

מצעד האיוולת בתחבורה הציבורית בישראל?

יוסי דסקל

אוניברסיטת חיפה

תחבורה ציבורית היא אחד מהשירותים הבסיסיים שמספקת המדינה המודרנית ויש בה אף מרכיב של חשיבות אסטרטגית לאומית, המשליכה גם על הביטחון הלאומי. החשיבות נובעת מכך שהתחבורה משפיעה בין היתר על חיי אדם, כלכלה, חברה, דמוגרפיה ואיכות חיים. היבטים אלה רלוונטיים לקבלת החלטות ברמת הממשל, וביניהם יש רכיבים המונחים גם בבסיס ההחלטות המתקבלות משיקולי הביטחון הלאומי. בדרג המדיני ההחלטות צריכות להיות מונחות על ידי הרצון לשרת את האינטרס הציבורי, והן אמורות לאפשר רפורמות וחידושים בתחום, ולא לחסום אותן. הדגש במאמר זה הוא על כך שלמרות החשיבות הרבה של התחבורה הציבורית והשפעתה על כלכלת המדינה ופיתוחה, ומכאן גם על העוצמה הלאומית כרכיב של הביטחון הלאומי, בישראל התחום מתאפיין בכשלי שוק וממשל מתמשכים. למעשה נוצר מצב של "מצעד איוולת", שבו פועלים מקבלי ההחלטות בניגוד לאינטרסים הלאומיים הציבוריים שעולים הן מהביקוש של הציבור והן משיקולים מקצועיים נורמטיביים.

מילות מפתח: תחבורה ציבורית, ביטחון לאומי, כשלי שוק, כשלי ממשל, קבלת החלטות, מוצר ציבורי, תשתיות, רפורמות, אסטרטגיה

מבוא

תחבורה ציבורית היא אחד מהשירותים הבסיסיים שמספקת המדינה המודרנית, ויש בה מרכיב של חשיבות אסטרטגית לאומית. המושג הכולל 'תחבורה' משיק לתחומים רבים הרלוונטיים לקבלת החלטות ברמה הלאומית, כמו חיי אדם, כלכלת המדינה, היבטים חברתיים, צדק חלוקתי ואף יחסים בינלאומיים (Spiker, 2022). השפעתן הרחבת של תשתיות תחבורתיות מתקדמות על התחומים השונים הופכת בהכרח לרכיב של עוצמה לאומית, שהיא כשלעצמה רכיב חשוב של הביטחון הלאומי, ומכאן הזיקות שבין תחבורה לביטחון לאומי.

חוקרים רבים מהעולם האקדמי הגדירו ביטחון לאומי באופנים שונים. עם זאת, בכלל המרכיבים שעליהם מושתתות ההגדרות ניתן למצוא כמה נקודות שחוזרות על עצמן כמעט בכל ההגדרות המקובלות בספרות: יכולתה של אומה להגן על אזרחיה ועל חיי תושביה ולשמור על ביטחון הפנים הכלכלי והחברתי (הרכבי, 1990, עמ' 530). לאור ההנחה שחיי אדם וביטחון כלכלי חברתי, כמו גם איכות התשתיות הלאומיות, משותפים להגדרות הביטחון הלאומי וליתרונות התחבורה, נכון להערכתי לכלול בשיקולי ההחלטות בנושאים הקשורים לביטחון לאומי גם את מרכיב התחבורה.

מדינות רבות בעולם העריכו את היתרונות הרבים שניתן להפיק מתחבורה ציבורית איכותית וביצעו רפורמות על מנת לספק מוצר ציבורי חיוני לאוכלוסייה (Thomas & Bertolini, 2020). תופעות גלובליות שהתפתחו באמצע המאה הקודמת השפיעו על הצורך ברפורמות בתחבורה, למשל: גידול אוכלוסיית העולם, העיור המואץ, הגלובליזציה, זמינות וטכנולוגיה שהציפה את התחבורה בכלי רכב פרטיים, שמעבר לנוחות הפרטית גורמים פגיעה בחיי אדם, תאונות דרכים וזיהום האוויר. כל אלה ועוד אתגרו את המדינות, והמענה היה רפורמות רחבות היקף בתחבורה על מנת להעניק לאוכלוסייה כלים ראויים להתמודדות עם החידושים העולמיים.

האירועים הגלובליים לא פסחו על ישראל. עד סוף המאה הקודמת הממשל בישראל לא הגיב לשינויים במרחב המקומי. רק בשנת 1992 החלה ממשלת רבין תהליך של רפורמות בתחבורה, שיישומן נמשך עד היום. בשלושת העשורים האחרונים התחבורה הציבורית מתאפיינת בכשלי שוק וממשל מתמשכים. מבקרי המדינה באותה תקופה כתבו 15 דוחות ביקורת בנושא התחבורה. בשנת 2019 פרסם המבקר דוח מיוחד שבחן את התחבורה הציבורית בעשור האחרון, ובו נכתב כי **התחבורה הציבורית מתאפיינת ככשל מערכתי כולל**.

לקשר המתחייב בין תחבורה ותשתיות לאומיות לביטחון הלאומי, כבסיס למחקרי המשך בנושא. המאמר מציג את התפתחות התחבורה הציבורית ברמה הגלובלית, ובהתייחסות למסד התאורטי נבחרים כלים, מדדים ומושגים הקשורים לכשלים של מקבלי החלטות, בדגש על פיתוחה וניהולה של מערכת תחבורה ציבורית. בהמשך מוצג ניתוח של התחבורה בישראל, ולבסוף הסיבות ללקויות במערכת התחבורה ומה אפשר וצריך לבצע כדי לשפר את התחבורה בישראל.

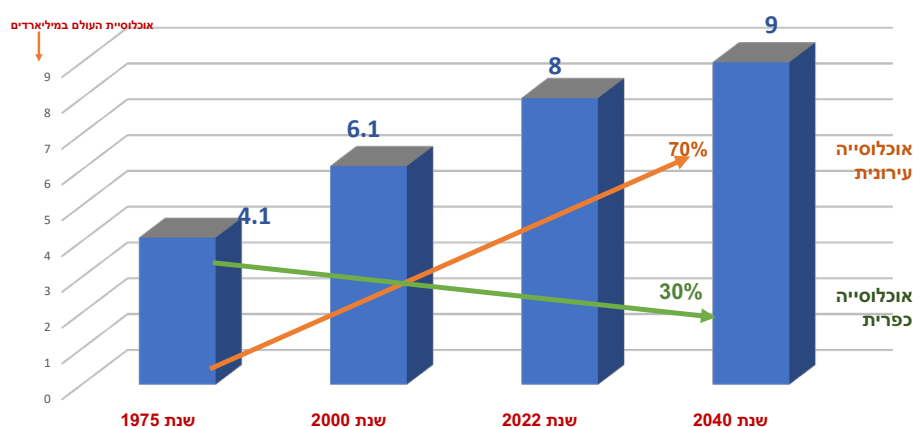
רקע - ההשפעות הגלובליות על התחבורה הציבורית

במאה השנים האחרונות התרחשו מספר תהליכים גלובליים שהייתה להם השפעה על התפתחות התחבורה הציבורית: הראשון – גידול האוכלוסייה. בשנת 1900 חיו על פני כדור הארץ 1.6 מיליארד בני אדם, וכיום חיים בו כשמונה מיליארד בני אדם; השני – העיור (Urbanization). בתחילת המאה ה-20 חיו כ-30 אחוזים מן האוכלוסייה העולמית בערים וכ-70 אחוזים חיו באזורים כפריים, אך מאז השתנתה המגמה והתהפכו היוצרות. התוצאה היא שבערים מתקיימים המרכזים העיקריים של המסחר, התרבות, ההשכלה והתעסוקה. תהליך נלווה היה היווצרות הפרבר (Suburbanization), מעבר המוני ממרכזי הערים לפרברים, וכך נוצרו מרחבים עירוניים רחבי ממדים שבהם הצורך בניידות זמינה ונוחה התקבל כאינהרנטי ודומיננטי, והצורך הזה יצר הבנה ברוב המדינות שהתחבורה היא מוצר ציבורי (Finck et al., 2020); התהליך הגלובלי השלישי – הגלובליזציה משפיעה על מדינות רבות משנות ה-70 של המאה הקודמת. רעיונות ניאוליברליים, לצד רעיונות מעולם הניהול הציבורי החדש, אומצו במדינות דמוקרטיות רבות והשפיעו על התחבורה.

“הכשלים והליקויים בתחום התחבורה הציבורית הם משמעותיים ביותר [...] על הממשלה והעומד בראשה לתת את הדעת לבעיה לאומית זו ולפעול להסרת חסמים” (מבקר המדינה, 2019, עמ' 8).

לאור זאת מתעוררת השאלה המרכזית: האם ייתכן שתהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית בתחום התחבורה הפכו ל"מצעד איוולת" (The March of Folly), כפי שהגדירה ההיסטוריונית ברברה טוכמן בספרה (1986), שבו המשיגה את המציאות של מדינות שבהן מעצבים מקבלי החלטות מדיניות בניגוד לאינטרסים הלאומיים הציבוריים של המדינה? שאלות נוספות מתחייבות הן: מי הם הגורמים שיצרו את כשלי שוק וממשל בישראל? האם זה תואם את גישתו של תומס אוטלי, שמייחס את הכשלים להתמקדותה של הכלכלה הפוליטית המודרנית בתועלתנות ובאינדיווידואליזם של מקבלי ההחלטות? (אוטלי, 2021, עמ' 10-16). האם, כפי שסבורים החוקרים כריסטופר פוליט וגרט בוקארט, מדובר בתרבות הפוליטית הנהוגה במדינה, שבה שחקנים, אינטרסים וקשרי גומלין פוליטיים, חברתיים וכלכליים משפיעים ומעצבים מדיניות ורפורמות? (Pollitt & Bouckaert, 2004).

האם בעלי האינטרסים הכלכליים בשוק הישראלי יצרו את החסמים לרפורמות, כפי שסבורים החוקרים דיוויד וימר ואיידן וינינג? הם מתארים במחקרם את המערכת הדמוקרטית כזירה שבה מתחרות קבוצות לחץ על חלוקת טובין, והמאבק בין השחקנים מכונן את תהליך קבלת ההחלטות, שפוגע באינטרסים הציבוריים ומחזק את האינטרסים האישיים (Weimer & Vining, 2011). סקירת התאוריות המוזכרות תסייע לניתוח המציאות הישראלית ולמתן מענה לשאלות המחקר הבסיסיות המתעוררות סביב עיצוב מדיניות התחבורה בישראל. בהתייחסות לשאלות אלו נניח גם את התשתית הראשונית



תרשים 1: גידול האוכלוסייה בעולם ומגמת העיור
מקור: Worldmeter

מודל אופטימלי לתחבורה ציבורית אמינה ואיכותית

Door To Door



הנתונים ממחקרים רבים, שגובשו גם בדוחות מומחים שהוגשו למקבלי החלטות בארץ: *משרד התחבורה (2012) – תוכנית אסטרטגית לפיתוח תח"צ; *דוח מסכם (2016) – תוכנית אסטרטגית לתח"צ במטרופולין ת"א; *משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד (2019) – משרד התחבורה הציבורית

תרשים 2: מודל אופטימלי לתחבורה ציבורית

את היתרונות בתחבורה מדגשים כי התחשבות בחיי אדם ובשיקולים כלכליים וחברתיים אמורה להיות אקסיומה בתכנון מדינות התחבורה (Carmon & Fainstein, 2013; Feitelson, 2011; Guillén, 2003).

שימוש רב ברכב פרטי במרחב הציבורי מזיק (בין היתר בגלל יותר תאונות דרכים וזיהום אוויר), והפתרון התכנוני הוא ליצור מצב שבו נסיעה בתחבורה ציבורית תהיה אמינה, איכותית, מהירה וזולה יותר מנסיעה ברכב פרטי. מודל התחבורה שזכה לכינוי 'מדלת לדלת' (Door to Door – DTD) התפתח במהלך השנים על בסיס מחקרים רבים (Finck et al., 2020; Thomas & Bertolini, 2020). הוא הוגש למקבלי ההחלטות בממשלות ישראל לדורותיהן במסגרת דוחות יועצים בינלאומיים וכניירות עבודה שהכינו הדגים המקצועיים. תרשים 2 משקף את העיקרון שלפיו הפרט היוצא ליעד כלשהו עושה את דרכו תוך שימוש במגוון אמצעי תחבורה ציבורית, שמופעלים על ידי מנהלת תחבורה עירונית, ומשיג בכך את יעד התכנון: שימוש בתחבורה ציבורית בעלות נמוכה יותר ובזמינות טובה יותר מאשר בשימוש ברכבו פרטי.

אין זה מודל אוטופי. ברלין, שטוקהולם, טוקיו סינגפור ועוד ערים רבות אימצו את מרכיבי המודל ובנו תשתיות של מרכזי תחבורה, הכוללים בין היתר רכבות בין-עירוניות מהירות, מערכות מטר, רכבות קלות ומגוון רחב של שירותי אוטובוס (Ovenden, 2004), ובכך מימשו יתרונות רבים הטמונים בשימוש בתחבורה ציבורית.

