

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל
בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**

גדליה אורבך

ירושלים, יוני 2001

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Central-Local Government Relations:
The Case of Temporary Housing for Immigrants, 1990-1992**

Gedalia Auerbach

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/43 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2001 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר גדליה אורבך הוא חוקר בתחום המינהל והממשל בהקשר העירוני-המקומי ומרצה מן החוץ בתכנית ה-M.A. למדיניות ציבורית ומינהל ציבורי באוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר אורבך החל מחקר זה במסגרת השתלמות פוסט-דוקטור באוניברסיטה העברית בירושלים, בהדרכת פרופ' עמירם גונן מן המחלקה לגאוגרפיה ובמימון "קרן ספיר" של מפעל הפיס. לאחר מכן נמשך המחקר במסגרת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

על המחקר

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות מפרסם שורה של מחקרים העוסקים בסוגיות שונות של תכנון מרחבי ושל מינהל וממשל מקומי. מחקרו של ד"ר גדליה אורבך עוסק בתפר שבין שני תחומים אלה באמצעות חקר מדיניות הפריסה המרחבית של דיור זמני שנקבעה בראשית שנות התשעים אל מול גל העלייה הגדול מברית המועצות ומאתיופיה.

בשנות החמישים, בעקבותיו של גל עלייה גדול, השלטון המרכזי בישראל היה חזק דיו כדי לקבוע את פריסת המעברות של הדיור הזמני ברוב הרשויות המקומיות ברחבי הארץ. בשנות התשעים, יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בישראל היו כבר במאזן אחר. כוחן היחסי של הרשויות המקומיות התחזק במידה ניכרת לעומת צמצום כוחו היחסי של השלטון המרכזי בקביעת הפריסה של הדיור הזמני. הדיור הזמני הוא רק דוגמה אחת מני רבות, המעידות על שידוד יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בישראל.

על המכון

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; הערבים בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד י' **עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"ג'רוסלם ריפורט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבוט ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
19. דויד ג'אנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
29. יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
31. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
32. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
33. נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000

34. ע' רזין וא' חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
35. דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
36. נחום בן-אליא, **אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
37. אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
38. גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992**, 2001

תוכן העניינים

8	תקציר
10	מבוא
13	1 סוגיית האוטונומיה המקומית
15	2 מערכת יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל
15	תכונות המערכת
16	סביבות המערכת
16	הסביבה הפוליטית
17	הסביבה החברתית-התרבותית
17	הסביבה המדינית
19	הסביבה הפיזית
21	3 אספקת הדיור הזמני: התווית מדיניות
21	היחסים בתחום התכנון הפיזי
25	אספקת דיור זמני - קרוואנים ומגורונים
33	4 ניתוח מדיניות אספקת הקראוונים והמגורונים
33	גישת השלטון המרכזי
37	משרד הבינוי והשיכון
40	משרד הפנים
42	משרד האוצר
42	הכנסת
43	גישת השלטון המקומי
49	5 דגם חדש ליחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי
53	מקורות

תקציר

נושא היחסים בין השלטון המרכזי למקומי חזר ועלה בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי בארצות רבות, כולל ישראל. בעבר נתפשו הרשויות המקומיות בארץ כלקוחות סבילים של השלטון המרכזי שהיה מופקד על חלוקת המשאבים והשירותים. אולם עם הזמן גברו ההשקפה והפרקטיקה של ביזור סמכויות ביצוע מן השלטון המרכזי אל השלטון המקומי. בישראל עלה נושא היחסים בין שני דרגי השלטון כסוגיה בעלת משקל בעת שבראשית שנות התשעים נתקלו המאמצים של השלטון המרכזי לפרוס את הדיור הדרוש לגל העלייה הגדול בהתנגדות ניכרת של רשויות מקומיות. מחקר זה עוקב אחר היחסים שהתפתחו בין השלטון המרכזי למקומי בתחום הפריסה של הדיור הזמני - קרוואנים ומגורונים. ממצאי מחקר זה מצביעים על כרסום לא פורמלי ולא מבוקר בעוצמתו של השלטון המרכזי כאשר מבחינה פורמלית נשמרה הנטייה לשמר את הריכוזיות במסכת היחסים.

ההיבטים המעשיים של מסכת היחסים החדשה בין שני דרגי השלטון, כפי שבאה לידי ביטוי בתהליך הפריסה של הדיור הזמני לעולים בראשית שנות התשעים, מצביעים על ירידה ביכולת ההשפעה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי מחד גיסא, ועל התחזקות בחופש הפעולה של השלטון המקומי, מאידך גיסא. השלטון המקומי היה לגורם שיש להתחשב בו יותר מבעבר. מנהיגים מקומיים נמצאו יותר מחויבים לשיקולים ולאינטרסים מקומיים על פני שיקולים לאומיים ומחויבות פוליטית-מפלגתית מבשנים קודמות. יתר על כן, במחקר נמצא כי ראשי רשויות מקומיות השפיעו באופן משמעותי על יישומה של מדיניות לאומית שהייתה שנויה לעתים במחלוקת, ובכך שיקפו שינוי ביחסי העוצמה והסמכות בין שני דרגי השלטון. חיזוק האוטונומיה המקומית, דהיינו, סמכותם המינהלית ועוצמתם, בפועל, של ראשי הרשויות המקומיות בתחום קבלת ההחלטות וביישומן מבליטה את עובדת היותה של המציאות בשטח דומיננטית יותר מעקרונות והסדרים מינהליים וחוקיים.

המצב בו השלטון המרכזי חדל להוות את הגורם הקובע הבלעדי נוצר עקב מספר גורמים ראשיים. בשלטון המרכזי שרר פיצול רב שגרע מכוחו. כל משרד ממשלתי פעל במסלול נפרד ביחסיו עם השלטון המקומי, דבר שהביא להיעדרה של אסטרטגיה כוללת המבוססת על עקרונות מקצועיים ולהתייחסות בלתי-עקבית בתחום התווית המדיניות ובתחום התיאום עם הרשויות המקומיות. לעומת זאת, כוחה של המנהיגות המקומית התחזק, בעיקר בשל הנהגת בחירות ישירות לראש הרשות המקומית. יחד עם זאת הבחירות הישירות העצימו את

חשיבותו של קהל הבוחרים המקומי וכך עלה משקלם של אינטרסים מקומיים בתהליך קבלת ההחלטות של ראש הרשות המקומית.

במאמציו להביא לפריסה רחבה של הדיור הזמני לעולים נקט השלטון המרכזי בדרכי פעולה שונות למימוש השפעתו, החל משימוש בדרכי נועם שכללו פעולות תיאום, משא ומתן, ניסיונות שכנוע וחלוקת תמריצים וגמור בשימוש באמצעים כוחניים שכללו איומים, לחצים (עיכוב תקציבים, עיכוב אישור תכניות וכד') ואף עימותים גלויים עם ראשי רשויות מקומיות. דרכי נועם ננקטו בדרך-כלל כלפי רשויות מקומיות מבוססות מבחינה כלכלית, שהונהגו על ידי מנהיגות חזקה מבחינה פוליטית. הסגנון הכוחני הופעל בעיקר נגד רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית, שהונהגו על ידי ראשי ערים שנתפסו כפחות חזקים מבחינה פוליטית. למרות כל המאמצים להטיל את השפעת השלטון המרכזי בדרכים אלו או אחרות, לא אפשרו רשויות מקומיות רבות לשלטון המרכזי ליישם מדיניות לאומית ברמה המקומית בניגוד לרצונן. אולם לא כל הרשויות המקומיות היו מקשה אחת ולא כולן התנגדו באותה מידה של נחישות למדיניותו של השלטון המרכזי בנושא פריסת הדיור הזמני. רשויות מקומיות שהונהגו על ידי הנהגה נחושה, המודעת לנושא איכות התכנון הפיזי והחברתי, והמסוגלת לגייס את ציבור התושבים לתמיכה בעמדתה, השפיעו על אופן מימוש המדיניות הלאומית בהתאם לאינטרסים שלהן יותר מרשויות מקומיות אחרות, בהן תכונות אלו נעדרו בקרב המנהיגות המקומית. ואכן, חלק ניכר מן הדיור הזמני לעולים נמצא בסופו של המשא ומתן המתיש בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ברשויות המקומיות שלא היה בכוחן לעמוד מול השלטון המרכזי. חלק ניכר מהן היו מועצות אזוריות, אשר היו נתונות באותה עת בקשיים כלכליים או שעמדו לרשותן שטחים שוליים רבים, המרוחקים מן היישובים הכפריים המרכיבים מועצות אלו. ברוב יישובי המגזר הכפרי-החקלאי הוערכה אפשרות לקליטת העולים כעשוייה לחזקו. מבנהו של המגזר הכפרי-החקלאי נתפס כגורם העשוי לצמצם את ההיבטים השליליים של פתרון דיור בעייתי זה.

ממצאי המחקר על השתלשלות היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בנושא הפריסה של הדיור הזמני לעולים בראשית שנות התשעים, מהווים מרכיב נוסף בשלל הממצאים המצביעים כי אכן נדרש שינוי מקיף במערכת היחסים בין שני דרגי שלטון אלו. על השלטון המרכזי, על אף נטייתו הטבעית שלא להתפרק מסמכויותיו, להכיר בעובדה שהגיע המועד לעריכת רפורמה בתחום יחסיו עם השלטון המקומי ולקדם תהליך של ביזור סמכויות ואחריות באופן שיתאים ליחסי הכוחות הפועלים בשטח. כצעד ראשון בתהליך מימושה של גישה זו על השלטון המרכזי לשנות שתי עמדות נורמטיביות לגבי השלטון המקומי. האחת, להכיר בשינוי בכוחו היחסי של השלטון המקומי וביכולתו לשמש כלי שלטוני יעיל. האחרת, להכיר בשלטון המקומי כממשל נבחר הנושא בחובה כלפי ציבור מקומי וכבעל אינטרסים מקומיים ייחודיים, העשויים לעמוד לעתים בניגוד למדיניות לאומית.

מבוא

נושא היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי שב ועלה בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי בארצות רבות, כולל ישראל, וזאת בעקבות מגמה כללית של ביזור, כאידאולוגיה וכפרקטיקה. בדרך כלל עוסקים חוקרים בנושא באספקטים מינהליים בעיקר. לא הוקדשה תשומת לב מספקת להשלכות שיש להתחזקות השלטון המקומי על התווית מדיניות מצד השלטון המרכזי ועל יכולתו לתכנן וליישם מדיניות זו מגבוה.

בעבר נתפשו הרשויות המקומיות בארץ כלקוחות סבילים של השלטון המרכזי שהיה מופקד על חלוקת המשאבים והשירותים. הביטוי המעשי לכך בתחום הדיור, המשמש במחקר זה בתפקיד האירוע, היה: "הממשלה החזיקה בסמכות בלעדית לקביעת מדיניות בתחום החינוך, הבריאות הציבורית, השיכון והפיתוח הכלכלי. כך לדוגמא, הממשלה קבעה את מיקומן של הערים החדשות, קבעה את הרכב התעשיות שלהן, תכננה ובנתה את בתיהן והחליטה אלו עולים חדשים יגורו בהן. משרד השיכון החליט על בנייה, על מיקום, על סוג השיכון ועל יסודן של שכונות שלמות בערים ובעיירות הקיימות ללא התייעצות מוקדמת עם רשויות עירוניות" (לזין, 2). אולם, תכניות שהופעלו החל ממחצית שנות השבעים ויוזמות שנקטו בנושאי פיתוח עירוני על ידי המנהיגות הפוליטית ברמה המקומית החלו תהליך של הסטת חלק ממרכז הכובד של קבלת ההחלטות אל עבר הרמה המקומית. אחת הדוגמאות לכך מצויה בתחום ההקצאה המרחבית של דיור זמני אשר הוקם עבור גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר בראשית שנות התשעים.

במהלך שנת 1990 קיבלה הממשלה, על פי המלצת משרד הבינוי והשיכון, החלטות בתחום הדיור שנועדו לספק את צורכי העולים, ביניהן: ייצור ויבוא בתים מוכנים לדיור קבע במסגרת "פרוייקט הבנייה המואצת"; דיור מידי זמני בקרוואנים ובמגורונים; ובניית דיור קבע. כמו-כן, ננקטו צעדים לקיצורם של ההליכים הביורוקרטיים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה 1965- שביטויים המעשי, העיקרי, היה חוק הליכי תכנון (הוראת שעה), התש"ן 1990-. לפעולות אלה, ובעיקר אלה הנוגעות לדיור הזמני - קרוואנים ומגורונים - בהיותו פתרון שנוי במחלוקת, היו השלכות על עיצוב מסכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. הבעייתיות של פתרון מגורים זה נבעה מאיכותו הירודה ביחס לפתרונות דיור הקבע לסוגיו ובשל תדמיתו הנחותה. במיוחד עורר פתרון דיור זה התייחסות שלילית בשל הזיכרון ההיסטורי של טראומת המעברות של שנות החמישים.

חקר התווית מדיניות אספקת הדיור הזמני - קרוואנים ומגורונים - לעולים בשנות התשעים מאפשר להבין פן חשוב אך בלתי ידוע דיו בתחום היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל. מחקר זה מבקש לעשות זאת. במחקר זה משורטטים דפוסי הפעולה של הגורמים המעורבים בהתווית המדינית ובקבלת ההחלטות תוך ניתוח חלקו של כל גורם. הדגש מושם על יכולתן של הרשויות המקומיות להשפיע על התווית ויישומה של מדיניות חברתית-לאומית בתחום הדיור הזמני. סוגיות המחקר הן: הצגת היקף התופעה של השפעת השלטון המקומי על מדיניות לאומית המותווה על ידי השלטון המרכזי; זיהוי מאפייני התופעה, לפי: סוגי רשויות מקומיות, ההשתייכות הפוליטית של העומדים בראשן וכד'; בחינת דפוסי הפעילות של השלטון המקומי בנושא, לפי: דרכי הפעולה של ראשי הרשויות המקומיות בנוגע להשפעה על קבלת החלטות, מניעתן של החלטות וכד'; בחינת דפוסי התגובה של השלטון המרכזי, לפי שיתוף פעולה, תיאום, ויתורים, כפייה, וכד'; ו-השלכותיה של תרבות פוליטית-מינהלית זו על תפוקותיה של מדיניות לאומית.

דרך החקירה בעבודה זו מתבססת, בעיקר, על ניתוח ההחלטות ותהליך קבלת ההחלטות בתקופת משבר בתחום הדיור אשר באמצעותן ניתן להבין את יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, ולזהות את הגורמים שניצבו מאחורי התווית של מדיניות אספקת הדיור הזמני.

בשלב הראשון של המחקר מופו מאפייני המערכות המעורבות בהתווית המדינית של אספקת הדיור הזמני: המערכת המקצועית-הביורוקרטית (המערכת הפורמלית/החוקית וגורמי התכנון לרמותיהם); המערכת הגאוגרפית/היישובית (מיקום ואיתור אתרי הקרוואנים ומגורונים); מערכת קבלת ההחלטות בנושא (הזהות הפוליטית של מתווי המדיניות בדרג הארצי, ההשתייכות הפוליטית של ראשי היישובים הנוגעים וכד').

בשלב שני, נותחה מערכת קבלת ההחלטות על מרכיביה (זהותם של מקבלי ההחלטות, דרכי פעולתם וכד') וההחלטות שהתקבלו על ידה. בחלק זה של החקירה נעשה שימוש בעדויות ישירות ובעדויות נסיבתיות תוך התבססות על גורמים איכותיים במהותם (התכתבויות בין גורמים במערכת הנחקרת, שיחות עם גורמים מעורבים - פוליטיקאים ואנשי מקצוע). כמו-כן, נותחו הנתונים הכמותיים והאיכותיים שהתקבלו בשני השלבים שלעיל.

כדי לבחון את מערכת היחסים נבחנה האינטראקציה בין שתי המערכות באמצעות בחינת תפוקות המערכת מתוות המדיניות (אתרי הדיור הזמני המתוכננים, היכן הוקמו/ הוצבו בפועל ומדוע?) בהקשר לתשומות אשר הזינו אותה (תהליך התווית המדינית, תכונות מרחביות ומקומיות, מאפיינים פוליטיים וגורמים מקצועיים לרמותיהם). בחינה זו נעשתה מנקודת ראות פונקציונלית שנועדה לענות על השאלה: מדוע הותוותה מדיניות אספקת הדיור הזמני כפי שהותוותה? על מנת לענות על שאלה זו נבחנה ההקצאה המרחבית של הדיור הזמני שלגבי מיקומו נחלקו הדעות בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות.

המחקר הנוכחי הסתייע באינפורמנטים ובחומר תעודי כאשר במרכז החקירה ניצבו שחזור תהליך קבלת ההחלטות וההחלטות עצמן. השחזור כלל, בין השאר, את זיהוי המעורבים

בתהליך, פרטי ההחלטה ועוד. האינפורמציה הרלבנטית נשאבה משני סוגי מקורות: האחד, חומר תעודי הכולל רשומות ארכיוניות ורשומות ציבוריות - מסמכים ופרסומים ממשלתיים רשמיים ורשומות אקטואריות של מוסדות ציבור ורשומות פוליטיות; השני, ראיונות אישיים שנערכו בשיטת הראיון הלא מובנה. המגמה הייתה לראיין ממלאי תפקידים בכירים הקשורים לנושא - קובעי מדיניות ומקבלי החלטות בשתי הרמות - הארצית והמקומית.

ניתוח החומר האיכותי נעשה לגבי נתונים ממקורות תיעודיים ומשיחות אישיות והתייחס לתוכנם לגבי מי החליט, מתי, טיב ההחלטה ועוד. ניתוח החומר הכמותי נעשה לגבי נתונים שמקורם, בעיקר, משרד הבינוי והשיכון לגבי היקפי העלייה, פתרונות הדיור ופריסתם הגאוגרפית.

שיטת עיבוד הנתונים, בדרך של ניתוח החלטות ודרך קבלתן, התייחסה לקשרים בין הגורמים הנוגעים כאל יחסים בין משתנים בלתי תלויים (הרציונליות המקצועית-הפוליטית) דרך משתנים מתווכים (גורמים במערכת הפוליטית ובמערכת הביורוקרטית-המקצועית) למשתנים תלויים (ההחלטות בעניין אספקת הדיור הזמני).

1 סוגיית האוטונומיה המקומית

קיימות שתי תפישות קוטביות הנוגעות למעמדם של השלטון המרכזי והשלטון המקומי. האחת, מושתתת על שליטה מהמרכז ועל פיה המדינה בנויה בצורת פירמידה שבקודקודה השלטון המרכזי ובסיסה השלטון המקומי, שתפקידו להוציא אל הפועל את מדיניות השלטון המרכזי ובפיקוחו. דהיינו, לשלטון המקומי מהות חשובה אחת והיא להוות סוכן מקומי של השלטון המרכזי, מהות שאינה מעניקה לו זכות לקבוע מדיניות תכנון או ביצוע אלא רק לעסוק בהחלה על פי הנחיות השלטון המרכזי.

על פי התפיסה השנייה, המדגישה ביזוריות, המרכז אינו נקודתי אלא מורכב ממקבץ של רשויות מקומיות שכל אחת מהן נאבקת להשגת מטרותיה. לעומתו הרשויות המקומיות הן יחידות נפרדות ושונות זו מזו. מאחר שהשלטון המרכזי והשלטון המקומי נובעים מרצון הבוחרים ומבטאים את רצונם הפוליטי להשגת יעדים חברתיים במדינה ובקהילה, אין לראשון זכות לבטל או להגביל את עצמאותו של האחרון, ותפקידו של האחרון לשמור על החופש לקביעת השירותים שהעניקו לו בוחריו. הקו המפריד והמחבר בין המרכז לרשות מקומית כלשהי הינו למעשה רשת רבת ערוצי תקשורת בעלי מסרים שונים.

על רקע שתי תפישות מנוגדות אלה, וכמצב מעשי ניצבת תופעת 'האוטונומיה המקומית' (local autonomy), שבמרכזה מידת התפקוד העצמאי ושיקול הדעת בפועל שיש לרשות מקומית למרות ההגבלות הפורמליות. מהותה של האוטונומיה המקומית נבחנה מנקודות ראות שונות. על פי גישה אחת נבחנה אוטונומיה מקומית לפי עוצמת הרשות המקומית תוך התמקדות ביכולתה לפעול באופן חופשי ללא הגבלות מצד דרגי שלטון גבוהים יותר (Gurr and King, 1987). גישה מרחיבה ראתה ביחסי העוצמה בין המדינה למקום מארג קשרים המעוגן בממדים: החברתי, התרבותי והפוליטי (Clark, 1984), בעוד שגישה עוקבת הפנתה את תשומת הלב מממד העוצמה של הרשות המקומית אל עבר היבט היעילות של פעולותיה. בהקשר זה נבחנה היכולת של רשות מקומית להשפיע באופן עצמאי על מצב הרווחה של תושביה בנושאים כגון הכנסות הקהילה, איכות השירותים הציבוריים והשפעה על תנאי הסביבה (Wolman and Goldsmith, 1990).

גישה אחרת לבחינת האוטונומיה של רשות מקומית התמקדה במעמדה וביכולתה בשני תחומים: האחד, יוזמה, שפרושה היכולת של רשות מקומית לחוקק ולהסדיר נושאים לפי האינטרסים שלה ולייזום פעולות לפי טעמה לשם השגת מטרותיה; והשני, חסינות,

המתייחסת ליכולתה של רשות מקומית לקדם פעולות יזומות על ידה באופן חופשי מביקורת ומפיקוח (Clark, 1984).

