

ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות

ראסם חמאסי

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

ערים פלסטיניות חדשות בצד קיימות

ראסם חמאיסי

ירושלים, אוגוסט 1996

© The Floersheimer Institute

עריכה לשונית : מירב כהן
עורכת אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : סילבינה פיטסני
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1996, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 90440. טל' 02-5666243 פקס : 02-5666252

ISSN 0792-6251

© The Floersheimer Institute

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

פרסומים במחקר על הערבים בישראל

1. מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל
עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
2. מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל
עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1992.
3. לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל
ראסם חמאיסי, 1993.
4. לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל
עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
5. הערבים בישראל בעקבות כינון השלום
עמירם גונן וראסם חמאיסי, 1993.
6. מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל
ראסם חמאיסי, 1994.
7. עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל
דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, 1994.
8. סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתהווה
ראסם חמאיסי, 1994.
9. מערכת החינוך הערבי בישראל : מגמות וסוגיות
מאג'ד אלחאג', 1994.
10. ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל
דוד ג'אנר-קלוזנר, 1994.
11. מערכת החינוך הבדווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה
יוסף בן-דוד, 1994.
12. הערבים בישראל בשוק העבודה
נח לוי-אפשטיין, מאג'ד אלחאג' ומשה סמיונוב, 1994.
13. הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל : תמורות והמלצות
מאג'ד אלחאג', 1994.
14. לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל
ראסם חמאיסי, 1994.
15. יהודים וערבים בשכונה מעורבת ביפו
אורלי הדס ועמירם גונן, 1994.
16. פיתוח תשתית התחבורה ביישובים הערביים בישראל
ראסם חמאיסי, 1995.
17. החינוך בקרב הערבים בישראל
מאג'ד אלחאג', הוצאת מאגנס ומכון פלורסהיימר, 1996.
18. לקראת בנייה רוויה ביישובים הערביים בישראל
יצחק שנל ואמין פארס, 1996.

על המחבר

ד"ר **ראסם חמאיסי** - גאוגרף ומתכנן ערים, חוקר בכיר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. במסגרת המכון פועל ד"ר חמאיסי בתחום המחקרים על האוכלוסייה הערבית בישראל, ומתרכז בעיקר בנושאים הקשורים בתכנון ובפיתוח של היישובים הערבים (ראה רשימת הפרסומים של המכון). לאחרונה הרחיב ד"ר חמאיסי את מחקריו גם אל עבר נושאים דומים הקשורים לישות הפלסטינית. בשנת 1994 פרסם המכון את מחקריו של ד"ר חמאיסי על "סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלסטינית המתהווה". המחקר הנוכחי ממשיך את המאמץ של ד"ר חמאיסי לתרום לתשובה התכנונית המתגבשת סביב סוגיות אלה.

ד"ר ראסם חמאיסי פועל גם במסגרת המרכז לתכנון אסטרטגי ברשויות מקומיות ערביות, הנמצא בכפר כנא. החל מאוקטובר 1996 ישמש ד"ר חמאיסי מרצה בחוג לגאוגרפיה של אוניברסיטת חיפה.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את יסודו של מכון שיתרכו בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), **מר דוד ברודט**, מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תוכן העניינים

8	מבוא
10	1 הניסיון בהקמת ערים חדשות
11	סקירה גאוגרפית
15	ניתוח מדיניות
18	מאפיינים מבניים בבריטניה
18	מערי גנים למוקדי גידול
19	ריכוז כוח ויזמה
19	תכנון כולל
20	מערכת פוליטית תומכת
20	הזדמנויות תעסוקה כמניע לפיתוחן של ערים חדשות
21	ארגון ומימון
21	נטל עלויות ההקמה
21	תחרות בין השלטון המקומי לחברת הפיתוח
22	מערכת משפטית להיצע קרקע
24	2 המערכת היישובית הפלסטינית הקיימת
24	מצב של פריפריה
25	גודל היישובים
26	מצוקת דיור
27	מחסור בהזדמנויות תעסוקה
28	פערים בין-אזוריים
29	השלטון המקומי והמנגנון התכנוני
30	זמינות קרקעות
31	אפשרות חזרתה של אוכלוסייה פלסטינית
32	השלטון בראשית דרכו
34	3 סוגיות של ארגון מרחבי מחדש
34	הכנת היצע מגורים אל מול ביקוש מתרחב
35	פיתוח תעסוקה המובילה לצמיחה
35	ארגון המערך היישובי
36	ריכוז או פיזור הפיתוח
37	מיקום ההתנחלויות הישראליות במערך היישובי הפלסטיני
39	4 האסטרטגיה היישובית המוצעת
40	התרכזות בציר היישובי על גב ההר
42	העדפת פיתוח החדש על פני שיקום הישן
42	מדיניות של הקמת ערים חדשות
45	מקומות מוצעים

47	5 אמצעים להקמת הערים החדשות
47	יזמה וניהול
48	תכנון
50	מימון
50	קרקעות
52	ביצוע
52	אכלוס
54	בסיס כלכלי
54	מנהיגות מקומית מובילה
55	פיתוח שלטון מקומי בשלבים
55	גודל הערים החדשות
57	סיכום: עקרונות התכנון הראשיים
58	מקורות

מבוא

במסגרת תהליך כינונו של הממשל העצמי הפלסטיני באזורי הגדה המערבית ורצועת עזה, יהיה צורך בעיצוב רשת יישובית, אשר תעמוד כסוגיה מרכזית בתכנון המרחבי בפני מקבלי החלטות בדרג הלאומי והמקומי. הפעילות הפלסטינית היזומה בתחום התכנון המרחבי והפיתוח היישובי התבססה עד עתה על פקודת בניין ערים 1936, מבלי שהייתה כל התייחסות לעיצוב הרשת היישובית, והיא התפתחה בלא הכוונה תכנונית יזומה. שנות השליטה הישראלית באזורי הגדה המערבית ורצועת עזה פעלו לשמר את הרשת היישובית הקיימת על ידי הפעלת תכנון מרחבי מגביל ביישובים הפלסטיניים. בה בשעה, הופעלו בהתנחלויות ישראליות בגדה המערבית וברצועת עזה תהליכי תכנון, בנייה ופיתוח יזומים.

כיום, במסגרת תהליך השלום, האחריות והיזומה לפיתוח ולתכנון מרחבי עוברת לידי הפלסטינים, אשר יידרשו לעצב מדיניות של תכנון ופיתוח מרחבי-יישובי בישות החדשה. במסגרת מדיניות זו יש להידרש לשאלות הקשורות בגודל היישובים: האם להמשיך במגמה הקיימת, שבה נקבע גודל היישובים על פי היצע וביקוש בלא מעורבות תכנונית יזומה? אם אכן יוכחו מעורבות ומאמץ לפיתוח, היכן המקום או המקומות היעילים והאופטימליים להאצת תהליך הפיתוח בישות החדשה, בהתחשב במגבלות ובאילוצים הקיימים (הקשורים בזמינות משאבים, ביכולת ניהול, בהזדמנויות תעסוקה ובפיתוח כלכלי, בתנאים פיזיים ובנגישות)? שאלה נוספת לדיון קשורה באפשרות חזרתם של פליטים פלסטינים לאזורי הגדה המערבית ורצועת עזה. על פי הסכם אוסלו שנחתם ב-13 בספטמבר 1993, סוכם על אפשרות חזרתם של חלק מהפליטים הפלסטינים בפזורה (כיום מספרם נאמד בשלושה וחצי מיליון נפש). עדיין לא נקבע מספרם הסופי של החוזרים, וההחלטה נדחתה למועד הדיון בהסדר הקבע. כאן עולה סוגיה הקשורה במיקומם של מגורי החוזרים: האם להקים ערים או שכונות נפרדות חדשות או לפזר את הפלסטינים השבים על פני הרשת היישובית הקיימת? מה משמעותו והשלכותיו של כל אחד מפתרונות שיכון האוכלוסייה הנוספת, ומהן השלכותיו על המערך היישובי הפלסטיני? נוסף לפתרון בעיית היצע הדיור של החוזרים יידרשו פתרונות מגורים לאלה הרוצים לשפר את תנאי מגוריהם או לספק מגורים לבניהם. מקבלי החלטות הפלסטינים יתמודדו עם השאלה: היכן לאפשר או ליזום פיתוח של מגורים ומקורות תעסוקה? זמינות התעסוקה צפויה להיות דיפרנציאלית מבחינה מרחבית

משום שבמקומות שבהם יתפתחו הזדמנויות תעסוקה צפוי גם ביקוש נוסף למגורים. נוסף על שאלות אלה מתעוררת השאלה: האם מדיניות הפיתוח והתכנון היישובי-מרחבי תפעל בכיוון של יצירת מוקדים כלכליים אורבניים או תפזר את הפיתוח? סוגיה נוספת אשר תעמוד בפני מתכננים וקובעי מדיניות הפיתוח, קשורה בפיתוח המערך העירוני הקיים, שהתפתח ברובו בלא הכוונה תכנונית יזומה אלא על פי תפיסה של יישוב עירוני קטן. תוספת פיתוח בו עלולה להעמיס על התשתיות ועל מערכות השירותים ולפגוע בהן. השאלה היא האם הפיתוח החדש ייעשה בתחום הקיים, לצדו או רחוק ממנו? יש לברר מהי המשמעות של כל אחת מההצעות לפיתוח עירוני, ומהן השלכותיה על הפיתוח הכולל בישות הפלסטינית המתהווה.

טרם נמצאו תשובות בדוקות לסוגיות ולשאלות רבות בנוגע למערך היישוב הפלסטיני בעתיד, ובפועל אין עדיין מדיניות או אסטרטגיית פיתוח בתחום זה. ייתכן שהסיבה לכך קשורה בעיתוי הדיון בשאלות ובסוגיות אלה. מתן מענה וקביעת מדיניות יזומה תלויים בהסדרים הפוליטיים בין הפלסטינים לישראלים, שעדיין נתונים בשלבי הסכמי הביניים ואינם מסוכמים סופית. עד כה נטה סדר העדיפויות לעסוק בנושאים פוליטיים, ביטחוניים וכלכליים בעיקרם, אך עיצוב המערך היישובי ואסטרטגיית הפיתוח הפלסטינית - אף הם נושאים בעלי חשיבות בדיון על הסדרי הקבע שלא נדונו די צורכם.

מחקר זה עוסק באחת הסוגיות הקשורות בעיצוב הרשת היישובית הפלסטינית. במסגרת זו בוחן המחקר את אפשרות הקמתן של ערים חדשות אשר ישולבו במערך היישובי הפלסטיני, על מנת שיאיצו את הפיתוח הכלכלי ויתנו מענה לבעיות הקיימות. הדיון מבוסס על הפקת לקחים מן הניסיון העולמי העשיר בהקמת ערים חדשות, ובמיוחד מן הניסיון הבריטי, ומברר כיצד אפשר ליישם ניסיון זה, תוך כדי התחשבות בצרכים, במגבלות, באילוצים ובאפשרויות הפיתוח. המחקר שם דגש בהתייחסות ל"עיר הפלסטינית החדשה" ככלי להשגת יעדים לאומיים ולא כמטרה בפני עצמה. נראה, כי היעדים הלאומיים מתמקדים ביצירת רשת יישובית היררכית מאוזנת, שתגביר את מגוון הזדמנויות הפיתוח הכלכלי לצד היצע מגורים מתאים.

המחקר פותח באפיון מיקומן של ערים חדשות במערך היישובי והגאוגרפי במדינות שונות בעולם ובניסיון בהקמת ערים חדשות. לאחר מכן מתאר המחקר את מאפייני הסביבה הפלסטינית, המיועדת להקמתן של ערים חדשות. סקירת המצב הקיים והתהליכים העשויים להתרחש בשלב של מעבר משטח שבשליטה מלאה של ישראל לישות עצמאית לקראת גיבושה כישות פלסטינית, תסייע בזיהוי הבעיות והאילוצים המתפתחים במערך היישובי. המחקר מציע פתרונות אפשריים להקמת ערים פלסטיניות חדשות, התואמים את אופי המציאות הקיימת או את זו העשויה להתפתח בעתיד, במאמץ להגיע לפתרון הולם. פיתוח הפתרון ילווה בתיאור ניסיון של מדינות אחרות, במיוחד בריטניה, בתחומי יזמה, מימון, ניהול, הקמה ואכלוס ערים חדשות. המחקר מסתיים בהצעת סדרה של צעדים הנראים חיוניים לקידום הרעיונות המוצגים בו.

1 הניסיון בהקמת ערים חדשות

בנייתן של ערים חדשות לא החלה רק במחצית השנייה של המאה העשרים אלא במהלך המאות שקדמו לה. תהליך הקמתן של ערים חדשות במחצית המאה התשע-עשרה הוא ככל שגבר השימוש בהן ככלי להשגת מדיניות פיתוח מרחבית וכאמצעי לשינוי הרשת היישובית. ריבוי מואץ של אוכלוסיית העולם וריכוזה בערי מטרופולין גדולות הקנו לכלי הערים החדשות חשיבות רבה. כמו כן, במחצית המאה העשרים נקבעו יעדים ומטרות למימוש באמצעות כלי הערים החדשות, כגון פיתוח אזורי והקטנת פערים בין אזורים. בד בבד, בתקופה האחרונה נבנו הערים החדשות על פי תכנון כולל יזום (Golany, 1976) בהתאם למדיניות ממסדית.

בספרות המקצועית המושג "עיר חדשה" כולל מגוון צורות עירוניות חדשות. הדיון על ערים פלסטיניות חדשות יבחן כמה צורות של ערים חדשות שעשויות לספק פתרונות לבעיות יישוביות מזוהות, לצד השגת יעדים ומטרות של הפלסטינים, שתכליתם בניית ישות עצמאית ופתרון הבעיות הכלכליות והסביבתיות. לדיון בקשייה של הישות הפלסטינית, אשר פתרונו יהיה הקמת ערים חדשות, יקדים תיאור היעדים והמטרות להקמת ערים חדשות בכמה מדינות בעולם.

חוקרים שונים קבעו קריטריונים ספציפיים לשם זיהוי יישובים כערים חדשות, כגון גודל היישוב, סוגי האוכלוסייה, קצב הפיתוח והמיקום (Phillips and Yeh, 1987); הם הבחינו בין הגדרות מוסדיות לדימויים קיימים לערים חדשות. רק במהלך המאה הנוכחית, כאמור, הוחל בהגשמת התפיסה של ערים חדשות כתופעה יישובית עירונית רחבת היקף בעולם (Golany, 1978) וככלי להשגת אסטרטגיית פיתוח יישובי לשם פיזור האוכלוסייה ממוקדים מטרופוליניים קיימים ופיתוח וחיזוק אזורים פריפריים חלשים.

הניסיון הבריטי בהקמת ערים חדשות הפך מתכונת, שאותה מזכירים מרבית המחקרים הדנים בנושא. ראשיתה בשנת 1850, כאשר בעלי מפעלים החלו להקים ערים חדשות לעובדיהם (Horace, 1931), והמשכה בפיתוח מסגרת רעיונית של "עיר גנים" (Garden City) שהציע Ebenezer Howard (Corder, 1977: 39). הווארד הציג פתרון לריכוז יתר של אוכלוסייה במרכזים עירוניים צפופים על ידי הקמת "ערי גנים" מרוחקות ממרכזים אלה (Howard, 1898). הווארד לא הסתפק בהצגת הרעיון אלא יזם את הקמתן של ערי הגנים Welwyn Garden City ו-Letchworth.

בשנת 1946 אימצה ממשלת הלייבור את המלצותיהן של כמה ועדות ממלכתיות (Barlow Commission, 1940; Uthwatt Committee, 1942; Scott Commission, 1944), שדנו בבעיות אורבניות והציעו צורות שונות לפתרון. בין הפתרונות שהוצעו היה הקמתן של ערים חדשות שיפחיתו את ריכוז האוכלוסין באזורים מטרופוליניים, יפזרו אוכלוסייה, ויאפשרו חידוש ושיקום אורבני של אזורים שנפגעו במהלך המלחמה ושל אזורי עוני (Schaffer, 1972). כדי ליישם פרויקט של הקמת ערים חדשות וכדי להשיג את המטרות שנקבעו על פי המלצות הוועדות הממלכתיות, חקק הפרלמנט הבריטי את "חוק הערים החדשות 1946" (The New Town Act, 1946) בתכנית לאומית על פיה נבנו 29 ערים חדשות. אוכלוסיית הערים שהוכרוזו חדשות בבריטניה בשנת 1991 מנתה 2.5 מיליון נפש (Ward, 1993). לשלטון המרכזי הייתה מעורבות ישירה ביזמה, בבחירת המיקום, בהשגת הקרקעות, במימון, בתכנון, בניהול ובבנייה (Corder, 1977). בחינת מיקומן של ערים חדשות בבריטניה מראה, שהן הוקמו סביב יישובים מטרופוליניים, חלקן הוקם סמוך למקורות טבעיים שהיה אפשר לנצלם, וכמעט כולן הוקמו על בסיס יישובים קיימים שגודלם שונה. ערים חדשות שהוקמו עד שנת 1957 מוקמו סמוך ליישובים קטנים, אך מאז 1957 חל מפנה בהקמת ערים חדשות בבריטניה לאחר שהפרלמנט אישר תיקון לחוק תכנון הערים (Town Planning Act). מאז היו כל הערים החדשות מעין הרחבה של יישובים או של ערים סביב למטרופולינים המרכזיות. ככלל ניתן לומר כי מרבית הערים החדשות בבריטניה הוקמו סביב מרכזים אורבניים קיימים ונועדו להפחית את הלחץ האורבני ואת הגודש שבמרכזים אלו (Hall, 1992; Simmie, 1994). כל הערים החדשות קמו על תשתית של יישובים קיימים, נבדלים זה מזה בגודל האוכלוסייה שהתגודדה בהם, שהוחלט להרחיבם או להפכם לעיר חדשה (Schaffer, 1978).

סקירה גאוגרפית

גם בארצות הברית הוקמו ערים חדשות רבות (Corder, 1977). ערים אלו הוקמו על ידי חברות פרטיות ובמעורבות מצומצמת של הממשלה בתכנון ובמימון. ערי מטרופולין בארצות הברית סבלו מבעיות של גודש, בדומה לערים במדינות המתועשות, וזמינותם של שטחים נרחבים וקליטת הגירה מעבר לים עודדו יזמים פרטיים להקים ערים חדשות באזורים פריפריים. תהליך הקמתן של הערים החדשות נמשך עד שנות החמישים (Ghirardo, 1989: 119-166). בשנות השישים והשבעים התרחש תהליך נלווה של הקמת קהילות חדשות סביב הערים הגדולות, בדומה לדגם שהתפתח במדינות המתועשות (McLaughlin, 1978: 283).

בקנדה, במקביל לפיתוח ערי לווין, התרחש תהליך של קליטת הגירה ופיתוח קהילות חדשות, שנועד ליישב אזורים חדשים שלא היו מיושבים קודם ולהפחית את הגודש והעומס בערים קיימות (Pressman, 1978: 298). פוטנציאל השטחים הרחבים והפנויים בקנדה עודד מפתחים להקים קהילות חדשות על מנת ליהנות מיתרונות של מיקום. בשנות השבעים התפתחו מטרופולינים כמו טורונטו, וסביבן החלו לקום

ערי לוויין (satellite towns) שנקראו קהילות חדשות (new communities). בברית המועצות לעומת זאת, הממשלה המרכזית הייתה היוזמת והמתכננת של הקמת ערים חדשות מאז 1917. הממשלה הסובייטית ביקשה להגביל את הפיתוח ואת הגידול בערים הוותיקות הגדולות, לחזק ערי לוויין בשולי המטרופולין ולהגדיל את מספרן של ערים קטנות ובינוניות. ערים חדשות הוקמו באזורים דלילי אוכלוסין על מנת לנצל את משאבי הטבע הזמינים באזורים אלה. שני שלישים מהיישובים העירוניים במזרח סיביר היו ערים חדשות (Underhill, 1976; Belousov, 1978; Underhill, 1990: 273). גם אוסטרליה החלה בהקמתם של מרכזים חדשים באזורים שלא היו מיושבים קודם לכן (Neilson, 1978: 315-333).

צרפת עיצבה מדיניות לפיזור אוכלוסייתה ובעיקר להפחתת הלחץ שיצר ריבוי האוכלוסין על בירתה פריס, באמצעות הקמת ערים חדשות (Rubenstein, 1978). לשם כך פעלה ממשלת צרפת לפי מדיניות של תמיכה כספית לאוכלוסייה, שעברה להתגורר במה שהיה מכונה "אזור אורבני מועדף". באזורים אלה יזמה הממשלה הקמת בתי מגורים ועודדה יזמים פרטיים על ידי תמיכה כספית (Kinsey, 1969).

בתכניות של ערים גדולות במדינות סקנדינביות הוצעו "מרכזים חדשים" או "ערי לוויין" שהביאו בחשבון את זמן הנסיעה ואת המרחק מהמרכז הראשי (Merlin, 1971). בתכנית האצבעות (Finger Plan, 1947) של קופנהגן הוצעו מרכזים חדשים מסביב לעיר, בעוד התכנית האזורית הציעה הקמת ערי לוויין שיפחיתו את הלחץ על קופנהגן. המרכזים החדשים מנו 15-20 אלף נפש, ופותחו בהם הזדמנויות תעסוקה ושירותים. תהליך דומה של הקמת מרכזים חדשים התרחש סביב שטוקהולם, שם הדגש בתכנון המרכזים החדשים וערי הלוויין ניתן לצירי תחבורה נוחים המקשרים בין העיר המרכזית למרכזים החדשים ולערי הלוויין (Merlin, 1971).

בישראל עד שנות השישים יזמה הממשלה את הקמתן של עשרים ושבע ערים חדשות, שהתפזרו על פני אזורים שונים וקלטו מקצת מגלי ההגירה היהודית שעשתה דרכה לישראל בשנות החמישים והשישים. פיזור ההגירה נועד למלא יעדים גאופוליטיים וליצור מוקדים עירוניים לפריפריה הכפרית (Bilsky, 1980; Efrat, 1989). הניסיון הישראלי בהקמת ערים חדשות הושפע מהניסיון הבריטי בעקרונותיו; הממשלה הייתה מעורבת ישירות בתכנון, בבנייה, באספקת הקרקעות ובהכוונת האוכלוסייה. תהליך הקמתן של ערים חדשות יהודיות התפרס לאחר 1967 גם מעבר לקו הירוק. באזור הוקמו ערים חדשות, כגון אריאל ועמנואל, במרחק מה מטרופולין תל אביב. לעומתן קמו ערי לוויין סביב ירושלים, כגון גבעת זאב, מעלה אדומים או שכונות שסופחו לירושלים לאחר 1967, כגון גילה, רמות, נווה יעקב ופסגת זאב שהן מעין ערי לוויין. גם ערים אלו קמו בעיקר ביזמתו ובתכנונו של השלטון המרכזי לשם השגת יעדים גאופוליטיים.

