קידום מנועי צמיחה – השקעה בתשתיות תחבורה

תמונת מצב והמלצות מדיניות

מדינת ישראל נעשתה צפופה מכדי שתוכל להישען על הרכב הפרטי, אך תשתיות התחבורה הציבורית בה לא התפתחו בקצב המתאים לגידול האוכלוסייה. התוצאות הן גודש בכבישים – מהחמורים במדינות המערב, שימוש נמוך בתחבורה הציבורית ופגיעה בפריון ובצמיחה ארוכת הטווח. בה בעת, למרות גידול ניכר בהשקעה בתחבורה הציבורית בעשור האחרון, הפער במלאי התשתיות לעומת מדינות ה־OECD נותר גדול, והשיפור במדדי התוצאה – מוגבל.

אורי דביר | רועי קנת פורטל

ליווי מקצועי: קרנית פלוג

המכון הישראלי לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 214

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 214

קידום מנועי צמיחה – השקעה בתשתיות תחבורה

תמונת מצב והמלצות מדיניות

אורי דביר | רועי קנת פורטל

ליווי מקצועי: קרנית פלוג

יוני 2026

Driving Economic Growth Through Investment in Transportation Infrastructure:
Current Situation and Policy Recommendations

Ori Dvir | Roe Kenneth Portal
Professional consultant: Karnit Flug

עריכת הטקסט: לילך צ׳לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת״ב: 978-965-519-533-3

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו״ל.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע״ר), 2026
נדפס בישראל, תשפ״ו/2026

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח׳ פינסקר 4, ת״ד 4702, ירושלים 9104602
טל׳: 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

תקציר 7

מבוא 11

פרק 1. תקציבי השקעה בתשתיות ומדדי תוצאה בישראל ובהשוואה בינלאומית 13

פרק 2. ניתוח תקציב התחבורה בישראל והיקף השימוש בתחבורה הציבורית 27

פרק 3. ייעול השימוש בתקציב הקיים 34

פרק 4. כלים להגדלת המקורות התקציביים 49

סיכום 59

Abstract iii

תקציר

ישראל נעשתה צפופה מכדי שתוכל להישען על הרכב הפרטי, אך היקף תשתיות התחבורה הציבורית ואיכותן לא התפתחו בהתאם לגידול באוכלוסייה. התוצאה היא גודש בכבישים – מהחמורים במדינות המערב. גודש זה מוביל לאובדן כלכלי המוערך ב־2%–3% תוצר בשנה, לעומת 0.5% עד 1% במדינות דומות. בה בעת, השימוש בתחבורה הציבורית נותר נמוך: שיעור הנסיעות בתחבורה ציבורית במטרופולינים בישראל הוא 10%–20% מהנסיעות בלבד, לעומת 40%–50% במטרופולינים מרכזיים בעולם, וגם השימוש באמצעים מקיימים זניח, כ־1% מהנסיעות באופניים, לעומת 10%–28% במערב אירופה.

לפערים אלו משמעות כלכלית רחבה. פריון העבודה בישראל נמוך בכ־20% מהממוצע במדינות ה־OECD ובכ־35% מהמדינות הקטנות והמתקדמות בארגון, ואחד הגורמים העיקריים לפער זה הוא המחסור בתשתיות פיזיות, ובראשן תשתיות התחבורה. השקעה בתשתיות תחבורה היא אחד ממנועי הצמיחה המרכזיים: היא מרחיבה את ההזדמנויות בשוק העבודה, מקרבת את מוקדי התעסוקה לפריפריה, חוסכת זמן ומשפיעה על יוקר המחיה.

אחת הסיבות לפער היא מלאי הון ציבורי נמוך – הפער מול ממוצע ה־OECD מוערך בכ־400 מיליארד ש"ח (20% תוצר), ורובו מיוחס לפערי ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, בעקבות תת־ההשקעה המתמשכת בשנים 2000–2020. בשנים האחרונות גדלה ההשקעה בתשתיות התחבורה הציבורית במידה ניכרת, תקציב משרד התחבורה גדל בכ־116% בעשור, ובניגוד לעבר

עיקרו הופנה לפיתוח התחבורה הציבורית ולסבסודה, אך אין בכך די: קצב גידול האוכלוסייה הגבוה בישראל והפער הקיים מחייבים הגדלה מתמשכת לאורך זמן. כל זאת בסביבה פיסקלית מאתגרת, שבה תקציבי התשתיות מועדים לקיצוץ למרות תרומתם לצמיחה עתידית.

מטרת המחקר הזה היא לגבש תמונת מצב עדכנית לפערים הקיימים בתחבורה הציבורית בין ישראל למדינות ה־OECD במדדי תוצאה ובתקציב, וכן לבחון כיצד אפשר להגדיל את ההשקעה ולהביא לשיפור מערכת התחבורה הציבורית בישראל גם בתקופה זו.

לשם כך מוצע לפעול בשני מישורים בעת ובעונה אחת. הראשון, הרחבת מקורות המימון להגדלת ההשקעה בטווח הארוך, והשני, ייעול התקציב הקיים בטווח הקצר (מאחר שהצורך הוא לא רק בהגדלת התקציב אלא גם בייעול אופן הקצאתו), לצד שיפור יכולות התכנון והביצוע שהוא תנאי מקדים לשניהם.

המלצות עיקריות:

(**1**) הגדלה מתמשכת של ההשקעה באמצעות מקורות מימון ייעודיים כדי להמשיך לפתח את רשת התחבורה הציבורית, ובכלל זה את רשת המטרו, וסיום פיתוח רשת הרכבות הקלות. גם בתקופה הפיסקלית הנוכחית, מוצע להרחיב את השימוש במקורות ייעודיים (שגם מסייעים לשיפור השירות בתחבורה הציבורית), כגון –

(א) הרחבת השימוש בכלי לכידת ערכי קרקע לפרויקטים האחרים של פיתוח תשתיות התחבורה הציבורית (לרבות רכבות קלות ורכבת ישראל), וכן הרחבת השימוש בכלים אלו גם בפרויקט המטרו.

(ב) פיתוח מסחרי במתחמי התחבורה הקיימים על ידי תוספת של פרסום, מסחר ופיתוח תשתיות נלוות, מתוך הנחיית חברות התשתית הממשלתיות ומיצוי פוטנציאל ההכנסות מנכסיהן.

(ג) הטלת אגרות גודש כדי להפחית את השימוש ברכב פרטי וליצור מקור הכנסה נוסף לתחבורה ציבורית.

(ד) הגברת האכיפה כדי לצמצם את אי־תיקוף באמצעי התחבורה ואת השימוש הפרטי בנתיבי תחבורה ציבורית.

(ה) מימון חוץ־תקציבי – גיוסי חוב של חברות ממשלתיות המבצעות את פרויקטי התחבורה הציבורית.

(**2**) ייעול התקציב הקיים בדגש על תקציבי הסובסידיה. כיום כשליש מתקציב משרד התחבורה (למעלה מ־17 מיליארד ש"ח) מופנה לסובסידיה, אך למרות הגדלה משמעותית של הסבסוד מ־42% ל־89% עלה מספר הנוסעים בעשור האחרון ב־10% בלבד (לעומת גידול אוכלוסייה של 12%). כדי להגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית יש לייצר רשת תחבורה אמינה, מהירה ובתדירות גבוהה, ועל כן מוצע –

(א) ליצור היררכיית הפעלה ברורה בין אמצעי התחבורה השונים לפי סוג הנסיעה: רכבת כבדה לנסיעות בינעירוניות, רכבת קלה לנסיעות מטרופוליניות, ואוטובוסים לנסיעות עירוניות קצרות ולחיבור לרשת, מתוך שיפור הקישוריות ביניהם ויצירת רשת שבילים לתחבורה מקיימת המחברת את הערים במטרופולין.

(ב) לארגן מחדש את רשת האוטובוסים וליצור קווים קצרים, מהירים ותדירים כדי להביא לשיפור השירות ולחיסכון בתקציב.

(ג) לצמצם את הסובסידיה לקווים בינעירוניים שאפשר להחליפם בקווי הרכבת הקיימים.

(ד) לצמצם את היקף ההנחות לנוסעים בתחבורה הציבורית, ולהרחיב את השימוש בהנחה כדי להגדיל את מספר הנוסעים ולא כדי להעניק הטבה סוציאלית לשכבות אוכלוסייה מסוימות.

(ה) להרחיב את התמריצים הכלכליים לשיפור השירות לנוסעים במכרזים, ובהם תמריצים שישפרו את האמינות, את המהירות ואת התדירות.

(ו) להרחיב את התשתיות הייעודיות לרוכבי אופניים ולהולכי רגל כדי להפחית את השימוש ברכב פרטי בנסיעות קצרות.

(**3**) תנאי הכרחי לתרגום הגדלת התקציב לביצוע בפועל הוא שיפור יכולות הביצוע, התכנון והניהול, ועל כן מוצע –

(א) לפעול לגיבוש תוכנית אסטרטגית רב־שנתית להשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, מתוך מחויבות ממשלתית לקידום הפרויקטים ומתן ודאות ארוכת טווח לשוק הפרטי.

(ב) להקים רשויות מטרופוליניות בעלות סמכויות תכנון, תקצוב ותפעול ברמת המטרופולין.

(ג) לשפר את התיאום בין הגופים הממשלתיים ולהסיר חסמים לקידום פרויקטי התשתיות.

(ד) להרחיב את היצע כוח האדם המקצועי בתחום ואת מספר החברות המבצעות.

יישום משולב של הרחבת מקורות המימון, ייעול השימוש בתקציב הקיים ושיפור יכולות התכנון והביצוע יאפשר לצמצם את פערי התשתיות, להפחית את התלות ברכב הפרטי, להגדיל את השימוש בתחבורה הציבורית ולחזק את פריון העבודה והצמיחה ארוכת הטווח של המשק הישראלי ולהביא לשיפור באיכות החיים.

מבוא

פריון העבודה הנמוך של המשק הישראלי ביחס למדינות ה־OECD (נמוך בכ־35% מהמדינות הקטנות והמתקדמות בארגון, ובכ־20% מהממוצע), המתבטא בתוצר נמוך לשעת עבודה, הוא אחד החסמים העיקריים לצמיחה ארוכת הטווח (בנק ישראל, 2023). מחקרים נוספים מצביעים על כך שאחד הגורמים המרכזיים לפער זה הוא מחסור בתשתיות פיזיות בכלל, ובפרט בתשתיות תחבורה. השקעה בתשתיות תחבורה נחשבת אחד ממנועי הצמיחה העיקריים, ויש לה השפעה ישירה על שיפור איכות החיים ועל פריון העבודה, וזאת דרך הרחבת ההזדמנויות בשוק העבודה על ידי קירוב מוקדי התעסוקה לפריפריה, חיזוק ההשפעה של ריכוז עסקים במטרופולינים, חיסכון בזמן, ואף השפעה על יוקר המחיה דרך הרחבת אזורי הביקוש למגורים.

לצד זאת, מבנה ההוצאה הציבורית בישראל מצביע על השקעת חסר מתמשכת במנועי צמיחה. על פי בנק ישראל, ההוצאה האזרחית נמוכה בכ־10 נקודות תוצר מהחציון במדינות ה־OECD, ועיקר הפער נובע מהשקעה נמוכה בתשתיות ובתעסוקה (בנק ישראל, 2025, 2026). בתוך כך, תחום התחבורה הוא הרכיב המרכזי בהשקעות התשתית – 75% (נתוני הלמ"ס), אך גם בו ניכר מלאי תשתיות נמוך, ורמת ההשקעה כיום אינה מדביקה את קצב גידול האוכלוסייה, ואינה מספיקה כדי לצמצם את הפערים שנוצרו בעשורים קודמים מול הממוצע במדינות ה־OECD. מצב זה מחייב הגדלה ניכרת ומתמשכת של ההשקעה, לצד בחינה מחודשת של אופן הקצאת המשאבים, כדי להבטיח אפקטיביות גבוהה יותר של כל שקל ציבורי. גם ה־OECD בדוח האחרון מציין כי תשתית התחבורה הציבורית בישראל נמצאת בפיגור, וכי הגודש במטרופולין תל אביב הוא מהחמורים במדינות הארגון, מכאן שהשקעה בתשתיות התחבורה היא קריטית לשיפור פריון העבודה בטווח הארוך, להמשך הצמיחה ולשיפור איכות החיים של האזרחים (OECD, 2026).

חשיבות בחינת ההשקעה בתשתית התחבורה מתחדדת על רקע הסביבה הפיסקלית המאתגרת שישראל נמצאת בה בשנים האחרונות, הכוללת גידול חד בהוצאות הביטחון, עלייה בחוב הממשלתי ובהוצאות הריבית, והצורך בתקציבי שיקום נרחבים. במציאות זו תקציבי תשתיות מועדים לקיצוץ, למרות תרומתם הקריטית לצמיחה עתידית. על רקע זה, מחקר זה מבקש

לבחון את היקף ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית בישראל ואת איכותה בהשוואה בינלאומית, לנתח את הקשר בין תשומות לתוצאות, ולהציע כיווני מדיניות לייעול השימוש בתקציב הקיים ולהרחבת מקורות המימון להגדלת ההשקעה העתידית, כדי לאפשר המשך פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית גם במציאות הדורשת אילוצים תקציביים, וכדי לבסס תשתית לצמיחה בת קיימא בטווח הארוך.

מחקר זה הוא חלק מהמחקר הרחב יותר שמקדם המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא ניתוח סדרי העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2026, והוא נערך על רקע המחקרים הקודמים בנושא שהראו את הירידה המתמשכת בהוצאה האזרחית בשנים האחרונות והציעו מתווים תקציביים חלופיים להגדלתה לרמה הדומה יותר לנורמה המקובלת במדינות ה־OECD.

פרק 1

תקציבי השקעה בתשתיות ומדדי תוצאה בישראל ובהשוואה בינלאומית

מדינת ישראל נעשתה בשנים האחרונות צפופה מכדי שתוכל להתבסס על הרכב הפרטי, אך היקף ואיכות תשתיות התחבורה הציבורית בה לא התפתחו בהתאם לגידול באוכלוסייה. התוצאות הן עומסי תנועה כבדים, תלות גבוהה ברכב הפרטי והפסד כלכלי משמעותי למשק. פרק זה בוחן את הפערים בין ישראל למדינות המפותחות בתחום זה.

כפי שנראה במדדים שלהלן, הגודש בכבישי ישראל הוא מהחמורים בעולם המערבי – תוצאה של השקעה נמוכה בפיתוח תשתיות התחבורה בשנים 2000–2020, שהובילה לשימוש נמוך בתחבורה הציבורית. בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת בהשקעה בתשתיות התחבורה הציבורית, אך עדיין נדרשת השקעה משמעותית נוספת לטווח ארוך, כדי לצמצם את הפערים הקיימים וליצור אלטרנטיבה אמיתית לשימוש ברכב הפרטי.

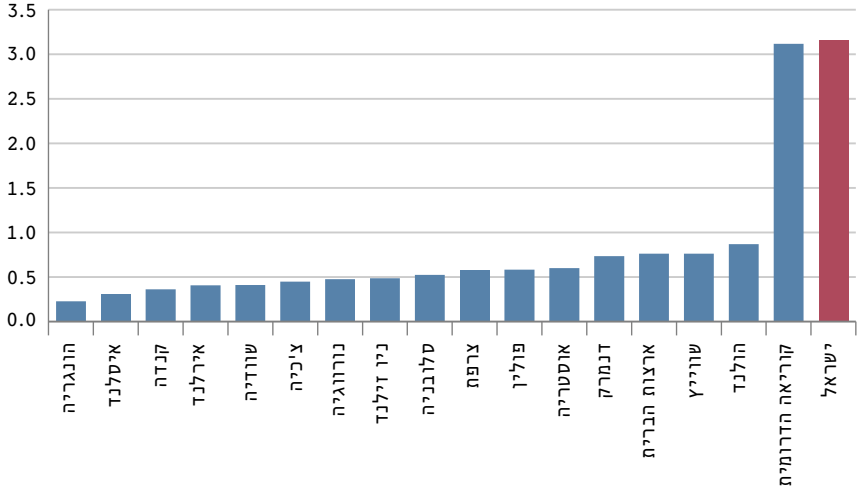
1.1. המצב כיום – הגודש בכבישים

(**א**) מדדי גודש. מחקרי עבר הראו כי רמת הגודש בישראל היא מהחמורות במדינות המערביות. מדד TomTom להערכת גודש בכבישים משנת 2021 דירג את תל אביב במקום ה־16 מבין 500 ערים – תוספת של 24.5 דקות בממוצע בשעות העומס לנסיעה של 30 דקות. הדוח לשנת 2025 של חברת Numbeo מצא כי אובדן הזמן עקב הגודש בתל אביב עומד על 35 דקות (מקום 31 מתוך 132 ערים באירופה שנבחנו).

(**ב**) צפיפות כלי רכב. המחקר העדכני של ה־OECD על כלכלת ישראל הראה כי הצפיפות בכבישים, הנמדדת לפי יחס נסועת כלי רכב לק"מ אורך כביש, בישראל היא הגבוהה ביותר מבין כל המדינות. כלומר, למרות הרחבת רשת

הכבישים, קצב הגידול בשימוש ברכב הפרטי היה מהיר אף יותר (OECD, 2025). (תרשים 1).

