

קליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה

בתפיסה תכנונית חדשה

אלישע אפרת

בחודש ינואר 1993 אישרה הממשלה את תוכנית המתאר הארצית לקליטת עלייה, תפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה, הקרויה תמ"א/31, אשר הוכנה בידי צוות בין-תחומי רב-היקף מטעם מינהל התכנון של משרד הפנים. התוכנית נועדה להסדיר את הנושאים המרחביים הקשורים בקליטת גלי העלייה ההמונית שהחלו להגיע לישראל מאז סוף 1989 והנמשכים עד עצם היום הזה, בכל האמור למגורי אוכלוסייה ותעסוקתה במרחב. התוכנית פורסמה מאז ברכים וההתייחסויות אליה שונות ורבות-פנים. מטרתו של מאמר זה היא לנתח את התפיסות התכנוניות העיקריות שבתוכנית, כפי שמצאו את ביטויין בכרכים העבים שנתלוו לתשריט, וזאת על רקע העקרונות המסורתיים לתכנון פיסוי של תוכניות מתאר ארציות שקדמו לה. הנושאים שבהם ידון המאמר הם: הרקע לתוכנית, מטרותיה והחידושים שבה; התפיסה של מוקדי צמיחה מטרופוליטניים, המהווים בסיס לתוכנית, ומידת הצורך בהם; התהוות דגם הקליטה הישירה של העולים לעומת תפרוסת האוכלוסייה והתעסוקה כפי שהיא מוצעת בתוכנית; תפיסות התוכנית מול תוכניות ממשלתיות מקבילות שהוכנו לאחרונה; והערכה כללית לגבי ערכה וחשיבותה של התוכנית לקראת שנת 2000.

הרקע לתוכנית, מטרותיה ועיקרי החידושים שבה

מאז סוף 1989 עמדה מדינת ישראל, כאמור, בפני גלי עלייה גדולים, בעיקר מרוסיה ומחבר העמים. גלי העלייה מצאו את רוב גורמי הממשלה במצב של היעדר תוכניות מגירה למצבים מיוחדים מעין אלה. כן נתגלה היעדר של מדיניות ברורה מטעם הממשלה בכל האמור לדרך ולשיטה שבהן יש לקלוט את העולים בתנאים של לחץ הגירה.

התוכניות הארציות והמחוזיות שהוכנו בעבר לא ענו על המצב הדמוגרפי החדש שנוצר. היה זה אירוע בלתי צפוי שגרם, בין היתר, לזעזוע בעקרונות התכנון הפיסי המסורתיים שהתגבשו בעבר. אולם בה בעת גם בוצעו על-ידי הממשלה, העיריות וגורמי ציבור אחרים פעולות מיידיות ודחופות כדי למצוא מענה הולם לתופעת העלייה המסיבית. עם זאת גברה הסכנה, שיותר מדי עובדות בנושא העלייה תיקבענה בזמן קצר, והן עלולות לחרוג מקווי התכנון הארציים והמחוזיים המקובלים. המחשה לכך ניתנה על-ידי הקמת ועדות הול"ל, שדנו בהליכי תכנון מקוצרים לבניית מגורים לעולים, וכן על-ידי ההצבה החפוזה - במקומות רבים בארץ - של אלפי קרוואנים שחיבלו לא-מעט במרקם התכנוני של הרשויות המקומיות, שנאלצו לייעד שטחים למטרות שלא נקבעו בתוכניות בניין-העיר שלהן. מכאן, שעלה הצורך לערוך במהרה תוכנית ארצית אסטרטגית לקליטת עלייה ולתפרוסת אוכלוסייה על מנת לתת גיבוי לפעולות הממשלה ולגורמים הממלכתיים השונים.

ניתן להניח, שבהיעדר הכוונה תכנונית ממשלתית, נקבעו רוב קווי המדיניות לתוכנית זו על-ידי המתכננים עצמם, תופעה לא חדשה במערכת התכנון בישראל.

