



מכון פלורשטיימר למחקר מדיניות

**תמורות בשוליים הירוניים-כפריים
במטרופולין תל אביב
השלכות על השלטון המקומי**

ערן רזין

על המחבר

ד"ר ערן רזין הוא חוקר במכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות ומרצה בכיר במחלקה לਆנתרופיה באוניברסיטה העברית.

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קבוצות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, זמזה את יסודיו של מכון מחקר שייתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחזור ולהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעtid, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכי אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), ע"ד י' עמיהוז בן-פורת (сан יו"ר), מר דוד ברוחט, מנכ"ל משרד האוצר, ומר הייש גומן, העורך הראשי של ה"ירושלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לਆנתרופיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

**מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות
פרויקט ליבת ישראל**

**תמורות בשוליות הירונימס-כפריים
במטרופולין תל אביב
השלכות על השלטון המקומי**

ערן רזין

עריכה לשונית: אילנה טוראל
עורכת אחורית: שונמית קריון-לוֹי
הדפסה: דפוס אחווה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1996, מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א', ירושלים 90440. טל' 02-666243 פקס: 02-666252

ISSN 0792-6251

על פרויקט הליבה

פרויקט הליבה עוסק בלמידה שיטותי של גורמי הצמיחה של האזור המרכז של מדינת ישראל, המשתרע לאורך מישור החוף מצפון לנתניה ועד דרום לאשדוד, כאשר במזרח משתרע אזור הליבה מזרחה למודיעין, בואכה העיליה לירושלים. באזורי זה מתרכזות מעלה ממחצית האוכלוסייה של מדינת ישראל וחלק גודל ומשמעותי של כלכלת ישראל. המובילות הגאוגרפית הגדולה בין חלקי האזור גורמת לעומס רב בעורקי התחבורה והתובלה בין האזור. הцеיפיות הגבוהות, המאפיינות את אזור הליבה וकשיי התחבורה והתובלה בין חלקי השוניים, פוגעים באיכות החיים של אוכלוסיית המרחב ואף גורמים קשיים ניכרים פעילות הכלכלית שבו. תכנון מרחבוי ייעיל הינו חיוני לשמרות מעמדו וכושר חינוכיו של אזור הליבה. הцеיפות הגבוהה והקרען היקרה באזורי יוצרים לחץ חזק של התישבות פרברית בשולי הליבה. גל התישבות זה הולך ומרחיב מידי שנה את השתרעות אזור הליבה. תחילה הפרבור הוא בעל משמעות גדולה בפיתוח הגדל לקרען באזורי המרכז של ישראל. כmorcan, משפייע הפרבור על המבנה החברתי-ירוחבי של אוכלוסיית הליבה. לימוד עמוק של שולי הליבה מבינתי תהליכי הצמיחה הפיסיים, הכלכליים והמיןלאים הוא אחד ממוקדי החקירה הראשיים של הפרויקט כולו.

לבד מהיות אזור הליבה מרכז הפעילות הכלכלית של ישראל, הוא אף מהווה מוקד פוליטי ראשון במעלה ותחום מוביל בחני החברה והתרבות של ישראל. ניתן לומר,קיימים אינטראנס כל-לאומי לפועלתו העילית ולשגשוגו הכלכלי של האזור, משום שהLIBEA הינה הכוח המוביל את ישראל לעולם המשוכל והמתقدس בוותר.

פרויקט הליבה עוסק בשלושה מסלולי מחקר ראשיים: ארגון ומינהל מוניציפלי; הצמיחה הכלכלית של אזור הליבה; תכנון אסטרטגי ויצירת תשויות "מאפשרות" להתפתחות האזור. פרויקט הליבה ימשיך לשטוף את היצbor הירושאי במסקנות מרכזיות בתחום המחקר ובקביעת המדיניות בתחום הליבה. אנו מקווים שמכון פולורסיה יימר יהפוך לבמה מרכזית של מפגש ולימוד משותף בין נציגי השלטון המרכזי על כל שלוחותינו, הרשותות המקומיות הרבות באזורי הליבה והמוסדות האקדמיים, בהם מתנהל מחקר בנושאי הליבה השונים.

רשימת הפרסומים בפרויקט ליבת ישראל

1. **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל-אביב בשנות התשעים**
ערן רזין, ירושלים, 1994.
2. **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות**
אברהם דורון, ירושלים, 1994.
3. **העיר ביזט: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**
דניאל פלזנשטיין, ירושלים, 1994.
4. **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**
ערן רזין וננה חזון, ירושלים, 1994.
5. **בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**
דניאל פלזנשטיין, ירושלים, 1995.
6. **ארגוני חוב מוניציפליות**
אבי חוף ושות': אבי חוף, אליהו חסונ, עפרה לוסטינגר, תמר ארליך, ירושלים, 1995.
Municipal Reform in the Tel-Aviv Metropolis .7
Working Paper No. 1, Eran Razin, 1995.
7. **Nodes, Networks and Foreign-Owned Companies in Israeli High Technology** .8
Working Paper No. 2, Daniel Felsenstein, 1995.
8. **מodynיות שטחים פתוחים בליבת ישראל**
ערן פיטלסון, ירושלים, 1995.
9. **מodynיות ביוזר דיפרנציאלית בשלטון המקומי**
נחום בן-אליא, ירושלים, 1995.
10. **Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy Changes in the 1990s** .11
Working Paper No. 3, Eran Razin, 1995.
11. **מodynיות שמירה על קרקע חקלאית**
אפרים שלאין וערן פיטלסון, ירושלים, 1996.

תוכן העניינים

תקציר	7
מבוא	10
השוליות העירוניות-כפריים של מטרופולין תל אביב – הגדלה גאוגרפית וצמיחה דמוגרפית	10
תהליכי-על המשפיעים על צפוי ההתפשטות של המטרופולין תמורות בשוליות העירוניות-כפריים של מטרופולין תל אביב	24
הסרת מחסומים להפרת קרקע חקלאית התרכבות היישובים הכפריים-פרבריים תמורות בקיבוצים ובמושבים שינויים דמותן של המועצות האזוריות פיתוח מפוזר או פיתוח מרכז	25
מאפיינים סטטיסטיים של הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ובשוליו	35
ה策ועות רלוונטיות לפתרונות מוניציפליים בשוליות העירוניות-כפריים של מטרופולין תל אביב	42
הערות בנוגע למקומם של השלטון המרכזי, של השלטון המקומי ושל כוחות השוק בהכוונה הפיתוח העירוני	47
מסקנות – כיוונים לרפורמה בארגון השלטון המקומי בשוליות העירוניות-כפריים	50
רשימת מקורות	54

סקירה זו עוסקת בשינויים שהתחוללו בשנים האחרונות במאפייני תהליכי ההתפשטות המרחבית של מטרופולין תל אביב ובהשלכותיהם של שינויים אלה על ארגון השלטון המקומי בשוליים העירוניים-כפריים שאלייהם מתפשט המטרופולין.

"חזיות ההתפשטות" של מטרופולין תל אביב מגיעה בשנות התשעים לאזורים המצויים בתחום שיפוטן של מועצות אזוריות, הנטונות בשליטתם של קיבוצים ומוסבים. צורות יישוב אלו לא היו פותחות בעבר לצמיחה ולעיוור, והיה להן תפקיד מרכזי בבלימת לחץ העיור בשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולין. אולם, תמורות פוליטיות-אידיאולוגיות וככלויות גרכו לתפנית בדפוסי הפיתוח בשוליים העירוניים-כפריים, תפנית שבאה לידי ביטוי במלואה בשנות התשעים בעקבות גל העליה ובקבות הצמיחה הדמוגרפית והצמיחה הכלכלית המחדשת.

תמורה מהותית בשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולין הייתה הסרת מחסומים להפרשת קרקע חקלאית והכרה בזכותם של חוכריו קרקע חקלאית שבבעלות אומית להרוויה מהטבטה. המדיניות הלאומית, ששמה לה לשמור על קרקע חקלאית, מפנה את מקומה, וכיימת שאיפה להחליפה במדיניות המתמקדת בשמריה על שטחים פתוחים ועל משאבי קרקע. אולם, העמדות התומכות בבניה צפופה ובשמור שטחים פתוחים עדין אין זוכות להסכמה רחבה כמו זו שהייתה בעבר למדיניות השמריה על קרקע חקלאית.

הकמתם וצמיחתם של יישובים כפריים-פרבריים היו שלב ראשון בהתגבשות טבעת חיצונית חדשה של צמיחה מטרופולינית ובאנון המונופול של המגזר החקלאי-שיתופי על הפיתוח במרחב החקלאי. בנוסף לכך, אופיים החקלאי והשיתופי של מושבים וקיבוצים נshall, בפרט בשולי המטרופולינים, וגם האינטרסים המנחים אותם בתחום הסבת קרקע חקלאית השתנו. המחיצות המפרידות את המגזר החקלאי-שיתופי מן המגזר העירוני הולכות ומתרופרות, והמוסעות האזוריות בשוליים המטרופוליניים הופכות יותר ויוטר לרשויות מקומיות חזומות באופן תפקודן לרשוויות מקומיות עירוניות.

המוסעות האזוריות ניכבות בפניו לחצים בלתי מבוטלים על גבולותיהן הן מצד רשוויות מקומיות עירוניות השואפות להתרחב והן מצד יישובים כפריים-פרבריים השואפים להשיג עצמאות מוניציפלית. היכלשות המגזר החקלאי-שיתופי וטשטוש ייחודה של ההתיישבות החקלאית-שיתופית מעמידים בסימן שאלה את המשך קיומן של מוסדות אזוריות בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב. אולם, פרזוקסאלית, דזוקא עתה היו המוסעות האזוריות לגורם מרכזי בניהול המרחב החקלאי. התרחבות תחומי האחריות של המוסעות האזניות עומדת בניגוד לפוטנציאל המיסטי שלן שנותר מוגבל. אmens מטרופולין תל אביב כולל רבות מהרשויות המקומיות המבוססות ביוטר הארץ. אולם גם במטרופולין ובשוליו

ישן רשוויות מקומיות קטנות מאוד ומוסצות אזוריות דليلות אוכלוסין הסובלות מחולשה כספית יחסית, פרט לאלו שבחן אוכלוסייה חזקה והומוגנית או שיש להן בסיס מס עסקי גדול.

הצעות לארגון החדש של השלטון המקומי בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב עוסקות בסוגיות הالية: (1) עתידן של המועצות האזוריות – שאלת קיומן וחלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדי היישובים; (2) השלטון המקומי ביישובים כפריים-פרבריים – עצמאות מוניציפלית או השתייכות למועצה אזורית או לרשות מקומית עירונית קיימת; (3) עקרונות לשינויי גבולות מוניציפליים, בפרט גבולות הרצויים בין המועצות האזוריות לרשויות מקומיות עירוניות; (4) תיאום בין רשוויות מקומיות ופתרון סכסוכים באמצעות מסגרות לשיתוף מוניציפלי, ובפרט מתן פתרון לשוניות שיכם המוניציפלי של מתקנים לאומיים ומרכזי תעשייה ותעסוקה חדשים.

שנות התשעים מתאפיינות מחד גיסא בתכנון אינטגרטיבי חדשני ברמה הלאומית ומצדך גיסא בחולשה יחסית של מוסדות השלטון המרכזי ב嚷געו עם המזר הפרטיו ועם השלטון המקומי. החלטות תכנניות והחלטות מוניציפליות מושפעות כוון מגוון רחב של קבועות אינטראס, והן תוצאה של "משחק כוחות" מורכב המתරחש בזירה המינימלית, בזירה הפוליטית ובזירה המשפטית. מצב זה יוצר קשיים במימוש רפורמות כולניות בארגון השלטון המקומי ובתחומים אחרים של מדיניות קרקעית ומדיניות מרחבית. בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב עשוי לבוט בשנים הבאות מתח בין הצורך בגיבוש עקרונות של מדיניות ברמה הלאומית בוגר לשימור שטחים פתוחים ולשימוש חסכו בקרקע המצוייה במחסור שהולך וגובר לבין התהליכים הפוליטיים והכלכליים לביזור מוקדי קבלת החלטות.

הכוונים המוצעים לרפורמה בארגון השלטון המקומי בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב הם כדלהלן: (1) יש לבחון את האפשרות לארגן מחדש את המועצות האזוריות שיכללו יישובים כפריים, יישובים כפריים-פרבריים ואולי גם יישובים עירוניים קטנים, וכן שטחים המיעודים להישאר שטחים פתוחים. קרקע המיעודת לשימושים עירוניים תועבר לרשויות עירוניות קיימות. מול בוחנה זו יבחן גם אפשרויות אחרות, כגון: לבטל כליל מועצות אזוריות באזוריים המאבדים את ציבונים הכספי-חקלאי או להימנע מההערבות כוללת ולהחליטה על עירication שינויים ספציפיים בגבולות המועצות ובארגון הפנימי, בהתאם לצרכים ולנסיבות; (2) יש לגבות עקרונות ברורים באשר לפריצורה בשינוי גבולות מוניציפליים, ובפרטקשר שבין החלטות תכנניות ובין הסוגיה של שינוי תחומי שיפוט מקומיים; (3) יש לקדם מוגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי ביוזמת ובניהולם של מרכז תעשייה ותעסוקה. כאמור לתיאום אסטרטגיות לפיתוח מקומי ולSHIPOR חוסן הכלכלי של רשוויות מקומיות; (4) יש לבחון את האפשרות לגבות מנגנונים של שיתוף בסיס

המס המקומי, העשויים לשמש פתרון מתאים חן לביעית המיסטי המקומי על מתקנים גדולים והן לסוגיות התחרות בין רשותות מקומיות על בסיס מס עסקי, הגוררת יזמות רבות להקמת מרכזי תעסוקה קטנים. מנגנון כזה יסדיר הסכמים מקומיים שכבר ביום נחתמים בין מועצות אזוריות המוותרכות על שטח המיעוד לפיתוח על ידי רשות שכנה. המנגנון עשוי להקל את העברת השטחים המיעודים לשימושים עירוניים מובהקים ממועצות אזוריות לרשותות עירוניות ולטרום לרציניותם בדף הפתוח של החקלא וומפה השולטן המקומי.

מבוא

הצמיחה הכלכלית והדמוגרפיה הפוקודת את מדינת ישראל בשנות התשעים מוטה במידה רבה כלפי מרכז הארץ וمتבטאת בהאצת תהליכי ההתקפות המרחכית של מטרופולין תל אביב. תהליכי זה מתאפיין בהתקומות "גל ההתקפות המטרופולינית" לעבר שטחים חקלאיים שבידי המגזר החקלאי, שטחים שניים היו בלם ללחצי העיר במישור החוף.

השולאים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב מתאפיינים, לפחות, בלחץ פיתוח כבדים, המחוללים شيئا ניכר במרחב שימושי הקrukם שלהם. לחצים אלה כוללים יומות ציבוריות, שמטרתן הגדלת היעד למגורים במרכז הארץ, ויזמות פרטיות המונעת על ידי האפשרות לזכות ברוחים גבוהים בשל עליית ערך הקרקע ואפשרות החדשיה להסביר קרקע חקלאית לשימושי קרקע למגורים ולעסקים. בשולאים העירוניים-כפריים יש מגוון ויישובים כפריים של צורות יישוב: קיבוצים, מושבים, יישובים עירוניים מיטפושים שונים ויישובים כפריים-פרברים. הקיבוצים והמושבים, שהיו בעבר המרכיב הדומיננטי למרחב זה, עוברים כיום תמורדות מהותיות, וההתזאה היא شيئا באינטנסים המנחים אותם בתחום פיתוח הקרקע ובתחום ארגון השלטון המקומי. למדיניות הקרקעית ולדרך ניהול הפיתוח בשולאים העירוניים-כפריים בשנים הקרובות וכן לעבודות שייקבעו בוגע לארגון השלטון המקומי עשויות להיות השפעות ארוכות טווח על התקפות המטרופולין ועל תפוקודו.

סקירה זו ממחישה שהשלב החדש בתהליכי ההתקפות המרחכית של מטרופולין תל אביב שונה מזה שקדם לו וDNA בהשלכותיו של شيئا זה על ארגון השלטון המקומי בשולאים העירוניים-כפריים שאלהם מתפשט המטרופולין. הסקירה פותחת בהגדלה גאוגרפיה של השולאים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב ובתיאור קצר של התמורות באוכלוסיית הרשוויות המקומיות הכלולות למרחב זה. בהמשך נמנים כמה תהליכי מרכזים המתחללים למרחב זה. לאחר מכון מוצגות הצעות שונות שהועלו בשנים האחרונות האחוונות לארגון מחדש של השלטון המקומי, שכן רלוונטיות לשולאים העירוניים-כפריים של המטרופולין, ומוצעים עקרונות לארגונו המוניציפלי של האזור, תוך התחשבות במרקם של השלטון המרוכז, של השלטון המקומי ושל כוחות השוק בהכוונה ובניהול הפיתוח בשולאים העירוניים-כפריים.

השולאים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב – הגדרה גאוגרפית וצמיחה דמוגרפית

תיחומו המדוקדק של מטרופולין תל אביב הנו עניין למחקר גאוגרפי מפורט, העוסק במדדים, כגון: תנויות יוממות, זרימות תנואה, התקפות שטח בניו, צפיפות אוכלוסייה, גבולות

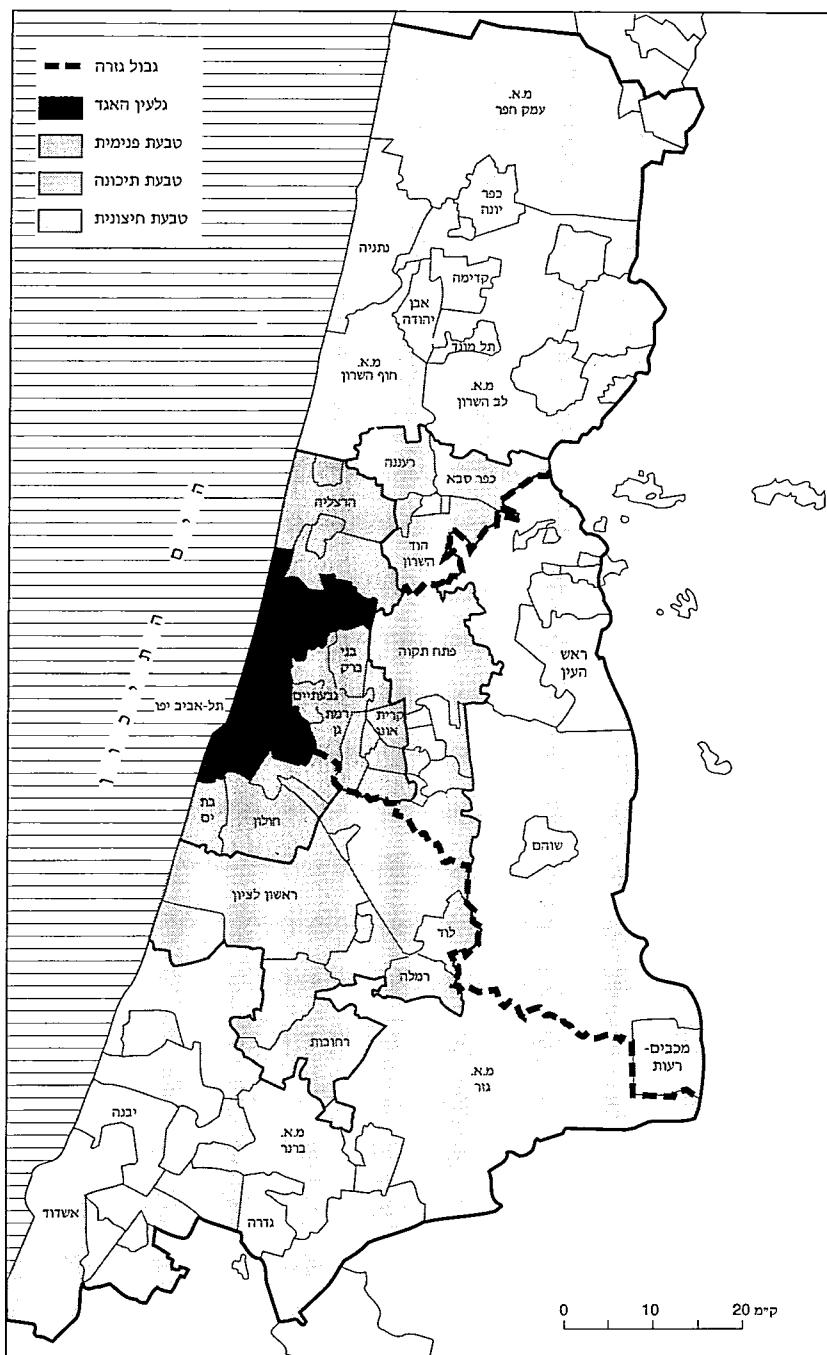
מנהליים ותחומי שירות. הגדרת עובדה מקובלת בשנות התשעים, התוחמת את המטרופולין ואת שולייו הירוניים-כפריים, כוללת את מרחוזות תל אביב והמרכז ואת העיר אשדוד. הגדרה זאת משמשת את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במפקד האוכלוסין והדירות 1995 (איור 1). הגדרה רחבה יותר עשויה לכלול גם את אזור חדרה-פרדס חנה בצפונה, את מטה יהודה וירושלים במערב ואת אזור אשקלון וחבל לכיש בדרום. אולם הגדרה כה רחבה כוללת בתוכה אזורים מוגווים שעדיין מהווים במידה רבה חלק מערכת יישובית נפרדת שיש לה מאפיינים ייחודיים ובוויות מיוחדות.