הגלובליזציה הגבירה את הצורך בקשר תחבורתי בין המדינות והרחיבה את השימוש בכלי רכב פרטיים. חלק מהמדינות שאפו לגבש מדינת רווחה וצדק חלוקתי, בין היתר באמצעות התחבורה ציבורית. זאת ועוד, שיטות הניהול החדשות השפיעו על המנהל הציבורי בכיוון של יצירת רפורמות בתחום התחבורה (Citroen, 2017; Drew & Ludewig, 2011).

מערכת תחבורה מדינתית כוללת כרוכה בהשקעת משאבים רבים בתשתית פיזית, במרכיבים טכנולוגיים ובמסגרות מוסדיות, והיא משפיעה בהכרח על סוגיות חברתיות, כלכליות ותשתיות, המשפיעות בתורן גם על העוצמה הלאומית ומכאן גם על הביטחון הלאומי. לפיכך כל אלה מחייבים ראייה לאומית מתכללת.

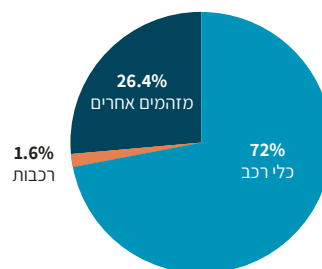
מערכת תחבורה מדינתית כוללת כרוכה בהשקעת משאבים רבים בתשתית פיזית, במרכיבים טכנולוגיים ובמסגרות מוסדיות, והיא משפיעה בהכרח על סוגיות חברתיות, כלכליות ותשתיות, המשפיעות בתורן גם על העוצמה הלאומית ומכאן גם על הביטחון הלאומי. לפיכך כל אלה מחייבים ראייה לאומית מתכללת. החלטות חשובות מסוג זה חייבות להתקבל על ידי הדרג המדיני, האמון על הראייה הכוללת והרחבה, וביצוען יהיה בידי הבירוקרטים. השינויים וההתאמות לשינויים הגלובליים חייבו רפורמות מקיפות. מחקרים שמנתחים

יתרונות התחבורה הציבורית

לשימוש רחב בתחבורה ציבורית יעילה מספר יתרונות בולטים בתחומים שונים:

חיי אדם – ב־50 השנים גדל האחרונות מספר כלי הרכב הפרטיים במאות אחוזים. בשנת 1970 נסעו בכבישי ישראל כ־50 אלף כלי רכב פרטיים ובשנת 2022 – 3.8 מיליון כלי רכב (השימוש הנרחב של הציבור ברכב הפרטי ולא בתחבורה ציבורית יצר מאזן עגום של תאונות דרכים וזיהום אוויר. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל (הלמ"ס) נהרגים מתאונות דרכים 300-400 תושבים בכל שנה בממוצע, וכן מגיעים לבתי חולים כ־18 אלף פצועים, מתוכם כ־2,000 פצועים קשה שחיייהם משתנים (הלמ"ס, ל"ת).

זיהום אוויר – נסיעה בכלי רכב פרטיים גורמת זיהום אוויר. על פי ארגון הבריאות העולמי, זיהום האוויר בגושים עירוניים גדולים נובע בעיקר משימוש ברכב פרטי. על פי נתונים שמפרסם הארגון, 72 אחוזים מסך הזיהום בגושים עירוניים נוצר בשל תנועת כלי רכב. יתר גורמי הזיהום מופיעים בתרשים 3.



תרשים 3: ממוצע מרכזי זיהום האוויר

מקור: מבוסס על נתונים מאתר ארגון הבריאות העולמי

על פי הלמ"ס, בשנים האחרונות נפטרו כאלף מטופלים בכל שנה בממוצע, בשל בעיות זיהום אוויר. נזקי תאונות הדרכים וזיהום האוויר הם תוצאה ישירה של ריבוי כלי הרכב הפרטיים. המסקנה המתבקשת היא כי שימוש נרחב בתחבורה ציבורית יצמצם בצורה משמעותית את השימוש ברכב פרטי, ובכך ייחסכו חיי אדם. כך למשל, רכבת אחת יכולה להסיע כאלף נוסעים (תאורטית) יורדות אלף מכוניות מהכביש). על פי נתוני רכבת ישראל והלמ"ס, ממוצע הנסיעות כיום הוא כ־70 מיליון בשנה. בשונה מהמצב של נפגעי תאונות הדרכים, משנת 2010 ועד 2023 רכבת ישראל מסיעה מיליוני נוסעים ולא נהרג אף לא נוסע אחד. נוסף על כך, בתרשים 3 ניתן לראות את שיעור זיהום האוויר הממוצע הנמוך של נסיעה ברכבות. שימוש נרחב בהן בתחבורה הציבורית יכול לסייע מאוד בצמצום זיהום האוויר בערים.

השפעת התחבורה על הכלכלה – חוקרים רבים

מגדירים את התחבורה ככלל ואת התחבורה הציבורית בפרט כנדבך מרכזי בכלכלה הלאומית, שאותה יש לזהות כעוד רכיב של הביטחון הלאומי. עומסי התנועה והתמשכות הנסיעות לעבודה או לעיסוקים השונים פוגעים בפריון העבודה ומביאים לאי־מיצוי הפוטנציאל של התוצר המקומי הגולמי ושל ההכנסות ממיסים (אבירם, 2017; מעוז, 2021).

לעומסי התנועה שיוצרים פקקים יש משמעותיות כלכליות כבדות. בהיבטים של עלויות, בשנת 2018 עלות הגודש בשנה נקבעה על ידי משרד האוצר על כ־49 מיליארד ש. כלכלני האוצר מעריכים שאם הגודש יגבר ולא ייווצרו תנאים חדשים לתחבורה ציבורית, עלותו בשנת 2030 תהיה 74 מיליארד ש (מבקר המדינה, 2019, עמ' 545).

זאת ועוד, עומס התנועה משפיע בין היתר על הוצאות משקי הבית על כלי רכב פרטיים ותפעולם. ככל שהגודש גובר המעמסה על הכלכלה גבוהה יותר. מעבר לפריון הכלכלי קיים גם היבט של שימוש יתר בקרקע לכבישים ולחניות (טרקטנברג ועמיתיו, 2018). גודש תחבורתי פוגע בנגישות עובדים מהפריפריה למקומות תעסוקה, בהקצאה יעילה של עובדים וברמת החינוך הניתנת בפריפריה, בשל חוסר הנגישות לפריפריה של מורים טובים הגרים במרכזי הערים (בן־דוד, 2003).

באמצעות תחבורה ציבורית יעילה ניתן להגיע ל**פיזור דמוגרפי** ולשנות את פני הפריפריה החברתית. עוד ממד רלוונטי לביטחון הלאומי הוא המשמעותיות הביטחונית הנלוות לריכוז אוכלוסייה, תשתיות לאומיות ומשאבים במטרופולין גוש דן, כמו גם הממדים החברתיים והכלכליים, המשפיעים בתורם על חוסן חברתי וחוסן לאומי, ומכאן על הביטחון הלאומי. ברחבי העולם, לדוגמה, התחבורה המסילתית מספקת תנועה בין־עירונית במהירויות של 250 עד 350 קמ"ש. במדינה קטנה כישראל, נסיעה מהירה לגושים העירוניים הייתה מצמצמת את בעיית הריחוק מהמרכז של עיירות פיתוח והפריפריה ועוזרת ליצירת איזון רב יותר גם במחירי הדיור ויוקר המחיה.

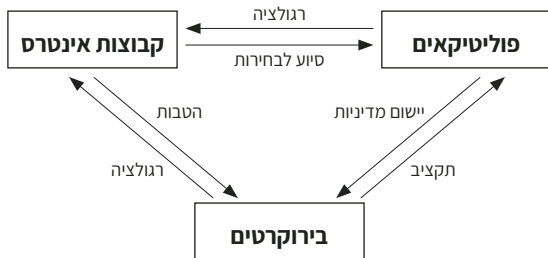
יתרונות התחבורה עבור מערכות הביטחון –

במלחמת העולם השנייה אזורי לונדון מצאו מקלט במנהרות הרכבת התחתית (Tube), ובימים אלה של מלחמה בין רוסיה לאוקראינה אזרחים נמלטים ומוצאים מקלט בטוח במנהרות הרכבת התחתית. עשרות מדינות שאפשרו פיתוח רכבת תחתית דאגו למגן את המנהרות גם מפני מלחמות. מערכת הרכבות הפעילה בערים כמו וושינגטון, מוסקבה, טוקיו, ברלין ועוד ניתנת

הפוליטיקאי יעדיף את הסטטוס קוו כל עוד הציבור אינו מציב דרישה לשנותו. דינמיקה זו מסבירה באופן חלקי מדוע במקרים רבים לא מגובשת מדיניות ציבורית עד שהמצב מגיע לקטסטרופה (מזרחי ומידני, 2006).

תאוריה זו משתלבת גם במסגרת הפרדיגמה החדשה לחקר היחסים בין מדינה וכלכלה – גישה מחקרית שבבסיסה הטענה שבין מדינה וכלכלה מתקיימים יחסי גומלין הדדיים ויחסי תלות. אופיים של יחסים אלה ונקודות המפגש בין המדינה והכלכלה מושפעים מהבריתות ומצירופי האינטרסים בין פוליטיקאים, דרגים מקצועיים ומגזרים עסקיים שונים (שלו, 2004). התנהלות השחקנים המרכזיים הוסברה על פי תאוריה זו באמצעות המושג **השבי הרגולטורי**, המתייחס למצבים שבהם הרגולטור שבוי מרצונו באינטרסים של הגורמים הפרטיים המפוקחים, ועל כן אינו פועל בצורה נאותה למימוש האינטרסים הציבוריים שעליהם הופקד על פי חוק. רגולציה שבוייה היא כזו המקדמת באופן שיטתי אינטרסים צרים על חשבון האינטרס הציבורי (ידן, 2020; Carpenter & Moss, 2014). הרגולציה נוצרה על מנת להגן על הגופים המפוקחים מפני תחרות ולוודא שהם מבצעים את משימותיהם. במקרים רבים הגוף המפוקח מורכב מקבוצות אינטרס. קבוצות הלחץ אינן שולטות לרוב בצורה מוחלטת ברגולציה, ולפיכך לרגולטורים במדינות מתוקנות יש מידה לא מבוטלת של שיקול דעת בקידום האינטרס הציבורי.

הגורמים לשבי רגולטורי עשויים להיות ישירים ומגוונים: שחיתות, איומים, מינויים פוליטיים ומימון בחירות, פערי מידע וקרבה חברתית. תוצאות השבי משתנות בהתאם. רגולציה שבוייה יכולה להיות נרחבת, אך ברוב המקרים היא חלקית ומצומצמת (Baldwin et al., 2012).



תרשים 4: השבי הרגולטורי

תרשים 4 משקף את האפשרות להשפיע על מקבלי החלטות מתוקף כוונתם להסתפק בהטבה אישית מול אינטרס ציבורי. כמו כן מעמדם של מרכיבי קבוצות האינטרס ייקבע באמצעות יכולתם להעניק את ההטבות הדרושות.

לנעילה במצב חירום, והמרחב מוגן גם מפני תקיפות לא קונוונציונליות (Ovenden, 2003).

תחבורה מסילתית היא גם נדבך חשוב בלוגיסטיקה של צבאות, ממלחמת האזרחים בארצות הברית, מלחמת העולם הראשונה והשנייה וגם כיום, במלחמה בין רוסיה לאוקראינה נעשה שימוש נרחב ברכבות. במערך הלוגיסטי של הצבא האמריקאי קיימת יחידת רכבות שדואגת לתשתיות ולציוד הנייד וביכולתה להפעלת רכבות בצורה עצמאית, כולל טיפול בתשתיות ובכל מצב (Magbanua, 2021).

קשרים דו־צדדיים ורבי־צדדיים באמצעות רצף

תחבורתי: לתחבורה היבשתית הקשר אסטרטגי ברור. לדוגמה, מייד עם נפילת החומות בגוש המזרח־אירופי, התאמת מסילות הברזל בין מזרח אירופה למערבה הייתה בין ההשקעות הראשונות, על מנת לאפשר קשר יבשתי רציף בין האזורים (Citroen, 2017). גם בניסיונות התיווך לשלום באזורנו הציעו נציגי ארצות הברית סיוע ביצירת תשתיות לתחבורה מסילתית (אינדיק, 2009). למרות ההשפעות הגלובליות וכל היתרונות של התחבורה הציבורית, לא כל המדינות הגיעו למצב מיטבי בתחום זה.

תחבורה, מדיניות ציבורית ותהליכי קבלת החלטות – המסד התאורטי

כדי להבין מה משפיע על מקבלי ההחלטות ואילו גורמים יוצרים כשלים בפיתוח ובניהולה של מערכת תחבורה ציבורית במדינה ננסה, בסיוע הספרות האקדמית הענפה בתחום המדיניות הציבורית, להציג כלים ומושגים שיעזרו להבנת המציאות התחבורתית הבעייתית בישראל ואת מהותה ככשל ממשלי.