המטרה העיקרית שהוצבה בפני תמ"א/31 היתה עריכת תוכנית-אב פיסיקה לקליטת עלייה ולתפרוסת אוכלוסייה ותעסוקה לטווח של חמש שנים (1990-1995) עם ציון כיווני פיתוח לטווח שנים ארוך יותר, עד לשנת 2000 ואף מעבר לה. הנושא המרכזי הנדון בכל פרקי התוכנית הוא יישובם ושיכונם של 1.2 מיליון עולים עד לשנת 1995 כאשר אוכלוסיית המדינה תגיע ל-6.13 מיליון נפש, מהם 5.14 מיליון יהודים. פירושו של דבר הוא, להציע תוכנית-אב אשר תתאים לקליטת 200,000 עולים לשנה, לבר מן הריכוז הטבעי של האוכלוסייה הוותיקה. כמו כן להציע אסטרטגיה אחידה של פעולות ממשלתיות וציבוריות ולגרום להרחבת היסוד הטריטוריאלי של פריסת האוכלוסייה בישראל תוך הקטנת פערים אזורים, הפחתת לחצי הפיתוח על מרכז הארץ וביסוס המצב הדמוגרפי החדש על תשתית פיסיקה ועל תעסוקה.

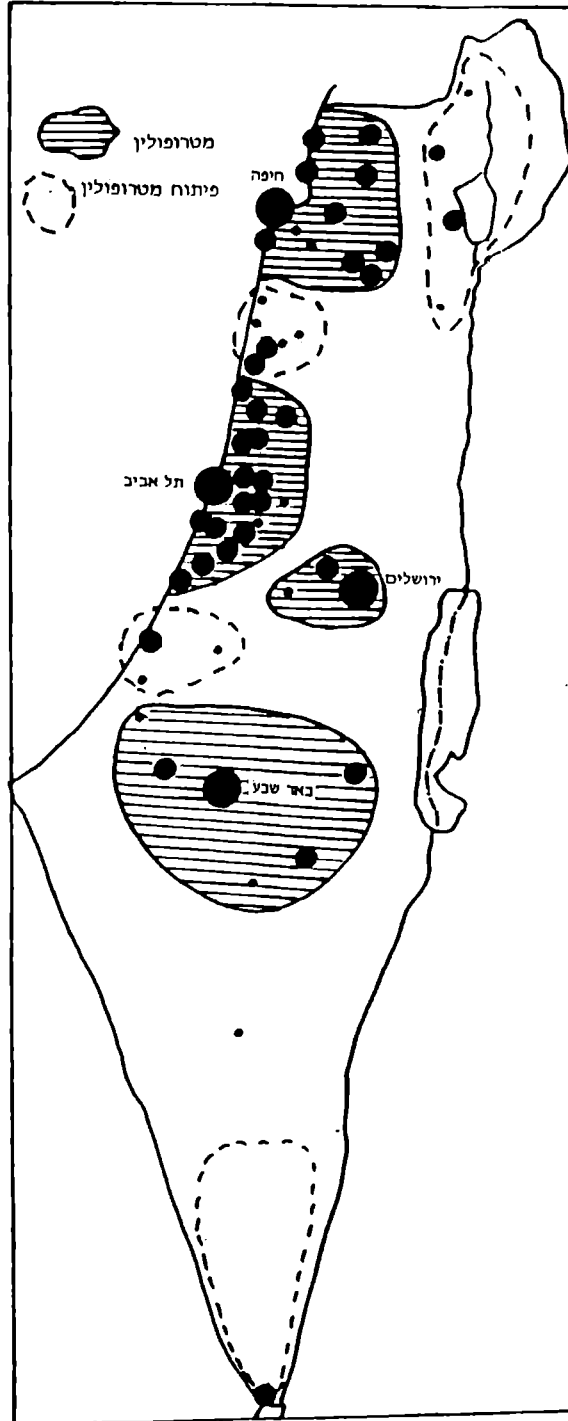
עיקרי החידושים שהובאו בתוכנית הם ההכרה בעובדות החדשות שנוצרו על-ידי העולים עצמם בשנים האחרונות, כבסיס לתכנון עתידי; התוויית התכנון הפיסי על רקע מאפייניה ותכונותיה של אוכלוסיית העולים ודרך התפרסותה הטבעית במרחב; נטישת דגם פיזור האוכלוסייה המסורתי שהושתת על ההיררכיה של עיירות הפיתוח; ביסוס התכנון הפיסי על התיישבות עירונית, על תעסוקה שלישונית בשירותים, במדע ובטכנולוגיה; ריכוז הפיתוח בארבעה אזורים מטרופוליטניים עם שדות תעסוקה, ולא על דגם היררכי; וכן תכנון תפרוסת האוכלוסייה בעתיד כמערכים עירוניים רצופים אשר יתפרסו מתוך המרכזים המטרופוליטניים תוך כדי התפזרות הדרגתית וללא דילוג יתר במרחב.

