



הוועדה הבין משרדית
לבדיקת קצבי הפיתוח לירושלים

המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב

הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצב
הפיתוח לירושלים

המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב

ירושלים, אוגוסט 1973



המלצות הועדה לבדיקת קצבי הפיתוח המתואם והמשולב של ירושלים

מבוא

בחודש ינואר 1973 מינתה ראש הממשלה ועדה בין משרדית, בשיתוף עיריית ירושלים, אשר נתבקשה להגיש המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב של ירושלים.

חברי הועדה היו: מר א. גפני, משרד האוצר, יו"ר

מר א. בן-אפרים, משרד התחבורה

מר א. בראון, משרד השיכון

מר י. ביזל, משרד הפנים

מר ר. גרנסלר, משרד השיכון

מר י. עוזיאלי, עיריית ירושלים

מר י. שחם, משרד השיכון

מר ד. חיכון, משרד המסחר והתעשייה

מר אורי לאור ריכז את עבודת הועדה

בעבודת הועדה נכללו חלק עובדים נוספים

מהמשרדים דלעיל.

הועדה בחנה השלכות כלכליות וחברתיות הנובעות מקצבי איכלוס אלטרנטיביים של ירושלים ולאור זאת ממליצה הועדה על מדיניות להתפתחות מאוזנת של העיר, כמפורט בגוף הדו"ח.

הועדה הסתמכה בעבודתה בעיקר על מחקרים שנעשו במיוחד לענין זה,

(1) בהזמנת משרד השיכון, משרד התחבורה ובהשתתפות עיריית ירושלים והאוצר.

הועדה זכתה לסיוע רב מצד עיריית ירושלים. כמו כן נעזרה הועדה

בתזכירים שהוגשו ע"י נציגי המשרדים אשר השתתפו בוועדה.

הועדה בדקה מספר קצבי איכלוס - גידול שנתי ממוצע של כ-2.6%,

3.7% ו-4.6%.

הועדה מציעה לבחור בקצב גידול ממוצע של 3.7% לשנה בעשור, מהסיבות

1) המחקרים נעשו ע"י צוות מחברת "תכנון וייעוץ כלכלי".

הבאות:

1. קצב זה מאפשר התפתחות אורגנית מאוזנת. בקצב הגבוה בין השלושה (4.6%) חוזה הועדה החרפה של בעיות פתוח התשתית הכרוכות בהאצה כזו. זאת לאור הפיגור הקיים כיום בתשתית (כבישים, טלפונים וכו') ולאור צוארי בקבוק שיווצרו בתקופת הפיתוח.
2. הועדה רואה קשיים ניכרים באפשרות להפנות כ- 15% מכלל העליה לירושלים, כפי המתחייב מהקצב הגבוה. הועדה גם חוזה במקרה זה הגדלת הלחץ של הגירת ערבים לירושלים מאזורים אחרים, דבר שיגרום לבעיות סוציאליות ואורגניות חדשות.

לאור היקף הבניה שכבר בוצע בשנים האחרונות ומספר הדירות שנמצא כבר בבניה או טרם אוכלס, יהיה קצב הגידול השנתי הממוצע בתקופה 1973-1977 למעלה מ- 4%. ובחומש האחרון כ- 3.4%. חלוקה זו של האכלוס תחריף את בעיית הפיגורים בתשתית הקיימת כבר כיום, ואשר טרם באה לידי ביטוי מלא.

הועדה התייחסה בעבודתה להשקעות הנובעות ישירות מהפיתוח המואץ, למכלול ההשקעות החזוי בירושלים בעשור הקרוב ולפעולות מיוחדות שיש לבצען בשכונות ותיקות (כגון שיקום ושיפור בשכונות אלה) אשר תכניות הפעולה בהן צריכות להשתנות בעקבות האיכלוס המואץ של ירושלים.

לדו"ח שני חלקים: חלק ראשון שבו מרוכזות המלצות הועדה ומסקנותיה הנובעות מקצב האיכלוס המומלץ. החלק השני כולל פרוט רב יותר של המשמעויות של שלוש האלטרנטיבות שנבדקו בתחומים השונים (בניה למגורים, תעסוקה, קליטת עליה, השקעות תשתית וכו').

חלק ראשון

מסקנות והמלצות

1. כללי

1.1. קצב הגידול המומלץ בירושלים בעשור הקרוב (1973 עד 1982) הוא 3.7% לשנה.

מספר התושבים בירושלים ב- 1982 יהיה 451,000, מהם 337,000 יהודים, לעומת כ- 314,000 בסוף 1972, מהם כ- 232,000 יהודים.

בקצב זה ישאר המשקל היחסי של היהודים והערבים כפי שהיה בסוף 1972.

להלן משמעויות קונקרטיות להמלצות הועדה בתחומים השונים;

2. דירור ואוכלוסיה

בסוף שנת 1972 היו בירושלים כ- 9,400 דירות בתהליך בניה עבור הסקטור היהודי. בנוסף לכך היו כ- 5,300 דירות ריקות שטרם אוכלסו. השנה יוחל בבנית כ- 5,000 דירות נוספות. הועדה מציעה לסיים בניתן של כ- 7,000 דירות נוספות עד סוף 1977. היצע דירות זה יאפשר בחומש הנוכחי, הגדלת האוכלוסיה היהודית בכ- 51,000 נפש, דהיינו שיעור גידול העולה על 4% לשנה. (מתוך תוספת זו כ- 24,000 נפש כתוצאה מגידול טבעי, וכ- 27,000 נפש כתוצאה ממאמץ האיכלוס).

מאחר שחזוי שהסקטור הפרטי יתחיל ויסיים בשנים 1974-1977 כ- 5,000 דירות, יוטל על הסקטור הציבורי להתחיל ולסיים בתקופה זו כ- 2,000 דירות. חלוקה זו עשויה, נמובן, להשתנות ויש להתאימה מחדש כל שנה בהתאם להתפתחויות. משמעות ההצעה לגבי היקף הבניה של הסקטור הציבורי היא הפחתה של למעלה ממחצית בהיקף הבניה של סקטור זה, לעומת השנים האחרונות.

