

# זאב ברקאי • תכנון אזורי - הכפר והעיר

ב„קרקע“ 22 — 21 התפרסם מאמרו של פרופסור פוהורילס בשם „האזור כקטיגוריה של תכנון כלכלי משולב“. מאמר מענין זה, מאחד מבכירי המתכננים בישראל, מחייב כל אדם העוסק בתכנון בישראל לקרוא בו ולהבינו. דזמני, שהמחבר עשה נסיון לתמצת את תורת התכנון האזורי, כפי שמושרד החקלאות והמחלקה להתיישבות מבינים אותה, יפועלים לפיה. לא אוסיף ולא כלום, אם אומר כי התכנון האזורי הקיים בישראל, הינו חוצר של ניסיון רב שנים, ניסיון מוצלח שאנו מנסים ליצאו לארצות רבות, וגם זאת בהצלחה מרובה. אין לי ספק, שהצלחת החקלאות בישראל, הינה בין השאר תוצאה של הצלחת התכנון האזורי כפי שמוצגת במאמר זה.

אסיף רק, שמשנתנה לא פחות חשוב, מפיתוח תורה תכנונית, הינו היכולת של המתכננים ליישם את התורה, הלכה למעשה יום-יום. אין (אפילו היום) סקטור שבו התכנון משפיע על המעשה היומיומי, כפי שאנו מוצאים בסקטור החקלאי בפרט ובסקטור הכפרי בכלל.

## מעמד העיר בחשיבה הציונית

דומני: כי לא אטעה אם אומר, כי לאורך כל המאמר, אינה מוזכרת העיר או העיירה. ואין הדבר מקרי כלל ועיקר. פשוט בתכנון האזורי הזה, לא קיימת העיר. דה-פקטו קיימת העיר, כמייצאת עבודה לכפר. גם זאת במקרה הטוב. אין זה מקרה אלא מציאות תכנונית ובוודאי בתודעה של „הציונות המגשימה“ או של „ההתיישבות העובדת“.

בחשיבה הציונית, לא היתה כמעט זכות קיום לעיר. להיפך, העיר נתפסה כדגם גלוי, של זעיר בורגנות, של „תעסוקות איר“ של כל מה שהציונות נלחמה בו. לעומת זאת הכפר, נתפס בהגשמת כל הטוב שבעם היהודי ובציונות, ובהגשמה של רעיון בינלאומי מהפכני של הגשמה עצמית טהורה „וטבעית“. הקשר של עם-אדמה היה וודאי מטיב עיקרי אצל מגשימי העלייה השנייה והחשיבה הבסיסית של מגשימי החזון הציוני לאחר מכן. החשיבה התיאורטית במזרח אירופה, זכתה להיזון חוזר בארץ-ישראל. הערים הקיימות היו מאוכלסות בשתי קבוצות אוכלוסיה, שתיהן אנטי ציוניות — ערבים. חרדים. לכן היתה העיר בארץ ישראל ביטוי של הרודן, של האויב ושל האנטיטיזה של החזון הציוני.

במשך שנים היתה זכות קיום רק לעיר אחת — העיר היהודית היחידה — תל-אביב. שאר הישובים הו מושבות, קבוצים ומושבים.

כבר הוכח, כי גם בשנות העשרים והשלושים, התפרנסו רוב היהודים בארץ ישראל, מתעסוקה לא חקלאית. אך הדגם הרצוי, החלוץ האידיאלי היה, החקלאי.

## התפתחות העיר הלכה למעשה

בסוף 1948 חיו בארץ כ-717 אלף יהודים. מתוכם התגוררו בתל-אביב, בחיפה ובירושלים כ-413 אלף תושבים שהיו כ-58% מכלל האוכלוסיה. אוכלוסית ת"א מנתה 244 אלף יהודים, כלומר כ-34% מכלל האוכלוסיה.

הישובים בני ברק, בתים, גבעתיים, הרצליה, חולון, קרית אונו, מגו פחות מ-10,000 נפש כל אחת, וביחד התגוררו בהם כ-36,500 יהודים, שהם כ-6000 נפש לישוב. הישובים חדרה, נתניה, פתח-תקוה מגו קרוב ל-20,000 יהודים.

ניתן לומר שלהוציא את תל-אביב, העיר העברית, את ירושלים וחיפה שהיו ערים מעורבות — היו עם הקמת המדינה, מספר מושבות גדולות, ושאר האוכלוסיה התגורר במושבות בינוניות שהחלו לפתח דפוסי חיים עירוניים.

