

## תחבורה ציבורית בתכנון – מסימאות למציאות?

"ביקוש מושרה" הוא תיאורו של מצב בכלכלה שבו ככל שמגדילים את כמות ההיצע של מוצר מסוים, גם הביקוש אליו עולה. עם עליית הביקוש – יורד שוב ההיצע כך ש'נאלצים' להגדילו שוב. ושוב. זה הוא מעין מעגל קסמים בו נדרש כל הזמן להמשיך ולהגדיל את ההיצע, בניסיון להדביק כל פעם מחדש את הביקוש הגואה הרודף ומדביק אותו, כל פעם יותר מהר.

כל מתכנן לומד אודות התופעה של "ביקוש מושרה" כפי שהיא מתגלמת ביחס לתשתיות תחבורה: דרך פקוקה בכלי-רכב פרטיים --> סלילתו של נתיב חדש בדרך --> הקלה קלה בגודש התנועה בדרך --> משתמשים (כלי-רכב) חדשים מתווספים לדרך --> דרך פקוקה בכלי-רכב פרטיים ...

מקרה שבא באחרונה בפני וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה סיפק לה הזדמנות להתייחס לתופעה זו.<sup>1</sup>

עיריית נתניה יחד עם רשות מקרקעי ישראל יזמו את הרחבתה של העיר נתניה מזרחה והכינו תכנית לשכונה חדשה בעיר בת כ-3,500 יחידות דיור. התכנית נקראה על שום צורתה – "הבננה" (בעבר – "שכונת נורדיה" ובעתיד תשווק תחת השם "שכונת צמרות").

המועצות המקומיות הסמוכות אבן יהודה וקדימה-צורן, יחד עם הוועדה המקומית המרחבית לתכנון ולבניה "שרונים" בה הן חברות, התנגדו לתכנית, שלטענתן תיצור כשל תחבורתי חמור. לפי המתנגדות, אזור השרון סובל כבר היום מגודש ומעומס ניכרים במערכת הדרכים האזורית. לכן, דרשו שאישורה של התכנית יותנה בסלילתה בפועל של דרך אזורית חדשה (דרך 561), בהרחבתן ושידרוגן של דרכים קיימות (דרך 4 ודרך 57) ובחיבורו של תחום תכנית הבננה אליהן באמצעות מחלפים. לטענתן, מימוש תכנית הבננה יביא לפגיעה קשה במרחב התכנוני "שרונים" וביישובים אבן יהודה וקדימה-צורן.

מתכנני תכנית הבננה עצמה היו ערים לבעיה זו. בדיקת היתכנות תחבורתית (בה"ת) שנערכה עוד לתכנית קודמת הצביעה על הכשל התחבורתי הקיים במערכת הדרכים האזורית. לכן, תכנון שכונת הבננה לא נשען באופן בלעדי על התאמתה למשתמשי כלי-רכב פרטיים בלבד, ובמקום זאת נקבעו בה אמצעים ומנגנונים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית באוטובוסים ולהבטיח שתוספת יחידות

הדיור לא "תתורגם" לעומס נוסף של כלי-רכב פרטיים בדרכים. כך, יוחד תא שטח בתכנית לטובת הקמתו של מתקן תשתית (מסוף) לאוטובוסים, נערך נספח לקווי ולתחנות אוטובוס נדרשים לשרת את תחום התכנית, ושלביות הפיתוח שהוגדרה קשרה בין יחידות הדיור שניתן להקימן לבין פיתוח תחבורתי – הן פיתוח פיזי של תשתיות (סלילת דרך או הרחבתה, הקמת מחלף) והן פיתוח משלים באמצעים שמחוץ לתחום סמכויותיה של תכנית לפי חוק התכנון והבניה (ייעוד נתיב בדרך להעדפת תחבורה ציבורית, אישור הסדרי תנועה). על-פי הבה"ת, בהנחה שפיצול הנסיעות בין אמצעי התחבורה השונים – תחבורה פרטית מזה ותחבורה ציבורית מזה – יהיה 20% – קרי, 20% מהנסיעות שעד התכנית התבצעו בכלי-רכב פרטיים יהיו מעתה בתחבורה הציבורית – כי אז רמת השירות של מערכת הדרכים האזורית תהיה סבירה (רמה C). נציין, שיעד פיצול זה הוא נמוך ביחס ליעד הלאומי שהוצב לכך על-ידי ממשלת ישראל – שיעור פיצול של 40% – ונקבע בהתחשב בהיותה של העיר נתניה בטבעת החיצונית של מטרופולין דן, באזור הנשען, בלעדית כמעט, על נסיעה בכלי-רכב פרטי ועל נסיעה באוטובוסים כאמצעי היחיד של תחבורה ציבורית באזור.<sup>2</sup>

