

מדיניות ותכנון של עיור מזורז

מאת ד"ר חורחה הרדוי

(המרכז למחקר עירוני- מוסד די סלא, בואנוס איירס)
משך העשור הנוכחי תחמודדנה ארצות רבות עם קווי היסוד שנועדו לקבוע מדיניות-עיור אזורית ומקומית ועם ביצוע התכניות הנובעות ממנה. עד כה רק מדינות אחדות התמודדו עם בעיה זו ומסקירת מאמציהן נוכל להגיע לכמה נתוני-יסוד.

(הסקירה הנרחבת ביותר על מצב העיור בעולם פורסמה ביוזמת המרכז לשיכון, בנייה ותכנון של האומות המאוחדות. הסקירה כוללת נתוני היצע וביקוש לקרקע עירונית, מחירים ותקנות הנהוגות לגבי פיקוח על הקרקע האמורה. בסקירה זו מצוי רק מידע חלקי על ענייני מדיניות העיור בקני-מידה אזוריים ולאומיים או מקומיים).
בשל הנטייה הרווחת לערבב בין איסטרטגיות של גידול עירוני ומדיניות עיור מזה לבין תכניות מקומיות לפיחוח עירוני מזה - חל לעיתים טשטוש בין המושגים: " רפורמה עירונית " ו" חידוש עירוני ".
זאת ועוד: חוקרים מארצות מפותחות ומתפתחות משתמשים במונחים אלה כדי להגדיר מושגים שונים בהחלט.

במרוצת העשורים שלאחר המלחמה גברה התעניינותם של חוגים נרחבים בתחומים חדשים של תהליך הפיתוח: א. הגידול המזורז של אוכלוסיית העולם, במיוחד בארצות מתפתחות, גורם שהשפיע בעבר עוד ישפיע רבות על דפוסי התיישבות ועל אזורים עירוניים וערים;
ב. ההכרה הגוברת בקרב שכבות אוכלוסייה רחבות בדבר קיום פער משווע בין אזורים מפותחים ואזורים נחשלים, בין עשירים ועניים בכל מדינה ומדינה; ג. ההכרה כי לשלטון המקומי חסרה היכולת המדינית והכלכלית לפתור את בעיות העיור וזאת משום שתהליכים אלה הינם תולדה של החלטות המתקבלות בדרגים הגבוהים ביותר של הממשל ומפעילות הסקטור הפרטי; ד. גישה ביקורתית על תנאי החיים בערים.

ה. פיגור הטכנולוגיה בה מסתייעים בהקמת ערים ובשיפור תנאי החיים בערים.

יצויין, כי לאנשים רבים, ובכללם בעלי מקצוע וראשי ממשל טרם הובהרו העובדות הבאות :

נוצרים והולכים ריכוזים אנושיים במימדים שלא היה להם תקדים, והמצריכים צורות ותיפקודים חדשים ; ב. ריכוזים עירוניים מן הדין שיתוכננו וייבנו בשיטות בטכנולוגיות ובאמצעים חדשים ויידרשו בהם מוסדות וגופים שונים על מנת לפתור את הבעיות הרבות שתתעוררנה ; ג. מצבם של ריכוזים עירוניים אלה עוד יוחמר בשל היותם מוקד של מבנה לאומי-פיסי שאינו עונה – מתוך סיבות היסטוריות ומדיניות – על הצרכים של מדינות מתפתחות ; ד. לא ניתן למצוא פתרונות מידיים לרוב בעיות העיור, כי הללו הינן תולדה של עקרונות אשר אומצו ע"י החברה בכל מקום ומקום.

תופעות אלה מקבלות משנה תוקף בשל חוסר האיזון האזורי, בו נאבקות ממשלות רבות. אמנם שמענו רבות על "העיר כמוקד לפיתוח ולקידום כלכלי" אך דיבורים אלה נשארים לרב במישור אקדמי בלבד. עלינו לדעת כי בעיות אלה הן המחיר שהחברה משלמת בעד עיור מופרז. במגמה לפתרון, נעשים גם גישושים למצוא את ממדי העיר הרצויים. האמת היא שרק מעט מועיר ידוע לנו על דרכי הגידול וההתפתחות של מערכים עירוניים והשתלבותם באזור, במדינה ובמישור הבינלאומי. באותה מידה זעומה יודעים אנו על תחזית העיור ועל האמצעים להגברת יעילותו ולצמצום מחדליו. טרם למדנו את דרכי ההשפעה של שינויים כלכליים על המבנה החברתי-האזורי והתפתחותו.

