

ד"ר חיים פיאלקוף אופציות לעתיד: עלות הקרקע בתוכניות מתאר מקומיות

לעיר נשארת ללא פיתוח. הסיבה לחדירת המדבר להוד תוכני בירת הנגב היא ייעוד השטח בתוכנית המתאר המקומית (שאשרה בשנת 1969) להמשך המע"ר, כשהעיר תגיע ל-250–200 אלף תושבים. אולם מיצוי הקיבולת הזוּמינלית צפוי (אם בכלל) רק בעתיד הרחוק: אם תתגייס המדיניות של התוכנית הארצית לתפוסת האוכלוסייה, באר שבע תהיה בת 200,000 נפש בשנת 2010 (משרד הפנים, 1985): בהנחת המשך המגמות שבין שני המפקדים האחרונים, יושג יעד זה רק בשנת 2018. בינתיים, הפס הצחיה לאורך כ-1,200 מ' מהווה תזכורת לתושבי העיר ולמבקריה, שעד שהעיר תשיג את יעדה הצפוי ותודקק להרחבות המע"ר, המדבר ישאר בעיר.

בדימונה, לעומתה, התפיסה התכנונית של תוכנית המתאר המקומית לטווח ה-רחוק היתה דומה, אך ההתמודדות עם תקופת הביניים היתה שונה. בתוכנית המתאר של דימונה (אושרה בשנת 1982) לאוכלוסיית יעד של כ-45,000 תושבים) יועד שטח של כ-90 ד' למרכז מסחרי ראשי חדש. אולם בגלל קצב הגידול איטי – נוכחי וצפוי – בעיר, החליטו מנהגי העיר לנטוע עצים באתר. במקום להשאיר את המדבר במרכז העיר עד לזמן שתודקק העיר לשטחי מע"ר בעתיד, העדיפו „יער עם אופציה למע"ר". שיקי-לם היה להעריך את העלות של אי-פיתוח בתפקוד הישוב לאורך שנים רבות ולהעדיף פתרון לטיוח ביניים.

מד עושים עם שטח עירוני לא מפותח, איש לו ייעוד בינוני לעתיד הרחוק, שאין בו צורך כעת? האם יש להשאיר את השטח במצב לא מפותח עד לשעת ה-צורך, או שמא כדאי בינתיים לנצל את עתודת הקרקע תוך הפחתת מטרד מסויים הנובע מאי-פיתוח? איך ניתן בכלל להעריך כמה עולה „להשאיר את ה-אופציות פתוחות” עד למועד בעתיד, שלעמים קרובות לא מוגדר כלל?

ישנן שתי תפיסות שונות לגבי שטחים המיועדים בתוכניות המתאר המקומיות להיות חלק מהמרכז העירוני הראשי (מע"ר): (1) הגישה המסורתית של השארת אדמת בור ומגיעת הכנסת שימושיים זמניים, העלולים להתנגש בעתיד עם הייעוד הסופי; (2) מציאת שימוש ביניים, שמטרתו העיקרית להפחית את העלויות של אי-פיתוח, אפילו במחיר סכנת הפיכת השימוש הזמני לשימושי קבוע, על חשבון הייעוד הסופי.

בבאר שבע, לדוגמה, נקטו מנהיגי ה-עיר בגישה המסורתית. רצועת המע"ר, המתכננת לאורך ציר הכניסה הראשי

* המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, והיחידה לתכנון ערים. משרד הבינוי והשיכון. המחבר מודה לקרן מפעל הפיס על תמיכתה הכספית במחקר ולמר אורי וקסלר ומר נחום פלד מהיחידה לתכנון ערים על הערותיהם ל-סיוטה של מאמר זה. הדעות שמופיעות כמאמר באחריות המחבר בלבד.

הוועדה המהוויית ת"א פד"י ט', 1560):
יש להדגיש במיוחד... כי הענינים
הגנטיים במטרה הכללית — היינו
נראות, סניטציה, תהבורה ונוהות —
צמודים אל הקרקע ואל סדר התווית
והשימוש בה".

מסקנת בתי המשפט היא שנישאים
לגיטימיים להיכלל בתוכנית מתאר מקר-
מית קשורים עם התווית הקרקע וה-
שימוש בה. גישה זו באה לפרש את
המטרות העיקריות של תוכניות מתאר
מקומיות, דהיינו, פיקוח על פיתוח ה-
קרקע ומניעת מפגעים הנובעים ממיקום
שימושי קרקע סותרים (סע' 61).

תכולת התכנית. גם תכולת התכנית
הפורמלית מדגישה את ההיבט הקרקעי
של תכנון עירוני, אם כי, בדרך כלל,
בצורה סטטית וחד-מימדית. לפי התהליך
המקובל, תוכנית מתאר מקומית מכילה
תשריט המצייר את שימושי הקרקע ה-
רצויים בעתיד עם הוראות כללית
(„תכנון“). עיקרי מטרות התכנון הן
להכריב דרישות תכנוניות עירוניות ל-
בינוי ולתשתיות שונות ולפרט במלים את
המשמעות של סימוני שימושי הקרקע
בתשריט. ורכיבים אלו מציגים תמונה
עתידית וסופית, המתארת בצורה סטטית
כיצד הישוב אמור להראות בעתיד הרחוק
(אלחרמן, 1981).

