

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים:

דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"

ערן רזין ואנה חזן

ירושלים, מרץ 2000

**THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES**

**Municipal Boundary Change Procedures:  
Local Democracy versus Central Control**

**Eran Razin and Anna Hazan**

עריכת לשון: נורית רונאל  
עורכת אחראית: שונמית קרין  
הכנה לדפוס: רותי לרנר  
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

מס' 1/40 No.

ISSN 0792-6251

© 2000 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ  
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666244-02, פקס: 5666252-02

[office@fips.org.il](mailto:office@fips.org.il)

[www.fips.org.il](http://www.fips.org.il)

## על המחברים

פרופ' **ערן רזין** הוא פרופסור חבר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גב' **אנה חזן** היא סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, ירושלים.

## על המחקר

במסגרת תוכנית המחקרים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות על ממשל ופיתוח מקומי הכינו פרופ' ערן רזין וגב' אנה חזן ניתוח מקיף על ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל. סוגיה זו מעסיקה את קובעי המדיניות לאור השפעתה על דפוסי התכנון והפיתוח במרחב העירוני ובמרחב הכפרי ולאור השלכותיה על המאזן שבין דמוקרטיה מקומית לבין שליטה ריכוזית של השלטון המרכזי.

המחקר מזהה תמורות שחלו בהליכים, במידה רבה עקב מעורבות בג"צ, מגדיר הליכים חלופיים לאור הניסיון הבינלאומי ודן בחלופות אפשריות ליישום בישראל.

## על המכון

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

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

## רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, **פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995**
2. דניאל פלזנשטיין, **בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995**
3. ערן פייטלסון, **מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995**

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

תוכן העניינים

8	<b>תקציר</b>
8	שינוי תחומי שיפוט בישראל: מהליך ביורוקרטי שולי למאבק פוליטי ומשפטי
9	הליכים חליפיים לשינוי תחומי שיפוט
11	הערכת החלופות
12	חלופות אפשריות בישראל
15	<b>מבוא</b>
17	<b>1 שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל: מהליך ביורוקרטי שולי למאבק פוליטי ומשפטי</b>
17	הבסיס החוקי
18	משנות החמישים עד סוף שנות השבעים: הליך ביורוקרטי פנימי
21	שנות השמונים: תקופת מעבר
23	שנות התשעים: ריבוי ועדות ועתירות לבג"צ
25	<b>ריבוי בעלי אינטרס המעורבים בהליכים</b>
26	<b>מעורבות בג"צ: דינמיקה של השפעה ויצירת נורמות חדשות</b>
33	<b>המגבלות של מעורבות בג"צ</b>
41	המגמות המסתמנות
41	<b>בקרה משפטית הדוקה</b>
42	<b>שמירה על מעמדו של שר הפנים במקביל לעלייה במורכבות ההליכים</b>
43	<b>האמנם אימוץ המודל האמריקאי של דמוקרטיה מקומית?</b>
45	<b>רפורמות שהוצעו בסוף שנות התשעים</b>
48	<b>2 הפרספקטיבה הבינלאומית</b>
48	אירופה: תפקיד מרכזי למדינה
49	ארצות הברית: האמנם דמוקרטיה מקומית מלאה?
54	קנדה: מודל צפון אמריקאי ריכוזי
57	<b>3 חלופות והערכתן</b>
57	החלופות לסוגיהן
61	יתרונות וחסרונות
65	השפעת הסביבה הפוליטית-אינדאולוגית על טווח החלופות הראלי

68	<b>4 חלופות אפשריות בישראל</b>
69	הכפפת שינויי גבולות להסכמת הצדדים
71	הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית
71	רפורמה בהליכים כאשר סמכות ההכרעה נותרת בידי הממשלה
72	<b>התארגנות מחודשת במשרד הפנים כאמצעי לזירוז ההליכים</b>
74	<b>צמצום מעורבותם של גורמים מעכבים כאמצעי לזירוז ההליכים</b>
76	הכיוון המומלץ לישראל
79	<b>מקורות</b>



## תקציר

למחקר זה מטרת מספר. ראשית, לסקור תמורות שחלו בהליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל, ולבחון היכן עומדים ההליכים בארץ בהשוואה לאלה הנהוגים במדינות דמוקרטיות אחרות; שנית, להגדיר הליכים חליפיים לשינוי שטחי שיפוט מקומיים לאור הניסיון הישראלי והבינלאומי; ושלישית, לדון באפשרויות היישום של חלופות שונות בישראל, בפרט בהקשר של המאזן הראוי בין דמוקרטיה מקומית לבין שליטה של השלטון המרכזי והתחשבות בשיקולים פוליטיים ומקצועיים כלליים.

### שינוי תחומי שיפוט בישראל: מהליך ביורוקרטי שולי למאבק פוליטי ומשפטי

הסמכות לערוך שינויים במפת הרשויות המקומיות בישראל מופקדת בידי שר הפנים. עד שנות השמונים, ההליכים לשינוי שטחי שיפוט היו בעיקרם הליכים ביורוקרטיים-פנימיים במשרד הפנים. בית המשפט הגבוה לצדק פסל החלטה של שר הפנים פעם אחת בלבד, כאשר הלה סירב לפגוש את נציגי המתנגדים לשינוי גבולות מסוים, אף-על-פי שלא ניתנה להם האפשרות להציג את עמדתם בפני ועדת הגבולות שבחנה את הסוגיה. מאז שנות השמונים, ובפרט בעשור האחרון, הפכו הליכים אלה לציבוריים יותר. בקשות לשינויי גבולות הוגשו באופן תדיר והעניין הציבורי בהן גבר. כמו כן, היו מעורבים בהם גורמים רבים, שהקדישו משאבים ניכרים לקידום ענייניהם, והעיסוק בנושא הפך מורכב יותר וכלל, לדוגמה, גם הסכמים כספיים בין רשויות מקומיות. גם מעורבותו של בג"צ בהליכים גדלה במידה משמעותית.

מעורבות בג"צ משתמע מסר הקורא להליכים מקצועיים ומאוזנים, וזאת במגבלות החוק הקיים, שלפיו לשר הפנים סמכות כמעט מוחלטת בנושא. ואמנם, מפסקי דין ומעתירות שלא הגיעו לכלל פסיקה עולים, בין היתר, התקדימים הבאים:

ועדת גבולות חייבת להקפיד על פרסום נאות בדבר קיומה ולתת הזדמנות לבעלי אינטרס מרכזיים להציג את עמדתם לפני גיבוש וניסוח ההמלצות.

ועדת גבולות חייבת לערוך חקירה עצמאית של הסוגיה, ואינה רשאית לקבל ללא בדיקה הסכם בין הרשויות המקומיות המעורבות.



הוועדה חייבת לבדוק את מלוא הסוגיה שהוגדרה בכתב המינוי ולנמק את המלצותיה, כולל התייחסות למגוון הטענות שהוצגו בפניה. בג"צ גם יכול לבחון עניינית את שיקולי הוועדה ולקבוע אם שיקולים אלה והחלטת השר שהתקבלה בעקבותיהם הם סבירים.

השר חייב להיות מסוגל לנמק באופן סביר את החלטתו בפני בית המשפט, כאשר זו איננה חופפת להמלצות ועדת הגבולות.

על חברי ועדת הגבולות להיזהר מקביעת עמדה לפני שמיעת כל הצדדים.

ככלל, פקיד משרד הפנים לא ישמש בתפקיד יו"ר ועדת הגבולות, המתמנה על פי פקודת העיריות, והרכב הוועדה יהיה מאוזן ככל האפשר. בוועדה שחלק מחבריה עובדי משרד הפנים חשובה במיוחד חוות דעתו של חבר הוועדה שאינו תלוי בשר הפנים.

מומלץ לחבר נוהל כתוב לעבודתה של ועדת הגבולות.

עם זאת, המסרים העולים ממעורבות בג"צ בהליכים אינם חד-משמעיים. מפסיקת בג"צ עולה כי לא כל פגם בעבודתה של ועדת הגבולות פוסל את ההליך כולו, והשר יכול לתקן פגמים באמצעות שימוע ובירור משלים, כל עוד החלטתו הגיונית וניתנת להנמקה ולא אירעה פגיעה בסיסית בכללי הצדק. בג"צ מעדיף לעתים עריכת בירור ושימוע נוסף במשרד הפנים, על פני פסילת הליך או פסיקה בעניין השנוי במחלוקת. בג"צ גם זהיר בפסיקה בעניינים פרסונליים, כגון ניגוד אינטרסים של חבר ועדה. הכללים למינוי חברי ועדת גבולות ולדפוס עבודתה גמישים עוד יותר כאשר מדובר בוועדה המטפלת אך ורק במועצות מקומיות ומועצות אזוריות, שהקמתה איננה מתחייבת על פי חוק והיא עניין של נוהג בלבד.

מן הראוי לציין, כי ברוב המקרים דוחה בג"צ עתירות התוקפות את שיקול דעתו של שר הפנים ושב ומאשר את סמכותו הרחבה של השר בתחום. בפועל, עתירות רבות לבג"צ נועדו לכל היותר לשמש ככלי לחץ על השר או כאמצעי לעיכוב החלטותיו, בתקווה שהעיכוב יביא בסופו של דבר לשינוי בהחלטות.

בישראל נשמעים לאחרונה קולות בכנסת ובציבור הרואים בכפיית שינויי גבולות מוניציפליים על ידי השלטון המרכזי פגיעה בחופש הפרט ובקניינו. קולות אלה קוראים להנהיג יותר דמוקרטיה מקומית בהליכים, כמקובל בארצות הברית. עם זאת, פסיקות בג"צ, המלצות מבקר המדינה והמלצות ועדה בינמשרדית ליעול ולזירוז ההליכים מדגישות שיקולים של מקצועיות, יעילות והוגנות, אך אינן מבטאות חתירה לכיוון מודל הדמוקרטיה המקומית האמריקאי. יתרה מזו, המלצות מבקר המדינה אף מבקשות לחזק את ההתייחסות למדיניות לאומית ולתכנון רציונלי וכוללני.

## הליכים חליפיים לשינוי תחומי שיפוט

במדינות אירופה ובקנדה מרוכזת עוצמה ניכרת בידי השלטון המרכזי, שהוא המחליט ברוב המקרים על שינויי

גבולות מוניציפליים. יתר על כן, השלטון אף יזום שינויים כאלה, בכפוף להליכים המאפשרים לבעלי עניין להציג את עמדותיהם ולנסות להשפיע על ההחלטות. גם במדינות ארצות הברית המציאות מורכבת יותר מהדימוי לפיו מתבצעים כל השינויים במפת הרשויות המקומיות ביוזמה מקומית ובהסכמת הצדדים המעורבים. במדינות רבות בארצות הברית מותר לספח שטחים לרשויות מקומיות עירוניות ללא הסכמת התושבים ובעלי הקרקע, אם כי היוזמה לכך לא תבוא בדרך כלל מהמדינה אלא מגורם מקומי המעוניין בסיפוח.

כאשר באים להגדיר הליכים חליפיים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים, השאלה המרכזית היא אפוא: מי הוא בעל הסמכות המרכזי בקביעת תחומי השיפוט? החלופות העיקריות הן כדלקמן:

1. מתן הסמכות לשר המופקד על השלטון המקומי (בישראל: שר הפנים). במסגרת חלופה זו ניתן להבחין בין חלופות-משנה בעלות גוון שונה: (1.1) קביעת הבדיקה של הצעות לעריכת שינויים בתחומי שיפוט כהליכים בעלי אופי ביורוקרטי-פנימי; (1.2) הכפפת השר לבקרה ולכללים המבטיחים הליך פתוח ו"שקיף", בעל גוון מקצועי-פלורליסטי; (1.3) הכפפת השר להתחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, כגון באמצעות עריכת משאל בעל תוקף מייעץ בשטח הנדון.
  2. מתן הסמכות לפורום רחב יותר של שרי ממשלה או לממשלה כולה. פורום כזה יאשר ואף יזום שינויי גבולות, כולל רפורמות מקיפות, לאחר שהשינויים נבחנו על פי אחד הנהלים שפורטו לעיל.
  3. מתן הסמכות לרשות המחוקקת - הכנסת בישראל.
  4. מתן הסמכות לדרג שלטון אזורי.
  5. הכפפת שינויים להסכמת הצדדים הנוגעים בדבר, ובפרט התושבים או בעלי הקרקע בשטח הנדון.
  6. מתן הסמכות לרשויות המקומיות העירוניות, בכפוף לסייגים מסוימים.
  7. הפקדת הסמכות בידי בית המשפט, בכפוף לחוקים ולכללים שקובעת המדינה. יכולתו של בית המשפט להכריע בסוגיות מינהליות ותכנוניות היא מוגבלת, והוא אמור לבחון בעיקר עמידה בכללים פרוצדורליים ובקריטריונים שנקבעו על ידי המדינה.
  8. הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית, בכפוף לחוקים ולמדיניות שקובעת המדינה.
- טווח החלופות הראלי מוגבל על ידי הסביבה הפוליטית-אידאולוגית, ומספר החלופות שיש סיכוי כלשהו ליישמן עשוי אפוא להיות מצומצם. בעבר בלטה בישראל מגמה לכינון מדינת רווחה ליברלית, שבה המדינה מחזיקה על פי רוב במרב הסמכויות לקביעת תחומי שיפוט מקומיים. אולם במגמה זו חל שינוי. לכאורה, הסתמנה התגברות השפעתן של אידאולוגיות בעלות גוון אמריקאי, הדוגלות בשוק חופשי, אך בפועל נראה שהשינוי העיקרי הוא לכיוון מודל המדינה כמקבל החלטות פלורליסטי, שהחלטותיה סותרות לעתים זו את זו ומושפעות ממגוון אינטרסים. במצב זה קיים מתח בין גורמים בשלטון המרכזי, השואפים להחזיק בסמכויות ההכרעה, לבין קבוצות אינטרס, החותרות להגביל את סמכויות השלטון המרכזי. עם זאת, בישראל המדינה עדיין מחזיקה במאפיינים רבים של מדינת רווחה ריכוזית, והמסד החוקי לפעולותיה משקף תפיסות אלו.

## הערכת החלופות

החלופות המעניקות למדינה סמכות לשנות גבולות מוניציפליים נהנות מעדיפות בכל הנוגע למימוש אינטרסים לאומיים ומדיניות כוללנית. זאת בתנאי שקיימת מידה של אמון ביכולתה של המדינה לשמש כמתווך הוגן, שאינו מצדד באינטרסים קבוצתיים צרים ואפילו אישיים של המקורבים לשלטון. נורמות שלטון ירודות ושחיתות עלולות לבטל כל יתרון הכרוך בהענקת הסמכויות למדינה.

1. **מתן הסמכות לשר המפקד על השלטון המקומי, המפעיל הליך שהוא בעיקרו ביורוקרטי-פנימי,** עשוי להיות חלופה יעילה, מהירה ועקבית, אך מגרעותיה הן היעדר שקיפות והתחשבות מינימלית בלבד בעקרונות של דמוקרטיה מקומית. חלופה זו תהיה בעייתית במיוחד במערכת הסובלת ממינהל לקוי ומשחיתות. **הכפפת השר לבקרה ולכללים המבטיחים הליך פתוח ושקוף** תביא להערכה מקצועית-אובייקטיבית יותר של הצעות, תוך התחשבות במגוון אינטרסים. עם זאת, ייתכן שהטיפול בהצעות יהיה יותר איטי ופחות עקבי. **הכפפת השר להתחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים,** כגון באמצעות משאל מיעוץ, מגדילה עוד יותר את האיוון בין אינטרסים שמייצג השלטון המרכזי לאינטרסים מקומיים, אך חלופה זו יקרה לביצוע ומקשה על התאמת מפת הרשויות המקומיות לתנאים משתנים.
  2. **מתן הסמכות לפורום שרים או לממשלה כולה** תורם להליך פלורליסטי, המתחשב במגוון שיקולים. אולם ההחלטות בחלופה זו עלולות להיות פחות עקביות וקבלתן תהיה כרוכה בעיכובים.
  3. **מתן הסמכות לבית המחוקקים** הוא דרך ישירה, דמוקרטית ופלורליסטית להכריע בסוגיית שינוי תחומי שיפוט. אולם החלטות המתקבלות בבית המחוקקים עלולות להיות תלויות במיקח וממכר פוליטי בתחומים אחרים. לראייה כוללנית עלול להיות משקל מועט בהכרעות; כתוצאה מכך, הכרעות אלה עלולות להיות שרירותיות, בלתי עקביות ולהפר את האיוון בין אינטרסים עירוניים לכפריים.
  4. **מתן הסמכות לדרג שלטון אזורי** תלוי בקיומו של דרג שלטון אזורי ובמאפייניו וחלופה זו אינה רלוונטית לישראל.
- החלופות המפקיעות את סמכות ההכרעה מידי המדינה כרוכות בארץ בשינוי פוליטי-אידאולוגי משמעותי ויישומן ייתקל במכשולים רבים.
5. **הכפפת שינויים להסכמת הצדדים,** או לכל הפחות - להסכמת רוב התושבים בשטח המיועד להעברה מרשות לרשות או בכל אחת משתי רשויות המיועדות לאיחוד, היא דמוקרטית; בהתאם לכך, חלופה זו מדגישה עקרונות של חופש הפרט ושל זכותו להתאגד בדרך הנראית לו לניהול העניינים המקומיים. החלופה גם מונעת פעולה חפוזה או פעולה הנובעת ממניעים פסולים של השלטון המרכזי. חלופה זו מעניקה כוח רב בראש וראשונה לתושבי אזורים כפריים ופרבריים. עם זאת, לחלופה זו גם חסרונות משמעותיים: היא מעודדת פיצול מוניציפלי, תופעה שיש לה השלכות שליליות בתחומי השוויוניות, הפיתוח המרחבי והיעילות הכלכלית. כמו כן, היא מקשה על התאמת מפת הרשויות המקומיות לתנאים משתנים, וגם איננה מגנה בהכרח על המרחב הכפרי מפני פרבור מפוזר. המתנגדים לביצוע שינויי גבולות מוניציפליים בכפייה מציגים בדרך כלל את מערכת השלטון המקומי בארצות הברית כמודל למערכת דמוקרטית, שחופש הפרט בראש מעייניה. אולם ההסתמכות על המודל האמריקאי לוקה משני

היבטים עיקריים: ראשית, היא אינה מציגה מודל זה בשלמותו, אלא בוחרת ממנו רק מרכיבים הנוחים לה, בעיקר את אלה המגבילים את סמכויות המדינה, אך לא את אלה המרחיבים את האחריות המקומית - לרבות נשיאה בתוצאות של ניהול כושל או חולשה תקציבית. שנית, ההסתמכות על המודל האמריקאי מציגה מידע לא מדויק. אפילו בארצות הברית קיימות מגבלות על זכות ההתאגדות המקומית ולעתים רשויות מקומיות עירוניות רשאיות לספח לתחומן שטחים על אפם ועל חמתם של התושבים הנוגעים בדבר. במדינות דמוקרטיות מתקדמות, כמו קנדה, הולנד ובריטניה, לשלטון המרכזי יש סמכות מפליגה לכפות שינויים במפת הרשויות המקומיות. מכאן שהניסיון הבינלאומי אינו תומך בטענות לפיהן כפיית שינוי גבולות בניגוד לעמדת התושבים ונציגיהם מנוגדת לזכויות יסוד של הפרט.

6. **מתן הסמכות לרשויות המקומיות העירוניות** מעמיד את צורכי הפיתוח העירוניים במקום מרכזי בסולם העדיפויות ואף עונה על בעיות של אי-שוויון, הגלומות בפיצול מוניציפלי. חלופה זו היא גם פשוטה ויעילה מבחינה מינהלית, אך יש לה חסרונות מהותיים מנקודת הראות של הדמוקרטיה המקומית ובהקשר לבלית התופעה של פרבור מפוזר. בישראל, החלופה היא בלתי סבירה. המרחב הכפרי בארץ מאוגד כולו במועצות אזוריות, בשונה מהמצב בארצות הברית. כמו כן, בתנאי מחסור בקרקע וצפיפות לא ניתן יהיה לממש חלופה זו בצורה סבירה, מכיוון שלעתים קרובות ייאבקו כמה רשויות עירוניות על אותה פיסת שטח, והחלופה אינה כוללת מנגנון הכרעה ומנגנון סביר לשמירה על שטחים פתוחים, שיש בהם מחסור.

7. **הפקדת הסמכות בידי בית המשפט** מציעה הכרעה שהיא ככלל רציונלית, אובייקטיבית ולא רגישה ללחצים פוליטיים, אולם קיים קושי במתן פתרונות משפטיים לסוגיות של מדיניות ציבורית. כמו כן, מתן הסמכות לבית המשפט פוגע במידה מסוימת בהפרדת הרשויות.

8. **מסירת סמכות ההכרעה לידי ועדה מעין-שיפוטית** מציעה הליך הערכה מאוזן ואובייקטיבי. עם זאת, חלופה זו עלולה ליצור בעיה של accountability (מענות) בשאלות מדיניות שהמרכיב הפוליטי בהן הוא לגיטימי. החלטות השנויות במחלוקת עלולות לדחוף את המחוקקים להתערב ולקצץ בסמכויות הוועדה, ואפשרות זו חושפת את הוועדה ללחצים. בנוסף, ייתכן שיתברר כי ועדה מסוג זה היא בגדר פתרון יקר, שאינו בהכרח יעיל.

## חלופות אפשריות בישראל

העניין שגילתה הממשלה בעריכת רפורמה בהליכי שינוי תחומי שיפוט מקומיים בישראל לא נבע מלחצים להנהגת דמוקרטיה מקומית רבה יותר או משאיפה לעשות את ההליך למקצועי ו"שקוף", אלא מרצון ליעל ולזרז את ההליכים. רצון זה התגבש על רקע התפיסה שהליכי העברת שטחים ממועצות אזוריות לרשויות מקומיות עירוניות הם צוואר בקבוק המעכב פיתוח. זירוז ההליך ניתן להשגה באמצעות רפורמה באחד משני תחומים או בשניהם:

1. התארגנות מחודשת לטיפול בנושא במשרד הפנים. ניתן לטפל בגורמים ארגוניים-מינהליים המעכבים הליכים לשינוי שטחי שיפוט באמצעות הקצאת משאבים מתאימה, התארגנות מחודשת והפרטת שלבים טכניים. אולם, פתרונות מסוג זה עלולים להיות בלתי מספיקים, מכיוון שנראה שבישראל שכיחה

התופעה של אי עמידה בלוחות זמנים, גם כאשר פרקי הזמן קצובים בחוק.

2. עריכת שינויים שיצמצמו את עוצמתם של גורמים הנתפסים כמעכבים: המועצות האזוריות, מינהל התכנון או שר הפנים. צמצום זכות ההתנגדות של המועצות האזוריות, צמצום מעורבותו של מינהל התכנון בהליכים או אפילו הפקעת הסמכות המוחלטת מידי שר הפנים, יכולים להביא לזירוז מסוים בהליכים. עם זאת, גם פתרונות אלה יהיו חלקיים לאור הבעיה שהוזכרה לעיל ועקב המאבקים הפוליטיים והמשפטיים הצפויים ללוות רפורמות מעין אלו. יתרה מזו, משמעותן העיקרית של רפורמות מסוג זה איננה ייעול וזירוז ההליכים אלא שינוי אופיים ותוצאותיהם. שינויים כאלה ישפיעו על עתידו של המרחב הכפרי, וסביר להניח שיאיצו מגמות של פרבור מפוזר וכרסום בשטחים פתוחים. ההחלטות צפויות להיות מוטות יותר לטובת האינטרסים של המגזר העירוני והמגזר העסקי, והשלכות השינויים על תפקוד הרשויות המקומיות עלולות להיות שיקול משני.

שינוי תחומי שיפוט של רשויות מקומיות הוא החלטה כבדת משקל, שאיננה מתקבלת ומיושמת בקלות ברוב מדינות העולם, לאור השלכותיה על ניהול המרחב, על פיתוחו ועל הדמוקרטיה המקומית. מעצם טבעם, ההליכים לשינוי תחומי שיפוט במדינות דמוקרטיות אינם מהירים ביותר, לאור הצורך לאפשר למכלול בעלי עניין להביע את עמדתם לפני קבלת ההחלטה ועקב המשא ומתן הכרוך לעתים בהחלטות. המסגרת החוקית והמינהלית לשינוי תחומי שיפוט בארץ היא אפילו גמישה יחסית למקובל, כאשר מדובר בשינויי גבולות מקומיים. לחצים סיים הליכים לשינוי שטחי שיפוט, מעבר לתיקונים טכניים, בפרק זמן קצר מאוד (כמו חודשיים) עלולים לפגוע בזכותם של הצדדים להציג בצורה נאותה את עמדתם, לא לאפשר למצות ניסיונות לפתור אי הסכמות באמצעות פשרה ולהקשות על השר להחליט בשיקול דעת נאות. מנגד, אין ספק שמגרעות אלה אינן יכולות להצדיק את התמשכותם של הליכים לאורך פרקי זמן ממושכים מאוד, הנמדדים בשנים.

בעריכת רפורמות בהליכי שינוי של תחומי שיפוט מקומיים יש להביא בחשבון את המאזן הראוי בין שיקולים לאומיים, שאותם מייצג השלטון המרכזי, לאינטרסים מקומיים. מן הראוי שלא להיגרר לפתרונות קיצוניים שנוקם עשוי להיות רב מתועלתם. כך לדוגמה, אין לקבל את התביעה להגבלה נרחבת של סמכויות השלטון המרכזי בישראל, בכל הנוגע לעיצוב מפת הרשויות המקומיות, תביעה המסתמכת לכאורה על המודל האמריקאי. מנגד, אין להשיב את הגלגל לאחור ולכרסם בנורמות של הליכים הוגנים ו"שקופים", שהחלו להשתרש בארץ בעשרים השנים האחרונות. למערכות ריכוזיות מאוד חסרונות רבים, והן פועלות בצורה טובה יחסית רק במדינות דוגמת קנדה והולנד, שהן בעלות מסורת של מינהל ציבורי ברמה גבוהה ביותר, והשלטון המרכזי נתפס בהן במידה רבה כמתווך הוגן.

גיבושו של הליך מקצועי ו"שקוף", המעניק יכולת השפעה סבירה לגורמים מקומיים ולאינטרסים מגזריים, אך גם שומר על זכות ההכרעה של השלטון המרכזי, עשוי להיות הכיוון הראוי לעריכת שינויים בהליכים. כמובן שלא קיים הליך אחד שהוא האופטימלי מכל הבחינות, אך ביצוע רפורמה חייב להיעשות בצורה מושכלת, תוך הכרת העובדות והחלופות האפשריות על יתרונותיהן וחסרונותיהן.



## מבוא

הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים הם לכאורה נושא טכני-מינהלי, שהעניין בו צפוי להיות מוגבל למי שעוסקים בו ישירות בדרך זו או אחרת. אולם בהליכים אלה יש עניין החורג מצדדים בירוקרטיים "אפורים". ראשית, טיבם של הליכים אלה משפיע מאוד על תוצאותיהם, דהיינו, על עיצובה של מפת הרשויות המקומיות. למפה זו השפעה ניכרת על דפוסי התכנון והפיתוח במרחב העירוני ובמרחב הכפרי (כגון, היקף הבנייה למגורים וצפיפותה, מיקום אזורי מסחר ותעשייה, שמירה על שטחים פתוחים וכד'), על מגוון השירותים הציבוריים ועל פערים מרחביים ביחס שבין גובה המסים המקומיים לשירותים הניתנים בתמורה.

שנית, הלחצים לעריכת שינויים פורמליים ובלתי-פורמליים בהליכים הללו משקפים מגמות רחבות יותר במינהל הציבורי, בפוליטיקה ובחברה הישראלית. מחד גיסא, חלק מלחצים אלה משקפים דרישה גוברת לדמוקרטיזציה ולהתחשבות באינטרסים מקומיים פרטיקולריים: פירוש הדבר - צמצום חופש הפעולה של הממשלה, הימנעות מכפיית שינויים שאינם מקובלים על הנוגעים בדבר והיעדר קונצנזוס סביב מטרות לאומיות. מאידך גיסא, לחצים אחרים משקפים שאיפה לשמר ואפילו להחזיר לממשלה סמכות ליזום ולפעול כפי שהייתה רגילה בעבר. יהיה מי שיראה בלחצים המנוגדים ביטוי לקונפליקט בין נורמות של מדינה מערבית מודרנית, הדוגלת בפלורליזם, בחופש הפרט ובמינהל תקין ו"שקוף", לבין נורמות של מדינה מתפתחת, שבה לשלטון המרכזי חופש רב לעשות ככל העולה על רוחו, בהתאם לאינטרסים של קבוצות המיוצגות על-ידי המחזיקים בשלטון או של המקורבים לו. יהיה גם מי שיראה לחצים מנוגדים אלה כמבטאים קונפליקט בין אינדיווידואליזם אנוכי של קבוצות אוכלוסייה חזקות ושל בעלי נכסי גדל<sup>1</sup>, לבין השאיפה להותיר בידי המדינה כוח להכריע בשם שיקולים לאומיים וטובת הכלל, בין אם אלה שיקולים מדיניים, שיקולי צדק חברתי או שיקולי פיתוח בר-קיימא.

בתקופה שבה התאפיינה המדינה במשטר ריכוזי והשלטון המקומי היה חלש יחסית נתפסו ההליכים לשינוי תחומי שיפוט בישראל כהליכים בירוקרטיים, המעוררים, בדרך כלל, עניין מוגבל בלבד. אולם בעשור האחרון עלה הנושא על סדר היום הציבורי. השלטון המקומי התחזק והפך לגורם רב-משקל בניהול המרחב ובפיתוחו. גברו הלחצים להנהגת שינויים במפה המוניציפלית, שעוצבה ברובה בעשור הראשון לקיום המדינה, ותנופת הפיתוח במחצית הראשונה של שנות התשעים הגבירה עוד יותר לחצים אלה. במקביל, התעצמה החשיבות הכלכלית הכרוכה בשינויי גבולות מוניציפליים, שכן שימושי קרקע עסקיים הפכו מרכזיים יותר במימון הרשויות המקומיות ונוצרו אפשרויות חדשות להסבת קרקע חקלאית. טענות לפיהן ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים הם גורם מרכזי המעכב בנייה למגורים הובילו ב-1996 למינוי ועדה לייעול ולזירוז ההליכים. מחלוקות שונות, כגון בנוגע ליישום המלצותיה של ועדה שעסקה באיחוד רשויות מקומיות,

הביאו גם הן להגשת כמה הצעות חוק בנושא.

- לאור תמורות אלה, מטרתה של סקירה זו היא להציג הערכה כללית של ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים בישראל. ההערכה תתמקד בשאלות הבאות:
1. האם השתנו ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים בישראל במשך השנים, ואם כן - כיצד? מה הייתה השפעת המעורבות של בג"צ על ההליכים?
  2. במה מתאפיינים ההליכים בישראל בהשוואה לאלה המקובלים במדינות דמוקרטיות אחרות? האם מתאפיינת ישראל בריכוזיות רבה ובשליטה חזקה של שר הפנים או שמא ההפך: ההליכים מקשים על האפשרות להגיע להכרעות תוך פרק זמן סביר, בשל אי יעילותו של השלטון המרכזי או בשל כוחו המוגבל? האם התביעות לעריכת רפורמה בהליכים, כך שיהיו דומים לאלה המקובלים במדינות דמוקרטיות מתקנות, מסתמכות על מידע מדויק בנוגע להליכים במדינות אלה?
  3. מהו טווח החלופות של הליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים? מה הן ההשלכות של החלופות השונות על המרחב ועל המאזן שבין דמוקרטיה מקומית לשליטה "מלמעלה"? מהו טווח החלופות הראלי בישראל, לאור אילוצי הסביבה הפוליטית-אידאולוגית המקומית?

הסקירה פותחת בתיאור ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים בישראל: בסיסם החוקי והנהגים המשתנים שליוו את עלייתם על סדר היום הציבורי. בהקשר זה נידונה בפירוט השפעת המעורבות של בג"צ על ההליכים. נסקרים סוגי הלחצים המנוגדים - אלה הדוחפים ליתר דמוקרטיה מקומית ואלה המעודדים את חיזוק השליטה "מלמעלה", ומוצגות הצעות שונות שהועלו לרפורמה בהליכים, בפרט אלו שפורטו בדוח הוועדה הבינמשרדית לייעול ולזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים (משרד הפנים, 1998א).

