

## תקציב פיתוח התחבורה 2024-2023: חזרה להגדלת הגירעון התשתיתי

מקס גרובמן, אתי קונור-אטיאס

24.05.2023

משבר הניידות נוכח יותר ויותר בחיים בישראל. היכולת להגיע מנקודה לנקודה בצורה נוחה ובלי "לבלות" בדרך בעוד פקק תנועה הולכת ונפגעת. והעתיד לא צופן בחובו תמונה ורודה יותר: מספר הרכבים על הכבישים ממשיך לטפס, כמו גם הזמן הממוצע המוקדש לנהיגה שמתארכת עם עומסי התנועה. מצב זה הוא תוצר רב שנים של גירעון תשתיתי בכל הנוגע לתחבורה ציבורית,<sup>1</sup> ובאופן כללי, הוא תוצאה של הענקת הקדימות לרכב הפרטי בתכנון המרחב בישראל – על חשבון הולכי הרגל, רוכבי האופניים והמתניידים באמצעי תחבורה משותפים.<sup>2</sup> לאורך שני העשורים האחרונים התגבשה הסכמה רחבה בקרב גורמי הממשל והתכנון שמשבר הניידות מחייב השקעה גדולה. ואכן, ההשקעה התקציבית בתחבורה החלה לגדול באופן מואץ החל משנת 2006, ובהמשך פרויקטים לשדרוג קווי הרכבת הכבדה, הקמת רכבות קלות ונתיבי תחבורה ציבורית תפסו חלק הולך וגדל מתקציב המדינה.<sup>3</sup> אך כעת נדמה שתנופת ההשקעה הזו – שבלטה אל מול הייבוש התקציבי של תשתיות ושירותים חברתיים אחרים – הולכת ונחלשת.

<sup>1</sup> OECD (2020), OECD Economic Surveys: Israel 2020, OECD Publishing, Paris.

<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2021). תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לשנים 2021 ו-2022.

<sup>3</sup> מרכז אדוה (דצמבר 2016). כבישים הם פרויקט לאומי אז למה לא חינוך? הערות מרכז אדוה על הצעת התקציב 2018-2017.

משרד התחבורה מתפאר בהשקעה מאסיבית בתשתיות במסגרת התקציב הדו-שנתי הנוכחי.<sup>4</sup> אך האם הצעת התקציב מצביעה על כוונה ממשלתית לקדם השקעה כזו? בחינה השוואתית של נתוני התקציב מטילה בכך ספק. כאמור, לאורך העשור הקודם, היקף ההשקעה בתשתיות תחבורה, ובפרט בתחבורה ציבורית, עלה במהירות. אך בעשור הנוכחי המגמה משתנה – הגידול החד בתקציבי הפיתוח התמתן ואף ניתן לזהות ירידה בהיקף ההשקעה בהצעת התקציב הנוכחי. בשנת 2022 הגיעה ההשקעה לשיא של 22.2 מיליארד ₪ והיא צפויה להיות נמוכה יותר בשנים 2023-2024 ולעמוד על 17.3 מיליארד ₪ ו-18.3 מיליארד ₪, בהתאמה (לוח 1). בחלוקה לפי סוג תשתית (כבישים ותחבורה ציבורית), ההשקעה בתחבורה ציבורית צפויה לרדת אף היא משיא של 14.4 מיליארד בשנת 2022 (תרשים 1).

## לוח 1. סך ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית ובכבישים, 2015-2024

נתוני ביצוע נטו לשנים 2015-2021 ואומדן נטו לשנים 2022-2024  
במיליארדי ₪, במחירי 2022 ובאחוזים