מכאן לוחאי. תוכנית המתאר מהווה
כיום של תהליך, שבמהלכו מכינים מסמכי
לוחאי שונים. בארץ, בדרך כלל, אין
למסמכים אלה מעמד סטטוטורי. לא כן
הדבר בארצות אחרות כגון אנגליה ו-
ארצות הברית, שם הם נהווים הלק בלתי נפרד
מהתוכנית. יתר על כן, במקרים רבים
דו"חות אלה אינם ניתנים בארץ לעיון
הציבור — זכות שהחוק אכן מעניק
לגבי התשריט והתכנון (סע' 96). פעמים
יבוא לא נעשה במסמכי הלוחאי שימשי

במאמר זה נבדוק את התפיסה של
תוכנית מתאר מקומיות רבות להשאיר
קרקע עירונית במצב לא מפותח, כרוכה
לעתיד. בקטע תבא ובהן את הגישה ה-
כללית של תוכניות מתאר מקומיות ב-
קביעת שימושי קרקע, ומטרתיה לפי חוק
התכנון והכנייה. לאחר מכן ננתח את
תהליך קביעת יעד אוכלוסייה לשוב
האוכלוסייה ונעמיד על הפערים הרבים
בין מדיניות תוכנית התפוסת לבין גודל
האוכלוסייה בפועל.

בהמשך נבדוק את ההשלכות של עת-
זות קרקע לשימושים עזידיים על ה-
תפקוד הנוכחי של העיר. נציג מספר
בעיה הקשורות בתפיסה התכנונית הזאת
דרך הדגמה של הייעוד של „מרכז עירוני
ראשי“. אחר-כך נעריך את העלויות ה-
קשורה בקביעת ייעוד קרקע בתוכנית
מתאר מקומית לפיתוח בעתיד. נסיים ב-
המלצות כיצד להתמודד עם הצורך לשי-
מור על קרקע עירונית לשימושים עתי-
דיים ולהקטין, במקביל, את העלויות ה-
שונות הנובעות מתת-ניצול של הקרקע
לתקופה ארוכה.

קביעת שימושי קרקע בתוכנית מתאר מקומית

מטרות קרקעיות. עיקר המטרות של
תוכנית מתאר מקומית לפי חוק התכנון
יהבניה מתייחסות לקרקע ולהיבטים
פיסיים. כמו קודמו, פקודת תכנון ערים
משנת 1936, (סע' 12(1)), החוק הנוכחי
מדגיש את המרכיב הקרקעי ובוחן משמ-
עויות חברתיות, כלכליות ואחרות מ-
נקודת ראות קרקעית (סע' 63). תפיסה זו
גם אושרה בפסקי דין שונים המדגישים
את ההיבט הפיסי/קרקעי, חוץ הכרה ב-
שיקולים אחרים. (GOULDMAN, 1966),
כך, לדוגמא, קבע השופט ברנוון (בג"צ
180/54 הסתדרות הרוקחים בישראל נ' 1

על ידי נציגי הוועדות השונות (מקומיות ומחוזיות) בדיונים רלוונטיים, אהרי ש- התוכנית כבר אושרה.

כמו כן, אין בישראל אחידות בחוכניות מתאר מקומיות לגבי אותם מסמכים ש- מכינים לקראת התוכנית הסטטוטורית. חוץ מ-מפה המראה את טיב הקרקעות לצרכי חקלאות (סעי' 65), החוק אינו מונה רשימה של מסמכי לוויה סטנדרטיים הדרושים עם כל תוכנית. במקום זה הוא משאיר את הנושא של מסמכי הלוואי הדרושים לשיקול דעת של הוועדות. מתוך סקר חלקי של תוכניות מתאי מקומיות ו-ראיונות עם מספר נציגי הוועדות ה-מחוזיות במחוזות שונים, מתברר שאין אחידות בבדיקות ובמסמכי הלוואי ש-מכינים המתכננים לקראת תוכנית מתאר מקומית. מבחר הנושאים המנותחים מוש-פעל רק מהבעיות המקומיות הרלוונ-טיות. לפעמים, רשימת הנושאים שנבדקים תלויה ביסודיות של צוות התכנון ו/או ההחלטות של הוועדה המלווה.

חרף השוני בהיקף תימך הרקע ב-תוכניות השונות, כמעט כל תוכנית מתאר מקומית מבוססת על פרוגרמה. הפרוגרמה בנויה בדרך כלל על פי מכסות ארציות (לדוגמה, בן אלול ויבין, 1975: אלתרמן והיל, 1984). מטרת הפרוגרמה היא לפרט את הצרכים למגורים, לאוסדות ציבור, למבני תעסוקה ועוד, את פריסתם ה-גיאוגרפית ודרישותיהם הקרקעיות ליעד הסוכני. הפרוגרמה מגדירה את השטחים הדרישים לעיר בגודלה הסופי. יחד עם חרגומה המרחבי לתשריט ולתקנון, אמר-רים מסמכים אלה להבטיח שטחים נאותים לצרכי החושבים בעתיד: למנוע מפגעים פוטנציאליים הנובעים מסמיכות בלתי-רצויה של שימוש קרקע מנוגדים.

