

ד"ר אליהו בורוכוב

אספקטים כלכליים של תכנון שימושי קרקע

על התכנון ואציון שלושה מאפיינים של המחשבה הכלכלית:

1. כל תוכנית כפופה למיגבלות.
2. לכל תוכנית יש אלטרנטיבה.
3. התחשבות בגורם העיתי.

1. מיגבלות

כל פעילות אנושית כפופה למיגבלות. עלינו להסתפק במשאבים המוגבלים העומדים לרשותנו. המיגבלות מתייחסות לכל סוגי המשאבים שאנו משתמשים בהם. הכל יודעים ומבינים, שסכומי כסף ותקציבים הם משאבים מוגבלים, אבל גם על משאבים אחרים מוטלות מיגבלות שונות.

אסביר את דברי על ידי מספר דוגמאות:

אובלוסיה: אוכלוסית המדינה מוגבלת. גם אם נסכים לתחזית אופטימית ככל האפשר של העלייה וריבוי האוכלוסיה בשנים הקרובות, עדיין אם ברצוננו להתייחס ברצינות לתחזית ולתוכנית ש-תתבססה עליה, על התחזית להיות מציאותית. ולכן מי שמתכנן גידול ב-אוכלוסיה של יישוב או איזור אחד צריך להבין שמימוש התוכנית מותנה בכך שתצמצם האוכלוסיה במקום אחר.

לצער, במקרים רבים הוכנו תוכניות מיתאר ותוכניות פיתוח אחרות, (כדוג-מא אזכיר, למשל, תוכנית להגדלת אוכלוסיה העיר צפת ל-100,000 תושבים), שלא היה להן כל סיכוי להתממש. מפני שהן היו תלויות בכך, שאוכלוסיה המדינה תוכל תוך מספר שנים.

(על פי הרצאה ביום עיון בנושא: "תכנון עתודות קרקע לפיתוח", שהתקיים מטעם נציבות שרות המדינה בקרית ענבים ב-16.12.86)

כאשר מדברים על אספקטים כלכליים של תכנון עתודות קרקע, קיים תמיד החשש, שהכוונה היא לדבר רק על ה-אספקטים הפיננסיים הצרים של הנושא, כמו, למשל, על השאלה כמה תעלה התוכנית מבחינה תקציבית. והמרחיבים ישאלו גם איך מתפרסות ההוצאות וה-הכנסות על פני זמן.

ברצוני להדגיש, כי האספקט הכלכלי של התכנון הוא הרבה יותר רחב. טעות היא לחשוב, כי האספקט הכלכלי של התכנון מצטמצם בהיבט הכספי. זוהי הראיה הכלכלית מביאה בחשבון הרבה הבטים נוספים של כל תוכנית, ומאפשרת הערכה כוללת ומאוזנת שלה. יתר על כן, בגלל נקודת המבט הרחבה שלה עשויה הבחינה הכלכלית להגדיל את האפקטיביות של תהליך התכנון, ול-סייע למימוש מטרותיה של המדיניות הקרקעית. (על נושא זה ראה: E. Borukhov, "Land Policy in Israel", Habitat International, 1980, pp. 505—515.)

על הנזק שיכול להיגרם על ידי קביעת מטרות בלתי ריאליסטיות שאינן ניתנות להשגה, ראה א. בורוכוב, "המדיניות הקרקעית משמעותיות ומטרותיה, קרקע 14, 1977, עמודים 6—13).

להלן אציג מספר קווים אופייניים עיקריים של צורת ההסתכלות הכלכלית

לה ודינמית, דבר שסייע לפיתוחה ול-
קידומה של העיר.

