

## יום עיון בערך העלה את הצורך בקידום "עיר אזורית"

בתאריך 10/4/18 התקיים בערך יום עיון שנושאו "משברור לאיחוי בנגב - מבנים מוניציפליים ומרחביים בנגב - מניעים חשיבה מחדש". יום העיון התקיים על ידי האגודה לצדק חלוקתי, שתיל ועירית ערד.

### **בתמצית :**

לאי שוויון בחלוקת משאבי הקרקע השפעה שלילית על צמיחה כלכלית הפוגעת בעיקר באוכלוסייה ענייה. למשאבי הקרקע ואופן חלוקתם השלכה ישירה גם על מעמד כלכלי וחברתי, אפשרויות החיים ושוויון ההזדמנויות בין פרטים וקבוצות בחברה .

בישראל 256 רשויות, שזה הרבה יותר מידי על מנת להחזיק את המערך הזה, הרבה רשויות נתמכות במענקי איזון וזה מעיד עד מדיניות לא נכונה ועל צורך בשינוי.

**הרעיון הינו לעבור ממבט נקודתי לתפיסה אזורית.** אם ניקח את ערד כדוגמא, לים המלח אין שום זכות קיום ללא תפיסה אזורית של כל הנכסים. כל הנכסים צריכים להיתפס בצורה אחרת. **הרעיון לאחד את הרשויות עיר אזורית שנותנת מענה לכל המרחב.**

האגודה ערכה מחקר על הבעיות ואופני התמודדות עם מועצות אזוריות באזור השרון, המחקר הציף את חוסר השוויון בין מועצות אזוריות במרכז הארץ לערי הפיתוח והיישובים הערביים והועלו במסגרתו מספר פתרונות אפשריים ביניהן ביטול/איחוד מועצות מקומיות ואזוריות, שינוי גבולות וחלוקה מחדש של נכסים מניבים קיימים בין רשויות, חלוקה מחדש של שטחי שיפוט ונכסים מניבים , חלוקה מחדש של ארנונה ממשלתית, תוך התייחסות למהלכים שמשרד הפנים מקדם היום.

לעמדתנו, השינוי צריך להתחיל גם בנגב וגם במרכז הארץ .

### **הצגה של דודו כהן :**

נחשף לנושא הזה כמנהל מחוז דרום 8 שנים ונחשף לכל הסוגיה.

### **עיר בתוך מועצה אזורית – מענה לתסמונת העיר הכלואה**

ניתוח מקרים מרכזיים –

עיר כלואה זה ביטוי למצב גאוגרפי שעיר תלויה בחסדי מועצה אזורית

**המועצה האזורית לוחצת לקבל יותר לאחר שהעיר מקדמת תוכנית כלשהי.**

הגישה שהשטחים הירוקים יישארו במועצות האזוריות כי הן כביכול שומרות על זה טוב יותר. כבישי הגישה במועצות האזוריות ולכן זה בעצם מהווה חניקה של יוזמות העיר ומשמר מצב של "העיר הכלואה".

העיר מממנת את הקמת הביוב השפכים שנמצא במועצה וגם משלמת למועצה האזורית ארנונה . הקימה מפעל בשטח המועצה האזורית וגם צריכה לשלם ארנונה. הגישה המרחבית היא הגישה הנכונה.

רשות מקומית היום לפי החוק לא יכולה להגיש תוכנית להרחבתה אין לה סמכות להגיש לפי סעיף 61א(ב) שמגביל אותה. אז זה גורם לצורך ללכת למשרד ממשלתי ולקדם תוכנית. מצב ידוע מראש וקבוע של סכסוכים.

**הרעיון בעיר אזורית זה המרחב העירוני שזה תחום השיפוט של העיר לבין המרחב הכפרי. כל המרחב יאוחד לעיר אחת והניהול המוניציפאלי והתכנוני יהיה יחד.**

אם אתה ראש העיר אתה מחויב גם לתושבים. ניהול מרחב נכון יביא ליתרונות גם בתחום החינוך.

חלוקת הכנסות מארנונה זה מלחמת עולם בין הרשויות.

אם היו מחברים את ערד החשיבה הייתה אחרת גם בנושאים של קהילה ותרבות.

## **נתיבות שדות נגב כמשל –**

ב-96 מונתה וועדה אך עד 2005 לא הצליחו לסכם כמה שטח הועבר לנתיבות והיו וויכוחים שברור היה שצריך להרחיב את נתיבות. ב-2005 הגישו שוב ועדת גבולות. ראשי רשויות מבקשים שטחים ולא מסתכלים באופן מערכתי. אם כל המרחב היה אחד היו משתפים פעולה אך היום הכול עובר דרך מאבקים.