תהליך הקמת ערים חדשות לא פסח על מדינות מזרח אסיה (Kurokawa, 1978). במלזיה תוכננו והוקמו יותר מחמישים ערים חדשות בשנים 1950-1980, כדי למשוך

אוכלוסייה מהגלעין ולהפחית את הגודש בו. הניסיון המלזי מראה, כי הערים החדשות השיגו את יעדיהן (Thong, 1987).

קוריאה עיצבה מדיניות של הקמת ערים חדשות כדי לפתור בעיקר את בעיית הגידול בעיר הראשה סאול (Seoul), וכדי לעודד פיתוח וצמיחה כלכלית ולהשיג איזון בתפרוסת האוכלוסייה. הוצע לצמצם את הפיתוח מסביב לערים גדולות בפרט סאול, ולהקים ערים חדשות מעבר לרצועה זו (Lee, 1987: 111). למימוש יעדים אלה הוקמו שתי צורות של ערים בקוריאה: ערי לוויין מסביב לסאול וערים חדשות באזורים מרוחקים. בשנים 1977-1987 הוקמו בקוריאה שמונה ערים חדשות שאוכלוסיית כל אחת מהן מנתה 60-600 אלף נפש (Kim, 1987). הניסיון הקוריאי מלמד כי לא הייתה תפיסה מגובשת ועקבית להנחיית הקמתן של הערים החדשות. כל עיר הושפעה מהנסיבות הייחודיות שלה, והניסיון להפעיל רשות לפיתוח ערים חדשות בדומה לבריטניה נכשל (Lee, 1987).

גלי ההגירה הגדולים של שנות השישים המוקדמות לסינגפור, שזכתה בעצמאותה בשנת 1959, הציבו בעיות אורבניות קשות בפני הממשל. רבים חיו במשכנות עוני ובמגורים לא תקינים. כדי להאיץ את פתרון של בעיות המגורים הוקמה על פי חוק משנת 1960 "המינהלה לפיתוח ולמגורים" (Housing and Development Board). למינהלה הוענק כוח סטטוטורי להקים שיכונים ציבוריים בעלות נמוכה, לרכוש קרקעות, לפנות שכונות עוני, ליישב מחדש יושבי "שכונות של פולשים" (squatter resettlement) ולתכנן, להקים ולנהל ערים חדשות. בשנת 1985 התגוררו למעלה מ-81 אחוזים מאוכלוסיית סינגפור בשיכונים ציבוריים. במסגרת מאמץ זה נבנו בין השנים 1960-1981 ארבע-עשרה ערים חדשות מסביב לעיר סינגפור (Wang, 1987).

במחצית השנייה של המאה העשרים מדינות ערביות, כגון מצרים, אלג'יריה, ערב הסעודית, התמודדו אף הן במאמץ להקים ערים חדשות, והן למדו מן הניסיון הבריטי, הצרפתי והגרמני כיצד לעשות זאת. בעבר הרחוק בנו השליטים הערבים ערים חדשות, כגון בגדאד, קהיר ורמלה. במאה שעברה נודעה במצרים בנייתן של ערים חדשות לאורך תעלת סואץ, ובשנות השבעים עוצבה תכנית חדשה להקמת ערים חדשות הנגזרות ממדיניות הפיתוח היישובי במצרים, שנועדה להפחית את הלחץ מעל קהיר. מפעל הקמת ערים חדשות במצרים כלל כמה צורות של ערים; מקצתן נבנו כערים חדשות עצמאיות כגון עיר סאדאת, העשירי ברמדאן, ומקצתן הוקמו כפרברים מסביב לקהיר כגון חלואן. בנוסף, הוקמו ערי לוויין וערים תאומות לצד ערים ותיקות, כגון מניה אלג'ידה וטנטא אלג'ידה. המטרה שניצבה מאחורי הקמת ערים תאומות הייתה חיזוק הערים הקיימות ופיתוחן על ידי ריכוז הפיתוח בסמוך לערים אלה. בשלב הראשון לא נעשה כל מאמץ לשיקום היישוב הישן. רק בשלב מאוחר יותר עם הפיתוח החדש, החלה פעילות השיקום. הפעילות של פיתוח החדש ושיקום הישן בערים התאומות מתנהלת על ידי אותה רשות מקומית (חאתם, 1992).

גם אלג'יריה הייתה בין המדינות שהתמודדו עם הקמת ערים חדשות כדי לפתח אזורים בפריפריה ולהפחית את הלחץ בערים, כגון עיר אלהדג'יר (El Hadjar) ליד ענאבה (Annaba) בצפון מזרח אלג'יריה. באזור ענאבה הוקמה גם עיר בשם סידי אמאר (Sidi Ammar) במטרה לחזק את האזור.

במדינת קטר באזור המפרץ הוקמה עיר חדשה שנועדה לספוג את הגידול באוכלוסייה שנוצר בעקבות גילוי הנפט. קטר הקימה ערים כגון אם סייד (Um Said). איחוד הנסיכויות הערביות הקים את אחת הערים החדשות הגדולות באזור המפרץ - ראס עלי (Ras Ali), שנועדה לקלוט יותר מחצי מיליון נפש עד שנת 2007. במקביל להקמתן של ערים חדשות יזומות הוקמו שכונות ורבעי מגורים בסמוך לערים הקיימות שגדלו, כדוגמת העיר כוויית (Hugh and Roberts, 1979: 129). מדינת כוויית עיצבה בשנת 1978 שתי אסטרטגיות עיקריות להקמתן של ערים חדשות, כדי לקלוט את תוספת האוכלוסייה שבאה, בין השאר, עם גילוי הנפט ופתיחת הזדמנויות כלכליות במדינה. תוספת האוכלוסייה נבעה לא רק מריבוי טבעי גבוה אלא מהגירה ממדינות ערב, שבאה במטרה ליהנות מהזדמנויות התעסוקה שנוצרו עם גילוי הנפט. גם הגירה פנימית, מכפרים קטנים של שבטי בדווים, החלה להתרכז בעיר המרכזית. הפיתוח הכלכלי והמינהלי המרוכז בכוויית משך אליו את רוב האוכלוסייה וגרם לבעיות אורבניות של מחסור בהיצע מגורים. בתנאים אלו יזמה הממשלה הכווייתית תכנית, שמטרתה הייתה להקים שכונות מגורים מסביב לעיר המרכזית שיאכלסו את תוספת ריבוי האוכלוסייה וימנעו את התפתחותם של משכנות עוני. בו-זמנית, יזמה הממשלה את הקמתן של ערים חדשות עצמאיות. במסגרת מדיניות זו הוקמו שתי ערים; האחת - בגבול עם עיראק בצפון - סוביה (Subiya), והשנייה - בגבול הדרומי עם ערב הסעודית - בשם חיור אלמופאטא (Khor al-Muffata). ערים אלו תוכננו כערים עצמאיות המספקות תעסוקה ושירותים לאוכלוסיותיהן ולאוכלוסיות העורף שלהן (Hugh and Roberts, 1979: 148-160).

לערב הסעודית ניסיון רב בהקמת ערים חדשות. בשנת 1954 החלו בהקמתה של עיר הבירה החדשה, ריאד, כדי להקל את הלחץ מאזורי מכה, מדינה והחוף המערבי של חצי האי ערב. בד בבד עם גילוי הנפט וריבוי האוכלוסייה החל ביקוש לאזורים חדשים שיאפשרו רווחה כלכלית. הקמתן של ערים חדשות בסעודיה נועדה בעיקרה ליישב אזורים פריפריים שהתגלו בהם אוצרות טבע, במיוחד נפט (M ller-Ibold, 1989: 78). בערב הסעודית התפתחו חמש קטגוריות של ערים חדשות: (א) יישובים מתוכננים שנבנו על ידי חברות, בדומה לאלו שנבנו על ידי חברות הנפט; (ב) יישובים מתוכננים שנבנו על ידי הממשלה לפתור את בעיות המגורים; (ג) יישובים מתוכננים שנבנו על ידי הממשלה לקידום התעשייה; (ד) יישובים מתוכננים שנבנו על ידי הממשלה לצורכי מינהל ומתן שירותים; (ה) יישובים מתוכננים ממשלתיים-צבאיים. הניסיון הסעודי מראה כי זמינות המשאבים והביקוש למגורים יצרו דרישה לפיתוח אזורים, ומכאן מגוון סוגי הערים החדשות שהתפתחו במדינה. הערים, שקמו ביזמה ממשלתית, נוהלו על ידי ועדה מלכותית האחראית לפיתוחן

(Al Soliman, 1989: 50). גם הניסיון הסעודי בהקמת ערים חדשות התבסס על הניסיון האנגלי. בין הגורמים העיקריים שדחפו להקמת ערים חדשות בסעודיה ובארצות ערב נוספות, היה קבלת עצמאות פוליטית ואכלוס אזורים פנויים מיישובים שהתגלה בהם נפט. עצמאות זו באה לידי ביטוי ביצירת מרכזים אורבניים חדשים שנועדו לקלוט את תוספת האוכלוסייה ולממש את משאבי הנפט.

ניתוח מדיניות

הסקירה הקצרה מעידה כי ניסיון של מדינות רבות בהקמת ערים חדשות שונה בהיקפו, במטרותיו ובהישגיו. במדינות מסוימות שימשו הערים החדשות להפחתת עיור היתר במטרופולין המרכזית. באחרות שימשו הערים החדשות כלי מרכזי לפיתוח אזורים נחשלים. היו מדינות שהקימו ערים חדשות כדי לספוג חלק מריבוי האוכלוסייה ופיזור וכו' להשיג איזון מרחבי בתפרוסת האוכלוסייה. מן הסיקרה עולה, כי פתרון של עיר חדשה לובש צורות מספר; הצורה נקבעת בהתאם לאופי הבעיה המרכזית הקיימת ובהתאם ליעדים שנקבעו. על כן אנו עדים לשונות בהגדרות המונח "ערים חדשות", וערים לכך שאין פתרון אחיד שאפשר "לשכפל" בישות הפלסטינית. יש אפוא הכרח לפתח פתרון, הנגזר מאופי הבעיה הקיימת ומן היעדים שרוצים להשיג: עיר עצמאית, עיר לוויין או רובע מגורים חדש, צמוד לקיים, כעיר תאומה.

בספרות המתארת את התפתחותה של מדיניות הקמת ערים חדשות במדינות שונות בעולם (Golany, 1978; Hyman, 1994; Hall, 1988; Al-Ankasy & El Buskra, 1989; Bristow, 1989; Ghirardo, 1989; Phillips & Yeh, 1987; Perloff & Sandberg, 1973; ניכרת שונות במניעים לנקיטת מדיניות של הקמת ערים חדשות. ליציפילד (1978) ציין, כי קיימות שש קטגוריות של ערים חדשות שנקבעו על פי מטרותן או על פי המניע להקמתן (Lichfield, 1978: 163): (1) לשרת ערי בירה; (2) לשרת אסטרטגיות או צרכים צבאיים; (3) לנצל משאבים טבעיים או לפתח משאבים פוטנציאליים הנמצאים בקרקע; (4) להקל את הגודש במרכזים אורבניים גדולים או לארגן בצורה רציונלית יותר גידול מטרופוליני קיים או עתידי; (5) להתמודד עם ריבוי האוכלוסייה, עם תנודות האוכלוסין או עם מאפיינים מיוחדים של האוכלוסייה; (6) להיות חלק מתכנון לאומי ומדיניות פיתוח.

לאור הסיקרה לעיל עולות השאלות: האם קיימים מאפיינים ומניעים דומים במדינות שנקטו מדיניות דומה לפתור את בעיותיהן האורבניות או המרחביות על ידי הקמת ערים חדשות? האם מניעיהן של מדינות תעשייתיות מפותחות דומים לאלה של מדינות מתפתחות, גם כאשר אין ביניהן כל דמיון בנסיבות? מן הספרות עולה, כי השונות במניעים להקמת ערים חדשות בין קבוצות של מדינות קשורה לרמת הפיתוח בהן ולאופי הבעיות שאתן הן מתמודדות. מדיניות הנגזרת מאופי הבעיה, מהיקפה ומן היעדים שהציבה לעצמה, משפיעה על אופי הפתרון של הקמת עיר חדשה ועל מיקומה במערך האורבני. בחינת המניעים להקמתן של ערים חדשות

מראה כי אפשר לסווג את המדיניות לשלוש קבוצות עיקריות: קבוצה אחת כוללת מדינות תעשייתיות מפותחות בעלות מסורת אורבנית, שותפות למלחמת העולם השנייה, ובראשן בריטניה (Osborn and Whittick, 1969). עם קבוצה זו נמנות דנמרק, צרפת, גרמניה, יפן, הולנד ושוודיה. מדינות אלו פיתחו מוקדים מטרופוליניים, שריכוזו חלקים גדולים מאוכלוסיותיהן בשל הזדמנויות התעסוקה בהן. כך נוצר בערים המטרופוליניות רבות גודש, שהקשה על מערכות החיים בהן. הקמתן של ערים חדשות נועדה בעיקר להפחית את הגודש בערים מטרופוליניות ולארגן מחדש את פיזור האוכלוסייה בהן. בקבוצה השנייה נכללות מדינות מפותחות וקולטות הגירה, שבהן שטחים נרחבים המשוועים לאכלוס, כגון ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, ואפשר לכלול בקבוצה זו אף את ברית המועצות לשעבר. מדינות אלה נתונות בשלב מעבר בין פיתוח ויישוב אזורים רחבים שלא היו מיושבים בעבר, לבין ריכוז הפיתוח הכלכלי במטרופולינים, המשוועות להפחתת העומס האורבני הרובץ עליהן. מדינות אלה מתאפיינות בשטחים נרחבים, ברמת פיתוח ואיכות חיים מן הגבוהות בעולם, בריבוי טבעי לא גבוה ובקליטת הגירה מעבר לים או מאזורים אחרים באותה ארץ. עם הקבוצה השלישית נמנות מדינות נחשלות, הסובלות מתת-פיתוח, שלהן מניעים שונים לנקיטת מדיניות של הקמת ערים חדשות. במדינות אלו מאפיינים דומים (Turner, 1978: 249), שאפשר לסכם אותם כך: הכנסה נמוכה לנפש מלווה בפערים קוטביים בין עושר לעוני; שטחים רחבים בעלי טופוגרפיה קשה ותנאי אקלים קיצוניים; אוכלוסייה רבה על שטח מצומצם; ריבוי קיצוני של האוכלוסייה שבה שיעור גבוה של צעירים שדרישתם לשירותים רבה; רמת השכלה נמוכה; דלות ומחסור בתשתיות; העדר איזון אזורי; טכנולוגיה בלתי מפותחת; צורך בכוח עבודה אינטנסיבי בתעשייה; משאבים שאינם תואמים את צרכי הפיתוח; מקורות טבעיים בלתי מנוצלים (לעתים מקורות רבים).

במדינות מתפתחות רבות קיים תהליך הגירה מואץ מאזורים כפריים ועירוניים קטנים לעיר ראשה, המתפתחת לבירה, תופעה שכיחה במדינות שזוכות לעצמאות. מסביב לעיר הראשה מתפתחים משכנות עוני, שתושביהם סובלים מתנאי מגורים ירודים ומשיעורי אבטלה גבוהים. במצרים, למשל, הוקמו חמש ערים סביב קהיר כדי למשוך החוצה את אוכלוסייתה. בוונצואלה קמו ערים חדשות כדי להפחית את הלחץ מעל עיר הבירה קרקאס ולספק חלופות ליעדי הגירה מאזורים פריפריים למרכז. במדינות כמו הודו, בישרו ערים חדשות את תהליך העיור, המלווה בהגירה מהכפרים לערים הראשיות. בהודו סווגו הערים החדשות בהתאם ליעדיהן: ערים שהוקמו למטרות ניהול, ערים שהוקמו למטרות כלכליות - בעיקר לנצל מקורות טבעיים - וערים שהוקמו לשמש מוקדים כלכליים ותעסוקתיים לסביבתם (Aichbhaumik, 1978: 238). בסעודיה הוקמו ערים חדשות כדי לנצל את מקורות הנפט שהתגלו בחוף המזרחי וליישב את האזור, שלא היה מיושב בעבר (M Iler-) (Ibold, 1989: 78). הוקמו גם כשלושים ושש ערים חדשות במגמה לנצל מקורות טבעיים באזורים פריפריים ולספק מגורים ושירותים לעובדים (Turner, 1978: 267).

מהסקירה עולה כי השימוש בהקמת ערים חדשות ככלי מדיניות קיים הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות, אך המניעים וההיקפים של השימוש בו שונים. קיימים אמנם יעדי משנה דומים בין קבוצות המדינות השונות, אך ניתוח מעמיק חושף את השונות ביניהן. שונות זו משפיעה על אופי הערים החדשות, על היקפן ועל האיכויות המאפיינות אותן; עצמאות כלכלית, רמת שירותים, סוגי מגורים, רמת הפיתוח בהן ושיעורי הצלחתן בהשגת יעדיהן. האבחנה בין המניעים השונים להנהגת מדיניות של הקמת ערים חדשות חשובה מאוד לישות הפלסטינית שנתונה, לכל הדעות, מבחינת המאפיינים הכלכליים שלה, בקבוצת המדינות המתפתחות. ניסיון של מדינות אחרות, הגם שרובן הושפע מהניסיון הבריטי, עשוי לתרום לישות הפלסטינית להפקת לקחים במישור התחיקתי ובמישור הארגוני-ניהולי. זיהוין של הנסיבות המיוחדות בישות הפלסטינית חשוב אף הוא, כדי להציע מדיניות ועקרונות תכנון להקמת ערים חדשות, ששואבים ממצואות ומצרכים קיימים ולא רק מניסיון של מדינות אחרות.

סקירת הניסיון הבריטי והעולמי בנושא סוגי הערים, מיקומן במרחב והיעדים ששאפו להשיג, מראה כי למשתנה של גודל האוכלוסייה ולפריסתה במרחב משמעות בבחירת סוג הערים החדשות. מדינות שאוכלוסייתן מרוכזת בשטח קטן משטח המדינה, כגון מצרים, אלג'יריה, ברזיל וסעודיה בחרו בפיזור האוכלוסייה ככלי ליישוב שטחים ומרחבים פנויים. המטרה הייתה להפחית את לחץ האוכלוסין משטח קטן ומאוכלס בצפיפות מחד גיסא, ולפתח אזורים בפריפריה מאידך גיסא. מדינות כגון ברזיל, הודו, פקיסטן וניגריה, עשו שימוש בכלי להקמת בירות אזוריות בד בבד עם פיזור אוכלוסייתן. לעומתן, מדינות שאוכלוסייתן מרוכזת באזורים מטרופוליניים בחרו במדיניות פיזור אוכלוסיית המטרופולין על ידי הקמת ערי לוויין או מרכזים משניים שהמשיכו לחזק את עיר המרכז אך הפחיתו את צפיפות המגורים ואת לחץ התעסוקה בה. מדינות אשר גילו משאבים טבעיים של נפט, ברזל ומכרות אחרים, כגון סעודיה, ברית המועצות לשעבר וגם בריטניה, יזמו את הקמתן של הערים החדשות בשלב ראשון כדי לנצל מקורות ומשאבים טבעיים אלו (Clapp, 1971). מדינות שקיים בהן פער בין-אזורי, כגון מלזיה, הקימו ערים חדשות כדי להפכן מרכזים לפיתוח אזורים נחשלים וכדי לספק שירותים לאוכלוסייה חקלאית. במדינות כגון כוויט, ישראל ואנגליה שימשו הערים, בשלב השני, מוקדי גידול לפיתוח כלכלי ומרכזים לעורף של יישובים.

הספרות מעידה, כי משתנים של גודל אוכלוסייה ופריסתה, שטח מדינה, משאבי טבע, פערים בין אזורים, התפתחות מטרופולינית ורמת פיתוח במדינה, קליטת הגירה וריבוי האוכלוסייה, משפיעים על בחירת האסטרטגיה של הקמת ערים חדשות ועל מיקומן במרחב. ניתן אפוא לזהות תפיסה של פיתוח ערים חדשות ככלי להשגת יעדים לאומיים, אך צורות הפתרון של ערים חדשות ומיקומן במרחב משתנים בין קבוצות שונות של מדינות. המשתנים המשפיעים הם אלה שהוצגו לעיל ונגזרו מלקחי הניסיון הבריטי. משתנים אלו נדונים בהמשך, לקראת בחירת חלופה מתאימה להקמת ערים פלסטיניות חדשות.

מאפיינים מבניים בבריטניה

הניסיון הבריטי בהקמת ערים חדשות כחלק ממדיניות לאומית היה מורה דרך למספר מדינות מתועשות ומתפתחות (Bristow, 1989: 12). התכנון הלאומי והתכנון האזורי הבריטי אומצו או הותאמו על ידי מדינות אחרות כגון צרפת, מלזיה, סינגפור, סעודיה, ישראל ויפן. כל מדינה ניסתה ליישם את התכנית בהתאם לתנאים הסביבתיים המיוחדים לה, אך התפיסה הייתה דומה. להלן נסכם מספר סוגיות מתוך לימוד הניסיון הבריטי, שישמשו לקחים למדינה חדשה אשר מעוניינת בנקיטת מדיניות פיתוח או בהקמתן של ערים חדשות.

מערי גנים למוקדי גידול

התכנית להקמת ערים חדשות בבריטניה לא הייתה בעלת תבנית אחידה לאורך התקופה שבה עסקו בכך. בתחילה לא הייתה היזמה ממלכתית, ונבנו שתי ערים חדשות כביטוי לרעיונותיו של הווארד. בעקבות מלחמת העולם השנייה, התכנית הפכה להיות חלק מיזמה ממשלתית, שיעדיה היו להקים ערים חדשות סביב לונדון, ובמקביל לנצל משאב טבעי ולתת פתרונות לפועלים במקומות העסקתם. זה היה הפרק הראשון בהקמת ערים יזומות. הפרק השני כלל בעיקרו הרחבת יישובים קיימים והפיכתם לערים חדשות. גם סף יעד האוכלוסייה של ערים אלו, בפרק השני של התכנית, היה גדול בהרבה מסף יעד האוכלוסייה בפרק הראשון, כלומר, מאז שנות השישים הערים החדשות הפכו להיות גדולות יותר וגם קרובות לערים מטרופוליניות מרכזיות. במרכזו של השלב השלישי, בשנות השישים המאוחרות ובשנות השבעים המוקדמות, קמו ערים חדשות כמוקדי גידול במרחק של 60-120 ק"מ מלונדון. מוקדים אלו לא היו ערים מבודדות אלא ערים מרכזיות לאזור, כאלה שיכלו למשוך הקמת מפעלים ומשרדים ולהציע מגוון של הזדמנויות תעסוקה והזדמנויות חברתיות וקהילתיות. מוקדי גידול נוצרים גם בעקבות איחוד יישובים חדשים, ועל אף המעבר מערי גנים למרכזי גידול נשמרת התפיסה של תכנון ושל שילוב העיר החדשה באזור כולו; דהיינו, שילוב בין תכנון העיר לאזור כפילוסופיה תכנונית. אולם התגבשו צורות שונות מבחינת היזמה והמניע להקמה, המימון הגדל והמיקום הגאוגרפי (Ward, 1994 : 94).

