

## הכלכלה האורבנית — תחומיה ותפישותיה

בכתב העת הבריטי "Urban Studies" הופיע מאמר מקיף, פרי עטו של פרופ' רונלנד נ. מאק־קין על בעיותיה של הכלכלה האורבנית. אם כי המחבר מגדיר עצמו כמשקיף מהצד, המאמר המתיחס בעיקר לתנאיה של ארה"ב והניתן כאן תוך השמטות מסויימות, הוא רב עניין.

### א. נקודות התורפה במערך האורבני

#### יתרונות ועלויות סביבתיים

על מנת לאבחן שמהוא אינו כשור־רה או ניתן לשיפור — אבחנה שהינה תכופות נקודת מוצא לחוקר — חייבים לנקוט, במודע או שלא במודע, בקרי־טריונים מסויימים לגבי הרצוי והנ־כון. רבים מהסופרים המצוטטים להלן חשבו במונחים של עקרון האופטימ־ליזציה של פאריטו בתורת קְריטריון ראשי, אך היו שגרסו עקרונות אחרים כגון מכסימציה של אותם ערכים שנר־או להם כרצויים ביותר לחברה.

לפני כעשרים שנה נטו לראות את הסיבה לליקויים במערך האורבני בצור־רה כוללנית באופיו ה"בלתי משוכלל" של השוק. זאת היתה גישתו של ר. ראטקליף אשר כתב: "צמיחת הערים היתה... תולדה של החלטות רבות לאין ספור לגבי השימוש בקרקע, אשר הקשר ביניהן היה רופף בהחלט. מפ־תיע איפוא שהערים הינן מאורגנות אף באותה מידה כפי שהן כיום".

בשנים האחרונות, לעומת זאת, נר־טים חוקרים רבים לראות את הסיבה המכרעת ללקויים בגורמים ספציפיים **סביבתיים בעיקרם**. כאן ניתן לציין את העלויות והקשיים הנגרמים ע"י

הבעיות האורבניות כוללות, כפי שניתן להניח, כל מצב עירוני אשר לגביו מא־מינים כי אפשר לשפרו (אם אין סבורים כי השיפור הוא בר־השגה, אין ברירה אלא להשלים עם המצב הקיים). לפי הבנתי ה"כלכלה האורבנית" מנסה ליישם את שיטות הניתוח הכלכלי לכלל העובדות שהינן רלבנטיות לבעיות האורבניות. אולם, כאשר מנסים לגרוס את הנושא במשמעות צרה ומדוייקת יותר, הרי שנתקלים בקשיים ומתרבים מושגים מעורפלים וגמישים. ועוד, כמ־עט בלתי אפשרי להקיף את כל הספ־רות הנוגעת לשימושי קרקע ולבעיות אורבניות. מכאן שסקירה זו אינה מושלמת, והנושאים בהם התרכזתי אינם בהכרח אלה שאליהם היו מעדי־פים להתיחס לכלכנים אחרים.

במיוחד מתעכב אני על הנושאים הב־אים: (1) אבחנה של נקודות התורפה בעיר, (2) הכלים לניתוח הכלכלה העיר־ונית, (3) שאלות מיוחדות. בסוף דברי אציין את הקווים הנראים למשקיף חיזוני כמונו כמבטיחים ביותר למח־קר וטיפול בעתיד בנושאים שלפנינו.

תי-משוכלל או העדר תכנון ופיקוח ממשלתי". הוא טוען כי ההתפשטות הפרועה של הפרברים ותופעות ההשח"תה של העיר הן למעשה תגובות בלתי-נמנעות לתנאים הבסיסיים של הבי-קוש וההצע. לדעתו, **הבעיה הבסיסית היא העוני** וכן מדיניות מוטעית כגון זו המקטינה את היצע השיכונים הזולים. והוא מאמין למעשה בכך שניתן לשפר את המצב בערים ואפשר למצוא פתרון לבעיותיהן.

