

התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע

ישראל קורץ*

"עירן השלום" האמור לפקוד את אזורנו, מעלה כמובן את קרנה של התיירות, בתור האוצר הטבעי האמיתי של המדינה. תוכניות מעודכנות של משרד התיירות מצביעות על פוטנציאל של הכפלת מספר התיירים בשנת 2003. במקביל קיים גם הפוטנציאל הכלכלי והתעסוקתי הגדול הטמון בענף. בישראל קיים לכאורה פוטנציאל קרקעי די גדול לפיתוח תיירות - במרכזים האורבניים ולאורך חופי הים התיכון, ים המלח, כינרת וים סוף. בפועל מסתבר, כפי שקורה כידוע בתחום השיכון, שהתמונה בשטח איננה כה ורודה.

במסגרת תמ"א 31 אושרו ברמה הארצית למעלה מ-15,000 דונם פנויים לשימושי תיירות. לעומת זאת אם מקבילים את מפת ההיצע למפת ביקושים, מסתבר למשל שאין כמעט קרקע פנויה בירושלים. הענף בארץ מתבסס באופן מסורתי על מספר מוקדי על (ירושלים, תל-אביב, טבריה, ים המלח ואילת) ולכן הפער עלול להחריף, באם לא תשתנה תפוסת המוקדים.

התיירות מיצגת שימוש קרקע בעייתי ו"מפונק" במובן שהיא צורכת שטחים מקומיים ספציפיים (למשל בחופים) וגם דרישות חמורות לתנאים סביבתיים הולמים.

קיימת בעיית זמינות המתבטאת בהיעדר מצאי מספיק של תוכניות מפורטות וכן בעיות של חוכרים, פנויים, שטחי אש ארציים. גם החלטה 611 המפורסמת לא הועילה רבות.

זאת משום שאותן מכשלות שמנעו יישום תוכניות לשינוי ייעוד לצרכי מגורים, תעשייה ומסחר השפיעו כמובן גם כשמדובר היה בפוטנציאל תיירותי, שלא נחשב אטרקטיבי מספיק, בהשוואה לשימושים האחרים.

התחרות בין שימושי קרקע למטרות תעסוקה ולצרכי מגורים הולכת ומחריפה ומתבטאת גם בכירסום התיירות למלונאות על-חשבון שימושים אחרים, "מכניסים" יותר. צריך לזכור כי לשימוש התיירותי נחיתות במקרים רבים מבחינת הרווחיות העסקית (יכולתו לשלם מחירי קרקע גבוהים יחסית).

אבחון

הבעיות שצוינו לעיל חושפות נקודות תורפה בסיסיות שהן בין היתר, תולדה של המדיניות הקרקעית ומערכת התכנון הסטטוטורית. נקודות אלו נחשפו לאחרונה בראשית שנות ה-90, כאשר במקביל לבהלה לקרקעות למגורים, לקליטת העלייה ההמונית, ניפנו גורמי המקצוע לבחון את ההיערכות התכנונית להרחבת התעסוקה. הממצאים הראו על מחסור ניכר בעתודות זמינות ובמיוחד במה שמכונה "אזורי הביקוש".

* המחבר נמנה על מנהלי חברת "יוזמה" בע"מ, המתמחה בכלכלה אורבנית.

התיירות בוירת התחרות על שימושי הקרקע

בתחום התעשייה אנו עדים למאמץ שיביא לכך שבתום העשור הנוכחי יהיה כנראה מלאי מספיק של עתודות קרקע זמינות - באזורי תעשייה ואפילו במחוז המרכז. בתחום התיירות המצב שונה.

על עתודות הקרקע מופקד מינהל מקרקעי ישראל אשר מטפל בקידום תוכניות לפי סדרי העדיפויות שלו וגישה בסיסית הדואגת להשבחה מרבית של ערכי הקרקע.