בהמשך מוצגים בקצרה ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים במדינות אירופה, במדינות ארצות הברית ובפרובינציות של קנדה. לאחר מכן מוצגות ונדונות חלופות שונות, לאור הניסיון בעולם ובישראל. בסקירה זו אין כל כוונה להצביע על חלופה מסוימת כעדיפה לכל הדעות בישראל וכן לא נידונים כאן פרטים, כמו ניסוח נוהל, הצעות חקיקה או היבטים לוגיסטיים של ההליך. מטרת הסקירה לתרום לדיון בנושא כך שיהיה מבוסס על מידע מלא ואמין יותר, ולהצביע על כיוון שיתאים למציאות בישראל ויהיה סביר מבחינת המאזן שבין הערכה מקצועית-בירוקרטית, שיקולים פוליטיים ברמת השלטון המרכזי ודמוקרטיה מקומית.



# 1 שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל: מהליך בירוקרטי שולי למאבק פוליטי ומשפטי

החקיקה העוסקת בשינוי תחומי שיפוט מקומיים בישראל, שהפירוט בה מועט, לא שונתה באופן מהותי מאז קום המדינה ובהליכים לשינוי תחומי שיפוט לא נערכה מעולם רפורמה. אולם במקביל לעלייה בתכיפות הטיפול בנושא, לעניין הגובר בו ולחשיפתו לתקשורת, חלו שינויים מסוימים בהליכים אלה. מהליך בירוקרטי פנימי, הנתון לשליטתו המלאה של שר הפנים, היה ההליך לציבורי יותר, המתרחש לעתים תכופות גם בזירה המשפטית. מעורבותו של בית המשפט הגבוה לצדק בהליכים תרמה לקביעת נורמות חדשות לטיפול בשינוי תחומי שיפוט מקומיים.

## הבסיס החוקי

הבסיס המשפטי לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל תלוי בסוג הרשות המקומית (משרד הפנים, 1998א). סעיף 3 בפקודת העיריות מטפל בהליך להקמת עירייה. שר הפנים רשאי להקים ועדת חקירה, שלפחות אחד מחבריה איננו עובד מדינה, כדי לבדוק את הנושא. לאחר עיון בתסקיר הוועדה הוא רשאי, לפי שיקול דעתו, להכריז על הקמת העירייה.

סעיף 8 בפקודת העיריות עוסק בשינוי תחום שיפוט של עירייה. נוסח הסעיף הוא כדלקמן:

"ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עירייה פלונית, כפי שהוא מתואר בתוספת הראשונה או כפי שהוכרו על ידי השר מכוח סעיף 3, להרחיבו או לצמצמו - אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת - רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העירייה על ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העירייה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו."

במקרה של מועצות מקומיות, אין פקודת המועצות המקומיות מחייבת להקים ועדת חקירה, ומוזכר בה רק הצורך בהמלצת הממונה על המחוז. עם זאת, בסעיף 228 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח 1958-, מפורטים כללים מיוחדים לגבי מועצות אזוריות. הסעיף מחייב את שר הפנים להודיע למועצה האזורית על כוונתו לבצע שינוי בגבולותיה. המועצה האזורית מחויבת להודיע על כוונה זו בכתב,

תוך שלושה ימים, לוועדים המקומיים שבתחומה. כל ועד מקומי זכאי, תוך שבעה ימים מיום קבלת ההודעה, להגיש לה בכתב את הערותיו בדבר השינוי המוצע. המועצה האזורית מעבירה לשר, תוך עשרים ואחד יום מיום פנייתו כאמור, את חוות דעתה ואת ההערות שנתקבלו מהוועדים המקומיים, והשר מכריע לפי שיקול דעתו.

תיקון לצו המועצות האזוריות (צו המועצות המקומיות) (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 2), התשנ"ז (1997-) מוסיף את סעיף 228(ה), שבו נקבע כדלקמן: במקרה של בקשה לשינוי גבולה של מועצה אזורית עם עירייה, הנדונה בוועדת חקירה לפי סעיף 8 לפקודת העיריות, רשאי שר הפנים לשנות את תחום השיפוט של המועצה האזורית לאחר שעיין בהמלצות ועדת החקירה, ואין הוא חייב בהודעה נפרדת למועצה האזורית ובאמצעותה לוועדים המקומיים.

מן הראוי לציין, כי בעוד שבכל הנוגע לעיריות מצא המחוקק (המנדטורי) לנכון לפרסם פקודה מפורטת בחקיקה ראשית, הרי לגבי מועצות מקומיות נקבע חוק מסגרת כללי בלבד, והפירוט הושאר לצווים שהתקין מחוקק המשנה (שר הפנים). על כן, קל יותר לשנות כללים הנוגעים למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות מאשר כללים הנוגעים לעיריות.

## משנות החמישים עד סוף שנות השבעים: הליך ביורוקרטי פנימי

ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות היו למעשה ועדות פנימיות של משרד הפנים עד שנות השמונים (רזין, 1996). בראשן של ועדות רבות עמד הממונה על המחוז הרלוונטי, שהיטיב להכיר את הרשויות המקומיות המעורבות. לצורך התוויה מחדש של שטחי שיפוט יכול היה הממונה על המחוז להיעזר בהבטחות ובפעולות שנשענו על מכלול סמכויותיו בניהול ענייני המחוז, כגון בתחום התכנון, בתור יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. החברים הנוספים בוועדת החקירה (ועדת הגבולות) היו, בדרך כלל, כולם או רובם פקידי משרד הפנים. דוחות ועדות החקירה היו ברוב המקרים מפורטים וכתובים בצורה מקצועית ועניינית, גם אם ניתן לחלוק על המלצות שונות, ששיקפו מוסכמות שרווחו באותם ימים.

בג"צ היה מעורב לעתים רחוקות בהליך ביורוקרטי פנימי זה. עם זאת, דווקא מיעוט העיסוק של בג"צ בשינויי גבולות מוניציפליים גרם לכך שפסקי הדין הספורים, שהיו היחידים שפורסמו בנושא לפני שנות התשעים, צוטטו פעמים רבות בסכסוכי גבולות מאוחרים יותר. להלן מתוארים בקצרה פסקי דין אלה.

**בג"צ מג'דל כרום**

בפסק דין שהיה ככל הנראה הראשון בנושא (בג"צ 108/55) דחה בג"צ בשנת 1955 עתירה של בעל קרקעות ערבי מהכפר מג'דל כרום, שקרקעותיו נכללו בתחום המועצה האזורית נעמן, והוא נדרש לשלם ארנונות בלא לקבל תמורה. התובע ביקש להורות לשר הפנים להסביר מדוע לא יוציא את קרקעותיו מתחום המועצה האזורית. בג"צ קבע ששר הפנים הוא הקובע את אזור השיפוט של רשות מקומית ובג"צ לא יתערב בשיקול דעתו, כל עוד לא הוכח שחרג מסמכותו, או שפעל בשרירות לב או שהיה פגם בשיקוליו. מלבד לכך, ספק אם בית המשפט ייענה לפניית אדם שבבעלותו רק חלק קטן מהשטח שהוא מבקש להוציא מתחום השיפוט האמור.

**בג"צ הרצליה אזור ב'**

זמן קצר לאחר מכן חזר בג"צ על הלכה זו (בג"צ 1/56) בסכסוך אודות שטח הרצליה אזור ב'. שטח זה סופח למועצה המקומית הרצליה בשנת 1950 וניתן לו מעמד מיוחד, אך זה בוטל על ידי שר הפנים בשנת 1956. העותר ביקש להחזיר מעמד זה, בטענה ששר הפנים היה חייב לקבל את המלצת הממונה על המחוז לפני ביצוע הצעד. בית המשפט קבע שיכול הוא להבין לרוחם של תושבים המעוניינים לשמור על אוטונומיה מוניציפלית מסוימת, אולם אלה הם ענייני מדיניות ולא על בית המשפט להדריך בהם את השר.

**בג"צ נחלת יצחק**

בשנת 1958 ביטל בג"צ לראשונה החלטה של שר הפנים בדבר שינוי גבולות מוניציפליים (בג"צ 3/58, 9/58). ההחלטה עסקה בניתוק שכונת נחלת יצחק משטח שיפוטה של עיריית תל אביב-יפו בשנת 1957 ובסיפוחה לגבעתיים בשנת 1958. השינוי בוצע לבקשת ועד השכונה לשעבר. שר הפנים הגיע להכרה שרוב תושבי השכונה תובעים להתנתק מתל אביב ומינה ועדת גבולות שאכן המליצה על ביצוע הניתוק. בית המשפט קבע שהשר ידע יפה על קיום מתנגדים לניתוק, ואף-על-פי-כן סירב להאזין להם גם לאחר שהתדפקו בפועל על דלתות משרדו. ועדת החקירה לא בררה אם בין תושבי השכונה מצויים מתנגדים לניתוקה מתל אביב והמתנגדים לניתוק לא הוזמנו להופיע לפני הוועדה. ייתכן שוועדת הגבולות אכן לא ידעה על קיום מתנגדים, אולם סירובו של השר לקבל את נציגי המתנגדים, לאחר שלא הוצגו להם הזכות להציג את עמדתם לפני הוועדה, הצטרף למחדל הראשון. החלטת השר בוטלה אפוא על ידי בג"צ, מכיוון שלא ניתנה למתנגדים ההזדמנות להשמיע את דעתם, זכות שהיא מעיקרי הצדק הטבעי.

**בג"צ אזור**

פסק הדין הבא שפורסם בסוגיה של שינוי תחומי שיפוט מקומיים, ניתן רק עשר שנים מאוחר יותר (בג"צ 51/68). בפסק דין זה שב בית המשפט ודחה תביעה לפסול החלטה של שר הפנים. כאשר הוקמה המועצה

המקומית אזור, בשנת 1951, כלל תחום השיפוט שלה גם חלק שצורף אליה באופן זמני מדרום לכביש רמלה-יפו. הסיבה לכך הייתה שמבני הכפר הערבי הנטוש, שבהם יושבו עולים, היו משני צדי הכביש. רשויות התכנון סברו כי את שטח המגורים יש לרכז מצפון לכביש, ואילו מדרום לו להקים אזור תעשייה שיסופח לחולון. לפיכך, צורף החלק הדרומי לאזור רק באופן זמני, עד שיפנו ממנו תושביו. הצירוף הזמני נמשך תקופה ארוכה, עד שלדברי פסק הדין אזור שר הפנים עזו בשנת 1966 והחליט לספח את השטח הדרומי, שהפך לאזור תעשייה, לחולון. בעקבות זאת עתרה אזור לבג"צ, בהסתמך על טענות היסטוריות שונות, ביניהן הטענה לפיה השקיעה אזור רבות באזור התעשייה עד שהפך לאחד ממקורות ההכנסה העיקריים שלה.

בג"צ דחה את העתירה: "סיפוח שטחים לרשות זו או אחרת הוא עניין של מדיניות, שלגביו יש לשר הפנים שיקול דעת נרחב ביותר ובדרך כלל בג"צ לא יתערב בו, אלא אם הייתה שרירות לב או פגם אחר בשיקוליו של השר". במקרה זה ניתן היה להצדיק את הסיפוח בנימוקים של בטיחות ותכנון, והשר אף נתן משקל לפגיעה במעמדה הכספי של העותרת וקבע הסדר לפיצוי כספי שתעביר חולון לאזור. לדברי פסק הדין, צירוף זמני של שטח הוא אמנם יוצא-דופן ופוגע בטעם הטוב ובהגינות הציבורית, אולם אין כאן חריגה מסמכות של השר. כל תחום של רשות מקומית איננו שייך לה בהכרח לעולמי עד, ודברים אלו אמורים גם בתחום זמני.

### בג"צ ראשון לציון - בת ים

תוקף נוסף לנטייתו של בג"צ שלא להתערב בשיקול דעתו של שר הפנים ניתן בפסק דין משנת 1974 (בג"צ 94/74). מונתה ועדת חקירה, כדי לבדוק בקשה להעברת שטחים מראשון לציון לבת ים, והיא המליצה ברוב דעות להעביר שטח שיועד לבית העלמין האזורי לבת ים, אם ראשון לציון לא תסכים שחלק מבית העלמין האזורי יימצא בשטחה. שניים מחברי הוועדה המליצו על העברת שטח נוסף לבת ים, שתיחומו ייקבע על ידי צוות מתכננים, ואחד הציע לצרף לבת ים שטח בהיקף מצומצם יותר. השר אימץ באופן עקרוני את ההמלצות, אך מכיוון שהוועדה לא הגדירה גבולות מדויקים, נתן השר לראש אגף התכנון במשרדו להתוות את הגבול החדש. בעקבות זאת הועברו כ-800 דונם מראשון לציון לבת ים.

עיריית ראשון לציון עתרה לבג"צ בנימוקים הבאים: (1) ועדת החקירה הייתה מקוטעת (אחד מחבריה לא השתתף בישיבות), (2) האכרזות אינן תואמות את המלצות הוועדה אשר אומצו על ידי השר, (3) הן הוועדה והן השר חרגו מסמכותם ביעדם שטחים למטרות ספציפיות, כגון ייעוד חלק מהשטח המנותק מראשון לציון לצורכי הרחבת בית העלמין. בג"צ דחה את העתירה בנימוקים הבאים: (1) ועדת גבולות שממנה שר הפנים אינה ממלאת תפקיד שיפוטי מובהק, המחייב השתתפות כל חבריה במהלך עבודתה מראשיתה ועד סופה. הוועדה כפופה להוראה מפקודת הפרשנות: "כל דבר שעשייתו מוטלת על מספר בני אדם שהם יותר משנים - עשייתו כשרה אם נעשתה בידי רובם". (2) שיקולי הוועדה הם שיקולי מדיניות, שאינם נעוצים כלל בעקרונות משפטיים או בשיקולי צדק ויושר. (3) השר אינו קשור בהמלצות הוועדה, ויש לו שיקול דעת נרחב בעניין סיפוח שטחים לרשות זו או אחרת. (4) השאלה היחידה שניתן להעלות בבג"צ היא אם ידע השר את אשר הוא עושה והתכוון לכך ואם אין מניע פסול מאחורי המעשה. בג"צ גם ציין שהשר רשאי להיעזר בעוזריו לעניין התיחום הסופי, גם אם זה לא יהיה חופף להמלצות הוועדה. צירוף השטח לבת ים נראה לבג"צ סביר. השר וועדת החקירה גם לא פסקו בעניין ייעוד השטחים המסופחים לבת ים. שיקולים בתחום זה אכן עמדו לנגד עיניהם, אך הייעוד הסופי של השטחים ייקבע על ידי רשויות התכנון המוסמכות לכך.

פסק דין זה של בג"צ היה האחרון שפורסם בנושא במשך תקופה ארוכה, ופסקי הדין שתוארו לעיל, מהשנים 1955-1974, שימשו כבסיס תקדימי בעתירות רבות שהוגשו לבג"צ בשנות השמונים והתשעים. ככלל העניקו תקדימים אלה חופש נרחב לשר הפנים ופסלו את החלטתו רק פעם אחת, כאשר ועדת הגבולות לא שמעה את נציגי המתנגדים לשינוי המוצע ולאחר שפנו לשר סירב הלה לפגשם ולשמוע את טענותיהם. בג"צ אישש אפוא את אופיו של ההליך לשינוי תחומי שיפוט כהליך ביורוקרטי של מדיניות, הנתון לשליטתו של שר הפנים.

### שנות השמונים: תקופת מעבר

מסקירה מקיפה של סכסוכי גבולות מוניציפליים בישראל, בין שנות השישים לתחילת שנות התשעים (רזין, חסון וחזן, 1994), הסתמן הרושם שלקראת סוף שנות השבעים חלה ירידה ניכרת בטיב עבודתן של ועדות החקירה שעסקו בגבולותיהן של רשויות מקומיות. הפקידים שהרכבו לטפל בשינויי גבולות מוניציפליים נפטרו או פרשו לגימלאות, ופעילותן של הוועדות הפכה פחות עקבית ומסודרת. ירידה זו השתקפה בתופעות כמו ועדות שהתמנו וגוועו ללא הגשת דוח, ועדות שלא הקפידו לשמוע את עמדות כל הצדדים המעורבים וועדות שהגישו דוחות לא מנומקים או לא חתומים כהלכה. לדוגמה, בשנת 1976 מונתה ועדת גבולות לבחינת תביעת קריית שמונה להעביר אליה שטחים מהמועצה האזורית הגליל העליון. בעקבות משא ומתן בין הרשויות המקומיות המעורבות ולאחר שבחלק מהשיבות נוכחות חברי הוועדה (כולל זו של היו"ר) הייתה חסרה, חדלה הוועדה לפעול. מקרה זה הוא רק דוגמה אחת מני רבות לוועדות שמונו מכוח פקודת העיריות, אך נתפסו כהליך פנימי של משרד הפנים או אפילו של המחוז. בהתאם לתפיסה זו היה הטיפול כפוף לסדרי עדיפויות משתנים של יו"ר הוועדה, שלא חש בהכרח מחויבות לסיים את העבודה או להגיש המלצות מנומקות. על רקע זה, בנוסף לשינויים עמוקים יותר במעמד בג"צ במדינה, יש לראות את התגברות מעורבותו של בג"צ בהליכים לשינוי גבולות מוניציפליים.

### בג"צ נצרת

תקדים ראשון נקבע ככל הנראה בעקבות עתירה לבג"צ של עיריית נצרת נגד משרד הפנים ב-1983, בעניין ועדת גבולות בראשות מר ישראל קניג, שהיה הממונה על המחוז (בג"צ 504/83). בעתירה נטען בין היתר כי שלושה מחברי הוועדה הם עובדי משרד הפנים וכי לשניים מהם (הממונה על המחוז ומתכנן המחוז) יש עמדה ברורה ודעה קדומה בנושא. כן הדגישה הטענה שלמעשה, פקידי המשרד שבועדה נתונים למרותו הישירה של הממונה על המחוז, ויש להניח שהם עושי דברו. בעקבות העתירה החליף שר הפנים את יו"ר הוועדה וחבר נוסף בחברים אחרים. אמנם, לא ניתן פסק דין מפורש בסוגיה, אבל מקרה זה והוות-דעת של היועץ המשפטי של משרד הפנים, שהסתמכה בין היתר על המקרה המתואר, הביאו להשתרשות נוהג שונה. בהתאם לנוהג זה, אין לאפשר לממונה על המחוז, שהוא בדרך כלל בעל עמדות מוגדרות בעניינים שבתחום מחוזו, לשמש ראש ועדת גבולות, וכן יש למנוע מפקידים הכפופים לשר הפנים להיות רוב בין חברי הוועדה. לדוגמה, כאשר העלה הממונה על המחוז מחדש את סוגיית הגבול של קריית שמונה בשנת 1983, הוקמה, לאור תקדים העתירה לבג"צ שהוזכר לעיל ועדה חדשה, והוועדה בראשות הממונה על המחוז חדלה להתקיים.

במהלך שנות השמונים עלה בהדרגה מספר ועדות הגבולות שהתמנו מדי שנה (Razin and Hasson, 1994); רזין וחסון, 1992). הרכב ועדות החקירה הפך מגוון יותר, ובראשן הועמדו אנשי שלטון מקומי, אנשי אקדמיה ופקידים שברוב המקרים לא היו כפופים לשר הפנים. המגמה הייתה לכלול בוועדות אנשי מקצוע ואנשים המייצגים באופן עקיף את המגזרים המעורבים בסוגיה שעל הפרק. משרד הפנים יוצג בוועדות על ידי חבר או שניים, שעסקו בעיקר בהיבטי תכנון. עם זאת, מן הראוי לציין שהרכבה של ועדת גבולות לא הוגדר בחוק או בנוהל כלשהו, פרט לדרישה שלפחות אחד מחברי הוועדה לא יהיה עובד מדינה, וגם לא הוגדר בפסק דין ברור.

בשנות השמונים המאוחרות ובשנות התשעים השתרש בהדרגה נוהל נוסף: למנות ועדת חקירה בכל מקרה של כוונה לשנות תחום שיפוט מקומי, גם כאשר הרשות המקומית אינה עירייה. זאת בניגוד למקובל בעבר, כאשר לעתים התקבלו החלטות הנוגעות למועצות מקומיות ללא מינוי ועדה או לאחר מינוי בודק יחיד בלבד. עם זאת, במקרה של ועדה העוסקת במועצות מקומיות ו/או במועצות אזוריות בלבד, הדרישות מבחינת הרכב הוועדה ודפוסי עבודתה מעורפלות אף יותר מאשר במקרה של ועדה העוסקת בעירייה, מכיוון שהוועדה נתפסת רק ככלי עזר בידי השר ולא כצעד המתחייב על פי חוק.

### בג"צ אשדוד

מידת החשיפה של עבודת ועדות החקירה לבקרת בג"צ גברה מאז המחצית השנייה של שנות השמונים. אמנם לא ניתנה פסיקה משמעותית כלשהי בנושא, אך במקרים מסוימים, עצם הגשת עתירה לבג"צ או אפילו איום בפנייה לבג"צ, גרמו למשרד הפנים לשנות עמדה או דפוסי התנהגות. לדוגמה, בשנת 1987 עתרה עיריית אשדוד לבג"צ בתביעה להורות לשר הפנים לצרף את נמל אשדוד לתחום השיפוט שלה, בהתאם להמלצות ועדת גבולות שבחנה את העניין. לחצים כבדים של רשות הנמלים ושל משרד התחבורה, כולל טענה לקיום סתירה בין פקודת העיריות לבין פקודת הנמלים, עיכבו את החלטת השר בנושא. התפתרות שר הפנים דאז, הרב פרץ, שהתה אף היא את הטיפול. נוכח עמדת השר שיש לצרף את הנמל לתחומה חזרה בה עיריית אשדוד מהעתירה. בסופו של דבר הסכימה אשדוד לכינון ועדת גבולות חדשה, בכפוף להבנה שמסקנותיה יכובדו במלואם. ועדה זו הגיעה בשנת 1991 להמלצות זהות, שבסופו של דבר יושמו, לאחר שהושגה הסכמה בין עיריית אשדוד לרשות הנמלים בדבר גובה הארנונה שתיגבה מהנמל. מקרה זה מדגים דפוס פעולה שהפך יותר ויותר שכיח, לפיו העתירה לבג"צ משמשת מעין אמצעי לחץ על השר לקבל החלטה ולא לקבור את הנושא כאשר הוא נתקל בלחצים מנוגדים ובקשיים לממש את המלצותיה של ועדת הגבולות. במקרה כגון זה עדיף לעתים קרובות שכלל לא יינתן פסק דין בעניין, מכיוון שדחיית העתירה עלולה לפגוע בעניינה של העותרת. אולם, עצם הגשת העתירה ומשיכתה חזרה בעיתוי מתאים, מפעילות לחץ, בפרט כאשר שר הפנים מגלה הבנה לתביעת העותרים ורק לחצים מנוגדים מקשים עליו לפעול.

### מפעל "ציקלון"

במקרה אחר, המליצה ועדת גבולות בשנת 1988 להעביר את מפעל "ציקלון" ואת השטח המיועד לתעשייה סביבו מהמועצות האזוריות מטה אשר ומשגב לכרמיאל. לאחר שנה נודע הדבר למפעל, שפנה בעניין למשרד הפנים. התשובה הראשונית שקיבל המפעל ממשרד הפנים הייתה פורמלית: ההודעה בדבר מינוי ועדת חקירה

פורסמה בילקוט הפרסומים, ואילו 15 הימים שהוקצבו להגשת התנגדות כבר חלפו מזמן. בא-כוחו של המפעל דחה תשובה זו, בין היתר משום שמנוסח הפרסום ברשומות "על עריכת חקירה בדבר תחום שיפוט של כרמיאל, ובמיוחד בגבולה עם המועצה האזורית מרום הגליל" לא ניתן היה לנחש שמדובר ב"ציקלון", מה גם ששטח המפעל אינו נושק כלל לתחום השיפוט של כרמיאל. לאור טענה זו כונסה ועדת הגבולות לישיבה נוספת. בישיבה טען נציג המפעל כי מאחר שהוועדה כבר קבעה את עמדתה בלי לשמוע את נציגות "ציקלון", הרי לפי תקדימים משפטיים אין לה סמכות להמשיך לדון בעניין ויש להחליף את הרכבה. לאחר איום בבג"צ אכן נגנזו ההמלצות, ובסוף 1989 מונתה ועדה חדשה, בראשות פרופ' שלום רייכמן, שהציעה לגבש מסגרת לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות הנדונות. מקרה זה המחיש לוועדות את הצורך בפרסום נאות של קיומן ובמתן הזדמנות לבעלי אינטרס מרכזיים להציג את עמדתם הם, לפני גיבוש עמדתן וניסוח המלצותיהן.

### שנות התשעים: ריבוי ועדות ועתירות לבג"צ

בשנות התשעים הפך העיסוק בשינויי גבולות מוניציפליים תדיר ללא תקדים בישראל. בשתי תקופות מונו ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות במספר רב במיוחד (איור 1): הגל הראשון היה בשנים 1991-1990 בעקבות הצרכים הגוברים הכרוכים בקליטת העלייה בתקופה זו. על רקע זה התרבו הדרישות של ערים להרחיב את תחום שיפוטן, לעתים בתמיכת משרד הבינוי והשיכון ואף ביוזמתו. גל שני של ועדות חקירה הסתמן בשנים 1994-1996, בעקבות האמרת מחירי הדיור במרכז הארץ. הממשלה שאפה לבלום את העלייה במחירי הדירות, שהגבירה את קצב האינפלציה, באמצעות בנייה מוגברת למגורים. העברת שטחים ממועצות אזוריות לרשויות מקומיות עירוניות נתפסה כאחד מצווארי הבקבוק העיקריים המעכבים את האצת הבנייה. התדירות הגוברת של מינוי ועדות חקירה הביאה לעריכת שינויים רבים ללא תקדים בגבולותיהן של רשויות מקומיות (איור 2).

איור 1 : מספר ועדות החקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות, שהתמנו בשנים 1982-1999

הערה: בשנים 1982-1986 התמנו שש ועדות. אין פירוט של השנה המדויקת בה הוקמה כל ועדה והאיור מציג אפוא ממוצע שנתי לתקופה זו.

איור 2 : מספר הצווים לשינוי תחומי שיפוט שפורסמו ברשומות, 1987-1999



השנים 1993-1996 התאפיינו בחילופי שרים בתדירות רבה במשרד הפנים. לאחר פרישתו של אריה דרעי, כיהנו בתפקיד ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל, ולאחר מכן, בזה אחר זה, עוזי ברעם, דוד ליבאי, אהוד ברק, חיים רמון ואליהו סויסה. חילופי גברי אלה כמוכּן לא הוסיפו עוצמה למשרד הפנים, אם כי בכל אותה תקופה שימש כמנכ"ל עמרם קלעג', ומאחר שהטיפול בסוגיית הגבולות המוניציפליים הופקד בידיו, לא סבל הטיפול בשינוי תחומי השיפוט מהיעדר עקביות והמשכיות. יתר על כן, בתקופה זו נצבר ניסיון רב בנושא, ובפרט נעשה מאמץ לקדם הסכמים לשיתוף במסים המקומיים כמרכיב בפתרון סכסוכים סביב העברת שטחים מרשות מקומית אחת לאחרת.

#### ריבוי בעלי אינטרס המעורבים בהליכים

ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים עוררו עניין ציבורי גובר, שהתבטא בדיווחים בעיתונות ובפעילות ערה של גורמים שונים שניסו להשפיע על החלטות שר הפנים. להלן פירוט בעלי אינטרס עיקריים שהיו מעורבים בהליכים:

1. שר הפנים, שהוא איש פוליטי, בעל רצונות, מדיניות ומחויבויות. בתוך משרד הפנים, למופקדים על התכנון הפיסי עשויות להיות עמדות שונות כלפי הצעות לשינוי גבולות מוניציפליים מאשר למופקדים על ענייני השלטון המקומי.
2. משרד הבינוי והשיכון, הרואה לעתים במשרד הפנים ובמנגנון ועדות החקירה בלם לתוכניות הפיתוח העירוני שלו.
3. מינהל מקרקעי ישראל, שהיה מעורב מאז ומתמיד בהליכים לשינוי שטחי שיפוט. אופי מעורבותו של המינהל השתנה במשך השנים. עד ראשית שנות התשעים נתפס המינהל במידה רבה כחלק מהממסד הלאומי, ואנשיו כיהנו כחברים וכיושבי ראש בוועדות חקירה בתור גורמים אובייקטיביים-ממסדיים. בשנים האחרונות מתקבל הרושם שהמינהל מעורב יותר בנושא כבעל קרקע וכיום, הוא מופיע בפני הוועדות כבעל עניין וכבעל מידע רלוונטי בתחום התכנון.
4. משרד ראש הממשלה, שמעורבותו בתחום התכנון הפיזי גברה, בעקבות הצרכים הדחופים של קליטת העלייה והבנייה למגורים. משרד זה גם ריכז בשנות התשעים את ועדת המנכ"לים להאצת הבנייה למגורים, שהיה לה חלק מרכזי בדירבון ההליכים לשינוי שטחי שיפוט מקומיים. ביוזמתה של ועדה זו אף מונתה הוועדה הבינמשרדית לייעול ולזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים (משרד הפנים, 1998א).
5. משרד הביטחון, החולש על שטחי קרקע נרחבים. ככלל, משרד זה שואף להגן על מתקנים צבאיים מלחצים לפינויים לטובת פיתוח אזרחי ולמנוע העברת מתקנים כאלה לרשויות מקומיות המוגדרות כערי עולים, הרשאיות לגבות מהם ארנונה.
6. משרדי ממשלה נוספים, במקרים הנוגעים לנושאים ולמתקנים שבתחום אחריותם, כגון המשרד לאיכות הסביבה, משרד התחבורה, משרד הבריאות ומשרד האנרגיה (התשתיות הלאומיות).
7. הכנסת, באמצעות חקיקה או באמצעות לחצים בלתי-פורמליים מצד חברי כנסת. לדוגמה, האפשרות

להקים מועצות מקומיות תעשייתיות הועברה בחקיקה בכנסת, בשנת 1988, למרות הסתייגותו של שר הפנים. בכנסת הועלתה גם הצעת חוק להקמת מועצה מקומית תעשייתית בשטח בתי הזיקוק במפרץ חיפה. ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת עוסקת לעתים בתחומי שיפוט, אך יכולתה להשפיע מוגבלת. חברי כנסת מפעילים לעתים לחצים בסוגיות ספציפיות, כגון הרחבת גבולות ירושלים כלפי מערב בתחילת שנות התשעים. חברי כנסת גם מעלים מדי פעם יוזמות חקיקה שאינן זוכות לתהודה ולהשפעה רבה עקב היעדר תמיכה מצד הממשלה. הצעות כאלה מונות, למשל, את הצעת החוק של חבר הכנסת סאלח טאריף (פ2215) הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (אישור ועדת הפנים לשינוי תחום עירייה) התשנ"ח1998-, שביקשה להכפיף שינויי גבולות מוניציפליים לאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ואת הצעת החוק של חבר הכנסת עמנואל זיסמן (פ2232) הצעת חוק הרשויות המקומיות (עיריית-ג) התשנ"ח1998-, שעסקה בכללים להקמת עיריית-ג.

