

לכבוד  
גב' דלית זילבר  
מנהלת מינהל התכנון  
משרד האוצר

שלום רב,

**הנדון: קידום התחבורה הציבורית במוסדות התכנון**

"לובי 99" היא חברת הלובי הציבורי הראשונה בישראל. היא מאוגדת כחברה לתועלת הציבור (חל"צ) ומקדמת את האינטרס הציבורי בתחומים כלכליים-חברתיים, אל מול מקבלי ההחלטות בכנסת ובממשלה. "לובי 99" ממומנת באמצעות מימון המונים קבוע של אלפי חברים מקרב הציבור הרחב. בזמן פעילותנו הקצר (כשלוש שנים) הצלחנו להגיע להישגים משמעותיים, ביניהם: העברת תיקון חוק המגביל את צעדי הלוביסטים בכנסת; סיוע בהעברת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות; העברת חוק המחייב משרדי ממשלה וגופים ציבוריים לתקשר עם הפונים אליהם במייל (ולא בפקס); וסיוע בהעברת מסקנות ועדת ששינסקי 2, אשר עסקו בתמלוגים על משאבי טבע מים המלח. חברי הלובי הם שבחרו את שיפור התחבורה הציבורית בישראל, כנושא שיקודם באמצעות הלוביסטים הציבוריים.

בהמשך לפגישה שהתקיימה עם מר ארז בן אליעזר, ולאחר שנפגשנו עם אנשי מקצוע רבים בתחום התחבורה הציבורית ותכנון התחבורה, ברצוננו לשים זרקור על שני מרכיבים מרכזיים בתכנון תחבורה ציבורית יעילה, שיש לדעתנו לשים עליהם דגש רב יותר בעבודת מוסדות התכנון: עידוד השימוש במערכות הסעת המונים לא מסילתיות ויוממות בעזרת אופניים. ביכולתם של אמצעים אלו להפחית את השימוש ברכב פרטי בטווח הקצר, וחשיבותם הולכת ועולה לנוכח עומסי התנועה שהפכו לחסם לפיתוח כלכלי ואיכות חיים וסביבה.

**1. תחבורה ציבורית באוטובוסים כפתרון לבעיית העומס בכבישים**

הרכבת הקלה והכבדה שירתה בשנת 2016 רק 12% ממשתמשי התחבורה הציבורית, לעומת 88% מהמשתמשים שנסעו באוטובוסים. עם זאת, הרוב הגדול של תקציב הפיתוח של התחבורה הציבורית, מתוך תקציב ההרשאה להתחייב של משרד התחבורה, מופנה לפיתוח הפרויקטים המסילתיים. תשתית האוטובוסים אמנם מקבלת סובסידיה לצורך הפעלתה, אך תקציבי הפיתוח לתשתית האוטובוסים נמוכים מאוד ביחס לפרויקטים המסילתיים וביחס לקיבולת שלהם.

היעד שהוגדר על ידי משרד התחבורה הוא 40% פיצול של תחבורה ציבורית לעומת שימוש ברכב פרטי (כיום אחוז הפיצול עומד על 25%). התפיסה לפיה העמידה ביעד הפיצול תתקיים רק לאחר שיפותחו הפרויקטים

המסילתיים, כמו גם הפרופיל הציבורי הגבוה של הפרויקטים הללו, הביאו להזנחה של פיתוח תשתית האוטובוסים בישראל במשך שנים. מדיניות ההזנחה הזו זוכה לביקורת של רבים ממומחי התחבורה בישראל מארגוני התחבורה בחברה האזרחית, ולאחרונה גם של ועדת הכלכלה של הכנסת שקיימה שימוע ממושך בתחום התחבורה הציבורית ופרסמה דו"ח שמסכם את התחומים בהם יש לקדם את התחבורה הציבורית באוטובוסים.

