

תפרוסת האוכלוסיה ועתודות הקרקע

מינהל התכנון במשרד הפנים עסק במשך שנים רבות בהכנת תכניות לפיזור האוכלוסיה, אולם הן הצליחו במידה חלקית בלבד . . .
על-פי התיאוריה הכלכלית ניתן היה לצפות שה- אוכלוסיה תלך ותתרכז יותר ויותר במישור החוף, ואילו בפועל – משקלו של מישור החוף בכלל האוכלוסיה במדינה לא זו בלבד שלא גדל, אלא אף פחת במידה רבה . . .

שמשקלו של מישור החוף בכלל האוכלוסיה במדינה לא רק שלא גדל אלא אף פחת במידה רבה. יש לראות בכך, לפחות באופן חלקי, תוצאה של פעולות ממלכתיות שהתבססו, בין היתר, על התוכניות לפיזור האוכלוסיה.

התוכנית לאוכלוסיה של חמישה מיליוני נפשות

מאז התכנית הראשונה, שפורסמה בשנת 1949, הוכנו מספר תוכניות. התוכנית האחרונה הוכנה בסוף שנות ה-60, על-ידי אגף התכנון של משרד הפנים, בשיתוף עם הרשות לתכנון כלכלי במשרד האוצר והיא מתייחסת לאוכלוסיה עתידה של חמישה מיליוני נפשות בישראל. התוכנית הוכנה על-פי הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, והשתתפו בה כנתה רוב המשרדים העיקריים בנוסף למשרד רד הפנים ולמשרד האוצר. בוועדת ההיגוי ישבו נציגי המשרדים: קליטה, שיכון, בטחון, חקלאות ומסחר ותעשייה. התוכנית פורסמה בשנת 1972 והומלצה לאישור על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובניה במאי 1975, ול-אחר מכן היא אושרה על-ידי ממשלת ישראל כתוכנית מיתאר ארצית סטטוטורית. נמצא

הנושא של תפרוסת האוכלוסין ופיזור האוכלוסיה אינו נושא חדש בארץ. אפשר לומר, שכבר עם העליות ההמוניות לאחר קום המדינה, היתה למתכננים הפיזיים תוכנית מוכנה כמעט לתפרוסת האוכלוסין. עיקרה של התוכנית היה למנוע ריכוז מופרז של האוכלוסיה הגוספת במישור החוף. מטרה שניה היתה למנוע את הסכנה שהאזורים הפריפריים של הארץ לא יהיו למעשה בשלי-טתה המלאה של המדינה. המטרה היתה אי-פוא כפולה: מניעת ריכוז מופרז במישור החוף והבטחת השליטה באזורים הפריפריים. תוכנית זאת היתה חלוצית בזמנו, במידה רבה. כיום התיאוריות של פיזור האוכלוסיה ושוויון אזורים הינן מקובלות ומשמשות כמעט כמושכל ראשון לאסכולה רחבה מאוד של תכנון אזורי בעולם הרחב, ואילו באותם ימים היה במטרה של פיזור האוכלוסיה הרבה מה-חידוש. מינהל התכנון במשרד הפנים עסק במשך שנים רבות בהכנת תוכניות לפיזור האוכלוסיה, אולם הן הצליחו במידה חלקית בלבד. על פי התיאוריה הכלכלית ניתן היה לצפות שהאוכלוסיה תלך ותתרכז יותר ויותר במישור החוף, ואילו מה שקרה בפועל היה

שים. משמעות הדבר שתוכנית המיתאר ה־ ארצית הולכת נגד הזרם.

תוכנית ביניים לארבעה מיליוני תושבים

בעקבות החלטת הממשלה ממאי 1975, הח־ לטה שכללה הוראות לעדכון תמידי והכנת שלבי ביצוע, הוכנה בשנת 1977 תוכנית חדשה, המתייחסת לתפרוסת של אוכלוסיה בת ארבעה מיליוני תושבים בישראל. תוכנית זו שהוכנה במינהל התכנון, היא למעשה ה־ שלב הראשון לביצוע תוכנית של חמשת ה־ מיליונים — שלב הכולל אמצעים לביצוע ועיתוי לביצוע. ברצוני להציג תוכנית זו של ארבעת המיליונים. תוכנית חדשה זו גדונה במועצה הארצית לתכנון ובנייה וקיבלה את ברכתה של המועצה.