כשמבינים את קבלת ההחלטות מבינים איך מתקדמים בפתרונות.

**השר חושב מה אפשר לעשות לפי הפקודה והכללים ולכן היוזמות צריכות לבוא מלמטה.**

האיחוד יוצר הרבה יתרונות. היום זה חיים זה לצד זה אין שיתוף פעולה.

**ניתן לשמור על מאפייני המרחב הכפרי (כולל קיבוצים ומושבים) בהיבטים מוניציפאליים תכנוניים וייצוגיים. רובע יקבל נציגות ועד וראש העיר האזורית והסגן ייבחרו על ידי כולם.**

אשקלון והמועצה האזורית חתמו על הסכם ולא הסכימו מבחינה תכנונית.

עיר מבקשת שינוי גבולות המועצה האזורית ישר מתנגדת ובסוף נותנים הצעת פשרה שלא מגיעים להסכמה אז כופים פתרון. התנגדות שקטה וממשיכים למאבק הבא.

יש הרבה אינטרסים וזה מנגנון שעובד ופועל וזה פעל בהרבה סכסוכי גבולות ואזורי תעסוקה משותפים.

צומת שוקן הוויכוח היה על הקרקע. חתמו על ההסכם הועדה המחוזית אל קאסום הצטרפה וכולם קיבלו חלק.

**אפשר להכניס מנגנון בצווים של הועדות גאוגרפיות אצל גזברי הרשויות.**

**הפתרון – להקים ועדה ציבורית רחבה עם אנשי מקצוע. במגוון תחומים.**

רקע נתוני 2003 כולל נושא של ייצוג. לדאוג לזכויות של קיבוצים ומושבים. הם לרוב מתנגדים :

**תעסוקה יחד חינוך נפרד בדר"כ.** האוכלוסיות החדשות יש אינטרס משותף שהעיר תהיה חזקה.

## **נושא של הבדואים –**

כשבדקים האם יש יתרון מובנה באיחוד בין נתיבות לשדות נגב לבין רהט ובני שמעון התשובה - לא.

חינוך לא רלוונטי, תרבות וקהילה לא רלוונטי. כשבדקים אז רואים שאין הגיון. אך נושא חלוקת העושר במרחב העברת אזור הנגב לעירית רהט. אין לכך משמעות מבחינת כסף וארנונה. האיחוד של עיר אזורי אינו אוטומטי ויכול להתקיים רק בתנאים מסוימים.

לכן צריך לבדוק את כל המרכיבים הנ"ל ואיפה יש יתרון. איפה שאין לתת מענה.

חינוך וחברה – היתרון הגדול שבתו ספר יסודיים אפשר להשאיר באזורים כפריים.

דוברת ניצן - הפערים בחינוך מאוד משמעותיים בין מועצות אזוריות, ערי פיתוח וערים.

פרופי ערן רזין – מנהל תוכנית ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית ירושלים.

ממשל אזורי – שמדברים על אזוריות המטרה לחסוך כספי ציבור ואפקטיביות ציבורית שירותים מגוונים יותר. צדק חלוקתי כיעד.

יתרון של כוח פוליטי באזור חשוב לאזורי פריפריה יש בממשל אזורי את העניין של מטרופולין דמוקרטי, חסמים פוליטיים ובמיקרו אם יש צורך חיוני האם יש כדאיות כלכלית וצמצום עלויות וצורך להתמודד עם איום חיצוני.

**ממשל אזורי –**

3 צורות מסגרות לשת"פ:

1. בצרפת גופים אם סמכות משותפת. בארץ איגודי ערים.
2. מסגרות ממשל מטרמפולינות/אזורים (דרגי שלטון).
3. איחודי רשויות מקומיות הכי פחות פופולרי. הרבה פעמים זה נכפה מלמעלה. לפעמים עצם האיחוד גורם לכך שהרוב יהיה הפוך ואז הרוב קובע שלא מעוניינים.

## **בארץ -**

רוצים אזורים כי התייעלותו צמצום מענקים ממשלתיים, שיפור רמת שירותים. נושא הצדק החלוקתי. נושא הצדק החלוקתי והמתח בין ערים למועצות אזורים. יעדים גאופוליטיים. כנס של היסוד של השדולה לממשל אזורי בישראל 2017.

