

מדינת ישראל

משרד התחבורה

משרד האוצר

והבטיחות בדרכים

כ"ה אדר, תשפ"ה

25 מרץ, 2025

**סיכום דיון של ועדת המחירים
שנערך ביום ה-18 בפברואר 2025
על סדר היום:**

**תעריפי הנסיעה בתחבורה הציבורית ברב קו ובאפליקציות התשלום –
רפורמת "צדק תחבורתי" שלב ב**

חברי ועדת המחירים

גב' טל ישראלי – יו"ר ועדת המחירים, משרד האוצר
מר אסף גבע – חבר ועדת המחירים, משרד האוצר
מר עופר אלישר – חבר ועדת המחירים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
גב' ברוני חירמן – המפקחת על המחירים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

משתתפים נוספים

עו"ד דניאלה מילר בקלור – לשכה משפטית, משרד האוצר
גב' שחר בר – רפרנטית תחבורה, משרד האוצר
רו"ח שלומית עמוס – מנהלת אגף תעריפים וכרטוס ברשות לתח"צ
מר רפאל שגב בן חמו – מנהל אגף כלכלה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
עו"ד עופר לוי – לשכה משפטית, משרד התחבורה
גב' עפרי אשל – מרכזת ועדת המחירים, משרד האוצר
גב' גל סבן – משרד האוצר

מועד הדיון

18.02.25

תעריפי הנסיעה באוטובוסים וברכבת המקומית, מפוקחים מתוקף צו פיקוח על מחירי מצרכים שירותים (מחירי נסיעה בקווי שירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), תשפ"ב-2022, ותעריפי הנסיעה ברכבת הכבדה וברכבל מפוקחים מתוקף צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (דמי נסיעה ברכבת וברכבל), תשפ"ב-2022 (להלן – **צווי הפיקוח**).

בהתאם למדיניות הממשלה, במסגרת החלטת ממשלה 920 מיום 10 בספטמבר 2023 (להלן – **החלטה 920**) הוחלט לקדם את רפורמת "צדק תחבורתי", וזאת מתוך מטרה לעודד את הנסיעה בתחבורה הציבורית תוך העמקת תמריצים לציבור, לרבות לתושבי אזורים מרוחקים גיאוגרפית ממרכזי המטרופולינים ותושבים באזורים סטטיסטיים המשתייכים לדירוג 1-5 בהתאם למדדי הלמ"ס.

ביום 21 בפברואר 2024, המליצה ועדת המחירים לשרי התחבורה והאוצר לתקן את צווי הפיקוח בהתאם לשינויים המוצעים בהחלטה 920 ([קישור](#) לסיכום הדיון). עיקרי ההחלטה התמקדו במתן הנחות לנסיעה בתחבורה ציבורית עבור תושבי רשויות מקומיות המדורגות באשכול 1-5 במדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **הלמ"ס**), חיילים משוחררים, צעירים והרחבת ההנחות לאנשים עם מוגבלות.

בשל מגבלות תקציב, הוחלט לקדם את רפורמת "צדק תחבורתי" בשני שלבים. בשלב הראשון, כמפורט לעיל, תוקצב החלק ברפורמה שעניינו במתן הנחות לנסיעה בתחבורה ציבורית לתושבי הפריפריה, לחיילים משוחררים, צעירים והרחבת ההנחות לאנשים עם מוגבלות. בשלב השני, העומד במוקד דיון זה, יתוקצבו חלקיה של הרפורמה הנוגעים לתמריצים שיינתנו בהתאם למדד החברתי-כלכלי, כפי שמפורט בהחלטת ממשלה 920 ובהתאם להחלטות מדיניות בנושא, וכן לאזרחים ותיקים בגילאי 67 ומעלה, ולאחר שהוקצה תקציב ייעודי במסגרת רפורמת "צדק תחבורתי".

