

יעדי אוכלוסיה עשויים להשפיע על הפיתוח האזורי

פיתוח אזורי, בפועל, מתקדם דרך יישום פרויקטים בעלי אופי כלכלי, חברתי או פיזי. לפיתוח אזור – השלכה ישירה על גודל אוכלוסייתו, לעיתים על ידי הפחתת מימדי ההגירה ממנו, אך גם תודות למשיכה אפשרית של אוכלוסיה אליו מאזורים אחרים. באותה מידה, יעדי אוכלוסיה שנקבעו על ידי ממשל מרכזי או שלטונות אזוריים עשויים להשפיע על רמת הפיתוח האזורי, וזאת בהנחה שהממשלה שולטת על הקצבת תקציבי הפיתוח ושכספים אלה מחולקים תוך התחשבות בהיקפה הקיים והחזוי של האוכלוסיה באותם אזורים.

מפתיע, איפוא, כי חשיבותם של יעדי אוכלוסייה כבסיס לפיתוח אינה תמיד מוצגת לעוסקים בדבר. עם זאת, הכנתן של תכניות למתקנים כגון מפעלי מים, תחנות כוח, דרכים, בתי ספר, ספריות ציבוריות ומרפאות בעבור אוכלוסייה עתידית לא ידועה – נראית גם בלתי יעילה וגם לא אפקטיבית. קל וחומר, שהכנתן של תכנית פיתוח משולבות לתעסוקה, שיכון ורווחה דורשת הנחות לגבי גודלה של האוכלוסייה החצויה אם יהיה סיכוי כלשהו להגיע לאסטרטגיית פיתוח מתואמת. לדוגמא, הפיתוח המתוכנן של אזור ידרוש כי יבנו די בתי מגורים ויפותחו מספיק שרותי רווחה בעבור תוספת האוכלוסייה האמורה להתיישב במקום בעקבות הקמתו והפעלתו של אזור תעשייה חדש.

אם כל התכניות הסקטורליות תיושמה בידי השות אחת, יתכן שתאום פנימי יוכל להבטיח תכנית פעולה אפקטיבית, אך מכיון שגופים רבים, בדרך כלל, עוסקים בתכנון וביצוע, יעדי אוכלוסיה מוסכמים עשויים להבטיח תכניות פיתוח מתואמות. כל גוף יוכל לתכנן בעבור אוכלוסייה עתידית ידועה (קרי תחזית מוסכמת). מכיון שבעיות תאום הן, בדרך כלל, תמורות, גישה זו מבטיחה לפחות פתרון חלקי לבעיה.

אם נסכים להנחה כי יעדי אוכלוסיה צריכים לשמש בסיס לאסטרטגיות פיתוח, נצטרך להגדיר כיצד מגיעים ליעדים אלה. יעדים יכולים להיות תחזיות אוכלוסייה המבוססות על מגמות או הם יכולים להיות תוצאה ממדיניות הנועדת לשנות כיוונים קיימים. כמובן, אם תכניות תתבססנה על מגמות קיימות, עצם ביצוען עשוי לחזק את אותן מגמות. כדוגמא, באזור בעל אוכלוסייה פוחתת, תכנית פיתוח המבוססת על חיזוק מגמות קיימות – מטבע הדברים תציע פחות תעסוקה, שיכון ושרותים, דבר שיביא לירידה נוספת באוכלוסייה. מתכננים ומפתחים רשאים להתבסס על תחזיות אוכלוסייה כאלה בעת פיתוח פרויקטים רק אם רצונם הוא לחזק כיווני פיתוח קיימים. אך מכיון שמרבית אסטרטגיות הפיתוח נועדו עבור אזורים בעיתיים והסובלים מתת-פיתוח שתכונתם

העיקרית היא „גידול שלילי“, על פי כל הגיון, לא יתכן שעדי האוכלוסיה לאזורים כאלה יתבססו על מגמות קיימות; אלא הם חייבים להיות פועל יוצא ממדיניות ובדרך כלל גבוהים מתחזיות על פי מגמות.