באורח מפורט יותר דוגלת התוכנית בצורך לפתח ציר לאומי בין ירושלים לתל-אביב כאזור הליבה של ישראל; להתייחס אל חיפה כאל בירת הגליל; לפתח את באר שבע כמטרופולין של הנגב; להתייחס אל הגליל המרכזי והמזרחי בעדיפות פיתוח משנית; לראות את ההתיישבות הכפרית בעדיפות נמוכה וכמשלימה בלבד את הפיתוח העירוני; לפתח באופן הדרגתי מרכזים עירוניים כטבריה, כרמיאל, חדרה, אשקלון ועוד; להתייחס אל הפריפריה בעתיד רחוק יותר, לאחר שתתבסס הליבה במרכז הארץ; לחזק את צירי הזיקה המטרופוליטניים לסביבתם הקרובה על בסיס תעסוקה במפעלים קיימים; וכן לקדם את התוכנית על ציר של זמן תוך קביעת מועדים לביצוע. השינויים הכולטים ביותר הניכרים בהם, אפוא, לא לפרוסת אוכלוסיית העולים כדי לקיים גבול מדיני או ספר; נטישת חזון ההתיישבות כפריפריה, שלמעשה לא התגשם במלואו, והסתגלות אל מציאות חדשה אשר העולים היתו ב-3-4 השנים האחרונות; השתחררות ממוסכמות של אכלוס הפריפריה בהתיישבות חקלאית; מתן עדיפות למישור החוף על בסיס תעשייה ותעסוקה תוך הישענות על צירי תחבורה, ככביש מס' 6 ואחרים.

מוקדי הצמיחה המטרופוליטניים

תוכנית המתאר הארצית תמ"א/31 מציעה, בין היתר, פתרונות אכלוס ותעסוקה בארבעה אזורים מטרופוליטניים בישראל, שהם: תל-אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע, וכן יצירת "ליבה לאומית" בין האזורים המטרופוליטניים של תל-אביב וירושלים (צוור 1).

ציור 1 : מוקדי פיתוח מטרופוליטניים

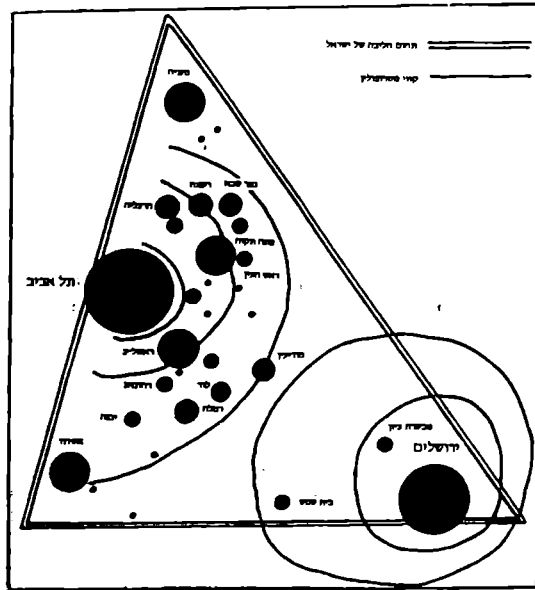


השימוש במנוח מטרופולין נראה מוגזם למדי לגבי מדינת ישראל, כאשר המדובר הוא בערים בגודל בינוני בלבד, ואולי פחות מוגזם ביחס לתל-אביב, כי למעשה אין עדיין בארץ מטרופולין הראוי לשמו. מטרופולין מוגדר בספרות המקצועית כעיר בעלת מיליון תושבים ומעלה, שבה לפחות חצי מיליון תושבים מתגוררים במרחק של 30 דקות נסיעה מהמע"ר, עם מערכת שירותים מסיבית הכוללת כבישים, מסילות ברזל, שדות תעופה וכד', ועם ריכוז גדול של מפעלים. ירושלים לא נחשבה אף פעם למטרופולין בעברה ההיסטורי. מבחינה גיאוגרפית היא חסומה במדבר ממזרח, ויש בה מורדות הרריים במערב עם קשיי טופוגרפיה לבינוני עירוני. מטרופולין אינו מתפתח, בדרך כלל, בתנאים גיאוגרפיים קשים כאלה, וכעיר הררית בגובה של 800 מ' מעל פני הים ובמרחק 60-70 ק"מ ממנו, אין לה סיכוי לכך. מבחינה תכנונית יש לראות את ירושלים כמעין "אי תכנוני" בעל אופי ייחודי, עם תחום התפרסות הצמוד מאוד להר, שאינו חופשי להתפרס כפי שהדבר קורה במטרופולינים בעולם. מפות הקושרות בין בית לחם מדרום, רמאללה מצפון, בית שמש במערב ומעלה אדומים ממזרח כמטרופולין ירושלים, חוטאות למציאות משום שהמדובר הוא בפריפריה עירונית מעורבת ומרוחקת מבחינה פיסית ואתנית, שבה פיתוח וגידול של מטרופולין מוטל בספק. ירושלים היא עיר פרובלמטית, שמתגוררים בה כשליש חילוניים, כשליש חרדים וכשליש ערבים. לפחות לשני שלישים מאוכלוסייתה אין כל קשר לקליטת עלייה, ולכן אין העיר יכולה לשמש בסיס לאותה מטרה שהתוכנית הציבה. קביעת ירושלים כאחד משני הקטבים של הליכה הלאומית הינה בלתי סבירה לתפקוד זה. אגב, התוכנית גם צופה בירושלים 100,000 עולים עד לשנת 1995, בעוד שעד סוף שנת 1992 הגיעו אליה כ-30,000 בלבד, בעת שמחצית מטווח התכנון של התוכנית כבר עברה.