במקרים רבים היוזמות מקורן בבעלי נכסים פרטיים או משקיעים הפועלים לפי עקרון ה-Best Use הנדל"ני: גם בשיקולי ועדות התכנון המקומיות לא נראה לנו שלאנטרס התיירותי היה עד כה משקל הולם, התואם את חשיבותו למשק הלאומי. בהקשר זה מן הראוי לציין כי למשרד התיירות אין משום מה כל נציגות בדרגי התכנון המחוזיים, אין גם מסלול מסודר המאפשר קבלת הרשאה לתכנון ופיתוח של מתחמים גדולים.

והתוצאות: בהיעדר יוזמה ממלכתית ודאגה לשמירת האינטרס התיירותי באופן שוטף, ניתן להבין כיצד למשל אבדה לנו רזרבה קרקעית יקרה מפז למלונאות במחנה אלנבי בירושלים והומרה למגרשי מגורים בו בשעה שצופים למחסור של כ-1000 חדרים בירושלים, לקראת שנת 2000! ודוגמא נוספת: בנתניה הופשרו לאחרונה (ביוזמת שר השיכון) תוכניות לבניית אלפי יחידות דיור של קרקעות פרטיות וצבוריות, חלקן בצמוד לרצועת החוף. בלהט הדאגה לבנות דירות קיים חשש לשנויי ייעוד של חלק מהשטחים ממלונאות למגורים.

תכנון שימושי קרקע משולבים באזורים האורבניים - ו"גר זאב עם כבש"

באזורי הביקוש קיים כידוע תהליך אינפלציוני בשוק הנדל"ן, אשר אף הוא בעקבות הציפיות מתהליך הסדרי השלום. בכמה אזורים מטרופוליטניים ובמיוחד בגוש דן, הגיעו מחירי הקרקע לרמה המונעת למעשה את היכולת הריאלית להקים ולתפעל שימושי תיירות.

על-פי תחשיבים כלכליים נמצא שהכדאיות הכלכלית למלונות ובמיוחד למלונות נופש מותנית בשיעורי תפוסה של למעלה מ-60% בממוצע. במבט לאחור כולטת מחזוריות די חריפה של שיעורי התפוסה בסקטור המלונאות. צריך להביא בחשבון שההשקעה בחדר מוערכת ב-\$70,000-\$100,000 (לא כולל קרקע). גם אם קיימת ציפיה לשיפור המצב בעתיד, הרי התשואה למשקיעים עדיין מתקשה להתחרות בתשואות נדל"ניות המקובלות בתחום המסחר, משרדים ואף תעשייה (למעלה מ-8%).

הגורמים שממתנים במידה מסוימת את חומרת הבעיה הם: האפשרות לקבלת מענק השקעה ("מפעל מאושר") ועד לאחרונה גם גיוס ההון בבורסה. בכמה מקרים מצאו לנכון רשויות התכנון העירוניות (למשל בתל-אביב) להציע ליזמים זכויות בנייה מועדפות אם ייכנסו להשקעות במלונאות. באזורים אורבניים ובמיוחד ברצועת החוף המבוקשת בתל-אביב ובהרצליה פיתוח מופר האיזון העדין שבין מגורים לתיירות ומתבטא בין היתר כמה שמכונה ב"דרגון הנדל"ני" "מלון דירות". צירוף המלים הנ"ל מרמז על הבעיה האמיתית: הרצון של פרטים בעלי אמצעים לרכוש דיור יוקרתי על קו המים, בין אם לצורכי מגורים ובין אם לצורכי השקעה (כמו למשל אצל משקיעי חוץ). רצון זה מתנגש בצורך לשריין שטח זה לצרכי הכלל, לשימושים תירותיים. בעימות זה אין ספק ידו של מי

