



תקוע בפקקים: איפה ה"צמיחה חכמה" בישראל?

לפני כמה שבועות צפיתי בסדרה "פקקים" בטלוויזיה, שחקרה את בעיית תשתיות תחבורה הלקויות בפרויקטים פרבריים ומיזמי בנייה רבתיים חדשים. הפקקים המוצגים להרחבה הם הביטוי המוחשי של הבעיה, כאשר גודש התנועה ו"צווארי בקבוק" ביציאות ממתחמי מגורים ותעסוקה מעכבים אלפי נהגים בדרכם לעבודה והביתה. מתחקרי הסדרה הצביעו נכון על כמה מבין מקורות הבעיה: הפיגור בין קצב הפיתוח והתאמת התשתיות, הזנחת התחבורה ציבורית לטובת היענות לביקוש הרכב הפרטי, והדביקות בתפיסה המיושנת שניתן לפטור את בעיית הגודש בהרחבת הכיבולת לרכב.

היעדר ראייה תכנונית מנע מעורכי הסידרה לזהות עוד גורם לפקקים: דפוסי תכנון שהיו מקובלים ועדיין רווחים בתכנון ובינוי שכונתי ועיצוב הדרכים - קודם ה-neighborhood unit (יחידה שכונתית) והיום ה-superblock. דגמים אלו בנויים על היררכית כבישים שמנכזת את התנועה לכמה מוקדי גישה מוגדרים: בדיוק צווארי הבקבוק של היום. לפחות לגורם זה נעשו מודעים יותר, ודגמי תכנון שכונתי עדכניים גמישים יותר - כמו אלו המוצעים ב"עירוניות חדשה" - מציעים פתרונות לבעיה.

גם אני חווה את הפקקים לפעמים, ביציאתי מביתי ברמת אביב בשעות גודש - שלמזלי אינן רבים בהיותי גמלאי ולא זקוק ליוממות לעבודה - והסידרה עוררה את אמפתיה שלי. אך יותר מאלו, אני - יחד עם עשרות אלפי נוסעים אחרים - חווה ומתייאש מהפקקים שמאיטים את התנועה בתל-אביב רבתי בכמעט כל שעות היום - ולא רק בשעות העומס הקלסיות. בעיית גודש קיימת באיילון ובעורקים ראשיים אחרים, אך היא חמורה במיוחד באזור לב תל-אביב והגישות אליו. שם הפקקים ברחובות הצרים בלאו הכי, בעודם סתומים עם חנייה ופריקה, מאיטים את התקדמות הרכב לקצב הליכה (במקרה הטוב) ועושים כל נסיעה העירה למפגש, עסקים, קניות, תרבות או בילוי, לסיט.

נכון שעקרונית (לפי כל כללי התכנון ועירוניות עכשוויים) אני וכל הנהגים כמוני לא היינו צריכים להרגיש רשאים לנגישות נוחה לעיר ברכב פרטי, אלא להפנות אותנו לאופני תחבורה אחרים: תחבורה ציבורית או תחבורה חלופית כהולכי רגל או רוכבי אופניים. אך בחלקה הבעיה נעוצה בהיעדר החלופות - היום ולעוד שנים רבות. בשבילי, ורבים כמוני, הגבלות מרחק ואילוצי כושר (מחמת גיל או גורם אחר) מוציאים את ברירת התחבורה החלופית מהחשבון,

ואילו יעילות התחבורה הציבורית הזמינה מפוקפקת - בהיות הסעה המונית נאותה עדיין בגדר חלום שספק אם אחיה לחוות את הגשמתו.

כאן מקורות הבעיה בחלקן אלו שהצביעה עליהן הסידרה "פקקים", אך הגורם העיקרי הוא אחר, והוא זה שיקשה עד מאד להתגבר עליו. כבר לא מדובר על פיגור הספקת התשתיות ושירותי התחבורה מאחרי קצב הפיתוח, אלא תהליך פיתוח לאורך שנים בו נפח הפיתוח וקנה מידה של הבנייה עולים לאין שעור על קיבולת התשתיות הקיימות וגם על כל מערכת תחבורה עתידית שניתן היה ליצור ללא מהפכה רדיקלית בתצורה ומרקם העירונ.