8. הרשויות המקומיות המעורבות, שהן כמובן בעלות עניין ישיר בשינוי תחומי שיפוט. ראשי הרשויות המקומיות הם קבוצת לחץ נכבדה בפני עצמה, בפרט במפלגות שבהן נערכים פריימריז.
  9. תושבים עשויים גם הם להיות פעילים ולנקוט עמדה שונה מזו של הרשויות המקומיות שבהן הם מתגוררים.
  10. גורמי שמירת איכות הסביבה מעורבים גם הם במקרים רלוונטיים.
  11. בעלי אינטרסים נדל"ניים-כלכליים בשינויי גבולות מסוימים עשויים גם הם להפעיל השפעה, לעתים אף מעבר להשמעת עמדתם בוועדת הגבולות, בפרט כאשר הם בעלי כוח פוליטי. כוחם הפוליטי של אלה נוטה לעלות בתקופה שבה קריירה פוליטית כרוכה יותר ויותר בגיוס משאבים ותרומות.
- לאור מספרם הגדול של בעלי העניין בשינויי גבולות מוניציפליים, והכוח הפוליטי הניכר שיש לחלק מהם, הרי בפועל שר הפנים אינו חופשי לשנות תחומי שיפוט מקומיים ככל העולה על רוחו, על אף הסמכות המוחלטת כמעט המוקנית לו על פי חוק. יתרה מזו, בג"צ הפך לגורם מרכזי המעורב בהליכים לשינוי תחומי שיפוט, שכן יותר ויותר הליכים כאלה מגיעים לזירה המשפטית. כתוצאה מכך, חלק גדל מהזמן המוקדש לטיפול בנושא מופנה לזירה המשפטית, וכאשר מדובר בהחלטה השנויה במחלוקת, צריך הגורם מקבל החלטה להביא בחשבון את האפשרות שיהיה צורך לנמקה ולהגן עליה בבג"צ.

#### מעורבות בג"צ: דינמיקה של השפעה ויצירת נורמות חדשות

כאמור, בשנות התשעים הייתה "הצפה" במספר העתירות שהוגשו לבג"צ בנושא גבולות מוניציפליים (איור 3). עתירות לבג"צ התייחסו בעיקר לעילות הבאות:

1. החלטת שר הפנים למנות או לא למנות ועדת חקירה לגבולות מוניציפליים;
  2. עבודת ועדת החקירה והרכבה, כולל ניגוד עניינים של חבריה וחוסר איזון בין האינטרסים המיוצגים בה;
  3. שיקול הדעת של השר לאחר קבלת תסקיר הוועדה.
- רק מעטות מהעתירות התקבלו בסופו של דבר, אך אלו קבעו נורמות חדשות לעבודת הוועדות, מעבר למפורש

בחוק. יתרה מזו, גם כאשר נמשכו העתירות לפני שהתקבלה הכרעת בית המשפט הייתה להן לעתים השפעה על התוצאות.

### **בג"צ רמלה - לוד**

עתירות לבג"צ בעניין המלצותיהן של ועדות חקירה שעסקו בגבול רמלה-לוד הובילו לפסקי דין תקדימיים, במיוחד בשנות התשעים. פסק דין ראשון (בג"צ 2013/91 משנת 1991) התייחס

איור 3 : מספר עתירות שהוגשו לבג"צ בנושא שינוי תחומי שיפוט, 1990-1999

להמלצותיה של ועדת גבולות בראשות פרופ' אבי דגני. ועדה זו סמכה את ידה על סיכום שהושג בין ראשי הערים הנדונות בנוגע להעברת השכונה קריית מנחם בגין מרמלה ללוד (איור 4). בתמורה להעברת השכונה הבטיח ראש עיריית לוד לבקש את ביטולה לאלתר של ועדה מקבילה שעסקה בהצעה לאחד את רמלה ולוד. מועצת עיריית רמלה דחתה את ההסכם שהשיג ראש העיר, ולאחר שהתקבלו המלצות ועדת הגבולות במשרד הפנים, עתרה עיריית רמלה לבג"צ בתביעה לפסול אותן. עתירתה של רמלה התקבלה, בנימוק שוועדת החקירה לא ערכה חקירה כנדרש, אלא הסתמכה על ההסכם שנערך בין ראשי הערים; לכן המלצתה איננה מהווה תסקיר כפי שנדרש בפקודת העיריות. פסק דין זה קבע נורמה שלפיה הסכמה בין רשויות מקומיות

יכולה אמנם להיות שיקול לגיטימי בגיבוש ההמלצות של ועדת הגבולות, אך אסור לוועדה להסתמך אך ורק על הסכם שהשיגו הרשויות המקומיות; עליה לערוך חקירה עצמאית, ורק לאורה לגבש את ההמלצות שיוגשו למשרד הפנים.

בעקבות המלצות זהות שהגישה ועדת גבולות שנייה שמונתה לבחון את הסוגיה, בראשות מר ב' וולפוביץ, עתרה רמלה לבג"צ שנית ושוב זכתה בנובמבר 1994. פסק דין זה הוא כנראה המרחיק לכת ביותר שניתן עד כה, מבחינה זו שהוא עוסק גם בשיקולים ובתכנים, ולא רק בפרוצדורות ובשאלת הסבירות בשיקול דעת (בג"צ 5445/93). הנימוקים העיקריים לפסילת דוח הוועדה היו כדלקמן: (1) לא נבדקה עמדת תושבי השכונה ודבר קיומה של הוועדה לא פורסם בצורה בולטת עבורם (במקרה זה היה הטעון שולי, מכיוון שבתקופה הנדונה רק החל אכלוסה של השכונה האמורה על ידי עולים חדשים, והללו לא הביעו התעניינות בנושא). (2) מסקנות הוועדה לא היו מנומקות די הצורך, וחסרה בהן התייחסות ספציפית לטענות שהעלתה מועצת עיריית רמלה. ללא הנמקה של ההמלצות השר אינו יכול לשקול באופן סביר מהי ההחלטה הראויה. מתן הנימוקים בתשובה המוגשת לבית המשפט, לאחר שהוגשה העתירה, אינו תחליף להצגתם בדוח. טיעון זה של בג"צ היה תקדימי, ועל פיו ניתן היה לפסול ועדות חקירה רבות שפעלו בשנות השמונים והגישו דוחות קצרים ולא מנומקים - בעיקר ועדות שבראשן ישבו פקידים ואנשי שלטון מקומי, שאינם אמונים בכתיבה מפורטת ומנומקת. (3) כתב המינוי של הוועדה כלל גם את בדיקת גבולותיה של לוד עם המועצות האזוריות עמק לוד ומודיעין ואת גבולה של רמלה עם באר יעקב. בישיבה הראשונה הודיעה עיריית לוד שהיא מסירה את תביעותיה מהמועצות האזוריות. בהתאם לכך בחנה הוועדה רק את גבול רמלה-לוד. על פי פסק הדין היה על הוועדה לבחון את כל האפשרויות לשינויי גבולות, בהתאם למנדט שקיבלה ממשרד הפנים. הכוונה בהקמת הוועדה הייתה לבדוק את האפשרות להרחיב את לוד לכיוונים שונים, לאור המחסור הקשה בעתודות קרקע לבנייה בעיר. אי בדיקת החלופות השונות בהתאם לכתב המינוי והתמקדות רק בשכונה קריית מנחם בגין נתפסה אפוא כפגם חמור בעבודת הוועדה, המצדיק את פסילתה.

לפסקי דין אלה הייתה משמעות רבה, מכיוון שהם חיבו את ועדות החקירה לעבוד ביסודיות, לטפל במלוא הסוגיה כפי שהוגדרה בכתב המינוי, לנמק בצורה מפורטת את המלצותיהן, תוך התייחסות למגוון הטענות שהועלו בפניהן, ולא להסתפק בהסתמכות על הסכמים שהשיגו הצדדים המעורבים. כמו כן הייתה זו תזכורת לכך שאין לקבוע עמדה לפני שמיעת כל הצדדים המעורבים.

### בג"צ אור יהודה - אפעל

כאמור, עתירות רבות לבג"צ לא הגיעו לכדי פסיקה, אך השפיעו על מדיניות משרד הפנים או דרבנו משא-ומתן, שבעקבותיו נמחקו. פעמיים בשנת 1991 הוציא בג"צ צו ביניים, שאסר על ועדת החקירה לגבולות אור יהודה להתכנס. בפעם הראשונה (בג"צ 2879/91) ביקשה המועצה האזורית אפעל לבטל את חברותו של פרופ' משה ברוור בוועדה, בטענה שהביע עמדה נחרצת נגד המועצה האזורית כבר בשלבים הראשונים של דיוני הוועדה. טענה נוספת הייתה שהוא גם כיהן בעבר כחבר בוועדת החקירה בדבר הקמת עירייה באור יהודה, שהמליצה בשעתו על סיפוח שכונת רמת פנקס שבמועצה האזורית לאור יהודה. משרד הפנים ופרופ' ברוור אמנם לא קיבלו את עמדת העותרים, אך למרות זאת ביקש פרופ' ברוור לשהחברו מחברותו בוועדה. מנכ"ל משרד הפנים נענה לבקשתו, והורה לארבעת החברים האחרים להמשיך בעבודת הוועדה. אלא שאז

עתרה המועצה האזורית לבג"צ בשנית (בג"צ 5583/91) בטענה שמשרד הפנים סירב למנות מומחה בלתי תלוי לוועדה כמחליף לפרופ' ברור, וכן העלתה טענות נוספות שנגעו לעבודת הוועדה.

איור 4 : גבול עיריית רמלה-עיריית לוד ובקשת לוד להעברת שטח שכונת קריית מנחם בגין לתחום שיפוטה, 1991

## נחל עירון ונוף הגליל

עתירות תכופות הוגשו לבג"צ נגד ניסיונות מצד משרד הפנים לשלב כמה כפרים ערביים קטנים במועצה כפרית אחת. ניסיונות אלה הם דוגמה נוספת לעתירות שבסופו של דבר השיגו את מבוקשן גם ללא פסיקה מפורשת. בשנת 1993 עתרו תושבים מכפרים ערביים בואדי ערה לבג"צ בתביעה לבטל את אכרזת המועצה הכפרית נחל עירון, שהוקמה בשנת 1992 וכללה שבעה כפרים (בג"צ 1239/93). המועצה הכפרית נועדה להיות מעין מועצה אזורית, המותאמת לתנאי המגזר הערבי, אך העותרים טענו שלא נועצו בתושבים לפני הקמת המועצה ולא התחשבו ברצונם. לטענתם, להקמת המועצה היו מטרות זרות, וחלק מהכפרים הגישו כבר בעבר בקשה להקמת מועצות מקומיות עצמאיות, אך נתקלו בסירוב. רוב השטחים החקלאיים של התושבים לא צורפו לשטח השיפוט של המועצה, כל חברי המועצה היו יהודים, ולמועצה גם הוענק שם עברי. בעקבות העתירה הודיעה פרקליטות המדינה כי המועצה הכפרית תבוטל, ובמקומה תוקם מועצה אזורית רגילה, שבה לכל יישוב יהיה ועד מקומי נבחר. לאור זאת נמחקה העתירה. אולם בכך לא הסתיים העניין. זמן קצר לאחר מכן הוגשה עתירה נוספת לבג"צ (2522/94), מכיוון שהתושבים היו מעוניינים בכמה מועצות נפרדות וסרבו לשתף פעולה במועצה אזורית אחת. משרד הפנים קבע שעמדות התושבים אמנם נשמעו, אך הן אינן עולות בקנה אחד עם מדיניות משרד הפנים שלא להרבות בהקמת רשויות מקומיות קטנות מחשש לבזבוז כספי ציבור. בג"צ דחה את העתירה, אולם הסכסוך נמשך, והתמקד במידה רבה בניסיון למזג את מערכת החינוך במסגרת המועצה האזורית. בעתירה נוספת לבג"צ (2522/95) ביקשו תושבים מהכפר מוסמוס לבטל את המועצה האזורית נחל עירון, להקים מועצה מקומית למוסמוס ולהקים מחדש רשות חינוך מקומית נפרדת לכפר. עתירה זוהי הגישו תושבים ורשות החינוך מהכפר ברטעה (בג"צ 2523/95). בעקבות העתירות הבטיח משרד הפנים למנות ועדה לבדיקת הנושא, ובסופו של דבר נענה המשרד לתביעות והסכים לפיצול המועצה האזורית לשתי מועצות מקומיות.

עימות דומה התנהל באותן שנים סביב הקמת המועצה הכפרית נוף הגליל, שכללה כמה כפרים ערביים קטנים בגליל התחתון. העימות כלל שורת עתירות לבג"צ, שהביאו להקמת מועצה אזורית במקום מועצה כפרית. אולם גם המשך קיומה של זו לוט בערפל (ב1999- היה העניין תלוי ועומד בבג"צ). כפרים ערביים נוספים עשו גם הם שימוש תדיר בעתירות לבג"צ כדי ללחוץ לקבלת עצמאות מוניציפלית ולמנוע את צירופם למסגרות מוניציפליות גדולות יותר. העתירות נדחו או שלא הגיעו לכלל הכרעה, אך הלחץ שהן יצרו, בשילוב עם שיקולים פוליטיים אלקטורליים, הביא במקרים רבים למילוי מבוקשם של הכפרים, לפחות בכל הנוגע לעצמאות מוניציפלית.

## ירושלים

בעקבות המלצותיה של ועדת גבולות בראשותו של מר חיים קוברסקי, משנת 1991, הורחב בשנת 1993 תחום השיפוט של ירושלים על שטחי המועצה האזורית מטה יהודה. גם החלטה זו הייתה עילה לעתירות רבות לבג"צ. הסוגיה המעניינת בהקשר זה נגעה לסיפוח אזור הר שלמון לירושלים. שטח זה לא נכלל בהמלצות ועדת הגבולות, אך שינוי הגבולות שבוצע בפועל היה שונה מזה שהמליצה עליו הוועדה. ככלל הועברו לירושלים שטחים מצומצמים יותר מאלה שהיו כלולים בהמלצות הוועדה, בין היתר - בעקבות התנגדויות של יישובים במועצה האזורית, שלוו גם בהגשת עתירות לבג"צ. עם זאת, ברגע האחרון הוחלט להעביר ממטה יהודה לירושלים את אזור הר שלמון, שכאמור לא נכלל כלל בהמלצות הוועדה, במטרה להקים בו את בית העלמין העתידי של אזור ירושלים (איור 5). ההעברה הייתה מוסכמת על המועצה האזורית מטה יהודה, שהייתה מעוניינת בתוכנית כדי לסכל תוכנית אחרת להקמת בית העלמין ליד מושב עמינדב. אף-על-פי-כן הוקפאה התוכנית להקמת בית העלמין בהר שלמון ואולי ירדה מהפרק בעקבות התנגדויות סביבתיות. המועצה האזורית מטה יהודה תבעה אפוא לקבל את השטח בחזרה, ועתרה לבג"צ (1228/94) בתביעה לעכב את ההחלטה לשינוי גבולות מרחב התכנון בין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים לוועדה המקומית מטה יהודה. העתירה העלתה על הפרק את השאלה: האם קיימת עילה לתבוע בחזרה שטח שהועבר לצורך תכנוני מסוים אם בוטלה התוכנית? מבחינת החוק נראה שאין הדבר כך, אלא שבמקרה זה מדובר בשטח שכלל לא נדון בוועדת הגבולות לפני קבלת ההחלטה. מטה יהודה טענה שהסכמה עקרונית בין ראשי הרשויות איננה יכולה לבוא במקום בדיקה יסודית של הוועדה, כפי שנקבע בפסק הדין בעניין גבול רמלה-לוד (2013/91). העתירה לא הגיעה לכדי פסיקה. הצדדים ביקשו פסק זמן לבירורים ובסופו של דבר נמחקה העתירה מחוסר מעש.

## בג"צ טורעאן

מגמה נוספת שהסתמנה בפסיקות בג"צ הייתה לעודד פישור ושימוע נוסף בטרם הכרעה. לדוגמה, בשנת 1996 עתרה חברת "תעשיות אבן וסיד בע"מ" לבג"צ נגד מינוי ועדת גבולות להרחבת שטח שיפוט המועצה האזורית טורעאן. ההרחבה הייתה אמורה להתבצע על ידי סיפוחה של מחצבת אבן וסיד, המצויה בשטח ללא שיפוט מוניציפלי, לתחום טורעאן (בג"צ 6225/96). העותרת טענה בין היתר שבבקשת טורעאן חסרים פרטים רבים שנדרשה להגיש

איור 5: שינוי גבולות עיריית ירושלים – המועצה האזורית מטה יהודה, באזור הר שלמון,  
1993



על פי נוהל פנימי הקיים במשרד הפנים, והעלתה את החשד שהשיקולים למינוי מזורז של הוועדה היו פוליטיים. העותרת גם יצאה נגד איוש הוועדה, ובפרט נגד מינוי יו"ר הוועדה - מרכזת תחום מגזר ערבי בתכנון ופיתוח במינהל מקרקעי ישראל, מחוז חיפה והצפון. הטענה הייתה שמינוי בעלת תפקיד זה ליו"ר הוועדה מעורר בעיה של ניגוד אינטרסים. יתרה מזו, בעוד שהאינטרס של המגזר הערבי יוצג על ידי שניים מארבעת חברי הוועדה, אינטרס התעשייה לא יוצג בה כלל. ועדת הגבולות אכן החליטה על צירוף המחצבה לטורעאן. בראשית 1998 החליט בג"צ כי בטרם יחליט שר הפנים בנושא על הצדדים להגיש את טענותיהם בכתב ולאחר מכן להשלים את טענותיהם בעל-פה בפני השר או בא-כוחו. רק בסיום הליך זה הייתה החלטת השר אמורה להינתן. כלומר, בג"צ הורה במקרה זה על נדבך חקירה נוסף מעבר לזה של ועדת החקירה - הפעם הליך פנימי של שר הפנים ונציגיו.

שימוע כזה אכן נערך בשנת 1998. מבחינה פרוצדורלית צוטטה בו עמדת משרד הפנים, לפיה אין לוועדת גבולות כזו מעמד סטטוטורי או מנהגי. מכיוון שלא מדובר בעירייה, אין זו ועדה המתמנה על פי חוק, אלא ועדה שנועדה רק לסייע לגיבוש עמדה ראשונית של מקבלי ההחלטות. על כן, גם אם יש ליקויים בעבודת הוועדה, ניתן לתקנם על ידי כך שהשר או מי מטעמו יאזינו לטענות הצדדים בשלב מאוחר יותר, כפי שאכן נעשה. מבחינה מהותית נאמר שאין כל יסוד לחשש של חברת "אבן וסיד" שטורעאן תפעל לסגירת המחצבה. שיקול הארנונה של טורעאן הוא ענייני. עורך השימוע קבע שמקובלות עליו טענות טורעאן כי יש לצרף אליה את שטח המחצבה אף מהטעמים הבאים: (1) המחצבה היא שטח מובלעת בתוך תחום שיפוט טורעאן וכביש הגישה אליה עובר בתחום שיפוט טורעאן. (2) ראוי כי טורעאן, שהיא הנפגעת העיקרית מהעובדה שהמחצבה ממוקמת בסמוך לה, תפקח ותשמור על נושא איכות הסביבה. לפיכך, הומלץ לאמץ את המלצות ועדת הגבולות, ושטח המחצבה אכן צורף לתחום שיפוט של טורעאן.

#### המגבלות של מעורבות בג"צ

למרות התקדימים שתוארו לעיל, הדימוי לפיו עתירות לבג"צ מסכלות לעתים קרובות שינויי גבולות מוניציפליים שאינם מקובלים על אחד הצדדים רחוק מהמציאות. בפועל, ברוב המקרים של העתירות שהגיעו לכלל פסיקה זכה משרד הפנים, ולא רק בעתירות שמלכתחילה נראה היה כי הן משוללות כל יסוד. במקרים אלה זכה הצד העותר לכל היותר לפסק זמן, אך לאחר שהפסיד בבג"צ עלול היה לגלות שהחמיץ את האפשרות להשפיע על ההחלטה באמצעות משא-ומתן ופשרה.

#### שיבלי וכפר יסיף

כך, לדוגמה, נדחתה עתירה של תושבים מהכפר אום אל ע'נם בעניין צירוף שטח כפרם למועצה המקומית שיבלי (5139/92). פסק הדין קבע כי המקרה הנדון נבדק על ידי ועדת גבולות, שגם נפגשה עם תושבים וביניהם מתנגדים לצירוף המוצע. המלצת הוועדה התבססה על בדיקה יסודית ושיקוליה היו ענייניים, והטענה בדבר היעדר השימוע של תושבי אום אל ע'נם חסרת בסיס עובדתי.

עתירה נוספת שנדחתה הייתה עתירת המועצה המקומית כפר יסיף נגד ועדת גבולות ושר הפנים, שהחליטו לא

לצרף אליה שטחים שביקשה (בג"צ 6215/92). מדובר היה בסוגיה שעמדה על הפרק שנים רבות ולוותה בעתירות חוזרות ונשנות לבג"צ. כפר יסיף ביקשה להרחיב את תחום שיפוט ולצרף אליה אדמות כפר שהיו בתחום שיפוט בין 1925 ל-1951, אז הוצאו ממנה על ידי משרד הפנים והפכו לשטח ללא שיפוט מוניציפלי. בעקבות עתירה ראשונה (בג"צ 684/82) חייב בג"צ את שר הפנים לדון בבקשת כפר יסיף ולהחליט בעניין. בשנת 1990 עתרה כפר יסיף לבג"צ שנית (בג"צ 2657/90) לאחר שבמשך שבע שנים נמנע שר הפנים מלהחליט בעניין. בעקבות עתירה זו, בשנת 1991 הגישה ועדת הגבולות שמונתה לבדיקת הנושא את המלצותיה, ובהן דחתה למעשה את בקשת כפר יסיף לצרף 4,245 דונם לשטחה. השר קיבל את המלצה, שכללה תיקוני גבול קלים בלבד. בעתירה לבג"צ משנת 1992 תקפה מועצת כפר יסיף את ההחלטה כלא צודקת וכנובעת משיקולים פסולים. כאמור, בג"צ דחה את העתירה, מאחר שלא מצא כל פגם בבחינת הנושא על ידי ועדת הגבולות ושר הפנים.

### בג"צ מכבים-רעות

עתירת המועצה המקומית מכבים-רעות לבג"צ בעניין קריעת שטח ממנה לטובת המועצה המקומית מודיעין (בג"צ 595/94) היא דוגמה מובהקת לעתירה שספק אם מלכתחילה הייתה עילה סבירה להגשתה, מעבר לשאיפה "למשוך זמן", בתקווה שבינתיים יקרה משהו ואולי תשתנה עמדת מקבלי ההחלטות. מלכתחילה תוכנן שמכבים-רעות תשתלב בעתיד כשכונה במסגרת העיר מודיעין, ולגבי רעות כוונה זו אף הייתה מעוגנת בהחלטת הממשלה על הקמתה. בשנת 1990 הוקמה מועצה מקומית עצמאית למכבים-רעות, לפי בקשת התושבים. תחום השיפוט כלל גם שטחים פנויים, שהיו כלולים בשטח העיר המתוכננת מודיעין, מתוך מחשבה שהמועצה המקומית תהיה גרעין לעירייה שתכלול בעתיד את מודיעין כולה. בעקבות ההתקדמות בתכנון העיר הוקמה ועדת גבולות לעניין הרחבת תחום השיפוט של מכבים-רעות, כך שתכלול את כל שטחה המתוכנן של העיר מודיעין. נציגי מכבים-רעות הביעו התנגדות נמרצת להרחבה המוצעת וביקשו להפרידם מהעיר המתוכננת, כדי לשמור על אופיו הקהילתי של היישוב. ועדת הגבולות המליצה בשנת 1993 לכלול את מכבים-רעות במסגרת המועצה המקומית מודיעין, אך מנכ"ל משרד הפנים החליט, בניגוד להמלצה, להיעתר לבקשת התושבים ולהשאיר את מכבים-רעות כרשות מקומית נפרדת ממודיעין. במסגרת החלטה זו הועבר ממכבים-רעות השטח הפתוח הכלול בתוכנית העיר מודיעין (שהוכלל במכבים-רעות כאשר הכוונה הייתה שרשות זו תשמש גלעין לעיר מודיעין). מנכ"ל משרד הפנים גם מינה ועדת שימוע ובפניה הופיעו שוב נציגי הגורמים המעורבים, לפני שחתם השר על המפות החדשות.

עתירת מכבים-רעות נגד אכרזת המועצה המקומית מודיעין הסתמכה על שלושה נימוקים מרכזיים: (א) מודיעין היא מועצה מקומית חדשה שאין בה כלל תושבים, על כן אכרזתה נוגדת את סעיף 1(ב) בפקודת המועצות המקומיות, לפיו נדרשת אוכלוסייה של למעלה מ-3000 תושבים, זולת אם נתקיימו תנאים מיוחדים. (ב) ההליך המינהלי לא היה תקין, מכיוון שלא הוקמה ועדת חקירה. (ג) הצווים נגועים בחוסר סבירות קיצוני, משום שהגבול שהם מתווים הוא גבול הבתים של מכבים-רעות, ללא כל רזרבות קרקע, ומשמעותם היא מניעת פיתוח וביסוס כלכלי ופגיעה באיכות החיים של היישוב. המניע האמיתי מאחורי הצווים הוא הרצון להוציא מידי העותרת את סמכויות התכנון באזור מודיעין.

פסק הדין ציין כי מבחינת החוק אין כל חובה להקים ועדת גבולות כאשר מדובר במועצות מקומיות ודי

בהמלצת הממונה על המחוז. הוועדה הוקמה אפוא לפני משורת הדין. בהליכים לא היה פגם (והם היו ממושכים ויסודיים אף מעבר לנדרש, כולל ועדת שימוע). כמו כן אין מקום להסתמכות העותרים על סעיף 1 (ב) לפקודת המועצות המקומיות, לפיה אין להכריז על מודיעין כעל מועצה מקומית, משום שמספר תושביה אינו עונה על 3000 איש. זאת משום שבמודיעין מוקם יישוב עירוני גדול ומתן מעמד מוניציפלי ליישוב בסדר גודל כזה בטרם אוכלס יוצר את הכלים לפיתוחו. כלומר, במקרה זה אכן ישנם "תנאים ונסיבות מיוחדים", שבהתקיימם מאפשר הסיפא של סעיף 1(ב) לפקודה לחרוג מהכלל. ככלל קובע פסק הדין כי אין זה מדויק לטעון שנגרע משטחה של מכבים-רעות; נהפוך הוא, שטחה של מכבים-רעות נגרע משטחה המתוכנן של מודיעין. פסק הדין מדגיש שהשר הונחה על ידי מדיניות סבירה, קריטריונים נאותים ושיקולים ענייניים, ושהוא גיבש את החלטתו לאחר חקירה ודרישה מעבר למתחייב מהחוק.

### בג"צ קריית אתא

עתירה נוספת לבג"צ שנדחתה, אך במקרה מורכב יותר, היא זו של עיריית קריית אתא (בג"צ 489/94). קריית אתא ביקשה לכפות על שר הפנים לבצע המלצות של ועדת גבולות משנת 1991, שאומצו על ידי מנכ"ל משרד הפנים בשנת 1992. מקרה זה ממחיש את העובדה שהמשא ומתן בעניין שינויי גבולות נוטה להתארך לאחר הגשת המלצות של ועדת הגבולות. מגמה זו קיימת אף כי מבחינה חוקית די בכך שהשר יקרא את דוח ועדת גבולות שפעלה כהלכה על מנת שיוכל לקבל החלטה (פרט להליך פורמלי קצר במקרה של מועצות אזוריות). במהלך פרק זמן זה יכולה עמדת משרד הפנים להשתנות, כתוצאה מהתגלות עובדות חדשות, מלחצים או מחילופי גברי במשרד או בממשלה. עם זאת, במקרה קריית אתא עבודתה של ועדת הגבולות לא הייתה תקינה לגמרי, ולכן כנראה לא היה מנוס מהתמשכות הדיונים לאחר שהגישה הוועדה את המלצותיה.

ועדת הגבולות הוקמה בעקבות בקשתה של עיריית קריית אתא להרחיב את תחום שיפוט, והמליצה בשנת 1991 להוסיף לקריית אתא שטחים מתחום המועצה האזורית זבולון ושטח ללא שיפוט מוניציפלי המהווה חלק מחטיבת הקרקע של בתי הזיקוק. אולם לאחר הגשת המלצות התברר שהשטח הנדון הוא בבעלות חברת "שירותי נפט בע"מ", והוועדה כלל לא זימנה את נציגי החברה להציג את עמדתם. בעקבות זאת הורה מנכ"ל משרד הפנים לוועדה להתכנס לשיבה נוספת לשמיעת עמדתם של נציגי החברה. כזכור ממקרה "ציקלון", הליך זה בעייתי מכיוון שהחברה יכלה לטעון כי היא אינה מוכנה להופיע בפני ועדה שכבר קבעה את עמדתה בלי לשמוע אותה. הוועדה אכן התכנסה לשיבה נוספת, אך לא שינתה את המלצותיה. מנכ"ל משרד הפנים אימץ את המלצות והורה להכין את המפות החדשות לחתימת השר. במקביל הוחל בהליך הפורמלי הנדרש בחוק של הודעה למועצה האזורית. המועצה האזורית התנגדה בתוקף לקריעת שטחים חקלאיים ממנה, בהם שטחים המוחכרים בחכירה לדורות לקיבוצים, דרך גישה לקיבוצים ועוד. חברת "שירותי נפט" התנגדה גם היא, והציעה לכונן מועצה מקומית תעשייתית עצמאית בשטח הזיכיון של בתי הזיקוק. לאור זאת ביקש מנכ"ל משרד הפנים מיו"ר ועדת החקירה לנסות ולגבש הצעה מוסכמת לשינוי תחום השיפוט של קריית אתא. הלה אכן הגיש הצעה כזו, אלא שהסתבר שלמועצה האזורית היו השגות על ההסדר שהוצע. לכן החליט משרד הפנים לצרף בשלב זה לקריית אתא רק את השטחים שלגביהם לא הייתה התנגדות מצד גורמים אחרים. אז ביקשה קריית אתא לשטוח את טענותיה, ובעקבות זאת מינה משרד הפנים צוות שימוע, שהגיש המלצות מסוימות בעניין הגבול. שר הפנים אימץ את המלצות וחתם על המפות המתאימות

בראשית 1994. קריית אתא, שלא הייתה שביעת רצון מהשינוי המזערי בגבולותיה, עתרה לבג"צ בטענה שמנכ"ל משרד הפנים לא היה זכאי לחזור בו מן ההחלטה הראשונה, שכללה שטחים נרחבים יותר, שכן לא נוצרו נסיבות חדשות שהצדיקו את שינוי ההחלטה. ההחלטה התקבלה על סמך המלצות ועדת החקירה, ואלו ניתנו לאחר בדיקות יסודיות. המנכ"ל לא היה רשאי אפוא לבטלה ללא טעמים מקצועיים מכריעים הגוברים על השיקולים המקצועיים שעמדו ביסודה.

פסק דין בג"צ קבע על פי חוק הפרשנות ותקדימים כי לרשות שלטונית יש סמכות לשנות את החלטותיה, ובמקרה זה הייתה למנכ"ל משרד הפנים עילה סבירה לשנות את החלטתו: השינוי נעשה בעקבות ההליך הנוסף של פנייה למועצה האזורית ולוועדים המקומיים, לפי סעיף 3 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). יתרה מזו, כל עוד לא נחתמה האכרזה על שינוי שטחי השיפוט לא תם שלב השקילה וההחלטה, וזכותו של שר הפנים לשנות את החלטתו מטעמים ענייניים. הטעמים לשינוי היו סבירים, ובכללם הרצון לתקן שגגה שנפלה בהליך קבלתה של ההחלטה. מן הראוי גם להעיר (אם כי הדבר לא צוין בפסק הדין) שהפגמים בעבודתה של ועדת הגבולות במקרה הנדון יכלו להקשות על שר הפנים להגן על עמדתו, לו רצה לדבוק בהחלטתו הראשונית.

### בג"צ מודיעים - שוהם

המועצה האזורית מודיעים עתרה בשנת 1993 בבקשה לבטל את הקמת המועצה המקומית שוהם על שטח שנקרע מתחום המועצה. אחת מטענותיה התייחסה לתקדים שלפיו ניתן להקים רשות מקומית חדשה אפילו בטרם אוכלס המקום בתושבים. טענה שנייה הייתה שהממונה על המחוז, שהוא גם יו"ר המועצה המחוזית לתכנון ולבנייה, ושהמליץ על הקמת המועצה, היה נתון במצב של ניגוד עניינים. הקמת המועצה אפשרה לשנות את איושם של שניים מהתפקידים הבכירים ביותר במשרד הפנים, כולל הממונה על המחוז עצמו - שאותו מינה שר הפנים לראש המועצה החדשה. העתירה נדחתה (בג"צ 5701/93) מכיוון שבית המשפט לא שוכנע שכך הוא, ועניין מינויו של הממונה על המחוז דאז כראש המועצה עלה בשלב מאוחר הרבה יותר.

