

## עיצוב מדיניות ציבורית בתחבורה המסילתית בישראל

### יוסי דסקל\*

תחבורה מסילתית מתקיימת בעולם כבר למעלה ממאה וחמישים שנים, לאורך שנים אלה ובכל המדינות שאימצו פתרונות תחבורתיים הייתה מעורבות ממשלתית נרחבת בהפעלת רכבות לרווחת הציבור.

כיום משולבת התחבורה המסילתית המודרנית כמוצר ציבורי חיוני ויעיל ברחבי העולם. מדינות שמנצלות את הנוכחות המסיבית של התחבורה המסילתית במרחב הציבורי זוכות ליתרונות רבים: הטבה במצבו של הפרט, שיפור באיכות חיים, בכלכלה, במרקם החברתי, צמצום פגיעה בחיי אדם בתאונות דרכים, סיוע בהפחתת זיהום האוויר וכדומה.

בניגוד למגמות העולמיות, ממשלות ישראל לדורותיהן, הקפואו מאז הקמת מדינה בשנת 1948, כמעט לחלוטין למשך כארבעים וארבע שנים, כל התפתחות בתחבורה המסילתית בארץ. המאמר יתמקד בהחלטות לגבי שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות בתחום התחבורה המסילתית בישראל החל מהשפעת הגלובליזציה, הנאו ליברליזם ותאוריות הניהול החדשות, שהשפיעו ממחצית שנות השמונים על המנהל הציבורי בישראל. כתוצאה מכך התקיימו רפורמות מבניות בענפי תשתית בישראל כולל בתחבורה. במדיניות הציבורית בתחום הרכבות, התקבלו החלטות על שינויים מוסדיים שכללו: הקמת מערכות הסעת המונים בתל אביב, ירושלים וחיפה, מיסוד רכבת ישראל כחברה עצמאית, רכישת ציוד נייד חדש, חשמול תחבורת הרכבות ועוד.

עם זאת, למרות עיצוב מדיניות ציבורית, קבלת החלטות ושינויים מוסדיים שבוצעו בתחום, הסעת המונים בישראל המספקת לציבור את צרכיו לתחבורה ציבורית נגישה ושימושית, מתפקדת רק באופן חלקי מאוד. במאמר זה ננסה לבחון באופן איכותני ואמפירי מדוע התוצאות של קבלת ההחלטות אינן מספקות את הצורך הציבורי.

- א. מבוא. ב. עיצוב מדיניות בתחבורה ותאוריית הבחירה הציבורית.
- ג. עיצוב המדיניות הציבורית והשינויים המוסדיים בתחבורה המסילתית בישראל. ד. השפעות על השינויים המוסדיים בתחבורה המסילתית.
- ה. עמודי התווך שסייעו בעולם להצלחת שינויים מוסדיים בתחבורה, ומה נעשה בישראל. ו. סיכום ומסקנות מעשיות.

\* מר יוסי דסקל הוא דוקטורנט במדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. מאמר זה מבוסס בחלקו על תזה שנכתבה במסגרת לימודי מחקר מקדים באוניברסיטת חיפה. התזה נכתבה בהנחייתו של פרופסור שלמה מזרחי, שהנחייתו, עידודו והערותיו המלומדות העשירו מאמר זה. ועל כך הערכתו ותודתי.

## א. מבוא

תחבורה מסילתית מתקיימת בעולם כבר למעלה ממאה וחמישים שנים, לאורך שנים אלה ובכל המדינות שאימצו פתרונות תחבורתיים הייתה מעורבות ממשלתית נרחבת בהפעלת רכבות לרווחת הציבור. המעורבות כללה עיצוב מדיניות, הקצאת משאבים, יישום תוכניות ופיתוח חידושים.

עם התפתחותן של תאוריות ניהול חדשות, התפשטות הגלובליזציה, הנאו-ליברליזם ומדיניות השווקים הפתוחים, חלה אף התפתחות רחבת היקף בתחבורת הרכבות. במדינות רבות התנהלו תהליכי הפרטה ואילו באחרות יושרו שיטות משולבות, מכרזי זכינות דוגמת BOT, וזאת לשם פיתוח וניהול התחבורה המסילתית, יחד עם זאת נותרה מעורבות דומיננטית של מדיניות ציבורית בתחבורה. בחמישים השנים האחרונות שינויים מוסדיים ורפורמות קידמו את הרכבות לפסגת הטכנולוגיה והקדמה.<sup>1</sup>

כיום משולבת התחבורה המסילתית המודרנית כמוצר ציבורי חיוני ויעיל ברחבי העולם. דוגמא, למרכז לונדון מגיעים כ-70% מהנכנסים היומיים ברכבות.<sup>2</sup> מדינות שמנצלות את הנוכחות המסיבית של התחבורה המסילתית במרחב הציבורי זוכות ליתרונות רבים: הטבה במצבו של הפרט, שיפור באיכות חיים, בכלכלה, ובחברה, צמצום פגיעה בחיי אדם בתאונות דרכים וזיהום אוויר ועוד.

במקביל להתפתחות התחום והמעורבות הממשלתית בו, התפתח מחקר שבוחן היבטים שונים של הסוגיה בעיקר בנוגע לגורמים שמסבירים שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות של תחבורה מסילתית על מנת לשפר את השירות לאזרחים. במאמר זה ברצוננו להתמקד בגורמים שמשפיעים על שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות בתחום התחבורה המסילתית בישראל. המסגרת התאורטית שנציע תתמקד בגורמים לעיצוב מדיניות ציבורית, השפעות השחקנים המרכזים על קבלת החלטות, מקומה של הפוליטיקה האלטרנטיבית במרקם הציבורי, והתאמה של תאוריית הבחירה הציבורית.

בניגוד למגמות העולמיות, ממשלות ישראל לדורותיהן, הקפידו מאז הקמת המדינה בשנת 1948, כמעט לחלוטין למשך כארבעים וארבע שנים, כל התפתחות בתחבורה המסילתית בארץ. המאמר יתמקד בהחלטות לגבי שינויים מוסדיים ועיצוב מדיניות בתחום התחבורה המסילתית בישראל החל מהשפעת הגלובליזציה, הנאו-ליברליזם ותאוריות הניהול החדשות, שהשפיעו ממחצית שנות השמונים על המנהל הציבורי בישראל. כתוצאה מכך התקיימו רפורמות מבניות בענפי תשתית ישראל כולל בתחבורה. במדיניות הציבורית בתחום הרכבות, התקבלו החלטות על שינויים מוסדיים שכללו: הקמת מערכות הסעת המונים בתל אביב, ירושלים וחיפה, מיסוד רכבת ישראל כחברה עצמאית, רכישת ציוד נייד חדש, חשמול תחבורת הרכבות ועוד.

1 .PHILIPPE CITROEN, WORLD RAIL MARKET STUDY (2012)

2 Pier Christiansen, *The effects of transportation priority congruence for political legitimacy*,

TRANSPORTATION RESEARCH A, V 132. 61–76 (2019)

עם זאת, למרות עיצוב מדיניות ציבורית, קבלת החלטות ושינויים מוסדיים שבוצעו בתחום, הסעת המונים בישראל המספקת לציבור את צרכיו לתחבורה ציבורית נגישה ושימושית, מתפקדת רק באופן חלקי מאוד.

החלק האמפירי של המאמר ינסה להסביר את תהליכי עיצוב השינויים המוסדיים תוך שימוש בתשתית התאורטית. נצביע על הגורמים העיקריים שעיצבו את המדיניות ונדגיש את המחסומים המונעים את יישום ביצוע השינויים כפי שהוחלט. הניתוח התאורטי יתמקד בנקודות המרכזיות: אי-משילות, קבוצות אינטרס הלוחצות על שמירת סטטוס קוו בתחבורה, אדישות ציבורית, חוסר קוהרנטיות ביישום מדיניות והעדר כמעט מוחלט של בקרת ביצועים אפקטיבית.

התשתית התאורטית והניתוח האמפירי יתרמו לידע המדעי בכמה היבטים. ראשית תחום המדיניות הציבורית בתחבורה זכה להתייחסות דלה במחקר האקדמי, והדיון הביקורתי במאמר זה עשוי לעורר מחקרים נוספים בתחום. שנית, נושא התחבורה המסילתית בהיבטים של עיצוב מדיניות ושינויים מוסדיים מכיל היבטים ייחודיים שיהיו בהן חידושים לחקר המדיניות הציבורית וניתן יהיה להקיש מהם לתחומים מקצועיים נוספים. ובנדבך שלישי תופק תועלת מניתוח האמפירי ההשוואתי למדינות שבהם השינויים המוסדיים והרפורמות הצליחו. מלימוד ניסיונם של אחרים גיבשנו מסקנות מעשיות שיכולות לשפר את התחבורה בישראל, תוך התבססות על ניסיונם של המדינות האחרות שהתבססו על אלמנטים דומים שבאמצעותם עיצבו מדיניות שקידמה תחבורת רכבות.

מבנה המאמר: הפרק הראשון יציע בסיס תאורטי הנוגע לתהליכי עיצוב מדיניות ציבורית ויוצגו התהליכים והשחקנים העיקריים המשפיעים על התוצאות של המדיניות. בפרק השני נציג את הגורמים והשינויים המוסדיים שהשפיעו על מדיניות התחבורה בארץ. הפרק השלישי יסקור מה השפיע על יישום השינויים המוסדיים. בפרק הרביעי נערוך השוואה בין הנעשה בארץ למה שנעשה בחו"ל וזכה להצלחה שם, בכל הנוגע למתן שירותי תחבורה לציבור. בפרק המסיים נסכם במסקנות המעשיות שניתן להפיק ממאמר זה.

## ב. עיצוב מדיניות בתחבורה ותאוריית הבחירה הציבורית

על תהליך עיצוב מדיניות ציבורית קיימים מחקרים רבים ומגוונים. במאמר זה ננסה להצביע על הגורמים המשפיעים על שינויים מוסדיים מוצלחים המתחילים עם שינוי בעיצוב המדיניות. נתבסס על שני מחקרים מקיפים שהצביעו על הגורמים שיצרו את ההצלחות במנהל הציבורי ובתחבורה המסילתית במדינות רבות, ובעזרתם נדגיש עד כמה הושפעו בישראל מניסיונם. כמו כן נציף עד כמה ייחודיים ומחדשים הממצאים למחקר המדיניות הציבורית.

מזרחי ומינדי כתבו בספרם שעיצוב מדיניות מורכב מאוסף של החלטות שמקבלים הגורמים המוסמכים בנוגע לניהול של תחומי החיים. כל החלטה כזאת נקראת "החלטת מדיניות"<sup>3</sup>. ולכל אחד מהשחקנים משקל מסוים בהשפעה על עיצוב המדיניות הציבורית.

3 שלמה מזרחי ואסף מינדי מדיניות ציבורית בין חברה למשפט (2006).

תוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר פשרה מתוך האינטראקציה ביניהם. על פי המחקרים עיצוב המדיניות בתהליך יתבצע בשיתוף פעולה בין הפוליטיקאים לבירוקרטים, כשהם נתונים להשפעתם של יתר הגורמים במשוואה: הציבור הרחב, בעלי האינטרסים ועוד.<sup>4</sup> החל מאמצע המאה העשרים התפתחו תהליכים שהשפיעו מאוד על עיצוב מדיניות במדינות רבות. מחקרים מראים ששינויים מתרחשים כאשר חוברות יחד כמה מהתופעות הבאות: משבר כלכלי, משבר פוליטי, תחרות גלובלית הפותחת חלון הזדמנויות, ושינויים סוציו-דמוגרפיים.

גישות אחרות מדגישות ששינויים ורפורמות נעשים כאשר: א. אליטות המדינה עוברות המרה אידיאולוגית. ב. הכלכלה הגלובלית מבטיחה הישגים מקומיים. ג. מובילי הגישה הקפיטליסטית המקומית מצליחים לשכנע.<sup>5</sup>

ווימאר ווינינג בספרם תומכים בטענה שהצורך בהתערבות באמצעות עיצוב מדיניות ציבורית עולה, בדרך כלל כאשר מתעורר מחסור במוצר ציבורי.<sup>6</sup> פולט ובוקהרט במחקרם טוענים כי שני כוחות עיקריים פועלים בעיצוב המדיניות במנהל הציבורי: הראשון הוא במערכת הפוליטית, שם רעיונות ניהוליים חדשים, לצד לחץ של אזרחים, מתורגמים לרעיונות פוליטיים. השני הוא כוחות חברתיים כלכליים, החוברים לשינויים חברתיים-דמוגרפיים ולכוחות כלכליים גלובליים, ומביאים ליצירת מדיניות חברתית-כלכלית. לשני כוחות אלה יש לצרף את "חלון הזדמנויות" המתאים הממריץ את מקבלי ההחלטות לעיצוב מדיניות.<sup>7</sup> מתוך העושר הרב הקיים במחקר עיצוב המדיניות הציבורית ננסה להתמקד בשאלה כיצד נוצר בהווה הפוליטית בקרב מדינות רבות בעולם מדרג של הצלחות. חלקן הלא מבוטל בעיקר במדינות דמוקרטיות, בהעברת שינויים מוסדיים ורפורמות בצורה שניתן להגדירה כהצלחה. לעומתן נותרו מדינות ללא שינוי למרות שהיו בקרבן כל הכלים לביצוע השינויים. תחום זה היה בסיס למחקרים רבים במדיניות הציבורית, וששאלת המחקר המרכזית בהם הייתה מהן הפעולות וההחלטות שיוצרות הצלחה?

