

ברחבי תבל

הדינמיקה של הגירת אוכלוסיה לעיירות חדשות

(הדוגמה של ישראל*)

מאת: אלן קירשנבאום ויוחנן קומיי

תושבים חדשים, שרובם אינם עירוניים — כוחן יפה אף לגבי ארצות אחרות. נוסף לכך, ניתן להשתמש בשיטת הני-תוח ובהשלכותיה לגבי ייסודן וקידומן של ערים חדשות באזורים אחרים בער-לם.

אמת מידה לכוח-המשיכה

ישנן אמות-מידה רבות למדידת ה- הצלחה או הכשלון של אספקטים מיר-חדים בכל יחידה מתוכננת, הנקראת עיר חדשה. אחת הבחינות החשובות היא באיזו מידה הצליחו עיירות אלו למשוך אליהן אוכלוסיה ולהחזיק בה. אם מאזן ההתפתחות הוא חיובי, נוכל לצפות לזרימת אוכלוסיה אל העיירות. אם הוא שלילי, לא רק שלא תהיה אליהן זרימת אוכלוסיה, אלא בכמה מקרים אף תהיה מהן הגירה. ניתוח דפוסי ההגירה הפנימית לתוך העיירות האלו ומתוכן יתן לנו, איפוא, אמצעי להערכה כזאת. אולם, ניתוח מסוג זה עם שהוא חשוב למדידת פר-טנציאל-הגידול ולראיית הדפוסים ב-תהליכי תפרוסתה המחודשת של האר-כלוסיה, אינו מבהיר עדיין את הגורמים של כוח-משיכתה של עיירה. לשם כך היה עלינו לבדוק בשיטה משלימה את השפעת הגומלין בין תכונותיה המיוח-דות של עיירה לבין כוח-משיכתה לגבי הגירה פנימית. השיטה מתבססת

ההצטופפות הגוברת של האוכלוסיה ומפעלי-התעשייה באזורים עירוניים מצומצמים היא אחת הסיבות להעמ-קת המשבר של איכות הסביבה העירו-נית. הירידה הבולטת באיכות החיים העירוניים מהווה מניע חזק לחיפושן של אלטרנטיבות בנות-ביצוע למגמה הקיימת באורבניזציה. אחת הדרכים שעלתה בחיפוש זה, היא העיר ה- "חדשה", הקרויה גם "עיירת פיתוח". מעלותיה העיקריות הן:

א. ההקלה של לחץ-האוכלוסין ע"י שגנויים בהתפרסות הגיאוגרפית של יושבי-הערים;
ב. הקמת אזורים עירוניים מתוכננים, שעשויים לשפר את איכות החיים בע-תיד.

אולם למרות שהוקמו עיירות כאלו בכמה ארצות, לא ניתנה הדעת עד כה, אלא במידה מועטת, להערכה אמפירית של מידת הצלחתן להשיג את מטרת-תיהן המוצהרות. ענייננו כאן הוא לבחון מערכת מסוג זה של עיירות חד-שות ולנתח באמצעות משוואות רגרסיה את הגורמים החברתיים והכלכליים הקשורים בכוח-משיכתן. העיירות ש-נחקרו נמצאות אמנם בישראל, אבל מטרותיהן — תפרוסת חדשה של ה-אוכלוסיה ואינטגרציה חברתית של

* תירגמה מאנגלית: זהבה בס.

על הנחות יסוד בנוגע להתנהגות בתנוֹ-
עת ההגירה הפנימית.

למשל, תושבים ניידים בפרוטנציה
נוטים לשקול את ההיבטים החיוביים
והשליליים של מקום מגוריהם באותה
שעה, וכן של מקומות מגורים אחרים
בטרם יחליטו לעקור מיישוב ליישוב.
תכונות אישיות מסוימות של המהגר
הפנימי, כגון גילו, מצבו המשפחתי, עי-
סוקו והשכלתו משפיעות על ההחלטה.
אבל מעל כל אלה יש חשיבות מכרעת
לתנאים הסוציאליים והכלכליים ה־
אופייניים ליישוב הנתון.

במחקרנו חוברה, לפי מה שניתן
לצפות, רשימת מרכיבים וגורמים, שע-
שויים לשמש קני-מידה להחלטתו של
המועמד להגירה פנימית. אך היא צומ־
צמה מחמת מיגבלות בנתונים שעמדו
לרשותנו. המגבלה העיקרית בבחי-
רת המרכיבים נבעה מהיעדרם של
נתונים מקיפים אחידים ורצופים.

במקרים רבים הנתונים לא היו בנמ-
צא, או שהנתונים היו בלתי מספיקים,
עובדה המשקפת בחלקה את מיעוט ה־
התעניינות במחקר מעריך מסוג זה.
על אף זאת ניתן היה לערוך, על יסוד
הנתונים הקיימים, רשימה מקיפה
למדי של מרכיבי כוח המשיכה.

לוח מס. 1 מביא את עשרת המרכי-
בים הראשיים של כוח-המשיכה, שנכל-
לו לבסוף בניתוח. (*) יש להעיר, כי
המרכיבים שנבחרו ניתנים להמרה ב־

נקל באחרים, רלוונטיים יותר למקרה
הנתון. המרכיבים שנחקרו כללו את
איכות החינוך ואת רמת שירותי הברי-
אות. הראשון מן השניים הוערך כחשוב
ביותר בעיני המהגר-הפנימי, הואיל
והוא משקף מכשיר חיוני הן למוביליות
סוציאלית (בייחוד לילדיו של המהגר-
הפנימי) והן להרחבת אפשרויות תע-
סוקה בעתיד. השני משמש כסימן פשוט
לאחד מצרכי היסוד של משפחות ויחי-
דים. מרכיב שלישי שנבדק, בין מרכיבי
כוח-המשיכה, הוא מצב התעסוקה ב־
עיירה, כפי שהוא מיוצג ע"י שיעור
האבטלה. כעובדים מובטלים הוגדרו
הן המובטלים פורמלית והן המועסקים
בעבודות ציבוריות. השיעור חושב ביחס
לכלל כוח-העבודה שבעיירה. גורם נוסף
שנבדק הוא הדיור. הצע הדיור במקום,
כמותו ואיכותו הם שיקולים חשובים
ביותר לגבי אדם המבקש להשתקע במ־
קום מסויים. מאחר שכמעט כל יחידות
המגורים בעיירות החדשות בישראל
נמצאות בבעלות ציבורית ובחזקה צי-
בורית, מצאנו כי טיפוס הדיור, מחירו,
או דמי השכירות עבורו הם כמעט אחי-
דים. אולם היו הבדלים במספר יחידות
המגורים המצויות למעשה בכל שנה,
וזהו נתון שנתקנו לו בניתוח. כדי
שההשוואה בין העיירות השונות תהיה
משמעותית, חולק מספר יחידות
המגורים (הדירות) שניבנו לאחרונה,
במצאי הדירות של העיירה, על-מנת
שיתקבל בדרך זו אחוז הבניה החדשה
לצרכי מגורים. איכות הדיור הציגה
בעיה קשה למדידה, ואפשר היה
להעריכה רק בקווים גסים על-ידי ה־
צפיפות ליחידת-דיור, שהיא מודד עקיף
למצבה הכלכלי של האוכלוסיה וכן
למצבן של יחידות המגורים עצמן.