**העדר הפיתוח של תשתית האוטובוסים איננו סביר, לא רק בגלל שיעור המשתמשים הגבוה בתשתית האוטובוסים הקיימת היום, אלא גם ובעיקר כי מדובר בתשתית פחות מורכבת להקמה ביחס לפרויקטים מסילתיים, המהווה פתרון זמין וזול לטווח הקצר והבינוני לבעיית הפקקים.** לדעתנו, היעד של הממשלה בתכנון התחבורה הציבורית צריך להיות יצירת מערכת הסעת המונים באוטובוסים (או דומיהם), כדוגמת המטרונית (בחיפה), שיש לה יתרון מובהק על הרכב הפרטי בנוחות, זמינות, מהירות ואמינות. הכוונה למערכת הסעת המונים בעלת תדירות גבוהה, בה האוטובוסים נוסעים על נתיב נפרד ולא בפקק יחד עם הרכב הפרטי, המקושרת היטב לכלי תחבורה משלימים (חיבור לתחנות רכבת, רכבת קלה ושבילי אופניים).

גם בעתיד, לאחר שתוקם התשתית המסילתית בתוך המטרופולינים (הכוונה בעיקר לקווי הרכבות הקלות והמטרו), מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית יעלה ויהיה צורך בתשתית אוטובוסים יעילה שתזין את הרכבות. מדינות רבות הבינו כבר כי התשתית המסילתית לא עומדת בעומסי שעות השיא. לכן, ישנן שלל דוגמאות לערים במדינות המערב בהן יש רכבת קלה וכבדה ו/או מטרו, ובכל זאת שיעור השימוש באוטובוסים הוא גבוה. כך, לדוגמה, בז'נבה שיעור השימוש באוטובוסים עומד על 74%, בהלסינקי – 73%, בליסבון – 59%, במדריד – 46% ובלונדון – 35% (UITP - mobility in cities 2015).

תנאי ראשון ליכולת לספק שירותי תחבורה ציבורית יעילים ולהפחתת השימוש ברכב פרטי הוא צפיפות ועירוב שימושים. הנושאים הללו הם בראש ובראשונה לפתחה של מערכת התכנון, אך הם חורגים ממסגרת מסמך זה ולכן לא נעסוק בהם. כיום ישנם שני חסמים לפיתוח מערכת אוטובוסים יעילה הרלוונטיים למערכת התכנון: בניית רשת נתיבי תחבורה ציבורית (להלן – נת"צים) והקמת מסופים ושטחים תפעוליים אחרים.

## 2. אופניים – אלטרנטיבה בצמיחה מהירה

היתרונות שבעידוד רכיבה על אופניים הם ברורים, מהפחתת העומס בכבישים ועד תחבורה ירוקה ולא מזהמת. כיום, מספר רוכבי האופניים נמצא בגדילה מתמדת, ודאי לנוכח השימוש הגובר באופניים חשמליים ובכלים חשמליים קטנים אחרים. עם זאת, לעלייה במספר הרוכבים יש גם השלכות שליליות, ובראשן העלייה הדרמטית במספר הנפגעים, הן בקרב הרוכבים והן בקרב הולכי הרגל (עלייה של 85% עד ספטמבר 2018 – 26 הרוגים לעומת 14 בתקופה המקבילה אשתקד).

כיום רוכבי האופניים מחויבים על פי חוק לנסוע על הכביש אם לא קיים שביל אופניים, ועל כן הרוב המכריע של הנפגעים הוא בדרך העירונית. כדי להפוך את האופניים לכלי תחבורה לגיטימי, יש צורך ברשת

של שבילים שהיום איננה קיימת באף עיר בישראל פרט לתל אביב. משרד התחבורה אמנם מקדם את פרויקט ה"אופנידן" שהוא פרויקט חשוב ביותר לעידוד הרכיבה על אופניים, אך שבילי ה"אופנידן" יעברו בדרכים בינעירוניות או בדרכים ראשיות בערים ולא ייצרו רשת שבילי אופניים בתוך הערים, הנדרשת להפיכת האופניים לאלטרנטיבה לשימוש ברכב פרטי.