לב תל-אביב ומע"ר תל-אביב ומטרופולין גוש דן ממחישים את הבעיה באופן קיצוני. עשרים שנות פיתוח מואץ ובנייה כמעט בלתי מרוסנת הפכו קטעים מסויימים של העיר מתל-אביב הקטנה למשהו דומה יותר למנהטן - הגשמת חלומותיהם הרטובים של אבות העיר וזימיה כאחד, אך חלום בלהות לתושבים ומבקרים שפוקדים את האיזור בצפייה להנות מהשירותים וממנעמים שמיועדים להם. מלבד לגורדי שחקים (כאן פחות, שם יותר) במשותף, תל-אביב ומנהטן חולקות עוד תכונה: בנייתן על רשת צפופה - grid - של דרכים צרות שמכילה רק בקושי, או בכלל לא, את התנועה על פני השטח בכל סוגיה: מכוניות, אוטובוסים, אופנועים, אופניים והולכי רגל (האחרונים לפעמים בהמוניהם כמו ב-Times Square) ללא גיבוי מתאים באמצעי תחבורה נוספים. ההבדל הגדול בין תל-אביב ומנהטן הוא ששם הישועה קיימת בצורת מערכת יעילה של הסעה המונית: הרשת המסונפת התת-קרקעית של ה-subway, שהופכת את מנהטן נגישה למשתמשיה עם חשיפה מזערית לסיוט התנועה למעלה. בתל-אביב זה חסר, וגם עם השלמתה בעוד עשור, הרכבת הקלה המתוכננת לא תביא הקלה משמעותית.

קטונתי מלתת עצה איך לגשת לפתור את הבעיה שנוצרה עם הפיתוח הבלתי מרוסן, שבמצב הנוכחי נראית לי כלא נתן לפתרון. מה שהיה דרוש למנוע הווצרותה הוא החלת מדיניות תכנונית של "צמיחה חכמה" (smart growth) לפני עשור לפחות - אולי אפילו שניים, אך יישומה היום יהיה בגדר של מעט מדי ומאוחר מדי, וממילא פוליטית בלתי אפשרי. החלת המדיניות בתל-אביב, למשל, היתה כרוכה במורטוריום על הפיתוח לתקופה ניכרת: הקפאת הבנייה לחמש שנים או יותר. זאת, משום שמשמעות של "צמיחה חכמה" היא עיקוב הפיתוח עד הימצאות התשתיות הנחוצות לשרת אותו.

"צמיחה חכמה" אינו מושג חדש בתכנון - הוא כבר קיים ומקובל זה שלושים שנה ויותר, אך כנראה לא בארץ. זאת, אם לשפוט לפי התיאוריה ופרקטיקות של התכנון הישראלי משך אותה התקופה ובחויית תוצאותיה. ראשית ה"צמיחה חכמה" בארה"ב בשנות ה-80 של המאה הקודמת, כדרך תכנונית להתמודד עם לחצי פיתוח שיצרו התפשטות עירונית בלתי מבוקרת עם כל בעיותיה הנלוות: פגיעות בסביבה ובאורכי חיים של רבים, וכשלים תפקודיים באיזורים וישובים שנוצרו. במשך שנות ה-70 מדינת פלורידה הייתה בין הסובלות הבולטות מתופעות אלו הודות לגידול המואץ של אוכלוסייתה, ולכן היא יכולה לשמש דוגמה טובה להמחשת המושג והחלת מדיניות תכנונית של "צמיחה חכמה" על כל מרכיביה.

הביטוי העיקרי של ה"צמיחה חכמה" בפלורידה היה בחוק לניהול הצמיחה של פלורידה¹ שנחקק ב-1985 אחרי קבלת דו"ח של ועדת חקירה שחקר את הבעיות משך 3 שנים קודמות. עוד לפני כן היתה בפלורידה מודעות

תכנונית וסביבתית מפותחת, והחוק בנה על מסד של חקיקה תכנונית וסביבתית לאורך 12 שנים לפניו. עיקר החוק היה התניית הרשות מיזמי פיתוח ופרויקטים לבנייה בשני תבחינים: עקביות (consistency) ומקבילות (concurrency). לפי הראשון, על התכנית המוגשת לאישור להיות עקבית עם כל התכניות התקפות, ז"א שהיא לא תאפשר אם היא אינה מתאימה לתכניות האיזורים המתוות ולתכניות הסטטוטוריות של המדינה, או אם היא חורגת מהוראותיהן. כפי שאנו יודעים, אין חידוש בהתנייה כזאת: היא קיימת בכל מערכת של תכנון מסדיר.

