ישראל

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

מרחב האפשרויות

חלופה חברתית

נעמי כרמון

בהשתתפות
צוות מחקר ותכנון
של החלופה החברתית:

עמירם גונן רענן וייץ
אליה ורצברגר ראסם חמאיסי
תמר טרופ רות לובנטל
ו א ר ז ה צ ' ר צ ' מ ן

1996

"ISRAEL 2020"
MASTER PLAN FOR ISRAEL IN THE 21st CENTURY

The Range of Options

A Socially Focused Alternative

Naomi Carmon

with the
Research and Planning Team
of the Socially Focused Alternative:

Arza Churchman Amiram Gonen
Rassem Khamaisi Ruth Lowental
Tamar Trop Raanan Weitz
Elia Wertzberger

This report reflects the opinions and the recommendations of its authorities only. It does not necessarily reflect the opinions of the Technion - Israel Institute of Technology, or of the Technion Research and development Foundation, Ltd. The Technion R&D Foundation, Ltd. is not legally responsible for the data and the conclusions presented in this report, and the report does not constitute a directive or a recommendation of the foundation.

דו"ח זה משקף את דעות המחברים והמלצותיהם, ואינו משקף בהכרח את דעותיהם של הטכניון ושל מוסד הטכניון למחקר ופיתוח. מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ איננו אחראי לדיוק הנתונים הכלולים בדו"ח ובמסקנותיו, ואין הדו"ח מהווה הנחיה או המלצה שלו.

Copyright © 1996 by the authors,
and the Technion
Research and Development Foundation Ltd.

כל הזכויות שמורות © 1996 למחברים
ולמוסד הטכניון למחקר ולפיתוח

ISBN 965-480-012-8
מסת"ב

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

ועדת הליווי

משרד הפנים
אדר' **יהונתן גולני**, יושב ראש
אדר' **דינה רצ'בסקי**, מנהלת מינהל התכנון

משרד הבינוי והשיכון
אדר' **סופיה אלדור**, ראש אגף תכנון ובינוי ערים
ד"ר **רחל וילקנסקי**, סגנית האדריכל הראשי

מינהל מקרקעי ישראל
אדר' **דן סתו**, מנהל אגף תכנון ופיתוח
אדר' **אליאס גיטלין**, (בשלב א')
אדר' **חנה שחורי**, (בשלב ב')

הסוכנות היהודית
ד"ר' **ענת גונן**, מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי
גב' **סמדר פוגל**, מתכננת אסטרטגית

משרד האוצר
מר **איתי אייגס**, סגן מנהל אגף התקציבים
מר **שי טלמון**, (בשלב ב')
מר **אודי ניסן**, אגף התקציבים

משרד ראש הממשלה
ד"ר **רפי בר-אל**, מנהל הרשות לתכנון לאומי וכלכלי

המשרד לאיכות הסביבה
גב' **ולרי ברכיה**, מנהלת האגף לתכנון סביבתי

משרד התחבורה
מר **אלון אלגר**, סגן מנהל אגף תכנון וכלכלה

משרד האנרגיה והתשתית
גב' **ירדנה פלאוט**, מנהלת אגף האנרגיה והתשתית
מר **עמרי לולב**, (בשלב ב')

משרד החינוך התרבות והספורט
מר **שמחה שניאור**, סמנכ"ל בכיר למערכת החינוך
ד"ר **גדעון בן-דרור**, (בשלב ב')

משרד הביטחון
מר **אמרי טוב**, היועץ הכלכלי למערכת הביטחון
תא"ל **יוסי רווה**, סגן ראש אג"ת, צה"ל

משרד החקלאות
מר **מרדכי כהן (קדמון)**, מנהל הרשות לתכנון ופיתוח

נציבות המים
ד"ר **יוסי דרייזין**, מנהל האגף לתכנון

הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, טכניון
פרופ' **דניאל שפר**, דיקן הפקולטה
פרופ' **מיכאל בורט**, (בשלב ב')

אגודת האדריכלים ומתכנני הערים
אדר' **יוסי פרחי**, יו"ר האגודה
אדר' **דוד ריזניק**, (בשלב א')

צוות מקצועי בכיר

פרופ' **אדם מזור**, ראש הצוות

מר **טובי אלפנדרי**, מרכז הפרויקט

פרופ' **רחל אלתרמן**, מדיניות מוסדית וקרקעית

ד"ר **רפי בר-אל**, מקרו כלכלה

ד"ר **יונה ברגור**, מודל ייחוס ואנרגיה

פרופ' **עמירם גונן**, חברה ומיעוטים

ד"ר **ענת גונן**, ישראל והעם היהודי

ד"ר **יהודה גור**, תחבורה

אלוף (מיל') שלמה גזית, תרחישים גיאופוליטיים

ד"ר **ראסם חמאיסי**, ערביי ישראל

פרופ' **נעמי כרמון**, היבטים חברתיים מרחביים

פרופ' **יוברט לו-יון**, תסריטים והערכה

ד"ר **ארז סברדלוב**, ביטחון, אנרגיה והערכה

ד"ר **מיכל סופר**, תכנון מרחבי

פרופ' **אילן סלומון**, תחבורה ותקשוב

ד"ר **ערן פייטלסון**, איכות הסביבה

ד"ר **אלעד פלד**, מערכת החינוך

מר **אמנון פרנקל**, פרוגרמה כמותית מרחבית

מר **מוטי קפלן**, מדיניות שטחים פתוחים

אדר' **אריה רחמימוב**, חלופות פיסיות-סביבתיות

ד"ר **דפנה שורץ**, כלכלה אזורית

אינג' **יהושע שורץ**, מים

פרופ' **אריה שחר**, מדיניות מרחבית וכלכלית

מינהלת הפרויקט

אדר' **סופיה אלדור**, מר **איתי אייגס**, מר **טובי אלפנדרי**, פרופ' **רחל אלתרמן**, ד"ר **יונה ברגור**, אדר' **יהונתן גולני**, ד"ר **ענת גונן**, פרופ' **אדם מזור**, ד"ר **ארז סברדלוב**, אדר' **דן סתו**, אדר' **דינה רצ'בסקי**, פרופ' **אריה שחר**

צוותי העבודה והמשתתפים

פרופ' אדם מזור - ראש צוות התכנון
מר טובי אלפנדרי - מרכז צוות התכנון

תכנית האב

ארגון המרחב הלאומי
פרופ' אדם מזור - ראש הצוות
ד"ר מיכל סופר - חברת צוות

פרוגרמה מרחבית
מר אמנון פרנקל - ראש הצוות
גב' ליסה טנג'י - עוזרת מחקר

מודל הייחוס
ד"ר יונה ברגור - ראש הצוות
פרופ' משה פולטשק - מודל אנליטי
גב' ולריה ליסיאנסקי - עוזרת מחקר

הערכה
פרופ' יוברט לו-יון - ראש הצוות
ד"ר ארז סברדלוב - חבר צוות
גב' עידית אילת - עוזרת מחקר

מדיניות התכנון

מדיניות מוסדית
פרופ' רחל אלתרמן - ראש הצוות
מר גיא קב ונקי - עוזר מחקר ומרכז

כותבי ניירות עמדה:
פרופ' מייקל באנון - אוניברסיטת דבלין, אירלנד
פרופ' סטיג אנמארק, אוניברסיטת אולבורג, דנמרק
פרופ' דייוויד קאליס - אוניברסיטת הוואי, הוואי
פרופ' מאלקולם גראנט - אוניברסיטת קיימברידג', בריטניה
פרופ' ביורן הורסמן - המכון הטכנולוגי המלכותי, שבדיה
פרופ' פול הידהאיקו טאנימורה - אוניברסיטת צוקובה, יפן
פרופ' איב יורגנסן - אוניברסיטת אולבורג, דנמרק
פרופ' האנס מאסטוף - ביה"ס למדיניות ציבורית ניימיכן, הולנד
פרופ' ג'ראלד מארקו - אוניברסיטת ליל, צרפת
פרופ' ג'ראלד קיידן - אוניברסיטת הארווארד, ארה"ב
פרופ' גרד שמידט-איישטדט - האוניברסיטה הטכנית ברלין, גרמניה
פרופ' גבריאל (גבי) שפר - האוניברסיטה העברית, ירושלים

מדיניות קרקעית
פרופ' רחל אלתרמן - ראש הצוות
מר גיא קב ונקי - עוזר מחקר ומרכז

כותבי ניירות עמדה:
פרופ' צבי אקשטיין, עו"ד שרגא בירן, פרופ' רענן וייץ,
מר גדעון ויתקון, מר עוזיאל וכסלר, אדר' ברוך יוסקוביץ,
אינג' זאב כהן, עו"ד משה ליפקה, עו"ד אברהם נאמן,
פרופ' עזרא סדן, מר מנחם פרלמן

מדיניות מרחבית, כלכלית ומוניציפלית
פרופ' אריה שחר - ראש הצוות
ד"ר רפי בר-אל, ד"ר דפנה שורץ - מדיניות כלכלית
ד"ר ערן רזין - מדיניות מוניציפלית

כותבי ניירות עמדה:
ד"ר דניאל פלזנשטיין, ד"ר יקיר פלסנר

מדיניות מרחבית נושאית

תחבורה ותקשוב
פרופ' אילן סלומון - ראש הצוות
ד"ר יהודה גור - חבר צוות בכיר

יועצים:
אינג' ליאוניד חפץ - כלים ומודלים לתחבורה
מר שוקי כהן, מר מרדכי זאגא - ניתוח כמותי ומודלים
ד"ר ערן פייטלסון - היבטי תעופה
אינג' שמעון פרחנג' - דרכים

כיוונים לפיתוח בר-קיימא
ד"ר ערן פייטלסון - ראש הצוות והיבטי תחבורה
ד"ר אורי מרינוב - אנרגיה ותעשייה
מר מוטי קפלן - שטחים פתוחים ותיירות

מערכת החינוך
ד"ר אלעד פלד - ראש הצוות
פרופ' אליהו שטרן - היבטים מרחביים
גב' אילנה אוריון - מרכזת הצוות

כותבי ניירות עמדה:
ד"ר רוני אבירם, ד"ר נמרוד אלוני, ד"ר מאג'ד אל חאג',
ד"ר שמואל אמיר, ד"ר תמר אריאב, גבי גילה בן-חר,
גב' לירון דושניק, ד"ר זמרה פלד,
פרופ' נעמה צבר בן-יהושע, ד"ר מאיר צדוק

משק האנרגיה
ד"ר יונה ברגור - ראש הצוות
ד"ר ארז סברדלוב - ראש הצוות
גב' ולריה ליסיאנסקי - עוזרת מחקר

כותבי ניירות עמדה:
מר טולין סונינו - היבטים טכנולוגיים

ארגון המרחב הפתוח
מר מוטי קפלן - ראש הצוות
מר אורן דיין ז"ל - עוזר מחקר

כותבי ניירות עמדה:
פרופ' עמנואל מזור - תכנון ערכי והיגדי תכנון

מערכת הביטחון
ד"ר ארז סברדלוב - ראש צוות פרישה פיסית
מר עמירם בדש - ראש צוות הון אנושי

יועצים:
מר עמירם דרמן - פרישה פיסית
גב' רות לובנטל, פרופ' עזרא סדן - היבטי המשק
גב' עמליה רימלט - היבטי ההון האנושי

תסריטי על

ישראל במסלול המדינות המפותחות
פרופ' אדם מזור - ראש הצוות
ד"ר יונה ברגור - חבר צוות בכיר
גב' תמר טרופ - חברת צוות
גב' דיאנה גוצטייט, גב' ולריה ליסיאנסקי - עוזרות מחקר

ישראל והעם היהודי
ד"ר ענת גונן - ראש הצוות
פרופ' יחזקאל דרור - מדיניות
גב' סמדר פוגל - מרכזת וחברת צוות בכירה

יועצים:
פרופ' דניאל אלעזר, פרופ' יהודה דון,
פרופ' סרגיין דלה-פרגולה, מר דב וינר,
גב' לאה כהן, פרופ' סטיבן כהן, פרופ' צ'רלס ליבמן,
פרופ' כרמל צ'יזוויק, פרופ' גבריאל (גבי) שפר

ישראל בסביבה של שלום
ד"ר רפי בר-אל - היבטים כלכליים
אלוף (מיל') שלמה גזית - היבטים גיאו-פוליטיים וביטחון
פרופ' אדם מזור - היבטים תכנוניים
אדר' נורית קורן - מרכזת הצוות

כותבי ניירות עמדה:
מר ג'ראלד אוטלה, גב' גיתית גור, מר איימן דאר סייף,
מר דני צור, ד"ר אלי שגיא

חלופות מרחביות

תסריט "עסקים כרגיל"
ד"ר יונה ברגור - ראש הצוות
מר אמנון פרנקל - פרוגרמות ושימושי קרקע
ד"ר דני פרימן - מודל תשומה-תפוקה רב אזורי
גב' ולריה ליסיאנסקי - מודלים
גב' סיגלית מירון-פיסטינר, מר אורי גדרון - עוזרי מחקר

חלופות כלכליות
פרופ' אריה שחר - ראש הצוות
ד"ר דפנה שורץ, ד"ר רפי בר-אל - היבטים כלכליים
ד"ר דניאל פלונשטיין - ריכוז החלק המרחבי-יישובי

כותבי ניירות עמדה:
ד"ר זאב בונן, ד"ר אילן ביז'אווי, מר חיים בן צרויה,
מר זאב ברקאי, מר חזי גוטמן, גב' בתיה הררי,
ד"ר נאוה חרובי, ד"ר מאיר חת, פרופ' עזרא סדן,
ד"ר ישי ספרים, מר צבי עמית, מר דוד פיורקו,
פרופ' גדעון פישלזון ז"ל, ד"ר יואל רבן

חלופה חברתית
פרופ' נעמי כרמון - ראש הצוות
גב' תמר טרופ - מרכזת הצוות

כותבי ניירות עמדה:
פרופ' עמירם גונן, פרופ' רענן וייץ, פרופ' איליה ורצברגר,
ד"ר ראסם חמאיסי, גב' רות לובנטל, פרופ' אדוה צ'רצ'מן

חלופה פיסית-סביבתית
אדר' אריה רחמימוב - ראש הצוות
אדר' עמוס ברנדייס - מרכז הצוות
מר אורן דיין ז"ל - מיפוי ממוחשב
גב' גליה בן עזרא, גב' תמר קרנר - עוזרות מחקר ותכנון

יועצים:
פרופ' אריה ביתן, פרופ' עמנואל מזור,
אדר' סלומון משה, מר מוטי קפלן

משתתפי שלב א', צוותי חשיבה וסדנאות

אדר' ארי אברהמי - ארי אברהמי, משרד אדריכלים
פרופ' מרדכי אבריאל - הפקולטה להנדסת תעשייה וניהול, הטכניון
מר משה אורטס - סמנכ"ל התעשייה האווירית
אדר' דן איתן - ד. איתן, ע. גושן אדריכלים
מר יוסף אלפר - המרכז ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב
פרופ' רות אניס - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
ד"ר לביאה אפלבאום - המרכז ללימודי פיתוח, רחובות
תת אלוף שייקה ארז (מיל') - המינהל האזרחי
מר שמואל בהט - יו"ר הוועדה לעסקים קטנים ובינוניים
פרופ' מיכאל בורט - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
אדר' אלכס בלוך ז"ל - גוגנהיים דוד, אלכס בלוך אדריכלים
מר מאיר בן דב - ארכיאולוג
מר מאיר בן מאיר - נציב המים ומנכ"ל משרד החקלאות לשעבר
פרופ' דוד בסט - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
עו"ד יורם בר-סלע - עורך דין, חבר ICOMOS
מר אהוד גבריאלי - מינהל התכנון, משרד הפנים
אדר' דוד גוגנהיים - גוגנהיים דוד, אלכס בלוך אדריכלים
אדר' מאירה גלוסקינוס - מכון אורבני (פ"ת), בע"מ
מר יונתן גלס - המשרד לאיכות הסביבה
פרופ' דוד גרוסמן - החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר אילן
אדר' אדיב דאוד - אדיב דאוד אדריכלים, נצרת, חבר ICOMOS
מר עמי דליהו - הרשות לתכנון ופיתוח, משרד החקלאות
אדר' זאב דרוקמן - ראש המחלקה לעיצוב הסביבה, בצלאל, ירושלים
ד"ר בנימין היימן - מינהל התכנון, משרד הפנים
ד"ר אריאלה ורנסקי - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
מר אהרון זוהר - איגוד ערים לאיכות הסביבה, אשדוד, חבל יבנה
פרופ' דן זסלבסקי - הפקולטה להנדסה חקלאית, הטכניון
אדר' מייק טרנר - מייק טרנר, משרד אדריכלים, יו"ר ICOMOS ישראל
אדר' יעקב יער - יער יעקב ואורה, אדריכלים
ד"ר אורן יפתחאל - החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בן גוריון
מר יוחנן לוי - המשנה למנכ"ל, משרד התעשייה והמסחר
ד"ר אריאל לויטה - המרכז ללימודים אסטרטגיים, אוניברסטת תל אביב
פרופ' גבריאל ליפשיץ - החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת בר אילן
מר אבי לפידות - הרשות לתכנון ופיתוח, משרד החקלאות
אדר' רפאל לרמן - לרמן אדריכלים ומתכנני ערים
ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ - מיכאל מאיר-ברודניץ, אדריכל ומתכנן ערים
פרופ' דוד מהלאל - המכון לחקר התחבורה, הטכניון
מר אבי מוסרי - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
אדר' דגן מושלי - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
פרופ' יוסף מזרחי - הפקולטה לביולוגיה, אוניברסיטת בן גוריון
מר שלו מן -הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
ד"ר חוליה מרגוליס - המרכז ללימודי פיתוח, רחובות
אדר' גיורא סולר - אדריכל, רשות העתיקות
ד"ר אמנון עינב - המדען הראשי של משרד האנרגיה
ד"ר אידיס ערבות - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
מר פארח פואד - הרשות לתכנון ופיתוח, משרד החקלאות
אדר' אלי פידשט - אדם מזור, אלי פידשט, אדריכלים
פרופ' אנדריאס פלודי - בית הספר לתכנון, אוניברסיטת אמסטרדם
ד"ר עליזה פליישר - המרכז ללימודי פיתוח, רחובות
ד"ר דן פרי - מנכ"ל רשות שמורות הטבע
אדר' חיים קהת - מנספלד אל ושות', משרד אדריכלים
פרופ' הנס קימשטדט - מנהל מכון לאדריכלות נוף, גרמניה
פרופ' ברוך קיפניס - החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה
אדר' שרי קלאוס - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
מר עמרם קלעג'י - מנכ"ל משרד הפנים
ד"ר גבריאל קרטס - קרטס-גרואג, משרד אדריכלים, U.I.A. HERITAGE
אדר' דני רז - מתכנן מחוז תל אביב, משרד הפנים
אדר' מיכה רטנר - אדריכל ומתכנן ערים
מר רוני רייך - ארכיאולוג
גב' רחל שיינין - מודלים כלכליים בע"מ
אדר' עמי שנער - אדריכל ראשי, משרד הבינוי והשיכון
פרופ' דניאל שפר - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
פרופ' גדעון שריג - הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
פרופ' איתן ששינסקי - יו"ר מועצת המנהלים, חברת כור
מר יעקב תורן - מנכ"ל אל-אופ

ועדת עריכה	אדם מזור, רחל אלתרמן, טובי אלפנדרי, ארז סברדלוב, מיכל סופר, נורית קורן
עורכת ראשית	נורית קורן
עורכת (שלב ב')	תמר טרופ
הפקה ממוחשבת	תמר רווה
בקרה לשונית	אלון שגב
עוזרי עריכה	רן פורת, אורן מצליח
מיפוי ממוחשב	אורן דיין ז"ל, ליסה טנג'י
עוזרות מיפוי	מיה סיגל, פזית שמוטר
אחזקת מערך המחשוב	אורן אספיר, ערן זינגר
מזכירת הפרויקט	שרה גרטן
עיצוב עטיפה	סטודיו אילן הגדי
הפקה והדפסה	אלתן שירותי תקשורת חיפה (1997) בע"מ

תכנית אב לישראל
בשנות האלפיים

עמדת מוצא של צוות התכנון הניחה, כי תכנון כולל מורכב מלפחות שלושה משתנים עיקריים, ששניים מהם בלבד זוכים במציאות הישראלית - הפוליטית והממסדית - לטיפול ולהתייחסות ערים. אלה הם מימד התכנון הכלכלי ומימד התכנון הפיסי-טריטוריאלי.

המימד השלישי הוא המשתנה החברתי, שהטיפול בו אינו עקבי. לכאורה, קיימת לגביו הסכמה רחבה, מאחר שהכל דוגלים ב"היתוך" ב"מיזוג" ב"קידום" ב"קרוב" ב"עידוד" ובשאר מושגי מפתח שגורים. אלא שהמוסכם מוסכם ברובד ההצהרתי, בדרך כלל, בעוד שבפועל משתרש והולך מצב מקוטב הן במישור הכלכלי ("עשירים מול עניים"), והן במישור פיסי-מרחבי ("מרכז" מול "פריפריה"). יתירה מכך, תופעות הקיטוב הללו חופפות זו את זו, מעצימות האחת את השנייה, ומצביעות על כך שגם משתני התכנון המטופלים, לכאורה, אינם מבוקרים על ידי תפישה כוללת ואינם שמים דגש ראוי במשוב ובהיזון חוזר מן ההתפתחויות העכשוויות.

כבר מראשית העבודה היתוותה פרופ' נעמי כרמון, שעמדה בראש הצוות החברתי, גישה לפיה הכרחי לתת בתכנית העתיד משקל רב לערכים חברתיים ולשיקולים חברתיים. שלושה דגשים עקרוניים נקבעו בחלופה החברתית: איתור ערכים המשותפים לכלל האוכלוסייה; אבחון היחס בין הרוב היהודי למיעוט הערבי; מיפוי שסעים נוכחיים בחברה הישראלית.

מאלה נגזרו מטרות-על חברתיות שעל בסיסן הושתתה החלופה החברתית: הקטנת פערים בחברה, הגדלת המגוון המוצע לבחירתו של הפרט, והעצמה של פעילויות התורמות ל"איכות חיים לכל". חלופה זו, המפורטת במסמך זה, תרמה לתכנית האב בסיס ידע עשיר לקשרים בין מאפייני תכנון מובהקים, המתבטאים בדפוסי ארגון המרחב הפיסי, במבנה המשק ובין השלכותיהם החברתיות.

פרופ' כרמון ריכזה והנחתה צוות מומחים מרשים, שהשכיל להנחיל לתכנית האב מטרות ברורות ויעדים מפורשים ולהציע מבחר של דגמים ששולבו בתכנית במהלך העבודה כולה. ניתן להבחין, שתכנית האב המוצעת לישראל בשנות האלפיים שזורה בהמלצות "עשה" ו"אל-תעשה" שונות, המבוססות כשלעצמן על עקרונות ושיקולים עקביים פרי החלופה החברתית. שתיים מהבולטות שבין המלצות אלה הן הרחבת מרחב הבחירה והפעולה של הפרט אך השארת הבחירה - בידיו, ויצירת מערכים מרחביים כאלה העשויים לקדם שיתוף אינטרסים בין קבוצות אוכלוסייה תוך הותרת מרחב בחירה הולם המאפשר לכל קבוצה לבטא את עצמה ולהתמחות לפי העדפותיה היא.

זרעי החלופה החברתית, המפורטת במסמך זה, ופירותיה בולטים, בין היתר, במסמך המציג את "תמונת העתיד", בתסריט "ישראל בסביבה של שלום", ובמסמכי המדיניות הנושאית בתחום התחבורה והתקשוב, בתחום איכות הסביבה, וכמובן בתחום החינוך.

אדם מזור, ראש צוות התכנון.

תוכן עניינים כללי*

הקדמה 3

חלק א
מבוא: תכנון מנקודת מוצא חברתית
נעמי כרמון 4

חלק ב
אוכלוסייה, השכלה וכוח עבודה בישראל: מגמות ותחזיות
נעמי כרמון ותמי טרופ 17

חלק ג
אורח חיים בחברה הישראלית: ניתוח, תחזיות ושיקולים תכנוניים
נעמי כרמון 63

חלק ד
התפתחות כלכלית עתידית של ישראל
רות לובנטל 97

חלק ה
תכנון מרחבי ופיתוח לקראת "איכות חיים לכל":
החלופה החברתית לעתידה של ישראל
נעמי כרמון 129

רשימת מקורות 177

* תוכן עניינים מפורט לכל חלק, מופיע בפתיחתו

הקדמה

הכרך המוגש בזאת הינו מסמך של אמצע הדרך, של שלב שני מתוך שלושה בפרוייקט הגדול, שכותרתו היא: "ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". מסמכי השלב הראשון פורסמו בשני כרכים (אדם מזור וצוות מחקר ותכנון, 1993). הפרסום הנוכחי הוא אחד מסדרת כרכים של שלב ב', שבמסגרתו הוחלט לפתח ארבע חלופות: האחת - חלופת "עסקים כרגיל" - כוונה לחזות את שיתרחש "בכוח האנרציה", היינו: המשך המגמות הקיימות ללא שינוי יזום במעורבות הרשויות בהתפתחות; שלוש האחרות - החלופה החברתית, החלופה הכלכלית והחלופה הסביבתית - נועדו להתוות דרכים ליצירת ישראל עתידית טובה יותר.

ייעודו של כרך זה הוא להציג את החלופה החברתית, זו שבכוונתה להשיא את המטרות החברתיות, תוך התחשבות במטרות כלכליות וסביבתיות. נכללים בו חמישה פרקים. ארבעת הראשונים מציגים בפני הקורא חלקים מן החומר הרב שנאסף, עובד ונותח בשנתיים (1992-1993) שבהן פעל "הצוות החברתי" של פרוייקט "ישראל 2020". חלקים חשובים נוספים נכללו בדו"ח ביניים מספר 9 של שלב ב' של הפרוייקט (כרמון והצוות החברתי, 1993). הפרק האחרון מדווח על תהליכי בנייתה של החלופה החברתית ובחירת מטרותיה, ומוקדש בעיקרו לפירוטה של מדיניות תכנון מוצעת לישראל של ראשית שנות האלפיים. לא מדובר כאן בתכנית מתאר, ובוודאי לא בתכנית פיתוח, אלא בעקרונות תכנון ופיתוח המוצגים כהיגדים תכנוניים, האמורים להנחות הכנתן של תוכניות כאלה.

ההיגדים מתייחסים לחמישה תחומי ההחלטה שתכנון מרחבי עשוי להשפיע עליהם באופן משמעותי: פריסה של האוכלוסייה ברחבי המדינה, בניית ישובים ופיתוח קהילות, פיתוח כלכלי ותעסוקה, תשתיות הנדסיות ומשאבי טבע וסביבה. עבור כל תחום מוצגים הן עקרונות התכנון והפיתוח והן הרציונל לבחירה בם, המבוסס מצד אחד על מטרות החלופה ומצד שני על הידע המדעי והמקצועי שאגרנו בדרך לפיתוחה. רק מעט מספרים ומעט התייחסויות לשטחים ספציפיים נכללו בפרק זה. הדגמות מספריות נוספות ותצוגות חלקיות במפות פורסמו בדו"חות אחרים של הפרוייקט. כנספחים לפרק החמישי מוצגים רעיונות שהוגשו לצוות החברתי ונדונו על-ידו, לא הגיעו לכלל גיבוש והשלמה, אך נראה ראוי להזכירם, כדי לאפשר המשך דיון בם ופיתוחם.

הדברים המתפרסמים כאן מתבססים על שילוב של ניתוח מחקרי וחשיבה תכנונית. למרות שהם מופנים בראש ובראשונה אל מקבלי החלטות בתחומי התכנון המרחבי במדינת ישראל, ימצאו עניין בם גם סטודנטים, חוקרים ואנשי מעשה בתחומים של תכנון ערים ומדיניות ציבורית, סוציולוגיה, כלכלה וגיאוגרפיה חברתית. אם לא בקטעים הכוללים המלצות לתכנון מרחבי, הרי בפרקים הראשונים ובהנמקות להמלצות שבפרק האחרון, המבוססות על ממצאי מחקרים ועל הבנתנו אותם.

אנשים רבים תרמו מן הידע שלהם ומזמנם לפיתוחה של החלופה החברתית. ברצוני להודות לתמי טרופ על השתתפותה הפעילה והמועילה בשלבים אחדים של יצירת כרך זה. החיבורים שכתבו, לפי הזמנתי, גב' רות לובנטל (משרד לייעוץ כלכלי סדן-לובנטל), פרופ' ארזה צ'רצ'מן (הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון), פרופ' עמירם גונן עם ד"ר ראסם חמאיסי (המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית), פרופ' רענן וייץ (המרכז לחקר התיישבות עירונית וחקלאית, רחובות), ופרופ' אליה ורצברגר (התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב), כמו גם השיחות שקיימתי עמם, תרמו רבות לעיצוב הדברים. הערותיו של אדם מזור סייעו להבהרת סעיפים רבים. אילן סלומון השפיע על קטעי התחבורה והתקשורת באמצעות הדו"חות שהגיש לפרויקט ובעזרת תגובותיו להצעות שלי. תרומתו של ערן פייטלסון לקטע הסביבה ולפרקים אחרים ראויה להערכה מיוחדת. לכולם נתונה הוקרתי ותודתי.

בפגישות הצוות החברתי השתתפו מומחים מכל רחבי הארץ. בין אלה שנועצנו בם לקראת מסמכי הצוות (לא כל המסמכים מופיעים בכרך זה) ותודתנו נתונה להם נמנים:

פרופ' שמעון ברגמן ממכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות האדם בחברה, בעיקר בנושאי קשישים;

פרופ' יחזקאל דרור מן האוניברסיטה העברית בירושלים, בעיקר בנושאי מטרותיה של החלופה החברתית;

פרופ' נעמי חזן מהאוניברסיטה העברית בירושלים, בעיקר בנושאי נשים;

פרופ' דפנה יזרעאלי מאוניברסיטת בר-אילן, בעיקר בנושאי נשים;

פרופ' אליהוא כ"ץ וגב' הדסה האז ממכון גוטמן למחקר חברתי שימושי בירושלים, בעיקר בנושאי תקצוב זמן ופעילויות פנאי בישראל;

פרופ' סמי סמוחה מאוניברסיטת חיפה, בעיקר בנושא השסעים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית;

ד"ר יעל עצמון ממכון ון ליר בירושלים, בעיקר בנושאי נשים;

פרופ' מנחם פרידמן מאוניברסיטת בר-אילן, בעיקר בנושא יחסי חרדים-דתיים-חילוניים;

פרופ' אלכס קינן מן האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים בירושלים, בעיקר בנושאי השכלה גבוהה ומחקר בישראל ובמדינות אחרות.

תודה גם למדפיסות, שטרחו לאורך כל הדרך: לגבי מוזס, לנורית קרנגל ולתמי רווה, וכן לנורית קורן, שהייתה אמונה על השלב הסופי של ההוצאה לאור, כולל העיצוב הגרפי.

חורף 1996 נעמי כרמון.

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

חלק א

מבוא: תכנון מנקודת מוצא חברתית

נעמי כרמון

תוכן עניינים

מבוא: תכנון מנקודת מוצא חברתית 7

1. לגיטימציה של תכנון בחברה דמוקרטית 9

2. על יעילותו של תכנון החותר לצדק חברתי 10

3. מעורבותה הרצויה של הממשלה 12

3.1 תחומי מעורבות רצויים 13

3.2 האם רצוי ואפשר לתכנן תפרוסת מרחבית של אוכלוסייה ופיתוח בישראל? 14

מבוא: תכנון מנקודת מוצא חברתית

תכנון מעצם טבעו והגדרתו הוא התערבות מכוונת בתהליכים, שהיו מתפתחים באופן שונה אילו ניתן להם להמשיך בהתפתחותם הספונטנית. השאלה הבסיסית היא: מדוע עלינו להתערב ולשנות תהליכים ספונטניים? האבולוציה בעולמנו היא בעיקרה תוצר של תהליכים טבעיים וספונטניים, שהוכיחו עצמם היטב במרוצת הדורות. כלכלנים רבים טוענים, ש"היד הנעלמה" מכוונת את המשק טוב יותר בכל ממשלה, ולפיכך ייטב ככל שתמעט ההתערבות המתוכננת. האומנם יש הצדקה לתכנון בכלל, ובמדינה דמוקרטית בפרט? האומנם יעיל לתכנן, ומה פירושה של יעילות בהקשר של תכנון מנקודת מוצא חברתית? בשאלות אלה נעסוק בפרק הנוכחי.

1. לגיטימציה של תכנון בחברה דמוקרטית

סוציולוגים ואנתרופולוגים לימדונו, שבכל התרבויות והחברות, בכל זמן בהיסטוריה האנושית, קיים מרכז כוח - בדרך-כלל יחידי - בעל סמכות לגיטימית. את הלגיטימציה הוא שואב מ"חסד עליון" (צוו אלוהי) ו/או מסורת, מכריזמה אישית ו/או הסדר חוקי-רציונלי. בחברות המפותחות של סוף המאה העשרים מצוי מוקד הכוח הלגיטימי אצל הנשיא ו/או הממשלה, השואבים את הלגיטימציה שלהם בעיקר מהסדר חוקי-רציונלי הלובש צורה של בחירות דמוקרטיות. לאחר שהם נבחרים, הם משתמשים בכוחם הלגיטימי בצורה רחבה ביותר. בעבר הרחוק עסקו המושלים בעיקר בנושאי חוץ וביטחון, אך בימינו גברה התערבותם גם בנושאי פנים. לא זו בלבד שהם קובעים את כמותם ורמתם של רוב השירותים שהאזרח נזקק להם, אלא שלעתים קרובות, הרשות ושליחיה קובעים באיזה סניף של השירות נשתמש (אזורי רישום לבתי-ספר, לבתי-חולים); במידה מסוימת מתערבות הרשויות אפילו בתפריט הביתי (למשל: הכוונה לצריכה מופחתת של שומנים רוויים) ובמספר הילדים שיהיו לנו (באמצעות תחנות לתכנון המשפחה).

במקביל להתרחבות סמכותו של הממשל המרכזי וחדירתו לתחומי חיים רבים של האזרח התרחבה גם האסכולה המתנגדת לו מטעמים אידיאולוגיים. טיעונה הוא: מדינה דמוקרטית, אין פרושה רק מדינה שהעם בוחר את שליטיה, אלא גם מדינה המקפידה על מכסימום חופש לפרט. על-פי הגישה הליברלית הקלאסית, יש להפחית במידת האפשר את מידת התערבותן של רשויות מרכזיות (מקומיות או ארציות) בבחירת המטרות והאמצעים, המנחים את פעילותם של האזרחים. רשויות המדינה צריכות להתערב מעט ככל האפשר בחיי הפרט ולהסתפק בשמירה על החוק והסדר בכדי למנוע "יד איש ברעהו".

קרל מנהיים (Mannheim, 1950) ניסח את הטעון האידיאולוגי הנגדי. הוא גרס - ואני תומכת בגרסתו - כי דווקא השמירה על חופש הפרט תובעת התערבות נמרצת של המדינה במשק ובחברה. במשטר ליברלי, שאין בו התערבות, נוצר חופש רב לבעלי משאבים מרובים וקטן מאוד החופש של האחרים (אם כי נשמרת זכותם "לישון מתחת לגשר"). בעזרת תכנון מרכזי ניתן להקטין במידת מה את משרע ההזדמנויות הפתוחות למעטים שבראש הפירמידה ולהגדיל במידה רבה את חופש הבחירה של הרבים שיש להם רק מעט משאבים; בדרך זו יגדל סך כל החופש שבידי בני החברה.

גם אם נסכים לעצם הלגיטימיות של תכנון בחברה דמוקרטית, עדיין אין בכך תשובה לקושייה בידי מי יופקד התכנון. במסגרת דיון זה, השאלה המעניינת אותנו היא: האם מוצדק להפקיד חלק משמעותי של התכנון בידי בעלי מקצוע בתחום זה, אלה שקבלו הכשרה בתכנון ערים ואזורים? את תשובתנו החיובית לכך אנו מבססים על טיעוניו של מרטין ריין (Rein, 1976), המונה ארבעה מקורות לגיטימציה אפשריים של המתכנן בחברה דמוקרטית:

- לגיטימציה בתוקף ידע מקצועי - מדובר בדרך-כלל בבעלי תואר שני אוניברסיטאי (לפחות), שהקדישו ללימודיהם קטע משמעותי מחייהם, שמעו תורה מפי בעלי סמכא ברמה בינלאומית, נחשפו לספרות מדעית ומקצועית עשירה, ולפיכך הם מצויידים בידע רלבנטי רב;

- לגיטימציה "מלמעלה" - סמכות ביורוקרטית על-פי כללי המשחק הדמוקרטי - ברוב המקרים, המתכננים מקבלים מנדט לתכנון ממי שנבחרו לתפקידם בבחירות דמוקרטיות ו/או משליחיהם של הנבחרים;
- לגיטימציה "מלמטה" - סמכות מטעם צרכני התכנית - בחלק קטן מן המקרים, צרכני התכנית שוכרים את שירותי המתכנן; לעתים קרובות יותר, גם אם המתכנן נשכר על-ידי אחרים, הוא כולל בעבודתו ייצוג של צרכים ועמדות של משתמשי התכנית;
- לגיטימציה בתוקף ערכים פרופסיונליים - כשם שרופא זוכה באמון לא רק בתוקף הידע המקצועי שלו אלא בשל הקפדה על האתיקה המקצועית הרפואית, כך גם מתכננים צריכים להפנים במהלך לימודיהם לא רק ידע אלא גם ערכים מקצועיים, אשר השמירה עליהם אמורה להקנות להם את אמון הציבור; בין הערכים המקצועיים של המתכנן שמור מקום גבוה לצדק חברתי, שאליו נתייחס בפרק הבא.

בכל מקרה ספציפי מציאותי, המתכנן נסמך על יותר ממקור לגיטימציה אחד, לפחות צרוף של ידע עם ערכים פרופסיונליים, ולעתים מזומנות גם תוספת של אחד האחרים או שניהם. המשך התבססותה של פרופסיית התכנון בחברה דמוקרטית תלויה לא רק בשכלול ובהפעלה מושכלת של כל אחד מן הנ"ל. בנוסף לכך דרושה נכונות א-פריורית של הציבור במדינה ובעיר להאמין ברציונל התכנוני, שלפיו מצב מתוכנן באופן מקצועי עדיף בדרך-כלל על הבלתי מתוכנן. נכונות כזו קיימת רק במידה מעטה בארצות-הברית, אך במידה גדולה למדי ברוב ארצות אירופה ובישראל.

2. *על יעילותו של תכנון החותר לצדק חברתי*

תכנון שואף להיות יעיל במהלכו ובתוצאותיו. להבהרת שאלת היעילות בתכנון נשתמש באנלוגיה למדע הטבע והרפואה.

מחזור החיים הטבעי, מחזור של צמיחה, התפתחות וכמישה, ידוע ביעילותו הרבה. שולטים בו החוקים האכזריים של האבולוציה: על החלש להישמד כדי לפנות מקום ומשאבים לחזק, שהישרדותו חשובה לשיפור מתמיד של הגזע. היחיד אינו נחשב כלל; אין הוא אלא חלק ממכלול, ורק למכלול - לשרידתו, לעתידו ולהמשכיותו מדור לדור - נודעת חשיבות. טרמיט נכה מומת בלי דיחוי ונטרף בידי בני קבוצתו; בכך משחרר את חברת הטרמיטים מן החשש שיוריש נכותו לצאצאיו וגם מן הצורך להפריש משאבים כדי לתמוך בפרט בלתי מועיל. זוהי התנהגות רציונלית בתכלית; החיות חייבות להיות רציונליות כדי להמשיך ולהתקיים.

לעומת זאת הצליחו בני האדם בעזרת מוחם המפותח לצבור עודף ייצור יחסית לצורכיהם הבסיסיים, ועודף ייצור זה הוא המאפשר להם לסטות ממה שכלכלנים נוהגים לכנות "התנהגות רציונלית". חלק מן הסטייה הזו לבש צורה של מושגי צדק ומוסר, המונעים הריגתם של חלשים בחברת בני האדם. קיומה ומרכזיותה של פרופסיית הרפואה בחברה שבה אנו חיים הם ביטויים מובהקים לרוח האדם וליתרונו על פני בעלי החיים האחרים. הרפואה מצילה את האנשים ממגפות, שבעבר סייעו לתהליך האבולוציה ולמאזן האקולוגי על פני כדור הארץ בהשמידן את החלשים שבין בני האדם ובמונען התרבות גבוהה של מין האדם. הרפואה נאבקת להארכת חייו של כל פרט, כולל תינוקות בעלי מום, חולים שלעולם לא יחזרו לכושר מלא, קשישים ומוגבלים למיניהם. מאבק זה הוא תמצית הרפואה, והוא מבטא באופן החד ביותר את תפיסת "הפרט כיעד עליון" (המבורגר, 1975) בציביליזציה ההומנית המודרנית. כדי להגשימה תופסת הרפואה משאבים רבים, שהיו יכולים להיות מנוצלים באופן רציונלי יותר מבחינת צמיחה וקידום כלכלי. הידע החדיש המתפתח במדעי טבע משמש לרופאים בתפקידם ההומני וה"בלתי יעיל".

הידע, שנצבר במדעי החברה, מפגר במידה ניכרת אחרי זה שנאגר במדעי הטבע, אך די בו כדי להצדיק ראיית קהילות אנושיות כאורגניזמים הנתונים לתהליכים אבולוציוניים של צמיחה, התפתחות וכמישה. מחזורי העסקים הקטנים, עלייה ושקיעה של ערים, של חבלי ארץ ושל לאומים והגלים הגדולים של החיים הכלכליים

הבינלאומיים (Forrester, 1971) מהווים דוגמאות לתהליכים אבולוציונים אלה. במרוצתם הספונטנית והאכזרית נפגעים מליוני אנשים, בעיקר החלשים, כלומר: בעלי המשאבים המועטים. אפשר לטעון ש"אין לעצור את מרוץ הקדמה" ושאין ברירה אלא להשלים עם הקורבנות הרבים הנופלים בדרך. אפשר אף להשתדל להגביר את קצב המרוץ, למשל על-ידי העדפה בולטת של שירותי השכלה למוכשרים ביותר ולמצטיינים, כשהאחרים מסתפקים בידע המינימלי הנדרש להפעלת המכונות שבונים אותם מצטיינים, או על-ידי האצה מכוונת של הידרדרות כלכלית באזור שאיבד את יתרונו היחסי. אך אפשר גם אחרת. אפשר לראות בפרט ובאיכות חייו את היעד העליון ולהכפיף לו את התקדמות כלל החברה, ולא להפך. לא מוצע כאן לוותר על יעילות כלכלית, אלא להרחיב את הגדרת היעילות ולכלול בה גם שיקולים אנושיים וחברתיים, שאינם רציונליים מן הבחינה הכלכלית הצרה, בבואנו לקבוע את דרכו של התכנון ולהעריך את מידת ההשגה של מטרותיו.

קבוצת השיקולים העיקרית, המוצעת למתכנן בנוסף לשיקולי יעילות כלכלית, אלה שיקולים של צדק חברתי (שמתכננים נוהגים לכנות הוגנות חברתית - Social equity) (ראה, דיון במושג זה אצל יונגר, כרמון ושמיר, 1993, פרק 3). ההצעה היא לתכנן לא רק בעבור "הגדלת העוגה", אלא גם למען "התחלקות הוגנת של העוגה", ובכל מקרה ספציפי לשאול את שאלת ההערכה הקריטית: מי נהנה מתוצאות התכנון ומי סובל בשלו (Who benefits and who pays?).

גישה תכנונית זו מבוססת על שתי הנחות יסוד בלתי קונבנציונליות:

- ההנחה הראשונה מתייחסת לשאלת "השחקנים" או "היחידות" המשפיעים על התנהגות החברה והמשק (על עקומות הביקוש וההיצע); מקובל לטעון, שהאנשים היחידים (individuals) הם המחליטים. אנו טוענים, שהאנשים פועלים כחברים בקולקטיבים חברתיים (משפחה, קהילה, קבוצה אתנית), ושקולקטיבים אלה, המעניקים ליחיד את התמיכה הנפשית והחברתית שהוא זקוק לה, הם המעצבים את רוב החלטותיו (Etzioni, 1988). לפיכך יבטא התכנון המוצע תשומת לב רבה לצרכים ולהעדפות של קבוצות חברתיות למיניהן.
- ההנחה השנייה מסבירה את המוטיבציה להתנהגות האדם. על-פי הפרדיגמה הכלכלית הוותיקה, שאיפת האנשים היא "להשיא את התועלות שלהם" (to maximize one's utility), היינו: להגיע למכסימום תענוגות ומימוש אינטרסים; שאיפה זו היא ביטוי לרציונליות, והיא אמורה להסביר את התנהגותם של אנשים. הפרדיגמה המקובלת עלינו שונה; אנשים אכן משתוקקים להרבות את תועלותיהם, אך אנו מניחים שרוב בני האדם, במשך רוב הזמן, מעמידים את תשוקותיהם לשיפוט ערכי, לפני שהם נערכים להגשימן. את הנחת היסוד של הכלכלנים בדבר ההתנהגות ה"רציונלית" של האדם סותרים לא רק סוציולוגים, אלא גם פסיכולוגים של התנהגות כלכלית, כמו עמוס טברסקי ודניאל כהנמן, אם כי מנימוקים שונים בחלקם. מחויבויות ערכיות, שהן פרי חינוך בקבוצות חברתיות למיניהן, משמשות כסיבה (cause), המסבירה חלק ניכר מן ההתנהגות האנושית. למשל: אנשים מקפידים לאמור אמת ו/או נותנים "מתן בסתר" לא מפני שזה משתלם, בהכרח, אלא מפני שכך נוהג "אדם טוב", או "יהודי טוב" או "נוצרי טוב". מכיוון שלאנשים יש מחויבות פנימית חזקה להתנהג "בצדק" (לפי הערכים שלהם), ההתנהגות המועדפת בעיניהם חייבת להיות "צודקת", היינו: נשענת על ערכים שאינם בהכרח רציונליים במובן הכלכלי הצר. להנחת יסוד זו תהא השפעה מכרעת על התכנון המוצע.

הקורא בוודאי נוכח, שהנחות היסוד שלנו "אינן כלכליות". ואכן, אין אנו מקבלים את הטענה המקובלת על רבים מן הכלכלנים, שלפיה "יעילות כלכלית" ו"צדק חברתי" אינם יכולים לעלות בקנה אחד, אלא שככל שעולה האחד כן יורד השני, ולהיפך. יתר על כן, לטענת אותם כלכלנים, שיפועו של עקום התמורה בין השניים מתון, כביטוי למציאות, שבה תוספת קטנה של יחידות צדק חברתי גורמת **בהכרח** לירידה של יחידות רבות של יעילות כלכלית. בניגוד לכך, אנו גורסים שתכנון יכול לסייע לכך שהעקום יהא תלול יותר (היינו: שתוספת יעילות חברתית תגרום לירידה קטנה בלבד ביעילות הכלכלית). בחלק מן המקרים, תכנון יכול לגרום גם לשינוי הכיוון של עקום התמורה, כך שנקבל בעת ובעונה אחת יותר יחידות של צדק חברתי ויותר יחידות של יעילות כלכלית.

תמיכה עדכנית בטיעון שלנו מצאנו לאחרונה ב-American Economic Review. במאמר, שהתבסס על מודל תיאורטי ובחינת נתונים אמפיריים מ- 56 מדינות, נמצא קשר שלילי מובהק בין צמיחה כלכלית לבין אי-שוויון חברתי בחברות דמוקרטיות, היינו: כשאי-השוויון גדל - הצמיחה יורדת (Persson and Tabellini, 1994). המסקנה מכך היא, שבמשטרים דמוקרטיים הגדלת הצדק החברתי, שמשמעה הפחתת אי-שוויון בין "אלה שיש להם" ל"אלה שאין להם", היא פעילות יעילה גם במובן הכלכלי, משום שהיא חיונית להבטחתה של צמיחה כלכלית.

3. מעורבותה הרצויה של הממשלה

הדברים שלעיל מספקים תמיכה אידיאולוגית ופרקטית לרמת מעורבות גבוהה למדי של הרשות הציבורית במשק ובחברה; אידיאולוגית - משום שמעורבות כזו חיונית להבטחת חופש הפרט לכל אזרח; פרקטית - מפני שיש הוכחות אמפיריות לכך שבמדינות דמוקרטיות, אשר אינן מקפידות על צמצום פערים חברתיים-כלכליים, נפגעת הצמיחה הכלכלית. הקורא ודאי יודע, שתמיכה כזו עומדת בניגוד לרטוריקה המקובלת כיום בכל המדינות המפותחות, זו המטיפה להפחתת מעורבות הממשלה בכל תחום, ובמיוחד בניהול המשק הכלכלי.

העזתי לכנות מגמה זו בשם רטוריקה, משום שהיא אינה עולה בקנה אחד עם המתרחש בפועל במדינות הנדונות. מילטון פרידמן (1990) מעיד, שאפילו בארצות הברית, מבצר הליברליזם הקפיטליסטי, רוב המשק נשלט בידי הממשל הפדרלי וממשלי המדינות החברות.

יש מידה רבה של העמדת פנים וציניות בהטפה לליברליזם כלכלי, המנוהלת בידי המדינות המפותחות והחזקות, אשר מזה זמן רב נוקטות במדיניות צינית כזו גם בנושאים אחרים. למשל, בנושא הפצת הנשק בעולם: הן יצואניות הנשק הגדולות בעולם (נתוני המכון הבינלאומי ללימודים אסטרטגיים בלונדון, שצוטטו על-ידי בן ורד (1992), מורים ש-80% מייצוא הנשק בעולם מגיע מחמש "הגדולות" - ארצות הברית, צרפת, בריטניה, רוסיה וסין), ובאותה שעה הן מטיפות לעולם להימנע מלייצר ולמכור נשק. דוגמא אחרת היא המדיניות הסביבתית: הן מטיפות לעניים להימנע מלכרות עצים, המהווים בסביבתם מקור אנרגיה יחידי לבישול מזון ולחימום, ובעצמן מייצרות כמויות זיהום לנפש, העולות בעשרות מונים על אלה שמייצרים תושבי המדינות העניות. בדומה לכך, הן מתנהגות בנושא הליברליזם הכלכלי: מדברות גבוהה-גבוהה על יתרונותיו ומתנות סיוע למדינות החלשות בליברליזציה של המשק, אך בעצמן נוהגות על-פי האינטרסים שלהן, ולאו דווקא על-פי עקרונות הכלכלה החופשית. כך, לדוגמא, רבות מהן נמנעות מלחתום על הסכמי גאט"ט ליצירת סחר עולמי חופשי, בעיקר בשל התנגדות החקלאים המעטים (אך חזקים פוליטית) המתגוררים בהן, אולם גם בשל התנגדותן של תעשיות לחשיפת מוצריהן לתחרות. יתר על כן, רבות מן המדינות העשירות משקיעות היום יותר מאשר בעבר בפיתוח תשתיות אנושיות ופיסיות, השקעות שמשמעותן סבסוד עקיף של תעשיותיהן, וגם יוצרות כלים חוקיים ומנהליים חדשים להכוונת פיתוח רצוי, היינו: הן מתכננות את המשק שלהן ומתערבות במהלכו, צעדים העומדים בניגוד מוחלט להטפותיהן לאחרים.

מסקנתי היא, שמידת המעורבות הרצוייה במשק צריכה להישקל לגופו של עניין, היינו: לטובת קידומן של המטרות שנקבע לעצמנו במדינת ישראל, ולא להיות מושפעת מן ה"אופנה" המקובלת, התומכת - לכאורה - בהתערבות מינימלית של הממשלה במשק ובחברה.

לאחר הבעת עמדה עקרונית זו ייאמר שעל-פי מיטב שיפוטי, מידת המעורבות הנוכחית של ממשלת ישראל ושלוחותיה גדולה מדי, ובעיקר אינה ממוקדת נכון הן מבחינת תחומי המעורבות והן מבחינת סוג המעורבות (ישירה לעומת עקיפה). אומנם החל מאמצע שנות ה- 70 (עדיין תחת שלטון ממשלת המערך) החל בארץ תהליך הדרגתי מאוד של העברת שליטה מן הממשלה המרכזית לגופים אחרים, חלקם ארגונים ציבוריים מקומיים ואחרים גופים פרטיים, אך התהליך מתנהל באיטיות מרובה. רצוי שהממשלה תמשיך ותפחית התערבותה בתהליכים כלכליים של המשק. רצוי להפריט (באופן סלקטיבי) רבות מן החברות הגדולות שבשליטתה, להימנע מביצוע ישיר של פרוייקטים (בתחום הבנייה, למשל) ולהפחית את התלות השוטפת באישורים של השלטון.

3.1 תחומי מעורבות רצויים

מומלץ שממשלת ישראל תמקד את התערבותה בחברה ובמשק בחמשת התחומים הבאים:

1. התמחות של המשק הישראלי בתחומי פעילות כלכלית הממלאים שני תנאים הכרחיים:
   - יצירת יתרון יחסי לישראל במשק העולמי;
   - יצירת מספר גדול של תעסוקות עתירות תגמולים לעובדים.

   את השינוי בכיווני ההתמחות הרצויים יש לבצע **בהדרגה** כדי לאפשר לעובדים תקופות הכשרה מתאימות, ועל מנת למנוע אבטלה גדולה בתקופת המעבר.
2. מניעת התרחבותם של פערים חברתיים-כלכליים בישראל, שהם פועל יוצא של תהליך שגשוג מהיר כמו זה הצפוי למשק הישראלי בעיקר בעידן של שלום. המניעה תושג באמצעות פעולה בשני כיוונים:
   - עידוד מיוחד לפיתוח כלכלי וחברתי, שיש בו תועלות רבות לאזורים "מקופחים" במדינה ולסקטורים "מקופחים" של האוכלוסייה (כולל בעלי השכלה נמוכה);
   - פיצוי ישיר למי שאינם יכולים לעבוד, כולל תשלומי העברה, המאפשרים רמת חיים סבירה לקשישים, נכים ונזקקים אחרים.

   ניסיון העבר של ישראל בתחום זה יכול לשמש כמורה דרך לעתיד, אם כי דרושים שיפורים באפקטיביות.
3. חדשנות בתהליכי חינוך והקניית השכלה שתכוון כלפי:
   - הכשרת "ההון האנושי" הדרוש לתפקוד בעולם הפוסט-תעשייתי, היינו: כוח עבודה שאינו רק בעל ידע רב ומיומנויות נדרשות, אלא גם כזה שמצטיין בתכונות של יצירתיות ושל גמישות;
   - "הכשרת לבבות" לשינויי עמדות על מנת להתאימן לדרישות ולאילוצים של החיים בעידן הפוסט-תעשייתי; דוגמאות: שינוי עמדות כלפי עיסוקי פנאי והעלאת הסטטוס שלהן או שינוי עמדות כלפי מגורים בצפיפות עירונית והאיכויות הטמונות בהן;
   - חיזוק הזהות היהודית-ישראלית, זו הנותנת משמעות לחיים בארץ הזאת, תוך הכללת התייחסות הוגנת למיעוט הערבי כחלק אינטגרלי מזהות זו; עלינו לדעת, שהזהות הייחודית של ישראל, שנחשבה כסיבת ההקמה והקיום של המדינה, נחשפת לסכנת היחלשות עד היעלמות במקביל לתהליכי "הנורמליזציה" של המדינה.
4. שידוד מערכות בתחום הליכי התכנון שיכלול התקדמות בכיוונים הבאים:
   - תכנון גמיש המאפשר שינויים בהתאם להשתנותם של צרכים והעדפות (אמצעי לגמישות: ביטול תוקפן של תוכניות שלא מומשו תוך מספר שנים קטן);
   - הרחבת ההזדמנויות לקבלת משוב (feedback) מן "השדה"; המועילות והיעילות של כל ארגון, כמו של כל מכונה, קשורות קשר ישיר ביכולת לקבל משוב מהיר ולתקן את הנתיב בהתאם למשוב;
   - העברת קטעים מסמכויות התכנון לידי נציגיהם הישירים של המושפעים מן התוכניות.
5. הכוונת הפריסה המרחבית של פיתוח יישובי וכלכלי - נושא זה עומד במרכז העניין של מסמך זה, ולכן נרחיב מעט את הדיון לגביו להלן (סעיף 3.2).

איננו יכולים להצביע על מדינה אחרת בעולם, היכולה לשמש לישראל כמודל בכל התחומים הללו יחדיו, אם כי סביר שנוכל ללמוד מדוגמאות חלקיות במדינות אחרות, כמו הכוונת ההתמחות במשק בידי הממשלה היפנית או תוכניות דיור לקבוצות חלשות של הממשלה השבדית. נמשיך ונבחן את התנהגותן של מדינות אחרות על-מנת לברר לעצמנו מהם הכלים המתאימים ביותר להתערבות, כלים של חקיקה, של מדיניות פיסקלית ומוניטרית, של

בניית תשתיות פיסיות וחברתיות וכיו"ב. בתהליך הלימוד הזה מן הראוי להקדיש תשומת לב מיוחדת להליכי תכנון דמוקרטיים, הכוללים ייצוג הולם של הצרכים והרצונות של הקבוצות השונות. בסופו של דבר, נבחר את תחומי המעורבות ומידתה, בהתאם לערכינו ולתנאי הסביבה הפנימית והחיצונית המיוחדים לישראל.

שורטטו כאן קווים ראשוניים בלבד בסוגיות החשובות של המעורבות הדרושה מצד הממשלה והליכי התכנון היאים להם עבור הבטחת איכות חיים לכל אזרחי המדינה. דרושים ליבון ודיונים נוספים בסוגיות אלה.

3.2 האם רצוי ואפשר לתכנן תפרוסת מרחבית של אוכלוסייה ופיתוח בישראל?

התפרוסת המרחבית הנוכחית של מדינת ישראל מצביעה על הדומיננטיות של ליבת המדינה, שבה מתגוררת רוב האוכלוסייה, בה מתקיימים רוב היישובים הגדולים ובה מתרכז הפיתוח הכלכלי. זהו ביטוי למגמה צנטריפוגלית, הקיימת ברבים מהמשקים המתפתחים והמפותחים. היא בולטת בישראל, למרות המאמצים שהושקעו לאורך כל ההיסטוריה הישראלית בפיזור האוכלוסייה. נשאל, איפוא, האם עלינו להסיק מכך שכל מרחב התמרון התכנוני נמצא בליבת המדינה ומוטב להשקיע את כל המאמץ והמשאבים בפיתוח האזור המרכזי? תשובתנו לכך שלילית מן הטעמים הבאים:

- המטרות החברתיות של הבטחת איכות חיים לכל אזרחי המדינה ושל צמצום פערים בין קבוצות ואזורים בארץ תומכות באי הגדלת הצפיפות באזורי המרכז ובאיכלוס מוגבר של היישובים שמחוץ לליבת המדינה.
- שיקולים של איכות הסביבה באזורי המרכז ושל שימור משאבים ואופציות פיתוח לעתיד באזורים המבוקשים מצביעים אף הם באותו כיוון רצוי: הפחתת לחצי פיתוח על תחומי הליבה והפניית חלק מהם לאזורים אחרים.
- כלכלנים נוטים לטעון, שהתשואה להשקעה גבוהה ביותר באזור המרכזי של המדינה, ומשום כך כדאי ורצוי לרכז בו את מירב הפיתוח. עוד הם אומרים שאם נניח לשוק וליזמים באזור המרכז להתפתח ככל יכולתם, בסופו של דבר "תחלחלנה" התועלות לכלל התושבים והאזורים. להערכת אחרים, ואני ביניהם, טיעונים אלה שגויים מבחינה כלכלית, אפילו לטווח הקצר, משום שאינם לוקחים בחשבון את מלוא ההשפעות החיצוניות והעלות הכלכלית המיידית של פיתוח בצפיפות יתר (לדוגמא: דוד פינס (1991) העריך, כי העלות של תוספת משק בית יחיד לאזור המרכז גדולה ב-60,000 $ מעלות הוספתו ליישוב בפריפרייה). עיקר טעותם היא התעלמות מן הטווח הבינוני (15-30 שנה) והארוך; לפחות בטווח הבינוני, וקרוב לוודאי שגם בטווח הארוך, התועלות אינן "מחלחלות" כמקווה, אלא בלב ובצד האזורים הצפופים והמשגשגים, המתפתחים במהירות, מתהווים אזורי עוני, מצוקה ופשע, שמחיריהם הכלכליים, שלא לדבר על החברתיים, כבדים ביותר (ACSP, 1993).

תכנון ציבורי, אם יופעל בתבונה תוך התחשבות בכוחות אחרים הפועלים בחברה ובמשק, יכול להשפיע על התפרוסת המרחבית. אומנם למרות המאמץ הרב שהושקע בה, מדיניות פיזור האוכלוסייה של ישראל לא הצליחה במלואה. בכל זאת, הייתה לה השפעה משמעותית על התפרוסת המרחבית. כיום הגיע תהליך ההתפשטות המרחבית של הביקוש לדיור, הנראה כספונטני, עד כרמיאל שבצפון וקריית גת שבדרום. להערכתי, אילולא המדיניות המכוונת, היה האזור המפותח של ישראל קטן הרבה יותר ומשופע בבעיות רבות יותר.

נמשיך ונשאל, שמא המסקנה המתבקשת מן הניתוח שלעיל היא שיש להפנות את כל מאמצי התכנון והפיתוח לאזורים שמחוץ לליבה ולהניח למרכז להתפתח מאליו (כפי שטוען רענן וייץ, 1993) לדעתי, אסור לנהוג כך. אין להתעלם מן העובדה שגם בעתיד יתגוררו רוב תושבי ישראל באזורי המרכז, ולפיכך מוטל על המתכננים להשתמש בכל הידע העיוני והמקצועי שבידם על מנת להשביח את איכות החיים של רוב זה: להגדיל את הרווחה וחופש הבחירה, להקטין את הפערים והקונפליקטים החברתיים ולטפח את איכות הסביבה הטבעית והבנויה.

לרשות המתכנן עומדים כלים תכנוניים מגוונים לשם מניעת ציפוף יתר במרכז והפניית חלק ניכר מן הפיתוח אל מחוצה לו. כמו כן עומד לרשותו הידע המצטבר בעולם ובישראל ביחס לאמצעי מדיניות להפחתת אי-השוויון בין המרכז לפריפריה (שרמן, 1990). בין הכלים והאמצעים הרלבנטים נמנים: חוקים ותקנות, תמריצים של מיסוי וסובסידיות, וכמובן, פיתוח תשתיות אנושיות והנדסיות. בדרך-כלל מומלץ להשתמש באמצעים עקיפים, יותר מאשר במעורבות ישירה. פיתוח תשתיות חדשניות באיכות גבוהה וברמת אמינות גבוהה יכול לשמש ככלי מרכזי להכוונת יזמות פרטית אל אזורים שבהם הפיתוח הספונטני חלש במיוחד. העדפת "פיתוח מבפנים" (עידוד עסקים מקומיים) על פני משיכת משקיעים מבחוץ היא מגמה חדשה, הראוייה במיוחד לקידום לנוכח ניסיון העבר ומגמות ההווה.

נסכם ונאמר, שאין כאן כוונה לפעול נגד הכוחות הספונטניים של השוק, כי לקחי כישלונות קודמים לימדונו שמתכננים אינם יכולים להצליח בכך. אלא יש כאן הכוונה לבחירה מושכלת בחלק מהכוחות הספונטניים (למשל, נטייתם של צעירים משכילים להתגורר מחוץ לעיר הסואנת), אותו חלק שקידומו נראה כהולם את מטרותנו, על מנת לחתור באיטיות ובהתמדה להגשמתן.

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

חלק ב

אוכלוסייה, השכלה וכח עבודה בישראל: מגמות ותחזיות

נעמי כרמון
תמר טרוֹפּ

תוכן עניינים

מבוא 21

1. גודל האוכלוסייה והרכבה 22

1.1 ריבוי טבעי 22

1.2 מאזן הגירה 24

1.2.1 עלייה של יהודים 24

1.2.2 ירידה של יהודים 26

1.2.3 מאזן הגירה של ערבים 27

1.3 גודל האוכלוסייה 27

1.4 האוכלוסייה לפי גיל ולאום 29

2. משקי בית 33

2.1 מספר משקי בית 33

2.2 גודל משק הבית והרכבו 34

3. השכלה 37

3.1 רמת ההשכלה של האוכלוסייה 37

3.2 שיעורי למידה - השוואה בינלאומית 39

3.3 שיעור הזכאים לתעודת בגרות 41

3.4 השכלה גבוהה 42

3.4.1 מוסדות 42

3.4.2 מספר הסטודנטים 44

3.4.3 מדיניות השכלה גבוהה 45

4. השתתפות בכוח העבודה האזרחי 46

4.1 מגמות בעבר 46

4.2 תחזיות לעתיד 48

4.3 עבודה חלקית 50

4.4 סיכום 51

נספחים

נספח 1

דמוגרפיה של יהודים בעולם 52

נספח 2

תחזיות גודל האוכלוסייה בישראל לפי דת, 1991 - 2020

(כולל מקורות גידול האוכלוסייה היהודית) 57

נספח 3

תחזית שיבת פלסטינים לישות הפלסטינית 61

מבוא

הכנת תחזית אוכלוסייה לשנת היעד חייבת להיות אחת הפעולות הראשונות של פרוייקט תכנוני. שכן רווחת האוכלוסייה לקבוצותיה היא יעד התכנון. בה בעת, האוכלוסייה על מאפייניה היא ההון האנושי, המאפשר (או מונע) שיפור מתוכנן. לפיכך, מסמך זה הוא הראשון שפרסם "הצוות החברתי" של פרוייקט "ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים", בראשית 1993.

המסמך נועד לשרת מתכננים של המרחב הפיסי, הפיתוח הכלכלי והשירותים החברתיים. הוא מבוסס בעיקרו על נתונים, שנאספו על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אולם ההנחות הכלולות בו ביחס למגמות חזויות בשלושים השנים הבאות - מספרי עולים ויורדים, שיעורי פריון בקבוצות אוכלוסייה שונות, גודל משקי בית, שיעורי השתתפות מלאה וחלקית בכוח העבודה ועוד - הן פרי התייעצויות בעל-פה עם דמוגרפים, סוציולוגים וכלכלנים, שעברו את מסננת האמונות והאינטרפרטציות של המחברות, והריהן מועמדות בזאת לביקורת עמיתיהן.

שנת היעד של הפרוייקט התכנוני, שעבורו הוכנה תחזית זו, נקבעה כ- 2020. התחזית מתייחסת לאוכלוסיית מדינת ישראל בגבולות ה"קו הירוק", ובכלל זה השטחים במזרח ירושלים ובגולן, שהוחל עליהם החוק הישראלי, והישראלים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה.

למסמך שלושה חלקים: הראשון עוסק בגודל האוכלוסייה בישראל לפי מגזרי דת ולאום. ובכלל זה, מקורות גידול האוכלוסייה, ריבוי טבעי ומאזן הגירה והתפלגות גילים. השני מציג תחזית לגודל משקי בית, הרכבם ומספרם. השלישי עוסק בתמורות בגודל ובהרכב כוח העבודה האזרחי. את הדיון בנושאים הללו הוחל בשלב א' של הפרוייקט. במסמך הקודם (כרמון ויפתחאל, 1993) התייחסנו להתפתחותם מאז הקמתה של מדינת ישראל (שם, פרק ראשון) והתחלנו במלאכת החיזוי (שם, פרק רביעי). במסמך מתקדם זה נפרט וננמק את ההנחות שעליהן מבוססות התחזיות ונציג גדלים חזויים והתפלגויות מפורטות. למרות אי הוודאות הרבה, החלטנו להציג בכל נושא ותחום תחזית אחת בלבד (ולא תחום של מספרים), שאליה מצורף הסבר מפורט להנחות העומדות בבסיסה. אין זו הדרך המקובלת, אך היא נראית לנו כמתאימה ביותר לצרכים התכנוניים, שעבורם הוכן מסמך זה.

תחזיתנו לשנת 2020 היא כ- 8.1 מליון נפש בישראל. מתוכם כ- 5.9 מליון יהודים ונספחיהם (כולל כ- 200,000 עולים לא יהודים, שהגיעו עם בני משפחה יהודים או כצאצאיהם), שיהוו כ- 73% מאזרחי ישראל. כ- 2.2 מליון הם לא יהודים, שמתוכם כ- 1.8 מליון מוסלמים. השאר הם נוצרים, דרוזים ואחרים. גודל משק הבית הממוצע ימשיך לרדת באיטיות, ומספר משקי הבית בישראל יגדל מהר יותר מגידול האוכלוסייה. לעומת כ- 1.2 מליון משקי בית ב- 1990, יהיו כ- 2.2 מליון משקי בית ב- 2020. התפלגות הגילים מורה על ירידה ב"שיעור התלות": 26% גילאי 0 - 14 (לעומת 31% כיום) ועוד 10% בני 65 ויותר (9% כיום), כשכל האחרים - 64% - בגילאי העבודה, 15 - 64. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי צפוי לעלות מ- 51.5% בקרב בני 15 ויותר ל- 57.5% מהם. עלייה זו תתרחש, בעיקרה, הודות להשתלבות רבה יותר של נשים בשוק העבודה. יחד עם זאת, יעלה גם שיעור העובדים חלקית, הן בקרב גברים והן בקרב נשים, מ- 26.5% ב- 1990 ל- 37.4% ב- 2020.

תחזיות אלו אינן מבטאות יעדים רצויים, אלא הן פועל יוצא של חיוץ מגמות בעבר ובהווה, בתוספת הנחות מפורשות ביחס להתמדתן או להשתנותן בעתיד. יחד עם זאת, גם אם התחזית הסבירה ביותר כעת היא זו שפרטנו, המתכנן חייב להביא בחשבון אפשרות של גידול אוכלוסייה נמרץ עוד יותר. מסמך זה נכתב לפני שנחתם הסכם ההכרה ההדדית בין ישראל לאש"ף (13.09.1993). אם יכרתו הסכמי שלום ואם יהיה זה שלום חם, המלווה בפיתוח כלכלי נמרץ, סביר שהאוכלוסייה תגדל אף בקצב מהיר יותר משחזינו. איננו מצפים לעלייה המונית מארצות המערב (אלא אם השתפרות התנאים אצלנו תלווה בהרעה ניכרת של התנאים בהן). אולם קצב

העלייה עשוי לגדול במקצת, במקביל להתיישבות רבה מן החזוי של ערבים בישראל. אם כל זה יתרחש, ייתכן שנתקרב ל- 10 מליון נפש סמוך לתום הרבע הראשון של המאה הבאה.

הגידול הניכר של האוכלוסייה בישראל, הוא היוצר את ההזדמנות הגדולה לתכנון ופיתוח של המדינה. על מנת לענות על צרכיה של האוכלוסייה הנוספת ועל הדרישות לרווחת דיור ושיפורים אחרים של האוכלוסייה הוותיקה והחדשה, נצטרך לבנות בשלושים השנים הבאות שטחי רצפות ודרכים, שיביאו ליותר מהכפלה של השטחים הבנויים כיום בישראל. באזורי הפיתוח החדש, ובמידה חלקית גם באזורים הוותיקים שיעברו תהליכי התאמה ושיקום, תהיה הזדמנות ליישם ידע מתקדם במדעי החברה וטכנולוגיות עדכניות בתכנון והנדסה, בדרכים שתקדמנה מטרות חברתיות, כלכליות וסביבתיות. האתגר התכנוני הוא התאמת המרחב הבנוי והפתוח, הכלכלה והשירותים החברתיים, לחברה הבתר-תעשייתית של שנות האלפיים.

1. גודל האוכלוסייה והרכבה

בשלושים השנים שבין 1960 - 1990 גדלה אוכלוסיית ישראל מ- 2,150 אלף נפש ל- 4,822 אלף נפש. מספר היהודים בישראל הוכפל באותה תקופה, מקרוב ל- 2 מליון לקרוב ל- 4 מליון. כשליש מגידול זה היה תוצאה של מאזן הגירה חיובי. מספר הערבים בישראל גדל באותה תקופה פי 3.5 והתקרב ל- 900 אלף נפש בסוף 1990 (18% מכלל האוכלוסייה). כל הגידול באוכלוסייה זו היה תוצאה של ריבוי טבעי. להלן תפוגט תחזיתנו עד שנת 2020, לפי מקורות הגידול האפשריים - ריבוי טבעי ומאזן הגירה.

סעיף זה עוסק בתחזיות לגודל האוכלוסייה והרכבה בשלושים השנים הבאות. הוא כולל הנחות מפורטות ומנומקות ביחס לריבוי הטבעי ומאזן ההגירה, הקובעים את גודל האוכלוסייה. בלוח 1.3 מתומצתות התחזיות ביחס לגודל האוכלוסייה (פרוטן בנספח מספר 2), שיגיע לכ- 8 מליון נפש בשנת 2020. מתוכם כ- 73% יהודים וכמעט כל האחרים - ערבים. בלוח 1.4 ניתנת תחזית קבוצות הגיל, שבה בולטות הירידה בשיעור הילדים והעלייה בקבוצת גילאי העבודה.

1.1 ריבוי טבעי

חישוב הריבוי הטבעי מבוסס על לידות פחות פטירות. מחשבים זאת על יסוד הנחות, המתייחסות לגודלן של קבוצות גיל נשיות ופריונן מצד אחד, ולתוחלת חיים בקבוצות גיל שונות מצד שני. מכיוון שהמומחים לנושאים אלה מרוכזים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס), החלטנו לאמץ הנחות משלהם ואת דרך החישוב המקובלת עליהם.

בפרסום האחרון של הלמ"ס, המטפל בתחזיות אוכלוסייה, הוצגו הנחות אלטרנטיביות לשנים 1991-2005 (למ"ס, 1992). מתוכן בחרנו בהנחה של ירידה מתונה בפריון בקרב היהודיות (מ- 2.7 ל- 2.3), על-פי מגמות שהתקיימו בשלושים השנים האחרונות בישראל (כרמון ויפתחאל, 1993, לוח 1.3). בחרנו גם בהנחה של ירידה מתונה בשיעורי הפריון של נשים מוסלמיות מ- 4.7 ל- 4.0.[1] מכיוון ששיעורם של הנוצרים, הדרוזים והלא יהודים האחרים מכלל האוכלוסייה הוא נמוך (4.2% בסה"כ), לא פורטו הנחות הפריון ביחס אליהם. אלא הסתפקנו בהעתקה של הערכות הלמ"ס ביחס לשיעורי גידול אוכלוסייתם.

דלה-פרגולה (1993 א') דן בגורמים המשפיעים על היציבות היחסית בשיעורי הריבוי הטבעי בישראל בהשוואה לירידה המהירה במדינות אחרות. סביר בעינינו, שגורמים אלה ימשיכו לפעול גם בראשית המאה הבאה. לפיכך,

---

[1] קצב הירידה בשיעורי הפריון בקרב הנשים הלא יהודיות קשה מאוד לאמידה בשל קיומן של השפעות מנוגדות, שקשה לצפות את עוצמתן, בעיקר בחברה המוסלמית. השפעות אלו ניכרות באימוץ סגנון חיים מערבי על ידי חלק מהחברה המוסלמית (אייזנבך, 1989), בעוד שאצל חלק אחר מתחזקת מגמה של חזרה אל הדת.

הנחתנו לשנים 2006 - 2020 היא יציבות בפריון בקרב היהודיות (2.3 ילדים לאישה) והמשך ירידה מתונה (מ- 4.0 ל-3.5) בקרב המוסלמיות. תוספת האוכלוסייה מריבוי טבעי לכל חומש חושבה על-פי שיעורים אלה, ותוצאותיה נרשמו בלוחות 1.1א' ו- 1.1ב'. ההנחות הללו מייחסות לישראליות - יהודיות וערביות כאחת - המשך של מגמת פריון גבוה, יחסית לנשים במדינות המפותחות של אירופה ואמריקה.

כדי לחשב את הריבוי הטבעי ההולם את הנחותינו, הסתמכנו על חישובי הלמ"ס, באשר לייחוס שיעורי הילודה והתמותה לקבוצות הגיל המתאימות, ופנינו ללוחות הסיכום של תחזיותיהם. הנתונים שבלוחות אלו (למ"ס, 1992, פרסום מיוחד מספר 913, לוחות 10, 11 ולמ"ס, 1992, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 2.24), אפשרו לנו לחשב את שיעורי הריבוי הטבעי השנתי הממוצע על-פי הנוסחה הפשוטה:

$$\sqrt[5]{\frac{\text{אוכלוסייה בסוף החומש}}{\text{אוכלוסייה בראשית החומש}}}$$

בדרך פשטנית אך סבירה זו ערכנו את החישובים המוצגים בפירוט בנספח 2 ומסוכמים בלוחות הבאים.

לוח 1.1 א': תחזית ריבוי טבעי בישראל לשנים 1991 - 2005

קבוצת אוכלוסייה ודת	1995 - 1991		2000 - 1996		2005 - 2001	
	שיעור שנתי ממוצע (%)	סה"כ תוספת (אלפים)	שיעור שנתי ממוצע (%)	סה"כ תוספת (אלפים)	שיעור שנתי ממוצע (%)	סה"כ תוספת (אלפים)
כל האוכלוסייה	1.56	388.0	1.41	412.0	1.36	421.0
יהודים	1.19	241.0	1.10	246.0	0.98	243.0
לא יהודים	3.15	147.0	3.02	166.0	2.81	178.0
מזה: מוסלמים	3.42	124.0	3.27	140.0	2.98	149.0
נוצרים	1.68	10.0	1.55	11.0	1.45	11.0
דרוזים ואחרים	2.95	13.0	2.98	15.0	2.89	17.0

לוח 1.1 ב': תחזית ריבוי טבעי בישראל לשנים 2006 - 2020

קבוצת אוכלוסייה ודת	2010 - 2006		2015 - 2011		2020 - 2016	
	שיעור שנתי ממוצע (%)	סה"כ תוספת (אלפים)	שיעור שנתי ממוצע (%)	סה"כ תוספת (אלפים)	שיעור שנתי ממוצע (%)	סה"כ תוספת (אלפים)
כל האוכלוסייה	1.39	460.2	1.39	495.0	1.43	543.0
יהודים*	0.98	246.0	0.98	259.0	0.98	271.0
לא יהודים	2.58	214.2	2.50	236.0	2.52	272.0
מזה: מוסלמים	2.90	174.0	2.71	190.2	2.71	222.0
נוצרים	1.45	22.0	1.45	25.0	1.45	27.0
דרוזים ואחרים.	2.89	18.2	2.89	20.8	2.89	23.0

* יהודים ונספחיהם, היינו, יהודים ועולים לא יהודים מבריה"מ לשעבר, שכמעט כולם גרים ביישובים יהודים.

החישובים מורים, כי השיעור השנתי הממוצע של ריבוי טבעי נמצא בירידה מתמדת אך איטית - מ- 1.56% לשנה בראשית שנות התשעים ל- 1.43% לקראת סוף העשור השני במאה הבאה. למרות השיעור היורד, תוספת האוכלוסייה, כתוצאה מריבוי טבעי, נמצאת בעלייה: מכ- 388,000 בחומש הראשון ל- 543,000 בחומש האחרון

לתקופה המחושבת. לפי תחזיתנו ייווצר בחומש אחרון זה לראשונה שוויון בין סה"כ האוכלוסייה היהודית לסה"כ האוכלוסייה הלא יהודית, המתווספים בכל חומש לאוכלוסיית ישראל בכללה, כתוצאה מלידות פחות פטירות.

1.2 מאזן הגירה

במהלך שנות קיומה (1948-1991) קלטה ישראל כשני מליון עולים, רובם המכריע יהודים. מאזן ההגירה החיובי של עולים תרם כמחצית (48%) מסך כל גידול האוכלוסייה בשנים אלו. מאזן זה מורכב מסה"כ העולים לישראל, פחות היורדים ממנה. להלן נדון בתחזיות לעלייה וירידה בשלושים השנים הבאות.

1.2.1 עלייה של יהודים

ישראל נוסדה כמדינת העם היהודי, ורבים מתושביה רואים בכל יהודי העולם מועמדים לעלייה לישראל. ב- 1991 חיו בישראל כשליש מכלל היהודים בעולם - 4.14 מליון מתוך 12.85 מליון. בצפון אמריקה חיים קרוב ל- 6 מליון יהודים, ובאירופה - כ- 2 מליון. עוד כ- 0.3 מליון נותרו באסיה ובאפריקה וכ- 0.1 מליון - באוסטרליה (דלה-פרגולה 1993ב', ראה נספח מספר 1). מספרים אֵלה מתייחסים ל"אוכלוסייה יהודית גרעינית". היינו: לאנשים שנולדו יהודים והם יהודים כעת, או שנולדו לא-יהודים אך כעת הם יהודים "לפי בחירה". בנוסף להם קיימת ברחבי העולם "אוכלוסייה יהודית מורחבת", הכוללת בעיקר בני דתות אחרות שנישאו ליהודים וילדיהם, אך גם כאלה שהם או הוריהם עזבו את היהדות. הגודל הכולל של אוכלוסייה "מורחבת" זו אינו ידוע, אך יש הערכות ביחס לשתי ארצות התפוצה הגדולות. בארצות הברית חיים כיום כ- 5 מליון, המשתייכים ל"אוכלוסייה יהודית גרעינית", ועוד כ- 3 מליון המשתייכים ל"אוכלוסייה יהודית מורחבת" (ראה נספח מספר 1). ברחבי בריה"מ לשעבר נותרו פחות ממיליון המשתייכים לקבוצה הראשונה, אך לפחות מליון נוסף יכול להיחשב כשייך לקבוצה השנייה.

על מנת לאמוד את סיכויי העלייה בשנים הבאות שוחחנו עם דמוגרפים, אנשי הסוכנות היהודית ואנשי לשכת הקשר של ראש הממשלה, שכולם עוסקים בענייני עלייה. מצאנו, כי הם תמימי דעים בנוגע לסיכוייה הקטנים של עלייה המונית של יהודים, להוציא את הנהירה הנוכחית מרחבי בריה"מ לשעבר. המדינה היחידה, שיש בה מאגר פוטנציאלי לעלייה גדולה, היא ארצות הברית. נאמר לנו, שלא סביר להניח שמצב היהודים שם יורע כל-כך, שהם יידחפו לצאת ממנה בהמוניהם. גם לא סביר להניח, שישראל תמשוך אותם עד כדי כך, שירצו לעזוב את מקומותיהם. ועוד: עלינו לזכור, שגם כאשר יהודים רבים בדרום-אפריקה נאלצו לעזוב את ארצם, הם בחרו להגר למדינות אחרות, בעיקר לאוסטרליה, ולא לישראל. בהתחשב בכל אלה, הסיכוי לעלייה המונית מארצות המערב - נמוך מאד. לדברי הדמוגרפים, רק אם יתקיים בו-זמנית מצב גרוע מאד בארצות המערב ומשופר מאד בישראל - תגדל העלייה באופן משמעותי.

לפיכך, המקור הסביר לעלייה ניכרת הוא מדינות בריה"מ לשעבר. על-פי ההערכה המעודכנת ביותר שמצאנו (דלה-פרגולה, 1993ב'), חיו ב- 1991 במדינות האירופיות של בריה"מ לשעבר 686.1 אלף יהודים (כמחציתם ברוסיה) ועוד 121.9 אלף במדינותיה האסייתיות (כמחציתם באוזבקיסטן). אולם בהתחשב בשיעור הגבוה של נשואי תערובת (Altshuler, 1987) ובהתחשב בחוק השבות, החל לא רק על כל יהודי אלא גם על כל בן/ת או נכד/ה של יהודי ובני ביתם, הרי ש"האוכלוסייה היהודית המורחבת" עשויה להיות בת 2 או אפילו 2.5 מליון. במהדורת חדשות, ששודרה ביום 7.7.93, צוטט שר הקליטה. לדבריו, מספר ה"דרישות"[1] לעלייה, המצויות בידי פרטים בבריה"מ, מגיע ל- 600 אלף. השאלה שהפנינו למומחים, בהם נועצנו (שסירבו להיות מצוטטים בשמם), הייתה: האם סביר להניח, שכל המחזיקים ב"דרישות" ימשיכו בתהליך ויעלו לישראל בשנים הקרובות, או

---

[1] "דרישה לעלייה" היא מסמך מבן משפחה מוצהר בישראל, המבקש להתיר לקרוביו לעלות ארצה בנימוק של "איחוד משפחות", המאפשר לפתוח בהליכים לקבלת אשרת יציאה ממדינות חבר העמים.

שהמספרים הסבירים נמוכים יותר או גבוהים יותר מ- 600 אלף. סיכום הדברים, אותו למדנו מפי המומחים, מורה כי מספר העולים תלוי בגורמים הבאים:

- **האפשרות לעזוב את מדינות בריה"מ לשעבר** - לא ברור לאיזו תקופת זמן יישארו השערים פתוחים.
- **עוצמת הכוחות הדוחפים את היהודים לצאת משם** - עלייה זו (כמו רוב העלייה לישראל) מאופיינת בהיותה הגירת "דחיפה" (Push) ולא הגירת "משיכה" (Pull). בהגירת "דחיפה" נדחפים אנשים לצאת את מולדתם בשל תנאים קשים וחוסר תקווה להתגבר עליהם. בהגירת "משיכה" (Pull) נמשכים אנשים למדינה אחרת, ולכן עוזבים את מולדתם. עם נפילת בריה"מ נדחפו יהודים רבים לצאת, כי חששו שהמצב יורע והשערים ייסגרו. נראה, שכיום (1993) השתנו התחושות. אומנם המצב הכלכלי הכללי ירוד ביותר, ואף הולך ורע מחודש לחודש. אולם יש תקוות חדשות: יזמים כלכליים מנצלים הזדמנויות כשרות יותר או פחות לעשיית כסף רב, וביניהם מוצאים מקום יהודים לא מעטים; תהליך ההפרטה הגיע לנכסי דלא ניידי: אפשר כבר למכור דירות. יש תקווה, שתוך שנים ספורות מחיר הדירות בערים הגדולות (כיום 10 - 30 אלף $) יעלה במאות אחוזים. מחקרי הגירה רבים לימדו, שתהליכי הגירה מתנהלים על-פי **ציפיות ותקוות לעתיד**, יותר מאשר על-פי מציאות קיימת. זהו ההסבר לכך, שהתהליכים החדשים האלה מעכבים את יציאתם של רבים, אפילו כאלה שכבר החלו בתהליך (מחזיקים ב"דרישות"). יתר על כן, התחושה הרווחת היא שהשער יישאר פתוח, ומשום כך אין צורך להזדרז ולצאת.

יחד עם הגורמים הללו, המחלישים את הדחיפה לצאת, מתגברת כיום פעולתו של גורם אחר, המשפיע בכיוון ההפוך: **ההתעוררות האתנית**. התחושות הלאומיות מתעוררות בכל המדינות שנפרדו מרוסיה ומופנות, בדרך-כלל, כנגד דוברי הרוסית. בחלק מן המדינות מסרבים להעניק לרוסים אזרחות מקומית, גם לאלה המהווים חלק ניכר מן האוכלוסייה ויושבים במקום עשרות שנים. רוב היהודים נחשבים לחלק מ"דוברי הרוסית", שהמקומיים מבקשים להצר את צעדיהם ולדוחקם החוצה. מגמות אלו בולטות במיוחד במדינות האסייתיות של בריה"מ. סביר, שהן יביאו רבים מ- 120,000 היהודים שנשארו שם (ב- 1959 היה מספרם באותן מדינות כפול) לעלות לישראל בשנים הקרובות. מספרים, שחלק מהמקומיים כועסים על היהודים הנוטשים. אחרים מקנאים באלה שיש להם לאן ללכת, בעוד של"דוברי רוסית" אחרים אין מקום המוכן לקולטם. קנאה זו גורמת ל"אוכלוסייה היהודית המורחבת" להתרחב עוד יותר ולקלוט רבים, שלא הרהרו במוצאם היהודי בעשרות השנים האחרונות. מעריכים, שהקהילות היהודיות באוזבקיסטן (55,000 ב- 1991), בג'ורג'יה (21,000), באזרביג'אן (16,000), בקזחסטאן (15,000) ובמדינות אסייתיות אחרות, שנותרו בהן אלפים אחדים של יהודים - ייעלמו ברובן בשנים הקרובות. ייתכן, שתהליכים דומים יעודדו הגירה גם מן הקהילה היהודית הגדולה ביותר מחוץ לרוסיה - זו של אוקראינה (325,000 ב- 1991), ואף מרוסיה הלבנה (58,000). אולם בשתי אלו גדול במיוחד שיעור ה"נושרים", שאינו מגיע לישראל.
- **האפשרות להגר למדינות אחרות** - חלק ניכר מן העולים הפוטנציאליים לישראל, במיוחד המשפחות המעורבות הרבות, מעדיף הגירה למדינה אחרת, או לפחות שוקל אותה. לפיכך, מספר העולים לארץ תלוי חלקית בהשתנות מכסות ההגירה במדינות אחרות, במיוחד בארצות הברית (המכסה בארצות הברית הייתה 40 אלף לשנה; לאחרונה הוגדלה המכסה מתוך כוונה למשוך בעלי השכלה גבוהה, במיוחד ממוצא אירופי). גם גרמניה מושכת הגירה מבריה"מ, כולל הגירת יהודים, וכמוהן קנדה, אוסטרליה ומדינות אחרות. כ- 50% מן העוזבים כיום את בריה"מ לשעבר בחסות "דרישה" ישראלית, אינו מגיע ארצה ("נושרים" בדרך), אלא מהגר למדינות אחרות. קשה לחזות כיצד תתפתח מגמה זו.
- **כוח המשיכה של ישראל** - להערכתנו, בין הגורמים המשפיעים על החלטות העולים ניצב במקום ראשון המצב בארץ הולדתם; במקום שני - האלטרנטיבות במדינות אחרות; ורק במקום שלישי - המשוב המתקבל מישראל. הקשרים בין עולים ממדינות חבר העמים לאלה שנותרו שם הדוקים ומתהדקים באמצעות ביקורים הדדיים וטלפונים תכופים. הדיווחים על בעיות בהשגת תעסוקה, במיוחד תעסוקה מקצועית, ועל קשיים חברתיים ותרבותיים, במיוחד של בעלי מקצועות חופשיים, המתקשים למצוא תעסוקה במקצוע, אינם

מעודדים עלייה. מצד שני עצם מציאותם בישראל של קרובים וחברים מושכת אחרים בתהליך הידוע של "הגירת שרשרת". משום כך סביר בעינינו, שהעלייה ממדינות בריה"מ לשעבר תימשך שנים רבות (בניגוד להנחת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), אם כי תהפוך מזרם גדול לקילוח דק למדי.

על בסיס שיקולים אלה נצטרף להערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לפיה זרם העלייה הגדול מבריה"מ יימשך רק עד 1995. אולם בניגוד להערכה זו, נניח שהוא לא ייפסק באחת, אלא יצטמצם בהדרגה, כמפורט להלן:

בשנים 1989 - 1990	- הגירה של 200,000 (אינם נכללים בחומש הראשון)
בשנת 1991	- הגירה של 176,000, מתוך 198,000 עולים לישראל
בשנת 1992	- הגירה של 65,000, מתוך 77,000 עולים לישראל
בשנים 1993 - 1995	- הגירה של 60,000 לשנה (כ- 5,000 לחודש)
בשנים 1996 - 1997	- הגירה של 36,000 לשנה (כ- 3,000 לחודש)
בשנים 1998 - 2020	- הגירה של 6,000 לשנה (כ- 500 לחודש)

לפי חישובינו ותחזיותנו יגיעו בחומש הראשון (1991-1995) כ- 420,000 עולים מבריה"מ לשעבר; בחומש השני - כ- 90,000; ובכל אחד מארבעת החומשים האחרים - כ- 30,000 עולים.

בתחזית זו נכללו "יהודים והנלווים אליהם". אל העולים מבריה"מ לשעבר נלווים רבים שאינם יהודים. הם נשואים ליהודים או נולדו ליהודים וזכאים לתעודת עולה מתוקף חוק השבות. בשנת 1990 היו 3% נוצרים (מוצהרים) בין העולים מבריה"מ. בשנים הבאות הלך וגדל שיעורם. בדיקה משנת 1992 העלתה, כי בין העולים מאותן מדינות 20% אינם יהודים (דלה-פרגולה 1993א'). הערכתם של אחדים מן העוסקים בעלייה מחבר העמים היא, שבין המועמדים לעלייה משם מתקרב שיעור הלא יהודים (כמעט כולם נוצרים או אתאיסטים) ל- 50%. הנחנו, אפוא, ששיעור הלא-יהודים בין העולים ממדינות בריה"מ לשעבר יעלה בהדרגה, עד שיגיע ל- 50%.

התחזית עבור עולים לא יהודים נערכה בנפרד, ומספרם בשנת 2020 מוערך בכ- 200 אלף נפש. אולם מכיוון שרבים צפויים להתגייר, לא ניתן היה להפריד בתחזית האוכלוסייה היהודית הכוללת בינם לבין היהודים הוותיקים.