בניסיון להגיע למסקנות מעשיות ועל מנת לקשר בין עיצוב מדיניות לתחבורה מסילתית התמקדנו בשני מחקרים שמדגישים כיצד ניתן לגבש הצלחה. המחקר של פולט ובוקהרט בו ערכו תצפיות במדינות מערביות דמוקרטיות נאורות ובחנו שינויים ורפורמות שנעשו במנהל הציבורי. הפרמטרים שנבחנו היו: השיטה הפוליטית, השפעת הכוחות החברתיים כלכליים, שיטת המנהל, תהליך קבלת ההחלטות ותוכן הרפורמות במגוון תחומים: חינוך, בריאות ועוד. אך דא עקא, מלבד דוגמאות בודדות זניחות בתחום התחבורה והרכבות, לא נכלל תחום זה בנייתו המחקרי שלהם.

4 .JOHN CAMPBELL, INSTITUTIONAL CHANGE AND GLOBALIZATION (2004)  
 5 MARON ASA & MICHAEL SHALEV, NEOLIBERALISM AS A STATE PROJECT: CHANGING THE POLITICAL ECONOMY OF ISRAEL (2017)  
 6 .DAVID WEIMER & AIDAN VINING, A.R. POLICY ANALYSIS (2011)  
 7 .CHRISTOPHER POLLITT & GEERT BOUCKAERT, PUBLIC MANAGEMENT REFORM (2004)

בתחום התחבורה הנתונים ממדינות אחרות, מסוכמים במחקר על רפורמות בתחבורה המסילתית, שעשו החוקרים דרו ולדוויג.<sup>8</sup> הם בחנו מדינות לאורך עשרים שנים ויצרו מסד נתונים מקצועי המצביע על השיפורים שנעשו בתחבורה המסילתית בערים, ברכבות משא וברכבות בנסיעות בין-עירוניות. בניתוח הנתונים משני המחקרים האלה יש חפיפה באלמנטים שעזרו לשיפור בתחבורה ובמנהל הציבורי, ולאור זאת ניתחנו ופרטנו אותם במחקר השוואתי במאמר.

החלק של המחקר האמפירי יעסוק בניסיון להבין מה נעשה בזירה הישראלית מחידוש העיסוק ברכבות החל מ 1992 ועד היום, ובמה הייחודיות וכיצד המצב בישראל יכול לתרום ולחדש בתחום מחקר מדיניות ציבורית.

מה שעולה באופן ברור הוא שישנה קורלציה בין המחקרים המוזכרים באלמנטים שעזרו לעבור בהצלחה רפורמות ושינויים במנהל הציבורי שהם: הפרטה, ביזור, צמצום בירוקרטיה וחיוק בקרת ביצועים. וכשבוחנים את ההצלחות בתחבורה הציבורית עולה כי אף הם נשענים על אותן נקודות עיקריות שעלו במחקר של פוליט ובוקהרט. נקודה חשובה נוספת הראויה לציון היא שהשיפורים בתחבורה החלו במדינות שונות לאחר שחל שינוי מוצלח ברפורמות במנהל הציבורי.

עוד נדגיש במאמר זה שמצאנו התאמה בין הנעשה במרחב של הניהול הציבורי בישראל לתאוריית הבחירה הציבורית. תאוריה זו מציגה את המערכת הדמוקרטית כזירה שבה מתחרות קבוצות לחץ שונות על חלוקת טובין והגשמת מאוויים. מודלים שמציעה התאוריה מניחים כי המדיניות הציבורית מושפעת מארבעה שחקנים עיקריים: הפוליטיקאים, הציבור הרחב, הבירוקרטים וקבוצות האינטרס. לכל אחד מהשחקנים משקל מסוים בהשפעה על המדיניות הציבורית, כאשר תוצר המדיניות המתקבל הוא בסופו של דבר תוצר של פשרה מתוך האינטראקציה ביניהם. יחסים אלה מושתתים על מנגנון ביקוש מקרב הציבור למדיניות והיענות של הפוליטיקאי לביקוש זה, כאשר האינטרס העיקרי שמנחה אותו הוא מיקסום סיכויי היבחרו שוב. פרשנות נוספת הנכללת במסגרת מאפייני התאוריה מצביעה על המפלגות הפוליטיות ברמה הארצית כקבוצות אינטרס דומיננטיות בתהליכי שינוי מוסדי, החל מהשלבים המוקדמים של עיצוב המדיניות.<sup>9</sup> תאוריה זו משתלבת גם במסגרת הפרדיגמה החדשה לחקר היחסים שבין מדינה וכלכלה, גישה מחקרית שבבסיסה הטענה שבין מדינה לכלכלה מתקיימים יחסי גומלין ויחסי תלות. אופיים של יחסים אלה ונקודות המפגש שבין המדינה לכלכלה מושפעים מהבריתות ומצירופי האינטרסים בין פוליטיקאים, בירוקרטים ומגזרים עסקיים שונים.<sup>10</sup>

חוקרים רבים מעריכים שתאוריית הבחירה הציבורית היא למעשה יישום ניתוח יחסי גומלין ותהליכים כלכליים, פוליטיים וחברתיים והיא משלבת את מרבית הגישות לניתוח מדיניות

8. JEREMY DREW & JOHANNES LUDEWIG, REFORMING RAILWAYS (2011)

9. Mitchell Munger & Mitchell William, *Economic Models of interest Groups an Introductory survey*, 35 SCIENCE POLITICAL OF JOURNAL AMERICAN 46 (1991)

10. מיכאל שלו "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נרמלו' את הכלכלה המדינית בישראל? " שלטון ההון החברה הישראלית בעידן הגלובלי 84 (2004).

ציבורית. אחד הצירים המרכזים בתאוריה קובע שתהליך קבלת ההחלטות הוא תוצר של מיקוח בין קבוצות האינטרס לבין הפוליטיקאים והביורוקרטים, בניסיון לשכנע שביכולתם למקסם את סיכוייהם להיבחר מחדש. לאור זאת, כחלק משלים למשולש המשפיעים בשוק הישראלי מצאנו לנכון לשלב במאמר גם את מודל השבי הרגולטורי שיסייע לנו בפענוח המהלכים בתחום התחבורה.

שבי רגולטורי מוכר במחקר העולמי, הוא מתייחס למצבים שבהם הרגולטור שבוי מרצונו, באינטרסים של הגורמים הפרטים המפוקחים, ועל כן הוא אינו פועל בצורה נאותה להשגת האינטרסים הציבוריים שעליהם הופקד בחוק. רגולציה שבויה היא כזו המקדמת באופן שיטתי אינטרסים צרים על חשבון האינטרס הציבורי.<sup>11</sup>

שבי רגולטורי אינו סוגיה של שחור ולבן, אלא מתקיימים בו גוונים רבים של אפור. הרגולציה נוצרה על מנת להגן על הגופים המפוקחים מפני תחרות ולוודא שהגוף המפוקח מבצע את משימותיו. במקרים רבים הגוף המפוקח מורכב מקבוצות האינטרס. קבוצות הלחץ אינן שולטות לרוב בצורה אבסולוטית ברגולציה, ולפיכך לרגולטורים במדינות מתקנות יש מידה לא מבוטלת של שיקול דעת לקדם את האינטרס הציבורי כפי שהם תופסים אותו. ככלל, סוגים שונים של שבי רגולטורי נבדלים זה מזה ודורשים בהתאם יחס שונה במחקר, בהתאם למידת החומרה, בתוצאות ובמטרות השבי. הגורמים לשבי עשויים להיות ישירים: שחיתות, איומים, מינויים פוליטיים ומימון בחירות, או עקיפים: פערי מידע וקירבה חברתית. תוצאות השבי משתנים בהתאם: רגולציה שבויה שיכולה להיות נרחבת, אך ברוב המקרים היא חלקית.<sup>12</sup>

למתבונן מבחוץ על ישראל נראים הערוצים הישירים של שבי רגולטורי חסומים, ומטופלים היטב: ישראל נהנתה מנורמות חזקות יחסית של שלטון החוק, ממקרים מועטים של שבי על ידי איומים על הרגולטורים, או שוחד מפורש, ולכאורה מגבלות קשוחות על מימון בחירות. מבט מעמיק על השוק הישראלי, מגלה קושי הנובע בעיקר מהערוצים העקיפים של שבי רגולטורי. בייחוד הקשו על הרגולציה להיות אפקטיבית שני מאפיינים ייחודיים לכלכלה הישראלית: ריכוזיות רבה במגזר הפרטי, וחברה אזרחית העסוקה תדיר בסוגיות של שלום וביטחון.<sup>13</sup>

החוקרים גיא רולניק ורועי שפירא פרסמו מחקר מקיף על השבי הרגולטורי בישראל. נתונים שהם אספו בשילוב תוכנות מהספרות המחקרית בעולם, משקפים את המצב בישראל ומדגישים לקחים מרכזיים. הלקח המרכזי לגבי הגורמים המביאים לרגולציה שבויה, במדינות מפותחות עם שלטון חוק כמו בישראל, הוא ששבי רגולטורי אינו נגרם רק משום שהגופים המפוקחים טובים בלספק תמריצים חומריים לרגולטורים, כגון שוחד, הצעות עבודה או תרומות לקמפיין בחירות. לדעתם השבי הרגולטורי בישראל נגרם כאשר קבוצות אינטרס צרות

11 שרון ידין "פרשת חוזה הרגולציה" עיוני משפט מד 3 (2020).

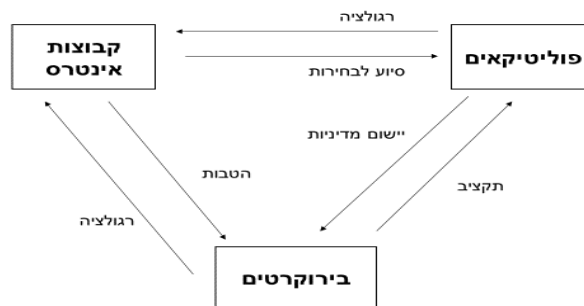
12 ROBERT BALDWIN & CAVE MARTIN, UNDERSTANDING REGULATION: THEORY, STRATEGY AND PRACTICE (2011).

13 Nissim Cohen & Doron Navot, *How Policy Entrepreneurs Reduce Corruption in Israel*, 28 GOVERNANCE 1, 61–76 (2015).

נהנות מיתרון בקביעת סדר היום הציבורי. וכשקבוצות אינטרס שולטות בסדר היום ובמסגור הדיונים על רגולציה, אזי גם רגולטור עם כוונות טובות שמעוניין לשמור על תדמיתו הציבורית ולמזער ביקורת נגדו, ימצא את עצמו עובד דווקא נגד הציבור ובעד קבוצות אינטרס צרות. שני מאפיינים ישראליים ייחודיים משפיעים על דינמיות: ריכוזיות המשק ודומיננטיות של השיח הביטחוני. הריכוזיות הגבוהה במשק משפיעה לא רק על אינדיקטורים כלכליים, אלא גם על יכולת השפעה פוליטית ועיצוב סדר היום של קבוצות אינטרס צרות. הדומיננטיות של השיח הביטחוני הדירה לדעתם באופן מסורתי, ציבור גדול מהדיון על רגולציה, כך שקבוצות האינטרס הצרות נותרו השחקניות הכמעט יחידות במשחק ההשפעה הפוליטית.<sup>14</sup> השופטת בדימוס ד"ר איריס סרוקר קבעה במחקרה כי בהתאם למתודולוגיה, שיקולי ריכוזיות כלל משקית מתמקדים ביכולת המיקוח וההשפעה של גוף ריכוזי על קובעי המדיניות. השפעה עודפת על קובעי המדיניות עלולה לגרום לכך שהחלטות תתקבלנה באופן מוטה ועל חשבון הציבור. כדוגמה היא מצינת ששחקן ריכוזי הפועל בתחום התשתיות עלול לקדם חקיקה מקלה בתחום איכות הסביבה או לקדם הקלות בתחום התכנון והבנייה הפוגעות ברווחת הציבור.

כוח מיקוח והשפעה עודפת עלולים להיווצר באמצעות החזקה בתשתית חיונית. החשיבות של החזקה כזו מגבירה את הלחץ כי השבתתה של התשתית החיונית תגרום להרעת מצבם של מקבלי ההחלטות. יחד עם זאת, יכולים להיווצר קשרים העשויים להגביר את עוצמת ההשפעה של גורם ריכוזי על קובעי המדיניות, וכך נעוצים בממשק של השבי הרגולטורי, הכולל מערכת יחסים קבועה ומתמשכת בין הגוף הריכוזי לבין מקבל ההחלטות, הפוליטיקאים והבירוקרטים.<sup>15</sup>

### תרשים 1: מודל השבי הרגולטורי



14 גיא רולניק ורועי ופירא דינמיקה של שבי רגולטורי חקר המקרה הישראלי (2018).

15 איריס סרוקר "מתודולוגיה לבחינה ריכוזית כלל משקית" סקירה משפטית 7-9 (2019) <https://bit.ly/3ZYFkLE>.