השוליים הירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב הוגדרו לצורך סקירה זו ככוללים את הרשוויות המקומיות האלה: כל המועצות האזוריות במחוזות תל אביב והמרכז, חוץ מהמועצה האזורית עמק חפר; המועצה האזורית באר טובה שבמחוז הדרומם ורשויות מקומיות יירוניות קטנות הגובלות במועצות אזוריות אלו (איור 2). ערים ותיקות גדולות, כגון: נתניה, לוד, רמלה ורוכבות,AININ נכללות בשוליים הירוניים-כפריים, אך לחץ פיתוח מצד ערים אלו על המועצות האזוריות הגובלות בהן הם חלק בלתי נפרד מהתרומות המתחוללות בשוליים הירוניים-כפריים.

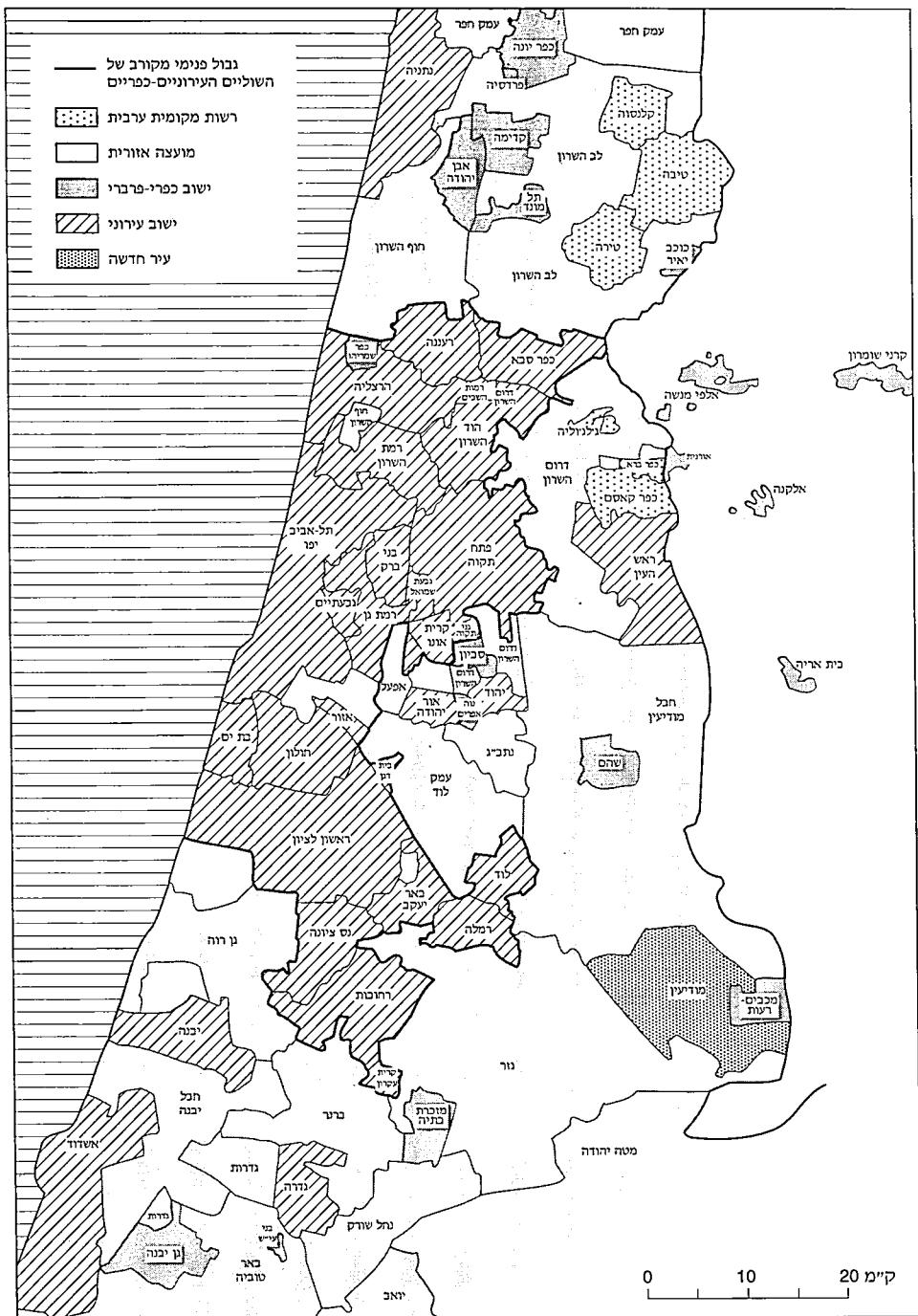
המגמות הדמוגרפיות ברשוויות המקומיות במטרופולין תל אביב וبشולייו מוצגות בלוח 1 ובאיורים 3-8. מספר התושבים במטרופולין תל אביב (הרשויות המקומיות הכלולות בלוח 1, חוץ מקרקית מלאכי) גדל מ-800,000 תושבים ב-1972 ל-2,380,500 תושבים ב-1993 ול-2,425,900 תושבים ב-1994. נתונים אלה מצביעים על ירידת קלה במסקלו של המטרופולין באוכלוסיית ישראל, מ-48.1 אחוזים ב-1972 ל-44.7 אחוזים ב-1993 ול-44.3 אחוזים ב-1994. מצומצמים יותר ב-1972 וככלו בקרוב את הרשוויות המקומיות שנתחמו באיזור 2 על ידי הגבול הפנימי של השוליים הירוניים-כפריים. שטח זה כלל ב-1972 39.1 אחוזים מאוכלוסיית ישראל. לפיכך, כאשר מבאים בחשבון את התרחבותו הגאוגרפית של מטרופולין תל אביב, מסתבר שמסקלו באוכלוסיית ישראל נשמר ואולי אף גדל במקצת.

מספר התושבים הגדל ביוטר נוסף בשנות השבעים והשמונים בראשון לציון, שגדלה בין השנים 1972 ל-1990 בלמעלה מ-80,000 תושבים (לוח 1 ואירועים 3-4). ריבוי אוכלוסייה רב היה בשנות השבעים והשמונים גם בערים שבשולי המטרופולין: נתניה, כפר סבא, רעננה, פתח תקווה, רחובות ואשדוד. ערי הטבעת הפנימית של המטרופולין, חוץ מרמת גן וגבעתים, גדלו גידול ניכר בשנות השבעים, אך ריבוי האוכלוסייה בהן החל להצטמצם בשנות השמונים. אוכלוסיית גלען המטרופולין הצטמצמה בשנות השבעים. תהליך זה השתקף בירידה של כרבע ל-40,000 במספר תושבי תל אביב בין 1972 ל-1983, ובירידה קטנה במספר התושבים ברמת גן וגבעתים. בשנות השמונים התחפכה מגמה זו, ומספר תושבי גלען המטרופולין החל להתרבות שוב באיטיות.

איור 1: אגד ערים תל אביב - חלוקה לטבעות ולאזורות בהתאם להגדרה המשמשת את מפקד האוכלוסין והדיור 1995 (מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)



איור 2: רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1995



לוח 1: אוכלוסיית הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ובשוליו, 1994-1972
(אלפי תושבים)

1994	1993	1990	1983	1972	
רשויות מקומיות עירוניות					
355.2	357.4	339.4	327.3	363.8	תל-אביב-יפו
122.2	122.8	119.5	117.1	118.0	רמת גן
46.5	47.2	46.6	46.7	48.6	גבעתיים
127.1	125.0	116.7	96.1	75.7	בני ברק
142.3	143.2	141.3	128.7	100.1	בת ים
163.7	162.8	156.7	133.5	98.8	חולון
7.9	7.7	7.5	6.7	4.5	אזור
144.9	142.7	132.2	102.3	71.1	נתניה
6.3	5.7	4.6	3.2	2.7	כפר יונה
2.5	1.8	1.2	0.7	0.8	פרדסיה
4.7	4.5	3.8	3.5	3.9	קדימה
7.3	7.3	6.5	4.6	3.8	אבן יהודה
4.2	4.1	3.5	2.9	3.0	תל מונד
11.6	11.2	10.1	7.8	5.0	קלנסוּה
23.8	23.0	21.2	17.2	12.2	טיבה
15.6	15.0	13.7	11.1	8.4	טירה
5.0	4.8	3.8	—	—	כוכב יאיר
67.5	65.8	61.1	43.5	26.7	כפר סבא
57.5	56.9	53.6	38.5	15.2	רעננה
0.9	0.9	0.8	0.7	0.5	רמות השרבים
28.1	27.7	26.0	20.6	13.9	הוד השרון
1.7	1.7	1.7	1.6	1.3	כפר שמריהו
83.8	82.7	77.2	63.2	41.4	הרצליה
36.6	37.0	36.9	32.5	20.0	רמת השרון
152.0	151.1	144.0	123.9	93.0	פתח תקווה
4.9	4.7	4.2	3.3	2.4	גיליליה
1.6	1.5	1.2	0.9	0.7	כפר ברא
11.9	11.4	10.0	7.5	4.9	כפר קאסם
23.1	17.8	12.1	11.4	12.0	ראש העין
4.0	3.7	2.5	—	—	אלפי מנשה
3.4	3.2	2.2	—	—	אורנית

לוח 1 (המשך)

1994	1993	1990	1983	1972	
רשותות מקומיות עירוניות (המשך)					
2.7	2.6	2.1	0.6	—	אלקנה
1.9	1.6	0.9	—	—	בית אריה
10.7	10.7	10.5	8.3	5.1	גבעת שמואל
23.8	23.8	23.1	21.8	17.1	קריית אונו
9.5	9.4	9.0	6.2	3.2	גני תקווה
2.5	2.5	2.5	2.3	1.9	סביבון
23.8	23.3	21.9	19.3	14.2	אור יהודה
2.8	2.8	2.8	2.6	1.2	נוה אפרים
17.9	17.3	16.2	13.1	9.0	יהוד
51.2	49.5	43.3	40.4	30.6	לוד
57.3	55.5	47.9	42.2	34.1	רמלה
0.3	—	—	—	—	שורות
—	—	—	—	—	מושיעין
9.6	7.4	1.2	—	—	מכבים-רעوت
6.4	7.0	5.7	4.7	4.0	באר יעקב
2.5	2.6	2.1	2.2	2.8	בית דגן
160.2	154.3	139.5	104.4	55.1	ראשון לציון
22.0	21.8	20.8	15.2	12.2	נס ציונה
84.9	83.2	80.3	67.9	39.3	רחובות
6.0	5.3	4.7	4.1	4.2	קריית עקרון
3.8	3.4	2.9	2.1	1.0	מזכרת בתיה
26.7	25.6	22.7	13.9	10.1	יבנה
9.4	9.7	7.8	6.6	5.6	גדרה
2.5	1.6	1.0	0.9	—	בני עייש
120.1	110.3	83.9	65.7	40.3	אשדוד
5.7	4.8	3.4	2.8	2.7	גַן יבנה
19.8	18.6	15.5	12.2	8.9	קרית מלאכי

לוח 1 (המשך)

1994	1993	1990	1983	1972	
מועצות אזוריות					
10.0	8.3	7.1	7.2	7.3	לב השרון
6.2	6.2	6.0	5.5	4.7	חוף השרון
12.2	11.9	11.3	10.2	11.1	דרומ השרון
4.8	4.7	4.8	4.6	2.8	אפעל
8.2	8.0	7.4	6.9	6.2	עמק לוד
3.1	2.9	2.7	2.6	1.9	גּן רׂוּהָ
11.9	11.8	9.9	9.1	7.5	תַּבְלִי מֹדֵיעַן
13.6	13.6	10.5	8.9	7.9	גּוֹרָן
3.4	3.5	3.4	3.7	3.3	ברנֶר
2.8	2.7	2.6	2.3	2.0	גְּדֻרוֹת
3.5	3.5	3.3	3.2	3.8	תַּבְלִי יְבָנָה
2.3	2.2	2.0	1.8	1.3	נַחַל שׁוּרָק
11.9	12.9	9.7	9.6	8.9	בָּאר טוּבִיה

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

1983, 1972 — מפקדי אוכלוסין ודוור.

1990, 1994, 1993 — אומדן סוף שנה.

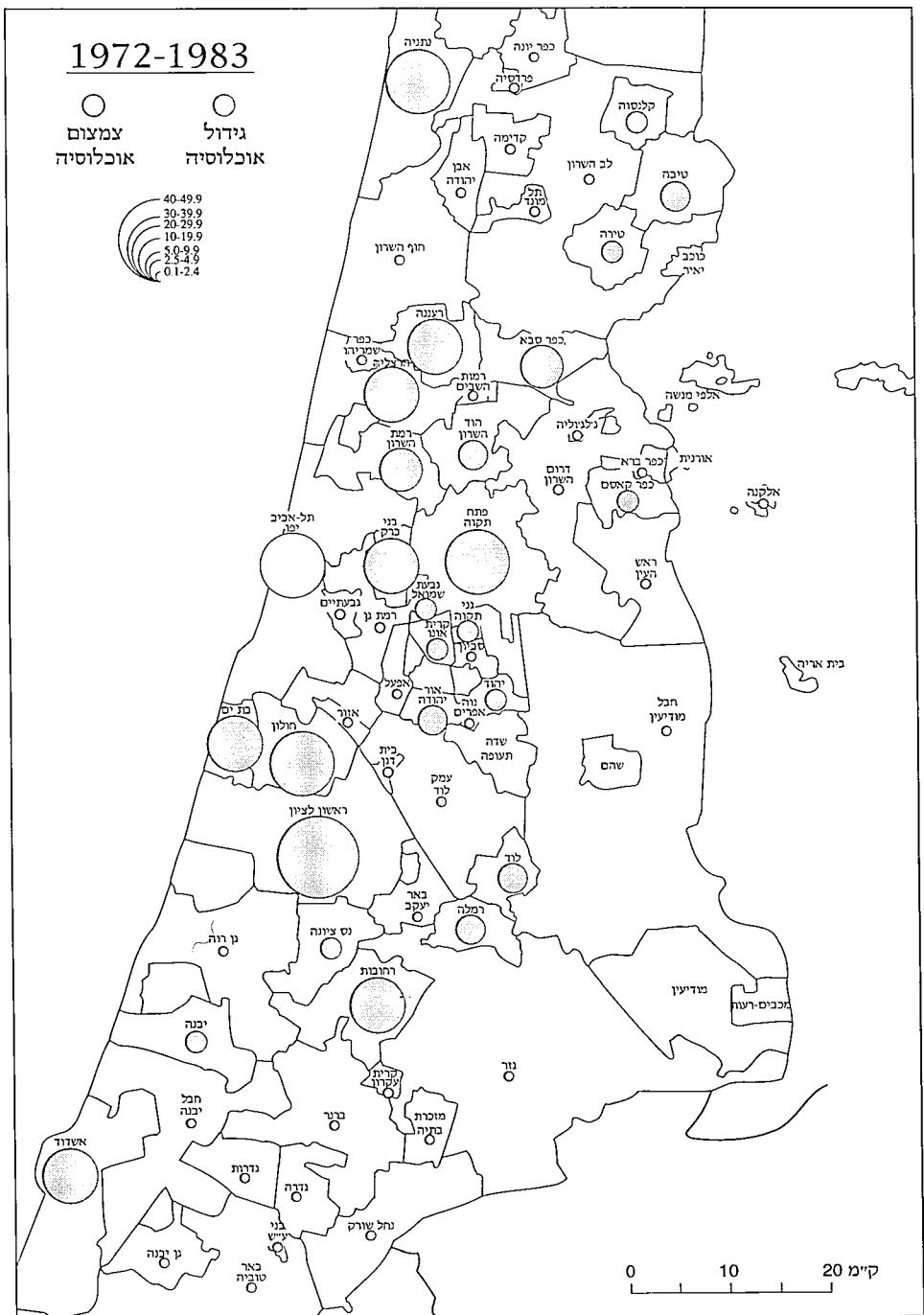
הערות: נתוני ראשון לציון כוללים גם את נחלת יהודה שצורפה לראשונה לציון ב-1988.

במייעץ השטייכה ב-1972 למועד האזורי חבל יבנה.

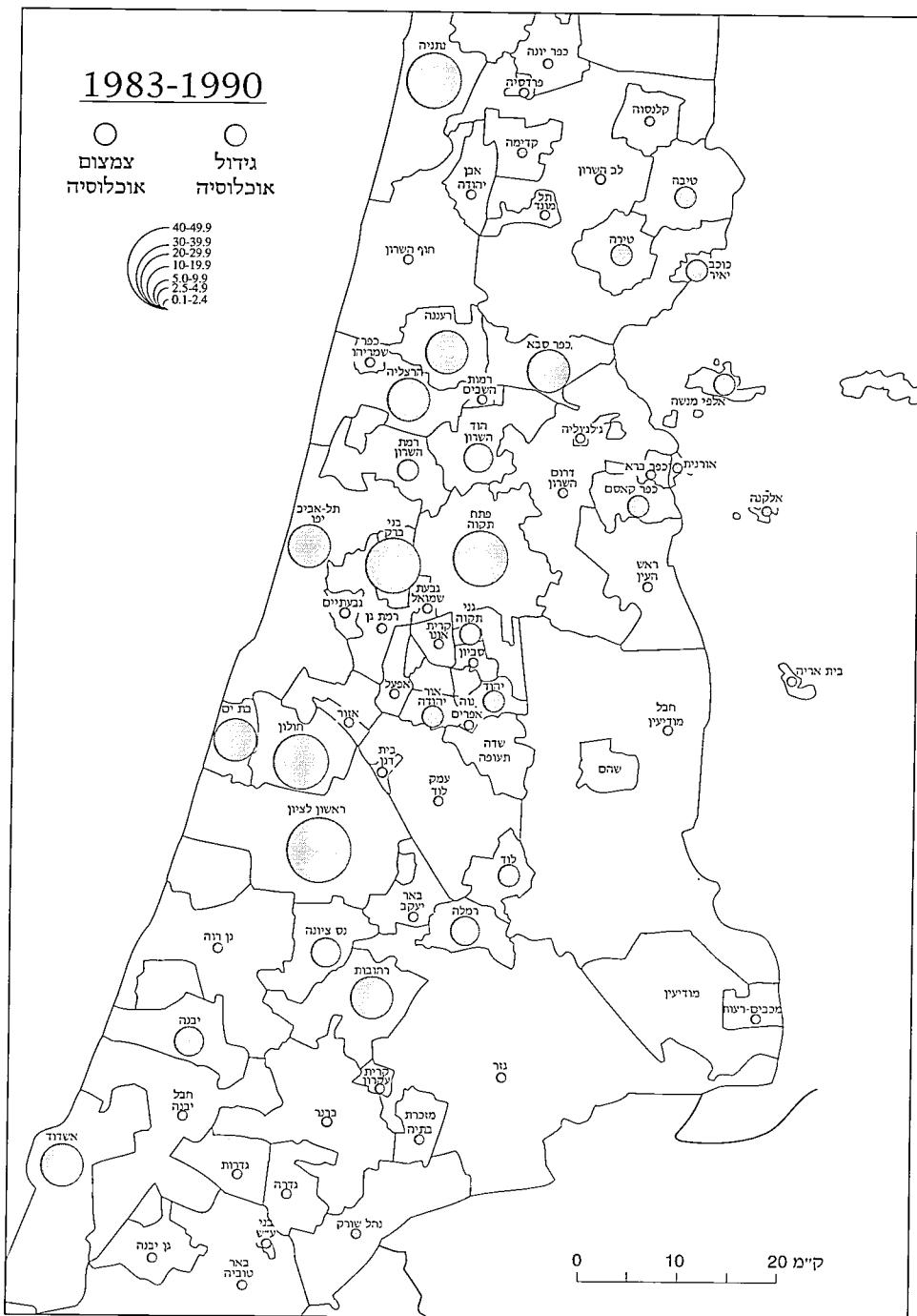
הרשויות המקומיות שקבעו את מספר התושבים הגבוה ביותר בנוסף במטרופולין תל אביב בין דצמבר 1990 לדצמבר 1994 הייתה אשדוד, שלאוכלוסייתו נספפו כ-36,000 תושבים. באותה תקופה גדלה ראשון לציון בכ-21,000 תושבים, תל אביב גדלה בכ-16,000 תושבים, נתניה בכ-13,000 תושבים וראש העין בכ-11,000 תושבים (לוח 1 ואIOR 5). במחצית הראשונה של 1995 בלטו אשדוד וראש העין בגידולו המהיר: אשדוד הגיע לכ-124,000 תושבים וראש העין בכ-26,000 תושבים.