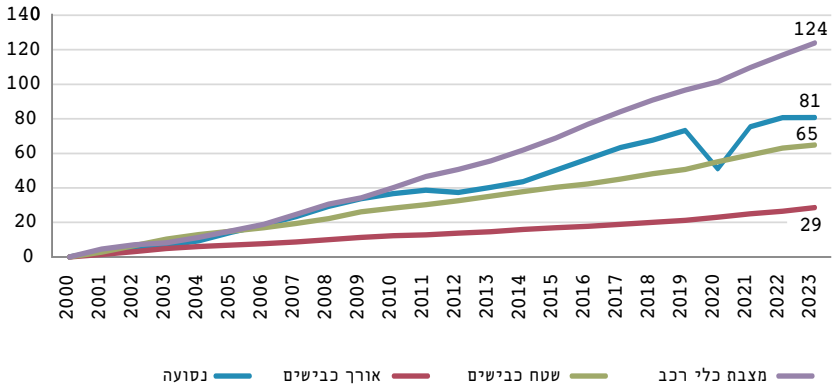
תרשים 1
היקף הנסועה ביחס לאורך הכבישים במדינות ה־OECD



מקור: OECD, 2025a

(**ג**) בחינת קצב הגידול במספר כלי הרכב לעומת קצב פיתוח הכבישים מראה אף היא כי קצב בניית התשתית (מבחינת שטח ומבחינת אורך) אינו מצליח להדביק את קצב הגידול במספר כלי הרכב ואת העלייה בנסועה (קוסמן, 2026) (תרשים 2).

תרשים 2
מספר כלי הרכב, שטח הכבישים, אורך הכבישים והיקף הנסועה בישראל, 2000–2023 (ב־%)



מקור: קוסמן, 2026.

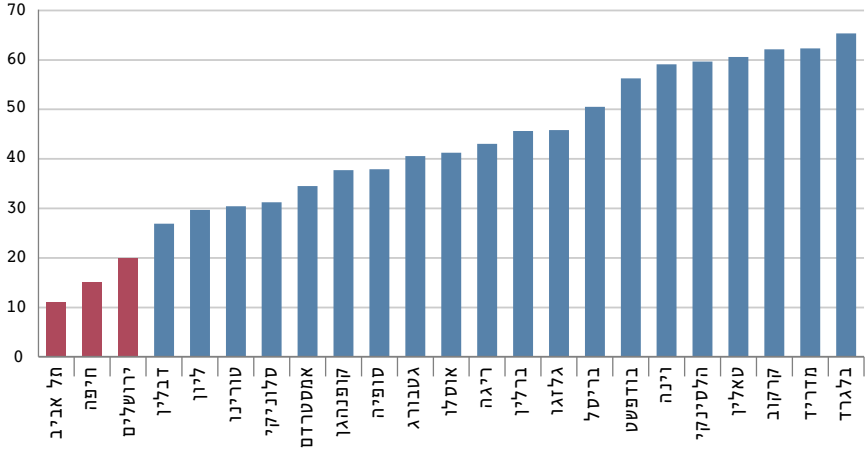
1.2. המצב כיום התחבורה הציבורית: שימוש ותשתית

כפי שנראה להלן, למרות הגודש הרב בכבישים, השימוש בתחבורה הציבורית בישראל נותר נמוך.

(**א**) היקף השימוש בתחבורה הציבורית במטרופולינים המרכזיים בישראל, מתוך סך הנסיעות, הוא 10%–20%, בהשוואה ל־40%–50% במטרופולינים מרכזיים בעולם. גם מהירות הנסיעה של התחבורה הציבורית בישראל נמוכה יותר ועומדת על 16 קמ"ש בהשוואה ל־30 קמ"ש במטרופולינים מובילים (זיו ושפיר, 2023; מבקר המדינה, 2025; שרב ושיפטן, 2020; OECD, 2023).

נוסף על כך, סקר הלמ"ס משנת 2022 מראה כי מתוך סך כול הנסיעות לעבודה 19% הן בתחבורה ציבורית.

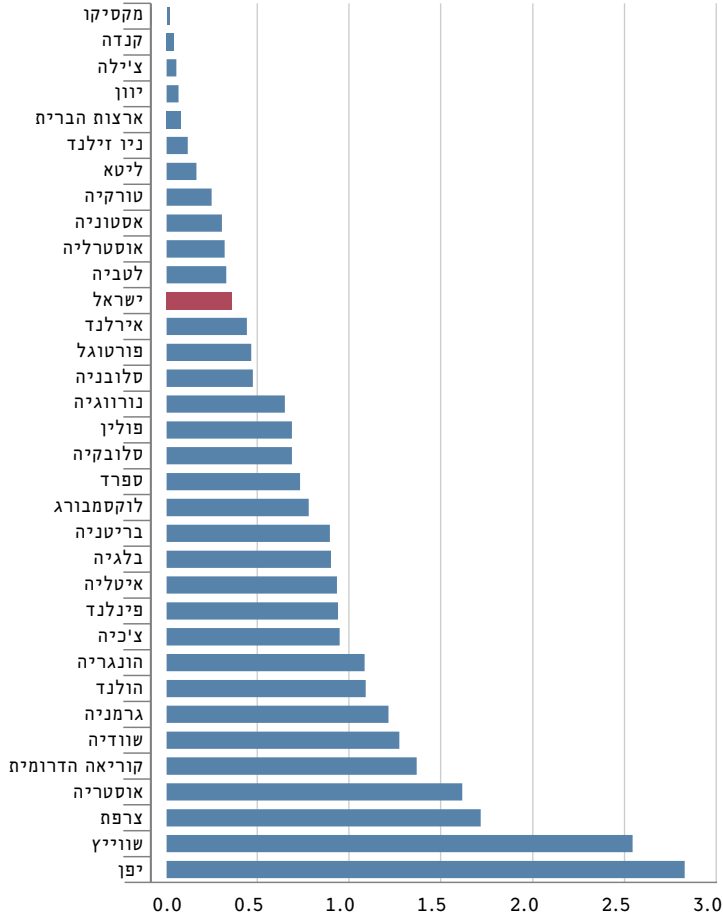
תרשים 3
היקף השימוש בתחבורה ציבורית, ערים נבחרות, 2011–2017
(ב־% מתוך סך הנסיעות הממונעות)



מקור: OECD, 2023

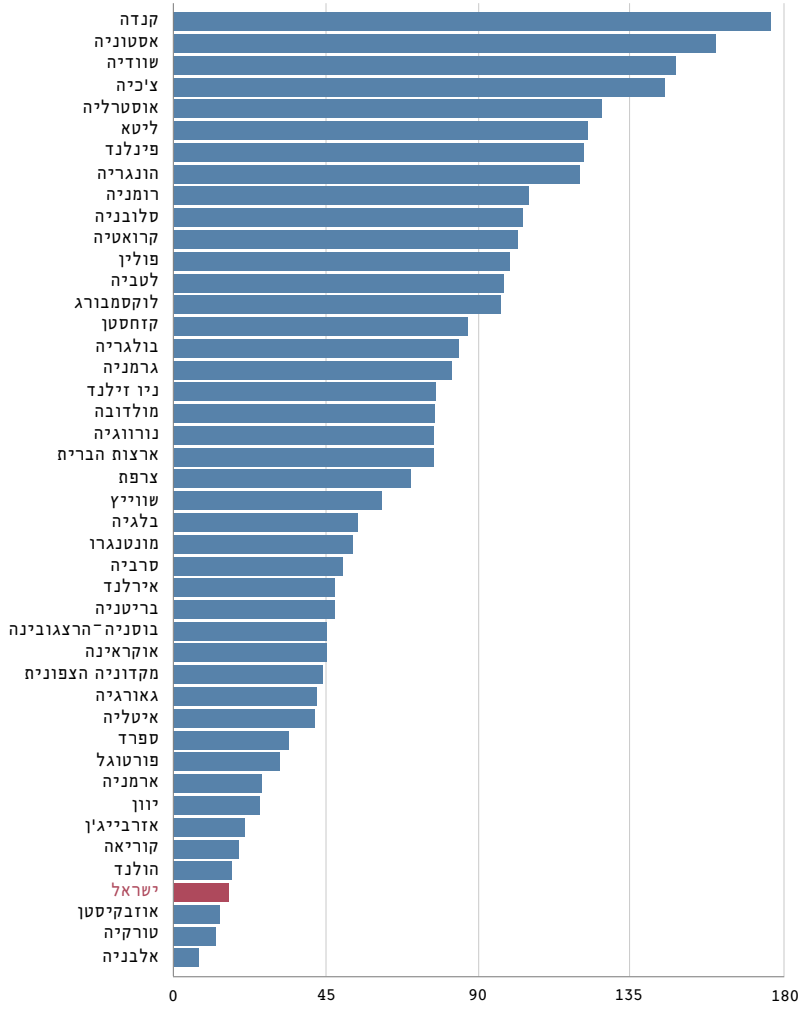
(**ב**) מדד נוסף המעיד על השימוש הנמוך בתחבורה הציבורית בישראל הוא היקף השימוש ברכבות הכבדות, הנמדד לפי היקף הנסועה ברכבת ל־1,000 איש. גם במדד זה השימוש ברכבת בישראל הוא מהנמוכים במדינות המערב. ניתן לראות כי הפער בישראל הוא גם בהיקף התשתית (לפי מספר ק"מ לתושב) וגם בנסועה (אתר Eurostat, 2025; OECD, 2025b; ITF, 2024a).

תרשים 4
היקף הנסיעה ברכבת לכל 1,000 תושבים, במדינות ה־OECD
(נוסעים/ק"מ)



מקור: OECD, 2025a

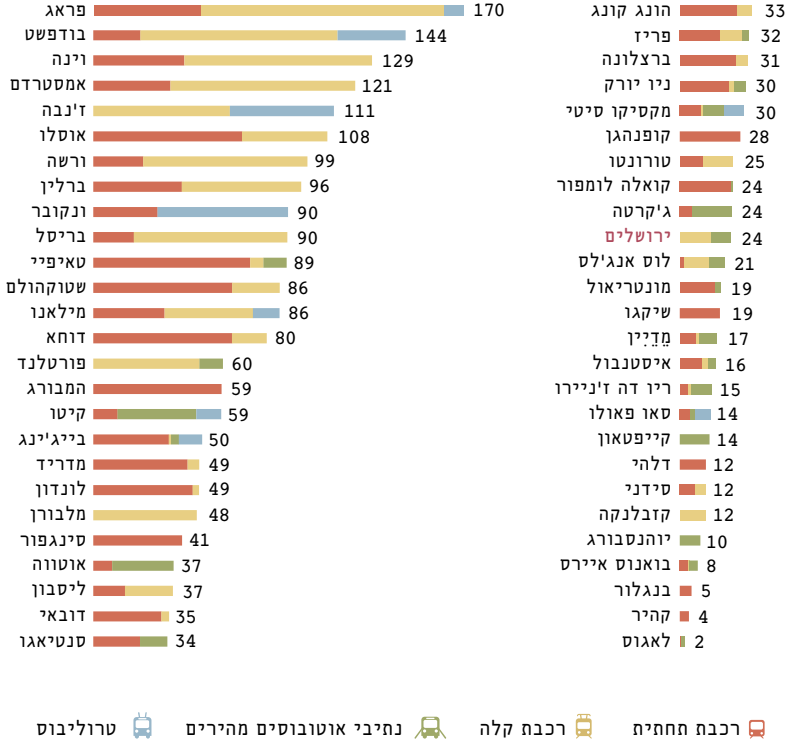
תרשים 5
אורך מסילות הרכבת ל־100,000 תושבים



מקור: ITF, 2024b

(ג) בחינה של אורך תשתיות התחבורה הציבורית שהשוותה בין ערים מרכזיות בעולם מראה אף היא כי בישראל (שבה נבחנה העיר ירושלים), היקף תשתית התחבורה הציבורית נמוך בהשוואה לערים מקבילות בעולם (UITP, 2025).

תרשים 6
תשתיות הסעת ההמונים (רכבת תחתית, רכבת קלה, נתיבי אוטובוסים מהירים), ערים נבחרות (בק"מ למיליון תושבים)

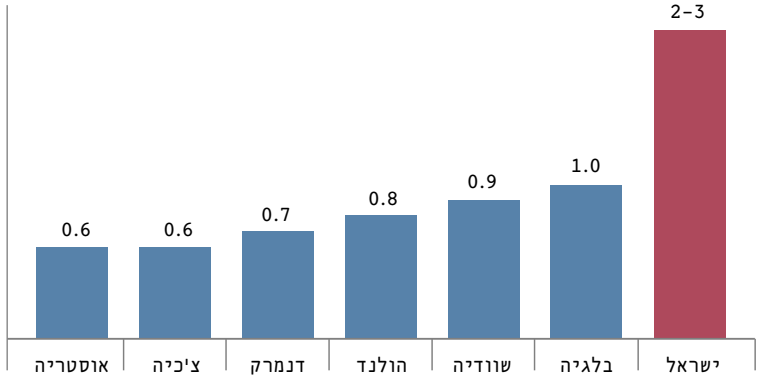


מקור: UITP, 2025

1.3. השפעה כלכלית – גודש בכבישים

(**א**) הפסד התוצר עקב הגודש בכבישים בישראל גבוה בהרבה מהפסד זה במדינות דומות, ועומד על 2%–3% תוצר, לעומת 0.5% עד 1% במדינות הייחוס ב־OECD, ושקול להפסד של 20–50 מיליארד ש"ח בשנה (צ'ין ואחרים, 2023; Ben-Bassat et al., 2021; OECD, 2020).

תרשים 7
הפסד התוצר עקב הגודש בכבישים, ישראל והמדינות המפותחות הקטנות (ב־%)



מקור: צ'ין ואחרים, 2023.

(**ב**) השקעה בתשתיות היא אחת ההשקעות הציבוריות בעלות התשואה הגבוהה ביותר. כך, תוספת של 1% תוצר המושקע בתשתיות עתיד להביא לעלייה של 1.5% בתוצר בתוך ארבע שנים (OECD, 2025a). נוסף על כך, נמצא כי בישראל ההשפעה השולית של ההשקעה בתשתיות, ובמיוחד בתשתיות תחבורה, היא ההשפעה החזקה ביותר מבין הגורמים המתואמים עם צמיחת

פריון העבודה, וכי גידול של 2% תוצר בהשקעה בתשתיות צפוי להביא לגידול של 4.8% בתוצר בטווח הארוך בזכות שיפור התשתית התחבורתית (בנק ישראל, 2019). כן נמצא כי הנושאים העיקריים שבהם יש לפעול כדי לתרום לצמצום פערי הפריון הם הגדלת ההשקעה בתשתיות ובהון אנושי (בנק ישראל, 2021).

1.4. היקפי ההשקעה בתשתיות

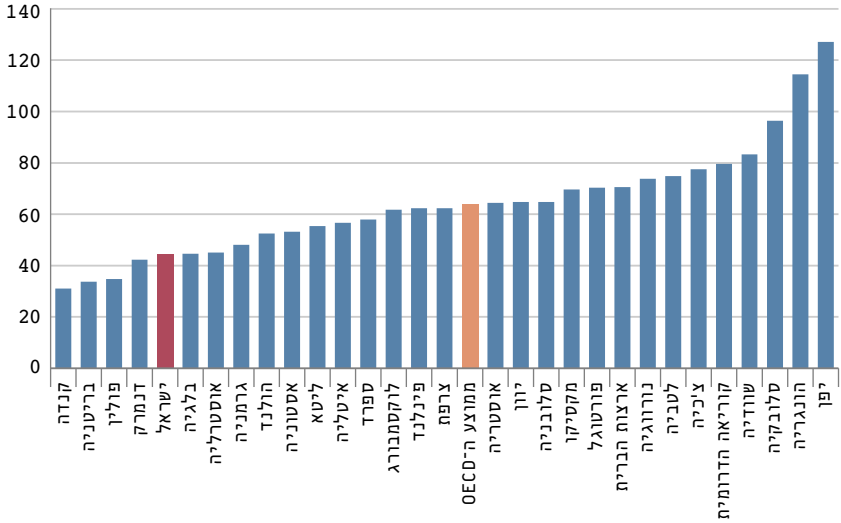
מחקרים רבים מהשנים האחרונות העידו על הפער בהשקעה בתשתיות בין ישראל למדינות המפותחות, המתבטא בעיקר במלאי הון נמוך. סך כול מלאי ההון הגולמי לעובד (ציבורי ופרטי) בישראל עמד על 282,000 דולרים, ביחס ל־587,000 דולרים במדינות הייחוס (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, הולנד, צ'כיה ושוודיה), סך כול הנכסים הקבועים כאחוז מהתמ"ג עמד על 331%, מול 560% במדינות הייחוס, מלאי ההון המצרפי עמד על 196%, לעומת 258% בממוצע במדינות ה־OECD, ורמת ההון הציבורי לנפש בישראל עמדה על 12,112 דולרים, לעומת ממוצע של 26,950 דולרים במדינות ה־OECD (אקשטיין, מנחם־כרמי וסומקין, 2022; צ'ין ואחרים, 2023). כדי לצמצם את הפערים האלה גדל תקציב ההשקעה בתשתיות התחבורה הציבורית בשנים האחרונות במידה ניכרת, אך הוא עדיין אינו מספיק כדי לסגור את הפער שנוצר בשני העשורים הקודמים.

