

חנייה זולה עולה לנו ביוקר

מחקר בנושא מדיניות החניה בישראל

עודד כץ, נירית טופול, תמר קינן

תוכן עניינים

1

3	.....	רקע	1.
4	.....	הנסיגה ממדיניות סיפוק ביקושים	א.
4	.....	המדיניות החדשה - מדיניות ניהול ביקושים	ב.
6	.....	התועלות למשק מהמדיניות החדשה	ג.
9	.....	עלויות החנייה למשק ולאזרח	2.
13	.....	קריטריונים לקביעת תקני חנייה	3.
13	.....	מדיניות החנייה בהולנד	א.
15	.....	מדיניות החנייה בסקוטלנד	ב.
16	.....	מדיניות החנייה בפינלנד	ג.
17	.....	מדיניות החנייה בערים נבחרות באירופה	ד.
19	.....	מדיניות החנייה בבריטניה	ה.
21	.....	מדיניות החנייה בארצות הברית	ו.
23	.....	מדיניות החנייה בישראל מצוי ורצוי	4.
23	.....	תקני חניה מקסימאליים	א.
27	.....	השפעת תקני חנייה מקסימאליים על שימושי הקרקע	ב.
31	.....	מיסוי הטבת חניה	5.
32	.....	תכניות פדיון חנייה בארצות הברית	א.
40	.....	יישום תכניות פדיון חנייה או מיסוי הטבת חניה בישראל	ב.
43	.....	המלצות הארגון	6.
47	.....	ביבליוגרפיה	7.
51	.....	נספח	9.
51	.....	הצעת חוק פדיון הטבת חניה, התשלום-2007	א.
54	.....	דברי הסבר לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה)	ב.

1. רקע

ברחבי העולם המפותח ובפרט במטרופולינים הגדולים, חלה תפנית בסוף המאה הקודמת במדיניות התחבורתית – מעבר ממדיניות של סיפוק ביקושים למדיניות של ריסון וניהול ביקושים. כלומר, מדיניות תכנון התחבורה אינה מיועדת לתת מענה לביקוש הגובר בהתמדה להגדלת ההיצע והקיבולת של מערכת הדרכים והחנייה, אלא מתמקדת בניהול יעיל של ההיצע הקיים וצמצום הביקוש למערכת הדרכים והחנייה.

במסמך זה נסקור תחילה את הרציונאל שמאחורי המעבר ממדיניות סיפוק ביקושים למדיניות ניהול ביקושים והתועלות למשק ממעבר זה. לאחר מכן, הפרק השני יעסוק בנתונים וניתוחים כלכליים לגבי עלויות החנייה למשק כגון עלות הקמת חניה ועלויות החנייה לאזרח כגון התשלום החודשי של משפחה על הוצאות חנייה. פרק זה מדגים את הפער שבין התשלום הנמוך שאזרח משלם על חניה לבין התשלום הגבוה שהמשק משלם על חניה, לרבות עלויות חיצוניות של שימוש מוגבר ברכב כתוצאה מאספקת חניה חינם.

בשני הפרקים שלאחר מכן, נעסוק בתקני החנייה. הפרק השלישי יעסוק בהשוואה בינלאומית לגבי תקני חנייה מקסימאלית וקריטריונים לקביעת תקני חניה מופחתים והפרק שלאחריו יעסוק בהצעת התקן החדשה בישראל אשר מציע להביא את ישראל למצב המקובל בעולם המערבי של תקני חניה מופחתים, וכן יוצג מחקר אשר מוכיח כי מעבר לתקני חניה מופחתים לא יפגע ב שירותי המסחר והתעסוקה בעיר. הפרק השישי מציג אפשרות נוספת להגבלת החניה על ידי מיסוי הטבת החניה. מיסוי זה יכול להתבצע בשתי דרכים – האחת, מתן תגמול כספי על אי שימוש בחניה הניתנת לעובדים – תגמול הקרוי "פדיון חניה". הדרך השנייה, זוהי הצעת בנק ישראל, להטיל מיסוי על הטבת החניה הניתנת כיום ללא מס. לסיום, יוצגו בפרק האחרון המלצות הארגון הכוללות בנושא קידום תחבורה בת-קיימא, המלצות אשר בהכרח משלבות את השינוי במדיניות החניה עם שינוי כולל בגישת המדינה לנושא התחבורה.

בפרק זה נתייחס לסיבות שגרמו לשינוי ממדיניות של סיפוק ביקושים למדיניות של ריסון וניהול ביקושים. לאחר מכן, נתייחס לעקרונות המדיניות החדשה של ריסון וניהול ביקושים ולבסוף לתועלות החדשות שיצמחו למשק כתוצאה מיישום המדיניות החדשה אשר עומדת בבסיסה של התפיסה הידועה בשם 'תחבורה בת-קיימא'.

א. הנסיגה ממדיניות סיפוק ביקושים

הנסיגה ממדיניות סיפוק ביקושים החלה כתוצאה ממספר גורמים:

ההבנה כי מדיניות של סיפוק ביקושים מזינה את עצמה - גודש תנועה גורר הגדלת הקיבולת הגורמת לעלייה בביקוש שכתוצאה ממנו יש גודש תנועה וחוזר חלילה. במצב של סיפוק ביקושים, לאחר הגדלת הקיבולת, ישנה הקלה זמנית בגודש התנועה, אך עם הזמן שוב נוצר גודש תנועה ובטווח הארוך לא מושגת הקלה בעומס.

הכרה בכך שמדיניות סיפוק ביקושים אינה בת קיימא - מדיניות זו דורשת עוד ועוד שטח וגורמת לגידול בפגיעה הסביבתית כתוצאה מתחבורה. הפגיעה הסביבתית כוללת מפגעים של זיהום אוויר ורעש וכן פגיעה בשטחים הפתוחים.

מדיניות סיפוק ביקושים פוגעת במרקם העירוני - מדיניות זו גורמת להאצת תהליך הפרבור. מדיניות תכנון המבוססת על הקצאת חניה במתחמי תעסוקה וקניות מעדיפה באופן ברור את בעלי הרכבים ולא מאפשרת פיתוח של אמצעי תחבורה אחרים.

ב. המדיניות החדשה - מדיניות ניהול ביקושים

המדיניות החדשה מתבטאת בכל רכיבי מערכת התחבורה: מערכת הדרכים, תחבורה ציבורית וחנייה. מטרתה של מדיניות ריסון וניהול ביקושים היא למקסם את הפוטנציאל הקיים במערכת באמצעות הכוונה של הביקושים ושימוש מושכל במשאבים.

ניתן לעשות זאת על ידי מגוון אמצעים:

תנועתיים – הגבלות כניסה ופנייה , עדיפות לתחבורה ציבורית ורכב רב- תפוסה, פיתוח מערכות הסעת המונים , חנה וסע , שבילי אופניים , רשת להולכי רגל . הגבלות התנועה מאפשרות העדפה ברורה של אמצעים חלופיים לרכב הפרטי.

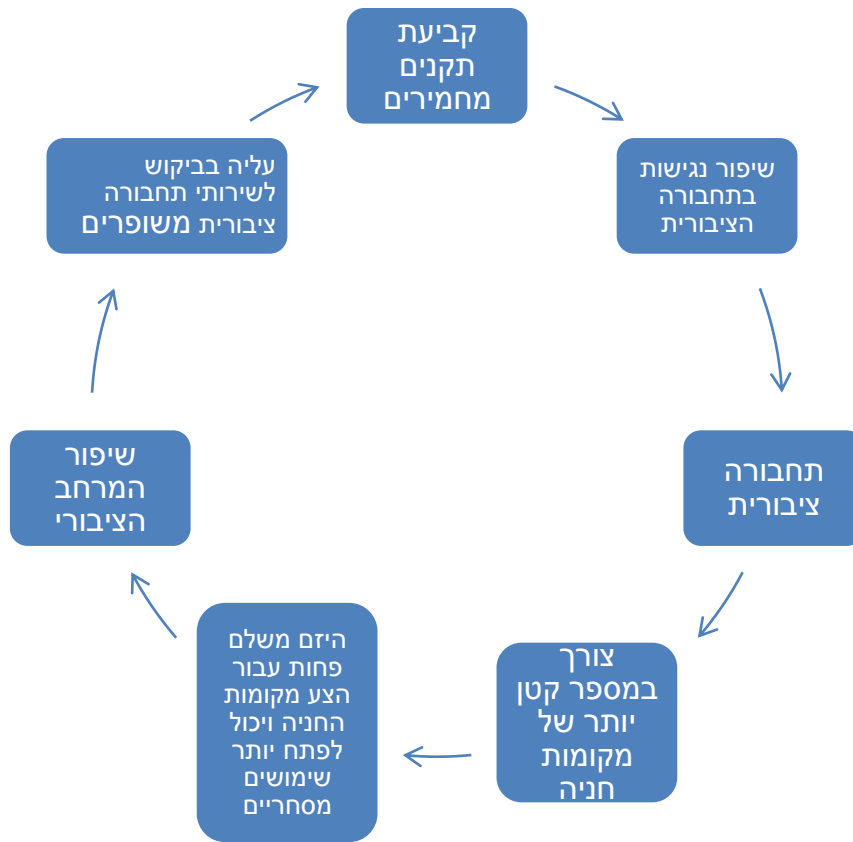
כלכליים - פדיון חנייה , אגרות כניסה וגודש , כבישי אגרה , מיסוי מלא בגין חנייה ורכב ממקום העבודה , עידוד נסיעות משותפות (carpooling). תמריצים כלכליים הם כלי חשוב בעידוד תחבורה בת- קיימא ויכולים להיות מקודמים ברמה הציבורית על ידי הרשויות המקומיות וכן ברמה הפרטית , על ידי מעסיקים פרטיים שמכינים תכניות תחבורה לעובדיהם לעידוד השימוש באמצעי תחבורה חלופיים לרכב הפרטי.

טכנולוגיים - מערכות ניווט כתלות במידע בזמן אמת, מרכזי בקרת תנועה, שילוט מתחלף.

ארגוניים – עידוד שימוש בתקשוב , פיזור שעות הגודש , הפחתת תקני החנייה במרכזי הערים, הסדרי ותשלומי חנייה כגון ביטול תשלום חניה פרוגרסיבי . הכלי החשוב ביותר הינו הפחתת תקני החנייה במרכזי הערים ובו נתמקד במסמך זה.

אפשר לסכם זאת במעגל הקסם להפחתת הצע החניה אשר מתבסס על¹ :

¹ הגרף מבוסס על מצגת של גדעון השמשוני "מדיניות החניה בישראל", משרד התחבורה ינואר 2001.



ג. התועלות למשק מהמדיניות החדשה

יישום עקבי של מדיניות זו יניב תועלות רבות למשק כגון:

חסכון בזמן - הן לנוסעי הרכב הפרטי והן לנוסעים בתחבורה ציבורית. עומסי התנועה בשעות הבוקר ובשעות אחר-צהריים גורמים לאובדן זמן וכסף רב למשק הישראלי, ולכן ישנו גם תמריץ כלכלי מצד המדינה לפתרון עומסי התנועה.

חסכון בהוצאות תפעוליות הכרוכות בנוסעה ברכב פרטי - העלות האמיתית של החזקת רכב בהשוואה לשימוש באמצעים אחרים היא גבוהה, וצמצום הנוסעה ברכב הפרטי יגרום לחסכון אישי בהוצאות הרכב.

הפחתת הנזקים הסביבתיים הכרוכים בנוסעה ברכב פרטי – הנזקים העיקריים הם זיהום אוויר ורעש וכן יש להתייחס לפליטות הרכב הגורמות להתחממות כדור הארץ. החלק היחסי של תחום התחבורה מסך כל פליטות הפחמן הדו-חמצני עלה: מ-21% בשנת 1990 ל-28% בשנת 2006, כלומר החלק היחסי של תחום התחבורה הוא גבוה ביותר ומהווה כמעט שלישי מסך כל הפליטות בעולם. כמו כן, בשנים 1990-2002 אחוז הגידול בצריכת האנרגיה לפי תחומים היה הגבוה ביותר בתחום התחבורה. וכן בין השנים 1990-2006 הפליטות מתחבורה גדלו ב-34.9% בעוד שבשאר התחומים הפליטות ירדו ב-3.1%. בעוד שבתחום התחבורה יש עלייה קבועה ברמת הפליטות, בשאר התחומים הפליטות נשארות ברמה פחות או יותר יציבה². בישראל התחבורה היבשתית תורמת לכ-20% מסך כל הפחמן הדו-חמצני הנפלט. וכן בתוך התחבורה היבשתית כלי הרכב הפרטיים אחראים לכ-75% מצריכת האנרגיה³.

צמצום הפגיעה בשטחים פתוחים - כתוצאה מבלימת תהליך הפרבור. תוספת כבישים או נתיבים חדשים משפיעה על המבנה העירוני, בכך שבמקום עיר צפופה ובתוכה מרכז עירוני ראשי שבו מתרחשת עיקר הפעילות הכלכלית, מתפתחות שכונות מרוחקות שבקרבתן מוקמים מוקדי פעילות נפרדים רבים. המעבר מהמודל המרוכז למפוזר פוגע בסופו של דבר

² Kahn Ribeiro, S., S. Kobayashi, M. Beuthe, J. Gasca, D. Greene, D. S. Lee, Y. Muromachi, P. J. Newton, S. Plotkin, D. Sperling, R. Wit, P. J. Zhou, 2007: Transport and its infrastructure. In Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter5.pdf; Dings, Jos, 2008: CO2 emissions from transport in the EU27 - An analysis of 2006 data submitted to the UNFCCC, European Federation for Transport and Environment (T&E).

³ גולן אנגלקו, עירית ובראור, ישעיהו, "היערכות ישראל לשינויי אקלים גלובליים", המשרד להגנת הסביבה לשכת המדען הראשי, יולי 2008; א. חפץ ושות' ייעוץ כלכלי, "מאגר אמצעים ופרויקטים אפשריים להפחתה בגזי חממה" מוגש למשרד להגנת הסביבה, מאי 2008.

בתושבים, משום שהיעילות של התחבורה הציבורית פוחתת, ההסתמכות על הרכב הפרטי גוברת ועלויות הגודש גדלות⁴.

חיזוק הפעילות במרכזי הערים – חיזוק מרכזי הערים משפר את איכות החיים של התושבים והעובדים בערים וכפועל יוצא מחזק את המסחר וערך הנדל"ן.

צמצום אי השוויון החברתי - תחבורה ציבורית משרתת שכבות רחבות באוכלוסייה. יישום עקבי של מדיניות זו ישפר את רמת הנגישות של כל האוכלוסייה למוקדי הביקוש בכלל והתעסוקה בפרט. בנוסף, ההסדר הרווח של מתן רכב לסיניג מהווה, למעשה, הטבת מס הניתנת בעיקר לבעלי המשכורות הגבוהות על חשבון התקציב הציבורי⁵.

