

# תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה בישראל

מאיר גרון

בחודש מארס 1995 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תמא/2/6 – "תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של אוכלוסייה בת 8 מיליון תושבים בישראל". על-פי חוק, תכנית מתאר הופכת לתכנית סטטוטורית רק לאחר אישורה על-ידי הממשלה, וזאת לפי המלצתה של המועצה הארצית – שהיא המוסד התכנוני העליון במדינה ויועץ ראשי לממשלה בנושאי תכנון ובנייה. החלטתה של המועצה הייתה יוצאת דופן בכך שבניגוד לנוהל הרגיל, השהתה את העברת התכנית לאישור הממשלה למשך שנה, אך החליטה להחליטה חד-משמעית כי תמא/2/6 תשמש תכנית מחייבת לגבי מוסדות התכנון – במקום תמא/6 ל-5 מיליון תושבים אשר אושרה על-ידי הממשלה ב-1975, ותמא/1/6 ל-7 מיליון תושבים אשר אושרה על-ידי המועצה 10 שנים לאחר מכן, נדונה בממשלה אך לא נתקבלה החלטת ממשלה לגביה. ניתן להבין את ההחלטה של המועצה, רק אם מכירים את התכנית ומטרתה מחד גיסא ואת השינויים שחלו בגישת הציבור ובמדיניות הקרקעית מאידך גיסא. במאמר זה אשתדל להבהיר את שני ההיבטים האלה.

## 1. התכנית

מטרתה המוצהרת של התכנית כפי שמופיעה בראש סעיפי ההוראות היא:

...לקבוע יעדי אוכלוסייה למחוזות, לנפות ולמרכזים עירוניים של מדינת ישראל במסגרת חוקית לפעולות תכנון ופיתוח.

מטרתה הלא-מוצהרת של התכנית היא, למעשה, להעניק למוסדות התכנון את הכלים כדי להשיג יעדים לאומיים.

מבנה התכנית הוא פשוט למדי: מתוך כלל האוכלוסייה החצויה בישראל בשנת 2020 בקירוב, שהוא טווח ארוך ונוח לתכנון פסי, נקבעו גודלם של המחוזות, הנפות והמרכזים העירוניים בישראל וכן גודלו של המגזר הלא-עירוני על-פי נפות. הקביעות הכמותיות התבססו על מספר גורמים כולל תחזיות דמוגרפיות (שיעורי הריבוי הטבעי, עלייה, הגירה פנימית), מצאי קרקעות ופוטנציאל פיתוח ביישובים שונים, והנחות סמויות לגבי קיומם של יעדים לאומיים לחינוך ולגידול אזורים מועדפים לעומת אזורים הגדלים באופן ספונטני. היעדים הלא-מוצהרים של התכנית הם חיזוק המחוזות

— צפון, דרום וירושלים וריסון או הכוונת הגידול במחוזות תל-אביב, המרכז וחיפה. מבחינה זו התכנית בנויה על הנחות של "שוויון אזורי" ושמירת אזורים חקלאיים ופתוחים במרכז הארץ.

הישג חשוב של התכנית הוא בכך שיש התאמה כמעט מלאה בינה לבין יעדי האוכלוסייה אשר הוגדרו בתכניות אחרות ובמיוחד עם תמא/31 ועם תכניות המתאר המחוזיות החדשות במחוזות המרכז, הצפון והדרום.

הוראות התכנית קובעות כי כל פעולות התכנון הארצי, המחוזי והמקומי חייבות להתיישב עם תמא/2/6 במסגרות גמישות, אך סטטוטוריות, וכי רק המועצה הארצית רשאית לשנות יעדים אלה וגם זאת במגבלות מסוימות.

מהן הקביעות הכמותיות העיקריות של התכנית?

ראשית, הונח כי בשנת 2020, בקירוב, יהיו מעל 8 מיליון תושבים בישראל. תחזית זו נקבעה על סמך הנחות המקובלות על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחלופה גבוהה.<sup>1</sup> לממצא דומה הגיעו גם צוותי תכנון אחרים (כגון צוות תכנית אב לישראל).

#### תמורות חזויות

החלוקה המחוזית מראה תמורה מסוימת בתפרוסת האוכלוסייה, כאשר מחוז הצפון עשוי להיות המחוז הגדול ביותר במדינה מבחינת גודל אוכלוסייתו, ורק במקום השני — מחוז המרכז.

