

מ כ ו ן פ ל ו ר ס ה י י מ ר ל מ ח ק ר י מ ד י נ י ו ת

על סדר היום

מהן האפשרויות לעיריית גג בישראל

פרופ' ערן רזין

הרקע

הלחצים במדינות המערב הדמוקרטיות להקמת עיריות מטרופוליניות גדולות באו בעקבות הצמיחה העירונית המהירה, שחייבה פיתוח מואץ של מערכות תשתית: דרכים, תאורה ובעיקר מים וביוב. רק לעיריות גדולות היה הכוח לפתח תשתיות עירוניות מודרניות, ובמידה רבה בזכות יכולת זו הן הצליחו לספח לתחומן את מרבית הפרברים שצמחו סביבן. בשנות החמישים והשישים של המאה הנוכחית, פיצול הפרברים בין רשויות קטנות רבות נתפס כארכאי לעומת אתגרי המינהל העירוני המודרני וכנוגד את עקרונות מדינת הרווחה. עיריות מטרופוליניות ועיריות גג מטרופוליניות נועדו לענות על בעיות בתחום השוויוניות: פערים בין עיר מרכזית לפרבריה ובין הפרברים השונים. הן נועדו לאפשר מיצוי יתרונות לגודל באספקת שירותים ובפיתוח תשתיות ולאפשר תכנון רציונלי כוללני. אולם, בשנות השבעים הועמדו במרכז יעדים אחרים: ביזור, הפרטה, תחרות וגמישות, שאינם מאפיינים בדרך כלל עיריות גדולות מאוד. התפיסה ששלטה בכיפה הייתה שתחרות בין רשויות מקומיות רבות בתוך המטרופולין יכולה לשפר את היעילות ולתרום לחופש הבחירה של תושבים ושל עסקים בשילוב הרצוי להם של רמת שירותים וגובה המסים. התעניינות מחודשת במסגרות מטרופוליניות מסתמנת לקראת סוף המאה העשרים בשל התחרות הבין לאומית הגוברת על משיכת השקעות כלכליות. תחרות זו מחייבת להציע חבילה אטרקטיבית של תשתית מפותחת, מסים נמוכים, תמריצים ואיכות חיים גבוהה, דבר המחייב הימנעות מתחרות בין רשויות מקומיות בתוך המטרופולין עצמה וריכוז והתרכזות במאמץ לשיפור המעמד התחרותי של המטרופולין כולה. גם הלחץ הגובר לטיפול בבעיות סביבתיות ולקידום פיתוח בר קיימא מבחינה סביבתית תורמים להתעניינות במסגרות מטרופוליניות. הרעיונות הרווחים מתמקדים בעיקר במסגרות רופפות של שיתוף פעולה, תיאום או עיריות גג, בעיקר בתחום הפיתוח.

לקחים להקמת עיריית גג בישראל

הניסיון מלמד שסיכויי ההקמה של עיריית גג, שאינה פוגעת במידה משמעותית באוטונומיה המקומית של העיריות החברות בה אלא מתמקדת בפיתוח כלכלי ובתכנון שימושי הקרקע, טובים יותר מאשר איחוד רשויות מקומיות או הקמת עיריית גג ריכוזית. עיריית גג שאינה ריכוזית תהיה מופקדת בעיקר על תחומי התכנון (ברמה האזורית), איכות הסביבה, פיתוח התשתיות והפיתוח הכלכלי. הרשויות המקומיות החברות בה ישמרו על סמכויותיהן בתחומי המיסוי המקומי (פרט למרכיב מסוים שיופנה לעיריית גג בהתאם לתפקידים שיוטלו עליה), אספקת שירותים ותכנון ברמה המקומית. בעיריית גג שכזו תתאפשר גם הנהגת מנגנון של שיתוף בבסיס המס המקומי. שיתוף זה יכלול את המסים שישלמו שימושי קרקע שלא למגורים שיפותחו לאחר קבלת ההחלטה על הקמת עיריית גג.

עיריית גג במטרופולין ירושלים

מודל עיריית גג שתואר לעיל מציע פתרון אפשרי גם למרחב המטרופוליני של ירושלים, על מאפייניו הפוליטיים והחברתיים הייחודיים. ירושלים היא, כמובן, מקרה מאוד ייחודי מבחינה פוליטית. המטרה של חיזוק ירושלים ושל מעמדה כבירת ישראל היא תמיד שיקול מרכזי נוסף לשיקולים האחרים המנחים רפורמות מטרופוליניות. גם המבנה החברתי-עדתי-דתי המורכב, הכולל את השסעים שבין יהודים חילוניים לחרדים ובין יהודים לערבים, מייחד את ירושלים. עיריית גג מטרופולינית יכולה לתרום בתחום הפיתוח הכלכלי של ירושלים, הסובלת ממצוקת שטח. מבחינה זו ראייה רחבה עשויה לתרום יותר בהשוואה למצב הקיים שבו לרשויות קטנות יכולת מצומצמת, ושאיפתן העיקרית היא לנצל שטחים זמינים לפיתוח שיכניס מסים לקופה המוניציפלית.

בתחום השוויוניות אין ספק שלעירייה מטרופולינית גדולה יש יתרון ביכולת להעביר משאבים משכונות חזקות יותר לשכונות חזקות פחות. בסיטואציה הירושלמית הדבר מתקשר לסוגיה הרגישה והבעייתית של העברת משאבים מהאוכלוסיות הלא חרדיות לאוכלוסייה החרדית. בתחום השוויוניות יש ממד נוסף הבולט מאוד בארץ כיום: התחרות האגרסיבית על שימושי קרקע עסקיים שמספקים בסיס מס משמעותי לרשות המקומית, תחרות היוצרת הבדלים גדולים בין רשויות מקומיות. עיריית גג עשויה לצמצם את הסיכון להיחלשות כלכלית של עיריית ירושלים כתוצאה מיציאת עסקים לפרברים.