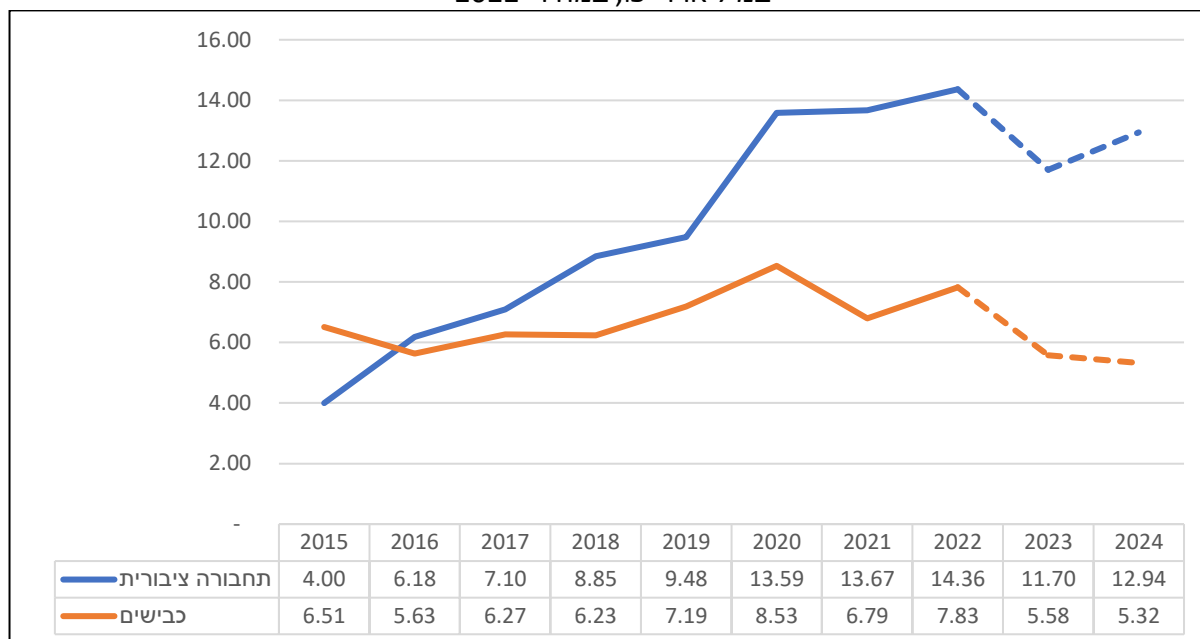
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (אומדן)	2023 (אומדן)	2024 (אומדן)
10.5	11.8	13.4	15.1	16.7	22.1	20.5	22.2	17.3	18.3
	12.4%	13.1%	12.8%	10.5%	32.7%	-7.5%	8.4%	-22.1%	5.7%

**הערה:** החישוב נעשה עבור סעיפי פיתוח תחבורה תחת סיווג 'השקעה בארץ'. ניתוח תחום לפי 'כבישים' ו'תחבורה ציבורית', בשיוך תכניות 'כבישים לתחב"צ' לטובת השקעה בתחב"צ.  
**מקור:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר. **קבצי פיסקלי-דיגיטלי**. שנים שונות.

<sup>4</sup> משרד התחבורה (2023). השרה רגב: 50 מיליארד שקלים לפיתוח התחבורה בישראל. **הודעות דוברות**.

## תרשים 1. השקעות בתחבורה: השקעות בתחבורה ציבורית ובכבישים, 2024-2015

נתוני ביצוע נטו לשנים 2021-2015 ואומדן נטו לשנים 2024-2022  
במיליארדי ₪, במחירי 2022



**הערה:** החישוב נעשה עבור סעיפי פיתוח תחבורה תחת סיווג 'השקעה בארץ'. ניתוח תחום לפי 'כבישים' ו'תחבורה ציבורית', בשיוך תכניות 'כבישים לתחב"צ' לטובת השקעה בתחב"צ.  
**מקור:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר. **קבצי פיסקלי-דיגיטלי**. שנים שונות.

