

## קרקע תעשייתית לצרכיהן של ערי הפיתוח

הקרקע היא גורם ייצור שהפך לאחרונה נדיר למדי. היא משמשת כיום כאחד מגורמי המפתח במדיניות הפיתוח של הממשלה. השלטונות משתמשים בקרקע כאמצעי עידוד יעיל וחשוב ביותר לצורך קידום המדיניות של פיזור האוכלוסיה, שבה דגלו כל ממשלותיה של ישראל למן קום המדינה ועד עתה. בשימוש בהקצאות קרקע כאמצעי עידוד למשקיעים יש לראות את אחת הסיבות העיקריות לכך ששנת 1974 תהיה שנת גאות בהשקעות בענף התעשייה באזורי הפיתוח, בעוד שבמרכז הארץ תחול השנה, לפי כל הסימנים ירידה בהיקף ההשקעות התעשייתיות.

### שלושה אזורי עדיפות

בבואנו לדון באמצעי העידוד המובטחים לתעשייה בדרך של הטבות שונות, כולל הקצאת קרקע, יש לציין את חלוקת הארץ לאזורים, הנהוגה במשרד המסחר והתעשייה לפי "החוק לעידוד השקעות הון". אלה הם שלושת האזורים הבאים: **מרכז הארץ, אזור פיתוח ב' ואזור פיתוח א'.**

**מרכז הארץ** הוא רצועת החוף שתחילתה בראש הנקרה וסופה מדרום לאשקלון, ליד ארז. אזור ב' מורכב משני אזורי-משנה. האחד, הדרומי, מתחיל בקיבוץ ארז, פונה מזרחה לאורך קו הרוחב ויורד מדרום לבאר-שבע, ומתחבר מצפון לערד אל הקו הירוק, והוא מגיע בצפון עד משטרת לטרון. במלים אחרות, זהו אזור הגובל מצד דרום-מזרח עם שפלת החוף. אזור-המשנה הצפוני מתחיל בראש הנקרה, פונה לעילבון, ויורד לגלבוץ כשגבולו במערב הוא יוקנעם. מכאן הוא פונה למגדל העמק וחוזר לראש הנקרה.

אזור פיתוח א' הוא האזור הכולל בנגב את ירוחם, דימונה, ערד וכן את נתיבות, אופקים ואילת; ובצפון — את הישובים שמזרח לקו ראש הנקרה, עילבון והגלבוץ.

באזור פיתוח א' זוכים המשקיעים בהטבות גדולות ביותר מבחינת הקצאות הקרקע ומחירה. מצומצמות יותר ההטבות באזור פיתוח ב' ואילו במרכז הארץ, הן הקטנות ביותר. נמצא איפוא כי מפת אזורים זאת באה לשרת את המדיניות של פיזור האוכלוסין.

יש לציין כי המדיניות כלפי אזורי הפיתוח עברה בתחום הגדון שני שלבים עקריים. עד 1960 ההנחה היתה כי ערי הפיתוח ישמשו בעיקרן כמרכזי שירותים לישובים הכפריים. אך במשך הזמן התברר כי קונצפציה זו אינה מבוססת די צרכה, וכתזכורת שמשו בין השאר, ההפגנות במגדל העמק. הוחלט איפוא על שינוי הגישה, והחל מ-1960 התרכזו בתיעוש ערי הפיתוח. ואמנם מדיניות זו הצדיקה את עצמה.

### עבודות הקרקע התעשייתית באזורי הפיתוח ובשפלת החוף

גישה חדשה זו הצטיינה בדאגה שגילו משרד המסחר והתעשייה וכן משרדים ממשלתיים אחרים ליצירת רורבה של קרקע תעשייתית לערי הפיתוח. למעשה, ליד כל עיר פיתוח

שורייך אזור תעשייה מסויים. יש לציין כי בהתחלה תוכננו עדי הפיתוח על ידי משרד השיכון, ומשרד זה היה האחראי על הקצאת הקרקעות ליעודים השונים. מתברר כי משרד השיכון השתמש תכופות בקרקעות המובחרים לצרכי מגורים או שירותים, ואילו לתעשייה הוקצתה קרקע זיבורית אשר הוצאות הפיתוח בה גדולות מאד יחסית. עם זאת, גיתן לזקוף לזכותו של משרד זה את העובדה כי בכל עיר חדשה בישראל הוקצו קרקעות לצרכי תעשייה.

לעומת זאת, בשפלת החוף העיריות והמועצות המקומיות לא היו מודעות במידה מספקת לנושא התעשייה. נוצר מחסור חריף ביותר בקרקע תעשייתית. בכל השטח המשתרע מראש הנקרה ועד אשדוד קשה מאד להקים מפעל גדול, אפילו יובטחו למשקיעים הטבות גדולות ביותר; וזאת משום שקשה לאתר כאן שטח קרקע רצוף לצורך מפעל תעשייתי בהיקף העולה על 50 דונם.