כאן מתעוררת השאלה: לשם מה יש צורך בתוכנית הביניים? שהרי עד עכשיו לא הושם דגם על תוכניות לטווח קצר באגף התכנון. תוכ־ גית הביניים כוונתה לעבד, במסגרת התוכנית לטווח ארוך, תוכנית לטווח קצר, זאת מהסי־ בות הבאות: ראשית אם אנו רוצים להגיע ליעדים שנקבעו בתוכנית של חמישה מיליו־ גים הרי חייבים אנו להתחיל לפעול כבר כיום ולא לקראת סוף התקופה. שהרי מה שאנחנו קובעים היום משפיע על הסיכוי לממש את היעדים שנקבעו לעתיד רחוק יותר.

שנית, בעזרת תוכנית הביניים אנו יכולים כבר כיום לאתר ישובים העשויים לעבור את היעדים וכן ישובים העלולים לפגר אחריהם. שלב הביניים מהווה אפוא מעין פעמון אזעקה שתפקידו להפנות את תשומת הלב לכך שי־ שובים מסויימים יחרגו מיעדי התוכנית של חמשת המיליון או שלא יגיעו ליעדים שנק־ בעו, אם לא יינקטו האמצעים המתאימים. שלישית, רוב תוכניות הפיתוח והתוכניות של הגופים האחראיים הוכנו לזמן קצר ובי־ נוני ולא לזמן ארוך. הכנת שלב ביניים לתפ־ רוסת של ארבעת המיליונים יוצרת אפוא מכנה

כי התוכנית הזאת היא תוכנית מחייבת. חשיבותה של התוכנית הארצית הזאת מת־ בטאת במספר מישורים: במישור הארצי תוכ־ נית זו אמורה להנחות את הכנתן של תוכניות מיתאר ארציות חלקיות נוספות, החייבות להת־ בסס עליה, כגון תכנית המיתאר הארצית לדר־ כים ותוכנית המיתאר הארצית לפיתוח התיי־ רות. גם תוכניות חלקיות אחרות חייבות על פי החוק והנהלה וכן לפי שלבי התכנון התקי־ להתבסס על התוכנית הארצית הזאת, שקיב־ לה סטטוס חוקי. כלומר, תוכנית זו משמשת כלי מצויין לתיאום בין תוכניות־מיתאר אר־ ציות שונות, החייבות להתבסס עליה.

גוסף לכך, קיימת כידוע, חובה חוקית להכין תוכניות־מיתאר מחוזיות לכל אחד מהמחוזות האדמיניסטרטיביים של המדינה. תוכניות אלה יתבססו גם הן במידה רבה על תוכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסיה, וב־ דרך זו הובטח התיאום בין התוכניות במישור המחוזי. ואותו דבר גם במישור המקומי: על פי החוק, איננו יכולים לאשר תוכנית־מיתאר מקומית החורגת מתוכנית־המיתאר הארצית. תוכנית המיתאר לתפרוסת האוכלוסיה (חמישה מיליוני תושבים) כוללת פירוט לפי מחוזות, נפות ומרכזים עירוניים עיקריים. כב־ סיס לתוכנית, נערך ניתוח דמוגרפי, נבדקו שעורי הריבוי הטבעי, ההגירה והעליה. כן נבדק נושא התעסוקה: התעשייה, החקלאות, השרותים וכו'; ונקבעו הנתחים מסויימות לגבי אחוז כוח־העבודה שיעסיק בכל ענף וענף. יעדי התוכנית היו: מחד גיסא הגדלת חלקו של מחוז הצפון באוכלוסיה; המשך גי־ דול מחוז הדרום, והגדלת האוכלוסיה במחוז ירושלים; ומאידך גיסא — ריסון בגידול האוכלוסיה במחוזות תל־אביב, המרכז והיפה. מגמה זו בלטה בכל התוכניות שעובדו בעבר לגבי פיזור האוכלוסיה. ברצוני לציין שמת־ רות אלה הן בניגוד גמור למגמות ותהליכים ספוגטיים, הגורמים לכך שמחוזות המרכז והליכים ומתחזקים ומחוזות הפריפריה נחל־

משותף המשמש בסיס לבדיקת תוכניות הפי-
תוח לזמן קצר, לאור תוכנית התפרוסת של
האוכלוסיה.

