

קבוצת זהות ומעמד



# שינוי שטחי שיפוט



האומנם סיפור כלכלי?

נייר מדיניות

לירון אזולאי | גלית אליאסי-זיידרמן | ורדית דמרי מדר

## Municipal Land Jurisdiction: A Mere Economic Issue?

Liron Azulai | Vardit Dmri Madar | Galit Eliassy-Widerman

ראש הקבוצה: ד"ר יוסי דהאן

חוקרים מלווים: פרופ' יוסי יונה, ד"ר ניסים מזרחי, ד"ר איציק ספורטא

מרכז הקבוצה: יובל עברי

חברי הקבוצה: לירון אזולאי; גלית אליאסי; אלמוג בהר; שלומית בנימין; מוטי גיגי; ורדית דמרי-מדר;

ענת יונה; סמדר כהן; שלומית ליר; ורד מדר; גד ניסים; ד"ר גלית סעדה-אופיר ז"ל; רינה צור;

דפנה רובינשטיין; אורלי רחמיאן; ד"ר נפתלי שם טוב; מתי שמואלוף

עריכת לשון: איילת קמאי

## **תוכן עניינים**

5	הקדמה: קבוצת "זהות ומעמד בחברה בישראל" במכון ון ליר בירושלים
7	מבוא
8	1. שינוי גבולות מוניציפליים: היסטוריה של חלוקת המרחב
11	2. המנגנון לשינוי שטחי שיפוט
17	3. גישות לניתוח סוגיית שטחי השיפוט המוניציפליים ופתרונות חלופיים
19	סיכום
22	ביבליוגרפיה



## הקדמה: קבוצת "זהות ומעמד בחברה בישראל" במכון ון ליר בירושלים

מפנה המאות מתאפיין בתהליכי גלובליזציה מואצת, הגורמים בין השאר להגדרה מחודשת של תפקידה ומעמדה של מדינת הלאום כגורם סוברני, לכרסום במדינת הרווחה ולהעמקת הפערים התוך-מדינתיים. תהליכים אלו ניזונים מהשתלטות של השיח הניאו-ליברלי על יחסי הגומלין שבין האזרח למדינה, ובד בבד מעודדים את התחזקותו של השיח הזה. הניאו-ליברליזם דוגל במדיניות של שוק חופשי ובצמצום מעורבותה של הממשלה בכלכלה הלאומית, שיישומה בא לידי ביטוי בין השאר בצמצום ההוצאה הציבורית לשירותים חברתיים והפרטה של פעילויות כלכליות ושירותים חברתיים. מדיניות זו כרוכה בפרקטיקות של הדרה כלכלית על פי מפתח של זהויות קולקטיביות, ולעתים אף מונעת על ידי פוליטיקת זהויות מוסווית ודורסנית, ואחת התוצאות הישירות שלה, כאמור, היא כרסום ברשת הביטחון הסוציאלית. במילים אחרות, אנו עדים להתעצמותם של פערים בין קבוצות זהות שונות ולהחרפת האי-שוויון החומרי ביניהן בתחומים כמו הכנסה, בעלות על רכוש ונגישות להשכלה ולשירותי בריאות. מציאות זו מעודדת את התחזקותה של פוליטיקת הזהויות בקרב קבוצות אלו ובהן מיעוטים לאומיים, קהילות מהגרים וקבוצות אתניות. קבוצות אלו שואפות לייצוג הולם בשדה הפוליטי ולנתח שווה במשאבים הציבוריים.

גם בישראל מתרחש תהליך דומה: הניאו-ליברליזם הולך ומתחזק כאידיאולוגיה המנחה את מדיניותן החברתית והכלכלית של ממשלות ישראל, והשינויים שמתחוללים עקב אימוץ האידיאולוגיה הזאת מביאים להתגברות הפוליטיקה של ההכרה. פוליטיקה זו כוללת בין השאר תביעות של קבוצות שונות בחברה לייצוג לאומי ותרבותי ולייצוג שווה בספֶרה הציבורית, ודרישות לחלוקת משאבים שוויונית שתביא בחשבון את הזהות והאינטרסים הייחודיים של כל קבוצה.

בשנים האחרונות אנו עדים לכרסום באתוס היהודי הלאומי של "כור ההיתוך" ו"מיזוג הגלויות". דבר זה בא לידי ביטוי במגוון תחומים, החל בזירה הפוליטית - בעלייתן של מפלגות חדשות המתאגדות על בסיס זהויות תרבותיות, וכלה בזירה החברתית - בתביעות של קבוצות זהות המנהלות מאבק לקידום האינטרסים הייחודיים שלהן.

התפתחויות אלו מעמתות למעשה שתי גישות מרכזיות בשאלת הצדק החברתי ומשמעותו: צדק חלוקתי וצדק הכרתי. על פי גישת הצדק החלוקתי, חברה צודקת היא חברה העוסקת בחלוקה של משאבים חומריים בלבד; חלוקה של טובין ראשוניים (primary goods) - כמו הכנסה ואמצעים כלכליים אחרים - צריכה להיות מבוססת רק על עקרונות אוניברסליים האדישים לשאלת זהותו של היחיד. גישה זו מתמקדת בשאלות של אי-שוויון חומרי, וכיוון שמעמדו הכלכלי-החברתי של אדם אינו תלוי בזהותו התרבותית, ניתוח המצב החברתי נעשה בקטגוריות המשקפות ניטרליות תרבותית. על פי גישה זו, כדי לכונן חברה צודקת יש ליצור כוח פוליטי שיוביל מאבק מעמדי המאחד את כלל הקבוצות התרבותיות בחברה.

גישת הצדק ההכרתי, לעומת זאת, מעמידה במרכז את שאלת הזהות הקולקטיבית של היחידים בחברה. תומכי גישה זו שואפים ליצור סדר פוליטי חדש שבמרכזו הכרה בשונות התרבותית המאפיינת את החברה והענקת מעמד שווה לקבוצות השונות בספֶרה הציבורית. את המטרה הזאת, לדעתם, אפשר להגשים באמצעות הסדרים מוסדיים צודקים בכל מיני תחומים. בתחום החינוך, למשל, מן הראוי כי תוכנית הלימודים תכלול את הנרטיבים של כלל הקבוצות בחברה; בתחום התקשורת יש לדאוג שהקבוצות השונות יזכו לייצוג שווה במרחב הציבורי. גישת הצדק ההכרתי מתמקדת אפוא באופני כינונה של שליטה תרבותית ומבקשת לגבש תוכניות פעולה כנגד שליטה זו, מתוך שימוש בפוליטיקה של זהויות.

לדעת המצדדים בגישת הצדק החלוקתי, הצדק ההכרתי הוא פרוגרמה נפסדת המעודדת "גטואיזציה" ו"בלקניזציה" של החברה. לדעתם, תפיסה זו פוגעת באינטרסים המשותפים ובסולידריות המעמדית הנחוצים לשם עריכת שינויים כלכליים וחברתיים של ממש. מצדדי גישת הצדק ההכרתי, לעומתם, טוענים כי תומכי הצדק החלוקתי לוקים בעיוורון תרבותי: תפיסתם, הם אומרים, מנציחה את ההגמוניה של הקבוצה השלטת ופוגעת באינטרסים של קבוצות מיעוט שונות בחברה. מחלוקת זו עומדת היום במרכז השיח הציבורי בישראל ויש לה השלכות ניכרות על שאלות של מדיניות ציבורית בתחומים רבים בחברה.



על רקע הדברים האלה הוקמה במכון ון ליר בירושלים קבוצת המחקר "זהות ומעמד בחברה בישראל", שמטרתה לדון בהתפתחויות שתוארו לעיל. בקבוצה משתתפים חמישה עשר חוקרות וחוקרים צעירים הנמצאים בשלבים שונים של לימודיהם לקראת תארים מתקדמים ממגוון תחומי דעת (סוציולוגיה, ספרות, מדע המדינה, משפטים וחינוך). חברי הקבוצה משלבים בחייהם פעילות אקדמית עם פעילות לשינוי חברתי, והם מתמודדים עם המתח שבין זהות למעמד בחייהם האישיים, הפוליטיים והאקדמיים. בדיוניה מעלה הקבוצה לסדר היום הציבורי, התקשורתי והפוליטי סוגיות בוערות בחברה בישראל ומבקשת לבחון אותן מנקודת מבט המשלבת פוליטיקה של זהות עם פוליטיקה של מעמד. פעילותה של הקבוצה מתבססת על בחינה אמפירית של המדיניות הציבורית בארבעה תחומים: חלוקת משאבי קרקע, תקשורת, חינוך וסחר הוגן.

**זהות ומעמד בחלוקת משאבי הקרקע:** בנושא זה נבחנת שאלת הגבולות המוניציפליים בישראל

ונוסחו המלצות לרפורמות אפשריות בתחום, המשלבות בין צדק חלוקתי לצדק הכרתי.

**זהות ומעמד בתקשורת:** בנושא זה נערכת בחינה מקיפה של סיקור שביתות בתקשורת ההמונים מתוך התמקדות בשלושה מקרי מבחן שביתת המרצים באוניברסיטאות ב-1997, שביתת הנמלים ב-2001 ושביתת העובדים הארעיים בנתב"ג ב-2004.

**זהות ומעמד בחינוך:** בנושא זה נבחנות פרקטיקות של זהות מזרחית במערכת החינוך הישראלית

בשלושה מקרי מבחן - בית הספר "קדמה", רשת "מורשה" ו"מעין החינוך התורני".

**זהות ומעמד בפעולות של סחר הוגן:** בנושא זה נבחנת שאלת המשמעות הפוליטית והתרבותית

של צריכת מוצרי סחר הוגן מנקודת המבט של השחקנים השונים המעורבים בפעילות זו - היצרנים,

המשווקים, תנועות חברתיות ובעיקר הצרכנים.

בסיום סדרת המפגשים עתידה הקבוצה להציע מודלים חלופיים של פעילות פוליטית המשלבים בין שתי התפיסות המרכזיות של צדק חברתי. נייר מדיניות זה הוא התוצר הראשון של עבודת הקבוצה, והוא מתמקד בשאלת חלוקת משאבי הקרקע בישראל.



נייר מדיניות זה הוא פרי עבודתה של קבוצת חוקרים צעירים ממכון ון ליר בירושלים העוסקת בקשר ובמתח שבין זהות למעמד. מטרת הקבוצה לעמוד על יחסי הגומלין שבין זהות למעמד, להתחקות על המנגנונים המבנים אותם כיסודות מובחנים ולהצביע על זירות בחברה בישראל שבהן הם משולבים.

הדיון המסורתי בשאלות של אי־שוויון חומרי התמקד תמיד באיתור הגורמים המעודדים אותו והציע הסדרים חברתיים או כלכליים שביכולתם להדבירו. אף שדיון זה הכיר בתפקידן של זהויות קולקטיביות בעידוד האי־שוויון ובהנצחתו, הוא לא ייחד להן מקום מרכזי דיו בפיתרון הבעיה. על פי גישת החלוקה נגזר שינוי המציאות מתיאוריות של צדק כלכלי בלא כל הבחנה תרבותית בין הקבוצות. לעומת זאת, הדיון העדכני יותר בשאלות של אי־שוויון חומרי וצדק חלוקתי, פוליטיקה של זהות ופוליטיקה של הכרה - רואה בתרבות מרכיב הכרחי בתיאוריות של צדק חלוקתי, בשל תפקידן המכריע של תפיסות תרבותיות במנגנונים התורמים לחלוקה בלתי שוויונית של משאבים. התפיסה המנוגדת טוענת כי הפוליטיקה של הזהויות פוגעת באינטרסים המשותפים ובסולידריות המעמדית הנחוצים לשינוי הכלכלי (פרייזר 2004).

המתח והקשר בין זהות למעמד בא לידי ביטוי מובהק בנושא שינוי הגבולות המוניציפליים. גבולות מוניציפליים הם גבולות משפטיים בין־עירוניים המבחינים בין רשות מקומית אחת לאחרת. גבולות אלו, כפי שמלמדים המחקרים שנעשו בנושא, אינם רק מסמנים חלוקה מרחבית אלא גם משקפים דפוסים של בידול ואי־שוויון אתנו־מעמדי; ולא זו בלבד אלא שהם גם מייצרים ומבנים את ההבחנה הזאת.

