

ריבוי הרשויות המקומיות בישראל

ומאבקן על הקרקע

אלישע אפרת*

מבקרת המדינה, הגב' מרים בן-פורת, התריעה לא אחת על כך שמשרד הפנים מתעלם מראייה כוללת של מפת השלטון המקומי בישראל. הוא אינו נוקט יזמה שיטתית לשינוי תחומי שיפוט, אינו מגבש מודלים כלל-ארציים למסגרות משותפות בין רשויות, ועלול לגרום לכך שבעת קבלת החלטות יזכו שיקולים מקומיים למשקל יתר, בעוד ששיקולים של תכנון לאומי לא יקבלו את משקלם הראוי. כן ציינה מבקרת המדינה, שלמעלה ממאה ועדות חקירה פועלות כיום במגמה לבחון שינויים בגבולות מוניציפליים ובבעלויות על הקרקע. אלה מתמודדות עם אינטרסים מקומיים, אך ללא ניהול מסודר המותיר ליקויים בהליכים לשינוי תחומי שיפוט. השלטון המקומי מופקד, בין היתר, על תיחום גבולות שיפוט לרשויות המקומיות – כמו ערים, מועצות מקומיות או מועצות אזוריות. לגבולות אלה נודעת חשיבות רבה משום שהם כוללים שטחי קרקע המותרים לשימושים מסוימים בהיקף מוגדר הנובע ממעמדה של הרשות המקומית. לשימושי הקרקע השונים יש גם משמעות כלכלית רבה: ערך קרקע המותרת לבניית מגורים אינו דומה לערכה של קרקע המותרת לתעשייה; או קרקע המיועדת לחקלאות, לתיירות, לנופש ולגנים לאומיים אינה שווה בערכה לזו המיועדת למסחר.

מפת השלטון המקומי כפי שעוצבה במרוצת השנים מתאפיינת בפסיפס מורכב של רשויות מוניציפליות הנשען על מבנה אנכרוניסטי, שמקורו בימי המנדט הבריטי בארץ-ישראל, ואשר עבר ביובל השנים האחרון שינויים ותיקונים לרוב. בעקבות הגידול המהיר של אוכלוסיית ישראל ופיזור המרחבי, הוקמו הרבה מאוד רשויות שתחומיהן אינם תמיד פרופורציונליים לגודל אוכלוסיותיהן; לא אחת הותוו גבולותיהן במקריות ולא בסימטריות, דבר המקשה כיום על בנייה ופיתוח יעיל בהן, ואף יוצר קונפליקטים עם רשויות שכנות.

כתוצאה מכך היו בישראל בשנת 1996 כ־205 יישובים בעלי מעמד של עיר או מועצה מקומית, לבר מחמישים מועצות אזוריות המאגדות בתחומיהן 990 יישובים כפריים לסוגיהם. מסתבר שרק בשלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל-אביב וחיפה – היקף האוכלוסייה עולה על 200,000 נפש; בתשעה יישובים היא נעה בין 100,000-200,000 נפש. מתברר, כמובן, שמספר היישובים העירוניים הקטנים המונים בין 2,000 ל-50,000 נפש מגיע למאה שבעים ושניים, שבהם מתגוררים בממוצע כ־15,000 נפש; זהו שיעור

קטן למדי של אוכלוסייה מכדי שרשות מקומית תתפקד כעיר. נוסף על כך, גם תחומי השיפוט של הרשויות מותווים לרוב באופן מעוות: תחום השיפוט של חדרה, למשל, המונה כ-65,000 תושבים, משתרע על פני כ-51,000 דונם, שטח הגדול מזה של העיר תל-אביב(!); תחום השיפוט של ראשון-לציון (כ-44,000 דונם) קטן אך מעט מזה של חיפה, והוא גדול בכ-7,000 דונם משטח השיפוט של ירושלים בערב מלחמת ששת הימים, כאשר התגוררו בה כ-197,000 נפש.

תופעה בולטת נוספת הקיימת במערך הערים והמועצות המקומיות היא הקרבה המרחבית ביניהן, הגורמת להתהוות ריכוזים של רשויות בעלות גבולות משותפים כמעט מכל עבר:

למעלה ממאה ועדות חקירה פועלות כיום במגמה לבחון שינויים בגבולות מוניציפליים ובעלויות על הקרקע

סביב חיפה, למשל, משתרע רצף של כעשר רשויות מקומיות בין טירת כרמל מדרום ועכו מצפון; בגוש דן משתרעות כעשרים וחמש רשויות סביב תל-אביב; סביב נצרת מרוכזות כחמש-עשרה מועצות מקומיות; מצב דומה קיים ביישובי המיעוטים בגליל המערבי, במזרחו של מישור החוף, ואף במושבות השרון ובשפלת יהודה.