ברוב המקרים נקבעה מדיניות העיור בהתאם לדרישות שמציעות הממשלות המבקשות לאזן את הפעילות הכלכלית, את האוכלוסייה ואת השרותים הציבוריים שלקו עד כה בריכוזיות-יתר. נימוק זה הועלה על ידי תורכיה, בראזיל ופאקיסטן, בבואן להקים ערי בירה חדשות. כך נהנה גם ונצואלה במפעלה למען סיודאן ג'יאנה ובעקבותיה הלך גם המימשל הקובאני. ברוח זו נעשים באמציה של יפן למען פיתוח איזור הוקאידו הצפוני - למרות תנאי האקלים הקשים - תוך ריסון גידולן של טוקיו ואוסקה. דוגמא נוספת לאותה מדיניות: מאמציה של ממשלת איטליה למען פיתוח איזורי הדרום או תכנית החומש השלישית של הודו (1961-1966), שעודדה את הפיתוח הכלכלי והתעשייתי במרכזי עיור קטנים. ארצות אחרות אימצו לעצמן עקרונות אלה מזה שנים רבות. ההכרח לרסן את גידולה של מוסקווה בא לביטוי כבר בתכנית החומש השלישית של ברית המועצות (1938-1942), ומאז תחילת השלטון הסוביאטי הוקמו ברחבי ברית המועצות אלפי ערים קטנות וגדולות וישובים עירוניים מגוונים.

כיום מתנהל הגידול העירוני בברית המועצות בצעדים מהונים במסגרת התכנית הלאומית, תוך שליטה על גורמי העיור" (נ.ב. באראנוב: "הקמת ערים חדשות", מחוך "האומות המאוחדות"; ו"תכנון אזורים עירוניים וערים חדשות", עמ' 209, ניו יורק, 1967).

ממשלת קובה הצליחה, החל במחצית שנות הששים, לרסן את גידולה של הבירה הבאנה ולעודד את ההשקעות היצרניות ואת ריכוז האוכלוסיה באזור אוריילאנטה, ממקומות שנבחרו לשם כך ברחבי האי. (מ. אקוסטא וי.א. הרדוי: "מדיניות העיור ורפורמה של עיור בקובה" פרק 7. מרכז למחקרי אמריקה הלטינית, אוניברסיטת ייל - בהבנה).

בהעדר תכנון איזורי, המגדיר את מימדי הגידול העירוני ואת תפקידו, לא תיתכן במדינות מתפתחות בעלות משטר קאפיטאליסטי שליטה כלשהי על מניעי-הדינאמיקה לעיור המזורז. זאת ועוד: בתנאים אלה ייכשלו תכניות העוסקות בדרג מקומי בבעיות של תיחוס, צפיפות, וגידול עירוני. בתכנון-אב מקומי הושקעו זמן, מומן ומרץ רבים מדי: מאמצים אלה נדונו לכשלון כי לא ניתן לשלבם בכלכלה בלתי מחוכמת. סיבה נוספת: העדר תמיכה נאותה של חוגי הממשל במדינה.

העיור המזורז שמט את היסוד הכלכלי היציב מתחת לערים ואגדי-ערים בארצות מתפתחות. יתירה מזאת: המערכת הכלכלית והחברתית של ארצות מתפתחות לקויה ומקוטעת. יש בה הסממנים של כלכלת-מעבר הצועדת לקראת תיעוש, אליה נלוות תופעות חמורות של חוסר-עבודה, חוסר איזון כלכלי ודמוגרפי, צמיחת שכונות עוני ותת-תרבויות, ליקויים בשרותים הציבוריים, טכנולוגיה מפגרת ומתחים חברתיים. המונח הנפוץ ביותר בספרות המודרנית העוסקת בבעיות עיור הוא "משבר". מונח זה, מה פירושו? מן המלה עצמה משתמע קיומו של מפגע כלשהו – אך מי הוא הנפגע על ידי חולי זה? הערים עצמן או המבנים החברתיים-העירוניים המתקמים עליהן והקובעים את צרותן? אל איזו מטרה, איפוא, יש לשאוף: לשינוי פני העיר או החברה? הגורם שיקבע את פני הערים החדשות אינו הממון המושקע בהן, אלא הטכנולוגיה בה נעשה השימוש לצורך זה. חברות לאומיות המסוגלות לעשות זאת – ואין רבות כאלה – תהרוסנה שוב ושוב את כל טיפוס-הערים שהן עצמן תיכננו. דבר זה יימשך עד אשר ישכילו חברות אלה לאזן את המבנה החברתי של אוכלוסי אותן הערים. עלינו להיות ערניים להשפעה המכרעת שנודעת למערך חברתי מסויים על התפתחותה של החברה העירונית. שכן, החברה העירונית בכללה תוכל לשרת את צרכי האזור או המדינה רק אם ידעו השלטונות לנצל כהלכה את גורמי-היסוד עליהם