לסיכום, מדיניות החניה המוצעת החדשה אשר מרסנת ביקושים לשימוש ברכב הפרטי ומעודדת אמצעי תחבורה אחרים תורמת למדינה, לאזרח ולקהילה:

- **עבור המדינה** – חסכון באובדן שעות עבודה למשק הישראלי כתוצאה מצמצום הגודש. דאגה לשכבות החלשות על ידי עידוד אמצעי תחבורה ציבורית, שבילי הליכה ואופניים.
- **עבור האזרח** – הקלה בעומסי התנועה, אפשרות בחירה אמיתית לגבי אמצעי התחבורה המועדף עליהם. חסכון בהוצאות הרכב הפרטי.
- **עבור הקהילה** – שיפור איכות הסביבה ואיכות החיים, לרבות שיפור הבטיחות בדרכים והפחתת הזיהום והרעש הנגרם מעומסי התנועה, וכן השתלבות יוממים בחיי הקהילה.

⁴ Waddell, Paul. 2002. Urbanism: Modeling Urban Development for Land Use Transportation and Environmental Planning. Journal of the American Planning Association. Summer 2002. 68(3) pp.297-314.

⁵ שיפטן, יורם וקינן, תמר. "אמצעי מדיניות כלכליים לניהול תחבורה" מטעם ארגון "תחבורה היום ומחר". מתוך 'סדר יום סביבתי 2006' בהוצאת מוסד שמואל נאמן. עמ' 91-107.

2. עלויות החנייה למשק ולאזרח

משרד האוצר (2008)⁶ אומד את העלות החיצונית של מתן חניה חופשית בכחצי אחוז מהתל"ג, כ-5 מיליארד ש"ח, בשנה. סך כל העלויות החיצוניות שלה תחבורה בישראל נאמדות ב-6% מהתוצר הלאומי, לפי הפירוט הבא:

סוג העלות	אחוז מהתוצר	מליון ש"ח
תאונות	0.67	6,798
רעש	0.36	3,653
זיהום אוויר	2.08	21,104
שינוי אקלים	0.18	1,826
צפיפות	1.92	19,480
בניה ותחזוקת כבישים	0.34	3,450
ערך חניה חופשית	0.49	4,972
סה"כ	6.04	61,282

למעשה אומדן זה הוא גבול תחתון בלבד לאומדן עלות החנייה החופשית. משרד האוצר (2005)⁷ מסתמך בחישוביו על Delucchi (1998), האומד את העלות לכלכלה האמריקאית

⁶ דוח הועדה הבין-משרדית למיסוי "ירוק" משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד התשתיות והמשרד להגנת הסביבה בעריכת החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המסים בישראל, ל, ינואר 2008.
<http://www.mof.gov.il/TAXES/misui150108.pdf>

⁷ ש. אלדד וש. מיכאל, "העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", אגף כלכלה ומחקר משרד האוצר, 30.8.05.

ב-1.3 עד 4.6 אחוזי תוצר. משרד האוצר מבצע התאמה של ערכים אלו למצב בישראל ומציע טווח עלויות של 0.49 עד 1.74 אחוזי תוצר.

לכך יש להוסיף את העלויות העקיפות הנוספות של מתן חנייה חופשית. חנייה חופשית מוזילה את השימוש ברכב הפרטי ומביאה לגידול נוסף במספר כלי הרכב ובנסועתם, על כל העלויות החיצוניות השליליות הנלוות לכך, כגון: תאונות הדרכים, רעש, זיהום אוויר, שינוי האקלים והצפיפות. לפי דונלד שופ ההוזלה של השימוש ברכב הפרטי היא בסדרי גודל של עשרות אחוזים⁸ - אינדיקציה לכך שההשפעות העקיפות האמורות הן בהיקפים משמעותיים, כך שגם על-פי אומדניו הזהירים של משרד האוצר, עלות מתן חנייה חופשית בישראל עשויה להסתכם בעשרות מיליוני שקלים בשנה.

התשלום על חניה – בישראל, לפי סקר הרגלי נסיעה של הלמ"ס לשנת 1996 - 720 אלף איש נסעו במכונית מידי יום לעבודה: מתוכם רק שלושים ושבעה אלף חנו בתשלום, כלומר כ-5% בלבד - מהם עשרים ושנים אלף חנו בתשלום במגרשי חנייה; תשעת אלפים חנו בתשלום במקום העבודה וחמשת אלפים חנו בתשלום ברחוב⁹. נתון נוסף לגבי התשלום על חניה הוא - הוצאות החניה למשק בית לחודש. בשנת 2007 התשלום היה 8.9 ₪ בממוצע. הוצאות אלו אינן כוללות את מחיר החנייה החופשית ש עובדים מקבלים ממקום עבודתם ולכן מדובר בסכום נמוך ביותר בהשוואה לשאר הוצאות הרכב. הוצאות החניה עולות לפי רמת ההכנסה כאשר בשנת 2006 הוצאות החניה לחמישון העליון היו 21.6 ₪ ובחמישון שלפניו הן היו 9.5 ₪. כלומר החמישון העליון מוציא כמעט פי 3 על חניה מההוצאה הממוצעת (אשר הייתה 8.3 ₪ בשנת 2006)¹⁰.

בארה"ב 87% מהנסיעות מתבצעות על ידי נהג רכב יחיד, וב-99% מהנסיעות הללו החנייה המוצעת היא חופשית. לפי הערכת דונלד שופ, העלות של הספקת חנייה בחינם בארה"ב עשויה להסתכם במעל 300 מיליארד דולר בשנה. על פי שופ, העלות השנתית הממוצעת של

⁸ S.Donald. 2005. The High Cost of Free Parking. Planners:Chicago. P.205

⁹ סקר הרגלי נסיעה 96/97 של הלמ"ס, 1996.

¹⁰ לוח 1.1 הוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בחמי שונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, הלמ"ס, 2006.

מתן חנייה חופשית לרכב עשויה לעלות על עלות ההון של הרכב הממוצע¹¹. כלומר, מתן חנייה חופשית, מהווה סבסוד עמוק והוזלה של עשרות אחוזים של השימוש ברכב הפרטי. נטל הסובסידיה מושת על כלל המשתמשים של מבני מגורים, משרדים ומסחר המשלמים את עלות הקרקע והפיתוח של שטחי חנייה עיליים ותת-קרקעיים, בין אם דרך מחירי דיור גבוהים יותר, תוספת למחירי מוצרים ושירותים ואף דרך שכר העבודה, באם המעסיק מממן חנייה לעובדיו. כך למשל, בעלים של מרכז מסחרי הנדרש לספק שטחי חנייה על-פי תקן מינימום, יגלגל חלק מהעלות הנוספת של הקצאת השטח והפיתוח למחירי השכירות של העסקים במקום ואלו יגלגלו חלק מעלות זאת למחירי המוצרים ללקוחות. מובן כי ייקור המוצרים לא נעשה רק עבור לקוחות המשתמשים בחנייה. עלות זאת היא עלות חיצונית לכל דבר, ואליה נוספות עלויות חיצוניות אחרות הנגרמות בעקיפין, דוגמת זיהום אוויר, גודש ורעש, כאמור.

תקני מינימום גורמים לסבסוד החנייה והרכב הפרטי. תקני מינימום אפקטיביים גורמים להגדלת היצע מקומות החנייה מעבר לזה שהייה נקבע בתנאי שוק ומייקרים את הבניה¹². עלות הספקת מקומות החנייה מושתת על כל משתמשי הבניין, ללא תלות בשימוש בשטחי החנייה. מובן שגם עלות הספקת החנייה העודפת אינה מושתתת על משתמשיה בלבד. קביעה מלאכותית של היצע מקומות החנייה מעבר לצרכי השוק, מהווה עיוות שעלותו בצידו, אלא שהעלות כאן חורגת מעבר לעיוות זה בלבד, שכן ניתוק עלות החנייה מהשימוש בא מעודד, כאמור שימוש יתר ברכב פרטי ונזקים נוספים לחברה. חשוב להבהיר, כי אין מדובר בהעלאת ערך הדיור, שכן העלות מגולמת במחיר הנכס.

מהנתונים עולה כי הבעיה היא פוליטית – עלויות פרטיות כגון הפחתת מקומות החנייה או ייקור עלות החנייה יורגשו באופן מיידי על ידי הציבור ועל כן לא ייתפשו כצעדים פופולאריים על ידי פוליטיקאים, וזאת לעומת העלויות החיצוניות השליליות המרובות כתוצאה מהגדלת כמות החנייה, אשר משפיעות על הוזלת השימוש ברכב וגורמות לשימוש יתר ברכב שמוביל לעלויות חיצוניות נוספות (זיהום אוויר, צפיפות וכיוצא בזה) - עלויות אלו אינן משולמות באופן ישיר ולכן לפוליטיקאים קשה להתמודד איתן. במידה ומחיר החניה יעלה או שלא תסופק חניה כלל, הנוסעים יבחרו להגיע בדרכים חלופיות אטרקטיביות יותר כגון – תחבורה ציבורית, הליכה ברגל, שימוש באופניים או בקורקינט, שיתוף ברכב או "רכב לפי שעה" – כל

¹¹ S.Donald. 2005. The High Cost of Free Parking. Planners:Chicago. P.210

¹² S.Donald. 2005. The High Cost of Free Parking. Planners:Chicago. P. 141

הפתרונות הללו הם פתרונות ברי- קיימא שאינם יוצרים נזקים סביבתיים משמעותיים בהשוואה לשימוש בנהיגה יחידנית ברכב הפרטי.

נוצר כשל שוק מאחר שאספקת החניה באופן חופשי אינה מתחשבת בתנאי היצע וביקוש של השוק החופשי. כדבריו של שופ:

"Planners do define parking demand as the peak number of spaces occupied at sites with free parking, and cities do require developers to supply at least number of parking spaces, whatever the cost. Planning for parking is planning without prices"¹³.

כלומר, קביעת תקני מינימום של חניה או אספקת חניה חופשית מתעלמים מהדרישות האמיתיות של השוק וקובעים רף גבוה מדי של מקומות חניה, אשר מתבטא אחר כך בעודף שימוש ברכב הפרטי, עלויות חיצוניות שליליות בתחום איכות הסביבה וייקור מוצרים ושירותים מסביב למקום החניה. על כן, הפתרון טמון בהפיכת המוצר הציבורי, של החניה, שיוצר עודף שימוש וכשל שוק למוצר פרטי שיתומחר באופן נכון יותר.

¹³ S.Donald. 2005. The High Cost of Free Parking. Planners:Chicago. P.24

3. קריטריונים לקביעת תקני חנייה

בכל הערים שנסקרו לצורך עבודה זו קיימים תקני חנייה המהווים תקני מקסימום¹⁴ במרכזי הערים. תקני החנייה במרבית העולם המפותח תלויים בשלושה גורמים: המיקום המרחבי של העסקים, הנגישות בתחבורה ציבורית וסוג שימושי הקרקע. תקן החנייה המקסימלי המקובל במרכז העיר באירופה הוא כ- 1000-200 מ"ר של שטח רצפה למקום חנייה ואילו בארה"ב מעט גבוה יותר - 500-100 מ"ר של שטח רצפה למקום חנייה. תקני חנייה אלו נמוכים בסברי גודל של פי 33-4 מתקן החנייה הישראלי. יתרה מכך, תקן החנייה הישראלי הוא תקן מינימום, כך שהפער בפועל בין תקן החנייה הישראלי לתקני החנייה המקובלים בערים גדולות בעולם המפותח אף גדול יותר.

הקשר בין נגישות בתחבורה ציבורית, חנייה ואחוזי בנייה הוא דו כיווני: אזור בו קיימים אחוזי בנייה גבוהים צריך להיות עם נגישות גבוהה בתחבורה ציבורית, אזור עם נגישות גבוהה בתחבורה ציבורית צריך להיות עם מדיניות חנייה מגבילה ולאפשר הגדלה של אחוזי הבנייה.

א. מדיניות החנייה בהולנד

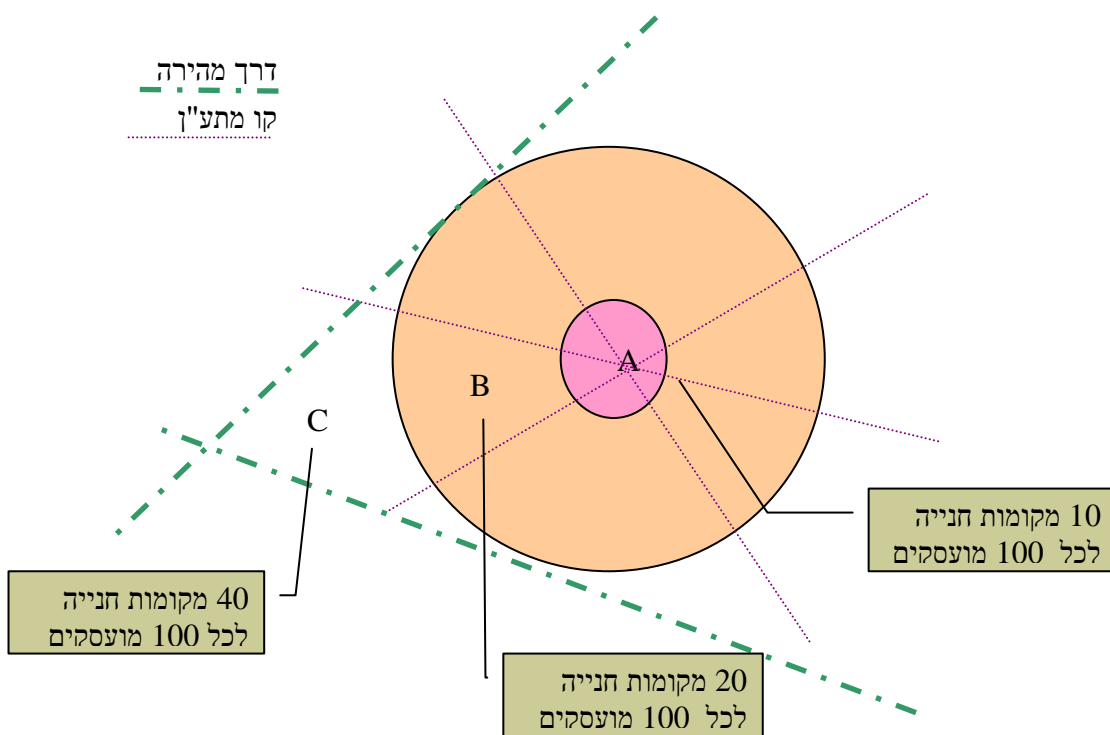
מדיניות החנייה ההולנדית החל משנות התשעים, כוללת שלושה יעדי-על: איכות חיים (הפחתת מזהמים ורעש ושיפור הבטיחות), נגישות (ירידה בעומסים ושיפור החלופות לרכב הפרטי) וניהול נייחות (הגבלת נסועה ומעבר לאמצעים חלופיים). האסטרטגיה למימוש יעדים אלו מבוססת על קירוב בין מוצאים ויעדים, הגבלת גישה לכלי רכב פרטיים, הוספת תחנות רכבת, הפחתת הרעש, מיקום עסקים בהתאם לצרכי התחבורה והפחתת מקומות חנייה היכן שקיימות חלופות לרכב הפרטי.

