

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

א. מבוא והצגת הבעיה ◀ ב. תכנון מרחבי, מדיניות ציבורית וכשל העצמה ◀ 1. מאפיינים והצדקות להתערבות ציבורית בתכנון ◀ 2. העצמה, כשל העצמה וחלוקת המרחב ◀ ג. הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל ◀ 1. "תכנית שרון" – תכנון פיזי בישראל – 1952/3 ◀ 2. "תכנית נתניהו" – תכנית איחוד הרשויות 2003/4 ◀ ד. סיכום ומסקנות: מדיניות תכנונית וכשל העצמה.

א. מבוא והצגת הבעיה

"הכוח הפנימי של המדינה – זהו הכפר;
הברק החיצוני של המדינה – זוהי העיר"
(מנחם אוסישקין)

החברה הישראלית היא חברה מקוטבת, בה פערים החברתיים והכלכליים בין מגזרים שונים באוכלוסייתה הולכים וגדלים. פערים אלה באים לידי ביטוי גם במרחב פיזי. מבחינה מרחבית מדובר בקיטוב הולך וגדל בין התושבים המתגוררים במרכז הארץ לבין אלו שבפריפריה, ובתוך הפריפריה – בין תושבי ערי הפיתוח והיישובים הערביים לבין תושבי המועצות האזוריות הסמוכות להם.

אחת האינדיקציות למגמות אלה היא מצבן הכלכלי המידרדר של חלק גדול מהרשויות המקומיות בישראל, בייחוד באזורי פריפריה, מצויות בגירעונות תקציביים גדולים. רשויות אלה מתקשות לשלם משכורות לעובדיהן ואף אינן מסוגלות למלא את חובתן הבסיסית ביותר ולספק שירותי ציבור נאותים לתושבי העיר. ברוב המקרים מדובר ברשויות

* דוקטור לתכנון ערים ואזורים, ראש התכנית למשפט וסביבה בפקולטה למשפטים ובבית הספר ללימודי הסביבה ע"ש פורטר ועמיתת מחקר במכון חיים כצמן גזית-גלוב לנדל"ן בפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב. תודה לערן רזין, לאנה חזן ולרחל אלטרמן על הערותיהם והארותיהם לגרסאות מוקדמות של המאמר. תודה לגיא מונדלק ולצוות המערכת על הערותיהם המועילות.

מקומיות שחלק גדול מתושביהן מצויים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, וששיעור אזורי המסחר והתעשייה בהן דלים או אפילו לא קיימים (כמו קריית שמונה, קריית מלאכי, טייבה, חורפיש, עילבון).¹

אזורי תעסוקה, כפי שיוסבר בהמשך, מהווים מקור פרנסה עיקרי בתקציב הרשויות המקומיות. משום כך קיומם או היעדרם משפיע באופן ישיר על חוסנה התקציבי של הרשות המקומית ועל הרמה והמגוון של שירותי הציבור שהרשות המקומית מסוגלת לספק לתושביה. רשות מקומית בעלת חוסן תקציבי תוכל לספק לתושביה שירותי ציבור (כגון חינוך, תרבות ורווחה) שיעשירו ויעצימו את התושבים גם ברמת הפרט וגם ברמת הקהילה. לחלופין, בהיעדר משאבים לא יתאפשר תהליך העצמה.

מטרת המחקר הנוכחי היא לבחון את הקשר האפשרי שבין תהליך העצמה, או לחלופין כשל העצמה, של תושבים ברשויות המקומיות לבין מדיניות התכנון וחלוקת המרחב ברמה האזורית והלאומית. המונח "מדיניות תכנונית"² מתייחס למדיניות הציבורית הנוגעת לחלוקת המרחב ולהקצאת שימושי קרקע שונים (כגון בנייה למגורים, אזורי תעשייה, מסחר ותיירות). מדיניות התכנון מכילה אמצעים שונים להתערבות בזכויות המקרקעין על מנת לקדם יעדים ציבוריים.³ באמצעות מדיניות התכנון ניתן לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בחברה ובכך להעצים קבוצות מוחלשות. לחלופין מדיניות תכנון שאינה מביאה בחשבון שיקולים חברתיים של צמצום פערים עלולה להוביל לקיטוב ולהקצנת הפערים בין קבוצות ולכשל העצמה.

המונח "העצמה" (empowerment) מתייחס לתהליך שמשמעותו מעבר ממצב של חוסר אונים למצב של שליטה יחסית בחיים, בגורל ובסביבה. הספרות מתחום מדעי החברה, עוסקת בהרחבה בקשר שבין מדיניות ציבורית להעצמה. ברוב המקרים ההתייחסות היא

- 1 ראו: ענבל אביב "34 רשויות מקומיות לא שילמו מלוא שכר לעובדים" חדשות nfc (10.3.05). (www.nfc.co.il/archive/001-D-65948-00.html?tag=18-48-00); שי פאוזנר "הלנת השכר בעיריות נמשכת: עיצומים בקריית שמונה" חדשות nfc (15.2.2006) (www.nfc.co.il/archive/001-D-94086-00.html?tag=12-56-58); "עובדי קריית-מלאכי עובדים כבר חצי שנה ללא משכורת" האייל הקורא – כתב עת לענייני תרבות ואקטואליה (6.1.04) (www.haayal.co.il/story?id=1764&force_skin=vprint1); נייר עמדה של רון חן הרשויות המקומיות בשוק ההון הישראלי (פרסומי ועידת השלטון המקומי מס 2 לשנת 2006, בית הספר לממשל, אוניברסיטת תל-אביב, 2006).
- 2 תכנון ציבורי הוא מושג רחב מאוד ויכול לעסוק בכל נושא של מדיניות שמופקדים עליה גופים ציבוריים, עם זאת פעמים רבות משתמשים במושג הרחב "תכנון" כקיצור דרך למושג תכנון ערים ואזורים ונוהגים לכנות את אנשי המקצוע העוסקים בסוג זה של תכנון ציבורי – "מתכננים". תואר זה נפוץ בעיקר בשפה האנגלית (קרי Planners).
- 3 רחל אלתרמן בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית – מדיניות קרקע עתידית לישראל, עמ' 7 (פרסומי מכון פלורסהיימר לחקר המדיניות, 1999).

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

להעצמה ברמת הפרט וליכולת של המדינה (או של גופים אחרים כמו החברה האזרחית) לספק לפרט כלים באמצעות תהליכים שונים המסייעים בפיתוח מודעות אישית וזהות קבוצתית, במקרים רבים באמצעות לימוד והרחבת ההשכלה.⁴ כאמור, מדיניות ציבורית שאינה מביאה בחשבון שיקולים חברתיים של צמצום פערים עלולה להוביל לכשל העצמה (disempowerment). הכוונה למדיניות שלא רק שהיא אינה תורמת לתחושת השליטה של הפרט, היא אף מגבירה את ניזקקותו ואת חוסר היכולת שלו לשלוט בחייו.

במחקר הנוכחי אנסה להדגים את הקשר שבין מדיניות התכנון המרחבי למונחים "העצמה" ו"כשל העצמה" דרך ניתוח המטרות המוצהרות של שתי תכניות ממשלתיות העוסקות בחלוקת המרחב האזורי. התכנית הראשונה היא "תכנון פיזי בישראל"⁵ שהתקבלה בשנת 1952 על ידי האדריכל והמתכנן אריה שרון (להלן: "תכנית שרון"). התכנית השנייה היא התכנית לאיחוד רשויות שבמסגרת הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל⁶ שיזם משרד האוצר (להלן: "תכנית נתניהו").

נוסף על כך אנסה להבחין בין העצמה פרטית, הנוגעת ליכולת של הפרט לקבל שליטה רבה יותר על חייו, לבין העצמה קהילתית, הנוגעת ליצירת זהות והשתתפות קהילתית בתהליכים שונים בחיי הקהילה. קהילה מוגדרת כאוכלוסיה בעלת מאפיינים קריטיים משותפים, כמו מעמד כלכלי-חברתי, מוצא אתני ועוד.⁷ במאמר הנוכחי אתייחס לתושבים של רשות מקומית כאל קהילה ואבחן את הקשר שבין מדיניות התכנון המרחבי לבין העצמה או כשל העצמה של הפרט ושל הקהילה.

מניתוח המטרות המוצהרות של שתי התכניות עולה כי בשני המקרים השיקולים החברתיים הנוגעים לצמצום פערים חברתיים-כלכליים היו משניים ואפילו שוליים. ב"תכנית שרון", כפי שאציג בהמשך, קיימת נכונות לוותר על היעדים החברתיים למען הגשמתם של יעדים ציוניים-לאומיים הנוגעים לפיזור האוכלוסיה היהודית במדינת ישראל. בראייה לאחור מדובר בניסיון כושל ש"הצמיח" עיוותים חברתיים, כלכליים ואתניים בחברה הישראלית ויצר פערים בין מרכז לפריפריה בחלוקת המרחב. ב"תכנית נתניהו" קיימת נכונות לוותר על היעדים החברתיים למען יעדים כלכליים ותקציביים

4 אלישבע סדן העצמה של תכנון קהילתי: פיתוח תיאורטי (עבודת גמר לתואר דוקטור, הפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון, 1993). בנוסף ראו: Olakulein Felik Kayode & Ougbenga David Ojo, "Distance Education as a Women Empowerment Strategy in Africa", 7(1) *Thurkish Online Journal of Distance Education* (Tojde) 149 (2006); Robert C. Ford & Myron D. Fetter, "Empowerment: A matter of Degree", 9(3) *Academy of Management Executive* 21 (1995).

5 אריה שרון תכנון פיסי בישראל (משרד השיכון, ירושלים 1952).

6 הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן: הצעת חוק (2003)).

7 אלישבע סדן "העצמה קהילתית" חברה ורווחה טז(2) 143 (1996).

מצרפיים הנוגעים בעיקר לייעול הקצאת המשאבים הממשלתיים עבור כלל האוכלוסיה (לכאורה) ואינם מתמקדים באוכלוסיות הזקוקות להעצמה נקודתית. כפועל יוצא מזה גובשה תכנית סגרגטיבית, שיישומה המלא עשוי להקציץ ולהחריף את הפערים החברתיים-כלכליים בין פרטים וקבוצות בחברה הישראלית.

ההשוואה בין התכניות תתייחס רק למטרות החברתיות המוצהרות שלהן. אציין כי בין "תכנית שרון" ל"תכנית נתניהו" התקבלו כמה תכניות ארציות לפיזור אוכלוסין ולקליטת עלייה.⁸ בחרתי להתמקד בניתוח "תכנית שרון" ו"תכנית נתניהו" בשל "הדיאלוג התכנוני" המתקיים ביניהן בנוגע לחלוקת מרחב. מטרתה של "תכנית שרון" הייתה לספק פתרונות דיור ותעסוקה לעלייה ההמונית של שנות החמישים שהגיעה מצפון אפריקה ומאסיה (מזרחים), באמצעות הקמת עשרות יישובים חדשים באזורי פריפריה, שלימים זכו לכינוי "ערי פיתוח". מטרתה של "תכנית נתניהו", בשנות האלפיים, הייתה לשפר את מצבן הכלכלי הקשה של הרשויות המקומיות (בעיקר של אותן ערי הפיתוח באזורי פריפריה) באמצעות צמצום מספר היישובים ואיחוד רשויות. נוסף על כך שתי התכניות התקבלו בעיצומו של משבר כלכלי קשה בחברה הישראלית בין שמדובר בתקופת הצנע בשנות החמישים או במשבר הכלכלי הנוכחי (של תחילת שנות האלפיים).

למרות הדמיון חשוב לציין כי מדובר בשתי תכניות השונות זו מזו במובנים מהותיים רבים. ראשית, במשרד היוזם: "תכנית שרון" הוכנה על ידי אגף התכנון במשרד ראש הממשלה ואומצה על ידי משרד השיכון, ואילו "תכנית נתניהו" הוכנה על ידי משרד ראש הממשלה ואומצה על ידי משרד האוצר כחלק מהתכנית הכלכלית להבראת משק ישראל לשנת 2003/4. שנית, במהות התכנית: "תכנית שרון" היא תכנית "תכנונית", הכוללת התייחסות למגוון המערכות העירוניות ולקשרים ביניהן (כגון תעסוקה, תחבורה, חקלאות, תשתיות ועוד), לעומת זאת "תכנית נתניהו" היא תכנית של ארגון אדמיניסטרטיבי מחדש, ומטרתה "לייעל את המגזר הציבורי". "תכנית נתניהו" מכוונת בעיקרה להשגת יעדים כלכליים ותקציביים הנוגעים לייעול ולצמצום הקצאת משאבים. לבסוף יש להתייחס גם לשוני בממד הזמן שאליו מכוונות התכניות ולהקשרן החברתי: בעוד שההשלכות החברתיות המוזכרות ב"תכנית שרון" הן ספקולטיביות בלבד ומנסות לחזות את המצב החברתי העתידי שיווצר בעקבות העלייה של שנות החמישים, "תכנית נתניהו" מתייחסת למצב חברתי קיים ועכשווי. כתוצאה מכך ניתן לצפות שמטרותיה החברתיות תהיינה בהירות ומעשיות יותר.

בנקודה זו חשוב לציין כי הדיון אינו מתייחס לאוכלוסיה הערבית במדינת ישראל למרות ההשלכות החשובות שיש למדיניות הקצאת הקרקעות וחלוקת המרחב על

8 כמו לדוגמה: תמ"א 31 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה, שהתקבלה בשנת 1998; תמ"א 35 – תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ושימור, שאושרה בשנת 2006.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

אוכלוסיה זו: ראשית, מכיוון שהתכניות שנבחרו לניתוח ("תכנית שרון" ו"תכנית נתניהו") אינן מתייחסות לאוכלוסיה הערבית באופן נפרד; שנית, משום שהתכניות הללו (בייחוד תכנית שרון, הידועה בכינויה "התכנית לפיזור אוכלוסין"), נוגעת בעיקרה לאוכלוסיה היהודית אף שהדבר אינו מצוין במפורש.

המאמר הנוכחי הוא רב תחומי ונוגע לסוגיות תאורטיות מתחומים שונים. החלק השני של המחקר יבחן את התאוריות השונות הרלוונטיות למחקר. אפתח בהיכרות עם משאב הקרקע ומאפייניו הייחודיים, בהמשך אבחן את הסיבות להתערבות ציבורית במדיניות התכנון ולבסוף אגדיר את המונחים "העצמה" ו"כשל העצמה" ואעמוד על הקשר שבין המושגים הללו לחלוקת המרחב האזורי. בחלק השלישי אדגים את הקשר האפשרי שבין מדיניות התכנון למונחים "העצמה" ו"כשל העצמה" באמצעות ניתוח המטרות המוצהרות של "תכנית שרון" ו"תכנית נתניהו".

ב. תכנון מרחבי, קרקע, התערבות ציבורית ו"העצמה"

המשאב המרכזי והעיקרי שבו עוסקת מדיניות התכנון המרחבי הוא הקרקע. משחר ההיסטוריה האנושית נתפסה הקרקע כמשאב היקר ביותר לאדם, לחברה ולמדינה.⁹ כפועל יוצא מכך מדיניות העוסקת בהקצאת קרקעות ובחלוקת המרחב מורכבת מסוגים שונים של שיקולים המבוססים על המאפיינים הייחודיים של הקרקע ומשלבת סוגים אלה. בשורות הקרובות אפרוס בקצרה את המאפיינים הייחודיים של הקרקע ואת השיקולים העיקריים הנוגעים לתכנון מרחבי. בהמשך אדגים את יישומם של השיקולים הללו ב"תכנית שרון" וב"תכנית נתניהו" ואבחן את הקשר שלהם למונחים "העצמה" ו"כשל העצמה".

1. מאפיינים והצדקות להתערבות ציבורית בתכנון

הקרקע היא בראש ובראשונה משאב לאומי יקר ערך לכל מדינה וחברה, והשליטה בה מהווה את אחת מהגדרות היסוד של כל מדינה מודרנית.¹⁰ עוד מימי קדם הייתה השליטה על הקרקע גורם עיקרי ליציאה למלחמות, וברוב המקרים ההכרעה במערכה הצבאית הייתה קשורה לגבולות, והניצחון או ההפסד במערכה נקבעו בהתאם לאבדן או לכיבוש

9 לפירוט ראו: רות חננאל שינויים ערכיים במדיניות הקרקעית הלאומית: ניתוח קבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל 15 (עבודת גמר לתואר דוקטור, הטכניון – המסלול לתכנון ערים ואיזורים, 2006).

10 אייזנשטדט גורס כי סימן ההיכר הראשון של מדינה מודרנית מבחינה סוציולוגית הוא "ריכוזו של שלטון ואחידותו הטריטוריאלית". שמואל נח אייזנשטדט "תכנון יסוד של המדינה המודרנית" מדינה וחברה – סוגיות בסוציולוגיה פוליטית כרך א 87 (שמואל נח אייזנשטדט, עמנואל גוטמן ויעל עצמון עורכים, 1978).