### חופית והושעיה

עתירה נוספת לבג"צ (בג"צ 505/95) עסקה בהתוויית גבולות של ועדים מקומיים בתוך תחומי המועצה האזורית עמק חפר. הוועד המקומי חופית ערער על סיפוח שטח לוועד המקומי כפר ויתקין, ותקף את דרך המינוי של ועדת הגבולות. בין היתר נטען שהוועדה לא התייחסה למגוון שיקולים כפי שפורטו בפסק דין בג"צ 5445/93 בעניין גבול רמלה-לוד. עם זאת, העתירה נדחתה. פסק הדין קבע שוועדת הגבולות הוקמה באופן תקין כדי לסייע לשר בבירורים. הקמת ועדה כזו במקרה של גבול בין שני ועדים מקומיים איננה מתחייבת על פי חוק, וההליך הוא אפוא לא פורמלי. אף-על-פי-כן כפופה הוועדה להלכות המשפט המינהלי, ולעיתים תחויב לקיים שימוע ליישובים או לאנשים. שיקולי הוועדה תלויים בנסיבות המקרה. במקרה זה הייתה התכלית להקים שכונת מגורים, והשיקול מי ייטיב להקימה הוא אפוא שיקול ענייני. מפסק דין זה ניתן להסיק כי אין הוועדה חייבת לשקול את מכלול השיקולים לשינוי תחומי שיפוט, והיא רשאית להתמקד בסיבה העיקרית להעברת השטח.

פסק דין משנת 1996 (בג"צ 4824/95, 4767, 4522) עסק בעתירתו של היישוב הקהילתי הושעיה, שביקש לבטל העברת שטחים מהמועצה האזורית עמק זרעאל לנצרת עילית ולנצרת, וזאת בעיקר לאור פגמים שנפלו בעבודת ועדת הגבולות. בהסתמך על פסק הדין בעניין גבול רמלה-לוד פירט העותר את הליקויים הבאים: אי פרסום של הקמת ועדת החקירה, הרכב חסר ומקוטע של הוועדה, עבודה רשלנית ושטחית של חבריה, היעדר תשתית עובדתית ראויה לביסוס המלצותיה, היעדר הנמקה מפורשת, פגמים בשיקול דעת והיעדר חתימות של חברי ועדה על הדוח שהוגש. חרף זאת נדחתה העתירה, אף שבפסק הדין נמתחה ביקורת על תקינות ההליכים. עם זאת, פסק הדין קבע כי השיקולים הרלוונטיים העיקריים אכן לובנו בוועדה, כי לעותרים ניתנה זכות סבירה להשמיע את עמדתם וכי זכויותיהם לא קופחו מבחינה עניינית. פסק הדין קבע כי שר הפנים יכול לרפא פגמים מסוימים בדוח ועדת חקירה באמצעות בירור משלים.

פסקי הדין האחרונים ממתנים לכאורה את ההלכה שניתן היה לגזור מפסק דין רמלה-לוד משנת 1994, מאחר שלפחות בשניים מהמקרים היו ליקויים בעבודתה של ועדת הגבולות, ובכל זאת לא נפסלה החלטת שר הפנים. בג"צ קבע למעשה כי יש להתבונן בהליך בכללותו, וכי אם נפלו פגמים בעבודת הוועדה, אך אלו תוקנו בהמשך על ידי בירור ושימוע מטעם שר הפנים, אזי אין הפגמים פוסלים את החלטות השר. סביר גם כי מעצם אופיו בג"צ אינו כפוף במידה מרעית לתקדים זה או אחר; להתרשמות השופטים מהיבטים שונים, כגון: באיזו מידה נעשה ההליך בתום לב, ללא פגיעה מהותית בכללי הצדק, ובאיזו מידה ההחלטה הגיונית וניתנת להנמקה, יש משקל נכבד בקביעת פסק הדין, לא פחות מאשר לניתוח מעמיק של פרטי ההליכים.

### בג"צ אשקלון

פסק הדין בעניין שיוכה המוניציפלי של תחנת הכוח על שם רוטנברג (בג"צ 2159/97) הוא דוגמה אופיינית לדמיון ולשוני בין מעורבות בג"צ בנושא בשנות התשעים לבין מעורבות בתקופה שבין שנות החמישים לשנות השבעים. שטח תחנת הכוח החדשה היה מפוצל: רובו בתחום עיריית אשקלון ומיעוטו בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון. בשנת 1992 המליצה ועדת גבולות ברוב דעות להעביר את שטח תחנת הכוח כולו למועצה האזורית חוף אשקלון (איור 6). בעתירה ראשונה לבג"צ (1371/93) דרשה חברת החשמל משר הפנים לבצע את ההמלצות. עתירה זו בוטלה לאור הצהרת שר הפנים כי טרם החליט בעניין. לבסוף החליט השר להעביר את שטח תחנת הכוח כולו דווקא לעיריית אשקלון וחתם על הצווים המתאימים בראשית 1997. בעקבות זאת עתרה המועצה האזורית לבג"צ, בטענות שונות הנוגעות להליך ולשיקולים שעמדו ביסודו. בג"צ דחה את העתירה מאחר שלא מצא פגם של ממש בהליך או בשיקול הדעת של השר. פסק הדין גם מצטט את פסק דין בג"צ 51/68, שבו מודגש כי סיפוח שטחים לרשות זו או אחרת הוא עניין של מדיניות, ועל כן יש לשר הפנים שיקול דעת רחב ביותר בנוגע לכך ובית המשפט יימנע בדרך כלל מלהתערב בו. בכך חזר בג"צ ואישר את התקדימים משנות החמישים, השישים והשבעים.

אולם במקרה אשקלון - חוף אשקלון יש גם שוני בהשוואה לסוגיות שנידונו בבג"צ לפני שנות התשעים. הבדל אחד נוגע להתמשכות ההליך ולמורכבותו בשלב שלאחר הגשת המלצות ועדת הגבולות, כאשר העתירות לבג"צ שימשו אמצעי במסכת הלחצים להשפיע על החלטת השר או לעכב אותה. כבר ב-1993, כאשר התברר ששר הפנים עתיד לדחות את המלצת ועדת הגבולות בעניין תחנת הכוח, הגישה חברת החשמל

עתירה בעניין. בתשובה הודיע השר כי טרם החליט, ולאחר שהובטח לנוגעים בדבר כי תינתן להם אפשרות "למצות את זכויותיהם", חזרה בה חברת החשמל מן העתירה. בשנים שלאחר מכן נמשכה מערכת סבוכה של התדיינות, כולל שימוע בפני ועדה של משרד הפנים, ובמהלכה אף התחלף שר הפנים כמה פעמים. רק בתחילת 1997, שש שנים לאחר שהחל הטיפול בבקשת אשקלון, נחתמו המפות החדשות. בפועל קיבלו הצדדים הרבה יותר מזכות הטיעון המוקצבת בחוק, והמשיכו להפעיל לחצים, גם לאחר שהיה ברור כי בפני מקבלי החלטות מצויות כל העובדות.

הבדל שני נוגע לדקדקנות שבה בחן בג"צ את השיקולים שהנחו את ועדת הגבולות ואת השר בגיבוש המלצה וההחלטה. פסק הדין מזכיר כי לשיקולים הנוגעים לאיכות הסביבה היה משקל ניכר בהמלצת הוועדה להעביר את שטח תחנת הכוח למועצה האזורית. אולם דעת המיעוט פירשה את ההשפעות הסביבתיות בצורה שונה, והמשרד

המשרד	לאיכות	הסביבה	הודיע
-------	--------	--------	-------

למשרד הפנים כי אין לו נימוקים הקשורים בפגיעה באיכות הסביבה, אשר יכולים להכתיב

איור 6: שינוי גבולות עיריית אשקלון – המועצה האזורית חוף אשקלון, באזור תחנת הכוח  
ע"ש רוטנברג, 1997

באיזה תחום מוניציפלי רצוי שהתחנה תימצא. לאור זאת קבע פסק הדין ששר הפנים רשאי היה לוותר על השיקול הסביבתי בשאלת שיוך השטח של התחנה. פסק הדין גם קבע כי המצב הכספי של הרשויות המקומיות הוא שיקול ענייני לצורך החלטה בשאלת תחומי שיפוט, וכי ועדת הגבולות (בדעת הרוב) טעתה כאשר קבעה כי הארנונה אינה יכולה לשמש קריטריון בקביעת התחום של רשות מקומית. משקל השיקול הכספי תלוי בשיקולים האחרים; במקרה הזה יכול היה השר לייחס חשיבות רבה לשיקול הכספי, לאור מיעוט משקלם של יתר השיקולים, עד שזה הכריע את הכף.

בחינה מדוקדקת זו של השיקולים מחייבת את ועדת החקירה לנמק היטב את המלצותיה ואת השר להיות מסוגל לנמק באופן סביר את החלטתו בפני בית המשפט, כאשר זו אינה חופפת להמלצות ועדת הגבולות. לפי פסק הדין, נראה כי החוק אינו מחייב את השר לנמק את החלטתו בפני הצדדים, אך מן ההגיונות היא שהוא יידע את הגופים המעורבים, ולו בתמצית, מה הוביל אותו להחלטה שקיבל.

### **בג"צ גליל ים**

המועצה המקומית רמת השרון עתרה לבג"צ בעניין העברת שטחי קיבוץ גליל ים מהמועצה האזורית חוף השרון לעיריית הרצליה והעברת אותם שטחים ממרחב תכנון רמת השרון למרחב תכנון הרצליה (בג"צ 5419/96). העתירה כפרה בכשרות הביצוע של השינויים, כאשר מטרת שינוי הגבולות המוניציפליים היא לקדם תוכניות בנייה שטרם אושרו. בג"צ דחה את העתירה, וקבע שהחלטות תכנוניות אינן חייבות להקדים בהכרח החלטות על שיוך מוניציפלי ושבנסיונות העניין הקדמת שינוי הגבול המוניציפלי נעשתה כדין.

### **בג"צ קריית עקרון - ברנר**

דחייה החלטית של עתירה לבג"צ במקרה תקדימי ויוצא דופן נגעה לסכסוך הגבולות סביב אזור התעשייה של המועצה האזורית ברנר, הצמוד למועצה המקומית קריית עקרון. אזור התעשייה הוקם בשנות החמישים המאוחרות, במסגרת מדיניות הממשלה לעודד מועצות אזוריות להקים את אזורי התעשייה שלהן בקרבת עיירות עולים, כדי לספק תעסוקה נגישה לעולים. כפר עקרון היה אז חלק מהמועצה האזורית ברנר. ב-1961 זכתה קריית עקרון למעמד של מועצה מקומית עצמאית. החלק הבנוי של אזור התעשייה הושאר במועצה האזורית ברנר והחלק הפנוי הועבר לעקרון. המועצה האזורית העבירה לעקרון גם שטחי פרדסים מדרום, וכך נותר אזור התעשייה ברנר כמעין אצבע החודרת לתחום קריית עקרון (איור 7). כבר ב-1964 נדחתה בוועדת גבולות תביעת עקרון להעביר אליה את אזור התעשייה.

איור 7: שינוי גבולות המועצה  
המקומית קריית עקרון –  
המועצה האזורית ברנר, 1997

ב-1991- הזרה קריית עקרון על תביעתה. ב-1992- המליצה ועדת גבולות, בראשותו של מי שהיה אז הממונה על מחוז ירושלים - הרב אליהו סויסה, לספח את האזור לקריית עקרון. אחד השיקולים לכך היה שכל המפעלים באזור התעשייה הקשורים לחקלאות נסגרו, וכן היה הגיון תכנוני בהעברה. המועצה האזורית טענה שקריעת אזור התעשייה מתחום שיפוט יפגע בה באופן חמור עקב אבדן ההכנסות מארנונה. המועצה גם הציגה את הרקע ההיסטורי לעניין והדגישה שיש משום אי צדק בהעברת אזור תעשייה קיים, שבפיתוחו השקיעה שנים, לרשות מקומית אחרת. המפעלים באזור התעשייה תמכו בעמדת המועצה האזורית, מאחר שזו גובה מסים נמוכים יותר. בעקבות אימוץ מסקנות הוועדה על ידי משרד הפנים, עתרה המועצה האזורית לבג"צ בטענה ששיקול דעתו של שר הפנים הושפע משיקולים זרים ומחוסר סבירות קיצוני. צו ביניים אסר על שר הפנים לקבל החלטה בעניין, אך מתן פסק הדין בעתירה התעכב שנים, גם מתוך ציפייה לפשרה. בינתיים אפשרה המועצה האזורית לפתח במקום מרכז מסחרי גדול (בילו סנטר), המניב ארנונה נאה מדי שנה (1.2 מיליון שקלים בשנת 1997). בסופו של דבר דחה בג"צ את העתירה בשנת 1996 (בג"צ 6227/92). בפסק הדין נאמר כי בית המשפט השתכנע שלא נפל פגם בהמלצת ועדת החקירה ובהחלטות השר המצדיק את התערבותו. הנימוקים התכנוניים סבירים, והם נימוקים שגופים שלטוניים-תכנוניים רשאים לקבל. בעקבות זאת הועבר האזור לקריית עקרון. למועצה האזורית לא נותר אלא לפעול לפיתוח אזור תעסוקה חדש, והיא גם נהנית ממעמד של עיר



עולים, שהוענק לה כנראה עוד כאשר כפר עקרון היה חלק ממנה; מעמד זה מאפשר לה לגבות מסים ממתקנים ממשלתיים.

פסקי הדין שהוצגו לעיל מדגימים את המגוון הרחב של העתירות שהוגשו לבג"צ בענייני גבולות מוניציפליים ונדחו. בחלק מהמקרים העלה הצד העותר טענות שהיו לכאורה כבודות משקל, אך אלו נדחו על ידי בג"צ, אם משום שלא הוכחו ואם משום שפעולתו של שר הפנים התקבלה כסבירה וכתואמת את סמכויותיו.

## המגמות המסתמנות

### בקרה משפטית הדוקה

סקירת העתירות ופסקי הדין בשנות התשעים בשאלת שינוי תחום שיפוט מצביעה על כך שההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים כפופים כיום לבקרה משפטית תכופה והדוקה יותר מאשר בעבר. מפסיקת בג"צ עולים מסרים שונים, שהעיקריים שבהם הם כדלהלן (שטרנברג, 1998):

ועדת גבולות חייבת לחקור את הסוגיה שהוטלה עליה באופן עצמאי, ולא די בכך שיהיו לפניו הסכמות או המלצות מטעם הצדדים (בג"צ 2013/91).

הוועדה חייבת לחקור את מלוא הסוגיה, כפי שהוגדרה בכתב המינוי, ואיננה יכולה לעסוק רק בחלקה, לאור בקשת אחד הצדדים (בג"צ 5445/93).

הוועדה חייבת לתת הזדמנות לנוגעים בדבר להשמיע את עמדתם, אם כי אין חובה לגבות עדות בעל-פה מכולם, ולאפשר חקירה נגדית וחקירה חוזרת. זכות הטיעון של הנוגעים בדבר היא בפני ועדת הגבולות, ואין הכרח לאפשר להם זכות טיעון בפני השר. די בכך שהוועדה שומעת את הטענות ומציגה אותן באופן אמין בפני השר.

התסקיר שמגישה הוועדה חייב להיות מנומק ולהתייחס לטענות הצדדים.

לשר הפנים שיקול דעת נרחב לפעול גם בניגוד להמלצות הוועדה, בתנאי שעבודתה והדוח שהוגש לו בוצעו כראוי, ובתנאי שלא הוכחו מניע פסול או שרירות לב במעשיו. השר רשאי גם לתקן פגמים קלים שנפלו בעבודת הוועדה.

בעניין מינוי חברי ועדת הגבולות, כבר ב-1958 (בג"צ 9/58, 3/58) הודגשה חשיבותו של הכלל לפיו לפחות אחד מחברי ועדת הגבולות לא יהיה פקיד ממשלה. לפי פסק הדין, השר חופשי לקבל החלטה אחרי שקרא בעיון את דוח הוועדה, ובו גם חוות דעתו של הפקיד הבלתי תלוי (שאינו חשוד בנטייה לצדד בעמדתו הראשונית של השר). בפסק דין בג"צ 94/74, משנת 1974, צוין לחיוב שלכל חברי ועדת החקירה שמינה שר הפנים לא היה אינטרס ישיר בנושא החקירה, והם גם לא ייצגו אינטרסים כאלה (אם כי, כמקובל באותם ימים, כולם מלבד אחד היו עובדי משרד הפנים או קשורים אליו בדרך זו או אחרת).

בג"צ גם המליץ לחבר נהלים כתובים לעבודת ועדות החקירה, שישמשו כהנחיה פנימית לצורך ההליך (פסקי דין בג"צ 4824/95, 4767, 4522 ו-2159/97).

מעורבות בג"צ בהליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים מקטינה אפוא את הסיכונים לשיקולים פוליטיים צרים של השר במינוי חברי ועדת גבולות וביישום מסקנותיה. מעבר לכך, המסר המשתמע ממעורבות זו הוא שההליך לבחינת הבקשות לשינוי תחומי שיפוט צריך להיות מקצועי: על ועדות החקירה לפעול ללא משוא פנים ולהציג המלצות מנומקות לאור מגוון השיקולים המקובלים בהתוויית גבולות.

בהליך מסוג זה יש חשיבות רבה למעורבותם של אנשי מקצוע, שיש להם הכלים הדרושים להערכת ההצעות. ואמנם, המעורבות הגוברת של בג"צ בהליכים תרמה לשיתופם של אנשי מקצוע חיצוניים כחברים וכיושבי ראש של ועדות חקירה לשינוי תחומי שיפוט, גם אם לעתים הייתה ביקורתו של בג"צ מופנית כלפיהם. סביר להניח שההישענות הגוברת על אנשי מקצוע בתחום זה הייתה גם חלק ממגמה כללית במשרד הפנים להיעזר באנשים חיצוניים בתחומי התכנון והשלטון המקומי, לביצוע עבודות שנעשו בעבר על ידי עובדי המשרד.

אולם, המסר הכולל העולה מפסקי הדין של בג"צ, כפי שנוסח לעיל, איננו חד-משמעי. פסקי הדין ניתנים לפרשנויות שונות, הם אינם עקביים לחלוטין ולתקדימים הנגזרים מהם אין תוקף ברור כמו לזה של חוק. השפעת המעורבות של בג"צ על ההליכים לשינוי תחומי שיפוט, בכל הנוגע לקביעת נורמות שאינן נגזרות מכוח נוהל או חוק, לא תמיד יציבה לאורך זמן. דברים אלה נוגעים גם למקומם של אנשי מקצוע ביחס למקומם של פקידים ושל פוליטיקאים בהליכים. ככלל, בג"צ מפגין זהירות רבה בכל הנוגע לעניינים פרסונליים ונוטה לדחות נימוקים בדבר ניגודי אינטרסים, אלא אם יש להם עדות ברורה. אכן, נדמה שלאחר מתן פסקי הדין בעניין גבול רמלה-לוד הייתה מגמה לבחון את מרחב התמרון של משרד הפנים, לא לקבל כל פסק דין של בג"צ כמובן מאליו וכהלכה שתעמוד לעולם ועד, לנסות להשיג פסקי דין שימתנו השלכות של פסקי דין כמו זה שניתן בעניין רמלה-לוד, ולא לקבל בהכרח נורמות שהשתרשו ללא פסיקה מפורשת של בג"צ. פסיקות מאוחרות יותר אישרו תיקון ליקויים בעבודה של ועדות חקירה באמצעות ברור ושימוע נוסף במשרד הפנים. הפסיקות גם לא קבעו נורמות מחמירות בנוגע למינוי חברי הוועדה, במקרים שבהם הקמת ועדה כזו לא נדרשת בחוק, והיא משמשת רק כאמצעי עזר בידי השר. בסופו של דבר, החוק עדיין מעניק את מרב הסמכויות לשר הפנים; במקרה של מועצות מקומיות החוק אף אינו מזכיר את חובת השר לאפשר לצדדים להציג את עמדתם (אם כי ספק רב אם ביצוע שינוי בלי שזכות זו ניתנה לצדדים יעמוד במבחן בית המשפט).

#### שמירה על מעמדו של שר הפנים במקביל לעלייה במורכבות ההליכים

שר הפנים אולי לא איבד מכוחו, כפי שנדמה לעתים, אולם ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים שינו במידה רבה את אופיים. בעבר היו אלה הליכים פנימיים, שנעשו בצנעה על ידי פקידי משרד הפנים, מדי פעם בשילוב אנשים מבחוץ שפעלו בהתנדבות, ולרוב הציבור לא היה מידע עליהם או עניין בהם. בעשור האחרון הפכו ההליכים ציבוריים יותר: פרסומם בתקשורת גדל, יותר ויותר אנשים מבחוץ התמנו כחברי ועדות, גדל מספרם של בעלי אינטרס המעורבים בסוגיות וכמובן הדיון הועתק לעתים קרובות לזירה המשפטית, כפי שתואר לעיל.

העימותים המתרבים והמחריפים סביב שינוי גבולות מוניציפליים יצרו כר נרחב להסתייעות באנשי מקצוע כיועצים לצדדים המעורבים בהליכים. עורכי דין ממלאים כיום תפקיד מרכזי בייצוג הפורמלי של צדדים בזירה המשפטית ולעתים גם בייצוגם בוועדות החקירה. למומחים מתחום שינויי גבולות מוניציפליים יש תפקיד בבניית הטיועונים המקצועיים המתייחסים להצעות לשינוי שטחי שיפוט. לטיעונים אלה מקום מרכזי בייצוג רשויות מקומיות בוועדות חקירה, ותרומה גם כרקע בעתירות לבג"צ, שהדגש בהן הוא יותר על צדדים חוקיים ופרוצדורליים.

עוד מרכיב ששינה את אופיו הוא הסכמים בין רשויות מקומיות לביצוע שינויי גבולות. בעבר התאפיינו הסכמים אלה בסיכום לא פורמלי שהוגש לשר הפנים על החלפת שטחים, או ויתור על שטח מצד מועצה אזורית מסוימת. השר יכול היה לבצע את הסיכום גם בלי למנות ועדת גבולות, אם השינוי לא נגע לגבולותיה של עירייה. כיום הסכמים בין רשויות מקומיות הם בעלי אופי פורמלי ומורכב יותר, ועוסקים גם בהיבטים הכספיים של שינוי תחומי השיפוט. היבטים אלה יכולים לכלול הסדרים לחלוקת המסים המקומיים, שמגיב השטח הנדון, בין הרשויות המקומיות המעורבות (רזין וחזן, 1996; Razin, 1998). ההסדרים אינם ממוסדים היטב מבחינה חוקית, אם כי פסק דין 51/68 משנת 1968 הכיר למעשה בהסדר לפיצוי רשות מקומית שהועבר ממנה שטח לרשות אחרת, באמצעות העברת תקבולי מסים מקומיים מהרשות מקבלת השטח לזו שהשטח נלקח ממנה. כך סמך בג"צ את ידו, באופן עקיף, על הסדרים כגון אלה, אם כי ההסדר לא היה עילה לעתירה, ופסק דין זה ניתן שנים רבות לפני שהסדרים אלה היו למנהג נפוץ (מאז שנת 1992).

דוגמה לבעיות שהסכמים כגון אלה עלולים לעורר היא הסכם שנחתם בשנת 1998 בין עיריית שדרות למועצה האזורית שער הנגב. על פי ההסכם, הועבר יועבר לשדרות שטח של כ-1080 דונם קרקע חקלאית (רובו ממשבצת קיבוץ ארז) לצורך בינוי למגורים. הסכמת המועצה האזורית הותנתה במספר תנאים ובעיקר בכך שהעברה תיעשה בשלבים, באופן שכל יחידת קרקע תועבר רק בסמוך למועד שבו תידרש לצורך בנייה. המנגנון להעברת השטחים בהתאם לדרישה נקבע כך ששער הנגב לא תוכל לחזור בה. השאלה היא אם הסכם כזה, לפיו מועברים שטחים בשלבים, ללא דיון מחדש בעניין בכל שלב, עולה בקנה אחד עם החוק. החוק מחייב להקים ועדת חקירה בכל מקרה של כוונה לשנות את תחום השיפוט של עירייה, בפרט לאור פסק דין בג"צ (בג"צ 2013/91), שלא קיבל הסתמכות על הסכמים בין רשויות בלי שתבוצע בדיקה עצמאית על ידי הוועדה.

#### האמנם אימוץ המודל האמריקאי של דמוקרטיה מקומית?

באיזו מידה מצביעות התמורות בהליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים על התקרבות למודל הדמוקרטיה המקומית הרווח בארצות הברית, או לפחות למודל הנתפס כ"מודל האמריקאי", שלפיו אין מבצעים שינויי גבולות מוניציפליים בכפייה? בהקשר זה מתבקשת גם השאלה: האם השפיעו חוקי היסוד שהתקבלו בשנים האחרונות, ובפרט חוק יסוד - כבוד האדם וחירותו, על ההליכים? מאז התקבל חוק זה, עורכי דין המייצגים צד המתנגד לשינוי גבול מעלים לעתים את הטענה שהצעות לכפיית שינויי גבולות או לאיחוד רשויות מקומיות בניגוד לרצון התושבים אינן עולות בקנה אחד עם החוק.

במסגרת מדיניות משרד הפנים לאיחוד רשויות מקומיות הוקמו מספר ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות (משרד הפנים, 1998ב). עתירות לבג"צ שהוגשו לאחרונה בעניין ועדות אלה חושפות את הניסיון לקבוע נורמות אמריקאיות-לכאורה (ראה להלן), בהקשר לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים. כך, לדוגמה, החליט שר הפנים לאמץ את המלצותיה של ועדת גבולות, בראשותו של ד"ר א' הכט, לצרף את היישוב צור יגאל, שבתחום המועצה האזורית דרום השרון, למועצה המקומית הסמוכה כוכב יאיר. בעניין החלטה זו הוגשו שתי עתירות בשנת 1998 (בג"צ 5688/98, 5880). כוכב יאיר ביקשה לבטל את החלטת שר הפנים לצרף אליה את היישוב צור יגאל ואת החלטתו לדחות את מועד הבחירות בכוכב יאיר עד לאחר הסיפוח. הוועד המקומי צור יגאל ביקש להתנות את האיחוד בהשלמת תשתיות ומבני ציבור שבאחריות הממשלה. העותרים מכוכב יאיר טענו בין היתר כי רצון התושבים בסיפוח שטח או בצירופו הוא תנאי הכרחי לביצוע הצירוף, וכי בצירוף יהיה משום פגיעה בזכות הקניין שלהם. כן טענו העותרים כי רצונם וזכותם לשמור על אופיו הקהילתי של היישוב וכי הם מתנגדים לפטרנליזם של השלטון המרכזי, המבקש לכפות אורחות חיים על תושבי הרשויות המקומיות. בג"צ הורה למשרד הפנים לקיים בחירות בכוכב יאיר, בלי להמתין לצירוף צור יגאל אליה, אך טרם הכריע בסוגיית הצירוף עצמה.

עתירה נוספת (בג"צ 8230/98) בסוף 1998 הוגשה על ידי המועצה המקומית הזעירה רמות השבים. המועצה ביקשה לבטל את כתב המינוי של ועדת גבולות שהוקמה כדי לבחון את האפשרות לספח את היישוב לאחת הרשויות הסמוכות, על פי המלצת הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות. בעתירה נאמר כי עצם הרעיון לספח יישוב שלם ליישוב אחר, בניגוד לרצון הרוב המכריע של תושבי היישוב המסתפח, הוא אנטי-דמוקרטי ופסול, והוא פוגע בזכויות אדם בסיסיות אשר אף עוגנו בחוק יסוד - כבוד האדם וחירותו. במכתב אל שר הפנים ציין יו"ר מרכז השלטון המקומי כי מרכז השלטון המקומי ממליץ שאיחוד רשויות מקומיות יבוצע רק בהסכמת כל הצדדים, לרבות תושבי הרשויות המקומיות עצמם. עם זאת, בג"צ דחה את העתירה, אף כי הורה על החלפת שלושת החברים בוועדת הגבולות.

הלחצים בכיוון מודל הדמוקרטיה המקומית הנהוג בארצות הברית באים לידי ביטוי גם בהצעות חוק בנושא המוגשות לעתים מזומנות בשנים האחרונות. כך, לדוגמה, הצעת חוק של חבר הכנסת אברהם יחזקאל (פ112/ הצעת חוק איחוד ערים (ביצוע משאל תושבים) התשנ"ו1996-) ביקשה לחייב עריכת משאל בקרב תושבי ערים שהממשלה החליטה לאחדן; משאל זה הוא שיקבע אם הציבור תומך בהחלטת משרד הפנים. הצעת חוק של חבר הכנסת ניסן סלומיאנסקי (פ1660/ הצעת חוק הרשויות המקומיות (תיקוני חקיקה) התשנ"ז1997-) ביקשה לאסור על שינוי תחומה של רשות מקומית על ידי הכללת שטח או איחוד עם רשות אחרת שתושביה מקיימים אורח חיים שונה, אלא בעקבות החלטה פה אחד של מועצות הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. במושב "אורח חיים שונה" הכוונה בין היתר להבחנה בין דתיים לחילוניים, בין תושבי קיבוצים לעירוניים, בין יהודים לערבים ובין ערבים לדרוזים. הצעות חוק אלו לא זכו להד רב ולא התקבלו.

ייתכן שפסיקות בג"צ בשנים האחרונות משקפות אמון פוחת במסד ודרישה גוברת לשיתוף האזרח בהליכי קבלת החלטות. אולם עד כה לא ניתן כל פסק דין שקישר בין חוק יסוד - כבוד האדם וחירותו לבין סוגיית השייך המוניציפלי. קשה גם למצוא סימוכין לטענות כאלה בדמוקרטיה מערבית אחרות (כפי שיתואר בהמשך), אם כי במקומות מסוימים אכן קיימים לחצים בכיוון זה. נראה כי שר הפנים בשנים 1996-1999, הרב אליהו סויסה, שאף למתן את העיסוק בשינויי גבולות מוניציפליים ולמעט בהקמת ועדות חקירה חדשות,

אלא אם כן מצא בהן צורך מובהק. הרפיון בשוק הנדל"ן סייע גם הוא למתן את הלחצים להקמת ועדות חקירה חדשות מאז 1997 (ראה איור 1).

לסיכום, המגמות המסתמנות בשנות התשעים אינן בהירות לחלוטין. מחד גיסא, מסתמנת מעורבות רבה ללא תקדים של בג"צ בהליכים, שמשמעותה פנייה לכיוון הליך מקצועי-פלורליסטי יותר – אם כי לא בהכרח למודל הדמוקרטיה המקומית; מאידך גיסא, פסקי הדין גם משקפים את מגבלות המעורבות של בג"צ לצד יכולתו של משרד הפנים לשמור על סמכויותיו, בתנאי ששר הפנים נהנה מעוצמה פוליטית מספקת ואינו כפוף לאילוצים פוליטיים, המגבילים את חופש פעולתו.

#### רפורמות שהוצעו בסוף שנות התשעים

הסוגיה של עריכת שינויים בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מקומיים נדונה בשנים האחרונות בהרחבה בשני מסמכים. האחד היה דוח מבקר המדינה, שעסק בהליכים לשינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות (מבקר המדינה, 1996), והשני – דוח הוועדה הבינמשרדית לייעול ולזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים (משרד הפנים, 1998א).