התמורות לאורך זמן באופי הערים הבריטיות החדשות השונות מבחינת גודלן, תכנון, יזמתן ומטרת הקמתן, מצביעות על כך שהעיר החדשה אינה מטרה בפני עצמה, אלא כלי להשגת יעדים ומדיניות מרחבית, כלכלית וחברתית. הכלי נגזר מצרכים, ממגבלות ומיעדים, שניתנים למימוש באמצעות ערים חדשות. ניכר שכלי זה השתנה בבריטניה לאחר שהשתנו התנאים המבניים שהיה צריך להתמודד איתם. נדמה, כי מדינות אחרות עשויות ללמוד מניסיון זה, המבטא גמישות בתפיסה כללית; ערים חדשות ככלי לפיתוח אזורי וכפתרון לבעיות אורבניות, נוסף על היותן פתרון לביקוש למגורים ולתעסוקה.

עיון במפת תפרוסת הערים בבריטניה ובדיקת תהליך הקמתן של ערים חדשות מראים כי רובן הוקמו כערי לוויין סביב ערי מטרופולין, על אף הכוונה המוצהרת לשמור על איזון בין תעסוקה למגורים, להשיג עצמאות כלכלית ולצמצם את היוממות (Collins, 1994). למעשה, כשלושה רבעים מכלל הערים החדשות הוקמו סביב חמש הערים המרכזיות הוותיקות בבריטניה (סביב לונדון - שמונה ערים, סביב בירמינגהאם - שלוש ערים, סביב ליברפול - ארבע ערים, סביב ניו-קסל - שלוש ערים, וסביב גלזגו - חמש ערים). שאר הערים החדשות הוקמו כמרכזי גידול חדשים או כערים סמוכות למקורות טבע שסיפקו מגורים לעובדים. הפריסה המרחבית של ערים בבריטניה נועדה לפזר את המרכז כדי להפחית מן הגודש והעומס בו, לצד חיזוקו בערים המצויות במרחק סביר ממנו ומזינות אותו מבלי שהן יוצרות רצף בנוי. כך ניתן לאזן בין הפיתוח הכלכלי ושמירת המרכזיות הכלכלית לבין קיטוע הרצף הבנוי על ידי שמירת שטחים פנויים - רצועה ירוקה - לפיתוח עתידי, לבילוי או לחקלאות.

ריכוז כוח ויזמה

התכנית של ערים חדשות בבריטניה התבססה על יזמה ממשלתית ועל ריכוז עצמה בידי שר בממשלה, הקובע את מיקומה ואת דרך ניהולה של העיר החדשה. השר מאציל סמכויות על גוף ניהולי-תכנוני בעל יכולת לקדם את הפרויקט. הנסיבות שנוצרו בתום מלחמת העולם השנייה בטרם נרקמה היזמה לתכנית הערים החדשות, לצד המבנה השלטוני הבריטי, הובילו לריכוז עצמה ויזמה בידי רשות בלעדית המתכננת, מממנת ומבצעת בהתאם להנחיות המדיניות שקבע השר הממונה על תכנון העיר והאזור ושאישר הפרלמנט. מדיניות זו הונחתה על ידי שיקולים רציונליים, שנבדקו בוועדות מקצועיות שהוקמו כדי לבחון סוגיות יישוביות-מרחביות ובעיות אורבניות. ועדות אלה המליצו לאמץ מדיניות פיתוח שונה, שנגזרה ממנה הקמתן של ערים חדשות. ההסכמות הפוליטיות והציבוריות, המונחות על ידי רציונליות מקצועית במערכת הפוליטית, ביססו את כוחם של יזמי תכנית הערים החדשות.

תכנון כולל

לתהליך הביצוע קדמה פעילות תכנונית כוללת שבבסיסה עמד התכנון הפיזי הסטטוטורי היוזם, האומד את הצרכים הפיזיים להפעלת העיר. אלה כוללים שטחים למבני ציבור, למגורים, לתעשייה, למערכת כבישים ולשירותים שונים, דהיינו תכנית שימושי הקרקע של היישוב. בתכנון הכולל, הדגש בנושאי תעסוקה, כלכלה וחברה מצא את ביטויו בראייה של תכנון פיזי ולא בראייה של תכנון כלכלי וחברתי, לפחות בשלביו הראשונים. צמיחתן של סוגיות ובעיות המחייבות תכנון כלכלי וחברתי, הובילה לפעילות תכנונית, כלכלית וקהילתית בתוך הערים. התכנון הכולל, שבראש מעייניו היה סף מסוים של אוכלוסיית יעד, היה חיוני כדי לזהות את עלויות ביצועה של התכנית ואת השטח המיועד לה, נוסף ליצירת מערכת אורבנית

מתפקדת ואטרקטיבית, המבוססת על גישת עיר גנים שהוצגה על ידי הווארד; הניסיון מלמד, כי לצד התכנון הפיזי, שהוא נגזרת של הגדרת תהליכים כלכליים, חברתיים וקהילתיים רצויים, הייתה גם גמישות שאפשרה עריכת שינויים בתכנון במהלך הביצוע.

מערכת פוליטית תומכת

בתכניות לאומיות או אזוריות הנגזרות ממדיניות לאומית וממומנות מאוצר המדינה, חשיבותן של התמיכה הפוליטית והאהדה הציבורית היא מרכזית להקמתן של ערים חדשות. הניסיון הבריטי מלמד כי השלבים המרכזיים של ייזום, של תכנון ושל ביצוע הקמת ערים חדשות (סוף שנות הארבעים ושנות השישים) חלו בתקופת שלטון מפלגת הלייבור. מפלגת הלייבור סיפקה תמיכה פוליטית ומימונית להקמתן של הערים החדשות, שעמדו במרכזה של התפיסה המובילה בשנות הארבעים המאוחרות. בשנות השישים התפיסה הרווחת הייתה הרחבת ערים קטנות ופיתוחן כערים חדשות. לעומתה כאשר השמרנים זכו בבחירות היה סדר עדיפויותיהם שונה, והם ניסו להפסיק את הפיתוח של תכנית הקמת הערים החדשות.

הזדמנויות תעסוקה כמניע לפיתוחן של ערים חדשות

עיקרון מנחה בתכנית הערים החדשות בבריטניה היה פיתוח הזדמנויות תעסוקה כאמצעי למשיכת עודפי אוכלוסייה מלונדון או ממרכזים אורבניים, כגון גלזו וברמינגהאם. חברת הפיתוח התנתה את רכישתן או שכירתן של דירות בעיר החדשה בתעסוקה בעיר. מטרת תפיסה זו הייתה לצמצם את היוממות למרכזים עירוניים גדושים ולפזר את מקומות התעסוקה בליווי מגורים. מגמה זו התחזקה ככל שהיצע המגורים גדל במקומות שקיימות בהם הזדמנויות תעסוקה, סמוך למכרות הפחם או הברזל. הניסיון של הערים החדשות בבריטניה הראה כי ערים הצמודות למטרופולין מרכזית זכו להיצע מגורים. היוממות מהן למרכז המטרופוליני המשיכה, כיוון שלא עלה בידן למשוך יזמות כלכלית או לפתח פעילות קהילתית, וכך הפכו ערי לווין אלו להיות מעין פרברים. לעומתן, ערים רחוקות ממרכזים מטרופוליניים המשיכו להיות קטנות, על אף התמיכה הממשלתית בהן, כיוון שלא היו מוקדי משיכה למגורים וליזמות כלכליות. המסקנה מן הדברים היא, כי בהפעלת מדיניות של הקמת ערים חדשות יש לקבוע יעדים וקווי מדיניות ברורים. אם נקבע יעד של צמצום היוממות, הוא צריך להתבטא בפתרון של עיר חדשה מבחינת הגודל, המרחק מהמטרופולין והיתרונות של מקום, המאפשרים צמיחת מוקד גידול עצמאי המשרת עורף מתאים. הערבוביה המסתמנת במדיניות של תכנית הערים החדשות יצרה תנאים, והעמידה בספק את יכולתו של הפרויקט לממש את יעדיו. הגיוון בפתרון של תכנית הערים החדשות מבחינת מיקום - מרחק מעיר המטרופולין, וגודל האוכלוסייה, קיים בצורות שונות של ערים חדשות, כגון ערי לווין. אמנם היה יתרון בגיוון המוצע בערים החדשות בבריטניה מבחינת גודל האוכלוסייה, המרחק מעיר מרכזית ומניע ההקמה, אשר תרם לשילובן במערכת

היישובית הכלכלית, אך המחיר הציבורי לכך היה גבוה בגלל חוסר ההצלחה של מקצת הערים שהוקמו לפתח הזדמנויות תעסוקה ולמשוך אליהן יזמים.

ארגון ומימון

כדי לממש את העצמה ואת היזמה לניהול תכנית הערים החדשות הוקמה מערכת ארגונית חדשה, המופרדת מן השלטון המקומי הקיים. לשלטון המקומי הקיים תפקיד משני בביצוע, והמטלות הקשורות בניהול העיר החדשה נחלקות בינו לבין הגוף הניהולי היוזם החדש, שנקרא "חברת פיתוח" (Development Corporation). חברת הפיתוח מונתה על ידי שר, והיא אינה גוף פוליטי אלא מקצועי. הופקדו בידיה הכלים התכנוניים, הניהוליים והמימוניים לביצוע הקמת העיר החדשה, וזאת לאחר אישור פקודת תכנון ערים ואזורים 1947. פקודה זו מקנה בידי השר וגם בידי חברת הפיתוח יכולת תכנון של שימושי קרקע ויכולת הפקעת קרקע כנדרש. בד בבד, לצד סמכויות תכנוניות הועמדו לרשותה של חברת הפיתוח משאבים כספיים ציבוריים, שאפשרו לה לפעול ביד חופשית, תוך כדי התחשבות מועטה בהוצאות כספיות צפויות. הארגון המקצועי הפחית מן הפוליטיזציה והקנה עצמאות תכנונית ומימונית, אשר היו מרכיב חשוב בביצוע פרויקטים לאומיים, ובכלל זה הקמתן של ערים חדשות. גיבוי סטטוטורי ומימוני למערכת להקמת ערים חדשות אף הוא מרכיב חשוב בביצועם של פרויקטים לאומיים.

נטל עלויות ההקמה

ההשקעה הציבורית בהקמת תשתיות לערים חדשות ולניהולן הייתה גבוהה. המימון שהעמיד האוצר כהלוואה לטווח ארוך לחברות הפיתוח יצר אמנם תנאים נוחים לביצוע, אך הנטל הכבד על הממשלה, שכלל פיתוח תשתית והקמת מגורים ופרויקטים כלכליים, העמיד בספק העדפה למדיניות זו על פני מדיניות אחרת, שתכליתה פיתוח ערים קיימות וחיזוקן. להקלת הנטל על האוצר, שהורגש בשלב הראשון, הועמדה חלופה של הרחבת יישובים קיימים במקום פיתוח של ערים חדשות, וזאת כדי למזער את עלויות ההקמה, פיתוח התשתית והניהול. בשלב מאוחר יותר החל תהליך הפרטה של חברות הפיתוח ונמכרו דירות שהיו מושכרות לדייריהן. מדינות מצוקה אינן מרשות לעצמן להתנהל על פי המודל הבריטי במימון הקמתן של ערים חדשות, ונאלצות לחפש פתרונות זולים יותר לציבור ולאוצר.

תחרות בין השלטון המקומי לחברת הפיתוח

מינוי חברת פיתוח להקמת עיר חדשה או להרחבתה של עיר קיימת נעשה מטעם השלטון כנראה מתוך הסכמה בחוגי השלטון המרכזי, כי השלטון המקומי אינו אמור להקים פרויקטים יזומים גדולים בזמן קצר. השלטון המקומי נתפס כבעל יכולת ניהול ואספקת שירותים בתנאים רגילים וטבעיים של ריבוי אוכלוסייה. אולם השלטון המרכזי לא ביטל כליל את תפקידו של השלטון המקומי בהקמת

ערים חדשות. האחריות התחלקה בין השלטון המקומי לחברת הפיתוח ולמוסדות וסוכנויות לאומיים או אזוריים שמספקים שירותים לאוכלוסייה. חברת הפיתוח הייתה אחראית ליזמה, לניהול הפעילות ולתיאומה: תכנון והקמת העיר החדשה, משיכת יזמים, הכוונת דיירים לדירות, מכירה או השכרה של דירות, רכישת קרקעות או הפקעתן ותיאום עם השלטון המקומי ועם המוסדות או הסוכנויות הלאומיים. גופים אלה סיפקו תשתיות ושירותים שונים כגון חינוך, רווחה, איסוף פסולת, אספקת מים, חשמל וטלפון. בתנאים אלה נוצרה תחרות בין השלטון המקומי לבין חברת הפיתוח, שהיא זרוע של השלטון המרכזי, בשל אופי התפקוד של כל אחד מהם. למערך הארגוני של השלטון המקומי, לצד הפעלת גוף אד-הוק במשימה שהמערכת השוטפת אינה ערוכה לביצועה, יש יתרונות. לעומת זאת, בולטים החסרונות של יצירת כפילויות בין חברת הפיתוח ובין השלטון המקומי הקיים. כמו כן, חלוקת האחריות לפיתוח בידי חברה של חברת הפיתוח צמצמה את הסיכויים לצמיחת מנהיגות מקומית. אפשר לאמץ את הלקח מהניסיון הבריטי בתחום זה, אך יש להגדיר את תקופת כהונתה של חברת הפיתוח ולקבוע את גורלה בהמשך. כיום בבריטניה מתפתח תהליך של הקמת חברות פיתוח של השלטון המקומי הפועלות בתחום פיתוח פרויקטים כלכליים או בתחום אספקת שירותים. בה בעת, מתחיל תהליך פירוק של חברות הפיתוח והעברת סמכויותיהן לידי השלטון המרכזי. הניסיון הבריטי מלמד, כי ניתן לחשוב על מודל של חברת פיתוח משותפת לשלטון המקומי והמרכזי וכך למנוע כפילויות ולצמצם את התחרות. מודל מעין זה יאפשר ביזור סמכויות במקביל לביצוע משימות לאומיות. ביצוע המשימות שלשמן פותח המודל יועבר לשלטון המקומי שכבר ערוך לכך, כיוון שהיה שותף ומלווה פעיל ולא מתחרה.

מערכת משפטית להיצע קרקע

משאב הקרקע הוא חיוני לביצוע פרויקטים מרחביים ובכלל זה להקמת ערים חדשות. העמדת היצע קרקע גדול דיו עמדה נגד עיניהם של הוגי הרעיון לפיזור התעשייה והמגורים מלונדון ולהקמת ערים חדשות. לשם כך פיתחו מנגנון משפטי אשר קבע היררכיה של מוסדות התכנון ואת האחריות והסמכות התכנונית של כל רמה. לצד אלה קבע כללים להפקעת קרקעות, למתן פיצויים ולהטלת מסי השבחה על אלה שנהנו מעלות ערך הקרקע בשל הפיתוח. כמו כן, קבע המנגנון את ערך ביצוע עסקות המקרקעין בעת רכישת הקרקע על ידי חברת הפיתוח. השלכותיו של ניסיון זה חשובות, כיוון שבמקומות שאין בהם קרקע בבעלות המדינה, בעלי קרקעות עלולים לעקב את ביצועם של פרויקטים ומשימות לאומיות או לחתור להפקת רווחים. מערכת משפטית, המסדירה את תהליך העמדת היצע המקרקעין וביצוע עסקות מקרקעין, היא חוליה מרכזית וחיונית בפרויקט ערים חדשות.

הפתרונות התכנוניים, המשפטיים, המימוניים והניהוליים, הקשורים בהקמת ערים חדשות בבריטניה צמחו ממצאות ומבשלות חברתית וכלכלית. ניסיונה של בריטניה להשפיע על מדינות אחרות, חלקן מושבותיה, ולשכפל פתרונות שפיתחה במציאות

הבריטית לא עלה יפה, כיוון שפתרונות אלה לא צמחו מצורכי המדינה שאליה יובאו. במקביל לפתרון של ערים חדשות, המערכת התכנונית-מינהלית, הפוליטית-סטטוטורית, המשיכה לפתח פתרונות ולערוך שינויים באופי ובתכני הערים החדשות; מעיר חברה לעיר גנים, לעיר חדשה, להרחבת עיר, למרכז גידול, ואף ליזמה להקמת ערים - חברות פרטיות (Herington, 1988: 308; Amos, 1989). פתרונות אלה דומים לפיתוח שנעשה בחברה הבריטית והתמורות בתכנים הנורמטיביים מצביעות על גמישות תכנונית וניהולית לצד חשיבה כוללת, כאשר הכלי משתנה בהתאם למטרה ולצרכים. מדינות שונות הלומדות מן הניסיון הפרטי ומיישמות אותו, חייבות לפתח מודעות למציאות שונה ומשתנה. אין לראות בחיוב את העתקת המודל הבריטי שעבר תמורות במשך שישים השנים האחרונות, אלא אפשר לראות אותו בפרספקטיבה של זמן כמודל תכנוני של ניסוי וטעייה. מעצבי המדיניות התכנונית והמרחבית ראו בפתרון התכנוני שהציעו חלוץ רציונלי, המתאים ביותר לסוג הבעיות שאתן התמודדו. נדמה כי בעזרת הלקחים מניסיון זה ניתן להגיע לפתרונות ישימים וזולים לבעיות האורבניות שהמערכת הבריטית נתקלה בהן כמו גם מדינות אחרות. בדיון על אפשרויות הקמת ערים חדשות בישראל הפלסטינית נבחן לקחים אלו וננסה ללמוד מהם כדי לצמצם את ממדי בזבוז המשאבים ולהבטיח פיתוח יישובי-מרחבי מאוזן, המשמש זרז לפיתוח הכלכלי בישראל הפלסטינית.

2 המערכת היישובית הפלסטינית הקיימת

מצב של פריפריה

מלחמת 1948 והקמת מדינת ישראל הביאו לשליטה יהודית בשטח של כ-77 אחוזים משטח פלסטינה (א"י) המנדטורית. האוכלוסייה הפלסטינית התרכזה בשני מקטעים בלא רצף טריטוריאלי ומרכז כלכלי אורבני: הגדה המערבית ורצועת עזה. בישראל, לעומת זאת, החל להתפתח מרכז כלכלי עירוני שמוקדו הערים תל אביב ויפו. בד בבד, החלה העיר רבת עמון לצמוח לממדי מטרופולין (Kliot and Soffer, 1986) והפכה למרכז אורבני כלכלי ופוליטי של ממלכת ירדן והגדה המערבית, אשר ערי הגדה המערבית תלויות בו. רצועת עזה נשלטה בידי מצרים והייתה לפריפריה הרחוקה של קהיר. אף שהערים עזה, שכם, ירושלים וערים קטנות באזור הגדה המערבית ורצועת עזה קלטו פליטים, לא עלה בידן להפוך למרכזים ארציים. הן נותרו ערי שדה או ערי מחוז הנשענות על המטרופולינים של קהיר ורבת עמון. רבת עמון עצמה הייתה למוקד משיכה של מהגרים פלסטינים מן הגדה המערבית. המצב הפריפרי של האוכלוסייה הפלסטינית נמשך גם לאחר מלחמת 1967, אז כבשה ישראל את שארית השטח של פלסטינה (א"י) המנדטורית. בשטחים אלו הופעלו מגבלות על יצירת מרכז כלכלי ואורבני עצמאי ושוב נוצרו תנאים כלכליים ומינהליים שהגבירו את תלותם במרכזים אחרים - תל אביב וירושלים.

מתוך הקדמה קצרה זו ניתן להסיק כי הגדה המערבית ורצועת עזה היו במשך זמן רב פריפריה פוליטית, כלכלית ואורבנית. הן חסרות מרכז אורבני מטרופוליני בדומה לזה הקיים במדינות סמוכות. קיימות בהן ערים קטנות מבחינת גודל אוכלוסייתן, יחסית למרכזים המטרופוליניים שהתפתחו לאחר 1948 בישראל ובירדן. על אף מסורת יישובית ארוכת ימים שקיימת בערים אלו (שכם, חברון, ירושלים, בית לחם, עזה), מבחינה כלכלית הן התפתחו בעיקר לאחר 1948. השטח הבנוי בהן התרחב, אם כי הן לא הפכו למרכזים עירוניים גדולים. תוספת הפליטים בעזה לאחר 1948 גרמה אמנם לריבוי האוכלוסייה ולהתרחבות השטח הבנוי, אך האוכלוסייה הייתה חלשה מבחינה כלכלית.

בירושלים המזרחית וסביבותיה ובערים הסמוכות לה, על אף מגבלות שהטילו השלטונות הישראליים על פיתוח האוכלוסייה הפלסטינית, התרחבו כפרים וערים ערביים, ונוצר ביניהם רצף בנוי הנמשך מבית לחם בדרום ועד רמאללה בצפון, רצף הכולל אוכלוסייה של כ-500 אלף נפש. ברצף מטרופוליני זה התפתחו שני מוקדים כלכליים: האחד בירושלים המזרחית והשני בערים רמאללה-אלבירה. אולם התשתית האורבנית והכלכלית של ערים אלו חסרה מאוד. אף שקיים בהן ריכוז אוכלוסייה גדול, פיתוח נאות של התשתית יצריך משאבים רבים ויימשך תקופה ארוכה.

גודל היישובים

בתחום הגדה המערבית וברצועת עזה התגוררו בראשית שנות התשעים כ-2,200,000 פלסטינים, על פי הערכות פלסטיניות (Abdeen & Abu-Libdeh, 1993). אולם לפי השנתון הסטטיסטי הישראלי, אוכלוסיית אזורי אלה מנתה בסוף שנת 1993 כ-1,993,300 נפש, כולל ירושלים המזרחית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למ"ס, 1994: 786). לפי מקור זה מנתה האוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה כ-748,900 נפש, ואילו אוכלוסיית הגדה המערבית מנתה כ-1,244,400 נפש.

