק, אך מוערך כי 362,000 עובדים, המהווים כ-10% מהשכירים, מקבלים הטבת שכר זו. "החזר הוצאות הרכב", יצוין, מצטרף להטבת "רכב צמוד"<sup>11</sup> שנהנים ממנה עוד כ-10% מהשכירים במשק.<sup>12</sup>

מטרת החזר בתחילת דרכו היתה לעקוף את המיסוי הגבוה, אשר הגיע באותה תקופה עד ל-87%, אותו "ישראלוף" הידוע ממערכון הגשש. עם זאת החל מ-1975 החזר ממוסה, על אף שנוטר רכיב לא סוציאלי.<sup>13</sup> היותו רכיב שכר לא סוציאלי, מחייבת הוכחת בעלות פרטית. על כן אם שני בני הזוג עובדים בגוף שהוכר כ"קופה הציבורית", הם נדרשים להוכיח בעלות על שני רכבים כדי לקבל את ההטבה במלואה.<sup>14</sup> כמו-כן מאחר שהגדרת הרכיב היא "נסיעות בתפקיד", נאלצת המדינה לספק חניה בחינם לעובדים. עלויות אלו גדלות משנה לשנה, ומגיעות למאות מיליוני שקלים.<sup>15</sup> במצב זה אמנם המדינה כמעסיק נושאת בעלויות (החניה), אך היא אינה נושאת כמעסיק בעלויות החיצוניות שנגרמות מהנסיעה. בנוסף כשהקושי לענות על הביקוש הגובר נתקל בקשיים ממשיים בשטח,

<sup>9</sup> המגזר הממשלתי ביחד עם החברות הממשלתיות כולל 815,000 משרות. בניכוי 305,175 עובדי הוראה ו-40,301 עובדי משטרה ושירות בתי הסוהר, מדובר על כ-17% מהמשרות במשק (459.9 מתוך 2,539.5 עובדים (באלפים)).

<sup>10</sup> היקף העובדים במשרדי ממשלה מחושב על פי 352,400 מקבלי הוצאות קבועות בשנת 2017, חלקי 77,428 עובדים במשרדי הממשלה.

<sup>11</sup> מילמן, ע' (2017), עיריית תל אביב מחסלת את התמריץ לקניית רכב. כלכליסט. אוחזר מתוך: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3717665,00.html>

<sup>12</sup> ישראל (2018). תשובה לבקשת חופש המידע: כמות עובדים ושיעור מקבלי אחזקת רכב, "רכב צמוד" הוא רכב העומד לרשות העובדים לכלל צרכיהם, בעבודה ומחוצה לה, על ידי המעסיק או בליסינג. עבור רכב צמוד מחויבים העובדים במס שווי שימוש, אשר משקף את העמדת הרכב לרשותם ולשימושם הפרטי מעבר לשעות העבודה.

<sup>13</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי. סקירה כללית שבועית 25 ביוני 2017. אוחזר מתוך: [https://mf.gov.il/chiefecon/economyandresearch/doclib/skiracalalit\\_25062017.pdf](https://mf.gov.il/chiefecon/economyandresearch/doclib/skiracalalit_25062017.pdf)

<sup>14</sup> תיקון 22 לפקודת מס הכנסה (מס' 22), 1975, הוראות תכ"ם 1.1.1, סעיף 13.4.0.1.

<sup>15</sup> בהנחה של 65% שימוש ברכב פרטי מתוך 77,482 עובדי משרדי הממשלה \* 35 ש"ח ערך חנייה ליום \* 220 ימי עבודה בשנה, מגיעות עלויות אלו לכ-388 מיליון ש"ח בשנה. עיריית תל אביב מדווחת כי בשנת 2017 היא הוציאה מכספי הארנונה למעלה מ-8 מיליון ש"ח על שירותי החניה לעובדים.

<sup>1</sup> בית הספר ללימודי סביבה ע"ש פורטר, אוניברסיטת תל אביב

<sup>2</sup> החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב

<sup>3</sup> המחלקה לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה, אוניברסיטת חיפה

<sup>4</sup> מבקר המדינה (2019). הדו"ע וחדשות: פרסום דוח "משבר התחבורה הציבורית". אוחזר מתוך: <https://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2019-Transport.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

<sup>5</sup> העלויות החיצוניות מתחבורה הוערכו בצורה שמרנית בשנת 2008 בכ-6.04% מהתוצר. הסכום הנקוב מחושב מתוך סך התמ"ג במחירים שוטפים לשנת 2017, אשר עמד על 1,271,609 מיליון ש"ח.