לצורך יישום השלב השני של הרפורמה וכן החלת שינויים נוספים בצווי הפיקוח, ובהתאם לסעיף 13(א) לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, פנה משרד התחבורה לוועדת המחירים על מנת שתחווה דעתה בפני השרים ביחס לסוגיות הבאות:

- א. הנחה בשיעור 50% ברכישת הסדר נסיעה חופשי חודשי לתושבי :
אזורים סטטיסטיים, יישובים או רשויות מקומיות המדורגים באשכולות 1-5 במדד
החברתי-כלכלי של הלמ"ס. כמו כן, ברשויות מקומיות שאין בהן חלוקה לאזורים
סטטיסטיים ושאינן מועצות אזוריות, אשר מדורגות באשכולות 1-5 במדד החברתי כלכלי.
- ב. הורדת גיל הזכאות לנסיעה חינם (הנחה בשיעור של 100%) מ- 75 ל- 67 לגברים ולנשים,
בקווי השירות באוטובוסים, ברכבת, ברכבות הקלות וברכבל בכל הארץ.
- ג. הארכת הוראת השעה והמשך יישום שלב א' של הרפורמה :
1. הארכת הטבת הנחה בשיעור 50% ברכישת הסדר נסיעה חופשי חודשי לתושבי
רשויות מקומיות המדורגות באשכולות 1-5 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס,
למעט אזורים סטטיסטיים המדורגים באשכולות 9-10 במדד החברתי כלכלי של
הלמ"ס, הקבועה כיום בהוראת שעה, עד 25.08.2027 .
2. המשך יישום רפורמת צדק תחבורתי למתן הנחה בשיעור 33% בטעינת הסדר נסיעה
חופשי חודשי לצעירים בגילאי 18-26, כהוראה קבועה.
3. המשך יישום רפורמת צדק תחבורתי למתן הנחה בשיעור 100% לחיילים
משוחררים ולמי ששרתו בשירות לאומי או בשירות לאומי אזרחי למשך שנה מיום
שחרורו משירות סדיר או מיום סיום השירות או למשך שנה אחת מיום הנפקת
התעודה לפי המאוחר, כהוראה קבועה.
- ד. העלאת תעריפי הנסיעה, על פי הסיכום התקציבי, כאמור :
1. העלאת תעריף הנסיעה הבודדת ב-2 ש"ח בכל טווחי הנסיעה, באוטובוסים, ברכבת
ישראל וברכבלית. במקביל יועלו תעריפי המנויים (היומי והחודשי) על פי היחס
המקובל, כמפורט בטבלה בנספח א'.
2. הפחתת תעריף הנסיעה ברכבת מקומית בטווח של 40 – 15 ק"מ ל-14.5 ש"ח במקום
15 ש"ח.
3. העלאת המע"מ מ-17% ל- 18% תיכלל בעליית התעריפים שתוארה בסעיף 1.
4. החלת מנגנון עדכון אוטומטי לעניין שינוי בשיעור המע"מ.
- ה. קביעת מועד אחיד לביצוע עדכונים ליישומונים ולרב קו ליום ה-25 בחודש.
ועדת המחירים התכנסה ביום 18 בפברואר 2025 על מנת לדון בסוגיות אלו, כמפורט להלן :

דיון

במסגרת הדיון הציגו גורמי המקצוע במשרד התחבורה את הנימוקים העומדים בבסיס רפורמת "צדק תחבורתי", ויתר התיקונים המוצעים לצווי הפיקוח. עמדת גורמי המקצוע במשרד התחבורה תפורט בסעיפים א-ה להלן:

א. הנחה בשיעור 50% בתחבורה הציבורית ברכישת הסדר נסיעה חופשי חודשי לתושבי רשויות, יישובים ואזורים סטטיסטיים המדורגים באשכולות 1-5 במדד חברתי כלכלי של הלמ"ס.

המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מבטא שילוב של תכונות בסיסיות, חברתיות-כלכליות, של האוכלוסייה ברשויות המקומיות ובאזורים הסטטיסטיים הנכללים בהן. ערך המדד מחושב על פי ממוצע משוקלל של שלושה מרכיבים עיקריים: דמוגרפיה, תעסוקה וגמלאות, ורמת חיים. המרכיב הדמוגרפי מבטא את מאפייני הגיל, הרכב המשפחות ויחס התלות בין האוכלוסיה הצעירה למבוגרת, דבר המשפיע על הצורך בשירותים ציבוריים ותמיכה כלכלית. המרכיב התעסוקתי מבטא את היכולת הכלכלית של האוכלוסייה, בהסתמך על שיעור התעסוקה, רמות ההכנסה וגורמים נוספים. המרכיב של רמת החיים מודד את איכות החיים באזור באמצעות קריטריונים כמו הכנסה לנפש, תנאי דיור, גישה לטכנולוגיה ושירותים שמצביעים על רמת ההזדמנויות והיכולת הכלכלית של התושבים.

המדד הכלכלי חברתי משקף את חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב ורמת השירותים בו. לפי עמדת גורמי המקצוע במשרד התחבורה, יישום החלטה זו בהתאם למדד החברתי-כלכלי לפי אזורים סטטיסטיים או לפי יישובים במועצות האזוריות, מאפשר רזולוציה גבוהה יותר במתן ההנחה והלכה למעשה יישום שוויוני ומיטבי להרחבת אפשרויות למוביליות חברתית כלכלית של תושבי אזורים אלה.

בהתאם לאמור לעיל, הוחלט להקצות במסגרת שלב ב' של רפורמת "צדק תחבורתי" תקציב, כך שתושבים המתגוררים באזורים סטטיסטיים המדורגים באשכולות 1-5 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס יהיו זכאים להנחה של 50% ברכישת מנוי "חופשי חודשי" בתחבורה הציבורית.

לזכאים יוגדר פרופיל אישי שיזכה אותם בהנחה המפורטת לעיל. הסדר זה מוצע כהוראת שעה בהתאם למועד תוקפה של החלטה 920, במטרה להגביר את השימוש בתחבורה ציבורית ולתרום לצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בין ציבור הנוסעים השייך לאוכלוסיות האמורות.

ב. נסיעה חופשית לנוסעים מגיל 67 ומעלה:

בהמשך לרפורמת "דרך שווה" שהעניקה נסיעה חינם (הנחה בשיעור 100%) לנוסעים מגילאי 75 ומעלה, במסגרת רפורמת "צדק תחבורתי" הוחלט להקצות תקציב לשם הרחבת ההטבה ולהוריד את גיל הזכאות להנחה בשיעור 100% לגיל 67. זאת, בין היתר, על מנת לעודד אוכלוסייה זו לעבור לשימוש נרחב בתח"צ ולבחור בחלופה זו על פני נהיגה ברכב פרטי. מעבר לכך, הציגו גורמי המקצוע במשרד התחבורה כי ההטבה צפויה להקל על ההיערכות לנסיעות בגילאים אלו, שהופכת למורכבת יותר על רקע השינויים הטכנולוגיים שחלו ועתידים לחול במערכות הכרטוס.

ג. הארכת הוראת השעה והמשך יישום שלב א' של הרפורמה

1. כאמור, ההטבה למתן הנחה בשיעור 50% ברכישת הסדר נסיעה חופשי חודשי לתושבי רשויות מקומיות המדורגות באשכולות 1-5 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס, למעט רשויות המדורגות באשכולות 9-10 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, נקבעה במסגרת שלב א' של הרפורמה כהוראת שעה עד סוף שנת 2024. עם זאת, סעיף 5 להחלטת ממשלה 920 קובע כי ההטבה תינתן כהוראת שעה עד ליום 10.09.2027. בהתאם לכך, מוצע על ידי גורמי המקצוע במשרד התחבורה להאריך את תוקף ההוראה עד למועד זה, זאת על מנת להבטיח את המשך יישום ההטבה בהתאם להחלטת הממשלה.