מאידך גיסא, יעדי אוכלוסיה על פי מדיניות חייבים להיות ניתנים להשגה כדי למנוע בזבוז משאבים ואי ניצול השקעות. אכן הבעיה של קביעת יעדי אוכלוסיה היא בעליל בעיה של מציאת דרך ביניים בין תחזיות על פי מגמות לבין אופטימיות מופרזת בקשר להיקף השינויים שניתן לחולל. לפיכך דרושה מתודולוגיה אשר תוכל לסייע בגיבוש יעדי אוכלוסיה המבוססים מחד גיסא על שיקולי מדיניות אך מאידך גיסא הלוקחים בחשבון מגמות ואילוצים. מתודולוגיה כזו פותחה על ידי מתכנני תכנית המתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסין**.

יעדי אוכלוסיה ופיתוח אזורי בארץ

הנסיון בארץ יוכל, קרוב לודאי, להדגים את ענין הקשר בין יעדי אוכלוסיה לבין אסטרטגיות פיתוח. מדינת ישראל השיגה מידה ניכרת של הצלחה בביצועה של מדיניותה המסורתית של „פיזור אוכלוסיה“, מדיניות שנתקבלה זמן מה אחרי הקמת המדינה. המדיניות אשר מכוונת את התכנון הארצי והאזורי עד היום הזה — דוגלת בחיזוק המחוזות הפריפריליים בד בבד עם ריסון שיעור גידולו של תל-אביב רבתי וישובי מישור החוף. פעולות הפיתוח הממשלתיות, ביחוד בתחום השיכון והתעסוקה, כוונו לרוב על ידי יעדי אוכלוסיה שנקבעו באגף התכנון, במסגרתה של תכנית ארצית לתפרוסת האוכלוסיה. תכניות אלה הוכנו ועודכנו בשנים 1949, 1951, 1954, 1957, 1961, 1963 ולאחרונה תכנית „5, מיליון“, שאושרה על ידי ממשלת ישראל ב-1975 ותכנית „7, מיליון“ הנמצאת בהליכי אישור.

התכניות לתפרוסת האוכלוסיה היו ארוכות טווח ומקיפות. הן כוונו על ידי מדיניות ותלק מן התכניות הראשונות כמעט התעלמו ממגמות. המציאות של שנות ה-50 ושנות ה-60 המוקדמות, בה מרבית גידול האוכלוסיה היה הודות לעליה המונית של יהודים שחסרו לרוב הון עצמי ואשר נאלצו לקבל דיור ותעסוקה מידי הממשלה וגופים ציבוריים — הקלה מאד על ביצוען בפועל של התכניות לתפרוסת האוכלוסיה. אמצעי הביצוע העיקריים של אותה תכנית ארצית לתפרוסת האוכלוסיה היו, איפוא, מתן דיור ותעסוקה באזורי פיתוח. ישום התכניות הושג, לפיכך, על ידי שיתוף פעולה הדוק בין אגף התכנון אשר הכין את התכניות לבין אגף השיכון וגופים ציבוריים אחרים אשר ביצעו תכניות בהתאם.

התוצאות היו משמעותיות. כ-30 עיירות פיתוח הוקמו בשנות ה-50 וה-60 המוקדמות, מהן 22 במחוזות הצפון והדרום (11 במחוז הצפון ו-12 במחוז הדרום). אוכלוסיתן מנתה ב-1982 מעל 550,000 תושבים מהם 200,000 בצפון ו-350,000 בדרום. הורגש מעבר במשקל אוכלוסית המחוזות הפריפריליים לעומת מחוזות המרכז. ב-1950 רק 20% מאוכלוסית המדינה גרה במחוזות הפריפריה, ב-1953 האחוז גדל ל-30%, ב-1965 כמעט 35% וב-1982 למעלה מ-40%. יוצא דופן היה גידולו של מחוז הדרום. פחות מ-1% מסך אוכלוסית ישראל גר בדרום ב-1950 וב-1982 גרו בו 12%.

