

האמנם קיים מחסור בעתודות של קרקע לבניה בישראל

למרות המחקרים והעבודות הרבים שבוצעו בשנים האחרונות בישראל בבעיות קרקע ושימושי קרקע, הולכים ומתרבים אצלנו העירפול ואי-הבהירות בבעיות אלו. יחסו של המתכנן לקרקע הוא פשוט וברור. עבורו הקרקע היא בסיס ותנאי מוקדם לתכנון. אין הוא מכיר בבעלויות על הקרקע או בערך שוק שלה. כי במידה שמתחילים לחשוב על בעלויות וערך שוק, אנחנו נכנסים למיטת סדום, ובפנינו ניצב מחסום גבוה של אילוצים עד שהתכנון אינו יכול להיות משופר. לגבי המתכנן ערך הקרקע הוא קודם כל ערך פיתוח, ולא אותם מחירים וערכים שאותם יוצרים האנשים שעה מבצעים עיסקות מקרקעין בבית קפה, ואשר המוסדות השונים נותנים תכופות יד לכך.

ידוע לי כי כלכלנים רבים וכן גם אנשים רבים אחרים — אינם מסכימים לדעה שלפיה ערכה הראשוני של קרקע הוא אפס, ואילו ערכה של קרקע לבניה — הוא ערך הפיתוח שלה. נכון גם, שבאנגליה יושמה גישה זו בשנת 1947, אך נכשלה. ואולם, הכשלון בא משום שבידי המדינה היה רק חלק לא גדול מהקרקעות. ואילו בישראל התנאים שונים לחלוטין, שהרי כאן יותר מ-90% של הקרקעות הם בבעלות המדינה. חבל שזנחו את צוואתו של בן-גוריון המנוח ואשר קיבלה חיוק מצד מ. בנטוב, ייבדל לחיים ארוכים שהיה שר הבינוי. תמצית הצוואה היא שהמתכננים יתכננו מתוך ההנחה כי הקרקע היא קרקע לאום וערכה הוא ערך תכנון, ערך פיתוח. בינתיים נתחוללו בישראל תמורות רבות, והקרקע הפכה אצלנו למושג של שוק ושל נכסי דלא נידי.

מה שחשוב ביותר, לדעתי הוא שבישראל קיים מלאי נאות של קרקע, מלאי קרקע פנוי. יתירה מזו, יש לקרקע גם תשתית מתאימה. אך התקלה נעוצה בכך שמלאי זה הינו כיום מוקפא בעיקרו.

תפקידה של המדיניות הקרקעית הוא לנקוט בצעדים שיאפשרו לעשות במלאי זה את השימוש הראוי. אך האם קיימת מדיניות קרקע אפקטיבית בישראל? קיימת אמנם מדיניות פיסקאלית המתייחסת למיסוי של הקרקע.

אך האם קיימת מדיניות ממשית של פיתוח הקרקע? האם רשות-עירונית כלשהי החליטה אצלנו על הטלת מסים בשיעור כזה שיאלץ את האנשים לבנות באותם מקומות שבהם הושקעו אמצעי הון מרובים.

הקרקע מצויה איפוא. אמנם, אפשר כאן לציין הסתייגות קלה. אנחנו חיים במסגרת אדמיניסטרטיבית, בגבולות של עיריות ומועצות מקומיות שעוצבו לפני זמן רב, שלעיתים הם מיושנים. יכול איפוא להיות שבאחת מהמסגרות חסרה קרקע אך אם ביישוב מסוים חסרה קרקע, הרי ניתן להצביע על עתודות קרקע נאותות בקירבת נקת. ועוד, אם באמת ובתמים חותרים אנו להגשמת המדיניות של פיזור האוכלוסין, זורי בודאי שאין לדבר על הקרקע כעל מצרך חסר. שהרי בערי הפיתוח בודאי שאין לדבר על מחסור ממשי בקרקע.

מימצאי בדיקה במרכז הארץ

בהקשר זה רוצה אני להביא כאן את מימצאיה של בדיקה אשר ערכתי לגבי עתודות הקרקע באזור המרכז, אותו איוור מאשקלון עד חדרה ושיפולי ההרים. הנחתי כי בכל רשות ורשות קיימת תכנית מאושרת ע"י ועדה מחוזית ומופעלת ע"י הרשות. בין אם זו תכנית מיתאר, או תכנית מפורטת, הרי מכל מקום קיימת אסמכתא שלפיה גוהגת הרשות המקומית. הנחתי, כמו כן, בתורת קירוב ראשון שחברי ועדות בנין ערים אינם מעניקים כל הנחות,

וכי המועצה העליונה לתכנון אינה מרשה כל סטיות. בהנחותי היה אפוא משום הטיה כלפי מטה. על אף זאת, הגעתי למסקנה, כי באיזור המרכז – אשר לגביו כה הירבו להתלונן – אין חסרה קרקע פנויה לבנייה. הקרקע נמצאת אמנם בידי ידיים רבות, ואין מציעים אותה בשוק למכירה, אך היא בלי ספק קיימת. הסיבה לעובדה שקרקע זו אינה מוצעת למכירה, נעוצה קודם כל בכך שאין לנו כל מדיניות קרקעית. במחוז תל-אביב בלבד מצויה קרקע עבור 170 אלף יחידות, אלא שלמעשה קרקעות אלה הינן מוקפאות.

