



**הקשת הדמוקרטית המזרחית
ובית הספר ללימודי סביבה ע"ש פורטר
באוניברסיטת תל-אביב**

תיקון גבולות

על גבולות מוניציפאליים וגבולות התקציב

חוברת תקצירים

**יום א', ה- 26 בדצמבר 2004 / יד' טבת התשס"ה
אולם "כס המשפט", ע"ש מלכה ברנדר,
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב,**

לפרטים ניתן לפנות:

רוית חננאל, רכזת מטה המדיניות הקרקעית, הקשת הדמוקרטית המזרחית,
טלפון: 03 - 5247702, פקס: 03 - 5222224, רח' מאפו 20 תל-אביב

www.ha-keshet.org.il, hakeshet@netvision.net.il, ravith@tx.technion.ac.il

מיכל בן-דורי, ביה"ס ללימודי הסביבה ע"ש פורטר,
טלפון: 03 - 6405154, spenvim@post.tau.ac.il



תיקון גבולות על גבולות מוניציפאליים וגבולות התקציב

תוכנית הכנס:

מנחה: **גב' דוית חננאל** - רכזת מטה המדיניות הקרקעית, הקשת הדמוקרטית המזרחית

13:30-13:45 - התכנסות והרשמה

13:45-14:00 - פתיחה ודברי ברכה

גב' נורית חג'אג' - מנהלת הקשת הדמוקרטית המזרחית
פרופ' חגית מסר-ידון – ראש בית הספר ללימודי הסביבה ע"ש פורטר

14:00-14:30 - הרצאת פתיחה:

דו"ח גדעון בר-לב – מנכ"ל משרד הפנים
שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות כחלופה לשינוי גבולות

14:30-16:15 - מושב ראשון: הפוליטיקה וההיסטוריה של המרחב בישראל

יו"ר: **פרופ' דפנה ברק-אוז** - הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' יהודה שנהב – החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב, הקשת הדמוקרטית המזרחית
"גבולות מוניציפאליים, גבולות חברתיים והשכפול של ההיררכיה האתנו-לאומית"

פרופ' עזר דזין – המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית,
"שינויי גבולות מוניציפאליים בישראל: שיקולים וכללי משחק"

גב' דוית חננאל – המסלול לתיכנון ערים ואזורים, הטכניון, רכזת מטה המדיניות הקרקעית, הקשת הדמוקרטית המזרחית
"מתוכנית שרון ועד לתוכנית נתניהו: הפוליטיקה של חלוקת המרחב בישראל"

עו"ד חסן ג'ברין – עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי
"חלוקת המרחב הציבורי על בסיס לאום"

ד"ר ישי בלנק – הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב,
"גבולות התיקון: משפט השלטון המקומי ומה לא ניתן לתקן על ידי שינוי גבולות"

16:15-16:30 - הפסקה

16:30-18:15 - מושב שני: דרכים שונות לפתרון המצב הקיים

יו"ר: ד"ר אריה נשר – מנהל מקצועי, בית הספר ללימודי סביבה ע"ש פורטר, אוניברסיטת ת"א

ד"ר דב חנין – יו"ר חיים וסביבה – ארגון הגג של ארגוני הסביבה, ראש התכנית לצדק סביבתי בפקולטה למשפטים ובביה"ס ללימודי סביבה באוניברסיטת תל-אביב
"מדיניות הגבולות: הצעה למענה חברתי לבעיה סביבתית"

גב' בדרייה ברומי – המרכז הערבי לתיכנון אלטרנטיבי, שיקולים בקביעת ובשינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים"

עו"ד עובדיה גולסטני - הקשת הדמוקרטית המזרחית, "תיקון גבולות מוניציפאליים ככלי לצמצום פערים חברתיים"

אדר' אלי אילן – במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, "מחיכוך מרחבי לשיתוף מרחבי: היבטים של ניהול מוניציפאלי משולב"

מגיב: ד"ר איציק ספורטא – הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב, הקשת הדמוקרטית המזרחית

18:15-18:30 - הפסקה

18:30-19:00 - הרצאת פתיחה למושב השלישי:

השופט בדימוס שלמה שהם - נציב הדורות הבאים
"אי כיבוש השממה במרחב חשיבת העתיד"

