

## לא דיברנו עוד על אוכלוסייה

הדימוי הקולקטיבי של אזרחי ישראל, בשנותיה הראשונות של המדינה, התגבש סביב המושג שזכה גם לשיר הנושא את שמו – "ארצנו הקטנטונת". מושג זה כרך ביחד את גודלה הקטן של המדינה עם האוכלוסייה המצומצמת שלה בתחילת דרכה של המדינה. אוכלוסייה זו קיבלה על עצמה מטלה מרכזית, שהייתה ועודנה אחד מאבני הבניין העיקריות של הרעיון הציוני – למלא את מרחבי הארץ הריקים וליישבה בהמוני יהודים. איש לא העלה על דעתו, באותן שנים, להתייחס לגידול האוכלוסייה כאל אתגר תכנוני וחברתי המחייב התייחסות מיוחדת.

רק לאחר למעלה מ-60 שנות עצמאות וכאשר אוכלוסיית המדינה חצתה את רף 8 מיליון תושבים, החלו להישמע "זמירות חדשות" המנסות לבחון את המשמעויות התכנוניות, החברתיות והאקולוגיות של גידול אוכלוסייה שעשוי להביא את אוכלוסיית מדינת ישראל ליותר מ-20 מיליון נפש בסוף המאה ה-21.

בגיליון אוגוסט 2012 של כתב העת "אקולוגיה וסביבה" ניסו מספר חוקרים מדיסציפלינות שונות לברר מה הן ההשפעות הסביבתיות של גידול האוכלוסייה בישראל. תמיר קליין, איל רוטנברג ודן יקיר ממכון ויצמן למדע הציגו את הבעיה<sup>1</sup>:

"בישראל מונע עיקר גידול האוכלוסייה משלושה תהליכים: קצב ילודה גבוה, גידול בתוחלת החיים והגירה. קצב הילודה וההגירה הם פועל יוצא של תפיסות חברתיות ומדיניות ממשלתית הנחשבות רגישות מאוד מבחינה ציבורית בישראל. חרף שטחה הקטן יחסית, קצב גידול האוכלוסייה בישראל הוא מהגבוהים בעולם ביחס לרמת ההכנסה לנפש. בעוד שבמדינות רבות נעצר לחלוטין קצב הגידול, בישראל צפויה האוכלוסייה לגדול במהלך חמישים השנים הבאות, לפי תרחישים שונים, ב-75% עד 172%, כלומר לעמוד על יותר מ-20 מיליון נפש.... למרות הקשר הבלתי נמנע שבין גידול האוכלוסייה לאיכות הסביבה (כמו גם לשאר תחומי החיים כדוגמת חינוך, בריאות ורווחה), בישראל עלה הנושא הדמוגרפי לדרגת טאבו ובשל כך כמעט שלא מתקיים דיון עקרוני ומדעי בהשלכות הגידול".

יואב שגיא, ראש מכון דש"א (דמותה של ארץ), הגדיר את הסיבות לבעיה<sup>2</sup>:

"לבד מהערות שוליים מצומצמות לא נדרשו עד עתה גורמי הסביבה לנושא הדמוגרפי ולגידול האוכלוסייה הניכר, כגורם בפני עצמו מבחינת השפעתו על השטחים הפתוחים ועל השמירה על ערכי הטבע, הנוף והשירותים האקולוגיים החיוניים שהם מספקים לתושבי המדינה. סיבה עיקרית לכך היא המוסכמה שנמצאת ביסוד התנועה הציונית, כי ישראל אמורה להיות ארץ המקלט לכלל היהודים וכי העלייה לארץ של בעלי "זכות שיבה" היא מצווה מוסרית ואידאולוגית מקובלת. לכך נוספים גם נימוקים של איזון דמוגרפי שאין להקל בהם ראש. סיבה נוספת מקורה בחוסר היכולת המוסרית והמעשית לצמצם ילודה שנעשית כמצווה דתית או אידאולוגית".

התבטאות נוספת, המדגישה את חוסר רצונם של הארגונים הסביבתיים והחברתיים לדון בסוגיה, הציג אלון טל, מרצה באוניברסיטת בן גוריון בנגב ויו"ר התנועה הירוקה<sup>3</sup>:

"קשה להבין כיצד תצליח ישראל לצמצם פליטות גזי חממה, להפחית זיהום מי תהום, לשקם נחלים, לשמור על בתי גידול ובכלל להגיע לשיפור סביבתי משמעותי אם אוכלוסייתה תמשיך לגדול. אך עד כה, לא היו ארגוני הסביבה בישראל מוכנים להעלות את הסוגיה לדיון, בעיקר בגלל החשש לצאת נגד קונצנזוס חברתי המקדש משפחות ברוכות ילדים. הוא הדין גם בקרב הארגונים החברתיים הישראלים, אף על פי שהסימפטומים של הפיצוץ המקומי חמורים במיוחד במישור החברתי: מחסור במיטות בבתי חולים, כיתות צפופות, עומס בכבישים, תורים בבתי משפט וכמובן מחסור בדיוור בר-השגה".