החלק האמפירי של המאמר מבוסס בעיקר על מחקר איכותני. ביצענו ניתוח תוכן איכותני של הצד התאורטי, אספנו תאוריות ומחקרים בתחום המדיניות הציבורית והתמקדנו בניתוח שינויים מוסדיים, בהבנת הגישות השונות לעיצוב מדיניות, בתהליכי קבלת החלטות ובתהליכי ביצוע ויישום של החלטות.

בשלב השני אספנו נתונים במגמה שיהיה כיסוי מהותי של שדה המחקר הן בצד האמפירי והן בצד המושגי. המקורות כללו: מסמכים פורמליים של חברות ממשלתיות בתחום התחבורה, סכומי דיונים וחוקים שעברו בכנסת, דו"חות מבקר המדינה בתחום, החלטות ממשלה שפורסמו, דו"חות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספרות הקשורה לתחבורה מסילתית, שימוש בכתבות עיתונות בנושא, מאגרי מידע באתרי אינטרנט על רכבות בארץ ובעולם, כל אלה ועוד אפשרו לנו לתקף את הממצאים על ידי ביצוע הצלבות שחידדו את האינפורמציה.

### ג. עיצוב המדיניות הציבורית והשינויים המוסדיים בתחבורה המסילתית בישראל

פתיחת קו רכבת הנוסעים יפו ירושלים בסוף המאה ה-19, היה מעשה ראשוני וחלוצי לתחבורה המסילתית בארץ ונתן ביטוי למודרניזציה שהממשל התורכי רצה לשלב במרחב.<sup>16</sup> המנדט הבריטי המשיך בפיתוח תשתית הרכבות, מגמה שתאמה להתקדמות בעולם בתחום התחבורה חוקרים רבים סבורים ש"תוכנית הייצוב" שתקבלה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1985 טיפלה בהצלחה רבה במשבר הכלכלי, והייתה הבסיס לתחילתם של שינויים מוסדיים נרחבים במשק, בסמכויות של משרדים ממשלתיים, ובחברות הממשלתיות ואפשרה את תהליך המעבר למשק עם כלכלת שוק חופשי.<sup>17</sup>

לא מעט חוקרים מסכימים עם הטענה שהגלובליזציה ורעיונות חדשים כדוגמת נאור-ליברליזם וניהול ציבורי חדש השפיעו ונקלטו בישראל באמצעות המפלגות הגדולות ובמידה מסוימת היה להם חלק לא מבוטל ביצירת שינויים מוסדיים ורפורמות.<sup>18</sup> במאמר ננסה להבהיר מהם הגורמים המובילים לשינויים מוסדיים, נבחן את השפעתם על עיצוב מדיניות ציבורית בתחום התשתיות ובעיקר בתחום התחבורה המסילתית. הגלובליזציה התגברה החל מהשליש האחרון של המאה ה-20 ובאה לידי ביטוי בהגברת שיתופי הפעולה הבין-לאומיים, בהעברת מידע טכנולוגי רב השפעה בין מדינות ונגישות טכנולוגית למידע שהולכת ומתגברת וגורמת לעיצוב מדיניות המושפעת מרעיונות שמגיעים ממדינות אחרות.<sup>19</sup>

- 16 PAUL COTTERELL, THE RAILWAYS OF PALESTINE AND ISRAEL (1984).
- 17 גבריאל שפר "תהליכים גלובליים ומקומיים והיחלשות מוסדות הפוליטיים של מדינת ישראל" **מדינה וקהילה** 13–19 (2004).
- 18 אבי בן בסט "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל" **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק המשק הישראלי 1985–1988** (2001).
- 19 תומס פרידמן **העולם הוא שטוח** (אינגה מיכאלי מתרגמת 2005).



ממך ורוזנהק מציינים שהשפעות של גלובליזציה תלויות במשתנים מקומיים ויחסי הכוחות ביניהם, ובהתאם לכך מתבצעת התאמה פונקציונלית של הסדרים פוליטיים. הם מדגימים זאת בשימוש שעושה בנק ישראל בתפיסות הרווחה של הכלכלה הגלובלית והצהרותיו של נגיד הבנק שעל ישראל לנקוט צעדים על מנת להשתלב בכלכלה הגלובלית.<sup>20</sup> מחקרים אחרים מצביעים על כך שהגלובליזציה אומצה כמדיניות רשמית של ישראל שיצרה צביון חדש: מעבר מקולקטיביזם לליברליזם. לא היה מעבר מריכוזיות לביזור אלא מעבר מריכוזיות ציבורית לריכוזיות פרטית, וזאת מעצם התהליך שבו מאז שנות השמונים החלטות המתקבלות בממשלה הן עם נקודת ראות המשרתת את קבוצות האינטרס של בעלי ההון.<sup>21</sup>

הגלובליזציה, הנאו-ליברליזם ותאוריות הניהול החדשות היו הבסיס גם לשינויים בעיצוב המדיניות הציבורית בתשתיות ובתחבורה, החל מעבר הדרגתי ממדיניות ריכוזית, ממצב שרוב הפעולות בתחום התשתיות הלאומיות בוצעו על ידי החברות הממשלתיות.<sup>22</sup> למצב של פתיחות לעקרונות השוק החופשי: הפרטה, שימוש נרחב ביועצים בין-לאומיים ועוד, אלה השפיעו על המדיניות ועל ביצוע רפורמות ושינויים מוסדיים, כולל בתחומי תשתיות התחבורה.<sup>23</sup> להשפעות מחוץ למדינה יש חלק בעיצוב מדיניות ציבורית, ווימאר ווינינג מצביעים על ארבעה כשלי שוק שמצדיקים התערבות ממשלתית וקביעת מדיניות ציבורית: מונופול טבעי, אינפורמציה א-סימטרית, קניין ציבורי והשפעות חיצוניות. מאמרם של מזרחי וטבת שופך אור גם על דילמה תאורטית האם השפעות חיצוניות כמו גלובליזציה מסבירות רפורמות במגזר הציבורי טוב יותר מאשר גורמים פנימיים כמו מוסדות לאומיים.<sup>24</sup>

בנקודה זו של השפעות חיצוניות על תחום התחבורה בארץ, בלטו שני גופים בין-לאומיים שדוחות שלהם יצרו מוטיבציה בעיקר בקרב הבירוקרטים והממשלה. ישראל הצטרפה לבנק העולמי בשנת 1954.<sup>25</sup>

ולאחר 15 שנים של מאמצים מצד הממשלה צורפה ישראל לארגון OECD.<sup>26</sup> לשני הגופים הכלכליים העולמיים האלה השפעה רבה על דירוג האשראי ועל קבלת הלוואות למדינה. משקיעים זרים נשענים על הדוחות השנתיים והדיווחים האובייקטיביים שלהם על

20 Daniel Maman & Zeev Rosenhek, *The politics of institutional reform: The declaration of independence of the Israeli central bank*, 14 REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY 251 (2007).

21 אורי רם "גלובליזציה" אי שיון 90–99 (2006).

22 אייל טבת שינוי מוסדי ועיצוב מדיניות ציבוריים בתחום התשתיות הלאומיות: המקרה של שינוי מבנה משק החשמל בישראל (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בן גוריון (2010).

23 דניאל ממך וזאב ורוזנהק "מנכחים את הגלובלי: בנק ישראל ופוליטיקת ההכרח של הניאו – ליברליזם" סוציולוגיה ישראלית 1, 107 (2008).

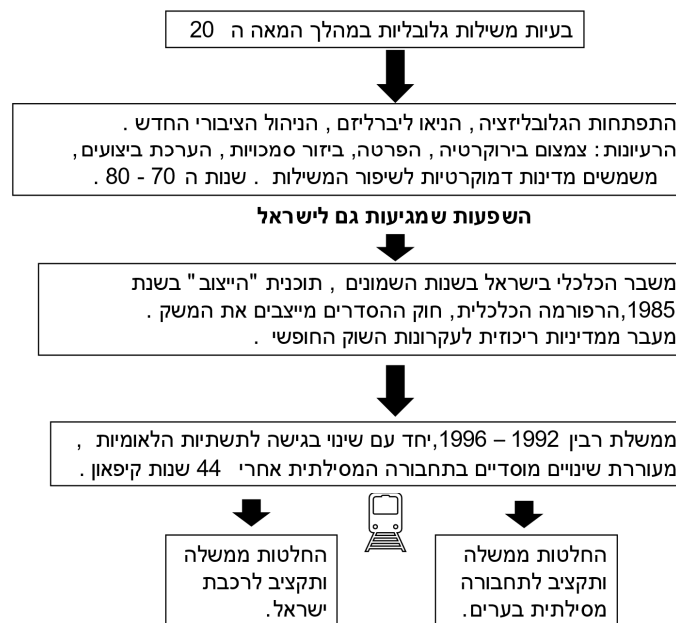
24 Shlomo Mizrahi & Eyal Tevet, *A New Institutionalism Analysis of Electricity Sector Reform: Theoretical and Comparative Perspectives*, 38 PUBLIC ADMINISTRATION 3 (2014).

25 ראו הבנק העולמי [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

26 מוטי בסוק "ולאחר 15 שנה של מאמצים מצד הממשלה צורפה ישראל ל OECD" דה מרקר (10.5.2010).

איכות השוק המקומי, ועל בסיס זה מקבלים החלטות. בדוחות שהארגונים האלה מפיצים מדי שנה יש התייחסות שוטפת לנושאי התחבורה. לדוחות אלה הייתה השפעה על עיצוב המדיניות בתחבורה המסילתית, שבאה לידי ביטוי רק לאחר כמה שנים. אחרי קיפאון של למעלה מארבעה עשורים ממשלת רבין שנבחרה בשנת 1992, עיצבה מדיניות חדשה לתחבורה הציבורית. ב-27 ביוני 1993 נשא ראש הממשלה יצחק רבין נאום לסיכום שנת כהונה ראשונה. בנאום הייתה הצהרה ברורה לעיצוב מדיניות חדשה: "הפכנו סדרים וקבענו סדר עדיפויות לאומי חדש. לראשונה זה שנים שמה ממשלה בישראל דגש מיוחד על התשתית הפיזית. הכפלנו את התקציב לתשתיות תחבורתיות, החלטנו על מהפכה רבתי וכך נעשה לשנים הבאות"<sup>27</sup>. אמירה זו הייתה מגובה בשורה ארוכה של שינויים מוסדיים שעיצבו מדיניות ציבורית שקידמה מאוד את התחבורה המסילתית. במסגרת השינויים: משנת 1993 תקציב התחבורה עלה, בוצעו השקעות בכבישים והשקעות בתשתיות רכבת והנחה תשתית להקמת חברות תחבורה עירוניות, ובוצע רכש רכבות חדשות לראשונה מאז הקמת המדינה.<sup>28</sup>

## תרשים 2: התפתחות השינויים בתחבורה המסילתית



27 ראו באתר הכנסת <https://main.knesset.gov.il>.

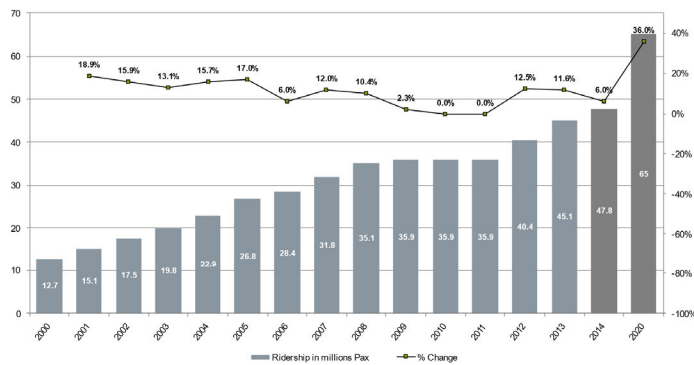
28 יורם גבאי חברת השפע בלא רווחה ובלא שלום נתניהו מול מורשת רבין (2019); רוני שכטר ברן בתדהמה: רצח ראש הממשלה יצחק רבין (2018).

כבר מסוף שנות השמונים נעשה ניסיון לשינויים מוסדיים ברכבת ישראל: החלטות ממשלה, שינוי נורמות, הקצאת משאבים, יצרו תנופת התפתחות בשימוש, הניסיון המעשי הראשון היה ביולי 1988: רכבת ישראל שהייתה יחידת סמך במשרד התחבורה, צורפה לרשות הנמלים באמצעות תיקון מס' 5 לחוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961. אך למרות הציפייה שינוי זה לא יצר רפורמות בהפעלת הרכבות, ולמעשה נמשכה הגישה הכלכלית של האוצר בעיקר באגף התקציבים, בנימוק: "הרכבת היא כלי תחבורה שעבר זמנו, ולכל היותר תשרת את הנמלים כעורך לוגיסטי שישנע מטענים"<sup>29</sup> השינוי המוסדי הגדול ברכבת ישראל החל עם החלטת ממשלה מספר 2308 מיום 30.7.2002 שבה נקבע שרכבת ישראל תופרד מרשות הנמלים ותהיה חברה ממשלתית נפרדת הכפופה למשרד התחבורה. החלטת ממשלה נוספת מספר 1819 משנת 2002 השלימה שינוי מוסדי מלא כאשר קבעה שעל הרכבת לשלב את המגזר הפרטי בביצוע וניהול פרויקטים, באמצעות מכרזי זכינות.