2. ההוראות למתן הנחה בשיעור 33% בטעינת הסדר נסיעה חופשי חודשי לצעירים בגילאי 18-26, וכן למתן הנחה בשיעור 100% לחיילים משוחררים ולמי ששירתו בשירות לאומי או בשירות אזרחי למשך שנה מיום השחרור או סיום השירות, נקבעו במסגרת שלב א' של הרפורמה כהוראת שעה שתוקפה עד סוף שנת 2024. עם זאת, חלק זה היה חלק מהסיכום התקציבי של רפורמת צדק חברתי במכלול, כהוראות קבועות, וכעת יש להסדיר במסגרת סעיף 7 לצו הפיקוח, תחת פרופילי הזכאות הקבועים בו. נוכח זאת, מוצע להסדיר את ההנחות הללו כהוראות קבועות בצו הפיקוח.

ד. העלאת תעריפי התחבורה הציבורית

בהתאם לסיכום התקציבי לשנת 2025, ועל רקע תיקון לצו מס ערך מוסף המורה על העלאת שיעור המע"מ משיעור של 17% ל-18% ([קישור](#) לצו), יעודכנו תעריפי התחבורה הציבורית כך שהתעריף הבודד יעלה ב-2 ש"ח בכל טווחי הנסיעה, הן באוטובוסים והן ברכבת ישראל. בהתאם לכך, ובהתאמה, יעודכנו גם תעריפי המנויים היומיים והחודשיים (ראו נספח לפירוט עדכון התעריפים).

בבחינת החלופות לשינוי התעריפים בחנו גורמי המקצוע במשרד התחבורה שתי חלופות: עלייה שיעורית לעומת עלייה אבסולוטית. לבחינת חלופות אלו, נשקלו שני שיקולים מרכזיים: הערכת הפדיון התוספתי הצפוי והשפעת ההתייקרות על הרציונל של מבנה התעריפים ברפורמת "דרך שווה".

בהתאם לניתוח ההערכות לגידול בפדיון, נמצא כי מעל 85% מהנסיעות בתחבורה הציבורית מתבצעות בטווח הנסיעה הראשון (0–15 ק"מ). לפיכך, עיקר הגידול הצפוי בפדיון השנתי ינבע מההתייקרות בטווחים אלו, בעוד שהשפעת ההתייקרות בטווחי הנסיעה הארוכים תהיה שולית יחסית. מאחר שמספר הנוסעים בטווחים הארוכים נמוך משמעותית, העלאה שיעורית של התעריפים הייתה מובילה להתייקרות חדה של נסיעות אלו, מבלי לייצר גידול מהותי בפדיון הכולל.

רפורמת "דרך שווה" הגדירה את מבנה התעריפים כך שכל טווח נסיעה מתומחר בנפרד, בהתבסס על ביקוש ומרחק, ולא על הכפלה פרופורציונלית של התעריפים בין הטווחים. משכך אין יחס קבוע בין טווחי הנסיעה, ולכן העלאה אבסולוטית תשמור על הרציונל של קביעת התעריפים כפי שנקבע ברפורמה.

בנוסף, במסגרת עדכון התעריפים, מוצע להתאים את תעריף הנסיעה ברכבת המקומית בטווח של 15–40 ק"מ, אשר כיום עומד על 15 ש"ח, כך שיעמוד על 14.5 ש"ח, בדומה לתעריף החדש של נסיעה באוטובוסים בטווח זה. על פי גורמי המקצוע במשרד התחבורה, התאמה זו נועדה לשמור על אחידות מבנית בין אמצעי התחבורה הציבורית ולמנוע פערי תמחור בין אמצעי תחבורה חלופיים בטווחי נסיעה זהים.

לפירוט מלא של התעריפים החדשים ראו נספח ב' לסיכום דיון זה. יובהר כי התעריפים המופיעים בנספח תואמים את התיקון לצו מס ערך מוסף שפורסמו ביום 27.2.2024 ונכנסו לתוקף ביום 1.1.2025 ([קישור לצו](#)).

לפי תיקון הצו החל מתחילת שנת 2025 הועלו שיעורי מס ערך מוסף משיעור של 17% ל-18%. אולם, על מנת לתת מענה לשינויים עתידיים נוספים בשיעור מס ערך מוסף, מוצע על ידי חברי הצוות לעגן בצו הפיקוח מנגנון עדכון אוטומטי של התעריף הכולל את שיעורי המע"מ. מנגנון זה יבטיח שכל שינוי בשיעור המע"מ ייכנס לתוקף באופן מיידי, ללא צורך בתיקון נוסף של הצו.