להלן טבלה המראה את התחזית על-פי מחוזות ועל-פי התמורות הצפויות.

שלב 2020		שלב 2010		אוכלוסיית 1993		
אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	
100.0	8416	100.0	7326	100.0	5327.6	סה"כ
10.5	880	10.3	755	11.8	630.4	מחוז ירושלים
21.1	1772	19.4	1421	16.9	901.6	הצפון
12.9	1085	13.0	953	13.2	705.2	חיפה
20.7	1738	21.5	1574	21.4	1138.2	המרכז
15.6	1313	17.0	1247	21.4	1140.7	תל-אביב
15.8	1328	15.4	1126	13.0	695.2	דרום
3.6	300	3.4	250	2.2	116.3	יש"ע

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסמה תחזית בשלוש גרסאות — חלופה נמוכה, חלופה בינונית וחלופה גבוהה. ב"חלופה גבוהה" הכוונה היא לתחזית האוכלוסייה הגדולה ביותר.

מניתוח הטבלה ניתן לחזות את התמורות העיקריות שעשויות לחול בתפרוסת הגאוגרפית של אוכלוסיית ישראל לטווח ארוך, אם אכן המדינה לא תזנח את התפקיד המסורתי – כגורם מתערב בתהליך הספונטני של הצטופפות במרכז הארץ. מחוז הצפון יהיה המחוז המאוכלס ביותר מבחינת מספר תושביו, קצת יותר ממחוז המרכז – אשר יכבוש את הבכורה כמחוז המאוכלס ביותר לקראת שנות ה-2000. הסיבות העיקריות לכך נעוצות בגידול המואץ של האוכלוסייה הערבית המתרכזת ברובה במחוז הצפון ובמדיניות חיזוק ערי הפיתוח בגליל, במגמה לשמור על איזון דמוגרפי.

מחוז תל-אביב, אשר ניצל כבר את מרבית עתודותיו, יתחיל לרדת, יחסית למחוזות אחרים, למרות שימשיך לגדול במספרים אבסולוטיים. הוא יהיה במקום הרביעי בלבד במקום הראש הטבלה כפי שהוא ממוקם היום (על-פי נתוני סוף 1993). מחוז נוסף הצפוי לגידול מואץ הוא מחוז הדרום, אשר יעלה בדירוג מהמקום החמישי למקום השלישי. מחוז חיפה, שהוא מחוז מצומצם בשטחו, ירד קצת בדירוג. אשר למחוז ירושלים, הצפוי להישאר בסוף הדירוג מבחינת גודל אוכלוסייתו, נדגיש כי קיימת "טעות אופטית" לגבי גודלה הצפוי של אוכלוסיית המחוז היות שהאיכלוס הגדול מסביב העיר ירושלים – קרי מעלה אדומים, גבעת זאב, ביתר עלית וכדומה – אלו יישובים שמחוץ לגבולות הרשמיים של המחוז ומופיעים כתכנית תחת הכותרת: "יהודה, שומרון וחבל עזה".

מעניינת התמונה לגבי גידול האוכלוסייה הצפוי על-פי מחוזות משנת 1993 ועד לשנת היעד – 2020 בקירוב.

מחוז	גידול האוכלוסייה הצפוי (באחוזים)
סה"כ	100.0
ירושלים	8.6
צפון	30.0
חיפה	13.1
מרכז	20.8
תל-אביב	5.9
דרום	21.8

הגידול המשמעותי ביותר (באחוזים) צפוי במחוז הצפון, גידול שהוא מעל ומעבר לכל מחוז אחר. כפי שהוסבר לעיל, חלק מגידול זה נובע מהריכוז הטבעי הגבוה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית במחוז. במקום השני – מחוז הדרום עם גידול צפוי של קרוב ל-22% באותה תקופה.

חלק הארי של הגידול בדרום צפוי כבר עד לשנת 2010, בעקבות הבנייה המסיבית אשר בוצעה בבאר-שבע, אשקלון ואשרוד – כשהמגמה להפוך את באר-שבע למטרופולין הרביעי של מדינת-ישראל. אך לא נפקד גם מקומו של מחוז המרכז אשר הגידול הצפוי בו בעקבות המשך גלישת האוכלוסייה ממחוז תל-אביב, עיבוי יישובים קיימים והקמת העיר מודיעין, כמעט משתווה

לזה של מחוז הדרום. במחוזות ירושלים וחיפה צפוי גידול מתון, ובמחוז תל-אביב גידול יחסי קטן ביותר, בגלל הסיבות אשר פורטו לעיל.