מלאי התשתיות

(**א**) אחד הפערים העיקריים בין ישראל למדינות ה־OECD הוא במלאי התשתיות הנמוך (OECD, 2025b) – תוצאה של ההשקעה הנמוכה בשנים 2002–2022. בשנים אלו הייתה ההשקעה הממוצעת בתשתיות 2.6% תוצר בשנה, לעומת השקעה של 3.2% במדינות ה־OECD (זיו ושפיר, 2023). בשנים אלו הושקעו בתשתיות תחבורה 1.14% תוצר, מהם רק 0.45% תוצר בתחבורה מסילתית, שהיא הבסיס לפיתוח מערכת תחבורה להסעת המונים (נתוני הלמ"ס), וההשקעה בתחבורה ציבורית לתושב הייתה נמוכה במידה ניכרת – 2,000 דולרים בתל אביב, לעומת 10,000–20,000 דולרים בערים מרכזיות בעולם (שרב ושיפטן, 2020). מלאי ההון הנמוך עתיד להשפיע לרעה גם על צמיחת הפריון בטווח הארוך. בתרשים 8 אפשר לראות פער של כ־20% אחוזי

תוצר בהיקף ההון הציבורי (המתייחס בעיקר לתשתיות) בין ישראל לממוצע ה־OECD, ששוויו מוערך בכ־400 מיליארד ש"ח. בנק ישראל מציין גם כי רמת ההון הפיזי בישראל בכלל, ואיכות תשתיות התחבורה הציבוריות בפרט, נמוכות ביחס לצרכים, מה שמוביל לקישוריות נמוכה בין היישובים ובתוכם, ולעומסים חריגים בכבישים (בנק ישראל, 2026).

תרשים 8
מלאי הנכסים הפיזיים הממשלתיים (תשתיות תחבורה, מים, חשמל, ביוב, מבני ציבור, בתי חולים וכד') כאחוז מהתוצר במדינות ה־OECD



הערה: הנתונים בתרשים הם משנת 2022 ואילך.

מקור: OECD, 2025a

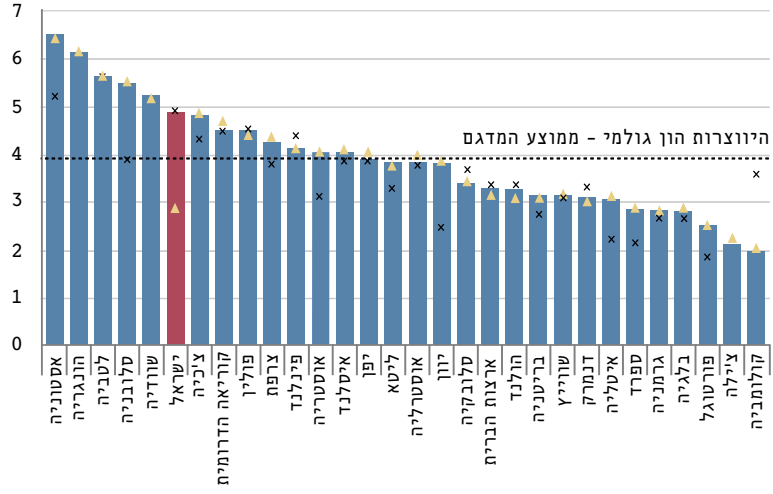
(**ב**) כמו כן, נציין כי עקב גידול האוכלוסייה המהיר בישראל (1.26% בשנה מול ממוצע של 0.6% במדינות ה־OECD), וצמיחת התוצר (3% בשנה בישראל, לעומת 1.7% בממוצע ב־OECD) נדרשת הגדלה רבה יותר של ההשקעה כדי לצמצם את הפערים הקיימים ולהגדיל את רמת ההון הציבורי לנפש. בנק

ישראל מציין כי רק לשם שמירה על מצבה היחסי של ישראל היא נדרשת להגדיל את ההשקעה בתשתיות ב־40% יותר בשנה ביחס למדינות ה־OECD, נתון השווה ל־1.5% תוצר (בנק ישראל, 2026).

היקפי ההשקעה כיום

(**א**) ניכר כי בשנים האחרונות ההשקעה הציבורית בפיתוח תשתיות גדלה. היקף ההשקעה בהון בשנים האחרונות, בנטרול מכירת נכסים (מאחר שהליכי הפרטה בישראל נרחבים יותר מהממוצע), היה גבוה מהממוצע במדינות ה־OECD (OECD, 2025b).

תרשים 9
שיעור ההשקעה הגולמית במשק כאחוז מהתוצר במדינות ה־OECD



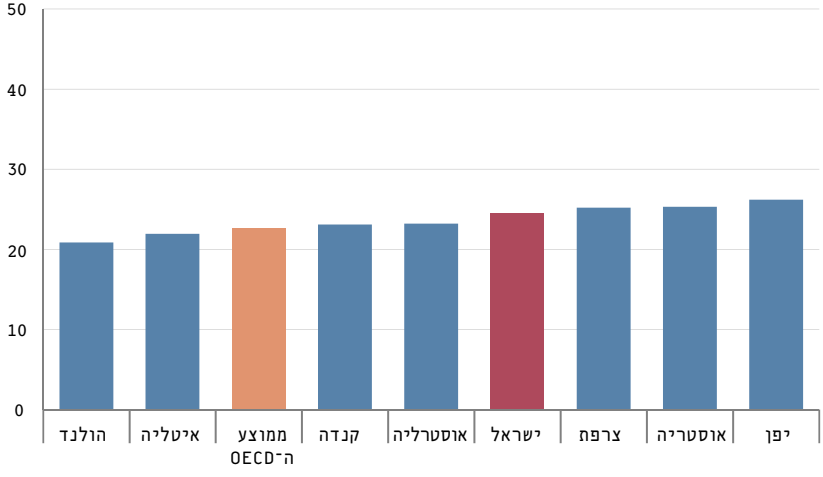
× היווצרות הון גולמי – ממוצע 2018-2019 ▲ היווצרות הון גולמי + נכסים – 2023-2022
■ היווצרות הון גולמי – ממוצע 2022-2023

הערה: הנתון בישראל (5% תוצר) גבוה מהממוצע במדינות ה־OECD. עם זאת, המדד המשולב (השקעה ונכסים) מוטה כלפי מטה בישראל עקב מכירת נכסים (בעיקר קרקעות מדינה), המפחיתות את היקף ההשקעה הכולל בחישוב.

מקור: OECD, 2025b

(**ב**) גם בנתוני ההשקעה שפרסמה הלמ"ס נראה כי ההשקעה בנכסים קבועים בישראל גבוהה מהממוצע במדינות המפותחות (נתוני הלמ"ס). (תרשים 10)

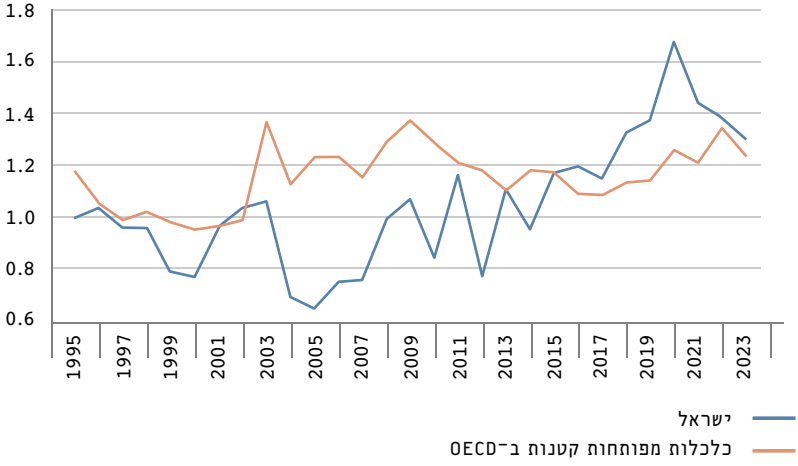
תרשים 10
ההשקעה הגולמית בנכסים קבועים מסך התוצר, השוואה בינלאומית, 2023 (ב־%)



מקור: הלמ"ס, 2024.

(**ג**) בחינה פרטנית של ההשקעה בתשתיות תחבורה מראה אף היא כי הגידול בתקציב בשנים האחרונות הביא להשקעה גבוהה יותר מהממוצע במדינות ה־OECD הקטנות. השקעה זו אף צפויה לגדול עוד עם תחילת עבודות המטרו בגוש דן, ב־0.3% תוצר בממוצע, ובשיא העבודות בעד 1% תוצר (צ'ין ואחרים, 2023; OECD, 2025a) (תרשים 11).

תרשים 11
היקף ההשקעה בתשתיות תחבורה ב־% תוצר, ישראל בהשוואה למדינות המפותחות הקטנות ב־OECD



הערה: מדינות ההשוואה הן הולנד, דנמרק, שוויץ, פינלנד, בלגיה, שוודיה וצ'כיה.

מקור: OECD, 2025b

(**ד**) גם דוח בנק ישראל ציין כי ההשקעה בתשתיות תחבורה עלתה בשנים האחרונות ל־2.4% תוצר, לעומת 2.7% תוצר בממוצע במדינות המפותחות, אך קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה ומלאי ההון הנמוך מחייבים השקעה גדולה עוד יותר (בנק ישראל, 2025).

(**ה**) כמה מחקרים בחנו את היקף הפער במלאי תשתיות התחבורה הציבורית בין ישראל למדינות ה־OECD. המחקר הראשון מעיד על פער של 250 מיליארד ש"ח, או 350 מיליארד ש"ח ללא קידום פרויקט המטרו בגוש דן (שרב ושיפטן, 2020). המחקר השני, של חברת מקינזי, מצא כי ההשקעה השנתית הדרושה כדי לשמר את הרמה הנוכחית של מלאי התשתיות היא של 2.9% תוצר (60 מיליארד ש"ח), ולשם צמצום הפער ממדינות הייחוס נדרש להגדיל את השקעה ל־4%–5% תוצר בשנה עד 2035. מתוך כך, 60% מההשקעה לצמצום הפער יש להשקיע בתשתיות תחבורה (258–385 מיליארד ש"ח

בסה"כ, שהם תוספת שנתית של 26–38 מיליארד ש"ח) (צ'ין ואחרים, 2023). בדיקה אחרת שנערכה במכון אהרן העלתה כי כדי לצמצם את פערי תשתיות התחבורה בין ישראל למדינות ה־OECD יש להגדיל את ההשקעה ל־2% תוצר בממוצע בשנה עד 2040. נתון זה שקול להשקעה ממוצעת של 48 מיליארד ש"ח בשנה לאורך התקופה (אקשטיין, מנחם־כרמי וסומקין, 2022). גם בנק ישראל הגיע לנתונים דומים, שלפיהם נדרש להגדיל את ההשקעה השנתית בתשתיות ב־2% תוצר למשך 10–20 שנים (בנק ישראל, 2019).

(**ו**) בהתאם לכך וביחס לתוצר לשנת 2025, השקעה של 2% תוצר פירושה תקציב של 42 מיליארד ש"ח. ביחס לתקציב ההשקעה לשנת 2025 (שהיה 1.1% תוצר), מדובר בתוספת שנתית של 18 מיליארד ש"ח. נציין כי משנת 2020 ועד שנת 2025 גדל תקציב ההשקעה בתשתיות תחבורה בכ־4.5 מיליארד ש"ח, ופרויקט המטרו צפוי להגדיל את ההוצאה בממוצע בכ־12 מיליארד ש"ח בשנה.[1]

(**ז**) לסיכום חלק זה, ניתן לראות כי למרות התועלות הכלכליות והחברתיות הגבוהות הכרוכות בפיתוח תחבורה ציבורית, מלאי התשתיות בישראל נמוך במידה ניכרת ממדינות ה־OECD, למרות ההגדלה המשמעותית של ההשקעה בשנים האחרונות. פער זה, לצד חסמים נוספים, מוביל לשימוש נמוך בתחבורה הציבורית ולגודש בכבישים, המביא לאובדן שעות עבודה ולעלייה בזיהום האוויר, והוא אחת הסיבות העיקריות לפערי הפריון בין ישראל למדינות ה־OECD.

בפרק הבא נבחן לעומק את תקציב משרד התחבורה לאורך השנים ואת נתוני השימוש בתחבורה הציבורית בישראל.

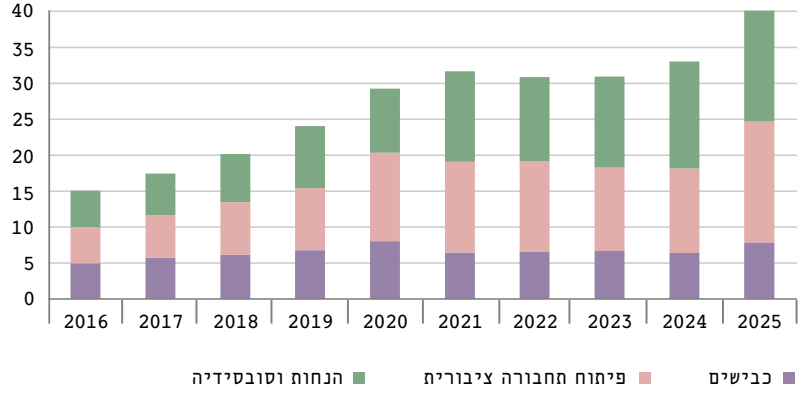
1 לפי תקציב של 177 מיליארד ש"ח ומשך ביצוע של 15 שנה (במחירים עדכניים).

פרק 2
ניתוח תקציב התחבורה בישראל והיקף השימוש בתחבורה הציבורית

2.1. תקציב משרד התחבורה

(**א**) התקציב הכולל של משרד התחבורה גדל בעשור האחרון בכ־166% (שווה ערך לגידול של 1.5% תוצר). מתוכו תקציב ההשקעה הוא כ־4% בממוצע מתקציב המדינה, והוא תקציב ההשקעה האזרחי הגבוה ביותר. בחינה של רכיבי התקציב בעשור האחרון מראה כי תקציב הכבישים גדל בכ־58%, תקציב לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית גדל ב־234% ותקציב הסובסידיה גדל בכ־203%. נתונים אלו מעלים כי עיקר הגידול בתקציב המשרד הופנה לפיתוח התחבורה הציבורית ולסבסוד השימוש בה, בניגוד להגדלת ההשקעה בבנייה ובהרחבת כבישים, כפי שהיה בעבר, והוא מעיד על שינוי בסדרי העדיפויות (תרשים 12).

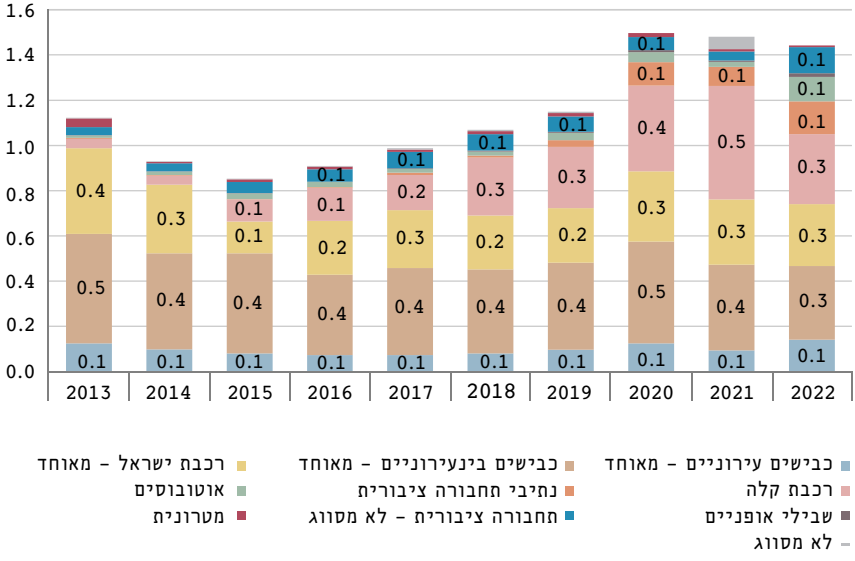
תרשים 12
התפתחות תקציב משרד התחבורה (במיליארדי ש"ח)



מקור: מפתח התקציב לשנים 2016–2025.

(ב) ניתוח של בנק ישראל שבחן את ההשקעה באמצעי התשתית מציג תמונה דומה, ולפיה עיקר הגידול בתקציב בעשור האחרון הופנה להשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, בניגוד לשנים הקודמות – שבהן מרבית ההשקעה הייתה בפיתוח כבישים. הגידול נבע בעיקר מהוצאה על פיתוח הרכבת הקלה, וכן מהגדלת ההשקעה ברכבות כבדות ובנתיבי תחבורה ציבורית. ניתן לראות כי ההשקעה בכבישים נותרה דומה, אך משקלה בסך התקציב ירד מ־61% ל־32% (בנק ישראל, 2022) (תרשים 13).

תרשים 13
ביצוע תקציב פיתוח התחבורה (ב־% תוצר)



מקור: בנק ישראל, 2021.

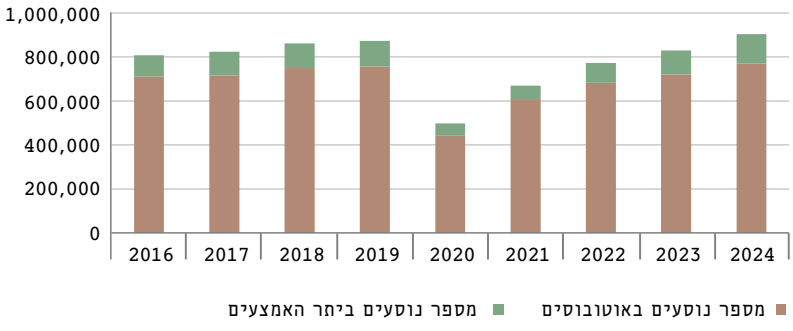
(ג) למרות זאת, בחינה של תקציבי הפיתוח (ללא תמיכות בתחבורה ציבורית) מראה כי בשנים האחרונות ירד חלקו של תקציב זה מתוך תקציב המדינה

מ־4.3% בשנת 2020 ל־3% בשנת 2024 (מבקר המדינה, 2025). בתקציב המדינה לשנת 2026 חלקו של תקציב זה הוא 3.7%.