במחקר האקדמי קיימות תאוריות רבות המנסות להסביר את תופעת כשלי הממשל. **תאוריית הבחירה הציבורית** מציגה תשתית הסברתית מקיפה למנעד רחב של התנהגויות השחקנים המרכזיים בזירה הציבורית. מתוך המודלים שמציעה תאוריה זו בולטת הצגת המערכת הדמוקרטית כזירה שבה מתחרות קבוצות לחץ על חלוקת משאבים, מאבקי השחקנים משפיעים על תהליך קבלת ההחלטות באופן שאינו לטובת הציבור (Weimer & Vining, 2011). שלמה מזרחי ואסף מידני ציינו בספרם שהמוטיבציה העיקרית של פוליטיקאי היא להיבחר מחדש, ולכן הוא יבחר באלטרנטיבה שלהערכתו הסובייקטיבית תגייס עבורו את מרב קולות הבוחרים. לאור זאת מדיניות ציבורית לא תעמוד בקריטריונים אובייקטיביים של יעילות מרבית, כי השחקנים המרכזיים אינם מעוניינים ביעילות אלא במקסום הרווח האישי, וכך נוצר לעיתים קרובות קונפליקט בשל ניגודי אינטרסים מול הדרישה לשינוי מצד הציבור והגורמים המקצועיים.

הגלובליזציה הביאה לתנועה חופשית של ידע, שבאה לידי ביטוי למשל בדוחות מקצועיים שונים (כולל בתחום התחבורה) של גופים בינלאומיים, כמו הדוחות מקרן המטבע ומהבנק העולמי, מה־OECD ומהאו"ם. אל דוחות מסוג זה מקובל להתייחס במחקר האקדמי כאל ביטוי של סממני הגלובליזציה, המשפיעים על עיצוב מדיניות (Levi-Faur & Vigoda-Gadot, 2004).

פוליט ובוקארט ניתחו בספרם השפעות על החלטות לביצוע רפורמות ב־15 מדינות שונות וצינו גורם נוסף – הכלכלה העולמית – שמשפיעה על מעצבי המדיניות באופן דומיננטי. נוסף על כך הם הדגישו את ההשפעות של התרבות הפוליטית (Pollitt & Bouckaert, 2004). מחקרים רבים מראים שרפורמות מתרחשות כאשר חוברות יחד כמה מהתופעות הבאות, או שהן מתקיימות לחוד: משבר כלכלי; משבר פוליטי; תחרות גלובלית הפותחת חלון הזדמנויות; שינויים סוציו־דמוגרפיים עולמיים (למשל: Campbell, 2004).

השפעות התרבות הפוליטית – תאוריית המוסדיות
החדשה היא מן הבולטות בשנים האחרונות בהתייחס לתרבות פוליטית. המחקר בנושא התייחס להגדרות שונות של מוסדות, מדינה, בעלי תפקידים ועוד. תאוריית המוסדיות החדשה, על זרמיה השונים, מניחה שלמוסדות תפקיד חשוב ואוטונומי בהשפעה על תוצאות פוליטיות (Hacker, 2004; Pierson, 1996). העיקרון המוביל הוא שגופים ממשלתיים ומוסדות עצמאיים משפיעים על החברה ומושפעים ממנה באופן פורמלי ובאופן לא פורמלי. לאלה יש השפעה ניכרת על השחקנים המעורבים בתהליך, על עיצוב מדיניות ציבורית, על יציבות ממשלתית, על מערכות יחסי הגומלין ועל תהליך קבלת ההחלטות (Hazan, 1999; March & Olsen, 1984; North, 1990).

התאוריה לגבי תפקידם של המוסדות אינה גוף ידע אחיד אלא מגוון גישות, שהתפתחו במהלך שלושת העשורים האחרונים. ניתן לזהות בתאוריה המוסדית החדשה גישות שונות. אתייחס כאן לשתי גישות שרלוונטיות להשפעה על יישום הרפורמות בתחבורה. הגישה הרציונלית – מדגישה את רמת המיקרו. גישה זו מאמצת ראייה פונקציונלית של מוסדות ומדגישה את תפקידם כמנגנון המייצר או משמר שיווי משקל. גישה זו מניחה שהשחקנים הפוליטיים והאחרים המעורבים בתהליכי קבלת החלטות פועלים משקולים רציונליים על מנת להפיק את מרב התועלת של האינטרס האישי. לפי גישה זו חשיבותם של מוסדות טמונה ביכולתם לעצב את התנהגותם של השחקנים. ההנחה היא שמוסדות פועלים על פי חוקים המניחים את היסודות לקשר בין השחקנים ומדגישים את מרכזיות הפרט בתהליך השינוי

מבט מעמיק בשוק הישראלי מגלה קושי הנובע בעיקר מהערוצים העקיפים של שבי רגולטורי. בייחוד הקשו על האפקטיביות של הרגולציה שני מאפיינים הייחודיים לכלכלה הישראלית: ריכוזיות גבוהה במגזר הפרטי וחברה העסוקה בסוגיות שלום וביטחון (Navot & Cohen, 2015). שני המאפיינים הישראליים הייחודיים הללו, ריכוזיות המשק והדומיננטיות של השיח הביטחוני, משפיעים לא רק על אינדיקטורים כלכליים אלא גם על יכולת השפעה פוליטית ועיצוב סדר היום של קבוצות אינטרס צרות. הדומיננטיות של השיח הביטחוני הדירה ציבורים רחבים מדיון על רגולציה, כך שקבוצות האינטרס הצרות נותרו כמעט יחידות במשחק ההשפעה הפוליטית (נבות, 2012; רולניק ושפירא, 2018).

בסקירת מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל־משקית מובאים שיקולים המתמקדים ביכולת המיקוח וההשפעה של גוף ריכוזי על קובעי המדיניות. כוח מיקוח והשפעה עודפת עלולים להיווצר באמצעות החזקה בתשתית חיונית. החשיבות של החזקה כזו מגבירה את הלחץ, מכיוון שהשבתה של התשתית החיונית תגרום להרעת מצבם של מקבלי ההחלטות. עם זאת יכולים להיווצר קשרים שעשויים להגביר את עוצמת ההשפעה של גורם ריכוזי על קובעי המדיניות. קשרים אלה נעוצים בממשק של השבי הרגולטורי, הכולל מערכת יחסים קבועה ומתמשכת בין הגוף הריכוזי לבין מקבלי ההחלטות, הפוליטיקאים והבירוקרטים (מרכז רנה ומאיר חת, 2019).

השפעות כלל־עולמיות על מקבלי החלטות –

לא מעט חוקרים מסכימים עם הטענה שהגלובליזציה והרעיונות הניאו־ליברליים וכן תאוריית 'ניהול ציבורי חדש' (NPM) השפיעו ונקלטו בישראל ויצרו תשתית לשינויים ולרפורמות במנהל הציבורי (בן בסט, 2001; שלו, 2004). הגלובליזציה גברה החל מהשליש האחרון של המאה ה־20 ובאה לידי ביטוי בהרחבת שיתופי הפעולה הבינלאומיים, בהעברת מידע בין מדינות ובנגישות טכנולוגית למידע שהולכת וגוברת. כל אלה גורמים לעיצוב מדיניות המושפעת מרעיונות שמגיעים ממדינות אחרות (פרידמן, 2005).

מחקרים אחרים מראים שהגלובליזציה אומצה כמדיניות רשמית של ישראל וכך נוצר צביון חדש – של מדיניות – מעבר מקולקטיביזם לליברליזם. לא היה מעבר מריכוזיות ממשלתית לסמכויות נוספות שהועברו למנהל הציבורי, אלא הביזור היה בכיוון של העברה למגזר העסקי הפרטי, דהיינו מעבר מריכוזיות ציבורית לריכוזיות פרטית, וזאת מעצם התהליך שהחלטות המתקבלות בממשלה נובעות מנקודת ראות המשרתת את קבוצת האינטרס של בעלי ההון (רם, 2006; Mitchell & Munger, 1991).

מה כללו השינויים המרכזיים שבוצעו בשנות ה־80? בתחום האוטובוסים ממשלות אימצו את עקרון השוק החופשי, ובמקום חברות ציבוריות ממשלתיות אפשרו רוב המדינות לחברות פרטיות נוספות להיכנס לשוק ההסעות, וזאת באמצעות חלוקה של אזורי פעילות, תוך ויתור של המנהל הציבורי על הריכוזיות ואפשרו הקמת מנהלות תחבורה עירוניות. ההישגים היו: תחרות בין חברות, הוזלת מחירים, שיפור השירות ושליטה טובה יותר בתשלומי הסובסידיות (Thomas & Bertolini, 2020). בתחום התחבורה המסילתית, הלקח שנלמד מאנגליה היה בעיקר הימנעות מהפרטה מוחלטת של החברות הממשלתיות, שרובן באירופה היו מונופולים, ומעבר למרכזי זכינות – BOT (Build, Operate, Transfer) PPP (Public, Private, Partnership). המשמעות עבור המנהל הציבורי היא שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי, הענקת אפשרות לבצע פרויקט תשתית והפעלתו לתקופה מוגבלת (תוך שימוש ברכיב הדומה ל"מניית זהב"), והשבת הפרויקט למנהל הציבורי בסיום התקופה. לדוגמה: הקמת מערכת מטרו באזור עירוני. החברה הזוכה במכרז מקימה את המערכת, מפעילה אותה במשך כעשרים שנה ומעבירה אותה חזרה לממשל. ואכן, רוב הרפורמות מתבצעות גם כיום, כולל ביטול מונופול של חברה ממשלתית ומעבר לשימוש בהפרטה באמצעות מכרזי הזכינות והקמת מנהלות תחבורה עירוניות (Drew & Ludewig, 2011; Citroen, 2017; Thomas & Bertolini, 2020).

מדדי ההצלחה של הרפורמות בתחבורה ציבורית –

לאור העובדה שהתחבורה בישראל לוקה בכשלי ממשל ושוק, נעשה ניסיון לאתר שווקים ומדינות שבהם קיימים גורמי הצלחה. בחרנו שני מחקרים שונים, שבהם זיהינו מספר גורמים שסייעו להצלחת שינויים ורפורמות במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל. הראשון – המחקר של פולט ובוקארט, שבחנו שינויים ורפורמות במנהל הציבורי במדינות מערביות. הגורמים שנבדקו במחקרם היו השיטה הפוליטית, השפעות הכוחות החברתיים כלכליים, שיטת המנהל ותהליך קבלת ההחלטות. בניתוח המחקרי שלהם הודגשו מדדים שמובילים להצלחת רפורמות (Pollitt & Bouckaert, 2004).

במחקר השני, שעשו החוקרים ג'רמי דרו ויוהנס לודוויג, הדגש הוא על רפורמות בתחבורה. הם בחנו מדינות לאורך עשרים שנה ויצרו מסד נתונים מקצועי, המצביע על השיפורים שנעשו בתחום התחבורה הציבורית העירונית, ברכבות משא וברכבות נוסעים בין־עירוניות (Drew & Ludewig, 2011). ניתוח הנתונים משני המחקרים מצביע על חפיפה בזיהוי גורמים שסייעו

(Hall & Taylor, 1996; Weimer, 2005; Streeck & Thelen, 2005).

הגישה הסוציולוגית – ההנחה הבסיסית על פי גישה זו היא שההסדרים והמנהלים המוסדיים הנהוגים בארגונים בחברה מודרנית הם תוצאה של השפעות תרבותיות וחברתיות. המוסדות והארגונים שהתפתחו לא נבנו רק על בסיס שיקולים רציונליים של מקסום אינטרס עצמי ויעילות. החוקרים בתחום מתרכזים בהבנת התרבות והנורמות בארגון פוליטי ציבורי, ובהסדרים שהתמסדו בעקבות השפעות חברתיות תרבותיות. חוקרי הגישה טוענים ששינוי מוסדי ורפורמות מתרחשים משום שהם מחזקים את הלגיטימיות החברתית של הארגון או של חבריו (Hall & Taylor, 1996).

העיסוק ברפורמות חשוב ומשמעותי בשל ההכרח בהתאמת המערכות והתשתיות הציבוריות לשינויים פנימיים וחיצוניים. כל רפורמה היא בחזקת איום המעצים חשש מפני שינויים ומעורר התנגדות של שחקנים ומוסדות, שמוצאים בסטטוס קוו מרחב נוחות ועוצמה פוליטית מעצם השליטה במשאבים ומההשפעה הנגזרת ממעמדם ומכוננתם לשמור על מעמדם.

רפורמות בתחבורה בעולם

לאור ההשפעות הגלובליות על הצורך בתחבורה מסוף שנות ה־70 של המאה הקודמת, החלו להתבצע רפורמות רחבות היקף במדינות רבות. השינוי הבולט ביותר התרחש באנגליה, שם נעשו שינויים ורפורמות בהיקף רחב, שהיו בהמשך מודל לחיקוי למדינות רבות. עם עלייתה לשלטון של מרגרט תאצ'ר בשנת 1979, הצעדים הכלכליים שממשלתה הובילה היו תמיכה בליברליזם ובכלכלת שוק חופשי, והתוצאה הייתה הפרטה נרחבת של חברות ממשלתיות.