דוח מבקר המדינה הדגיש את הבעיות הבאות:

1. היעדר נוהל לעבודתה של ועדת גבולות – מצב התורם בין היתר להתמשכות ההליכים ולשונות גדולה באופן כתיבת התסקירים.
  2. היעדר מדיניות לאומית כוללת לעיצובה מחדש של מפת השלטון המקומי, אשר ממנה ייגזרו שיקולים מנחים, ובעיית חוסר התיאום בין משרדי הממשלה המופקדים על התכנון הפיזי של ישראל.
  3. התייחסות בלתי שיטתית לשיקולי תכנון בחלק מהוועדות.
  4. ההפרדה הקיימת בין ההליכים לשינוי תחומי שיפוט לבין ההליכים לשינוי מרחבי תכנון מקומיים.
- ככלל, המלצות מבקר המדינה שואפות להפוך את ההליכים לשינוי תחומי השיפוט לתקינים וליעילים יותר. אין בהן נימה אידאולוגית בכיוון של ביזור; להפך, הן מציעות שההליכים ידגישו יותר את ההתייחסות למדיניות לאומית: תכנון רציונלי וכוללני ולא "כיבוי שרפות" מקומיות. ההמלצות קוראות לגיבוש מדיניות כוללת בתחום של הרחבת ערים, שמירת ריאות ירוקות, בלימת הפרבור וריכוז תשתיות. בדוח מבקר המדינה גם מוצע למשרד הפנים לשקול יוזמות משלו לשינוי ארצי של מפת הרשויות, כך שתענה על מגמות תכנוניות שבגיבושן יש לו תפקיד מרכזי. דוח מבקר המדינה בנושא איחוד רשויות מקומיות (מבקר המדינה, 1999) מצדד גם הוא בביצוע שינויים בהתאם למדיניות הממשלה. הצעות מסוג זה כמובן אינן תואמות את

האידיאולוגיה של דמוקרטיה מקומית נוסח אמריקה, המצדדת גם היא בהליכים תקינים, אך גם בהגבלת כוחו של השלטון המרכזי.

לחצים לעריכת שינויים בהליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים נבעו בשנים האחרונות בעיקר מהתפיסה שהליכים אלה הם צוואר בקבוק מרכזי המעכב פיתוח. זאת - כאשר הפיתוח נחוץ בדחיפות כדי לענות על צורכי קליטת העלייה ובלתימת העלייה במחירי הדיור. בסוף 1996 החליטה הממשלה להטיל על ועדה בינמשרדית לגבש הצעות בדבר ייעול וזירוז הליכים אלה. ועדה זו הייתה אמורה לפעול כאחד משלושה צוותים שמונו בהתאם להמלצת ועדת המנכ"לים להאצת הבנייה למגורים. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר הפנים בתחילת 1998 (משרד הפנים, 1998א).

בין היתר, המליצה הוועדה לגבש נוהל פורמלי מחייב לטיפול בשינויי גבולות מוניציפליים, נוהל שישפר את ההליך מבחינה מקצועית ומבחינת עמידה בלוח הזמנים. הושם דגש על הגדרה מדויקת של המרכיבים שצריכים להיות כלולים בבקשה לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, מכיוון שהגשה לקויה של הבקשות הייתה אחד הגורמים העיקריים לעיכובים בטיפול בבקשות אלו. על פי הנוהל המוצע, ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות ימשיכו להיות ועדות אד-הוק, והן יורכבו מאנשי מקצוע ומאנשי ציבור בעלי ניסיון רלוונטי, שאינם בעלי אינטרס ישיר ואינם נגועים בניגוד אינטרסים. הרכב הוועדות יהיה מאוזן ויכלול ברוב המקרים נציגי מגורים מעורבים, נציג של מינהל התכנון ומומחים שונים. בנוגע לשיקולים לבחינת הבקשות מוצע בהמלצות כי ככלל, לא יידרש לפרט בנוהל או בחוק שיקולים ספציפיים, מעבר לאלו המצוינים כיום בפקודת העיריות על לשון ההזגמה. השיקולים הספציפיים כרוכים בהיבטים מקצועיים, והם משתנים לפי הניסיון בתחום ולפי נסיבות העניין. ההמלצות קובעות גם לוח זמנים לעבודתה של ועדת גבולות.

מלבד זאת הומלץ להעביר את הטיפול בצדדים הלוגיסטיים של שינוי תחומי שיפוט מקומיים לידי חברה פרטית, לאחד את ההליכים לשינוי תחומי שיפוט עם ההליכים לשינוי מרחבי תכנון (האחזה זו אינה מחייבת בהכרח להתאים את תחומי השיפוט המוניציפליים לתחומי מרחבי התכנון המקומיים) ולאחד את ההליכים לשינוי גבולות מוניציפליים לכל סוגי הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות).

סוגיה בעלת חשיבות מרכזית הנדונה בדוח הוועדה, אך אינה נכללת בהמלצותיו, עוסקת בצורך במסמך עקרונות של מדיניות לאומית מנחה בתחום מפת השלטון המקומי. בהקשר זה הועלו שתי הצעות חליפיות: האחת - לנסח מסמך מדיניות כוללני בתחום ארגון השלטון המקומי, והשנייה - להכין תוכנית פיתוח ארצית לא סטטוטורית, שתגדיר את השיקולים הלאומיים להערכת בקשות לשינוי תחומי שיפוט.

גם בדוח מבקר המדינה, שהוזכר לעיל (מבקר המדינה, 1996), צוין שלמשרד הפנים אין מדיניות כוללת, המבוססת על הכרת התמורות ועל ראייה כוללת של צרכים לאומיים, בסוגיות העיקריות הנוגעות לשינוי תחומי שיפוט. היעדר מדיניות, מדיניות ערורה, או אי-עדכון של מדיניות שגובשה בעבר, מקשים על הגדרת הבעיות, על הערכת הפתרונות ועל תהליך קבלת ההחלטות. הדוח ממליץ למשרד הפנים לשקול יוזמות משלו לשינוי ארצי של מפת הרשויות המקומיות, לרבות יצירת פתרונות מוניציפליים חדשניים, כך שמפה זו תעלה בקנה אחד עם מגמות תכנוניות שבגיבושן יש למשרד תפקיד מרכזי.

כאמור, הצעה חליפית שעלתה בוועדה לייעול ולזירוז הליכי שינוי שטחי שיפוט הייתה להכין מסמך עקרונות של מדיניות לאומית לא סטטוטורית, שיאפשר לוועדות לשקול בצורה נאותה יעדים לאומיים בעת גיבוש המלצותיהן. כן הוצע להכין תוכניות פיתוח אזוריות לכל הארץ - מעין פרוגרמת אב. רשות המבקשת לשנות את גבולותיה תוכל לעשות זאת רק בשטח שיש לו תוכנית פיתוח מאושרת כנ"ל. הוצע לגבש ולפרסם מדיניות תכנון, שממנה ייגזרו השיקולים שיביא שר הפנים בחשבון, בבואו להחליט על הקמת ועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות.

השאלה היא: האם ניתן כיום להשיג קונצנזוס בנוגע למסמכי מדיניות כאלה? יתרה מזו, ניתן לראות את מנגנון התכנון הפיזי הסטטוטורי הקיים, ברמות הארצית והמחוזית, כמייצג את השיקולים הלאומיים בתחום התכנון המרחבי; ייתכן אפוא שיש סיכון בהקמת מנגנון שיהיה מקביל למנגנון התכנון הפיזי. אפשר שניתן להסתפק במסגרת צנועה יותר של אוגדן החלטות ממשלה ומסמכי תכנון אחרים, ואפשר שניתן להסתפק בעדויות של נציגי משרדי ממשלה בוועדת הגבולות, כמייצגות את מגוון השיקולים הלאומיים.

בשני המסמכים שנדונו לעיל באה לידי ביטוי השאיפה לשיפור ולייעול ההליכים לשינוי שטחי שיפוט מקומיים. מסמך מבקר המדינה מדגיש את חשיבותה של מדיניות לאומית ברורה, שתנוסח על ידי השלטון המרכזי, כיעד מרכזי ברפורמה. מסמך הוועדה הבינמשרדית הוא יותר מסמך של פשרה, ונמנע מלעסוק בהיבטי מדיניות השנויים במחלוקת. מסמך זה אמנם מציג הצעות לייעול ההליך, אך לא למהפכה בכיוון של שינוי המאזן בין אינטרסים לאומיים לאינטרסים מקומיים, בין אינטרסים עירוניים לאינטרסים כפריים או בין אינטרסים של משרדי ממשלה שונים.

## 2 הפרספקטיבה הבינלאומית

סקירת ההליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל מצביעה על עלייה במורכבות, בפתיחות ובשקיפות של ההליכים, כתוצאה מתמורות פוליטיות הדרגתיות וממעורבות גוברת של בית המשפט הגבוה לצדק. עם זאת, במסגרת החוקית הריכוזית לא חלו שינויים של ממש. לצד לחצים להגבלת סמכויות השלטון המרכזי ולחיזוק הדמוקרטיה המקומית בנוגע להתוויית גבולות מוניציפליים, מועלות גם תביעות לחיזוק מרכיב המדיניות הלאומית ולשימור כוחו של השלטון המרכזי בהליכים. הכרת ההליכים במדינות דמוקרטיות אחרות עשויה לתרום רבות להערכת ההליכים בישראל, כפי שהם היום, ולזיהוי והערכה של הליכים חליפיים. פרק זה מתאר אפוא את ההליכים הנהוגים במדינות אירופה וצפון אמריקה, המשקפים מגוון חלופות הנבדלות מבחינת המאזן שבין דמוקרטיה מקומית ל"שליטה מלמעלה".

### אירופה: תפקיד מרכזי למדינה

הכללים באירופה לעריכת שינויים בגבולות מוניציפליים שונים ממדינה למדינה; אולם, ככלל, מדינות אירופה מאופיינות בריכוז עוצמה ניכרת בידי השלטון המרכזי, שהוא המחליט בדבר שינויי גבולות מוניציפליים ואף יכול לזוּם שינויים כאלו. יכולתם של התושבים ושל הרשויות המקומיות להשפיע על ההחלטות, ומידת יכולתה של המדינה לכפות שינויים בניגוד לרצון התושבים או הרשויות המקומיות, משתנים ממדינה למדינה. כמו כן, קיימים הבדלים בחלוקת הסמכויות בין הרשות המבצעת (הממשלה) לרשות המחוקקת (הפרלמנט) ובין השלטון המרכזי לדרג השלטון האזורי. האחריות לביצוע שינויי גבולות מוניציפליים נתונה בידי דרג השלטון האזורי במדינות פדרליות, דוגמת אוסטרליה, גרמניה ושווייץ וכן באיטליה, בהולנד, בספרד ובאיים השייכים לפורטוגל (CDLR, 1995).

בחלק מהמדינות, כמו בלגיה ושווייץ, שינוי תחום שיפוט מקומי כרוך בחקיקה. אולם אם השינוי נעשה בהסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, הוא אינו מחייב בהכרח חקיקה. במדינות אחרות, כמו פולין ושבדיה, שינוי גבולות מוניציפליים הוא בסמכות הממשלה או השלטון האזורי, הפועלים על בסיס החוקים הקיימים. ברוב המדינות שותפים התושבים להליך באמצעות התייעצות, משאל או באמצעות נציגיהם במועצת הרשות המקומית. רק במדינות מעטות נדרש משאל מחייב, וברובן חייב השלטון המרכזי רק לאפשר לרשויות המקומיות ולתושבים להביע את עמדותיהם לפני ביצוע שינויים. במדינות מסוימות קיימת אפשרות לערוך משאל שהוא בעל תוקף מייעץ (CDLR, 1995).



בשנות השישים והשבעים הנהיג השלטון המרכזי ברבות ממדינות אירופה, כמו בלגיה, הולנד, בריטניה, נורבגיה ושבדיה, רפורמות מקיפות במפת הרשויות המקומיות, וכפה רפורמות אלו באמצעות חקיקה. החוקים היו ספציפיים לרפורמות, ולא נועדו לשמש בסיס לעריכת שינויים נוספים במפת הרשויות המקומיות. בבריטניה נעשה בעבר שימוש אינטנסיבי במכשיר ועדת הגבולות להערכת בקשות לשינויי גבולות מוניציפליים; אך בעשרות השנים האחרונות בוצעו בה רוב שינויי הגבולות במסגרת רפורמות גדולות, שישומו באמצעות חקיקה. שינויים אלה כללו: רפורמה מקיפה במפת הרשויות המקומיות - בשנת 1974, ביטול הרשויות המטרופוליטניות - בשנת 1986 והמרת המערך המוניציפלי הדו-דרגי במערך חד-דרגי בכמה מקומות - בשנות התשעים (McNaughton, 1998). בבריטניה במיוחד, בהשוואה למדינות ארצות הברית הנדונות להלן, בלטה העובדה שהרפורמות הללו נערכו ביוזמת השלטון המרכזי. הממשלה, באמצעות הרוב שיש לה בפרלמנט, היא בעלת הכוח לערוך שינויים במפת הרשויות המקומיות לפי רצונה, וללא התחשבות בעמדת הרשויות המקומיות או התושבים (Norris, 1998).

### ארצות הברית: האמנם דמוקרטיה מקומית מלאה?

המציאות בארצות הברית בנוגע לשינוי תחומי שיפוט מקומיים מורכבת יותר מהדימוי לפיו לא ניתן לבצע שינויים ללא הסכמת כל הצדדים, בדרך כלל באמצעות משאל (אלעזר, 1998). מה שמייחד את ארצות הברית בהשוואה למדינות אחרות הוא שהמדינה כמעט אינה יוזמת ומתערבת בנושא, פרט לקביעת "כללי המשחק". עם זאת, אין פירושו של דבר שהנהגת שינויים במפת השלטון המקומי נעשית בהכרח בהסכמת כל הצדדים.

ההליכים לשינוי גבולות מוניציפליים מכונים בארצות הברית "הליכי סיפוח" (annexation procedures), והיינו: הליכים שבאמצעותם רשויות מקומיות מצרפות שטחים לתחום שיפוטן, בדרך כלל שטחים המצויים בתחום הנפה (county), שטרם התאגדו כרשות עירונית. ההליכים נקבעים על ידי המדינה, והם שונים במידה רבה ממדינה למדינה.

מקובל למיין את ההליכים לסיפוח שטחים לרשויות מקומיות בארצות הברית לחמישה טיפוסים עיקריים (Sengstock, 1960; Liner, 1990; 1993; Lindsey and Palmer, 1998):

1. **סיפוח באמצעות חקיקה** (legislative determination): שינוי גבול מוניציפלי מתבצע באמצעות חקיקה של המדינה. שיטה זו נהוגה בעיקר במדינות שאין בהן הליך מוסדר לסיפוח שטחים לרשויות עירוניות. במדינות רבות בנוי אינגלנד אין הליך כזה, מכיוון שכל שטחן כבר מאוגד ברשויות מקומיות (ואין בהן שטחים לא מאוגדים, שבהם השירותים המקומיים ניתנים על ידי הנפה). במצב זה כל סיפוח שטח לרשות מקומית משמעותו היא שיש לגרוע את השטח האמור מרשות מקומית אחרת, וצעד כזה מחייב חקיקה מיוחדת.
2. **סיפוח באמצעות משאל** (popular determination): ההחלטה על סיפוח שטח לרשות מקומית

כלשהי מתקבלת באמצעות משאל שבו מאשרים התושבים או בעלי הנכסים בשטח הנדון, ולעתים גם התושבים ברשות המספחת, את הסכמתם לסיפוח. הליך מסוג זה הוא הנפוץ ביותר במדינות ארצות הברית, ובמקרים מסוימים הוא משולב עם הליכים מסוגים נוספים.

3. **סיפוח באמצעות החלטה במועצת הרשות המקומית (municipal determination):** הסמכות לספח שטחים (שאינם מאוגדים עדיין ברשות מקומית עירונית) נתונה בידי רשויות מקומיות עירוניות, והן רשאיות לבצע את הסיפוח באמצעות החלטה חד-צדדית בכפיפות לכללים מסוימים. על השטח המסופח לעמוד בקריטריונים מסוימים של עיור, ולעתים נדרשת הכנת תוכנית אסטרטגית כללית שהסיפוח הוא חלק ממנה. לעתים קרובות עשויה להידרש גם תוכנית לאספקת שירותים מקומיים לשטח שיסופח.

4. **סיפוח באמצעות בית המשפט (judicial determination):** בית המשפט הוא הקובע אם בקשה להרחבת תחום שיפוט אכן תמומש, וקביעה זו נעשית לאור שורת כללים ושיקולים שהוגדרו לו. על כללים אלה נמנים בדרך כלל עמידה בפרוצדורות והתאמה לדרישות חוקיות. רק במקרים נדירים מותרות הנחיות החוק בידי בית המשפט סמכות לשקול את התבונה או את הצדק שבסיפוח.

5. **סיפוח באמצעות גוף כעין-מחוקק או מינהלי (quasi-legislative or administrative determination):** מועצה/ועדה עצמאית מקבלת את הסמכות להחליט אם סיפוח מוצע אכן יתממש. בין חברי המועצה עשויים להיכלל אנשים שמינה מושל המדינה או אנשי שלטון מקומי. כללים מנחים ושיקולים לקבלת ההחלטות בגופים אלה נקבעים בחוק.

כאמור, הטיפוס הנפוץ ביותר בארצות הברית הוא סיפוח באמצעות משאל, אך טיפוס זה נהוג רק ב-22 מ-50 המדינות (לוח 1).

למעשה, ברוב מדינות ארצות הברית נהוג שילוב של מרכיבים מכמה טיפוסים והמדינות בלוח 1 מסווגות בהתאם לטיפוס שנראה כדומה ביותר להליך הנהוג במדינה. ברוב המדינות, אם כי לא בכלן, נהוגים מרכיבים מסוימים של החלטה באמצעות משאל. ב-28 מדינות נדרש אישור הרוב בשטח המיועד לסיפוח (לוח 1), וב-14 מדינות נדרש אישור הרוב בעיר המספחת. אישור הרוב נדרש אפוא גם בכמה מדינות שבהן הליכי הסיפוח לא סווגו כסיפוח באמצעות משאל. מנגד, בכמה מקומות שההליכים בהם סווגו כסיפוח באמצעות משאל, אין המשאל מחייב.

לוח 1: הליכים לסיפוח שטחים לרשויות מקומיות בארצות הברית, 1997

3. סיפוח באמצעות		
החלטה	2. סיפוח באמצעות משאל (popular determination)	1. סיפוח באמצעות חקיקה (legislative determination)
determination	(municipal)	determination
קונטיקט	אלבמה*	איידהו
הוואי	אריזונה*	אינדיאנה
מיין	קולורדו*	קנזס
ניו המפשייר	דלאוור*	נבראסקה
רוד איילנד	פלורידה*	צפון קרוליינה

טנסי*	ג'ורג'יה* קנטאקי* לוויזיאנה* מרילנד* מסצ'וסטס מונטנה* ניו ג'רסי ניו יורק* אוהיו אוקלהומה* פנסילבניה* דרום קרוליינה* דרום דקוטה* טקסס* מערב וירג'יניה* ויסקונסין* ואימינג	ורמונט
<b>5. סיפוח באמצעות גוף כעין- מחוקק או מינהלי (quasi-legislative or administrative)</b>		<b>4. סיפוח באמצעות בית המשפט (judicial determination)</b>
	אלסקה* קליפורניה* איוואה* מישיגן* מינסוטה נבדה ניו מקסיקו אורגון* יוטה ושינגטון*	ארקאנסו* אילינוי* מיסיסיפי מיסורי* צפון דקוטה וירג'יניה

מקור: Lindsey and Palmer, 1998.

\* במדינות ששמותיהן מסומנים בכוכבית נדרש אישור הרוב (במשאל או בכתב) בשטח המיועד לסיפוח.

בהליכים לסיפוח שטחים לרשויות מקומיות במדינות ארצות הברית נערכים שינויים לעתים קרובות. בין שנות השבעים לשנות התשעים הצטמצם מספר המדינות שאפשרו סיפוח באמצעות החלטה במועצת הרשות המקומית. מספר המדינות שחייבו את אישור הרוב בשטח המיועד לסיפוח הצטמצם מ-23 ל-19, בין 1978 ל-1990, וגדל חזרה ל-28 ב-1997 (Lindsey and Palmer, 1998).

מסתבר אפוא שגם בארצות הברית, במדינות רבות ניתן לכפות שינויי גבול מוניציפליים ללא הסכמת התושבים ובעלי הקרקע, אם כי היוזמה לכך לא תבוא בדרך כלל מהמדינה, אלא מגורם מקומי המעוניין בסיפוח. מדינת אינדיאנה היא דוגמה מובהקת למצב זה. ההליך שהיה נהוג באינדיאנה עד 1999 הוא סיפוח באמצעות החלטה במועצת הרשות המקומית. היוזמה לסיפוח שטח לתחומה של רשות עירונית באינדיאנה יכולה לבוא מצד הרשות העירונית או מצד בעלי הקרקע בשטח הנדון. החוק באינדיאנה העניק לרשויות המקומיות העירוניות את הסמכות לספח שטחים, ללא התחשבות בהעדפות בעלי הקרקע או התושבים, בתנאי שהשטח המבוקש עומד באחד משני תנאים, המצביעים על כך שהוא מתחיל להתעיר או שהוא נחוץ לפיתוח עירוני:

1. לפחות 1/8 מגבול השטח המבוקש חייב לחפוף לגבול תחום השיפוט של הרשות העירונית, צפיפות האוכלוסייה בשטח המבוקש צריכה להיות לפחות שלוש נפשות לאקר, ולפחות 60% מהשטח מיועד למגורים או לשימושי קרקע מסחריים, תעשייתיים או עסקיים.
2. קיימת רציפות טריטוריאלית בין השטח המבוקש לתחום השיפוט של הרשות המקומית, כאשר לפחות רבע מגבול השטח המבוקש חופף לגבול הרשות, ובתנאי שהשטח נחוץ וישמש לצורכי פיתוח של הרשות בעתיד הקרוב.

החוק חייב את הרשות המבקשת לספח לתחומה את השטח להכין תסקיר תקציבי, המצביע על כך שיכולתה הכספית מאפשרת לה לספק את כל השירותים המוניציפליים לשטח שיוספח, ברמה הנהוגה ביתר חלקי הרשות, בתוך פרק זמן נתון: שירותי תשתית (דרכים, תאורה, ביוב, מים, ניקוז וכד') - בתוך שלוש שנים, ושירותים שאינם כרוכים בתשתית פיזית (משטרה, כיבוי אש, תחזוקת רחובות וכד') - בתוך שנה. על מועצת הרשות לאשר את התסקיר כהחלטת מועצה, לפני תאריך הסיפוח. התסקיר צריך לכלול: הערכת עלות השירותים המתוכננים, פירוט הדרכים למימוןם, תוכנית לארגון ולהרחבת השירותים. התסקיר צריך לכלול גם תוכנית להעסקת עובדים של יחידות שלטון מקומי שמשרותיהם יבוטלו בעקבות הסיפוח, אם כי הרשות איננה חייבת להעסיק עובדים אלה, כולם או מקצתם. החוק לא קבע כללים מדויקים בנוגע לאופן שבו יערך תסקיר זה, אך ברור שלא נדרש בו ניתוח כלכלי כולל של העלות והתועלת שבסיפוח; בעיקרו, מסמך זה נועד להבטיח שהרשות תוכל לעמוד במעמסה הכלכלית העלולה לנבוע מהסיפוח, ושבעלי הקרקעות והתושבים בשטח שיוספח יזכו ליחס הוגן בהשוואה לשאר תושבי הרשות.

החוק לא חייב את הרשות העירונית להודיע ישירות לבעלי הקרקע על כוונת הסיפוח. נדרשה עריכת שימוע ציבורי (public hearing) במועצת הרשות ובו יכלו המעוניינים לחוות את דעתם על יוזמת הסיפוח. עם זאת, מותר היה לערוך את השימוע בעצם היום שבו נערכה ההצבעה על קבלת תקנות הסיפוח במועצה. לאחר שהתקבלה תקנת הסיפוח, אפשר היה להתנגד לה בתוך 60 יום, באמצעות החתמת רוב בעלי הקרקע או בעלי קרקע המחזיקים ב-75 אחוזים מערכה המוערך של הקרקע שסופחה. ההתנגדות, המופנית לבית המשפט,

הייתה צריכה להסתמך אך ורק על רקע של הליך לא תקין. בתי המשפט לא היו רשאים לפסול את תקנת הסיפוח אם היא עמדה באחד משני התנאים שפורטו לעיל, והעירייה פעלה בהליך תקין (Lindsey and Palmer, 1998). אם בית המשפט פסל את הסיפוח, על העירייה נאסר ליוזם מחדש את סיפוח השטח במשך שנתיים, אלא אם היוזמה באה מצד בעלי הקרקע בשטח הנדון.

בארצות הברית רווחת התופעה של defensive incorporation (דהיינו: תושבים בשטח מסוים מתאגדים כרשות מקומית עצמאית כדי להימנע מסיפוח על ידי עיר גדולה), אולם גם צעד זה אינו פשוט באינדיאנה, מכיוון שפעולה זו מותנית בהוכחת יכולת כספית וניהולית לספק שירותים מוניציפליים (בלי ליפול לנטל על הקופה הציבורית!). עמידה בתנאי זה אינה פשוטה, כשמדובר באזורים פרבריים, שהם דלילי אוכלוסין ובסיס המס בהם מצומצם יחסית.

סיפוח שטחים לרשויות מקומיות באינדיאנה נעשה במקרים רבים על אפם וחמתם של התושבים, שלא היו מעוניינים להסתפח לרשות גדולה יותר, אם בשל חשש ממסים גבוהים יותר ואם מתוך אי-רצון להשתייך לרשות שמתגוררים בה מיעוטים. לעתים, יזם של פרויקט מגורים סיכם עם רשות מקומית עירונית בדבר סיפוח עתידי של הפרויקט. התושבים שרכשו בו בתים או דירות לא ידעו על ההסכם, וכאשר התבצע הסיפוח לא יכלו לעשות כמעט דבר. לפנייה לבית המשפט היה סיכוי רק אם נמצא פגם כלשהו בהליכים. הליכי הסיפוח היו אפוא נושא מעורר מחלוקת בין הרשויות העירוניות, שניצלו את הסמכות שהוקנתה להן, מצד אחד, לבין בעלי קרקעות, תושבים, ונפות (counties) או רשויות מקומיות כפריות שמהן נגרעו שטחים, מצד שני. בעלי הקרקעות והתושבים הם שהובילו בדרך כלל מאבקים נגד תוכניות סיפוח, אך כאמור, הם יכלו לערער על החלטות סיפוח רק מנימוקים פרוצדורליים.

מחלוקות אלו עוררו לחצים פוליטיים לשינוי החוק, כך שסיפוח שטח לרשות מקומית יותנה בהסכמת התושבים או בעלי הקרקע בשטח הנדון. אנשי מקצוע, המודעים לחסרונות שבהתניית שינויי גבול בהסכמת כל הנוגעים בדבר, העלו בדוח שהוגש למדינה הצעות לשיפור ההליך הקיים, שבכל זאת אינן מחייבות מעבר לחלופה הקיצונית של סיפוח באמצעות משאל (Lindsey and Palmer, 1998). בעקבות זאת, שונה החוק באינדיאנה בשנת 1999 באופן שאכן הקשה על ערים לספח שטחים באופן חד-צדדי. עם זאת, סיפוח שלא בהסכמה עדיין אפשרי בתנאים מסוימים, בכפוף להחלטת בית המשפט.

הליכי הסיפוח במדינות ארצות הברית כוללים לעתים נהגים בעייתיים (שניתן לפקפק אם היו עומדים במבחן בג"צ בישראל). כך, למשל, רווח הנהגה להעביר חוקים שהם מיוחדים לרשויות מקומיות מסוימות, הפוטרים אותן מהפרוצדורות הרגילות לסיפוח שטחים (מקלים עוד יותר על סיפוח שטחים או מגינים מפני סיפוח). אמנם, אסור לחוקק חוקים שמפלים במפורש לטובה או לרעה רשות מקומית מסוימת, אולם קבוצות בעלות השפעה מצליחות לעקוף איסור זה. העקיפה מתבצעת באמצעות חקיקה, שבה מוגדרת רשות מקומית מטיפוס כל כך ספציפי, עד כי בפועל ההגדרה מתאימה אך ורק לרשות מקומית מסוימת (לדוגמה, חוק התקף אך ורק ביחס לרשויות מקומיות בעלות מאפיינים מסוימים, הכוללות בין 32,000 ל-33,000 תושבים) (Lindsey and Palmer, 1998). ארצות הברית, ואינדיאנה בכלל זה, אינה מהווה אפוא דוגמה לדמוקרטיה מקומית מושלמת.

## קנדה: מודל צפון אמריקאי ריכוזי

המערכת הפוליטית הקנדית דומה בסממנים חיצוניים רבים לזו האמריקאית, אך בפועל היא שונה באופן מהותי ומושפעת במידה רבה גם מהשורשים הקולוניאליים הבריטיים (והצרפתיים בקויבק). החוקה האמריקאית שמה דגש רב על זכויות הפרט, בעוד שהחוקה הקנדית מדגישה בעיקר ביטחון, סדר וממשל תקין. הממשלה בקנדה היא זו שבאה להגן על הפרט ולהבטיח את רווחתו, בעוד שבארצות הברית הדגש הוא על הגנת הפרט מפני מעורבות יתרה של השלטון בענייניו, וזאת במגוון רחב של תחומים, החל בזכות לשאת נשק וכלה בזכות להתאגד ברשות מקומית מסוימת לפי בחירה.

האחריות על מערכת השלטון המקומי בקנדה מופקדת בידי הפרובינציות, המעורבות בכל החלטה על שינוי גבולות מוניציפליים ולא רק בקביעת כללי ההליך (Skaburskis, 1992). חלוקת הסמכויות בין דרגי השלטון בהתאם לחוקה מכירה רק בהליך מטיפוס אחד לסיפוח שטחים לרשויות מקומיות: סיפוח באמצעות חקיקה. הפרובינציות, באמצעות החלטה בבית הנבחרים של הפרובינציה או באמצעות חקיקה, חייבות לאשר כל שינוי גבול מקומי (Meligrana, 1998).

ההליכים שהנהיגו הפרובינציות בקנדה כוללים מרכיבים שונים מהטיפוסים הנוספים הנהוגים בארצות הברית. כך, למשל, בפרובינציות שונות מותר לבעלי קרקעות לבקש את הכללת קרקעותיהם בתחומה של עיר סמוכה. בקולומביה הבריטית אף מובאות בקשות אלו להצבעה. מובן שגם הרשויות המקומיות רשאיות לבקש הרחבה של תחום שיפוטן, ולעתים מעורבים גם בתי המשפט בהליכים. אולם המייחד את קנדה בהשוואה לארצות הברית הוא שההחלטה הסופית היא בידי הפרובינציות, והן אכן משתמשות תכופות בזכות הכרעה זו.

הליכי שינוי גבולות מוניציפליים באונטריו, המאוכלסת שבפרובינציות קנדה, מדגימים היטב את ההבדלים בין קנדה לארצות הברית. בהליכים אלה בוצעו שינויים כמה פעמים במהלך המאה העשרים (Meligrana, 1998). בשנים 1906-1932, שינויי גבולות מוניציפליים אושרו על ידי מועצת הרכבות והרשויות המקומיות (Ontario Railway and Municipal Board), שמינתה הפרובינציה, מה שפטר את שרי ממשלת הפרובינציה מהעיסוק היומיומי בנושא. ב-1932 הפך גוף זה ל"מועצת הרשויות המקומיות" (Municipal Board Ontario) והואצלו לו סמכויות נרחבות בתחום הפיקוח על מערכת השלטון המקומי. הזכאים לבקש שינוי תחומי שיפוט היו: (1) רשויות מקומיות; (2) השר לעניינים מוניציפליים, באישור קבינט הפרובינציה; (3) לפחות 150 בעלי זכות בחירה מכפר או עיירה או 500 מתושבי עיר, באמצעות הרשות המקומית, לאחר שמועצת הרשות קיימה הצבעה בנושא.

מועצת הרשויות המקומיות ערכה בדרך כלל שימוע ראשוני, ובעקבותיו יכלה לפסול את הבקשה או לדרוש מידע נוסף. המועצה הייתה חייבת לערוך שימוע ציבורי שבו יכלו המועונינים בכך להביע את דעתם. כן הייתה לה הסמכות לזמן עדים ביוזמתה ולהסתייע במומחים. החלטת מועצת הרשויות המקומיות יכלה להיות מנוגדת לעמדת התושבים או לזו של הרשויות המקומיות; החלטה זו לא הייתה מוגבלת על ידי תקדימים משפטיים, אם כי היה על המועצה להביא בחשבון שיקולים של טובת הכלל, לפי הבנתה או כפי שהוצגו על ידי נציגי ממשלת הפרובינציה. ההחלטה הועברה לנוגעים בדבר, ואלה יכלו לערער בתוך פרק זמן נתון בפני קבינט הפרובינציה. הקבינט היה רשאי להתעלם מהערעורים או לבקש ממועצת הרשויות המקומיות לערוך שימוע נוסף. עד 1960 נדרשה חקיקה מתאימה בפרלמנט כדי ליישם את החלטת מועצת הרשויות המקומיות,

וההחלטה יכלה כמובן לעבור שינויים במסגרת הליכי החקיקה. ב-1960- הוענק תוקף חוקי החלטות מועצת הרשויות המקומיות, והדרישה היחידה הייתה שהן יאושרו על ידי הקבינט של הפרובינציה.