שיטות העבודה של תוכנית תפרוסת האוכ-
לוסיה בת ארבעה מיליוני נפשות היו דומות
במידה רבה לאלה שתוארו לגבי התוכנית
של חמישה מיליונים. היעדים המקומיים נק-
בעו על פי ניתוח המצב הדמוגרפי הקיים
באותם ישובים. הובאו בחשבון שעורי הריבוי
הטבעי, היקף ההגירה הפנימית ושעורי הפ-
ניית העולים. היעדים הראשוניים נקבעו, כא-
מור, על-פי ניתוח מגמות דמוגרפיות קיימות
שנבדקו לאור היעדים המחזויים הכוללים. יש
שקבענו יעדים חדשים כדי להגיע לאיזון ה-
דמוגרפי (דוגמת ישובים במחוזות המרכז,
תל-אביב, חיפה וירושלים). לא הנחנו גידול
אחיד בכל ישוב וישוב ובכל מחוז ומחוז. כך
נוצרה גמישות המאפשרת ריכוז מאמץ הפי-
תוח בישוב מסויים למספר שנים, והעברתו
כעבור שנים לישוב אחר.

לדוגמה: במחוז ירושלים היו 370,000 תו-
שבים בשנת 1974, ואילו התוכנית שלנו לאר-
בעה מיליונים קבעה 500,000 תושבים עד
שנת 1981, וזה היעד המשוער של תוכנית
ארבעה מיליונים, כלומר גידול של 31.5%.
במחוז הצפון היו 521,000 תושבים בשנת
1974 והתוכנית שלנו קבעה 641,000 תושבים
בשנת 1981, דהיינו גידול של 23% לאורך
פרק הזמן של התוכנית.

במחוז חיפה היו 514,000 תושבים בשנת
1974, ואנו חוזים גידול של קרוב ל-17%
עד ל-601,000 בשנת 1981. במחוז המרכז
הגידול יהיה מ-640,000 ל-704,000 נפש,
כלומר גידול של 10% בלבד בתקופת התוכ-
נית. מחוז תל-אביב — מ-947,000 עד ל-
1,065,000; דהיינו גידול של 12.5% בתקופת
התוכנית; מחוז הדרום מ-400,000 בשנת
1974 עד קרוב ל-500,000 בשנת 1981, גידול
של למעלה מ-23.5% בפרק הזמן של התוכ-
נית.

התמונה ברורה איפוא. במחוזות המרכזיים
(המרכז, תל-אביב וחיפה) הגידול בתקופת
התוכנית — משנת 1974 שהיא שנת הבסיס
עד שנת 1981 — ינוע בין 10% ל-16%,
ואילו לגבי המחוזות הפריפריים — התוכנית
מציעה גידול בין 17% עד 31% באותה
תקופה.

השאלה החשובה ביותר לדעתי היא: איך
אפשר לבצע יעדים אלה, כאשר הכל יודעים
שהדבר לא ייעשה מעצמו, בלי התערבות
מצד גורמים ציבוריים וממשלתיים. חלק איג-
טגרלי של התוכנית הינה מערכת כלים ואמ-
צעים לביצועה. אמצעים וכלים גובשו במרו-
צת השנים בדיונים קודמים. לנו נותר לסגן
האמצעים והכלים שהוצעו קודם לכן. חלק
מהם לא כללנו, ולעומת זאת הוספנו מספר
אמצעים וכלים חדשים.

מערכת הכלים והאמצעים

מערכת הכלים והאמצעים המוצעים מת-
חלקת לשתי קבוצות עיקריות: כלים ואמצ-
עים שנועדו לעודד פיתוח באזורים הפריפריים
של המדינה; ולעומתם כלים ואמצעים שנוע-
דו לרסן את הגידול והפיתוח במחוזות מרכז
הארץ. הרגשתי היא, שעד עכשיו היה דגש-
יתר על הריסון. לעומת זאת, מנסים אנו עתה
לתת יתר דגש על צעדי עידוד, על פיתוח
האמצעים הכלכליים והכלים לקידום ופיתוח
אזורים מועדפים. המדיניות חייבת לחתור
ליצירת מערכים כלכליים אזוריים עצמאיים
במידה רבה, דבר שיחולל תמורות במערכות
השיווק, הבנקאות והתיעוש ויגרום לחיזוק ה-
קשר בין הישובים לבין בירת מחוזם, תוך
החלשת הויקה המוגזמת של הפריפריה לתל-
אביב רבתי.