באשר לאזורי הפיתוח, אמנם היתה קיימת כאן כאמור מודעות לבעיית הקרקע התעשייתית. אך השטחים שהוקצבו לצורך זה לא היו מספיקים, ומצד שני הקצב של התרחבות התעשייה בערי הפיתוח היה מהיר הרבה יותר מכפי שציפו. התוצאה היתה כי כבר בסוף שנת 1972 היינו עדים להידלדלות רצינית מאד של עתודות הקרקע התעשייתית בערי הפיתוח.

נוכח מצב זה בוצעה בשנה האחרונה פעולה משותפת מטעם משרד המסחר והתעשייה, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הפנים לשם איתור קרקעות חדשים לתעשייה והרחבת אזורי התעשייה הקיימים. למעשה עוד לפני מלחמת יום הכיפורים השלים משרד המסחר והתעשייה את איתורן של רזרבות קרקעיות לצורך התעשייה באזורי הפיתוח עד לסוף שנות התשעים.

## גישה חדשה

לאחרונה מתגבשת גישה חדשה לגבי תכנון אזורי תעשייה הגורסת שכדאי להקים אזור תעשייה משותף למספר ערים וישובים. בעוד שהגישה הרווחת עד כה, גרסה כי לכל עיר חייב להיות אזור תעשייה משלה, חשבנו שיהיה זה נכון וכדאי לאתר אזור תעשייה בשטח בן כמה ערים, או אזור משותף למספר ערים. בדרך זו יגיתן יהיה להקים מוקדי תעשייה חזקים ולהימנע מטעויות וסיבוכים אשר להם נתפסנו בעבר.

כך, למשל, עובדה תכנית נסיונית, שמתחילה להתבצע בימים אלה: אותר אזור תעשייה משותף לערים נהריה, שלומי ומעלות. זהו שטח גדול המשתרע על כמה אלפי דונם, ואשר יפותח כאזור תעשייה שלם. כמו כן נמצאים בשלבים אחרונים של איתור אזור תעשייה משותף למגדל העמק, נצרת ועפולה; וגם כאן במקום להקים שלושה אזורים בודדים של תעשייה, מתכננים להקים אזור משותף לכל הקומפלקס.

גם לגבי דימונה וירוחם חושבים אנו כי אין טעם להקים שני אזורי תעשייה נפרדים, שבמרצת השנים יתחברו. מהראוי, איפוא, לראות את שני הישובים כקומפלקס אחד ולהקים אזור תעשייה משותף עבורו. הועלה גם רעיון של הקמת אזור תעשייה משותף בין שדרות, נתיבות ואופקים, אשר גם הן מהוות קומפלקס אחד, אלא שכאן קיים קושי בגלל בעיות חקלאיות של האזור.

גיתן לומר, איפוא, כי קיימות רזרבות קרקע מספיקות לצורך המשך תיעושן של ערי הפיתוח; ובאמצעות הגישה החדשה של הקמת אזורי תעשייה משותפים גיתן להחיש ולהמריץ את תהליך התיעוש.

## עתודות הקרקע במרכז הארץ

ואולם, במרכז הארץ המצב בתחום הקרקע התעשייתית שונה לחלוטין. נתחיל בצפון, בנהריה. גיתן לומר שבנהריה אין כיום אף מטר מרובע פנוי לצרכי התעשייה. אם נפנה עתה דרומה, לעכו, נמצא כי בעיר זו מצויים עדיין 20–30 דונם לתעשייה. באשר לחיפה, אמנם מדברים כיום על מתן תגופה תעשייתית לעיר זו, בפרט בתחום התעשייה הכימית. אך האמת היא כי אין לחיפה רזרבות ניכרות לצורך זה. יש אמנם דונם פה ודונם שם, אך בסה"כ המצב הינו גרוע. היתה רזרבה קטנה בקריית ביאליק, אך בינתיים גם קרקע זו נתפסה. אם נפנה מחנות צבא יהיה לנו מרחב נשימה לזמן מה, אך בסופו של דבר, האפשרויות בחיפה ובקריות הן מצומצמות ביותר. אמנם, קיימת רזרבה קטנה בקרבת חיפה, שעדיין לא אותרה ולא פותחה, ויתכן שהיא תנוצל בעתיד. ועוד: בהדרה אין לנו כל עתודות קרקע תעשייתית. בנתניה היו אמנם בשעתו אפשרויות בקריית גורדאו, אך כעת אין הן קיימות כבר. בתל-אביב יש לנו ליד רמת השרון שטחים מוגבלים ביותר. באור-יהודה היה בשעתו אזור תעשייה אך הוא כבר אינו קיים. באזור אנחנו ממתנינים להשלמתן של תכניות פיתוח, אבל ברגע שהן יושלמו קרוב לודאי שהשטחים ינוצלו מיד. בראשון לציון קיימים עדיין שטחי המריבה שבין עיר זו לבין בת-ים, אך גם הם ינוצלו במהירות לאחר שיופשרו. ביבנה נוצלו כבר השטחים שבאו בחשבון לתעשייה. המסקנה היא כי הרזרבות של קרקע תעשייתית במרכז הארץ נידלדלו מאד והאפשרויות בתחום זה הן מעטות.

