

עיירות הפיתוח והמצפים – טעות לעולם חוזרת

פרופ' אלישע אפרת, פרופ' ארנון סופר ורחל פינקל

בשנת 1987 נכתבו שני דו"חות-מחקר בנושאים יישוביים חשובים אשר היתה להם בזמנו השפעה על המערך ההתיישבותי במדינת ישראל: האחד היה דו"ח-מחקר על עיירות הפיתוח בישראל⁽¹⁾ והשני – דו"ח-מחקר על המצפים בגליל⁽²⁾. על אף שלשני דו"חות-מחקר אלה היו מטרות שונות, והם הוכנו במסגרת מוסדות שונים, על-ידי חוקרים שונים, וללא קשרי עבודה ישירים בנדרן, ועל אף שדו"חות-מחקר אלה עוסקים בשתי תקופות שונות בתולדות ההתיישבות בישראל, אשר פער של דור מפריד ביניהן, נמצאו מסקנותיהם דומות להפליא, דבר שהצדיק את הבאתם בפני הקורא, תוך השוואה ביניהם והסקת מסקנות.

דו"ח-המחקר על עיירות הפיתוח

מטרת המחקר היתה לנתח את תהליך הקמת עיירות הפיתוח מאז קום המדינה ועד היום כתופעה הגיאוגרפית-וישובית הבולטת ביותר במדינת ישראל, להעריך את משמעותה בהיבטיה המרחביים, החברתיים והכלכליים, לקבוע באיזו מידה היא שינתה את המערך היישובי הכללי במדינה, את תפרוסת האוכלוסיה ואת יישובם של חבלים פריפריים לסוגיהם, ולהעריך את סיכוייה בעתיד.

כאשר אומץ הרעיון של ייסוד עיירות פיתוח בישראל, הוא יושם באורח קיצוני מדי, כך שתוך עשור אחד הוקמו עשרות מרכזים עירוניים בדמות עיירות עולים בנות כמה אלפי נפש כל אחת – זאת במדינה בעלת שטח ריבוני מצומצם ומרחקים גיאוגרפיים קצרים, עם אוכלוסיה בעלת דרגת מינוע גוברת. גם כוחה הכלכלי של ישראל בעת ייסוד העיירות לא איפשר תמיכה משמעותית ככולן – לא בהשקעה בתעשייה, לא ברמת בינוי גבוהה, וגם לא בהכוונת כח-אדם מיומן ומקצועי אליהן.

ההשערות המרכזיות של המחקר היו:

1. ריבוי עיירות הפיתוח מנע את האצת גידולן.
2. הרקע התיאורטי למיקומן היה אנכרוניסטי.
3. מיקומן הגיאוגרפי של רבות מהן היה לקוי מבחינה אזורית וארצית.
4. רק חלק מהן יוכל להגיע לנקודת המראה כלכלית.
5. יש ליצור סדר עדיפות בהשקעות בעתיד, השונה מזה הקיים כיום, כדי לחזק לפחות חלק מהן ולשנות את בסיסן הכלכלי.

מתוך הממצאים העיקריים של המחקר:

1. על אף העיסוק רב-השנים בנושא היישובי-עירוני בארץ ישראל, הקמתן של עיירות הפיתוח לא נשענה על תיאוריה מוצקה. צרכי הזמן, לחץ התנאים שנוצרו עם העלייה המונית, האינטואיציה החזקה של המתכננים כיחס למציאות הפיזית והמרחבית בארץ, תוך רצון לשפר את הקיים – כל אלה הגבירו את פעולות הביצוע על חשבון התכנון הזהיר.
2. לא כל העיירות שהוקמו בשנות ה-50 היו לשביעות רצון המתכננים. גורמים פוליטיים ומוסדיים שונים דיטו את הכף לאיתורים פחות מוצלחים אשר מהם סוכלות העיירות עד עצם היום הזה.
3. אסור היה לקבוע את מיקום העיירות מתוך שיקול יחסי הגומלין ביניהן לבין הסביבה החקלאית, ולא היה צורך לקחת בחשבון שיקולים דמוגרפיים ארציים ואזוריים, שיעלו בקנה אחד דווקא עם מדיניות פיזור האוכלוסיה ומגורים בטווח השפעה איזורי.
4. האיזור החקלאי שנקבע כדי לכלכל את עיירות הפיתוח היה קטן מדי מכדי לספק את

צרכי תושביהן הזכאים לרמת חיים נאותה, חברה וחינוך. יחסי גומלין בין הסכיבה החקלאית והעיירות חשובים, וגם ניתן לרכז בהן שירותים חקלאים, אך אסור היה לראות בחקלאות בסיס כלכלי בלעדי.