בדומה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנחנו כי בשנים 1991 - 2005 יגיעו בכל שנה כ- 10,000 עולים מכל המדינות האחרות (מחוץ לבריה"מ לשעבר), שבאירופה, אמריקה, אסיה, אפריקה ואוסטרליה. הנחה זו מבוססת על חיוץ מספרי העולים בשנים האחרונות. אם ייכרתו הסכמי שלום והמצב הכלכלי יהיה תקין (לפחות בהשוואה למדינות אחרות), סביר שכוח המשיכה של ישראל במאה הבאה יגדל. לפיכך תחזיתנו היא, שבמחצית השנייה של תקופת התחזית יגדל מספר העולים ממדינות אחרות. כך שסה"כ העלייה לישראל בשנים 2006-2020 יהיה 20,000 לשנה (כולל 6,000 העולים לשנה מבריה"מ לשעבר), שהם 100,000 עולים לכל אחד משלושת החומשים.

1.2.2 ירידה של יהודים

אין בישראל תקנות פורמליות, המגדירות מעמד "יורד" במקביל למעמד "עולה". רק מעטים מבין היורדים בפועל משתמשים באפשרות לוותר ויתור פורמלי על אזרחותם הישראלית. לפיכך משתמשת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהגדרה אמפירית-התנהגותית לשם הערכת מספר היורדים מישראל. היא מחשבת את מספר התושבים אשר יצאו ולא חזרו לארץ לאחר תקופה רצופה של ארבע שנים. על-פי הגדרה זו ואומדן של מספר הנפטרים מבין היורדים והילדים שנולדו ליורדים, הפסידה ישראל בארבעים שנותיה הראשונות כחצי מליון יורדים (כרמון ויפתחאל, 1993, לוח 1.4ב').

על-פי חישוב מקורב הגיע שיעור היורדים מכלל האוכלוסייה הישראלית ל- 0.20% - 0.25% בממוצע שנתי בשנות ה- 70 וה- 80. אומנם יש טוענים שבחברה הפוסט-תעשייתית עתידה להתרחב ההגירה הבינלאומית, במיוחד של אנשים משכילים ומיומנים (Salt and Ford, 1993). אולם כל המדינות המפותחות מנסות להגביל מאד את מספר המהגרים אליהן. לפיכך בחרנו בהנחה מתונה מאד של ירידה, לפיה רבע אחוז מתוך האוכלוסייה היהודית הוותיקה ירד את הארץ בכל שנה, עד שנת 2020.

כל הגירה נכנסת מלווה בהגירה יוצאת בשל קשיי קליטה בשנים הראשונות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הניחה, כי בין העולים החדשים מבריה"מ ידמו שיעורי הירידה לאלה שנמדדו בקרב עולי בריה"מ בשנות ה- 70. היינו: 2% לשנה בחומש הראשון ו- 1% לשנה בחומש השני. להערכתנו, יש להגדיל שיעורים אלה, משום שעליית שנות ה- 70 הייתה, בחלקה הגדול, עלייה של ציונים שנמשכו לארץ. לעומת זאת, עיקר העלייה של שנות ה- 90 נדחף לצאת את בריה"מ ללא משיכה מיוחדת לציון. בנוסף לכך, העלייה האחרונה כוללת מספר רב של לא יהודים, שחלקם יבקשו לעזוב את הארץ בהקדם. לפיכך הנחנו, שבכל אחת מחמש השנים הראשונות לעלייה יעזבו את הארץ 3% מן העולים מבריה"מ, ובחמש השנים הבאות - 2% לשנה. החל מן השנה האחת-עשרה לעלייתם ייחסנו לעולים אותן מגמות שיוחסו לאוכלוסייה היהודית הוותיקה.

1.2.3 מאזן הגירה של ערבים

במשך רוב שנות קיומה של המדינה עמד מאזן ההגירה של ערבים על אפס; אלפים ספורים נכנסו ואלפים ספורים יצאו. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הניחה, שמגמה זו תימשך גם בעתיד. להערכתנו, בהנחה שייחתם הסכם שלום או יושג הסדר אחר עם שכנינו, יחול שינוי במגמה. קרוב לוודאי, שמדינת ישראל לא תכיר ב"זכות השיבה" של פליטים פלשתינאים לתחומי המדינה. אולם במסגרת ההסכמים שייחתמו, סביר שיותר "איחוד משפחות", שיגדיל את מספר הערבים בישראל. הסכם שלום יגדיל, כמובן, את מספר הערבים ב- "ישות הפלסטינית", אך פחות ממה שסברו תחילה (ראה נספח מספר 3).

אם נתעלם לרגע מן הקונפליקט היהודי-ערבי, נאמר ש"טבעי" הדבר שישראל המפותחת, בעלת ההכנסה לנפש הגבוהה מאד יחסית לשכנותיה, תשמש אבן שואבת למחפשי עבודה זמנית וקבועה מבין הערבים, כשם שצפון אירופה מושכת תושבים מדרומה, ודרום אירופה מושכת מהגרים מצפון אפריקה. מכיוון שאי אפשר להתעלם מן הקונפליקט ליותר מרגע, וברור שמדינת ישראל תפעל להגביל את הגירתם של לא יהודים אליה, נניח שמספר המצליחים להיכנס דרך קבע אליה יהיה קטן למדי, על-פי הפרוט הבא:

בשנים 1995 - 2000 - מאזן הגירה של 2,000+ לשנה.

בשנים 2001 - 2010 - מאזן הגירה של 4,000+ לשנה.

בשנים 2011 - 2020 - מאזן הגירה של 6,000+ לשנה.

1.3 גודל האוכלוסייה

תחזיות הלמ"ס לשנת 2005 מורות על אוכלוסייה ישראלית בת 6.3 - 6.7 מליון נפש. שיעור היהודים מתוכה נע בין 78.5% ל- 79.5%. התחזית שלנו מורה על 6.47 מליון נפש, מתוכם כ- 76% יהודים.

אין לישראל תחזיות פורמליות לשנת 2020. התחזית שלנו מורה על כ- 8.1 מליון נפש. מתוכם כ- 73% יהודים ונספחיהם (היינו עולים לא יהודים) וכ- 27% ערבים, מהם כ- 22.3% מוסלמים, כ- 2.5% נוצרים וכ- 2.4% דרוזים ואחרים, כמפורט בלוח 1.3.

לוח 1.3: תחזית גודל האוכלוסייה לשנים 1990 - 2020*

קבוצת אוכלוסייה ודת	1990		1995		2000		2005		2010		2015		2020	
	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים
כל האוכלוסייה	4,822.7	100.0	5,583.6	100.0	6,019.9	100.0	6,465.7	100.0	6,962.5	100.0	7,498.4	100.0	8,079.0	100.0
יהודים	3,946.7	81.8	4,465.4	80.0	4,689.6	77.9	4,921.6	76.1	5,172.8	74.3	5,431.7	72.4	5,699.0	70.5
עולים לא יהודים	0.0	0.0	95.7	1.7	127.5	2.1	138.2	2.1	155.7	2.2	174.4	2.3	194.0	2.4
סה"כ (יהודים+ עולים לא יהודים)	3,969.4	81.8	4,561.1	81.7	4,817.1	80.0	5,0559.8	78.3	5,328.5	76.5	5,606.1	74.8	5,893.0	72.9
ערבים	876.0	18.2	1,022.5	18.3	1,202.8	20.0	1,405.9	21.7	1,634.0	23.5	1,892.3	25.2	2,186.0	27.1
מזה: מוסלמים	678.0	14.1	802.0	14.4	952.6	15.8	1,124.5	17.4	1,318.5	18.9	1,538.7	20.5	1,790.5	22.2
נוצרים	115.0	2.4	125.5	2.2	139.2	2.3	153.4	2.4	169.3	2.4	186.6	2.5	205.5	2.5
דרוזים ואחרים	83.0	1.7	95.0	1.7	111.0	1.8	128.0	2.0	146.2	2.1	167.0	2.2	190.0	2.4
קצב גידול כולל לחומש				2.97		1.52		1.43		1.49		1.49		1.49

* פירוט של התחזיות לכל שנה (כולל מקורות ריבוי האוכלוסייה - ריבוי טבעי ומאזן הגירה) - ראה נספח מספר 2.

השווינו את תחזיתנו לזו שנערכה בידי מומחים באומות המאוחדות (UN, 1993), שתחזיתם אינה כוללת את תושבי מזרח ירושלים והגולן, שבהם ישבו ב- 1991 כ- 200,000 נפש. האומדן של האו"ם לאוכלוסיית ישראל בשנת 2020 הוא 7.15 עד 8.53 מליון.

מעל ומעבר לעיסוק המפורט בגודל האוכלוסייה החזויה נביע כאן את עמדתנו ביחס לשאלה מרכזית: האם ישראל מתקרבת לגודל אוכלוסייה קבוע כלשהו (steady state)? יש דמוגרפים הטוענים, שאחדות ממדינות אירופה הגיעו כבר או מתקרבות אל גודל קבוע. אוכלוסיות דנמרק ובלגיה, למשל, גדלו רק ב- 8.0% במהלך שלושים השנים האחרונות. דנמרק, בלגיה, אירלנד, שוודיה והולנד, כמעט שלא השתנו בגודלן במשך שנות ה-80.

האם גם ישראל מתקרבת אל גודל אוכלוסייה קבוע?

למיטב הערכתנו, התשובה לשאלה זו שלילית. אוכלוסיית ישראל תמשיך לגדול בקצב לא מבוטל בעשרות השנים הקרובות. מקורות הגידול יהיו:

- המשך הפריון הגבוה (יחסית למדינות אירופה) של הנשים היהודיות בישראל. סביר בעינינו, שגם בשנות האלפיים לא ירד פריונה של האישה היהודית בישראל אל מתחת ל- 2.3.
- פריון הנשים הערביות בישראל יורד, אך נשאר גבוה מאוד.
- עליות של יהודים והנלווים אליהם - יהודים רבים מפוזרים בתפוצות; הידרדרות המצב הכלכלי והחברתי במדינותיהם עשויה לגרום להם לעלות לארץ.
- הגירה חיובית של ערבים - אם ייחתם הסכם שלום עם הפלשתינאים ו/או מדינות ערב, סביר שתהיה הגירה ערבית לישראל שגודלה אינו ברור.

- הגירה חיובית של אחרים, לא יהודים ולא ערבים. ישראל לא תצליח לסגור את שעריה בפני מהגרים מארצות עניות למיניהן, שיכנסו לתחומה כדי לבקש מחיה ומגורים, כפי שהם נכנסים באופן חוקי ולא חוקי למדינות מערביות אחרות. באמצע 1993 בישרו עיתונאים שמיליוני אסייתים ואפריקנים, הטוענים למוצא יהודי, עשויים להתעניין, או כבר מתעניינים, בהגירה לישראל. נראה כי זוהי ראשיתו של לחץ, שעשוי לגבור במשך השנים.

כל אלה מביאים למסקנה, שתכנון לטווח ארוך בישראל חייב להתייחס לאוכלוסייה הגדלה בהתמדה. גם אם התחזית הסבירה ביותר כעת היא כ- 8 מליון בגבולות ישראל בשנת 2020, המתכנן חייב להביא בחשבון אפשרות של 10 מליון ויותר. תחזית כזו עשויה להתממש תוך 40 עד 50 שנה.

1.4 האוכלוסייה לפי גיל ולאום

ידע על התפלגות הגילים באוכלוסייה חיוני הן לתכנון הכלכלה (גודל כוח עבודה) והן לתכנון שירותים חברתיים. לכן, נתייחס אליו בפירוט בפרק הבא.

התמורות בהתפלגות הגילים באוכלוסייה הישראלית מאז היווסדה נסקרו בפרק על חברה ודמוגרפיה בדו"ח שלב א' של תכנית אב לישראל לשנות האלפיים (כרמון ויפתחאל, 1993). ראינו שם שלמרות הדינמיקה הערה של האוכלוסייה בישראל, המושפעת מזרמי הגירה משמעותיים ובלתי סדירים בהיקפם, התמורות המבניות בחלוקה הגילית היו מתונות למדי, בעיקר עקב השתמרותם של שיעורי פריון יציבים למדי וגבוהים יחסית.

שיעור הילדים בני 0 - 14 היה ונשאר גבוה מאד יחסית למדינות מפותחות אחרות. בשלושים השנים שבין 1960 ל- 1990 ירד הממוצע בארצות OECD מ- 28% ל- 21%, ובישראל מ- 36% ל- 31% (מזור, בר-גור ואחרים, 1993). מכיוון שאנו חוזים לישראל שיעורי פריון גבוהים למדי גם בעתיד (כמפורט לעיל), נזדקק, כנראה, ל- 30 שנה נוספות כדי להתקרב לשיעור הנמוך של כ- 20% ילדים. שיעור זה מצוי כבר כיום ברוב ארצות אירופה, והוא ירד עוד יותר בשנים הבאות.

יחסית למדינות מפותחות אחרות, ישראל סובלת משיעור נמוך של אוכלוסייה בגיל העבודה: הממוצע בארצות OECD ב- 1990 היה 67%, בעוד ששיעור גילאי העבודה בישראל (15 - 65) הוא כ- 60% בלבד. שיעור זה נשאר יציב בשנים 1960 - 1990, אך חלו בו שינויים מבניים מעניינים: אחוז גילאי העבודה הצעירים (15 - 44) גדל במידה ניכרת, ואחוזם של המבוגרים (45 - 64) ירד במידה דומה. זה היה ביטוי ל"בום התינוקות", שפקד את ישראל לאחר מלה"ע השנייה והקמת המדינה. אותו דור של תינוקות יגדיל בעשרות השנים הקרובות את שיעורם של בני 45 - 64 בישראל.

שיעור הקשישים (65+) בישראל הוכפל כמעט בשלושים השנים האחרונות. אולם עיקר הגידול חל בעשור 70-1960, ומאז הוא התמתן. למרות ההכפלה, השיעור - כ- 9% - נשאר נמוך יחסית לממוצע בארצות OECD - כ- 13%. ההפרש בינינו לבין המדינות המפותחות האחרות יגדל בעתיד. שכן אצלן צפוי גידול מהיר בשיעור הקשישים, בעוד שאצלנו יגדל בעיקר שיעור גילאי 45 - 65, ורק החל מ- 2017 יחול שוב גידול מהיר באחוז הקשישים בישראל (פרידלנדר ואחרים, 1990).

הניתוח שלעיל התייחס לכלל אוכלוסיית ישראל. ניתוח מבחין בין יהודים ללא יהודים מגלה הבדלים ניכרים: לעומת כ- 29% ילדים בקרב היהודים, היו בקרב הערבים כ- 41% ילדים ב- 1990. שיעור גילאי 65 ויותר היה באותה שנה 10.5% בקרב היהודים, לעומת 3.1% בין הערבים. הבדלים אלה לא רק שלא הצטמצמו, אלא גדלו במקצת בשנים 1960 - 1990. להערכתנו, הם עתידים להמשיך ולגדול גם בעתיד.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכה תחזיות של שינוי בהתפלגות הגילים בישראל רק עד שנת 2005 (למ"ס, 1992). אומנם התחזיות שלנו לשנה זו ביחס לסה"כ האוכלוסייה שונות במקצת משלה, אולם משיחות שקיימנו עם דמוגרפים בלמ"ס עולה, שלשוני זה משמעות שולית בהשפעתו על התפלגות הגילים. על כן, לצורך אומדן

לשנת 2005 אימצנו את התפלגויות הגילים (באחוזים) שחוזה הלמ"ס. הן הולמות את הנחות העלייה והפריון, שאותן בחרנו לגבי קבוצות האוכלוסייה השונות (ראה פירוט בפרק הקודם). תוצאות החישובים מובאות בלוחות 1.4 א' - 1.4 ג'. הן מהוות שילוב בין התפלגות הגילים בתחזית מספר 2 של הלמ"ס (לגבי האוכלוסייה היהודית) והתפלגות הגילים בתחזית מספר 4 של הלמ"ס (לגבי האוכלוסייה הלא יהודית) (למ"ס, 1992, פרסום מיוחד מספר 913, לוחות 26 ו- 35 - 37).

המשך תקין של התחזית לשנים 2006-2020 וחישוב קבוצות גיל (קוהורטיות) היו מצריכים הישענות על תוכנת מחשב מורכבת. החלטנו, שלצורך הפרוייקט הנוכחי נוכל להסתפק בפחות מכך, היינו: בתחזית יחידה לשנת היעד (ללא פירוט לשנים שתקדמנה לה), שתחולק לשלוש קבוצות גיל עיקריות בלבד: ילדים (0 - 14), בוגרים (גילאי העבודה, 15 - 64) וקשישים (65 ויותר). לצורך בניית התחזית עיינו במעט הפרסומים, העוסקים בתחזיות אוכלוסייה לפי גיל, והפעלנו את השיפוט המקצועי שלנו כלהלן:

- עבור גילאי 0 - 14:

באוכלוסייה היהודית - קופ (1989) התייחס במחקרו להתפלגות הגילים ב- 11 הערים הגדולות במדינה (שכמעט כל אוכלוסייתן יהודית) וחזה ירידה בשיעורה של קבוצת גיל זו. דלה פרגולה חזה, שמשקלן של קבוצות הילדים באוכלוסייה היהודית (בהנחה של הפסקה מוחלטת של העלייה ביוני 1993) ירד מכ-29% ב-1993 לכ-25% ב- 2020[1]. תחזיות הלמ"ס מורות, שכבר ב- 2005 ירד משקלה של קבוצת גיל זו לכ- 24%. חיוץ מגמת הירידה בקצב איטי יותר מזה שנחזה עד 2005 מקטין את משקלה של קבוצת גיל זו לשיעור שבין 21% ל-23% בשנת 2020. הערכתנו היא, ששיעור הילדים בשנת היעד יהיה כ-22% מסה"כ האוכלוסייה היהודית.

באוכלוסייה הלא יהודית - הלמ"ס חזתה לשנת 2005 המשך ירידה במשקלה של קבוצת הגיל הנדונה בשיעור של 1.5% - 2% בכל חומש. חיוץ מגמה זו, התחזיה להימשך כתוצאה מהירידה בפריון, מורה שמשקלה של הקבוצה יגיע לכדי 36.5% - 37.5% מכלל האוכלוסייה הלא יהודית. בתחזיתנו בחרנו להציג את הערך הממוצע - 37%.

- עבור גילאי 15 - 64:

באוכלוסייה היהודית - קופ (1989) חזה גידול במשקלה של קבוצת גיל זו בשיעור של 10% בכל חומש יחסית לגידול בחומש הקודם. אם נחייץ תחזית זו, יגיע משקלה של קבוצת הבוגרים בשנת 2020 לכ-70%. דלה-פרגולה חזה, שמשקלה של קבוצת הגיל הנדונה באוכלוסייה היהודית יגיע בשנת 2020 לכ-63%[1]. על-פי תחזיות הלמ"ס, חזויה עלייה במשקלה של קבוצת גיל זו בשיעור של 2.1% בשני החומשים הראשונים ו-1.5% בחומש השלישי. חיוץ מגמת ההתמתנות בשיעור הגידול מורה, שמשקלה של הקבוצה יגיע לכדי כ-66.5% מכלל האוכלוסייה בשנת 2020. תחזיתנו היא 66%.

באוכלוסייה הלא יהודית - חזויה עלייה קלה במשקלה של קבוצת גיל זו לכ-58.5%, וזאת כתוצאה מהירידה במשקלה של קבוצת הגיל 0 - 14 מחד, והעלייה המעטה במשקלה של קבוצת הגיל 65+ מאידך.

- עבור גילאי 65 ויותר:

באוכלוסייה היהודית - פרידלנדר ועמיתיו (1990) העריכו, שמשקלה של אוכלוסיית הקשישים ב- 26 ערים יהודיות (שאוכלוסייתן כוללת את מרבית האוכלוסייה היהודית בארץ) יגיע לכ- 11% בשנת 2017 ולכ-12.4% בשנת 2020. דלה פרגולה חזה, שמשקלה של אוכלוסיית הקשישים היהודים יגיע לכ-12% מסה"כ האוכלוסייה היהודית. ההשפעה הנמשכת של העלייה מבריה"מ והמשך העלייה בתוחלת החיים גורמים לנו לבחור, במידה רבה של סבירות, בהערכה הגבוהה יותר משתי הנזכרות.

באוכלוסייה הלא יהודית - חיוץ המגמות שחוזה הלמ"ס מורה, שמשקלם של הקשישים בשנת 2020 יגיע לכ- 4%-5% מכלל האוכלוסייה הלא יהודית. בתחזיתנו בחרנו בערך הממוצע - 4.5%.

---

[1] הנתונים התקבלו כטיוטה מתוך מסמך, שהוצג בקונגרס העולמי ה- 11 של לימודי יהדות.

לסיכום: בהשוואה למצב הנוכחי, תהנה ישראל של שנת 2020 מ"שיעור תלות" קטן יותר וממספר גבוה יותר של מפרנסים בכוח. השינוי הבולט ביותר יחול בקבוצת הילדים (0 - 14), ששיעורם ירד מ- 29% ל- 22%. בניגוד למדינות המערב, המצפות ששיעורי הקשישים בן יעלו במהירות בתקופה הנדונה, אחוז הקשישים בישראל יעלה רק מעט מאד בתקופה הנדונה - מ- 9% ל- 10% מכלל האוכלוסייה (בהולנד, לדוגמה, שיעור בני 55+ עומד כיום על 20%, והוא עתיד לגדול ליותר מ- 30% עד 2015 (Dutch Ministry of Housing, 1990). ההבדלים בהתפלגות הגילים בין יהודים לערבים גדולים גם היום, והם יגדלו עוד יותר, בעיקר ביחס לקבוצות הילדים והקשישים. אך מכיוון שההבדלים מקזזים זה את זה (בקרב הערבים הרבה יותר ילדים והרבה פחות קשישים), נמצא ששיעור הבוגרים בשתי הקבוצות (המפרנסים בפוטנציה, בני 15 - 64) יעלה. מבחינה דמוגרפית בסיסית זו, תימצא ישראל במצב נוח, הן יחסית למצבה היום והן יחסית למדינות מפותחות אחרות. אמרנו "נוח", כי האוכלוסייה הגדלה היא בקבוצה הנחשבת כיום לגילאי עבודה וגילאי צריכה בשיאה. בדרך-כלל נותנים גילים אלה לחברה יותר משהם נזקקים לקבל ממנה. על המתכננים מוטל לדאוג למענה טוב לצרכיה והעדפותיה של האוכלוסייה הנדונה, שהם גבוהים במיוחד, דווקא משום שבגיל האמור נמצאים רבים בשיא הקריירה ו/או ההכנסה שלהם. צריך יהיה לפתח מספיק מקומות עבודה עתירי תגמולים (הצריכה המוגברת תסייע לכך) יחד עם מקומות ושירותים (בבית ומחוצה לו) לבילוי בשעות הפנאי, שיותאמו לגודלן של הקבוצות ולמאפייניהן הייחודיים.

לוח 1.4 א': תחזית האוכלוסייה בישראל לפי קבוצות גיל, 1990-2020, כל האוכלוסייה

קבוצת	1990		1995		2000		2005		2020	
גיל	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים
סה"כ	4,822	100.0	5,698	100.0	6,037	100.0	6,378	100.0	8,080	100.0
0 - 14	1,494	31.0	1,665	29.2	1,709	28.3	1,755	27.5	2,135	26.4
15 - 24	844	17.5	994	17.4	1,038	17.2	1,070	16.8		
25 - 44	1,336	27.7	1,557	27.3	1,623	26.9	1,714	26.9		
45 - 64	706	14.6	933	16.4	1,087	18.0	1,225	19.2		
סה"כ 15 - 64	2.886	59.9	3,484	61.1	3,748	62.1	4,008	62.8	5,150	63.7
65 - 79	352	7.3	434	7.6	456	7.5	466	7.3		
80 +	90	1.9	116	2.0	124	2.1	148	2.3		
סה"כ 65 +	442	9.2	550	9.6	580	9.6	615	9.6	795	9.8

לוח 1.4 ב': תחזית האוכלוסייה בישראל לפי קבוצת גיל, 1990 - 2020 , יהודים

קבוצת גיל	1990		1995		2000		2005		2020	
	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים
סה"כ	3,947	100.0	4,663	100.0	4,838	100.0	5,003	100.0	5,700	100.0
0 - 14	1,132	28.7	1,252	26.9	1,232	25.5	1,217	24.3	1,255	22.0
15 - 24	655	16.6	776	16.6	809	16.7	821	16.4		
25 - 44	1,123	28.5	1,287	27.6	1,297	26.8	1,334	26.7		
45 - 64	622	15.7	831	17.8	960	19.8	1,066	21.3		
סה"כ 15 - 64	2,400	60.8	2,894	62.1	3,066	63.4	3,221	64.4	3,760	66.0
65 - 79	331	8.4	407	8.7	422	8.7	423	8.5		
80 +	84	2.1	110	2.4	118	2.4	141	2.8		
סה"כ 65 +	415	10.5	517	11.1	540	11.2	564	11.3	685	12.0

לוח 1.4 ג': תחזית האוכלוסייה בישראל לפי קבוצות גיל, 1990-2020, לא יהודים*

קבוצת גיל	1990		1995		2000		2005		2020	
	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים
סה"כ	875	100.0	1,036	100.0	1,199	100.0	1,375	5,700	2,380	100.0
0 - 14	362	41.3	413	39.9	477	39.8	538	39.1	880	37.0
15 - 24	189	21.6	218	21.0	229	19.1	249	18.1		
25 - 44	213	24.3	270	26.1	327	27.2	380	27.6		
45 - 64	84	9.6	102	9.9	127	10.6	158	11.5		
סה"כ 15 - 64	486	55.6	590	57.0	682	56.9	787	57.2	1,390	58.5
65 - 79	21	2.4	27	2.6	33	2.8	43	3.1		
80 +	6	0.7	6	0.6	6	0.5	7	0.5		
סה"כ 65 +	27	3.1	33	3.1	39	3.3	50	3.7	110	4.5

* כולל עולים לא יהודים

מקורות: לשנים 1990 - 2005 למ"ס (1992), **תחזית האוכלוסייה בישראל עד 2005** סדרת פרסומים מיוחדים מספר 913, לוחות 26, 35, 36 ו- 37.

לשנים 2005 - 2020 - הערכות וחישובים שלנו, כמוסבר במלל הנלווה.

2. משקי בית

משק בית מוגדר כקבוצת אנשים (או אדם יחיד), הגרים באופן קבוע בדירה אחת ויש להם תקציב הוצאות משותף (למ"ס 1991, עמוד 287). לפיכך, אמידת הביקוש לדיור ותכנון התפרוסת המרחבית שלו ושל השירותים הקשורים בו תובעים הסתמכות על תחזיות מפורטות של מספר משקי בית, גודלם והרכבם. בנושאים אלה עוסק הסעיף שלפנינו.

2.1 מספר משקי בית

חיזוי מספר משקי הבית בישראל בשלושים השנים הבאות מבוסס, בעיקרו, על המגמות שהסתמנו בארץ בשלושים השנים האחרונות, אך גם על מה שאנו לומדים מן ההתפתחויות הרלבנטיות במדינות מפותחות אחרות.

הגידול במספר משקי הבית בישראל בעשורים האחרונים מסוכם בלוח הבא.

לוח 2.1א': שיעורי גידול אוכלוסייה ומשקי בית בישראל בשנים 1960 - 1990 (אחוזים)

קבוצת אוכלוסייה	עשור 60'-1960	עשור 80-1970	עשור 90-1980	כל התקופות 90-1960
כל האוכלוסייה				
נפשות	41	30	23	124
משקי בית	40	34	20	124
יהודים				
נפשות	35	27	20	106
משקי בית	37	35	16	114
לא יהודים				
נפשות	84	45	37	266
משקי בית	65	25	60	232

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות 1960-1990.

ברוב המדינות המפותחות גדל מספר משקי הבית מהר יותר, ולעתים קרובות הרבה יותר מהר מאשר מספר הנפשות. בהולנד, למשל, גדלה האוכלוסייה בין 1970 ל- 1990 ב- 15%, בעוד שמספר משקי הבית עלה ב- 33% בקרוב. ניתוח המציאות ההולנדית (Schujens and Hooimeijer, 1990) מורה על שלושה גורמים להתפתחות זו: ירידה בגיל יציאתם של צעירים מבית הוריהם לדירה משלהם; נטייה גוברת של אנשים לחיות בנפרד ולא ביחד (היינו: עלייה בגיל הנישואים, ירידה בשיעורי נישואים ראשונים ונישואים מחדש); ושיעורי גירושים עולים במהירות. על-פי הלוח הנ"ל הייתה ההתפתחות בישראל שונה מאד מזו שבהולנד: בשלושים השנים האחרונות היה שיעור גידול זהה לאוכלוסייה ומשקי בית. השוני ניתן להסבר בקלות באמצעות היפוכם של שלושת הגורמים הנ"ל: השירות הצבאי הממושך, שבמהלכו נשארת הכתובת הקבועה בבית ההורים בדרך-כלל; שיעורי הנישואים, שירדו רק במעט בשלושים השנים האחרונות (מ- 7.7 ל- 1000 נפשות ל- 6.6); ושיעורי הגירושים, שעלו רק במעט באותה תקופה (מ- 1.1 ל- 1000 נפשות ל- 1.4).

בתוך האוכלוסייה הישראלית חשוב לשים לב לשוני הניכר בין יהודים לערבים: בעשור האחרון גדל מספר משקי הבית באוכלוסייה היהודית בשיעור נמוך יותר (16%) משיעור גידול האוכלוסייה (20%). לעומת זאת, בקרב הערבים הוא עלה בשיעור גבוה הרבה יותר (60%) משיעור הגידול באוכלוסייה (37%). להערכתנו, ההסבר למגמה באוכלוסייה הערבית נעוץ בהתפצלותם של משקי הבית המורחבים וקשור בתהליכי מודרניזציה מוקדמים.

תחזיתנו לעתיד היא, שיחולו שינוי מגמה באוכלוסייה היהודית ומיתון מגמה באוכלוסייה הערבית. מספר משקי הבית של יהודים יגדל מעט מהר יותר מהגידול באוכלוסייה, בשל שינויים שיחולו בחברה היהודית, בהתאם למסתמן במדינות מפותחות אחרות. אלה יהיו שינויים איטיים יחסית, אך כולם ישפיעו בכיוון של גידול במספר משקי הבית: ירידה בשיעורי נישואים ובפריון; עלייה בגירושים; החשת יציאתם של צעירים ממשק הבית של ההורים; והפרדה שכיחה יותר בין הורים קשישים למשפחות ילדיהם. השפעה קלה בכיוון דומה תהיה גם למלאי הדירות הריקות, שנבנו בטעות עבור העולים החדשים, וכעת הן משווקות בזול לכל דורש. בחברה הערבית ימשיכו להתחולל שינויי מודרניזציה, שיגרמו לגידול מואץ במספר משקי הבית, אם כי פחות בעצמתו מזה שראינו בעשור שחלף.

לוח 2.1 ב': תחזית גידול אוכלוסייה ומשקי בית בישראל, 1990 - 2020 (אלפים)

	2005 - 1990			2020 - 2006			2020 - 1990		
	מספר בתחילת תקופה	מספר בסוף תקופה	שיעור גידול (%)	מספר בתחילת תקופה	מספר בסוף תקופה	שיעור גידול (%)	מספר בתחילת תקופה	מספר בסוף תקופה	שיעור גידול (%)
כל האוכלוסייה									
נפשות	4,822.7	6,465.7	34	6,465.7	8,079.0	25	4,822.7	8,079	68
משקי בית	1,228.0	1,700.0	38	1,700.0	2,190.0	29	1,228.0	2,190.0	78
יהודים*									
נפשות	3,946.7	5,059.8	28	5,059.8	5,893.0	16	3,946.7	5,893.0	49
משקי בית	1,085.0	1,450.0	34	1,450.0	1,770.0	22	1,085.0	1,770.0	63
לא יהודים									
נפשות	876.0	1,405.9	60	1,405.9	2,186.0	55	876.0	2,186.0	150
משק בית	143.0	250.0	75	250.0	420.0	68	143.0	420.0	194

* יהודים ונספחיהם, היינו: יהודים ועולים לא יהודים מברית המועצות לשעבר (ראה לוח 1.3), שכמעט כולם נשואים ליהודים או שהם צאצאי יהודים וגרים ביישובים יהודים. המספרים כאן שונים מאלה שבלוח 1.4 א'-ג' ומלוח 2.1 שבנספח, מפני ששם נכללו העולים הלא יהודים בין הנוצרים.

נסכם: על-פי תחזיתנו, תגיע אוכלוסיית ישראל בשנת 2020 ל- 8.1 מליון נפש, המהווים תוספת של 68% יחסית ל- 1990. באותה תקופה יגדל מספר משקי הבית, הזקוקים לדירה משל עצמם ב- 78%, ויגיע לכ- 2.2 מליון. מספר משקי הבית באוכלוסייה הלא יהודית יגדל הרבה יותר מהר מזה שבאוכלוסייה היהודית. בשנת 1990 היוו משקי הבית הלא יהודים כ- 12% מכלל משקי הבית במדינה; על-פי תחזיתנו, בשנת 2020 הם יהוו כ- 19% מסה"כ משקי הבית בישראל.

2.2 גודל משק הבית והרכבו

מבנה משק הבית קשור הדוקות למערך החברתי ולמערך הכלכלי של כל קהילה אנושית. משקי בית גדולים ומורכבים אפיינו את העידן החקלאי, בעוד שבתקופה התעשייתית התפרק משק הבית המורחב ליחידות גרעיניות. גודלן השכיח של יחידות אלו הלך והצטמצם, ככל שעלתה רמת הפיתוח הכלכלי. על-פי ההגדרה המקובלת, לכל השייכים למשק בית אחד יש לפחות דירה אחת משותפת, שבה הם מתגוררים דרך קבע, ותקציב הוצאות משותף. בדרך-כלל (אם כי לא בהכרח) יש קרבה משפחתית בין בני משק בית אחד.

בכל המדינות המתועשות המשפחה עדיין מהווה את התא החברתי הבסיסי, אולם דמותה ותפקודה משתנים בהדרגה לעבר מערכת משפחתית פוסט-גרעינית (Postnuclear Family System). מאפייניה העיקריים הם: ירידה ניכרת בגודל משק הבית ובמספרן של משפחות עם ילדים; עלייה באוטונומיה של בני המשפחה; ירידה ביציבות המשפחה; ועלייה בצורות חדשות של משפחה (ראה פרוט בחלק ג' של כרך זה). לכל השינויים הללו יש השלכות מרחיקות לכת על תכנון פיסי ומרחבי של דיור בפרט ושל שירותים חברתיים בכלל. לדוגמה: ידוע לנו שהנטייה למגורים פרבריים רווחת בעיקר במשפחות עם ילדים. מספרן ההולך וקטן משפיע, אפוא, על התפלגות העדפות המיקום של משקי בית. ועוד: מגמת האינדיבידואליזציה, המתבטאת בחלק מן השינויים המשפחתיים הנ"ל, משפיעה על הביקושים לעבודה ולבילוי פנאי, כמו גם על צריכת מוצרים ושירותים למיניהם.

הערכת השינויים בגודלם ובהרכבם של משקי הבית, שיתרחשו בישראל עד שנת 2020, מתבססת מצד אחד על היכרות עם השינויים הנזכרים לעיל, המתרחשים במדינות מפותחות אחרות. מצד שני, על עיון במספרים ישראלים רלבנטיים, שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 1960-1990.

גודל משק הבית הלך וקטן במהירות במדינות המפותחות בעשרות השנים האחרונות. בראשית המאה היה גודל משק הבית הממוצע בארצות הברית 4.8 נפשות, כעבור 40 שנה - 3.7, וכעבור 40 שנים נוספות - 2.7 (Mansnick and Bane, 1980). ממוצע גודלו של משק הבית בארצות OECD גלש תוך עשור מ-3.0 (1980) ל-2.4 (1990). בניגוד לכך, השינויים בישראל היו איטיים מאד: הגודל הממוצע ירד מ-3.8 ב-1960 ל-3.4 ב-1990 באוכלוסייה היהודית ומ-6.0 ל-5.6 באוכלוסייה הערבית.

לצורך הדיון בהרכב משק הבית נביא מספרים אחדים מארצות הברית (Mansnick and Bane, 1980; Ellwood, 1993) ומהולנד (Schutjens and Hooimeijer, 1990) בהשוואה לישראל. בשתי המדינות האלו היו רק בשליש ממשקי הבית ילדים צעירים בסוף שנות השמונים; בשתיהן מצטמצם בהתמדה שיעור משקי הבית עם ילדים. בישראל, לעומת זאת, בחמש עשרה השנים שלגביהן קיימים נתונים עבור משפחות עם ילדים מתחת לגיל 17[1], נמצאו נתונים גבוהים ויציבים: 54.6% ב-1976 ו-54.4% ב-1990 (52% בקרב יהודים ו-77% בקרב הערבים). השינוי המרכזי בארצות הברית חל בנושא משפחות חד הוריות: שיעורן הוכפל בשלושים השנים האחרונות; כ-10% מן הילדים הלבנים וכשני שליש מן השחורים חיו ב- 1990 במשפחות, שאין בהן שני הורים. בישראל עלה שיעור המשפחות החד הוריות לכ-10%, לעומת כ-7% לפני 15 שנה. בהולנד השינוי המרכזי היה הגידול המהיר מאד בשיעור משקי בית של יחידים, מ-16% ב-1971 ל-30% ב-1990. גם בישראל ניכרה מגמה של עלייה במשקי בית של בודדים, אולם בתקופה המקבילה שיעורם עלה רק מ-13% ל-17%. מסקנתנו היא, שבכל המובנים שנסקרו (ראה גם השוואות של שיעורי נישואים, גירושין ולידות חי אצל פרס וכץ, 1991), ישראל "מפגרת" אחרי המדינות המפותחות. הפיגור מתבטא הן בשיעורים עצמם והן בקצב השתנותם. יצוין, שהמשפחתיות היציבה, המציינת את ישראל, מתקיימת גם לפחות בשתי מדינות מפותחות אחרות - יפן ואיטליה. בשלוש המדינות הללו מהווה יציבות המשפחה אבן-פינה במסורת הלאומית. יציבות זו מתקשרת לקווי היכר, המבדילים את התרבות הלאומית המקומית משאר חלקי העולם המערבי. משום כך, יש סיכוי שגם בעתיד ימשיך להתקיים שוני זה, אם כי סביר שיפחת ככל שתגבר הגלובליזציה של הכלכלה והתרבות.

לא נמצאה דרך לערוך תחזית מדוקדקת לגודלם והרכבם המספרי של משקי הבית בישראל עד שנת 2020. לכן, נסתפק בהערכות המנומקות שלהלן, המסוכמות בלוח 2.2:

- המשך ירידה איטית מאד בגודל משק הבית באוכלוסייה היהודית, עד 3.1 נפשות ב-2020. אומנם הנחה כזו משאירה אותנו במרחק ניכר מן הממוצע בארצות המפותחות, אולם נראה שיש לה הצדקה לנוכח ההתפתחות בישראל. עדות רלבנטית לעניין זה היא, שבמשך 30 השנים האחרונות כמעט שלא חל שינוי בשיעורי הפריון הסגוליים של נשים יהודיות ילידות הארץ (2.73 ילדים לאישה ב-1960 ו-2.76 ילדים לאישה ב-1990). שיעורן של ילידות הארץ בין נשים בגיל הפריון גדל במהירות. לכן, סביר לתת משקל גבוה

[1] בארצות הברית חושבו ילדים מתחת לגיל 15, בעוד שבישראל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סופרת ילדים עד גיל 17.

להתנהגותן. יתר על כן, באוכלוסייה היהודית בכללה כמעט שלא חל שינוי בגודל משק הבית בעשור האחרון: הממוצע ירד מ-3.41 ב-1980 ל-3.38 ב-1990. גם השפעת העלייה מבריה"מ לשעבר רלבנטית לעניין זה: אוכלוסיית העולים החדשים מתאפיינת במשקי בית גרעיניים קטנים, אשר גודלם הממוצע בשנת 1991 היה 2.3 נפשות. סביר שבעתיד הקרוב, כשחלק ממשקי הבית של העולים - הכוללים היום יותר ממשפחה אחת - יעברו למגורים נפרדים, יגדל מספר משקי הבית יחסית למספרי האוכלוסין מחד, ויקטן הגודל הממוצע של משק הבית באוכלוסייה היהודית בכללה מאידך. תחזיתנו היא, ששילוב השפעתה של העלייה ההמונית עם הירידה המועטה החזויה בפריון יצמצם את הגודל הממוצע של משקי הבית בישראל לכ-3.2 נפשות בשנת 2005 ולכ-3.1 נפשות בשנת 2020.

- ירידה מהירה בגודל משק הבית הממוצע באוכלוסייה הערבית, כפי שמסתמן משינוי הגודל הממוצע של משק הבית מ-6.2 ב-1980 ל-5.64 ב-1990 ומשיעורי הפריון היורדים במהירות. תהליכים מנוגדים המתקיימים בחברה הערבית - חזרה אל הדת של חלק מהאוכלוסייה ואימוץ אורח חיים מערבי על ידי החלק האחר - ימתנו בעתיד את הירידה בגודל משק הבית הממוצע. להערכתנו, יגיע גודל זה לכ-5 נפשות בשנת 2005 ולכ-4.5 נפשות בשנת 2020.
- בטווח הארוך ימשיך ויגדל משקלם של משקי הבית של אדם אחד לכדי כ- 21% ממשקי הבית היהודים וכ-9% ממשקי הבית הערבים. כ-28% ממשקי הבית היהודים וכ-15% ממשקי הבית הערבים יהיו של שני אנשים. בשל משקלה הגדל של האוכלוסייה החרדית ירד חלקם של משקי הבית בני 6 ויותר נפשות באוכלוסייה היהודית בקצב איטי יחסית ויגיע לכ-9%. לעומת זאת, באוכלוסייה הערבית הוא ימשיך וירד בקצב מהיר ויגיע לכ-34%).

לוח 2.2 תחזית משקי בית, לפי גודל משק הבית וקבוצת אוכלוסייה

גודל משק-בית	1990	2005	2020
כל האוכלוסייה			
משקי בית (באלפים)	1,222	1,700	2,190
ממוצע למשק בית	**3.64**	**3.5**	**3.4**
יהודים*			
אלפים	1,085%	1,410%	1,690%
אחוזים	100.0%	100.0%	100.0%
נפשות:			
1	16.8%	19%	21%
2	22.5%	25%	28%
3 - 5	48.9%	46%	42%
6 +	11.6%	10%	9%
ממוצע למשק בית	3.38%	3.2%	3.1%
לא יהודים:			
אלפים	143	290	500
אחוזים	100.0%	100.0%	100.0%
נפשות:			
1	4.9%	7%	9%
2	8.8%	11%	15%
3 - 5	36.5%	40%	42%
6 +	49.8%	42%	34%
ממוצע למשק בית	**5.64%**	**5.0%**	**4.5%**

* יהודים ונספחיהם, היינו עולים לא יהודים מבריה"מ לשעבר, שכמעט כולם גרים ביישובים יהודים.

לסיכום: בשנת 1990 היוו משקי הבית הקטנים 37% מס"כ משקי הבית. על-פי תחזיתנו, יגדל משקלם של משקי בית קטנים (1 - 2 נפשות) לכ- 43% מס"כ משקי הבית. מרבית משקי הבית הקטנים (87%) יהיו של יהודים (כולל עולים הקשורים במשפחות יהודיות), בעוד שמחצית משקי הבית הגדולים מאד בני +6 נפשות (47%) תהא יהודית ומחציתם - ערבית.

3. השכלה

משאבי טבע מלאו תפקיד מרכזי בקביעת עושרן של אומות בעידן התעשייתי. בתקופה הבתר (פוסט)-תעשייתית, שבפתחה אנו עומדים בסוף המאה העשרים, הגורם הקובע הוא משאבי אנוש, ובראשם - ידע, התלוי ברמת ההשכלה של האוכלוסייה.

האינדיקטור המקובל למדידת השכלה הוא שנות לימוד. סעיף זה יסקור את התפתחות רמת ההשכלה בישראל, כפי שהיא מתבטאת בחציון שנות הלימוד של בני 15 ומעלה, שיעורי הלמידה בלימודים תיכוניים ועל-תיכוניים ושיעור הזכאים לתעודת בגרות. לגבי כל אחד מאלה יוצגו הערכות ואומדנים באשר להמשך ההתפתחות. בחלקו האחרון של הפרק נדון בהשכלה גבוהה בישראל ועתידה.

3.1 רמת ההשכלה של האוכלוסייה

התפתחות רמת ההשכלה של האוכלוסייה הישראלית ב- 30 השנים האחרונות, כפי שהיא נמדדת בשנות השכלה של בני 15 ומעלה, מוצגת בלוח 3.1א'. הנתונים מצביעים על מגמת עלייה עקבית ברמת ההשכלה של כלל האוכלוסייה. במיוחד בולטים הירידה בשיעור חסרי ההשכלה והגידול (עד רבע מהאוכלוסייה) של בעלי 13 שנות לימוד ויותר. שיעור בעלי 16 שנות לימוד ויותר (שמשמעותן תואר אקדמי ראשון לפחות) עלה לכ- 11%.

בפרספקטיבה בינלאומית נמצא, כי רמת ההשכלה בישראל דומה לזו שבמדינות אירופה או אף עולה עליה. אולם היא נמוכה מהשכיחה בצפון אמריקה. בישראל היה החציון ב- 1990 11.6 שנות לימוד, בהשוואה לממוצעים של 11.5 בבריטניה, 10.4 בדנמרק, 11.1 בשבדיה, 7.3 באיטליה, 12.3 בארצות הברית ו- 12.1 בקנדה (UNDP, 1992, לוח 31).

בחברה הישראלית קיימים פערי השכלה ניכרים בין קבוצות שונות. בולט במיוחד ההבדל ברמת ההשכלה בין יהודים ללא יהודים, בעיקר באחוזי האוכלוסייה חסרת ההשכלה ובעלת השכלה על-תיכונית. אומנם במרוצת 30 השנים האחרונות חלה מהפיכה בהשכלת האוכלוסייה הלא יהודית, שהקפיצה את חציון שנות הלימוד מ- 1.2 ל- 9.0. אולם עדיין כמחצית האוכלוסייה הלא יהודית בגיל +15 (שבתוכה גדול במיוחד שיעור הנשים) שייכת לקבוצות שעד 8 שנות לימוד, לעומת כ- 20% בלבד מן היהודים. בקרב היהודים עלה שיעור בעלי השכלה על-תיכונית (+13 שנות לימוד) ל- 28%, בעוד שבאוכלוסייה הלא יהודית, למרות ההתקדמות העצומה מאז 1970, הוא הגיע רק עד 9%.

פער אחר הוא זה שבין יהודים יוצאי אירופה ואמריקה ליוצאי אסיה ואפריקה. בעבר התמקד הפער ביניהם ברמת ההשכלה התיכונית. כיום, כאשר רוב הנוער הישראלי זוכה להשכלה תיכונית (ראה להלן שיעורי למידה), מתרכז הפער בהשכלה הגבוהה. הפער מודגם באופן חד בלוח 3.2, המתייחס לנשים וגברים "חניכי הארץ" (נולדו בארץ או עלו אליה לפני גיל 10). זוהי קבוצת הגיל בה צפוי להימצא השיעור הגבוה ביותר של בעלי השכלה גבוהה. יעקב נהון (1987) מצא, שב- 1983 היה מספר בעלי תואר ראשון בקרב הקבוצה האירופית גדול פי 5 - 6 בהשוואה לקבוצת יוצאי אסיה-אפריקה. בעשור האחרון עלה, אומנם, אחוז הסטודנטים ממוצא אסיה-אפריקה

באוניברסיטאות. אך עלה גם שיעורם של בני מוצא זה מתוך כל שנתון, ואין מידע ביחס לשיעורי הלמידה של השנתונים. יודעי דבר אומרים, שיש עלייה בשיעורי הלמידה שלהם, אך העלייה בשיעורי הלמידה באוניברסיטאות של יוצא אירופה ואמריקה מהירה עוד יותר. כך שהפער נשאר בעינו או קטן בקצב איטי מאוד.

לוח 3.1 א': שנות לימוד של בני 15+, לפי קבוצות אוכלוסייה (אחוזים)

שנת לימוד	1961	1970	1980	1990
כל האוכלוסייה	100.0	100.0	100.0	100.0
0	16.1	12.2	8.0	5.6
1 - 4	8.1	7.1	4.6	3.0
5 - 8	34.7	32.1	22.8	6.4
9 - 10	32.0	36.8	17.1	14.1
11-12			28.3	35.6
13 - 15	9.1	7.5	11.5	14.5
16+		4.4	7.7	10.8
חציון	**8.0**	**8.8**	**10.7**	**11.6**
יהודים	100.0	100.0	100.0	100.0
0	12.6	9.3	6.4	4.2
1 - 4	7.5	6.3	3.9	2.4
5 - 8	35.4	31.7	21.3	13.7
9 - 10	34.6	39.7	17.2	13.5
11 - 12			30.4	38.0
13 - 15	6.3	8.1	12.3	16.0
16 +	3.6	4.9	8.5	12.2
חציון	**8.4**	**9.3**	**11.1**	**11.9**
ערבים	100.0	100.0	100.0	100.0
0	49.5	36.1	18.9	13.0
1 - 4	13.9	13.7	10.0	6.5
5 - 8	27.5	35.1	33.9	30.8
9 - 10	7.6	13.0	16.0	17.4
11 - 12			13.5	23.2
13 - 15	1.5	1.7	5.5	6.1
16+		0.4	2.2	3.0
חציון	**1.2**	**5.0**	**7.5**	**9.0**

מקור:למ"ס (1991), שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 22.1.

לוח 3.1 ב': בעלי תואר אקדמי ראשון לפחות בקרב חניכי הארץ*, על פי מוצא** ומין (אחוזים מתוך קבוצת הגיל)

	חניכי הארץ ממוצא אסיה-אפריקה	חניכי הארץ ממוצא אירופה-אמריקה
גברים בני 30 - 49	5.5	30
נשים בנות 25 - 34	4	23

* חניכי הארץ הם מי שנולדו בארץ או עלו אליה לפני גיל 10.
** המוצא נקבע על-פי ארץ לידה של האדם או אביו.
המקור: עיבוד על-פי נהון (1987, עמוד 24), שעיבד נתוני מפקד האוכלוסייה ב- 1983.

לא נוכל לערוך תחזית מספרית מדויקת של התפלגות האוכלוסייה בעתיד לפי שנות לימוד או של חציון ההשכלה העתידי. אולם סביר להניח שאלה יוסיפו לעלות בקצב מהיר למדי, כפי שארע בעבר (בעבר הייתה תוספת ממוצעת של כ- 1.2 שנות לימוד לחציון בכל עשור). בין הגורמים שישפיעו על עליית רמת ההשכלה:

- מוטיבציה גבוהה ללימודים, המשותפת לשכבות רחבות של יהודים וערבים.
- ירידת חלקם באוכלוסייה של מבוגרים מעוטי השכלה בקרב היהודים (בעיקר עולים שהגיעו בשנות החמישים והשישים מארצות המזרח התיכון וצפון אפריקה) והערבים (בעיקר נשים).
- תוספת עולים ממדינות בריה"מ לשעבר, המתאפיינים ברמת השכלה גבוהה.

לאור התפתחויות בעשור האחרון ולנוכח פעילות מכוונת ומתוכננת בהווה חזויה הצטמצמות בפערי ההשכלה בין קבוצות אוכלוסייה. תחזיתנו היא שצמצום הפערים בין היהודים לערבים יתקדם מהר, בעוד שהפערים העדתיים בקרב היהודים יצטמצמו לאט יותר.

3.2 שיעורי למידה - השוואה בינלאומית

שיעורי הלמידה נמדדים במספר הלומדים בבתי ספר לכל 100 נפש באוכלוסייה בגיל מסוים. ישראל ידועה בשיעורי למידה גבוהים החל מן הגיל הרך. נתונים מ-1989 (שפרינצק ואחרים, 1993) מורים, שבגיל שנתיים נמצאים כבר 75% מן הילדים היהודים בתוך מערכת החינוך, היינו: מבקרים באופן סדיר בגן ילדים. שיעור זה מטפס ל-96% מתוך גילאי 3 היהודים. אין נתונים לגבי ערבים בני שנתיים, ורק רבע מבין הערבים בני ה- 3 מבקרים בגני ילדים. בגילאי 4 נמצא בגנים 99% מן היהודים ו-53% מן הערבים (לעומת 25% בלבד מן הערבים בשנת 1983). בגיל 5 - 99% מהיהודים ו-95% מהערבים. מצאנו, אפוא, שמערכת החינוך מגיעה אל כל ילדי היהודים בני 3-5 ואל 70% מילדי הערבים בגילים אלה. אולם השינויים בעשור האחרון מלמדים על קצב מהיר של סגירת הפער בין שתי הקבוצות.

אין טעם לדון בשיעורי למידה בביה"ס היסודי, משום שהם עולים על 100%. נתון כזה אפשרי, מפני שצורת החישוב המקובלת היא על-פי היחס בין מספר הלומדים לבין סה"כ הילדים במדינה בגיל נתון. מכיוון שחלק מילדי העולים לומדים בכיתות נמוכות יחסית לגילם, עולה מספר הלומדים על מספר הילדים בשנתון.

לוח 3.2 מספק השוואה בינלאומית של שיעורי למידה בבתי-ספר תיכוניים ועל-תיכוניים. נבחן תחילה את השיעורים בחינוך תיכוני, המתייחסים לגילאי 12 - 17. על-פי הלוח, ישראל הייתה במקום ה-12 מתוך 14 המדינות שנפקדו. רק בגרמניה ובאיטליה נמצאו שיעורי למידה בתיכון נמוכים יותר. מידע ממקור אחר (שפרינצק ואחרים, 1983, עמוד 17) מורה, שמקור הפיגור היחסי הוא בפער בין יהודים וערבים: בעוד שבקרב היהודים השיעור הממוצע בשנת 1991 היה 910 ל-1000 בגילאי 14 -17 (960 לבנות ו-870 לבנים), הרי בקרב הערבים הוא הגיע רק ל-630 (590 לבנות ו-670 לבנים). אותו מקור מורה על התקדמות מהירה למדי בעשור האחרון בסקטור הערבי,

בעיקר בקרב הבנות. אם תמשיך ההתקדמות באותו קצב, תתקרב ישראל בשנת 2020 להישג שרבות מן המדינות המפותחות הגיעו אליו באמצע שנות השמונים - השתתפות כללית של כל בני הנוער בלימודים תיכוניים.

טור שיעורי הלמידה בבתי ספר גבוהים מלמד, שהשיעור הישראלי דומה למדי לשיעורים המקובלים באירופה. אולם הוא נופל במידה ניכרת מאלה שמצויים בצפון אמריקה. בשנת 1975 הקדימה ישראל את כל ארצות אירופה שבלוח, להוציא דנמרק (השיעור בהולנד היה זהה). אולם במהלך העשור הבא חלה התקדמות ברוב ארצות אירופה, בעוד שבישראל שיעור הזוכים להשכלה גבוהה כמעט קפא על מקומו. השוואה מ-1986 מלמדת, שעלו עלינו יפן, גרמניה המערבית, צרפת, בלגיה ואפילו ספרד, אם כי לא בשיעורים ניכרים.

לוח 3.2: שיעורי למידה גולמיים - השוואה בינלאומית

מדינה	שנה	בתי ספר על-יסודיים	בתי ספר על-תיכונים ואוניברסיטאות[1]	גיל תיקני לרמה על-יסודית
ישראל[2,3]	1975	65.7	25.2	
	1980	72.0	26.0	
	1986	82.0	28.0	17 - 12
	1987	84.0	27.0	
	1988	83.0	27.0	
ארצות הברית	1975	92.0	57.3	
	1980	90.0	56.0	17 - 12
	1986	100.0	59.3	
קנדה	1975	91.0	39.3	
	1980	92.0	41.9	17 - 12
	1986	103.0	54.6	
יפן	1975	92.0	24.6	
	1980	93.0	30.5	17 - 12
	1986	96.0	28.8	
גרמניה המערבית	1975	71.0	24.5	
	1980	72.0	26.2	18 - 10
	1985	72.0	29.8	
צרפת	1975	82.0	24.5	
	1980	85.0	25.5	17 - 11
	1986	95.0	30.2	
איטליה	1975	70.0	25.1	
	1980	72.0	27.2	18 - 11
	1986	76.0	24.7	

מתוך מאמרה של רות קלינוב בתוך: קופ, 1991.

1 גיל תקני 20-24 לכל המדינות.

2 חושב על-ידנו על-פי נתוני הלמ"ס.

3 הנתונים המובאים ב- UNESCO דומים לשלנו: 1975 - 66%; 1980 - 83%; 1987 - 87%. קיים הפרש ניכר בשיעור הלמידה בהשכלה גבוהה. ב- UNESCO הוא נאמד ב- 34%. אין לנו הסבר למקור ההבדל.

מקור: Table 3.2 UNESCO Statistical Yearbook (1988)

לוח 3.2: שיעורי למידה גולמיים - השוואה בינלאומית (המשך)

מדינה	שנה	בתי ספר על-יסודיים	בתי ספר על-תיכונים ואוניברסיטאות[1]	גיל תיקני לרמה על-יסודית
הולנד	1975	88.0	25.2	17 - 12
	1980	92.0	30.0	
	1985	104.0	32.0	
בלגיה	1975	84.0	22.7	17 - 12
	1980	88.0	26.3	
	1986	96.0	31.9	
בריטניה	1975	83.0	18.9	17 - 11
	1980	84.0	20.2	
	1985	85.0	22.4	
אירלנד	1975	86.0	18.8	17 - 11
	1980	90.0	20.4	
	1984	96.0	21.6	
דנמרק	1975	80.0	29.4	18 - 13
	1980	105.0	28.6	
	1985	105.0	29.3	
יוון	1975	78.0	18.3	17 - 12
	1980	81.0	17.4	
	1984	88.0	23.5	
ספרד	1975	73.0	20.4	17 - 11
	1980	87.0	24.3	
	1985	98.0	29.6	

מתוך מאמרה של רות קלינוב בתוך: קופ, 1991.
[1] גיל תקני 20-24 לכל המדינות.

3.3 שיעור הזכאים לתעודת בגרות

בישראל הזכאות לתעודת בגרות היא תנאי הכרחי לקבלה ללימודים אקדמיים, שהם - כאמור לעיל - כמעט הסוג היחידי של לימודים גבוהים בארץ. משום כך, זהו נושא הראוי לעיון מיוחד. שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך כל שנתון* עולה בהתמדה, אך הוא עדיין נמוך למדי. כ-37% מהתלמידים בשנתון בחינוך העברי היו זכאים לתעודת בגרות ב- 1990. בקרב הבנות עמד השיעור על 42%, לעומת כ-32% בקרב הבנים. בקרב מי שהוריהם נולדו בארץ היה השיעור 47%; בקרב מי שהוריהם עלו מאירופה או מאמריקה היה השיעור 44%; בעוד שבקרב תלמידים שהוריהם עלו מאסיה או מאפריקה היה השיעור 27% בלבד (שפרינצק ואחרים, 1993, עמוד 22).

* ה"שנתון" נקבע על-פי מספר המתקבלים לכיתה א' (בגיל 6). לדוגמה: כדי לחשב את שיעור הלומדים בכיתה י' מתוך השנתון משווים את מספר הלומדים בכיתה זו למספר תלמידי כיתה א' עשר שנים לפני כן.

בחינוך הערבי היה השיעור נמוך באופן ניכר - כ-13% מכל שנתון - כאשר בקרב הבנות עמד השיעור על 14%, לעומת 13% בקרב הבנים. בחינוך הערבי, בעדה המוסלמית, אחוז הזכאים נמוך - כ-11%, לעומת כ-32% בין הנוצרים (שם).

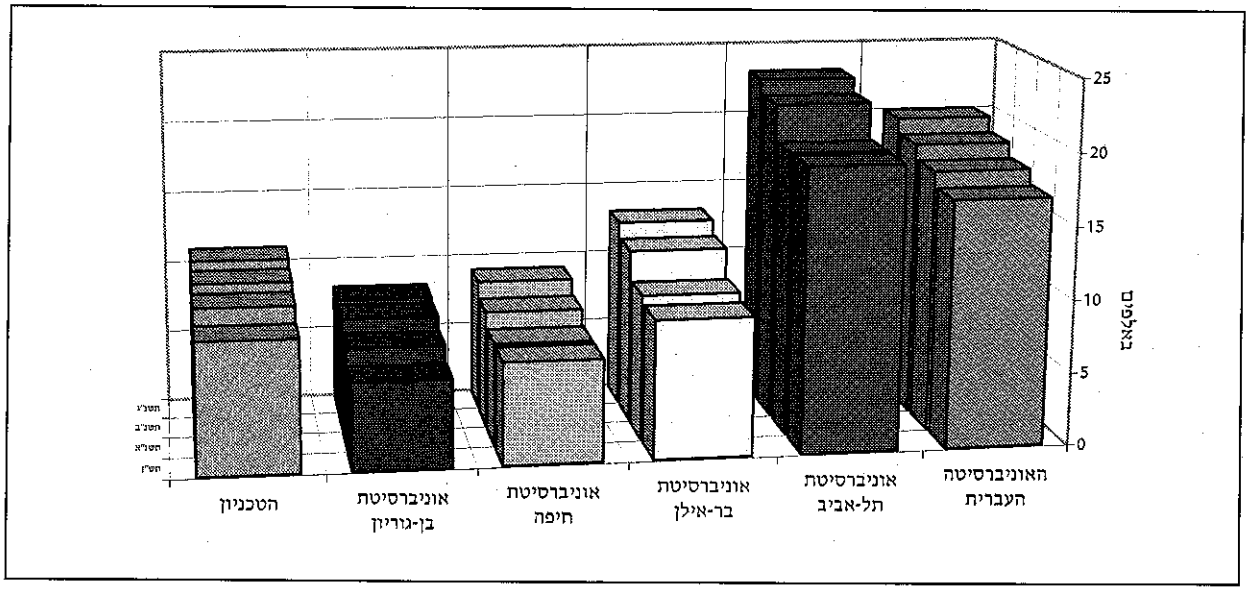
מגמת העלייה בזכאות לתעודת בגרות בוודאי תימשך. השיעור בישראל עלה בשנים האחרונות בממוצע שנתי של 3%. אם מגמה זו תימשך, הרי בשנת 2005 יהיו זכאים לתעודת בגרות כ-50% מכל שנתון. שר החינוך יצא לאחרונה בהכרזה, שמשרדו יקדיש מאמץ מיוחד להגדלת מספר הזכאים. אם כך יהיה, עשוי השיעור לגדול מהר יותר. אם ירצה שר החינוך לא רק להעלות את השיעור אלא גם לגרום לצמצום הפערים הגדולים בתחום זה בין יהודים לערבים בתוך הקבוצה היהודית בין יוצאי אסיה-אפריקה ליוצאי אירופה-אמריקה ובתוך הקבוצה הערבית בין מוסלמים לנוצרים - המאמץ יצטרך להתמקד בקבוצות החלשות.

3.4 השכלה גבוהה

3.4.1 מוסדות

עד לאחרונה הייתה משמעותה של רכישת השכלה גבוהה לימודים באוניברסיטה. אוניברסיטאות הן מוסדות אליטיסטיים מטבעם, המציבים קריטריונים לקבלה שכוונתם לאפשר קליטה של המתאימים ביותר. כמו כן, הם מעמידים את הסטודנטים בבחינות רבות, על-מנת להבטיח רמה אקדמית נאותה. כאמור לעיל, רק כשליש מכל שנתון של בני נוער ישראלים זכאי לתעודת בגרות, שהיא תנאי סף לקבלה לאוניברסיטאות. מתוכם, כשני שלישים פונים להמשך לימודים גבוהים, ומתוכם רק 50% (מדעי הרוח) עד 80% (הנדסה ואדריכלות) משלימים את לימודיהם לתואר ראשון (למ"ס, 1992, לוח 22.46). רק 12% מכלל רוכשי השכלה על-תיכונית בישראל בשנת 1992-3 (תשנ"ג) למדו במוסדות שאינם אוניברסיטאיים. מוסדות אלה כללו את המסלולים האקדמיים במכללות להכשרת מורים, בצלאל, האקדמיה למוסיקה ומחול ע"ש רובין, ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה בירושלים, בי"ס שנקר למדעי הטכסטיל ולאופנה, המסלול האקדמי במכללה למינהל והתכנית האקדמית של מדרשת רופין (ות"ת, 1992). 88% מהסטודנטים למדו בשבע האוניברסיטאות הגדולות של ישראל (וסניפיהן האזוריים), כמפורט באיור 3.4.1.

איור 3.4.1: סטודנטים באוניברסיטאות, לפי מוסד



המקור: ות"ת, 1992.

מערכת אליטיסטית מעין זו מתקיימת גם ברוב ארצות אירופה. שונה מכך, ארצות הברית, שבה התפתחה מערכת לרכישת השכלה גבוהה שחלק ניכר ממנה מורכב מקולג'ים למיניהם, הכוללים קולג'ים קהילתיים, שבהם דרישות הקבלה ודרישות הלימודים גמישות מאוד. כתוצאה מכך, שיעורי הלמידה במוסדות על-תיכוניים בארצות הברית כפולים כמעט מהשיעורים המקבילים בישראל ובארצות אירופה.

השינויים החברתיים והכלכליים הנמרצים של סוף המאה העשרים מתחילים להשפיע גם על המערכת השמרנית של המוסדות להשכלה גבוהה. ההשפעות מתבטאות הן בשינויים בתוך המערכת הקיימת והן בהתגוונותה. נמנה להלן את הבולטים שביניהם לא לפי סדר חשיבות כלשהו:

- שימת דגש על "חינוך כללי" - חינוך זה נועד להעניק לסטודנטים ידע וכלים הניתנים לשימוש גמיש בתעסוקות שונות. הנחת היסוד של מגמה זו היא, שבתי הספר הגבוהים אינם מעונינים ואינם יכולים "לרוץ אחרי השוק" ולהכשיר את הסטודנטים להתמחויות הספציפיות הרבות הנדרשות ומתחדשות בו. לפיכך, מוטב שיתרכזו בהכשרה כללית. באוניברסיטאות בישראל מתפתחות תוכניות ב.א. כללי. בטכניון מתכננים להדגיש מיומנויות יסוד - מתימטיקה, פיסיקה, מחשבים, ניהול ואנגלית, על חשבון התמחויות מקצועיות ספציפיות.
- שימת דגש על גישות אינטרדיסציפלינריות - קשה לאקדמיה, הנוטה לזהות אינטרדיסציפלינריות עם שטחיות, לקלוט שינויים בכיוון זה. אך יש הכרה בצורך בהם (Rassekh and Vaideanu, 1987), וביקושם עולה. הדבר בולט במספרם של הסטודנטים במסלולי ניהול למיניהם.
- קליטה הדרגתית של מחשבים ככלי לימודי ראשון במעלה.
- יצירת דיפרנציאציה בתוך המערכת האקדמית - כל אוניברסיטה "אמיתית" רואה מתפקידה לעסוק הן במחקר והן בהוראה ולכלול תחת כנפיה את כל התחומים החשובים של הידע האנושי. ההתקדמות הטכנולוגית האדירה במאה שלנו גרמה להתחלת דיפרנציאציה במערכת האקדמית בצורת הקמתם של מוסדות טכנולוגיים (פוליטכניקום, הטכניון). אולם גם הם ביקשו לשלב יצירת ידע עם העברת ידע. בכך הם היו - כמו האוניברסיטאות - למוסדות אליטיסטיים ויקרים לאחזקה. בשנים האחרונות מתחזקת מגמת הדיפרנציאציה בשני כיוונים: האחד - הקמת מוסדות המקנים תואר אקדמי (בדרך-כלל ראשון בלבד) מבלי לעסוק (כמעט) במחקר; השני, הקשור חלקית בראשון - הקמת בתי-ספר אקדמיים נפרדים למקצועות ספציפיים מבוקשים, כמו משפטים וניהול.
- פתיחת מגוון של "לימודי המשך", הפוגעים בבלעדיות האוניברסיטאות - ההצטברות האדירה של ידע בתחומים השונים, במיוחד הטכנולוגיים, מאיצה בהתפתחותם של "לימודי המשך", שהם בעיקרם לימודים גבוהים - תוך כדי ההליכה במסלול המקצועי, בין אם במקביל לעבודה ובין אם בשנה-שנתיים של הפסקה מהעבודה. חברות גדולות, בעיקר החברות הרב-לאומיות העוסקות בתעשייה עתירת ידע, כמו "י.ב.מ" או "בל אנד האוול", יצרו במסגרתן אפשרויות להעניק לעובדיהן תארים, ששוויים בשוק אינו נופל מזה של תארים אקדמיים (עזגד, 1992).
- הקמת מוסדות מחקר מחוץ לאוניברסיטאות, בעיקר למחקר שימושי - ברוב המדינות, וגם בישראל, משרדי ההגנה הם שפיתחו באופן הנמרץ ביותר מוסדות מחקר מחוץ לאוניברסיטאות, שהצורך שלהם בהפרדה נבע מטעמי שמירת סודיות. בשנים האחרונות עומדים שיקולים כלכליים ואחרים מאחורי פיתוחם של מוסדות כאלה. בצפון קרולינה, למשל, התפתח "משולש המחקר". הוא יושב, אומנם, בין שלוש אוניברסיטאות, אך מתקיימים בו מוסדות מחקר עצמאיים, המבצעים מחקר ברמה גבוהה שעיקרו שימושי אך חלקו גם בסיסי. ההיענות האיטית של האוניברסיטאות לתביעה הגוברת מצד ממשלות ותעשיות למחקר שימושי תורמת להתפתחותם של מוסדות מחקר חוץ-אוניברסיטאים.
- הקמתן של מכללות - מבחינה כמותית, זהו השינוי הבולט ביותר. נפתחים בתי-ספר למבוגרים, בדרך-כלל מקומיים ואזוריים (בניגוד לאוניברסיטאות השואפות למשוך את המצטיינים מכל המדינה ואף ממדינות

חוץ). בתי-ספר אלה מאפשרים הרחבת השכלה כללית ומקצועית בכיוונים רבים. חלקם כולל מסלולים אקדמיים, שבהם לומד בדרך-כלל מיעוט מכלל הסטודנטים שלהם. הקמת בתי-ספר אזוריים כאלה מהווה מענה חלקי למגמה החברתית-כלכלית של עליית כמות הפנאי שברשות האוכלוסייה, ובכך חשיבותה ותרומתה המרכזית.

להערכתנו, רוב השינויים הללו יתחזקו בשנים הבאות. הם ישנו במידה ניכרת את המערכת בת שבעת המוסדות להשכלה גבוהה, אשר נכון להיום, יש לה כמעט בלעדיות על לימודים על-תיכוניים בישראל וחזקה על רוב המחקר הנערך במדינה.

3.4.2 מספר הסטודנטים

אנשי חינוך מניחים, שהביקוש לחינוך יסודי ותיכון - שווה, בקירוב, למספר הילדים בגילים הרלבנטיים. אין הדבר כך ביחס להשכלה על-תיכונית. בעתיד הנראה לעין אין להניח שכל האנשים יבקשו לזכות בה, אך מספרם יעלה במידה ניכרת על הזוכים בה כיום. קשה עד בלתי אפשרי לאמוד את הביקוש הקיים, שלא לדבר על העתידי, לחינוך גבוה. מספר הנוטלים בו חלק בפועל בישראל בוודאי אינו משקף את הביקוש הקיים, וודאי שהוא מוטה כלפי מטה במידה ניכרת על כל מקום פנוי בטכניון מתמודדים בכל שנה 4 - 6 מועמדים, והם כוללים רק את אלה ש"העזו" להציג מועמדותם. לפיכך, הביקוש הסמוי גדול עוד יותר ממספר המועמדים הפורמלי.

מספר הסטודנטים באוניברסיטאות בישראל גדל בשנים 90-1960 הרבה יותר מהר מאשר גידול האוכלוסייה. באותן שנים הייתה תוספת של 125% לאוכלוסייה, של 670% ללומדים באוניברסיטאות (למ"ס, 1992, לוח 22.36) ושל למעלה מ- 1,000% למספרם של מקבלי תארים מן האוניברסיטה (שם, לוח 22.42).

נערך חיזוי פשוט (שאינו מתחשב בשינוי מגמות) לגבי העלייה במספר הסטודנטים ב-30 השנים שבין 1990 ל-2020. חזינו, שאוכלוסיית ישראל תגיע ל-8.1 מליון, שהם תוספת של כ-68% למספר אזרחי המדינה ב-1990. תוספת זו היא כמחצית מתוספת האוכלוסייה ב-30 השנים הקודמות. ולפיכך נחזה, שגם התוספת למספר הסטודנטים ומסיימי התארים תהיה כמחצית מזו שהייתה ב-1960-1990. היינו: 335% ו-500% בהתאמה.

בשנת 1990 למדו בשבע האוניברסיטאות הישראליות - האוניברסיטה העברית, הטכניון, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת חיפה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון וייצמן - 67,700 סטודנטים. באותה שנה העניקו אוניברסיטאות אלו 13,915 תארים. על-פי החישוב המוצע לעיל, יהיו בשנת 2020 קרוב ל-300,000 סטודנטים באוניברסיטאות, ומספר התארים שהן תענקנה יגיע לכ-85,000 לשנה.

בשנת 1960 היוו הסטודנטים קצת פחות ממחצית האחוז מאוכלוסיית ישראל. בשנת 1990 עלה שיעורם לכ-2% מן האוכלוסייה. לשנת 2020 אנו מעריכים, שהשיעור יגיע ל-3.75% מכלל אזרחי המדינה. לדעתנו, אין זו תחזית מופרזת, למרות שבשיחה עם בעלת תפקיד מרכזי בות"ת (הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה) נשמעו הערכות נמוכות במידה רבה. הגידול הרב במספר הסטודנטים יהיה תוצאה של המוטיבציה החזקה ללימודים גבוהים (שנמצאה במחקרים באוכלוסייה היהודית והערבית) של צורכי "חברת הידע" המתפתחת, שבה קיימים ביקוש גבוה לבעלי השכלה גבוהה, ושל העלייה הניכרת בזמנה הפנוי של האוכלוסייה.

מה שעשוי למתן את הגידול החזוי, זו אבטלה נרחבת בקרב בעלי שנות לימוד רבות. אבטלה כזו - גלויה וסמויה - נפוצה מאוד בארצות המתפתחות, כמו הודו ומצרים, המייצאות רבים מבוגרי האוניברסיטאות. יש טוענים, שהיא מגיעה לאחרונה גם לארצות המפותחות. נתונים מארצות הברית מורים, שהדרישות ההשכלתיות של משרות ב-1995 יהיו זהות לאלה של 1982 (Psacharopoulos, 1990). מחקר אמריקני אחר טוען, שבשנת 2000 רק 15% מהמשרות ידרשו השכלה של תואר ראשון לפחות (Cetron, 1989). מחקר גרמני קבע, שהיצע בוגרי אוניברסיטה בגרמניה של שנת אלפיים יעלה בהרבה על הביקוש בשוק העבודה (Breuer, 1985). אם נתונים והערכות אלה מסמנים מגמה עתידית, היא תקטין את הביקוש הכלכלי להשכלה גבוהה.

החיוץ הנ"ל נערך לגבי שבע האוניברסיטאות הישראליות, משום שב-1990 הייתה להן כמעט בלעדיות בהקניית השכלה גבוהה. הגידול במספר הסטודנטים יתחלק בינן לבין מוסדות אחרים, בעיקר כאלה שיותר להם להעניק תואר ראשון בלבד. חלקם הגדול של מוסדות אלה יהיה מכללות אזוריות. נראה שבגוש דן יצדיק מספר הסטודנטים את פיתוחה של אוניברסיטה גדולה נוספת. ייתכן שההתחלה המוסדית בראשון לציון מסמנת את מקומה.

הסטודנטים לתארים שני ושלישי (כ-20% מסה"כ מקבלי תארים ב-1990), כמו עיקר המחקר הבסיסי וחלק ניכר מהמחקר השימושי, ימשיכו להתרכז בעיקר באוניברסיטאות הקיימות. סביר מאוד שייווסדו כמה מסלולים חדשניים ללימודי המשך וגם ארגוני מחקר, בין אם בתוך התעשייה המתקדמת ובין אם כמוסדות פרטיים עצמאיים.

3.4.3 מדיניות השכלה גבוהה

הנושאים האחרים הנדונים במסמך זה - האוכלוסייה, משקי הבית וההשתתפות בכוח העבודה - הם נתוני יסוד לקביעת מדיניות ותכנון ולא תוצאה שלהם, בעוד שהנושא הנדון כאן - השכלה גבוהה - יכול להיות פרי מדיניות לא פחות מאשר שיקוף מגמות ספונטניות באוכלוסייה. מגמה מובילה בעולם המערבי כיום תומכת בהמעטת מעורבותה של הממשלה בהתנהגות אזרחיה ובמשק האזרחי. אולם גם מתנגדים מושבעים למעורבות הממשלה נוטים להסכים לכך, שהיא צריכה להשתתף בתכנון ובמימון התשתיות הדרושות: תשתית ההון האנושי (השכלה) והתשתיות הפיסיות (בעיקר תחבורה ותקשורת).

מדינת ישראל מממנת חלק ניכר מן ההשכלה הגבוהה בארץ, אך בשמו של החופש האקדמי היא מנועה מהתערבות של ממש בתכנונה והכוונתה. יש מדינות, בעיקר במזרח הרחוק, המתערבות בצורה נמרצת יותר. לדוגמה: מקוריאה דווח על מדיניות השכלה גבוהה ומדע הכוללת הגדלת השקעה במחקר ופיתוח מ-2% מסך כל התוצר המקומי ב-1986 ל-5% ב-2001; הגדלת שיעור המדענים והמהנדסים מ-10 ל-100,000 ל-30 ל-100,000 באותה תקופה; מיקוד המחקר וההכשרה המדעית והמקצועית במספר תחומי מפתח - מיקרואלקטרוניקה, חומרים חדשים, טכנולוגיות של רווחה ציבורית ועוד (Lee, 1988).

ממשלת ישראל לא תהיה הקובעת הבלעדית בתחומי ההשכלה הגבוהה והמדע, אך ודאי תהא מעורבת בהחלטות לגבי מספר האוניברסיטאות והמוסדות האחרים, מיקומם (להוציא מספר קטן של מוסדות פרטיים להשכלה גבוהה, שקיומם יותר), מספר הסטודנטים, ובמידה מעטה יותר, בכיווני ההוראה והמחקר. מוצע, שהחלטותיה תושפענה משיקולים כלכליים, אך לא פחות מכך משיקולים חברתיים.

השיקולים הכלכליים קשורים לתרומת ההשכלה הגבוהה והמחקר לצמיחה הכלכלית. עבודות מחקר אחדות במדינות מפותחות הורו על קשר חיובי בין מדדים שונים של פעילות מדעית לבין צמיחה כלכלית (שנהב ודרורי, 1988). רבים וטובים מעלים נימוקים בעד הגדלת תמיכתה של הממשלה במדע, כולל מדע בסיסי (Keynan, 1988). אחרים מעלים ספקות ביחס להשפעת פיתוחו של מדע בסיסי על הצמיחה הכלכלית, אך הם מסכימים שפיתוח ידע שימושי, בעיקר טכנולוגי, קשור בבירור בצמיחה (שנהב, 1989).

השיקולים החברתיים מורים לשני כיוונים. מצד אחד, אזהרה מפני גרימת תסכול למספר גדול של בעלי תארים גבוהים, אם לא יהיה ביקוש הולם לכישוריהם. מצד שני, תמיכה נמרצת בהרחבת פעילות מדעית, כמקור חשוב לתעסוקות מרובות תגמולים, ובהרחבת ההשכלה הגבוהה בכל כיווניה, כנתיב עיקרי למימוש עצמי. רוב האנשים מתייחסים לעצם קניית ההשכלה כפעילות של מימוש עצמי. בנוסף לכך, היא מאפשרת פעילויות רבות אחרות, הן בכיוונים של תעסוקה מפרנסת והן בכיווני העשרת הזמן הפנוי מעבודה. התמיכה היא, אפוא, בפיתוח השכלה לשמה, בנוסף לפיתוחה כמקור להון אנושי, המגדיל את הצמיחה הכלכלית.

4. השתתפות בכוח העבודה האזרחי

נתונים על השתתפות בכוח העבודה בישראל נאספים באופן שגרתי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הלשכה מתייחסת רק לכוח העבודה האזרחי. בכוח העבודה האזרחי נכללים כל האנשים מגיל 15 ומעלה, שהיו "מועסקים" או "בלתי מועסקים" (מובטלים) בשבוע הסקר שערכה הלשכה. ה"מועסקים" הם אנשים שעבדו לפחות שעה אחת "בשבוע הקובע" בעבודה כלשהי תמורת שכר, רווח, או תמיכה אחרת. ה"מועסקים" מורכבים משלוש קבוצות משנה: מי שעבדו "עבודה מלאה" - 35 שעות ויותר "בשבוע הקובע"; מי שעבדו "עבודה חלקית" - 1 - 34 שעות "בשבוע הקובע"; מי ש"נעדרו זמנית מעבודתם הרגילה" לרגל מחלה, חופשה, מילואים, שביתה, מזג אוויר לא מתאים, הפסקת עבודה זמנית (עד 30 יום) או סיבה אחרת. כאמור, גם ה"בלתי מועסקים" הם חלק מכוח העבודה האזרחי. וזאת בתנאי שחיפשו עבודה באופן פעיל באותו שבוע באמצעות רישום בלשכת עבודה ציבורית או פרטית, או באמצעות פרסום מודעה או פנייה אישית בכתב או בעל-פה למעסיקים פוטנציאליים.

4.1 מגמות בעבר

כוח העבודה האזרחי בישראל מנה בשנת 1990 למעלה מ-1.6 מליון עובדים. כ-88% מהם היו יהודים; השכירים היוו כ-80% מכוח העבודה; נשים היוו כ-40% ממנו. מתוך כלל האוכלוסייה בישראל כשליש (34%) נמנים עם כוח העבודה האזרחי (ראה לוח 4.1). זהו שיעור נמוך מאד יחסית למקובל במדינות המערב. לדוגמה: ארצות סקנדינביה - מעל 50% (דנמרק - 56%), בריטניה - 50%, גרמניה - 48%, הולנד - 45%, ארצות הברית ויפן - 51% (מזור, בר-גור ואחרים, 1993). לנתונים אלה משמעות רבה עבור מצבה הכלכלי של המדינה ורמת החיים של תושביה. פירושם הוא שבעוד שבארצות הברית, יפן ובריטניה מוטל על כל עובד לפרנס אדם אחד נוסף, הרי בישראל מוטלת על כל עובד פרנסתם של שניים. אחת התוצאות החשובות היא תוצר לנפש נמוך בישראל ($11,000), כמחצית מהתוצר לנפש במדינות העשירות באירופה ובצפון אמריקה וכשליש משוויץ.

סיבות אחדות גורמות לשיעור הנמוך של השתתפות האוכלוסייה בכוח העבודה האזרחי. נמנה את החשובות שביניהן:

1. ריבוי ילדים - במרבית הארצות המפותחות שיעור אוכלוסיית הילדים נמוך בהשוואה לישראל. שיעורי הילודה גבוהים במיוחד בקרב נשים ערביות ובמידה פחותה בקרב נשים שעלו מארצות העולם הערבי. אולם גם ילידות אירופה ואמריקה וודאי ילידות ישראל יולדות בממוצע הרבה יותר מנשים אירופיות. לילודה הגבוהה השפעה כפולה על ההשתתפות בכוח העבודה: השפעה ישירה בצורת שיעור גבוה של ילדים, המפחית משיעור גילאי העבודה, והשפעה עקיפה בשל אי יציאה לעבודה של חלק מן האמהות. בגורם הילודה הגבוהה טמון יתרון עתידי, שכן היא מבטיחה כוח אדם צעיר בשנים הבאות.
2. שיעור למידה גבוה - שיעור הלמידה בקרב האוכלוסייה בישראל גבוה בהשוואה לארצות אחרות. שיעור גבוה מאוד מהאוכלוסייה בגיל 15 - 24 (למעט חיילים) עסוק בלמידה. תחילה בביה"ס התיכון ואח"כ באוניברסיטה. בין הגברים עלה בשנים האחרונות מספר הלומדים, ובייחוד מספר "בחורי הישיבות" שאינם שותפים לכוח העבודה.
3. שירות צבאי - שיעור גבוה מאוכלוסיית הבוגרים הצעירים בישראל משרתים בשירות חובה וקבע בצבא. השירות הצבאי הממושך גורם לאיחור רב בכניסה לשוק העבודה ומשפיע על שיעורו של כוח העבודה האזרחי מסך האוכלוסייה בישראל.

שיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה בישראל דומה לזה שבמדינות מפותחות. בשנת 1990 הוא הגיע ל- 41% מכלל הנשים בנות 15 ויותר ול -46% מבין היהודיות (ראה לוח 3.1). נתונים אלה עומדים מול שיעורי השתתפות נשים של 45% בדנמרק ושבדיה, 40% בצרפת, 34% בבלגיה, 31% באיטליה והולנד ורק 24% בספרד (World Bank, 1991).

יצוין שבקרב נשים בעלות תארים אקדמיים בישראל (+16 שנות לימוד) שיעור המשתתפות בכוח העבודה גבוה מאד (77%) ועולה על זה של הגברים באותה רמת השכלה (73%), כפי שנראה בלוח 4.1ב'.

שיעור המובטלים במשק הישראלי עלה בהדרגה במשך השנים והגיע ב- 1989 (לפני העלייה ההמונית) ל- 9%. השיעור הגיע לשיא של 11.6% ברבעון הראשון של 1992. ברבעון השני חלה בו ירידה, והוא הגיע ל- 10.8%. אלה שיעורים גבוהים מאד למדינה מפותחת. האחוז הממוצע של מובטלים במדינות OECD בשנת 1990 היה 6.1% (המכון לפריון העבודה, 1992, עמוד 26). אם כי ראוי לציין שבאחדות מהמדינות המפותחות ביותר, כמו גרמניה וצרפת, היה אחוז המובטלים כ- 10%. ההבדלים בשיעור האבטלה בין גברים לנשים הולכים וגדלים עם כניסתן הגוברת של נשים לשוק העבודה. בשנת 1992 היה שיעור האבטלה בקרב גברים כ- 9% ובקרב נשים - כ- 14% ("הארץ", 19.08.1992).

לוח 4.1א': שיעורי השתתפות בכוח העבודה, לפי מין, דת וגיל, 1970 - 1990 (גילאי 15 ויותר)

קבוצת גיל	1970					1980								
	סה"כ	גברים		נשים		כל האוכלוסייה			גברים			נשים		
		סה"כ	יהודים	סה"כ	יהודיות	סה"כ	יהודים	לא יהודים	סה"כ	יהודים	לא יהודים	סה"כ	יהודיות	לא יהודיות
15 - 17*	22.8	27.3	25.9	12.1	20.1	12.6	12.6	12.3	14.2	12.9	18.0	10.9	12.3	6.5
18 - 24		46.0		40.6		40.7	39.4	46.3	41.3	34.7	71.0	39.9	44.2	21.5
25 - 34	53.2	91.1	63.5	44.0	43.4	68.7	70.8	53.1	84.7	84.0	90.3	52.6	57.6	12.3
35 - 44		94.8		41.0		70.3	73.8	48.8	91.0	91.3	89.4	50.1	56.9	8.2
45 - 54	62.8	95.1	95.1	37.1	35.7	64.8	67.3	42.3	90.4	91.4	82.3	41.7	45.8	2.4
55 - 64	55.1	88.5	89.4	21.8	23.4	52.8	54.4	30.5	82.4	84.0	59.8	26.0	27.6	1.4
65 +	19.5	33.8	35.0	5.4	5.5	16.7	17.4	5.4	27.9	29.1	9.3	6.6	7.0	1.7
סה"כ מבני 15+	49.3	69.2	68.5	29.8	32.0	49.5	51.2	38.4	63.7	63.5	64.9	35.7	39.2	11.9
סה"כ מקבוצת מין	33.1	46.5	48.1	20.0	22.8	33.69	36.1	20.7	42.7	45.9	34.6	24.5	28.3	6.4

לוח 4.1 א': שיעורי השתתפות בכוח העבודה, לפי מין, דת וגיל (גילאי 15 ויותר)(המשך)

קבוצת גיל	1990								
	כל האוכלוסייה			גברים			נשים		
	סה"כ	יהודים	לא יהודים	סה"כ	יהודים	לא יהודים	סה"כ	יהודיות	לא יהודיות
15 - 17*	11.6	12.2	9.7	14.1	13.5	16.0	9.0	10.7	3.3
18 - 24	39.4	37.9	44.6	40.3	31.5	71.0	38.5	44.6	18.1
25 - 34	70.5	74.3	54.5	82.6	81.1	89.1	58.2	67.5	19.9
35 - 44	75.3	78.8	50.8	88.0	87.8	89.6	62.9	70.1	12.0
45 - 54	70.5	75.3	41.3	87.7	89.5	77.2	53.9	61.7	5.4
55 - 64	50.4	52.8	28.0	73.7	75.7	56.3	30.2	33.1	0.2
65 +	12.8	13.5	2.6	20.2	21.3	3.3	6.6	6.9	2.0
סה"כ מבני 15+	51.5	53.6	40.1	62.3	61.2	67.9	41.1	46.4	12.3
סה"כ מקבוצת מין	34.2	35.4	28.7	42.2	42.9	39.4	28.6	33.4	7.2

* בשנים 1970 ו- 1980 כוללת קבוצת גיל זו גם את בני 14.

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות: 1971-1991.

לוח 4.1ב': השתתפות בכוח העבודה האזרחי בישראל, לפי שנות לימוד ומין, בשנים 1970 - 1990 (אחוז מסה"כ בכל תא)

שנות לימוד	שיעור מקבוצת גיל (%)								
	1970			1980			1990		
	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
0	23.2	60.3	10.1	19.1	42.9	10.6	12.7	27.8	7.3
4-1	48.0	78.3	16.1	35.1	57.4	14.1	24.3	40.2	11.2
8-5	53.8	77.8	26.1	47.6	71.2	23.3	42.8	65.5	21.8
10-9	49.3	61.0	36.1	44.1	56.4	31.1	46.2	60.5	30.5
12-11				52.3	60.7	43.3	53.6	60.8	46.2
15-13				64.8	69.0	61.3	65.5	67.6	63.6
+16	65.0	70.7	58.0	77.2	76.7	77.9	74.9	73.4	77.1

4.2 תחזיות לעתיד

את התחזית לשנים 1991-2020 נבסס על ניתוח וחיוץ מגמות העבר (ראה לוח 4.3). בעשרים השנים האחרונות חלה עלייה קלה בשיעור ההשתתפות בכוח האדם האזרחי (מתוך גילאי 15 יותר), שעיקרה חל בעשור האחרון, מ-49.5% ב-1980 ל-51.5% ב-1990. עלייה כללית זו בעשור האחרון היא תוצאה של ירידה קלה בשיעורי ההשתתפות של גברים (0.14%- בשיעור שנתי ממוצע) ועלייה ניכרת בשיעורי ההשתתפות של נשים (1.4%+ בשיעור שנתי ממוצע). להערכתנו, מה שיקדה לשיעורים אלה בשנים הבאות יהיה תוצאה של שבעת התהליכים הבאים. חמשת הראשונים תומכים בעליית שיעור ההשתתפות, ושני האחרונים - בירידתו.

1. המשך ירידה בשיעורי הילודה - מגמה זו תגיע נשים רבות יותר להשתתף בכוח העבודה ולהתמיד בו במשך מספר רב יותר של שנים.

2. המשך עלייה ברמת ההשכלה - במשך כל שנותיה של ישראל כמדינה התקיימה מגמה של עלייה נמשכת ברמת ההשכלה של האוכלוסייה, בעיקר בקרב הלא יהודים (ראה לעיל). במקביל חלה עלייה רציפה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של בעלי השכלה גבוהה וירידה רציפה בשיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה. הקשר ההדוק בין השכלה רבה יותר להשתתפות עולה בכוח העבודה בולט במיוחד אצל הנשים. המשך מגמות אלו יתרום לעלייה משמעותית בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של גילאי העבודה הצעירים, יותר מאשר של המבוגרים, ושל נשים וערבים, יותר מאשר של גברים יהודים.

3. העלייה ההמונית מבריה"מ לשעבר - עולי בריה"מ מתאפיינים ברמת השכלה גבוהה יותר מהאוכלוסייה הוותיקה ובשיעורי השתתפות גבוהים יותר בכוח בעבודה. תוספת האוכלוסייה הניכרת מהגירה זו תוסיף, אפוא, לגידול בשיעור ההשתתפות בכוח עבודה של בני 15 ומעלה.