(*) המשטנה התלוי — הקף ההגירה הפנימית
לעיירות — נמדד הן במונחים של אוכלוסיה
כללית והן במונחים של קבוצות אתניות באוכ-
לוסיה. יצויין גם כי נוצר "פיגור" של שנה, כש-
ערכנו זה-מול-זה את הקף ההגירה הפנימית מזה
ואת התנאים הסוציאליים והכלכליים מזה. ל־
משל, ההגירה-פנימה ב-1968 נבדקה על רקע
תנאי העיירות ב-1967.

**לוח מס. 1: מרכיבי כוח-המשיכה של העיירות
ומודיהם הקונקרטיים**

מרכיבי כוח המשיכה	קנה המידה הקונקרטי
איכות החינוך	מספר התלמידים לכיתה בגן-הילדים, בביה"ס היסודי והתיכון.
רמת שירותי הבריאות	מספר ימי העבודה המלאים של רופאי כלליים ל-1000 נפש.
מצב תעסוקה כללי	מספר המובטלים והמועסקים בעבודות ציבוריות ל-1000 נפש בכוח העבודה.
היצע הדיור	מספר יחידות המגורים שהושלמו לכל 1000 יחידות במצאי הבניה הצפיפות או מספר הנפשות לחדר.
איכות הדיור	מספר מקבלי סעד ציבורי — כלכלי ולא-כלכלי.
אמת הרווחה הסוציאלית והכלכלית	אחוז המצביעים בבחירות ארציות ומ-קומיות.
אינטגרציה חברתית-פוליטית	מספר ילידי הארץ לכל 1000 נפש.
הרכב אתני	מרחק (ק"מ) מן הישוב העירוני הגדול הקרוב ביותר.
קירבה אל מרכז עירוני גדול	שנת הייסוד.
מידת הוותק של העיירה	של העיירה משפיע על כוח-משיכתה לגבי חלקים ספציפיים, בייחוד לנוכח מגמת ההתבדלות הניכרת בקרב הקבוצות האתניות.
חיפשנו אמת מידה לרמה הכללית של "הרווחה הסוציאלית והכלכלית" שב- כל עיירה, מעל ומעבר למרכיב התעסוקה. השתמשנו במספר מקבלי הסעד שבכל עיירה, וזה כלל את כל מקבלי סעד כלכלי ולא-כלכלי כאחד. בדומה לכך נתבקשה אמת-מידה לאינטגרציה החברתית-פוליטית של אוכלוסיית העיירה. נתונים על השתתפות בארגונים וולונטריים היו מעלים לפנינו תמונה שלמה יותר, אך לא נמצאו נתונים מספיקים ובנייה-שוואה. המשתנה שנבחר לבסוף, היה אחוז תושבי העיירה המש-תתפים בבחירות מקומיות וארציות.	
מרכיב נוסף, שנכלל בניתוח, היה ההרכב האתני. המוצא האתני הוא אחד המשתנים החשובים, הקובע שכבות בחברה הישראלית באופן הדומה בערך לעניין הגזע או הדת בחברות אחרות. בעיירות חדשות יש לו חשיבות מיוחדת בחיים החברתיים והפוליטיים כאחד. עליכן שיערנו, שאופייה האתני הכללי של העיירה משפיע על כוח-משיכתה לגבי חלקים ספציפיים, בייחוד לנוכח מגמת ההתבדלות הניכרת בקרב הקבוצות האתניות.	
	נכללו עוד שני מרכיבים של כוח-המשיכה: הקירבה אל מרכז עירוני גדול וגילה היחסי של העיירה. הקירבה (בק"מ) מדדה בעקיפין את ההזדמנות הדיפרנציאלית של תושבי העיירה החדשה להיזקק לשירותי תרבות, שאינם עומדים לרשותם בעיירתם. ההבחנה בין עיירות חדשות לבין ותיקות יותר הוכנסה על-יסוד ההנחה, שהעיירות המאוחרות יותר הפיקו תועלת מלקח המשגים שנעשו בעיירות שהוקמו לפניהן, ולפיכך עשויות הן למשוך יותר את המשתקעים הפוטנציאליים.
	מקור הנתונים
	הנתונים, שנותחו במחקר, לקוחים מכמה מקורות שונים של פרסומים. נתונים מיוחדים הושגו ממשרד-השיכון שיש בידו אינפורמציה מעודכנת לגבי

תכונות נבחרות של כל היישובים העירוניים, ובכלל זה על הגירה פנימית וחיצונית. מידע על הגירה פנימית היה בנמצא, אך לא הובחנו בו לא נקודות המוצא של המהגרים מיישוב ליישוב ולא המקומות החדשים, שבהם בחרו. מתוך כ-25 אזורים עירוניים, המוגדרים כעיירות חדשות (הנהנות מתנאים נוחים במיסוי ובהקצבות פיתוח), נבחרו 18 בלבד. הדבר נקבע אך ורק לפי מציאותם של נתונים שלמים ובני-השוואה. נבחרו לניתוח שתי נקודות-זמן, שנת 1966 ו-1968, בעיקר נוכח קיום נתונים מתאימים לגבי שנים אלו וקירבתן היחסית לימינו אנו. בנוסף על כך שיקפו נקודות-זמן אלו תמורות גדולות בכלכלת ישראל: השנה המוקדמת מבין שתיהן קשורה בשפל כלכלי, המאוחרת – בגאות כלכלית.

הנתונים על הגירה התבססו על ה"מספר הכולל של שינויי מקום מגורים, כפי שנרשם בסוף כל שנה, והם כוללים רק שינויי מגורים פנימיים (בתוך הארץ) שנעשו, פחות או יותר, מרצון. למשל, עולים חדשים, שנשלחו במישרין אל עיירה חדשה, או אלה שבחרו בעיירה חדשה כמקום השתקעות הראשון בארץ, הוצאו מכלל חשבון. תכונה חשר בה של המהגרים הפנימיים, שנוקקנו לה בניתוחנו, היא המוצא האתני (*). אחת המגבלות העיקריות של השימוש

(*) נותחו שלוש קבוצות אתניות לפי אזורי מוצא רחבים: יוצאי אסיה-אפריקה, יוצאי אירופה אמריקה וילידי הארץ. יש להכיר בכך, שהקטגוריה ילידי הארץ יכולה לכלול לא רק צברים מעורבים (intergenerational) אלא גם צאצאי הורים ילידי חוץ. במקרה האחרון הרי זה עניין להשערות לפי שעה, האם אנשים כאלה קשורים יותר בתרבות ובערכים של ההורים ילידי חוץ או בתרבות הישראלית השלטת.