19:00-20:30 - מושב שלישי: המאבקים על הגבולות

יו"ר: פרופ' יוסי יונה – הקשת הדמוקרטית המזרחית, החוג לחינוך, אוני' בן-

גוריון

מר מאיר כהן - ראש עריית דימונה

מר שמוליק ריפמן – ראש מועצה איזורית רמת נגב, יו"ר מרכז המועצות

האזוריות

גב' אנה חזן – מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים

מר משה קריף – הקשת הדמוקרטית המזרחית

מר מוחמד בשיד - ראש עיריית סחינן

אדר' בוט'ניה דבייט – רכזת פרויקט ערים מעורבות בשתי"ל

ד"ר אבי כהן – חבר מועצה אזורית חוף-השרון, הקשת הדמוקרטית המזרחית

גבולות מוניציפאליים, גבולות חברתיים והשכפול של ההיררכיה האתנו-לאומית

יהודה שנהב

הדיון על ריבוד בישראל מבוסס על היגיון המוציא אותו מתוך החברה וממקם אותו ברטוריקה ליברלית הנושאת אופי כמעט מטאפיסי. הוא מוציא את הדיון מתוך מבנים ומערכות וממקם אותו באינדיבידואל, הוא מדגיש דפוסי מוביליות במקום דפוסי שעתוק, הוא מייצר דיון לא פוליטי אשר מהפך את הקשר בין סיבה ומסובב, והוא מעוגן ברטוריקה כלכלנית המתמסדת ומקבלת מעמד של אמת.

שרטוט מחדש של הגבולות המוניציפאליים מאפשר להתמודד עם מטאפיסיקה זו על ידי הצבתה של סוגיית הריבוד בלב המנגנונים הממוסדים של המדינה. היא מאפשרת לזהות דפוס ממוסד של אי שיויון משתכפל המאפשר פתרון מבני בר השגה לדיכוי כלכלי וחברתי אשר עשוי לשחרר את "הנזקקים" מתלות במדינה. אטען שרק תיקון טרנספורמטיבי רדיקלי – בניגוד לתיקון משמר – יאפשר שינוי אמיתי במבנה הריבודי בישראל.

ההרצאה תעסוק בדינמיקה של אי השיויון בישראל, בשאלה מדוע מתעוררים סכסוכי הגבולות דווקא עתה, בחשיפת האופן שבו נעשית דה-פוליטיזציה לדיון, כמו גם חשיפת הנחות היסוד האתניות והאתנו-לאומיות העומדות בבסיס הדינמיקה של שרטוט הגבולות.

* פרופ' יהודה שנהב מרצה בחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת תל-אביב ועורך את כתב העת **תיאוריה וביקורת**.

שינויי גבולות מוניציפאליים בישראל: שיקולים וכללי משחק ערן רזין

המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

ההרצאה תעסוק בנושאים הבאים:

1. הבסיס החוקי והמינהלי לשינויי גבולות מוניציפאליים בישראל והיכן אנו נמצאים בפרספקטיבה בינלאומית השוואתית.
2. מקומם של שיקולי צדק ושוויוניות בהתוויית גבולות מוניציפאליים, אל מול שיקולים אחרים המתייחסים ליעילות, מינהל תקין, פיתוח, דמוקרטיה מקומית וזהות מקומית.
3. שכנות טובה והעדפת הפשרה – האם הם שיקולים לגיטימיים בהתוויית גבולות מוניציפאליים?
4. באיזו מידה יכולים מנגנונים לחלוקה שוויונית של המסים המקומיים להיות פתרון לסכסוכי גבולות מוניציפאליים?
5. החיוב והשלילה במשפטיזציה של ההליכים: מי מרוויח ממעורבותם הגוברת של בג"צ ושל עורכי דין בהליכים לשינויי גבולות מוניציפאליים?

”מתוכנית שרון ועד לתוכנית נתניהו: הפוליטיקה של חלוקת המרחב העירוני בישראל”

רוית חננאל*

החברה הישראלית של שנות האלפיים היא חברה מקוטבת בה הפערים החברתיים והכלכליים בין מגזרים שונים באוכלוסייה הולכים וגדלים. לפערים אלה, קיים גם ביטוי פיזי-מרחבי. מבחינה מרחבית, מדובר בקיטוב הולך וגדל, בין התושבים שמתגוררים במרכז הארץ לבין אלו שבפריפריה ובתוך הפריפריה בין תושבי ערי הפיתוח והיישובים הערביים לבין תושבי המועצות האזוריות הסמוכות להן. אחת האינדיקציות למגמות אלה, הוא מצבן הכלכלי המתדרדר של חלק גדול מהרשויות המקומיות בישראל, בעיקר באזורי פריפריה, שמתקשות לשלם משכורות לעובדיהן ומצויות בגירעונות תקציביים גדולים מאוד. במקרים רבים, מדובר ברשויות מקומיות שרוב תושביהן מצויים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה וששיעור אזורי המסחר והתעשייה בהן דלים או אפילו לא קיימים.