אחדות מהחלטות מועצת הרשויות המקומיות של אונטריו היו תקדימיות במיוחד (Meligrana, 1998). כך לדוגמה נקבע, בשנת 1954, שהאינטרס של הפרובינציה איננו לשמר מסגרות היסטוריות, כאשר שימור זה פוגע בפיתוח העירוני הרצוי. נקבע גם שכדי להצדיק סיפוח שטחים יש להראות שהסדרים חליפיים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות לא יפעלו כהלכה או שלא יענו על בעיות ניהול הצמיחה העירונית. עם זאת, המועצה נמנעה מייזום הסדרים חליפיים לשינוי גבולות מוניציפליים ומטיפול בהם. למועצה גם הוענקה הסמכות להורות על פיצוי רשויות שנלקח מהן שטח באמצעות מענקים.

רפורמות רחבות, שכללו הקמת דרג עליון של עיריות מטרופוליניות ועיריות אזוריות, בוצעו באונטריו בין שנות החמישים לשנות השבעים המוקדמות. רפורמות אלו נערכו ביוזמת הפרובינציה, ללא התחשבות בהתנגדויות מקומיות. הן ייצגו שלב חדש במעורבות הפרובינציה בעריכת שינויים במפת הרשויות המקומיות, בהשוואה למועצת הרשויות המקומיות, שנתפסה כשמרנית יותר והייתה בעיקר מכשיר לביצוע שינויים פרטניים.

לקראת סוף שנות השבעים גברו הלחצים לעריכת רפורמה בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מקומיים באונטריו. הרשויות המקומיות היו מעונינות בהליך יותר פוליטי, בעוד שהפרובינציה העדיפה הליך מעין-שיפוטי במועצת הרשויות המקומיות, משום שהוא בודד אותה מלחצים פוליטיים ואלקטורליים. בשנת 1981 שונה החוק: הזכות לבקש הרחבת תחומי שיפוט הוענקה לרשויות מקומיות ונשללה מתושבים ומיזמי גדל"ן, ומעורבות הציבור בהליך הצטמצמה. בהתאם לחוק החדש, לאחר שאושרה החלטת הרשות המקומית לספח שטח במועצתה הועברה ההחלטה כבקשה לידי השר לעניינים מוניציפליים. המשרד לעניינים מוניציפליים הוא זה שטיפל בבקשות והעריך אותן, ללא חובה פורמלית לשיתוף הציבור. החובה היחידה הייתה לשמוע את חוות דעתן של מועצות בתי-הספר (school boards). בתוך המשרד לעניינים מוניציפליים הוקם אגף לגבולות מוניציפליים, ולפקידי האגף הוענקה בפועל סמכות רחבה ללוות את בקשת הסיפוח בהליך החקיקה. אגף זה שימש כגורם נייטרלי המספק חומר על בקשת הסיפוח, והרשויות המקומיות נהגו למעשה להתייעץ עם אנשי האגף לפני ייזום בקשות סיפוח. האגף גם מילא תפקידי תיווך, וההליך החדש העניק אפוא כוח רב לפקידי הממשלה המופקדים על נושא הגבולות.

לאחר שנערכה הבדיקה במשרד עמדו בפני השר כמה אפשרויות: במקרה שהושגה הסכמה בין הרשויות המקומיות המעורבות, הועברה החלטת הסיפוח לחקיקה או להודעה פורמלית. במקרה של הודעה, ללא חקיקה, היה על השר לפרסם את ההודעה. אם הועלו התנגדויות, חובתו הייתה לשקול אותן אך לא בהכרח לקבלן. אם לא הושגה הסכמה בין הרשויות המקומיות, או אם רצה השר לפעול בניגוד לעמדתן, עמדה בפניו האפשרות למנות ועדת משא-ומתן, שתפגיש את נציגי הרשויות המקומיות במסגרת שאיננה שיפוטית. התקווה הייתה שמסגרת כזו תעודד פשרה, בניגוד למסגרת הדיון במועצת הרשויות המקומיות, שעודדה עימות. לשר ניתן כוח רב להשפיע על עבודת ועדת המשא-ומתן, באמצעות קביעת הרכב הוועדה, הגדרת הצדדים המעורבים ומינוי המתווך הראשי. בדרך כלל שימש כמתווך מנהל האגף לגבולות מוניציפליים, שהוא זה שגם ניסח בסופו של דבר את המלצות הוועדה או סיכם את הדיונים, כאשר לא הושגה הסכמה. השר גם יכול היה לקבוע כללים לעבודת הוועדה, כמו מועד להגשת ההמלצות והגדרת נושאי הדיון. כדי לסייע בעבודת הוועדה

היה השר רשאי למנות פאנל של שלושה חברים שיטפל בסוגיות מקצועיות (הנדסה, תקציב וכד'). הדוח של יו"ר ועדת המשא-ומתן הועבר לשר והופץ בקרב הגורמים המעורבים בסכסוך הגבולות. גורמים אלה העבירו לשר את חוות דעתם והשר הוא שהכריע. הליך זה העניק כוח רב לשר לעניינים מוניציפליים, והיה יעיל כאשר נדונו שינויים קטנים, שלגבי רובם הושגה הסכמה גם ללא ועדת משא-ומתן. עם זאת, ההליך לא התאים לסכסוכים על שטחי קרקע גדולים, שהמחלוקת סביבם הייתה מהותית ולא ניתן היה ליישבה בהסכמה.

ההליך שונה שוב ב-1995 על ידי הממשלה השמרנית, ששאפה לפשט ולייעל את המגזר הציבורי. על פי החוק החדש, רשות מקומית יכולה ליזום שינוי גבולות באמצעות הגשת בקשה ובה פרטי השינוי המבוקש, עמדת הרשויות הסמוכות ונימוקים המצדיקים את השינוי. בעקבות הגשת הבקשה רשאי השר לעניינים מוניציפליים למנות ועדה, שתיפגש עם הצדדים המעורבים ותנסח את הצעת הארגון-מחדש. הצעה זו מופצת בציבור ומתבקשת תגובה בכתב של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. לוועדה אין אפשרות לזמן עדים. טיוטת ההצעה והתגובות שהוגשו בכתב נדונות בישיבה פתוחה אחת לפחות, שאליה מוזמנים אלה המעוניינים להציג את עמדתם. לאחר מכן מגישה הוועדה את הדוח הסופי ושינוי הגבולות מוצא לפועל. לאחר שמקמת ועדה היא מגישה תמיד המלצות, ועובדה זו אמורה לדרבן את הרשויות המקומיות לגבש פתרון מוסכם כדי לצמצם את הסיכון לפתרון שייכפה על ידי הוועדה.

בשנת 1998 ביצעה הפרובינציה רפורמה מטרופולינית בטורונטו: ביטול המבנה הדו-דרגי והקמת עירייה שאיחדה את כל הרשויות המקומיות שהיו כלולות קודם בעיריית הגג המטרופולינית של טורונטו. גם רפורמה זו הוצאה לפועל ללא התחשבות בהתנגדויות מקומיות.

ההליכים לסיפוח שטחים לרשויות מקומיות באלברטה הם דומים. בין השנים 1961 ל-1995 פעלה מועצת רשויות מקומיות (Local Government Board), שכללה שלושה חברים הממונים על ידי הקבינט. מועצה זו בחנה בקשות לסיפוח שטחים. עד 1975 היו החלטותיה סופיות. לאחר שנת 1975 נדרש אישור קבינט הפרובינציה, ומאז 1978 ניתנה לקבינט הסמכות לקבל החלטות שאינן תואמות את המלצת המועצה. בשנת 1995 נכנס לתוקפו חוק חדש, שביטל את מועצת הרשויות המקומיות. ההליך החדש כלל מפגשים ומשא-ומתן במטרה לגבש הסכמה. ההסכמות או אי-ההסכמות מועברות לאחר מכן למועצת רשויות מוניציפליות (Municipal Government Board) העוסקת הן בענייני גבולות והן בענייני תכנון. בהיעדר הסכמות מקיימת הוועדה לפחות דיון פומבי אחד לשמיעת עדויות. ההחלטה הסופית נתונה בידי השר לעניינים מוניציפליים.

הדוגמאות השונות מקנדה מלמדות שסוגיית ההליך הרצוי לשינוי גבולות מוניציפליים עמדה על הפרק לעתים קרובות בפרובינציות השונות, ושבהליכים גם בוצעו מפעם לפעם רפורמות. אולם בכל החלופות שיושמו שמר השלטון המרכזי על מעמדו המרכזי בנושא. במקרים מסוימים היה ההליך פנימי בעיקרו, ובו ניסה השר האחראי לתווך בין הצדדים בטרם הכריע. במקרים אחרים היה השר מחויב להליך פתוח יותר, שבו נערך שימוע ולצדדים השונים ניתן מרחב גדול יותר ליזום שינויים ולהציג את עמדתם. במקרים קיצוניים העביר הקבינט את סמכות ההכרעה לוועדה מעין-שיפוטית שמונתה על ידו, אך מעולם לא נדונה באופן ממשי רפורמה שתמנע כפיית שינויים על ידי השלטון המרכזי ותעביר את מרב הסמכויות בנושא לרמה המקומית.



### 3 חלופות והערכתן

#### החלופות לסוגיהן

סקירת ההליכים לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים במדינות אירופה וצפון אמריקה וסקירת ההליכים בישראל, על התמורות שעברו עליהם וההצעות לשנותם, מסייעות בהגדרת החלופות לרפורמה בהליכים לשינוי שטחי שיפוט. השאלה הבסיסית לצורך הגדרת החלופות היא: מי הוא בעל הסמכות המרכזי בקביעת תחומי שיפוט מוניציפליים? אפשרות אחת היא זו שבה מחזיקה המדינה במרב סמכויות ההכרעה ואפילו יוזמת שינויי גבולות מוניציפליים. אפשרות שנייה היא להותיר את היוזמה וההכרעה בידי גורמים מקומיים, כאשר המדינה מוגבלת לקביעת המסגרת החוקית לעריכת השינויים (לוח 2). לצד חלופות קיצוניות אלו ייתכנו גם מצבי ביניים, בעיקר כאלה שבהם למדינה יש סמכות הכרעה, אך זו כפופה לסייגים משמעותיים.

במצבים שבהם מרב הסמכות לשינוי גבולות מופקדת בידי המדינה עולה שאלת חלוקת הסמכויות בקרב מוסדות השלטון המרכזי: האם הסמכות מופקדת בידי הממשלה, בידי הפרלמנט או בידי דרג שלטון אזורי? כאשר הסמכות היא בידי הממשלה או בידי הדרג האזורי במדינה פדרלית, האם היא מופקדת בידי של שר מסוים, קבוצת שרים או הממשלה כולה? כאשר מרב הסמכות נתון לגורמים מקומיים, עולה שאלת חלוקתה בקרב אותם גורמים: רשויות מקומיות, תושבים ובעלי קרקע. ככלל, כל שלושת הגורמים יהיו בדרך כלל מעורבים במידה זו אחרת בהליכים, וההבחנה המשמעותית במקרה של הענקת סמכויות לגורמים מקומיים נוגעת ל"כללי המשחק" שקובע השלטון המרכזי: האם אלה מעניקים יתרון לאינטרסים עירוניים או לאינטרסים כפריים ופרבריים?

לוח 2: הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים - חלופות

**א. חלופות המעניקות את מרב הסמכות למדינה**

1. **החלטת שר (Ministerial determination):** מתן הסמכות לשר המופקד על השלטון המקומי.
  - 1.1 הליך ביורוקרטי-פנימי. זכות שימוע לצדדים.
  - 1.2 הליך בעל גוון מקצועי-פלורליסטי, הכפוף לנהלים ולבקרה הדוקה.
  - 1.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, כגון באמצעות עריכת משאל בעל תוקף מייעץ בשטח הנדון.
2. **החלטת ממשלה (Governmental determination):** מתן הסמכות לפורום שרים או לממשלה כולה.
  - 2.1 הליך ביורוקרטי-פנימי. זכות שימוע לצדדים.
  - 2.2 הליך בעל גוון מקצועי-פלורליסטי, הכפוף לנהלים ולבקרה הדוקה.
  - 2.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, כגון באמצעות עריכת משאל בעל תוקף מייעץ בשטח הנדון.
3. **החלטת הרשות המחוקקת (Legislative determination):** מתן הסמכות לרשות המחוקקת.
  - 3.1 הליך ביורוקרטי-פנימי. זכות שימוע לצדדים.
  - 3.2 הליך בעל גוון מקצועי-פלורליסטי, הכפוף לנהלים ולבקרה הדוקה.
  - 3.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, כגון באמצעות עריכת משאל בעל תוקף מייעץ בשטח הנדון.
4. **החלטת שלטון אזורי (Regional government determination):** מתן הסמכות לדרג שלטון אזורי.
  - 4.1 הליך ביורוקרטי-פנימי. זכות שימוע לצדדים.
  - 4.2 הליך בעל גוון מקצועי-פלורליסטי, הכפוף לנהלים ולבקרה הדוקה.
  - 4.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, כגון באמצעות עריכת משאל בעל תוקף מייעץ בשטח הנדון.

**ב. חלופות המותירות את מרב הסמכות לגורמים מקומיים**

5. **הסכמת הצדדים (Popular determination):** הכפפת שינויים להסכמת כל הצדדים הנוגעים בדבר ובפרט התושבים או בעלי הקרקע בשטח הנדון, בדרך כלל באמצעות משאל.
6. **החלטת הרשות המקומית העירונית (Municipal determination):** מתן הסמכות לרשויות המקומיות העירוניות, בכפוף לסייגים מסוימים.
7. **החלטת בית המשפט (Judicial determination):** הפקדת הסמכות בידי בית המשפט, בכפוף לחוקים וכללים שקובעת המדינה.
8. **החלטת ועדה מעין-שיפוטית (Quasi-legislative determination):** הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית, בכפוף לחוקים ולמדיניות שקובעת המדינה.

חלופות עיקריות המעניקות את מרב סמכויות ההחלטה לשנות תחומי שיפוט מוניציפליים למדינה הן כדלקמן:

**1. החלטת שר:**

- 1.1 מתן מלוא הסמכות לשר המופקד על השלטון המקומי (בישראל: שר הפנים). ההליכים לבדיקת הצעות לשינוי תחומי שיפוט יהיו ביורוקרטיים-פנימיים ויוצאו לפועל על ידי פקידי המשרד הממשלתי הנדון, אם כי סביר שלצדדים הנוגעים בדבר תינתן הזכות להציג את עמדתם לפני קבלת החלטה. בשיטה זו, הן המעורבות של גורמים חיצוניים בהליכים (בעלי אינטרס ובית והן הבקרה על ההליכים מוגבלים ביותר (המשפט
- 1.2 אך הגבלה מסוימת של מרחב התמרון שיש לו, מתן הסמכות לשר המופקד על השלטון המקומי "שקוף" ההגבלה מתאפשרת באמצעות הכפפת השר לבקרה ולכללים המבטיחים הליך פתוח ו הליכים לשינוי תחומי. ינטרס חיצוניים יכולת רבה יותר להשפיע על ההחלטות שבו לבעלי א בישראל הדבר יכול. פלורליסטי יותר מאשר בחלופה הקודמת-שיפוט יהיו בעלי גוון מקצועי בהפעלת נוהל, תלות-תוך הבטחת אי, להתבטא בכללים ברורים לגבי הרכב ועדות החקירה ט להפעיל בקרה הדוקה על העמידה בנוהל ההליכים ובמתן סמכות לבית המשפ
- 1.3 אך הכפפתו לא רק לבקרה ולכללים המבטיחים, מתן הסמכות לשר המופקד על השלטון המקומי אם בחלופה הראשונה. אלא גם להתחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, הליך פתוח יותר נה מסודרת של הנושא עלבבחי - יכול היה השר להסתפק בשימוע של הצדדים ובחלופה השנייה הרי שבחלופה זו הוא עשוי להידרש במקרה, ידי ועדה בלתי תלויה המגישה לו את המלצותיה פעולה נגד תוצאותיו של משאל. הקיצוני אפילו לעריכת משאל בעל תוקף מייעץ בשטח הנדון רופוליניתכפי שמעיד כישלון הניסיון להקמת עירייה מט, כזה תהיה כרוכה בקושי פוליטי ניכר חלופה זו היא אפוא שלב אחד לפני העברה אפקטיבית של 1995 בשנת, באמסטרדם שבהולנד הסמכות לרמה המקומית
2. **החלטת ממשלה:** מתן הסמכות לפורום רחב יותר של שרי ממשלה או לממשלה כולה. פורום כזה יאשר ואף יזוים שינויי גבולות התואמים למדיניות הלאומית בתחום, כולל רפורמות רחבות, לאחר שהשינויים נבחנו באמצעות אחת הפרוצדורות שפורטו בחלופות הקודמות. סביר שהטיפול כולו יהיה בידי השר המופקד על השלטון המקומי, שיביא את החלטותיו לדין ולאישור בפורום השרים או בממשלה. מתן זכות ההכרעה לפורום כזה משלב בהחלטה מגוון של אינטרסים פוליטיים - בהתאם לקבוצות האוכלוסייה והאידאולוגיות שמייצגים שרים שונים, ושל אינטרסים מגזריים - בהתאם למגזרים שמייצגים שרים שונים (בינוי, תחבורה, איכות הסביבה וכדו').
3. **החלטת הרשות המחוקקת:** מתן הסמכות לרשות המחוקקת (הכנסת בישראל). כאשר בית המחוקקים נמצא תחת שליטה הדוקה של הממשלה, המסוגלת להעביר בו כמעט כל הצעה באמצעות הרוב שיש לה, אזי חלופה זו אינה שונה מקודמותיה. אולם כאשר בית המחוקקים אוטונומי יחסית, העברת הסמכויות אליו הופכת את ההליך לפלורליסטי מאוד מצד אחד, אך גם לפוליטי מאוד מצד שני; ההיבט הפוליטי יבוא לידי ביטוי הן בקבלת ההחלטות, העשויות להתקבל בהקשר של הסכמים ויריבויות פוליטיות בתחומים אחרים, והן בשינויים תכופים בהמלצות של ועדות החקירה או של הדרג הביורוקרטי שיבחן את ההצעות, בהתאם למאזן הפוליטי בבית המחוקקים ברגע נתון.
4. **החלטת שלטון אזורי:** מתן הסמכות לדרג שלטון אזורי. במדינות פדרליות חלופה זו עשויה להיות

דומה מאוד לקודמותיה, כאשר הדרג האזורי ממלא במידה רבה את מקומה של המדינה. במדינות אחרות משמעותה של חלופה זו הוא מתן משקל רב יותר לפוליטיקה מקומית ולאינטרסים מקומיים, ויש בה ממד משמעותי של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי.

חלופות עיקריות, המותירות לגורמים מקומיים את מרב סמכויות ההחלטה לשנות תחומי שיפוט מוניציפליים, הן כדלקמן:

5. **הסכמת הצדדים:** הכפפת שינויים להסכמת הצדדים המעורבים, ובפרט התושבים או בעלי הקרקע בשטח הנדון, ברוב המקרים - באמצעות משאל. חלופה זו נתפסת בדרך כלל כמבטיחה את מימוש הדמוקרטיה המקומית במלואה, משום שבשיטה זו אין מבצעים שינויים במפת הרשויות המקומיות בכפייה. החלופה מעניקה כוח רב בידי תושבים ובעלי קרקעות באזורים כפריים ופרבריים, שבידם להחליט אם להמשיך להשתייך לרשות מקומית כפרית, להקים רשות מקומית עצמאית או להסתפח לרשות קיימת. ההחלטה אם לתת את זכות ההכרעה לתושבים או לתת זכות זו לבעלי הקרקע עשויה להשפיע על התוצאות; בדרך כלל התושבים מסויגים יותר מבעלי הקרקע כשמדובר בהצעות לסיפוח לרשות קיימת גדולה. בפועל, באזור שבו אוכלוסייה ניכרת חלופה זו תחייב את הסכמת התושבים, ורק אם האזור ברובו עדיין איננו מאוכלס, ייתכן שבעלי הקרקעות יהיו בעלי הדעה הקובעת.
6. **החלטת הרשות המקומית העירונית:** מתן הסמכות לרשויות המקומיות העירוניות, בכפוף לסייגים מסוימים. חלופה זו מעניקה עוצמה רבה לערים, ורואה במתן אפשרות לערים להתרחב ולהתפתח שיקול מרכזי, שחשיבותו עולה על זו של אינטרסים מקומיים בשולי המרחב העירוני. הסייגים שמעמידה החלופה בפני סיפוח שטחים על ידי רשויות מקומיות נועדו להבטיח שהשטח המבוקש אכן יהיה חלק אינטגרלי מהעיר, ולא אזור מבודד שאינו צפוי להשתלב במרקם העירוני, ושהאזור המסופח יקבל שירותים זהים לאלה הניתנים בשאר חלקי העיר.
7. **החלטת בית המשפט:** הפקדת הסמכות בידי בית המשפט, בכפוף לחוקים ולכללים שקובעת המדינה. במקרה זה סביר שעיקר תפקידו של בית המשפט הוא לאזן בין אינטרסים מקומיים שונים. יכולתו של בית המשפט להכריע בסוגיות מינהליות ותכנוניות היא מוגבלת, והוא אמור לבחון בעיקר עמידה בכללים פרוצדורליים ובקריטריונים שקבעה המדינה. בחלופה זו המדינה שומרת אפוא לעוצמה יכולת השפעה עקיפה על עיצוב מפת הרשויות המקומיות, באמצעות קביעת קריטריונים ושיקולים כלליים, אך אין היא יכולה להשפיע על ההכרעות במקרים ספציפיים.
8. **החלטת ועדה מעין-שיפוטית:** הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית, בכפוף לחוקים ולמדיניות שקובעת המדינה. הוועדה אמורה להיות מאוזנת ולכלול אנשי מקצוע ובעלי ניסיון רלוונטי, המוכשרים לרדת לעומקן של סוגיות מינהליות ותכנוניות ולהתחשב גם בשיקולים לאומיים ובאינטרסים של השלטון המרכזי. המדינה אמנם יכולה להשפיע על התוצאות באמצעות ניסוח החוקים והמדיניות המנחה, ואולי גם באמצעות מינוי חברים המזוהים עם קו חשיבה מסוים, אך אין לה אפשרות להכריע במקרים ספציפיים.

## יתרונות וחסרונות

החלופות המעניקות למדינה את הסמכות לשנות גבולות מוניציפליים נהנות מעדיפות מבחינת היכולת לערוך שינויים התואמים אינטרסים לאומיים ומדיניות כוללת; בחלופות אלה ניתן לתת משקל רב לשיקולים כמו יעילות כלכלית, צדק חברתי ופיתוח מרחבי רציונלי. המדינה יכולה לפעול למניעת פיצול-יתר של מערכת השלטון המקומי, פיצול העלול לפגוע ביעילות המינהלית-כלכלית ובשוויון חברתי. המדינה יכולה גם לתרום להעברה מאוזנת של שטחים מרשויות כפריות לרשויות עירוניות; איזון כזה יאפשר לענות על צורכי פיתוח עירוניים מחד גיסא, אך גם למנוע פיתוח מפוזר בהיקף מופרז על שטחים פתוחים המצויים במחסור מאידך גיסא. המדינה גם יכולה להביא בחשבון שיקולים של בסיס מס מקומי, ולהבטיח ששינויי גבולות מוניציפליים לא יגרמו לגידול בפערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות.

אולם יתרונות אלה של החלופות המעניקות את מרב הסמכויות למדינה אינם מובטחים. מתן סמכויות נרחבות למדינה בתחום קביעת שטחי שיפוט, כמו בתחומים אחרים, מחייב אמון בסיסי בהוגנות השלטון: על הציבור להאמין ביכולת המדינה לשמש מתווך הוגן, המשקף את האינטרסים של רוב הציבור, ושאינו פועל במידה רבה לאור אינטרסים קבוצתיים צרים, ואפילו אישיים, של המקורבים לשלטון. יכולתה של המדינה להכריע לאור שיקולים של טובת הכלל תלויה גם במידת הצלחתה לגבש מדיניות לאומית מוסכמת. יש והשלטון המרכזי מתאפיין בפיצול על בסיס אינטרסים מגזריים או אינטרסים של קבוצות אוכלוסייה המיוצגות על ידי חברי ממשלה שונים; במקרה כזה יתקשה השלטון להגדיר מדיניות לאומית כוללת ולפעול בעקביות לאורה. פלורליזם ומדיניות שאינה עקבית לחלוטין, המתגבשת תוך משא-ומתן פוליטי ופשרה, אינם פסולים בהכרח, בפרט כאשר החברה מפוצלת בין קבוצות אוכלוסייה בעלות אינטרסים מגוונים. עם זאת, נורמות שלטון ירודות ושחיתות יכולות לבטל כל יתרון של מדיניות כוללת וטובת הכלל, הכרוך בהענקת הסמכויות למדינה.

השלכותיהן של חלופות המעניקות את מרב הסמכות למדינה תלויות גם בשאלה: בידי מי בשלטון המרכזי הופקדה הסמכות, ועד כמה היא מוחלטת או מוגבלת? מתן הסמכות לשר המופקד על השלטון המקומי, המפעיל הליך שהוא בעיקרו ביורוקרטי-פנימי (חלופה 1.1), עשוי לאפשר טיפול יעיל ומהיר (מותנה בתפקוד השר והמשרד הממשלתי הנדון). העוסקים בנושא עשויים לצבור ניסיון בתחום וצפוי שגם דפוסי קבלת ההחלטות יהיו עקביים. מנגד, חסרונותיה העיקריים של חלופה זו נובעים מהיעדר שקיפות של ההליכים בעלי אינטרסים ברמה הלאומית וברמה המקומית הם בעלי יכולת מוגבלת להשפיע על ההחלטות, ואלה יכולות להיות מוטות בהתאם להעדפות ולאינטרסים של השר המסוים. חלופה זו אינה רצויה אפוא מבחינת הדמוקרטיה המקומית ואינה מבטיחה בהכרח התאמה למדיניות לאומית מוסכמת וחתימה לטובת הכלל. במערכת הסובלת ממינהל לקוי ומשחיתות חלופה זו תהיה בעייתית במיוחד.

הכפפת השר לבקרה ולכללים, המבטיחים הליך פתוח ושקוף יותר (חלופה 1.2), עונה במידה רבה על בעיותיה של החלופה הראשונה בתחומי השקיפות, המינהל התקין וההתחשבות במגוון אינטרסים בתהליך קבלת ההחלטות. שיטה זו מבטיחה גם הערכה מקצועית-אובייקטיבית יותר של ההצעות, אם כי ייתכן שהטיפול בהן יהיה פחות עקבי מאשר בשיטה הקודמת. ההליך גם צפוי להיות ממושך יותר מאשר הליך הנשען על טיפול פנימי במשרד הממשלתי המתפקד ביעילות.

הכפפת השר להתחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים, כגון באמצעות משאל מייעץ (חלופה 1.3), מגדילה עוד יותר את האיוון שבין האינטרסים שמייצג השלטון המרכזי לאינטרסים מקומיים. יש בכך יתרון מבחינת הדמוקרטיה המקומית, אך לחלופה כזו כמה חסרונות בולטים: (1) היא יקרה לביצוע וסביר שתקשה מאוד על ביצוע שינויי גבולות שנויים במחלוקת בתוך פרק זמן קצר; (2) היא מחייבת ניסוח החלטה חד-משמעית בעד או נגד שינויי גבולות, ומקשה על גיבוש פשרות מורכבות יותר במשא-ומתן; (3) היא מקשה על התאמת מפת הרשויות המקומיות לתנאים משתנים. ההנחה היא שלמשאל המייעץ יש השפעה פוליטית בלתי מבוטלת, משום שאם השר יכול להתעלם ממנו בקלות, אין כל טעם במשאבים המושקעים בו. חלופה כזו גם מעניקה כוח רב לאינטרסים מקומיים פרטיקולריים ולאינטרסים ספציפיים של השר האחראי; היא אינה מותירה מקום רב להשפעת אינטרסים המיוצגים על ידי משרדי ממשלה אחרים (כמו בינוי ושיכון) או להשפעת קבוצות המייצגות אינטרסים ברמה הלאומית (כמו איכות סביבה).

מתן הסמכות לפורום שרים או לממשלה כולה (חלופה 2) תורם להליך פלורליסטי, המתחשב במגוון שיקולים. כך מצמצם הסיכון לקבלת החלטות המבוססות על אינטרסים צרים של שר מסוים. אולם בשיטה זו ההחלטות עלולות להיות פחות עקביות וקבלתן תהיה כרוכה בעיכובים, עקב סדר היום העמוס של השרים והעובדה שעבור רובם לרוב ההחלטות בתחום זה יש מקום שולי. בפורום רחב של שרים, המייצגים גם משרדי ממשלה שאין להם כל חלק בנושא, גדל גם הסיכון לקבלת החלטות בהקשר למיקח ולממכר הפוליטי בתחומים אחרים. בהקשר כזה, שיקולים הקשורים ליעילותה של מערכת השלטון המקומי ולדפוסי הפיתוח המרחבי הם בעלי חשיבות משנית עבור מקבלי ההחלטות.

מתן הסמכות לבית המחוקקים (חלופה 3) היא דרך ישירה ודמוקרטית להכריע בסוגיית שינוי שטחי שיפוט, והיא מאפשרת להתחשב במגוון שיקולים ואינטרסים ברמה הלאומית והמקומית (הכוונה לבית המחוקקים שחבריו נהנים מחופש ניכר בהצבעתם, שהרי אם ההחלטות מתקבלות בפועל בממשלה וחברי מפלגת השלטון או הקואליציה כפופים למשמעת קואליציונית הדוקה, אין חלופה זו שונה מקודמותיה). אולם חלופה זו סובלת גם מחסרונות, שבעטיים אין היא שכיחה ועל פי רוב גם אינה מומלצת כדרך אפקטיבית להכריע בסוגיית שינוי שטחי שיפוט (Lindsey and Palmer, 1998). הבעיות הן מהסוג השכיח בחקיקה שהיא ספציפית לטיפול בסיטואציות מקומיות: שרירותיות וחוסר עקביות בקבלת ההחלטות וכן חוסר איוון בין אינטרסים עירוניים לכפריים (בדרך כלל יהיו האינטרסים העירוניים דומיננטיים יחסית בזכות כוחם האלקטורלי, אם כי ייתכנו סיטואציות שבהן השדולה הכפרית-חקלאית היא בעלת כוח רב, או שהאזורים הפרבריים נהנים מעוצמה אלקטורלית ופוליטית רבה בהשוואה לערים גדולות). גם החלטות בית המחוקקים יכולות להיות כרוכות לא פעם בעסקאות פוליטיות בתחומים אחרים, כך שלראייה כוללנית עלול להיות משקל מועט בהכרעות. מלבד זאת, מתן סמכות הכרעה לבית המחוקקים מקשה על תכנון מקומי ארוך-טווח. החלטותיו של בית המחוקקים בסוגיות מקומיות אלו, שהן שוליות לתחומי עיסוקו המרכזיים, כרוכות באי-ודאות רבה, וסביר גם שקשה יהיה להעביר בו שינויים משמעותיים.

מתן הסמכות לדרג שלטון אזורי (חלופה 4) עונה על כמה בעיות הכרוכות בחלופות 2 ו-3. הטיפול בסוגיות של שלטון מקומי הוא מרכזי יותר בדרג האזורי. מקבלי ההחלטות מקדישים זמן רב לטיפול בנושאים מקומיים ומתמצאים באינטרסים מקומיים ובהערכתם הנכונה. במדינה פדרלית, הטיפול במערכת השלטון המקומי יהיה ככלל בידי דרג השלטון האזורי. במדינות אחרות תלויה ישימותה של חלופה זו בשאלה אם קיים בכלל דרג

שלטון אזורי ואם כן - מה כוחו, כיצד הוא נבחר ומה מידת תלותו בשלטון המרכזי מחד גיסא וברשויות המקומיות מאידך גיסא? כאשר דרג זה חלש, אין זה סביר שהוא יכריע בסוגיות מוניציפליות, אם כי הוא יכול לסייע לשלטון המרכזי בטיפול ובהערכת הצעות לשינויי גבולות.