¹⁴ שני מושגים חשובים בהקשר זה הם:

תקן מינימום – קביעת מספר מקומות החנייה המינימלי הדרוש עבור שימושי קרקע. כלומר, אין הגבלה על מספר החניות הנבנה בפועל כל עוד מספרן עולה על הדרוש.
תקן מקסימום – הגבלת מספר מקומות החנייה שניתן לספק עבור מבנה מסוים כאשר קיימת אפשרות לא לספק חנייה כלל.

השיטה ההולנדית היא כנראה השיטה הידועה ביותר לסיווג המרחב העירוני לצורך קביעת מדיניות תכנון. השיטה קרויה שיטת ABC משום שהיא מסווגת את המרחב העירוני לשלושה אזורים: A- מרכזי ערים עם צפיפות מועסקים גבוהה ונגישות גבוהה בתחבורה ציבורית; B- אזורים עם צפיפות מועסקים נמוכה, נגישות תחבורה ציבורית חלקית ובינונית ונגישות טובה לדרכים מהירות; C- אזורים עם צפיפות עסקים נמוכה ומספר מבקרים נמוך, מוקדי התעסוקה ממוקמים קרוב לצמתים של דרכים מהירות ושירותי התחבורה הציבורית ירודים. ישנם ארבעה קריטריונים לסיווג המרחב בשיטת ABC: צפיפות מועסקים, תלות ברכב פרטי (אחוז העובדים התלוי ברכב הפרטי לביצוע עבודתם), מספר מבקרים ותלות בהובלה במשאיות. השיטה ההולנדית קושרת בין הסיווג לאזורים לבין תקני החנייה (תקני מקסימום), אחוזי הבנייה ושימושי הקרקע המותרים בכל מקום (ראה תרשים מספר 1).

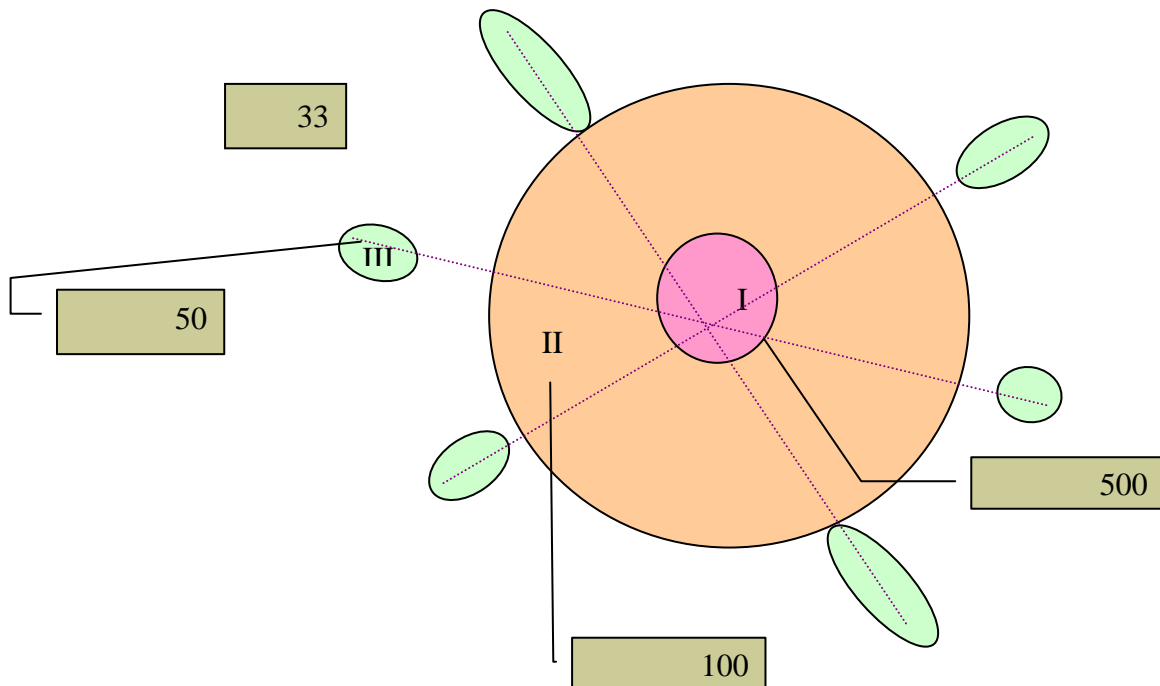
תרשים מספר 1: מדיניות החנייה ההולנדית



ב. מדיניות החנייה בסקוטלנד

באדינבורו שבסקוטלנד קבעו שמספר מקומות החנייה שאינם שמורים לתושבים נקבע כתלות באזור. החלוקה לאזורים נעשתה בדומה לשיטה ההולנדית, כאשר האזור השלישי בהיררכיה מוגדר כרצועות רדיאליות לאורך צירי התחבורה הציבורית שמוצאם במרכז העיר.

תרשים מספר 2: מדיניות החנייה הסקוטית¹⁵



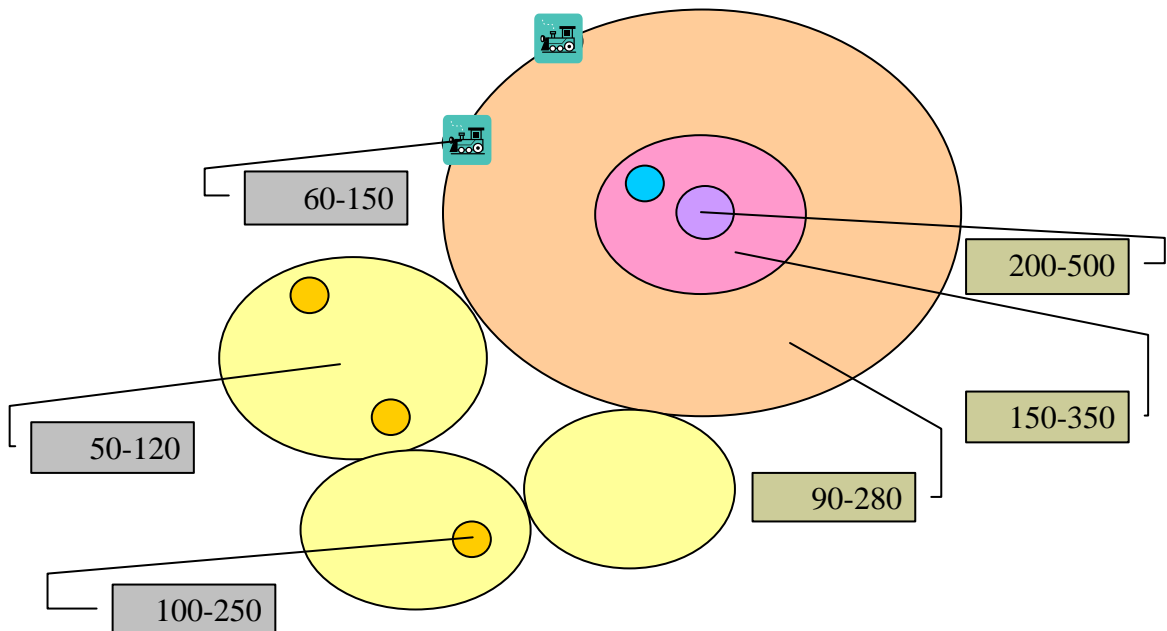
¹⁵ כל הערכים המוצגים מתרשים זה ואילך הם על פי הדרך המקובלת להגדרת תקני חנייה - השטח במ"ר הנדרש על מנת לספק מקום חנייה אחד (לדוגמא, שטח בנוי של 1000 מ"ר מאפשר הקמת שני מקומות חנייה לכל היותר תחת תקן חנייה של 500 או עשרה מקומות חנייה לכל היותר תחת תקן חנייה של 100).

ג. מדיניות החנייה בפינלנד

בהלסינקי, בירת פינלנד, מדיניות התחבורה החל משנות ה-70 היא לעודד שימוש בתחבורה ציבורית למרכז העיר והקצאת מקומות חנייה למבקרים בלבד. מדיניות החנייה מבוססת על שמירת חלק ניכר ממקומות החנייה לתושבים בתמורה לתשלום שנתי כאשר חנייה מחוץ לאזור המגורים מותרת לזמן קצר בלבד ובתשלום. חניית יוממות כמעט ואינה אפשרית מכיוון שמרבית מקומות החנייה ממוקמים בצידי הרחוב ומשמשים כחניות לטווח קצר בלבד. המטרופולין מסווג לששה אזורים (בסוגריים – דוגמא מגוש דן): מרכז העיר (מתחמי הבורסה והקרילה), מרכז העיר הרחב (האזור התחום ע"י הרכבת, איילון, ז'בוטינסקי), שולי העיר הפנימית (העיר התחומה על ידי נחלי הירקון והאיילון), תחנות מרכזיות ותחנות רכבת בשולי העיר הפנימית (תחנות בציר איילון), מרכזי משנה בפרברים (למשל, קריית עתידים או קריית אריה) ואזורים פרברים. הגבלות החנייה חמורות יותר באזורי משרדים מאשר באזורי קניות.

תרשים מספר 3: מדיניות החנייה הפינית

[מלבנים חומים מעידים על תקני מקסימום; מלבנים אפורים אפורים מעידים על תקני מינימום]



ד. מדיניות החניה בערים נבחרות באירופה

כתוצאה משינוי המדיניות באירופה מסיפוק ביקושים לניהול וריסון ביקושים, נוצר פער בסברי גודל בין תקני החנייה הקיימים באירופה לתקן הישראלי. להלן סיכום תקני החנייה הקיימים בערים נבחרות באירופה (מ"ר של שטח רצפה למקום חנייה).

טבלה מספר 6: סיכום תקני החנייה בערים אירופאיות ובישראל¹⁶

שנת קביעת התקן	פריפריה		מרכז העיר		עיר
	משרדים	מסחר	משרדים	מסחר	
1996	60	50	500	200	הלסינקי
1997			300	300	בריסל
	80	120	240	360	ברן
1992	150		215		בזל
1988	125	100	1200	1000	ציריך
1995	100-300		1500		לונדון
1996	15	75	100	1000	ליברפול
1982	125-150		250-300		אמסטרדם
	24	10-40	ללא חנייה		בירמינגהם
1983	ללא התייחסות		30-40	25-30	ישראל

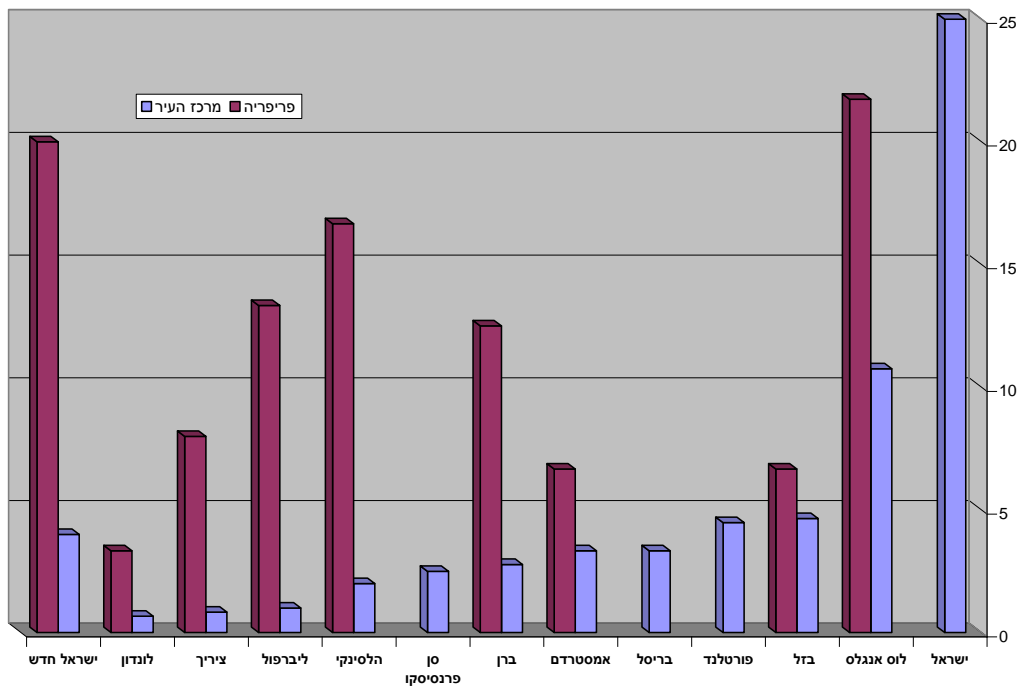
חשוב להדגיש, כי כל התקנים המוצגים לעיל הם תקני מקסימום, למעט תקן המינימום הישראלי.

לסיכום, בכל הערים שנסקרו קיימים תקני חנייה המהווים תקני מקסימום במרכזי הערים. תקני החנייה במרבית העולם המפותח תלויים בשלושה גורמים: המיקום המרחבי של העסקים, הנגישות בתחבורה ציבורית וסוג שימושי הקרקע. תקן החנייה המקובל במרכז

¹⁶ השמשוני, 2001

העיר באירופה הוא כ- 200-1000 מ"ר של שטח רצפה למקום חנייה ואילו בארה"ב מעט גבוה יותר - 100-500 מ"ר של שטח רצפה למקום חנייה.

גרף מספר 1: השוואת תקני חנייה במרכזי ערים גדולות



מהגרף עולה כי תקני החניה בישראל מאפשרים 25 מקומות חניה לכל 1000 מ"ר, וזאת לעומת ערים אחרות בסדר גודל של ישראל אשר מאפשרות תקני חניה מחמירים ומופחתים הרבה יותר.