מחקרים שנערכו בדמוקרטיות מערביות הצביעו על ארבע מערכות גורמים כמשפיעים על מידת האוטונומיה שיש לרשות מקומית בקביעת מדיניותה הציבורית, והם: גורמים לאומיים (אופיה של החברה במדינה, מידת ריכוזם של אמצעי הייצור וכד'); גורמים דמוגרפיים וגאוגרפיים (גודל האוכלוסייה ברשות מקומית, מספר הרשויות המקומיות במדינה וכד'); גורמים חברתיים-כלכליים (הרמה החברתית-כלכלית של תושבי היישוב, רמת ההכנסה העצמית של הרשות המקומית וכד'); וגורמים פוליטיים (היציבות הפוליטית ברשות המקומית, הקשרים בין ראש הרשות המקומית עם השלטון המרכזי וכד') (Gurr and King, 1987); קלכהיים, 1987).

דפוסי הפעולה ומידת האוטונומיה של השלטון המקומי בישראל נבדקו במחקרים משך שנים מהיבטים שונים: תקציבי הרשויות המקומיות (וייס, תשל"ג); מנגנוני פיקוח (קלכהיים, 1976); מרכיבים של מדיניות חינוך (גזיאל וברבי, 1981); כלכלת בחירות בשלטון המקומי (רוזביץ, 1987); פרויקט שיקום והתחדשות שכונות המצוקה (אלתרמן, 1988); מדיניות רווחה לאומית (לזין, 1988); ניהול כח אדם (סוחמי, 1989); חוק התכנון והבנייה (הוראת שעה) התש"ן, 1990 (פרנגלר, 1994). מסקנה משותפת למחקרים מצביעה על פער בין המערכת הפורמלית הריכוזית במהותה לבין הביזור בפועל ממנו נהנות הרשויות המקומיות בפעולותיהן.

בנוגע לסוגיית הגורמים המשפיעים על האוטונומיה בקבלת החלטות של הרשויות המקומיות בישראל הוצגו שתי גישות בסיסיות: האחת, מצביעה על כך שמידת האוטונומיה של רשות מקומית בקבלת החלטות היא פונקציה של התלות הכספית שלה בשלטון המרכזי (וייס, תשל"ג); והאחרת, שמידת האוטונומיה היא פונקציה של גורמי אופי ומבנה של הרשות המקומית עצמה (גזיאל וברבי, 1981). בעוד שהדוגלים בגישה הראשונה טוענים שכלל שרשות מקומית תלויה במשאביה הכלכליים בשלטון המרכזי, האוטונומיה שלה מצומצמת יותר, מוסיפה הגישה השנייה את הממד הפוליטי. המצדדים בה, שהתמקדו במרכיבים של מדיניות חינוך, שלהלכה הם בתחום סמכותו של השלטון המרכזי, כגון העסקת מורים, בניית בתי ספר וכד', טוענים שגודלה, הרמה החברתית-כלכלית של תושביה, היציבות הפוליטית והמנהיגותית בה, מידת מעורבותם הפוליטית של תושביה וכד' הם הגורמים הקובעים את כושר המיקוח שלה עם השלטון המרכזי.

2 מערכת יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל

התפישות העקרונית לגבי מעמדו של השלטון המקומי בישראל תורגמו למישור המעשי בתחום הריכוז והביזור בפעולת החקיקה של הכנסת, ממנה יונקות הרשויות המקומיות את תפקידיהן וסמכויותיהן. ביזור הסמכויות אל עבר השלטון המקומי התפתח בקצב איטי והיה בבחינת שינויים תפקודיים במסגרת המבנה ההיררכי המסורתי, ולמעשה לא יצר שינויים מבניים חדשים. מצב זה נגזר מתפישת הרשויות המקומיות כסוכני השלטון המרכזי ושליטת מעמדן כמוסדות אוטונומיים.

גורמים מספר, בלטו כמשפיעים על עיצוב דגם התפתחות יחסי השלטון המרכזי-השלטון המקומי בישראל, והם נחלקים לשתי שטחות: האחת, תכונות המערכת - המבנה והמטרות של שתי תת המערכות - השלטון המרכזי והשלטון המקומי; והשנייה, סביבות המערכת - הסביבה הפוליטית, הסביבה החברתית-תרבותית, הסביבה המדינית והסביבה הפיזית.

תכונות המערכת

ביחסים בין שתי תת המערכות הנדונות כאן בולטת תופעה של הדגשת חולשתו של השלטון המקומי על ידי נציגי השלטון המרכזי, תופעה שחזרה ונשנתה משך השנים מאז קום המדינה: "מדוע לא הסכמנו להשאיר את הגבייה לעיריות? נימוק אחד - אי הצדק שיש בחלוקת ההכנסות בין עיריות שונות. נימוק שני - ההתנהגות השונה בהרבה עיריות, שגם בנוגע להערכה וגם בנוגע לגבייה אינן מתנהגות במידה שווה" (אליעזר קפלן - שר האוצר, 30.5.1949); "יש רשויות מקומיות שצריך להפעיל כלפיהן חומרות בשיעור רחב יותר - רשויות שהתושבים שלהן לא בגרו עדיין במידה מספקת לשלטון עצמי..." (ישראל גורי, 16.6.1953); "אינני מתעלם מכך שחלק ניכר מן הרשויות המקומיות הן עדיין חדשות וחלושות וחסרות ניסיון ומסורת" (ישראל ישעיהו-שרעבי, 20.5.1958); "אינני יכול לדבר בהכללה על הפעולות הרגילות שנעשו על ידי הרשויות המקומיות מבלי להסביר שבכל זאת נשאר מספר ניכר של רשויות מקומיות שבעיקר מתוך אדישות לבעיות שעמדו לפניהן - הבעיות הכספיות הקשות - וגם מתוך נוהל בלתי תקין לא הצליחו להתקדם" (ישראל שלמה בן מאיר - סגן שר הפנים, 13.5.1968); "בשנים האחרונות רבו ונתגלו בקרב הרשויות המקומיות גילויי שחיתות, מחדלים ואותות מבשרים רעה של רפיון ידיים במינהל ובמנגנון... לעיתים נדמה שהאדמיניסטרציה בכמה רשויות מקומיות מופקרת ממש" (יוסף תמיר, 28.1.1970); "לא

אגזים אם אומר, חברי הכנסת, שהשלטון המקומי במדינת ישראל חולה, לא מעכשיו, אלא זה זמן רב עוברת עליו תקופת משבר עמוקה וחריפה... (יוסף תמיר, 10.12.1974); "אני גם הצבעתי על כך שהן (הרשויות המקומיות) לא מייעלות את עצמן ומעשיהן גובלים בחוסר יעילות, אם לא בשחיתות לעתים" (עקיבא נוף, 7.2.1978).

הדגשת חולשה זו לוותה בדרישות לשינויי דגשים אל עבר חיזוק עקרונות הריכוזיות עליהם הושתתו היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מגמה זו לא פסקה על אף העובדה שבמקביל החל תהליך של היחלשות כוחו של השלטון המרכזי ביחס לזה של השלטון המקומי, וזאת בשל פיצול והיעדר תיאום במדיניות ובביצוע של משרדי הממשלה השונים. בידי השלטון המרכזי בכלל ובידי שר הפנים בפרט נותרה בפועל האחריות הכוללת והסמכות העליונה לפעילותן של הרשויות המקומיות. הסמכות המינהלית החוקית כללה נושאים כגון התווית מדיניות, תכנון, פיקוח, יוזמות חקיקה (כולל חקיקת משנה).

סביבות המערכת

הסביבה הפוליטית

בסביבה הפוליטית של מערכת יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בולטות ארבע תופעות אשר הטביעו חותמן על הנושא הנידון ואשר זכו להתייחסותם של נבחרי הציבור בדיוני הכנסת, כפי שהיא מצויה בדברי הכנסת:

א. **תפיסת נושא היחסים בין שתי תת המערכות השלטוניות כמעגן עקרונית בתחום הפוליטי:** "התפיסה שענייני השלטון המקומי הם עניינים מעשיים בלבד ואין להם שום שייכות לבעיות פוליטיות עיקריות - אין לה כל יסוד" (ישראל גורי, דברי הכנסת, 7.1.1950); "מהי מטרת החוק?... הפרדת העניינים המקומיים, המעשיים מעניינים מפלגתיים ארציים וכל זה בניגוד למצב הקיים המתבטא בפוליטיזציה מופרזת..." (יוחנן כהן, דברי הכנסת, 17.12.1958); "אינני רואה כל טעם מדוע נבחרו ציבור ברשות המקומית יהיו צריכים בראש ובראשונה להיות נאמנים לקו מפלגתי ולהיבחר בשיטה יחסית בעוד שהבעיות כולן איזוריות..." (שמואל תמיר, דברי הכנסת, 10.1.1976).

ב. **היעדר מיסוד חוקתי ליחסים אלה:** "יש צורך בחוקה כללית לשלטון המקומי בארץ..." (ישראל גורי, דברי הכנסת, 16.6.1953); "ראוי למדינה שתהיה בה חוקה מוניציפלית..." (מרדכי סורקיס, 13.5.1968); "אני רואה זאת כחובה חשובה, תוך זמן קצר באופן יחסי, להביא חוקה מוניציפלית ישראלית" (יוסף בורג, שר הפנים, דברי הכנסת, 13.7.1971).

ג. **נסיבות פוליטיות משתנות - השתייכות לאופוזיציה או לקואליציה:** בתקופת ההשתייכות לאופוזיציה טען ישראל רוקח, ראש עיריית ת"א: "עלי להביע את הצער העמוק שהממשלה לא רק במס זה (מס רכוש עירוני) כי גם במקרים אחרים חוסמת את הדרך בפני השלטון המקומי לגבות מסים וגם מונעת מן השלטון המקומי לשנות את שיטת המסים" (ישראל רוקח, דברי הכנסת, 9.8.1949). בתקופת ההשתייכות לקואליציה, ישראל רוקח, הפעם בתפקיד שר הפנים, טען: "לא יתכן שראש עירייה יחליט לגבות מסים לפי רצונו הוא" (ישראל רוקח, דברי הכנסת, 22.3.1954).

ד. **היות משרד הפנים מופקד משך שנים רבות בידי נציג מפלגה דתית שדגלה, בדרך כלל, בגישה ריכוזית:** "בקשר לטענה כי יש להרחיב את האוטונומיה של הרשויות המקומיות, ברצוני להדגיש כי האוטונומיה שלהן היא רחבה למדי ואין כל מקום לקבול על הצרת צעדי הרשויות" (חיים משה שפירא - שר הפנים, דברי הכנסת, 19.3.1963).

נראה שניתן להגדיר את הסביבה הפוליטית כסביבה עוינת להתפתחות יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בארץ לכיוון של ביזור סמכויות ואחריות.

הסביבה החברתית-התרבותית

בתחום זה בולטת מגמה של התעניינות גוברת והולכת בנעשה במישור המקומי, תופעה שהחלה במהלך שנות השישים והתחזקה בשנות השבעים הראשונות. במישור הערכי עלו על סדר היום, באותה תקופה, נושאים שעיקרם איכות החיים: "בשנים האחרונות לשמחתנו הפכנו להיות מודעים במידה רבה מאשר בעבר לכל נושא של שמירת איכות הסביבה ובמסגרת הזאת הפכנו להיות מודעים יותר לצורך בהקפדה על החוקים של התכנון והבנייה, תכניות מיתאר ופיקוח על בנינים הנבנים באופן חריג מחוץ למסגרת החוקית המאושרת על ידי הגופים המתאימים" (אהוד אולמרט, דברי הכנסת, 11.6.75).

מרכיביה של סביבה זו שהפכו להיות מודעים יותר מבעבר לבעיות פנים שינו את התייחסותה לנושא יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, עת הפכה מאדישה לאוהדת לעניין ביזור הסמכויות אל עבר השלטון המקומי.

הסביבה המדינית

אירועים בתחום המדיני השפיעו ישירות על נושאי הפנים בארץ וכנגזר מכך, השפיעו בעקיפין על מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. עם נקודות המפנה הראשיות, על גבי ציר הזמן, נמנים: סיום שלטון המנדט, מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים.

א. סיום שלטון המנדט

אחת הירושות של תקופה זו התבטאה בהקניית תרבות מינהלית שבין גילוייה במישור הפורמלי הגבלת סמכויות השלטון המקומי: "חוקת המנדט שוללת לא רק אוטונומיה מן העיריות כי אם כל פעולה שהיא בלי אישור הממשלה" (ישראל רוקח, דברי הכנסת, 31.1.1950), ו-"השיטה של פיקוח קבוע על הרשויות המקומיות, שיטה שיש לה ביטוי מלא בחוק העיריות היא ירושה של שלטון זר" (יוחנן באדר, דברי הכנסת, 4.3.1952).

תרמה להיווצרות מצב זה העובדה שהנהלת הרשויות המקומיות הגדולות באותה תקופה הייתה נתונה בידי גורמים פוליטיים יריבים ('הציונים הכלליים') להנהגת השלטון המרכזי (מפא"י). לפיכך, לממשלה באותה תקופה שעצבה את פני השלטון בארץ לא היה אינטרס אמיתי להעניק סמכויות הנובעות מחקיקה ומהסדרים מחייבים לזרם פוליטי יריב.

התוצאות היו אפוא פיגור בהתפתחות השלטון המקומי, חשדנות בין שתי מערכות השלטות וגילויים של מרדנות מצד נציגי השלטון המקומי כלפי השלטון המרכזי.

ב. מלחמת ששת הימים

במחצית השנייה של שנות השישים התפתחה בהדרגה מגמה של הפניית תשומת הלב לבעיות פנים. מגמה זו גברה לאחר המלחמה על רקע תחושת הקלה בכל הנוגע לבעיות ביטחון. בצד הצהרות כגון: "הנושא המרכזי המשפיע וקובע את אופי חיינו ואת עניני הפרט והכלל הוא נושא הבטחון" (פנחס ספיר - שר האוצר, דברי הכנסת, 9.4.1970) החלו נשמעות גם זמירות חדשות שבמוקדיהן נושאי כלכלה, וחברה: "לא יתכן שנהיה חזקים מבחינה צבאית ופוליטית אם לא נהיה חזקים גם מבחינה כלכלית ולא יתכן עוצמה כלכלית אם לא נפתור את הבעיות החברתיות שלנו" (בן-ציון חלפון, דברי הכנסת, 2.3.1970); "הסכנות הטמונות בהיעדר תכנון פיזי מתואם עולים בחומרתם, בטווח מיידי וארוך כאחד, על רבים מן הדברים המטרידים אותנו מידי יום ביומו והזוכים לכותרות בעתוננים" (זלמן שובל, דברי הכנסת, 3.11.1971).

ג. מלחמת יום הכיפורים

בין השלכותיה של מלחמה זו, ניתן לציין את התופעה של ניפוץ המיתוס של הנהגה לאומית כל יכולה והיעלמות מנהיגות כריזמטית מהדרג הלאומי. מצב זה אפשר למערכת משנה מינהלית-פוליטית, כשלטון המקומי, להתפתח ולמלא את חלל המנהיגות הלאומית. סייעה להתפתחות זו תופעה של צמיחת דור צעיר של עסקנים ביישובים: "יש התקדמות גדולה בשנים האחרונות וגם בכנסת הזאת אנו רואים שבעבודה המוניציפלית בייחוד בעיריות גדלה מנהיגות מוניציפלית חדשה, צעירה אשר תרכוש ניסיון וכל המדינה תוכל אחר כך להיות מאושרת על כך" (יוסף בורג - שר הפנים, דברי הכנסת, 18.2.1974).

הגילוי המעשי הבולט באותה העת של נדידת העוצמה הפוליטית לפריפריה התמקד בחקיקת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) תשל"ה 1975: "משום שחדרה ההכרה בדעת הציבור שיש צורך לעשות את השינוי הזה להביא לידי מיפנה. הבה נביא אותו למבנה שיבטיח ביסודו את הרשות המקומית ויקנה לראשות העירייה את הסמכות

בצורה היעילה ביותר לטובתו של הציבור ולמען רווחתו של המקום" (יוסף תמיר, דברי הכנסת, 10.12.1974).

הסביבה הפיזית

שטחה של המדינה היווה אף הוא גורם שהשפיע על מיקום הסמכות בתחום השלטון המרכזי: 1. "מפני שבמדינה קטנה כמדינתנו אין מקום לדצנטרליזציה כה גדולה. המרחקים בין השלטון המרכזי והמקומות כל כך קרובים שאי אפשר שעיריית ירושלים, למשל, או עיריית חיפה תהווה מדינה בפני עצמה..." (זרח ורהפטיג, דברי הכנסת, 21.6.1949); 2. "אין כל הגיון שבמרחקים הקטנים שבין היישובים בארץ נבנה מנגנון וניתן ציוד מיוחד לכל מקום ומקום" (זלמן ארן, בעניין חוק ההתגוננות האזרחית, דברי הכנסת, 13.3.1951). ניתן לראות גם סביבה זו כעוינת להתפתחות מגמת ביזור הסמכויות.

בתחום החקיקה נעשו פעולות שברובן לא תאמו את הצהרותיהם של נבחרי הציבור ושימרו למעשה את מצב הריכוזיות במנגנוני קבלת ההחלטות: "צדקת בדברך כשאמרת שלא השתנה בהרבה מעמדן של הרשויות המקומיות מבחינת החקיקה, ועדיין אנו חיים על פי פקודת העיריות הישנה מתקופת המנדט" (אריה דרעי - שר הפנים, דברי הכנסת, 22.10.1991). במישור המעשי פעילות החקיקה התמקדה בחוקים אשר הסדירו עניינים מיוחדים ובביטול הוראות בפקודת העיריות 1934, בפקודת הרשויות המקומיות 1941 וחוקים מנדטוריים. הניסיונות לגבש חוק כולל לנושא השלטון המקומי לא עלו יפה.

החקיקה לרמותיה (החקיקה הראשית וחקיקת המשנה) התייחסה לסמכויות של השלטון המרכזי, בראשות שר הפנים, וראתה בו את הגורם הנושא באחריות כוללת עליונה להבטחת פעילותו של השלטון המקומי על מרכיביו (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות); ולסמכויות של הרשויות המקומיות בנוגע לאספקתם של שירותים מוניציפליים וממלכתיים.

מידת הכפיפות החוקית של השלטון המקומי לשלטון המרכזי מתבטאת בסמכויות המרוכזות בידי שר הפנים בתחומי גיבוש מדיניות, תכנון, הדרכה, פיקוח ויוזמות חקיקה (כולל חקיקת משנה - צווים וחוקי עזר) בקשת רחבה של נושאים, וביניהם: שירותים ממלכתיים - חינוך, בריאות, דת, רווחה ודומיהם; ושירותים מקומיים - מים, ביוב, כבישים, תברואה, רישוי עסקים ועוד. כמו כן הוסמך שר הפנים להחליט על הקמת רשויות מקומיות, לקבוע את מעמדן, את גבולותיהן המוניציפליים, לאשר ולפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות לפני ואחרי מעשה בנושאים מרכזיים כתקצוב, קבלת הלוואות, מתן ערבויות, עסקות מקרקעין, הקמת תאגידים עירוניים ועוד.

הדוגמה הבולטת ליכולתו של שר הפנים להתערב בניהול הרשויות המקומיות ולמעמדו המועדף ביחס אליהן מתמקדת בסמכותו לפזר עירייה ומועצה מקומית ולמנות תחתיהן ועדות קרואות.

במסגרת המגמה של ביזור סמכויות נמצאה חקיקה שהרחיבה את סמכויותיה של הרשות המקומית בתחומי שירותי הרווחה והניהול הכספי. כאן ניתן למנות חקיקת עזר בתחומי עשייה מוגדרים כגון תברואה, ביוב ומים, שמירה ובריאות הציבור (לדוגמה, חוק הרשויות המקומיות - ביוב, התשכ"ב 1962- וחוק הרשויות המקומיות - הסדרת שמירה, התשכ"א 1961-), בצד הטלת מסים מקומיים ותשלומי חובה עבור ארנונה ואגרות עבור שירותים.

תיאור התפתחות מערכת היחסים ומאפייניה כפי שהוצגו על ידי מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, מר חיים קוברסקי, משקף היטב את תוכנו של פרק זה: "אין ספק שטעמים לאומיים מכריעים ומיוחדות של תקופת הכינון של המדינה, חייבו ריכוזיות השלטון ואפוטרופוסותו ללא שייר על כל תחומי החיים. הדבר היה מוצדק גם בעשורים הראשונים של יצירת התשתית, בביטחון ובכלכלה, בחינוך ובמוקדי הוראה והמחקר המדעי, בקיבוץ הגלויות ההמוני ובהיאחזות בחבלי ארץ, ובתחומים רבים אחרים. רק שלטון ריכוזי יכול היה להכתיב בראשית ימיה של המדינה עדיפויות לאומיות ולחבוק בזרועותיו את האחריות למהפכה הגורלית בתולדותיו של עם... בסוף שנות השבעים ובשנות השמונים ידע השלטון המקומי להגדיר טוב יותר את בעיותיו, להגדיר את המאמץ העצמי שלו והחל גם תהליך של השתלבות אישי שלטון מקומי בכנסת/בממשלה... התפתחויות אלה מחייבות ביתר תוקף חלוקה מחודשת של תפקידים, סמכויות, שדות מיסוי והיערכות שונה בתחום הבקרה והפיקוח ובכלל זה הענקת יתר אוטונומיה בתחום הניהול והביצוע, לשלטון המקומי... ואכן היו התחלות חשובות בתחום - אמנם לא על פי גישה קונסטיטוציונית ועל יסוד תכנית אב ופרוגרמה לאומית מוצהרת, אבל תוצאותיה כבר מורגשות בשטח... בשנים האחרונות נעשה ניסיון מחודש לעצור תהליכים של הגברת סמכויות וחתירה ליתר אוטונומיה לשלטון המקומי. בצד דיבורים על ביזור נקטה המדינה מחדש אמצעים ריכוזיים. האינפלציה והמשבר הכלכלי חייבו זאת... תופעות נלוות קשות ברשות מקומית זו או אחרת זוכות להבלטה... בד בבד עם התביעה לתיקון פגמים וליקויים - שגם השלטון המרכזי אינו נקי מהם - חייבת גישת האפוטרופוסות הטוטלית להיעלם ממפת השלטון שלנו" (קוברסקי, 1987, עמ' יח-כ').