4. שינוי בהרכב האוכלוסייה היהודית לפי ארצות מוצא - ילידי אסיה ואפריקה, במיוחד הנשים מביניהם, משתתפים בכוח העבודה פחות מקבוצות מוצא אחרות, ובמיוחד פחות מילידי הארץ שגם הוריהם "צברים". מכיוון שאחוז האחרונים יגדל במהירות ואחוז הראשונים יפחת בהכרח, ישפיע שינוי זה על גידול נוסף בהשתתפות בכוח העבודה.

5. ירידה במספר המשרתים בצבא - כאמור לעיל, אחת הסיבות לשיעור הנמוך של השתתפות בכוח עבודה אזרחי בישראל היא השירות הצבאי הממושך. לאחרונה קוצר מעט שירות הבנות. להערכתנו, חזוי קיצור נוסף וקיצור גם בשירות הבנים. סביר, שחתימת הסכמי שלום תביא גם להקטנת צבא הקבע, הקטנה שתזרים

לשוק העבודה מספר ניכר של גברים בני 25-40 (בפרסומים סטטיסטיים בולט שיעור נוכחי נמוך של השתתפות בכוח העבודה האזרחי של גברים בגיל זה, במיוחד מקרב בעלי השכלה על-תיכונית).

6. הפחתה במספר שנות העבודה בשל לימודים והשתלמויות - שיעור ניכר מצעירי העתיד יאריכו את שנות לימודיהם לפני הכניסה לשוק העבודה. להערכתנו, תתרבינה גם שנות הלימודים וההשתלמות במהלך חיי העבודה. דבר זה יגרום להפסקה זמנית, מלאה או חלקית, של השתתפות בשוק העבודה.

7. הפחתה במספר שנות עבודה בשל יציאה מוקדמת לגמלאות - מן הלוח שלעיל למדנו, שבעשרים השנים האחרונות פחת שיעור הגברים בני 55 ויותר המשתתפים בכוח העבודה. נייחס זאת להקדמת גיל הפרישה, במיוחד בקרב מעוטי השכלה (התופעה לא ניכרה אצל נשים, כי רק מיעוט עובד בגילים המבוגרים ורוב העובדות משכילות). אומנם תוחלת החיים עולה, וקיימים לחצים להארכת שנות העבודה, אולם אם שיעור האבטלה ימשיך להיות גבוה (סמוך ל-10%) ימשיך הלחץ לפרישה מוקדמת, בעיקר של מעוטי השכלה. מכיוון שבשנים הבאות יגדל במידה רבה שיעורם של בני 55 - 65, יביא הדבר להפחתה קלה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה.

הערכתנו היא, שבקרב הגברים היהודים יקזזו שני התהליכים האחרונים את השפעת הראשונים (כולל הקטנת הצבא). משום כך, שיעור ההשתתפות שלהם בכוח העבודה האזרחי כמעט ולא ישתנה בעשורים הבאים וימשיך לעמוד על כ-61% מגילאי 15 ומעלה. בקרב הגברים הלא יהודים תחול ירידה מתונה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, בעיקר בשל העלייה המהירה ברמת ההשכלה ודחיית גיל הכניסה לשוק העבודה. בהתאם לכך, שיעור ההשתתפות שלהם יגיע ל-65% בשנת 2005 ול-64% בשנת 2020.

בקרב הנשים, לעומת זאת, התחזית היא המשך עלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה. גם כאן עלינו להבחין בין יהודיות לערביות. בעוד שבין הגברים שיעורי ההשתתפות של יהודים וערבים שונים רק במקצת (61% מבין היהודים בני 15+ לעומת 68% מבין הערבים בגילים אלה, בשנת 1991), הרי בין הנשים ההבדלים גדולים מאוד: לעומת 46% מהיהודיות, השתתפו בכוח העבודה רק 12% מן הערביות בגילים 15+, בשנת 1990. גם בקרב היהודיות קיימים שיעורים שונים של השתתפות בכוח העבודה בין נשים חרדיות לאחרות. להערכתו של ד"ר יוסי שלהב מאוניברסיטת בר-אילן, שיעור ההשתתפות של נשים חרדיות גבוה יותר בהשוואה לנשים יהודיות אחרות. יציאתן המוקדמת לשוק העבודה של הנשים החרדיות (בשל אי שירות בצבא) מקזזת את שנות היעדרותן משוק העבודה לשם גידול ילדים. אולם בשל משקלן הנמוך בסך כל הנשים המשתתפות בכוח העבודה השפעתן על שיעור ההשתתפות הכולל של נשים בכוח העבודה היא זניחה. על כן, התייחסנו אליהן בחישובינו כאל הנשים היהודיות האחרות. להערכתנו, שיעורי ההשתתפות יגדלו הן בקרב היהודיות והן בקרב הערביות, אך בקצבים שונים. ידע מן העבר מלמד, שבשנות ה-70 גדל שיעור השתתפות נשים בכוח העבודה בכ-1.8% בממוצע שנתי, ואילו בשנות ה-80 ירד השיעור לממוצע שנתי של 1.4%, שגם הוא גבוה. נתונים אלה מרמזים על התמתנות שיעורי גידול ההשתתפות בכוח עבודה של נשים.

לפיכך הנחנו את ההנחות הבאות:

נשים יהודיות: קצב גידול שנתי של השתתפות בכוח העבודה עד 2005 - 1.1%.
קצב גידול שנתי של השתתפות בכוח העבודה עד 2020 - 0.9%.

נשים ערביות: קצב גידול שנתי של השתתפות בכוח העבודה עד 2005 - 0.9%.
קצב גידול שנתי של השתתפות בכוח העבודה עד 2020 - 1.1%.

על-פי הנחות אלו, יעלה שיעור ההשתתפות המשותף של נשים יהודיות וערביות מתוך סה"כ הנשים בגילאי 15 ומעלה לכ- 45% ב- 2005 ולכ- 53% ב- 2020. על-פי תחזית זו, יגדל חלקן של הנשים בכוח העבודה האזרחי מכ-40% ב- 1990 לכ- 43% ב- 2005 ולכ- 47% ב- 2020.

משמעות התחזיות הנ"ל עבור השיעור הכולל של השתתפות האוכלוסייה הישראלית בכוח העבודה האזרחי היא עלייתו ל-57.5% בשנת 2020.

את השיעורים הנ"ל יש לייחס למספר הנפשות בגילאי העבודה. תחזיתנו לגודל האוכלוסייה (ראה פרק 1.4 לעיל) צופה עלייה בחלקם של בני 15 ויותר בקצב מהיר יותר מקצב העלייה בגודלה של כלל האוכלוסייה. שיעורה של קבוצה זו מכלל האוכלוסייה צפוי לעלות מ-69.1% בשנת 1990 לכדי 72.4% בשנת 2005 ו-74.0% בשנת 2020 (ראה לוחות 1.4א' - 1.4ג'). מכאן: עד 2005 צפויה קבוצה זו לגדול מכ-3.3 מליון ב-1990 לכ-4.6 מליון (גידול של כ-39%, לעומת כ-26% גידול בכלל האוכלוסייה בתקופה המקבילה). בין 2006 ל-2020 צפויה קבוצה זו לגדול בכ-1.3 מליון נפש נוספים (גידול של 28.3%, לעומת כ-23.7% בכלל האוכלוסייה). בסה"כ יחול גידול מצטבר של כ-78% במספרם של בני 15 ויותר, לעומת גידול של כ-66% בכלל האוכלוסייה (כלומר, גידול שנתי ממוצע של כ-1.9%, לעומת כ-1.7% בכלל האוכלוסייה). נציין, כי עיקר הגידול יחול בגילאי העבודה המבוגרים, שבהם גבוה שיעור העובדים, ולא בגילאי 15 - 24 שבהם רבים הלומדים.

הגידול האמור יחול בעוצמה שונה בקבוצות האוכלוסייה השונות. באוכלוסייה היהודית צפוי שיעור בני 15 ויותר לעלות מכ-71.3% בשנת 1990 לכדי כ-78% בשנת 2020. על-פי התחזית, באוכלוסייה הלא יהודית יעלה שיעורם של בני 15 ויותר לכ-63% מכלל האוכלוסייה הלא יהודית בשנת 2020, לעומת כ-58.7% בשנת 1990. על בסיס כל התחזיות הללו הוכן לוח 4.2, הצופה גידול משמעותי בשיעורם ומספרם של העובדים בישראל.

לוח 4.2: השתתפות בכוח העבודה האזרחי של גילאי 15 ויותר, לפי מין, 1990 - 2020

	1990		2005		2020	
	שיעור (%)	מספר (אלפים)	שיעור (%)	מספר (אלפים)	שיעור (%)	מספר (אלפים)
כל האוכלוסייה	51.5	1,650	53.3	2,470	57.5	3,410
גברים	62.3	980	62.0	1,410	62.0	1,810
נשים	41.1	670	45.0	1,060	53.0	1,600

4.3 עבודה חלקית

בעשורים האחרונים גדל באופן ניכר שיעור העובדים בעבודה חלקית מתוך כלל המשתתפים בכוח העבודה האזרחי (ראה לוח 4.3) (הסיבות לגידול המתמיד בשיעור העובדים בעבודה חלקית נדונות בסעיף 3 בחלק ג', של כרך זה). מגמת הגידול לא הייתה רציפה, ובשנות ה-60 אף חלה ירידה במשקלם של העובדים עבודה חלקית בכוח העבודה. אם נבחן מגמה זו לאורך השנים 1970 - 1990, בהן היה הגידול רציף, נמצא כי שיעור זה גדל בסה"כ ב-69% והיה גבוה יותר בקרב גברים (83%) מאשר בקרב נשים (31%). במהלך שנות ה-70 גדל שיעור זה בקצב מהיר (3.4% לשנה בממוצע) הן בקרב גברים (4.7% לשנה בממוצע) והן בקרב נשים (2.7% לשנה בממוצע). בשנות ה-80 התמתן קצב הגידול ועמד על כ-1% לשנה בממוצע. אולם בעוד שבקרב הגברים נשמר קצב גידול גבוה יחסית בשיעור העובדים עבודה חלקית (כ-1.4%), הרי שבקרב הנשים ירד הגידול לשיעורים נמוכים מאד (כ-0.1%).

להערכתנו, שיעור העובדים עבודה חלקית ימשיך ויעלה בשנים הבאות אם כי בקצב מתון יותר, כפי שהסתמן בעשור האחרון. הוא יעלה במיוחד בקרב צעירים, שילמדו ויעבדו בעת ובעונה אחת, ובקרב המבוגרים שבסוף גילאי העבודה (55 ומעלה). תחזיתנו היא, שקצב הגידול של שיעור העובדים עבודה חלקית בקרב הגברים ימשיך

להתמתן ויעמוד על כ-0.7% לשנה בממוצע בין 1990 ו-2005 ו-0.4% לשנה בממוצע בין 2006 ל-2020. על פי הנחות אלו, יגיע שיעור זה לכ-29% ב-2005 וכ-31% ב-2020. אנו חוזים, שבקרב הנשים יגבר קצב הגידול שנצפה. הדבר יתרחש עקב הירידה בשיעורי הפריון והעלייה ברמת ההשכלה, שתניע נשים רבות יותר לעסוק בעבודה בהיקף מלא. אנו מניחים, שקצב הגידול בשיעור העובדות עבודה חלקית יגדל בכ-0.2% לשנה בממוצע בין 1990 ל-2005 וב-4% לשנה בממוצע בין 2006 ל-2020. על-פי הנחות אלו, יגיע שיעור זה לכ-41% ב-2005 ולכ-44% ב-2020, כמסוכם בלוח 4.3.

לוח 4.3 שיעור העובדים בעבודה חלקית מכוח העבודה האזרחי, 1960 - 2020 (אחוזים)

שנה	סה"כ	גברים	נשים
1960	16.9	11.8	31.7
1965	15.8	10.7	29.1
1970	15.7	9.5	30.4
1975	18.5	11.0	33.5
1980	24.0	15.1	39.5
1985	25.1	15.3	41.0
1990	26.5	17.4	39.7
2005	34.4	29.0	40.0
2020	37.4	31.0	44.0

4.4 סיכום

חזינו גידול ניכר במספר הנפשות בגילאי העבודה ובשיעור המשתתפים בכוח העבודה בישראל של שנת 2020. כתוצאה משני תהליכים אלה חזוי שמספר המשתתפים בכוח העבודה בישראל יעלה מ- 1.65 מליון בשנת 1990 ל-3.41 מליון בשנת 2020. את תחזיתנו יש לסייג מכמה כיוונים:

- הטעויות האפשריות בחיזוי גידול האוכלוסייה (המבוססת על השערות בנושאי פריון, עלייה ועוד) ובחיזוי שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה (המבוססים בעיקרם על חיוץ מגמות נוכחיות).
- השינויים העשויים להתרחש בדיווח על השתתפות בכוח האדם - גם היום ידוע שחלק לא מבוטל מן העובדים, בעיקר זמניים וחלקיים אך גם אחרים, אינו מופיע בסטטיסטיקות הפורמליות; איננו יודעים אם מספרם של אלה יעלה או ירד בעתיד.
- השינויים העשויים להתרחש במה שיוגדר כעבודה - כיום אין מחשיבים כ"עבודה" את רוב הפעולות לצריכה עצמית ולשירותם של בני המשפחה; ייתכן, שנוהג זה ישתנה בעתיד (רוב חברי הצוות החברתי ממליצים לשנותו).

למרות ההסתייגויות, סביר להשתמש בתחזיותינו כבסיס לתכנון כלכלי וחברתי, שיצטרך להיות גמיש מספיק על-מנת להתאים לטווח הטעות. לפני שנשתמש בהן על-מנת לאמוד את הגידול הצפוי בתוצר הישראלי, יש להתחשב בשיעורים העולים של עבודה חלקית. את הטיפול בשאלת משמעותה הכלכלית של עבודה חלקית ובהערכת התוצר הצפוי אנו מניחים לכלכלנים (ראה להלן, הפרק של רות לובנטל).

נספח 1: דמוגרפיה של יהודים בעולם[1]

נספח 1.1: אומדן גודל האוכלוסייה היהודית, לפי מדינות ואזורים גיאוגרפיים ראשיים בשנים 1975 ו- 1991

מחוז	1975		1991		אחוז שינוי 1975 - 1991	
	אלפים	אחוז	אלפים	אחוז	סה"כ	שנתי
כל העולם	12,979	100.0	12,850.5	100.0	-1.0	-0.1
תפוצה	10,020	77.2	8,705.9	67.7	-13.1	-0.9
ישראל	2,959	22.8	4,144.6	32.3	+40.1	+2.1
אמריקה סה"כ	6,417	49.4	6,319.0	49.2	-1.5	-0.1
צפון*	5,895	45.4	5,885.0	45.8	-0.2	-0.0
מרכז	49	0.4	49.7	0.4	+1.4	+0.1
דרום	473	3.6	384.3	3.0	-18.8	-1.3
אירופה סה"כ	3,036	23.4	2,010.8	15.7	-33.8	-2.5
12 EC	1,094	8.4	987.9	7.7	-9.7	-0.6
שאר המערב	48	0.4	44.0	0.3	-8.3	-0.5
בריה"מ לשעבר	1,720	13.3	868.1	6.8	-49.5	-4.2
שאר המזרח והבלקנים	174	1.3	110.8	0.9	-36.3	-2.8
אסיה סה"כ	3,277	25.2	4,298.1	33.4	+31.2	+1.7
ישראל	2,959	22.8	4,144.6	32.3	+40.1	+2.1
בריה"מ לשעבר**	230	1.8	121.9	0.9	-47.0	-3.9
אחר**	88	0.6	31.6	0.2	-64.1	-6.2
אפריקה סה"כ	177	1.4	129.0	1.0	-27.1	-2.0
צפון	34	0.3	10.4	0.1	-69.4	-7.1
מרכז	23	0.2	3.6	0.0	-84.3	-10.9
דרום***	120	0.9	115.0	0.9	-4.2	-0.3
אוקיאניה	72	0.6	93.6	0.7	+30.0	+1.7

* ארצות הברית וקנדה

** האזורים האסיאתיים של רוסיה וטורקיה נכללים באירופה

*** דרום אפריקה וזימבבואה

מקור: 1975 - Schmelz (1981); unrevised estimates

1991 - Schmelz and DellaPergola (1993)

1 מתוך חומר רקע שהכין פרופ' סרג'יו דלה-פרגולה להרצאה במועצה הציבורית לסטטיסטיקה בירושלים, 27.01.1993.

נספח 1.2: האוכלוסייה היהודית בעולם, לפי שכיחות נישואין מעורבים, שנות ה- 30 וסוף שנות ה- 80

אחוז שוטף של יהודים הנישאים ללא-יהודים*	אמצע שנות 1930			אמצע שנות 1980		
	ארצות**	אוכלוסייה יהודית		ארצות	אוכלוסייה יהודית	
		מספר (אלפים)	% מיהודי העולם		מספר (אלפים)	% מיהודי העולם
סה"כ		16,600	100.0		12,979	100.0
0% - 0.9%	פולין[1] ליטא[1] יוון[2] ארץ ישראל[2] אירן[4] תימן[4] אתיופיה[4]	4,130	24.9	ישראל[1]	3,659	28.2
1% - 4.9%	לטביה[1] קנדה[1] ארצות הברית[2] בריטניה[4] ספרד ופורטוגל[4] אמריקה לטינית[4] שאר אסיה[4] המאגרב[2] מצרים[1] לוב[4] דרום אפריקה[4]	6,700	40.4	אפריקה (אם לא צויין אחרת)[4]	19	0.1
5% - 14.9%	שויצריה[1] אוסטריה[1] צרפת[2] לוקסמבורג[1] הונגריה[1] רומניה[2] צ'כוסלובקיה[1] ברית המועצות[1] אסטוניה[1] בלגיה[4] בולגריה[4] יוגוסלביה[4]	5,340	32.1	צפון אפריקה[4] אסיה[4] (פרט לישראל)	46	0.3

* לא יהודים בעת הנישואין - אומדנים ארציים.

** איכות הנתונים דורגה כדלקמן:
1. נתונים חדשים ואמינים;
2. נתונים פחות חדשים בעלי איכות סבירה;
3. נתונים מיושנים או מאוד לא שלמים;
4. השערות.

נספח 1.2: האוכלוסייה היהודית בעולם, לפי שכיחות נישואין מעורבים, שנות ה- 30 וסוף שנות ה- 80 (המשך)

אחוז שוטף של יהודים הנישאים ללא-יהודים*	אמצע שנות 1930		אמצע שנות 1980	
	ארצות**	אוכלוסייה יהודית	ארצות	אוכלוסייה יהודית
		מספר (אלפים) / % מיהודי העולם		מספר (אלפים) / % מיהודי העולם
24.9% - 15%	איטליה[1] גרמניה[1] הולנד[1]	385 / 2.3	דרום אפריקה[3] מקסיקו[3]	150 / 1.2
34.9% - 25%	אוסטרליה[2] ניו-זילנד[4] סקנדינביה[3]	45 / 0.3	קנדה[1] אוסטרליה[3] ניו-זילנד[4] בריטניה[4] ברזיל[2] שאר אמריקה לטינית[3] אירופה[4] (אם לא צוין אחרת)	944 / 7.3
44.9% - 35%			ארגנטינה[3] איטליה[2] צרפת[2] בלגיה[4]	818 / 6.3
54.9% - 45%			ארצות הברית[2] ברית המועצות[2] אוסטריה[1] שויצריה[1] הולנד[3]	7,186 / 55.4
64.9% - 55%			סקנדינביה[3]	24 / 0.2
74.9% - 65%			מערב גרמניה[1] מזרח אירופה[4] (פרט לברית המועצות)	132 / 1.0
94.9% - 75%			קובה[2]	1 / 0.0

* לא יהודים בעת הנישואין - אומדנים ארציים.

** איכות הנתונים דורגה כדלקמן:

1. נתונים חדשים ואמינים;
2. נתונים פחות חדשים בעלי איכות סבירה;
3. נתונים מיושנים או מאוד לא שלמים;
4. השערות.

נספח 1.3: הרכב גילים באוכלוסיות יהודיות נבחרות - אחוזים, 1971-1991

מקום	שנה	סה"כ	גיל				
			0 - 14	15 - 29	30 - 44	45 - 65	+65
אפריקה							
אתיופיה (עולים)	1991	100.0	50.7	19.8	13.2	11.5	4.8
אסיה							
אירן	1976	100.0	29.6	28.5	19.5	16.6	5.8
אירופה מערבית							
פריס רבתי	1976-1972	100.0	20.5	25.1	17.5	25.5	11.4
שאר צרפת	1978	100.0	17.1	28.1	18.0	22.6	14.2
גרמניה	1977	100.0	11.0	18.0	16.0	33.0	22.0
שויצריה	1980	100.0	17.9	18.1	18.9	21.6	23.5
איטליה	1986-1985	100.0	14.0	23.3	18.2	25.8	18.7
אירופה מזרחית							
ברית המועצות	1979	100.0	11.3	16.5	20.0	30.3	21.9
ברית המועצות	1989	100.0	11.6	13.0	20.2	31.6	23.6
רומניה	1979	100.0	5.0	10.7	10.0	34.2	40.1
אמריקה צפונית							
קנדה	1971	100.0	20.6	25.1	15.4	27.0	11.8
קנדה	1981	100.0	17.9	22.7	20.8	22.2	16.4
ארצות הברית	1971-1970	100.0	22.2	24.1	16.7	25.5	11.5
ארצות הברית	1990	100.0	18.9	18.8	25.5	19.4	17.4
אמריקה לטינית							
ברזיל	1980	100.0	19.8	23.5	19.1	23.3	14.3
בואנוס איירס (חלק)	1988	100.0	17.5	18.4	18.0	24.9	22.2
רוסריו (ארגנטינה)	1990	100.0	16.7	19.3	16.6	26.3	21.1
מקסיקו סיטי (אזור)	1991	100.0	24.4	26.8	19.9	21.6	7.4
ארצות אנגלו-סקסיות אחרות							
דרום אפריקה	1980	100.0	21.0	21.9	19.0	21.0	17.1
אוסטרליה	1986	100.0	19.2	18.1	23.6	20.2	19.9
ישראל							
סך-הכל	1972	100.0	29.7	27.5	15.8	19.2	7.8
סך-הכל	1985	100.0	29.9	23.4	19.9	16.6	10.0
סך-הכל	1991	100.0	28.2	23.6	21.3	16.2	10.7

נספח 1.4: טיפולוגיה של אוכלוסייה יהודית מורחבת - ארצות הברית, 1970 ו- 1990 (אלפים)

מעמד יהודי	1970	1990
נולד יהודי, יהודי עכשיו	5,335	5,330
יהדות דת		4,210
ללא זיקה לדת		1,120
נולד לא-יהודי, יהודי "לפי בחירה"	85	185
סה"כ אוכלוסייה יהודית גרעינית	5,420	5,515
נולד יהודי, לא יהודי עכשיו	65	210
מוצא יהודי, לא יהודי עכשיו	370	1,115
מוצא לא-יהודי, לא-יהודי עכשיו		1,350
סה"כ פריפריה ונספחים	435	2,675
סה"כ אוכלוסייה יהודית מורחבת	5,855	8,190

מקורות:
Kosmin, Goldstein, Wakenberg, Lerer, Keysar, Scheckner (1991);
Massarik (1977);
DellaPergola (1992).

נספח 1.5: אומדן גודל האוכלוסייה היהודית בבריה"מ לשעבר, בשנים 1959-1991 (אלפים)

רפובליקה	אוכלוסייה יהודית			אחוז שינוי		
	01.1959	01.1989	12.1991	1989 - 1959	1991 - 1989	1995 - 1991
סה"כ	2,267.8	1,450.5	990.0	-36.0	-31.7	-56.3
אסטוניה	5.4	4.6	3.5	-15.1	-23.9	-35.1
לטביה	36.6	22.9	15.8	-37.4	-31.0	-56.8
ליטא	24.7	12.4	7.3	-49.8	-41.1	-70.4
בלרוסיה	150.1	112.0	58.0	-25.4	-48.2	-61.4
רוסיה	875.3	551.0	430.0	-37.0	-22.0	-50.9
אוקראינה	840.3	487.3	325.0	-42.0	-33.3	-61.3
מולדובה	95.1	65.8	28.5	-30.8	-56.7	-70.0
ארמניה	1.0	0.7	0.3	-30.0	-57.1	-70.0
אזרביג'ן	40.2	30.8	16.0	-23.4	-48.1	-60.2
גרוזיה	51.6	24.8	20.7	-52.0	-16.5	-59.9
קזכסטן	28.0	20.0	15.3	-28.6	-23.5	-45.4
קירגיסטן	8.6	6.0	3.9	-30.3	-35.0	-54.7
תאזיכסטאן	12.4	14.8	8.2	+19.2	-44.6	-33.9
טורקמניסטאן	4.1	2.5	2.0	-39.6	-20.0	-51.2
אוזבקיסטאן	94.4	94.9	55.5	+0.5	-41.5	-41.2

נספח 2: תחזיות גודל האוכלוסייה בישראל לפי דת, 1991 - 2020 (כולל מקורות גידול האוכלוסייה היהודית)[1]

נספח 2.1: תחזית גודל האוכלוסייה היהודית לשנים 1991 - 2020

שנה	אוכלוסייה בתחילת שנה (אלפים)	שיעור ריבוי טבעי (אחוזים)	ריבוי טבעי (אלפים)	תוספת עולים סה"כ[1] (אלפים)	שיעור לא יהודים מקרב תוספת עולי ברית המועצות (אחוזים)	תוספת עולים יהודים (אלפים)	ירידת ותיקים (אלפים)	ירידת עולים (אלפים)	תוספת עולים לא יהודים (אלפים)	סה"כ אוכלוסייה בסוף שנה (אלפים)
1991	3,946.7	1.17	47.0	198.0	13.3	173.0	-10.0	-11.8	25.0	4,169.1
1992	4,169.1	1.19	50.0	77.0	20.5	31.3	-10.0	-14.0	15.7	4,272.7
1993	4,272.7	1.19	51.0	70.0	30.0	52.0	-10.2	-16.1	18.0	4,368.9
1994	4,368.9	1.19	52.0	70.0	35.0	49.0	-10.2	-18.2	21.0	4,465.4
1995	4,465.4	1.19	53.2	70.0	40.0	46.0	-10.3	-20.3	24.0	4,561.1
1996	4,561.1	1.10	50.3	46.0	45.0	29.3	-10.4	-18.0	16.2	4,629.0
1997	4,629.0	1.10	51.0	46.0	50.0	28.0	-10.6	-16.2	18	4,699.2
1998	4,699.2	1.10	51.7	16.0	50.0	13.0	-10.7	-17.3	3	4,738.9
1999	4,738.9	1.10	52.2	16.0	50.0	13.0	-10.8	-17.5	3	4,778.8
2000	4,778.8	1.10	52.7	16.0	50.0	13.0	-10.9	-19.5	3	4,817.1
2001	4,817.1	0.98	48.2	16.0	50.0	13.0	-11.0	-8.0	3	4,863.0
2002	4,863.0	0.98	48.6	16.0	50.0	13.0	-11.0	-6.5	3	4,910.1
2003	4,910.1	0.98	49.1	16.0	50.0	13.0	-11.0	-5.3	3	4,958.9
2004	4,958.9	0.98	49.5	16.0	50.0	13.0	-11.0	-4.6	3	5,008.9
2005	5,008.9	0.98	50.1	16.0	50.0	13.0	-11.1	-4.1	3	5,059.8
2006	5,059.8	0.98	50.5	20.0	50.0	17.0	-11.1	-5.5	3	5,113.7
2007	5,113.7	0.98	51.0	20.0	50.0	17.0	-11.2	-6.0	3	5,167.4
2008	5,167.4	0.98	51.5	20.0	50.0	17.0	-11.2	-6.7	3	5,220.6
2009	5,220.6	0.98	52.0	20.0	50.0	17.0	-11.3	-7.6	3	5,273.6
2010	5,273.6	0.98	52.5	20.0	50.0	17.0	-11.3	-6.3	3	5,328.5
2011	5,328.5	0.98	53.2	20.0	50.0	17.0	-11.4	-5.8	3	5,385.5
2012	5,385.5	0.98	53.8	20.0	50.0	17.0	-11.4	-6.4	3	5,441.5
2013	5,441.5	0.98	54.4	20.0	50.0	17.0	-11.5	-7.2	3	5,497.5
2014	5,497.5	0.98	54.8	20.0	50.0	17.0	-11.6	-8.2	3	5,552.5
2015	5,552.5	0.98	55.3	20.0	50.0	17.0	-11.7	-9.9	3	5,606.1
2016	5,606.1	0.98	54.9	20.0	50.0	17.0	-11.8	-6.8	3	5,662.9
2017	5,662.9	0.98	55.5	20.0	50.0	17.0	-11.9	-6.8	3	5,719.7
2018	5,719.7	0.98	56.1	20.0	50.0	17.0	-12.0	-6.9	3	5,777.0
2019	5,777.0	0.98	56.7	20.0	50.0	17.0	-12.1	-7.0	3	5,835.0
2020	5,835.0	0.98	57.5	20.0	50.0	17.0	-12.2	-7.2	3	5,873.0

[1] סה"כ העולים - כולל הן את העלייה מברית המועצות לשעבר והן עולים ממדינות אחרות, הן עולים יהודים והן עולים לא יהודים הבאים עם היהודים ומתיישבים עמם.

[1] המקור: חישובים שלנו, על פי ההנחות המפורטות בפרק דלעיל על גודל האוכלוסייה.

נספח 2.2 תחזית גודל האוכלוסייה המוסלמית לשנים 1991 - 2020

שנה	אוכלוסייה בתחילת שנה (אלפים)	ריבוי טבעי (%)	ריבוי טבעי (אלפים)	מאזן הגירה (אלפים)	אוכלוסייה בסוף שנה (אלפים)
1991	678.0	3.42	23.1	0.0	701.1
1992	701.1	3.42	24.0	0.0	725.1
1993	725.1	3.42	24.8	0.0	749.9
1994	749.9	3.42	25.6	0.0	775.5
1995	775.5	3.42	26.5	0.0	802.0
1996	802.0	3.27	26.2	2.0	830.2
1997	830.2	3.27	27.1	2.0	859.3
1998	859.3	3.27	28.1	2.0	889.4
1999	889.4	3.27	29.1	2.0	920.5
2000	920.5	3.27	30.1	2.0	952.6
2001	952.6	2.98	28.4	4.0	985.0
2002	985.0	2.98	29.4	4.0	1,018.4
2003	1,018.4	2.98	30.3	4.0	1,052.7
2004	1,052.7	2.98	31.4	4.0	1,088.1
2005	1,088.1	2.98	32.4	4.0	1,124.5
2006	1,124.5	2.90	32.6	4.0	1,161.1
2007	1,161.1	2.90	33.7	4.0	1,198.8
2008	1,198.8	2.90	34.8	4.0	1,237.6
2009	1,237.6	2.90	35.9	4.0	1,277.5
2010	1,277.5	2.90	37.0	4.0	1,318.5
2011	1,318.5	2.71	35.7	6.0	1,360.2
2012	1,360.2	2.71	36.9	6.0	1,403.1
2013	1,403.1	2.71	38.0	6.0	1,447.1
2014	1,447.1	2.47	39.2	6.0	1,492.3
2015	1,492.3	2.71	40.4	6.0	1,538.7
2016	1,538.7	2.71	41.7	6.0	1,586.4
2017	1,586.4	2.71	43.0	6.0	1,635.4
2018	1,635.4	2.71	44.3	6.0	1,685.7
2019	1,685.7	2.71	45.7	6.0	1,737.4
2020	1,737.4	2.71	47.1	6.0	1,790.5

נספח 3: תחזית שיבת פלסטינים לישות הפלסטינית[1]

קול פלשתין לגולה

(הארץ 1994)

רעיון שיבת התפוצה הפלשתינית אינו צריך להבהיל. לא כולם יחזרו; לחלקם נוח יותר במקום מושבם. סביר להניח ששלטונות הישות הפלשתינית יעודדו שיבה סלקטיווית, מצד אחד, וקיום פזורה פלשתינית בעולם, מצד שני

מאת גבי שפר
הכותב הוא פרופסור במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטה העברית

באחרונה הצהיר יאסר ערפאת כי הוא מצפה שחצי מיליון פלשתינאים ישובו מהתפוצה לישות הפלשתינית שתוקם בשטחים. להצהרה הזאת ולעיתויה יש כמובן משמעות פוליטית מיידית, אבל קשה להניח כי זו הייתה הצהרה לצרכים טקטיים בלבד. שכן, נוסף על רצונו להעלות את מחיר הויתורים שהוא נתבע לעשות, קרוב לוודאי שערפאת ביקש לחדש את מחויבותו למרכיב זה באידיאולוגיה של אש"ף, ולהוכיח לישראל ולפלשתינאים כאחד את סוגיית זכות השיבה ואת אפשרות השיבה. למעשה, הוא ניסה להחזיר לסדר היום המרכזי נושא נוסף שעד עתה טואטא מתחת לשטיח - על-ידי הישראלים והפלשתינאים גם יחד - וגידון בעיקר במסגרת המגעים הדו צדדיים. ומשעשה זאת, יש לצפות כי מנהיגי הפלשתינאים יושבו ויעלוהו גם בעתיד.

מעבר למשמעות הפוליטית המיידית מעלה הצהרה זו כמה שאלות בסיסיות בדבר מהותן של תפוצות אתניות לאומיות בכלל, ושל התפוצה הפלשתינית בפרט; ייחודה לעומת תפוצות אחרות או דמיונה אליהן, ובייחוד לתפוצה היהודית; קשריה עם המולדת, כלומר, עם ארץ ישראל; מידת ארגונה של התפוצה הפלשתינאית; והאפשרות שמאות אלפי פלשתינאים אכן יבקשו לחזור ולהתיישב ביישת פלשתינית שתקום, לפחות בגדה וברצועת עזה.

מסוף שנות השמונים, ובייחוד מאז ש"הסדר העולמי הישן" התמוסס, גברו התסיסה והמתח האתניים והסכסוכים שבאו בעקבותיהם. מצב זה הגביר את עניינם של הפוליטיקאים ושל המשקיעים הפוליטיים בכל העולם בקבוצות האתניות השונות. אותן קהילות מאורגנות, ממוצא אתני-לאומי אחד, ממתקיימות בתוך למולדתן, אך שומרות על קשרים הדוקים עמה. ישנה הערכה כי הן מתות כ- 350 מיליון איש ברחבי העולם. הדברים אמורים, בין היתר, בפזורה הסינית, החודית, היוונית, היהודית, הארמנית והרוסית, ובמסגרת זו נחקרה ונחקרת עכשיו גם התפוצה הפלשתינית.

אלא שהפלשתינאים מתייחדים בכך שהם נמנים עם קבוצה קטנה של "תפוצות ללא מדינה", אלה הקשורות לשטח שהן רואות כמולדתן, שבה שולטים לאומים אחרים. בקטגוריה זו נמצאים הכורדים, הצוענים, הטאמילים והבאסקים.

חוגים לאומיים בישראל, טוענים כי הקשר בין התפוצה הפלשתינית לבין ארץ ישראל אינו אותנטי, וכי הוא מתקיים רק מפני שמדינות ערב מנעו מהפלשתינאים להתיישב באופן קבוע בשטחן, ורצו להשתמש ב"קלף" הזה כדי לנגח את ישראל. אלא שמבחינה מוסרית ומעשית כאחד, לאור הנכונות הפלשתינית להקרבה במאבק להשיג מדינה, קשה לפקפק כיום בזיקה העמוקה הנמשכת בין התפוצה הפלשתינית לבין ארץ ישראל.

מטרתן של קבוצות לוחמניות בכל התפוצות האתניות הלאומיות, כולל הצוענים, הייתה ועודנה מימוש זכות ההגדרה העצמית שלהן, הקמת מדינה ושיבה אליה. לקראת סוף המאה העשרים הולך רצונן של הקבוצות האתניות האלה וקורם עור וגידים. יתר על כן, רצונן לממש את זכות ההגדרה שלהן אף זוכה להכרה בינלאומית ואף שגורמים שמרניים מנסים לבלום את התנועות הללו ולגרום לדה-לגיטימציה של מאבקיהן, נראה שהיום אין חולק על כך שלתביעתן יש צידוק מוסרי, ולכן גם קשה למנוע מהן לממש את כוונותיהם. וכיוון שכך, קשה להניח כי ישנו כוח שביכולתו למנוע מהפלשתינאים היושבים בשטחים ונתמכים על-ידי התפוצה להקים מדינה ריבונית משלהם.

ביודעין ושלא ביודעין התארגנו ומתארגנות כמה מהתפוצות "חסרות המדינה" האלה למאבק למען מדינה משל עצמן על פי הדגם של הפעולה המשולבת בין היישוב היהודי בארץ ישראל לבין קבוצות ציוניות ואחרות בתפוצה היהודית ערב הקמת מדינת ישראל. וכך, בתפוצה הפלשתינית נשמעות קבוצות מסוימות ל"מוסדות הלאומיים" שהקימו - אש"ף, כשם שליהודים היה "נשיא", נשיא התנועה הציונית, הכתירו הפלשתינאים על עצמם את יאסר ערפאת. גם המוסדות הלאומיים הפלשתינים הקימו מדינה בתוך מדינה, במולדת ובארצות מארחות - לבנון לפני 1983, ובאחרונה בתוניס. כמו היישוב והתפוצה יהודית, גם הפלשתינאים הקימו ארגוני מחתרת שהיו כפופים לפלגים אידיאולוגיים שונים או קשורים אליהם, וגם הם הפעילו כוח במאבק להשגת מטרתם הלאומית, גם הם הקימו שירותים חיוניים לבני התפוצה גם הם קיימו שלא הכירו בגבולות של מדינות, אשר מטרתן סיוע לחלק של העם היושב במולדת, הם הקימו שדולה בארצות הברית, שפעלה על פי דגם איפ"אק היהודי, וכיוצא באלה פעולות ומעשים, שהיו אופייניים לתפוצה היהודית בימי מאבקה למדינה.

גם בתחום היחס בין החלום הלאומי לבין המטרות הפוליטיות המעשיות היה ויש דמיון בין הפלשתינאים לבין היישוב והתפוצה היהודית ערב הקמת ישראל. כמו התפוצה היהודית בזמנו, התחבטו המנהיגים הפלשתינאים בשאלת חלוקת הטריטוריה שהם רואים כמולדתם. היותר רציונליים בקרבם הגיעו להכרה כי הסכמה לחלוקה כזו תגרום למימוש החלום הלאומי.

זאת המסגרת המושגית שבה צריך לחשוב גם על זכות השיבה של הפלשתינאים ועל תוצאות מימוש הזכות הזאת. שוב, אם לשפוט על פי ניסיון תפוצות אחרות, ובייחוד של התפוצה היהודית מיד אחרי הקמת מדינת ישראל, לא יהיה אפשר למנוע את שיבתם של פלשתינאים מהתפוצה לישות שיקימו, אפילו בתקופת האוטונומיה. השאלה המרכזית היא כמה פלשתינאים ירצו ויוכלו לשוב. לשם כך צריך לעיין במספרים.

לבד מכ- 800 אלף הפלשתינאים היושבים בישראל, ונוסף על כ- 1,700,000 החיים בגדה וברצועת עזה, יש ריכוזים גדולים שלהם בכמה מדינות: עוד כ- 1,700,000 בירדן (כולל אלה שגורשו מכוויית ולא חיגרו שנית לשם), כ- 600 אלף בלבנון, כ- 120 אלף במדינות המפרץ הפרסי (כולל אלו שחזרו לכוויית), כ- 200 אלף בערב הסעודית, כ- 130 אלף בארצות הברית, כ- 150 אלף באמריקה הדרומית ובאירופה, וכ- 120 אלף בארצות ערביות אחרות (כמו מצרים ותוניס). לפי הערכות עדכניות רק כ- 15% מהפלשתינאים החיים בארצות הערבית מתגוררים במחנות פליטים.

ייתכן, כי בניגוד להזדאת השכל הישר יהיה הרצון לשוב לישות הפלשתינית חזק לא רק בקרב אלה החיים בתנאים קשים במחנות הפליטים. מיתוח התנהגותן של תפוצות אחרות עולה, כי רצון כזה לשוב למולדת קשר למגוון מניעים, ולא רק לתנאים קשים במקומות המגורים. גיל, זיר, השכלה, קשרים חברתיים, כלכליים ומשפחתיים בארץ המארחת, והיקף המשפחות בארצות המגורים הנוכחיים - כל אלה הם גורמים נוספים שיקבעו את הביקוש לשיבה. ולא פחות חשובים מאלה יהיו המצב במדינות המארחות ובישות הלאומית שתוקם, מצד אחד, ונכונות השלטונות בישות שתוקם לקלוט את שיבקשו לממש את זכות השיבה, מן הצד האחר.

לכן, כמו במקרים אחרים של תפוצות אתניות ששבו למולדת אחרי שהוקמה המדינה - כמו היהודים, היוונים והגרמנים האתניים, ששבו מברית המועצות אחרי התמוטטות הקומוניזם שם, והארמנים ששבו למולדת מאירופה ומארצות הברית - צפוי כי אלה שירצו לשוב יהיו אלה הקשורים למנגנוני אש"ף, פלשתינאים בגיל מתקדם ומרקע כלכלי חלש. את אלה תתקשה הישות לקלוט, וכמו במקרים רבים אחרים, כולל מדינת ישראל הצעירה, צפוי כי יתעורר ויכוח על שיבה סלקטיווית לעומת שיבה לכל דיכפין. לאור התנאים הכלכליים הקשים שישרדו לאחר הקמת הישות, תהיה נטיית ההנהגה לעודד רק שיבה סלקטיווית של קבוצות חזקות יותר, אלא שקבוצות כאלה החיות בארצות מארחות באמריקה הדרומית, באירופה, במדינות המפרץ הפרסי, במצרים וכדומה, לא ימהרו לממש את זכות השיבה, משום שחנאי חייהם הנוכחיים טובים יותר. זאת ועוד, סביר להניח כי בשל מניעים כלכליים ופוליטיים יהיו מנהיגי הישות הפלשתינית מעונינים, שתפוצה פלשתינית המשיך להתקיים בארצות מארחות רבות, כולל במדינות הערביות, ומנגד, ממשלות המדינות הללו יתקשו להפעיל לחץ על הפלשתינאים לשוב לארץ ישראל.

בהסתמך על כל אלו צפוי כי לשוב יבקשו כרבע מיליון פלשתינאים. וגם אם מספר השבים יהיה גדול יותר, הרי שעל פי ניסיונן של תפוצות אחדות צריך לצפות כי כ- 15% מאלה שישובו יחזרו ויהגרו מהישות לאחר שיקבלו את הדרכון המיוחל.

מהבחינה המוסרית והמעשית כאחת, המסקנה המתבקשת היא, כי בניגוד לנטייה הישראלית לראות צל חדים כהרים, אין מקום להיבהל מן התביעה הפלשתינית להכרה בזכות השיבה. זאת ועוד: אם ישרוד שלום בין חישות הפלשתינית לבין ישראל, ועם התחזקות הכלכלית של הישות הזאת, ייתכן כי ישראל אפילו תהיה מעוניינת בשיבה פלשתינאים רבים, כיוון שתהליך כזה יכול לזרז תהליכים כלכליים, שהיא עשויה לצאת נשכרת בהם.

---

1 מאמר מאת פרופ' גבי שפר מן האוניברסיטה העברית בעיתון ה"ארץ" מיום 7.1.94.

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

חלק ג

אורח חיים בחברה הישראלית: ניתוח, תחזיות ושיקולים תכנוניים

נעמי כרמון

תוכן עניינים

מבוא 67

1. העדפה ערכית-תרבותית 68

1.1 מגמות התפתחות ושינוי 68

1.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21 69

1.3 משמעויות לתכנון 70

2. משפחה 71

2.1 מגמות התפתחות ושינוי 72

2.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21 73

2.3 משמעויות לתכנון 73

3. עבודה 75

3.1 מגמות התפתחות ושינוי 75

3.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21 77

3.3 משמעויות לתכנון 78

4. פנאי 79

4.1 מגמות התפתחות ושינוי 80

4.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21 81

4.3 משמעויות לתכנון 82

5. יישוב המגורים 83

5.1 מגמות התפתחות ושינוי 84

5.2 מגמות בישראל 87

5.3 משמעויות לתכנון 92

6. לסיכום 93

6.1 לא מהפכה, אלא שינוי ופתיחת אופציות נוספות 93

6.2 השינויים ושימושיות ניתוחם עבור תכנון עירוני ואזורי 94

מבוא

על מנת להמשיך ולהתקיים, חייבת כל חברה לארגן שתי פונקציות מרכזיות:

- את ה"ייצור מחדש" (reproduction) של אנשים: הולדה, גידול ילדים, הנחלת המורשת התרבותית, הכשרה מקצועית וכו';
- את ייצור המוצרים וסיפוק השירותים (production), הנחוצים לחיי האנשים.

רמת ההתפתחות הכלכלית והטכנולוגית משפיעה על צורות הארגון של הפונקציות הללו בזמן ובמרחב. ביטוי מרכזי לארגון זה ניתן באורח החיים (mode of life) של האנשים.

אורח חיים של אדם מוגדר כאן כמורכב ממקבץ בחירותיו בין החלופות העומדות בפניו בנושאים הבאים: העדפה ערכית-תרבותית, משפחה, עבודה, פנאי וסוג יישוב המגורים. כל תכנית לפריסה מרחבית ובנייה, לפיתוח הכלכלה והשירותים הציבוריים והחברתיים חייבת להתבסס על היכרות עם אורח החיים הקיים והצפוי של אוכלוסיית המשתמשים בתכנית. לפני שניכנס לפירוט הקיים והצפוי לכל אחד מתחומים אלה בפני עצמו, נצביע על שתי **מגמות-על** בעולמנו, שיש להן השפעה מכרעת על כל היבטי אורח החיים במדינות המפותחות שבעולם, כולל ישראל.

המגמה הראשונה היא **עליית חשיבותו של הפרט**, עצמאותו, כבודו וזכויותיו, כולל הזכות לבחור באורח החיים הרצוי לו. אין זאת אומרת, שהפרט נפרד מהקולקטיב הקהילתי, שבו היה תלוי לחלוטין בחברה המסורתית. גם כיום הוא ממשיך להיות תלוי בו, פיסית - בשל חלוקת העבודה המפותחת, ונפשית - בשל קשרים תרבותיים, הקשורים בדרך-כלל במוצא אתני משותף. כל פרט בעידן שלנו חייב למצוא את האיזון בין הצורך שלו בפרטיות וביטוי אינדיבידואלי, לבין הצורך בחברה וביטוייה הקבוצתיים; בין חופש אישי לבין קשר עמוק עם אנשים אחרים ומסורת משותפת, המחייב ויתורים אישיים. אנשים שונים בוחרים בנקודות איזון שונות על הרצף בין אינדיבידואליזם לקולקטיביזם, ומוטל על המתכנן לסייע להם לממש את בחירתם. אמרנו לעיל, שמרכיב ראשון במעלה של מטרת העל שלנו - "איכות חיים לכל" - הוא מתן אפשרות לכל פרט לבחור באורח החיים הרצוי לו ולקבוצתו. אמירה זו תנחה את הדיון שלהלן, שיתייחס למשמעויות התכנוניות של שינויים באורח החיים. היא תוביל להמלצה לגיבוש יחידות התיישבות גדולות ומגוונות, שבהן ניתן להשיא (להביא למכסימום) את חופש הבחירה הנזכר, מבחינתם של יחידים שונים וקבוצות שונות.

המגמה השנייה, שאינה בלתי תלויה בראשונה, היא **המעבר מעידן של "או/או"** (either/or) **לעידן של "גם וגם"** (multiple options). בעבר צריך היה האדם להחליט אם להיות דתי, המקיים את כל המצוות, או להיות מנודה מהקהילה הדתית; כיום תיתכנה צורות רבות ושונות של שמירה על הדת והמסורת, ורבים האנשים שבחלק אחד מחייהם בוחרים לקיים יותר מצוות, ובחלק אחר - פחות. בעבר צריך היה האדם להחליט אם להצטרף לשוק העבודה ולעבוד מ- 08.00 עד 16.00 (או כל צורה אחרת של משרה מלאה), או שלא לעבוד כלל. כיום רבים בוחרים בתקופות של עבודה מלאה, לצד תקופות של עבודה חלקית; מדיניות הזמן הגמיש מאפשרת להתחיל ולסיים בשעות שונות, ומדיניות המיקום הגמיש מאפשרת לעבוד חלק מן היום/השבוע/החודש בבית, וחלק במשרד או במפעל. בעבר הייתה חלוקה ברורה בין צרכני "תרבות גבוהה" לצרכני "בידור קל". היום מקובל, בקרב המעמד הבינוני והבינוני-גבוה, לחלק את צריכת הבילוי בין מופעי "תרבות גבוהה" לבין אירועי "בידור קל". נייסביט (Naisbitt, 1982) ציטט את המחנך האמריקני הנודע, ראלף טיילר, שאמר כי האדם מתקדם בחינוכו אם האופציות המוכרות לו מתרחבות, והוא נסוג - אם הן מצטמצמות. בדומה לכך נאמר, שחברה מתפתחת ונעשית איכותית יותר, ככל שהאפשרויות הפתוחות בפני כל אחד מאזרחיה מתרבות. קבלת דברים אלה מחייבת את המתכננים ליצור סביבות, הפותחות אפשרויות והזדמנויות רבות בפני היושבים בן.

להלן נקדיש תת-פרק לכל אחד מחמשת מרכיבי ההגדרה הנ"ל של אורח חיים: העדפה ערכית-תרבותית, משפחה, עבודה, פנאי ויישוב מגורים. בכל אחד מהם נתייחס למהות הנושא, נציג מגמות שינוי והתפתחות, ובעקבותיהן, דיון בתחזיות לישראל בראשית המאה הבאה ובמשמעויותיהן לתכנון. הדיון כולו נערך בקונטקסט של מדינות מפותחות ופוסט-תעשייתיות, קבוצה שמדינת ישראל משתייכת אליה, ומתעלם ממגמות שונות, המתרחשות במדינות פחות מפותחות.

1. העדפה ערכית-תרבותית

כל תינוק אנושי עובר תהליך סוציאליזציה, שבמהלכו הוא מפנים את ההעדפות הערכיות-תרבותיות המקובלות על הוריו וסביבתם החברתית. גורם מרכזי במכלול זה הוא ההתייחסות לדת מסוימת ומצוותיה המעשיות. במקרים שבהם התייחסות זו דומיננטית, כמו במקרה של היהודים החרדים, היא מכתיבה את כל (או כמעט כל) ההעדפות הערכיות-תרבותיות האחרות, כמו גם חלק ניכר מההתנהגות היומיומית. גורמים חשובים נוספים הם התייחסות האדם ללאום ולמוצא האתני, רמת המחויבות של הפרט לקולקטיבים שבחייו - למשפחה, לקהילה המקומית ולקטגוריות חברתיות אחרות, ומידת הדגש על אינדיבידואליזם.

להעדפות בסיסיות אלה יש השפעה רבה על בחירת מרכיבים אחרים של אורח חיים, שיידונו להלן - חיי משפחה, עבודה, בילוי, פנאי ומקום מגורים מועדף. הן משפיעות על דפוסי הצריכה של האדם, הנעים בין סגפנות וחיסכון לבין נהנתנות וראוותנות, ועל הצריכה התרבותית שלו. בחברות מסורתיות, רוב העדפות הערכיות-תרבותיות נקבעו מעצם לידתו של אדם בקבוצה תרבותית-חברתית מסוימת. האדם כמעט ולא יכול היה לשנותם במהלך חייו. ככל שהחברה מודרנית יותר, כך יש לאדם הצעיר, והבוגר יותר הזדמנויות לעצב לו גישה ערכית-תרבותית משלו, שאינה זהה בהכרח לזו של הוריו.

1.1 מגמות התפתחות ושינוי

כל החברות החקלאיות היו מסורתיות ודתיות. המהפכה התעשייתית הביאה עמה תהליכי חילון ואורבניזציה, שחיזקו זה את זה. תהליך האורבניזציה, המתבטא בהגירה אל הערים ואימוץ אורח חיים עירוני, הולך ונישלם במדינות המפותחות. אומנם לא כל האנשים עברו לגור בערים, אך אורח החיים העירוני הולך וחודר לכל יישוב באותן מדינות. תהליך החילון לא חדר עד כדי כך עמוק, וספק אם יושלם אי-פעם. אומנם, בכל המדינות המפותחות יש רוב ברור של אנשים שאינם מקיימים את המצוות המעשיות של דתם, אך בכולן נותרו קבוצות גדולות של "חרדים" לדת וקבוצות גדולות עוד יותר של "מסורתיים". לא רק שהקבוצות הדתיות אינן נעלמות, אלא נראה שרבות מהן "מרבות חיילים" ומתחזקות בשנים האחרונות.

כמו הקבוצות הדתיות, כך גם הקבוצות האתניות אינן נעלמות אלא דווקא מתחזקות. בעבר חשבנו שהזהויות האתניות-לאומיות תלכנה ותטשטשנה, בהשפעת התהוותם של גושים גדולים יותר (בריה"מ, הקהילה האירופית וכיו"ב). אולם בעשור האחרון למאה העשרים, אנו עדים להתעוררות ניכרת של זהויות מקומיות ולהתחדשות תחושות של שייכות אתנית-מקומית. "לעתים יש חיבור בין האתני לדתי, ובדרך כלל הוא רוצה להתבטא כלאום, ובוודאי שואף להיפרד מכל קבוצה דתית-לאומית שנראית שונה, אף אם קודם לכן חיו בשכנות בתוך מסגרת כוללת יותר" (שאול פרידלנדר, על-פי מיכל פלג (1993); ראה נספח לפרק זה). כפי שפרידלנדר היטיב לתאר (שם), עליית מרכזיותו של הגורם האתני מהווה מגמה בולטת וחזקה לכל העולם המערבי, כולל ארצות הברית, מדינת "כור ההיתוך" הנודע. מבחינתנו חשוב לציין, שברוב המקרים הישויות האתניות תובעות לעצמן מרחב טריטוריאלי מוגדר לשליטה עצמית.

מגמה בדלנית זו מתקיימת בד בבד עם הנטייה הבולטת לגלובליזציה בתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה והמדיה. הסכמי הסחר בצפון אמריקה, באירופה ובמזרח הרחוק יוצרים עולם כלכלי חדש, החוצה גבולות לאומיים ופוליטיים. הגורם הטכנולוגי, המאפשר סחר כלל עולמי, הוא התקשורת המפותחת. היא גם זו שאפשרה את התפשטותם של דפוסי צריכה בינלאומיים. בתל אביב, כמו בניו-יורק, פריז, סינגפור, בואנוס איירס ומוסקבה, שותים קוקה קולה, אוכלים מקדונלד, לובשים בגדי ליוייס ובנטון, נועלים נייק או ריבאק ומאזינים למייקל ג'קסון ומדונה. אותן תוכניות רדיו וטלביזיה משודרות לכל העולם המערבי, וכמובן אותם סרטי קולנוע. את השיתוף התרבותי הזה ואת הציביליזציה החומרית הקוסמופוליטית מקדמת תפוצתה הרחבה של השפה האנגלית. האנגלית היא שפת אם של 400 מיליון איש ואישה, לערך, החיים ב- 12 מדינות. כ- 400 מיליון בריות נוספות דוברות אנגלית כשפה שנייה, ולמאות אחדות של מיליונים יש ידיעת-מה באנגלית, הנהנית ממעמד רשמי או רשמי למחצה ב- 60 מדינות בקירוב (נייסביט ואבורדין, 1990).

במקביל לפריחתה של האנגלית כשפה בינלאומית, ניכרת פריחה של שפות ותרבויות מקומיות בכל רחבי העולם. הוולשים, כמו הקטלונים, עושים מאמץ ניכר להחיות את שפתם ותרבותם העתיקות. ברפובליקות של בריה"מ לשעבר, עשרות עמים ועממים מחדשים את מסורותיהם הלאומיות. האקדמיה ללשון עברית מקבלת פניות מקבוצות לאומיות רבות, המבקשות ללמוד מן הניסיון בהחייאת השפה העברית ותרבותה. מאמצים קבוצתיים מקומיים אלה, המתרחבים מחידוש השפה לכל הכיוונים של היצירה התרבותית - ספרות, מוסיקה, אומנות פלסטית וכו' - מנוגדים למגמת הגלובליזציה הנזכרת לעיל, אך משתלבים היטב במגמת התחייה האתנית שהזכרנו. למרות הניגוד לכאורה בין שתי מגמות אלה, העובדות בשטח מלמדות שהן מתקיימות זו לצד זו.

בדומה לכך, מתקיימת דואליות בתחומים תרבותיים-ערכיים נוספים. אנו מוצאים במציאות החברתית חיפוש גובר אחר זהות קולקטיבית ומחויבות גבוהה לזהות זו (עד כדי הקרבת החיים), המתקיימת במקביל למגמת עלייה של אינדיבידואליזם והדגשת זכויות הפרט. בתוך כל חברה אנו עדים כיום למאבקים פנימיים בין הדוגלים בעליונות האינטרסים הקבוצתיים-לאומיים, לבין המאמינים שחופש הפרט וכבודו הם הערך העליון. יתר על כן, נראה שהעמדות הסותרות לכאורה של נאמנות לקולקטיב ושל אינדיבידואליזם מתקיימות ומתגברות בעת ובעונה אחת, גם בקרב הפרטים הבודדים. אין לדעת אם זה מצב חולף, שבסופו תגבר עמדה אחת, או שנצטרך להמשיך לחיות ולהתמודד עם דואליות תרבותית זו.

1.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21

בעבר סברו רבים, שמשמעותה של ה"קידמה" (פרוגרסיה, בניגוד לרגרסיה) מובנת לנו, ושכיוון ההתפתחות של ההעדפות הערכיות-תרבותיות של ה"עולם הנאור" ידוע. כיום, מעטים יעזו להתנבא מה יהיו המגמות השליטות במאה ה- 21. ובכל זאת, יש משהו ודאי באי-הוודאות: בדור הקרוב, בשנים שעד 2020 שהן תקופת ההתייחסות של מסמך זה, ימשיכו מגמות סותרות להתקיים זו לצד זו.

למרות הגלובליזציה בתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה והמדייה, הזהות האתנית-דתית בישראל תמשיך להיות דומיננטית. ישראל תמשיך להיות מורכבת משתי קבוצות אתניות - יהודים וערבים - שתמשכנה לרצות לשמור על זהות תרבותית נפרדת. יחד עם זאת, בתוך כל אחת מהן ובנקודות מפגש מוגדרות ביניהן יתחזקו הקולות הלוחמים בעד שוויון ואי-אפליה, על-פי קווים של מוצא אתני ותרבות. ספק אם יהיה מישהו שידגול בפומבי בסיסמה "שווים אך נפרדים", כקו מנחה ליחסים בין יהודים וערבים. אך סביר שבפועל רבים יחתרו למימוש סיסמה זו בתחומי חיים אחדים, בעיקר בחינוך ילדים ובחלקים מן השירותים המוניציפליים. יתר על כן, הלוחמים בעד זכויות האדם ייאבקו למתן זכויות גם לקבוצות אתניות ודתיות נוספות, העתידות להיווצר בישראל, כתוצאה מכניסה והתיישבות (כמעט בלתי נמנעת) של עובדים זרים בארץ.

גם שניות (דואליות) תרבותית תמשיך להתקיים בישראל: מצד אחד, מגמה מתחזקת של השתתפות בזרמים הבינלאומיים הנפוצים, ומצד שני, מאמץ ניכר לטיפוח התרבות המקומית. השפה העברית תשמור על מקומה המרכזי, אך תקלוט לתוכה מלים ודרכי ביטוי לועזיות בכלל, ואנגליות בפרט. המזון, האופנה, המוסיקה וגם הספרות והתיאטרון יוסיפו להיות מושפעים מאוד (עד כדי חיקוי) ממגמות בינלאומיות, אך יחד עם זאת ימשיכו להתפתח גם מסורות בישול, אופנה, שירה וריקוד, ספרות ותיאטרון, שמקורותיהם בתרבות האותנטית של תושבי הארץ.

אין בידנו המידע הדרוש להערכת המצוי והחזוי ביחס ל"מידת דתיות" בסקטור הערבי. חסרה גם סטטיסטיקה מהימנה על חלוקת האוכלוסייה היהודית בישראל, על-פי מידת דתיותם של האזרחים. אומדנים, שנמסרו לנו מפי מומחים, מורים על 20%-25% דתיים (תלוי בהגדרה) בקרב היהודים, כשליש מהם חרדים. לפיכך, הערכתנו היא שמתוך כ- 4 מיליון יהודים, שחיו בישראל ב- 1990, 300,000 היו חרדים (כולל ילדיהם הרבים), ועוד כחצי מיליון ויותר, שאינם חרדים, שמרו על מצוות מעשיות. בעקבות סדרה של מחקרים, שנערכו על-ידי מכון גוטמן למחקר חברתי שימושי (לוי, לוינסון וכץ, 1993), העריכו החוקרים, ש"ההתפלגות של שמירת מסורת בישראל כמעט לא השתנתה במשך 25 השנים האחרונות" (שם, עמוד 2). נמצא, שההמשכיות בדפוסי ההתנהגות הדתית בארץ היא רבה. אומנם ישנה תנועה מסוימת בין-דורית לשני הכיוונים, שבה מעבר לפחות דתיות ("חזרה בשאלה") בולט יותר מן המעבר ליותר דתיות ("חזרה בתשובה"), אך הממצא הדומיננטי הוא - יציבות. לפיכך, הערכתנו לעתיד היא, שהחלוקה הקיימת היום באוכלוסייה היהודית תישמר בעיקרה. משמעותה של הערכה זו היא שחלק לא מבוטל מילדי החרדים והדתיים יעברו לצד המסורתי והחילוני. כך לא ישתנה חלקה של הקבוצה בכלל האוכלוסייה, למרות רמת הפריון הגבוהה הקיימת בה, ולמרות הצטרפות עולים חרדים ומספר מוגבל של ישראלים "חוזרים בתשובה". סביר בעינינו, שבתוך הקבוצה הדתית יגדל מעט משקלם של החרדים, ביחס לדתיים האחרים. אם הערכה זו נכונה, הרי התרגום המספרי שלה הוא שמתוך כ- 5.7 מיליון יהודים, שיחיו בישראל בשנת 2020, כמיליון עד מיליון וחצי ישמרו מצוות מעשיות, ומתוכם יהוו החרדים כשליש עד מחצית.

בד בבד עם המשך קיומו של דגש חזק על זהות אתנית-לאומית בישראל, הרווח הן בקרב היהודים והן בקרב הערבים, ולמרות שהדתיים והמסורתיים ממשיכים לשמור על משקלם הכבד בחברה, גדלה בהדרגה גם הקבוצה המדגישה את כבודו וזכויותיו של הפרט: ההכרה בזכות לביטוי עצמי ומימוש עצמי גוברת; אנשים רבים יותר עוסקים ביצירה אומנותית אישית, כמו גם ביזמות כלכלית אישית. העמדות הללו, הסותרות לכאורה, מתקיימות זו לצד זו לא רק בקרב קבוצות שונות באותה חברה, אלא גם בקרבו של האדם הבודד החי בישראל. השאיפה להמשיך לקיים מדינה יהודית (שהיא יותר ממדינה בעלת רוב יהודי) - היא הערך הזוכה לתמיכה הרבה ביותר בקרב הציבור היהודי מזה עשרות שנים (שמיר, 1992); היא דומיננטית גם בקרב פרטים, הרואים עצמם כ"שומרי החומות" בנושאי זכויות האדם בישראל.

יש טוענים (נייסביט ואבורדין, 1990), כי אומנם "נצחונו של הפרט" צפוי בעתיד הקרוב, אך הוא לא ילבש את צורת האינדיבידואליזם האנוכי; העיקרון שישלוט יהיה אחריות הפרט כלפי עצמו וסביבתו החברתית והפיסית. זו הגרסה ההולמת את הגישה התיאורטית, שאנו מזדהים עמה וביטאנו אותה לעיל (ראה המבוא לכרך זה, סעיף 2). גישה זו, שילוב זה של אחריות אישית וחברתית כאחת, נראית מתאימה לישראל. משמעותה היא שכל אדם אחראי לעצמו ולטיב מעשיו, אך גם לקבוצתו (למשל, אחריות לרווחת אחרים הנתונים במצוקה) ולעולם הסובב אותו (למשל, אחריות אישית למניעת מלחמה ולשמירה על איכות הסביבה). אנו מודעים לכך, שאינטרפרטציה זו של "ניצחון הפרט בעל האחריות החברתית", יש בה הבעה של משאלת לב, יותר מאשר ניתוח מגמה חברתית.

1.3 משמעויות לתכנון

כאשר מניחים **שיהודים וערבים בישראל** ימשיכו לרצות לשמור על **זהות נפרדת**, נובע מכך שקרוב לוודאי **שרובם יבקש להמשיך לשמור על ההפרדה במגורים וברבים מן השירותים הנלווים אליהם, בעיקר חינוך ילדים**. לא סביר אפוא להניח, שתהא הגירה גדולה של ערבים למרכזים המטרופוליטניים המעורבים (כפי שהניחה תכנית ממשלתית קודמת לפיזור האוכלוסייה), אלא סביר יותר שתימשך מגמת ה"עיור האצור" (מאיר ברודניץ, 1967), היינו: גידול ועיור מתמשכים של היישובים הערבים הקיימים. יחד עם זאת, בשל קיומן הבו-זמני של מגמות סותרות, סביר שיתנהלו מאבקים נגד אפליית ערבים, המבקשים לגור עם יהודים, ומספר גדול למדי של שכונות מגורים מעורבות יתפתח, הן בערים המרכזיות הגדולות והן בערי פיתוח בקרבת ריכוזי הערבים בישראל.

חזינו ש**אוכלוסיית היהודים החרדים תלך ותגדל**; אומנם רק מעט במשקלה האחוזי, אך הרבה במספר חבריה. תחזית זו מחייבת בניית דיור ושירותים, ההולמים את משק הבית הגדול, האופייני לסקטור החרדי (שהוא כפול ויותר בגודלו מזה המקובל בסקטור היהודי החילוני; צ'רצ'מן 1993). בנוסף לכך, מאפיין את האוכלוסייה החרדית הוא ניסיון לעצב את פעילות הגומלין ומערכות היחסים בין בני אדם, כמו גם את התפקודים במרחב, באמצעות פיקוח מוכרז וכפוי על אזור גיאוגרפי מוגדר. החברה החרדית בישראל מציגה תהליך של **הסתגרות חברתית והתבדלות גיאוגרפית** (שלהב ופרידמן, 1985). להערכתנו, תהליך זה יימשך גם בראשית המאה הבאה, מפני שהוא מעוגן עמוק בערכים החשובים לעדה החרדית. מבחינת המתכנן, משמעות הדבר היא **צורך בהקצאה נפרדת של קרקע למגורים ולמוסדות, שישרתו את הקהילה החרדית**. אולם קהילה זו אינה יכולה לקיים עצמה באופן נפרד מבחינה כלכלית, כיוון שהוצאותיה גדולות בהרבה מהכנסותיה, ולכן יש לשלבה ביישובים קיימים. במידת האפשר, יש לעשות זאת מבלי שקיומם של האזורים החרדיים יפריע לתושבים האחרים, בעוד שהם יניחו לחרדים לקיים את אורח החיים הרצוי להם. רק תכנון מראש יכול להבטיח, **שפונקציות עירונית מרכזיות** (כביש עורקי, מגרש כדור רגל וכו') **לא תמצאנה בקרבה יתרה לאזורי החרדים**. בכך יימנע מראש חלק ניכר מהעימות סביב שמירת שבת וחוקי דת אחרים.

סולמות הערכים משפיעים על דפוסי צריכה של אנשים, כולל צריכת דיור, אמצעי תחבורה, שטחים פתוחים ושירותים חברתיים וציבוריים. תחזיות על הביקוש העתידי לחלקים משירותים אלה תוצגנה בפרקים הבאים. כאן נציין רק את **התחזקותם של ערכים הדוניסטים** בחברה הישראלית (כמו בחברות מפותחות אחרות), **המופיעה יחד עם עלייה ניכרת ברמת ההכנסה** הפנוייה. התחזקותם של ערכים אלה גורמת להזרמת עיקר ההכנסה הזו להנאות של צריכה מיידית, ולא לחיסכון לעתיד (בניגוד, למשל, לאתיקה הפרוטסטנטית המקורית). הזרמה זו עתידה **להגדיל את הביקוש לכל השירותים, מדיור ומכוניות ועד שטחי נופש, לרמה גבוהה הרבה יותר מזו המתבקשת רק מהגידול הצפוי של האוכלוסייה.**

חיוני למתכנן לדעת מהם הערכים והזהויות הנחשבים בעיני האוכלוסייה, שהיא יעד התכנון. הערכים, המקובלים על תושבי ישראל, הם שיקבעו אם נהיה חברה פתוחה או סגורה מבחינה תרבותית, מבחינה כלכלית ומבחינת שכיחות תנועתם של אנשים אל תוך המדינה ומחוצה לה. הערכים הם שיקבעו את מידת האחריות הקולקטיבית, שהתושבים מוכנים לקבל על עצמם, ולפיכך את רמת השוויון ואי-השוויון בהקצאת משאבים למיניהם. מן הראוי לזכור בהקשר זה, שעצם הניסיון לתכנן את שיתרחש בעתיד עומד בניגוד לאמונותיהם וערכיהם של חלק מן האנשים (של מאמינים פטליסטים מצד אחד, ושל אינדיבידואליסטים קיצוניים מצד שני). אם ברצוננו להשפיע על ההתרחשויות באמצעות תכנון, ייתכן שעלינו לחנך אנשים, כך שיהיו מוכנים לקבל תכנון כחלק רצוי מן ההתמודדות עם החיים.

2. משפחה

המשפחה היא קבוצת אנשים שיש ביניהם קשרי שארות, מכוח לידה או ברית נישואין. המשפחה היא היחידה החברתית, שבתוכה מתקיימת הפונקציה של ההמשכיות הביולוגית של החברה, בה מתרחש עיקר תהליך הסוציאליזציה, והיא מספקת חלק ניכר מצורכי היסוד הנפשיים והחברתיים של האדם.

2.1 מגמות התפתחות ושינוי

בשל הפונקציות החיוניות שהיא ממלאת, המשפחה הייתה מאז ומעולם התא הבסיסי של כל חברה אנושית, והיא ממשיכה למלא תפקיד זה גם בימינו. החברה המסורתית (בעידן החקלאי וגם לפניו) הייתה בנוייה בדרך כלל מיחידות של משפחות מורחבות, שכללו בני דורות אחדים תחת קורת גג אחת. במסגרת יחידה זו התבצעו לא רק פונקציות ההולדה, גידול הילדים והתמיכה הרגשית והחברתית במבוגרים, אלא היחידות המשפחתיות היו גם היחידות הבלעדיות או העיקריות של הייצור הכלכלי והצריכה, וברוב החברות הן תפקדו גם כיחידות פוליטיות.

בחברה התעשייתית הצטמצמו תפקידי המשפחה, וניתנה לאדם האפשרות להינתק מן המערך המשפחתי ולהפריד בין יחסים במשפחה לבין יחסים במערכות אחרות, כמו: חברה ועבודה. יחד עם זאת, הצטמצם בהדרגה גודלה של המשפחה, ומשק הבית הטיפוסי הורכב ממשפחה גרעינית עם מספר קטן של ילדים. אולם גם בעידן הנוכחי ניכרת נטייה חזקה מאוד לשמר את המערך המשפחתי. כידוע, חלה עלייה בשעורי הגירושין בחברה, אך רוב המתגרשים אינם פוסלים את מוסד המשפחה, אלא שבים ומתחתנים ומקימים משפחות. אפילו בשבדיה, שבה עלה מספר הלידות של נשים לא נשואות בשנות השמונים על 40% מכלל הלידות, ניכרת הדומיננטיות של ההסדרים המשפחתיים, בכך שחלק ניכר מן הנשים הללו חיות במשק בית זוגי, לרוב עם האב הביולוגי של הילדים.

בשנים האחרונות נערכו מחקרים רבים על השתנות המשפחה, תפקודה הפנימי ומקומה בחברה. הממצא המרכזי הוא, שקיים שינוי הדרגתי בכל המדינות המפותחות לעבר מערכת משפחתית פוסט-גרעינית (Postnuclear Family System) (פרס וכץ, 1991), שמאפייניה העיקריים הם:

- הגודל הממוצע של המשפחה נמצא בירידה;
- הולך ופוחת מספרן של משפחות עם ילדים, ובמשפחה הטיפוסית יש יותר מבוגרים ופחות ילדים צעירים;
- הפרטים המשתייכים למשפחה הם יותר אוטונומיים ופחות תלויים הדדית; ערכי שוויון הפרט הופכים יחסי סמכות ודומיננטיות לבלתי מקובלים, הן במישור הבינמיני והן במישור הבינדורי; קונפורמיות וחובה לאחרים, כערכים מרכזיים, מפנים את מקומם להגשמה עצמית וחיפוש האושר האישי, במסגרת המשפחתית ו/או מחוצה לה;
- נמשך מעבר של תפקודים (פונקציות) מן המשפחה למערכות חברתיות אחרות: חינוך מגיל רך מאוד, כמו גם טיפול בבני משפחה לעת זקנה ומחלה, יצאו מרשותה הבלעדית של המשפחה;
- יציבות המשפחה פוחתת;
- המשפחה המונוגמית הקונבנציונלית הופכת להיות דגם אחד מתוך מכלול דפוסים חלופיים לחיי משפחה; בהדרגה מתרבה מספרן של משפחות דו-קריריסטיות (עם או בלי ילדים) של משפחות חד-הוריות ומשפחות שניוניות (נישואים שניים עם ילדים מנישואים ראשונים וכיו"ב); בשוליים מופיעים גם דפוסים נוספים, כמו נישואים קבוצתיים, משפחות חד-מיניות ועוד.

חשיבות רבה מיוחסת למאפיין האחרון, לעובדה שהמשפחה הגרעינית, המורכבת מאימא, אבא וילדים, חדלה בהדרגה להוות את משק הבית הטיפוסי והשכיח ביותר בחברה הפוסט תעשייתית. באוכלוסייה הערבית בישראל

נמצאו ילדים עד גיל 17 ב- 77% מן המשפחות, לעומת 51% בלבד בקרב האוכלוסייה היהודית (1990); בארצות הברית, כבר ב- 1960 היו ילדים רק ב- 45% ממשקי הבית, ובשנת 1990 ירד אחוז משקי הבית עם ילדים לשליש מכלל משקי הבית.

2.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21

החברה הישראלית על שתי קבוצותיה - היהודית והערבית - היא חברה משפחתית במיוחד, בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. שיעור הנישואין גבוה, הפריון גבוה, והקשר ההדוק בין הורים לילדים נשמר לאורך כל החיים. נכון שמוצאים בישראל גידול במגמה של מגורים משותפים לבני זוג לא נשואים ועלייה קלה בגיל הנישואין הממוצע, אך רוב האזרחים נישאים לפני גיל 30, ובגיל 50 יש מעט מאוד אנשים שלא נישאו מעולם. שיעור הגירושין ל- 1000 תושבים בישראל הוא 1.4 (לעומת 1.1 בשנות החמישים), ואחוז המתגרשים מתוך הנישאים הוא 20, כאשר הנתונים המקבילים בארצות הברית הם 5.6 ו- 50%. גם שיעור הלידות לאמהות רווקות בארץ עולה באיטיות (מ- 0.8 ב- 1970 ל- 1.3 ל- 100 לידות חי ב- 1990), אך הוא עדיין זעום בהשוואה לארצות הברית (17%) ומדינות מפותחות אחרות. משפחות חד-הוריות מהוות רק 6% מכלל המשפחות בעלות הילדים, וגם זהו שיעור נמוך מאוד בהשוואה לנ"ל (הנתונים בפסקה זו מתוך שרלין, כץ ולביא, 1992).

פריון האישה הישראלית גבוה מאוד, בהשוואה לפריון האישה במדינות מערב אירופה וצפון ארצות הברית. במשך 30 השנים האחרונות הוא ירד בקרב הנשים היהודיות מ- 3.5 ילדים לאישה ל- 2.7 ילדים בממוצע בסוף תקופת הפריון, אולם בקרב נשים יהודיות, ילידות הארץ, לא חל כל שינוי באותן 30 שנה; הנתון שלהן היה ונשאר 2.75 ילדים בממוצע. לפיכך, הממוצע בקרב היהודיות חזוי לרדת רק מעט - עד 2.3 - עד 2020. בקרב המוסלמיות חלה ירידה מהירה הרבה יותר, ותחזיתנו היא שירידה מהירה מעין זו תמשך: מ- 5.6 ב- 1990 ל- 3.5 ילדים בממוצע לאישה ב- 2020 (תחזית מפורטת של ריבוי טבעי ושל ביטוייו בגודל משק בית נמצא אצל כרמון וטרופ, בכרך זה).

במחקר משווה על דפוסי בילוי הזמן הפנוי בקרב ישראלים, מצאו כ"ץ וחובריו (1992), שבשנים 1970-1990 חלה עלייה במשך הזמן שהקדישו הישראלים לטיפול בילדים במסגרת המשפחה (נמצא נכון גם לגבי גברים), והם חוזים שעלייה זו תימשך.

לנוכח נתונים ומגמות אלה, הערכתנו היא שהחברה הישראלית תמשיך לקיים אורח חיים משפחתי גם בראשית המאה הבאה, יותר מאשר חברות מפותחות אחרות. אחוז האנשים, שלא יחיו חלק ניכר מחייהם במסגרת משפחתית, יוסיף להיות קטן. מספר משקי הבית ללא ילדים (בדרך כלל לפני ואחרי שנות גידול הילדים) - שהיה 46% ב- 1990 (47% ב- 1980) - יעלה, אך לא במידה רבה. גם שיעורי הגירושין ושיעורי המשפחות החד-הוריות (רובן בראשות נשים) ימשיכו לעלות, אך גם זאת במתינות.

2.3 משמעויות לתכנון

לשינויים בגודל המשפחה ובהרכבה, המקבלים ביטוי מיידי בגודל משק הבית והרכבו, יש השלכות על תכנון פיסי ומרחבי של הדיור ושל כל התשתיות והשירותים הנלווים אליו. השינויים שמנינו לעיל, במשפחה הפוסט-גרעינית, מבטאים את מגמת האינדיבידואליזציה של חברי משק הבית ותומכים בה. מגמה זו משפיעה על עליית ההשתתפות בכוח העבודה, על עליית הביקוש לתשתיות (שכל פרט משתמש בהן בנפרד), על הביקוש להסדרי פנאי שונים וגם על התגברות התביעה למגוון של מוצרים ושירותים. השינויים הדמוגרפיים-משפחתיים, ובעיקר התמעטות הילדים, משפיעים על צריכת שירותים חברתיים; המגמות הבולטות בארצות אירופה המערבית וצפון אמריקה הן ירידה הדרגתית בביקוש לשירותי חינוך (מצד הילדים המתמעטים) ועלייה מהירה בביקוש לשירותי בריאות (מצד האוכלוסייה הקשישה המתרבה). **בשל איטיות השינוי הדמוגרפי-משפחתי בישראל, השפעותיו על השירותים יורגשו רק מעט בדור הבא, לפחות ברמת המאקרו של כלל המדינה.** ברמת היישוב הבודד, וכמובן השכונה הבודדה, שינויים כאלה יורגשו בעוצמה רבה.

סביר היה להניח, כי העובדה שברוב משקי הבית בחברה אין ילדים, תגרום לביקוש רב לדירות קטנות בתוך העיר, ותקטין במידה ניכרת את הביקוש לדירות גדולות, ובמיוחד לבתים חד-משפחתיים על שטח אדמה פרטי, דגם שפותח עבור משפחה עם ילדים. המציאות האמפירית ברוב המדינות המפותחות אינה מאששת הנחה זו (Hall, 1991). בארצות הברית, שבה שיעור המשפחות עם ילדים ירד עד שליש בלבד ממשקי הבית, נמצא, שרוב רוכשי הדירות החדשות בשנות השמונים העדיפו בראש ובראשונה בית גדול יותר, עם מגרש גדול יותר. על מנת להשיג זאת, הם היו מוכנים להתרחק ממקום עבודתם ומשירותי מסחר למיניהם (Ahluwalia and Carliner, 1989). בארצות הברית ובמדינות אירופה נמצא, שגם בקרב זוגות שילדיהם עזבו את הבית, ואפילו לאחר התאלמנות, מעדיפים האנשים המבוגרים להחזיק בבית המשפחה הגדול, זמן רב ככל שהם יכולים להרשות זאת לעצמם. בעלות על בית משפחתי גדול חשובה מאוד לאנשים רבים, צעירים ומבוגרים, עניים ועשירים, לא רק מפני שהוא דרוש להם לגידול המשפחה, אלא גם כסמל להצלחה, מבצר פרטיות ושטר ביטחון לעתיד. על המתכננים מוטל להביא בחשבון צרכים נפשיים וחברתיים אלה. בשל צרכים אלה, **הביקוש לדיור מרווח ומשוכלל יוסיף לעלות, למרות הירידה הנמשכת בגודל משקי הבית.**

נכון להיום, הביקוש העיקרי הוא לדיור מרווח לא רק מבחינת מספר המטרים הרבועים בתוך הדירה, אלא גם מבחינת דלילות הבנייה בסביבת הבניין. המענה לביקוש זה, בצורת בנייה מפוזרת מסביב לערים הגדולות (urban sprawl), גורם לעלויות גבוהות מאוד - חברתיות (כמו חיסול שטחים פתוחים וכמו זיהום אויר עקב הגידול בנסיעות), כלכליות (כמו תשתית יקרה) וסביבתיות (כמו זיהום אויר). מתכננים בכל העולם, אפילו במדינה עתירת קרקע כמו אוסטרליה, משתדלים להעלות את רמת הצפיפות העירונית, כדי למנוע חלק מן העלויות הנזכרות. אך **כל זמן ש"בית החלומות" ימשיך להיות מזוהה בתודעתם של רוב הצרכנים עם בית חד-משפחתי בסביבה דמוית-כפר, אי-אפשר יהיה למנוע את המשכה של הבנייה הדלילה על עלויותיה.**

איום נוסף על משאבי הקרקע המוגבלים של ישראל יוצרת **המגמה העולה של משפחות להחזיק בית שני.** מגמה זו חזקה ברבות מן המדינות המפותחות ומקבלת עידוד מן הפנאי המתרבה וממנהגי הירושה של חברת השפע (בני משפחה, שיכולים להרשות זאת לעצמם, אינם מעבירים לאחרים דירה שקבלו מסבתא וסבא, גם אם יש ברשותם דירה אחרת למגורי קבע). לפיכך, צפוי שגם בישראל יתרבה מספר משקי הבית המחזיקים ביותר מדירה אחת. "הבית השני" של המשפחה הוא בדרך כלל דירת נופש בעיירת קייט או בית נופש באזור כפרי ופריפריאלי, אך יש גם מקרים שבהם בית המגורים הקבוע נמצא באזור "ירוק" ודירה נוספת מוחזקת בעיר הגדולה, בעיקר לשימושו של האב באמצע השבוע. מובן, שהדיור הנוסף תובע תשתיות נופסות ושירותים, הנמצאים בשימוש רק חלק מימות השבוע או השנה.

כל אלה יוצרים לחצים על משאבי הקרקע, שהם משמעותיים במיוחד עבור תכנון בישראל, שבחלקה הצפוני לקו באר-שבע-אשקלון היא מן המדינות הצפופות בעולם. לפיכך, מוטל על המתכננים לחפש דרכים שתמנענה "בזבוז" קרקע. **התכנון יכול להתערב במגמה הקיימת בשני אמצעים: האחד - חתירה לשינוי הביקוש למגורים באמצעות חינוך** לצעירים ומבוגרים, שידגים את היתרונות האישיים והחברתיים שבמגורים עירוניים וצפופים ואת החסרונות (לנשים, לבני נוער, לקשישים ואחרים; צ'רצ'מן, 1993) שבמגורים דלילים; **השני - יצירת היצע** של מגורים איכותיים, שלמרות היותם חלק מבנייה עירונית צפופה, הם יהיו מרווחים, משוכללים, מציעי שקט, פרטיות ונוי, ובעלי תכונות מבוקשות אחרות. השינויים במשפחות, ובעקבות זאת בגודלם והרכבם של משקי הבית, יוצרים את ההזדמנות והסיכוי לשינוי המגמה. יצירתיות בתחומי החינוך, התכנון והאדריכלות היא תנאי הכרחי להוצאת הסיכוי מן הכוח אל הפועל.

3. עבודה

עבודה היא פעילות מפרנסת. בחברות קדומות, כמו גם בחברות חקלאיות בלתי מפותחות בימינו, העבודה המפרנסת בוצעה בבית, בחצר ובסביבתם הקרובה, וכמעט כל בני המשפחה היו משתתפים בה. המהפכה התעשייתית גרמה לריכוז העבודה המפרנסת במפעלים ובמשרדים ויצרה את מושג "היציאה לעבודה"; אחד או יותר מבני המשפחה עוזב את הבית, בדרך כלל לחלק ניכר מן היום, ועוסק בפעילות שתמורתה הוא מרוויח כסף, המשמש לפרנסת המשפחה. כמעט רק "היוצאים לעבודה" מסוג זה מוגדרים כ"משתתפים בכוח העבודה" (לפירוט ההגדרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל בנושא "השתתפות בכוח העבודה" ראה למ"ס (1992), מבוא לפרק 12.)

ההגדרות הקונבנציונאליות של "עבודה" אינן חלות על הפעילויות הטיפוסיות לאם ועקרת בית - השגחה, טיפול וחינוך ילדים, טיפול בחולים, בישול, כביסה, עבודות ניקיון וכו' - גם אם ברור שבהעדר עקרת בית, יש לשלם עבור ביצוען. אין ההגדרה חלה על עבודות מסביב לבית, כמו גידול ירקות בגינה (להוציא מקרים, שלגינה צמודה חנות). ההגדרה אינה חלה על פעילויות התנדבותיות למיניהן, במסגרות אישיות או ציבוריות. בדרך כלל, כל מה שמוגדר כ"משק הבלתי פורמלי", בניגוד ל"משק הפורמלי" (ראה להלן), לא נכלל בהגדרה המקובלת של "עבודה". סביר להניח, שבעתיד יחולו שינויים בהגדרת המונח הנדון, שירחיבוהו מעבר למקובל היום.

3.1 מגמות התפתחות ושינוי

המטרה הראשונית של עבודה היא פרנסה. בזכות התפתחות המשק והטכנולוגיה והעלייה ברמת ההשכלה של העובדים, הולך ועולה פריון העבודה הממוצע, כך שכל יחידת זמן של עבודה מספקת בממוצע יותר פרנסה ומאפשרת עלייה ברמת החיים. עם האוכל - בא התיאבון, ועם העלייה ברמת החיים - מתרבים הצרכים ועולה רמת השאיפות.

הגורמים העיקריים למגמה הבולטת ביותר בכוח העבודה במדינות המפותחות - גידול חלקן של הנשים המשתתפות בו, הם השאיפה להעלאת רמת החיים של משק הבית והשתנות הנורמות החברתיות ביחס לתפקידיה של האישה. בארצות הברית של שנת 1950, למשל, עבדו רק 12% מן האמהות ו- 41% מן הרווקות; ב-1985 כמחצית הנשים (בגילים 15-64) - רווקות, נשואות ואמהות - השתתפו בכוח העבודה של ארצות הברית (Burns and Grebler, 1986). יציאה לעבודה של אישה, שהיא אם לילדים צעירים, יוצרת בדרך כלל מקומות עבודה נוספים, בעיקר לנשים אחרות: עבודה בטיפול בילדים (שחלקה נעשית ללא תשלום בידי בנות משפחה); ועבודה בהספקת שירותים אחרים של משק הבית - ניקיון, כביסה, בישול ועוד - שחלקה הנעשה תמורת תשלום עולה, כשהאישה נכנסת לשוק העבודה. משום כך, ובעיקר בשל השתנות הנורמות החברתיות, שאינן מחייבות עוד את האישה והאם להישאר בבית, כוח העבודה הנשי צפוי להמשיך לגדול, עד ששיעור הנשים יתקרב לשיעור הגברים המשתתפים בשוק העבודה. ליציאת הנשים לעבודה יש השלכות רבות על אורח החיים שלהן, של בני שמשפחתן ושל החברה בכללה. מבחינת הנשים המצטרפות לכוח העבודה, זה שינוי לא רק בתקצוב הזמן שלהן אלא גם במעמדן, בוודאי במשפחתן, ולעתים גם מחוצה לה (לניתוח השינויים בישראל בנושאים אלה ראה Atzmon and Izraeli, 1993).

שינוי שמרבים לדון בו, בהקשר של התפתחויות טכנולוגיות עכשוויות, הוא מעבר ל"עבודה בבית", היינו: ביצוע העבודה - כולה או מקצתה - מהבית או ממנו. כבר היום שיעורים גבוהים מ"עובדי הצווארון הלבן" עובדים בביתם; לא רק מורים למוסיקה וסוכני מכירות, אלא גם מהנדסים, חוקרים, גרפיקאים וכתבניות מבצעים לפחות חלק מעבודתם בבית. המחשב ואמצעי תקשורת משוכללים יאפשרו לרבים יותר, כולל חלק מעובדי הייצור, לבצע את עבודתם מן הבית. המחיר הכלכלי, החברתי והסביבתי העולה של נסיעות ארוכות למקום העבודה יתמוך באופציית העבודה בבית או ממנו. טופלר (1980) הרחיק לכת, כשחזה את התפתחותם של ה"מעון האלקטרוני" ו"החברה שהבית הוא מרכזה". להערכתו, תהיה לשינוי זה תועלת רבה: פסיכולוגיות - העמקת יחסי הגומלין

במשפחה; קהילתיות - הגברת יציבות הקהילה וההשתתפות הפעילה בה; וסביבתיות - חסכון רב באנרגיה והפחתה בפליטת מזהמים. טופלר סבור, שמשום כך יעלה במידה ניכרת שיעורם של העובדים בבית, עד כדי כך שזו תהא הנטייה השלטת בעידן ה"גל השלישי", בניגוד לעבודה במפעל או במשרד שאפיינה את "הגל השני" (גל המהפכה התעשייתית). חוקרים אחרים מסכימים עם התחזית של גידול במספר ובשיעור העובדים מן הבית, אך סבורים שקצב השינוי יהא איטי יותר והיקפו מצומצם יותר מזה שנחזה בשנות השבעים והשמונים (זהבי וכרמון, 1996).

במקביל לכניסתן של נשים רבות יותר לשוק העבודה ולהתרחבות מספר העובדים בבית, גדל בהתמדה שיעור העובדים "עבודה חלקית", היינו: פחות ממספר השעות הנחשב ל"משרה מלאה". גידול זה קשור בשתי המגמות הראשונות, אך יש לו סיבות נוספות, משמעותיות יותר, ביניהן: השכר העולה מאפשר לאנשים להקדיש פחות זמן לעבודה ויותר זמן להיבטים אחרים בחייהם; צעירים (בעיקר) ומבוגרים (גם כן) נוטים לשלב לימודים ועבודה חלקית; קיימת מגמה כלל עולמית להקדים את היציאה לגמלאות, ולהחזיק במשרה חלקית כלשהי לאחר הפרישה. מבחינת המשק, משמעות הדבר שיש צורך במשרות רבות יותר, שכל אחת מהן תובעת מספר קטן יותר של שעות עבודה לשבוע או לחודש.

סביר להניח, שמגמת העבודה החלקית תתחזק גם מתוך חוסר ברירה, היינו: מהעדר משרות מלאות במשק, במספר שיענה על הדרישה של כל המעונינים להשתתף בשוק העבודה. בעיה זו עולה היום לכל המשקים המפותחים של המדינות המתקדמות. כלכלנים קלאסיים טוענים, שאין זה כשל מבני יסודי, אלא רק אי-התאמה זמנית בין ביקוש והיצע, בשל ניהול לקוי של המשק. האצבע המאשימה מופנית בדרך כלל כלפי התערבות היתר של הממשלה במשק. לכך הם מייחסים את האחוזים הגבוהים של אבטלה בכל המשקים המפותחים, שעברה מזמן את השיעורים המקובלים ל"אבטלה חיכוכית", ומזה שנים אחדות נמצאת באזור של 10% ויותר בכמה ממדינות מערב אירופה. אולם פרסום חדש (דצמבר 1993) של ארגון OECD חוזה את המשך האבטלה הקשה לפחות עד שנת 1995, שבה חזויים בצרפת - 12.3%, בגרמניה - 10.3%, ובבריטניה - 9.5%. וזאת למרות ההנחה, שבאותו זמן יחול שיפור בצמיחה הכלכלית, שיתבטא בעלייה שנתית ממוצעת של התמ"ג באותן מדינות ב- 2%-3% (על-פי "עסקים", "מעריב", 21.12.93). להערכתנו נוצרה בעיה מבנית קשה, שתלווה את המשקים המפותחים במשך תקופה ארוכה. ההסבר הסביר לכך הוא השינוי האדיר, המתחולל במשק הכלכלי של "העולם המערבי". משק זה עובר תהליך של גלובליזציה, בד בבד עם מעבר מן העידן התעשייתי לעידן הידע כבסיס לכלכלה. לשני מעברים אלה יש השפעה רבה ביותר על הכלכלות המקומיות.