מדיניות זו, היא במידה רבה, פועל יוצא מ”תוכנית (האדריכל אריה) שרון משנת 1952 (להלן ”תוכנית שרון”). מטרת ”תוכנית שרון” היתה לספק לעולים החדשים שהגיעו בשנות החמישים פתרונות דיור ותעסוקה, תוך יישום עיקרון ”פיזור האוכלוסין”, דרך הקמת עשרות ערים בינוניות חדשות באזורי פריפריה. אותן ערים, זכו מהר מאוד לכינוי ”עיירות הפיתוח”. רובן של ערים אלה מחוסרות אזורי תעסוקה ושימושי קרקע חשובים נוספים (כמו שטחים פתוחים) ומצויות כיום במאבקים שונים לשינוי תחום שיפוטן.

המצב הקשה אליו נקלעו הרשויות המקומיות הביא גם את ממשלת ישראל לנסות למצוא פתרון בכיוון של שינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים. במהלך שנת 2003, יזם שר האוצר, בנימין נתניהו הצעת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל. התוכנית אושרה ב- 25 במרץ 2003 וכוונה להשגת יעדי תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003/4. חלק מרכזי מהתוכנית נגע ל”התייעלות מבנית ארוכת טווח במגזר הציבורי” וכלל תוכנית לאיחוד רשויות מקומיות, (להלן ”תוכנית נתניהו”). מטרת התוכנית לצמצם את מספר הרשויות המקומיות מ- 266 לכ- 150-200 רשויות מקומיות, על ידי איחוד רשויות מקומיות וזאת באמצעות חקיקה.

מטרת המאמר היא לבחון באיזו מידה פועלות ממשלות ישראל בהתאם לעקרונות הצדק החלוקתי והשוויון החברתי לצמצום הפערים החברתיים בחברה הישראלית באמצע תוכניות שנוגעות לחלוקת המרחב המוניציפאלי. בראיה היסטורית, ננסה לבחון האם חלו שינויים במשקלם של השיקולים החברתיים במהלך השנים, דרך ניתוח המטרות החברתיות המוצהרות של שתי התוכניות שהוזכרו, שנוגעות לחלוקת המרחב המוניציפאלי ואומצו על ידי ממשלות ישראל, האחת בשנת 1952-”תוכנית שרון”, והשנייה בשנת 2003 – ”תוכנית נתניהו”. בסיכום ננסה לבחון מהן האפשרויות שעומדות כיום בפני הרשויות המקומיות במדינת ישראל לשיפור מצבן החברתי-כלכלי.

* רוית חננאל היא דוקטורנטית במסלול לתכנון ערים ואזורים, בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, בעלת תואר שני במדע המדינה ותואר ראשון במדע המדינה, סוציולוגיה ואתנתרופולוגיה מאוניברסיטת תל-אביב. עבודת הדוקטורט שלה, בהנחיית פרופ' רחל אלתרמן, עוסקת בניית תוח החלטות ותהליך קבלת החלטות ממועצת מקרקעי ישראל, הגוף שמתווה את המדיניות הקרקעית במדינת ישראל. רוית חננאל מתמחה במדיניות הקרקעית במדינת ישראל, מדיניות ציבורית וקבלת החלטות. רוית חננאל היא רכזת מטה הקרקעות של הקשת הדמוקרטית המזרחית - עמותת ”שיח חדש”. ravith@tx.technion.ac.il

חלוקת המרחב על בסיס לאום וסוגיית המעמד החברתי של הישובים

עו"ד חסן ג'בארין, מנכ"ל ארגון עדאלה

ההרצאה מתייחסת לקשר בין חלוקת המרחב על בסיס לאום ולבין סוגיית המעמד החברתי של היישובים. המשרדים הממשלתיים מקבלים החלטות רבות המשרטטות את המרחב הציבורי על מנת להעניק לחלק מהיישובים הטבות חברתיות וכלכליות. עיצוב זה מנסה כיכולתו לעצב את המרחב על בסיס לאום. מאמץ ההדרה על רקע לאום הוביל לכך שהמעמד החברתי של הרשויות המקומיות - מצבן הסוציו-אקונומי, נזנח ולכל היותר הוא קיבל משקל נמוך. וזאת, משום שמתן משקל כבד למעמד החברתי יגרום להכללתן של הרשויות המקומיות הערביות. אני אטען כי ההפליה על רקע לאום במקרים כגון אלה מובילה גם להפליה על רקע מעמד חברתי. שכן, העיצוב מחדש של המרחב שנותן משקל עיקרי וכבד לשייכות הלאומית, הוביל גם להתייחסות שווה בין יישובים יהודים המבוססים כלכלית-חברתית ולבין יישובים יהודים חלשים. יחס שווה זה לבני אותו לאום פוגע אך ורק בקבוצות החלשות, במיוחד כאשר התכלית הלגיטימית של השרטוט היא הסיוע לרשויות המקומיות החלשות. כמו כן, אטען כי הנכונות של המשרדים הממשלתיים להתייחס למבחן השייכות הלאומית כמנחה ועיקרי הינה כה קיצונית וחסרת מעצורים, עד כדי הנכונות לקבל החלטות מינהליות ללא תכלית ראויה, ללא היגיון כלכלי שהתוצאות שלהן גורמות לבזבוז משאבי הציבור.