יחד עם זאת מוצע לנקוט באמצעים להגברת השימוש בדירות שיבנו ע"י הסקטור הפרטי ליעדים כגון עליה וזוגות צעירים. במיוחד יש להביא ליתר התאמה של דירות אלה, מבחינת שטחן ורמתן, לסטנדרטים הנהוגים במשרד השיכון.

היקף הבניה המומלץ לחומש הקרוב כולל בתוכו הרחבה ניכרת של הבניה למטרות שיקום⁽¹⁾. מוצע לבנות כ- 700 דירות כל שנה למטרות שיקום שכונות עוני, וזאת בנוסף לפתרונות אחרים העונים על בעיות דומות, כגון הרחבת דיור, מיזוג דירות, הלוואות לשיפור הדיור. הרחבה זו של הבניה למטרות שיקום מתאפשרת עקב ההיקף הגדול של כושר בניה שהתרכז בירושלים. מימוש תכנית החומש והאצתה כפי שמומלץ ע"י הוועדה, עשויות לפתור כ- 75%-90%, מכלל המקרים הזכאים לשיקום לפי הקריטריונים של תכנית החומש, על פי הנתונים שבידי משרד השיכון, (הנתונים נאספו לצורך הכנת תכנית החומש הארצית של משרד השיכון).

(פרוט נוסף בנושא זה מצוי בנספח מס' 1).

מאמץ ניכר של בניה יופנה גם לסקטור הערבי. סה"כ תיבנינה בעשור הקרוב כ- 10,000 דירות, מזה כ- 3,000 למטרות שיקום והחלפת דיור פסול וכ- 7,000 לגידול הטבעי. הועדה לא עסקה בצד הארגוני של ביצוע תכנית בניה זו.

להלן לוח המפרט את יחידות הדיור שיסופקו לפי יעדי האכלוס, בשני החומשים הבאים, ופירוט מרכיבי סיומי הדירות בחומש הקרוב.

(1) לאחר גמר הכנת הדו"ח חלו שינויים במדיניות השיקום בארץ ובירושלים. לגבי ירושלים הוחלט על הגדלה ניכרת של היקף הבניה מעבר למספרים הכלולים בדו"ח זה.

יחידות דיור שיסופקו לפי יעדי האכלוס בשנים 1973-1982

<u>1978-1982</u>	<u>1973-1977</u>	
<u>22,900</u>	<u>24,000</u>	<u>יהודים</u>
12,800	11,400	ריבוי טבעי, שיפור דיור והגירה פנימית
7,800	9,000	עליה
2,500	3,500	שיקום - סך הכל
1,600(-)900	2,200(-)1,300	בניכוי - דירות מתפנות שלא תהרסנה
	1,400	רזרבה
700		גידול במלאי תיפקודי
<u>6,400</u>	<u>3,600</u>	<u>לא יהודים</u>
1,500	1,500	שיקום
4,900	2,100	ריבוי טבעי

מרכיבי הסיומים בחומש 1977-1973 (סקטור יהודי)

<u>24,000</u>	<u>סה"כ סיומים לאיכלוס</u>
	דירות שניבנו וטרם אוכלסו
5,300	בניכוי - הפרשה למלאי תפקודי (1)
2,600	דירות שהסתיימה בנייתן עד סוף 1972 (ליהודים)
9,400	דירות שבנייתן החלה או תחול ב-1973
5,000	דירות שבנייתן תוחל ואשר יסתיימו בתקופה 1977-1974
<u>7,000</u>	מזה: מבניה פרטית
5,000	מבניה ציבורית
2,000	

היקף הבניה מותאם להיקף אוכלוסיה יהודית וערבית בירושלים
כדלקמן: (אלפים)

<u>יהודים</u>	<u>לא יהודים</u>	<u>סה"כ</u>	<u>אחוז היהודים</u>	
234.4	81.7	314.1	74.0	סוף 1972
283.0	98.0	381.0	74.3	סוף 1977
334.0	117.4	451.4	74.0	סוף 1982

(פרוט רב יותר של תחזית הצרכים בבניה לסוגיה מצוי בנספח מס' 2).

3. תעסוקה

- 3.1. הבעיה העיקרית בתחום התעסוקה היא המחסור הגדול הצפוי בעובדים בלתי מקצועיים וחצי מקצועיים, ומכאן מספר גדול של עובדים יומיים המתגוררים מחוץ לעיר (יוממים), בתחום השטחים המוחזקים, והבאים מדי יום לירושלים.
- 3.2. על מנת להקטין היקף יוממות זו (לפחות בשלב ההפעלה, אם לא בשלב ההקמה) מוצעת מדיניות פיתוח תעסוקה אשר תעדיף ענפים אשר בהם גדול יחסית משקל העובדים ברמות המקצועיות הגבוהות. (מהנדסים, מדענים, הנדסאים וטכנאים ופועלים מקצועיים).
- 3.3. תעשייה: בירושלים קיימות מספר מיגבלות לפתוח התעשייה כגון מחסור במים, יוקר פיתוח השטח, בעיות של זיהום אויר ושפכים. וזאת בנוסף לבעיות המתעוררות עם הקמת תעשיות אשר בהן מרכיב כח האדם הבלתי מקצועי גבוה. (למעלה מ- 50%).
- לפיכך מוצע לתת עדיפות לתעשיות אשר בהן מרכיב כח האדם המקצועי הוא גבוה ולהקטין את התמיכה במפעלים אשר בהם מרכיב כח האדם הבלתי מקצועי הוא גבוה, כדלקמן:
- 3.3.1. תנתן עדיפות להקמת תעשיות עתירות מדע בירושלים.
- 3.3.2. לא יוענק מעמד של מפעל מאושר או מוכר למפעל שמשקל העבודה הבלתי מקצועית והחצי מקצועית בו עולה על 40%.
- 3.3.3. יש להבטיח את השטחים המתאימים לתעשיות אלה.
- 3.4. מלונאות: מרכיב העבודה הבלתי מקצועית בהפעלת בתי מלון הוא גבוה. (למעלה מחצי). מיקומם של בתי מלון נוספים קרוב למקורות כח האדם ימנע הגדלה נוספת ביוממות לירושלים ובהשתקעות חלק מיוממים אלה בה.