<sup>6</sup> בר, א' (2017). תיאור וניתוח השינוי בצפיפות בכבישים בשנים האחרונות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. אוחזר מתוך: <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03984.pdf>

<sup>7</sup> 8,072 נפשות לקמ"ר במחוז תל אביב לעומת 8,045 נפשות לקמ"ר בסינגפור. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) (2017). צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר יבשתי, לפי מחוז ונפה. אוחזר בדצמבר, 2018: [http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st02\\_23.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st02_23.pdf)

CIA, The World Factbook. Singapore. Retrieved from: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sn.html>

<sup>8</sup> IMF (2017). Israel : 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Israel. ISSN: 9781475589269/1934-7685 OECD (2018). OECD Economic Surveys: Israel 2018. <https://doi.org/10.1787/22251847> (2018). להתיר את "הפקק הגורדי": רעיונות ראשוניים לטווח המידי. אוניברסיטת תל אביב ומוסד נאמן בטכניון. מצגת פתיחה בכנס האגודה הישראלית למחקר תחבורה, 31 במאי 2018. אוחזר מתוך: <https://drive.google.com/file/d/1ZtxMCHV7m7g1mmi6JfEw2GofVmpw6eP/view>

ולעמוד על מאפייני העובדים המוכנים לשקול להמיר את הרכיב, בהשוואה לאלו שלא.

כלי המחקר המרכזי היה סקר עובדים. הסקר כלל שאלות סגורות ופתוחות, והוא הופץ בפנייה אישית לבוגרי החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, בפייסבוק ודרך מכרים אישיים. כ-276 עובדי ציבור השיבו על הסקר, מתוכם 176 עובדי מדינה ו-70 עובדי רשויות מקומיות. נתונים נוספים נאספו מראיונות עם עובדי מדינה בכירים בעבר ובהווה, מבקשות חופש מידע ומנתונים על היקף מקבלי ההטבה שהתקבלו מהאוצר. נערך ניתוח איכותני וכמותי. נתוני המדגם של עובדי משרדי הממשלה הושוו לנתונים הארציים, עבורם היה מידע זמין. המדגם נמצא מייצג מבחינת מגדר, אך הגיל מעט נמוך מהממוצע (39.9 במדגם לעומת 43.8 באוכלוסייה). במהלך ניתוח הנתונים נערכה השוואה בין תשובות עובדי משרדי ממשלה (N=176) לשאר המדגם (N=100), מתוך מחשבה שכלל שלא ימצאו הבדלים בין הקבוצות, עולות מסקנות והמלצות מדיניות דומות.

## תמריץ לבעלות על רכב פרטי

נמצא קשר חיובי בין זכאות ל"החזר הוצאות רכב" ובין זמינות רכב פרטי ברוב ימות השבוע. לעיקר העובדים (61%) שלרשותם רכב זמין רוב ימות השבוע, יש רכב בבעלותם הפרטית, שעליו הם מקבלים החזר הוצאות רכב. בתשובה לשאלה: "האם, לדעת העובדים, הזכאות להחזר השפיעה על החלטתם האישית לרכוש רכב פרטי?" ענו מרבית העובדים הזכאים להחזר כי הייתה לכך השפעה (56%). מתוכם 26% העידו כי לקבלת החזר הייתה "השפעה רבה" ו"רבה מאוד" בקבלת ההחלטה לרכוש רכב (איור 1).