בנתונים כאלה היא דרגת הדיוק של מרשם התושבים הרצוף בשיטה הנהוגה בישראל. לפי החוק חייב כל אדם המשרד נה את מקום מגוריו, להודיע למשרד מירשם התושבים את כתובתו החדשה, ומן הרישומים האלה מתקבלים נתונים על הגירה פנימית, כפי שחושבו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים הם בדרך כלל מדויקים למדי, אלא שהרישום מפגר על-פירוב בזמן אחר שינוי מקום המגורים (לעתים קרובות נעשה הרישום לפני הבחירות, שאז נדרש זיהוי מקום המגורים). על כן יש לצפות למידה מסוימת של הטייה כלפי מטה בנתונים על הקף ההגירה הפנימית. מלבד זאת קיימת האפשרות שאנשים מסויימים מתעלמים מן החוק. דבר, שהיה בו עניין רב מאד, הוא כיוון זרימתה של ההגירה הפנימית. אך, כאמור, לא נמצאו נתונים על נקודות מוצאם של המהגרים מיישוב ליישוב ועל מחוזות חפצם. וכך איננו יודעים, האם המהגרים אל עיירות חדשות באו מאזורים כפריים או מאזורים עירוניים אחרים.

בדיקה אמפירית של מרכיבי כוח המשיכה

כדי לקבוע הן את כוחו והן את חשיבותו היחסית של כל אחד מן המרכיבים בהשפעה על זרימת מהגרים פנימיים אל העיירות החדשות, נזקקנו לדרך ניתוח, הקרויה משוואת רגרסיה רבת-משתנים המבוצעת צעד אחד צעד (Step-wise). ניתוח כזה עיקרו בכך, שמוסיפים בכל פעם לרגרסיה משתנים נוספים, בעוד אותם משתנים, המסבירים חלק מיריבי מהשונות מופיעים הראשונים. אחריהם באים לפי הסדר, המשתנים המסבירים חלק מיריבי מה-

מקוריים נמצאו ששה חשובים ביותר להסברת השוני במשתנה התלוי, דהיינו השוני בהקף ההגירה הפנימית לעיירות. תוצאות הניתוח מובאים בלוח מס. 2:

שוונות הנותרת וכיו"ב. בדרך זו ניתן לקבל את סדר חשיבותם של המשתנים השונים בהסברת השונות בזרימת מהגרים לעיירות. (אחוז ההסבר — R^2) מתוך עשרת המרכיבים העיקריים ה-

לוח 2. סיכום הרגרסיה רב-המשתנים של מרכיבי כוח-המשיכה לשנים 1966 — ו-1968

משתנים בלתי-תלויים	מקדמי הרגרסיה	R^2 מצטבר	גידול ב- R^2
1966			
מצב תעסוקה	28.00	0.379	0.379
רווחה סוציאלית-כלכלית	0.003	0.642	0.263
הצע דור	32.23	0.707	0.065
איכות ביה"ס תיכון	0.08	0.741	0.034
קירבה לעיר	0.02	0.765	0.024
מידת הוותק של העיירה	0.01	0.768	0.003
איכות ביה"ס היסודי	0.22	0.770	0.002
1968			
מצב תעסוקה	34.33	0.239	0.239
רווחה סוציאלית-כלכלית	0.002	0.384	0.145
קירבה לעיר	0.06	0.465	0.081
הצע דור	133.07	0.526	0.061
איכות ביה"ס היסודי	0.91	0.569	0.043
איכות ביה"ס התיכון	0.15	0.600	0.043
מידת הוותק של העיירה	0.005	0.601	0.0006

כדאי אולי לציין, כי סדר המרכיבים שנתקבל, לפי חשיבותו היחסית, דומה מאוד בשתי השנים שנבדקו. אבל במרכיב ה"קירבה אל מרכזים עירוניים גדר לים" אנו מוצאים שינוי חשוב: חשיבותו של משתנה זה עלתה במידה משמעותית בין 1966 ל-1968. כן חל שינוי כלשהו במרכיב החינוך בביה"ס היסודי, די, שהיה כמעט חסר כל משמעות ב-1966 ואילו ב-1968 הוא מופיע כגורם חשוב יותר יחסית. ועוד, מגלים הנתונים, כי הן ב-1966 והן ב-1968 נודעת חשיבות ראשונית בקביעת כוח-משיכתן של עיירות לשני מרכיבים, והם "מצב התעסוקה" ו"הרווחה הסוציאלית-כלכלית". חשיבות פחותה מזו, אם כי רצופה יחסית, יש ל"הצע הדור"

ב-1966 ול"קירבה אל מרכזים עירוניים גדולים" ב-1968. סימני המקדמים של הרגרסיה מלמדים כי הרעה במצב התעסוקה בעיירה וירידה ברמת רווחתה הסוציאלית והכלכלית הפחיתו את כוח-משיכתה. כן פחת כוח משיכתן של עיירות, שהינן מרוחקות יותר ממרכזים עירוניים גדולים. לעומת זאת, הגידול בהצע יחידות הדור הביא להגירה מוגברת אל העיירות. מידה מסויימת של דו-ערכיות היתה אופיינית ליחס בין גילה של עיירה לבין יכולתה למשוך משתקעים. ב-1966 נודע כוח משיכה רב יותר לוותיקות שבין העיירות, והיפוכו של דבר ב-1968 אשר בה עכשו הופיעו כמושכות יותר אותן עיירות שהוקמו מאוחר יותר.

ב־1968 כל המרכיבים גם יחד אין בהם כדי לספק רמת הסבר כזאת.

הבדלים אתניים

צעד נוסף בניתוח התרכז בדרגות רג־שותן של שלוש הקבוצות האתניות הג־דולות בישראל לתנאים הסוציאליים והכלכליים שבעיירות. סברנו כי המח־קר לא יהא משביע־רצון, אם יסתפק בבדיקת אוכלוסיה מעורבת של מהג־רים פנימיים, שעה שהדעת נותנת כי תת־קבוצות בזרמי ההגירה הפנימית עשויות לראות את התנאים ולהגיב עליהם כל אחת מנקודת ראות משלה. הסברה, שיתגלו הבדלים לפי המוצא האתני, אמנם נתאשרה על ידי התוצ־אות. ושוב, אפשר להמיר את גורם המוצא האתני בגורמים אחרים, כגון גזע, מוצא עירוני או כפרי, עיסוק וכו'.

לוח 3. סיכויי הרגרסיה רבת־המשתנים של מרכיבי כוח־המשיכה והמוצא האתני של המהגרים לעיירות

גידול ב־R ²	R ² מצטבר	מקדמי הרגרסיה	משתנים בלתי־תלויים
			ילידי הארץ
0.224	0.224	-16.39	מצב התעסוקה
0.195	0.420	-0.001	רווחה סוציו־כלכלית
0.072	0.492	-0.42	חינוך יסודי
0.051	0.543	60.67	הצע דיור
0.040	0.583	-0.019	קירבה לעיר
0.025	0.609	0.07	חינוך תיכון
0.005	0.615	-0.007	מידת הוותק של העיירה
			אסיה—אפריקה
0.226	0.226	-11.5	מצב תעסוקה
0.146	0.372	-0.02	קירבה לעיר
0.127	0.500	47.44	הצע דיור
0.052	0.552	-0.29	חינוך יסודי
0.041	0.593	0.04	חינוך תיכון
0.004	0.598	0.005	מידת הוותק של העיירה
0.0006	0.598	0.0001	רווחה סוציו־כלכלית
			אירופה—אמריקה
0.237	0.237	-6.78	מצב תעסוקה
0.129	0.366	-0.18	חינוך יסודי
0.110	0.477	24.94	הצע דיור
0.057	0.534	-0.008	קירבה לעיר
0.037	0.572	0.03	חינוך תיכון
0.003	0.575	-0.0002	רווחה סוציו־כלכלית
0.002	0.578	-0.002	מידת הוותק של העיירה

החינוך היסודי היא הגורם הקובע אצל ילידי אירופה ואמריקה.