3 אספקת הדיור הזמני: התווית מדיניות

היחסים בתחום התכנון הפיזי

התווייתה של מדיניות מרחבית לעולים או לקבוצות אוכלוסייה אחרות נשענת על תהליכים של תכנון פיזי. תהליכי התכנון הפיזי מאופיינים באריכות ובמידה רבה של איטיות. עד מהרה נוצר מתח בין קצבה של מערכת התכנון הפיזי לבין צורכי הדיור העצומים שנגזרו מגל העלייה הגדול. הזירה העיקרית של יחסי שלטון מרכזי ומקומי בנושא המדיניות המרחבית של דיור לעולים הייתה בתחום התכנון הפיזי. התכנון הפיזי מתמקד בארבעה שלבים עיקריים: תכנון, רישוי, בנייה ואכלוס. בין כל שלב מן השלבים האלה, על הפועלים בתחום התכנון להמציא אישורים המסכמים את השלב הקודם והמתירים לעבור לשלב העוקב: תכנית בניין ערים, היתרי בנייה ותעודת גמר. כל אחד מאישורים אלה ניתן לאחר תהליכי בקרה ציבוריים ומקצועיים המעוגנים בחוק.

הגופים הפועלים בתחום התכנון הפיזי בארץ הם, בעיקר, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון והרשויות המקומיות. התפתחות מערכת היחסים בין גורמי ממשל אלה, שבמרכזה פעולת חקיקה על ציר ריכוז-ביזור של סמכויות ואחריות, אופיינה על ידי מגמה כללית של שמירת עליונות השלטון המרכזי על השלטון המקומי. בתקופה שבין קום המדינה ועד לשנת 1965, עת נחקק חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה), בוצעו אמנם בפקודת בינוי ערים משנת 1921 ובפקודת בניין ערים משנת 1936 שינויים שנועדו לחזק את מעמדן של הרשויות המקומיות, אך כל השינויים האלה נעשו במסגרת המבנה המוסדי הישן שעוצב על ידי השלטון המנדטורי ואשר קבע תפקיד מכריע לשלטון המרכזי. הדרג של ועדות תכנון ובנייה מקומיות עדיין לא היה קיים. למרות השינויים שנעשו בתקופה זו נשאר השלטון המרכזי פטור למעשה מתהליך תכנון סטטוטורי והייתה בידו האפשרות, בחסות החוק המנדטורי שאומץ על-ידי מדינת ישראל, לקבוע עובדות בשטח ללא רסן. כך לדוגמה, כל בנייה שבוצעה על ידי השלטון המרכזי הייתה פטורה מחובת הצגת תכניות בניין עיר, וכל הפעילויות הקשורות בתכנון ובהוצאת היתרי בנייה נעשו בוועדה ברמה המחוזית שכללה פקידי ממשל בלבד.

חוק התכנון והבנייה המהווה את גולת הכותרת בתהליך חיזוק המעורבות וההשתלבות של הדרג המקומי במערכת קבלת החלטות התכנונית סיפק, בין השאר, מסגרת למדרג של

מוסדות תכנון, קבע את הרכבם, עיצב את מהותן של תכניות התכנון והגדיר סמכויות ואחריות בנושא אישורן. השינויים שנקבעו בחוק לעומת המצב שקדם לחקיקתו, הדגישו את תפקידו של התכנון הארצי; והרחיבו את סמכויותיהן של ועדות התכנון המקומיות בד בבד עם הגבלת מידת יצוגו של השלטון המקומי במוסדות התכנון ברמה המחוזית וברמה הארצית. בחוק נקבע מדרג של שלושה מוסדות פורמליים לתכנון ולבנייה והממונים על מרחבי תכנון במבנה היררכי דמוי פירמידה, בו מוסד עליון מחייב מוסד נמוך ממנו בהקשר לסמכויות ואחריות: מועצה ארצית, ועדות מחוזיות, ועדות מקומיות (הנחלקות לוועדות במרחב תכנון הכולל רשות מקומית אחת ולוועדות במרחב תכנון הכולל יותר מרשות מקומית אחת). הוועדות המקומיות נחלקות לוועדות משנה.

על מאות הוועדות המקומיות שהופקדו על נושאי התכנון והבנייה בשטחי תכנון, המהווים מרחבי תכנון מקומיים שגבולותיהם נקבעים על ידי שר הפנים, הוטל להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה על פיו. הוראה כללית זו הטילה על הרשות המקומית את הסמכות והאחריות לבצע שינויים פיזיים בתחום שיפוטה באמצעות הכנה ואישור מוקדם של תכניות מתאר מקומיות (חוק התכנון והבנייה סעיפים 62 ו-65) ושל תכניות מפורטות (שם - סעיפים 66-67), הוצאת היתרי בנייה בהתאם לתכניות אישור מוקדם של היתרי בנייה עם חריגים (שם - סעיף 78), הפקעת קרקעות (שם - סעיפים 188-190) ותביעות פיצויים (שם - סעיפים 198-197), קביעת גובה דמי השבחה, פיקוח על הבנייה, תביעת העוברים על הוראות החוק לדין (שם - סעיפים 211-213), ועוד.

חוק התכנון והבנייה מחייב ועדה מקומית להקים ועדת משנה שבראשה עומד ראש העיר או סגנו ומספר חבריה הוא 6 עד 10 חברים, בהתאם לגודלה של הרשות המקומית. לדינויה של ועדה זו מוזמנים במעמד של יועצים נציגי שר הפנים שהם בעלי הכשרה מקצועית בנושא תכנון ובנייה ונציגי רשות הכבאות.

תפקידיה של הוועדה המקומית הם: להכין תכנית מתאר מקומית, להפקידה להתנגדויות ולהגישה לאישור המועצה המחוזית. את ההתנגדויות בצירוף חוות דעתן מעבירה הוועדה המקומית להכרעת הוועדה המחוזית. החלטה על אישורה של תכנית מתאר מקומית מועברת לשר הפנים. בין תפקידיה של ועדה זו נמנים גם הכנת תכניות מפורטות והחלטות מוקדמות בעניין בקשות להיתרי בנייה חריגים. לגבי תכניות מפורטות מוסמכות הוועדות המקומיות לקבלן או לדחותן. אם החליטו לקבלן יעבירו אותן לאישור הוועדה המחוזית, לאחר שלב של הפקדה (שם - סעיף 68). עריכת שינויים בתכניות מתאר או בתכניות מפורטות תקיפות מחייבת קבלת אישורו של שר הפנים. לוועדה המקומית הוענקה הזכות לערער על דחייתן של תכניות מתאר או תכניות מפורטות בפני הוועדה הארצית.

בתחום הכוונת ייעודי התכנון הפיזי חיזק חוק התכנון והבנייה את מעמדה של הרשות המקומית כלפי הדרג הממלכתי, עת הכפיף את הבנייה הממשלתית לתכנית המתאר המקומית ומנע בכך אפשרות להתעלמות מהדרג המקומי.

לוועדות התכנון המקומיות שמרחב התכנון שלהן כולל רשות מקומית אחת העניק חוק התכנון והבנייה מעמד דומיננטי בכך שהרכבן נקבע על טהרת חברי מועצת הרשות המקומית (שם, סעיף 18). נציגיהם של ארבעה משרדים ממשלתיים (הפנים, הבריאות, הבינוי והשיכון והמשטרה) מוזמנים דרך קבע לדיוני הוועדות במעמד של משקיפים (שם, סעיף 18 ב'). בוועדות מקומיות שמרחב התכנון שלהן כולל יותר מרשות מקומית אחת חמישית מחבריה בעלי זכות הצבעה הינם חברים ממונים. במקרה כזה מספר חברי הוועדה הינו 13 ובהם 4 נציגי שרים במעמד של משקיפים (הפנים, הבריאות, בינוי ושיכון והמשטרה) ושני נציגי משרד הפנים (בעל זכות הצבעה והממונה על המחוז ונציג הוועדה המחוזית). 7 חברי וועדה הם מומלצי הרשויות המקומיות במרחב התכנון. כמו כן העניק חוק התכנון והבנייה לדרג המקומי ייצוג בוועדות התכנון המחוזיות ובוועדה הארצית, שמשמעותו הענקת אפשרות להבעת דעה ומתן הזדמנות להשפעה גם על תכניות מחוזיות.

הרחבת היקף התפקידים שהוטלו על הוועדות המקומיות, הרכבן העצמאי וכד' לא ביטלה ואף לא צימצמה את סמכויות האישור והפיקוח של הוועדה המחוזית שמעליהן. נקבע שהוועדות המחוזיות רשאיות לכפות על ועדה מקומית לבצע את המוטל עליה על פי חוק התכנון והבנייה, ואם לא עשתה כן הוועדה המקומית רשאית הוועדה המחוזית לבוא במקומה (שם, סעיף 28). בין שאר הכלים שעומדים לרשותה של הוועדה המחוזית לפקח על הוועדה המקומית נמצא בדיקת פרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית, השתתפות נציגיה בישיבות הוועדה המקומית ועוד.

ניתן לומר שהדרשות בחוק (שכל תכנית מקומית טעונה דיון ואישור בשני דרגים, לפחות; שתכנית תבדק על ידי שר הפנים; שלעתים נדרש דיון נוסף בוועדה לשמירה על קרקע חקלאית או במועצה הארצית לתכנון ולבנייה וכד') נבעו מתפיסת עולם ריכוזית. אולם בד בבד הטיל חוק התכנון והבנייה על הרשויות המקומיות תפקידים חשובים בתהליך התכנון הפיזי ברמה המקומית (ייזום תכניות, הוצאה לפועל של החלטות, ביקורת וכד'). הנקודה החשובה בנוגע לכך היא המעמד העצמאי החלקי לו זכו הרשויות המקומיות המאפשר להן לשמור על האינטרסים המקומיים; משמע, הכרה בהעדפות הציבור ברשויות המקומיות והענקת סמכויות ואחריות מוגבלים להנהגתו בדרך של האצלת סמכויות. עם זאת יש להדגיש שהסמן הבולט לקשר בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי הוא שהגורם המוסמך לאשר תכניות סטטוריות היא הוועדה המחוזית בה יש ייצוג מכריע למשרדי הממשלה.

גממה של הרחבת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות במסגרת חוק התכנון והבנייה, שנועדה לאפשר להן לעצב את מרחביהן בהתאם להעדפות ולאינטרסים מקומיים התבטאה בשנת 1986 בהגדרה של שר הפנים את תחום הרשות המקומית כמרחב תכנון מקומי.

שינוי במגמה זו התחולל בעת שהסתמן גל עלייה גדול מברית המועצות. ההערכה של השלטון המרכזי שלא יהיה באפשרותם של מוסדות התכנון הקיימים, אשר פעלו בהתאם לחוק התכנון והבנייה-התשכ"ה, 1965, להביא ליצירת מלאי של מאות אלפי יחידות דיור תוך פרק זמן קצר, הובילה לשתי יוזמות חקיקה מטעם הממשלה: האחת, התקנת תקנות שעת חירום

(תכניות חירום לבניית יחידות דיור) התש"ן, 1990, והשניה, חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן 1990. התקנות לשעת חירום קבעו, בין השאר, כי:

- ועדת השרים לענייני עלייה (להלן ועדת השרים) מוסמכת לאשר תכניות חירום לבניית יחידות דיור במספר כולל שלא יעלה על 3,000 (להלן תכנית חירום).
- בד בבד עם הגשת הצעת תכנית חירום לוועדת השרים, היא תוגש גם לגורמים המנויים להלן, והם יהיו רשאים להביא את הערותיהם לוועדת השרים תוך שבעה ימים מיום שהוגשה להם: (1) מינהל התכנון במשרד הפנים; (2) הרשות המקומית הנוגעת בדבר...
- אישרה ועדת השרים תכנית חירום, תימסר על כך הודעה לראש הרשות המקומית שהתכנית נמצאת בתחומה או בסמוך לה...
- תכנית חירום שאושרה כאמור כוחה יפה מכל תכנית לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה 1965 - או לפי כל דין אחר.
- שר הבינוי והשיכון ממונה על ביצוע תקנות שעת חירום אלה ולשם ביצועו רשאי הוא בצו ... להורות לרשויות מקומיות שתכנית חירום נמצאת בתחומן או בסמוך להן, על חיבור יחידות דיור או מבנים המכילים יחידות דיור לתשתיות מקומיות ובכלל זה כבישים, מים, ביוב, תיעול ותאורה".

משמעות החקיקה הייתה מתן עדיפות לתקנות על פני כל תכנית, תוך התעלמות מהדרג המקומי, ומתן היתר לבנות ללא תכניות בניין ערים וללא היתרי בנייה.

חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן 1990, "בא לקבוע, בהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה, לשם היערכות דחופה למתן פתרון לצרכי הדיור והתעסוקה במדינה - לקליטת עלייה, זוגות צעירים ומחוסרי דיור" (סעיף 1 בחוק), ונקבע לשנתיים מיום אישורו. החוק החדש שינה למעשה את המבנה ההיררכי של מערכת התכנון שרווחה עד אז, עת נקבע בו על הקמת הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה (ול"לים) בתחומי כל מחוז, בראשות יו"ר הוועדה המחוזית או מי שמונה על ידי שר הפנים, ויו"ר הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התכנית יהיה ממלא מקום היו"ר (סעיף 3). בכך הפכו הול"לים למוסדות התכנון הראשיים שהופקדו על בדיקת התכניות ועל אישורן. הרכבה הקבוע של הוועדה כלל שלושה נציגי משרד הפנים, שלושה נציגי הרשות המקומית, שני נציגי משרד הבינוי והשיכון ונציג משרד התחבורה. כמו כן, צורפו נציגי משרד התעשייה והמשרד לאיכות הסביבה לעניין תכניות הכוללות יעוד שטח לתעשייה. ועדה משותפת זו לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי החליפה את שלוש הוועדות שפעלו קודם לכן, והן: הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה; הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. משמע, הוועדה המקומית יצאה מהתמונה לגבי חלק ניכר מהתכניות, בעת הדילוג והאיחוד עם הוועדה המחוזית בעוד שאת מקומן של מאות ועדות מקומיות תפסו שש ועדות בלבד. גם הדרג המקצועי המסייע לול"לים היה משותף ללשכות התכנון שליד הוועדה המחוזית וליד הוועדה המקומית.

הול"לים בהרכבם המצומצם, ללא נציגי ציבור ואנשי מקצוע בלתי תלויים, לעומת הרכבן של הוועדות שקדמו להם, הוסמכו לדון ולהחליט בתכניות שעניינן 200 יחידות דיור ויותר (סעיף 4). כמו כן נקבע שהוראות התכניות על פי הול"לים גוברות על הוראותיהן של תכניות מתאר מחוזיות קודמות (סעיף 4 ה') ואם הן משנות תכניות מתאר ארציות הן זקוקות לאישור במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (שם, שם). משמעות הדבר היא אישור תכניות אף אם יש סתירה בינן לבין תכניות קודמות; אישור הקמתם של אזורי מגורים בלי תכניות מתאר לכלל היישוב; והחלטות שבהן קיים פוטנציאל לניגודים לעמדות הרשויות המקומיות.

החוק החדש שמר להלכה את היסודות העיקריים של תהליך התכנון ואישור התכניות, וביניהם: הפקדת תכניות; שמיעת התנגדויות; קיום דיון תוך שיתופם של נציגי ציבור. האצת תהליכי התכנון ואישור התכניות התבססו על קיצור משך הזמן לכל שלב ושלב אף כי כך נפגעה למעשה זכות הציבור להתנגד לתכניות (לדוגמה, אם במערכת התכנון הרגילה נקבעו 60 ימים להפקדת תכנית, החוק החדש צימצם את תקופת ההפקדה ל-20 ימים); על הקטנת מספר הגורמים המעורבים בהחלטות; ועל הקטנת מספר התחנות הנדרשות לאשר את התכניות. לפי חוק הליכי תכנון, תכניות מוגשות ישירות לדיון בול"ל בעוד שבעבר תכניות עברו בדיקה של הרשות המקומית הנוגעת בדבר לפני הגשתה לוועדה בעלת הסמכות להפקדתה.

פרופסור רחל אלתרמן, ראש המכון לחקר העיר והאזור בטכניון סכמה את סגולותיו של חוק הול"לים בדיון שנערך בוועדת הפנים של הכנסת: "נראה שהמטרה הלאומית של מתן אפשרות בנייה בזמן קצר דחקה היבטים של בדיקה מקצועית-מינהלית מעמיקה: צמצמה את יכולת הציבור להתנגד לתכניות; שברה את ההיררכיה של התכניות; גרמה לאי התאמה לתכניות מתאר מקומיות קיימות; פגעה בתכנון הארצי; פגעה במעמדן של הרשויות המקומיות בהתייחסות אליהן כאל גורם פסיבי בתהליך התכנון האוטומטי". הצעת החוק בוחרת ללכת בדרך של מירכוז קיצוני של החלטות תכנון ובדרך זו טמון נזק רב... הוועדות המיוחדות שהחוק מציע תהיינה מורכבות בעיקר מנציגי משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים... התכניות לא יעברו כלל את הוועדה המקומית" (פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת, 2.7.1990).

אספקת דיור זמני - קרוואנים ומגורונים

בחודש פברואר 1990 דנו ראשי משרד הבינוי והשיכון, לראשונה, באפשרות לפתור את מצוקת הדיור, באמצעות הדיור הזמני. כעבור חמישה חודשים, בחודש יולי 1990 הכין משרד הבינוי והשיכון תכנית מקיפה לנושא הדיור בה הוגדרו הקרוואנים כאמצעי מרכזי לפתרון המחסור בדיור. זאת, בניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד שהתריעו על העלות החברתית והכלכלית של פתרונות דיור אלה בהשוואה לחלופה של בתי קבע מיובאים. עמדה זו קבעה כי: "יש לשאוף לכך שהבתים שייובאו יהיו בתים המיועדים לפתרון דיור של קבע. אמנם בתי קבע יקרים יותר מקרוואנים (25,000 דולר 30,000 דולר לעומת 15,000 דולר, ללא מיסים), אולם ההפרשים בעלויות מצטמצמים אם מביאים בחשבון את ההוצאה הכוללת

הכרוכה בהקמת בתים מיובאים, דהיינו: את ערך הקרקע, עלות התשתיות ועוד. יש לזכור גם שההשקעה בקרוואנים יורדת למעשה לטמיון בניגוד להשקעה בבתי קבע... אכלוס בקרוואנים, שמן הסתם ייעשה בתנאי שכירות וינתן לעולים חדשים או חסרי דירה ותיקים חלשים, יצור שכונות וריכוזים בעלי תדמית שלילית... בכל מקרה אוכלוסייה זו לא תמצא בכך פתרון דיור של קבע ותחזור ותהווה נטל נוסף על המדינה בעתיד... דיור זמני פירושו גם תחזוקה לקויה של הנכס ובלאי מהיר יותר" (רחל הולנדר - מנהלת המרכז למידע ולניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון לעמיקם אורן - מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, 29.7.1990).

נוכח הביקוש הגדול לדיור והדחיפות במילוי צורכי הדיור החליטה הממשלה בהתאם להמלצת משרד הבינוי והשיכון, ביום 3 באוגוסט 1990, על רכישתם של 5,000 קרוואנים. שר הבינוי והשיכון הטיל את ניהול הפרוייקט על מינהלת פרוייקט בראשות המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים במשרדו. ועדת היגוי שהוקמה על ידי משרד הבינוי והשיכון בהרכב מנכ"לים ומנהלי אגפים של משרדים ממשלתיים נוגעים הנחתה את מינהלת הפרוייקט.

נושא איתור השטחים להצבת הקרוואנים במגזר הכפרי הוטל על המינהל לבנייה כפרית, בהיותו מאופייני ב"קווי פיקוד קצרים" ובאפשרות להעביר באמצעותו דברים במהירות (יוסי מרגלית - מנהל המינהל לבנייה כפרית, ראיון, 6.3.1995). במגזר הכפרי יועדו הקרוואנים לקליטת עולים חדשים כאשר התפיסה התכנונית לגבי אופן הצבתם התבססה על הצבתם של עד 30 קרוואנים במושב באופן מרוכז באתר אחד או הצבתם במפוזר ובנפרד ליד משקים משפחתיים; על הצבתם של עד 40 קרוואנים בקיבוץ באתר שיבחר על ידי הקיבוץ; ועל הצבתם של עד 100 קרוואנים במרכזים קהילתיים אזוריים. במגזר העירוני יועדו הקרוואנים להוות פתרון לדיור גם של מחוסרי הדיור מקרב האוכלוסייה הוותיקה.

בשיתוף עם ועדת השיכון של מרכז השלטון המקומי הוחלט להטיל על החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ - לאתר שטחים במגזר העירוני, לתכנן, להכשיר ולפתח את האתרים להצבת הקרוואנים, לפקח על הצבתם, לחברם לתשתיות השונות ולקבוע את הפרוגרמות למבני הציבור ולשירותים המוניציפליים. הנימוקים להחלטה בדבר המבנה הארגוני שבמרכז החברה למשק וכלכלה היו: "גורם מרכזי בעל כושר ניהול וארגון פרוייקטים; היכרות מצוינת עם ראשי רשויות מקומיות, מהנדסי ערים ותכנון עירוני; כושר תיאום בין מערכות התכנון הממשלתיות ומערכות התכנון העירוניות; כושר ביצוע מעולה מוכח וניסיון במכרזים ארציים ובארגון עבודות; ניהול סקרים באתרים במקביל; יכולת שליטה ובקרה על פעילות רבת-תחומית במקביל לאוריינטציה עסקית ואופי ובעלות ציבורית" (משרד הבינוי, 1992, עמ' 6). לביצוע המטלות התקשרה החברה עם שני גורמים חיצוניים למגזר הציבורי: האחד, לתכנון; והאחר, לביצוע. על הגורם המתכנן (משרד פייטלסון, שילה, יעקבסון - אדריכלים) הוטלה האחריות הכוללת לתכנית על כל שלביה ורמותיה. על הגורם המבצע (יורם גדיש - חברה להנדסה בע"מ) הוטל לתכנן את התשתיות, לנהל ולפקח על ביצוע הכשרת האתרים לפקח על הצבת המבנים וחיבור התשתיות ומסירת האתר לחברה המאכלסת. חברת א.מ.ן הייתה מופקדת על ביצוע הצבת המבנים, חיבורם לתשתיות וכד'. תפקיד איכלוסם של האתרים, ניהולם ואחזקתם השוטפת הוטל על חברת 'עמידר'.