מושתתת אותה החברה. קיים קשר בין ההתפתחות הכלכלית החברתית של העיר לבין המבנה החברתי המתהווה בה. אמנם ממשלות רבות הגיעו למסקנה שבריאיות, חינוך, תעסוקה וחלוקת ההכנסה הלאומית הם יעדיהן העיקריים, אך עדיין נותרו ללא פתרון הבעיות של הקרקע העירונית והשיכון העירוני ובשל כך נפגמה הניידות של החברה העירונית.

הקרקע עליה תתהווה התפתחותן של ערים ראויה שתוכרז לנכס הציבור.

יחד עם זאת, יש לנקוט באמצעים חמורים למניעת ספסרות קרקעות

באזורי - בינוי.

אמנם יש להניח כי רוב הממשלות תרחענה בפני אמצעי קיצוני כגון הלאמתו של הקרקע העירונית. ברם, נדרשת עירנות לסכנה הטמונה בהענקת חופש מוחלט לסקטור הפרטי. אין להניח כי סקטור זה מסוגל לספק לאוכלוסייה שיכונים שצורתם, תיפקודם ומיקומם יענו על צרכיה. שיטת השוק החופשי בתחום השיכון העירוני גורמת לכך, כי שכבות בעלות הכנסה נמוכה מתגוררות בבתיים המתפנים מדיירים בעלי הכנסות גבוהות, העוקרים לשכונות טובות יותר. תהליך זה אינו צודק. והוא אף נידון לכישלון כי בארצות המתפתחות קיים מחסור מחמיר והולך בתחום השיכון שמחירו מאמיר בלא הרף. שיטת השוק החפשי מסוגלת לפתור בעיה זו רק על ידי חלוקה חוזרת של הקרקע. מאליו יובן שחלוקה מעין זו מכבידה על מתן שרותים נאותים; מערערת את המערך הקהילתי-שכונתי, יוצרת תנאי-מחייה קשים מנשוא, גורמת למפגעים ולנזקים באיכות הסביבה ולעיתים אף הורסות שטחי אדמה חקלאית מעולה ויקרה.

מול האדישות המוגנת של השלטון מגיב הציבור לעתים בחומרה רבה : הוא פלש לקרקעות ציבוריות ופרטיות ומנסה לשפר שכונות ושיכונים באמצעים הדלים. אין להכחיש ששיטה זו עשויה להזיל את מחירי הבנייה, אך ברוה גם שניצול מקרי של כוח אדם, ללא התחשבות ביכולת ובכישורים האישיים עלול להסב, לטווח ארוך. יותר, נזקים חמורים לכלכלה הלאומית. גורם מחמיר-נוסף הוא כי ברוב הארצות אין הקרקע העירונית מצויה בבעלות ממשלית. בחנאים אלה אין כמעט אפשרות ליזום הקמתם של מוסדות ציבור כלכליים לענייני קרקעות ; מכל מקום, הקופות של מדינות מתפתחות דלות מכדי לאפשר רכישת שטחים ניכרים של קרקע עירונית במקרים מתקבלים על הדעת. לכן נדרשת קבלת החלטות קיצוניות, שאינה ניתנת לדיחוי. לדעתי יש כיום, בידי ארצות מתפתחות רבות, כל נחוני היסוד החיוניים להבנת התהליך הנ"ל ולמציאת פתרון הנאות.

הצרכים המידיים הם כה דחופים עד כי אין לדחות קבלת החלטות בשל הצורך לאסוף ידע ולארגנו לצורך הבנה שיטתית. חזקה על הממשל, כי בתחום זה ינהג על פי הנחת יסוד אחת : המצב הנוכחי בעירון של ארצות מתפתחות הוא תולדת הבנה מוטעית של מושגי הבעלות על קרקעות ובניינים. ברם, כל המסתמך על הנחה זו יבין כי אין כל תועלת באמצעי העיור המקובלים – תכניות-אב, תקנות-חלוקה ועוד. הקרקע הוא גורם היסודי בכל מדיניות מקומית למען פיתוח עירוני וחברתי-עירוני, ואף כי אין בקרקע לבדה ערובה מספקת להצלחה מיידית, יש בה כדי לאפשר לשלטונות פיקוח מעשי על גידולן של ערים, על הגדרת תפקודיהן, על הכוונת ההשקעות לשירותים הציבוריים, על עידוד התיעוש בענף הבנייה ועל שינוי ושיפור המערך החברתי העירוני.