תהליך קביעת יעד אוכלוסייה וקיבולת לתוכנית מתאר מקומית

תיכנית ארצית לתפוצת האוכלוסייה. יעד האוכלוסייה והקיבולת של תוכניות מתאר מקומיות אינן נקבעות באקראי על ידי הרשויות המקומיות אלא דרך היררכית מתוכנית ארצית לתפוצת ה-אוכלוסייה (משרד הפנים, 1985). התוכנית הנוכחית, המהדורה השמינית מאז הקמת המדינה, קובעת יעדים לכ-110, מרכזים עירוניים שאוכלוסייתם מונה 5,000 תושבים ומעלה. מטרת התוכנית היא להגביר את משקלה של האוכלוסייה במחוזות הפריפריים מכלל אוכלוסיית המדינה. זאת תושג על ידי עידוד התפת-חות מחוזות הצפון, הדרום וירושלים, וריסון הגידול במחוזות המרכז, תל-אביב וחיפה.

אחד האמצעים העיקריים להשגת מטרה זו הוא דרך השליטה בתוכניות מתאר-מקומיות ובפיתוח הקרקע בישובים וה-וועדה הבינמשרדית, 1965). אולם ה-מקומיות ובפיתוח הקרקע בישובים (ה-קצב בעיות טכניות, גוהליות ותכנוניות (פיאלקוף, 1987). כמו כן הוא יכול להיות יעיל יותר ככלי רגולטיבי המווסת גידול לא רצוי במישור החוף, אך מתאים פחות בישובים עם קצב גידול איטי, ב-מחוזות הפריפריים. יתר על כן, כפי שזנראה, בכך שהתוכנית הארצית קובעת יעדים גביהים מוזי לישובים האלה — יעדים שיושגו רק בעתיד הרחוק, אם נשפוט מנסיון העבר — היא מטילה על אותם ערים ומועצות מקומיות עומס תכ-נוני כבד המקשה על תפקודן בשלבי הביניים.

מבין המציאות. במבחן המציאות של העבר מול הרצונות של התוכנית התפ-רוסת ניתן לומר, שהיו פערים גדולים בין היעדים שנקבעו בתוכניות הקודמות לבין

אוכלוסיית הערים בפועל (רייכמן, 1973; פיאלקוף, 1987). בכמעט שליש מהערים, הפער בין היעד של תוכנית התפרוסת האחרונה לבין גדול האוכלוסייה בפועל היה 20%. פער זה אינו מתחלק ב"אופן שווה בין מחוזות הפריפריה ומחוזות המרכז. 9 מתוך 13 הערים (69%) שאוכלוסייתן פיגרה ב"20% ויותר ב"תוכנית האחרונה היו במחוזות הפריפריה. לעומת זאת, רק 2 מתוך 12 הערים (16.6%) שאוכלוסייתן עברה ב"20% ויותר את תוכנית התפרוסת היו במחוזות הפריפריים.

פער זה בין המצוי לבין הרצוי גורר אחריו בעיות שונות לשני סוגי הישובים, המתקדמים והמפגרים. לישובים שקצב הגידול שלהם מואץ מדי לעומת הרצוי, יש קושי להתמודד עם מחסור בהיצע קרקע לעומת הביקוש. בעיית הישובים עם קצב גידול איטי בפועל לעומת הרצוי בתוכנית התפרוסת היא השארת רצפי קרקע גדולים בלתי מפותחים — פעמים רבות בתוך העיר הקיימת ולא בפאתיה — לצרכי העתיד הרחוק.

התאמת קיבולות של תוכנית מתאר מקומית. על מנת להבטיח שתהיה התאמה בין תוכנית התפרוסת לבין תוכנית מתאר מקומיות קובעת התוכנית הארצית תנאים לאישור תוכניות מתאר מקומיות. אחד מהם הוא שהקיבולת של תוכנית מתאר מקומית לא תחרוג מזו שנקבעה על ידי תוכנית התפרוסת. תנאי זה, שמשמעותו לשים תקרה לגידול הפוטנציאלי, מכונן במיוחד לרסן את הגידול הבלתי רצוי בערים במחוזות המרכז. ערים אלו עברו את היעד שנקבע להם בעבר על ידי תוכניות התפרוסת הקודמות. תנאי אישור שנקבעו בתוכנית הנוכחית אמורים למנוע תופעה זו. בישובי הפריפריה, ובמיוחד אלה עם קצב גידול איטי ביחס לרצוי,

שונה המשמעות של התאמת הקיבולת של תוכנית המתאר המקומית לתוכנית התפרוסת. בישובים כאלה קיבולת גבוהה מדי גוררת אחריה את הצורך לייעד שטחים גדולים לפונקציות ציבוריות ב"עתיד הרחוק, כגון מע"ר או שטחים ציבוריים פתוחים. אם היחס של תוכנית התפרוסת לערי מחוזות המרכז הוא ריסוני באופיו, הרי שגישתה לערי הפריפריה היא של "השארת אופציות". אל פי תפיסה זו, עדיף להקצות יותר שטח ממה שמוכח כדרוש בעתיד מאשר להיות במצב של חסר. כך, לדוגמא, הבהירה תוכנית התפרוסת הקודמת:

...מתוך המגמה הכללית של התוכנית המיועצת (שהיא, תוכנית ואינה, תחרות) בה הסיכויים המירביים ביותר להתגשם) יש להניח שיעדים לגני הישובים בחלקים החיצוניים של ה"מדינה אופטימיים למדי בזמן שאלה למחוז תל-אביב ולחלקים הסמוכים של מחוז המרכז עשויים להיות ב"מקצת צנועים מדי.