לצורך איתור שטחים להצבתם של 2,000 הקרוואנים הראשונים פנו הגורמים הנוגעים בדבר (משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, ומשרד האדריכלים הנוגע), כל אחד בנפרד, לראשי הרשויות המקומיות בקריאה לשיתוף פעולה. הפניה הראשונה הועברה לראשי רשויות מקומיות בהן התגוררו חסרי דיור באוהלים, ביניהן: תל אביב-יפו, חיפה, בת-ים, ראשון-לציון, תל-מונד, אשדוד, גדרה, אור-יהודה, הוד-השרון, יבנה, יהוד, קריית-אונו, בית-שאן, נס-ציונה, ירושלים, פרדסיה, קדימה, רחובות, אזור, לוד, אבן-יהודה, כפר-יונה, גני-תקווה, ראש-העין, ועוד.

שבע עשרה מתוך 57 הרשויות המקומיות אליהן הועברה הפנייה דחו אותה על הסף, ביניהן: נתניה, רמת-גן, בית-שמש ומעלות-תרשיחא. ברשויות מקומיות אחרות שהסכימו עקרונית להצבת קרוואנים בתחומן ותכנון האתרים בהן הסתיים ביצוע ההצבה עוכב או בוטל עקב קשיים תכנוניים, בעיות משפטיות והתנגדויות תושבים - על יישובים אלה נמנו: בית-שאן, יהוד, ירושלים, ראש-העין, תל-מונד, והוד-השרון.

המועצות המקומיות שנענו לפניה להציב קרוואנים בתחומן והם אכן הוצבו כמתוכנן כללו את אבן-יהודה, גן-יבנה, כפר-יונה, אשדוד, אור-עקיבא וקדימה. בין העיריות הבולטות שהסכימו להציב קרוואנים בתחומן היו תל אביב-יפו, חיפה, בת-ים, הרצליה, באר-שבע, ראשון-לציון, לוד, רחובות, יבנה ורמלה.

לעומת ההתנגדות העקרונית המוצהרת במגזר העירוני, במגזר הכפרי לא התנגדו לקליטת הקרוואנים, וביישובי מגזר זה הם הוצבו בריכוזים של עשרות יחידות דיור ביישובים הבאים: כפר-הס, באר-טוביה, כדורי, גילת, מעגלים, בית-חשמונאים, כפר-ורבורג, תלמי-יחיאל ובינוב. במרכזים אזוריים הם הוצבו בריכוזים של עד 150 יחידות דיור - בנהורה ובפתחת-שלום.

גידול דרמטי בהיקף העלייה בשלהי שנת 1990 שהגיע לכדי 35,629 עולים בחודש דצמבר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1993, עמ' 12) והעלות הכלכלית הצפויה מנתון זה הניעו את ראשי משרד הבינוי והשיכון להחליט על פתרון צנוע יותר. כתוצאה, למבנה היביל העיקרי נבחר המגורון - יחידת דיור המבוססת על חלוקת הקרוואן ל-2 יחידות דיור בשטח של 23 מ"ר כל אחת, הכוללת חדר למגורים ולשינה, פינת בישול, חדר שינה (עם אפשרות להעמדת שתי מיטות ויותר בקומות) ושירותים.

במהלך חודש דצמבר 1990 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את רכישתם של 33,000 מגורונים, מספר שצומצם במהרה ל-22,000 - בשל מגבלות תקציביות (מבקר המדינה, 1991, עמ' 227). ביום 30 בדצמבר 1990 פורסם מכרז ליצרנים בארץ ובח"ל לייצור ולהספקה של מגורונים עד לתאריך 13.5.1991.

משרד הבינוי והשיכון - המינהל לבנייה כפרית ומינהלת פרויקט הקרוואנים, (החברה למשק וכלכלה בשלטון המקומי בע"מ ומשרד האדריכלים "פייטלסון, שילה, יעקבסון"), בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים ורשויות מקומיות החלו בתהליך לאיתור אתרים זמינים להצבת המגורונים והקמת שכונות לדיור זמני.

למרות אישור הממשלה בדבר רכישת 22,000 מגורונים הוחלט על ידי המתכננים לטפל בבחינת אתרים בשטח כולל של 11,250 דונם שהיוו פוטנציאל ל-75,000 יחידות דיור. ההחלטה התקבלה על בסיס ההנחה בדבר מחסור צפוי בדיור שיהיה גדול ממספר המגורונים שאושר לרכישה; בגין הקשיים הצפויים במימוש האתרים עקב עלויות הפדיון של זכויות קרקע; התנגדותן של רשויות מקומיות; ועלויות תשתית.

החשש מבעיות בתחום האורבני והחברתי עקב אי התחשבות בשיקולים מקצועיים הניע את המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביום 1 בינואר 1991 להחליט על עריכת תכנית מתאר ארצית לדיור מידי זמני בהיקף של 50,000 יחידות דיור (החלטה 491-91, עמ' 1). מטרת התכנית הוגדרה כ"יעוד מהיר של אתרים ותשתיות נלוות לדיור מידי זמני כמשימה ציבורית בעלת חשיבות ארצית בנסיבות החירום שנוצרו כתוצאה מהיקף העלייה" (שם, שם). כמו-כן נקבע שהתכנית תתבסס, ככל האפשר, על הצעותיהן של הרשויות המקומיות.

בהתאם להחלטה זו פנה יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בכתב, לראשי 150 רשויות מקומיות בבקשה להציע אתרים למגורונים, תוך שלושה שבועות, בהתאם להנחיות הבאות: על רשויות מקומיות שאוכלוסייתן 5,000 תושבים ויותר להציע אתרים שקיבולתם 5 אחוזים לפחות ממספר יחידות הדיור הקיימות בתחומן, ואילו הרשויות המקומיות שאוכלוסייתן קטנה מ-5,000 יציעו אתרים שקיבולתם 50 יחידות דיור לפחות. המגמה הייתה להמעיט במספר האתרים והמגורונים ביישובים חלשים ולהתבסס על יישובים חזקים. רשות מקומית שלא יכלה להציע אתרים כנדרש התבקשה לנמק בפירוט את הסיבות לכך. כמו כן הוחלט שאם רשות מקומית לא תציע אתרים כלל או שלא בהיקף הנדרש ולדעת עורכי התכנית מצויים באותה רשות מקומית שטחים המתאימים לשמש כאתרים לדיור, יהיו עורכי התכנית מוסמכים לכלול את האתרים בתכנית.

עד לסוף חודש ינואר 1991 ענו לפניית יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה 40 ראשי רשויות מקומיות בלבד. מחציתן של התשובות כללו הצעות שהוערכו על ידי צוות משרד הפנים ועורכי התכנית כבעלות פוטנציאל ליישום. התערבותם של מנכ"לי משרדי הפנים והבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, שכללה פגישות אזוריות עם 45- ראשי רשויות מקומיות, תרמה להשגת הסכמתם של כמה ראשי רשויות לאתרים נוספים, אך לא בהיקף הדרוש. בין היישובים במגזר העירוני שנענו, בשלב זה, עקרונית בחיוב לפנייה זו היו: במחוז הדרום - עומר, קריית-גת: במחוז תל אביב - תל אביב-יפו, קריית-אוננו, רמת-השרון, חולון; במחוז המרכז - כפר-סבא, רחובות, פתח-תקווה, רעננה, ראשון-לציון, גדרה; מחוז חיפה - נהריה, חדרה, קריית-טבעון, חיפה; במחוז ירושלים - ירושלים; במחוז הצפון - כרמיאל, קריית-שמונה, מגדל-העמק, טבריה, חצור-הגלילית.

עם העיריות שבלטו בהתנגדותן העקרונית לתכנית הלאומית, נמנו: נתניה, חולון, אשקלון, רמת-גן, בית-שמש, מעלות-תרשיחא, מיתר וראש-העין. במגזר הכפרי היו התנגדויות ספורות להצבת המבנים היבילים בתחומן, שעם הבולטות נמנו כפר-ויתקין ונורדיה. בהקשר לעמדת המגזר הכפרי נאמר: "באזורי המושבים יש רצון לקליטה, יש תעסוקה ויש פתיחות כלפי העולים" (אריה בר, פרוטוקול הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה, 285, 14.5.1991).

בשלב ראשון אתרים שהוצעו על ידי הרשויות המקומיות ומינהל מקרקעי ישראל, נבדקו ונמצאו לא ראויים על ידי ועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בעיקר עקב מיקום, תנאים טופוגרפיים וזמינות הקרקע. בשלב עוקב נדחה תכנונם של 13 אתרים נוספים, שכללו פוטנציאל של 8,300 יחידות דיור, אף הם בגין קשיים אובייקטיביים למימוש שנבעו מתנאי קרקע, מעלויות תשתית, ועוד. ל-15 אתרים נוספים הוכנו תכניות בינוי בהיקף של 10,906 יחידות דיור לאחר אישורן של הרשויות המקומיות. בגלל התנגדות בשלב מאוחר יותר מצד אותן רשויות מקומיות וגורמים ממלכתיים, ובראשם משרד הבטחון, לא מומש התכנון גם בהם. בהמשך התהליך הוכנו ל-36 אתרים תכניות בינוי לביצוע שהיו מוסכמות על כל הצדדים הנוגעים בהיקף של 16,802 יחידות דיור, אולם גם בפעם זו בהגיע שלב הביצוע מומש רק חלקם.

לגבי האתרים המוסכמים הוגשו תכניות לקבלת היתרי בנייה לוועדות התכנון. רוב האתרים נמצאו ליד רשויות מקומיות קטנות ומועצות אזוריות ובהקשר זה נאמר: "רוב האתרים הם אלה שהוצעו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. בבדיקה במחוזות נתקל בקשיים עצומים כי כמעט אין קרקעות שאין עליהן בעיות, קשיים, חזקות, חוסר זמינות, פינויים, יעודים אחרים ותכניות אחרות. רוב האתרים נמצאים ליד יישובים דלים ומועצות אזוריות..." (יונה פייטלסון - עורך התכנית, ישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 283, 5.3.1991). ב-12 אתרים נוספים שהיו צמודים למוסדות חינוך ובהם 223 יחידות דיור פעולות התכנון והביצוע נעשו על ידי המוסדות עצמם. בסך הכל טופלו, ברמות שונות של פעילות (איתור, בחינה, ביצוע וכד'), 149 אתרים.

ביום 5 במרץ 1991 נדחתה תכנית המתאר הארצית הראשונה לדיור זמני שהוצגה על ידי עורכי הפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בגין חוסר תאימה לחלק מהנחיות המועצה בנושאים עקרוניים כגון, גודלם של האתרים שחרגו אל מעבר ל-300 יחידות דיור, צפיפות של 10 יחידות דיור לדונם ויותר, צורת פיזורם והיעדר אתרים בתוך רוב הערים הגדולות, בכלל, ובערי גוש דן בפרט. כעבור 3 חודשים, ביום 4 ביוני 1991 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה תכנית מתוקנת והעבירה אותה לאישור הממשלה - משמע, כחצי שנה לאחר קבלת ההחלטה על הכנתה אושרה תכנית המתאר הארצית לדיור זמני (תמ"א 33), שנועדה למנוע אי התאמה בין התכנון בנושא הנדון לבין תכניות אחרות, להבטיח את זמינותם של אתרים מתאימים, לתת פתרון מהיר לצורכי דיור דחופים ולספק כלים לטיפול בנושא בעת צורך בדיור מהיר נוסף. התכנית בתמ"א 33 קבלו למעשה מעמד של תכניות מפורטות בכל הנוגע לאישורי הביצוע, כך שעם אישורן ניתן היה להנפיק היתרי בנייה ישירות מהן.

תכנית מתאר ארצית 33 דנה באתרים בתחומי ה'קו הירוק' בלבד בעוד שהאתרים באזורי יהודה ושומרון נקבעו על ידי הדרג הפוליטי במשרד הבינוי והשיכון: דוגמה לכך נמצא בסיכום דיון במשרד הבינוי והשיכון בו נקבע: "מנהל המינהל לבנייה כפרית יפעל להצבת 1,000 קרוואנים ביר"ש לעיבוי ההתיישבות המקומית באזור" (מתוך: "סיכום דיון עם שר הבינוי והשיכון בנושא: בנייה מהירה ישראלית והערכות באתרי חירום", 11.11.1990). כעבור חצי שנה, ביום 3.6.1991 הוחלט במשרד הבינוי והשיכון שמגורונים שאתריהם יפסלו יוקצו ליישובי יהודה ושומרון, העירוניים והקהילתיים. בחודש יולי 1991 החליטה ועדת השרים

לענייני עלייה להסב 2,000 מגורונים ל-1,000 קרוואנים לצורכי ציבור. לגבי 1,022 מגורונים אחרים לא נקבע מקום להצבתם והם אוחסנו במקומות אחסון זמניים. הצבתם של הקרוואנים החלה בחודש נובמבר 1990 ועד לסוף אותה שנה הוצבו כ-562 קרוואנים. במחציתה הראשונה של שנת 1991 הוצבו במקומם רוב הקרוואנים - 4,401 (מידע חופשי, אוקטובר 1993, עמ' 13).

הצבתם של המגורונים החלה בחודש פברואר 1991, ועד למחצית אותה שנה הוצבו 4,806 מגורונים בלבד. עד לסוף שנת 1991 נוספו כ-7976 מגורונים. באתרים מספר נמשכה משך הצבתם של המבנים היבילים פרק זמן ארוך בהרבה מההערכות שניצבו בבסיס ההחלטה בדבר בחירת מיבנים יבילים כפתרון למצוקת הדיור, ושהקציבו לנושא 4-5 חודשים. במקרים קיצוניים השתווה משך זמן ההצבה למשך הבנייה הממוצעת, כ-14 חודשים.

עד לסוף שנת 1992 הוצבו כל הקרוואנים על פי התכנית שעוצבה על ידי המינהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון, בעוד שמספר המגורונים שהוצבו היה נמוך ב-1,286 מהמתוכנן.

במושבים הוצבו הקרוואנים במקבצים של עשרות בודדות של יחידות דיור בכל יישוב. בלטו בהיקף הקליטה הגבוה היישובים הבאים: גילת-109; נוה-עובד-7; מבויעים-97; נורדיה-109; מעגלים-132; ינוב-58; מגן-שאול-54. ב-66 קיבוצים הוצבו הקרוואנים במקבצים של עד 20 יחידות דיור.

התנגדות משרד האוצר להצבתם של מגורונים במושבים ליד משקים משפחתיים ומתן האפשרות לרכישתם על ידי בעלי המשקים לאחר 5 שנים ועיכוב באישור הסיוע ליישובים לתגבור השירותים הובילו לאימוץ תכנית להקמת שכונות גם מחוץ לתחומי המושבים, במרכזים קהילתיים אזוריים או באזורי תעשייה, באחריותן של המועצות האזוריות. ב-12 יישובים עירוניים הוצבו מחצית ממספר המגורונים (5,900 יחידות דיור) מתוכם, 3,430 בשני אתרים – בבאר-שבע ובחיפה. בסוף שנת 1993 הסתכמה רמת האכלוס בקרוואנים ב-85 אחוז ובמגורונים ב-83 אחוז (מידע חופשי, אוקטובר, 1993, עמ' 12).

בתהליך איתור השטחים להצבת המגורונים נתקלו המתכננים בתופעות חוזרות ונשנות של התנגדויות עקרוניות לפתרון המוצע; לנסיגה של רשויות מקומיות בגמר התכנון, מהסכמתם להצבת המבנים באתרים שהוצעו על ידם.

מלבד לעיכובים במימוש התכנית היה הכרח לעתים אף לבטל תכניות. החלטת חברת 'עמידר' בחודש אפריל 1991 לגבי אי נכונותה לשאת באחריות למערכות התשתית בתחומי שכונות הדיור הזמני ערערה את אמונן של הרשויות המקומיות במוסדות הממלכתיים וגרמה לביטול הסכמת חלקן להצבת מגורונים בתחומן. כך גם בחודש אוגוסט 1991, ולאחר גמר תכנונם, הוחלט לבטל אתרים מספר עקב בעיות תכנוניות ומשפטיות שהערימו רשויות מקומיות: תל אביב-יפו – פארק-דרום וקריית-שלום; פלמחים; קריית-מוצקין; ירושלים - פסגת זאב והגבעה הצרפתית; חפץ-חיים, שפיים, וקריית-אונו.

ריכוז נימוקים של רשות מקומית נגד הצבת מגורונים באתר נמצא במקרה של חופית ומובא להלן כלשונו:

"בפני הוועדה הופיעו עו"ד חורש כבא כח הוועד המקומי של חופית, סגן ראש המועצה האזורית עמק-חפר מר איצקוביץ ומהנדסת הוועדה המקומית גב' גלייזר, בדרישה להסיר את אתר חופית מהתכנית ולראות את אתר רגבים כחלופה ולא כתוספת, הכל מנימוקים אלה:

1. המיקום יוצר במועצה האזורית קשיים בתשתית ובמתן שירותים שלא ניתן להתגבר עליהם לרבות:

א. בהיעדר פתרון ביוב, האתר מהווה סיכון למי התהום והכבדה נוספת על בעיות הביוב הבלתי פתורות של המועצה האזורית שדרכה זורם הביוב של נתניה לנחל אלכסנדר.

ב. היעדר דרך גישה יחייב לעבור בשדות כפר ויתקין.

ג. האתר נמצא באזור נמוך מבחינה טופוגרפית.

ד. במועצה האזורית עמק חפר הוקצו אתרים נוספים - ביחד מגיעים לסך של 5,450 יחידות דיור בתוספת 1,000 עולים שכבר נקלטו. במועצה האזורית ייווצר מצב שהיא לא תוכל לשאת במתן השירותים המתאימים במערכת הקיימת ותתמוטט.

ה. חופית יישוב של 260 משפחות לא יוכל לקלוט 300 משפחות.

ו. לאתר חופית אין פתרון לחינוך.

ז. אם יכפו את האתר צפוי מצב של ניכור ועוינות בין העולים לתושבי חופית הותיקים.

ח. למועצה האזורית אין תשתית לקליטת תוספת עצומה זו של תושבים.

ט. המועצה האזורית יכולה לכל היותר לקלוט 1,000 משפחות באתרים מרוכזים בנוסף ל-750 משפחות שיקלטו בתוך היישובים, ומסכימה לאתר אזור התעשייה ולאחר יד חנה שיהיה יישוב קבע ובניית התשתית אפשרית בהתאמה ליישוב הקבע.

2. התכנית אינה חוקית משום שהודעה על עריכתה לא התפרסמה כנדרש בחוק התכנון והבניה.

3. אין תכנית מעודכנת וגם בוועדה המחוזית לא ניתן להשיג כזו, בכך נמנעה מהם זכות השימוע.

4. התכנית בטלה מעיקרה משום שאין החוק מאפשר תכנית מיתאר ארצית זמנית.
5. התכנית מדברת על היתר בנייה זמני ואין החוק מכיר בכך.
6. תכנית המיתאר הארצית אינה יכולה לחייב את משרד הבינוי והשיכון, לפנות את המגורונים בתום תקפה של התכנית.
7. התכנית לוקה בחסר בכך שאינה מחייבת תסקיר השפעה על הסביבה על כל אתר" (פרוטוקול המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 26.5.1991).

הרשויות המקומיות אשר הסכימו להצבת מגורונים בתחומן דרשו שיפורים ברמת הפיתוח, הקמת מוסדות ציבור למתן שירותים לתושבים, וקבלת מערכות תשתית שעומדות בתקני המערכות של הרשות המקומית.

רוב אתרי הקרוואנים לא נועדו למגורים לפי תכניות מיתאר מפורטות שבתוקף, ויעודם שונה לשימוש למגורים לתקופה מוגבלת של 5 שנים. כמו כן, מבדיקת כל אתרי הקרוואנים עולה כי לא הוצאו היתרי בנייה כחוק באף אחד מהם, גם במקומות בהם בוצעו עבודות פיתוח והוצבו מבנים (מבקר המדינה, 1990, עמ' 548).

הקצאת השטחים למגורונים לא עמדה גם היא כבמקרה של הקרוואנים בציפיות ובהנחות היסוד של המתכננים. כך לדוגמה, הקצאת האתרים על ידי מינהל מקרקעי ישראל לא הסתיימה בחודשים אפריל-מאי 1991 אלא בחודש אוקטובר אותה שנה, עם מתן אישור העבודה לאתר האחרון ברשימה, חוף הכרמל. בחלק מן האתרים, בעיקר באתרים הגדולים, חלו שיבושים לאחר מתן אישורי העבודה בגין היעדר היתרי בנייה כתוצאה מהתנגדות תושבים ורשויות מקומיות. הפסקות הבנייה נמשכו פעמים אף חודשים. אתרים בהם הופסקו העבודות בגין סיבות אלה היו ביישובים הבאים: קריית-גת, חופית, יד-חנה, פלמחים, נצרת-עלית, מועצה אזורית חוף-הכרמל, גאולים, פתח-תקווה, מעלות-תרשיחא, אור-עקיבא, וחולדה.