נמצא, איפוא, שסדר חשיבותם של המרכיבים בפועל, כפי שהוא משפיע על ההגירה אל העיירות, שונה אצל כל קבוצה אתנית. למשל, רמת הרווחה, איכות החינוך היסודי והיצע הדיור — בסדר זה — הם הקובעים הראשונים בשביל ילידי הארץ. הסדר משתנה בש"ביל מהגרים ילידי אסיה—אפריקה: אלה מייחסים כאמור חשיבות מיוחדת לקירבה אל עיר גדולה, ואחריה באים הצע-הדיור ואיכות החינוך בביה"ס הי-סודי. ואילו הסדר אצל ילידי אירופה ואמריקה לאחר גורם התעסוקה — איכות החינוך היסודי, הצע הדיור וה-קירבה אל העיר הגדולה.

המסקנה העיקרית המתקבלת מן הנתונים מתייחסת להשפעתו המכרעת של מרכיב התעסוקה על כוח-המשיכה לגבי כל התושבים אל מוצאם האתני השונה. אם קיימים הבדלים, הריהם מתייחסים לגורמים הבאים אחרי גורם התעסוקה. נמצא שמצב התעסוקה משפיע על כל הקבוצות באופן שווה בערך; אך לא כן קווי ייחוד אחרים של הע-יירה. רמה נמוכה של רווחה סוציאלית וכלכלית בעיירה — אפילו מצב התע-סוקה בה טוב למדי — אפשר שתעכב את ההגירה אצל ילידי הארץ. בדומה לכך מופיעה איכות החינוך היסודי כגורם דחיה — למרות מצב תעסוקה טוב — לגבי המהגרים הפנימיים ילידי אירופה-אמריקה. הבדלים אלה הם משמעותיים ביותר, מאחר שעשויים הם להביא לידי שינויים בהחלטות התכנון בנוגע לפיתוחן של העיירות.

הגברת כוח-משיכתן של הייערות

עמדנו לעיל על היחס שבין כוח משי-כה של עיירה לבין אופייה הסוציאלי

הנתונים בלוח 3 מגלים, שהקבוצות האתניות נבדלו זו מזו במידה משמער-תית בהגבותיהן כמעט לגבי כל המרכי-בים של כוח-המשיכה. ראויים לשימת לב ההבדלים בסימנם של מקדמים קו-אפיציניים מסויימים. באופן מיוחד אנו מציינים, שעיירות ותיקות יותר מושכות מהגרים פנימיים מבין ילידי הארץ וילידי אירופה—אמריקה, שעה שילידי אסיה—אפריקה נמשכים אל עיירות צעירות יותר. כן בולט ניגוד חריף בהגבה על רמת הרווחה הסוציא-לית והכלכלית. כוח-משיכתן של עיי-רות, שבהן רמה זו יורדת, הוא שלילי לגבי ילידי הארץ וילידי אירופה-אמרי-קה, אבל חיובי לגבי הגירה פנימית של יוצאי אסיה—אפריקה. *)

עם כל ההבדלם האלה, החשיבות של מרכיב מצב התעסוקה היא ראשונה במעלה בקביעת כוח-משיכתה של עיי-רה. כלומר ירידה בתעסוקה משפיעה השפעה שלילית על כוח-המשיכה. המרכיבים, הבאים אחרי גורם התע-סוקה, מעוררים תגובות שונות בהתאם לקבוצות האתניות השונות. אחד הגור-מים החשובים ביותר, מחוץ לגורם האבטלה, לגבי ילידי אסיה ואפריקה, העומדים לשנות את מקום מגוריהם — הוא הגורם של הקירבה לעיר הגדולה. ואילו ילידי הארץ רגישים ביותר לר-מת הרווחה שבעיירות, בעוד שאיכות

*) הדבר מעניין, כיוון שקיימת קורלציה גבוהה מאוד בין אחוז התושבים יוצאי אסיה—אפריקה שבעיירות לבין מספר מקבלי הסעד. נמצא כי אם יוצאי אסיה—אפריקה נמשכים אל עיירות בעלות רמה נמוכה של רווחה, הדבר נובע כנראה מכך שבעיירות כאלה יש אחוז גבוה של תושבים מבני עדתם. כלומר, כוח המשיכה מקורו בהרכב העדתי של העיירות, ולא ברמת הרווחה שבהן. אולם, פירוש זה הוא זמני בלבד.

בשביל יוצאי אסיה—אפריקה ויוצאי אירופה—אמריקה. השינוי הדרוש יהיה כפול בגודלו לגבי שתי הקבוצות האחרונות. אולם אפשרות ריאליה זו לבצע שינוי באיכות החינוך מוגבלת לביה"ס היסודי. אין היא חלה על מרבית החינוך התיכוני, אשר בו נדרש שינוי גבוה מאד ביחס לקיים.

לוח 4. השינויים הדרושים במרכיבי כוח-המשיכה להגברת ההגירה לעיירות באחוז אחד, 1968

ממוצע קיום	השינוי הנחוץ	ילידי הארץ מוצא אתני
12.8	6.1	מצב התעסוקה
901.4	909.1	רווחה סוציאל-כלכלית
28.0	2.4	חינוך יסודי
3.1	1.6	הצע דיוור
42.3	52.6	קירבה לעיר
20.8	13.9	חינוך תיכון
54.8	142.8	מידת הוותק של העיירה
		אסיה—אפריקה
12.8	8.9	מצב תעסוקה
42.3	37.0	קירבה לעיר
3.1	0.02	הצע דיוור
28.0	3.4	חינוך יסודי
20.8	25.0	חינוך תיכון
54.8	200.0	מידת הוותק של העיירה
901.4	100000	רווחה סוציאל-כלכלית
		אירופה—אמריקה
12.8	14.7	מצב תעסוקה
28.0	5.3	חינוך יסודי
3.1	0.04	הצע דיוור
42.3	125.0	קירבה לעיר
20.8	30.3	חינוך תיכון
901.4	10000.0	רווחה סוציאל-כלכלית
901.4	5000.0	רווחה סוציאל-כלכלית
54.8	500.0	מידת הוותק של העיירה

בדיקת השינויים הדרושים במצב התעסוקה מעניינת במיוחד בגלל השפעתו החזקה של משתנה זה על דפוסי ההגירה לעיירות. השינויים הנחוצים נבדלים לפי המוצא האתני. לגבי ילידי הארץ יידרש שינוי קטן יותר, מאשר

והכלכלי. אך עדיין נותרה הבעיה המעשית באלו אמצעים אפשר להגביר את כוח המשיכה. אם נערוך זה מול זה את השינויים הנחוצים להגברת כוח המשיכה ואת מצב העניינים הקיים בעיירות למעשה, נוכל לאמוד, האם ניתנים השינויים לביצוע באופן ריאלי. כדי להסביר את העניין בקצרה — אנו מחשבים את השינוי הנחוץ בכל מרכיב כדי לגרום עליה של אחוז אחד בשיעורי ההגירה אל העיירות. נתון זה, כאשר משווים אותו לממוצע הקיים של כל מרכיב, יתן לנו מושג מסוים לגבי אפשרות הביצוע. לוח מס. 4 מסכם את התוצאות.