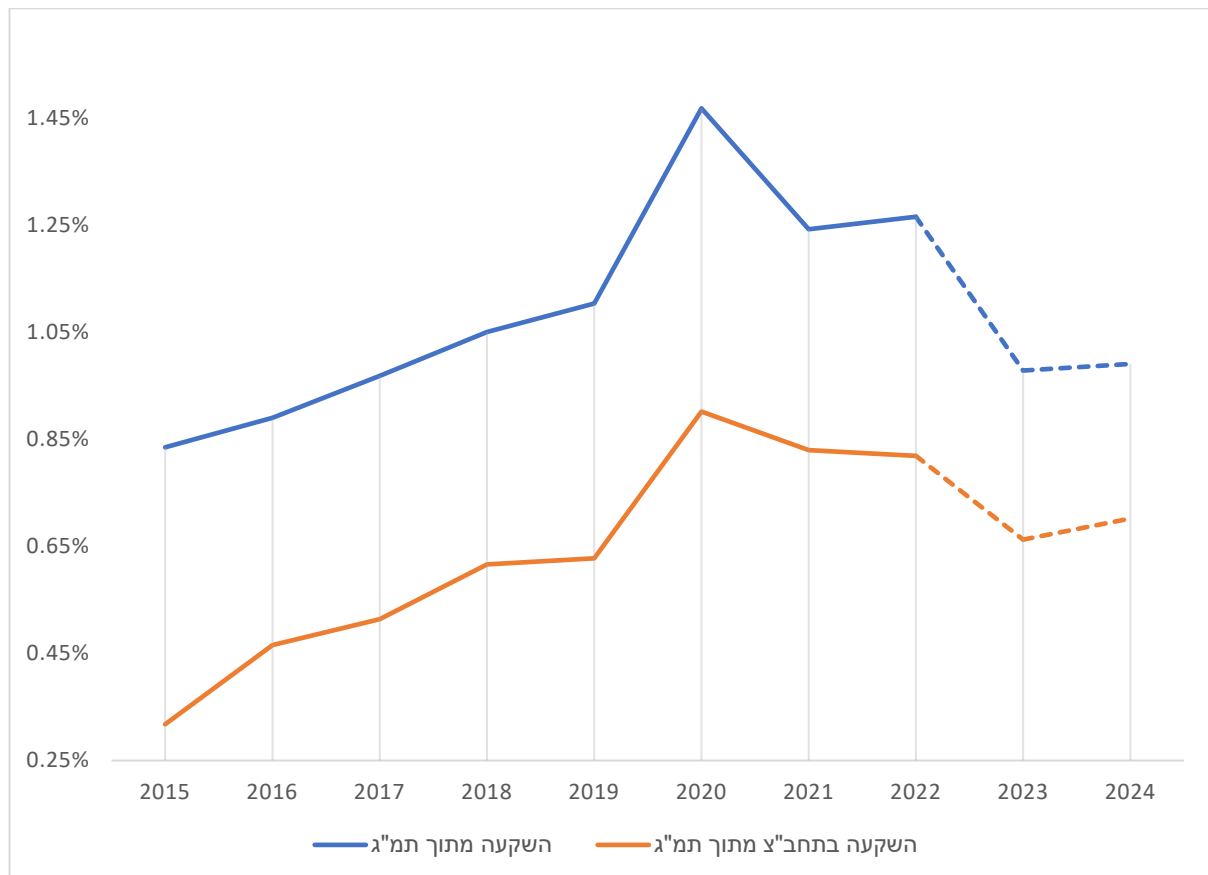
כדי לבחון בצורה טובה יותר את המקום שתופסת ההשקעה הממשלתית בתחבורה, ניתן למדוד את חלקה היחסי מתוך התוצר הכולל במשק. התמונה המתקבלת (תרשים 2) מעידה על המגמות באופן חד יותר: בשנת 2020 נרשם השיא בהשקעה בתחבורה (כולל השקעה בכבישים) ובהשקעה בתחבורה ציבורית, כאשר אלו עמדו על 1.47% ו-0.90% מהתוצר, בהתאמה. בשנת 2023 צפויה ההשקעה הכוללת לצנוח ל-0.98% מהתוצר. גם בהשקעה המיועדת לתחבורה ציבורית צפויה ירידה חדה ל-0.66% תוצר. נראה כי תחת תקציב הממשלה הנוכחית, ולמרות הצהרותיה על תכניות פיתוח גרנדיוזיות שמשוחררות חדשות לבקרים,<sup>5</sup> ההשקעה בתחבורה תתפוס מקום מרכזי פחות לעומת שנים קודמות. זאת למרות ההכרה

<sup>5</sup> אסף זגריזק (2023). הרכבת מקריית שמונה לאילת נכנסה לתקציב. אבל האם יש כיסוי להבטחות? **גלובס**.

