

היבטים של אי שוויון מרחבי בהקצאת משאבים מוניציפאליים¹

נילי ברוך²

ההיבט המרחבי מוניציפאלי מהווה נדבך נוסף במדיניות מתמשכת של אי שוויון בהקצאת משאבי קרקע, ובמשאבי פיתוח ותכנון.

מפת פריסת הרשויות בשלטון המקומי הקיימת כיום משקפת מדיניות, ששורשיה נטועים בחלוקת יכולת ההשפעה ומאזן הכוח, הקיימים מקום המדינה (ובמידה מסוימת עוד לפני כן) ועד ימינו. השליטה במרחב, מאז קום המדינה עת הוקמו המועצות האזוריות, הייתה נחלתו של המגזר הכפרי על פני זה העירוני. ניתן לומר, המגזר הכפרי היהודי, על פני העירוני. כך, בעוד מועצות אזוריות חולשות על שטחי קרקע נרחבים, מועצות מקומיות ועיריות מוגבלות בשטחיהן.

ברמה המוניציפאלית והתכנונית מתבטאים הפערים בין רשויות עירוניות לבין מועצות אזוריות, במקורות התקציביים, במקורות לגביית ארנונה, ובהיקף השטחים הקיימים עבור ייעודי קרקע לתעשייה, מסחר, מתקנים ביטחוניים, אתרי תיירות, משאבי טבע, מחצבות ועוד. אשר יש בהם כדי להשפיע על בסיס המס של הרשות.

המועצות האזוריות (אלה שבשטחן ישובים יהודיים) מאופיינות על פי רוב גם בהומוגניות חברתית ופוליטית, המותירה ישובים קטנים, וערי פיתוח כמובלעות עצמאיות במרחב הכפרי – הדבר גם יוצר הפרדה מרחבית על בסיס מעמד חברתי-כלכלי, וגם מקשה על תפקודן של המועצות המקומיות והערים הקטנות, ומגביל את יכולת התפתחותן העתידית.

בנוסף להימצאותם של ייעודי קרקע 'מניבי ארנונה' בתחומי המועצות האזוריות, מצויה בידיהן אף השליטה במשאב הקרקעי וכתוצאה מכך פוטנציאל ניהול ופיתוח המרחב. בתחומי מדינת ישראל ישנן 47 מועצות אזוריות: 44 מועצות אזוריות יהודיות המאופיינות על ידי רציפות טריטוריאלית, ומשתרעות על שטח רחב מימדים. וכן, שתי מועצות אזוריות ערביות, אליהן הצטרפה זה מכבר, מועצה אזורית אבו בסמה, אשר שטח השיפוט שלהן כולל רק את תחום תכנון המתאר של הישובים בתחומן. דבר הפוגע במרחב ההזדמנויות העומד לזכות התושבים והרשות.

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

¹ הרצאה זו הוצגה בכנס "תכנון, שליטה ומשפט בנגב" אשר ארגן מרכז עדאלה, בבאר שבע ביום 6 בדצמבר 2004.
² מתכנתת ערים, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון.

אף מבחינה זו למועצות האזוריות בכל רחבי הארץ יתרון בולט על פני הרשויות העירוניות.

שליטת המגזר הכפרי במרחב בולטת במיוחד במחוזות הצפון והדרום (אך לא רק): במחוז הצפון המועצות האזוריות חולשות על שטח המהווה כ- 80% משטח המחוז. על שטח זה אוכלוסייה בת 170,000 נפש, המהווה כ- 14% מאוכלוסיית המחוז, המונה כ- 1,205,000 תושבים. במחוז הדרום המועצות האזוריות (נפת באר שבע) חולשות על מרחב בשטח של 11,600,000 דונם המהווה 86% משטח הנפה. במרחב זה אוכלוסיית המועצות האזוריות הינה 40,000 נפש ומהווה 8% מתושבי המרחב (למעלה מחצי מיליון).

הפריסה המרחבית של הישובים במחוז הדרום מאופיינת בהיותן של הרשויות העירוניות מובלעות בתוך המרחב הכפרי, רובן מוגבלות בשטחיהן (טבלה מס' 1). לרשויות אלה נדרשים, בעיקר שטחים למגורים ולתעסוקה.