התנודות החזקות והמהירות במערך הכלכלי יוצרות שוק עבודה בלתי יציב. נעשה קשה יותר ויותר לשמור על קביעות בעבודה. אנשים נאלצים להחליף סוג עבודה ומקום עבודה לעיתים תכופות הרבה יותר משהיה מקובל בעבר. מפעלים ומשרדים נשענים פחות על עובדים קבועים ויותר על מגוייסים לפי הצורך. לעתים קרובות אין טעם להחליף מקום מגורים על-פי מקום העבודה המשתנה, מה שגורם ליוממות רבה יותר וארוכה יותר. התחזית היא שמגמות אלה תתחזקנה בעתיד, עם התגברות הקצב של השינויים הכלכליים.

ההשלכות החברתיות-כלכליות מרחיקות הלכת וארוכות הטווח של תום העידן התעשייתי ושל הגלובליזציה של הכלכלה מבוטאות היטב בשתי הפסקאות הבאות, מתוך ספרו של פול קנדי (Kennedy, 1993, p. 68-69):

בעולם המפותח משפיעה הגלובליזציה גם על ציפיותיהם של יחידים לקריירה מקצועית, ועל מבנה התעסוקה בכלל. בארצות-הברית, שחשפה את עצמה לכוחה של היד הסמויה יותר מכל דמוקרטיה מתועשת אחרת, יש ביקוש לעורכי-דין, למהנדסי ביוטכנולוגיה, לעורכים כלכליים, למעצבי תוכנה ולמתכנני אסטרטגיה, משום שאלה תורמים "ערך מוסף" גבוה לכל מה שהם עוסקים בו. הביקוש לשירותיהם הוא בינלאומי באופיו - הדרישה לתוכנה חדשה, לחוות-דעת משפטית או למאמר פרשנות על משבר דיפלומטי, עשויה לבוא מכל מקום שהוא בעולם המפותח - כשם שהאמצעים להעברת המידע הזה ממקום למקום (בדואר אקספרס או בפקסימיליה) בינלאומיים גם הם. שלא כמו מלצר במזנון מהיר, שוטר מקומי או מורה,

ושלא כמו פועל "צווארון כחול", אין היצרנים והספקים של מידע בעל ערך מוסף גבוה קשורים עוד למשק אזורי, או אפילו לאומי. הם נהפכו לחלקים תפקודיים ומשגשגים של עולם חסר-גבולות - ובדומה לרבים מהעוסקים במלאכות דומות באירופה, ביפן ובאוסטרליה, ימשיכו להיות כאלה, כל עוד יש ביקוש להשכלתם, לכישוריהם, למומחיותם ולכושר ההמצאה שלהם, מצד לקוחות מרוחקים.

הרבה יותר חשוב, מבחינה חברתית ופוליטית, הוא גורלם של אותם עובדים, המונים ארבע חמישיות מהעם האמריקני, שאין לכישוריהם ביקוש בינלאומי מעין זה. מיליוני פועלים מיומנים - עיקרו של כוח העבודה האמריקני, שנהנה מאז ומתמיד מהכנסה גבוהה לנפש, והוא עמוד השדרה של המפלגה הדמוקרטית - איבדו את מקומות עבודתם, עקב כמישתן של פירמות אמריקניות בלחץ התחרות הבינלאומית, או החלטתן להעתיק את הייצור התעשייתי למדינות אחרות, שעלות העבודה בהן נמוכה יותר. במהלך שנות ה- 80 איבד איגוד פועלי הרכב 500,000 חברים, בעוד פירמות כמו ג'נרל מוטורס מגדילות את כוח-העבודה שלהן בחו"ל. בד בבד עם היעלמותן של משרות משתלמות לפועלי ייצור בארצות-הברית, נוצרו בארץ זו מיליוני מקומות עבודה חדשים. למרבה הצער, רוב רובן של המשרות החדשות הללו היו משרות שאינן משתלמות היטב, אקראיות או חסרות-הגנה, שאינן מחייבות כישורים ואינן מציעות הזדמנויות לקידום, בענפי השירותים - מסעדות מהירות, תחנות דלק, מרכולים זולים, בתי-מלון או שירותי ניקוי וגינון. רוב האמריקנים מוצאים כי רמת החיים הריאלית שלהם - כמו הרמה הריאלית של התפוקה הלאומית - קפאה על שמריה מאז שנות ה-70; והרוב הזה עוד הולך וגדל. כשם שהפער בין החמישית העליונה לבין ארבע החמישיות התחתונות של החברה הבינלאומית הלך וגדל, כן גדל - אם כי במידה פחות בולטת - הפער בין החמישית העליונה של החברה האמריקנית לבין השאר.

המסקנה היא, שהשינויים הצפויים במשק הכלכלי ובתעסוקה אומנם צפויים להגדיל את התלג"ים של המדינות המפותחות ואת ההכנסות של "המצליחנים" שבתוכן, אך בה בעת יגדל גם שיעור המובטלים באופן מלא או חלקי ושיעור המועסקים בעבודות המעניקות תגמולים עלובים. במקביל יגדלו הפערים בין אלה "שיש להם" (the haves) לבין אלה "שאין להם" (the have nots) ויגדל מאד שעורם של האחרונים בתוך החברה.

3.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21

בפרק קודם של מסמך זה הוצגה תחזית מפורטת של האוכלוסייה והשתתפותה בכוח העבודה בישראל עד שנת 2020. על-פי תחזית זו, כדי לספק את כל הביקוש לעבודה בשנת היעד, תזדקק ישראל ל- 3.4 מיליון משרות, במקום 1.65 מיליון ב- 1990. הגורמים לגידול המואץ הזה בביקוש למשרות הינם גידול כללי של האוכלוסייה, גידול משמעותי במיוחד של קבוצת גילאי העבודה (15-64), ועלייה מתמשכת וניכרת באחוז הנשים העובדות, שתתקיים בד בבד עם יציבות בשיעור הגברים העובדים (הסברים שם). במקביל לתהליך זה, מספרם ושיעורם של העובדים ב"עבודה חלקית" ילך ויגדל, ויגיע ליותר משליש מכלל המועסקים (התחזית מורה על 31% בקרב הגברים ו - 44% בקרב הנשים), לעומת כרבע מכלל המועסקים בראשית שנות התשעים.

בין העובדים בישראל גדל בדור האחרון מספרם של "הפועלים הזרים", אנשים שבאים לעבוד תקופה כלשהי בארץ מבלי לראות בה את מקום מקוריהם הקבוע. בשנות השמונים המאוחרות הגיע מספרם של העובדים הזרים לכ- 120,000 ומשקלם במשק לכ- 7%. במגזרים מסויימים, בפרט בחקלאות ובבנייה, המשקל היה גבוה הרבה יותר; בבנייה הוא הגיע בשנים מסויימות לקצת פחות ממחצית מכלל המועסקים בענף. כפי שקליימן (1996) כתב ונימק, התועלות הכלכליות שמביאים עמם הפועלים הזרים חיוביות בדרך כלל, אולם העלות החברתית כבדה ותכביד עוד יותר בעתיד, כשרבים יותר יבקשו להתיישב דרך קבע בישראל. קליימן סבור (שם), שישראל יכולה "להסתדר" בלי עובדים זרים, ולכל היותר, עם העסקת פלסטינים, שאינם נוטים להשתקעות קבע בארץ. ההערכה שלי היא, שגם אם באופן תיאורתי הדבר אפשרי, ואולי רצוי, לחציהם של הסקטור החקלאי החזק ושל חברות הבנייה הגדולות יעלו בהדרגה את המספר והשעור של הפועלים הזרים בישראל ויגרמו להיווצרות קהילות קבע שלהם בארץ.

בין העובדים בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, יגדל בהרבה מספרם של העובדים מן הבית, בעיקר בעזרת מערכות תקשוב מתוחכמות (זהבי וכרמון, 1996). אולם להערכתנו, אין הבית עתיד להחליף את המפעל או המשרד כמקום עבודה עיקרי. בשל מנהגים מושרשים, צרכים מנהליים וצרכים נפשיים וחברתיים, יעדיפו רוב האנשים "ללכת לעבודה" (כלומר, לצאת מן הבית אל מקום העבודה), לפחות בחלק מזמן עבודתם. מגמה מרכזית של החברה הפוסט תעשייתית, הצועדת מעידן ה- "או או" לתקופת ה- "גם וגם", תמצא ביטוי נרחב במקום העבודה: לא עוד התחייבות למקום אחד, בבית או במשרד/מפעל, אלא חלק מן הזמן בבית וחלק אחר מחוצה לו. אפשרויות הביצוע מגוונות: אפשר לעבוד במפעל חלק מן היום, או מן השבוע, או מן החודש, או מן השנה, ואת היתרה לבצע בבית ו/או במרכז עבודה שכונתי. בכל מקרה, משמעות ה"גם וגם" היא, שלחלק ניכר מן העובדים לא יהיה שטח עבודה אחד, אלא שניים, ולעתים אף יותר: שולחן וכסא לעבודה, או אף חדר שלם - בבית, עוד אחד במקום העבודה שמחוץ לבית, ואולי עוד אחד במרכז העבודה השכונתי.

זוהי התחזית לאנשים שימצאו עבודה. השאלה הקשה היא, האם תימצא תעסוקה לכל דורש, כאשר בכל המדינות המפותחות קיים חשש כבד לאבטלה בשיעורים גבוהים. להערכתנו, חשש זה פחות חמור בישראל, מאשר ברבות מן המדינות הפוסט-תעשייתיות האחרות, משתי סיבות עיקריות: האחת - בשל רמות ההשכלה וההכשרה המקצועית הגבוהות יחסית בקרב העובדים בישראל, כשעיקר האבטלה חזויה בקרב חסרי השכלה ומיומנויות מקצועיות; השנייה - בשל הגיל הצעיר (יחסית לאירופה) של כוח העבודה, המאפשר הסתגלות קלה יחסית לשינויים הטכנולוגיים והאחרים. יחד עם זאת, גם בישראל ישנם ויהיו אנשים לא-מיומנים וקשי הסתגלות, וגם אצלנו הטכנולוגיות החדשות והשינויים בהסדרי הסחר העולמיים יחייבו סגירת מפעלים ושינויים מרחיקי לכת בתעסוקתם של אנשים. צפוי, שהפגיעה משינויים אלה תהיה קשה יותר בקרב אוכלוסיותיהן של הקבוצות החלשות והאזורים הפריפריאליים.

3.3 משמעויות לתכנון

מתכנני המשק הכלכלי בכל מדינה, השואפים להגדיל את התוצר וההכנסה, חייבים להיערך לשילוב הולם בכלכלה העולמית. התחרות הקשה בשוק העולמי דוחפת להתמחות צרה בתחומים עם יתרון יחסי. התמחות זו מביאה לעתים קרובות לאבטלתם של חסרי כישורים באותם תחומים ולריכוזיות הפיתוח במקום עם יתרון בולט, ובכך להרחבת הפערים בינו לבין מקומות אחרים במדינה.

הגדלת התוצר וההכנסה הן מטרות לאומיות נכבדות, אך לא בלעדיות. מטרה חשובה נוספת היא **הבטחת עבודה לכל דורש**. אנשי כלכלה, ניהול ותכנון מציעים פתרונות שונים לבעיה הקשה של מחסור במשרות במדינות המפותחות, ובפרט של משרות ההולמות את כישורי האנשים. אחד הפתרונות היצירתיים הועלה בידי פרופ' תיאודור וינשל הישראלי. וינשל הציע לחלק כל משרה בין שני עובדים, היינו: על כל כסא עבודה יישב מחצית היום אדם אחד ובמחציתו השנייה - אדם אחר. פתרון אחר הינו **קיצור נוסף של שבוע העבודה** לארבעה ואולי לשלושה ימים בשבוע; חברות ייצור גדולות בצרפת ובגרמניה מנסות להנהיג זאת. משמעותו של קיצור שבוע העבודה היא הורדה ניכרת של רמת החיים או הגדלה ניכרת של הפריון לעובד, שתאפשר תשלום שכר מלא תמורת שבוע עבודה מקוצר. החידושים הטכנולוגיים, הצפויים בביוטכנולוגיה, ברובוטיקה ובתחומים אחרים, עשויים לאפשר הכפלה (ואף יותר) של הפריון לעובד. לכן, זהו פתרון עתידי מתקבל על הדעת.

השאיפה היא לספק לאנשים לא עבודה "סתם", אלא תעסוקה "הולמת". תעסוקה "הולמת" תואמת את כישורי האדם (כמובן, אם הם גבוהים, אך גם אם הם נמוכים), **מאפשרת לו לבטא את כישוריו וכשרונותיו, ומספקת לו, עד כמה שניתן, רמת תגמולים גבוהה**, הן תגמולי כסף וסטטוס והן תגמולים אחרים, כולל תגמולים אינטרינסיים. מתכנן המשק צריך למצוא את האיזון המתאים בין המטרות של הגדלת ההכנסה הלאומית והבטחת תעסוקה הולמת לכל דורש, שלעתים סותרות זו את זו. מלאכתו קשה במיוחד בשל הנטייה הגוברת לעבודה חלקית, המחייבת יצירת משרות רבות במיוחד, שכולן צריכות להיות תעסוקות "הולמות" במובן הנזכר.

יש הרואים את הפתרון בכיוון של **הכנסת שינויים בהגדרת העבודה. ייחוס "ערך בר-השוואה"** (comparable worth) **לעבודת משק בית, טיפול בילדים, פעולות התנדבות למיניהן וכיו"ב**, ירחיב את הלגיטימציה של העיסוק בן, הן ב"משרה מלאה" והן ב"משרה חלקית", ויעלה גם את הסטטוס שלהן ושל העוסקים בן, שרובם - כמובן - נשים. נראה שזהו כיוון מתאים לפתרון, הן עבור מדינות מפותחות מאוד, המבקשות לתת הכרה מלאה לכל פרט ועיסוק, והן עבור מדינות מתפתחות, שחלקים ניכרים מכלכלתן אינם קיימים, לכאורה, על-פי הגדרות ה"עבודה" וה"תרומה לתל"ג", המחייבות את החשבונאות הלאומית המקובלת בימינו.

בהמשך לחיפוש פתרונות עבור תכנון מאקרו של תעסוקות בישראל, המתכנן חייב להתייחס גם לרמה האזורית והמקומית. הניסיון במדינות אחרות מלמד, שהפיתוח המואץ של הכלכלה הפוסט-תעשייתית נוטה להתרכז באזור מטרופוליני גדול. במדינה כישראל, עלולה התגברות של מגמה זו לגרום לניוונם של כל האזורים, מחוץ לאזור המרכז. פעולת הנגד של המתכנן, המבקש למנוע סכנה זו, תכוון **למניעת פיתוח יתר של המרכז, ולעידוד פיתוח הייחודיות והיתרונות היחסיים המקומיים של מטרופולינים ויישובים אחרים שאינם בליבת המדינה. הבטחת עבודה והספקת תעסוקה "הולמת" לכל אחד מאזורי המדינה יחייבו חלוקת עבודה בין-אזורית**, שתונחה ותתומרץ על-ידי הרשויות התכנוניות.

אמצעי ראשון במעלה, העומד לרשות רשויות התכנון, הוא פיתוח תשתיות הנדסיות. אפשר **להשיג יתרון יחסי לפיתוח תעסוקות באזור בלתי מבוקש, באמצעות פיתוחן של תשתיות חדשות**, בכמות מתאימה, באיכות ובאמינות גבוהות במיוחד. יש לזכור, כמובן, שפיתוח תשתיות באזור פריפרילי יוצר אפשרות לפיתוח כלכלי, אך אינו מבטיח את התרחשותו. כדי שיתרחש, יש למשוך למקום לא רק יזמים, אלא גם תושבים עובדים, ואלה אינם מסתפקים בתשתיות הנדסיות.

חלק ניכר מן האנשים העובדים, שמספרם בישראל יותר מאשר יוכפל, יזדקקו לשטח עבודה הן בתוך דירתם, מה שיגדיל את הביקוש לשטחי דיור, **והן במקום אחר (לפחות אחד) במרחב העירוני**. וזאת בנוסף לשטח הדרך, שתקשר את ביתם למקום העבודה שמחוצה לו. תביעות אלה מצריכות תגובה של מתכנני הדירות וסביבתן המיידית ושל תכנון המרחב העירוני בכללו.

התכנון יהיה חייב להביא בחשבון את **גידול מספרן ושיעורן של הנשים העובדות**, הזקוקות - הרבה יותר מן הגברים (ראה צ'רצ'מן, קבוצות משנה, 1993) - **למקום עבודה קרוב לבית, וגם לשירותים למיניהם בקרבת הבית ומקום העבודה**. תוספת נשים לכוח העבודה משמעותה גם גידול לא מבוטל במספר כלי הרכב במדינה (רכב שני למשפחה) ובעומס התנועה בשעות השיא. לעומס זה יש השפעה שלילית על הרווחה הנפשית והפיסית (בעיקר על איכות האוויר), ולכן, הוא תובע טיפול תכנוני.

4. פנאי

ההגדרה הרווחת של פנאי היא "זמן שארית" (leftover), היינו: משך הזמן הנשאר לאדם, לאחר שביצע את כל הפעולות ההכרחיות לקיומו הפיסי (כמו שינה ואכילה), לקיומו הכלכלי (עבודה) ולמחויבות משפחתיות ואחרות (כמו טיפול בילדים ומשק בית) (כ"ץ וחובריו, 1992). את הזמן הזה מבלה האדם בפעילויות שהוא בוחר. החוקרים ממיינים אותן לפעילויות אקטיביות (כמו לימודים וספורט), לעומת פסיביות (כמו מנוחה וצפייה בטלביזיה), לכאלה שמתבצעות בבית (אירוח, למשל), לעומת כאלה שמתבצעות מחוצה לו (טיול בטבע, למשל). הבחנה מקובלת נוספת היא בין פעילויות פנאי "גבוהות", שמצריכות השכלה וידע מוקדם (כמו קונצרט וקריאת כתב עת מקצועי), לעומת פעילויות "קלות", שאינן דורשות זאת.

4.1 מגמות התפתחות ושינוי

זמן הפנאי הממוצע של האזרח במדינות מפותחות הלך והתארך במאה האחרונה, עם התקצרות יום העבודה ושבוע העבודה, עם היציאה המוקדמת לגמלאות למרות התארכות תוחלת החיים, ועם ההתקדמות הטכנולוגית שאפשרה את הארכתו של היום (בעזרת התאורה החשמלית) והפחתה מנטל עבודות הבית (בעזרת מכונות למיניהן). קרוב לוודאי, שהמשך הגידול בפנאי יהיה סימן היכר של החברה הפוסט-תעשייתית. אומנם יותר אנשים - ובעיקר נשים - ישתתפו בכוח העבודה, אך מספר ימי העבודה בשבוע יתמעט ותקופת העבודה בחיי האדם תתקצר, מאחר שיותר שנים תוקדשנה לחינוך והכשרה, לפני תקופת העבודה ובמהלכה. הארכת משך החיים, אשר לא נראה שתלווה בהארכת תקופת העבודה הפורמלית, תתרום באופן משמעותי לגידול בכמות הזמן הפנוי של אנשים בחברה. שיעורי האבטלה הניכרים במשקים המפותחים - גם הם יתרמו לכך.

בעבר היה הפנאי נחלתן של הקבוצות בעלות הסטטוס הגבוה בחברה. מעמד האצולה כונה מעמד הפנאי. ההתפתחויות בחברה ובמשק יצרו שינוי מעניין בהתפלגות הזמן הפנוי בחברה: בעלי הסטטוס הגבוה ובני המעמד הבינוני-גבוה הם בעלי המחויבויות הרבות ביותר, בעיקר בתחום העבודה, בעוד שהפנאי מתרבה, עד כדי גרימת דאגה קשה, בקרב הקבוצות החלשות, ובראשן המובטלים והקשישים. הגידול בפנאי מורגש היטב, ויורגש עוד יותר בעתיד, בקבוצות הגדולות של המעמד הבינוני. בהנחה שמצבן הכלכלי יאפשר זאת, הן יהיו הנהנות העיקריות מן הפיתוח המואץ של שירותי פנאי למיניהם.

זמן הפנאי מתארך במקביל לעלייה ברמת ההשכלה, ברמת החיים וברמה הטכנולוגית. האנשים מנצלים אותו בחלקו בתוך הבית ובחלקו מחוצה לו. בכל המדינות המפותחות, משפחות מוציאות חלק נכבד מתקציבן הגדל על רכישת אמצעי בידור מתוחכמים לבית: מערכות קול ושמע משוכללות, טלביזיות, וידיאו, מחשבים וציוד טלקומוניקציה. "חדר משפחה", המהווה מרכז בידור מצויד היטב, מצוי בבתים רבים. מבין פעילויות הפנאי הביתיות, הצפייה בטלביזיה תופסת את הזמן הרב ביותר, וממצא זה תקף לגבי ארצות רבות ושונות, כמו ארצות הברית בריטניה, יפן וישראל. במקביל לפיתוח בילוי הפנאי וציוד הפנאי בבית, ניצול הפנאי שמחוץ לבית מתרבה ומתפתח: יציאה לאכול בחוץ, השתתפות (גם פעילה) בפעילויות ספורט, טיולים למיניהם, ובמיוחד תיירות לחו"ל. במחקר שנערך ביפן ובבריטניה נמצא, ש"טיול לחו"ל" הוא פעילות הפנאי המתפשטת במהירות הרבה ביותר, בקרב גברים ונשים כאחד (Roberts and Olszewska, 1989).

רבים מן הטיולים לחו"ל נעשים במסגרת העבודה או בהקשר לה - נסיעות לכנסים, לתערוכות וכו'. תופעה זו מבטאת מגמה מרכזית של טשטוש ההבדלים בין "עבודה" ל"פנאי". בספרות המדעית והמקצועית העוסקת בפנאי, אפשר למצוא בשנים האחרונות הגדרות פנאי כסוג של התנסות, שטיבה סובייקטיבי בעיקרו. פעילות ספציפית תיחשב כ"פנאי", כאשר אין לה מטרה חומרית, וכשהיא נבחרת באופן חופשי, מתוך מוטיבציה ומחויבות פנימית, בניגוד למחויבות חיצונית, כמו החובה לפרנס או לטפל בילדים (Glyptis, 1989). כאשר אדם מקדיש לעבודתו "שעות נוספות", ללא תמורה כספית ומתוך מוטיבציה ומחויבות פנימית, ולעתים קרובות הפעילות הזו מתבצעת בבית ולא במשרד - האם זו "עבודה" או "פנאי", על-פי ההגדרה האחרונה? החוקרים אומרים, שפעילות הפנאי היא כזו "הנותנת טעם לחיים"; והרי רבות מן התעסוקות במשק המודרני מעניקות סיפוקים אינטרינסיים ותחושת הגשמה עצמית, ולא רק תגמולים אינסטרומנטליים. לפיכך, הן עונות על הגדרת פנאי.

יתר על כן, במשקים מודרניים, שמתאפיינים בהתייקרות ניכרת ו/או באי-אמינות של שירותים אישיים וביתיים, נפוצה התופעה של "עזרה עצמית" - תיקון עצמי של גג דולף (במקום להזמין מתקן מקצועי ויקר) או גידול עצמי של ירקות אורגניים (בשל חשש לרעילות הירקות המשווקים בחנויות, והרתעות מהמחיר הגבוה בשוק, של ירקות שגודלו ללא כימיקלים). אלה פעילויות של "המשק הבלתי פורמלי", אשר הולך וגדל בחברות הפוסט-תעשייתיות, והוא משלים חלקית את המשק הפורמלי ומתחרה אתו חלקית (Gershuny & Miles, 1983). נראה שבעתיד, אנשים רבים יותר יקדישו חלק גדול יותר מזמנם לפעילויות המשק הבלתי פורמלי: לייצור במסגרת משק הבית לצורך צריכה עצמית, לייצור קהילתי (פעולות התנדבות למיניהן) ולייצור דרך המשק ה"מחתרתי" (שאינו מדווח

לשלטונות המס) (פלזנשטיין ורזין, 1993). האם פעילויות אלה תחשבנה כ"עבודה" או כ"פנאי"? ההבחנה הדיכוטומית הולכת ונעלמת, ועדיין לא ידוע מה יתפוס את מקומה.

4.2 מגמות בישראל ותחזיות לקראת המאה ה- 21

כ"ץ, האז ואחרים (1992) חקרו את תקציב הזמן של מדגם מייצג של בוגרים בישראל, פעם ראשונה בשנת 1970 ופעם שנייה ב- 1990. הם מצאו שחלה עלייה ניכרת בעשרים שנה אלה, בכמות הזמן שהוקדש לפעילויות פנאי: עלייה של כ- 20% בימות החול ובשבת, ועלייה של יותר מ- 50% ביום שישי. העלייה הסתמנה בקרב כל הקבוצות שנבדקו, אך היא בלטה במיוחד בקרב גברים עובדים (תוספת של 40%), שממוצע הזמן היומי שלהם לפעולות פנאי השתווה לזה של עקרות הבית, בעוד שאצל נשים עובדות חלה עלייה קטנה יחסית (תוספת של 20%).

הממוצע הישראלי הכולל של זמן שבועי, שהוקדש לפנאי ב- 1990, היה 39.1 שעות - 5 שעות לכל אחד מימות השבוע, 6.2 שעות ביום שישי ו- 7.9 שעות בשבת. שעות אלה מהוות 23% מסה"כ השעות בשבוע. יתר השעות הוקדשו לפעולות חוזיות (עבודה, לימודים ונסיעות אליהם) - 19%; לפעולות מחויבות (טיפול בבית, טיפול בילדים, קניות ותפילה) - 11%; לפעולות הכרחיות (שינה, מנוחה, אכילה וטיפולים אישיים) - 44%; ולפעולות "אחרות" - 3%. יש כמובן שוני בתקצוב הזמן בין האוכלוסייה המשתתפת בשוק העבודה לזו שאינה משתתפת. אולם הממוצע הכלל ישראלי ל- 1990 הורה, כי חלק הזמן שהוקדש לפנאי היה גדול יותר מהחלק שהוקדש לעבודה. אילו כללו החוקרים הנ"ל, במסגרת הגדרת ה"פנאי" שלהם, גם מנוחה ולימודים, כמו שעושים חוקרים אחרים, היה שיעור הפנאי גדול יותר.

סוגי פעילויות הפנאי הפופולריים ביותר בישראל, אשר שלושה רבעים ומעלה מהציבור נוטלים בהן חלק, הן (על-פי סדר הפופולריות ב- 1990): האזנה לרדיו, צפייה בטלביזיה, פגישות עם חברים, קריאת עיתון, טיולים בארץ, האזנה לתקליטים וקריאת ספרים. ברובן כמעט שלא חל שינוי ב- 20 השנים שבדקו כ"ץ, האז וחבריהם (1992), להוציא בהאזנה לתקליטים, שהפופולריות שלה גדלה במידה ניכרת. פעילויות אחרות, שאחוז האוכלוסייה המשתתפת בן גדל במידה בולטת, היו: תחביבים (מ- 60% ל- 74%), טיולים לחו"ל (מ- 23% ל- 57%), ספורט פעיל (מ- 26% ל- 45%), הליכה לפאבים (מ- 23% ל- 42%), ובמקום אחרון בקבוצה זו - לימודים (מ- 28% ל- 33%). לעומת זאת, ירדה במידה ניכרת שכיחות ההליכה לקולנוע (עד 61%) ולתיאטרון (עד 49%), קריאת שבועונים (עד 45%), השתתפות בהרצאות (עד 40%), בתחרויות ספורט (עד 19%) ובחברות בארגונים (עד 18%). ההליכה לקונצרטים נשארה נמוכה כשהייתה (19%). התמונה הכללית היא של התמעטות פעילויות "גבוהות", כמו הליכה לתיאטרון ולהרצאות, קריאת שבועונים וחברות בארגונים, אם כי קריאת עיתונים, האזנה לתקליטים וקריאת ספרים - נותרו פופולריים כשהיו. במקביל, הפעילויות ה"קלות" מתרבות, הן בבית והן מחוצה לו. רוב הפעילויות ה"קלות" שבמגמת עלייה - הן פעילויות אקטיביות (בניגוד לפסיביות) וחברתיות, כמו ספורט פעיל, הליכה לפאבים וטיולים לחו"ל. הן מצטרפות למגמת החברתיות של הישראליים, שניכרת בתכיפות של פגישות עם חברים, שנשארה גבוהה לאורך השנים.

ב- 1990 בילו הישראלים את רוב זמנם הפנוי (כשלושה רבעים ממנו) בביתם, ורק את מיעוטו מחוץ לבית. סביר שמגמה זו תימשך בעיקרה. הפעילויות הביתיות השכיחות תתרכזנה בחדר הבידור המצויד היטב, שיימצא במרבית הבתים. להערכתנו, משך הזמן שצעירים ומבוגרים יקדישו ללימודים יתארך במידה ניכרת, והטשטוש הגובר בין "לימודים" ל"בידור" יימשך, שכן חלק נכבד מהרחבת ההשכלה ייעשה בכלים ביתיים, שישמשו גם לבידור, כמו מחשב, טלוויזיה, וידאו ופיתוחיהם.

גם ההשתתפות בפעילויות פנאי חוץ ביתיות תגדל, במיוחד בפעילויות אקטיביות ו"בלתי מכופתרות", כמו טיולים בארץ ובחו"ל, ספורט לסוגיו וביקורים במוקדי בידור כמו פאבים ואולמות ריקודים. יש המנבאים, שבשנים הבאות ישתנו סדרי העדיפויות, ופעילויות חוץ "גבוהות" - הליכה לתיאטרון, לקונצרט, לאופרה ולמופעי ריקוד,

וגם ביקורים במוזיאונים - יתפסו חלק גדל והולך מזמנם וכספם של צרכני הפנאי, במקום ההשקעה הנוכחית בפעילויות "קלות", כמו ספורט (נייסביט ואבורדין, 1990). איננו רואים סימנים לכך בישראל.

תחזית קרובה לוודאית היא המשך הגידול בזמן הממוצע, שאנשים בישראל יקדישו לפעילויות פנאי. הקיצור החזוי בשבוע העבודה של המועסקים והגידול בשיעורם של הבלתי מועסקים יגרמו לכך. גם אי-השוויון בחלוקת הפנאי בין קבוצות אוכלוסייה שונות יגדל, כשעיקר תוספות הפנאי תתרכזנה בשכבות הנמוכות. פנאי רב במיוחד יעמוד גם לרשות הקבוצה הגדלה של קשישים.

4.3 משמעויות לתכנון

ברבות מן החברות, המוכרות לנו מתולדות הימים, בוצעה העבודה לצורך ייצור מוצרי קיום בידי הנחותים שבאנשים, היינו: נשים ו/או אריסים צמיתים; הגברים בעלי הסטטוס והיוקרה התפנו לעיסוקים שברוח - לעיון פילוסופי, לעיסוק באומנויות, או להבדיל, ללימוד תורה. ככל שהסטטוס של האדם היה גבוה יותר, כך היה פנוי יותר מ"הבלי העולם הזה" (שעיקרם - עבודה לשם פרנסה). בניגוד לכך, בחברה בה אנו חיים היום, המקור המרכזי ליוקרה חברתית הוא העבודה ופירותיה הישירים (בעיקר הכנסה), בעוד שחשיבות העיסוקים שמחוץ לעבודה נדחקה בדרך כלל לשוליים. אולם לאחרונה, הגידול הנמשך במשך הזמן הפנוי מעבודה מתקרב לרמה, בה הוא עשוי להיהפך משינוי כמותי לשינוי איכותי-מהותי בחיי האנשים. סביר מאוד שבעתיד - עם התמעטות הצורך בעבודה, בשל עליית הפריון הודות להישגי המדע והטכנולוגיה (ביוטכנולוגיה, רובוטים וכו') - צריך יהיה **להחזיר את פעילויות הפנאי למקום הכבוד שלהן בראש סולם היוקרה החברתית.**

המתכנן יכול לבחור באחת משתי דרכים: האחת - להניח לשינויים החברתיים-כלכליים הנ"ל לקרות בהתאם לקצב ולכיוון התהליכים הספונטניים; השנייה - לנסות לכוון אותם, כך שיתרמו להשגתן של מטרות נבחרות. הוא גם יכול לכוון את פעילותו כלפי שתי הדרכים, בהנחה שהראשונה הולמת את הטווח הקצר, והשניה - את הטווח הארוך.

הפעילות התכנונית הנדרשת, על-פי הדרך הראשונה, היא לתכנן בעיקר "יותר מאותו דבר" (more of the same), כי **יותר אנשים יבלו יותר זמן פנוי בבית, ויותר אנשים ישתתפו ביותר פעילויות פנאי מחוץ לביתם**, וכמובן, יש להכין את הבתים ואת השירותים שמחוצה להם לקליטת תוספת המשתמשים. **בתוך הגידול הזה תבלוט קבוצת "הקשישים הצעירים"** (בני 55-75), שמספרם יעלה מאוד, פנאי רב יעמוד לרשותם, ובמקרים רבים גם הון רב - אנושי (השכלה) וכלכלי (ממון ורכוש). הם יבקשו להשקיע את הונם זה בניצול הפנאי בצורות ישנות וחדשות (ראה בהקשר זה את ספרה החדש והמעניין של Betty Friedan (1993), מי שבזמנו חוללה את "המהפכה הפמיניסטית" ולאחרונה נושאת את דגל "מהפכת הגיל"). בנוסף לכך, **יגדל מאוד הפנאי שיעמוד לרשות בני השכבות החברתיות-כלכליות החלשות**, לרשות בעלי כישורים מועטים, לרשות המובטלים ולרשותם של קשישים עניים. רבות מהתוספות צריכות להיות מכוונות לקבוצות מעוטות משאבים אלה.

אם המתכנן יבחר בדרך השנייה, ואם המטרה הנבחרת היא השאה (מקסימיזציה) של איכות חיים, שהמרכיב הראשון שלה הוא מימוש עצמי, אזי מוטלת עליו פעילות תכנונית-יצירתית רבה, לפחות בשני תחומים. התחום הראשון - הוא **התחום החינוכי-ערכי**: חתירה לשינוי עמדות של אנשים כלפי "הדברים החשובים בחיים", "הדברים הנותנים טעם לחיים". התחום השני - הוא **תחום ההיצע של פעילויות שאינן עבודה** (אם כי חלקן עשוי להיות קשור חלקית לעבודה), שיתפסו חלק ניכר מזמנם של אנשים, וישמשו אמצעי עיקרי למימוש עצמי ולרכישת יוקרה חברתית. כיום מושג הפנאי מתקשר בתודעתם של אנשים רבים עם בטלה ו/או עם "חור" בזמן (זמן שארית מעבר לחלק החשוב באמת, שהוא זמן העבודה), שיש למלאו בפעילות כלשהי. בעידן החדש, לאנשים רבים הפנאי יהיה חלק הזמן המשמעותי ביותר, כמותית ואיכותית, החלק הנותן משמעות וטעם לחיים.

פעולה לקידום בואו של עידן חדש כזה תובעת התייחסות תכנונית, לפחות ל**שלושה תחומים העשויים להעניק משמעות וסטטוס לזמן שאינו עבודה. הראשון הוא תחום החינוך והרחבת ההשכלה**, שמאז ומעולם שימש נתיב עיקרי למימוש עצמי. בחברה הפוסט-תעשייתית עולה חשיבותו, כתשומה לתהליך הפיתוח וכתפוקה אפשרית של המכשור החדשני. **השני - תחום העזרה העצמית** ("עשה זאת בעצמך"), זו המגמה המתפשטת בקרב רבים לבצע בעצמם עבודות תיקון ושיפוץ בבית (במקום להיזקק לבעלי מלאכה נדירים ויקרים), ללמד ילדים בבית, להשתמש בערכות לביצוע עצמי של בדיקות רפואיות, ואפילו להרכיב בכוחות עצמם מכונית ספורט (בעזרת ערכה של "ברדלי אוטומוטיב", על-פי טופלר, 1980, עמוד 321). **ולבסוף, תחום "הייצור הקהילתי", המתפתח יחד עם התפתחות המשק הבלתי פורמלי** בעולם הפוסט-תעשייתי; העוסקים בתחום זה מקדישים את זמנם בעיקר לפעולות התנדבות למיניהן, בין כאלה שיש להם מהן טובת הנאה אישית ומשפחתית (כמו הסעה בתור של ילדים לביה"ס או לחוגים), ובין שהן לטובת אנשים אחרים (ארגונים וולונטריים למיניהם, המספקים שירותים משלימים או חליפיים למשק הפורמלי). שלושת התחומים הנ"ל הם בבחינת דוגמאות בלבד. כל אחד מהם ראוי לפיתוח נוסף. חוץ מהם מצויים ודאי תחומי פעילות רבים, שרצוי וניתן לפתחם, על מנת **להפוך את הגידול בפנאי מבעיה של החברה המתקדמת לסימן ההיכר של איכות החיים החדשה.**

5. יישוב המגורים

מאז שעברו מן הצייד והמרעה אל החקלאות, יושבים בני האדם ביישובי קבע. המאפיינים המרכזיים, הקובעים את אופיו של יישוב מגורים, הם:

- גודל - מספר הנפשות המתגוררות בו;
- צפיפות - מספר הנפשות ביחס ליחידת שטח;
- מידת הטרוגניות - מבחינת גיל, מוצא גזעי ואתני, סטטוס חברתי-כלכלי וכו';
- אופי היחסים החברתיים בקהילה - ההבחנה המרכזית היא בין יחסים ראשוניים - יחסים חמים, עמוקים, משפחתיים או מעין משפחתיים - לבין יחסים שניוניים - המסתפקים רק במה שחיוני לבצע יחד, כגון יחסי נהג ונוסע.

הסוציולוגים האורבניים הראשונים הרבו לעסוק בהבחנה בין יישוב בעל אופי כפרי, שהוא קטן, לא צפוף, די הומוגני, ורוב היחסים בין תושביו יוגדרו כראשוניים, לבין יישוב בעל אופי עירוני, שהוא גדול עד ענק, צפוף עד צפוף מאוד, הטרוגני מאוד, והרוב המכריע של היחסים בו הם שניוניים. בניגוד לכפרים, הערים מאופיינות בהתפרקות של יחידות השארות (המשפחות) הרחבות, בהרס של חלק ניכר מהסדרי הפיקוח הבלתי פורמלי ובמוביליות גיאוגרפית וחברתית רבה. אלה גורמים לתושבי העיר להיות אינדיבידואליסטים וטולרנטיים יותר מתושבי הכפר. האופי העירוני מאפשר לערים להיות מוקדים של תמורות חברתיות, כלכליות, פוליטיות, מדעיות וטכנולוגיות, אך הוא גם העושה אותן לריכוזים של תופעות בדידות, אנונימיות, סטייה ופשע (Wirth, 1938; Reissman, 1964).

התכונות הללו מגדירות את העיר ואת מהות תופעת העירוניות, מבחינה סוציולוגית. אולם המינוח הבינלאומי של "אוכלוסייה אורבנית" אינו מתייחס בדרך כלל למאפיינים מהותיים אלה, אלא מסתפק בהגדרות מספריות ו/או משפטיות ל"יישוב עירוני" ול"עיר". כל מדינה מאמצת לעצמה הגדרה מספרית משלה; יש מדינות המגדירות "יישוב עירוני" כיישוב שמספר תושביו עולה על 30,000 (יפן), ויש המסתפקות ב- 300 תושבים לאותה הגדרה (איסלנד). בעבר כללה ההגדרה הישראלית התייחסות מהותית חלקית (לצד מספרית), כשהעירונית נקבעה על-פי תעסוקות לא חקלאיות של התושבים. אולם מאז מפקד האוכלוסין של 1983, גם אנו מסתפקים בהגדרה מספרית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל קבעה, שכל יישוב עם 2000 תושבים ומעלה ייחשב כ"יישוב עירוני". ל"עיר" בישראל יש הגדרה משפטית: "יישוב ששר הפנים הכריז עליו כעיר".

5.1 מגמות התפתחות ושינוי

בשנת 1800 התגוררו בערים גדולות 100,000 ויותר תושבים, פחות מ- 2% מאוכלוסיית העולם; בשנת 2000 יגיע שיעורם ל- 50% בערך. קצב גידול האוכלוסייה העירונית עולה במאות מונים על קצב הגידול הכללי של האוכלוסייה בעולם. גידול עצום זה אינו מתפרס באופן שווה על פני ערים בגדלים שונים, אלא חלק ניכר ממנו מתרכז בערי ענק. התחזית העולמית לשנת 2000 היא 23 ערים בנות למעלה מ- 10 מיליון תושבים, ורק 5 מהן (טוקיו, ניו-יורק, לוס אנג'לס, לונדון, אוסקה ומוסקבה) יימצאו במדינות המפותחות. שאר הערים - במיוחד הגדולות ביותר (בראשן מכסיקו סיטי עם כ- 26 מיליון וסאן פאולו עם 24 מיליון נפש, בשנת 2000) - יימצאו במדינות המתפתחות (UN, 1987). גם במדינות שאין בהן ערי ענק של מיליונים, ניכרת המגמה של ריכוז חלק ניכר מן התושבים העירוניים בעיר גדולה אחת, או במקבץ עירוני אחד.

היווצרות של קיבוצים עירוניים מורכבים - היא מגמה בולטת בעולם. ביניהם אנו מבחינים בין:

- האזורים הכפריים-עירוניים (Rurban areas) - העיר המרכזית מוקפת ביישובים כפריים, המקבלים בה וממנה את רוב השירותים שהם נזקקים להם;
- הקונורבציה (Conurbation), ובעברית: "אגד ערים" - הערים גדלות ומתפשטות עד שהן נוגעות זו בזו ויוצרות רצף אחד, שלעתים מתאחד מבחינה משפטית (כמו לונדון סיטי ווסטמיניסטר), ולעתים נשאר כקובץ של רשויות מוניציפליות נפרדות (כמו בחלקים מגוש דן);
- המטרופולין - במרכזו שוכנת עיר-אם ומסביבה ערים, עיירות וכפרים, הקשורים אליה כלכלית וחברתית;
- המגלופוליס - מספר אזורי מטרופולין, המתפשטים עד שהם נוגעים זה בזה ויוצרים רצף ענק.

הסוג הראשון אופייני למדינות מתפתחות, ואילו שלושת האחרונים שכיחים במדינות מפותחות. מה שמבדיל בין שני סוגי המדינות הללו, הוא רמת ההתפתחות הכלכלית והטכנולוגית, שיש לה השלכות מרחיקות לכת על אופיים של היישובים למיניהם, תפקודם והתפתחותם. אחת ההשלכות היא טשטוש גובר של הדיכוטומיה בין עיר לכפר, שאפיינה את העידן התעשייתי והשתלטותו של אורח חיים עירוני (כפי שהוגדר בראשיתו של פרק זה) על כלל האוכלוסייה. השלכה נוספת מתבטאת בכך שבעבר נקבעה התפתחותו של יישוב בעיקר על-פי יתרונות המיקום הפיסי שלו ומשאביו הטבעיים. לעומת זאת, במדינות המפותחות ובמשקים של חברת הידע הפוסט-תעשייתית - יתרונות אנושיים (הון אנושי), יתרונות תרבותיים ואיכות הסביבה יקבעו את ההתפתחות.

מכאן ואילך יעסוק הדיון רק במדינות המתקדמות, מבחינת ההתפתחות הכלכלית והטכנולוגית שלהן. שכן מאז ה"קפיצה" הכלכלית של ישראל בשנות החמישים והשישים, היא נמנית עם הקבוצה הקטנה של המדינות המפותחות בעולם (כ- 30 מתוך כ- 180 מדינות, על-פי רישומי הבנק העולמי).

התהליך האורבני המשמעותי ביותר, שאפיין את המדינות המפותחות החל מאמצע המאה העשרים, הוא **הפרבור**: יציאת חלק ניכר מן המעמד הבינוני מתוך הערים הגדולות, ההטרוגניות והצפופות, אל פרברים בשולי אותן ערים, מעין ערי שינה, שצפיפותן דלילה ואוכלוסייתן הומוגנית למדי. חדירתה של המכונית הפרטית הייתה הגורם הטכנולוגי שאיפשר תהליך זה. השתתפותן הנרחבת של הממשלות בסלילת כבישים יצרה את האפשרות הכלכלית לממשו. ההתפשטות העירונית (Urban Sprawl), שהיא תוצאת התהליך, מטילה מחירים כבדים על הכלל, בעוד שהפרטים משלמים מחירים נמוכים, המאיצים את התקדמות התהליך. הגידול הרב במרחב המיושב גרם להשקעות עתק בתשתיות ההנדסיות, לבזבוז אדיר של זמן ותפוקה פוטנציאלית בשל פקקי התנועה, ולבעיות סביבתיות קשות, במיוחד זיהום אוויר, כתוצאה מריבוי נסיעות. יתר על כן, יציאת המעמד הבינוני מן העיר גרמה

לסגרגציה של הקבוצות החלשות, שלא יכלו להרשות לעצמן לצאת, וכתוצאה מכך לירידת רמתם של השירותים בערים הגדולות. הרמה ירדה, הן משום שלעיריות לא היה די כסף לממנם, לאחר שרבים ממשלמי המסים עזבו אותן, והן מפני שחל עליהם חוק טיטמס הידוע, שלפיו שירותים הניתנים לעניים (בלבד) - הם שירותים עניים (עלובים) באיכותם. הבידול (סגרגציה) של החלשים היווה ומהווה גורם מסייע, כבד משקל, להתפשטות סטיות חברתיות, מנטייה לאבטלה ועד עבריינות ופשע. כל אלה גורמים לאנשים נוספים לעזוב את מרכזי הערים הגדולות, ומחריפים את התדרדרותן. מתכננים ניסו לעצור תהליכים שליליים אלה, ולהחזיר את המעמד הבינוני העירה, בעיקר באמצעות תוכניות חידוש עירוני למיניהן, שכללו הריסה ובנייה מחדש. אולם מאמצים מכוונים, שנמשכו עשרות שנים והושקעו בהם ביליוני דולר, לא הצליחו להטות את זרם ההגירה היוצאת מהעיר.

לדברי פיטר הול (Hall, 1991), הפרברים נוטים להתרחק עד כ- 50 ק"מ ממרכז העיר הגדולה. אולם תהליך הפיזור (Deconcentration) אינו נעצר בפרברים. בשנות השבעים אותרה תופעת "העיור הנגדי" (Counter Urbanization). חוקרים הבחינו, שלראשונה מזה כמאתיים שנה גדלו אזורים לא מטרופוליניים בקצב מהיר יותר מאשר אזורים מטרופוליניים. באזורים מרוחקים מן הערים הגדולות נראה היה שמתרחשת התחדשות של הכפריות והעיר הקטנה. המעבר כלל לא רק מגורים, אלא גם תעסוקות (ראה סדרת מאמריו של דניאל ויינג, שביניהם: Vining & Kontuly, 1977; Vining, 1982) התופעה זוהתה בארצות הברית ובכמה מדינות אירופיות, כמו צרפת ובריטניה (Champion, 1989). אולם כבר בשנות השמונים חזרו האזורים המטרופוליניים לצמוח, אם כי לא בקצב המהיר של שנות השישים (Frey, 1988). לפי שעה, לא נראה אפוא שנהירה אל כפרים ועיירות קטנות תחליף את ההתרכזות במטרופולינים.

בעוד שבשנות החמישים והשישים נטו אנשים להתיישב בפרברים, המקורבים יחסית לעיר הגדולה, וליומם אל העיר לצורכי תעסוקה, בעשרים השנים האחרונות, ובמיוחד בעשור האחרון, מסתמנת מגמה של התיישבות בקצותיו המרוחקים של האזור המטרופוליני. בקצוות אלה מתפתחים מרכזים עירוניים פריפריאליים, שחלקם זכו לכינוי "טכנו-פרברים", משום שבסיס הקיום שלהם הוא תעסוקות בטכנולוגיה מתפתחת. ברבות מ"**ערי קצה**" אלה (Edge Cities), כפי שכינה אותן גרו (Garreau, 1991), הקדימו ריכוזי תעסוקה של חברת הידע, בעיקר משרדים ואזורי קנייה, את התפשטות המגורים. באחדים מן האזורים המטרופולינים הגדולים של ארצות הברית הן כבר שינו את דגם היוממות: לא עוד כולם בכיוון לב העיר, אלא יותר ויותר נוסעים למרכזים שבשוליים.

התפתחותן של "ערי הקצה" היא תוצאה של מגמות כלכליות וחברתיות. המגמה הכלכלית קשורה בהיגיון המיקומי של תעשיות הידע. אומנם המשרדים הראשיים שלהן מתמקמים בלב המרכזים העירוניים הגדולים ביותר, בקרבת השירותים היצרניים הדרושים להן. אולם מפעלים של ייצור מתקדם, ארגונים של מחקר ופיתוח, כמו גם המשרדים הענקיים שבהם מתבצעות הפעולות השגרתיות של עיבוד נתונים אלקטרוני של החברות הגדולות, נוטים להתמקם באזורים מרוחקים יותר - שבהם דמי השכירות נמוכים יחסית. אזורים אלה מאפשרים התרחבות, ובקרבתם מתגודדים עובדים פוטנציאליים. כך התפתחו רידינג, במרחק כ- 70 ק"מ מלונדון; סטמפורד שבקונטיקט, השוכנת במרחק דומה ממנהטן; פרוזדור I-680 במפרץ סאן פרנציסקו וטיסונס קורנר במרחק דומה מבירת ארצות הברית וושינגטון (Hall, 1991). המגמה החברתית היא תהליך הגירה של אנשים רבים, אשר מבקשים להתרחק מתחלואיהן של הערים הגדולות, בעיקר מפשע וזיהום, ומבקשים בית גדול, בקהילה רצויה, במחיר שיוכלו לעמוד בו. הביקוש הזה נענה בקלות יחסית ב"ערי הקצה". חלק ניכר מהן, בעיקר בארצות הברית, הן ערים חדשות עם בנייה דלילה ומרווחת, המקושרת בכבישים מהירים. הדגש מושם בן על איכות הסביבה ומתן שירותים טובים, כולל שירותי חינוך ובריאות (Labish, 1994). גרו נוטה לאידיאליזציה של ערים אלה, שהן בעיניו הסמן הימני של החלוציות האמריקנית החדשה, מקום פריחתה של היוזמה הפרטית בכלכלה ובפוליטיקה. בעיניו זו "עיר העתיד", מקום "שיש בו הכל" (has it all) - תעסוקות חדשניות עם שירותי פנאי משופרים, טכנולוגיה מתקדמת וקרבה לטבע, פשטות וחיי קהילה משגשגים (Garreau, 1991).

הול דן ביישובים שבקצות המרחב המטרופוליני במונחים פחות אידיאליים (Hall, 1991). הוא מתארן כערים בינוניות, בדרך כלל בנות 250,000-100,000 תושבים. הן מרוחקות 60-120 ק"מ ממרכז המטרופולין, וסביבתן יותר

מהוות מרכזים פיננסיים למשקיעים מכל קצות תבל. אנשים ומוצרים מכל המדינות נעים בן בחופשיות ובכמויות גדולות. הכלכלה הבינלאומית היא הדינמו של העיר, אם כי גם חוסנה המקומי ניכר ביותר.

- עיר הפנאי - כמות הפנאי שעומדת לרשות אנשים בחברה הפוסט-תעשייתית גדלה ותגדל מאוד. לרבים מבעלי הפנאי יש משאבים כלכליים, שהם מעוניינים להשקיע בבילוי הפנאי שלהם. חלקם עובר להתגורר בערים המציעות שפע אפשרויות לבילוי פנאי, כמו הקהילות הייחודיות לאנשים שפרשו מעבודתם, או כמו אורלנדו בפלורידה ואנהיים בקליפורניה (ערי דיסנילנד), פאלם ביץ' שבקליפורניה (עיר עתירת מותרות בלב המדבר, מיועדת לעשירים בלבד), או רנו שבנבדה (עיר הימורים). רובם מנצלים את הפנאי והכסף לתיירות פנים וחוץ. זו מתאימה עצמה לביקושים מגוונים ביותר: סיורים באתרים ארכיאולוגים, השתתפות בחיים ה"אותנטיים" של בני שבטים נידחים, שכשוך במרחצאות בריאות למיניהן, סקי הרים ומים, שיזוף על החוף וסיור בשווקים בעלי ייחוד. יותר ויותר יישובים בעולם מבססים את כלכלתם ואורח חייהם על שירותי פנאי למיניהם.
- עיר השימור האקולוגי - עיר שתאורגן סביב רעיון של חסכון באנרגיה. לפיכך, היא תהיה צפופה מאוד, כדוגמת ההביטט במונטריאול או הונג קונג, ותחתור לשימוש באנרגיות שאינן מזהמות ואינן צורכות משאבים מתכלים.
- עיר השכונות - מתפתחות ערים, שבמרכז חיי תושביהן עומד טיפוח חיי הקהילה המקומית. בשכונות שבעיר כזו נהוגים שימושי קרקע מעורבים; שילוב בין מגורים, תעסוקה, מסחר ושירותי פנאי. דגש חזק מושם על מוסדות וארגונים קהילתיים. גם טיפוח איכות הסביבה בולט בהן בדרך-כלל: גנים למיניהם, מיחזור פסולת, מערכות סולריות ועוד. האנשים המתגוררים בהן נוטים להשתתף לא רק בהתארגנויות מקומיות, אלא גם בכלל-ארציות ובעולמיות, הפועלות לקידום ערכים שחבריהן דוגלים בם, למשל: ארגונים של זכויות הפרט וארגונים "ירוקים". ערים בארצות הברית שהתפתחו בכיוון זה הן: סיאטל בוושינגטון, ששם נערך הניסוי המעניין של פיתוח ה"כפר האורבני" (Ryan, 1993), סנטה ברברה בקליפורניה ובולדר בקולורדו.
- העיר האזורית - מאז ראשית המאה דנו מתכננים בהקמתה של עיר אזורית, שיש בה יישובים רבים ושונים, הקשורים ביניהם במערכות ארגוניות ופוליטיות משותפות. התחלות להתארגנות כזו אפשר למצוא במיאמי רבתי ובטורונטו רבתי. רוב המצדדים בעיר אזורית טוענים, שאבד הכלח על התפיסה של מרכז אחד לעיר, וכיום רצוי שהעיר תהא מרובת מוקדים (וכזאת היא בפועל במקרים רבים). למוקדים שונים עשויות להיות התמחויות שונות. יש אומרים, שהעיר האזורית עשויה להיות גם חד-מוקדית, בתנאי שהרשות האזורית שתנהל אותה, תחתור לקידום טובתו של האזור בכללו, על כל חלקיו (ראה תפיסה מסוג זה אצל Seelig and Artibise, 1991). רבים רואים בחיוב את העיקרון של עיר אזורית, אך טוענים שהוא בלתי ריאלי, שכן פוליטיקאים מקומיים לא יסכימו לוותר על מעמדם ועל האינטרסים שלהם לטובת אינטרסים כוללניים יותר.

דגמים עירוניים אלה אינם חלופיים, אלא סביר שבעתיד הם יתקיימו זה לצד זה באותה חברה, ובעצם קיומם יגדילו את מרחב הבחירה הזמין לפרט ולמשפחה.

5.2 מגמות בישראל

ישראל נחשבת לאחת המדינות המעוירות ביותר בעולם, עם אחוז אוכלוסייה ביישובים עירוניים המגיע ל- 91%, לעומת ממוצע של כ- 75% במדינות OECD (האחוז הגבוה בישראל קשור בהגדרתו של יישוב עירוני, ככל יישוב שמספר תושביו גדול מ- 2,000 נפש). שינויים בהיבט הכמותי של עיור בישראל מתוארים בלוח שלהלן.

לוח 5.1: אוכלוסיית ישראל, לפי גודל יישוב (אחוזים)

גודל יישוב (נפש)	1961	1972	1983	1991		
				סה"כ	יהודים	ערבים
עד 500	7.3	4.9	4.7	4.0	4.8	0.5
2,000 - 501	7.0	4.9	4.9	4.7	4.8	4.2
5,000 - 2,001	7.6	5.5	4.1	3.8	2.2	10.9
10,000 - 5,001	6.7	5.4	6.3	5.8	2.5	21.1
20,000 - 10,001	8.0	11.1	8.7	8.5	6.6	17.4
50,000 - 20,001	21.6	15.9	17.3	18.9	18.7	14.4
100,000 - 50,001	6.6	15.2	8.6	8.6	10.4	5.9
+100,001	33.8	35.4	44.6	44.7	49.8	21.6
גרים מחוץ ליישובים	1.4	1.5	1.0	0.9	0.2	4.1
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 1992

הלוח מתאר את אוכלוסיית ישראל, לפי גודל יישוב המגורים, ומלמדת שהשינויים שחלו ב- 30 השנים האחרונות ניתנים לזיהוי, אך אינם דרמטיים. אחוז הכפרים הקטנים והיותר גדולים - היה ונשאר נמוך. כאז כן עתה, שני גדלי היישוב הנפוצים בישראל הם הערים הגדולות ביותר, עם למעלה מ- 100,000 תושבים, והערים הקטנות עם 50,000-20,000 תושבים.

מגמות נוספות המסתמנות בלוח:

- ירידה ולאחר מכן התייצבות באחוז היהודים המתגוררים ביישובים כפריים (עד 2000 נפש); מאז 1972 הם מונים כ- 10% מכלל היהודים, המתחלקים באופן די שווה בין המתגוררים ביישובים זעירים (עד 500 נפש), לאלה המתגוררים ביישובים קטנים (501-2000 נפש).
- בקרב הערבים נעלמו כמעט היישובים הזעירים. לעומת זאת, ב- 1991 בלט אחוז המוגדרים כ"מתגוררים מחוץ ליישובים". אם נחבר את האחרונים עם היישובים הקטנים - נקבל אחוז דומה לאחוז היהודים ביישובים כפריים.
- ביישובים שבין כפרים גדולים לעיירות (בני 20,000-2,001), מתגורר אחוז נמוך מקרב היהודים (11% כיום, לעומת כפול מזאת ב- 1961), אך כמחצית מכלל הערבים אזרחי ישראל.
- הערים הקטנות בנות 50,000-20,000 תושב נמצאות במגמת גידול מ- 1972, בקרב יהודים וערבים כאחד; כחמישית מן האוכלוסייה מתגוררת בן כיום.
- הערים הבינוניות בנות 100,000-50,001 תושב לא היו בעבר, וגם היום אינן, מרובות בישראל. נראה, שזהו "גודל מעבר": ערים דינמיות, כמו הרצליה בעבר, אשדוד וכפר-סבא בהווה שוהות בו זמן מה, בדרכן אל גודלן ה"אמיתי".
- אחוז המתגוררים בערים גדולות בנות 100,000 תושבים ויותר גדל מכרבע למחצית האוכלוסייה ב- 30 השנים האחרונות. אך עיקר הגידול התרחש בשנות השבעים, בעוד שבשנות ה- 80 חלה התייצבות באחוז של קבוצה זו.

לוח 5.2: היישובים העירוניים שגדלו מאוד בשנים 1982-1991, לפי גודלם ב- 1991

קבוצת גודל	היישובים שגדלו בשנות השמונים וראשית שנות התשעים	גדלו מאד, מתוך כלל היישובים בקבוצה
10,000 - 5,000	יוקנעם, זיכרון יעקב, אבן יהודה, גני תקווה, עומר, אריאל	6/41 = 15%
20,000 - 10,001	צפת, מבשרת ציון, קריית מלאכי, נתיבות, ערד, מעלה אדומים	6/31 = 19%
50,000 - 20,001	עפולה, כרמיאל, נצרת עילית, נס ציונה, אילת	5/28 = 18%
100,000 - 50,001	כפר סבא, רעננה, אשדוד	3/7 = 43%
250,000 - 100,001	נתניה, ראשון לציון	2/8 = 25%
250,000+		0/3

* ממוצע הגידול של יישובים בישראל באותה תקופה - 23%. כאן נמנו אלה שגדלו ב- 35% ויותר, היינו: לפחות ב- 50% מן הממוצע הכללי.

בשל התעניינותנו המיוחדת במגמות עכשוויות כבסיס לחיזוי העתיד, בדקנו בפירוט את השינויים בגודל היישובים שחלו בעשור האחרון; תמצית הבדיקה הובאה בטבלה שלעיל. אין בטבלה זו חריגה מעניינת כלשהי. כמעט בכל קבוצות הגודל - 15%-25% מכלל היישובים גדלו בשעורים ניכרים. האחוז הגבוה במיוחד בקבוצת 100,000-50,000 קשור יותר בגודל האבסולוטי של הקבוצה מאשר בתופעה חריגה. מבחינת התפרוסת המרחבית של היישובים הגדלים במהירות (סה"כ 22 יישובים) - קצת פחות ממחציתם נמצאו במרכז, 2 במחוז ירושלים, קצת למעלה מרבע בצפון ובמחוז חיפה וקצת פחות מרבע בדרום, אם נכלול בו את קריית מלאכי ונתיבות יחד עם עומר, ערד ואילת. גם מבחינת ותק היישובים, הרשימה הזו מגוונת, כשנכללים בה לפחות 7 ערי פיתוח מובהקות ועוד יישובים אחדים שכונו "יישובי עולים", לצד "מושבות" ותיקות שגדלו מאוד, כמו נתניה, ראשון לציון, כפר סבא, רעננה ואבן יהודה.

השוואת ההתפתחויות בישראל להתפתחויות במדינות מפותחות אחרות מעלה מספר נקודות, הראויות להצגה ודיון. ראשית נציין, כי בישראל לא התרחשה מעולם נהירה גדולה מן הכפר אל העיר, שאפיינה כמעט את כל המדינות שעברו תהליכי מודרניזציה ותיעוש. הערבים לא עזבו את יישוביהם, ובניגוד לציפיות מוקדמות לא היגרו אל הערים הגדולות. בין היהודים - אף פעם לא היה אחוז ניכר של כפריים. גם בתקופת השיא של ה"התיישבות העובדת", לפני קום המדינה, התגוררו בערים למעלה משלושה רבעים מן האוכלוסייה היהודית.

עוד יצויין, כי יש חדשנות ויש דגמים ייחודיים ביישובים הכפריים בישראל, מהם כאלה שהתפרסמו בעולם כולו בזכות ייחודם - הקיבוץ והמושב, אך אין הדבר כך ביחס לערים. ערי ישראל דומות זו לזו יותר משהן מצטיינות בייחוד כלשהו. ירושלים יוצאת מן הכלל; היא אחת ויחידה. אולם בין הערים האחרות, הדמיון - בהתפלגות אוכלוסייה ותעסוקה, בדגמי בנייה וכו' - עולה על השוני. לא מצאנו בישראל אף אחד מן הדגמים המיוחדים שמנינו לעיל, אם כי ייתכן שבאילת וטבריה מתחיל להתפתח דגם ערי הפנאי. אם הייחוד חשוב - יש כאן כר נרחב לפעולת המתכנן.

מדינות רבות השקיעו מאמץ יזום בפיזור אוכלוסייה מן הליבה לפריפריה. סקר של האו"מ מצא, שרק 19 מתוך 158 מדינות לא פעלו לשינוי התפרוסת של אוכלוסייתן (UN, 1980). הרוב המכריע של מאמצים אלה לא הניב את הפרי המקווה (Fuchs and Demko, 1979). מדיניות פיזור האוכלוסייה בישראל היא מהיותר מצליחות. אומנם היעדים הגבוהים שהוצבו עבורה לא הושגו, אך לפחות נמנעה הגברת ההתרכזות במרכז הארץ: במחוזות תל אביב

והמרכז נמצאו בשנת 1960 51% מתושבי המדינה וב- 1990 רק 44% מהם, בעוד שבדרום חלה עלייה מ- 8% ל- 12%, ובצפון מ- 16% ל- 17%.

תהליך הפרבור, המאפיין את מדינות המערב מאז אמצע המאה, פקד רק מעט את ישראל. אם פרבור משמעו גידול ניכר במספר היישובים שבקרבת המטרופולינים, שהם קטנים למדי, דלילי בנייה, משמשים בעיקר כ"חדרי שינה" ומאוכלסים בעיקר בבני המעמד הבינוני והבינוני-גבוה - הריהו מועט במקומותנו. עומר הוא פרבר מובהק של באר-שבע, קריית טבעון שוכנת ליד חיפה וסביון סמוך לתל אביב. אך יישובים פרבריים כאלה מעטים באזורים המטרופוליניים של ישראל. כמו שגונן (1995) כתב, לא התפתחה בישראל התופעה האפיינית לארצות הברית של המוני פרברים, המשמשים כמקלטים של המעמד הבינוני, שבהם עצמאות מוניציפלית מנוצלת בכדי להתקין תקנות של מיסוי ואיזור, היוצרות מובלעות מוגנות מפני חסרי האמצעים ובעיותיהם.

החלק הגדול של אוכלוסיית האזורים המטרופולינים, זו המתגוררת סביב ערי הגלעין, חי בערים בינוניות (100,000-50,000) וגדולות למדי (250,000-100,000). הצפיפות הממוצעת בערים אלה (9,000-8,000 נפש לק"מ עירוני ברוטו) עולה על הצפיפות בערי הגלעין עצמן (כ- 7,000 בלבד), על-פי חישובים שנעשו בצוות הפרוגרמות של פרוייקט "ישראל 2020". אומנם, לצד ערים בינוניות אלה, מצויים גם "יישובי עולים" כמו טירת הכרמל ויוקנעם באזור חיפה, אור יהודה וראש העין בקרבת תל אביב, אשר יש מי שכינו אותם בתואר פרברים. אולם מכיוון שרוב האוכלוסייה ביישובים אלה נמנית עם המעמד הבינוני-נמוך והנמוך, ומפני שבדרך כלל יש בהם מספר רב של מקומות תעסוקה, הרי למרות הצפיפות הלא גבוהה של בנייתם, אין לראותם כפרברים טיפוסיים. יתר על כן, בשנים האחרונות עולה בקצב מהיר צפיפות הבנייה ברבים מהם.

את האמירה ביחס לצמיחה מתונה מאוד של פרברים בישראל עלינו לסייג, כאשר מביאים לדיון את היישובים הקהילתיים, שהראשונים ביניהם עלו על הקרקע לקראת סוף שנות השבעים. המחקר המקיף ביותר, המנתח את תופעת היישובים הקהילתיים, פורסם תחת הכותרת "בין כפר לפרבר" (אפלבום וניומן, 1989). במחקר זה, 50% מיישובי המדגם (106 במספר) השתייכו לקטגורית היישובים הקרובים, המצויה ברדיוס של עד 30 ק"מ מן הערים הגדולות, כמו היישובים במערב השומרון וגוש שגב, ו- 50% האחרים לקטגורית היישובים המרוחקים, שכללה יישובים בגליל ההררי וברמת הגולן, יישובים לאורך כביש אלון, בצפון השומרון ודרום הר-חברון. ההבחנה בין שני הסוגים היא בעיקרה מיקומית, כי מבחינת המאפיינים האחרים, כמעט כל היישובים הקהילתיים הישראלים דומים: כולם קטנים - מעשרות בודדות ועד מאות אחדות של משקי בית; בנויים בצפיפות נמוכה מאוד עם שפע ירק בסביבה; תומוגניים למדי מבחינת הגיל (למעלה מ- 90% מהמבוגרים בני 25-45), המצב המשפחתי, רמת ההשכלה (הגבוהה) והכישורים התעסוקתיים של הבוגרים החיים בהם; ורובם מתפקדים בעיקר כ"חדרי שינה" בתוספת שירותים חיוניים, עם מעט מקומות תעסוקה בתוך היישוב. כלומר, הרי הם דומים למדי לתופעה המכונה פרבר בארצות הברית, זולת האלמנט של שיתוף קהילתי (מצומצם למדי) שקיים בחלק מהם. המספר הכולל של תושביהם ב- 1991 הגיע ל- 35,000 בלבד (למ"ס, 1992), ולכאורה אינו ראוי לדיון כה ארוך. אולם בשנה האחרונה עצמה (1991) המספר עלה ב- 20%, ועלייתו המהירה צפויה להימשך בשנים הקרובות. מתיישבים אלה מייצגים אפוא מגמה בולטת בקרב אוכלוסייה "חזקה" של יהודים בישראל: משפחות צעירות עם ילדים קטנים, ששני ראשיהן בעלי השכלה על-תיכונית, ורבים מהם עוסקים בתעסוקות פרופסיונליות (Carmon, 1994). זו אוכלוסייה שכל יישוב היה רוצה לשמור לעצמו. כאן אנו נוכחים לדעת, שחלק בולט ממנה נוטה להתבדל ולהקים לעצמו יישובים נפרדים, בעלי אורח חיים ייחודי. התגברות תופעה זו עלולה לגרום לתוצאות חברתיות שליליות ביותר, בעיקר להידרדרות ערים ותיקות ולסגרגציה של המעמדות הנמוכים, כפי שקרה בארצות הברית.

גם תופעת "ערי הקצה", הצומחת בשולי האזור המטרופוליני, מתחילה להסתמן בישראל. הקמתה של מודיעין בקול תרועה רמה מסמנת את הכיוון, ומכיוון שהעיר החדשה מושכת אליה אוכלוסייה צעירה ומשכילה, בדומה ליישובים הקהילתיים, היא מגבירה את הסכנות החברתיות שמנינו בהקשר שלהם. ייתכן שגידולן המואץ בעשור האחרון של כרמיאל, נצרת עלית ועפולה ניתן לניתוח במונחים של "ערי קצה" של המטרופולין הצפוני. זהו כיוון התפתחות הראוי במיוחד לתשומת לב לקראת העתיד.

תופעת ההחייאה של מרכזי ערים ותיקות, באמצעות אוכלוסייה צעירה של המעמד הבינוני, גם היא הגיעה לישראל (ארז וכרמון, 1996). נכון להיום, היא מוגבלת בעיקר למרכז תל אביב (מזור, 1987; גינזברג, 1993; שנל, 1993) ומעט לירושלים (גונן וכהן, 1989). ניסיונות חוזרים לזהות את התופעה בחיפה הורו על "טפטוף" קל ביותר של אוכלוסייה מסוג זה לאזור הדר הכרמל (אמיר וכרמון, 1996).

בנושאי חידוש ושיקום של אזורי מגורים ירודים בערים ותיקות, ישראל נמנית עם המתקדמות במדינות המפותחות. הפעילות הנמרצת בתחום זה החלה בסוף שנות השבעים, והקיפה 90 שכונות ויישובי מצוקה ברחבי הארץ, שבהם מתגוררים כ- 15% מתושבי המדינה. ההשקעות כוונו בעיקר לשיפור הדיור, כולל הרחבת דירות, שיפור תשתיות פיסיות, שירותי חינוך ושירותי תרבות וחברה. בשנים האחרונות נוספה לתכנית גם בנייה חדשה בתוך השכונות ובקרבה נגישה להן, במיוחד באזור המרכז (עופר, 1993). מחקרי הערכה מורים על הצלחה ניכרת למדי של פרוייקט שיקום השכונות בתחומי שיפור הדיור והשירותים (כרמון, 1989; אלתרמן וצ'צ'רמן, 1991; Carmon, 1992), אך למרות זאת לא השתנה הסטטוס הנמוך של שכונות אלה. המחקר לימד, כי הסיכוי לשינוי הסטטוס טמון בתוספות הבנייה החדשה, ובאוכלוסייה המצטרפת לשכונות יחד עמה, כשלב שני הכרחי בתהליך השיקום (Carmon, forthcoming ;Carmon and Baron, 1994).

לתכנית שיקום השכונות בישראל הייתה ויש השפעה רבה על אורח החיים בערי ישראל. חלק ממנה מתבטא בפעילות הישירה של שיפור שירותים, במיוחד דיור, חינוך ושירותי פנאי, שהיא חשובה כשלעצמה, וגם תורמת לצמצום הפערים בין קבוצות חברתיות-כלכליות בישראל. סביר לייחס לה גם השפעה עקיפה ראשונה במעלה - מניעת המשך התדרדרותן של שכונות עירוניות, מניעת בריחה של אוכלוסייה מהן, מניעת התופעה של אזורים נטושים בתוך העיר (בדרום ברונקס שבניו-יורק התרוקנו בתהליך התדרדרות כ- 100,000 יחידות דיור, רובן במבנים סבירים מבחינה סטרוקטורלית), ומניעת בידודו של המעמד הנמוך. זו תרומה נכבדה למניעת היווצרותו של "המעמד שמתחת למעמדות" (Underclass), המהווה, כיום את אחת מבעיותיה החברתיות הקשות ביותר של ארצות הברית, ומתחיל להכביד גם על אחדות מארצות אירופה.

אחת התוכניות היותר מוצלחות של הפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה - היא התכנית להרחבת דירות. הצלחתה מתבטאת בתרומתה המשמעותית לכ-10% מן הדירות בשכונות הפרוייקט, וחשוב מכך - בהשפעתה הקיימת והפוטנציאלית על סיכויי ההרחבה של חלק ניכר ממלאי הדיור הישן בישראל. גם לפני תקופת פרוייקט השיקום בוצעו הרחבות, אולם רק בבניינים בני 1-2 קומות, בדרך כלל עם 1-4 דירות. ניסיון הפרוייקט מלמד, שטכנית וארגונית ניתן לבצע הרחבות משמעותיות של הדירות גם בבניינים מרובי דיירים, בני 3-4 קומות, שמהווים את עיקר מלאי הדיור המיושן של ישראל, ואף בבני 5-12 קומות (וינברג, 1986). העיריות הגדולות, שתחילה התנגדו מאוד לתוכניות ההרחבה, אמצו אותן בשנים האחרונות והרחיבו אותן לשכונות ישנות, שאינן דווקא שכונות מצוקה (למדון, 1988). הכלי התכנוני של הרחבת דירות ש"התגלה" באמצעות פרויקט שיקום השכונות, עשוי לשמש כמנוף עיקרי לחידוש המלאי הגדול של דיור בישראל, שאינו עונה לסטנדרטים הנוכחיים.

למרות הצלחותיה החלקיות של תכנית שיקום השכונות, שכללה גם מספר עיירות פיתוח בשלמותן, לא נעצר תהליך התרחבות הפערים בין המרכז לפריפריה בישראל. בבדיקה אמפירית של התפתחות אי השוויון המרחבי בישראל בשנים 1971 - 1992 (כרמון וטרופ, 1993) נמצא, שהפער היחסי בין גלעין לשוליים הלך והתרחב באותן 20 שנה. מצב האוכלוסייה ביישובי המטרופולינים של תל אביב, חיפה וירושלים השתפר, והשיפור התרחב בדרך-כלל גם לשולי המטרופולין, אולם מצבה של האוכלוסייה בחלק גדול מיישובי הפריפריה הורע באופן בולט. משמעות הממצא היא, שבהתנהגות של "עסקים כרגיל", היינו, ללא שינוי חד במדיניות הנוכחית, הפערים המרחביים ילכו ויגדלו.

5.3 משמעויות לתכנון

בחירת מקום המגורים על ידי משקי הבית יוצרת את תפרוסת האוכלוסייה על פני השטח של מדינת ישראל. מכיוון שמגמה דומיננטית של השנים האחרונות היא שאיפה לגור ב"וילה" או ב"קוטג'", כלומר בצפיפות נמוכה מאוד, ומכיוון שיותר ויותר אנשים מממשים שאיפה זו, בין אם בישובים הקהילתיים הגדלים ובין אם במקומות אחרים, משאב הקרקע המצומצם של המדינה, בעיקר במרכז הארץ, נמצא בסכנה. אמנם, מגמות כלכליות וחברתיות ספונטיות הן הקובעות את תפרוסת האוכלוסייה, אולם גם התכנון העירוני והאזורי משפיע עליה. תפקידו בישראל צריך לכלול הכוונה לציפוף המגורים ולריכוזם. **המלצה למגורים עירוניים צפופים והטרוגניים** מנומקת לא רק בצורך להשתמש בזהירות במשאב הקרקע הנדיר, אלא גם בתרומתם של מגורים כאלה:

- לזירוז פיתוח כלכלי - להוזלת הייצור ולהגברת התחרות;
- להאצה של פיתוח תרבותי - מרבית החידושים וההמצאות של העת החדשה, המדעים, החברתיים והתרבותיים, צמחו בערים גדולות;
- לתמיכה במילוי צורכיהן של קבוצות בעלות צרכים מיוחדים - רק ביישוב גדול וצפוף יחסית נוצרים ספי כניסה לאספקת צרכיהם של בני נוער, קשישים, נכים וקבוצות אחרות;
- לקיום תחבורה ציבורית, שכדאיותה הכלכלית תלוייה בקיומו של ציבור משתמשים גדול ומרוכז.
- לנגישות סבירה לשירותים למיניהם (ברגל, ברכב קל ללא מנוע) גם למי שלא עומד לרשותו רכב פרטי, כמו רבות מהנשים ורבים מן הקשישים, כל הילדים וכל המנועים מלנהוג מטעמים בריאותיים ואחרים, וכמובן, חלק ניכר מאוכלוסיית העניים.
- לאיכות הסביבה, ובמיוחד לאיכות האוויר, עקב החסכון בנסיעות.

למרות כל הנימוקים הללו לא נאמר כאן שהאלטרנטיבה התכנונית הטובה ביותר היא לכוון את כל האוכלוסייה למגורים בצפיפות מירבית, וזאת מן הטעמים הבאים:

- במדינה דמוקרטית אין לכפות על האנשים מגורים בדפוס בנייה בלתי רצוי להם; אפשר לנסות להתאים אותו לצורכיהם ולשאיפותיהם (מרחב, פרטיות וירק ניתן להשיג בעזרת יצירתיות ארכיטקטונית, גם בצפיפות גבוהה) ואפשר ליידע אותם ביחס לחסרונותיהם של מגורים בצפיפות נמוכה (בעיקר לנשים, בני נוער וקשישים), אך תמיד יישאר מספר גדול למדי של מי שיבחרו בדפוס אחר;
- מגורים במגדלים אינם מתאימים לאורח החיים של משפחות עם מספר ילדים צעירים ולהכנסתם של משקי בית מעוטי משאבים;
- ללא הכוונה ציבורית, קרוב לוודאי שהצפיפות העירונית באזור המרכז תהיה גדולה בהרבה מזו האופטימלית לכלל החברה והמשק; היא תגרום לעלות גבוהה, עקב ההשפעות החיצוניות השליליות של צפיפות (למשל: עלות ענקית של התוספת השולית הדרושה לתשתית עירונית עבור כל משק בית נוסף באזור צפוף, עלות שהמשק הציבורי יצטרך לשאת בה) והיא תגרום לניוונם של האזורים הפריפריליים;
- צפיפות גבוהה מאד אומנם משאירה שטחים פתוחים ונקיים רבים יותר, אך בתוך האזורים הצפופים היא גורמת לגודש תחבורתי, להעדר שטחים פתוחים קרוב לבית, ולזיהום אוויר ולמפגעים סביבתיים אחרים.

לפיכך, **מן הראוי לקבוע גבולות עליונים ותחתונים לצפיפות הרצוייה והמותרת** בבנייה חדשה. בנוסף לכך, יש להשתדל לכוון גם את אזורי הבנייה הישנה להשיג את שיעורי הצפיפות המומלצים. באתרים קטנים, שייבחרו בזהירות, אפשר להרוס את הישן ולבנות במקומו בנייה צפופה יותר. אולם הנסיון המקצועי שהצטבר בעשורים האחרונים בפעילויות של חידוש עירוני פוסל כמעט כליל את האפשרות לפנות אזורים עירוניים ישנים רחבים, כדי להכשירם לבנייה חדשה. בעשרות אתרים בערים גדולות שבמדינות המפותחות (אם לא במאות אחדות),

נמשכו מאמצים לפינוי ובינוי מחדש של אזורים עירוניים עשרות שנים יותר מן המתוכנן, עלותם הכספית היתה גדולה יותר פי כמה וכמה מזו שנצפתה תחילה, והפגיעות באנשים וקהילות היו חמורות וממושכות יותר משנצפה, שלא לדבר על הנזק התרבותי שבהרס הסביבות הישנות (ראה העדות על תולדות השיקום של כפר שלם בתל אביב, הנמשך כבר כארבעים שנה, אצל כרמון, 1997). אי לכך, המדיניות המומלצת להגדלת הצפיפות באזורים עירוניים ותיקים היא תמיכה בהרחבת דירות ובהגדלת בניינים קיימים, בנייה בשטחים שנותרו פנויים, ולאחר בדיקה של כדאיות כלכלית ושל סבירות מבחינות אחרות, גם בנייה מתחת לקרקע ומכירת זכויות אוויר.

6. לסיכום

6.1 לא מהפכה, אלא שינוי ופתיחת אופציות נוספות

עניינו של מסמך זה הוא אורח החיים המשתנה בסוף המאה העשרים ובראשית המאה העשרים ואחת. לנוכח הדיבורים הרווחים והכתבות בעיתונות, הקורא יכול היה לצפות למסמך שיבשר מהפכה חברתית, הודות לפריצות דרך מדעיות וטכנולוגיות. אך הגרסה שלנו היא, ששעת המהפכה עדיין אינה קרובה.

בשנות השישים נדמה היה, שהמדע עומד לשנות באחת את העולם החברתי המוכר לנו. מדענים דנו בחברה קיברנטית, בשליטה בתת מודע באמצעות סמי הזייה, בביסיס הביולוגי של המוסר, בכוחו של המחשב להחליף עובדים ומורים ועוד ועוד (קציר, 1972). חשיבה במונחים של חומר ואנרגיה נזנחה בהדרגה לטובת חשיבה במונחים של מידע. הופעת תחומים כמו מדעי המחשב, הנדסה גנטית, נוירופיזיולוגיה ופסיכולוגיה קוגניטיבית גרמו לתקוות, ולחששות, שעקרונות הבקרה של מכונות הם גם עקרונות הבקרה של התא החי, של האורגניזם הרב תאי, של המוח ואולי של החברה כולה. שליטה במערכות מורכבות כאנשים ומדינות נחשבה רק כעניין של איתור "לוח הפיקוד" שלהן ולחיצה על הכפתורים הנכונים. אלה יאפשרו למנהיגים של מדינת משטרה לשלוט בדחפים הבסיסיים, ואפילו בערכים המוסריים, של נתיניהם.

במשך שלושים השנים שעברו מאז ניבויים אלה בגרנו והחכמנו. יותר ויותר אנו מבינים, שמורכבות אינה עניין של גודל וכמות, אלא של איכות שונה וארגון עצמי משתנה. כאשר מדענים בשנות התשעים מנסים ליצור מודלים מתמטיים של מערכות מורכבות, הם אינם חושבים עוד על מערכת בקרה או תכנית מחשב מתוחכמת, אלא על משהו הדומה יותר לאטמוספירה של כדור הארץ; יש בה מערבולות ותבניות מורכבות ויפהיפיות של עננים הנוצרות "מעצמן", כתוצאה מן ההשפעה של כל דבר על כל דבר אחר, ובשום מקום אין לוח פיקוד מרכזי, המאפשר שליטה על גורלן (כפכפי, 1996).

בעידן שאחרי קריסת המשטרים הקומוניסטיים, הרעיון שאפשר לשלוט בהתנהגותם של אנשים ומדינות נראה מגוחך, ממש כמו הרעיון - שהיה גם הוא פופולרי לפני שלושים שנה - שאפשר לשלוט במזג האוויר. אנו יודעים כיום שבאופן עקרוני אי אפשר לחזות את מזג האוויר ליותר מימים אחדים. אם הינף כנפו של פרפר עשוי לגרום בסופו של דבר ליצירתה, או להיעלמותה, של סופת טורנדו, אין להתפלא על כך שירייה אחת עלולה לשנות לחלוטין את גורלה של מדינה שלמה.

העשורים האחרונים לימדו את המדענים והמתכננים (אם כי לא את כולם), שעליהם להיות צנועים יותר, צנועים בהכרזותיהם על יכולתם לפענח את צפונותיהן של מערכות טבעיות וחברתיות, וצנועים עוד יותר ביומרה של בקרה והכוונה של מערכות אלה. עוד למדנו, שאומנם אנו מוקפים בשינויים מדעיים, טכנולוגיים, כלכליים ופוליטיים ושקצב השינויים הללו מהיר הרבה יותר מזה שהיה מקובל בעשורים ובמאות קודמות, אולם למרות זאת, פריצת דרך הינה עדיין אירוע נדיר ביותר ומהפכה באורח החיים עדיין לא מתרחשת.

אחת המסקנות המתבקשות היא, שהגישה של דטרמיניזם טכנולוגי, המייחסת את רוב ההתפתחויות הכלכליות והחברתיות להתקדמות הטכנולוגית - שגוייה. טכנולוגיה חדשנית מאפשרת שינוי, אך אינה גורמת לשינוי. חידושים טכנולוגיים משפיעים רק אם הציבור מאמץ אותם, והאימוץ תלוי בגורמים תרבותיים, חברתיים ונפשיים. יתר על כן, גם אם נקלט החידוש, בדרך-כלל אין הוא מבטל את האמצעים הקודמים, אלא מגדיל את מרחב הבחירה ומתמקם בצד קודמיו ולא כתחליף להם. כך, למשל, השימוש בכרטיסי אשראי לא החליף את התשלומים בכסף מזומן ובצ'קים, אלא התבסס בצדם, וכך צפוי שיקרה גם כאשר "הארנק האלקטרוני" יבצע חדירה מונית. בדומה לכך, התפתחות התקשוב הביתי בעשורים הקרובים לא תגרום לכל האנשים (או לרובם) לבצע את כל (או את רוב) פעילויות העבודה, הלמידה, הבידור, הקניות וכו' מן הכורסה שבביתם, כשעיניהם צמודות למכשיר התקשוב החדשני. התחזית שלנו היא, שבשניים-שלושה העשורים הבאים, שהם טווח הזמן המעניין אותנו כאן, אומנם יגדל בהרבה מספרם ושעורם של המבצעים את הפעילויות הללו מביתם, אולם פעילותם זו לא תהווה תחליף למילוי פונקציות אלה גם מחוץ לבית; השפעות התקשוב יגרמו לגיוון הפעילויות ולא לביטול בית-הספר, מרכז הקניות או המרכז הקהילתי, בוודאי לא תוך 25 השנים הבאות, שבהן דן מסמך זה.

6.2 השינויים ושימושיות ניתוחם עבור תכנון עירוני ואזורי

ניתוח השינויים, החלים באורח החיים בחברות פוסט-תעשייתיות מפותחות, משמש אותנו כבסיס להבנה ולניסיון חיזוי של ההתפתחויות אשר מתרחשות ואשר תתרחשנה בישראל. נחזור ונזכיר כאן את עיקרי ההתפתחויות שנותחו:

- קיומה של דואליות תרבותית בחברה הישראלית, היינו: יסודות תרבותיים המנוגדים זה לזה ובכל זאת מתקיימים ומתחזקים זה בצד זה - דתיות וחילוניות, אתנוצנטריות וסובלנות, השתתפות בזרמים בינלאומיים וטיפוח תרבות מקומית, דגש על זכויות הפרט ועצמאותו ושאיפה לקהילתיות.
- דגש נמשך על מרכזיות המשפחה ובית המשפחה בקרב יהודים וערבים, חילוניים ודתיים, עתירי משאבים וחסרי אמצעים.
- תנודות ואי-שקט בשוק העבודה - גידול בשיעור המשתתפים בכוח העבודה, בעיקר בקרב הנשים, גידול בשיעור העובדים מן הבית (בדרך-כלל רק חלק מעבודתם), התרחבות הפעילות במשק הבלתי פורמלי ("המחתרתי"), חילופים תכופים של מקום עבודה וסוג העבודה, וחשש מאבטלה גוברת גם בקרב בעלי השכלה ומיומנויות מקצועיות.
- התארכות זמן הפנאי הממוצע של האזרח - הפנאי יגדל בקבוצות רחבות של המעמד הבינוני ובקרב המעמד הנמוך; פנאי רב יהיה לקבוצה הגדלה של קשישים, כולל "הקשישים הצעירים" (בני 55-70). בקרב המעמד הבינוני-גבוה צפוי טשטוש גובר של ההבחנה בין פנאי לעבודה.
- חדירת אורח חיים עירוני לרוב המכריע של היישובים, מגמה להתגוונות והתבדלות יישובים וקהילות (היישובים הקהילתיים) ופערים גדלים בין קבוצות משנה באוכלוסייה כמו גם בין יישובי המרכז ליישובי הפריפריה.

אומנם אמרנו לעיל, שכל השינויים הללו עדיין אינם מהווים מהפכה באורח החיים, אך מבחינה נפשית וחברתית קשה לרוב האנשים להסתגל היטב אליהם. תפקידו של התכנון העירוני והאזורי הוא לאפשר איכות חיים טובה וגבוהה למספר המירבי של בני אדם, למרות השינויים המהירים ותוך ניצולם לטובה. בסופו של כל אחד מן הפרקים הקודמים (משפחה, עבודה, פנאי וכו') הוצג מבחר של אמצעים תכנוניים ספציפיים, שאמורים לסייע למתכנן במלאכתו. כאן אנסח את תשובתי לשאלה העקרונית בדבר יכולתו של התכנון לבצע את תפקידו זה.

ייאמר תחילה, כי על המתכננים להיות צנועים בהערכת כוחם להשפיע על התפתחות עירונית ואזורית. **הגורמים הקובעים את תפרוסת האוכלוסייה במרחב הינם תהליכים דמוגרפיים וחברתיים וכוחות השוק הכלכליים.** הניסיון המצטבר בעולם ובישראל מלמד, **שיכולתו של תכנון להשפיע על ההתנהגות המרחבית של האוכלוסייה ולכוונה היא**

מוגבלת. כנזכר לעיל, רוב המדינות בעולם ניסו להנהיג מדיניות של פיזור אוכלוסייה, ואף אחת מהן לא הצליחה להשיג אפילו לא את רוב מטרותיה בתחום זה. ועוד: מתכננים ברוב המדינות המפותחות הפעילו תוכניות חידוש עירוני, שמטרתן הייתה להחזיר העירה את המעמד הבינוני, וכמעט כולן נכשלו, לפחות בשנות החמישים והשישים. רק בשנות השבעים והשמונים, כאשר תהליכים חברתיים וכלכליים גרמו לקבוצות מסוימות של המעמד הבינוני לרצות להתגורר בעיר, החלו תהליכי הג'נטריפיקציה, שהביאו להתחדשות בשכונות שבלב ערים גדולות. במקום שהתהליכים הספונטניים התרחשו בכיוון המתאים - סיועו של התכנון האיץ בהם, ניתב אותם חלקית והסדירם בכיוונים רצויים.

מסקנתי מן הניסיון המצטבר היא, שחתירה תכנונית המנוגדת לזרמים הספונטניים אינה אפשרית. לפיכך מומלצת התקדמות תוך היעזרות בזרמים החברתיים והכלכליים, שתתבסס על **שילוב פעילויות של מחקר ותכנון**. בראשיתה יבוצע מחקר (בעל אוריינטציה תכנונית), שיאפשר **זיהוי של מגמות** ההתפתחות הדמוגרפיות, החברתיות, התרבותיות והכלכליות הדומיננטיות באזור הנבחר וסביבתו הרלוונטית (Urban studies); על בסיס הזיהוי ייערך **אבחון של ההתפתחויות**, שיבדיל בין אלה שמתקדמות בכיוון מטרות התכנון ואלה המנוגדות להן. **לאחר מכן יופעלו כלים מקצועיים** (Urban planning), בכדי לתגבר התפתחויות ההולמות את מטרות התכנון ובכדי למתן התפתחויות המנוגדות להן ולהכשיר אנשים ומקומות לקראתן.

בדברים אלה טמונה הנחה, שמטרות התכנון, המסמנות כיוון רצוי להתפתחות, נתונות וידועות. מכיוון שתכנון עירוני ואזורי הינו נורמטיבי במהותו, זו הנחה סבירה, והיא מחייבת הזדהות נורמטיבית של המתכנן. כותבת מסמך זה שייכת במוצהר לדור שהתחנך על ברכי הערכים של המתכננים משנות השישים, אשר דגלו ב"אחריות חברתית". להערכתי, האחריות החברתית המוטלת על המתכננים הולכת וגדלה על רקע של אוכלוסייה גדלה ומתגוונת, ועל רקע השינויים המתרחשים והחזויים בכלכלה הגלובלית ובמשקים הלאומיים. אלה מובילים לשונות מרחבית ולפערים מעמיקים בין מדינות, בין אזורים שונים ובין קבוצות שונות בתוך האזורים והערים. לנוכח השונות והפערים וכדי למנוע קונפליקט וסבל רב, תפקידו של המתכנן הוא לדאוג לשילוב. בשום אופן אין כאן חתירה לביטול השונות. **טיפוח שונות** (Diversity) **ושילוב** (Integration) **בעת ובעונה אחת, תוך דאגה מתמדת הן להגדלת העוגה והן לחלוקתה הצודקת** (Development with Equity), **הן המטרות הראויות לתכנון עירוני ואזורי**. תנאים מסייעים חשובים (אולי אפילו הכרחיים) להשגתן של מטרות אלה במדינה דמוקרטית הם - כפי שנאמר לעיל - אבחון התפתחויות ספונטניות על-פי התקדמותן בכיוון הרצוי או במנוגד לו, והשקעת מאמץ יזום ומתוכנן למיתונן או לחיזוקן, בהתאם לאבחון. דוגמאות אחדות מן החומר שנדון במסמך זה תסייענה להבהרת כוונתן של המלצות מופשטות אלה.