#### צפיפות האוכלוסייה

צפיפות האוכלוסייה של מדינת ישראל, הנמדדת לפי מספר נפשות לקמ"ר יבשתי, הייתה 247.8 נפשות לקמ"ר בסוף 1993 ועשויה לגדול עד ל-340.7 נפשות בשנת 2010 ועד ל-391.4 נפשות לקמ"ר בשנת 2020 בקירוב. צפיפות זאת נחשבת לאחת הגבוהות ביותר בעולם. יחד עם זאת, המשמעות העיקרית למדר הצפיפות היא ברמה אזורית (לענייננו – קרי, מחוזית) והתמורות אשר צפויות לחול בצפיפויות אלה. המחוז הצפוף ביותר כבר היום (1993) הוא מחוז תל-אביב עם 6,710.0 נפש לקמ"ר. צפיפות זו אמורה להגיע ל-7,724 נפשות לקמ"ר בשנת היעד. יש לראות קשר בין צפיפות זו, המשקפת ניצול קרקע ואינטנסיביות השימוש בה, לבין שיעורי גידול נמוכים הצפויים במחוז על-פי התכנית. המחוז הצפוף ביותר, אחרי מחוז תל-אביב, הוא מחוז ירושלים עם 1,005 נפשות לקמ"ר בשנת 1993. הצפיפות עשויה להגיע לכ-1,204 כבר בשנת 2010 ולכ-1,404 בשנת 2020. צפיפות זו גדולה במקצת מן הצפוי במחוז המרכז – קרוב ל-1,400 בשנת 2020 (כשהיום הצפיפות היא – 916 נפשות לקמ"ר). התמורות הנוספות הצפויות על-פי התכנית הן: מחוז הצפון – מ-200 ל-394; מחוז חיפה – מ-826 ל-1,270; ומחוז הדרום – מ-49 ל-94.

#### אוכלוסייה יהודית

תמונת התפרוסת העתידית משתנה אם מתייחסים לאוכלוסייה היהודית בלבד.

להלן טבלה מסכמת של תפרוסת האוכלוסייה היהודית בשנים 1993, 2010, 2020:

מחוז	אוכלוסייה (1993)		יעד 7 מיליון		יעד 8 מיליון	
	אחוזים		אחוזים		אחוזים	
סה"כ ישראל	100.0	4335.2	100.0	5852.0	100.0	6538.0
ירושלים	10.7	464.0	9.7	565.0	10.4	681.0
צפון	10.3	447.4	12.2	713.0	13.1	855.0
חיפה	12.7	550.9	12.3	718.0	12.0	783.0
מרכז	24.0	1041.3	24.6	1439.0	23.8	1559.0
תל-אביב	25.7	1115.8	20.9	1221.0	19.5	1273.0
דרום	13.8	600.2	16.2	946.0	16.6	1087.0
יש"ע	2.7	115.6	4.3	250.0	4.6	300.0

### התחזית המשתקפת מתוך הטבלה מצביעה על התמורות הבאות:

1. משקל מרכז הארץ, קרי מחוזות תל-אביב והמרכז ביחד – אשר מהווים את המטרופולין הראשי של מדינת ישראל – ירד מ-49.7% מסך האוכלוסייה היהודית ל-45.5% בשלב 7 המיליון ול-43.3% בשלב 8 המיליון.
2. מחוז הצפון, אשר יהיה המחוז המאוכלס ביותר בשנת היעד, יהיה במקום הרביעי בלבד (אחרי מחוזות המרכז, תל-אביב ודרום). יחד עם זאת, משקלו היחסי, גם לגבי האוכלוסייה היהודית בלבד, יגדל בכ-3%.
3. הירידה היחסית הגדולה ביותר היא בתל-אביב – כ-6%, כאשר המחוזות העיקריים הגדלים הם דרום וצפון – כ-3% כל מחוז.

### אוכלוסייה ערבית

קרוב ל-50% מהאוכלוסייה הלא-יהודית במדינת ישראל גרה במחוז הצפון. אוכלוסייה זו חזויה להכפיל את עצמה – לגדול מ-454 אלף נפש בשנת 1993 לכ-917 אלף נפש בשנת 2020. האוכלוסייה הערבית במחוז הדרום באותה התקופה חזויה לגדול מ-95 אלף בשנת 1993 לכ-240 אלף בשנת היעד.