בגין היעדר מלאי מספיק של קרקעות באזור המרכז והתנגדותן של רשויות מקומיות לא נשמר העיקרון המנחה של מיקום הקרוואנים והמגורונים בשולי אזור המרכז. החרیגה הייתה בשני כיוונים: האחד, לפריפריה - דהיינו, למקומות של זמינות קרקע גבוהה ולמקומות בהם נדרשה לדעת קובעי המדיניות התערבות לצורך חיזוקם; השני, יישובים פריפריים באזור המרכז בשטחים שיועדו למגורים ואשר שיווקם לא התקדם. עקב הקשיים שהתגלו במהלך הביצוע נקבע גודלם של האתרים, פעמים רבות, לפי זמינות הקרקע ולא בהתאם לכללי תכנון שקבעו את היחס הרצוי בין גודל האתר לגודל היישוב הסמוך. האתרים הגדולים ביותר היו: נחל-בקע (ליד באר-שבט), חצרות-יסף (ליד עכו), חצורית (ליד חצור), חוף-הכרמל (מדרום לחיפה) המנו כל אחד 1,000 יחידות דיור ויותר. מנגד, המטרה לפזר ככל הניתן יצרה גם אתרים קטנים של עשרות בודדות של יחידות דיור.

4 ניתוח מדיניות אספקת הקראוונים והמגורונים

היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי המתמקדים, בעיקר, בתחום השירותים הממלכתיים משיקים, בין השאר, לתפקידים מגוונים בתחום הדיור כגון: בעלות על קרקעות; ניהול קרקעות; תכנון יישובים ושכונות; אישור תכניות סטטוטוריות; פיקוח על הבנייה ועוד.

ביכולתו של השלטון המרכזי להשפיע על המדיניות המרחבית של הדיור באמצעות קביעת סדר עדיפויות לאומי, בהתאם לשיקולים שונים - אידאולוגיים, מדיניים, בטחוניים, כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים. מימושה של מדיניות בתחום זה מתבצעת באמצעות מערכת תמריצים בתחומים שונים: קביעת סוג והיקף הסיוע לרכישת דירות; ניהול תכניות דיור; הגדרת יעדי ההתערבות וכד'.

היחסים בין שלטון מרכזי ומקומי נבחנים כאן בשני היבטים: האחד, ניתוח תהליך התווית מדיניות אספקת הדיור הזמני בשנים 1990-1992; והשני, ניתוח המדיניות, עיקריה ואופן ישומה.

גישת השלטון המרכזי

פעולות השלטון המרכזי בתחום התווית מדיניות אספקת הדיור הזמני הושפעו ממאפייני המערכת מתוות המדיניות - ובראשם, משרדי הממשלה; ומגורמים מחוצה לה - ובראשם השלטון המקומי.

בהיותה בעלת יכולת פוטנציאלית לממש את תפיסתה העקרונית בנושא הדיור ואופן פריסתו המרחבית, בהיותה הגורם המקצה את הקרקעות, הקובע את מקורות המימון, והקונה הגדול של דירות, נטלה הממשלה על עצמה תפקיד מרכזי בהתווית מדיניות הדיור, ובישומה. בכך אימצה הממשלה את התפיסה ששלטון מרכזי בתוקף תפקידו מופקד על תחום זה המהווה מוצר ציבורי (public good), ועל ההשקפה שאין להשאיר נושא כה חשוב לפעולתם של כוחות השוק בגין אי יכולתו של השוק לתפקד במצב שנוצר. עמדה זו יוצגה והונהגה על ידי משרד הבינוי והשיכון.

השינויים באופי המעורבות בתחום הדיור ובהיקפה, שבאו בעקבות אימוץ מלא ומקיף של הגישה הריכוזית, הפכו את השלטון המרכזי לגורם דומיננטי בהספקת פתרונות הדיור, עובדה

ששינתה את אופיים של הקשרים עם השלטון המקומי, תוך הגדלת הא-סמטריות אל עבר השלטון המרכזי.

בתקופת הנחקרת כאן הממשלה, תת המערכת העיקרית במערכת מתוות המדיניות, אופיינה על ידי: מיבנה קואליציוני והרכב אישי שחברו יחד למצב בו שרים לא שיתפו פעולה עם עמיתיהם בתחומי עשייה משותפים; יחסים אישיים מעוררים ויריבויות אישיות בין אחדים מחברי הממשלה שהכתיבו את דפוסי העבודה ביניהם (בלטה בתחום זה היריבות בין שר הבינוי והשיכון - אריאל שרון לבין שר האוצר - יצחק מודעי, שכל אחד מהם ראה עצמו מועמד להנהיג את 'הליכוד'; ובין שר הפנים - אריה דרעי לבין חבר סיעתו, שר הקליטה - יצחק פרץ); היעדרה של מנהיגות חזקה וסמכותית שהיה ביכולתה לכפות שיתוף פעולה בהתווית מדיניות לאומית כוללת והמקובלת על השותפים לעשייה וביישומה.

בעת מעשה באו מאפיינים אלה לידי ביטוי בקיומם של מספר מוקדים בתהליך התווית המדיניות, ובהיעדר תיאום בין משרדי הממשלה הנוגעים לבין עצמם - גילויי תפקוד אלה מצאו את מקומם בתיאורים בכותרות העיתונים באותה העת: "אתמול הציג שרון את תכנית הקליטה שלו בפני הממשלה. מודעי מכין תכנית חלופית, שתוצג בפני הממשלה" (גדעון עשת, 'דיעות אחרונות', 2.7.1990); "האוצר לא נותן לי לעבוד. שר הבינוי והשיכון, אריק שרון. ראיון: אני נלחם בבירוקרטיה זדונית. מכבידים עלי בלי סוף, מתערבים ללא הרף" (ישעיהו בן פורת, 'דיעות אחרונות', 28.9.1990); "בניגוד לשר שרון הדוגל באידאולוגיה של פיזור אוכלוסייה עמדת האוצר בחודשים האחרונים גורסת שלא כדאי לתת יותר מדי תמריצים לבנייה בפריפריה" (ג'ודי מלץ, 'הארץ', 7.10.1990); "ראש הממשלה יצחק שמיר הורה אמנם לשני שרי החישוקים לשעבר, שרון ומודעי, להפסיק לריב - אך אין בכך די" (צבי זרחיה, 'הארץ', 8.11.1990).

השחקנים המעורבים הונחו כל אחד בתורו על ידי השקפת עולמם האידאולוגית ועל ידי אינטרסים מיוחדים להם ופעלו על פי דפוסי פעולה שנועדו לקדם את ענייניהם. התברר שהגורם הקובע את סדרי העדיפויות אינו ה'שלטון המרכזי' אלא יחסי העוצמה בין מרכיביו: דהיינו, בין השרים הנוגעים, גורם המשתנה עם חלופי שרים - כך לדוגמה שונתה המדיניות המרחבית של הדיור שעוצבה על ידי השר דוד לוי שהדגישה את הבנייה באזור המרכז על ידי השר שרון עם כניסתו לתפקיד, תוך הסטת מרכז הפעילות לאזורי הפריפריה.

ניתן לקבוע שרוב הפתרונות למצוקת הדיור נעדרו בשלביהם הראשונים בסיס תאורטי; כלומר, מערכת של הנחות והשערות אשר קושרות מדיניות עם תוצאותיה האפשריות. התוצאה, מדיניות בה מרכיבים סותרים ומשימות מתנגשות בתחום קליטת העלייה כפיזור אוכלוסייה, 'אספקת דיור', 'אספקת תעסוקה' וכד' שימשה מצע לא מגובש להחלטות תכנון מפורטות. היעדרה של מדיניות כוללת ומגובשת פגע בהיבטים שונים של תפוקת התכנית בעיקר אלה הכלולים בתת המערכות: המרחבית, האורבנית, החברתית, הכלכלית והארגונית-מינהלית.

מיקום המגורונים באתרים גדולים ומבודדים בשולי רשויות מקומיות חלשות ובמרחק רב מן השטחים העירוניים הבנויים לא איפשר פיתוח מלא של התשתיות בגין ההוצאות הרבות שנבעו מהמרחק ובשל מגבלות תקציב. ריבוי האתרים, פיזורם הגאוגרפי והקצב האיטי של השלמת החיבור לתשתיות גרמו גם להתארכות תהליך אכלוסם אל מעבר למתוכנן. כמו-כן, במסגרת התכניות הראשונות שהוכנו בהתאם להוראות חוק "הליכי תכנון (הוראת שעה), התש"ן-1990" אושרו תכניות בשטחים שהיו חשופים למפגעים סביבתיים, בשטחים בעלי ערכי נוף וטבע, אשר פגעו, פעמים, במתווה התכנוני של רשויות מקומיות שנאלצו להקצות שטחים שלא בהתאם לתכניות בניין העיר שלהן.

הפעילות במצב של אי וודאות, התקציבים המוגבלים והיעדרה של היערכות הולמת להתמודדות עם מצוקת הדיור מסבירים נקודות חולשה שהתגלו בתהליך התווית המדיניות ובעלותה הכלכלית והחברתית. סוגיית העלויות הכלכליות וחברתיות של פתרונות דיור אלה והשלכותיה על הרשויות המקומיות לא זכתה להתייחסות הולמת.

כך לדוגמה מבחינה חברתית הומעטה משמעות תוספת האוכלוסייה מבחינת כושר הקיבול של השירותים הציבוריים ברשויות המקומיות השונות ומשמעות הנגישות הנמוכה לשירותים ציבוריים ולמקומות תעסוקה. כפועל יוצא ממצב זה תכנית הדיור הזמני, בעיקר בשלביה הראשונים, נדונה מן ההיבט של אספקת צורכי הדיור, תוך המעטה בחשיבותם של נושאים חברתיים ואספקת שירותים ועלותם של המשאבים הכלכליים הנדרשים להם. ההפרדה הגאוגרפית מאזורי המגורים של האוכלוסייה הוותיקה והמבוססת מיקמה את אתרי הקרוואנים והמגורונים בתחתית סולם הסטטוס החברתי-הכלכלי של אזורי המגורים.

הניסיונות להתעלם מהדרג המקומי ומצורכיו, בכוונה ושלא בכוונה, ולכפות עליו מדיניות נכשלה אל מול מציאות של תרבות פוליטית חדשה. לא נמצא ולו מקרה אחד בו הצליח השלטון המרכזי להקים שכונה ללא הסכמה מצד הרשות המקומית. הרשויות המקומיות, בעיקר אלה שהונהגו על ידי הנהגה חזקה, הפכו לשותפות שוות מעמד למעשה בעיצוב המדיניות המרחבית של הדיור, כאשר הוכיחו שללא הידברות עימן לא ניתן לבצע מדיניות לאומית.

ניסיונות לנקיטת פעולות בלא תיאום וקבלת הסכמה של הרשויות המקומיות הנוגעות גרמו להתנגדות מצד חלקן ומצד תושביהן לתכניות הדרג הממלכתי. התנגדויות אלה שנבעו מהרצון של הרשויות המקומיות להיות אחריות לרווחת תושביהן, הן ממניעים ענייניים והן ממניעים פוליטיים, גרמו לאי עמידה בלוח הזמנים שניקבע למתן פתרונות הדיור, לאיכות הפתרונות ולהפסדים כספיים.

במגזר העירוני נכשל המשרד לחלוטין בתחום העיריות והרשויות המקומיות שראשיהן התנגדו לתכניותיו. מדיניות השלטון המרכזי יושמה ביישובים בהם היעדים הלאומיים נתפשו כתואמים את היעדים המקומיים וביישובים שבהם חולשתו של ראש הרשות המקומית אפשרה לדרג הממשלתי לשכנעו, אם בדרך של איומים או בדרך של תגמול. שינוי זה לעומת המצב בו השפיע השלטון המרכזי על זה המקומי ללא תנאי, ולא רק בדרך של הסכמה,

שיקפה תמורה פוליטית ואידאולוגית בתרבות הפוליטית-ארגונית בארץ. דפוסי הפעולה החדשים של שיתוף שגובשו למעשה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, שביטויים העיקרי היה היענות לדרישותיהן של הרשויות המקומיות, משמעותם האמיתית הייתה חזרתם של דפוסים מבוזרים למערכת של קבלת ההחלטות.

לסיכום, השינויים הארגוניים והסמכותיים שהתרחשו על רקע חולשה פוליטית ופיצול השלטון המרכזי גרמו לשינויים במדיניות המרחבית של הדיור לעולים. השינויים במדיניות המרחבית נעשו ביוזמת השלטון המקומי בהתאם לאינטרסים מקומיים שיוצגו על ידי ראשי הרשויות המקומיות שידעו לעמוד על דעתם ולסכל ניסיונות של הכתרת מדיניות מצד השלטון המרכזי.

המדיניות המרחבית של הדיור הזמני - הקרוואנים והמגורונים יושמה במלואה רק במגזר הכפרי-החקלאי.

מגבלות תקציביות, מחסור באתרים זמינים, הליכים ממושכים באישורי תכניות עקב התנגדויות של רשויות מקומיות ותושביהן - גורמים שלא תמיד נלקחו במנין הקשיים הצפויים במהלך התכניות השפיעו על אופן ביצוען ועל עלותן.

חלוקת הסמכויות והאחריות לא תאמה את צורכי הטיפול בנושא שחייב התערבות גורם מרכזי בעל אחריות כוללת. כך לדוגמה, משרד הבינוי והשיכון כגורם האחראי על נושא הדיור היה משוחרר, למעשה, מהצורך להתחשב במלוא עלויות הנגישות לשירותים חברתיים ולמקומות תעסוקה - נושאים שהם בתחום האחריות של משרד העבודה והרווחה. כמו-כן, ההפרדה בין תחומי האחריות בין העוסקים בתחום התכנון הפיזי, הבנייה והקרקע (משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים) לבין המופקדים על נושא השירותים החברתיים (משרד החינוך והתרבות, העבודה והרווחה, הקליטה) הקשתה בשלב יישום המדיניות על יכולתו של השלטון המרכזי להשפיע על תפוסת אתרי הדיור ועל מיקומם.

בנוגע להיבטים המינהליים-הארגוניים של תפקוד הממשלה בנושא, נקבע, בין השאר: "הטיפול של משרדי הממשלה השונים ובייחוד של משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון לא היו תכליתיים ולא הביאו בדיעבד ליישוב ההדורים בכל הנוגע להצבת הקרוואנים כחוק, ואף לא נעשו בקצב שהתחייב מיעדי הפרוייקט" (מבקר המדינה, 1991, עמ' 239), ועוד: "ליקויים רבים בתפקוד משרד הבינוי והשיכון בדרך להשגת היעדים שהציב לעצמו. גם משרדי ממשלה אחרים שהיו צריכים לסייע לא תפקדו כהלכה" (שם, עמ' 241). הכוונה הן למשרדים מספקי שירותים והן למשרדים מספקי אמצעים שהתמודדו עם סוגיית הצבת הקדימות לתפקוד הממשלה או מתן הקדימות לתפקוד המשרד הבודד.

דפוס פעילות זה של הדרג הפוליטי ברמה הלאומית בלט, על רקע חולשתו של הדרג המקצועי, ביחס לרשויות המקומיות. בשלב הייזום התבטא התפקוד בהכתבת יעדי המדיניות והקדשת תשומת לב פחותה לתשומות מקומיות. בשלבי היישום - ניסיונות להימנע מתיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים הנוגעים (בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי; בין תכניות

שונות של משרדי ממשלה שונים; ובין תכניות הממשלה לבין תכניות מתאר קיימות). פעולות אלה פגמו במימוש תכניות על פי העקרונות שניצבו בבסיסן, וישומן במקומות בהם היה קל ביותר ליישמן ולא דווקא במקומות הרצויים.

החלטות הדרג הפוליטי גרמו לפיצול בקרב הגורמים המקצועיים בנוגע לבנייה עצמה, לסוגיה ולתפוסתה. כך לדוגמה, בעקבות התנגדות האגף לבינוי ערים במשרד הבינוי והשיכון לפתרון מצוקת הדיור באמצעות קרוואנים ומגורונים הועבר הטיפול בנושא למינהל לבנייה כפרית במשרד, שהסכים לבצעו. (בפועל, חלוקת המטלה לאיתור אתרים ולהידברות עם הרשויות המקומיות הנוגעות בנושא לפי מגזרים - בין המינהל לבנייה כפרית לגבי המגזר הכפרי והחברה למשק וכלכלה לגבי המגזר העירוני - תרמה למימוש התכנית).

המטרה הראשית של מדיניות אספקת הדיור הושגה, ולצטט "בארבעים השנה האחרונות עמדתי כמעט בכל משימה לאומית בארץ הזאת. משימת הדיור הייתה אולי הקשה מכולן ואני יכול להודיע היום שעמדתי בה בהצלחה. פתרתי את בעיית הדיור. יכול להיות שבנתי יותר מדי, יותר ממה שנקבע" (אריאל שרון - שר הבינוי והשיכון - לדן שילון, 'דיעות אחרונות', 24.1.1994); "רק הודות לפרוייקט תכנון, איתור, הקמה ואיכלוס אתרי הקרוואנים והמגורונים עמד המשרד במשימה הלאומית לה נדרש; איתור מהיר של פתרונות דיור עבור רבבות העולים אשר הגיעו ארצה" (שר הבינוי והשיכון, יוני 1992) - אכן, כדברי השר, זכו רוב העולים לקורת גג, ובכך הושגה המטרה המוצהרת הראשית, כאשר המטרה המשנית והלא מוצהרת של פיזור האוכלוסייה הושגה באופן חלקי בלבד. הגדלת ההיצע של פתרונות הדיור, הן הזמניים והן הקבועים, מלאה את צורכי הדיור במהירות ומכאן ואילך המחסור בדיור לא היווה גורם שסיכן את המשך קליטת העלייה. ההתקדמות בתחום התכנון הפיזי ברמה הארצית שבאה לידי ביטוי בתכניות מתאר ארציות מערכתיות למגורים, לתעסוקה וכד', זו הפעם הראשונה בתחום זה, מהווה נקודת אור נוספת בארוע זה.

משרד הבינוי והשיכון

על אף העובדה שמבחינה פורמלית החוק לא העניק למשרד הבינוי והשיכון מעמד מרכזי במוסדות התכנון, הוא היה לגורם הלאומי המוביל בנושא התווית המדיניות המרחבית של הדיור לעולים. כגורם דומיננטי הוא היה אחראי לאיתור השטחים ולהקצאתם, למתן ההנחיות לתכנון, לבינוי ולהעמדת הבתים לסוגיהם.

ההתמקדות בנושא הדיור תוך הענקת חשיבות משנית לגורמים מחוץ למשרד ולנושאים אחרים כתעסוקה הם ביטוי למשקלם הסגולי של ראשי המשרד בתהליך קביעת סדר הקדימויות ולשיטות עבודתם. ראשי המשרד פעלו מתוך תחושה של משבר ולחץ שנבעה מהערכות בדבר מחסור חמור בדירות כתוצאה מהיקף העלייה הגדול ומלחץ חברתי שהפעילו חסרי הדיור באוהלים, נוכח האמרת מחירי הדירות לקניה ולשכירות. מצב זה זכה לכותרות בעיתונות: "עשרות אנשי בטחון ניסו לבלום התנפלות של חסרי דיור על שרון" (בן כספית, 'מעריב', 8.7.1990); "נעשה כל יום אינתיפדה כמו בעזה - רק כך ישימו לב אלינו" (סופרי מעריב, 'מעריב', 12.7.1990); "מחאת חסרי הדיור; שביתת רעב, הצתת צמיגים, הפגנות ואיום

בפלישה לאדמות" (יהודית גרינבלט, 'הארץ', 12.7.1990); "בתוך חודש ימים התפרשה מחאת חסרי הדיור על פני כמעט 50 נקודות ברחבי הארץ מאילת עד כרמיאל" (לילי גלילי, 'הארץ', 22.7.1990).

ראשי המשרד, שנוהל על ידי שר מטעם מפלגת השלטון הראשית - ה'ליכוד', נטו בתחילה לפעול במהירות באופן עצמאי ככל שניתן, בהתאם לתפיסה אותה ביטא מנכ"ל המשרד באותה עת; "המועצה הארצית צריכה לקבל החלטה, והאחריות צריכה להיות עליה משום שקליטת עלייה היא עניין לאומי ולא מקומי. חלק מראשי הרשויות המקומיות ישמחו שתתקבל החלטה שתכפה עליהם. כך יהיה להם יותר נוח עם התושבים" (אריה בר, פרוטוקול הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה, 14.5.1991). ביסוד תפיסה זו, ועל רקע הכוונה להחיש את קצב הבנייה, ניצבה הערכה נמוכה את יכולתן של הרשויות המקומיות להתמודד עם הנושא, מחד גיסא, ורצון להכתיב מדיניות, מאידך גיסא. הנטייה להכתיב מדיניות באה לידי ביטוי בעיקר בשני תחומים: האחד, ייזום חקיקה עוקפת רשויות מקומיות; והאחר, קבלת החלטות חד צדדיות, ככל שניתן, לגבי מיקומם של אתרי הדיור לסוגיו.

ייזומן של מסגרות חוקיות חדשות שנועדו להקטין את השפעתן של הרשויות המקומיות שיקפה מעבר לויכוח המקצועי גם גישה אידאולוגית לגבי מעורבותה של הממשלה בתחום הדיור.

קיצורם של הליכים בירוקרטיים, בחוק הליכי תכנון (הוראת שעה), התש"ן1990- אופיין על ידי: קיצור תהליכים בתחום אישור תכניות שזמנם הוקצב בחוק "התכנון והבנייה - התשכ"ה, צמצום מספר הגורמים המעורבים בהחלטות; הקטנת מספר התחנות הנדרשות לאישורן; וזרוז הליכים בתחום הרישוי הנוגעים למתן היתרי בנייה. אלה היוו למעשה טכניקות לביטול התנגדויות של הרשויות המקומיות וניסיונות לכפות עליהן תכניות בנייה באופן שרירותי. משמעות הדבר הייתה פריצת נהלי עבודה במטרה לספק את צורכי הדיור בזמן, וביטוי לתפיסה לפיה השלטון המקומי והמערכת המינהלית-המקצועית מהווים מכשול וגורם מעכב ליישום המדיניות.