...קביעה של מספר תושבים יותר גבוה לצרכי תוכנית מתאר היא הכרחי מאחר וסטיה בפועל למטה מכושיר הקיבול שנקבע בתוכנית בעיתית הרבה פחות מסטיה בפועל בכיון לביעלה החורגת מממדי התוכנית. פירושה של סטיה בכיוון למטה היא שהגשמה של התוכנית תמשך זמן רב יותר משנקבע מראש" (משרד ה"סיום ימשרד האוצר, 1972, עמ' 40-41).

כפי שנאמר, גישה זו מדגישה את הצורך למנוע מחסור, אך יחד עם זאת, מקטינה בחשיבות את העלות הקשורה באיפיתוח שטחים לאורך תקופה מושכת.

ייצוג מדגים – מרכז עירוני ראשי

לרקע עיקריים. בדרך זו היא משאירה אופציות פתוחות ועתודות לעתיד. נטיית תוכנית המתאר היא להעריך נגד מחסור פוטנציאלי ולא דווקא להתמודד עם בעיות של אי-פיתוח בהווה.

כדינת סבירות התפיסה. מכיוון ש- תפיסה קרקעית זו של המע"ר כל כך נפוצה בתוכניות מתאר מקומיות. כדאי לבחון את סבירותה. כפי שראינו לעיל, פרוגרמת הצרכים לעתיד מכתובה את כמות השטח הדרושה למע"ר המתוכנן במצב הסופי, אולם ברוב המקרים של התוכניות אין התייחסות לשלבויות ולכלי ביצוע. אי לכך אין להרבה תוכניות חשובות מספקות לשאלות חיוניות כגון: (1) איך תתפקד העיר עד שהיא תזדקק למע"ר חדש; (2) איך ישקלו מנהיגי העיר את החלופות המשנות את תוכנית המתאר בתקופת היבניים; (3) איך יקפוז המע"ר ממקומו הנוכחי לאיחורו החדש, ימה יקרה או למע"ר הנוכחי. שאלות אלו אינן תיאורתיות בלבד. אלו הן בעיות זריפיות העולות במציאות בישובים רבים מאז שמקבלת התוכנית תיקף ועד המועד שהיא אמורה להשיג את יעדיה, כפי ש- נתאר במקרים המדגימים כדלהלן:

(1) תפקוד בכל השלבים. — איך תתפקד העיר עד שהיא תזדקק למע"ר חדש? בבאר-שבע, לדוגמא, יועד שטח נרחב לאורך שדרות הנשיאים לקטע של מע"ר מחוץ לעיר העתיקה. מאז שאושרה התוכנית בשנת 1969 ממשיך הקטע ה- מערבי להשאר לא מפותח, כרוכה ל- עתיד. כאשר העיר תהיה בת רבע מיליון תושבים. במצבו הלא מפותח מהווה ה- שטח מטרד לשכונות הגובלות — מקוד לאבק בקיץ ולבוץ בחורף. ונגע מכוער להולכי רגל ונהגים ג סיחד. תוכנית המתאר אכן מעריכה את השוכנית השטה בעתיד אך אינה נותנת את דעתה על

אחד מהיבטיו העיקריים של תוכנית מתאר מקומית הוא למנוע מפגעים ב- פיתויו שימושי קרקע העלולים להתנגש: כתוצאה, הכלי התכנוני מוצלח יותר כ- גורם מנוסח מאשר כגורם מדבן, כפי שמצאו אחרים לגבי כלי תכנון דומים בארה"ב ובאנגליה (Reps 1972; Cherry, 1972); גישה „מניעתית" זו יש נטיה להקטין בחשיבות של המטרדים הנובעים מאי- פיתוח.

מע"ר חדש בתוכניות מתאר. נוכל להמחיש בעיה זו על ידי דוגמת המרכז העירוני הראשי (מע"ר) בתוכנית מתאר רבות לערי פיתוח. על מנה להבטיח שטח הולם למע"ר בעתיד ילפי הקיבולת „הסופית", יש נטייה — נפוצה בהרבה תוכניות מתאר מקומיות — לייצג ל- טונקציה זו קרקע בתולה המנותקת מהמע"ר הקיים. כך, לדוגמא, בתוכניות המתאר של בית שמש, ירוחם, אופקים, נתניבות. כרמיאל, דימונה, מעלות ומגדל העמק — המנות רק חלק מהמקרים — המע"ר העתידי שמתוכנן לשרת את אוכלוסיית היעד לא קשור תפקודית ל- מרכז הקיים ונכצא הניב במצב לא מפותח. הרעיון שמאחורי הייעוד הוא שבעתיד, כאשר העיר תגיע לאוכלוסיית היעד, יזדקקו התושבים למרכז מעבר לקיבולת של המע"ר הקיים. השטח ה- חלופי הגדול יותר, יענה על הצרכים העתידיים, לפי תפיסה זו, והמע"ר הקיים אמור להפוך בבוא הזמן למרכז משני או זכונתי.

