

תשומת-לב לקרית שמונה, בגלל ריחוקה הפיזי ממוקד הפיתוח, גישה שתהא מבוססת על הפעלת יזמות פרטית ללא צורך בהשקעה הציבורית.

אזור הדרום

באזור זה ראוי להתרכז בשלב הראשון בבאר-שבע, כמוקד הפיתוח העיקרי לכל אזור הנגב, ובדימונה.

באורח יוצא דופן יש להשקיע בפיתוחה של אילת, בגלל ריחוקה הרב מכל מרכזי הפיתוח במדינה. לגבי מצפה-רמון יש לשקול גישה מיוחדת לפיתוחה, גם בשל ריחוקה הפיזי ממוקד הפיתוח, גישה שתהא מבוססת על הפעלת יזמות פרטית ללא צורך בהשקעה הציבורית.

סיכום - שהוא בעצם הבנה חדשה

תכנית המתאר, לתפרושת האוכלוסיה היא אמנם תכנית מפתח חשובה במערכת התכניות הארציות הסטטוטוריות.

היא חייבת לנסח בראש ובראשונה, את היעדים הרצויים לחברה בישראל ובכך לבטא את מדיניות הפיתוח המועדפת ע"י מדינת ישראל, להשגת אותם יעדים.

תכנית זו תוכל למלא תפקידה רק אם יינתנו לה "שיניים חדות" באמת, ואם כל משדרי הממשלה יכבדו את התחייבויותיהם למימוש הצעדים הכלולים בתכנית מחד, ולרתום למאמץ הכולל גם את הגופים הציבוריים הגדולים ואת היזמים הפרטיים הניכונים להשתלב במאמץ הלאומי, מאידך.

"פיזור האוכלוסיה" אינו "פרה קדושה" אלא אמצעי להשגת מטרת. חלק חשוב מתוך המטרות הראשוניות עדיין תקף, אך יש לחשוב איך ניתן להגשימן באופנים שונים מאלה שנקטו בהם בעבר. כך, ללא-ספק, גם מושג "פיזור האוכלוסיה" ילבש צורה חדשה.

יש להכין את עוצמת המגבלות המונחות בדרך הגשמתה של תכנית התפרושת, שקשה לשנותן באופן דרמטי. לפיכך, יש להשקיע ולנצל גורמים אחרים שלא נוצלו עד כה ולהיות צמודים בביצוע לקרקע המציאות במקום להפריח סיסמאות רקות מתוכן. רק כך יש סיכוי להגשים את המטרות.

פיזור האוכלוסיה

פרופ' דוד עמירן

השפעת הגומלין על המדיניות הקרקעית

יעד הפיזור על ידי העברת האוכלוסיה ליישובים מסויימים לפי צו. האנשים יעברו ליישובים "פזורים" רק אם אלה נראים להם כמקום רצוי להתיישב בו. לשם כך דרושה ליישוב תדמית של מקום בו ניתן תוך תקופה סבירה להגיע להתבססות כלכלית, לתעסוקה

יציבה, מקום בו רמת השרותים החברתיים והציבוריים תהיה סבירה. היעד של פיזור האוכלוסיה הוא יעד לאומי, הוא לא יכול להיות יעד אישי, אלא לבורדים בלבד. ללא בסיס כלכלי טוב ויציב ורמת שרותים נאותה – ישוב לא ישגשג. פיזור האוכלוסיה יכול להצליח רק אם ייצור אוכלוסיה מבוססת ומתקדמת; מטרתו איננו הקמת "משכנות של אומללים".

א – הדברים ולהלן מתייחסים לדיון על פיזור האוכלוסיה בישראל והשפעת הגומלין שלו על המדיניות הקרקעית, שהתנהל בחורף תשמ"ט בחוג למדיניות קרקעית, בעקבות הרצאתו של מר יונתן גולני, מנהל אגף התכנון במשרד הפנים. מאחר ונושא הדיון היה פיזור האוכלוסיה, ולא פיזור יישובים, נקודת המוצא של הערותי אלה הם האנשים, ולא נקודות יישוב.

ב – היעד התכנוני הלאומי של פיזור האוכלוסיה הוא כפול: נוכחות בחלקים השונים של הארץ משיקולים פוליטיים, ומניעת ריכוז מופרז של האוכלוסיה בגוש דן בלבד.

ג – ישראל איננה מדינה דיקטטורית. לכן לא ניתן, ובודאי לא היום, להשיג את

היעדר של פיזור האוכלוסיה לא יושג על ידי איסורים של בניה בערים הקיימות, אי-סורים שאפשר להחליט עליהם, אך לא ניתן לאכפם במציאות. היעד יושג רק במידה ולע-רים המיועדות לאיכלוס תהיה כוח משיכה רב יותר מאשר למקומות אחרים.