ה. מדיניות החנייה בבריטניה¹⁷

לונדון - מנהל התנועה של לונדון (Traffic Director for London) שהוקם ב-1991, מוציא לפועל מדיניות המכונה 'צירים אדומים' (Priority Red Route Network) שאורכם הכולל הוא 507 ק"מ וכוללת:

- איסור חנייה לאורך העורקים הראשיים פרט לנכים, פריקה וטעינה וחניות לטווח קצר מאוד (עד 20 דקות)
- צמצום מספר מקומות החנייה לאורך רחובות מגורים
- הפעלת הגבלות על מספר מקומות החנייה ליזמים בהקמת פרויקטים חדשים
- שיפור תנאי רוכבי האופניים והלכי הרגל בתחומי הצירים האדומים

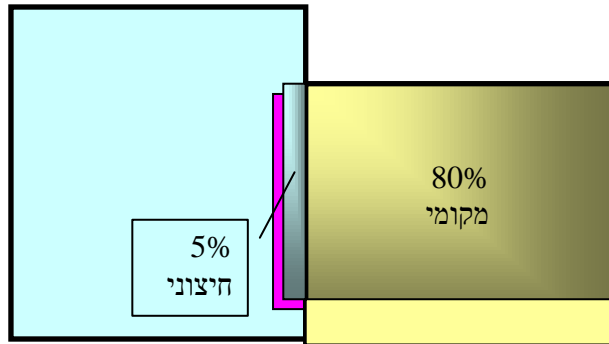
טבלה מספר 1 מציגה את השטח המינמלי (במ"ר) המצדיק מקום חנייה אחד ובסוגריים את מספר מקומות החנייה לבניין משרדים ששטח קומותיו הוא 10,000 מ"ר ברוטו.

כחלק מהמדיניות להפחתת כניסת לכי רכב פרטיים למרכז העיר, הוקמו בלונדון ובערים נוספות באנגליה חני וני חנה וסע בכניסות לעיר ובמיוחד בצמוד לתחנות אוטובוסים ורכבות אזוריות. כך בבריסטול (Bristol) ואקסטר (Exeter) הוקמו חניונים עם חנייה חופשית שמופעל מהם שירות למרכז העיר בתדירות גבוהה.

קיימברידג' - בקיימברידג' קבעו כי מספק מקומות החנייה במרכז העיר יותאם ל- 80% מהביקוש של דיירי האזור בתוספת 5% מהביקוש של נהגים שאינם תושבי האזור. לעומת זאת מחוץ למרכז העיר מעוניינים לענות של 100% מהביקושים. בלידס משתמשים בתקן מינימום בכל חלקי העיר מלבד במרכז העיר שם מותר מקום חנייה אחד לכל 175 מ"ר.

תרשים מספר 1: מדיניות החנייה בקיימברידג'

¹⁷ השמשוני, 2001 ו- בורד עדן, 2000.



טבלה מספר 1: קביעת מדד התאמת מספר מקומות חנייה לרמת השירות בתחבורה
 ציבורית לפי מנהל התנועה של לונדון¹⁸


רמת התחבורה הציבורית באזור				מדד התאמת מספר מקומות חנייה
נמוכה	בינונית	טובה	גבוהה	
אין צורך בתקן מקסימום לחנייה	100-200			מצב לא רצוי
	(50-100)			
	300			מצב סביר
	(50)			
	450	600		מצב טוב
	(22)	(17)		
	600	1000	1500	מצב רצוי
	(17)	(10)	(7)	

¹⁸ בורד עדן, 2000

1. מדיניות החניה בארצות הברית

מספר מדינות וערים בארצות הברית החלו כבר בשנות השישים לגבש מדיניות הפחתת חנייה, כמסוכם להלן.

טבלה מספר 5: סיכום תקני החנייה בערים בארצות הברית

מדינות	מקום
הפחתה של 10% במספר מקומות החנייה הנדרש אם קיימת נגישות טובה בתח"צ	שיקגו
סגירת חניונים במרכז העיר עד למקום חנייה אחד לכל 2.06 מועסקים ומעבר למדינות חנייה לטווח קצר. תקן מקסימום של מקום חנייה ל-93 133 מ"ר במרכז העיר ו-186-223 מ"ר במסדרון התח"צ.	פורטלנד (אורגון)
תקן מקסימום של מקום חנייה ל-110-140 מ"ר במרכז העיר. כמו כן, דורשים כי 30-40 אחוזים ממקומות החנייה יוקצו לכלי רכב בתפוסה גבוהה. תרשים מספר 5: מדיניות החנייה בסיאטל	סיאטל
	
מקום חנייה אחד לכל 93 מ"ר כאשר אם קיימת למבנה גישה ישירה למדרכה הדרישה עולה ל-186 מ"ר ואם יש גישה לרק"ל-232 מ"ר	אדמונטון
מקום חנייה אחד לכל 93 מ"ר במרכז העיר ו-46 מ"ר ביתר העיר	לוס אנג'לס
תקן של מקום חנייה אחד לכל 93 מ"ר. יש 1.5 מקומות חנייה לכל מועסק במרכז העיר	דנור
מקום חנייה אחד לכל 500 מ"ר	מונטגומרי
שטח החנייה יהווה 7% לכל היותר מהשטח הבנוי (כמקום חנייה אחד לכל 400 מ"ר) תרשים מספר 6: מדיניות החנייה בסן-פרנסיסקו	סן פרנסיסקו

7%		
<p>הקצאת מחצית ממקומות החנייה במרכז העיר לחניות לטווח קצר וחנייה בשולי העיר לטווח ארוך . באזור המסחר יש מקום חנייה אחד לכל 2.06 מועסקים.</p>		סנט פאול

4. מדיניות החנייה בישראל מצוי ורצוי

א. תקני חניה מקסימאליים

בפרק זה נתייחס לגלגולים שעבר התקן החדש, לתוכנו ולעקרונות העומדים בבסיסו.

סקירה היסטורית

תקן החנייה התקף בישראל הוא משנת 1983. מאז נעשו מאמצים לגבש תקני חנייה חדשים שיתאימו לצרכים המשתנים. כבר ב- 1994 אגף המפקח על התעבורה במשרד התחבורה הכין הצעה לעדכון ושינוי תקני חנייה. מסמך "מדיניות החנייה בישראל" הוגש ונדון במועצה הארצית והוחזר למשרד התחבורה לצורך שינויים ותיקונים. בעקבות זאת, משרד התחבורה הטיל על המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה לנסח מדיניות חנייה לישראל ואת עקרונות תקני החנייה הנגזרים ממנה בהתאמה למסמך "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית" אשר הוגש על ידם ב- 1999.

החלק הראשון המנסח את מדיניות החנייה הוגש ב- 2001¹⁹ ואילו החלק השני הגוזר את תקני החנייה הוגש ב- 2005²⁰. המסמך נועד להחליף את התקנות הקיימות מלפני רבע מאה על ידי קבלת תוקף במסגרת "תקנות התכנון והבנייה- התקנת מקומות חנייה" 1983, אולם מהלך זה טרם בוצע. תקני חנייה אלו מביאים את ישראל לחלק התחתון של תחום תקני החנייה באירופה ובארה"ב. חשוב לציין כי המסמך אינו מציע להקטין את היצע החנייה למגורים (גם לא במרכזי הערים) משום שהוא רואה בה צורך הכרחי.

ביום 10.4.03 וביום 10.7.03 דנה ועדת המשנה בהמלצות צוות העבודה וקבעה הנחיות בעניין מועדי מימוש תקן החנייה המופחת, במיוחד ביחס למועד תחילת הפעלתן של מערכות להסעת המונים. במקביל, נדחה שוב ושוב קידומם של פרויקטים למערכות הסעת המונים, ונתגלעו חילוקי דעות בין משרד הפנים למשרד התחבורה באשר לעיתוי מימוש תקן החנייה

¹⁹ השמשוני, 2001, כמו גם המקור לכל הטבלאות המוצגות בפרק זה
²⁰ השמשוני, 2005.

המופחת. ביום 30.5.04 הבהיר שר הפנים דאז, כי לא יחתום על התקנות עד להוכחת קידום משמעותי של ביצוע פרויקטים למערכות הסעת המונים.

עם התקדמות הפיתוח של מערכות הסעת המונים בתל אביב, בחיפה ובירושלים, ובהסתמך על הסכמות מחודשות בין שרי התחבורה והפנים, הוחלט כי יש מקום להמשיך ולקדם תקנות לענין מקומות חניה. בפרק הזמן שחלף, נתקל האגף להנחיות ולתקנות תכנון ובניה בקשיים רבים בעריכת ההחלטות, ההנחיות והעקרונות לפורמט של תקנות. בסופו של דבר, ובעבודה משותפת עם גב' בינת שוורץ נערכו התקנות המצורפות, אשר נדונו בועדת המשנה בישיבותיה מיום 6.11.08 ומיום 10.12.08. לעת עתה, התקנות נמצאות בשלב הגשת התיקונים וההתייחסות של הרשויות המקומיות. מחד, הרשויות המקומיות מעוניינות לקדם מדיניות תחבורה בת-קיימא בעירן אשר תקל על עומסי התנועה ותקדם אמצעי תחבורה ציבורית רבת-קיבולת, ומאידך הן חוששות מפגיעה במרכזי העסקים ובחנייה לתושבים²¹.

עיקרי תקן החנייה – חלופות לתקן עסקים ומשרדים במרכז העיר

להלן יוצגו ההמלצות העיקריות המופיעות ב"הנחיות לתכנון חנייה, פרק א': מדיניות החנייה בישראל": מחברי המסמך הנידון מציעים שלוש חלופות להקטנת מספר מקומות החנייה: **אימוץ השיטה ההולנדית (ABC)**: קביעת מספר מקומות חנייה כפונקציה של מספר העובדים וסיווג המיקום (ובעקיפין גם של שטח רצפה). **תקן הגודש**: קביעת מספר מקומות חנייה כפונקציה של שטח המגרש. כך ניתן להגדיל את אחוזי הבנייה לאחר הגדלה מתאימה של רמת השרות בתחבורה הציבורית, מבלי להגדיל את מספר מקומות החנייה. להלן הערכים המוצעים לחישוב תקן חנייה בסיסי לפי גודל המגרש ואחוזי הבנייה:

טבלה מספר 9: תקן חנייה בסיסי מוצע לפי גודל המגרש ואחוזי הבנייה

אחוזי בנייה	
350%	200%

²¹ מתוך דברי ההסבר לתקן הבניה החדש המוצע, משרד הפנים, מנהל התכנון, אגף הנחיות ותקנות תכנון ובניה, 2009.

20-25	20-25	מטרים לעובד
10	10	מספר עובדים למקום חנייה
14-18	8-10	מספר מקומות חנייה דרוש למגרש של אלף מטרים רבועים

תקן חנייה משתנה לפי שטח רצפה : תקן החנייה משתנה לפי פונקציה מדרגות . ההצעה לתקן חנייה בסיסי באזור המסווג כ- A על פי השיטה ההולנדית , כתלות באחוזי הבנייה (בסוגריים – עבור אזור B):

טבלה מספר 10: תקן חנייה בסיסי שולי מוצע לפי אחוזי הבנייה

אחוזי בנייה						
>500	400-500	300-400	200-300	200	100	
0	1:500	1:400	1:300 (1:150)	1:250 (1:125)	1:250 (1:125)	תקן חנייה שולי לכל 100 אחוזים
0	2	2.5	3.33 (6.6)	4 (8)	4 (8)	מספר מקומות לכל 1000 מ"ר
15.83	15.83	13.83	11.33 (22.6)	8 (16)	4 (8)	מספר מקומות חנייה מצטבר

הערה: באזור C אין מגבלות חנייה.

עקרונות התקן החדש

העקרונות הכלליים העומדים בבסיס התקנות הם עידוד הנסיעה בתחבורה ציבורית , בין היתר על ידי הפחתת מקומות החניה באזורים הסמוכים למערכת הסעת המונים , ועל פי מידת קרבתם לתחנה: אזור א' – מרחק אווירי של 350 מ' מתחנה במערכת להסעת המונים, ואזור ב' – מרחק אווירי שבין 350-650 מ' מתחנה בערכת להסעת המונים . באזורים אלה נקבעו מקסימום מקומות החניה המותרים, ללא אפשרות לתוספת מקומות חניה מעבר לכך.

בנוסף, נערכה הבחנה בין ישובי גלעין המטרופולין , ישובי פריפריה מטרופולינית , וכל שאר אזורי הארץ . הגדרות היישובים נקבעו בהתבסס על הוראות תמ "א 35. התקנות באות

במקומן של תקנות התקנות הקיימות, אולם הנחת היסוד בהן שונה. בעוד שלפי התקנות הקיימות מקומן של הוראות בדבר התקנת מקומות חניה הוא בתכנית, והתקנות באות לתת מענה כאשר לא נקבעו הוראות בעניינים אלה בתכנית, על פי התקנות החדשות מוסדרים תקני החניה בתקנות, וכל תכנית והיתר בניה יהיו כפופים להן.

התקנות החדשות מכילות הוראות בדבר חובת התקנת מקומות חניה לאופניים ולאופנועים, וכן את כל ההוראות הכלליות אשר נקבעו בתקנות הקיימות כגון הוראות בענין חניונים, הקמת חניון ציבורי, כופר חניה וכד'. על פי הוראות המעבר, תכנסנה התקנות לתוקף באופן הדרגתי על פי התקדמות ביצוע העבודות להקמת מערכת הסעת ההמונים. בשלבי הביניים, יחושבו מקומות החניה הנדרשים על פי התקנות הקיימות, אולם מקומות החניה העודפים על אלו שנקבעו בתקנות החדשות יתוכננו באופן שבו ניתן יהיה להסב אותם לשימוש אחר. הסבת השימוש תתאפשר לאחר הפעלת מערכת הסעת ההמונים²².

לסיכום, העקרונות המונחים בבסיס הצעת התקן החדש הנם כ²³:

- הגודש בכבישים לא יאפשר להגיע למרכזי הערים במידה והיוממים יתבססו על רכבם הפרטי באופן בלבדי.
- יש צורך להישען על תחבורה ציבורית תחרותית כדי לספק את הביקושים הגבוהים.
- יש להקטין את תקן החניה הנוכחי עבור יוממים.
- יש ליצור תלות בין אחוז הבניה המותר, תקן החניה והנגישות לתחבורה ציבורית.
- יש ליצור תלות בין תקן החניה שיאושר עם הגשת רישיון הבניה ובין סטאטוס ההתקדמות של קו הסעת המונים.

²² מתוך דברי ההסבר לתקן הבניה החדש המוצע, משרד הפנים, מנהל התכנון, אגף הנחיות ותקנות תכנון ובניה
²³ השמשוני, גדעון. 2008. מדריך לתכנון חניה. ת"א: תירוש. פרק 1 תקני חניה, עמ' 48-27.