הנתונים מלמדים, כי השינויים הנחוצים בכל אחד מן המרכיבים אינם שווים לגבי מהגרים פנימיים מקבוצות אתניות שונות. מובן מאליו כי שניים מן המרכיבים — הקירבה אל עיר גדולה ומידת הוותק של העיירה — אינם בגדר משתנים התלויים במדיניות. אשר לאפשרויות אחרות, גודל השינוי הנחוץ ברמת הרווחה הסוציאלית והכלכלית הדרוש כדי למשוך אפילו אחוז אחד נוסף של מהגרים לעיירות, הופך את העניין לבלתי-ריאלי. לא כן הדבר ביחס להצע הדיוור: כאן עשויות עליות קלות בשיעור הבנייה הגמורה לחולל את השינוי המבוקש בהגירתם של יוצאי אסיה—אפריקה ויוצאי אירופה—אמריקה לעיירות, ועלייה קצת יותר גדולה (בשיעור הבנייה הגמורה) תביא את התוצאה המבוקשת לגבי ילידי הארץ.

אותו שינוי בשיעור ההגירה לעיירות יושג גם ע"י שינויים קלים במספר התלמידים לכיתה בבית-הספר היסודי. במקרה זה יידרש שינוי קטן יותר כדי למשוך את ילידי הארץ ממה שנחוץ

לב להבדלים בכוח המשיכה לפי המוצא האתני — הרי אפשר ששיפור סלקטיבי בהיצע הדיור ובשיעור התלמידים לכיתה בביה"ס היסודי יתרום הרבה להשגת מטרה זו. אם, לעומת זאת, המטרה היא להגביר את "צביון הארצישראלי של העיריות, כדי להקל על קליטת העלייה", כי אז יש לרכז את המאמצים במשיכת ילידי הארץ אל עיירות הפיתוח. פתרונות אלטרנטיביים במסגרת זו — על פי המשקל שמייחסים למטרות האמורות — נותנים למעצבי המדיניות מערכת של קני-מידה שעליה יכולים הם לבסס את החלטותיהם.

מסקנות

במאמר זה ניסינו להתרכז באמצעים המאפשרים לנו לנתח ולבדוק בדיקה אמפירית את המרכיבים התורמים לכוח-משיכתן של עיירות חדשות. ההשערה שעמדה לנגד עינינו, אם כי לא נאמרה במפורש היא, כי דגם זה ניתן להכללה ואפשר להשתמש בו לגבי כל מערכת אחרת של עיירות, מתוכננות ושאינן מתוכננות. בחירת העיירות החדשות התרכזה ביחידות מתוכננות, שחשיבותן היתה בכך ששימשו כמכשיר של מדיניות להאצת התהליך של פיזור האוכלוסיה. אולם בסיוע של הניתוח תלוי בתפיסה ש"בני אדם מדברים ברגליים"; שההכרעה הסופית לגבי כושר חייהן של העיירות החדשות תלויה בכוחן של עיירות אלו למשוך מהגרים פוטנציאליים המוכנים להשתקע בהן. מכאן משתמע, שכל פעולה של אורגניזציה מכוונת, אשר מטרתה להקים עיירות חדשות, תצטרך להתחשב בדינמיקה של כוח-המשיכה כגורם בסיסי. לטווח קצר, צריכה פרספקטיבה כזאת

לגבי הקבוצות האתניות האחרות. אך אפילו בשבילם צריך היה לצמצם את שיעור האבטלה כדי מחצית על מנת להגדיל את ההגירה הפנימית באחוז אחד. ואילו לשם הגברת הזרימה לערי יירות של יוצאי אירופה—אמריקה (באחוז אחד), עלינו לחסל את האבטלה לחלוטין. שיעור זה של השינויים הנדרשים — בייחוד בתנאי שוק העבר — דה המתקרב לתעסוקה מלאה על רקע הגאות הכלכלית ב-1968 — מלמד, כי נסיונות נוספים לצמצום שיעור האבטלה על-מנת להשיג גידול בכוח-משיכה, אינם יכולים להיחשב כצעד נבון. נמצא שלמרות השפעתו החזקה של מרכיב האבטלה, אין השינוי נראה ריאלי.

הניתוח נתן בידינו אמת-מידה אובייקטיבית לפתרונות אלטרנטיביים בני ביצוע לשם הגברת כוח-משיכתן של העיירות החדשות בישראל. אולם חשוב להדגיש, כי מבחינה ריאלי-הביצוע, שנעשו לעיל, אינם מביאים בחשבון את האפשרות של פעולת גומלין בין המרכיבים. נבדק רק השינוי הדרוש בכל מרכיב בודד, כשכל האחרים נשארים קבועים. המגבלות בנתונים אינן מאפשרות לנו לחקור את פעולות הגומלין. אבל ברור, למשל, כי ההשפעה של הטרנזיטוריות תהיה מותנית במידה רבה במצב התעסוקה. למשל, הגברת כוח-המשיכה ע"י דיור אפשר שתחמיר את מצב התעסוקה, תגרום אולי עלייה במספר מקבלי הסעד ותיצור תדמית שלילית לעיירה. מלבד זאת נשארת הבעיה המכרעת של זיקת הפתרונות האלטרנטיביים למטרותיהן השונות של העיירות, היינו פיזור האוכלוסיה וקליטת עלייה. אם המטרה אינה אלא להגביר את פיזור האוכלוסיה — בלי שים

במקצת את התפקיד המסובך של טי-פול בקבוצות נבדלות זו מזו על מטרותיהן האלטרנטיביות.

נקודה אחרונה, שעלתה בתהליך הניתוח מתייחסת לשיטת רישום, שתמציא חומר רצוף ומעודכן על העיירות החדשות, שאפשר יהיה כדי להעריך את יעילותן בהשגת מטרות מסויימות ומפורשות. אנו ממליצים בכל לשון של המלצה כי מערכת-רישום כזאת תופעל בהקדם בתהליך התכנון. בלעדי מערכת מסוג זה יקשה למדוד ולקבוע באי-זו מידה הוכתרו התכניות בהצלחה.