הכפפת שינויי גבולות להסכמת הצדדים הנוגעים בדבר באמצעות משאל או בדרך דומה אחרת (חלופה 5) נהנית מיתרון מובהק מבחינת קידום הדמוקרטיה המקומית ומותרת בידי התושבים את הזכות להחליט לאיזו רשות מקומית הם מעוניינים להשתייך. חלופה זו מונעת פעולות חפוזות של השלטון המרכזי הנובעות ממניעים פסולים. החלופה מעניקה כוח רב בעיקר לתושבי אזורים כפריים המצויים בשולי המרחב העירוני, והיא מגנה עליהם מפני סיפוח על ידי רשויות עירוניות גדולות, המייצגות כוח אלקטורלי ופוליטי עדיף. אולם לחלופה זו גם חסרונות משמעותיים. ראשית, עריכת משאלים היא יקרה וכרוכה בנטל מינהלי. חשוב מכך, חלופה זו מעודדת פיצול מוניציפלי, על כל השלכותיו הבעייתיות בתחומי השוויוניות, הפיתוח המרחבי הרציונלי ולעתים גם היעילות הכלכלית (רזין, 1998; 1999). כך, למשל, מספר קטן של תושבים יוכל למנוע שינוי גבול שהוא לטובת האזור בכללותו, ותושבים בעלי יכולת כלכלית יוכלו להתנגד לשיוך מוניציפלי של אזור מגוריהם לרשות שיש בה גם אוכלוסייה חלשה. חלופה זו גם אינה מגנה בהכרח על המרחב הכפרי מפני פרבור מפוזר, מכיוון שבעלי קרקעות במרחב זה עשויים להעדיף לפתח את קרקעותיהם במסגרת הרשות המקומית הכפרית, והתושבים החדשים עשויים להעדיף להישאר ברשות הכפרית או להקים רשות מקומית חדשה. מנגד, צפוי כי רשויות מקומיות יסרבו לספח לשטחן אזורים שפוטנציאל המיסוי שלהם מוגבל.

סיפוח באמצעות החלטה במועצת הרשות המקומית (חלופה 6) מעמיד את צורכי הפיתוח העירוניים במקום מרכזי בסולם העדיפויות. בחלופה זו מושם הדגש על זכותה של עיר להתרחב לעבר אזורים כפריים מתעירים הגובלים בה, והתפשטות זו נתפסת כצורך בסיסי וכאמצעי לפתרון בעיות מקומיות. בחירה בחלופה זו מפחיתה את אפקטיביות הלחצים לפיצול מוניציפלי, ותודות לכך נמנעות בעיות של שוויוניות הגלומות בפיצול, בלי שיהיה צורך בכפיית שינויי גבול על ידי השלטון המרכזי. מדיניות השלטון המרכזי באה לידי ביטוי באמצעות התנאים שהוא מעמיד לאישור בקשות התרחבות של ערים, אך אין לו אפשרות להשפיע על ביצוע שינויי גבול ספציפיים. חלופה זו גם פשוטה ויעילה מבחינה מינהלית. עם זאת, יש לה גם מספר חסרונות מהותיים. חסרון אחד הוא בתחום הדמוקרטיה המקומית: בשיטה זו כמעט שאין התחשבות בהעדפותיהם של התושבים המתגוררים בשולי המרחב העירוני ובהעדפותיהן של הרשויות הכפריות, כך שהשיטה אינה מעודדת שכנות טובה בין הרשויות העירוניות לכפריות. כמו כן, האפשרות הנוחה לספח שטחים לערים קיימות אמנם מעודדת תכנון מתואם במרחב העירוני, אך חלופה זו אינה מציבה בלמים משמעותיים בפני פרבור מפוזר; היישובים העירוניים יכולים להתפשט במהירות על שטחים כפריים פתוחים, כל עוד הם מסוגלים להוכיח שביכולתם לתחזק אותם שטחים מבחינה כלכלית. החלופה גם עלולה לעודד סיפוח מוגזם של שטחים שאינם נחוצים לפיתוח עירוני בטווח הנראה לעין. רשויות עירוניות אף יימנעו מלספח שטחים שאוכלוסייתם חלשה ושעלות אספקת השירותים בהם גבוהה מפוטנציאל ההכנסות לרשות המקומית. לבסוף, החלופה אמורה למנוע מהמדינה להתערב בהחלטות סיפוח ספציפיות ממניעים פוליטיים צרים, אך הניסיון בארצות הברית מראה שהתערבויות כאלו אירעו לעתים באמצעות חקיקת חוקים מיוחדים, שהעניקו מעמד מועדף לרשויות מקומיות בעלות עוצמה פוליטית משמעותית.

הפקדת הסמכות בידי בית המשפט (חלופה 7) מציעה הכרעה רציונלית, אובייקטיבית ובלתי רגישה ללחצים

פוליטיים. צפוי כי בית המשפט יתייחס למגוון היבטים, כולל אינטרסים של קבוצות מיעוט, והשופטים המטפלים באופן שוטף בנושא עשויים לצבור ידע מקצועי בסוגיה של שינוי שטחי שיפוט. אולם גם לחלופה זו חסרונות מהותיים. ראשית, קיים קושי במתן פתרונות משפטיים לסוגיות של מדיניות ציבורית. הכרעה בסוגיה של תחומי שיפוט כרוכה בהערכת היבטים מינהליים ותכנוניים, וספק אם רצוי להחליט אך ורק על פי עמידה טכנית בכללים פרוצדורליים שונים. שנית, במתן הסמכות לבית המשפט יש כדי לפגוע במידה מסוימת בעיקרון של הפרדת הרשויות, מכיוון שבית המשפט אינו אמור להכריע בסוגיות מדיניות, אלא רק בכל הנוגע לעמידה בדרישות החוק ולכללי צדק בסיסיים.

הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית (חלופה 8) היא אולי הדרך המתאימה ביותר להערכה מאוזנת ואובייקטיבית של הצעות לשינוי תחומי שיפוט. חלופה זו אינה מותירה את הסמכות בידי אחד הצדדים המקומיים ומצד שני, היא אינה מאפשרת למדינה להתערב בהחלטות ספציפיות. לחלופה זו יתרונות לא מבוטלים: הערכת ההצעות לשינוי תחומי שיפוט נוטה להיות מקצועית, ונשמר יחס הוגן כלפי הצדדים, שכן לכל צד מוקנית הזכות להשמיע את דעתו בפני הוועדה. אולם גם שיטה זו אינה נקייה מחסרונות. ראשית, היא כרוכה בהקמת גוף מינהלי חדש, המחייב תקצוב ומימון. שנית, הפקדת הסמכות בידי ועדה כזו עלולה ליצור בעיה של מענות (accountability), כלומר, אי-מחויבות מצד הוועדה לאינטרס פוליטי כלשהו, גם כאשר הוא משקף העדפות של ציבור רחב, וזאת בשאלות מדיניות שבהן המרכיב הפוליטי לגיטימי. בניגוד לחלופות האחרות, למעט הפקדת הסמכות בידי בית המשפט, מקבלי ההחלטות בשיטה זו אינם נבחרו ציבור, ואף-על-פי-כן הם מופקדים על הכרעות מדיניות ולא רק על הכרעה בנושאי חוק ונוהל. יתרה מזו, לקחי הניסיון בצפון אמריקה מלמדים שהחלטות לא פופולריות ומעוררות מחלוקת עלולות לדחוף את המחוקקים לקצץ בסמכויות הוועדה ולהכפיף את החלטתה לאישור הרשות המבצעת או המחוקקת. עצם קיומה של אפשרות כזו עלול לגרום לכך שהוועדה תושפע מלחצים פוליטיים של המדינה.

הערכת החלופות המסוכמת בלוח 3 היא ראשונית בלבד, מכיוון שתיתכן שונות גדולה מאוד באופן התפקוד של הגורמים המוסמכים להחליט בנוגע לשינוי תחומי שיפוט. ההליך עשוי להיות מהיר ויעיל במיוחד אם הופקד בידי שר המפעיל הליך בירוקרטי-פנימי (בתנאי שהמשרד הממשלתי הרלוונטי יעיל דיו ושהשר אינו כבול לאילוצים פוליטיים, המקשים עליו לקבל החלטות) או אם הופקד בידי הרשויות העירוניות. הפקדת הסמכות בידי בית המשפט או בידי ועדה מעין-שיפוטית נהנית מיתרון מובהק בתחום העקביות, כמו גם הפקדת הסמכות בידי שר, המפעיל הליך בירוקרטי-פנימי. אלא שהחלופה האחרונה עלולה להיות הגרועה ביותר בכל הנוגע לשקיפות ולמינהל תקין וכן בכל הנוגע לקידום דמוקרטיה מקומית (לוח 3). הפקדת הסמכות בידי הרשויות העירוניות מעניקה כמובן משקל מרבי לאינטרסים עירוניים, הכפפת שינויים להסכמת כל הצדדים מעניקה משקל מרבי לאינטרסים כפריים ופרבריים והפקדת הסמכות בידי הממשלה כולה, המפעילה הליך מקצועי-פלורליסטי, עשויה להעניק משקל מרבי לשיקולים לאומיים של טובת הכלל. הגמישות בהתאמת מפת הרשויות המקומיות לתנאים משתנים עשויה להיות אופטימלית, אם הסמכות לשינוי תחומי שיפוט תינתן לשר, המפעיל הליך בירוקרטי-פנימי, או לוועדה מעין-שיפוטית.



## השפעת הסביבה הפוליטית-אידאולוגית על טווח החלופות הראלי

המיון שהוצג לעיל כולל שתיים-עשרה חלופות, שבהן ההכרעה הסופית בדבר שינויי גבולות מוניציפליים היא בידי השלטון המרכזי וארבע חלופות שבהן ההכרעה היא בידי גורמים מקומיים או בידי גוף בורר, שאינו כפוף לממשלה או לבית המחוקקים (לוח 2). אולם, בפועל מגוון החלופות העומד בפני המבקשים לשנות את ההליכים אינו כה גדול. טווח החלופות הראלי מוגבל על ידי הסביבה הפוליטית-אידאולוגית, על כן מספר החלופות שאינן נוגדות את המוסכמות המקובלות ושיש להן סיכוי כלשהו להגיע ליישום יכול להיות מצומצם.

תיאוריות העוסקות במעמד המדינה בחברה מאפשרות להגדיר סביבות פוליטיות-אידאולוגיות העשויות להכתיב את טיב ההליכים לשינוי תחומי שיפוט שינקטו במדינה נתונה. חמשת המודלים המוצגים להלן עשויים להיות בעלי משמעות לסוגיית תחומי השיפוט (Johnston, 1980):

1. **שוק חופשי (laissez faire): המדינה קובעת מסגרות חוקיות ומינהליות, אך נמנעת ממעורבות ישירה.** על פי מודל זה, המדינה תימנע ממעורבות ישירה בייזום שינויי גבולות מוניציפליים ובהכרעה בסכסוכי גבולות, ותסתפק בקביעת "כללי המשחק". מודל זה מתאים לאידאולוגיה הרווחת בארצות הברית.
2. **מדינת הרווחה הליברלית: המדינה מעורבת ישירות בדאגה לרמת רווחה מינימלית של האוכלוסייה.** על פי מודל זה, המדינה תחזיק במרב הסמכויות לקביעת תחומי שיפוט מקומיים בשם טובת הכלל, כולל אחריות למתן שירותים מקומיים ברמה סבירה בכל רחבי המדינה, תכנון מתואם וכד'. מודל זה מתאים למדינות רבות במערב אירופה.
3. **המדינה כמתווך נייטרלי: המדינה מעורבת בקונפליקטים חברתיים במעמד של מתווך הוגן.** גם על פי מודל זה תחזיק המדינה בסמכויות ההכרעה בקביעת שטחי שיפוט מקומיים, אך יהיה מרחב רב יותר ליוזמות מקומיות לשינוי גבולות; יוזמות אלו יובאו להכרעת המדינה אם לא תושג הסכמה בנוגע אליהן ברמה המקומית. מודל זה מתאים במידה רבה לקנדה.
4. **המדינה כמקבל החלטות פלורליסטי: המדינה היא גוף לא מונוליטי, המקבל החלטות הסותרות לעתים זו את זו, ומושפעות ממגוון קבוצות אינטרס.** במצב זה ייתכנו אפשרויות שונות בנוגע לסמכויות המדינה לקבוע תחומי שיפוט מקומיים: סביר שיווצר מתח בין גורמים בשלטון המרכזי שישאפו להחזיק בסמכויות ההכרעה בתחום זה, לבין קבוצות אינטרס מקומיות, שישאפו להעניק את מרב העוצמה לגורמים מקומיים. ייתכן שישראל, שדמתה בעבר יותר למדינת הרווחה הליברלית, תואמת כיום יותר את המודל הפלורליסטי.

לוח 3 : הערכת החלופות להליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, לפי קריטריונים נבחרים (הערכה איכותית ראשונית)

חלופה	יעילות ומהירות	עקביות	מינהל תקין – שקיפות	דמוקרטיה מקומית		שיקולים לאומיים - טובת הכלל	גמישות בהתאמה לתנאים משתנים
				מגזר עירוני	מגזר כפרי-פרברי		
<b>1. הסמכות בידי שר</b>							
1.1 הליך ביורוקרטי פנימי	++	++	--	--	--	*	++
1.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	*	*	+	+	+	+	+
1.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	--	++	++	++	-	-
<b>2. הסמכות בידי הממשלה</b>							
2.1 הליך ביורוקרטי פנימי	-	-	-	-	-	+	+
2.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	-	*	+	+	+	++	*
2.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	-	++	++	++	-	--
<b>3. הסמכות בידי הרשות המחוקקת</b>							
3.1 הליך ביורוקרטי פנימי	-	--	+	+	+	+	-
3.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	-	--	++	++	++	+	-
3.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	--	++	++	++	-	--
<b>4. שינויים כפופים להסכמת כל הצדדים</b>							
4.1 הליך ביורוקרטי פנימי	-	+	+	+	+	++	--
4.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	-	+	+	+	+	++	--
4.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	-	++	++	++	+	--
<b>5. הסמכות בידי הרשות העירונית</b>							
5.1 הליך ביורוקרטי פנימי	++	++	*	*	*	+	+
5.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	*	*	+	+	+	++	+
5.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	-	++	++	++	-	--
<b>6. הסמכות בידי בית-המשפט</b>							
6.1 הליך ביורוקרטי פנימי	*	++	+	+	+	+	+
6.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	*	++	+	+	+	+	+
6.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	-	++	++	++	-	--
<b>7. הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית</b>							
7.1 הליך ביורוקרטי פנימי	*	++	+	+	+	+	++
7.2 הליך מקצועי-פלורליסטי	*	++	+	+	+	+	++
7.3 התחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים	--	-	++	++	++	-	--

הלוח אינו כולל את חלופה 4 (הסמכות בידי דרג שלטון אזורי), מכיוון שהכללות לגביה תלויות במאפייני השלטון האזורי.

- ++ השפעה חיובית מאוד.
- +
- השפעה שלילית.
- +
- השפעה שלילית מאוד.
- \* מצב ביניים.

5. **המדינה כבעלת ברית של הקפיטליזם: המדינה מגינה על האינטרסים של מעמד בעלי ההון.** גם מצב כזה אינו מכתוב סוג מסוים של הליכים לשינוי שטחי שיפוט. עם זאת, סביר שבמצב זה לא ייחנה השלטון המקומי מכוח פוליטי רב; עיקר העוצמה בקביעת תחומי שיפוט, על ההשלכות שיש לה בכל הנוגע לפיתוח ולמיסוי המקומי, תהיה בידי המדינה, ומדיניותה תושפע מבעלי קרקע ומאינטרסים כלכליים ברמה המקומית. דומה שברטיניה בתקופת שלטונה של תאצ'ר תאמה במידה מסוימת את המודל הזה.

המערכת הפוליטית במדינות שונות יכולה כמובן לכלול סממנים של יותר מאחד הטיפוסים שנמנו לעיל. כך, לדוגמה, במודל מדינת הרווחה הליברלית עשויה המדינה לשמש גם כמתווך הוגן או להתאפיין בקבלת החלטות פלורליסטית, ואילו במודל השוק החופשי יכולה המדינה לפעול כבעלת ברית של בעלי ההון. סביבות פוליטיות-אידאולוגיות מעוגנות גם במסורות וערכים שהם ספציפיים לתרבות הפוליטית במדינות שונות, ואלה אינם מקבלים ביטוי מלא במיון שהוצג לעיל. למרות זאת, הגדרת סביבה פוליטית-אידאולוגית על פי סממנים מחמשת המודלים שנמנו לעיל, יכולה לשמש כנקודת מוצא לזיהוי טווח החלופות הראלי במדינה.

מודל השוק החופשי מוציא למעשה מכלל חשבון את כל החלופות המעניקות את זכות ההכרעה למדינה. אמנם יש יוצאים מכלל זה אפילו בארצות הברית, מכיוון שגם במדינות ארצות הברית ניתן למצוא סממנים ממודלים אחרים של המדינה. ההסתברות ליישום חלופת הוועדה המעין-שיפוטית במודל זה היא נמוכה, והבחירה תהיה בעיקרה בין החלופות: הכפפת שינויים להסכמת הצדדים, מתן הסמכות לרשויות המקומיות העירוניות או הפקדת הסמכות בידי בית המשפט. יש להניח שיהיה לחץ אידאולוגי בלתי מבוטל לבחור בחלופה המחייבת את הסכמת הצדדים לכל שינוי גבולות.

מודל מדינת הרווחה הליברלית כרוך בחלופות המעניקות את הסמכות למדינה, או בהסתברות נמוכה יותר, לוועדה מעין-שיפוטית. החלופה המחייבת את הסכמת הצדדים לכל שינוי איננה באה בחשבון על פי מודל זה. גם מודל המדינה כמתווך נייטרלי מעניק את הסמכות למדינה, אם כי היא עשויה לשמש יותר כמקבלת החלטות הנוגעות ליוזמות מקומיות ולא כיוזמת שינויים.

על פי מודל המדינה כמקבל החלטות פלורליסטי הכל אפשרי, אך פחות סביר שמלוא הסמכות תופקד בידי גורם אחד בלבד, כמו שר מסוים או הרשויות העירוניות. עיקר המתח יהיה בין הפקדת הסמכויות בידי הממשלה או בית הנבחרים לבין התניית שינויים בהסכמת הצדדים. על פי מודל המדינה כבעלת ברית של הקפיטליזם סביר שהסמכות תופקד בידי המדינה, אך לא דווקא בידי של השר המופקד על השלטון המקומי.

## 4 חלופות אפשריות בישראל

בעשרות השנים הראשונות לקיומה של מדינת ישראל בלטה בה המגמה לכונן מדינת רווחה ליברלית, בדומה למקובל במדינות רבות במערב אירופה. אולם במגמה זו חל שינוי, שהתחדד בהדרגה מאז שנות השמונים. לכאורה, הסתמנה השפעה גוברת של אידאולוגיות שוק חופשי בעלות גוון אמריקאי, אך בפועל נראה שהשינוי העיקרי נע יותר לכיוון מודל המדינה כמקבל החלטות פלורליסטי, שהחלטותיה סותרות לעתים זו את זו ומושפעות ממגוון אינטרסים. עם זאת, בישראל עדיין באים לידי ביטוי מאפיינים רבים של מדינת רווחה ריכוזית, והמסד החוקי לפעולותיה משקף תפיסות אלו.

כאמור, מודל מדינת הרווחה מכתוב חלופות המעניקות למדינה את מרב הסמכויות לשינוי תחומי שיפוט, ואכן בישראל החוק מעניק לשר הפנים סמכות רחבה ביותר בנושא. התמורה לכיוון המודל הפלורליסטי מדרבנת לחצים לכרסום בסמכויות השר, הן מצד גורמים אחרים בשלטון המרכזי והן מצד גורמים מקומיים. מגמות שינוי אלו תוארו בפרק 1. ההליכים לשינוי שטחי שיפוט בישראל נמצאים כיום בנקודה כלשהי בין חלופת החלטת שר, המפעיל הליך ביורוקרטי-פנימי, לחלופת החלטת שר, המפעיל הליך מקצועי-פלורליסטי (לוח 2). במילים אחרות, הסמכות לערוך שינויים נתונה לשר הפנים, ההליך כבר אינו פנימי, כפי שאולי היה בעבר, אך גם הכפפתו לבקרה ולכללים המבטיחים הליך פתוח, המשלב מעורבות ניכרת של גורמים חיצוניים, איננה מלאה. המלצות הוועדה לייעול ולזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים (משרד הפנים, 1998א) כללו כולן שינויים האמורים לשפר ולייעל את ההליך בטווח שבין שתי החלופות הנזכרות.

הבחירה בין שתי חלופות אלו או במצב-ביניים כלשהו ביניהן היא אכן הטווח שבו ניתן לערוך בישראל רפורמה בהליכים, בלי לחולל מהפכה הכרוכה בשינויים דרסטיים בחוק ובמכשולים פוליטיים כבדים. סבירותן של החלופות האחרות, המעניקות את סמכות ההכרעה למדינה, נמוכה יותר, והחלופה לפיה הסמכות נמסרת לדרג שלטון אזורי אינה קיימת כלל בישראל (מחוזות משרד הפנים הם חלק בלתי נפרד מהשלטון המרכזי).

החלופות המוציאות את סמכות ההכרעה מידי המדינה כרוכות, כאמור, בשינוי פוליטי-אידאולוגי משמעותי, וכמובן שיישום רפורמה בכיוון זה ייתקל במכשולים גבוהים. עם זאת, לפחות החלופה של הסמכת הצדדים והחלופה של החלטת ועדה מעין-שיפוטית אינן משוללות סיכוי. הפקדת הסמכות בידי בית המשפט נראית בלתי סבירה בישראל, מכיוון שבית המשפט בארץ עוסק בבקרה על קיום החוק ושמירת כללי הצדק, אך לא בהכרעות מקצועיות.

הענקת סמכות ההחלטה לרשויות המקומיות העירוניות נראית גם היא בלתי סבירה, מכיוון שהמרחב הכפרי בישראל מאוגד כולו במועצות אזוריות, בשונה מהמצב בארצות הברית שם ממלאות הנפות (counties) את תפקיד השלטון המקומי באזורים שטרם התאגדו כרשות עירונית. כמו כן, בתנאי המחסור בקרקע והצפיפות בישראל לא תאפשר חלופה זו תפקוד סביר: רשויות עירוניות אחדות עלולות להיאבק על אותה פיסת קרקע, וחלופה זו אינה כוללת מנגנון הכרעה (פרט ל"כל הקודם זוכה") ואף לא מנגנון סביר לשמירה על שטחים פתוחים, שיש בהם מחסור. אמנם, לעתים הועלו בארץ תביעות להעניק לרשויות עירוניות מעמד עדיף על פני מועצות אזוריות בטיפול בשינוי שטחי שיפוט; מרכז השלטון המקומי אף העלה הצעה לסיפוח אוטומטי של אזורי תעסוקה חדשים לרשויות העירוניות הסמוכות, בכפוף לפיצוי מסוים של המועצות האזוריות. אולם גם תביעות אלו התייחסו למדיניות ולשיקולים שינחו את המדינה, ולא לפעולה חד-צדדית של הרשויות העירוניות.

### הכפפת שינויי גבולות להסכמת הצדדים

הכפפת שינויי גבולות מוניציפליים להסכמת הצדדים המעורבים יכולה להתבצע בשתי רמות. יישום מלא של העיקרון מחייב את הסכמת כל הרשויות המקומיות המעורבות - הן אלו המקבלות שטחים והן אלו המוותרות עליהם, את הסכמת רוב התושבים בשטח המועמד להעברה וייתכן שגם את הסכמת רוב בעלי הקרקע או המחזיקים בנדל"ן שלא למגורים בשטח זה. בישראל פירושה של חלופה זו הוא חסימה כמעט מוחלטת של אפשרויות ההתרחבות של ערים קיימות. חלופה זו לא תבלום בהכרח את תהליך הסבתם של שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים אחרים לשימושים עירוניים, אלא תגרום לכך שהאזורים שיפותחו יישארו במועצות האזוריות או שיוקמו להם רשויות מקומיות חדשות. הפיתוח יהיה מפוזר יותר ומתואם פחות. הפיצול הגובר של מפת הרשויות המקומיות בשולי המרחב העירוני יעמיק את הפערים בקרב הרשויות המקומיות ויגדיל את הנטל על הקופה הציבורית, הנובע מעלות אספקת שירותים מוניציפליים ברשויות חלשות וברשויות קטנות.

יישום מוגבל יותר של חלופה זו אינו מתנה שינוי גבולות בהסכמת כל הרשויות המקומיות המעורבות, אך מחייב להשיג את הסכמתם של רוב התושבים בשטח המיועד להעברה. במקרה של איחוד רשויות מקומיות תיתכן דרישה להסכמת רוב התושבים בכל אחת משתי הרשויות המיועדות לאיחוד. הנהגת חלופה זו אכן עלתה על הפרק לאחרונה, בעיקר בהקשר של התנגדויות למדיניות משרד הפנים לאחד רשויות מקומיות קטנות. דרישה כזו להסכמת התושבים היא דמוקרטית, ומבטאת במידה רבה עקרונות של חופש הפרט וזכותו להתאגד בדרך הנראית לו לניהול העניינים המקומיים. דרישה כזו גם מונעת מהשלטון המרכזי לשנות תחומי שיפוט מקומיים מתוך מניעים פוליטיים צרים, שאינם מתיישבים בהכרח עם טובת התושבים או עם טובת הכלל.

אולם, גם ליישום מוגבל זה של החלופה יש מחיר גבוה. קבלת הצעות חוק המכפיפות שינויי גבולות מוניציפליים להסכמת התושבים עלולה לקבע את מפת הרשויות המקומיות בישראל, למנוע את התאמתה לתנאים משתנים, וכן לסכל פיתוח ושינויים המתחייבים משיקולי יעילות כלכלית וממגוון שיקולים מוניציפליים נוספים. הצורך בהסכמת התושבים גם יגרום להסתגרות גדלה והולכת של קבוצות אוכלוסייה מבוססות ברשויות מקומיות משלהן.

המתנגדים לביצוע שינויי גבולות מוניציפליים בכפייה מציגים בדרך כלל את מערכת השלטון המקומי בארצות הברית כמודל למערכת דמוקרטית, שבה ניתנת עדיפות מכרעת לחופש הפרט; לטענתם, שינויי גבולות בכפייה פוגעים בחירות הפרט ובקניינו. אולם טענות אלו לוקות מכמה היבטים:

ראשית, טענות אלו אינן מציגות את המודל האמריקאי בשלמותו, אלא בוחרות ממנו רק מרכיבים הנוחים לביסוסן. בהתאם לכך מועלים על נס המרכיבים המגבילים את סמכויות המדינה, אך יש התעלמות מאלה המרחיבים את האחריות המקומית. רשויות מקומיות בארצות הברית נדרשות לאחריות תקציבית רבה יותר מאשר בישראל (רזין, 1999). רשות מקומית קטנה, הסובלת מהיעדר יתרונות לגודל, תיאלץ להתמודד עם בעיה זו בכוחות עצמה, בעוד שבשאר מוטלות מצוקותיהן התקציביות של רשויות קטנות לפתחה של הממשלה, וזו נאלצת לפצותן באמצעות מענקים מוגדלים. כאשר הממשלה היא זו הנאלצת לשאת בנטל הכספי, הנובע מהתנגדות תושבים לשינויי גבולות מקומיים, קשה לכפור בזכותה לבצע שינויים כאלה גם ללא הסכמת התושבים.

שנית, הטענות גם מתבססות על דימוי בלתי מדויק של מערכת השלטון המקומי בארצות הברית ובמדינות אחרות. לגירסת הטוענים, כפיית שינויי גבולות בניגוד לעמדת התושבים ונציגיהם מנוגדת לזכויות יסוד של הפרט המעוגנות בחוק ואף בחוקה. עם זאת, הניסיון הבינלאומי שולל טענות אלה. אפילו בארצות הברית, שבה מסורת זכות ההתאגדות המקומית חזקה מאוד, קיימות מגבלות על זכות זו מנימוקים של טובת הכלל. כפי שתואר בפרק 2, לעתים אף יכולות רשויות מקומיות עירוניות לספח לתחומן שטחים בדרכים המעניקות לתושבים הנוגעים בדבר אפילו פחות אפשרות להתנגד לסיפוח מאשר בישראל. גם במדינות דמוקרטיות מתקדמות, דוגמת קנדה, הולנד ובריטניה, לשלטון המרכזי יש סמכות לכפות שינויים במפת הרשויות המקומיות מנימוקים של טובת הכלל, והוא אכן מנצל סמכות זו לעתים קרובות. נימוקים כמו יעילות כלכלית, פיתוח מתואם ורציונלי ושוויוניות יכולים במקרים מסוימים להצדיק שינוי גבולות מוניציפליים בניגוד לעמדת האוכלוסייה המקומית, והחופש של תושבים לבחור בשיוך המוניציפלי הנראה להם איננו בגדר זכות יסוד בסיסית. רק פגיעה מכוונת בזכויות יסוד דמוקרטיות באמצעות שינויי גבולות עלולה אולי לשמש עילה לתקיפת השינויים, בפרט אם השינויים עלולים לפגוע מהותית ביכולתה של קבוצת אוכלוסייה לקיים את אורחות חייה. דוגמה לשינוי כזה, שיכול לשמש עילה להתנגדות, הוא שינוי גבולות מוניציפליים שנועד בראש ובראשונה להשפיע על כוחן האלקטורלי של קבוצות אוכלוסייה מסוימות (Gerrymandering).

קיים גם דימוי לפיו השלטון המקומי במטרופולין האמריקאי מפוצל ביותר, עקב אי-יכולתו של השלטון המרכזי לכפות שינויים במפת הרשויות המקומיות בניגוד לרצון התושבים. אמנם יש לכך דוגמאות לא מעטות, שפיטסבורג וסנט לואיס הן הבולטות שבהן, אך ההכללה אינה משקפת במדויק את המציאות. במטרופולינים רבים בארצות הברית, בעיקר בדרום ובמערב, רמת הפיצול המוניציפלי נמוכה למדי, והרשויות המקומיות גדולות יחסית למקובל בישראל ובמדינות אחרות (Razin and Rosentraub, 2000). במטרופולין האמריקאי פועלים גם "אזורים מיוחדים" (special districts) לחינוך, לתשתיות ולשירותים שונים, שגבולותיהם אינם חופפים בהכרח את תחומי השיפוט המוניציפליים, ומצב זה מפחית לעתים מחשיבותה של מפת הרשויות המקומיות הרב-תכליתיות. מגוון האזורים המיוחדים יוצר את הרושם של פיצול מוניציפלי רב מזה הקיים בפועל. יתרה מזו, קיימים אזורים מטרופוליניים בארצות הברית שגם מספר האזורים המיוחדים בהם מצומצם.

הדרישות להכפפת שינויי גבולות מוניציפליים בישראל להסכמת התושבים אינן מתבססות אפוא על תשתית עובדתית מדויקת של הניסיון הבינלאומי. בתנאים הקיימים בישראל - הצפיפות, המחסור בשטח ונורמות הניהול הלקויות בשלטון המקומי וביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, נזקה של חלופה זו עלול אפילו להיות רב במיוחד.

### הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית

מסירת ההכרעה בדבר שינוי גבולות מוניציפליים לידי ועדה מעין-שיפוטית נהנית מיתרונות לפי מרבית הקריטריונים המפורטים בלוח 3. החלטותיה של ועדה כזו, בהנחה שהרכבה יהיה חסר פניות או לפחות מאוזן, עשויות לאזן בין שיקולים פוליטיים של מדיניות לאומית לבין העדפות מקומיות, וזאת על פי שיקולים מקצועיים של יעילות, תכנון ופיתוח, שוויוניות ודמוקרטיה מקומית.