5. צריך היה לתכנן מראש את מיבנה התעסוקה ואת הבסיס הכלכלי של האוכלוסיה המשתכנת בעיירות כבר בשלבים הראשונים, כאשר היו עדיין מקומות עבודה רבים בבניה ובעבודות ציבוריות; והן בשלבים המאוחרים יותר, כאשר האוכלוסיה היתה תלויה בתעשייה או בחקלאות שבקרבתה. תכנון התעסוקה היה כללי ובלתי-מפורט, ולא שולב בתכניות תיעוש ארציות ואיזוריות כחלק ממדיניות החלוקה הגיאוגרפית של מקורות התעסוקה לסוגיהם.

6. לא ניתנה תשומת-לב מספקת לבעיות הארגון המוניציפאלי והמנהיגות הציבורית בעיירות. מן ההכרח שהארגון המוניציפאלי יתפתח תוך שילוב בין בעלי ידע ארגוני ומקצועי המובאים מן החוץ לבין המשתכנים החדשים, ומתוך מגמה לחייב את המובאים מן החוץ שיעתיקו דירותיהם ויקבעו מושבם דרך קבע במקום פעולתם.

7. פיזור הפעילות החברתית והכלכלית בעקבות עיירות הפיתוח היה פחות מוצלח מאשר הפיזור הפיסי של האוכלוסיה והמגורים. אפשר להטיל ספק במידת ההצדקה של השקעת משאבים לאומיים כה רבים למען פיזור אוכלוסיה אשר הושג רק באורח חלקי; אולם, ללא ספק, היתה מידה רבה של הצלחה בפעילות המוסדית בכל הקשור במשימה זו, וגם ביכולת השינוי של המפה היישובית והעירונית של ישראל תוך עשור וחצי של שנים בלבד.

8. בעשרים השנים האחרונות קיימת ירידה בשיעורי הגידול של העיירות. אם בשנים 1950-1960 הכפיל הגידול את עצמו, הרי באמצע שנות ה-80 הוא לא עלה על 10%. מסתמנת רוויה ביכולת הגידול האוכלוסייתי של העיירות.

9. רק בשליש מכל עיירות הפיתוח שהוקמו בישראל זכו למעמד של עיר. יש להניח שזהו המספר האופטימאלי של עיירות שהמדינה היתה זקוקה להן לשם השלמת המערך העירוני שלה.

10. בכשני-שליש מן העיירות התקיים בשנים האחרונות מאזן הגירה שלילי. רק 10 עיירות ניתנות להגדרה כ"עיירות מעודדות אוכלוסיה".

11. מאז קום המדינה ועד היום נעשו לפחות 3-4 נסיונות מקצועיים ושיטתיים לסווג את עיירות הפיתוח במטרה להעניק להן תמריצים לפיתוח כלכלי. אולם אף לא שיטה אחת נתקבלה על דעת כל הגורמים הנוגעים לנושא. במרוצת השנים נכללו בסיווג העיירות גם יישובים עירוניים ותיקים, עירוניים-למחצה, מושבות ותיקות ואף יישובים שמעבר ל"קו הירוק", שבעקבות לחצים פוליטיים החלו להינות מתמריצי פיתוח.

12. עיירות הפיתוח מתאפיינות בשיעור גבוה יחסית של אוכלוסיה בלתי עובדת ותלויה מבחינה כלכלית, דבר הנובע מן ההרכב הדמוגרפי שלה. נמצא, שעיירות הפיתוח נחותות במצבן החברתי בהשוואה לכלל היישובים בארץ. הדבר בולט במיוחד בשיעור דורשי העבודה שבהן.

13. ההצלחה בשיקום שכונות בעיירות הפיתוח היתה עד כה חלקית בלבד. מסתבר, שמנהיגות מקומית, הרקע הכלכלי של התושבים, מצב האבטלה ורמת ההשכלה של התושבים - כל אלה מהווים יסוד למידת ההצלחה. כמו כן נמצא, ששיקום פיסי לא היה הדבר החשוב ביותר שלו ציפו התושבים. רמת החינוך היתה חשובה להם לא-פחות.

14. התופעה היישובית של עיירות הפיתוח בכללותה הינה חיובית ואף חיונית למערך העירוני של ישראל, והיא מציינת הישגים לא-מבוטלים במדינה צעירה - הן לגבי פיזור אוכלוסיה והן לגבי תפיסת שטחים בפריפריה ובספר. אם מתגוררים כיום כחצי מליון נפש בעיירות הפיתוח, המהווים כ-15% מאוכלוסיית המדינה, הרי זהו הישג שלא ניתן לשחזור, יש לראותו כאירוע דמוגרפי ופוליטי חד-פעמי.

