



כלכלה עירונית ותכנון

קשה לתאר היום מישור שיעלה ספקות לגבי החשיבות של כלכלה עירונית כמקצוע בסיסי וחיוני עבור מי שרוצה לעסוק בתכנון ערים כאיש מקצוע. מן הסתם התחום אינו חסר באף תכנית לימודים בתכנון ערים המכבדת את עצמה. אולם השאלה היא גם, כמה מהחומר הוטמע על ידי המתכנן ומשמש אותו, כאשר עליו לשקול את ההשלכות של תכניות אלטרנטיביות או לחזות את התוצאות העתידיות של תכנית מתאר. טור זה יעסוק בשלושה פריטים הקשורים לנושא בצורה ישירה או עקיפה: (א) שני ספרים, שנכתבו על ידי אותו המחבר, שיכולים לשמש כספרי לימוד או לחידוש הידיעות עבור מי שלמד את התחום בעבר ורוצה לחדש ולהעמיק את הבנתו תוך התמודדות עם בעיות המתעוררות במציאות. שניהם כתובים בשפה קולחת וקריאה, ובנוסף, ואולי זה החשוב ביותר למרבית המתכננים שאינם כלכלנים, אין בהם נוסחאות מפחידות. הפריט השלישי הוא אתר של מכון לנקולן למדיניות קרקע, מכון שגם מבחינת האוריינטציה וגם מבחינת צורת הפעילות הפרסום שלו יכול להוות דוגמה לחיקוי ובעיקר מקור למידע בסוגיות הנוגעות למדיניות קרקע על כל היבטיה.

Evans, Alan W. (2004). **Economics & Land Use Planning**. Blackwell Publishing, RICS Foundation. 224 pp.

הספר של אלן איבאנס דן בקשר בין התכנון העירוני והכלכלה העירונית. המחבר מסביר ומבהיר כמה מהסוגיות העקרוניות הממשיות להטריד את המקצוע כגון: ההשפעות הישירות והעקיפות של מדיניות תכנון על שימושי קרקע; אפשרות ההערכה של מדיניות, השפעתם של אילוצים (פיסיים ורגולאטורים) על זמינות קרקע, ועל מחיריה ועל עיתוי ההתפתחות העירונית. אולם יחסי הגומלין המורכבים בין אמצעי המדיניות השונים לבין מרכיבי המערכת העירונית הופכים כידוע כל ניתוח מקיף וניסיון חיזוי לקשה ביותר. אף על פי כן, הספר מצליח להציג בשפה מובנת את ההצדקה הכלכלית של התכנון הפיסי ואת הבסיס העיוני שלו, וזה על ידי ניתוח הפרספקטיבה הכלכלית והרחבה הדרגתית של מודלים פשוטים לבעיות מעשיות מורכבות.

בניגוד לספרים רבים, זאת לא אסופה המבוססת על כנס או סדנה חד פעמית, אלא תוצאה של שלושים שנה של מחקר, הוראה, ומחשבה של המחבר, שהצליח להביא לאינטגרציה של הנושאים השונים, שבהם הוא עסק והמעניינים באותה מידה מתכננים וכלכלנים עירוניים. כל פרק בספר קשור לשאר החלקים, אבל מתחיל עם מבוא תמציתי המאפשר קריאה נפרדת. זה הופך את הספר לבעל ערך רב לאנשי מקצוע המבקשים להתעדכן בסוגיות ספציפיות וגם לסטודנטים הזקוקים לסקירה מקיפה של התחום כולו. סגנון הכתיבה והעריכה לרבות החומר האנליטי והגרפי מתאימים גם לקריאה עצמאית וגם לקורס ברמה של תואר ראשון ושני.

שלושת הפרקים הראשונים משמשים כמבוא כללי המסביר את הצדקת התכנון של שימושי קרקע מנקודת הראות של כלכלת רווחה ומראה, מדוע כשלים בשוק הקרקע והנדל"ן מצדיקים מעורבות ממשלתית בשווקים אלה. הוא מבוסס על העמדה הניאוקלאסית, שלפיה התערבות ממשלתית רצויה, רק כאשר התועלת החברתית עולה על העלות החברתית. הפרק השלישי הוא המעניין ביותר, כי הוא מדגיש את המתח בין התפיסה הכלכלית וקבלת החלטות פוליטית, שעשויה להתקבל גם כאשר הזוכים בשיפור מצבם לא יפצו את המפסידים במידה הולמת. הפרק מתאר גם גישות שונות, וגם לא-כלכליות, להערכת תוצאות של הצעות תכנון, כגון מודלים להחלטות נוכח ריבוי מטרות.