האוכלוסייה הפלסטינית מפוזרת ברשת יישובית היררכית המונה כ-537 יישובים (כולל מחנות פליטים), המתפלגים לפי קבוצות גודל, כמוצג בלוח מס' 1. הלוח מצביע על כך שרוב היישובים עדיין קטנים ובינוניים. להוציא את עזה וירושלים, שאוכלוסייתן הפלסטינית מונה יותר מ-160 אלף נפש, אוכלוסיית שאר היישובים מונה פחות מ-100 אלף נפש המפוזרים באזורי הגדה המערבית ורצועת עזה. הרשת היישובית התפתחה לאורך תקופה ממושכת, ומספר היישובים הפלסטיניים גדל עם הזמן. בשנת 1947 נרשמו באזור הגדה המערבית כ-264 כפרים, ובשנת 1953 מפקד החקלאות הירדני ציין כי קיימים 338 כפרים באזור הגדה המערבית, מספר שגדל בשנת 1967 ל-396 כפרים. גידול זה הוא תוצאה של צמיחתן של צורות יישוב כפריות קטנות כגון חרבות, עזבות ונזלות ושל קיבוע אוכלוסייה בכווית (Coon, 1992) בעקבות הגירה מצומצמת מן הכפר אל העיר.

הרשת היישובית שמרה על אופייה הכפרי, המפוזר. האוכלוסייה גדלה בקצב דומה במרבית היישובים. הזדמנויות התעסוקה שנפתחו באזורי השונים של ישראל דרבנו תהליך יוממות באוכלוסייה הפלסטינית באזורי רצועת עזה והגדה המערבית.

כפרים בצפון הגדה נטו ליוממות לאזור חיפה והצפון ואילו ממרכז הגדה נעו בכיוון אזורי המרכז בישראל. כפרי הר חברון יוממו לצפון הנגב, ואילו אוכלוסיית עזה יוממה ברובה לאזורי מרכז ישראל ולנגב. כך השתמרה הרשת הכפרית הפלסטינית, ולא התפתח מוקד תעסוקה פלסטיני מרכזי שימשוך אליו פלסטינים רבים לתעסוקה בשלב הראשון ולמגורים בשלב השני.

**לוח מס' 1: התפלגות האוכלוסייה הפלסטינית
לפי מספר וגודל יישובים, 1990**

גודל היישוב	מספר היישובים	אחוז מסך האוכלוסייה	אחוז מסך היישובים
מחנות פליטים	28	17	5.2
עד 2,500	376	15	70
2,500-5,000	70	10	13
5,000-20,000	50	19	9.4
20,000-70,000	9	14	1.7
מעל 70,000	4	25	0.7
סך הכול	537	100	100

עובד מתוך : Center for Engineering and Planning, 1992, p. 19

החשש של האוכלוסייה המקומית הפלסטינית מאפשרות הפקעת קרקעותיה על ידי הממשל הצבאי הישראלי לא עודד הגירה מהכפרים. כמו כן המרחקים הקצרים בין הכפרים הפלסטיניים לאזורי היעד הפוטנציאליים בתחומי התעסוקה והשירותים תרמו את חלקם להפחתת מספר המהגרים הפלסטינים לערים. אלה שהחליטו להגר מכפריהם העדיפו לעשות זאת למדינות אחרות, שבהן היו עשויים להגיע להישגים כלכליים ולמוביליות שהצדיקו את עקירתם לאזורי יעד מרוחקים.

מצוקת דיור

אספקת היצע המגורים בקרב האוכלוסייה הפלסטינית נעשתה במשך שנים רבות ללא מעורבות ציבורית וחסרה בנייה ציבורית יזומה למגורים. אספקת המגורים נעשתה בעיקרה באמצעות בנייה עצמית ובמימון עצמי גם בערים וגם בכפרים. בשנים האחרונות אנו עדים לניצני בנייה קבלנית יזומה למגורים שמבצעים קבלנים מקומיים, חברות פרטיות או תאגידים. עיקר הבנייה הקבלנית מתבצעת בערים הגדולות: שכס, רמאללה, ירושלים ועזה וקדם לה ניסיון לספק מגורים על ידי הקמתן של אגודות שיתופיות. מאמצייהן של אלה הביאו להקמתן של כ-1,500 יחידות דיור בלבד בכל אזור הגדה המערבית, וחלקו הגדול עדיין אינו גמור או מאוכלס. המחסור בהיצע הדירות לעומת הגידול בביקוש למגורים והמגבלות החמורות על הפשרת שטחים לבנייה שהטילו הממשל הצבאי והממשל האזרחי הישראלי, הביאו לגידול במצוקת הדיור בקרב האוכלוסייה הפלסטינית. הנתונים הזמינים מראים, כי בשנת 1992 רק 68.7 אחוזים מתושבי הערים בגדה המערבית הם בעלי דירות לעומת 91.5 אחוזים ביישובים הכפריים, ואילו היתר גרים בשכירות (למ"ס, 1994 : 800).

לוח מס' 2 מצביע על מצוקת דיור חמורה בישות הפלסטינית. 57.7 אחוזים מן התושבים הפלסטינים גרים כיום בצפיפות של שלושה ויותר לחדר. שיעור זה מעיד על מצב הדיור הירוד, שממנו סובל חלק גדול מהציבור הפלסטיני. לבעיה זו נוספת מצוקת קרקע זמינה לבנייה של בתי מגורים באזור הכפרים והערים. מצוקה זו נובעת מכמה סיבות שהעיקריות שבהן: המחסור בקרקע בבעלות פרטית, הפעלת מגבלות תכנוניות שאינן מאפשרות בניית מגורים עליהן (חמאיסי, 1989) ותהליכי ירושה והפקעה, שהגדילו את היקף מחוסרי הקרקע בקרב הפלסטינים. מדיניות התכנון הפיזי שהפעילו השלטונות הישראליים על השטח הבנוי של היישוב לא הפשירה קרקע לבנייה בקצב שענה על הצרכים המידיים של הפלסטינים, ומצוקת הדיור ביישובים גברה. צמצום שטחי הקרקעות המיועדות לפיתוח הביא להאמרת מחירי הקרקע. משפחה פלסטינית ממוצעת אינה יכולה לרכוש קרקע לבנייה, ומנגד לא הייתה בנייה ציבורית יזומה. גם הפליטים ששוכנו במחנות פליטים סמוכים לערים, והם כ-17 אחוזים מאוכלוסיית הפלסטינים הגרה ברצועת עזה והגדה המערבית, גרים בתנאים ירודים. כל בית אב שהיה יכול לרכוש בית או קרקע מחוץ למחנה, עשה זאת. אלה שנותרו במחנה ייצגו את האוכלוסייה החלשה החיה בתנאי מגורים ירודים.

לוח מס' 2: משקי בית באזורי הישות הפלסטינית לפי גודל וצפיפות דיור, 1993 נתונים באחוזים*

מספר נפשות בחדר	הגדה המערבית	רצועת עזה
עד 1.0	8.5	5.0
1.1-1.9	10.7	11.6
2.0-2.9	23.1	15.4
3.0-3.9	30.6	31.8
+4	27.1	36.2
חציון צפיפות דיור לחדר	2.3	2.6

מקור: למ"ס, 1994: לוח 27.2, עמ' 787, לא כולל ירושלים המזרחית

מחסור בהזדמנויות תעסוקה

כיום יש מחסור בהזדמנויות תעסוקה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית. בשנת 1992 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של בני 15 ומעלה לא עלה על 38 אחוזים מכלל האוכלוסייה, ורק 6.9 אחוזים מבנות 15 ומעלה נמנו על כוח העבודה. הנתונים מצביעים על היקף גדול של אוכלוסייה התלויה במפרנס אחד, ועל כך שלמעלה

משליש (%36.2) מכוח העבודה, שהועסק בשנת 1992 בגדה המערבית וברצועת עזה, הועסק בישראל. רק 53.2 אחוזים מכוח העבודה הועסקו ביישוב המגורים. בבדיקת התפלגות המועסקים הפלסטינים לפי ענף כלכלי ראשי מתברר, כי בשנת 1992 עסקו 20 אחוזים בחקלאות, 12.1 אחוזים עסקו בתעשייה, 34 אחוזים בבנייה, 33.9 אחוזים בשאר הענפים (למ"ס, 1993). התפלגות ענפית זו משפיעה על ההכנסה לנפש ואינה מאפיינת חברה אורבנית מפותחת שיכולה להוביל לצמיחה כלכלית בטווח קצר.

אפיון סוגי התעסוקה הקיימים בערים ובכפרים הפלסטיניים מראה כי רובם מתמקדים בעסקים קטנים. בכפרים הקטנים, שאוכלוסייתם מונה פחות מחמשת אלפים תושבים והם מאכלסים כרבע מהאוכלוסייה, הפלסטינים נעדרים כל בסיס כלכלי-מקומי שאינו מעוגן בחקלאות. להוציא מספר אומנויות ובית בד, כמעט ולא קיים בית מלאכה ביישובים הקטנים. ביישובים הבינוניים והגדולים החלה להתפתח תעשייה קלה או מפגרת לפי ההגדרות המקובלות. תעשייה זו, שעיקרה בתי מלאכה וברובה הגדול היא עסק משפחתי, אינה תורמת לפיתוח הכלכלה המקומית. אמנם בשנים האחרונות אנו עדים להתפתחות כמה בתי מלאכה בתחום הטקסטיל, העור, הנעליים והאבן, אך העדר אזורי תעשייה מאושרים, העדר מערכת מימון ובנקאות לצד מערכת מוסדית שמעודדת את פתיחתם או הרחבתם של מפעלים כלכליים ועסקיים קיימים, נוסף להגבלות על הייצור דרך צינורות השווק, יצרו מחסומים בפני פיתוח התעשייה והמלאכה ביישובים הפלסטיניים. באזורי התעשייה הקטנים המרוכזים בערים התפתחו מפעלי תעשייה קטנים ובתי מלאכה המיועדים בעיקר לצריכה מקומית. בראש אזורי תעשייה אלו נמצא אזור התעשייה רמאללה. מאז 1973 החלו להתפתח בו מפעלים המעסיקים יותר מ-100 עובדים. אף-על-פי-כן, אפשר לומר כי הערים הפלסטיניות עדיין אינן משמשות שדות תעסוקה גדולים שיכולים לקלוט את התוספת בכוח אדם, וזאת בגלל גודלן הקטן ומצבן הפריפרי.

השאלה המרכזית היא מה הם השינויים שיש לערוך לקראת פיתוח כלכלי, ובכלל זה היכן לפתח במאמץ מינימלי הזדמנויות תעסוקה, שיובילו לפיתוח סוגי תעסוקה מתאימים. במרכז עניינה של חוברת זו עומד הדיון ביצירת שינויים מבניים, מרחביים ויישוביים, המאפשרים גידול בהזדמנויות תעסוקה.

פערים בין-אזוריים

קיימים פערים בין האזורים השונים. אזור רצועת עזה הוא אזור צפוף ורק שטח מצומצם בו עשוי לשמש פוטנציאל לפיתוח הזדמנויות תעסוקה בהיקפים הדרושים. לעומתו, אזור הגדה המערבית הוא בעל שטחים פוטנציאליים לפיתוח, יש בו שטחים חקלאיים וכן משאבים שאפשר לנצלם לתיירות, לשירותים ולתעשייה. גם בתוך אזור הגדה המערבית קיימים פערים בין אזורים בצפיפות האוכלוסייה, ברמת העיור, ברמת הפיתוח הכלכלי, ברמת התשתיות וברמת השירותים. באזור בקעת הירדן והמדברות המזרחיים ומדבר יהודה - מזרחה מחברון, האוכלוסייה היא

דלילה בהשוואה לריכוזה באזורי ירושלים ושכם. גם באזורי גב ההר קיימים אזורים פריפריים - ג'נין וחברון - שרמת הפיתוח בהם ירודה בהשוואה לשאר אזורי הגדה המערבית (Center for Engineering and Planning, 1994). פערים בין-אזוריים אלה עדיין לא זכו להתייחסות מצד קובעי מדיניות הפיתוח, ולא עלו לדיון על סדר היום הציבורי. הניסיון העולמי והאזורי הראה כי הבעיה מחריפה שעה שמתרחש שינוי פוליטי, הממקד את הפיתוח במקום שמתרכזים בו קובעי המדיניות. מוקד הפיתוח הופך למרכז כלכלי ומינהלי מבלי שניתנת תשומת לב לפערים הבין-אזוריים. בשלב מתקדם יותר, רק כאשר הפערים הבין-אזוריים מחריפים, נעשה מאמץ לעצב מדיניות פיתוח לצמצום פערים אלו, שדוגמה לה היא השימוש בכלי של הקמת ערים חדשות. מקבלי ההחלטות הפלסטינים יצטרכו להתחבט בסוגיה אם לרכז את המאמץ לפיתוח הפריפריה בשלב מוקדם באמצעות השקעה ציבורית בהקמת ערים חדשות ולהשאיר את פיתוח המרכז בידי יזמות פרטיות, או לחלופין, לחזק את המרכז על ידי פיתוח שיקרין במשך הזמן על הפריפריה. התחבטות זו כבר החלה, וכיום מתנהל ויכוח בין המומחים על שתי האסטרטגיות האלה.

השלטון המקומי והמנגנון התכנוני

התפתחותו של תהליך המוניציפליזציה בקרב היישובים הפלסטיניים קדמה לכיבוש הישראלי בשנת 1967. מאז הכיבוש לא קמה אף רשות מוניציפלית-כפרית או עירונית. כיום, רק כמחצית הרשויות המקומיות הפלסטיניות מתפקדות בהתאם למסורת מוניציפלית מפותחת. היתר חלשות ופועלות במנגנונים מצומצמים ובלתי מקצועיים, שאינם מתפתחים או מספקים שירותים ברמה הדרושה לאוכלוסייה הקיימת. באזורי הגדה המערבית ורצועת עזה קיימות 29 עיריות. רובן נוסדו בשנות השישים המוקדמות. ישנה שונות גדולה בין יכולתן של העיריות הקיימות, שרובן חלשות, להוביל לקראת פיתוח. נמצא קשר בין ותק וגודל הרשות ובין יכולתה לנהל ולספק שירותים (שהואן, 1993). יכולתן של עיריות ותיקות ביישובים גדולים לספק שירותים לתושבים רבה מזו של עיריות ביישובים קטנים. המועצות הכפריות, שמספרן עומד על 93, נוסדו ברובן בשנות החמישים והשישים המוקדמות. ב-75 אחוזים מהיישובים עדיין אין ניהול מוניציפלי מקומי והניהול בהם מבוסס על השיטה המסורתית. מחציתן של המועצות הכפריות המוכרזות לא מתפקדות כלל ויתרן חלשות מבחינה פיננסית. מנגנון אינו מתנהל בצורה מודרנית ואינו יכול להוביל לפיתוח. למועצות אלו לא נקבעו תחומי שיפוט ברורים, ותחת שליטתן נמצאות עדיין אדמות הרשומות על שם הכפר על פי החלוקה המנדטורית. ככלל, הן העיריות והן המועצות הכפריות מחייבות חיזוק וארגון מחדש. יש לפעול לחיזוק הניהולי והכספי באופן ניכר, על מנת שיוכלו להוביל לפיתוח ולספק את צרכי האוכלוסייה המקומית. כל תוספת אוכלוסייה אליהן תגרום לנטל בלתי נסבל (חמאיסי, 1994א).

מאז 1967 היה התכנון הסטטוטורי של שימושי הקרקע נתון בידי ישראל. מדינת ישראל הפעילה תכנון מגביל ומווסת פיתוח לפלסטינים, בהשוואה לתכנון היזום והמפתח לאזרחיה היהודים על ידי הקמת יישובים חדשים וערים חדשות באזור הגדה המערבית (Coon, 1992; חמאיסי 1994). העיריות הפלסטיניות, שתפקדו על פי חוק כוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, העניקו היתרי בנייה בשטחים מצומצמים לפי תכניות מתאר שאושרו עד שנות השישים המוקדמות (חמאיסי, 1994).

הקמתן של ערים חדשות כרוכה בחיזוק השלטון המקומי והמינהל התכנוני בערים ובכפרים הפלסטיניים, וזאת כדי לנהל את הפיתוח בערים חדשות אלו. השלטון המקומי והמינהל התכנוני בגדה המערבית וברצועת עזה אינם ערוכים, בתנאים הקיימים לפיתוח פרויקטים גדולים יזומים. עומדת על הפרק השאלה אם לרכז את המאמץ בחיזוק הרשויות המקומיות הקיימות כדי לקלוט בהן תוספת אוכלוסייה, או להקים מסגרות מקומיות חדשות שינהלו את מפעל הקמתן של ערים חדשות. טיפוח השלטון המקומי והמנגנון התכנוני נדרשים גם אם לא יוחלט על מפעל ערים חדשות; שהרי לשניהם חשיבות רבה בפיתוח היישובים הפלסטיניים ובאספקת שירותים ורווחה לאוכלוסייה.

זמינות קרקעות

זמינות קרקע לפיתוח אורבני היא המפתח להקמתם של ערים חדשות ופרויקטים כלכליים. מרבית הקרקעות הזמינות לפיתוח בתוך הערים ובכפרים בישראל הפלסטינית נתונות בבעלות פרטית. שוק הקרקעות, במיוחד ביישובים הכפריים, כמעט שאינו פעיל בהשוואה לערים שקיים בהן מסחר בשוק המקרקעין, אך הביקוש גדול וההיצע מצומצם. קרקעות ציבוריות הנמצאות גם בסמוך לערים ולכפרים פלסטיניים היו נתונות לשליטתם של השלטונות הישראליים, והם מנעו פיתוח פלסטיני. כיום על פי ההערכות, כ-70 אחוזים משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה מוגדרים כ"קרקעות מדינה". הגדרה זו כוללת סוגים רבים, כגון קרקעות מופקעות, קרקעות אפוטרופוס, קרקעות "מואת" (עזובות) לפי סיווג החוק העתי'מאני 1858, קרקעות בשליטת הצבא וכדומה. עד עתה היו מקצתן של אלו זמינות לפיתוח יהודי - אזרחי וצבאי, והוקמו עליהן כ-174 התנחלויות (Khamaisi, 1992). התנחלויות אלו שלטו הן בהיקפן והן בפריסתן, בפוטנציאל פיתוח הקרקע של הפלסטינים.

הצורך להיענות לצרכים של מגורים ושל פיתוח כלכלי יעמידו את זמינות הקרקע כסוגיה מרכזית. סוגיה זו חריפה באזור רצועת עזה מבאזור הגדה המערבית בגלל הבדלי הצפיפות. אך בשני האזורים יש צורך בעיצוב מדיניות קרקע לשם הקמת פרויקטים למגורים ופרויקטים כלכליים. הצעדים שיינקטו להשגת הקרקעות למטרות אלה ומדיניות השימוש בקרקע אשר תונהג כדי להביא לפיתוח כלכלי ויישובי, הן שאלות שיעמדו לדיון בפני מקבלי ההחלטות הפלסטינים, לאחר שיועמד לרשותן של המינהל העצמי הפלסטיני היצע קרקעות המדינה, ויהיה בסמכותו

להעמיד קרקעות ציבוריות אלו לפיתוח מגורים או לפרויקטים כלכליים בערים ובכפרים הפלסטיניים.

אפשרות חזרתה של אוכלוסייה פלסטינית

על פי הסכם אוסלו בין הפלסטינים לישראלים, צוינה אפשרות חזרתם של פליטי 1967 שמספרם נאמד בכ-400 אלף נפש (Center for Policy Analysis on Palestine, 1992) מבין כ-3,353 מיליון פלסטינים הנמצאים כיום בפזורה (Zureik, 1994). צפוי שנושא פליטי שנת 1948 יעלה בדיון על הסדר הקבע בין הצדדים. בכל הסדר מדיני שיהיה צפויה חזרתם של פלסטינים לתחום הישות הפלסטינית, בין אם בשל רצונם לחיות במולדתם ובין אם בשל דחיקתם ממדינות ערב שהם גרים בהן כיום.

הפלסטינים מצטיירים כנטל שיש להיפטר ממנו (Salam, 1994). בלבנון כבר מתנהל מאבק פוליטי בעניין יישוב הפליטים הפלסטינים ושיפור תנאי מגוריהם. כוונת גירשה כ-300 אלף פלסטינים שהיו בתחומה בעקבות מלחמת המפרץ, על אף שמקצת המגורשים כבר קיבלו אזרחות כוויתית. לוב אוסרת על פועלים פלסטינים לחזור לתחומה, ומנסה להאיץ בפלסטינים הגרים בה לעזוב. צפויה חזרת אוכלוסין בהיקפים נרחבים - כחצי מיליון נפש - לפחות בשלב הראשון. לא מן הנמנע שיהיו כאלה שידחו את חזרתם לשלב מאוחר יותר, כאשר המצב יהיה בטוח או ברור יותר מבחינתם. יהיו גם כאלה שלא יחזרו, אלא יישארו במקום מגוריהם שהשתלבו והתפתחו בו (שעבאן, 1994: 187-189).

אוכלוסיית החוזרים צפויה להיות אוכלוסייה חלשה כלכלית בהשוואה לאוכלוסייה הוותיקה. החוזרים יזדקקו לקורת גג, לתעסוקה וכן לשירותים ולתשתיות. לחלק מהפלסטינים החוזרים יש קרובי משפחה במקום שיגישו להם סיוע, לפחות ראשוני, מבחינה כלכלית ובמציאת קורת גג ולו זמנית. אין ספק שפתרון בעיות המגורים והתעסוקה יעמוד בראש סולם העדיפויות של החוזרים. בעיות אלה יוטלו על כתפי הציבור, ולכן ההנהגה הפוליטית חייבת לקבוע מדיניות קליטה ברורה. בבסיס מדיניות זו יעמדו השאלות: היכן וכיצד ליישב את החוזרים? מה תהיה השפעת יישובם על המערך היישובי הקיים? האם הם יהפכו מנטל בשלב ראשון למשאב פיתוח מאוחר יותר? מעבר כזה קשור, בין השאר, במדיניות קליטה מרחבית נכונה, אשר תצמצם את פרק הזמן שבו יהיו למעמסה על כתפי הציבור. קליטתם של החוזרים ושילובם המהיר בפיתוח הכלכלי והחברתי כרוכים באופי היישוב שיתיישבו בו ובמקום שייקלטו בו. קליטתם במקום שבו ירזו את הפיתוח תשפיע על עתידם ועל עתיד הישות הפלסטינית כולה. לכן, חשוב מאוד לדון בסוגיית יישובם של החוזרים.