כדי לתרגם את התיאוריה למושגים ממשיים
יותר, אתן מספר דוגמאות: מערכת אחת של
הכלים הינה התקציב הממשלתי. חלוקת ה-
תקציב תיעשה לא רק לפי מפתח ענפי-
סקטוראלי, אלא גם לפי קנה-מידה אזורי.

כלומר, ייקבע כמה כסף הממשלה תוציא בגליל, בנגב או בירושלים. כדי להמחיש את הדברים אצטט מספר המלצות מתוך התוכנית לחלוקת אוכלוסיה בת ארבעה מיליוני תושבים בישראל משנת 1977:

"הכנת תוכניות מקבילות לתוכנית תפ-רוסת האוכלוסיה של כל משרדי הממשלה, הנשענות על חלוקה מחוזית ונפתית, הכוללות שלביות ועיתויים (סעיף 4);

"רגיונליזציה של תקציבי הממשלה ותוכניות הפיתוח הכלכלית — כלומר חלוקת התקציב לא רק לסוגי פעילות כי אם כמקביל, קבלת החלטה לגבי האזור והמיקום אליו מצפנים המשאבים (סעיף 5);

"הקמת מוסדות שלטון אזוריים — כ-גון: 'מעצמה מחוזית' — הכפופה לממונה על המחוז או מנגנון אחר שעליו יוחלט. מוסדות שלטון בעלי תקציב וסמכויות החלטה וביצוע בנושאים של חלוקת המשאבים וההשקעות במחוז" (סעיף 7).

ברצוני גם לציין כי בזמן האחרון הוקמה יחידה במשרד האוצר, המטפלת בענייני התיקצוב האזורי באופן שהדברים קיבלו מעט מעט מעשית.

רעיון חדש שהוצע על ידינו במסגרת התוכנית היה הקמת מוסדות שלטון אזוריים הכפופים לממונה על המחוז או למנגנון אחר שעליו יוחלט, ואשר יהיו בעלי תקציב וסמכויות החלטה וביצוע של תוכניות והוראות הממשלה והמחוז. ביססנו זאת על ההנחה שתאיאום בין משרדי הממשלה בדרג העליון לצורך גיבוש מדיניות, אינו יעיל במידה מספקת כשמדובר בתאיאום בין זרועות הביצוע השונות. יעיל יותר להקים מוסד בדרג הביניים אשר לרשותו יעמדו סמכויות ביצוע מתאימות בשטח.

סוג שני של אמצעים הם, כאמור, האמצעים

המיועדים לריסון הגידול במחוזות המרכז — תל-אביב וחיפה. המדובר במניעה ככל ה" אפשר של השקעות ציבוריות בענפי כלכלה בסיסיים במרכז הארץ. אין מדובר בשירותים שנועדו לשרת את האוכלוסיה הקיימת, או בתעשיות קיימות, כי אם בתעשיות בסיסיות חדשות. גיקח למשל את התעשייה האוירית, שהינה תעשייה בסיסית המשפיעה על מערכות רחבות מאוד של תעשיות נוספות ומערכי שירותים. אילו היו מנסים היום להחליט היכן למקם תעשייה זו, היינו ממליצים שלא למקם אותה במרכז הארץ.

להלן המלצה נוספת המיועדת לרסן את הגידול במחוזות המרכז: "יש להתאים תנאי ההחכרה של קרקעות בבעלות המינהל למפת אזורי עדיפויות, ולצמצם החכרת קרקעות לתעשייה ולמגורים באזורים בלתי מועדפים רק למקרים מיוחדים, שיקבלו היתר לכך". ועוד אמצעי שהינו דיוע ודי יעיל: הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

בתוכנית לא הסתפקנו בפירוט מערכת האמצעים והכלים. ניסינו להציע מי יהיה אחראי לביצוע אמצעי מסויים ובאיזו תקופה, והכיננו מה שקראנו מטריצה של מטלות ועיתויים. בטור אחד רשמנו את כל האמצעים והכלים שהוצעו, ובטור אחר את משרדי הממשלה. ממטריצה זו אפשר ללמוד מי יעשה מה ומתי, או בקיצור — תכנון הפיתוח וניהור לו.