תכנית הבננה גם קבעה במסגרתה שטחים למסחר ולתעסוקה בהיקף שכונתי מתאים בניסיון ליצור תשתית להתפתחות של עסקים קטנים ושל תעסוקה מקומית-שכונתית – גם הם אמצעים להפחתה של נסיעות ושל שימוש בכלי-רכב פרטיים. לאחר שהתנגדות לתכנית הבננה נדחתה בוועדה המחוזית, פנו ועררו על ההחלטה בפני וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

וועדת-המשנה לעררים קיבלה את הנחת-המוצא של הערר: "אכן, ניתן לתאר את תמונת המצב התחבורתית כפי שגם עלה ממצאי הבה"ת כקודרת. מערך הדרכים הסובב את התכנית הוא עמוס כבר כיום, על כך אין כל חולק." בצד זאת, בחרה לתאר חלק זה של הערר שהוגש במלים אלו: "במידה רבה העוררת מייחסת ליזמת התכנית ולוועדה המחוזית פתרון שהוא בעיניה אוטופי – בדמות העדפת תחבורה ציבורית חלף שדרוג מערך הצרכים באופן רחב יותר ממה שנקבע – וזאת בניחוח מהמצב הדיסטופי הנטען שקיים בשטח כפי שתוארו נציגי העוררת." אלא שבעיניה "[...] הפתרון אותו מציעה התכנית ואישרה הוועדה המחוזית, בדמות מעבר למתן מענה מעולם התחבורה הציבורית – הוא צו השעה, צורך של ממש – ומהווה את הפתרון התכנוני המקובל [והנדרש] כיום להקלה בעומסי התחבורה. ...

מדיניות התכנון העדכנית מבקשת להישען באופן הולך וגובר על תחבורה ציבורית כחלק ממתן המענה, במישור הארצי, לעומס התחבורה. קצב גידול האוכלוסייה הגבוה

ישראל לנקוט בסדרת פעולות שתביא לריסון והקטנת השימוש ברכב הפרטי והגדלת השימוש בתחבורה ציבורית. כל זאת תוך העלאת רמת הרווחה לפרט, באמצעות יצירת תחומים עירוניים שבהם תוגדל רמת השירות ונגישות התחבורה הציבורית ויצירת תנאים לשימוש נוח ובטוח באופניים והליכה ברגל". במסמך הנחיות להכנת בה"ת של משרד התחבורה נכתב במפורש כי לא ניתן עוד לפעול על פי מדיניות של "חזה וספק", באופן שבו תחזית התנועה תסופק במסגרת התכנית והוברר חלקה של התחבורה הציבורית והצורך להישען עליה, במיוחד במטרופולינים. בהתאם לכל אלה, עמדת מינהל התכנון היא כי השינוי צריך להיווצר באמצעות חיזוק תשתית התחבורה הציבורית וזאת כחלק מאחריותן של הרשויות המקומיות וועדות התכנון המקומיות. [...] הנחת עבודה המשלימה עם היעדרם של פתרונות חלופיים ולפיה התושבים ימשיכו וינעו ברכביהם הפרטיים גם לאחר השלמת הבינוי מכוחה של התכנית, אינה אפוא הנחה שצריך לקבלה כמובנת מאליה וכמוסכמת. [...] בכל הנוגע לתחבורה הציבורית, הנחת המוצא היא שכלל הפתרונות הללו יסיטו את התנועה לכיוון מערכות התחבורה הציבורית. ברור שמדובר על מהלכים עתידיים, בטווחי זמן שונים, ושחלקם יתממשו רק עוד מספר שנים (הקו הירוק והמטרו יש להניח, רק עוד כעשור על פי התחזית). אולם, מטבעם של הליכי תכנון, שהם צופים פני העתיד וברור הוא שאין כל אפשרות להביא את כלל התכניות לקו הגמר באותה העת. גם את התכנית מושא הערר יקח שנים מספר להוציא מן הכוח אל הפועל כך שההנחה היא, שעד למימושה, יצאו, ולא חלק מהתכניות מהכוח אל הפועל".