כך למשל, נתונים ממחקרו של אורן יפתחאל (1998) על השנים 1990-1995 מראים כי 82% מתושבי היישובים הקהילתיים בגליל הם ממוצא אשכנזי לעומת 19% בלבד בעיירות הפיתוח, 80% מתושבי היישובים הקהילתיים בישראל הם בעלי השכלה אקדמית לעומת 17% בלבד בעיירות הפיתוח, וכי ההכנסה המשפחתית הממוצעת של הראשונים היתה כפולה יותר מזו של האחרונים. בנגב הצפוני 71% מהשטח נמצא בשליטת רשויות מקומיות המבוססות בעיקרן על קיבוצים בעלי רוב אשכנזי, בעוד תושביהן הם רק 6% מהאוכלוסייה (צפדיה 2006). זאת ועוד; יפתחאל (2000) מראה כי חלוקת המרחב היתה גורם מרכזי בעיצוב זהות קולקטיבית כגון זיכרון משותף, עתיד מדומיין, נורמות תרבותיות, מבטא, קשרים חברתיים, גישות למשאבים חומריים וסימבוליים ועמדה לעומת ה"אחר".

אף על פי שסכסוכי גבולות היו מאז קום המדינה, בתחילת שנות השמונים גבר מספרם בגלל גורמים מגורמים שונים - בין השאר בשל הפערים המעמיקים והולכים בין הרשויות המקומיות בישראל ובשל המהפך במימון הרשויות המקומיות מאמצע שנות השמונים (רזין 2006, 9; בלנק 2003, 284). ואולם לדעתנו, התמקדות יתרה בגורמים אלו עלולה להסתיר ולטשטש את הגורמים המבניים ההיסטוריים אשר הובילו לשרטוט מפת הרשויות המקומיות ואת תרומתם הנכבדה לצמיחת הפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות השונות, וכמובן גם בין הקבוצות השונות המאכלסות אותן (רוזן־צבי 2006). היום עיוותים אלו באים לידי ביטוי בחוסר שוויון קיצוני בחלוקת שטחים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה בין מועצות אזוריות לרשויות מקומיות (יונה 2005).

בפרק הראשון של נייר מדיניות זה אנו מבקשות לבחון את הגורמים ההיסטוריים האלה ואת השפעתם על חלוקת המרחב כיום.<sup>1</sup> בפרק השני נסקור את ההליכים העיקריים שעל רשות מקומית לנקוט כדי לשנות את גבולותיה המוניציפליים ונצביע על הכשלים המרכזיים במנגנון הזה. בפרק השלישי נבחן את הפתרונות המוצעים היום במחקר האקדמי ובשדה הפוליטי לתיקון העיוותים בחלוקת שטחי השיפוט בין הרשויות, ובסיכום נציג את הפתרון הטוב ביותר בעינינו לסוגיה זו.

1 המנגנון המרכזי לשינוי שטחי שיפוט מפורט בסעיף 8 ו־8א לפקודת העיריות (נוסח חדש). להלן: פקודת העיריות, וראו הערה 5 להלן.



## 1. שינוי גבולות מוניציפליים: היסטוריה של חלוקת המרחב

המשבר התקציבי ברשויות המקומיות בשנים האחרונות מלווה בהסברים שונים. בשיח הציבורי מקובל לתלות אותו בניהול לקוי ולא יעיל ובשחיתות ברשויות המקומיות (בן-אליא 1998). גישה זו, הרואה במשבר תוצאה של כשל ניהולי ברשויות ומפנה את האצבע המאשימה אל השלטון המקומי ואל ראשי המועצות עצמן, מתעלמת מההיבטים המבניים-הפוליטיים ומן התכנון המרחבי הבלתי שוויוני שהובילו למצב הזה. אלא שההתייחסות למשבר רק מצד היבטיו הניהוליים הופכת את הבעיה לתופעה מבודדת ונטולת הקשרים היסטוריים ופוליטיים, ועל כן גם הפתרון הנוטה להתבסס על ההיבט הניהולי ומעניק חשיבות יתרה לאישיותם של ראשי המועצות, הוא פתרון חלקי ופשטני מדי בעינינו.

לדעתנו המשבר ברשויות המקומיות נובע בעיקר מתהליכים היסטוריים שמקורם במדיניות מרחבית שנגקטה מאז קום המדינה ואשר נושאת היבטים משפטיים ותקציביים. אנו מבקשות ליצור זיקה בין הניתוח שלנו את התהליכים האלה ובין ההמלצות שנסח בהרחבה בהמשך. אם המדינה היא אכן האחראית העיקרית למציאות הנוכחית, כפי שעולה מן הניתוח שלנו, אנו סבורות כי עליה לשאת גם באחריות לתיקונים באמצעות מדיניות חדשה לחלוקת משאבים המביאה בחשבון את זהותן של הקבוצות החברתיות השונות.

### מפת הגבולות המוניציפליים כסמן מעמדי אתני ולאומי

בחינת מפת הגבולות המוניציפליים וחלוקת המרחב בישראל כיום מצביעה על אי-שוויון משווע בין מועצות מקומיות ועירויות לבין מועצות אזוריות. הנתון הבא ממחיש זאת היטב: רוב אוכלוסיית ישראל (למעלה מ-90%) מתגוררת בערים. אף על פי כן רוב קרקעות המדינה (למעלה מ-80%) מצויות בשטחי השיפוט של 53 מועצות אזוריות. בקרקעות אלו כלולות קרקעות רבות בעלות פוטנציאל מיסוי גבוה, המיועדות לחקלאות ולתעשייה (בלנק 2003; חננאל 2008). הבעיה אפוא אינה טמונה רק בחלוקה הבלתי שוויונית של הקרקעות אלא גם בחלוקת המשאבים הכלכליים שקרקעות אלו מניבות.

קרקעות המדינה הן אחד ממקורות ההכנסה המרכזיים של הרשות המקומית, ובאמצעותן היא יכולה להבטיח מתן שירותים איכותיים לתושביה. העובדה שתקציב הרשויות מבוסס היום ברובו על ההכנסות העצמיות של הרשות יש בה כדי להסביר את הפערים הכלכליים ההולכים וגדלים בין מועצות מקומיות ועירויות למועצות אזוריות, הזכות ליהנות ממרבית שטחי התעשייה והחקלאות במדינה על אף גודלה הנמוך יחסית של אוכלוסייתה. הרשויות המקומיות, מנגד, מתקיימות כמובלעות בתוך שטחי המועצות האזוריות וסובלות ממחסור חמור בעתודות קרקע לבנייה, לפיתוח, לתעשייה ולמבנים ציבוריים. השוואה בין השטח הממוצע לתושב בדונמים בעיירת פיתוח ובין השטח הממוצע לתושב במועצה אזורית מצייר תמונה עגומה: השטח הממוצע לתושב שדרות, למשל, הוא 0.26 דונם לעומת שטח ממוצע של 21.2 דונם לתושב המועצה האזורית רמת נגב הסמוכה. תמונה דומה מצטיירת מן השוואה בין קריית שמונה למועצה האזורית הגליל העליון; בין ירוחם למועצה האזורית רמת נגב; בין דימונה למועצה האזורית תמר; והרשימה עוד ארוכה (חננאל 2004).

לחלוקה המרחבית בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות יש גם היבטים אתניים ולאומיים ברורים: בעוד אוכלוסיית המועצות האזוריות מורכבת ברובה מאשכנזים, בערי הפיתוח ובכפרים מרכזים בעיקר מזרחים ופלסטינים אזרחי ישראל. אוכלוסיות אלו מודרות מהחברה על בסיס אתני, מעמדי וגיאוגרפי. בעיית המחסור בקרקעות זמינות לפיתוח אינה נחלתן הבלעדית של המועצות המקומיות; גם ערים השוכנות סמוך למועצות אזוריות מתלוננות על חוסר האיזון בחלוקת הקרקעות, והדבר מגביל ומונע לטענתן התפתחות נאותה. כך למשל הוקמה ועדה לחקר גבולות שדנה בבקשתה של העיר כפר סבא להרחיב את תחומי השיפוט שלה ולקבל שטחים נוספים הנמצאים היום בתחומה של המועצה האזורית דרום השרון (משרד הפנים 2004); ועיריית אשקלון דרשה להעביר לתחומה את השטח של חלק מתחנת הכוח הנמצא בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון (כשליש), כדי שתחנת הכוח כולה תהיה בתחומה וכך היא תוכל לגבות בעבורו את מלוא המסים (רזין וחזן 2000).





## תכנון ובינוי

לפערים התכנוניים בין המועצות המקומיות למועצות האזוריות יש שורשים היסטוריים ופוליטיים, ומקורם באידיאולוגיה הציונית שעוצבה בימי קום המדינה ובמדיניות פיזור האוכלוסין והתכנון שנקט הממסד הציוני בשנותיה הראשונות. השיקול המרכזי שעמד לנגד עיניהם של הגורמים המיישבים היה הבטחת השליטה בקרקע שעברה לידי ישראל מהפלסטינים שעזבו או גורשו במלחמה ב-1948. לשם השגת מטרה זו הקימה המדינה מספר רב של יישובים, לעתים אגב התעלמות מההשלכות העתידיות השליליות של בנייתם.<sup>2</sup> רות חננאל (2008) מראה כי הכוונה המוצהרת של "תוכנית שרון"<sup>3</sup>, למשל, היתה להגשים יעדים לאומיים ציוניים כמו פיזור האוכלוסין וייחוד הארץ בניסיון לקטוע את רצף השליטה הערבית באזורים אלו. לטענתה, אף שמנסחי התוכנית היו ערים לבעייתיות שלה מבחינה חברתית-כלכלית, הם העדיפו את היעדים הלאומיים; ואם לא די בכך, נוצר פער בין תוכנית שרון ליישומה בפועל.

בתוכנית המקורית דובר על הקמת נפות תכנון המבוססות על עיר מרכזית שתספק שירותים לערי הלוויין שלה. במקום זאת נוצרו "ערי שינה" ללא תשתית תעסוקתית אשר זכו לכינוי "ערי פיתוח". אל ערי הפיתוח האלה הופנו מרבית העולים מצפון אפריקה ומאסיה אשר הגיעו ארצה בשנות החמישים. בד בבד הוקמו מועצות אזוריות, אשר נועדו לשרת את המגזר הכפרי הקואופרטיבי. במועצות אלו נכללו רק יישובים חקלאיים בעלי אידיאולוגיה שיתופית כמו קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים. הקמת המועצות האזוריות אפשרה למדינה להעביר לתחומיהן שטחי קרקע גדולים, בעיקר בנגב ובגליל, בטענה שהם משמשים למטרות חקלאיות. בה בעת, הקצאת השטחים הגדולה למועצות האזוריות שירתה גם את האינטרס הלאומי בכך ששטחים נרחבים במדינה עברו לידיים יהודיות. לכפרים הערביים שהיו בשטחים אלו ניתן מעמד משפטי של מועצות מקומיות עצמאיות כדי שלא יהיה צורך לשתפם בתכנון ובפיתוח האזורי. שטחי השיפוט שנתרו בידי הכפרים הערביים כללו בדרך כלל רק את השטח הבנוי של הכפרים, ללא כל אפשרות לפיתוח. התוצאה היתה נתק בין מערכות החינוך, הסעד והרווחה היהודיות לבין אלו הערביות, והדבר חיזק את האפליה המבנית כלפי האזרחים הערבים (יפתחאל 2000).

בדרך נדחקו לשוליים גם כל היישובים שאינם שיתופיים ובהם הערים, מושבי העולים והמושבות. יישובים אלו קיבלו מעמד מוניציפלי עצמאי גם אם היה בהם רק מספר קטן של תושבים, וגם אם הם שכנו בתחום שטחי השיפוט של המועצות האזוריות. זאת ועוד; אף שעל פי התוכנית המקורית נועדו ערי הפיתוח לספק כוח עבודה ליישובים החקלאיים, נמנעו המועצות האזוריות מלשתף עמן פעולה (רוזן-צבי 2004). בפועל הולידה מדיניות זו חלוקה מרחבית על בסיס לאומי, אתני וכלכלי ואף תרמה להעמקת הפערים שהיו קיימים ממילא (שם; חננאל 2008).