(מתוך כתב העת: Socio-economic Planning Sciences; An International Journal, December 1973, P.P. 687-695)

לאפשר את מדידת ההצלחה או הכישלון של המדיניות הקיימת ושל הדרך כים הקיימות לשינוי. לטווח ארוך, זו צורה של תכנון למועדים ארוכים.

נוכח המיגבלות, של מחסור בנתונים הווארו במיוחד בניתוח זה תחומים, שבהם ניתן לבצע שינוי לשם הגברת כוח-המשיכה. תוצאת הניתוח מבהירה את כוחם של מרכיבי כוח-המשיכה, את האפשרות להשתמש בהם כאמצעי להגברת המשיכה, ומה שחשוב ביותר — הניתוח מעלה את ההבדלים בהגבורתיהן של קבוצות אתניות שונות על תנאי העיירה. נקודה אחרונה זו יש בה עניין מיוחד, מאחר שהיא מאירה

מבעיות התיכנון האזורי באמריקה הלטינית *

(לבחינת האסטרטגיה של מוקדי צמיחה)

מיכאל או. קונווי

דו תכניות ארציות מפורטות לדצ-נטרליזציה על-יסוד מוקדי-צמיחה, משכו ידן מתכניותיהן והחלו לחפש נקודות-בסיס אלטרנטיביות לתכנון האזורי. שלוש ארצות אלו היו ודאי טעמים שונים אך היה להם גם צד שווה שדי בו לעורר שאלות חדשות ורציניות בנושא זה בכללו: באיזו מידה ניתן לנקוט אסטרטגיות של מוקדי-צמיחה בכלכלה בלתי מפור-תחת.

ציליה היתה הראשונה באמריקה הלטינית אשר העלתה תכנית ארצית כוללת לפיתוח אזורי, שהיתה מוש-תת במפורש על אסטרטגיה של מוק-

בשנות ה-60, בין העשור לסופו, אימצו לעצמם מתכנני-פיתוח בארצות אמריקה הלטינית את התורות המודרניות של מוקדי צמיחה (Poles of growth) ומיהרו ליישמן בקצב שהפתיע כמה משקיפים בתכניותיהם לפיתוח אזורי. אך נראה כי עתה ממהרים הם לפנות עורף לתורת אלו, בייחוד לתורת מוקדי הצמיחה. דבר זה נעשה ע"י כד שדור אותן רשמית ובפה מלא, או זונחים אותן בדרך אחרת. שלוש ארצות (צילה, בוליביה וקולומביה), שעייב-

* תיגרמה מאנגלית: זהבה בס.

די-צמיחה. היא דאגה ליצירת מוקדי צמיחה בשלושה דרגים: מוקד ארצי, שמרכזו בסנטיגו; שלושה מוקדים רב-אזוריים, שמרכזיהם אנטופגסטה, ולפרייסו וקונספסיון; ושורת מוקדי-צמיחה אזוריים — לשנים-עשר האזורים שנתקבלו בחלוקת הארץ לצרכי תכנון. נאמר ברורות, כי ניתנה עדיפות לחבלי-ארץ מסויימים, כדי לרכז את משאבי-הפיתוח, הנמצאים בארץ, "באותם אזורים, המגלים פוטנציאל התפתחות גדול יותר". אמנם המתכננים הודו כי אסטרטגיה מעין זו עלולה להוליד תוצאות שליליות לגבי האזורים שאינם מועדפים. על-כן תיקנו תקנות-ביניים "להפניית משאבים אל אזורים, שהם בעלי פוטנציאל נמוך אך סובלים מבעיות כלכליות רציניות". אך עם זאת ציינו כי תקנות אלו "אי-אפשר היה לקיימן לאורך ימים".

משכנסה לכהונתה ב-1970 ממ-שלתו הסוציאליסטית של סלודור איינדה, ונתפרסמה תכניתה הלאומית הראשונה, הובעה שם "התנגדות מן הקצה אל הקצה" לדגם ה"תלות הכלכלית", שבו השתמשה לפי הטענה הממשלה הקודמת על-מנת לכוון את הדפוסים המרחביים של ההתפתחות הכלכלית בצילה. התכנית הציעה להמיר את הבסיס הריכוזי והבלעדי הזה במדיניות דקונצנטרטיבית ו"אינטגרטיבית", כדי להקיף בתהליך הפיתוח את האוכלוסייה כולה.

בבוליביה מכילה תכנית-האב האחרונה, שנתפרסמה עד כה (ע"י ממשלו של הגנרל אלפרדו אובנדו קאנדיה), ניתוחי סקטורים ואזורים

במונחים של מוקדי-צמיחה תפקודיים ומרחביים. מדיניות הפיתוח האזורי מתבססת על ההנחה, שכדי לצמצם את ממדי העוני בכפרים יש צורך באורבניזציה ומן הראוי לכוון כלפי הערים הבינוניות בגודלן. על מנת לכוון תהליך זה על הצד הטוב ביותר, נקבעה הירארכיה מסדר בכת של מוקדים ומרכזים, המצטיינים בפעילות כלכלית ראשית ובגודל אבסולוטי בהווה. ארבעה מחוזות או ארבע "מדינות" (מתוך תשע) נועדו לשמש כמוקדים, ושמונה ערים מרכזיות כונו בשם מרכזי פיתוח. מאז 1970 אירעו שני חילופי-שלטון, שנייהם מחוץ לקונסטיטוציה, וממשלתו הנוכחית של הקולונל באנור סוארס טרם הציגה תכנית לאומית. אבל נתגלה בראיונות, שנערכו בלה-פז עם המנהל הארצי לפיתוח אזורי, כי התכנית החדשה לאזורים לא תתבסס על אסטרטגיה של מוקדים. "כל אסטרטגיה, הנותנת כיסוי חלקי בלבד לטריטוריה הלאומית, תדחה", אמר המנהל. המוקדים, יביאו, לדעתו, לידי "נדידה הרת-שואה" ולידי בריחת הון גוברת מן האזורים המפותחים פחות.

קולומביה. קולומביה היא דוגמה אחרת של ארץ, בה עובדה תכנית ברורה ומוגדרת על-פי עקרונות ה"מוקדים, וסופה שפינתה מקומה לתכנית חדשה — המתמודדת עם יסודות אלטרנטיביים לפיתוח. התכנית של 1969—1972 הביאה ניחוח נרחב בבעיות אלו; והציעה לרכז את המיקום של הפיתוח הכלכלי באזורים בעלי פוטנציאל התפתחות גבוה. ההחלטה על האזורים המסור-

בסקירה ביקורתית של הסיבות לדחיית האסטרטגיות האמורות בשלוש ארצות אלו, ואחריכן נראה על-דרך ההשוואה, מהו הבסיס, שעליו אומרת אתה כל אחת מהן לארגן את הפיתוח האזורי שלה.

השגות על תורת מוקדי הצמיחה

בדברי הביקורת המרובים על האסטרטגיה של מוקדי-הצמיחה, הנשמעים לאחרונה ביבשת זו, ניתן להבחין בקווים כלליים בין ארבעה סוגי שיקולים: אידיאולוגיים, תיאורטיים, פוליטיים ומעשיים.