פעולותיהם של הגורמים הפוליטיים במשרד ובראשם השר להתוות מדיניות ולהכתיב אותה לגורמים המקצועיים במשרד ולגורמים פוליטיים ומקצועיים מחוצה לו לא נעלמה מעיניהם של חברי הממשלה, אולם זכתה לתגובה סלחנית. כך לדוגמה בנושא חקיקת חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) טען שר הפנים: "משרד השיכון מיד לאחר קבלת החוק של היתרי בנייה (תיקון 26 בחוק התכנון והבנייה) בא וביקש שגם לגבי תכניות מתאר ותכניות מפורטות יהיה חוק לקיצור הליכים. לא ששנו לזה כיוון שאנחנו חושבים שנעשה די, ולא השתכנענו שיש צורך בחוק נוסף..." (אריה דרעי - שר הפנים, פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת, 109, 3.7.1990) - למותר לציין שהחוק התקבל.

המשרד לא עמד תמיד בהבטחותיו כלפי הרשויות המקומיות והגדיל בכך את חוסר האמון כלפיו. כך, בשעה שנושא המגורונים שווק לראשי הרשויות המקומיות הובטח להם שנושא התשתיות יטופל על ידי משרדי הממשלה הנוגעים והאתרים ינוהלו על ידי חברת

עמידר'. נסיגה מהתחייבויות אלה גרמה, פעמים, לביטול הסכמה מצד ראשי רשויות מקומיות להצבת המבנים היבילים בתחומי יישובם והתנייה להסכמה מחודשת בתנאים מוגדרים, ביניהם קבלת סיוע ממוסדות השלטון המרכזי.

בנושא הדיור הזמני נטה המשרד להכתיב מדיניות ולצמצם את הצורך בתיאום עם הרשויות המקומיות. מגמה זו התבטאה בנקיטת דרכי פעולה שהתבססו על: המעטה בחשיבותם של הגורמים המקצועיים; ייזום מסגרות חוקיות חדשות; וניצול חולשה פוליטית, מנהיגותית וכלכלית של מרכיבי השלטון המקומי.

הפעלת לחץ על מתנגדים לתכנית הדיור הזמני מקרב ראשי הרשויות המקומיות התבטאה, בנוסף לביקורת על אי היענות ל'צו השעה', בעיכוב תקציבים, בעיכוב תכניות פיתוח באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, ומע"צ (אשקלון, נתניה) ובמקרה קיצוני אף בהטלת 'חרם' (המקרה של בית-שמש). איומים בעיכוב הבנייה הציבורית היה ישים ברשויות מקומיות חלשות, בהן הופעלה בנייה ציבורית. דרך הפעולה שהתבססה על יחס של תכתיב ועל ניצול כוחו של המשרד, בגין ההיקף הרחב של התכנון והבנייה המתבצעת בשליטתו, הופעלה בעיקר על עיירות הפיתוח שם הייתה למשרד השפעה גדולה במיוחד בגין אחריותו על נושאי פיתוח מגוונים הן בתחום הפיזי והן בתחום הפיתוח החברתי. על ראשי עיירות הפיתוח בדרום הארץ הייתה למשרד השפעה מיוחדת בגין העובדה שמנכ"ל המשרד אריה בר שימש קודם כניסתו לתפקיד זה כמנהל מחוז הדרום של המשרד.

מנגד הוענקו הבטחות לראשי רשויות מקומיות בעניין הגדלת תקציבים, פריסת חובות, בנית מבני ציבור וכד' על מנת לשכנעם להסכים למדיניות משרד הבינוי והשיכון, בעיקר בנושא הקרוואנים והמגורונים.

הרושם שהתקבל על ידי ראשי רשויות מקומיות שראשי המשרד הפעילו את מלוא כוחם והשפעתם על מנת לכפות את דעתם, ונסוגו במקומות בהם נתקלו בהתנגדות נחושה ותקיפה. שר הבינוי והשיכון - אריאל שרון ביטא את אכזבתו מהתנגדות ראשי הרשויות המקומיות להצבת קרוואנים ומגורונים בתחומי יישוביהם: "ליהודים המתגוררים ביהודה ושומרון יש הבנה לאומית. הם לא יחששו שמא ערך בתיהם יורד אם יציבו בסמוך להם מגורונים עם עולים... נושא קליטת הקרוואנים הוא כשלון מוחלט של חלק מראשי הרשויות או של תושבי אותן רשויות טען השר שרון. יש לנו לא מעט קרוואנים שעומדים מוכנים ולא ניתן להציב אותם בשל צווי בתי משפט שאוסרים עלינו לאכלס אותם. אין למשרד אפשרות לעמוד כנגד כל התביעות הללו בבית המשפט... זהו מאבק אין סופי ואין לנו זמן להתמודד עימו. לכן החלטתי להקים שכונות גדולות במיוחד באתרים בהם יש נכונות של ראש הרשות לקלוט עולים... מצאנו רק מעט רשויות שהיו מוכנות להקים בתחומן אתרים קליטה גדולים... כל מגורון שלא יהיה היכן להציבו יועבר מיידית ליהודה ושומרון והעולים ילכו לשם. למי יש זמן לעסוק בשטויות הללו של המתנגדים להצבת הקרוואנים ביישובים השונים בארץ", הודיע אמש יו"ר קבינט העלייה השר אריאל שרון (יותם נבין, 'דיעות אחרונות', 20.7.1991).

בגין העובדה שראשי המשרד פעלו במצב של היעדר תמיכה פוליטית של משרדי הממשלה הם נטו לפעול מתוך קוצר רוח ולהתפשר בכל הנוגע להיבטים תכנוניים, לאיכות תנאי הדיור ולאופן פריסתו של הדיור ברחבי הארץ, פעמים, כאמור, בניגוד לדעתם של הגורמים המקצועיים. כך לדוגמה בנוגע להערכות תכניות פרויקט הדיור הזמני מן הראוי להתרשם מדבריהם של השותפים בעשייה: ראש המינהל לבנייה כפרית: "בדיעבד, הצבת הקרוואנים והמגורונים הייתה שגויה" (יוסי מרגלית, ראיון, 6.3.1995); ומנהל החברה למשק וכלכלה: "יתכן ומשרד הבינוי והשיכון יכול היה לחסל את אותה מצוקה ללא מגורונים, משרד הבינוי והשיכון עשה שגיאה ממניעים פוליטיים בבואו לפתור את המצוקה באמצעות קרוואנים" (קלמן דינס, ראיון, 18.4.1995).

התעלמות והערכה שגויה לגבי חשיבותם של האינטרסים הציבוריים והפרטיים של תושבי הרשויות המקומיות ושל העומדים בראשן פגמה ביישום מדיניות המשרד. ראשי המשרד הפוליטיים הצליחו ליישם את מדיניותם המרחבית באופן חלקי בלבד ברשויות מקומיות חלשות שבלטו בחולשתן הכלכלית; ובתכניות דיור שלא טמנו בחובן בעיות פוטנציאליות לרשויות המקומיות. בפועל, הכלים החוקיים לא פגעו ביכולתן של הרשויות המקומיות לסכל למעשה תכניות שבמחלוקת מאחר ונושא הענקת היתרי הבנייה נשאר בתחום סמכותן.

המכנה המשותף לפעולותיו של המשרד היה הדאגה למתן פתרונות לטווח הקצר תוך תשומת לב משנית להשלכות בטווח הארוך: "מצד אחד מודע ומבין לבעיות של טבע, נוף, איכות חיים סבירה וכו' אבל מצד שני יש לתת פתרון מידי לעלייה ההמונית" (אריה בר, פרוטוקול הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה, 285, 14.5.1991).

משרד הפנים

משרד הפנים מלא תפקיד של מוסת/ממתן/מאזן בין האינטרסים של השלטון המרכזי לבין אלה של הרשויות המקומיות. במלאו תפקידים אלה ניהל המשרד מלחמת מאסף ביוזמות החקיקה של משרד הבינוי והשיכון וביוזמות הבנייה על מרכיביה. הרתמות המשרד לשמירה על האינטרסים של השלטון המקומי נבעה, בין השאר, גם מן העובדה שאת המדיניות הלאומית הנדונה כאן הוביל משרד ממשלתי אחר, והוא משרד הבינוי והשיכון.

בלט בגילויי דאגה לצרכיהן של הרשויות המקומיות שר הפנים - אריה דרעי, שהעריך שהתשתית הפיזית והחברתית (מים, ביוב, שירותים קהילתיים, חינוכיים ורפואיים) ברשויות מקומיות רבות לא יעמדו בעומס שיווצר מתוספות הבנייה המסיביות הלא מבוקרות והלא מתוכננות דין.

פניותיהם הישירות של ראשי המשרד לראשי הרשויות המקומיות וניסיונות התיאום של גורמים מקצועיים במשרד כמועצה הארצית לתכנון ולבנייה בטאו גישה של העדפת תיאום בין שני גורמי השלטון על פני הכתבת מדיניות מלמעלה. וכך, בתכנית העבודה של מנכ"ל המשרד בנושא המגורונים נקבע: "עקב המחסור החמור באתרים למגורים זמניים (מגורונים) לוקח על עצמו מנכ"ל משרד הפנים לברר לעומק את הסוגיה ולהגדיל את היצע הקרקעות

למגורונים תוך תיאום והסכמה עם הרשויות המקומיות". בגין התנגדויות של ראשי רשויות מקומיות ותושבים להצבת מגורונים בתחומן הוחלט על ידי הגורמים הנוגעים במשרד להכין את תכנית המתאר הארצית לדירור מיידי וזמני שנועדה לאפשר הכתבת מדיניות לדרג המקומי בלא קבלת הסכמתו. בנמקו את עמדת משרד הפנים בנושא טען י"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה: "אם לא תהיה תכנית ארצית ויהיו מכשולים יבואו במקומם צווי חירום של שולחן זה ולרשויות המקומיות לא תהיה כל השפעה עליהם. מביא את ההצעה בלית ברירה כרע במיעוט" (יונתן גולני, ישיבת המועצה הארצית 280, 1.1.1991). בפועל, תמ"א 33 היוותה למעשה כלי אדמיניסטרטיבי, ולא רק תכנוני, שנועד לאכיפת מדיניות על השלטון המקומי. התוצאה, אישורי תכניות הסותרות תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות שגרמו לכך שבפועל לא היה היתר בנייה לאף לא אחד מאתרי הקרוואנים במגזר העירוני, בעוד שבמגזר הכפרי היו היתרי בנייה למחצית האתרים בלבד. בהקשר זה נקבע: "חריגה כה גדולה ואי עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה על ידי גורמים ממלכתיים ורשויות מקומיות בעשרות אתרי בנייה בארץ, יש בה כדי לפגוע בשלטון החוק והיא עלולה להטביע חותמה השלילי משך שנים" (מבקר המדינה, 1990, עמ' 234).

ראשי משרד הפנים היו ערים ומודעים לנעשה בתחום התחיקה ולמחיר שטמנו בחובם השינויים הפרוצדורליים (הקטנת מספר המעורבים בהחלטות, הקטנת מספר התכניות הנדרשות לאישור וכד') והשינוי המהותי (אי שיתוף הוועדה המקומית, היעדר בדיקה מעמיקה של תכניות, ויתור על מעמדה של תכנית מתאר מחוזית, מתן עדיפות לגורמים מפתחים וכד') בחוק הליכי תכנון (הוראת שעה).

ביכולת ההתנגדות של משרד הפנים לעמוד מול משרד הבינוי והשיכון פגמה העובדה ששר הפנים היה טרוד משך התקופה הנדונה כאן בענייניו הפרטיים. ביטוי לחולשתו המיניסטריואלית של השר, שבעטין של החקירות המשטרתיות שנוהלו נגדו נפגעו פעולותיו ותפקודו במשרד, היה שממצב בו לא ניתן היה להעביר חוק ללא הסכמתו התקבל החוק בניגוד לדעתו וללא משבר קואליציוני.

גם מול משרד האוצר התערער מעמדו של שר הפנים בשעה שתוספות לחוקים ולתקנות שהגבילו את סמכויותיו בתחום הקצאת אשראי לרשויות המקומיות וקביעת שעורי ארנונה, שחייבו את הצורך בחתימתו של שר האוצר בפעולות אלה, התקבלו באותה העת.

כמו כן, העובדה שמנכ"ל המשרד הפנים דב קהת נטה לשתף פעולה עם ראשי משרד הבינוי והשיכון החלישה גם היא את עמדת משרדו כגורם המגן על השלטון המקומי. בעיתונות נטען שהרקע לכך נעוץ בעובדה שלמנכ"ל משרד הפנים יש קשר אישי עם משרד הבינוי והשיכון: "ד"ר אורי מרינוב מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה קרא לבטל את כל ההחלטות הנוגעות למשרד השיכון שהתקבלו באחרונה במועצה לרבות פרויקט ה'כוכבים' שכן לטענתו החלטות אלה נוגעות בהפרות של מינהל תקין ובניגוד אינטרסים של ה'ר...'" "עכשיו, אחרי שקראנו את הידיעה בעיתון, אנחנו מבינים את הלהיטות הרבה שתקפה באחרונה את קהת כיו"ר המועצה לאשר במהירות, לעיתים ללא בדיקה מספקת, וחרף התראות שלנו, תכניות של משרד השיכון" (ירח טל, 'הארץ', 2.8.1991).

ראשי הרשויות המקומיות העריכו את גישתו של משרד הפנים לענייניהם כמפורט דלקמן: "משרד הפנים היה יותר ער לבעיות התכנון ולהיבטים המקצועיים" (אלי דיין - ראש עיריית אשקלון, ראיון, 23.5.1995); "משרד הפנים היה יותר רך ודרעי הבין אותנו" (שלום פדידה - ראש עיריית בית-שמש, ראיון, 27.5.1995).

משרד האוצר

משרד האוצר, אשר מבחינה פורמלית אינו מופקד במישרין על תחום ספציפי בפעילות המוניציפלית ועיקר השפעתו ניכרת בתחום הכלכלי, היה המתנגד העיקרי למשרד הבינוי והשיכון. המדיניות התבססה על התפיסה שאל לה לממשלה להתערב יתר על המידה במדיניות הדיור.

מדיניות זו התבטאה באי שיתוף פעולה במימוש תכניות שבמחלוקת; בהתנגדות לתכניות שחרגו מהיקפי תקציבים מאושרים; לעיכוב בשחרור תקציבים לאותן תכניות; בפעולות של בקרה ופיקוח תקציבי על פעולות משרד הבינוי והשיכון; ובסירוב לתמוך במדיניות הדיור של משרד הבינוי והשיכון ובתכניותיו בלא בדיקתן. בפעולותיו אלה הפריע משרד האוצר ליישום מדיניות הדיור של משרד הבינוי והשיכון וגרם לשינוי תכניותיו בנושאים כגון: צמצום היקף רכישת המבנים היבילים; שינוי סוג המבנים מקרוואנים למגורונים, הצבת המבנים היבילים באתרים גדולים ובמספר רב של מבנים; התנגדות ליישום מדיניות פיזור האוכלוסייה באמצעות הפעלת מדיניות של תמריצים לענף הבנייה ועוד.

לא נעדר גם ההקשר הפוליטי-אישי של חילוקי הדעות בין המעורבים בנושא. מסכת היחסים האישית בין שני השרים, שהייתה לה נגיעה לנושא המדיניות המרחבית של הדיור, מצאה את ביטוייה בעיתונות באותה תקופה: "גם אריאל שרון וגם יצחק מודעי רואים עצמם מועמדים לראשות הממשלה. בליכוד שואלים רק מה הטעם להתחיל את המאבק הזה דווקא היום, ועוד על גבם של העולים החדשים?" (מנחם רהט, 'מעריב' 4.12.1991); "מודעי: ועדת חקירה למשרד השיכון: שרון: מודעי זקוק לוועדה מסוג אחר" (אורי בינדר, 'מעריב', 29.11.1991).

הכנסת

לכנסת די סמכויות ליזום, להביע עמדה וליישם אותה. אולם גם במופע תכנוני זה היא המשיכה להגיב ליזמות הממשלה ולשנותן אך במעט.

הכנסת באמצעות ועדותיה שימשה במה עליה הציגו נציגי השלטון המקומי את עמדותיהם כלפי יחסי הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה. גישתו הבסיסית של השלטון המקומי להפוך את הרשות המקומית/הוועדה המקומית לגוף יותר מרכזי ויותר אחראי בנושא התכנון והבנייה זכתה לגיבוי ולתמיכה מוצהרים ומעשיים מצד הרשות המחוקקת. יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה ח"כ יהושע מצא ייצג גישה זו. במכתב לשר הבינוי והשיכון, אריאל שרון: "כוונתך להביא לידי אישור חוקי חירום לבנייה אשר יעקפו את חוקי התכנון הקיימים מדאיגה ואבקשך בטרם העברת החלטה שכזו לשקול את הנושא מחדש... עקיפת חוקי התכנון והבנייה בצווי חירום עלולה לגרום

לנזקים בתחום האורבני ולפגוע ברשויות המקומיות" (יהושע מצא לאריאל שרון, 26.6.1990). הוא גם התבטא בנושא הרכב הוועדה לבנייה למגורים: "הבעיה המרכזית זה נושא אחריות וסמכות הרשות המקומית... אבל הוועדה הינה מטבע הדברים, בשל הרכבה יש לה שיקולים אחרים לגמרי, כאשר השיקול המרכזי יהיה בנייה מהירה. יכולת ההשפעה של רשות מקומית שהיא האחראית לספק את כל השירותים האלה, התשתיות, הנושאים של מוסדות תהיה שולית בוועדה כזאת" (יהושע מצא - י"ר ועדת הפנים, פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת, 111, 4.7.1990).

ביטוי בולט לאימוץ גישת הגורם המפשר היה בעניין חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) 1990 ניתן למצוא בדבריו של יהושע מצא - י"ר ועדת הפנים של הכנסת: "יושבים כאן ראשי רשויות מקומיות, יושב כאן נציג השלטון המקומי, ואומרים שהם רוצים את הכח מכיוון שהם מסוגלים לנהל את זה יותר טוב מהמחוזית. באים נציגי משרדי הממשלה ואומרים שזה נכון שהם יכולים לנהל את זה מצוין, אבל בכל זאת מדובר בנושאים שיותר קשורים למחוזות... אני בדעה שצריך למצוא כאן את הפשרה על ההרכב" (פרוטוקול ועדת הפנים של הכנסת, 112, 9.7.1992).

פרוש הדבר שהכנסת, במקרה זה כגורם בכיר בשלטון המרכזי כמקביל לממשלה בתחום קביעת מדיניות מחד גיסא, וכמאזן את העוצמה של הממשלה, מאידך גיסא, הצליחה למנוע מתן ייצוג יתר לשלטון המרכזי בול"לים ולחזק במעט את כוחו של השלטון המקומי, אולם לא שינתה באופן יסודי את מעמדן של הרשויות המקומיות ואת יחסי-הגומלין ביניהן לבין השלטון המרכזי.

גישת השלטון המקומי

גורמים מסביבת המערכת השפיעו גם הם על אופן התווית המדיניות ועל תפוקותיה, ובראשם השלטון המקומי על מרכיביו. השחקנים המעורבים בשלטון המקומי היו הרשויות המקומיות, עיריות ומועצות מקומיות, במגזר העירוני; והמועצות האזוריות במגזר הכפרי.

שיטת הקליטה הישירה בה נקטה הממשלה הקשתה עליהן להתארגן בהתאם בגין היעדר היכולת לחזות את מספר העולים שיגיעו אליהן ואת צורכיהם. בנושא זה ובנוגע ליחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי נטען: "במקום לאמץ מדיניות ביזור, מעידה ההתנהגות בפועל על מה שניתן לכנות 'מדיניות של התנערות'; השלטון המרכזי מטיל משימות שונות על הרשויות המקומיות ללא התייעצות, ללא הכנה מוקדמת וללא הכלים הדרושים לעמוד בהן. ההחלטה על 'קליטה ישירה' של גל העלייה מברית המועצות לשעבר היא דוגמא מובהקת למדיניות של התנערות" (דרי ושוורץ, 1994, עמ' 20). על אף נתוני פתיחה אלה והעובדה שעיקר נטל הקליטה הוטל עליהן, התמודדו הרשויות המקומיות עם נושא קליטת העולים, בדרך כלל, בהצלחה, תוך יצירת דפוסים מקוריים ועילים של התארגנות מקומית וגילויים של יכולת אלתור וביצוע ראויים לציון. מצב זה הוביל להעלאת התביעה על ידי השלטון המקומי לשותפות בכל הנוגע להתוויית המדיניות בנושא, לתכנון וליישום.

עמדתם המוצהרת של ראשי הרשויות המקומיות ונציגיהם בנושא מהות תפקידם בתחום התווית מדיניות הנוגעת לענייני יישוביהם, כפי שבוטאה בעניין יוזמות החקיקה של השלטון

המרכזי הייתה: "לא יתכן שמי שקובע בנושא תכנון בעיר לא יהיו אנשי העיר, נציגי הציבור של העיר, ולא רק הפקידות הממשלתית..." (צבי בר - ראש עיריית רמת-גן, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 12.6.1990); "אם תתקבל ההצעה הזאת (הצעות החוק של הממשלה בנושא תהליכי התכנון והבנייה) בעצם אנחנו הופכים לאנשים שלא קובעים מה תהיה דמותה של העיר..." (אברהם כחילה, סגן ראש עיריית ירושלים, שם); "השלטון המקומי לא היה מעורה בהצעת החוק והיא סותרת את דעת השלטון המקומי. יש בדעת השלטון המקומי להתנגד לה בכל תוקף משום שהיא שטחית ובלתי מאוזנת ומפלה את השלטון המקומי" (מקסים לוי, ראש עיריית לוד ויו"ר המרכז לשלטון מקומי, שם).