איור 1: מידת ההשפעה של הזכאות ל"החזר הוצאות רכב" על ההחלטה האישית לרכוש רכב פרטי, כפי שהיא נתפסת על ידי העובדים מקבלי החזר

בממצאי גרסיה ליניארית לזיהוי הגורמים המשפיעים על תשובתם לשאלה זו נמצא, כי ככל שמשכורת העובדים גבוהה יותר, כך קבלת החזר נתפסת כמשפיעה פחות על רכישת רכב. עבור עובדים ברמות ההכנסה הנמוכות, העלייה בשכר ומימון הביטוח והטסט על ידי המעסיק, מסייעים ברכישה הראשונית ובהחזקת הרכב (לעיתים שני ומעלה), אשר במקרים מסוימים לא היו מתאפשרות אחרת. כלומר, קבלת החזר הוצאות הרכב עבור עובדים מסוימים מהווה מנגנון סבסוד לבעלות על רכב פרטי ולתחזוקתו. ממצאים אלה מתיישבים עם הידע הספרותי, לפיו אחד השיקולים לרכישת רכב הוא המחיר של הרכב ביחס לשאר שירותים וסחורות, הכולל את עלויות הרכישה ועלויות האחזקה הנוספות לאורך זמן.<sup>22</sup> במצב שהעלויות משולמות באופן קבוע על ידי המעסיק, וככל שהן

<sup>22</sup> Chin, A., & Smith, P. (1997). Automobile ownership and government policy: The economics of Singapore's vehicle quota scheme. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 31(2), 129-140.  
Weinberger, R., & Lucas, K. (2011). Motivating changes in auto mobility. In *Auto Motives: Understanding Car Use Behaviours* (pp. 63-86). Emerald Group Publishing Limited.

מציגים העובדים דרישות נוספות, דוגמת מאבקי העובדים על רקע בעיות חניה בקריית הממשלה בתל אביב ובירושלים, הנמצאים בעיצומם. תשלום עבור "נסיעות בתפקיד" באופן זה ייחודי בהשוואה שנערכה למדינות נבחרות: קנדה,<sup>16</sup> פינלנד,<sup>17</sup> ארה"ב<sup>18</sup> וגרמניה.<sup>19</sup> ראשית, במדינות אלו העובד אינו צריך להוכיח בעלות אישית על רכב פרטי על מנת לקבל החזר עבור נסיעות בתפקיד. אפילו בגרמניה, מדינה בעלת תעשיית רכב מפוארת, הנחיות המדינה הן שאין חשיבות למי שייך הרכב שבו מבוצעת הנסיעה בתפקיד. שנית, רכב פרטי אינו ברירת המחדל, ועל העובדים, לרוב באישור מראש, לבחור את אמצעי התחבורה המתאים ביותר. כך גם אין מכסת קילומטרים חודשית המאושרת מראש. נדרש אישור ממונה וההחזר מתבצע עבור כל נסיעה, מנגנון אשר מונע היווצרות פערים בשכר. לבסוף, באף אחת מהמדינות הנסקרות, המדינה אינה נושאת בעלויות האחזקה השוטפות, כגון ביטוח ואגרת רישוי. ההחזר מתבצע על פי נסועה בלבד, ומגלם בתוכו את כלל העלויות.

על אף שמדובר בתנאי העסקתם של מאות אלפי עובדים, סוגיה זו כמעט ולא נחקרה בעבר על ידי אנשי אקדמיה או האוצר. יוצאים מן הכלל שני מחקרים של בנק ישראל - האחד מצא כי במשקי בית הזכאים להטבה שיעור הבעלות על רכב פרטי גבוה ב-12% ממשקי בית בעלי מאפיינים דומים. הפער לא נבע מצורך גבוה יותר ברכב, שכן לא נמצא שימוש עודף בו (לצורכי נסיעות בתפקיד).<sup>20</sup> מחקר עדכני מצא השפעה שלילית מובהקת של עצם הבעלות על רכב ורישיון נהיגה על בחירה בחלופות לרכב פרטי, ושהטבות אחזקת הרכב מתמרצות שימוש ברכב פרטי על חשבון שימוש באוטובוס, בהסעות מאורגנות ובהליכה.<sup>21</sup>

## מטרת המחקר ומהלכו

למחקר היו שתי מטרות עיקריות: האחת, לבדוק כיצד קשור רכיב השכר "החזר הוצאות רכב" למערך ההחלטות של עובדי ציבור באשר לרכישת רכב ולשימוש בו בהגעה לעבודה. מטרה נוספת הייתה לבחון את מידת הנכונות להמיר רכב שכר זה בתחליף שאינו מחייב החזקת רכב פרטי,