אנו רואים היום את השינוי, בכך שבמרבית השכונות החדשות מסומנים שבילי אופניים, לכל הפחות בדרכים ראשיות. אך הקושי המרכזי ביצירת שבילי אופניים הוא באזורים הבנויים, בהם האחריות להקמת השבילים היא בידי הרשות המקומית (למעט התקצוב). לנוכח אוזלת היד של מרבית הרשויות המקומיות בקידום שבילי אופניים, נדרש שיתוף פעולה בין מינהל התכנון ובין משרד התחבורה להובלת הנושא.

לדעתנו, למשרד התחבורה יש כיום הזדמנות לייצר את התשתית של שבילים עירוניים במטרופולין דן במסגרת פרויקט "מהיר לעיר". הפרויקט עוסק אמנם בסלילת נת"צים, אך לנוכח השינוי שיוצר הפרויקט בפני הרחוב – סימון שבילי אופניים בנת"צים וברחובות המובילים אליהם הוא מתבקש. **מינהל התכנון מצידו יכול לייצר מדיניות ברורה להסדרת שבילי אופניים בכל רובדי התכנון, כדי שבתכניות מפורטות – לרבות בתכניות של "פינוי בינוי" – סלילת השבילים תהיה חלק מהוראות התכנית.** בנוסף, בחלק מהערים, בעיקר במחוז תל אביב, קיימות תכניות אב לאופניים, ולגישתנו מינהל תכנון צריך למצוא את האמצעי הסטטוטורי המתאים ליישום העקרונות שנקבעו בתכניות האב.

בסעיף 3.3.1.2 לטיוטת תמ"א 42 לתחבורה יבשתית נכתב בהתייחס לשימושי הדרך כי "שבילי אופניים נדרשים תכנונית ומתאימים סביבתית". אין ספק שקיים קושי לשלב שבילי אופניים חדש בדרכים קיימות, אך לטעמנו יש צורך בכללים ברורים שמחייבים הקמת שבילי אופניים, למרות הקשיים הכרוכים בכך.

### 3. קביעת מדיניות קידום התחבורה הציבורית – סמכות ואחריות

משבר התחבורה בישראל נוצר עקב פער של השקעה בתשתיות, שנוצר במשך עשרות שנים. על פי נתוני בנק ישראל, גם לאחר כתיבת התכנית האסטרטגית של משרד התחבורה בשנת 2012, בין השנים 2013-2016 ההשקעה בתשתיות תחבורה עמדה על 50% ממה שנקבע בתכנית. גם הקמתן של שכונות חדשות בקצב מהיר, כחלק מהטיפול במשבר הדיור, החריפה את עומסי התנועה. בסקירות שפרסמו בשנה האחרונה ארגון ה-OECD וקרן המטבע הבינלאומית על כלכלת ישראל, נקבע כי הכבישים בישראל הם העמוסים ביותר בעולם המערבי.

מערכת התכנון היא גורם שתפקידו לאזן בין כלל האינטרסים השונים בהליך התכנוני. עם זאת, יש לה את היכולת להוביל מהלך שהוגדר כ"צורך לאומי" והיא הוכיחה זאת בטיפול במשבר הדיור. בעיית הפקקים בישראל יכולה בהחלט לזכות לתואר "משבר התחבורה", וההשלכות הכלכליות וחברתיות של המשבר הזה אינן פחותות מהשפעותיו של משבר הדיור. עלות הפקקים למשק במונחי תוצר היא כ-40 מיליארד ₪ בשנה, ועל פי הערכות בנק ישראל עלות זו תטפס עד שנת 2040 לכ-70 מיליארד ₪. בנוסף, הוכח כי העדר נגישות נוחה למרכזי תעסוקה מעמיקה פערים חברתיים ומגדריים. ממדי המשבר הוחרפו בשנים האחרונות,

ולדעתנו כיום הוא מחייב שינוי בתפקיד של מינהל התכנון בתהליך תכנון וקידום פתרונות התחבורה הציבורית והתחבורה הלא ממונעת.