וועדת-המשנה לעררים גם דחתה טענה שהועלתה בערר כאילו "ישראל אינה כשאר העמים בתחום התחבורה הציבורית" במונח זה "שהבעלות על רכב בישראל אינה מושפעת מהוספת נת"צ בשל רמת שירות, תדירות ויעילות ירודה של מערכת התחב"צ ואי הפעלתה בשבת ולכן גם יעד הפיצול אינו ריאלי". לפי וועדת-המשנה לעררים "אך שאיפת מערכת התכנון ומשרדי הממשלה כפי שהוצגה לעיל היא לשנות זאת. מכל מקום, ענייננו כאן בפתרון תכנוני-סטטוטורי ולא פסיכולוגי. השאלה היא האם התכנית נותנת פתרון תכנוני בדמות העדפה נכונה לתחבורה ציבורית באופן שיאפשר הפחתה של 20% נסיעות הרכב הפרטי. לעמדתנו התשובה לכך היא בחיוב. ממילא לא סביר בעינינו שהתכנון יוסיף ויכוון לפתרונות שירחיקו את ישראל עוד יותר מ"משפחת העמים" אלא יכוון הפוך. וכך עושה התכנית. מעבר לכך, היעד הוא לא בהכרח הפחתת הבעלות על הרכב הפרטי אלא צנוע יותר – הפחתה של 20% בנסיעות לטובת התחבורה הציבורית. בהיבט זה, אנו סבורים כי יעד של 20% המבוסס על הוספת מספר נת"צים (לא רק על כביש 57) עשוי בהחלטה להשיג את מטרתו, ככל שיבוצע כהלכה.

במדינת ישראל מביא לצפי אוכלוסייה שכבר בשנת 2035, בסבירות גבוהה, צפוי לחצות את רף 12 מליון התושבים ... בהתאמה לכך, ממשלה ישראל הגדירה, במסגרת החלטת הממשלה מס' 2457 (13.2.2017) את התכנית האסטרטגית לדיר, וקבעה שיש צורך בבנייה בפועל של 1.5 מיליון יחידות דיר חדשות עד לשנת 2040 (תוך הנחייה נגזרת לתכנון של 2.6 מיליון יחידות דיר עד לשנת 2040), וזאת בכדי לספק את צרכי הדיר של האוכלוסייה ...

התכנית נושא הדיון אושרה כחלק מהמענה לצרכי הדיר אך זאת תוך מתן מענה למצב בשטח.

בנסיבות בהן צפויות להתווסף במדינה מאות אלפי יחידות דיר חדשות בשנים הקרובות, מובן לכלל גופי התכנון ומשרדי הממשלה, שהפתרון לעומסי התחבורה הקיימים הוא בתחום התחבורה הציבורית ולא עוד שדרוג מערך הכבישים לטובת נסיעות הרכב הפרטי."

וועדת-המשנה לעררים אף מצטטת החלטה קודמת שלה בעניין זה ממש: "גם ועדה זו התייחסה בעבר לאותו 'צו שעה תחבורתי' במסגרת ההחלטה בערר 18-36 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, הרצליה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, תל אביב (18.4.2019), שם עלו טענות דומות בכל הנוגע לעומסים שעתידי ליצור תכנית על מערך התחבורה הקיים. וכך נכתב בפסקאות 158-161 שדומה כי מסכם את הסוגיה העקרונית ולמעשה כאילו נכתבו בהתאמה לענייננו: "[...] איננו סבורים כי ניתן לבסס תכנית, הצופה פני עתיד, על היעדר תחבורה ציבורית.

לאחרונה ניתן פסק דינה של כב' השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן בעת"מ 15-04-50776 לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתו"ב מחוז תל אביב. אחת הטענות המרכזיות שנדונו בפסק הדין הייתה שסביבת התכנית שנדונה שם, לא תוכל לקלוט את עומסי התנועה שהתכנית תחולל. כב' השופטת הסתייגה מהשימוש בתחזיות תנועה המבוססות על הביקושים הצפויים, שכן, לדבריה, המגמה בעולם, כמו גם בארץ, היא פיתוח תחבורה בת קיימא, המבוססת על מערכות הסעת המונים לצד טכנולוגיות מתחדשות כמו אופניים חשמליים ומודלים כלכליים חדשים. הפתרונות לציפוף העירוני חייבים להתבסס, לדבריה, על פיתוח התחבורה הציבורית חלף הוספת כלי רכב והרחבת תשתית הכבישים.