<sup>16</sup> National Joint Council (2018). *Travel Directive*, July 2017. Retrieved from: <http://www.njc-cnm.gc.ca/directive/d10/v238/en>

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

Government of Canada (2018). *Allowable motor vehicle expenses*. Retrieved from: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/topics/about-your-tax-return/tax-return/completing-a-tax-return/deductions-credits-expenses/line-229-other-employment-expenses/salaried-employees/allowable-motor-vehicle-expenses.html>

<sup>17</sup> Finish Tax Administration (2018). *Commuting expenses*. Retrieved from: [https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/income-and-deductions/travel\\_expenses/commuting\\_expense](https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/income-and-deductions/travel_expenses/commuting_expense)

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

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

<sup>18</sup> Internal Revenue Service (IRS) (2017). Retrieved from: [https://www.irs.gov/publications/p463#en\\_US\\_2017\\_publink100033918](https://www.irs.gov/publications/p463#en_US_2017_publink100033918)

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

<sup>19</sup> German Travel Expenses Act (Bundesreisekostengesetz, BRKG), Retrieved from: [https://www.gesetze-im-internet.de/brkg\\_2005/BJNR141810005.html](https://www.gesetze-im-internet.de/brkg_2005/BJNR141810005.html)

Frequently asked questions about the Federal Travel Expenses Act (BRKG). Retrieved from: <https://www.djo.de/sites/default/files/uploads/2017/01/31/brkg-faq.pdf>

<sup>20</sup> בנק ישראל - מחלקת המחקר (2008). הקטנת התמריצים להחזקת רכב. ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 121 - ינואר עד אפריל 2008. עמ' 30-34. אוחר מתוך: <https://www.boi.org.il/develop/develop121/develop.pdf>

<sup>21</sup> סוחובי, ט' וסופר, י' (2019). איך מגיעים לעבודה בישראל? מאפייני יישוב וגורמי פרטי. סדרת מאמרים לדין 2019.02. חטיבת המחקר, בנק ישראל. אוחר מתוך: <https://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp201902h.pdf>

### נכונות העובדים להמיר את החזר

לשאלה האם יהיו מוכנים לשקול להמיר את החזר בתחליף שווה ערך שאינו מחייב החזקת רכב פרטי (איור 3), רוב העובדים ענו כי יהיו מוכנים לשקול זאת (39%) או יסכימו בחיוב (26%), ואילו 35% ציינו כי יסרבו להצעה מעין זו.



בהשוואת אוכלוסיית משיבי "לא" למשיבי "אולי" ו"כן" נמצאו ברגרסיה בינארית ארבעה משתנים משפיעים:

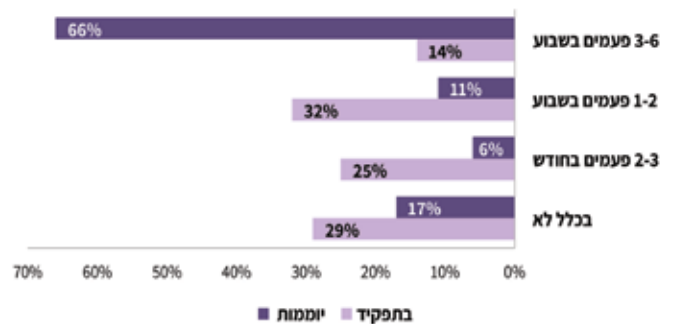
1. ותק - כל תוספת של שנה בוותק מקטינה בכ-5.5% את הסיכוי לשקול להמיר את רכיב השכר. הרכיב ככל הנראה מהווה חלק מ"החווה הפסיכולוגית" בין המועסקים למועסיק. עובדים ותיקים מתרגלים לתנאי ההעסקה הללו, ולכן מתנגדים לשינויים.
2. מגדר - לנשים סיכוי של כ-63% פחות לשקול להמיר את רכיב השכר בהשוואה לגברים. הסברים אפשריים לכך הם לו"ז צפוף הנובע מחלוקת תפקידים לא שוויונית ברוב משקי הבית,<sup>26</sup> תחושת ביטחון אישי, היות זמני הנסיעה ודאיים יותר, שמרנות כספית בהשוואה לגברים<sup>27</sup> ועוד.
3. שימוש ברכב בהגעה לעבודה - כל עלייה בדרגה בתדירות נסיעות לעבודה, מקטינה ב-45% את הסיכוי לשקול להמיר את רכיב השכר. כלומר, ככל שהתלות ברכב גדלה, כך קטנים הרצון והיכולת לוותר על הטבת השכר המסייעת בתחזוקתו.<sup>28</sup>
4. ככל שהעובדים תופסים את החזר ככזה שהשפיע על קניית רכב פרטי, כך הנכונות לשקול להמירו גדלה: כל עלייה בדרגה מעלה פי 1.6 את הסיכוי לשקול להמירו. ההסבר המרכזי לכך הוא שאותם עובדים אינם מעוניינים ברכב עצמו, אלא בתוספת השכר. הם הצביעו על חסרונות השיטה הקיימת: היעדר צורך ברכב בכלל או ברכב שני, רכיב שכר שאינו סוציאלי וחוסר שוויון לטובת בעלי רכבים. אפשר אפוא לקבוע שהחזר הוצאות הרכב מהווה "תמריץ כלכלי מעוות" המוביל לתוצאות חברתיות שליליות ולא רצויות, שכן הוא מזין וממריץ את "מעגל התלות ברכב פרטי" בשלב הרכישה, ו/או בשלב השימוש. העובדים העידו כי האפשרות להמיר את רכיב השכר יכולה לשבור את מעגל התלות ברכב פרטי: בהפחתת בעלות, בשינוי הרגלי השימוש ובעידוד מעבר לחלופות תחבורתיות, ככל שיפותחו, ובשינויים אישיים (כגון מקום מגורים). אולם עת כתיבת שורות אלו טרם ננקטו צעדים אמיתיים לשינוי רכיב

גבוהות יותר ביחס לגובה המשכורת, כך עולה התמריץ הכלכלי לרכישה או להעברת בעלות. ואכן עובדים העידו כי על מנת לקבל תוספת זו, המשתלמת ביותר כלכלית, הם בחרו לרכוש ולהחזיק רכב פרטי במקום לקבל החזר על אפשרויות ניידות אחרות, דוגמת אופנוע או רכב צמוד.<sup>23</sup> מנגד, 44% ממקבלי החזר העידו כי קבלת החזר לא השפיעה על החלטתם לרכוש רכב פרטי. הם נימקו זאת בכך שכבר היה רכב בבעלותם, באפשרויות התחבורה הציבורית המוגבלות, בצורך ברכב לשימושים נוספים, כגון פיזור ואיסוף הילדים, או בכך שמדובר ברכב אחד במשק הבית המהווה מצרך חובה. ממצא זה תומך במודל הסטנדרטי שלפיו הביקוש לרכבים הוא גם נגזרת של העדפות הצרכן. העדפות אלו אינן מנותקות מההקשר החברתי והסביבתי, והן מתארות דינאמיקה הנוצרת על פני זמן. ככל שההסתמכות על רכבים פרטיים גדלה, משקי בית הופכים לתלויים בנסיעה במכונית, והרכב הפרטי הופך בתהליך הדרגתי ממוצר יוקרה למוצר צריכה בסיסי.<sup>24</sup>

### תמריץ לשימוש ברכב פרטי

מאחר שמדובר בהחזר הוצאות המשולם באופן קבוע, קיים לכאורה תמריץ כלכלי דווקא לצמצם את ההוצאות המשתנות, דוגמת דלק, ובכך "להרוויח" כסף. טענה זו נשמעת מפעם לפעם בקרב אנשי האוצר. לשיטתם, לא מכריחים את העובדים להגיע ברכבם לעבודה, ושמורה להם הזכות להגיע באמצעים חלופיים.