הגוברת בחשיבותה של תחבורה ציבורית מתקדמת ושוויונית ובצורך להגדיל את ההשקעה בה.<sup>6</sup> הצהרות לחוד ותקציבים לחוד. יש לציין כי שחיקת התקציב היא גם תוצאה של האינפלציה הגוברת, ההופכת את התקציב המתנהל במחירים שוטפים ל"רזה" עוד יותר.

## תרשים 2. השקעה בתשתיות תחבורה מתוך התמ"ג, 2015-2024

באחוזים



הערות:

1. החישוב נעשה עבור סעיפי פיתוח תחבורה תחת סיווג 'השקעה בארץ'. ניתוח תחום לפי 'כבישים' ו'תחבורה ציבורית', בשיוך תכניות 'כבישים לתחב"צ' לטובת השקעה בתחב"צ.
  2. נתוני התקציב והתמ"ג לשנים 2022-2024 הם אומדן.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר. **קבצי פסקלי-דיגיטלי**. שנים שונות; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מאגר הנתונים המרכזי. **חשבונות לאומיים, תוצר מקומי גולמי במחירי שוק מצד ההוצאה**, שנים שונות. הערכות לגבי קצב צמיחת התמ"ג וצפי אינפלציה לשנים 2023-24: בנק ישראל (2023). **התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר**. אפריל 2023.

<sup>6</sup> מדינת ישראל (2023). **תקציב המדינה**. הצעה לשנות התקציב 2023-2024. עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית. פרק משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

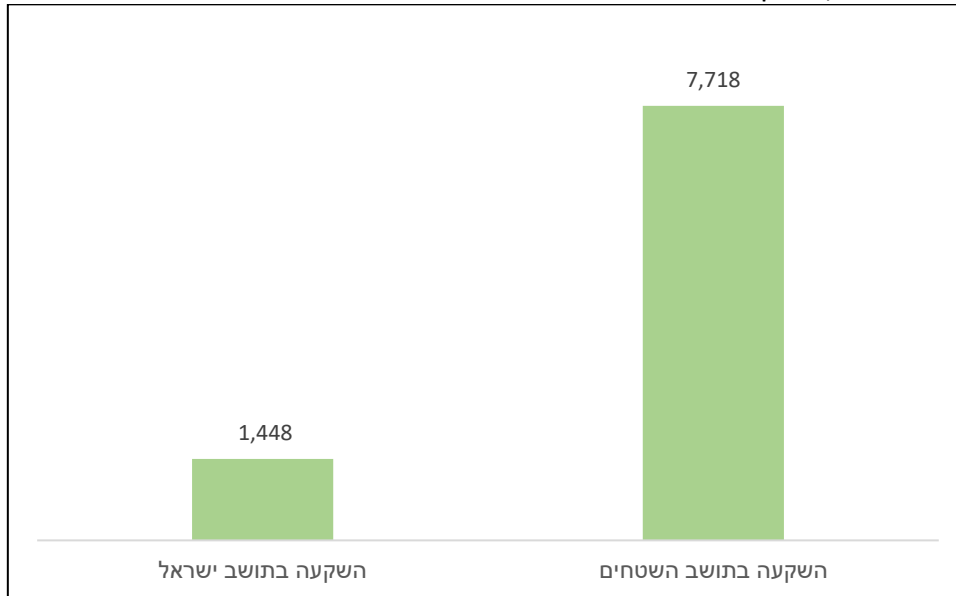
הצהרות נוספות של גורמים בממשלה נוגעות להשקעה בתשתיות תחבורה בשטחי הגדה המערבית, כאלו שצפויות להיפרש גם מעבר לתקופת התקציב הדו-שנתי.<sup>7</sup> משרדי התחבורה והאוצר הגיעו להסכמה מפורטת על תקצוב פרויקטים בגובה 13.7 מיליארד ש"ח כחלק מ"התכנית האסטרטגית לפיתוח כבישים" (תכנית החומש של חברת נתיבי ישראל לשנים 2023-27).<sup>8</sup> התכנית כוללת כ-3.5 מיליארד ש"ח לכבישים המיועדים להיבנות בשטחים. השקעה זו מתבצעת במסגרת משטר צבאי המגביל את תנועת האוכלוסייה הפלסטינית לטובת האינטרסים של אוכלוסיית המתנחלים היהודים. האחרונים אמנם מהווים רק כ-4.8% מאוכלוסיית מדינת ישראל אך 26% מהכספים הללו צפויים להיות מופנים לטובתם. בהסתכלות על היקף ההשקעה לנפש, הממשלה החליטה להשקיע בתושב בגדה המערבית 7,718 ש"ח לנפש במסגרת ההשקעה המפורטת בכבישים, פי 5.3 מהסכום שניתן לייחס להשקעה הכוללת בתושב ישראלי, העומד על 1,448 ש"ח לנפש (תרשים 3). הפער לא מפתיע כשלווקחים בחשבון שתקציב ההשקעה בתחבורה משקף במידה רבה אג'נדה מתמשכת של כיבוש – הוא משמש להשתלטות על שטח, תוך דחיקת הפלסטינים למובלעות מבודדות ופגיעה קשה בסביבה הטבעית. במצב זה, שיקולים תחבורתיים וסביבתיים בתכנון ההשקעה צפויים להידחק לשוליים.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> עופר פטרסבורג (2023). משרד התחבורה: תוכנית חומש תקדימית. ישראל היום.  
<sup>8</sup> משרד האוצר, אגף תקציבים. סיכום תקציבי לשנים 2023-2024 עם משרד התחבורה והביטחון בדרכים. 17.4.23. נספח א'.  
<sup>9</sup> מאיה רוזן ויהודה שאול (2020). כביש מהיר לסיפוח: פיתוח תשתיות תחבורה וכבישים בגדה המערבית על ידי ישראל. אופק – המרכז למדיניות ציבורית בישראל.

