

ד"ר אליהו בורוכוב

אספקטים כלכליים של מדיניות פיזור האוכלוסיה*

יותר מן הבנייה באיזור החוף. באיזור הנגב והגליל עלות הבנייה של יחידת דיור גבוהה ב-9%, ובאיזור ירושלים ב-38% — מן ה- עלות באיזור החוף. (ראה דברי הסבר ל- תקציב המדינה 1980 כרך י"ב ע' 121).

מובן שההבדלים האלה הם רק חלק קטן מן ההבדלים הקיימים בעלות הכלכלית ה- ריאלית של הפיתוח באיזורי הארץ השונים, הבדלים המעלים שתי שאלות:

- מה הם ההבדלים הריאליים בין העלות של קליטת אוכלוסיה נוספת באיזורי פ- תוח לעומת קליטתה באיזור החוף? (ב- נושא זה דנתי במאמר „מדיניות פיזור האוכלוסיה“, ברבעון לכלכלה 59—60 דצמבר 1968).
- האם המשאבים המושקעים באיזורי ה- פיתוח מנוצלים בצורה יעילה? כוונתי לדון במאמר זה בשאלה השנייה.

הבדלים בעלות הפיתוח של ערים שונות

מדיניות פיזור האוכלוסיה ניתנת ליישום בדרכים שונות, מכיוון שאפשר לקבוע את מטרותיה הכמותיות בדרכים שונות. פירוש אחד הוא לקבוע שמטרת המדיניות היא להג- דיל ככל האפשר את חלקה של האוכלוסיה היהודית הגרה באיזורי הפיתוח בגליל ובנגב. נראה, שפירוש זה מונח ביסודה של החלטת: ועדת השרים לעניני פיזור האוכלוסיה משנת: 1963 (החלטה להגדיל את חלקה של האוכ- לוסיה היהודית באיזורי הפיתוח מ-25 אחוז ל-28 אחוז ב-1970. ראה: דו"ח הוועדה ה- בין-משרדית לפיזור האוכלוסיה, ירושלים, מרץ 1964).

אם נקבל פירוש זה וניישם אותו באופן

מדיניות פיזור האוכלוסיה היתה במשך שנים רבות יעד מרכזי במדיניות ממשלת ישראל. אמנם בשנים האחרונות ניכרת ירידה מסויימת בעדיפות היחסית של יעד זה לעו- מת יעדי מדיניות אחרים — אולם עדיין מופנים משאבים רבים לפיתוחם של איזורי הנגב והגליל ולאכלוסם. הכלים העיקריים ש- הממשלה מפעילה לקידום מדיניות זו, הם החוק לעידוד השקעות הון והסיוע הגיתן בתחום השיכון, ובניית התשתית, ועל-ידי מוסדות ציבור.

החוק לעידוד השקעות הון, משרדי ה- תעשייה והתיירות אחראיות להפעלתו. במס- גרתו ניתנים מענקים בשיעור המגיע עד ל- 33—40 אחוז מן ההשקעה בנכסים קבועים במפעלי תעשייה, המוקמים באיזורי פיתוח ב- עדיפות א'.

במסגרת תקציב משרד הבינוי והשיכון, משקיעה המדינה ישירות בפיתוח התשתית באיזורי הפיתוח, מקימה מוסדות ציבור (ה- מוקמים באיזורים אחרים על-ידי הרשויות המקומיות) ומעניקה סיוע ישיר למשתכנים באיזורי פיתוח בתנאים מועדפים, לעומת ה- משתכנים במרכז הארץ.

משרד הבינוי והשיכון מוציא חלק ניכר מתקציבו לפיתוחם של איזורי הפיתוח. ל- משל, בראשית 1980 נמצאו במחוז הגליל 13% ממספר יחידות הדיור שבנה משרד ה- שיכון, ובמחוז הנגב כ-18%.

יתרה מזאת, הבנייה באיזורי הפיתוח יקרה

* מאמר זה מבוסס על עבודת הערכה של תוכניות פיתוח עירוניות שנעשתה על ידי יחד עם עמיתי ארוין מוסן ואשר סטופ בשביל אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון.