אוכלוסיה במחוזות — באחוזים

				"פריפריה"
1983	1965	1953	1950	מחוז
16.3	15.7	16.5	8	צפון
12	8.5	9.4	11.5	ירושלים
12	10.5	4.4	0.7	דרום
40.3	34.7	30.4	20.2	סיכום "פריפריה"
				"מרכז"
20.8	18.2	20.9	16	מרכז
14.2	16.5	17	20	חיפה
24.7	30.7	31.7	43.8	הלא-אביר
59.7	65.3	69.6	79.8	סיכום "מרכז"
100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ (%)
-4,064.7	2,598.4	1,669.4	930.13	סה"כ (אלפים)

הערה: חלו שינויים מסוימים כגבולות המחוזות במשך השנים.

התכנית האחרונה לתפרוסת האוכלוסין — "תכנית 7 מיליון"

התכניות האחרונות לתפרוסת האוכלוסיה הוכנו בתנאים שונים בתכלית מאלה ששררו בעת הכנתן של התכניות הראשונות. כידוע, מרבית תוספת האוכלוסיה במדינה נובעת מריבוי טבעי ולא מעליה. המגזר הפרטי חזק בהרבה מחזקו בשנות ה-50 וה-60. למרות השיפורים הגדולים במצב הפריפריה — המרכז המטרופוליטני הראשי של ישראל מהווה מוקד המשיכה העיקרית של פעילות כלכלית ואוכלוסית. כתוצאה מכך, חלו שינויים במהותן של התכניות לתפרוסת האוכלוסיה ובדרכים לישומן. כדי להדגים עובדה זו, נתאר בקצרה את התכנית האחרונה שהוכנה — "תכנית השבעה מיליון" אשר אושרה לאחרונה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואשר תוגש בקרוב לממשלה לאישור סטטורי סופי.

התכנית הארצית קובעת את יעדי האוכלוסיה לששת המחוזות וחמש עשרה הנפות של המדינה בנוסף ליעדים המקומיים של כ-100 מרכזים עירוניים, כאשר אוכלוסית ישראל תגיע לשבעה מיליון תושבים. תכנית "ה-7 מיליון" מאמצת את הגישה של מרכז פריפריה לפיתוח אזורי, כאשר שלושת המחוזות הפריפריליים אמורים להנות ממידה גדולה יותר של הפעילות הממלכתית מאשר שלושת מחוזות המרכז. התכנית חווה את התמורות הבאות בתפרוסת האוכלוסיה בשלוש השנים הבאות:

אוכלוסיה במחוזות — באחוזים

שנת היעד	1983	פריפריה
22.0	16.3	מחוז צפון
13.4	12.0	ירושלים
14.7	12.0	דרום
<u>50.1</u>	<u>40.3</u>	סה"כ,, פריפריה"
17.6	20.8	מרכז
14.4	14.2	מרכז
17.9	24.7	חיפה
<u>49.9</u>	<u>59.7</u>	תל-אביב
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	סה"כ,, מרכז"
<u>7,032.0</u>	<u>4,064.7</u>	סה"כ (אחוזים)
		סה"כ (באלפים)

התכנית מציעה תמורות משמעותיות בין מחוזות המרכז לבין מחוזות הפריפריה, תמורות שאפשר להשיגן בעיקר על ידי תורדת היקפה של ההגירה מן הפריפריה אל המרכז. ההנחה הבסיסית של התכנית היא, כי על ידי ישומם של צעדים כלכליים, פיזיים וחברתיים, יהיה אפשר לקלוט את הריבוי הטבעי של הפריפריה אין סיטו ואף למשוך לאזורים אלה מידה מסוימת של תגירה מן המרכז. באמצעות אסטרטגיה זו תהיה אפשרות להשיג את יעדי התכנית. גישה זו שונה מזו של התכניות הראשונות אשר נתבססו על יישובם של עולים חדשים באזורי פיתוח.

כנאמר לעיל, כדי לקבוע יעדי אוכלוסיה שהם גם אופטימיים, אך גם ניתנים להשגה — היה צורך לגבש מתודולוגיה שתאפשר לגשר בין המטרות לבין המציאות. מתודולוגיה כזו הוכנה במסגרת תכנית ה"7, מיליון"***.