בהדרגה חודר הנושא גם לתודעת הציבור רחב. כך, למשל, פרסם צפריר רינת – כתב "הארץ" לנושאים סביבתיים, כתבה נוקבת המציגה בצבעים קודרים את ההשלכות של גידול האוכלוסייה המהיר בישראל לגבי היכולת לשמור על משאבי הסביבה בדור הנוכחי ובדורות הבאים. בין היתר, הוא כתב<sup>4</sup>:

"גידול האוכלוסייה הוא נושא עלום מבחינת הארגונים הסביבתיים בישראל. שומר נפשו ירחק ממנו כי הוא רגיש מדי (שאלות של דת ותרבות) ומכניס את העוסקים בו לתסבוכת גיאופוליטית (המירוץ להשגת עליונות דמוגרפית בין ישראלים ופלסטינים). כולם מכירים בחשיבותו אבל אף אחד לא מוכן להגיד משהו בעניין החורג מעבר לאמירה הצפויה שיש צורך בתכנון סביבתי הלוקח בחשבון את גידול האוכלוסייה. וחוף מזה, הרי אין בעצם הרבה מה לעשות בעניין".

למרות שהנושא טעון ורגיש ואין הרבה מה לעשות בעניין, כפי שציין צפריר רינת, יש מקום לבחון ולנתח מספר היבטים הנעדרים מהדיונים המקצועיים של אנשי התכנון בפרט ומהשיח הציבורי בישראל בכלל. ראשית, ראוי להתמקד בשאלה מה היא תחזית האוכלוסייה של מדינת ישראל בטווח הזמן של 45 השנים הקרובות.

<sup>1</sup> בוקמן, ש. (עורך), 2012, אקולוגיה וסביבה, כרך 3, גיליון 3, עמ' 264.

<sup>2</sup> שם, עמ' 270.

<sup>3</sup> שם, עמ' 273.

<sup>4</sup> רינת, צ., "הנושא שלא מדברים עליו", בתוך: "נמצא בסביבה – הבלוג של צפריר רינת", הארץ – מהדורת האינטרנט, 14.5.15.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "למ"ס") פרסמה תחזית אוכלוסייה ארוכת טווח עד לסוף שנת 2059. תחזיות אוכלוסייה נוספות לשנת 2060 הוכנו גם על ידי חטיבת האוכלוסייה במחלקה ליחסים כלכליים וחברתיים של האו"ם (להלן: "האו"ם") ועל ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן: "בטי"ל"). השוואה בין שלושת המקורות הנ"ל, של תחזית אוכלוסייה למדינת ישראל, במרווחי זמן של 5 או 10 שנים עד שנת 2060, מופיעה בלוח מס' 1.

### **לוח מס' 1: תחזיות אוכלוסייה למדינת ישראל עד שנת 2060**

נתוני למ"ס מתבססים על התחזית הבינונית של למ"ס.

נתוני בטי"ל מתבססים על תרחיש האמצע של בטי"ל.

נתוני האו"ם מתבססים על התחזית הגבוהה (High variant) של האו"ם.

| 2060<br>(מיליון) | 2055<br>(מיליון) | 2050<br>(מיליון) | 2045<br>(מיליון) | 2040<br>(מיליון) | 2035<br>(מיליון) | 2030<br>(מיליון) | 2025<br>(מיליון) | 2020<br>(מיליון) | 2015<br>(מיליון) |       |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------|
| 15.608           | 14.573           | 13.583           | 12.650           | 11.781           | 10.981           | 10.238           | 9.525            | 8.843            | 8.183            | למ"ס  |
| 16.860           | -                | 14.691           | -                | 12.677           | -                | 10.878           | -                | 9.244            | -                | בטי"ל |
| 14.911           | 14.095           | 13.273           | 12.446           | 11.628           | 10.845           | 10.104           | 9.391            | 8.684            | 7.987            | האו"ם |

המקור:

1) למ"ס – למ"ס (2012), תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009 – 2059, אגף דמוגרפיה ומפקד, עמ' 46.

2) בטי"ל – המוסד לביטוח לאומי (2014), דוח שנתי – 2013, מינהל המחקר והתכנון, עמ' 35.

3) האו"ם – United Nations, (2013), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, – Population Estimates and Projections Section, World Population Prospects: The 2012 Revision.