של יעדים טריטוריאליים שונים. בשונה ממשאבים אחרים כמו הון, ידע, עבודה, סחורות ושירותים, קרקע איננה ניתנת לסחר בין-לאומי, היא אינה מתבלה ואי אפשר לייצר ממנה עוד. ¹¹ נוסף על כך הקרקע נתפסת גם כ"משאב ציבורי/משותף".¹² משאב ציבורי משותף הוא משאב השייך לכולם ואמור להיות פתוח לשימוש הכלל (כמו הים, האוויר, פארקים ציבוריים).¹³ השימוש בקרקע כמשאב ציבורי מתאפיין בצפיפות השימוש בו או הביקוש בו. משאב הוא מבוקש או צפוף (Congested) כאשר הביקוש הגבוה לשימוש במוצר פוגע בהנאת השימוש בו (כמו לדוגמה השימוש בפארקים ציבוריים הומי בני אדם). אף שלא ניתן למנוע את השימוש במשאב מפרטים אחרים, התוספת השולית של כל משתמש נוסף מפחיתה מרמת ההנאה של האחר.¹⁴ מהמאפיינים הללו נגזרים שיקולים לאומיים במדינת ישראל רוב רובה של הקרקע (93%) מצויה בבעלות ציבורית/לאומית ומנוהלת על ידי מינהל מקרעי ישראל. החקיקה בנושא אף מעגנת את הבעלות

- 11 גרעון ויתקון הזכויות בקרקע חקלאית 48 (1996)
- 12 מוצר ציבורי נכדל ממוצר פרטי בשלוש תכונות: האחת, המוצר אינו מתכלה, והשימוש במוצר על ידי אחד אינו מפחית את יכולת השימוש בו על ידי אדם אחר, למשל נוף. השנייה, המוצר פתוח לשימוש לכולם, והשימוש במשאב על ידי אחד אינו מונע את השימוש על ידי אחרים, למשל אוויר. שלישית, לא ניתן למנוע את השימוש בו מפרטים שאינם מעוניינים להשתתף בייצורו, כמו למשל ביטחון. גם מי שאינו משרת שירות צבאי זוכה לרמת הביטחון שקיימת לכלל תושבי המדינה. למשאב הציבורי לא ניתן לקבוע זכויות קניין ברורות ומוגדרות. המשאב אינו שייך לאף אחד ובו-זמנית שייך לכולם, כמו האוויר. Riker H. William & Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Science*, 223-225, 250-252 (Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1973)
- 13 גם קרקעות אלה יכולות להפוך למוצר פרטי במקרה של הפרטה (privatization) וגידור (enclosure). במקרים אלה מתרחשת מעין הפקעה של הנכסים מהכלל והעברתם למגזר הפרטי תוך הגבלת הכניסה או השימוש החופשי בהם מהציבור (ראו דניאל מישורי, רוית חננאל ומאירה הנסון "נחלת הכלל בישראל: אתגר של צדק חברתי וסביבתי" דו"ח (אי) הצדק הסביבתי לשנת 2005 – ועדת המעקב לצדק סביבתי 102 (כרמית לובנוב עורכת, 2005). המונחים "הפרטה" (privatization) ו"גידור" (enclosure) הם מונחים בסיסיים בתחומי מדעי החברה. לראשונה הופיעו בהקשרם הסביבתי-חברתי בסוף שנות השישים במאמרו המפורסם של הרדין גארט, "הטרגדיה של נחלת הכלל". ראו גם: Hardin Garrett, "The Tragedy of the Commons", 162 *Science* 1243 (1968); Monbiot George, "The Tragedy of Enclosure", 270(1) *Scientific American* 159 (1994); The Ecologists, "Whose Commons Future?", *Reclaiming the Commons*, 172-195 (The Ecologists ed., Earthscan Publication, London, 1993)
- 14 Weimer L. David & Vining R. Aidan, *Policy Analysis: Concepts Practice*, 80 (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, (1991)

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

הלאומית/ציבורית בקרקע ואוסרת את העברתה לידיים פרטיות.¹⁵ משום כך ניתן לצפות כי שיקולים לאומיים וציבוריים יקבלו משקל מרכזי במדיניות הקרקעית.¹⁶ הנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל,¹⁷ וגם במדיניות התכנונית הנוגעת לחלוקת המרחב והקצאת שימושי הקרקע, הנקבעת על ידי מוסדות התיכנון. ואכן, ניתוח התכניות (בייחוד "תכנית שרון") מצביע על מתן משקל מרכזי לשיקולים לאומיים-ציוניים, פעמים רבות על חשבון שיקולים חברתיים, כמו נגישות שווה לכולם. אזכיר כי אשר לקרקע, שיקולים אלה נוגעים לפיזור האוכלוסייה היהודית ויישובה בכל חלקי מדינת ישראל.

קרקע היא גם משאב כלכלי. קרקע בהגדרתה הכלכלית היא "גורם ייצור", כמו הון ועבודה, אך שונה מהם בכך שהיצע הקרקע הוא פחות או יותר קבוע. נוסף על כך בשונה מהון ועבודה ערכה הכלכלי של הקרקע נקבע לפי מידת הניצול והפיתוח שלה. אפשרויות הפיתוח והניצול נגזרות מתכניות הפיתוח והכלכליות ומהשימוש העיקרי של הקרקע, כפי שנקבע בתכניות הללו (בין שמדובר בחקלאות, בין במגורים, בתעשייה וכדומה). נוסף על כך ערך הקרקע נקבע בהתאם לאינטנסיביות השימוש המותר בקרקע (קביעת אחוזי הבנייה, אפשרויות לפיצול מגרש ועוד). כתוצאה מכך למאפיינים הכלכליים של הקרקע יש השפעה מכרעת על הפיתוח הכלכלי והחברתי. כשל בזמינות מספקת של קרקע כגורם ייצור ימנע פיתוח תעשייתי או מסחרי, והוא עלול להביא לתוצאות חברתיות קשות בשל מחסור בבנייה למגורים, חוסר יכולת ליצור מקומות תעסוקה, חוסר במבני ציבור ושירותים שונים.¹⁸ מהמאפיינים הללו נגזרים שיקולים כלכליים-מסקיים, הנוגעים לשוק קרקעות יעיל, לניצול יעיל של הקרקע לצורכי פיתוח ולהתאמתה לצורכי השוק והביקושים. נוסף על כך נגזרים גם שיקולים תקציביים-פיננסיים, הנוגעים לתקציב הלאומי

15 "איסור העברת בעלות מקרקעי ישראל, והם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת" סעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, התש"ך-1960; נוסף על זה על זה נחקקו גם חוק ממקרקעי ישראל, התש"ך-1960 והאמנה בין הקק"ל למדינת ישראל (שנחתמה בתאריך 28.11.61).

16 "המושג מדיניות קרקעית", מסבירה אלטרמן, "מתייחס למדיניות הציבורית העוסקת בהגדרת היקף הזכויות במקרקעין של פרטים ומוסדות בחברה. המדיניות הקרקעית מכילה אמצעים שונים להתערבות בזכויות הללו ובשוק החופשי במקרקעין על-מנת לקדם יעדים ציבוריים"; אלטרמן, לעיל ה"ש 3, עמ' 7.

17 חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מגדיר את דרך ניהול מקרקעי ישראל. סעיף 3 לחוק, קובע כי "הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק".

18 ויתקון, לעיל ה"ש 11, בעמ' 47.

ולחכנסות הצפויות למדינה (ולרשות המקומית) שמשאב הקרקע בבעלותה. שני השיקולים הללו קיבלו משקל מרכזי ב"תכנית נתניהור", כפי שאדגים בהמשך.

הקרקע היא גם משאב חברתי והיא סמל סטטוס המייצג מעמד סוציו-כלכלי. בחברות רבות קיים מתאם בין הרמה הסוציו-כלכלית של הפרטים לבין הבעלות על קרקע, ובייחוד לשווי הקרקע. לבעלות ולזכויות קניין בקרקע יש גם ערך חברתי-כלכלי בכך שהקרקע מעניקה ביטחון סוציאלי כשהקרקע משמשת למגורים, ורווחה כלכלית כשהקרקע משמשת לפרנסה.¹⁹ ממאפיינים אלה נגזרים השיקולים החברתיים, הכוונה להוגנות חברתית, שוויון חברתי, צדק חלוקתי ולקשר שבין חלוקת המרחב והקצאת שימושי הקרקע לבין הרצון לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בין קבוצות בחברה. בשתי התכניות, כפי שניווכח בהמשך, הייתה נכונות לוותר על השיקולים החברתיים על מנת להגשים יעדים לאומיים-ציוניים ו/או יעדים כלכליים ותקציביים.

הצורך להביא בחשבון את כל המאפיינים הללו מחייב, בכל מדינה מודרנית, התערבות ציבורית בתכנון המרחבי ובהקצאת שימושי הקרקע. באופן כללי, קיימים שני סוגים של הצדקות להתערבות ציבורית בתכנון: הצדקות כלכליות, המשקפות מצב של כשל שוק והצדקות ערכיות או חברתיות. ההבחנות שבין סוגי ההצדקות אינן חד-משמעיות כך שלעתים לא ניתן להבחין בין ההצדקות החברתיות לאלה הכלכליות. אציג אפוא את ההצדקות ואת ההסברים להן: 20, 21.

ההצדקות הכלכליות, באופן כללי, מבוססות על ההנחה שהתכונות הייחודיות של הקרקע, שפורטו לעיל, אינן מאפשרות למנגנון השוק לווסת את המשאבים ואת הצרכים האנושיים באופן יעיל, ועל כן נדרשת התערבות ציבורית. היעדר התערבות ציבורית יכול להוביל לכשל שוק.²² קיימים כמה כשלי שוק הנוגעים למאפייניה הייחודיים של הקרקע: ראשית, נחוצה התערבות ציבורית לשם טיפול בהשפעות חיצוניות. השפעות חיצוניות הן השפעות הגורמות לפעילויות מסוימות שאינן נכללות במאזן של רווח והפסד. ההשפעות יכולות להיות חיוביות (כמו עליית ערך הקרקע בעקבות בנייה יוקרתית סמוכה או בעקבות בניית גן ציבורי חדש באזור) או שליליות (זיהום אוויר שמפעל מסוים גורם או ירידת ערך הדירה בשל הרעש מכביש ארצי שנבנה ליד הבניין). כך לדוגמה ניתן לדרוש מהמפעל

19 שם, שם.

20 גיא קב-ונקי ורחל אלטרמן "מדיניות קרקעית: שוק חופשי מול מעורבות שלטונית" – נספח 3 מתוך רחל אלטרמן תכנית אב לישראל 2020, מדיניות התכנון הכולל: תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית 250 (1997).

21 רחל אלטרמן "מי ימלל גבורות מקרקעי ישראל? – בחינה של ההצדקות להמשך הבעלות המקומית על מקרקעין" עיוני משפט כא(3) 535 (1998).

22 כשל שוק מוגדר כמצב שבו השוק החופשי אינו מצליח להגיע לנקודת שווי המשקל שבה מושגת הרווחה המצרפית המקסימלית לחברה כולה. אלטרמן, שם, בעמ' 551.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

להתקין מסנן למניעת זיהום אוויר, מהיזם להשקיע בבידוד אקוסטי של הדירות ליד הכביש וכדומה.²³ נוסף על כך נחוצה התערבות ציבורית על מנת לשמור על המשאבים המשותפים: פארקים לאומיים, נוף, שטחים פתוחים, תשתיות ודרכים נתפסים כמוצרים ציבוריים/משותפים. ללא התערבות ציבורית לא ישתלם ליזמים להשקיע במשאבים הללו, והם לא יספקו, לפחות לא בכמות הנדרשת. לבסוף נדרשת התערבות ציבורית על מנת למקם מתקני ציבור בלתי רצויים (כמו בתי קברות, שדות תעופה, בתי כלא, אתרי סילוק פסולת ועוד). מנגנון השוק החופשי מתקשה פעמים רבות למקם שימושי קרקע אלה מכיוון שמיומם יכול להזיק לערך הכלכלי של שימושים אחרים הנמצאים בסמיכות אליהם.

הסוג השני של ההצדקות להתערבות ציבורית בתכנון הוא הצדקות ערכיות לאומיות, שלפיהן התערבות ציבורית עשויה לעזור לקידום ערכים לאומיים הנחשבים לרצויים בעיני החברה או קבוצות מסוימות בה,²⁴ למשל שמירה על סגנון חיים מסוים, פיתוח יישובים במקומות אסטרטגיים או לחלופין מניעת הקמתם של בתי בושת, בכלל, ובסמוך למוסדות חינוך, בפרט. בישראל, כפי שכבר ציינתי, לאורך כל השנים פעלו ממשלות ישראל למען הגשמת הערכים הלאומיים-ציוניים ("החזון הציוני"). עד כמה שהמושג נתפס מופשט, אשר לקרקע הפרשנות המעשית של החזון הציוני היא הרצון ליישב יהודים (וכמה שיותר) על כל שטחה של ארץ ישראל וגם באזורי פריפריה. הצדקה זו הובילה למדיניות של פיזור אוכלוסין במודע תוך הכוונת אוכלוסיות שלמות לאזורי פריפריה ויצירת תמריצים שונים להתיישבות באזורי ספר (גם ביישובים כפריים וגם ביישובים עירוניים). מדיניות זו, בין השאר, הובילה לכשל העצמה ברמה הקהילתית והפרטית, כפי שאראה בהמשך.

סוג נוסף של הצדקות להתערבות ציבורית בתכנון הוא הצדקות ערכיות חברתיות. ההנחה העומדת בבסיס הצדקה זו היא כי התערבות ציבורית בתכנון ובהקצאת שימושי קרקע יכולה ליצור מצב גרסיבי פחות מזה שהשוק החופשי יוצר. כלומר, באמצעות כלים תכנוניים ניתן להתערב בפעולת השוק החופשי כדי לשמור על רמה מסוימת של הוגנות חברתית ולהגיע לחלוקה צודקת יותר של עלויות ותועלות בחברה. זאת בשונה ממנגנון השוק המביא בחשבון רק פרמטרים כלכליים.²⁵ משום כך התערבות ציבורית יכולה לעזור למיתון הקיטוב בין קבוצות בחברה באמצעות חיזוקם והעצמתם של פרטים וקהילות מוחלשים. כפי שכבר צוין, התושבים של ערי הפיתוח במדינת ישראל יכולים להיות דוגמה לקהילות מוחלשות שניתן להעצים באמצעות מדיניות התכנון המרחבי.

23 שם, שם.

24 שם, שם.

25 שם, שם.

2. העצמה, כשל העצמה וחלוקת המרחב

נוכח המאפיינים הייחודיים של הקרקע מדיניות התכנון המרחבי והקצאת שימושי הקרקע היא בעלת משקל מכריע ברמת הפרט והקהילה. באופן כללי קובעת המדיניות את אופן הקצאת הקרקעות ואת פיזורם של שימושי הקרקע במרחב. בהקשר המוניציפלי קובעת מדיניות התכנון המרחבי את תחומי השיפוט המוניציפליים,²⁶ את הכמות ואת המיקום של מבני התעשייה והמסחר, את פריסת השטחים הפתוחים, השטחים המיועדים לבנייה למגורים, את כמות ומגוון שירותי הציבור שמספק היישוב לתושביו ועוד. מאחר שלכל שימוש קרקע יש ערך כלכלי (שווי נדל"ני) שונה ורחבת שונה במס (הכוונה בעיקר לארנונה), משפיעה המדיניות השפעה רבה על תקציב הרשות המקומית. יתרה מזאת, מאחר שפוטנציאל המיסוי של אזורי תעסוקה (תעשייה ומסחר) גבוה בהרבה מזה של שימושים אחרים, למיקומם של אזורי התעסוקה בתחומה של הרשות המוניציפלית קיימת השפעה רבה על תקציב הרשות המקומית ועל הרמה והאיכות של שירותי הציבור שהרשות המקומית מסוגלת לספק לתושבים שבתחומה.

מן הראוי להדגיש כי רשות מקומית ברוב המקרים איננה "מרוויחה" מהמסים המקומיים (ארנונה) שמשלמים תושביה עבור מבני המגורים שלהם. נהפוך הוא, רשות מקומית שמצוי בה שיעור גבוה של תושבים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה "מפסידה" מהתושבים, כלומר ההכנסה ממגורים היא שלילית מכיוון שחלק גדול מתושביה מקבלים סיוע כלכלי מהרשות המקומית, אך פטור מתשלום מסים עירוניים שונים כמו ארנונה, מים ועוד. מכאן שהבסיס התקציבי של כל רשות מקומית נשען ברובו על ההכנסות העצמיות²⁷ מהארנונה מאזורי מסחר, תעשייה ותיירות.²⁸

26 תחום השיפוט המוניציפלי מכוונה בעגה המקצועית – "קו כחול".
 27 ההכנסות המקומיות ממסים מכוונות "הכנסות עצמאיות". הכוונה להכנסות ישירות שגובה הרשות המקומית מבעלי הנכסים בתחום שיפוטתה. הכנסות אלה כוללות ברובן הכנסות מארנונה שלא למגורים. דוד דרי מי שולט בשלטון המקומי? 50-51 (מפרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהשתתפות בינת שוורץ-מילנר, 1994).
 28 משנות השמונים, מסביר דרי (שם), מהווה סך ההכנסות העצמאיות כ-60% במוצא מהכנסות הרשויות המקומיות. במקביל, מידת ההתבססות על מענקים ממשלתיים שונים (כמו מענקי איזון) הולכת ופוחתת. מענק איזון הוא סכום המועבר ממשד הפנים לרשות מקומית שמטרתו להשלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית לבין הוצאותיה. הסכום מחושב על פי מכסת הקצאה שקבע משרד הפנים. מטרת המענק לאפשר לכל רשות מקומית להעניק לתושביה שירותים בסיסיים, שאת חלקן היא חייבת לספק על פי חוק. בהמלצות ועדת גדיש, מספטמבר 2001, נקבע מודל לחישוב הכנסה והוצאה לנפש לכל רשות מקומית

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

מדיניות התכנון המרחבי משפיעה אפוא על החוסן התקציבי של הרשות המקומית. רשות מקומית בעלת חוסן תקציבי תוכל לספק לתושביה שירותי ציבור (כגון חינוך, תרבות ורווחה) שיעשירו ויעצימו את התושבים גם ברמת הפרט וגם ברמת הקהילה. לחלופין, בהיעדר משאבים לא יתאפשר תהליך העצמה. לכן מדיניות תכנונית המביאה בחשבון שיקולים חברתיים של צמצום פערים חברתיים יכולה להוביל להעצמה של פרטים ושל קהילות. לעומתה מדיניות תכנונית שאיננה מביאה בחשבון שיקולים אלה, עשויה להוביל לכשל העצמה.