אשר לחלקה של האוכלוסייה הלא-יהודית במחוזות, מתוך כלל אוכלוסיית המחוזות, להוציא את ירושלים, התחזית מראה על עלייה במשקלה בין השנים 1993–2020. הגידול בחלקה של אוכלוסייה זו בולט במחוז הצפון, שבו יעלה משקלה לכ-52% בשנת היעד 2020.

### הוראות התכנית

ככל שתכנית סטטוטורית, גם לתמא/2/6 יש הוראות המפרטות את המותר והאסור. עיקר העיקרים הוא כי לא תאושר תכנית מתאר מחוזית או תכנית מתאר מקומית אם היעדים והקיבולות אשר נקבעו בהן סותרות את תכנית המתאר הארצית.

יחד עם זאת נקבעו סעיפי גמישות<sup>2</sup> בתכנית, אשר מאפשרים ל"מועצה הארצית לתכנון ולבנייה" לאשר תכניות החורגות מתמא/2/6 על-פי שיקול דעתה ובכפוף לאילוצים ולכללים שנקבעו בהוראות.

2 המונח "סעיפי גמישות" מתייחס כאן להוראות המאפשרות ל"מועצה הארצית לתכנון ולבנייה" לחרוג מהיעדים ומקיבולות שנקבעו כקריטריונים בתכנית.

## 2. מדיניות הקרקע וגישת הציבור

כפי שנאמר בראשית המאמר, כדי להבין את הסיבות להשהיית ההעברה של התכנית לאישור הממשלה יש להיות ערים לשינויים שחלו בשנים האחרונות במדיניות הכללית ובאווירה הציבורית בנושאי מקרקעין.

תכנית המתאר הארצית תמא/2/6, למרות הגמישות הרבה אשר הוכנסה בה לעומת תכניות קודמות מסוגה, היא בסופו של דבר תכנית המעניקה לגוף תכנוני ממלכתי – קרי, ל"מועצה הארצית לתכנון ולבנייה" – סמכות להגביל את התכנון והפיתוח בחבלי ארץ מסוימים לטובת התכנון והפיתוח בחבלי ארץ אחרים – קרי, העדפת הפריפריה, גליל, נגב, ירושלים. למרות העובדה שהתכנית ייעדה שטחים נרחבים לפיתוח גם במרכז הארץ, בעיקר במודיעין ובציר הגבעות המזרחי, היא בוודאי לא אימצה מדיניות של laissez faire או של אי־התערבות בהתפרסות הספונטנית. במטרה להשפיע על התפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה, כחלק מהגשמת יעדים לאומיים ארוכי טווח, הגישה התכנונית בעבר הייתה מקובלת על חלקים רחבים בקרב מקבלי החלטות והציבור הכללי. היום אין המצב כך. נאבקים קשה בגישה המסורתית באמצעות גישה חלופית, התומכת במתן חופש מרבי לפעילות הכלכלית החופשית (פרטית וציבורית) ושוק המקרקעין; זאת כדי לפתור את הסוגיות של התמקמות הפיתוח הפיסי במדינה. גישה זו נועדה לפתור בעיות אקטואליות כהווה – בתחילה קליטה של העלייה המסיבית שנאמדה בלמעלה ממיליון עולים תוך שנתיים, ולאחר מכן ריסון העליות במחירי הדירות, הורדת מדד יוקר החיים, היענות לביקושים אמיתיים ומדומים לדיור זול במרכז הארץ ובאזורי ביקוש, ואף פתרון בעיות החובות של הקיבוצים והמושבים. גישת השוק קיבלה את ביטוייה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, לרבות החלטות בנושאי יזמות במגזר החקלאי ושיווק לא מתוכנן של קרקעות.

למעשה, טרם נערך עימות ברור וחד־משמעי בין שתי הגישות ואין ביטחון לאיש לאיזו מהן תהיה עדיפות במקרה כזה. יש להבין את ההחלטות שנתקבלו עד עתה בנושא תכנית מתאר ארצית לתפרוסת האוכלוסייה על רקע העובדה שגם גופים ציבוריים ומשרדים חלוקים בדעותיהם לגבי מידת תמיכתם בגישה זו או אחרת.