2.2. היקפי השימוש בתחבורה ציבורית בישראל ובהשוואה בינלאומית

(**א**) למרות הגידול הניכר בתקציב התחבורה הציבורית בעשור האחרון (לפיתוח התשתית ולסובסידיה), חל גידול של 10.5% בלבד במספר הנוסעים בתחבורה ציבורית (מול גידול אוכלוסייה של 12% באותה התקופה). נוסף על כך, למרות הפתיחה של קווי הרכבת הקלה בירושלים ובתל אביב, 85% מהנוסעים בתחבורה הציבורית בשנת 2024 השתמשו בשירות האוטובוסים (נתוני הלמ"ס) (תרשים 14).

תרשים 14
מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, אוטובוסים לעומת אמצעי תחבורה ציבורית אחרים (באלפים)



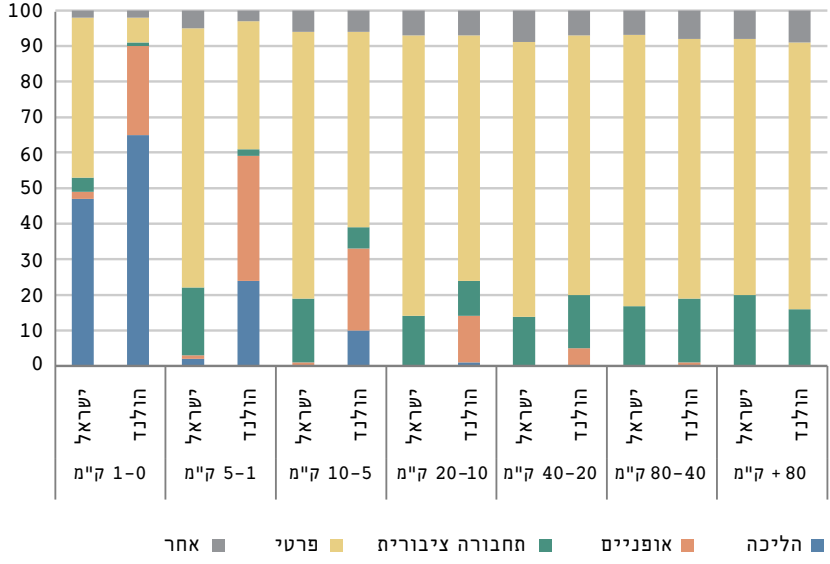
מקור: נתוני הלמ"ס, 2016–2024.

נציין כי במדינות רבות מספר הנוסעים בתחבורה ציבורית לא חזר לרמות שהיו לפני הקורונה, עקב שינויים מבניים שנוצרו בעקבות המגפה, דוגמת הגידול בהיקף עבודה מהבית. בישראל בשנת 2024 היה מספר הנוסעים בתחבורה ציבורית זהה כמעט למספרם בשנת 2019 (102%), לעומת 94% בגרמניה, 90% באוסטרליה, 90% בבריטניה, 83% בקנדה ו־87% בהולנד (Buehler et al., 2025), אף על פי שהאוכלוסייה בישראל גדלה בקצב מהיר יותר.

(**ב**) בחינה נוספת של השימוש בתחבורה ציבורית ניתן לראות מניתוח רחב יותר של כלל אמצעי התחבורה. לפי סקר שערך משרד התחבורה השימוש באמצעים מקיימים, כמו אופניים והליכה, בישראל נמוך במיוחד. השימוש באופניים הוא 1% מסך הנסיעות, לעומת 28% בהולנד, 14% בשבדיה, 12% בדנמרק ו־10% בגרמניה; נוסף על כך, לפי סקרי הלמ"ס, רק 2% מהישראלים מגיעים לעבודה באופניים (משרד התחבורה, 2022; נתוני הלמ"ס, 2025). מדד נוסף לבחינת השימוש באופניים מראה כי בתל אביב השימוש היומי הוא 13%, לעומת 39% באמסטרדם, 35% בקופנהגן ו־14% בממוצע בערי האיחוד האירופי (עיריית תל אביב, 2024; The European Union, 2023). תשתית האופניים בישראל גם היא לוקה בחסר – בתל אביב יש 0.3 ק"מ שבילי אופניים ל־1,000 איש, בירושלים – 0.1 ק"מ, לעומת 0.9 ק"מ באמסטרדם. נוסף על כך, היעדר קישוריות רציפה של שבילי אופניים בין הערים במטרופולין תל אביב מקשה על שימוש בכלי זה גם לנסיעות ארוכות יותר.

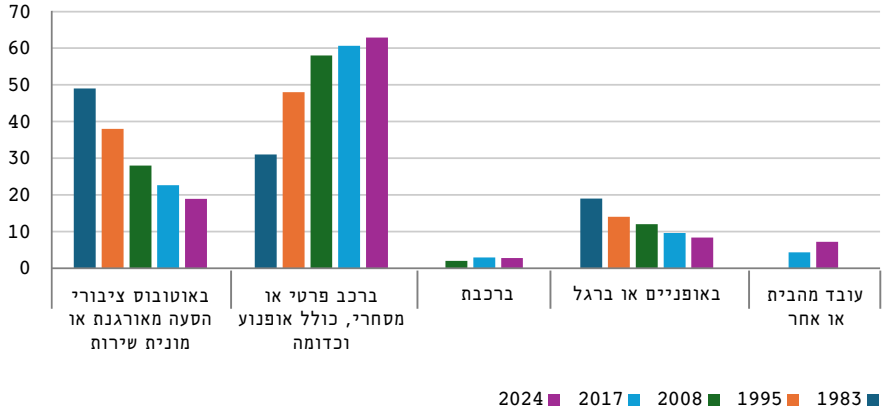
נתון נוסף העולה מהשוואה זו הוא שישראלים נוסעים ברכב הפרטי גם למרחקים קצרים (84% מסה"כ הנסיעות בישראל הן למרחק של עד 10 ק"מ). כך 73% מהנסיעות למרחק של 1 עד 5 ק"מ נעשות בישראל ברכב הפרטי, לעומת 37% בהולנד. (משרד התחבורה, 2022; De Haas, & Kolkowski, 2023). נוסף על כך, בדיקה של אופן ההגעה לעבודה מראה כי לאורך השנים עלה השימוש ברכב הפרטי, לעומת ירידה בשיעור העובדים שתחבורה ציבורית, אופניים או הליכה הם האמצעי העיקרי שלהם להגיע למקום העבודה.

תרשים 15
פיצול נסיעה לפי אמצעי תחבורה ולפי מרחק, ישראל והולנד (ב־%)



מקור: עיבוד לנתוני משרד התחבורה, 2022 ולנתונים מ־De Haas & Kolkowski, 2023

תרשים 16
אמצעי ההגעה למקום העבודה בישראל, שנים נבחרות (ב־%)



מקור: עיבוד לנתוני הלמ"ס; בלייך, 2018.

(**ג**) את הפערים בהיקפי השימוש, בזמינות ובאיכות ניתן לראות גם במדד שביעות הרצון מתחבורה הציבורית, שלפיו מרבית הציבור בישראל אינו מרוצה. לפי הלמ"ס, 41% מרוצים מהתחבורה הציבורית (הלמ"ס 2024). סקר של עיריית תל אביב מצא כי מתוך תושבי העיר המשתמשים באוטובוסים – 33% בלבד מרוצים ו־39% מרוצים במידה בינונית, ומהמשתמשים ברכבת הקלה – 61% מרוצים ו־5% מרוצים במידה בינונית (עיריית תל אביב, 2024), לעומת ממוצע של 70% בערים הגדולות באיחוד האירופי ו־95% בצירך, 91% בווינה, 83% באמסטרדם ובקופנהגן ו־68% בפריז. נציין כי מחקר של האיחוד האירופי מצא מתאם חיובי חזק בין שביעות הרצון מאיכות החיים לשביעות הרצון מהתחבורה הציבורית (The European Union, 2023).

(**ד**) מבחינת היקפי ההשקעה ודפוסי השימוש בתחבורה ציבורית עולה תמונה מורכבת, ולפיה הגידול בהשקעה עדיין לא תורגם לשיפור במדדי התוצאה. אומנם בעבר התאפיינה ישראל בתת־השקעה בתשתיות ביחס

למדינות ה־OECD, שהובילה למחסור ולשימוש נמוך בתחבורה הציבורית, אולם בשנים האחרונות גדלה מאוד ההשקעה בתשתית ובהיקפי הסובסידיה, אך הפער באיכות השירות ובהיקף השימוש נותר משמעותי, וגם מלאי ההון הציבורי נותר נמוך בכ־20% תוצר ביחס לממוצע במדינות ה־OECD.

(**ה**) כדי לצמצם את הפער הקיים ולהביא לשיפור תשתית התחבורה הציבורית ולהפחתת השימוש ברכב הפרטי, נבחן שני כיווני פעולה עיקריים: לטווח הארוך, המשך הגדלת ההשקעה בתחבורה ציבורית – על ידי השלמת רשת הרכבות הקלות ופיתוח המטרו; ובטווח הקצר, ייעול ההשקעה הקיימת במערך האוטובוסים, שהם כלי התחבורה הציבורית המרכזי כיום, ומוקד מרכזי לגידול שהיה בתקציב בשנים האחרונות, לצד שיפור הקישוריות בין שלל חלופות התחבורה הציבורית ופיתוח תשתיות לאמצעי תחבורה מקיימים כדי להרחיב את השימוש בהליכה ובאופניים.

פרק 3

ייעול השימוש בתקציב הקיים

בחינה נוספת של תקציב משרד התחבורה מראה כי בתקציב משרד התחבורה שלושה מרכיבים עיקריים:

- כבישים. תקציב זה הוא 20% מהתקציב, ובשנים האחרונות ירד משקלו מ־30% בשנת 2016 ל־20% בשנת 2025.
- פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית. תקציב זה כולל את תקציב הפיתוח של הרכבת הכבדה, פיתוח נתיבי תחבורה ציבורית, פרויקט נתיבי אוטובוסים רבי קיבולת (BRT), פיתוח הרכבת הקלה בגוש דן ובירושלים והמטרו. תקציב זה הוא כ־50% מתקציב המשרד והוא גדל במידה ניכרת בשנים האחרונות, מה שמשקף את שינוי המדיניות לטובת פיתוח נרחב יותר של תשתיות התחבורה הציבורית. כפי שציינו בפרק הקודם, כדי לצמצם את פער התשתיות הקיים יש להמשיך ולהגדיל תקציב זה.
- סובסידיה. תקציב זה הוא 30% מהתקציב, וגם הוא גדל מאוד בשנים האחרונות – מ־5 מיליארד ש"ח בשנת 2016 לכ־17 מיליארד ש"ח בשנת 2026. כפי שיפורט בהמשך, הגידול בתקציב זה לא הביא לגידול במספר הנוסעים (לא באוטובוסים ולא ברכבת), ונראה שחלקו משמש גם הטבה סוציאלית לאוכלוסיות ספציפיות, משום שההנחה ניתנת על בסיס סוציו־אקונומי, לרבות רמת השכונה והרחוב. בחלק זה נתמקד בבחינת תקציב זה ונבחן את הסיבות לכך שהרחבת הסובסידיה לא הביאה לשינוי ההתנהגות הרצוי.

3.1. תקציב הסובסידיה – רקע תאורטי

התאוריה הכלכלית בחנה את נושא הסובסידיה לתחבורה ציבורית מכמה היבטים. תחילה נטען שכשל השוק נובע מכך שההשפעות החיצוניות של התחבורה הציבורית (דוגמת הפחתת זיהום אוויר והפחתת גודש) אינן משתקפות במחיר השוק, והפתרונות שהוצעו היו מיסוי הנסיעה ברכב הפרטי

וסבסוד התחבורה הציבורית. יסוד נוסף לסובסידיה נבע מ"אפקט Mohring", שלפיו ככל שיהיו יותר נוסעים בתחבורה הציבורית תגבר התדירות והשירות לכלל הנוסעים ישתפר. כך, כל נוסע נוסף לא רק ייהנה מהשירות, אלא גם יתרום לשיפור השירות עבור אחרים. על תרומה זו מבוסס ההיגיון הכלכלי לסבסוד הנוסע הנוסף – בגין התועלת שהוא מקנה לכלל, ולקבוע מחיר נסיעה נמוך מהעלות הממוצעת (Mohring, 1972). טיעון נוסף התומך בסובסידיה מבוסס על גישת ה־second best (Vickrey, 1963), ולפיה הפתרון הכלכלי היעיל להפנמת העלות החיצונית מנסיעה ברכב פרטי הוא מיסוי הגודש, אך מאחר שזהו פתרון מורכב מבחינה אופרטיבית ופוליטית, האפשרות הקלה יותר ליישום היא לסבסד את השימוש בתחבורה הציבורית. כך מחיר הכרטיס יהיה נמוך מהעלות האמיתית של נסיעה בתחבורה הציבורית כדי להגביר את השימוש בה ולהפוך אותה לאטרקטיבית יותר מבחינה כלכלית בהשוואה לנסיעה ברכב הפרטי.

בשנים האחרונות נערכו כמה מחקרים נוספים שבחנו את הרציונל לסבסוד התחבורה הציבורית. Parry & Small (2009) בחנו מודל אמפירי לערים גדולות בארצות הברית ומצאו כי הסובסידיה האופטימלית עומדת על 50%–70% מעלות ההפעלה, בהיעדר מיסוי גודש. Borger & Proost (2012) בחנו את הסובסידיה ביחס להיקפי השימוש בתחבורה הציבורית והראו שבמטרופולינים הצפופים הרווחה מהסבסוד גבוהה יותר, ומכאן שבהם יש הצדקה לסבסוד, לעומת אזורים פריפריאליים שבהם העלות לנוסע גבוהה יותר והביקוש נמוך, ולכן יש לגבש מודלים אחרים לסובסידיה מחוץ לאזורי הביקוש. מנגד, Winston (2000) טוען כי במערכת התחבורה הציבורית יש חוסר יעילות ותחרות נמוכה, ולכן העלות התפעולית בפועל גבוהה יותר מהעלות בתנאי שוק תחרותי ללא סבסוד. נוסף על כך הוא מראה שהגמישות במעבר מרכב פרטי לתחבורה ציבורית נמוכה, ומכאן שסבסוד המחיר אינו אפקטיבי ואינו צפוי להפחית את הגודש ולהביא להגדלת הרווחה.

לסיכום, הרציונל התאורטי לסבסוד התחבורה הציבורית נובע מהצורך להגדיל את היקפי הנסועה בתחבורה הציבורית ולהפחית את הנסועה ברכב פרטי כדי לצמצם את העלויות החיצוניות הנובעות מכך. עם זאת, חוסר היעילות במערכת מורכבת המאופיינת בהתערבות ממשלתית, כמו מערכת התחבורה הציבורית, לצד הרגישות הנמוכה למחיר הנסיעה, מחייבים לבחון היטב את

היקף הסובסידיה המתאים, את הקריטריונים שעל פיהם היא ניתנת ואת דרכי הקצאת התקציב.

חלוקת תקציב הסובסידיה בישראל

את תקציב הסובסידיה בישראל ניתן לחלק לשני רכיבים מרכזיים: סובסידיה למשתמשים (הנחות במחירי נסיעה), וסובסידיה למפעילים (חברות האוטובוסים והחברות הממשלתיות). בבחינה של תקציב המדינה לשנת 2025 נמצא שתקציב ההנחות הסתכם בכ־2 מיליארד ש"ח, הסובסידיה למפעילי אוטובוסים בכ־9 מיליארד ש"ח, והסובסידיה לחברות הממשלתיות להפעלת הרכבות הכבדה והקלה בכ־5 מיליארד ש"ח. מבחינת היקף הגידול עולה שבכל אחת מהקטגוריות ניכר גידול חד. משנת 2016 ועד שנת 2025 גדל תקציב ההנחות בכ־110%, הסובסידיה לאוטובוסים גדלה בכ־250%, והסובסידיה לרכבות הכבדה והקלה בכ־180%. זאת לעומת עלייה של 54% במדד תשומות האוטובוסים באותן שנים.[2] בתקציב לשנת 2026 הסובסידיה היא החלק הגדול ביותר בתקציב משרד התחבורה – יותר מ־17 מיליארד ש"ח.

3.2. נתונים – היקף תשתית האוטובוסים והרכבת

היקפי תשתית האוטובוסים

בעשור האחרון גדלו מספר האוטובוסים והיקפי הנסועה במידה ניכרת. מספר האוטובוסים בשירות התחבורה הציבורית גדל ב־79% (נתון השווה ל־1.32 אוטובוסים ל־1,000 איש, לעומת 1.6 באיחוד האירופי),[3] והיקפי הנסועה גדלו ב־60% (נתוני הלמ"ס). לעומת זאת, מספר תחנות האוטובוס נותר כמעט

2 המדד כולל עליות שכר, אנרגיה, שמנים אחזקת האוטובוסים ושונות (רישיונות, ביטוח, הוצאות משרד וכלליות).

3 נתוני אתר Eurostat

ללא שינוי, בשנת 2021 היו 28,204 תחנות, גידול של 2% בלבד משנת 2015 (משרד התחבורה, 2022).

לוח 1
תשתית האוטובוסים בישראל לאורך השנים

שנה	מספר אוטובוסים	מקומות ישיבה	ק"מ נסועה שנתי
2024	13,257	547,000	820,000
2023	12,358	512,800	768,336
2022	10,833	448,300	678,948
2021	10,731	447,800	725,856
2020	10,539	440,500	641,820
2019	10,467	433,300	702,780
2018	10,014	418,600	666,276
2017	9,620	405,400	636,372
2016	9,025	373,400	598,296
2015	8,221	340,700	556,704
2014	7,850	327,600	543,756
2013	7,397	309,500	512,388
אחוז שינוי	79%	77%	60%

היקפי תשתית רכבת ישראל

ברכבת ישראל מתקבלת תמונה דומה. גם היקפי התשתית גדלו בעשור האחרון – אורך המסילה גדל ב־31% ומספר מקומות הישיבה ב־65% (נתוני הלמ"ס).