גבוהות יותר. אבל גם אם נקבל תפיסה אחרת, עדיין חשוב לדעת מה הם ההבדלים בעלויות בין הערים השונות. לידיעה זו יש חשיבות מיוחדת מכיוון שקיימים, כנראה, הבדלים עצומים בין העלויות של קליטת אוכלוסייה נוספת בערי הפיתוח השונות, הבדלים אשר מן הראוי היה שיוזכו לתשומת לב.

הנתונים שעליהם אתבסס — לקוחים מ-שבע תוכניות פיתוח עירוניות שהוכנו בשביל אגף הפרוגרמות של משרד הבינוי והשיכון. התוכניות הוכנו בשנים 1976—1979, והן משקפות את המצב כפי שהיה בכל אחת מן הערים בזמן שהתוכנית הוכנה. כל אחת מן התוכניות בדקה את מצבה של אחת מערי הפיתוח והמליצה על ההשקעות הדרושות במשך חמש שנים, כדי להשיג את יעדי האיכלוס של אותה עיר.

בלוח 1 מוצגות ההשקעות הדרושות לנפש לפי כל אחת מן התוכניות, לקליטת האוכלוסייה הנוספת. עיון בלוח מראה, שההפרשים הם בסדר גודל של פי 4 ו-5, כאשר ההשקעות הגבוהות ביותר לנפש הן בצפת, והנמוכות ביותר — בבית-שמש. חלק מן ההבדלים הגלמיים מקורם בכך, שבמספר יישובים תוכניות כוללות השקעות בתעשייה, בתיירות וביצירת מקורות תעסוקה בשירותים אחרים, (בין היישובים שבהם נכללו השקעות כאלה בסכומים ניכרים, נציין את צפת ומעלות) ואילו ביישובים אחרים התוכניות אינן כוללות השקעות כאלה, אם משום שבמקום יש די מקומות עבודה לקליטת תוספת האוכלוסייה המתוכננת, או משום שהיישוב מתבסס על מקומות עבודה הנמצאים באיזור (כמו העיר תעשייה הכימית בנגב).

גם כאשר מתקנים את הנתונים בעבור הבדל זה עדיין נשארים הפרשים גדולים ביותר ברמת ההשקעות לנפש. השורה השניה בלוח מספר 1 מציגה את ההשקעה הדרושה לקליטת נפש נוספת בשיכון, בשירותים קהילתיים, בתשתית ובמסחר, וגם כאן אפשר לראות

משתמע ממנו שיש להשתדל וליישב מספר מירבי של יהודים באיזורי הפיתוח, וכי אין זה משנה היכן יגורו בתוך איזורי הפיתוח. כאשר תקציב הממשלה והמשאבים הכלכליים העומדים לרשות הממשלה לביצוע מדיניות מוגבלים, המסקנה מכך היא, שבתוך איזורי הפיתוח יש לרכז את המאמצים במקומות ה"זולים" ביותר ושצריך להפנות את המשאבים ואת האוכלוסייה אל אותם היישובים שבהם הוצאות הפיתוח נמוכות יותר. הקצאה חסכונית של המשאבים היתה מחייבת שההוצאות השוליות לקליטת אוכלוסייה תהיינה שוות בכל ערי הפיתוח, בנגב או בגליל.

פירוש אחר של המדיניות הוא בשאיפה להגיע לתפיסה מירבית של השטח. דבר זה יושג אם האוכלוסייה היהודית תתפזר במידה רבה על פני איזורי הנגב והגליל. (נראה שתפיסה זאת מונחת ביסוד הקמת המיצפים בגליל בשנים האחרונות). מי שתפיסה זאת מקובלת עליו, צריך להשלים עם כך שבחלק מן המקומות (או אף במרביתם) — יגרור הדבר ייקור ניכר של הפיתוח. בעולם של תקציבים מוגבלים, פירוש הדבר שאפשר יהיה לבצע פחות פיתוח, ושאפשר יהיה ליישב פחות יהודים באיזורי הפיתוח.*