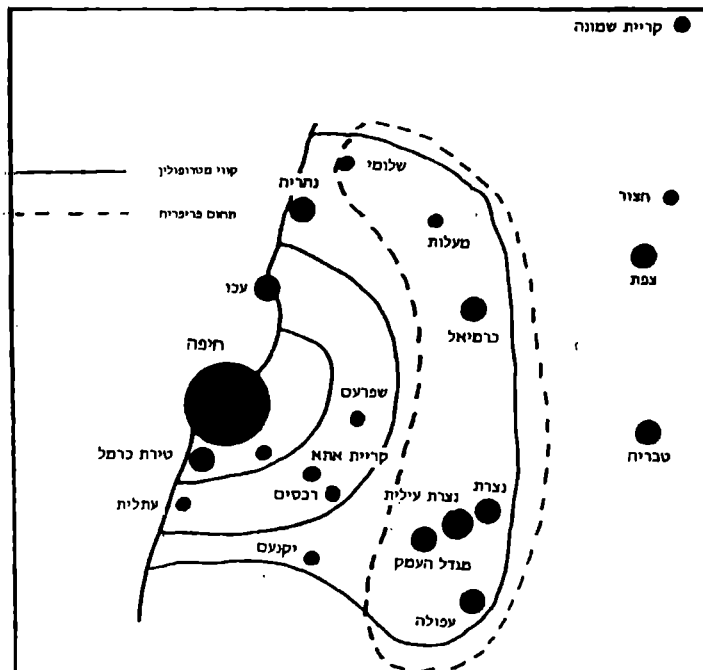
פרובלמטי לא-פחות הוא ציר הפיתוח מערכה, לעבר פרוזדור ירושלים, האמור לחבר בין שני קוטבי הליכה. יש לזכור, שהפרוזדור לא תוכנן מעולם כחלק מאזור מטרופוליטני. הוא התפתח כאזור של שימור נוף, יעור והתיישבות כפרית. כפיפת שער הגיא מקשה על פיתוח ליניארי כלשהו ועל החיבור בין שני המעגלים האורבניים הקונצנטריים שמסביב לירושלים ולתל-אביב (ציור 2). דומה, שישנו כאן נסיון לחבר בין שני אלמנטים אשר אינם יכולים להתאחד אורגנית, גם לא פיסית ותכנונית, ולכן נראה הדבר שגוי מבחינה קונצפטואלית.

שאלה נוספת העולה בתחום זה היא, האם חיפה צריכה לשמש מוקד מטרופוליטני למרחב הצפון כפי שצוין בתוכנית? המדובר במוקד מטרופוליטני נרחב למדי עם מעגלים אורבניים קונצנטריים המקיפים את הקריות עד לעכו כאשר מוקד זה נתמך בציר הגבעות של הגליל המערבי בכיוון צפון-דרום בין מעלות, כרמיאל, נצרת-עילית ועפולה (ציור 3). מצד אחד מופיעים במרחב זה מוקדי תעסוקה במפרץ חיפה, אולם חיפה כמרכז עירוני לגליל נמצאת אקסצנטרית, מה גם שלא הצליחה בתפקודה כבירת הגליל גם בעבר. ההישענות של הגליל על חיפה היתה ברוב השנים בלית ברירה, מאחר ששום מרכז עירוני במרחב זה לא היה מסוגל לתפוס את מקומו בתפקוד-על. יש גם לזכור, שחיפה הלכה וירדה במשך השנים, ואילו זיקתה למישור החוף היתה חזקה יותר מאשר לגליל. התוכנית חוזרת, משום-מה, אל חיפה כמוקד מטרופוליטני למרחב הצפון ואינה מציעה כל פתרון לגליל עצמו. אין אף עיירת פיתוח שהתוכנית רואה בה מוקד פוטנציאלי למרחב זה, לא נצרת-עילית ולא כרמיאל. כדי לתמוך באזור המטרופוליטני של חיפה מציעה התוכנית ציר עורפי של יישובים ומרכזי תעסוקה בין-אזוריים בכיוונים המנוגדים לתוכניות המחוזיות והאזוריות שעובדו עבור מחוז הצפון בעבר.