## המעבר למימון עצמי

במרוצת השנים ועם השינויים במדיניות החברתית-כלכלית והמעבר של ישראל ממדינת רווחה למדינת שוק החריפו עוד הפערים האלה. עד שנות השמונים הגיע תקציב הרשויות המקומיות בעיקר מהכנסות שמקורן בשלטון המרכזי. התקציב המוניציפלי התבסס אז על שלושה מקורות עיקריים: א. הכנסות עצמיות - על פי רוב כספי ארנונה, היטלי השבחה ותשלומים נוספים שתושבי הרשות משלמים בתמורה לשירותים שהרשות מספקת להם; ב. הכנסות מועברות - שמקורן במסים שונים הנגבים על ידי השלטון המרכזי באמצעות משרדיו השונים (למשל, משרד הרישוי רשאי להעביר לרשות המקומית אחוז מסוים מאגרת הרכב שגבה מתושבי אותה רשות); ג. השתתפות ממשלה - המורכבת משני חלקים: החלק הראשון הוא מענקי איזון - סכום כללי שמשרד הפנים מעביר לרשויות מקומיות תמורת שירותים ציבוריים שונים שהן מספקות בשמו לתושביהן. מענק האיזון נועד לאזן בין רשויות גדולות לקטנות ובין רשויות עשירות לעניות, ולהבטיח

2 ראו יונה 2005; רוזן-צבי 2004; חננאל 2008.

3 תוכנית משנת 1952 בראשותו של האדריכל אריה שרון, שנועדה לגבש מדיניות פיתוח מרחבי לעשר שנים. התוכנית, שנחשבת לתוכנית האב הראשונה של ישראל בתחום זה, הופעלה עוד שנים רבות לאחר התקופה שיועדה לה.



לתושבים אספקת שירותים בסיסיים ברמה נאותה בלא קשר למיקומה הגיאוגרפי של הרשות שבתחומה הם מתגוררים או ליכולתם הכלכלית. החלק השני הוא המענקים הייעודיים - מענקים שמשרדי ממשלה כגון חינוך ורווחה מעבירים לרשויות בעבור שירותים שהן מספקות בשמם לתושביהן (בלנק 2003).

בשנות השמונים, עקב רפורמות ושינויים במדיניות הממשלתית<sup>4</sup> השתנה היחס בין שני המרכיבים הראשונים של תקציב הרשויות המקומיות - ההכנסות המועברות וההכנסות העצמיות. חלקן של ההכנסות העצמיות עלה ואילו חלקן של ההכנסות המועברות ירד, אגב התעלמות מן ההבדלים המובנים בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות ומפוטנציאל ההכנסה העצמית שלהן.

מחויבותן של הרשויות לספק שירותים לתושביהן נקבעה בחקיקה ראשית, אך מידת השתתפותה של הממשלה במימון השירותים האלה לא הוסדרה בשום חקיקה ראשית או משנית; היא נקבעה מדי שנה בחוק התקציב. בעקבות הרפורמות נאלצו רשויות מקומיות שעד אז הסתמכו בעיקר על המדינה למצוא להן מקורות מימון אחרים. הרשויות נקלעו לחוסר יציבות תקציבית בשל האי־ודאות בדבר גובה המימון שיקבלו (שם). מקצת הרשויות אמנם הצליחו להסתגל לשינוי ומצאו להן מקורות הכנסה חלופיים ועקב כך הגדילו את מידת העצמאות שלהן; ואולם רשויות חלשות ניזוקו מהשינויים הללו ונקלעו למשברים תקציביים חמורים. רוזן־צבי (2004) טוען כי שינויים אלו חיזקו את הרשויות החזקות - על פי רוב מועצות מקומיות ממרכז הארץ - והחלישו את הרשויות העניות, שתקציבן נסמך בעיקר על מימון ממשלתי. בתחילת שנות ה־2000 קוצצו מענקי הממשלה לרשויות המקומיות והדבר החריף עוד את המשבר התקציבי ברשויות החלשות (רזין 2006).

לגורמים מבניים אלו נוספה העלייה הגדולה מחבר המדינות בשנות התשעים. עלייה זו הביאה לתנופת פיתוח ולהקמת אזורי תעשייה ומסחר חדשים. העולים היו כוח העבודה העיקרי בפרויקטים אלו, אך כיוון שתנופת הפיתוח התרכזה בעיקר בתחומי המועצות האזוריות הדבר לא תרם כלל לשינוי המאזן התקציבי של הרשויות המקומיות. יתרה מזו, רוב העולים שהועסקו באתרי הבנייה הללו שוכנו דווקא בערי הפיתוח, ואלה לא הפיקו שום רווח מתנופת הפיתוח הזאת (חננאל 2008).

עקב המשבר התקציבי החמור שהרשויות המקומיות נקלעו אליו מצאו את עצמן רשויות רבות בגירעונות הולכים וגדלים, והדבר בא לידי ביטוי בקושי לספק שירותים בסיסיים לתושביהן ולשלם שכר לעובדיהן. ראשי רשויות מקומיות, בעיקר בפריפריה, התחילו נאבקים זה בזה על מקורות מימון ועל מענקי האיזון, שלא היה בהם עוד כדי לאזן את התקציב המוניציפלי. החיפוש אחר פתרונות ומקורות הכנסה נוספים הוליד את המחשבה לחלק מחדש את משאבי הקרקע העומדים לרשות הרשויות המקומיות, והעיסוק בגבולות המוניציפליים ובחלוקת העושר המוניציפלי החל לצבור תאוצה.

כך, בסוף שנות השמונים ובמשך שנות התשעים הלכו והתרבו סכסוכי הגבולות בין הרשויות המקומיות. מועצות מקומיות ועיריות רבות דרשו להרחיב את גבולותיהן המוניציפליים ולהעביר לרשותן שטחים נוספים - על פי רוב קרקעות שהיו בשליטתן של מועצות אזוריות הסמוכות להן (בלנק 2003; רוזן־צבי 2004). בין 1990 ל־1999 מינה שר הפנים 131 ועדות לחקר גבולות, לעומת 69 ועדות שהוקמו בשנות השמונים ו־27 ועדות בשנות השבעים (רזין וחזן 2001). בין השנים 1994 ל־1995 פעלו במקביל 100 ועדות לחקר גבולות (מבקר המדינה 1996, 26). לצד העלייה במספר הוועדות לחקר גבולות עלה במידה ניכרת גם מספר העתירות שהוגשו לבית המשפט בעניינים אלו. ועדות הגבולות והעתירות המשפטיות הפכו לכלי המרכזי במאבקן של מועצות מקומיות על קרקעות נוספות. אף על פי כן, כפי שנראה בפרק הבא, כלי זה לרוב לא הצליח להביא לשינוי של ממש במפת הגבולות המוניציפליים.

4 ישי בלנק (2003) מכנה את הרפורמות האלה "הרפורמות הזוחלות".



## 2. המנגנון לשינוי שטחי השיפוט

בפרק הקודם הצגנו בקצרה את העיוותים בשיטת החלוקה של שטחי השיפוט כיום, את האופן שבו החלוקה הזאת התגבשה והשתרשה ואת ההשפעה העמוקה של חוסר השוויון המרחבי על תושבי הרשויות המוחלשות. בפרק זה נבחן את ההליך המרכזי הקבוע בחוק לשינוי שטח שיפוט של רשות מקומית, ונצביע על הבעיות הכרוכות בשימוש בכלי זה.

### המסגרת הנורמטיבית

נושא שינוי שטחי השיפוט מעוגן בספרות המשפטית בדיון הכללי על אודות החקיקה בענייני רשויות מקומיות. למרות השפעתו הרבה של הנושא על תפקוד הרשויות ועל רווחת תושביהן, אין הכתיבה המשפטית עוסקת בו במידה ההולמת את חשיבותו. עניינים הנוגעים לשינוי שטחי שיפוט נדונים בדרך כלל במסגרת הדיון הכללי על היחס בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ובפרט על היחס שבין סמכותו של שר הפנים, המייצג את השלטון המרכזי, לבין סמכויותיהן של הרשויות המקומיות, המייצגות את השלטון המקומי. החקיקה המשפטית העוסקת בשינוי שטחי שיפוט לא שונתה מהותית מאז קום המדינה, ומעולם לא נערכה רפורמה מקיפה בהליכים לשינוי שטחי השיפוט. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, חלו שינויים בהליך הביורוקרטי הפנימי וגברה מעורבותו של בית המשפט העליון בהליכים אלו (רזין וחזן 2000, 17).

ההליך החוקי לשינוי שטחי שיפוט מעוגן בסעיף 8 ובסעיף 8א לפקודת העיריות.<sup>5</sup> על פי הסעיף, לשר הפנים נתונה הסמכות להקים ועדה לחקר גבולות (בלשון המחוקק: "ועדת חקירה"), שתפקידה לבחון אם יש מקום לשנות את תחומה של עירייה, להרחיבו או לצמצמו. הוועדה לחקר גבולות תגיש תסקיר לשר הפנים, והשר יבחן, על פי שיקול דעתו, אם לקבל את המלצות הוועדה. הסעיף קובע עוד כי היוזמה להקמת הוועדה יכולה להיות של שר הפנים או של תושבי העיר.

כאשר מדובר בשינוי תחום שיפוט של מועצה מקומית, אין חובה על פי חוק להקים ועדה לחקר גבולות. עם זאת, משנות השמונים התפתח נוהג למנות ועדה כזאת בכל מקום שיש כוונה לפתוח בהליכים לשינוי שטחי שיפוט (שם, 22). בתי המשפט התרגלו לסמוך על הנוהג הזה, ונראה שהיום לא ייתכן דיון בשינוי שטחי שיפוט ללא הקמת ועדה לחקר גבולות (בלנק 2003, 286). סעיף 8א קובע "מסלול מהיר" לשינוי גבולות, בהליך אשר אינו מצריך עריכת חקירה. על פי נוהל זה רשאי שר הפנים להרחיב את תחומה של עירייה על פי שיקול דעתו.<sup>6</sup>

מכוח סעיפים אלו, בשנת 2005 הסדיר משרד הפנים את אופן הדיון וההכרעה בשאלת שינוי שטחי שיפוט בנוהל ששמו "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית" (להלן: נוהל משרד הפנים 2005).<sup>7</sup> הנוהל מפרט את אופן הגשת הבקשה לשינוי שטחי שיפוט וכן את אופן עבודת הוועדות - לרבות משך הזמן שעליהן לדון בכל בקשה, המלצות הוועדה והטיפול בהן במשרד הפנים. ביוני 2008 התקבל נוהל חדש לשינוי שטחי שיפוט ברשות המקומית, המשנה חלק מהוראות נוהל משרד הפנים. נוהל זה טרם פורסם (להלן: נוהל משרד הפנים החדש).

5 סעיף 8: "ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עירייה פלוגית, כפי שהוא מתואר בתוספת הראשונה או כפי שהוכרז 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"; סעיף 8א: "רשאי השר, לפי שיקול דעתו וללא עריכת חקירה לפי סעיף 8, להרחיב באכרזה את תחומה של עירייה פלוגית על-ידי הכללת שטח שנקבע בצו לפי סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948"; סעיף 8ב: "הרחיב השר תחום עירייה כאמור, רשאי הוא, בצו, למנות מבין יושבי השטח חברים נוספים למועצה; חבר המועצה שנתמנה כאמור יכהן כל עוד מכהנת המועצה, אולם רשאי השר, בצו, למנות אחר במקומו".

6 אם כי בפועל לא נעשה שימוש בסעיף זה וכאמור התפתח נוהל למנות ועדות לחקר גבולות (בלנק 2003, 286).

7 לנוסח המלא של הנוהל ראו באתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il>.



הנהלים החדשים שנקבעו הם בבחינת תיקון חשוב ומבורך, ועצם קביעתם יש בו להעיד ששינוי גבולות אינו בלתי אפשרי.<sup>8</sup> ואולם נראה כי אין בהם די, מפני שבסופו של דבר הם אינם מביאים לשינוי מהותי, בייחוד ברשויות הערביות, ששם השינויים - אם נעשו - היו מזעריים, ורק גרמו מפח נפש והתמרמרות (גונן 2006, 50).