השינויים המוסדיים והרפורמות ברכבת ישראל המשיכו, הממשלה בשורת החלטות קבעה תוכנית אסטרטגית של פיתוח התחבורה לנגב ולגליל, החלטת ממשלה 1421 מיום 24.2.2010. תוכנית זו הייתה בעלת ערך בהקצאת תקציבים לרכבת ישראל שאפשרו בניית תשתיות חדשות ורכישת ציוד נייד. המשך השינוי המוסדי ברכבת היה כאשר הממשלה החליטה לאפשר לגייס משאבים באמצעות אגרות חוב בבורסה, החלטת ממשלה – 1865 – מיום 11.8.2016. התהליכים האלה היו מאוד נכונים מבחינה נורמטיבית ומעצבי המדיניות. בעיקר הפוליטיקאים איתרו את כשל השוק ובאמצעות החלטות וחקיקה נתנו מענה, והביאו לעלייה מרשימה במספר משתמשי הרכבת וממספר נסיעות בשנה של מיליונים בודדים בשנות הקיפאון. עלה המספר ל 65 מיליון נסיעות בשנת 2020.

**תרשים 3: גידול בכמות נוסעים**

**גידול במספר הנסיעות ברכבת ישראל**  
(עפ"י נתונים מתוך אתר רכבת ישראל)



29 אורי יוגב ללא שיקולים זרים (2018).

ממשלת רבין הניחה גם את היסודות לתחבורה מסילתית בערים הגדולות. נתיבי תחבורה עירונית – נת"ע נרשמה כחברה ב-16.5.1996 על פי נסח רישום חברות. החברה נמצאת בכפופות מלאה למשרד התחבורה. נת"ע עוברת עד היום תהפוכות רבות הכוללות שינויים מוסדיים תכופים, רפורמות חלקיות והחלטות ממשלה שנויות במחלוקת. כמו כן שתי חברות תחבורה עירוניות קיבלו ממשרד התחבורה הנחיה לעסוק גם בתחבורה מסילתית. ועם האישור שולבו בדירקטוריון החברה נציגי משרד האוצר והתחבורה, דהיינו חברה עירונית משותפת במידה מסוימת עם הממשלה.

חברת יפה נוף בחיפה החלה בתכנון פרויקט רכבת קלה למטרופולין, שר התחבורה דאז אפרים סנה מסר הצהרה שזה יעודה. במהלך התכנון התחבורה המסילתית הוסבה לאוטובוסים רב-מפרקים (BRT). בשנת 2013 נחנכו שלושה קווי "מטרונית"<sup>30</sup>. גם תוכנית אב לתחבורה בירושלים, עברה תהליך שינוי כבר ב-1993 החלו בתכנון תחבורה משולבת מסילתית ואוטובוסים, ובשנת 2001 יצאה החברה למכרז בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בשיטת BOT. הליך הסגירה הפיננסית, בפיקוחו והתערבותו של משרד האוצר, נמשך עוד שלוש שנים, ורק ב-2006 החלו עבודות התשתית, ובשנת 2011 החל לפעול בהצלחה רבה בירושלים מערך הסעה המוני באמצעות רכבת קלה. בשנת 2020 נחתם הסכם על הארכת הקו הקיים ובניית קו הסעה נוסף, במגמה להרחיב וליצור רשת ראויה להסעת המונים.<sup>31</sup> האם על בסיס הנתונים של התפתחות התחבורה המסילתית בישראל בשלושים שנים האחרונות, ניתן לשער שהמנהל הציבורי פעל ביעילות ונתן מענה הולם לציבור הרחב באמצעות מוצר ציבורי חיוני?

#### ד. השפעות על השינויים המוסדיים בתחבורה המסילתית

בשנים האחרונות כל מי שנזקק לשירותי התחבורה בישראל חש שהוא לוקח חלק בכשל שוק. האם היה כאן גם כשל ממשל? בממשלה ובמנהל הציבורי התקבלו החלטות, בוצעו שינויים מוסדיים ורפורמות בתחבורה, אך הציבור הרחב לא חש אותם בפועל ולא נהנה משפע היתרונות של תחבורה ציבורית יעילה.

מתבקשת אם כן השאלה, מה הם הגורמים שהכשילו את ההתפתחות המצופה לאור ההחלטות והיישום של השינויים המוסדיים? התשובה האפשרית על פי התאוריה של הבחירה הציבורית היא שחייבת להתקיים אינטראקציה בין: הציבור הרחב, הפוליטיקאים, הבירוקרטים וקבוצת האינטרס, שמתוכה מתקבלת פשרה שהוא בסופו של דבר תוצר המדיניות. לאור זאת נבחן את עמדתם של השחקנים המרכזיים והשפעתם על התחבורה המסילתית.

**הציבור** – במרחב הציבורי אין מחאה או הפגנות רחבות היקף שמתייחסות למצב התחבורה, גם במחאה החברתית הנרחבת שהייתה במדינה ב-2011, הכותרות התייחסו למחיר גבינת הקוטג', בעוד שנושא התחבורה כלל לא הוזכר. ולראייה הועדה לשינוי כלכלי שהוקמה

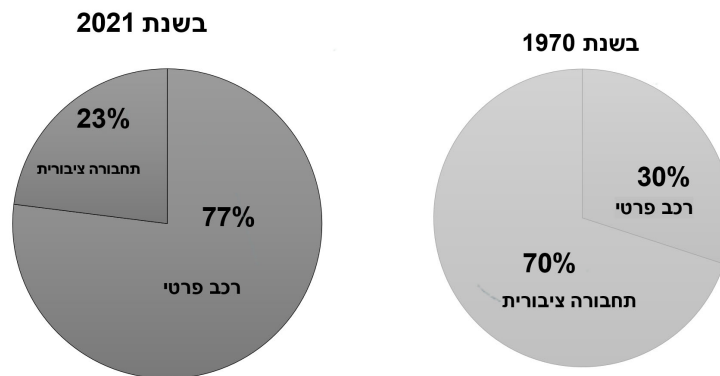
30 ראו ביפה נוף חברת תחבורה חיפה <https://www.yefenof.co.il>

31 רכבת קלה ירושלים [www.citypass.co.il](http://www.citypass.co.il)

כתוצאה מהמחאה בראשות פרופסור טרכטנברג, כתבה בדו"ח עב הכרס שכלל כמאתיים ושמונים עמודים, ורק שלושה דפים בו הוקדשו לחשיבות התחבורה הציבורית לכלכלה לחברה ולאיכות החיים.<sup>32</sup>

ראיה נוספת לאדישות הציבור נמצאת בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המשקפים את העניין של הציבור במחירי כלי רכב ובמצב הכבישים ופחות בכל הקשור לתחבורה ציבורית.

#### תרשים 4: יחס השימוש של הציבור ברכב פרטי מול תחבורה ציבורית<sup>33</sup>



בשנת 1970 היו בישראל מאה וחמישים אלף כלי רכב פרטיים. בשנת 2020 נוסעים בארץ שלושה מיליון מאה ושבעים אלף כלי רכב, הרבה יותר מכל מדינה מערבית ביחס למספר התושבים המעבר החד מתחבורה ציבורית בשנת 1970 לשימוש הנרחב ברכב פרטי בשנת 2021 תואם לתאוריה של הפוליטיקה האלטרנטיבית: הציבור נוטש מוצר ציבורי שהממשלה אמורה לספק לו בשל חוסר יעילות וחוסר נוחות.

גורם המביע את עמדת הציבור ומוכר במחקר כגורם משפיע, בעולם הדמוקרטי הוא "המגזר השלישי" – בארץ בשנת 2012 מספרם של ארגוני המגזר השלישי שנרשמו אצל רשם העמותות עמד על 49,916.<sup>34</sup> נכון לימים אלה, מתוך עשרות אלפי העמותות, רק עמותות אחדות עוסקות ישירות בתחום תועלת הציבור מתחבורה. המשמעות שעולה מהנתון הזה היא שהמגזר השלישי משקף חוסר עניין ואדישות לתחום התחבורה המסילתית, ולכן אין בנמצא הד שמשפיע על מקבלי ההחלטות. לעומת זאת דווקא באמצעי התקשורת התפרסמו מאמרים רבים וכתבות אך הם נוצלו לא אחת בדרך אחרת על ידי הפוליטיקאים.

32 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי דו"ח הוועדה (2011).

33 ראו באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה <https://bit.ly/40kUDOG>.

34 ניסים כהן ושלמה מזרחי **מבוא למנהל וניהול ציבורי** א 147 (2017).

**הפוליטיקאים** – בבסיס תאוריית הבחירה הציבורית עומדת ההנחה שכל החלטה של עיצוב מדיניות כרוכה במנגנון הקושר את דרישות הציבור להחלטות המדיניות המוצעת. היענות של הפוליטיקאים לביקוש הציבור נובעת מהאינטרס העיקרי שמנחה אותם הוא מיקסום סיכויי היבחרות מחדש ופחות היעילות הכלכלית.<sup>35</sup>

בעשורים האחרונים עיצוב המדיניות לתחבורה המסילתית עבר תהפוכות רבות בהובלת הפוליטיקאים, וכאמור ממשלת רבין בשנת 1992 החלה בשינוי הגישה לתחבורה מסילתית וכך גם הממשלות שקמו אחריה, שהמשיכו ביישום השינויים המוסדיים שנקבעו, אלה בוצעו תוך גישה נורמטיבית וציפייה שהציבור יחוש בהבדל ויתמוך בתחבורה המסילתית, ובפוליטיקאים שיזמו את שיפור המוצר הציבורי.

כניסתו של שר התחבורה כ"ץ לתפקידו בשנת 2009 ושירתו בתפקיד כעשר שנים, בהן זכה לתמיכה מצד ראש הממשלה, שינו את הגישה, ונוצרה תמונה שונה של קבלת החלטות. הדומיננטיות שהפגין וחיזוק הריכוזיות, תוך צבירת כוח פוליטי והתמקדות באינטרסים אישיים, יצרו הטבות והקלות ברגולציה לקבוצת האינטרס, מינויים פוליטיים ועיכובים בפרויקטים לטובת גורמי הכוח במשק, שהתנגדו לקידום התחבורה המסילתית. עדות לגישה זאת של השר באה לידי ביטוי במערכת הביצועים הלקויה שהתפתחה מאז כניסתו לתפקיד. נתונים מתוך הפרסומים באמצעי התקשורת, מחזקים טענה זו ומאפשרים לנו לאמת את הצורה שבה התייחס השר לבירוקרטים שהיו תחת חסותו, מי שהתנגד למרותו ולהחלטותיו הורחק, כמו ישי דותן מנכ"ל נת"ע, ודן הראל מנכ"ל משרד התחבורה.<sup>36</sup>

בקדנציה של השר כ"ץ, הוחלפו שישה מנכ"לים במשרדו. תהליך זה ומינויים פוליטיים לא ראויים רבים זכו לביקורות קשות מהתקשורת ואף מבקר המדינה התייחס בחומרה למדיניות זו<sup>37</sup> בצורה זו שלט השר גם בבירוקרטים שהיו תחת חסותו.

נושא המינויים הפוליטיים זכה למחקרים רבים, ועם זאת מינויים פוליטיים הם חלק בלתי נפרד מהנוף הפוליטי במדינות דמוקרטיות בעולם. אך קיימת מידתיות ופוליטיקאים מתחשבים ומייצרים איזון בין גורמים מקצועיים לבין "תשלום" למערכת הפוליטית לגורמים שאינם יכולים למעשה לתרום לביצוע. כאשר מערכת המינויים הפוליטיים היא תופעה נרחבת היא משבשת את ביצוע הפרויקטים ומעכבת את השלמתם.<sup>38</sup>

השר השיג את יכולת המשילות וחיזוק את סיכויו להיבחר מחדש בכך שנענה לדרישות מגורמים במפלגה. חיזוק לנקודה זו מצאנו, בקשר האישי של השר עם פעיל מרכז המפלגה, מר קויפמן, שבצד פעילותו המפלגתית הוא גם יבואן אוטובוסים מסין. השר כ"ץ הקל על הרגולציה על מנת לאפשר רכישה נרחבת של אוטובוסים מסין. לאור זאת הוגשה בשנת 2013 עתירה לבג"ץ בדרישה למנוע ממשרד התחבורה להקל ברגולציה באופן של שינוי בתקנים

35 שלמה מזרחי ואסף מידני **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט** (2006).

36 אבי בר אלי "למה התפטר מנכ"ל משרד התחבורה דן הראל?" **וואלה** (10.10.2011) <https://cars.walla.co.il/item/1867293>

37 מבקר המדינה **משבר התחבורה הציבורית: דו"ח ביקורת מיוחד** (2019).

38 דורון נבות **שחיתות פוליטית בישראל** (2012); CHRISTOPHER HOOD & GUY PETERS, **REWARDS**; (2012) **AT THE TOP: A COMPARATIVE STUDY OF HIGH PUBLIC OFFICE** (1994).