בחינת נתוני למ"ס לגבי גודל אוכלוסיית מדינת ישראל בעבר יחד עם נתוני תחזית האוכלוסייה לשנת 2060 מציגה תופעה מעניינת שלא כאן המקום לעמוד על סיבותיה אך חשוב לציין אותה. התופעה היא התקצרות משך הזמן שבה מתווספת כמות נתונה של אוכלוסייה. כדוגמה לתופעה זו נלקחה מנה קבועה של אוכלוסייה – 3 מיליון נפש, ונבדק מהו משך הזמן שבו מתווספת מנה זו לאוכלוסייה הקיימת. שנת הבסיס שנבדקה הייתה 1970 שבה התגוררו במדינת ישראל כ-3 מיליון נפש ולאחר מכן נבדקה שנת 1998 שבה הגיעה האוכלוסייה ל-6 מיליון נפש והערכות לגבי אוכלוסייה של 9, 12 ו-15 מיליון נפש על בסיס תחזית הלמ"ס לשנת 2060. התוצאות מוצגות בלוח מס' 2.

### **לוח מס' 2: משכי הזמן שבהם מתווספת מנת אוכלוסייה של 3 מיליון נפש לאוכלוסיית ישראל**

| גודל אוכלוסייה<br>(מיליון) | שנת היעד                        | משך הזמן של תוספת 3 מיליון<br>נפש לאוכלוסיית ישראל |
|----------------------------|---------------------------------|--|
| 3                          | 1970 (נתוני אמת)                | -  |
| 6                          | 1998 (נתוני אמת)                | 28 שנים (נתוני אמת)                                |
| 9                          | 2021 (הערכה עפ"י<br>תחזית למ"ס) | 23 שנים (הערכה)                                    |
| 12                         | 2041 (הערכה עפ"י<br>תחזית למ"ס) | 20 שנים (הערכה)                                    |
| 15                         | 2057 (הערכה עפ"י<br>תחזית למ"ס) | 16 שנים (הערכה)                                    |

המקור:

נתוני 1970 ו-1998 - למ"ס, (2014), שנתון סטטיסטי לישראל – 2014, לוח 2.1 – אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה.

נתוני 2021, 2041 ו-2057 – הערכה עפ"י למ"ס (2012), תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009 – 2059, אגף דמוגרפיה ומפקד, עמ' 46. ההערכה התבצעה עפ"י נתוני התחזית הבינונית של למ"ס.

המגמה המסתמנת עפ"י נתוני לוח 2 היא ברורה וחד-משמעית – כמות האוכלוסייה בישראל תגדל בקצב הולך וגובר כאשר מנות אוכלוסייה קבועות יתווספו בפרקי זמן שילכו ויתקצרו, לפחות עד אמצע המאה הנוכחית. אם נבחן מגמה זו מול מגמות התכנון הקיימות בארץ כיום ניתן לזהות קונפליקט מובנה שכדאי לתת את הדעת עליו. החל משנת 2005, עת אושרו תמ"א 35 ותמ"א 38 במתכונתה הראשונית, קיימת תפיסה תכנונית של תכנון מוטה חיסכון בקרקע הבאה לידי ביטוי בחיזוק מבנים או הריסתם ובנייה מחדש עפ"י תמ"א 38, תכניות פינוי-בינוי, תכניות של התחדשות עירונית וכן תכניות למתחמים רחבי היקף של בנייה עירונית רוויה בצפיפות גבוהה.

מדיניות החיסכון בקרקע אמנם מוצדקת לאור גודלה הקטן של מדינת ישראל, אך כדאי לציין שחלק משמעותי מהתכניות הנשענות על תמ"א 38, פינוי-בינוי והתחדשות עירונית מתממשות באופן חלקי ותהליך הבנייה שלהן אורך שנים ארוכות כתוצאה מעיכובים הנובעים מהצורך לקבל את הסכמת מרבית הדיירים, חסמים בהקמת תשתיות נלוות כגון: כבישים, מחלפים, מט"שים וכו', התנגדויות של ראשי רשויות מקומיות, עתירות לבתי משפט ועררים למוסדות התכנון ובעיות תכנון ורגולציה שונות. במילים אחרות, כמות יחידות הדיור המתווספת נמוכה מצרכי האוכלוסייה הגדלה בקצב הולך וגובר, כפי שהודגם בלוח 2 לעיל. מצב זה, אם יימשך לאורך זמן, עלול להפוך את משבר הדיור הנוכחי למשבר כרוני שאף ילך ויחמיר.

הפתרון לבעיה מותנה ביצירת מדיניות משולבת של תכנון מוטה חיסכון בקרקע יחד עם תכנון מוטה חיסכון בזמן, שבו מושם הדגש על ביצוע מהיר יותר של תכניות בינוי לצרכי מגורים, תעסוקה ושירותים (בעיקר בריאות וחינוך). ייתכן מאוד שיהיה צורך בהגדלת חלקו של התכנון מוטה חיסכון בזמן על חשבון חלקו של התכנון מוטה חיסכון בקרקע, לצורך התגברות על בעיית משכי הזמן ההולכים ומתקצרים שבהם מתווספות לאוכלוסיית מדינת ישראל מנות אוכלוסייה קבועות.

אורי גדרון