אנו מוצאים מאפיינים דומים בהיבטים המוניציפאליים והמרחביים של הישובים הבדואים ושל ערי הפיתוח, ופגיעה דומה בזכויות התכנון שלהן. רוב הרשויות העירוניות והסמי עירוניות (ערי הפיתוח והעיירות הבדואיות), מאופיינות, בין היתר, ברמת חיים נמוכה, בהימצאותן בתחתית המדרג החברתי-כלכלי ובפעילות כלכלית מצומצמת. לגורמים אלה השלכה והשפעה ישירה על חוסנה התקציבי של הרשות המקומית.

היבטים אלה מבטאים, את מידת התלות של רשויות אלה, בשלטון המרכזי (תקציבים ממשלתיים), הן בשל העדר שטחים ויעודים מניבי ארנונה בתחום שטחי הישובים הבדואים וערי הפיתוח, והן בשל מעמדם החברתי-כלכלי. דבר המחליש עוד יותר את הרשות ואת העומדים בראשה.

מציאות זו, מבטאת ביתר שאת את הקיטוב החברתי - כלכלי הקיים בין הרשויות העירוניות לכפריות במחוז הדרום. מצדו האחד ניצבות ערי הפיתוח והישובים הבדואים ומעברו המועצות האזוריות והישובים הקהילתיים.

טבלה מס' 1 : חלוקת המרחב בין הרשויות המקומיות במחוז הדרום (רשויות נבחרות)

מועצות מקומיות			מועצות אזוריות		
מספר תושבים	שטח שיפוט	שם	מספר תושבים	שטח שיפוט	שם
183,200	54,585	באר שבע	8,400	761,400	אשכול
23,700	9,545	אופקים	8,700	480,100	מרחבים
43,600	85,103	אילת	5,400	200,000	שדות-נגב (עזתה)
34,000	30,593	דימונה	6,300	500,000	לכיש
8,100	7,425	חורה	4,800	180,000	שער הנגב
8,800	34,098	ירוחם	5,900	450,000	בני שמעון
8,500	14,710	כסיפה	3,530	4,432,000	רמת נגב
6,500	2,525	לקיה	2,300	1,675,000	תמר
5,100	5,700	להבים	2,900	2,200,000	חבל אילות

6,300	17,000	מיתר	2,200	1,400,000	ערבה תיכונה
4,800	86,000	מצפה רמון	כ- 30,000	כ- 34,000	אבו בסמה
22,800	5,695	נתיבות	כ- 50,000	כ- 960,000	שטח גילי (ללא שיפוט)
5,900	12,772	עומר			
24,300	75,934	ערד			
11,000	14,500	ערערה בנגב			
35,500	8,850	רהט (לפני הרחבה)			
5,500	4,010	שגב שלום			
11,800	4,762	תל שבע			
19,900	4,302	שדרות			
48,400	8,440	קרית גת			

(מתוך: השנתון הסטטיסטי לנגב, 2003)

חלוקת המרחב בין הרשויות המקומיות מבטאת את היחס שבין שטח השיפוט של הרשות לבין מספר תושביה. במצב זה, הרשויות הבדואיות מאופיינות בהיקף שטחים מצומצם ביחס למספר התושבים, ובהתאם לכך, קיים כבר כיום מחסור חריף בשטחים בעיקר לצורכי מגורים ותעסוקה. בדומה ערי פיתוח, כדוגמת אופקים, נתיבות ושדרות מאופיינות בשטח שיפוט מצומצם ביחס לגודל האוכלוסייה (כך עולה אף מתכנית האב למטרופולין באר שבע). מאידך, קיימות ערי פיתוח המאופיינות בשטחים נרחבים המצויים בתחום מרחבן, אולם פוטנציאל הפיתוח בהם נמוך, בשל היבטים טופוגרפיים או הימצאותם של שטחים בעלי ערכיות נופית גבוהה (מצפה רמון, ערד, ירוחם).