במסגרת ההפרטה היו שני רכיבים משמעותיים מאוד בעולם התחבורה: האחד – החלשת הדומיננטיות של האיגודים המקצועיים ופיתוח דומיננטיות של המגזר הפרטי; השני – העיקרון שזכה לכינוי "מניית זהב", שהשאיר למדינה זכות וטו על החלטות בחלק מהחברות המופרטות (האריס, 2020; Evans, 2013). בתחילת שנות ה־80 הפריטה ממשלת תאצ'ר באופן מלא את כל חברות התחבורה הציבוריות הממשלתיות. בתחום האוטובוסים ההצלחה הייתה חלקית, והממשלה הצליחה לשפר את שליטתה בתשלומי סובסידיות. בתחום התחבורה המסילתית ההפרטה הייתה כישלון מוחלט (Larkin & Larkin, 1988). בזכות הגלובליזציה ושיתוף הפעולה, בעיקר במדינות אירופה, הלקחים מאנגליה תורגמו ברוב מדינות השוק האירופי לרפורמות אפקטיביות יותר.

שינויים ורפורמות על פי פוליט ובוקארט – גורמי ההצלחה במנהל הציבורי	הפרטה מרכזי זכיינות	ביזור הקמת מנהלות עירוניות	צמצום בירוקרטיה מנהלת גג אחת לפרויקט	בקרת ביצועים רגולציה פרטית מקצועית	תוצאות בתחבורה המסילתית על פי דרו ולודוויג – מאפייני ההצלחה בתחבורה
אנגליה	נרחבת	הועברו סמכויות	בוצע במנגנון הממשלתי בצורה מקיפה	חיזוק הבקרה כולל רגולציה פרטית	גידול משמעותי בהכנסות; גידול במספר הנוסעים; שיפור השירות
איטליה	במידה מוצלחת	העברת סמכויות למחוזות	במידה מסוימת	סמכויות לבקרה ממשלתית	פיתוח מקיף של תשתיות; שימוש רב יותר; הרחבת מטרו והסעת המונים; רכבות מהירות
שוודיה	בוצעה	היה ביזור חלקי שהורחב	הגברת היעילות	משרד בקרה לאומי	הרחבת תשתיות; תחבורה עירונית מפותחת; גידול במספר הנוסעים

בהכנסות המדינה מיצוא מוצרי תחבורה. הרגולציה בתחום עברה שינוי – ממצב שבו המנהל הציבורי היה הרגולטור היחיד למצב שהממשלה אפשרה בהדרגה רגולציה פרטית, במסגרת ביזור הסמכויות (Drew & Ludewig, 2011, pp. 89-99).

איטליה – חוקרים מגדירים את המדינה ברמה נמוכה בכל הקשור ליעילות ממשלתית, וברמה גבוהה של חוסר יציבות וחוסר משילות. השירות הציבורי בנוי ממערך של ארבע שכבות: מדינה, אזור, מחוז, עירייה. למרות זאת בתחילת שנות ה-2000 יצאו לדרך רפורמות לאומיות רחבות היקף, שהובילו לשינוי פני המנהל הציבורי: צמצום בהוצאות הציבוריות, הפחתה במעורבות הפוליטית בניהול הציבורי ומיומנות ניהולית אמינה, כלים חדישים לניהול כוח אדם ובקרת ביצועים משופרת (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 285-290). הרפורמות בתחבורה שינו את הרכבת האיטלקית, שהייתה מונופול, באמצעות צמצום הבירוקרטיה, ומארגון שהעסיק כ-220 אלף איש הוא צומצם ל-87 אלף מועסקים, לצד תהליכי הפרטה. היעילות באה לידי ביטוי בתוספת של סלילת אלף קילומטרים של מסילות חדשות, הפעלת רכבות מהירות וחדשות, מערכות הסעת המונים חדשות בערים הגדולות, צמצום בשימוש ברכב פרטי ומעבר לתחבורה ציבורית יעילה (Drew & Ludewig, 2011, pp. 103-110).

שוודיה – זוהי מדינה מודרנית שווייט עם כלכלה פתוחה, אולם הצטבר גירעון תקציבי שיצר משבר כלכלי בסוף שנות ה-90. באותה עת חדרו רעיונות הניהול

לשיפור בתחבורה ובמנהל הציבורי. בשניהם משתקפות השפעות הגלובליזציה והניאו-ליברליזם כמאיצות את גיבוש הרפורמות. מניתוח הרפורמות שנעשו במדינות השונות בלט הקשר בין הרפורמות במנהל הציבורי להצלחה בתחום התחבורה. הנקודות הזוהות בהצלחת הרפורמות במנהל הציבורי ובתחבורה הן: **צמצום הבירוקרטיה, ביזור סמכויות, הפרטה, בקרה והערכת ביצועים**. במחקרים מוצגות הצלחות במדינות רבות, בחרנו להתמקד בשלוש מדינות כדוגמאות משקפות: **אנגליה** – משבר במהלך שנות ה-70, אינפלציה ברמות גבוהות. ממשלת תאצ'ר ביצעה משנת 1979 ועד 1990 שורה ארוכה של רפורמות ושינויים מוסדיים בעלי ערך במנהל הציבורי. במשבר בשנת 2008 אנגליה נפגעה שוב, ובעקבות זאת בוצעה סדרה שלמה של רפורמות בתחומי המגזר הציבורי ובעיקר בשירות המדינה, בניהול ובצמצום בבירוקרטיה בתחומים רבים. כל המשרדים עברו שינויים בעיקר באמצעות ביזור והרחבת מערכות בקרה, והתוצאה הייתה שיפור משמעותי (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 313-321). התחבורה הציבורית באנגליה זכתה לעדנה בשלושים השנים האחרונות. עשור של רפורמות במנהל הציבורי יצר מצב שעד שנת 2003 תשתית המסילות באנגליה הכפילה את עצמה, מספר הנוסעים גדל ב-80 אחוזים וחלה עלייה במספר המועסקים בתעשיות התחבורה. הרפורמות המרכזיות שננקטו בתחום כללו הפרטה נרחבת וביזור סמכויות ממנהל ארצי למנהלות עירוניות. התוצאה הייתה הפחתה ניכרת בהוצאות הממשלה וגידול

בכבישים לא פסחו על ישראל, רק בשנת 1992 עם הקמת ממשלת רבין החל תהליך לקידום רפורמות בתחבורה, שהתאפיין בשינוי גישה באופן קיצוני. בשלב הראשון ראש הממשלה זיהה את ההסתדרות כקבוצת האינטרס שמנעה פיתוח תחבורה – זאת משום שבראית ההסתדרות הקואופרטיבים לתחבורה ייפגעו, ולכן האינטרס היה לשמר סטטוס קוו ולא לפתח תחבורה מתחרה. בנושא הרכבת, ועד עובדי הרכבת רצה לשמר את כוחו ולאור זאת העדיף, בסיוע ההסתדרות, לא לחרוג מהמצב הקיים.

יצחק רבין הבין שלצורך ביצוע רפורמה יש להסיר חסמים, ובהמשך כהונתו הוא פירק עוד מספר מוקדי כוח של ההסתדרות (גבאי, 2019). רבין מינה את מזכיר ההסתדרות ישראל קיסר לשר לתחבורה בממשלתו. המינוי הסיר את קבוצת הלחץ העיקרית באותם ימים, ומכאן הדרך ליישום מדיניות אחרת הייתה פתוחה. הרפורמות שעיצבו מדיניות ציבורית חדשה בתחבורה אומצו גם על ידי הממשלות הבאות. כבר מראשית הדרך הכיוונים היו ברורים ותואמים למדדי ההצלחה שהופעלו במדינות אחרות: **הפרטה** – התקבלו בממשלה החלטות לפתוח את שוק האוטובוסים לחברות נוספות (משרד ראש הממשלה, 1997). בתחום התחבורה המסילתית התקבלה החלטה (משרד ראש הממשלה, 2002), שמעגנת את שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח הסעות המונים בגושים העירוניים. **בתחום הביזור** הוחלט על הקמת מנהלות תחבורה עירוניות (משרד ראש הממשלה, 1988). לגבי **צמצום הבירוקרטיה** התקבלו החלטות על הקמת נת"ע (נתיבי תחבורה עירונית) כגוף העל שאמון על ביצוע הסעת המונים בגוש דן, ועל ביטול מנהלת מטרופולין תל אביב. החלטות דומות התקבלו גם בחיפה ובירושלים. בתחום **בקרת ביצועים** ורגולציה לא השתנה דבר, והיא נותרה בידי הדרג המקצועי במנהל הציבורי. רפורמות החלו להתפתח בתחום התחבורה, תקציבי משרד התחבורה גדלו בהדרגה וגם הציבור הפגין עניין רב יותר במוצר הציבורי והצביע ברגליים. השיפורים באוטובוסים הגבירו את השימוש בהם, תשתיות חדשות וציוד נייד מודרני בתחבורה המסילתית הגדילו את מספר הנסיעות ממיליונים אחדים ליותר מ-70 מיליון נסיעות בשנה, ואפילו בירושלים החלה לפעול רכבת קלה. ועם כל זאת קיים עדיין פער גדול בין ההחלטות הנכונות שהתקבלו בממשלות ישראל לדורותיהן לבין תהליכי עיצוב וביצוע המדיניות בפועל.

מצב התחבורה הציבורית כיום – בשנת 2023, כשלושים שנה אחרי תחילת הרפורמות: אין מערכת הסעת המונים באף לא אחד מהגושים העירוניים; בתחום האוטובוסים קיים מחסור של כ-5,000 נהגים בחברות

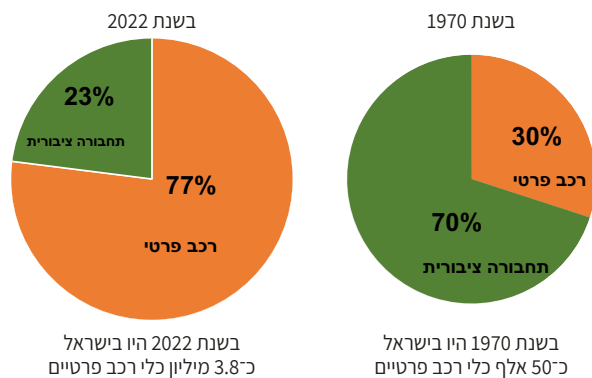
החדשים לשוודיה, והמערכת הפוליטית הייתה פתוחה לקלוט וליישם חלקים גדולים בשינויים וברפורמות. ביזור סמכויות למחוזות ולעיריות תרם למעבר למודרניזציה במערכות התקצוב, הוקמה מערכת של הערכה ובקרת ביצועים, ומשרד לביקורת לאומית התמסד כגוף חשוב במנהל הציבורי. התוצאות הישירות היו צמצום בבירוקרטיה ובהוצאות הממשלה (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 305-312).

עד שנת 1988 הייתה הרכבת חברה ממשלתית מונופוליסטית. ההשפעות הגלובליות שינו את הגישה ואת מדיניות התחבורה, שבאה לידי ביטוי בביזור למנהלות תחבורה עירוניות. תהליכי הפרטה פתחו את השוק לתחרות והתוצאה הייתה גידול עצום בתשתיות תחבורה ציבורית, עלייה של כ-70 אחוזים במספר הנוסעים וגידול בהעסקת עובדים בתעשיות התחבורה, ובאמצעות המנהלות העירוניות פותחו מערכות הסעת המונים בערים הגדולות במדינה (Drew & Ludewig, 2011, pp. 115-124).

התחבורה הציבורית בישראל

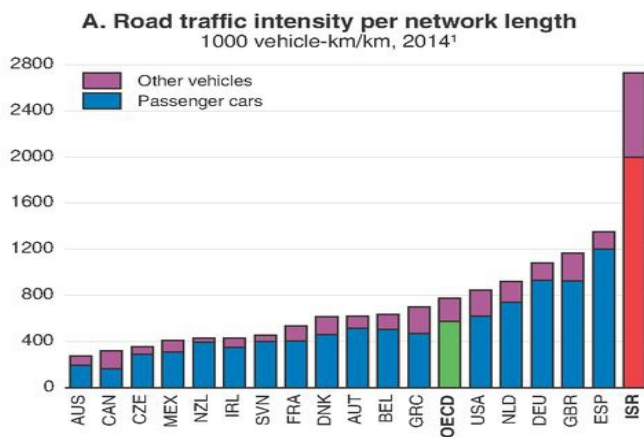
במבט היסטורי, מאז הקמת המדינה ובמשך ארבעה עשורים, נושא התחבורה הציבורית קפא על שמריו. בתחום האוטובוסים התפתחו שני מונופולים – אגד ודן – ובתחום התחבורה המסילתית המדינה עשתה שימוש בתשתית וביצוד הרכבתי שהבריטים הותירו בארץ. המדינה איבדה שליטה על תשלומי הסובסידיות למונופולים של חברות האוטובוסים, שהתנהלו ללא בקרה ראויה ותוך עליית מחירים קבועה, וזאת למרות שהציבור קיבל שירות לקוי. בתחום הרכבות השירות היה מצומצם ושימש למטרות תיירות לבני נוער יותר מאשר כלי תחבורה ציבורית (בריידבורג, 2002; דסקל, 2023). חוקרים רבים מתחום מדע המדינה ומדיניות ציבורית ניתחו את התשתיות הלוקיות בארץ ומצאו שהסיבות נעוצות בכך שמרב המשאבים הופנו לבעיות קיומיות וביטחוניות (דרור, 1992).

