

העיר האזורית – הצעה לבחינה

בשנים האחרונות אנו עדים לשינוי חיובי במדיניות משרד הפנים, המכוון להגברת השוויון ולמעורבות ציבור רבה יותר. שינוי המתבטא בהקמת האשכולות האזוריים, הוועדות הגיאוגרפיות האזוריות הקבועות ובקרון הארנונה. אולם, הדרך לשוויון עוד ארוכה, ולדידנו, היא עוברת בשינוי תפיסתי עמוק של המרחב. להצעתנו, יש לאמץ תפיסה אזורית לקידום השוויון והצדק החלוקתי. הדרך שאנו מציעים לכך היא הקמת ועדה מקצועית שתדון בסוגיה ובשינוי חקיקתי.

המצב החוקי כיום הנו כזה שבפקודת העיריות [נוסח חדש] ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, קיימות אפשרויות של 'עיר' (ובתוכה 'רובע עירוני'), 'מועצה מקומית' ו'מועצה אזורית' בלבד. אנו מציעים הוספת אפשרות של 'עיר אזורית' בחקיקה, שמשמעה בפועל הוא חיבור המרחב העירוני - תחום השיפוט של העיר, עם המרחב הכפרי שסביבו, לכדי מרחב אחד משותף, כפי שיפורט להלן.

ביטויים שונים של אי השוויון בישראל והשלכותיו על החברה כולה משתקפים ביתר שאת באזור הדרום, הסובל, זה שנים רבות, מפערים הולכים וגדלים, הן בקרב, והן ביחס למרכז. אי השוויון הניכר, משתקף בין היתר בדירוג חברתי-כלכלי של הלמ"ס, ובהקצאת משאב הקרקע בנגב: רשויות אזוריות ומקומיות בעלות רוב אשכנזי, משתרעות על פני 83% מהשטח, בעוד תושביהן מהווים רק 11% מהאוכלוסייה. רשויות מקומיות בעלות רוב מזרחי - בעיקרן ערי פיתוח, באר שבע ומועצה אזורית מרחבים המאגדת 'מושבי עולים' - משתרעות על 14% מהשטח, בעוד תושביהן מהווים 60% מהאוכלוסייה. הרשויות הבדוויות משתרעות על 2% מהשטח, ותושביהן מהווים 29% מהאוכלוסייה (השטח הגלילי והיישובים הלא-מוכרים לא הוכנסו לתחשיב זה)¹. מצב זה יוצר תשתית ודינאמיקה של הפרדות פיזיות וחברתיות בין קהילות ופרטים, אשר משמרות ומעמיקות את הפערים והמתחים, ומצביעות על צורך אקוטי בשינוי מבני שיביא לחיזוק החוסן חברתי, לצמצום הפערים ולפיתוח באזור. בנייר זה נבקש להציע את רעיון העיר האזורית כמענה לסוגיות אלו ולסוגיית ה'עיר הכלואה'² בפרט.

המושג 'עיר אזורית' משמעו ארגון מחדש של המרחב המוניציפלי על היבטיו השונים. בבסיס הרעיון של הקמת עיר אזורית, עומד החיבור של המרחב העירוני, שהינו תחום השיפוט של העיר, עם המרחב הכפרי שסביבו, לכדי מרחב אחד משותף, שיימצא תחת ניהול אחד בכלל המישורים. גבולה המוניציפלי של העיר האזורית יעבור בטווח שבינה לבין הישויות העירוניות השכנות³.

מדינות שונות בחרו ליישם מהלכים ליצירת ערים אזוריות, ביניהן גם מדינות סקנדינביה שצמצמו את מספר הרשויות המקומיות בהן באופן משמעותי. מהלך זה אף סייע לקידום מגמת הביזור המאפיינת

¹ פרופיל רשויות, 2017, הלמ"ס

² מושג המבקש לתאר מצב בו רשות מקומית קטנה מוקפת מכל עבריה בשטחי מועצה אזורית אחרת. מצב זה מהווה פעמים רבות חסם לקידום יוזמות של העיר לשיפור מצבה בתחומי החיים השונים. דוגמאות לערים כלואות: העיר אופקים בתוך שטחי המועצה האזורית מרחבים והעיר נתיבות המוקפת בשטחי המועצה האזורית שדות נגב (כהן, 2014).