בשל הקשיים שתוארו לעיל, נוסף סעיף 9ב(ב) לפקודת העיריות.<sup>9</sup> התיקון מאפשר לשר הפנים לכפות, במגבלות מסוימות, העברת הכנסות מרשות מקומית אחת לאחרת. המנגנון שנקבע בסעיף הוא אפוא אותו מנגנון הקבוע בסעיף 8 לפקודת העיריות, כלומר הקמת ועדה לחקר גבולות והחלטת שר הפנים על סמך תסקיר שהוגש לו.<sup>10</sup> לדעתו של ערן רזין (2006, 11) עדיין מוקדם לקבוע אם ובאיזו מידה מיישמים את התיקון לחוק.

חשוב להזכיר כי זה זמן רב מונחת של שולחן הכנסת הצעת חוק העיריות, שנועדה להסדיר את כל נושא השלטון המקומי ועל כן ממילא מבטלת את פקודת העיריות.<sup>11</sup> הצעת החוק עוסקת בין השאר בשינוי שטחי שיפוט. על פי הצעת החוק ימנה שר הפנים ועדה קבועה לבדיקה של "כינון עיריות, איחודן, ביטולן ותחומי שיפוט". החידוש העיקרי בהצעת החוק הוא קביעתן של אמות מידה לבחירת חברי ועדה לחקר גבולות (כישורים אקדמיים וניסיון מוכח בתחום השלטון המקומי).<sup>12</sup> בהמשך הפרק נבחן את המנגנונים המרכזיים בשיטה הקיימת היום לשינוי שטחי שיפוט.

### כוח ומגבלותיו של שר הפנים

פקודת העיריות נתנה כאמור בידי שר הפנים כוח בלתי מוגבל ושיקול דעת בלעדי כמעט בהחלטה על שינוי שטחי שיפוט. ככלל, אפשר לומר כי במהלך השנים חיזק וביסס בית המשפט העליון את מעמדו של שר הפנים בתחום שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות. בפסקי הדין שניתנו בסוגיה זו (לרבות האחרונים שבהם) בולטת הימנעותו של בית המשפט מדיון בגופו של הסכסוך שהובא אל פתחו, אם כי עם השנים הורחבה הביקורת המשפטית על ההליך ועל ההיבטים הנלווים לו.

במשך ההחלטות היחידות בנושאי סכסוך גבולות שפורסמו עד שנות התשעים קבע בית המשפט באופן חד-משמעי כי לשר הפנים שיקול דעת רחב ביותר כל עוד יקפיד על ההליך החוקי שבו הוא מחויב.<sup>13</sup> בשנות התשעים התחיל מסתמן שינוי מסוים בפסיקות בית המשפט. אמנם חזר בהן הכלל הבסיסי שלפיו לשר הפנים שיקול דעת רחב ביותר וכי בית המשפט יתערב רק במקרים קיצוניים, אך בד בבד מתפתחות הגנות

8 משנת 2006 נחתמה שורה של צווים לשינוי תחומי שיפוט ששינו את תחומן של הערים חיפה, אילת, טבריה, דימונה ועוד. לרשימה המלאה ולצווים שפורסמו ראו באתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il>.

9 התיקון נכנס לתוקף במסגרת חוק המדיניות הכלכלית 2006, שאושר בכנסת בחודש יוני 2006: (ב) "השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה השר לענין זה (בסעיף זה - ועדת החקירה לחלוקת הכנסות), להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, אחת או יותר, שלא נכלל בו שטח המיועד בתכנית למגורים בלבד ואשר תחומו יוגדר בצו, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או ההכנסות מארנונה כללית יחד עם ההכנסות מהיטלי השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית, אחת או יותר, הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה (בסעיף זה - אזור חלוקת הכנסות), הכל כפי שנקבע בצו".

10 דברי ההסבר לסעיף 9ב(ב) לפקודת העיריות פורסמו בספר הצעות חוק 236, י' באייר התשס"ו (8.5.2006). הדברים מתייחסים לעובדה שקביעת שטחי השיפוט נעשתה לפני שנים רבות באופן שלא הביא לחלוקת הכנסות מאוזנת בין הרשויות: "הכנסות מאזורי תעשייה, מסחר, תעסוקה משרדים (בפרק זה - אזורי תעשייה ומסחר) מהוות חלק נכבד מהכנסות הרשויות המקומיות. ברשויות המקומיות שבהן ישנם אזורי תעשייה ומסחר אשר יש בהם נכסים רבים, גבוהה ההכנסה לנפש של הרשות המקומית באופן ניכר מההכנסה לנפש ברשויות מקומיות שבהן אין אזורי תעשייה ומסחר או ששטח הנכסים המצויים בהם מצומצם. אזורי המיועדים להוות אזורי תעשייה ומסחר מהווים סלע מחלוקת בין רשויות מקומיות שכנות [...] בחלק מן המקרים, חלוקת השטחים בין הרשויות המקומיות התבצעה לפני שנים רבות, באופן שלא לקח בחשבון את הצורך להביא לחלוקת הכנסות מאוזנת בין רשויות מקומיות שכנות [...] כדי לאפשר ניצול מרבי של שטחים כאמור לתועלת כמה רשויות מקומיות, ולסייע לאותן רשויות מקומיות שבהן לא קיימים אזורי תעשייה ומסחר [...] עוד מוצע לקבוע כי שיעור חלוקת הכנסות בין הרשויות המנויות בצו ייקבע, בהתחשב, בין השאר, בהוצאת הרשות המקומית שבתחומה נמצא אזור חלוקת הכנסות, בשל אותו אזור" (ההדגשה שלנו).

11 להצעת חוק העיריות ראו רשומות הצעות חוק - הממשלה, 292, כ"ט באדר התשס"ז, 19.3.2007, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Reshumot>.

12 הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה במרס 2007. עם זאת, בשל התנגדות עזה של ראשי ערים הוחלט להקים ועדה לבחינת הצעת החוק. שר הפנים הקפיד את ההצעה עד לסיום עבודת הוועדה (חננאל 2008).

13 בג"ץ 55/108, "חליל נ' שר הפנים", פ"ד ט, 1279; בג"ץ 56/1, "ברוידא נ' שר הפנים", פ"ד י, 564; בג"ץ 58/3, "ברמן נ' שר הפנים", פ"ד יב, 1493; בג"ץ 68/51, "המועצה המקומית אזור נ' שר הפנים", פ"ד כב(2), 226; בג"ץ 74/94, "עיריית ראשון לציון נ' שר הפנים", פ"ד כח(2), 711.



פרוצדורליות שמטרתן לפקח על אופן ניהול ההליך. הגנות אלו מאפשרות לבית המשפט להתערב בהחלטות בלא להיתפס כמי שמתערב בשאלות ערכיות חשובות של חלוקת משאבים וקונפליקטים אתניים לאומיים (בלנק 2003, 293).<sup>14</sup> פסק דין שבו בולטת מידת התערבותו של בית המשפט הוא בג"ץ 2159/97, "המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים". השופט יצחק זמיר קבע כי מגוון השיקולים שעל השר לשקול שעה שהוא מפעיל את סמכותו לשנות את תחומה של עירייה אינם מוגבלים לאלה הקבועים בסעיף 8 לפקודת העיריות אלא צריכים לכלול בין השאר שיקולים גיאוגרפיים, דמוגרפיים, סוציולוגיים וכלכליים. עוד קבע השופט כי מצבן הכספי של הרשויות המקומיות הוא שיקול רלוונטי בקביעת שינוי הגבולות המוניציפליים.<sup>15</sup> לפיכך השופט לא רק נותן את דעתו על השאלה אם התקיימו כללי מינהל תקין, אלא הוא גם בוחן אם אכן הפעיל שר הפנים שיקול דעת לאחר שנמסר לו התסקיר שהכינה הוועדה לחקר גבולות.

בג"ץ 2689/00, "מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים", קבע בית המשפט כי קיימת עדיפות לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים על פני הליכי תכנון (הרצה ואחרים 2002, 217-218). בית המשפט נמנע מדיון בגופו של עניין - לדברי ישי בלנק (2003, 294) משתי סיבות עיקריות: האחת, בית המשפט הבין כי מהותם האמתית של סכסוכי הגבולות היא מתחים אתניים לאומיים וכלכליים ולא רצה להצטייר כמי שמבקש להשפיע בעניינים שעיקרם החלטות של מדיניות. האחרת, בית המשפט מקבל את הנחת היסוד שהרשויות המקומיות הן שלוחות של השלטון המרכזי ולכן הוא מכבד את שיקול הדעת הרחב שיש לשר הפנים בעניין.

למרות ההשפעה החיובית של פסקי הדין על עבודתן של הוועדות לחקר גבולות, בלנק מזהיר מ"משפטיזציה" של סכסוכי הגבולות, בעיקר בשל יכולתן הכלכלית של רשויות מקומיות חזקות לרכוש "שירותים משפטיים איכותיים" (שם, 295). אף על פי כן, לדעתנו אין בטענה זו כדי להרחיק את הסכסוך מדלתותיו של בית המשפט העליון. ראשית, מפני שה"משפטיזציה" ממילא פשטה בכל תחומי החיים של החברה הישראלית ולא פסחה גם על התחום הזה - ועל כך יעיד מספרן הרב של העתירות שהגישו רשויות מקומיות לבית המשפט למן שנות התשעים בכל פעם שהחלטת שר הפנים לא הניחה את דעתן. ושנית, רשויות מקומיות חלשות מתחילות להבין שחשיבות הנושא מצדיקה את המאמץ לשכור שירותים משפטיים יקרים, ומלבד זאת הן יכולות לקבל סיוע משפטי מארגונים חברתיים התומכים בהם.<sup>16</sup> יתרה מזו, מעורבות בג"ץ אף מקטינה את הסיכונים לשיקולים פוליטיים ומאפשרת פיקוח על ההליך כולו. פיקוח מעין זה יבטיח שההליך לבחינת הבקשות לשינוי שטחי שיפוט יהיה מקצועי, ושהוועדה לחקר גבולות תפעל ללא ניגוד עניינים ותציג המלצות מנומקות לאחר בחינה של כל השיקולים המעורבים (רזין וחזן 2000, 42).

חשוב להדגיש כי מתן הסמכות הבלעדית בידי שר הפנים מחזק את השלטון המרכזי באופן המעניק עדיפות לשיקולים מערכתיים על פני אינטרסים של רשות זו או אחרת; ואולם בלעדיות זו יש לה גם היבט

14 ראו למשל בג"ץ 91/2013, "עיריית רמלה נ' שר הפנים", פ"ד (מו) 271, בג"ץ 92/5139, "סעאידה נ' שר הפנים" (לא פורסם, 13.12.1993); בג"ץ 92/6215, "מועצה מקומית כפר יאסיף נ' שר הפנים" (לא פורסם, 26.7.1993); בג"ץ 92/6227, "מועצה אזורית גבעת ברנר נ' שר הפנים"; בג"ץ 00/2689, "מועצה אזורית גליל תחתון נ' שר הפנים", פ"ד (נה) 4, 161; ובג"ץ 97/2159, "מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים", פ"ד (נב) 1, 75.