ג'והן ר. מייאר מטיל דגש על ה-עיוותים במערך **המחירים של שירותי התחבורה**, שנגרמו בעיקרם בתוקף גור-מים פוליטיים. וכן מצביע הוא על הד-צנטרליזציה בפעילויות הכלכליות שנג-רמה ע"י הופעת המכוניות וגורמים אחרים. ר. מייאר, בדומה לחוקרים אחרים, מצייין כי הדצנטרליזציה הביאה תכופות לגידול ניכר בעלויות; וכדוג-מה מביא הוא את העובדה כי הדצנ-טרליזציה הביאה לפיזור מקומות הע-בודה הפוטנציאליים של הכושים, בעוד שהם עצמם נשארו בגיטאות, ולכן קשה לכושים להשיג עבודה והפרודוקטיביות שלהם נפגעת. גם ו.ס. ויקריי מייחס חשיבות מרובה לבעיות מחירי התח-בורה העירונית ומצייין כי בשום תחום חשוב אחר אין התמחיר כה בלתי-רצ-יונלי, מיושן וגורם לבזבזים, כמו בתח-בורה העירונית.

רבים הם החוקרים הרואים במש-כנות העוני ובהיבדלותם של הכושים לא רק ענין של יחסים הוגנים בחברה, אלא גם גורם לגידול חמור בעלויות במונחים של בריאות הקהילה, חוק וס-דר, איכות בתי הספר, מתיחויות גז-עיות, סיכון של שריפות ועוד. יצויין כי ת.ס. שלינג, אשר בדק את ההעדפות לגבי בחירת שכנים, הגיע למסקנה כי

העשן והערפל, הרעש, צפיפות יתר באיזורי מגורים, ההתבלות של המב-נים, יחסי ניכור בחברה, קשיים שמ-קורם בתמורות הטכנולוגיות המהירות, התרבות פשעים ועוד. עקב עלויות הבי-צוע הגבוהות אין האנשים יכולים לה-פיק את מלוא התועלת השולית בהח-לטותיהם לגבי מיקום הפעילויות או החלטות אחרות. העלויות והיתרונות החיצוניים משתקפים לעיתים קרובות בערך הקרקע, אך בעוד שערכי הקרקע המשתנים מטביעים חותמם על שימור שי הקרקע ועשויים להשפיע על ההגי-רה בתוך העיר ובין הערים, הרי אין הם מבטיחים הקצאה יעילה של המש-אבים ומערך מחירים יעיל. וניתן כאן להצביע על ההדגמה המובאת ע"י או. דייביס וא.ב. והינסטון לגבי הדיל-מה שבפניה ניצבים שני בעלי רכוש שכ-נים. אם A משביח את רכושו ו-B אינו עושה כן, הרי B זוכה ביתרונות ללא כל השקעה מצדו. ונהפוך הוא, אם B מבצע שיפורים, הרי A זוכה ביתרונות. אם עלויות הביצוע הן נמוכות במידה שהשכנים יכולים להגיע להסכם לגבי השבחות בשני הנכסים, הרי שניהם יכולים להצליח. אך אם עלויות הבי-צוע הן גבוהות — וזהו המקרה הט-פוסי שעה שקיימים אלפים של בעלי נכסים — הרי כל אחד יראה כמועיל ביותר, מנקודת ראותו הפרטית, להי-מנע משיפורים תוך השלמה עם אזנחת נכסיו והתבלותם. זהו למעשה המצב בערים רבות.

### **בעיות העוני ומשכנות העוני**

גישה שונה מפתח החוקר ריצ'ארד מוט הכותב: "בעיותיהן של הערים מתעוררות עקב גורמים שכמעט אינם קשורים ביתרונות חיצוניים, שוק בל-

הנטיה היא בכיוון להיבדלות מובהקת בין תת־הקבוצות באוכלוסייה בהתאם לצבע העור, רמת הכנסה ועוד.