לוח 2
תשתית הרכבות בישראל לאורך השנים

שנה	אורך מסילה (בק"מ)	קרונות נוסעים	מקומות ישיבה	נסועה שנתית
2022	1,511	966	91,641	13,646
2021	1,497	758	87,456	11,499
2020	1,486	752	83,539	10,158
2019	1,462	737	79,295	14,796
2018	1,462	719	77,223	14,137
2017	1,384	674	71,784	13,767
2016	1,194	645	67,524	12,920
2015	1,277	645	67,524	12,101
2014	1,340	645	67,524	11,170
2013	1,153	585	55,641	10,035
אחוז השינוי	31%	65%	65%	36%

למרות הגידול בתקציב, בשיעורי הסבסוד ובפיתוח התשתיות, בעשור האחרון, וגם לנוכח גידול של כ־12% באוכלוסייה באותו התקופה, נרשם גידול מינימלי בלבד במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית. בנסועה באוטובוסים היה גידול של 8%, ובנסועה ברכבת הכבדה גידול של 10%.

3.3. תקציב הסובסידיה למשתמשים (הנחות)

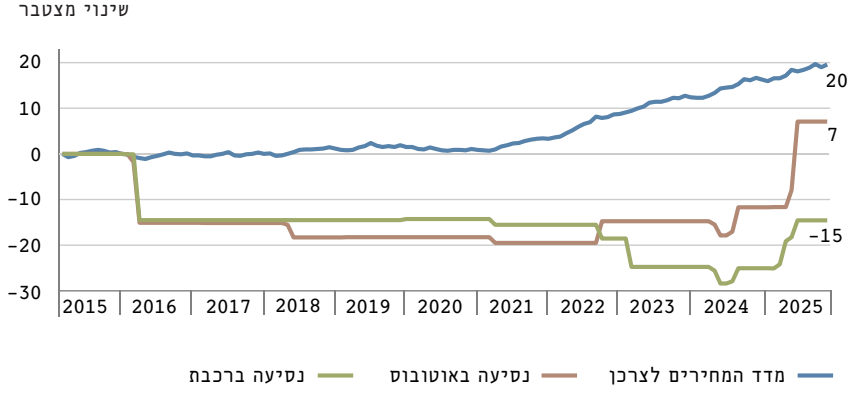
מחירי הנסיעה

הרכיב הראשון שנבחן הוא תקציב ההנחות. את הגידול בתקציב אפשר לראות בירידה במחירי הנסיעה, ואת השפעתו התקציבית – בירידה בהיקף הפדיון מנוסעים ובגידול בתשלומי הסובסידיה. שיעור הסבסוד לנסיעה עלה מ־42% בשנת 2008 ל־89% בשנת 2024. גם בהשוואה לשנים שלפני מגפת הקורונה

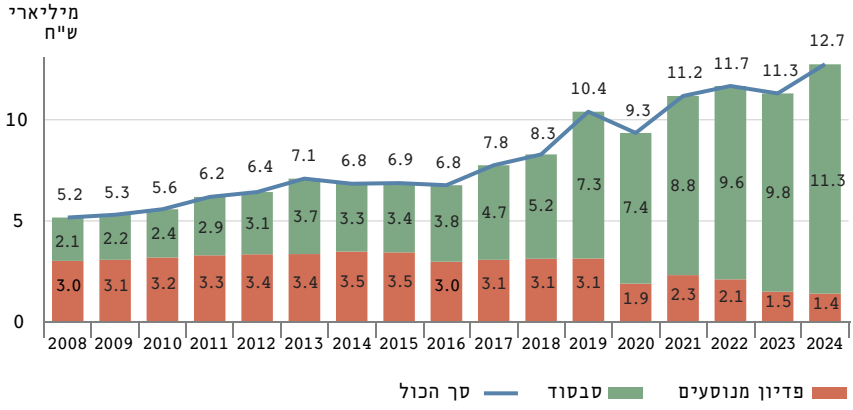
מתקבלת תמונה דומה – בשנים 2015–2019 גדל הסבסוד בכ־115%, ומספר הנוסעים עלה רק ב־17% (קוסמן, 2026). בחינת היחס בין הסבסוד לפדיון מנוסעים מסך כל פדיון האוטובוסים מדגישה גם היא את הגידול בתקציב ההנחות לאורך השנים. בשנת 2008 היה הפדיון מנוסעים 57% מסך הפדיון, ואילו בשנת 2024 הוא ירד ל־11% בלבד. כלומר, היקף ההנחות גדל במידה ניכרת.

תרשים 17 מציג את השינוי במחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית בעשור האחרון ומראה כי העלייה במחירי הנסיעה באוטובוס הייתה נמוכה מהעלייה במדד המחירים לצרכן. תרשים 18 מציג את פדיון האוטובוסים בתחבורה הציבורית בחלוקה לפדיון מנוסעים ולתקציב הסובסידיה ומראה כי לאורך השנים היקף הפדיון מנוסעים ירד והיקף הסבסוד עלה.

תרשים 17
שיעור השינוי במחירי הנסיעה בתחבורה ציבורית (ב־%)



תרשים 18
פדיון אוטובוסים בתחבורה הציבורית
(במיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים)



מקור: קוסמן, 2026.

נדגיש כי כמה סקרים שנערכו בשנים האחרונות מצאו כי כדי להגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית נדרש להביא לשיפור התדירות, האמינות, דיוק המסלולים, הקישוריות והגדלת המהירות (אבירם־ניצן ובן־אליה, 2025; משרד התחבורה, 2022). אף שנמצא שמחיר הנסיעה אינו גורם המשפיע משמעותית על העדפות הנוסעים, תקציב ההנחות גדל באופן ניכר. נתון דומה נמצא גם בניתוח של בנק ישראל, ולפיו לשם שיפור התחבורה הציבורית נדרש שיפור השירות, הקישוריות בין אמצעי התחבורה, האמינות והמהירות, ולא סבסוד המחיר (בנק ישראל, 2020).

היעדר ההשפעה של מחיר הנסיעה על מספר הנוסעים, כפי שבא לידי ביטוי בנתונים ובסקרים, מוביל למסקנה שאם מטרת התקציב היא הגדלת מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, כפי שבא לידי ביטוי גם בתאוריה הכלכלית, ולא מתן הטבה סוציאלית לשכבות אוכלוסייה מסוימות, יש לשקול מחדש את הקצאת התקציב הזה.

3.4. תקציב הסובסידיה למפעילים - נתונים ובעיות

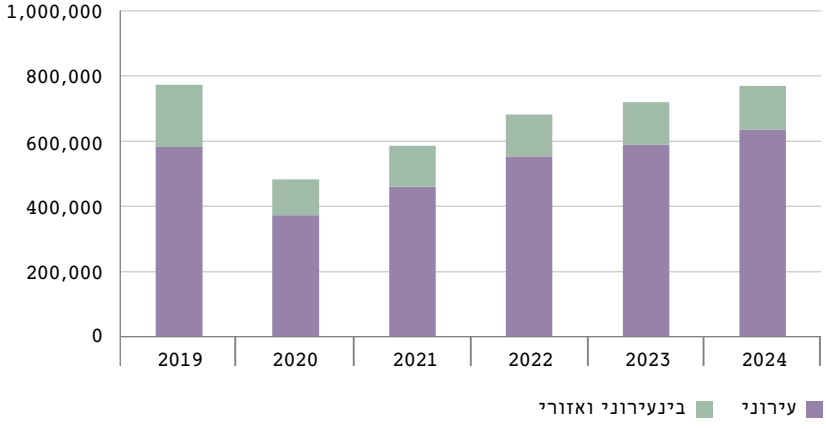
תקציב זה הוא המרכיב העיקרי בתקציב הסובסידיה (כ־60% בשנת 2025), והוא משקף את החשיבות של ענף האוטובוסים, שהם אמצעי התחבורה הציבורית העיקרי בישראל (יותר מ־80% מהנסיעות בתחבורה הציבורית). בחלק זה נבחן את הסיבות האפשריות לכך שהגידול בתקציב הסובסידיה ובהיקף הק"מ המבוצע לא הביא לעלייה במספר הנוסעים. נציין כי תקציב זה מורכב בעיקר מתשלומים למפעילי התחבורה הציבורית, והוא נקבע במידה רבה על בסיס היקף הנסועה המבוצעת על ידי מפעילי התחבורה הציבורית, לצד תמריצים נוספים הניתנים להם (לדיוק בזמנים ולהגדלת מספר הנוסעים), וכן תקציבים להגדלת ההשקעה בציוד ובתשתית.

הבחנה בין קווים עירוניים לקווים בינעירוניים. במערך האוטובוסים בישראל שלושה סוגי שירות עיקריים: קווים עירוניים, קווים בינעירוניים וקווים המשרתים יישובי ספר ואזורים ללא חלופה תחבורתית אחרת (בעיקר במועצות אזוריות). עם זאת, בפועל, למרות ההבחנה ביניהם, קווים בינעירוניים פועלים גם בתוך המרחב העירוני וגם חופפים קווים של הרכבת הכבדה, מה שפוגע ביעילות המערכת. מרבית הנסיעות באוטובוסים בישראל הן בקווים העירוניים (82%), ועיקר הנסיעות הן קצרות- כ־60% מהן לטווח של פחות מ־10 ק"מ ו־80% לטווח של עד 20 ק"מ. למרות זאת, כ־50% מתקציב הסובסידיה מופנה דווקא לקווים הבינעירוניים, והסבסוד לנוסע בהם יותר מכפול (משרד התחבורה, 2022; נתוני הלמ"ס, 2024). בחינה שנעשתה בעיר תל אביב ממחישה את הפער. מתוך 362 קווי אוטובוס פעילים בעיר, כ־60% הם קווים בינעירוניים. קווים אלו אחראים ל־50% מהנסועה בעיר, אך מסיעים רק 17% ממספר הנוסעים. בהשוואה לרשת האוטובוסים בהולנד ובאנגליה עולה כי רשת האוטובוסים במדינות האלה מתמקדת בעיקר בנסיעות עירוניות ומטרופוליניות, ואילו השירות הבינעירוני נשען בעיקר על רשת הרכבות. גם בישראל כ־60% מהקווים הבינעירוניים מקבילים לקווי רכבת וניתנים להחלפה חלקית או מלאה באמצעותה. יתר על כן, כ־50% מהנסועה הבינעירונית היא בקווים בתדירות נמוכה (פחות מ־20 נסיעות ביום), היקף שאינו מאפשר לספק שירות אפקטיבי לנוסעים. דוגמה לכך היא קו 445

נתב"ג–תל אביב, המקביל לרכבת, שעקב מיעוט נוסעים ותדירות נמוכה עלותו התפעולית היא פי 7 מהממוצע באשכול (74 ש"ח לנוסע, לעומת ממוצע של 11 ש"ח לנוסע) (הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2023). תרשים 19 מראה את חלוקת הנוסעים לנסיעות בקווים עירוניים ובינעירוניים ותרשים 20 מציג את היקף הסבסוד ומדגיש את הפער בין הקווים העירוניים – שבהם המרחקים קצרים ומספר הנסיעות גבוה, לקווים הבינעירוניים והאזוריים – שבהם המרחקים גדולים ומספר הנוסעים נמוך יותר. דפוס זה זהה בכלל המחוזות שנבחנו.

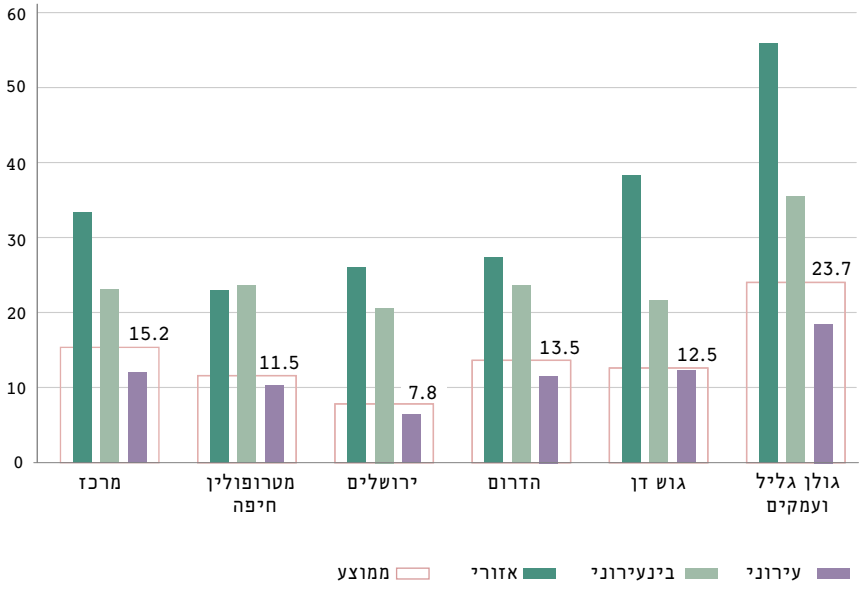
נציין כי בהמלצות אלו אין הכוונה לפגוע בשירות ליישובי ספר ולאזורים חסרי חלופות תחבורתיות (שהם 5% מק"מ הנסיעה בלבד) אלא לייעל את מערכת הנסיעות העירוניות והבינעירוניות ולמנוע כפילויות בהקצאת המשאבים.

תרשים 19
מספר הנוסעים באוטובוסים בחלוקה לנסועה עירונית ובינעירונית, 2019–2024



מקור: נתוני הלמ"ס.

תרשים 20
בכמה מסבסדת המדינה כל נסיעה, לפי אזורים (בש"ח)



הערה: המדד מחושב לפי עלות תפעולית לקו ביחס למספר הנוסעים בקו. הממוצע הארצי הוא 12.2 ש"ח לנוסע.

מקור: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2023.

היעדר רשת וקישוריות. על פי עקרונות תכנון התחבורה, ההיררכיה היעילה בין אמצעי התחבורה השונים היא –

(1) רכבת כבדה לנסיעות בינעירוניות ארוכות

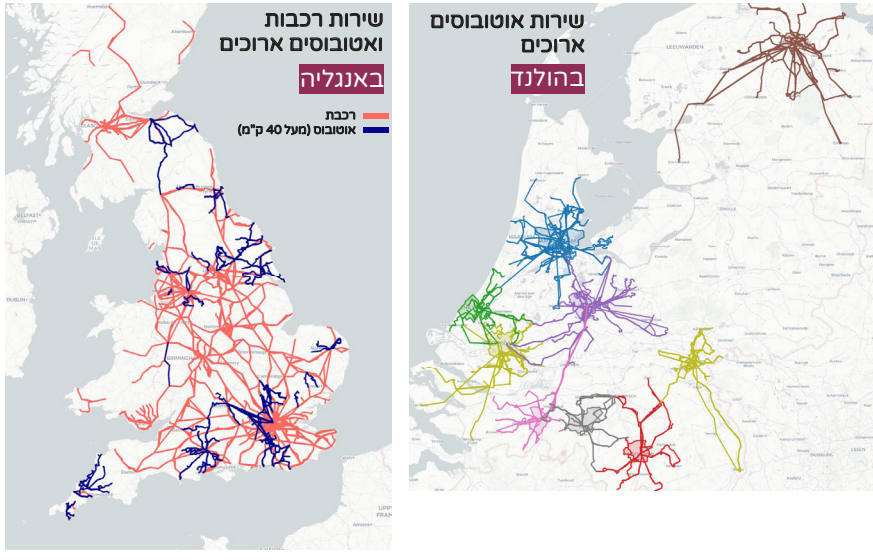
(2) מטרו ורכבת קלה לנסיעות מטרופוליניות

(3) רשת אוטובוסים משלימה לנסיעות עירוניות, להזנת המערכת ולמתן שירות לאזורי ספר

(4) רשת שבילים לתחבורה מקיימת, שמטרתה להגדיל את היקף השימוש באופניים ובהליכה

בישראל היררכיה זו אינה מיושמת במלואה – תדירות הרכבות הבינעירוניות מוגבלת, רשת מערכת התחבורה עתירת הנוסעים (מתע"ן) אינה שלמה, והאוטובוסים משמשים גם לנסיעות בינעירוניות ארוכות ולא יעילות. מתוך הקווים הבינעירוניים הסדירים, כ־45% הם קווים ארוכים (מעל 45 ק"מ) האחראיים ל־56% מהנסועה אך מסיעים רק 35% מהנוסעים בקווים הבינעירוניים.[4] נוסף על כך, אין תכנון אינטגרטיבי של מוקדי החלפה נוחים ומהירים בין האמצעים השונים. היעדר רשת סדורה מוביל גם ליצירת קווי שירות "מתמחים" כדי לענות לביקוש ספציפי. דוגמה לכך אפשר לראות מהשוואה של רשתות התחבורה הציבורית בבריטניה ובהולנד (תרשים 21).