אולם הממצאים מלמדים כי קיים מתאם גבוה בין זמינות רכב פרטי לבין שימוש בו בהגעה לעבודה. רק 12% מהעובדים שעומד לרשותם רכב זמין ברוב ימות השבוע, עושים בו שימוש בתדירות נמוכה של מספר פעמים בחודש או כלל לא. בנוסף, כפי שאפשר לראות באיור 2, תדירות נסיעות לעבודה ברכב פרטי אינה קשורה לתדירות נסיעות בתפקיד. ממצאים אלו אינם מפתיעים - כל עוד אין חסמים משמעותיים המקשים על הגעה לעבודה, ובראשם מגבלת החניה, עובדים בוחרים להשתמש ברכבם הפרטי. זאת גם במצבים שהם אינם זקוקים לרכב במהלך יום העבודה, וגם במקומות שנהנים מתחבורה ציבורית ברמה גבוהה.<sup>25</sup>



איור 2: תדירות נסיעות יומנות לעומת נסיעות בתפקיד

עובדים אף העידו כי מתן החזר מעודד נסיעות עודפות, ומעכב מעבר לאמצעי תחבורה חלופיים. בטווח הארוך "שדה הבחירה" אף מוביל לבחירת מקום מגורים מרוחק ממקום העבודה, ולשינוי הרגלי הנסיעה כתוצאה מכך. "ללא החזר אולי היה לי שווה לעבור ליישוב קרוב עם גני-ילדים סמוכים לבית ולהשתמש בתחבורה ציבורית. רכב שני היה במקרה זה פחות כלכלי" העלתה אחת העובדות.

<sup>26</sup> הירס-אולשק, ר' (2015). שילוב עבודה משפחה: חלוקת תפקידים במשק הבית. משרד הכלכלה - מחקר וכלכלה. <https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/X13046.pdf>

<sup>27</sup> Jianakoplos, N. A., & Bernasek, A. (1998). Are women more risk averse?. *Economic inquiry*, 36(4), 620-630.

<sup>28</sup> משתנה חשוב הוא האלטרנטיבות התחבורתיות במקום המגורים. מכיוון שבישראל יש פערים בין יישובים בהיצע התחבורה הציבורית, באופן בלתי תלוי בגודל הישוב או ברמת המינוע (משרד התחבורה, 2016), חל קושי טכני לבדוק משתנה זה כחלק ממשוואת ברגרסיה. מומלץ לבדוק השפעת משתנה זה במחקר המשך.

<sup>23</sup> עובדים ככל הנראה מעדיפים החזר הוצאות רכב על פני רכב צמוד, כתוצאה משינוי "מס שווי השימוש" והפיכתו לפחות משתלם. בשנת 2010 הוחלה נוסחה חדשה, לפיה נקבע המס בגובה 2.48% ממחיר המחירון של הרכב בעת שעלה לכביש (OECD, 2016).

<sup>24</sup> Weinberger, R., & Lucas, K. (2011)

<sup>25</sup> Weinberger, R., & Lucas, K. (2011)

העבודה, כמקובל במדינות שונות בעולם. אולם כל עוד הרכיב מוגדר "נסיעות בתפקיד" ימשיכו העובדים, ואולי גם בצדק, לדרוש מהמעסיק להעמיד תשתיות להגעה ברכב פרטי לעבודה, ואף לשאת בעלויות הנוספות ככל שיהיו. כך גם עשויות להגיע תביעות עתידיות מצד העובדים עם כניסתן של טכנולוגיות חדשות, כגון רכבים אוטונומיים, אשר ייתרו את הצורך בהחזקת רכב פרטי לצורך נסיעות בתפקיד.

יודגש כי חלק הארי מהמשיבים אשר ציינו כי יהיו מוכנים לשקול את המרת רכיב השכר, התייחסו לזמינות התחבורה הציבורית כשיקול המרכזי. הם התנו הסכמתם בטיב האלטרנטיבות התחבורתיות בהגעה לעבודה, ולא במהלך יום העבודה עצמו, כפי שאולי אפשר היה לצפות מרכיב "נסיעות בתפקיד". על מנת לרתום את העובדים למהלך כלשהו של שינוי, מומלץ להתייחס לתחבורת עובדים לעבודה וממנה, ולפתח את אפשרויות הניידות שאינן מבוססות על רכב פרטי. מעורבות מעין זו של המדינה, בהפחתת שימוש ברכב פרטי לנסיעות יומיות, כמעט ואינה מתרחשת.<sup>29</sup> זאת על אף שמדובר בכמות עובדים רבה, שכל הנראה יש להם תרומה לא מבוטלת ביצירת עומסים על תשתיות התחבורה המוגבלות.