ליבוא אוטובוסים סינים, בנוסף החברה של מר קויפמן קיבלה שחרור מחובת רכש גומלין. לפנינו אם כן הקלה לבעל אינטרס בשל אינטרס פוליטי אישי.<sup>39</sup>

כל המהלכים של השר היו מלווים בהתעלמות מהמלצות מקצועיות של יועצים בין-לאומיים, ואנשי מקצוע במשרדו, והוא לא התייחס להחלטות ממשלה, כמו ההחלטה על הקמת מנהלות תחבורה עירוניות. החלטת הממשלה הנוספת שלא בוצעה, היא שילוב המגזר הפרטי, כל זה מופיע בדו"חות מבקר המדינה.

כהונת השר כ"ץ נמשכה כעשר שנים ועיצבה מדיניות שמאפייניה טרם שונו על ידי השרים המחליפים. על פניו ניתן להבחין במאפיינים של תאורית הבחירה הציבורית בהתנהלות הפוליטיקאים בתריסר השנים האחרונות: האינטרסים האישיים מובילים, ויש השפעות של בעלי האינטרס, היעילות הכלכלית משנית, והעדפה של שמירת הסטטוס קוו.

אלמנט נוסף שהשר כ"ץ התבלט בו היה גיוס מעטפת תקשורתית שבאמצעותה הפיק פופוליזם ויצר דימוי של ביצועיסט. השר כ"ץ הוא השר היחיד שחלק מתקציב משרדו כלל תשלום לערוצי הטלוויזיה על מנת שיראינו אותו.<sup>40</sup> קיימים מחקרים רבים על מקום הפופוליזם בהתנהלות נבחרי הציבור: החוקרים נדסאן ורון סיכמו בספרם, כי קיימת מגמה שמשמעותה לייצר בחופזה ובאופן פופוליסטי פרויקטים שמציגים הישגים ויכולות ביצוע של הפוליטיקאי, דבר המקיים מצג שווא של תיקון כשלים מוסדיים כחלק מהתכנון לטווח רחוק ולמעשה עבור הפוליטיקאים הודעות ופעולות פופוליסטיות יוצרות דימוי שונה מהמציאות.<sup>41</sup>

נושא המשילות חשוב במיוחד בתחום התשתיות בכלל ובפרט בתחום תחבורת הרכבות. מאז הקמת המדינה עד 2020, שירתו שלושים ושניים שרי תחבורה, שנים עשר שרים היו פחות משנה בתפקיד, שישה שרים פחות משנתיים, והיו עשרים וארבעה מנכ"לים, שמונה שירתו פחות משנה. כמו כן יש לציין כי הזמן הנדרש לאור הניסיון הבין-לאומי לתכנן, לפרסם מכרז, לאפשר לזוכה לבצע ולהפעיל קו רכבת הוא בין ארבע לחמש שנים.<sup>42</sup>

במצב שבו ראש ממשלה ושרים המעורבים בהחלטות בנושא התחבורה ניהלו את המדיניות בעיקר לטווח קצר, בריכוזיות ובתנאי אי-משילות.<sup>43</sup> אלה ועוד יוצרים תנאים שבהם קבלת ההחלטות נראית כמו "מטוטלת": לאחר קבלת החלטה על שינוי מוסדי בידי הפוליטיקאי. אחרי תקופה מסוימת, כתוצאה מאי משילות ומהשפעות של קבוצות אינטרס ההחלטה המקורית נדחית או מבוטלת, ומתקבלת החלטה על שינוי מוסדי חדש, אך אחרי זמן ומסיבות של שינוי במקבלי ההחלטות או כתוצאה מאינטרסים חדשים, חוזרים למתווה של השינוי המוסדי הראשון. אין מדובר בתופעה חד-פעמית אלא ברצף שחוזר על עצמו בשלושה העשורים האחרונים. חלק מהדוגמאות באו לידי ביטוי בתרשים הבא.

39 יובל אזולאי "הארגז" לבג"ץ: משרד התחבורה שינה נהלים כדי להקל על חבר ליכוד "גלובס" 4.12.2013. <https://bit.ly/3Fzbfu3>

40 איתמר ב"ז "מכת מדינה" העין השביעית (15.10.2015) <https://bit.ly/3Lyshgy>

41 MAJIA NADESAN M & AMIT RON, MAPPING POPULISM, APPROACHES AND METHODS (2020)

42 JOSEPH BERECHMAN, PUBLIC TRANSIT ECONOMICS AND DEREGULATION POLICY (1993)

43 Nissim Cohen, *Forgoing new public management and adopting post-new public management principles: the ongoing civil service reform in Israel*, 36 PUBLIC ADMIN AND DEVELOPMENT 20 (2016)

תרשים 5: אירועי המטוטלת<sup>44</sup>

## אפקט "מטוטלת השינויים המוסדיים" בתחבורה המסילתית בישראל.

האירוע	שינוי מוסדי ראשון	שינוי מוסדי מבטל שינוי ראשון	שינוי מוסדי חזרה לשינוי מוסדי ראשון
נת"ע קו רכבת קלה, ראשון, קו אדום.	הקמת נת"ע, מכרז זכיינות – 2001.	הלאמת הזוכה 2010 העברת ביצוע לנת"ע.	מכרז זכיינות חדש, הקווים הבאים 2019.
חשמול מסילות רכבת ישראל	מכרז חשמול 2005	2007 ביטול המכרז	2015 מכרז חשמול.
קו הרכבת ת"א לירושלים	סגירת הקו הישן, 1998 תכנון קו חדש.	שיפוץ הקו הישן והפעלתו מחדש. 2001	2006, תחילת עבודות קו A1
מערך הסעה המונית חיפה.	2001 תכנון רכבת קלה.	מכרז אוטובוסים רבי קיבלת. 2011	2019 מכרז רכבת קלה חיפה נצרת.
רכבת קלה ירושלים קו אדום.	2001 מכרז זכיינות ל-27 שנים הפעלה.	2018- מדינה רוכשת חזרה את הזכיינות.	2020-חברה חדשה זכתה בזכיינות.
1973 החלטת ממשלה מטרו בת"א, 1996 סקר "תכנות למטרו.	אלוצי תקציב רכבת קלה במקום מטרו.	המשך ביצוע רכבת קלה.	2018 חזרה לאופציית המטרו במרחב ת"א.

יחד עם כל הנאמר הפוליטיקאים בכל זאת קיבלו החלטות על שינויים מוסדיים שמטרתם לקדם שיפור בתחבורה המסילתית. האם כל זה נבע מ-"פוליטיקת ההכרח"? החוקרים ממן ורוזנהק מציגים את השימוש שעושים השחקנים ב-"פוליטיקת ההכרח" ככלי לאימוץ פרקטיקות נאו-ליברליות ולהצגתן כנכפות באמצעות תכתיבי הגלובליזציה. העוצמה הנורמטיבית של פרקטיקות אלה נהנית ממעמד של "תו תקן" (במקרה של התחבורה בישראל מדובר בדרו"חות של: הבנק העולמי, OECD והאו"ם), המחייב בשדה הגלובלי. תו התקן הזה הכרחי נוכח הגלובליזציה, והשימוש בו מסווה את האופי הפוליטי של השחקנים המציגים אותו כהכרח לבצע שינויים על מנת שנדמה למתוקנות שבמדינות.<sup>45</sup>

**הבירוקרטים** – במחקרים מגדירים את המוטיבציה של הבירוקרטים כמי ששכרם הוא יוקרה, כבוד, כוח, קשרים, ושיפור מעמד.<sup>46</sup> הבירוקרטים הפעילים בשינויים המוסדיים בתחבורה הם: משרד התחבורה, משרד האוצר משרד הפנים וגופי ביצוע בחברות הממשלתיות. על פי רוב שר התחבורה השתמש במינויים פוליטיים בקרב הבירוקרטים שיצרו הזדהות עם השאיפות של השר.

44 הנתונים נלקחו מנת"ע, רכבת ישראל, יפה נוף, תוכנית אב לתחבורה ומהחלטות ממשלה – ראו בנספח א'.

45 ממן ורוזנהק, לעיל ה"ש 23.

46 Beland & Hacker, *Ideas, private institutions, and American welfare state exceptionalism: the case of health and old age insurance 1915-1965*, 13 INTERNATIONAL SOCIAL WELFARE (2004) 42.



הדומיננטיים מקרב הברוקרטים נותרו בעיקר באגף התקציבים ובקרב אנשי החשב הכללי במשרד האוצר. השפעתם על כלל המשק מוכרת ונסמכת במחקרים ובמאמרים רבים. תמצית מזוקקת של מעמדם של הברוקרטים באוצר באה לידי ביטוי במאמר דעה שכתב פרופסור ברוורמן שהיה יו"ר ועדת הכספים בכנסת הוא תיאר את ההתנהלות כך: "...בישראל נוצר מצב שאין לו אח ורע בעולם. פקידים צעירים במשרד האוצר, מוכשרים ככל שיהיו, מנהלים את כל משרדי הממשלה לפרטי פרטים בגיבוי שר האוצר. כאשר העניינים כסדרם, משבחים את הפקידים על כך שהם שומרים על הקופה הציבורית מהבזבוז והשחיתות של שרי הממשלה. כאשר יש תקלות, הם אינם מקבלים אחריות".<sup>47</sup>

במחקרי המטוטלת של התחבורה הציבורית, נוצרה קואליציה משותפת בין הפוליטיקאים לברוקרטים, והחלטות על עיכוב פרויקטים היו על פי רוב משותפות. האם הברוקרטים פעלו בניסיון לחסוך תקציב כפי שזה נראה בחלק מההחלטות, או שהם פעלו בעיקר על מנת לרצות את קבוצת האינטרס?

עם סיום תפקידם הציבורי של הברוקרטים, חלק לא מבוטל מהם, מגיע לעבוד בחברות מקבוצת האינטרס, ובעת קבלת ההחלטות הם מנצלים את מעמדם לשעבר, ומפעילים לחץ לטובת קבוצת האינטרס שלהם. עדות לכך ניתן למצוא בדוגמה הבאה: בזמן קבלת ההחלטות על הלאמת הזוכה ברכבת הקלה בתל אביב, מנכ"לי הכספים של שתי חברות ההסעה הגדולות במטרופולין תל אביב, אגד ודן, שלהם בתפקידם לא היה אינטרס לשפר את תחבורת הרכבות והם ניצלו לשם כך את היותם בכירים לשעבר במשרד האוצר (אופיר קרני בדן ועופר לינצ'בסקי באגד) ולבסוף נציגי האוצר תמכו בהלאמה. חיזוק נוסף לטענה זו קיבלנו מירון זליכה לשעבר החשב הכללי באוצר, שציין בספרו מגמה ברורה לאורך שנים, שבה פקידים בכירים ממשרד האוצר, עוברים לעבוד עבור חברות שלהן היה אינטרס שבו הם עסקו כברוקרטים.<sup>48</sup>

**קבוצות אינטרס** - הגישה הדומיננטית במחקר גורסת שקבוצות האינטרס מספקות תמיכה כספית או אלקטורלית לפוליטיקאים, ואלה בתמורה, מספקים מדיניות עם פריבילגיות לקבוצות האינטרס, קיימות גם גרסאות מחקריות על אינפורמציה בלעדית שמועברת לפוליטיקאים מבעלי האינטרס.<sup>49</sup> בהמשך למה שתואר על שימוש ברכב פרטי, גדלו ההשקעות בסלילת כבישים פי חמישה יותר מאשר בתחבורה המסילתית. רק בשנת 2018 נמצא האיזון בין ההשקעות.<sup>50</sup>

לאור זאת בתחבורה נוצרה לאורך השנים קבוצת אינטרס גדולה שכללה: יבואני רכב, חברות ליסינג, חברות ביטוח חברות הובלת מטענים ובעלי מוניות. גם הכנסות המדינה נהנו מהפריחה בענף הרכב הפרטי בכך שהכנסות המדינה ממיסים, אגרות ומכירת דלק בשנת 2019 הסתכמו בכארבעים מיליארד ₪, הנתון הזה העמיד את משרד האוצר בקבוצת האינטרס שמטרתם לעכב פיתוח רכבות על מנת לשמור את רמת הכנסותיהם. עוד מאפיין קבוצת

47 אבישי ברוורמן "די לשלטון נערי האוצר; עוצמתם חסרת פרופורציה" דה מרקר (20.2.2012) <https://bit.ly/404eyS3>

48 ירון זליכה **הגווארדיה השחורה** (2008).

49 יעל ישי **קבוצות האינטרס בישראל** (1987).

50 ראו משרד התחבורה <https://bit.ly/400BVff>

האינטרס בתחום הרכבות היא חד־צדדית, ומורכבת אך ורק מגופים/חברות שהתנגדו לתחבורה מסילתית וללא שום ייצוג של בעלי אינטרס בפיתוח הרכבות. מתוך איסוף הנתונים עלה שבשנת 2020 פעלו בכנסת כמאה ועשרים לוביסטים שמייצגים כחמש מאות חברות, (כולל נוכחות של כל החברות המתנגדות לרכבות), ולהם גישה יומית לפוליטיקאים ולבירוקרטים.<sup>51</sup> מתוך מאות החברות, אף לא לוביסט אחד מייצג אינטרסים הקשורים לתחבורה מסילתית בישראל.