לחץ העליה והצורך ליישב מאות אלפי יעולים, אילץ את המוסדות המיישבים למאמץ התישבות יוצא מהכלל. הוקמו מאות ישובים חקלאים. במשך ראשית שנות החמישים הוקמו גם כ-30 ישובים עירוניים, חלקם בישובים ערבים נטושים, שהיו בהם בתי מגורים ריקים, ובדרך זו נתאפשר האכלוס (למשל עכו, רמלה, לוד, באר-שבע) ומספר ניכר של ערים חדשות — ערי פיתוח.

ערי הפיתוח החדשות שהוקמו בשנות ה-50 הראשונות הן: קרית שמונה, בית שאן, חצור, מגדל העמק, מעלות בצפון, בית שמש אזור, אור-עקיבא, אור יהודה, יבנה, מברשת ציון — במרכז הארץ; אילת, אופקים, דימונה, ידוהם, נתיבות, קרית גת, קרית מלאכי, ושדות — בדרום. בנוסף לכך נעשה מאמץ פיתוח בישובים ותיקים באזורי הספר כגון, נהריה, ופנתחו ערים מעורבות, או ערביות לשעבר, כגון צפת, טבריה בצפון, אשקלון, באר-שבע בדרום. בשנות ה-60 הוקמו הישובים אשדוד, ערד כרמיאל נצרת עלית.

בעוד שבשנת 1961 היו 63 ישובים יהודיים מוגדרים כעירוניים ומהם רק כ-23 כפרים, ומול זה כ-708 ישובים כפריים, הרי בשנת 1979 היו כ-89 ישובים עירוניים ומהם כ-34 ערים, מול 711 ישובים כפריים.

אנו רואים, כי מספר הישובים גדל בכ-29 בלבד, אך מספר הישובים העירוניים גדל בכ-26, ומספר הישובים הכפריים ב-3 בלבד. אוכלוסיית הערים גדלה בכ-1,273,000 נפש, שהם כ-99% מכלל תוספת האוכלוסיה.

### לוח מס' 1

### האוכלוסיה היהודית בישראל לפי סוג התישבות

	1979	1961		
אוכלוסיה	ישובים	אוכלוסיה	ישובים	סה"כ
3,218.4	800	1,932.4	771	ישובים עירוניים
2,907.7	89	1,634.5	63	מוה: ערים
2,465.1	34	1,347.0	23	עירוניים אחרים
442.6	55	287.5	40	ישובים כפריים
291.0	711	297.9	708	כפרים
21.0	41	86.0	70	מושבים
144.8	385	124.2	366	קיבוצים
105.8	232	77.0	228	מוסדות, חוות וכ'
18.1	53	8.5	44	מגורים מחוץ לישובים
1.2	—	2.2	—	

מקור שנתון סטטיסטי לישראל 1980, מס' 31, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כלומר, בכ-20 שנה האחרונות חל קיפאו בגידול האוכלוסיה הכפרית, וחל גידול משמעותי ביותר בגידול האוכלוסיה העירונית ובחלקה בכלל האוכלוסיה.

## המבנה האזורי של ההתישבות

הישובים הכפריים הוקמו על-פי מסגרות עירוניות מורכבות שהן המסגרות הפוליטיות – מושבות. המסגרות האלה דאגו בדרך כלל להקים מספר ישובים באזור גיאוגרפי אחד, לצורך יעילות ארגונית ומתן שירותים, כך למשל מתפלגים הישובים היהודיים לפי תנועות מיישבות ב-1979.

### לוח 2: ההתישבות הכפרית לזרמי ההתישבות

כפרים קטנים	41	21.0
מושבים	385	144.8
מזה: תנועת המושבים	227	86.7
הפועל המזרחי	60	28.5
איחוד חקלאי	36	12.8
העובד הציוני	21	6.1
פועלי אגודת ישראל	12	3.5
חרות	12	2.7
התאחדות האכרים	6	1.8
איחוד הקיבוצים	6	1.2
ללא השתיכות ארגונית	5	1.8

### קיבוצים

מזה: הקיבוץ הארצי	76	36.2
איחוד הקיבוצים	78	33.4
הקיבוץ המאוחד	58	27.8
הפועל המזרחי	12	5.6
העובד הציוני	5	1.7
פועלי אגודת ישראל	2	1.0

התארגנות תת-אזורית יצרה למעשה רצפים של התישבות תנועתית במידת האפשר. כך, למשל קמים ריכוזים של מושבי הפועל המזרחי, ריכוזים של קיבוצי הקיבוץ הארצי וכו'.