המתודולוגיה המוזכרת לעיל מבוססת על מספר ניתוחים משולבים שנועדו להגדיר תהום מספרי שמתוכו יוכל המתכנן לקבוע יעד אוכלוסיה מדויק על פי מדיניות. הניתוחים הכלולים במתודולוגיה הם:

1. ניתוח מגמות גידול בעבר.
2. ריבוי טבעי.
3. קיבולת ישובים על פי תכניות מיתאר מקומיות.
4. דירוג הפוטנציאל הכלכלי, חברתי ופיזי.
5. דרוג עדיפות על פי מדיניות.

סה"כ היעדים המקומיים חייבים להיות שווים. ליעדים הנפתיים והמחוזיים שנקבעו מראש. כדי להגיע לאיזון בין יעדי האוכלוסיה המחוזיים שגובשו על ידי הערכת מידת השינוי שניתן להשיג גם על פי תוצאות יישום תכנית העבר לבין סה"כ היעדים המקומיים שנקבעו, כאמור, באמצעות חמש האגליות הנזכרות לעיל, מופעל תהליך של תיקונים-הדדיים ביעדים. התוצאה של תהליך זה היא תכנית התפרוסת. כמובן, כבכל תכנית, שעיקר מרכיבה היא מדיניות, מוכנסים בה שינויים קלים כתוצאה מדיונים עם הגופים הממשלתיים והציבוריים הרלבנטיים.

צפיפות אוכלוסין וקרקע

לקביעת יעדי אוכלוסיה למחוזות, נפות וישובים יש השלכה על צפיפויות האוכלוסין ועל הדמות העתידית של הקרקע, כי הדרישה לקרקע נובעת בעיקר ממספר התושבים הנמצאים באזור. ברור, כי אם מונעים תוספת אוכלוסיה בחבל מסויים, הדבר עשוי לתרום לשיפור הקרקע על ידי שמירת שטחים פתוחים וחקלאיים ומניעת ציפוף יתר של רובעי מגורים (קרי עומס יתר על הקרקע). מאידך, הפניית אוכלוסיה לאזורים שוממים תביא, קרוב לוודאי, לשיפורם ולהעלאת ערכם הכלכלי של אזורים אלה בתנאי של תכנון סביר. לעיתים, אי פיתוח אזורים שוליים מביא להתדרדרותם הכלכלית, החברתית, ואף הפיזית.

אוכלוסית ישראל עתידה לגדול בתקופה משנת 1982 ועד 2010 בכ-70%; גידול זה לא יהיה אחיד בתפרוסתו. הטבלא להלן מראה את צפיפויות האוכלוסין החזויות על פי נפות אם אמנם האוכלוסיה תתפרס גיאוגרפית בהתאם לתכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסין שהוכנה במשרד הפנים. על פי נתוני 1982, הנפות הצפופות ביותר הן תל-אביב, העוברת 5,900 נפש לקמ"ר, ונפת חיפה העוברת 1,400 נפש לקמ"ר. הנפות ירושלים, פתח תקוה ורחובות הן בעלות צפיפות של בין כ-750—1000 נפש לקמ"ר. הנפות הדלילות הן גולן, באר שבע, צפת, כנרת ואשקלון עם צפיפויות של בין 16— לכ-160 נפש לקמ"ר.

בשנת 2010 בקירוב תהיה מדינת ישראל אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם בעלת צפיפות של כ-327 נפש לקמ"ר כולל שטחי הנגב, אך גם עם התערבות ממלכתית לפיזור האוכלוסין תהיינה הנפות תל-אביב, חיפה, ירושלים, פתח תקוה ורחובות בעלות צפיפות גבוהה מאד, דבר שיחייב תכנון קפדני ושימוש חסכוני בקרקע. רק הנפות באר שבע והגולן תהיינה דלילות אוכלוסין בהתחשב בשטחן, ועובדה זו תשפיע, ללא ספק, על יעודי הקרקע אשר יקבעו שם, אם זה נופש וקיטנות, הקלאות אקסטנסיבית או שימושים צבאיים.