דוגמה להתפתחות ספונטנית דומיננטית, שזוהתה בניתוח שהוצג לעיל, היא התנודות החריפות הצפויות בשוק העבודה. התפתחות זו תועיל לחלק מהאנשים, אך תפגע באיכות החיים של רבים אחרים. גם אם ירצה (וקרוב לוודאי שלא ירצה), המתכנן לא יוכל לעצור התפתחות זו, אך יש בכוחו לגרום לה להתרחש בהדרגתיות ולא בבת אחת, בידיעה ששינוי מהיר פוגע חזק יותר ברבים יותר, מאשר שינוי איטי. הוא יכול גם לפצות אנשים ואזורים הנפגעים במיוחד מן השינוי ו/או לספק להם אמצעים - תשתיות פיסיות וחינוכיות - שיכשירו אותם להסתגל לשינויים ולהגביה בעזרתם את איכות חייהם.

דוגמה שנייה, מתחום אחר וסדר גודל אחר, זו המגמה להתחדשות שכונות ישנות, באמצעות הרחבת דירות ושיפוצן, המקובלת כיום בשכונות מצוקה ומסתמנת גם בשכונות המעמד הבינוני, כמו רמת אביב והדר יוסף בתל אביב. סביר להניח, שהיא תעלה בקנה אחד עם מטרות התכנון, שכן היא מונעת התדרדרות שכונות ומאפשרת ניצול רב יותר של הקרקע והשירותים בעיר. המניעים החברתיים והכלכליים, המקדמים אותה בשכונות של המעמד הבינוני עשויים להיות שונים מאלה שבשכונות המעמד הנמוך. חקר המניעים יכול לשרת מאמץ תכנוני, שיעודד מגמה מועילה זו, לטובת מבצעיה (מרחיבי דירתם) ולטובת האינטרס הציבורי הרחב.

דוגמה נוספת היא צמיחתן בשנים האחרונות של ערים בקצה המרחב המטרופוליני. המתכננים מעוניינים לעודד צמיחה זו, כי היא עשוייה להקטין את לחץ הביקוש בערי הגלעין של המטרופולין, ובכך למנוע חלק מההשלכות השליליות של צפיפות יתר. כמו כן, היא עשוייה לאפשר השארת מרחב פתוח וירוק, שאינו רחוק מהגלעין וטבעותיו, שכן ערי הקצה אינן המשך רצוף של השטח המטרופוליני המיושב, אלא נמצאות מעבר לו. כדי לעודד את צמיחתן יש להבין את המניעים החברתיים והכלכליים הגורמים לה ו/או מאפשרים אותה, וזאת בהקשר המקומי. שוני במניעים לא יהיה רק בין אוכלוסייה אמריקנית לישראלית, אלא גם בין יהודים לערבים, כשכל אחת מן הקבוצות הללו עשויה, מסיבות שונות, להימשך לערים שבקצה המרחב המטרופוליני. חמאיסי וגונן מציעים פיתוח נמרץ של חלק מן היישובים הערביים שבקצות המרחבים המטרופוליניים, על בסיס מגמות חברתיות-כלכליות בסקטור הערבי (חמאיסי וגונן, 1993).

אשר ליהודים, הם מתיישבים בערים כמו נצרת עלית, וכרמיאל, בעיקר משיקולים של עלות הדיור; עיר הגלעין וסביבותיה נעשו יקרות מדי, והאנשים מחפשים פתרונות זולים יותר מחוצה להן. אולם אם המחיר יהיה מניע יחידי, הרי יבואו לחיות בערים אלה רק החלשים מבחינה חברתית-כלכלית, ובכך תונצח נחשלותן. מן הראוי, אפוא, לנסות לספק למהגרים פוטנציאליים סיבות נוספות לרצות לגור במקומות, שאליהם מבקשים למשוך אותם. כמקור השראה לפתרונות בכיוון זה נציג את המֻמצאים ביחס לגורמים שמשכו אוכלוסייה חזקה של משפחות יהודיות צעירות ומשכילות להתיישב ביישובים קהילתיים, בגליל למשל (Carmon, 1994). אם המתכננים יספקו למהגרים פוטנציאליים אל ערי הגליל, בנוסף למחיר האטרקטיבי, גם מאפיינים יישוביים, הדומים (לפחות חלקית) לאלה שמשכו אותם ליישובים הקהילתיים, הן מבחינת המערך הפיסי והן מבחינת המערך החברתי - יגדלו סיכויי ההצלחה.

לבסוף אתייחס למגמות התרבותיות הדומיננטיות, שנידונו במפורש במבוא למסמך זה ובמובלע בכמה מקומות אחרים: עליית חשיבותו של הפרט והמעבר מעידן של "או/או" לתקופה של ריבוי אפשרויות, של "גם וגם". להערכתי, אחת ההשלכות החשובות של השתרשות מגמות אלה היא פחות סובלנות אישית וקבוצתית להגבלת האפשרויות העומדות בפני הפרט ולמצבים של מחסור ומצוקה, וזאת בתקופה שבה - בשל שינויים כלכליים - מתרחבים הפערים בין אלה שיש להם הרבה מאד לאלה שיש להם מעט מאוד, וגדל שיעורם של האחרונים. לפיכך, מוטל על המתכנן לחפש פתרונות שירחיבו את מרחב הבחירה של הפרט ויקטינו את הפערים הבין-קבוצתיים והבין-אזוריים. בחלקו האחרון של כרך זה, שיציג את "החלופה החברתית" לעתידה של ישראל, תוצגנה בהרחבה הדרך התכנונית המוצעת לכך והנמקותיה.

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

חלק ד
התפתחות כלכלית עתידית של ישראל

רות לובנטל

העבודה נכתבה במסגרת הצוות החברתי של פרויקט "ישראל 2020" - תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הצוות עבד בשנים 1993-1992. חומר הרקע הם הנתונים הסטטיסטים של ישראל, עבודות מחקר שונות, פרסומים משווים בינלאומיים, ובעיקר, היכרות מעמיקה של המשק הישראלי, על רקע עבודתי כסמנכ"ל לכלכלה במשרד האוצר וכמנכ"ל הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, במשרד הכלכלה והתכנון. פרופ' נעמי כרמון, ראש הצוות החברתי, תרמה במידה רבה לגיבוש וסיכום העבודה, בהערות והארות מועילות ומתוך שיתוף פעולה מלא. הדעות בעבודה זו הן של הכותבת, והיא לבדה אחראית להן, כמו גם לשגיאות וטעויות, אם יתגלו.

רות לובנטל

תוכן עניינים

מבוא 101

1. מאפיינים כלכליים-חברתיים של ישראל בהשוואה למדינות מפותחות 102

1.1 כללי 102

1.2 האוכלוסייה 103

1.2.1 גידול האוכלוסייה 103

1.2.2 ההגירה 103

1.3 מבנה כוח האדם ושיעורי השתתפות בכוח העבודה 105

1.4 צמיחה ותעסוקה 105

1.5 משקל ענפי משק שונים בתוצר 106

2. הנחות "חיצוניות" 107

2.1 ישראל באזור 107

2.1.1 אופי הגבולות 107

2.1.2 כוח-עבודה מיהודה ושומרון ומרצועת עזה 107

2.2 משקל הצבא במשק 107

2.3 ניידות 108

2.4 שוקי סחר 108

3. היצע כוח העבודה בישראל 108

3.1 מאפיינים עיקריים 108

3.2 רכיבים בהיצע כוח-העבודה ומשמעויותיהם הכלכליות-חברתיות 110

3.2.1 שעות העבודה למועסק 110

3.2.2 שינויים מקצועיים 111

3.2.3 השתלמות מקצועית 111

3.2.4 המשמעות לגבי ההתפתחויות בתחום היצע כוח העבודה 111

3.3 חלופות בנושא היצע כוח העבודה 111

3.3.1 אוכלוסייה מצטרפת לכוח העבודה האזרחי 112

3.3.2 מספר שעות העבודה לשבוע 112

3.3.3 מספר שנות העבודה לעובד וניידות עובדים בין מקצועות ומקומות עבודה 113

3.3.4 סיכום של החלופות לעיל 113

3.4 משמעויות והשלכות תכנוניות 113

4. יעדים כלכליים-חברתיים לישראל (מקרו) בדור הבא 114

4.1 היעדים הכלכליים-חברתיים (מקרו) הרצויים לישראל 114

4.2 כלים עיקריים להשגת היעדים 115

5. התפתחות מקרו-כלכלית - ניתוח המצוי והרצוי 115
5.1 המקורות והשימושים - הערות מקדימות 115
5.2 צמיחה כלכלית 116
5.2.1 התפתחות הצמיחה בעבר 116
5.2.2 הצמיחה בדור הבא 117
5.3 רמת החיים ופערים חברתיים-כלכליים 117
5.3.1 התפתחויות בעבר 117
5.3.2 התפתחויות רצויות בעתיד 118
5.4 הצריכה הציבורית 118
5.5 מלאי ההון וההשקעות במשק 119
5.6 מאזן התשלומים 120
5.6.1 היבוא 120
5.6.2 היצוא 120
5.6.3 הגירעון בחשבון סחורות ושירותים 122
5.7 סיכום ובחינת רגישויות 122
6. המבנה הענפי של התוצר ושל התעסוקה בדור הבא 123
6.1 מבנה התוצר - הקיים והרצוי 123
6.2 המבנה הענפי של התעסוקה - הקיים והרצוי 125
7. התערבות תכנונית ואמצעי מדיניות נדרשים 126
7.1 מאמץ מיוחד בתחום החינוך 126
7.2 המלצות לאמצעי מדיניות 126
7.3 כמה הערות כלליות בנושא התכנון 128

מבוא

בעבודה זו לקחנו על עצמנו לנסות ולהעריך התפתחויות כלכליות וחברתיות אפשריות לישראל ב- 30 השנים הבאות ולתאר דפוסי צמיחה ותעסוקה רצויים בסוף הרביע הראשון של המאה הבאה כמסגרת מתאר למשק לשנת 2020. הדגש בעבודה זו לא יהיה על ניתוח מפורט של התפתחויות אפשריות בתחום הכלכלי, אלא יוקדש בעיקר לפיתוח חלופה שתכוון להשגת היעד של "איכות חיים לכל" כפי שהגדיר לעצמו ה"צוות החברתי".

הניתוח שנערוך ייעשה מתוך כמה נקודות ראות עיקריות: האחת - תבחן התפתחות פרמטרים שונים של אוכלוסייה וכוח אדם על רקע הנחות באשר למבנה הדמוגרפי ושיעורי ההשתתפות בדור הבא. ייעשה ניתוח של רכיבים המשפיעים על התפתחויות כלכליות ומושפעים מהן ובתוכם: מבנה כוח האדם, מבנה שבוע העבודה, שעות העבודה למועסק וכדומה. נקודת הראות השנייה תבחן פיתוח משקי אפשרי בדור הבא. הפיתוח הזה מביא בחשבון רצון להעלאת רמת חיים ושיפור איכותם, צורך לשמור על יציבות מאזן התשלומים והתחשבות ביעדים העיקריים של "הצוות החברתי". נוכח ההיצע והביקוש לעבודה נבחן התפתחויות רצויות בדפוסי תעסוקה ובענפי משק ונציין כלים להתערבות תכנונית כדי לחזק מגמות רצויות בהתאם ליעדים.

ניתוח המבנה המשקי של ישראל דורש לא מעט רכיבים "אקסוגניים": גודל האוכלוסייה ומבנה המינים והגילאים הצפויים לשנת 2020, וכנגזרת - היצע כוח האדם הצפוי. נדרש גם ניתוח של הביקושים העולמיים הצפויים לתוצרים שתוכל ישראל להציע בעתידה רחוק. בנוסף לכך אין להתעלם מזה שהתפתחויות בתחומים רבים ובתוכן חלק מהרכיבים ה"אקסוגניים" תלויות במרכיבים "אנדוגניים" במידה לא מבוטלת ובין היתר - תפקוד הממשלה והסקטור הציבורי היכולים לכוון את הפעילות הכלכלית והחברתית ולהשפיע עליה, לעודד או "להפריע" להתפתחויות בעתיד. גם להתנהגותה החברתית של האוכלוסייה ותגובתה לאירועים יש השפעה ניכרת על ההתפתחויות. התחושה של שותפות חברתית, של שייכות ללאום ולחברה הישראלית מקבלים ממדים חדשים כאשר אנו מנסים לנתח כיווני התפתחות כלכלית וחברתית בטווח של דור שלם.

בעשורים האחרונים של המאה העשרים העולם המערבי עובר תהליכים כלכליים וחברתיים בעלי משמעות ניכרת. נזכיר כאן את "נדידת העמים" מאזורים נחשלים יחסית כדי לנצל אפשרויות תעסוקה. במקביל ל"בריחת" אוכלוסין מאזורים בעייתיים גם מתקיימת נדידת הון אנושי משכיל לאזורים המשוועים לו. ככל שהאדם המודרני מצמצם את תלותו הישירה בקרקע ומגדיל את השקעתו בהון אנושי, נטייתו "לנצל" את ההון הגמיש הזה בכל מקום אפשרי ב"כפר הגלובלי" של סוף המאה ה- 20 וראשית המאה ה- 21 גוברת. בתוך בליל תנועת האוכלוסין הזו יש לשים לב לעלייה הניכרת ב"שיעורי האבטלה" בארצות המערב, והמשקים המפותחים אינם מסוגלים לייצר מספיק מקומות עבודה "ראויים" לרוצים לעבוד מתוך האזרחים הקבועים.

"יצר הנדודים" של העם היהודי משתלב בדגם זה של נדידת אוכלוסין. מאז הקמתה שלמדינת ישראל "נדדו" אליה כשניים ורבע מליון עולים ומהם כחצי מליון בשנים 1990-1992, ואוכלוסיית ישראל צמחה פי 6 מאז הקמת המדינה ועד היום. ישראל קבעה לעצמה יעד ציוני מרכזי לקלוט כאן כל יהודי החפץ בכך, וזרם העולים לישראל לא פסק מעולם על אף עליות ומורדות. אך במשך שנות קיומה של המדינה היו רבים שעזבו את ישראל אם לתקופה קצרה או לשם הגירה, ו"מאזן ההגירה" נטו לישראל (כלומר סך כל העולים שהגיעו לישראל בניכוי העוזבים אותה, עולים ווותיקים כאחת) הסתכם ב- 1.8 מליון נפש מאז הקמת המדינה: רק כ- 80 אחוזים מסך העלייה ברוטו.

בגבולות הפתוחים של העולם המודרני ישראל חייבת לקבוע לעצמה יעד מרכזי: להיות ארץ מושכת עלייה ומקום שבו ירצו בני הארץ לחיות. תוכניות לטווח ארוך צריכות קודם כל להוות תשתית שתאפשר לאוכלוסייה לראות בישראל נמל בית שאליו קשורים האדם ומשפחתו לאורך זמן. יצירת משק וחברה מושכים במאה ה- 21 היא תפקיד מרכזי לתכנית - כל תכנית - לטווח ארוך.

המאפיינים הללו של העולם המערבי ושל החברה הישראלית הופכים את התכנון לרגיש במיוחד להלכי רוח חברתיים, ואין הם מגיבים רק לרמת חיים - לעומת ארצות אחרות - אלא גם לייחודיות הגורמת לאוכלוסייה לרצות לחיות בארץ הזאת. לפיכך, להשתלבות במרחב ולשלום עם השכנים, לתחושת ביטחון ויציבות עם היכולת לחיות חיי קהילה ייחודיים ומיוחדים בישראל יכול להיות משקל גדול יותר מפיתוח כלכלי מואץ. אם פיתוח מואץ ילווה בחוסר ביטחון ובתחושת סגירות וגטו, אם יתפתחו בתוך החברה פערים כלכליים, חברתיים ותרבותיים גדולים מן הנסבל או אם יתרחש פיתוח מואץ המלווה בפגיעה ברמת האקולוגיה הסביבתית או החברתית, עלולים רבים לרצות לעזוב את ישראל ולמצוא לעצמם בית אחר. תחושת הייחודיות של ישראל תוכל למשוך אליה רבים מאחינו, והם יראו בחיים כאן דרך למימוש עצמי ומקום ראוי לילדיהם גם אם רמת החיים לא תשיג את המפותחות בארצות תבל.

דברים אלה אינם ויתור על השאיפה להגיע למיצוי הפוטנציאל הכלכלי המרבי והמיטבי של מדינת ישראל. עלינו להתמיד בה תוך שאנו מביאים בחשבון את מגבלותינו: מחסור במשאבי טבע, תלות גבוהה בסחר חוץ ואופייה הייחודי של החברה בישראל שבה בולטות רמת השכלה גבוהה יחסית ומידת ניידות גבוהה אל מחוץ לגבולות.

1. מאפיינים כלכליים-חברתיים של ישראל בהשוואה למדינות מפותחות

1.1 כללי

השוואות בינלאומיות בתחום הכלכלי והחברתי או ניסיונות להקיש מהתפתחותן של חברות אחרות כמעט אינם אפשריים. לא פעם אנו תוהים כיצד שתי חברות בעלות נקודת מוצא "זהה" שזכו למערכת רכיבים אקסוגניים דומה, מתפתחות באופן שונה על פני זמן. תמיד צוינה ישראל כמדינה בעלת יכולת לנצל סיוע חיצוני, לעומת ארצות שקיבלו סיוע בממדים דומים אך לא השיגו את רמת הפיתוח של המשק הישראלי. מאידך גיסא יש המשווים בין המשק הישראלי למשק היפני לדוגמה. במשק הישראלי ובמשק היפני היה התוצר לנפש בשנת 1960 דומה, ומאז נפער פער והוא הולך וגדל (הפעם לטובת היפנים...). מאפיינים תרבותיים ודתיים, מבנה הגילאים של האוכלוסייה, שיעורי השתתפות בכוח העבודה והתפתחותם על פני זמן, כמות אוצרות טבע, שיטות חינוך, רמת השכלה טכנולוגית, רמת תשתית פיסית ושיעורי חיסכון מקומיים, קרבתם של שווקים חיצוניים, קיומם של הסכמים כלכליים עם ארצות היעד לייצוא ומידת פתיחותם של שווקים שונים לתוצר המיוצא וכן רמות מיסוי ורמות ביורוקרטיה, שיטות שלטון ושיפוט, קשר למקום, שותפות חברתית ורמות של סיכונים וסכנות - כל אלה ונושאים רבים אחרים משפיעים על כיווני ההתפתחות ומקשים את ההשוואה.

למדינת ישראל מאפיינים המקשים עוד יותר את ההשוואה. ישראל היא בעלת אפיונים חברתיים מיוחדים ושונים מארצות אחרות, אף אם רמת החיים, גודל האוכלוסייה או הגודל הפיסי שלהן דומים לשלנו. האתוס הלאומי של קליטת עלייה, היעד של פיזור אוכלוסין כדרך להשפיע על גבולות הארץ שעדיין לא נקבעו, משקל האוכלוסייה החרדית והיחס אליה, יצר הנדודים של הישראלי המצוי, משקל ההוצאה הלאומית לביטחון ומאפיינים נוספים מקשים את ההשוואה.

על אף זאת נערוך להלן השוואה של כמה מאפיינים כלכליים וחברתיים כדי לעמוד על האופי המיוחד של ישראל.

1.2 האוכלוסייה

1.2.1 גידול האוכלוסייה

מאז הקמתה של מדינת ישראל אפיין אותה שיעור גידול רב של האוכלוסייה. למעלה ממחצית הגידול באוכלוסייה נבעה מהגירה נטו גבוהה בעיקר בשנות החמישים ובסוף שנות ה- 80 וראשית שנות ה- 90. אך גם שיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה היה גבוה מארצות מתועשות אחרות ודמה לשיעורי הריבוי הטבעיים של ארצות ערב.

שיעור הריבוי הטבעי של ישראל בשנות ה- 50 הגיע ל- 3 אחוזים וירד בהדרגה עד לשיעור ריבוי טבעי שנתי של כ- 1.6 אחוזים בסוף שנות ה- 80. שיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה היהודית ירד בשנים אלה עד ל-1.1 אחוזים, ושיעור הריבוי של האוכלוסייה הלא-יהודית ירד והתייצב על כ- 3.5 אחוזים.

במקביל התרחשה תופעה של ירידה חדה בשיעורי הריבוי הטבעיים גם בארצות אירופה המפותחות. בארצות כמו גרמניה וצרפת אין כמעט גידול באוכלוסייה המקומית בעקבות ריבוי טבעי, ואם יש תוספת לאוכלוסייה היא נובעת מתהליכים של הגירה. תופעה דומה מתרחשת גם בארצות אירופה אחרות קטנות יותר.

בשל הריבוי הטבעי היורד הולך ופוחת משקלה של אוכלוסיית הילדים. תופעה זו מתרחשת במרבית ארצות אירופה ומתחילה להופיע גם בישראל. במקביל גם חלה עלייה בתוחלת החיים, ומשקל האוכלוסייה המבוגרת גדל. משקלה של אוכלוסיית היהודים בני- 14 ירד מ- 34.8 אחוזים בשנת 1960 ל- 28.7 אחוזים בשנת 1990 ובכלל האוכלוסייה בישראל - מ- 36 אחוזים ב- 1960 ל- 30.4 אחוזים ב- 1990. במקביל עלה משקל האוכלוסייה היהודית מעל גיל 65 מ- 5.1 אחוזים בשנת 1960 ל- 10.7 אחוזים ב- 1990 ובכלל האוכלוסייה - מ- 4.9 אחוזים ב- 1960 ל- 9.1 אחוזים ב- 1990.

1.2.2 ההגירה

תמיד התאפיינה ההתפתחות הכלכלית בנדידת אוכלוסין אל מקורות טבע שופעים או אל אזורים בעלי רמת פיתוח גבוהה. בשנים האחרונות ניתן להבחין בתופעה בצורה בולטת במיוחד. תנועת הגירה מתרחשת מהעולם השלישי, מארצות בעלות רמת התפתחות נמוכה ומארצות עם מתחים לאומיים, אתניים, חברתיים ועדתיים, מצבי חירום ומלחמות. תופעת ההגירה לארצות אירופה ה"עשירות" ולארצות הברית החלה עוד לפני נפילת המשטר הקומוניסטי בבריה"מ לשעבר. פתיחתם של הגבולות, הפתיחות של הארצות הדמוקרטיות להגירה ושיפור אמצעי התחבורה יצרו תנאים להגירת אוכלוסין זו ובעיקר אל ארצות צפון אירופה ומרכזה, ארצות-הברית, קנדה ואוסטרליה. תנועות הגירה גם נוצרו במזרח הרחוק בעיקר לכיוון ארצות שקצב התפתחותן היה מהיר יותר.

התופעה של נדידת אוכלוסיות גם מתקיימת בתוך המדינות פנימה. בארצות המפותחות תנועת ההגירה היא מהדרום אל הצפון ומן האזורים החקלאים אל שולי הערים. בגרמניה ובמזרח אירופה ההגירה מתרחשת מהמזרח למערב. ידועה התופעה של"העובדים האורחים" בגרמניה ובצפון איטליה, וכן המהגרים מארצות אפריקה דוברות צרפתית לצרפת ומארצות דוברות אנגלית לאנגליה.

כך התרחשה תופעה של הצפת הארצות האלה בכוח עבודה זול, והוא התמקד בעיקר בתחומי השירותים האישיים הפשוטים ובעבודות קשות ובעלות דימוי נמוך, ונוצר מעמד של"פרולטריון מסוג חדש" (ראה "נסיגת האדם הלבן", "הארץ", 14.6.93). במקביל חלק מן המהגרים הם בעלי אפיוני השכלה מיוחדים שיש להם ביקוש ספציפי בכל שוק.

בתוך העולם הערבי קיימת תופעת הגירה מקבילה. ארצות הנפט העשירות קלטו תושבי אזורים נחשלים מארצות ערב במשך תקופה ארוכה ובתוכם גם מיהודה ושומרון ורצועת עזה וממחנות הפליטים שקמו לאחר הקמתה של

ישראל. המהגרים העבירו חלק מהכנסתם למשפחות הגרעין במקומות מגוריהן, וכך זכו גם התושבים הפלסטינים ביהודה ושומרון וברצועת עזה ותושבי מחנות הפליטים לתוספת הכנסות.

בעקבות מלחמת המפרץ בשנת 1991 החלו הארצות הערביות הקולטות ובעיקר כווית לגרש את העובדים הזרים וביניהם את הפלסטינים מתחומן. חלק מהמגורשים חזרו למקומותיהם, ואחרים התרכזו במחנות פליטים חדשים שנוצרו בעקבות המלחמה. בולטים מחנות הפליטים החדשים של דרום ירדן. הם קלטו כ- 300 אלף פליטים, וחלק מתושביהם "נספגים" במשק הירדני אט אט או מוצאים להם מפלט בארצות אחרות.

על פי הדו"ח השנתי של האו"ם שפורסם ביולי 1993 על "מצב אוכלוסיית העולם" ההגירה הבינלאומית ברחבי העולם מגיעה לכ-100 מליון בני אדם: פי שניים מהמהגרים בשנת 1989. לאחרונה ההחמרה בחוקי ההגירה בולטת במרבית ארצות העולם המתועש, בעיקר בארצות אירופה המערבית, בארצות הברית, בקנדה, ביפן ובאוסטרליה. עם ההחמרה בחוקי ההגירה גוברת תנועת הגירה בלתי חוקית. כדוגמה בולטת נזכיר את ההגירה הבלתי-חוקית של היספאנים לארצות הברית ושל תושבי מזרח אירופה למערבה.

ישראל - במונחים של הגירה - היא אי נוח מאוד למהגרים יהודים. כל יהודי באשר הוא יכול להגיע אליה ולקבל סיוע לקליטה ראשונית, ללימוד השפה ולהתאמה מקצועית. ישראל אינה ממיינת או בוחרת את המהגרים היהודים שיגיעו אליה. כך נוצרו בשנים האחרונות תופעות של "עודף היצע" בחלק מהמקצועות, בעיקר רופאים ומהנדסים. בגלל המבנה המיוחד של המשפחות שהגיעו מהרפובליקות של בריה"מ לשעבר ובעיקר מהרפובליקות האירופיות - משפחות קטנות במיוחד, בדרך כלל עם ילד אחד - מתחזקת המגמה של הקטנת שיעור קבוצת הגיל הנמוכה, עד גיל 15, באוכלוסייה. במקביל גם מגמת העלייה במשקל האוכלוסייה המבוגרת מתחזקת בשל שיעור מבוגרים גבוה יחסית באוכלוסיית העלייה.

על רקע התנאים הנוחים יחסית לקליטת עולים ומהגרים בישראל יש לשים לב לתופעה של השנים האחרונות: לישראל מגיעים עולים מהרפובליקות של בריה"מ לשעבר כמעט רק מחוסר ברירה. ראשית לכל נבדקות אפשרויות ההגירה לארצות מתועשות אחרות, בעיקר ארצות הברית וגרמניה. בעלי כישורים מיוחדים או בעלי הון מצליחים להגר לארצות המערב, וחסרי כל, זקנים או פליטים של חוסר ברירה מגיעים לישראל. המאמצים של ארגוני העלייה השונים למשוך לישראל את הדור הצעיר מקרב אוכלוסיית היהודים ברפובליקות השונות של בריה"מ לשעבר נושאים פרי באופן חלקי בלבד.

גל העלייה הגדול של סוף שנות ה- 80 וראשית שנות ה- 90 הביא עמו בעלי מקצועות אקדמאים רבים אך לא פתר את בעיית ההסתגלות לתנאי המשק הישראלי עד כה. שיעור ניכר מקרב העולים עדיין מועסקים במקצועות נחותים מארצות מוצאם. חלקם, גם המשכילים שבתוכם, הם פועלים פשוטים או מובטלים חסרי הכנסות מעבודה.

במקביל לגלי ההגירה לישראל גם התרחשה בארץ תנועת הגירה פנימית. כמו בארצות מפותחות אחרות כך גם בישראל חלה עלייה במשקלה של האוכלוסייה העירונית ובעיקר אוכלוסיית המטרופולין המרכזי בשפלת החוף. מרבית אוכלוסיית ישראל מתרכזת במשולש בין חדרה לגדרה ולירושלים, ואילו הגליל והנגב ריקים יחסית. התרכזות האוכלוסייה במרכז התרחשה על אף מאמצי הממשלה להפנות משאבים ואוכלוסייה לאזורי הפריפריה ועל אף הטבות כלכליות הניתנות לאזורי הפריפריה. בבדיקה ארוכת טווח מתברר ש"הגירות מתקנות" של האוכלוסייה גרמו לגידול משקלה של אוכלוסיית המרכז.

1.3 מבנה כוח האדם ושיעורי השתתפות בכוח העבודה

במרבית הארצות הדומות לישראל מבחינת ההכנסה לנפש קיים שיעור השתתפות גבוה יחסית של האוכלוסייה בכוח העבודה האזרחי. שיעור האוכלוסייה הישראלית השייכת לכוח העבודה מסך האוכלוסייה מגיע לכ-35 אחוזים בשנים האחרונות לעומת כ-50-60 אחוזים בארצות תעשייתיות שונות.

הסיבות לכך הן רבות. נמנה אחדות:

- במרבית הארצות המפותחות שיעורה של אוכלוסיית הילדים בסך האוכלוסייה הוא נמוך יחסית לעומת ישראל. ישראל היא עדיין "מדינה צעירה" בשל שיעורי הילודה הגבוהים השוררים בקרב חלק מן האוכלוסייה. האוכלוסייה שמוצאה בעליית שנות החמישים והששים מארצות העולם הערבי והאוכלוסייה הערבית הישראלית עדיין מתאפיינות בשיעורי ילודה גבוהים. בשנים האחרונות הולכת ומתפתחת תופעה של עלייה ניכרת בשיעורי הילודה בקרב אוכלוסיית החרדים והחוזרים בתשובה, ובאזורים שונים בארץ השיעורים הללו גבוהים במיוחד (ירושלים, בני-ברק, עמנואל).
- בארצות מתועשות רבות שיעור הנשים השייכות לכוח העבודה האזרחי גבוה יותר מישראל (לדוגמה, פינלנד 47%, דנמרק 45%, שוודיה 45%, לעומת 42% אחוזים בלבד בישראל). גם תופעה זו קשורה להיותה של ישראל ארץ הגירה שקלטה בשנות החמישים והשישים אוכלוסיות בעלות רמת הכנסה והשכלה נמוכות מארצות המאופיינות בשיעורי השתתפות נמוכים של נשים בכוח העבודה.
- שתי התופעות הללו הולכות ונחלשות בישראל, ובהדרגה עלייה חלה בשיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה האזרחי (במקביל לירידה מסוימת בשיעורי ההשתתפות של גברים, ראה להלן). הירידה בשיעורי הפריון הממוצעים של כלל האוכלוסייה, העלייה בשיעורי ההשכלה בעיקר בקרב נשים והתפשטות התופעה החברתית של יציאת נשים לעבודה למימוש עצמי או כדי לעזור בכלכלת הבית מחלישים את השפעתן.
- תופעה בולטת נוספת היא שיעור הלמידה הגבוה מאוד בקרב האוכלוסייה בישראל. מרבית אוכלוסיית הילדים עד גיל 15 לומדת, ושיעור גבוה מאוד מהאוכלוסייה הישראלית בגילאי 15-24 (חוץ מחיילים) עסוקה גם היא בלמידה. בעשורים האחרונים התופעה של עלייה בשיעור הלמידה הולכת וגוברת בקרב גברים בוגרים בישראל, בעיקר מתוך האוכלוסייה החרדית והמתחרדת בתחומי היהדות השונים ("למידה לשמה").
- בישראל יש שיעור גבוה יחסית של אנשי צבא לעומת ארצות אחרות. למעלה מ- 50 אחוז מקרב בני 18-21 בישראל משרתים שירות צבאי חובה, ושיעור גבוה יחסית נוסף מצוי בצבא הקבע. אוכלוסיית החיילים אומנם אינה נמנית עם כוח העבודה האזרחי, אך היא משפיעה על שיעורו של כוח העבודה האזרחי מסך האוכלוסייה בישראל.

1.4 צמיחה ותעסוקה

בשני העשורים האחרונים תהליך של האטה בקצב הצמיחה מתרחש בארצות המערב המתועשות. משברי הדלק של ראשית שנות ה- 70 וסופן נתנו אותותיהם בצמיחה, והמצב אף החמיר בסוף שנות ה-80. בשנות ה-80 עצמן, על אף התאוששות מסוימת בקצב הצמיחה, עדיין התאפיינו כלכלות המערב בשיעור צמיחה איטי, והוא לא ייצר מספיק מקומות תעסוקה. דווקא עם ההתמוטטות של כלכלות מזרח אירופה והקומוניזם בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90 חזרה ההאטה לאפיין את ארצות אירופה המפותחות ואת ארצות-הברית, והיא הייתה לשפל מתמשך.

ההאטה הכלכלית של סוף שנות ה- 80 וראשית שנות ה- 90 מורכבת מאוד. מצד אחד תופעות ארוכות טווח של כשל בהתאמת הייצור למבנה הביקושים, של מעבר לטכנולוגיות חדשות, של שיפורים טכנולוגיים בענפי משק מסורתיים כמו חקלאות וטכסטיל ושל עלייה בפריון בחלק מן הענפים שלוותה בירידה חדה במחירי מוצרים שונים. מצד שני ממשלות שלא השכילו להגיב לתופעות, הגדילו את הגירעונות התקציביים, שמרו על רמות

מיסוי ברוטו גבוהות אך הורידו את שיעורי המיסוי נטו. חלק ניכר מן ההגדלה בגירעונות התקציביים נבעה מהגדלת שיעורי הסובסידיות למערכות חברתיות שנפגעו מתהליכי ההתייעלות. הדברים הללו היו חלק מן הסיבות לירידה בקצב הגידול של התוצר.

במקביל בסוף שנות ה- 80 גם הצטרפה השפעת היעלמותה של המלחמה הקרה והירידה בשיעור ההוצאות הציבוריות להתעצמות צבאית. דבר זה גרם לירידה בייצור של אמצעי לחימה. ייצור של אמצעי לחימה היה מקור לצמיחה בתקופת המלחמה הקרה. הענפים שעסקו בייצור מוצרים צבאיים לא קלטו כוח אדם חדש, ויתרה מזאת הם החלו לשחרר כוח-אדם "מיותר" לשוק העבודה. בטווח הקצר המשקים עדיין לא התאימו עצמם לשינויים במבנה הביקוש, וסך הייצור נפגע.

ההאטה בקצב הגידול של הפעילות הכלכלית הייתה מלווה בגידול ניכר ב"אבטלה הגלויה", אף מעבר לנדרש. מקומות עבודה חדשים, בעלי מאפיינים כלכליים נמוכים, נתפסו על-ידי מהגרים, ובקרב בני הארצות המתועשות, בעיקר הדור הצעיר, התפתחה תופעה של אבטלה גלויה גבוהה ו"נכות תעסוקתית", תוך כדי הגדלת התלות במקורות מימון ציבוריים. במערב אירופה לבדה רשומים כ- 20 מליון מובטלים, כ- 11% מכוח העבודה, שמחציתם אינם עובדים למעלה משנה (NEWSWEEK, 21.6.93). גם ארצות הברית סובלת משיעור אבטלה גבוה, כ- 7%, ויפן, שנחשבה ל"נס הכלכלי" של אמצע המאה ה- 20, סובלת אף היא מתהליכים נרחבים של פיטורים ועלייה בשיעורי אבטלה. לפי התחזיות של ה-OECD האבטלה בארצות אלה תמשיך לגדול גם בשנת 1994, ועדיין לא נראה כי נמצאה למגמה זו תרופה מוסכמת.

ישראל חזרה לקצב צמיחה נאה למדי החל מאמצע שנות ה- 80, לאחר שננקטו צעדים מתאימים להדברת האינפלציה ולריסון ההתדרדרות במאזן התשלומים. אומנם, קצבי הגידול של התוצר בשנות ה- 50, כ- 11% לשנה לא חזרו, אך הושג גידול יציב בשיעור של 5-6 אחוזים לשנה, בעוד ארצות אירופה סובלות מהאטה ניכרת בגידול התוצר.

1.5 משקל ענפי משק שונים בתוצר

ככל שרמת ההתפתחות הכלכלית גבוהה - נמוך משקל החקלאות בתוצר ובתעסוקה. ובמקביל - שיעור תוצר השירותים - הציבוריים, הפיננסיים והאישיים - גבוה יותר. בארצות המתאפיינות במשקל שירותים גבוהה ומשקל חקלאות נמוך בתוצר, הן רמת ההכנסה לנפש והן רמת הפיתוח הטכנולוגי גבוהות יותר. מלאי ההון ורמת התשתית הפיזית - תחבורה, חשמל, קומוניקציה וכדומה גבוהים במיוחד בארצות המפותחות.

בארצות ה- OECD מתרחשים בעשורים האחרונים שינויים דינמיים ניכרים. המאפיינים העיקריים הם: גידול בענף השירותים ושחיקה בענפים הקשורים לחקלאות ולתעשייה. שבדיה מקטינה תלותה בתעשיית המכוניות והפלדה, דנמרק מקטינה תלותה בדייג, ושוויץ - בתעשיית השעונים המסורתית. באירלנד, על אף תמיכה ממשלתית ניכרת בפיתוח תעשייתי, כיוון ההתפתחות הוא דווקא לשירותים. מתפתחת בה תעשיית המרכזים הפיננסים הגדולים שבהם היא מתחרה בשוויץ ובארצות אחרות בקהילה האירופית. במקביל - מתרחשת במרבית הארצות המתועשות "מהפכה תעשייתית" חדשה, כאשר תעשיות חדשות, העוסקות בחומרים חדשים, באמצעי קומוניקציה משוכללים וכדומה הולכות ומתפתחות והופכות את העולם המודרני ל"כפר גלובאלי קטן".

ישראל מצויה בקבוצת מדינות המאופיינות ברמת הכנסה לנפש ממוצעת גבוהה. שיעור ענף החקלאות נמוך בה, אך גם שיעור השירותים (למעט השירותים הציבוריים הטהורים, המסופקים ישירות על-ידי הממשלה) הוא עדיין נמוך יחסית. גם רמת התשתית הפיזית מפגרת בישראל, יחסית למדינות מפותחות מקרב ארצות ה- OECD אולם בפרסום הבינלאומי של הבנק העולמי "Development and Environment", (1992) וכן גם בפרסומים אחרים של הבנק העולמי מופיעה ישראל בקבוצת "המדינות המפותחות" יחד עם מדינות ה- OECD.

2. הנחות "חיצוניות"

לפני בחינת המבנה המשקי ודפוסי התעסוקה הרצויים, עלינו לדון בכמה הנחות "אקסוגניות" בקשר לסביבה החברתית-כלכלית שבתוכה תפעל ישראל בראשית המאה הבאה.

2.1 ישראל באזור

2.1.1 אופי הגבולות

כהנחת עבודה בסיסית אנו מניחים כי בסוף הרבע הראשון של המאה ה- 21 ישראל תגיע ל"מודוס ויוונדי" עם הפלסטינים ועם שכנותיה הערביות. הנחה זו מביאה בחשבון גבולות פתוחים לתנועת סחורות ועובדים במרחבי המזרח התיכון, דבר שיתרום לניצול "נכון יותר" של המשאבים הריאליים של ישראל, בעיקר בתחומי כוח-האדם. ניתן לחשוב על האפשרות שפעילויות כלכליות שאינן "רצויות" לכוח-האדם הישראלי יבוצעו על-ידי "מהגרים לשעה" שיבואו לישראל, או אפילו שענפים עתירי כוח-אדם בעל מיומנות והשכלה נמוכים יחסית ינדדו לארצות שכנות. ובמקביל - תגבר רמת הניידות של הישראלים, בחיפושיהם אחרי הזדמנויות עסקיות, לא רק לכיוון ארצות מתועשות אלא גם בתוך מרחבי המזרח התיכון: ההנחה לגבי התקדמות ניכרת לקראת שלום מאפשרת לנו להביא בחשבון גידול בגמישות של ישראל בבחירתה באלטרנטיבה תעסוקתית משופרת, כיוון שאנו מניחים ששוקי היצוא העתידיים של ישראל יהיו מוכנים לרכוש את תוצריה של ישראל ללא מגבלות פוליטיות.

2.1.2 כוח-עבודה מיהודה ושומרון ומרצועת עזה

במסגרת זו עלינו להניח הנחות לגבי ההתפתחויות הצפויות בכוח האדם בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה, וכן גם להניח איזה חלק מכוח עבודה זה יעדיף לנצל הזדמנויות תעסוקתיות בישראל.

כוח העבודה הפלסטיני, המונה היום כ- 350,000 איש יגדל, לפי הערכתנו לכמליון נפש בשנת 2020, גידול מצטבר של 180% לעומת מספרם היום. ההערכה לגבי הגידול בכוח העבודה הפלסטיני נעשתה בהנחות סבירות לגבי ההתפתחויות בתחום המדיני (ובהשוואה לגידול של כ- 80% בכוח העבודה הישראלי, ראה להלן). גם אם נניח ששיעור הפלסטינים שירצו לעבוד בישראל ירד כמשליש היום ל- 20% בעוד 30-20 שנה, הרי מדובר בכ-200,000 איש שירצו להשתלב בשוק העבודה של ישראל (לעומת כ- 120-100 אלף בשנת 1992, לפני שננקטו על-ידי ישראל פעולות דרסטיות להפעלת ה"סגר").

ניתן להתייחס למספר זה כאל גבול תחתון, שלא יפחת במונחי נטו. גם אם נניח קיזוז מסוים, שיתרחש בעקבות נכונותם של ישראלים לעבוד בארצות שכנות, לא נראה שניתן להניח שמספרים אלה יהיו נמוכים יותר בטווח הזמן הרלוונטי. מספרים אלה מביאים בחשבון הנחות אופטימיות לגבי ההתפתחות הכלכלית שתתרחש ביהודה ושומרון ובחבל עזה בדור הקרוב. יותר מזאת, ההנחה בדבר הירידה החדה בשיעור הפלסטינים שיעדיפו למצוא פרנסה בישראל של גבולות הקו הירוק מחייבת בחינה מדוקדקת יותר, ויתכן שמספרם יהיה גבוהים אף יותר *.

2.2 משקל הצבא במשק

ההנחה הבסיסית הנוגעת למערכת היחסים של ישראל עם שכנותיה מאפשרת לנו להניח כמשקלם של הצבא, מערכת הביטחון והתעשיות הביטחוניות במשק הישראלי יפחתו במידה ניכרת, ובמקום כ- 6.5 אחוזים מכוח העבודה הפוטנציאלי המופרשים היום למערכות הביטחוניות, ניתן יהיה לרדת בהדרגה בשיעור כוח האדם

* במהלך כתיבת העבודה נחתם באוסלו מזכר ההבנה בין ישראל ואש"ף - "עזה ויריחו תחילה". בחודשיים האחרונים מתנהלות בין הצדדים שיחות ליישום ההסכם, ונושא שיבתם של פליטים ופלסטינים אל שטחי יהודה ושומרון וחבל עזה הוא סעיף אחד בשיחות. עמדות הצדדים בהסכם הקבע, לאחר חמש שנים, עדיין אינן ידועות, ועל כן יש לבחון מספרים אלה בתשומת לב מרובה.

המופנה לביטחון עד לרמה של כ- 2 אחוזי תוצר בלבד. כך ייווצרו משאבי כוח אדם פנויים נוספים שיבקשו להשתלב במערכות הכלכליות הפעילות, וירחיבו את בסיס התעסוקה.

2.3 ניידות

עלייה ברמת החיים, שלפי הערכתנו ניתן להגשימה, יחד עם עלייה ברמת ההשכלה הממוצעת, תהפוך את הישראלים לבעלי ניידות גבוהה במידה ניכרת בהשוואה למצב היום. ניתן להניח שיהיו רבים מקרב הישראלים שיראו בישראל בסיס מגורים קבוע, ויחפשו תעסוקה במקומות אחרים. ניידות כזו תוכל להתגשם - אם על-ידי ניצול שלאמצעי קומוניקציה ותקשורת משופרים, או באמצעות ניידות פיזית, באמצעי תחבורה משוכללים.

הנחה חשובה נוספת שאנו מניחים היא שתושבי מדינת ישראל ירצו לגור בה. רמת "הירידה" מהארץ תהיה דומה לזו של היום, ולא יחול כרסום במחויבות של תושבי המדינה אליה. לאור זאת, נוכל להניח שגם אם מטרות התוכניות השונות לא יתממשו, או אם השינויים הפוליטיים, המנהליים והחינוכיים הנחזים לא ישיגו את מכסימום המטרות, עדיין תושבי ישראל לא יגבירו את מידת הירידה מהארץ, על אף רמת הניידות הגוברת שהונחה. משום כך, לא נדרש פיתוח מודלים היוצרים קשר בין שיעורי הירידה לבין המצב הכלכלי, הביטחוני או החברתי בארץ, וניתן להניח שמצבת האוכלוסייה ופוטנציאל כוח העבודה הם "אקסוגניים".

2.4 שוקי סחר

אנו מניחים שההתגבשות של אזורי סחר גדולים בעולם תלך ותתחזק. בתנאים כאלה יעמדו בפני ישראל שווקים גדולים ומגוונים, שאם נשכיל לחדור אליהם, עם מוצרים ושירותים מיוחדים ובעלי יתרון יחסי בולט, לא ניתקל במגבלות של ביקושים הנובעות מתנאי סחר.

ניתן גם להניח שבמזרח התיכון תתגבש צורה כזו או אחרת של גוש סחר גדול, שיכלול את ישראל ואת שכנותיה. כך תשתפר רמת הניידות של סחורות ושירותים, הון וכוח-אדם בתוך האזור, וכן גם רמת הסחירות של האזור ביחס לגושי הסחר הגדולים הקרובים והרחוקים יותר.

3. היצע כוח העבודה בישראל

3.1 מאפיינים עיקריים

להלן המאפיינים העיקריים הצפויים באוכלוסייה ובכוח העבודה של ישראל בסוף הרבע הראשון של המאה ה-21:

סך אוכלוסיית ישראל תגיע בשנת 2020 לכ-8 מליון נפש, גידול שנתי ממוצע של כ-1.8%, שהם גידול מצטבר של כ-72% גודל האוכלוסייה היינו "אקסוגני", והוא בסיס לכל החלופות.

בתוך האוכלוסייה החזויה לשנת 2020 בולט השיעור הגבוה של אוכלוסיית +15, כ- 74% לעומת כ- 69% בשנת 1990, כלומר כ- 5.9 מליון נפש, לעומת 3.2 מליון נפש בשנת 1990. זהו גידול מצטבר של כ- 85%, או גידול שנתי ממוצע של כ- 2% לשנה על פני כל התקופה, לעומת הגידול של כ- 72% בכלל האוכלוסייה, כאמור.

בתוך האוכלוסייה ימשיך ויעלה שיעורה של אוכלוסיית +65 לכ- 10% לעומת כ- 9% ב- 1990. בתוכם צפויה עלייה ניכרת באוכלוסיית בני +80 מ- 2% לערך ב- 1990 לכ- 3% בשנת 2020.

שיעור האוכלוסייה הצפויה להיות "האוכלוסייה התומכת" (גילאי 15-65) מכלל האוכלוסייה יעלה, אם כך, מכ- 60% בשנת 1990 עד כדי 63.3%, ויגיע ללמעלה מ- 5 מליון נפש, לעומת כ- 2.8 מליון נפש בשנת 1990. זהו גידול של כ- 80%, מעט נמוך מגידול האוכלוסייה בגיל +15 אך גבוה לעומת הגידול בשיעור של כ- 72% בכלל האוכלוסייה.

היעלמותם של "דור השואה" ודור הגירת שנות ה- 50 וה- 60, יחד עם הגידול בשיעורי הלמידה של הדור האחרון והצפוי עוד לעלות, יתרמו לעליה בשיעורי ההשתתפות הממוצעים בכוח העבודה האזרחי. ב- 1990 הווה כוח העבודה האזרחי כ59%- מהאוכלוסייה בגיל 15-65, (51.5 מאוכלוסיית +15, כ- 1,650 אלף נפש). כהנחת עבודה ראשונית ניתן להניח כי בשנת 2020 יגיע כוח העבודה האזרחי לכ- 3 מליון נפש, כ- 61% מהאוכלוסייה בגיל 15-65, (51.5% מאוכלוסיית +15, וכ- 38 אחוזים מכלל האוכלוסייה). זהו גידול בשיעור של למעלה מ- 84% בכוח העבודה האזרחי, גידול של כ- 2% בממוצע לשנה. גידול אוכלוסיית כוח העבודה מורכב מעלייה מהירה יותר בשנים האחרונות של המאה ה- 20 (בגלל ההנחות על התפתחות העלייה) ועלייה איטית יותר ברביע הראשון של המאה ה- 21. מניתוח מאפייני ההשתתפות בכוח העבודה, ניתן להניח כי עיקר הגידול בהשתתפות בכוח העבודה האזרחי יהיה מקרב הנשים, ומשקלן בתוספת לכוח העבודה תגיע לכ- 60%.

התוספת של כוח-עבודה משטחי יש"ע, כפי שהונח באופן אקסוגני, תוסיף אומנם לכוח-העבודה האזרחי כ- 200 אלף איש, אך שיעור הגידול המצטבר ושיעור הגידול השנתי הממוצע של כוח-העבודה האזרחי, הכולל מקור זה, כמעט ולא ישתנו.

שיעור גידול שנתי ממוצע של למעלה מ- 2% בכוח העבודה האזרחי לאורך תקופה של 30 שנה הוא גבוה מאוד במונחים בינלאומיים. כאמור, במרבית ארצות העולם המתועש שיעור הגידול באוכלוסייה ובכוח העבודה נע בסביבות 1% או פחות, ויש ארצות שבהן אין כלל גידול באוכלוסייה המקומית ובכוח העבודה, אלא אם הן קולטות מהגרים. בניתוחים שנערכו על-ידי הצוות החברתי הוצע שיעור השתתפות בכוח-העבודה גבוה יותר, ומתקרב ל- 60.5 אחוזים. מכיוון שיש להניח כי מספר שעות העבודה למועסק ירד בשנים הבאות, הרי במונחים של "מועסקים סטנדרטיים" (כלומר, סך שעות העבודה שיוצעו על-ידי כוח העבודה בשנת 2020 מחולק במספר שעות העבודה הממוצע למועסק בשנת 1990) יגיע "שיעור ההשתתפות" למספרים אשר לעיל (ראה תחזית אוכלוסייה וכוח עבודה בישראל 1990-2020, נ. כרמון, ת. טרופ, 1993. נושא זה מנותח ביתר פירוט להלן).

כאמור, בסוף הרביע הראשון של המאה ה- 21 יהיה שיעור גבוה יחסית של בעלי "השכלה גבוהה", לעומת כ- 12% היום (נושא זה לא נבדק בעבודה זו ודורש בחינה נפרדת).

מן הניתוח שנעשה נובע, כי למעלה משליש מהאוכלוסייה בגיל 15-65, כ- 1.9 מליון איש, לא ישתתפו בכוח העבודה האזרחי, בהשוואה לכ- 40%, כ- 1.2 מליון איש בשנת 1990 (גידול של 70%) (בקבוצה זו לא כללנו את האוכלוסייה של בני 65 ומעלה, שמספרם יגיע לכ- 865 אלף נפש ב- 2020, לעומת 420 אלף ב- 1990). באוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה האזרחי נמנים גם חיילים המשרתים בצבא סדיר ובצבא קבע, אך כאמור, שיעורם של אלה בתוך הקבוצה ילך ויקטן (מכ- 6.5 אחוזים מכוח-העבודה הפוטנציאלי ב- 1990 לכ- 2% בסוף התקופה: כ- 200 אלף חיילים ב- 1990, שמספרם יגדל עד 270 אלף חיילים בשנת 2020). חלק מהלא-משתתפים הם אנשים ש"יעדיפו" שלא להשתתף בכוח העבודה, וחלקם - נכים ובלתי כשירים להשתתף בכוח העבודה. יש להניח שחלק ניכר מקרב הבלתי משתתפים יעסקו בלימודים - השלמת השכלה בסיסית, תיכון, מכללה והשכלה גבוהה ואקדמית. חלקם ימשיך לעסוק בלימוד לשמו, בעיקר בישיבות.

לוח 3.1: האוכלוסייה וכוח העבודה בשנים 1990 ו-2020

	1990	2020	שינוי מצטבר באחוזים	שינוי שנתי ממוצע
1. סה"כ אוכלוסייה	4,660	8,000	72.0	1.8
2. שיעור אוכלוסיית 15+	65%	71%		
סך אוכלוסיית 15+	3,215	5,900	85.0	2.0
3. שיעור אוכלוסיית 65+	9%	10.8%		
סך אוכלוסיית 65+	420	865	106.0	2.4
4. שיעור "אוכלוסייה תומכת"	59.6%	63.3%[1]		
סך "אוכלוסייה תומכת"	2,800	5,000	80.0	2.0
5. כוח עבודה אזרחי [2]				
כאחוז מ"האוכלוסייה התומכת"	59%	61%		
כאחוז מסה"כ האוכלוסייה	35%	38%		
"שיעור השתתפות"[3]	51.5%	51.5%		
סך כוח עבודה אזרחי	1,650	3,040	84.2	2.05
6. לא משתתפים מאוכלוסייה תומכת	1,150	1,950	69.6	1.7
7. כוח עבודה אזרחי, כולל כוח עבודה מיש"ע	1,770	3,230	82.5	2.0

המקור: עיבודי צוות 2020, ותחשיבים עצמיים.
(1) האוכלוסייה מעל גיל 15 ומתחת לגיל 65.
(2) הנחת עבודה ראשונית שתנותח בהמשך העבודה.
(3) שיעור כוח-העבודה מתוך האוכלוסייה מעל גיל 15.
(4) תחזיות אוכלוסייה וכוח-עבודה בישראל 2020-1990, נ. כרמון, ת. טרופ - 1993

3.2 רכיבים בהיצע כוח-העבודה ומשמעויותיהם הכלכליות-חברתיות

3.2.1 שעות העבודה למועסק

בניתוח ההתפתחויות לעתיד יש לשים לב למגמה שהחלה עוד בדור הקודם בשוק העבודה. במשך השנים חלה ירידה משמעותית בשעות העבודה למשרה בישראל. תופעה זו מתרחשת במרבית ארצות העולם המתועש. לעתים בגלל לחצי עובדים, לעתים בגלל שכלולים טכנולוגיים, ולעתים בגלל ירידת ביקושים מצד אחד ועלייה בהכנסות "מעבר לדרוש", והחלפתן בפנאי, מאידך.

התופעה קשורה גם לעליה הניכרת המתרחשת והצפויה בשיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה. חלק ממקצועות הנשים מוגדרים כבר היום כ"משרה מלאה" גם כאשר מספר שעות העבודה בהם נמוך במידה ניכרת מן הממוצע הכללי (מורות, אחיות). במקרים אחרים נשים מעדיפות לעבוד במשרות חלקיות, כדי להקל על השילוב בין חיי עבודה וחיי משפחה. ככל שיגדל שיעור הנשים באוכלוסייה, תגבר מגמה זו.

מומלץ להקדיש דיון מיוחד לשאלה, האם עלינו לעודד ירידה בשעות העבודה השבועיות של עובדים, או לפעול בכיוון של עידוד קיומן של שנות שבתון, נאמר למשל אחת לחמש שנות עבודה, או אולי לעודד מגמה של חופשות שנתיות ארוכות יותר. השפעת כל אחד מן הכוונים דומה במונחים של חלוקת העבודה בין מספר גדול יותר של עובדים ובמונחים של פריון העבודה, אך השפעתם על חיי העבודה של הפרט יכולה להיות שונה.

3.2.2 שינויים מקצועיים

תופעה נוספת הדורשת תשומת לב היא זו של החלפת המקצוע באמצע החיים. הולכתו מתפשטת התופעה של אורך חיים קצר יחסית של עובדים בתחום תעסוקה אחד. לקראת אמצע חיי העבודה מתרחבת הנטייה להחליף מקצוע, להתרענן בתחומים חדשים ולהביא לידי ביטוי ניסיון מתחומי עבודה שונים אל תחומים חדשים. התופעה של "עבודה לחיים" הולכת ונעלמת, יחד עם התופעה של "מקצוע לחיים".

מגמות כאלה החלו לבלוט בארצות הברית ומתחילות לבוא לידי ביטוי גם בישראל. ניתן לראות תופעות כאלה בקרב בעלי מקצועות אקדמאים, בקרב לבושי מדים) שוטרים אנשי צבא(וכן גם אחיות ומורות. אלה יוצאים לגמלאות מוקדמות וברוב המקרים חוזרים לשוק העבודה במקצוע או בכיוון תעסוקתי אחר. גם כאן יש לשקול, במסגרת כוללת, האם כדאי לעודד כיוון התפתחות כזה, כחלק מסודר מחיי העבודה במשק.

3.2.3 השתלמות מקצועית

מגמה שהחלה להתרחש בשנים האחרונות, ונראה כי עדיף להמשיך ולעודדה, היא התופעה של אקדמיזציה במקצועות השונים ועלייה בשיעורי השלמת ההשכלה ועדכונה במשך חיי העבודה. השינויים התכופים בתחומי הטכנולוגיה יחד עם העלייה בדרישות איכות המוצר והשירות - בקרב האוכלוסייה המקומית כמו גם של שוקי היעד ליצוא - דורשים עדכון הידע של עובדים, ומומלץ לקבוע מדיניות מוצהרת בכיוון זה.

3.2.4 המשמעות לגבי ההתפתחויות בתחום היצע כוח העבודה

הדיון לעיל מורה כי היצע כוח העבודה על פי ההגדרה של "משרה מלאה", כאשר הוא מחולק על מספר עובדים גדול יותר, יכול לעלות פחות מן הגידול במספר העובדים. הירידה בשעות העבודה, העלייה בדרישות ההשתלמות, הנטייה להחליף מקצוע וכדומה, כל אלה פירושם היצע נמוך יותר של שעות עבודה למשק מן המשתמע ממספר העובדים שנותח לעיל, במונחים של "מועסקים סטנדרטיים".

ומכאן, יתכן שהגידול בתוצר יהיה נמוך יחסית והוא יהיה קשור ברצונה של האוכלוסייה להיות מועסקת. במקרה כזה, יתאפשר גידול רב יותר בתוצר רק אם יחול גידול גבוה במיוחד בתוצר לשעת עבודה, שיקזז את הירידה בשעות העבודה ובשנות העבודה למועסק.

3.3 חלופות בנושא היצע כוח העבודה

"החיים הכלכליים" של חברה, כלומר כמות הזמן של כלל האוכלוסייה המוקדש לעבודה בשכר, הם בעלי משקל קטן יחסית במגוון הפעילויות של האוכלוסייה. בשנת 1990 הוקדשו בממוצע כ- 7.5 אחוזים מסך שעות השבוע של כל האוכלוסייה לתעסוקה בשכר. שעות העבודה בשכר היוו בשנה זו כ- 11 אחוזים מסך שעות השבוע של האוכלוסייה מעל גיל 15, וכ- 21.5 אחוזים מסך שעות השבוע של אוכלוסיית העובדים בפועל (בממוצע, 36 שעות עבודה למועסק בשבוע). לשינויים בסך השעות שיוקדשו לעבודה או בחלוקת סך שעות העבודה בצורה שונה בין הרוצים לעבוד יש השפעה על תפיסת החברה את עצמה כחברה יוצרת ומתפרנסת, כמו גם על הנכונות להשתתף בחיי תרבות, השכלה ופנאי.

ניתן לבחון את היצע כוח העבודה בדור הבא בחלופות שונות של מבנה תעסוקה. לכל אחת מהן - יתרונות וחסרונות ונדרשת מדיניות שונה כדי לעודדה או לפעול לבלימתה. מבחינה משקית, סה"כ ההיצע של שעות

העבודה יכול להיות דומה יחסית בחלופות שונות של מבנה תעסוקה, אלא שחלוקת שעות העבודה בקרב האוכלוסייה תהיה שונה. לכל חלופה כזאת תהיה השפעה שונה על מבנה וחלוקת הפנאי, על הביקושים לשירותי חינוך וחינוך מבוגרים, על הדרישה לעזרה בבית או לשיפורים טכנולוגיים נוספים בניהול משק הבית וכן גם על רמת יוממות רצויה. לחלופות השונות יכולה להיות גם השפעה שונה על מידת שביעות הרצון של כלל האוכלוסייה ובעיקר - של האוכלוסייה העובדת.

הניתוח הוא הרחבה של ההצגה הסטטית, שהובאה לעיל, לפיה היצע כוח העבודה וכן שעות העבודה למועסק הם אקסוגניים וניתנים לגיבוי "פשוט", והם אינם מושפעים מהלכי רוח חברתיים או משקיים או מתמריצים שונים. להלן ננסה לערוך ניתוח שלתרחישים אפשריים של התפתחויות בתחום היצע כוח העבודה.

3.3.1 אוכלוסייה מצטרפת לכוח העבודה האזרחי

תרחיש 1: שיעורי ההשתתפות של האוכלוסייה בכוח העבודה נותרים דומים לאלה של שנת 1990 - 51.5%. המגמות בשיעורי ההשתתפות של השנים האחרונות ממשיכות: - עלייה מסוימת בשיעורי השתתפות בקרב נשים, בעיקר נשים משכילות, וירידה בשיעורי השתתפות גברים, יחד עם עלייה נוספת בשיעורי למידה לשמה.

שיעור ההשתתפות של גברים מתייצב על 60% (בהשוואה ל- 62.3% ב- 1990), ושיעור ההשתתפות של נשים - עולה ל- 46%, (בהשוואה ל- 41.1% ב- 1990). משקל הנשים בכוח העבודה עולה לכ- 40 אחוזים, (בהשוואה לכ- 35 אחוזים בשנת 1990).

תרחיש 2: שיעורי השינוי בשיעורי ההשתתפות של נשים עולים בקצב של 30 השנים האחרונות: - גידול של כ- 50 אחוזים, עד ל- 61.5%, ומשתווים לשיעורי ההשתתפות שלגברים, (שיורדים רק מעט בהשוואה לשנת 1990 - 62.3%, בהמשך למגמות העבר). שיעור ההשתתפות הכולל מגיע לכ- 60 אחוזים, בהשוואה ל- 51.5 אחוזים היום. משקל הנשים עולה עד ל-כמעט 50% מכוח העבודה האזרחי.

תרחיש 3: ניתן לשקול תרחיש לפיו ההצטרפות לכוח העבודה האזרחי מתרחשת רק לאחר גיל 24 (תרבותית או אדמיניסטרטיבית) - ולאחר סיום שנות לימודי חובה, כולל לימודים על תיכוניים. היציאה לגמלאות מתרחשת בגיל 60 או אפילו 55, בקרב גברים ונשים כאחת. 41% מן האוכלוסייה אינם "זכאים", על פי תרחיש זה, להשתתף בכוח העבודה האזרחי. מתוך האוכלוסייה "הזכאית" להשתתף בכוח העבודה האזרחי, 60 אחוזים - גברים ונשים - משתתפים בו בפועל, ובמונחים של "שיעור השתתפות" מסורתי, זהו שיעור השתתפות של כ- 35.5 אחוזים מכלל האוכלוסייה, כשיעורו כיום. מבנה כוח העבודה שונה, מבחינת הגיל הממוצע, משקל הנשים בו (50%) ורמת השכלתו.

3.3.2 מספר שעות העבודה לשבוע

תרחיש 1: מספר שעות העבודה הפורמלי לשבוע נותר כפי שהוא היום, כ- 42 שעות ובפועל - 36 שעות. משקל הגברים העובדים עבודה חלקית נותר 17.5% ומשקל הנשים העובדות עבודה חלקית נותר כ- 40%. במצב זה, היצע העבודה תלוי בשיעורי ההשתתפות של גברים ונשים, כמוזכר לעיל. אי שינוי בשיעורי ההשתתפות ושמירה על מספר קבוע של שעות עבודה לשבוע מותיר גם את שיעור היצע העבודה מתוך האוכלוסייה - קבוע.

תרחיש 2: מספר שעות העבודה הפורמלי יורד ל- 35, ובפועל הוא מגיע ל- 31 שעות לשבוע. (היצע שעות העבודה הממוצע לעובד יורד בכ- 14%, בהשוואה ל- 1990). שיעור הנשים העובדות במשרה חלקית עולה ל- 50 אחוזים (מ- 40 אחוזים), שיעור הגברים, ל- 25 אחוזים (מ- 17%), כל זאת בהמשך למגמות ב- 30 השנים האחרונות. במקביל, חלה עלייה מתאימה, בשיעורי ההשתתפות של כלל האוכלוסייה. עליית שיעור ההשתתפות עד ל- 60 אחוזים מפצה במלואה את הירידה בשעות העבודה, ומותירה גם את שיעור היצע העבודה קבוע, בדומה לתרחיש הראשון.

תרחיש 3: "שבוע העבודה" הופך להיות בן 3 ימים, 8 שעות עבודה ליום - ובסה"כ כ- 24 שעות עבודה לשבוע, לגברים ולנשים כאחת (כבר היום מתנהל מפעל אינטל במתכונת של 4 ימי עבודה בשבוע). על פי התרחיש הזה מתקיימת "חלוקת עבודה" של השבוע בין כל העובדים, בשעות היום ובשעות המשמרות. השכר לשעת עבודה מוכפל בהשוואה לתרחיש 1, וזאת - במקביל להכפלת שיעור הגידול בפריון לשעת עבודה (גידול פריון של 4% לשעת עבודה, שפירושו 2% לעובד). בתרחיש זה, גדל הזמן הפנוי של האוכלוסייה והוא מתחלק באופן שונה בקרב העובדים. סביר להניח שתרחיש כזה יהיה מלווה בנטייה גוברת לפעולות התנדבות, ללא שכר. יש לזכור שגם תרחיש כזה מאפשר גידול בתוצר בשיעור ממוצע של כ-4.5 אחוזים, כיעד שהצבנו לנו להלן, אלא שעיקרה גידול בתוצר נובע מגידול מהיר מאוד בתוצר לשעת עבודה.

3.3.3 מספר שנות העבודה לעובד וניידות עובדים בין מקצועות ומקומות עבודה

תרחיש 1: כמו היום - כ-35 שנים. הנטייה להחליף מקצוע באמצע החיים הולכת וגוברת.

תרחיש 2: מספר שנות העבודה בשכר במשך החיים יפחת בחמש שנים. גם במקרה זה ניתן להניח שהנטייה לעבודת התנדבות ללא שכר גוברת.

תרחיש 3: מספר שנות העבודה בשכר אומנם נותר 35, אך ההכשרה תוך כדי עבודה גוזלת כ-5 "שנות עבודה". רמת הפריון עולה במקביל.

3.3.4 סיכום של החלופות לעיל

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה (המביאים בחשבון גם את שנות העבודה לעובד), ומספר שעות העבודה לעובד לשבוע הם חלופיים, וניתן לבנות תרחישים שיספקו סה"כ דומה שלהיצע שעות עבודה כולל, התואם גידול בתוצר, כפי שינותח להלן. "תיקון" מסוים שלירידה בשעות העבודה הכוללות אפשרי, אם מתרחשת עלייה מקבילה בתוצר לשעת עבודה, המקזזת את הירידה בסה"כ השעות.

לנושאים הללו, של שיעורי ההשתתפות, של שנות עבודה ושל שעות עבודה שבועיות יש חשיבות ניכרת, דווקא כאשר נראה כי מרבית הגידול בהיצע העבודה בדור הבא תנבע מהצטרפות נשים לכוח העבודה. במקרים רבים מתאפיין כוח העבודה של נשים בהיותו "קפריזי", והוא נכנס לשוק העבודה ויוצא ממנו בקלות גדולה יחסית, בהשוואה לגברים. גם מספר שעות העבודה של נשים הוא גמיש מזה של גברים, בין היתר בגלל הסדרים ממסדיים המעניקים להן הקלות שונות בשוק העבודה. היותן של נשים, במרבית המקרים "מפרנס שני" משפיעה בכיוון זה. ככל שתגבר עצמאותן של נשים, רצונן לחדור לשוק העבודה ולהתמיד בו ילך ויגבר, וידמה יותר ויותר לזה של גברים.

כאמור, קיימת רגישות גבוהה של כל אחד מן הרכיבים שתוארו לעיל להתפתחות רכיב אחר במערכת. ניתן היה לתאר רגישות כזו במסגרת של מעגלים, הקשורים אחד למשנהו, משפיעים ומושפעים האחד ממשנהו והופכים את הניתוח לסבוך. לכל אחד מהמרכיבים ולקומבינציה ביניהם יש השפעה לא רק על רמת החיים, אלא גם על איכות החיים בדור הבא.

3.4 משמעויות והשלכות תכנוניות

בתרחישים השונים של היצע כוח-העבודה מתקיים שוני בחלוקת הפנאי בקרב האוכלוסייה, ונוצרים ביקושים חדשים לשירותי פנאי, בעיקר של אוכלוסייה משכילה ובעלת מודעות ונכונות לנצל שירותי פנאי מחוץ לביתה. התוספת לפנאי, אם היא נוצרת, יכולה להיות מלווה ברמת התנדבות, ומעורבות חברתית גבוהה יותר. חלופה כזאת יכולה להיות מתואמת עם גישת הצוות החברתי - המציב כיעד "איכות חיים לכל".

התרחישים הנוגעים לשנות עבודה מוגבלות למועסק ושילוב של חיי העבודה בהשתלמות והשכלה מחייבים הרחבה ניכרת בשירותי החינוך, כולל שירותי ההכשרה וההשתלמות המקצועית בתוך מהלך חיי העבודה. תרחישים כאלה מחייבים גם פיתוח תנאים לפעילויות פנאי לקבוצות האוכלוסייה המבוגרות.

בכל אחד מהתרחישים ניתן לשקול רמת פתיחות שונה של המשק הישראלי לתנועת עובדים ממנו ואליו, וזאת - בנוסף לקיומן של רמות פתיחות גבוהות יחסית לתנועת כספים, סחורות וחומרי גלם. כאמור, הונח כי בדור הבא יגיע תהליך השלום לגיבוש, וההחלטה בדבר גבולות פתוחים לעובדים תלויה בתפיסת מדינת ישראל את עצמה במרחב הקרוב. אולם, יש לזכור כי פתיחות של המשק בתחומי הכספים והסחורות, כמעט מחייבת פתיחות מקבילה, במסגרת סבירה, בתחומי התעסוקה. שאם לא כן, ענפים שלמים ייעלמו מן המשק ויעברו למשקים שכנים שיחזרו וייצאו את תוצרתם לישראל.

לסיכום: ילדים הנולדים היום יסיימו את חוק לימודיהם הסדירים לקראת שנת 2020, אף אם ימשיכו ללמוד בלימודים גבוהים. חלק ניכר מכוח העבודה הישראלי היום יצא לגמלאות בראשית המאה הבאה, ובפועל יחול כמעט "חילוף משמרות" מלא של למעלה מדור. בתקופת שלושים השנים הבאות ייוולדו בישראל קרוב לשלושה מליון ילדים, ומהם - למעלה משליש יצטרפו לכוח העבודה האזרחי, ויחליפו את דור העובדים הקודם. כל ילדי הגנים, תלמידי בתי הספר היסודיים ותלמידי בתי הספר העל-יסודיים שלהיום ישתייכו בשנת 2020 לאוכלוסייה המשמשת מקור לכוח העבודה האזרחי, והם יהוו, יחד עם ילדים שעדיין לא נולדו, כמחצית מכוח העבודה הפוטנציאלי.

ומכאן - כבר בעתיד הקרוב יש להיערך לקידום שינויים רצויים ברבע הראשון של המאה ה-21, שאם לא כן הם לא יתקיימו כלל. זהו תנאי בסיסי ראשוני, אם כי לא מספיק, להגיע לראשית המאה ה-21 עם סיכויים טובים יותר למימוש ומיצוי הפוטנציאל הטמון בחברה הישראלית. המלצות הנוגעות לתחומים השונים רוכזו בפרק 7, להלן.

4. יעדים כלכליים-חברתיים לישראל (מקרו) בדור הבא

4.1 היעדים הכלכליים-חברתיים (מקרו) הרצויים לישראל

היעדים הכלכליים-חברתיים הרצויים לישראל בשנות ה- 2000, על פי היעד המרכזי של"איכות חיים לכל", שנבחר בידי "הצוות החברתי", הם כדלהלן:

- חברה המאפשרת רמת חיים גבוהה, הנובעת מעבודה יצרנית ויצירתית;
- חברה שהפרטים בה מוצאים סיפוק בעבודתם או בעיסוקם;
- חברה היודעת לנצל לרווחתה את הזמן הפנוי והמתפנה;
- חברה עם רמת התנדבות גבוהה;
- חברה ללא אבטלה גלויה בשיעור חריג;
- חברה פתוחה, המאפשרת ניידות חברתית וגיאוגרפית של הפרטים בה;
- חברה שפערי ההכנסות בתוכה הם נמוכים יחסית;
- חברה בעלת מודעות אקולוגית גבוהה.

4.2 כלים עיקריים להשגת היעדים

מדינת ישראל של ראשית שנות ה- 90 רחוקה מן היעדים שהוצבו לעיל. יעדים אלה אינם בהכרח מקובלים על הכל. חלקם עשוי לסתור יעד מרכזי אלטרנטיבי, המדגיש צמיחה כלכלית מהירה, ללא מתן תשומת לב מספקת לצרכים חברתיים. באלטרנטיבה כזאת קיימת בדרך-כלל הנחה, שצרכים חברתיים מיוחדים יטופלו בדיעבד, אם אכן תושג הצמיחה המהירה. ניסיונן של מדינות דרום מזרח-אסיה ("הנמרים הכלכליים"), שבהן התרחשה בדור האחרון צמיחה מהירה מאוד, מורה שהזנחתם של נושאים חברתיים גורמת לניצול חמור של חלק מן האוכלוסייה, ואפשרית רק במשטרים שמדינת ישראל אינה רוצה לדמות להם. אומנם, בטווח יותר ארוך, אכן חלה עלייה מסוימת ברמת החיים הכוללת של האוכלוסיות החלשות, אך המחיר החברתי הנורא בטווח הקצר לא היה מתקבל על דעת החברה בישראל.

ניסיונה של ישראל במשך כל שנות קיומה, כמו ניסיונן של מדינות דמוקרטיות אחרות, מורה, שללא דגלים חברתיים ברורים, הנבחרים בקפידה ובאופן מודע על-ידי החברה ומנהיגיה, מעלות קבוצות לחץ שונות דגלים שונים. קבוצות לחץ אלה מנסות, ולרוב גם מצליחות, להשיג מטרות חלקיות, גם כאשר מטרות אלה סותרות את היעד המרכזי שלצמיחה כלכלית מרבית. משום כך, קיימת לדעתנו עדיפות להגדרה ברורה של היעדים החברתיים, כדי להפחית לחצים מזדמנים ולאפשר קביעה של סדרי עדיפויות.

השגת היעדים החברתיים שהוצגו לעיל מחייבת התייחסות לכלים עיקריים שיקלו על ההתקדמות בכיוון הרצוי, בתהליך הפיתוח הכלכלי:

- קצב גידול מספיק בפעילות הכלכלית שיאפשר "תעסוקה מלאה";
- רמת סחירות גבוהה של התוצר שתאפשר גידול רצוי ביצוא;
- רמת פתיחות גבוהה של שווקים לתנועת כספים, סחורות וכוח-אדם, כדי לנצל יתרונות יחסיים של המשק;
- תשתית חינוכית נאותה;
- תשתית הנדסית נאותה בתחומי הדרכים לסוגיהן, אנרגיה, חשמל, תקשורת ותיקשוב, מים, ביוב ושפכים, ועוד;
- "שירותים ציבוריים" נאותים, ביניהם ביטחון וחוק, טיפול בחלש וחריג ובחלוקת הכנסות, כדי להגביר את השוויון;
- רמת מיסוי נמוכה יחסית ובעלת בסיס גבייה רחב, כדי לעודד את היזמות;
- רמת מעורבות שלטונית ומנהלית נמוכה, כדי להגביר את חופש הפרט;
- רמת דיור נאותה בפריסה רצויה;
- רמת יוממות נמוכה יחסית;

5. התפתחות מקרו-כלכלית - ניתוח המצוי והרצוי

5.1 המקורות והשימושים - הערות מקדימות

ניתוח המקורות והשימושים והשפעתם על מאזן התשלומים היינו אחד הכלים, המאפשרים להציג התפתחויות בטווח הארוך והבינוני ולבחון אפשרויות למימוש יעדים מקרו-כלכליים. כך ניתן להציג את המשק בטווח של 30 שנה במונחים של שיעורי גידול ממוצעים וכן גם ביחסים מבניים, כבסיס לניתוח התעסוקה והמבנה הענפי של המשק.

המערכת המוצגת להלן הינה מערכת נאיבית, המבוססת מצד אחד על ההתפתחויות שהתרחשו בשנות קיומה של מדינת ישראל, ומצד שני על "הרצוי", על-פי המטרות שהוצגו בפרק 4. באמצעותה נציג את מרחב האפשרויות לפיתוח המשק במונחים מקרו-כלכליים על פני תקופה של דור ונבחן תנאים תכנוניים נדרשים לפיתוח החלופה המומלצת.

רגישות המודל לשינויים "שוליים" בשיעורי הגידול הופכת אותו לבלתי אמין ביכולת "לחזות" התפתחויות, והמטרה היחידה היא להציג תרחישים אפשריים לכיווני התפתחות רצויים בדור הבא. לא ניסינו להציג אלטרנטיבת "בסיס", החוזה את התפתחויות ספונטאניות של המשק, כיוון שלצורך זה נדרש מודל יציב יותר, שאינו מצוי ברשותנו.

5.2 צמיחה כלכלית

5.2.1 התפתחות הצמיחה בעבר

מאז הקמתה של מדינת ישראל ועד לשנת 1990 גדל התוצר הלאומי הגולמי, במחירים קבועים פי 15, שיעור גידול שנתי ממוצע של כ- 7 אחוזים. גידול ממוצע זה מורכב מתקופות משנה, שבהן שיעור הגידול של התוצר היה שונה מאוד. בתקופה שבין 1950 - 1965 גדל התוצר פי 4.5, שיעור גידול שנתי ממוצע של כ- 10.5 אחוזים, גבוה מאוד באותם ימים בהשוואה למדינות אחרות. לאחר שנתיים של מיתון קשה, בשנים 1966 - 1967, כאשר הגידול בתוצר הצטמק ל- 1.5 אחוזים בממוצע שנתי, חזר המשק לצמוח בשיעורים ניכרים, גבשנים 1968 - 1972 חל בו גידול שנתי ממוצע של כ- 12 אחוזים.

שנת 1973 הייתה שנת מפנה בכלכלה הישראלית, כמו גם במרבית משקי המערב. מלחמת יום הכיפורים והשלכותיה על המשק הישראלי, משברי הנפט הגדולים וכן גם טעויות בניהול של מדיניות כלכלית שהיה בכוחה, אילו ננקטה, לקזז השפעות חיצוניות, גרמו להאטה ניכרת בקצב הצמיחה, עד לכ- 33 אחוזים בממוצע שנתי. לאחר כמה שנים התלוו לתופעה זו גם האצה ניכרת באינפלציה, שהרקיעה שחקים עד שנת 1985, משבר חמור במאזן התשלומים ובעיקר - משבר אימון של הציבור בכלכלה הישראלית ובמטבע. במחצית 1985 נקטה ממשלת אחדות לאומית מדיניות כוללת לטיפול במשבר מאזן התשלומים ובאינפלציה, שבעקבותיה הייתה צפויה, לאחר תקופת התאמה, צמיחה מחודשת.

השנים 1986 - 1988 מבטאות עליה מסוימת בצמיחה, כאשר התוצר גדל בשיעור של 4.2 אחוזים בממוצע לשנה. בשנים 1989 - 1993 הושפעה הצמיחה מגל עלייה גדול, שהסתכם עד היום כבחצי מליון עולים, מרביתם מבריה"מ. כך, חל גידול ממוצע בתוצר של כ- 5 אחוזים לשנה, מהיר באופן יחסי לשנים הקודמות, אך עדיין נמוך מן הדרוש כדי לאפשר קליטה של התוספת הגדולה לכוח העבודה. תהליך הספיגה של תוספת האוכלוסייה ותוספת ההון האנושי שהצטרפו למשק נמצא עדיין בראשיתו, ויש להניח כי יעבור עוד כעשור עד שניתן יהיה להשלים את תהליכי ההתאמה הכלכליים והחברתיים במשק הישראלי לגל ההגירה האחרון.

בשנות קיומה הראשונות של המדינה חלה עלייה גבוהה מאוד בתוצר למועסק. בשנות ה- 50 עלה התוצר למועסק בקצב שנתי ממוצע של יותר מ- 7 אחוזים, ובשנות ה- 60, כ- 5.5 אחוזים לשנה בממוצע (על אף שתי שנות המיתון העמוק שהתרחשו בעשור זה). בשנות ה- 70 חלה ירידה חריפה בקצב הגידול של תוצר למועסק, עד לכ- 2.3 אחוזים בממוצע לשנה, ובשנות ה- 80, עד ל- 1.1 אחוזים בממוצע לשנה. בממוצע רב-שנתי, במשך כל שנות קיומה של ישראל חלה עלייה בשיעור ממוצע של כמעט 3 אחוזים בתוצר למועסק. מגמת ההאטה בקצב הגידול של התוצר למועסק הייתה מלווה בהאטה הדרגתית בקצב הגידול של סך התוצר. התוצר לנפש גדל בתקופה זו פי ארבעה ויותר, כ- 3.5% בממוצע לשנה, מהיר מן הגידול בתוצר לנפש במרבית הארצות המפותחות

5.2.2 הצמיחה בדור הבא

במשך הדור הבא צופה תחזית האוכלוסייה, כי לישראל יגיעו עולים בקצב איטי במידה ניכרת מקצב הגעתם בשנים האחרונות. גידול האוכלוסייה המתוכנן במתאר 2020 מגיע ל- 30 אחוזים (כ- 2.7 אחוזים בממוצע לשנה) בעשור 1990 - 2000, ועוד כ- 23 אחוזים (כ- 1.4 אחוזים בממוצע לשנה) בשני העשורים 2000 - 2020. בסה"כ צפויה אוכלוסיית ישראל להגיע בשנת 2020 לכ- 8 מליון נפש, כאמור, בהשוואה לכ- 5 מליון נפש בשנת 1992 (4.7 מליון נפש בשנת 1990, שנת ההשוואה בעבודה זו). זהו גידול מצטבר של למעלה מ- 70 אחוזים, או 1.8 אחוזים בממוצע לשנה, במשך כל התקופה.

מניתוח ההתפתחויות האפשריות בהיצע כוח-העבודה בדור הבא, נראה כי יחול בו גידול בשיעור של כ- 2 אחוזים לשנה (כאמור לעיל). אנו נניח שגידול כזה בכוח האדם יהיה מלווה בגידול הפריון למועסק בשיעור של כ- 2 אחוזים, שפירושו גידול שנתי ממוצע אפשרי של התוצר בלמעלה מ- 4 אחוזים. אם נוסיף לכך גם את השאיפה לספוג לפחות 50 אחוזים משיעור האבטלה הגלוי השורר במשק, כדי להורידו לשיעור יעד של 5%, הרי היעד של החלופה המוצעת הוא צמיחה שנתית ממוצעת, בשנים שעד 2020 בשיעור של כ- 4.5 אחוזים.

בהנחה שתושג צמיחה כזו, יגיע סך התוצר של ישראל לכ- 170 מיליארד דולר, פי 3.75 מהתוצר של שנת 1990. התוצר למועסק (כאשר הפריון גדל בכ- 2 אחוזים לשנה, כאמור) יגיע לכ- 60 אלף דולר, כמעט פי שניים מן התוצר למועסק בשנת 1990. התוצר לנפש יגיע בשנת 2020 לכ- 22 אלף דולר, יותר מפי שתיים מהתוצר לנפש של 1990.

צמיחה ממוצעת כזו, על פני תקופה של כ- 30 שנה אינה קלה להשגה. מרבית ארצות העולם המערבי לא השיגו בדור האחרון אלא צמיחה של כ- 2 - 2.5 אחוזים. גם בישראל היו תקופות ארוכות שבהן לא הגיע המשק לקצב צמיחה כגון זה. יש לזכור שמרכיבים חשובים בצמיחה קשורים לגידול כוח האדם, לגידול מלאי ההון הכלכלי של המשק, לביקוש של שווקים חיצוניים לתוצר של המשק, וכן גם לגידול התוצר למועסק. ההתפתחויות בתחום התוצר למועסק בשנות ה- 80 מעלות גם הן ספק לגבי האפשרות לממש את היעד של גידול מהיר כל-כך, על פני תקופה ארוכה. אך אנו מניחים שבדור הבא לא יסבול המשק הישראלי משיעורי אינפלציה מפליגים כפי שהתרחשו בשנות ה- 80, או ממשברים קשים במאזן התשלומים, כמו בשנות ה- 80. כאמור, התופעות הללו פגעו בקצב צמיחת התוצר למועסק, ואם יצליח המשק הישראלי להימנע מהן, ניתן לשאוף לגידול ממוצע של כ- 2 אחוזים בתוצר למועסק, במיוחד בתנאים של שלום במזרח התיכון. נזכיר כאן שהניתוח שלנו מורה כי משקל התעסוקה ממקורות פלסטינים לא ישתנה במידה ניכרת בדור הבא. שיעור הגידול של כוח האדם אינו שונה אם מביאים בחשבון מועסקים פלסטינים או אם לא כוללים אותם. יש אומנם הפרש בין התוצר הלאומי והתוצר המקומי באלטרנטיבות השונות, אך נראה כי אין טעם להתעכב על כך.

5.3 רמת החיים ופערים חברתיים-כלכליים

5.3.1 התפתחויות בעבר

מאז הקמתה של מדינת ישראל ועד לשנת 1990 גדלה רמת החיים של האוכלוסייה (הצריכה הפרטית לנפש) פי 4.3. זהו גידול שנתי ממוצע בשיעור של 3.7 אחוזים, קצב מהיר אפילו מקצב הגידול של התוצר לנפש. הגידול החריג ברמת החיים התאפשר, בין היתר, על-ידי גידול מרשים בהעברות החד-צדדיות, מיהדות העולם ומממשלות ידידותיות, וכן מגידול מהיר מאוד בחוב החיצוני של ישראל.

רמת הצריכה הממוצעת לנפש אינה מבטאת את התחלקות ההכנסות במשק בכל אותם שנים. מחקרים העוסקים בהתפלגות ההכנסות במשק בשנים הראשונות לקיום המדינה אינם מצויים וגם המחקרים העוסקים בנושא זה בקשר לעשורים האחרונים הם חלקיים בלבד. בכל זאת, ניתן להניח במידה מסוימת של ביטחון כי במשך 20 השנים הראשונות לקיום המדינה חלה הטבה ניכרת בחלוקת ההכנסות, כאשר העולים של שנות ה- 50 הלכו

ונקלטו במשק. לאחר מכן חלה הרעה ניכרת בחלוקת ההכנסות, עם הגידול באבטלה באמצע שנות ה- 60. בשנות ה- 70 שוב חלה הטבה בחלוקת ההכנסות, כאשר חוקים סוציאליים שונים, כמו חוק הבטחת הכנסה, חוק דמי אבטלה, חוק שכר מינימום וחוקים אחרים פעלו לשיפור מבנה ההכנסות במשק. בעשור האחרון מסתמנת שוב הרעה בחלוקת ההכנסות, אך נראה כי זוהי הרעה קטנה יחסית.

5.3.2 התפתחויות רצויות בעתיד

אם ברצוננו לקבוע יעדי רמת חיים לדור הבא עלינו להביא בחשבון לא רק את הרצון להעלות רמת חיים כשלעצמו, אלא גם את הצורך להקדיש חלק ממקורות המשק ליעדים נוספים. ראשית כל - לחידוש מלאי ההון, כדי שנוכל לצמוח גם בדורות הבאים, וכן ליצוא לחו"ל, כמקור למטבע חוץ בתמורה למקורות עצמיים שיהיו מיועדים למימון היבוא, לצורך הצמיחה ולצורך העלייה העתידית ברמת החיים. חלק מן הגידול הממוצע ברמת החיים צריך שיהיה מוקדש לשיפור רמת הצריכה היחסית של קבוצות באוכלוסייה שלא השיגו את העלייה הכוללת ברמת-החיים. השיפור בתעסוקה והירידה באבטלה יתרמו את חלקם ה"טבעי" לשיפור חלוקת ההכנסות. אם תתווסף לכך גם דאגה ציבורית לקבוצות חלשות באוכלוסייה - זקנים, תושבי אזורי שוליים וכדומה, הרי שתתאפשר עלייה מהירה יותר ברמת-החיים של הקבוצות החלשות, בהשוואה לממוצע. מצבן של הנשים בוודאי ישתפר, עם העלייה ברמת ההשכלה שלהן והגידול הצפוי במשקלן בכוח-העבודה.

לעומת הגידול ברמת החיים בשיעור של כ- 3.5 אחוזים לשנה ב- 30 השנים האחרונות, נראה כי לא רצוי שהמשק יפריש לגידול ברמת החיים יותר מאשר תוספת ממוצעת בשיעור של כ- 20 אחוזים לנפש בכל התקופה. שוב עלינו להדגיש כי גידול ממוצע כזה, המשתרע על פני תקופה של למעלה מדור שלם הוא גידול גבוה מאוד, מן הגבוהים בארצות המערב.

אם נצליח לשמור על עליה כזו ברמת החיים, הרי בשנת 2020 תהיה רמת הצריכה לנפש גבוהה כמעט פי שניים מרמת הצריכה לנפש בשנת 1990. בכך נוכל להשיג את רמת החיים של ארצות מפותחות רבות היום (הצריכה לנפש בארצות הברית ב- 1990 הגיעה לכ- 11,000 דולר), והפיגור אחר רמת החיים של ארצות אלה בעוד שלושים שנה יהיה קטן מכפי שהוא היום.

במקביל לעלייה ברמת החיים, מדינת ישראל תעבור תהליכים דומים לאלה המתרחשים בארצות מפותחות אחרות. משקלם של השירותים ובעיקר השירותים האישיים, השירותים ה"ציבוריים", שירותי הפנאי והתרבות והשירותים הפיננסים והעסקיים ילך ויגדל, על חשבון הקטנה במשקל צריכת מוצרי המזון וכישת מוצרים בני-קיימא. ייתכן, שרמת המיכון בשירותים אלה תלך ותגבר עם התקדמות הטכנולוגיה ושילובה בחיי היום יום, ולכן שיעור הגידול בכוח-האדם שיספק שירותים אלה יהיה נמוך מהגידול בצריכתם, והם יסופקו קודם כל בגידול ניכר בפריון למועסק ולשעת עבודה. המבנה הענפי של המשק יושפע מההערכה, כי משקלם של השירותים ילך ויגדל בדור הבא.

משקלה של הצריכה הפרטית בשימושים, יפחת במידה מסוימת בדור הבא. ההערכות הנ"ל, בדבר גידול בשיעור של למעלה מ- 3.5 אחוזים בצריכה הפרטית, בהשוואה לגידול ממוצע של כ- 4.5 אחוזים בתוצר ובשימושים, יתרמו לירידת משקלה של הצריכה הפרטית לכ- 3.2 אחוזים מהשימושים בשנת 2020, בהשוואה לכ- 42 אחוזים בשנת 1990 ובהשוואה לכ- 43 אחוזים בשנת 1960. רמת הצריכה הפרטית לנפש תגיע לכ- 11,000 דולר לשנה במחירים קבועים, בהשוואה לכ- 6,000 דולר בשנת 1990.

5.4 הצריכה הציבורית

תופעת לוואי לעליית רמת החיים במשק היא הגידול הצפוי בצריכה הציבורית. ב- 30 השנים האחרונות חל בה גידול ממוצע של 5.9 אחוזים, גבוה במעט מקצב הצמיחה. יש לזכור שבצריכה הציבורית נמדדת גם הצריכה הביטחונית, שבשנות ה- 60 וה- 70 גדלה בקצב מהיר מאוד.

שתי מגמות ישפיעו על השינוי בצריכה הציבורית בדור הבא. מגמה אחת תהיה בכיוון של הקטנת משקלה במשק: אנו הנחנו כי משקלה של הצריכה הביטחונית יוכל לקטון במידה מסוימת בדור הבא, כנובע מן ההערכה שישראל תצליח להגיע ל"מודוס ויוונדי" עם שכנותיה הערביות ועם הפלסטינים. ללא הקטנה כזאת לא יוכל המשק הישראלי להתמודד בהצלחה עם רצונו לשפר את רמת החיים ולדאוג לרווחה ולאיכות חיים לכל. גם ההנחה שמדינת ישראל תלך ותשלים את תהליכי ההפרטה השונים, וחלק מן השירותים הניתנים היום על-ידי הממשלה יינתן על-ידי הסקטור הפרטי, תומכת במגמה להורדת משקלו של הסקטור הציבורי במשק.