בפועל, חברו גורמים מספר וקבעו את מידת שיתוף הפעולה וההשפעה של השלטון המקומי בהתוויית מדיניות אספקת הדיור הזמני והם: ההשתייכות המגזרית - עירונית או כפרית; החוסן הכלכלי של היישוב; מידת ההתארגנות של תושבי הרשות המקומית; תפיסתו של ראש הרשות המקומית; את הנושא שעל הפרק; אישיותו של ראש הרשות המקומית.

מידת שיתוף הפעולה בין המגזר העירוני והמגזר הכפרי לבין משרד הבינוי והשיכון נקבעה, על פי רוב, בהתאם לנושא שעל הפרק ותרומתו הפוטנציאליים לאינטרסים המקומיים. ראשי שני המגזרים ראו בנושא קליטת העלייה משימה לאומית, הן מבחינת חשיבותו האידאולוגית והן כגורם שעשוי לשפר את מצבם. ראשי שני המגזרים התנגדו עקרונית לקליטה בדיור זמני. אולם, בעוד ראשי הרשויות העירוניות הדגישו את רצונם בדיור קבע בלבד הסכימו ראשי המועצות האזוריות, בפועל, גם לקליטה הזמנית מתוך כוונה שתהפוך במרוצת הזמן לקליטת קבע.

שיתוף הפעולה מצד המועצות האזוריות בנושא המגורונים נבע מגורמים מספר: חולשה כלכלית, פוטנציאל העלויות החברתיות קטן יותר בגין המבנה ההתיישבותי המבוסס על יישובים קטנים ומפוזרים; מרחק רב יותר בין העומד בראש המועצה לבין התושבים; מודעות רבה להעלאת התרומה למפעל הציוני ולמשימת קליטת העלייה; חיזוק ההתיישבות על ידי תוספת כוח אדם; שיקולים פרגמטיים כגון התניית הנכונות לקלוט עולים בקבלת גמולים בתחום התשתיות: מערכת ביוב חדשה (מועצה אזורית דרום-השרון) מכון טיהור (מועצה אזורית עמק-חפר), וכד'. סיכם גישה זו מנכ"ל משרד השיכון דאז: "באזורי המושבים יש רצון לקליטה, יש תאום ויש פתיחות כלפי העולים" (אריה בר, ישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 285, 14.5.1991). בלטה בנכונותה להירתם למשימת קליטת העלייה באמצעות הדיור המידי והזמני המועצה האזורית עמק-חפר שהסכימה להצבת 1,100 מגורונים (כ-700 באתר בארותיים וכ-400 במרכז התעשייתי של המועצה).

הרשויות המקומיות העירוניות החזקות שהיו תלויות פחות בתקציבי השלטון המרכזי נצלו את כוחן כדי לשנות מדיניות לא רצויה שהותוותה על ידי משרד הבינוי והשיכון. מקור כוחן של רשויות מקומיות אלה נבע מאי תלותן בבנייה הציבורית שבידי משרד הבינוי והשיכון, ומצבן הכלכלי המשופר ששחרר אותן מתלותן בכספי סיוע ממשרדי הממשלה. רשויות מקומיות שראשיהן בלטו בהתנגדותם העקרונית למדיניות משרד הבינוי והשיכון בנושא הדיור הזמני והצליחו במאבקם, היו: חולון, נתניה, רמת-גן, רעננה וכפר-סבא. במקרים

בודדים ניתנה הסכמה תוך התנייתה במילוי תנאים שנועדו להשיג הטבות מהשלטון המרכזי. דוגמה בולטת לכך היא התביעה לסיפוח שטח ממועצה אזורית חוף-הכרמל לעיריית חיפה, כתנאי להצבת מגורונים במקום. במקרים בודדים בלבד הייתה הסכמה כנה לתת יד לביצוע המשימה תוך שיתוף הפעולה המתבקש. ראשי רשויות מקומיות אחרים שלמו מס שפתיים בתמיכה בפתרון המגורונים, אולם בפועל מנעו בדרכים בירוקרטיות ומשפטיות את הצבתם ביישוביהם או קלטו מספר מועט של מיבנים, ביניהם: ראשון-לציון, בת-ים, תל אביב-יפו והרצליה. בנוגע לכך נאמר על ידי יו"ר הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה: "הערים הגדולות משתמשות ומציעות אתרים אצל שכנותיהן" (יונתן גולני, ישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 14.5.1991, 285). בין ראשי הערים ששיתפו פעולה עם משרד הבינוי והשיכון ביישום התכנית הבעייתית של הדיור המייד והזמני, היו: ירושלים, אשדוד ובאר-שבע. כך לדוגמה הציע מהנדס עיריית ירושלים למועצה הארצית לתכנון ולבנייה רשימה ארוכה של אתרים בתחומי העיר (פסגת זאב, הגבעה הצרפתית, סנהדריה, גבעת-מרדכי, קריית חינוך גילה, עין-כרם, אזור רמת-רחל ועוד), שנפסלו מסיבות שונות.

לגבי המועצות המקומיות התקיים הכלל שמי שתלוי בשלטון המרכזי לא ימהר לסרב לבקשותיו. בין הרשויות המקומיות שכלל זה חל עליהן נמנו הרשויות המקומיות גדרה, חדרה ועכו, בתחומיהן הוצבו מגורונים.

מידת ההתארגנות המקומית ומודעות התושבים לנושא התכנון השפיעה גם היא על ביצוע מדיניות אספקת הדיור הזמני. במגזר העירוני בלטו בהתארגנותם נגד התכניות להצבת מגורונים בסמיכות למקומם היישוביים יהוד, סביון, ירושלים (שכונות פסגת-זאב והגבעה הצרפתית), רחובות, ואשקלון. במגזר הכפרי בלטו יישובים מעטים, כחופית וכפר-ויתקין במאבקם נגד תכניות להצבת מגורונים בסמוך ליישובם.

תפיסתו של ראש הרשות המקומית את הנושא שעמד על סדר היום השפיעה על מידת נכונותו לקבל תכתיבים מהשלטון המרכזי. התופעה שבלטה כאן הייתה שמדיניות שטמנה בחובה בעיות פוטנציאליות לרשות המקומית, כדיור הזמני, עוררה מטבע הדברים התנגדות עקרונית, מיידית, מצד העומד בראשה ואי רצון לשתף פעולה בישומה, בעוד שתכניות שנתפסו כעשויות להועיל ליישוב ולעומד בראשו זכו להיענות עקרונית ולנכונות לשיתוף פעולה. עמדתם של ראשי רשויות מקומיות בנוגע להצבת קרוואנים ומגורונים בתחומי השיפוט של יישוביהם הודרכה על ידי מגוון שיקולים רובם ככולם, מקצועיים כפוליטיים, המתייחסים לאינטרסים ברמה המקומית:

חשש לפגיעה במירקם החברתי ובתדמית היישובית או השכונתית - "סכנה שישתלטו על הקרוואנים והמגורונים אלמנטים שליליים", "מקום נוח לצרכני וסוחרי סמים" (יואל אלרואי, ראש עיריית נתניה, ראיון, 13.4.1995); "זוכרים עדיין את הטראומה של המעברות" (שלום פדידה, ראש עיריית בית-שמש, ראיון, 27.5.1995); "חשש שהמקום יהפך ל'סלמס'" (אלי דיון, ראש עיריית אשקלון, ראיון, 23.5.1995); "התכנית להקים בבית-שמש שכונת קרוואנים היא אסון חברתי והרס העתיד של היישוב" (שלום פדידה, ראש עיריית בית-שמש, ראיון, 27.5.1995); "התנגדתי מבחינה אורבנית, יכול להיות מפגע ויכולים להיווצר בעיות סוציאליות

(עובדיה עלי, ראש עיריית עפולה, ראיון, 12.6.1995); הייתה לי הזדמנות אישית לחוות שכוונות קרוואנים בלוס-אנג'לס - מושבה של צוענים במשמעות השלילית של המילה" (יואל אלרואי, ראש עיריית נתניה, ראיון, 13.4.1995); "לא הצלחתם לפרק מעברה (נוף ים) משך 40 שנה וכעת אתם באים עם סיפור המגורונים" (אלי לנדאו, ראש עיריית הרצליה, ראיון, 5.9.1995).

ביקורת על שיקול הדעת התכנוני של השלטון המרכזי - "נראה היה שהתכנית נשלפה על ידי הדרג הפוליטי הארצי ללא שיקול דעת מעמיק" (יואל אלרואי, ראש עיריית נתניה, ראיון, 13.4.1995); "בנייה קלה לא מתאימה לאזור"; "עלות אחזקה גבוהה ואורך חיים קצר" (אלי דין, ראיון, 23.5.1995); איך האתרים ישתלבו בתכניות העתידיות של העיר? (יואל אלרואי, ראש עיריית נתניה, ראיון, 13.4.1995).

טענה כי לא ייתכן שלראשי רשויות מקומיות לא תהיה הסמכות לקבוע את עתידו של היישוב: "יש לי נאמנות כלפי האזרחים" (עובדיה עלי, ראיון, 12.6.1995); "האינטרס העירוני יותר חזק מאחר וראש העיר נבחר ישירות על ידי הציבור" (אלי דין, ראיון, 23.5.1995); בהרצליה מפלגה אחת - 'הרצליה'.. עניינים של ויכוח לאומי מקומם בשעות אחר הצהריים לאחר שעות העבודה" (אלי לנדאו, ראיון, 5.9.1995).

יצחק רגר, ראש עיריית באר-שבע בלט בנכונות חריגה לשתף פעולה בנושא הדיור בכלל והמגורונים, בפרט עם משרד הבינוי והשיכון: "סברתי לאחר התייעצות שכללה את אנשי אוניברסיטת בן גוריון (פרופסור יהודה גרדוס ועוד) והגעתי למסקנה שזו תהיה טרגדיה אם לא ינוצל גל העלייה ליישוב הנגב והגליל" (יצחק רגר, ראש עיריית באר-שבע, ראיון, 30.7.1995); "אנו עדים לסיומה של גולת יהודי רוסיה. והם חוזרים לא". באר-שבע הינה עיר האבות. כל זמן שאני ראש העיר, לא נגיד 'לא' לשום עולה" (יצחק רגר, פרוטוקול הול"ל מחוז הדרום - מס' 7, 23.9.1990). ובעניין הסכמתו להצבת מגורונים בהיקף נרחב הבהיר: "אריק שרון טלפן אלי מהמכונת ואמר לי - איז' כל לילה יורדים על הארץ כמו גשם נדבות אלפי עולים בלוד. גם אם נפנה את כל בתי הספר והמחנות הצבא לא יהיה בשבילם מקום. אני צריך להקים בשבילם אתרים של קרוואנים, האם תיתן יד לעניין? ואני ללא התייעצות עם המועצה וללא היסוס אמרתי לו כן... הסכמתי להקמת אתר הקרוואנים כחלק מטקטיקה. המטרה הייתה 'להכניס את הממשלה להריון', שתתעורר בוקר אחד עם עשרות אלפי עולים בבאר-שבע... ראשי ערים קטנים וחסרי חזון לחמו נגד אתר הקרוואנים... הלכתי לזה בעיניים גלויות נגד עסקונה פוליטית, תושבי שכונת נוה-נוי הסמוכה לאתר והעיתונות המקומית..." (יצחק רגר, ראש עיריית באר-שבע, ראיון, 30.7.1995); "עיריית באר-שבע קבלה החלטה לאפשר לכל יהודי להתיישב בתחומה בין אם זה באוהל, מגורן או אוהל. זו תהיה מדיניות עירית באר-שבע כל עוד אני בראשה" (יצחק רגר, פרוטוקול הול"ל, מחוז הדרום, מס' 21, 24.3.1991). כמו כן ציין ראש עיריית באר-שבע כי לאחר שיפנו את האתר יאפשרו התשתיות שיוותרו בשטח בנייה בשיטת 'בנה ביתך' של מאות יחידות דיור. במקביל "נוהלו מגעים עם משרד השיכון ביחס לשיפור התנאים באתר וביחס למילוי בקשות נוספות של העיר, כגון: השלמת כביש באר-שבע - בית קמה, סיוע בפיתוח המבואה הצפונית ועוד. משרד השיכון נענה למרבית בקשות העירייה ובין היתר הודיע על הקטנת מספר המגורונים מ-2,500 ל-1,250

, הבנייה הנוספת באתר תהיה בנייה קבועה" (פרוטוקול ישיבת הנהלת עיריית בר שבע מס' 35/343, 10.3.1991).

יחד עם זאת נשמעה בבאר-שבע מידה מסוימת של ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות בדרג השלטון המקומי ללא התייעצות עם הרשות המקומית: "האמת היא שאף אחד לא התייעץ איתנו כשעשה תכנית... הגיעו אלינו עם התכנית. אמרו: 'קבלו או תידחו'. לאחר התייעצות ושיחות עם משרד השיכון ושרים נוספים ובחינה של צוות מצומצם של ראש העירייה החלטנו שעיריית באר-שבע אסור לה לדחות את התכנית ולבלוע את הצפרדע'. לא התייעצו איתנו בפעם הזאת ולהבא זה לא יקרה... אמרתי שאילו היו מתייעצים איתנו לא היינו מסכימים, לא למיקום, ולא לכמות, להבא לא יעזו להביא דברים מהסוג הזה ללא תאום מראש..." (אלי בוקר - סגן ראש עיריית באר-שבע, פרוטוקול ישיבת מועצה מן המניין מס' 30, 18.3.1991).

אישיותו של ראש הרשות המקומית, דפוסי פעולותיו, סגנון עבודתו ויכולתו לגייס תמיכה מקומית והבנה לצרכיו בדרג הארצי קבעו יותר מכל גורם אחר את אופי הפעולות שנוקטו ואת התוצאות: דהיינו, את יכולתו של השלטון המקומי להתנגד לתכניות שלא היו מקובלות עליו. ראשי רשויות מקומיות שהם דומיננטיים וכריזמטיים השכילו לארגן דרכי פעולה מגוונות שהתבססו, בעיקר, על שימוש במהלכים משפטיים ביורוקרטיים, פוליטיים וגיוס דעת קהל. מורכבות הפעילות של הדרג המקומי ועוצמתה היה שונה מיישוב ליישוב. ראשי הרשויות מקומיות שרואינו כאן הדגישו את חשיבותו של נתון זה בעיצוב היחסים עם השלטון המרכזי: "כח ההתנגדות תלוי בנחישותו ועוצמתו של ראש העיר" (אלי דין, ראש עיריית אשקלון, ראיון, 23.5.1995); "לראש עיר דרושות תכונות אישיות ככריזמה, סמכותיות בטחון עצמי, מעוף ויכולת עמידה במצבי לחץ" (עובדיה עלי, ראש עיריית עפולה, ראיון, 12.6.1995); "שלטון מרכזי שניצב מול ראש עיר עקשן... אם ראש עיר נחוש וחושב שזה אינטרס של הציבור בעיר יש לשלטון המרכזי בעיה (לשלטון המרכזי)" (אלי לנדאו, ראש עיריית נתניה, ראיון, 5.9.1995) ומנקודת הראות של השלטון המרכזי: "במקומות בהם כיהן ראש עיר דומיננטי המלה האחרונה הייתה שלו. כך לדוגמה בהרצליה, באשדוד, בראשון-לציון, בכרמיאל, באשקלון ובקריית-שמונה לא יכולנו לעשות מה שרצינו... וזה לא פונקציה של גודל עיר" (אריה בר, מנהל מחוז הדרום במשרד הבינוי והשיכון, ראיון, 18.6.1995).

הלגיטימציה למעורבות גוברת של הליכים משפטיים בתהליכים ביורוקרטיים התבטאה בהגשת תביעות משפטיות ובג"צים. מהלכים ביורוקרטיים לעיכוב ולביטול תכניות במחלוקת התבטאו בהגשת התנגדויות לתכניות בשלב הפקדתן; העמדת תנאים לגבי גודל האתרים, מיקומם, הכנת תשתיות וכד'; ובהתמקדות בליקויים בנושאים טכניים: מכבי אש (ת"א), חשמל ומים (חיפה). במקרים קיצוניים נעשה שימוש בסמכות לא לאשר חיבור מים וחשמל למבנים ותשתיות שבמחלוקת (אשקלון).

גיוס דעת קהל מקומית, ארגון הפגנות ומחאות ושימוש באמצעי התקשורת היוו גם הם אמצעים להאבק בתכניות. בלטו בכושר ארגונם והתנגדותם לתכניבי השלטון המרכזי ראשי הערים של אשקלון, עפולה, כרמיאל, בית-שמש, כפר-סבא, רעננה וערי גוש דן במרכז

הארץ. פעולות ההתארגנות של התושבים שנועדו למנוע פגיעה בערך נכסיהם ולמנוע היווצרות מפגעים חברתיים בסמוך למגוריהם התמקדו בהגשת בג"צים באמצעות עורכי דין מן השורה הראשונה, הגשת התנגדויות רבות למוסדות התכנון והפגנות. הזהות המפלגתית של ראשי הרשויות המקומיות התבררה, לעתים, כנאמנות בערבון מוגבל לנושא שיתוף הפעולה עם הדרג הממונה בשלטון המרכזי. דהיינו, כשעל סדר היום לשיתוף פעולה עלה נושא בעייתי ליישוב ולמנהיג המקומי הנאמנות המפלגתית נעלמה כלא הייתה.

גם מרכז השלטון המקומי, הגוף הארצי של הרשויות המקומיות בישראל, ניסה לשמור על האינטרסים של השלטון המקומי בנושא הדיור הזמני. אולם פעולתו הייתה רפה למדי והתבטאה, בעיקר, בייזום ההקמה של מינהלת הקרוואנים. גם בשלב בו ההתמודדות עם נושא קליטת העלייה והדיור התמקדה בתחום החקיקה, שנועדה לדחוק את נציגי השלטון המקומי לקרן זווית, הייתה תגובתו של המרכז לשלטון מקומי רפה למדי. במכתב לשר המשפטים בנושא הצעת "חוק הליכי תכנון (הוראת שעה) התש"ן 1990-1" טען יו"ר המרכז לשלטון מקומי: "השלטון המקומי במדינת ישראל בטוח ביכולתו לקדם את הליכי התכנון והרישוי באמצעות הכלים העומדים לרשותו, קרי - הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, כאשר במקום להגיש תכניות לוועדות ומוסדות חדשים שירכזו טיפול במנותק מהרשות המקומית, יש לחזק את הוועדה המקומית על ידי תוספת נציגי הוועדה המחוזית עם סמכויות וזכויות במקרה ועיכוב תהליכים יגרום לעיכוב בנייה...". (מקסים לוי - יו"ר המרכז לשלטון מקומי - לדרן מרידור - שר המשפטים, 1.7.1990), ועוד: "תנו לנו את הכח ונעשה את העבודה. אי אפשר בצנטרליזציה רק להניע את הדברים" (צבי בר - ראש עיריית רמת-גן ויו"ר וועדת הבנייה של מרכז השלטון המקומי, פרוטוקול וועדת הפנים, 110, 3.7.1990). מעבר למחאות אלה לא ננקטו צעדים ממשיים בנושא. כך לדוגמה, לא ננקטו מהלכים מתואמים לכל הרשויות המקומיות.

תיפקודו של מרכז השלטון המקומי שתפקידו לייצג את עניני השלטון המקומי מול השלטון המרכזי הדרדר באותה תקופה לשפל, נוכח סכסוכים פנימיים בתוכו בין שני הנציגים הבכירים של הליכוד, מקסים לוי - ראש עיריית לוד ואלי לנדאו - ראש עיריית הרצליה שהתמקדו במאבקי כוח על חלוקת סמכויות. מצב זה פגם בפעולתו של המרכז ושיתק כמעט לחלוטין את פעולותיו; משמע, נוכח האתגרים שניצבו בפניו נעדר השלטון המקומי הנהגה חזקה ומאוחדת - והיה למעשה למעין שלוחה של השלטון המרכזי.

אין תמה איפה שהן הממשלה והן חלק ניכר מהרשויות המקומיות לא התחשבו בגוף זה. הממשלה ניצלה חולשה זו עד תום וקיבלה החלטות בלי להתייעץ עם הגוף המייצג של השלטון המקומי. בפועל, לרשויות המקומיות לא נותר אלא לפעול כיחידות נפרדות ומפוצלות - כל רשות מקומית לפי הקשרים, הנגישות וההשפעה שהיו לראש כל רשות מקומית ביחס לרשויות הממלכתיות בדרג הארצי. ראשי רשויות מקומיות שנואשו מפנייה למרכז פעלו לפתור את בעיותיהם בעצמם באמצעות שדולות בכנסת וקשרים אישיים עם חברי כנסת ושרים.

5 דגם חדש ליחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי

ממצאי החקירה הנוגעים להיבטים המעשיים של מסכת היחסים מצביעים על גידול במגבלות יכולת ההשפעה של השלטון המרכזי על השלטון המקומי, מחד גיסא, ועל צמצום המגבלות בחופש הפעולה של השלטון המקומי מאידך גיסא. מערך היחסים החדש מצביע על הפרת שיווי המשקל עם הפיכתו של השלטון המקומי לגורם שיש להתחשב בו יותר מבעבר; מדגיש את המחויבות של מנהיגים מקומיים לגורמים מקומיים (קהל בוחרים, שליטה על התכנון והניהול של יישוב וכד'); וחושף את הגישה האינדידואליסטית של המנהיגות ברמה המקומית שתפסה את מקומה של המחויבות המפלגתית.

נמצא שראשי ערים וראשי מועצות מקומיות השפיעו באופן משמעותי על יישומה של מדיניות לאומית שהייתה שנויה לעתים במחלוקת, ובכך שיקפו שינוי ביחסי העוצמה והסמכות בין שני דרגי השלטון. חיזוק סמכותם המינהלית ועוצמתם, בפועל, של ראשי הרשויות המקומיות בתחום קבלת החלטות וקביעת סדרי עדיפויות מבליטה את עובדת היותה של המציאות בשטח דומיננטית יותר מעקרונות והסדרים מינהליים וחוקיים.