החלק השני בספר (פרקים 4 עד 6) הוא לדעתי המעניין ביותר. המחבר מנתח בו את אמצעי התכנון המקובלים ביותר, כגון תכניות מתאר, אגרת השפעה (impact fees) חגורות ירוקות (green belts) וכד', ומראה איך אמצעים אלה משפיעים על פריסת שימושי קרקע ועל ההתפתחות העירונית. הוא מדגים, למשל, איך תקרה על צפיפות המגורים המותרת מעלה את מחירי הקרקע, וכיוב'. במיוחד מעניין הניתוח לעומק של שוק הקרקעות בפרקים 7, 8, ו-9, שבו הספר מציע את הרקע העיוני הדרוש לניתוח של אמצעי תכנון אלטרנטיביים והשפעתם על הצע, ביקוש ומחיר הקרקע. בנוסף המחבר מסביר במונחים פשוטים, מדוע המחירים עולים, כאשר נאכפים אילוצים רגולטורים המגבילים את הזמינות של קרקע לשימושים מסוימים, ואיך אילוצים אלה משפיעים על העיתוי והפריסה של הפיתוח העירוני. הנקודה הקריטית, המודגשת בפרקים אלה, היא שיש השפעה הדדית בין החלטות תכנון של מקבלי החלטות ובין מטרות היזמים. פיתרון אחד העשוי להקל על הבעיה והאהוב על הכלכלנים דווקא, הוא השימוש באגרות השפעה (impact fees) במקום שימוש באמצעים רגולטורים. אולם כפי שמצביע המחבר, יש לאגרות אלה השלכות חלוקתיות כבדות משקל, שאסור להתעלם מהם.

הפרקים האחרונים הם חשובים יותר מנקודת ראות מקרו-כלכלית ומבחינת המתכננים, אבל פחות רלוונטיות להחלטות יום יומיות של בעלי קרקע (כגון יזמים) ושל רשויות מקומיות. פרקים אלה עוסקים בהבדלים בין מערכות תכנון חילופיות ובודקים את היתרונות וחסרונות של גישות אלטרנטיביות לתכנון של שימושי קרקע.

Evans, Alan W. (2004) **Economics, Real Estate and the Supply of Land**. Real Estate Issues Series, RICS [Royal Institution of Chartered Surveyors] Foundation. Oxford, U.K.

רוב המאמרים והספרים העוסקים בשוק מקרקעין הקרקע נתפסת כמשאב שההיצע שלו קבוע ובלתי גמיש, המשמשת כתשומה בייצור של דיור, כמו חומרי בניין. ההנחה של היצע קשיח נראית טבעית, כיוון שיזמים לא יכולים לייצר קרקע, וממילא הביקוש לקרקע נגזר מהשימושים שלייצורם היא דרושה. רוב הניתוח בספרו של איוונס מוקדש להזים סוג זה של מחשבה. טענותיו נראות מובנות מאליהן. כל אחד יסכים שניתן לפתח קרקע באופן אינטנסיבי (ראה הוג קונג) או פחות אינטנסיבי (כדוגמת יוסטון). אפשר ליבש קרקע מהים (הולנד) ומביצות כדוגמת עמק יזרעאל. אולם מה שאיוונס מוכיח בספרו הוא, שמודלים המקבלים את האפשרות שההיצע יכול להשתנות

כתגובה למחירים, יכולים ביתר קלות להסביר את ההתנהגות למעשה של שוק הקרקעות.

כנקודת מוצא הספר מתחיל עם המודל של ריקרדו המתאר עולם, שבו כמות הקרקע קבועה וניתן להשתמש בה רק לייצור תירס. המודל כמובן אינו תואם את המציאות בכלכלה מפותחת. אבל על ידי שינוי בהנחותיו העיקריות הוא משמש כנקודת מוצא להכללת גורמים מציאותיים יותר, כגון התחרות בין שימושים שונים, ספקולציה, כשלי שוק, וכד'. משמעותם היא שהיצע הקרקע אינו קבוע. בשלב הבא איוונס מסביר מדוע בעלי קרקע אינם בהכרח משתמשים בה לפי השימוש המיטבי. החלטה כזאת יכול לנבוע מסיבות שונות: חיכוכים בשוק המקרקעין, כגון דיירים שקשה לפנות; כשלי שוק, או אי וודאות לגבי השימוש היעיל של הקרקע בעתיד. יתר על כן, כיוון שהחלטות בנדל"ן הן בלתי הפיכות, לכן עקב ציפייה לעליית המחירים בעתיד השארת מגרשים פנויים בהחלט יכולה להיות יעילה. בדיקת אופציות בנדל"ן היא היום תחום מחקר מאוד מפותח, אם כי המתמטיקה חורגת מהגישה של הספר. איוונס קושר את הנושא לתיאוריות של מבנה העירוני כדי להסביר, למשל, מדוע אפשר למצוא מגרשי חניה פנויים במרכזים פיננסיים במע"ר.

החלק השני של הספר מבוסס אפוא על ההנחה של היצע קרקע גמיש ומנתח את משמעות של שלוב תכונות נוספות בניתוח. הדיון מתייחס, בין היתר, לסוגיות כגון הקלות שבה ניתן לרכז שטחים גדולים. דנונות השלכות של גורמים רבים, כגון מידת הריכוז בידיים של מעטים, צורת הבעלות (או של השכירות), השימוש הנוכחי של הקרקע כפנויה או תפוסה, וכד'. בעיות אלה מחייבות פיתרונות המבוססים על תורת המשחקים החורגים מהספר, אבל איוונס מצליח להרחיק לכת עם ההרחבות של המודל הפשוט והסטטי של ריקרדו ולהצביע על הכיוונים של מחקרים חדשים ויל משמעותם המעשית.