"העצמה" (empowerment), מסבירה סדן, "היא תהליך שמשמעותו מעבר ממצב של חוסר אונים למצב של שליטה יחסית בחיים, בגורל ובסביבה. מעבר זה יכול להתבטא בשיפור תחושת היכולת לשלוט ובשיפור היכולות הממשיות להפעיל שליטה".²⁹ הספרות המחקרית והמקצועית נוטה לקשור תהליכים של העצמה לקבוצות מוגדרות ומוחלטות בחברה כמו קהילות של נשים, קבוצות מיעוטים ועוד. ברוב המקרים ההתייחסות היא להעצמה ברמת הפרט והיכולת לספק לפרט כלים באמצעות תהליכים שונים של הקניית מודעות אישית וזהות קבוצתית, במקרים רבים באמצעות לימוד והרחבת ההשכלה.³⁰ במהלך השנים הציעו חוקרים שונים הגדרות שונות ומגוונות למונח "העצמה". על פי ההגדרה המילונית של Oxford, "העצמה" היא צורת השם של הפועל לאפשר, להתיר או לאשר.³¹ ההגדרות במילונים האחרים הן דומות, וכמעט שלא השתנו במהלך השנים.

על פי מדדים שונים ובהתאמה למקור התקציבי הקבוע בתקציב המדינה. גובה המענק הוא הפרש בין המשתנים הללו לנפש במכפלת גודל האוכלוסיה של הרשות המקומית ובתוספת פירעון לפנסיה והוצאות מוכרות המלוות למענק. המדדים לחישוב הוצאות הרשות המקומית כוללים מדד סוציו-אקונומי, שונות סוציו-אקונומית והוצאות חינוך רווחה וקליטה. מדדים נוספים הם הימצאות היישוב באזור עדיפות לאומית א או באזור קו העימות. כל אחד משני המדדים האחרונים מקנה תוספת של 4% למענק. כל היישובים מקבלים מענקי איזון למעט היישובים האלה: אפעל, אשדוד, באר טוביה, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, כפר שמריהו, סביון, פתח-תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת-גן, רמת השרון, רעננה, תמר ותל-אביב-יפו. מתוך: דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2005 של משרד הפנים, המינהל לתכנון תיקצוב ופיתוח.

סדן, לעיל ה"ש 7. 29

Frire Paulo, *The Politics of Education* (South Olakulein & Ougbenga, לעיל ה"ש 4; 30
Hardley Mass.: Bergin & Garvey, 1985); Giddens Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (1984); Ray J. Dowson & Ian A. Newman, "Empowerment in IT Education", 1(2) *Journal of Information Technology Education* (JITE) 125 (2002).

Empower: •verb 1 give authority or power to; authorize. 2 give strength and confidence 31
http://www.askoxford.com/?view=uk : מתוך to. DERIVATIVES empowerment noun

Dawson & Newman³² גורסים כי העצמה היא תהליך של רכישת ידע או הקנייתו. לדעתם, תהליך של העצמה טומן בחובו בהכרח את חוויות הלימוד. לעומתם, Ford & Fottler³³ הבחנים את ההעצמה במקומות עבודה, מגדירים "העצמה" כניהול עצמי. לטענתם, המונח "העצמה" הוא רחב יותר מאשר המושג המסורתי ייפוי כוח או האצלת סמכויות וכרוך בהעברת סמכות לקבלת החלטות ובאפשרות לקבוע את דרכנו וגורלנו. במונח "כשל העצמה", הכוונה למדיניות שלא רק שאינה תורמת לתחושת השליטה של פרט או של הקהילה, אלא אף מגבירה את נזקקותו של הפרט ואת חוסר היכולת שלו לשלוט בחייו. "כשל העצמה" (disempowerment), מסבירה סדן, "מקורו באחריות לחוסר האונים של אנשים מקבוצות חברתיות חלשות, שבגין נזקקותן לפתרונות חברתיים אלה סובלות מסטיגמה, מאפליה ומדיכוי"³⁴.

סדן גורסת כי ניתן להמשיג תהליכי העצמה כשלושה תהליכים משולבים: "העצמה פרטנית", "העצמה קהילתית" ו"העצמה מקצועית". השניים הראשונים רלוונטיים לענייננו ולכן אבהיר אותם. העצמה פרטנית³⁵ היא תהליך של שינוי אישי היכול להתרחש במגוון נסיבות ותנאים, אולם הוא בעל ערך חברתי מיוחד כאשר הוא מתגשם תוך השתתפות פעילה בתהליכי שינוי קולקטיביים של קבוצות וארגונים. בהקשר שלנו ניתן להתייחס לאספקת שירותים ציבוריים (כמו שירותי חינוך, תרבות ורווחה), ברמה נאותה כאל תהליך של העצמה פרטנית מאחר שבאמצעות השירותים שמספקת הרשות המקומית יכול הפרט לרכוש ידע, חינוך והשכלה, העשויים לאפשר לו שליטה טובה יותר על חייו. לחלופין היעדר משאבים יכול למנוע מהרשות המקומית לספק שירותי ציבור נאותים ולהוביל למצב של כשל העצמה פרטנית.

"העצמה קהילתית היא תהליך של היחלצות של אנשים בעלי מאפיין קריטי משותף ממצב של חוסר אונים למצב של יכולת רבה לשלוט בסביבה ולקבל החלטות באשר לעתיד"³⁶. המאפיין הקריטי המשותף יכול להיות תכונה, סגנון חיים או מגבלה המבחינה את נושאייה כשונים מאוד משאר האנשים בסביבה שבה הם חיים. כך למשל מוצא אתני, נכות פיזית, העדפה מינית יכולים להיות מאפיין קריטי משותף. העצמה קהילתית מכוונת ליצירת זהות קהילתית והשתתפות הקהילה בקביעת סדר יומה ואורח חייה. נוסף על כך העצמה קהילתית יכולה לשאוף לצמצום הפערים בתוך הקהילה ובין קהילות שונות

Dowson & Newman, לעיל ה"ש 30. 32
 Robert C. Ford & Myron D. Fottler, "Empowerment: A Matter of Degree", 9(3) 33
 Academy of Management Executive (1995).
 סדן, לעיל ה"ש 7. 34
 שם. 35
 שם. 36

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

בחברה. כך שלהעצמה הקהילתית יש ערך מעבר להעצמה הפרטנית של כל חבר קהילה בנפרד.

על פי הגדרות אלה, ניתן להתייחס לתושבי ערי הפיתוח במדינת ישראל כאל קהילה מאחר שמדובר באוכלוסייה בעלת מאפיינים "קריטיים משותפים" (כמו מצב כלכלי-חברתי, מוצא אתני, שפה ועוד). הפניית תקציבים לפיתוח זהות קהילתית ולשיתוף הקהילה בתכנון שירותי הציבור שלהם, מגוונם ומיקומם יכולה להוביל להעצמה ברמה הפרטנית וגם להעצמה קהילתית, לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בתוך הקהילה וגם לצמצום הפערים בין קהילות שונות בחברה הישראלית. לחלופין היעדר תקציבים לפיתוח זהות קהילתית עשוי להוביל לכשל העצמה קהילתית ולקיטוב הפערים החברתיים-כלכליים בתוך הקהילה ובין קהילות שונות.

בהמשך, באמצעות ניתוח המטרות המוצהרות של "תכנית שרון" ו"תכנית נתניהו", אדגים כיצד מדיניות תכנונית שאינה מביאה בחשבון שיקולים של צמצום פערים חברתיים-כלכליים עשויה להוביל לכשל העצמה גם ברמה הפרטנית וגם ברמה הקהילתית.

ג. הפוליטיקה של חלוקת המרחב בישראל: ניתוח התכניות

במדינת ישראל קיים חוסר שוויון קיצוני בהקצאת שטחים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה בין מועצות אזוריות ורשויות מקומיות ועיריות. אף שרוב רובה של אוכלוסיית מדינת ישראל היא עירונית (למעלה מ-90%)³⁷, שולטות המועצות האזוריות, על אוכלוסייתן הכפרית, בכ-80% מקרקעות המדינה. שטחים אלה כוללים לא רק שטחים חקלאיים יקרי ערך, אלא גם אזורי תעשייה עתירי מפעלים, לרבות מפעלי ים-המלח, תחנות כוח וגורמים נוספים בעלי פוטנציאל מיסוי נכבד.³⁸

37 בשנת 2005 מנתה אוכלוסיית מדינת ישראל 6,809,000 בני אדם. 91.5% מהם מתגוררים ביישובים עירוניים (6,227,300) ו-8.5% ביישובים כפריים (581,600). השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 56, לשנת 2005, מתוך האתר: www1.cbs.gov.il/reader.

38 ישי בלנק "מקומו של המקומי – משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד(2) 197; ערן רוזין ואנה חזן הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה" (פרסומי מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, 2000); ערן רוזין ואנה חזן ייעול וזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים (פרסומי מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, 1999); ערן רוזין פערם בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל (פרסומי מכון פלורסהיימר לחקר המדיניות, 1998); ערן רוזין ואנה חזן פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי (פרסומי מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, 1994).

מכאן שבחברה הישראלית קיים יחס הפוך בין הרמה הסוציו-אקונומית של העיר ומספר התושבים שבה לבין כמות הקרקע וכמות השטחים בעלי פוטנציאל מיסוי המצויים בתחומה. המועצות האזוריות דלילות האוכלוסין שולטות באופן כמעט מוחלט על מרבית עתודות הקרקע במדינת ישראל ובשטחים בעלי פוטנציאל המיסוי הגבוה ביותר. לעומתן היישובים העירוניים הנמצאים סמוך למועצות האזוריות שבהם מתגוררת רוב האוכלוסייה, נעדרים שטחים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה (אזכיר כי ההכנסה מארנונה למגורים של מרבית הרשויות המקומיות היא שלילית, וכי הבסיס התקציבי של רשות מקומית נשען ברובו על ההכנסות מהארנונה מאזורי מסחר, תעשייה ותיירות).

דוגמה בולטת לכך היא חלוקת שטחי השיפוט בין העיר דימונה לבין המועצה האזורית תמר הסמוכה לה. העיר דימונה מונה 33,733 תושבים, שטח שיפוטה המוניציפלי הוא 30,500 דונם, והיא מדורגת באשכול 4 בדירוג היישובים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.³⁹ רוב תושבי העיר דימונה עובדים באזור התעשייה שנמצא בתחום שיפוטה של המועצה האזורית תמר, אך הם אינם נהנים מהארנונה שאזורים אלה מניבים. לעומת זאת המועצה האזורית תמר (אשכול 6 לפי נתוני הלמ"ס) מונה 1,277 תושבים בלבד, המתפרסים על תחום שיפוט של 1,675,000 דונם ונהנית מכל הארנונה של אזור התעשייה האזורי שנמצאת בתחום שיפוטה. אלה כוללים את מפעלי התעשייה במישור רותם, מפעלי ים המלח ואזור התיירות (מתחם בתי המלון) שלחוף ים המלח. עד לאחרונה גם הארנונה מהקריה למחקר גרעיני (קמ"ג) הממוקמת סמוך לדימונה הועברה לקופת המועצה האזורית תמר. כפועל יוצא מכך במועצה האזורית תמר ההכנסות משימושי קרקע עסקיים בשנה הן 35,600 ש"ח לתושב. לעומת זאת בדימונה ההכנסה ממקורות אלה היא כ-200 ש"ח לתושב בלבד.⁴⁰

39 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי רמה כלכלית- חברתית של האוכלוסיה לשנת 2001 (2004) (להלן: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפיון הרשויות המקומיות). המחקר מסווג את הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) לעשרה אשכולות: אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר. מקורות הנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות. המחקר מבוסס על משתנים חברתיים-כלכליים שונים, כגון הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות), רמת המינוע של התושבים, שיעור הזכאים לתעודת בגרות, שיעור הסטודנטים, שיעור דורשי העבודה, יחס תלות (יחס בין מספר התושבים בני 0-19 ובני 65 ומעלה לבין מספר התושבים בני 20-64, כלומר בגיל העבודה) ושיעור מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. נמצא גם באתר הלמ"ס – www.cbs.gov.il.

40 ראו מבקר המדינה דו"ח שנתי 2005 – לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998 ו-2000 (2000)

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

הכור הגרעיני בדימונה הוא דוגמה גם לחוסר צדק סביבתי בהקצאת שטחים במדינת ישראל. לא רק שה"טובין" הציבוריים, דהיינו שטחים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה, מחולקים בצורה לא שוויונית, אלא גם ה"רעין" הסביבתיים מתחלקים בצורה מפלה. תושבי דימונה סובלים מהזיהומים ומהמפגעים הבריאותיים הנגרמים מן הקרבה לכור הגרעיני, אולם תשלומי הארנונה מהמפגע נכנסים לקופת המועצה האזורית תמר.⁴¹ דוגמה נוספת היא המדיניות התכנונית של העיר סח'נין לעומת המועצה האזורית משגב. העיר סח'נין מונה 22,087 תושבים, שטח שיפוטתה המוניציפלי הוא 9,688 דונם, והיא מדורגת באשכול 2 בדירוג היישובים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לעומת זאת המועצה האזורית משגב מונה 17,291 תושבים בלבד, תחום שיפוטתה הוא 183,000 דונם, והיא מדורגת באשכול 6 של הלמ"ס. משגב מקבלת את כל תשלומי הארנונה מאזור התעשייה "תרדיון", הנמצא בתחום שיפוטתה. לעומת זאת סח'נין, הגובלת ב"תרדיון", אינה זוכה לנתח מהארנונה של אזור התעשייה האזורי. דוגמאות נוספות קיימות ביחס שבין קריית מלאכי למועצה אזורית באר טוביה, באר שבע ואזור התעשייה של סטף ורטהיימר ביישוב עומר ועוד.⁴²

מדיניות זו היא במידה רבה תוצאה של "תכנית (האדריכל אריה) שרון" משנת 1952.⁴³ בעטייה הוקמו בשנות החמישים עשרות ערים, שזכו מהר מאוד לכינוי "ערי פיתוח". ערים אלה הוקמו בפריפריה לצורך יישוב העולים החדשים ומרביתן ללא אזורי תעסוקה פעילים.⁴⁴ חלק גדול מהערים הללו מצויות כיום במאבקים שונים לשינוי תחום שיפוטן. מגמות אלה של חוסר השוויון בחלוקת המרחב התעצמו בעשור האחרון כתוצאה מתנופת הפיתוח שהחלה בראשית שנות התשעים בעקבות העלייה ההמונית שהגיעה ממדינות החבר העמים. כדי לספק פתרונות דיור ותעסוקה להמוני העולים אפשרה מועצת מקרקעי ישראל (החלטות 717, 727, 737) שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורכי פיתוח.⁴⁵

41 במהלך שנת 2005 הוחלט על העברת שטח הקמ"ג לדימונה. נוסף על כך נקבע כי המועצה האזורית תמר תשלם לדימונה ולעיר ולמועצה האזורית ערבה תיכונה סכום של שישה מיליון ש"ח, ומחצית מהסכום תשולם לעיר. ראש עיריית ערד מוטי בריל סירב לפשרה, והעירייה הגישה עתירה לבג"ץ בדרישה לחייב את משרד הפנים לבצע חלוקת גבולות שתעביר לידי ערד שטחים מניבי ארנונה. מתוך: ניר חסון, "פינס: שטחים שבהם הארנונה גבוהה יועברו ממועצה אזורית לעירייה" הארץ 21.10.05.

42 דוגמאות נוספות ניתן למצוא אצל רוזין (1998) ורוזין וחזן (1994, 1999, 2000), לעיל ה"ש 38.

43 שרון, לעיל ה"ש 5.

44 בפועל קיימים בתחומי הערים אזורי תעשייה קטנים שאינם מאוכלסים בשל תעריפי הארנונה הגבוהים והתחרות עם היישובים הסמוכים במשיכת יזמים.

45 כנגד החלטות אלה עתרה תנועת הקשת הדמוקרטית המזרחית לבג"ץ (ראו בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות פ"ד נו(6) 25

כתוצאה ממדיניות מועצת מקרקעי ישראל מרבית אזורי התעשייה והמסחר שהוקמו החל מאמצע שנות התשעים נבנו על קרקע חקלאית בתחומי המועצות האזוריות. לעומת זאת העולים שוכנו בעיקר בתחומי הערים (בעיקר בדרום). ערים אלה מספקות את עיקר כוח העבודה לאזורי התעשייה הללו, אך הן אינן זוכות לנתח מהמיסוי שאלה משלמים. אי-השוויון הקיצוני בחלוקת המרחב הניע בשנות התשעים רשויות מקומיות רבות לפעול למען שינוי גבולות מוניציפליים ולהעברת אזורי תעסוקה ושטחים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה לתחומן. מגמות אלה כוללות גם את הרשויות המקומיות העשירות (כמו תל-אביב, רמת השרון, כפר סבא, חיפה, חולון, ראשון לציון ועוד) ולא רק את ערי הפיתוח. רזין וחזן⁴⁶ מתייחסים למגמה זו ומציינים כי בעשור 1990-1999 מונו 131 ועדות לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים (להלן ועדות גבולות)⁴⁷ לעומת 69 ועדות בשנות השמונים ו-27 ועדות בלבד בשנות השבעים.