דוגמה הממחישה את האינטראקציה בין סוגיית ההפליה על רקע לאום ולבין ההפליה על רקע מעמד חברתי היא מפת סיווג היישובים לאיזורי עדיפות לאומית שתוצג במהלך דבריי. לפי המפה, היישובים הנמצאים בצבע כחול יסווגו כאיזורי עדיפות לאומית א'. יישובים כאלה ייהנו מהטבות חברתיות וכלכליות רבות. הפועל היוצא של השרטוט הוא סיווגם של 492 יישובים כאיזורי עדיפות לאומית א' ואך שלושה מהם יישובים ערבים קטנים. אין קריטריונים כלשהם אשר קבעו את צורת ואופן השרטוט. השרטוט השרירותי לא מסביר מדוע, למשל, היישובים הערבים תמיד נמצאים על גבול החלק הכחול אך לא בתוכו. מאמץ ההדרה על רקע לאום הוביל לכך שהמפה תתייחס ליהודים באופן שווה ללא התייחסות לסוגיית המעמד החברתי: תושב יהודי עשיר ותושב יהודי עני בני אותו יישוב יקבלו אותן הטבות, וישוב יהודי עשיר וישוב יהודי עני יזכו אף הם באותן הטבות. יוצא, אפוא, שהמבחן הלאומי לא רק הדיר יישובים ערבים אלא הוא הוציא חלק ניכר מהיישובים היהודים החלשים שהיו זכאים לסיווג, וזאת על מנת לשמור על העקרון המסווג - האחידות הלאומית של המפה. ודוק. התכלית מאחורי הסיווג אמורה לעזור ליישובים הנמצאים במעמד סוציו-אקונומי נמוך.

החלת המבחן הסוציו-אקונומי, שהוא המבחן הרלבנטי והיחיד העונה על תכלית הסיווג, היתה מובילה לתוצאה אחרת: כל היישובים בעלי מעמד סוציו-אקונומי נמוך היו נכללים בסיווג.

במהלך דבריי אביא עוד דוגמאות להמחשת הסוגייה כגון החלטות מינהל מקרקעי ישראל בהקצאת קרקע והנחות, וחלוקת מענקי האיזון לכלל הרשויות המקומיות בישראל.

גבולות התיקון: משפט השלטון המקומי ומה לא ניתן לתקן על ידי שינוי גבולות

ד"ר ישי בלנק

הפעילות האינטנסיבית המתרחשת מאז שנות ה-90 סביב שינוי גבולות מקומיים היא תוצאה של פעילות של גורמים רבים: רשויות מקומיות, קבוצות אינטרס, ארגונים חברתיים, מחוקקים, פקידי ממשל, גורמים פרטיים ובתי משפט. פעילות זו מנומקת לרוב כנדרשת לשם תיקון עיוותים בבסיס המס, אשר יוצרים הגבולות המקומיים ולשם יצירת שוויון גדול יותר בעתודות הקרקע של רשויות שונות. אלא שגבולות מקומיים אינם חשובים רק לשם יצירת איזון כלכלי או שוויון כלכלי בין רשויות מקומיות. הגבולות המקומיים קובעים לא רק את חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית או את עתודות הקרקע המצויות בידיה, אלא הם מסמנים גם את גבולות הקהילה המקומית. ככאלה, הם גם קובעים את הרכב האוכלוסייה של הרשות המקומית. ולאור הסמכויות הרחבות שהוענקו בחוק לרשות המקומית, הם משליכים על סדרי העדיפויות של הרשות המקומית, על הפוליטיקה שלה, על הרכב בתי-הספר שלה ועל המרחב הציבורי בתחומיה.