השימוע בנושא התחבורה הציבורית שהתקיים לפני מספר חודשים בוועדת הכלכלה של הכנסת, עסק רובו ככולו בהזנחת תשתית האוטובוסים וכלל גם את ההיבט של תכנון שכונות שאינן מותאמות לשימוש בתחבורת אוטובוסים. בעיה שעלתה מספר פעמים בשימוע הייתה, היעדר שטחים תפעוליים לאוטובוסים (מסופים וחניוני לילה). המחסור בשטחים תפעוליים מהווה כאמור חסם לפיתוח מערכת האוטובוסים, ומשפיע על היכולת להרחיב את היצע קווי האוטובוס וכן את התדירויות ולייעל את מסלוליהם (תכנון הקו תלוי בנקודת הסיום). **במהלך השימוע נשמעה טענה מצד הנהלת משרד התחבורה, שחזרה על עצמה מספר פעמים, לפיה מינהל התכנון הוא החסם להקמת מסופים לאוטובוסים וכי במקרים רבים בעבר סורבה בקשתו של משרד התחבורה לקבלת שטחים מספקים למסופים בתכנון שכונות וערים חדשות.**

הוויכוח "מי אשם?" כשלעצמו איננו חשוב, אך הוא חושף חוסר בהירות בשאלת האחריות והסמכות על תכנון תשתיות התחבורה הציבורית, שכן על פניו משרד התחבורה הוא שאמור ליזום הגשת תכניות להקמת תשתיות של תחבורה ציבורית. עם זאת, טענותיו של משרד התחבורה בשימוע נפלו על אוזניים כרויות של חברי הכנסת שקיבלו במידה רבה את הטענה של חוסר שיתוף הפעולה של מוסדות התכנון בקידום מסופים בפרט ובתכנון תחבורה ציבורית בכלל.

עניין נוסף שקשור בשאלת האחריות על פיתוח התחבורה הציבורית הוא תפקידם של ראשי הרשויות המקומיות בתהליך התכנון. חלק גדול מראשי הערים מונעים פיתוח של התחבורה הציבורית בתוך עירם. הסיבה העיקרית לכך היא הקושי הפוליטי להעדיף את התחבורה הציבורית על פני הרכב הפרטי, בוודאי בכל הקשור לפגיעה במקומות חנייה, על אף שברור שללא העדפה כזו יש קושי גדול לפתח את התחבורה הציבורית. לראשי הערים יש השפעה במוסדות התכנון והם מנהלים עם גורמי המקצוע במוסדות הללו מערכת יחסים קבועה ומורכבת. **הפיכת מינהל התכנון לגורם מרכזי בקידום התחבורה הציבורית יכול להביא גם לשינוי עמדות בקרב ראשי הערים.**

במסגרת השינוי הרצוי לטעמנו בתפקידו של מינהל התכנון בתכנון התחבורה הציבורית, המינהל צריך להפוך לגורם המוביל את המגמה של התאמת הערים ומרכזי המטרופולינים לשימוש בתחבורה ציבורית, באוטובוסים ובתחבורה לא ממונעת, לצד הפחתת השימוש ברכב פרטי.

#### 4. קביעת מדיניות מינהל תכנון באשר לקידום התחבורה הציבורית באוטובוסים ותחבורה לא ממונעת

על מינהל התכנון לקבוע מדיניות ברורה שמטרתה קידום התחבורה הציבורית ולהנחות את מוסדות התכנון לתת עדיפות גבוהה לנושא במכלול השיקולים של עבודת התכנון. במסגרת מדיניות זו צריכים להקבע כללים ברורים באשר לפרמטרים הבאים ולהתייחס אליהם בכל תכנית בנייה גדולה.

1. קביעת יעד פיצול בתכניות לשכונות חדשות ולהתחדשות עירונית, והתאמת התשתיות ליעד זה. בכלל זה יש להתייחס לחיבוריות בין אמצעי התחבורה השונים, כולל תחבורה ציבורית מסילתית אם קיימת או מתוכננת באזור.