כמו כן יש לציין כי בעלי האינטרס מסייעים לפוליטיקאים בדרכים נוספות: בהקצאת משאבים ותרומות כספיות נדיבות בעת בחירות, ערבויות, גישה לזועדי העובדים שברשותם ועוד. וכפי שציינו לעיל בבירוקרטים מועסקים עם סיום תפקידם בקבוצות אינטרס, חברי מרכזי מפלגות מקבלים תפקידים מפנקים בתעשיות ובקונצרנים של קבוצות אינטרס, כל אלה מאפשרים גם גישה ישירה לפוליטיקאים וגם כניסה בדלתות אחוריות כדי להגיע להחלטות המתאימות עבורם.

מניתוח האינטראקציה בין השחקנים המרכזיים ניתן להסיק שככל שהציבור נשאר אדיש להחלטות הפוליטיקאים הפועלים מאינטרסים אישיים כשהיעילות הכלכלית אינה נמצאת בראש סדר העדיפויות שלהם נשאר המגרש פרוץ לטובת קבוצות האינטרס וכך נוצרת תמונה שתואמת את תאוריית הבחירה הציבורית.

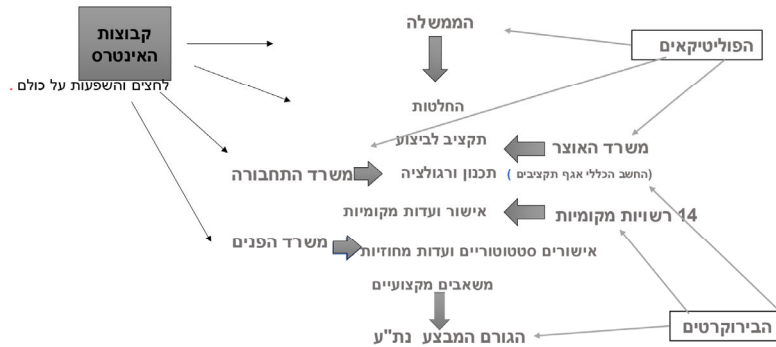
כחלק מאותה התנהלות ציבורית ניתן לזהות גם את השבי הרגולטורי שנוצר בעיצוב המדיניות בתחבורה המסילתית במיוחד החל משנת 2009. הפוליטיקאים עם הקלות ברגולציה לבעלי האינטרס, בעלי האינטרס עם הטבות לפוליטיקאים ולבירוקרטים, בעיקר על ידי מינויים של בכירי משרד התחבורה והאוצר למשרות בארגונים עם פרישתם מהשרות הציבורי. הבירוקרטים בתחום הרכבות ברובם מונו על ידי הפוליטיקאים ושמרו אמונים, ובנוסף שמרו על התקציב גם על ידי צמצום הוצאות לתחבורה והמשך הכנסות מכספים שמגיעים משימוש ברכב הפרטי.<sup>52</sup>

כך נוצר שבי רגולטורי מושלם בתחום עיצוב המדיניות בתחבורה המסילתית והתוצאה היא כמעט סטטוס קוו מלא, שמונע התקדמות ופיתוח של שינויים מוסדיים.

51 צבי זרחיה "הלקוחות דוחפים והלוביסטים שוב שולטים בכנסת" כלכליסט (14.12.2020) <https://bit.ly/3ZZXHzJ>

52 דובי בן גדליה "משרד התחבורה משרד התחבורה נוסע לשום מקום" גלובס (13.12.2017) <https://bit.ly/3FvRe7u>

תרשים 6: הגורמים המשפיעים על השבי הרגולטורי בישראל<sup>53</sup>



לסיכום, החל משנת 1992 ניכרת השפעה של תהליכים עולמיים גם על התקדמות התחבורה המסילתית בארץ. המנהל הציבורי מכיר ביתרונות הרבים, החברתיים, הכלכליים והסביבתיים של תחבורה מסילתית ולאור זאת מעצב שינויים מוסדיים ורפורמות כדי לספק מוצר חיוני לקהל הרחב. משנת 2009 החלה התנהלות תואמת לתאוריית הבחירה הציבורית והשבי הרגולטורי שיצרו סטטוס קוו בתחבורת הרכבות בישראל. למרות ההתפתחות המסוימת טרם נוצר מצב שתחבורת רכבות תופסת את המקום המשמעותי בכלל התחבורה הציבורית בארץ ובעיות אי-משילות הגדילו מאד את הוצאות הממשלה ונוצרה מטוטלת של שינויים מוסדיים שהובילה לכשל שוק בתחום, לחוסר צדק חלוקתי ולכשל ממשל ברור. האם אפשר היה לנהוג אחרת?

ה. "עמודי התווך" שסייעו בעולם להצלחת שינויים מוסדיים בתחבורה ומה נעשה בישראל

במדינות דמוקרטיות ברחבי העולם, קיימם גם כן קבוצות אינטרס חזקות, פוליטיקאים שהתנהלותם קצרת טווח, אי-משילות ומאפיינים של שבי רגולטורי, ובכל זאת רבות מהן מצליחות לפתח שינויים מוסדיים ולאפשר לציבור הרחב להנות ממוצר ציבורי חיוני כתחבורה מסילתית, איך זה מתאפשר שם?

53 על פי סיכום הנתונים על השבי ברגולטורי בישראל.

בשני המחקרים: של פוליט ובוקהרט ושל דרו ולדוויג,<sup>54</sup> משתקפים בבירור השפעותיהם של הגלובליזציה, הנאו-ליברליזם, ובמידה מסוימת הניהול הציבורי החדש, שהם המאיצים לגיבוש שינויים מוסדיים.

מניתוח השינויים במדינות השונות, בולט במיוחד האופן שבו ההצלחות בתחבורה היו קשורות לרפורמות במנהל הציבורי, וכללו תמיד מדדים שהתבססו על: **צמצום הבירוקרטיה, ביזור סמכויות, הפרטה, בקרה והערכת ביצועים**. להלן דוגמאות לכך שהיצמדות למדדים האלה אפשרה הצלחה ביישום השינויים בתחבורת הרכבות:

**באנגלייה** – התחבורה המסילתית, זכתה לעדנה בשלושים השנים האחרונות. עשור של הרפורמות במנהל הציבורי יצרו מצב שעד שנת 2003, תשתית המסילות באנגליה הכפילה את עצמה, כמות הנוסעים גדלה ב־80%, וחל גידול במספר המועסקים בתעשיית הרכבות. הרפורמות המרכזיות שננקטו בתחום כללו הפרטה נרחבת וביזור סמכויות ממנהל רכבות ארצי, למנהלות עירוניות. התוצאה היא הורדה חשובה בהוצאות הממשלה, גידול בעל ערך בהכנסות המדינה מיצוא מוצרי רכבת. הרגולציה בתחום עברה שינוי ממצב שבו המנהל הציבורי היה הרגולטור היחיד, למצב בו הממשלה בהדרגה אפשרה במסגרת ביזור הסמכויות רגולציה פרטית והשינויים במשרד הביקורת הלאומי חלו גם על תחבורה.

**באיטליה** – בתחום הרכבות, בגל הרפורמות הראשון הרכבת האיטלקית הייתה ממלכתית מונופוליסטית. שינוי שחל בה היה צמצום הבירוקרטיה מארגון שהעסיק כ־220 אלף איש הוא צומצם ל־87 אלף, בעיקר באמצעות תהליכי הפרטה. יעילות מהפרטה באה לידי ביטוי בתוספת סלילה חדשה של אלף קילומטר של מסילות, הפעלת רכבות מהירות וחדישות, מערכות הסעת המונים חדשות בערים הגדולות, צמצום בשימוש ברכב פרטי ומעבר לתחבורה ציבורית יעילה. שינויים אלה נבעו בעיקר מלחץ של OECD והשוק האירופי המשותף, לחצים שהגבירו את התחרות בשוק ובשיתופי פעולה תחבורתיים באירופה. **בשבדיה** – עד שנת 1988 הרכבת הייתה חברה ממשלתית מונופוליסטית, ועם תחילת ההשפעות של הניהול הציבורי החדש, החלה הפרטה בתחום התחבורה ויושמה בעוצמה והיקף נרחב מאוד בתחבורת הרכבות וביזור למנהלות תחבורה עירוניות. תהליכי ההפרטה פתחו את השוק לתחרות, חל גידול עצום בתשתיות רכבת, עליה של כ־70% בכמות הנוסעים, גידול בהעסקת עובדים בתעשיית הרכבות, ובאמצעות ההנהלות העירוניות רוב הערים הגדולות במדינה פיתחו מערכות הסעה המוניות. **בצרפת** – כניסת רכבות ה־TGV לפני 40 שנים הייתה קפיצה טכנולוגית ובעקבותיה המשיכה הרכבת הצרפתית להתקדם. התחבורה המסילתית השתפרה מאוד עם הכנסת תחבורה עירונית בהרבה ערים ברחבי המדינה, וגידול הנוסעים הגיע לממדים של מעל 30% יותר מאשר לפני הרפורמות. התוצאה של השינויים שבוצעו ברכבות: הוצאות הממשל המרכזי, ויעילות התחבורה הציבורית גדלה).

54 POLLITT & BOUKAERT, לעיל ה"ש 7; DREW & LUDEWIG, לעיל ה"ש 8.

טבלה 1: סיכום השפעות על תחבורה מסילתית<sup>55</sup>

שינויים ורפורמות עפ"י פוליט ובוקהרט	הפרטה	ביזור	צמצום בירוקרטיה	בקרת ביצועים	תוצאות בתחבורה המסילתית עפ"י דרו ולודוויג
אנגלייה	נרחבת	הועברו סמכויות	במנגנון הממשלתי	חיזוק הבקרה	גידול משמעותי, בהכנסות, גידול כמות נוסעים, שיפור בשרות
איטליה	במידה מסוימת	העברת סמכויות למחוזות	במידה מסוימת	סמכויות לבקרה ממשלתית	פיתוח מקיף בתשתיות, גידול בשימוש, הרחבת מטרו ורכבות מהירות
שבדיה	בוצעה	חלקי	הגברת יעילות	משרד בקרה לאומי	הרחבת תשתיות, תחבורה עירונית מפותחת.
צרפת	חלקית	חלקית	בהרחבה	חיזוק הרגולציה	גידול עצום ברכבות מהירות, שימוש נרחב, צמצום הוצאות ממשל.

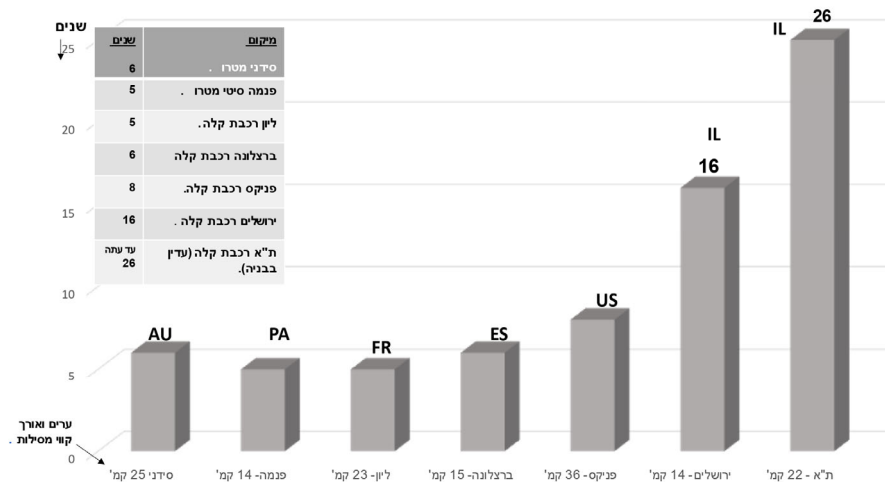
ומה קרה בישראל בשלושת העשורים האחרונים? כל הניסיונות לחולל רפורמה מקיפה במנהל הציבורי בארץ, נחלו כישלון.<sup>56</sup> בתחבורה המסילתית ההשפעות עוררו את התחום שהיה רדום מעל ארבעים וארבע שנים. התקבלו החלטות על שינויים מוסדיים ואף התחיל תהליך של יישום השינויים. הבעיה המרכזית היא שלמרות שעברו עשרות שנים, עדיין אין אף לא באחד מהמרכזים העירוניים הגדולים בישראל מערכת הסעת המונים. ברכבת הבין-עירונית אכן חלו התפתחויות אך הפריסה ברחבי המדינה מצומצמת, קיים מחסור בציוד נייד וטרם הופעלו קווים חשמליים בהיקף הדומה לנעשה במדינות אחרות.

55 במחקרם של DREW & LUDEWIG, לעיל ה"ש 8, קיים ניתוח של כ-20 מדינות: אנגליה 89–99; איטליה 103–110; שבדיה 115–124; צרפת 79–87.

56 ניסים כהן ושלמה מזרחי **מבוא למנהל וניהול ציבורי**, א, ב (2017).

אחת הבעיות הקשות של המנהל הציבורי בתהליכי היישום והביצוע כפי הדבר שמשקף מהדוגמאות בתרשים שלפנינו, היא שבישראל הזמנים לביצוע פרויקטים נמשכים היקפי זמן ממושכים, 16, ו-25 שנים, בעוד שבעולם הממוצע הוא 5–6 שנים לביצוע פרויקטים דומים:

תרשים 7: השוואת זמני ביצוע פרויקטים תחבורתיים בעולם ובישראל<sup>57</sup>



מה נעשה בישראל? האם לאחר היציאה מההקפאה ניתן היה לייעל ולהגיע לביצועים דומים לאלו שהצגנו בתרשים? להלן מצב השוני בישראל מול הפרמטרים שיצרו הצלחה מעבר לים.