ציור 2 : הליבה הלאומית של ישראל



ציור 3 : מרחב המטרופוליין של חיפה



דגם הקליטה הישירה בישראל

השאלה הנוספת המתעוררת ביחס לתוכנית המתאר הארצית תמ"א/31 היא, האם תפרוסת העולים שהגיעו לישראל בשלוש השנים האחרונות אכן מתרחשת בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין הרצוי או שמא יש בתפרוסת זו תופעות אחרות שלא נחזו מראש.

מאז סוף שנת 1989 ועד סוף 1992 הגיעו מרוסיה כ-420 אלף עולים המהווים כ-10% מכלל האוכלוסייה היהודית בישראל. ניתן היה להניח, ששיעור כה גבוה של עולים בפרק זמן כה קצר יגרום לשינוי משמעותי בתפרוסת האוכלוסייה בישראל, במיוחד לאור העובדה, שכל התוכניות בנושא זה שהוכנו בעבר התבססו על עלייה מסיבית שאמורה היתה לשפר ולתקן את דגם הפיזור שנתהווה בשנות ה-50. עם התייצבותם של שיעורי העלייה מרוסיה על 50-80 אלף עולים לשנה בעתיד הקרוב נשאלת השאלה, היכן השתכנו עולים אלה בשלוש השנים האחרונות ומה היתה מידת השפעתם על שינוי המערך היישובי של מדינת ישראל.

עד 1983 לא היתה העלייה מברית המועצות בעלת משמעות רבה בתפרוסת האוכלוסייה של ישראל. רובה התרכז במישור החוף, בערים הגדולות ובערי-מושבה, ואילו אל עיירות הפיתוח עברו 10.5% בלבד. עלייה זו גם לא שינתה באורח משמעותי את מגמות הפיזור כפי שנקבעו בראשית שנות ה-50. על אף שבכבר ניתן היה לכוון אוכלוסייה זו באמצעות מרכזי קליטה, היא לא נטתה להתפרס על פני הפריפריה של המדינה.

מסתבר, שהעלייה הנוכחית מרוסיה אינה שונה במהותה מזו שבשנים עברו, לא ברקעה הכלכלי והתרבותי, ולא במנטליות של העולים. היא מורכבת ברובה מאוכלוסייה עירונית בעלת מקצועות חופשיים ובעלת השכלה. עולים אלה מגיעים ארצה לאו דווקא מטעמים אידיאולוגיים ציוניים, כי אם בעיקר מחמת מצוקה כלכלית וחברתית ברוסיה וההזדמנות שניתנה להם להגר בעקבות הגלסנוסט. לא ידוע עדיין אם עולים אלה רואים בישראל את יעד הסופי להגירה או יעד ארעי בלבד לקראת הגירה נוספת. השינוי במדיניות הקליטה שנקט על-ידי הממשלה לגבי עולים אלה באמצעות תהליך של קליטה ישירה, שמשמעה היה אי-התערבות מוסדית בהכוונת העולים למקומות יישוב ומתן בחירה חופשית לגבי מקום מגוריהם בסיוע בשכר דירה ומענקים שונים במסגרת סל קליטה, עשוי להוות אינדיקציה לגבי העדפת העולים בבחירת מקום מגורים כיום בישראל.

לפי נתוני המשרד לקליטת עלייה הגיעו ב-1989 מברית המועצות דאז 10,657 עולים. התפרסותם בריכוזים בני גודל שונה הראתה, שרק בחיפה ובנתניה נתהוו ריכוזים בני 1,000 נפש ומעלה. ריכוזים בני 500-1,000 נפש היו בקריית ים, בתל-אביב, בבית ים, בחולון, בראשון לציון, ברחובות ובירושלים. ביתר חלקי הארץ היו הריכוזים של עולי ברית המועצות קטנים ביותר. הקליטה הישירה התפזרה, למעשה, ב-31 יישובים שבמישור החוף ובירושלים.