## **ניסיון בעולם -**

דוגמא INTERCOMMUNITE בצרפת (אנה חזן). זה היה מוסדר בחקיקה. שלב ראשון וולנטרי מימוש יתרונות לגודל שם המערכת מפוצלת מאוד 36,000 רשויות מקומיות. בגלל שזה היה וולנטרי העליות גדלו חזקים הלכו עם חזקים. מאז היו שורה של תיקוני חקיקה והיום זה בכפיה.

כופים רצף טריטוריאלי הגיוני, האשכולות הצרפתיים מצמצמים את האוטונומיה. איחוד רשויות דה פקטו זה חלק ממסורת מושרשת במסגרת פוליטית חברתית. הוסיפו מוסד ציבורי לשיתוף פעולה בין מוניציפאלי נציג השלטון המקומי כפה הגדלה של אשכולות אזורים.

## **הניסיון העולמי -**

יש ספרות רבה. שיתוף קל לו להתפתח כאשר יש איום משותף. לעומת זאת שת"פ כפוי צריך להידרש לפיתוח בר קיימה.

מכשולים אפשריים – ניגודי אינטרסים, אי אמון, פערים כלכליים, הגורם האנושי. גם בבריטיש קולומביה - דוג' לעריות אזורים שצומחות מלמטה. נשלטת ע"י רשויות שותפות בה. הכל נעשה בהסכמה. מים ביוב, תכנון אזורי, פארקים, זה נעשה בקונצנזוס. בכל אופן יש לכך אלמנט כופה ולכך יש דרג בירוקרטי. נציגי ציבור מגיעים לקונצנזוס. אז כאשר יש החלטה הדרג הבכיר אוכף זאת. זו מסגרת חלשה אך דוגמה מעניינת.

## **העיר האזורית בעולם -**

הפרדה כמעט מוחלטת בין המגזר העירוני והכפרי. ייחודית לישראל ונובעת מההיסטוריה אין דבר כזה בעולם. מאוד שכיחה ההתבטלות של פרברים אמידים מעיר מרכזית מאתגרת יותר. מהחקלאות לא נשאר הרבה.

כן עשו רפורמות של איחוד הכל יריה אחת מצד שני אין מנהיגות חברתית חזקה. הבחירות למועצת העיר הן אזוריות. זה דורש חקיקה מסוג חדש. יש חברי מועצה שהאינטרס שלהם זה לקדם זאת במדינות אחרות המועצות האזוריות הן "קודש" והערים מוקפות בהן. ברשויות כפריות זעירות.

בדרום אפריקה גם. שם הוקמו ערי ענק שמשלבות רוב חלש עם מיעוט חזק יותר. התוצאות אפשר לנסות ללמוד התוצר העיקרי של הרפורמה כזו זה הליכי הפרטה.

מאז 1985 היו איגודי ערים - זה לא סיפור הצלחה הבעיה של איגודי ערים זה שהם תלויים. אם אין זהות בין השליטה למימון אז יש צרות.

**בחינוך** – הנושא של אזורים הוא כישלון.

בתעשייה מאז 1992 יש אזורים תעשייה משותפים וזה מחזיק מעמד.

יש את הסיפור של תאגידי מים וביוב וזה למעשה הלאמה שאמורה להוביל להפרטה. מאז 2010 יש אשכולות מרכזיים.

איזון עדין בין יוזמת הרשויות המקומיות לבין כפיית מסגרות על ידי השלטון המרכזי הממשלה והכנסת אלו יוזמות שצמחו מלמטה.

כאשר המדינה רואה "כי טוב" היא מתחילה לתמרץ ולכפות למטרותיה. ואז זה מתחיל להיות מסוכן. כי זה בדרך של חקיקה ולפעמים הכוונה טובה והתוצאה לא.

אזורים תעשייה משותפים –

פריצת הדרך צפת חצור ראש פינה.

עשרות הסכמים נחתמו. הסכם משנת 95 היה הרבה כסף לחלק.

**ועדת גדיש** –

משרד האוצר רצה להלאים דרך הארנונה. הועדה אמרה שלא כי יש ועדת איזון. הצביעו על סעיף 9(ב) שאפשר לשר הפנים להכריז על חלוקת הכנסות ושינוי גבולות. אך הסעיף הזה לא יושם במשך שנים בשל לחצים. עד שגדעון סהר שר הפנים הרים את הכפפה.

ביטלו את מעמד ערי העולים וזה רוקן מתוכן את הכל חלק יצאו בצד המרוויח וחלק המפסיד.