## סיכויים למימוש פיזור האוכלוסיה

מסתבר כי כיום תעשיינים המבקשים להרחיב את מפעליהם או להקים מפעל מודרני גדול, אין להם ברירה אלא ללכת לערי הפיתוח. אין אנו צריכים כיום לשכנע אותם, ללחוץ עליהם או להציף אותם במענקים. הם עצמם מחפשים באזור תל-אביב ורואים כי אין בו רזרבות נאותות, וכי באזור המרכז כולו העתודות מצומצמות מאד. אם מצב זה יימשך והאמצעים המצויים כיום בידי המדינה יופעלו בצורה הנכונה, אמנם נגיע בסופו של דבר למימושה של מדיניות פיזור האוכלוסין. לעומת זאת, אם המדינה תפעיל מאמצים לשם יצירת רזרבות של קרקע תעשייתית באזור המרכז, שוב עלול להיווצר מצב שבו תעשיינים יהססו ללכת לערי הפיתוח ושוב נצטרך לשכנע אותם בדרך של מתן הטבות כלכליות נרחבות. בשנה האחרונה נעשה משגה על-ידי הממשלה שלא שמו אליו לב. הוקמה חברה שתפקידה לפתח את חולות ראשון לציון ומודיעין. כך הוקם מכשיר שיטפל בבעיה, ויתכן כי התוצאה תהיה בין השאר איתורה של רזרבה חדשה של קרקע תעשייתית במרכז הארץ — דבר שלא יפעל לטובתן של ערי הפיתוח.

אמנם הממשלה, בקווי היסוד שלה, חוזרת ומדגישה את נושא פיזור האוכלוסין כאחד העקרונות שעליהן תתבסס המדינה. ובשנים האחרונות קיבל ענין זה תגופה, אם כי לא מספקת. אם תמשיך המדינה במדיניות הגורסת מתן עדיפות לאזורי הפיתוח, הרי זו הפעם הראשונה תהיה לנו מדיניות ממשלתית משולבת ומתואמת. מה קרה עד כה? משרד המסחר והתעשייה פעל בהחלטיות בנושא פיזור האוכלוסיה, אך למשרד השיכון ומשרד הקליטה היה נוח לרכז את מאמציהם באזור המרכז, וכך נוצר מצב שבו כל אחד דחף בכיוון אחר.

מדיניות פיזור האוכלוסין מחייבת מאמצים ותשובות ההולמות נושא זה. היה נסיון להקים ועדת שרים בנושא, ולנסיון היו תוצאות ראשונות טובות למדי. אך כתוצאה מהבחירות והמלחמה, חלה נסיגה, ונקווה שהבעיה תחזור ותעלה על סדר יומה של הממשלה.

## מדיניות המחירים

אנו סבורים, כי בנושא מחירי הקרקע נוצרה אצלנו לאחרונה מערכת מעניינת וטובה. בזמנו, לפני מספר שנים, התעשיינים היו פטורים ממכרו. עד כה מקובל היה, כי אם בא אלינו תעשיין, לאחר שבדקנו את התכנית שלו אשרנו לו מספר דוגמים של קרקע. התעשיין פנה למינהל מקרקעי ישראל והשמאי קבע את מחיר הקרקע, ואז נחתם החוזה שלפיו קיבל התעשיין קרקע והקים את המפעל שלו. ואולם, השיטה של מסירת קרקע תעשייתית בשתנתה לתלוטין, לאחר שנוכחנו בזמן האחרון כי הביקוש לקרקע תעשייתית בשפלת החוף הוא עצום. החלטנו כי מכיוון שהקרקע אינה מספיקה לכל הצרכים, יש לנקוט בשיטה חדשה של "מכרו פומבי" סגור ומוגבל. פירוש הדבר כי השלטונות יבדקו-את ההצעות המוגשות, ומי שיימצא ראוי וימציא לנו תכנית מתקבלת על הדעת, נאפשר לו להשתתף במכרו פומבי שבו יזכה מי שירבה במחיר. אם לדוגמה, נפרסם מכרו על עשרה דונם בראש העין ויוגשו לנו 80 בקשות, ומתוכן 60 ייימצאו כשירות לאחר בדיקה, הרי מגישיהן של 60 בקשות אלו יורשו להשתתף במכרו, ומי שיציע את המחיר הגבוה ביותר הוא שיוזכה. בשפלת החוף אנחנו מקצים היום קרקעות אך ורק לפי מכרו פומבי מוגבל; כלומר, הוא מוגבל באופן שספסרים לא יוכלו להשתתף בו, כיוון שחייבים להציג תכנית הנבדקת על ידינו כהלכה. השיטה הוכיחה את יעילותה במקרים לא מעטים. אך לא הרבו להשתמש בה בגלל הקשיים האדמיניסטרטיביים וחוסר נוחיות בביצועה. אבל השיטה כעקרון מעניקה למינהל את אשר הוא מבקש להשיג: את מחיר השוק של הקרקע מבלי שיצטרך לבחור בין יום אחד למשנהו.