במהלך התוויה של המדיניות המרחבית של הדיור לעולים ויישומה גובשו דפוסים חדשים של שיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי שביטויים העיקרי היה חדירתם של דפוסים מבוזרים של קבלת החלטות, והפיכת השלטון המקומי למוקד קבלת החלטות. ביזור הסמכויות הא-פורמלי הינו תוצאה של תהליך התפתחות בשטח, שבתחילתו דבק השלטון המרכזי בהרגלים של ריכוז יתר שהתבססו על המישור הפורמלי, ולא על תוצר של אידאולוגיה זו או אחרת.

המצב בו השלטון המרכזי לא היווה את הגורם הקובע הבלעדי נוצר עקב: הפיצול הרב בזרועות השלטון המרכזי שגרע מכוחו; חיזוק כוחה של מנהיגות מקומית בין היתר, עקב היותה נבחרת בבחירות ישירות; ההתייחסות הלא עקבית של השלטון המרכזי בתחום התוויה המדיניות ובתחום התאום עם הרשויות המקומיות; העובדה שהן הממשלה והן הרשויות המקומיות ראו כל אחת את המטרות עליהן הם הופקדו מנקודת ראות צרה תוך התעלמות ממטרות אחרות בעלות קשרי גומלין ביניהן; אי התאמה בין האינטרסים של שני דרגי השלטון; היעדרם של יחסי אמון; העובדה שהמשרד המוביל, משרד הבינוי והשיכון, פעל ללא גיבוי פוליטי ומקצועי; ומצב הבלבול, הבהילות והמשבר ששרר באותה תקופה.

השלטון המרכזי נחשף כגוף לא הומוגני, בו כל משרד פעל במסלול נפרד ביחסיו עם השלטון המקומי בהתאם להשקפת עולמו של השר הממונה. תת המערכות של הגורם המרכזי בשלטון המרכזי, משרדי הממשלה, נבדלו האחת מהשניה בתפישתן את מעמדם של דרגי השלטון - המרכזי והמקומי, ובפעולות שנגזרו מגישתם העקרונית. בעוד ראשי משרד הבינוי והשיכון ראו עצמם אחראים למדיניות הלאומית ולפיכך מוסמכים להובילו על פי ראות עיניהם, העדיפו ראשי משרד הפנים להתחשב בצרכים המקומיים ולשתף פעולה עם הרשויות המקומיות.

להלכה, מקורות כוחו של השלטון המרכזי בתחום הדיור נובעים משליטה על משאבים כלכליים ותקציביים; משליטה על מערכות ביורוקרטיות וגופים ממלכתיים; וממערכת חוקים מגבה המדגישה את התפיסה הריכוזית. התוצאה היא פוטנציאל למעורבות רבה בכל תחומי העשייה ברמה המקומית המשמש בסיס לניסיונות להשפיע על התנהגות השלטון המקומי באמצעות הוראות, כללי אכיפה ומערכות תמריצים.

בפועל, נקטו מרכיבי השלטון המרכזי בדרכי פעולה שונות כדי לממש את כח השפעתו הפוטנציאלי, החל משימוש בדרכי נועם שכללו פעולות תיאום, משא ומתן, ניסיונות שכנוע וחלוקת תמריצים; וכלה בשימוש באמצעים כוחניים שכללו איומים, לחצים (עיכוב תקציבים, עיכוב אישור תכניות וכד') ואף עימותים גלויים עם ראשי רשויות מקומיות. השימוש בדרכי הנועם נעשה בדרך כלל כלפי רשויות מקומיות שהונהגו על ידי מנהיגות חזקה ובעלות חוסן כלכלי, בעוד שהסגנון הכוחני הופעל, בעיקר, נגד הרשויות המקומיות החלשות מבחינה כלכלית שהונהגו על ידי ראשי ערים שנתפסו כפחות חזקים מבחינה פוליטית.

האיום הפוטנציאלי של נקיטת אמצעים מצד השלטון המרכזי לא השפיע על מנהיגות מקומית חזקה. כמו כן השלטון המרכזי נכשל כשהפעיל את כח סמכותו החוקית בלבד. משמעות הדבר היא שראשי הרשויות המקומיות השפיעו, במישרין ובעקיפין, על עצם השימוש באמצעים אלה ועל תוכנם. הפוליטיקה המקומית התבררה כמנותקת למעשה, מהקשר המפלגתי הארצי עת קשרים מפלגתיים של ראשי רשויות מקומיות כגורם לקידום תכניותיהם של מנהיגים בשלטון המרכזי התבררו כמוגבלים בהשפעתם ומושפעים ממהות התכנית שעמדה על הפרק.

השלטון המקומי נחשף כגוף שאינו מונוליטי בו כל רשות מקומית היוותה יחידה פוליטית וארגונית בפני עצמה. ההבדלים בכח השפעתן של הרשויות המקומיות על השלטון המרכזי נגזרו מהבדלים במרכיבים מקומיים, ובראשם אישיותו ועוצמתו של ראש הרשות. חוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות שקבע את תלותן בשלטון המרכזי; ועמדת הציבור ביישוב היו גורמים משלימים. מורכבות הפעולות של הדרג המקומי נגזרה מהרקע הפוליטי, החברתי והכלכלי של כל יישוב.

רשויות מקומיות שהונהגו על ידי הנהגה נחושה, המודעת לנושא איכות התכנון הפיזי, שגייסה את ציבור התושבים לתמיכה בעמדתה ורשויות מקומיות עצמאיות מבחינה כלכלית (ובמקרה הדיור שאינן תלויות בבנייה ציבורית), השפיעו על אופן מימוש המדיניות הלאומית

בהתאם לאינטרסים שלהם; דהיינו, האינטרסים המקומיים. ובנוגע לכך נאמר על ידי דרג בכיר בשלטון המרכזי: "מידת התפקוד של הרשות המקומית בראשות ראש העיר מבחינת המערכת הכספית-הכלכלית ומבחינת הזדקקותו לשלטון המרכזי - ככל שגדלה תלותו בשלטון המרכזי קטנה יכולתו להתנגד להחלטות השלטון המרכזי... במקומות בהם ישנם ראשי ערים דומיננטיים המילה האחרונה היא של ראש העיר" (אריה בר, ראיון, 18.6.1995). בלטו ביכולתן להשפיע הרשויות המקומיות החזקות במרכז הארץ שהפכו לגורם שללא הידברות איתן וקבלת הסכמתן לא ניתן היה ליישם את המדיניות הלאומית. ההיענות לדרישותיהן מדגימה את השינוי שחל במעמדן. תרמו ליכולת ההשפעה של הרשויות המקומיות מאפייניה של מערכת קבלת ההחלטות ברמה הארצית.

נוצר למעשה דפוס יחסי-גומלין חדשים בין שני דרגי השלטון בעל משמעות פוליטית, מינהלית וטריטוריאלית, יחסים שנבדלו מקודמיהם בכיוון, בעוצמה ובסגנון ההשפעה של רשות מקומית להשיג תוצאות חיוביות עבור אינטרסים מקומיים.

הסוגיה בנוגע למעמד של שני דרגי השלטון - המרכזי והמקומי, מצאה את פתרונה הפורמלי באימוץ גישה היררכית, לפיה הסמכות לקבוע מדיניות נתונה בידי השלטון המרכזי אשר מעביר מסמכיותו לשלטון המקומי בתחום קבלת החלטות עקרוניות בתחומים מוגדרים ומעטים בלבד. פעולות חקיקה שלא עקבו, בדרך כלל, אחר הצהרות פומביות שנעשו בתגובה ליוזמות חקיקה של הממשלה מציגות תהליך התפתחות איטי של ביזור סמכויות אל עבר השלטון המקומי - מאפיינו של ביזור זה היוו מצע לחיזוקה של תופעת האוטונומיה המקומית.

אירוני הוא הדבר שהיבט הפורמלי עליו התבסס השלטון המרכזי בניסיונו להכתיב מדיניות שימש דווקא את השלטון המקומי, שבאמצעות הוראת החוק בדבר מתן היתרי בנייה הצליח להשפיע על תוכנה של המדיניות בהתאם לאינטרסים שלו. אוטונומיה מקומית, שאחד מביטוייה הוא היכולת למנוע יישום מדיניות לאומית, התבררה כמשתנה הנגזר מאינטרסים של פוליטיקאים ברמה המקומית. למרות זאת, בידי השלטון המרכזי נותר מרחב תמרון רחב למניפולציות פוליטיות עת רוב הנושאים המשותפים לשלטון המקומי נותרו פתוחים למשא ומתן בהיעדרם של דפוסי עבודה חדשים, חלוקת סמכויות ואחריות הולמים וקריטריונים מחייבים.

כאמור בפרק השני, חברי כנסת רבים עסקו במשך השנים בסוגיית היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. גם בראשית הסערה ביחסים אלה, שהתחוללה בעקבות גל העלייה הגדול מברית-המועצות, עלה נושא זה לסדר היום של הכנסת פעמים רבות. היו חברי כנסת שהתייחסו אל הסוגיה הבסיסית ביחסים אלה: "אבל הבעיה המרכזית היא שמשוהו יסודי מהותי רקוב ביחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. לא יתכן שלא יקבעו נהלים מחייבים לגבי הצדדים שהשלטון המרכזי חייב לתת לשלטון המקומי" (יגאל ביבי, דברי הכנסת 10.1.1990). ו"היום יש שרותים יעודיים, ולא ידוע בדיוק עד כמה העירייה אחראית, הרשות המקומית אחראית, או הממשלה אחראית ומי משלם בעד מה ומתי... אנחנו חייבים שתהיה הגדרה ברורה מי עושה מה בתחום המוניציפלי" (מרדכי וירשובסקי - דברי הכנסת,

10.1.1990) - שתי מובאות אלה שהן חלק ממסכת רחבה יותר של התבטאויות דומות משמען שנושא היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי לא מצא עדיין את פתרון משביע רצון. התוצאה, מדינה אוניטרית בעלת מרכיבים ומאפיינים פדרליים בצד תופעה מתחזקת של אוטונומיה מקומית, תולדה של התפתחות בשטח ולא תוצר של אידיאולוגיה. העובדה שדברי חברי כנסת רבים בזכות ביזור סמכויות, גם אם לא מצאו את ביטויים בחוקים, יתכן ומהווה מראה כיוון אל עבר הגדרה מחדש של תפקידים ואל עבר מגמת החקיקה בעתיד.

לאור תפוקתיה של המדיניות בתחום הדיור הזמני, על היבטיה השונים, ולנוכח המציאות המינהלית בתחום הסמכויות והאחריות שנוצרה בשטח נדרש שינוי מקיף במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. השינוי אמור לקדם את מסכת היחסים בין שני דרגי השלטון אל עבר תקופה בת-ביורוקרטית ולאפשר ביזור סמכויות שיתאים לרמת הכוחות הפועלים בשטח תוך כדי חלוקת עבודה - מבנית ופונקציונלית - רציונלית, שתעניק מרחב פעולה עצמאי ופורמלי לרשויות המקומיות תוך מיצוי היתרונות היחסיים של שני הצדדים. על השלטון המרכזי, על אף נטייתו הטבעית שלא להתפרק מנכסי סמכויותיו, להכיר בעובדה שהגיע המועד לעריכת רפורמה בתחום יחסיו עם השלטון המקומי - ויפה שעה אחת קודם.

מקורות

- אלעזר, ד' וח' קלכהיים (עורכים). (1987), **השלטון המקומי בישראל**, המרכז הירושלמי לעניני ציבור המדינה, ירושלים.
- אלתרמן, רחל (1990), **הסכנות שבמרכז התכנון והבניה בעקבות צרכי העלייה**, המרכז לחקר העיר והאזור, חיפה.
- אקשטיין, צ' (1991), "דיון", **רבעון לכלכלה**, 148, עמ' 66-60.
- גזיאל, ח' ומ' ברבי (1981), "אוטונומיה בקבלת החלטות ציבוריות ברשויות המקומיות בישראל", **נתיבי ארגון ומינהל**, 136, עמ' 16-10.
- דברי הכנסת, 1949-1992.**
- דרי, ד' ובית שורק, מ' (1994), **מי שולט בשלטון המקומי?**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- הכט, א' (התש"ן), **דרכי עבודת הכנסת בישראל: פעולתה בסוגיות יחסי השלטון המרכזי והמקומי**, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991) **העלייה לישראל 1991**, סידרת פרסומים מיוחדים, 920, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1992) **העלייה לישראל 1992**, סידרת פרסומים מיוחדים, 944, ירושלים.
- חוק הרשויות המקומיות - הסדרת שמירה, התשכ"א 1961.**
- חוק הרשויות המקומיות - ביוב, התשכ"ב 1962.**
- חוק הרשויות המקומיות - הסדרת שמירה, התשכ"א 1961.**
- חוק הרשויות המקומיות - ביוב, התשכ"ב 1962.**
- חוק התכנון והבניה - התשכ"ה 1965.**
- חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) תשל"ה 1975.**

חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן1990-

מבקר המדינה (1990), דר"ח שנתי 41 - לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989, עמ' 557-539.

מבקר המדינה (1991), דר"ח שנתי 42 - לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990, עמ' 244-227.

המשרד לקליטת עלייה (ינואר 1991), דר"ח על עולים מברה"מ לשנת 1990 - נתונים סטטיסטיים, מל"מ מערכות בע"מ, ירושלים.

וייס, ש' (תשל"ג), השלטון המקומי בישראל, רקע חוקתי וסוציו-פוליטי, עם עובד, ת"א לוי, י' (1980), חוק התכנון והבניה - התשכ"ה1965-, מרכז ההסברה, ירושלים.

לזין, פ' (1988), רשויות עירוניות בישראל והשפעתן על מדיניות רווחה לאומי - פרויקט שיקום שכונות, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1990), מידע חודשי, ינואר 1990 - דצמבר 1992, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1990) תכנית מקיפה לקליטת העלייה (טיוטא לדיון), ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1992), דר"ח מעקב מס' 115 (דר"ח סופי מסכם), משרד הבינוי והשיכון - מינהל בניה מתקדמת, משרד השיכון, ירושלים.

משרד הבינוי והשיכון (1992), שכונות לדירור זמני, ירושלים.

משרד הפנים (1991), תכנית מתאר ארצית לאתרים לדירור מידי זמני - תמ"א 33, מינהל התכנון, משרד הפנים, ירושלים.

סוחמי, א' (1989), יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי בישראל לבין הרשויות המקומיות - ההיבט של ניהול כח אדם, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.

פרנגלר, א' (1994), חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן1990-: תוצאות והשפעות, הטכניון, חיפה.

קוברסקי, ח' (1987), "פתח דבר", מתוך ד' אלעזר וח' וקלכהיים (עורכים), השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לעניני ציבור המדינה, ירושלים.

קלכהיים, ח' (1976), עיריית ירושלים ומשרדי הממשלה: פרק ביחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

קרקובר, ש' ושטרן, א' (עורכים) (1992), אתרי קרוואנים ומגורונים בישראל - מחקר מעקב, משרד הבינוי והשיכון, ירושלים.

רדיין, ע' (1995), השיקולים, ההחלטות והביצוע, של הקמת שיכונים ארעיים בישראל ומיקומם הגיאוגרפי: כפתרון לקורת גג מיידית לעולים, "מחבר המדינות" ואתיפיה, בשנים 1989-92, עבודת גמר לתואר שני, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

רוזביץ, ש' (1987), **כלכלת בחירות בשלטון המקומי: הקשר בין תקציב הרשויות ומערכות בחירות**, אוניברסיטת בר-אילן, רמת-גן.
רויטל, ש' (1990), **דיני התכנון והבניה**, סדן, תל אביב-יפו.
שיינר, י' (1991), "בניית דירות למליון עולים", **רבעון לכלכלה**, 148, עמ' 27-39.
שנתון הממשלה (1991).
תקנות שעת חירום (תכניות חירום לבניית יחידות דור) התש"ן, 1990.

Clark, G. (1984), "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, 24, pp. 195-208.

Gurr, T.R. and King, D.S. (1987), *The State and the City*. The University of Chicago Press.

Wolman, H. and Goldsmith, M. (1990), "Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept", *Urban Affairs*, 26: 1, pp. 3-27.

עיתונות

'הארץ' 1.1.90-31.12.92.

'חדשות' 1.1.90-31.12.92.

'ידיעות אחרונות' 31.12.92.

'מעריב' 1.1.90-31.12.92.

'על המשמר' 1.1.90-31.12.92.

פרוטוקולים

ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 1.1.1990-31.12.1992, הכנסת, ירושלים.

המועצה הארצית לתכנון ולבניה, 263-304, 5.12.1989-1.12.1992, משרד הפנים, ירושלים.

הוועדה לבניה למגורים (הול"ל) מחוז הדרום, 7-27, 23.9.1990-9.6.1991, משרד הפנים, באר-שבע.

מועצת עיריית באר-שבע, 12-35; והנהלת העירייה, 40/406 35/343-17.1.1990 2.9.1991.

תכתובת:

פניות לראשי רשויות מקומיות בהצבת קרוואנים בתחומיהן:

יהונתן גולני - מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים לראשי מועצות מקומיות (גבעת-שמואל, יהוד, בית-שאן, הוד-השרון, גני-תקווה, קריית-אוננו, אזור, פרדסיה, אבן-יהודה, קדימה, תל-מונד, גדרה ונס-ציונה), 23.7.1990.

עמיקם אורן - מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, 16.8.1990.

קלמן דינס - מנכ"ל החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, 20.8.1990.

יונה פייטלסון - מנהל פרויקט שכונות לדיור זמני, 20.8.1990.

מינהלת פרויקט שכונות לדיור זמני, הנדון: סיכום קרוואנים במגזר העירוני, 28.3.1991.

מינהלת פרויקט שכונות לדיור זמני, הנדון: דו"ח קרוואנים, 28.3.1991.

בני דביר - מנהל פרויקטים בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, ליוסי מרגלית - ראש המינהל לבניה כפרית במשרד הבינוי והשיכון, הנדון: אחריות והערכות התשתית - בשכונות דיור זמניות, 10.6.1991.

דני הוד - מנהל אגף אכלוס ופרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון, לבני דביר - מנהל פרויקטים בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, הנדון: ביטול אתרים, 19.9.1991.

נסים חלי (ממשרד יורם גדיש - חברה להנדסה בע"מ) לבני דביר, הנדון: דו"ח מצב - אתרי מגורונים במגזר העירוני (עיכוב בלוח הזמנים), 24.10.1991.

בני דביר לבני הוד, הנדון: נושאים לדיון בוועדת מנכ"לים - בעיות עקרוניות, 17.12.1991.

סיכומי ישיבות עבודה בין מנכ"ל משרד הפנים לראשי רשויות מקומיות בנושא קרוואנים):

במחוז הצפון - 21.3.1991.

במחוז ירושלים - 22.3.1991.

במחוז חיפה - 25.3.1991.

במחוז תל אביב - 27.3.1991.

במחוז הדרום - 29.3.1991.

במחוז המרכז - 26.4.1991.

ראיונות: (בעלי תפקידים בתקופת המופע התכנוני)

במשרד הבינוי והשיכון:

גב' סופיה אלדור, מנהלת האגף לבינוי ערים, משרד הבינוי והשיכון - 5.2.1995, 9.5.1995, ירושלים.

מר אריה בר, מנהל מחוז הדרום במשרד הבינוי והשיכון ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, 18.6.1995, ירושלים.

מר יוסי מרגלית, מנהל המינהל לבניה כפרית, משרד הבינוי והשיכון - 6.3.1995, ירושלים.

ד"ר חיים פאלקוף, מנהל האגף לנכסים ודיר, משרד הבינוי והשיכון, 10.5.1995, 24.5.1995, ירושלים.

במשרד הפנים:

ד"ר בנימין היימן, מנהל האגף לתכניות מתאר מקומיות במשרד הפנים, 12.6.1995, ירושלים.

גב' דינה רצ'בסקי, מנהלת האגף לתכניות מתאר ארצית ומחוזית במשרד הפנים, 14.6.1995, ירושלים.

במנהלת פרויקט שכונות לדיר זמני:

מר יונה פייטלסון, אדריכל ממשרד פייטלסון, שילה, יעקובסון - אדריכלים - מינהלת פרויקט שכונות לדיר זמני, 14.3.1995; 20.3.1995, תל אביב-יפו.

מר יורם גדיש, מנהל החברה להנדסה בע"מ, הגורם המבצע של מינהלת פרויקט שכונות לדיר זמני, 11.6.1995, ירושלים.

מר ישראל קפלינסקי, מנהל חברת א.מ.ן, 5.7.1995, תל אביב-יפו.

במרכז לשלטון מקומי:

מר בני דביר, עוזר מנהל החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, 12.4.1995, פתח-תקווה.

מר קלמן דינס, מנהל החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, 18.4.1995, רמת-גן.

גב' קלרה פלדמן, האחראית לקליטת עלייה במרכז השלטון המקומי, 2.5.1995, תל אביב-יפו.

ברשויות המקומיות:

מר יואל אלראי, ראש עיריית נתניה, 13.4.1995, נתניה.

מר זאב בויס, ראש עיריית קריית גת, 7.6.1995, קריית גת.

ח"כ אלי דיין, ראש עיריית אשקלון, 23.5.1995, ירושלים.

מר אלי לנדאו, ראש עיריית הרצליה, 5.9.1995, הרצליה.

ח"כ עובדיה עלי, ראש עיריית עפולה, 12.6.1995, עפולה.

מר שלום פדידה, ראש עיריית בית-שמש, 23.5.1995, בית-שמש.

מר יצחק רגר, ראש עיריית באר-שבע, 30.7.1995, באר-שבע.