מן העבר השני - הרצון להביא לשיפור בחלוקת המשאבים המשקיים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה, הצורך להגדיל את האמצעים לשירותי החינוך לדור הצעיר וכן להגדיל את האמצעים לטיפול באוכלוסייה המבוגרת, מחייב הגדלת משקלם של השירותים הציבוריים בתוצר. שירותים אלה יכול שיינתנו על-ידי סוכנויות הסקטור הציבורי באופן ישיר, כפי שנעשה במרבית המקרים היום, אך יכול גם שהם יינתנו על-ידי סוכנויות מן הסקטור הפרטי וף יכוונו על-ידי הממשלה, שתקבע להם יעדים אסטרטגים ומסגרות למדיניות ולסדרי עדיפויות. גישה כזאת תעזור לריסון הגידול בצריכה הציבורית הישירה לשירותי חברה.

יעד נוסף שאנו מציעים הוא, כי ייעשה מאמץ ניכר להפחית את המעורבות האדמיניסטרטיבית של השלטון בפעילות הכלכלית של המשק. אין זו "תורה משמיים", וכדי להשיגה יש לקבוע מהלכים תכנוניים הנוגעים לחקיקה ותקינה, למספרן של הרשויות המקומיות ולמספר משרדי הממשלה, ולמידת הביזור של סמכויות שלטוניות לפריפריה.

היעד המאקרו-כלכלי שנקבע, הוא הקטנה מסוימת במשקלה של הצריכה הציבורית במשק, במקביל לירידת משקלה של הצריכה הפרטית. משקלה של ההוצאה לצריכה ציבורית יעמוד לפיכך על כ- 16 אחוזים מתוך סך השימושים במקורות בשנת 2020, לעומת כ- 21 אחוזים בשנת 1990 וכ- 23 אחוזים בשנת 1960.

5.5 מלאי ההון וההשקעות במשק

רמת מלאי ההון במשק בתחילת שנות ה- 90 מפגרת במידה ניכרת אחר הדרוש למשק מודרני, השואף להעלות את רמת החיים של האוכלוסייה ולשפר את איכות חייה. רמת הכבישים ושיעורי הצפיפות בהם, איכות המחלפים, רמת המסילות לרכבות ולרכבות פרוורים ופריסתן, רמת צריכת החשמל, רמת אמצעי התקשורת והתקשוב למיניהם, כמות ורמת אזורי תעסוקה מצוידים כהלכה בקרבת אזורי המגורים, רמת הטיפול בשפכים תעשייתיים, עירוניים ואחרים, איכות המים, איכות הקרקע ואיכות האוויר, איסוף האשפה ומחזורה, כל אלה עדיין מפגרים במידה ניכרת אחר הצרכים. התפתחות המשק תדרוש גם הרחבה של נמלי תעופה וים, שיתאימו להרחבה הצפויה בתנועת אנשים וסחורות. גם שירותי החינוך, החל מגן הילדים ועד למוסדות להשכלה גבוהה, שירותי המדע המחקר והפיתוח סובלים ממחסור גדול באמצעים ריאליים, כדי לשפר את רמת המבנים, המעבדות ואמצעי המחקר האחרים שאינם מתאימים לצורכי שנות ה- 2000. מרבית תחומי התשתית הללו דורשים מעורבות תכנונית ממלכתית רבה, בהיותם "מוצרים ציבוריים" שהסקטור העסקי והאוכלוסייה מצפים שיסופקו על-ידי מערכות שלטוניות, מרכזיות או אזוריות.

בנוסף לכך, ישראל צריכה להיערך למצב שבו גבולותיה ייפתחו, ויידרשו אמצעי תחבורה ותקשורת שונים שיקשרו אותה אליהן, ומהן - אל ארצות רחוקות יותר.

קיצור אורך החיים של מלאי ההון משפיע גם הוא על הצורך להגדיל את ההשקעות במידה ניכרת בהשוואה לקצב הצמיחה. אם בעבר הונח בעבודות של מחלקת המחקר של בנק ישראל, כי לציוד תעשייתי יש אורך חיים של כ- 10 שנים (בהשוואה לכ- 25 שנים במבנים), הרי כבר כיום אורך החיים של מרבית הציוד, כולל מחשבים, מכונות ואמצעי ייצור אחרים, התקצר במידה ניכרת עד לכדי 4 - 5 שנים. הפיתוחים הטכנולוגיים העומדים בפתח, היישום של תוצאות מחקר ופיתוח בתחום החומרים, בתחומי המחשוב, בתחומי התקשורת, בתחומי הייצור של מוצרי צריכה ובשירותים שונים יחייבו אף הם גידול ניכר בהשקעות במשק, כדי לשקם את מלאי ההון ולהרחיבו.

גם צרכי הדיור של האוכלוסייה אינם מתמעטים. הגידול באוכלוסייה, יחד עם ההקטנה הממוצעת במשק הבית וכן גם הצורך לשפר את רמת המגורים לחלקים נרחבים באוכלוסייה מחייבים השקעות ניכרות בענף הדיור למגורים. כאן ראוי להדגיש כי יש עדיפות רבה לעיבויים של ישובים קיימים והעלאתם לגודל ראוי שיאפשר היצע מגוון של שירותים ושל תעסוקות, לצד חידושם של מרכזי הערים הותיקות, על פני בנייה של ישובים חדשים, הצורכים תשתיות רבות ומתפתחים לגודל קריטי (כ- 30 אלף נפש) בקצב איטי למדי.

מכיוון שקבענו יעד של גידול תוצר ממוצע בשיעור של כ- 4.5 אחוזים לשנה בדור הבא, עלינו לשאוף לגידול בשיעור של 6 - 7 אחוזים בממוצע שנתי בהשקעות במשק. זהו שיעור גידול הנראה מספיק, כדי ליצור את הבסיס הראוי ליחס מלאי הון לתוצר שיאפשר השגת היעדים של צמיחה כלכלית, העלאת רמת חיים ואיכות חיים לכל.

משקלה של ההשקעה בסך שימושי המשק יעלה במקרה כזה לכ- 20 אחוזים, (כ- 29 אחוזי תוצר), בהשוואה לכ- 13 אחוזים מסך שימושי המשק (כ- 19 אחוזי תוצר) בשנת 1990. כך יגיע משקל ההשקעות במשק לזה ששרר בשנות ה- 60 המוקדמות, שבהן היה משקלן כ- 22 אחוזים משימושי המשק וכ- 28 אחוזים מהתוצר.

5.6 מאזן התשלומים

5.6.1 היבוא

תוצר לוואי של הצמיחה המשקית במשק חסר משאבים כישראל הוא היבוא. מאז הקמת המדינה ועד לשנת 1990 גדל היבוא בשיעור ריאלי שנתי ממוצע של כ- 7 אחוזים. מרכיב היבוא בתוצר הלך וגדל, מכ- 30 אחוזים בשנת 1960 עד ל- 46 אחוזים בשנת 1990, וחזר לשיעור מרכיב היבוא בתוצר בתחילת שנות ה- 50 (כ- 45 אחוזים). קיומם של מקורות מטבע-חוץ, המחירים היחסיים של היבוא, קצב התיעוש המהיר של ישראל, מידת ההגנה על תוצרת הארץ, המיסוי על היבוא ומבנה המשק השפיעו במידה ניכרת על יחס היבוא לתוצר.

ניתן לשקול אפשרות, שבדור הבא תחול ירידה ביחס בין היבוא לתוצר. העלייה במשקל השירותים והמעבר מתעשיות עתירות הון לתעשיות עתירות הון אנושי עשויה להשפיע על ירידת מרכיבי היבוא. אולם מאידך, נראה כי השאיפה להפחתת מנגנוני ההגנה על תוצרת הארץ, יחד עם הוזלה יחסית צפויה של מוצרי יבוא המגיעים מאזורים שבהם רמת החיים והשכר נמוכים מאלה של ישראל, כולל גם מארצות שכנות לנו, ישמשו קטליזטור לגידול במרכיב היבוא.

לפיכך, אנו מניחים שבשנים הבאות יחס היבוא במקורות יישמר על הרמה שעליה הוא עמד בשנת 1990, היינו: כ- 46 אחוזים. היבוא יגדל לפי הנחה זו בשיעור של כ- 4.5 אחוזים לשנה ב- 30 השנים הבאות, כשיעור גידול התוצר, ובאמצעות גידול כזה ניתן יהיה להשיג הן את צרכי הגידול בהשקעות והן את צרכי הגידול ביצוא וברמת החיים.

5.6.2 היצוא

היצוא משמש לכמה יעדים: האחד - מקור עצמי למטבע חוץ, המאפשר גידול ברמת החיים; האחר - מקור תעסוקה לחלק ניכר מכוח העבודה, במיוחד במשק כמו המשק הישראלי, שבו יכולת הייצור בחלק מן המוצרים גבוהה, בהשוואה לכושר הקליטה של השוק הקטן יחסית.

מדינת ישראל הצליחה להגדיל את היצוא שלה עשרות מונים במשך שנות קיומה. לעומת יצוא של כ- 50 מליון דולר בשנת 1950, ייצאה ישראל בשנת 1990 למעלה מ- 18.5 מיליארד דולר. מגוון המוצרים והשירותים שישראל מייצאת בשנות ה- 90 של המאה ה- 20 הוא רב, והשווקים לתוצרת הישראלית חובקי עולם. אילולי החרם הערבי, שהכה ביצוא הישראלי, הן בחלק ממדינות אירופה ובארצות המזרח הרחוק, והן בארצות ערב הקרובות, ניתן היה כנראה להגדיל את היצוא הישראלי עוד יותר, ולממן גידול רב יותר ברמת החיים ובצמיחה.

ההנחה הבסיסית היא, כאמור, שבדור הבא יעמוד היצוא הישראלי בפני עולם פתוח הרבה יותר מבעבר. היחלשות, ואולי אף היעלמות, החרם הערבי, פתיחת שוקי ערב לתוצרת הישראלית (כמונח בהנחות ה"אקסוגניות"), חדירת היצוא הישראלי לרפובליקות השונות של בריה"מ לשעבר, יחד עם חדירה לשווקים הגדולים של המזרח הרחוק ירחיבו עוד יותר את מגוון השווקים לסחורות ולשירותים שישראל תוכל לייצר.

קשה לאמוד את מבנה המוצרים והשירותים שתייצא ישראל בדור הבא, או להמליץ כל כווני התפתחות "רצויים". מבחינה אסטרטגית עלינו לשאול עצמנו מהו כיוון הפיתוח הראוי למשק הישראלי, כדי לממש את יעדיו. בין האפשרויות העומדות בפני המשק הישראלי נכללת האפשרות ליצירת מנוף מרכזי ליצוא, היינו: יצירת ענף כלכלי מורחב שבו תתמחה מרבית כוח האדם העוסק ביצוא, כגון משק המבוסס בעיקרו על מתן שירותים פיננסיים, או על ייצור של אמצעי מיגון אזרחיים, או על ייצור של מוצרים ושירותים הקשורים לרפואה, או התבססות על ייצור של מוצרי מחקר ופיתוח בסיסי או אולי התבססות על שירותי התיירות. כענף משקי מוביל ניתן היה להעלות על הדעת התפתחות של המשק הישראלי כמרכז לייצור המוני של מוצרי צריכה לשווקים הקרובים של ארצות ערב, שבהם הביקושים למוצרים אלה כנראה ילכו ויגדלו בדור הבא. כל אחד מהכיוונים הללו טומן בחובו סיכונים וסכנות, יחד עם סיכויים טובים להגדלה ניכרת בנפח היצוא.

אסטרטגיה שונה היא זו המאפשרת התפתחות "ספונטאנית" של היצוא, כאשר בבסיסו עומדים רכיבים טכנולוגיים, המתווספים לפלטפורמות המיוצרות בארצות אחרות, או התמחות בייצור לנישות ייחודיות שהתחרות בהן קטנה יותר. יש להניח שארצות המערב יהיו עסוקות בייצור של סדרות גדולות וארצות מתפתחות עדיין לא יגיעו לרמה טכנולוגית המאפשרת ייצור סדרות קטנות ומתוחכמות כאלה. דוגמה לכך מהווים רכיבים אלקטרוניים המתווספים לפלטפורמות גדולות ומתוחכמות בארצות אחרות או מוצרי מחשוב ותכנה ייחודיים שפותחו במעבדות מיוחדות בארץ עבור חברות רב-לאומיות, וכן גם מוצרי האפנה העילית ובעיקר בגדי הים. בנוסף לכך, ניתן לפתח בישראל גם מרכזי סחר אזוריים ומרכז פיננסים ושיווק אזורי, כגשר בין ארצות המזרח התיכון ושווקים אחרים.

התמקדות לאומית בכיוון מרכזי אחד טומנת בחובה סכנות וקשיים בתהליך ההסתגלות לשינויים באופי הביקוש העולמי. הניסיון של העשור האחרון, שבו התכווץ מאוד הביקוש למוצרים ביטחוניים, או הירידה בראשית שנות ה- 80 בביקוש למוצרים מתחומי האלקטרוניקה, שבהם התפתחה ישראל בקצב מהיר בסוף שנות ה- 70, מחזקים את הספקות באשר לכדאיות להתמקד בכיוון לאומי מרכזי אחד. דווקא ההתפתחויות המתרחשות בשנים האחרונות בענפים הנחשבים ל"מסורתיים" כמו הטכסטיל, אמצעי עזר לייצור חקלאי וכן ההדפסה וההוצאה לאור מורות, כי שילוב של מחקר ופיתוח מתקדמים ושל טכנולוגיות חדישות בענפים מסורתיים מאפשר פריצה לשווקים חדשים ולהגדלת משקלה של ישראל בשווקים מסורתיים.

זאת ועוד, בחינה של כל אחד מהכיוונים שהוזכרו, יחד עם ההערכות לגבי התפתחות כוח האדם בישראל ושל ה"רצון הלאומי" למגוון של סוגי תעסוקה, מורה כי קיימת עדיפות לפיתוח ענפים שבהם ניצול של מלאי הון משכיל הוא גבוה יותר, ולאו דווקא לכיוון של ענפים המספקים תעסוקה פשוטה יחסית למספר רב יותר של מועסקים.

יכולתה של ישראל להשתלב בתהליכי הייצור של מוצרים מתוחכמים נותנת סיכוי טוב יותר לניצול כוח העבודה המגוון הקיים במשק, אף כי בכך אנו מוותרים על ייחוד ישראלי ו"מנוף" מרכזי שיוביל את הצמיחה. המלצה זו אינה פוסלת המשך הפיתוח של מוצרים ושירותים מסורתיים המיוצרים בישראל, וכן גם מתן מסגרות נוחות לפיתוח מוצרים ושירותים חדשים, על פי התפתחות כוח האדם בישראל או על פי השינויים בביקושים בשווקי היעד של ישראל. הגמישות של המשק הישראלי ויכולת ההתאמה של קווי הייצור וכוח האדם לשינויים התכופים במבנה הביקושים הם הערובה הטובה ביותר של ישראל לשרוד בעולם הפכפך ותובעני הצפוי בראשית המאה הבאה. במסגרת זו ניתן להניח גם שקיימים סיכויים טובים יותר למרכזי ייצור קטנים יחסית. גמישותו של המשק תהיה גדולה יותר בתנאים כאלה, מאשר במצב שבו ההתמודדות בשווקים תהיה של מרכזי ייצור ורווח גדולים במיוחד. מחקרים מוכיחים שכושר ההישרדות של מפעלים בינוניים רב יותר מכושר ההישרדות של מפעלים

גדולים מאוד, וכן גם מכושר ההישרדות של מפעלים קטנים במיוחד, אם הם לא צמחו בתקופת ההמראה לגודל קריטי סביר.

במשק הצומח בקצב שנתי של 4.5 אחוזים לשנה נראה כי שאיפה להגדיל את היצוא הישראלי בשיעור של כ- 6 אחוזים לשנה במונחים ריאליים הינה שאיפה ריאלית אף כי יומרנית. בהנחה כזו יהיה נפח היצוא הישראלי בשנת 2020 גבוה פי 5.7 פעמים בהשוואה לנפח היצוא בשנת 1990, וזאת, מבלי להביא בחשבון את הגידול הצפוי במחירי היצוא, שיכול לתרום להרחבתו במחירים שוטפים עוד פי 2.5. בשנת 2020 יסתכם היצוא לפי הערכות אלה בלמעלה מ- 220 מיליארד דולר, בהשוואה לכ- 15 מיליארד דולר בשנת 1990 (במונחי מקורות ושימושים, בשע"ח אפקטיבי).

בהנחות אלה יעלה משקלו של היצוא בשימושי המשק מכ- 24 אחוזים בשנת 1990 ו- 12.5 אחוזים בשנת 1960 לכ- 32 אחוזים בשנת 2020.

אף כי קיימים משקים רבים שבהם משקל היצוא בשימושי המשק גבוה יותר, נראה כי משקל יצוא בשיעור של כ- 30 - 35 אחוזים משימושי המשק הינו גבול עליון מומלץ לישראל. גידול רב יותר במשקל היצוא במשק יגדיל את תלותו מעבר לסביר בשינויים הצפויים בשווקים חיצוניים או בגחמותיהם של משטרים זרים.

5.6.3 הגירעון בחשבון סחורות ושירותים

הניתוח לעיל מורה כי ניתן לפתח אסטרטגיה למשק הישראלי שתאפשר לו להגדיל את היצוא בקצב מהיר מן הגידול ביבוא. זוהי אחת הערובות להביא את המשק להקטנת תלותו במקורות מטבע חוץ חיצוניים. אם בשנת 1990 עמד גירעון הסחורות והשירותים של ישראל על כ- 5 מיליארד דולר, הרי גידול היבוא והיצוא כפי שתוארו לעיל יביא את חשבון הסחורות והשירותים בשנת 2020 לעודף של כ- 500 מליון דולר במחירים קבועים או כ- 1.2 מיליארד דולר במחירים שוטפים (בהנחה של עליית מחירי סחר חוץ בשיעור של כ- 3 אחוזים בממוצע לשנה). אומנם לקראת אמצע התקופה יגדל הגירעון במעט, עד לכ- 5.5 מיליארד דולר לשנה, אך נראה כי התכנסות הגירעון בחשבון סחורות ושירותים לאורך התקופה, והפיכתו לעודף לקראת סופה, יחד עם ירידת משקלם של הגירעון ושל החוב החיצוני במשק, הם ערובה ליכולת מימון טובה של צרכי הגירעון בשנים האמורות, הן על-ידי מוסדות פיננסיים בינלאומיים והן על-ידי משקיעים פוטנציאליים, שיצטרפו לתנופת פיתוח בישראל בתקופה שבה האזור מצוי בשקט יחסי, כמונח. בהתפתחות כזו ניתן לחזות גם ויתור על התמיכה הפיננסית של ממשלת ארצות הברית, או של מדינה זרה אחרת (מבלי שנושא זה יתקשר לתמיכה פוליטית) בישראל, שתהפוך להיות עצמאית יותר מבחינה כלכלית, ואולי גם פוליטית.

5.7 סיכום ובחינת רגישויות

התרחיש שהוצג לעיל הביא בחשבון שיקולים שונים בפיתוח המשק, כמו אספקת תעסוקה לכל דורש, הפניית מקורות להגדלת מלאי ההון וליצוא, ושמירה על יחסי תוצר ויבוא קבועים. רמת החיים בתרחיש זה גדלה בכ- 2 אחוזים לשנה, פחות מקצב הגידול ב- 30 השנים האחרונות. גידול רב יותר ברמת החיים, נאמר בקצב שנתי של כ- 3.5 אחוזים לשנה, כמו ב- 30 השנים האחרונות, ייטול מקורות ריאליים מן ההשקעות ומן היצוא וימנע גידול ראוי בתוצר. תלות המשק במטבע חוץ תגבר ויכולתו לספק תעסוקה ראויה לכל תפחת במידה ניכרת. הרצון להעלות רמת חיים ולהגדיל את הצריכה נתקל, אם כן, במגבלות ריאליות של המשק, הנובעות מתלותו הרבה במקורות חוץ, וכך, גם אלטרנטיבה המציבה יעד מרכזי של "איכות חיים לכל" אינה משוחררת ממגבלות משקיות בסיסיות, בהן נתון המשק. תרחיש החורג ממסגרת כזאת מוצג כתרחיש 2 בלוח הבא, ופירושו: צמיחה בלתי מאוזנת, תלות רבה במטבע חוץ, חוב חיצוני אדיר ובלתי מתקבל על הדעת והמשך פנייה לממשלות ולגורמים זרים לצורך השגת מקורות מטבע-חוץ.

כאן המקום לדון ברגישותם של מודלים לטווח ארוך לשינויים שוליים בשיעורי השינוי. תרחיש המניח גידול מהיר מעט יותר ביבוא, של כ- 0.5 אחוזים לשנה (גידול של כ- 5 אחוזים לשנה במקום גידול של 4.5 אחוזים

לשנה במונחים ריאליים), ללא שינוי בשיעור הגידול של היצוא, יגדיל במידה ניכרת את צרכי ישראל במטבע חוץ. שינוי כזה בהתנהגות המשק יגדיל את צרכי ישראל במטבע חוץ בסכום מצטבר של כ- 245 מיליארד דולר במשך תקופה של כ- 30 שנה, ובמקום גירעון מצטבר של כ- 190 מיליארד דולר יצטבר גירעון של כ- 435 מיליארד דולר במשך כל התקופה. "מחיר" שינוי כזה ביבוא הינו עלייה מסוימת במרכיב היבוא לייצור המקומי, או מעבר לענפים שעתירות היבוא בהם גבוהה יותר. הרגישות הגדולה למרכיבי היבוא מפנה עוד יותר את תשומת הלב לצורך לשאוף להגדלה מהירה יחסית של היצוא, כדי לממן צרכי מטבע חוץ חיוניים למשק הישראלי, וכדי ליצור מקורת תעסוקה ראויים.

לוח 5.1 המקורות והשימושים במקורות בשנים 1990 ו- 2020, בשני תרחישים

	1990		2020			
			תרחיש 1[1]		תרחיש 2	
	מחירי 1990	משק בסה"כ	שינוי ממוצע באחוזים	משקל בסה"כ	שינוי ממוצע באחוזים	משקל בסה"כ
סה"כ המקורות	152.7	100.0	4.5	100.0	5.0	100.0
התמ"ג	104.7	68.6	4.5	68.2	4.0	51.9
יבוא סחורות ושירותים	48.0	31.4	4.5	31.8	6.5	48.1
סה"כ השימושים	152.7	100.0	4.5	100.0	5.0	100.0
צריכה פרטית	65.0	42.5	3.5	32.2	5.0	42.5
מזה: לנפש	14.0		2.0		3.5	
צריכה ציבורית	31.8	20.8	3.5	15.8	5.0	20.8
השקעה גולמית	19.7	12.9	6.0	20.0	5.0	12.9
יצוא סחורות ושירותים	36.3	23.8	5.5	32.0	5.0	23.8
גירעון סחורות ושירותים	11.7	7.7	0.2		24.3	
במיליארדי $ של 1990	5,080		-500		69,750	
במחירים שוטפים ($)	5,080		-1,200		170,000	
גירעון מצטבר 1990 - 2020 (מיליארדי דולרים במחירים שוטפים)			188,500		1,570,000	

[1] האלטרנטיבה המומלצת.

6. המבנה הענפי של התוצר ושל התעסוקה בדור הבא

6.1 מבנה התוצר - הקיים והרצוי

אם המבנה הענפי של המשק ייוותר בראשית שנות האלפיים כפי שהוא היה בשנת 1990, משקל התעשייה יהיה כ- 22 אחוזים, משקל השירותים הציבוריים כ- 24 אחוזים, וכדומה, כמופיע בטבלה הבאה. במקרה כזה, יתכן שבכל אחד מן הענפים יתרחש גידול שונה בתעסוקה, בהתאם לגידול בתוצר למועסק, אך סך הגידול בכל אחד מענפי המשק יהיה דומה לגידול הממוצע בתוצר, מבלי שיבואו לידי ביטוי השינויים המשקיים שהוצגו בפרק הקודם.

מהניתוח שנעשה בפרקים קודמים עולה, כי למבנה הביקושים של המשק נדרש שינוי שיביא לידי ביטוי את ירידת משקלם של השירותים הציבוריים מצד אחד ואת עליית משקל השירותים הפרטיים מאידך. זאת, במקביל

לירידה במשקל החקלאות ובמשקל התעשייה. גם הגידול בהשקעות בתשתית הנדסית, בינוי, חשמל, מים, תחבורה וכדומה, הנובע מצרכי התשתית, צריך לבוא לידי ביטוי במשקל הענפים הללו בתוצר. שרטוט אפשרי של מבנה התוצר בשנת 2020 מורה על אפשרות לערוך שינויים בשוליים של מבנהו. שינויים אלה באים לידי ביטוי בהשוואה של מבנה התוצר של שנת 1990 עם מבנהו האפשרי בשנת 2020, כדלהלן:

לוח 6.1: משקל ענפי המשק בתוצר בשנים 1990 ו-2020 ושיעורי גידול ממוצעים

	משקל בתמ"ג 1990	משקל בתמ"ג 2020	שיעור גידול ממוצע
תעשייה	21.8%	21.0%	4.3
חקלאות ונלוויה	3.3%	2.0%	2.8
שירותים ציבוריים וקהילתיים	23.9%	20.5%	4.0
פיננסיים ושירותים עסקיים	16.1%	18.0%	5.0
מסחר, שירותי אוכל והארחה	10.7%	12.0%	4.9
שירותים אישיים	4.5%	5.2%	5.0
בינוי, חשמל ומים	8.9%	10.5%	5.1
תחבורה אחסנה ותקשורת	8.3%	9.0%	4.8
כל היתר וקיזוזים	2.5%	-0.7%	-
סה"כ תוצר נקי	100.0%	100.0%	
במחירי 1990 (מחירי גורמי ייצור)	76,540	33,520	4.5

מבנה כזה של התוצר נותן ביטוי לשינויים הנגזרים מעליית משקל השירותים בתוצר וממבנה כוח האדם הצפוי בשנים הבאות, וכן גם כתוצאה מן ההערכה של עליית משקל היצוא במשק.

כאמור, שינוי קל יחסית בשיעורי הגידול הממוצעים של ענפי המשק מביא לשינויים משמעותיים יחסית במשקל היחסי של הענפים בתוצר. יש להדגיש כי ניתוח הנערך על פירוט של כ- 8 ענפי משק עיקריים מסווה שינויים, שיכולים להיות משמעותיים בהרכב הפנימי של ענפי המשנה. בתוך ענף התעשייה יכולים להתרחש שינויים משמעותיים - מעבר מענפים שכושר התחרות שלהם עלול לקטון - לענפים "חדשים" וצומחים, המבוססים על מחקר ופיתוח והם בעלי כושר תחרות ויתרון יחסי גבוהים, המציעים תעסוקה לכוח אדם מיומן ומשכיל יותר. כך לדוגמא, בתרחיש שהוצג לעיל עולה התעסוקה בענף המשנה "ציוד חשמלי ואלקטרוני" בתוך ענף התעשייה בכ-50% יותר מאשר אילו הייתה מתרחשת בו עלייה דומה לממוצע. ירידת משקלו של ענף החקלאות בולטת גם בניתוח הענפים העיקריים.

השינוי הקטן בשירותים הציבוריים והקהילתיים טומן בחובו ירידה משמעותית מאוד בצריכה הציבורית, המתקזזת בחלקה על-ידי עלייה ב"שירותים ציבוריים וקהילתיים פרטיים", כמשתמע מן הדגל החברתי של החלופה ומהמבנה המיוחד של צרכי האוכלוסייה.

בהקשר זה ראוי להזכיר כי במקביל לעלייה משמעותית במשקל הנשים בתעסוקה, יתכן שייוצרו ביקושים חדשים לשירותים אישיים שונים, כולל עזרה בבית טיפול בילדים וכדומה. יתכן שתהליך כזה יהיה מלווה גם בעליית

השימוש ברכישת שירותי משק-בית בשוק, כמו ארוחות, כביסה, ניקיון וכדומה. דבר זה יביא אומנם לשינויים במבנה הסטטיסטי של ענפי המשק, אך הוא בעיקר יבטא באופן נכון יותר את סחירותם של השירותים הנצרכים במשק הבית, ואינם נרשמים כראוי בחשבונות הכלכליים. בפועל, לא יחול שינוי ריאלי בסך הפעילות הכלכלית.

גם העלייה בפנאי, ובעיקר השינוי בחלוקת הפנאי הנוסף בקרב האוכלוסייה השייכת לכוח העבודה (כנובע מההערכה בדבר ירידה אפשרית בשעות העבודה הממוצעות למועסק וירידה בשנות העבודה למועסק), יכולה להיות מלווה בגידול בביקוש לשירותי פנאי ובעיקר לשירותים אישיים וקהילתיים.

6.2 המבנה הענפי של התעסוקה - הקיים והרצוי

ניתן לגזור מן ההתפתחות של התוצר הנקי, שהוצגה לעיל, את המבנה הענפי של התעסוקה, בהשוואה לשנת הבסיס. מבנה זה קשור להנחות בקשר לפריון היחסי בענפים השונים והוא אינו היחיד האפשרי. אך כאילוסטרציה לניתוח מבנה התעסוקה בשנות ה- 2000 כדאי להציג אחת מן החלופות האפשריות (לוח מספר 4).

במבנה התעסוקה היום יש משקל גבוה יחסית לתעשייה המסורתית ולשירותים הממשלתיים, המהווים יחד כ- 35% מכלל מקומות התעסוקה במשק.

ענפי תשתית שונים, כמו ענף הבנייה, ענף החשמל וענף המים יצטרכו להמשיך ולגדול בקצב הגידול הממוצע של התוצר ואולי בקצב מהיר מעט יותר, עם העלייה ברמת החיים והדרישה להרחבת התשתיות. עלייה מהירה יותר בפריון של ענפים אלה תאפשר קיזוז מסוים של הביקוש לכוח-אדם.

לעומת זאת, ניתן להעריך שחלק מענפי התעשייה, בעיקר התעשייה הכבדה ותעשיות הביטחון, וכן גם ענפי החקלאות יגדלו בקצב איטי מן הגידול הממוצע. החסרון היחסי של ישראל בתחומים אלה והתחרות הגוברת שתיווצר בעתיד מצד מדינות המצויות היום בשלבי התפתחות תעשייתית נמוכים ומצד ארצות העולם המתועש, יפעלו להחדיר את מוצרים תעשייתיים כאלה בעלויות נמוכות לשווקים הבינלאומיים. משקל התעסוקה של החקלאות ירד, בעוד שבענף התעשייה יחול מעבר עובדים לענפים חדשים ומתוחכמים יותר, ובסה"כ, משקל התעסוקה בענף זה יישאר יציב.

לוח 6.2: המבנה הענפי של התעסוקה בשנים 1990 ו-2020, בשני תרחישים

ענפי תעסוקה	1990		2020		
			במבנה 1990	במבנה אלטרנטיבי	
	משקל בתעסוקה	אלפי מועסקים	אלפי מועסקים	אלפי מועסקים	משקל בתעסוקה
תעשייה	21.6%	320	620	620	21.6
חקלאות ונלוויה	4.2%	62	120	85	3.3
שירותים ציבוריים וקהילתיים	29.4%	440	845	860	30.0
מזה: מינהל ממשלתי ומינהל רשויות	(6.8%)	(102)	(195)	(140)	4.9
פיננסיים ושירותים עסקיים	9.9%	148	285	280	9.8
מסחר, שירותי אוכל והארחה	14.5%	216	416	430	15.0
שירותים אישיים	7.4%	110	211	215	7.58
כל היתר	13%	92	373	380	12.8
סה"כ מועסקים		1,490	2,870	2,870	100
שיעור אבטלה גלוי		9.6%			5%

קצב הגידול של השירותים הממשלתיים הטהורים יהיה גם הוא נמוך יחסית, בגלל ההערכה כי ממשלת ישראל תנהיג תהליך הפרטה של מרבית השירותים הציבוריים שאינם מוצרים ציבוריים טהורים ותפחית את משקל פעילותה במשק. כך תתאפשר גם הורדה בשיעורי המיסוי, כדי לעודד פיתוח כלכלי נאות. התהליך יהיה מלווה בהורדת משקל התעסוקה בשירותים הציבוריים באחוז שלם.

מן הצד השני - השירותים הפיננסיים, שירותי המידע והתקשוב, שירותי הבריאות והסיעוד, שירותי החינוך, הפנאי, ההעשרה והתרבות וכן גם שירותי המסחר, הפרסום והתיווך, שירותי התיירות, שירותי השמירה על איכות הסביבה והשירותים האישיים יגדלו בקצב מהיר מן הממוצע. כך - ייקלט כוח אדם מעבר למשקל הענפים הללו בשנת הבסיס, עד כדי שתחול עלייה מסוימת במשקל סך הענפים הללו בתעסוקה.

עד היום מרבית השירותים נחשבו לענפים שאינם סחירים, למעט ענף התיירות וחלק מענפי הפיננסים. שאלה שנשאלה כבר היא האם עלינו לקבוע אילו מבין ענפי הסחורות והשירותים הם בעלי סיכוי גדול יותר להיות ענף סחיר ומוביל, בסיס לפרוייקט לאומי שחלק גדול ממשאבי התשתית של המדינה יופנו לקידומו. דווקא הגיוון העצום של המשק בסוף שנות ה- 80 וראשית שנות ה- 90, היזמות החדשות שצצות בכיוונים חדשים והחדירה לנישות בייצור ובשווקים מחזקים את העמדה שאין לראות ב"פרוייקט לאומי" יתרון, ודווקא ריבוי "מותגים" לחברה ולכלכלה הישראלית עדיף על "מותג" מוביל מרכזי.

7. התערבות תכנונית ואמצעי מדיניות נדרשים

7.1 מאמץ מיוחד בתחום החינוך

כיום לא ניתנים די תשומת לב ומשאבים להיערכות החברה בישראל לשינויים הצפויים בסביבה החברתית והכלכלית של המאה ה- 21. המערכות הציבוריות והחינוכיות אינן מקדישות מאמץ לחינוך לעבודה, להעלאת כישורים טכנולוגיים, להעלאת רמת יזמות, לגמישות מקצועית, לרצון ללמוד דברים חדשים, ליכולת למלא שעות פנאי שיתרבו, ליכולת הצגת נושא ושכנוע, לנכונות לשרת ולראות בעבודת שירותים - עבודה "ראויה" המכבדת את בעליה, לנכונות להתנדב ולעזור לזולת, לתחושת שייכות לחברה לאומית נתונה, למודעות אקולוגית גבוהה, ליכולת לקבל בסביבתו הקרובה את השונה והזר, לנכונות לניידות אישית גבוהה בין שוקי העבודה, וכן גם להפיכת הצרכן לרציונלי יותר בשוק שיציף אותו, וכדומה.

בתחום זה עלינו לעשות מאמצים ניכרים להוליד מקרבנו מתכננים ומדינאים שיראו בכל הדברים הללו ערכים שיש לפעול למענם, הן במערכת החינוכית והן במערכת הציבורית. מתוך הדיון שב ועולה תפקידו החשוב של מערך החינוך בהכנתו של דור העתיד. כבר דובר על המשקל הגבוה של בני הדור החדש, אלה שחינוכם יושלם בשנים הבאות, וישתתפו בכוח העבודה ברביע הראשון של המאה ה- 21. אם לא נשכיל להתאים את מערכות החינוך, החל מגן הילדים ועד למכללות ולאוניברסיטאות לשינויים הצפויים בדור הבא, לא נראה שיהיה ניתן להגשים את היעדים.

7.2 המלצות לאמצעי מדיניות

להלן שורת המלצות לאמצעי מדיניות המצויים בידי הסקטור הציבורי. אימוצן בטווח זמן סביר יאפשר הגשמה של היעדים החברתיים-כלכליים שהוצגו בעבודה, וישפיע על ההתפתחויות הרצויות בעתיד.

אמצעי מדיניות בתחום הכלכלי

- הפחתה ניכרת ברמת המעורבות השלטונית בתהליכים הכלכליים במשק, שיפור החקיקה והתקינה הכלכלית, הפחתת התלות בפקידות ובאישורים שלטוניים.

- הקטנת שיעורי המסים ברוטו ובחינה של סוגי ההעברות לציבור, כדי לשפר את חלוקת ההכנסות.
- ביטול הדרגתי של האפליה לטובה של "ענפים שוקעים" (חקלאות, טכסטיל, מזון בסיסי) וחשיפתם ליבוא, אם מארצות רחוקות או מהמשקים הקרובים שייפתחו. כך יתאפשר השינוי המבני, שיתרום לעליית הפריון הכולל ויאפשר הגשמת מטרות חברתיות. המלצת הביצוע ההדרגתי נועדה לאפשר הכשרה והתאמה של כוח אדם נוכחי לשינוי המבני המוצע ולמנוע אבטלה ניכרת בקרב חסרי מיומנויות מתקדמות.
- "פתיחת גבולות" לתנועה חופשית של סחורות, שירותים, פיננסים, מידע תקשוב, וכוח אדם, כדי להגביר ניידות ולנצל את היתרון היחסי של ישראל.
- ביטול ההטבות של הסקטור הציבורי להשקעות עתירות הון, כדי לבטל את היתרון היחסי שלהן במבנה ההשקעות במשק ולהעלות יתרונן של השקעות העוסקות ב"עתירות עבודה" של כוח אדם טכנולוגי ומשכיל. כך תינתן לכוח העבודה הישראלי האפשרות לנצל את היתרונות ההשכלתיים המאפיינים אותו, ולהעדיף את החיים בישראל על הזדמנויות בארצות אחרות.
- הקצאת משאבים ציבוריים ל"מוצרים הציבוריים" בתחומי התשתית השונים, ובעיקר בתחום התשתיות ההנדסיות. הרחבת התשתיות ההנדסיות תאפשר למשק להתמודד כראוי עם משקים מפותחים בעולם ותקרב את השוק הישראלי לשווקים רחוקים, במקביל לקירוב הפריפריה אל מרכז הארץ.

אמצעי מדיניות בתחום החינוך

- מתן עדיפות ניכרת למערך החינוכי בישראל, תוך שילוב הוראת תחומים המתאימים לכיווני ההתפתחות החדשים במערך החינוכי. תחומים מתאימים הם אלה העוסקים בטכנולוגיה מתקדמת, ביזמות, בשיווק, בדאגה לאיכות הסביבה ובניצול הפנאי. בנוסף לכך, יש להקנות לתלמידים ערכי דמוקרטיה, סובלנות וחירות הפרט, כחלק מאיכות החיים של החברה.
- סיוע לתהליכי אקדמיזציה של מקצועות שונים במשק, בעיקר מקצועות שירותיים, כדי להעלות פרסטיז'ה של עיסוקים שונים בקרב האוכלוסייה.
- סיוע להתפתחותם של מערכי השכלה בתוך תקופת העבודה, כדי להיענות לצורכי העתיד וכדי להגמיש את יכולת התפקוד של כוח-העבודה.

אמצעי מדיניות בתחום התעסוקה, המאפשרים שילוב עם איכות חיים

- יצירת תנאים להתפתחותם של הסדרים פנסיוניים, הניתנים להעברה בין מקומות עבודה ובין מקצועות, כדי לאפשר הגמשת שוק העבודה והגברת הניידות. גמישות זו תאפשר העלאת שביעות הרצון ואיכות החיים של קבוצות שונות, על פני מחזור חיי העבודה שלהן.
- התייחסות לנושא מבנה שבוע העבודה - בחירה בין קיצור ימי עבודה בשבוע לבין קיצור שנת העבודה, או שילוב בשנות העבודה "שנות שבתון". כך תתאפשר "חלוקת עבודה" בין עובדים רבים יותר, ותינתן תמיכה למגמות חברתיות באוכלוסייה, המעדיפה לנצל עליה בהכנסות לשיפור השימוש בפנאי.

אמצעי מדיניות בתחום החברתי והסביבתי, המאפשרים איכות חיים

- שיפור החקיקה בתחומי איכות הסביבה, כדי להגביר את טיפוח הסביבה ולהעלות את איכות החיים של האוכלוסייה, וכדי למנוע פגיעה במשאבים של ישראל לקראת המאה הבאה.
- יצירת משמעות להשתייכות לקהילייה המקומית, בתנאי ניידות גוברים, ואבחנה בין אזרח תושב ל"עובד חוץ".
- יצירת תנאים להתפתחותן של קהילות וסביבות ייחודיות, שיגבירו את מרחב הבחירה ואת הזדהות הפרט עם סביבתו המיוחדת.
- היענות לצורכי הפנאי של האוכלוסייה, בביתה ומחוץ לבית.

אמצעי מדיניות בתחום הפריסה המרחבית

- יצירת תנאים נוחים להתפתחות אזורי תעסוקה קרובים למקומות מגורים, תוך שילוב של שימושי קרקע, כדי לאפשר לקבוצות גדולות של עובדים, ובעיקר נשים, לממש רצונן וזכותן להשתלב בשוק העבודה במתכונת גמישה.
- ביזור סמכויות שלטוניות מהמרכז למטרופוליני משנה מחוץ לליבה, כדי להגביר את המשיכה של אזורים מרוחקים, על חשבון הצטופפות במרכז.
- שיפור התשתיות ההנדסיות, כדי לקרב את הפריפריה למרכז הארץ. שיפור הקשר בין המרכז לפריפריה יאפשר גיוון של סביבות מגורים ותעסוקה ויגדיל את חופש הבחירה של הפרט.
- מניעת גודש בדרכים והעמסת יתר על מערכות התשתית, על מנת להקטין החסרונות לגודל של המרכז ולתרום לשיפור איכות הסביבה של המתגוררים במרכז, יחד עם שיפור איכות החיים של התושבים בפריפריה.
- קירוב מוסדות ההשכלה הגבוהה אל מקומות העבודה ויצירת אזורי חיכוך בין מרכזי התעסוקה לבין ספקי הידע והמו"פ, כדי להיענות לצורכי האוכלוסייה המשכילה להמשיך ולשמור על קשר עם מוסדות ההשכלה והידע.

7.3 כמה הערות כלליות בנושא התכנון

- התכנון הפיזי הנגזר מן הניתוח שנעשה מורה, כי יש לתת עדיפות גבוהה להקצאת שטחים לצורכי התשתית הגבוהים של המשק.
- נדרשת התייחסות מחמירה ומיוחדת לנושא ערכי הטבע והאזורים הפתוחים, כדי לתרום לשיפור איכות החיים ואיכות הסביבה ולהרחיב את אפשרויות ניצול הפנאי של האוכלוסייה.
- המספר הרב של ערים קטנות בישראל, שחלקן לא הגיע עדיין ל"גודל קריטי", המאפשר מתן שירותים באיכות גבוהה לכלל האוכלוסייה ובעלות סבירה, מצביע על כך שאין עדיפות להוספת ישובים חדשים לישראל, אלא יש לתת עדיפות לערים קיימות, שמרכזיהן יעברו חידוש ושוליהן יורחבו. ערים אלה יוכלו לקלוט את הגידול הצפוי באוכלוסייה וכן את ההגירות הפנימיות, ויאפשרו מיצוי יעיל יותר של תשתיות.
- הצפיפות הגבוהה באזור הליבה של ישראל, מחייבת את המתכננים לחפש דגמים יעילים של מערכות תשתית, שיאפשרו איכות חיים ואיכות סביבה בתנאים אלה.
- אבן היסוד להצלחתו של פרוייקט העוסק בשנות האלפיים הוא השילוב והתיאום לאורך זמן בין הגופים העוסקים בתחומי התכנון השונים, כדי להסכים על אסטרטגיה לאומית שתענה על הצרכים השונים של ישראל - החברתי, הכלכלי, הביטחוני, הסביבתי, הפיזי והאורבני, ולשתף פעולה במימושה.
- ולבסוף, יש לחזור ולהדגיש את הצורך בהתקדמות לקראת הסדרי שלום כוללים באזור, כדי להפחית את צרכי הביטחון של ישראל בטווח הארוך ולפנות משאבים לפיתוח כלכלי ולצרכים חברתיים בדרך למימוש יעדי הצוות החברתי, המתמצים בתפיסה של - "איכות חיים לכל".

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

חלק ה

תכנון מרחבי ופיתוח לקראת "איכות חיים לכל": החלופה החברתית לעתידה של ישראל

נעמי כרמון

תוך התייחסות לדיונים בצוות החברתי

תוכן עניינים

מבוא: גישת החלופה החברתית ועיקריה 131

1. בניית החלופה החברתית 135

2. מטרות החלופה 136

2.1 איכות חיים לכל 136

2.2 מטרות הנגזרות מצרכים וערכים 137

3. עקרונות לתכנון מרחבי ופיתוח 139

3.1 פריסה מרחבית של האוכלוסייה - פיתוח "מרחבי בחירה" בכל רחבי המדינה 140

עקרונות תכנון ופריסה 140

רציונל 140

3.2 בניית יישובים ופיתוח קהילות - צפיפות, שונות ושילוב 143

עקרונות תכנון ופריסה 143

התיישבות ודיור 143

שירותים חברתיים 144

המורשה התרבותית הבנויה 145

רציונל 146

3.3 פיתוח כלכלי - עידוד צמיחה המבטיחה תעסוקה 152

עקרונות תכנון ופיתוח 152

רציונל 154

3.4 תשתיות הנדסיות - היעד: נגישות לכל 155

עקרונות תכנון ופיתוח 155

תחבורה 155

תקשורת 156

אנרגיה 157

רציונל 157

3.5 משאבי טבע וסביבה - היעד: איכות סביבה לכל 160

עקרונות תכנון ופיתוח 160

כללי 160

קרקע 161

מים 161

שטחים פתוחים 162

מפגעים סביבתיים 162

רציונל 163

4. לסיום - על הניסיון לצייר אוטופיה ריאלית 165

נספחים לפרק ה

נספח 1: דיון בדבר מטרות ויעדים של החלופה החברתית 167

נספח 2: הצעה לאימוץ "בריאות" כמוטיב מוביל של הפיתוח העתידי של ישראל* 169

נספח 3: משנה תכנונית לישראל בראשית שנות האלפיים: הצעה 171

מבוא: גישת החלופה החברתית ועיקריה

קיימות שתי גישות בסיסיות לתפיסת המרחב הלאומי הישראלי: האחת - תפיסתו כיחידה אחת, המורכבת מגלעין, שולי הגלעין ופריפריה, וזאת כאשר הגרעין מפותח מאוד, הרבה יותר מן הפריפריה; לעתים קרובות נלווית לגישה זו טענה, שזהו המבנה שיוצרים הכוחות הספונטניים של השוק, שאי אפשר ו/או לא רצוי לפעול נגדם. לפי התפיסה השנייה, המרחב הלאומי מורכב ממספר יחידות אזוריות שונות, התלויות הדדיות זו בזו ("תלות אורגנית", במונחים מקצועיים) הן בשל התמחויותיהן השונות, שכולן דרושות לשם קיומו של הכלל הקרוי מדינת ישראל, והן הודות לערכים משותפים ומחויבויות משותפות. רצוי ואפשר לגרום לכך, שיהיו הבדלים מתונים בלבד בין יחידות אזוריות אלו ברמת הפיתוח ובאיכות החיים. מבין שתי גישות אלו, החלופה החברתית תומכת בשנייה. לא מועלית כאן הטענה, שרצוי ו/או אפשר ליצור אזורים שווים ברמת הפיתוח שלהם; תמיד היו ויהיו הבדלים, בעיקר בין המטרופולינים לבין אזורים אחרים. אולם רצוי ואפשר לשאוף לפיתוח כמותי ואיכותי מאוזן של אוכלוסייה, תעסוקה ושירותים למיניהם. פיתוח זה יאפשר איכות חיים ורמת חיים גבוהות למדי עד גבוהות עם פיזור מתון מסביב לממוצע.

לאחר עיון ודיון ממושכים נבחרה מטרת העל של החלופה החברתית - איכות חיים לכל במדינת ישראל - וגובשה שורה של מטרות המבטאות אותה (להלן). על מנת לקדם את המטרות זוהו חמישה תחומי החלטה. על תחומים אלה ניתן להשפיע באמצעות תכנון מרחבי ברמת המאקרו. בהנחה שחמשת הנושאים הנדונים מקיפים את כל שדהו של התכנון המרחבי, החלופה ראויה לתואר כוללנית (comprehensive). חמשת הנושאים הם:

- פריסה מרחבית של האוכלוסייה;
- תכנון יישובים ופיתוח קהילות;
- פיתוח כלכלי ותעסוקה;
- פיתוח תשתיות הנדסיות (תחבורה, תקשורת, אנרגיה);
- פיתוח ושימור משאבי טבע וסביבה.

את החלופה החברתית לתכנון מרחבי עתידי של ישראל נבטא על-ידי עקרונות תכנון (המנוסחים בדרך-כלל כהיגדי תכנון). העקרונות מתייחסים לכל אחד מחמשת תחומי ההחלטה הנ"ל. עקרונות אלה:

- מעוגנים במטרות החלופה החברתית;
- מבוססים על הידע שנצבר במהלך עבודתו של הצוות החברתי על תהליכי התפתחות עירונית ומטרופולינית ועל איכות חיים עירוניים בישראל ובמדינות מפותחות אחרות.

בהמשך הדברים מפורטים העקרונות המומלצים בכל אחד מחמשת התחומים, ובעקבותיהם - הרציונל שלהם, הנמקות מפורטות לבחירה בהם. במבוא זה נציג רק שלושה מעקרונות הפריסה המרחבית של האוכלוסייה והתעסוקה, המבטאים את עיקריה של החלופה החברתית. ואלו הם:

1. **היחידה הבסיסית לתכנון** תהא אזור, המכונה "**מרחב בחירה**". "מרחב בחירה" הוא אזור גיאוגרפי, הכולל בתוכו יישובים עירוניים וכפריים ומיגוון של תעסוקות ושירותים, אשר התושבים יכולים לנוע ביניהם ולבחור ביניהם. המדינה תחולק לכתריסר "מרחבי בחירה": ארבעה מהם - "מרחבים מטרופולינים", והשאר - מאורגנים כ"ערים אזוריות". בשטחים שביניהם יוגדרו "מרחבי נוף כפרי" ו"שמורות".

אין כוונה לכפות מלמעלה דרג שלטוני נוסף, אלא להצמיחו "מלמטה" בצורת התארגנות וולונטרית של "**שוק משותף אזורי**" של יישובים אינטרסנטיים. עם התפתחותו המלאה יעסוק השוק המשותף האזורי לפחות בשלושה תחומים:

- אינטרסים משותפים כלכליים וסביבתיים, בעיקר כאלה הכרוכים בתחרות עם אזורים אחרים על משיכת תושבים והשקעות;
- ארגון תפרוסת השירותים באזור, תוך הדגשת תרומה שירותית ייחודית של יישובים ספציפיים;
- הבטחת נגישות טובה לתעסוקה ושירותים לכל תושבי האזור.

2. התכנון יכוון ל**הגברת האיזון הכמותי והאיכותי של אנשים, דיור, תעסוקה ושירותים, בין "מרחבי הבחירה" ובתוכם**. לשם כך דרוש:

- מיתון הגידול של אוכלוסייה ותעסוקה בליבת המדינה ומשיכת תושבים ומשקיעים למרחבים הפחות מפותחים כיום.
- חתירה להלימה בתוך כל "מרחב בחירה", הן בין מספר התושבים לשירותים המוצעים והן בין היקף כוח העבודה למספר התעסוקות המוצעות.
- הבטחת אפשרויות בחירה מגוונות ונגישות לדיור ודפוסי קהילה, תעסוקות, שירותי חינוך, בריאות, חברה ופנאי בתוך כל אחד מ"אזורי הבחירה".

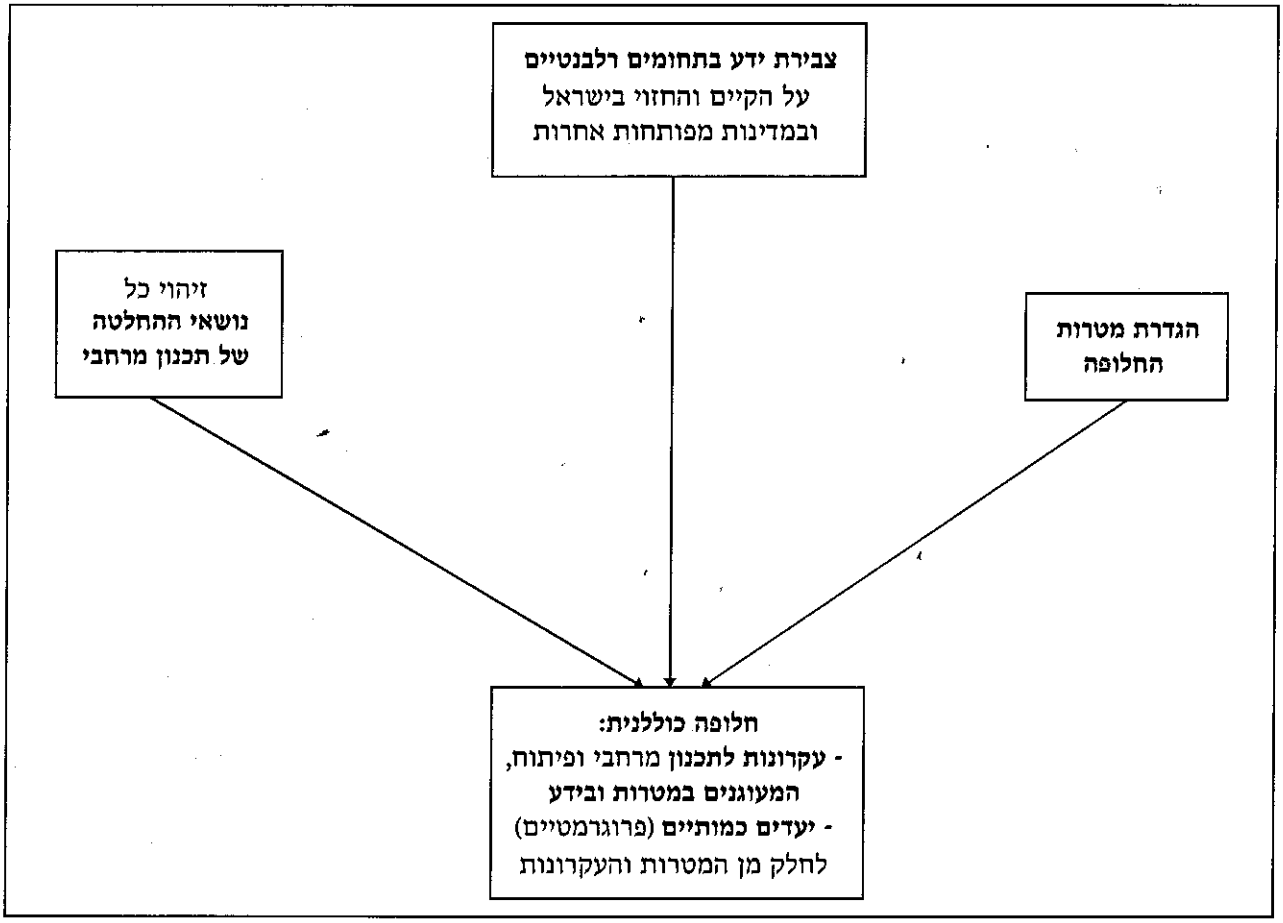
3. התכנון יכוון ל**איזון בין שונות** (diversification) **ושילוב** (integration) **בין "מרחבי הבחירה" ובתוכם**.

- בתוך כל "מרחב בחירה" תתגוררנה קבוצות חברתיות שונות, תתקיימנה צורות ישוב שונות ויימצאו מקורות פרנסה מסוגים שונים.
- התכנון יכוון להדגשת השוני והייחודיות של כל "מרחב בחירה" ושל יישובים ספציפיים בתוכו. כאמצעים לכך ישמשו: פיתוח דיפרנציאלי של תעסוקות, צורות דיור ושירותים, הזדמנויות לקיום אורחות חיים ייחודיים בקהילות הומוגניות קטנות, שימור המורשה התרבותית המקומית וטיפוח הסביבה הטבעית, בהתאם למאפיינים וערכים מקומיים מיוחדים.
- התכנון יכוון ליצירתה של חלוקת עבודה מתמחה בין "מרחבי הבחירה", חלוקת עבודה מהסוג שיוצרת "תלות אורגנית" ביניהם, היינו: מחייבת אותם לשתף פעולה ביניהם.
- האינטגרציה התוך-אזורית (והתוך-יישובית) תקודם על-ידי הדגשת אינטרסים משותפים לתושבי האזור (בעיקר כלכליים וסביבתיים) ושימושי קרקע מעורבים ו/או משותפים.

1. בניית החלופה החברתית

החלופה החברתית לישראל בראשית שנות האלפיים נבנתה בהתייעצות עם "הצוות החברתי" (ראה רשימת משתתפיו בראש המסמך). התהליך מתואר בתרשים שלהן.

בניית החלופה החברתית



שלושה מרכיבים קדמו לגיבוש החלופה ובוצעו במקביל: הגדרת מטרות החלופה, צבירת ידע רלבנטי וזיהוי נושאי ההחלטה של תכנון מרחבי. המרכיב הבסיסי של הגדרת מטרות החלופה יתואר בסעיף הבא. למרכיב של צבירת ידע בתחומים רלבנטיים הקדשנו (כמותית) את החלק הארי של המאמץ בצוות החברתי. המאמץ כלל פגישות מומחים וסדנאות אחדות, בנוסף לאיסוף וניתוח של חומר כתוב רב. שמונה מסמכים נכתבו במיוחד עבור הצוות החברתי כחלק מן המאמץ לצבירת ידע בתחומים רלבנטיים. רק שלושה מהם נכללים בכרך זה (פרקים ב', ג' וד'). להלן רשימת החמישה האחרים ושמות המומחים שכתבו אותם:

- פרופ' אליה ורצברגר מן התכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב - הדיור בישראל לקראת המאה העשרים ואחת;
- פרופ' רענן וייץ מן המרכז ללימודי הפיתוח ברחובות - מאזור משולב לעיר אזורית - פיתוח וקליטה באזורי השוליים של ישראל;

- ד"ר ראסם חמאיסי ופרופ' עמירם גונן מן המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים - תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל;
- גב' תמר טרופ ופרופ' נעמי כרמון מן המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון - רווחה ומצוקה בחברה הישראלית: אינדיקטורים למדידה וההיבט המרחבי;
- פרופ' ארזה צ'רצ'רמן מן המסלול לתכנון ערים ואזורים בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון - התאמת התכנון המרחבי לקבוצות משנה באוכלוסיית ישראל.

המחברים התבקשו לכתוב מסמך, שיכלול את החלקים הבאים: הגדרת תחום העיסוק, ניתוח מגמות עיקריות במדינות מפותחות בעולם באותו תחום, בחינת התפתחויות בישראל בשלושים השנים שעברו ולבסוף דיון בחלופות לישראל לשלושים השנים הבאות. בין המחברים לבין כותבת דברים אלה התנהלו דו-שיח מתמשך והתכתבויות רבות, שבמהלכן נוצרו החיבורים שפורסמו בדו"ח מספר 9 של שלב ב' של הפרוייקט (כרמון והצוות החברתי, 1993). מיצרף החיבורים הללו סיפק את הבסיס להמשך העבודה.

הכלים שבאמצעותם יכול הפרוייקט להשפיע על המציאות הישראלית, הם בעיקרם כלים של תכנון ופיתוח מרחבי. לפיכך, המרכיב המקדים השלישי כלל את זיהוי "נושאי ההחלטה", שהם התחומים והכלים של תכנון ופיתוח מרחבי, שיש לנו מנדט וידע להשפיע עליהם. זיהינו, כמפורט להלן, חמישה תחומים כאלה, שהיוו את אבני הבניין של החלופה.

בשלב האחרון של העבודה מולאו בתכנים חמש אבני הבניין, היינו: עבור כל אחד מחמשת תחומי ההחלטה גובשו עקרונות תכנון ופיתוח, המבטאים את המדיניות המומלצת על-ידי הצוות החברתי. בנוסף לכך הוצג הרציונל של המלצותנו, היינו: הנמקה מפורטת, המעוגנת הן במטרות החלופה והן בידע שצברנו.

התייחסותנו לכל חמשת נושאי ההחלטה בונה חלופה תכנונית כוללנית. החלופה אינטגרטיבית באופייה משום שעקרונותיה הרבים מעוגנים באותו מבחר קטן של מטרות ומפני שיש קשר לוגי בין רבים מן העקרונות, גם כשהם מתייחסים לנושאים שונים.

על-פי עקרונות החלופה נבנו יעדים פרוגרמטיים (כמותיים) אחדים. קטע זה של העבודה נעשה בעיקרו על-ידי "צוות הפרוגרמות" של הפרוייקט (בהתייעצות חלקית עם הצוות החברתי), ומשום כך אינו מופיע בפירוט בכרך זה. אומנם אחדים מן היעדים הפרוגרמטיים-כמותיים משולבים בקטעי הרציונל של עקרונות התכנון, אך המכלול מצוי בדוחות מספר 19 ומספר 21 של שלב ב' של הפרוייקט.

2. מטרות החלופה

2.1 איכות חיים לכל

השאלה הראשונה שעמדה בפני הצוות החברתי הייתה, מהי מטרת-על מתאימה? נראה היה לנו, שלשני הצוותים האחרים, העובדים במסגרת המשותפת של "ישראל 2020", יש מטרות ברורות: הצוות הכלכלי ישאף להשאה של צמיחה כלכלית (Economic growth) והצוות הסביבתי יחתור להבטחת פיתוח בר-קיימא עבור סביבה בת-קיימא (Sustainable environment), בעוד שמטרת הצוות החברתי נותרה עמומה. ידענו, שרבים מצפים מן הצוות החברתי לאמץ את המטרה של צדק חברתי (הוגנות חברתית - Social equity), שמשמעותה המקובלת היא דאגה לרווחתן של הקבוצות החלשות בחברה ולצמצום פערים בה. סירבנו לקבל על עצמנו סיסמה זו כמטרה עליונה, משום שראינו מחובתנו להתייחס לכל האוכלוסייה, ולא רק (או בעיקר) לחלשים שבתוכה. שיפור מצבן המוחלט והיחסי של הקבוצות החלשות (העניים, בני המיעוטים, אנשי הפריפריות) מהווה מטרה חשובה מאוד בעינינו, אך לא

בלעדית. החלופה החברתית חייבת לתרום לרווחתם של כל האנשים והקבוצות החברתיות. המעמד הבינוני הרחב וגם קבוצות הסטטוס הגבוהות אמורות להפיק תועלות מן המדיניות שתעוצב במסגרת החלופה החברתית. הרי אין ברצוננו לגרום לכך שהעדפה מוקצנת של החלשים תבריח מישראל את החזקים שבינינו. להפך, אנו שואפים ליצור בישראל חברה טובה לכל תושביה, כולל, כמובן, בעלי כישורים ומשאבים רבים. לפיכך, הסיסמה שנבחרה כמטרת-על לחלופה החברתית היא "איכות חיים לכל" (Quality of Life for All).

המושג "איכות חיים" הוא מושג כוללני, המאגד בתוכו את כל הגורמים המשפיעים על הרווחה הפיסית והנפשית של האדם. קיימת ספרות מחקרית עשירה, העוסקת בהגדרת "איכות חיים", במרכיביה האובייקטיביים והסובייקטיביים ובמדידתם (ראה סקירה אצל פרניק, 1990 ודיון אצל כרמון והצוות החברתי, 1993, פרק 1). קיימנו סדנה של הצוות החברתי, שהתמקדה בשאלה: מהם היעדים שצריכים מתכננים עירוניים להציג לעצמם, כאשר מטרת העל שלהם היא "איכות חיים לכל". חלק מן הסוגיות שנידונו והתשובות שגובשו באותה סדנה מופיעות כנספחים לפרק זה, וחלק אחר בסעיף 2.2 שלהן.

לא רק המושג "איכות חיים" דורש ליבון והבהרה, אלא גם משמעות המונח "לכל". במונח זה כוונתנו לבני אדם (איננו עוסקים בבעלי חיים אחרים) החיים בישראל. לא התעמקנו במשמעות הלגאלית של המושג, המבחינה בין כל האזרחים (הזכאים לתעודת זהות) לבין כל התושבים (מי שקיבל רשיון לגור ו/או לעבוד ואולי גם מי שמתגורר או עובד בארץ ללא רשיון), אלא השארנו אותה פתוחה לדיון עתידי. לעומת זאת, כן עסקנו במשמעות התכנונית של תכנון לכל; קבענו, שבמקום לתכנן כמקובל עבור "אדם ממוצע" כנציג אבסטרקטי של כלל האנשים החיים בישראל, נעדיף תכנון המתחשב בנקודות הראות של קבוצות ממשיות ומוגדרות באוכלוסייה, כל הקבוצות שיש להן צרכים והעדפות שונות ביחס לנושאי תכנון ספציפיים. נתנאל ליצ'פילד (Lichfield, 1975) ומשה היל (Hill, 1973) היו מן הראשונים שהציעו לכלול בתכנון את נקודות הראות של שחקנים שונים; הם התמקדו בהערכת תוכניות, בעוד שאנחנו מתייחסים לתהליך התכנון מראשיתו ולכל אורכו.

2.2 מטרות הנגזרות מצרכים וערכים

לכל חברה, והחברה הישראלית בכלל זה, יש **צורכי יסוד** שאם לא תספקם - תחדל מלהתקיים. קבוצת הצרכים הראשונה קשורה ב**הבטחת המשך הקיום הפיסי**, היינו: הסדרים להולדה וגידול ילדים, הבטחה מפני פגיעה וחיסול פיסי מידי גורמי טבע או גורמי אנוש, ואספקת מזון ושירותים חומריים הדרושים לקיום. החברות המפותחות בעולם, שישראל נמנית עמן, דומות למדי זו לזו במידה שבה הן מספקות מענה לצרכים הראשוניים. הן מתחרות זו בזו על רמת השירותים החומריים המתקדמים שהן מאפשרות לתושביהן, היינו: על גובה **רמת החיים** שאפשר להשיג בן. לפיכך, על ישראל להציע לתושביה ביטחון פיסי ורמת חיים חומרית, שאינה שונה במידה ניכרת מהמקובל במדינות מפותחות אחרות, כתנאים מוקדמים לקיומה כמדינה בכלל, וכמדינה המעניקה איכות חיים, בפרט.

קבוצת הצרכים השנייה, שבה תלוי המשך קיומה של חברה, כוללת **צרכים שאינם חומריים**. ההבדלים העיקריים בין חברות מפותחות בימינו הם במידה ובצורה שבה הן מספקות את הצרכים הלא-חומריים לתושביהן. בין אלה בולט הצורך ב"הון חברתי", היינו: בערכים מוסכמים ונורמות התנהגות משותפות לבני החברה, שבלעדיהם יגרמו ניגודי אינטרסים להרס פנימי ולמלחמת הכל בכל. ערכים ונורמות אלה מבטיחים את הסולידריות החברתית, הדרושה לחברה ככוח מלכד, ודרושה לפרט בשל הזדקקותו המתמדת הן למענה חברתי מצד אנשים אחרים והן להרגשת בטחון, הנובעת מהשתייכות קבע למסגרות יחסים מסויימות. רמת "ההון החברתי" בחברה קובעת את מידת המחוייבות והאחריות של הפרט כלפי בני קבוצתו - משפחתו, קהילתו, עמו וארצו.

בעולם של אפשרויות מעבר נוחות לאנשים ממדינה למדינה, במיוחד לאנשים בעלי כישורים רבים וגבוהים (Carmon, 1996), ישראל תצטרך לעמוד בתחרות קשה עם מדינות מפותחות אחרות על השארת בעלי כישורים בתוכה ומשיכת נוספים אליה. להערכתנו, לא נוכל להצליח בתחרות אם נתבסס רק על הבטחת רמת חיים גבוהה,

כי גם אם נתאמץ מאד לא נגיע אלא עד קרבת הממוצע של מדינות מפותחות. משום כך, עלינו לבסס את היתרון היחסי על **איכות חיים ייחודית**, שיש בה - כמובן - מרכיב חומרי, אך מודגשים בה ההיבטים של ייחודיות לא-חומרית, ובמיוחד המרכיב הערכי.

ההיבט הערכי מעלה את שאלת האופי היהודי של המדינה. ישראל הוקמה כמדינה יהודית, אשר בה בעת היא גם מדינה דמוקרטית, המבטיחה שוויון זכויות לכל אזרחיה, היינו רוצים אך לא נוכל להצביע על פתרון חד-משמעי לקונפליקט, הבנוי אל תוך ההצהרה של מדינה יהודית מצד אחד ומדינה דמוקרטית ושוויונית מצד שני. ברור לנו שנצטרך להמשיך ולחיות עם קונפליקט זה, מפני שרוב אזרחי המדינה מביעים בברור את רצונם הן לשמור על העיקרון של מדינה יהודית עם רוב יהודי והן להיות מדינה דמוקרטית (שמיר ושמיר, 1993). כשחיפשנו אחר ערכי יסוד, שינחו את פיתוח החברה הישראלית, התחלנו במסורת היהודית, אך לא נעצרנו שם מטעמים אידיאולוגיים ומטעמים פרקטיים. הטעם האידיאולוגי הוא שלפי הערכתנו (ואנו פתוחים לשמוע השגות על כך), הניסוחים הערכיים המקובלים ביהדות פרטיקולריסטיים מדי מכדי לשמש מצע משותף לכל אזרחי הארץ. הטעם הפרקטי הוא הנחתנו שעל מנת להוות מוקד משיכה לאנשים צעירים ומשכילים (למנוע ירידתם מן הארץ וגם למשוך עלייה אליה), עלינו להתחשב במקובל בעולם שסביבנו. למדנו מן הדמוגרף הנודע של העם היהודי, סרג'יו דלה-פרגולה, שאמר בהרצאתו על עתיד העם היהודי והעלייה לישראל כי "העולם מתנהג על-פי כוחות שוק ריאליים ... אין ספק שהיעד הוא "לעלות כיתה" כדי להוות גורם מושך בשוק הבינלאומי" (דלה-פרגולה, 1993). לפיכך המשכנו בחיפושנו אחר ערכים מנחים והגענו אל האסכולה ההומניסטית של "הציביליזציה היהודית-נוצרית", המקובלת כיום על רבים במדינות המערב המפותחות.

הערכים, שאנו מציעים כמנחי פיתוח לקידום "איכות חיים לכל במדינת ישראל", הם: **חופש, שוויון ואחווה**. גילה של הצהרת ערכים זו הוא כמאתיים שנה, והיא יוצרת קוו של דמיון ושותפות ערכית בינינו לבין חברות אחרות, הנמנות עם "הציביליזציה המערבית". רוב החברות המערביות מצהירות על ערכים אלה, אך אינן נוחלות הצלחה ביישומם. ההצעה שלנו היא להשקיע מאמץ יזום ומתוכנן בכיוונים אלה בתקווה לתת להם גוון ישראלי ייחודי ולהצליח בקידומם.

הצהרה על "חופש שוויון ואחווה" נשמעת אנכרוניסטית ו/או חסרת ממשות. אולם בעבודתנו הקנינו לשלושתם ממשות. הגדרנו את הערכים הללו במונחים המתקשרים לתכנון בכלל, ולתכנון מרחבי בפרט. בידיעה שהם מבטאים בעיקר את הצרכים הלא חומריים, **שהוספנו אליהם ביטויים לצרכים החומריים**. בדרך זו נבנתה רשימת המטרות של החלופה החברתית כלהלן:

- **ריבוי הזדמנויות לכל** - יצירת מספר גדול של הזדמנויות ברמה גבוהה ואפשרות לבחור ביניהן (ביטוי לערך **החופש**); התכנון יחתור להבטיח **מגוון הזדמנויות** של צורות **התיישבות, דיור, תעסוקה ושירותים**, שתהיינה **נגישות מבחינת מחיר ומרחק** למשקי בית בגדלים שונים והרכבים שונים, לבעלי העדפות ערכיות-תרבותיות שונות ולבעלי כמויות ואיכויות שונות של משאבים ושל כישורים.
- **צמצום פערים** (ביטוי לערך **השוויון**) - התכנון ישאף למזעור של עוני ומצוקה אישיים וקבוצתיים, **להקטנה של פערים כלכליים וחברתיים** בין אזורים שונים ויישובים שונים ולצמצום פערים בנגישות לתעסוקה וקבלת שירותים בין גברים ונשים, יהודים וערבים, ילדים, בוגרים וקשישים, בריאים ונכים.
- **חיזוק סולידריות חברתית** (ביטוי לערך **האחווה**) - חיזוק הרשתות החברתיות וההון החברתי (כפי שהוגדר לעיל) ומיתון קונפליקטים קיימים ופוטנציאלים יחזקו את הסולידריות; קונפליקטים ימותנו לא רק בדרך של הקטנת פערים כנ"ל, אלא גם בדרך של חינוך לסובלנות ובאמצעות **חיזוקם של אינטרסים משותפים** (בעיקר כלכליים וסביבתיים) לקבוצות השונות, שתתגוררנה יחד במרחבי מחייה ובחירה משותפים; אחווה תוך-קבוצתית תקודם באמצעות קיומן (או עידוד קיומן) של קהילות הומוגניות קטנות של אנשים, המעונינים באורח חיים דומה.

- **העלאת רמת החיים והרווחה האישית** (ביטוי לצרכים חומריים) - יצירת תעסוקות מרובות תגמולים (הכנסה ותגמולים אחרים), תכנון סביבות מגורים מושכות, ביסוס שירותי בריאות, חינוך תרבות ופנאי ברמה גבוהה והפחתת אלימות ופשיעה.
- **טיפוח ושימור הסביבה הטבעית ומשאביה** (כביטוי לערך חדש, שהתקבל בחברה המערבית) - העלאת הסטנדרטים לשימור הסביבה, הגדלת הנגישות לטבע ונוף לכל קבוצות האוכלוסייה ושימור משאבי טבע לדורות הבאים.

השגת מטרות אלה, כל אחת בפני עצמה וכולן יחד, תלויה במימוש ביטחון קיומי ובהמשך צמיחה כלכלית נמרצת. שני אלה הינם אמצעים חיוניים להשגת המטרות.

3. עקרונות לתכנון מרחבי ופיתוח

הגורמים העיקריים לשינויים במרחב, בתפרוסת המרחבית של אוכלוסייה ויישובים, נעוצים בכוחות חברתיים וכלכליים שחלקם הגדול אינו נתון להשפעה באמצעות תכנון מרחבי ופיסי. למרות זאת, לתכנון מהסוג שנמסר בידינו יכולה להיות השפעה ניכרת, אך זאת בתנאי שיכיר ויתחשב בזרמי ההתפתחות הספונטניים. לפיכך חייב המתכנן לפתוח את עבודתו בניתוח והבנה של ההתפתחויות והשינויים, שהתרחשו ומתרחשים בתחומים הרלבנטיים. צריכה להיות לו התבונה לזהות מביניהם את הנתון לשינוי והכוונה, וכמובן גם את מה שאין בכוחו לשנות, ודרוש לו הידע העיוני והמקצועי הנחוץ להכוונת השינוי, כך שההתפתחות תהלום טוב יותר את מטרות התכנון ולא תגבה מחירים חברתיים וכלכליים גבוהים מדי.

על-פי תפיסתנו, המוצר העיקרי ההולם תכנון לטווח ארוך אינו תכנית ספציפית אלא קובץ מסמכי מדיניות, הכוללים עקרונות להנחיית מתכננים. בהתאם לכך נציג במסמך זה קובץ עקרונות, שהגשמתם אמורה:

1. לקדם את השגת מטרותיה של החלופה החברתית;
2. להיות אפשרית (feasible), בהסתמך על היכרותנו עם מגמות ההתפתחות בישראל ומדינות מפותחות אחרות, על מיטב ההבחנה שלנו בין הניתן והבלתי ניתן לשינוי ועל הידע שלנו על השפעותיהם של כלים תכנוניים.

על מנת ליצור חלופה כוללת של תכנון מרחבי נעשה מאמץ לזהות את כל נושאי ההחלטה, היכולים להיות מושפעים מהחלטות תכנון ברמת המאקרו. זוהו חמישה נושאי ההחלטה שלהלן:

1. פריסה מרחבית של האוכלוסייה;
2. תכנון יישובים ופיתוח קהילות (בתוכו: דיור וקהילה, שירותים חברתיים, המורשה הבנויה);
3. פיתוח כלכלי ותעסוקה;
4. פיתוח תשתיות הנדסיות (בתוכו: תחבורה, תקשורת, אנרגיה);
5. פיתוח ושימור משאבי טבע וסביבה (בתוכו: קרקע, מים, שטחים פתוחים ומפגעים סביבתיים).

עבור כל אחד מחמשת נושאי ההחלטה פותחו עקרונות והנחיות לתכנון ופריסה מרחבית, המעוגנים מצד אחד במטרות החלופה החברתית, ומצד שני במה שלמדנו במהלך שלבי העבודה הקודמים על התפתחויות בתחומים רלבנטיים בישראל ובמדינות מפותחות אחרות (ממדינות OECD) (ראה המסמכים אצל כרמון והצוות החברתי, 1993, והפרקים הראשונים בכרך זה). רבות מהתפתחויות אלה מהוות אילוצים מבחינתו של תהליך התכנון. העיגון במטרות ובידע על מגמות התפתחות מוצג כרציונל של העקרונות.

3.1 פריסה מרחבית של האוכלוסייה - פיתוח "מרחבי בחירה" בכל רחבי המדינה

עקרונות תכנון ופריסה

1. העיקרון הבסיסי להכוונת הפריסה המרחבית של ההתיישבות בישראל יהיה ביזור מרוכז, המהווה חלופת ביניים בין המגמה לריכוז מירב האוכלוסייה בליבת המדינה לבין השאיפה לפיזור ההתיישבות על מכסימום קרקעות בכל חלקי המדינה. התכנון יחתור למיצוי היתרונות החברתיים, הכלכליים והסביבתיים לפרט ולכלל, הטמונים במקבצי התיישבות גדולים ובינוניים; התכנון יכוון את רוב הגידול החזוי של האוכלוסייה למקבצים כאלה.

2. היחידה הבסיסית לתכנון תהא **מרחב בחירה** (ולא היישוב הבודד); מרחב בחירה הוא אזור גיאוגרפי הכולל בתוכו ישובים עירוניים וכפריים ומיגוון של תעסוקות ושירותים, אשר התושבים יכולים לנוע ביניהם ולבחור ביניהם. חלקי המדינה המיושבים בצפיפות יחסית יאורגנו בארבעה **מרחבי בחירה מטרופולינים** ובעוד שישה מרחבי בחירה, שיוגדרו **כערים אזוריות**. השטחים הנותרים יוגדרו **כמרחבי נוף כפרי** או **שמורות**.

3. בכל מרחב בחירה יסופק **מגוון רחב של הזדמנויות נגישות** (accessible) של תעסוקה, שירותי חינוך, בריאות ופנאי, צורות דיור (affordable) ודפוסי קהילה, באופן שיוגדלו הזדמנויות הבחירה של משכילים וחסרי השכלה, עשירים ועניים, יהודים וערבים, חילונים וחרדים, צעירים וקשישים, בריאים ונכים.

4. התכנון יכוון **להדגשת השוני והייחודיות** של כל מרחב בחירה ושל יישובים ספציפיים בתוכו; כאמצעים לכך ישמשו **פיתוח דיפרנציאלי** של תעסוקות, של צורות דיור ושירותים, הזדמנויות לקיום אורחות חיים ייחודיים בקהילות הומוגניות קטנות, שימור המורשה התרבותית המקומית וטיפוח הסביבה הטבעית בהתאמה למאפיינים ולערכים מקומיים מיוחדים.

5. התכנון יכוון **להגברת השוויון הבין-אזורי** ולהקטנת הפערים הכלכליים והחברתיים בין יישובים ואזורים, וכאמצעי חשוב לכך יעודד **משיכת אוכלוסייה לאזורי הפריפרייה** (במיוחד משפחות צעירות ומשכילות); הגדלת האוכלוסייה במרחבים הפריפריאליים תאפשר הגדלת מרחב ההזדמנויות המוצעות בהם ותעלה בכך את איכות חיי תושביהם; בה בעת תעלה איכות החיים באזורי המרכז הודות להקטנת הצפיפות בהם.

רציונל

הרציונל לעקרונות המוצעים לפריסה המרחבית של ההתיישבות מעוגן בראש ובראשונה בשאיפה לקדם את מטרות החלופה החברתית, אך בה בעת גם בידע המצטבר על החברה הישראלית ומגמות התפתחותה ועל המצב והשינויים המתחוללים במדינות מפותחות אחרות. ידע זה מסייע באבחון האמצעים, המתאימים להגשמת המטרות, ובזיהוי האילוצים שיש להתחשב בם כדי שהתוכניות תהיינה אפשריות (פיזיבילית) וסבירות.

עקרון הביזור המרוכז משמעו ארגון האוכלוסייה הישראלית **במקבצי התישבות ספורים, המיושבים בצפיפות גבוהה למדי**. ישראל מדינה קטנה, קטנה במספר אזרחיה וקטנה בשטחה. תכנון הפריסה המרחבית של האוכלוסייה חייב, אפוא, להיזהר במיוחד בהקצאותיהם של שני המשאבים הנדירים: תושבים ושטחי קרקע. **בחשיבותו של משאב הקרקע ונדירותו** בישראל עסק בפירוט מסמך אחר, שהוכן במסגרת הפרויקט הנוכחי (אדם מזור, 1993). נדירות זו היא אחת ההצדקות לעקרון הביזור המרוכז, התומך בעיבוי יישובים קיימים ומנוגד להקמת חדשים (עקרון 1). נימוק מצדיק שני הוא **נדירות משאב האוכלוסייה**, נימוק שיוסבר בפירוט בסעיף הבא.

אפשר לתלות את ההנמקה לפיזור מקבצי ההתיישבות בכל חלקי הארץ בשיקולים גיאו-פוליטיים, אלה שעמדו בבסיס המדיניות הוותיקה לפיזור האוכלוסייה בישראל. לא בלתי סביר לטעון שתוקפם עדיין לא פג, למרות שאנו נתונים בתהליך של חתימה על הסכמי שלום. אולם מבחינת החלופה החברתית, הנימוק העיקרי לעקרון הביזור המרוכז הוא השאיפה להבטיח איכות חיים גבוהה לכל אזרחי המדינה, הן היושבים במרכז ועשויים לסבול מגודש

יתר, והן היושבים בפריפריה, ומוטל עלינו להגדיל את ההזדמנויות המוצעות להם ולהקטין את הפערים בינם לבין תושבי המרכז.

בהתחשב ביעד הביזור, בנתוני המצב הקיים ובהערכת השינוי האפשרי, ובהסתמך על החלוקה המקובלת היום לשישה מחוזות, החלופה החברתית מכוונת לקראת היעדים הפרוגרמטיים הבאים (ראה פירוט אצל פרנקל, 1993):

25% מהאוכלוסייה בשנת 2020 במחוז הצפון, במקום 17% בשנת 1990;

11.5% מהאוכלוסייה בשנת 2020 במחוז חיפה, במקום 14% בשנת 1990;

23% מהאוכלוסייה בשנת 2020 במחוז המרכז, במקום 22% בשנת 1990;

14% מהאוכלוסייה בשנת 2020 במחוז תל אביב, במקום 23% בשנת 1990;

12% מהאוכלוסייה בשנת 2020 במחוז ירושלים, בדומה לשיעור בשנת 1990;

15% מהאוכלוסייה בשנת 2020 במחוז דרום, במקום 12% בשנת 1990.

השוני העיקרי בין החלופה החברתית לבין חלופת "עסקים כרגיל" והחלופה הכלכלית הוא בכוונה למשוך יותר תושבים למחוז הצפון (2 מליון, לעומת 1.7 בחלופה הכלכלית) ולמחוז הדרום (1.2 מליון, לעומת 950 אלף בחלופה הכלכלית).

את היעדים הפרוגרמטיים חוייבנו להתאים לחלוקה האזורית הקיימת. אולם כאמור לעיל, החלופה החברתית תומכת **בחלוקה אזורית חדשה של ישראל**, חלוקה ל- 4 מרחבי בחירה מטרופוליניים ועוד 6 ערים אזוריות. **התמונה המרחבית**, שיוצרים העקרונות התכנוניים המוצעים כאן, כוללת ליבה המורכבת משני מרחבים מטרופולינים - תל אביב וירושלים; צפונית לה ממוקם המרחב המטרופוליני הצפוני הגדול, שחיפה היא העיר הראשית בו, והוא משתרע מעכו וכרמיאל דרך ערבה, נצרת ועפולה, עד יוקנעם ועתלית, כולל מגדל העמק, שפרעם וכל הקריות; דרומית לה מצוי המרחב המטרופוליני של באר-שבע, הכולל את הערים הבדוויות הסמוכות, את ערד, דימונה וירוחם. מסביב למרחבים המטרופוליניים הנ"ל מצויים המרחבים שמוצע להגדירם כערים אזוריות, שכל אחת מהן מורכבת מצירוף של עיירות (עיירות פיתוח יהודיות ועיירות ערביות) ושל יישובים כפריים (יהודים וערבים). הרעיון של פיתוח ערים אזוריות הוצע על-ידי רענן וייץ (1993), אך רק חלק ממה שהוא הציע מקובל עלינו, ויידרש ליבון ופיתוח נוסף של עיקרון זה (לעניין זה ראה גם המלצותיהם של אלפנדרי ושפר, 1992).

בשלב זה נראה סביר להמליץ על הקמת שש ערים אזוריות: עיר הצפון - צירוף של קריית שמונה, צפת, חצור, ראש פינה ויישובים בסביבתן; עיר הגליל המערבי - צירוף של נהריה, מעלות, תרשיחה, כפר יסיף, שלומי ויישובים בסביבתן; עיר הכנרת ועמק הירדן - צירוף של טבריה, בית שאן והיישובים שבסביבתן; העיר האמצעית - צירוף של חדרה, אום אל פחם, בקה אל ע'רביה, טייבה, נתניה והיישובים שבסביבתן; שער הנגב - צירוף של אשקלון, קריית גת, קריית מלאכי, שדרות, נתיבות, אופקים והיישובים שבסביבתן, ולבסוף העיר אילת עם היישובים שבסביבתה.

חלוקה מוצעת זו היא, כמובן, ראשונית בלבד ונועדה להדגים את הרעיון הכללי. על פיה, כמעט כל "מרחב בחירה" כולל בתוכו הן יישובים יהודים גדולים וקטנים והן יישובים ערביים בגדלים שונים. שילוב זה נועד לבטא את המטרות של הגברת השוויון ומיתון קונפליקטים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. הוא מאפשר המשך קיומן של קהילות הומוגניות קטנות, אך משייך אותן למכלול מרחבי בעל משמעות קונקרטית, שהוא גדול והטרוגני. אנו מאמינים, שלפתרון כזה יש סיכוי לענות על חלק מהבעיות הקשות הכרוכות בערוב אתני מרחבי (יפתחאל, 1994; Yiftachel and Carmon, 1996).

חשוב לציין, שאסור - להערכתנו - לכפות מלמעלה **דרג שלטוני נוסף** של מרחבי בחירה כנ"ל, אלא **צריך להצמיחו "מלמטה"** בצורת התארגנות וולונטרית של **"שוק משותף אזורי"** של יישובים אינטרסנטיים. דרך מוצעת להצמחת אינטרס אזורי משותף היא באמצעות תמיכה ממסדית ב"פרוייקט מפתח אזורי" (Key Project), מעין אלה שהופעלו בהולנד בשנים האחרונות. ההולנדים מפעילים פרוייקטים אסטרטגיים של השקעות, המתייחסות לאזורים עירוניים נבחרים, לתשתיות הנדסיות ו/או לטכנולוגיות סביבתיות; הממשלה, הרשויות המקומיות והסקטור הפרטי משקיעים יחד בפרוייקטים, הנחשבים כבעלי השפעה מכרעת על פיתוחו של אזור רחב (פרובינציה) (Spaans, 1995). אנחנו מציעים להתחיל את תהליך צמיחתם של שווקים משותפים אזוריים (כינוי לוואי למרחבי בחירה אזוריים) מהכרזה על תחרות ל"פרוייקט מפתח" בכל אזור בחירה, שיהיה משותף ליישובים אחדים באזור (כל היישובים?) וייבחר על פי כמות התועלת שהוא עתיד להביא והתחלקותן בין יישובים וקבוצות באזור.

עם התפתחותו המלאה יעסוק הדרג השלטוני החדש של מרחב הבחירה (או השוק האזורי המשותף) לפחות בשלושה תחומים:

- אינטרסים משותפים, כלכליים וסביבתיים, בעיקר כאלה הכרוכים בתחרות עם אזורים אחרים על משיכת תושבים והשקעות פרטיות וציבוריות;
- ארגון תפרוסת השירותים באזור, תוך הדגשת תרומה שירותית ייחודית של יישובים ספציפיים;
- הבטחת נגישות טובה לתעסוקה ושירותים לכל תושבי המרחב.

המטרה של הגדלת חופש הבחירה וגם המטרה של הגדלת השוויון תקודמנה באמצעות עקרון הבטחת מגוון רחב של הזדמנויות נגישות לקבוצות האוכלוסייה השונות בתוך מרחב בחירה גדול וצפוף (עקרונות 2 ו- 3). **התיישבות בני** אדם רבים בצפיפות גבוהה הייתה מאז ומעולם תנאי הכרחי לחלוקת עבודה מסועפת ולהתמחות המאפיינות את החברות המפותחות. גודל וצפיפות דרושים, אפוא, כזרז לפיתוח כלכלי; הם מאפשרים להוזיל את הייצור, להגביר את התחרות ולהאיץ תהליכי חידושים (אפילו בעידן של טלקומוניקציה מפותחת). בה בעת, גודל וצפיפות חיוניים לפיתוח חברתי ותרבותי. ריכוז אנשים ושירותים בשטח מוגבל מגדיל - בהגדרה - את נגישות המשאבים שבשטח, בין אם ברגל ובין אם בתחבורה ציבורית, שכדאיותה הכלכלית תלויה בקיומו של ציבור משתמשים גדול. ריכוז כזה ושיפור הנגישות בתוכו מגדיל את מרחב הבחירה של הפרטים החיים בו, הן של מי שמעוניין בהצגות תיאטרון חדשני והן של מי שמשתייכים לקבוצות קטנות ו/או מקופחות (עניים, קשישים, נכים), שיחידות התיישבות קטנות אינן יכולות לקיים את השירותים הייחודיים הדרושים להן.

קיומו של המגוון הרצוי לבני האדם בתוך מרחבים מוגדרים, הבנויים בצפיפות יחסית, תורם גם לשימור הסביבה, באמצעות מניעת פיתוח התיישבותי בשטחים הפתוחים שמחוץ למרחבים המוגדרים. מכיוון שהוא תורם לקידום כל המטרות המרכזיות של החלופה, מתבקשת - לכאורה - המלצה למכסימום ריכוז וציפוף של האוכלוסייה והכוונת כל הפיתוח אל אזור הליבה (core) של המדינה.

הנימוקים התומכים בהדגשת ייחודיותם של כל מרחב בחירה ושל יישובים ספציפיים בתוכו (עקרון 4), פותחו היטב במסמך של פרופ' עמנואל מזור (1993), ולא נחזור עליהם כאן. הרציונל לאי-ציפוף מרבי ולהמלצה להאט את גידול האוכלוסייה בליבת המדינה (עקרון 5) נעוץ בנימוקים אידיאולוגיים ופרקטיים. אידיאולוגית, המלצה זו חיונית על מנת לקדם את השוויון הבין-אזורי ואת הזדמנויות הבחירה וחופש הבחירה של אזרחי ישראל הרבים, המתגוררים כיום וימשיכו להתגורר בכל עתיד הנראה לעין מחוץ לליבה. פרקטית, הוא מבטא את **החסרונות הגדולים - הכלכליים, החברתיים והסביבתיים של ציפוף יתר.** השיקול הכלכלי מורה, שבשוק תחרותי הפרט אינו נושא אלא חלק קטן מן העלות של ההשפעות החיצוניות שהוא גורם (למשל מעלות התוספת השולית הדרושה לתשתית העירונית); לכן סביר, שללא הכוונה ציבורית הריכוז העירוני יהיה גדול מהרבה מהאופטימלי לכלל המשק והחברה, וזוהי ההצדקה הכלכלית לפיזור האוכלוסייה (פינס, 1991). מבחינה חברתית, ההתנגדות לציפוף יתר ולבניית מגדלי מגורים במספרים גדולים מבוססת על מספר נימוקים, המתייחסים לאוכלוסיות חלשות

וחזקות, כפי שיפורט בפרק הבא. מבחינה סביבתית, ציפוף יתר גורם לריבוי מפגעים סביבתיים, שקשה לטפל בהם, ובמיוחד לזיהום אוויר, בשל גודש תחבורה. לפיכך, בכדי להעלות את איכות החיים של כלל אזרחי ישראל - של תושבי מרכז המדינה, באמצעות הקטנת הפגעים של צפיפות-יתר, ושל המתגוררים מחוץ לליבה, באמצעות שימוש ביתרונות לגודל - אומץ העיקרון של מניעת ריכוז-יתר של אוכלוסייה, שמשמעותו היא מאמץ תכנוני למשיכת אוכלוסייה למרחבים שמחוץ לליבת המדינה.