תרשים 21
רשתות התחבורה הציבורית בבריטניה ובהולנד



מקור: מבוסס על ניתוח נתונים של NSA Hub

4 על פי נתוני NSA Hub

ריבוי קווים ומסלולים מקבילים. היעדר רשת והיררכיה נכונה בין אמצעי התחבורה מוביל לקווי אוטובוס רבים וארוכים היוצרים עומס על התשתית ופוגעים ביעילות המערכת. קווים אלו מובילים לביצוע של ק"מ נסיעה מיותר. בישראל יש יותר מ־2,700 קווי אוטובוס (לעומת 675 בלונדון), כ־50% מהם הם קווים בינעירוניים, 10% הם קווים אזוריים וכ־40% הם קווים עירוניים.[5] בתל אביב, לדוגמה, קווים בינעירוניים, שלחלקם ביקוש נמוך, "תופסים את התשתיות", כיוון שהם נכנסים גם למרכז העיר. מאחר שעיקר הנסיעות הן בקווים העירוניים, יש לשקול מחדש את תפקודם ויעילותם של הקווים הבינעירוניים הארוכים. כמו כן נמצא כי מרבית האיחורים בקו הם לקראת סופו, וכך קווים ארוכים מועדים ליותר איחורים.[6] דוגמה לכך עלתה בבדיקה שעשתה חברת Last Mile לקווי האוטובוס בנתניה. 13 קווים מחברים היום בין נתניה לתל אביב, רק 4 מהם בתדירות מספקת (מעל 90 נסיעות ביום), ורק קו אחד בתדירות גבוהה (4 נסיעות בשעה בממוצע). ביטול הקווים בעלי התדירות הנמוכה יאפשר לייצר מערכת חדשה, אמינה ובתדירות גבוהה יותר, וגם לחסוך במספר הק"מ הכולל. בדיקה נוספת שערכה החברה בעיר שוהם מצאה כי שיפור מסלולי הקווים וביטול הכניסות לאזורים ייעודיים בעלי ביקוש נמוך (אזורים שמשתמשים בהם פחות מ־8% מהנוסעים) צפוי לחסוך מעל 1,000 ק"מ נסיעה בשבוע. ייעול התכנון יכול להיות גם במרחב העירוני. דוגמה לכך היא קו 81 בתל אביב, שעקב מיעוט הנוסעים בו העלות התפעולית שלו גדולה פי 5 מהממוצע באשכול (53 ש"ח לנוסע, לעומת 11 ש"ח לנוסע) או קו 236 בחיפה, שהעלות התפעולית שלו גדולה פי 3 (30 ש"ח לנוסע, לעומת 10 ש"ח לנוסע בממוצע באשכול) (הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2023, 2024). הכיוון הרצוי (שיביא גם לחיסכון תקציבי) הוא התבססות על רשת של קווים קצרים, ישירים, אמינים, בתדירות גבוהה, והישענות על היררכיה כוללת שתאפשר החלפות מסודרות בין אמצעי התחבורה וקישוריות נוחה ביניהם. גם בסקרים שנערכו בנושא (אבירם־ניצן

5 שם.

6 דוגמה לכך היא קו 551 (הרצליה–פתח תקווה) שזמן ההמתנה הממוצע שלו הוא 17 דקות, או קו 354 (רמלה–בני ברק) – זמן המתנה ממוצע של 13 דקות, מול קו 95 (פנימי בחדרה) שזמן המתנה ממוצע לו הוא 3 דקות, או קו 61 (פנימי בנתניה) – זמן המתנה ממוצע של כ־6 דקות (הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2024).

ובן־אליה, 2025; הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2022) עלה שהגורמים האלה – מהירות, תדירות, זמינות ואמינות – הם שצפויים להביא למעבר נוסעים מרכב פרטי לתחבורה ציבורית.

שיטת המכרזים. כיום התשלום למפעילי האוטובוסים מבוסס בעיקר על הנסועה. מודל זה מתמרץ את הגדלת היקף הנסועה, אך התמריצים והקנסות הקיימים במכרזים אינם מעודדים מספיק שיפור במדדים המשפיעים על הביקוש, כמו דיוק, מהירות, תדירות ושביעות רצון של הנוסעים. ניסיון בינלאומי מראה ששינוי מודל התמריצים עשוי להביא לשיפור במדדים. בלונדון, לדוגמה, מתן תמריץ המבוסס על עמידה בזמנים הביא לעלייה של כ־30% במספר הנוסעים, ללא גידול במספר הק"מ המבוצע.

מורכבות ניהולית והיעדר מבנה מתאים. למרות הגידול בתקציב ובהיקפי הפעילות, המבנה הניהולי הקיים, המתבסס על הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, לא התפתח בהתאם: טרם הוקמו רשויות מטרופוליניות שיהיו אחראיות לתכנון וניהול הקווים ברמה המקומית, ואין ניהול בזמן אמת של רשת האוטובוסים המאפשר לשפר את השירות באופן רציף. היעדר גופים ציבוריים בעלי סמכות תכנונית ותקציבית ברמה המטרופולינית והמקומית מקשה על החיבור בין כלל אמצעי התחבורה, על מתן פתרונות מתאימים, ועל ביצוע שינויים מהירים הנדרשים על פי הביקושים במטרופולינים, המשרתים את מרבית הנוסעים. גם בדוח ה־OECD צוין שהקמת גופים אלו היא אחד הגורמים החשובים לקידום תשתיות התחבורה הציבורית ושיפור השירות בה (OECD, 2026).

3.5. המלצות מדיניות לייעול תקציב הסובסידיה

(**א**) יצירת היררכיית הפעלה בין אמצעי התחבורה, דומה למודלים המקובלים באירופה. מוצע לאמץ מבנה היררכי ברור המגדיר את תפקידו של כל אמצעי התחבורה לפי סוג הנסיעה: נסיעות בינעירוניות יבוצעו בעיקר ברכבת הכבדה; נסיעות מטרופוליניות – ברכבת הקלה ובמטרו; ונסיעות עירוניות קצרות וחיבור לרשת – באמצעות אוטובוסים. כל זאת לצד שיפור נקודות החיבור בין האמצעים השונים (תחנות משותפות, התאמת תדירויות, מערכת תשלום אחידה, מעברים קצרים במרחקי הליכה ושבילי אופניים). מבנה כזה, מלבד תרומתו לשיפור השירות לנוסעים, יאפשר לייעל את מספר הק"מ שנוסעים האוטובוסים ובכך להביא לחיסכון תקציבי. נוסף על כך, מוצע שמלבד הרשות הארצית יכלול המבנה הניהולי של המערכת גם ניהול ברמה המטרופולינית והמקומית.

(**ב**) צמצום סובסידיה לקווים בינעירוניים ארוכים בעלי ביקוש נמוך שאפשר להחליפם בקו רכבת קיים. מוצע לבחון צמצום הדרגתי של הסובסידיה לקווים אלו, או אף לבטלה, ושקווים אלו יפעלו במודל שוק חופשי, על פי היצע וביקוש. כך, תקציב הסובסידיה יופנה לשירות אזורים מרוחקים שאין להם אלטרנטיבה, לקווים בינעירוניים בעלי ביקוש גבוה שאינם מקבילים למסילה הקיימת, ולרשת האוטובוסים העירונית המשמשת את מרבית הנסיעות כיום. מודל זה יאפשר לסבסד רק את הקווים ההכרחיים שאין להם חלופה תחבורתית קיימת, או קווים שיש להם ביקוש גבוה, ולהפחית את הסבסוד לשירות כפול שיש לו חלופה יעילה יותר.

(**ג**) מנגנון מכרזי. מוצע לשלב במכרזים העתידיים תמריצים נוספים למפעילים שיעמדו בקריטריונים המשפיעים על השירות לנוסע, דוגמת עמידה בלוחות זמנים, מספר נוסעים, שיעור שביעות רצון, וכן מודל תשלומים קבוע המשקף זאת. כך, מפעיל שיעמוד ביעדים אלו יקבל בונוס או לחלופין ייקנס. מודל זה יאפשר צמצום נסועה לא יעילה וצפוי להביא לחיסכון בתקציב ולשיפור השירות. נוסף על כך, מוצע לבחון אפשרות לתכנן חלק מהקווים על ידי המפעילים בהתאם לביקושים בפועל.

(**ד**) המרת תשלומי נסיעה בכרטיסי רב קו. אחד הכלים לעידוד שימוש בתחבורה ציבורית הוא סבסוד הנסיעה דרך מתן כרטיסי רב קו לעובדים במקום סבסוד הרכב הפרטי. כיום מקומות עבודה רבים, ובכלל זה כל משרדי הממשלה, משלמים לעובדים הוצאות נסיעה באמצעות סבסוד השימוש ברכב הפרטי. מעבר לסבסוד ייעודי לעובדים לנסיעה בתחבורה ציבורית במקום סבסוד הרכב הפרטי צפוי להגדיל את השימוש בתחבורה הציבורית ולחסוך למדינה תקציב משמעותי. מוצע להתחיל במהלך הזה בשירות הציבורי, שאמור להיות מודל לחיקוי ולהוביל את השינוי.

לסיכום חלק זה, כפי שגורסת התאוריה הכלכלית, מטרת הסובסידיה היא לסייע להעביר נוסעים מהרכב הפרטי לתחבורה הציבורית ולהביא לשיפור השירות. ניכר כי בישראל גדל תקציב הסובסידיה מאוד בשנים האחרונות – ההנחות הורחבו וגדל היקף הק"מ המבוצע על ידי המפעילים, אולם כל אלו לא הובילו לתוצאה המיוחלת של גידול במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, בעיקר בשל רגישות נמוכה למחיר הנסיעה (קשיחות ההעדפה של הצרכן הישראלי את הרכב הפרטי), לצד תכנון לקוי של קווים, בעיית קישוריות בין האמצעים השונים ומבנה תמריצים לא יעיל מספיק.

פרק 4

כלים להגדלת המקורות התקציביים

כפי שעלה בפרקים הקודמים, צמצום הפערים הגדולים בתשתיות התחבורה הציבורית, המובילים לגודש הרב בכבישים בישראל, מחייב הגדלה מתמשכת של ההשקעה הציבורית לאורך זמן בפיתוח מערכת הסעת ההמונים רחבה. צורך זה מתחדד לנוכח קצב גידול האוכלוסייה הגבוה. עם זאת, לנוכח המציאות הפיסקלית הקיימת, הרחבת ההשקעה תתקשה להתבסס על התקציב הממשלתי בלבד, ונדרש שילוב של מקורות מימון נוספים. בפרק זה נבחנים כמה כיווני פעולה להשגת מטרה זו.

4.1. יצירת מקורות הכנסה ייעודיים למימון פרויקטי תשתיות

לנוכח העלויות הגבוהות והצורך בהשקעות ארוכות טווח, לצד ההשקעה הציבורית, מדינות רבות משלבות מקורות מימון משלימים לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית.

א. לכידת ערכי קרקע (LCV – Land value capture)

לכידת ערך מקרקעין מבוססת על העיקרון שהשקעה ציבורית בתשתיות תחבורה מעלה את ערך הקרקע ואת ערך הנכסים שבסביבת הפרויקט. מאחר שעליית ערך זו נובעת מההשקעה ציבורית, יש הצדקה לגבות חלק מעלותה מהציבור הנהנה מעליית ערכי נכסיו לשם מימון התשתית עצמה. אפשר ליישם את העיקרון הזה באמצעות כמה מנגנונים:

(1) הטלת מיסוי ייעודי על בעלי נכסים הנהנים מהשבחת הקרקע בעקבות ההשקעה הציבורית בתשתית, דוגמת היטל ההשבחה בישראל.

(2) הטלת חובות פיתוח ציבוריות על יזמים. למשל, יזם פרטי יידרש לבנות חלק מתשתית התחבורה כחלק מפיתוח הפרויקט הנדל"ני שהוא מקדם. דוגמה לכך אפשר לראות בפרויקט Crossrail בלונדון, שבו בנו היזמים תחנת

מטרו כחלק מפיתוח מבנה מסחרי מעל התחנה. דוגמה נוספת לשיתוף פעולה במודל כזה הוא ההסכם בין משרד האוצר לעיריית ראשון לציון משנת 2025, שבמסגרתו העירייה משתתפת במימון הארכת הקו האדום של הרכבת הקלה לראשון לציון בעזרת הפיתוח הנדל"ני הצפוי באזור.

(**3**) היטלים שוטפים, כגון הטלת מס קבוע על בעלי הנכסים או מיסוי ארנונה. דוגמה לכך אפשר לראות בפרויקט המטרו בפריז, שבמסגרתו הוטל על משרדים ושטחי מסחר בקרבת תחנות המטרו מיסוי נוסף לפי שטח.

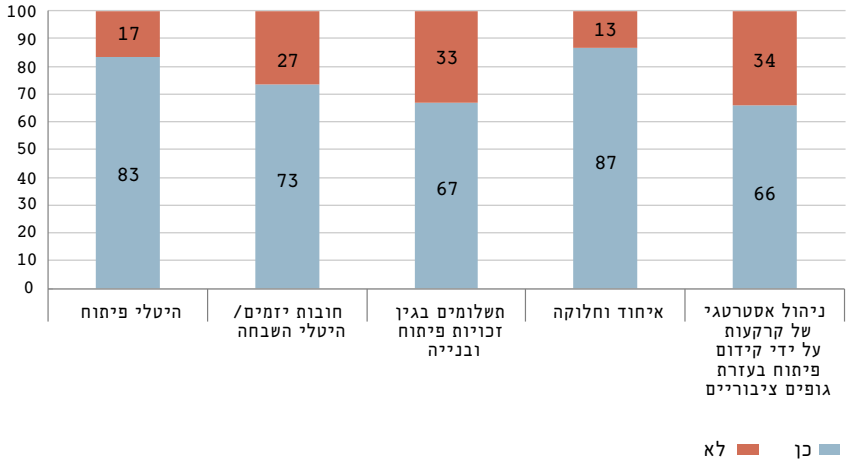
(**4**) תשלום עבור זכויות בנייה נוספות או לפי מ"ר. מודל זה מתאים לפרויקטים הסמוכים לקווי התחבורה החדשים הנהנים מתוספת ניכרת של זכויות בנייה בעקבות פיתוח התשתית התחבורתית.

(**5**) הקצאת קרקע סחירה לפיתוח. במסגרת הליכי התכנון בסמיכות לתחנות התחבורה הציבורית מוקצות קרקעות לבינוי סחיר שפיתוחן עתיד לממן את התשתית התחבורתית. דומה לכך הוא מנגנון איחוד וחלוקה בישראל, שבמסגרתו, כחלק מהליכי התכנון הסטטוטורי, חלק מהקרקעות מיועדות לצורכי ציבור.

(**6**) ייזום ממשלתי ישיר. במודל הזה הממשלה פועלת כיזם, היא רוכשת את הקרקעות (אם הקרקע אינה ציבורית) ומפתחת אותה, לצד פיתוח התשתית התחבורתית. דוגמה ליישום המודל ניתן לראות ביפן ובהונג קונג, שבהן חברת הרכבות מפתחת קרקעות לצד פיתוח קו הרכבת. המדינה מקצה את הקרקע לחברת הרכבת (כך בהונג קונג, שבה מרבית הקרקע היא בבעלות ציבורית, כמו בישראל), או רוכשת או מקבלת אותה כחלק מהליכי התכנון במסגרת איחוד וחלוקה (ביפן). מודל זה יוצר סינרגיה מלאה בין התשתית לנדל"ן. בהונג קונג הביא הפיתוח הנדל"ני למימון של 60% מהתשתיות ולהכנסות של למעלה מ־11 מיליארד דולרים בשנים 1998–2013 (ממכירת קרקעות וניהול נכסים), ובהם יותר מ־13 מיליון מ"ר בינוי סחיר מעל 50% מהתחנות (Lincoln, 2016).

מחקר של ה־OECD מראה שמדינות רבות משתמשות בכלי לכידת ערכי קרקע כדי לממן את ההשקעות בתשתיות תחבורה וכן קיים בסיס חוקי ליישומן, וששילוב של כמה כלים במקביל מאפשר למקסם את פוטנציאל ההכנסות. כן נמצא שעליית ערך המקרקעין הממוצע היא כ־10% (ITF, 2024a; OECD, 2022).

תרשים 22
התפלגות הכלים השונים במדינות ה־OECD



מקור: OECD, 2022

בישראל כבר מיושמים בחלקם כמה מהעקרונות האלה, בחוק המטרו, שקבע מיסוי למימון הקמת התשתית דרך מנגנון היטלי ההשבחה ומנגנון הארנונה העסקית. כדי להביא להגדלת ההכנסות מכלים אלו מוצע להרחיב את השימוש בהם גם לפרויקטי הרכבת הקלה ורכבת ישראל, שגם בהם הרציונל דומה – ערך הקרקע עולה עקב פיתוח התשתיות התחבורתיות. דוגמה לכך היא פיתוח הקו האדום של הרכבת הקלה בגוש דן, שהביא לעלייה בערכי הקרקע הסמוכה לתחנות הקו (מחקר שבחן זאת מצא עלייה של 4% בפתח תקווה עד 17% בתל אביב, מעבר לעליית המחירים הרגילה), אך המדינה לא נהנתה מכך.

ב. פיתוח עסקי ומסחרי (Commercial value capture)

לצד מיסוי אפשר להגדיל הכנסות דרך פעילות מסחרית הקשורה למערכת התחבורה הציבורית. גישה זו מתמקדת בניצול נכסים ותשתיות קיימים ליצירת תזרים הכנסות שוטף. מקורות ההכנסה העיקריים הם –

(**1**) השכרת שטחי מסחר וקמעונאות. חנויות, דוכני מזון ואחסנה משלימה בתחנות ובסביבתן (הכנסות רכבת ישראל מתחום זה מוערכות בכ־60 מיליון ש"ח)

(**2**) פרסום ומיתוג. פרסומות בתחנות, זכויות שם (naming rights) לתחנות ומיתוג רכבות ואוטובוסים (ההכנסות מפרסום בתחבורה ציבורית בלונדון מוערכות בכ־150 מיליון ליש"ט בשנה).

(**3**) שימושים משלימים בתשתיות. הקמת פאנלים סולאריים, מרכזי נתונים, חניה, מתקני אגירת אנרגיה ותשתיות תקשורת.