בקרב חוקרים רבים אין מחלוקת כי 'תוכנית הייצוב' שהתקבלה בממשלת האחדות בשנת 1985 טיפלה בהצלחה רבה במשבר כלכלי. היא הייתה הבסיס לתחילתם של שינויים ורפורמות נרחבות במשק, בסמכויות של משרדים ממשלתיים ובחברות הממשלתיות, ואפשרה את תהליך המעבר למשק עם כלכלת שוק חופשי (בן בסט, 2001; שפר, 2004; Maman & Rosenhak, 2007). עם יישומה של תוכנית הייצוב נוצרו התנאים שאפשרו להפשיר את סוגיות התחבורה מקיפאון רב שנים. למרות שהתופעות הגלובליות כמו גידול האוכלוסייה, עיור, גלובליזציה וריבוי כלי הרכב



תרשים 5: שימוש הציבור ברכב פרטי לעומת השימוש בתחבורה ציבורית

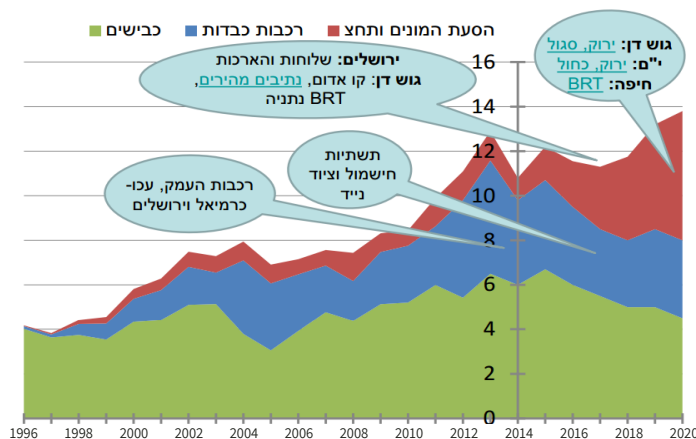
מקור: על פי נתוני הלמ"ס



1. Or latest available year.

2. Percentage share of respondents that were satisfied or very satisfied
Source: OECD (2015), Environment at a Glance 2015: OECD Indicator surveys.cbs.gov.il/survey/surveyE.htm.

תרשים 6: הצפיפות בכבישי ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD



תרשים 7: השקעות בתשתיות תחבורה

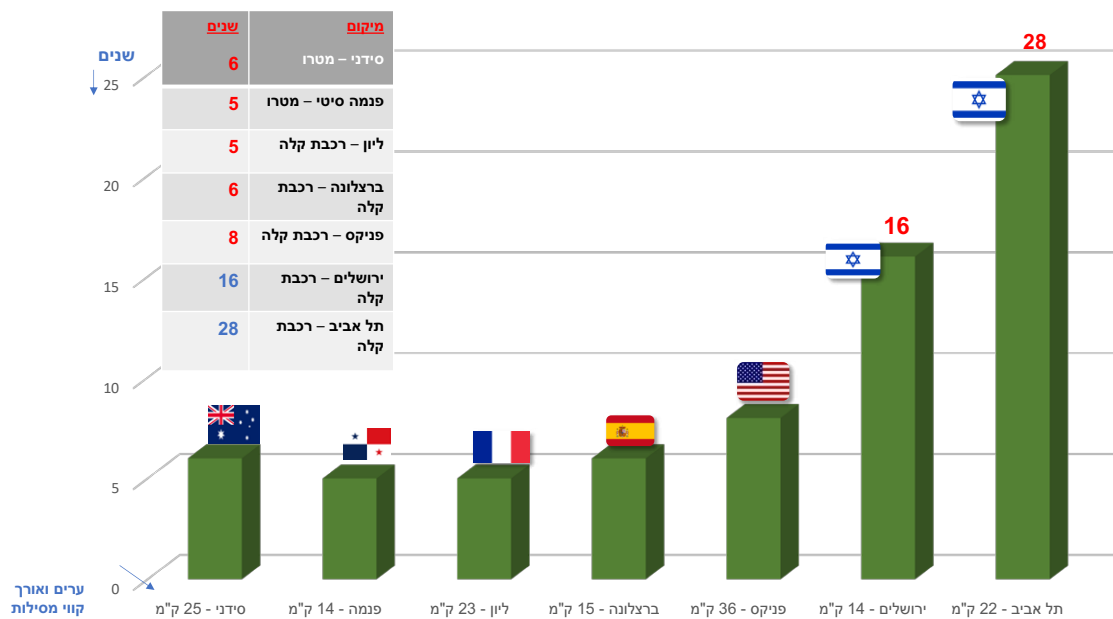
מקור: על פי נתוני משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2020

(זגריק, 2022). בתחבורה הבין-עירונית – ברכבת ישראל יש צפיפות ברוב הקווים, אין מספיק קרונות ואין תשתית פרוסה עד הפריפריות הרחוקות (אמסטרדםסקי, 2023). בתרשים 5 ניתן לראות את הנתונים המשקפים את מצב התחבורה הציבורית במדינה. מנתונים אלה ניתן להגיע למסקנה שהאזרחים אינם שבעי רצון מאיכות המוצר הציבורי שהממשלה אמורה לספק, והשירות היה רחוק מאוד ממודל DTD. הם מצאו תחליף ובתהליך הדרגתי ובאמצעות פוליטיקה אלטרנטיבית² בחרו ברכב פרטי על פני תחבורה ציבורית לא נוחה ולא יעילה. השימוש הרב ברכב פרטי נובע גם מעידוד ומהטבות שקבוצות האינטרס דואגות לספק לחברות ולאנשים פרטיים (למשל ליסינג, הלוואות נוחות). נוסף על כך, כשהממשל אינו מאפשר תחבורה ציבורית בשבת, הדבר מאלץ משפחות לרכוש רכב על מנת לשמור על קשר בסופי שבוע עם חברים ומשפחה, וכך נוצר המצב המתואר בתרשים. תופעה זו גורמת לציבור לנהוג באדישות כלפי מצוקות התחבורה הציבורית, ואין מחאה בתחום.

גורם המביע את עמדת הציבור ומוכר במחקר כגורם משפיע ונפוץ מאוד בעולם הדמוקרטי הוא המגזר השלישי. נכון לשנת 2012 עמד מספרם של ארגוני המגזר השלישי בישראל שנרשמו אצל רשם העמותות על 49,916 ארגונים (כהן ומזרחי, 2017, עמ' 147), מתוכם קיים עד היום מספר חד-ספרתי של ארגונים הפועלים למען תחבורה ציבורית יעילה, ולכן גם השפעתם אינה ניכרת.

תוצאה נוספת של ריבוי כלי הרכב הפרטיים באה לידי ביטוי בדוח שפרסם ארגון OECD בשנת 2015 על מצב הצפיפות בכבישי הארץ. המפתח היה כמה קילומטרים של כביש יש לכל אלף מכוניות. התרשים לקוח מהדוח ומראה שיש צפופה פי שלושה מהמוצע במדינות ה-OECD.

מאז שנת 2015 שבה נערך הסקר המצב רק מחמיר, משום שבכל שנה נרכשות על ידי הציבור בארץ כ-300 אלף מכוניות חדשות, וקצב גידול התשתיות אינו מתפתח במידה שתאפשר לתת מענה ראוי לכמות כלי הרכב החדשים (אבירם, 2017). המחסור בתשתיות והצפיפות הם הגורמים המרכזיים לאובדן חיי אדם מתאונות דרכים ומזיהום אוויר. מדינה המעוניינת להתמודד עם הצפיפות צריכה לעודד שימוש בתחבורה ציבורית ואמורה להקצות משאבים מתאימים בתקציבי משרד התחבורה והאוצר. תרשים 7 להלן, הלקוח מנתוני משרד האוצר, מראה שלאורך שנים התקציבים הועברו לבניית כבישים יותר מאשר לתחבורה הציבורית.



תרשים 8: משך ההקמה של מערכת הסעה המונית – השוואה בין מדינות

מקור: הנתונים נאספו מן העיתונות ומאתר www.railwaygazette.com

לפוליטיקאים והעסיקו בירוקרטים רבים שפרשו מהשירות הציבורי וזכו למשרות בכירות בחברות שהן קבוצות אינטרס (זליכה, 2008).

בשנת 2019 הסתכמו הכנסות המדינה ממיסים על רכב פרטי, אגרות רכב, בלו על הדלק ושווי שימוש ב-41 מיליארד ש"ח (משרד האוצר, 2019). הנתון הזה העמיד את משרד האוצר בראש קבוצות האינטרס נגד גורמים שיכולים לצמצם את ההכנסות, ובכך גם אנף תקציבים עודד את המשך הסטטוס קוו ולא מיהר לממש את הרפורמות. זכורה הקריאה במרכז מפלגת השלטון – הליכוד – וההכרזה "רוצים ג'ובים", ששיקפה תרבות פוליטית-חברתית שהייתה חלק בשיקולים של נושאי משרות בכירות במפלגה (ורדי, 2002). שרי התחבורה לדורותיהם מצאו במשרד התחבורה בארץ קרקע נוחה למינויים פוליטיים.

ההערכה שניתן להתמנות למשרה מרכזית בניהול פרויקט לאומי ללא הכשרה מתאימה יצרה תופעות של בזבז כספי ציבור. חוסר המקצועיות בא לידי ביטוי בעיכובים בהשלמת הרפורמות החשובות בתחבורה, כפי שמתקף בתרשים 8.

אחד המדדים להצלחה שלא נכלל בהחלטות הממשלה הוא הגברה ושיפור **בקר ביוצעים**. הדוגמה הבולטת לחוסר בקרה ראויה באה לידי ביטוי בקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב. במרכז שיצא בשנת 2001 הגישו ארבע חברות מקצועיות בינלאומיות גדולות הצעות שכללו לוח זמנים לסיום העבודות תוך חמש

מניתוח נתונים אלה נראה בבירור שהעדיפות לאורך שנים היא לכבישים, שאמורים לשרת בעיקר רכב פרטי, והתחבורה הציבורית היא בעדיפות משנית. עד שנת 2018 עמד התקציב על חמישה מיליארד ש"ח לתחבורה ציבורית ושישה מיליארד ש"ח לפיתוח כבישים. רק לקראת שנת 2020 זכתה התחבורה הציבורית לתקציב גבוה יותר מזה שהוקצה לכבישים. המשמעות היא שתקציבי הממשלה העניקו לאורך שנים משאבים לסיוע לכלי הרכב הפרטיים.

בניסיון להבין את הפער בין ההחלטות הנורמטיביות המקצועיות והנכונות לבין הכישלונות, כפי שעולה מן הנתונים האמפיריים, החוקרים דניאל ממון וזאב רוזנהק מבססים את הטענות בדבר ההשפעות העולמיות על השחקנים הישראליים וטוענים שדוחות הבנק העולמי, קרן המטבע וה-OECD מאלצים את מקבלי ההחלטות לבצע רפורמות כדי שישאל תדמה למתקנות שבמדינות (ממון ורוזנהק, 2008). ומהצד השני, אחרי קבלת ההחלטות לפי השבי הרגולטורי, או אם נרחיב בהתאם לתאוריית הבחירה הציבורית, האינטרסים האישיים של הפוליטיקאים והבירוקרטים מובילים למדיניות של שמירת הסטטוס קוו ואינם מקדמים את האינטרסים הציבוריים.

קבוצות האינטרס שאפו להגיע לסטטוס קוו. פיתוח תחבורה ציבורית יעילה ונוחה היה פוגע ביבוא הרכב הפרטי, בחברות הביטוח, בבעלי המוניות ובחברות הליסינג. לכן פעלו הקבוצות בהפעלת הטבות



האירוע	החלטה ראשונה על שינויי	ביטול החלטה ראשונה	חידוש הרפורמה והשינוי על פי ההחלטה הראשונה
נת"ע – קו ראשון של הרכבת הקלה – הקו האדום	2001 – הקמת נת"ע, מכרז זכיינות	2010 – הלאמת הזוכה העברת ביצוע לנת"ע – חברה ממשלתית	2019 – חזרה למכרז זכיינות חדש עבור הקווים הבאים
חשמול מסילות רכבת ישראל	2005 – מכרז חשמול	2007 – ביטול המכרז	2015 – מכרז חשמול חדש
קו הרכבת תל אביב-ירושלים	1998 – סגירת הקו הישן, תכנון קו חדש	2001 – שיפוץ הקו הישן והפעלתו מחדש	2006 – תחילת העבודות על קו חדש (קו A1)
מערך הסעת המונים חיפה	2001 – תכנון רכבת קלה	2011 – מכרז לאוטובוסים רבי קיבולת	2019 – מכרז רכבת קלה – קו חדש חיפה-נצרת
רכבת קלה ירושלים – הקו האדום	2001 – מכרז זכיינות ל-27 שנות הפעלה	2018 – המדינה רוכשת חזרה את הזכיינות	2020 – הזכיינות עוברת לחברה חדשה שזכתה
1973 – החלטת ממשלה על מטרו בתל אביב 1996 – סקר היתכנות למטרו	אילוץ תקציב – רכבת קלה במקום מטרו	המשך ביצוע הרכבת הקלה	2018 – חזרה לאופציית המטרו במרחב תל אביב; ההחלטה עדיין לא סופית

תרשים 9: חלק ממטוטלת השינויים ברפורמות ובשינויים המוסדיים

מקור: הנתונים נלקחו מאתרי משרד התחבורה, נת"ע, רכבת ישראל, יפה נוף, תוכנית אב לתחבורה

שם (חזני, 2023), המסקנה הברורה היא שאין שליטה של המנהל הציבורי על הסובסידיות, שמיועדות לתת מענה לצרכים הבסיסיים של הציבור הרחב.