הנתונים על ריבוי האוכלוסייה במספרים מובלטים את חלקן של הערים הגדולות בחלוקת האוכלוסייה חדשה. שיעורי הגידול, המוצגים באירועים 6-8, מציגים תמונה מלאה ומדויקת על המוגמות הדמוגרפיות-מරחביות, כולל תהליכי שינוי ברשויות מקומיות קטנות. בשנים 1972-1983 היו שיעורי הגידול המהירים ביותר בטבעת שכלה את הרצלה, רמת השרון, רעננה וכפר סבא בצפון; הוד השרון, פתח תקווה ומספר רשויות מקומיות באזור אונו במזרח; ובת ים, חולון, אゾר, ראשון לציון, רחובות, גן רווה ולוד בדרום. רוב הרשויות הללו

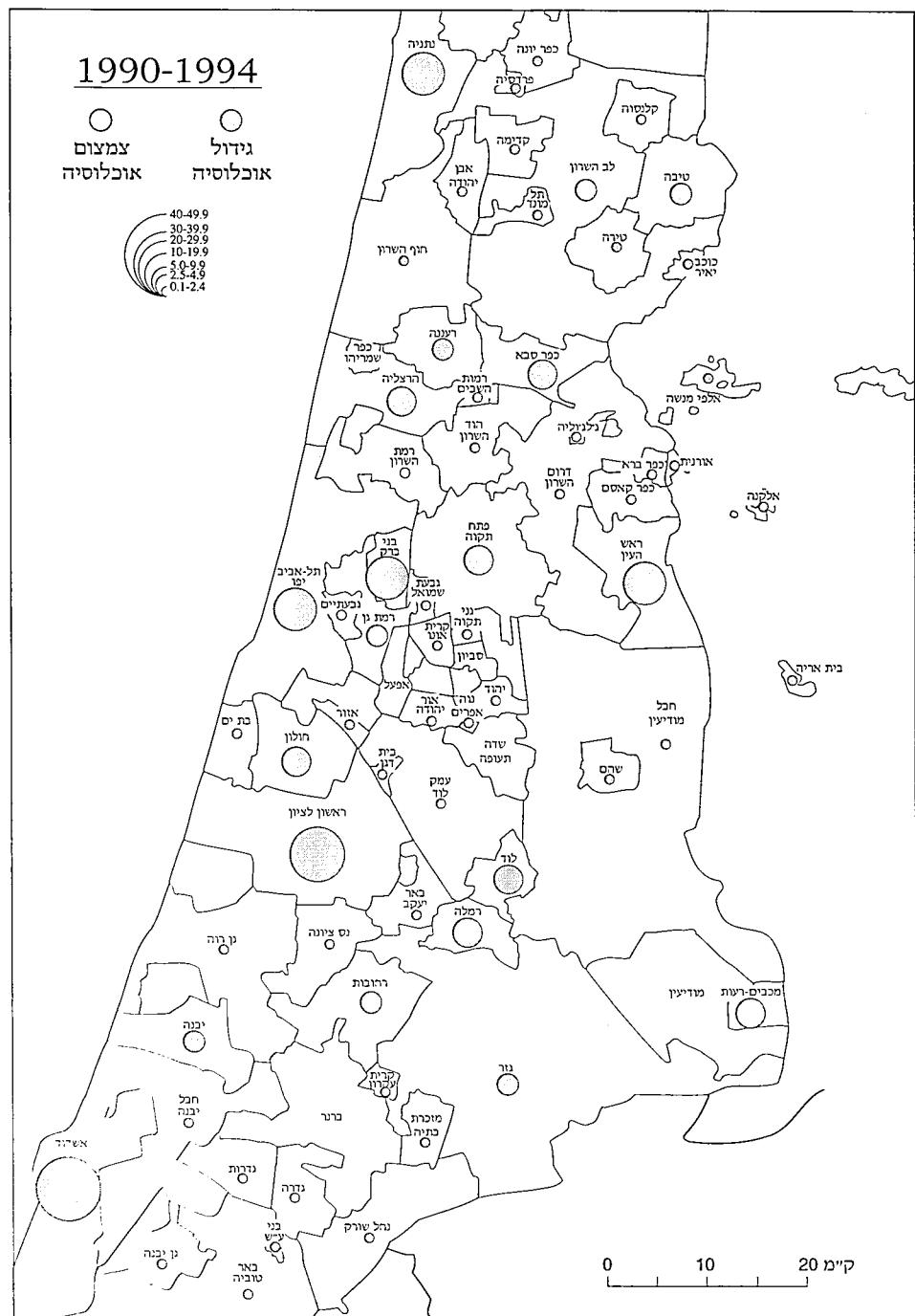
איור 3: גידול אוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1972-1983 (באלפים)



איור 4 : גידול אוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1983-1990 (באלפים)



איור 5 : גידול אוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1990-1994 (באלפיים)



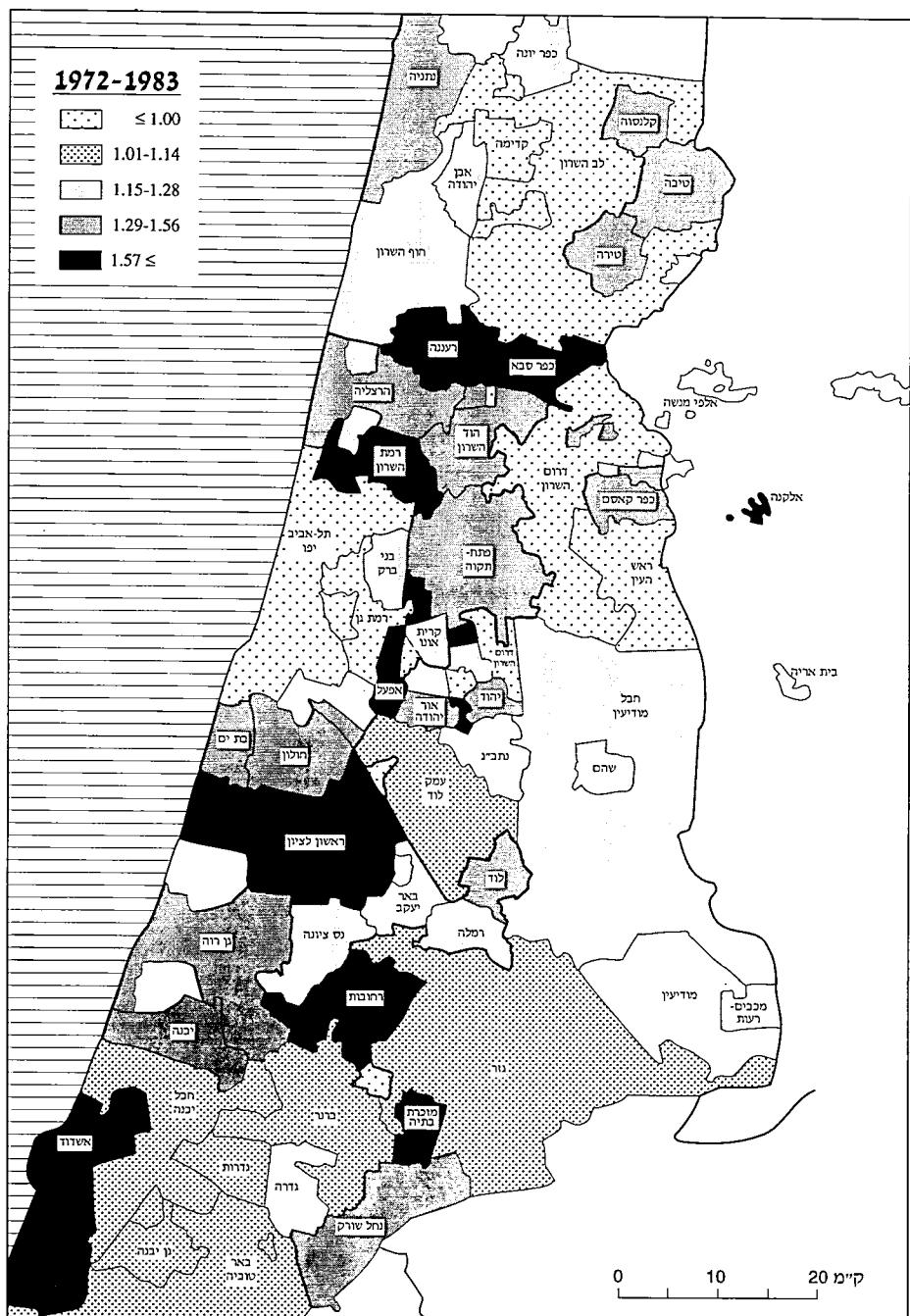
היו בשנות השבעים הטעעת החיצונית של מטרופולין תל אביב (טעעת המוגדרת ב-1995 כטעעת התיכון – ראה איור 1), וחלקו נכללו בטבעות התיכון והפנימית (הכללות בטבעת הפנימית באירור 1). בغالען המטרופולין הצטמצמה האוכלוסייה. בשולי המטרופולין בלט ריבוי אוכלוסייה מהיר באשדוד ובכמה רשותות אחרות, אך ברוב המועצות האזוריות ובמוסדות המקומיות הקטנות היה ריבוי האוכלוסייה איטי ובכמה מועצות אזוריות ומוסדות מקומיות בצפון-מזרחה המטרופולין אף הצטמצמה האוכלוסייה (איור 6).

בשנים 1983–1990 הצטמצמו הפעמים המרוחקים בקצב ריבוי האוכלוסייה במטרופולין תל אביב. הקצב היה מהיר במיוחד ברעננה ובכפר סבא ובישובים עירוניים ופרבריים-כפריים קטנים יחסית, כמו יבנה, כמה ממושבות השרון ויישובים קהילתיים חדשים שהוקמו משנה עברו היקו הירוק. במוסדות האזוריות היה הקצב ריבוי האוכלוסייה איטי, ובשתיים מהן אפילו הצטמצמה האוכלוסייה (איור 7).

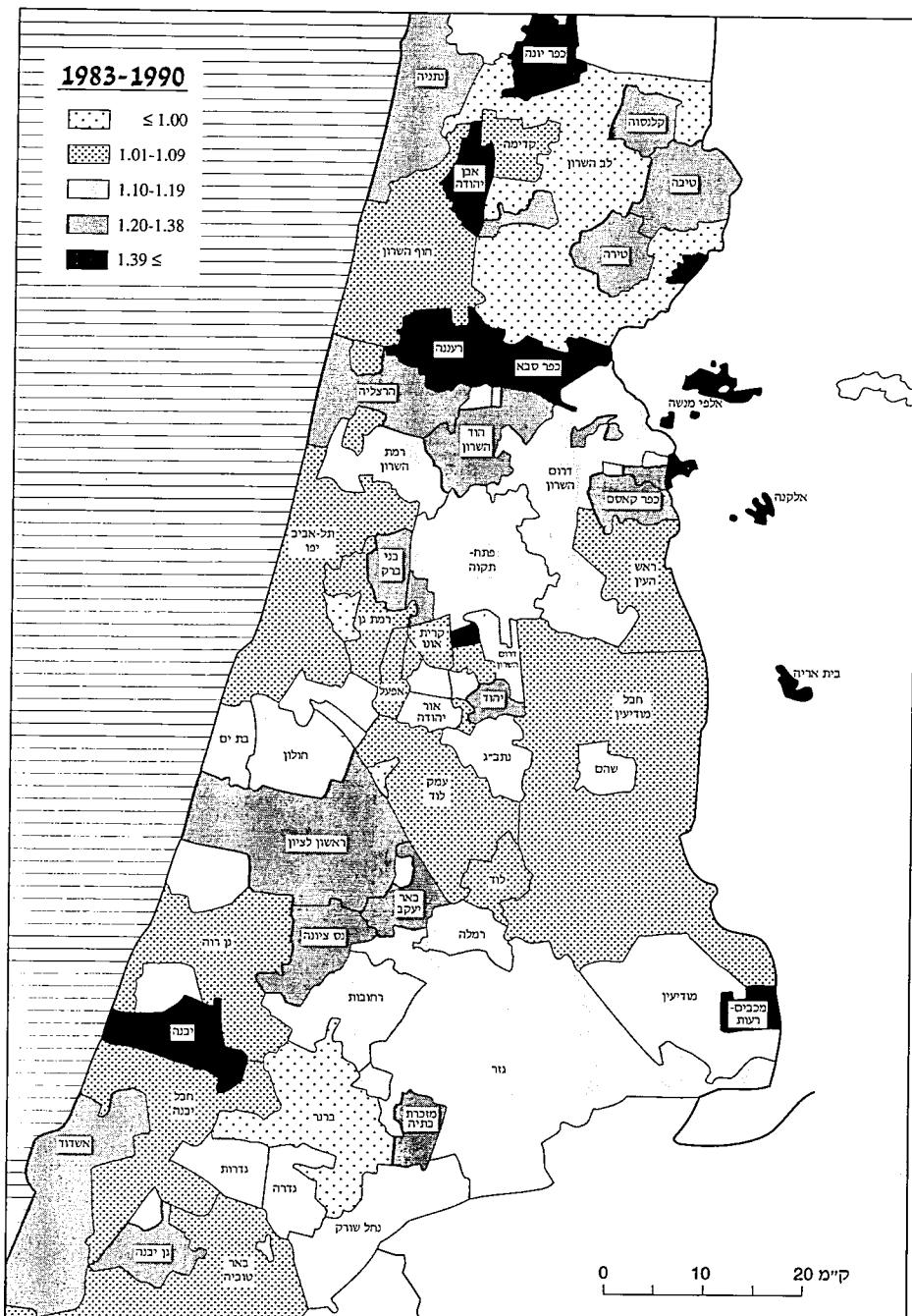
תונפת הצמיחה המחוודשת של שנות התשעים מתאפיינת בטבעת חיצונית חדשה של צמיחה מואצת במטרופולין תל אביב, טבעת הכלולות רשותות מקומיות שעדי לשנים האחרונות לא נחשבו כלל לחלק מהמטרופולין (איור 8). כמו מהמוסדות האזוריות התאפיינו בקצב צמיחה מואץ ביוטר עם יישובים כפריים-פרבריים חדשים, כגון: מכבים-רעות, כוכב יאיר ומוסדות מקומיות יהודיות חדשות במערב השומרון. עוד בלטו בקצב צמיחה מהיר ביוטר מועצות מקומיות קטנות, כגון: כפר יונה, גדרה ויבנה, מועצה מקומית ההפכת לעיר בינויית – ראש העין, ועיר גזולה אחת – אשדוד. מועצות מקומיות ערביות בשוליים הצפון-מזרחיים של המטרופולין, שב עבר בצמיחתן המהירה ביחס למוסדות המקומיות היהודיות, התאפיינו בשנים אלו בקצב צמיחה איטי מזה של הרשוויות הגובלות בהן.

ניתוח המגמות הדמוגרפיות מצביע על כך שי"חיזית ההתקפות של המטרופולין" מגיעה בשנות התשעים לשוליים הערוניים-כפריים של המטרופולין (איור 8), דהיינו לאזורים שרובי שטחים נטו בתחום שיפוטן של מועצות אזוריות, שצורות ההתיישבות החקלאית-שיתופית – הקיבוץ והמושב – היו דומיננטיות בהן עד לאחרונה. בזאת שונהطبع זו מהגל הקודם של התקפות המטרופולין (איור 6), שככל מושבות שהפכו לערים ויישובים אחרים ששורשם החקלאים היו צנועים, אם בכלל. מכאן, שדפוסי הפיתוח בחזיות ההתקפות המטרופולנית בשנים הבאות מחייבים התמודדות עם בעיות מסווג שונה מזה שאפיין בעבר את הצמיחה המטרופולינית בארץ בתחוםים כגון: בעליות קרקע, חיכוכים בין שימושי קרקע ובין צורות יישוב וצורות שלטון מוניציפלי שונות.

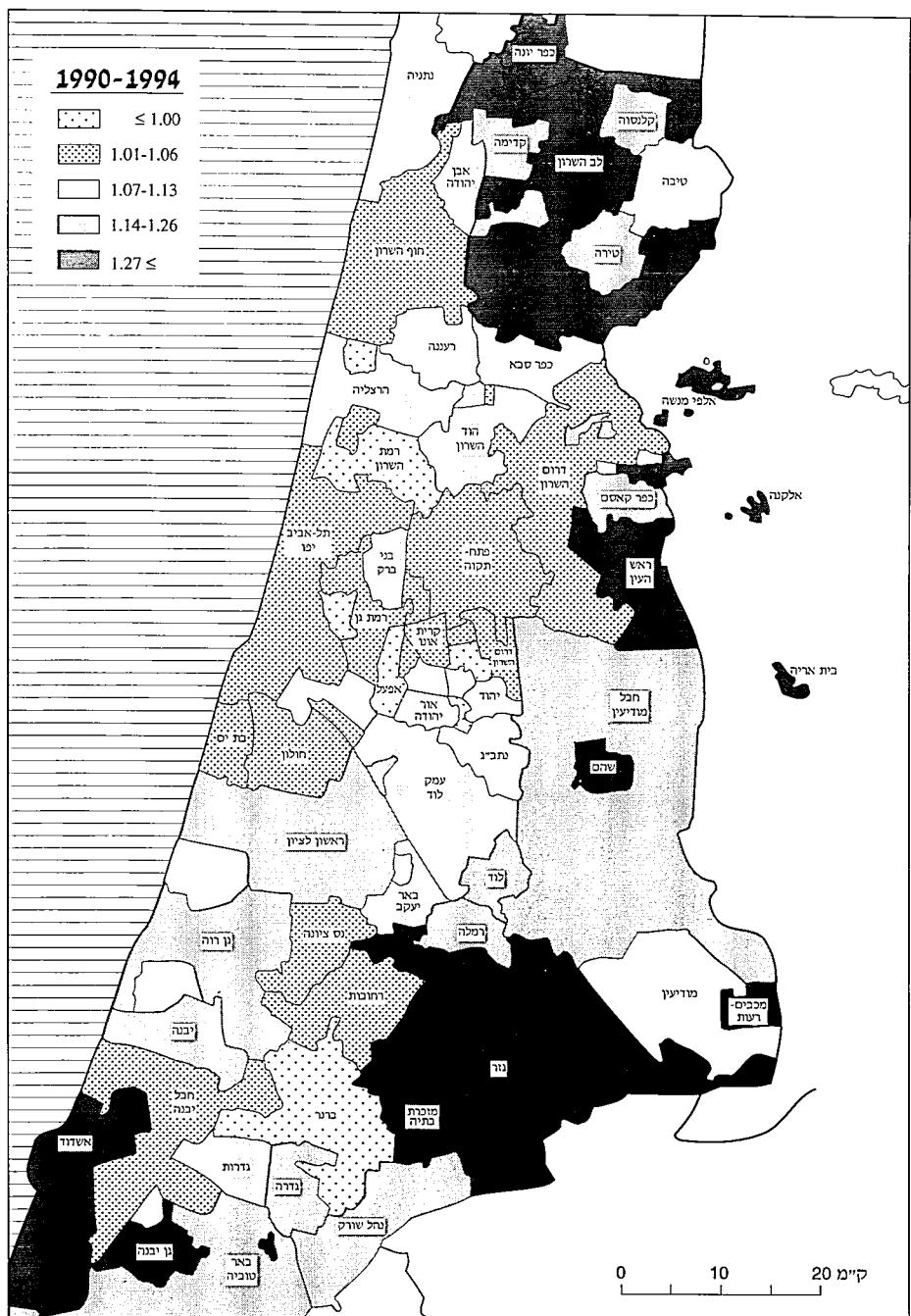
איור 6: שיעור גידול האוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1972-1983
 איור 6: שיעור גידול האוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1972-1983
 $\text{אחוזים גידול, וכו'}$
 $= 1.00$



איור 7: שיעור גידול האוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1990-1983
 $(\Delta = \text{אינ שינוי}, 1.25 = 25 \text{ אחוזים גידול, וכו'})$



איור 8 : שיעור גידול האוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, 1990-1994
 איור 8 מראה שיעור גידול האוכלוסייה ברשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, בין השנים 1990 ו-1994. השיעור נמדד באמצעות שיעור גידול (Annual Growth Rate) שקבע את המינימום (25%) והמקסימום (100%).
 השיעור גידול המינימום (25%) מושג בראשהון (Ra'anana), ורשות מקרקעין (Merkazim), ותל אביב יפו (Tel Aviv-Yafo). השיעור גידול המקסימום (100%) מושג באלטנשטיין (Altstein).
 השיעור גידול הממוצע (Average Growth Rate) מושג ב-25%.