### הגודל האופטימלי של עיר

ג. בוציאנו וג'. קאין ציינו את ההגירה אל הערים הגדולות כגורם לגידול העלויות הכרוכות בצפיפות המגורים. ג'. קאין עמד במיוחד על הקצב המ־סחרר של גידול הגיטאות ואי־היכולת להדביק קצב זה, וכן על ההשלכות של תהליך זה לגבי האבטלה בקרב הכושים והצטברות החכוכים והמת־חיות.

נכון אמנם שהיתרונות הנובעים מגידול הערים מאזנים את תוספת העלויות עקב ההגירה לערים הגדולות. אך נראה כי רבות מהערים בארה"ב עברו כבר את השיא והשפעתה של ההגירה מתחילה להיות שלילית. דעתנו היא כי הרעיון של גודל אופטימלי אחיד לכל הערים הוא חסר משמעות במונחים של עקרון האופטימיזציה של פאריטו. כי וון שלאנשים טעמים ונטיות שונים, יש מקום לגיוון בגודלי ערים אופטימליים אפשריים.

### הצורך בתיכנון ופיקוח ממשלתי

ולבסוף, כמה סופרים — בניגוד לר. מוט — רואים את הסיבה לקשיים בערים בהעדר תיכנון ופיקוח ממשלתי. משום כך, ממליץ מ. קלוזון על רכישת קרקע בפרברים ע"י הרשויות הממלכתיות. קרקע זו תפותח ותימכר לבעלים פרטיים בהתאם לחוקי בנין ערים. חר־קר אחר, ריימונד ורנון, מציע כי "הרשויות האחראיות לתכנון השימוש בקרקע יהיו רשאיות לא רק לקבוע אזורים לשימושי הקרקע השונים, אלא לרכוש זכויות בקרקע (מחוץ לבעלות מלאה). חוקר זה מוסיף: „המוסד המ־

קודש של הרכוש — אחד מהסמלים רבי העוצמה של הציויליזציה שלנו — ניתן להפכו לכלי המבטיח שימוש יעיל בקרקע המהווה מבחינה פוטנציאלית משאב נדיר".

עתה נעבור לבחינת השיטות והכלים שבהם משתמשת הכלכלה האורבנית לצורך ניתוחיה.

### ב. השיטות והכלים לניתוח

#### דגמים בלתי־מתימטיים

כנקודת מוצא לכלכלה האורבנית שימשה בדיקת הגורמים המשפיעים על פירמות ופרטים בהחלטותיהם לגבי המיקום של פעולתם. א.מ. הובר, בחיבורו משנת 1948, צירף קשרי גומלין אלה בצורה שיטתית — אם כי ספר־תית בעיקרה, ולא מתימטית — והת־צאה היתה יצירה קלסית המהווה מ־פת עד עתה.

בשנת 1968 הגדיר הובר מחדש את קשרי הגומלין הקובעים את איתור הפעילויות לסוגיהן: עורקי התחבורה ותחנות, מרכזי המסחר, מקומות המגורים, בתי החרושת, המחסנים, סוכנ־יות למכוניות, מבני הנמשלה וכו' — כשהמיקום של כל אחת מהן משפיע על אפשרויות המיקום של הפעילויות האחרות. אכן, לגבי מטרות מסויימות המיקום יכול להיחשב כנתון במידה רבה מראש כגון נמלים, חופים, שדות תעופה, מרכז העסקים הראשי, תנאים טופוגרפיים ועוד.

בעיה נוספת מתייחסת ל"קשרי הנגישות" — דהיינו, התחבורה — בין הפעילויות השונות. ההחלטה לגבי כל פעילות תלויה בחלקה ב"עלות התעבורה" (התחבורה וההובלה), ובחלקה בערכי הנגישות לפעילויות אחרות. מודל אנליטי אחר, שהינו בלתי־מתי-

מטי באופיו, הוא זה של צ'. מ. טיבוט. בדגם זה בוחרים הפרטים את מקומות מגוריהם על יסוד השוואה בין רמת המיסים והשירותים המוניציפליים בישובים השונים (בד בבד עם יתר היתרונות והחסרונות).