לפיכך, באם יוחלט על הקמת בתי מלון נוספים, יוקמו אלה מחוץ לתחום שטח השיפוט של ירושלים.

3.5. שרותי רפואה: ניתן לפתח בירושלים, שרותי רפואה ליצוא. כתוצאה מעבודת הועדה נעשים כבר צעדים ראשוניים בכיוון זה ע"י ביה"ח "הדסה".

3.6. העברת משרדי ממשלה לירושלים: סקר ראשוני שנעשה ע"י אגף התקציבים מורה שיחידות ממשלתיות המעסיקות כ- 3,000 עובדים מהוות מועמדות להעברה לירושלים.

מוצע שתוקם ועדה מיוחדת אשר תבדוק אפשרות העברתם של משרד ממשלה וגופים ממלכתיים אחרים לירושלים, ותציע תכנית ולוח זמנים. הועדה תגיש המלצותיה תוך ששה חדשים. במרוצת שלוש השנים הבאות יעשו פעולות התכנון והתחלת פעולות הביצוע להעברת אותם משרדים אשר יוחלט על העברתם לירושלים.

בצוע המלצה זו מחייב הפסדה מידית של הקפאת בנית משרדי ממשלה בירושלים.

4. הפנית עולים

4.1. על מנת להבטיח קצב גידול ממוצע של 3.7% לשנה במשך העשור הקרוב, יש להפנות לירושלים כל שנה כ- 5,000 עולים במוצע (נטו).

4.2. בשנים הראשונות (1973-1977) יהיה מספר העולים השנתי נטו שיופנה לירושלים כ- 5,400, ובשנים האחרונות כ- 4,600 לשנה. משמע שאחוז העולים שיופנו לירושלים בחומש הראשון יהיה כ- 11%, ובחומש השני כ- 9% (מתוך 50,000 עולים נטו). זאת בהשוואה לכ- 1,700 לשנה במוצע בחקופה 1968-1972.

4.3. יש לעודד היצע של כח אדם יהודי במקצועות לא אקדמאים במגמה להגדיל את היצע כח האדם בדרגים הבינוניים.

5. זירוז פיתוח התשתית

- 5.1. הפיתוח המואץ החזוי בירושלים בחומש הקרוב מחייב, ביתר שאת, הקדשת משאבים להדבקה הפיגור בנושא התשתית, ובעיקר בנושא הכבישים. בעשור הקרוב יש להשקיע בתחום זה (סלילה, חניונים, הפקעות ופיצויים) כ- 900 מליון ל"י, בקצב המומלץ, או כ- 90 מליון ל"י בשנה. בהתחשב בבעיות הארגוניות הכרוכות במעבר להיקף כה גדול של השקעה (לעומת כ- 20-15 מ' שהושקעו בשנה בכבישים בעבר הקרוב) יש להבטיח את המימון הדרוש ולאפשר התארגנות הגופים המבצעים לגידול ניכר בהיקף הביצוע של עבודות פיתוח התשתית.
- 5.2. מוצע לאשר היקף השקעות בסלילה בסך של כ- 110 מ' ל"י בשלוש השנים הקרובות (1973-1975) והיתרה, כלומר 390 מ' ל"י, בשבע השנים שלאחר מכן.
- 5.3. הסכומים להפקעות יוקצבו בהתאם לתכנון העבודה כפי שיעשה לאור עקרונות האכלוס.
- 5.4. לאור ההיקף הגדול של הפעולה מוצע לשקול הקמת גוף ביצוע מיוחד לביצוע פיתוח התשתית התחבורתית.

6. השתתפות בהוצאות עירית ירושלים

- 6.1. הפיתוח המואץ של ירושלים מחייב את העיריה לפעולות מיוחדות, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח. מוצע לסייע לפעולות אלה כדלקמן:
- 6.2. לצורך מימון פעולות חברה, תרבות, סעד ושרותים ציבוריים שכונתיים בירושלים, הנובעות מהפיתוח המואץ, להגדיל את מענק הבירה מ-7.5 מליון ל"י עד ל- 16 מליון ל"י בשנה.

- 6.3. מכיון שקיים גרעון בתקציב עיריית ירושלים, וגרעון זה גדל עם האכלוס המואץ בשעור של כ- 500 ל"ל ליחידת דיור לשנה, יביא משרד הפנים בחשבון עובדה זו בהקצבותיו השנתיות.
- 6.4. יש לגשת להכנת תכנית פיתוח חמש שנתית לשיקום ולפיתוח שכונות קיימות. (כבישים, תאורה, גינון, מדרכות וכו'). במסגרת תכנית זו יבוצעו כל שנה תכניות פיתוח בהיקף של כ- 4 מליון ל"ל, מהן 1.5 מליון ל"ל שינתנו כהלואה לעירייה ו- 2.5 מליון ל"ל כמענק (בביצוע העירייה או גופים אחרים).
- 6.5. יש לבצע פעולות שיקומיות ולהבטיח מתן פתרונות דיור למשפחות ערביות, בעקבות פעולות השיקום הנעשות בעיר העתיקה. הדירות הדרושות לאוכלוסייה הערבית (הן לשיקום והן למטרות גידול טבעי) כלולות בתקציב הבניה המוצע לירושלים.
- 6.6. בעקבות פעולות הבינוי מחדש הנעשות ברובע היהודי, יש להשקיע כ- 2 מליון ל"ל לשנה במשך חמש השנים הבאות בפעולות שיפוץ יתר הרובעים בעיר העתיקה.
- 6.7. יש להשקיע כ- 6 מליון ל"ל לשנה במשך חמש שנים הבאות בתשתית מזרח העיר (כבישים, ביוב, מים, תאורה, ציוד) וכ- 5 מליון ל"ל לשנה במשך חמש השנים הבאות בהקמת מבני חינוך בסקטור הערבי.
- 6.8. יש לדאוג להמשך פעולות התכנון האורבני הסדיר של העיר, בשיתוף עם משרדי התחבורה והפנים, השיכון ומינהל מקרקעי ישראל.
- 6.9. בהרכב המימון הקיים, יגדל נטל פרעון המלוות של עיריית ירושלים, כתוצאה מההלוואות אותן לוקחת העירייה למימון פעולות פיתוח התשתית בשכונות החדשות. מאחר שועדה מיוחדת דנה כיום בנושא הרכב המימון של הרשויות המקומיות, לא בדקה הועדה נושא זה.