הניסיון העולמי בקליטת מהגרים בהיקפים גדולים ובתקופה קצרה מראה כי האוכלוסייה הוותיקה, אפילו במדינות חזקות ומבוססות, מושפעת לרעה מקליטת תוספת אוכלוסיית מהגרים חלשה. הדבר נכון במיוחד בטווח הקצר, ואילו בטווח הארוך נטל מתמשך תלוי באופיים וביכולתם של המהגרים, בפתרונות מבניים

שיעמדו לרשותם או שיפתחו לעצמם ובמדיניות כלכלית-מרחבית אשר המדינה הקולטת מאמצת עבורם. הפלסטינים והירדנים שנאלצו לעזוב את כוויית לאחר מלחמת המפרץ יצרו נטל על הכלכלה ועל החיים בירדן. לאחר איחוד גרמניה יצרו המזרח גרמנים נטל כלכלי על מערב גרמניה. המהגרים היהודים בשנות החמישים ואף בשנות התשעים היו למעמסה על כלכלת ישראל, על אף המשאבים הכספיים מבחוץ שהועמדו לרשותה לקליטתם.

האוכלוסייה הפלסטינית הוותיקה ברובה אינה איתנה דייה מבחינה כלכלית. ההנהגה הפוליטית הנוכחית עושה את ראשית דרכה בבניית הממסד ובכינון של מערכות המינהל. לרשותה עומדים משאבים מוגבלים, והיא תלויה בעזרתן של מדינות עשירות, בכלל זה חלק ממדינות ערב, כדי לבסס את מעמדה ואת מערכות הממסד שלה ולהוביל את פיתוח כלכלתה. מקצת המדינות התומכות מתנות את עזרתן בהקמתם של פרויקטים שבהם תהיה להן מעורבות. עולות שאלות הנוגעות לסוג הפרויקטים מבחינת הנכונות של מדינות להשקיע במימונם וכן מבחינת תרומתם לפיתוח ומיקומם המתאים ברשת היישובית הפלסטינית.

השלטון בראשית דרכו

השלטון המרכזי הפלסטיני בתחילת דרכו מקבל לידיה את הסמכות לפיתוח אורבני ולתכנון מרחבי. הוא נתון בלחץ בשל המשימות הרבות והמגוונות הממתינות לביצוע. המסגרת החוקית להפעלת השלטון המקומי, לתכנון המרחבי, להפקעת קרקעות, ליחסים בין דיירים לבעלי בתים ועוד, עדיין מבוססת על החוק הירדני בגדה המערבית, על החוק המצרי ברצועת עזה וכן על צווים צבאיים של הממשל הישראלי. נוסף על בעיות תחיקתיות, כבסיס לקביעת היחסים בין השלטון המקומי לבין הפרט, חסר עדיין מערך מוסדי ביורוקרטי מבוסס ומפותח, ערוך לקבלת החלטות בפיתוח המרחבי. הניסיון הפלסטיני בתחום המינהל המקומי עדיין בראשיתו. המערכת הבנקאית נמצאת אף היא בתחילת דרכה בתחום מימון של פרויקטים אורבניים וכלכליים במרחב היישובי הפלסטיני.

ראוי לציין את המשאבים הכספיים המצומצמים העומדים לרשות הפלסטינים. אלה מחייבים לימוד מעמיק ובניית סדר עדיפויות של פרויקטים חיוניים במקומות שעשויים להוביל לפיתוח. ניהול המשאבים המצומצמים וארגון המרחב היישובי כשדה השקעה רווחי הן משימות חשובות בתהליך הניהול של שלבי מעבר פוליטיים, כלכליים ומרחביים של קהילות. גם הבריטים שהפעילו את מדיניות הקמת הערים החדשות כדי להקל את הלחץ האורבני מעל המטרופולינים הראשיות, ובעיקר לונדון, עמדו בפני בעיית גיוס משאבים. בריטניה הייתה מדינה גדולה, בעלת מסורת שלטונית וכלכלית. במטרה להפעיל את מדיניות הקמת הערים החדשות קיבלה הממשלה הבריטית הלוואות לטווח ארוך מגורמים מממנים (לתקופה של כשישים שנה). מדינת ישראל קיבלה הלוואות וערבויות לקליטתם של מהגרים יהודים בשנות התשעים, כאשר כלכלתה חזקה לעין ערוך מהכלכלה הפלסטינית. השקעת כספים בעיצוב המרחב בישראל מעלה ביקורת, וקולות רבים הנשמעים בגנותה טוענים כי

פיתוח המרחב, פתרון הבעיות האורבניות וקליטת תוספת האוכלוסייה היו יכולים להיות זולים ויעילים יותר אילו הושקעו המשאבים במקומות אחרים או בחלופות פיתוח אחרות. ניהול המרחב הפלסטיני באמצעות קביעת מדיניות תכנון שבראש מעייניה הצמיחה הכלכלית, במקביל לפתרון בעיות מגורים ולקליטת אוכלוסייה חוזרת, מחייבים הפקת לקחים מניסיונם של אחרים ומימושם במציאות הפלסטינית החדשה.

3 סוגיות של ארגון מרחבי מחדש

המצב הקיים מצביע על מספר סוגיות מרחביות-יישוביות יסודיות הדורשות עיון לקראת הצעת מגמות אסטרטגיות לעיצוב המרחב היישובי הפלסטיני באמצעות הקמתן של ערים חדשות.

הכנת היצע מגורים אל מול ביקוש מתרחב

כאמור, צפוי ביקוש רב למגורים בזמן קצר. הביקוש למגורים מתעורר בקרב גורמים שונים:

- בעלי בתים מקומיים החיים בדירות שכורות ובתנאי מגורים צפופים ושואפים לשפר את תנאי מגוריהם.
- בתי אב חדשים הנוצרים עקב נישואין.
- מהגרים פנימיים, במיוחד מהכפרים לערים - תופעה זו אמנם מוגבלת בשלב זה, אך צפוי שתרווח כאשר יתפתח היצע של הזדמנויות תעסוקה בערים.
- פליטים המתגוררים כיום במחנות הפליטים שבתחומי הישות הפלסטינית ומבקשים לשקם ולשפר את תנאי מגוריהם.
- החוזרים לתחומי הרשות הפלסטינית.

הביקוש הצפוי למגורים נחלק לשתי קבוצות עיקריות: האחת, מקורה בביקוש השוטף הקיים בקרב התושבים הוותיקים. ביקוש זה יהיה בעיקרו בתוך הכפרים והערים הקיימים אשר יעברו תהליכי התפשטות. הקבוצה השנייה, שמקורה בחוזרים הפלסטינים והפליטים המקומיים, מצטיינת בביקוש רב מאוד למגורים בפרק זמן קצר. הביקוש למגורים בקרב הקבוצה השנייה מאפשר הכוונה יותר מבקרב הקבוצה הראשונה. הסוגיה העומדת לדיון היא היכן יימצא בשנים הקרובות היצע המגורים לביקוש, הנאמד בכ-200 אלף יחידות דיור.

תהליך ההגירה הפנימית התרחש עד עתה בהיקפים מצומצמים. יעדס של המהגרים, הן מדרום להר חברון ומחברון העיר והן מצפון הגדה המערבית, היה בעיקר אזור ירושלים וסביבתה. המגבלות על בנייה פלסטינית בתוך ירושלים הביאו לביקוש מגורים ביישובים הסמוכים לירושלים במיוחד באזור הצפוני: אלראם, רמאללה, אלבריה, ביר נבאללה אלעזרייה ואבו דיס. הגירתם של פלסטינים לאזור ירושלים היא תוצאה של זמינות הזדמנויות תעסוקה באזור זה, ובמיוחד בתחום השירותים.

פיתוח תעסוקה המובילה לצמיחה

לצד הביקוש למגורים ייווצר ביקוש רב להזדמנויות תעסוקה. כיום קיים בתחומי הישות הפלסטינית מחסור רב בהזדמנויות תעסוקה, במיוחד ברצועת עזה. נוסף על חשיבות יצירת הזדמנויות תעסוקה, נודעת חשיבות להיצע ענפי התעסוקה הרצויים ולרמת ההתמחות בהם. ענפים שכנראה יתפתחו, בשלב הראשון לפחות, הם ענפים עתירי עבודה. במקביל, יש לדאוג לפיתוח ענפים כלכליים המאפשרים מוביליות כלכלית ומאופיינים בדרישה לקליטת כוח אדם מתוחכם. חלק מהזדמנויות התעסוקה יהיה בשירות הציבורי והממלכתי שיתפתח. הזדמנויות אלה נוטות להתרכז באזורים עירוניים שקיימת בהם תשתית לפיתוחן. נשאלת השאלה: האם המערך היישובי הקיים יכול לשמש תשתית הולמת לפיתוח הזדמנויות התעסוקה והמגורים הדרושות ביישובים העירוניים והכפריים הקיימים?

הקמתו של שלטון עצמי פלסטיני תביא לפתיחת הזדמנויות תעסוקה במנגנונים השלטוני והציבורי שחסרו בעבר. מיקומו של מנגנון זה במרחב עשוי להיות גורם מרכזי בעידוד הגירה פנימית אל המקום שנבחר לרכז את הפעילות ואת משרדי הממשל השלטוני. כמו כן, חוזרים המועסקים במשרות שלטוניות, מינהליות וביטחוניות יתגוררו במרכז זה.

בד בבד, ייעשה מאמץ מכוון לאתר חברות כלכליות ועסקיות בינלאומיות ופלסטיניות, אשר יקימו מפעלים ופרויקטים כלכליים בישות הפלסטינית, או להקים להן נציגות וליהנות מהתנאים הפוליטיים החדשים שיווצרו. פעילות כלכלית זו תתמקם כמובן בערים ותאפשר נגישות נוחה למקבלי החלטות ולמידע הבינלאומי. גופים אלו רוצים להתמקם במקום בטוח ונגיש מבחינה פוליטית וקרוב למוקדי קבלת החלטות, עובדה המעמידה את אזור ירושלים ואת אזור העיר עזה כאזורי יעד מבוקשים מצד יזמים אלו. מקומות אלו כנראה ימשכו אליהם הגירה פנימית וגם יישוב של חוזרים.

היישובים העירוניים האחרים, ובכלל זה עזה, דורשים היצע גדול של הזדמנויות תעסוקה על מנת לצמצם את הבעיות הכלכליות והעירוניות בהם. יש לציין כי כושר הספיגה של ערים פלסטיניות לתוספת אוכלוסייה ויכולתן ליצור מקומות תעסוקה מושפעים מגודלן. ככל שהעיר או המרחב העירוני גדולים יותר, גדלה יכולתם להציע מקומות תעסוקה, היצע מגורים ושירותים ולקלוט תוספת אוכלוסייה. כיוון שמרבית הערים הפלסטיניות הן קטנות יחסית, יכולת הספיגה שלהן קטנה. עיקר ההתפתחות והעומס יתרחשו כנראה באזור ירושלים ובאזור העיר עזה.

ארגון המערך היישובי

המערך היישובי הפלסטיני מורכב ברובו מיישובים כפריים ועירוניים קטנים, בעלי יכולת מוגבלת להציע הזדמנויות מגורים ותעסוקה. אמנם קיימות ארבע ערים גדולות יחסית (שכם, ירושלים, חברון ועזה) אך עדיין אין מרכז אורבני ארצי שימש מנוף לפיתוח. העיר ירושלים, המועמדת לפי שאיפות הפלסטינים, להוביל

בתפקיד, מתאפיינת במגבלות פוליטיות-מדיניות והיסטוריות-תרבותיות שמפחיתות מיתרונה. רק סביב ירושלים, מעבר לגבולה המוניציפלי, במיוחד באזור רמאללה ובאזור ג'בע, יש שטחים פוטנציאליים לפיתוח, העשויים להפוך את חסרונה של ירושלים ליתרון.

תהליך ההתפתחות היישובית הפלסטינית לא כלל מטרופולין מפותחת שיש לה יכולת קליטה גדולה של תוספת אוכלוסייה ולא נוצר היצע רב של הזדמנויות תעסוקה. בערים הקיימות אין שדות תעסוקה גדולים; עיקר התעסוקה בהן מתרכזת בתחומי המסחר והשירותים, אין בהן תעשייה מפותחת, זולת בתי מלאכה קטנים שאין בהם כדי ליצור תשתית תעסוקה לאוכלוסייה בהיקפים גדולים. המרכזים העירוניים הקיימים אינם ערוכים דיים לקליטת תוספת מגורים או תעסוקה בשטח הבנוי שלהם. מרכזים אלו גדושים, ומתמודדים עם בעיות אורבניות קשות. במרכזי הערים רמאללה, שכם ועזה נודעות בעיות נגישות חמורות שצפויות להחריף בעתיד עם תוספת הפיתוח. בעיות אורבניות אלו נוצרו בשל העדר היערכות תכנונית יזומה ומכוונת לגידול האוכלוסייה המהיר. המרכזים העירוניים הקיימים אינם ערוכים לתוספת פיתוח מסיבי. כל תוספת פיתוח עלולה להחריף את הבעיות האורבניות הקיימות ולהעמיס על תשתית שלא תוכננה או יועדה להיקף אוכלוסייה ולפעילות כלכלית גדולים. תשתית זו התפתחה בשיטת תוספות לאורך זמן, בשלבים ובהיקפים מצומצמים.

פיתוח עירוני של השטח הבנוי הקיים, כדי שיהיה ערוך לקליטת הביקוש הצפוי למגורים ולתעסוקה, ידרוש משאבים ומאמצים מרובים במהלך תקופה ארוכה. כאן עולה השאלה האם הפיתוח שיתרחש במרכזים אלה יהיה באמצעות שיקום ופיתוח הקיים או באמצעות פיתוח חדש בסמוך לו, אשר יחזק את המרכז העירוני הוותיק ועם זאת יאפשר להפחית את לחץ הפיתוח עליו.

ריכוז או פיזור הפיתוח

בגדה המערבית וברצועת עזה ניכרת שונות רבה בצפיפות האוכלוסייה ובהיקף הפיתוח היישובי. קיימים אזורים דלילי אוכלוסין כגון דרום-מזרח הרי חברון, המדרונות המזרחיים של רכס ההרים וכן בקעת הירדן. לעומת זאת, בציר היישובי הראשי של הגדה המערבית בין שכם לחברון, שבטבורו הריכוזים האורבניים רמאללה-אלבירה ירושלים ובית לחם, קיימת עיקר הפעילות הכלכלית והמינהלית. באזור עזה עיקר הפיתוח הוא בעזה העיר. הפיתוח הקיים בציר היישובי בין שכם לחברון נסמך על מסורת ארוכת שנים. חלופה אחת לפיתוח המערך היישובי המרחבי בגדה המערבית מושתתת על מתן דגש רב לפיתוח בציר זה. אמנם בשלב ראשון יגבר הפער הבין-אזורי, אך הקרנת הפיתוח אל הפריפריה בהמשך הזמן תצמצם פער זה. מול חלופה זו של פיתוח מרוכז עומדת חלופה הגורסת פיזור הפיתוח והעתקת המאמץ הציבורי לאזורים דלילי אוכלוסין, במטרה להביא לצמצום הפער הבין-אזורי. חלופה זו שתופעל בצורה יזומה מלמעלה אמורה להביא לפיזור האוכלוסייה והפיתוח, ובכלל זה לצמצום ההגירה אל מרכזים עירוניים.

הסוגיה של ריכוז הפיתוח בציר היישובי הראשי לעומת פיזורו אל הפריפריה תעמוד לדיון בפני מקבלי ההחלטות הפלסטינים בעת הדיון על מדיניות הפיתוח המרחבית. בחירת מיקומן של הערים החדשות תיגזר מן הבחירה באחת משתי החלופות המרחביות.

הסוגיה העומדת בפני הארגון המרחבי הפלסטיני היא: האם למקם את הערים החדשות סמוך למרכזים העירוניים הקיימים כדי לתרום לפיתוחן, או להקים אותן במרחק ממרכזים אלה על מנת להפוך אותן למרכזים אזוריים קטנים? בשתי החלופות קיים האתגר של יצירת מרכז מטרופוליני לישות הפלסטינית. אתגר זה שונה מזה שידעו הבריטים מבחינת המערך היישובי. עיקרו בשאיפה ליצור מרכז מטרופוליני שישמש מנוף לפיתוח כלכלי ולקליטת תוספת האוכלוסייה. מרכז כזה חסר כיום במערך היישובי הקיים. אם תהפוך ירושלים למוקד המטרופוליני הפלסטיני (מבלי ללבן סוגיות פוליטיות, מדיניות וערכיות של ירושלים וסביבתה), יהיה צורך לפתח את המרחב הירושלמי תוך כדי תכנון שקול באשר לאזורים בעלי ערכים היסטוריים, דתיים וארכיאולוגיים, כדי לא לפגוע בייחודה של העיר. פיתוח שקול באזור ירושלים מצריך אולי חשיבה של פיזור הפיתוח המסיבי היוצר עומס יתר. הפיתוח היהודי, שנעשה עד עתה בעיר מיעדים גאופוליטיים, הביא לשינוי באופי העיר.

הלקחים מהניסיון העולמי מראים, כי בשלב המעבר אין להתיר ריכוז אורבני שצפוי להתפתח בצורה ספונטנית. פיתוח ספונטני גורם לעומס רב על תשתיות, ליצירת מוקדי עוני, לבנייה לא תקינה ולגודש. סינגפור, עם קבלת עצמאותה, היא דוגמה מוחשית לתהליך זה. ריכוז של פיתוח יתר, שעשוי כנראה להתרחש גם בישות הפלסטינית, מעלה לדיון את סוגיית מיקומו של היצע הפיתוח המרוכז, העלול לגרום למעט בעיות יישוביות ואורבניות ועם זאת להוביל לפיתוח כלכלי.

מיקום ההתנחלויות הישראליות במערך היישובי הפלסטיני

בקרב היישובים הפלסטינים הוקמו יישובים יהודיים חדשים שנועדו להגשים יעדים פוליטיים טריטוריאליים. יישובים אלו, המאכלסים כיום רק יהודים, עומדים על סדר היום הפוליטי בשל הדרישה הפלסטינית לפינויים. מקצת התנחלויות אלו נמצא במרכז הרשת היישובית הפלסטינית, כגון בית אל, קרית ארבע. התנחלויות אחרות הן ערי לוויין יהודיות סביב ירושלים, כגון גבעת זאב ומעלה אדומים. לעומת קבוצה זו של התנחלויות קיימות התנחלויות, כגון אריאל, עמנואל ואחרות, הנמצאות בטבעת החיצונית של מטרופולין תל אביב, ומבחינת המערכת היישובית הפלסטינית באזורי שוליים. קבוצה שלישית של התנחלויות קטנות מפוזרת ברחבי הישות הפלסטינית ומגבילה את הפיתוח הפלסטיני.

ככלל, ההתנחלויות הישראליות מגבילות את המשך הפיתוח הפלסטיני. הן שולטות בשטחים פוטנציאליים לפיתוח ויוצרות חסם בפני פיתוח ערים פלסטיניות חדשות. אם יהיה הסכם על פינויין של ההתנחלויות, תעמוד לדיון סוגיית אכלוסן מחדש.

לחלק מההתנחלויות שיפונו, במיוחד אלה הנמצאות בשולי המערכת היישובית הפלסטינית, עשויה להיכנס אוכלוסייה פלסטינית חלשה מקרב החוזרים ותושבי מחנות הפליטים, ולא מן הנמנע שהן יהפכו למשכנות עוני. בני המעמד הבינוני הפלסטיני יחפשו להם מוצא אחר בגוש הערים הקיימות.

פינוי התנחלויות ישחרר שטחים קרקעיים נרחבים שאסורים כיום לפיתוח פלסטיני ויעמיד היצע מגורים פוטנציאלי לפלסטינים. יוסרו מגבלות פיתוח במקומות שהיו באזור המרכז הפלסטיני, כגון צפון רמאללה, מזרח שכם, צפון מערב ירושלים ואזור עזה. אלה הם האזורים הפוטנציאליים להקמת ערים או רבעים חדשים לצד הערים הקיימות.

4 האסטרטגיה היישובית המוצעת

הנסיבות והתנאים הפיזיים, החברתיים, הכלכליים, הניהוליים, הממסדיים והפוליטיים משפיעים על בחירת האסטרטגיה היישובית המתאימה. אין לעצב אסטרטגיה יישובית שאינה נגזרת או צומחת מהמציאות, ואינה אומדת את היכולת לשנות ולממש יעדים לאומיים ואזוריים. על כן, במציאות הפלסטינית טעות היא לחשוב במושגים של מדינה גדולה בעלת שטחים נרחבים, מבוססת מבחינה פוליטית וניהולית ומתפתחת סביב מרכז ראשי. נוסף על כך, יש להתחשב במבנה הטריטוריאלי של הישות הפלסטינית המתהווה, המורכב משני חלקים נטולי רצף (רצועת עזה והגדה המערבית). להלן תוצג בקצרה הצעה לאסטרטגיה יישובית פלסטינית, שתכליתה פיתוח מוקדים עירוניים יזומים המובילים לחיזוק הערים הקיימות, בעיקר אלה שהן בעלות פוטנציאל להשגת תנופה של פיתוח. נראה לנו כי תהיה טעות לפזר את הפיתוח על פני כל המערך היישובי הקיים או לרכז אותו בעיר "ראשה" אחת, הגדולה מן הערים האחרות במידה ניכרת, כפי שהתופעה שכיחה בארצות מתפתחות רבות.

האסטרטגיה היישובית הפלסטינית המוצעת נועדה להשיג את המטרות האלה:

- יצירת מערך יישובי המגביר את הפיתוח הכלכלי ומאפשר הן פיתוח יזמה מקומית והן משיכת יזמה פרטית, ערבית ובינלאומית, וזאת הודות לגיוון כלכלי ולנגישות לרשתות תחבורה אזוריות.
- יצירת היצע מגורים מתאים הן לתוספת האוכלוסייה שתחזור לישות הפלסטינית והן ולזאת המתגוררת בשטח בתנאי מגורים ירודים ומתרבה. ההיצע יסופק ברובו על ידי המגזר הפרטי, והמגזר הציבורי יתערב רק אם יתעוררו קשיי אספקה, באמצעות בנייה ציבורית ישירה שתאזן את הביקוש וההיצע. המגזר הציבורי והמערכת הבנקאית יעמידו מימון לרשות הנזקקים, לצורך מגורים נאותים. הבנייה הציבורית, לעומת זאת, תתמקד במרכזים האורבניים, כאשר ביישובים הכפריים אספקת המגורים תיעשה על ידי המגזר הפרטי, נוסף על תמיכה כספית כהלואה לנזקקים.
- שמירה על מרחבים חקלאיים וצמצום הפגיעה במשאבי נוף הדרושים לפיתוח הכלכלה הלאומית והמקומית.
- יצירת מערך שלטוני מקומי הפועל לפיתוח ביזמה מלמטה.
- צמצום ההגירה מכפרים ומיישובים קטנים לערים שבהן יתרחש עיקר הפיתוח.