ניתן היה לצפות שהקליטה המסיבית של שנת 1990, שבמרוצתה הגיעו ארצה 184,198 עולים, תשפיע באורח משמעותי יותר על תפרוסת העולים בארץ. והנה בשנה זו נמצאו ארבעה ריכוזי עולים גדולים בני 10,000 נפש ומעלה בתל-אביב, בחיפה, בירושלים ובנתניה - כולן ערים ותיקות - ושבעה ריכוזים נוספים בני 5,000-10,000 נפש - במישור החוף. התפרסות העולים הגיעה בצפון עד לצפת, נצרת עילית, כרמיאל ועפולה, ואילו בדרום - עד לקריית גת, אשקלון, באר שבע וערד. פיזור קיצוני יותר הופיע בשיעורים קטנים בלבד. ריכוז יחיד של עולים ביהודה ושומרון היה באריאל, אך ההתיישבות בשטחים התבטאה בפחות מאחוז אחד. עיירות הפיתוח קלטו אז כ-12% מכלל עולי ברית המועצות.

מצב שונה נתהווה אז במרכז הארץ, באזור התחום בין נתניה בצפון לראשון לציון בדרום. מתוך 194,855 עולים שנקלטו בקליטה ישירה בשנים 1989-1990, הגיעו למרכז הארץ כ-85,000, שהיוו 43.6% מכל העולים באותה תקופה. תל-אביב ונתניה קלטו כ-38% מן העולים, ואילו חולון, בת ים, ראשון לציון ופתח תקוה - כמעט את כל היתר.

תפרוסת העולים לא השתנתה באורח יסודי גם בשנים 1991 ו-1992. לא ניכר היה שינוי בולט בפיזורם של 147,400 העולים שהגיעו בשנת 1991. חל גידול מסוים במספר העולים שפנו לכפר סבא ולרעננה, וכן לנצרת עילית, לטבריה ולמגדל העמק, ואילו בדרום היה גידול מסוים בירוחם ובמצפה רמון. בשטחים חלה ירידה באריאל וגידול במעלה אדומים, אולם שיעור ההשתכנות בהם בשנה זו לא היה יותר מאשר 0.73% מכלל העולים. ההשתכנות בעיירות הפיתוח נותרה יציבה בשיעור של 13%. עם זאת, על אף גידול מסוים שחל בפיזור העולים בנגב הצפוני ובגליל התחתון לא ניכרה כל ירידה בשיעור העולים שהשתכנו במרכז הארץ.

בשנת 1992 חלה ירידה ניכרת במספר הכללי של עולי רוסיה, שהגיע לכ-70,000 בלבד. ריכוזי עולים בני 1,000-5,000 נמצאו בערי גוש דן, בחיפה והקריות, בנצרת עילית, בכרמיאל, בירושלים, באשדוד, באשקלון ובבאר שבע. במידה שניכרה מידה מסוימת של התפזרות, הרי היתה היא בטווחים מרחביים קצרים, מחיפה לנפת עכו ועמק יזרעאל המערבי או מאשדוד לנפת אשקלון.

אם נבחן את התפרוסת העולים בקליטה ישירה בשנים 1989-1992 בארבעת המחוזות: הצפון, המרכז, הדרום וירושלים נמצא, שהצפון קלט בשנים 1990-1991 כשליש מן העולים, אך ירד ב-1992 ל-23% בלבד; המרכז קלט בכל השנים האלה למעלה ממחצית מכל העולים; הדרום קלט בכל השנים פחות מ-10% ורק בשנה האחרונה עלה ל-11%; ואילו ירושלים אשר קלטה ב-1989 כשליש מכל העולים, ירדה ב-1992 ל-14% בלבד.