ירוחם, עיר פיתוח במזרח הנגב, הינה מובלעת עירונית בתוך שטח המועצה האזורית רמת נגב. ירוחם נמצאת באשכול השלישי במקום ה- 72 במדרג החברתי-כלכלי של הלמ"ס, עם מאזן הגירה שלילי. על אף השטחים הנרחבים המצויים בתחום שיפוטה, פוטנציאל הפיתוח בהם מצומצם. למרות שטח השיפוט הנרחב יחסית שלה, ירוחם חסרה בסיס כלכלי עירוני, העוגן הכלכלי היחיד של הישוב הוא מפעלי התעשייה המסורתית, הקשורים לענף הבניין, ומעסקים כ- 1,120 עובדים. מקורות תעסוקה נוספים נמצאים באזורי התעשייה הסמוכים, בקמ"ג, מפעלי ים המלח, רותם דשנים ועוד, אולם הישוב לא נהנה מהכנסות בגינו.

בישוב **שגב שלום** אין כלל שטחי תעשייה מפותחים, על אף שבתכנית המתאר לישוב מיועדים כ- 100 דונם לתעשייה מקומית. רוב תחום השיפוט מיועד למגורים, אף על פי כן קיים כיום מחסור בקרקע לבנייה; עד לשנת 2010 יידרשו תוספת של כ- 2,000 דונם ליישוב (תכנית אב מטרופולין באר שבע). מחסור בקרקע לבנייה למגורים מאפיין את רובם של הישובים הבדואים.³

מועצה אזורית **אבו בסמה** - המלצות ועדת גבולות, אשר אומצו על ידי שר הפנים, הובילו להקמתה של מועצה אזורית אבו בסמה, אשר שטח השיפוט שלה תואם לגבול תכנית המתאר (הקו הכחול) של שמונת הישובים (כפריים ופרברים) הנמצאים בהליכי תכנון. החלטה זו מצביעה

³ אסר לוינסון, המסגרת היישומית, רשויות מקומיות מקרה מבחן-מחקר עומק" מתוך דו"ח זכויות תכנון, חלק 2, במקום (טרם פורסם)

על הקצאת משאבים בלתי שוויונית מחד, ומאידיך מותירה את מרבית תושבי הכפרים הלא מוכרים ללא מסגרת מוניציפאלית.

עמדתנו העקרונית היא שיש לחזק את הרשויות העירוניות החלשות חברתית וכלכלית, ובהן ערי הפיתוח והעיירות הבדואיות, תוך שאיפה לצמצם את הקיטוב הקיים במחוז הדרום. המנגנונים לכך הם שונים ומגוונים ביניהם: הרחבת גבולות השיפוט של הרשויות העירוניות (תהליך ארוך שלעיתים נמשך שנים רבות); הקמתם של אזורי תעסוקה משותפים למספר רשויות גובלות (בזבוז המשאב הקרקעי); יצירת הסדרים לניהול משותף של אזורי תעסוקה קיימים ומתוכננים על ידי מספר רשויות מקומיות (כדוגמת עבודתה של ועדת גדיש – הוועדה לבדיקת חלוקת ארנונה שאינה הכנסות ממגורים).

אנו מציעים לבחון את תקיפותו של המבנה הכללי של השלטון המקומי. אנו טוענים, כי אין מקום למועצות אזוריות, וניתן ליצור מבנה חדש, של רשויות מרחביות או אזוריות רבגוניות, שיכללו מספר צורות יישוב. רשות חדשה כזו תכלול יישוב עירוני מרכזי, כמו גם את אזור הספר הכפרי שסביבו. הרשות תיתן שירותים הן לתושבי היישוב העירוני, והן לתושבי היישובים הכפריים שסביבו. יצירת מבנה מוניציפאלי ותפיסה מרחבית חדשה, המבוססת על איחודם של יישובים עירוניים עם המרחב הכפרי סביבם, תביא לשיפור בחלוקת המשאבים במרחב, לפלורליזם חברתי-מרחבי וכן להגדלת יעילות באספקת שירותים, ותיצור בטווח הארוך אינטרס משותף לתושבי כל אזור (שיאוחד לרשות אחת) הן ברמה החברתית כלכלית, הסביבתית והמוניציפאלית.

ברור כי מדובר במציאות מורכבת משום שהמרחב אינו אחיד במאפייניו - ישנו הכלל והיוצא מן הכלל. עמדתנו מייצגת תפיסה כוללת של המרחב אשר מצביעה על היבטים שונים של אי שוויון בהקצאת משאבים. שינוי מבני במפת השלטון המקומי, על אף מורכבותו יצור מציאות שוויונית יותר לכל תושבי המרחב.

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