תהליכי על המשפיעים על דפוסי ההתפשטות של המטרופולין

המערכת היישובית באזורי השוללים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב התאפיינה ביציבות יחסית בשנות השישים והשבעים, וזאת בזכות המדיניות התקיפה לשימירה על קרקע חקלאית. אולם מאז שנות השמונים התחוללו בישראל כמה תהליכי שינוי שהייתה בהם משום תפנית מהותית בדפוסי הפיתוח בשוללים העירוניים-כפריים (רוזן, 1994; רוזן, חסון וחוזן, 1994), ואלה הם :

1) **צמיחה עירונית**: עליית הביקוש לדירות צמוד-קרקע הייתה זו שדרכה בשנות השמונים להתפשטום של יישובים עירוניים בצורת שכונות עתיקות שטח בצפיפות נמוכה ולהתפתחותם של היישובים החקלאתיים ושל שאר צורות ה;brור החקלאי. הצורך במטען פתרונות דירות לגיל העלייה האץ את לחץ הצמיחה העירונית בתחילת שנות התשעים. האינפלציה הדורשת במחירים הדירות במרכז הארץ דרבנה נסף את הפעולות בשוק הנדלין ואת הפיתוח העירוני לקרה אמצע שנות התשעים, והצרך בבלתיו העלייה במחירים הדירות הניע גם את הממשלה ליזום ולדרבן תוכניות ביןוי במרכז הארץ.

2) **תמורות פוליטיות-אידיאולוגיות**: המגזר החקלאי-עירוני איבד את מעמדו כगלעון פוליטי וuideologiy מוביל במדינה ובהרdegא איבד גם את הבלעדות שהיתה לו בניהול המרחב החקלאי. צורות ההתיישבות כפריות לא שיתופיות זכו לligtימציה, אוכלוסייה עירונית נקלטה במושבים, ואפילו קיבוצים החלו לה歇יר דירות. התמורות הפוליטיות-אידיאולוגיות מהוללות שינויים במועצות האזוריות וגם מקלות על יישובים עירוניים לתבוע שטחים מהמוסעות האזוריות.

3) **תמורות כלכליות**: היבטים של בסיס מס ופיתוח כלכלי היו למרכזיים בפועלותן של רשויות מקומיות, כל שמיימון הרשות נסמך יותר ויותר על הכנסות עצמאיות וככל שנחלשה המעורבות היירה של הממשלה בתהליכי הפיתוח הכלכלי. גם המשבר הכלכלי בחלוקת והחולשה הפוליטית והאידיאולוגית של המגזר החקלאי שחקו את מדיניות השימירה על קרקע חקלאית, שהיתה אבן יסוד בתכנון הphysi בישראל ובלם מרכזיות להתפשטות המטרופולין. אמונה המדינה כי "ירוקה" התחזקתה, אך עצמה נופלת בהרבה מזו שהייתה בעבר לשדולה החקלאית בבלתיו ההתפשטות המטרופולין.

gal העלייה מברית המועצות לשעבר הניע תהליך של צמיחה כלכלית מחדשת במדינה מאז תחילת שנות התשעים. אולם, בעוד הצמיחה בשנות החמשים והששים הייתה מלאה בפייר מסויים של פעילות כלכלית, הצמיחה בשנות התשעים מלאה בלחצים חזקים של ריכוזיות גאוגרפיה ברמה הלאומית ובפרטם המטרופולין. ההשפעה המרחכית העיקרית של gal העלייה היא לפיכך בחיזוק תהליכי מרחביים אלה, שהחלו להתעצב באטיות במהלך שנות השמונים.

ניתן להציג הסברים מספר להשפעה מרחבית זו של גל העלייה (Razin, 1995) :

1) הכוח הפוליטי בארץ מפוץל כיום הרבה יותר מהכוח הפוליטי בשנות החמשים והשישים. לממשלה יכולת פחיתה מבעבר להשפעה על דפוסי מיקום של פעילות כלכלית. קבוצות לחץ בגין העסקי ובשלטונו המקומי התזוקנו, ואינטראסים מנוגדים בתוך הממשלה החלישו גם הם את יכולתה להשפעה.

2) לממשלה יש מחות רצון לתמוך במדיניות של פיזור האוכלוסייה והתעשייה, שהייתה במשך שנים בלט להתפשטו היפות של מטרופולין תל אביב. גברת השפעתן של אידאולוגיות כלכליות נאו-שמרניות, השוללות מדיניות מרחבית של הממשלה המונוגדת לתהליכי השוק החופשי ואייננה תואמת עקרונות של יעילות כלכלית.

3) ארגון הפעולות הכלכלית כיים מנסה את פיזורה. רשותות עסקיות דינמיות ומערכות מורכבות של קבלנות משנה, ברמה הלאומית והבינ-לאומית, מקשות פיזור פעילות כלכלית לאזורי שולים מרוחקים. היתרונות היחסיים של המשק הישראלי כיים הם זוקא בפעילויות הנוטות להתקבץ במרחב.

הערכות לחזי ההתפשטות של המטרופולין בשנות התשעים, אפשרויות הבקרה עליהם והצעות לארגון מחדש את מערכות השלטון המקומי בשולי המטרופולין – כל אלה מחייבות הכרה בתהליכי העל שתוארו לעיל.

תמורות בשולים עירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב

הסרת מחסומים להפרשת קרקע חקלאית

למשמעותם בחקלאות ובאזור החקלאי-כפרי-שיתופי בשנות השמונים הייתה השפעה בלתי נמנעת על מדיניות הממשלה לשירה על קרקע חקלאית, שאיידה מהלgitימציה האידאולוגית והכלכלית הייתה לה. השפעה זו נחשפה במלוא עצמה עם תחילתו של גל העלייה מברית המועצות בסוף 1989. החלטות הממשלה להפזר קרקע חקלאית והלכי תכנון מקוצרים שקיבלו זוקף ב-1990 (חוללים) התקינו את יכולתה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית לבлом תביעות לשינויי ייעוד של קרקע חקלאית (של דין ופיטלסון, עומד להופיע). בסיוף לכך, גברת נכוונו של עדות חקירה לבדיקת גבולותיהן של רשויות מקומיות להמליך על העברת שטחים חקלאיים ממוסצות אזוריות לרשוויות מקומיות עירוניות עוד לפני אישר מוסדות התכנון את שינוי ייעודה של הקרקע. מצב זה עומד בניגוד למצב הקודם שבו היה אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית תנאי מוקדם להעברת שטח חקלאי לרשות עירונית. תמורות אלו הקלו בשלב ראשון להסביר קרקע חקלאיות פרטיות לשימושי קרקע עירוניים.

שתי תמורות מוחותיות עוד יותר היו השניי החד במדינותו של מינהל מקרקעי ישראל בנוגע לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית שבבעלותו, והשניי בעמדות המגזר הכספי-שיתופי, שבמידה רבה חדל להיות "כלב השמירה" של הקרקע החקלאית וגילתה עניין גובר ברוחבי נדל"ן שנitin להפיק מהקרקעות שהחזקתו. תמורה אלו הגיבו במידה ניכרת את קצב התפשטותם של שימושי קרקע למוגרים, לתעשייה ולתפקידים לא חקלאיים אחרים למרחב הכספי, כולל לשטחים הכלולים במשבצות הקיבוצים והמושבים, שבעבר שימשו מחסום כמעט בלתי עיר להתפשטות עירונית.

שניי ייעודה של קרקע חקלאית שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל היה כורך בעבר בהחזורת הקרקע למינהל, והחוכרים היו זכאים, חוות מיזמים מן הכלל, לפיזוי עברה ערכה החקלאי בלבד. בשנים 1984 ו-1990 התקבלו במינהל מקרקעי ישראל החלטות שאפשרו לקיבוצים ולמוסבים לנצל את הקרקע להקמת מפעלים ולשימושים עסקיים לא חקלאיים בתחום המשבצת החקלאית שלם, וזאת בלי צורך באישור המינהל.

אולם, המהפק הבולט הבהיר בעקבות העברת המינהל מקרקעי ישראל ממשרד החקלאות למשרד הבינוי והשיכון, וקיבל את ביטויו בהחלטת המינהל 533 ממועדן מאפריל 1992. החלטה זו אפשרה לחוכר קרקע חקלאית מהmina להיות שותפים לרווחים המתקבלים מהתבסת הקרקע לשימושים לא חקלאיים ולהיות ימים של פיתוח עירוני ותעשייתי על הקרקע החקלאית שברשותם. ההחלטה זו שינתה באחת את האינטרסים שהנחו חוכרים רבים, משמריה קנאית על אדמותיהם החקלאיות לשאיפה להפקת רווחים מהסבירון. האינטרס של השדולה החקלאית, שהתקזקה לאחר חזרת מפלגת העבודה לשטון בבחירות 1992, כבר לא היה בהכרח שמרה על הקרקע החקלאית. התגובה להחלטה 533 שיקפה את התמורה האידיאולוגית שהתחוללה במגזר הכספי-שיתופי. בשנות השמונים, כאשר הוחלט לאפשר לקיבוצים ולמוסבים להסביר קרקע חקלאית לשימושים עסקיים לא חקלאיים בלבד הסכמת המינהל, עדיין היו אלה הקיבוצים שתבעו שלא לכלול במסגרת היתר זה שכון ודירות, כיון שראו בכך ספסרות קרקע. לעומת זאת, בשנות התשעים נקבעה על ידם ספסרות זו בחוב או לכל הפחות בכורח המציאות.

קשהים שהתגלו במימוש החלטה 533 הביאו לתיקונה בשנת 1993 באמצעות החלטה 611 של המינהל, ובה נקבע שהmina רשי לחייב על שיטת הפיצוי עוד בטרם שונא ייעוד הקרקע. ההחלטה זו הביאה לגיל עסוקות בין המזוקים בקרקע חקלאית של המינהל לבין חברות העוסקות בפיתוח נדל"ן.

סביר "בהלה לוחב" זו התעורר ויכוח ציבורי. התומכים במדינותו החדש של המינהל נשענו בעיקר על הטיעונים האלה:

- 1) המדיניות החדשה עונה על הצורך הדחוף להגדיל את הייצ' הקרקעות לבניה במרכז הארץ לאור צורכי קליטת העלייה, סיוכי השלום והאמרת מחירי הדירות במרכז.

2) המדיניות החדשה משקפת ירידת ארכות טווח בביטחון לקרע חקלאית בישראל בעקבות המעבר לחקלאות אינטנסיבית ובשל המחסור במים ובעובדה זולה.

3) המדיניות החדשה מסייעת לפתרון משבר החובות במגזר החקלאי. יתרה מזו, מן הרاوي שהחקלאים יהיהו בעלייה ערך הכספי שלהם מהמין והעליה שמרו שנים כה רבות, בדומה לעירוניים הנהנים בעלייה ערך דירותיהם.

4) המדיניות החדשה תורמת לעילות כלכלית, משום שהיא מסייעת לרצינוליזציה של השימוש במקורות העומדים לרשות המשק. המדיניות מאפשרת לכוחות השוק החופשי לפעול, מצמצמת את עדף התכנון והbijurokraticheskaya של מינהל מקרקעי ישראל ומוסדות התכנון ומונעתTeVויות גזלות, כגון מדיניות בגין באורי ביקוש נמוך בפריפריה. צמיחה זאת הילה תעשייה לגידול בתעסוקה, ובסופה של דבר תועיל גם לאורי השולטים.

מול טיעונים אלה רוחחו טענות הנגד:

1) האפשרות להפXHR קרע חקלאית במרכז הארץ פוגעת במדיניות פיזור האוכלוסייה.

2) הנהנים מהאפשרות החקלאות החקלאות הם יישובים כפריים בשולי המטרופולינים, חלקים יישובים חזקים יחסית, ולא יישובים חלשים בשוליים הלאומיים ובספר שאכן שמרו עבר המדינה על קראעות עשרות שנים. מכאן, שהמדיניות החדשה רק תורמת להגדלת הערים המרחביים, והנהנים מהם בהכרח אלה שבסמוך נדרשות הזכיות על הקרקע.

3) המדיניות החדשה גוררת פיתוח שאינו תואם לתכניות המיתאר ומונגד לעקרונות של תכנון פיסי ותחבורתי רצינלי ולשיקולי איכות סביבה ושימור ריאות ירוקות. הפיתוח עלול להיות מפוצל ובזבזני בקרקע ובתשתיות ועלול ליצור רצף עירוני של בנייה דיללה בכל משורר החוף. מדיה של מדינת ישראל אינםאפשרים פיתוח של התמיישות בדגמים אמריקניים מפוזרים, פיתוח שיבוא על חשבון הדורות הבאים. הבעיה היא שבבעלי אינטראס המוביילים את המהלך אינם מתעניינים בסוגיות אלו, והמערכת התכנונית אינה מסוגלת לעמוד בפרק. הסכמת המינהל על מסלול הפיקזי ועד בטראם שונה היעוד בوعדות התכנוניות היא בבחינת אמצעי לחץ על הוועדות לאשר את שינוי הייעוד גם כאשר הוא מונגד לעקרונות תכנוניים ולתכניות קיימות. לכך מתווספים לחצים פוליטיים לאישור תוכניות, שמאהוריהם עומדים אינטראסים כתפיים בלבד.

סוגיות היומות העצמיות עמדת מוקד המחלוקת. מחד גיסא ראו בה החקלאים את ההזדמנויות האמיתית לצאת ממצוותיהם ולנצל כלכלית ורווחית את הקרקע שברשותם. מאידך גיסא ראו גורמים בשלטון המركזי ביומה זו סכנה לאבדן שליטה על דפוסי הפיתוח, שיש בה משום פגיעה בכוחם של משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל, למשל, ופגיעה גם בדפוסי פיתוח הגינויים של הקרקע. גם התהוושה לפני החלטה 611 יוצרת גל של ספקולציה קרענית ולא בגין מהיר בהיקפים גדולים עד מהות החלטת הממשלה ב-1994 להשרות

את החלטה 611 ולמנות את ועדת פוגל לבחון את הנושא. המלצות ועדת פוגל היו מינימליסטיות ביותר באשר לזכיות של חוכריו החקלאית, וקבעו שיש לבטל את מסלול היזמות העצמית.

משא ומתן בין הממשלה לשודלה החקלאית על מימוש המלצות הוועדה שיפר את תנאי הפיצויים, ובעקבותיו התקבלה החלטה 666 של מינהל מקרקעי ישראל. ההחלטה זו אכן מבטלת את האפשרות שחוכריו קרכע חקלאית ייזמו בעצמם את שינוי ייעודה, אך נותנת עדיפות לחוכרים שהם יישובים שיתופיים לעומת חוכרים שהם חברות לעיבוד חקלאי. שינוי זה הסדיר במידה מסוימת את השיטה של מוסדות התכנון על הבינוי על האדמות החקלאיות, תוך מתן עדיפות לקרקעות שניתן לבן בתשתיית עירונית סמוכה, והתחשבות בהיבטים סביבתיים ובהיבטי חיסכון בקרקע. אולם העימותים הפליטיים והמשפטיים בנושא לא תמו. סוגיות ההבנה בין חברות לעיבוד חקלאי לחוכרים אחרים, סוגיות זכות הבנייה של קיבוצים ומושבים במושבותיהם לשימושים עסקיים ללא אישור המינהל וסוגיות השתתפות קיבוצים בעלי פוטנציאל רוח גבוה בפירעון חבותיהם של קיבוצים מרוחקים לא באו על פתרון בשל שאיפות וציפיות של חוכרים להגדלת סכום הפיצוי ולהזורת זכות היזמות העצמית. הסמכות לתכנן ולשוק קרכע חקלאית שהוסבה אמנים הוחזרה למינהל מקרקעי ישראל, אולם בפועל התיאום שהמינהל נדרש לו עם המוחזקים בקרקע החקלאית עם הרשויות המקומיות והבירה המשפטית מגביל גם הוא את חופש פעולתו.

התערבות בגין כבר הביאה להחלפתה של החלטה 666 בהחלטה 727, והמיליה האחורה אויל עוד לא נאמרה. אולם התקדים כבר נקבע וספק אם ניתן להחזירו לאחר. חוכריו קרכע חקלאית שבבעל לאריות זכאים עתה להרוויח מהטבתה. שינוי זה כבר גרם לפחות עסקות נדלין ותכניות פיתוח על קרכע חקלאית, בעיקר בשוליות העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב ושל מטרופולין ירושלים. יש סבירות גבוהה שחלק לא מבוטל מכלל הקרקע החקלאית בשוליות העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב יוסב בעשור הקרוב, ובבו למגורים וחלקו לתעשייה, למסחר ולתיירות. בו-זמנן, מושבים וקיבוצים בשוליות העירוניים-כפריים של המטרופולינים של תל אביב וירושלים עלולים לאבד לחלוין את אופיים החקלאי.

התוכחות היישובים החקלאיים-פרבריים

במשך עשרות שנים הייתה השיטה על הפיתוח באזורי כפריים רובה כולה מונופול של המגזר החקלאי-שיתופי. מצב זה השתנה לאחר 1977, בעקבות התפתחותם של היישובים החקלאיים כמכשור להתיישבות בשטחי יהודה ושומרון ובגליל. יישובים קהילתיים ויישובים כפריים-פרבריים לא מעטים הוקמו גם בשוליות העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב משני עברי הירוק (אפלבום וניומן, 1989, 1991). חלק מיישובים אלה כבר הגיעו

לגדול בלתי מבוטל. כך, למשל, מנטה מכבים-רעות בסוף 1994 קרוב ל-10,000 תושבים, וכוכב יאיר מנטה כ-5,000 תושבים. היישובים החקלאיים-פרבריים הגדולים יותר זכו גם מה עצמאות מוניציפלית, וגם כמה מהיישובים הקטנים יותר, כגון בית אריה, הצלicho לזכות עצמאות כזו. יישובים אחרים, כגון כרמי יוסף ונירית, נארו בתחום השיפוט של מועצות אזוריות.

בנוסף להקמתם של יישובים כפריים-פרבריים חדשים החלו לצמוח יישובים לא שיתופיים קטנים נוספים, שהיו שירותים בקיאו עשרות שנים, כגון מושבות השرون הקטנות, בני ע"ש וגן יבנה, ולקבל מאפיינים של יישובים כפריים-פרבריים. תהליך דומה מתחולל גם במרקם המושבי, כפי שיואר להלן. מכאן, סביר לשער שהשפעת ההתיישבות החקלאית-שיתופית בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב תלך ותיחלש, והאינטראסים בעלי העצמה ברמה המקומית יהיו של יישובים עירוניים גדולים ושל יישובים כפריים-פרבריים.

מן הרואי לצין, שהגדرتם של היישובים החקלאיים-פרבריים אינה חד-משמעית. יישוב כפרי-פרברי הנה יישוב עירוני לכל דבר מבחינה תפקודית, אין בו עסק של ממש בחקלאות, ותושביו עובדים במקומות תעסוקה שונים באזורי ובמטרופולין. אולם, יהודה של היישוב החקלאי-פרברי הוא בשמירה על סממנים פיסיים כפריים, כגון בניה צמודת קרקע בצפיפות נמוכה. שימור האופי החקלאי בדרך כלל שאיפה מפורשת של תושבי היישוב, המנסים לעיתים גם לשמור את המרחב החקלאי הפתוח הסובב אותם. עם זאת, סביר להניח שהחלק בלתי מבוטל מהיישובים יהפכו במשך הזמן לפרבריים רגילים בין אם מתווספת בניה צפופה יותר ובין אם מהקפת היישוב במבנה עירוני, כגון זו הצפואה במקומות שונים לאורך "ציר הגבעות".

ההתיישבות החקלאית-פרברית במערב השומרון הוקמה כחלק ממאץ לאומי כולל בתחום שלטונה של ממשלה הליכוד. אולם, ההתיישבות החקלאית-פרברית סבב מטרופולין תל אביב בתחום היקו היrok התפתחה במידה רבה בעקבות תהליכי שוק ללא הכוונה של גורמי התקנון בשלטון המרכזי. בחלוקת קיבלה התתיישבות זו לגיטימציה תכנונית באמצעות תכנית "ציר הגבעות". במקרה, יישובים אלה היו בשלב הראשון בחידרה העירונית לעבר המרחב החקלאי הסובב את מטרופולין תל אביב ובהתקשות טבעת חיצונית חדשה של צמיחת המטרופולין.

תמורות בקיבוצים ומושבים

תהליך התפשותו של מטרופולין תל אביב בשנות התשעים שונה מבעבר. לראשונה באים לידי ביטוי עיקרי לחץ הפיתוח במרחב הנutan בשליטתם של קיבוצים ומושבים – צוראות יישוב שלא היו פתוחות בעבר לצמיחה ולעיוור, דוגמת התהליכיים שעברו על המושבות (גונן, אולם, על המושבים ועל הקיבוצים עוברות תמורות מהותיות בשנות התשעים).