לפיכך, קביעתה הייתה שהדרך של חיזוי ביקושים ויצירת תשתיות דרכים לספק היצע לאותם ביקושים היא דרך בלתי ישימה ובעיקר בזבזנית ברמה הכלכלית, התחבורתית והסביבתית. גם בהנחיות התכנון של משרד התחבורה בתחום החניה נכתב כי: "נוכח צפיפות האוכלוסייה הגבוהה בישראל, נוכחיות וחזויה, בעיות התחבורה הקיימות והצפויות ומדיניות פיתוח התחבורה הציבורית אמורה

הבננה היא תכנית לשכונה עירונית הממשיכה את המרקם העירוני הקיים של העיר נתניה בצידה המזרחי. שכונת הבננה מחוברת לעיר שממערב לה בשלושה צירי תחבורה עירוניים-פנימיים.

העיר נתניה, נזכיר, היא העיר הראשה באזור ומציעה מגוון של שירותים – ציבוריים, מסחריים וממשלתיים – מקומות תעסוקה ותיירות. שכונה חדשה בעיר כזו, בהיקף יחידות דיור השווה ליישוב פרברי כפרי לפחות, היא אירוע תכנוני משמעותי.

אלא שבהבדל מכל אחד מהיישובים הפרבריים הכפריים שהתנגדו לה, תכנית הבננה מייצרת גם את הפתרונות הנדרשים לה – בתחבורה, במסחר מקומי, בתעסוקה קטנה זמינה – ולא נסמכת על פתרונות "חיצוניים" המצריכים תשתיות יקרות.

תכנית הבננה, אם כן, אינה "מתחרה" באותם יישובים פרבריים-כפריים, כפי שניסו לטעון אבן יהודה וקדימה-צורן, אלא מתווה את החלופה ההולמת להם – החלופה העירונית. אם בכל זאת קיים קושי בהחלטה זו הרי הוא מצוי במישור אחר לחלוטין מזה התכנוני לו נדרשה וועדת-משנה לעררים, והוא: יישום.

מעבר לכך שבישראל חסרות תשתיות פיזיות של תחבורה ציבורית המקובלות במדינות מפותחות, גם שירות התחבורה הציבורית באוטובוסים לוקה בפגמים רבים המוכרים וודאי לכל משתמש-נוסע (אוטובוס מלוכלך, איחורים ביחס ללוח הזמנים, מסלול נסיעה מפותל, תדירות נמוכה ועוד). לכן, הסתמכות על שירות זה כמתאים להחליף את הנסיעה ברכב הפרטי, היא קשה בעינינו.

במסגרת תכנית הבננה נעשה ניסיון מסוים לקבוע אבני דרך לביצועה באופן הקושר בין פיתוח בפועל של התשתית התחבורתית לבין הבניה למגורים, כך (מתוך הוראות התכנית 408-0340562, סעיף 7.7.1 – שלבי ביצוע התכנית):

תאור שלב	התנייה
1 תנאי להיתר בניה ראשון ועד ל-50% מיח"ד הכלולות בתכנית	א. חיבור בפועל לכביש 57, או לכביש 561. ב. ללא חיבור בפועל לכביש 57 או לכביש 561 ניתן יהיה לתת היתרים עד 20% מיח"ד בלבד בכפוף להשלמת בדיקה תחבורתית ואישורה על ידי משרד התחבורה.
2 תנאי להיתר בניה מעל ל-50% ועד 80% מיח"ד הכלולות בתכנית	א. השלמת החיבורים לכביש 561 וחיבור כביש 561 לכביש 4 או חיבור לכביש 57. החיבור יהיה למחלף אילנות ולא ישירות לכביש מס' 4 ולמחלפון בית יצחק לכביש 57. ב. בחינת הצורך להקמה בפועל של מסוף התח"צ בתיאום עם משרד התחבורה.
3 תנאי להיתר בניה מעל ל-80% מיח"ד הכלולות בתכנית	השלמת החיבור גם לכביש 57 וגם לכביש 561 וחיבורו ישירות לכביש 4. ביצוע בפועל של תכנית התחבורה הציבורית.

מכל מקום, את עצם הנחת היסוד של יועץ העוררת שלא ניתן לקבוע יעד פיזול נסיעות משמעותי בפרברים בעלי חתך סוציו-אקונומי גבוה יש לדחות בכל מקרה."

סיכומו של דבר, קבעו חברי וועדת-המשנה לעררים, פה אחד, שהם "מאמצים את התחשיבים שנערכו במסגרת הבה"ת ואת הנחות היסוד באשר להפחתת נסיעות ברכב פרטי ופיזול חלק מהן לתחבורה ציבורית באופן שיאפשר מערכת צמתים תקינה במצב "עם פרויקט".