לפי התבחין השני, מקבילות, מיזם פיתוח יורשה רק עם המתקנים הציבוריים והתשתיות הדרושות לשרת את הפיתוח המוצע יהיו זמינים בפועל בעת יישומו. במילים של חוקר את מערכת התכנון וה"צמיחה החכמה" בפלורידה, "דרישת המקבילות היא השיניים של חוק ניהול הצמיחה", והיא שאיפשרה את ריסון הפיתוח בפלורידה ובמדינות אחרות שאימצו את מדיניות ה"צמיחה חכמה". במקומות אלו, כאשר קצב הפיתוח המואץ איים להתגבר על הקיבולת של התשתיות והיכולת של המתקנים הציבוריים לספק את השירותים הנחוצים, החלת דרישת המקבילות גרמה למורטוריום על פיתוח ובנייה באזורי ביקוש עד שהתשתיות הותאמו לביקושים הצפויים. במקביל, החלת מדיניות ה"צמיחה חכמה" אפשרה הסטת לחצי הפיתוח לאיזורים בהם התשתיות הדרושות כבר נמצאו או שהתאמתן לביקושים הצפויים הייתה ישימה במקביל ליישום תכניות הפיתוח המוצעות.

אין ספק שהחלה עיקבית ואפקטיבית של דרישת המקבילות במערכת תכנון דורשת רצון חזק וגיבוי פוליטי המשכי לאורך זמן של הרשויות המעורבות. גיבוי זה תלוי בהתגברות דעת קהל אוהד וחברה אזרחית תומכת על לחץ מתמיד של אינטרסים כלכליים בכלל ומגזר הייזום ונדל"ן בפרט. אפילו בפלורידה גיבוי זה נחלש, כאשר הצלחת ה"צמיחה חכמה" הסיטה את מודעות הציבור מהבעיות הנחוצות, ובשנות ה-90 החוק המקורי נראה דרקוני מדי, ותוקן בהוספת סייגים שריככו את החלתו.

בחלום באספמיה אני מדמין את רשויות התכנון בארץ מאמצות את ה"צמיחה חכמה" ומחילות מעתה את תבחין המקבילות על כל ההצעות לפיתוח שמוגשות להן לאישור. בלימת הפיתוח במרכז-תל-אביב והגבלת הבנייה לפרויקטים שכבר ביישום היו מקנים לעיר זמן להתאושש ממפגעי צמיחתה הבלתי מרוסנת ולהיערך להרחבת מערכת ההסעה ההמונית בקצב המזורז הדרוש להספקת ביקושי הנגישות הצפויים.

בד בבד הסטת לחצי הפיתוח מהמע"ר המטרופוליני של גוש דן היה אולי ממריץ שיתוף פעולה חדש בין המגזר הפרטי והציבורי - יזמים, מוסדות ממשל ומערכת התכנון - שיצמיח מחשבה תכנונית חדשנית על פיתוח מזורז של מרכז איזורי רב-תפקודי חדש (או כמה) לגוש דן, במיקום נגיש שיאפשר ביצוע במקביל של הבנייה והתשתיות המתוכננות. מרכז כזה יכול להיות יותר קטן יחסית ובמיקום יותר עירוני-מרכזי, כמו הפרויקט La Defense בפריס (על אף מגרעותיו), או הוא יכול להיות גדול ושאפתני יותר, במיקום יותר פריפריאלי במטרופולין אך מחובר היטב לרשתות תחבורה ארציות, דומה ל-Zuidas, פיתוח רב-תפקודי רחב ממדים בקצה הדרומי של אמסטרדם.

רק בהגשמת חזון כזה אפשר היה לקוות להפיכת תל-אביב בחזרה לעיר שנים לחיות בה. כוונתי בארץ (אף כי עם הפסקות חו"ל) אני מכיר את המציאות כאן מספיק טוב לא להיות כה תמים להעלות אותו כהצעה ישימה - וחבל.

א. אלכסנדר

הערה

1. Florida Growth Management Act, שהוא ה-
Local Government Comprehensive Planning and Land
Management Act of 1985.