הספר מתאים לא רק למתכננים המבקשים להתעדכן אלא גם לתלמידים המתעניינים בלימודי נדל"ן, תכנון ערים או מדיניות ציבורית, והמתקשים בהבנת מודלים מתמטיים מתקדמים. הניתוח מבוסס בדרך כלל על תשריטים סטנדרטיים של מחיר-כמות מהמבוא למיקרו. אין שימוש במתמטיקה, למעט נוסחה אחת, וגם דוגמאות אמפיריות אינן מחייבות הבנה של מחקרים אקונומטריים ומשתמשים בסטטיסטיקה תיאורית פשוטה. מרצים המלמדים קורסים מתקדמים יותר (כגון עבור תלמידי תואר שני) ירצו להשלים אותו עם ספר יותר מתקדם.

האתר החדש של מכון לינקולן למדיניות קרקע (<http://www.lincolninst.edu>) הוא הפריט השלישי המתואר כאן בקצרה. המכון הממוקם בקמברידג' מאסצ'וזטס עוסק במדיניות קרקע במובן הרחב של המושג: השימוש בקרקע, מיסוי של מקרקעין, ורגולציה לרבות תכנון. הנושאים שבהם הוא מטפל כוללים מן הסתם טווח רחב ביותר של סוגיות מדיניות כגון: שמירת עתודות קרקע פנויה, מיסוי מקרקעין, שמאות מקרקעין, תכנון עירוני, המבנה המרחבי של העיר, פיתוח כלכלי וקהילתי ובעיות שונות הקשורות למדיניות קרקע בארצות מתפתחות. מחקרים שבוצעו בעבר נגעו בסוגיות כגון מימון בתי ספר, שימור שטחים פתוחים, פיתוח מאגרי מידע ונתונים על עתודות קרקע, וקרנות נאמנות לשימור שטחים פתוחים, וכיוב'.⁹⁶

המכון מנסה להשיג את מטרותיו בשלוש דרכים: (א) ביצוע מחקרים בנושאים הקשורים למדיניות קרקע על ידי עובדי המכון, חוקרים מהחוץ ועמיתים

המגשים בקשת למימון פרויקטים ספציפיים. כמו כן, המכון נותן מענקי מחקר לאנשי מקצוע עצמאיים וחוקרים, וכן מלגות לתלמידי מחקר לכתובת הדיסרטציה; (ב) פרסום תוצאות המחקרים המתפרסמים בצורות שונות, כגון: ניירות עבודה, כתב עת, אתר המכון, מונוגרפים, פרסומים אקדמיים, רבעון בשם Land lines (הנגיש באתר) ומשאבי מולטי-מדיה; (ג) הכשרה של אנשי מקצוע ושל הציבור במסגרת קורסים, כנסים, סמינרים תכנית טלוויזיה וכיו"ב.

דגש מיוחד ניתן בפרסום והפצה של מחקרים וניירות עבודה. כך כל הדו"חות העוסקים בסוגיות של מדיניות, וכן ניירות עבודה והחברות של land lines, מופיעים על האתר של המכון להורדה, וכן ספרים נבחרים ופרקים מתוך ספרים.

כחלק מרכזי של תפקידיו המכון מנסה לשמש כמשאב וכמקור מידע עבור חוקרים, אנשי מקצוע, מקבלי החלטות ואמצעי תקשורת. לצורך זה הוא מספק גם משאבים מעשיים, כגון מחקרי אירוע, תיאורים של הניסיון המיטבי (best practice reports) וכן מאגרי נתונים. המשאבים עוסקים בארבעה תחומים:

- פיתוח קהילתי: תחום זה כולל מידע על נאמנות קהילתית על קרקע פנויה, פיתוח באזורים בנויים שהתדרדרו (brown fields) ותפקידים אפשריים לאוניברסיטאות ומכללות בשכונות מגורים.

- תכנון וניהול: תחת כותרת זו מתפרסמים כלים למדידת השלכות פיסקאליות, הצעות לפיתרון וגישור בסכסוכים הקשורים לקרקע, וניהול של שטחים המוחזקים בנאמנות ציבורית (land trusts)

- מיסוי: כולל כמות גדולה על מידע ודיונים על מיסוי של נדל"ן ושמואות, וכן אתר שלם המוקדש לנושאי מיסוי בדרום אמריקה.

- הדמיה: במסגרת זאת מתפרסמת הדרכה לעיצוב מצגות וכד' לתרחישים ויזמות של תכנון אזורי למתכננים ואחרים

מבחינת המתכנן הישראלי (הקורא אנגלית בקלות) האתר יכול לשמש כמקור מידע ומשאב מועיל ביותר שכדאי להתעדכן בו מדי פעם ובוודאי כאשר מתעוררת סוגיה שעליה אין ספרות מתאימה על הנסיון הישראלי. אגב אחד הפרסומים על מיסוי מקרקעין עוסק בארנונה הישראלית הוא נכתב על ידי דרין-דרבקין לפני שנים רבות.

אליה ורצברגר