(2002) בטענה שמדובר בהחלטות העומדות בסתירה לעקרון הצדק החלוקתי בהקצאת משאב הקרקע. באוגוסט 2003, בפסק דין תקדימי, קיבל בית המשפט העליון את טענות העותרת וביטל את שלוש ההחלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל. בית המשפט קבע כי מינהל מקרקעי ישראל, ככל גוף ציבורי, מחויב לנהוג בשוויון ולשקול שיקולים של צדק חלוקתי בהקצאת משאב מוגבל ורב ערך כמו הקרקע. נוסף על כך הורה בית המשפט למועצת מקרקעי ישראל לקבל החלטות חדשות תוך התייחסות לעקרונות הצדק החלוקתי והשוויון החברתי באמצען מדיניות קרקעית.

רזין וחזן (1999), לעיל ה"ש 38.

סעיף 1 לפקודת העיריות, התשכ"ד-1964 מטפל בהליך להקמת עירייה. שר הפנים רשאי להקים ועדת חקירה, שלפחות אחד מחבריה איננו עובד מדינה, כדי לבדוק את הנושא. לאחר עיון בתסקיר הוועדה הוא רשאי, לפי שיקול דעתו, להכריז על הקמת עירייה. נוהל דומה קיים בנוגע לצמצום או להרחבה של תחום שיפוט של עירייה (שם, סעיף 8) "אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת". במקרה של מועצות מקומיות, בפקודת המועצות המקומיות, התשכ"ה-1965, אין חובה להקים ועדת חקירה, ומוזכר בה רק הצורך בהמלצת הממונה על המחוז. עם זאת בסעיף 228 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, מפורטים כללים מיוחדים לגבי מועצות אזוריות. הסעיף מחייב את שר הפנים להודיע למועצה האזורית על כוונתו לבצע שינוי בגבולותיה. המועצה האזורית מחויבת להודיע על הכוונה בכתב, תוך שלושה ימים, לוועדים המקומיים שבתחומה. כל ועד מקומי זכאי, תוך שבעה ימים מיום קבלת ההודעה, להגיש לה בכתב את הערותיו בדבר השינוי המוצע. המועצה האזורית מעבירה לשר, תוך עשרים ואחת ימים מיום פנייתו כאמור, את חוות דעתה ואת ההערות שנתקבלו מהוועדים המקומיים, והשר מכריע על פי שיקול דעתו. בשנת 1997, נוסף על צו המועצות האזוריות סעיף 228ה. לפי התיקון, במקרה של בקשה לשינוי גבולה של המועצה האזורית עם עירייה רשאי שר הפנים לשנות את תחום השיפוט של המועצה האזורית לאחר שעייין בהמלצות ועדת החקירה, ואין הוא חייב בהודעה נפרדת למועצה האזורית ובאמצעותה לוועדים המקומיים. ראו גם רזין וחזן (1999), לעיל ה"ש 36, בעמ' 17-18.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

בעקבות המצב הקשה שנקלעו אליו הרשויות המקומיות יזם בשנת 2003 שר האוצר בנימין נתניהו את הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.⁴⁸ חלק ניכר מהתכנית נגע ל"התייעלות מבנית ארוכת טווח במגזר הציבורי" וכלל תכנית לאיחוד רשויות מקומיות. מכאן שקיים דיאלוג כלשהו בין "תכנית נתניהו" לבין "תכנית שרון": "תכנית שרון" הגדילה באופן ניכר את מספר הרשויות המקומיות במדינת ישראל, ואילו "תכנית נתניהו", חמישים שנה מאוחר יותר, מבקשת לצמצם באופן ניכר את מספרן. במילים אחרות, ניתן לומר כי "תכנית נתניהו" באה למעשה לתת פתרון מאוחר לבעיות שיצרה "תכנית שרון". בשני המקרים מדובר במדיניות תכנונית שלא נתנה משקל רב לשיקולים של צמצום פערים חברתיים. באמצעות ניתוח התכניות אדגים כעת את הקשר שבין מדיניות התכנון לכשל העצמה ברמה הפרטנית והקהילתית.

1. "תכנית שרון" – תכנון פיזי בישראל – 1952/3

"תכנית שרון" נחשבת לתכנית האב הראשונה של ישראל.⁴⁹ תכנית זו עיצבה את מדיניות הפיתוח המרחבי של המדינה גם מעבר לשנת היעד שלה (1960). התכנית הייתה מפורטת ושלבה טקסטים מילוליים המתארים את עקרונות התכנון ואת מטרותיו. תכנית זו ידועה גם כ"תכנית לפיזור אוכלוסין" מאחר שבעקבותיה נבנו עשרות יישובים חדשים ברחבי הארץ במהלך שנות החמישים והשישים, שבהם יישבו בעיקר עולים חדשים. יישובים אלה כוללים את רוב רובם של ערי הפיתוח שהקימה מדינת ישראל.⁵⁰ במהלך השנים זכתה התכנית לביקורת נוקבת מצד חוקרים רבים.⁵¹ בעמודים הקרובים אנתח את המטרות המוצהרות של "תכנית שרון", כפי שמנסחיה הגדירו אותן. אתמקד בייחוד בשאלה אם התכנית מתייחסת לצורך בצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. בהמשך, ורק לשם השלמת התמונה, אתייחס בקצרה ליישומה של התכנית ולמעט מן הביקורת שנמתחה עליה ואבחן

48 הצעת חוק (2003), לעיל ה"ש 6.

49 מן הראוי להדגיש כי מדובר בתכנית על שמו של האדריכל אריה שרון ולא בתכנית של אריאל שרון.

50 במהלך שנות החמישים הוקמו מתוקף "תכנית שרון" ערים רבות שזכו לכינוי ערי פיתוח דוגמת חצור הגלילית, קריית מלאכי, קריית עקרון, שדרות, דימונה, ירוחם, מגדל העמק, נתבות, אופקים, מצפה רמון, בית שמש, קדימה, פרדסייה ועוד.

51 דני רבינוביץ' "האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי" תיאוריה וביקורת 16, 101 (2000); ברוך קימרלינג "מדינה, הגירה והיווצרותה של ההגמוניה (1948-1951)" סוציולוגיה ישראלית: כתב עת לחקר החברה הישראלית 2(1) 167 (1999); סמדר שרון "לבנות ולהבנות בה": תכנון המרחב הלאומי בשנים הראשונות למדינת ישראל (עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, 2004).

את הקשר שבין מדיניות התכנון המרחבי, שבאה לידי ביטוי בתכנית, לבין המונחים "העצמה" ו"כשל העצמה" ברמה האישית והקהילתית.

(א) המטרות המוצהרות של "תכנית שרון"

כאמור, "תכנית שרון" נתפסת כתכנית האב או התכנית האסטרטגית הראשונה של מדינת ישראל. התכנית נוגעת לכלל המערכות העירוניות וערה לקשר שבין חברה, סביבה וכלכלה. ביטויים לכך ניתן למצוא כבר בהצהרת הפתיחה של התכנית. אריה שרון פותח ומציין:

"מתפקידה של תכנית ארצית לאתר נקודות יישוב חקלאיות ואזורים חקלאיים, לקבוע חלוקה רציונאלית ובריאה של מרכזים עירוניים, לערוך את איתור יעיל של התעשייה באזורי הארץ השונים, לציין את הדרכים ומרכזי התחבורה ולקבוע את רשת היערות והפארקים הלאומיים. פיתוח יעיל של מדינה קטנה וצעירה כישאל, ללא תכנית ארצית כוללת – דינו כשלון... ישראל ענייה מדי בשטח, באוצרות טבע ובכוח אדם, ואינה יכולה להרשות לעצמה חזרה על שגיאותיהן של ארצות גדולות ועשירות, המסוגלות לתקנו בבוא הזמן. פיתוח אינטנסיבי וכולל של הארץ, שיחדור לכל פינותיה, דורש תכנון יעיל ומדוקדק".⁵²

על פי התכנית קיימים שלושה ממדים המעצבים את התכנון בישראל למסגרת יחידה במינה: הממד הפיזי – הארץ; הממד החברתי – העם; ממד הזמן. להלן הפירוט:⁵³
ממד הארץ – ממד זה מתייחס לגבולות הפיזיים של ישראל, לאקלים ולמבנה הטופוגרפי והגיאוגרפי שלה.

ממד העם – ממד זה מוגדר כממד החברתי ומתייחס להרכב החברתי של היישוב בארץ, לאופניו ולמבנהו ולתפקידו של התכנון העירוני בקליטת העלייה ובצמצום הפערים החברתיים בין העולים החדשים לוותיקים. התכנית מציינת:

"האוכלוסייה היהודית מנתה עם יסוד המדינה 655,000 נפש, ולמרות היותה מורכבת מחלקי עם שונים בתרבותם, והרכבם הסוציאלי, הספיקה תוך דור אחד להתלכד ולהתחשל במידת מה לחטיבה אחידה ומושלמת. בתום השנה השלישית לקיומה של המדינה, יוכפל מספר תושביה.

52 שם, בעמ' 5.

53 שם, בעמ' 5-6.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

התושבים החדשים ואלה שהתווספו עליהם מהווים, במידה מרובה מאשר מקודם, הרכב חברתי מגוון ביותר בתרבות ובדרכי חיים. קיבוץ גלויות מגוון זה יוכל להתגבש וללבוש צורה אחידה רק על רקע של תנאים פיסיים, חברתיים וכלכליים נוחים ומעודדים. לכן, הכרח הוא שהממד השני – החברתי – יקבע קו יסודי בתכנון. בהקמת יישובים חדשים, בפיתוח היישובים הקיימים ויסוד ערים חדשות ובמדיניות של חלוקת האוכלוסייה בארץ כולה, יש לדאוג להרכב חברתי ויצירת מסגרת תכנונית, שתקל את הטמיעה (אקלימטיזציה) ותזרז את התהליך של איחוד חלקי הישוב המגוונים – הישן והחדש לחטיבה אחידה ויוצרת.⁵⁴

ממד זה מדגיש את המניעים הלאומיים-ציוניים בהתערבות ציבורית במדיניות התכנון הלאומית בכלל ובחלוקת המרחב בפרט. הסיבה העיקרית לכתיבת התכנית ולעיתוי שלה היא העלייה ההמונית שהייתה צפויה להגיע ממדינות אסיה וצפון אפריקה והצורך ביצירת פתרונות דיור ותעסוקה לעולים החדשים ("קליטת העלייה"). אזכיר כי קליטת עלייה ופיזור האוכלוסין הם יעדים לאומיים-ציוניים מרכזיים בישראל, והם באים לידי ביטוי בצורה בולטת ב"תכנית שרון".

נוסף על כך מהדברים עולה חשש שגל העלייה החדש, השונה בהרכבו התרבותי והחברתי מהאוכלוסייה שבארץ, יפר את "האיזון המושלם"⁵⁵ שאליו הצליח להגיע היישוב היהודי בארץ ישראל, שאף הצליח "להתלכד ולהתחשל" לידי חטיבה אחידה ומושלמת. מטרת התכנון היא למנוע, ככל שניתן, את "הפרת האיזון"⁵⁶ באמצעות יצירת תנאים פיזיים, חברתיים וכלכליים נוחים ומעודדים שיאפשרו "להתגבש וללבוש צורה אחידה".⁵⁷

ביטויים אלה משקפים ראייה אירופוצנטרית,⁵⁸ ולפיה מטרת התכנון המרחבי היא לזרז את תהליך הטמיעה של העולים ולהפכם ל"מודרנים" לפי מונחי מנסחי המדיניות. השקפה זו נעדרת הכרה ברב תרבותית או בשונות רלוונטית ולגיטימית בין תרבויות שונות, והיא מנסה ליצור אחידות, גם אם מלאכותית, בתוך האוכלוסייה היהודית ("קיבוץ גלויות"), ומהר ככל שניתן.

54 שם, שם (ההדגשות שלי – ר' ח').

55 שם, שם.

56 שם, שם.

57 שם, שם.

58 הכוונה למדיניות, השמה במרכזה את התרבות והידע האירופי ומתעלמת מהתפתחויות שונות שהתרחשו במקומות אחרים בעולם.

ממד הזמן – הוא הממד השלישי. ממד זה, מציינת התכנית, מהווה מכשול מאחר שתכנון הוא הליך ממושך ואיטי, ואילו לחץ הזמן הדוחק והעובדה שהמדינה תשלש את אוכלוסייתה תוך מעט שנים מהווים אילוץ קשה לתכנון. בחלק זה מציג אריה שרון את חששותיו מהתכנית. כפי שניווכח מהדברים האלה:

”תביעת הזמן לספק קודם כל את הצרכים המידיים [של העולים – ר’ ח’], מקפח את טיב התכנון. מחנות עולים, מעברות וגם ישובים ושכונות קבע, שניבנו בחיפזון, יהוו כתמים חברתיים וכלכליים בנופה של הארץ ועלולים לגרור בעקבותיהם ליקויים נוספים. תחת לחץ תביעת הזמן נאלץ התכנון להסכים לפשרות שתתנקמה בעתיד בו ובארץ”⁵⁹.

”תכנית שרון” מנסה לתת מענה לעלייה ההמונית הצפויה להגיע לארץ ולשנות את הרכב האוכלוסייה.⁶⁰ התכנית מנסה לנבא את הבעיות הכלכליות והחברתיות שיהיו לעולים עם הגיעם ארצה ולנסות לספק להם פתרונות שונים. מכאן שמטרותיה החברתיות של התכנית הן עתידיות. ממד הזמן הוא המקום היחיד ב”תכנית שרון” שקיימת בו התייחסות לפערים החברתיים-כלכליים, שבמקרה זה עלולים להיווצר, בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. כותבי התכנית ערים לעובדה שלחץ הזמן יכול להוות מכשול אמיתי וליצור ”כתמים חברתיים וכלכליים”. במבחן הזמן, נבואת הזעם של שרון התגשמה במלואה כך שלעתים הביקורת הקשה והנוקבת ביותר מצויה דווקא בטקסטים המקוריים, ואין צורך לחפש את הביקורת במקורות חיצוניים או מאוחרים יותר. למרות המודעות לאותם ”כתמים חברתיים וכלכליים” העלולים להיווצר לא נמצא בטקסט ניסיון למצוא להם פתרון. הטקסט משקף ראייה ממסדית-פונקציונליסטית שלפיה הפערים העלולים להיווצר הם ”מחיר” (גם אם כבד) שיש לשלם למען הגשמת יעדים וערכים לאומיים-חיצוניים אחרים, במקרה זה – עקרון פיזור אוכלוסין.

59 שם, בעמ' 5 (ההדגשה שלי – ר' ח').

60 למחקרים נוספים בנושא העלייה של עולי צפון אפריקה ואסיה בשנות החמישים ולמדיניות קליטתם ראו: דבורה הכהן עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה בישראל 1948-1953 (יד יצחק בן צבי, 1994); אורן יפתחאל ”בינוי אומה וחלוקת המרחב באתנוגרטיה הישראלית: התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים” עיוני משפט כא(3) 637 (1998); יובל אלמלך ונח לוין-אפשטיין ”הגירה ושיכון בישראל: מבט נוסף על אי-שוויון אתני” מגמות לט(3) 243 (1998); דני רבינוביץ’ ”האופציה שנשכחה: השיכון העירוני השיתופי” תיאוריה וביקורת 16, 101 (2000); ארז צפדיה ואורן יפתחאל ”מדינה, מרחב והון: מהגרים בישראל וריבוד חברתי-מרחבי” שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובאלי 197 (דני פילק ואורי רם עורכים, ון ליר ירושלים והקיבוץ המאוחד, 2004).

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

המטרה המוצהרת של התכנית הייתה ליצור פריסה מרחבית של אוכלוסיה באופן מאוזן מזה שהיה קיים בתחילת שנות החמישים, או במילים אחרות: ליישם את עקרון פיזור האוכלוסין. עיקרון זה הוא יעד ציוני-לאומי, ומטרתו לדאוג לאחיזה יהודית בקרקע, בכל חלקי מדינת ישראל, באמצעות התיישבות יהודית (כפרית ועירונית). על דרך השלילה ניתן לומר כי מדובר במדיניות שנועדה למנוע השתלטות והתפשטות של האוכלוסיה הערבית על אדמות ישראל.