### תרשים 3. אומדן השקעה ממוצעת לנפש בתושב ישראל ובתושב השטחים, 2023-2027

בש"ח; השקעה בכבישים במסגרת תכנית החומש של חברת נתיבי ישראל



**הערות:** נתוני האוכלוסייה לסוף שנת 2021. אין נתונים מעודכנים מעבר לשנה זו. החישוב לתושב ישראל כולל את תושבי הגדה הישראלים ואת כלל סכום ההשקעה.  
**מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס (2023). **שנתון סטטיסטי לישראל 2022 מס' 23**. לוח 2.15.  
משרד האוצר, אגף תקציבים. **סיכום תקציבי לשנים 2023-2024 עם משרד התחבורה והביטחון בדרכים**. 17.4.23. נספח א'.

תקציב ההשקעה בתחבורה מסמן את הכיוון בו צועדת הממשלה בתחומים רבים: קמצנות בהשקעה בתשתיות חברתיות בשילוב הסטת משאבים לטובת העמקת הכיבוש. אך התמודדות רצינית עם הגירעון בתשתיות התחבורה הציבורית בישראל דורשת מדיניות שאפתנית יותר גם בהשוואה לממשלות קודמות. יש לשנות את ההיגיון המנחה את היקף וסוג ההשקעה בתחבורה, היגיון שעדיין משקף תפיסת ניידות שאינה בת-קיימא – כזו שלא מאתגרת בצורה רצינית את אורח החיים הבנוי על שימוש ברכב הפרטי, משולבת בתכנון דיור פרברי מזיק ובפרישת תעסוקה המשרתת את המרכז על חשבון הפריפריה הגיאוגרפית. מדיניות שאפתנית כזו הכרחית גם כדי לעמוד מול המשבר האקלימי והאקולוגי שצורת הניידות הנוכחית שלוהה בו.