מכאן עולה השאלה, מדוע נחוצות לישראל כל-כך הרבה רשויות מקומיות שביניהן ערים קטנות החסרות כל צביון אורבני, או מועצות מקומיות שמוטב אילו השתלבו במסגרת של מועצות אזוריות כפריות? מה לרהט הברדווית או לכפרי המיעוטים טייבה, טירה ובקה אל-גרכיה ולמעמד של עיר? האם נס-ציונה, אופקים ושדרות הן אכן ערים כמובן המקובל של המילה? מסתבר, כי מטעמים שונים השלטונות שותפים בפיצול הגדל והולך של רשויות, ולא מן הנמנע שבין טעמים אלו נכללים אף שיקולים פוליטיים, כלליים ומקומיים. כתוצאה מכך אנו עדים לריבוי מנגנונים של שלטון מקומי אשר אינם מסוגלים לקיים בכל מקום מערך שירותים נאות לתושביהם; הם כורעים תחת נטל של הוצאות ומתדפקים מעת לעת על שערי משרדי הממשלה כדי להשיג כיסוי לחובותיהם.

ריבוי היישובים העירוניים גורם לתחרות מתמדת על שימושי הקרקע שבסביבותיהם וללחץ מתמיד מצדם על המועצות האזוריות או על הרשויות המקומיות הקטנות — לשינויי ייעוד הקרקע ולחלופות שונות של סיפוח, על-מנת לשפר את מעמדם הכלכלי. תופעה זו מעלה בעיה עקרונית במאבק המוניציפלי השורר בין צורות ההתיישבות השונות בישראל. מדובר בשני מגזרים יישוביים הנמצאים בקונפליקט מרחבי כתוצאה מקיומו של פסיפס יישובי מסובך ומפותל, שהתפתח במרוצת השנים ואשר התפרס על פני כל רחבי המדינה כפועל יוצא של מיקום ערים, עיירות פיתוח ומועצות אזוריות. מצד אחד, הערים מתאפיינות בריכוזי אוכלוסייה גדולים המוקפים בשטחים של מועצות אזוריות, שבהן מתגוררות אוכלוסיות הזקוקות למקורות תעסוקה נוספים; מצד אחר, המועצות האזוריות מתאפיינות בריכוזי אוכלוסייה קטנים של קיבוצים ומושבים הפזורים ביישובים כפריים, כבעלות על שטחי חקלאות גדולים ובשטחים פתוחים, והשואפות לבסס את קיומן על קרקעותיהן ולו

גם בהמרת שימושי קרקע, על-מנת ליצור מקורות פרנסה חלופיים לחקלאות שרווחתה נמצאת כירידה. לפנינו, אפוא, שני מגזרים חשובים וחיוניים ביישובה של מדינת ישראל אשר האחד קולט בתחומיו המוניציפליים עולים לרוב, ואילו האחר מפתח את החקלאות כבסיס לקיום ושומר על קרקע חקלאית, על שטחים פתוחים ומעניק לנו את המרחב הפתוח הלא-עירוני.

קרבתן היתרה של צורות התיישבות אלה, החבוקות במסגרת גבולות מפותלים ומיושנים הקיימים מאז שנות החמישים, מבטא קונפליקט שבו העיירות לוחצות על מוסדות השלטון המרכזי לספח אליהן שטחים מתוך המועצות האזוריות, ואילו המועצות האזוריות מתגוננות בפני כל קיוזו באדמותיהן; הן מוכנות להמרה של שימושי קרקע בתוכן, אך לא לשינוי גבולותיהן.

אין זה סוד כי סיפוח שטחים מוניציפליים והמרה של ייעודי קרקע מהווים מקור הכנסה נכבד לקבלת כספים ולעשיית רווחים, כך שהמאבק המתנהל בין העיירות למועצות האזוריות הוא, אם כן, על הפוטנציאל הכלכלי הטמון בקרקע הלאום.