האיזור של מרכז הארץ, שבו אנו כוללים את מחוז ת"א ומחוז המרכז והמאכלס כיום כמיליון וחצי גפש, משתרע על שטח של 650 אלף דונם, מזה 200 אלף דונם קרקע חקלאית, 150 אלף דונם שטחים המיועדים למגורים בתכניות בנין עיר; ויתר 300 אלף דונם המיועדים לשימושי קרקע עירוניים ואחרים. מתוך 150 אלף דונם אלה המיועדים לבנייה, מבונים למעשה 80 אלף דונם בלבד. ואילו 65 אלף דונם הם שטחים פנויים.

נכון שקרקעות אלה הם מפורזים. נכון גם שהנתון האחרון הזה הוא נתון נומינלי, המבוסס על ניצול של מכסימום האפשרויות. אך ביצענו גם פעולה נוספת. ניסינו לקבץ את הקרקעות ליחידות שלמות לגושים של למעלה מ-10 דונם. רצינו לבחון מה תיתן לנו הבנייה באותן קרקעות פנויות. והתברר לנו כי על שטחים מרוכזים, בגושים של יותר מ-10 דונם, ניתן לבנות כ-95 אלף יחידות דיור.

מצד שני, ניסינו לבדוק מהו הביקוש החזוי, והתברר שהביקוש במסגרת תכנית של אוכלוסיה בת 4 מיליון, או אף 5 מיליון חושבים בישראל – הינו נמוך מההיצע האפשרי של 95 אלף דירות. ייתכן, שבתוך גבולותיה האדמיניסטרטיביים של עיר מסוימת יורגש מחסור במסגרת תכנית של 5 מיליונים בישראל, אך במסגרת של 4 מיליון לא תחסר קרקע באף מקום, בתנאי כמובן שהאינטנסיביות של ניצול הקרקע תהיה סבירה.

אזורי תכנון

נתקלנו גם בבעיה נוספת. הארץ מחולקת כידוע ליחידות אדמיניסטרטיביות שונות: עיריות, נפות, מחוזות וכיו"ב. ואולם, אזורים אלה אינם בגדר אזורי תכנון. אילו יצרנו בארץ מערכת של אזורי תכנון, שלכל אחד מהם מוקד או מרכז משלו, ניתן היה להשיג שיפורים רציניים בתחום התכנון והפיתוח בישראל. ואין כמובן, להסתפק בסימון אזורי תכנון על המפה, אלא יש לדאוג לכך שלכל אחד מאזורים אלה יופנו משאבים נאותים. המדובר הוא הן במשאבים תקציביים-כספיים, והן במשאבים של אוכלוסיה וכח-אדם, קרקע וכיו"ב. בדרך זו נקבל יחידות תכנוניות אשר לא יתחרו האחת בשניה, בעוד שכיום כל עיריה ואזור מתחרים האחד בשני ללא כל צורך.

באמצעות שיטה זו של אזור תכנון ניתן להגיע לתכנון ממשי במדינה ברור, כמו כן, שלכל אזור מסוג זה יש להבטיח את השליטה על עתודות קרקע נאותות משלו. מסתבר כי יצירתן של יחידות תכנון, שיש להן קרקע משלהן בהיקף הדרוש – כשערך הקרקע נתפס כערך פיתוח – זהו הנושא שנודעת לו חשיבות מרכזית בתחום המדיניות הקרקעית בארץ.

בדיקה נסיונית

בתוויתיה של המדיניות הקרקעית יש גם להקפיד על כלל נוסף: אין להסתפק בתכנונה של מערכת אחת – כגון מערכת המגורים – אלא יש לדאוג לשילוב נאות של המערכות, אשר בו יובאו בחשבון נוסף על המגורים גם צרכי המסחר והשירותים, החעשיה, הבידור והנופש וכיו"ב. גם בתחום זה ערכנו בדיקות, כשהתייחסתינו היתה לעיר בנת הצי מיליון תושבים בארץ. כאן, יש לציין כי הן תל-אביב והן ירושלים וחיפה מבקשות להפוך תוך עשרות השנים הקרובות לערים המונות כ-500 אלף תושבים.