מפת עדיפויות

נוסף לתוכנית זו, ברצוני להזכיר מספר תזכירים שהוכנו כנספח לתוכנית ולא פורסמו עדיין. מסמך אחד נקרא בשם "מפת עדיפות וניתוח עדיפויות". המפה מציגה את הפערים בין יעדי התוכנית לבין מה שעשוי לקרות, למעשה, על-פי ניתוח המגמות הקיימות של גידול האוכלוסיה בתקופה 1974—1981. כל הישובים המסומנים במפה באדום הינם ישובים שיש להם בעיה של יעדי פיתוח המגמה יעברו את יעדי

התוכנית. גודל הסימון קובע בכמה יעברו את היעד.

הישובים המסומנים בירוק הם מקומות שלא יגיעו ליעד שנקבע להם, ולכן זקוקים הם לעידוד נוסף. בסגול מסומנים אותם ישובים שימשיכו להתקיים ולהתפתח כפי שעשו עד היום, בהיקף התואם את התוכנית שלנו (לדוגמה, ירושלים, טבריה, באר-שבע ואפילו ישוב כמו ירוחם בדרום). שני מלבנים אדומים שהם מקרים יוצאים מן הכלל, סומנו בכוכב. על פי ניתוח המגמה, גם ערד וגם כרמיאל יעברו את היעד בהרבה, אם ימשיכו להתפתח בקצב הנוכחי, אבל כיוון שחשבנו שהמלצה לרסן את גידולן לא תהיה במקומה, סימנו אותם בסימון מיוחד בתוספת הסבר המופיע בטכסט המצורף למפה זו. לגביהן אין המלצה לרסן.

לסיכום: המפה מראה ריכוז של אדום (סטייה מעבר ליעדים) במישור החוף, וריכוז של ירוק (פיגור לעומת היעדים) בפריפריה, ולמעשה זו הבעיה: במחוזות הדרום וירושלים אין קשיים מיוחדים; הבעיה הגדולה היא במחוז המרכז שגדל בקצב מהיר מדי. לעומת זאת מחוז הצפון גדל בקצב איטי מדי. אין זו בגדר מקרה, שכן התופעות קשורות זו בזו: קיימת הגירה בין המחוזות; התמונה המתקבלת היא: הגירה שלילית מהגליל והגירה חיובית אל מרכז הארץ. זוהי למעשה הבעיה.

אנו הצענו שמפה זו תשמש בסיס לבדיקה מחדש של מדיניות הפניית ההשקעות הממלכתיות, מכיוון שהמצב של כל ישוב וישוב מקבל כאן ביטוי גראפי מיידי. אגב, במפה זו ניתן לראות כי עיר כמו תל-אביב וכן גם האזור שלה מסומנים בירוק.

מרכיבי גידול האוכלוסיה

גורם הריבוי הטבעי בתכנון הוא גודל קבוע שאינו נתון לשליטת המתכננים. לעומת זאת, יש לנו שליטה חלקית על שני מרכיבים דמוגר-

פיים אחרים: על ההגירה הפנימית ועל הפניית העלייה. הפניית העלייה הינה שאלה בפני עצמה. בדקנו את המדיניות הקיימת, דהיינו מה שקורה בפועל בתחום של הפניית העלייה כנגד היעדים של תוכנית 4 מיליון תושבים. הצענו שינוי בתחום זה, ואני רוצה להקדים ולומר, שלא הצענו כי העולים החדשים או כמעט כולם יופנו לגליל. אפשר להציע זאת, אבל מצאנו כי אין להימנע מהפניית עולים לכל אחת משלוש הערים הגדולות כולל תל-אביב.

ירושלים צריכה להמשיך לקבל עולים לפחות באותו היקף כמו עד עכשיו. אשר לתל-אביב, הרי היא מפסידה אוכלוסיה מדי שנה. זהו תהליך הידוע בעולם: העיר המרכזית באזור המטרופוליטן משנה את אופי תפקידיה בכיוון של פחות מגורים ויותר מסחר. אך אין זה לדעתנו תהליך חיובי, וניתן אפוא להפנות מספר עולים לעיר זו, בפרט שקלי-טתם אינה מעוררת כל בעיות וקשיים. הדבר יכול להשתלב עם תוכנית ממלכתית לרת-בינוי ושיקום של תל-אביב. כך גם בחיפה אשר בקושי מגיעה ליעדים שלה. אמנם נכון שהקריות גדלו, אך אין שום סיבה לרסן את גידול העיר חיפה עצמה.