ראוי שעיריית גג במרחב המטרופולין של ירושלים תתמקד בתחומי הפיתוח הכלכלי במרחב כולו, בפיתוח התשתיות האזוריות, בתכנון ברמה האזורית ובטיפול בסוגיות איכות הסביבה. לעיריית גג יוקצה מרכיב מסוים מהמיסוי המקומי בהתאם למטרות שיוטלו עליה, אבל ככלל, הרשויות המקומיות הקיימות יישארו גופים נבחרים בעלי מקורות מיסוי ומימון עצמאיים, האחראיים לשירותים המקומיים, כולל חינוך, ולתכנון ברמה המקומית. במרכיב אחד של הכנסות - שימושי קרקע עסקיים ובפרט שימושי קרקע עסקיים חדשים - נחוץ ליצור מערכת של חלוקת ההכנסות מעסקים בין הרשויות המקומיות הכלולות בעיריית גג, שמעבר לאלה הדרושות למתן שירותים מוניציפליים לעסקים בכל יישוב, יחולקו בין הרשויות המקומיות שבעיריית גג לפי נוסחה מסוימת, ללא קשר למיקום העסקים. מנגנון זה ימנע את תופעת תכנון שימושי הקרקע העסקיים המונע על ידי שיקולים של הכנסות ממסים, ותהיה לו תרומה חשובה לפיתוח הכלכלי במטרופולין, לשמירה על שטחים פתוחים ולמניעת פגיעה בעיר ירושלים גופא כתוצאה מיציאה לפרברים של עסקים.

עיריית גג מסוג זה יכולה לתרום בתחומי הפיתוח הכלכלי, תכנון מתואם ואפשרות להנהגת מנגנונים יעילים יותר בתחום השמירה על איכות הסביבה. עיריית גג כזו לא תפגע באופן מהותי בדמוקרטיה המקומית. מבחינה פוליטית יכולה עיריית גג לחזק את מעמדה של ירושלים ברמה הלאומית, והיא יכולה לשמש גם כמסגרת לגיבוש פתרונות לירושלים גופא ולשטחים שמעבר לקו הירוק במצב של הסדר בין ישראל לפלסטינים.

במודלים השונים של עיריות גג בעולם ראש עיריית גג נבחר ישירות על ידי התושבים. לחלופין, אפשר שראש עיריית גג ייבחר על ידי נציגי הרשויות החברות, אבל הוא אינו יכול להיות ראש עירייה של אחת הרשויות המקומיות. במקומות בהם נהוגה עיריית גג, לא זו בלבד שלכל התושבים במטרופולין חלק בבחירת ראש עיריית גג, אלא שבמקרים רבים נעשה מאמץ למתן את הדומיננטיות של העירייה הגדולה באמצעות מתן ייצוג יתר בדרכים שונות לרשויות הקטנות. הצעה שהועלתה לאחרונה להקמת עיריית גג לאמסטרדם (ונפלה במשאל עם מייגע) כללה אפילו את פירוק העיר המרכזית, אמסטרדם, לכמה ערים נפרדות קטנות יותר, על מנת שבעיריית גג לא תהיה עיר אחת דומיננטית. כאשר ראש העירייה הגדולה הוא גם ראש עיריית גג משמעות הדבר היא העברת סמכויות בפועל בתחומי תכנון וכיו"ב לעיר הגדולה. תושבי הפרברים שיהיו כלולים בעיריית גג לא יוכלו להיבחר לראשות עיריית גג וגם לא לבחור את ראש עיריית גג. תושבי העיר

הגדולה הם שיקבעו מי יעמוד בראש עיריית הגג שתחלוש גם על הפיתוח בפרברים. מצב כזה נוגד עקרונות בסיסיים של דמוקרטיה מקומית.

עיריית גג במטרופולין באר שבע

עיריית גג מהסוג שתואר לעיל עשויה לתרום תרומה נכבדת לפיתוח אזור באר-שבע. מטרופולין באר שבע סובלת מחסרונות מיקום מסוימים, ומדי פעם מכשל מנהיגות, המכבידים על פיתוחה הכלכלי. עיריית גג עשויה לאפשר לאזור לרכז משאבים ופוטנציאל מנהיגותי לצורך קידומה של המטרופולין, בלי להתמודד עם הצעות לספח לעיר פרברים קטנים כמו עומר, המעוררות התנגדות מקומית עזה. עיריית גג יכולה להיות מלווה במנגנון שידאג לחלוקת המסים המקומיים שמשלמים מתקנים אזוריים, כמו: מפעלי המחצבים, מפעלי רמת חובב, הקמ"ג בין הרשויות המקומיות באזור כולו, ואף להקצאת משאבים לצרכים כלל מטרופוליניים שיטופלו על ידי עיריית הגג. פתרון זה עדיף לעין שיעור על המצב הנוכחי המתאפיין בסכסוכים בין הרשויות המקומיות ובינן למפעלים, המשלמים את מסיהם לרשות שבה הם ממוקמים באופן מקרי. המפעלים עצמם, לעומת זאת, שואפים לעצמאות מוניציפלית משלהם על מנת שלא לשלם ארנונה לאיש.