דו"ח-מחקר על המצפים בגליל

במקום להביא את דו"ח-המחקר על המצפים בגליל במלואו, ניתן – ברוב המקרים – לצטט את מסקנות דו"ח-המחקר על עיירות הפיתוח תוך כדי החלפת המושג "עיירות פיתוח" במושג "מצפים" או במושגים נלווים; זאת משום הדמיון הרב בין מסקנות שני הדו"חות. לא נותר לנו אלא לקרוא שנית את עיקרי הדו"ח הראשון, ולאחר החלפת מושגי היסוד האמורים, ייראה הוא כך⁽³⁾:

מטרת המחקר היתה לנתח את תהליך הקמת המצפים כתופעה גיאוגרפית-יישובית בולטת, להעריך את משמעותה בהיבטיה המרחביים, החברתיים והכלכליים, לקבוע באיזו מידה היא שינתה את המערך היישובי הכלכלי בגליל, את תפוסת האוכלוסיה ואת יישובם של חבלים פריפריים לסוגיהם ולהעריך את סיכוייה בעתיד.

כאשר אומץ הרעיון של ייסוד המצפים, הוא יושם באורח קיצוני מדי, כך שתוך שלוש שנים הוקמו עשרות מצפים – זאת באיזור מצומצם ובמרחקים גיאוגרפיים קצרים, עם אוכלוסיה בעלת דרגת מינוע גוברת. גם כוחה הכלכלי של ישראל בעת ייסוד המצפים לא איפשר תמיכה משמעותית ככולם – לא בהשקעות ולא בהכוונות כוח-אדם.

ההשערות המרכזיות של המחקר היו:

1. ריבוי המצפים מנע את האצת גידולם.
2. הרקע התיאורטי למיקומם היה אנכרוניסטי.
3. מיקומם הגיאוגרפי של רבים מהם היה לקוי מבחינה איזורית.
4. רק חלק מהם יוכל להגיע לנקודת המראה כלכלית.
5. יש ליצור סדר עדיפות בהשקעות בעתיד, השונה מזה הקיים כיום, כדי לחזק לפחות חלק מהם ולשנות את בסיסם הכלכלי.

מתוך הממצאים העיקריים של המחקר:

1. על אף העיסוק רב-השניים בנושא היישובי בארץ ישראל, הקמת המצפים לא נשענה על תיאוריה מוצקה. צרכי הזמן, לחץ התנאים שנוצרו, האינטואיציה החזקה של המתכננים ביחס למציאות הפיסית והמרחבית בגליל, תוך רצון לשפר את הקיים – כל אלה הגבירו את פעולות הביצוע על חשבון התכנון הזהיר.
2. לא כל המצפים שהוקמו היו לשביעות רצון המתכננים. גורמים פוליטיים ומוסדיים שונים היטו את הכף לאיתורים פחות מוצלחים אשר מהם סובלים המצפים עד עצם היום הזה.
3. 1-4. אינם רלוונטיים למצפים.
5. צריך היה לתכנן מראש את מיכנה התעסוקה ואת הבסיס הכלכלי של האוכלוסיה המשתכנת במצפים כבר בשלבים הראשונים. תכנון התעסוקה היה כללי ובלתי-מפורט ולא שולב בתכניות תיעוש ארציות ואיזוריות כחלק ממדיניות החלוקה הגיאוגרפית של מקורות התעסוקה לסוגיהם.
6. איננו רלוונטי למצפים.
7. פיזור הפעילות החברתית והכלכלית בעקבות המצפים היה פחות מוצלח מאשר הפיזור הפיסי של האוכלוסיה והמגורים. אפשר להטיל ספק במידת ההצדקה של השקעת משאבים לאומיים כה רבים למען פיזור אוכלוסיה אשר הושג רק באופן חלקי; אולם, ללא ספק, היתה מידה רבה של הצלחה בפעילות המוסדית בכל הקשור במשימה זו, וגם ביכולת השינוי של המפה היישובית תוך פרק זמן קצר.
8. שיעור הגידול של המצפים הוא איטי. מסתמנת רוויה ביכולת הגידול האוכלוסייתי של המצפים.
9. רק כשני שלישי מכל המצפים זכו למעמד של יישוב העומד על רגליו. יש להניח, שזה

המספר האופטימאלי של מצפים שהמדינה היתה זקוקה להם לשם השלמת המערך היישובי שלה בגליל.

10 עד 13. אינם רלוונטיים למצפים.

14. התופעה היישובית של המצפים הינה חיונית בכללותה ואף חיונית למערך היישובי של הגליל, והיא מציינת הישגים לא-מבוטלים במדינה צעירה – הן לגבי פיזור אוכלוסיה והן לגבי תפיסת שטחים בפריפריה ובספר. אם מתגוררים כיום כמה מאות משפחות במצפים, הרי זה הישג שלא ניתן לשחזרו ויש לראותו כאירוע דימוגרפי ופוליטי חר-פעמי.