³ כהן, 2014; צפדיה, 2006

כיום את מרבית מדינות ה-OECD. כמו כן, המהלך אפשר ליחידות שלטוניות גדולות לתפקד בהצלחה, ולספק שירותים באופן מיטבי יותר⁴, דבר המפחית מתלותן בשלטון המרכזי.

המערכת המוניציפלית הקיימת בישראל עוצבה במהלך שנות ה-40 וה-50 של המאה ה-20 ונשענה רובה ככולה על חלוקת המרחב שבין רשויות עירוניות למועצות אזוריות. חלוקה זו שיקפה בשעתו את המבנה החברתי בישראל⁵. אך, במשך עשרות שנות קיומו, הפך המרחב לפחות תואם מציאות: מספר הרשויות גדל; החקלאות במגזר הכפרי הלכה והצטמצמה; ערך הקרקע האמיר; והיישובים עלו בגודל אוכלוסיותיהם על אלה שבמועצות האזוריות, ובכך השתנו אופייה החקלאי-כפרי של המועצה האזורית וצרכיה.

לאור השינויים הללו וריבוי הרשויות, נעשו לאורך השנים ניסיונות לשיתופים ולאיחוד רשויות, אך התהליך בכללו לא צלח. בהמשך הוקמו ועדות אד-הוק לטיפול בתביעות לשינוי גבולות או חלוקת ארונה בין ערים למועצות אזוריות. בוצעו מחקרים ולאורם קודמו שני מהלכים מרכזיים:

1. עידוד שיתופי פעולה במסגרת אשכולות אזוריים, בין עיריות ומועצות מקומיות לבין מועצות אזוריות.
2. הקמת ועדות קבועות לשינוי גבולות וחלוקת ההכנסות.

מהלכים אלה חשובים ומשמעותיים, אך ניכר כי הם מוגבלים ביחס למטרת צמצום הפערים וחיזוק החוסן האזורי. מהמידע המצטבר נראה כי ההסדרים השירותיים והכלכליים הקיימים, אינם נותנים מענה מלא לצרכים ואינם מצליחים להתקיים לאורך זמן.

על הגורמים השונים נמנים: נבצרות תקציבית של הרשויות המקומיות הקטנות; לעיתים המסגרות אינן מתאימות למלא את התפקידים שהוטלו עליהן; היעדים לא הוגדרו בהירות, לא נעשה תחשיב כלכלי מדוקדק של היקף הפעילות הצפויה ולא נעשתה הערכה מבוססת של מידת הכדאיות של התוצאות הצפויות; בנוסף, קיימים חוסר אמון וחשדנות, המונעים שיתוף פעולה מלא וגלוי. לפיכך, נדרשים מהלכים עמוקים יותר ליצירת שינוי משמעותי⁶.

עליית רעיון העיר האזורית

בשנת 1976 מונתה ועדה ממלכתית בראשות משה זנבר לבחינת השלטון המקומי בישראל. בהמלצות הוועדה עלה רעיון 'המועצה החבלית', שמטרתו יצירת מסגרת פורמלית לשיתוף פעולה בין מספר יישובים באזורי הדגמה נבחרים. הרעיון לא נבחן ולא יושם⁷.