ב. השפעת תקני חנייה מקסימאליים על שימושי הקרקע

על אף שתקני החנייה שהוצעו ב- 2005 טרם קיבלו תוקף מחייב, עיריות ירושלים וחיפה אימצו אותו. אולם מספר רשויות הביעו חשש כי מדיניות הפחתת חנייה עלולה לגרום לתהליך פרבור של העסקים, כלומר, נדידת המגזר העסקי לשולי המטרופולין היכן שמגבלות החנייה פחות מחמירות. על מנת לבחון חששות אלו, הוטל על חברת נתיבי איילון לערוך מחקר שמטרתו להעריך את ההשלכות של מדיניות חנייה מגבילה על פיתוח כלכלי של ערים ומרכזיהן²⁴. המחקר כלל בחינה של ארבע ערים אירופאיות שיישמו מדיניות להפחתת תקני חנייה במרכז העיר המטרופוליני: אדינבורו (סקוטלנד), פרנקפורט (גרמניה), רוטרדם (הולנד) וציריך (שוויץ).

להלן מסקנות המחקר:

כל הערים הנידונות משתמשות בתקני חנייה המשתנים בהתאם למיקום ושימושי הקרקע, כאשר ההגדרה הינה בקשר הדוק עם הנגישות לתחבורה ציבורית. ההצעה הישראלית החדשה לתקן חנייה מגביל, מתונה בהשוואה לערים שנבחנו. להלן טבלת השוואה בין תקני המקסימום לאזורים בעלי נגישות גבוהה לתחבורה ציבורית (שטח רצפה במ"ר הנדרש למקום חנייה אחד).

טבלה מספר 11: תקן חנייה מקסימלי באזורים בעלי נגישות גבוהה לתחבורה ציבורית

משרדים	אדינבורו	פרנקפורט	רוטרדם	ציריך	ישראל
משרדים	500	350	270	467	250
קמעונאים	60	300	מינ' בלבד	358	250
תעשייה/אחסון	1000	---	מינ' בלבד	778	250

ערים עם מערכת תחבורה ציבורית ברת השוואה למערכת התחבורה הנוכחית במטרופולין תל אביב, רוטרדם ואדינבורו, הפעילו מדיניות חנייה מגבילה. הערים הנידונות, למעט ציריך,

²⁴ נתיבי איילון, 2005.

הפעילו את מדיניות החנייה המגבילה בתנאים 'עוינים' של שימוש רב ברכב פרטי לנסיעות יוממות. להלן טבלה משווה של פיצול הנסיעות המוטוריות בערים הנידונות (באחוזים).

טבלה מספר 12: פיצול נסיעות מוטוריות

תל אביב	ציריך	רוטרדם	פרנקפורט	אדינבורו	
80	36	71	62	59	רכב פרטי
20	65	22	38	41	תח"צ

כמו כן, מדיניות חנייה מגבילה ושיפורים בתחבורה הציבורית הולכים יד ביד, אבל אין הכרח ששיפורים בתחבורה הציבורית יקדמו להחלת מדיניות החנייה המגבילה. כל הערים השקיעו בשיפור מערכת התחבורה הציבורית: בפרנקפורט ובציריך רוב השיפורים בוצעו לפני החלת המדיניות ומיעוטם לאחריה. באדינבורו וברוטטרדם, לעומת זאת, השיפורים המתוכננים פורסמו במקביל להצגת המדיניות על מנת לזכות לתמיכה ציבורית והופעלו רק לאחר אימוץ המדיניות החנייה המגבילה.

ניהול שטחי חנייה ציבורית ברחוב ומחוצה לו מהווה מדיניות משלימה בכל הערים הנידונות. בכולן ניהול הביקוש לחנייה נועד למנוע מיוממים מלהשתמש בחנייה ציבורית (ברחוב ומחוצה לו) במקום במקומות החנייה הפרטיים שצומצמו עקב הפחתת התקנים. לעומת זאת, למעט ברוטרדם, סוגי מדיניות חנייה מגבילה אומצו ללא תמיכה תכנונית משמעותית וללא תקנות תכנון המונעות פיזור בלתי רצוי של פעילות כלכלית. מכאן נובע שאין צורך להמתין למדיניות תכנונית שלמה על מנת ליישם מדיניות הפחתת חנייה.

הערים ומרכזי הערים מראים המשך חיוניות כלכלית גם לאחר הפעלת תקני החנייה המגבילים. ממדי הצמיחה והגידול בתעסוקה גבוהים במיוחד באדינבורו וברוטטרדם, 30 ו-20 אחוזים, בהתאמה. בכל ארבע הערים שנבדקו, מרכזי הערים נשארו המקום הדומיננטי למקום משרדים.

במסגרת המחקר נערכו ראיונות עומק עם מומחים מקומיים בארבע הערים הנידונות. לדת המומחים, למרכז העיר יש תכונות חזקות העושות אותו אטרקטיבי לחלק ניכר ממגזר

המשרדים ובכך מפצות על המחסור בחנייה (קרה ללקוחות ומקבלי החלטות, תדמית ונגישות). ביזור משרדים והגברת ריכוזי משרדים בפריפריה, הינה תוצאה מחויבת המציאות, כתוצאה משוק המשרדים הדינאמי שבו התחשבות בחנייה משחקת תפקיד קטן במכלול ההחלטות לגבי מיקום המשרד.

המסקנה הכוללת של המחקר היא כי למגבלות החנייה לא הייתה השפעה משמעותית על הפיתוח הכלכלי של הערים שנחקרו ומלמדת כי למגבלות חנייה לא תהייה השפעה כלכלית שלילית אם ייושמו בערים בעלות מבנה כלכלי חזק.

והבה²⁵ ערכה מחקר אשר בחן השפעת אמצעים לניהול הביקוש ב מרכז העיר. המחקר נערך ברחוב הראשי בנצרת, יוחנן פאולוס השישי, בתקופה בה החלו להפעיל בו זמנית שלושה אמצעים לניהול הביקוש: נתיב תחבורה ציבורית, הגבלת חנייה למפרצים מצומצמים והפיכת הרחוב לחד-סטרי עבור רכב פרטי. המחקר נערך באמצעות שאלוני העדפות מוצהרות. ממצאי המחקר הם:

- השינוי בנגישות למרכז העיר לא תשפיע על שיקולי המיקום של עסקים שונים ב מרכז העיר
- מדיניות הסדרי התנועה והחנייה ב מרכז העיר לא תגרום לשינוי מבנה העסקים המקום
- הסדרי התנועה החדשים ב מרכז העיר ישפיעו בצורה מועטה בלבד על פיצול הנסיעות של לקוחות במרכז העיר
- הגבלת החנייה החופשית עשויה לגרום לירידה במספר הלקוחות במרכז העיר

תוצאות שונות התקבלו במחקר של בורד-עדן (מ.מ.2). המחקר בחן השפעת פגיעה בזמינות חנייה (כלומר, גידול בזמן חיפוש חנייה) במרכז הכרמל בחיפה. ההשפעה של גידול ב-10, 15 או 20 דקות בחיפוש חנייה נבחנה באמצעות שאלונים של העדפות מוצהרות. נמצא כי יוממים נוטים לשנות אמצעי נסיעה (39%) או לא לבצע שינוי כלל. לעומת זאת, מבקרים (נוסעים שמגיעים למקום שלא לצורך עבודה) נוטים לשנות את יעד הנסיעה (49%). יש לציין

²⁵ והבה, 2003.

כי המחקר שבוצע ע"י חברת נתיבי איילון אמין יותר משום שבחן התנהגויות בפועל לאחר אימוץ המדיניות.

5. מיסוי הטבת חניה

לנסיעה ברכב פרטי אל מקום העבודה יש השפעות חיצוניות שליליות – כלכליות וסביבתיות – גבוהות במיוחד, משום שנסיעה זו היא לרוב בתנאי גודש, בשעות ובאיזורים העמוסים ביותר, בעת הכניסה למוקדי התעסוקה במטרופולינים וביציאה מהם. כיום, החניה היא מסובסדת, כאשר למעסיק שירותי החניה הם הוצאה מוכרת בייצור הכנסה, ואילו לעובד ההטבה לא נזקפת והוא אינו משלם מס על ההטבה. מכאן, שהמדינה מעניקה סובסידיה בשיעור המס השולי על הספקת מקומות חניה לעובדים וכן משתמשי התחבורה הציבורית שאינם משתמשים בשירותי החניה, אינם מקבלים את ההטבה ובכך מופלים לרעה²⁶.

על כן, חניה בסמוך למקום העבודה היא הטבה בעלת ערך כספי משמעותי הניתנת כיום בחינם ונתפשת כדרישה בסיסית של כל עובד לחנות בנוחות. כדי לעודד את השימוש באפשרויות תחבורה חלופיות לרכב הפרטי, חשוב לתת גמול חלופי להטבת חניה כך שהעובד יוכל לבחור בין חניה לבין פדיון חניה. למשל על ידי ביטול החניה החופשית במקום העבודה או מיסוי הטבת החניה או על ידי אפשרות לפדות את מקום החניה. הפתרון הוא בהקטנת הכדאיות של שימוש בחניה מצד העובדים.

פתרון פדיון החניה²⁷

בפתרון זה מוצע לתמחר את שווי מקום החניה ולהעניק אפשרות בחירה אמיתית לעובד בין חניה נוחה בסמוך למקום העבודה או קבלת השווי הכספי של אותה חניה. השווי הכספי יחושב על פי הוצאות המעסיק על חניה זו, למשל – בבניין משרדים בו החניה בבעלות המעסיק תחושב האפשרות להשכיר את החניון לחברה אחרת אשר תגבה תשלום עבור מקום החניה שהתפנה. אפשרות נוספת היא חישוב העלות של שווי שכירות הקרקע של החניה. בדרך זו מתאפשרת לעובד בחירה אמיתית בין קבלת מקום חניה לקבלת שווייה

²⁶ דוח בנק ישראל לשנת 2008, פרק ח' סוגיות במדינת הרווחה, סעיף 3 – ריסון השימוש ברכב פרטי כחלק ממדיניות איכות הסביבה, ע' 331.

²⁷ פרק זה מבוסס ברובו המכריע על מסמך - ט. פלנבאום ות. טל, חוות דעת בנושא פדיון חנייה, הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית, אוניברסיטת בר אילן, 2007.

הכספי של החניה על ידי יצירת תמריץ כלכלי אמיתי לעובד לוותר על מקום החניה ולהרוויח כסף מכך. גם מבחינת המעסיק הוא חוסך כסף בכך שהעובד מוותר על עלות החניה בייחוד כאשר מדובר בתל-אביב, שם עלות החניה גבוהה מאד.

פדיון חנייה הוא הסדר בו כל שלושת הגורמים המעורבים בו מרוויחים:

- המדינה מקבלת תקבולי מס גבוהים יותר.
- המעביד מצמצם עלויות של השכרת חנייה.
- העובד מנצל את כספו כראות עינו.

א. תכניות פדיון חנייה בארצות הברית

על פי מחקר שנערך בארה"ב בשנת 1992 למעלה מ-90% מהיוממים נוהגים לעבודה²⁸, מתוכם 92% מהמכוניות מאוכלסות בנוסע אחד בלבד²⁹ ו-95% מהם מקבלים הטבת חנייה חינם³⁰. עלות הנסיעה לעבודה מחולקת בין המעסיקים (עלות החנייה) לבין העובדים (עלות הנסיעה) ויוצרת אי שוויון כלפי העובדים שאינם נוהגים לעבודה ולכן אין באפשרותם ליהנות מהטבה זו. חניות הממומנות ע"י מעסיקים מעודדות יוממים לנצל את האפשרות המוענקת להם ולנהוג לעבודה תוך ידיעה שאין הם צריכים לשאת בתשלום החנייה.

דוגמאות ממדינות בארה"ב:

קליפורניה

בשנת 1992 הותקנו בקליפורניה תקנות פדיון חנייה המחייבות מעסיקים להציע את תוכנית פדיון חנייה המאפשרת ליוממים לבחור בין חנייה חינם לשווה ערך כספי. התקנות מתייחסות לחברות שמעסיקות מעל 50 עובדים ואשר שוכרות את מקום החנייה שלהן מצד שלישי, ולכן

²⁸ Hu P. and Young J(1992) summary of travel Trends,1990. Nationwide Personal Transportation Survey, report no. FHWA pl-92-027. United States Department Of Transportation.

²⁹ Pisarski,A.(1996) commuting in America 2:

Eno transportation foundation. :The second national report on commuting patterns and trends. Landsdowne,VA.

³⁰ Shoup D. (1995) An opportunity to reduce minimum parking requirements. Journal of American Planning ASSOCIATION'61(1),14-28

- התשלום לעובד על מקום החנייה מתבצע ישירות מהחיסכון בתשלום למשכיר החניון .
המעסיק יכול לבחור בין מספר אלטרנטיבות להפעלתה:
- אי מתן סובסידיה כלל, קרי גביית תשלום חנייה .
 - חנייה חינם לשווה ערך כספי מעלות החנייה. סכום קצוב שניתן ליוממים וניתן להשתמש בו בכל דרך.
 - בחירה בין הטבת החנייה לשווה ערך כספי או גבוה יותר מעלות ההטבה.
 - סכום קצוב אשר ניתן לעובד ויכול לשמשו בכל דרך שהיא.

סעיפי החוק המתייחסים לפדיון חנייה נחקקו בתוך הקוד לבריאות ובטיחות בקליפורניה להלן עיקרי החוק:

כל מעביד אשר לו לפחות 50 עובדים, ולעובדים אלה ניתנת סובסידיה בחנייה יציע לעובדיו תוכנית לפדיון חנייה . "תוכנית פדיון חנייה" פירושה: המעביד ייסד תוכנית שבה הוא יציע גימלה כספית בשווי סובסידית החנייה אשר אותה היה המעביד משלם לצורך מימון החנייה לעובד.

תוכנית פדיון החנייה יכולה לציין דרישה כי עובד יפעל לפי מטרות התוכנית והוראות המעביד בנידון זאת בכדי להתחמק מבעיות בחנייה בשכונות סביב מקום העבודה . בהדגשה כי עובד אשר לא ישמע לקווי המתאר של התוכנית לא יהיה זכאי להטבה הכספית.

לאחר שנחקק החוק נערך מחקר³¹ מקיף לבדיקת האפקטיביות של התוכנית, התוכנית יושמה בין 8 מעסיקים הכוללים פירמות רו"ח, בנק, סוכנויות ממשלתיות, ספק שירותים רפואיים, חברת הפקות ו-3 משרדי עו"ד. מספר העובדים נע בין 120-300 ועלות החנייה היא החל מ-\$36 ועד \$165 לחודש. מתוך ה-8, שישה מעסיקים בחרו לסבסד את החלופה במימון גבוה יותר מאשר עלות החנייה, ולהציע אלטרנטיבה אחת או יותר. מתוך השש, 2 בחרו לתת מימון יתר להסעות משותפות או תחבורה ציבורית, 2 הורידו את הסובסידיות החניה והעלו סובסידיות לאלטרנטיבה אחרת ואחת ביטלה לחלוטין את סובסידית החניה, אך השאירה על כנה את סובסידית הנסיעות המשותפות, האחרונה בחרה להחליף את עלות החניה בשכר.