התרכזות בציר היישובי על גב ההר

האסטרטגיה המוצעת חותרת לנצל את יתרונות המיקום של הציר היישובי הראשי על גב ההר המתחיל בגנין ובשכם, עובר דרך רמאללה, ירושלים, בית לחם ומסתיים בחברון (איור מס' 1). לאורך ציר זה יתפתחו שלושה מוקדים: שכם - כמוקד משני בצפון הישות הפלסטינית, ירושלים - מרמאללה ועד בית לחם - כמוקד ראשי, וחברון - כמוקד משני בדרום הגדה המערבית. העיר עזה תתפתח כמוקד לאזור רצועת עזה. אמנם העיר עזה מובילה בראש הערים הפלסטיניות מבחינת גודל אוכלוסייתה (אם כוללים את מחנות הפליטים הצמודים אליה), אך השטח הקטן לידה הזמין לפיתוח מצמצם את סיכוייה להפוך למטרופולין המרכזית של הישות הפלסטינית. לעומת זאת, המטרופולין הפלסטינית של ירושלים, הממוקמת באמצע הגדה המערבית, מאכלסת כיום כ-500 אלף פלסטינים. במטרופולין זו מתרכזים מרבית המוסדות הפלסטיניים. בכל סוג של קשרים כלכליים בין ישראל לישות הפלסטינית או של הישות עם ירדן ושאר מדינות ערב, זמינים לפיתוח שטחים נרחבים בצפון ירושלים ובאזור רמאללה. האזור נמצא באמצע הדרך בין מטרופולין תל אביב למטרופולין רבת עמון, מיקום פוטנציאלי למטרופולין פלסטינית.

הקשרים הכלכליים, שצפויים להתפתח בין ירדן לישראל, כוללים שימוש בנמל חיפה. אלו עשויים להגביר את חשיבותה של שכם כעיר מרכזית, הנמצאת במחצית הדרך בין חיפה ותל אביב לרבת עמון.

בשלב הראשון יישענו מוקדי הצמיחה על מרכזים עירוניים קיימים אשר יפותחו בבנייה עירונית המושתתת על הרחבת הקיים. בשלב מתקדם מוצע להקים עיר חדשה סמוך לכפר יתמא, הנמצא כמעט במחצית הדרך בין ירושלים לשכם. כך יתחזק ציר ירושלים-שכם כציר פיתוח ראשי. בד בבד יתפתחו קשרים כלכליים מזרח-מערב בצירי פיתוח משניים.

על כן, אנו מציעים להיערך מבחינה תכנונית במקום שייקבע כציר היישובי הראשי על ידי קביעת האזורים המיועדים בו לפיתוח. כפרים שיהיה להם ביקוש יורחבו. כמו כן, יש להגדיר במסגרת ההיערכות התכנונית את שימושי הקרקע, את מערך הקשרים התחבורתיים ואת הנגישות. אנו מציעים להגביל את הפיתוח באזורים רגישים מבחינת נוף, טבע וחקלאות, ולשמרם. את התכנית יש לערוך בראייה אסטרטגית, על פי אופיים והיקפם של קשרים בין-אזוריים ולא רק מקומיים.

העדפת פיתוח החדש על פני שיקום הישן

בקרב חוגים פלסטיניים מוצעת החלופה של פיתוח הערים הישנות ושיקום התשתית בהן במקום הקמת ערים חדשות באזורים חדשים. הטיעון לחלופה זו מבוסס על ההנחה ששיקום המערכת העירונית הקיימת הוא זול מעלות הקמתן של ערים חדשות. נראה לי כי אין בטיעון זה ממש. שיקום הישן אינו יכול להיות פתרון לבעיות האורבניות העתידיות ומענה לביקוש הצפוי לפיתוח בזמן הקצר והארוך. מרבית הערים הפלסטיניות התפתחו מגרעין קטן, בלא תכנון ופיתוח יזומים. התשתיות בהן התפתחו בצורת תוספות, ולא נודעה בהן חשיבה תכנונית כוללת, המזהה צרכים ומקצה שטחים, תשתיות ושירותים בהתאם לביקוש. "הזחילה היישובית" הנמשכת במתכונת כפרית משמשת דגם שכיח בהתפתחותן של רוב הערים הפלסטיניות. שיקום התשתיות בהן מחייב פעולות מספר ברובד המוסדי, הכלכלי והמוניציפלי ודורש זמן רב ומשאבים כספיים רבים. אף ששוקמו גלעינים עירוניים, יכולת הקליטה שלהם מוגבלת. אין בהם די שטחים פנויים להיצע שירותים אורבניים אזוריים. מערכת הכבישים בהם אינה יכולה לקלוט ניידות של תוספת האוכלוסייה, והבנייה הפרטית והבעלות על הקרקע ימשיכו להגביל את הפיתוח המסיבי הצפוי בהיקפים הדרושים. מגבלות אלו מעמידות את פיתוח החדש כחלופה יעילה יותר, המאפשרת ניצול אמצעי הפיתוח והתכנון המודרניים. תהליך הקמתם של רבעים חדשים, שנועדו לפתור בעיות מגורים ולממש יעדים של המדינה החדשה, ילווה בתהליך פיתוח הזדמנויות כלכליות וחברתיות קהילתיות ובתהליך שיקום ממושך של המערכת האורבנית הוותיקה.

אימוץ הגישה האחרת, הגורסת פיתוח ושיקום הישן כאסטרטגיה מרכזית מידית ועיכוב הפיתוח החדש, תגרום למצב של ביקוש גדול לחדש. המערכת המוסדית והאורבנית לא תהיה ערוכה דייה לספק פתרונות חדשים במהלך העיסוק בשיקום הישן. הפיתוח החדש עשוי להתקדם אפוא בסמוך, בלי הכוונה ותכנון יזומים ובלי תרומה ממשית, ולהפוך לבעיה אורבנית.

מדיניות של הקמת ערים חדשות

הביקוש הגדול הצפוי למגורים, להזדמנויות תעסוקה ולפיתוח תשתית פיזית וחברתית-כלכלית לשם משיכת יזמים וליצירת מערך אורבני מעודד פיתוח, מחייב מענה. מבין הפתרונות האפשריים מוצע להתמקד בהקמת ערים חדשות. בהמשך ייבחן פתרון זה לאור ניסיוןן של מדינות אחרות, ותוצע מסגרת להקמת ערים חדשות, מסגרת הנגזרת מן התנאים הקיימים. כיוון שאחת המטרות העיקריות של ערים חדשות היא אספקת מגורים, נקדים את הדיון בשיטות אספקת מגורים בעולם.

ניתן להיענות לביקוש הרב למגורים הצפוי בישות הפלסטינית באמצעות גישות מספר שמצאו ביטוי שונה במדינות העולם (Al-Soliman 1989: 45). גישה אחת, שאינה רואה בחיוב התערבות ציבורית בשוק המגורים, משאירה את אספקת היצע הדיור והתעסוקה לתנאי השוק. חברות קבלניות פרטיות הן הדואגות להיצע גם בעת הקמתן של ערים חדשות. תהליך זה התרחש במקצת ממדינות העולם ובראשן ארצות הברית. לעומתה, קיימת גישה התומכת בהתערבות ציבורית-ממלכתית בשוק המגורים. גישה זו פותחה בברית המועצות לשעבר, שם המדינה תכננה וסיפקה את היצע המגורים כולו והקימה ערים חדשות לאכלוס תוספת האוכלוסייה. גישה שלישית נוטה להתערבות ציבורית בשוק המגורים בעתות ביקוש מואץ, שמקורו בתוספת ניכרת של אוכלוסייה או במעבר מואץ של אוכלוסייה ממקום למקום. כאשר מגיעה לקצה תקופת החירום, חדלה המדינה להתערב באספקה ישירה אך ממשיכה להפעיל מדיניות התערבות בשוק המגורים כדי לממש יעדים חברתיים. זוהי גישה אופיינית למדינות רווחה, ובראשן בריטניה.

היות שהביקוש הצפוי למגורים בישות הפלסטינית יהיה בהיקפים גדולים ובפרק זמן קצר, לא יוכלו החברות הקבלניות ופעולות הבנייה העצמית לספק את ההיקף הדרוש של 250-350 אלף יחידות דיור בעשור הראשון לחזרת הפלסטינים (Center for Engineering and Planning, 1992: 58). המעורבות הציבורית הממלכתית תתבקש, לפחות בשלב ראשון, לספק את הדרוש. ההתערבות יכולה ללבוש שתי פנים: הקמת תשתית בלבד והשארת הבנייה בידי דיירים וקבלנים או לחלופין, התערבות ציבורית באספקת התשתית והמגורים כאחד. כמו כן יכולה להתקיים חלוקת עבודה גאוגרפית בין המגזר הציבורי לפרטי, ובעניין זה יש כמה חלופות ראשיות. אחת גורסת פיזור הבנייה הציבורית היוזמה בהיקפים מצומצמים בערי הישות הפלסטינית, כדי לנסות ולשמר את הדגם היישובי ההיררכי הקיים ולמנוע ריכוז אורבני גדול ממדים. חלופה שנייה גורסת כי במקביל לפיתוח הערים הקיימות על ידי המשק הפרטי, יעסוק המשק הציבורי בהקמת ערים חדשות קטנות בפריפריה. אלה מיועדות ליישב פלסטינים חוזרים ולהביא לפיתוח הפריפריה. הניסיון מלמד כי ערים קטנות בפריפריה הרחוקה לא הצליחו למשוך אליהן אוכלוסייה חזקה ולהביא לתנופת פיתוח אזורי או מקומי. נהפוך הוא, ערים אלו המשיכו להיות לנטל על המערכת הציבורית, ונתמכו על ידי ממשלותיהן. האוכלוסייה המבוססת מבחינה כלכלית עזבה והיגרה למרכזים עירוניים גדולים שבהם היצע רב ומגוון הזדמנויות של תעסוקה ושירותים. בערים החדשות הקטנות בפריפריה נותרה אוכלוסייה חלשה על כל הבעיות הכלכליות והחברתיות שיצרה. חלופה שלישית מציעה הקמת עיר חדשה מרכזית אחת, שבה תתבצע בנייה ציבורית יזומה ובה ייקלטו רוב החוזרים הפלסטינים. עיר זו יכולה להתבסס גם על יישוב קיים, שיורחב בצורה מואצת. מול חלופה זו קיימת חלופת הפיזור של ערים חדשות, הנשענות על מטרופולין גדולה, כדוגמת הניסיון הבריטי. המטרופולין היחידה במערך היישובים הפלסטיניים עשויה להיות מטרופולין ירושלים. אך כלכלתה והמבנה המינהלי והפוליטי שבה מורכבים למדי. חלופה נוספת היא זו של הקמת ערים חדשות תאומות הסמוכות לערים קיימות ואשר יוכלו לשמש כעין רבעי מגורים ותעסוקה

של הערים הקיימות, וזאת על פי הדגם המצרי להקמת ערים חדשות. חלופה זו מוצעת כאן כבסיס לאסטרטגיה היישובית הפלסטינית בשנים הבאות.

הקמתן של ערים חדשות תאומות לא באה במקום פיתוח הקיים, ואינה מונעת את הפיתוח, את הרחבתו או את חיזוק המוקדים העירוניים באזורים חקלאיים, כגון אלה באזור ג'נין. אולם עיקר המאמץ הציבורי, בשלב הראשון לפחות, צריך להיות בהקמתן של ערים חדשות תאומות הסמוכות לקיימות. ריכוז הפיתוח בקרבת מוקדים עירוניים קיימים עשוי לעודד יזמים פרטיים להשתתף בביצוע הפרויקטים החדשים, יותר מבפזורו ביישובים קטנים.

ניסיון של מדינות אחרות בקליטת מהגרים מצביע על כך כי הם נוטים להשתלב ולהיקלט במערכות יישוביות קיימות יותר מאשר במערכות יישוביות חדשות ומרוחקות. להערכתם של המהגרים, לא יעמוד לרשותם שפע הזדמנויות למובילות כלכלית וחברתית במערכות חדשות בהשוואה למרכזים האורבניים הקיימים. יש לציין כי חלק ניכר מהפלסטינים החוזרים אף הסתגלו לחיים עירוניים בעת שהותו במחנות פליטים סמוך לערים גדולות.

בריאונון שערכתי עם אישים פלסטינים - מתכננים, כלכלנים, ראשי רשויות - הצגתי את חלופת הערים החדשות התאומות ליד הערים המרכזיות הקיימות. מול חלופה זו העמידו הנציגים הפלסטינים חלופה של פיזור החוזרים במערכת היישובית הקיימת. חלופת הפיזור נועדה, לדעתם, לשמר את המערך הקיים ולמנוע ריכוז של מאמץ בערים מרכזיות אחדות, תוך כדי נטישת יישובים כפריים וערים קטנות והגברת פערים בין-אזוריים בין פריפריה למרכז. המצדדים בחלופה זו רואים בשמירת המערכת היישובית ההיררכית מצב חיובי, המממש יעדים גאופוליטיים, מונע יצירת פערים בין-אזוריים ומאפשר אספקת מגורים ומצאי קרקע זול בכפרים לעומת ערים מרכזיות, שבהן הביקוש הגדול משפיע על מחירי הקרקע. בהתבסס על המצב הקיים, על תהליכים שצפויים להתרחש בישות הפלסטינית ועל ניסיון של מדינות אחרות, נראה כי עלות פיזור הפיתוח גבוהה בהשוואה לריכוזו. יש הטוענים כי פיתוח הקיים הוא זול בהשוואה לבניית החדש, אך לי נראה כי הערכה זו אינה נכונה למקרה הערים הפלסטיניות, שנבנו בתפיסה כפרית וכך אף התרחבו בעת תהליך העיור. כמו כן, פיזור התעסוקה ובתי המלאכה דורש תשתית פיזית יקרה בהשוואה לריכוזם. יש הטוענים כי המלאכה והתעשייה ביישובים הפלסטיניים יתבססו על בתי מלאכה קטנים ועל עסקים משפחתיים הדורשים פחות ריכוז. נראה שגם מפעלים ובתי מלאכה קטנים נוטים יותר לריכוז מאשר לפיזור. פיזור מוסדות ציבוריים וממלכתיים אינו בר מימוש, אלא מחייב ריכוז ומעודד הגירה לערים. על אף יתרונות מספר לפיזור הפיתוח, נראה כי החלופה המוצעת של הקמת ערים חדשות תאומות כרבעים חדשים ליד ערים קיימות, תשמש כלי לחיזוק המערך האורבני לקראת פיתוח כלכלי.

מקומות מוצעים

בחינת המפה היישובית הפלסטינית, מתוך תפיסה של חיזוק מרכזים עירוניים קיימים על ידי הקמת ערים חדשות תאומות, מצביעה על כמה אתרים מתאימים להקמתן בשלבים (איור מס' 1). להלן יוצגו שני שלבים עיקריים השונים בהיקפם.

בשלב ראשון מוצע להקים שתי ערים חדשות באזור ירושלים. הראשונה תוקם מצפון לרמאללה-אלבירה, על גב ההר, בשטחים המאפשרים את הקמתן של שכונות מגורים נרחבות. העיר החדשה השנייה מוצעת באזור גבעון - גבע - ביר נבאללה - בית חנינה אלתחתא. גם באזור זה ניתן להקים עיר חדשה בסמוך ליישובים קיימים. כמו כן מוצע להקים עיר חדשה באזור הסמוך לעיר שכס. שטח פוטנציאלי לצורך העניין נמצא ממזרח ומדרום-מזרח לשכס, סמוך לשיכון אגודת הפקידים. בחברון מוצע להקים עיר חדשה מצפון-מזרח לעיר, בין חברון לחלחול, במקום שישנם שטחים מתאימים לכך. גם ברצועת עזה קיים שטח זמין ומתאים לפיתוח עיר חדשה מצפון לעיר עזה וממערב לבית חנון, ליד חוף היס. כל המקומות האלה להקמת ערים חדשות (או רבעים חדשים) מצטיינים בסמיכות לאזורים עירוניים קיימים.

המקומות המוצעים להקמת ערים חדשות במסגרת השלב הראשון מתפתחים כבר כיום כמרכזים, בלא הכוונה של גוף ממסדי. המגבלות על פיתוח מוסדות פלסטיניים ועל התפשטות האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים באמצעות כלים שונים שהפעילה ישראל, בכלל זה שימוש בתכנון הפיזי הסטטי של עיריית ירושלים, הביאו לכך שישנם ככללים, מנהיגות ציבורית ופוליטית, בנקים וכד' מקרב האוכלוסייה הפלסטינית החלו להתמקם ברמאללה. שם, קיים היצע של הזדמנויות פיתוח המקנות יתרונות של קרבה לירושלים ומרכזיות גאוגרפית בגדה המערבית. ליתרונות אלה נוספים גם פתיחותה של רמאללה להגירה ולהטרונגניות חברתית והיות מנהיגותה יותר הישגית-פוליטית ופחות שיוכית-מסורתית. שכס היא המרכז המשני לאזור הגדה המערבית אחרי ירושלים. היא מרכז מינהלי לערי משנה, כמו גינין, טולכרם, או לערי שדה כמו ענבתא, טובאס, עראבה וקלקליה. בשכס יש מנהיגות כלכלית ופוליטית, שיכולה להוביל לפיתוח בעיר ולמשוך יזמות אליה. בשכס קיים היצע זמין של קרקעות לפיתוח, לצד עורף יישובי המאפשר התפתחות סף גבוה של פיתוח. בהשוואה אליה חברון, הנמצאת באזור הדרום של הגדה, התנסתה בהגירה היסטורית לאזור ירושלים. היא זקוקה להזדמנויות תעסוקה אשר יפחיתו את ההגירה ממנה ולבדיקת אפשרות הקמתם של רבעים חדשים או עיר חדשה לידה. עזה היא מרכז כלכלי, מינהלי ופוליטי, המושך אליו עתה עובדים ובהמשך משתקעים.

בשלב השני אנו מציעים להקים ערים חדשות קטנות. בשלב זה ניתן לדבר על ערים חדשות שאינן צמודות לעיר מרכזית, אלא הן ערים חדשות נפרדות ועצמאיות. עיר חדשה אחת אנו מציעים להקים באזור ג'יפטלק, במפגש בין דרך יריחו-בית שאן לבין דרך שכס-גשר אלנבי. באזור זה קיימת זמינות של קרקעות מדינה. עיר באזור זה תהיה מרכז פיתוח לצפון הבקעה ולאזור הג'יפטלק, במקביל להימצאותה בצומת

תחבורה ובמפגש של שני עורקים, שתהיה להם חשיבות בכלכלה האזורית. העיר תתבסס על שירותים ומינהל ויהיה אפשר לפתח בה תעשיות. עיר חדשה זו, שאוכלוסייתה תמנה 20-30 אלף תושבים, תספק מענה למחסור במרכז עירוני באזור.

בשלב זה אנו מציעים להקים עיר חדשה נוספת באזור צומת יתמא, במפגש בין דרך שכס-רמאללה לדרך סלפית-בקעת הירדן. גם באזור זה קיימת זמינות של קרקעות מדינה להתחלת פיתוח. עיר כזו תחזק את הפיתוח בציר שכס-ירושלים ובזמנית תציע שירותים לעורף היישובי החקלאי. עיר כזו תהיה נגישה למרבית המקומות בגדה המערבית.

בהמשך ניתן להרחיב את הערים החדשות אל סביבותיהן של הערים הקיימות בפריפריה: גינין, יריחו וחי'אן יונס. לכל אחת מערים אלו יתרון מיקום בהקשר המקומי והאזורי, ונראה לנו כי הקמת ערים חדשות כערים תאומות בסמוך להן תחזק אותן כערים מדרג שני במרחב הישות הפלסטינית.

5 אמצעים להקמת הערים החדשות

בפרק זה נציג את האמצעים שיש לנקוט כדי להביא למימוש האסטרטגיה של הקמת ערים חדשות תאומות. ראוי לציין, כי האמצעים המוצעים בפרק זה מבוססים על הפקת לקחים מן הניסיון הבריטי בהקמת ערים חדשות ומותאמים למציאות הפלסטינית.

יזמה וניהול

היזמה והניהול של הקמת הערים החדשות נחשבים לנושאים מרכזיים בפיתוחן. היזמה יכולה להיות ממשלתית או של מפתחים. במקרה הבריטי היזמה להקמת ערים חדשות החלה על ידי גופים ציבוריים וולונטריים, ולאחר מכן נתמכה על ידי גוף שלטוני מרכזי ממוסד, וזאת לאחר החלטת השלטון המרכזי להקים ערים חדשות. לשם כך התקבל בבריטניה חוק הנקרא "חוק הערים החדשות 1946" (The New Town Act, 1946) שאושר בבית הנבחרים הבריטי וקבע את הכללים לניהול ערים חדשות בהתאם לבדיקות מפורטות של ועדות ממלכתיות מקצועיות. החוק קבע את הסמכות, הניהול, הכוח והמימון וכן את הבסיס החוקי לתהליך הקמתן של ערים חדשות, והתמקד בנושאים מרכזיים באופן פשוט וכולל (Parris and Parris, 1981). במצרים אישר הפרלמנט המצרי את הקמתן של ערים חדשות, והוקמה רשות לערים חדשות. גם סינגפור הקימה גוף סטטוטורי - המינהלה לשיכון ולפיתוח 1960, שמטפל בהקמת ערים חדשות. לאור הניסיון העולמי אנו מציעים שהשלטון הפלסטיני יאשר חוק או פקודה להקמת ערים חדשות, שתקבע ועדה מקצועית. הוועדה תקבע את סדר הקמתן של הערים החדשות, אופן ניהולן, גיוס המשאבים, מצאי הקרקעות, התכנון והיחסים בין ערים קיימות לשכנותיהן החדשות.

בבריטניה האצילה הממשלה סמכות לניהול התכנון, לפיתוח ולאכלוס הערים החדשות על חברת פיתוח (Development Corporation) שתפקידה להוביל את הקמתה ואת פיתוחה של העיר החדשה (Parris and Parris, 1981). חבריה התמנו מטעם הממשלה הבריטית ורובם היו מקצועיים. אנו מציעים לאמץ צורה זו של ניהול הערים החדשות בתוספת שינויים, שתכליתם הקמת מינהלה ארצית לפיתוח ערים חדשות, על פי פקודה שתאושר רשמית. מינהלה זו תקבל סמכויות ממשלתיות לתכנן ולפתח ערים חדשות. היא תוכל לגייס משאבים כספיים מגורמים בינלאומיים או תאפשר להם בנייה ופיתוח פרויקטים בתיאום אתה באזור שסומן למטרת

הקמתה של עיר חדשה. חברי המינהלה להקמת ערים חדשות יורכבו מסגל מקצועי שיתמנה באישור הממשלה הפלסטינית. המינהלה תקים שלוחה בשטח של כל עיר שתוקם, ומתפקידה יהיה לנהל את תהליך ההקמה והפיתוח של העיר. בשלבי התהוות הרשות הפלסטינית מורגש נטל רב על ההנהגה הפלסטינית. האצלת סמכויות על מינהלה תקל את תהליך קבלת ההחלטות ותביא לקידום הנושא. כמו כן תפעל המינהלה לקידום אפשרויות משיכת הון בינלאומי באמצעות פרויקטים שיקומו באזור הרובע החדש, ותפחית את הנטל המימוני מהקופה הציבורית. במקביל להקמת פרויקטים בינלאומיים תאפשר מינהלה זו ליזמים ולחברות קבלניות פלסטיניות מקומיות להקים תת-שכונות במימונם, בהתאם לתנאים ציבוריים מתוכננים שיקדמו את עניין הקמת העיר החדשה. פעילות זו תתרום אף היא להפחתת הנטל המימוני מהקופה הציבורית ותגביר את הפיתוח הכלכלי באזור.