אולם דווקא לאור תפקידו הרחבים של השלטון המקומי ובהינתן הפריסה הגיאוגרפית ההיפרדותית (לאורך קווים של מעמד, לאום ואתניות) המאפיינת את מדינת ישראל, שינוי גבולות מקומיים המכוון כולו – או אף ברובו – לעבר המטרה של הגדלת השוויון בבסיס המס או לשם הקצאת עתודות קרקע ליישובים שעד כה הופלו בתחום זה, עלול להחמיץ את הבעיות האינהרנטיות הנובעות מן האופן בו מחולקות הסמכויות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל ומדינמיקות מרחביות של מעבר תושבים מרשות לרשות. תיקון גבולות, יסודי ככל שיהיה, לא ימנע מעבר של אנשים מרשות לרשות כדי לשמר את יכולתם להשתמש בכספי המסים המקומיים אותם ישלמו לטובתם בלבד, וליצור מערכות חינוך בהם ילמדו ילדיהם בלבד. שינוי עמוק יותר של מבנה הרשויות המקומיות, הסמכויות המשפטיות המסורות להן, והאוטונומיה המסורה להן – נדרש כדי להתמודד עם בעיות מהותיות אלה.

מדיניות הגבולות: הצעה למענה חברתי לבעיה סביבתית.

ד"ר דב חנין

כבר היום, ישראל צפונית לבאר שבע צפופה יותר מאשר הולנד, המדינה הצפופה באירופה. מצב זה הופך את מגמת הפירבור המואצת, המאפיינת את ישראל בשנים האחרונות, לבעיה סביבתית-חברתית מרכזית. מאחורי מגמות הפירבור נמצא גם מנוע של תמריצים כלכליים, ובמרכזו מהפכת הפרטת הקרקעות המתרחשת בישראל.

אופן חלוקת הארנונה מעסקים, הנקבע על ידי הגבולות המוניציפליים הקיימים, יוצר תמריץ ממשי למועצות האזוריות לפתח בתחומיהן מוקדי מסחר ותעשייה. הניתוח שנעשה במסגרת הפרוייקט הכלכלי של "חיים וסביבה", בניהולה של נגה לב ציון – נדן, מציע מתכונת שונה של התייחסות למסים המקומיים שלא ממגורים, שעיקרה מעבר לשיתוף מטרופוליני-אזורי במסים המקומיים שאינם ממגורים.

חלוקת הארץ לאזורים תאפשר קביעת להבחין בין האזורים מבחינת המדיניות התכנונית, תוך מתן תמריץ לאזורים שיש עדיפות חברתית או סביבתית לפיתוחם. המודל האזורי עדיף על העברת המיסוי המקומי לידי השלטון המרכזי וחלוקתו מחדש כמענקי איזון, דרך שהיתה מגבירה את התלות הפוליטית של הרשות המקומית בממשלה.

השיתוף האזורי ימתן את התמריץ היחסי של המועצות האזוריות בפיתוח מוקדי מסחר ותעשייה בתחומיהן ובאופן זה יתרום גם להתמודדות עם פערים כלכליים-חברתיים וגם לבלימת מגמות הפירבור.

שיקולים בקביעת ובשינוי תחומי שיפוט מונציפליים

בדריה בירומי

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי הוא עמותה רשומה, שנוסד בסוף שנת 2000 והוא ארגון מקצועי, ללא כוונות רווח המייצג את האינטרסים האמיתיים של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחומי התכנון, הקרקע והפיתוח. לאחרונה, קיבל המרכז מעמד סטטוטרי על-פי חוק התכנון והבנייה כבעל זכות עמידה לצורך הגשת התנגדויות (ע"פ סעיף 100 לחוק).

ההרצאה תתייחס לאחת הסוגיות המורכבות והחשובות ביותר בתכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל והיא סוגיית תחומי השיפוט שלהם. מטרתה של ההרצאה היא לסקור בקצרה את חלוקת ושימושי הקרקע במחוז צפון תוך השוואה בין היישוביים היהודיים ליישובים הערביים במספר פרמטרים: ההקצאה הסגולית (דונם לנפש) של תחומי השיפוט, ההקצאה הסגולית של שטחי הפיתוח וההקצאה הסגולית של שטחי התעסוקה. ההשוואה מצביעה על מצב עגום ממנו סובלים היישובים הערביים בהקצאת שטחים להם ביחס ליישובים היהודיים. מדובר בפערים גדולים שיש לתת עליהם את הדעת.

המרכז ליווה את עיריית סחי'ן בבקשתה להרחבת תחומי שיפוט המוניציפאליים ביחס למועצה האזורית משגב, ואת עבודת ועדת חקירת הגבולות מטעם משרד הפנים. המרכז חקר את המקרה והציג את עמדתו המקצועית באשר לצורך בהרחבת תחומיה המוניציפאליים של העירייה.