**טבלת צפיפות אוכלוסין לקמ"ר בנפות
(לפי מדד יורד של מידת צפיפותן בשנת 1982)**

מספר סדורי	הנפה	1 1982	2 שלב א' 5.4 מיל	תכנית ז מיל
1	תל-אביב-יפו	5,934	6,665	7,365
2	חיפה	1,445	1,816	2,223
3	פתח-תקה	1,047	1,236	1,423
4	רחובות	773	946	1,101
5	ירושלים	747	1,054	1,435
6	השרון	438	716	943
7	רמלה	356	442	548
8	עכו	296	474	660
9	חדרה	293	441	660
10	יזרעאל	196	277	407
11	אשקלון	164	228	314
12	כנרת	122	182	267
13	צפת	100	162	231
14	באר-שבע	23	33	47
15	גולן	16	34	65

(הצפיפות הארצית כ-188.0 נפש לקמ"ר ב-1982; 252 נפש לקמ"ר ב-1995; 327 נפש לקמ"ר ב-2010).

* מאמר זה מתבסס בעיקר על הדברים שהשמיע המחבר בסמפוזיון בחסות הקרן לפיתוח דרום איטליה („קסה פר אל מוזגיורנו“), רומא, מאי 1984.

** „תכנית מתאר ארצית לתפרוסת אוכלוסיה בת 7 מיליון תושבים בישראל“ שהוכנה במשרד הפנים על-ידי צוות בראשותו של כותב שורות אלה.

*** ראה מ. גרון, תכנית לתפרוסת האוכלוסיה בישראל — מתודולוגיה בסיסית לגישור בין המצוי לרצוי. רבעון האיגוד לתכנון סביבתי, חוברת 26, דצמבר 1979.

ביצוע התכנית

מבחנה של תכנית מסות זה הוא, כמובן, בישומה. מטרת התכנית לתפרוסת האוכלוסין אינה להציג מסמך משפטי או סטטיסטי, אלא לכוון הפיתוח האזורי והארצי הלכה למעשה. כפי שנאמר לעיל, תכניות לתפרוסת האוכלוסיה הצליחו בעבר, לפחות חלקית, והשפיעו על מידת הפיתוח האזורי. התכנית הנוכחית כוללת בתוכה רשימת אמצעים וכלים לביצועה. רבים מהם אומצו מתכניות קודמות, אך אחדים מהם הם חידושים, לפחות בישראל. להלן תאור של חלק מאמצעי הישום הכלולים בתכנית.

כלים ואמצעים לביצוע התכנית לתפרוסת האוכלוסיה לפיתוח אזורים פריפרליים

הכלים והאמצעים לביצוע תכנית התפרוסת לאוכלוסיה גובשו בהתאם לאסטרטגיה בסיסית המניחה כי פיתוח אזורים פריפרליים קשור אינטגרלית עם ריסון, לפחות חלקי, של הגידול הספונטני של חבלי המרכז. לפיכך, הכלים והאמצעים המפורטים להלן מחולקים לשתי קבוצות – אלה הקשורים ישירות עם פיתוחם של אזורים פריפרליים ואלה הקשורים עם ריסון הפיתוח הלא מתוכנן באזורים המרכזיים.

פיתוח אזורים פריפרליים

מדיניות

העדפת פיתוח התשתיות המקומיות והאזוריות במחוזות הפיתוח על פני שיפור הקשר של האזור אל המרכז, תוך תשומת לב לכיוון „הזרימות“ הרצויות.

בפיתוח תשתיות תעשייתיות, חייב להיות מאמץ להשיג אינטגרציה אופקית בתוך האזור במקום קשירת הפיתוח עם מרכז הארץ. לפיכך, לא די בהקמתם של אזורים תעשייתיים, אלא יש להביא להקמת תעשיות לוואי ושרותים באזורי הפיתוח, כדי לנצל יתרון הקירבה. דוגמאות לכך הן בנקים, מתקני תקשורת, מסחר, מחסנים לחלקי חילוף ובתי מלאכה.