**צמצום בבירוקרטיה** – בדרג המנהל הציבורי לא נקלטה רפורמה כוללת, למרות מספר לא מבוטל של ועדות שהוקמו. המלצותיהן נדחו ברובן בדרג הפוליטיקאים. החוקר ניסים כהן טוען שהרפורמה בישראל נמצאת בקיפאון עשרות שנים, והסיבה המרכזית נובעת מ"מריכוז בירוקרטי".<sup>58</sup>

ריכוז בירוקרטי עמד בפני מקבלי ההחלטות כבר בעת הקמת נת"ע בשנת 1996. באותה עת פעלו במרחב תל אביב גורמי תחבורה ציבורית האלה: נתיבי אילון, תוכנית אב לתחבורה בעירייה, נתיבי ישראל ורכבת ישראל, אם נושא צמצום הבירוקרטיה אכן היה חשוב

57 הנתונים נלקחו מכמה אתרי עיתונות רכבות; הנתונים בדבר תל אביב וירושלים נלקחו מהנתונים של נת"ע וסיטי פס.  
58 Cohen, לעיל ה"ש 43.

לבירוקרטים ולפוליטיקאים, ניתן היה לחסוך הקמת חברה ממשלתית נוספת ולשלב את נת"ע באחת החברות הקיימות.

הדבר לא זר לנורמה השלטונית של הפוליטיקאים הישראליים הצוברים כוח באמצעות ריבוי חברות, דבר שתואם את האינטרסים האישיים שלהם. עדות לכך ניתן למצוא בספרם של שני בירוקרטים בכירים מהאוצר: ירון זליכה החשב הכללי לשעבר, ואורי יוגב ראש אגף התקציבים לשעבר, שניהם מצאו לנכון להדגיש שצמצום בירוקרטי אינו משרת את האינטרסים של שרים מסוימים. יש פוליטיקאים כנושאי משרה בכירים מעוניינים להפגין שליטה על יותר חברות ממשלתיות, ובכך צוברים כוח פוליטי, שמאפשר להם לנהל ישירות את המינויים, ולכוון את המדיניות על פי האינטרסים שלהם.<sup>59</sup>

בתקשורת, בעיקר בעיתונות הכתובה, העבירו פעמים רבות ביקורת חריפה על הכשל בצמצום הבירוקרטיה, והציגו זאת כגורם מעכב הגעה ליעדים שהפוליטיקאים עצמם הציבו. יותר מכך, מדובר בכך שלא רק שלא צומצמו החברות אלא אף הוגדל כוח אדם. כדוגמה בולטת ניתן לראות שבחברת נת"ע עם הקמתה, הארגון כלל כמה עשרות עובדים עד שנת 2009, ועם הלאמת הזוכים והעברת הביצוע לנת"ע גדל מספר העובדים והיום מעסיקה החברה כמה מאות עובדים, ומספר גדול של יועצים מקצועיים (מתוך אתר נת"ע). במילים אחרות: במקום לצמצם בבירוקרטיה ננקטה פעולה של הרחבתה על ידי הקמת חברה ממשלתית חדשה. **ביזור סמכויות** – מעבר לשאיפה הבסיסית להגדלת תכולת החברות והעובדים במשרדים המקצועיים, דאגו הפוליטיקאים והבירוקרטים לשמור על הסמכויות והתנגדו לביזור. במחקרים רבים וגם ובספרם של פוליט ובוקהרט, מודגש שנושא רמת הביזור משפר את התחרו הכלכלית, מגביר את המקצועיות ומעניק לביצוע יעילות רבה יותר. בכך הביזור הוא אלמנט מרכזי בהצלחת השינויים המוסדיים והרפורמות במדינות בעולם.

בתחבורה, הביזור ניכר בהקמת מנהלות עירוניות, העברת הסמכות ממשרדי ממשלה לניהול עירוני תהליך ששיפר מאוד את התחבורה הציבורית ברחבי העולם. נתון זה לא נסתר מעיני הממשלה והכנסת, ואף הוכן בדוח מיוחד בנושא לדייונים בוועדות הכנסת, ובסיום ניתנה המלצה ברורה התומכת בהקמת מנהלות עירוניות.<sup>60</sup> באמצעות לחץ תקשורתי, התקבלה גם החלטות ממשלה 3988 מ-11 לנובמבר 2011. ובה נקבע שיוקמו מנהלות מטרופוליטניות לתחבורה בערים. דבר שלא בוצע עד היום.

הפוליטיקאים רואים בביזור מידה של אוטונומיה פוליטית לעיריות שלהערכתם מחלישה את נושא המשרה הבכיר, ולכן התעלמו לחלוטין מהחלטות ממשלה ומדוחות מבקר המדינה, הגדיל לעשות שר התחבורה ישראל כץ, במשך עשר שנות שירותו כשר תחבורה, שמר על הריכוזיות והתעלם מהחלטות ממשלה ומהדו"חות הקשים של מבקר המדינה.

מגמה זו גרמה לקונפליקטים רבים מול ראשי ערים, ואף להתנגדות בקרב הבירוקרטים במשרד התחבורה, אחד מהם מנכ"ל משרד התחבורה דן הראל שהתפטר זמן קצר אחרי שנכנס לתפקידו והרקע היה וויכוח על מנהלות תחבורה עירוניות שהשר סירב לדון בהן.<sup>61</sup>

59 יוגב, לעיל ה"ש 29; זליכה, לעיל ה"ש 48.

60 יניב רונן רשויות תחבורה מטרופוליטניות בעולם ובארץ (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2009).

61 בר אלי, לעיל ה"ש 36.

עד כמה ביזור יכול לסייע? ניתן למצוא עדות לכך בעובדה שבמקומות שניהול תחבורה עבר חלקית לחברות עירוניות, בחיפה וירושלים שבהם משרד התחבורה אפשר, ביזור חלקי, דהיינו החברות בערים אלה הן עירוניות עם רגולציה ממשלתית, וקיימת נוכחות של נציגי ממשלה בדירקטוריון, אך בעיקרון ניהול עירוני. הבדל בא לידי ביטוי בכך שבמרחב תל אביב יש חברה ממשלתית ואין עדיין תחילת מערכת הסעה המונית בעוד שבחיפה וירושלים יש חברות עירוניות, קיימות כבר מערכות הסעה המונית חלקיות.

**הפרטה** – חוקרים רבים רואים בה את הגורם המשפיע ביותר בעשורים האחרונים על התפתחות הכלכלה בעולם.<sup>62</sup> הפרטה אינטנסיבית בכל היבט, בדגש על ההיבטים הכלכליים, היא ללא ספק חלק בלתי נפרד מההשפעות הגלובליות. בישראל מאז תוכנית הייצוב הייתה מגמה של הפרטת חברות ממשלתיות והדבר נעשה במגזרים מגוונים.<sup>63</sup> ממשלת רבין כבר בהחלטותיה הראשונות בשנת 1992 קבעה ועדת שרים להפרטה.<sup>64</sup> מה שלא הופרט במלואו, בתחום התשתיות, בא לידי ביטוי בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי ובהפרטה בצורת מכרזי זכינות.

גישה זו קיבלה ביטוי ברור ברבות מהחלטות הממשלה על תשתיות, כך נכתב בהחלטת ממשלה: "במטרה לקבוע סטנדרט גבוה בתחום התשתיות, על כלל משרדי הממשלה, לבנות בתאום עם החשב הכללי, מדריך שירותים ממשלתי למשרדי הממשלה וליחידות הסמך. כמו כן לייצר עבורם הליך הטמעה מחייב שיטת המימון והביצוע עבור כל פרויקט תשתית חדש, וכחלק מכך לקבוע מועד ביצוע ובדיקת ההתאמה להקמת פרויקט בשילוב עם המגזר הפרטי-PPP" החלטה 3,3012, 3 לספטמבר 2007.

צד חיובי בהפרטה בא לידי ביטוי כאשר בתחבורה המסילתית השכילו לרכוש ידע וניסיון עולמי באמצעות שימוש נרחב של יועצים בין-לאומיים. בירוקרטים בדרג הביצוע שיבחו את השימוש ביועצים וביעילותם, שמקדם לדעתם מאוד פרויקטים מורכבים. יחד עם זאת יש לציין כי לעיתים נעשה שימוש מופרז ביועצים שאף נוצלו לצרכים ואינטרסים אישיים. בכך שהועסקו כאלה שמוכנים לקבל על עצמם מסקנות מוזמנות שתואמות את האינטרסים של השחקנים השונים. פעמים רבות נוצרה סיטואציה שיועצי האוצר העלו טענות סותרות ליועצי משרד התחבורה, וליועצי עיריית תל אביב וכל קבוצה הציגה טענות אחרות לאותו נושא, נוצר קושי בקבלת החלטות בעיקר בקרב הפוליטיקאים.<sup>65</sup> והתוצאה היא מצב של אי-בהירות וחוסר עקביות שגרר את המערכת לאורך שנים למצב של מטוטלת בהחלטות.

62. IGEL HAWKINS, PRIVATIZATION – REVIVING THE MOMENTUM (2008).

63. שלמה אקשטיין, בן ציון זילברפרב ושמעון רוזוביץ **הפרטת חברות בישראל ובעולם** (1998).

64. גבאי, לעיל ה"ש 28.

65. יוגב, לעיל ה"ש 29.



**בקרת ביצועים** – מנגנונים של מדידת ביצועים בסקטור הציבורי קיימים מאז תחילת המנהל הציבורי המודרני, וכאשר החלו רפורמות ושינויים על פי המנהל הציבורי החדש, הנחלת שיטות למדידת ביצועים היתה חלק בלתי נפרד מאימוץ השיטות החדשות.<sup>66</sup> החוקר מוינהן טוען כי ניהול ביצועים עשוי להגביר את האחריות והשקיפות של תוצאות הממשלה, וכי נבחרי ציבור ומנהלי ציבור עשויים לממש את "היתרונות הסמליים" של יצירת רושם שהממשלה מתפקדת היטב.<sup>67</sup> יתרון זה לא הובא בחשבון בניהול התחבורה המסילתית בישראל, החוקרים פוליט ובוקהרט, מקדישים אף הם מקום מרכזי למדידת הביצועים כאלמנט המסייע להצלחות. דוגמה בולטת נוספת של ההשפעות של מדידת הביצועים על התחבורה מאז ההלאמה, היא תקציב המדינה לפרויקט בשנת 2009 היה שבע מילארד ₪ והיום הוא כבר שמונה עשר מילארד ₪ והגידול בתקציב טרם הסתיים. מנגנוני הבקרה, הרגולציה ומדידת הביצועים לא הצליחו לשנות את המשך הגידול ואנו חווים דחיות חוזרות ונשנו של הפעלת הקו, עד עצם היום הזה, למרות שנעשו כמה ניסיונות של יועצים חיצוניים שמסקנותיהם בתחום מדידת ביצועים, נדחו בידי נת"ע.

מנהל רשות החברות לשעבר, אורי יוגב מדגיש בספרו שהוא הפעיל מתוקף סמכותו בדיקות התנהלות כספית של החברה הממשלתית וכך כתב: "נת"ע אחת החברות הסוררות שניהלנו, התנהלות של החברה משקפת את האופן האמוציונלי בו פועלים לעיתים היו"ר והמנכ"לים. משמיעים איומים מפזרים השמצות ועושים הכול כדי למנוע ביקורת באמצעות שימוש בתקשורת ואי שיתוף פעולה".<sup>68</sup>

גישת שר התחבורה שתמך לאורך כל שנות כהונתו בהתנהלות ללא בקרת ביצועים משתקפת בדו"ח מבקר המדינה.<sup>69</sup> בדוח המסכם של המבקר שבחן עשר שנות התנהלות, ישנה הדגשה שהייתה התעלמות מדוחות ביקורת קודמים. האם גם ראש הממשלה התעלם ולא התערב רק משום שלשר התחבורה היה כוח פוליטי רב במרכז המפלגה? למרות החריגות הקיצוניות, אף לא מנכ"ל אחד או חבר הנהלה בנת"ע, הודחו מתפקידם בגלל חריגה, והדירקטוריון לא פוזר כתוצאה מהכישלון התנהלותי. רק באוקטובר 2020 לראשונה שרת התחבורה מיירי רגב, השמיעה הזהרה ישירה לנת"ע: "כל חריגה נוספת תביא אותי לשקול מחדש אם החברה תמשיך לנהל את הרכבות הקלות"<sup>70</sup> למרות האיום, ארבעה חודשים מאוחר יותר שוב דחייה במועד פתיחת הקו, ואפשרות לתוספת תקציב.<sup>71</sup>

SHLOMO MIZRAHI, PUBLIC POLICY AND PERFORMANCE MANAGEMENT IN DEMOCRATIC SYSTEMS (2019) 66

DONALD MOYNIHAN, THE DYNAMICS OF PERFORMANCE MANAGEMENT CONSTRUCTING INFORMATION AND REFORM (2008) 67

יוגב, לעיל ה"ש 29. 68

מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (2019) <https://bit.ly/42hXTMt> 69

בר לביא ועמירם ברקת "לא אפשר עוד חריגות": האיום של מיירי רגב כלפי נת"ע "גלובס" <https://bit.ly/3JwqwNr> (27.10.2020) 70

אסנת ניר "רגב מאיימת להוציא את נת"ע מפרויקט הרכבת הקלה ולפטר את הנהלה" דה מרקר <https://bit.ly/3n5BLVz> (26.10.2020) 71

שלמה מזרחי בספרו מציין, שהאינטראקציה בין גישת הניהול לקביעת תהליכי מדיניות והטמעתם מובילה למדיניות ניהול ביצועים, גישה שהיא מושג דו-כיווני. מחד גיסא, נכללות הדרכים בהן קובעי המדיניות יכולים להשתמש בביצועים ולהעשיר בהן את מנגנוני הניהול. ומאידך גיסא, מציעים דרכים שבהן תאוריות ושיטות מדיניות עשויות לסייע בזיהוי ליקויים פוטנציאליים, לתכנן וליישם מנגנוני ניהול ביצועים יעילים בהתאם. בעולם המחקר של ניהול עסקים קיימות עשרות שיטות שפותחו לתכנון ולמידת ביצועים, בתחום תחבורת הרכבות המנהל הציבורי לא נקט באף לא אחת מהשיטות לבקרה ולרגולציה אפקטיבית.