נהגה אנו מתבשרים שהועלתה תוכ-
נית להקים יישוב חדש לקציני קבע
צעירים ובגבעות שבאיזור מודיעין. תוכ-
נית זאת אם תתגשם תמנע את האפשרות
לחזור על המפעל שנעשה ביבנה ביישוב
נוסף כמו בית שמש או אופקים. מספר
השכונות לאנשי קבע שאפשר להקים
הוא מצומצם מאוד, ובשנים הקרובות
יעקב הקיצוצים בתקציב צפוי שמספר
קציני קבע, שאפשר יהיה למשוך ל-
השתכן בשכונות כאלה אף יקטן, ולכן
הקמתה של שכונה או עיר כזאת בגבעות
מודיעין משמעותה ויתור על האפשרות
לנסות ולשקם בעשור הזה עוד עיר אחת
מבין עיירות הפיתוח המשוועות לקידום
תברתי וכלכלי.

2. אלטרנטיבות

לכל תוכנית יש אלטרנטיבה ועל פי
רוב הרבה אלטרנטיבות. הצלחתו של
התיכנון תלויה לא אחת במידת הדמיון
והתעוזה שבעזרתן מחפשים אלטרנטיבות
להצעות הראשונות שהועלו. לפעמים ה-
תוכנית הראשונה שהועלתה היא גם
הטובה ביותר. אבל זה קורה רק לעתים
רחוקות מאוד. על פי רוב, חיפוש נמרץ
של אלטרנטיבות יעלה אפשרויות ותוכ-
נית יותר אפקטיביות ויותר טובות,
שבשלב ראשון לא עלו על הדעת.

גם כאן אסביר את עצמי על ידי מספר
דוגמאות:

אחת מן המטרות המוסכמות של המ-
דינה היא הגדלת אחוז האוכלוסיה היהו-
דית המתגוררת בגליל ובנגב. ואולם אל-
מטרה זאת אפשר לחתור בהרבה דרכים:
על ידי חיזוקן של ערי הפיתוח הקיימות
והגדלת אוכלוסיתן, על ידי הקמת ישו-
בים עירוניים חדשים, על ידי הקמת

שוק: מיגבלה חשובה אחרת התלה-
עלינו היא מיגבלת השוק, שלצערנו ב-
מיקרים רבים לא הובאה בחשבון. תוכנ-
יות פיתוח רבות מבוססות על ההנחה
שלא נבדקה שיש ביקוש לתפוקתן.

דוגמאות רבות לכך ימצא מי שיח-
קור את תולדות ענף החקלאות בשנים
האחרונות. דומני שמספיק אם אציין את
הגידול הבלתי מציאותי של ענף גידול
הפרחים שהתבסס על ההנחה — שהת-
בררה כמופרכת — שיש שוק באירופה
לכמות הרבה יותר גדולה של פרחים מן
הכמות ששווקה למעשה.

דוגמא נוספת המדגימה את אותה
טעות, היא המספר הגדול של ערים
השוכנות לחוף הים, הרוצות לבנות מרי-
נות. יש תוכניות לבנות מרינות כמעט
בכל עיר, מאשקלון עד נהריה (ובתל-
אביב שתי מרינות בנוסף לזאת הקיימת).
מבלי שאף אחד מודה שמספר הספינות
והסירות שמבקרות, ואשר יבקרו בעתיד
הנראה לעין בנמלי הארץ, הוא מצומצם,
ואיננו יכול להספיק לכל הנמלים המוצ-
עים, וכי הכרח הוא לבחור ביניהם. יתרה
מזאת הכרח הוא להשלים עם העובדה
שהקמת מרינה בהרצליה היא על חשבון
האפשרות להקים מרינה באשקלון או
בעכו, וכי אי אפשר להקים את כולן.