בין אם נקבל את התפיסה הראשונה או את השנייה — מעניין לבדוק מה הן העלויות השוליות לקליטת אוכלוסייה נוספת בערי הפיתוח השונות וביישובים האחרים, המיצפים והיישובים הכפריים. מן התפיסה הראשונה משתמע, שצריך להשתדל שהעלויות השוליות תהיינה שוות בכל ערי הפיתוח, כי אם נמצא שבעיר אחת העלויות השוליות נמוכות יותר צריך היה לרכז בה את המאמצים, במקום לפזרם גם בערים ששם העלויות השוליות

* ההוצאות לקליטת משפחה ביישובים כפריים קהילתיים וכיו"ב גבוהות כנראה מן ההוצאות לקליטת משפחה ביישוב עירוני פי שלוש עד פי שש.

ספת לבין ההשקעות להעלאת רמת החיים של האוכלוסיה הקיימת. במקרים רבים השקעות בשירותים קהילתיים, בתשתית ובמסחר הן השקעות שתכליתן להעלות בעת ובעונה אחת את רמת השירותים הן לאוכלוסיה הקיימת והן לאוכלוסיה הנוספת. לאמיתו של דבר, אחת מן התכונות של תוכנית עירונית טובה היא, להביא למירב התועלות המשותפות מן ההשקעות האלה.

אות שקיימים הבדלים גדולים בין רמת ההשקעה לנפש בצפת, שהיא בערך פי 3 מרמת ההשקעה לנפש בחצור ובמגדל העמק. השורה הראשונה בלוח מספר 1 מראה את ההשקעות בדיוור בלבד על-פי שבע התוכניות, וגם כאן אפשר להבחין בהבדלים בולטים בין רמת ההשקעות בעיירות השונות. מן הראוי לציין את ההבחנה החריפה בין ההשקעות הדרושות לקליטת אוכלוסיה נור-

לוח 1:

ההשקעה לנפש נוספת (באלפי שקלים במחירי דצמבר 1981)

השקעה	ירוחם	שרות	שכונת חדשה	התמק במגדל	מקלות	צפת	חצור
דיוור	119.1	95.8	49.6	24.5	109.7	143.1	43.1
השקעות לאוכלוסיה נוספת בלי יצירת תעסוקה	166.4	132.3	64.3	54.3	124.2	165.9	63.1
השקעות לאוכלוסיה נוספת כולל השקעות ביצירת תעסוקה	168.2	138.9	64.3	68.7	167.1	373.0	63.1

את העלות לעומת ישובים אחרים הינו עבו- דות העפר. לעומת זאת מתקני המים, הביוב והחשמל יקרים יותר רק בכ-125%. גורם נוסף המגדיל את עלות הפיתוח של צפת בתקופת התוכנית הוא הצורך להתחיל לפתח שכונה חדשה, דבר המחייב השקעות בפיתוח מערכות המים, הביוב, החשמל וה- טלפונים שישרתו את השכונה הזאת. בהוצ- אות פיתוח עירוני יש לעיתים מצבים ה- מחייבים „קפיצה” לשטח חדש — דבר הגורר השקעות מרוכזות וגדולות הדרושות לשם פי- תוח שכונה חדשה. מצבים דומים קיימים גם בירוחם ובמגדל העמק. גורם נוסף המסביר את ההבדלים הגדולים בין העלויות הדרושות לקליטת אוכלוסיה נור-

ההבדלים הגדולים ברמות ההוצאה לקליטת נפש נוספת בישובים השונים מוסברת על-ידי גורמים אחדים: אחד מהם הוא ההבדל ב- תנאים הגיאוגרפיים. תנאי הקרקע והטופו- גרפיה בצפת גורמים לכך, שהבנייה בצפת יקרה יותר מאשר בכל העיירות האחרות ש- בדקנו. עיקר היוקר נובע מן הפיתוח הצמוד („פיתוח חצרות“). ההבדלים בין עלות ה- בנייה בצפת ובמרכז הארץ הם (לפי תוכנית צפת):

עלות הבניה יקרה יותר בכ-10% עלות „פיתוח חצרות” יקרה יותר בכ-250% עלות הפיתוח „השכונתי” יקרה יותר בכ-70%. בפיתוח השכונתי, המרכיב העיקרי המגדיל