גם הגישה הסוציולוגית, על פי תאוריית המוסדיות החדשה, וגם החוקרים פוליט ובוקארט הדגישו שלתרבות הפוליטית יש השפעה רבה על מקבלי ההחלטות. בישראל השפעה זו בולטת והיא משתקפת בתהליכי קבלת ההחלטות בתחום התחבורה הציבורית.

השפעתה הבולטת של התרבות הפוליטית בארץ באה לידי ביטוי בדרך כלל לאחר הרכבת ממשלה חדשה. כמעט בכל המשרדים, כששר נבחר נכנס למשרדו הוא ממנה כצעד ראשון את נושאי משרות האמון ודואג למנה של מינויים פוליטיים. בהמשך, בהצהרות פומביות הוא מבטל חלק מהרפורמות שקודמו בתפקיד עשה, ופעמים רבות מדובר ברפורמות שניזומו על ידי שרים השייכים לאותה מפלגה. כך עשה לאחרונה שר החינוך (שחר, 2023). תהליך דומה עשתה שרת התחבורה הנוכחית עם תוכנית המטרו.

בתחום תשתיות התחבורה משך פרויקט הוא מספר שנים. מאז הקמת המדינה שירתו בתפקיד שר התחבורה 32 שרים, דהיינו בממוצע פחות משנתיים בתפקיד, כאשר 12 מהם שירתו פחות משנה. ובכל זאת שרים רבים ביטלו או דחו, בחוסר מקצועיות ומתוך אינטרסים אישיים, רפורמות של קודמיהם. אי-משילות זו יצרה "מטוטלת של רפורמות". בתרשים להלן דוגמאות רק לחלק קטן מהאירועים שיצרו השרים לאורך שנים.

שנים, בתקציב ממשלתי של כשבעה מיליארד ש. כיום, 28 שנים לאחר הקמת נת"ע, הוצאות הממשלה עד הפעלת הקו האדום באוגוסט 2023 מסתכמות בכ-20 מיליארד ש (דסקל, 2022).

גם בירושלים, למרות שבשנת 2011 החל קו רכבת קלה לפעול בהצלחה, רק בשנת 2021 ולאחר מכרז נבחרה חברה להקמת קו נוסף (צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים, ל"ת). אין ספק שדוגמאות אלה מבססות את הטענה שבעשורים האחרונים קבוצות האינטרס הן הזוכות, והסטטוס קוו משרת אותן ולא את הציבור הרחב. שירותי האוטובוסים בישראל מוסדרים על ידי הממשלה. משרד התחבורה העדיף להתחשב בסובסידיות עם מספר מצומצם של חברות אוטובוסים, ונוצר מצב שהחברות אגד ודן התגבשו כמונופולים. הממשלה ניסתה להתמודד עם הבעיה במציאות של היעדר מידע מפורט על מספר הנוסעים, עלויות ריאליות ורמת ביקוש. כל אלה פגעו בכושר המיקוח של הממשלה, ולמעשה היא איבדה היכולת לרסן את הגידול בעלויות המונופולים גרמו גם לחוסר תחרות ולירידה ניכרת ברמת השירות. וכך, רק בשנת 1997 נפתח השוק וחולקו אזורים להפעלת אוטובוסים גם על ידי חברות נוספות (בריידבורג, 2002).

גם אחרי עשרות שנים, אגד ודן הן עדיין החברות הגדולות ביותר בשוק המופרט, ולממשלה אין שליטה על הסובסידיות. אם אגד, שחסרים לה יותר מ-1,000 נהגים, מחלקת בשנת 2023 דיווידנד של כ-500 מיליון

כל המרכיבים, ללא צורך בעשרות נהגי מובילים וללא עומס ופקקים בכבישים, וכך אפשר היה להתגבר על בעיית חסימת הצירים. על מסילות רכבת קל יותר לפקח מאשר על כבישים, ולכן ניתן לאתר ביתר קלות ניסיונות פיגוע בתשתית המסילות.

לסיכום, תשתיות תחבורה ציבורית יכולות לסייע בהצלת חיי אדם, בשיפור הכלכלה והרווחה החברתית ובצמצום פגמים חברתיים, ולביטחון בישראל בכלל. הצגנו עד כמה התחבורה הציבורית בישראל זקוקה לשיפור על מנת לבטל את כשלי השוק והממשל, שלהערכתנו נגרמים מן ההשפעות המזיקות של התרבות הפוליטית ומהנזק של השבי הרגולטורי, שבו לקבוצות האינטרס יש חלק לא מבוטל בכשלים. מנגד הוכחנו כי יש מדינות שמצליחות לעצב ולבצע שינויים ורפורמות מוצלחות אפילו תוך יישום המודל DTD, ותוך שימוש במדדים שעזרו להגיע להצלחות של רפורמות רחבות היקף בתחבורה. עם כל זאת, השאלה שנותרה היא: האם מקבלי ההחלטות והפוליטיקאים בישראל לדורותיהם בחרו לפעול בעשורים האחרונים בניגוד לאינטרס הציבורי, בכל הנוגע לתשתית התחבורה הציבורית בישראל, ויצרו מצעד איוולת שמשפיע בתורו גם על רכיבים קריטיים של הביטחון הלאומי?

מצעד האיוולת בתחבורה הציבורית בישראל?

ברברה טוכמן בחנה בספרה (1986) שורה ארוכה של אירועים היסטוריים ומנתה שלושה תנאים שבהתקיימם הופכים מדיניות לאיוולת:

1. חובה שהתוצאות השליליות של החלטה ייראו בעליל בזמן אמת, ולא בראייה שלאחר מעשה.
2. חייבת להיות דרך פעולה חלופית, שאותה אפשר היה לנקוט.
3. המדיניות היא מדיניותה של קבוצה, לא של שליט יחיד.

בחינת התנאים הללו בתחום התחבורה הציבורית בישראל

התנאי הראשון – התוצאות השליליות נראות כבר עתה, ולא בראייה שלאחר מעשה. על שולחן הממשלה והכנסת הונחו, מאז ההחלטות בדבר הרפורמה בתחבורה הציבורית, 15 דוחות של מבקר המדינה, עשרות דוחות מומחים, והכנסת הפיצה 12 דוחות הכנה לדיונים בנושא תחבורה. הדגשים בכל אלה היו: הצורך הדחוף ביצירת תחבורה ציבורית יעילה ומתפקדת, הנזק מריבוי הרכב הפרטי ויתרונות התחבורה הציבורית.

אין באף לא אחת מהדוגמאות סיבה מקצועית או תקציבית לשינוי ולביטול הרפורמה, כפי שנקבעה על ידי הדרג המקצועי מלכתחילה. אין צורך להדגיש שתהליכים אלה מאריכים את משך ביצוע הרפורמה, הם כרוכים בהגדלת התקציבים ומהווים גורם ישיר שמוליך לכשל ממשלי. בהגדרות האקדמיות של כשלי ממשל מציינים גם אי-משילות, ריכוזיות יתר ותכנון לטווח קצר. למעשה ההגדרה, כמונח כלכלי שנעשה בו שימוש גם בניתוח מדיניות ציבורית, מתייחסת לכשל של אי-השגת יעילות במוצר הציבורי שהאוכלוסייה זקוקה לו (Hirschman, 1982; Weimer & Vining, 2011).

תחבורה והזיקות הנוספות לביטחון לאומי

על סמך הניסיון שהצטבר בעולם, עיצוב יעיל יותר של התחבורה הציבורית בישראל יכול היה לסייע במתן מענה לשתי בעיות צפויות בתחום הביטחוני: מיגון העורף – בשל מתקפות הרקטות והטילים המשוגרים לישראל ומידע על אפשרויות שונות למתקפות לא קוונטציונליות עתידיות, מיגון העורף האזרחי הוא נושא מרכזי במערכת הביטחון. אלוף (מיל') אייל אייזנברג, שהיה מפקד פיקוד העורף, ציין במאמר שעסק בחוסן הלאומי (2012) כי לשליש מאוכלוסיית ישראל אין מיגון תקני, בעיקר בגושים העירוניים הגדולים. מערכות מטרו בגושים העירוניים בישראל היו יכולות לצמצם פער זה, כפי שנעשה בערים רבות בעולם. החלטה ממשלה ראשונה על הקמת מערכות מטרו בישראל התקבלה באפריל 1973. בימים אלה שרת התחבורה מעכבת עדיין את חוק המטרו (כהן, 2023).

תחום נוסף שבו תשתית תחבורה מסילתית נרחבת יכול לסייע הוא ניווד כוחות צבא. בסיכום מבצע שומר החומות בעזה (מאי 2021), שנלוו אליו אירועים אלימים בערים מעורבות בישראל, גורמי הביטחון הביעו דאגה משני נושאים לוגיסטיים. האחד – מחסור בנהגים למובילי טנקים ולאוטובוסים להסעת לוחמים, כאשר נהגים מהמגזר הערבי לא הגיעו לעבודתם בחברות התובלה. השני – קושי במעבר בצירים מסוימים (ואדי ערה) בגלל הפגנות. כל זה בא לידי ביטוי בתקשורת בהרחבה (יהושע, 2021).

תחבורה מסילתית בעולם מהווה נדבך חשוב בלוגיסטיקה של צבאות. בצבא ארצות הברית, שבמערך הלוגיסטי שלו קיימת יחידת רכבות שאחראית לתשתיות ולציוד הנייד, ולה יכולת הפעלת רכבות עצמאית בכל מצב (Magbanua, 2021).

אילו הייתה בישראל תשתית מסילתית מפותחת יותר, לקחי מבצע שומר החומות לא היו בכיוון הלוגיסטי. נהג קטר אחד היה מסוגל להניע גדוד שריון מלא כולל

ממשלה ומדוחות מבקר המדינה. כך הגדיל לעשות שר התחבורה ישראל כץ, שראה בחברת נת"ע נכס פוליטי, ובמשך עשר שנות כהונתו שמר על הריכוזיות, התעלם מהחלטות ממשלה ומדוחות הקשים של מבקר המדינה ולא אפשר להקים מנהלות תחבורה בתל אביב בירושלים (מבקר המדינה, 2019). עד היום אין מנהלות תחבורה עירוניות בישראל. התוצאות השליליות נראות, וכמובן יש דרך חלופית.

• **בקרת ביצועים ומידתם** – סיפורו של הקו האדום ברכבת הקלה בתל אביב משקף את ההתייחסות של הפוליטיקאים לרגולציה ולבקרת ביצועים. במבט חטוף, כפי שמסופר באתר נת"ע, ההחלטה על הקמת נת"ע התקבלה ב־1996, כדי לבצע סקר על הקמת מערכת הסעת המונים בגוש דן. ב־1998 אושר תקציב חלקי של שני מיליארד ₪, במקום תקציב מתוכנן של שבעה מיליארד ₪. בשנת 2001 פורסם מכרז זכינות, אך רק בשנת 2007 הוחלט מי הזוכה. ב־2008 פרץ משבר כלכלי עולמי, הזוכה נכנס לקשיים פיננסיים, הדרך החלופית בעולם הייתה הכרה במשבר ככוח עליון (Force Majeure), ובכך אפשרו לגשר על הפערים. בארץ הלאימו את הזוכים במכרז והעבירו את הביצוע לידי החברה הממשלתית נת"ע. כך קרה שבמקום הפעלת הקו המסחרי בשנת 2012, הוא החל לפעול רק במחצית השנייה של אוגוסט 2023. התקציב המקורי של שבעה מיליארד ₪ מתקרב כיום ל־20 מיליארד ₪ (דסקל, 2022).