ממצא חשוב של עבודה זו הוא כי אין נתונים מסודרים ונגישים לקובעי מדיניות על היקפי המעורבות של המדינה כמעסיק בהחזקת רכבי עובדים המקבלים שכרם מ"הקופה הציבורית". איסוף נתונים מהרשויות הרלוונטיות על היקפה המדויק של התופעה ועל עלויותיה הוא נחוץ והכרחי כדי להתחיל כל דיון רציני ומושכל בנושא. ללא נתוני הבסיס הללו סביר להניח כי הנושא יישאר בגדר "טאבו" בין האוצר להסתדרות העובדים, והנזקים מתחבורה ימשיכו לתפוח בהתאמה.

על בסיס נתונים שייאספו אפשר לבנות מודלים להמרת רכיב השכר. מחקר המשך יכול לבחון את היענות העובדים למספר חלופות שיוצעו, ולאמוד את העלויות הצפויות של החלתן, טרם נקיטת צעדי מדיניות בהיקפים נרחבים. במקביל יש לפעול לשינוי חקיקה ככל שיידרש. נראה שחוקי הגמלאות ופיצויי הפיטורין משתקים את האוצר מלקחת צעדים אמיצים. אלה חוששים מהסיכון של הפיכת הרכיב לפנסיוני; מהרחבתו לאוכלוסיות שלא זכאיות; ומקושי במתן פיצוי על רכבים המשולמים כיום על ידי המעסיק, כגון חניה חנם.

אפשר לסכם כי הסדר זה התאים לתקופה שבה היו בישראל 147,000 מכוניות בלבד, וחזון "מכונית לכל פועל" נראה מרחיק לכת. עם זאת כיום, כאשר למעלה מ-70% ממשקי הבית מחזיקים בבעלותם רכב אחד לפחות, עולה שאלת הרלוונטיות והכדאיות שלו. במדינה בעלת משאבי קרקע מוגבלים, ללא תעשיית רכב עצמאית וללא משאבי נפט טבעיים, שצפויה להיות צפופה עוד יותר בלשון המעטה, דומה כי חסרונותיו עולים על יתרונותיו. לעובדים, שכבר לא נהנים מיתרונות החזקת הרכב כבעבר; למדינה כמעסיק, שנאלצת לשאת בעלויות הולכות וגדלות לתחזוקת התשתיות לרכבי העובדים; ולמדינה עצמה, שאזרחיה נושאים בנזקים הסביבתיים האדירים. לנוכח תחזיות התחבורה הקודרות, עיסוק בהחזר הוצאות הרכב והשלכותיו, גם אם ראשוני ביותר, בעל חשיבות ציבורית רבה. הגיעה שעת כושר לשינוי.

השכר - לא מצד ההסתדרות כמייצגת של העובדים, ולא מכיוון האוצר שמכיר בנזקים מתחבורה פרטית ומבקש לצמצמם, ואף להיפך. מתן "החזר הוצאות הרכב" לכ-10,000 סטודנטים מחזק טענה זו. על פי מחקר זה, בהיותם בעלי ותק נמוך, הם יעדיפו תוספת שכר על פני החזר רכב. אך התמריץ לרכוש ולהחזיק רכב גבוה לנוכח משכורתם הנמוכה. הבעלות קובעת במידה רבה את אמצעי התחבורה ואת מידת השימוש,<sup>29</sup> על כן המגמה הנוכחית של הרחבת החזר, צריכה להדאיג כל קובע מדיניות המבין את חומרת הנזקים האדירים מענף התחבורה בישראל.