15 "מה הם השיקולים הענייניים בשאלה אם לשנות את תחומה של עירייה? חלק מן השיקולים הענייניים נקבעו בלשון מפורשת בסעיף 8 לפקודת העיריות [נוסח חדש]: משאלתם של רוב בני העיר וביצוע מפעלים או פיתוח על-ידי העירייה. אך לאלה מצטרפים שיקולים אחרים, ובהם שיקולים גאוגרפיים, דמוגרפיים, סוציולוגיים, כלכליים ועוד, לפי הנסיבות של כל מקרה. [...] שיקולים כאלה, בהתאמה הנדרשת, חלים גם בשאלה אם לשנות את תחומה של מועצה מקומית. [...] האם הדין עם הרוב או עם המיעוט בוועדת החקירה? בית-המשפט כבר השיב ואמר כי המצב הכספי של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר הוא שיקול ענייני לצורך החלטה בשאלה אם לשנות את התחום של רשות מקומית. [...] אכן, הבקשה לשנות את התחום של רשות מקומית, וההחלטה לעשות כן, נובעות כרגיל מתוך צרכים של פיתוח הרשות, פתרון בעיות חברתיות וכלכליות, וכיוצא באלה שיקולים שמקובל לקרוא להם שיקולים סוציו-אקונומיים. אלה הם, כמובן, שיקולים שמוותר להתחשב בהם בעניין זה. [...] אך שיקולים כאלה כרוכים באופן הדוק בשיקול הכספי. אי אפשר לנתק את אלה מאלה. אין זה הגיוני ואין זה מעשי להתעלם מן המצב הכספי של הרשות המקומית, מן המשאבים המצויים בידיה ומן המשאבים שהיא יכולה להשיג, כדי לטפל כראוי בבעיות סוציו-אקונומיות של הרשות". ראו בג"ץ 97/2159, המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים, פ"ד (נב) 1, 75, 84-88 (ההדגשה שלנו). חשוב לשים לב כי דעת הרוב בוועדה לחקר גבולות אשר בחנה את המקרה של אשקלון ותחת הכוח קבעה כי שיקולי ארנונה של עירייה אינם שיקול רלוונטי.

16 ראו למשל בג"ץ 00/244, "עמותת שיה חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות", פ"ד (נו) 6, 25. במאבקה של הקשת הדמוקרטית המזרחית בהחלטות מינהל מקרקעי ישראל בעניין הפשרת קרקעות חקלאיות שהסתיים בניצחון. ייצגה את העותרת בלא תשלום עו"ד סמדר בן נתן ממשרדו של עו"ד אביגדור פלדמן.



בעייתית, כיוון שמדובר באדם פוליטי שלנגד עיניו עומדים לעתים גם שיקולים אחרים שאינם בהכרח שיקולים של צדק, וסמכותו עלולה לשמש בידיו כלי פוליטי.

### פעילותן של הוועדות לחקר גבולות והפסיקה בעניין זה

הוועדות לחקר גבולות, אף שהן נחשבות מקצועיות ואובייקטיביות יותר מהדרג הפוליטי, כוחן אינו שקול לזה של המחוקק או של בתי המשפט (Razin and Hazan 2001). סמכותו הבלתי מוגבלת של שר הפנים מאפשרת לו לקבל או לדחות את ההמלצות כרצונו (בג"ץ 2159/97, "המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים"). ועדות לחקר גבולות הוקמו והחלו לפעול עוד לפני כניסת פקודת העיריות לתוקף (רזין וחזן 2000). עד העת האחרונה לוותה כל בקשה לשינוי שטחי שיפוט בהקמת ועדת אד הוק. בנוהל משרד הפנים החדש הוחלט לכונן ועדה קבועה ובה חמישה חברים קבועים שיועסקו במשרה מלאה.

הפסיקה שמרה כאמור על כוחו של שר הפנים בקבלת ההחלטה ובמקביל קבעה כמה כללים לעבודתן של הוועדות לחקר גבולות. כך למשל נקבע כי על הוועדות להקפיד על זכות השימוע ועל פרסום גאות, וכי עליהן לאפשר לצדדים להציג את עמדתם בטרם יגבשו את המלצותיהן.<sup>17</sup> עוד נקבע בפסיקה כי על הוועדות לערוך חקירה עצמאית של הסוגיה ושל העובדות; אין הן רשאיות לקבל הסכם בין רשויות מקומיות ללא בדיקה (בג"ץ 2013/91 "עיריית רמלה נ' שר הפנים"); עליהן לבחון את הסוגיה שהוגדרה בכתב המינוי מכל ההיבטים ולנמק את המלצותיהן (שם). בג"ץ קבע כי הוא יכול לבחון עניינית את שיקולי הוועדות ולקבוע את מידת סבירותם של השיקולים הללו ושל החלטת השר שהתקבלה בעקבות עבודתן של הוועדות (בג"ץ 2159/97, "המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים"). המלצות הוועדות לחקר גבולות והחלטת השר חייבות להיות מנומקות היטב (שם).

המנגנון של הוועדות לחקר גבולות ספג ביקורת רבה. הטענה המרכזית נוגעת ליכולתו להוביל שינויים משמעותיים וליעילותו, בעיקר בשל הבירוקרטיה הכרוכה בו.<sup>18</sup> עד שנות השמונים הוועדות לחקר גבולות היו ועדות פנימיות של משרד הפנים. בראש רבות מהן עמד הממונה על המחוז הרלוונטי, אשר הכיר היטב את הרשויות המעורבות, והחברים האחרים בהן היו בדרך כלל פקידי משרד הפנים (רזין וחזן 2000, 18). מסקירה מקיפה שערכו רזין וחזן, שעסקה בפרק הזמן שבין שנות השישים לתחילת שנות התשעים, עולה כי לקראת סוף שנות השבעים היתה ירידה ניכרת באיכות עבודתן של הוועדות. פקידים רבים שעסקו בנושא נפטרו או פרשו לגמלאות ועבודת הוועדות נעשתה פחות עקבית ופחות מסודרת. כך למשל, לעתים קרובות מונו ועדות אולם הן לא הגישו כלל דוח לא הקפידו על זכות השימוע של הצדדים המעורבים, ולפעמים היה הטיפול כפוף לסדרי עדיפויות משתנים של יו"ר הוועדה (שם, 21).

בשנות השמונים עלה בהדרגה מספרן של הוועדות לחקר גבולות שהתמנו בכל שנה. הרכבן נעשה מגוון יותר ובראשן הועמדו אנשי שלטון מקומי, אנשי אקדמיה ופקידים שרובם לא היו כפופים לשר הפנים. משרד הפנים יוצג בוועדות על ידי חבר אחד או שניים (שם, 22). נוסף על כך, ריבוי העתירות לבג"ץ והגברת מעורבותו בעבודת הוועדות הביאו לשיפור בעבודתן. על פי רוב לא היה צורך בפסיקה משמעותית כדי לחולל את השינוי הזה; די היה בעצם הגשת העתירה לגרום למשרד הפנים לשנות את גישתו או לפחות לדחות את יישום ההחלטה בכמה שנים (שם).<sup>19</sup> בכמה מן המקרים קיוו העותרים שבמהלך שנים אלו יתחלף שר הפנים ואולי אף ישנה את החלטתו בלא צורך בהתערבות בג"ץ (Razin and Hazan 2001). כך נעשה אפוא בית המשפט העליון לשחקן מרכזי בסכסוכי הגבולות.

17 ראו בג"ץ 58/3 ו-58/91 "ברמן נ' שר הפנים", ובג"ץ 93/5445 "עיריית רמלה נ' שר הפנים".  
18 כך למשל, בכנס שערך מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ב-31.5.06 אמר אהוד בן דרוור מאגף התקציבים במשרד האוצר על המנגנון הקיים: "החוק מציע, לכאורה, פתרון נהדר. אפשר להתוות מחדש גבולות, והכל יהיה בסדר. יש גם הצעה בחוק ההסדרים [ההצעה עברה], שאומרת ששר הפנים יוכל לחלק הכנסות מאזורי תעשייה. אלה פתרונות טובים ונכונים, אבל הם מצומצמים מדי בהיקפם והמערכת יודעת ליצור כשל של הפתרון. צריך למנות ועדה, יש שימועים, זה מגיע לשר הפנים, והוא בוחן, ועד שהכל קורה, חלוקת ההכנסות נשארת כפי שהיא [...] יש שינויים ואנחנו רואים אותם, זה קורה אחרי תהליכים בירוקרטיים ארוכים מאוד, שדואגים שייקחו הרבה זמן, ובחלקם גם לא יגיעו לסיום התהליך. צריך להגיע למנגנון שעובד נכון" (מצוטט אצל רזין 2006, 60).  
19 בין השנים 1990 ל-1999 הוגשו לבג"ץ 75 עתירות שעניינן סכסוכי גבולות (Razin and Hazan 2001).



בשנת 1996 בחן משרד מבקר המדינה את עבודת הוועדות לחקר גבולות ומצא כי אחד הכשלים המרכזיים הוא היעדר נוהל ברור לעבודתן.<sup>20</sup> דוח המבקר הזכיר בין השאר את הבעיות האלה: פרק הזמן הארוך שחולף מיום הגשת הבקשה ועד מינוי הוועדה ותחילת עבודתה בפועל; פרק הזמן הארוך שנמשכת עבודת הוועדה (16 חודשים במוצטע);<sup>21</sup> ופרק הזמן הממושך שעובר מיום שמסרה הוועדה את המלצותיה ועד להחלטת השר (19 חודשים במוצטע).<sup>22</sup> עוד נמצא כי לפעמים לא הסתפק שר הפנים בוועדה אחת והקים עוד ועדה לאותו עניין - אם כדי לבחון גזרה שלא נבדקה על ידי הוועדה הראשונה ואם בגלל אי-קבלת החלטה או אי-יישום המסקנות של הוועדה הקודמת (מבקר המדינה 1996, 26-29).<sup>23</sup> יתרה מזו, במקרים שהוקמה יותר מוועדה אחת נתגלו פערים ניכרים בין חוות הדעת שהגישו הוועדות: אחדים מהדוחות כללו הנמקה מפורטת ואילו דוחות אחרים כלל לא שיקפו התמודדות מעמיקה עם הנתונים וההתנגדויות אשר הוצגו לוועדה (שם, 31).<sup>24</sup>

אף על פי שמשרד הפנים מיישם את פסיקת בג"ץ בתחומים השונים, הוועדות לחקר גבולות עדיין נתפסות ככלי מסורבל אשר אין לו השפעה של ממש על החלטות המשרד. הבעיה המרכזית בעבודת הוועדות היא פרק הזמן הממושך ממועד קבלת ההחלטה על שינוי הגבולות - אם מתקבלת החלטה כזאת - ועד ליישומה בפועל. דוגמה מעניינת לכך היא סכסוך הגבולות בין עיריית אשקלון למועצה האזורית חוף אשקלון בעניין תחנת הכוח של חברת החשמל. שטחה של תחנת הכוח על שם רוטנברג היה מפוצל כך שחלקו הגדול בשטח עיריית אשקלון וחלקו הקטן יותר במועצה האזורית חוף אשקלון. בפברואר 1991 פנתה עיריית אשקלון אל הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים בבקשה להרחיב את שטחה. בחודש יולי הורה מנכ"ל המשרד להקים ועדה לחקר גבולות שתבחן את הסוגיה, ובתום עבודתה (באוקטובר 1992) המליצה הוועדה להעביר את השטח של תחנת הכוח שבתחום העירייה לתחום המועצה האזורית. מאז, במשך כחמש שנים הוגשו עתירות ועתירות נגד, נשלחו מכתבים ונערכו אינ-ספור דיונים עד שלבסוף, בפברואר 1977, הודיע שר הפנים כי החליט להעביר את תחנת הכוח לשטח עיריית אשקלון ואף חתם על צווים מתאימים. בעקבות החלטה זו עתרה המועצה האזורית לבג"ץ, אך הוא דחה את העתירה (בג"ץ 2159/97, "המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים"; רזין וחזן 2000). מקרה זה, למרות התוצאה החיובית שלו מבחינת עיריית אשקלון, ממחיש את משך הזמן הארוך שיכול לחלוף בטרם מתקבלת החלטה סופית. עם זאת, נראה שהסרבול הביורוקרטי הוא בלתי נמנע, שכן הוא משקף את זכותם של הצדדים לפנות לערכאות ולהשמיע את טענותיהם.

### עליונות השלטון המרכזי והדרישה לשיתוף פעולה

נוהל משרד הפנים 2005, אף שהוא מניח את התשתית לעבודת הוועדות, קובע בסעיף 3.1 כי כל הגשת בקשה לשינוי שטחי שיפוט מותנית בהידברות מוקדמת בין הצדדים המעורבים.<sup>25</sup> לדרישה זו אין כל אזכור בחוק אבל יש לה לדעתנו, כפי שנראה בהמשך, השלכות תיאורטיות ומעשיות חשובות.