ד – התפתחות הטכנולוגיה, לרבות האגרוטכניקה, הביאה לגידול מובהק של העיור באוכלוסיה, בעולם כולו, ובישראל על אחד כמה וכמה בה כ-90% מן האוכלוסיה היהודית יושבים בערים. מאוכלוסיה זאת עסקו (בסוף 1987) 4.8% בלבד בחקלאות, דהיינו ש-95% מן המועסקים עסקו בעיסוקים "עירוניים". הן לגבי העיר והן לגבי תעשייה ומסחר קובע העיקרון הכלכלי והתכנוני של "היתרון לגודל". ישוב מתחת לסף כניסה מסויים איננו יעיל. מכאן נובעת המסקנה שמערכת ישובים הבאה לשרת אוכלוסיה זאת צריכה להתבסס על מספר מוגבל של ערים מדרגות גודל סבירות.

ה – לבד ממספר מוגבל של ערים המ-שמשות בעיקר מרכזי שרותים אזורים (וראה סעיף ו' להלן), יש לבסס את הערים על בסיס תעשייתי או של שרותים לאומיים. הדבר מחייב שני דברים. ראשון, גודל מינימלי, על מנת לאפשר מגוון נאות של מפעלים לקיום תעשייה משמעותית. שני, לדאוג בעוד מועד להסבת ענפי תעשייה מתישנים או לא-מצליחים לענפים חדישים יותר. סיבסוד לא יוכל לשמש מרכיב חשוב לכלכלתה של עיר חדשה, אלא לשלב ההקמה וההרצה בלבד.

ו – אחד המודלים שהינחה בזמנו את פיזור ערי הפיתוח היה מודל "המקומות המרכזיים" של כריסטלר.

אלא שמודל זה פותח בשביל גרמניה הדרומית ששטחה גדול פי חמישה מזה של ישראל, ובשביל העירן הטרנס-הממונע.

בשטח הקטן של ישראל ובמינוע והנגי-שות הגבוהים של המדינה – מודל זה אינו תופס. לכן אין תימה שרבות מערי הפיתוח, כגון בית-שאן וקרית שמונה, מגי-שות במציאות שרותים אזוריים רק בדרגה נמוכה, בעוד שאוכלוסיית האזור מעדיפה

להשיג שרותים מתוחכמים יותר במרכזים מדרג גבוה יותר, חיפה או באר-שבע, או אפילו בראש ההיררכיה העירונית של ישראל – בתל-אביב. קיומה של היררכיה מסחרית-

שרותית מפותחת מתנה בין היתר בגודל השטח הגדון.

ז – אי-התחשבות מספקת באמור בס-עיפים ד', ה', ו' הביאה להקמתן של מספר רב מדי של "ערי פיתוח" (מהן 15 ביישובים ערביים נטושים, ו-18 במקומות חדשים), שחלק ניכר מהן קטנות מדי. העיקרון "תפסת מרובה לא תפסת" חל כאן במלוא מובנו. נראה, ולא רק בראיה מפקחת מאחור, כי הקמתן של מספר כה רב של ערי פיתוח קטנות היתה טעות תכנונית.

אחדות מערי הפיתוח הוקמו בתקופת הע-ליה ההמונית של שנות החמישים, כחלופה למעברות. בחלק ניכר של ערים אלו ביססו את התעסוקה על תעשיית הטקסטיל כענף עתיר עבודה – שיקול נכון בזמנו. היום ענף זה, עם המפעלים הקיימים, מתקשה לעמוד כתחרות עם ארצות בעלות כוח עבודה זול. לא נראה שטרחנו טרחה רבה להסב מפעלים לענפים חדישים יותר, מתקדמים ועתירי ידע. במקום זאת פושטת אבטלה במקומות אלו והם מאבדים על ידי הגירה למרכז הארץ חלק מן המרכיב החיוני ביותר של אוכלוסייתם, שהם בדרך הטבע הניידים ביותר.