גונן וחמאיסי (1993) ממליצים להשקיע מאמץ תכנוני מוגבר במיוחד במשיכת תושבים ערביים אל יישובים ערביים נבחרים, שכמעט כולם (להוציא טייבה וכפר קאסם), נמצאים במרחבים שמחוץ לליבת המדינה. הם מציעים לעודד הגירה אל מספר קטן של יישובים, שיפותחו לערים בנות 50,000 נפש ויותר, על מנת לאפשר לאוכלוסייה הערבית ליהנות מיתרונות המגורים והתעסוקה ביישוב גדול; דגש מיוחד יושם על פיתוחה של נצרת; המועמדות הבאות לגידול מהיר הן שפרעם, אם אלפחם, טייבה ורהט. הבנייה המודרנית עבור המהגרים תיועד (לפחות בראשיתה) למעמד הבינוני היציב, כדי למנוע סטיגמטיזציה של בינוי מודרני ביישובים הערביים. יש טוענים ששינוי מעין זה בהתפרסות האוכלוסייה הערבית בישראל הוא תנאי הכרחי לצמצום הפערים הגדולים בין תנאי החיים של ערבים ויהודים ולהגדלת הזדמנויות הבחירה לאזרחים הערבים. השאלות שיש לבחון בהקפדה, לפני שמנסחים המלצה חד משמעית בכיוון זה, הן שתיים: האחת - האם יש סיכוי להגשמתה של תכנית, המבוססת על הגירה רבה בין יישובים ערבים, בהתחשב בשאיפות ובעמדות המקובלות (בעיקר על צעירים) ביישובים הערבים (ראה בעניין זה כרמון, מאיר-ברודניץ, יוניש ואלפנדרי, 1992; ארליך-חי 1995); השנייה - כשם שהבענו לעיל חשש מפני עידוד יתר של הגירת צעירים מתוך הערים היהודיות הוותיקות, כך מובע חשש כזה לגבי היישובים הערביים הוותיקים, שגם להם אורבת סכנת הידרדרות וניוון, אם יעזבו אותם רבים מן הצעירים היותר מוכשרים המתגוררים בם.

3.2 בניית יישובים ופיתוח קהילות - צפיפות, שונות ושילוב

עקרונות תכנון ופריסה

התיישבות ודיור

1. התכנון יכוון לקליטת תוספות האוכלוסייה באמצעות **עיבוי, ציפוף והגדלה של יישובים קיימים**, עם דגש על מוקדים נבחרים, ובדרך כלל יתבע **הימנעות מהקמת יישובים חדשים**.

2. הרוב המכריע של אוכלוסיית ישראל מתגורר בהווה, ועל-פי התכנון יתגורר גם בעתיד ב**יישובים בעלי אופי עירוני**, מבחינת מספר תושביהם, צפיפותם, ההטרוגניות שלהם, התעסוקות הזמינות בם והשירותים שהם מציעים.

3. התכנון יכוון לבניית **איזון בין שונות ושילוב** (diversity and integration) בכל הרמות: הרמה האזורית, הרמה היישובים ורמת הקהילה המקומית. ברמה האזורית והתוך-יישובית יתאפשר ואף יינתן עידוד למעוניינים בהקמת **קהילות הומוגניות קטנות**, חלקן בצורת "כפרים אורבניים", אך זאת בתנאי שהן תהווינה מרכיב חלקי במכלול יישובי גדול והטרוגני. המשמעות המעשית של השתתפות הקהילות הקטנות במכלול היישובי תתבטא בתשלום מסים לקופה משותפת ובצריכה משותפת של חלק ניכר מן השירותים המוניציפליים והאחרים.

4. התכנון יעודד **שימושי קרקע מעורבים - דיור, תעסוקה ושירותים למיניהם**, כולל שירותי פנאי, בכל מקום שלא יעמדו בסתירה חריפה זה לזה, הן באזורי בנייה חדשה והן במרקמים עירוניים ישנים.

5. **מדיניות הדיור** של הממשלה תכוון את שוק הדיור, הפרטי בעיקרו, כך שיספק לכל משק בית בישראל דירה באיכות סבירה ומעלה, בסביבת מגורים הולמת, במחיר שמשק הבית יכול לעמוד בו.

6. השטח הבנוי לצורכי דיור (מ"ר בדירות) יגדל פי שתיים וחצי בתקופת התכנון, כדי לספק את הביקוש להגדלתה של רווחת הדיור (עד כ-45 מ"ר לנפש, בממוצע) ולענות על הביקוש של משקי בית חדשים. התכנון הארצי של תוספת הדיור המבוקשת יכלול **איזון בין בנייה חדשה על קרקעות פנויות**, בסמיכות לאזורים הבנויים כבר, **לבין תוספות בנייה בתוך מרקמים יישוביים קיימים**. התכנון יכוון לתוספות של 15% לשטח הבנייה במרקמים הקיימים ברוב היישובים העירוניים היהודים, ולתוספות של כ- 100% ביישובים העירוניים הערביים (בעיקר באמצעות ניצול ההרשאה לבנייה במקומות) וביישובים הכפריים היהודים והערבים. **שימור, שיפור, שיקום והחייאה של אזורי מגורים ישנים**, כולל טיפול חברתי באוכלוסייה, יתפסו מקום מרכזי במדיניות הדיור. בנוסף להעלאת איכות הדיור, הם יתרמו להגדלת שטחי הדיור הזמינים, באמצעות הוספת חדרים ויחידות דיור בבניינים קיימים ובנייה למילוי "חורים" במרקם הקיים. הריסת בניינים ישנים ובנייה חדשה במקומם תותר במקרים מיוחדים, לאחר בדיקת ערכם כחלק מהמורשה התרבותית ולאחר הבטחת דיור חליפי ו/או פיצוי נאות לדיירים.

7. ייקבעו **גבולות עליונים ותחתונים לצפיפות המותרת בבנייה חדשה** בכל הארץ והתכנון יכוון לצפיפויות ממוצעות ספציפיות ביישובים למיניהם. בתל אביב תונהג הצפיפות הממוצעת הגבוהה ביותר - כ-20,000 נפש לקמ"ר (ברוטו שכונתי, כלומר: ללא שטחים מע"ריים), (משמעותה: 7-8 יחידות דיור לדונם נטו); בערי הגלעין המטרופוליניות (ירושלים, חיפה ובאר-שבע) ובערי הלוויין הגדולות והבינוניות שסביבן התכנון יכוון לצפיפות ממוצעת בינונית-גבוהה של 13,000-15,000 נפש לקמ"ר (4-5 יחידות דיור לדונם נטו), הדומה לצפיפות הממוצעת הנהוגה כיום בגדולות שבין הערים הללו. בערים הבינוניות והקטנות שבשולי המרחבים המטרופולינים - "ערי הקצה", כמו ב"ערים האזוריות" הקטנות והבינוניות שבפריפריה וכמו גם בערים הקטנות שבתוך מרחבי המטרופולין, מומלצת צפיפות בינונית, בדרך-כלל 7,000-8,000 נפש לקמ"ר (2-3 יחידות דיור לדונם נטו), וכך גם לגבי היישובים העירוניים הערביים. בצפיפות ממוצעת נמוכה של 2,000-5,000 נפש לקמ"ר יתגוררו רק תושבי היישובים הכפריים (יישובים שגודלם עד 2,000 נפש) בישראל, הן יהודים והן ערבים.

8. תכנון ועיצוב הדיור יכוון למיתון הקונפליקט בין רצונות הפרטים, המעונינים בדרך-כלל בצפיפות בינונית נמוכה, לבין האינטרס הציבורי, התובע צפיפות בינונית עד גבוהה ומניעת התפשטות עירונית (urban sprawl), מנימוקים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. יסייע בכך העיצוב האדריכלי של הבניינים והדירות החדשות, אשר יכוון להפחתת הצפיפות "הנתפסת" ולהשאה (מקסימיזציה) של תכונות דיור מבוקשות על-ידי פרטים רבים, כמו שטח דיור נרחב, פרטיות, שקט וירק ברשות הפרט.

9. התכנון והעיצוב של הדיור והפונקציות הדרושות בסביבתו יותאמו לצרכים המיוחדים של קבוצות אוכלוסייה ספציפיות ויתנו ביטוי לשוני תרבותי; השוני בתכנון ובעיצוב ינוצל להדגשת ייחוד מקומי-שכונתי ו/או עירוני ו/או אזורי כמוקד להזדהות ולגאווה מקומית.

10. כחלק מהמגמה להתאמת הדיור לשאיפות ולאפשרויות של הדיירים, יינתנו עידוד ותמיכה לפיתוח דגמים ולבנייה של "בתים גדלים".

11. כאמצעי תורם לגיבוש קהילתי, העיצוב העירוני יכוון להרבות מקומות מפגש ברחוב העירוני, על כיכרותיו ובשטחים ציבוריים קטנים ומרובי-פונקציות.

12. כאמצעי ליצירת קהילות מאוזנות, התכנון יחייב הכללת גדלי דירות מגוונים בכל פרוייקט מגורים חדש ויעודד גיוון גדלי דירות בשיכונים קיימים.

שירותים חברתיים

13. **מצוינות בפיתוח שירותי חינוך, בריאות ופנאי** תשמש כתו היכר של הפיתוח בישראל. השירותים החברתיים שאליהם יתייחס התכנון הארצי הם: השכלה והכשרה לגילאי 18 ומעלה, מוקדי בריאות גדולים ושירותי פנאי

מיוחדים. פיתוחם של השירותים האלה יכוון להעלאת איכות החיים, על-פי הצרכים וההעדפות של האוכלוסיות המגוונות בכל מרחב בחירה.

14. פיתוח השירותים החברתיים ישמש **כמנוף להדגשת ייחודיות אזורית**. התהליכים הספונטניים יוצרים עדיפות לליבת המדינה כמעט בכל השירותים הנדונים - בריאות, השכלה גבוהה ושירותי תרבות. יידרש, אפוא, מאמץ יזום על-מנת ליצור עדיפות לאזורים אחרים. רצוי שמאמץ זה ייבנה על התחלות קיימות של יתרונות מקומיים, כגון: פיתוח תיירות נופש (צימרים) בגליל, פיתוח תיירות מרחבים ומדבר בנגב (ראה הצעותיו של עמנואל מזור, 1993), פיתוח שירותי חינוך והשכלה לסוגיה בירושלים (עיר בינה), ופיתוח מוקד בריאות בחיפה, שיתבסס על מוסדות מחקר והוראה ועל מפעלי תעשייה קיימים בענף זה.

15. פיתוח השירותים החברתיים למיניהם ישמש **כאמצעי מרכזי להקטנת פערים ברמת חיים בין יישובים ואזורים**; דגש מיוחד יושם על פיתוחם המהיר במרחבים הפחות מפותחים, ובמיוחד בסקטור הערבי, הסובל כיום מפיגור חמור בפיתוח השירותים החברתיים (גאנם, 1993).

16. **לכל אזרח בישראל תובטח גישה נוחה לשירותים רפואיים**, כולל מוסדות לטיפול אמבולטורי ולאשפוז ברמה גבוהה, שיימצאו לא רק במרחבים המטרופולינים, אלא גם בכל עיר אזורית או מקבץ של שתיים-שלוש ערים אזוריות סמוכות. תפרוסת בתי החולים תותאם לתפרוסת המגורים (כולל מאפייני אוכלוסייתם הרלבנטיים לבריאות) והתחבורה הציבורית.

17. **פיתוח השכלה למבוגרים**, כולל הכשרה מקצועית מתקדמת במהלך חיי העבודה, ישמש להרחבה ולגיוון ההזדמנויות לפרט ולמימוש עצמי. לכל אזרח בוגר בישראל תינתן אפשרות להמשיך בלימודים של השכלה כללית ו/או מקצועית לאורך כל ימי חייו; לשם כך ייפרסו המוסדות להשכלת מבוגרים בכל מרחבי הבחירה של ישראל. בכל מרחב מטרופוליני יפותח מגוון של מוסדות השכלה למבוגרים, מאוניברסיטאות מחקר יוקרתיות ועד מכללות קהילתיות למיניהן, הן ציבוריות (הרוב) והן פרטיות (מיעוט גדל). גם בכל עיר אזורית, או לפחות במקבץ של שתיים-שלוש ערים אזוריות סמוכות, יפותחו מכללות מקומיות, כולל כאלה שתענקנה תארים אקדמאים, שתהיינה לעתים בעלות ייחוד מקומי, כמו מדרשת שדה בוקר, המתייחדת במצוינות בנושאי המדבר, המלחמה בו וההסתגלות אליו. חלק מרכישת השכלה בתקופת הבגרות תעשה תוך כדי עבודה ובצמידות פיסית למקומות עבודה, בעיקר למפעלים גדולים. חלק מן המפעלים היצרניים יוקמו בתוך או בסמיכות רבה למוסדות להשכלה גבוהה.

18. **העלאת יוקרתם של עיסוקי פנאי ופיתוח נמרץ של שירותי פנאי** ישמשו להפיכת הפנאי הגדל בחברה מבעיה קשה לסימן היכר של איכות חיים חדשה. לכל אזרח בישראל תהיה גישה סבירה לשירותי פנאי מגוונים מן הסוגים המחייבים תכנון על-השכונתי; עיקרון זה מתייחס הן לשירותי פנאי בתוך הבית, שלהם יוקדש רוב הזמן הפנוי, והן לשירותי פנאי "גדולים" מחוץ לבית, כמו: מוסדות המספקים השכלה לשמה, תיאטראות, מתקני ספורט רחבי ידיים ופעילויות בשטחים פתוחים.

19. שיפור השירותים החברתיים בישראל - חינוך, בריאות ובמיוחד פנאי - יישען במידה גדלה והולכת על **פיתוח רשתות תקשורת אינטראקטיבית** והפיכת תחנות הקצה שלהן לזמינות לכל אזרח בישראל, ללא תלות במעמדו החברתי-כלכלי או ביישוב המגורים שלו.

המורשה התרבותית הבנויה

20. הרשויות המרכזיות והמקומיות תקדשנה משאבים **לשימור, טיפוח ופיתוח המורשה התרבותית הבנויה** לשם העשרת החיים התדבותיים ושירותי הפנאי של בני הדור הנוכחי והדורות הבאים.

21. טיפוח המורשה התרבותית הבנויה יכוון **לחיזוק הזהות והייחוד של אזורים שונים ויישובים שונים ולהרחבת בסיסם הכלכלי**. יושם דגש מיוחד על פיתוח "מסלולי מורשה תרבותית" בגליל ובנגב, שבהם מצויים אתרי מורשה רבים, ושתושביהם - כולל הערבים הרבים שביניהם - זקוקים במיוחד למנוף הכלכלי, שתספק

התיירות שתגיע אליהם. מסלולים נוספים יימצאו בהרי יהודה ובשפלה הגבוהה, וכן בליבותיהם של שלושת המטרופולינים הגדולים.

22. באזורי הארץ השונים יוגדרו "**מסלולי מורשה תרבותית**", שבכל אחד מהם תפותח הנגישות למכלול אתרים, שבהם יוצגו (על-פי מזור (1993), עמוד 2): ההיסטוריה במקום - ממלכות ואירועים שהשאירו חותמם, האופי הגיאוגרפי והטבעי הייחודי של המקום, היבטים ארכיטקטוניים ואומנותיים (עם אפשרויות הפעלה תוך שימוש בחומרים מקומיים) וממצאי מחקרים מדעיים הקשורים בעדויות הנראות בשטח (מארכיאולוגיה ועד גיאולוגיה וזואולוגיה). על מנת ליצור מגוון כזה של תצוגות למבקר יש לבצע תכנון ופיתוח משותפים של אתרי מורשה תרבותית ושל שטחים פתוחים. תכנון אינטגרטיבי כזה יעלה במידה ניכרת את אטרקטיביות המקומות שיפותחו עבור תושבי המקום ועבור תיירי פנים וחוץ.

23. במקביל לפיתוח "מסלולי מורשה" מגוונים בתוך אזורים יפותחו **מסלולים בין-אזוריים**, המדגישים נושאים ספציפיים, לדוגמא: מסלול למורשה הנוצרית בארץ, שיוביל מבית לחם, דרך ירושלים לנצרת ויעבור גם באתרים העיקריים של הצלבנים.

רציונל

על מנת לקדם את מטרות החלופה החברתית אין די בעקרונות תכנון המתייחסים לרמה הלאומית-ארצית, ואפילו לא לרמת המרחב האזורי, שבהם עסק פרק הפריסה המרחבית של האוכלוסייה, אשר בו פותח הרעיון של "מרחבי בחירה" מטרופוליניים ואזוריים. לפיכך המשכנו את תהליכי החשיבה והבנייה של עקרונות החלופה לרמה היותר מפורטת והקונקרטית של בניית יישובים ופיתוח קהילות. הכוונת בנייתם ופיתוחם של יישובים, קביעת מיקומם וגודלם, מדיניות הדיור, עיצוב הדיור, עיצוב הסביבה הבנויה ופיתוח השירותים הינם הכלים המרכזיים העומדים לרשות המתכנן, החותר להגשמת מטרות נבחרות. העיקרון הראשון המוצג בפרק זה דוגל בעיבוי והגדלה של יישובים קיימים והימנעות מהקמת יישובים חדשים. יש המבקשים למנוע בניית יישובים נוספים בעיקר כדי לחסוך בקרקע ובשטחים פתוחים, ההולכים ומתמעטים בישראל בכלל, ובחלקה הצפוני לבאר שבע בפרט. הנימוק העיקרי, המנחה אותנו בהמלצה זו, הוא **נדירות משאב האוכלוסייה** במקומותנו.

אומנם שיעור הגידול השנתי הנוכחי של האוכלוסייה בישראל הוא כ-2%, שהוא שיעור גבוה בין המדינות המפותחות, אולם לקראת סוף המאה וראשית המאה הבאה הוא יקטן בשל שינוי במאזני ההגירה, הנשארים חיוביים אך קטנים בהיקפם. יתר על כן, **הנתון המשפיע על אפשרויות הפיתוח אינו שיעור הגידול, אלא הכמות האבסולוטית של אוכלוסייה נוספת**. על פי תחזיותנו, יתווספו לישראל בממוצע שנתי (על פני השנים 1990-2020) כ-32,000 משקי בית חדשים לשנה, מתוכם 23,000 של יהודים (התוספת הגדולה ביותר הייתה בראשית שנות התשעים, ובשנים הבאות תהיה קטנה יותר בשל הירידה בריבוי הטבעי ובהגירה, שמהם בנויה התוספת). מתוך הנ"ל, רק חלק הם משקי בית מן הסוג שכל יישוב השואף להתפתח מבקש לצרף אליו: משפחות צעירות ומשכילות, להערכתנו, כמחצית עד שני שליש, היינו: לא יותר מאשר 15,000 משקי בית לשנה, אם נתייחס ליהודים בלבד. חלוקתו של משאב זה בין האזורים והיישובים תלויה חלקית בתכנון, המכוון לעתים קרובות למשיכת מהגרים (מתוך הארץ ומחוצה לה) אל יישובים ואזורים נבחרים.

כמעט מובן מאליו, שממשלה יכולה וצריכה והשפיע על הקצאת קרקעות בצורה שהולמת את שיקולי טובת הציבור. הרבה פחות ברור, שאפשר במדינה חופשית ודמוקרטית לכוון את החלטותיהם של האזרחים לעזוב מקום ו/או להתיישב במקום אחר. סוציולוגים, כלכלנים וגיאוגרפים פרסמו מחקרים רבים, שבחנו את הגורמים המשפיעים על החלטתם של אנשים לנוע ממקום למקום. המסקנה המקובלת כיום היא, שהרשויות יכולות להשפיע רק מעט מאד על ההחלטה לעזוב דירה או יישוב או אזור (החלטה המושפעת בעיקר מגורמים אישיים ומשפחתיים), אך יכולות להשפיע הרבה על השיקולים הקובעים את יעד ההגירה, היינו: הדירה, היישוב או האזור שבהם יתיישבו המהגרים (Carmon, 1994).

הרשויות שואפות לעתים קרובות להגדיל את כוח המשיכה של מקומות נבחרים, אך אין הן מעוניינות למשוך כל אזרח ומשפחה (לא מעוניינים למשוך קשישים חולים), אלא אוכלוסייה ספציפית "חזקה", היינו: משפחות צעירות ומשכילות. כל יישוב יהודי במדינה מבקש לעצמו יותר מן המשאב הזה, לא רק עיירות הפיתוח שבצפון, בדרום ובמרכז, אלא גם הקיבוצים והמושבים, ואפילו תל אביב וחיפה, החוששות מהזדקנות אוכלוסייתן. טענתנו היא, **שמשאב הפיתוח החיוני - משפחות צעירות ומשכילות המחפשות יעד למגורים - הוא הנדיר ביותר בישראל**, אפילו יותר מקרקע (אשר לא רק אפשר לצופף את השימוש בה ולצרף אליו שימושים תת-קרקעיים ו"זכויות אוויר", אלא גם להגדיל מעט את כמותה במקומות המבוקשים ביותר באמצעות ייבוש הים או בניית איים מלאכותיים).

כאמור, המלצתנו להימנע מהקמת יישובים חדשים מבוססת בעיקרה על נדירות משאב האוכלוסייה. יישובים חדשים (ראה הניסיון המצטבר בהקמת יישובים קהילתיים בתריסר השנים האחרונות) מצליחים למשוך אליהם את האוכלוסייה המבוקשת הנ"ל, ובכך הם מונעים אותה מן היישובים הוותיקים הזקוקים לה. שיקול זה רלבנטי במיוחד ביחס להקמתה של עיר חדשה גדולה במודיעין. ככל הנראה, תכנונה של מודיעין - שנטלו בו חלק רבים וטובים - יצר תכנית טובה לטווח הרחוק, אך נכון להיום, אנו מעריכים תכנית זו כפוגעת מצד אחד בירושלים (ובית שמש) (כ- 60% מהנרשמים למודיעין גרים כיום בירושלים) , ומצד שני באותם יישובים של אזור המרכז שרמת התפתחותם כיום דלה והם זקוקים מאד לתוספות גדולות של אוכלוסייה חזקה (כמו רמלה ולוד). אפילו תל אביב מעונינת - ובצדק - ב"עירוי דם צעיר", ואין לישראל כמות מספיקה ממנו כדי להקצותו בנדיבות בזמן הקרוב לעיר חדשה גדולה במודיעין. מסיבות דומות חשוב מאד להימנע גם מהקמת יישובים חדשים - ולו קטנים - בגליל. היישובים הקיימים בגליל משוועים לתוספות אוכלוסייה (ראה מחקר בנדון, Carmon, 1994). את כל מצאי האוכלוסייה הזמינה בשנים הקרובות לגליל, כולל אוכלוסייה שתחזור - אם תחזור - משטחים שיימסרו לרשויות ערביות, מומלץ להפנות ליישובים העירוניים והכפריים הקיימים.

לכאורה סביר לטעון שפיתוח יישובים חדשים יכול להישען לא רק על משקי בית חדשים כנ"ל, אלא בעיקר על מהגרי הפנים הרבים, שביניהם ישנו אחוז גדול של צעירים משכילים. אולם מכיוון שיישובים ותיקים רבים, במיוחד בפריפריה אך גם במרכז, מצפים לאוכלוסייה כזו ואינם רוצים לאבד שכמותה, רצוי למנוע מאזן הגירה שלילי של אוכלוסייה מבוקשת זו מכלל היישובים הוותיקים לכיוונם של חדשים. אם לא נצליח למנוע זאת, יחולו ביישובים הוותיקים תהליכי הזדקנות, הידרדרות והתנוונות, שעלויותיהם כבדות מאוד לפרט ולכלל, כפי שלמדנו מן ההיסטוריה העירונית החדשה במדינות מפותחות.

העקרונות שניסחנו נועדו לאפשר קיומם ופיתוחם של שכונות ויישובים טובים, טובים הן מנקודת הראות השונות של אנשים בני קבוצות שונות והן מנקודת הראות של האינטרס הציבורי הכולל. הידע המצטבר מלמד, כי לשם כך רצוי ליצור יחידות מוגדרות מבחינה פיסית ומאוזנות מבחינה חברתית. בכדי להשיג זאת, מוצעים **עקרונות היסוד של מגוון** (או שונות - diversity) **ושילוב** (integration), מגוון ושילוב של קבוצות חברתיות וצורות התיישבות. על פי תפיסתנו, המגוון והשילוב מתאימים להנחות את התכנון החברתי, הכלכלי והמרחבי בכל רמותיהם. מתכנן חכם אמר, שהמטרופולין האמריקני נכשל, משום שהוא דוגמא של מגוון ללא שילוב, בעוד שהמטרופולין הסובייטי נכשל, משום שהוא דוגמא של שילוב ללא מגוון (Angotti, 1993).

בישראל בכוונתנו ליצור מרחבי בחירה מטרופולינים ויישובים למיניהם, שיש בהם הן מגוון והן שילוב. על מנת לתמוך במגוון דרושה תמיכה בקיום הומוגניות יישובית במקבצים קטנים לקבוצות הלאומיות, הדתיות או הרעיוניות המעונינות בכך, תמיכה שמצאה ביטוי בעיקרון 3 דלעיל. אולם עקרון השילוב מחייב את הקהילות ההומוגניות להיות חלק אינטגרלי ממכלול הטרוגני, היינו: משלמי מסים וצרכני שירותים של מכלול יישובי הטרוגני. השילוב הזה לא רק עונה על מטרות ערכיות, אלא גם משרת מטרות פרקטיות, על-פי לקחים שלמדנו ממטרופולינים אמריקניים; ההפרדה המוניציפלית, הנהוגה שם בין "העיר המרכזית" לבין פרבריה, היא אחד הגורמים המרכזיים לקיטוב הגובר בין השכונות הדלות של מרכז העיר לבין השכונות העשירות בפריפריה העירונית (Rusk, 1993), שממנה אנו רוצים להימנע.

אחד התנאים להבטחת פיתוחם של יישובים מושכי אוכלוסייה ולשירות המטרה של העלאת רמת החיים והרווחה האישית הוא דיור איכותי לכלל התושבים. על פי עקרון 5, הרשויות הציבוריות חייבות לדאוג לכך, אם כי הביצוע יופקד בידי גופים פרטיים. סוגי הכלים העיקריים, המשמשים למדיניות דיור, נדונו בעיקרם על-ידי ורצברגר (1993). כאן המיקוד הוא בחלק מהם, אלה שמתייחסים לתכנון מרחבי. אלה מוצגים כאן כעקרונות פיתוח, המכוונים ליצירת איכות, מגוון ושילוב. ביניהם: עירוב שימושי קרקע, קביעת מיקום הבנייה החדשה (בתוך או מחוץ למרקמים הבנויים הקיימים), הכוונת צפיפויות בנייה, הנחיות לעיצוב הבנייה. נציג להלן עיקרי הרציונל לכל אחד מאלה.

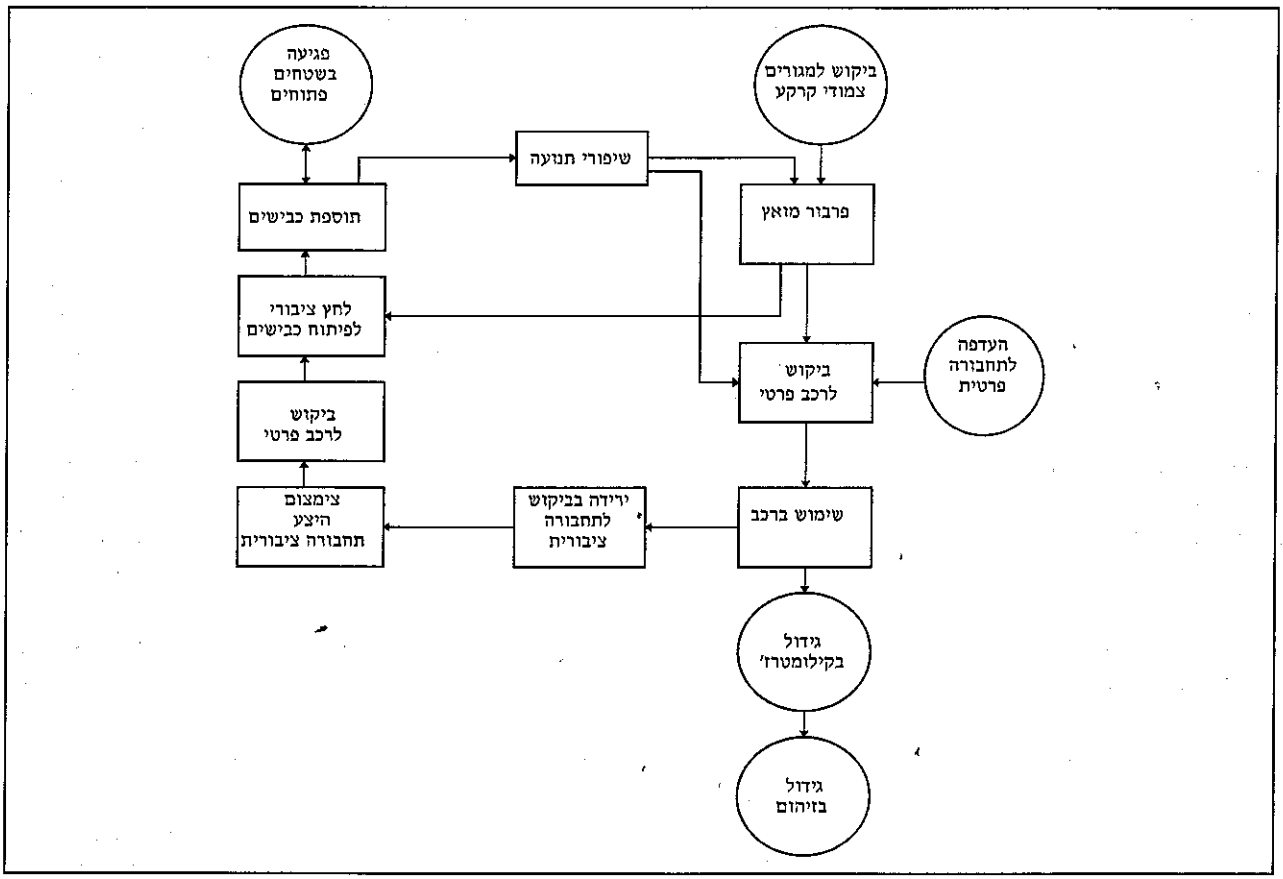
הרציונל ל**תמיכה בשימושי קרקע מעורבים** בכל מקום אפשרי (עקרון 4) מסתמך על ספרות מחקרית ענפה, המעידה על כך שסביבת מגורים בעלת צפיפויות גבוהות ושימושי קרקע מעורבים תורמת ישירות להגדלת מגוון הזדמנויות התעסוקה, הבילוי והשימוש בשירותים למיניהם של כל האזרחים, ובמיוחד של נשים, קשישים וילדים (צ'רצמן, 1993). בכך היא תורמת, כמובן, לצמצום פערים חברתיים.

מטעמים של נוחות של פקידי הרשויות ושל יזמי בנייה חדשה, עיקרה מופנה בדרך-כלל לשטחים פנויים שמחוץ למרקם הבנוי. אולם מנימוקים רבים רצוי **להפנות חלק ניכר מן הבנייה החדשה דווקא אל תוך האזורים הבנויים הוותיקים** (עיקרון 6). בין הנימוקים הכלכליים נזכיר חיסכון בהקמת שירותים חברתיים וציבוריים חדשים ובבניית תשתיות למיניהן. נימוק סביבתי עיקרי הוא חיסכון במשאבים נדירים, כמו קרקע ואנרגיה.

מבין הנימוקים החברתיים, התומכים בהפנית תשומת לב מרבית לשיפור הדיור וסביבות הדיור הקיימות, נעלה שניים: האחד - בשנת 2020 יגורו כמחצית ממשקי הבית הישראלים במלאי הדיור הקיים כבר כיום (ורצברגר, 1993), ומובן מאליו שהתכנון חייב להתייחס למחצית זו. הנימוק החברתי השני הוא השאיפה למנוע בידול (סגרגציה) של המעמד הנמוך בשכונות ישנות ומידרדרות. הניסיון המצטבר בעולם מלמד, שתמיכה ציבורית בשיפור מלאי הדיור הקיים ובתוספות בנייה בשכונות ותיקות היא כלי מדיניות עיקרי למניעת בידודו של המעמד הנמוך בשכונות ירודות שבערים הגדולות. מניעת בידוד כזה חיונית, כי קיומו זוהה כגורם מרכזי לצמיחתו של "המעמד שמתחת למעמדות" (underclass), המאופיין באבטלה כרונית ובתופעות סטייה למיניהן, מהתמכרות לאלכוהול וסמים ועד פשע לסוגיו. בשנות התשעים מתרבות במהירות העדויות על גידולו של "המעמד שמתחת למעמדות" (במיוחד בארצות הברית, אך גם במדינות אירופה) ועל הציפיות להמשך התרחבותו הן בשל האבטלה המבנית הנגרמת על-ידי השינויים הכלכליים והן עקב מדיניות חברתית ועירונית כושלת (Gans, 1993; Kasadra, 1993). עדויות אלה מעלות דילמות של צדק חברתי ומצביעות על איום כבד על שלום החברה. לפיכך חיוני להפעיל אמצעים של שיפור, שיקום ותוספות בנייה (עיקרון 6) למניעת היווצרותו של איום זה בתוך החברה הישראלית ולקידום המטרות של חופש בחירה והקטנת פערים. הידע, שנצבר בעולם ובישראל בנושאי שיקום שכונות (כרמון, 1989; ברון, בן-ציון וכרמון, 1990; Carmon, forthcoming), יכול לסייע בנדון.

העקרונות, התומכים ב**צפיפות עירונית בינונית עד גבוהה** ומניעתה של התפשטות עירונית נרחבת (עקרונות 7, 8), מעוגנים גם הם בנימוקים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. צפיפות נמוכה כרוכה תמיד בהסתמכות גוברת על רכב פרטי ומיעוט יחסי של תחבורה ציבורית, ומשום כך פוגעת באזרחים שניידותם מוגבלת - חלק ניכר מן הנשים ומן הקשישים, כל הילדים, רוב העניים, הנכים ומוגבלים אחרים, שרכב פרטי אינו עומד לרשותם בכל עת. יתר על כן, העלות לחברה של דיור בצפיפות נמוכה יקרה מאד הן מבחינה כלכלית - מחיר קרקע, תשתית ואחזקתן, והן מבחינה סביבתית - שימוש יתר בקרקע, הגדלת השימוש באנרגיה והגדלת התפוצה של זיהום ומטרדים סביבתיים אחרים. הדגמה גרפית בהירה של התוצאות השליליות על הסביבה של ההיענות לביקוש למגורים צמודי קרקע נראית בציור שלהלן.

איור מספר 2: הקשר בין ביקוש למגורים צמודי קרקע לבין תחבורה ואיכות סביבה*



* המקור: סלומון ואחרים, 1993.

למרות כל שנאמר כאן על הנזקים הכרוכים בבנייה בצפיפות נמוכה, ובהתאם למה שנאמר ונומק גם בפרק על פריסה מרחבית של האוכלוסייה, הבנייה הרצויה איננה זו שמשיגה צפיפות מכסימלית של יחידות דיור על פני שטח נתון. טוב לבנות גם מגדלי מגורים באזורי ביקוש גבוה, אך מאוד לא רצוי להרבות בם, מפני שהם הולמים את הצרכים והשאיפות של חלק קטן בלבד מן האוכלוסייה, שרובו מן המעמד הגבוה (שלעתים קרובות משתמש בדירה שבמגדל כדירה שנייה) ומן המעמד הבינוני-גבוה. אפילו משקי בית מן המעמד הבינוני-גבוה מתקשים לעתים לעמוד בעלות הגבוהה של מגורים במגדל, עלות הרכישה (או השכירות) ובמיוחד, עלותה של האחזקה השוטפת (הוצאות הבניין לניקיון, מעליות, חימום, קירור ושירותים משותפים נוספים). מי שאפשרויותיו הכספיות בינוניות ומטה אינו יכול לעמוד בה מבלי לוותר על מרכיבים חיוניים אחרים של איכות חייו. גם אילו נפתרה בעיית העלות הגבוהה, הייתה בנייה מרובה של מגדלי מגורים בלתי רצוייה, מפני שאחזקתם במצב תקין תובעת תרבות דיור גבוהה וספציפית, שלא כל משקי הבית רוצים ו/או יכולים לקבל על עצמם, מפני שהם אינם מתאימים למשפחות עם ילדים צעירים, וכמובן גם מפני שחלק ניכר מכל קבוצות האוכלוסייה אינו רוצה לגור בהם.

לא נוכל ולא נרצה להתעלם מכך שקידום המטרה של חופש בחירה לפרט מחייב בנייה על-פי הרצוי לצרכנים, והם מבקשים בדרך-כלל דיור בצפיפות עירונית נמוכה. מעיד על כך הממצא שעל-פיו חלק ניכר מן הביקוש לדיור חדש במדינות מפותחות רבות, וישראל בכללן, הוא לדיור צמוד קרקע (ב-1990, השנה שלפני העלייה הגדולה, 90% מבנייני הדירות שהסתיימו היו בני 1-2 קומות, והם כללו כמחצית מכלל הדירות החדשות באותה שנה). הביקוש לדיור כזה כמעט שאינו יורד עם הירידה במספר המשפחות עם ילדים, מה גם שבישראל חזויה ירידה

מינימלית כזו. מכאן: לפנינו קונפליקט בין רצון רבים מן הפרטים לדיור בצפיפות נמוכה, לבין האינטרס הציבורי התומך בצפיפות בינונית עד גבוהה.

חלק מן הפתרון לקונפליקט זה מצוי בצפיפויות הנמוכות, המותרות ביישובים הכפריים. אולם זהו פתרון מוגבל בהיקפו, משום שמספר התושבים בכל יישוב כפרי מצומצם (עד 2,000 נפש על פי ההגדרה הנוכחית), ומומלץ להימנע מהקמת יישובים חדשים. מיתון הקונפליקט תלוי, אפוא, במידה רבה בהצלחתם של אדריכלים להקטין את הצפיפות הנתפסת (למרות צפיפות ממשית גבוהה) ולחבב את הדירה העירונית בבניין מרובה דיירים (שבדרך-כלל לא יהיה מגדל) על הקונים הפוטנציאליים, בעזרת הדגשת תכונות הזוכות לביקוש גבוה, כמו: שטח דיור נרחב (גם משפחות קטנות מבקשות זאת), פרטיות, שקט, שירותי נוחות בדירה, רמת גימור גבוהה וירק ברשות הפרט (עיקרון 8).

מן הראוי להזכיר כאן, שאומנם במקרים רבים הקפדה על העקרונות המוצעים כאן תגרום להעלאת הצפיפות בבנייה חדשה ביישובים העירוניים אל יותר ממה שהייתה מגיעה אליו ללא התערבות מתוכננת בשוק, אולם יש גם מקרים שבהם הנחיותנו פועלות בכיוון ההפוך. בניגוד לדעות המקובלות על רבים מהמתכננים בישראל של אמצע שנות ה-90, המלצותנו כוללות תמיכה בהמשך קיומם של יישובים עירוניים קטנים בצפיפות בינונית-נמוכה (2-3 יחידות דיור לדונם נטו) באזורי תל אביב והמרכז (יישובים כמו גבעת שמואל, בית דגן, קריית עקרון, סביון, באר-יעקב ועוד) וגם "מרחבי נוף כפרי" ו"שמורות". לדעתנו, אסור להקפיא את הבנייה צמודת הקרקע במרכז הארץ, הן כדי למנוע גודש יתר של אוכלוסייה במרכז (הגוזל מן הפריפריה או עתודת האוכלוסייה שלה) והן מפני שברור מראש שהקפאה כזו תוביל לעלייה גדולה בערך הבתים צמודי הקרקע ביישובים הפרבריים הקיימים במרכז הארץ ולשימורם כאזורי יוקרה, בעוד שמאוכלוסיות אמידות פחות תמנע הגישה לסוג דיור כזה באזורים אלה (ראה גם רזין, 1996, עמוד 34). שני נימוקים חשובים נוספים להשארת צפיפויות נמוכות ומרחבים כפריים במרכז המדינה הם הרצון לאפשר גם לתושבי המרכז גישה סבירה לשטחים ירוקים והשארת אופציות קרקעיות פתוחות לדורות הבאים (ראה פרנקל ואחרים, 1993).

בין העקרונות המומלצים נכללים ארבעה נוספים, שאמורים להנחות את התכנון הפיסי כך שיתרום לקידומן של מטרות החלופה החברתית. היעד העיקרי, הניתן להשגה באמצעות בנייה של "בתים גדלים" (עיקרון 10), הוא התאמת הדיור לשאיפות ולאפשרויות של הדיירים, המתקשרות להרחבת חופש הבחירה ולצמצום פערים. בה בעת, הקטנת הצורך התכוף בהחלפת דירה באמצעות "בית גדל" תומכת גם בחיזוק קשריהם של התושבים למקומם ובהגברת היציבות החברתית. באותו כיוון של חיזוק הקהילה המקומית תומכת גם ההמלצה לעיצוב המבטא שוני וייחוד תרבותי (עיקרון 9) וגם זו המנחה עיצובם של מקומות מפגש רבים ביישוב (עיקרון 11). חשיבות רבה במיוחד אנו מייחסים להנחיה לקיים הטרוגניות של גדלי דירות בכל שכונה, גם ותיקה, ובכל פרוייקט של בניית דיור חדש (עיקרון 12). הטרוגניות זו מומלצת, משום שבהתאם לידע פרופסיונלי עדכני היא:

- מאפשרת מגורים בסמיכות מקום לקבוצות גיל שונות, להרכבים שונים של משקי בית וגם לקבוצות הכנסה השונות זו מזו באופן מתון, ובכך היא מסייעת להפחתת תפוצתן של דעות קדומות, כמו גם לעידוד האפשרות לאוכלוסייה הגדלה של קשישים להמשיך להתגורר בקהילה ולהשתתף בחייה.
- מפחיתה את הסיכוי לסגרגציה (בידול) של הקבוצות החלשות, ובדרך זו היא מפחיתה שכיחות וחומרה של הידרדרות שכונות ומקטינה בעיות של שמירה על חוק וסדר. שמירה על עקרון זה תתרום גם לצמצום פערים באיכות השירותים החברתיים המסופקים לאוכלוסייה, וזאת בשל "חוק טיטמס" (Titmus) הידוע, שעל-פיו שירותים לעניים (בלבד) הם שירותים עניים, קרי: עלובים.

לאותן מטרות של שיפור איכות החיים וצמצום פערים חברתיים תורם **פיתוח השירותים החברתיים** (עקרונות 14 - 20). בשנים האחרונות עלה שעור ההשקעה בשירותי בריאות, ונראה שימשיך לעלות בשל הטכנולוגיות היקרות הדרושות לחלק מהם ובשל גידול מספר הקשישים. גם סך כל ההשקעות בהשכלה והכשרה (ציבוריות ופרטיות) נמצא בקו עלייה, משום שהן משמשות ותשמשנה בעתיד כתנאי למציאת תעסוקה מעניינת ומתגמלת, וגם כמקור

עניין ודרך לבילוי הזמן הפנוי. הרחבה ניכרת של שירותי הפנאי תידרש לאוכלוסייה המתרחבת בכללה, ובפרט לשתי קבוצות בתוכה: האחת - הקבוצה הגדלה במהירות של "קשישים צעירים", גילאי 50-75, בעלי השכלה ומשאבים כספיים, שהפנאי שבידם יתרבה מאד בשל יציאה מוקדמת לפנסיה או מעבר למשרה חלקית, כפי שקרה ברוב הארצות המפותחות; השנייה - הקבוצה הגדולה עוד יותר היא זו של חסרי תעסוקה תמורת שכר, שמספרם עולה בעידן הנוכחי של שינויים כלכליים; ביניהם גדול במיוחד חלקם של מעוטי השכלה ומשאבים כלכליים. הקבוצה הראשונה תרבה לצרוך שירותים במרכזי תרבות גדולים ומרכזי ספורט (country clubs) רחבי ידיים; הכנסותיהם של המבוגרים המשכילים יאפשרו להם לצרוך שירותים אלה גם בריחוק מביתם. הקבוצה השנייה תזדקק לשירותי פנאי רבים בקרבת הבית או בסמיכות לשירותי תחבורה ציבורית.

פיתוח השירותים החברתיים למיניהם חיוני לא רק מנקודת ראותם של הפרטים, אלא גם מנקודת ראותה הכוללת של החברה. השקעה בשירותים, בעיקר שירותי בריאות והשכלה, משמעה פיתוח ההון האנושי של החברה, שהוא המרכיב המרכזי הקובע את כושר התחרות של המשק בכלכלה הפוסט-תעשייתית. מבחינת החלופה החברתית חשוב לציין שהשקעה בפיתוח שירותים, במיוחד שירותי תרבות, חברה ופנאי למיניו, עשויה להגדיל לא רק את ההון האנושי אלא גם את ההון החברתי - הערכים המשותפים והקשרים התוך-קהילתיים והבין-קהילתיים החיוניים לקיומה של סולידריות חברתית.

לגיבוש סולידריות חברתית תורם גם **טיפוח המורשה התרבותית הבנויה**, שמצאנו לנכון לתת לה משקל מיוחד במסגרת הנחיות אלה לתכנון ופיתוח בנייה ויישובים (עקרונות 21 - 24). המורשה התרבותית הבנויה תופסת מקום מרכזי בתודעתם של תושבי ישראל, כהוכחה חיונית לקשריהם עתיקי היומין עם הארץ. נכללים בה האתרים הקדושים ביותר לארבע דתות: היהודית, הנוצרית, המוסלמית והבהאית, ולאחדות מכיתותיהם. נכלל בה שפע נדיר של אתרים ארכיאולוגיים והיסטוריים, אתרי התיישבות ייחודיים ונופים חקלאיים מיוחדים במינם. במרחב פיסי קטנטן נתונים לנו עושר ומגוון בלתי רגילים של מורשה תרבותית בנויה. הבטחת איכות חיים בכלל, ואיכות חיים ייחודית בפרט, מחייבת את המתכננים לשלב את הישן והמקומי בבנייה ובפיתוח החדשים, המתנהלים בהתאם לטכנולוגיות בינלאומיות מקובלות.

בנוסף לייחודיות וגאוות מקום, טיפוח המורשה התרבותית הבנויה עתיד לשמש כאבן שואבת לתיירות פנים וחוץ, ובכך ליצור תעסוקה ופרנסה לתושבי המקום. יצירת מקורות תעסוקה נוספים חשובה במיוחד לתושבי הפריפריה - הנגב והגליל, ולפיכך הומלץ למקד בהם את הפיתוח ולשלב בו את אוכלוסייתם הערבית הגדולה. אומנם, כמדיניות כוללת, אנו ממליצים לרסן את המגמה להגדלה ניכרת של התיירות (ראה להלן), בעיקר בשל הנזקים הסביבתיים שהיא גורמת. אך הריסון יאה לתיירות נופש של אזרחי חוץ בחופים, בעוד שתיירות פנים וחוץ, המסיירת באתרים שפותחו למענה, תועלותיה עולות בהרבה על נזקיה.

כתב עמנואל מזור (1993): "ההתרחבות של המסגרות היישוביות עשויה להשרות על הכל מסכת של אחידות . . . שיכלול רשתות התחבורה עלול אף הוא לגמד את ישראל ולתת את התחושה שחיים בחצר אחת קטנה. זו חזות קודרת, אך לפי שעה אין זו גזרה משמיים: למרות ממדיה הקטנים של ישראל, ניתן לחיות בה ללא הרגשה של מחנק . . . בתנאי שנדע לשמור ולחזק את רב-הגווניות שהעניקו לה הטבע וההיסטוריה האנושית . . . בדרך של תכנון, אשר יעניק ייחודיות וגאוות מקום . . . לכל אזור כבעל נופך ייחודי ולמדינה כולה כמארג של אתרים ומוקדי תרבות ועשייה, אשר לעולם אין הפרט שבע מהם" (שם, עמוד 1-2). ניסוח יפהפה זה נראה לנו הולם לסיומו של הרציונל, המנמק את מערך העקרונות הנבחרים לתכנונם ולפיתוחם של יישובים וקהילות בישראל.

3.3 פיתוח כלכלי - עידוד צמיחה המבטיחה תעסוקה

עקרונות תכנון ופיתוח

1. **צמיחה כלכלית, שמתחשבת בהבטחת תעסוקה רצויה לכל מבקשיה**, תהווה מוטו של הפיתוח הכלכלי בחלופה החברתית.
2. מדיניות הפיתוח הכלכלי של החלופה החברתית תכוון את המשק הישראלי ל**התמחות בתחומים ספציפיים**, שהם בעלי כל (או כמעט כל) המאפיינים שלהלן:
   - מוצריהם סחירים בשוק הבינלאומי ומקנים לישראל יתרון יחסי בשוק זה;
   - הם עתירי תעסוקה;
   - הם עתירי תעסוקות מרובות-תגמולים: תגמולי שכר, סיפוק בעבודה, סיכויי קידום ועוד;
   - הם תורמים לאיכות החיים בתוך המדינה.

זיהינו חמישה תחומים שרצוי לעודד את פיתוחם, שיש להם כל או רוב המאפיינים הנ"ל, והם כוללים הן **תעסוקות ייצור והן תעסוקות שירותים**. בתחומים הללו יש מקום לעסקים גדולים, אך גם לעידוד צמיחתם של עסקים קטנים ובינוניים. להלן התחומים:

- **בריאות** - מוצרים ושירותים של רפואה, כולל רפואה מונעת; כיוון מבטיח במיוחד הוא מוצרים ותוכניות הדרכה לאבחון ולטיפול עצמי בידי הפציינטים. (ראה בהקשר זה בנספח מספר 1 לפרק זה הצעה שנדונה בצוות החברתי לאימוץ "בריאות" כמוטיב מוביל של הפיתוח העתידי של ישראל).
- **חינוך, הכשרה מקצועית, השכלה ומדע** - בחברת הידע, שבה גדלה כמות הידע במהירות עצומה, יכולות להיווצר משרות רבות, הקשורות ביצירת ידע והקנייתו לצעירים ומבוגרים; כיוון חדשני ומעניין במיוחד הוא בניית כלים עבור המגמות של Lifelong education and training ושל הוראה מרחוק תוך שימוש בטכנולוגיות חדישות.
- **תקשורת ותקשוב עסקי וביתי** - אנו חיים בשחר העידן של ה- multimedia (קול, מלל ותמונה), החלום הטכנולוגי של המאה הבאה, שתהא לו השפעה מכרעת על דפוסי הצריכה, וממילא יבטיח תעסוקות רבות בייצור המוצרים המבוססים על הטכנולוגיות החדשניות: בהכנת התשתית ההנדסית, פיתוח השירותים האלקטרוניים ופיתוח היישומים הרבים - מעבודה בבית וקניות מן הבית ועד שירותי בידור למיניהם (זהבי וכרמון, 1996).
- **שמירת הסביבה** - פיתוח וייצור מוצרים לניטור הסביבה ולשימור משאביה, כמו טיפול במים ובאיכות אוויר, סילוק פסולת, חישה מרחוק של מפגעים ועוד טומנים בחובם מספר רב של תעסוקות העונות לקריטריונים הנבחרים (ראה לדוגמא רלבנטית אצל ג'קובסון, 1994).
- **טיפול באנשים** (ילדים, קשישים, חולים, נכים) **ושירותי משק בית** - בתחום זה יש רק מעט מאד מה למכור בשוק הבינלאומי ויש רק מעט תעסוקות עתירות תגמולים. בכל זאת מוצע לעודד פיתוחו, ובמיוחד להעלות את יוקרת תעסוקותיו (באמצעות התמקצעות והכללה בחשבונות התוצר הלאומי), משום שהוא תורם לאיכות החיים בתוך המדינה, שהוא עתיר תעסוקה ומאפשר הגדלת כוח העבודה (נשים רבות יותר תוכלנה לעבוד), ומפני שטמונות בו תעסוקות חלקיות רבות ותעסוקות שאינן תובעות השכלה מרובה, שגם אותן צריך לספק שוק העבודה הישראלי.

3. מומלץ **שהרשויות תסייענה לתהליכי ההתמחות של המשק** בכיוונים הרצויים הנ"ל, באמצעות המנגנונים שלהלן:

- **השקעות בהכשרת ההון האנושי הנדרש** - במיוחד בצעירים, אך גם בעובדים ותיקים הזקוקים לידע נוסף עבור מקום עבודה נוכחי ו/או עבור התהליך השכיח של החלפת קריירה; רצוי מאד שיתוף פעולה עם הסקטור הפרטי, בעיקר בהכשרה תוך כדי עבודה.
- **בניית תשתיות** - הן תשתיות הנדסיות וטכנולוגיות, כמו רשתות תחבורה וכבלים, והן תשתיות של מוסדות חינוך והכשרה; גם בתחום זה מומלץ מאד שיתוף פעולה עם הסקטור הפרטי.
- **הקלות מס, סובסידיות ותמריצים כספיים אחרים** - מנגנון מרכזי בידי ממשלה אשר יש לנצלו בשני כוונים: האחד - לתמיכה בתחומי הכשרה ותעסוקה רצויים; השני - תמיכה זמנית בענפים ובאזורים הנפגעים מתהליכי ההתמחות.
- **חוקים, תקנות ו/או דה-רגולציה** שיגמישו את שוק העבודה ויאפשרו בכך תהליכי שינוי והתמחות; דוגמא לכך הם הסדרי פנסיה שיבטיחו מעבר ממקום עבודה למשנהו תוך הבטחת זכויות העובד; דוגמא אחרת הם הסדרים נוחים לפתיחת עסקים קטנים.

4. **התכנון המרחבי של הפיתוח הכלכלי יכוון להקטנת היוממות** לצורכי תעסוקה באמצעות קירוב תעסוקות למגורי המועסקים (מיקום תעסוקות ליד המגורים או הכוונת בנייה למגורים בקרבה לתעסוקות), ובעיקר באמצעות תכנון משולב מראש של מגורים, תעסוקה ותחנות של הסעה המונית.

5. מדיניות הפיתוח הכלכלי תבטא **מחויבות לשיעורי אבטלה נמוכים**; המטרה תהא **לא לעלות על 5% אבטלה**. זוהי מטרה שקשה מאד להשיגה במשק, הנמצא בתהליכי מעבר מכלכלה תעשייתית לפוסט-תעשייתית ומכלכלה מקומית לגלובלית. כאמצעים להשגת המטרה מוצעים:

- עידוד צמיחתן של תעסוקות חדשות ועסקים חדשים על-פי המוצע לעיל;
- ניצול עליית הפריון רק באופן חלקי להעלאת רמת החיים, כאשר היתרה תשמש לחלוקת המשרות בין עובדים רבים יותר, שיעבדו זמן מועט יותר (קיצור שבוע העבודה ו/או שנת העבודה ו/או שילוב שנות שבתון בחיי העבודה וכו');
- מיתון קצב התרחשותם של תהליכי השינוי וההתמחות המשקית כדי לאפשר הסתגלות והכשרה למי שתעסוקותיהם מתחסלות;
- תוכניות מיוחדות להחזרת מובטלים לעבודה ולמניעת אבטלה כרונית, במיוחד בקרב צעירים.

6. **הסיוע הציבורי** להתפתחות המשק ולתהליכי התמחותו **ישמש בחלקו בכדי להגדיל ולגוון את הזדמנויות התעסוקה של סקטורים מסוימים באוכלוסייה**, אשר כיום כוח האדם שלהם אינו ממש את מלוא תרומתו הפוטנציאלית לכלל ולפרט; במיוחד יידרש פיתוח הזדמנויות תעסוקה עבור **הסקטור הערבי**, וייתכן שגם עבור **הסקטור החרדי**.

7. **הסיוע הציבורי** להתפתחות המשק ולתהליכי התמחותו **ישמש בחלקו בכדי להגדיל ולגוון את הזדמנויות התעסוקה ביישובים ואזורים שמחוץ לליבת המדינה** (הליבה - המשולש שבין נתניה, ירושלים לאשקלון), שבהם פחותות השקעות השוק החופשי. בנוסף לסיוע עקיף ליישובי הפריפריה בצורת השקעות בתשתית אנושית ופיסית (כולל תקשוב) מומלץ גם סיוע ישיר בפיתוח תעסוקות חדשות בהם, במיוחד בתחומים שנמנו לעיל. חשוב לפתח תעסוקות ההולמות יתרונות מקומיים, כמו האתרים המיוחדים לבילוי פנאי ונופש, הנמצאים בפריפריות הצפונית והדרומית, וכמו ההתמחויות שנוצרו במוסדות ההשכלה הגבוהה והמחקר, שהתמקמו מחוץ לליבה. כמו כן חשוב לעודד צמיחה של עסקים מקומיים (בניגוד להשקעות מן החוץ באזורים הפריפריאליים), משום שרבים יותר סיכוייהם לשרוד ולתרום לכלכלה ולחברה המקומית.

רציונל

"אם אין קמח אין תורה", היינו: גם אם איכות חיים תלויה במהותה ביסודות שאינם חומריים, אי-אפשר לקיימה ובוודאי לא לשפרה ללא פיתוח נמרץ של הכלכלה ושל רמת החיים. המתכננים אמורים לסייע לרשויות הציבוריות והפרטיות במאמץ לקיים צמיחה כלכלית במשק. שילוב של עידוד הצמיחה עם מדיניות תעסוקה, הכוללת התמחויות בענפי תעסוקה נבחרים, יקדם השגתן של מטרות כלכליות וחברתיות כאחת.

אומנם עיקרי המגמות נקבעים וייקבעו בעתיד באמצעות השוק החופשי, ובכל זאת, בעידן שבו מצויה החברה במעבר מן העידן התעשייתי לעידן הפוסט-תעשייתי ומכלכלה מקומית לכלכלה גלובלית, חיונית התערבות ציבורית בהכוונת תהליכי התמחותו של המשק הכלכלי על ענפיו ותעסוקותיו, במיוחד אם המטרה העליונה היא הבטחת איכות חיים לכל. המשקים בכל המדינות המפותחות נמצאים בתהליכי מעבר ושינוי חדים. מן הספרות המדעית הבינלאומית למדנו, שתהליכים כאלה יוצרים הזדמנויות נפלאות למעטים ומקשים מאד על חייהם של הרבים. ההיסטוריון פול קנדי (1993, עמוד 9-68) מעריך, שבשנים הקרובות תהנה מן ההזדמנויות כחמישית מהעם האמריקני - מי שכישוריהם מבוקשים בשוק הבינלאומי החדש, בעוד שארבע חמישיות - יסבלו קשות. רבים מאד יאבדו את מקומות עבודתם ואת המקור להכנסה קבועה למשפחתם. רובם אומנם יחזרו וימצאו תעסוקה, אולם גדול הסיכוי (לדעת קנדי, המבסס טעונו על מקורות מהימנים רבים) שתהא זו תעסוקה אקראית וחסרת הגנה, שאינה מציעה הזדמנויות לקידום. הפער בין החמישון העליון לארבעה החמישונים התחתונים - ילך ויגדל (שם). עקרונות המדיניות המוצעים (ובראשם עיקרון 1 הנ"ל) נועדו למנוע גלישתם של שלושת החמישונים האמצעיים כלפי החמישון התחתון.

עקרונות הפיתוח הכלכלי כוללים המלצה לעידוד תחומי התמחות ספציפיים, מפני שלדברי המלומד הנחשב כ"אורים ותומים" של תורת התחרות בשוק העולמי, "שום מדינה אינה יכולה להיות בעלת כושר תחרות בכל", וכל מדינה צריכה לאתר את תחומי ההתמחות המתאימים למשאביה הטבעיים ו/או האנושיים (Porter, 1990). תחומי ההתמחות המוצעים (עיקרון 2 הנ"ל) נבחרו בעקבות ידע מצטבר במדינות מפותחות, בעיקר חברות הקהילה האירופית (European Commission, 1994). עידוד תחומים אלה, כשיבוצע בדרכים המוצעות (עקרונות 3 ו-5 הנ"ל), יספק תעסוקות רבות ועתירות תגמולים למעמד הבינוני הרחב ויגדיל את ההכנסה הפרטית והציבורית. להרחבת ההזדמנויות וחופש הבחירה של המעמד הבינוני-נמוך והנמוך מכוונת ההמלצה לפיתוח שירותי טיפול באנשים ושירותי משק בית, ובעיקר הכוונת חלק מהזדמנויות התעסוקה לסקטורים מקופחים (עיקרון 6 הנ"ל).

בשנות השמונים - בתקופתם של רייגן ותאצ'ר - הסיסמה הרווחת בפי מומחים, כמו בקרב הציבור הרחב, הייתה שחרור השוק החופשי ממגבלות ההתערבות הציבורית בו. שם המשחק היה "הפרטה", והוא עדיין בתוקף בשנות התשעים. אולם לנוכח המצב בראשית שנות התשעים בחברות שאימצו את המדיניות הנדונה, מצב שביטוייו הבולטים הם גידול ניכר באבטלה ובמספר חסרי הבית, נראה שמתחיל תהליך שאנו נכנה אותו התפכחות, והוא מתבטא **בתמיכה גוברת מחדש במעורבות ציבורית במשק ובחברה**. עדויות רבות לתהליך זה נמצא בארצות הברית של קלינטון, ובמיוחד בקהילה האירופית. "נייר לבן" חדש של הקהילה, שהוא סיכום ניירות מפורטים שעובדו על-ידי מומחים במדינות השונות, קובע בכותרתו שהנושאים העיקריים להתמודדות אינם רק צמיחה וכושר תחרות, אלא לא פחות חשובה מכך - הבטחת תעסוקה. תוכן מסמך אירופי זה עוסק בדרכים לבניית "כלכלה המאופיינת על-ידי סולידריות" (European Commission, 1994). "הנייר" הנזכר מרבה להתייחס לנושא קצב השינויים, המשפיע באופן דיפרנציאלי על קבוצות ואזורים שונים, תומך בשגשוגם של החזקים ופוגע מאד בחלשים. ארגון OECD מצא לנכון לרכז מאמצי תמיכה ופיתוח בנפגעים אלה, בעיקר בערים שנפגעו משינויים בהתמחות המשק (OECD, 1987). בהתאם למה שלמדנו מאלה, הצענו לעיל אמצעים למיתון הפגיעה הצפויה, כדי לאפשר הפחתת האבטלה וטיפול במובטלים (עיקרון 5 דלעיל).

תכנון כלכלי-חברתי דרוש להנחיית הפיתוח הכלכלי המומלץ בזאת, אולם גם **לתכנון מרחבי נועד כאן תפקיד מרכזי**. להכוונת הפריסה המרחבית של הפיתוח הכלכלי (עיקרון 7) יש השפעה מרחיקת לכת על רמת החיים באזורי המדינה השונים, על הגדלת מרחב ההזדמנויות והקטנת פערים בחברה. בעזרת תכנון מרחבי נאות

ביכולתנו ליצור התאמה רבה יותר בין מקומות התעסוקה למקומות המגורים (עיקרון 4). פעילות כזאת, שהיא תנאי מוקדם הן להפחתת יוממות והן להגברת השימוש בתחבורה ציבורית (Cervero, 1994), היא אמצעי להגדלת מרחב הבחירה התעסוקתי של רבים, כולל מי שרכב פרטי אינו עומד לרשותו, יש בה תרומה פוטנציאלית גדולה הן למטרות חברתיות (כמו: הקטנת פערים בהזדמנויות, הקלת העומס הנפשי שגורם הגודש בכבישים, הגדלת הזמן הפנוי שבידי אנשים עובדים), הן למטרות סביבתיות (כמו שיפור איכות האוויר) והן למטרות כלכליות (חיסכון בזמן שמבלים אנשים בדרכים, חיסכון בתשתיות תחבורה ועוד).

חשוב לבדוק האם הדגש על מטרות חברתיות בחלופה המוצעת בזאת אינו מעכב יתר על המידה את הפיתוח הכלכלי החיוני והרצוי. רות לובנטל (1993) (פרק ד' במסמך זה) ערכה עבור הצוות שלנו את החישובים האמורים להשיב על שאלה זו. היא ביססה אותם על נתונים ישראלים מ-1990 וידע בדבר מגמות התפתחות בארץ, על הנחות נבחרות ועל יעדים של חלופה החברתית, כמו: אבטלה שאינה עולה על 5% מכוח העבודה, הקטנת חלקה של העבודה בתקציב הזמן יחסית לפנאי הגדל, מינימיזציה של יוממות והקטנת פערים כלכליים בין-קבוצתיים ובין-אזוריים. על-פי תחזיות האוכלוסייה, שהוכנו בצוות החברתי, תגיע אוכלוסיית ישראל בשנת 2020 ל-8 מליון נפש (כרמון וטרופ, 1993) (פרק ב' במסמך זה). כוח העבודה יגדל באותן שנים בשיעור של כ-2% לשנה (לעומת 1.8% גידול שנתי של האוכלוסייה). גם הפריון למועסק יגדל בשיעור של כ-2%, שפירושו גידול שנתי ממוצע אפשרי של התוצר בלמעלה מ-4%. נוסיף לכך גם את השאיפה לספוג כמחצית משעור האבטלה הגלוי, ששרד במשק בראשית שנות ה-90, כדי להורידו ליעד של 5%, ונקבל **צמיחה שנתית ממוצעת בשנים שעד 2020 בשיעור של כ-4.5%**. בהנחות אלה יגיע סך התוצר המקומי הגולמי של ישראל בשנת 2020 לכ-180 מיליארד דולר, פי 3.5 מהתוצר של שנת 1990. על-פי אותן הנחות ותחזיות, **התמ"ג הממוצע לנפש יגיע באותה שנה לכ-$22,000**, פי שניים מהתוצר לנפש ב-1990. במקביל תעלה רמת הצריכה לנפש ב-3.5% בממוצע שנתי ותגיע ל-$13,500 לנפש לשנה במחירים קבועים, בהשוואה לכ-$6,700 בשנת 1990 (לובנטל, 1993).

על-פי חישובי החלופה הכלכלית, המשק הישראלי יכול לצמוח ולהגיע לתמ"ג ממוצע לנפש בסך $30,000 לשנה, שמשמעותו יכולה להיות רמת חיים גבוהה יותר. את ההפרש בסך $8,000 אפשר לראות כ"תשלום" - להערכתנו, סביר - תמורת הזדמנויות תעסוקה טובות שתספק החלופה החברתית לחלקים רחבים של המעמד הבינוני וגם למעמדות הנמוכים, תמורת פער מוקטן בין יהודים לערבים, בין תושבי המרכז והפריפריה ובין קטגוריות אוכלוסייה אחרות; זאת בנוסף לשיעור אבטלה נמוך, לזמן פנוי רב יותר ומחולק שווה יותר בין קבוצות האוכלוסייה וגם לאיכות סביבה (= שיעורי מזהמים) טובה יותר הקשורה בהקטנת היוממות. יתר על כן, חישובינו עדיין אינם כוללים עלויות של תחבורה ותשתיות אחרות וגם לא עלויות נזקים של צפיפות-יתר באזור המרכז; אילו אלה הובאו בחשבון, היה פער העלות בין החלופות מצטמצם מבלי להפחית את הפערים האיכותיים שביניהן.

3.4 תשתיות הנדסיות - היעד: נגישות לכל

עקרונות תכנון ופיתוח

תחבורה

1. תכנון התחבורה יתואם מראש עם התכנון החברתי והכלכלי, במקום - כמקובל - לבוא בעקבותיהם ולפתור "בעיות תחבורה" שהם מעוררים.

2. תכנון התחבורה בישראל יושתת על לקחים ממדינות מפותחות וישלב שעורים סבירים של פיתוח רשת הדרכים עם ניצול הרשת הקיימת באמצעות הסדרי תנועה מתקדמים (TSM - Transportation System Management), ובמידה מעטה גם הסדרים של ניהול הביקוש (TDM - Transportation Demand Management).

3. תכנון התחבורה ישמש כנשא (carrier) הפיתוח של מרחבי הבחירה בישראל. על מנת לספק "נגישות לכל" יעמוד **בראש סדר העדיפויות פיתוח רשת הדרכים הפנימית בתוך כל מרחב בחירה**. הרשת תתמוך בפיתוח

הערים הראשיות בכל מרחב, הן במטרופולינים (כולל פתיחת חסימות בכניסות לערי המטרופולינים) והן במרחבי הערים האזוריות.

4. **בין מרחבי הבחירה תקשרנה אוטוסטרדות**, אשר תממשנה את "היתרון לקוטן" של ישראל ותאפשרנה לשטח המדינה כולה לתפקד כמרחב בחירה יחיד עבור ביקושים (לא רבים) ספציפיים, למשל: צריכת שירותים יצרניים ברמה גבוהה במיוחד או צריכת תוצרי תרבות ופנאי נדירים, כמו אלה שבאופרה בתל אביב ובנוף המכתשים שבנגב.

5. בכדי להשיג מינימיזציה של יוממות, שעלויותיה החברתיות, הכלכליות והסביבתיות גבוהות ביותר, **יינקטו אמצעים** חינוכיים כלכליים ותכנוניים, **על מנת שחלק ניכר מכלי הרכב הפרטיים ישמש פחות מן המקובל כיום לנסיעות לעבודה.** האמצעי התכנוני העיקרי שישמש לכך יהא **תכנון משולב של מוקדי מגורים של מוקדי תעסוקה ושל תחבורה, בעיקר תחבורה ציבורית.**

6. **פיתוח תחבורה ציבורית רב-כיוונית יקבל דגש חזק בתכנון ובהקצאת משאבים ונתיבים.** התכנון יוביל להקטנת התלות ברכב פרטי ולהגברת השימוש בתחבורה ציבורית, בעיקר בנסיעות לעבודה ונסיעות עסקיות, אך גם בנסיעות לקניות ובילוי. פיתוח התחבורה הציבורית יתייחס לא רק לאוטובוסים אלא גם לרכבות פרבריות, וכנראה גם לרכבות קלות. חשוב שיכלול גם הסעות בכלי רכב קטנים יותר מאוטובוס ובחברות הסעה ציבוריות למחצה, אשר תוכלנה לתת שירות יעיל למעונינים בו גם במקומות קטנים, גם ביישובים חסרי תשתית הולמת לאוטובוסים, כמו רבים מיישובי הערבים, וגם בשבתות וחגים (שבהם מנועות מלפעול החברות הציבוריות).

7. גמישות בשעות עבודה במפעלים, במשרדים ובשירותים, והרחבת האפשרות לבצע חלק מן העבודה בבית תשמשנה כאמצעים חלקיים להפחתת הגודש בדרכים בשעות העומס.

8. תכנון מערכי ההתיישבות יפחית את הצורך בנסיעות באמצעות יצירת אפשרויות להליכה ברגל וניידות בעזרת אופניים עם/בלי מנוע עזר "נקי" בתוך השכונות. יינתן עידוד לשימוש במכוניות חשמליות לנסיעות בתוך העיר.

9. בתכנון התחבורה יושם **דגש על נושאי הבטיחות בדרכים.**

10. **תועלה החשיבות של תכנון החנייה**, כולל מגרשי "חנה וסע" בפתחי ערים, שתתואם עם השאיפה לעודד תחבורה ציבורית, עם קיבולת הכבישים, עם כמות הנסיעות ואופיין ועם צורכיהם של הולכי הרגל. תיבדקנה אפשרויות להרבות בחנייה תת-קרקעית.

11. תכנון רשת הדרכים בישראל **יביא בחשבון הגדלה אפשרית של העומס בעקבות הסכמי שלום עם המדינות השכנות**, בעיקר עומס של תעבורת מטענים. נתיבי המטענים יתוכננו למזעור עומס היתר על דרכי תנועת הנוסעים ולמזעור בעיית הזיהום והרעש.

12. **תחזור ותיבדק יעילות פיתוח התחבורה הרכבתית** בישראל, כולל קשרי רכבת עם המדינות השכנות, להובלת מטענים ולצרכים אחרים.

13. **תפותח התחבורה האווירית הפנים-ארצית.**

14. **יפותחו שערי הכניסה הימיים - ובעיקר האוויריים** - מארצות חוץ לישראל כאמצעים לתנועה רבה ושוטפת של אנשים ומטענים. נמלים אלה יתמכו בפיתוח הסחר של ישראל עם מדינות המזרח התיכון, אך אין כוונה להופכם לצמתי תחבורה בינלאומית.

תקשורת

15. יובטחו **שירותי דואר וטלפון ברמה הגבוהה ביותר לכל משק בית במדינה.** יינתן עידוד לפיתוח שירותים חדשניים, בעיקר תקשורת אל-חוטית.

16. **פיתוח מערכות תקשוב עסקיות וביתיות** להעברה של מידע דיגיטלי בצורת מלל, נתונים או תמונות **יקבל מקום גבוה בסדרי העדיפויות של השקעות ציבוריות.** תידרש תמיכה בפעילות השוק הפרטי בתחום זה, הן בפיתוח מוצרים ושירותים והן בהתקנה הבסיסית של מערכות, בעיקר באזורי הפריפריה.

17. **שלושה סוגים** של שירותי תקשורת ראויים לתמיכה **ולפיתוח נמרץ: דואר אלקטרוני** הנחוץ בעיקר לצרכים עסקיים (משפר כושר התחרות של חברות קטנות); גישה אלקטרונית **לבסיסי מידע** - מידע תרבותי, מדעי, אדמיניסטרטיבי, עסקי ואחר, הדרוש לכל פרט ומשק בית, וכמובן לכל פירמה; וגישה **לשירותי תמונה (וידאו) אינטראקטיביים,** העתידים לשנות במידה משמעותית שיטות הוראה ולימוד, הסדרי עבודה, דרכי קבלת טיפול רפואי ואחר ודפוסי בילוי זמן פנוי.

18. פיתוח התחומים החדשים הללו **בסיוע ציבורי** ינוצל לפתיחת הזדמנויות חדשות לאנשים ולעסקים, **במיוחד לאלה הנמצאים בריחוק** (פיסי או חברתי) **מן המרכז.** כאמצעים לכך ישמשו **הבטחת תקשוב ביתי לכל משק בית במדינה** (לאו דווקא כולו במימון ממשלתי; אפשר להתנות רשיון לגוף פרטי במחויבות לתפוצה ספציפית) ומתן העדפה ליישובים מרוחקים בעת קביעת סדר ההשקעות בסלילת נתיבי התקשורת למיניהם (ראה 2.17 לעיל).

19. יושקע מאמץ מכוון בפיתוח **תקשורת קהילתית** לא רק בתוך קבוצות אינטרס שתשתמשנה בדואר אלקטרוני, אלא גם בתוך קהילות טריטוריאליות (כמו שכונות ועירים), שתוכלנה להשתמש בכלים החדשים להגברת הקשרים החברתיים והדמוקרטיה ההשתתפותית.

אנרגיה

20. התכנון והפיתוח של מקורות אנרגיה בישראל יבטיחו, **שאספקת אנרגיה לא תחסום פיתוח עירוני וכלכלי בשום אזור בארץ.**

21. בשל התלות הרבה מאד של ישראל ביבוא דלק (נפט ופחם) מארצות חוץ, בשל עלותו הגבוהה של הדלק והנזקים הסביבתיים של השימוש בו, **יפותחו אמצעים להפחתת השימוש בדלק וייעול השימוש בו** בפעילויות עתירות אנרגיה (כמו נסיעות וייצור חשמל) תוך מזעור הפגיעה בתועלות הפעילות.

22. **יושקע מאמץ בפיתוח מקורות אנרגיה מקומיים,** למרות ההצלחה המצומצמת עד כה בניצולם, בעיקר: אנרגית שמש, אנרגית רוח, פצלי שמן ואולי גם שרפת פסולת.

23. בשל הקשר החזק בין ניצול אנרגיה לבין פגיעות כבדות באיכות הסביבה המקומית והגלובלית יושקע מאמץ מיוחד **בפיתוח אמצעים יוצרי אנרגיה ומנצלי אנרגיה, שהם ידידותיים לסביבה.**

24. **יישמרו קרקעות במקומות מתאימים לצורך מפעלי אנרגיה עתידיים:** תחנות כוח, מפעלים להפקת אנרגית שמש, רוח וכו'; בשל אי-ידיעת הטכנולוגיות שתפותחנה צריך יהיה להשאיר אופציות פתוחות בעומק היבשה, על שפת המים ובתוך הים (למשל עבור מתקני פריקה וטעינה של דלק). בכל מקום שאפשר, מן הראוי לחשוב על הקצאת קרקע משותפת למפעלי אנרגיה ולמפעלי מים.

25. **הממשלה תקבל על עצמה לשמור על מחירי אנרגיה ביתית שווים לכל נפש.**

רציונל

תכנון תשתיות הנדסיות - תחבורה, תקשורת, מים ואנרגיה - מהווה אמצעי מרכזי וחשוב בידי המתכנן, החותר להכוונה של תפרוסת הדיור והפעילות הכלכלית. אומנם איננו מניחים כי חוזקו של מרכז עירוני תלוי בראש ובראשונה בהפניית תשתיות אליו (יש שפע עדויות על קורלציות בין רישות טוב לפיתוח כלכלי, אך כיוון הקשר הסיבתי אינו ברור במקרים רבים). אולם אנו שותפים לדעה, שלתכנון תשתיות בכלל, ותחבורה בפרט, יש השפעה משמעותית על קצב הפיתוח וכיוונו, ולכן מבקשים להתאים אותו ליעדי החלופה החברתית.

בשנים שבטווח התכנית 1995-2020 **יעלה באופן דרמטי הביקוש לנסיעות בישראל**, הן בשל הגידול הניכר באוכלוסייה והן בשל השינויים באורח החיים. יציאת נשים לעבודה ועליית רמת החיים - ששתיהן קשורות לא רק בהגברת הביקוש לנסיעות אלא גם בהגדלה ניכרת של הביקוש לבעלות על כלי רכב בכלל ועל כלי רכב שני למשפחה בפרט - יהוו גורמים דומיננטיים בתהליך הנדון. רמת המינוע בישראל, העומדת כיום על 200 כלי רכב ל-1000 נפש, לפחות תוכפל עד שנת 2020. הטענה שמערכות תקשורת מתקדמות תהווינה תחליף לנסיעות של פרטים ושל המגזר העסקי - לא הוכחה באופן אמפירי. מחקרים מעידים, שהתקשורת גורמת לשינוי בדפוסי פעילות ונסיעות וליצירת דגמים מורכבים יותר, אך לא להפחתה משמעותית בביקוש לנסיעות (סלומון, 1992). לפיכך הולך וגדל ויגדל עוד יותר בעתיד העומס והגודש בכבישי ישראל, בעיקר באזור המרכז.

התגובה הרגילה לחיזוי של גודש היא הרחבה של רשת הדרכים; התכנון נוטה להתמקד בחיפוש אחר הרשת היעילה ביותר שתספק את הביקוש הצפוי. אין ספק שהגידול החזוי בישראל מחייב גידול ברשת הדרכים, אך תפקידנו לשאול עד כמה והיכן. אם נניח שכל הרחבה מתבטאת בשיפור השירות והפחתת זמן הנסיעה, הרי עצם הפחתה זו תצדיק כלכלית כמעט כל השקעת ענק בפיתוח הרשת. אולם הניסיון המצטבר בעולם מלמד, כי הרחבה של מערכת הכבישים מביאה רק להקלה זמנית בגודש; תוך זמן קצר עולה הביקוש לנסיעות בכביש המורחב ומחזיר את רמת השירות ל"רמה התקנית" הקודמת. ההסבר לכך הוא, שקיים ביקוש רדום לנסיעות ברכב פרטי, שהשיפור ברמת השירות מוציאו מן הכוח אל הפועל (Morgridge, 1990; גור, 1993).

המסקנה היא שאם מבקשים להפחית את הגודש והשפעותיו השליליות על החברה והכלכלה, יש לנקוט באמצעים תכנוניים אחרים. לעקרונות לתכנון ופיתוח תחבורה, שמציעה החלופה החברתית, תהיה תרומה להפחתת הגודש במקומות ובזמנים שבהם הוא רב במיוחד, ובה בעת הם ישרתו את מטרותיה העיקריות של החלופה.

קידום עקרון הביזור המרוכז, שהרציונל שלו במונחי מטרות החלופה הוסבר לעיל, יחד עם הדרישה לשילוב התכנון של מגורים, תעסוקה ותחבורה יסייעו במידה הרבה ביותר להקטנת הגודש במקומות שבהם הוא חריף במיוחד. ניומן וקנוורת'י מביאים עדויות מפורטות על קיומו של "מפל" תעסוקתי ממרכזי ערים גדולות בעולם כלפי פרבריהן, בעוד שבתחום המגורים קיים "מפל" בכיוון ההפוך (שטרן, 1993; Newman and Kenworthy 1991). חוסר הלימה זה בין מקומות המגורים והתעסוקה מהווה גורם עיקרי לגודש התחבורה בשעות השיא. פיתוח משולב של דיור, מקומות תעסוקה ושירותים למיניהם בתוך מרחבי בחירה שמחוץ לליבת המדינה, כשהם נתמכים על-ידי רשת דרכים מקומית הולמת, יבטיח גישה סבירה לאזרחים ויפתור חלק ניכר מהגודש בדרכי מרכז הארץ והשפעותיו השליליות.

הפיתוח המומלץ של רשתות דרכים מקומיות מנוגד למגמה השלטת בישראל. מאז קום המדינה גרם פיתוח רשת הכבישים ל"כיווץ" המרחק בין גוש דן לבין יתר חלקי הארץ. הרשת הקיימת אינה פוסחת על אף עיר בישראל, אולם בפועל היא מכוונת ליצירת גישה נוחה למרכז הארץ תוך דילוג על ערים ועיירות שבדרך. במיוחד בולט הדילוג על חיפה בדרך מן הצפון למרכז. אומנם עליית הגודש בגוש דן ובשוליו הקרובים פועלת בשנים האחרונות ל"הרחקתו" מהפריפריה ובכך תומכת במדיניות המוצעת כאן. אולם דרוש יהיה מאמץ מכוון ושינוי בסדרי העדיפויות של הקצאת משאבים לכבישים וליעדי פיתוח אחרים על מנת לגרום לשינוי משמעותי בכיוון הרצוי.

האמצעי החשוב השני לפתרון הבעיות של עודף ביקוש לנסיעות ברכב פרטי ושל גודש בכבישים המרכזיים, שלעתים הוא האמצעי היחידי האפשרי מפני שתפרוסת הדיור והתעסוקה נתונה מראש, הוא **פיתוח תחבורה ציבורית**. מעל ומעבר לתועלותיה התחבורתיות דרושה תחבורה ציבורית מטעמים אחרים:

- על מנת לצמצם את החסר בגישה להזדמנויות בקרב קבוצות מוגבלות ניידות, בעיקר חסרי הרכב הפרטי;
- על מנת להגביר את ההוגנות החברתית - כשם שניתנת סובסידיה כבדה לבעלי הרכב באמצעות שיפור רשת הדרכים, כך יש להעניקה לחסרי הרכב באמצעות תחבורה ציבורית;
- על מנת להגדיל את היעילות הכלכלית באמצעות הפחתת הזמן שאנשים מבלים בנסיעות (בעוד שבערים אמריקניות גדולות מבלה האדם הממוצע (כל אדם, כולל תינוקות וקשישים) למעלה מ-300 שעות לשנה בנסיעות בערים שיש בן תחבורה ציבורית טובה, כמו אמסטרדם, לונדון, פריס וטוקיו, השיעור הוא 200 שעות (Newman and Kenworthy,1989);
- על מנת להפחית את הפגיעה באיכות הסביבה (השוואה בין אותם שני טיפוסי ערים מורה על צריכת דלק ממוצעת לאדם בשנה של 1500 ליטר בראשונות לעומת 300-400 ליטר באחרונות) (שם);
- על מנת להפחית את תאונות הדרכים על תוצאותיהן ההרסניות לפרט ולכלל.

הקושי העיקרי בפיתוח תחבורה ציבורית נובע מעלותה הגבוהה הן מבחינת ההון הדרוש להקמת הרשת והן העלות הגבוהה של התפעול השוטף. קושי אחר נעוץ במיעוט השימוש בה במדינות ובערים המפותחות, יחסית לתחזיות שקדמו להקמתה. הדרך להגדלת מספר המשתמשים ולהקטנת הסובסידיה הדרושה לתפעול שוטף היא **תכנון משולב של מגורים, תעסוקה ותחבורה (כולל חנייה)**. הפעלת עקרון זה נדרשה גם עבור הצלחת הביזור המרוכז, אולם היא אפשרית בעיקר בשטחי בנייה ופיתוח חדשים.

במקומות הוותיקים אפשרי שיפור אינקרמנטלי של התאום בין מגורים, תעסוקה ותחבורה. במקומות אלה חשוב במיוחד להשתמש בשיטות של ניצול התשתית הקיימת באמצעות הסדרי תנועה מתקדמים, כדוגמת אלה שפותחו בשנות השבעים המוקדמות ובשנות השמונים במדינות המערב (TSM הנזכר בעיקרון 2 הנ"ל). המלצנו לעיל לשקול גם הסדרים של ניהול הביקוש (TDM, שם), המתבטאים בתמחיר נסיעות על בסיס זמן ומרחב, אולם מבחינת החלופה החברתית זו המלצה בעירבון מוגבל מאד. למרות שעל פניו נראים הסדרי תמחור לשם הקטנת הגודש במקומות העומס ובזמני העומס כאמצעים סבירים, אנו ממליצים להמעיט את השימוש בם, לייחדו לכבישי נוחות (כמו מנהרה שמקצרת את הדרך), ולא להנהיגם בדרכי גישה חסרות תחליף למקומות המרכזיים. בנוסף על הסרבול הטכני והביורוקרטי על עלויותיו הכבדות יש לתמחור נסיעות השפעות שליליות על התחלקות הגישה להזדמנויות, והוא מקטין את אפשרויות הבחירה של בעלי מכוניות פרטיות שאמצעיהם מצומצמים. ההצעה לפצות בעלי הכנסות נמוכות באמצעות תשלומי העברה אינה טובה בעינינו בשל הניסיון המצטבר המאוד לא חיובי עם הסדרים דומים, שלא זה המקום לפרטו.

החלופה החברתית שואפת לספק "נגישות לכל", לכל האזרחים, לכל המקומות שהם ירצו לגשת אליהם, ובעלות סבירה. הבסיס המוצע להבטחת נגישות לכל הוא חלוקת שטח המדינה למרחבי בחירה, שכל אחד מהם יכלול כמעט את כל המגוון של צורות דיור, תעסוקה ושירותים, שאזרח החברה המפותחת עשוי לבקש לעצמו, ובתוך כל אחד מהם תפותח רשת דרכים משוכללת, כולל תחבורה ציבורית ברמת שירות גבוהה. איננו מתנגדים לדרכי האורך המקשרות בין המרחבים; הן חיוניות, כמובן. אולם ההשקעות בדרכים חדשות ובשיפור ישנות הן כבדות מאד, לא כולן יכולות להתבצע בעת ובעונה אחת, ולכן יש לקבוע סדרי עדיפות. אנו ממליצים **מתן עדיפות לקשרים תוך-מרחביים ולרשת דרכים הירדכית**, המדגישה דרכים בעלות אורינטציה אזורית ודוחה לזמן מה (לא בהכרח מבטלת, אם כי בוודאי משנה) את סלילת כביש 6.

את הקשר הבין-מרחבי אנו ממליצים לפתח באמצעים החדישים של **תקשוב**. סימנים רבים מעידים על כך, שאנו חיים בפתחו של עידן התקשורת המפותחת בכלל והמולטי-מדיה בפרט, העתיד להשפיע על אורח החיים של הפרטים, על ייצור המוצרים, שיטות ארגון העבודה, וכמובן על הצריכה של מוצרים ושירותים. בעידן זה, המידע והידע הופכים למשאב החשוב ביותר, כשם שקרקע הייתה המשאב הבסיסי של העידן החקלאי, וכשם שהפחם (ומאוחר יותר הנפט) והמתכות שמשו כמשאבי יסוד של העידן התעשייתי. שלא כבשתי התקופות הקודמות,

המידע אינו קשור במקום ספציפי במרחב. באופן פוטנציאלי, בצורה שלא הייתה אפשרית קודם לכן, עידן המידע עשוי לגרום לשוויון מרחבי בהקנותו הזדמנות שווה לאזורי השוליים כמו לאזור המרכז. אולם רוב המחקרים האמפיריים שנעשו עד כה בתחום הנדון מורים, כי בפועל ההפך הוא הנכון: קיימים הבדלים חדים בין אזורים עשירי-מידע, הנמצאים בלב המדינה, לאזורים דלי מידע, הנמצאים בדרך-כלל בשוליה, והמגמה המסתמנת היא הקצנה של הפערים. התהליך הוא מעגלי-סיבתי, שבו הערים והאזורים עשירי המידע יוצרים ביקוש למידע, כתגובה לכך נוצר היצע מגוון של חדשנות פרטית וממוסדת, ושוב, כתגובה, נוצרים ביקושים חדשים. ההפך קורה באזורים דלי מידע. הדברים נכונים הן בין המרחבים השונים והן בתוך המרחב המטרופוליני, שבו יש שכונות של המעמד הנמוך, שרבים מהם בני מיעוטים אתניים ו/או מהגרים, ויש בו אזורים אמידים של המעמדות הבינוני והעליון, ובין שתי קבוצות אלה יש פער ראשוני גדול בגישה למידע וידע, ההולך ומעמיק עם הגידול בחידושים (Castells, 1985). לפיכך, הדעה הרווחת שעידן המידע עתיד להביא בכנפיו שוויון הזדמנויות מרחבי, נראית כיום כמיתוס אכזר (Hall, 1992; ראה בנדון גם Kellerman, 1993; Hepworth, 1990; Vitalari and Venkatesh, 1987; זהבי וכרמון, 1996).

המגמה של התרחבות הפערים בין בעלי השכלה ומידע לבין החסרים אותם הולכת ומתחזקת בעידן הפוסט תעשייתי. רק יוזמה מכוונת על-ידי הרשויות תוכל למתן את התוצאות השליליות של מגמה זו. יוזמה כזאת תובע העיקרון של **סיוע ציבורי לפיתוח תקשורת חדשנית, במיוחד בפריפריה**, והבטחת תקשוב ביתי לכל משק בית בישראל (עיקרון 18 לעיל). אין מדובר בהכרח בסובסידיה גבוהה, כי תקשוב ביתי ישמש תחילה בעיקר לעידוד צריכה לסוגיה, ומשום כך סביר שתימצאנה חברות פרטיות שתהיינה מעונינות לפתחו. אולם הכוונה ציבורית לפיתוח חיונית על מנת להבטיח שהתועלות תגענה לרבים ולא למעטים. הכוונה ציבורית דרושה גם כדי לסייע לפיתוח ההיבטים הקהילתיים הפוטנציאליים של התקשורת (עיקרון 19 לעיל). אם גם הם יפותחו ויישמר מכלול העקרונות המוצעים כאן, נמצא שהפניית משאבים להשקעות בתשתיות של תקשורת חדשנית תועיל לפיתוח הכלכלה הלאומית, להרחבת ההזדמנויות לכל, להקטנת פערים, לחיזוק רשתות חברתיות ולמיתון קונפליקטים.

לכל אלה יכול להועיל גם פיתוח מכוון של תשתיות אנרגיה, אך מסמך זה מתייחס בעיקר לנזקים העשויים להיגרם בשל פיתוח שגוי שלהן. העקרונות המוצעים כאן מיועדים לכוון את פיתוח תשתיות האנרגיה כך שתצומצם פגיעתן בהשגת המטרה הרביעית של החלופה החברתית - טיפוח איכות הסביבה. יחד עם הדגש על איכות הסביבה, הרשימה כוללת המלצות שכוונתן לצמצם פערים ולהרבות שוויון בחברה הישראלית. ביניהם יוזכר העיקרון הבסיסי, שלפיו אספקת אנרגיה לא תעכב פיתוחם של יישובים, כולל יישובים מרוחקים ממקורות האספקה (עיקרון 20). נזכיר גם את העיקרון של שמירה על מחירי אנרגיה ביתית שווים לכל נפש (עיקרון 25). זה האחרון חשוב במיוחד, משום שרמת חיים עולה משמעה גידול ניכר בצריכת האנרגיה לנפש, ואם מחיר האנרגיה הביתית יהיה גבוה מדי, יחסום הדבר את אפשרויות העלייה ברמת החיים בפני מי שהכנסתו אינה גבוהה.