## ו. סיכום ומסקנות מעשיות

מהנאמר לעיל ניתן להסיק שבמדינות שבהן אימצו ויישמו מגמות עולמיות ובעקבותיהן ביצעו רפורמות ושינויים מוסדיים היה לדבר השפעה רבת חשיבות על התחבורה המסילתית בהן. כפי המשתקף ממחקרים אחרים, על מנת להצליח בשינויים בישראל יש צורך להגדיר מחדש את היחסים בין שחקנים שונים במרחב הציבורי, ובמידה רבה גם לבצע שינויים מבניים במגזר הציבורי. בתנאי אי-המשילות שבאה לידי ביטוי במיוחד בשלוש השנים האחרונות, אין סיכוי שבטווח הזמן הקרוב תתבצע רפורמה מקיפה במנהל הציבורי בישראל. למרות זאת ניתן להערכתנו לנקוט צעדים מעשיים מידיים הניתנים לביצוע בתחום התחבורה ללא תלות ברפורמה כוללת.

המסקנות המעשיות יתמקדו בתהליכים שעזרו למדינות אחרות לקדם ולשפר את התחבורה המסילתית, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במבט ההשוואתי במאמר: הפרטה, ביזור, צמצום בירוקרטיה, בקרה והערכת ביצועים.

מדינות שמפעילות מעל מאה וחמישים שנים הסעת המונים בערים אינן מאפשרות לחברות ממשלתיות לבצע פרויקטים חדשים בתשתית הרכבות, אלא יוצאות במרכזי זכיינות ואילו החברות הממשלתיות מקבלות אחריות על הרגולציה בלבד. בישראל התקבלו החלטות ממשלה על שילוב המגזר הפרטי, ובתחומים מסוימים אף נרשמו הצלחות עם מכרזי הזכיינות. נותר רק לקיים החלטות וליישמן באופן מידי.

ביזור ברכבות משמעותו הקמת מנהלות תחבורה עירוניות. זה הצליח בעשרות ערים בעולם. קיום החלטות ממשלה והקמת מנהלות תחבורה בערים הגדולות בארץ, יעזרו לתחבורה המסילתית לעקוף את בעיית אי המשילות. מול התחלופה הרבה של שרי התחבורה, קיימת יציבות בשירות של ראשי ערים: ראש עיריית תל אביב משמש מעל עשרים שנים בתפקידו, ראש עיריית באר שבע כארבע עשרה שנים בתפקיד ועוד. קבלת אחריות עירונית ומשאבים מתאימים, יכולים לספק ביצועים משופרים בתחום התחבורה כפי שמתרחש בעולם. הצד המעשי ניתן לביצוע בחוק ההסדרים הקרוב יחד עם אישור התקציב השנתי.

כיום, הקושי הקיים מריבוי הגופים ומערכת התאום המסובכת הקיימת בהתנהלות תחבורה מסילתית, מהווה מכשול מרכזי ליישום מוצלח של פרויקטים. תחת הכותרת של צמצום הבירוקרטיה ניתן להגיע לחיסכון בתקציבים בזמן הביצוע. בעולם הרכבות נהוג לקבוע חברה שמרכזת את כל הגורמים תחת קורת גג אחת, ובכך נעשה התיאום האופרטיבי בין כל רכבי הפרויקטים המורכבים מהיר ויעיל יותר.

מדינות רבות גם כאלה שלא מופיעות בהשוואה שנערכה במאמר זה, הפריטו את הרגולציה וחזקו את מוסד מבקר המדינה, דבר שהיפוכו קרה בארץ דו"חות מבקר המדינה לא זכו להתייחסות כלשהי. מערכות בקרה והערכת ביצועים אפקטיביות, עזרו לפרויקטים מורכבים בתחבורה לסיים במסגרת התקציב ובזמן את המשימה. בארץ ניתן לעשות זאת באופן מידוי. קיימות חברות בין-לאומיות גדולות מנוסות מאוד בקיום רגולציה הדוקה על עבודות בתחום הרכבות.

מודעות הפוליטיקאים והבירוקרטים לנזקים שגורמת מטוטלת השינויים המוסדיים, יכולה לצמצם את הנזקים וההוצאות המיותרות, רגולציה פרטית ואמצעי תקשורת ערניים יכולים לבלום תהליכי מטוטלת מיותרים.

לנוכח המצב שבו במשך עשרות שנים לא מצליחים לקיים רפורמה רחבת היקף במנהל הציבורי בישראל, נשאלת השאלה האם קיים סיכוי שבתחום מקצועי כמו התחבורה המסילתית יצליחו להתגבר על אי משילות, כשלי שוק וממשל ללא רפורמה מקיפה במנהל הציבורי והאם יש סיכוי שהמסקנות המעשיות במחקר זה ישפיעו על תחום התחבורה בארץ? למקבלי ההחלטות יש עדיפות ברורה להתמקד בשיקולים קצרי טווח, והנטייה של שהשחקנים המרכזים בזירה הציבורית היא למקסם מימוש אינטרסים אישיים על פני שיקולים אידיאולוגיים.

על אף הנאמר לעיל, ובניגוד לכך בממשלת רבין ניתן היה לראות גישה שונה, בכוונה למקסם את האפשרות להיבחר מחדש, נעשו דווקא תוכניות ארוכות טווח בתחום התחבורה המסילתית. כל עוד השינויים המוסדיים התנהלו בצורה כזו או אחרת בכיוון של יישום, המשוכו הממשלות אחרי רבין בביצועם של השינויים (ממשלות נתניהו, ברק, שרון ואולמרט). לעומת זאת ברגע שנוצרה קונסטלציה אחרת והתעוררו בעיות ביישום השינוי המוסדי, שר תחבורה דומיננטי תירגם אחרת את המצב והאינטרסים האישיים ושיקולי הטווח הקצר גברו והובילו לשינוי מוסדי חדש שניתן לומר על בסיס ממצאים שהיו בו יותר אלמנטים פוזיטיביים ובכך פגעו בגישה הנורמטיבית שהייתה נהוגה עד שנת 2009.

האם אופן ביצוע יישום השינוי המוסדי משפיע על עיצוב המדיניות הציבורית? להערכתנו על סמך הממצאים במחקר, התשובה חיובית.

דו"חות מבקר המדינה, תקשורת ביקורתית, יועצים מנוסים בין-לאומיים, כל אלה ועוד זכו על פי רוב ממקבלי ההחלטות להתעלמות גורפת. התוצאה היא חוסר במדוי ביצוע ובקרה לא יעילה ביישום שינויים מוסדיים, שלעת עתה יוצרים כשל שוק מתמשך.

מתיאור מצב זה המסקנה המתבקשת היא שללא שינויים מוסדיים מוצלחים, ונקיטת הצעדים המוכרים שמסייעים לביצוע רפורמות מוצלחות, עיצוב המדיניות הציבורית בתחום התחבורה המסילתית לא ישתפר, והספקת מוצר ציבורי חיוני וערכי לקהל הרחב תתעכב עוד תקופה ארוכה.

הדוגמה הבולטת באה לידי ביטוי בהלאמת הפרויקט מהזכייין בנת"ע והעברתו לביצוע לידי חברה ממשלתית חסרת ניסיון וללא יכולות מקצועיות. תופעה זו משקפת תרבות פוליטית לא יעילה המשרתת בעיקר אינטרסים אישיים ללא התחשבות באינטרס הציבורי, המשמעות היא מצב של אי-משילות מוחלטת. כל אלה ועוד מצטרפים לעיוות ערכי ההולך ונמשך תקופה ארוכה בחברה הישראלית.

המאמר ניסה להציג את תהליכי עיצוב של שינויים מוסדיים באור שונה מהמוזכר בספרות המדעית. הדגשנו במאמר את השפעת יחסי הגומלין בין השחקנים המרכזיים במרחב הציבורי כגורם משמעותי להסבר תהליכים אלה, כולל השפעות עם היבטים חברתיים ותרבותיים. התחבורה המסילתית כפי שמשקפת במאמר זה בהקשר של מדיניות ציבורית, מכילה תופעות רבות הראויות למאמרים נוספים בתחום התחבורה שיש בהן השפעות על הציבור ועל התנהלות בתחומים מקצועיים אחרים. מאמרים כאלה בתוספת לחץ תקשורת יש ביכולתם להשפיע על שינויים לטובה בתחומים בעייתיים במציאות הקיימת בחברה הישראלית.

**נספח א – החלטות ממשלה וחוקים שקשורים לנתונים במאמר זה :**

1. החלטה 1819, מיום 25.3.2002: שילוב המגזר הפרטי בביצוע וניהול פרויקטים תחבורתיים.
2. החלטה 2308, מיום 30.7.2002: הקמת חברה ממשלתית לרכבת.
3. החלטה 2561, מיום 15.9.2004: הסדרת התחבורה הציבורית מסילתית.
4. החלטה 4329, מיום 26.10.2005: הענקת סמכות לנת"ע לייצג את הממשלה.
5. החלטה 1421, מיום 24.2.2010: תוכנית נתיבי ישראל.
6. החלטה 2569, מיום 12.12.2010: העברת ביצוע לנת"ע ועדכון תקציבי הרכבת הקלה בתל אביב.
7. החלטה 3987, מיום 18.12.2011: הקמת המערכות להסעה המונית.
8. החלטה 3988, מיום 18.12.2011: הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה.
9. החלטה 1575, מיום 17.4.2014: הסכם מסגרת לרכבות.
10. החלטה 1838, מיום 11.8.2016: השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית.
11. החלטה 1299, מיום 11.8.2016: גיוס אגרות חוב למימון חברת רכבות.
12. החלטה 3012, מיום 3.7.2017: תוכנית רב שנתית לפיתוח תשתיות בשילוב מגזר פרטי.
13. החלטה 2558, מיום 24.3.2017: העברת חברת נתיבי איילון לבעלות המדינה.
14. החלטה 3426, מיום 11.1.2018: הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה.
15. החלטה 421, מיום 7.10.2020: העברת פרויקטים תחבורתיים מיפה נוף לחברות ממשלתיות.

#### חוקים רלוונטים

1. חוק החברות הממשלתיות, תיקון 11, 25.5.1996.
2. חוק הנמלים והרכבות, תיקון תשס"ג. 29.12.2002.
3. חוק תעבורה לרכבת מקומית, תש"ע. 12.10.2009.
4. חוק פקודת מסילות הברזל, תיקון תשע"ה. 16.11.2014.
5. נעשה שימוש בכל חוקי התקציב, וחוקי ההסדרים משנת 2000 עד 2018.

**נספח ב – אתרים שהיו בשימוש :**

אתר האו"ם למחקרים - [www.unece.org/trans/.../transport\\_research\\_and\\_innovations](http://www.unece.org/trans/.../transport_research_and_innovations)

- אתר בנק ישראל חטיבת המחקר - [www.boi.org.il](http://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 הכנסת מרכז המחקר והמידע - [www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)
- אתר הכנסת - <https://main.knesset.gov.il>
- אתר UITP מוסד לשת"פ בתחום תחבורה עירונית - [www.uitp.org](http://www.uitp.org)
- אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - [www.gov.il/he/departments/central\\_bureau\\_of\\_statistics](http://www.gov.il/he/departments/central_bureau_of_statistics)
- אתר מבקר המדינה - [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)
- אתר הממשלה החלטות - [www.gov.il/he/Departments/policies?OfficeId](http://www.gov.il/he/Departments/policies?OfficeId)
- אתר משרד האוצר - [www.gov.il/he/departments/ministry\\_of\\_finance](http://www.gov.il/he/departments/ministry_of_finance)
- אתר משרד תחבורה - [www.gov.il/he/departments/ministry\\_of\\_transport\\_and\\_road\\_safety](http://www.gov.il/he/departments/ministry_of_transport_and_road_safety)
- אתר נת"ע - [www.nta.co.il](http://www.nta.co.il)
- אתר רכבת ישראל - [www.rail.co.il](http://www.rail.co.il)
- אתר רכבת קלה ירושלים - [www.citypass.co.il](http://www.citypass.co.il)
- אתר רשות החברות הממשלתיות - [www.gov.il/he/departments/gca](http://www.gov.il/he/departments/gca)