גם במקרה של מע"ר, גישת תוכנית המתאר המקומית היא להבטיח די קרקע „מצב הסופי" ולמנוע מחסור בשימושי

המשמעות של אי-פיתוח לאורך זמן רב.
(2) שינויים ותלופות למתאר. — איך ישקלו מנהיגי העיר את התלופות המשנות את תוכנית המתאר בתקופת הביניים? האפשרויות להגיש שינוי חלקי לתוכנית מתאר מעוגנת בחוק והמגמה נפוצה למדי. יתר על כן, שינויים רבים מקבלים אישור בלי איבחון של משמעות השינוי על דתוכנית הכוללנית (Alterman, 1980). חלק מהסיבה גובע מליקוי בתוכניות מתאר מקומיות רבות שאינן מתייחסות לשלבי ביניים בצורה מספקת (פיאלקוף, 1985).

בירושלים, לדוגמא, השטח שיועד למע"ר עתידי בשלב שהעיררה תהיה בת 20,000 נפש, הוצע לשימוש תעשייתי. הוועדה המחוזית התבקשה לדון בשינוי לתוכנית המתאר שמשמעותו היתה להמיר חלק ניכר מהמע"ר המתוכנן לאתר תעשייתי יל פי בקשת יזם פרטי. במקרה זה התקיים נציגי הוועדה להחליט בין שהי אופציות: (1) יצירת עשרות מקומות עבודה נוספים בטווח המידי בעיירה שסובבת ממחסור חמור במקורות תעסוקה אבל במחיר של ויותר על אתר המע"ר המתוכנן; או (2) השארת זרובה למע"ר המתוכנן בסיכון הפסד מפעל והקמתו ביישוב אחר. תוכנית המחאר עם היבטה למצב הסופי, לא היתה יכולה להיות כלי עזר ימשי בהחלטת הוועדה.

(3) העתקת המע"ר. — איך "קפוצ" המע"ר ממקומו הנוכחי לאיתורו החדש, ומה יקרה או למע"ר הנוכחי? תפיסה תכנונית נפוצה בארץ, הן ברמה שכונתית וזאת יהן ברמה כלל-עירונית היא של "העתקת המרכז". בתוכניות לשכונות או לרובעים, לדוגמא, מוצאים אנו מקרים של מרכז מקורי המשרת את השכונה בשלבי הגידול הראשוניים. כאשר השכונה

או הרובע, מגיע ל"סף כניסה" מסויים המצדיק מרכז בהיקף "מכובד" יותר, מפתחים את "המרכז דסופי", והמרכז המקורי יורד בדרגה והופך לשמש כ-מרכז. אולם במציאות המרכז המקורי לא יורד בדרגה אלא, פעמים רבות, יוצא מגדר תפקודו כמרכז.

מרבית השכונות החדשות בירושלים, לדוגמא, תוכננו על פי תפיסה של "מרכז שיוורד בדרגה", אולם במבחן המציאות מתברר שכאשר עברו עוגני המרכז הי מקורי — הבנק והסופרמרקט — לביתם החדש במרכז הסופי, יצא המרכז הראשון לתפקודו כמרכז. המבנים נשארו ריקים לתקופה ארוכה בגלל הקושי להתאים אותם לפרוגרמה מסחרית שהצטמצמה רעקבית. פיתוח של מרכז חדש. במספר שכונות, אף הומר השימוש המסחרי לבסוף לבית כנסת (ובכך אומת הפסוק, "כי טוב סחרה מסחר כסף" (משלי ג', י"ד)).

גם במרכז העירוני הראשי לא תמיד מצליחה התפיסה התכנונית של "מרכז קופץ" להתמודד עם ההתפתחות בשטח. תוכנית מתאר אופקים, לדוגמא, מייעדת כ-10 ד' למע"ר העתידי. שטח זה הינו כי תשעה מהמע"ר הנוכחי, וממוקם ב-מרכז הכובד של הישוב בכצבו "הסופי". בינתיים העיירה גדלה בקצב איטי (כ-2.6 אחוז שנתי בין המפקדים האחרונים). המסחר מתפתח בהתאם, במנות שנתיות קטנות שאינן מצדיקות התחלת פיתוח המע"ר החדש. המרכז הנוכחי ווחל לאורך הרחוב הראשי — בניגוד להנחיות הי מתאר — והסיכויים לקפיצה אי פעם בעתיד נראים בכל שנה קלושים יותר ויותר.