„צבא קבע“ או אוכלוסיה מיוחדת:
מיגבלה מיוחדת יכולה לתפוס משאב
מיוחד שהוא אוכלוסיה מיוחדת, או אוכ-
לוסיה הניתנת להכוננה. בשנים האחרונות
נות תלה התקדמות גדולה במצבה של
העיר יבנה אשר רק לפני כעשר שנים
היתה אחת מן הערים הנחשלות בארץ,
ואשר בינתיים חלה בה תמורה חברתית
וכלכלית. תמורה זאת הושגה — בין
השאר — בעקבות הקמתה ביבנה של
שכונה לקציני קבע. הקמתה של השכונה
משכה ליבנה אוכלוסיה מתקדמת, משכי-

יישובים כפריים וקהילתיים, על ידי הקמת „מצפים“ ועל ידי צירופים שונים של צורות ההתיישבות השונות. אם המטרה היא הגדלת חלקה של האוכלוסייה היהודית באזורים אלה, דומני שיש מקום לבחון את ההצעות השונות ולשקול זה מול זה את תרומתן להשגת המטרה ואת העלויות השונות הכרוכות בביצוען. (על נושא זה ראה ביתר פירוט: א. בורוכוב, „אספקטים כלכליים של מדיניות פיזור האוכלוסייה“, קרקע 24, 1983, עמ' 25–29).

מטרה חשובה אחרת המוסכמת על מרבית הציבור היא לפתח את ירושלים ולתקן את אוכלוסייתה היהודית. גם מטרה זאת יכולה להיות מושגת בהרבה דרכים: אפשר לבנות שכונות מסביב לירושלים, כפי שהדבר נעשה, או לבנות ערים-פרברים כדוגמת „מעלה אדומים“, ויש כמובן עוד הרבה הצעות אלטרנטיביות לפעול לפיתוח ירושלים.

3. העיתוי

ההתחשבות בגורם הזמן בוודאי מקורבלת על רבים כמובנת מאלה, שהרי כל תוכנית מותנית ברקע ובתנאים של התקופה שבה אמורים הדברים להתבצע. תוכנית שהיתה גועזת בשנות החמישים עשויה להיות צנועה בימינו. ואולם דומני, כי החשיבה הכלכלית שופכת אור מיוחד על גורם הזמן במובן זה שמנקודת מבט זאת — המשפט: „זמן הוא כסף“, מקבל משמעות קונקרטית. מנקודת ראות כלכלית ברור, שזמן שווה ריבית,

ושכל ערך כלכלי צובר על פני הזמן ריבית. מבחינה זאת מקבל גורם העיתוי גם תשיבות וגם דרך למדידה כמותית.

כאשר מתחשבים בגורם הזמן והריבית מתבקש להתייחס ביתר תשומת לב ל-שאלת חלוקתה של כל תוכנית לשלבים, כידוע חוק התיכנון והבניה מאפשר לחלק את תוכניות המיתאר לשלבים. אבל ענין זה זכה עד כה לתשומת לב מעטה. מבחינה כלכלית קשה להגנים בחשיבות של החלוקה לשלבים, שכן יש מקדם ומאחר בכל תוכנית. תוכנית טובה צריכה להיות בנויה מיחידות („מודולות“) הניתנות לביצוע ולהשלמה תוך פרקי זמן סבירים ואשר יביאו תועלת גם אם לא יתבצעו היחידות האחרות שצריכות ל-התבצע אחר כך.

יתרה מזאת, תוכנית טובה צריכה ל-כלול סדרי קדימויות בין מרכיביה השונים, כאשר בשלבים הראשונים יבוצעו אותם החלקים („המודולות“) שיכולים לעמוד בזכות עצמם גם לפני שיתבצעו אותם הפרוייקטים הכלולים בשלבים ה-מאוחרים יותר.

דומני, שאחת מן הבעיות הקשות בתוכנית התיכנון בארץ היא שעל הרבה תוכניות חשובות אפשר לטעון שהן אינן תוכניות של ממש, כי אם הצהרות על כוונות טובות, בבחינת חלום שהיינו רוצים להגיע אליו. חלוקתן של התוכניות לשלבים ונסיון לקבוע לשלבים הראשונים יעדים כמותיים קונקרטיים הניתנים להשגה תוך זמן סביר, עשוי להיות אמצעי אפקטיבי להעלאת רמת התיכנון.