אין לראות בחיוב את הקמתו של שלטון מקומי נבחר בערים החדשות מיד בשלב הראשון. כמו כן, אין לספחן לרשויות מקומיות סמוכות, הואיל והשלטון המקומי הקיים בערים אלו אינו ערוך לקידום ולניהול פרויקטים. תהליך קבלת ההחלטות בשלטון המקומי אינו עומד בקצב שיאפשר קידום פרויקטים רחבי היקף. הפוליטיזציה המקומית עלולה להשהות את ביצוע הפרויקט, מחשש לתחרות על ההנהגה ולאבדן השליטה של הכוחות המסורתיים בעיר הוותיקה. בשלב מאוחר יותר, לאחר שהעיר החדשה תוקם ותתפקד, תישקל אפשרות של סיפוחה לרשות מקומית קיימת אל מול השארתה עצמאית. לשם כך, ועל מנת להבטיח השלמה בפיתוח בתחום התשתיות והשירותים ולמנוע כפילויות, חייב להיות תיאום מלא בין מינהלת העיר החדשה לבין המנהיגות המקומית בעיר הוותיקה. ניתן ליישם תיאום זה בדרך של הקמת ועדת תיאום, ששותפים בה נציגי שני הגופים וגופים נוספים, המושפעים מהקמת העיר החדשה. יש לוודא שמינהלת הפיתוח לא תעכב את הפיתוח הכלכלי בערים החדשות, כפי שהתרחש בבריטניה בפרט בשנות השבעים. לשם כך יש לדאוג לפיתוח כלכלי ולהזדמנויות תעסוקה במקביל להקמת מגורים, על ידי משיכת יזמים להקמת מפעלים או משיכת סניפים של חברות עסקיות אל העיר החדשה.

תכנון

התכנון הוא חוליה חשובה ומרכזית להצלחתן של ערים חדשות. כאשר התכנון מועתק בלא התאמה לצורכי המקום או לצורכי האוכלוסייה העשויה להתגורר בעיר, התוצאה נוטה לכישלון. הכוונה בתכנון אינה רק לתכנון הפיזי אלא לתכנון הכולל, הרואה את מכלול הנושאים הרלוונטיים לפיתוח אורבני ומתחשב בהם בצורה אינטגרטיבית. הניסיון הבריטי בתחום תכנון ערים חדשות מראה, כי הבריטים נקטו את גישת התכנון הכולל, שכלל תכניות לתכנון פיזי, לתכנון אוכלוסייה, לשירותים ותשתיות, לפיתוח מקומות תעסוקה, למימון ולרכישת קרקעות - כל אלה בהנחיה מרכזית של חברת הפיתוח. לתכנון מסוג זה דרושים משאבים רבים של זמן וכוח אדם וכן יציבות במערך הפוליטי. התכנון הכולל מניח

כי למתכננים ולמקבלי החלטות יכולת חיזוי של צורכי הקהילה המתוכננת, מבלי לשתף אותה בהליך התכנוני. הניסיון הבריטי בתחום זה הראה שהנחה זו אינה מדויקת (Ward, 1993). התכנון הכולל המקדים המשיך להיות סטטי, בה בשעה שהן הביצוע והן הצרכים של המתגוררים היו דינמיים. בישות הפלסטינית קיימים משאבים מועטים של זמן ושל כוח אדם מיומן. הממסד הפוליטי כגוף מקבל החלטות נמצא בתהליך מעבר וחסר עדיין מסורת של תהליך קבלת החלטות בנושאים אזרחיים, כפי שהייתה לבריטים. משתנים רבים נותרים במצב של אי-ודאות בעת התכנון, בעיקר אלה הקשורים במספריהם ובמאפייניהם של החוזרים ובקצב הפיתוח הכלכלי הצפוי. משתנים אלו ואחרים משפיעים על הנחות רבות המשמשות בסיס לתהליך התכנוני. צוותי התכנון חייבים להיות ערוכים מלכתחילה לשינויים שעשויים להתרחש בניסוח הנחות אלו ואשר ישפיעו על התכנון בכללותו.

נשאלת השאלה כיצד אפשר לתכנן בתנאים אלו. בנסיבות הקיימות בישות הפלסטינית הגישה המציאותית צריכה לשלב בין גישה תכנונית כוללת (Comprehensive Planning) לבין גישה תכנונית תוספתנית (Incremental Planning), הגורסת פיתוח בשלבים. מתעורר אם כן צורך להכין תכנית אב כוללת, המנסה להתמודד עם צורכי האוכלוסייה בעתיד ומתבססת על כללי התנהגות קיימים. כללי ההתנהגות של האוכלוסייה הקיימת ישמשו מצפן תכנוני. התכנון ייעשה ברמה של הנחיות ותכניות, המשאירות גמישות לתכנון מפורט של כל שלב בהתאם לצרכים המתפתחים ולסוגי האוכלוסייה אשר תופנה להתגורר בעיר החדשה. כמו כן, במקום גישת התכנון מלמעלה-למטה (Top-Down) שנקטו הבריטים בתכנון הערים החדשות, ובמקום גישת התכנון מלמטה-למעלה (Bottom-Up) המתפתחת כיום בעולם המערבי, במיוחד בתחום הקהילתי, יש לפעול לשילוב מתאים בין שתי הגישות לתקופת המעבר שבה נמצאת הישות הפלסטינית.

גישת התכנון המופעלת כיום בתחומי הישות הפלסטינית מתבססת על תכנון סטטוטורי אנגלי במקורו של שימושי קרקע, שנשען על פקודת בניין ערים, 1936 שעוסקת בעיקר בתכנון בתחום הפיזי. אף שנערכו שינויים בפקודה על ידי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים הירדני מס' 79 שאומץ גם על ידי הממשל הצבאי הישראלי, נשתמרה מהות התכנון הסטטוטורי האנגלי. התכנון המתארי הפיזי של שימושי קרקע וקביעת אזור אינו יכול לשרת לבדו את המטרה של הקמת ערים חדשות, והוא אף מעכב את פיתוחן של ערים קיימות. יש צורך בשינוי הבסיס התחיקתי בתחום התכנוני ובהכנת חוק תכנון ובנייה או הוראות בנייה אשר יהיו בסיס לתכנון רב-תחומי של הערים החדשות וינחו את התכנון ביישובים קיימים.

בתכנון הערים החדשות הסמוכות לערים קיימות, חשוב מאוד לבחון את ההשלכות התכנוניות על הערים הקיימות. יש לפעול כבר בשלב התכנון לקראת תיאום והשלמה בפיתוח בין העיר הוותיקה לחדשה התאומה, ולמנוע כפילויות בפרויקטים אשר יחלישו את שתייהן. יש להציע פרויקטים כלכליים קהילתיים, המתחשבים

ביתרונות היחסיים של כל אחת מהן, ולתכנן אותם כיחידה אחת. כך, אם יהיה שיתוף פעולה ביניהן, איחודן האורבני בשלב מאוחר יתאפשר ללא קשיים מיותרים.

מימון

להקמתן של הערים החדשות יידרש מימון רב. מימון בהיקף כזה לא יהיה זמין בידי הרשות הפלסטינית, הנמצאת בראשית דרכה, על כן יהיה עליה לאתר מקורות מימון מגוונים. קבלת הלוואות לטווח רחוק מגופים מממנים בינלאומיים או ערביים היא אחת הדרכים להעמיד מימון ביניים. ההצעה היא כי המימון הציבורי ינוהל בגישה עסקית כמשק סגור, כדי להבטיח צמצום גירעונות שיכוסו על ידי הרשות הממלכתית. עם השימוש במימון הציבורי, שיושקע בעיקר לפיתוח התשתית וליצירת התשתית התכנונית, יש מקום לפעול למשיכת יזמים פרטיים להקמת פרויקטים כלכליים ובכלל זה שכונות מגורים. כיום קיימות חברות בנייה אמידות בעולם הערבי שבעליהן פלסטינים בעלי ניסיון ובעלי יכולת להקים ולממן פרויקטים של בנייה ופיתוח בלא עזרה ממשלתית. יש למצוא דרך לאפשר להם לפעול. יזמים אלו יפחיתו את המימון הציבורי בהקמת העיר לצד פעילותם לעידוד עצמאותה הכלכלית על ידי פיתוח וייזום פרויקטים כלכליים. מימון משותף של הרשות הציבורית ושל יזמים פרטיים הוא מקור חשוב לקידום הפרויקט. המימון הציבורי ישרת מטרות של מימון ביניים ושל האצת תהליכי פיתוח תשתיות ושירותים. יתרה מזו, יש לאפשר שותפות בהקמת פרויקטים בין בעלי קרקעות ליזמים בהתאם לתכנון יזום. השארת קרקע בידי בעליה, תוך חיובו בפיתוח בהתאם לתכנון כולל, חוסכת חלק ניכר של המימון מן הקופה הציבורית למטרות פיצויים או לרכישות.

מכירת דירות תשמש כלי מימון להחזר ההשקעות ליזמים פרטיים. בבריטניה, למשל, המגורים שבנתה חברת הפיתוח הוחכרו ולא נמכרו לבעלים פרטיים. המגורים נשארו בבעלות חברת הפיתוח, ורק בשלב מאוחר יותר, בשנות השמונים, החל תהליך מכירת המגורים לדייריהם במחירים נמוכים עוד בטרם פגה החכירה. רכישת הדייר את דירתו עשויה לשמש כלי מימון לפרויקט כולו. כיוון שהדיירים הם בחלקם מהגרים או זוגות צעירים מעוטי יכולת, מוצע להקים מערכת בנקאית שתפעל בתיאום עם המינהלה לפיתוח ערים חדשות לשם מתן הלוואות או משכנתאות לדיירים לרכישת דירותיהם בעיר החדשה.

קרקעות

הקרקעות הן נושא מפתח בהקמת ערים חדשות שצריכות שטחי קרקע גדולים. קיימות שיטות מספר להשגת קרקע: העמדת קרקעות מדינה כפי שנהוג כיום בהתנחלויות בתחומי הגדה המערבית ורצועת עזה; רכישת קרקעות מבעלים פרטיים על ידי מינהלת פיתוח העיר או יזמים, הרוצים לפתח פרויקטים; הפקעת קרקע בבעלות פרטית ותשלום פיצויים בהתאם לערך הקרקע - שיטה שלא הונהגה אצל הבריטים; ואף הלאמת קרקע. קיימת גם שיטה המשתפת בעלי קרקע כגוף

שלטוני במאמץ לפיתוח העיר החדשה. הביצוע מופקד בידי בעלי הקרקע או יזמים המשתתפים אתם דהיינו, אין הפקעה אלא מדיניות של הטלת מסים על קרקע המעודדת בעלי קרקעות לפתח את קרקעותיהם על פי התכנון המוצע והמאושר על ידי גופים שלטוניים.

ההנחה היא כי קרקעות מדינה יועמדו לרשות הפיתוח הפלסטיני בתחומי הישות הפלסטינית. היצע הקרקע בבעלות המדינה, שיעמוד לרשות פרויקט הקמת הערים החדשות, יפחית את עלויות הקמת העיר החדשה ויקטין את דרישות המימון. זמינות קרקע מדינה מאפשרת גמישות של תכנון ופיתוח בפחות אילוצים ומגבלות. הצעתנו היא שהתכנון והפיתוח יחלו בשטח קרקעות המדינה ויכללו תכנון קרקעות פרטיות, כדי להבטיח ביצוע ויצירת תמריצים בקרב בעלי קרקעות לפתח את משאב הקרקע שברשותם בהתאם לצורכי העיר החדשה.

בתחום הקרקעות הפרטיות אנו מציעים מדיניות של עידוד ותמריצים. הפקעת קרקעות כרוכה בהוצאות רבות (מתן פיצויים) ובמאמץ משפטי, נוסף על המחיר החברתי הכרוך בכך. למותר לציין כי הציבור הפלסטיני לא יראה את השיטה בחיוב. בקרב האוכלוסייה הפלסטינית הושרש נוהג תרבותי, שמאפיינת אותו אי-נכונות מצד דיירים או מפתחים לגור על קרקע מופקעת, שהסכמת בעליה לא ניתנה, גם אם הופקעה בידי המדינה. מנהג זה עלול לעכב את תהליך הפיתוח. לעומת זאת, בתנאים של שוק קרקעות חופשי, סביר להניח שתחל פעילות של מסחר ויתפתח שוק מקרקעין פעיל. כך יהיה פיתוח העיר החדשה נורמלי ומגוון יותר, מבחינת מבנה ועיצוב אורבני ומבחינה כלכלית וחברתית. העיר לא תיבנה אך ורק ביזמה מלמעלה.

צפוי שיהיו בעלי קרקעות שלא יפעלו לפיתוח קרקעותיהם וימתינו לעליית ערך הקרקע, או שלא יהיו יזמים שמוכנים להעביר קרקעות שלא במסגרת כללי משפחה וירושה. בקרקעות אלו לא יתפתח כמובן שוק חופשי במקרקעין. במקרים אלה, שלא צפוי שיהיו שכיחים, יש להפעיל מדיניות של הטלת מסים על בעלי הקרקעות, אשר תעודד את מימוש התכנון ותמנע את עיכובו של פיתוח העיר החדשה.

יש הסוברים כי זמינות קרקע בבעלות מדינה תקל את תהליך התכנון והביצוע. ייתכן שהדבר נכון בטווח הקצר, אך בטווח הארוך יהיו לכך השלכות על יצירת המבנה הפיזי והחברתי של המרקם האורבני. תערובת של קרקע בבעלות פרטית וקרקע בבעלות המדינה מאפשרת גיוון אוכלוסייה מבחינה חברתית וגיוון בצורות המגורים. לגיוון זה השלכות חיוביות על פיתוח העיר בטווח הארוך.

כדי לצמצם את ממדי הספסרות בקרקע, המעכבת את פיתוחה, מוצע לקבוע מחיר סף לקרקע בטווח הנע בין מחיר המינימום למחיר המקסימום. על אף הקשיים בפיקוח ובבקרה על עסקאות מקרקעין בתנאי שוק חופשי, עצם קיומו של סף כזה יכול לעודד אחוז לא מבוטל של בעלים לממש את פיתוח הקרקע. הבריטים לא קבעו מחיר מקסימום (Thomas, 1971: 23) ונאלצו לכפות עסקאות מקרקעין בין בעלי הקרקע לבין החברה לפיתוח העיר, כמו במקרה של העיר Bracknell בדרום מזרח לונדון בשנת 1951 (Parris and Parris, 1981: 23). מקצת בעלי הקרקע לא הסכימו

לאפשר את פיתוח קרקעותיהם על ידי החברה לפיתוח וסירבו לבנות על הקרקעות. החברה נאלצה לבצע עסקאות מקרקעין כפוינות באמצעות הפקעה ותשלום פיצויים.

חשוב מאוד לשמר קרקע חקלאית למטרות של ייצור חקלאי ולמנוע את כרסומה בפיתוח. במקומות המוצעים להקמת ערים פלסטיניות חדשות או להרחבת ערים ותיקות ישנן קרקעות חקלאיות. אנו מציעים לשמרן ולפתח רבעי מגורים ואזורי תעסוקה ושירותים במקומות שאינם פוטנציאליים לחקלאות. הבריטים שנתקלו בסוגיה זו נזהרו בפיתוחן של הערים החדשות מפני הפיכת קרקעות חקלאיות לקרקעות לפיתוח אורבני.

ביצוע

מוצע שהקמת הערים החדשות בישות הפלסטינית לא תתבסס אך ורק על השלטון המרכזי, כפי שהיה נהוג בהקמת ערים חדשות בבריטניה. ביצוע משולב בין יזמים מקומיים ובינלאומיים, המנוהלים ומתואמים על ידי השלטון המרכזי באמצעות הרשות לפיתוח ערים חדשות, הוא כלי חשוב בבניית הערים החדשות, ובאמצעותו אפשר לחסוך בעלויות המימון, שאינן זמין כיום לשלטון המרכזי הפלסטיני. ניהול הביצוע בשטח יהיה יעיל וחסכוני יותר כאשר יופעל בידי משק פרטי מבהפעלה שעל ידי משק ציבורי. תפקידה הביצועי של הרשות הפלסטינית הוא בהקמת התשתית הבסיסית, כגון מערך דרכים עורקי, לשם משיכת יזמים פרטיים, נוסף על הקמת מבני ציבור במקרים שהם אינם מוקמים ביזמות פרטית. בד בבד יש לעודד ואף לחייב יזמים פרטיים להקים חלק ממבני הציבור הנועדים לשרת את אוכלוסיית המקום, כדי להגביר את הביקוש להיצע המגורים. בתחום הפיתוח הכלכלי, תפקידו של השלטון המרכזי הוא לא רק בתחום התשתיות אלא גם במתן ערבויות הדרושות למשיכת יזמות כלכלית פרטית, שיהיו המפתח העיקרי לפיתוחן של הערים החדשות.

אכלוס

האוכלוסייה הפלסטינית הכושלת הנזקקת לדיור תהיה מורכבת בעתיד מאוכלוסיית ותיקים קיימת ומאוכלוסיית החוזרים. כל קבוצת אוכלוסייה פיתחה לעצמה מערך התנהגויות ייחודי, והפכה למעין קבוצת אינטרס משלה. אמנם קשה לחזות את מאפייניה ואת דרכי פעולתה של כל אחת מהתת-קבוצות, אך יש להיערך בתהליך אכלוס הערים החדשות להטרוגניות ולתחרותיות אשר יצמחו במרחב אחד. יש למנוע את הפיכתן של הערים החדשות לערים של חוזרים בלבד, כדוגמת כמה מן הערים החדשות שהוקמו בישראל בשנות החמישים ובהן רוכזו העולים שהגיעו בהמוניהם באותן שנים. עלול להיווצר מצב שהחוזרים ישלחו לערים החדשות ויטביעו בהן תדמית שלילית. הניסיון של אכלוס ערים חדשות מראה כי הצלחתה של עיר חדשה מושפעת מהאכלוס ה"חלוצי", דהיינו המתישבים הראשונים. עיר

חדשה שתצליח למשוך אליה אוכלוסייה חזקה תזכה לתדמית של עיר חזקה ומצליחה ותפתח, ולהפך.

חלק מאוכלוסיית הערים והכפרים הוותיקה צפוי לעבור לגור בערים החדשות, במיוחד אלה שלא ימצא להם פתרון מגורים ותעסוקה במרחב מגוריהם הנוכחי. בדרך כלל הוותיקים מרושתים יותר ובעלי יכולת כלכלית העולה על זו של החוזרים. לאור ההבדלים שהתפתחו בין שתי הקבוצות תעמוד האפשרות שהוותיקים לא יראו בחיוב את חזרתם של פליטים פלסטינים ליישוביהם. החוזרים עשויים למצוא עצמם בריכוזים נפרדים בעיר החדשה. כמו כן קיימת אפשרות סבירה שהוותיקים, ייהנו יותר מהפיתוח הכלכלי שיתחולל. כך יחדרו החוזרים לענפי תעסוקה ברמה נמוכה, שתשפיע על רמת חייהם ועל יכולתם לספק לעצמם שירותים ותשתיות. רמה נמוכה זו בתחום הכלכלי תקבל ביטוי במפת המגורים. התוצאה תהיה היווצרות שכונות נפרדות ברמה גבוהה לוותיקים לעומת משכנות עוני לחוזרים.

מדיניות האכלוס בערים חדשות חייבת על כן להיות דיפרנציאלית ופתוחה למגוון של אוכלוסיות, חוזרים וותיקים, חזקים וחלשים. באותו זמן, יש לפתח מנגנון עירוני אשר ידאג לאינטגרציה כבר בשלבים מוקדמים. מדיניות התכנון צריכה לשקול את גיוון צורות המגורים ולדאוג למגוון אפילו באותו מבנה עצמו כדי ליצור מכשיר לאינטגרציה. מדיניות האכלוס תדאג לא לייעד אזור גדול לאוכלוסיית החוזרים או הוותיקים, ובו-זמנית עליה לאפשר לבני משפחה מורחבת להתגורר ביחד, היות שיחסים משפחתיים שיוכיים עדיין חזקים בחברה הפלסטינית השואפת לשמר אותם.

מדיניות האכלוס תימנע מהשכרת דירות. נוסף על המניע הכלכלי, קיים כנראה מניע נורמטיבי המעודד מדיניות של רכישת דירות. משמעותו של נוהג השכירות הוא תחושת "ארעיות" והעדר דאגה או אחריות ושייכות לסביבה ולבית. הנוהג הרווח בחברה הפלסטינית עד עתה הוא של נידודות דיור מועטה במשך מחזור החיים, בהשוואה לחברות אחרות, תופעה שעשויה להיות לה השפעה חיובית על פיתוח העיר החדשה.

כדי לכוון את האכלוס בערים החדשות אנו מציעים לפתח שלושה מסלולים למימוש; מסלול אחד מיועד לבעלי תעסוקה קבועה בעיר, שלהם תינתן עדיפות למגורים בה - מסלול זה שקשר את היצע המגורים בזמינות התעסוקה, היה בין עקרונות האכלוס בערים החדשות בבריטניה. מסלול שני מיועד לפלסטינים חוזרים שיש לקלוט אותם ולספק להם קורת גג. אף שהם חסרי תעסוקה ומגורים, רווחת הסכמה בקרב הציבור לקלוט אותם, והיצע מגורים הוא צעד ראשון בסיוע לקראת קליטתם והשתלבותם בחיי הקהילה ובכלכלה. מסלול שלישי מיועד לנזקקי מגורים בקרב הוותיקים - אלה החיים בתנאי צפיפות, באיכות דיור ירודה או שהם חסרי דיור סביר. במסלול זה מוצע לקבוע קריטריונים ברורים, המזהים את נזקקי הדיור בהתאם לחומרת מצוקתם ולפי סדר עדיפויות. אפשר להפעיל שיטת ניקוד מצטבר לפי קריטריונים חברתיים, כלכליים ודיוריים, כגון מספר נפשות במשפחה, מספר

מ"ר למגורים לנפש, הכנסה לנפש ואיכות הדיור הקיים. שלושת מסלולי האכלוס יהיו ציר בעבודתה של "ועדת אכלוס" שיכולה להיות חלק מהחברה לפיתוח העיר החדשה או ועדה נפרדת, שמיוצגת בה החברה לפיתוח העיר החדשה. הוועדה תביא בחשבון את העקרונות והמסלולים שהוצגו. היא אשר תחליט על סדר העדיפויות ועל האיזון בין היקפי האכלוס לפי מסלולים בהתאם לביקוש, לזמינות הדיור ולזמינות המשאבים. מתפקידה של הוועדה להמליץ על קבלת משכנתאות או על קבלת סיוע בדיור מגורמים מממנים אשר יוקמו לצורך זה.