ח – כפי שצויין לעיל, מעסיקה החקל-אות היום פחות מ-5% מן אוכלוסיה היהודית העובדת, שהם כ-60,000 עובדים, ואין סיכוי שאחוז זה יגדל בזמן הנראה לעין. בישראל נמנו בסוף 1987 936 "ישובים כפריים", מהם 122 או 13% ביהודה, שומרון וחבל עזה. מספרים אלה מאשרים את העובדה שחלק לא מבוטל של אוכלוסיית הכפרים אינו עוסק עוד בחקלאות. חלק ניכר של הקיבוצים הסבו חלק מפעולתם הכלכלית וכמובן של כוח העבודה לענפי תעשייה; כך עשו גם חלק מן המושבים במפעלים אזוריים. למרבה הצער, נמצא מספר לא קטן של מושבים במשבר חמור ופעולתם החקלאית הצטמצמה במידה חמורה. הולך

וגדל מספר "הישובים הכפריים" ההופכים רשמית או למעשה ל"ישובים קהילתיים", ז.א. כפרים בלתי-חקלאיים.

גם במושבים, ובכמה מושבות, השומרים על צורת ארגונם המקורית, מוסכת התעסוקה של אחוז ניכר של המשפחות (ובמקרים קיצוניים כמעט של כולן) לענפים בלתי-חקלאיים. חלקן עוברות את הישוב ומהגרות העירה, ובמקומן עוברות למושב משפחות מן העיר המבקשות "אורח חיים כפרי". לסיכום, אחוז גבוה של תושבי הכפרים הופכים יוממים.

ט — התפתחות זאת, כמו גם התעצמות העיור בערים הגדולות והבינוניות מגדילות את הלחץ על הקרקעות. מטעמים היסטוריים ממוקמות רבות מערים אלו על קרקעות מובחרים מבחינה חקלאית. האדמות החקלאיות המובחרות הן משאב לאומי חיוני ובלתי חליף שחייב להישמר לשימוש חקלאי בהווה ולעתיד. לכן חייבת המדיניות הקרקעית לעמוד בנחישות ובקשיחות בפני לחצים להפשרת קרקעות חקלאיים נוספים לבניה עירונית. דבר זה נכון במשנה תוקף נגד מדיניות בינוי — בישובים קהילתיים וכפרים אחרים, שלא לצרכים חקלאיים.

י — אין כל הצדקה להקים ישובים כפריים נוספים מכל סוג שהוא שיעודם אינו חקלאי, אלא למטרות יוצאות מן הכלל. תושבי הישובים הקהילתיים הם עירוניים לפי תפקודם. מן הדין שיגורו בישובים עירוניים. המדינה לא חייבת לשאת בעלויות של כפרי-לינה למבקשי רווחה פרטית שאינם נושאים בעלותה. מי שמבקש לחיות כתנאים כאלה מן הדין שישא בעצמו בעלות המלאה של ישובו, לרבות כל העלות של התשתית הטכנית והחברתית. שיקול זה חייב להנחות את המתכננים בנוסף לשיקולי תכנון הרגילים.

י"א — קשה מאוד לקבוע מדיניות לגבי הישובים הכפריים, רובם מושבים, אך גם ערים בודדות, הנמצאים במצב נסיגה חמור

עד כדי נטישה, או לא הצליחו לעולם להגיע לשלב ההמראה. נראה לי, כי אין לקבוע לגביהם מדיניות כוללת, אלא שיש לבחון כל מקרה ומקרה בחינה מקיפה במגמה למצוא פתרון שיאפשר הכרתם, או על ידי שינוי כלכלתם או על ידי החלפה או השלמה של האוכלוסיה, או על ידי שניהם גם יחד. במקרים שלא מסתמן כל פתרון חיובי גם לא יהיה מנוס מן ההחלטה לפרק את הישוב. במקרה כזה יש לפרקו גם פירוק פיסי, כדוגמת ישובי ימית.

מפעל ההתישכות הציונית התנסה גם בעבר בנטישת ישובים. ד"ר נורית קלאוט במאמרה "נטישת ישובים וחדושם בהתישכות הציונית" (אופקים בגיאוגרפיה, 9-10, 1984, ע' 93-118) מונה "139 ישובים שניטשו, מתוכם 73 ישובים (או 52%) שלא חודשו".

י"ב — גם אלה הגורסים כי יש להתמיד בשליטה על יהודה ושומרון ייטיבו לעשות אם יחילו את עקרונות התכנון דלעיל על הישובים הקהילתיים בשטח זה. קיומם של קרוב לשמונים ישובים, רובם של יוממים, ובהם במקרה הטוב כ-70,000 תושבים, בתוך מירקם של 457 ישובים ערביים ביהודה ושומרון עם אוכלוסיה של 837,700 בסוף 1987, (1) נראה כיציל פחות מנוכחות משמעותית בשטח באמצעות מספר מוגבל של ערים, שלכל אחת מהן יהיה משקל כלכלי ואוכלוסייתי משמעותי. חלק מן הישובים הקהילתיים לוקים בתתי-איכלוס בולט ומהווים נטל בטחוני, במקום לתרום תרומה חיובית לבטחון באזור. (2).