מעבר להחלטה המעניינת כשלעצמה, בכך שהיא מקבלת ומאשררת את שינוי המדיניות התכנונית בתחום התחבורה, ניתן לנו ללמוד מהערר עוד דברים נוספים.

הערר הוגש מזווית ראייתם של יישובים פרבריים ומייצג נאמנה את המציאות המאפיינת אותם: בהיעדרם של מקומות עבודה מקומיים ושל שירותים ציבוריים ראויים (בריאות, חינוך, מסחר, תרבות) שניתן לקבל ביישוב עצמו – קרי, הנגשים לתושבים באמצעים 'רכים' (הליכה, רכיבה באופניים), מהצד האחד, ובהיעדרה של תחבורה ציבורית מתאימה (בתדירות, בנוחות) לאפשר להגיע לשירותים אלה במקום אחר, נאלצים התושבים הבוחרים להתגורר ביישוב כזה לסמוך על כלי-הרכב הפרטי – נכון יותר: כלי-הרכב הפרטיים (ברבים) – שלהם.

למעשה, תכניות המתאר הכוללניות החדשות לאבן יהודה ולקדימה-צורן מצביעות על בעיה זו ממש והיא: שבהיעדרה של חלופה זמינה של הסעת המונים בתחבורה הציבורית ימשיכו היישובים ותושביהם לסבול מגודש ומעומס תחבורתי. באותן תכניות כוללניות גם הוצע שסלילתה של דרך 561 היא שתהיה הפתרון לכך! כאמור, זה הוא פתרון זמני בלבד וחלקי (וספק אם ראוי כלל להיקרא בשם פתרון או שנכון לכנותו בשמו הנכון, האמיתי: דחיית הבעיה למועד מאוחר יותר).

לכן, כאשר המועצות המקומיות מבקרות את תכנית הבננה וטוענות כי תגרום לכשל תחבורתי הן נוהגות "כל הפוסל – במומו פוסל": הן בוחנות את שכונת הבננה משל היתה הן-עצמן ומשליכות את הבעיות המאפיינות אותן ונוהגות בהן, עליה. במובן זה, הערר שהגישו משקף בעיקר את חוסר הנכונות שלהן להתמודד עם המציאות המורכבת שבפניהן; מציאות המחייבת קידום המעבר לתחבורה ציבורית.

פן שני של דברים אלה הוא הבא: בערר שלהן תיארו היישובים את תכנית הבננה כאילו היא מכוונת ליצור "פרבר עירוני" חדש, משל השכונה החדשה היא יישוב נוסף דוגמת אבן יהודה, צורן או קדימה, וכאילו יש לה את אותם מאפיינים שלהן.

תיאור זה של תכנית הבננה חוטא למציאות. עם כל הביקורת האפשרית על תכנונה והתפתחותה של העיר נתניה, תכנית

כמקובל, הושם דגש בשלביות הביצוע של התכנית על ביצועה של התשתית הפיזית הנדרשת – דרכים וחיבוריהן. ביצועו של חלק התחבורה הציבורית כאן נדחה לשלב האחרון בתכנית.

כלומר, בניגוד אולי לאמירות (החשובות בפני עצמן) בדבר הצורך בעידוד נסועה בתחבורה הציבורית, בפועל, גם בתכנית זו עדיין מושמים עיקר הדגש והמשקל על ביצועה של תשתית פיזית. ספק אם בכך בלבד יהיה כדי להניע את השינוי ההתנהגותי המבוקש של מעבר לנסיעה בתחבורה הציבורית באוטובוסים.

נכון הוא שביצוען של החלטות הנוגעות לתחבורה הציבורית מצוי בעיקרו בידיהן של רשויות מינהליות אחרות – בפרט, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המסדיר את כל הנוגע לקווי שירות בתחבורה הציבורית. ועדיין, למוסד תכנון תפקיד משמעותי באישורן של תכניות והוא להבטיח שהתשתית המאפשרת אותן – כדוגמה, בענייננו, תחבורה ציבורית באוטובוסים – אכן יכולה לעמוד בהבטחות שלה.

#### עו"ד טל צפיר

מש' זינגר עו"ד, תל אביב-יפו.

#### הערות

1. החלטתה של וועדת-המשנה לעררים פורסמה במאגר המשפטי "נבו": [https://www.nevo.co.il/psika\\_html/arar-m/ARAR-22-27.htm](https://www.nevo.co.il/psika_html/arar-m/ARAR-22-27.htm)
2. בנתניה 3 תחנות של רכבת ישראל, כאשר הרכבת הפרברית מאפשרת למועסקים להגיע לליבת המטרופולין בנוחות יחסית.