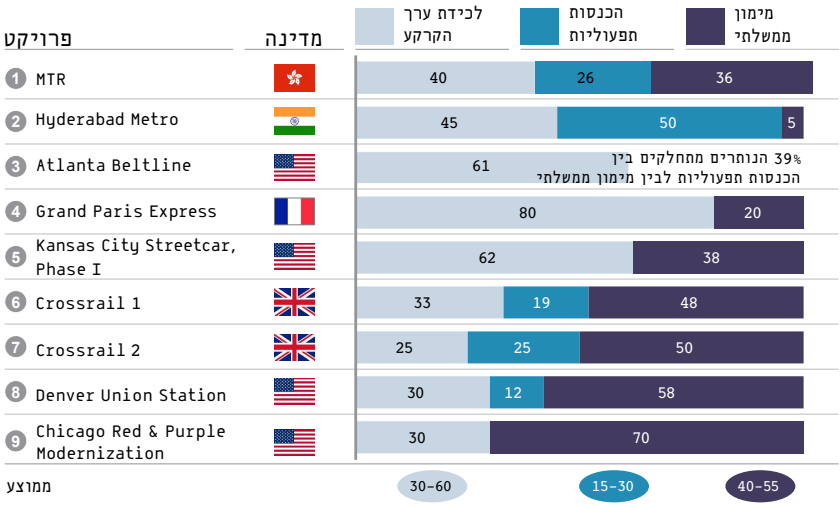
יישום נכון של מודל זה מחייב שילוב כבר בשלב התכנון, כדי שהתשתית תותאם לשימושים המסחריים ואף תאפשר חיבור למתחמי מסחר ותעסוקה סמוכים.[7] מעבר להכנסה, פעילויות אלו עשויות לשפר את חווית הנוסעים ואת איכות השירות (The World Bank Group, 2023). נוסף על כך, נדרשת מסגרת רגולטורית מתאימה. כיום הפוטנציאל המסחרי בפרויקטי תחבורה בישראל מנוצל באופן חלקי בלבד, בין היתר, בשל מגבלות תכנוניות (שלרוב אינן מאפשרות שימושים מסחריים בהיקף נרחב), בשל מבנה הבעלות על הקרקע (שלרוב מצריך אישור של רמ"י או של הרשות המקומית לקידום הפעולות) ובשל היעדר תמריצים מספקים לחברות הממשלתיות לקידום הנושא ומדיניות מוגדרת בתחום. טיפול בחסמים אלו עשוי להגדיל מאוד את ההכנסות ולשפר את חוויית המשתמש. מוצע לקבוע נושא זה כאחד היעדים של החברות הממשלתיות בתחומי התשתיות, ולספק להם את המסגרת הרגולטורית ליישום, וכן ליצור מנגנון כלכלי לחלוקת הכנסות בין בעלי הקרקע לחברת התשתית. חשוב להדגיש כי פעילויות אלו נועדו להשתלב

7 דוגמה לכך היא החיבור הצפוי בין תחנת הקו הירוק ברחובות אבן גבירול/ארלוזורוב בתל אביב לפרויקט המסחרי הסמוך, או החיבור בין תחנת הרכבת ראשונים בראשון לציון למתחם המסחרי הסמוך.

בתכנון ובביצוע התשתיות, ואין בהן כדי לגרום לעיכובים או לשינויים מהותיים בפרויקט התחבורתי עצמו.

בתרשים 23 אפשר לראות כי בפרויקטי תחבורה ציבורית מרכזיים במדינות שונות היו רכיבי לכידת ערכי הקרקע (value capture) וההכנסות מפיתוח עסקי (operational revenue) למעלה מ־50% מהמימון בממוצע (מקינזי למשרד האוצר, 2018, לא פורסם).

תרשים 23
חלוקת המימון בפרויקטי הסעת המונים נבחרים בעולם, לפי סוג המימון (ב־%)



מקור: עיבוד לדוח של חברת מקינזי עבור משרד האוצר.

4.2. מיצוי הכנסות קיימות בתקציב

א. הגברת אכיפה

(**1**) תשלום בתחבורה הציבורית. שיעור גבוה של נסיעות ללא תיקוף מוביל לאובדן הכנסות ניכר. הגברת האכיפה יכולה להגדיל את הפדיון ללא שינוי בתעריפים. משרד התחבורה מעריך כי שיעור אי־התיקוף עומד על 20% מסך הנסיעות, והוא מוביל להפסד הכנסות של 300–600 מיליון ש"ח בשנה (בלנק, 2024).

(**2**) אכיפה בנתיבי תחבורה ציבורית. משרד התחבורה אינו אוכף מספיק את האיסור על נסיעת רכב פרטי בנת"צ. אי־אכיפה זה מוביל לפגיעה בשירות, עקב עומס של רכבים פרטיים בנתיבי תחבורה ציבורית, וגם להפסד הכנסות (בשנת 2023 היו הכנסות עיריית תל אביב לבדה מאכיפה זו יותר מ־130 מיליון ש"ח). בניו יורק, לדוגמה, הגברת האכיפה בעזרת מצלמות הביאה לעלייה של 15%–31% במהירות הנסיעה. נציין שיישום מקיף של המלצה זו בישראל צפוי לדרוש הסדרה רגולטורית.

ב. אגרות גודש

אגרות גודש הן כלי מרכזי להפחתת שימוש ברכב פרטי במטרופולינים, וגם מקור הכנסה ייעודי. גביית אגרות גודש צפויה להתחיל בגוש דן בשנת 2027. בחינה שנערכה במשרד האוצר הראתה שאגרת הגודש צפויה להביא להפחתה של 30% מהגודש בכבישים, וכי עיקר האגרה צפוי להיות מוטל על פרטים מעשירונים 7–10 (73%). נתונים מהעולם תומכים ביעילות של אגרות הגודש. בסינגפור הביאה החלת האגרה לעלייה בנסועה בתחבורה ציבורית מ־33% ל־69% ולירידה של 45% בתנועה. בלונדון הביאה האגרה להפחתה של 16% בתנועה, ובשטוקהולם – להפחתה של 21% (מואב ושרייבר, 2017). על פי ההערכה, היקף ההכנסות מאגרות הגודש (בהתאם להערכה בחוק המטרו) הוא מאות מיליוני ש"ח בשנה. כמו כן מוצע לבחון הטלה של אגרת גודש גם בכניסה למטרופולין ירושלים.

ג. תחרות במקטע ההפעלה ברכבת הכבדה

בישראל קיים מכרז תחרותי על הפעלה של רשתות אוטובוסים ושל הרכבות הקלות. במדינות רבות באירופה נערכו רפורמות גם לפתיחת שוק הרכבות הכבדות לתחרות ולהכנסת מפעילים פרטיים. מחקר של ITF-OECD מצא שבאיטליה, באוסטריה ובצ'כיה הובילה כניסת מפעילים נוספים לשיפור בשירות לנוסעים ולעלייה בביקוש לרכבות. עם זאת, ההשפעה על היעילות המערכתית ועל העלויות אינה חד־משמעית, ובטווח הקצר לא נרשם שיפור מובהק ביעילות הענפית, ולעיתים אף נצפו עלויות גבוהות יותר עקב היעדר יתרון לגודל, כפילות השקעות ועלויות תיאום בין המפעילים השונים (ITF, 2016a, 2016b).

4.3. מימון חוץ־תקציבי

מנגנונים אלו אינם מגדילים את היקף התקציב הממשלתי, אך מאפשרים למדינה לפרוס אותו על פני שנים רבות יותר באמצעות גיוס הון מהמגזר הפרטי. בכך הם תורמים להקטנת רמת החוב הממשלתי בטווח הקצר.

(**א**) שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי (PPP). במודל הזה היזם הפרטי נושא באחריות גם לביצוע הפרויקט וגם למימונו. הקמת פרויקטי תחבורה ציבורית כוללים לרוב תשלומים למשך זמן ארוך, היוצרים תזרים הכנסות המתאים למודל הזה. יתרון נוסף הוא ריכוז כלל גורמי הביצוע תחת קורת גג אחת, המייעל את היכולת להוציא לפועל את הפרויקט ולעמוד בלוחות הזמנים. דוגמה לכך ניתן לראות בפיתוח קווי הרכבת הקלה דוגמת הקו הירוק, הקו הסגול ורק"ל חיפה–נצרת. עם זאת, עלותו של פרויקט PPP גבוהה יותר מאחר שעלויות החוב של המדינה נמוכות יותר משל גורם פרטי.

(**ב**) הנפקת חוב של חברות ממשלתיות. היתרון המרכזי של כלי זה הוא שחוב שמנפיקות החברות הממשלתיות אינו נכלל במסגרת הגירעון והחוב הממשלתיים. בדרך זו אפשר להרחיב את היקף ההשקעה בתחבורה הציבורית, מתוך סיכון מופחת לפגיעה בדירוג האשראי של המדינה ובעלויות

מימון נמוכות יותר מבפרויקטי PPP. לדוגמה, בפרויקט המטרו, גיוס חוב של נת"ע, החברה הממשלתית המבצעת את הפרויקט, צפוי לצמצם את היקף התקציב הממשלתי הממוצע הנדרש בכ־2 מיליארד ש"ח בשנה לאורך תקופת הביצוע של הפרויקט.[8]

4.4. נושאים נוספים – שיפור התכנון והביצוע

א. הגדרת תוכנית אסטרטגית לטווח ארוך

הגדלת ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית מחייבת תכנון רב־שנתי, הכולל סדרי עדיפויות, קריטריונים לבחירת פרויקטים והבטחת ודאות תקציבית ומחויבות ממשלתית לביצוע. נוסף על כך, דוח מבקר המדינה בנושא ציין כי חסרה מתודה להגדרת אמות מידה לפרויקטים חדשים ואת הצורך בפיתוח מודל ייעודי לבדיקות הכדאיות הכלכלית של פרויקטי הסעת המונים, מאחר שהנוהל לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים מתמקד בעיקר בכבישים. חוסר התאמה מוביל לכך שפרויקטי כבישים מציגים בממוצע יחס עלות־תועלת עדיף על פרויקט הסעת המונים (מבקר המדינה, 2025). במיוחד בתקופה זו, של צמצום תקציבי, הכרחי שהפרויקטים שיתוקצבו יהיו הפרויקטים בעלי התועלת הגבוהה ביותר, ושתגובש שיטת בדיקה מתאימה לבחינתם.

ב. שיפור יכולת הביצוע

ה־OECD מציין שאחד הגורמים העיקריים שיכול להאיץ את הצמיחה במשק הוא פישוט של תהליכי הקמת תשתיות תחבורה ציבורית (OECD, 2026). מכאן שגם כאשר יש מסגרת תקציבית מספקת, פרויקטי תחבורה ציבורית בישראל נתקלים בחסמי ביצוע רגולטוריים ומבניים המעכבים את יישומם.

8 בהינתן גיוס חוב של 30 מיליארד ש"ח על פני תקופת ביצוע של 15 שנה.

הקמת פרויקט תחבורה ציבורית הוא הליך מורכב, הנמשך לרוב למעלה מעשור ומערב מספר רב של גופים ציבוריים, ובמקרים רבים הסמכות לקבלת ההחלטות מפוצלת ביניהם ואינה מרוכזת בידי הגורם האחראי לביצוע. פיצול זה מוביל לחסמים רבים ובא לידי ביטוי בכל אחד משלבי הפרויקט:

(**1**) תכנון ורישוי. שלב זה מחייב קבלת אישורים ממינהל התכנון ומרשויות מקומיות רבות, וכל רשות עשויה להציב דרישות אחרות ולפעול על פי לוחות זמנים שונים.

(**2**) הפקעות ותפיסת קרקע. הליכי הפקעה מצריכים את חתימת שר האוצר ושר התחבורה ולעיתים מלווים בהליכים משפטיים ממושכים העשויים להשהות את תחילת הביצוע.

(**3**) העתקת תשתיות. שלב זה מחייב תיאום ואישור מול גורמים רבים (חברות ממשלתיות וחברות פרטיות, בעיקר בתחומי התקשורת ורשויות מקומיות). לעיתים הגורמים האלה משתמשים בעבודות אלו גם לשדרוג התשתיות שלהם ומעכבים את ביצוע העבודות הנדרשות להקמת תשתית התחבורה הציבורית. גם ה־OECD מציין כי שיפור התיאום הבין־ממשלתי עשוי להוביל לעלייה של 1.5% בפריון (OECD, 2020).

(**4**) מחסור בחברות ביצוע, בציוד, בפועלים ובמהנדסים. שוק הקבלנות בישראל מתאפיין במספר מוגבל של חברות בעלות יכולת לבצע פרויקטי תשתית תחבורתית בקנה מידה גדול, וכן במחסור בעובדים מיומנים. עובדה זו צפויה לייצר צווארי בקבוק בשלב העבודות ומגבילה את היכולת לבצע פרויקטים מרובים בעת ובעונה אחת. לפי דוח מבקר המדינה, בשנים הקרובות צפוי מחסור של 8,000 מהנדסים ולשם קידום מיזם המטרו נדרשים עד 16,000 עובדים זרים נוספים. אולם מדיניות מתן האשרות הקיימת, וכן הצרכים הלוגיסטיים (דוגמת מגורים וכד'), אינם ערוכים לאפשר קליטה של מספר כזה של פועלים (מבקר המדינה, 2025).

(**5**) חסמים פוליטיים. פרויקטי תחבורה ציבורית הם פרויקטים ארוכי טווח הדורשים יציבות תכנונית ותקציבית לאורך שנים רבות. עם זאת, הם חשופים במיוחד להשפעות של חוסר יציבות פוליטית, לשינויי מדיניות ולמחלוקות בין משרדי הממשלה, העלולים לעכב או לשנות החלטות מהותיות גם בשלבים

מתקדמים. המתח בין הזמן הארוך של פרויקטי תשתית לבין השיקולים הפוליטיים קצרי הטווח מוביל לעיתים לקבלת החלטות שאינן מבוססות על כדאיות כלכלית או תחבורתית, אלא על אילוצים פוליטיים. כך, לדוגמה, קידום פרויקט המטרו בגוש דן התעכב זמן ארוך בשל מחלוקות בין משרד האוצר למשרד התחבורה, לרבות הצבת התניות שרירותיות, כגון קישורו לקידום פרויקטים אחרים, כמו קו רכבת לקריית שמונה או לאילת. פרויקט הקו הסגול של הרכבת הקלה בגוש דן התעכב משום שמשרד התחבורה עיכב פינוי מבנים שכבר אושרו (בכפר שלם) שהיו הכרחיים לקידום הקו. מאפיינים אלו יוצרים חוסר ודאות מתמשך, הפוגע ביכולת לתכנן ולהוציא לפועל פרויקטים מורכבים, מאריך את לוחות הזמנים ומגדיל את העלויות.

חסמים אלו מתורגמים לעיכובים בלוחות הזמנים, לחריגות תקציב ולהארכת זמן הפגיעה בציבור. עלויות אלו אינן משתקפות ישירות בתקציב הפרויקט, אך מוטלות בפועל על המשק כולו. לפיכך, שיפור יכולות הביצוע וייעול ההליכים הרגולטוריים והתיאום בין הגופים הציבוריים למיניהם, וכן גיבוש תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח לביצוע, אינו יעד משני אלא תנאי יסוד להצלחה בתהליך ההגדלה של תקציבי ההשקעה בתשתיות.

סיכום

עבודה זו בחנה את פערי התשתיות בתחבורה הציבורית בישראל ואת מקורותיהם. הנתונים מראים שישראל סובלת מגודש בכבישים – מהחמורים במדינות המערב, בעקבות השקעה נמוכה בתשתיות תחבורה ציבורית בשני העשורים שבין 2000 ל־2020. פיגור זה בא לידי ביטוי בשימוש נמוך בתחבורה הציבורית ובאובדן תוצר המוערך בכ־2%–3% תוצר מדי שנה. למרות הגידול הניכר בהשקעות בתחבורה ציבורית בשנים האחרונות, מלאי ההון הציבורי נותר נמוך בכ־20% תוצר ביחס לממוצע במדינות ה־OECD, ובשילוב גידול אוכלוסייה מהיר, אם התקציב להשקעה לא ימשיך לגדול הפערים צפויים להתרחב.

הניתוח מראה כי הבעיה אינה רק היקף התקציב אלא גם חוסר יעילות בהקצאתו. לצד גידול בהשקעה בתשתיות, חלה עלייה חדה בתקציבי הסובסידיה, והם גדלו פי 3 בעשור האחרון, אך לא הובילו לגידול במספר הנוסעים. ממצאים אלו מצביעים על חוסר יעילות בהקצאת המשאבים, בין היתר, עקב מבנה רשת לא אופטימלי, תמריצים שאינם תומכים בשיפור השירות והרחבת ההנחות. לפיכך, נדרש מיקוד מחדש של תקציב הסובסידיה לשיפור איכות השירות ומתן הנחות שישמשו כלים להרחבת השימוש בתחבורה הציבורית ולא כלי פוליטי למתן הטבות סוציאליות.

בה בעת מוצע להרחיב את מקורות המימון להשקעות בתשתיות לטווח הארוך, מעבר לתקציב המדינה, כדי להמשיך ולהגדיל את תקציבי ההשקעה גם בסביבה הפיסקלית המאתגרת כיום. כלים כגון לכידת ערך קרקע, פיתוח מסחרי בתחנות, גיוס חוב על ידי חברות ממשלתיות ואגרות גודש יכולים לייצר מקורות הכנסה ייעודיים ולתמוך בהגדלת ההשקעה בלא הגדלת הגירעון. בתוך כך, קידום פרויקט המטרו במטרופולין תל אביב צפוי להוביל לגידול משמעותי בהיקף ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית ולתרום לצמצום חלק מהפערים המתוארים כאן, אך בשל אופיו ארוך הטווח, השפעתו צפויה להתממש בהדרגה ואינה תחליף לצעדים משלימים בטווח הקצר והבינוני.