באר שבע תפסיד כי גבתה ממתקנים ממשלתיים ודימונה הסתדרה עם נבטים אז היא תרוויח.

לגבי האשכולות – השורש ביוזמה מקומית. משרדי האוצר אימצו והקימו אשכולות העסק עבר מיסוד והפך לאיגודי ערים. כדי שניתן יהיה להאציל סמכויות ומצד שני יש לזה חסרונות. זה סיפור של כישלון לעומת תאגידי עירוניים.

היוזמה – היתרון שזה יוצר שת"פ ולפיתוח וולונטרי בין עריות למועצות אזורים.

היום זה מצליח באכיפה סביבתית ובנושאים קטנים מצב של WIN WIN לכולם.

התקצובים זניחים ומה שעושים בפועל קטן.

המועצה האזורית מודל אפקטיבי של ממשל ופיתוח עירוני. האבחנה הולכת ומטשטשת. חיים במסגרת מטרופוליין.

הנושא של חקלאות זה די זניח. המועצות האזוריות מציעים רמת ניהול לא רעה ובמגזר העירוני פחות. היעלמותו של הייחוד האידיאולוגי של ההתיישבות היהודית הכפרית לצד היטשטשות האבחנה בין כפר לעיר, מעלים סימני שאלה כלפי הצורך בשימור המסגרת המוניציפאלית של המועצה האזורית.

יש מציאות משתנה מעבר למצב הסוציאקונומי הפערים. יש צורך במדיניות שתשמר את ייחודית הכפר אך עם הכללת היישובים הקטנים זה צעד חשוב. למועצות האזוריות אין זכות קיום אם ימשיכו להוציא מתוכן כל יישוב קטן.

חשוב להן להיענות ליישובים הקטנים ולתת להן לגיטימציה. שהציבור בעל יכולת לבחור הוא יעדיף מועצה אזורית ולכן לחסל אותן זה לא פשוט. צריך שינוי חוק. הרובע העירוני כפוף לרצונו הטוב של שר הפנים. צריך להבטיח מסגרת חזקה של ועדים חזקים. יתכן שאם הינו עוברים לבחירות אזוריות זה יכל להקל על הרפורמות.

פתרון - הפתרון הוא פשרה. רמת התפקוד של עיר אזורית יכול להיות בעייתית. יכולת התפקוד של משרדי הפנים כבולה.

הפוליטיקה סקטוריאלית. גבולות עיר אזורית צריך לכפות ולכן התוצאה יכולה להיות הרת אסון.

לעומת זאת אם אתה מאפשר למועצות אזוריות לקלוט יישובים מתפתחים. שינויים שיאפשרו לוועדים מקומיים להתקיים ביישובים כפריים שצורפו לערים כאשר מקור סמכותם ותחומי אחריותם מוגדרים בחוק ואינם נתונים לשק"ד העיריה או המועצה. צעד שעשוי לאפשר איחוד בין המועצה האזורית לעיריה במקום שהדבר יימצא לנכון.

- רפורמה במיסוי המקומי

- מענקי איזון.

**פרופ' רזין אינו מאמין במהפכות אלא בצעדים קטנים.**

#### **עיר אזורית –**

צריך שהעיר תנוהל סביר ואם המועצה האזורית מתנהלת טוב ומתנגדת נחרצות זה יהיה בעייתי.

צריך חקיקה מאפשרת אך לא חקיקה כופה.

#### **דובר דודו –**

צריך חשיבה מחוץ לקופסא – עיר אזורית יש מספר כיוונים שאנחנו מכירים אז צריך לפתח שיטה חדשה. החזון צריך להיעשות. **הרעיון לבנות את המודל החוקי אבל צריך לייצר את התשתית.**

מנדל – מושג במקום עיר אזורית עיר תפקודית. הנוכחות של ים המלח בערד. עיר תפקודית מוביל לפרדיגמה חדשה ומעמדי של כלכלי משפטי ואז אולי מהנגב תצא ישועה.

תובנות עם מבט לפניים-

ועדה ציבורית גדלה. שר הפנים ושר האוצר. מועצה אזורית, עיר, עיר אזורית. תיקון חקיקה שיוסף נדבך ואז לאפשר לרשות להתקדם. מיצר מודל מאפשר ורשויות יציעו להם להיכנס לתהליך פחות עולות שאלות ולהתחיל עם זה.

*סוכס ע"י האגודה לצדק חלוקתי*