³¹ Donald Shoup, "Evaluating The Effects Of Cashing Out Employer-Paid Parking: Eight Case Studies", Transport Policy, vol 4, October 1997, pp.201-216

המחקר הנדון עוסק ב-6 שאלות מרכזיות:

- כיצד והאם תצמצם התוכנית סך הנסיעות ליוממים?
- כיצד יצומצם סך הפליטה ממכוניות היוממים?
- מהי עלות התוכנית למעסיקים?
- מה מספר מקומות החניה אותם ניתן לפדות?
- כיצד תשנה התוכנית את יחסי החלוקה בין הסובסידיות שניתנות ליוממים?
- כיצד תשפיע התוכנית על מרכזי הערים?

להלן התוצאות שהתקבלו:

כמות היוממים הנוסעים לעבודה בנסיעות יחידניות

מיקום המעסיק	לפני	אחרי	שינוי באחוזים (%)
דרום לוס אנג'לס	75%	53%	-22
דרום לוס אנג'לס	61%	45%	-16
מרכז העיר	71%	58%	-13
מרכז העיר	88%	76%	-12
מרכז העיר	79%	67%	-12
סנטה מוניקה	83%	75%	-8
סנטה מוניקה	85%	78%	-7
מערב הוליווד	72%	70%	-3
ממוצע משוקלל	76%	63%	-13

מספר מיילים³² שנתיים לעובד

מיקום המעסיק	לפני	אחרי	שינוי באחוזים (%)
דרום לוס אנג'לס	5297	4013	-24%

³² 1 מייל = 1.6 ק"מ

דרום לוס אנג'לס	5281	4418	-16%
מרכז העיר	5461	4862	-11%
מרכז העיר	6578	6006	-9%
מרכז העיר	6113	5589	-9%
סנטה מוניקה	6294	5960	-5%
סנטה מוניקה	6478	5910	-9%
מערב הוליווד	-	-	-
ממוצע משוקלל	5348	4697	-12%

כל המדדים מראים באופן מובהק על יעילותה של התוכנית (צמצום בנסיעה יחידנית, סך נסיעות פלסה). המחקר מראה שככל שמשך יישום פדיון החניה ארוך יותר, כך התוצאות טובות יותר. מוצעים לכך שני הסברים: - עובדים חדשים אשר הצטרפו לחברה עדין לא גיבשו לעצמם הרגלים יוממים וקל לעודדם לבחור בחלופות המוצעות, וכן השינוי בתוכנית לפדיון חניה פועל מפה לאוזן ולכן לוקח זמן מסוים להטמעת הרעיון.

מה עלות התוכנית? הטבלה שלפנינו מציגה את סך העלויות לעובד לפני ואחרי התוכנית אך חשוב לציין שמבין שמונת נושאי המחקר 5 בחרו להציע שווה ערך כספי גבוה יותר מעלות סובסידיית החניה ובנוסף גם להעלות את הסבסוד לנסיעות משותפות וכך לממן גם עובדים שלא ויתרו על מקום החניה שלהם.

עלויות יישום התוכנית

מיקום המעסיק	לפני	אחרי	שינוי באחוזים (%)
דרום לוס אנג'לס	95\$	128\$	34%
דרום לוס אנג'לס	21\$	34\$	59%
מרכז העיר	95\$	25\$	74%
מרכז העיר	116\$	130\$	12%
מרכז העיר	85\$	101\$	19%
סנטה מוניקה	59\$	67\$	14%
סנטה מוניקה	48\$	56\$	16%

10%	6\$	66\$	60\$	מערב הוליווד
3%	2\$	74\$	72\$	ממוצע משוקלל

חלק מהחברות מציעות תחליפים מזומנים למשל בצורת ארוחת בוקר לנוסעים , בהסעות משותפות. לדידם של עורכי המחקר ניתן ליעל את התהליך ולהוזילו ע"י מתן כסף בלבד וללא תמריצים אחרים , אשר נתפסים בעיני העובדים כפחותי ערך למול מתן מזומן . עלות נוספת שלא נלקחה בחשבון הינה העלות האדמיניסטרטיבית של הפרויקט , אך נציגי החברות העידו שניהול התוכנית הינו פשוט ואינו מצריך זמן רב . ממצא חשוב נוסף שהמחקר מציג הינו גידול בהכנסה החייבת לעובד בסך של 255\$ הכולל גם עובדים שלא נטלו חלק בתוכנית.

החוקרים מצאו 33 שמתוך סך של 84.4 מליון חניות המוענקות חינם לעובדים ברחבי המדינה 23% מתוכן הינן בשכירות ועונות על הדרישה הראשונית להפעלת הפרויקט . החוקרים מצאו שהעלאת מחיר החניה במקביל להגדלת הסובסידיה לנסיעות מהווה גורם יעיל יותר לצמצום נהיגה יחידנית, עקב העובדה שהעובד מוכן לוותר על הטבת החניה תמורת סכום גבוה יותר מאשר הוא מוכן לשלם עליה , ובכדי לפגוע בכדאיותה של ההטבה יש להכריח את העובד לשלם עליה. התוכנית מובילה ל-4 אפקטים בטווח הקצר:

- עלייה בהסעות משותפות.
- ירידה בעומס התנועה בשעות לחץ.
- הורדה של מחירי החניה.
- הקלה במצוקת החניה.

תוצאות המחקר מוכיחות באופן ברור כי יישום התוכנית הובילה לשיפור ניכר בכל המצבים החברתיים החל מצמצום בנסיעות יחידניות, צמצום בסך הקילומטרים השנתיים שעובד נוסע, וכלה בצמצום בפליטה חדה (גזים: PM10, CO, ROG) ובעומס בכבישים.

Shoup, D. and Breinholt, M. (1997) Employer paid parking: a nationwide survey of employers³³ subsidy policies. In the full social costs and benefits of transportation. ed. D. Grcnc, D. Jones and M. Delucchi. springer-verlag. Berlin

מרילנד

במרילנד הושתתה תוכנית להסדרת עניין היוממות ותמריצים לכך על דרך עידוד במס. התוכנית מאפשרת ניצול יעיל של דיני המס בכדי לעודד שימוש בתחבורה אלטרנטיבית לרכב הפרטי כלומר:

כל מעביד אשר ישלם עבור "קר פול" ועידוד שימוש בתחבורה ציבורית ע"י הענקת כרטיסיות יוכל לממש את ההוצאות הללו כנגד תשלומי מס, עד סך של \$50³⁴ לעובד וכנגד עד 50%- זיכוי במס. כל מעביד אשר יחליט לאפשר מתן של פדיון חנייה לעובדיו יזכה באפשרות קיזוז מס כנגד סוגים שונים של מיסי המדינה.

יש לציין שקיים הבדל ניכר בין החוק בקליפורניה לזה שבמרילנד. בעוד בקליפורניה מעביד אשר עומד בתנאי החוק מחויב לתת לעובדיו את האפשרות לפדיון חנייה, הרי שבמרילנד פדיון החנייה עובד על מתן תמריץ למעביד אשר יחליט לעשות כן, כלומר מרילנד אינה מחייבת אלא מתמרצת לפדיון חנייה. פרט לכך, החוק בקליפורניה הוא חוק ישיר על פדיון חנייה לעומת זאת החוק במרילנד הוא חלק המדבר רק על תמריץ לפדיון חנייה דרך רפורמה כללית במיסים שהתבצעה במרילנד³⁵.

ג'ורג'יה

תמריץ המס³⁶ הניתן לשימוש בפדיון חנייה הוא על בסיס שנתי. בג'ורג'יה נקבע כי מעביד רשאי לקבל אפשרות קיזוז במס של עד-\$25 לכל עובד אשר השתמש באלטרנטיבה, ובתנאי שסכום זה לא יעלה על הסכום ששולם לעובד, והשימוש באלטרנטיבה הגיע לכדי לפחות 10 ימים בחודש.

³⁴ יש לציין שכאשר נחקק החוק ב-2000 הסכום עמד על \$30 וכיום הוא הוגדל ל \$50
³⁵ ראו מאמרם של Stephanie Tencer, Trevor Fleck and Joseph Dadson – Subsidizing Commuters Instead of Cars - An Introduction to 'Cashing Out' (last modified Aug. 8, 2002), <http://www.peck.ca/nua/ies/ies04.html>. במאמר מוסגר נציין, כי מאמר זה בוחן השפעות אפשריות של החוק במרילנד וקליפורניה, ופוטנציאל היישום של רעיון פדיון החנייה בקנדה (כיום, בקנדה אין הסדרים דומים לארה"ב).
³⁶ O.C.G.A. § 48-7-29.3 (2006)

כמו כן מדו"ח של רשויות התחבורה בג'ורג'יה עולה כי פדיון חנייה הפכה להיות אופציה משכנעת בעקבות אפשרות הקיזוז לצורך הפחתת תופעת היוממות בג'ורג'יה³⁷.

דלוואר

לפי חוק המס במדינת דלוואר³⁸ מעסיק אשר יש בידו תוכנית מאושרת להפחתת שימוש ברכב פרטי לעבודה (הכוללת בתוכה פדיון חנייה) יכול לקבל עד ל-10% זיכוי בגין הוצאותיו (ביחס להוצאותיו הישירות בתוכנית) או \$250 ביחס לכמות הפחתת היוממות בעבודה. הקיזוז יינתן רק פעם בשנה לפי דו"ח המס השנתי המוגש ע"י המעביד.

קונטיקט

מעסיק³⁹ אשר יש בידו תוכנית להפחתת השימוש ברכב פרטי לעבודה, והוא מעסיק לפחות 100 עובדים רשאי לקבל זיכוי מס עד כ-50% מהוצאותיו ועד לסכום של כ-\$250 לכל עובד הנכלל בתוכנית (הזיכוי יכול להיות רק בגין הכנסות אשר התקבלו לאחר ינואר 2007). יש לציין שהמדינה מקצה לתוכנית סכום של עד כמיליון וחצי דולר שינתנו כזיכוי בכל שנה.

אורגון

מעסיק אשר נכנס לתוכנית העסקית להפחתת השימוש ברכב באורגון יכול לקבל עד כ-35% מהוצאותיו על התוכנית, התוכנית חייבת להיות כזו אשר מפחיתה את השימוש ברכב פרטי. על התוכנית להיות מיושמת במשך חמש שנים כאשר הזיכוי בשנה הראשונה יגיע ל-10% ואילו בשנה השנייה ל-5%. יש לציין שבכדי לזכות בזיכוי יש לקבל אישור מראש ע"י מחלקת האנרגיה של אורגון⁴⁰.

ניו ג'רזי

³⁷ Georgia Regional Transportation Authority, Paying the Price for Congestion 13 (2003), http://www.hhh.umn.edu/centers/slp/projects/conpric/atlanta_report.pdf

³⁸ 30 Del. C. § 2030-2037 (2007)

³⁹ Conn. Gen. Stat. § 12-217s (2007)

⁴⁰ Or. Admin. R. 330-090-0105 – 330-090-150 (2006)

בניו ג'רזי ישנה אפשרות בחירה לחברות המאפשרות פדיון חנייה (כחלק מתוכנית להפחתת תופעת היוממות), הראשונה היא מתן זיכוי בגין- 10% מהעלויות שהוצאו בכדי לממן את פדיון החנייה ואילו האפשרות השנייה היא קבלת זיכוי של עד \$124 לכל עובד אשר נכלל בתוכנית. יתר על כן לשות פויות ולחברות בע"מ יינתן זיכוי במס של עד- 157% בגין הוצאות מימון לאלטרנטיבות בשימוש ברכב פרטי (ביניהם פדיון חנייה) או עד- \$1947 לכל עובד אשר נכלל בתוכנית. משרד התחבורה של ניו ג'רזי הקים ארגון בשם 41TMA אשר פועל בשמונה סניפים במדינה, ארגון זה הוא ארגון ללא מטרת רווח אשר מטרתו לעזור בפתרון בעיות תחבורתיות אזוריות על ידי מתן יעוץ לכל מעביד והסבר על ההטבות הנובעות מכך כגון הטבות המס השונות.

לסיכום, המדיניות השלטת בארה"ב היא מתן תמריצי מס למעבידים בכדי לעודדם להציע פדיון חנייה, פתרון זה הוא מעיין פתרון ביניים כיוון שאינו מפעיל יד חזקה ומכריח מעבידים לעשות כן ומאידך נותן תמריץ ממשי אשר גורם למעביד להשתמש באלטרנטיבה.

⁴¹ להסבר על מהות ומטרות הארגון ראו:

<http://www.state.nj.us/transportation/commuter/smartmoves/tmaprograms.shtm>

ב. יישום תכניות פדיון חנייה או מיסוי הטבת חניה בישראל

יישום פדיון חניה בישראל יכול להתבסס על המודל האמריקאי ולהתבצע באמצעות חקיקה ראשית בכנסת או באמצעות תקנות מס הכנסה:

- חקיקה ראשית בכנסת – אנו ממליצים לבסס את ההליך הישראלי על מקבילו האמריקאי:
 - הגבלת התוכנית למספר מינימלי של מועסקים וזאת בכדי למקסם את התועלת המופקת מהתוכנית, בקליפורניה מדובר על מעסיק מעל 50 עובדים לפחות.
 - ייעוד התוכנית למקומות חנייה מושכרים בלבד על מנת שתפעל רק במקומות בהם ישנו עומס תחבורתי וכן עומס חנייה ובכך גם לפתור את בעיית קבלת ההטבה וחנייה ברחובות סמוכים למקום העבודה. יש לציין שהחלת התוכנית על חנייה בבעלות המעביד יכולה לפגוע בזכויות השימוש בקניין, אולם לדעתנו פגיעה זו הינה מזערית והכרחית.
 - הצעת רף מינימלי של הסכום הניתן במקום החנייה שכן על סכום זה להיות אטרקטיבי בכדי שיילקח ע"י העובדים.
- תקנות מס הכנסה – שימוש בחקיקה משנית להטבות מס בנוגע לפדיון חנייה ויצירת תמריץ למעבידים להשתמש בתוכנית באופן פרטי גם ללא חיוב על פי חוק. יש לשקול מתן הטבות למעסיקים אשר ישתמשו בפדיון חנייה, ברמה העירונית ובכך לשים דגש על מיקומו של כל מקום עבודה והטבות אשר מתאימות לו.