פרק נוסף שבו רציתי לגעת דן בקשר וב-זיקה בין תפרוסת האוכלוסיה ועתודות הקרקע. מדובר כאן בשני מרכיבים עיקריים: דיור ושטחי תעשייה. ניסינו לבדוק את ההשלכות של היעדים הדמוגרפיים על הצרכים והדרישה ליחידות דיור, ועל שטחי הקרקע הדרושים לתעשייה. פרק זה מהווה חלק מהתוכנית הכוללת לתפרוסת האוכלוסיה.

קרקע לצרכי מגורים

לגבי דיור השתמשנו במטודולוגיה פשוטה. הנחנו שלכל משפחה דרושה דירה אחת, ושלא יחול שינוי משמעותי בגודל המשפחה הממוצעת מ-1974 ועד 1981. לדעתנו, עד שנת 1981, זו בהחלט הנחה סבירה. לפי חישוב

הן במרכז הארץ והן באזורים פריפריים יש לשקול היטב את ענין הקצאת קרקעות המדינה ולנהוג בצמצום קפדני בפעולת ההקצאה. תכנית תפרוסת האוכלוסיה לארבעה מיליוני תושבים, בהיותה תכנית לזמן קצר, יכולה לסייע בכך, אם נדע להשתמש בה כראוי.

קרוב לודאי, שההיבטים הכלכליים חשובים ביותר לביצוע תכנית פיזור האוכלוסיה, אולם גם לייעוד הקרקעות והשימוש בקרקע, יש בהחלט תפקיד מכריע.

פשוט הגענו לאומדן של יחידות הדיור הנוספות הדרושות לארץ. על אומדן זה חייבים להוסיף בנייה לצרכים סוציאליים, לשיפור פני העיר, לאיזון הבלאי של דירות מתיישנות ודירות הנהפכות לבתי עסק. הגענו למסקנה שלמספר הדירות השווה למספר המשפחות החזוי בישוב, יש להוסיף בין 20% ל-40% על חשבון הצרכים שלעיל, כשהדבר תלוי במצב העיר והדיור, ניתוח דמוגרפי מדוייק יותר ובדיקה בשטח.

ברצוני לציין, שבמועצה הארצית האחרונה אמר נציג משרד השיכון שלדעתו יש צורך בתוספת של 55%; על כך מתנהל ויכוח. לצורך דיוננו, מביא אני להלן תרגיל קצר. זהו מעין תרגיל מחשבתי המכוון לגסות ול-הגיע לאומדן הקרקע הדרושה. התוכנית לא נכנסה לאומדן הקרקע בנושא הדיור; שכן הנושא הינו מסובך מדי. שהרי הרבה תלוי כאן בצפיפות, ואילו הצפיפות תלויה בגורמים רבים ומסובכים מאוד: לא רק במתכננים ובמחיר הקרקע אלא גם בגורמים שונים אחרים. לא הכנסנו זאת לתוכנית, אבל לצורך דיוננו אני מבקש לערוך את התרגיל הבא: נקודת המוצא היא אומדן התוכנית לגבי הדיור הדרוש. באנו למסקנה שלצורכי הריבוי הטבעי וגידול האוכלוסיה בין השנים 1974 ועד 1981 נצטרך לתוספת 152,000 יחידות

דיור בכל הארץ. אומדן תוספת הדיור במחוז ירושלים הוא 29,000; מחוז הצפון — 26,000; מחוז חיפה — 24,000; מחוז המרכז — 16,000; מחוז תל-אביב 35,000 ומחוז הדרום — 22,000. כל זאת לא לפי המגמות הקיימות, אלא לפי מה שדרוש על פי התוכנית.

אם נקח לצרכי התרגיל 4 יחידות דיור לדונם ברוטו, יתברר כי לצורך התוספת של כ-150,000 יחידות דיור, יהיה צורך ב-38,000 דונמים. יתירה מזו, מתוך הנתונים שיכולנו לקבל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתברר, כי בישראל יש אלפי דירות ריקות, ואם ננכה דירות ריקות אלו מהדרישה וכן נתרגם את הניכוי הזה למונחים של קרקע, הרי שבמקום 38,000 דונם צריך רק 22,000 דונם. נמצא, כי בכל הארץ, לכל הבנייה של המגורים בשנים מ-1974 ועד 1981, דרושים לא יתר מ-22,000 דונם קרקע לבניית דירות. ה-מסקנה היא, כי אין לראות בהעדר קרקע אילוץ רציני בביצוע התוכנית לפיזור האוכלוסיה. אמנם לא נערכה על ידינו בדיקה יסודית, אך אנחנו מניחים ששטחים מיועדים לבנייה של הרבה יותר משצריך.