התכנית מסבירה כי בעת ייסוד המדינה הייתה רוב רובה של האוכלוסיה העירונית (82%) מרוכזת ברצועת החוף הצרה בין תל-אביב לחיפה, 11% באזור ירושלים ו-7% בגליל ובדרומה של הארץ. זאת בניגוד לאוכלוסיה הכפרית שהייתה מחולקת באופן טבעי בכל חלקי הארץ. תפרוסת מרחבית בלתי מאוזנת זו הביאה את הצורך להתערב למען פיתוח האזורים הבלתי מיושבים וכיוון האוכלוסיה אליהם. התכנית מספקת גם הסברים היסטוריים ופוליטיים לחוסר האיזון המרחבי שנוצר ומסבירה כי אחת הסיבות לכך הם "התנאים הפוליטיים המחניקים, שנוצרו על ידי מדיניות ממשלת המנדט, דוגמת הספר הלבן משנת 1939, שאפשר התיישבות יהודית רק בחלק זעום של הארץ ועודד את הפיתוח הספקולטיבי והצפוף בשטחים קטנים מסביב לערים הגדולות (בעיקר לשלוש הערים הגדולות תל-אביב, ירושלים וחיפה)".⁶¹

הפתרון התכנוני המוצע ב"תכנית שרון" הוא חלוקת הארץ ל-24 נפות תכנון. כל נפה היא אזור תכנון כלכלי עצמאי, ובמרכזה עיר ראשית הכוללת מוסדות מינהלה, תרבות וכלכלה של הנפה. פתרון זה, מסבירה התכנית, קל יחסית למימוש בישראל משתי סיבות עיקריות: האחת, העובדה שמרבית הקרקע בבעלות ציבורית לאומית, דבר המאפשר לממשלה לכוון את ההתיישבות העירונית והחקלאית ולדאוג לחלוקה הרמונית ומאוזנת בכל חלקי הארץ. הסיבה השנייה נעוצה בעובדה שמדובר במדינה שרובה אינה מיושבת והעומדת בפני גלי עלייה גדולים. כתוצאה מכך ניתן ליישם את תכנית פיזור האוכלוסין מההתחלה ללא צורך בהעברת אוכלוסיה ממקום למקום, המלווה בהפסדים חברתיים ומשקיים קשים, כפי שקרה במדינות רבות באירופה (דוגמת אנגליה).⁶²

עקרון פיזור האוכלוסין הוא דוגמה מובהקת לצורך בהתערבות ציבורית בחלוקת המרחב. בשל מחסור בתשתיות, והמשאבים הגדולים הכרוכים בכך, אין הצדקה כלכלית לפיתוח אזורי פריפריה. גם הצדקה חברתית לא קיימת משום שברמה האישית אין לפרטים אינטרס להתמקם באזורים מרוחקים. מכאן שהדרך היחידה לשלוט על פיזור האוכלוסין בצורה מאוזנת היא על ידי מדיניות ציבורית המעודדת התיישבות בפריפריה. מדיניות זו יושמה על ידי ממשלות ישראל בשני אופנים: האחד, עידוד התיישבות בפריפריה, ובייחוד

61 שרון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 5.

62 שם, בעמ' 6.

בנגב, ממניעים אידיאולוגיים של "הפרחת השממה". מדיניות זו יושמה באופן בלתי פורמלי בראשית שנותיה של המדינה ונגעה בעיקר לעולים הוותיקים. האופן השני שבו יושמה מדיניות פיזור האוכלוסין בשנות החמישים הייתה כתוצאה מ"תכנית שרון". על פי התכנית, המדינה סיפקה פתרונות דיור לעולי שנות החמישים בדרום הארץ בשיטה של "מהמעברה לעיירת הפיתוח" או היישר "מהאנייה לעיירת הפיתוח". כך שלמעשה לא הייתה קיימת בחירה מודעת של מקום המגורים.⁶³

(ב) המטרה – עקרון פיזור האוכלוסין – והאמצעים להשגתה

לשם השגת המטרה הוכנה, לראשונה בתולדות מדינת ישראל, תכנית מרחבית כוללת הנוגעת להיבטים תכנוניים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים.

"תכנית מרחבית כוללת, הקובעת את מקום הישובים, הערים, התעשייה והשירותים, היא הכרחית מבחינה לאומית וביטחונית, ואפשר לבצעה רק על ידי מדיניות תכנון פיתוח נועזת ועיקבית של המדינה. בהעדר מדיניות כזאת, תוביל הסטיכיה את המוני האוכלוסייה, בקו ההתנגדות הקלה ביותר, למרכזים הגדולים הקיימים – ותשאיר את מרחבי הארץ ריקים מאדם ומיוזמה".⁶⁴

התכנית הייתה מורכבת מחמש זרועות תכנון, כדלקמן:⁶⁵

1. תכנית חקלאית – זרוע זו מושתת על תכנית המים הארצית המציעה את ניצול מקורות המים, התייחסות לענפי המשק החקלאי השונים ולהרכב חברתי של היישובים החקלאיים.
2. איתור תעשייה – התכנית קושרת בין פיזור האוכלוסין לבין הקמת אזורי תעשייה ומציעה, משיקולים פוליטיים וביטחוניים, להקים אזורי תעשייה בסמוך לערים חדשות שיוקמו באזורי פריפריה. כמו כן הושם דגש על "איתור מראש של שטחים מתאימים

63 צפדיה ויפתחאל מתייחסים למגמות אלה ומסבירים כי 22% מהעולים שוכנו בערי הפיתוח. אמנם מדובר בשיעור נמוך יחסית בהשוואה לכלל הארץ, אולם באופן יחסי למספר התושבים המתגוררים בערי הפיתוח מדובר בשיעורים גדולים של עולים חדשים שנקלטו ביישובים המוחלשים ושינו את הרכבם האתני. אף ששיעור ניכר מהעולים החדשים היו בעלי השכלה אקדמית ו-60% מהם עסקו במקצועות אקדמיים, מדעיים וצווארון לבן בארץ מוצאם, אלו שהגיעו לערי הפיתוח היו חסרי השכלה והכשרה מקצועית. מכאן שהעולים החדשים לא רק שלא שיפרו את המעמד הכלכלי-חברתי של ערי הפיתוח, במרבית המקרים הם הרעו אותו. ראו צפדיה ויפתחאל, לעיל ה"ש 60.

64 שרון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 5 (ההדגשה שלי – ר' ח').

65 שם, בעמ' 6.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

לפיתוח תעשייתי, בעלי תשתיות מתאימות של תחבורה, ביוב, מים ועוד. נחלות התעשייה הראשונות הן בשלבי הפיתוח בקרבת הערים החדשות באר שבע, מגדל גד – אשקלון, לוד-רמלה, עכו וטבריה". אדגיש כי ההתייחסות להקמת אזורי תעשייה בסמוך למרכזי אוכלוסיה היא בשל הצורך במתן פתרונות תעסוקתיים לעולים. אין התייחסות להכנסות מארנונה וממסים אחרים שמניבים אזורי התעשייה הללו לרשויות המקומיות שהם נמצאים בתחומן, ולחשיבותן של הכנסות אפשריות אלה לתקציב הרשות המקומית.

3. רשת תחבורה – התכנית שמה דגש על הצורך בהקמת "רשת תחבורה יעילה ומאורגנת... תנאי ראשון לפיתוח תעשייתי מוצלח, לקיצור דרכי התובלה של התוצרת החקלאית לשווקים ולקידום הכללי".⁶⁶

קיים דגש על הקשר האינהרנטי שבין התכנית התחבורתית לתכנית הכלכלית.

4. פארקים, ייעור ושמידת נוף – התכנית כוללת התייחסות לערכי נוף ומגדירה "שטחים מוגנים, הכוללים בתוכם שמורות בוטניות וזואולוגיות ומקומות מיוחדים שערכם ההיסטורי, הארכיאולוגי והארכיטקטוני רב. אלה יצטרפו לרשת של פארקים לאומיים, שיהוו את הריאות הנושמות של הארץ כולה".⁶⁷ התכנית מתייחסת להיבטים סביבתיים, לצורך בשמירה על שטחים פתוחים וריאות ירוקות למען הדורות הבאים.

5. הערים החדשות – החלק המרכזי ביותר ב"תכנית שרון" מתייחס לערים החדשות. התכנית מסבירה כי בשנות החמישים קיימים במדינת ישראל בעיקר שני טיפוסים קיצוניים של יישובים: האחד, יחידות כפריות קטנות, שהן תא חקלאי יסודי והן מונות כ-500 תושבים. הטיפוס השני הוא העיר הגדולה, שיש בה גורמי פיתוח אזוריים וארציים והוא מונה למעלה מ-100,000 תושבים. מטרת התכנית היא ליצור טווח ביניים של ערים בינוניות וקטנות באזורים שונים של הארץ כדי למנוע ריכוז בערי החוף.

האמצעי התכנוני להשגת המטרה הוא חלוקת הארץ ל-24 נפות תכנון ויצירת מדרג של יישובים כפריים ועירוניים בכל נפה. כל נפה הייתה אמורה להיות אזור תכנון כלכלי עצמאי, ובמרכזה עיר ראשית הכוללת מוסדות מינהלה, תרבות וכלכלה של הנפה. על פי התכנית, אמורים כל היישובים בנפה לקבל מהעיר הראשית את כלל השירותים הכלכליים החינוכיים, החברתיים והמינהליים. זרוע חמישית זו של הערים החדשות הייתה אמורה להיות כלי תכנוני ל "זירוז הטמיעה" של העולים החדשים.

(ג) הביקורת על "תכנית שרון" וכשל העצמה

"תכנית שרון" זכתה לביקורת נוקבת מצד חוקרים ואנשי מקצוע רבים. עיקר הביקורת מתייחסת ליישום הבעייתי של התכנית ולכשלים שנוצרו בעקבותיה. לעומת זאת המחקר

66 שם, שם.

67 שם, שם.

הנוכחי מבקש לבחון את המטרות המוצהרות של התכנית ואת כשל העצמה שנוצר עקב יישומן.

יישום תכנית שרון היה בעייתי ושונה מהתכנון המקורי. בפועל הוקמו עשרות יישובים חדשים, אולם בשונה מהתכנית המקורית, יישובים אלה לא שימשו ערים ראשיות ולא כללו אזורי מסחר ותעשייה, אלא היו ערי שינה שסיפקו כוח אדם זמין ולא מיומן לאזורי התעשייה שהוקמו בעיקר בתחומם של היישובים החקלאיים. ערים אלה, שבמהרה זכו לכינוי "עירות פיתוח", היו המכשיר המרכזי של יישום מדיניות פיזור האוכלוסיה במדינת ישראל בשנות החמישים והשישים. מיקומן של הערים (בעיקר באזורי פריפריה), האופן שבו הן תוכננו ונבנו, במהלך שנות החמישים והשישים, הם גורמי מפתח להיותן מוקד של מצוקות חברתיות וכלכליות קשות מזמן הקמתן ועד עצם היום הזה.

לחולשתן הבסיסית המהותית של הערים החדשות, מסבירה שרון,⁶⁸ גרמה בין היתר העובדה שהן נבנו ללא תשתיות תעסוקתיות, והן היו תלויות לחלוטין במוסדות ציבוריים וכן בעבודה שכירה ביישובים החקלאיים שסבבו אותן, ללא אמצעי תחבורה שיאפשרו לקשור אותן למקורות תעסוקה אחרים. בשנות התשעים, כפי שכבר ציינתי, החריפו הפערים החברתיים-כלכליים בין היישובים העירוניים (בייחוד בערי הפיתוח) למועצות האזוריות הסמוכות להם. גם בשנים אלה הגיעה לארץ עלייה המונית שחייבה היערכות מחדשת. גם הפעם, כמו בשנות החמישים, שוכנו העולים החדשים בערי הפיתוח, ואילו מרבית אזורי התעסוקה החדשים נבנו בתחומן של המועצות האזוריות.

לשם השלמת התמונה אציג מקצת מן הביקורת על התכנית ויישומה. התכנית כוונה במוצהר להגשמתם של יעדים לאומיים-ציוניים, קרי עקרון פיזור אוכלוסין. למען הגשמתו של יעד זה היו מוכנים מנסחי המדיניות (ומקבלי ההחלטות שאימצו את התכנית) לוותר על יעדים של צמצום פערים חברתיים-כלכליים. כפי שראינו, למרות העובדה שמנסחי התכנית היו מודעים להשלכות הרות הגורל מבחינה חברתית-כלכלית, שהיו עלולות להיווצר כתוצאה מיישום התכנית, הם ראו בהן הכרח למען השגת תפוסת מרחבת מאוזנת יותר של האוכלוסיה היהודית במדינת ישראל.

נוסף על כך מתכנני התכנית, שהיו חלק מהיישוב הוותיק בישראל, נדרשו ליצור תכנית שהייתה מיועדת לעולי שנות החמישים, שהיו ברובם מזרחים ובעלי מאפיינים שונים מהם (ארץ מוצא, תרבות, לשון, מנהגים). התכנית איננה מתייחסת למאפיינים הקהילתיים של העולים החדשים, אלא לצרכים הלאומיים, שהוגדרו על ידי המתכננים, קרי פיזור אוכלוסין. אין ניסיון להכיר את האוכלוסיה מושא התכנון ואת צרכיה הייחודיים.

מדיניות מסוג זה, שאיננה מותאמת לאוכלוסיה ואיננה נותנת משקל לשיקולים של צמצום פערים חברתיים, עלולה להוביל לכשל העצמה קהילתית, הנוגעת ליצירת זהות

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

קהילתית ולהשתתפות הקהילה בקביעת סדר יומה ואורח חייה. ואכן, בחינת הקהילות המתגוררות בערי הפיתוח יכולה להצביע על כשל העצמה קהילתית. מדובר בקהילות המצויות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה, אשר מתקשות לצאת ממעגל העוני ולשפר את מעמדן (כפי שיוסבר בהמשך). עובדות אלה יכולות להיות הסבר לפער שבין המטרות החברתיות המוצהרות של התכנית לבין הקשיים שנתגלו במהלך יישומה.

קימרלינג⁶⁹ קושר את החשש של הממשל מהגעה של עולים רבים מארצות המזרח למדיניות פיזור האוכלוסין ולנסיבות הקמת עיירות הפיתוח. לדבריו, הממשלה, שחששה מאבדן השליטה בציבור הגדול שהגיע, שהיה שונה מנטלית-תרבותית מרוב הקהילה המקומית ונתפס כפוטנציאל לערער את יציבות המשטר, נקטה פרקטיקה של סגרגציה מרחבית ומוסדית של העולים. פרקטיקה זו יושמה תחילה במחנות העולים, ולאחר מכן במסגרת מדיניות פיזור האוכלוסין באמצעות יישוב ערים נטושות, הקמת כפרי עבודה, מושבי עולים, מעברות ולבסוף עיירות הפיתוח.

רבינוביץ⁷⁰ מעלה טיעון דומה, המתייחס לאירופצנטריות של קבוצות המייסדים יוצאי אירופה ולחששם מפני ערביותם של המזרחים כהסבר להרחקתם מהמרכז ולאופן המפלה של הקצאת הקרקעות הלאומיות. בנוסף, מתייחס רבינוביץ לקשר בין מצוקתם של דיירי הדיור הציבורי ל"תכנית שרון". לדבריו, השנה שבה הוחל הביצוע של "תכנית שרון" הייתה נקודת מפתח למוביליות כלכלית-חברתית במדינת ישראל ולפערים הכלכליים והחברתיים שנפערו בין התושבים הוותיקים לעולים משנות החמישים והשישים, שהיו ברובם מזרחים. רבינוביץ מתבסס על ההסבר של אלמלך ולוין-אפשטיין⁷¹ להבדלים במוביליות הכלכלית של החברה הישראלית תוך הסתמכות על שנת העלייה לארץ. החל משנות השלושים ועד לשנת 1952 הונהגה בארץ שיטה של הקמת אגודות שיתופיות עירוניות לצורכי שיוך. האגודות השיתופיות דאגו להקצאת קרקע, לאשראי בנייה, לבחירת דיירים, ולעתים גם לתחזוקה שוטפת של המבנים והשטחים הפתוחים. חשוב מכול, האגודות העניקו לחבריהן זכויות קניין על דירות מגוריהם. משפחות שהגיעו לארץ לפני שנה זו הצליחו בדרך כלל לבצע רכישה התחלתית צנועה של נכס ולהיכנס באופן פעיל לשוק הנדל"ן. כניסה כזו לשוק הנדל"ן, לטענתם, נהפכה למרכיב קריטי בסיכוייה של משפחה להשיג בעשורים הבאים ניידות כלכלית, והיא מקרינה, כך מסתבר, גם על המוביליות (או על היעדרה) בדורות הבאים. החל משנת 1952, שנת החלת "תכנית שרון", החלה בניית הדיור הציבורי שניתן להשכרה בלבד ולא לרכישה, ולא אפשרה את המוביליות החברתית של דייריו.

69 קימרלינג, לעיל ה"ש 51.

70 רבינוביץ, לעיל ה"ש 51.

71 אלמלך ולוין-אפשטיין, לעיל ה"ש 60.

בין שאקבל את הביקורת שלפיה מדובר בתכנית מגמתית להרחקת האוכלוסיה "השונה והבעייתית" מאזור המרכז, ובין שלא, ללא ספק מדובר בתכנית שלא השכילה לאתר את הבעיות החברתיות דה־פקטו של העולים החדשים משנות החמישים והשישים. מדיניות זו, כפי שראינו, יצרה בעיות "חדשות" והובילה לכשל העצמה ברמת הקהילה והפרט. דוגמה לכך ניתן למצוא בעובדה שרוב רובן של "הערים החדשות" שהוקמו בשנות החמישים והשישים מצויות במצב כלכלי-חברתי נמוך, בהסתמך על דירוג יישובים בישראל על פי מאפיינים חברתיים-כלכליים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2004.⁷² הדירוג מסווג את הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) לעשרה אשכולות: אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר. מקורות הנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות. על פי ממצאי הדירוג, מרבית "ערי הפיתוח", שנבנו כפועל יוצא מ"תכנית שרון", נמצאות באשכול 4 ומטה. כך לדוגמה חצור הגלגלית מדורגת באשכול 4, קריית מלאכי – באשכול 4, קריית עקרון באשכול 5, דימונה באשכול 4, ירוחם באשכול 4, שדרות באשכול 4, אופקים באשכול 3, נתיבות באשכול 3, מגדל העמק באשכול 4, מצפה רמון באשכול 4 ובית שמש באשכול 4.