20 היום כאמור קיים נוהל ברור העוסק בשינוי שטחי שיפוט - נוהל משרד הפנים 2005 המוזכר לעיל, המפרט בין השאר נוהל ברור לעבודתן של ועדות לחקר גבולות.

21 על פי נוהל משרד הפנים 2005 על הוועדה להגיש את המלצותיה בתוך פרק זמן קצר ככל האפשר ולכל המאוחר בתוך שישה חודשים מיום חתימת כתב המינוי שלה (ראו נוהל משרד הפנים 2005, סעיף 6.6).

22 גם נוהל משרד הפנים החדש אינו קובע פרק זמן שבו על שר הפנים לקבל החלטה בעניין.

23 למשל, ביולי 1981 מינה שר הפנים ועדה לחקר גבולות העיר טבריה, אך הוועדה התכנסה לשיבתה הראשונה רק כעבור חמש שנים וחצי, בינואר 1987. באחת משיבותיה התקבלו המלצות אך הן לא יושמו. בנובמבר 1989 הוקמה עוד ועדה, והיא סיימה את עבודתה באוגוסט 1991; גם המלצותיה של ועדה זו לא יושמו. במאי 1994 אימץ מנכ"ל משרד הפנים את מסקנות הוועדה השנייה, אך באותה ישיבה עצמה החליט גם על הקמת ועדה חדשה לאותו נושא; ואמנם, ביוני 1994 הוקמה ועדה חדשה. בינואר 1995 הורה הממונה על מחוז הצפון, על דעת מנכ"ל המשרד, להקפיד את פעילות הוועדה האחרונה. יוצא אפוא שהקמת הוועדות לחקר גבולות העיר טבריה הייתה הליך חסר תכלית, ולא נתקבלו במשרד כל החלטות בדבר שינוי שטחי השיפוט של העיר (מבקר המדינה 1996, 29).

24 נוהל משרד הפנים 2005 מנסה להתמודד גם עם סוגיה זו. סעיף 5.7 לנוהל קובע כי דוח הוועדה יכלול בין השאר סקירה של הנסיבות שהובילו להקמת הוועדה, סקירה של עבודת הוועדה וצירוף פרוטוקולים, ריכוז עמדות הצדדים השונים, עיקרי המלצותיה ונימוקיה של הוועדה לרבות חוות דעת מיעוט אם יש כזאת, אסמכתאות שעליהן ביססה הוועדה את המלצותיה ועוד.

25 לנוסח המלא של סעיף 3.1 לנוהל משרד הפנים 2005 ראו באתר משרד הפנים <http://www.moin.gov.il>.



הספרות העוסקת בניתוח משפט השלטון המקומי בחנה בהרחבה את אופי הקשרים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ומצאה שהם מתקיימים על פי שתי תפיסות משפטיות מרכזיות. האחת תופסת את המרחב כ"שקוף", כלומר אין היא מייחסת כל חשיבות לגבולות מקומיים, ולכן, לפי תפיסה זו, השלטון המקומי צריך להיות כפוף לחלוטין למרותו של השלטון המרכזי. האחרת היא הגישה ה"אורגנית", הגורסת כי הגבולות המקומיים מגדירים קהילות פוליטיות שלעיתים קדמו למדינה. המסקנה המשפטית הנגזרת מכך היא שאין לפגוע באוטונומיה המקומית משום שהיא משקפת את רצונם של התושבים המקומיים (רוזן-צבי 2006).

התנודה בין שתי התפיסות המשפטיות הללו יצרה מצב שבו מצד אחד הרשויות איבדו מכוחן לטובת השלטון המרכזי, אך מצד אחר זכו לעוצמה רבה בתחומים אחרים.<sup>26</sup> ואולם בעוד רשויות מקומיות חזקות יכלו ליטול לעצמן את החירות לעצב את המרחב המקומי שלהן, רשויות מוחלשות הוחלשו עוד יותר, ובייחוד אלה שלא הצליחו למצוא מקורות הכנסה עצמאיים (רוזן-צבי 2004). הדבר בא לידי ביטוי מובהק בתחום של שינוי שטחי שיפוט מוניציפליים. כאשר מנתחים את ההוראות הרלוונטיות לשינוי שטחי שיפוט מתברר כי לעומת פקודת העיריות, הנוקטת באופן מפורש את העמדה המעדיפה את עליונותו של השלטון המרכזי (בדמות כוחו הבלתי מוגבל של שר הפנים), הנוהל משנת 2005 מאמץ את העמדה השנייה דווקא כאשר הוא קובע תנאי שאינם קיים בחוק - החובה לקיים משא ומתן בין הרשויות. בדרישתו זו לשיתוף פעולה הוא בעצם מעביר חלק נכבד מן האחריות אל הרשויות המקומיות.

ערן רזין ואנה חזן (2006, 16) מצדדים בשיתוף פעולה בין הרשויות. לטענתם, אף שלמראית עין מנגנון כפייה קל יותר לביצוע, הניסיון שהצטבר מצביע דווקא על קושי במנגנון כזה משום שהצדדים שאינם מעוניינים בהסכם עושים כל מאמץ לסכל את מימושו באמצעות לחצים פוליטיים, עתירות לבג"ץ, מריבות ותרגילי השהייה בלתי פוסקים. עם זאת, כשהדברים אמורים בחלוקת הכנסות הם אינם פוסלים את האפשרות שכינונו של מסד חוקי בעניין זה יכול להפחית חיכוכים, אם לא לבטלם כליל.

לעומת זאת, יששכר רוזן-צבי (2006, 41) טוען כי הבעיה של השלטון המקומי - ובכלל זה הפערים המתרחבים בין הרשויות המקומיות - היא בעיה מבנית בעלת היבטים פוליטיים, כלכליים וחברתיים, ופתרונה אינו יכול להישען לדעתו על שיתופי פעולה של רצון טוב בגלל חוסר השוויון בין הרשויות השונות. לפיכך הוא מסיק כי שיתוף פעולה יתרחש רק כאשר הוא מתאים לאינטרסים הכלכליים של כל הרשויות המעורבות. מטבע הדברים, הסכמים כאלה לא יהיו רלוונטיים לרשויות חסרות אמצעים ומשאבים.

לטעמנו, דרישה זו לשיתוף פעולה מקשה על רשויות מוחלשות להוביל שינוי בתחומי השיפוט שלהן. עצם העברת האחריות לתיקון העוול מהמדינה (אשר היא שיצרה את האי-צדק באופן חלוקת המרחב הקרקעי) אל הרשויות המקומיות הוא מהלך מוטעה מיסודו, שכן בכל האמור בגבולות מוניציפליים הרשויות המקומיות שריות על פי רוב במצב של ניגוד אינטרסים; ומצב עניינים שבו רשויות מקומיות תלויות ברצונן הטוב של רשויות אחרות משמר את יחסי הכוחות הבלתי שוויוניים מלכתחילה בין הצדדים. הדרישה לשיתוף פעולה יכולה אפוא למנוע שינויים מרחיקים לכת, כמו למשל בבג"ץ 2013/91, "עיריית רמלה נ' שר הפנים", פ"ד מ[1], 271, שם מצטט בית המשפט את המלצת הוועדה לחקר גבולות שהתקבלה ב-1990:

עם זאת קל היה לוועדה להתכנס להסכמה בנושא זה מכיוון ששני ראשי הערים הסכימו ביניהם על העתקת קו הגבול ביניהם אל הכביש הנזכר. אילולא הסכמה זו שהונחה לפנינו בכתב, ייתכן שהוועדה הייתה מנעת מלדון בשינוי ספציפי זה. **שכן לא מקובל לכפות על ראש עיר לוותר על שטחים לטובת עיר אחרת** (פסקה 2, ההדגשה שלנו).

26 פעולתן של הרשויות המקומיות רוקנה מכל תוכן פוליטי של ממש. הסמכויות המעטות שהופקדו בידיהן היו פורמליות בלבד, ואילו משרד הפנים החזיק בסמכויות פיקוח דרקוניות כמעט על כל תחום פעילות שלהן. עם זאת, באמצעות גבולות השיפוט וחוקי התכנון והבנייה, ניתן לרשויות המקומיות הכוח לשלוט על ההפרדה המרחבית ההיסטורית בין הקבוצות החברתיות השונות שבתחומן (ראו רוזן-צבי 2006, 42; בלנק 2003).





כלומר, חברי הוועדה אינם סבורים שהם יכולים לכפות שינוי אלא רק לאשר שינוי שהושג בהסכמה. באותו מקרה ביקר בג"ץ את עבודתה של הוועדה לחקר גבולות וקבע במפורש כי תפקידה הוא לבחון באופן עצמאי את הנסיבות ואת הראוי להמלצה (שם, פסקה 4). נראה כי בעניין זה הבין בית המשפט שנחוצה שליטה מרכזית למתן את התחרות הבלתי שוויונית בין הצדדים. עם זאת, לדעת ישי בלנק (2003, 295), בית המשפט מקבל את עצם הסכסוך כמובן מאליה ולמעשה אפילו מעודד אותו, ובאופן זה הוא מבטל את האופציה האחרת ליחסים בין רשויות מקומיות - יחסים של שיתוף פעולה והסכמה במקום יריבות נצחית ותיווך תמידי של השלטון המרכזי. למרות הביקורת הזאת, גם בלנק מסכים שהסכמים בין רשויות מקומיות, כמו כל הסכם, הם תוצאה של פערים בכוח המיקוח של הצדדים, והדבר מעיד על כוח הכפייה של הרשות החזקה ועל חוסר בחירה אמיתית של הרשות החלשה. במקרים כאלה רצוי שהוועדה לחקר גבולות ואולי אף בית המשפט יבחנו את הפתרון הרצוי לסכסוך (שם).

בניסיון להתמודד עם טענות אלו הוכנסו לנוהל משרד הפנים החדש שני שינויים מרכזיים: האחד, בוטלה הדרישה למשא ומתן מקדים בין הרשויות המעורבות; והאחר, בהתאם לפסיקת בג"ץ נקבע כי הוועדה חייבת לחקור חקירה עצמאית וכי אין היא רשאית לקבל הסכם בין רשויות מקומיות ללא בדיקה. שני השינויים האלה מבטאים העדפה ברורה של תפיסה עליונות השלטון המרכזי. לשינויים אלו יכול כמובן להיות גם ביטוי מעשי, כמו למשל הפחתת הסיכון שבהיעדר הסכמה ישתמשו רשויות חזקות בכוחן כדי לחבל בעבודת הוועדה. מלבד השינוי האידיאולוגי בתפיסת משרד הפנים, נראה כי יש כאן גם ניסיון מעשי להתמודד עם הבעיות שבעבודת הוועדות.

לסיכום, על אף חשיבותם ומרכזיותם של תחומי השיפוט לתפקודן של הרשויות המקומיות, לא הצליחו המחוקק והרשות המבצעת לכונן מנגנון אשר יאפשר שינויים של ממש במפת הגבולות הפנימיים של מדינת ישראל. שורשיה ההיסטוריים של החלוקה יצרו פערים ואי-שוויון ביחסי הכוחות בין הרשויות השונות, ופערים אלו באים לידי ביטוי במשא ומתן שמנהלות היום הרשויות על תחומי השיפוט שלהן. עבודתן של הוועדות לחקר גבולות אין בה כדי ליצור שינויים מהירים ומשמעותיים; עם זאת נראה כי אי-אפשר לוותר עליה, שכן אין דרך לחלק מרחב קרקעי מתוך שמירה והקפדה על כללים של צדק ללא בחינה מעמיקה ומסודרת של כל מקרה ומקרה. כל פתרון לסוגיה המורכבת הזאת מחייב אפוא שילוב של כמה היבטים. בפרק הבא נסקור את ההצעות השונות המוצעות היום לפתרון הבעיה הן בשדה הפוליטי והן בשדה האקדמי.

### 3. גישות לניתוח סוגיית שטחי השיפוט המוניציפליים ופתרונות חלופיים

בשנים האחרונות התרחב הדיון בסוגיית שטחי השיפוט המוניציפליים הן בשדה הפוליטי והן בשדה האקדמי. בפרק זה אנו מבקשות לסקור בקצרה את הגישות השונות לניתוח הבעיה ואת הפתרונות הנגזרים מהן להתמודדות עמה.