ההשגות הרווחות ביותר הן אלו הנובעות מטעמים **אידיאולוגיים**. כוונתנו בזה לאותן השגות שאינן באות לחלוק או להקשות על מבני-היסוד התיאורטיים של תורת-המוקדים, על המיכאניזמים הפנימיים הכרוכים בהם או על השלכותיהם המעשיות, כי-אם להביע התנגדות ליסודות הערכיים המקוריים פליים בתורה זו לדעת בעלי ההשגות האמורות, וכן להשלכותיה על ההתפתחות הלאומית הכוללת לטווח ארוך.

ההשגות התיאורטיות מופיעות בשלוש צורות. ראשית, מקשים בעלי השגות: האם ניתן להעביר את תורת הקיטוב מן הארצות המפותחות והמתועשות בדרגה גבוהה, שבהן הורתה ולידתה, אל האזורים המפותחים פחות, שדפוס-ארגונם אחרים במהותם. מושגיו של החוקר פרו בדבר התפתחות מקוטבת במרחב תפקודי, שעלו על רקע המציאות שראה בצרפת ובגרמניה (כגון התופעה של קונצרנים תעשייתיים גדולים) אפשר שאינן ניתנות להעברה לאזורי חבל אחרים מכמה טעמים. ראשית, יש סבורים שתכונות

יימים שיועדפו נסתייעה במחקר מדוקדק בדבר ההיררכיות האורבניות הקיימות, שעל-יסודן חולקה הארץ לאזורים. על גבי המחקר הראשון הרכיבו ניתוחי-סקטורים במונחים של קטבים תיפקודיים, על-יסוד מגמות היסטוריות בתעשיות הקיימות, ונתקבלה החלטה חוזרת על אזורים מטרופוליטניים ו"מרכזים" של פיתוח בהיררכיה בת ששה דרגים. לכל דרג הוכתבה אז מערכת אחרת של קווי-מדיניות, בהתאם להיררכיה התיפקודית ולמגמה של ריכוזיות בייצור.

ב-1970 נתחלף השלטון בקולומביה, ועמו נתחלפה פילוסופיית-הפיתוח. בנושא התכנון האזורי השתקף השינוי בזניחת האסטרטגיה של מוקדי הצמיחה. על-פי התכנית החדשה תשאף מדיניות הפיתוח האזורי ל"העלות את רמת-החיים באזורים, אם-כי לא דווקא ליצור שוויון...", לעודד הגירה פנימית אל הערים הבינוניות בגודלן ולגבש את המערכת האורבנית על-ידי סתימת הפרצות בכיסוי ההירארכי והמרחבי, שנתהו ע"י אסטרטגיה של מוקדי פיתוח.

אף-על-פי שתמורות-ממשל עברו על כל שלוש הארצות, אין לגלות משפט-קודם אידיאולוגי בהחלטה המשותפת לשלושתן, שנתקבלה ע"י כל אחת מהן בנפרד וללא תלות באחרות, לסור מדרכי הפיתוח הלו, המתבססות על מוקדי-הצמיחה. שהרי התמורה בציליה ייצגה מפנה שמאלה, ואילו השינויים בבוליביה ובקולומביה היו תזוזות ברורות לימין. בהמשך מאמרנו נעסוק איפוא

לצרכן. ומסתבר כי המונופולין, שהמש-
קיע זוכה בו למעשה בייצור כזה, מביא
לדפוסי מיקום תעשייתי, שאין בהם
שום דמיון לאלה של התעשיות האולי-
גופוליסטיות או המונופוליסטיות, שר-
אה לפניו פרו באירופה.

שיקולים מעשיים

אמנם מזה כבר עמדו על הבעיות
הכרוכות בהגשמת אסטרטגיה של מוק-
די-צמיחה הלכה למעשה. הרמאנסו,
בסקירה קלאסית של תורת מוקדי-
הפיתוח והתורות הקרובות לה, העיר
כי ניסוח התורות האלה במונחי תיאור-
ריה מקיפה וכוללת, שתיתן גם את
פתרונות-המדיניות הנחוצים בתכנון ו-
בבקרה, הוא לקוי במידה מזאיבה.
הניסוח החדש, שהציע הרמאנסו עצמו
לחלק התורה, מקדם אותנו כברת-דרך
הגונה לקראת תיאוריה מקיפה, אבל
על חשבון הספציפות.

כיצד מזהים מרכז מתאים למוקד
צמיחה לעתיד לבוא ביבשת אמריקה
הלטינית? בארצות המפותחות השי-
נויים המבוקשים בדפוס המרחבי של
ההתפתחות הם קטנים יחסית. הער-
כה היסטורית של המרכזים הבאים
בחשבון, מבין המרכזים הקיימים, אמ-
נם עשויה ללמד במקרה זה, במידה
סבירה של קלות, מה הם המקומות
החשובים ביותר להשקעות שוליות. לא
כן באמריקה הלטינית. כאן היתה ה-
אבולוציה ההיסטורית של מערכת ה-
מרכזים הקיימת פונקציה של רקמת
תת-התפתחות — זו, שתושבי היבשת
הזאת מתאמצים להיחלץ ממנה ב-
מהירות האפשרית. מוקדי-הצמיחה ה-
היסטוריים משקפים כאן את המשקים
הקולוניאליים או הניארו-קולוניאליים,

ה"תלות" או ה"כפיפות" האופיינית
לכל ההתפתחות באמריקה הלאטינית,
קובעת הבדל קטיגורי בינה לבין ההת-
פתחות ה"אוטונומית" או ה"דומינ-
טית" שעליה הצביע פרו לגבי אירופה.
בייחוד חשובות השלכותיה המר-
חביות של התיאוריה, לפי שלקוחות הן
ממציאות של חבלי-ארץ צפופי אוכלו-
סין, המאוחדים לשלמות תפקודית
תוך מבנה ה**ירארכי** ברור של גודלי-
ערים. והלא ההתפלגות של גודלי ה-
ערים באמריקה הלאטינית — שבכמה
מקרים קדם לראשית התיעוש בלמעלה
ממאתיים שנה — היא בלתי-הירא-
כית. ומכאן משתמע הצורך לעודד
מסגרת ניתוח מיוחדת, המתחייבת מן
של ארצות אמריקה הלאטינית.