אפשרויות נוספות לקידום תכניות פדיון חנייה הינן:

- תיאום ההליך עם חברות התחבורה הציבורית במטרה להגביר את תדירות הקווים, להוסיף קווים חדשים ולהאריך את שעות הפעילות. פדיון חנייה יצמצם את תופעת היוממות אך חייבת להיות לכך תמיכה חיצונית אשר תאפשר אלטרנטיבות לעובדים.
- קמפיין ציבורי נרחב המעודד מעסיקים להפעיל את התוכנית – קמפיין אשר יכלול הסברת היתרונות של התוכנית וייעוץ בהטבות המס הנלוות לה, בכלל זה יש לכלול:
- הכנת דף מידע למעסיקים – אשר יכלול בתוכו את כל המידע העסקי, ההטבות הנלוות וכן הגורמים המוסמכים בדבר. על דף המידע להחיל בתוכו את הפעולות

הנדרשות בכדי להשתמש במנגנון פדיון החנייה ומענה על שאלות נפוצות של המעביד. רצוי כי דף המידע יקבל את המלצותיו של משרד התחבורה ו /או רשויות המקומיות.

- הקמת מרכז ייעוץ למעסיקים – ההקמה תיעשה בדומה למנגנון ה TMA אשר הוקם בניו ג'רזי, ארגון זה יעזור לכל מעביד ציבורי או פרטי ביישום פדיון החנייה על עובדיו.
- פרסום חברתי – פרסום יכול ל תמרץ מעבידים רבים. ישנן מספר דרכים ליצור שם טוב ופרסום חיובי במובן החברתי : למשל, דווח חברתי סביבתי אשר הופעל באופן בלעדי במשרד רו "ח זיו האפט מכין סקירה מקיפה על המערכים הסביבתיים של חברות שונות, דווח כזה נראה ככלי חדשני למשיכת לקוחות משקיעים ועובדים ; פרסום חברתי באתר הבית של ארגון תחבורה היום ומחר ; הכנסת פדיון חנייה כקריטריון בקבלת "התו החברתי".

יישום ראשוני בישראל

הצעת חוק פדיון הטבת חנייה הוגשה לכנסת מספר פעמים כהצעת חוק פרטית וכעת הונחה הצעה מטעם חה "כ ניצן הורוביץ בשיתוף עמותת תחבורה היום ומחר בנושא . עיקרה של ההצעה הוא כי מעביד אשר מעסיק 30 עובדים ומעלה, אשר נותן לעובדיו הטבה שניתנת לצורך חנייה, יאפשר לעובד לוותר על הטבה זו ולקבל במקום תשלום פדיון הטבת חנייה, ובלבד שהוא לא יחנה במקום אחר באזור עבודתו במהלך עבודתו⁴².

⁴² ראה הצעת חוק בנספח עבודה זו.

יישום מיסוי חניה בישראל

המתווה המוצע על פי דוח בנק ישראל לשנת 2008 הוא לקבוע ערך נורמטיבי למקום החניה. ערך זה יושפע ממיקום הפירמה כך שההטבה לצורך מס בתל-אביב ובפרט במרכז העסקים בתל-אביב תהיה גבוהה יותר מאשר באזורים אחרים. כלומר עלות חישוב החנייה תקבע על בסיס תעריפי החנייה בפועל. התעריפים במרכז ת"א יהיו כמובן גבוהים והתעריפים בפריפריה אפסיים. אם העובד משתמש בחניה מטעם מקום העבודה, הערך ייזקף לו כהכנסה לצורך מס. וכך הדבר מתיישב עם מדיניות מס המקטינה פטורים וממסה כל הטבה.

לעובד תינתן אפשרות לוותר על החניה או להשתמש במקום החניה על בסיס יומי, והזקיפה תתבצע לפי מספר הימים שבהם העובד השתמש בחניה במהלך החודש. יישום הליך זה יתבצע על ידי השימוש בחניה באמצעים טכנולוגיים. באופן זה, היתרון במיסוי הטבת החניה לעומת מתן הטבה כספית עבור אי שימוש בחניה (פתרון פדיון החניה) הוא כי המיסוי הוא שוויוני ומקיף את כל העובדים המקבלים עתה חניה חינם. ואילו פתרון פדיון החניה יכול להתבצע לפחות בהתחלה, רק לגבי חלק מהעובדים אשר עובדים בחברות השוכרות חניה מצד שלישי⁴³.

⁴³ דוח בנק ישראל לשנת 2008, פרק ח' סוגיות במדינת הרווחה, סעיף 3 – ריסון השימוש ברכב פרטי כחלק ממדיניות איכות הסביבה, ע' 333.

6. המלצות הארגון⁴⁴

המלצות הארגון מתמקדות בתחום החנייה, אך חשוב לציין כי שינוי מדיניות החנייה הוא רק חלק משינוי כולל במדיניות התחבורה. מעבר ממדיניות של סיפוק ביקושים למדיניות ניהול וריסון ביקושים, שהינה מדיניות תחבורה בת-קיימא, הוא מעבר כולל ואינו יכול להיות מורכב רק מאמצעי אחד כמו שינוי מדיניות החנייה. על כן, שינוי מדיניות החנייה צריך לכלול עידוד הפחתת השימוש ברכב הפרטי במקביל לעידוד השימוש והפיתוח של מערכות תחבורה ציבורית רבות-קיבולת. לדוגמה, אספקת חניה חנים ובשפע אינה יוצרת תמריץ לעובד ולאזרח להגיע באמצעי תחבורה אחרים למקום עבודתו או למרכזי הערים ולהיפך, צמצום מקומות החנייה ואפשרות לקבלת שווי כספי של הטבת החנייה לעובד, מאפשרים לעובד אפשרות בחירה אמיתית לגבי אמצעי התחבורה האחרים.

ישנם מספר עקרונות מנחים להמלצות המופיעים בפרק זה אשר נועדו לקדם את המעבר ממדיניות סיפוק ביקושים למדיניות ניהול וריסון ביקושים:

שימוש בכלים כלכליים - על מנת לשכלל את ההחלטה של הנוסע בגין שימוש ברכב, יש להצמיד את העלות הסביבתית והתחבורתית המלאה לרכיבי הנסיעה. תמחור חסר של השימוש ברכב הפרטי גורם להקצאה לא יעילה של מקורות. לכן, אלו אשר גורמים לגודש בדרכים ולזיהום אוויר צריכים לשאת בעלות הכלכלית של מעשיהם על ידי שימוש בכלים כלכליים. כלים כלכליים יכולים לכלול: הגבלת החניה על ידי העלאת מחירי החניה, הקטנת הזמינות של החניה והצעה של פדיון חניה לאלו שמוותרים על מקום החניה שלהם ממקום העבודה.

אימוץ תקני מקסימום לחנייה – העומד בבסיס מדיניות זו הוא יצירת תלות בין אחוזי בנייה, נגישות בתחבורה ציבורית ותקני חנייה. בנוסף על התקנים אשר מצמצמים את מספר מקומות החניה המותר לבניה, ישנם אמצעים נוספים לצמצום החניה כגון: איסור חניה בשעות מסוימות, איסור על מעסיק לתת מקום חניה בחינם לעובד, איסור למגרשי חניה לקבוע מחירון פרוגרסיבי, איסור חניה לאורך העורקים הראשיים פרט לנכים,

⁴⁴ המלצות אלו הוגשו לוועדת 100 הימים, אשר דנה בין השאר, בגיבוש מדיניות התחבורה של הממשלה החדשה שקמה לאחר בחירות פברואר 2009 לכנסת ה-18.

לפריקה וטעינה ולחניות לטווח קצר מאד עד 20 דקות, או חלוקת העיר לאזורי חניה כאשר חלק ניכר ממקומות החניה בכל אזור יהיה שמור לתושבי האזור. תמורת תשלום שנתי וחניה מחוץ לאזור המגורים תהיה מותרת לזמן קצר בלבד ובתשלום.

הרחבת תוכניות לפיתוח המרחב הציבורי – תכניות שיהיו לטובת הולכי הרגל, על חשבון כלי רכב פרטיים, במקביל להגדלת הנגישות באמצעות תחבורה ציבורית. חניה זמינה היא אויב התחבורה הציבורית מאחר שהיא מחייבת אספקת נתיבים נוספים שלא ניתן לספקם. הגדלת אחוזי הבניה ורמת שירות התחבורה הציבורית במרכזי הערים תגרום לפיתוח מרחב עירוני אטרקטיבי להולכי הרגל ורוכבי האופנים. כמו כן, בעתיד עם צמצום מקומות החניה, ניתן יהיה להחליף נתיב חניה בנתיב תחבורה ציבורית, שדרה, שביל אופנים, גינה ציבורית או כיכר יפה.

הפחתת תמריצים לשימוש ברכב פרטי – וזאת על ידי יצירת שוויון מלא במיסוי בין עובדים אשר מקבלים רכב ממקום העבודה לאלו שאינם מקבלים רכב. הדבר ניתן לביצוע בשתי דרכים – האחת, מתן ערך מלא לשווי השימוש, בהתאם לעלויות בפועל לדוגמא - המחיר שמשלמים לחברת הליסינג, והדרך השנייה היא מתן הטבה מקבילה לעובדים אשר אינם מקבלים רכב מהעבודה. הדרך הנכונה ביותר לדעתנו היא ביטול של מנגנון שווי השימוש וחיוב במס לפי שווי ההטבה בפועל. חשיבות צעד זה היא לתת ערך לכל קילומטר נסועה שהעובד מבצע ובכך לתקן המצב הקיים בו העלות השולית של שימוש ברכב ממקום העבודה היא כעת 0 נש לקילומטר. הצעדים שנעשו על ידי רשות המסים בנושא זה הם מבורכים אך אינם מספקים.

פדיון חנייה – כדי לייעל את מצב החנייה במשק, יש לחייב את המעסיק להציע הטבה המקבילה להטבה של מקום חנייה בחינם. וכן כיוון שמדובר בהטבה אשר עד כה איננה ממוסה, יש לתת ערך להטבת החנייה הניתנת על ידי מקומות העבודה לעובדים. אמצעי נוסף לכך הוא לקדם סיוע למעסיקים המקדמים תחבורה בת קיימא בקרב עובדיהם על ידי הגדרת בעלי תפקידים במשרד התחבורה שתפקידם לסייע למעסיקים להכין תוכניות תחבורה לעובדים. במדינות שונות בעולם כגון הולנד צרפת וארה"ב קיימים גורמים ממשלתיים אשר תפקידם לסייע למעסיקים לבחון וליישם תוכניות תחבורה לעובדים.

שיפור השירות בתחבורה הציבורית - זיכוי במס על נסיעות בתחבורה ציבורית על ידי הכרה לצורך מס בהוצאה שהעובד יציג של רכישת חפשי חודשי . חשוב שזיכוי זה יהיה משמעותי גם עבור עובדים הנוסעים נסיעות ארוכות יחסית (חיפה-תל אביב וכו'); הרחבת שעות הפעילות של נתיבי התחבורה הציבורית ל-24 שעות, המטרה בפעולה זו היא משולבת. ראשית, להתמודד עם גודש בשעות שאינן צפויות (על פי מחקרים שונים, כ-40 אחוז מהגודש הינו בשעות לא שיגרתיות). שנית, הגדרה של הנתיבים כמיועדים בלעדית לתחבורה ציבורית מאפשרים לימוד של הנהגים והכרה ברורה יותר בהפרדה של נתיבים אלו; עידוד הסכמים מרוכזים בין מעסיקים למפעילי תחבורה ציבורית, למשל:

- לעודד מפעילי תחבורה ציבורית לתת הנחה של 17 אחוז על נסיעות בנרכשות במרוכז על ידי המעסיקים, בדומה להסכם הקיים ברכבת ישראל;
- מידע לציבור אודות רמת השירות - חיוב משרד התחבורה לפרסם מדי רבעון את נתוני רמת השירות בתחבורה הציבורית הנאספים על ידי משרד התחבורה;
- חופשי חודשי לאחר 10 בבוקר - יצירת מנגנון של חופשי חודשי לשעות שפל כנהוג בכל ערי אירופה, ומיועד לאלה המשתמשים בתחבורה הציבורית בשעות גמישות יותר, ובכך לאזן הביקושים בין שעות גאות לשפל;
- הרחבת אזורי חופשי- יומי - הנחיית מפעילי התחבורה הציבורית להציע כרטיס חופשי-יומי בכל עיר, בפרט בירושלים, חיפה ובאר שבע.
- נסיעה שקטה באוטובוס- הגדרת אזורים באוטובוס וברכבת "נקיים מסלולארי", בכדי לאפשר לנוסעים המעוניינים בכך נסיעה שקטה ונעימה;
- מרכז מידע לתחבורה ציבורית- מרכז מידע משותף לכל מפעילי התחבורה הציבורית, בניהול ממשלתי, וחקיקת חובת העברת המידע בזמן אמת של הנסיעות המפעילים השונים;
- פרסום בקרב מרכזי תעשייה את האפשרות לקבל מימון חלקי לשאטלים מתחנות רכבת.

תשתיות ברשות המקומית - שיפור מעמד הולכי הרגל בכבישי מע"צ, שיפור תשתיות בכבישי מע"צ חוצי יישובים, גם ללא הרחבה של הכבישים, אלא מתוך מחויבות להולכי הרגל והתושבים בסמוך לכבישים אלו. חשוב לציין כי הליכה ברגל הינה מרכזיב משלים לנסיעה

בתחבורה ציבורית. במקום שאין בו אמצעים מספיקים להליכה ברגל לא ייתכן שימוש ראוי בתחבורה ציבורית. וכן לחייב כל תוכנית המוגשת כבקשה למימון משרד התחבורה והאוצר להציג כיצד התוכנית תורמת להפחתת השימוש ברכב הפרטי והטלת חובה על הרשויות המקומיות להכין תוכנית כוללת להפחתת הנסועה בתחומן, כתנאי לקבל מימון לפרויקטים.

שינוי מרכיב השכר של אחזקת רכב – שינוי מרכיב השכר של אחזקת רכב לעובדי מדינה כדי להפסיק לעודד את העובדים להחזיק ברכב. וכן חקיקת חוק האוסר על מעסיקים להתנות מרכיבי שכר בהחזקת רכב. המצב הקיים הוא שגוי גם ב היבט התחבורתי, וגם ב היבט השוויוני בין העובדים. כיום גם קיימים פתרונות לעובדים המחויבים לנסיעות במסגרת העבודה כגון קאר-שרינג, המאפשרים לעובדים להשתמש ברכב שאיננו רכושם בעת הצורך.