בבדיקה זו השתמשנו במושג של עיר במשמעות המקובלת כיום במדינה. התייחסנו לגבולות ברורים ושטחי קרקע מוגדרים. לא ניסינו לתכנן מעין עיר אידיאלית דמויית מלבן גדול. למעשה חשבנו רק על עיר העונה על הדרישות האלמנטריות ביותר; דהיינו ניתן לגור בה, לעבוד, ולזכות בשירותים ההכרחיים כולל שירותי בידור.

את השטח חילקנו לשניים: לשטח פנוי, בלתי-בנוי, ולשטח בנוי.

בשטח הפנוי כללנו את שטחי הירק והספורט וכן או. שטחי התחבורה והחניה. התעלמנו מכל אותו פחת גדול שמקורו בקיום ואדיות, או מפגעי טבע שונים המכבידים על ניצולם של שטחי קרקע פוטנציאליים.

את השטח הבנוי חילקנו לשני סוגי אזורים: אזור פעילויות ואזורי מגורים, באזורי הפעילויות כוונתנו היתה למוסדות עירוניים, מסחר ושירותים לסוגיהם, תעשייה ומלאכה ועוד. באשר לאזורי המגורים, הרי בהם כללנו דרכים וחניה למגורים; שטחי ירק וספורט שכונתיים; מסחר ושירותים בעלי אופי שכונתי, מוסדות ציבור, וכל זאת — נוסף על בתי המגורים עצמם. העבודה שנעשתה היתה בעיקרה עבודה כמותית, ולא ניסינו להתייחס לבעיות המיקום.

הגורמים הקובעים את הביקוש לקרקע

אחת ההנחות הבסיסיות שלנו היתה כי גידול הביקוש לקרקע בציביליזציה העירונית הוא פונקציה של שני גורמים: (א) גידול האוכלוסיה; (ב) גידול המכסות של שטח ליעדים עירוניים בממוצע לנפש כתוצאה מעליית רמת-ההכנסות והצריכה. יהיה זה אולי מעניין לציין, שהמיכסות הנובעות מעליית רמת ההכנסה והצריכה גדלות מהר יותר מאשר צרכי הקרקע המתחייבים מגידול האוכלוסיה. מצאנו גם כי הצריכה של קרקע גדולה יותר באופן יחסי בעיר קטנה, מאשר בעיר הגדולה. ז.א. המיכסות בעיר הקטנה גדולות יותר מאלו שבעיר הגדולה.

כתוצאה מבדיקות אלו נתקבלה התמונה הבאה לגבי ההתפלגות האופטימלית של שטח השיפוט בעיר מהגודל הנ"ל לפי היעדים השונים:

לוח: ההתפלגות האופטימלית של שטח עיר לפי שימושי הקרקע השונים (באחוזים)

22.0	—	מגורים
23.0	—	שירותים לסוגים
7.0	—	תעשייה ומלאכה
10.0	—	דרכים וחניות בשכונות
16.5	—	דרכים וחניות בעבלי אופי כלל-עירוני
10.0	—	שטחי ירק
11.5	—	יעדים אחרים
100.0	—	סה"כ

מתברר, כי חלקם של אזורי המגורים אינו עולה למעשה על 22% מכלל שטחי הקרקע הדרושים לעיר. לא נוכל איפוא להעריך את היקף הביקוש בעיר, אם נגביל את עצמנו למגורים בלבד ולא נביא בחשבון את הפעילויות בתחום התעשייה והשירותים וכן את הביקוש לקרקע לצרכי תחבורה וחניות, ירק וספורט.

הבעיה של קרקע חקלאית

ולבסוף, אתייחס לבעיה של שחרור קרקע חקלאית לבנייה. במחוז תל-אביב יש 38 אלף דונם קרקע חקלאית, ועל רקע זה מרבים אצלנו לתבוע לפחות את שחרורו של חלק מקרקע זו לבנייה. אך אני סבור כי שחרור זה לא יציל את המצב. ג'יכיא, אולי, בהקשר זה עובדה מהתקופה שבה הייתי פעיל בתכנונה של פתח-תקוה. אנחנו הצטרפנו לקרקע חקלאית לבנייה בעיר זו. אך מה קרה? חלק מהקרקע המופשרת נבנתה אמנם, אך חלק ניכר הפך לקרקע עירונית שהינה למעשה מוקפאת ואין מציעים אותה לבנייה. דבר זה עלול גם לקרות באזור תל-אביב. על-כן, הגישה שלפיה הפשרת הקרקע החקלאית היא הפתרון לבעיית המחסור בקרקע אינה נכונה.

אך אין פירושו של דבר, כי בכל מקום יש לשמור על הקרקע החקלאית ולא לנגוע בה. מצד שני גם אין לראות בהפשרתה של קרקע את הפתרון לכל הבעיות. למעשה, המחסור במחוז תל-אביב אינו בקרקע למגורים. המחסור האמיתי כאן הוא בקרקע לצרכי נופש. במחוז ת"א חסרים 40 אלף דונם של קרקע לנופש. ועל כך צריכים אנו לתת את הדעת.