י"ג — ולסיום, הן לגבי ערי הפיתוח, ויותר עוד לגבי ישובים כפריים מכל סוג שהוא שאינם מתפקדים עוד כיישובים חקלאיים, חיוני לקבוע מדיניות קרקעית ברורה וסדר עדיפויות. וחיוני לא רק לקבוע את סדר העדיפויות, אלא גם לקיימו הלכה למעשה.

הערות

(1) הנתונים לפי שנתון סטטיסטי לישראל, 39, 1988, לוחות ב/1 (ע' 42), ב/14 (ע' 58), כ"ז/1 (ע' 705); רשימת היישובים, אוכלוסייתם וסמליהם 31.12.1987, למ"ס, פרסום טכני 55, 1988, ע' 147-152.

(2) נראה לי שיש להתייחס בגישה שונה ל-12 היישובים היהודיים של חבל עזה, מאחר וחבל עזה כולו הינו אבסורד אוכלוסייתי, ומוטב שישראל תשתחרר ממעורבות באבסורד זה מוקדם ככל האפשר. לפי השנתון הסטטיסטי (ר' ה' 1 לעיל, ע' 705) היה החבל שאינו מתיימר להיות מרחב עירוני מאוכלס בסוף 1987 ב-545,000 תושבים. צפיפות האוכלוסיה היא איפוא 2112/ק"מ². (שטח החבל הוא 258 ק"מ²; ראה (Statesmen's Year-Book, 1963), p.1580) על צפיפות זאת עולה בישראל רק מחוז תל-אביב – 6042/ק"מ². אפילו נפת חיפה 1479/ק"מ², אך צפיפותו 460/ק"מ² בלבד, פחות מרבע מזאת של חבל עזה. (הנתונים לפי שנתון סטטיסטי לישראל, 39, 1988, לוחות א/1 (ע' 16/17), ב/4 (ע' 34), ב/7 (ע' 42/43).

אדר' דן רו פיזור האוכלוסיה בישראל

1. כללי

לצערי הרב, הניסיון ב-40 שנות קיומה של המדינה והתחזיות לשנות ה-2000 אין בהם נחמה ובשורה לרבים בתוכנו השואפים להגשים את התכנית לתפרושת האוכלוסיה, כפי שהומלצה ע"י יונתן גולני, ומקובלת על רבים.

ניתוח של המצב הקיים מלמד על מספר בעיות עקרוניות אשר כנראה ילוו אותנו עוד שנים רבות, רמת התעסוקה בעירות הפיתוח בישובי הגליל והנגב וכן ההשקעות הגדולות הבלתי מנצלות במבנים שונים כולל בתי מגורים ותשתית עירונית אשר עם הזמן מצבם הפיסי הולך ומדרדר.

אילו היינו חיים במדינה ללא בעיות דמוגרפיות, היוצרות תחרות על הקרקע, אפשר היה לקבל ההצעה שהועלתה כאן לצמצם את מספר היישובים ולהקפיא את גידולם של אחרים, אך כנראה שנאלץ להתמודד גם עם בעיה זו אשר תלך ותחריף.

2. התעסוקה

לא לחינם ברצוני לפתוח בנושא התעסוקה: לדעתי המצב הקיים איננו מאפשר עוד להמתין עד אשר תוכן תכנית כללית ממנה תגזרנה תכניות אזוריות ולבסוף תכניות פיתוח מקומיות. יש לפעול במהירות. כל מי שקרא במוסף "ידיעות אחרונות" משבת 3/3/89 את הכתבה על הנגב, לא יוכל להשאר אדיש. הנתונים מדברים בעד עצמם: בחודשים דצמבר '88 וינואר '89 נרשמו בשירות התעסוקה כירוחם 9 דורשי עבודה על כל משרה מוצעת. שיעורי האבטלה בדרום גבוהים מהממוצע הארצי פי 2,5 עד פי 3.

בשנת 1987 עזבו את הנגב 14,000 איש בשנת 1986 נטשו 12,900 איש ובשנת 1985 – 11,685 איש.

גם בגליל המצב דומה, למרות ההשקעות הרבות במפעלים, מתן הקלות במיסוי ובמחירי קרקע, האבטלה נמצאת בשנים האחרונות בעליה.

מפעלים רבים נסגרו וחדלו לפעול או הצטמצמו ופיטרו עובדים. לאחרונה שמענו על קשיים גם כתעשיות בטחוניות שהועברו לגליל להגברת התעסוקה.