7. תכנון ושליטה

כיום פועלות בירושלים זרועות ביצוע רבות, כגון משרד השיכון, העיריה, משרד התקשורת, משרד התבורה, משרד החנוך והתרבות, משרד הקליטה ומשרד הפנים.

על מנת למנוע שגיאות תכנוניות והוצאות מיותרות של כספים הנובעות מאי תיאום בין זרועות הביצוע השונות, מוצע להקים מטה בין משרדי (כולל עיריית ירושלים) ברמה בכירה. במטה זה ייוצגו המשרדים העיקריים הפועלים בירושלים בנושא פיתוחה ואיכלוסה. תפקיד המטה יהיה לבדוק את תכניות הפיתוח, לתאם את הביצוע, לזרז את תהליכי האישור, לקיים מעקב על הביצוע ולתאם את זרימת התקציבים לפרויקטים השונים.

8. סה"כ ההשקעות

8.1. סה"כ ההשקעות בעשור הקרוב באלטרנטיבה המוצעה יהיה 11.5 מיליארד ל"י (במחירי סוף 1972). השקעות אלה נועדות לאספקת שירותים סדירים לאוכלוסיה הקיימת כיום בעיר, לאוכלוסיה שתתווסף כתוצאה מהגידול הטבעי וזו שתתווסף כתוצאה מהפנית עולים לעיר. וכן לפעולות הנובעות מצרכים ארציים.

ההשקעה עבוי האוכלוסיה הקיימת (שיקום משכנות עוני, שיפור רווחת הדיור, שיפור שכונות, תוספת סלפונים ותשתית, בריאות) תהיה כ- 3.7 מיליארד ל"י.

ההשקעה לתוספת האוכלוסיה (דיור, תעסוקה ותשתית עירונית) תהיה כ- 6.4 מיליארד ל"י, מזה לגידול הטבעי באוכלוסיה הקיימת כ- 3.8 מיליארד ל"י, ולתוספת מהעליה כ- 2.6 מיליארד ל"י.

גובה ההשקעות בשירותים ארציים בעיר (אוניברסיטה עברית, ממשלה ותיירות) יהיה כ- 1.4 מיליארד ל"י.

משמעויות איכלוס ירושלים בשלושה קצבים אלטרנטיביים

1. קצבי איכלוס אלטרנטיביים של ירושלים ביהודים

על פי נתוני העבר והתחזיות הקיימות לקראת סוף המאה, נמצא כי שיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסיה הלא יהודית בירושלים הוא 37 אלף נפש (3.7%).

גידול האוכלוסיה היהודית בירושלים מריבוי טבעי בלבד, נמוך בהרבה מזה, כ- 22 לאלף נפש כיום וחזוי לרדת לכדי 14 לאלף נפש באמצע שנות התשעים.

לוח 1.1 מבטא קצבי איכלוס אלטרנטיביים של יהודים בירושלים בהנחה שבנוסף לריבוי הטבעי תקלט עליה ברמות שונות בבירה.

לוח מס' 1.1: היהודים והלא יהודים בירושלים 1972-1992 (סוף שנה)

1992		1982				1972			
קצב 4.6%	קצב 3.7%	קצב 2.6%	ריבוי טבעי בלבד	קצב 4.6%	קצב 3.7%	קצב 2.6%	ריבוי טבעי בלבד	1972	
740.1	648.7	529.5	494.5	481.8	451.4	417.9	396.5	314.1	סה"כ
571.4	480.0	360.8	325.8	364.4	334.0	300.5	279.1	232.4	יהודים
168.7	168.7	168.7	168.7	117.4	117.4	117.4	117.4	81.7	לא יהודים
(א ח ו ז י ם)									
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
77.2	74.0	68.1	65.9	75.6	74.0	71.9	70.4	74.0	יהודים
22.8	26.0	31.9	34.1	24.4	26.0	28.1	29.6	26.0	לא יהודים

משמעויות העליה הנדרשת בכל קצב איכלוס, מובאת בלוח מס' 1.2 להלן.

לוח מס' 1.2: מספר העולים השנתי הנדרש בכל קצב איכלוס 1992-1973

1992-1983			1982-1973			
4.6%	3.7%	2.6%	4.6%	3.7%	2.6%	
13.4	8.4	3.9	7.3	4.7	1.9	מספר העולים (אלפים)
26.7	16.8	7.8	14.5	9.4	3.8	% העולים לירושלים מכלל העליה (מחוך 50,000 עולים)

מלוח 1.2 עולה, כי האצה בקצב איכלוס ירושלים ביהודים מחייבת הפניית חלק הולך וגדל של עולים מכלל העליה החזויה לישראל בטווח התחזית. עד 1982, מדובר בכ- 4% מכלל העולים בלבד בקצב האיכלוס האיטי בין השלושה, כ- 9% בקצב 3.7% וכ- 15% בקצב 4.6%.

מסקנה שניה היא, שרצון להמשיך בקצב איכלוס מסוים עד תחילת שנות התשעים מחייב הגדלה ניכרת בחלקם של העולים לירושלים, מכלל העולים, וזאת בעיקר עקב הירידה החזויה בשיעורי הריבוי לאוכלוסיה הירושלמית.

2. השלכות בתחום התעסוקה

איכלוס מואץ של ירושלים גורר גידול דיפרנציאלי בעודף הביקוש למועסקים ברמותיהם המקצועיות. לוח 2.1 מפרט את עודף הביקוש הכולל לרמה המקצועית הבכירה (אקדמאים וטכנאים) ולפועלים מקצועיים ובלתי-מקצועיים. בעוד שעודף הביקוש לאקדמאים יורד עם ההאצה בקצב האיכלוס והופך לעודף היצע, הרי עודף הביקוש לעובדים המקצועיים והבלתי-מקצועיים עולה עם ההאצה באיכלוס.