תמורות אלו קשורות, כפי שכבר הזכיר, בשיקעת האידאולוגיה השיתופית ובמעבר הכלכלי שפקד את המגזר הכספי-שיתופי.

תמורה אחרת היא מימוש תכניות להרחבות המושבים. ההיתר לקלוט תושבים חדשים מחו"ץ לנחלות החקלאיות ובתנאים דומים לאלה של תכניות "בנה ביטך" ב拇指 העירוני ניתנו למושבים בתקופה של משבר כלכלי וארגוני, כאחד הפתרונות לטיעו להם להתמודד עם תוצאות המשבר. בין העקרונות של התכניות להרחבות המושבים היה עיקרונו העדפה לאזרחי הפרווריה. אולם, בפועל היה מוקד הפעילות במרכז הארץ, שם היו סיכויים טובים לשיווק תושבי חוץ (אפלטום וקיידר, 1993). החלטה 612 של מינהל מקרכע ישראל, מ-1993, מאפשרת להגדיל את המושבים עד 350 יחידות דיור (פחות במושבי ההר), ואפילו למספר גדול יותר, אם יותר המושב על מעמד של יישוב חקלאי מתוכנן, ותופרד האגודה השיתופית מן היחידה המוניציפלית.

הרחבת המושבים ורכישת נחלות קיימות על ידי אוכלוסייה עירונית מוביילה למעשה לשינוי המבנה הארגוני של המושב בכוון של ביטול הזוזות בין המושב לאגודה השיתופית של המושב, ולהפרדת הוועד המקומי ממועד האגודה השיתופית/צרכנית. פסיקת בג"ץ מ-1989 הבילה לתיקון בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) ב-1990, תיקון שאפשר ל-20 אחוזים מחברי מושב לדרוש הקמתה ועד מוניציפלי נפרד מהאגודה השיתופית (שפט, 1992). מימוש האפשרות החדשה היה כרוך בעיות מספר. אולם, סביר להניח שעיקרו הפרדת הוועדים ימשיך להתבסס, ובמוקדם או מאוחר תעבור השליטה המוניציפלית המלאה במושב לישות שאינה קשורה באגודה שיתופית לחבריהם בה רק חלק מהתושבים.

תמורה בולטת נוספת במושבים המרכזיים בשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולינים היא הקמת עסקים לא חקלאיים בתוך המשקים על ידי בעלי הנחלות או השכורת קרקע ומבניים לגורי חוץ לצורכי הקמתה עסקים. במקרים רבים מדובר בשטחים ששימושם בעבר למשק חי ומוסקרים ליזמים מבחוץ המפעלים שמו מגוון מלאכותי, מפעלי תעשייה וمت侃ני אחסנה. תהליך זה כרוך בסיכוןים תכנוניים וחוקיים, כיוון שיש בו הפרות של חוות הנהלה ושל חוקי התכנון והבנייה. מכאן שהעסקים אינם יכולים לקבל רשות עסק מהמועצה האזורית וכן הם מ�רים גם את חוק רישיון עסקים (שרמן וקיידר, 1993). תהליכי חידרות העסקים הלא חקלאיים למושבים זומיננטי בעיקר במרכז הארץ ביישובים, כגון: נווה ימי ליד כפר סבא (ויזנטל, 1995), רشقון ליד הרצליה, משמר השבעה ליד בית דגן, יד רמב"ם באוצר רמלה ומושבים רבים נוספים. מיקום העסקים במושבים הוא כדי ליזמים בזכותו הularity הנמוכות הכרוכות בו בהשוואה למחيري הקרקע ולדמי השכירות באזרחי תעשייה מוסדרים באזורי המרכז.

لتופעה זו יש השלכות סביבתיות שליליות, הגוררות סכסיונים בתוך המושבים בין בעלי העסקים יוצרו המפגעים לאחרים שערץ בitem כבית מגוריים הוא הנכס הכספי החשוב ביותר

שබבעלותם. משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה מתנגדים עקרוניית לטופעה ותומכים בהעברת עסקים לא חקלאיים קטנים לאזור מלאכה ותעשייה קלה בשולי הכפר ובהוצאה מפעלים גודלים יותר למקומות מחוץ לשכצת המושב. לעומת זאת, ראשי המושבים והמוסדות האזוריים נוטים לתמוך בזכות החבר להתפרנס מעסק המוקם בمشק כתחליף לפועלות החקלאיות שאינה רווחית עוד.

לבסוף, המשגרת הפיסית והארוגנית של הקיבוץ נשמרת אمنה יותר מזו של המושב, אך גם בקיבוץ מתחוללות תמורה כלכלית וחברתית מהותית שאין המקום לדון בהן במסגרת זו. לתופעות חדשות, כגון השכרת דירות בקיבוצים, עשוות להיות השלכות גם בתחום המוניציפלי, כאשר שכרי הדיור יוכלו לדרש זכות הצבעה לוועד המקומי ולモעצה האזורית.

שינויים זמינים של המועצות האזוריות

התמורות שתוארו בסעיפים הקודמים יצרו לחצים בלתי מבוטלים על גבולותיהן של המועצות האזוריות הן מצד רשות מקומית עירונית ששאפו להתרחב והן מצד יישובים כפריים-פרבריים ששאפו להשיג עצמאות מוניציפלית. למועצה האזורית ולהתיישבות הכפרית-שיתופית היה בעבר תפקיד מרכזי בבלימת התפשטותה המרחבית של מטרופולין תל אביב. כך, למשל, במהלך המועצה האזורית חוף השרון לחץ עיר בלתי פסיקים כדי למנוע היוזרויות רצף שטח עירוני בני בין הרצליה ורעננה לנtinyה. המועצה האזורית אפעל נוראה כשריד אנרכו-ניסטי בלב אזור מטרופוליני בכוח המדיניות לשמר חץ להתקפות רצף השיטה הבניי מזרחה לרמת גן. אולם יכולתו ורצונו של המועצה האזורית לשמש בכל התפשטות המטרופולין נשחקו הן בשל ירידה עצמות הפליטי של המגור הכפרי-שיתופי והן בשל התמורות הפנימיות שעברו עליו.

היכלשות המגור הכפרי-שיתופי וטשטוש ייחודה של ההתיישבות הכפרית-שיתופית מעמידים בסימן של מה שנקראת מועצות אזוריות, בפרט בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב. אולם, פרדוקסאלית, דוקא עתה היו המועצות האזוריות גורם מרכזוי בניהול המרחב החקלאי. התמונות ארגונים שיתופיים שעסקו בתמונת שירותם להתיישבות החקלאית וצמכו מעורבותה של הסוכנות היהודית בתחום הפיתוח הכלכלי במגור החקלאי הותירו בידי המועצות האזוריות מגוון חדש של תחומי אחריות. תחומים אלה כוללים שירותי מוניציפליים, שב עבר ניתנו על ידי היישובים וארגוני הקניות, ותוכננו פיסי ופיזור כלכלי, שב עבר טופלו על ידי המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית. מוקד קבלת החלטות במגור החקלאי עבר מהתנוועות ומהמחלקה להתיישבות למועצות האזוריות (שורץ ואחרים, 1994).

התרחבות בתחום האחריות של המועצות האזוריות עד מה שניגוד לפוטנציאל המיסוי שנוצר

מוגבל (שווץ ואחרים, 1994). הרכבות העצמיות של רשות מקומית עירונית גדו במידה ניכרת במהלך שנות השמונים, אך מועצות אזוריות התקשו בהגדלת הרכבות העצמיות זו הודות ליעדר שימושי קרקע עסקי בתחומן והן עקב קשיי גיביה בגין הכספי הכלכלי. המועצות האזוריות נמצאו במצב של נחיתות ביחס למגזר העירוני גם בזכות התרבות. עם הצלות הגדולה יחסית של מתן שירותים לאוכלוסייה קטנה המפוזרת על פני שטח גדול. מצב זה הביא את מודעותן של המועצות האזוריות לשיקולי בסיס מס, ובעיקר לשיבות של שימושי קרקע תעשייתיים ומשמעותיים הנמצאים בשטחים. יתרה מזו, קרקע כפרית, בין אם היא משמשת להקלאות ובין אם היא פנויה ממשימוש, נטפסת עתה כמשמעותי, ככל שאין לוותר עליו ללא קבלת פיצוי הולם כתוצאה מהתנתקות מהאגרות ומהheetלים שיישלו המשקיעים במקום ומהארוננה שישלמו אלה המחזיקים בנכסים עסקיים לאורך זמן (ריזן וחוץ, 1994).

על המועצות האזוריות עבר גם שינוי פוליטי שמקורו בעבר לבחירות ישירות ובשינויי הרכב האוכלוסייה במועצות. עד אמצע שנות השמונים נבחרו חברי המועצה האזורית על ידי ועדី היישובים ולא לבחירות ישירות על ידי כלל האוכלוסייה, וראש המועצה נבחר על ידי חברי המועצה. מצב זה תאמם את התפיסה ולפיה המועצה האזורית היא בסיסה מסורתית פדרטיבית של יישובים כפריים-שיתופיים. בשנת 1986 נקבע לחבריו המועצה האזורית יבחרו על ידי כלל האוכלוסייה, ובשנת 1988 נקבע בחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה) התשמ"ח-1988 שם ראש המועצה האזורית יבחר ישירות (שפט, 1992). בעקבות שינויים זה אפשר לצפות לכך שתוך זמן מסוים יעדמו בראש מועצות אזוריות רבות בשלולים העירוניים-כפריים של המטרופולין תושבים שאינם חברים אגודה שיתופית של קיבוץ או של מושב, אלא תושבים המציגים את האוכלוסייה החקלאית-פרברית.

הישובים החקלאיים-פרבריים שואפים מרבית המקרים לקבל עצמאות מוניציפלית, כאשר גודל היישוב או הסיטה איצה הפוליטית מאפשרים זאת. טונות היישובים החקלאיים-פרבריים כלפי המועצות האזוריות מתיחסות לחוסר יכולתן של מועצות אזוריות לספק שירותי נאותים לאוכלוסייה בעלת אופי עירוני; למסים גבוהים הנגבים מהם ואינם מושקעיםשוב בשירותים ליישוב וליצוג פוליטי בלתי מספק (ניומן ואפלבום, 1992; קלדרון, 1995). המועצות האזוריות אין בהכרח נחרצות בהתנדותן להוצאה יישובים כפריים-פרבריים גדולים מתחומן מחששishiובים כאלה יפרו את האיזון הפוליטי במועצה. עם זאת, כאשר מועלת הצעה להעיר את היישוב החקלאי-פרברי לעיר סמוכה או לשלבו במסגרת מועצת מקומית חדשה שתכלול יישובים חדשים נוספים, מעמידים בדרך כלל היישובים להישאר במועצה האזורית על מנת להבטיח את שמירת אופיו החקלאי של היישוב.

דוגמה מענית להשלכותיו של השינוי בשיטות הבחירה למועצות אזוריות היא סוגיית זכות ההצבעה של תושבים באתר הדיר הזרמי שהוקמו במועצות אזוריות בתחילת שנות התשעים. מועצות אזוריות גילו נכונות רבה יחסית להסכים למיקום אתרי דיר זמני לעולים

בתחומי השיפוט שלhon, בהשוואה לקשיים הגדולים שהתעוררו במקומות אחרים כאלה בתחום של רשויות מקומיות עירוניות. על מנת להציג את חששות המועצות האזוריות מהפרת האיזון הפליטי במועצות בעקבות השינוי בשיטת הבחירה, ועל מנת שלא להסיף מושלים בדרך למקומות אטרוי הדיוור הזמן, חתם שר הפנים בשנת 1991 על תיקון לתקנה 21 (א) (1) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תש"ח-1958. על פי התקיקון, מי שגר בגורונים זמינים שהוקמו בהתאם זו, לא יוכל להשתתף בבחירה למועצה האזורית בשיטה שיפוטה הוא מתגורר, אלא אם כן הוא גור מבנה שלוש שנים לפחות לפני מועד הבחירה. לשם השווה רק ישנה חדשניים נדרשים בכך כל אדם שעבר מרשות מקומית אחת לשניה על מנת להציג ברשות החדש. התקיקון לא עמד במחזור בג"ץ שהורה ב-1994 למועצה האזורית באר טוביה לאפשר לתושבי אתר הקרוואנים בת חזר להשתתף בבחירה המקומית. למועצה אכן נבחרו נציגים מאתר הקרוואנים.

לטיכום, התמורות במועצות האזוריות משקפות את התופעות המכילות שהפרידו את המגזר החקלאי-עירוני מן המגזר העירוני ואת טשטוש הזהות שבין החקלאות וההתיישבות (שורץ ואחרים, 1994). המועצה האזורית, בפרט בשלימים המטרופוליניים, הופכת יותר ויותר לרשויות מקומיות הדומה במאפייניה ובאופן תפקודה לרשות מקומית עירונית. אין עדין תשובה ברורה לשאלת זכות קיומן וייחודה של המועצות האזוריות למרחב המטרופוליני בעtid.

פיתוח מפוזר או פיתוח מרכז

המודיניות הלאומית ששמה לה למטרה לשמור על החקלאות מפנה בהדרגה את מקומה למדינות המתקדמות בשירה על שטחים פתוחים ומשאבי קרקע (פייטלסון, 1995). רשותה הטענו המרכזיות ותכניות ארציות ומחוזיות חדשות מצדדות בינוי צפופה יחסית, בצדוד לערים קיימות או במידה אפשר בתוכן. ביום יש נטייה לעודד בנייה לגובה בממדים שעד כה לא היו מקובלים בארץ. יתרונות הבינוי הצפוף הם הזלת עלות הקמתן ותחזוקתן של תשתיות, כולל הפעלת מערכות תחבורה ציבורית, ובראש ובראשונה חיסכון בקרקע. שהיא משאב נדיר בארץ בכלל ובאזוריה המרכזיים בפרט.

מועצות אזוריות, המתנגדות להעברת שטחים חקלאיים מתחומי שיפוטן לתהום של רשויות עירוניות, מרבות להסתמך על מדיניות זו ועל הכוח והאפשרות לפטור את מצוקת הדיוור באמצעות ציפוי הבינוי בתחומי השיפוט הקיימים של היישובים העירוניים. אולם, עדשה זו של המועצות האזוריות ושל היישובים החקלאיים בקרקע אינה עקיית לחלוין, והמועצות מוכנות בסופו של דבר להערכה כאשר הפizio הכספי הוא נאות. לעיתים לוחצים יישובים במעוצה על הסבת קרקעות שברשותם ולעתים מעוניינות המועצה לפתח עצמה אזורית תעשייה ותעסוקה, ואפילו שכונות מגוריים בתחום שיפוטה. ההתנגדות העזה יותר של

המוסצות האזרחיות לשינויו היא כאשר הפיתוח העירוני מבקש להגיע לסק בitem של יישובים במוועצה, ויש חשש לפגיעה באיכות החיים ובצביו החקלאי שליהם.

השדולה היירוקה אמונה מחליפה, במידה זו או אחרת, את המגזר החקלאי כגורם מרכזי הופעל לבלימת התפשטות בלתי מボיקת של המטרופולין. אולם עצמה נופלת בהרבה מזו שהייתה לשוזלה החקלאית. האינטנסיס המנחים את השדולה היירוקה הם שונים מאוד של השדולה החקלאית. השדולה היירוקה עשויה להעדיין בניה ורוויה על קרקע חקלאית, כולל קרקע חקלאית ירקה ומעובדת, על מנת להגן על ייחדותו יותר, כגון דיניות וגבאות טריים, שבמעבר לא נחשבו כבעלויות ערך כלשהו. דוגמה בולטת לכך מצויה בעיר אשדוד שתכנית המתאר שללה הוכנה כך שהעיר תיבנה ככל על שטח החולות שהיא חסר ערך חקלאי. חיים תומכת השדולה היירוקה בהתקפות העיר מזרחה, לשטח הכלול קרקע חקלאית מעובדות בתחום האזורי חבל יבנה, שחלק מהמחזיקים בה אף אינם מעוניינים כל כך להסביר אותה לשימושים עירוניים, וזאת על מנת למנוע בניה על הדיזונה ההגדולה, שברובה כבר מצויה בתחום השיפוט של אשדוד.

אולם, העמדות התומכות בניה צפופה ובשמור שטחים פתוחים עדין אין זכות להסכמה רחבה כגון זו שהייתה בעבר למدينة השמירה על הקרקע החקלאית. ינס השוללים התערבות תכנונית וחתבת היקף הסותרת את מגמות השוק, אלא אם כן היא נובעת משיקולים סביבתיים מובהקים. אם הביקוש והקיים של האוכלוסייה הוא לדיroot צמודות קרקע, אין רע בכך אם תוקם על רוב שטחו של מישור החוף בניה כפרית-פרברית דיללה. יתרה מזאת, אפשר לטעון שהקריאת לציפוי הבניה היא במידה רבה אליטיסטי, משומ שספק אם שכונות צפופות ובנין רבי-קומות, שייבנו בערים בשוללים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב, ימשכו אוכלוסייה חזקה. הקפתה הבניה צמודת הקרקע במרכז הארץ תוביל לעליה בערך הנכסים ביישובים הכפריים-פרבריים הקיימים ולשימורם כאזרחי יוקה, ומאוכלוסיות אמידות פחותה תימנע הגישה לסוג דיור כזה במרכז הארץ. ספק גם אם הערים שלא להן מתקונים לטפח שטחים על מנת להקים שכונות המתאפיינות במגדלים רבי-קומוט אכן שלמות עם דפוס פיתוח זה, וסביר להניח שבעת גיבוש התכניות המפורטות חן ישאפו לפיתוח מגוון ודיליל יותר.

מכאן, שעדיין יש אי וDAOות רבה בנוגע לדפוסי הפיתוח בשוללים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב. ינס קשרי גומלין הדוקים בין דפוסי הפיתוח שייתבצעו בסופו של דבר למערך השלטון המקומי באזורי ולשוניים שיתרחשו בו.

מאפיינים כספיים של הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ובסלוו

מקומו של הרשויות המקומיות בהכוונת הפיתוח בשוליים הירוניים-כפריים מושפע במידה רבה מחוסן הכספי של הרשויות. המאפיינים הכספיים הם בעלי חשיבות רבה בכל הצעה לעיריות ופורמה במרקם הרשויות המקומיות באזורה זה. במהלך שנות השמונים גברה מאוד האוטונומיה הכספיות של הרשויות המקומיות בישראל, והגדיל ניכר בשיעור ההכנסות העצמיות מתוך סך כל ההכנסות של הרשויות המקומיות. אולם, לתהlik זה לא הייתה השפעה אחידה על כל הרשויות. הנחות העיקריות היו רשות מקומיות ביוניות וגדלות בעלות אוכלוסייה מבוססת וביסס מס גדול הנבע מפעילות עסקית (רוזין, 1991). רשות אלו שכנות ברובן במרכז הארץ, אך גם באזורה זה היו פערים גדולים בין רשות מבסיסות לחלוות.

נitorה מكيف של תמורה במאפיינים הכספיים של הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ובסלוו חורג מסגרת סקירה זו, וסקירה בנושא נמצאת בהכנה (הкт, עומד להופע). עם זאת, לוחות 2 ו-3 המציגים נתונים עדכניים לשנים 1991 ו-1992, ממחישים בבירור את הערים בחוסן הכספי של הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ובסלוו. אחוז ההכנסות העצמיות מסך כל ההכנסות בתקציב הרגיל בשנת 1991 היה הגובה ביותר ביישובים הכפריים-פרבריים האמידים והוותיקים סביון וכפר שמריהו וגבולה גם בערים הגדלות והמבוססות: תל אביב, רמת גן, גבעתיים, פתח תקווה, ראשון לציון, רעננה, הרצלה, רמת השרון, חולון, בת ים ונתניה. אחוז ההכנסות העצמיות היה נמוך במיוחד ברשויות מקומיות קטנות רבות, בעיקר באלו שאוכלסו בעליים חדשים בשנות החמשים, במערכות אזוריות וברשות מקומיות ערביות.

הכנסות עצמיות לנפש היו גבוהות במיוחד ברשויות מקומיות שנחנו מבסיס מס עסקי גדול, כמו תל אביב, שהיא לבו הכלכלי של המטרופולין, ובמועד האזרחי בארכטיבה, שבתחומה שלושה אורי תעשייה מובוסטים, וביישובים אמידים כמו סביון. ההכנסות העצמיות לנפש היו נמוכות במיוחד ברשויות מקומיות ערביות, ביישובים יירוניים קטנים שאוכלסו בעליים חדשים בשנות החמשים ובמערכות אזוריות בלטו הוצאות גבוהות מאוד לנפש בגין הכנסות העצמיות לנפש. ברשויות מקומיות ערביות היו הוצאות לנפש נמוכות מאוד.

ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל, שמיומן בא מהכנסות עצמיות, מההוצאות הממשלה ומיצירת גירעון, הושפעו במידה מסוימת מההכנסות העצמיות לנפש. עם זאת, רשות מקומיות מובוסטות בלטו בהכנסות עצמיות גבוהות לנפש יותר מבוואצות כוללות גבוהות לנפש. המצב היה הפוך ברשויות מקומיות פחות מובוסטות. ברשויות מקומיות חלשות שאוכלסו בעליים בשנות החמשים ובמערכות אזוריות בלטו הוצאות גבוהות מאוד לנפש בגין הכנסות העצמיות לנפש. ברשויות מקומיות ערביות היו הוצאות לנפש נמוכות מאוד.

**לוח 2 : רשוויות מקומיות במטרופולין תל אביב ובסלוי –
נתונים כספיים נבחרים, 1991**

מענק כללי	הווצאות בתקציב הרוגיל לנפש (1= כל הרשויות המקומיות)	הכנסות עצמאיות לנפש (1= כל הרשות המקומיות)	אחו הכנסות עצמאיות משה"כ הכנסות בתקציב הרוגיל	סבירון
–	1.56	2.51	97.7	סביוו
–	0.98	1.64	92.1	כפר שמריהו
+	1.21	1.77	87.7	רמת השבים
–	1.91	2.54	87.6	תל-אביב-יפו
–	0.99	1.25	83.3	רמת גן
–	1.00	1.31	83.1	גבעתיים
–	0.98	1.23	82.8	פתח תקווה
+	1.16	1.57	80.8	מכבים-רעות*
–	1.05	1.35	78.9	ראשון לציון
+	0.81	1.02	78.3	רעננה
–	0.91	1.10	77.8	הרצליה
–	1.10	1.38	77.4	רמת השרון
–	0.87	1.04	75.9	חולון
–	0.62	0.80	75.2	בת ים
+	1.02	1.14	75.0	נווה אפרים
–	0.95	0.95	74.0	תנניה
+	0.84	0.96	71.1	אבן יהודה*
+	1.02	1.10	71.1	נס ציונה
+	1.12	1.04	70.4	אפעל
+	1.02	1.00	70.3	קריית אונו
–	0.71	0.73	69.4	כפר סבא
+	0.83	0.96	69.3	אשדוד
+	1.41	1.44	68.2	באר יעקב
+	0.91	0.75	67.8	בני ברק
+	0.92	1.02	67.4	כוכב יאיר
+	0.81	0.79	67.3	רחובות
כל הרשות הLocale בישראל				
+	1.00	1.00	64.6	הוד השרון
+	0.88	0.88	61.8	גבעת שמואל

לוח 2 (המשך)

מענק כללי	הוצאות בתקציב הרגיל לנפש (1 = כל הרשויות המקומיות)	הוצאות עצמאיות לנפש (1 = כל הרשותיות המקומיות)	הוצאות הכנסות בתקציב הרגיל	אחוז הכנסות עצמאיות משה"כ הכנסות
+	1.06	0.93	59.5	אזור
+	1.06	0.94	58.8	גן רווה
+	1.13	1.08	58.2	אור יהודה
+	2.31	2.01	57.7	באר טוביה
+	1.45	1.31	56.4	יהוד
+	0.47	0.15	56.3	כפר ברא
+	2.07	1.22	54.0	פרדסיה
+	0.84	0.71	53.4	רמלה
+	1.15	0.86	53.1	כפר יונה
+	0.50	0.41	52.9	טיבה
+	0.88	0.67	52.4	גני תקווה
+	1.17	0.97	50.5	דרכון השרון
+	2.29	1.92	50.2	*ברנר*
+	1.47	1.19	49.3	אורנית
+	1.07	0.87	48.8	*חווף השרון*
+	1.07	0.79	46.7	lod
+	1.49	1.02	46.6	מצוררת בתיה
+	1.50	1.06	45.9	יבנה
+	1.67	1.11	45.8	תל מונד
+	1.40	0.82	45.2	ಗדרות
+	1.41	0.89	45.1	אלפי מנשה
+	1.47	0.99	43.8	ראש העין
+	1.53	0.96	42.3	גן יבנה
+	0.41	0.28	42.1	קלנסויה
+	1.11	0.75	40.5	*קריית עקרון*
+	0.50	0.33	40.2	כפר קאסם
+	1.39	0.87	39.5	לב השרון
+	0.98	0.60	38.2	מודיעים
+	1.78	1.13	38.0	*בית אריה*
+	1.44	0.90	37.6	חבל יבנה*
+	1.46	0.69	35.6	נחל שורק

לוח 2 (המשך)

מעnek כללי	הוצאות בתקציב הרוגיל לנפש (1= כל הרשויות המקומיות)	הכנסות עצמאיות לנפש (1= כל הרשותות המקומיות)	אחו הכנסות עצמאיות מטח"כ הכנסות בתקציב הרוגיל	אחו הכנסות עצמאיות
				מטח"כ הכנסות המקומיות)
+	1.47	0.84	35.3	בית דגן
+	0.56	0.27	35.1	גילגilioה
+	1.27	0.73	34.6	אלקננה
+	0.84	0.42	33.4	גוזר
+	1.03	0.50	32.8	גדירה
+	1.43	0.63	31.0	קדימה
+	1.16	0.52	28.6	עמך לוד
+	0.46	0.22	28.4	טירה
+	1.29	0.51	27.8	קרית מלאכי
+	1.72	0.48	16.6	בני עי"ש*

מקור: עיבוד נתונים מותוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשותות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, 1991.

הנתונים מתיחסים לתקופה: אפריל-דצמבר 1991. * לפי תקציב ולא לפי דוח כספי.
מעnek כללי – הרשות מקבלת או אינה מקבלת מעnek כללי מהממשלה.

ככל, מצבן הכספי של המועצות האזוריות היה חלש ביחס לרשותות מקומיות אחרות במטרופולין תל אביב, חוץ מהמועצה האזורית אפעל, שהיא מועצה קטנה ואמידה יחסית במרכז המטרופולין, מהмуעצה האזורית באר טוביה, הנהנית מבסיס מס תעשייתי גדול, ובמידה מסוימת מזרום השرون וمبرנה.

חרסונות גדולים בתחום הוצאות ההנהלה הכלכלית לנפש זוחו בעבר בישראל ברשותות מקומיות המונות פחות מ-20,000–30,000 תושבים (גבאי, דויטש ורוזביז, 1994). נתוני לווחות 2 ו-3 מראים שככל רשותות מקומיות עירוניות קטנות יותר בהשוואה לרשותות עירוניות גדולות, אך יש גם יוצאים מן הכלל. במקרה, אין ولو עיר גדולה אחרת במטרופולין תל אביב שנטוינה הכספיים מציבעים על חולשה גדולה בתקציב. אפילו עיר כזו בת ים, שאינה מתאפיינת בסטטוס חברתי-כלכלי גבוה במיוחד, התואפיננה באחו הכנסות עצמאיות גבוהה מהמצוע, ולא קיבלה מעnek כללי מהממשלה. הערים הבינוניות החלשות ביותר היו לוד ורמלה וגם הן לא היו בתחרות הרשימה מבחינה מטפינית הכספיים. הרשותות המקומיות במטרופולין תל אביב, שלא קיבלו מעnek כללי מהממשלה, היו ברובן ערים גדולות, חוץ מסביבון ומperf שמריחו החരיגות.

**לוח 3: רשותות מקומיות במטרופולין תל אביב ובשוליו –
נתונים כספיים נבחרים, 1992**

מעnek כללי	הוצאות בתקציב הרגיל לנפש (1=כל הרשויות המקומיות)	הכנסות עצמאיות לנפש (1= כל הרשותות המקומיות)	אחוז הכנסות עצמאיות משה"כ הכנסות בתקציב הרגיל	סבירון*
—	1.45	2.40	96.6	
—	0.98	1.74	92.8	כפר שמריהו
(+)	1.14	1.84	92.3	רמת השבים
—	1.86	2.47	87.8	תל-אביב-יפו
—	0.97	1.27	83.4	רמת גן
—	1.00	1.27	82.0	גבעתיים
—	0.96	1.21	80.6	פתח תקווה
—	0.85	1.33	80.4	הרצליה
(+)	0.81	1.09	78.8	רעננה
—	1.06	1.31	78.0	ראשון לציון
—	0.84	1.11	76.9	חולון
—	1.07	1.40	76.6	רמת השרון
—	0.61	0.79	75.8	בת ים
—	0.98	1.09	74.7	נס ציונה
+	0.95	1.13	74.0	הוד השרון
(+)	0.96	0.97	73.0	נתניה
+	0.82	1.01	71.7	אשדוד
+	1.23	1.50	70.7	מכבים-רעות*
+	1.05	1.09	68.9	אפעל
+	1.00	1.12	67.9	נווה אפרים
(+)	0.70	0.72	67.6	כפר סבא
+	0.84	0.84	66.7	רחובות
+	1.00	0.96	66.7	גבעת שמואל
+	0.90	0.95	66.0	בן יהודה*
+	1.12	1.05	65.2	אזור*
+	1.27	1.28	65.0	באר יעקב
+	1.00	0.99	64.1	כוכב יאיר
				כל הרשותות
+	1.00	1.00	63.3	המקומיות בישראל
+	1.43	1.30	60.8	יהוד

לוח 3 (המשך)

מעnek כללי	הוואות בתקცיב הרוגיל לנפש (1 = כל הרשותות המקומיות)	הכנסות עצמאיות לנפש (1 = כל הרשותות המקומיות)	אחוות הכנסות עצמאיות משה"כ הכנסות בתקცיב הרוגיל	אחוות הכנסות עצמאיות	
				הרגיל	כל הרשותות
+	1.03	1.05	60.3	קרית אונו	
+	0.98	0.99	59.7	גּוֹרֹוּה	
+	0.42	0.42	58.0	כְּפַר קָאסֶם	
+	0.92	0.75	57.4	בְּנֵי בָּרָק	
+	2.22	1.87	56.8	בָּארְ טָובִיה	
+	0.74	0.67	56.1	רַמְלָה	
+	1.14	0.91	54.9	אֹורְ יְהוּדָה	
+	2.63	2.39	54.5	בְּרִנְרִיָּה*	
+	1.21	1.11	53.9	דְּרוּם הַשְׂרוֹן	
+	1.22	1.04	52.0	כְּפַר יוֹנָה	
+	0.82	0.69	51.1	גְּנֵי תְּקוֹהָ	
+	1.03	0.80	50.5	לוֹד	
+	1.10	0.90	49.4	חַוּף הַשְׂרוֹן*	
+	1.27	1.05	49.3	יִבְנָה	
+	0.50	0.37	48.6	טִיבָה	
+	1.41	1.14	48.0	אוֹרְנִית	
+	1.17	0.80	45.3	קרית עֲקָרוֹן	
+	1.40	1.02	41.3	מוֹצְרָת בְּתִיה	
+	1.73	1.09	41.9	פְּרָדָסִיה	
+	1.81	1.03	41.7	תֵּל מָונְד	
+	1.26	0.82	41.3	אלְפִי מְנָשָה	
+	0.92	0.59	40.4	גּוֹרְ	
+	1.46	0.95	39.9	רָאשֵׁ הַעַיִן	
+	1.53	0.90	39.1	גְּדָרוֹת	
+	1.60	0.80	38.8	גּוֹן יִבְנָה	
+	1.49	0.90	37.1	לְבָב הַשְׂרוֹן	
+	1.18	0.73	36.2	אַלְקָנָה	
+	1.03	0.58	36.1	מוֹדִיעִים	
+	1.50	0.89	35.5	בֵּית דָגַן	
+	1.53	0.92	35.0	חַבֵּל יִבְנָה*	
+	0.39	0.22	33.9	קָלְנָסָוָה	

ЛОЧ 3 (המשך)

מענק כללי	הוצאתאות בתקציב הרוגיל לנפש (1 = כל הרשותות המקומיות)	הכנסות עצמאיות לנפש (1 = כל הרשותות המקומיות)	אחוז הכנסות עצמאיות מסה"כ הכנסות בתקציב הרוגיל	
+	1.03	0.51	33.4	גדירה
+	2.04	0.96	32.4	נהל שורק
+	0.46	0.25	29.5	טירה
+	1.46	0.71	29.4	*בית אריה*
+	0.58	0.25	29.1	גילגוליה
+	1.37	0.55	28.1	עמק לוד
+	0.66	0.31	27.9	כפר ברא
+	1.32	0.52	25.8	קדימה
+	1.19	0.40	24.4	קרית מלאכי
+	1.57	0.61	22.5	בני עייש

מקור: עיבוד נתונים מותך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשותות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, 1992.

הנתונים מתיחסים לתקופה: ינואר-דצמבר 1992. * לפי תקציב ולא לפי דוח כספי.
מענק כללי — הרשות מקבלת או אינה מקבלת מענק כללי מהממשלה: + מקבלת, — לא מקבלת, (+) מקבלת מענק זעיר (עד כ-100,000 ש"ח).

הרשויות המקומיות הקטנות הן ככל חלשות יותר מבחינה כספית, אך אין הדבר נכון באשר ליישובים כפריים-פרבריים אמידים. הרשותות המקומיות: סביון, כפר שמריהו, רמות השבים, מכבים-רעות, נווה אפרים וכוכב יאיר, התאפיינו באחוז הכנסות עצמאיות גבוהה יחסית ובהוצאות לנפש שלא היו חריגות ביחס להכנסותיהן העצמאיות לנפש (אם כי כולן, חוות מהשתלים הראשונות, קיבלו מענק כללי מהממשלה). אולם, רשותות מקומיות קטנות אחרות, כגון מושבות ותיקות קטנות ויישובים כפריים-פרבריים במערב השומרון, חלשות יחסית מבחינה כספית.

נתונים אלה אין בהם משום ניתוח מקיף של המאפיינים הכספיים של הרשותות המקומיות במטרופולין תל אביב ובסוליו. עם זאת, מתkowski הראש שרשויות מקומיות קטנות מאוד ומיעצות אזריות דיליות אוכלוסין אכן סובלות מחולשה כספית יחסית, חוץ מרשותות שיש בחן אוכלוסייה חזקה והומוגנית או בסיס מס עסקי גדול.

ה策 העות רלוונטיות לפתרונות מוניציפליים בשוליים הירוניים- כפריים של מטרופולין תל אביב

המגמות שתוארו לעיל מצביעות על הצורך לבחון את התאמת מערכת השלטון המקומי בשוליים הירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב למציאות החדש. אין ספק כי הנסיבות הכלכליות, הפוליטיות והאידיאולוגיות שהיו תקפות בעת גיבוש מערכת השלטון המקומי השתו לשלוטין, והדילמות שיצריהם לחץ הפיתוח המואץ בשוליים הירוניים-כפריים מחיבות ערך שינוי. ה策 העות לארגון מחדש של השלטון המקומי בשוליים הירוניים-כפריים של המטרופולין אמורót להתמודד עם הבעיות המרכזיות האלה:

(1) עתידן של המועצות האזוריות בשוליים הירוניים-כפריים. סוגיה זו עוסקת בשאלות, כגון: האם רצוי לפרק מועצות אזוריות בשוליים הירוניים-כפריים? האם יש לשנות שינוי מהותי את גבולותיהן של המועצות האזוריות? האם יש לארגן מחדש את המועצות האזוריות ולשלב בהן עיירות קטנות ואפילו ערים בינוניות? מי יפקח על השטחים הפתוחים תוך שמירה על איזון בין אינטראסים של פיתוח לאינטראסים של שימור ושמירה על איכות הסביבה? מי ישלוט בפיתוח תעשייתי ומסחרי באזוריים כפריים בשולי המטרופולין?

(2) השלטון המקומי ביישובים הכפריים-פרבריים סביב המטרופולין.

(3) עקרונות לביצוע שינויים גלובליים מוניציפליים בשוליים הירוניים-כפריים, בפרט תוך התחשבות בצרוכי פיתוח של היישובים הירוניים הגדולים, במנגנון הכספי של רשותות מקומיות שמהן נלקח שטח ובאפשרותם לקדם דפוסי פיתוח עירוניים במסגרת מועצות אזוריות.

(4) תנאים התכנון, הפיתוח ואספקת השירותים ופתרונות סכטוכים באמצעות קידום מסגרות לשיתוף מוניציפלי, כגון: איגודי ערים; ועדות תכנון משותפות; פורומים לתנאים; הסכמים בין רשותות מקומיות לאספקת שירותים; חברות משותפות לניהול מרכזי תעסוקה חדשים ומנגנונים לשיתוף בסיסי המשם.

(5) שיקום המוניציפלי של מתקנים לאומיים גדולים ומרכזים תעשייה ותעסוקה חדשים. בסוגיה אחרתה זו, שיתוף מוניציפלי הוא אחד מהפתרונות האפשריים לה, דנו בהרחבה רזין וחוץ (1994).

מגון ה策 העות המוזכרות בסקרה זו אוינו כולל דיון באפשרות הקמתה של עירייה גג אזורית או מטרופולינית גדולה, משומש שתפקיד זה נשלה בסקרה קודמת (רזין, 1994). סיכויי הקמתה של עירייה גג לא רק שם קלושים מסיבות פוליטיות, אלא שהקמת עירייה כזו גם אינה תואמת בהכרח את התנאים הכלכליים הנוכחיים ואת האידיאולוגיות הרווחות כיום. עדות

ציבוריות רוחות, המציגות מושגים כמו הפרטה, תחרות ו蓋יות, אין תואמות את היתרונות שמצויה עיריות ג' גזולה בתחום התכנון הרציוני הכללי ובתחום השוויוניות. התאמות מבנה המועצות האזוריות לתנאים הנוכחיים נדונה בדוח שהוכן על ידי ארגון ומדעי ניהול ועצים בע"מ (1993). דוח זה מקבל נתנו את המשך קיומן של המועצות האזוריות, ומצביע שלושה מודלים לתפקיד המועצות האזוריות: ריכוזי, ביורו וגושי. המודלים מציגים בעיקר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין המועצה ליישובים שבתחומה.

המחלל הריכוזי מקנה את מרבית הסמכויות למועצה האזורית, ועדי היישובים פועלים לייצוג היישוב בלבד. מבנה זה מתאים למועצות הומוגניות, קטנות או בינוניות, שאין כוללות יישובים גדולים. המועצה האזורית במודל זה מתמקדת למעשה כמועצה מקומית. מועצה קטנה, הסובלת מחסימות לגודל בתנאי שירותים, תשען במידה רבה על קניית שירותים מקבליים ומרשות מקומיות סמכות. המודל הריכוזי נהנה מ יתרונות בתחום השירותים האלה: שירותים (ספקת שירותים ליישובים חלשים), יתרונות לגודל בתנאי שירותים, וראיה ורחבה יותר את צורכי התכנון והפיתוח. המודל אינו הולם מועצות בעלות פיזור גאוגרפי נרחב.

המחלל הביזורי מותקן בידי הוועדים המקומיים את האחוריות לניהול השירותים המוניציפליים. המועצה האזורית עוסקת בתכנון ברמה האזורית והאסטרטגית, בתיאום, ביעוץ ובפיקוח על פעילות הוועדים המקומיים ובתחומי הרוחה, החינוך, ניהול הכספיים ומסים. מבנה זה מתאים למועצות אזוריות גדולות והטרוגניות, שיש בהן יישובים גדולים יחסית. הביזור מצמצם לחצים מצד יישובים גדולים להתנטק מהמועצה ומצמצם גם סכסוכים על רקע מגורי הוועד המקומי הופך במרקחה זה למעין מועצת מקומית בזעיר אופן. המודל הביזורי נהנה מ יתרונות בתחום האלה: מעורבות הציבור (הינו, מתן אפשרות לתושבים לנוט את חייהם על פי השקפתם ועל פי רצוניהם); מצויים החיכוכים בין יישובים מכוורות התיישבות שונות וצמצום החלטים של יישובים לפרוש מהמועצה האזורית וליכות עצמאות מוניציפלית. המודל עשוי לאפשר גם סיפוח מועצות מקומיות קטנות למועצה האזורית.

המודל הגושי מאנצל חלק מסמכויות המועצה האזורית ומתקידיה למקבץ יישובים. החלוקה לנושאים יכולה להיעשות על פי שני קriterיוונים: לפי שירותים, משמע לכל שירות יהיה מיפוי שונה של גופים בהתאם לדרישות הרלוונטיות לאותו שירות; או לפי מגורים, משמע כל גוש יישובים אותה צורת יישוב או יישובים בעלי מאפיינים דומים. מבנה זה מתאים למועצות אזוריות גדולות יחסית. המוגדרת המנהלית תהיה מבוססת בעיקר על מבנה דודריги שיכלול את המועצה האזורית ואת עדי היישובים. הגושים יהיו מעין התאגדויות של עדי יישובים באמצעות ועדי גושי, מלכ"ר (עמוותה) או פורום בלתי פורמלי. המודל הגושי מאפשר ניצול יתרונות לגודל באספקת שירותים, והוא מציע פתרון ביןים סביר מבחינת מעורבות התושבים ועשוי לצמצם סכסוכים בין יישובים מגזרים שונים. חסרונותו

המרכזיים של המודל הגושי הם הצורך ביישום מרכיב הדורש תיאום ברמה גבוהה והיותו בעל פוטנציאל רב לסקיטוכים פנימיים (ארגון ומדעי ניהול ועצים בעיימ', 1993).