מידת ביצועים במגזר הציבורי קיימת מאז תחילת המנהל הציבורי המודרני. ניהול ביצועים עשוי להגביר את האחריות והשקיפות של פעילות הממשלה, ונבחרו ציבור ומנהלים מן הדרג המקצועי עשויים לממש את "היתרונות הסמליים" של יצירת רושם שהממשלה מתפקדת היטב (Moynihan, 2008). מנהל רשות החברות לשעבר אורי יוגב הדגיש בספרו כי מתוקף סמכותו ערך בדיקות התנהלות כספית של החברה הממשלתית, וכך כתב: "נת"ע אחת החברות הסוררות שניהלנו, ההתנהלות של החברה משקפת את האופן האמוציונלי בו פועלים לעיתים היו"ר והמנכ"לים. הם משמיעים איומים, מפזרים השמצות ועושים הכול על מנת למנוע ביקורת בעיקר באמצעות שימוש בתקשורת ואי שיתוף פעולה [...] התופעה זכתה לגיבוי שר התחבורה, וכל רצון להציג לפניו שינוי או אלטרנטיבות מעשיות לשיפור ולהתנהלות תקציבית תקינה, נענה תמיד בהתקפות אישיות על מעביר הביקורת" (יוגב, 2018, עמ' 180).

למרות חריגות הקיצוניות, אף לא מנכ"ל אחד או חבר הנהלה בנת"ע הודח מתפקידו בגלל חריגה,

התנאי השני – דרך פעולה חלופית – בכל אחת מההצעות לרפורמה הייתה דרך חלופית, והיא עודנה קיימת. ממוצע הדמים השנתי מוכר למקבלי ההחלטות. מול המאזן בישראל שכמעט אינו משתנה בצורה מהותית, במדינות אירופה מצאו דרך חלופית ומתמודדים בהצלחה עם צמצום הפגיעה בחיי אדם. באירופה הציבו יעד לשנת 2023 – להוריד את מספר הנפגעים ב־50 אחוזים. בהשוואת נתונים שעמותת אור ירוק ביצעה מול 32 מדינות אירופיות, ישראל נמצאת במקום ה־29 בהפחתת מספר הנפגעים בשנים 2001-2020 (אור ירוק, 2021). הממשלה העבירה לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים את האחריות ללחימה בתאונות דרכים. בשנת 2005 היה תקציב הרשות 550 מיליון ₪ ובשנת 2021 – 73 מיליון ₪. על כך כתב אסף זגריזק: "הקטל בדרכים אינו פוסק, אך המדינה מייבשת את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים" (זגריזק, 2021). נוסף על כך, למרות העובדה שריבוי כלי הרכב הפרטיים הוא חלק הארי של הבעיה, בשנת 2010 התראין שר התחבורה דאז ישראל כץ וציין כהישג מיוחד הקמת ועדה להוזלת רכש כלי רכב פרטיים, שמסקנותיה התקבלו בכנסת ונכנסו לתוקף. זאת בניגוד למגמות העולמיות ולדעת מומחים ויועצים, שהדגישו כי המדיניות אמורה להיות בכיוון של צמצום השימוש ברכב פרטי (הוברמן, 2010). שרת התחבורה מיירי רגב יצאה בהצהרה פופוליסטית, אשר מצמצמת את נתיבי התחבורה הציבורית ומאפשרת לרכב פרטי להשתמש בהם (שדה, 2023).

דרכים חלופיות נוספות

• **ביזור סמכויות** – מעבר לשאיפה הבסיסית להגדלת מספר החברות והעובדים במשרדים המקצועיים, הפוליטיקאים והבירוקרטים בישראל דאגו לשמור על הסמכויות והריכוזיות והתנגדו לביזור. מודגש שהביזור הוא דרך חלופית להצלחה. בעשרות מדינות שהקימו מנהלות תחבורה עירוניות חל שיפור משמעותי ביעילות ובאיכות התחבורה. הביזור הוא רכיב מרכזי בהצלחת השינויים המוסדיים והרפורמות במדינות אחרות בעולם. נתון זה לא נסתר מעיני הממשלה והכנסת, ובא לידי ביטוי בדוח מיוחד שהוכן בנושא לדיונים בוועדות, ובסימום המלצה ברורה בעד הקמת מנהלות עירוניות (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2009). לאור זאת ובתוספת לחץ תקשורתי מסוים התקבלה החלטת ממשלה (משרד ראש הממשלה, 2011), ובה נקבע שיוקמו מנהלות תחבורה עירוניות. הפוליטיקאים רואים בביזור מידה של אוטונומיה פוליטית לעיריות, שלהערכתם מחלישה את נושא המשרה הבכיר, ולכן התעלמו לחלוטין מהחלטות

סיכום והמלצות מעשיות בתחום התחבורה

לתחבורה במדינה חשיבות והשפעה על חיי אדם, איכות הסביבה, כלכלה ותשתיות לאומיות, חברה וביטחון. לפיכך השפעתן של תשתיות תחבורה ציבורית משליכה על רכיבי העוצמה הלאומית (עוצמה כלכלית וטכנולוגית, חוסן חברתי, איכות הסביבה, פיזור אוכלוסין ומרכזי כובד תעשייתיים וטכנולוגיים, שינוע בטוח יותר של כוחות צבא לחזיתות השונות, מיגון ועוד). מאחר שהעוצמה הלאומית היא המשאב האולטימטיבי להבטחת הביטחון הלאומי, מתחורות השפעת התחבורה על הביטחון הלאומי במובנו הרחב והכוללני. לאור זאת ראוי שהממשלה המפעילה קבינט ביטחוני-מדיני תקים ותפעיל גם קבינט תחבורתי שיעסוק בכשלי השוק והממשל בתחום, תוך התייחסות מעמיקה לממשקים שבין תחבורה ותשתיות לאומיות לבין רכיבי העוצמה הלאומית והשפעתם על הביטחון הלאומי. אם הממשלה תכלול בכל פגישת קבינט ביטחוני גם נושאי תחבורה, או שייקבע מפגש נפרד לקבינט תחבורתי עיתי, ההתייחסות לתחום תיצור שדרוג והבנה של הפוליטיקאים, הדרגים המקצועיים, התקשורת והציבור, וכך ניתן יהיה לגבש בשלב הראשון את המשאבים הנחוצים להתגברות על כשלי השוק והממשל, הפוגעים כיום בחוסן הלאומי.

תחום התחבורה מורכב ומקצועי והוא מחייב גישה והתייחסות מולטי-דיסציפלינריות. על המדינה לאמץ קבלת החלטות שמבוססת על ראיות (Evidence-Based Policy) ולנצל ידע וניסיון בינלאומי רב בתחום התחבורה, המצוי כיום בזמינות גבוהה.

התקשורת, המגזר השלישי והציבור הרחב חייבים לשנות גישה ולהוות גורם משפיע על מעצבי מדיניות התחבורה, וכן לעמוד בתוקף על הדרישה שהמערכת הפוליטית תעסוק באינטרס הציבורי לאומי ותחוקק חוקים המקדמים את התחבורה הציבורית.

להחלטות מהנדסי התחבורה ובעלי הניסיון שצמחו במנהל הציבורי התחבורתי יש השפעה ישירה על חיי אדם. לפיכך, אם במערכות הביטחון והבריאות לא עולה על הדעת למנות אלוף או מנהל מחלקה בבית חולים במינוי פוליטי חיצוני, כך צריך ליצור מנגנון או חוק או נוהל שלפיו אין תחליף למהנדסי תחבורה, ואין להציב במקומם מינוי פוליטי חסר רקע מקצועי.

על שומרי הסף ונבחרי הציבור לאמץ דרכים לגיטימיות למיתון ההשפעות השליליות של התרבות הפוליטית בארץ ולפעול לשינויה, תוך ריסון קבוצות האינטרס, עצירת המינויים הפוליטיים הנרחבים ומניעת מטוטלת השינויים והרפורמות.

והדירקטוריון לא פוזר בעקבות הכישלון הניהולי. שלמה מזרחי הדגיש בספרו שגישת הניהול, תהליכי קביעת המדיניות וההטמעה ביניהם מהווים אינטראקציה המביאה למדיניות ניהול ביצועים – גישה שהיא מושג דו-כיווני. מצד אחד נכללות הדרכים שבהן קובעי המדיניות יכולים להשתמש בביצועים כדי להעשיר בהם מנגנוני הניהול. מצד שני מוצעות דרכים שבהן תאוריות ושיטות מדיניות עשויות לסייע בזיהוי ליקויים פוטנציאליים, ודרכים לתכנון וליישום מנגנוני ניהול ביצועים יעילים בהתאם לכך (Mizrahi, 2017).

בעולם המחקר ובתחום המעשי של ניהול עסקים קיימות עשרות שיטות שפותחו לתכנון ולמידת ביצועים. הנתונים במאמר זה מלמדים שהמנהל הציבורי לא נקט אף לא אחת מהשיטות לבקרה ולרגולציה – לא בתל אביב, לא בירושלים ולא במשק האוטובוסים. בדרך זו, למרות החלטות נכונות לרפורמות ושינויים בעיצוב ובביצוע, נשמר הסטטוס קוו כפי שרצו הפוליטיקאים, הבירוקרטים וקבוצות האינטרס, ובכך פעלו בניגוד לאינטרס הציבורי הלאומי באופן שאף פוגע בביטחון הלאומי.

מאחר שהעוצמה הלאומית היא המשאב האולטימטיבי להבטחת הביטחון הלאומי, מתחורות השפעת התחבורה על הביטחון הלאומי במובנו הרחב והכוללני. לאור זאת ראוי שהממשלה המפעילה קבינט ביטחוני-מדיני תקים ותפעיל גם קבינט תחבורתי שיעסוק בכשלי השוק והממשל בתחום, תוך התייחסות מעמיקה לממשקים שבין תחבורה ותשתיות לאומיות לבין רכיבי העוצמה הלאומית והשפעתם על הביטחון הלאומי.

התנאי השלישי – המדיניות היא של קבוצה – בישראל הדמוקרטית, השינויים והרפורמות ועיצוב המדיניות נעשים על ידי השרים בגיבוי החלטות של הממשלה והכנסת, לכן תנאי זה תואם אף הוא לתנאי היסוד של מצעד האיוולת.

התוצאות השליליות מוכרות למקבלי ההחלטות, הדגשנו את הדרכים החלופיות, והכול נעשה במשטר דמוקרטי באישור הממשלה והכנסת. ההתנהלות הציבורית שבאה לידי ביטוי בטיפול בשינויים וברפורמות משקפת תרבות פוליטית לא יעילה, המשרתת בעיקר אינטרסים אישיים ללא התחשבות באינטרס הציבורי. כל אלה ועוד מצטרפים לעיוות ערכי ההולך ונמשך תקופה ארוכה בחברה הישראלית, והמסקנה: **להערכתנו המצב כיום הוא תוצאה של מצעד איוולת בתחום התחבורה הציבורית בישראל.**

ורדי, ר' (2002, 10 באוקטובר). רוצים ג'ובים? כן-! אלוהים מחבב עכשיו את חברי הליכוד, ועוד יותר את מי שנבחרו לוועידת המפלגה. <https://tinyurl.com/3w5cncv7j>. **גלובס**.

זגריק, א' (2021, 9 ביולי). **הקטל בדרכים אינו פוסק, אך המדינה מייבשת את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים**. Ynet. <https://tinyurl.com/yyzmdx2t>

זגריק, א' (2022, 11 במאי). למה אף אחד לא רוצה להיות נהג אוטובוס? לא רק בגלל השכר. **גלובס**. <https://tinyurl.com/y7b2dx47>

זליכה, י' (2008). **הגווארדיה השחורה**. כנרת זמורה ביתן דביר.

חזני, ג' (2023, 4 ביוני). שבעה חודשים אחרי הרכישה: קיסטון שואבת 70% מההון העצמי של אגד כדיבידנד. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/mrdr5pcz>

טוכמן, ב' (1986). **מצעד האיוולת** [תרגום: י' אשכול]. מעריב.

טרכטנברג, מ', כהן, ש', פרדו, א' ושרב, נ' (2018). **להתיר את "הפקק הגורדי": מתווה תחבורתי לטווח הקצר**. מוסד שמואל נאמן, הטכניון.

ידין, ש' (2020). פרשנות החוזה הרגולטורי: בעקבות הלכת זליגמן. בתוך: **נבו פורום עיוני משפט**, מד', (עמ' 3-14). הוצאת אוניברסיטת תל אביב.

יהושע, י' (2021, 16 ביולי). **נתונים שמדאיגים את צה"ל**. Ynet. <https://tinyurl.com/yc854h4x>

יוגב, א' (2018). **ללא שיקולים זרים**. ידיעות ספרים.

כהן, ע' (2023, 5 ביוני). רגב בולמת את המטרו – אך רובע מגורים כבר מקודם במתחם התפעול שלו **TheMarker**. <https://tinyurl.com/yyycn5ja>

כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). **מבוא למינהל וניהול ציבורי**. האוניברסיטה הפתוחה.

מבקר המדינה (2019). **משבר התחבורה הציבורית – דוח ביקורת מיוחד**. <https://tinyurl.com/4nbaemsd>

מזרחי, ש' ומידי, א' (2006). **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות**. כרמל.