לדעתי, מודלים "ספרותיים" אלה הם בעלי ערך רב. עבודתו הראשונית של הובר סיפקה חומר למחשבה לגבי הפרובלמטיקה של שימושי קרקע והתהליכים המתחוללים בתחום זה. בד"ר זו היא שימשה נקודת מוצא לבדיקות אמפיריות ולמודלים מתימטיים כאחד. המחקרים ה"ספרותיים" נשאו ביסודם אופי אנליטי ולא תאורי, כיוון שהתבססו על עקרונות המתיחסים להתנהגותו הכלכלית של הפרט. עם זאת קיימים ספיקות לגבי האפשרות להפיק תועלת מרובה נוספת מהחבורים ה"ספרותיים" האלה.

### דגמים מתימטיים

המודלים המתימטיים פותחו בשנים האחרונות בהקף רחב. ואולם, יעילותם בתורת כלים לחזוי הדפוסים של המי-קום והמערך האורבני עדיין אינה מרובה. המודלים הידועים ביותר הם של ל. וינגו, ו. אלונסו, ר. מוט וב. האריס. לא אנסה לסכם מודלים אלה, ואסתפק בהערות מסוימות לגבי כמה אספקטים הכרוכים בהם:

המודלים האורבניים הינם "כלכליים" באופיים, שכן הם מתבססים על התנהגותם של פרטים הנמשכים אחר יתרונות והנרתעים מעלויות. חלק מהמודלים נושאים אופי מופשט, אך ניתן ליישם ולבססם על מידע כמותי. רבים מהם הינם אקונומטריים ביסודם ומספקים בסיס לתחזיות כמותיות. אין צורך להסביר כי העיר היא מער-

כת מורכבת וקשה להציגה ע"י מודל. ל. וינגו מציין בצדק כי משתנים רבים מאוד מושמטים בהצגה מעין זו, כגון איכות הדיור, הבדלים בטעמים של חלקים שונים בציבור, בעיות וגישות לבתי"ס ושירותים ציבוריים אחרים ועוד. ב. האריס מצביע על ליקוי אחר: המודלים מסבירים בצורה מוצלחת את המיקום של מרכזי מסחר, לאחר שאלה נבנו כבר. אך באם מבקשים להשתמש בהם כדי לבחור מיקום נאות למרכז אשר יוקם בעתיד, או כדי לחזות מראש את גודלם של המרכזים השונים — התוצאות הן פחות מוצלחות. וכך אין אפשרות לחזות בעזרת דגמים אלה את מיקומם של רחובות, כבישים ראשיים, שטחים ציבוריים פתוחים, משרדי ממשלה, שירותים תועלת ציבורית, שירותים פיננסיים או פונקציות המשרתות את תהליכי הייצור כגון מינהל, שיווק, עיבוד-נתונים ועוד.

ועוד, א. מ. הובר מציין כי לא ניתן לחזות מראש את השלכותיהם של שינויים גדולים יחסית כגון הקמת מרכזי משרדים בפרברים או אקט של ביטול הפרדה גזעית, כיוון שהנתונים שבידינו מבוססים על נסיון העבר. ב. האריס חוזה שיפורים ניכרים בעתיד בתחום עיצוב ויישום מודלים אורבניים, במיוחד באשר לאזורים מטרופוליטניים שלמים. אך לנוכח אי-הבטחון הכרוך במודלים והאופי המורכב שלהם — יש כאן מקום לספקות לא מעטים.

### בדיקת השערות והיפותיזות

במודלים המתימטיים ניתן, לעומת זאת, להשתמש ביתר יעילות לצורך אימות ובדיקה של היפותיזות והשערות.