7. ביבליוגרפיה

1. א. גולני, השפעת אמצעי בקרת תחבורה במערך העירוני (מחירי חנייה ואגרות גודש) על הרגלי נסיעה, תזה לתואר מגיסטר, הטכניון, 2002.
2. א. ווינדזור ומ. עומר, המשרד להגנת הסביבה, אשכול מדיניות ותכנון, אגף תכנון, שינוי דפוסי יוממות, עידוד עובדים לריסון השימוש ברכב פרטי, 2007.
3. א. חפץ ושות' ייעוץ כלכלי, "מאגר אמצעים ופרויקטים אפשריים להפחתה בגזי חממה" מוגש למשרד להגנת הסביבה, מאי 2008.
4. ג. השמשוני, הנחיות לתכנון חנייה, פרק א: מדיניות החנייה בישראל, המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, ירושלים, 2001.
5. ג. השמשוני, הנחיות לתכנון חנייה, פרק ב: תקני חנייה, המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, ירושלים, 2005.
6. ג. השמשוני, מדריך לתכנון חניה. ת"א: תירוש, 2008.
7. ג. אנגלקו, עירית וב. ישעיהו, "היערכות ישראל לשינויי אקלים גלובליים", המשרד להגנת הסביבה לשכת המדען הראשי, יולי 2008.
8. ו. והבה, השפעת נתיבי תחבורה ציבורית והסדרי חנייה על עסקים במרכז העיר, חקר אירוע: רחוב פאולוס השישי, נצרת, עבודת גמר לתואר מגיסטר, הטכניון, 2003.
9. ט. פלנבאום ות. טל, חוות דעת בנושא פדיון חנייה, הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית, אוניברסיטת בר אילן, 2007.
01. ט. נירית וק. תמר, תחבורה בישראל ומשבר האקלים העולמי, אתר תחבורה היום ומחר, 2009.

- 11.ק. מרטנס נתיבי איילון, The Effects of Restrictive Parking Policy on the Development of City Centers, ירושלים, 2005.
- 21.ר. בורד-עדן, השפעת מדיניות חנייה על הרגלי נסיעה למרכזי עסקים, עבודת גמר לתואר מגיסטר, הטכניון, 2000.
- 31.ש. יורם וק. תמר, "אמצעי מדיניות כלכליים לניהול תחבורה" מטעם ארגון "תחבורה היום ומחר". מתוך 'סדר יום סביבתי 2006' בהוצאת מוסד שמואל נאמן. עמ' 91-107.
- 41.ש. אלדד וש. מיכאל, "העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", אגף כלכלה ומחקר משרד האוצר, 30.8.05.
- 51.דוח בנק ישראל לשנת 2008, פרק ח' סוגיות במדינת הרווחה, סעיף 3 – ריסון השימוש ברכב פרטי כחלק ממדיניות איכות הסביבה.
- 61.דוח הועדה הבין- משרדית למיסוי "ירוק" משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד התשתיות והמשרד להגנת הסביבה בעריכת החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המסים בישראל, ינואר 2008.
<http://www.mof.gov.il/TAXES/misui150108.pdf>
- 71.סקר שנערך על ידי מכון רותם סקרים עבור ארגון תחבורה היום ומחר בנושא אמצעי הגעה לעבודה, נובמבר 2006.
- 81.סקר שנערך על ידי מכון רותם סקרים עבור ארגון תחבורה היום ומחר בנושא רמת שירות של מערכות תחבורה בישראל, אוקטובר 2007.
- 91.סקר הרגלי נסיעה 96/97 של הלמ"ס, 1996.

02. הוצאה חודשית לתצרוכת (מוצרים בודדים) בתחומים שונים של משקי בית לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, הלמ"ס, לוח 1.1, 2006.

21. Dings, Jos, 2008: CO2 emissions from transport in the EU27 - An analysis of 2006 data submitted to the UNFCCC, European Federation for Transport and Environment (T&E).
22. Kahn Ribeiro, S., S. Kobayashi, M. Beuthe, J. Gasca, D. Greene, D. S. Lee, Y. Muromachi, P. J. Newton, S. Plotkin, D. Sperling, R. Wit, P. J. Zhou, 2007: Transport and its infrastructure. In Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter5.pdf
23. Litman T., London Congestion Pricing, Implications for other cities. Victoria Transport Policy Institute, 2006.
24. Shoup D.C., Evaluating the effects of cashing out employer-paid parking: Eight case studies, Transport Policy 4, pp. 201-216, 1997.
25. Shoup D.C., The High Cost of Free Parking. Planners: Chicago, 2005.
26. Transport for London, Central London Congestion charging, Impacts monitoring- Third annual report, 2005.

27. Waddell, Paul. 2002. Urbanism: Modeling Urban Development for Land Use Transportation and Environmental Planning. Journal of the American Planning Association. Summer 2002. 68(3) pp.297-314.
28. Watters P., O'Mahony M. & Caulfield B., Response to cash outs for work place parking and work place parking charges, Transport Policy 13, pp. 503-510, 2006.
29. Online TDM Encyclopedia, Victoria Transport Policy Institute.
<http://www.vtpi.org/tdm/>

א. הצעת חוק פדיון הטבת חניה, התשס"ז-2007

הצעת חוק פדיון הטבת חניה, התשס"ז-2007

בחוק זה -

1. הגדרות

"מעביד" – מעסיקו של העובד, ומי שנתקיים בינו לבין מקבל ההטבה יחסי עובד מעביד, לרבות חבר בני אדם, המעסיק לפחות 30 עובדים;

"מקום חניה" - מקום המשמש לחניית רכב, מכל סוג שהוא, המשמש גם להסעתם של עובדים מביתם לעבודה.

"הטבת חנייה" - הטבה שמעביד נותן לעובדו לצורך חנייה, בין בדרך של הקצאת מקום חניה, ובין בדרך אחרת;

"פדיון הטבת חנייה" - סכום השווה לחסכון למעביד בפועל או בכוח וזאת על פי מחיר השוק המקובל לחניה באיזור, או להכנסה החלופית שיכול המעביד להפיק, ממקום חנייה שעליו ויתר העובד, לפי הגבוה;

"רבעון"-תקופה של שלושה חודשים המתחילה ב-1 בינואר, ב-1 באפריל, ב-1 ביולי וב-1 באוקטובר של כל שנה.

בית הדין לעבודה-כמשמעו בחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969
"השר" - השר להגנת הסביבה.

2. "הטבת חניה" - מעביד הנותן לעובד הטבת חנייה, יאפשר לו, בתחילתו של כל רבעון, לווטר על הטבה זו תמורת קבלת פדיון הטבת חנייה.

3. פדיון הטבת חנייה יחשב כחלק משכר העבודה על פי ס' 2(2) לפקודת מס הכנסה והמיסוי עליו יהיה בגובה מס שולי של העובד לפי ס' 121 לפקודת מס הכנסה.

4. עובד ומעביד אשר סיכמו על ביצוע פדיון חנייה יחתמו על מסמך בכתב. מסמך זה ישמר ע"י המעסיק למשך חמש שנים לאחר תום התקופה בה קיבל העובד את הפדיון. מסמך זה

יכלול:

- א. התחייבות של המעביד ושל העובד לפעול בהתאם להוראות חוק זה.
- ב. התחייבות של העובד לא להשתמש בחנייה חלופית בסביבות מקום העבודה , תוך קביעה כי הפרה זו תכלול שלילת ההטבה מהעובד , ואובדן זכ אותו למקום חניה במימון המעביד.
5. מחלוקות הנוגעות לשווי מחיר החנייה או לביצוע ההוראות בחוק זה יופנו לבית הדין לעבודה.
6. "ביצוע ותקנות" - השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

דברי הסבר

בשנים האחרונות אנו עדים למגמת גידול נרחבת בשימוש בכלי רכב פרטיים בישראל , המגבירה את תופעת ה"יוממות", לפיה יש הפרדה גיאוגרפית משמעותית בין אזור התעסוקה ועבודתו היומיומית של האזרח לבין ביתו וחיי המשפחה שלו . אחת התוצאות השליליות של התופעה מתבטאת בעומסי התנוע ה הרבים בשעות הלחץ בנסיעה לעבודה ובחזרה ממנה. לתופעת היוממות יש השלכות שליליות נוספות . שימוש נרחב בכלי רכב פרטיים על בסיס יומיומי לעבודה כרוך בעלויות רבות למדינה ולמעסיקים, אובדן שעות עבודה למשק , סבסוד חנייה לעובדים בעלות משמעותית , יצירת פריפריות התלויות לחלוטין ברכב הפרטי , אובדן שטחים למגורים ושטחים ירוקים , וכן זיהום אוויר ניכר . לפיכך עידוד פדיון חנייה מהווה תמריץ יעיל וחסכוני להפחתת השימוש בנסיעה ברכב פרטי לעבודה ולהפחתת הנזקים הנגרמים מתופעת היוממות .

1. הגדרות:

הגדרת מעביד- אשר מעסיק לפחות 30 עובדים ימנע מצב בו החוק מיושם על מי שאינו יעיל בהפחתת תופעת היוממות . בהתאם לכך , חובת פדיון החנייה תהיה רק על מעביד בינוני ומעלה, אשר יכול בצורה פעילה להפחית משמעותית את השימוש בנסיעה ברכב פרטי לעבודה. מעבידים קטנים יוכלו לעשות שימוש בהסדר , אולם לא יחויבו בו על פי חוק . חוקים דומים במדינות אחרות (למשל בקליפורניה) חלים גם הם רק על מעבידים בינוניים ומעלה .

52

הגדרת מקום חנייה – מקום לחניית רכבים המשמשים לנסיעה מהבית לעבודה , ואינו כולל בתוכו חנייה המשמשת לצרכי פריקה וטעינה.

הגדרת הטבת חנייה – עצם מתן חנייה וכן כל דרך אחרת הכוללת מתן חנייה לעובד דרך המעביד כדוגמת שוברי חנייה, כרטיסיות חנייה וכדומה.

2. החוק אינו מחייב את העובד לוותר על מקום החנייה . כל עובד רשאי להחליט האם להישאר עם מקום החנייה שניתן לו עד עתה ע"י המעביד או להשתמש בהטבת המוצעת ולנצלה למטרות אחרות.

3. פדיון החנייה יכנס למשכורתו של העובד וימוסה על פי חוק.

4. התחייבות העובד בכתב למטרות התוכנית הכוללות בתוכה אי הגעה לעבודה ברכב פרטי וכן סנקציה מהמעביד יוצרת איזון ראוי ומפחיתה את האפשרות לניצול פדיון החנייה ללא הפחתת השימוש ברכב.

ב. דברי הסבר לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה)

דברי הסבר לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) התשס"ט - 2009

מזה למעלה מעשור, עוסקים בממשלה, במשרד התחבורה, במשרד הפנים, במועצה הארצית לתכנון ובניה ובוועדת המשנה לתקנות בניה בנושא צמצום מקומות החניה ותקן החניה בסמוך לצירי תחבורה ציבורית במרכזי המטרופולין.

ביום 20.10.98 התקבלה החלטת המועצה הארצית המאמצת את עקרונות מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית על מרכיביה, לרבות מדיניות פיתוח חניה לפיה היקף מקומות החניה בשימושי קרקע שאינם למגורים יצטמצם במיוחד בסמוך לאזורים המשורתיים על ידי מערכת הסעת המונים.

בעקבות החלטה זו מינתה ועדת המשנה לתקנות ונהלים של המועצה הארצית צוות עבודה אשר גיבש עקרונות להצעת תקנות חדשות, שרוכזו במסמך הנחיות לתקנות. במסמך זה נקבעה מדיניות חניה שונה לחלוטין מהמדיניות הקיימת, ולפיה יקבעו מקומות החניה תוך הבחנה בין אזורים שונים על פי מידת קרבתם למטרופולין ולמערכת הסעת המונים: גלעין המטרופולין או מרכז העיר, פריפריה של המטרופולין ופריפריה ארצית.

ביום 10.4.03 וביום 10.7.03 דנה ועדת המשנה בהמלצות צוות העבודה וקבעה הנחיות בענין מועדי מימוש תקן החניה המופחת, במיוחד ביחס למועד תחילת הפעלתן של מערכות להסעת המונים. במקביל, נדחה שוב ושוב קידומם של פרויקטים למערכות הסעת המונים, ונתגלעו חילוקי דעות בין משרד הפנים למשרד התחבורה באשר לעיתוי מימוש תקן החניה המופחת. ביום 30.5.04 הבהיר שר הפנים דאז, כי לא יחתום על התקנות עד להוכחת קידום משמעותי של ביצוע פרויקטים למערכות הסעת המונים.

עם התקדמות הפיתוח של מערכות הסעת המונים בתל אביב, בחיפה וברושלים, ובהסתמך על הסכמות מחודשות בין שרי התחבורה והפנים, הוחלט כי יש מקום להמשיך ולקדם תקנות לענין מקומות חניה. בפרק הזמן שחלף, נתקל האגף להנחיות ולתקנות תכנון ובניה

בקשיים רבים בעריכת ההחלטות, ההנחיות והעקרונות לפורמט של תקנות. בסופו של דבר, ובעבודה משותפת עם גב' בינת שוורץ נערכו התקנות המצורפות, אשר נדונו בועדת המשנה בישיבותיה מיום 6.11.08 ומיום 10.12.08.

העקרונות הכלליים העומדים בבסיס התקנות הם עידוד הנסיעה בתחבורה ציבורית, בין היתר על ידי הפחתת מקומות החניה באזורים הסמוכים למערכת הסעת המונים, ועל פי מידת קרבתם לתחנה: אזור א' – מרחק אווירי של 350 מ' מתחנה במערכת להסעת המונים, ואזור ב' – מרחק אווירי שבין 350-650 מ' מתחנה בערכת להסעת המונים. באזורים אלה נקבעו מקסימום מקומות החניה המותרים, ללא אפשרות לתוספת מקומות חניה מעבר לכך.

בנוסף, נערכה הבחנה בין ישובי גלעין המטרופולין, ישובי פריפריה מטרופולינית, וכל שאר אזורי הארץ. הגדרות היישובים נקבעו בהתבסס על הוראות תמ"א 35.

התקנות באות במקומן של תקנות התקנות הקיימות, ת, אולם הנחת היסוד בהן שונה. בעוד שלפי התקנות הקיימות מקומן של הוראות בדבר התקנת מקומות חניה הוא בתכנית, והתקנות באות לתת מענה כאשר לא נקבעו הוראות בעניינים אלה בתכנית, על פי התקנות החדשות מוסדרים תקני החניה בתקנות, וכל תכנית והיתר בניה יהיו כפופים להן.

התקנות החדשות מכילות הוראות בדבר חובת התקנת מקומות חניה לאופניים ולאופנועים, וכן את כל ההוראות הכלליות אשר נקבעו בתקנות הקיימות כגון הוראות בענין חניונים, הקמת חניון ציבורי, כופר חניה וכד'.

על פי הוראות המעבר, תכנסנה התקנות לתוקף באופן הדרגתי על פי התקדמם ות ביצוע העבודות להקמת מערכת הסעת המונים. בשלבי הביניים, יחושבו מקומות החניה הנדרשים על פי התקנות הקיימות, אולם מקומות החניה העודפים על אלו שנקבעו בתקנות החדשות יתכננו באופן שבו ניתן יהיה להסב אותם לשימוש אחר. הסבת השימוש תתאפשר לאחר הפעלת מערכת הסעת המונים.