2. תכנון והרחבת יישובים צריך להתבצע בהתאם ליכולת לספק להם תחבורה ציבורית, כמו גם התאמת מרכזי התעסוקה לתכנון התחבורה הציבורית.

3. קביעת מדיניות שתחייב את מוסדות התכנון להקצות שטחים תפעוליים מספקים לאוטובוסים, ומיקומים שישרתו את תכנון הקווים (הנחיות תכנון ותפעול תחבורה ציבורית. פרק 3. תשתיות תנועה ע"מ 98 טבלה 19).

4. תכנון דרכים המותאמות לשימוש באוטובוסים וסימון נת"צים, וכן סלילה וסימון שבילי אופניים כחלק מרוחב הדרך. נת"צים ושבילי אופניים הם כאמור מרכיבים קריטיים בקידום התחבורה הציבורית ולכן יש לקבוע מדיניות ברורה לקידום, בתכניות חדשות אך גם בשטחים עירוניים בנויים.

לרשות מינהל התכנון עומדים כלי מדיניות משמעותיים לקידום התחבורה הציבורית, באמצעות תכניות מתאר לתשתיות תחבורה ציבורית. ניתן להפעיל את הכלים הללו באזורים של בנייה חדשה ובתכניות "התחדשות עירונית", אך גם בקידום תשתיות חדשות באזורים מבונים שהם במידה רבה לב ליבו של האתגר של קידום התחבורה הציבורית כיום.

תמ"א 42: תכנית המתאר הארצית לתחבורה יבשתית תהיה מסמך המדיניות המרכזי של מינהל התכנון, שמטרתו להנחות את ועדות התכנון לתכנן תשתיות חדשות ולהתאים את התשתיות הקיימות להרחבת שימוש מסיבית בתחבורה הציבורית וליעד פיצול גבוה. טוב יעשה מינהל התכנון אם יעדכן אותה ויאשר אותה בזמן הקצר ביותר האפשרי.

תכניות כוללניות ליישובים: להבנתנו, בימים אלה עוסק צוות בראשות מר אהוד יוסטמן ממנהל התכנון בכתיבת תכניות כוללניות לכלל הערים בישראל. נכון יעשה מינהל התכנון אם לאור המלצותיה של ועדת הכלכלה של הכנסת בשימוע התחבורה הציבורית, יבצע הכשרה בנושא קידום התחבורה הציבורית ותחבורה בת קיימא לכלל גורמי המקצוע המעורבים בכתיבת תכניות אלה.

תכנית מתאר למסופים: בעיית המחסור במסופים מוגדרת כמרכזית בפיתוח התחבורה הציבורית באוטובוסים, לא רק על ידי משרד התחבורה, אלא גם על ידי חברות האוטובוסים, רשויות מקומיות, מומחים ומתכננים של תחבורה ציבורית וכל ארגוני התחבורה הציבורית. נראה כי יש צורך בתכנית כוללת שתצביע על מיקומים למסופים נוספים במחוזות השונים לצורך הרחבת השימוש בתחבורה הציבורית באוטובוסים.

תקן החניה: יש לבחון את תקן החנייה הקיים. עלות החנייה לרכב פרטי הנכנס למטרופולין היא אחד הפרמטרים המשפיעים ביותר (אם לא המשפיע שבהם) על החלטת הנוסע הבודד על מעבר לתחבורה ציבורית.



**הלובי של הציבור**

הפקקים בישראל הולכים ומחריפים. ללא פעולה נחושה בשלב זה, ישראל עלולה לעמוד בפני קטסטרופה תחבורתית בעוד שנים לא רבות.

נשמח להיפגש עמך ולסייע בכל דרך שנתבקש.

בברכה,

מרב דוד

לובי 99

---

מקדמים את האינטרס הציבורי  
אל מול מקבלי ההחלטות בישראל



**מרב דוד**  
לוביסטית ציבורית  
054-3220885