המסקנה העולה מהשוואה ומניתוח המצב הקיים והמדיניות הנהוגה היא, כי יש צורך מייד בהרחבת תחומי שיפוט של הרשויות המקומיות הערביות בכדי לענות על צרכיהן בתכנון ופיתוח נאותים העולים בקנה אחד עם כללי הצדק החלוקתי, החברתי והסביבתי. קיים צורך מייד לשינוי השיקולים הנהוגים כיום בהקצאת שטחי השיפוט המוניציפאליים. הרחבת תחומי השיפוט צריכה להתבסס על שיקולים: דימוגרפיים, חברתיים, כלכליים, הגדלת מרחב החיפוש ותיקון עוול היסטורי.

דרכים שונות לתיקון המצב הקיים

עו"ד עובדיה גולסטני

היסטורית חלוקת הקרקעות הייתה מעוותת. למועצות האזוריות הוקצו שטחים עצומים ביחס למספר תושביהן על מנת שישמרו על הקרקעות. פרט לעובדה שקיים ספק רב אם הן מילאו את יעודן, הגיע העת לתמורה.

השלטון המרכזי, באמצעות משרד הפנים, דורש מהרשויות המקומיות לעצמאות כלכלית. אולם אם דרישה זו לא תיקח בחשבון את מקור ההכנסה המשמעותי ביותר של הרשויות המקומיות, ההכנסה מארנונה עסקית היא תהא בגדר דרישה ריקה מתוכן. והרשויות המקומיות יהיו סמוכות לנצח על שולחן הממשלה וייתרו כעיירות פיתוח ולא עיירות מפותחות.

חלוקת הקרקעות מחדש צריכה להיות פיזית, חלוקה נכונה וצודקת יותר. על כל רשות מקומית להחזיק שטחים ביחס למספר תושביה, ובמיוחד יש לקחת בחשבון את ההכנסות מהארנונה של המפעלים ואוצרות הטבע המניבות הכנסות גבוהות, עליהם חולשות רבות מהמועצות האזוריות.

ברור לכל בר דעת שהשינוי לא יעשה מרצון ואף לא מתוך הסכמה של המועצות האזוריות. הרווחים של המועצות האזוריות, הכספיות, חלוקת המשרות והשליטה, הן כה גבוהות כך שאין שום סיכוי שהן יוותרו מרצונם על מקור כוחן ורווחיהן.

הדרך ההגיונית והיעילה לשינוי המצב היא בהתארגנות אזורית של כל הישובים באזור, יהודים וערבים, אל מול המועצות האזוריות. להתארגנות אזורית מעין זו יש סיכוי אם היא תהיה משולבת במאבק פולטי לרבות בחקיקה.

אפשרות נוספת היא ביטול חלק מהמועצות האזוריות וחלוקת השטחים והסמכויות בין הישובים והעיירות הסמוכות.

מחיכוך מרחבי לשיתוף מרחבי – היבטים של ניהול מוניציפאלי משולב

אלי אילן, אדריכל ומתכנן ערים, במקום

ההפרדה המוניציפאלית-מרחבית מהווה נדבך נוסף במדיניות מתמשכת של אי שוויון בהקצאת משאבי קרקע, ובמשאבי פיתוח ותכנון, מצב היוצר חיכוך בין רשויות מקומיות כפריות לעירוניות על רקע חברתי-כלכלי.

השליטה במרחב, מאז קום המדינה עת הוקמו המועצות האזוריות, הייתה נחלתו של המגזר הכפרי על פני זה העירוני. ניתן לומר, המגזר הכפרי היהודי, על פני העירוני. כך, בעוד מועצות אזוריות חולשות על שטחי קרקע נרחבים, מועצות מקומיות ועירוניות מוגבלות בשטחיהן.

ברמה המוניציפאלית והתכנונית מתבטאים הפערים בין רשויות עירוניות לבין מועצות אזוריות, במקורות התקציביים, במקורות לגביית ארנונה, ובהיקף השטחים הקיימים עבור ייעודי קרקע לתעשייה, מסחר, מתקנים ביטחוניים, אתרי תיירות, משאבי טבע, מחצבות ועוד.