הדירוג מבוסס על משתנים חברתיים-כלכליים שונים, כגון הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות), רמת המינוע של התושבים, שיעור הזכאים לתעודת בגרות, שיעור הסטודנטים, שיעור דורשי העבודה, יחס תלות⁷³ ושיעור מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. נתונים אלה מצביעים על כשל העצמה ברמה האישית. מהנתונים עולה כי ההכנסה הממוצעת לנפש של תושבי הערים הללו נמוכה מהממוצע בחברה הישראלית, כך ברמת המינוע, בשיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות, בשיעור הסטודנטים ועוד. אדגים את כשל העצמה הנוגע לרמת ההשכלה ולמשלח היד בקרב שלוש ערי פיתוח נבחרות לעומת כלל האוכלוסיה בישראל:⁷⁴

- 72 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפיון הרשויות המקומיות, לעיל ה"ש 39 – המחקר מסווג את הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ל-10 אשכולות, כאשר אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר. מקורות הנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות. נמצא גם באתר הל"מ – www.cbs.gov.il.
- 73 היחס בין מספר התושבים בני 0-19 ובני 65 ומעלה לבין מספר התושבים בני 20-64 כלומר בגיל העבודה; ראו לעיל ה"ש 39.
- 74 הנתונים מבוססים על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרסומי מפקד האוכלוסין והדירוג לשנת 1995.

**מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו":
הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל**

טבלה 1: רמת ההשכלה של בני 25 + באחוזים

רמת השכלה	שדרות	אופקים	נתיבות	ישראל
אקדמית	11%	10%	9%	20%
בגרות	38%	37%	42%	49%
פחות מבגרות	62%	63%	58%	51%
סה"כ	100%	100%	100%	100%

ניתן לראות כי בשדרות, בדומה לשכנותיה נתיבות ואופקים, קיים שיעור נמוך מאוד של אקדמאים בהשוואה לממוצע הארצי (11% לעומת 20%), ולעומת זאת שיעור התושבים חסרי בגרות גבוה בהרבה מהממוצע הארצי (62% לעומת 51%).

טבלה 2: התפלגות מועסקים לפי ענף משלח יד

משלח יד	שדרות	אופקים	נתיבות	ישראל
עובדים בלתי מקצועיים בתעשייה	46%	38%	38%	25%
עובדי מכירות ושירותים	14%	17%	15%	17%
פקידות	12%	13%	12%	19%
אקדמי וחופש טכני	12%	17%	21%	24%
אחר	16%	15%	14%	15%
סה"כ	100%	100%	100%	100%

מן הנתונים בטבלה עולה כי קיים פער בין התפלגות משלחי היד בערי הפיתוח לבין הממוצע הארצי בשני תחומים עיקריים: ראשית, שיעור המועסקים הבלתי מקצועיים בתעשייה: בשלוש ערי הפיתוח שיעורים של עובדים אלה הוא קרוב ל-40% מכלל העובדים (בשדרות גבוה יותר – 46%). לעומת זאת הממוצע הארצי הוא 25% בלבד. הנתון הבולט השני נוגע לשיעור העובדים האקדמיים בעלי מקצועות חופשיים: שיעורם של אלה מכלל האוכלוסיה הוא 24%, לעומת זאת בערי הפיתוח שיעורם נמוך בהרבה (12% בשדרות, 17% באופקים ו-21% בנתיבות).

נתונים אלה מצביעים על כשל העצמה פרטנית. אזכיר כי השירותים שמספקת רשות מקומית, כמו חינוך, תרבות ורווחה, יכולים להוביל לתהליך של העצמה אישית/פרטנית וקהילתית. ללא משאבים אין הרשות המקומית מסוגלת לספק שירותי ציבור נאותים. אפשר להניח שקיימים הסברים נוספים לפערים החברתיים-כלכליים בין יישובים ולמצבן הכלכלי הקשה של ערי הפיתוח. במאמר זה ביקשתי להציע הסבר אפשרי אחד לאותם פערים באמצעות הצגת הקשר שבין מדיניות התכנון והקצאת שימושי קרקע

(ובייחוד אזורי תעסוקה) לבין המעמד הכלכלי-חברתי של היישוב והשירותים שהלה מספק לתושביו.

המדיניות התכנונית שיושמה ב"תכנית שרון" יצרה, בין השאר, גירעונות תקציביים גדולים ביישובים עירוניים⁷⁵ רבים והביאה למצב שבו יישובים רבים אינם מסוגלים לשלם משכורות לעובדיהם ולספק שירותי ציבור בסיסיים לתושבים שבתחומם. מצב זה החרף והקצין עוד יותר את הפערים החברתיים-כלכליים והאתניים בין יישובים במדינת ישראל וחיבב את הממשלה למצוא פתרונות חדשים. אחד הפתרונות הופיע בדמות "תכנית נתניהור".

2. "תכנית נתניהור" – תכנית איחוד הרשויות 2003/4

במהלך שנת 2003 יצא שר האוצר בנימין נתניהור בהצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל. התכנית אושרה על ידי הממשלה ב-25 במרס 2003 וכוונה להשגת יעדי תקציב המדינה והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003/4. חלק ניכר מהתכנית כלל "התייעלות מבנית ארוכת טווח במגזר הציבורי". והתייחס לתכנית לאיחוד הרשויות המקומיות ("תכנית נתניהור").⁷⁶

"בשל חומרת המצב הכלכלי", מסבירה התכנית, "ונוכח הצורך לנקוט באמצעים מידיים לחיסכון בכספי ציבור, לייעול המגזר הציבורי ולשיפור השירות לציבור, כמו גם לנוכח מדיניותן של ממשלות ישראל בנוגע לצורך בצמצום מספר הרשויות המקומיות – בדעת ממשלת ישראל לפעול לאיחוד רשויות מקומיות באמצעות חקיקה".⁷⁷

התכנית היא ניסיון לפתרון הבעיות התקציביות הקשות שאליהן נקלעו רשויות מקומיות רבות בתחילת שנות האלפיים. בחלק זה יוצגו המטרות המוצהרות של התכנית ואבחן באיזו מידה מכוונת התכנית למען צמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין קבוצות וקהילות בישראל. בהמשך, בהתבסס על ניסיון העבר ועל הכשלים והעיוותים החברתיים-כלכליים שנוצרו בעקבות יישומה של "תכנית שרון", אנסה לשאול אם מדובר בתכנית העשויה להוביל תהליכי העצמה (קהילתית ו/או פרטנית) או חלילה כשל העצמה.

75 חוסר השוויון בחלוקת המרחב הקצין את הפערים החברתיים והכלכליים גם במרכז הארץ בתוך הערים באזורים מטרופוליניים, כמו לדוגמה בת-ים בהשוואה לתל-אביב והסביבה או העיר נתניה מול המועצה האזורית חוף השרון. ראו כתבתו של יותם אשל במקומון אמצע נתניה 23.9.05, עמ' 24-25.

76 הצעת חוק (2003), לעיל ה"ש 6.

77 הודעה לעיתונות בדבר איחוד רשויות מטעם הממשלה, אפריל 2003. ההודעה מפרטת את 70 מקבצי האיחודים ומסבירה ש"לפני גיבוש ההחלטה בעניין הרשויות המקומיות שיאוחדו כאמור, מבקשת הממשלה לאפשר לרשויות המקומיות ולכל בעל עניין, להעביר את הערותיהם בכתב עד ליום ה-30. באפריל 2003, למשרד הפנים".

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

(א) המטרות המוצהרות של "תכנית נתניהו"

מטרת התכנית, מסבירה החלטה הממשלה, היא "לצמצם את מספר הרשויות המקומיות מ-266 לכ-150-200 רשויות מקומיות, על ידי איחוד רשויות מקומיות".⁷⁸ התכנית מבוססת על המלצות דוח ועדת שחר (בראשה עמד פרופ' אריה שחר),⁷⁹ שמונתה על ידי משרד הפנים. לצורך ניסוח התכנית הוקמה ועדה שבה השתתפו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים באוצר או מי מטעמם. עוד נקבע כי אם יתגלעו חילוקי דעות בין חברי הוועדה, יוכרע העניין על ידי שר הפנים.

הצורך באיחוד הרשויות מוסבר בכך שבשארל פועלות כיום 266 רשויות מקומיות, שהן הן רשויות תכנון הן רשויות חינוך ורווחה. כ-140 מתוכן מונות עד 10,000 תושבים, ומהן 66 רשויות מקומיות מונות עד 5,000 תושבים. ריבוי הרשויות המקומיות מביא למצב של בזבוז משאבים, חוסר יעילות ואי-אספקת שירותים ראויים לתושבים.

דוח ועדת שחר קובע כי הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי, שרובו נופל על תקציב המדינה, ולכן רצוי לצמצם למינימום את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 תושבים, ובייחוד את הרשויות הזעירות, המונות כאלפים בודדים של תושבים. הוועדה המליצה על "הפעלת גישה כוללנית לרפורמה מרחיקת לכת במפת הרשויות המקומיות מתוך כוונה לצמצם את מספר הרשויות באופן משמעותי ביותר". לנוכח הבעיות הכלכליות והחברתיות הקשות שעמן מתמודדות הרשויות המקומיות בתחילת שנות האלפיים, נראה כי תכנית מסוג זה עשויה לתרום לפתרון הבעיות שפורטו בפרקים הקודמים.

החלטת הממשלה מפרטת שמונה קריטריונים עיקריים שעל פיהם יעוצבו מקבצי הרשויות המקומיות המאוחדות, כדלהלן:⁸⁰

1. יעילות כלכלית – קריטריון זה מוגדר כיחס שבין היקף המשאבים המושקעים לכמות השירותים המסופקים ולאיותם.
2. ייעול הקצאת מקורות ממשלתיים – באיזו מידה ניתן ליעל את הקצאת תקציב המדינה לרשויות המקומיות כך שיובטח איזון תקציבי עתידי.
3. אפקטיבית ביצועית – שיפור ברמת השירותים המוניציפליים וכן יכולת מקצועית גבוהה יותר ברשויות גדולות כתוצאה מהיתרונות לגודל ומנטיית רמת השירותים להתיישר כלפי מעלה.

78 הצעת חוק (2003), לעיל ה"ש 6.

79 אריה שחר הוא פרופסור לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית, ירושלים.

80 הצעת חוק (2003), לעיל ה"ש 6, דברי הסבר להחלטה 79 – בעניין איחוד רשויות מקומיות, עמ' 45-46.

4. השפעת האיחוד לשיפור בתחומי שירותים שונים – חינוך, בריאות, תרבות, ספורט ועוד. וכן יצירת ספי כניסה למתן שירותים חדשים כמו בתי ספר תיכון, מרכז עירוני גדול, פארק מרכזי.
5. היכולת המקצועית ברשויות לטפל בתחומים שונים – קידום השקעות בתחום התחבורה, תכנון הנדסה ומתן שירותים שונים וכן שיפור יכולת ניהולית וכלכלית לנהל מערכות מורכבות.
6. תרומת האיחוד לשיפור בתחום התכנוני הפיזי – הקצאה מתואמת רציונלית של שימושי קרקע.
7. שוויוניות – תרומת האיחוד להקטנת הפערים בין רשויות מקומיות בבסיס המס, ברמות מיסוי וברמות שירותים.
8. התאמת קבוצות האוכלוסייה ברשויות המיועדות לאיחוד.

ניתן לראות כי ששת הקריטריונים הראשונים (1-6) מדגישים, מחד, יעדים של יעילות כלכלית-משקית (לדוגמה סעיף 6, המתייחס להקצאה מתואמת ורציונלית של שימושי קרקע), ומאידך, יעילות תקציבית (לדוגמה סעיף 2, המבקש לייעל את הקצאת תקציב המדינה ולהבטיח איזון תקציבי). אזכיר כי יעדים כלכליים-משקיים נוגעים לניצול יעיל של הקרקע לצורכי פיתוח והתאמתה לצורכי השוק והביקושים, ואילו יעדים תקציביים-פיננסיים נוגעים להכנסות הצפויות לתקציב המדינה (והרשות המקומית) ממשאב הקרקע. בשני המקרים מדובר ביעדים הנוגעים לכלל האוכלוסייה (לכאורה) ואינם מתמקדים באוכלוסיות הזקוקות להעצמה נקודתית.

שני הסעיפים האחרונים של התכנית (7 ו-8) מתייחסים לכאורה ליעדים חברתיים, אלא שבחינה מעמיקה יותר של הסעיפים הללו מצביעה על מדיניות סרגטיבית שאיננה מכוונת לצמצום הפערים החברתיים ועלולה אף להקצין את הפערים החברתיים-כלכליים הקיימים ולהוביל לכשל העצמה ברמה הפרטנית והקהילתית. סעיף 7 – שוויוניות – מבקש להקטין את הפערים בין הרשויות המקומיות בבסיס המס ברמות מיסוי וברמות השירותים. לפיכך מדובר בסעיף חברתי הנוגע לעקרון השוויון ומצביע על רצון לצמצם את הפערים החברתיים-כלכליים בין רשויות מקומיות. אלא שסעיף 8 עומד בסתירה ליעדים החברתיים הללו. הסעיף מבקש להתאים בין קבוצות האוכלוסייה ברשויות המיועדות לאיחוד. מדיניות זו טומנת בחובה מדיניות סרגטיבית של איחוד החזקים עם החזקים והחלשים עם החלשים. יישומה של מדיניות זו, ככל הנראה, עשוי להקצין את הפערים החברתיים והכלכליים בין הרשויות המקומיות ברמה הקהילתית ובין תושבי הרשויות, הפרטים המרכיבים את הקהילות הללו.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

(ב) יעילות כלכליות ותקציבית למול יעדים חברתיים ומרחביים ב"תכנית נתניהו"

בחודש מרס 2003 פרסמה הממשלה הודעה לציבור,⁸¹ ובה פירטה את רשימת היישובים שיש כוונה לאחדם לפי יישובים ואפשרה לרשויות המקומיות ולכל בעל עניין להעביר את הערותיהם בכתב (תוך 23 יום) לפני גיבושה הסופי של התכנית. כדי לברר מה הן המטרות העומדות בבסיס "תכנית נתניהו" בחנתי את כל האיחודים שהוצעו. הרשימה כוללת 70 איחודים: 15 במחוז מרכז, 5 במחוז תל-אביב, 9 במחוז חיפה, 23 במחוז צפון, 1 במחוז ירושלים, 10 במחוז דרום, 7 ביהודה ושומרון. על בסיס שמונת הקריטריונים, שפורטו לעיל, הגדרתי שלושה סוגים של שיקולים אפשריים:

- (1) שיקולים תכנוניים/מרחביים – הנוגעים לקרבה גאוגרפית ורצף תכנוני;
- (2) שיקולים חברתיים – הנוגעים לרצון לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בין יישובים שונים ואוכלוסיות שונות;
- (3) שיקולים של יעילות מינהלית וכלכלית – הנוגעים לרצון לייעל את הקצאת תקציב המדינה ואספקת השירותים העירוניים של הרשויות המקומיות.

שלושת סוגי השיקולים הללו אינם סותרים בהכרח זה את זה. ההפך הוא הנכון: מן הראוי שמדיניות ציבורית במדינה דמוקרטית תיתן ביטוי לכל סוגי השיקולים בכל החלטה שהיא מקבלת.

אבחן את היחס של מקבצי האיחודים המוצעים בתכנית נתניהו לכל אחד מהשיקולים הללו.

(ג) היחס של "תכנית נתניהו" לשיקול התכנוני/המרחבי

תנאי בסיסי לקיומו של שיקול זה הוא סמיכות גאוגרפית בין הרשויות שמוצע לאחדן. בנוסף, לצורך המחשה אציג את מיקום היישובים הרלוונטיים על פני מפת האזור. ציינתי בסוגריים את המעמד החברתי-הכלכלי של היישוב על מנת לסייע בבחינת השיקול החברתי בשלב שלאחר מכן. המספר מציין את האשכול שבו מצויה הרשות המקומית לפי רישומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁸²

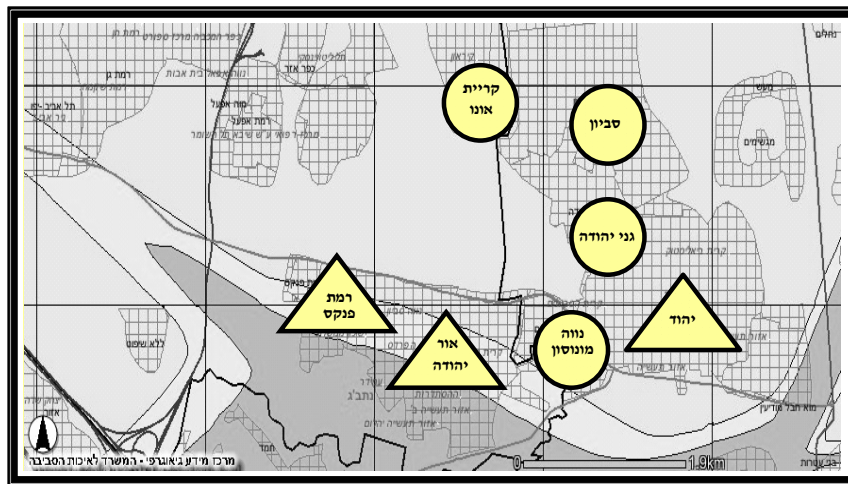
81 הודעה לעיתונות בדבר איחוד רשויות, לעיל ה"ש 77.