תהיה על העליונה. כיצד ניתן להתחרות מול ביקוש המוכן לשלם מעל ל- \$5,000 למ"ר בנוי! המדובר איפוא בדו-קיום של "זאב עם כבש" בכפיפה אחת... אין תימה איפוא שנמצאה פרצה בדמות הגדרה לא חותכת של "מלון דירות" שאפשרה ליזמים ממולחים להתגבר גם על ייעוד "תיירותי". מאידך גיסא אי אפשר להתעלם מהצורך להגמיש את סל האכסון לתיירות חופים ולכלול בו גם בתי נופש ומלונות דירות (מהסוג "האמיתי") וכן מכך שניתן עקרונית לתכנן תמהיל מאוזן של מלונאות ומגורים במתחם רב תכליתי. שילוב כזה עשוי להיות מפתח להשקעות של הסקטור הפרטי בפיתוח תיירותי באזורים חדשים. עם העלייה ברמת החיים בארץ, בשנים האחרונות מתגבשת גם תרבות הפנאי ובדומה לדפוסים המקובלים על בני המעמד הבינוני-גבוה בארצות המערב, מתחיל להיווצר ביקוש לרכישת בתי נופש באזורי קיט, כתור "בית שני", המדובר בעיקר באילת, בטבריה, באילת ויתכן בעתיד אף בגליל. לאחרונה מתפתחים כמה פרויקטים גם ברצועת החוף (למשל בחיפה, חדרה באשקלון ובקיסריה), גם במסלול זה קיימת בעיה של יכולת אכנה (בין מגורי נופש ומגורים רגילים) ובקרה של המציאות בשטח. בדומה לכך מתוכננים כיום מספר מתחמים של "כפרי גולף" המשלבים מטרות של נופש ומגורים יוקרתיים.

פיתוח אזורי

הפיתוח התחבורתי המואץ הצפוי בשנים הקרובות, עם סלילת כביש חוצה ישראל פותח לכאורה הזדמנויות לפיתוח אלמנטים תיירותיים כגון: שירותי דרך ומסחר ואולי גם מוטלים, ייתכן שניתן לחילופין להישען על מערך התיירות הכפרית, המתפתח בצעדים מהירים בשנים האחרונות (הצימרים וכדו').

הערכת מצב

הערכת המגמות שנסקרו לעיל מוליכה למסקנה כי על מנת לאפשר פיתוח מואץ של ענף התיירות בהתאם לפוטנציאל הגלום בו, יש צורך דחוף לטפל בכמה צווארי-בקבוק, כדלקמן: ראשית בתחום התכנון הסטטוטורי. בראשית 1994 הוחל בהכנתה של תוכנית מתאר ארצית לתיירות ושטחי נופש כעדכון לתוכנית שהוכנה לפני כ-20 שנה. יש לקוות שמהלך זה יאפשר בהמשך להאיץ תהליכי תכנון תיירותי, ולכוון מגמות גם בדרגים המחוזיים והמקומיים.

שנית, נדרש באופן דחוף להכין "מילון" חדש של הגדרות תכנוניות בתחומים של שימושי קרקע תיירותיים. הגדרות מעודכנות כנ"ל עשויות לסייע ביצירת נורמות רצויות ולהקטין לחצים ספקולטיביים, וכן מן הראוי לגבש תפיסות תכנון מודרניות של מתחמים תיירותיים, הכוללים שימושי קרקע משולבים וכולל אטרקציות, שירותים וכיו"ב (בניגוד למצב שכיח העוסק בדרך-כלל בתכנון של מקבצים מלונאיים גרידא).

גישה תכנונית כגון זו תשפיע לטובה גם בתחום מחירי הקרקע באזורים הרגישים. ולבסוף, אולי חשוב מכול - פיתוח תיירותי חייב להיגזר לא רק ממאזן ביקושים לתיירות נכנסת, אלא גם מהערכת כושר הנשיאה של הארץ, על משאביה, מצאי הקרקעות והתשתיות המוגבלות. על רקע שיחות

התיירות בזירת התחרות על שימושי הקרקע

השלוש מתחדדת עוד יותר ההכרה שכתנאים של ארץ קטנה שרוצה, בשם הרווחה ותרבות הפנאי, למנוע השחתה של ערכים סביבתיים וחברתיים. אין מקום לגישה של "פיתוח מרבי" אלא פיתוח "אופטימלי", המאזן צרכים מידיים עם שיקולים של טווח ארוך.