לוח מס' 2.1: הרכב עודף הביקוש (המחסור) ב-1982 בקצבי איכלוס אלטרנטיביים לפי רמות מקצועיות (א ל פ י ם)

עובדים מקצועיים חצי מקצועיים ובלתי-מקצועיים	אקדמאים וטכנאים	סה"כ	
28.6	2.0	30.6	קצב 2.6
29.1	0.9	28.2	קצב 3.7
29.7	-3.7	26.0	קצב 4.6

מלוח 2.1 מתקבלות מסקנות שונות ביחס לרמות המקצועיות השונות. בעוד שביחס לעובדים המקצועיים והבלתי-מקצועיים, קיים עודף ביקוש ברמה דומה בשלושת קצבי האיכלוס, הרי באשר לרמת האקדמאים והטכנאים הופך המחסור לעודף, עם הגברת קצב האיכלוס של ירושלים, ביהודים.

רמת עודף הביקוש החזויה לראשית שנות ה-80 גדולה פי שלושה לערך מזו שנמדדה בשנת 1971.

המחסור הצפוי בעובדים בלתי מקצועיים (שהם המרכיב העיקרי במחסור הצפוי) עשוי להתמלא בעיקר על ידי מעבר של פועלים מהשטחים לעבודה ואולי אף למגורים בירושלים.

3. השלכות איכלוס מואץ על ההשקעות הדרושות

3.1 סך ההשקעו בקצבי האיכלוס האלטרנטיביים

סך ההשקעה החזויה בירושלים תסתכם לפי האומדנים בכ- 9 מיליארד ל"י (מחירי סוף 1972) בקצב האיכלוס האיטי ביץ השלושה, בכ- 11.5 מיליארד ל"י בקצב 3.7%, ובקצב 4.6% תסתכם ההשקעה בכ- 13 מיליארד ל"י.

לוח 3.1: ההשקעה בירושלים בשנים 1973-1982 בקצבי איכלוס

אלטרנטיביים

(מיליוני ל"י, מחירי סוף 1972)

4.6%	3.7%	2.6%	
<u>13,035</u>	<u>11,515</u>	<u>9,065</u>	1. <u>סה"כ</u>
<u>5,805</u>	<u>4,775</u>	<u>3,575</u>	2. <u>מגורים</u>
4,820	3,960	2,965	2.1. דירות
985	815	610	2.2. פיתוח צמוד ושכונתי
<u>2,140</u>	<u>1,985</u>	<u>1,550</u>	3. <u>תשתית עירונית</u>
175	160	120	3.1. ביוב ומים
565	520	405	3.2. מערכת החשמל
800	750	605	3.3. מערכת הטלפונים
540	495	360	3.4. מערכת הכבישים העירוניים וחניה (סלילה בלבד)
60	60	60	3.5. שפור שכונות ותיקות - יהודיות וערביות (עד 1978)
<u>5,090</u>	<u>4,755</u>	<u>3,940</u>	4. <u>מקורות העסוקה ושרותי חברה</u>
590	525	470	4.1. בריאות
980	940	900	4.2. חינוך עברי וערבי
390	380	350	4.3. שירותים ציבוריים אחרים
600	600	600	4.4. תיירות (בתי מלון)
575	560	500	4.5. תעשייה
1,955	1,750	1,120	4.6. שאר ענפי הרעסוקה

על השקעות אלה יש להוסיף את ההוצאות להפקעות של קרקע לצרכי כבישים. עד 1982 עשויות הוצאות אלה להסתכם בכ- 320 מליון ל"י בקצב איכלוס בן 2.6%, בכ- 420 מליון בקצב 3.7% ובכ- 500 מליון ל"י בקצב המהיר מביין השלושה. (ההוצאות להפקעות ופנויים אינן כלולות באומדן ההשקעות עקב היותן תשלומי העברה לפי הגדרות החשבונאות הלאומית).

3.2. הבניה למגורים

מאז 1968 עד סוף 1972 הוחל בבנייתן של כ- 24.4 אלף דירות ונסתיימה בנייתן של כ- 15.9 אלף דירות, כפי שנראה מלוח 3.2. התחלות הבניה לסוגיה הואצו משך התקופה עד 1972, בה הואט מספר ההתחלות באופן משמעותי. במקביל עלה מספר הדירות הנמצא בבניה מכ- 3,300 דירות בסוף 1968 לכדי 9,800 בסוף 1972.

עד סוף העשור, (1982) דרוש סיומן של כ- 36 אלף דירות בקצב איכלוס של 2.6%, כ- 48 אלף דירות בקצב 3.7%, וכ- 59 אלף דירות בקצב 4.6%, לאוכלוסיה היהודית, וכ- 10 אלף דירות ללא יהודים. סיומים אלה כוללים את כל גורמי הביקוש כגון: רבוי טבעי, עליה, שיקום ומלאי תיפעולי. (3% מסך הדירות הקיימות).

כיום יש כ- 5,300 דירות שבניתן נסתיימה ואשר טרם אוכלסו, מאלה ניתן לראות כ- 2,000 דירות כמלאי ריק תפעולי.

לוח 3.2: בניה למגורים בירושלים 1968 - 1972

דירות בבניה סוף שנה	גמר בניה	התחלות בניה	
-	<u>15,895</u>	<u>24,440</u>	<u>1968-1972</u>
3,310	1,560	3,200	1968
4,320	2,255	3,685	1969
6,430	3,040	5,150	1970
9,625	4,005	7,200	1971
9,795	5,035	5,205	1972

3.3. תשתית עירונית - מים, ביוב, טלפונים, כבישים וחינוך

3.3.1. מערכת המים העירונית

על פי תכנית האב להספקת מים לירושלים השלמה, יש להבחיך בשני שלבי פיתוח. השלב הראשון לביצוע בעשור הנוכחי, והשלב השני במשך שנות ה-80 וה-90.

על פי תכנית זו יש להשקיע כ-20 מליון ל" בהרחבת מערכת המים לרמה התואמת את האוכלוסיה בסוף שנות ה-60, כ-60 מליון ל" לגידול האוכלוסיה עד 1980 וכ-150 מליון ל" להרחבת הרשת עד סוף המאה. כ-1/3 מההשקעה מיועד להוספת קוי חלוקה, כ-1/3 מיועד להרחבת המערכת העירונית הראשית וכ-1/3 להחלפת קויים קיימים.