גודלתן וסוגן של יחידות דיור יותאמו לגודלי משפחה קיימים וחזויים, תוך התחשבות במלאי הקיים. יש לתת עדיפות לפתרון בעית הדיור של הדור הצעיר מכיון שהוא המועמד העיקרי להגירה מן האזור.

תעשיות ממלכתיות ובטחונות תוקמנה כמעט בלעדית רק באזורי פיתוח; קרנות ציבוריים וממלכתיים יתנו עדיפות לאזורי פיתוח.

כלים ואמצעים

חלוקה אחידה של גבולות המדינה כדי להקל על תאום בין תכניות פיתוח.

„מפת עדיפות“ לפיתוח הכוללת מחוזות, נפות ומרכזים אזוריים.

איזור של דיווחים ונתונים סטטיסטיים, כדי להקל על תכנון ובקרה.

הכנת תכניות פיתוח ממלכתיות בהתאם לתכנית לתפרוסת האוכלוסיה.

הכנת מפתח אזורי לתקציב המדינה.

הקמת מסגרת ממשלתית אזורית שבראשה יעמוד נבחר או ממונה. למסגרת זו יהיה תקציב עצמאי וסמכות לקבוע ולאשר תקציבי פיתוח.

הכוונת הפיתוח באזורים מרכזיים

מדיניות

אי עודד השקעות, ציבוריות בענפי כלכלה בסיסיים במרכז הארץ. המשכייתה וחיזוקה של מדיניות השמירה על קרקע חקלאית, ביחוד במרכז הארץ. החכרת קרקעות המדינה לפיתוח רק בהתאם ל"מפת העדיפויות" המראה האזורים המועדפים לפיתוח. הקמתם של שיכונים ציבוריים במרכז הארץ חייבת להיות בהתאם ליעדי האוכלוסיה של תכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסיה.

כלים ואמצעים

הכנתן של תכניות מיתאר מקומיות בהתאם ליעדי האוכלוסיה של תכנית המיתאר הארצית ואי-אישורן של תכניות חורגות. אי הפשרת קרקע חקלאית לבניית מגורים או תעשייה במחוזות המרכז. כל תכנית מיתאר מקומית במרכז הארץ תכלול שלבי פיתוח שבאמצעותם אזורים מסוימים יוקפאו להקמת מבני מגורים עד הכנתן של תכניות מפורטות.

סיכום

1. יש חשיבות עליונה בשימוש ביעדי אוכלוסיה כבסיס לפיתוח, לא רק לשם חישובי הדרישה לתשתיות ומתקנים, אלא לצורך תכנונם של פרויקטים משולבים לפיתוח אזורי, הכוללים תעסוקה, שיכון ומוסדות ציבור.
2. יעדי אוכלוסיה עשויים להוות אמצעי יעיל לתאום בין גופים שונים לצורך ביצועה המאוזן של אסטרטגיית פיתוח מוסכמת.
3. התכנית לפיתוח אזורים בעייתיים צריכות להתבסס על יעדי אוכלוסיה שנקבעו על פי מדיניות, מכיון שתכניות שתתבססנה על תחזיות על פי מגמות קיימות יוכלו רק לחזק כיוונים קיימים, לעיתים שליליים.
4. מתודולוגיה לקביעת יעדי אוכלוסיה על פי מדיניות — פתוחה בעת הכנת "תכנית המיתאר הארצית לתפרוסת האוכלוסיה בת 7 מיליון תושבים". האסטרטגיה העיקרית של התכנית היא לפתח את האזורים הפריפריליים בד בבד עם ריסון הגידול הבלתי מתוכנן בחבלים המרכזיים של הארץ.
5. לקביעת יעדי אוכלוסיה יש השלכה על הדמות העתידית של הקרקע, כי הדרישה לקרקע נובעת בעיקר ממספר התושבים הנמצאים באזור.