כל מה שאמרתי נכון באופן כללי לגבי הארץ כולה. אולם כשמדובר בישובים בודדים המצב יכול להיות שונה. למצבת הקרקעות בישובים ספציפיים היתה בהחלט השפעה על

קביעת היעד של אותו יישוב במסגרת התוכנית הכוללת של ארבעה או חמישה מיליוני תושבים בארץ.

קרקע לפיתוח תעשייתי

בתוכנית ארבעה מיליוני התושבים ניסינו להתמודד גם עם בעיית התעשייה. לראשונה נעשה הדבר בצורה כמותית. ניסינו להעריך את השטח הכולל הדרוש לשטחי תעשייה, וגם פה הנחנו הנחות מסויימות, והשתמשנו בחישובים פשוטים למדי. הפורמולה היתה: שטח התעשייה הדרוש שווה למספר חזוי של מועסקים בתעשייה מחולק למספר המועסקים בדונם. כלומר, מחשבים כמה אנשים יעבדו בארץ בתעשייה; כמה עובדי תעשייה יש בממוצע לדונם, ובדרך זו מקבלים את שטח הקרקע (בדונמים) הדרוש לתעשייה. החישוב מחייב איפוא קביעת הנחות לגבי שלושה גורמים:

- א. גודל האוכלוסיה וכוח העבודה;
- ב. אחוז העובדים בתעשייה מתוך כלל כוח העבודה; ג. מספר העובדים לדונם.

לצורך ניתוח נקודות א' ו-ב' בדקנו את המצב הקיים והשתמשנו בהנחות התוכנית של חמישה מיליונים, ששימשה כנקודת המוצא שלנו. קביעת מספר העובדים לדונם היוותה בעיה קשה יותר, שהרי גודעת השפעה מרובה להרכב הענפי (יש הבדל גדול בין ענף היהיה לומים לבין ענף הטכסטיל או ענף אחר). על כן הגענו לממוצעים משוערים, בדקנו את המצב בעולם והנחנו מצב רצוי. בסופו של דבר גובשה נורמה של מספר עובדים לדונם לכל אחד מהמחוזות בנפרד, ולא מיכסה אחיזה לכל הארץ.

הנורמות הללו מהוות, למעשה, חלק מהמדיניות. בנגב הנחנו 3.5-4 עובדים לדונם ברוטו ובמחוז ת"א — 11.5, משום שלנגב יתרונות בולטים למיקום תעשיות עתירות שטח, ולתל-אביב ודאי שאין כאלה. ועוד, במחוז

ירושלים ובמחוז הצפון קבענו 6 עובדים לדונם ברוטו; ובמחוז חיפה ובמחוז המרכז — 8 עובדים לדונם ברוטו. במחוז תל-אביב הפרדנו בין העיר תל-אביב — 14 עובדים לדונם ברוטו, לבין כלל המחוז — 11.5 עובדים לדונם ברוטו. במחוז הדרום הפרדנו בין נפת אשקלון המשופעת בקרקע חקלאית וב-ישובים מבוססים, לבין הדרום הרחוק יותר, נפת באר-שבע. בנפת אשקלון קבענו 5 עובדים לדונם ובנפת באר-שבע 3 עובדים (ובממוצע 3.5 עד 3.9 עובדים לדונם ברוטו במחוז כולו).

על בסיס תחזיות האוכלוסיה ומספר המועסקים בתעשייה ומספר העובדים לדונם, ביצענו חישוב צרכי הקרקע בענף התעשייה במחוז ירושלים והגענו לאומדן-ביקוש בשיעור מ-4100 עד 4600 דונם. במחוז הצפון יידרשו בין 7,500 ל-8,500 דונם; במחוז חיפה בין 8,000 ל-8,700 דונם; במחוז המרכז 10,000 ל-10,000 דונם; במחוז תל-אביב 10,000 ל-11,400 דונם ובמחוז הדרום בין 12,100 ל-12,700.