## מחירי עידוד באזורי הפיתוח

אמנם, יש לנו מספר יוצאים מן הכלל לגבי שיטה זו והם המפעלים המאושרים הזוכים להטבות במסגרת החוק לעידוד השקעות הון. אלה הם מפעלים שעיקר תוצרתם מופנית ליצוא. אנחנו נותנים להם פטור ממכרו; כלומר, אנו נוקטים למעשה בדרך הישנה, כשהשמאי הממשלתי קובע את מחיר הקרקע והכל מבוצע במהירות כדי לקדם את התהליך. לפעמים אנו גם מעוניינים לעודד את המועצות המקומיות על ידי מתן קרקע לפיתוח, כדי לנצל את קרקעותיהן לשם רווחת התושבים. פרט לשני יוצאים מן הכלל אלה, קרקעות במרכז הארץ נמסרות היום על פי מכרו בהתאם למחירי השוק. דעתנו היא ששיטת המכרזים היא טובה. נכון אמנם שהיא איטית, אבל לגופו של עניין היא משיגה את מטרתה.

יצוין כי במכרזים שערכנו קבלנו מחיר גבוה מאד. תעשיין המבקש להקים תעשייה במרכז הארץ חייב לקחת בחשבון כיום כאחד משיקוליו את מחיר הקרקע הגבוה למדי במרכז הארץ. לעומת זאת, באזורי פיתוח אנחנו פועלים לפי שיטה אחרת: פעם בשנה דנים בבעיה כל הגורמים המטפלים בנושא הוזה ומעבדים מחירי קרקע על פי טבלה, והטבלה הזאת שרירה וקיימת במרוצת אותה שנה. באשר לתנאי התשלום: השיטה הנוכחית קובעת כי יום באזור פיתוח א' יכול לשלם בין 0% ו-80% ממחיר הקרקע, לפי בחירתו, בתורת תשלום ראשון; ובאזור פיתוח ב' הוא יכול לשלם בין 40% ו-80%. ומכיוון שאין מחסור בקרקע באותם

האזורים ומחירי הקרקע שם סבירים ונמוכים יחסית, הרי שלתעשיין המקיים מפעל באזורי הפיתוח מובטחים תנאים נוחים מאוד ובשיטה יש משום עדוד רב למשקיעים. מדניות זו, שהוצגה לעיל אומצה על ידי מינהל מקרקעי ישראל. בתחום זה פועלים משרד המסחר והתעשייה והמינהל תוך שיתוף הדוק. בשנים האחרונות אין שומעים גם על תלונות לגבי סירבול בטיפול בבקשות לקרקע במינהל ובמשרד המסחר והתעשייה.

### האם אפשרית בניית קומות בתעשייה

קיימות גם מספר בעיות שוליות. יש הטוענים כי צריך לדאוג לכך שהתעשייה תשוכן בבניני קומות. אלא שקשה מאד לקיים תעשייה בבנינים של שלוש קומות. התעשייה זקוקה לאולמות ייצור רחבים ללא עמודים וכן לתנועה של כלי רכב לסוגיהם בתוך המפעל. משום כך, ברוב התעשיות המבנים חייבים להיות חד-קומתיים. אמנם נכון כי ניתן לשכן מתפרות ובתי מלאכה אחרים בבניני קומות. אבל תעשיות המתכת, המזון, העץ וכדומה אינן יכולות לפעול בבניני קומות, כי הדבר משפיע לרעה על הכדאיות, על תהליכי היצור. לבעיות דומות עדים אנו גם בחו"ל.

יש גם להזכיר כי לממשלה חברה מיוחדת העוסקת בהקמת מבני תעשייה באזורי הפיתוח "חברת מבני תעשייה".

ובסיום, תודות למכשירים שהקמנו ולשיטות הננקטות כיום אנחנו עשויים להשיג תוצאות חיוביות בתחום מדיניות פיזור האוכלוסין. ההנחה היא כמובן שהממשלה לא תיכנע ללחצים של אנשים וגופים המבקשים ללכת בדרך הקלה של תיעוש המאותר בעיקרו במרכז הארץ.