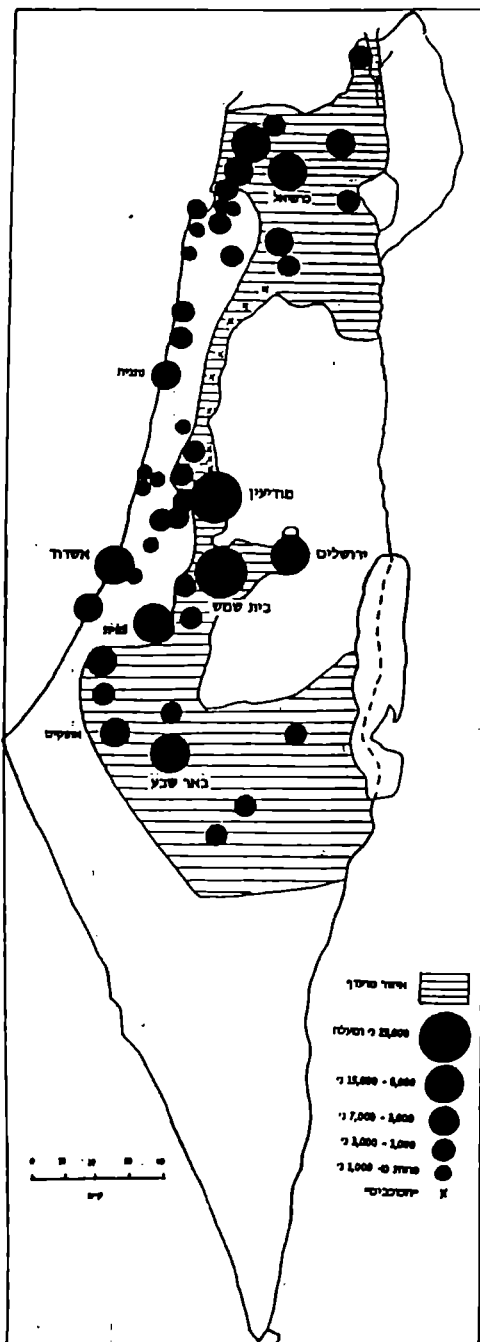
המסקנות העיקריות המתבקשות מן התפרוסת המרחבית של עולי רוסיה, שנקלטו בקליטה ישירה עד היום, הן כדלהלן: אין אצל עולים אלה מגמות של התיישבות בספר; אין אצלם נטייה מיוחדת להתגורר בשטחים; עולים אלה לא שינו את תפרוסת הריכוזים של יוצאי ברית המועצות בעבר; אין לעלייה הרוסית הנוכחית השפעה רבה על תפרוסת האוכלוסייה בישראל; קיימת מגמה מובהקת אצל עולי רוסיה להתגורר בגוש דן; וקיימת אצלם נטייה בולטת להתגורר ביישובים עירוניים ותיקים שבמישור החוף.

תופעת הקליטה הישירה של עולי רוסיה מאז סוף 1989 ועד היום, העשויה לשמש אינדיקציה ליעילות התוכניות לפיזור האוכלוסייה בישראל מראה, שנטיית העולים החדשים אינה תואמת כלל את מגמות הפיזור הרשמיות אל הפריפריה ואל ההר. הקליטה הישירה הביאה עד כה לתוצאות המנוגדות למטרות הפיזור הממשלתיות. מאחר שהמדובר הוא בהרכב דמוגרפי וכלכלי שונה של עולים, שאינו דומה לזה של שנות ה-50, ספק רב אם הכוונתם של עולים אלה אל מקומות יישוב שמחוץ לתחום התפרוסתם הטבעי, תביא לתוצאות רצויות, מה גם כאשר מוצעת להם השתכנות בבנייה טרומית או במגורי קרוואנים וללא מקורות תעסוקה מקומיים.

דומה, שנוצר עתה מצב דמוגרפי חדש בישראל אשר מחייב היערכות מרחבית שונה מזו שנקטה בעבר. דווקא מישור החוף חייב יהיה לשמש יעד גיאוגרפי עיקרי לקליטת עולי רוסיה, ובמיוחד ביישובים הוותיקים הגדולים והבינוניים שבו, על מנת שלא לאבד גלי עלייה אלה מטעמי ריחוק, חוסר תעסוקה ומגורים באזורים דלי-רווחה. מכאן, שאין מקום להגזים ביכולת הפיזור של עולי רוסיה ויש לשאוף לאכלסם בעיקר במקומות בעלי פוטנציאל תעסוקתי, ואם לפזרם - מוטב אל

הפריפריה הקרובה של מרכז הארץ ולא מעבר לה הרחק בצפון ובדרום.