קיימת הפרדה משמעותית ביותר בין קיבוצים ומושבים והתופעה מוכרת. הפרדה זו קיימת בבתי ספר, בארגוני קניות, בפעילות תרבותית וכד'.

כאשר הוקמו ערי הפיתוח, היתה הכוונה להפוך את האזור הכפרי לעורף התעסוקתי והשירותי של „העיר“. זו היתה כוונה, אך לא מומשה אלא בתחום אחד בלבד, תעסוקה. הכפר נתן תעסוקה לעיר; זהו פרדוקס שכמעט ואינו קיים במדינה כלשהי, להוציא את מדינת ישראל.

הכח הפוליטי של התנועות הקיבוציות והתנועות המושביות, יצרו מצב של הפניית

משאבים גדולים יחסית לאוכלוסיה זו, בהשוואה למשאבים שהופנו לערי הפיתוח. תופעה זו ידועה, ולא במקרה לא נחקרה עד היום.

אפילו הרעיון של שילוב העיר באזור הכפרי נבלם ע"י הסקטור הכפרי. הבלמה נעשתה בשני כיוונים משלימים: הכיוון הראשון היה בהקמת שירותים אזוריים שונים (כגון מוסך אזורי, בית ספר אזורי וכדומה) בתחומי המועצות האזוריות ומחוץ לתחומי השליטה של עיר הפיתוח.

הכיוון השני היה בקשר הישיר בין האזור החקלאי לבין העיר הגדולה. כך, למשל, כל המשרדים של ארגוני הקניות האזוריים נמצאים בתל-אביב, אחד בחיפה ואחד בירושלים. כל שירותי הבנקאות, המסחר והקניות — רוכזו בערים הגדולות ולא בערי הפיתוח. התוצאה היתה, ש"העיר" ספקה כח אדם זול וחסר-מקצוע לסקטור הכפרי, בעוד שרוב זרמי הפיתוח על משמעות הפיתוח הנגזר, חלפו ליד העיר, וההנאה העקיפה נחלקה בין האזור הכפרי לבין העיר הגדולה, ללא השלכות חיוביות על העיר האזורית. אפילו קרית-גת שנבנתה באזור לכיש כחלק מאזור תכנון אחד, נלחמת בישובים שמסביבה על חלקה האזורי, עם הצלחה חלקית בלבד.

העובדות הנ"ל, לא נשארו עובדות סטטיסטיות, אלא הפכו לעובדות חברתיות בעלות השלכות סוציו-פוליטיות נרחבות, אשר עדיין לא מוצו, וחלקן ועדיין לפנינו. כך אנו מוצאים שרמת ההשכלה בערי פיתוח נמוך מזה שאנו מוצאים בהתישבות העובדת, חיי תרבות עניים יותר, יש ניכור בין אוכלוסיות קרובות הן במוצא, והן באזור המגורים.

## המלצות לעתיד

לאור מצב עגום זה שצויר בקטעים הקודמים של מאמרי, לא נותר לי אלא להמליץ לשינוי דרסטי במצב. מצב זה יכול להשתנות אך ורק כאשר הדרגים הפוליטיים, בכל הקשת הפוליטית, יסכימו כי אכן יש מקום לשינוי; שינוי תוך שילוב, ולא תוך רמיסת צד אחד (כפי שראנו בזמן האחרון מצד כמה מנהגים). זהו תנאי הכרחי, אך לא תנאי מספיק. על מנת שהדרגים הפוליטיים יוכלו לממש תכנית, צריכים הדרגים המקצועיים להציע הצעות תכנוניות בכיוון הנכון. התכניות הרצויות חייבות לפצל באזור כאזור הכולל אוכלוסיה כפרית ועירונית תוך שילובן הפרודוקטיבי, ללא צורך בהריסת ההווי הקיים, ולא הריסת מסגרות ארגוניות קיימות.

יש ליצור מסגרות חדשות לשילוב מקורות תעסוקה, שירותים (חינוך, תרבות, ביוב, מים). כאשר שתי הקבוצות יכולות ליהנות משילוב זה. אחת הדרכים היא הקמת אינודי ערים לצורך מסוים, או למספר צרכים משותפים. כך, למשל, יש ליצור מצב בו אוכלוסיית בית-שאן תיבנה משירותי התרבות של משקי בית-שאן, או, למשל, להקים בתי ספר תיכוניים איזוריים לחצור, ראש פינה ומשקי הגליל העליון. בדרך זו ניתן ורצוי לשלב את אופקים עם הישובים הכפריים שבסביבתה.