אגב, קיימת בעיה נוספת שיש להתייחס אליה: אם קבענו שבמחוז הדרום לדוגמה דרושים בין 12,000 ל-13,000 דונם לתעשייה, יש לנכות מהביקוש הזה את השטחים הקיימים בענף זה כיום. בשיטת החישוב הובאו בחשבון גם רזרבות. החישוב נערך לתקופת הביניים (במשוער לשנת 1981).

יש לי הרגשה, שרוב השטחים שלעיל, אם לא כולם, כבר כיום מיועדים לתעשייה, אם כי לא נמצאים עדיין בשלבי פיתוח. הבדיקות שלנו מראות, שבמחוזות מסויימים יש עודף גדול מאוד בשטחי תעשייה מתוכננים, ואנחנו מפקפקים מאוד אם אמנם חלק גדול מזה יפוח בפועל.

כאן נשאלת השאלה: כיצד יכולה הקצאת שטחי תעשייה להשפיע על תפרוסת האוכלוסיה? סיה? נניח שבמחוז המרכז יש ויכוח על 1000 דונם לתעשייה מעל למותר. מחוז המרכז יטען

לוגיות שליליות, דהיינו, ציפיות שלא יתממשו.

ד) עלולות להיות השפעות שליליות אפשריות על מערכת מחירי הקרקע. שכן שינויי ייעוד גורמים בדרך כלל שינויים במערכת מחירי הקרקע בכל אזור.

לסיכום

הן במרכז הארץ (כדי למנוע הכש-לה של התוכנית לתפרוסת האוכלוסיה) והן באזורים פריפריים (כדי למנוע בזבז) יש לשקול היטב ולנהוג בצמצום קפדני בהקצאת קרקעות המדינה. תוכנית תפרוסת האוכלוסיה ל-4 מיליוני תושבים, בהיותה תוכנית לזמן קצר, יכולה לסייע בכך, אם גדע להשתמש בה כראוי.

הערה נוספת: קרוב לוודאי, שההיבטים הכלכליים חשובים ביותר לביצוע תוכנית פייזור האוכלוסיה, אולם גם לייעוד הקרקעות והשימוש בקרקע, יש בהחלט תפקיד מכריע. התוכניות לפיזור האוכלוסיה יכולות לשמש כלי לחיזוק הקשר בין התכנון הכלכלי לבין התכנון הפיזי. קשר זה הינו כיום רופף מדי, אך הוא הכרחי לכל הדעות, וניתן להשיגו על בסיס התוכנית לתפרוסת האוכלוסיה.

(הנאמר מבוסס על הרצאת המחבר בישיבת החוג למדיניות קרקעית מיום 3.3.78).

שהכוחות הכלכליים הפועלים בו יכולים ל- הבטיח: ששטחי התעשייה שבו ינוצלו בדרך גאותה. בהנחה של 8 עובדים לדונם, יהיו 8000 עובדים בתעשייה. כל עובד תעשייה גורר אחריו, יתכן מייד או בשלבים מאוחרים יותר, עובדים נוספים במסחר, בשירותים וכו'. כשעובדי תעשייה מהווים כ-30% מכוח העבודה, פיתוח השטח יגרור אחריו תעסוקה לכ-27 אלף עובדים, בכלל ענפי המשק – דהיינו, תעסוקה לקרוב ל-100,000 תושבים. כלומר, במחוז המרכז הקצאת 1000 דונם לשטחי תעשייה יכולה להביא בעקבותיה תוספת של 100,000 תושבים במחוז, ודבר זה יכול לש- בש את התוכנית כולה. לעומת זאת, כאשר מי- עדים 1000 דונם לתעשייה בגליל, לא נוצר לחץ כזה והשטח עלול להישאר ריק. מובן שגם בפריפריה אין להגזים בפיתוח שטחי תעשייה עודפים; וזאת מהסיבות הבאות:

א) אין להקדים השקעות בטרם יהיה בהן צורך; זהו כלל בסיסי בכלכלה. כאשר מפתחים שטחי תעשייה מעל לצרכים, ואין סיכוי שהם ינוצלו במידה סבירה, הרי פשוט מבזבזים משאבים.

ב) הדבר יכול להביא בזבז קרקע חקלאית שניתן לעבדה עוד שנים רבות. ג) עלולות להתעורר השפעות פסיכו-