בבחינה של מגוון הפתרונות המוצעים היום למדינה לטיפול בבעיית הרשויות המקומיות הן בשיח הפוליטי והן בשיח האקדמי, אפשר להצביע על שלושה עולמות תוכן שונים הקשורים זה בזה: א. המדיניות הקרקעית - כלומר הדיון סביב שימושי קרקע שונים ומתן פיצוי לחוכרי קרקע חקלאית שייעודה שונה; ב. גבולות הרשויות המקומיות; ג. הכנסות הרשויות המקומיות. חשוב לציין כי בכל אחת מן החלופות המוצעות אפשר לערוך שינויים בכל אחד מההיבטים הללו (רזין וחזן 2006). אחדים מן הפתרונות מתייחסים רק לאחד מעולמות התוכן הללו, כמו למשל אלה המתמקדים בחלוקה מחודשת של כספי הארנונה ובשיתוף פעולה כלכלי בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות. מלבד אלו יש גם פתרונות כוללים יותר, המנסים להתמודד עם כמה היבטים במקביל.



נוסף על כך אפשר לסווג את הפתרונות על פי הכוח שהם נותנים לשלטון המקומי בהשוואה לכוח הניתן לשלטון המרכזי. יש הסבורים שעל המדינה להפעיל את מרותה וסמכותה ולכפות פתרונות שונים על הרשויות המעורבות, ואחרים טוענים כי עליה לשמש גורם מתווך ומגשר בין הצדדים ולעודד אותם להגיע להסכמה.

### קריאה לשינוי רדיקלי

ארגוני החברה האזרחית הם הכוח העיקרי הקורא לפתרון פוליטי שעיקרו שינוי מפת הגבולות המוניציפליים. דרישה זו מנוסחת למשל בנייר העמדה של הקשת הדמוקרטית המזרחית, הרואה במהלך כזה צעד הכרחי לקראת תיקון העוול ההיסטורי-התכנוני שנעשה למזרחים ולפלסטינים אזרחי ישראל: הקשת הדמוקרטית המזרחית קוראת לתיקון הגבולות המוניציפליים במדינת ישראל, באופן שיבטא את עקרונות הצדק החלוקתי והשוויון החברתי בהקצאת המשאבים הציבוריים בכלל ובהקצאת קרקעות בפרט בחברה הישראלית. תיקון מסוג זה מחייב חשיבה ברמה הכוללת והכלל ארצית, מעבר לרמה הנקודתית בה פועלות הרשויות המקומיות למען שיפור מצבן. יתירה מזאת, תיקון גבולות מחייב פרספקטיבה מקיפה הלוקחת בחשבון את מכלול ההיבטים החברתיים, הפוליטיים, [ה]תכנוניים סביבתיים, הכלכליים והמשפטיים של כל פעולה (חננאל 2004).

חשוב לציין כי נייר העמדה של הקשת הדמוקרטית המזרחית אינו מציע פתרון מסוים, אך הוא מדגיש את הצורך בשינוי מבני של חלוקת המרחב בישראל.

מחקרים שבדקו את המקורות ההיסטוריים של החלוקה הבלתי צודקת של משאבי הקרקע בישראל טוענים כי מדיניות תכנונית ומדיניות משפטית הן הגורמים המרכזיים ליצירת האי-שוויון ולשעתוקם של פערים חברתיים. גישות אלו מניחות כי מקומות, אזורים וקהילות מכתובים במידה רבה את מערך ההזדמנויות ואת מידת ההתפתחות ורמת השירותים העומדים לרשותן של קבוצות שונות (יפתחאל 1998, 645). לפיכך, על פי עבודות אלו, הגורמים לפערים ההולכים וגדלים בין קבוצות שונות בחברה בישראל מחייבים בחינה של אופן חלוקת הקרקעות ומציאת מקורות הכנסה אחרים לרשויות.

ארז צפדיה (2006, 33-34), למשל, מציע למקד את הפתרון בשינוי מבנה השלטון המקומי. לדעתו יש לבטל את המועצות האזוריות ולספח את שטחן המוניציפלי ליישובים עירוניים. כך, לטענתו, ישתנו יחסי הכוחות לא רק במובן החלוקתי אלא גם במובן ההכרתי, ובמקום שרשויות עירוניות יהיו "אי מבודד בלבן של מועצות אזוריות, שרשויות עירוניות יהוו ליבם המוניציפלי של היישובים הכפריים בסביבתן וישלטו בשטחים שבין היישובים הכפריים". עוד הוא אומר כי יש לאמץ הצעה זו אגב הגברת מעורבותה של המדינה במימון הרשויות, חיזוק מרותה, שימוש בטכניקות של גישור ועוד.<sup>27</sup>

### פתרונות משלבים

הצעות ברוח זו עלולות להיחשב רדיקליות משום שהן מצריכות רפורמות מקיפות ושינויים יסודיים ביותר (רזין 2006). נוסף על כך, כל הצעה להסדר מן הסוג הזה תלווה מן הסתם במאבקים מצד המועצות האזוריות, והדבר יקשה על השלטון המרכזי לאכוף את השינוי. לפיכך יש המציעים אסטרטגיות ביניים נקודתיות, המבוססות בין השאר על הסכמה בין הצדדים. במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות מתקיים דיון נרחב באפשרות של הקמת אזורי תעשייה משותפים. הדסה אלמוג (2006), למשל, טוענת כי מעתה והלאה יש להקים רק אזורי תעשייה משותפים, גם בערים, ומוסיפה שפתרון מסוג זה צריך להיות מגובה בהסכמים ארוכי טווח כדי למנוע הפרות עם סיום כהונתו של ראש רשות מקומית.

27 אחת הטענות המרכזיות נגד הצעתו של צפדיה היא שבאיחוד המועצות המקומיות יש משום פגיעה באוטונומיה של הרשות וביטול הזהות הקהילתית-המקומית שנוצרה בה. בתגובה מציע צפדיה כי בכל יישוב כפרי, בכל יישוב קהילתי ובכל שכונה עירונית בעלת מאפיינים קהילתיים יוקם ועד מקומי שפעילותו תמומן מכספי הרשות המקומית. מעניין שהתנגדות זו להצעתו של צפדיה, הנשמעת בדרך כלל מפי תושבי הרשויות החזקות, מבססת את הטענה המרכזית בנייר מדיניות זה, שלפיה חלוקת המרחב שימשה בין השאר כלי להבחנה ולבידול בין קבוצות בחברה הישראלית. בקשתם לאוטונומיה מבטאת רצון לשמר את החלוקה הקיימת ובכך בעצם להנציח את חוסר השוויון ולהבטיח את שליטתם במשאבים החומריים בשל חלוקה זו.



לצד ההצעות לחלוקת המרחב מוצעים גם מודלים שונים לחלוקת הכנסות בין הרשויות. רזין וחזן (2000; 2006) מציעים לעודד מועצות מקומיות ומועצות אזוריות להגיע להסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות באופן וולונטרי, ולהגביל את התערבות השלטון המרכזי בעניינים אלו רק למקרים קיצוניים. כאן יש לציין שהמחוקק הישראלי אכן בחר לעגן בחוק את סמכותו של שר הפנים להתערב בחלוקת הכנסות בין הרשויות. כאמור, ביוני 2006 נכנס לתוקף סעיף 9(ב) לפקודת העיריות אשר מאפשר חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות. החלטה כזאת, קובע התיקון, תיעשה על ידי שר הפנים ורק לאחר שעיין בחוות דעת של ועדת חקירה. חסרונו הגדול של התיקון הוא נקודתי בלבד, להבדיל למשל מחלוקת הקרקע, ושהוא משמר את המנגנון של ועדות חקירה - מנגנון שיישמו יהיה כרוך מן הסתם באותם כשלים של הוועדות לחקר גבולות.

הצעה אחרת לחלוקת הכנסות בין רשויות מעוגנת בהצעת חוק לשינוי שטחי שיפוט ולחלוקת הכנסות שוויונית שהגיש חבר הכנסת סילבן שלום.<sup>28</sup> ההצעה מוגבלת לחלוקת הכנסות בנגב ובגליל, אך אופן החלוקה המוצע בה פשוט להפליא: "הכנסות מארנונה עסקית של מפעלים ומרכזי סחר, הנמצאים בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות ובטווח של עד 60 ק"מ מרשות מקומית בנגב ובגליל, תחולקנה באופן שווה בין המועצה האזורית והרשות המקומית".

מבקריהן של הצעות מן הסוג הזה, שביסודן הסדרים כספיים, טוענים כי הן מטפלות בהיבט אחד של הבעיה (חלוקת הכנסות מארנונה) אך אינן מתמודדת עם החלק העיקרי שלה - סוגיית הקרקעות, אשר יצרה את העיוות שההצעות מבקשות לתקן. רוזן-צבי (2006) טוען כי יש לחפש פתרון משפטי כולל שישלב בין המרכיבים השונים של הבעיה. לדעתו, כל פתרון שאינו עושה זאת הוא בבחינת מתן אספירין לחולה סרטן, שכן פתרונות חלקיים אין בכוחם לפתור את הבעיה מין היסוד. עמירם גונן (2006) מצטרף לדעתו בעניין זה; חלוקת המרחב מחדש הכרחית בעיניו משום שיש לה השפעה הן על האפשרות של רשויות להתפתח ולפתח אזורי מסחר, שכונות חדשות וכדומה, והן על יכולתן להילחם בתופעת הפרוור ובעזיבתן של אוכלוסיות חזקות. ובעניין חלוקת הכנסות מאזורי תעסוקה משותפים הוא מוסיף שגם אילו היתה ההצעה מתקבלת, ממילא אין בה משום פתרון לרשויות מקומיות שאין בתחומן אזור תעסוקה המניב הכנסות ממסים.

מכל מקום, המנגנון הקיים היום אינו מספק פתרון הולם לבעיה ויש לשנותו. בסיכום נציג את הפתרון הרצוי לדעתנו לסוגיית שינוי שטחי השיפוט המוניציפליים.

## סיכום

בנייר מדיניות זה בחנו את הצורך בשינוי שטחי השיפוט המוניציפליים בישראל ואת הליך הביצוע. מיותר להכביר מילים על הקשיים הכלכליים שרבות מן הרשויות המקומיות נקלעו אליהם בשנים האחרונות. מצב זה מתבטא בין השאר בירידה ברמת השירותים החברתיים שהרשות מספקת וביכולתה לפעול לשיפור איכות חיי התושבים, ואפילו בקושי לשלם משכורות לעובדים. בד בבד מתרחבים הפערים הכלכליים בין אזרחי המדינה והעוני הולך וגובר. התבוננות בשתי התופעות הללו מצביעה על קשר ברור בין מקום מגורים, מוצא אתני ומצב כלכלי (ראו למשל סבירסקי וקונור-אטיאס 2006). פערים אלו הם ללא ספק תוצאה של מנגנוני אפליה ודיכוי מתמשך של קבוצות אתניות ולאומיות בחברה הישראלית.<sup>29</sup>

בפרק הראשון הצגנו את ההקשרים המבניים, הכלכליים, ההיסטוריים והתכנוניים שבתוכם נוצרו הפערים. ניתחנו את המנגנונים שיצרו את הבידול בין תושבי הרשויות השונות והצגנו את הרציונל שעמד בבסיס חלוקת המרחב הנוכחית. חלוקה זו מבטאת עיוות וחוסר שוויון קיצוני בהקצאת שטחים בעלי

28 ראו "הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (אזור חלוקת הכנסות בנגב ובגליל), התשס"ז-2006" (17/1652/9), שהוגשה ביום 30.10.06. על הדיוור הציבורי ראו למשל קלוש ולריון 2000; על החינוך המקצועי ראו יונה וספורטא 2002.