המועצות האזוריות (אלה שבשטחן ישובים יהודיים) מאופיינות על פי רוב גם בהומוגניות חברתית ופוליטית, המותירה ישובים קטנים, וערי פיתוח כמובלעות עצמאיות במרחב הכפרי – הדבר גם יוצר הפרדה מרחבית על בסיס מעמד חברתי-כלכלי, וגם מקשה על תפקודן של המועצות המקומיות והערים הקטנות, ומגביל את יכולת התפתחותן העתידית. בנוסף להימצאותם של ייעודי קרקע 'מניבי ארנונה' בתחומי המועצות האזוריות, מצויה בידיהן אף השליטה במשאב הקרקעי וכתוצאה מכך פוטנציאל ניהול ופיתוח המרחב.

יכולתה של רשות ליזום בתחום מרחבה הקמתם של פרויקטים כלכליים קשורה, בין היתר: בהקצאת שטחים לצורך הקמתם של מיזמים; במידת אטרקטיביות מיקומו הגיאוגרפי של המיזם – בסמיכות לצירי תחבורה ראשיים, בקרבה למקורות ומשאבי טבע וכיו"ב. במיוחד כשמדובר ביוזמות לפיתוח תעשייתי, מסחרי ותיירותי עתיר שטח. הקצאת שטחים מתאפשרת גם לטובת ישובים קהילתיים, חוות בודדים וכו' שבתחום הרשות.

אנו מוצאים מאפיינים דומים בהיבטים המוניציפאליים והמרחביים של הישובים הערבים, הבדואים ושל ערי הפיתוח, ופגיעה דומה בזכויות התכנון שלהן. רוב רשויות אלה מאופיינות, בין היתר, ברמת חיים נמוכה, בהימצאותן בתחתית המדרג החברתי-כלכלי ובפעילות כלכלית מצומצמת. לגורמים אלה השלכה והשפעה ישירה על חוסנה התקציבי של הרשות המקומית, ובהתאם לכך, מבטאים, את מידת התלות של הרשויות, בשלטון המרכזי (תקציבים ממשלתיים).

אנו מציעים לבחון את תקופתו של המבנה הכללי של השלטון המקומי. אנו טוענים, כי אין מקום למועצות אזוריות (במיוחד לאור העובדה כי ההצדקה ההיסטורית להקמתן הולכת ופוחתת), וניתן ליצור מבנה חדש, של רשויות מרחביות או אזוריות רבגוניות, שיכללו מספר צורות יישוב.

רשות חדשה כזו תכלול יישוב עירוני מרכזי, כמו גם את אזור הספר הכפרי שסביבו. הרשות תיתן שירותים הן לתושבי הישוב העירוני, והן לתושבי היישובים הכפריים שסביבו. יצירת מבנה מוניציפאלי ותפיסה מרחבית חדשה, תביא לשיפור בחלוקת המשאבים במרחב, לפלורליזם חברתי-מרחבי וכן להגדלת יעילות באספקת שירותים, ותיצור בטווח הארוך אינטרס משותף לתושבי כל אזור, שיאוחד לרשות אחת, הן ברמה החברתית כלכלית, הסביבתית והמוניציפאלית.

עמדתנו זו אינה ממצה, אלא מעלה עקרונות לרפורמה בהקצאת המשאבים המרחביים בין כלל תושבי המדינה אשר תואמת לשינויים החלים במערך החברתי – כלכלי במדינת ישראל ובעולם במאה ה-21.

הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים

אנה חזן - משרד הפנים

- מאפייני מפת הרשויות המקומיות שלנו והבעיות שלה.
- ההליכים להתווית המפה.
- מי הם סוכני השינוי מלבד שר הפנים?
- קשיים בחלוקת הכנסות בין הרשויות משימושי קרקע מניבי הכנסות.
- מה קרה לניסיונות לרפורמה במפה?

תיקון גבולות ומאבק חברתי

משה קריף

בשנה האחרונה בלטן בציבוריות הישראלית הערים דימונה וערד אשר ניהלו מאבק ציבורי לשינוי גבולות מול המועצה האזורית תמר.

דווקא בנגב בולט אי הצדק החברתי למרחוק כאשר המפעלים ובתי המלון המקיפים את הערים דימונה וערד, שעובדים רבים מגיעים לעבודתם מדימונה וערד, שילדיהם לומדים בערים הללו, אולם את ההכנסות מארנונה מעבירים התאגידים הכלכליים והמפעלים למועצה האזורית תמר המרוחקת עשרות קילומטרים מהמקום.

יוצא מזה שאת זיהום האוויר ואת עלויות הקיום סופגות הרשויות הללו בעוד עשרות המיליונים של תשלומי הארנונה מגיעים למועצה האזורית המונה מאות בודדות בלבד של תושבים.