ממן, ד' ורזנהק, ד' (2008). מנכחים את הגלובלי: בנק ישראל ופוליטיקת ההכרח של הניאו-ליברליזם. **סוציולוגיה ישראלית**, י, 1, 107-131. <http://www.jstor.org/stable/23442632>

מעוז, י' (2021). **מבוא למיקרוכלכלה**. האוניברסיטה הפתוחה.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה (2019). מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית, בתוך **סקירה משפטית יוני 2019** (עמ' 7-8), המכללה למינהל. <https://tinyurl.com/57bxncxu>

משרד האוצר (2022, 8 במרס). דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2019-2020. <https://tinyurl.com/bdcs4vcm>

משרד ראש הממשלה (1997). **החלטות ממשלה – מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדת תחבורה ציבורית**. החלטה מספר 2457 של הממשלה מיום 13.08.1997. <https://tinyurl.com/ycxh2uuv>

משרד ראש הממשלה (2002). **החלטות ממשלה – שילוב המגזר הפרטי בביצוע וניהול פרויקטים תחבורתיים – דו"ח מס. 352 של מבקר המדינה**. החלטה מספר 1819 מיום 16.05.2002. <https://tinyurl.com/yyrh2y7n>

משרד ראש הממשלה (2011). **החלטות ממשלה – הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליטיות**. החלטה מס. 3988 של הממשלה מיום 18.12.2011. <https://tinyurl.com/k7d7kex5>

נבות, ד' (2012). **שחיתות פוליטית בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://tinyurl.com/2p9cfvke>

פרידמן, ת"ל (2005). **העולם הוא שטוח** [תרגום: א' מיכאל]. אריה ניר.

צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים (ל"ת). **ירושלים בדרך למציאות חדשה**. <https://jet.gov.il/>

רולניק, ג' ושיפיר, ר' (2018). **דינמיקה של שבי רגולטורי – חקר המקרה הישראלי**. מוסד שמואל נאמן.

יש לגשת מייד להשלמת יישום הרפורמות שנקבעו בתחום תחבורת האוטובוסים ומערכות הסעת המונים. יש לבצע את החלטת הממשלה על הקמת מנהלות תחבורה עירוניות לשוב ולתקצב ללא דיחוי, כראוי וכנדרש את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. כל אלו כדי להבטיח את חיזוק רכיבי העוצמה הלאומית של ישראל באופן שיוביל לשיפור הביטחון הלאומי ולחיזוקו.

יוסי דסקל הוא סטודנט לתואר שלישי במדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. משמש כיום יועץ פרטי לנושאי תחבורה וחבר בדירקטוריונים. בעבר הקים את חברת התחבורה Bombardier בישראל וניהל אותה במשך שני עשורים. daskalyo@gmail.com

מקורות

אבירם, ח' (2017). **כלכלת תחבורה**. אופיר ביכורים.

אוטלי, ת' (2021). **כלכלה פוליטית בין לאומית**. הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

אור ירוק (2021). **דוח בטיחות בדרכים – ישראל בהשוואה לאירופה**. <https://tinyurl.com/5n6nshky>

אייזנברג, א' (2012). עקרונות ואתגרים בבניית החוסן הלאומי. בתוך מ' אלרן, וא' אלטשולר (עורכים). **הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל**, מזכר 120. (עמ' 88-81). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/yf8x863u>

אינדיק, מ' (2009). **שלום אמריקני** [תרגום: כ' גיא]. עם עובד.

אמסטרדםסקי, ש' (2023, 15 ביוני). לא בדיוק הקטר של המשק. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/32y27r6b>

בן בסט, א' (2001). מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל. בתוך: א' בן בסט (עורך). **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1988**, קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונו (עמ' 48-1). עם עובד.

בן דוד, ד' (2003). תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי. **הרבעון לכלכלה**, 50(1), 91-104. <http://www.jstor.org/stable/23776166>

בריידבורג, א' (2002). **רפורמות בתחבורה הציבורית** [חיבור לשם קבלת תואר דוקטור]. הטכניון.

גבאי, י' (2019). **חברת השפע בלא רווחה ובלא שלום – נתניהו מול מורשת רבין**. כרמל.

דסקל, י' (2022, 9 באוקטובר). **עיתוב, בזבז וחוסר יעילות: האם יופקו הלקחים מהקו האדום?** Ynet. <https://tinyurl.com/2nejdzss>

דסקל, י' (2023). עיצוב מדיניות בתחבורה המסילתית בישראל. **מחקרי רגולציה – כרך ז'**, 255-284. מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המכללה למינהל. <https://tinyurl.com/4pvnak3f>

דרור, י' (1992). **תזכיר לראש הממשלה – א. מצב האומה**. הוצאת ספרים על שם י"ל מאגנס.

האריס, ר' (2020). **אשת הברזל** [מתרגמים שונים]. סלע מאיר.

הוברמן, א' (2010, 18 בפברואר). תקציר מנהלים: ראיון עבודה מהיר עם שר התחבורה ישראל כץ. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/3865asv5>

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2009, 9 באוגוסט). **רשויות תחבורה מטרופוליטיות בעולם ובארץ**. <https://tinyurl.com/yemzhxer>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (ל"ת). **תחבורה**. <https://tinyurl.com/yp5nmdfh>

הרכבי, י' (1990). **מלחמה ואסטרטגיה**. מערכות.

- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford University Press.
- Campbell, J.L. (2004). *Institutional change and globalization*. University Press.
- Carmon, N., & Fainstein, S.S. (Eds.). (2013). *Policy, planning, and people – Promoting justice in urban development*. University of Pennsylvania press
- Carpenter, D., & Moss, D. (Eds.). (2014). *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.
- Citroen, P. (Ed). (2017). *UNIFE – World rail market study forecast 2012 to 2017*. Eurail Press.
- Drew, J., & Ludewig, J. (Eds), (2011). *Reforming railways – Learning from experience*. Eurailpress.
- Evans, E.J. (2013). *Thatcher and Thatcherism*. Taylor & Francis Group.
- Feitelson, E.I. (2011). Issue generating assessment: Bridging the gap between evaluation theory and practice? *Planning Theory & Practice*, 12(4), 549–568. <https://doi.org/10.1080/14649357.2011.626305>
- Finck, M., Lamping, M., Moscon, V., & Richter, H. (Eds). (2020). *Smart urban mobility: Law, regulation, and policy*. Springer
- Guillén, M.F. (2003). *The limits of convergence: Globalization and organizational change*. Princeton University Press.
- Hacker, J.S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243–260. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055404001121>
- Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hazan, R.Y. (1999). Yes, institutions matter: The impact of institutional reform on parliamentary members and leaders in Israel. *The Journal of Legislative Studies*, 5(3-4), 303–326. <https://doi.org/10.1080/13572339908420606>
- Hirschman, A.O. (1982). *Shifting involvements: Private interest and public action*. Princeton University Press.
- Larkin, E.J., & Larkin, J.G., (1988). *The railway workshops of Britain, 1823-1986*. Macmillan.
- Leach, J. (2004). *A course in public economics*. Cambridge University Press, p. 5.
- Levi-Faur, D., & Vigoda-Gadot, E. (Eds.). (2004) *International public policy and management: Policy learning beyond regional cultural and political boundaries*. Taylor and Francis Inc.
- Magbanua, J. (2021, March 25). *No train, no gain: U.S. Army keeps the freight moving*. Army Reserve. <https://tinyurl.com/ybcbyw6s>
- Maman, D., & Rosenhek, Z. (2007). The politics of institutional reform: The 'declaration of independence' of the Israeli central bank. *Review of International Political Economy*, 14(2), 251–275. <https://www.jstor.org/stable/25261910>
- רם, א' (2006). גלובליזציה. בתוך: א' רם ונ' וברקוביץ (עורכים). **איוולת** (עמ' 90–99). הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- שדה, י' (2023, 10 בינואר). מירי רגב מבטלת בפועל את האכיפה בנתיב פלוס בכביש החוף. **כלכליסט**. <http://tinyurl.com/4ndcaskk>
- שחר, א' (2023, 5 בינואר). קיש מבטל את רפורמת הברגרות של שאשא ביטון, ומגבש תוכנית משלו. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/54hb7523>
- שלו, מ' (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך: ד' פליק וא' רם (עורכים). **שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי** (עמ' 84–115). הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.
- שפר, ג' (2004). תהליכים גלובליים ומקומיים והיחלשות מוסדותיה הפוליטיים של מדינת ישראל. בתוך: מ' נאור (עורך). **מדינה וקהילה** (עמ' 19–13). הוצאת ספרים על שם י"ל מאגנס.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Mitchell, W., & Munger, M.C. (1991). Economic models of interest groups: An introductory survey. *American Journal of Political Science*, 35, 512–546.
- Mizrahi, S. (2017). *Public policy and performance management in democratic systems – Theory and practice*. Springer International Publishing.
- Moynehan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.
- Navot, D., & Cohen, N. (2015). How policy entrepreneurs reduce corruption in Israel. *Governance*, 28(1), 61–76. <https://doi.org/10.1111/gove.12074>
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ovenden, M. (2003). *Metro maps of the world*. Singapore: Capital Transport publishing CS Graphics.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare State. *World Politics*, 48(2), 117–143. <http://www.jstor.org/stable/25053959>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd edition). Oxford University Press.
- Spiker, P. (2022). *How to fix the welfare state: Some ideas for better social services*. Bristol University policy press, pp. 121–130.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005) *Beyond continuity – Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Thomas, R., & Bertolini, L. (2020). *Transit-Oriented Development: Learning from international case studies*. Springer International Publishing.
- Weimer, L. D. (2005). The potential of contingent valuation for public administration practice and research. *International Journal of Public Administration*, 28(1-2), 73–87. DOI:10.1081/PAD-200044564
- Weimer, D.L., & Vining, A.R. (2011). *Policy Analysis: Concepts and practice*. Longman.

נספח 2 – אתרים שהיו בשימוש עבור המאמר:

- אתר האו"ם למחקרים –
<https://www.un.org/en/our-work/documents>
 אתר בנק ישראל חטיבת המחקר – www.boi.org.il
 אתר הבנק העולמי דוחות – <https://www.worldbank.org>
 אתר הכנסת מאגר חוקים –
<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/>
 אתר ירחון הרכבות – www.railwaygazette.com
 אתר UITP מוסד לש"פ בתחום תחבורה עירונית –
www.uitp.org
 אתר מחקרים OECD – <https://www.oecd.org/regional/>
 אתר משרד התחבורה – www.gov.il/he/departments/ministry_of_transport_and_road_safety
 אתר נת"ע – www.nta.co.il
 אתר רכבת ישראל – www.rail.co.il
 אתר רשות החברות הממשלתיות –
www.gov.il/he/departments/gca
 אתר השבועון הנפוץ ביותר בתחום הרכבות –
www.railwaygazette.com

הערות

- מוצר ציבורי (public good) מוצר או שירות שמצדיק מימון ממשלתי ומשרת יותר מישות אחת – אדם או חברה – שנהנים מן השימוש בו, ושיש בו לעיתים מענה לצורך חברתי (Leach, 2004, p. 5).
- פוליטיקה אלטרנטיבית – מושג המתייחס לשימוש של פרטים וקבוצות במוסדות לא פורמליים לצורך אספקת מוצרים ציבוריים או שירותים ממשלתיים.

לקריאה נוספת

נספח 1 – החלטות ממשלה בתחום התחבורה

- החלטה 2308 מיום 30.7.2002: הפיכת רכבת ישראל לחברה בע"מ. <https://tinyurl.com/5ah29x82>
- החלטה 2561 מיום 15.9.2004: הסדרת ענף התחבורה הציבורית והמסילתית. <https://tinyurl.com/bdfymzkt>
- החלטה 4329 מיום 26.10.2005: הסמכת חברת נת"ע לפעול בשם המדינה. <https://tinyurl.com/muwv9957>
- החלטה 1421 מיום 24.2.2010: נתיבי ישראל – תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010. <https://tinyurl.com/2a2wzm3n>
- החלטה 2569 מיום 12.12.2010: ביצוע תקציבי רכבת קלה לתל-אביב. <https://tinyurl.com/225fz6vj>
- החלטה 3987 מיום 18.12.2011: הקמת מערכות להסעת המונים. <https://tinyurl.com/4k7mh4mv>
- החלטה 1575 מיום 17.4.2014: עקרונות הסכם מסגרת בין הממשלה לבין חברת רכבת ישראל בע"מ. <https://tinyurl.com/4mnc753h>
- החלטה 1838 מיום 11.8.2016: תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים. <https://tinyurl.com/34fw72zr>
- החלטה 1865 מיום 11.8.2016: גיוס אגרות חוב על ידי חברת רכבת ישראל בע"מ. <https://tinyurl.com/mrwetsud>
- החלטה 3012 מיום 3.9.2017: תכנית רב שנתית לפיתוח תשתיות בישראל. <https://tinyurl.com/835wn5sk>
- החלטה 2558 מיום 24.3.2017: העברת חברת נתיבי איילון בע"מ לבעלות מלאה של המדינה. <https://tinyurl.com/4eanz5cx>
- החלטה 3426 מיום 11.1.2018: הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה. <https://tinyurl.com/4zw2dueh>
- החלטה 421 מיום 7.10.2020: העברת פרויקטים תחבורתיים מחברת יפה נוף לחברות ממשלתיות. <https://tinyurl.com/3un53bna>