יש לחייב את הממשלה, שמוסדות כגון בניני תיאטרון, איצטדיונים מתנסי"ם יהיו משותפים לאוכלוסיה גדולה, עירונית וכפרית גם יחד. יש לחייב הקמת תאגידי ביוב וניקוז לאזור שלם; ניתן להתחיל בכך באזור הכנרת. אפשר לייצור ארגון אזורי לתיירות בגליל המערבי למועצה האזורית סולם צור ונהריה.

לשמחתי, ניתן לומר, כי קיימת התחלה של רצון טוב לביצוע רעיונות אלה הן במגזר הכפרי, והן במגזר העירוני. כבר קיים שיתוף כוח ברמת הגולן, בנגב המערבי, והתחלה בגליל המזרחי. אך אלה ניצנים ראשוניים, החייבים טיפוח ממלכתי, תוך עודד תכנוני.

## קביעת קריטריונים קרקעיים

## ליאור גולדנברג אברהם עמיאל

לידי ביטוי בתכונות קרקע וסובב, ועל פיהן ניתן לתכנן.

### ב. הגדרת מונחים.

**תכנון:** שיטה כמותית, שישומה בהתאם לתפיסה חברתית שלטת יביא לאופטימום תועלת לאדם תוך השקעה מינימלית.  
**נופש:** צורך נפשי ופיזיולוגי, שיש לאנשים אשר ספקו צרכים בסיסיים יותר; הוא מתבטא לרוב בפעילויות רצוניות שונות. מאלה המקובלות עליהם לצורך פרנסתם.  
**נוף:** רשמים הנוצרים אצל אדם בעת הבחנה בסובב, תוך היותו מעורב בו במידה כל שהיא.

ג. קריטריונים קרקעיים וסביבתיים לתכנון נון נופש.

כקריטריונים שמשו:

1. כמות היחידות הגיאומורפולוגיות ביחידת שטח לתכנון (מתן ערך כמותי ל„דראמטיקות“ ו„רב גוניות“ של נוף);
2. חברת הצומח בשטח הנבדק ומידת תיאומה למטרות נופש כרכיב ערכי וכאלו מנט נופי. נבחנו — בהקשר לעבודה זאת, תוך דגש על הדרישות הקרקעיות: חברת אורן ירושלים ופרח קטן עליים, חברת האלון המצוי ואלה א״י, חברת החרוב ואלת המסטיק ואגד הלענה החד זרעית.
3. נוחות אקלימית ביחידת שטח לתכנון

איסוף, אירגון ועיבוד ממוכן של נתוני קרקע וסובב — נתונים הנמצאים מפוזרים במוסדות רבים בארץ — מאפשרים את קביעת פוטנציאל שטח למטרות עיור, חקלאות ונופש. בנייתה של מערכת דרישות מדרגית להקצאת שטחים ובחינת פוטנציאל אזור נתון לאורה, הניבו הצעת שימוש אופטימלי בשטחים, שלפיה נמנע הצורך „לאנוס“ את הקרקע והסובב; באופן זה אף נמנעו קונפליקטים בהקצאת שטחים. קריאה נכונה של היצע שטח (הפוטנציאל שלו) ההבנת הקשרים הקיימים בין תכונותיו אפשרו פישוט הפונקציה המתארת את הבסיס הפיזי העומד לרשות המתכנן.

### א. קרקע כנציג הביוספרה

הקרקע — בעבודת מחקר זאת — שימש כנציג עיקרי של הביוספרה. הוא תוצר שלה, ומקיים יחסי גומלין עם יתר רכיבי הסובב: עם עולם הצומח, עם עולם החי, עם ההידרוספרה ועם האטמוספרה. האדם אף הוא תוצר של הביוספרה, ומתורגם אם לחיות במרבית הנוחיות בתחום צר למדי של תנאי סובב. בתחום זה נמצאים קרקעות בעלי איפיונים ומוגדרים. תכונות ביוספרה המרכיבות את הנוף, וכאלה המשפיעות על הנוחות הפיזיולוגית (שניהם אלמנטים חשובים בשטחי נופש), באות