בפועל נוקטות מועצות אזוריות גישות שונות על מנת להסתגל לתנאים ולצריכים החדשניים. כיוון פועלה רוחה מתמקד בהגדלת ההזדמנויות העצמיות באמצעות עדרוד פיתוח שימושי קרקע שיש בהם הכנסה ממסים מקומיים גבוהים, באמצעות גביה ארכונה לפי שטח במקום מסוי נחליה ובאמצעות גביה היטלי השבחה. שינוי בסיס הארכונה נתקל בעקבות במועצות אזוריות הכוללות מגוריים בעלי פוטנציאל מס' שונה, והמועצה נאלצת להתישר לפי המכנה המשותף הנමוך. דרך נוספת להגדלת משאבי המועצות האזוריות היא באמצעות גישות תקציבים ושווה-קסף מהממשלה ומגוריים ארציים, בצרפת תמכה בהקמת מסגרות, כגון: ייחדות כלכליות, ייחדות תכנון אסטרטגי ומרכז טיפוח יומות (שורץ ואחרים, 1994).

גישות שונות רוחות בוגרות המועצה ולשימור אופייה. גישה אחת מצדדת בניצול שטחים בעלי פוטנציאלי לפיתוח שימושי קרקע עירוניים למגורים ולתעסוקה מתוך הכרה ששטחים אלה ינותקו במקדם או לאחר מכן מהתועצה. הcdeclאות שבגישה זו היא בהיטלי השבחה וbearnowות גביהות המשפרים את מצבה הכספי של המועצה בטוחה הקצר. הסדרים כספיים הנחתמים במסגרת העברת שטחים לרשות מקומיות עירוניות עשויים להבטיח הכנסות מסוימות למועצה האזורית גם כאשר מוצאים שטחים מתחומה. גישה כזו מעמידה בטוחה הקצר בראש סולם העדיפויות את הקמת מצוקותיהן של מועצות אזוריות, ודוחה לעתיד חשיבה כוללת על עתידה של המועצה האזורית. לעיתים כרוכה אסטרטגיה זו בשאיפה לשמר על אופין הכפרי של המועצות האזוריות ועל הדומיננטיות של היישובים החותקיים במועצות – קיבוצים ומושבים – במחair של השלמה עם צמצום הדרגתני בשטחן.

גישה אחרת שואפת לשמור את מסגרת המועצות האזוריות תוך שינוי אופיין. המועצות האזוריות אמורות לפעול יותר ויוטר כרשות מקומיות עירוניות, ולהתאים את עצמן למטען השירותים ליישובים כפריים-פרבריים גדולים יחסית. לפי גישה זו, המיעיד את המועצה האזורית בהשוואה לרשות מקומית עירונית הוא המבנה הדודרגי. על פי מבנה זה ועדים מקומיים של יישובים גדולים נהנים ממידה רבה של אוטונומיה. כמו כן מייחדת את המועצה האזורית האחריות לשטחים פתוחים שלא מתוכנן בהם פיתוח עירוני צפוף. המועצות האזוריות יوطנו על שטחים המועדים להתרחבותן של ערים גדולות, אך הן יכולים לקלוט לתוכן מחדש יישובים כפריים-פרבריים, שאין הצדקה כלכלית ומנהלית להמשך קיומם כרשויות מוניציפליות עצמאיות.

סוגיות השיק המוניציפלי של היישובים החקלאיים-פרבריים עלתה על סדר היום, בעיקר מאז שנות השמונים, כאשר גדל במידה מסוימת מספרם של יישובים מסוג זה (רוזן, חסן וחוץ, 1994). תלופות אפשריות לשיקם המוניציפלי של יישובים אלה הן כدلקמן (ניומן ואפלבום, 1992):

(1) **מועצה מקומית עצמאית** — פרישה מהמועצה האזורית והקמת מועצה מקומית עצמאית עונה بذلك לכל לרצון התושבים ביישובים החקלאיים-פרבריים. הקמת מועצה מקומית עונה על הטענות בדבר אי שיוון בネット המיס ובייצוג הפוליטי במועצה האזורית, אך יוצרת בעיה של חסכנותות לנודל במתן שירותים ובניהול, ומשמעותה עלולה להיות נטלי מיסוי מקומי גבוה יותר ונטלי כבד יותר על תקציב המדינה.

(2) **שיתוף פעולה ביוניישובי** — התארגנות יישובים ככפריים-פרבריים לפעילות מוניציפלית משותפת יכולה לענות חלקיות על החסכנותות לנודל של המועצות המקומיות הקטנות. שיתוף מרבי יכול להיות מושג באמצעות מועצה חבלית, שהיא דרג עליון הכלול כמה מועצות מקומיות קטנות. שיתוף מצומצם יותר יכול להתמשב באמצעות אינובי ערים, חברות משותפות והסדרים והטכמים אחרים. ניתן להתנוות הענקת מעמד מוניציפלי עצמאי ליישובים חדשים בהסתמך מראש לפחות שיתוף מוניציפלי בתחומיים מוגדרים או להקים מלכתחילה מועצה חבלית או מועצה מקומית משותפת לכמה יישובים. נגדי אינטרסים בין יישובים בעלי מיקום שונה ומאפיינים שונים יכולים ליצור קשיי בנישוש מסגרות שיתוף. ניומן ואפלבום (1992) מניחים שבהתארגנות הכוללת רק יישובים קהילתיים ופרטיים יהיו ההבדלים באופי השירותים שהם דורשים ניכרים פחות מbumועצה אזורית הטורגנית, ולפיכך גם המתחים הפנימיים יהיו קטנים יותר. אולם, החיכוכים הפנימיים שהיו במועצה האזורית שומרון (ריזין, חסון וחוזן, 1994) מצביעים על כך, שמתחים פנימיים יכולים לנבוע לא רק מהטרוגניות בצורת היישוב, אלא גם מהטרוגניות חברתיות ומשמעותו ומפיזור ומפיצול גאוגרפי היוצרים חוסר אחידות במתן שירותים.

(3) **השתתת היישובים הלא שיתופיים במועצות האזוריות והגדלת סמכויות הוועדים המקומיים** — חלופה זו חופפת למעשה את רעיון המודל הביזורי של המועצה האזורית שתואר לעיל. פתרון זה יכול להחליף את רעיון המועצה החבלית, שגובש בתקופה שבה נפתחה הפרדה המוניציפלית בין ההתישבות החקלאית שיתופית להתישבות הלא שיתופית כcorrh המציגות.

(4) **צירוף יישובים הגובלים בראשויות מקומיות עירוניות או הנמצאים בטוחה נסיעה סביר** מערים גדולות שכנות פרבר לאותן ערים — רעיון זה, שיש בו לבארה היגיון תכוני ומנהלי רב, נתקל בהתנגדות רבה מצד היישובים החקלאיים-פרבריים הקטנים, הנובעת בעיקר מشيخולים של פגעה במערכות התושבים. התושבים חששים מאיבוד שליטה על דפוסי הפיתוח ביישובם, ממשים גבוהים יותר ומהיעדר השפעה פוליטית במסגרות הרשות העירונית הגדולה. כך, לדוגמה, העדיפה המועצה המקומית מכבים-רעות לשמור על עצמאותה המוניציפלית ולא להצטרף לעיר החדש מודיעין כפי שתוכנן מლכתחילה. היישוב הקהילתי נירית העדיף להישאר במועצה האזורית דרום השרון ולא להשתלב במועצה מקומית שתכלול יישוב חדש נוסף. גם המועצה המקומית כוכב יאיר התנגדה בתוקף לכוונה לצרף אליה

ישובים חדשים נוספים, דבר שייהפוך אותה ליישוב בעל אופי עירוני הטרוגני יותר. נימנו ואפלבום (1992) דוקא מצדדים בפרטן צירוף היישובים הכהרים-פרבריים לרשויות עירוניות גדולות יותר, וטוענים שרוב תושבי היישובים הקטנים אינם ערים למחair האמתי של הבירה במעטם של מועצה מקומית. לפיכך, המלצתם היא להמעיט בחשיבותו של שיקול הרציפות הטריטוריאלית בארגון השלטון המקומי.

ה策אות נוספות עוסקות בשינוי המוסגרת המוניציפלית של מושבים מתרחבים (אפלבום וקידר, 1993). חלופה אחת היא שימור המצב שבו הוווד המוקומי הוא ועד האגודה השיתופית. הסיכוי לשמר על מצב בלתי דמוקרטי זה הוא קטן, והחוק כבר מאפשר כיוון לנתק את הוווד המוקומי ממועד האגודה החוקלאית. חלופה שנייה היא הקמת ועד משולב שנכללים בו חברי הווד של האגודה השיתופית ביישוב בתוספת נציגי ותושבים שאינם חברים באגודה השיתופית. גם חלופה זו היא בעייתית, וספק אם תהיה ישימה. חלופה שלישית היא הקמת ועד מקומי רגיל הנבחר בבחירות יישירות על ידי כלל התושבים. חלופה רביעית היא שנייה מעמד היישוב ממושב עובדים ליישוב קהילתי. חלופה זו רלוונטית למושבים הרוצים לפחות מעבר לתקרה שנקבעה על ידי המוסדות למושב המורחב. גם היישוב הקהילתי מאוגד כאגודה שיתופית אך אינו מוכר על ידי משרד החקלאות כיישוב חקלאי.

ארבע החלופות שמננו לעיל כבר קיימות, ואפשר להניח שהרווב הגדול ואולי אף כל המושבים המתרחבים יבחרו בסופו של דבר בחלופה השלישית או בחלופה הרביעית. חלופה חמישית, היא ביטול הוווד המקומי והעברתו סמכיותו למועצה האזורית (אפלבום וקידר, 1993). בעלי הנכסים במושב יישאו מארגוני בתאגיד מקומי לא מוניציפלי שייצג את צורכיהם ואת רצונותיהם, יתחזק ויפעל את הרשות המשותף.

ה策עה נוספת המועלתת כדי היא קידום מסגרות לשיתוף מוניציפלי. ועדות תכנון מקומיות משותפות עשויות לשמש פתרון עיל לתיאום התכנון הפיסי בין רשויות מקומיות סמכות. הפתרון הוצע בעבר באוצר אונו וברמלחה-לוד, אך יישומו העיקרי עד כה היה בקריות מפרץ חיפה. ועדות משותפות כאלו הוקמו ב-1994 לצורך תכנון מתחמי תעשייה המתפנסים בנוף ים ובאזור השרון. מתחם תעשי'ש באוצר השרון נפל בתחום של שלוש רשויות מקומיות: רמת השרון, הדר השרון (וועדה מקומית הדרים המשותפת להוד השרון ולישובי הסביבה) והרצליה. גם ברמה המחויזת נפל המתחם בתחום של שני מחוזות: תל אביב והמרכז. מתחם תעשי'ש בנוף ים נפל גם הוא בתחום של שתי ועדות מקומיות ושתי ועדות מחוזיות. שיתוף מוניציפלי עשוי להיות בעל חשיבות מיוחדת עבור מועצות אזוריות שמספר תושביהן קטן יחסית, למשל בתחום החינוך. הסדרים מקומיים למתן שירות על ידי רשויות מקומיות אחראות לתושבי רשויות מקומיות אחרות יכולים במקרים ובבים לשמש פתרון מספק שאינו מחייב הקמת איגוד ערים. פיתוח התierarchical וקידומה הם תחום שנקוץ בהשיתוף המוניציפלי בקרבת רשויות מקומיות קטנות המתקשרות ביניהן באמצעות עמותות.

בנוגע לסוגיות שיקום המוניציפלי של מתקנים לאומיים גדולים ושל מרכזי תעשייה ותעסוקה חדשים גישו רזון וחוץ (1994) שלוש המלצות מרכזיות:

(1) רצוי להימנע מהקמת מועצות מקומיות תעשייתיות ומוסגרות אחירות המוניקות בפועל עצמאוות מוניציפלית לאזרחי תעשייה ולמתקנים גדולים אחרים, בפרט כאשר המנייע המרכזי של המפעלים והමתקנים הוא לשאוף להקטין את נטל המיסוי המקומי עליהם. אם מתעוררות בעיתות הונגנות או בעיתות עיוות כלשהו במערכת המיסוי המקומי, יש לטפל בהן ישירות ולא בעקבין על ידי יצירת עיוותים במפת השלטון המקומי. הסיכון שבהעקבות עצמאוות מוניציפלית לאזרחי תעשייה ולמתקנים אחרים הם בתחום הפיקוח על איכות הסביבה, בתחום התכנון והפיתוח הרצionario של השטח, תוך התחשבות במגוון שיקולים ואינטראיסים, בתחום הפגיעה בתקציבי השלטון המקומי והשלטון המרכזי ובתחום התפקיד התקין של גוף ממונה ולא נבחר.

(2) מן הרואוי לפחות פתרונות של שיתוף מוניציפלי ביוזם ובניהול של אזרחי תעשייה. הקמתו של חברות מוניציפליות משותפות היא אמצעי יעל למטרה זו, מトוך כוונה שהן ישתתפו שיתוף מלא בניהול ובקביעת מדיניות הפיתוח ולא רק בהסדר כספי, שבו רשות אחת אחראית לקידום הפיתוח והאחרת תורמת בעיקר שטח מתחום שיפוטה. יתרונותיו של שיתוף מוניציפלי כזה הם תיאום אסטרטגיות לפיתוח מקומי, חלוקת המסים המקומיים בין הרשותות השותפות, ומצומצם השלבות שליליות של החרשות בין רשותות מקומיות על שימושי קרקע המשלימים מסים מקומיים גבוהים.

(3) גיבוש מסגרות לשיתוף בסיס המשס המקומי (Nunn and Rosentraub, 1994; Smith, 1994; רזון וחוץ, 1994) הוא פתרון אפשרי לסכוכים סביבה השיך המוניציפלי של מתקנים ומפעלים גדולים ועתירי שטח, סכוכים הנובעים מן המחלוקת בדבר המסים המקומיים בלבד ולאו דווקא בתחום מדיניות הפיתוח והפיקוח. שיתוף בסיס המשס עשוי להקטין לחצים לדגמים לא רציאנוילים של פיתוח הקרקע, ולצמצם את הסיכון בהשקבת יתר בפארקים תעשייתיים רבים, הנובעת משאיות כל רשות מקומית לזכות בנתה מי"עוגת" המיסוי המקומי על שימושי קרקע עסקיים.

הערות בנוגע למקומם של השלטון המרכזי, של השלטון המקומי ושל כוחות השוק בהכוונת הפיתוח העירוני

ההצעות שנמנו לעיל לפתרונות מוניציפליים בשולטים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב ממחישות כיוני חשיבה רוחחים בתחום זה בשנים האחרונות. הערכת הסיכויים

ליישום הਪתרונות השונים מחייבת להתחשב בכוחם היחסית של השלטון המרכזי והשלטונו המקומי ושל אינטראסים כלכליים להשפיע על דפוסי הפיתוח העירוני. מאון כוחות זה יקבע את סיכוןן של רפורמות שביזמתו של השלטון המרכזי מול סיכויי רפורמות או שינויים הדרגתיים שביזמת רשות מקומית או בעלי אינטרס אחרים.

הדיון בתהליכי השינוי העוברים על השולטים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב מדגים בבירור של שלטונו המרכזי יש השפעה חלה על דפוסי פיתוח יותר מעבר. בשנות התשעים מתבצע אמנס "סיבוב חדש" של תכנון מרחבי ברמה הלאומית, ברמה המוזיאת וברמה המטרופולינית (Golani et al., 1992). תכנון זה הוא חדשני ביחס לתכנון שהוא מקובל בעבר בתפיסתו האינטגרטיבית, המשלב ניתוח תהליכיים כלכליים וחברתיים בתכנון המרחבי. התכניות גם חרוגות ממוסכמות שהשתרשו בשנות החמשים והשישים וקשה היה לשנותם, גם כאשר הן התיישנו בעקבות התמורות הכלכליות והפוליטיות בשנות השבעים והשמונאים. אולם, מימוש התכניות היוו בתנאים פוליטיים שונים מלאה שאררו בעבר.

"המשחק הפוליטי" מתאפיין כיום בחולשה מסוימת של השלטון המרכזי בעימותים מול השלטון המקומי והגורם הפרטני. בשעה שבבעלי אינטרס, כולל רשות מקומית, "מתוחמים" במידת הצורך בייעוץ תכנוני ומשפטי, חסרים לעיתים מוסדות שלטונו המרכזי יכולת לבש תוך פרק זמן קצר עד מה תכנונית ומקצועית הנסמכת על עבודות שטח ועל ייעוץ מקצועי ומשפטי. לממשלה יש עצמה רבה מבחינה חוקית, אך לעיתים קרובות אין לה גמישות הפעולה שיש לגורמים העומדים מולה.

כיום, מעורבות גוברת של בני המשפט בכל ולბג'ץ בפרט גם היא גורם בעל משקל רב. עד לשנות השמונים היו החלטות תכנוניות וחוalteות על שינוי גבולות מוניציפליים במידה רבה תוצר של הליכים ביורוקרטיים פנימיים, ולשרי הממשלה הייתה סמכות כמעט מוחלטת לקבל את החלטות ה司ופיות. לעומת זאת, מאז שנות השמונים מגעים ערורים על החלטות הממשלה לעיתים תכופות ל מבחון בג'ץ. לפיכך, ההשפעה הגוברת של דפוסי פוליטים מבזרים אמריקניים בולטות יותר. החלטות תכנוניות ומוניציפליות מושפעות כיום מגוון רחב של קבוצות אינטרס, והם תוצאה של "משחק פוליטי" מורכב המתරחש בזירה המנהלית, בזירה הפוליטית ובזירה המשפטית.

כך, לדוגמה, בשנות השישים והשבעים שימשו למעשה וודאות חקירה לגבולותיהן של רשות מקומיות ועדות פנימיות של פקידי משרד הפנים. מצב זה החל להשתנות בשנות השמונים, בעקבות קביעת בג'ץ שלא יתכן שהממונה על המחווז, שהוא בדרך כלל בעל עדות מוגדרות בעניינים שבתחום המחווז, יהיה ראש ועדת גבולות, ובכלל שפקידי משרד הפנים יהיו הקובעים בוועדות ויגישו את המלצותיהם לשר שלנהתיותיהם כפופים. פסק דין זה סלל את הדרך להקמת וודאות מגוונות יותר בהרכנן, ובראשן אנשי אקדמיה, אנשי שלטון מקומי ופקידים שאינס כפופים ברוב המקרים לשר הפנים. הליכי שינוי של גבולות מוניציפליים

עומדים כיום בפני בקרה הדזקה של בגין. לאחר שהחוק איננו מגדיר את מגוון השיקולים שועדות חקירה חייבות לשкол ומותיר לפני השר שיקול דעת מלא בקבלת החלטה, מתבססות עתרות בגין על טיעונים משני סוגים: (1) דפוסי העובדה של הוועדה לא היו תקינים, לדוגמה: עדות אחד הצדדים הנוגעים לעניין לא הושמעה, או נקבעה עדות למפרע על ידי חלק מחברי הוועדה; (2) חוסר סבירות קיצוני בשיקול דעתו של שר הפנים בנסיבותם אס למנות ועודה ואס לקבל את המלצתה או לדוחותן. עתרות לא מעות נדחות, אך ישן גם עתרות המתකלות, והן קובעות בפועל נורמות חדשות לדפוסי העובדות מעבר למה שנכתב במפורש בחוק.

ה בגין הועדות שעסוקו בגבול רملת-lod היו בשנים האחרונות תקדים בלבד. במקורה הראשון הגיעו ראשי הערים לוד ורמלה לכל הסכם ביניהם ולפיו יתמכו בביטול הרעיון למוג את לוד ורמלה, ובתמורה תועבר מרמלה לוד שכונת קריית מנחם בגין שמצפון לככיש עוקף רملת. ראשי הערים דיווחו על כך בראש ועדת הגבולות. הוועדה אימצה את הסיכום, ומנכ"ל משרד הפנים קיבל את המלצהה. אלא שמועצת עיריית רملת לא קיבלה את ההסכם שהציג ראש העיר, ובעקבות זאת עטרה העירייה בגין. העתירה התקבלה בנימוק שהועדת החקירה לא ערכה חקירה נדרשת, אלא הסתמכה על ההסכם שנערך בין ראש הערים. لكن המלצהה איננה בבחינת תסקير כפי שנדרש בפקודת העיריות. מכאן, שאין להסתמך ללא בדיקה על ההסכם שנערך על ידי הרשותות המקומיות, אלא יש לבדוק את הנושא ולג旃ש המלצה עצמאית, והסכם בין רשות יכולת מבנן להיות תשומה חשובה בגיבוש המלצות.