3.5 משאבי טבע וסביבה - היעד: איכות סביבה לכל

עקרונות תכנון ופיתוח

כללי

1. **תגובש מדיניות סביבתית כוללת** לישראל, שתגדיר מטרות ואסטרטגיות פעולה ותצביע על האמצעים התכנוניים ההולמים, שיגרמו להשגת היעדים המוסכמים, למניעה מראש של התפתחויות בלתי רצויות ולטיפול מתאים בבעיות ובמטרדים סביבתיים קיימים.
2. מטרות המדיניות הסביבתית, המוצעת על-ידי החלופה החברתית, הן **פיתוח בר-קיימא** למען שיפור מתמשך של איכות החיים של אזרחי ישראל בהווה ובעתיד **והבטחת איכות סביבה ברמה סבירה לכל**. אנו מציעים להגדיר את המונח "פיתוח בר-קיימא" כפיתוח המונחה על-ידי שיקולים של הבאת תועלת לדור הנוכחי ומניעת חרטה בדור הבא. "איכות סבירה" תוגדר באמצעות סטנדרטים מינימליים של תקנים לשמירה על

הבריאות (כגון: ביוב תקין, אוויר ומים ראויים לנשימה ושתייה, הגנה מחומרים מסוכנים, מריחות ורעש בלתי סבירים) ושל תקני גישה לשטחים פתוחים, שיובטחו לכל יישוב. המונח "לכל" כולל את כל התושבים בהווה וגם את הדורות הבאים.

3. **הבחירה באמצעים למניעת מפגעים סביבתיים תסתמך** לא רק על חישובי מועילותם הסביבתית ויעילותם הכלכלית, אלא **גם על הערכת השפעתם החברתית**. בחינת ההשפעות החברתיות תתמקד בהתחלקות התועלות משיפורים סביבתיים ועלויותיהם בין קבוצות חברתיות שונות ובהשלכות של ייקור מוצרים ושירותים, העונים היטב לסטנדרטים סביבתיים, על עשירוני הכנסה שונים, במיוחד העשירונים התחתונים ועשירוני הביניים.

4. **ישראל תצטרף לאמנות בינלאומיות** לשמירה על איכות הסביבה ותקפיד על פיתוח ההולם אמנות אלה.

קרקע

5. הנחת היסוד היא, שהקרקע בישראל תמשיך להיות משאב לאומי בעיקרו. התכנון והפיתוח יכוונו **לשימוש חסכוני במשאב הנדיר - קרקע במקומות רצויים להתיישבות**, במיוחד קרקע במרכז הארץ.

6. חלק ניכר מבניית דיור חדש יכוון **להשלמת מרקמים עירוניים קיימים בצפיפות בינונית וגבוהה**; השלמת מרקמים אין משמעה כיסוי כל שטח הקרקע בם, כי חיוני להשאיר (גם באזורים המבוקשים ביותר) שטחים פתוחים בהווה וקרקעות לפיתוח עתידי דרוש.

7. ייעשה מאמץ תכנוני **להגביל את שטחי הקרקע הנתפסים על-ידי שירותים "זוללי קרקע"**, במיוחד דרכים, מסילות וחניות.

8. **תיבדקנה התועלות והעלויות הכרוכות בשימוש בתת-קרקע** במיוחד לצורכי תחבורה, חנייה ואחסנה באזורים מטרופולינים צפופים.

9. המתכננים יחויבו **בזהירות מיוחדת לגבי תכנון ייעודי הקרקע לחוף הים**, בשל מיעוטם של שטחי החוף בישראל והביקוש הגבוה להם, לצורך בילוי פנאי, למגורים ולצרכים אחרים (כמו תעשיית אנרגיה ותעשיות אחרות הזקוקות למים רבים).

10. **תיבדקנה התועלות והעלויות בתוספת קרקע לחוף הים באזורי הביקוש הגבוה**, בצורת ייבוש ובצורת בניית איים מלאכותיים.

11. בכל מקום אפשרי **תיבדקנה אפשרויות לשימוש חוזר בקרקע**, כמו לדוגמא: אפשרויות לשיקום אתרי פסולת נטושים ואתרי כריה וחציבה.

12. יושקע **מאמץ למחזור חומרי החפירה, הכרייה והחציבה** בכדי לצמצם את הצורך בפתיחת מחצבות חדשות.

מים

13. הנחת היסוד היא, שמים בישראל ימשיכו להיות משאב לאומי. התכנון והפיתוח של מקורות המים בישראל **יבטיחו, שמים לא יהוו מחסום לפיתוח עירוני בשום אזור בארץ.**

14. התכנון יבטיח **מים בעלות סבירה ודומה בכל יישוב ואזור.**

15. לפחות כל זמן שגבוהה עלותם של מים מותפלים ראויים לשתייה, **התכנון יבטיח שימור כמותם ואיכותם של המים, הנובעים ממקורות טבעיים, והגדלת הכמות של מים מושבים ראויים לשימוש.**

16. תגובשנה הנחיות תכנוניות **לפיתוח עירוני רגיש למים** אשר יאפשר בנייה עירונית מעל מאגרי מי התהום תוך רגישות לשיקולים של כמות ואיכות המים שמתחתיה.

17. **יפותחו אמצעים להחדרת מים עבור העשרת מי התהום**, הן מי נגר עילי והן מי קולחים מטוהרים, בנפרד או במשולב; זיהומים יוסרו מהמים לפני החדרתם; תיבחן החדרת מים במקום העירוני שבו יורד הגשם, היינו ברמת הבית היחיד, המבנן והשכונה הקטנה, כתחליף להקצאת שטחי החדרה נרחבים.

18. **יוקטן פוטנציאל הזיהום של אזורי ההזנה של מאגרי מי התהום** באמצעות סילוק אתרי זיהום (כגון מאגרי דלק) מהם, צמצום שטחי חקלאות שמעליהם או מעבר לחקלאות הרגישה לאיכות מי התהום שמתחתיה.

19. יורחבו מתקנים הנדסיים קיימים ויוקמו חדשים לאיסוף וטיפול במי קולחים; **יורחב השימוש במי קולחים מטוהרים** בסקטור החקלאי, בסקטור התעשייתי (מיחזור מים) ובסקטור העירוני (שימוש ביתי במים "אפורים"). ייבדק ניצול מי קולחים ליצירת אנרגיה במקומות שבהם מפעל הטיהור נמצא במקום גבוה מאזורי הניצול, כמו בירושלים ובצפת.

20. בהנחה שגם בעתיד הנראה לעין, למרות השינויים החזויים בכלכלה בכלל ובענף החקלאות בפרט, חלק ניכר מן המים (במיוחד מי קולחים מושבים) יוקצה לחקלאים, מומלץ **שבתהליך ההקצאה יפעלו קריטריונים חברתיים (אך לא פוליטיים!) ולא רק כלכליים**; אחד מהם הוא העדפה בהקצאות ליישובים שיש להם רק מעט מקורות פרנסה לא חקלאיים; בין אלה בולטים יישובים ערביים.

21. **יאותרו ויישמרו קרקעות למפעלי מים**, כגון: מפעלי התפלה (אפשרות לבדיקה: קרקע משותפת למפעלים לייצור אנרגיה), מפעלי סינון וטהור מי שתייה (מתקן מרכזי ו/או בכניסה לערים) ומפעלים לאיסוף וטיפול במי קולחים (בהנחה שייעשה שימוש מרבי בטכנולוגיות חסכניות מבחינת משאב הקרקע).

שטחים פתוחים

22. **תכנון השטחים הפתוחים ייועד לשיפור איכות החיים של בני הדור הנוכחי** - הנאה חזותית, פעילות פנאי ועוד. בה בעת יותאם התכנון **לשמירה על עתודות קרקע ומשאבים טבעיים אחרים לטובת הדורות הבאים.**

23. תכנון וניהול השטחים הפתוחים יאפשר **היענות למגוון הפעילויות וההעדפות של כל קבוצות האוכלוסייה**, כולל מי שאין ברשותו רכב פרטי.

24. **התכנון יחתור לקרב שטחים פתוחים וירוקים לביתו של כל תושב**; שטחים ירוקים פרטיים, חצי-פרטיים וציבוריים מצומצמים בגודלם יתוכננו גם בתוך בינוי עירוני מטרופוליני צפוף (יכולים להיות לא רק על פני הקרקע).

25. במידת האפשר **יוארכו קווי המגע בין שטחים בנויים לשטחים פנויים** (יישקל פיתוח ב"אצבעות", השונה מפיתוח מעגלי מקובל).

26. שטחים פתוחים, המכילים מערכות סביבתיות ייחודיות, יוגדרו **כשמורות טבע** ויקוים בם ממשק המאפשר התחדשות; הציבור יוכל להיכנס אליהם ולהשתמש בם תוך מגבלות המתחייבות מכושר הנשיאה האקולוגי.

27. **יישמר וישוקם הנוף הטבעי** (גם זה שנפגע בעת ביצוע עבודות חציבה, תשתית וכו') בכל מקום אפשרי. לקטגוריית השמורות תתווספנה "**שמורות נוף**", שבהן יותר מגוון רחב של שימושים כל זמן שאינם פוגעים באיכות החזותית.

28. יוגדרו שטחים נרחבים של "**נוף כפרי**", כולל שטחי חקלאות, שטחי "יערות" ושטחי "גנים לאומיים", אשר פיתוחם יוגבל והם ישמשו לקליטה טבעית של המזהמים המתרבים. בשטחים אלה יינתן מענה לצורכי הנופש של אוכלוסיות שונות ולהעדפותיהן תוך הקפדה על ניהול בר-קיימא שלהם. יינתן עידוד **לשימוש רב-תכליתי** בחלק ניכר משטחים אלה. שטחים כאלה (שחלקם יכול להיות חקלאי) יושארו גם בתוך המרחבים המטרופולינים.

29. פיתוח השטחים הפתוחים למיניהם **ידגיש איכויות מקומיות ייחודיות של טבע ונוף** תוך תיאום עם הייחוד התרבותי המקומי (ראה לעיל סעיף המורשה הבנויה).

מפגעים סביבתיים

30. **ההתמודדות עם מפגעים סביבתיים**, שתהא קשה יותר ויותר עם הגידול הצפוי באוכלוסייה וצפיפותה, בהיקפי הפעילות הכלכלית ובזרמי התנועה, **תנוהל בעזרת כלים רגולטיביים** (תכנוניים ואחרים), **עידוד פיתוח טכנולוגי רגיש לסביבה וסיוע של כלים כלכליים.**

31. האמצעים העיקריים ל**הקטנת זיהום האוויר, הנגרם על-ידי תעשיות**, יהיו תכנון המיקום, שימוש בטכנולוגיות ידידותיות לסביבה, חיסכון בשימוש באנרגיה, שימוש מרבי במקורות אנרגיה נקיים ואכיפת סטנדרטים לפליטת מזהמים. במידת האפשר תמוקמנה (או תועברנה) תעשיות מזהמות למקומות מרוחקים מיישוב צפוף. תעשיות מזהמות קטנות תחויבנה להתמקם זו ליד זו לשם יצירת אפשרות לניטור בצורת "בועה".

32. האמצעים העיקריים ל**הקטנת זיהום האוויר, הנגרם על-ידי נסיעות בתחבורה מוטורית**, יהיו עידוד נמרץ לפיתוח תחבורה ציבורית (ראה לעיל), הרחבת השימוש בדלקים "נקיים" יחסית ועידוד הפיתוח והשימוש בכלי רכב "נקיים", כמו מכונית חשמלית ואופניים לתחבורה תוך-עירונית.

33. **סילוק הפסולת המוצקה** - פסולת ביתית, פסולת בנייה ופסולת חקלאית - ימשיך להיות מטופל בעיקרו באתרים מיוחדים לסילוק פסולת. אלה ירוכזו במקומות ספורים בישראל, שבהם ניתן יהיה לטפל בפסולת בשיטות משוכללות ותוך מזעור הנזקים לסביבה ולמי התהום. יינתן עידוד להקטנת כמויות הפסולת המצטברות על-ידי היצרנים ועל-ידי הצרכנים (תכנון מוצרים לשימוש ממושך ו/או שימוש חוזר, צרכנות ירוקה ועוד). תחזור ותיבדק הכדאיות הכלכלית של שריפה ומיחזור תוך השוואה עם העלות המלאה של איסוף האשפה (כולל עלויות סביבתיות ועלויות הצל של הקרקע, זו שעליה הם יושבים וזו החייבת להישאר פנויה מסביב להם).

34. הרעש השכיח בסביבה עירונית הוא מטרד הפוגע בתחושת הרווחה ובאיכות החיים, גם כשאינו פוגע בבריאות הגוף. **שמירה מפני הגדלת הרעש** הצפוי ממטוסים, למרות התרבות הטיסות, מחייבת הימנעות מהגדלת שדות תעופה בסמיכות לאזורים המיושבים בצפיפות, ניהול נכון של נתגבי המראה (בעיקר) ונחיתה והתקנת חלונות כפולים ומתקנים למיזוג אוויר בבניינים החשופים לרעש רב בתכיפותו ובעצמתו. הקטנת הרעש מתחבורה יבשתית אפשרית בעזרת חסמים אקוסטיים יקרים ו/או עידוד מעבר לכלי רכב עירוניים שאין להם מנועים רועשים, כמו מכוניות חשמליות ואופניים. הקטנת הרעש ממקורות שכונתיים כרוכה בתקינה ואכיפה של תקנות הולמות.

35. **הגנה מחומרים מסוכנים לאדם, לקרקע ולמי התהום** תינתן בעזרת פיקוח הדוק על תהליכי הייצור, ההובלה (בין היתר, קביעת מסלולים מותרים ואסורים), האחסון, השימוש (חשוב במיוחד ביחס לחומר דישון והדברה בחקלאות) והסילוק של פסולת מסוכנת. האמצעי העיקרי להפחתת הסכנה הוא מרחק בטיחות בין ריכוזי החומרים המסוכנים לבין ריכוזי אוכלוסייה. אמצעי חשוב נוסף - עידוד מיחזור ושימוש בחומרים אלה בשטח המפעלים המייצרים והמשתמשים בהם. חיוני לטפל בחומרים המסוכנים הנמצאים ברמת חובב ולאתר בנגב שטח לטיפול בפסולת מסוכנת ואחסונה, שינוהל בשיטות חדישות.

רציונל

הרציונל לגיבוש מדיניות מחמירה וארוכת טווח לטיפוח ושימור משאבי טבע וסביבה נעוץ בהיותה של מדינת ישראל קטנה ומעוטת משאבים טבעיים. בעיקר אמורים הדברים במשאבי הקרקע והמים, אשר תכנון ופיתוח בלתי מחושבים עלולים לפגוע בהם פגיעות חמורות, שאינן הדירות, לפחות לא בתקופת זמן הנמדדת בעשרות שנים ספורות.

הגידול הצפוי באוכלוסייה ובפעילות הכלכלית, יגדיל במידה רבה את העומס על משאבי טבע וסביבה בתקופת התכנון: יצריך כמויות גדולות של קרקע להקמת דיור וכול השירותים הנלווים אליו (פרנקל, 1993), יגדיל מאד את צריכת המים הביתית (בעוד שכבר לפני כעשור נמצא, כי ישראל משתמשת בכל הכמות השנתית של מים טבעיים העומדת לרשותה; שמיר ואחרים, 1985), יעלה את כמות הנסיעות פי כמה וכמה (סלומון, פייטלסון וגור, 1993) ועמה יעלו הפליטות המזהמות, הפסולת והמטרדים הסביבתיים האחרים (פייטלסון, 1993). משום כך חייבת ישראל לאמץ את המטרה של פיתוח בר-קיימא, שלפי הגדרתנו הינו פיתוח המונחה הן על-פי שיקולים של הבאת תועלת לדור הנוכחי ("פיתוח") והן על-פי שיקולים של מניעת חרטה בדורות הבאים ("בר-קיימא"). החלופה החברתית לא אימצה מדיניות לשמירה מרבית על זכויות הדורות הבאים, שמקורה בתפיסת הטבע כראוי לשימור

באשר הינו ולא באשר הוא משרת את האדם. מבחינתנו, האדם הוא העומד במרכז הבריאה, ולמענו - בדורו הנוכחי ובדורותיו הבאים - אנו שואפים לשמר ולטפח את משאבי הטבע הסביבה.

נקודת הראות המיוחדת לחלופה החברתית מוסיפה את המטרה של "הבטחת איכות סביבה סבירה לכל" (עקרון 2 הנ"ל). זהו יעד קשה להגשמה, המעלה שאלות של הגדרת איכות "סבירה", בעיות של העדר נתוני איכות במקומות יישוב רבים בישראל, של עלות כבדה ושל התחלקותה. כל אלה קשורים באי-השוויון של איכות סביבה במקומות שונים, שבהם יושבות אוכלוסיות שונות. במקומות ירודים מבחינת איכות הסביבה מתגוררים בדרך-כלל משקי בית מעוטי משאבים, לעתים קרובות בני מיעוטים. קבוצות אלה מתקשות להפעיל לחץ פוליטי למען שיפור המצב. כאשר מגיע שיפור - קשה להן לשאת בעלותו. כדי לספק להם את האיכות הסביבתית וההגנה ממפגעים, שהם זכאים לה כאזרחי המדינה, יש להקפיד על עקרון ההערכה של השפעות חברתיות לפני קבלת החלטות בנושאי סביבה (עקרון 3 הנ"ל). הערכה כזו עשויה להוביל לדרישה לסבסוד ציבורי לשיפור איכות הסביבה באזורים ויישובים פגועים במיוחד. סבסוד כזה ניתן להצדקה בהסתמך על עקרונות של צדק חברתי; כשם שהממשלה מסבסדת סלילת כבישים, שמהם נהנים תושבי פרברים אמידים, כך עליה לסבסד מתקנים סניטריים משופרים בשכונות מרכז העיר או בכפרים דלים, כדי שגם העניים ייהנו מהקצאת משאבים. יתר על כן, ניתן להצדיק זאת בנימוק שזו דרך לטיפול בסביבה למניעת פגיעה במי תהום וכו', לטובת האוכלוסייה בכללה.

לעתים קרובות, הנפגעים העיקריים מהחלטות מחמירות בנושאי איכות הסביבה הם בני המעמד הבינוני הנמוך, אלה שיכולים להרשות לעצמם לרכוש מכונית, אך בשל העלאת מסי הדלק (מטעמים סביבתיים) - אינם יכולים להשתמש בה; אלה שבתנאים מסוימים היו יכולים לרכוש בית צמוד קרקע, אך נדירותו וייקורו (כתוצאה מתכנון המכוון לחסוך במשאב הקרקע) - הרחיקוהו מתחום אפשרויותיהם. אחד הפתרונות עבורם ועבור החלשים מהם הוא הצע "חבילות" של אמצעי מדיניות, כאשר חלק מהאמצעים ייועדו לנטרל את ההשפעות הרגרסיביות של האמצעים שנועדו להשגת היעדים הסביבתיים. לדוגמא: כאשר נוקטים צעדים לצמצום השימוש ברכב על-ידי ייקור או הגבלת רכישות רכב או נסיעות, יש ללוות צעד זה בהעמקת הסבסוד של תחבורה ציבורית בכדי להקל על אלו שיפסיקו (או לא יתחילו) להשתמש ברכב הפרטי. בדומה לכך, כאשר נוקטים צעדים לשיפור הסביבה ומעלים את מחיר הדיור, ניתן ללוותם בצעדים שיוזילו דיור (ללא פגיעה ביעדים הסביבתיים), כגון חיוב יזמים לבנות "דירות גדלות" או הורדת עלות המשכנתאות. בנוסף לכך ניתן לזהות את האזורים שייפגעו כלכלית מהפעלת אמצעי מדיניות סביבתיים ולנקוט בפעולות אזוריות למניעת נזק כלכלי, כגון: הוזלת אשראי לסקטורים ולאזורים נפגעים או סבסוד עמוק יותר לחלק מהשירותים (פייטלסון, 1993).

רוב העקרונות המוצעים לעיל בתחום משאבי הקרקע והמים וגם בתחום הטיפול במפגעים, אינם מיוחדים לקבוצות מסוימות באוכלוסייה או ליישובים ספציפיים, אלא נועדו לשרת את האינטרס הציבורי הכללי. רובם מתייחסים ל"טכנולוגיות" ידועות בתחומים אלה, שאינן זוכות ליישום, או "טכנולוגיות" בתהליכי פיתוח (על הכנת הנחיות תכנון, הנוגעות לפיתוח עירוני רגיש לשיקולי מים, (עקרונות 16 ו- 17) ראה מירון-פיסטינר, כרמון ושמיר, 1996 וכן כרמון ושמיר, 1996). עקרונות אחרים דורשים פיתוח חדש של "טכנולוגיות ירוקות" הולמות. חברות פרטיות יכולות לשאת בחלקים ניכרים מעלות הפיתוח, כי הוא עשוי לשרת לא רק את המטרה הציבורית של איכות הסביבה אלא גם מטרות של רווח מסחרי בהיותו נסחר היטב בשוק העולמי. השוק למוצרים ולשירותים לניטור הסביבה ולטיפול בה גדל בקצב מהיר בשנים האחרונות, וסיכוייו להמשיך לגדול ולספק תעסוקות מרובות תגמולים טובים מאד (ראה גם הדיון לעיל, בסעיף פיתוח כלכלי ותעסוקתי).

במכלול שירותי הטבע והסביבה נכללים השטחים הפתוחים. לשטחים אלה תפקידים רבים: תפקידים פסיכולוגיים - הפחתת הצפיפות הנתפסת והעלאת רגשות חיוביים ביחס לאיכות החיים באזור; תפקידים חברתיים - זירה של מגעי גומלין בין ילדים ומבוגרים; תפקידים אסתטיים - בזכות תרומתם למגוון באזור העירוני; ותפקידים אקולוגיים - השפעה לטובה על מיקרו-אקלים במישור המקומי ועל המשך קיום המערכת האקולוגית ברמת המאקרו (צ'רצ'מן, 1993 א'). הביקוש לשטחים פתוחים נמצא בעלייה וצפוי שימשיך להתרחב עם עליית תוחלת החיים, גידול הזמן הפנוי שברשות אנשים, רמת ההכנסה העולה ורמת המינוע המפתחת.

הביקוש מתגוון וקבוצות שונות מעונינות להשתמש בשטחים הפתוחים לצרכים שונים. החלופה החברתית ממליצה להיענות לביקוש הגדל על גווניו המתרבים ולאפשר שימוש אינטנסיבי ברוב השטחים הירוקים, מגנים ברמה העירונית ועד פארקים אזוריים. בהכירה בכך שהשאיפה לירוק פרטי בסמיכות מיידית לבית חזקה ונפוצה מאוד בקרב האוכלוסייה, היא מכוונת להענקתו גם באזורים צפופים, ואפילו שלא בצמוד לקרקע, וזאת בנוסף לשטחים פתוחים ציבוריים מכל המינים. על מנת להרחיב את ההזדמנויות, להגדיל את השוויון, לאפשר פעילות המגבירה אחווה ולטפח כראוי את הסביבה, היינו: על מנת לענות על כל אחת ואחת ממטרות החלופה החברתית, התכנון צריך לאפשר גישה נוחה לשטחים ירוקים לכל אזרח במדינה, כולל מחצית האוכלוסייה (בערך) שלא עומד לרשותה בקביעות רכב פרטי.

4. לסיום - על הניסיון לצייר אוטופיה ריאלית

עבודתנו התמקדה בתכנון לטווח ארוך. להערכתנו, האסטרטגיה ההולמת את הטווח הארוך היא תכנון נורמטיבי, היינו: יצירת התאמה בין הערכים והמטרות שברצוננו לקדם לבין המשאבים וההחלטות הנתונים בידינו, תוך התחשבות רבה בסביבה שבה אנו פועלים. בשלב הנולחי - שלב שני מתוך שלושת שלבי הפרוייקט - הייתה כוונתנו לצייר ולפרט **אוטופיה ריאלית**. לכאורה, דבר והיפוכו; וכי מה בין אוטופיה לבין ריאליות? בפועל עמלנו קשה כדי לחבר ביניהם. השתדלנו ליצור הצעה למדיניות אידיאלית, המאפשרת איכות חיים גבוהה לכל אזרח במדינה, שהאמצעים להגשמתה מעוגנים בהבנת הסביבה המציאותית על הזדמנויותיה ובעיותיה.

העבודה על החלופה החברתית התבססה על אמונה ועל ידע. נקודת המוצא היא אמונה ביכולתו של תכנון לשנות במידת מה את המציאות, כך שתהא בעתיד טובה יותר. הידע נחלק לשני חלקים עיקריים: זה שמקורו במדעי החברה, והוא מבוסס על חקר מגמות חברתיות וכלכליות וביטוייהן במרחב ההתיישבות, וזה שמקורו בהיכרות עם כלים מקצועיים, המועילים לניצול הידע עבור הגשמת מטרות התכנון.

החלופה החברתית חותרת לתכנון ופיתוח משולב (אינטגרטיבי) של הון אנושי (בריאות, השכלה, הכשרה מקצועית), הון חברתי (ערכים משותפים, סולידריות חברתית), הון כלכלי (משאבי חומר של הפרט והכלל) והון סביבתי (של הסביבה הטבעית והבנויה). לכל אחד מאלה יש היבטים מרחביים ומשמעויות ביחס לתכנון ופיתוח המרחב, שבהם ממוקד מסמך זה. השילוב בין סוגי ההון מצא ביטויו בעקרונות התכנון והפיתוח בתקווה ליצור אפקט סינרגטי, היינו: לגרום לכך שסך כל התפוקות יהיה גדול יותר מן התפוקה של כל סוג הון בנפרד.

עבור שלב ג', שיפתח בהערכה של מדיניות התכנון והפיתוח שהוצעה על-ידי כל אחת מן החלופות שעובדו בשלב ב', מוצעים בזאת ארבעה קריטריונים ראשיים להערכה:

- צמיחה - הן כלכלית והן חברתית;
- הוגנות - חלוקה הוגנת של הצמיחה בין המשתייכים לקטגוריות חברתיות שונות (יהודים וערבים, נשים וגברים, תושבי פריפריה ומרכז וכו');
- גמישות - בחינת אפשרות התאמתם של אמצעי המדיניות המוצעים לשינויים פוטנציאליים בטכנולוגיות ובהעדפות אישיות וקבוצתיות שיתרחשו בעתיד;
- שימור הסביבה - בהתאם לסטנדרטים נבחרים המתחשבים בצרכים הידועים של הדור הנוכחי ובהשארת אופציות פתוחות לדורות הבאים.

זו הצעה ראשונית, הדורשת הגדרות ועיבודים לפני שתוכל להיות שימושית.

נספח 1: דיון בדבר מטרות ויעדים של החלופה החברתית

לאחר שבחרנו ב"איכות חיים לכל" כמטרת על של החלופה החברתית, נשמעו בצוות דעות שונות ביחס להגדרת "איכות חיים" ומרכיביה. בעקבות ברורים ודיונים, הוחלט שראוי להתמקד בחמישה תחומים : הפרט וההזדמנות שלו למימוש עצמי, תנאי החיים החומריים והסביבה הפיסית, יחסים בין קבוצתיים והחברה הישראלית בכללה. עבור כל אחד מן התחומים הללו נבחרו מטרות ויעדים, שהגשמתם במידה המרבית האפשרית אמורה ליצור את איכות החיים הנשאפת. להלן תוצג רשימת המטרות והיעדים שגובשו בצוות החברתי.

1. יצירת תנאים למימוש עצמי ולהעלאת רמת החיים:
   - פיתוח מסלולי השכלה רבים ומגוונים (השכלה לשמה והשכלה כהון אנושי);
   - הגדלת מספר התעסוקות עתירות התגמולים במשק (עתירות הכנסה ותגמולים אחרים);
   - טיפוח יצירתיות ויזמות - תרבותית, מדעית, טכנולוגית וכלכלית;
   - הגדלת היצע הפעילויות שאינן בגדר עבודה תמורת שכר והעלאת הסטטוס שלהן.
2. יצירת סביבות מגורים מושכות לבני המאה ה-21:
   - הגברת הביטחון האישי (סיום מצב מלחמה; הפחתת אלימות ופשיעה בכלל ונגע הסמים בפרט);
   - ביסוס שירותי בריאות, חינוך ותרבות ברמה גבוהה במיוחד, נגישים לכל דורש;
   - עידוד שילובים מגוונים של בית, קהילה, תעסוקה ושירותים (כולל קהילות ייחודיות);
   - טיפוח הסביבה הבנויה (שימור היסטורי; טבע ונוף עירוניים).
3. מיתון מתחים בין קבוצתיים (קיימים ופוטנציאליים) (בין ערבים ויהודים, חרדים ודתיים, עשירים ועניים, תושבי פריפריה ומרכז):
   - הבטחת תנאי קיום סבירים לכל (הפחתה ניכרת של עוני וביטוייו);
   - הקטנת פערים ברמת חיים בין יישובים וקבוצות חברתיות;
   - יצירת אינטרסים משותפים (בעיקר כלכליים) לקבוצות השונות;
   - שילוב פריפריות חברתיות ומרחביות בזרם הראשי של החברה.
4. טיפוח ושימור הסביבה הטבעית ומשאביה:
   - העלאת הסטנדרטים לשימור הסביבה, הטבע והנוף, משיקולי בריאות והנאה של הדור הנוכחי;
   - הגדלת הנגישות לטבע ונוף לכל קבוצות האוכלוסייה;
   - שימור משאבי טבע לטובת הדורות הבאים.
5. חתירה לייחוד בחברה הגלובלית:
   - ייחוד ערכי-תרבותי;
   - גומחה כלכלית ייחודית.

אימוץ הנ"ל כמטרות ויעדים למדינת ישראל העתידית משמעו שינוי ניכר מן המטרות שהנחו את ישראל בראשיתה. כשהציג בן גוריון את הממשלה הקבועה הראשונה בפני הכנסת הראשונה (08.03.1949), הוא מנה את יעדיה ושם בראשם את הבטחת בטחון המדינה וקליטתה של עלייה גדולה, היינו: מטרות לאומיות קולקטיביות. בהמשך דבריו הוא פרט את הדרכים להשגת מטרות אלה, שביניהן: "אכלוס מהיר ומאוזן של שטחי המדינה"

ו"הפניית עולים להתיישבות ולספר". רק מתחת לכל אלה הוא הזכיר הבטחתה של "רמת חיים הוגנת". בניגוד לכך, ברשימה המוצעת הושם דגש על הפרט ושאיפותיו האישיות, אולם לא רק עליהן, אלא גם על ביטויים של אחריות כלפי הכלל - כלפי אנשים אחרים, כלפי הסביבה והדורות הבאים וכלפי הייחוד הלאומי. שילוב זה של מענה לשאיפות הפרט, יחד עם אחריות חברתית, הולם את תפיסתנו את טבע האדם.

לרשימה המוצעת של מטרות ויעדים, הדורשת עדיין עיבוד ופירוט נוספים, יועדו שני שימושים עיקריים במהלך העבודה התכנונית. האחד - לשמש כמקור השראה לזיהוי סוגיות תכנוניות ולבחירת עקרונות תכנוניים; השני - מרכיביה ישמשו כקריטריונים להערכת תוכניות מוצעות. נציע, שכל תוכניות אזוריות ועירוניות מהיקף מסוים ומעלה, תותנה ב"הערכת השפעה על איכות חיים" (מעין Social Impact Assessment, כדוגמת הדרישה ל - Environmental Impact Assessment). הרשימה הנדונה אמורה, אפוא, לספק בסיס (קריטריונים) להערכת תועלת ועלויות של כל תכנית בהיקף רחב, מנקודת הראות של השפעתה על איכות החיים העתידית של תושבי ישראל.

נוסיף, שדיונים מעניינים במיוחד התקיימו ביחס לסעיף 5 האחרון ברשימה - "חתירה לייחוד בחברה הגלובלית" ומשמעויותיו האופרטיביות. בשאלת הייחוד הערכי-תרבותי, הובעו דעות ביחס לשילובים אפשריים בין זהות יהודית מובחנת לבין הדגשת ערכים הומניים וליברליים, המקובלים במדינות המערב, וגם בנוגע לקשר בין אלה לבין עובדה קיומה של אוכלוסייה ערבית גדולה במדינת ישראל. בפרק הבא (סעיף 2.2) יוצגו הערכים, שיחד עם הזהות היהודית של רוב האוכלוסייה אמורה ליצור את ייחודה הערבי-תרבותי של החברה הישראלית. אשר לרעיון הגומחה הכלכלית הייחודית, שהוא חלק מסעיף 5 הנ"ל, הצוות החברתי עסק זמן מה ברעיון של אימוץ "בריאות" כמוטיב מוביל של הפיתוח העתידי של ישראל. הרעיון נפל עוד לפני שזכה לבחינה מעמיקה. ההצעה הראשונית שהועלתה מובאת כנספח לפרק זה.

נספח 2: הצעה לאימוץ "בריאות" כמוטיב מוביל של הפיתוח העתידי של ישראל*

פיתוחה של מדינת ישראל נוהל בעבר לאור מוטיבים מובילים : בניית בית לעם היהודי, השבת היהודי אל האדמה והקמת חברת מופת סוציאליסטית. האמונה במוטיבים אלה נתנה משמעות לחייהם של אנשים בארץ הזאת, הצדיקה מאמצים וויתורים ויצרה תנופה של פיתוח. כיום, מרבית האוכלוסייה היהודית אינה מאמינה באידיאלים אלה (זולת הראשון, שלגביו קיימת מידה גבוהה של קונצנזוס), ואזרחיה הערבים של ישראל לא האמינו בם מעולם.

ויקטור פרנקל, מגדולי הפסיכולוגים, טוען שהחיפוש אחר משמעות וההזדהות עם סמלים משמעותיים הם המניעים את חייהם של בני האדם. האדם המודרני מחפש משמעות בתחום האישי, אך כלל אינו פטור מייחוס משמעות ומהזדהות עם מוטיבים קולקטיביים. היענות במסגרת התכנון לצורך בסיסי זה של הבריות ומתן משמעות חדשה (חדישה) להמשך החיים בארץ, יכולים לעלות בקנה אחד עם מענה לדרישה יסודית של תכנון אסטרטגי, הדרישה ליצירת תוכניות שיש בן חזון ושהן מעוררות את הדמיון (בניגוד לתוכניות שגרתיות). הלך חשיבה זה הוביל להצעה לאמץ מוטיב מוביל חדש לפיתוח העתידי של ישראל, שיהיו לו התכונות הבאות (שאינן מסודרות לפי סדר חשיבות):

- שיוכלו להזדהות עמו בני הקבוצות השונות, המרכיבות את החברה הישראלית - ערבים ויהודים, דתיים וחילוניים, קשישים וצעירים, עשירים ועניים;
- שיהיו לו שורשים בתרבות של המצופים להזדהות עמו;
- שיתקשר ליתרון יחסי, המצוי כבר בחברה הישראלית;
- שיהיה לו ייחוד בהקשר הגלובלי (לא יחפוף דימויים מקובלים של עמים אחרים);
- שיהיה בו ביטוי למודרניות וקדמה (שנות האלפיים), מבלי לסתור את המסורת;
- שיתקשר ליצירת תנאי חיים מושכים;
- שיהא לו ביטוי כלכלי, שאפשר יהיה לארגן סביבו פיתוח כלכלי בעל מוניטין ייחודי ולשווק בעזרתו בעולם כמות ניכרת של "מוצרים סחירים";
- שיישא וישיא את האפקט הסינרגטי.

אני מציעה לבדוק את הרעיון לאמץ את "בריאות" כמוטיב מוביל פיתוח, בטענה שיש בו כל התכונות שנדרשו לעיל:

- בני כל הקבוצות - יהודים וערבים, דתיים וחילוניים, עשירים ועניים - יאמצו ברצון אידיאל של טיפוח בריאות הגוף והנפש, העשוי לשמש כגשר של הבנה ביניהן ומוקד למפעלים משותפים.
- הדימוי של הרופא היהודי ליווה את הדימוי החיובי של היהודי, לפחות מאז ימי הרמב"ם ועד ימינו; לא רק האם היהודיה בישראל, בארצות הברית ובבריה"מ, אלא גם האם הפלסטינית נוטה לבקש לבנה (אולי גם לבתה) קריירה של רופא.
- לישראל יתרון יחסי ברור בכמות כוח האדם הרפואי (הן בארץ והן בקרב עולים צעירים פוטנציאליים), ובמידה חלקית גם ברמת שירותי הבריאות, במוקדי מצוינות של מחקר בעל השלכות בריאותיות (כמו מדעי החיים) ובתעשיות הקשורות בשירותי רפואה (כמו תרופות והדמיה אלקטרונית); יש לנו גם ניסיונות מעניינים ברפואה מונעת ("טיפת חלב", למשל), וברפואה אלטרנטיבית לשיטותיה, שגם חלק ממנה שייך לרפואה מונעת, שחשיבותה גדלה בחברה הפוסט-תעשייתית.
- מוטיב של "מדינה בריאה" יכול לכלול אלמנטים רבים של מודרניות וחדשנות, מבלי לפגוע במסורות המקובלות.
- מוניטין של "מדינה בריאה" עשוי לסייע רבות בשיווק מוצרים ושירותים ישראלים.

---

* מוגשת לצוות החברתי של פרוייקט "ישראל 2020" - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים

- לגור בסביבה בריאה, בסביבה שבה אויר ומים נקיים, הסדרי דיור, קהילה ופעילות פנאי התורמים לבריאות הגוף והנפש, תעסוקות שאינן פוגעות בבריאות ומוצרים שאינם מזיקים לבריאות - נראה לי כגורם מושך קריטי עבור כלל האנשים, ובמיוחד הולם את הציפיות הנוצרות בתהליך חינוכם של אנשים צעירים בימינו.

ארחיב מעט על האפקט הסינרגטי, בהקשר למטרות החלופה, כפי שהסכמנו עליהן. אפקט סינרגטי יכול להיווצר באמצעות זיהוי מטרות, שהשגתן במקביל משפיעה על התוצאה הכוללת הרבה יותר מאשר השגת כל אחת מהן בנפרד (1+1≠2 אלא 3 ויותר). עלינו להקדיש מאמץ מודע וניכר לאפקט הסינרגטי בעת פיתוח החלופה שלנו. להערכתי, אימוץ "בריאות" כמוטיב מוביל לפיתוח העתידי של ישראל עשוי לקדם משמעותית את השגתה של כל אחת מארבע המטרות הנבחרות בפני עצמה, ובה בעת ליצור גם משהו שמעבר להן. סביר שחיזוק תחום שירותי הבריאות ומוצרי הבריאות יתרום להשגת "תנאים למימוש עצמי מרבי של כל אזרח", באמצעות פיתוח השכלה, ידע ותעסוקות עתירות תגמולים, אולי גם פיתוח עיסוקים מספקים שלא תמורת שכר (כמו עבודות יע"ל בבתי החולים), וכנראה גם עידוד יצירתיות מדעית ויזמות כלכלית. ודאי שהליכה בכיוון זה תסייע ל"יצירת תנאי חיים מושכים לבני המאה ה-21", הן בשל קיומם של שירותי בריאות ברמה גבוהה והן בשל טיפוח הסביבה הטבעית והבנייה על-פי סטנדרטים גבוהים של בריאות. תרומה פוטנציאלית תיתכן גם ל"מיתון קונפליקטים בין-קבוצתיים", באמצעות דגש על אינטרסים בריאותיים משותפים. ככל הידוע לי, אין בין המדינות המפותחות מי שאמצה לעצמה את סיסמת הבריאות כמובילה של פיתוח כלכלה ואיכות חיים, כך שגם מטרת ה"ייחוד בחברה הגלובלית" עשויה למצוא מענה בזאת. מעבר לתרומה לכל אחת מן המטרות לעצמה, נפתח כאן פתח לאינטראקציות חיוביות בין המטרות והיעדים המושגים. יתר על כן, נוצר סיכוי טוב ליצירת מוניטין מיוחד לישראל, מוקד להזדהות וגאווה לתושביה וכלי לשיווק מוצריה ושירותיה.

אני מצפה לקבל מחברי הצוות דברי הסכמה או התנגדות לרעיון ולטיעונים הנ"ל. גם אם נסכים לרוב האמור, עלינו לבחון היטב, אם דגש על מחקר ופיתוח המתקשרים לבריאות, על שירותי בריאות, על מוצרי בריאות ועל אזורי בריאות, יכול ליצור מנוף של ממש לפיתוח כלכלי. יש לבדוק האם תיווצר בהשראתו תוספת ניכרת של תעסוקות עתירות תגמולים וכמות ניכרת של מוצרים ושירותים סחירים, שתתרום משמעותית לקיום רמת חיים גבוהה של הכלל והפרט. ראוי להשוות את התועלת והעלויות של אימוץ הצעה כזו עם אי אימוצו של "מוטיב מוביל פיתוח" ועם אימוצם של מוטיבים פוטנציאליים אחרים. אם יוחלט לקדם פיתוחו של הרעיון, יהיה עלינו לנתח את משמעויותיה של המלצה לאמץ "בריאות" כמוטיב מוביל פיתוח עבור "משתני ההחלטה" של תכנון ארצי ארוך טווח, כולל המשתנים המרחביים.

נעמי כרמון, פברואר 1993.

מצורף: קטע מעיתון "גלובס" מיום 12.12.93.

תכנית להקמת גנים טכנולוגיים־רפואיים בשיתוף בתי חולים וחברות תעשייתיות

היוזמת: ההסתדרות הציונית * הגנים עתידים לכלול מעל 50 מפעלים

מאת דוד חיון

ההסתדרות הציונית בארץ יוזמת במסגרת פרוייקט התשלובות, הקמת ארבעה גנים טכנולוגיים-רפואיים במספר מוקדים בארץ. זאת במטרה לנצל את הידע המדעי והטכנולוגי הקיים בבתי-החולים בארץ, באוניברסיטאות, במכוני המחקר הרפואיים ובחברות התעשייתיות-רפואיות. מדובר בהקמת פארקים תעשייתיים בגוש שגב בגליל, באזור כפר סבא-ראש העין, בעין כרם בהרי יהודה בירוש-לים ובבאר שבע.

הגן הטכנולוגי בגליל יוקם, לפי התכנון, בשיתוף פעולה של בתי החולים בצפון הארץ וחב-רות תעשייתיות מובילות. הגן הטכנולוגי במרכז הארץ יוקם בשיתוף בתי החולים באזור המרכז. הגן בירושלים יוקם בשיתוף בית החולים הדסה עין כרם ובתי חולים נוספים במרחב ירושלים. ואילו הגן הרפואי בנגב יוקם בשיתוף עם בית החולים סורוקה בבאר שבע וחברות תעשייתיות מובילות בנגב.

לצורך הפרוייקט, יוזמת המועצה הציונית הקמת צוות היגוי לאומי בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטים, בהם משרדי הממשלה, הסוכנות היהודית, קהילות יהודיות בחו"ל, חברות תעשייתיות גדו-לות, קופות החולים הגדולות, האוניברסיטאות ומכוני המחקר והפיתוח הרפואיים. כמו כן מצי-עה המועצה הציונית להעניק מעמד של מפעל מאושר מראש לכל אחד מהגנים הטכנולוגיים-רפואיים, במטרה למשוך משקי-עים ויזמים מהארץ ומחו"ל.

לפי התכנית, יכללו הגנים הרפואיים למעלה מ-50 מפעלים ועסקים. הפוטנציאל התעסוקתי של כל הגנים מוערך בכ-3,000 עובדים בכל רמות המיומנות.

הערה: מעניין, אך לא מעודד מבחינת כמות התעסוקות עתירות התגמולים.

נספח 3: משנה תכנונית לישראל בראשית שנות האלפיים: הצעה

ההצעה המוצגת בפרק זה היא פרי חשיבה שהתגבשה במהלך עבודתו של הצוות החברתי. חשבנו על התוצרים של הפרוייקט בכללו (לא רק של הצוות שלנו) וזיהינו בקלות שניים מהם:

- מסמכים המציירים במילים ובמספרים תמונות עתיד חזויות ורצויות למדינת ישראל בתחומים המוגדרים שבחרנו לעסוק בם;
- חלופות פרוגרמתיות ומרחביות ל"ישראל 2020", המבטאות בעזרת מילים, מספרים ומפות שילוב של עתידים רצויים בתחומים השונים; מתוכן תיבחר החלופה המומלצת, על בסיס אסטרטגיה תכנונית, שתעוגן היטב במטרות הטווח הארוך ותתחשב בהזדמנויות ובאילוצים הנוכחיים והעתידיים.

התוצר מן הסוג הראשון הוא תשומה חיונית לשני, וגם ערך מוסף מיוחד לתכנון לטווח הארוך. התוצר מן הסוג השני - הצגת חלופות ובחירה ביניהן - הוא זה המקובל והרגיל בפעילות תכנונית, כולל זו של הטווח הקצר; הייחוד בעבודתנו צריך להיות ביסוס בחירתה של החלופה על אסטרטגיה בהירה ארוכת טווח. אולם לדעתנו, אין להסתפק בשני אלה, אם ברצוננו להשפיע השפעה של ממש על פעולות התכנון המתמשכות והיום-יומיות במדינת ישראל. גם בהנחה אופטימית של תפוצה רחבה לנ"ל, התוצרים הללו יגיעו רק לחלק מאוכלוסיית המתכננים, וחלק קטן הרבה יותר יקרא בעיון ויפנים את שייאמר במאות העמודים שהם יכללו.

להערכתנו, התובנה התכנונית המצטברת במהלך פעילותו של הפרוייקט "ישראל 2020 -תכנית אב לישראל בשנות האלפיים" היא בעלת ערך רב ומיוחד, הודות לשלושה גורמים לפחות:

- איכות הצוות הבכיר, הכולל חוקרים ומומחים מקצועיים ראשונים במעלה בתחומיהם;
- תהליך עבודה, הכולל שפע הזדמנויות לחשיבה והפריה הדדית בתוך הצוות הגדול ובתוך צוותי משנה, שצרפו אליהם מומחים "כבדים" נוספים;
- המפגשים הרבים עם מקבלי החלטות בכירים, התורמים את נקודת המבט המיוחדות להם כבעלי מקצוע מיומנים וכנושאי משרות ציבוריות.

בשל הערך הרב של הידע המצטבר, חיפשנו דרך "לארוז" בנפרד את תמצית החשיבה וכללי הפעולה הנגזרים ממנה. הצעתנו היא ליצור קובץ עקרונות תכנון, מצוות "עשה" ו"לא תעשה" בתכנון, שיומלץ לכל מתכנן להתחשב בן, בין אם הוא עוסק בתכנית לטווח הקצר או לטווח הארוך, עבור רשות מקומית או עבור מזמין ממלכתי.

החשיבה על יצירת המדריך למתכנן התגלגלה אל מעבר ל"אריזה" של הידע המצטבר ממילא בפרוייקט לכיוון יצירה בעלת היגיון פנימי משלה, שבתוכה משתלב ידע זה. בחרנו לכנות אותה בשם "משנה תכנונית". בשלב שבו התבצעה העבודה (שלב ב' של הפרוייקט הכולל) לא יכולנו להתפנות לעיסוק מעמיק בה. לפיכך, היא מוצעת כמסגרת לעבודה עתידית.

כאמור בסיכום לנספח זה, זוהי הצעה ראשונית עם הטיה לכיווני התעניינותו של הצוות החברתי. היא מוגשת כאן בצפייה לתגובתם של כל המשתתפים בפרוייקט.

מהותה של המשנה התכנונית המוצעת

משנה תכנונית תוגדר כקובץ כתוב של ערכים ועקרונות פעולה, אשר חובר על-ידי קבוצה מוסמכת של אנשים, ואשר נועד להנחות תכנון ופיתוח של המרחב הפיסי הלאומי, האזורי והמקומי. משפט הגדרה זה מתייחס לשלושה נושאים: מרכיבי המשנה, מחברי המשנה ומטרת המשנה. ראוי להרחיב ביחס לכל אחד מהם, ולחברו

להקשר הספציפי של הפעילות המוצעת במסמך זה, היינו: חיבור משנה תכנונית עדכנית לישראל של שנות האלפיים, כמוצר מרכזי של פרוייקט "ישראל 2020".

אפתח במטרת הפעילות. המטרה היא ליצור מדריך למתכנן הישראלי, הן למי שקובע קווי מסגרת ומוציא מכרז לתכנון, הן למתכנן היוצר תוכניות לאזור או ליישוב, והן למי שמעריך את עבודתו וצריך לאשרה או לדחותה. מדריך זה צריך לספק רשימה מלאה ככל האפשר של הנושאים הכלליים והספציפיים, האמורים להיכלל בשיקולים התכנוניים, להצביע על דרכים מועדפות להתערבות בם ולנמק את הבחירה בדרכים אלה. המדריך אינו מיועד להפוך לכלי סטטוטורי, הקובע חובות חוקיות. המצב הרצוי בעינינו הוא, שהמתכנן יראה עצמו חייב (או יחויב באמצעות מזמין התכנון) להתייחס לכל הנושאים הכלולים במדריך, ואם יבחר בדרך פעולה שונה מן המומלצת בו - יצטרך לנמק את בחירתו.

שאלה מהכזית היא מיהם מחברי המדריך, מיהי אותה "קבוצה מוסמכת של אנשים" ומהם מקורות "ההסמכה" שלה? במאמרו הקלאסי של מרטין ריין (1969) על הלגיטימציה של מתכנן בחברה דמוקרטית, נמנו ארבעה מקורות לגיטימציה אפשריים: ידע מקצועי, סמכות ביוקרטית, סמכות מטעם ציבור המשתמשים, וגם: סמכות בתוקף ערכים מקצועיים (אתיקה)* . בחלק ניכר מן המקרים שבמציאות מסתמכים על יותר ממקור סמכות אחד, וכך יהיה גם במקרה שלפנינו. מחברי המדריך המוצע יהיו מתכננים פרופסיונלים, שהידע המקצועי שלהם הוא מהרמה היותר גבוהה המצויה בישראל והאתיקה המקצועית טבועה בפעילותם. יש להם גם סמכות ביורוקרטית שילוחית, בתוקף החסות המוענקת לפרוייקט מטעם שישה משרדים ממשלתיים ועוד שני גופים ציבוריים מרכזיים של מדינת ישראל. יתר על כן, בפרוייקט הנדון יש לנו הזדמנות נדירה לא רק לשמש כשליחים של פקידי הציבור, אלא לשתף אותם עצמם ביצירת המדריך. מוצע שרשימת היסוד של הנושאים שאליהם צריך המדריך להתייחס (The list of planning-related issues) תורכב בשיתוף ועדת הליווי של הפרוייקט. בלתי מכוסה נותר, אפוא, מקור הסמכות הרביעי - סמכות מטעם הצרכנים. אי אפשר להגזים בחשיבותו של מקור זה, ולפיכך מוטל על הצוות להציע דרך סבירה לשיתוף הציבור בפעילות התכנונית המתוכננת.

מוצע שהמדריך יורכב משני חלקים: חלקו הראשון ייבנה מהיגדים ערכיים (value statements), שיבטאו השקפת עולם, שממנה ייגזרו המטרות והיעדים של התכנון; חלקו השני יורכב מעקרונות תכנוניים, המשיבים על השאלות: "מה לעשות" ו"איך לעשות"? הדברים יפורטו להלן. כאן נסתפק באמירה, שיהיה קשר הדוק בין שני החלקים; ההנחיות בדבר "מה לעשות" ו"איך לעשות" שבחלק השני תנומקנה במונחים של המטרות, הקשורות לערכים שנקבעו בחלק הראשון.

חלק ראשון: היגדים ערכיים, מטרות ויעדים

מוצע, שהמשנה התכנונית הנדונה תפתח בהגדרת המטרה העליונה של התכנון הלאומי בישראל כ"השאה (מקסימיזציה) של איכות חיים לכל", היינו: מבלי להתעלם מן האילוצים וההבדלים האישיים, החברתיים והכלכליים, שאיפתנו היא לאפשר לכל אזרח בישראל להשיג איכות חיים שהוא/היא מעריכים כטובה. המטרה של "איכות חיים לכל" מבטאת תפיסת עולם הומנית, והיא תקודם באופן אפקטיבי בעזרת טיפוח תפיסת עולם

---

* להלן משמעותם של הארבעה, העשויים לשמש כמקורות לגיטימציה כל אחד בנפרד, או במשותף:

- ידע מקצועי - ידע שנרכש בתהליך לימודי ארוך; מצוי אצל אנשי הפרופסיה ולא אצל אחרים;
- סמכות ביורוקרטית - מינוי מטעם פקידי ציבור, שמונו על-ידי מי שהציבור בחר בו באופן דמוקרטי לקבל החלטות של מדיניות ציבורית.
- סמכות מטעם ציבור המשתמשים - המתכנן כמייצג מקצועי של הצרכים וההעדפות של העתידים להשתמש במוצרי התכנון (כשם שעו"ד מייצג מקצועית את האינטרס של לקוחו);
- סמכות בתוקף ערכים מקצועיים - לכל פרופסיה יש אתיקה מקצועית, שהפרופסיונל חייב לרכוש ולהפנים במקביל לידע המקצועי; בבסיס האתיקה הפרופסיונלית של המתכנן עומד שירות ל"אינטרס הציבורי", והנאמנות הפרופסיונלית לאינטרס זה מקנה לו סמכות לקבל החלטות בנושאים ציבוריים.

הומנית בישראל. לפיכך, ההיגד הערכי היסודי המוצע הוא: השגת "איכות חיים לכל" תקודם באמצעות העלאת רמת החיים החומרית וטיפוח ערכי היסוד ההומניים הותיקים - חופש, שוויון ואחווה, בתוספת ערך חדש, כלהלן:

- העלאת **רמת החיים** והרווחה האישית;
- השאה של **חופש בחירה** באורח חיים רצוי;
- **צמצום פערים** בנגישות ותעסוקה, דיור ושירותים, וגם - בכוח השפעה פוליטי;
- חתירה לאחווה אנושית (שהיא ההיפך מניכור), כולל **הזדהות עם המקום ואנשיו**;
- **טיפוח הסביבה**, הטבעית והבנוייה.

לאמירה ערכית יסודית זו יש תפקידים אחדים בתהליך התכנוני:

- מקור השראה לרשימת מטרות ויעדים של כל תכנית;
- מקור השראה לניסוח עקרונות תכנון, ובמיוחד להנמקתם (ייתכן שאפשר ליצור מטריצה של ערכיה היסוד הנ"ל ושל סוגיות תכנוניות, ולפתח עקרונות תכנון עבור כל משבצת במטריצה זו).
- מקור עבור קריטריוני יסוד לבחירה בין אלטרנטיבות פיתוח.

הפרק הנוכחי אמור לכלול גם את רשימת המטרות והיעדים המושפעים מן הערכים הנ"ל, והמוצעים במסגרת המשנה התכנונית. מכיוון שזו הצעה ראשונית, נסתפק בהפניית הקורא לרשימת המטרות והיעדים שפותחו על-ידי הצוות החברתי והוצגו בפרק קודם.

חלק שני: עקרונות תכנון

לתהליך בנייתם של עקרונות התכנון שני שלבים מובחנים: האחד - זיהוי הסוגיות העיקריות שאליהן צריך התכנון להתייחס, והשני - קביעת ההמלצות התכנוניות העיקריות עבור כל נושא מזוהה והנמקתן. בשלב הראשון רצוי לשתף מוחות תכנוניים רבים, שיחד יסקרו את כל מרחב הנושאים הרלוונטיים. השלב השני יהיה שלב של מומחים: עבור כל נושא שזוהה, יתבקשו אנשים שהתמחו בו לגייס את הידע המדעי והמקצועי המעודכן ביותר, על מנת להמליץ על "הטכנולוגיה התכנונית" המתאימה לו. כל המלצה תלווה בהנמקה מפורטת, אשר תבהיר את תרומתה הצפוייה לקידום המטרות (הערכים), שאותן שואף התכנון להשיג ואת היענותה לאילוצים מוסכמים.

שלב א: זיהוי הסוגיות התכנוניות

להלן הצעה ראשונית ביותר של סוגיות תכנוניות, אשר ראוי למשנה התכנונית להתייחס אליהן:

סוגיות חברתיות

- צרכים והעדפות של קבוצות אוכלוסייה שונות;
- הומוגניות לעומת הטרוגניות באזורי מגורים;
- שמירת חוק וסדר ציבורי;

סוגיות חברתיות-כלכליות

- התמחות ענפית של המשק;
- עוני;

סוגיות סביבתיות

- שמירה על משאבים טבעיים, בעיקר: קרקע, מים ואויר;
- שטחים פתוחים - ציבוריים וציבוריים למחצה;

- נוף טבעי ונוף מעשה-ידי-אדם;

סוגיות מרחביות

- פריסה מרחבית של אוכלוסייה ובנייה;
- צפיפות דיור באיזורים שונים ויישובים שונים;
- מיקום תעסוקות ושירותים נבחרים;
- תחבורה ותקשורת (כולל נושאי יוממות);
- יחידת ההתייחסות לפריסה מרחבית של שירותים: גבולות מוניציפליים מול מרחבי בחירה;

סוגיות מנהליות-ארגוניות

- רמת מעורבות של הממשלה במשק;
- מדיניות קרקע;
- מיסוד תהליכי תכנון לאומי מתמשך;
- מיסוד של תהליכי תכנון מקומיים, תוך שיתוף הציבור הרלוונטי;

שלב ב': רשימת תחומי ידע, שבהם מומלץ לאתר "טכנולוגיות" בדוקות, כדי לכללן בין עקרונות התכנון להנחיית המתכנן הישראלי

סוציולוגיה עירונית

- אמצעים לקידום אינטגרציה חברתית בשכונות ויישובים;
- אמצעים תכנוניים להקטנת תופעות של סטייה ופשע;

פסיכולוגיה סביבתית

- עידוד הזדהות עם המקום;
- התאמת הסביבה לצורכי קבוצות גיל שונות;

גיאוגרפיה אנושית

- דרכים לעידוד הגירה תוך-איזורית ובין-איזורית, הרצויה לקידום יעדים תכנוניים;

כלכלה עירונית

- אמצעים לפיתוח כלכלי באיזורים נבחרים;
- ביסוס תוכניות לפיתוח עירוני וכלכלי על "שותפויות ציבוריות-פרטיות";

תורת התכנון

- הקצאה יעילה של קרקע לצורכי ציבור שונים;
- שיטות לעידוד ביזור ושיתוף הציבור בתכנון;

אדריכלות ואדריכלות נוף

- דגמי תכנון ובנייה חדשניים המאפשרים דיור צפוף, שלא על חשבון רווחה חברתית ואיכות סביבתית;
- היער העירוני כאמצעי להעלאת הרווחה באיזורי בנייה צפופים;

שימור משאבי טבע

- אפשרויות לבנייה עירונית צפופה מעל אקוויפר, בצורה שלא תפגע בכמות ואיכות מי התהום;
- טכנולוגיות "ירוקות" (לפחות "ירקרקות") ליצירת אנרגיה;
- ניצול אנרגיה פסיבית;
- טכנולוגיות לסילוק ומחזור פסולת;
- אמצעים למניעת זיהום אוויר;

פיתוח תחבורה ותקשורת

- שיטות לפיתוח תחבורתי מתאים לתנאי צפיפות עירונית גבוהה;
- שימוש באמצעי תקשורת חדשניים להקלת הגישה ולהרחבת חופש הבחירה;

קלימטולוגיה ואקוסטיקה עירונית

- התאמת בניה עירונית לתנאי אקלים מקומיים;
- מניעת רעש, למרות צפיפות אוכלוסייה ותחבורה;

לחברי הצוות הנוכחי בפרוייקט "ישראל 2020" יש מומחיות רק בחלק מתחומי הידע הנ"ל, אך הם יכולים לבנות את המסגרת הרצויה להנחיות התכנון ולגייס את המומחים המתאימים ביותר, על מנת ליצור את ההנחיות העדכניות ביותר, המעוגנות טוב ביותר במטרות ומתחשבות כראוי בהזדמנויות ובאילוצים.

שלב ג': פיתוח עקרונות תכנון

מוצע לפתח עקרונות תכנון עבור כל אחת מן הסוגיות שנמנו לעיל, עקרונות אשר:

- יתרמו לטיפוח הערכים התרבותיים-חברתיים הנבחרים (ראה לעיל, היגדים ערכיים);
- יגרמו לקידום המטרות והערכים הנבחרים;
- יעמדו במבחן האילוצים המרכזיים (כמו: חסכון בשימוש בקרקע);
- יעשו שימוש מושכל בידע מתקדם וב"טכנולוגיות" חדשניות מכל התחומים הרלוונטיים, ממדעי החברה כמו גם ממדעי הטבע, מהנדסה ואדריכלות.

עבור שלב זה של העבודה עלינו לגייס את המומחים המתאימים ביותר בכל תחום, מי שבידיהם מצוי ידע עדכני ביחס ל"טכנולוגיות" המבוקשות. אלא שאין די במומחיות טכנית, כי ההנמקה לכל עקרון חייבת להיות מבוססת לא רק על אפקטיביות טכנית ו/או יעילות כלכלית, אלא בראש ובראשונה על תרומה לערכים ולמטרות הנבחרות.

אחת הדרכים להבטיח קשר הדוק בין ערכים, מטרות ועקרונות תכנון ספציפיים, היא לארגן את פיתוחם על-פי רמות פירוט, כמודגם להלן:

- רמה 1: הערך - חופש;
- רמה 2: מטרה נבחרת - הגדלת מרחב הבחירה וההזדמנויות;

- רמה 3: עקרון ברמת מדיניות -
  דאג לשונות (מגוון) בתוך כל פרוייקט פיתוח עירוני ואיזורי;
- רמה 4: עקרון תכנוני מפורט (אחד מרבים שיתאימו למדיניות הנ"ל) -
  דאג לשונות בגודל יחידות הדיור בכל שכונה
  (מתקשר לסוגייה של הומוגניות לעומת הטרוגניות באיזורי מגורים):
  - תבע שונות בגודל דירות בכל שכונה חדשה;
  - עודד פיתוח מגוון גדלים של דירות בשכונות ותיקות, באמצעות תמריצים לאיחוד דירות, חלוקתן, הרחבתן וכו'.

כאמור, כל עקרון צריך להיות מנומק במונחים של מטרות ו/או אילוצים. הרציונל לעקרון התכנוני המפורט מובא לעיל הוא כלהלן: השונות הנ"ל בגדלי דירות בכל שכונה מומלצת, משום שבהתאם לידע פרופסיונלי עדכני היא

- מאפשרת מגורים בסמיכות מקום לקבוצות גיל שונות, להרכבים שונים של משקי בית, וגם לקבוצות הכנסה השונות זו מזו באופן מתון, ובכך היא מסייעת
  - לחיזוק קשרי שארות רחבה (למשל, בין הורים מבוגרים למשפחות ילדיהם),
  - להפחתת תפוצתן של דעות קדומות;
- מפחיתה את הסיכוי לסגרגציה (בידול) של הקבוצות החלשות, ובדרך זו היא
  - מפחיתה שכיחות וחומרה של הידרדרות שכונות,
  - מפחיתה בעיות של שמירה על חוק וסדר;
- תורמת לצמצום פערים באיכות השירותים החברתיים המסופקים לאוכלוסייה (בשל "חוק טיטמס" (Titmus) הידוע, שעל פיו שירותים לעניים (בלבד) הם שירותים עניים, קרי: עלובים).

סיכום

בפרק זה פורטה הצעה לחיבור משנה תכנונית עדכנית לישראל בשנות האלפיים, מעין "מדריך למתכנן", המורכב מהיגדים ערכיים ומעקרונות מדיניות ותכנון. זו הצעה ראשונית, שיש להמשיך לפתחה והיא פתוחה להארות והערות מכל כיוון. ההצעה מוגשת לצוות הבכיר של פרוייקט "ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". היא כללית באופייה, אך הדוגמאות המפורטות בה מוטות לכיווני התעניינותו של הצוות החברתי. הטייה זו תתוקן כאשר חברי צוות נוספים ישתתפו בפיתוח המשנה.

לכאורה, אפשר לשלב את הקטעים שהובאו לעיל (או אחרים בדמותם) במוצר שהחלטנו עליו מראש - הפרוגרמה והתכנית המרחבית ל"ישראל 2020". הרי ברור לכולנו, שכל תכנית חייבת להתחיל ממטרות ואמצעים ורק לאחר מכן להגיע לפריסה מרחבית. אולם אם כך נעשה, היינו: אם המשנה התכנונית תהיה לפרק הראשון של התכנית ולא מוצר העומד בפני עצמו, לא תהיה לה ההשפעה המקווה על תכנון בישראל.

אם נצליח לפתח משנה תכנונית, שהרציונל שלה ברור ומוצג היטב ושהיא מעוגת במיטב הידע המקצועי הקיים, היא תוכל לשמש כמנחה לא רק לתכנית הלאומית של ישראל לשנת 2020, אלא גם ככלי המכוון תוכניות אחרות, ארוכות טווח וקצרות טווח, ברמה לאומית או איזורית או מקומית. אומנם, נקודת המוצא לפיתוח היא ראייה ארוכת טווח של המדינה בכללה, אולם מימוש התכנית של הטווח הארוך תלוי בביצוע ואי ביצוע של המוני תוכניות מצומצמות טווח והיקף, שגם עליהן ברצוננו להשפיע. לפיכך מוצע, שהמשנה התכנונית תהא מוצר בפני עצמו, שישמש גם - כמובן - כבסיס להכנת התכנית המרחבית של "ישראל 2020".

רשימת מקורות

אייזנבך, צבי (1989), "השינויים בפריון האישה המוסלמית בישראל בשנים האחרונות", **המזרח החדש**, כרך ל"ב, (125 - 128), עמ' 80 - 96.

אלפנדרי, טובי ודני שפר (1992), **הגירה אל ומערי פיתוח בישראל**, חיפה: הטכניון, עקד נאמן והמרכז לחקר העיר והאזור.

אלתרמן, רחל וארזה צ'רצ'מן (1991), **התוכנית לשיקום השכונות - הניסוי הגדול ולקחיו**, חיפה: עקד נאמן.

אמיר, סמדר ונעמי כרמון (1996), "עולים חדשים במרכז העיר הישן - תחנת מעבר או התחדשות עירונית? בדיקה בהדר הכרמל, חיפה", **אפקים בגיאוגרפיה**, מס' 44-45, עמ' 7-25.

אפלבום, לביאה ודוד ניומן (1989), **בין כפר לפרבר: צורות יישוב חדשות בישראל**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

ארז, תמר ונעמי כרמון (1996), **התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בתל אביב-יפו**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

ארליך-חי, ליאורה (1995), **השפעת הזיקה למשפחה על תפרוסת המגורים ביישובים הערביים בישראל**, עבודת גמר לתואר שני בתכנון ערים ואזורים, בהדרכת נעמי כרמון. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

בן-ורד, עמוס (1992), "נאה דורשות", **"הארץ"**, 26.3.1992.

ברון מירה, אורי בן-ציון, ונעמי כרמון (1990), "השפעת הפרוייקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל על צמצום פערים בחברה הישראלית ועל סטטוס השכונות", **רבעון לכלכלה**, כרך מ' (143): 440-471.

ג'קובסון, דון (1994), **תעשיות איכות הסביבה - פתרונות לבעיות אקולוגיות כתמריץ לפיתוח כלכלי באזור הצפון, הסוכנות היהודית**, המחלקה לפיתוח והתיישבות וההסתדרות הציונית, חטיבת ההתיישבות.

גאנם, אסעד (1993), **הערבים בישראל לקראת המאה ה- 21: סקר תשתית בסיסית**, גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.

גונן, עמירם וגד כהן (1989), "התברגנות רבת פנים של שכונות בירושלים", **עיר ואזור**, כרך 19-20, עמ' 9-27.

גונן, עמירם וראסם חמאיסי (1992), **מרכזי פיתוח חברתיים משותפים ליישובים יהודים וערבים בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות.

גונן, עמירם וראסם חמאיסי (1993), "תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל, 2020-1990", פרק 10 בתוך כרמון, נעמי והצוות החברתי, **תכנון לקראת איכות חיים לכל**, , דו"ח מספר 9 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

גור, יהודה (1993), "השקעות בתשתית התחבורה, הביקוש לתחבורה ורמת השירות: מה ניתן ללמוד מניסיונן של מדינות אחרות?", **תכנון סביבתי**, חוברת 9-48: 33-40.

גינזברג, יונה (1993), "התחדשות שכונות עירוניות בתל אביב: נווה צדק ולב תל אביב", בתוך **מחקרי תל אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, התוכנית למדיניות ציבורית.

דלה-פרגולה, סרג'יו (1991), "ההקשר הדמוגרפי של העלייה החדשה מבריה"מ", **רבעון לכלכלה**, כרך כ"ח, (148), עמ' 211 - 224.

דלה-פרגולה, סרג'יו (1993א') "תמורות דמוגרפיות במדינת ישראל בראשית שנות התשעים", בתוך קופ, יעקב (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, 3-1992**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית, עמ' 63 - 107.

דלה-פרגולה, סרג'יו (1993ב'), **המחקר הדמוגרפי על יהדות העולם: בעיות וממצאים, חומר ידע להרצאה במועצה הציבורית לסטטיסטיקה**, ירושלים: המכון ליהדות זמננו, האוניברסיטה העברית.

וייץ, רענן (1993), "מאזור משולב לעיר אזורית: פיתוח וקליטה באזורי השוליים של ישראל - 2005, 2020", בתוך כרמון, נעמי והצוות החברתי, **תכנון לקראת איכות חיים לכל**, דו"ח מס' 9 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

וינריב, אריאלה (1986), **הרחבת דירות בבניינים מרובי קומות במסגרת הפרויקט לשיקום שכונות מצוקה**, חיפה: הטכניון, עבודה לתואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים, בהדרכת נעמי כרמון.

הראל, יהודה (1993), **הקיבוץ החדש**, ירושלים: כתר.

ורצברגר אליה (1993), "הדיור בישראל לקראת המאה העשרים ואחת", פרק 7 בתוך כרמון, נעמי והצוות החברתי, **תכנון לקראת איכות חיים לכל**, דו"ח מספר 9 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

ות"ת (1992), **ידיעון הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה**, גליון מספר 4.

זהבי, רזיה ונעמי כרמון (1996), **תקשוב ביתי - הערכה ראשונית של השפעות חברתיות**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

חמאיסי, ראסם ועמירם גונן (1993), "תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל", בתוך כרמון, נעמי והצוות החברתי, **תכנון לקראת איכות חיים לכל**, דו"ח מס' 9 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

טופלר, אלוין (1980), **הגל השלישי**, תל אביב: עם עובד.

יונגר, מירי, נעמי כרמון ואחרים (1993), **מי נהנה ממשאבי המים של ישראל?** חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

יפתחאל, אורן (1993), **המחקר של המיעוט הערבי בישראל ויחסיו עם הרוב היהודי: סקירה וניתוח**, גבעת חביבה: המכון לחקר השלום.

יפתחאל, אורן (1994), **מדינה, מרחב ויחסים אתניים**, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, מרכז הנגב לפיתוח אזורי.

כ"ץ, אליהוא, הדסה האז ואחרים (1992), **תרבות הפנאי בישראל: תמורות בדפוסי הפעילות התרבותית, 1990-1970**, ירושלים: מכון גוטמן למחקר חברתי שימושי.

כרמון, נעמי (1989), **שיקום שכונות מצוקה בישראל - הערכת התוצאות**, חיפה: עקד נאמן.

כרמון, נעמי (199), "שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתם בשכונות תל אביב" בתוך נחמיאס, דוד וגילה מנחם (עורכים), **מחקרי תל אביב יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, כרך שני, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות.

כרמון, נעמי ואורן יפתחאל (1993), "אוכלוסיית ישראל ומאפייניה: נתוני יסוד ותחזיות לצורכי תכנון מרחבי", בתוך מזור, אדם ואחרים, **"ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים שלב א' כרך ב'**, עמ' 65-7, חיפה: הטכניון.

כרמון, נעמי ותמר טרופ (1990), "השפעות ארוכות טווח של פרויקט שיקום שכונות במצוקה", **אדריכלות ישראלית**, (6), עמ' 20-33.

כרמון, נעמי ותמר טרופ (1996), "תחזית אוכלוסייה וכוח עבודה בישראל - מגמות ותחזיות עד שנת 2020" בתוך כרמון, נעמי והצוות החברתי, **תכנון לקראת איכות חיים לכל**, דו"ח מס' 9 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

כרמון, נעמי ותמר טרופ (1996), **אי שוויון מרחבי בישראל: ניתוח והשלכות לתיכנון מרחבי**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

כרמון, נעמי, אורי שמיר ואחרים (1996), **תכנון עירוני ומי תהום**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

כרמון, נעמי, מיכאל מאיר-ברודניץ, יוניש יעקב ואלפנדרי טובי (1992), **תהליך תכנון מגורים ליישוב ערבי בגליל**, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

לוי, שלומית, חנה לוינסון ואליהוא כ"ץ (1993) **אמונות, שמירת מצוות ויחסים חברתיים בקרב היהודים בישראל**, ירושלים: מכון גוטמן למחקר חברתי שימושי.

למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) (1992), **תחזית האוכלוסייה בישראל עד 2005 על בסיס האוכלוסייה בשנת 1990**, סדרת פרסומים מיוחדים, מספר 913.

למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות מ- 1960 עד 1992, ירושלים.

למדון, אלכס (1988) **דיור גמיש בבניינים מרובי דיירים**, חיפה: הטכניון, עבודה לתואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים, בהדרכת נעמי כרמון.

מאיר-ברודניץ, מיכאל (1969), "האורבניזציה האצורה בכפרים הערבים בישראל", **תכנון סביבתי - ביטאון האיגוד לתכנון סביבתי**, (8-9), עמ' 4-21.

המבורגר, ז'אן (1975), **הרפואה והעתיד**, תל אביב: עם עובד.

מזור, עמנואל (1993), "תכנון ערכי, היגדי תכנון ומארג תיירות נופש-מדע-אומנות בחיק הטבע" בתוך רחמימוב, אריה ועמוס ברנדייס, **החלופה הפיסית-סביבתית**, עמ' 5-17, דו"ח מספר 6 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

מזור, אדם (1993), "משאב הקרקע בתכנון המרחבי", בתוך מזור, אדם ואחרים, **"ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, כרך ב'**, עמ' 125-212, חיפה: הטכניון .

מזור, אדם (1987), "לב תל אביב ושיקומו", **אריאל**, (48-49), עמ' 124-126.

מזור, אדם, יונה ברגור ואחרים (1993), **מאפיינים כלכליים, חברתיים וסביבתיים - השוואות בינלאומיות: מדינות OECD וישראל**, דו"ח מס' 4 בשלב ג' של פרסומי "ישראל 2020".

מירון-פיסטינר, סיגלית, נעמי כרמון ואורי שמיר (1996), **פיתוח עירוני רגיש למים: לקראת הנחיות למתכננים**, חיפה: הטכניון, המחקר לחקר העיר והאזור.

המכון לפריון העבודה והייצור (1992), **פריון העבודה והיצור בישראל בפרספקטיבה בינלאומית**, תל אביב: דו"ח מיוחד מספר 17.

נהון, יעקב (1987) , **דפוסי התרחבות ההשכלה ומבנה הזדמנויות התעסוקה - המימד העדתי**, ירושלים: מכון ירושלים חקר ישראל.

נייסביט, ג'ון ופטרישיה אבורדין (1990), **לקראת שנת 2000 - מגמות-על בעולם בעשור האחרון של המאה**, תל אביב: מטר.

סלומון אילן (1992), "תחלופה בין תחבורה לתקשורת במטרופולין תל אביב ב - 2020", בתוך גילור, א., (עורך), **התחבורה במטרופולין תל אביב ב- 2020: הרקע לתכנון**, תל אביב: המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, דו"ח מספר 163.

סלומון, אילן, ערן פייטלסון ויהודה גור (1993), **היבטים תחבורתיים בתכנון ארוך טווח לישראל: מגמות, בעיות והזדמנויות**, דו"ח מספר 13 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

עופר, יוסי (1993), **בניה חדשה למגורים כמרכיב בשיקום שכונות**, חיפה: הטכניון, עבודה לתואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים, בהדרכת נעמי כרמון.

עזגד, יבשם (1992), "הערך הפוחת של התואר האקדמי - תחזיות פסימיות על עתידה של האוניברסיטה בעולם המערבי של המאה ה- 21", **"הארץ"**, 23.10.1992.

פייטלסון, ערן (1993), **כיוונים למדיניות סביבתית לשם פיתוח בר-קיימא בשנות האלפיים**, דו"ח מספר 7 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

פינס, דוד (1991), "מדיניות פיזור האוכלוסייה על רקע העלייה מברה"מ", **רבעון לכלכלה**, כרך מ"ב (148): 11-27.

פרידלנדר, דב, אליהו בן-משה ואחרים (1989), **תמורות דמוגרפיות בנפות ישראל - תהליכים ותחזיות**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

פרידלנדר, דב, אליהו בן-משה ואחרים (1990), **שינויים סוציו-כלכליים, תהליכים דמוגרפיים והזדקנות האוכלוסייה ביישובים בישראל: השלכות למדיניות רווחה**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

פרידמן, מילטון (1990), "סוציאליזם בארצות הברית". מאמר ב-New York Times, שתורגם והודפס ב"הארץ" 9.1.90.

פרניק (פינקלשטיין), תמר (1990), **איכות חיים ביישובים החדשים בגליל**, חיבור לתואר שני במסלול לתכנון ערים ואזורים בהדרכת נעמי כרמון, חיפה: הטכניון.

פרנקל, אמנון וצוות הפרוגרמות המרחביות (1993), **פרוגרמת שטחי קרקע ביישובים - חלופת "עסקים כרגיל"**, בתוך דו"ח מספר 19 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

פרס, יוחנן ורות כץ (1991), "המשפחה בישראל - שינוי והמשכיות", בתוך **משפחות בישראל**, ירושלים: אקדמון, האוניברסיטה העברית, עמ' 9-32.

צ'רצ'מן, ארזה (1993), "התאמת התכנון המרחבי לקבוצות משנה באוכלוסיית ישראל", פרק 9 בתוך כרמון, נעמי והצוות החברתי, **תכנון לקראת איכות חיים לכל**, דו"ח מספר 9 בשלב ב' של "ישראל 2020": תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

צ'רצ'מן, ארזה (1993 א'), **נקודת מבט מבחנת על איכות החיים העירונית: נשים ילדים וקשישים**, נייר עבודה, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

קופ, יעקב (עורך) (1990) (1991) (1993), **הקצאת משאבים לשירותים החברתיים**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קליימן, אפרים (1996), "האם זקוקה ישראל לעובדים זרים?", ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון למחקר כלכלי פאלק, מאמר לדיון מס' A96.03.

קנדי, פול (1993), **אל המאה ה-21**, תל אביב: ספרית מעריב.

קציר, אהרון (1972), **בכור המהפכה המדעית**, תל אביב: עם עובד.

רזין, ערן (1996), **תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שטרן, אליהו (1993), "הצפיפות בכבישים ותכנון המרחב בישראל", **תכנון סביבתי**, חוברת 49-48: 19-31.

שלהב, יוסף ומנחם פרידמן (1985), **התפשטות תוך הסתגרות - הקהילה החרדית בירושלים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

שמיר, אורי ואחרים (1985), **אלטרנטיבות למדיניות מים לישראל**, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

שמיר, מיכל ויעקב שמיר (1993), "מגמות בדעת הקהל הישראלית ביחס לשטחים ולשלום", הרצאה בכנס של הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת תל אביב, 5.12.93.

שנהב, יעקב (1989), "שיא עולמי בפרסומים, אבל", **פוליטיקה**, גליון נובמבר.

שנהב, יעקב, וגילי דרור (1988), "על מדע וטכנולוגיה והשפעתם על כלכלת מדינות מתפתחות", **רבעון לכלכלה**, (138), עמ' 316 - 323.

שנל, יצחק (1993), "צמיחת סגנון חיים 'עירוני' במרכז תל אביב", בתוך נחמיאס, דוד וגילה מנחם (עורכים), **מחקרי תל אביב יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות.

שפרינצק, דליה, אהוד בר ואחרים (1992), **מערכת החינוך בראי המספרים, התשנ"ג - 1993**, ירושלים: משרד החינוך והתרבות, המחלקה לכלכלה וסטטיסטיקה.

שרלין, שלמה, רות כץ ויואב לביא (1992), "משפחות בישראל לקראת שנות ה- 2000", **חברה ורווחה**, כרך כ"ב (2), עמ' 167-185.

שרמן, ניל (1990), **מדיניות אזורית בארצות מתועשות**, רחובות: המרכז ללימודי פיתוח.

ACSP (1993), *Shaping A National Urban Agenda,* Subcommittee report on the national urban policy of the ACSP - Association of Collegete Schools of Planning. Los Angeles: University of California, Center for Afro-American Studies.

Agnotti, Thomas (1993), *Metropolis 2000,* London and New York: Routledge.

Ahluwalia, G. & Carliner M. (1989), *What Home Buyers Want. Executive Summary of Consumer Preference Survey Results*, Washington D.C.: National Association of Home Builders.

Altshuler, M. (1987), *Soviet Jewry Since the Second World War: Population and Social Structure*, Westport.

Atash, F. (1993), "Redesigning Suburbia for Walking and Transit: The Emerging Concepts", Paper presented at the 35th ACSP Annual Meeting in Philadelphia.

Atzmon, Y. & Izraeli N. D. (eds.) (1993), *Women in Israel*, New-Brunswick: Transaction Publishers.

Breuer, H. (1985), "College Graduates: Prospects for the Future", *Bundesarbeitsblatt*, No. 9 pp. 19-23.

Burns, L. S. & Grebler L. (1986), *The Future of Housing Markets*, New York: Plenum Press.

Calthrope, Peter (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.

Carmon, Naomi (forthcoming) "Neighbourhood Regeneration: The State of the Art", accepted for publication by the *Journal of Planning Education and Research.*

Carmon, Naomi (1992), "Housing Renovation in Moderately Deteriorated Neighborhood: Public-Private Partnership in Israel and its Lessons", *Housing Studies*, Vol. 7, pp. 56-73.

Carmon, Naomi (1994), "Achieving Population Dispersal Through Tailor-Made Community Planning: An Israeli Experiment in the Galilee Region", *Environment and Planning A*, Vol. 26, pp. 639-656.

Carmon, Naomi & Mira Baron (1994), "Reducing Inequality by Means of Neighborhood Rehabilitation: an Israeli Experience and its Lessons", *Urban Studies*, Vol. 31(9), pp. 1465-1497.

Castells, Manuel (1991), *The Informational City,* Oxford: Basil Blackwell.

Cervero, Robert (1994), *Transit-Supportive Development in the U.S: Experiences and Prospects,* Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley (MG-046).

Cetron, Marvin J. (1989), "Class of 2000 (US)", *Futurist*, Vol. 22, No. 6, pp. 9-15.

Champion, A. G. (ed.) (1989), *Counterurbanization: The Changing Pace and Nature of Population Deconcentration*, London: Arnold.

Clay, Philip (1979), *Neighborhood Renewal,* Lexington MA: Lexington Books.

Ellwood, David T. (1993), "The Changing Structure of American Families: The Bigger Family Planning Issue", *Journal of American Planning Association*, Vol. 59, No. 1, pp. 3-8.

Etzioni, A. (1988), *The Moral Dimension: Towards New Economics,* New York: The Free Press.

Europe 2000: Outlook for the Development of the Community & Territory, Brussels: Commission of the European Communities, Directorate General for Regional Policy.

European Commision (1994), *Growth Competitiveness Employment: The Challenges and Ways Forward to the 21st Century,* White paper, Luzemburg.

Forrester, J. (1971), *World Dynamics*, Cambridge MA: Wright - Allen Press.

Frey, W. H. (1988), "The Re-Emergence of Core Region Growth: A Return to the Metropolis", *International Regional Science Journal*, Vol. 11, pp. 261-268.

Friedan, Betty (1993), *The Fountain of Age*, New York: Simon and Shuster.

Fuchs, R.J. & G.J. Demko (1979), "Population Distribution Policies in Developed Socialist and Western Nations", *Population and Development Review*, Vol. 5, pp. 439-467.

Gale, Dennis E. (1984), *Neighborhood Revitalization and the Postindustrial City*, Lexington MA: Lexington Books.

Gans, Herbert, J. (1993), "From 'underclass' to 'undercaste': some observations about the future of the post industrial economy and its major victims", *International Journal of Urban and Regional Research,* special issue on "The new urban poverty and the underclass", Vol. 17(3): 327-335.

Garreau, Joel (1991), *Edge City - Life on the New Frontier,* New York: Doubleday.

Gershuny, J. & Miles, I.(1983), *The New Service Economy,* London: Prances Printer.

Glyptis, S. (1989), *Leisure and Unemployment*, Philadelphia: Open University Press.

Gonen, Amiram (1995), *Between City and Suburb: Urban Residentail Patterns and Processes in Israel,* Aldershot: Avebury.

Hall, Peter (1991), "The Quality of Life in an Urban World", In: *Urban Change in a Post Industrial World*, Ottawa: Center for Future Studies in Housing and Living Environment.

Hall, Peter (1992), "New Technologies, participation, integration and lifestyle", in: *Cities and New Technologies,* Paris: OECD.

Hepworth, Mark (1990), *Geography of the Information Economy,* New York: The Guilford Press.

Hill, Morris (1973), *Planning for Multiple Objectives*, Philadelphia: Regional Science Research Institute.

Kasadra, John D. (1993), "Inner-city concentrated poverty and neighborhood distress: 1970-1990", *Housing Policy Debate,* Vol. 4(3): 253-302.

Kellerman, Aharon (1993), *Telecommunication and Geography,* Land Belhauen Press.

Keynan, A. (1988), *Science and Israel's Future*, Jerusalem: The Israel Academy of Sciences and Humanities.

Kipnis, Baruch (1989), "Untimely Metropolitan-Field "Rurban" Development - Rural Renaisance as a Geographical Process in Israel", *Geography Research Forum,* Vol. 9, pp. 45-66.

Labich, Kenneth (1994), "The Geography of an Emerging America", *Fortune*, June, pp. 40-46.

Laska, Shirley B. & Spain D. (eds.) (1980), *Back to the City: Issues in Neighborhood Renovation*, New York and Oxford: Pergamon Press.

Lee, C. (1988), "The Role of the Government in R&D Infrastructure for Technology and Development (Korea)", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 33, No. 1, pp. 33-54.

Lichfield, Nathaniel et al. (1975), *Evaluation in the Planning Process*, Oxford: Pergamon Press.

Mannheim, K. (1950), *Freedom, Power and Democratic Power*, New York: Oxford University Press.

Masnick, G. & Bane, Marry J. (1980), *The Nation's Families: 1960-1990*, Cambridge, Massachusetts: The Joint Center for Urban Studies of MIT and Harvard University.

Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment, Netherlands (1991), *On the Road to 2015, Fourth Report (EXTRA) on Physical Planning in the Netherlands - Comprehensive Summary.*

Mogridge, M. J. H. (1990), *Travel in Towns*, Macmillan Reference Books, The MacMillan Press, London.

Naisbitt, J. (1982), *Megatrends - Ten New Directions Transforming Our Life,* New-York: Warner Books.

Newman, P. W. G. & Kenworthy, J. R. (1989), *Cities and Automobile Dependence: An International Sourcebook*, Gower Publishing, Aldershot, England.

Newman, P. W. G. & Kenworthy, J. R. (1991), "Transport and urban form in 32 of the world's principal cities", *Transport Reviews,* 11(3), pp. 249-272.

OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) (1987), *Revitalising Urban Economics,* A report of the project on Urban Economic Development, Paris.

Persson, T. and Tabellini G. (1994), "Is Inequality Harmful to Growth?" *The American Economic Review,* 84(3): 600-621.

Porter, Michael E.(1990), *The Competative Advantage of Nations,* New York: The Free Press.

Psacharopoulos, G. (1990), "Future Trends and Issues in Education (Canada)", In: *Perspective 2000: Proceedings of a conference sponsored by the Economic Council of Canada, Ottawa*, Ch. 9, pp. 221-238.

Rassekh, S. & Vaideanu, G. (1987), *The Context of Education: World Perspectives from Now Until the Year 2000*, Paris: UNESCO.

Rein, Martin, "Social Plan: The Search for Legitimacy" pp. 225-232 in J. of the Amer. Plan. Assoc. 35:4, 233-244

Rein, M. (1976), "Values, Social Science and Social Policy", In: Rein, M. *Social Science and Public Policy*, Ch. 3, pp. 96 - 136. Middlesec: Penguin Books.

Reisman, Leonard (1964), *The Urban Process:Cities in Industrial Societies*, New York: The Free Press.

Roberts, K. & Olszewska A. (1989), *Leisure and Life Style: A Comparative Analysis of Free Time*, London: International Sociological Association.

Rusk, David (1993), *Cities without Suburbs,* Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Ryan, D. (1993), "An Evaluation of "Neo-Traditional" Communities as an Approach to Development at the Urban Edge", Paper presented at the 35th ACSP annual Meeting in Philadelphia.

Salt, J. & Ford, R. (1993), "Skilled International Migration in Europe: the Shape of Things to Come?", In: King, R. *Mass Migration in Europe: The Legacy and the Future*, London: Belhaven Press.

Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Schutjens, V. & Hooimeijer, P. (1990), "Changing Lifestyle and Housing Consumption: A Longitudinal Approach", Presented at the International Housing Research Conference, organized by the Working Group on Housing and the Built Environment of the International Sociological Association, Paris, 3-6 July, 1990

Seelig, M. Y. & Artibise, Alan F.J. (1991), *From Desolation to Hope: The Pacific Fraser Region in 2010*, Vancouver: University of British Columbia, School of Community and Regional Planning.

Shostack, A. (1982), "Seven Scenarios of Urban Change", In: Gappert G. & Knight, R. V.(eds.). *Cities in the 21st Century,* Paper presented at the 35th ACSP annual Meeting in Philadelphia.

Southworh, Michael and Peter M. Owens (1993), "The Evolving Metropolis: Studies of Community, Neighbourhood, and Street form at the Urban Edge", *Journal of American Planning Association*, Vol. 59, No. 3: 271-287.

Spaans, Marjolein (1995), "Contemporary Dutch Urban Planning: The Case of Key Project", A paper presented at the annual conference of the Association of European Schools of Planning (AESOP), Glasgow.

The World Bank (1991), *Social Indicators of Development 1990*, Baltimore and London: World Bank and John Hopkins University

UNDP (United Nations Development Programme) (1992), *Human Development Report, 1992,* New-York, Oxford: Oxford University Press.

United Nations (1980), *The Prospects of World Urbanization*. New York.

United Nations (1987), "World Population Trends and Monitoring Report", *Population Policies 2*, New York: UN Population Division.

United Nations (1993), *The Sex and Age Distribution of the World Population*, New York: Department of Economic and Social Development.

Van Weesep, J. & Sako, M. (eds.) (1991), *Urban Housing for the Better-Off: Gentrification in Europe*, Utrecht: Stadelifike Netweken.

Vining, D.R. & Kontuly, T. (1977), "Increasing Returns to City Size in the Face of an Impending Decline in the Size of Large Ci ties: Which is the Bogus Fact?", *Environment and Planning*, A, Vol. 9, pp. 59-62.

Vining, D.R. (1982), "Recent Dispersal From the World's Industrial Core Regions", In: Kawashima, T. (ed.), *Urbanization Processes*, Oxford: Pergamon Press, pp. 171-192.

Vitalari, Nicholas P. and Venkatesh Alladi (1987), "In-home computing and information services", *Telecommunication Policy*, March: 1687-1705.

Wirth, L. (1938), "Urbanism as a Way of Life", *American Journal of Sociology*, Vol. 44, pp. 1-24.

Yiftachel, Oren and Naomi Carmon (1996), "Regional mix and inter-ethnic attitudes: Jews and Arabs in the Galilee, Israel", *Environment and Planning A*.

Yiftachel, Oren and Naomi Carmon (1997), "Socio-Spatial mix and Inter-Ethnic attitudes", *European Planning Studies*, Accepted for publication.

רשימת הדו"חות הסופיים

מסמך מסכם
אדם מזור בהשתתפות הצוות המקצועי הבכיר

"תמונת העתיד": תכנית לארגון המרחב הלאומי
אדם מזור, מיכל סופר

מרחב האפשרויות: חלופות והערכתן
אדם מזור, ארז סברדלוב

מדיניות התכנון הכולל

תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית
רחל אלתרמן

היבטים מרחביים, כלכליים ומוניציפליים
אריה שחר, דפנה שורץ, רפי בר-אל וערן הזין

תסריטי על

ישראל במסלול המדינות המפותחות
אדם מזור, יונה ברגור ותמי טרופ

ישראל והעם היהודי
ענת גונן וסמדר פוגל

ישראל בסביבה של שלום
רפי בר-אל, שלמה גזית, אדם מזור ונורית קורן

מרחב האפשרויות

"עסקים כרגיל": תסריט המשך המגמות
יונה ברגור אמנון פרנקל

חלופות כלכליות
אריה שחר, רפי בר-אל, דפנה שורץ ודניאל פלזנשטיין

חלופה חברתית
נעמי כרמון

חלופה פיסית סביבתית
אריה רחמימוב, עמוס ברנדייס

מדיניות תכנון נושאית

תחבורה ותיקשוב
אילן סלומון, יהודה גור, ערן פייטלסון

מערכת החינוך
אלעד פלד

מערכת השטחים הפתוחים
מוטי קפלן ואורן דיין

משק האנרגיה
יונה ברגור, ארז סברדלוב

כיוונים לפיתוח בר-קיימא
ערן פייטלסון, אורי מרינוב ומוטי קפלן

מערכת הביטחון
ארז סברדלוב ועמירם דרמן