הסימפטום למאבק זה הוא קיומן של למעלה ממאה ועדות גבולות שנתמנו על-ידי משרד הפנים ואשר אמורות לדון בתביעות טריטוריאליות של הצדדים, להציע שינויים אפשריים בגבולות, בהעברת שטחים לצד זה או אחר והבאתם לאישור שר הפנים. בעוד שבעבר הלא-רחוק המאבק הלאומי על קרקע בארץ-ישראל היה לשם גאולתה והכשרתה להתיישבות, הרי כיום המאבק הוא על כיבושה הנדל"ני של הקרקע המכוון לעשיית עסקים והפקת רווחים ממנה, על-מנת למלא את קופות הערים או המועצות המקומיות שאינן מצליחות לגבות את הנדרש מתושביהן באמצעות מסים וארנונות, או שאינן מצליחות להשיג מענקים די הצורך מן השלטון המרכזי.

תופעה זו נובעת, ללא ספק, מאי-יכולתו של השלטון המרכזי לאכוף כהלכה סדרי תכנון, בנייה וגביית מסים מסודרת, תוך ניהול תקין של המשאבים המקומיים. הערים והמועצות המקומיות מחפשות, על כן, דרכים לעשיית רווחים קלים ונוחים יותר באמצעות הפעלת לחצים לסיפוח שטחים סמוכים אליהן, לשם הרחבה אופקית של בנייה ופיתוח על קרקע חקלאית או ציבורית וגם על שטחים פתוחים; וזאת טרם שניצלו כראוי את ייעודי הקרקע שבתחומי שיפוטן ואשר מותר להן על-פי תכניות המתאר.

ראוי לציין שבינוין הפנימי של הרבה ערים, עיירות ומועצות מקומיות הוא עדיין דליל למדי; הן אינן בנויות בצפיפות מספקת ואין בהן בנייה משמעותית לגובה, תוך ניצול מרבי של שימושי הקרקע, ולרובן אין עדיין צביון ממשי של עיר. שטח מוניציפלי בן 42 אלף דונם הקיים במצפה רמון, למשל, שהוא גדול יותר משטחה של ירושלים שלפני מלחמת ששת הימים, מיועד כיום ל-4,600 תושבים החיים בה; על שטח מוניציפלי בן 44 אלף דונם בבית-שמש גרים 27 אלף נפש; ואילו על שטח בן 34 אלף דונם בירוחם — מתגוררים 8,100 נפש. ברור שתופעות מעין אלה אינן מצדיקות סיפוח שטחים ממועצות אזוריות

סמוכות — כרמת הנגב או מטה יהודה — לערים. מצב דומה קיים גם בעיירות צפוניות יותר כקריית-שמונה, חצור, כרמיאל או בית-שאן.

נראה שהמצוקה הקרקעית, כביכול, והמסחר המתנהל בין הרשויות על כיבוש קרקע הלאום אינם ראויים למדינה המחויבת לתושביה בשמירה על מאזן סביר בין בינוי עירוני לבין שטחים פתוחים ובין עיור לכפריות. על אף מגמתה הפוליטית להיטיב עם בוחריה, אסור לה לממשלה להיסחף לתביעות נקודתיות של רשויות מקומיות אשר טרם מילאו את תפקידן כבינוי ובתכנון יעיל, ולהפקיר את קרקע הלאום לסחר מוניציפלי בנכסים אשר אמורים לשמש גם את הדורות הבאים.

**על אף מגמתה הפוליטית
להיטיב עם בוחריה, אסור
לה לממשלה להיסחף
לתביעות נקודתיות של
רשויות מקומיות אשר טרם
מילאו את תפקידן בבינוי
ובתכנון יעיל**

דומה שהגיעה העת לחולל רפורמה במפת השלטון המקומי בישראל, שתבסס על העקרונות הבאים: הקטנה משמעותית של מספר הרשויות המקומיות על-ידי מיזוג והאחדה של רשויות סמוכות; העלאת

הרף של גודל האוכלוסייה ל-50 אלף נפש, לפחות, כתנאי להענקת מעמד של עיר למועצה מקומית; הכרה בתפקוד עירוני יעיל של היישוב בתחומי התעשייה, המסחר והשירותים; כתנאי להכרה כזאת; שינוי הגבולות המוניציפליים על בסיס של הומוגניות סביבתית; התאמה בין גודל אוכלוסיית היישוב לבין שטח השיפוט שלו; וחיוזוק מעמדן של המועצות האזוריות לשם מתן פתרון אזורי ליישובים קטנים מבלי שיהיה צורך להפכם למועצות מקומיות.

מפת שלטון מוניציפלי חדשה, אשר תעוצב בהדרגה תוך מספר שנים מועט, עשויה לייעל במידה ניכרת את תחלואי השלטון המקומי, לצמצם מנגנונים בירוקרטיים מיותרים ולחסוך למדינה מאות מיליוני שקלים בכל שנה.

* פרופ' אלישע אפרת, החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל-אביב.