בעקבות פטילת המלצה הוועדה מונתה ועדה חדשה שזרה והמליצה להעביר את שכונת קריית מנחם בגין לוד. עיריית רملת עתורה בגין שנית שוב זכתה בסוף נובמבר 1994. פסק הדין הוא أولי המרחיק לכת ביוטר, משום שיש בו נגיעה בשיקולים ובתכנים ולא רק בפרטזיות ובחומר סבירות בשיקול דעת. נימוק מרכזוי בפסק הדין היה שהמלצות הוועדה אין מנומקות מספיק ואין בהן התייחסות מפורטת ומספקת לטענות שהעלו הצדדים בגין, 5445/93, 1994. בכך יש משום תקדים, ובנימוק זה ניתן היה לפסול ועוזות החקירה רבות שפעלו בשנות השמונים והגיבו זוחות לקובאים. מכאן, שהתקופה שבה שר הפנים בעל כוח אבסולוטי בקביעת גבולות, כוח שאכן הוקנה לו בפקודת העיריות, חלפה מהעולם. ההליך עומד בפני בקרה צמודה של בגין ו"משמעות הכוחות" בו מרכיב בהרבה משהיה בעבר (חzon, 1995).

תמונה זאת מדגימה את תהליך ביזור מוקדי קבלת החלטות – ביזור שיכול להקשות על הסיכויים לימוש ופורמות כולניות בארגון השלטון המקומי ובתחומים אחרים של מדיניות קרקטית ומרחבית. עם זאת, המציאות של מחסור גובר בקרקע והצורך בגיבושים כללים ברורים בנוגע לשימוש שטחים פתוחים כתחליף למדיניות השמירה על קרקע כללית

מצביים על הצורך לגבות עקרונות של מדיניות ברמה הלאומית. המתח בין צורך זה לבין תהליכי ביזור מוקדי קבלת החלטות עשוי לבנות בשנים הבאות בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב.

מסקנות – כיוונים לרפורמה בארגון השלטון המקומי בשוליים העירוניים-כפריים

סקירת המגמות בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב והצעות רלוונטיות שהועלו לעריכת שינויים מוניציפליים הן מסד חיוני לביבוש כיוונים לרפורמה בארגון השלטון המקומי באזורה זה. סקירה זו איננה מתיימרת לבש ולהעניק حلופות מפורטות לארגון השלטון המקומי בשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולין, אלא להציג כיוונים אפשריים שמן הרואי להמשיך ולבחון אותם.

מטרתה של רפורמה בארגון השלטון המקומי היא לתרום לקידומה של מערכת שלטון מקומי שיש לה סמכויות בתחום ניהול ופיקוח המרחב וכן יש לה יכולת ניהול ואמצעים כספיים למנשן. ארגון חדש של השלטון המקומי עשוי לאפשר להעביר אליו סמכויות נוספות ולהגביר את יכולתו למלא את תפקידיו בייעילות ובאפקטיביות, תוך התחשבות בהיבטים של שוויון זכויות ודמוקרטיה מקומית.

המליצה ראשונה, ומרכזית בחשיבותה באשר לשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולין נוגעת לצורך לגבות מדיניות באשר לעתידן של המועצות האזוריות במרחב זה. אפשרות אחת היא לארגן מחדש את המועצות האזוריות על מנת לנوع את המשך פיצולם של השוליים העירוניים-כפריים לרשויות מקומיות כפריות-פרבריות קטנות. על המועצות האזוריות לכלול יישובים כפריים, יישובים כפריים-פרבריים ואולי גם יישובים עירוניים קטנים, המונחים יפדים בודדים של תושבים, וכן שטחים המיועדים להישאר כשטחים פתוחים, בהם השאייה היא לבлом לחצי פיתוח מטרופוליניים.

הפיתח המועצות האזוריות לרשויות מקומיות עירניות לכל דבר או מיזוג עם רשויות מקומיות עירניות גדולות, בין אם מדובר במיזוג מלא או בין אם מדובר בשילוב מועצות אזוריות בمعنى עיריית גג מטרופולינית, יכולם להתפרק כהשלמה עם עירום המלא של השוליים העירוניים-כפריים, בלי לתת ביטוי של ממש ברמה המקומית לאינטראסים כפריים ולאינטראסים של שימור שטחים פתוחים. במיזוג כזה של עיר וכפר יהיה האינטראסים העירוניים דומיננטיים, ומהגור הכפרי ישאר תלוי בקיומם של מגנוני שליטה ובקרה חזקים מטעם של השלטון המרכזי. מגנוניים אלה, כפי שתוארו בסקירה זו, ספק אם יהיו אפקטיביים.

ישום חלופות, שהוצעו בסקירה זו, לארגון חדש של מועצות אזוריות עשוי לאפשר להן לקלוט יישובים כפריים-פרבריים ואילו יישובים עירוניים קטנים שב עבר זכו לעצמאות מוניציפלית רק משום שהмуצה האזוריית הייתה מסגרת פדרטיבית ייחודית של קיבוצים ומוסבים. מתן עצמאות מוניציפלית ליישובים כפריים-פרבריים פירושה יצירת חסרכנות ומוסבים. מתן עצמאות מוניציפלית ליישובים כפריים-פרבריים גורמת למושביהם גם ניכרים לגדל ונintel כספי נוסף שבחלקו נפל על תקציב המדינה. תושבי יישובים אלה גם מאבדים בדרך זו את יכולתם להשפיע על דפוסי הפיתוח במרחב הכספי הסובב אותם. סיפוח יישובים כפריים-פרבריים לרשותות עירוניות גדולות פירושו חיזוק האפשרות שבמקדם או באחרior יאבדו השכונות את צביעון המיעוד. שיתוף חbill, שיכלול יישובים כפריים-פרבריים בלבד, הנה פתרון מיושן שהועלה בתקופה שמחיצות אידאולוגיות גבוהות היו עדין קיימות בין קיבוצים ומוסבים להתיישבות הלא שיתופית. לעומת זאת, הקשיים של היישובים הכספיים הוויטקטים במועצות האזוריות ניתנים לפתרון, ובתווך האורך האינטראיסים של פרבריים עשויים להיות חופפים. שילוב של יישובים כפריים וכפריים-פרבריים במועצות אזוריות, שיכללו גם את השטחים המועדדים להישאר כשטחים פתוחים, עשוי לסייע בהקטנת הלחצים המקומיים לגנטם שטחים פתוחים, ולתרום לשימור אופיים הכספי של היישובים.

לפי חלופה זו, יש להעביר קרקע המיעודת לשימושים עירוניים לרשותות מקומיות עירוניות קיימות. אמנס סביר להניח שבמועצות האזוריות יהיה פיתוח כללי מסויים בדפוסים המותאמים לאופיו הכספי, אולם אין המועצות האזוריות צרכות לעסוק בפיתוח וביהול מרכזי תעסוקה גדולים או בהקמת שכונות מגורים עירוניות. הפתרון לטוגנית חסן הכספי של המועצות האזוריות אמר להיות מושג באמצעות מגנוני שיתוף בבסיס המשך, שיתחשבו בתרומתן של המועצות האזוריות בהקצת שטחים לשימוש קרקע עסקיים עירוניים ובצורךיהם המיעודיים באספקת שירותים על פני שטח נרחב.

יש להעיר את החלופה שתוארה לארגון חדש של המועצות האזוריות בהשוויה לפתרונות אפשריים אחרים. חלופות מסווג אחד מציעות לבטל כליל מועצות אזוריות באזוריים המאבדים את צביונם הכספי-חקלאי ולכלול את שטחן במסגרת רשותות מקומיות עירוניות או במסגרת רשותות מטרופוליניות אזוריות גדולות. חלופות מסווג אחר מציעות להימנע מההערבות כולנית בມפת הרשותות המקומית ולקלול החלטות על עירication שינויים טפסיים בגבולות המועצות ובארגון הפנימי, בהתאם לצרכים ולנסיבות.

המליצה שנייה מתיחסת לצורך גיבוש עקרונות ברורים בנוגע לפוץדרה לשינוי גבולות מוניציפליים, בפרט גבולות שבין מועצות אזוריות לרשותות מקומיות עירוניות. הקביעה לפיה שטחים המיעודים לשימושים עירוניים אמורים להיות מועברים לרשותות עירוניות ואילו שטחים, האמורים להישאר כשטחים פתוחים או מיעודים לשימושים כפריים, ייאשרו

בمיעוט האזריות, מעוררת את השאלה: מה קודם למה – תכנון שטח או קביעת שיוכו המוניציפלי? בעבר, בתחום אחד לפחות קומה החלטה התוכנונית להחלטה על שיוך מוניציפלי: קרקע חקלאית לא הייתה מועברת ממועצה אזורית לרשויות מקומיות עירוניות בטרם אישרה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית את שינוי ייעודה. כיום, אין זה כך, ובנסיבות רבות לסייע שטחים לרשות מקומית עירונית מוגשות עד בטרם תוכנו ובטרם הוכרר למה ישמש השטח. מחד גיסא סביר לצפות שתכנון השטח יהיה קודם לביקורת העבריה, אך מאידך גיסא יש בעיה בקידומו של תכנון כזה בטרם הוכרעה סוגיית השיקום המוניציפלי. נושא זה ראוי לניתוח עמוק בסוגרתו דיוון כולל בפרוצדורה הרצוייה לקבלת החלטות רציונליות בנוגע לשינויי גבולות מוניציפליים.

המלצתה שלישית היא לעודד את גיבושן של מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי ביזום ובניהול מרכזי תעשייה ותעסוקה, בעיקר באמצעות הקמת חברות מוניציפליות משותפות לצורך זה. חברות משותפות לפיתוח ולניהול מרכזי תעשייה ותעסוקה שעשוות לסייע בהבטחת ניהול נאות של המרכזים, והמסטים המקומיים המתקבלים מהם מושקעים קודם כל בפיתוחם ובחזקתם, ורק הינהרתה תחולק בין הרשויות השותפות. החברות המשותפות הן כליל לתיאום אסטרטגיות לפיתוח כלכלי מקומי ולהLOCATION המוסטים המקומיים בין הרשויות השותפות. השיתוף הוא גם בבחינת פתרון המסתנן השפעות שליליות של התחרות בין רשויות מקומיות על שימושי קרקע עסקיים שהם בסיס מס מקומי חשוב, ללא פגיעה רבה ביתרונות התחרות בין הרשויות המקומיות לקידום הפיתוח הכלכלי. פגיעה כזו כרוכה בפתרונות המחזירים לשלוון המרכזי סמכויות בתחום הפיתוח הכלכלי ובמימון הרשויות המקומיות.

לשיתוף מוניציפלי יש יתרונות רבים גם בתחוםי התכנון הפיסי ובתחום אספקת שירותים שונים, אם כי ישנים גם מחסומים רבים היוצרים קשיי בגיבוש מסגרות שיתוף. אולם, סקירה זו אינה עוסקת בהערכת מסגרות כמו ועדות תכנון מקומיות משותפות או איגודי ערים.

המלצתה רביעית, שיש לה חשיבות מיוחדת לשוללים הירוניים-כפריים של המטרופולין, היא לגבות מסגרות של שיתוף בבסיס המסת המוקומי המתousel מתקני תשתיית, מתקנים לאומיים גדולים ומפעות מרכזי תעשייה ותעסוקה חדשים. פתרון השיתוף בבסיס המסת עדיף על שיתוף מלא באמצעות חבה משותפת כאשר לא קיים אינטראס אמייני לתיאום הפיתוח והניהול. עדיפות זו מתקיימת מושם שמדובר במתקני תשתיית או בפארקים תעשייתיים גדולים שלשלטון המקומי לא היה תפקיד חשוב בהחלטות הנוגעות על מיקומם ועל פיתוחם, או מושם שמדובר במועצות אזוריות או במיעוטים מקומיות קטנות שאין מארגנות ואין מעוניינות לטפל בפיתוח הכלכלי, ורוצחות רק לקחת חלק בפרות הכלכליים של פיתוח שיעשה בשטחן.

מנגונים של שיתוף בבסיס המסת המקומי יושמו במקרים מסוים בארץ הארץ כדי להביא לידי רציניותה בדף הפיתוח של הקרקע ולצמצם פערים בין רשות מקומית (רשות וחוון,

1994). בישראל, שיתוף בבסיס המש יכול להיות פתרון לטכוכים התכופים סבב שיכום המוניציפלי של מתקנים ומפעלים גדולים ועתירי שטח שאינם חלק אינטגרלי מיישוב מסוים. מפעלי המחזיבים הגדולים נגב יכולים להיות מקורה מתאים ליישום זה. מפעלים אלה משמשים זה שנים מוקד לטכוכים המתחללים סבב דרישת עיריות הפיתוח להגנות מהמסיסים המקומיים הנכבדים שמשלמים המפעלים ומוגעים ביום לkopوتיהן של כמה מועצות אזוריות דילות אוכלסין, וסביר דרישת המפעלים עצם לקבל עצמאות מוניציפלית כדי להשחרר בדרך זו כמעט כליל מנטל המיסוי המקומי. פתרון זה הנהה מיתרונו הן בחולקה הוגנת של המסיסים המקומיים בין כל הרשויות המקומיות למרחב התפקודי שנמצאים בו המפעלים והן באפשרות לבש נסחה סבירה בנוגע לשיעור המסיסים המקומיים שיש הצדק להעירים לרשות המקומית כתרומה לפיתוח ולתפקידו הנוכחי.

אפשר לישם פתרון מסווג זה גם באשר למתקני תשתיות גדולים בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב. אולם, בשוליים העירוניים-כפריים עשוי שיתוף בbasis המש לשמש פתרון רחב יותר לסוגיות התחרות בין הרשויות המקומיות על פיתוח מרכז תעסוקה, הגוררות פיתוח אורי תעשייה קטנים רבים. במקרים רבים, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות קטנות שואפות לפתוח בתחום אורי תעשייה ותעסוקה, אך ורק על מנת לזכות בתנchat מהמסיסים המקומיים שימושים שימושי קרקע עתקיים. דפוס פיתוח זה פירושו השקעת יתר בפיתוח אורי תעשייה וכן פיתוח אורי תעשייה קטנים מדי. בכך יש השלכות סביבתיות שליליות, השלכות על עלות אספקת התשתיות למרחב והשלכות על בזבוז קרקע יקרה המצודה במחסור במרכז הארץ. לרשות המקומית הקטנות אין בדרך כלל עניין בפיתוח הכלכלי עצמו, משום שהן ממילא חלק מערכות מטרופוליניות, וגודלהן אינו מאפשר להן הקצאת משאבים רבים לתכנון ולפיתוח כלכלי.

כבר כיום מגובשים, במקרים מסוימים, הסדרי שיתוף כדי לחלק את המסיסים המקומיים, והrstות הגדולה והחזקת יותר נוטلت את האחריות לפיתוח האזור ומעבירה נתה מהמסיסים המקומיים לרשויות שתרמה את השיטה. אולם פתרונות אלה לוקים בכך שבבסיס החוקי הוא רעוע, ואין בהם משום פתרון מלא לדפוסי פיתוח מפוצלים המונעים על ידי שיקולי בסיס מס בלבד. מנגנון מكيف ומוסדר יותר של שיתוף בbasis המש המקומי עשוי לשמש תחליףനאות יותר להסדרים המקומיים אלה, תחולף שיאפשר פיתוח רצינלי יותר של שימושי קרקע עסקים בשוליים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב. שיתוף בbasis המש יאפשר לרכיב את שימושי הקרקע התעשייתיים והעסקיים בכמה מוקדים גדולים, וימנע השקעת יתר שפירושה אבדן שטחים שימושיים להישאר כשטחים פתוחים או לשמש לשימושים אחרים. מנגנון לשיתוף בbasis המש עשוי להיות פתרון נאות גם לסוגיות פיזיון של מועצות אזוריות תmorot שטח המועבר מכאן לרשות עירונית לצורך פיתוח כלכלי.

רשימת מקורות

- אפלבום, ל' וニומן, ד' (1989) **בין כפר לפבר, צורות יישוב חדשות בישראל**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- אפלבום, ל' וニומן, ד' (1991) **יישובים היוזמה הפרטית: התפתחותם ומקומם במערכת השלטון המקומי**, רחובות: המרכז ללימודיו הפיתוחית.
- אפלבום, ל' וקידר, פ' (1993) **הרחבת המושבים, ביצוע ושינוי ארגוני** (מחקר המשך), רחובות: המרכז ללימודיו הפיתוחית.
- ארגון ומדעי ניהול ועצים בע"מ (1993) **מודלים לתפקוד המועצות האזוריות**, הוגש למרכו המועצות האזוריות ולמשרד הפנים, היחידה למחקר מוניציפלי.
- בג"ץ 5445/93** (1994) פסק דין עיריית רملה נגד שר הפנים ואחרים.
- גבאי, מ', דויטש, י' ורוזביך, ש' (1994) **הוצאות הנהלה הכלכלית לנפש לפי גודל האוכלוסייה ברשותות המקומיות**, עיר ואזור 23: 171-167.
- גונן, ע' (1978) **עיר המושבות בארץ ישראל, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל**, חוברת י': 44-31.
- הכט, א' (עומד להופיע) **משמעות המקומות בישראל, המקורה של הרשות בלבית ישראל, ירושלים**: מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות.
- חזון, אי' (1995) **בעיות בקביעת מפת הרשותות המקומיות**, בתוך: **פרויקט הליבה, פיתוח אורי תעשייה ותעסוקה: שיתוף בין רשויות מקומיות, תחרות בין רשויות מקומיות או אוטונומיה למפעלים**, סיכון דיוון, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות, עמ' 4-8.
- ニומן, ד' ואפלבום, ל' (1992) **יישובים היוזמה הפרטית ב"תפר" המוניציפלי**: בין המועצה האזורית למועצה המקומית, עיר ואזור 22: 71-52.
- פיטלסון, ע' (1995) **%;">מדיניות שטחים פתוחים בלבית ישראל: עקרונות ומכנים ליישום, ירושלים**: מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות.
- קלדרון, ע' (1995) **יישובים קהילתיים – מועצות אזוריות, יחסיו גומלין, הצגת מקורה – עיריות**, עבודה סמינריונית במסגרת הקורס: המרכז המטרופוליני תל אביב-ירושלים, המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- רוזנטל, אי' (1995) **%;">חידות עסקית למגזר החקלאי, המושב נוה יםין – תאור מקרה, עבודה סמינריונית במסגרת הקורס**: המרכז המטרופוליני תל אביב-ירושלים, המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

רזין, ע' (1991) יוזמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מוגמות בהתקפותה מערכת הערים במישור החוף הדורי של ישראל, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזריים.

רזין, ע' (1994) לקרה רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, ירושלים: מכון פלורטה היימר למחקר מדיניות.

רזין, ע' וחזון, אי (1994) פיתוח מרכז תעשייה ותעסוקה: ממד השלוון המקומי, ירושלים: מכון פלורטה היימר למחקר מדיניות.

רזין, ע', חסון, שי וחזון, אי (1994) מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, עיר ואזור 23: 5-28.

שורץ, מי, אפלבום, לי, קידר, פי ובניין, תי (1994) המועצות האזוריות בעין של תמורה, האתגר של תכנון הפיתוח, רחובות: המרכז ללימודים הפיתוחה.

שלאן, אי ופייטלסון, ע' (עומד להופיע) מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהווות, מיטוחה וערעורה, ירושלים: מכון פלורטה היימר למחקר מדיניות.

שפט, איי (1992) המהפיכה במבנה המשפטיא של המועצות האזוריות, עיר ואזור 22: 90-96.

שרמן, נ' וקידר, פי (1993) *עסקים לא-חקלאיים במושב*, רחובות: המרכז ללימודים הפיתוחה.

Golani, Y., Eldor, S. and Garon, M. (eds.) (1992) *Planning and Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*, Tel Aviv: R&L Creative Communications.

Nunn, S. and Rosentraub, M.S. (1994) *Dimensions of interjurisdictional cooperation among cities*. Indianapolis: Indiana University, Center for Urban Policy and the Environment.

Razin, E. (1995) *Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy Changes in the 1990s*, Working paper, Jerusalem: The Floersheimer Institute for Policy Studies.

Smith, D.A. (1994) *Comprehensive tax base sharing, Economic Development Commentary* 18(2): 17-23.

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES
THE PRIMARY CORE STUDIES

**TRENDS IN THE URBAN-RURAL FRINGE OF
THE TEL AVIV METROPOLIS
IMPLICATIONS ON LOCAL GOVERNMENT**

Eran Razin

The views expressed in this publication are solely those of the author

© 1996, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243 Fax: 972-2-666252

ISSN 0792-6251