השוואה ומסקנות

נמצא, שמתוך 14 סעיפי-המסקנות שבדו"ח-המחקר על עיירות הפיתוח, רק אלה העוסקים בנושאים עירוניים אינם רלוונטים למצפים בגליל. אולם, ביתר סעיפי המסקנות, החלפת המושג "עיירות פיתוח" במושג "מצפים" היתה מספקת בהחלט כדי לתאר את עיקר ממצאי דו"ח-המחקר על המצפים.

מה ניתן ללמוד מדמיון מפתיע זה במסקנות שני הדו"חות העוסקים באירועים התיישבותיים שהתרחשו בישראל בהפרש זמן של 30 שנה?

* עיירות הפיתוח הוקמו בראשית שנות ה-50, ואילו המצפים הוקמו בראשית שנות ה-80. מסתבר, שעל אף שעברו 30 שנה בין שני האירועים, מאומה לא השתנה בכל הנוגע למדיניות התיישבותית, לסיכויים לפיזור אוכלוסיה, ליכולת המעשית לתפיסת שטחים ולאפשרות הממשית לחיזוק הספר.

* מאומה לא השתנה גם בשיטת העבודה ובדרכי קבלת החלטות אצל מעצבי התיישבות האזורית ומתכנניה. הרקע התיאורטי לעבודתם היה לקוי בחסר, הכיצוע נעשה תחת לחץ הזמן ובעקבות החלטות חפוזות קצרות-טווח, ומעשה ההקמה לא היה תמיד תוך כדי שיקול דעת זהיר. כן אז וכן עתה.

* שיקולים פוליטיים שונים וחילוקי דעות מוסדיים עיוותו את האיתורים היישוביים למיניהם, אשר חלק מהם קיימים כיום באתרים בלתי-מוצלחים. תושביהם סובלים מכך – הן בשרותים בסיסיים והן בתעסוקה. כן אז וכן עתה.

* אם עיירות הפיתוח הוקמו בחפזוה וללא התארגנות מוניציפאלית נאותה, הרי שהתהליך חזר על עצמו במצפים בצורה קשה עוד יותר. ישנם מצפים אשר נוסדו כמושבים, אך נאלצו להיהפך לאחר מכן ליישובים קהילתיים, וכן להיפך. ישנם מצפים שנוסדו כקיבוצים והפכו להיות ליישובים קהילתיים. כן קרה הרבה ביחס להשתייכות המוסדית. גם לגבי המצפים חזרה התופעה במקרים בודדים, שבהם נציגי מוסדות מיישבים קבעו ממרחקים את אורח החיים של תושביהם.

* בשני המקרים הוכחה בעליל יכולת הביצוע המהיר של שינוי המפה היישובית של ישראל. אולם, יחד עם זאת, בשני המקרים גם יחד הוכחה אוזלת היר בפתרון הבעיות הכלכליות והחברתיות של היישובים שהוקמו.

* בשני המקרים הוקמו הרבה יישובים בשטחים מצומצמים, דבר שהגביל מראש את פוטנציאל האיכלוס בשל היעדר כוח-אדם להליכים כה מואצים. הדבר גרם לכך שיישובים רבים מדי אינם מסוגלים להגיע כיום לעצמאות כלכלית ולשלמות חברתית.

* בחלק מן המצפים, שהם מושבים, קיים שיעור גבוה של בלתי-מועסקים. מסתבר שתנועת המושבים לא שינתה הרבה את גישותיה בנרון במרוצת 30 השנים האחרונות.

* על אף האמור לעיל, קיימת גם נקודה אופטימית בשני המקרים והיא, שלמרות הקשיים הפיסיים, הטכניים, הטעויות שנעשו והמשאבים שכוזבו, השתנה המערך היישובי בישראל לא-מעט.

אולם, בכל אלה אין משום נחמה. ניתן אולי לנהוג כך כאשר הממון מצוי בשפע, ולתקן משגים מאוחר יותר, אולם קשה להבין כיצד דברים כאלה קורים כאשר המקורות הכספיים הם מצומצמים והמערך היישובי של ישראל רווי למדי במספר הקיבוצים, המושבים ובכל צורות ההתיישבות האחרות. היה ניתן לצפות, שלאחר 110 שנות התיישבות ציונית בארץ ישראל ו-40 שנות פיתוח המדינה ינקטו המוסדות המיישבים מישנה-זהירות בכל הקשור בהתיישבות נוספת. לצערנו, מביא הנסיון המצטבר מתיאור שני האירועים שלעיל למסקנות עגומות ביותר.

הערות:

- (1) אפרת, א., הקמת עיירות הפיתוח בישראל ומעמדם. אוניברסיטת תל-אביב, המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, 1987.
- (2) סופר, א., ור. פינקל, המצפים בגליל – מטרות, השגים, לקחים. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית, 1988.
- (3) המושגים המוחלפים לצורך ההשוואה מופיעים בהדפסה מובלטת.