למאבק הציבורי קדמו מספר שלבים: תיאום פעולות ואיחוד מסרים בין שתי הרשויות- עבודה עם רשויות שאין ביניהן עד היום קו אוטובוס מחבר, בחירה בקו אסטרטגי מוביל: "יש פתרון לגירעון: צדק חברתי ולא כסף ציבורי" ולבסוף ההישגים שהושגו מול הציפיות והיכולת.

בחודשיים אינטנסיביים ביותר של עבודה ציבורית ותקשורתית הגיע המאבק באמצעות כלי התקשורת כמעט לכל בית בישראל: המאבק החל באקט סימבולי וראשוני של עלייה למצדה עם עובדי הרשויות המקומיות על מנת לסמל את אופיו הנחוש של המאבק והתביעה לצדק חברתי דווקא מהמצדה. משם יצאה קריאה ברורה כי הצדק החברתי ומימושו באמצעות תיקוני גבול הם שיבטיחו את החברה הישראלית המאיימת להתפרק.

האיחוד בין דימונה וערד וחוסר הצדק המשוע של נושא הגבולות והארנונה הפך להיות נושא ברור גם בדפוס הפיתרון שלו- אין הצדקה להפקדת עשרות מיליונים בידי קבוצה מצומצמת בעוד שתי רשויות עם עשרות אלפי תושביהן הולכות וקורסות. גם מיקוד הפיתרון בחלוקה אחרת של הכסף ולא בקופה הציבורית המדולדלת של האוצר יצר הד ציבורי רחב.

במהלך הפעילות הציבורית והתקשורתית הייתה כוונה להרחיב את גבולותיו משום שהוא משפיע על מעמדן של עיירות הפיתוח אחרות ברחבי הארץ: ראשי עיירות פיתוח נוספות הביעו את הסכמתן לחבור למאבק מתוך הבנת התקדים שיוצר בנגב וישפיע על כולם.

בקשתו של שר הפנים להקפיא את המאבק וחוסר רצונם של ראשי הרשויות לנהל מאבק חברתי רחב שזכה לתקשורתית לכיני "המאבק החברתי הבא" הביא אותם להישג עליו התבשרנו לאחרונה: כ- 3 מיליון שקל מהארנונה עבור כל אחת מהערים.

יצוין כי ההכנסות של המועצה האזורית תמר עומדות על כ- 76 מיליון שקל בשנה.

עיוות תכנוני כלכלי וחברתי במסגרת גבולות המועצות האזוריות

ד"ר אבי כהן, חבר מועצת חוף השרון ותושב כפר חרוצים.

בהרצאה אביא מספר דוגמאות מהמועצה האזורית חוף השרון, בה אני חבר ותושב. כל זאת במטרה להמחיש את העיוות התכנוני הכלכלי והחברתי שנוצר כתוצאה מפעילותו, תפקודו וסמכויותיהן של המועצות האזוריות בכלל ובמועצה האזורית חוף השרון בפרט.

בנוסף, אציג מספר תוכניות שרלבנטיות למועצה האזורית חוף השרון ואנסה לבחון את השלכותיהן החברתיות, הכלכליות והתכנוניות של תוכניות אלה. בנוסף, אציג את המדיניות הפרדוקסאלית של הממשלה, שמחד תומכת בתוכניות קיצוניות של שינוי ייעוד קרקע חקלאית לפיתוח למגורים, תעשייה ומסחר ומאידך מעבירה מאות מיליוני שקלים להשקעה בפרויקטים חקלאיים ובכך מעניקה הטבות מרחיקות לכת למגזר החקלאי.

מדיניות זו של משרדי ממשלה מתבטאת בהקצאת משאבים כספיים אדירים כדי לקיים את השליטה בקרקע ובהכנסות הארנונה בתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות. כדוגמא, אתייחס לתוכנית ל"פעילות לא חקלאית" יצרנית במשק החקלאי (תוכנית פ.ל.ח.), תוכניות לפארקים לתעסוקה (דוגמת פארק יקום) ותוכניות להקמת כפרי נופש ובתי מלון בסביבה של משאבי טבע נדירים. תוכניות אלה מניבות ארנונה בהיקפים גדולים מאוד למועצות האזוריות דלילות אוכלוסין. ההכנסות מארנונה ומפעילות עסקית שאמורה להיות עירונית פוגעת בכלל אוכלוסיית הארץ ובאינטרסים הלאומיים. המסקנה מתמונה זו היא כי הפיתוח התעשייתי והתעסוקתי חייב להתקיים בפועל בערים, זאת בהתאם להוראות תוכניות המתאר של המדינה.

גבולות מוניציפאליים חייבים להשתנות כדי ליצור איזון ושוויון בתכנון שכן "תכנון וחברה אחד הם".