## מבט לעתיד

זה למעלה מ-50 שנים, שדה הבחירה מעודד החזקת רכב פרטי מיום כניסת העובדים למגזר הציבורי. הדבר חל, ללא יוצא מן הכלל, על כל מקבלי החלטות במדינה, זוטרים כמו בכירים; עובדי משרדי ממשלה, שלטון מקומי או חברות ממשלתיות; ואולי חשוב מכל - האחראים על משכורות העובדים, על תחום התחבורה ועל הגנת הסביבה בארץ. קשה להעלות על הדעת שהעובדה שכ-81% מעובדי רכבת ישראל מקבלים החזקת רכב, אינה מעודדת אותם להשתמש ברכב פרטי במקום ברכבת שעליה הם אמונים. מעבר לאינטרס האישי כעובדים בשימור המצב הקיים, סביר מאוד להניח כי יש לכך גם השלכות על מדיניות. הנורמות המקובלות, אליהן הם מורגלים כעובדים, משפיעות על תפיסת עולמם, ובטווח הארוך ועל פני זמן, הן גם משפיעות על החלטותיהם הציבוריות. לא מן הנמנע לשער כי עזיבת שכבת מקבלי החלטות את התחבורה הציבורית הובילה לאורך השנים לניווטה. בתמורה, משאבים תכנוניים וכלכליים הופנו להשקעה נוספת בתשתיות לרכבים פרטיים, וניסיונות לתעדף אמצעי תחבורה אחרים נתקלים בהתנגדויות בשטח. היות שהקשר בין סיבה ותוצאה בא לידי ביטוי רק לאחר תקופה ממושכת, פעמים רבות קובעי המדיניות אינם מודעים למשמעות מרחיקת הלכת של התהליך כולו. ההשפעה של שינוי רכיב השכר עשויה אם כן להיות משמעותית בעיקר בטווח הארוך. ראשית, עבור עובדים חדשים. אלו אינם מורגלים להסדר שבו המעסיק מממן את עלויות הרכב הפרטי, וסביר להניח, בהיותם בני דור ה-Y ומטה, הם גם אינם מצפים לכך. שנית, שינוי רכיב השכר יאפשר שינוי נורמטיבי. כיום עובדים חדשים לומדים מהר מאוד שצריך ומומלץ 'לרמות את המערכת' כדי למצות את זכויות השכר שלך כעובד. בנוסף, במצב הנוכחי וכאשר זהו המסר מהמעסיק, קשה לצפות מהעובדים לתפוס את הבעיות משימוש ברכב לסביבה ולחברה ולהפנימן, קל וחומר להיות מוכנים לספוג צעדים סביבתיים שירעו את מצבם האישי. כך גם התנאים התעסוקתיים שנקבעים במגזר זה משמשים נקודת ייחוס חשובה לתנאי ההעסקה במגזרים אחרים במשק, בהם המגזר הפרטי וכוחות הביטחון. הנורמה הרווחת של קבלת רכב צמוד ככל הנראה הושפעה ומושפעת מהמדיניות הממשלתית שרואה ברכב הפרטי דרך 'לציפ' את העובדים ולהעלות את שכרם. הרכב הפרטי והחניה הנלווית אליו הופכים לסמל סטאטוס אוליטימטיבי, גם במחיר של פקקים, זיהום ואובדן שטחים, ההולכים וגדלים.

אמנם שינוי רכיב השכר צפוי להיות צעד מורכב ויקר, אך השארת המצב כפי שהוא עלולה להוות מקל בגלגלים של כל רפורמה עתידית המבקשת להגביל את השימוש בתחבורה פרטית. לשם הדגמה, עת כתיבת שורות אלו ישנן שמועות על כוונות להטיל מס גודש ומס על חניה במקום

## אגודת איל"ת ומערכת תנועה ותחבורה

מברכים את

פרופ' שלמה בכור

למינויו כדיקן הפקולטה להנדסה

אזרחית וסביבתית בטכניון



<sup>29</sup> ברוצקוס, א' (1974). בעיית יסוד של המדיניות בתחום התחבורה (תחבורה פרטית לעומת תחבורה ציבורית). הרבעון לכלכלה כ"א (83), 264-285. אוהור מתוך: <http://www.jstor.org/stable/23749645>

ראו פירוט: Sherman, 1967; Schimek, 1996; et al, 2002 Holtzclaw, 2011 (& Lucas, 2011).

<sup>30</sup> ישנן מדיניות המחייבות עסקים ורשויות ממשלתיות לגבש "תכנית להפחתת שימוש ברכב פרטי", באמצעות חקיקה ו/או מערך תמריצים.

ראו לדוגמה, מדינת וושינגטון בארה"ב: Washington State Department of Transportation (2018). Commute Reduction Plan. Retrieved from: <http://www.wsdot.wa.gov/transit/CTR>