82 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפיון הרשויות המקומיות, לעיל ה"ש 39 – המחקר מסווג את הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות איזוריות) ל-10 אשכולות, כאשר אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 את הרמה הגבוהה ביותר. מקורות הנתונים הם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות. המחקר מבוסס על משתנים חברתיים-כלכליים שונים, כגון: הכנסה ממוצעת לנפש (כולל גמלאות), רמת המינוע של התושבים, אחוז זכאים

להלן חמש דוגמאות:

א. מקבץ 18 – סביון, גני יהודה, קריית אונו, נווה מונוסון וגני תקווה. מקבץ 17 – אור-יהודה ורמת פנקס:

במחוז תל-אביב הוצע לאחד את סביון (אשכול 10) עם שכנותיה הדומות לה, גני יהודה (אין נתונים), קריית אונו (אשכול 8), נווה מונוסון (אשכול 9) וגני תקווה (אשכול 8). לעומת זאת את אור יהודה (אשכול 6), השכנה ה"ענייה", מוצע לאחד עם רמת פנקס (אין נתונים), שברמה דומה לה ואף נמוכה ממנה, אף שאור יהודה גובלת בנווה מונוסון. יתרה מזאת, גם העיר יהוד (אשכול 7), הגובלת בגני יהודה ובנווה מונוסון, איננה כלולה במקבץ. להלן מפת האזור:



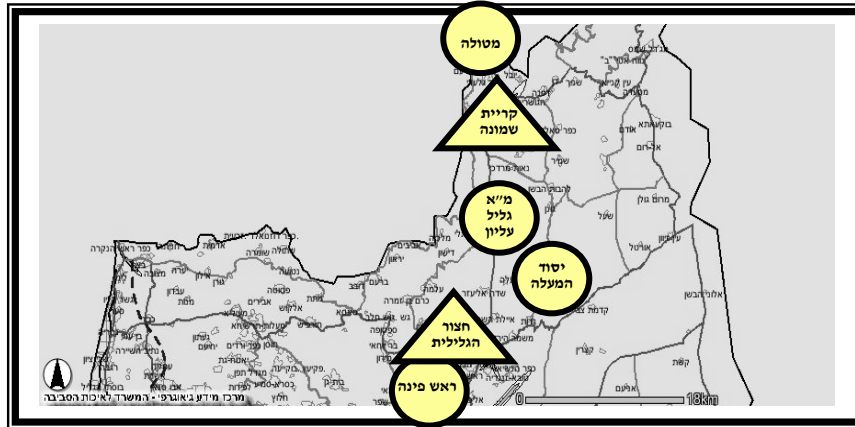
ב. מקבץ 37 – מ"א הגליל העליון, מ"א מבואות החרמון, יסוד המעלה, מטולה, ראש פינה.

במחוז צפון הוצע לאחד את היישובים: מועצה אזורית הגליל העליון (אשכול 7), מועצה אזורית מבואות החרמון (אשכול 6), יסוד המעלה (אשכול 7), מטולה (אשכול 8) וראש פינה (אשכול 7), אך נעדרות מהאיחוד העיר קריית שמונה (אשכול 5) והמועצה

לתעודת בגרות, אחוז הסטודנטים, אחוז דורשי העבודה, יחס תלות (היחס בין מספר התושבים בני 19-0 ובני 65 ומעלה לבין מספר התושבים בני 20-64, כלומר בגיל העבודה) ואחוז מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. נמצא גם באתר הלמ"ס – www.cbs.gov.il.

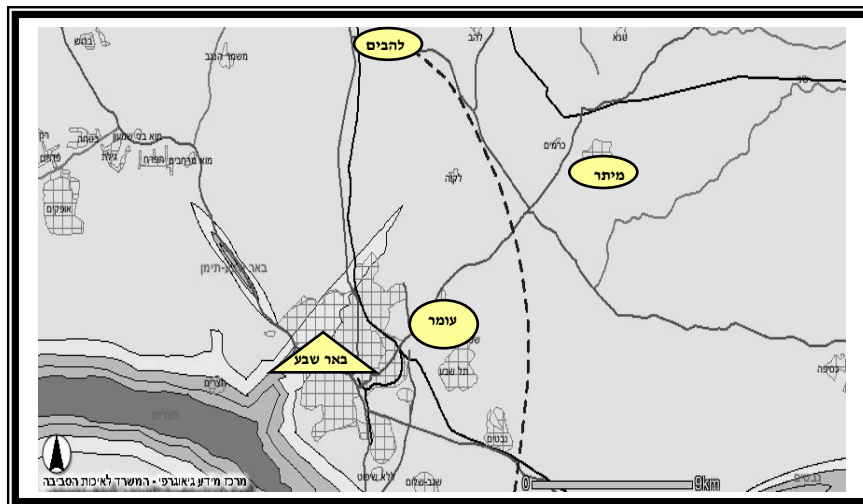
**מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו":
הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל**

המקומית חצור הגלילית (אשכול 4) הממוקמות גאוגרפית בין היישובים המוזכרים. להלן
מפת האזור:

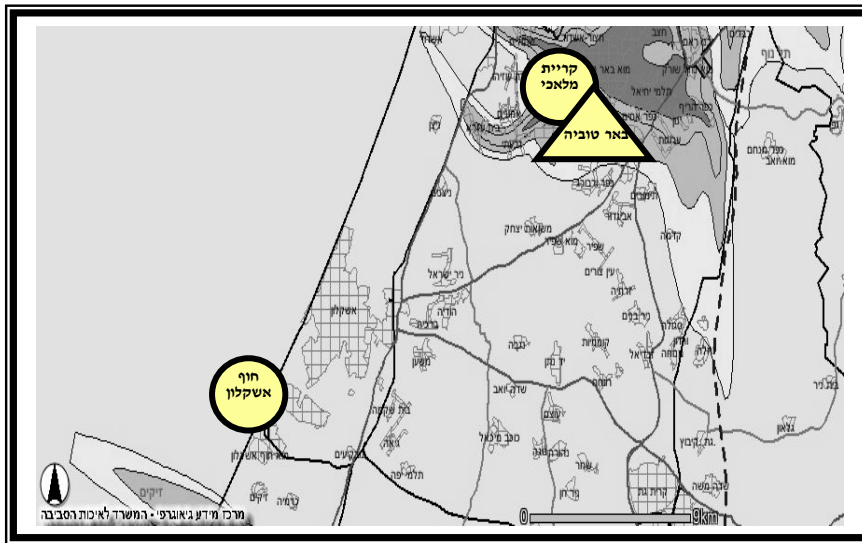


ג. מקבץ 54 – מיתר, להבים, עומר

במחוז דרום הוצע לאחד את היישובים מיתר (אשכול 9), להבים (אשכול 9) ועומר (אשכול 10). גם במקרה זה "השכנה העניייה", העיר באר שבע (אשכול 5), נעדרת מהאיחוד. להלן מפת האזור:



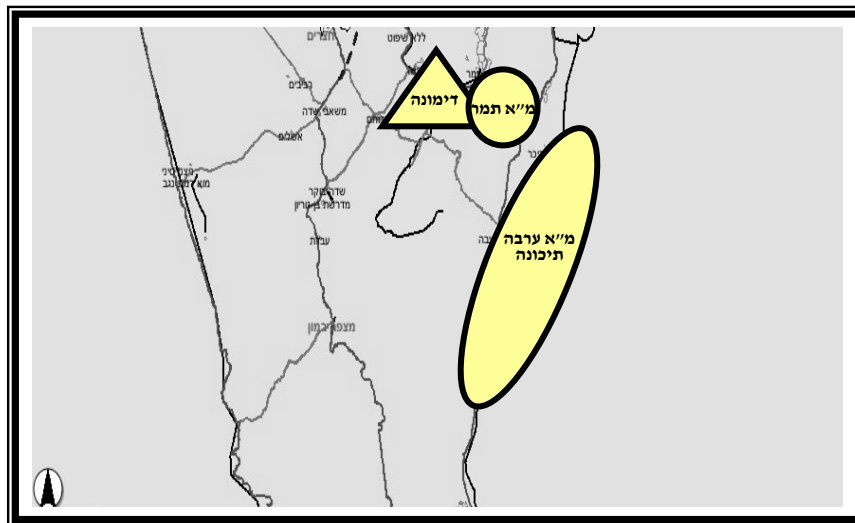
ד. מקבץ 55 – מועצה אזורית באר טוביה, מועצה אזורית חוף אשקלון
במחוז דרום הוצע לאחד את המועצה האזורית באר טוביה (אשכול 7) עם המועצה
האזורית חוף אשקלון (אשכול 6), ובולטת בהיעדרה קריית מלאכי (אשכול 4) הנמצאת
בסמיכות.



ה. מקבץ 62 – המועצה האזורית תמר ויישובים צפוניים של
המועצה האזורית ערבה תיכונה

במחוז דרום הוצע לאחד את המועצה האזורית תמר (אשכול 6) עם יישובים צפוניים
של המועצה האזורית ערבה תיכונה (אשכול 7), ולא מוצע לצרף לאיחוד את העיר דימונה
(אשכול 4) הגובלת עם המועצה האזורית תמר.

**מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו":
הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל**



מדוגמאות נבחרות אלה ניתן להסיק כי ההצדקה לקביעת מקבצי האיחודים היא איננה קרבה גאוגרפית או רציפות תכנונית. בכל אחד מהמקרים בולטת ההיעדרות של העיר המרכזית (שרמתה החברתית-כלכלית נמוכה יותר), הנמצאת בין היישובים שמוצע לאחד או בסמוך להם. יתרה מזאת, בחלק מהמקרים קיימים מרחקים גדולים בין היישובים שמוצע לאחדם.

יצוין כי אין ניסיון לאחד יישובים ערביים ויהודיים אלה עם אלה, לכן אין בתכנית התייחסות ליישובים הערביים הנמצאים במרחב וסובלים ממצוקות כלכליות וחברתיות קשות. היישובים הערביים מופיעים במקבצים נפרדים.

(ד) היחס של "תכנית נתניהו" לשיקולים החברתיים

שיקול זה בא לידי ביטוי בקריטריון 8 בתכנית, והוא מוגדר כרצון לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בין יישובים באמצעות איחוד רשויות מקומיות. בהנתי את מידת ההתאמה (בדירוג לאשכולות) של היישובים המוצעים לאיחוד. מהבדיקה עולה כי מרבית האיחודים – 60 מתוך 70 (86%) – מתייחסים ליישובים מאותו אשכול חברתי-כלכלי או בהפרש של שני אשכולות לכל היותר. כלומר, מדובר באיחוד של יישובים עם אוכלוסיות במעמד חברתי-כלכלי זהה או דומה.

לרשימת הדוגמאות, שהוצגו קודם לכן, ניתן להוסיף דוגמאות נבחרות נוספות, כדלקמן:

1. מקבץ 1 – רמלה (אשכול 4) עם לוד (אשכול 4) ;
 2. מקבץ 4 – מודיעין (אשכול 8) עם מכבים-רעות (אשכול 9) ונוף איילון (אין נתונים) ;
 3. מקבץ 7 – מ"א דרום השרון (אשכול 7) עם רמות השבים (אין נתונים);⁸³
 4. מקבץ 8 – פרדסייה (אשכול 7) עם כפר יונה (אשכול 6) ;
 5. מקבץ 13 – כפר קאסם (אשכול 3) עם כפר ברא (אשכול 3) ;
 6. מקבץ 21 – זיכרון יעקב (אשכול 7) עם בנימינה (אשכול 8) וגבעת עדה (אשכול 7) ;
 7. מקבץ 22 – דלית אל-כרמל (אשכול 4) עם עוספייה (אשכול 4) ;
 8. מקבץ 36 – צפת (אשכול 4) עם חצור הגלילית (אשכול 4) ;
 9. מקבץ 46 – סח'נין (אשכול 2) עם עראבה (אשכול 2) ;
 10. מקבץ 52 – מ"א בקעת בית שאן (אשכול 5) עם מ"א הגלבוע (אשכול 4) ;
 11. מקבץ 58 – ערערה בנגב (אשכול 1) עם כסיפה (אשכול 1) ;
 12. מקבץ 59 – תל-שבע (אשכול 1) עם חורה (אשכול 1) ולקיייה (אשכול 1) ;
- מכאן שרשימת האיחודים המוצעים איננה מבוססת על שיקולים חברתיים וגם לא על שיקולים תכנוניים/מרחביים כלשהם.

(ה) היחס של תכנית נתניהו לשיקולים כלכליים ותקציביים

בהסתמך על הניתוח שהובא לעיל, ועל בסיס שמונת הקריטריונים המוצהרים של התכנית, ניתן לומר כי השיקולים המרכזיים של "תכנית נתניהו" מכוונים להשגת יעילות כלכלית ותקציבית. כפי שכבר ציינתי, הצעת ההחלטה מציינת כי "הרשויות המקומיות הקטנות הן נטל כלכלי, שרובו נופל על תקציב המדינה ולכן רצוי לצמצם למינימום את מספר הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 תושבים, בפרט את הרשויות הזעירות, המונות אלפים בודדים של תושבים".⁸⁴ מטרה זו ראויה, והיא אינה צריכה לעמוד בהכרח בסתירה לשיקולים החברתיים ו/או התכנוניים/המרחביים. עם זאת מניתוח האיחודים המוצעים ב"תכנית נתניהו" עולה סתירה בין היעדים הכלכליים והתקציביים לבין אלו החברתיים. מכאן ש"תכנית נתניהו" איננה מכוונת לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין יישובים שונים אף ש"שוויוניות" היא אחד משמונת הקריטריונים המוצהרים של התכנית (קריטריון 8), ואף שהתכנית נכתבה בעיצומו של משבר כלכלי קשה שהשפיע באופן משמעותי על תפקוד מרבית הרשויות המקומיות שבאשכולות הנמוכים.

83 רמות השבים הוא ועד יזומי במועצה האזורית רמות השרון. אין נתונים בנוגע לאשכול החברתי-כלכלי של היישוב, אולם סביר להניח שמדובר באשכול 9 או 10.

84 הצעת חוק (2003), לעיל ה"ש 6, דברי הסבר להחלטה 79 – בעניין איחוד רשויות מקומיות, עמ' 45.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

יתרה מזאת, על סמך ניסיון העבר ניתן לומר שיישומה של תכנית שאיננה מביאה בחשבון שיקולים חברתיים ואת הצורך בצמצום הפערים החברתיים בין יישובים שונים ובין תושבים שונים באותו היישוב, עלול לגרום להעמקת הפערים. משום כך הרצון לאחד יישובים נחשלים אלה עם אלה, מחד, ולאחד את היישובים החזקים, מאידך, עלול להוביל לכשל העצמה ברמה הפרטנית והקהילתית.

בעשרה מקרים בלבד (14%) קיים פער העולה על שני אשכולות. בחמישה מתוך עשרה מקרים אלה מדובר ביישובים ביהודה ושומרון. כל חמשת המקרים האחרים נוגעים למגזר הכפרי בלבד. נתונים אלה מצביעים על ניסיון לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים, שעשוי להביא להעצמה ברמה האישית והקהילתית באמצעות איחוד של יישובים במעמד חברתי-כלכלי שונה. אלא שניסיון זה מוצע בתוך המגזר הכפרי בלבד.⁸⁵

להלן האיחודים:

1. מ"א יואב (אשכול 6) עם מ"א לכיש (אשכול 3) ומ"א שפיר (אשכול 3);
2. מ"א בני שמעון (אשכול 7), עם מ"א אשכול (אשכול 7) ומ"א מרחבים (אשכול 4);
3. מ"א חבל אילות (אשכול 4) עם יישובים דרומיים של מ"א הערבה התיכונה (אשכול 7);
4. מ"א גן רווה (אשכול 9) עם מ"א ברנר (אשכול 8) ומ"א חבל יבנה (אשכול 5);
5. מ"א מטה אשר (אשכול 5), עם מ"א מעלה יוסף (אשכול 4) ומ"א שבי ציון (אשכול 9).

(ג) יישום "תכנית נתניהו" וכשל העצמה:

מן הניתוח שהוצג לעיל עולה כי מרבית האיחודים שהוצעו כוללים יישובים במעמד חברתי-כלכלי (אשכול) זהה, או לכל היותר בהבדל של מספר אחד במיקום על פני הרצף שבין אחת לעשר (1-10). מכל אלה יושמו בסופו של דבר רק שנים-עשר איחודים. עשרה⁸⁶ מתוכם היו בין יישובים ממעמד סוציו-אקונומי שווה או דומה. מכאן שגם

85 על פי נתוני המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ניסיונות אלה לא הביאו לשינוי כלשהו ברמת האשכולות. בסופו של דבר האשכול נותר בהתאם ליישוב הגדול בשל יחס האוכלוסיה בין היישובים שהוצע לאחדם; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אפיון הרשויות המקומיות, לעיל ה"ש 39.