ה. קביעת מועד אחיד לעדכונים

כיום העדכונים השונים מתבצעים במועדים שונים: ביישומונים ב-25 בחודש, וברב קו ב-1 בחודש העוקב, מצב זה מייצר בלבול ואי סדר. על כן, מוצע על ידי גורמי המקצוע במשרד התחבורה לקבוע כי בשני המקרים העדכון יתבצע ב-25 בחודש.

החלטה

אין לוועדה התנגדות לתיקון צווי הפיקוח כמוצע, זאת בשים לב לכך שגם כיום מחירי הנסיעה בתחבורה ציבורית מסובסדים, והרחבת מתן הנחות לאוכלוסיות מסוימות מהווה הגדלה של הסבסוד האמור מתקציב המדינה, שאין בה בכדי לשנות את מודל קביעת התעריפים בתחבורה הציבורית ואת התשלום למפעילי התחבורה הציבורית. בנוסף, ממליצה הועדה לתקן את צווי הפיקוח כך שיעוגן בהם מנגון עדכון תעריף אוטומטי במקרה של שינוי שיעור מס ערך מוסף.

נספח א' : שימושים - ערך צבור (בניכוי מעברים)

סה"כ 2023-2024		2024				2023				
התפלגות	סה"כ 2024-2023	התפלגות	סה"כ 2024	רכבת	אוטובוסים, רכבת קלה ורכבל	התפלגות	סה"כ 2023	רכבת	אוטובוסים, רכבת קלה ורכבל	
87%	429,826,977	88%	210,204,204	2,631,662	207,572,542	87%	219,622,773	2,579,727	217,043,046	<15
7%	34,233,996	7%	16,046,364	3,026,580	13,019,784	7%	18,187,632	3,144,285	15,043,347	15-40
1%	5,038,958	1%	2,419,053	2,419,053		1%	2,619,905	2,619,905		40-75
3%	16,896,254	3%	8,144,517		8,144,517	3%	8,751,737		8,751,737	40-120
1%	4,587,613	1%	2,326,501	2,326,501		1%	2,261,112	2,261,112		75-120
0.1%	644,781	0.1%	300,158		300,158	0.1%	344,623		344,623	120-225
0.2%	831,055	0.1%	321,340	321,340		0.2%	509,715	509,715		>120
0.01%	62,178	0.01%	27,266		27,266	0.01%	34,912		34,912	>225
0.05%	224,000	0.08%	195,625	2,115	193,510	0.01%	28,375	6,032	22,343	אחר
100%	492,345,812	100%	239,985,028	10,727,251	229,257,777	100%	252,360,784	11,120,776	241,240,008	סה"כ

נספח ב' : תעריפי נסיעה חדשים

חופשי חודשי				חופשי יומי				נסיעה בודדת						מרחק (בק"מ)
+ אוטובוס רכבת		אוטובוס, רכבת מקומית		+ אוטובוס רכבת		אוטובוס, רכבת מקומית		רכבלית		רכבת		אוטובוס, רכבת מקומית		
תעריף קיים	תעריף חדש	תעריף קיים	תעריף חדש	תעריף קיים	תעריף חדש	תעריף קיים	תעריף חדש	תעריף קיים	תעריף חדש	תעריף קיים	תעריף חדש	תעריף קיים	תעריף חדש	
267	323	236	315	19	23	13	17.5	6	8	9.5	11.5	6	8	0-15
267	323	236	315	29.5	32.5	25	29	-	-	19	21	12.5	14.5	15-40
430	464	236	315	39	42	33.5	37.5	-	-	25	27	17	19	40-75
639	684	236	315	44	47	33.5	37.5	-	-	28.5	30.5	17	19	75-120
639	684	236	315	77.5	80.5	56.5	60.5	-	-	50.5	52.5	28.5	30.5	120-225
639	684	639	684	-	-	77.5	79.5	-	-	-	-	72	74	225 ומעלה
-	-	104	139	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	אזור 1