פוטנציאל מיסוי בין מועצות אזוריות למועצות מקומיות ועירויות. כך, אף שיותר מ-90% מאוכלוסייתה של מדינת ישראל מרוכזת ביישובים עירוניים, המועצות האזוריות שולטות בכ-80% מהקרקעות במדינה. אמנם העיסוק בחקלאות מחייב שליטה על שטחי קרקע גדולים, אלא שבשני העשורים האחרונים, בעקבות שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות לצורכי פיתוח, ניצלו המועצות האזוריות את הקרקעות שבבעלותן לבניית אזורי תעשייה ומסחר שמניבים הכנסות גבוהות ממסים ומעשירים את קופותיהן (בלנק 2003). חוסר השוויון בחלוקת הקרקעות הוביל אפוא להעמקת הפערים ולהחרפת האי־שוויון הכלכלי, והדבר מטריד במיוחד על רקע העובדה שרוב העובדים באזורי תעשייה ומסחר אלו הם תושבי היישובים העירוניים הסמוכים. זאת ועוד, תוואי הגבולות משפיע על ערכם של נכסים בבעלות פרטית וציבורית, על איכות הסביבה בריכוזי התיישבות ועל הקצאת התקציבים לתשתיות ולפיתוח (חננאל 2004).

בפרק השני בחנו את המנגנון החוקי הקיים היום לשינוי שטחי שיפוט. למרות היקף הבעיה והשפעתה העצומה על יכולתן של הרשויות לפעול לשיפור תנאי החיים של תושביהן, ולמרות העלייה במספר הבקשות - החקיקה בעניין זה מצומצמת ומעולם לא עברה רפורמה של ממש. הליכי עבודתן של הוועדות לחקר גבולות ארוכים ומסורבלים וממילא ברוב המקרים אין בהם תועלת; הדרישה לקיום משא ומתן מוקדם בין הצדדים המעורבים בסכסוך כתנאי לטיפול בעניינם, על אף המחשבה החיובית שבבסיסה, אין בה אלא לשמר את האפליה הקיימת בגלל הפערים ביכולות המיקוח של הרשויות השונות; ולבסוף הראינו את עליונותו הברורה של השלטון המרכזי, שכן על אף הדרישה להידברות בין הצדדים, על אף מעורבותו של בית המשפט העליון, ועל אף שקיפותו של תהליך עבודתן של הוועדות לחקר גבולות - הסמכות להחליט בעניין שינוי השטח המוניציפלי היתה ונשארה של שר הפנים.

בפרק השלישי סקרנו בקצרה את הפתרונות המוצעים - החל בפתרונות הנחשבים רדיקליים כמו חלוקה מחדש של כל שטחי השיפוט בישראל או ביטול המועצות האזוריות והעברת שטחיהן לערים הסמוכות, וכלה בפתרונות משלבים כמו הקמת אזורי מסחר ותעשייה משותפים וחלוקת ההכנסות מארגונה. על אף המחלוקת באשר לסוג הפתרון הרצוי, בדבר אחד אין ויכוח: יש לפעול לרפורמה בחלוקת שטחי השיפוט, בייחוד לנוכח הפערים הכלכליים המתרחבים בין המועצות האזוריות לבין המועצות המקומיות והרשויות העירוניות.

הגדרת גבולות השיפוט שבין הרשויות המקומיות השונות היא אחת מהבעיות המרכזיות הניצבות היום בפני החברה הישראלית. מדובר בעניין סבוך ומורכב, ולכן אנו סבורות כי יש לבחור פתרון המשלב היבטים רבים ככל האפשר של הסוגיה. לנוכח פערי הכוח בין הרשויות המקומיות, וההפרדה האתנית והבידול בין תושביהן, הפתרון המתבקש בעינינו הוא חלוקת המרחב הקרקעי על פי עקרונות הצדק החלוקתי. שינוי הגבולות המוניציפליים חייב להיות כרוך בהפעלת כוחו וסמכותו של השלטון המרכזי; מטבע הדברים, נקודת המבט של הצדדים בסכסוך אינה רחבה דיה ולכן מעורבותן של הרשויות בתהליך אינה רצויה. השלטון המרכזי לעומת זאת יכול לנסח מדיניות רחבה ולהשתמש בעוצמתו ובסמכותו לכפות את השינויים שהוחלט עליהם, ובכך לתקן סוף סוף את העוול ההיסטורי שגרמה מדיניות ציבורית מוטעית ומפלה.

הפתרון שאנו מציעות מתחשב במרכיבי הזהות הקולקטיבית של תושבי הרשויות המקומיות, ומציע תיקון לאפליה ההיסטורית והמבנית כלפי הציבור המזרחי והציבור הערבי בכל הקשור להקצאת משאבי הקרקע של ישראל. הפתרון המוצע מתבסס על חלוקה שוויונית של משאבי הקרקע ושל ההכנסות הנובעות מהם, מתוך שאיפה לקדם את רווחתם של הציבורים האלה. כך, באמצעות עקרונות של צדק חלוקתי, ייעשה צדק היסטורי והאוכלוסיות המקופחות יזכו לתנאים שוויוניים.

## עיקרי הפתרון

1. **חלוקת הכנסות.** ההכנסות מארגונה יחולקו בין הרשויות המקומיות על בסיס מספר התושבים, מצבם הכלכלי ומצבה הכלכלי של הרשות, מתוך הישענות על סעיף 9(ב) שנוסף לפקודת העירויות ביוני 2006. לאחר שתתקבל הצעת החוק של חבר הכנסת סילבן שלום העוסקת בחלוקת הכנסות בנגב ובגליל יהיה אפשר להרחיבה לאזורים אחרים ולהיעזר גם בה.



2. **הקמת ועדה ציבורית.** תוקם ועדה ציבורית בהשתתפות אנשי מחקר מתחומים שונים ונציגים ממוגזרים שונים בחברה הישראלית, שמטרתה להבנות מדיניות כוללת ומחייבת לשינוי שטחי השיפוט בישראל. מדיניות זו תשקף את השינוי בתפיסה של חלוקת המרחב הקרקעי ותשאף לתקן את העוול המתמשך שמקורו בהסדרים היסטוריים שאבד עליהם כלח. עבודתה של הוועדה תתבסס על ההיסטוריה של הרשות וכן על נתונים בדבר מספר התושבים, מצבן הכלכלי של הרשויות, הכנסות עצמיות וכדומה.
3. **המשך עבודתן של הוועדות לחקר גבולות.** על אף הקשיים שנסקרו בנייר מדיניות זה ימשיכו הוועדות לחקר גבולות בעבודתן, בכפוף לעקרונות שתקבע הוועדה הציבורית. עם זאת יש לשנות בחקיקה את נוהלי עבודתן ולתקן את הכשלים הקיימים היום. להלן השינויים המוצעים:<sup>30</sup>
- א. ייקבע הרכבה של ועדה לחקר גבולות. ברוח נוהל משרד הפנים החדש תיקבע נוסחה עקרונית שלפיה תורכב כל ועדה שתוקם בעתיד. בוועדה ישתתפו נציגי מדינה, נציגים מתחומי מחקר שונים ונציגים של מוגזרים שונים בחברה הישראלית. אחדים מהנציגים בוועדה יהיו חברים קבועים ואחדים יתמנו במיוחד, לפי הנושא הנדון.
- ב. שר הפנים יחויב להקים ועדה לחקר גבולות בתוך פרק זמן קצוב עם כל הגשת בקשה לשינוי שטחי שיפוט, וכך תימנע האפשרות שהוא ינצל את סמכותו כדי לדחות או להשהות הקמת ועדה.
- ג. הוועדה תמסור את המלצותיה בתוך פרק זמן קצוב.
- ד. ההמלצות שתמסור הוועדה יהיו כתובות ומנומקות בפירוט.
- ה. שר הפנים ימסור את החלטתו בתוך פרק זמן קצוב (במקרה של חילופי שרים המועד המקורי שנקבע יחייב את השר הנכנס).
- ו. עבודתה של הוועדה לחקר גבולות תתבסס בין השאר על נתונים בדבר מספר התושבים, מצבה הכלכלי של הרשות, עתודות קרקע להתפתחות עתידית, מחצבים וכדומה.
- ז. כדי לערער על החלטת השר לא יהיה צורך בפנייה לבג"ץ; די יהיה בפנייה לבית המשפט לעניינים מינהליים (בתי משפט אלו דנים היום דרך שגרה בנושאים מינהליים ובנושאים בעלי אופי חוקתי).



אלמוג, הדסה, 2006. "הפתרון: עמידה של השלטון המקומי בהתייבויותיו ופיתוח משותף של איזורי תעסוקה", ערן רזין (עורך), חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, ירושלים ותל-אביב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל-אביב, עמ' 21-25.

בן-אליא, נחום, 1998. משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרסום 1/23.

בלנק, ישי, 2003. "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל", משפטים לד(2): 197.

גונן, עמירם, 2006. "חלופות מרחביות-טריטוריאליות לחלוקת העושר המוניציפלי", ערן רזין (עורך), חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, ירושלים ותל-אביב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל-אביב, עמ' 45-52.

הרזהב רענן, יחיאל שמיר וליאור כץ, 2002. דיני רשויות מקומיות: ניתוח התפתחויות ופסיקה בשנת 2001, תל-אביב: בורסי, עמ' 217-237.

חננאל, רות, 2004. תיקון גבולות: על גבולות מוניציפליים וגבולות התקציב, נייר עמדה, תל אביב: הקשת הדמוקרטית המזרחית.

–, 2008. "מתוכנית שרון ועד תוכנית נתניהו: הפוליטיקה של חלוקת המרחב האזורי בישראל", מנחם מאוטנר (עורך), משפט חברה ותרבות 4, תל-אביב: נבו ואוניברסיטת תל-אביב.

יונה, יוסי, 2005. בזכות ההבדל, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.

יונה, יוסי ויצחק ספורטא, 2002. "החינוך הקדם מקצועי ויצירת מעמד הפועלים בישראל", חנו חבר, יהודה שנהב ופנינה מוצפי-האלר (עורכים), מזרחים בישראל: עיון ביקורתי מחודש, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 68-104.

יפתחאל, אורן, 1998. "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה ישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים", עיוני משפט כא: 637-663.

–, 2000. קרקעות, תכנון ואי-שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל, נייר עמדה, תל אביב: מרכז אדוה.

מבקר המדינה, 1996. דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ו-1996, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

משרד הפנים, 2004. דין וחשבון לוועדת החקירה לשינוי גבולות השיפוט של עיריית כפר סבא, ירושלים: משרד הפנים, <http://www.moin.gov.il>.



סבירסקי, שלמה, ואתי קונוראטיאס, 2006. *תמונת מצב חברתית 2006*, תל־אביב: מרכז אדוה, <http://www.adva.org>.

פרייזר, ננסי, 2004. "מחלוקה להכרה? דילמות של צדק בעידן "פוסט־סוציאליסטי", אורי רם ודני פילק (עורכים), *שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי*, ירושלים ותל־אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 270-297.

צפדיה, ארז, 2006. "גבולות מוניציפליים ותיקון עוולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל", ערן רזין (עורך), *חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים*, ירושלים ותל־אביב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל־אביב, עמ' 33-39.

קלוש, רחל ויוברט לו־יון, 2000. "הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב", *תיאוריה וביקורת* 16: עמ' 153-181.

רוזן־צבי, יששכר, 2004. "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי־צדק חברתי", *עיוני משפט כח*(2): עמ' 417-471.

–, 2006. "דרוש שינוי מבני עמוק, המבוסס על עקרונות של צדק חלוקתי", ערן רזין (עורך), *חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים*, ירושלים ותל־אביב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל־אביב, עמ' 40-44.

רזין, ערן (עורך), 2006. *חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים*, ירושלים ותל־אביב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל־אביב, עמ' 9-12, 53-71.

רזין, ערן, ואנה חזן, 2000. *הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרסום 1/40.

–, 2001. *שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרסום 1/44.

–, 2006. "חלוקה מחדש של הארנונה: צדק חלוקתי או פגיה בערכים של ביזור ודמוקרטיה", ערן רזין (עורך), *חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים*, ירושלים ותל־אביב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל־אביב, עמ' 13-20.

Razin, Eran, and Anna Hazan, 2001. "Redrawing Israel's Local Government map: Political Decisions, Court Rulings or Popular Determination," *Political Geography* 20: 513–533.