זה האחרון היה מבוסס עד כה על הפלייה חברתית-כלכלית או
עדתית.

מחשבה רבה תוקדש מן הסתם בשנים הבאות לבדיקת המושג
"רפורמה עירונית". רפורמה עירונית מעצם טבעה אינה יכולה
להגביל את עצמה לשינויים בחוקי הבעלות על קרקע עירונית,
לרבות החקנות בדבר ררכי ניצולה והתפקודים של הקרקע האמורה.
ריפורמה זו חייבת גם לחדש את שיטות המימשל העירוני, ליצור
כלים ואמצעים להזרמת השקעות ציבוריות גדולות, לאפיקי הפיתוח
העירוני. הווה אומר, כי אנו דנים במהפכה שתחולל בגופים האחראים
לקבלת הכרעות – יסוד בכל תחומי הגידול העירוני והתפתחות החברה
העירונית.

הרפורמה העירונית איננה בגד מדיניות לטווח קצר. יעדה העיקרי
הוא חיסול הספרות, זו משפיעה על ההתפתחות העירונית ויוצרת
בחופעות רבות של הפלייה מעמדית.

הספרות הקרקעית והחלוקה הבלתי-צודקת של הקרקע הינן תולדה
של מבנה סוציו-פוליטי, הנשען על קבוצות-לחץ המחזיקות ברסן
השלטון המוניציפלי. אי לכך, תנאי מוקדם לרפורמה העירונית הוא
עריכת שינויים במבנה השלטון.

מצטייר אפוא, תהליך, הכולל: יצירת מוסדות חדשים, ריכוז
המשאבים האנושיים והכלכליים והפעלת טכנולוגיה חדישה היפה
לתכנון של ערים.

יחד עם זאת יש לחוקק חוקים שיגדירו מחדש את מושגי הבעלות על הקרקע העירונית ועל השיכונים. עלינו לבנות ערים שתהווה לא רק סביבה נאה לחיי-אנוש אלא גם שתהיינה יעילות מבחינה משקית, נוחות לניהול ואינן מצריכות הון רב להקמתן. את כל אלה ניתן להשיג ע"י ניצול רציונאלי יותר של הקרקעות.

אין לתאר בנייתם של אגדי-ערים ענקיים באמצעים הטכנולוגיים הנהוגים עד כה. כבר כיום עומדות לרשותנו טכנולוגיות מפותחות יותר מאשר בדור הקודם. למדנו לנצל את המשאבים הקיימים באופן יעיל יותר- אך שיטות הבינוי המקובלות הן עדיין פרימיטיביות, בהשוואה לטכניקות שהאדם סיגל לעצמו בתחומים חיוניים אחרים של החיים.

בנייתן ופיתוחן של ערים רבות בארצות המתפתחות מתבצעות עוד היום בשיטות שהיו נהוגות לפני יובל שנים או אפילו במאות הקודמות. ואם יש ממשלות הנוטות לחידושים בתחום הבנייה והפיתוח העירוני, הרי שהשיטות החדשות הן בדרך כלל בבחינת נטע זר בתרבות ובחברה המקומית והלאומית וכיוון שכך, אין שיטות אלה מאפשרות ניצול יעיל של המשאבים הקיימים.

לא ידוע לנו על קיומם של קני-מידה להשקעה באזורים העירוניים- כפי שהדבר מקובל בתחומי החינוך, הבריאות, הביטוח הלאומי, הבידוד ואפילו בניהול בתי קברות. רמות שונות של שירותים סוציאליים וקהילתיים מעמיקתאם הפער הכלכלי והחברתי הקיים. מכאן הצורך החיוני להנהיג רמה מינימאלית אחידה של השירותים הציבוריים בכל הישובים העירוניים וזאת בהתאם לגודל אוכלוסייתם. רמה זו תיקבע על פי השירותים החיוניים שכל קהילה וקהילה נזקקת להם, וזאת בהתאם לקריטריונים אזוריים.