בסיס כלכלי

אחת המטרות של הערים החדשות הבריטיות הייתה יצירת אספקה עצמית של שירותים ותעסוקה וביטול התלות בעיר המרכזית. במדינות כמו מלזיה תוכננו ערים חדשות כמוקדים לפיתוח אזורי, ובאחרות, כמו בריטניה ורוסיה, תוכננו ערים חדשות כדי לנצל משאבי טבע קיימים. בכל המקרים עמדה יצירתו של בסיס כלכלי לעיר החדשה על סדר יומם של קובעי המדיניות, אם כי לא בכל המקרים הצליחו. במקרים רבים הוקמו ואוכלסו אזורי מגורים, אך הזדמנויות התעסוקה לא עברו אתם ולא התפתח בסיס כלכלי בעיר החדשה. נראה כי ההסבר לכך הוא שקל יותר לבנות מגורים ולכוון אוכלוסייה אליהם, מאשר לכוון מקומות תעסוקה ליצירת בסיס כלכלי מקומי.

לפער הזמן בין פיתוח מגורים בערים החדשות הפלסטיניות ליצירת בסיס כלכלי בהן תהיה משמעות מיוחדת, שעשויה להעמיד בספק את הצלחתן. על כן נבחרה החלופה של הקמת ערים חדשות בסמוך לערים מרכזיות קיימות. בערים ותיקות קיימת אפשרות קלה יחסית ליצור בסיס כלכלי. מוקדי התעסוקה עשויים על כן להמשיך ולהתמקם במרכז העירוני הקיים. לשם כך, צריך להיערך בתכנון על ידי יצירת אזורים המיועדים לתעסוקה בעיר הקיימת. במקביל יש לעודד הקמת עסקים בעיר החדשה על ידי שיווק העיר בפני יזמים פלסטיניים מקומיים ובינלאומיים. למטרה זו יש להקצות שטחים מתאימים ולהכין מערכות תקשורת ותשתית. מאמצים אלה עשויים לצמצם את פער הזמן בין פיתוח המגורים לפיתוח התעסוקה. כך מאפשרת התפיסה המוצעת, של ערים חדשות לצדן של קיימות בישות הפלסטינית, שילוב בין היתרונות של העיר הקיימת לאלו של העיר החדשה הסמוכה לה.

מנהיגות מקומית מובילה

בערים הקיימות ישנה אוכלוסיית אליטה ותיקה, שיש לה השפעה פוליטית וכלכלית מקומית. אליטה זו מבוססת על משפחות וחמולות מכובדות, וממשיכה לשלוט בפיתוח האורבני הכלכלי. אליטה מקומית זו מנסה להרחיב את השפעתה גם ברמה הארצית. הקמת הערים החדשות המוצעות יכולה להישען גם על מעורבותה של מנהיגות זו, שהיא בעלת שטחים פנויים זמינים לפיתוח בשולי הערים הקיימות. אי-מתן תשומת לב לאליטה המקומית עלול לעודד אותה ליצור תנאים המעכבים

את פיתוחן של הערים החדשות הסמוכות ולהימנע מהשתתפות במאמץ הקמתן. מבחינה אורבנית עלולות להיווצר כך שתי ערים סמוכות; האחת - ותיקה וחזקה, והשנייה - חדשה וחלשה. יש אפוא לפעול להבטחת שיתופן של האליטות המקומיות בתהליך קבלת ההחלטות בכל השלבים של הקמתן ופיתוחן של הערים החדשות. בעזה, בשכם ובירושלים-רמאללה מרוכזות משפחות אליטה אשר מאז ומתמיד הובילו פיתוח ביישוביהן ובאזורן. מעורבותן כמנהיגות מקומית בפיתוח הערים החדשות הסמוכות במסגרת של חברת הפיתוח ובשיתוף עם הרשות המקומית עשויה לעודד יזמים פרטיים, פלסטינים ובינלאומיים, להשקעות משותפות עם המשקיעים המקומיים וכך להפחית מנטל השלטון המרכזי.

פיתוח שלטון מקומי בשלבים

בשלב ראשון אין להקים שלטון מקומי נבחר בערים החדשות או להאציל את הסמכות לפיתוחן על הרשויות המקומיות של הערים הוותיקות הסמוכות. הקמת העיר החדשה צריכה להיעשות במסגרת אחריותה של חברת הפיתוח שתוקם למטרה זו, באמצעות הרשות הארצית להקמת ערים חדשות. מומלץ שלא לנהוג בהתאם לדגם הבריטי, שהשאיר את החברה לפיתוח בתפקיד זמן רב לאחר שלב ההקמה. יחד עם זאת רצוי להתחיל בהקמת מינהלות שכונתיות כבר בשלב הראשון לאכלוס. בתחילה הן ימונו ולאחר מכן ייבחרו על ידי התושבים. מינהלות אלה ייצגו אינטרסים שכונתיים ובמשך הזמן ישתלבו בתהליך הדמוקרטי בניהול העיר ובכינון השלטון המקומי העצמאי בה. תכליתה של ההצעה היא לאפשר צמיחת מנהיגות שכונתית כשלב בצמיחת המנהיגות היישובית.

בשלב ראשון עדיפה ההפרדה הניהולית לטובת קידום היכולות של השלטון המקומי בעיר הוותיקה במקביל להקמתה ולפיתוחה של העיר החדשה הסמוכה על ידי חברת פיתוח המיועדת לכך, כפי שנהגו הרבה מדינות בעולם, ובכלל זה בריטניה. בעתיד, לאחר הקמת העיר החדשה ולאחר חיזוק השלטון המקומי בעיר הוותיקה הסמוכה, תישקל אפשרות של איחוד שתי הרשויות המקומיות או ניהולן באמצעות גוף על-מוניציפלי אזורי.

גודל הערים החדשות

קביעת גודלן של הערים החדשות מושפעת ממשתנים רבים, ואין לה נוסחה קבועה. אמנם הווארד בהצעתו להקמת ערי גנים קבע כי 32,000 נפש הוא גודל אופטימלי לעיר, גודל שמאזן בין הזדמנויות כלכליות ליתרונות חברתיים ולאילויות מגורים (Corder, 1977), אך בפרויקט הקמת הערים החדשות בבריטניה, על פי חוק הערים החדשות משנת 1946, לא נקבע גודל אופטימלי או רצוי לעיר חדשה. העיר Peterlee למשל, יועדה לקלוט 30,000 נפש, לעומת Aycliffe שתוכננה ל-450,000 נפש, Livingston ל-100,000 נפש והעיר Milton Keynes שתוכננה לקיבולת של 250,000 נפש בשנת היעד. גם לערים חדשות במצרים לא הוצעה קיבולת אחידה, כאשר הקיבולת

המתוכננת של אחת הערים - "עיר סאדאת" - חזויה למיליון נפש, ואילו התחזית
לאחרות היא פחות מ-100,000 נפש.

שאלת גודל הערים תיקבע בעת בדיקה מפורטת, לאחר אומדן של היקף הביקוש
הצפוי, של יכולת הקליטה של המערכת הקיימת ושל היקף החוזרים מבין
הפלסטינים. עם זאת, רצוי לתכנן ערים חדשות בגודל שמאפשר סף כניסה מתאים
לשירותים ולעסקים, שהוא בערך 100,000 נפש.

סיכום: עקרונות התכנון הראשיים

עקרונות התכנון של הערים הפלסטיניות החדשות הם כדלקמן:

- **דאגה לאיזון חברתי:** מדיניות השיכון והאכלוס והמדיניות הקהילתית והחברתית ימנעו מליצור אזורים גדולים הומוגניים מבחינת שיוך חברתי או מעמדי, במטרה לאפשר יצירת אזורים אורבניים חברתיים מגוונים. עם זאת אנו רואים בחיוב אכלוס קבוצות הומוגניות מבחינה מקצועית, כלכלית או מבחינת שיוך חברתי חמולתי בשכונות משלהן, בממדים מקובלים שאין בהם כדי להפר את האיזון החברתי.
- **יצירת גיוון מגורים:** היצע מגוון של פתרונות מגורים מבחינת גודל הדיור.
- **שילוב הפיתוח של הישן והחדש:** אין ליצור כפילויות בפיתוח מתקנים ומוסדות שעלולים ליצור תחרות מאיימת על סיכויי הצלחתם.
- **קיום בסיס כלכלי:** ליצירת בסיס כלכלי, מקומי וארצי, חשיבות רבה בתכנון העיר החדשה. יש להקצות שטחים לפיתוח תעשייתי, מסחרי ולשירותים. תכליתו של העיקרון היא הקניית עצמה כלכלית ולא בהכרח עצמאות כלכלית. העצמה הכלכלית תתבסס על יתרונות יחסיים במקום, ובכלל זה יתרונות של יכולות אנושיות.
- **הקמת מרכז ניהולי:** ביזור כללי של המוסדות הממלכתיים יהיה צעד חשוב לקראת פיתוח מרכזים ניהוליים בערים החדשות. הערים הוותיקות חסרות מרכזים מעין אלו, ופיתוחם עשוי להגביר את השילוב בין השניים ואת חשיבותם של המרכזים החדשים.
- **מתן ביטוי תרבותי:** תכנון העיר החדשה יבטא את מכלול האמונות והערכים התרבותיים של החברה הפלסטינית וכמובן יפתח היצע של מתקנים אשר יתרמו לחיים התרבותיים בעיר ובאזור.
- **אבטחת נגישות נוחה בתוך חלקי העיר ואליה:** בעיית הנגישות היא בעיה קריטית בפיתוח אורבני. רוב הערים הגדולות בארץ ובעולם סובלות עתה מבעיית נגישות ומגודש במערכת התחבורה.
- **פיתוח פתרונות יעילים לנושא התשתיות:** התקנת תשתיות יעילות בתחומי הביוב, הניקוז, הפסולת המוצקה, החשמל, הטלפון ומי השתייה תביא את הערים הפלסטיניות החדשות להימנע מהבעיות הסביבתיות והמערכתיות המאפיינות את הערים הקיימות.

• **הקמת מערכת שירותים קהילתיים ענפה, מגוונת ונגישה לאוכלוסייה:** בתי ספר, מוסדות השכלה, מוסדות תברואה, מוזאוני ומקומות בילוי חסרים במידה ניכרת בחברה הפלסטינית. הקמת הערים החדשות תשמש מנוף לשינוי מצב זה.

• **פיתוח סביבה ידידותית:** יש לשמור על איזון בין הפיתוח של שטחים בנויים לבין שטחים פתוחים המפוזרים בין השטחים הבנויים כדי לצמצם את הגודש והצפיפות הרבה ולהפחית את העומס על התשתיות. במסגרת פיתוח סביבה ידידותית יש לדאוג למרכיבי האקלים, מערך הדרכים, אזורי התעשייה ומקומות הבילוי והשטח הירוק.

• **מאמץ שיקום ושימור בערים הוותיקות:** לצד הפיתוח בערים החדשות יש לקדם את השיקום של העיר הוותיקה באמצעות פיתוח התשתית החסרה בה, וגם לדאוג לשימור מבנים ושכונות בעלי ערך היסטורי וארכיטקטוני. השיקום הפיזי יכלול גם שיקום חברתי ופיתוח הזדמנויות חברתיות-כלכליות בקרב אוכלוסיות אזורים אלו.

מקורות

חאתם, ס' (1992), **הקהילות החדשות במצרים, המניע לפיתוח כלכלי**, ההוצאה המצרית-לבנונית, קהיר (בערבית).

חמאיסי, ר' (1989), **מדיניות התכנון הישראלית והריסת מבנים בגדה המערבית**, האגודה הפלסטינית האקדמית לנושאים בינלאומיים, ירושלים.

חמאיסי, ר' (1994א), **סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלסטינית המתהווה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

חמאיסי, ר' (1994ב), **תכניות מתאר ככלי לפיתוח מקומי בשלטון הפלסטיני**, אלסיאסה אלפלסטיניה, מרכז הלימודים והמחקרים הפלסטיני, חוברת מס' 2, שנה ראשונה, שכס, עמ' 65-91 (בערבית).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1993), **סטטיסטיקה של יהודה, שומרון וחבל עזה**, כרך כ"ב, תשנ"ד, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1994), **שנתון סטטיסטי לישראל**, מס' 45, ירושלים.

שהואן, א' (1993), **המינהל המקומי בשטחים הכבושים**, שואן תנמויה, חוברת

מס' 3 : עמ' 2-37 (בערבית).

שעבאן, ח' (1994), *מה אומרים הפלסטינים בלבנון? - מגילת אלדראסאת אלפלסטיניה, חוברת מס' 19, עמ' 177-196*, (בערבית).

Abdeen, Z. and Abu-Libdeh, H. (1993), '*Palestinian Population Handbook*', Part I, Planning and Research Center, Jerusalem, p. 154.

Aichbhaumik, D. (1978), 'Indian Policy on Industrialization, Urbanization and Industrial New Town Development', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 231-248.

Al-Ankasy, K.M. and El Buskra, E.S., (1989), *Urban and Rural Profiles in Saudi Arabia*, Gebruder Borntraeger, Berlin.

Al Soliman, T.M. (1989), 'The Characteristics of Planned Communities and their Impact on Urban Development and Residents Perceptions', in Al-Ankasy, K.M. and El-Buskra, E.S. (eds.), *Urban and Rural Profiles in Saudi Arabia*, Gebruder Borntraeger, Berlin, pp. 45-76.

Amos, C. (1989), 'A Testing Time for New Settlements?', *Town and Country Planning*, Vol. 58, No. 11 (November), pp. 314-319.

Barlow, R. (1940), Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, His Majesty's Stationery Office, London.

Belousov, V.N. (1978), 'Policies and Trends in the Development of New Towns in the USSR', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 381-396.

Bilsky, R. (1980), *Can Planning Replace Politics?, The Israeli Experience*, Martinus Nijhoff Publishers, London.

Bristow, R. (1989), *Hong Kong's New Towns: A Selective Review*, Oxford University Press, Oxford.

Center for Engineering and Planning (1992), *Suggested Guidelines for Comprehensive Development*, Center for Engineering and Planning, Ramallah.

Center for Engineering and Planning (1994), *A Framework for Integrated Rural Development Planning for Jenin and Al-Khalil Districts*, Center for Engineering and Planning, Ramallah.

Center for Policy Analysis on Palestine (1992), "Facts and Figures About the Palestinians" Information paper No. 1, Center for Policy Analysis on Palestine, Washington, p. 14.

- Clapp, J.A. (1971), *New Towns and Urban Policy*, Dunellen, New York.
- Collins, M. (1994), 'Land Use Planning Since 1947', in Simmie, J. (ed.), *Planning London*, UCL Press, London, pp. 90-140.
- Coon, A. (1992), *Town Planning Under Military Occupation*, Dartmouth, England.
- Corder, C. (1977), *Planned Cities: New Towns in Britain and America*, Sage, London.
- Efrat, E. (1989), *The New Towns of Israel: 1948-1988*, Minerva Publikation, München.
- Ghirardo, D. (1989), 'Building New Communities', in *New Real America and Fascist Italy*, Princeton, New Jersey.
- Golany, G. (1976), *New Town Planning: Principles and Practice*, Wiley, New York.
- Golany, G. (ed.) (1978), *International Urban Growth Policies: New Town Contributions*, Wiley, New York.
- Hall, P. (1988), *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford.
- Hall, P. (1992), *Urban and Regional Planning*, Routledge, London, 3rd edition.
- Herington, J. (1988), 'Changing Ideals on Private New Towns', *Town and Country Planning*, Vol. 57, No. 11 (November), pp. 308-309.
- Horace, B.D. (1931), 'Company Towns', *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. IV, p. 119.
- Howard, E. (1898), *Garden Cities of Tomorrow*, London, Definitive edition, 1946, with editorial preface by Osborn, F.J. and introductory essay by Mumford, L., paper back edition, 1965.
- Hugh, M. and Roberts, P. (1979), *An Urban Profile of the Middle East*, Croom Helm, London.
- Hyman, B. (1994), *British Planners in Palestine: 1918-1936*, Ph.D. Thesis, University of London, London.
- Khamaisi, R. (1992), *The Israeli Settlements in the West Bank and Gaza Strip*, UNCTAD, Geneva.
- Kim, K.G. (1987), 'Environmental Impacts of New Towns Development: The Case of Gwachon New Town, Korea', in: Phillips, D.R. and Yeh, A.G.O. (eds.), *New Towns in East and South-East Asia*, Oxford University Press, London, pp. 126-151.
- Kinsey, D.N. (1969), 'The French Z.U.P. Technique of Development', *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, p. 370.

- Kliot, N. and Soffer, A. (1986), The Emergence of a Metropolitan Core Area in a New State - The Case of Jordan, *Asian and African Studies*, Vol. 20, No. 2, pp. 217-232.
- Kurokawa, K. (1978), 'The Concept and Method of New Town Development in Japan', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 191-215.
- Lee, T.I. (1987), 'New Town Planning and Development in Korea', in Phillips, D.R. and Yeh, A.G.O. (eds.), *New Towns in East and South-East Asia*, Oxford University Press, London, pp. 109-125.
- Lichfield, N. (1978), 'National Strategy for the New-Town Program in Israel', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 163-180.
- McLaughlin, J.R. (1978), 'National Growth Policy and New Communities in the United States: An Overview', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 277-295.
- Merlin, P. (1971), *New Towns: Regional Planning and Development*, Methuen, London.
- Müller-Ibold, K. (1989), 'Planned Cities Communities', in Al-Ankary, K.M. and El Buskra, E. S. (eds.), *Urban and Rural Profiles in Saudi Arabia*, Gebrüder Bornträger, Berlin.
- Neilson, L. (1978), 'New Cities in Australia: The Australian Government's Growth Center Program', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 315-334.
- Osborn, F.J. and Whittick, A. (1969), *The New Towns: The Answer to Megapolis*, Leonard Hill, London.
- Parris, J. and Parris, H. (1981), *Bracknell: The Making of Our New Town*, Bracknell Development Corporation, Bracknell, London.
- Perloff, H. and Sandberg, N. (eds.) (1973), *New Towns: Why and For Whom*, Praeger, New York.
- Phillips, D.R. and Yeh, A.G.O. (1987), *New Towns in East and South East Asia*, Oxford University Press, London.
- Pressman, N.E. (1978), 'Canadian New Town Policy', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 297-314.
- Rubenstein, J. (1978), 'French New Town Policy', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 75-103.

- Salam, N. A. (1994), *Between Repatriation and Resettlement: Palestinian Refugees in Lebanon*; *Journal of Palestine Studies*, Vol. 93, no. 1, pp. 18-27.
- Schaffer, F. (1972), *The New Town Story*, Paladin, London.
- Schaffer, F. (1978), 'The New-Town Movement in Britain', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 13-22.
- Scott, L.F. (1944), Report of the Committee on Land Utilization and Rural Areas', His Majesty's Stationery Office, London.
- Simmie, J. (ed.) (1994), *Planning London*, UCL Press, London.
- Thomas, R. (1971), 'New Towns and New Suburbs: How Spread out? How Way out', *Town and Country Planning*, Vol. 39, No. 1 (January), pp. 23-26.
- Thong, L.B. (1987), 'New Towns in Malaysia: Development and Planning Policies', in Phillips, D.R. and Yeh, A.G.O. (eds.), *New Towns in East and South-East Asia*, Oxford University Press, London, pp. 153-167.
- Turner, A. (1978), 'New Towns in the Developing World: Three Case Studies', in Golany, G. (ed.), *International Urban Growth Policies*, Wiley, New York, pp. 249-276.
- Underhill, J.A. (1976), *Soviet New Towns and National Growth Policy*, Department of Housing and Urban Development, Washington.
- Underhill, J.A. (1990), 'Soviet New Towns, Planning and National Urban Policy', *Town Planning Review* 61(3), pp. 263-285.
- Wang, L.H. (1987), 'Residential New Town Development in Singapore: Background, Planning and Design', in Phillips, D.R. and Yeh, A.G.O. (eds.), *New Towns in East and South-East Asia*, Oxford University Press, London, pp. 23-40.
- Ward, C. (1993), *New Town, Home Town: The Lessons of Experience*, Calouste Gulben Kian Foundation, London.
- Ward, V.S. (1994), *'Planning and Urban Change'*, Paul Chapman Pub., London.
- Zureik, E. (1994), 'Palestinian Refugees and Peace', *Journal of Palestine Studies*, Vol. 93, no.1, pp. 5-17.

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**NEW PALESTINIAN TOWNS
ALONGSIDE EXISTING TOWNS**

Rassem Khamaisi

Jerusalem, August 1996

Editor: Merav Cohen
Principal Editor: Shunamith Carin
Preparation for Print: Silvina Pitasni
Print: Ahva Press Ltd.

The views expressed in this publication are solely those of the author

©1996, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 972-2-5666243 Fax: 972-2-5666252

ISSN 0792-6251

About The Author

Dr. **Rassem Khamaisi** - Geographer and urban planner. Dr. Khamaisi is a senior researcher at the Floersheimer Institute for Policy Studies. He is involved in research on the Arab population in Israel and has concentrated mainly on issues related to the planning and the development of Arab localities (see Publications List). Recently Dr. Khamaisi has broadened his research to include similar issues pertinent to the Palestinian entity. In 1994 the Floersheimer Institute for Policy Studies published Dr. Khamaisi's research on "Planning and Development of Localities in the Emerging Palestinian Entity". The present publication continues his efforts to contribute to the crystallization of the thinking on such issues.

About the Floersheimer Institute For Policy Studies

The importance of policy oriented research is increasingly acknowledged not only by researchers and policy-makers, but also among philanthropic foundations. Dr. Stephen H. Floersheimer has initiated the establishment of a research institute which will concentrate on studies of long-range policy issues. The purpose of the Floersheimer Institute for Policy Studies, is to identify fundamental problems and research processes likely to become major issues for policy-makers in years to come, examine the long-range trends and implications of such problems and, by means of analyses and discussion, offer alternative options and strategies.

The members of the Board of Directors are: **Dr. Stephen H. Floersheimer** (Chairman), Adv. **Y. Amihud Ben-Porath**, (Vice-Chairman), **Mr David Brodet**, Director General, Ministry of Finance and **Mr. Hirsh Goodman**, Editor-in-Chief of the Jerusalem Report Magazine. The Director of the Institute is **Prof. Amiram Gonen**