יישום משולב של ייעול תקציבי והרחבת מקורות מימון, לצד שיפור יכולות הביצוע, גיבוש תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח וסנכרון כלל הגופים הציבוריים לקידום הנושא, הם תנאים הכרחיים ליצירת מערכת תחבורה ציבורית אפקטיבית ולהפחתת התלות ברכב הפרטי, ובעקבותיה לשיפור בפריון העבודה ובאיכות החיים בטווח הקצר והארוך.

עיקרי ההמלצות

כדי להביא לצמצום פערי מלאי התשתיות, במיוחד בתחום התחבורה הציבורית, וכדי להוביל להפחתת הגודש בכבישים, לשיפור פריון העבודה ולהעלאת איכות החיים, נדרש גידול ניכר ומתמשך בהיקף תקציבי ההשקעה לאורך זמן. גידול זה צפוי לנבוע בעיקר מהשלמת פרויקטי הסעת ההמונים (מטרו ורכבות קלות), שיהוו בסיס ליצירת רשת תחבורה המספקת מענה למטרופולינים המרכזיים בישראל. עם זאת, המצב הפיסקלי הנוכחי עלול להקשות על הגדלה מהירה של ההשקעה הציבורית בהיקפים הנדרשים. לפיכך מוצע לפעול בשני כיוונים: הרחבת כלי המימון בטווח הארוך וייעול תקציב הסובסידיה ותכנון מערך האוטובוסים בטווח הקצר.

1. הגדלה מתמשכת של ההשקעה באמצעות מקורות מימון ייעודיים

(**א**) הרחבת השימוש בכלי לכידת ערכי קרקע לפרויקטים האחרים של פיתוח תשתיות התחבורה הציבורית (כולל רכבות קלות ורכבת ישראל), וכן הרחבת השימוש בכלים אלו גם בפרויקט המטרו.

(**ב**) פיתוח מסחרי במתחמי התחבורה הקיימים על ידי תוספת של פרסום, מסחר ופיתוח תשתיות נלוות, מתוך הנחיית חברות התשתית הממשלתיות ומיצוי פוטנציאל ההכנסות מנכסיהן.

(**ג**) הטלת אגרות גודש – הפחתת השימוש ברכב פרטי ויצירת מקור הכנסה נוסף לתחבורה ציבורית.

(**ד**) הגברת האכיפה – צמצום אי־תיקוף באמצעי התחבורה, והשימוש הפרטי בנתיבי תחבורה ציבורית.

(**ה**) מימון חוץ־תקציבי – גיוסי חוב של חברות ממשלתיות המבצעות את פרויקטי התחבורה הציבורית.

2. ייעול תקציבי הסובסידיה (למשתמשים ולמפעילים)

(**א**) יצירת היררכיית הפעלה ברורה בין אמצעי התחבורה השונים לפי סוג הנסיעה: רכבת כבדה לנסיעות בינעירוניות, רכבת קלה לנסיעות מטרופוליניות ואוטובוסים לנסיעות עירוניות קצרות ולחיבור לרשת, מתוך שיפור הקישוריות ביניהם ויצירת רשת שבילים לתחבורה מקיימת המחברת את הערים במטרופולין.

(**ב**) ארגון מחדש של רשת האוטובוסים ויצירת קווים קצרים תדירים ומקושרים.

(**ג**) צמצום הסובסידיה לקווים בינעירוניים שאפשר להחליפם בקווי הרכבת הקיימים.

(**ד**) צמצום היקף ההנחות לנוסעים בתחבורה הציבורית, ושימוש בהנחה כדי להגדיל את מספר הנוסעים ולא כדי להעניק הטבה סוציאלית לשכבות אוכלוסייה מסוימות.

(**ה**) תוספת תמריצים כלכליים לשיפור השירות לנוסעים במכרזים, ובהם תמריצים שישפרו את האמינות, המהירות והתדירות.

(**ו**) הרחבת התשתיות הייעודיות לרוכבי אופניים ולהולכי רגל כדי להפחית את השימוש ברכב פרטי בנסיעות קצרות.

3. תנאי הכרחי לתרגום הגדלת התקציב לביצוע בפועל הוא שיפור יכולות הביצוע, התכנון והניהול, ועל כן מוצע –

(**א**) לפעול לגיבוש תוכנית אסטרטגית רב־שנתית להשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, מתוך מחויבות ממשלתית לקידום הפרויקטים ומתן ודאות ארוכת טווח לשוק הפרטי.

(**ב**) להקים רשויות מטרופוליניות בעלות סמכויות תכנון, תקצוב ותפעול ברמת המטרופולין.

(**ג**) שיפור התיאום בין הגופים הממשלתיים השונים והסרת חסמים לקידום פרויקטי התשתיות.

(**ד**) להרחיב את היצע כוח האדם המקצועי בתחום ואת מספר החברות המבצעות.

רשימת המקורות

אבירם־ניצן, דפנה ובן־אליה, איתן (2025). סקר עמדות הציבור בנושא צמצום נסיעה ברכב פרטי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אקשטיין, צבי, מנחם־כרמי, שרית וסומקין, סרגיי (2022). **מדיניות השקעות ציבוריות ורפורמות מבניות להעלאת הפריון והצמיחה במשק**. מכון אהרן למדיניות כלכלית.

בלייך, חיים (2018). **הלוך ושוב: דפוסי הגעה לעבודה (יוממות) בישראל**. מכון טאוב.

בלנק, רוני (2024). אופן הערכת אובדן הכנסות המדינה כתוצאה מאי־תשלום או אי־תיקוף בתחבורה הציבורית. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בנק ישראל. (2019). **דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה**.

בנק ישראל. (2020). שיפור השירות של התחבורה הציבורית וייקור הנסיעה ברכב פרטי ככלים להתמודדות עם הגודש בכבישים. הודעה לעיתונות.

בנק ישראל. (2021). **סקירת התקציב לשנים 2021–2022 וההתפתחויות הצפויות בשנים הבאות**.

בנק ישראל. (2022). דין וחשבון 2021.

בנק ישראל. (2023). דין וחשבון 2022.

בנק ישראל. (2025). דין וחשבון 2024.

בנק ישראל. (2026). דין וחשבון 2025.

הלמ"ס. (2024). **השקעה גולמית בנכסים קבועים ומלאי ההון הנקי לפי ענף כלכלי, 1995–2022**.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. (2022). **סקר התחבורה הגדול**.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. (2023). **דו"ח מדדי ביצוע מרכזיים לתחבורה הציבורית**.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. (2024). **דו"ח מדדי ביצוע מרכזיים לתחבורה הציבורית**.

זיו, סני ושפיר, אורן (2023). **תחבורה איכותית ל־2040: תכנון, השקעות ותועלות**. מכון אהרן למדיניות כלכלית.

מבקר המדינה. (2025). **בדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים**. דוח שנתי של מבקר המדינה.

מואב, עומר ושרייבר, שני (2017). **כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על־ידי אימוץ אגרות גודש**. מכון אהרן למדיניות כלכלית.

משרד התחבורה (2022). **תוכנית אסטרטגית לאומית לרשת הדרכים הארצית 2050: תוכנית פיתוח לרשת 2030**.

עיריית תל אביב (2024). סקר התחבורה ה־10 בקרב תושבי תל אביב־יפו.

צ'ין, דיוויד, אלס, טרה, פולק, אליאב והשקס, איל (2023). **כלכלת ישראל: נתיבים לשגשוג ולהאצת הצמיחה**. מקינזי ישראל.

קוסמן, לירן (2026). **תיאור וניתוח פעילות ותקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בשנים 2022–2025**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שרב, ניר ושיפטן, יורם (2020). **מטרו גוש דן: ההשפעות הכלכליות, החברתיות והאורבניות של רשת המטרו בגוש דן**. משרד האוצר, משרד התחבורה, המועצה הלאומית לכלכלה, נתע ונתיבי איילון.

Ben-Bassat, A. et al. (eds.) (2021). *Light and shadows in the market economy*. Cambridge University Press.

Borger, B., & Proost, S. (2012). A political economy model of road pricing. *Journal of Urban Economics*, *71*(1), 79–92.

Buehler, R., Pucher, J., White, P., & Currie G. (2025). Public transport and the COVID-19 pandemic: A comparative analysis of trends and policies in Great Britain, Germany, the USA, Canada, and Australia. *Transportation Research Part A: Policy and Practice, 199*.

De Haas, M., & Kolkowski, L. (2023). *Cycling facts 2023*. Netherlands Institute for Transport Policy Analysis.

ITF (International Transport Forum). (2016a). *High Speed Rail Competition in Italy.* OECD/ITF.

ITF (International Transport Forum). (2016b). *The Efficiency Impact of Open Access Competition in Rail Markets.* OECD/ITF.

ITF (International Transport Forum). (2024a). *Land-value capture and public transport funding.* OECD/ITF.

ITF (International Transport Forum). (2024b). *Transport connectivity and trends compared across the globe.* OECD/ITF.

Lincoln, L. (2016). The "Rail plus Property" model: Hong Kong's successful self-financing formula. McKinsey & Company.

Mohring, H. (1972). *Optimization and scale economies in urban bus transportation*. American Economic Association.

OECD. (2020). OECD economic surveys: Israel 2020. OECD Publishing.

OECD. (2022). Global compendium of land value capture policies. OECD Publishing.

OECD. (2023). OECD economic surveys: Israel 2023. OECD Publishing.

OECD. (2025a). OECD economic surveys: Israel 2025. OECD Publishing.

OECD. (2025b). *Long-term spending projections in Israel.* OECD Publishing.

OECD. (2026). *Foundations for growth and competitiveness 2026*. OECD Publishing.

Parry, I., & Small, K. (2009). Should urban transit subsidies be reduced? *American Economic Review*.

The European Union. (2023). *Report on the quality of life in European cities*. Publications Office of the European Union.

The World Bank Group. (2023). Innovation revenues for infrastructure (IRI)

UITP. (2025). *Global urban mobility indicators*.

Vickrey, W. (1963). Pricing in urban and suburban transport. *American Economic Review, 53*(2), 452–465.

Winston, C. (2000). Government failure in urban transportation. *Fiscal Studies, 21*(4), 403–425.

THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Policy Paper 214

DRIVING ECONOMIC GROWTH THROUGH INVESTMENT IN TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE

Current Situation and Policy Recommendations

Ori Dvir | Roe Kenneth Portal
Professional consultant: Karnit Flug

June 2026

Abstract

Israel has become too densely populated to rely on private vehicles, but the scope and quality of mass transit infrastructure have failed to develop in proportion to population growth. The result is some of the most severe congestion in the Western world. This congestion has led to economic losses estimated at 2%–3% of GDP annually, as opposed to 0.5%–1% in comparable countries. Meanwhile, public transportation use remains low: only 10%–20% of journeys in Israeli metropolitan areas are by public transportation, compared with 40%–50% in major metropolitan areas worldwide. Moreover, the use of sustainable means of transportation is also negligible—about 1% of trips are by bicycle, compared with 10%–28% in western European cities.

These gaps also have economic implications. Labor productivity in Israel is about 20% below the OECD average and 35% below that in the small, developed countries in the organization. A key reason for this is the dearth of physical infrastructure, particularly in the field of transportation. Investment in transportation infrastructure is one of the principal engines of growth: it broadens opportunities in the labor market, makes employment centers more accessible to the periphery, saves time, and moderates the cost of living.

One of the main reasons for this gap is the low public capital stock, the result of ongoing underinvestment between 2000 and 2020. The shortfall relative to the OECD average is estimated at NIS 400 billion (20% of GDP), most of it attributed to disparities in investment in public transportation infrastructure. In recent years investment in public transportation has increased substantially. The Transport Ministry's budget grew by 61% in a decade, and unlike previously it has been used mainly for developing and subsidizing public transportation. But this is not enough: the high population growth rate in Israel and the size of the existing gap require an ongoing and sustained increase. Meanwhile, Israel is experiencing a challenging fiscal environment, and infrastructure budgets are among the first in line for cuts despite their contribution to future growth.

This study offers an up-to-date assessment of the gaps in public transportation between Israel and OECD countries in terms of outcome indicators and budgets and explores how to increase investment and improve the Israeli the public transportation system even under present conditions.

To accomplish this, we propose simultaneous action on two levels: first, expanding financial sources in order to increase investment in the long term; second, improving the efficiency of the present budget in the short term (since what is needed is not just a larger budget but more efficient allocation), while also improving planning and delivery capabilities, which are a precondition for both.

Key Recommendations

(**1**) **Ongoing increases in investment through designated financial sources** in order to continue developing the public transportation network, including the Tel Aviv Metro, and complete development of the light rail network. Even in the current fiscal period, we propose expanding the use of designated financial sources (which would also help improve service on public transportation), for example by:

a. Using land value capture (LVC) tools for additional mass transit infrastructure development projects (including light rail and Israel Railways) and expanding the use of these tools to the Metro project.

b. Promoting commercial development in existing public transportation stations by adding advertisements, retail, and the accompanying infrastructure.

c. Introducing congestion charges in order to reduce the use of private cars and create an additional source of revenue for public transportation development

d. Increasing enforcement to reduce non-payment for public transportation and the private use of public transportation lanes.

e. Off-budget financing: Debt raising by government companies that deliver the public transportation projects

(**2**) **Improving the efficiency of the existing budget, with an emphasis on subsidization budgets:** At present, one-third of the Transport Ministry's budget (more than NIS 17 billion) is used for subsidization. Yet despite a substantial increase in subsidies from 42% to 89%, the number of passengers has risen in the past decade by just 10% (compared with population growth of 12%). Increasing the use of public transportation requires a system that is reliable, fast, and frequent. We therefore propose:

a. Creating a clear public transportation mode hierarchy between the various means of transportation based on the type of journey: heavy rail for intercity journeys, light rail for journeys within a metropolitan area, and buses for short urban trips and connections to the rail network (which requires better connectivity between these options). In addition, a network of sustainable transportation paths should be created linking cities in the metropolitan area.

b. Restructuring the bus network and creating short, fast, frequent lines in order to improve service and reduce cost.

c. Reducing subsidies for intercity bus lines that can be replaced by existing train lines.

d. Reducing the scope of passenger discounts on public transportation and using discounts as an instrument for increasing ridership rather than as social support for particular population groups.

e. Expanding economic incentives in public transportation operating tenders to encourage improvements in passenger service, including reliability, speed, and frequency.

f. Expanding dedicated cycling and pedestrian infrastructure to reduce the use of private cars for short journeys.

(**3**) A necessary condition for translating increased investment into project delivery is strengthening **implementation, planning, and management abilities**. We therefore propose:

a. Adopting a multi-year strategic plan for investment in mass transit infrastructure, with a government commitment to promoting projects and providing long-term certainty to the private market.

b. Establishing metropolitan transportation authorities with planning, budgetary, and operational mandates at the metropolitan level.

c. Improving coordination between government entities and eliminating barriers to infrastructure projects delivery.

d. Expanding the supply of skilled professionals in the field and the number of contractors able to carry out the work.

Acting on all three fronts together—expanding financial sources, using the existing budget more efficiently, and improving planning and delivery abilities—we can narrow infrastructure gaps, reduce dependence on private vehicles, increase the use of public transportation, and improve labor productivity, long-term growth, and the quality of life.

Text Editor [Hebrew]: Lilach Tchlenov
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-533-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2026 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-530-0888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-530-0800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

מדינת ישראל נעשתה צפופה מכדי שתוכל להישען על הרכב הפרטי, אך תשתיות התחבורה הציבורית בה לא התפתחו בקצב המתאים לגידול האוכלוסייה. התוצאות הן גודש בכבישים – מהחמורים במדינות המערב, שימוש נמוך בתחבורה הציבורית ופגיעה בפריון ובצמיחה ארוכת הטווח. בה בעת, למרות גידול ניכר בהשקעה בתחבורה הציבורית בעשור האחרון, הפער במלאי התשתיות לעומת מדינות ה־OECD נותר גדול, והשיפור במדדי התוצאה – מוגבל.

במחקר זה גיבשנו תמונת מצב עדכנית של הפערים בין ישראל למדינות ה־OECD במדדי תוצאה ובתקציב, ובחנו כיצד אפשר להגדיל את ההשקעה ולשפר את מערכת התחבורה הציבורית גם בסביבה פיסקלית מאתגרת. אנו מציעים לפעול בשני מישורים בעת ובעונה אחת: הרחבת מקורות מימון ייעודיים לטווח הארוך, וייעול השימוש בתקציב הקיים בטווח הקצר, כל זאת לצד שיפור יכולות התכנון, הניהול והביצוע. יישום משולב של שני הכיוונים יאפשר לפתח חלופה אמינה, מהירה ותדירה לרכב הפרטי.

אורי דביר הוא חוקר אורח במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר ראשון בכלכלה ופילוסופיה מאוניברסיטת תל אביב, ותואר שני מחקרי בכלכלה מהתוכנית המשותפת לאוניברסיטת תל אביב ולאוניברסיטה העברית בירושלים. בתפקידו האחרון היה מנהל אגף תקציבים ופיתוח עסקי בחברת נת"ע, ולפני כן עבד באגף התקציבים במשרד האוצר.

רועי קנת פורטל הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

פרופ' קרנית פלוג היא עמיתה בכירה ע"ש ויליאם דוידסון למדיניות כלכלית במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר נגידת בנק ישראל. תחומי ההתמחות שלה הם כלכלת ישראל, מקרו־כלכלה, מדיניות מוניטרית ושוק העבודה.

מחיר מומלץ: 45₪

יוני 2026

0 4500001320 9
דאנאקוד 450-1320

www.idi.org.il