3.3.2. מערכת הביוב

ההשקעות החזויות במערכת הביוב מתבססות על תכנית האב לביוב לירושלים השלמה. תכנית האב מתיחסת לשלושה איזורי תכנון - צפון העיר, מזרח העיר ודרום העיר. התכנית מבוססת על ניצול הטופוגרפיה העירונית תוך העברה של מספר עורקים מנקזים עקריים שאליהם תחובר כל העיר בפריסה החזויה. בשנתיים האחרונות הושקעו כ-10 מליון ל" ולשנה הבאה מתוקצבים כ-90 מליון ל" להמשך העבודות.

3.3.3. מערכת הטלפונים

על פי תחזיות משרד התקשורת יעלה שיעור קוי הטלפונים ל-100 נפש ב-1981 ל-33.4 בהשוואה ל-12.8 קוי טלפונים ל-100 נפש ב-1970. משמעות הדבר שעד 1982 ידרשו כ-150 אלף קוי טלפון. בנוסף לכך מחייב הדואר מלאי של 15% מעל הנדרש כלומר עוד 22,500 קוויים. כך שבסך הכל ידרשו לעיר כ-172,500 קוי טלפון, זאת בהשוואה לכ-45 אלף קוי טלפון שפעלו ב-1970. כלומר תוספת של כ-127 אלף קויים בתקופה מ-1971-1982. תוספת קוויים

זאת, מחייבת הוספת כ- 10-6 מרכזיות נוספות.

על פי התכניות הקיימות במשרד התקשורת, הכוללות הרחבת מרכזיות קיימות והוספת חדשות, תורחב המערכת עד 1975 לכדי 87 אלף קוים. עד 1975 יווספו כ- 42 אלף קוים, ומרכזיה חדשה שתסתיים בחלק השני של שנות ה- 70 תבטיח קיבולת של עד 70 אלף קו. ההשקעות יגיעו לסך של כ- 750 מיליון ל"י בתקופה 1973-1982.

3.3.4. מערכת הכבישים

הערכת ההשקעות בכבישים לירושלים מתבססת על נתוני תכנית האב לתחבורה לירושלים רבה. התכנית עצמה מבוססת על הנחות ביחס לגידול האוכלוסיה, עליה ברמת המינוע ופריסת המגורים והתעסוקה של האוכלוסיה.

מכיוון שתכנית האב נערכה לשנת 1985, נגזרו ההשקעות הדרושות עד 1982 מתכנית זו.

בקצב האיכלוס של 3.7% השנה דרושות השקעות המסתכמות בכ-500 מיליון ל"י בין השנים 1973-1982 בסלילה (הכוללת גם ההשקעות הדרושות לצנרת של המתקנים השונים ומתקני חניה במרכז העיר). במוצע יש להשקיע בסלילה כ- 50 מיליון לשנה. בנוסף לכך יש לקחת בחשבון כי חלק מהכבישים המתוכננים (להרחבה או לסלילה חדשה) יעברו בשטח בנוי בהווה, ואשר לפי בדיקות שונות חייבים להסלל במרכז העיר (כגון: הרחבת רחוב יפו, הרחבת רחוב יחזקאל, הרחבת רחוב אגריפס וכדומה).

רכישת הקרקעות הנדרשות ופינוי התושבים והעסקים בשטחים אלה, נאמדה בסכום כולל של כ- 500 מיליון ל"י בעשור הקרוב.

מכיוון שהמערכת הארגונית הנדרשת לביצוע תכנית הכבישים והחניה אינה מוכנה לסדרי הגודל בהם מדובר, יש להניח כי ידרשו מספר שנים להתאמה, כך שנראה כסביר שרק לאחר 1975 ניתן יהיה לממש את מרבית ההשקעות הדרושות.

לפיכך, לאור יכולת הביצוע, מעריכים שעד 1975 ועד בכלל יושקעו כ- 150 מיליון ל"והיתרה בתקופה הבאה.

3.3.5. מערכת החינוך

את הדיון במערכת החינוך יש לחלק למספר קבוצות משנה לפי קבוצות גיל:

- גילאי 3 - 0 - קדם חובה
- 5 - 4 - גן חובה
- 11 - 6 - בית ספר יסודי
- 14 - 12 - חטיבות ביניים
- 17 - 15 - בית ספר על יסודי
- האוניברסיטה העברית בירושלים

חינוך עברי

תחזית הצרכים נערכה תוך חיזוי קבוצות הגיל וגודלן בשנת המטרה, וגזירת מספר התלמידים לכיתה. על פי זה, ידרשו הכיתות ברמות השונות כדלקמן:

265	כיתות	3 - 0 - קדם חובה
490	כיתות	5 - 4 - גן חובה
1,395	כיתות	11 - 6 - בי"ס יסודי
685	כיתות	14 - 12 - חטיבת ביניים
495	כיתות	17 - 15 - על יסודי
<hr/>		
3,330	כיתות	סה"כ

בחינת מצאי הכיתות הקיים בהשוואה לזה הנדרש מעלה כי יש להוסיף כ- 1,710 כיתות בלבד. בנית כיתות אלה מחייבת השקעה של כ- 200 מיליון ל"י.

באוניברסיטה העברית הונח שיושקעו בעשור הבא כ- 750 מיליון ל"י, זאת על פי חכניות קיימות של האוניברסיטה. עיקר ההשקעות תחבצענה בהר-הצופים, וחלקן בגבעת רם ובבית הספר לרפואה בעין כרם.

חינוך ערבי

במערכת החינוך הערבית יש לבנות בחמש השנים הבאות כ- 50 כיתות לשנה, בהוצאה שנתית של 5 מיליון ל"י, סה"כ 25 מיליון ל"י.

3.4. הנטל הציבורי במימון ההשקעה הכוללת

הסקטור הציבורי יתחייב במימון ההשקעה בסכומים של כ- 4.4 מיליארד ל"י בקצב האיטי, בכ- 5.2 מיליארד ל"י בקצב איכלוס בן 3.7% ובכ- 5.7 מיליארד ל"י בקצב איכלוס בן 4.6%. במילים אחרות, כמחצית מסך ההשקעה החזויה לעשור תמומן על ידי הסקטור הציבורי (קרי ע"י הממשלה). (זאת ללא ההוצאות הכרוכות בהפקעות, פינויים ושיקום).