העלות של שמירת אופציות

כפי שראינו, נהוג לשוב בתהליך תכנון של תוכניות מתאר מקומיות רבות, שעדיף להשאיר עתודות קרקע לטווח

רחוק, אפילו כאשר לא ברור מתי יודקקי לשטח באותו ייעוד (אם בכלל). חפיסה זו נפוצה יותר בישובים עירוניים במחוזות פריפריים, אך קיימת גם בערים נמחוזות מרכזיים. העקרון המנחה מאחורי גישה זו קובע ש"לא עולה להשאיר אופציות פתוחות". אולם בפועל, התהליך של ימיירת אופציות — ובמיוחד לתקופה ארוכה — עולה בהחלט, ולפעמים אף ביוקר. קשה להעריך את המחיר המלא של השארת אופציות פתוחות. ההערכה קשורה לגורמים המשפיעים על ערך ה־קרקע ועל תהליכי הכיתוח (Litchfield, 1956) — כמו כן מורכב המחיר גאולוגיים שונים, אשר חלק מהם אינם ניתנים לחישוב כספי משכנע. בכל זאת ידאי לפרט את המרכיבים השונים על מנת לאמוד את המשמעות של קביעת ייעוד לטווח הרחוק.

עלויות, "בשלות", מהתיאוריה של כל-כלת קרקע לומדים אנו על תופעה שבה העל קרקע מוכן להחזיק שטח במצב לא מפותח ולשלם את, "עלויות ההמתנה". שיקוליו מבוססים על הציפיה שיוכל לפתח אותו בשלב מאוחר יותר ולהנות יררויים מוגדלים יותר מכפי שהיה מרוויח אילו היה מפתח את השטח מייד. דוגמה נפוצה לתופעה כזאת היא של קרקע חקלאית בשולי העיר שבעלה מס־סיק לעבד אותה כשכוונתו לפתח שם יזטחי מגורים. מקרה אחר הוא של בעל מורש במרכז עירוני, הממיר שטחו זמנית למגרש חניה וממתין לעת שיהיה לו רווחי יותר לבנות בנין, כגון מבנה משרדים, על הקרקע. במקרים אלה בעל הקרקע מוכן לשאת ב"עלויות בשלות" (ripeuiug costs) של הקרקע. בעל הקרקע מוכן לשאת ב"עלויות בשלות" של האתר (אחת מעלויות ההשקעה של הפרוייקט

(Ratlift, 1949). נכונותו מבוססת על חישוב עלות/תועלת שבעצמה תלויה כמירה רבה בעיתוי דפיתוח הצפוי. עלויות הבשלות כוללות שני סוגי עלויות, הוצאת והכנסות שאינן מתממשות, כדלהלן:

הוצאות. מבין ההוצאות על: קרקע הלא כפותחת או הלא-מנוצלת ל, שימוש הטור והגבוה ביותר יש למנות את העלויות באחזקת הקרקע דהיינו, מיסוי עירוני ותחזוקה שוטפת כגון שמירה, גידור, נקיון, ביטוח וכו'. הוצאות אלו הן חלק מ"שלוש ארוחות", לפי אמירה ידועה אצל יומים, שאוכלת הקרקע כל יום: מיסוי עירוני לארוחת בוקר, החזר ריביה על ההלוואות לארוחת צהרים, והחזר הקרן לארוחת ערב (1970, Seldin and Swesnik) הוצאות אלו העשויות להגיע עד ל-12—10 אחוזים החזר שנתי להלוואה על קרקע לתקופה ארוכה, מדגישות את חשיבות העיתוי רכל הקשור לפיתוח קרקע (1970, Seldin and Swesnik).

הכנסות שאינן מתממשות. מרכיב זה מתייחס לרווחים פוטנציאליים מפיתוח חלופי שעליהם מותר בעל הקרקע כעת לקרוא רווחים גדולים יותר בעתיד. חישובי מבוסס על ציפיה להחזר נטו ציפיה גדול יותר לעומת ערך נוכחי של פיתוח מידי יותר.

במלים אחרות, היום לוקח בחשבון את כל המרכיבים המשפיעים על הרווח נטו מפיתוח הקרקע בחלופות השונות ובטווחי הזמן השונים ומחליט על הפרוייקט זה יווחי ביותר להשקעתו על פני זמן.

"עלויות בשלות" לגוף ציבורי. כש־מדובר בגוף ציבורי ולא ביום פרטי, שונים החישובים, אך עדיין תקף העקרון לדוגמא, אכן צריכה לחשב מה ההכנסות

של עלויות בשלות. הרשות המקומית, שעליהן היא מוותרת כאשר היא קובעת שטח לרובה לעתיד ומה ההוצאות שהיא נשלמת על הקרקע הלא מפותחת. בין דיתר, מוותרת הרשות על השלומי ארנונה כאשר היא מחליטה להשאיר את השטח לעתידה (מרכז השלטון המקומי, 1984). חרף ההכנסות שאינן מחממשות, היא מוציאה את כספיה על „גשיאת הקרקע“, גמיוחד כאשר השטח נמצא בתוך איזור נבונה.

עלות ההשתקרות. הרבה דנו על ה- עלויות של השתרעות הפיתוח בפרברים לעומת צפיפות אורבנית, אינטנסיבית יותר (לדוגמא, ; Real Estate Research Corp., בונה ופרידמן, 1981).