אולם גם בחלופה זו גלומות בעיות שונות, והניסיון הבינלאומי, כגון בקנדה, מעיד שהפופולריות של פתרון זה דועכת. ייתכן שהדבר נובע מאי-רצונם של פוליטיקאים מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי לשמוט מידיהם סמכויות ולהעבירן לגוף עצמאי-למחצה, העשוי לקבל החלטות בלתי צפויות. ייתכן גם שקיימת בעיה אמיתית בהפקדת סמכויות לקביעת תחומי שיפוט מקומיים בידי אנשים שאינם נבחרים ציבור, גם אם הללו אמורים להתחשב בעקרונות מדיניות שניסח השלטון המרכזי.

בוועדה שעסקה בייעול ובזירוז ההליכים לשינוי תחומי שיפוט (משרד הפנים, 1998א) התגבשה הדעה שהקמת ועדה קבועה לטיפול בבקשות לשינוי תחומי שיפוט איננה פתרון רצוי. ועדה כזו עלולה להיות נתונה ללחצים, הן בשלב מינוי החברים והן בשלבי העבודה. מינוי ועדות אד-הוק מבטיח לחברי הוועדה יותר חופש מלחצים, אך במקרה כזה מתעוררת בעיה אחרת: היעדר אחידות בניסיון החברים ובדרך עבודתם. הקמת ועדה קבועה, שהעומס המוטל על חבריה כבד, גם עלולה להגביל מאוד את היכולת לגייס מומחים כחברים בה, או שתוביל בסופו של דבר לעיכובים ממושכים בטיפול בבקשות. הובע חשש מהיווצרות שגרה ומהתגבשות דעות קדומות בוועדה קבועה, וכן הועלתה התנגדות בשל האפשרות שיווצרו פיגור וסחבת בטיפול בבקשות, כדוגמת המצב בבתי המשפט. הדוח ממליץ להמשיך במינוי ועדות אד-הוק, פתרון שהוא ישים כאשר מסקנות הוועדה הן בגדר המלצות בלבד אך לא כאשר יש לוועדה סמכויות הכרעה. עם זאת, קשה לצפות מראש את דפוסי עבודתן של ועדות מעין שיפוטיות כאלו בישראל, ויעילותן תלויה גם בהיקף המשאבים שיוקצו לעבודתן ובמאפייני האנשים שיכהנו כחברים בהן.

### רפורמה בהליכים כאשר סמכות ההכרעה נותרת בידי הממשלה

החלופות הסבירות יותר בישראל מבחינת אפשרות היישום הפוליטית הן אלו המותירות את הסמכות לערוך שינויי גבולות מקומיים בידי השלטון המרכזי. להפקדת הסמכות בידי בית המחוקקים (הכנסת) מגרעות משמעותיות, שפורטו לעיל. החלופות הראויות להערכה מפורטת יותר, מבין אלו השומרות על זכות ההכרעה של השלטון המרכזי, הן אפוא אלו המפקידות את הסמכות בידי הממשלה או בידי אחד משריה.

במדינות שבהן השלטון נתפס כמתווך הוגן (fair broker), דוגמת קנדה והולנד, יש מקום לבחור בחלופה שבה לשר בממשלה מוקנית סמכות כמעט בלתי מעורערת בתחום של שינוי גבולות מוניציפליים. אמנם גם שם מקבלי ההחלטות הם אנשים פוליטיים, ובהחלטותיהם מעורבים אינטרסים פוליטיים, כפי שהשתקף בהחלטה לבטל את דרג השלטון המקומי התחתון בטורונטו (Friskin, 1998). עם זאת, במדינות אלו קיים בדרך כלל אמון בסיסי בהוגנות ובשיקול הדעת של השלטון המרכזי (בקנדה - ברמת הפרובינציה) ובפעולתו לטובת הכלל בהתאם לאידאולוגיה המנחה אותו, אלא אם הוכח אחרת.

מסגרת ריכוזית כזו לא תפעל היטב במדינות שבהן השלטון המרכזי אינו נהנה ממעמד דומה, כגון בארצות הברית, שבה הוא נתפס כמעין "רע הכרחי", שמן הראוי להגביל את סמכויותיו במידת האפשר. מערכת ריכוזית גם לא תפעל היטב במקומות שבהם השלטון המרכזי מושחת והחלטותיו מבוססות במידה רבה על אינטרסים כלכליים של מקורבים, או במדינה מפוצלת מבהינה עדתית או דתית, שבה עלולות החלטות השלטון המרכזי לשקף אינטרסים של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, שמקבלי ההחלטות נמנים עמם. בעיה אחרונה זו בולטת במדינות אפריקה, אך היא יכולה לבוא לידי ביטוי (ויש הטוענים שחומרתה גדלה בשנים האחרונות) גם במערכת הפוליטית הישראלית. לדוגמה, אין ספק שקיים קושי בעריכת רפורמה במערכת השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, בין היתר - משום שכל רפורמה תיתפס בקונטקסט של יחסי יהודים-ערבים, אפילו אם תבסס על שיקולים מקצועיים מוצקים. פיצול גובר בחברה היהודית עשוי להקשות גם על כפיית שינויים במגזר זה, אם השר הנוגע בדבר יצטייר כמייצג את האינטרסים של קבוצה מסוימת ולא של כלל האוכלוסייה.

דיון מפורט באפשרויות לערוך רפורמה בהליכים לשינוי תחומי שיפוט מקומיים, כאשר סמכות ההכרעה נותרת בידי שר הפנים, מופיע בדוח הוועדה שטיפלה בנושא (משרד הפנים, 1998א). הנחת הוועדה הייתה שהליך מקצועי ויעיל, המתבצע על פי הנחיות המפורטות בנוהל פורמלי, כולל הקפדה על הגשת בקשות לשינוי תחומי שיפוט בצורה נאותה ועמידה בלוח זמנים סביר, יביאו לכך שההליך יהיה הוגן. הליך כזה יעניק לצדדים השונים אפשרות נאותה להציג את עמדותיהם, אך גם יאפשר לשר להכריע ללא הסכמה, אם תהיה הצדקה סבירה לכך.

החלטת הממשלה על הקמת הוועדה האמורה לא נבעה מלחצים להנהגת דמוקרטיה מקומית רבה יותר. ספק גם אם השאיפה להפוך את ההליך ל"שקוף" ומקצועי יותר דרבנה את הממשלה לבחון את הנושא, אם כי הן בית המשפט והן מבקר המדינה המליצו לנסח נוהל מסודר להליכים. המניע העיקרי היה הרצון לזרז את ההליכים, מתוך תפיסה ששינוי תחומי שיפוט, ובפרט הליכים להעברת שטחים ממועצות אזוריות לערים, הם צוואר בקבוק מרכזי המעכב פיתוח. לפי תפיסה זו יכול זירוז ההליך להתבצע באמצעות רפורמה באחד משני תחומים או בשניהם: (1) התארגנות מחודשת לטיפול בנושא במשרד הפנים; ו-2) עריכת שינויים שיפחיתו את עוצמתם היחסית של גורמים הנתפסים כמעכבים את ההליכים.

#### התארגנות מחודשת במשרד הפנים כאמצעי לזירוז ההליכים

בדוח הוועדה לייעול ולזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מקומיים פורטו הסיבות הבאות לעיכובים בהליכים (משרד הפנים, 1998א):



1. הגשת בקשות לשינוי תחומי שיפוט שאינן מוכנות כהלכה ואינן כוללות את כל הפרטים הדרושים.
2. הצורך לתת לצדדים זמן מספיק להכין את תגובתם בצורה נאותה. פרקי זמן קצרים כמו 30 יום, ואפילו 60 יום ממועד הקמת ועדת הגבולות, אינם מספיקים במקרים רבים, גם משום שעובר זמן עד שמועבר לצד העלול "להיפגע" החומר הרלוונטי. בקשות רבות גם אינן בהירות די הצורך. לפיכך, הצד "הנפגע" מבקש הבהרות וזכות תגובה לאחר שנשמעו בוועדה נימוקי הרשות המבקשת את השטח והגורמים המצדדים בה.
3. הצורך להבטיח הליך תקין שיעמוד בבקרה משפטית, וזאת כאשר "כללי המשחק" אינם ברורים לחלוטין ואינם מנוסחים בחוק או בנוהל.
4. רצון לקדם פתרון מתוך משא-ומתן והסכמה בין הרשויות המקומיות. הליך המשא-ומתן הוא מטבעו איטי, ומשא-ומתן פוליטי, המתנהל במקביל לעבודת הוועדה, מביא אותה במקרים רבים להשהות את הגשת ההמלצות. המתנה להתקדמות התכנון בשטח הרלוונטי עלולה גם היא להשהות את הגשת ההמלצות.
5. קושי בתיאום מועדים לשמיעת עדויות ולקבלת מידע נחוץ מגורמים ממשלתיים/ ציבוריים.
6. בעיות טכניות בעבודת הוועדות: יו"ר עסוק, קושי בתיאום ישיבות, עיכוב בהכנת פרוטוקולים או עיכוב בפרסום מודעה בעיתון על הקמתה של הוועדה.
7. השהייה הנובעת מהתלבטות שר הפנים בנוגע לקבלת ההמלצות.
8. עיכובים בהכנת המפות לחתימת השר, לאחר שהוגשו ההמלצות ואומצו באופן מלא או חלקי על ידי שר הפנים.

סיבות אלו מדגישות גורמים ארגוניים-מינהליים, שבחלקם ניתנים לפתרון באמצעות הקצאת משאבים מתאימה, התארגנות מחודשת והפרטת שלבים טכניים בהליכים. אולם מעבר להיבטים ארגוניים ומינהליים הניתנים כאמור לפתרון, נראה שקיימת בישראל תרבות של אי עמידה בלוח זמנים. החלטות ממשלה קוצבות בדרך כלל פרקי זמן מוגדרים לעבודתן של ועדות שהממשלה ממנה. אלא שבפועל, לא פעם הוועדות אינן עומדות בלוח הזמנים הנדרש. העיכובים מנומקים תכופות במחסור במשאבים, אלא שהסבר זה ואחרים הם חלקיים בלבד. לפרקים נדמה שכאשר החלטת ממשלה קוצבת 60 יום להגשת דוח או לגיבוש החלטה, אזי ביצוע המשימה בתוך כשנה ואף יותר נתפס כנורמה סבירה, שאינה חריגה על רקע המקובל בארץ.

דומה שהמצב אינו שונה בהרבה גם כאשר פרקי הזמן קצובים בחוק. בתכנון הסטטוטורי בישראל קיימים פערים גדולים בין ההסדר המשפטי לבין יישומו, בכל הנוגע לממד הזמן. בנושאים שבהם אין נורמות תחיקתיות קיימים ממדי זמן בלתי סבירים (סופר, 1994). גם כאשר מוקצבים פרקי זמן בחוק (בכל הנוגע להליכי אישור של תוכניות), אין הם נאכפים והרשויות אינן עומדות בפרקי הזמן המוקצבים להן, כולל פרקי זמן שהוקצבו בחקיקת החירום של ראשית שנות התשעים. החקיקה בעניין היא בעלת אפקטיביות מוגבלת, מאחר שלא נקבעו אמצעי אכיפה. במילים אחרות, בעיית אי העמידה בזמנים, אפילו כאשר הם מוקצבים בחוק, ולמעשה מאפיינת את המגזר הציבורי בישראל בכללותו ואולי גם את החברה הישראלית כולה.

הגדרת פרקי זמן מרביים להליכים לשינוי שטחי שיפוט בנוהל או בחוק עלולה אפוא להיות בעלת השפעה מוגבלת בלבד. בהיעדר ענישה אפקטיבית, ספק אם יעמדו הרשויות בזמנים. הפער בין דרישות הנוהל או החוק לבין פרקי הזמן המקובלים בפועל עלול אף לגדול בהדרגה ככל שתתרגל המערכת לפעול בהתאם לתקדימים ולנורמות שהשתרשו, של אי עמידה בזמנים. כמו כן, פרקי זמן המוגדרים בחוק להליכים שונים מתייחסים בדרך כלל רק לחלק ממרכיבי ההליך, וזירוז מרכיבים אלה, כגון משך עבודתה של ועדה מסוימת, לא ימנע את התמשכות ההליך בשלבים האחרים. יכולתו של בית המשפט לאכוף עמידה בזמנים מוגבלת, מכיוון שעבודה איטית וקושי לעמוד בלוחות זמנים סבירים היא נקודת חולשה המאפיינת גם את מערכת המשפט בישראל. בתנאים אלה, גם הרפורמות הארגוניות המקיפות ביותר, שבצדן הקצאת משאבים מתאימה, לא ישיגו בהכרח את מטרותן לאורך זמן, אם כי אין להקיש מכך שלא תהיה להן כל השפעה.

#### צמצום מעורבותם של גורמים מעכבים כאמצעי לזירוז ההליכים

צמצום זכות ההתנגדות של המועצות האזוריות, צמצום מעורבותו של מינהל התכנון בהליכים או אפילו הפקעת הסמכות המוחלטת מידי שר הפנים, יכולים אולי להביא לזירוז מסוים בהליכים לשינוי תחומי שיפוט, אלא שגם פתרונות אלה יהיו חלקיים לאור הבעיה שתוארה לעיל ולאור המאבקים הפוליטיים והמשפטיים הצפויים ללוות ניסיונות לרפורמות מעין אלו. יתרה מזו, המשמעות העיקרית של רפורמות מסוג זה איננה ייעול וזירוז ההליכים אלא שינוי אופיים ותוצאותיהם.

המועצות האזוריות הן אכן בלם המגביל את יכולתן של ערים רבות להתפשט במרחב. ההפרדה החדה בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות כפריות בישראל גורמת לכך שגבולותיהן של רשויות מקומיות עירוניות רבות תוחמים באופן צר את השטח הבנוי. כאשר מתכננים פרויקטים של בינוי בשולי העיר נחוץ אפוא לנקוט הליך מוקדם של שינוי תחומי שיפוט. הליך כזה מתמשך זמן רב ואין כל ודאות לגבי תוצאותיו, בין היתר, עקב התנגדות אפשרית של המועצה האזורית או תביעתה לפיצוי כספי, כגון באמצעות קבלת חלק מתקבולי היטל ההשבחה. התחשבות פחותה בהתנגדויותיהן של מועצות אזוריות לבקשות התרחבות של ערים יכולה אפוא להאיץ את ההליכים (אלא אם תוביל לעימותים ממושכים בזירה המשפטית). אולם לשינוי כזה מחיר בשני תחומים: (1) המועצות האזוריות משמשות כבלם בפני התפשטות עירונית על שטחים פתוחים המצויים במחסור. אמנם, בתפקודן של המועצות האזוריות בתחום זה חלה שחיקה משמעותית, וניתן אפילו לטעון שהן יוזמות ומעודדות פיתוח מפוזר במרחב הכפרי, שהוא בעייתי יותר מפיתוח מגורים ושימושי קרקע עסקיים בצמוד לערים קיימות. בכל זאת, עדיין יש למועצות האזוריות אינטרס רב יותר לשמור על אופיו של המרחב הכפרי מאשר לרשויות העירוניות. סביר אפוא שמסגרת שתאפשר לזרז את הרחבת תחומי השיפוט של הערים תביא להאצת תהליך העיור של המרחב הכפרי. (2) המועצות האזוריות צריכות לקיים כיום מערכת שירותים מוניציפליים דומה לזו המקובלת במגזר העירוני, אף כי רבות מהן סובלות מבסיס מס מצומצם יחסית ומהוצאות גבוהות הנובעות מהמרחקים הגדולים במרחב הכפרי. כאשר מועצה אזורית נתבעת לוותר על שטחים, יש לה אינטרס לדרוש הסדרים לפיצוי כספי על השקעותיה בקרקע ועל אבדן הכנסה פוטנציאלית (בעיקר כשמדובר בפיתוח שימושי קרקע עסקיים). כרסום מואץ בשטחי המועצות האזוריות, בלא שתינתן להן זכות נאותה להגן על האינטרסים שלהן, עלול להביא את המרחב הכפרי למצב של חולשה רבה בהשוואה לאזורים עירוניים - בעיה מוכרת במקומות שונים בעולם.

לא פעם נתפסת גם מערכת התכנון הפיזי כבלם לפיתוח ולשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים. הליכי התכנון הפיזי ממושכים ביותר ובדרך כלל יבקשו מוסדות התכנון שלא להכריע בסוגיית שינוי תחומי שיפוט בטרם הוכרעה שאלת עתידו התכנוני של השטח הנדון. שאלה זו של הקשר בין תכנון פיזי לשינוי גבולות מוניציפליים היא סבוכה (רזין וחזן, 1996). הכפפת הליכי השינוי של גבולות מוניציפליים לתכנון מלכתחילה מעוררת בעיות שונות ובהן:

1. שינויי גבולות מוניציפליים כרוכים לא רק בשיקולי תכנון פיזי ופיתוח אלא גם בשיקולי תקציב, דמוקרטיה מקומית, אספקה יעילה של שירותים מוניציפליים ועוד.
2. במקרים רבים התכנון הפיזי כיום נובע מיוזמה מקומית, וכל עוד לא הוסדר תחום השיפוט המוניציפלי, הרשות המקומית המבקשת שטח תקשה לקדם את תכנונו.
3. הימנעות מהעברת שטח מרשות לרשות לפני שהוסדר התכנון הפיזי בשטח עלולה לגרום לכך שהרשות האמורה לוותר על השטח תקבע בו עובדות, אם במטרה לסכל את העברת השטח ואם במטרה להפיק ממנו את מרב הרווחים לפני שיילקח ממנה.
4. הליכי ההכנה של תוכניות ארציות ומחוזיות ממושכים ומורכבים, ולעתים אינם נשלמים לעולם. התוכניות גם מתיישנות תוך פרק זמן לא ארוך, ותוכניות מקומיות, הנתמכות לעתים על-ידי גורמים בשלטון המרכזי, יכולות לסתור תוכניות ארציות ומחוזיות ולהייב את שינוין.

בפועל קשה אפוא לקבוע שלביות ברורה בין תכנון פיזי לבין קביעת גבולות מוניציפליים. עמדת מינהל התכנון נשמעת לפני קבלת המלצות לשינוי שטחי שיפוט, ונציג משרד הפנים בוועדות חקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות היה בדרך כלל איש תכנון. אולם למינהל התכנון אין כיום מעמד פורמלי בשאלת שינויי גבולות מוניציפליים, לכן גם קשה לראות בו גורם מעכב. החלטות לשינוי גבולות אכן מתעכבות לא פעם בשל אי-ודאות בנוגע לייעוד השטח הנדון. אף-על-פי-כן, גם אם לא ניתן להכפיף שינויי גבולות להחלטה מוקדמת על תכנון השטח, מעורבותם של מוסדות התכנון בסוגיה היא חיונית, אחרת יבוצעו השינויים ללא הבנה מלאה של השפעותיהם הצפויות על פיתוח שימושי הקרקע.

לבסוף, שר הפנים עצמו נתפס לעתים כגורם מעכב, בעיקר מצד משרדי ממשלה המופקדים על מגזרי פיתוח, בראש ובראשונה - משרד הבינוי והשיכון. עם זאת, לא רצוי להאציל סמכויות בתחום שינוי שטחי שיפוט למשרד המופקד על מגזר פיתוח; הדבר עלול ליצור הטיית, כאשר החלטות יתקבלו בהתאם לאינטרסים של בינוי או של חברות עסקיות, ולא יינתן שיקול דעת מספק לחוסן הכספי של הרשויות המקומיות ולתכנון מאוזן, המצויים בתחום אחריותו של שר הפנים. הניסיון במדינות אחרות מלמד שהשר המופקד על שינויי גבולות מוניציפליים הוא תמיד זה האחראי על השלטון המקומי. קיימת כמובן אפשרות להעביר את זכות ההכרעה הסופית לפורום שרים או לממשלה כולה. כפי שהוסבר לעיל, צעד כזה עלול להאט את ההכרעות ולפגוע בעקביות הטיפול בנושא, אם כי ההכרעות יקבלו אופי פלורליסטי יותר, ויהיו תלויות פחות באינטרסים ובנטיית לב של שר בודד.

התוצאה העיקרית של הגבלת כוחם של גורמים הנתפסים כמעכבים החלטות על שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים עלולה אפוא להיות לא זירו וייעול ההליך, אלא שינוי אופיין של ההחלטות. קרוב לוודאי

שינוי כזה יביא להאצת מגמות של פרבור מפוזר וכרסום בשטחים פתוחים ולהחלטות מוטות יותר כלפי אינטרסים של המגזר העירוני והמגזר העסקי. במצב זה, ההשלכות של השינויים על תפקוד הרשויות המקומיות עלולות להפוך לשיקול משני.

הליכי שינוי שטחי שיפוט אינם צריכים אפוא להיות מהירים מאוד, כאשר זכות ההכרעה נתונה לשר הפנים או לממשלה. שינוי תחומי שיפוט הוא החלטה כבדת משקל, שאיננה מתקבלת ומיושמת בקלות ברוב מדינות העולם, לאור השלכותיה על ניהול המרחב, על פיתוחו ועל הדמוקרטיה המקומית. הליכי השינוי במדינות דמוקרטיות, מעצם טבעם, אינם מהירים ביותר, לאור הצורך לאפשר לבעלי העניין להביע את עמדתם לפני קבלת ההחלטה ולאור המשא-ומתן הכרוך לעתים בהחלטה. המסגרת החוקית והמינהלית לשינוי תחומי שיפוט בארץ אפילו גמישה יחסית למקובל, כאשר מדובר בשינויי גבולות מקומיים. לחצים לסיים הליכים לשינוי תחומי שיפוט, החורים מגדר תיקונים טכניים קטנים, בתוך פרקי זמן קצרים מאוד, כמו חודשיים, יפגעו אפוא בתקינות ההליכים. הם יגרמו לפגיעה משמעותית בזכותם של הצדדים להציג בצורה נאותה את עמדתם, במיציאת ניסיונות לפתור אי-הסכמות בפשרה וביכולתו של השר להחליט בשיקול דעת נאות. מנגד, אין ספק שהאמור לעיל אינו יכול להצדיק את התמשכותם של הליכים על פני פרקי זמן ממושכים מאוד, הנמדדים בשנים.

## הכיוון המומלץ לישראל

הדיון בהליכים חליפיים לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים מלמד שאין הליך מסוים שהוא אופטימלי מכל הבחינות. בחירת הליך היא גם החלטה ערכית, המבוססת על אידאולוגיות רווחות ונסיבות פוליטיות. עם זאת, ביצוע רפורמה צריך להיעשות בצורה מושכלת, תוך הכרת העובדות והחלופות האפשריות על יתרונותיהן וחסרונותיהן. מטרה עיקרית של מחקר זה היא אכן להציג את מגוון החלופות ולדון בהן, בהסתמך על הניסיון הישראלי והבינלאומי, כך שהדיון בנושא יוכל להתבסס על מידע מלא ומעודכן ככל האפשר.

מהדיון בחלופות השונות משתמע שרפורמה בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מקומיים צריכה להביא בחשבון את המאזן הראוי בין שיקולים לאומיים שמיצג השלטון המרכזי לאינטרסים מקומיים. מן הראוי שלא להיגרר לפתרונות קיצוניים, שנוקם עשוי להיות רב מתועלתם. כך, לדוגמה, אין לקבל את התביעה להגבלה נרחבת של סמכויות השלטון המרכזי בישראל, בכל הנוגע לעיצוב מפת הרשויות המקומיות. תביעה זו מסתמכת לכאורה על מודל הדמוקרטיה המקומית "האמריקאי", בטענה שהוא אינו מאפשר לערוך שינויי גבולות ללא הסכמת הצדדים המעורבים. מודל זה מתאים לתרבות הפוליטית האמריקאית, וגם שם יישומו מעורר בעיות בתחומי השוויוניות והתכנון המתואם. יתרה מזו, בניגוד לדימוי המקובל, המודל גם אינו מיושם במלואו בכמהצית ממדינות ארצות הברית. בישראל יהיה נזקה של חלופה זו רב עוד יותר לאור המחסור בקרקע ולאור התרבות הפוליטית השונה מזו האמריקאית; שלילת הסמכות לקביעת מפת הרשויות המקומיות מהשלטון המרכזי לא תלווה, כמו בארצות הברית, בחיוב התושבים והרשויות המקומיות לשאת במשמעויות, בעיקר התקציביות, של החלטותיהם.

מנגד, אין להשיב את הגלגל לאחור למודל המבוסס על טיפול ביורוקרטי פנימי במשרד הפנים, שהיה נהוג במערכת הפוליטית הריכוזית בישראל עד שנות השבעים. אין לכרסם בנורמות של הליכים הוגנים ו"שקופים" שהחלו להשתרש בארץ בעשרים השנים האחרונות, במידה רבה בזכות מעורבות בג"צ בהליכים. למערכות ריכוזיות מאוד חסרונות רבים והן פועלות בצורה טובה יחסית רק במדינות ספורות, דוגמת קנדה והולנד, שהן בעלות מסורת של מינהל ציבורי ברמה גבוהה ביותר, והשלטון המרכזי נתפס בהן במידה רבה כמתווך הוגן.

חלופות היכולות להתאים באופן עקרוני לנסיבות בישראל הן: מתן הסמכות לשר הפנים או לממשלה, כך שההליך יימצא בנקודה כלשהיא בין הליך ביורוקרטי-פנימי לבין הליך הכפוף להתחשבות משמעותית באינטרסים מקומיים; או הפקדת הסמכות בידי ועדה מעין-שיפוטית. גיבושו של הליך מקצועי ו"שקוף", המעניק יכולת השפעה סבירה לגורמים מקומיים ולאינטרסים מגזריים, אך גם שומר על זכות ההכרעה של השלטון המרכזי, עשוי להיות הכיוון הראוי לעריכת שינויים בהליכים.



## מקורות

- אלעזר, ד' (1998) איחוד רשויות מקומיות: השקפות מוטעות (נייר עמדה עבור מרכז השלטון המקומי בישראל), ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- בג"צ 108/55 - כליל נ' שר הפנים ואחרים, פסקי דין, כרך ט', 1955, עמ' 1279-1281.
- בג"צ 1/56 - ברוידא נגד שר הפנים, פסקי דין, פרק י', 1956, עמ' 564-566.
- בג"צ 9/58, 3/58 - ברמן ואחרים נגד שר הפנים, "יצהר" נגד שר הפנים, פסקי דין, כרך יב', 1958, עמ' 1493-1512.
- בג"צ 51/68 - המועצה המקומית אזור נגד שר הפנים ואחרים, פסקי דין, כרך כב', חלק שני, 1968, עמ' 226-230.
- בג"צ 94/74 - עיריית ראשון לציון נגד שר הפנים ואחרים, פסקי דין, כרך כח', חלק שני, 1974, עמ' 717-711.
- בג"צ 504/83 - עיריית נצרת נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 9.83 (לא פורסם).
- בג"צ 2013/91 - עיריית רמלה נגד שר הפנים ואחרים, פסקי דין, כרך מו', חלק ראשון, 1992, עמ' 271.
- בג"צ 2879/91 - מועצה אזורית אפעל ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, צו ביניים, 26.6.91.
- בג"צ 5583/91 - מועצה אזורית אפעל ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, צו ביניים, 11.12.91.
- בג"צ 5139/92 - סעאידיה ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 13.12.93.
- בג"צ 6215/92 - המועצה המקומית כפר יסיף נגד שר הפנים, פסק דין, 26.7.93.
- בג"צ 6227/92 - מועצה אזורית ברנר נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 4.9.96.

- בג"צ 5445/93 - עיריית רמלה נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 28.11.94.
- בג"צ 5701/93 - מועצה אזורית מודיעים נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 3.11.94.
- בג"צ 489/94 - עיריית קריית אתא נגד ראש הממשלה ושר הפנים ואחרים, פסק דין, 3.3.94.
- בג"צ 595/94 - המועצה המקומית מכבים-רעות ואחרים נגד ראש הממשלה ושר הפנים ואחרים, פסק דין, 12.7.94.
- בג"צ 505/95 - הוועד המקומי חופית נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 23.3.95.
- בג"צ 4522, 4767, 4824/95 - הושעיה ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין.
- בג"צ 5419/96 - מועצה מקומית רמת השרון ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 19.5.97.
- בג"צ 6225/96 - תעשיות אבן וסיד בע"מ נגד שר הפנים, החלטה, 15.1.98.
- בג"צ 2159/97 - מועצה אזורית חוף אשקלון נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין, 19.1.98.
- בג"צ 5880, 5688/98 - המועצה המקומית כוכב יאיר ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, הוועד המקומי צור יגאל ואחרים נגד שר הפנים ואחרים, החלטות ביניים מהתאריכים 13.10.98, 31.1.99.
- בג"צ 8230/98 - המועצה המקומית רמות השבים נגד שר הפנים ואחרים, פסק דין 25.3.99.
- מבקר המדינה (1996) שינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות, בתוך: **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, ירושלים, עמ' 25-42.
- מבקר המדינה (1999) פעולות המשרד (משרד הפנים) לאיחוד רשויות מקומיות ולחיסכון בתקציבים, בתוך: **דוח שנתי 49 לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים 1997**, ירושלים, עמ' 343-350.
- משרד הפנים (1998א) **הוועדה הבינמשרדית ליעול וזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים**, דין וחשבון, ירושלים.
- משרד הפנים (1998ב) **הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות, דו"ח מסכם**, ירושלים (בראשות א' שחר).
- סופר, מ' (1994) **מימד הזמן בתכנון הסטטוטורי בישראל**, עבודת דוקטור, הטכניון: חיפה.
- רזין, ע' (1996) **תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב: השלכות על השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.



רזין, ע' (1998) **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1972-1995**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (1999) **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, א' (1996) **צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, ש' (1992) **התוויית גבולות בין מועצות אזוריות לעיריות פיתוח - עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזוריים בנגב, עיר ואזור 22: 72-89**.

רזין, ע', חזן, ש' וחזן, א' (1994) **מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, עיר ואזור 23: 5-28**.

שטרנברג, א' (1998) **פסיקת בג"צ בענין שינוי גבולות מוניציפליים לפי שלבי ההליך, בתוך: משרד הפנים, הועדה הבינמשרדית לייעול וזירוז הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, דין וחשבון, ירושלים**.

CDLR (1995) *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Report prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). Strasbourg: Council of Europe Press.

Frisken, F. (1998) The Greater Toronto Area in transition: the search for new planning and servicing strategies, in: Rothblatt, D.N. and Sancton, A. (eds.) *Metropolitan Governance Revisited, American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, pp. 161-235.

Johnston, R.J. (1980) Political geography without politics, *Progress in Human Geography* 4: 439-446.

Lindsey, G. and Palmer, J. (1998) *Annexation in Indiana: Issues and Options*, Indianapolis: Center for Urban Policy and the Environment, Indiana University.

Liner. G.H. (1990) Annexation rates and institutional constraints, *Growth and Change* 21(4): 80-94.

Liner, G.H. (1993) Institutional constraints and annexation activity in the US in the 1970s, *Urban Studies* 30: 1371-1380.

McNaughton, N. (1998) *Local and Regional Government in Britain*, London: Hodder & Stoughton.

Meligrana, J. (1998) *Territorial Strategies of Local Government Reorganization: The Urban Political Geography of Municipal Annexation in Three Canadian Cities, London, Edmonton and Parksville*, Ph.D. thesis, Burnaby: Simon Fraser University.

Norris, D.F. (1998) Local government reform in the US - and why it differs so greatly from Britain, in: Leach, S. (ed.) *Local Government Reorganization: The Review and its Aftermath*, London: Frank Cass, pp. 113-130.

Razin, E. (1998) Policies to control urban sprawl: planning regulations or changes in the "rules of the game", *Urban Studies* 35: 321-340.

Razin, E. and Hasson, S. (1994) Urban-rural boundary conflicts: the reshaping of Israel's rural map, *Journal of Rural Studies* 10: 47-59.

Razin, E. and Rosentraub, M. (2000) Are fragmentation and sprawl interlinked? North American evidence, *Urban Affairs Review*.

Sengstock, F.S. (1960) *Annexation: A Solution to the Metropolitan Area Problem*, Ann Arbor: University of Michigan.

Skaburskis, A. (1992) Goals for restructuring local government boundaries: Canadian lessons, *Environment and Planning C: Government and Policy* 10: 159-172.