היו ההוצאות לקליטת אוכלוסיה בישובים אלה גדולות באופן יחסי. ההוצאות בסעיף דיור היו צריכות לגדול בצפת ב-43%, בבית שמש ב-83%, במגדל העמק פי 3.4 ובחצור פי 13.2. תיקונים אלה יכולים לשנות את דיור-גם של הישובים השונים. הגדלת ההוצאה לדיור בחצור פי 3 מביאה אותה לסדר הגודל של ההוצאה בישובים היקרים ביותר. אם מחשבים את ההשקעה בדיור כאילו לא היו קיימות הדיירות הריקות — מקבלים את: הנתונים הבאים:

ספת בכל אחת משבע העיירות שנבדקו, הוא מצב פיתוחה בזמן שהתוכנית הוכנה. בחלק מן העיירות היו באותה שנה מספר ניכר של דיירות בנויות (ובתהליך בנייה) ובלתי מ-אוכלסות, דבר שנתן יתרון לאותם הישובים שבהם אפשר היה לקלוט אוכלוסיה נוספת בלי שהיה צורך לבנות בשבילה דיירות. מספר הדיירות הריקות היה גדול במיוחד בבית שמש (825 דיירות), במגדל העמק (700 דיירות), בצפת (1,200 דיירות) ובחצור (600 דיירות). אילו לא היו דיירות אלה קיימות —

לוח 2:

השקעה בדיור לנפש באלפי שקלים (במחירי דצמבר 1981)

יחידה	שדרות	עמק שמש	מגדל העמק	מנקות	אמת	אילת
השקעה בדיור (מתוקנת)	119.1	91.0	83.2	109.7	204.6	138.9

יש מקום לשקול מחדש את המטרות ודרגות העדיפות שנקבעו לישובים השונים — הן בתוכניות האלו והן בתוכניות הארציות. אין פירוש הדבר שיש להקטין בהכרח את יעדי האוכלוסיה של היישובים היקרים ולהגדיל את אלה של הזולים, אלא שיתכן שכאשר נתונים אלה יהיו לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות — ישתנו סדרי העדיפויות.

שימוש יעיל במשאבים בפיתוחה של עיר יחידה

שימוש יעיל במשאבים הכלכליים המושקעים בפיתוחו של ישוב מחייב שהתרומה השולית של שקל המושקע בפיתוח התעשייה בישוב תהיה שווה לתרומה השולית של שקל המושקע בפיתוח מערכת החינוך או השיכון. מובן שקשה מאד להעריך את התרומה של כל השקעה לפיתוח הישוב, ועל אחת כמה וכמה שקשה להעריך ולמדוד את התרומה:

באופן דומה נהנו אותם היישובים שבהם היו בעבר השקעות גדולות יותר בסלילת דרכים או בבניית מתקנים אחרים. בשתיים מן הערים (בירוחם ובצפת) קיים צורך להשקיע סכומים ניכרים בסלילת כביש הגישה ליישוב או שיפורו, דבר שהגדיל את השקעות בתקופת התוכנית וייקר את עלות הפיתוח של העיירה. אגב: לפי שיקול דעתם של המתכננים, בירוחם סלילת כביש הגישה החדש חשובה ביותר לשם המשך פיתוחה של העיר ולמשיכת אוכלוסיה נוספת, ולכן השקעות הדרושות לסלילת כביש כלולות בהוצאות להגדלת האוכלוסיה. לעומת זאת בצפת הוצאות סלילת כביש הגישה החדש נחשבו בהשקעות להעלאת רמת החיים, ואינן כלולות בהוצאות להגדלת האוכלוסיה על אף שאי-סלילתו עלולה ליצור קשיים גדולים בצפת ולעכב את פיתוחה. נראה, שלאור ההבדלים הגדולים בעלות לקליטת אוכלוסיה נוספת בעיירות השונות,

שלדעת המומחים שהכינו את התוכניות שיפור התחבורה הציבורית יעזור להגדיל את כוח המשיכה של הישוב יותר מאשר בניית שתיים או שלוש דירות נוספות.