עלויות אלו כוללות עלויות פיתוח, דהיינו מתיחת התשתיות למיניהן, תחזוקה שוטפת, נגישות, והספקת שירותים. גם כאשר אתרים בתוך קטעי העיר הבנויים נשארים בלתי מפותחים לאורך זמן רב כרורה לעתיד, התשתיות שעוברות ל- אורך האתרים, „מבובות“, כלומר, אינן בשימוש, כל התקופה הנ"ל. במקרים לא מעטים בישובי פיתוח, לדוגמא, נשארים אתרים לא מפותחים תקופה ארוכה יותר מאשר חיי התשתית האפקטיביים העוברת לאורכם. מצב כזה מהווה מקרה חמור של השקעת יתר (Over-investment) והיערכות לתקופת זמן יותר מדי ארוכה.

עלות „ההתפוררות“ של המרקם ה- עירוני או השכונתי. ככל שהעיר נשארת עם שטחים בלתי מפותחים לאורך זמן בתוך מסגרת העיר הבנויה, עולה הקושי לעצב מרקם עירוני או שכונתי מגובש אי-הנוחיות של התושבים להסתובב מ- מקום למקום בתוך העיר עולה. המרחקים גדלים הן בגלל צפיפויות נמוכות והן

בגלל ה„כיסים הריקים“ הנפורים בחלקי העיר השונים. שטחים אלה מהווים מפגע לעיצוב העיר ומייצרים נתקים בקשריב הפנים-שכונתיים והבין-שכונתיים.

סקר של שטחים ציבוריים פתוחים ב- בארישבע, לדוגמא, מצביע על כ-520 דונמים של שטחים ציבוריים פתוחים בלתי מפותחים בשכונות המבנות בלבד. שטחיכ אלה מתפרסים בכ-140 אתרים יטובים ומהווים כמעט רבע מהמלאי הכולל בעיר. אין ספק ששטחי בור אלה המפור- רים בעיר מקשים על גזירות התושבים — פיסית ופסיכולוגית גם יחד — וגורמים להתפוררות המרקם השכונתי.

הטלות הפסיכולוגית. מהתחום של פסיכולוגיה סביבתית למדים אנו על היחס ההדוק בין ההתנהגות החברתית- פסיכולוגית לבין הסביבה המרחבית קושרים בין ההווי (Itelson et al.). הפיסי-מרחבי לבין טווח רחב ביותר של תחושות ותכונות שונות, החל מתחושת לחץ וכושר ביטוי עצמי וכלה בגיבוש הקהילה ועידוד פעילות חברתית. המכנה המשותף ביניהם הוא הטענה שההשפעה הפסיכו-חברתית של הסביבה הפיסית / מרחבית הן עמוקות למדי.

לא רק שהסביבה הפיסית/מרחבית מסמלת את ה„מציאות הקיימת“ אלא שביכולתה לרמוז על העתיד. שלט „כאן יוקם בקרוב...“ או טיעות שתילים כחגורה ירוקה מסיבב לעיר הן דוגמאות של חקשורת פיסית/מרחבית שמשדרת לציבור על העתיד בטווחי זמן שונים. אולם ככל שטווח הזמן מחרק, מתטש- טשת היכולת להודיע על כוונות ציבוריות בעתיד ולכוון את התנהגות והתייחסות האזרחים בתקופת היבניים. אי לכה, טועני Lynch שעדיף לקבוע תמונה ברורה של העתיד בטווח-היבניים הקשור

להווי מאשר לבנות קונספציה יותר זמינית של העתיד הייזר רחוק, בלי נישור מתאים (Lynch, 1972).

בנוכחיות מתאר מקומיות רבות, עם טווח זמן ארוך למדי וכלי התייחסות מתאינה לשלבויות בהתחחות הישוב, חסרים ציוני הדרך, "הזמניים" האלה, בערים חדשות רבות אין דימוי לעתיד בטווח הבינוני: יתר על כן התמונה הסופיה של תוכנית המתאר איננה ברורה דייה נדי לספק לאורח חמונה משכנעת מספיק לפעול נגד הדומם של ההווה. ה"כיסים הריקים" של המגרשים הלא מפותחים והמרחבים הגדולים של שטחי בור באמצע העיירות אינם משדרים ל- ציבור הרחב ש"כאן תוקם בעתיד הרחוק" פונקציה עירונית כלשהי. נהפוך הוא, שטחים בלתי מפותחים אלה חורטים כ- מודעה החושבים את העובדה שחלקי העיר נמצאים בגדר הפקר וחוסר איכפ- תיות מטעם הרשות המקומית. במקרים אלה ההווי הפיסי/מרחבי מתגבר את ה- צרך הסמלי השלילי של המרחב במקום לחזק את הצד החיובי של העתיד.

מסקנות והמלצות

לתוכניות מתאר מקומיות מעצם מהותן, דיבט לעתיד. לא פעם נערך המתכנן נגד אינטרכים צרים ומידיים כדי להבטיח זנאיט סבירים לפיתוח עירוני בעתיד. אולה בגלל המאבק הזה נוטה המתכנן לא פעם להפחית בחשיבות של ההווה.

בכאמר זה סקרנו את העלויות ה- עיקריות בשמירת אופציות לעתיד ב- תוכניות מתאר מקומיות. הראינו ש- יתמיסה התכנונית של תוכניות מתאר מקומיות רבות אינה מעיכה את ה- נשמעות של השארת קרקע במצב לא מפותח בציפיה למימוש ייעוד עתידי.