רעיון העיר האזורית שב ועלה לאורך השנים⁸. בוועדה לאיחוד רשויות מחוז דרום (2003) נשקלה האפשרות לאחד עיר עם מועצה אזורית. הנימוקים המרכזיים לכך היו יתרונות השלמה וגודל, הקצאה עילה יותר של גורמי הייצור, חסכון בעלויות, צדק חברתי ומעבר למבנה תפקודי גיוני יותר לפי

⁴ אפלבוים וחזן, 2005

⁵ ברזקוס, 1988; יפתחאל, 1997

⁶ שמואלי וקליאוט, 2018

⁷ רזין, 2003

⁸ פרום המומחים לאזוריות, 2018 ג', עמ' 6



הניסיון הבינ"ל. לאחר מכן, במספר הצעות נוספות⁹, הומלץ על בדיקת חלופות ברמה האזורית, כדי למתן את אי-השוויון בחלוקת העושר המוניציפלי; ב"דוח הוועדה להתיישבות הכפרית בשנת 2025" הציע בן-ארצי אינטגרציה בין כפר לעיר, בארגון המנהלי של המרחב הכפרי; במכתבו של דוד כהן (2014) לשר הפנים, כמי ששימש הממונה על מנהל התכנון מחוז דרום לשעבר, הוא המליץ **לשחרר את ה"ערים הכלואות"** ולצרפן למרחב הכפרי.

הפוטנציאל הטמון ברעיון העיר האזורית

אין זה מקרי שמרבית הערים שהומשגו כערים כלואות במכתבו של כהן (2014) נבחרו עוד ב-1981, בדו"ח ועדת זנבר, להיות חלק מאזורי ההדגמה בהן ייושמו שינויים. בדו"ח צוין כי אלו נבחרו בשל **"קיומם של גבולות מוניציפליים בלתי רציונליים (מובלעות, צווארי בקבוק וכיו"ב)"** וכן כי **"קיימות תופעות של אי התאמה בין ההגדרה המוניציפלית והמבנה הכלכלי-תעסוקתי"**¹⁰.

מסגרת העיר האזורית המוצעת, מתבססת על צירוף המרחב העירוני הכלוא למרחב הכפרי סביבו. אחת מהשיטות המוצעות שעלתה בדו"ח ועדת זנבר, הייתה שיטה דו-רבדית המבוססת על אב הטיפוס של המועצה האזורית המוכר לנו. במסגרתה, הגורם המרכזי הוא הרובד העליון, מועצת העיר האזורית, ואילו היחידות ברובד התחתון, הוועדים והיישובים, יהיו יחידות תלויות הכפופות לרובד העליון. לפיכך, מקור הסמכות הראשי בעיר האזורית יהא מועצת העיר האזורית.

אנו סבורים כי בשינוי מבני המאחד מועצות אזוריות עם ערים גלומים יתרונות, הן בשל עקרונות ערכיים-מוסריים של צדק מרחבי, והן בשל עקרונות כלכליים-חברתיים. ביצירת עיר אזורית טמון פוטנציאל ליעול ושיפור השירותים השונים הניתנים לתושבים, תוך צמצום התשומות הנדרשות והגברת היעילות הכלכלית. עיר אזורית תזמן מגוון גדול יותר של פעילויות בכל תחומי החיים, תביא לצמצום פערים בין רשויות מדירוג חברתי-כלכלי שונה, ותייצר מענה לניכור ולהפרדה השוררים בין קבוצות שונות במרחב הפריפריאלי. זאת, לטובת דינאמיקה חדשה הכוללת יחסים ושיתופי פעולה רבים ומגוונים יותר בין תושבים ובין קבוצות.

בהמשך לאמור לעיל אנו מציעים להקים ועדה מקצועית שתבחן את רעיון העיר האזורית ואת הרלוונטיות שלו למקרה הישראלי. החתומים מטה ישמחו להיפגש עם צוות משרד הפנים לדיון עומק על הקמת הוועדה (ובכלל זה הרכבה שיאפשר ייצוג הולם של מגזרי האוכלוסייה השונים, אנשי אקדמיה וארגונים חברתיים; והנושאים שיידונו בה), לסייע להקמתה וכמובן אף לקחת בה חלק פעיל.

המסמך נכתב ע"י ד"ר בתיה רודד, בסיוע אופיר איטח-סנדריי – עמיתה בב"ס מנדל למנהיגות חינוכית; שתי"ל; האגודה לצדק חלוקתי ופורום הקרקעות.

⁹ ביניהן רזין וחזן (2006)

¹⁰ 1981, 103