לוח 3.4: המימון הציבורי להשקעה בירושלים 1973-1982
(מיליוני ל"י מחירי סוף 1972)

4.6%	3.7%	2.6%	
<u>5,880</u>	<u>5,315</u>	<u>4,455</u>	1. סה"כ
1,450	1,195	895	2. דיור
1,885	1,745	1,360	3. תשתית עירונית
2,545	2,375	2,200	4. מקורות תעסוקה ושרותי חברה

3.5. העלות היחסית של קליטת תוספת אוכלוסיה בירושלים

השוואת ההשקעה הנדרשת בירושלים לקליטת תוספת אוכלוסיה מחוץ לעיר, בהשוואה לקליטת תוספת אוכלוסיה זו באזורים נוחים לפיתוח בשפלה מראה כי קליטת נפש נוספת בירושלים יקרה בכ- 15,000 ל"י. משמעות הדבר כי קליטת משפחה ממוצעת (3.5 נפשות במוצע) יקרה בירושלים בלמעלה מ- 50 אלף ל"י. זאת בעיקר משום הסופוגרפיה, האדמה הסלעית, הבניה מאבן והצורך בהסקה מרכזית.

בסך הכל מהווה יקור זה תוספת של 500 מיליון ל"י בקצב 3.7%, ושל כ- 960 מיליון ל"י בקצב 4.6%, בהשוואה לקצב איכלוס בשיעור של 2.6% בשנה.

3.6. החלק היחסי של ההשקעה בירושלים מההשקעה הלאומית

מאז איחוד העיר חל גידול בהשקעה בירושלים המהיר מגידול ההשקעה בכלל הארץ (בניכוי אוניות ומטוסים). על פי האומדנים שבידינו, היוותה ההשקעה בירושלים כ- 7.5% מכלל ההשקעה ב- 1968, והסתכמה בכ- 13% מכלל ההשקעה ב- 1971. בעיקר בולטת תופעה זו בהשקעה במגורים. השקעה זו היוותה כ- 10% ב- 1968, וכ- 15% ב- 1972. ניתן לומר שענף הבניה היווה ענף מוביל בצורה מודגשת יותר אף בהשוואה למצב בכל הארץ.

מאז 1970, היוותה ההשקעה בירושלים חלק נכבד יותר בסך ההשקעה מאשר היוותה אוכלוסיתה בכלל האוכלוסיה הישראלית.

לוח 3.6: ההשקעה בנכסים קבועים בירושלים וחלקה היחסי
 בכלל ההשקעה 1968 - 1971

השנה	סך ההשקעה בנכסים קבועים	סך ההשקעה במגורים	אחוז ההשקעה בירושלים מכלל ההשקעה הלאומית*	
			בבניה למגורים	בסך ההשקעה
1968	205	65	9.8	7.6
1969	325	125	12.2	8.6
1970	465	210	13.1	10.0
1971	760	305	14.4	12.8
1972	1,015	450	15.0	10.2

* להוציא אוניות ומטוסים

מימוש קצבי האיכלוס בקצבים העולים על 2.6% מחייב הגדלה נוספת בחלקה של ההשקעה בירושלים בכל התחומים, מעבר לחלקה הנוכחי.

מימוש ההשקעות הדרושות, בקצבי האיכלוס האלטרנטיביים, יחייב הפנית כ- 11.5% מכלל ההשקעה הלאומית בת השוואה החזויה עד סוף העשור (1), בקצב איכלוס בן 2.6%, כ- 14.5% בקצב איכלוס בן 3.7%, וכ- 16.5% בקצב איכלוס בן 4.6%.

זאת באשר לחלקה הממוצע של ירושלים בכלל ההשקעה. עם זאת במספר סעיפים כגון בכבישים נדרש מאמץ גדול יותר. ההשקעה הכוללת בכבישים עירוניים (כולל הפקעות ורכישת נכסים) מסתכמת בכ- 780 מיליון ל"י בקצב האיכלוס בן 2.6%, ובמיליארד ל"י בקצב איכלוס בן 4.6%. כלומר לשנה דרושה השקעה של כ- 80 עד 100 מיליון ל"י, בהשוואה לכ- 15-20 מיליון ל"י שהושקעו מידי שנה בשנתיים האחרונות.

(1) הכוונה להשקעות החזויות ע"י הרשות לתכנון כלכלי לעשור 1971-1980, ללא ההשקעה באוניות, מטוסים, שדות תעופה ונמלים.

4. הוצאות מיוחדות לעירית ירושלים

איכלוס מואץ של העיר, המתבצע בדרך של בנית שכונות חדשות המקימות רמת פיתוח מלאה כבר בשלבים הראשונים להקמתן, עלול להביא להחרפת המתיחויות החברתיות בעיר. זאת על רקע קיומן של שכונות ותיקות אשר רמת השירותים בהן נמוכה ואשר מצבן הפיסי, מבחינת תשתית עירונית, ירוד.

בעיה דומה קיימת גם ביחס לפער בין רמת השירות ורמת הפיתוח הפיסי הקיימים בין שכונות חדשות ושכונות ערביות ותיקות.

לפיכך קיים צורך בהקצבת סכומים מיוחדים לביצוע פעולות חברתיות, חינוכיות וסיעודיות בשכונות הותיקות של העיר המערבית בסך של כ- 8 מיליון ל"לשנה.

לביצוע פעולות פיתוח ושיקום בשכונות הותיקות במערב העיר ובמזרחה ולהשלמת מבני חינוך במזרח העיר יש לבצע במשך 5 השנים הבאות פיתוח כולל בהיקף של כ- 85 מ' ל"ל, מזה לסקטור הערבי כ- 65 מיליון ל"ל.

5. צווארי בקבוק חזויים באיכלוס מואץ של ירושלים

איכלוס מואץ של ירושלים עשוי לגרור התהוותם של צווארי בקבוק, אשר בחלקם ניתנים לפתרון ע"י תכנון ותיאום ובחלקם אינם ניתנים לפתרון מלא. להלן מספר תופעות, אשר לכאורה ניתן לפתורן, כל אחד לחוד, אולם צבירתן עלולה לחבל בהשגת המטרה.