נניגו עלויות שונות הנובעות מגישה זו, ובהן עלויות בשלות הכוללות הוצאות הכנסות שאינן מתמשכות; עליות ה- השתרעות של התשתיות והפיתוח; עלוה ההתפירות של המרקם העירוני; והעלות הפסיכולוגית של הסביבה הלא מפותחת. מכלל של עלויות אלו אינו מוביל ל- מסקנה שאין לשמור על אופציות לעתיד אלא שיש להעריך את המחיר המלא של כביעה עתידית כלשהי.

לא ניסגו כאן לנסח שיטה סיסטימית לשקול בתוכניות מתאר מקומיות את הכדאיות של ייעודי קרקע בעתיד. יחד עם זאת, ניתן למנות מספר אלמנטים שיש לקחת אותם בחשבון כאשר שוקלים אלטרנטיבות לייעוד קרקע בתוכנית מתאר מקומית, מביניהם: (1) תאריך היעד - מתי צפוי השימוש בשטח?; (2) ייעוד ביניים - האם אפשר להציע שימוש ביניים בשטח?; (3) עלות אי- פיתוח - מה המשמעות של אי-פיתוח של תפקוד העיר וחיי תושביה עד אותה עת שיהיה צורך לפתח את השטח?; (4) אלטרנטיבות לשטח - האם יש אלטרנטיבות הולמות לשטח עם תאריך יישוער למימוש מוקדם יותר; (5) אתרים אלטרנטיביים - האם יש מקומות חילור ייים לשימוש המוצע שה"נזק" מאי- פיתוח בטווח הביניים יהיה קטן יותר. וישוב לזכור שיותר מדי אופציות או אופציות רחוקות מדי בעתיד הן לא פחות בעיתיות מאשר מחסור בשטחי קרקע מגבלות באופציות לפיתוח.

ביבליוגרפיה

אלתרמן, ר., 1981, "תכנית מתאר על פי חוק התכנון והבנייה - מהי?, עיר ואיזור, מאי 1981.

in Urban Plan Implementation in Israel : Does the Dog Wag the Tail or the Tail Wag the Dog ?" *Urban Law and Policy*, 3:1.

Cherry, G., 1974, *The Evolution of British Town Planning*. London : Leonard Hill.

Doebele, W., 1972, "Key Issues in Land Use Controls", in *Urban Land Use Policy : The Central City*, R.B. Andrews, ed. The Free Press.

Gouldman, M., 1966, *Legal Aspects of Town Planning In Israel*, Jerusalem : Hebrew University, Institute for Legislative and Comparative Law.

Itelson, W., H. Proshansky, L. Rivlin and G. Winkel, 1974, *An Introduction to Environmental Psychology*, New York : Holt, Reinhart and Winston.

Lichfield, N., 1956, *Economics of Planned Development*, London : Estates Gazette.

Lynch, K., 1972, *What Time Is This Place*, Cambridge, mass : MIT.

Porteous, J., 1977, *Environment and Behavior : Planning and Everyday Urban Life*, New York : Addison Wesley.

Ratcliff, R., 1949, *Urban Land Economics*, New York : McGraw-Hill.

Real Estate Research Corp., 1974.

זמ. היל, (חוקרים בכירים), 1984, *מבטות קרקע לתכנון, הטכניון — המרכז לחקר העיר והאיזור, חיפה.*

בונה, מ. ור. פרידמן, 1981, *צפיפות מגורים, משרד הבינוי והשיכון, ירושלים.*

בן אלול, ד. וש. יבין, 1975, "שטחים ציבוריים בתכנון עיר", *אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל, תל-אביב.*

הוועדה הבינמשרדית לפיזור האוכלוסייה, 1964, "דין וחשבון ראשון מוגש לוועדת השרים לפיזור האוכלוסייה", ירושלים.

חוק התכנון והבניה תשכ"ה — 1965.

מרכז השלטון המקומי בישראל, 1984, *צווי הארגון הכללי ברשויות מקומיות ואזוריות, שנת כספים 1984. תל-אביב.*

משרד הפנים, 1985, *תוכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגיאוגרפית על אוכלוסייה בת 7 מיליון תושבים בישראל, ת/מ/א/2/6; ירושלים, משרד הפנים ומשרד האוצר, 1972, תוכנית לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית ישראל בת 5 מיליונים, ירושלים.*

פיאלקוף, ח., 1985, "עתידין של תוכניות מתאר מקומיות", *תכנון סביבתי*, 33, ספטמבר 1985.

1987 —, "היחס בין תוכנית ה' מתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסייה ותוכנית יוח מתאר מקומיות", *עיר ואיזור*, 17 דצמבר 1987.

פקודת תכנון עיר, 1936.

רייכמן, ש., 1973, "על תקפות התוכניות לתפרוסת הגיאוגרפית של אוכלוסיית מדינת ישראל". *עיר ואיזור*, 1 אפריל 1973.

Alterman, R. 1980, "Decision-making

City, R.B. Andrews, ed., The Free Press.

Seldin, M. and R. Swesnik, 1970, Real Estate Investment Strategy, New York : Wiley.

The Costs of Sprawl, Washington : U.S. Government Printing Office.

Reps, J., 1972, "Pomeroy Memorial Lecture : Requiem for Zoning", in Urban Land Use Policy : The Central