ועוד מצביעים על עובדת מיעוטה ה-
יחסי של פעילות-יזמים בתהליכי ההת-
פתחות באמריקה הלאטינית ועל תכר-
נותיה המיוחדות של פעילות-היזמים
הקיימת. ולא שקיים מחסור כללי ב-
יזמות ביבשת של דרום אמריקה, אבל
חסרים יזמים בעלי נסיון וכושר שיהיו
מסוגלים לארגן, ומה שחשוב מאד —
לממן, פרויקטים בממדים הנחוצים
לשם הקמת תעשיות ממריצות ולשם
אותה התפתחות חיובית, מבוזרת, מ-
קוטבת, הצומחת מהן. אופיו של התי-
עוש כאן, תיעוש מחליף-יבוא ומוגן
מאד, לא היה בו כדי לעודד תשלובות-
תעשייה גדולות המאוחדות אנכית, ויצר
תנאים נוחים, ע"י מדיניות-מכס מת-
אימה, להשקעות מגודל בינוני בלבד.
אותה כמות של יזמות רחבות-ממדים
ויעילה מבחינה פיננסית, הנמצאת ב-
ארץ, נטתה משום-כך להתפשטות אופ-
קית אל ענפים נוספים (תכופות בלתי-
קשורים זה בזה) של ייצור סחורות

המבוססים על מחצבים וסוגים אחרים של ייצור ראשוני; ואלה, שוב, נבדלים בתכלית מכלכלות האזורים המפותחים שבעולם. מה שאתה נדרש לזהות, ב־בואך לבחור במוקד־יצמיחה הוא אזור או מערכת אזורים **חדשים**, שיניבו את מיטב הברכה, אם יוזרם אליהן באופן מאסיבי הון ציבורי ופרטי, וזאת במס־גרת של תכנית רבת־שנים המכוונת ליצור **צורות של ארגון תעשייתי, שכמו־תו לא ידעה היבשת עד כה**. זוהי, בלי ספק, משימה קשה.

הפסימיות לגבי אסטרטגיית מוקד־יצמיחה גוברת גם על־יסוד ההישגים המועטים שהיו לאסטרטגיה זו עד כה. בדרך־כלל שוררת תמימות־דעים בנוגע למפעל־ענק כגון העיר ברזיליה ומפ־על־יסודנה בברזיל, ציאודאר גואינה בונצואלה, ואריקה בצילה. והדעה היא שפרוייקטים אלה לא נמצאו משתלמים לפי גודל ההשקעה ושאינן הרבה תקוות כי ימצאו משתלמים בעתיד.

גישות אלטרנטיביות

בחיפוש אחר בסיסים אלטרנטיביים לתכנון האזורי עודנו בשלבים מוקדמים מאוד. מועט הטיפול התיאורטי בבעיה, ומאמצי־התכנון שבפועל הנזקקים לב־סיסים אלטרנטיביים, עדיין לא הרחי־קו הרבה. בכל זאת ניתן לזהות, במי־שור התיאורטי כמה רעיונות, המסוג־לים להוות בסיס לתפיסה חדשה.

אם המדובר הוא בהכנסת שינויים מסויימים בתורת־המוקדים העיונית, הרי בואזיה הציע אסטרטגיה משולבת של **"תיעוש, עיור וקייטוב"** — להבדיל מניתוח נפרד של כל אחד מן השלושה. אך דומה שאין הצעתו נבדלת הבדל משמעותי מן הרעיון שנזקקו לו בקר־

לומביה לקביעת מערכת משותפת של מוקדים תפקודיים ומרחביים.

ארמסטרונג וסאנטוס העלו את ה־הצעות המקיפות ביותר למדיניות אל־טרנטיבית, אך גם הן ניתנו בקווים כלליים בלבד. שני המחברים מציינים, תוך התייחסות מיוחדת לצילה, כי צריך לקבוע, מהו המבנה המשמש כ־מטרה, קודם שפותחים בתהליך של שינוי־מבנה בארגון המרחבי, וכי ארץ מתפתחת בעלת שאיפה מפורשת לתמור־רה חברתית וסטרוקטורלית מהותית, חייבת לקבוע את המטרה במונחי ה־חברה לאחר שתיבנה־מחדש, ולא במונ־חי החברה הקיימת. מעירים הם, למ־של, כי רפורמה אגררית היא 'תנאי מוקדם הכרחי' לתכנון האזורי הסר־ציאליסטי. המסקנה המשתמעת — ר־התופסת אף לגבי התכנון האזורי ה־בלתי־סוציאליסטי — היא זו: אם כר־חם הפוליטי והכלכלי של אזורים נחש־לים הוא הקובע את הטיפול שיזכו לו במסגרת התכנון הלאומי, כי אז צריך לייחס להעדפות התושבים באזורים אלה אותו משקל שיהיה להן, על־פי הצפוי, בשנה הסופית להגשמת התכ־נית, לא אותו משקל שיש להן בתחילה.

באשר למישור **המעשי** אין הרבה סי־מנים לאסטרטגיה אלטרנטיבית בבולי־ביה. ההצעות החדשות לפיתוח אזורי בצילי מגלות דמיון מפתיע לאלו של קולומביה, אעפ"י שתכניות האב של שתי הארצות יוצאות מנקודות שונות לחלוטין ומתכוונות לנקוט באסטרט־גיות שונות. בתכנון שולבו כן מלכתח־לה התרומות הפוטנציאליות של האזר־רים למטרות הלאומיות הכוללות. אחרי־כן באות תכניות מפורטות לכל אזור ואזור, לפי השלכות האסטרטגיה

המקיפה. ובלשונו של אחד האדריכלים הראשיים באסטרטגיה הולה ומתגבשת:

'התכנון האזורי מונח ביסודו של מאמץ הפיתוח הלאומי הנוכחי, שכן אסטרטגיית המוקדים השאירה משאב-ים בעלי ערך במצב של תת-ניצול. אסטרטגיית הפיתוח המעובדת עתה בצי-לה, היא 'אסטרטגיה טוטלית', שהאזורים נכללים בה במפורש – אין כאן חלוקה לאזורים אך נראה כי פירוש הדבר בפועל הוא פחות תשומת-לב לפיתוח אזורי 'הרמוני' או 'מאוזן'; שכן נאמר כי זה האחרון יקודם רק במידה שפעולה כזאת לא תפגע... ב-מטרות המיידיות של האסטרטגיה הכוללת". בתכניות המפורטות לכל אחד מארבעת האזורים הגדולים, שהוגדרו עתה מחדש, הודגשה הוכחת התרומה שתורם כל אזור להשגת המטרות ה-

מתוך:

(Land Economics: a quarterly Journal Related to the Study of Economic and Social Constitution. November 1973, p.p. 371-380).

כוללות והמשותפות. בקולומביה מתרכזת אסטרטגיית-הפיתוח הלאומית בהמשכת תהליכי ה-אורבניזציה, וזאת בדפוסים שהוערכו עתה כמקיימים "מידה של איזון לאומי ואזורי באוכלוסיה". ביתר-ייחוד מתרכזת האסטרטגיה בסקטור הבניה של השיכון העירוני, בבחינת תנופה ראשונה לגידול הצריך להימשך מכוח-עצמו. לא ניתנו ממדים אזוריים לאסטרטגיה זו. אלא במידה שהם תורמים למטרות ה-כלליות. אזורי המטרופולין וה'מרכז-זים" שנקבעו בשיטה הישנה, מובאים בחשבון בעיקר 'בשעה שביצוע המדיניות הלאומית מצריך מסגרת גיאוגרפית או אזורית". רושם זה נתחזק ב-שיחות עם מנהל התכנון האזורי, ש-אמר: "התכנית הנוכחית יש לה זיקה ברורה לסקטורים. רק אחרי-כן נעשית חלוקה לאזורים".