דוגמא אחרת היא העדר תקציבים מספיקים למשיכת מורים ואנשי צבא קבע להשתקע בערי הפיתוח הללו. תוכניות אחדות (חצור וירוחם למשל) ממליצות על שורה של פעולות שיש להעמידן בראש סדר העדיפויות. שכן, לדעת המתכננים, השתקעותם של המורים בישוב עשויה להביא תועלת רבה ביותר לא רק לרמת החינוך במקום, אלא גם למבנה החברתי שלו ולדימויו הכללי.

תוכנית חצור, למשל, טוענת שבו בזמן שהיו די תקציבים ליצירת מקומות עבודה נוספים בתעשייה, בהוצאה של 200,000 ל"י למועסק (במחירי 1976), אפשר היה, בהוצאה פחותה יותר להביא לכך, שחלק מן המורים העובדים במקום ואינם גרים בו ישתקעו במקום. ואולם התקציבים למטרה זו צריכים להינתן על-ידי משרד החינוך והתרבות, ה"פועל על-פי מערכת הקריטריונים שלו, ש"איננה זהה עם זאת של משרד המסחר וה"תעשייה.

דומני, כי הנוק או הבזבוז הנגרם על-ידי הפיצול בין התקציבים של המשרדים השונים וחוסר התיאום ביניהם — ברור. האמת היא, כי כמה מן המשרדים מנסים להגיע לתיאום מסויים עם המשרדים האחרים. הממשלה גם הקימה מנגנונים מסויימים לתיאום פעיל-יותיהם של המשרדים — כמו, למשל, מתאם פעולות הממשלה בגליל, ועדות תיאום בין-משרדיות וכו'. אולם מנגנוני תיאום אלה הם חלשים ובלתי מספיקים. שכן פעולתם תלויה ברצונם הטוב של פקידי המשרדים הסקטוריאליים.

השולית של כל השקעה. אם זאת אפשר להצביע על כך, שפיצול האחריות בין משרדי הממשלה השונים וחוסר התיאום בין פעולותיהם — גורם להבדלים גדולים בין התרומה של השקעות שהן בתחום אחריותו של משרד אחד לבין התרומה של ההשקעות שמבצע משרד אחר.

מצב שכיח הוא, שבעוד משרד אחד מוכן להקציב לפיתוחה של עיר זאת או אחרת תקציבים ניכרים — אי אפשר לגייס תקציבים לפעילויות הנמצאות בתחום אחריותו של משרדי ממשלה אחרים. כתוצאה מכך אי אפשר לבצע פעולות שתרומתן לפיתוח הישוב עשויה להיות גדולה ביותר בו בזמן שמתבצעות פעולות שתרומתן השולית קטנה יותר. מספר תוכניות פיתוח עירוניות (ירוחם, שדרות, חצור) מדגישות, למשל, את הצורך לשפר את התחבורה הציבורית מן הישוב אליו. הסכומים הדרושים כדי להגדיל את תכיפות השירות בין הישוב לישובים סמוכים הם גמורים בהשוואה לתועלת הצפויה וב"השוואה לתקציבים המוצאים על פעולות אחרות, כמו שיכון ופיתוח התעשייה.

למשל, בתוכנית חצור מוערך שדרוש סכום של 700,000 ל"י לשנה (במחירי 1976) לשם סיבסוד מלא של התחבורה הציבורית בין חצור וצפת (סכום שהיה שווה לעלותן של שתי דירות באותה שנה!).

תוכנית ירוחם מעריכה שדרוש סכום של מיליון ל"י לשנה (במחירי 1979) לשם העלאת רמת התחבורה הציבורית, כמוצע. תוכנית שדרות מעריכה שדרושות 360,000 ל"י לשנה (במחירי מאי 1979) בלבד! אולם, במערכת המוסדית הקיימת צריכה סובסידיה כזאת להינתן על-ידי משרד התחבורה. משרד הבינוי והשיכון איננו יכול להשתמש בתקציבו לשם שיפור התחבורה הציבורית. אף-על-פי