5.1. זמינות העולים לירושלים בקצבי איכלוס מואצים

בעבר נקלטו בירושלים כ- 5% מכלל העולים לישראל, כאשר 1971 בולטת מבחינת קליטת העליה, כ- 8% מסך העולים. עיקר תוספת האוכלוסיה לירושלים מאז 1968 (75%) נבעה מריבוי טבעי, בעוד שבישראל כולה, היווה הריבוי הטבעי כ- 67% בלבד מכלל תוספת האוכלוסיה.

השגת קצבי איכלוס מואצים לירושלים מחייבים הגדלת חלקה של ירושלים בכלל קליטת העליה בארץ, לכדי כ- 7,300 עולים בקצב המהיר שנמדד, שהם כ- 15% מכלל העולים לישראל בעשור הראשון, ולמעלה מ- 26% מהם, בעשור השני.

5.2. זמינות כח עבודה לירושלים בקצבי איכלוס מואצים

5.2.1. זמינות כח עבודה לא מקצועי לירושלים

בכל קצבי האיכלוס שנבחנו, צפוי עודף ביקוש לכח עבודה בכ- 30 אלף איש, רובם עובדים חצי מקצועיים ובלתי מקצועיים. ניתוח ההיצע הפוטנציאלי בפריפריה העירונית, מראה כי הפוטנציאל העיקרי מצוי ביהודה ושומרון. מספר העובדים היוממים המגיע לירושלים היום מאזורים אלה נאמד בכ- 10,000 איש, שהם כ- 30% מכלל היוממים מיהודה, שומרון ורצועת עזה המגיעים לעבודה בישראל. תחזיות הרשות לתכנון כלכלי מניחות היצע של כ- 60 אלף יוממים מאזורים אלה לישראל בסוף העשור הנוכחי. הצורך להפנות קרוב למחצית מכלל היוממים לישראל, לירושלים נראה בעייתי במיוחד.

מימוש בהנחה של קיום היצע יוממים במספרים האמורים מחייב התאמת הפעילות הכלכלית באזורים אלה לצרכים של פיתוח הבירה. כלומר על ממשלת ישראל לשמור כי הפעילות הכלכלית ביהודה ושומרון תתפתח במקביל להתפתחות של פתוח כלכלי בשטחים עצמם.

יתרה מזאת, תעסוקה של כ- 25 אלף יוממים החזויים להגיע אל הבירה ממרחקים גדולים (חברון ושכם) משך זמן רב, עשויה לעודד השתכנות חלק מיוממים אלה עם משפחותיהם בירושלים.

5.2.2. כח עבודה ברמות המקצועיות הגבוהות ב- 1982

כשבוחנים את קבוצת הטכנאים והאקדמאים מתקבלת התמונה הבאה: בעוד שבקצבים 2.6% ו- 3.7%, קיים עודף ביקוש קטן במועסקים מקבוצות אלה, הרי בקצב 4.6% קיים עודף היצע של כ- 1,400 משרות. מכאן שקיים לכאורה איזון תעסוקתי בקצב איכלוס בן כ- 4% לערך. בחינה של האקדמאים בנפרד, ללא הטכנאים, מעלה תמונה דומה אך חריפה יותר.

5.3. התאמת מערכת הכבישים העירונית

כיום קיים פיגור במערכת הכבישים הנוכחית בהשוואה לנדרשת על פי סטנדרטים מקובלים של משרד התחבורה.

הבניה הרבה בשנים האחרונות מאז איחוד העיר, ועלית רמת המינוע בבירה הגבירו את הלחץ על מערכת הכבישים הקיימת, הרבה מעבר לחוספת הכבישים בדיעבד.

על פי תחזיות לעלית רמת המינוע וגידול האוכלוסיה, נראה כי רמת הכבישים העירונית הנדרשת לירושלים לאמצע העשור הקרוב (1985) תחייב השקעות ניכרות הן בתחום הסלילה והן בתחום ההפקעות. סלילת מערכת הכבישים הרצויה תחייב הפקעות ניכרות והריסה של כ- 8,000 - 6,000 חדרים המאכלסים כמספר דומה של נפשות, בעיקר באזורים המבונים של העיר. נוסף לנטל הכספי המתחייב מהפקעות אלה, קיים קושי משפטי, מנהלי ופוליטי, בפינוי אלפי תושבים ממגוריהם הנוכחיים לצורך סלילת כבישים. נוסף לחדרי מגורים יש לפנות אלפי עסקים וחנויות הנמצאות לאורך כבישים מרכזיים קיימים אשר לפי התכניות יש להרחיבם.

סלילת הכבישים בהיקף רחב, תוך הפקעות ופינויים תחייב האצת התכנון, וריכוז כח אדם רב בעלי כישורים מקצועיים מתאימים.

5.4. מרכז העסקים העירוני

תכניות הפיתוח הקיימות בעיר מניחות שבמקביל לגידול האוכלוסייה, יחוזק מרכז העסקים העירוני במטרה להוות מרכז שירות עירוני. ישום תכניות אלה מחייב הבטחת נגישות למרכז משכונות המגורים מסביב, הן למועסקים במרכז והן לצרכני השירותים. בנוסף לכבישים המיועדים לשירות המרכז, דרושות השקעות ניכרות בבניית חניונים לבאים למרכז במכוניותיהם הפרטיות.

התאמת הבינוי במרכז לביקוש החזוי מחייבת הריסת חלק מהבנינים הקיימים ובינוי מחדש תוך הגברת ניצול הקרקע מבחינה כלכלית, כך שיוותר שטח הן לכבישים הדרושים והן לחניות הדרושות. הריסה ובינוי מחדש יחייבו אף שיקום חלק מהמשפחות המתגוררות כיום במרכז ואשר אין בידיהן היכולת לשפר את מצב הדיור שלהן בכוחות עצמן.

אי מימוש תכניות השיקום והבינוי מחדש באזור המע"ר, עשוי להקטין את יעילות ההפעלה של החיים הכלכליים בעיר, תוך הגדלת ההוצאות למשק הן בתחום ההשקעות והן בתחום הוצאות ההחזקה, הן של הציבור והן של הפרטים.