86 מתוך 70 האיחודים המוצעים, עד למועד זה, יושמו 12 איחודים בלבד, אחד מהם בוטל. להלן הפירוט: במחוז מרכז אוחדו שלושת המקבצים האלה: (1) מודיעין (אשכול 8) עם מכבים-רעות (אשכול 9); (2) המועצה האזורית דרום השרון (אשכול 8) עם רמות השבים (אשכול 9); (3) צורן (אשכול 7) עם קדימה (אשכול 7). במחוז תל-אביב אוחדו שני המקבצים האלה: (4) סביון (אשכול 10) עם גני יהודה (אין נתונים על האשכול); במחוז חיפה אוחדו ארבעת המקבצים האלה: (5) בנימינה (אשכול 8) עם גבעת עדה (אשכול 7);

בהצעה וגם ביישום של "תכנית נתניהו" (עד כה) קיים דגש על יעילות כלכלית ותקציבית תוך ויתור מודע על היעדים החברתיים ועל הצורך בצמצום הפערים החברתיים-כלכליים בין יישובים.

ניתן להגדיר מדיניות זו ככשל העצמה קהילתית הנוגעת לפתרונות ממשלתיים (מלמעלה) המעמיקים את הפערים ויוצרים מציאות לא שוויונית וסגרגטיבית יותר. הוויתור על השיקולים החברתיים עלול לייצר מדיניות המעמיקה ומגדילה את הקיטוב החברתי-כלכלי בין יישובים ובעקבות זאת בין תושבי היישובים במדינת ישראל. מאחר שברוב המקרים הוצע לאחד אוכלוסיות בעלות רמה סוציו-אקונומית זהה, מדובר בתכנית סגרגטיבית (לא אינטגרטיבית) שמטרתה לגרום ל"דומים" לדור בכפיפה אחת תוך ניתוק האוכלוסיות המבוססות מהאוכלוסיות המוחלשות.

שני איחודים בלבד, שיושמו, הם בעלי אופי אינטגרטיבי: האחד במגזר הכפרי והשני במגזר העירוני. במגזר הכפרי הכוונה לאיחוד של המועצה המקומית כנרת (מושב) (אשכול 8) עם המועצה האזורית עמק הירדן (אשכול 6) במחוז חיפה. עם זאת היות שהיישוב כנרת כולל 492 תושבים בלבד לעומת 9,269 תושבים במועצה האזורית עמק הירדן, האיחוד כמעט שלא הורגש מבחינה מספרית וסוציולוגית. במגזר העירוני האיחוד הוא משמעותי יותר ברמה החברתית והסוציולוגית. הכוונה לאיחוד של נווה מונסון (אשכול 9) עם יהוד (אשכול 7) במחוז תל-אביב. האיחוד זכה לחשיפה תקשורתית רבה יחסית בשל התנגדות תושבי נווה מונסון למהלך מחשש מאיבוד האופי הייחודי והמרקם הקהילתי-תרבותי של היישוב.⁸⁷ דוגמה זו ממחישה את הבעיות שיכולות להיווצר בעת איחוד רשויות כאשר קיים שוני מהותי ברמה החברתית-כלכלית של היישובים.

אין בכוונתי להתעלם מן הקשיים המהותיים והתפעוליים שאיחודים מסוג זה ("אינטגרציה") עשויים לעורר, אולם ניתן להתגבר על קשיים אלה על ידי תכנון נכון של מהלך האיחוד. האיחוד של יהוד-מונסון הוא דוגמה טובה לכך. בסופו של דבר התרצו התושבים, לאחר שבשנת 2005 העניק שר הפנים למינהלת היישוב נווה מונסון מעמד סטטוטורי של ועד רובע עירוני לפי פקודת העיריות, על פי תקנות העיריות (רובע עירוני – נווה מונסון), התשס"ו-2005. המינהלת המקומית אחראית לכל היבטי הפעילות

(6) דלית-אל-כרמל (אשכול 4) עם עוספייה (אשכול 4); (7) בקה-אל-גרבייה (אשכול 3) עם ג'ת (אשכול 3); (8) המועצה האזורית חוף הכרמל (אשכול 8) עם עתלית (אשכול 7) וכפר גלים (אין נתונים על האשכול). במחוז הצפון אוחדו שלושת המקבצים האלה: (9) מגד-אל-כרום (אשכול 2) עם דיר-אל-אסד (אשכול 2) ובענה (אשכול 2); (10) ירכא (אשכול 3) עם אבו-סנאן (אשכול 3), ג'וליס (אשכול 4) וינוח-ג'ת (אשכול 4).
87 מרבית תושבי נווה מונסון ביקשו להתאחד עם קריית אונו (אשכול 8), החזקה יותר מבחינה חברתית-כלכלית ונמצאת אף היא בסמיכות גאוגרפית.

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

החברתית-קהילתית ביישוב ומייצגת את תושבי היישוב בקשרים עם העירייה ועם הרשויות. את שאר השירותים המוניציפליים הבסיסיים והסטטוטוריים (כמו טיפול אדמיניסטרטיבי של החינוך הפורמלי, רווחה, תחזוקת היישוב, מינהל ההנדסה, גזברות, יועץ משפטי, מבקר פנים וכדומה) מקבל היישוב מהעירייה המשותפת עם העיר יהוד, עיריית יהוד-מונסון. האיחוד של נווה מונסון עם יהוד הוא דוגמה למדיניות ציבורית הנוגעת לאיחוד רשויות העשויה להביא לצמצום פערים חברתיים ולתהליכים של העצמה ברמה האישית וברמה הקהילתית. ברמה האישית האיחוד של רשות חלשה עם רשות חזקה יותר מבחינה כלכלית ותקציבית עשוי להגדיל את התקציב העירוני ולאפשר לרשות המשותפת להקצות כספים רבים יותר לשירותים עירוניים שונים לתושבים (כגון חינוך, תרבות ורווחה) ובכך לספק לתושבים שירותים ברמה ובאיכות גבוהות יותר, העשויים להוביל לתהליך של העצמה אישית לכל תושב ותושב. ברמה הקהילתית, התבצע איחוד הרשויות תוך שמירה על המרקם התרבותי והחברתי הייחודי של כל יישוב. סביבה מסוג זה יכולה להיות קרקע פורייה להעצמה קהילתית של התושבים, שתאפשר צמצום הפערים החברתיים-כלכליים בתוך הקהילה וגם בין הקהילות תוך שמירה על הזהות הקהילתית (כגון תרבות, מוצא אתני ושפה).

לבסוף אציין כי איחוד ארבע הרשויות המקומיות הדרוזיות מהגליל המערבי (ירכא, אבו סנאן, ג'וליס וינוח-ג'ת) לעיר דרוזית אחת גדולה, בסופו של דבר בוטל. במהלך שנת 2004 התנגדה ההנהגה הדרוזית לאיחוד המוצע ואף הקימה ועד משותף, שהפעיל לחצים כדי לטרפד את האיחוד. לבסוף הלחצים עזרו, ותכנית האיחוד בוטלה ב-17 במאי 2004, כאשר התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות אבו-סנאן, ג'וליס, ינוח-ג'ת וירכא), התשס"ד-2004.⁸⁸ איחוד זה נתפס על ידי ההנהגה הדרוזית כפגיעה במגזר הדרוזי בישראל. פגיעה זו ניתן להגדיר ככשל העצמה קהילתית. ראשית, מכיוון שמדובר ביישובים דרוזיים שהם מיעוט מספרי וסוציולוגי (מבחינת נגישות למוקדי העוצמה בחברה ובמדינה) בישראל. שנית, ארבעת היישובים שיועדו לאיחוד הם יישובים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה (אשכולות 3 ו-4), הסובלים מגירעון תקציבי גדול וממשך. משום כך איחוד של הארבעה איננו יכול להביא למצב כלכלי טוב יותר ללא שינוי כולל במדיניות הממשלתית, בהקצאת הקרקעות ובשיעורי גביית המס המקומי. מכאן שאיחוד רשויות אינו בהכרח הפתרון היחיד לבעיות החברתיות והכלכליות של היישובים המוחלשים במדינת ישראל, קל וחומר איחוד של שתי רשויות מוחלשות הסובלות מגירעונות תקציביים גדולים לאורך זמן. על מנת להטיב את המצב הכלכלי-

88 ניבי קליין-זאבי איחוד הרשויות הדרוזיות בגליל – היבטים שונים (מסמך רקע לדיון בהצעה לסדר יום בנושא: "ביטול איחוד הרשויות הדרוזיות בגליל", הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2003).

חברתי של היישוב ולהעצים את התושבים המתגוררים בו יש צורך בתמורות מדיניות משמעותיות, הנוגעות למדיניות התכנון ולהכנסות של היישובים מארנונה שלא למגורים. שינוי ארגוני-מינהלי בלבד, דוגמת איחוד רשויות, ספק אם יוכל להביא לצמצום פערים ולהוביל תהליכים של העצמה ביישובים המוחלשים.

ד. סיכום ומסקנות: מדיניות תכנונית וכשל העצמה

מטרת המחקר הייתה לבחון את הקשר האפשרי שבין תהליכים של העצמה או לחלופין כשל העצמה של תושבי הרשויות המקומיות המוחלשות במדינת ישראל לבין המדיניות התכנונית, הנוגעת לחלוקת המרחב ולהקצאת שימושי קרקע. בחרתי להדגים קשר זה באמצעות ניתוח המטרות החברתיות המוצהרות של שתי תכניות ממשלתיות הנוגעות לחלוקת המרחב בישראל: האחת, תכנית האדריכל אריה שרון משנת 1952, שבעקבותיה הוקמו עשרות יישובים חדשים ורוב "ערי הפיתוח" בשנות החמישים והשישים; השנייה, "תכנית נתניהו" משנת 2003, שבאה לתת מענה למצוקה הכלכלית שנקלעו אליה רשויות מקומיות רבות בישראל, באמצעות איחוד רשויות.

מניתוח המטרות של "תכנית שרון" משנת 1952 עלה כי הכוונה המוצהרת של מנסחי המדיניות הייתה להגשים את היעדים הלאומיים-ציוניים, קרי עקרון פיזור האוכלוסין. למען הגשמתו של יעד זה הייתה נכונות לוותר על יעדים חברתיים-כלכליים זאת למרות שמנסחי התכנית היו מודעים להשלכות הרת הגורל מבחינה חברתית-כלכלית, העלוות להיווצר כתוצאה מיישום התכנית. הצורך להביא לתפיסה מרחבית מאוזנת של האוכלוסיה היהודית במדינת ישראל גבר.

המדיניות החברתית, הכלכלית והתכנונית בשנות החמישים לא הותאמה לציבור שעבורו תוכננה. כתוצאה מכך יישומה של התכנית היה בעייתי וחרג באופן ניכר מהתכנון המקורי. בפועל, במקום להקים נפות תכנון המבוססות על עיר ראשית המספקת את מגוון השירותים לערים הסובבות אותה, הוקמו "ערי שינה" ללא תשתיות תעסוקתיות, שמהר מאוד זכו לכינוי "ערי פיתוח". מכאן ש"תכנית שרון" היתה ניסיון כושל ש"הצמיח" עיוותים חברתיים, כלכליים ואתניים בחלוקת המרחב הישראלי ויצר פערים בין מרכז לפריפריה בחלוקת המרחב.

מדיניות זו ניתן להגדיר ככשל העצמה הן ברמה האישית הן ברמה הקהילתית. כפי שראינו, מרבית היישובים הללו נמצאים במקום נמוך בדירוג מצבם הכלכלי-חברתי של היישובים במדינת ישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (האשכולות), וכי תושבי "ערי הפיתוח" נמצאים ברמה חברתית-כלכלית נמוכה ביחס לרוב תושבי מדינת ישראל בנתוני רקע שונים (כגו משלח יד, רמת מינוע, רמת השכלה ועוד).

מ"תכנית שרון" ועד ל"תכנית נתניהו": הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל

"תכנית נתניהו" הופיעה חמישים שנה לאחר מכן וניסתה לתת מענה לחלק מהבעיות שנוצרו בעקבות "תכנית שרון". גם תכנית זו עוצבה בעיצומו של משבר כלכלי קשה ולאחר עלייה המונית של יהודים ממדינות חבר העמים. גם במקרה זה ראינו כי מנסחי התכנית מודעים למצב הכלכלי הקשה והלא שוויוני שקיים בין יישובים במדינת ישראל. נוסף על כך ראינו כי אחד מתוך שמונת הקריטריונים של התכנית מתייחס באופן מוצהר ל"שוויוניות" ולצורך לצמצם את הפערים הכלכליים בין היישובים השונים. עם זאת מניתוח המטרות המוצהרות של "תכנית נתניהו" עולה כי קיימת נכונות רבה לוותר על היעדים החברתיים-כלכליים של צמצום פערים למען השגתם של יעדים כלכליים ותקציביים.

בפועל ראינו כי מרבית האיחודים שהוצעו היו של אוכלוסיות בעלות רמה כלכלית-חברתית דומה. מכאן שמדובר בתכנית סגרגטיבית שמטרתה לגרום ל"דומים" לדור בכפיפה אחת תוך ניתוק בין האוכלוסיות המבוססות מהאוכלוסיות המוחלשות.

אסכם ואומר כי בשני המקרים בחרו מנסחי המדיניות וממשלת ישראל (שאישרה את התכניות) לוותר על היעדים החברתיים למען השגת יעדים אחרים. ב"תכנית שרון" מדובר ביעדים "ציוניים-לאומיים", והם נוגעים לפיזור אוכלוסין ולצורך ליישב את מדינת ישראל ביהודים. בתכנית נתניהו היעדים המרכזיים הם יעילות כלכלית ותקציבית, והם נוגעים לרצון להביא לחיסכון בהוצאות באמצעות איחוד רשויות. בשתי התכניות קיימת מדיניות תכנונית העומדת בסתירה לעקרונות השוויון החברתי. כפועל יוצא מכך מדיניות זו לא רק שאינה מצמצמת את הפערים החברתיים-כלכליים בין קבוצות אוכלוסיה שונות בחברה, היא אף מקצינה אותם. מניתוח שתי התכניות בולט חוסר המחויבות של מנסחי המדיניות לצמצום פערים חברתיים.

לנוכח כל האמור לעיל ניתן לומר כי ההבניה הפוליטית של המרחב האזורי בישראל, בהסתמך על שתי התכניות שנותחו, איננה מכוונת להשגת יעדים חברתיים של צמצום פערים בין אוכלוסיות וליצירת תהליכי העצמה אישית וקהילתית. כפועל יוצא מכך המדיניות שהתקבלה מקצינה את הפערים החברתיים-כלכליים בין יישובים ובין אוכלוסיות שונות (קהילות) במדינת ישראל. ניתן לומר כי "תכנית שרון" יצרה בשנות החמישים פערים חברתיים כלכליים "חדשים" בין אוכלוסיות שונות בחברה; "תכנית נתניהו" ביקשה בשנות האלפיים לקבע אותם.

מדיניות זו היא כשל העצמה, והיא אינה מאפשרת לרשות המקומית לספק שירותי ציבור נאותים לתושביה (כמו חינוך, תרבות, דיור ותשתיות). אספקת שירותים אלה היא תנאי בסיסי לאיכות חיים במדינה דמוקרטית, והיא מספקת ביטחון אישי ותחושת סיפוק, היכולים להוביל למוביליות חברתית ולהעצמה גם ברמה האישית וגם ברמה הקהילתית. ניתוח שתי התכניות ("תכנית שרון" ו"תכנית נתניהו"), שהוצג לעיל, הדגים את הקשר שבין תהליכים של כשל העצמה של תושבי הרשויות המקומיות המוחלשות במדינת

ישראל לבין מדיניות התכנון המרחבי. בשני המקרים שהצגתי ראינו כי מדיניות הבוחרת לוותר על היעדים החברתיים עלולה להוביל לכשל העצמה. על מנת להביא לצמצום פערים חברתיים וכלכליים בין פרטים וקהילות בחברה ולהוביל תהליכים של העצמה (אישית וקהילתית) יש צורך להביא בחשבון שיקולים חברתיים-כלכליים ולהציבם במקום מרכזי בסדר העדיפויות.

יתרה מזאת, העצמה קהילתית מחייבת שינויים יסודיים ומבניים בחלוקת הכוח והעושר החברתי. דוגמה בולטת לכך, כפי שעולה מן המחקר הנוכחי, היא המדיניות התכנונית, העוסקת בחלוקת המרחב ובהקצאת שימושי קרקע, אולם כפי שראינו, התכונות שהתקבלו עד כה הובילו לכשל העצמה והגבירו את הקיטוב החברתי-כלכלי שקיים בין קבוצות ופרטים בחברה. על מנת לעצור את הקיטוב החברתי-כלכלי יש צורך בשינויים יסודיים במדיניות חלוקת המרחב והקצאת שימושי הקרקע בישראל. בחינת השינויים מחייבת מחקר מעמיק והיכרות עם הבעיות הייחודיות של כל יישוב ויישוב. בשלב הנוכחי אוכל לשער כי שינוי יסודי יחייב שינוי גבולות מוניציפליים וחלוקה שוויונית וצודקת יותר של נכסים מניבי ארגונו; שינויים בבסיס המס; העברת כספי מסים בין יישובים לצורך חיזוק הבסיס הכלכלי; הקמת אזורי תעסוקה משותפים ליישובים שונים ועוד. ללא שינויים מעמיקים ויסודיים ספק אם ניתן יהיה להאט את מגמת הקיטוב החברתי-כלכלי הקיימת כיום ולהוביל תהליכי העצמה אישית והעצמה קהילתית של האוכלוסיות המוחלשות בישראל.