ציור 5 : אזורי עדיפות של משרד הבינוי והשיכון ליישובם של עולים



מעמדה של תמ"א/31 מול תוכניות ממשלתיות מקבילות

יש לזכור, שמקביל לתמ"א/31 התבצע תכנון מרחיב מצד גורמים ממשלתיים אחרים אשר אינו תואם לחלוטין את התפיסות הבסיסיות שהועלו בתוכנית הארצית שלעיל. התוכנית של משרד הבינוי והשיכון מימי אריאל שרון לבניית מגורים ל-200 אלף נפש עד שנת 1994 מצביעה על שתי ערים, מודיעין ובית שמש, האמורות לקלוט כל אחת עשרות אלפי עולים. ריכוזים של עד 15,000 עולים מיועדים לירושלים, לבאר שבע, לכרמיאל ולמעלות. ריכוזים של עד 7,000 עולים מיועדים לצפת, לנצרת עילית, לשדרות ולאופקים. קיימת בתוכנית זו הערפה ברורה לגליל המזרחי ולנגב הצפוני וכן לרצועת "12 הכוכבים" לאורך ה"קו הירוק" לשעבר. ערים מועדפות אחרות בתוכנית הן צפת ואשדוד. בתוכנית זו אין כמובן העדפות אכלוס לתל-אביב, לחולון, לבת ים, להרצליה ולחדרה, וכן לא לרבים מיישובי מישור החוף. המגמה היא לשכן את העולים, פחות או יותר, לפי מגמות פיזור אוכלוסין שהיו קיימות בשנות ה-50 (ציור 5).

תוכנית אחרת היא זו העוסקת בעדיפות פיתוח לאומית לעניין ההטבות הניתנות על-ידי משרדי הממשלה, התוחמת אזורים בעלי עדיפות א', ב' וללא עדיפות. רוב האזורים בעלי העדיפות שבתוכנית זו אינם תואמים את תמ"א/31, מלבד ירושלים ובאר שבע. בהרבה מקומות ההתאמה היא חלקית בלבד או חסרה. גם במפת אזורי העדיפות הלאומית לפי החוק לעידוד השקעות הון, המרחיבה את אזור עדיפות ב' בגליל, בפרוודור ירושלים ובנגב הצפוני, יש פער בין האזורים המודגשים בתמ"א/31 ובין אלה שהממשלה מציעה (ציור 6). מכאן, שבה בעת נעשו פעולות תכנון ממשלתיות עם אישור תוכניות, שאינן תואמות את התפיסה הבסיסית המבוטאת בתוכנית הארצית הנדונה.

ערכה וחשיבותה של התוכנית הארצית תמ"א/31

עם זאת ניתן לציין, שיש בתוכנית זו יסודות חיוביים לא-מעטים. היא הוכנה בזמן קצר של שנה, ובהתחשב באילוף זה, המוצר שהתקבל מרשים למדי. התוכנית מנסה לראשונה לשנות את מגמות הפיתוח במדינה, וזאת אף באורח דרסטי, עם הצגת חידושים בגישתה אל המרחב. היא טוענת למעבר מהיררכי - למוקדים מטרופוליטניים, מן הפריפריה - למישור החוף ולנגב הצפוני, מהתעסקות במגורים - להתרכזות בבעיות התעסוקה, מפתרונות רגיונליים - להישענות על צירי יוממות, מחלוקה שווה של המשאבים - לריכוזם במוקדי צמיחה נבחרים, ומביסוס תעסוקה על מקורות מקומיים - לביסוס של תעסוקה אזרית.

החסרון הבולט שבה הוא, שהיא נשענת על תחזית עולים מוגזמת מדי, שהסיכויים להתממשותה כה קלושים עד כי נראה, שלא יותר ממחציתה של התחזית עשויה להתגשם. התוכנית מופיעה אמנם כמהפכנית, אך עם זאת משלבת יותר מדי רעיונות מערביים, שאינם מתאימים לקנה המידה של ישראל. היא גם אינה מציעה פתרונות סבירים לגליל ולנגב. ההצעה לציר לאומי ירושלים - תל-אביב, כליבה הלאומית של ישראל, לא נראית כפתרון ראוי מנקודת מבט גיאוגרפית, וגם לא מנקודת מבט תכנונית. היא מזניחה את התפרוסת של עיירות הפיתוח כאלמנט היררכי בסיסי בפיתוח עתידי ומשאירה אותן בעדיפות נמוכה, בהדגישה דווקא את המוקדים העירוניים הגדולים.

דומה, שלא ימצא גורם ממשלתי או ציבורי אשר יסכים לתוכנית כולה ויקבלה כמקשה אחת. כל גורם פיתוח ייטול ממנה את הנושאים הרלבנטיים עבורו וימעט בחשיבותם של האחרים, אך זה

גורלה של כל תוכנית ארצית. בין אם יקבלוה ברובה ובין אם בחלקה, בוודאי שלא ניתן יהיה להתעלם ממנה.

ציור 6 : אזורי עדיפות לאומית על-פי החוק לעידוד השקעות הון