התרכזות בעלי הכנסות גבוהות בפרב-רים ע"י היפותיזות שונות: נטיה להתרחק ממרכז העסקים הראשי, נטיה לפרטיות ומרחבים אזו העדפת בנינים חדשים. אך קשה לבחון איזו מהיפוטזות אלו היא הנכונה; שכן רבים מהמבחנים המביאים לשלילתה של היפוטזות אחת, כרוכות גם בשלילתן של ההיפותזות האחרות.

ניתן גם לנסח היפותזות אחרות על רקע ההתפתחויות האחרונות בתיאור-יה הכלכלית. רבים, למשל, דברו על האופי הבלתי-מושלם של השוק עקב גורמים סביבתיים-חיצוניים; ומסקנתם היתה כי הממשלה חייבת להקפיד יותר על התקנות לגבי חלוקת העיר לאזורי פעילויות שונים, וכן לפקח יתר על שימוש קרקע או לרכוש קרקע ולהשתמש בה במישרין לצרכים שונים. אך התקלה היא שיש בידינו ידיעות מועטות בלבד לגבי ההתנהגות העתי-דה של פרטים ומתכננים במקרה זה, ואף לגבי הטיפול הממשלתי בנכסים הצבוריים שבידה. אין להיחפז איפוא בהמלצות על התערבות תקיפה של הרשויות הממלכתיות, ונראה כי הרבה תלוי כאן בגובה העלויות בתנאים השונים של ארגון ומינהל.

ה. דמץ פיתח בתחום זה את התורה של זכויות הקנין ואילו או. ויליאמסון וא. אלשיאן פיתחו הסבר מענין לגבי התנהגות המנהלים. המימצא הבולט הוא כי עד לגבול מסויים קיימת תחליפות בין גובה הרווחים של החברות לבין יתרונות אישיים למנהלים. בהיפוטזיה זו ניתן להכליל את פקידי המדינה: לגביהם קיימת תחליפות בין יעילות לבין שאיפה לשאת חן בעיני ציבור הבוחרים מתוך מניעים אישיים.

יצויין כי מטרתו העיקרית של ר. מוט לא היתה להגיע לתחזיות בעזרת המודל, אלא להשתמש במודל על מנת לבחון ולאמת תחזיות או מסקנות שנתקבלו בדרך אחרת. ולדוגמה, מימציאו של ר. מוט מראים כי למצבה של הדירה אין כמעט כל השפעה על רמת ההכנסה של המשפחה המתגוררת בה. ובמלים אחרות, אנשים מתגוררים בדירות גרועות כיוון שרמת הכנסותיהם נמוכה; אין הם עניים משום שהם גרים בדירה גרועה. ועל כן יש לדחות כל היפותיזה שלפיה משכנות העוני קיימים לא עקב רמת הכנסה נמוכה של הדיירים, אלא בגלל סיבות אחרות.

השימוש במודלים נראה לי איפוא כמבטיח ושימושי הן למעצבי המדיניות והן לחוקרים. רבים ממימצאיו של ר. מוט הינם רלבנטיים לבעיות שבפניהם עומדים פקידי המימשל והבוחרים והן להחלטות שעליהם לקבל. נכון שקשה לחזות בעזרת מודלים את ההרכב העתידי של האוכלוסיה באזורים מסויים מים וכן את המיקום האופטימלי של הפעילויות השונות. אך לעומת זאת יכולים המודלים האקונומטריים לסייע במחשבה שיטתית על נושאים אורבניים ובבדיקת ההיפותזות וההשערות המועלות בנושאים אלה.

עם זאת יש לציין כי לעתים קרובות נתקלים האימות והבדיקה של היפוטזות בקשיים. ב. האריס מציין, לדוגמה, כי עקב הקורלציה הגבוהה בין מצב המבנה לבין תכונות כגון גיל המבנה, צפיפות השימוש בו והסטאטוס חברתי של הדיירים, בלתי-אפשרי כמעט להחליט איזו מבין מספר היפותזות הרבות הינה הנכונה ביותר. או דוגמה אחרת, ניתן להסביר את