

איחוד בת-ים ותל-אביב-יפו:
משמעויות והשלכות



**איחוד בת-ים ותל-אביב-יפו:
משמעויות והשלכות**



ד"ר מרב אהרון-גוטמן / אבירמה גולן / ויטלי דובוב /
ד"ר ניר כהן / ד"ר אייל סלינגר / ד"ר ארז צפדיה / ד"ר נילי שחורי



תוכן העניינים

הקדמה:	4
המרכז לעירוניות ים-תיכונית, בת-ים, וצוות המומחים לעניין ניהול המטרופולינים	
צדק חלוקתי, כלכלה מוניציפאלית וחלופות לניהול מטרופולין - נייר עמדה	9
הערת שוליים:	16
חברה אנושית או חברה מסחרית?	
מסקנות	17

הקדמה

המרכז לעירוניות ותרבות ים-תיכונית, בת-ים

המרכז לעירוניות ותרבות ים-תיכונית, בת-ים הוא מרכז חשיבה ומחקר, המתמקד ביצירת שיח חדש בתחום העירוניות בישראל.

המושג "עירוניות ישראלית" התפתח בעיר הגדולה והחזקה תל-אביב. כך התהווה חלל גדול בעשייה עירונית לאומית ומקומית, ובמחקר בעל תודעה עירונית מורכבת המקיפה את כלל הערים. תָּסֵר מיוחד הסתמן בהתייחסות לערי האמצע, שיותר משליש מאוכלוסיית ישראל חיה בהן.

בעינינו, העירוניות בישראל איננה עירוניות מסוג אחד. אנו פועלים, אפוא, לקידום הדיון בעירוניות ברוח המגוון וקולותיו השונים. המרכז מבקש לעורר תודעה אחרת, חדשנית. תודעה זו רואה בעירוניות פריזמה רחבה, המשקפת מכלול מגוון של נושאים ותחומים חברתיים: תרבות, חינוך, אחריות אזרחית, סביבה, מרחב ציבורי ושייכות לעיר.

ביצירת רשת של שיתופי פעולה עם מוסדות אקדמיים שונים, מעודד המרכז מחקר בתחומים שלדעתנו הוזנחו עד עתה. זאת באמצעות דרבון חוקרי אקדמיה למחקרים יישומיים, הקמת קבוצות דיון שייצרו ניירות עמדה, ייסוד כנסים אקדמיים חדשניים והשתתפות בכנסים קיימים.

העבודה התיאורטית מכוונת ליישום ולפעילות בערים בישראל ובשלטון המקומי והמרכזי, לרבות גופי התכנון.

עוד מבקש המרכז להנגיש את העירוניות לקהל הרחב, לפתוח דיון ציבורי בשאלות הנוגעות לחיים העירוניים - לרחוב, לשכונות, למעורבות האזרחית, לאחריות על העיר, ולחשוף את הקהלה הרחב לספרות עיון בתחום העירוניות.

חזון המרכז הוא חלק טבעי מהשקפת העולם הייחודית של בת-ים, הדוגלת בהעצמת האזרחות העירונית ובכינון יחסים דמוקרטיים ושיתופיים בין אזרחי העיר לבין הממשל העירוני.

<http://www.clb.ac.il/uploads/...>

<http://www.haaretz.co.il/gallery/architecture/1.1928285>

צוות המומחים לעניין ניהול המטרופולין

החלטתו של שר הפנים גדעון סער, להגיב לתביעתה של בת-ים לצדק חלוקתי בהקמת ועדה שהוגדרה מראש "ועדה לבחינת איחוד תל-אביב-יפו עם בת-ים" (כחלופה יחידה, או למצער עדיפה, לפתרון מצוקתה התקציבית של העיר), מעוררת שאלות עקרוניות שלדעתנו לא מתקיים לגביהן דיון כלל: לא בקרב מקבלי ההחלטות ואנשי המקצוע, ולא בשלטון המקומי ובחברה הישראלית. גם הדיון שמובילה התקשורת בשאלות אלה לוקה על פי רוב בדלילות מצערת של מידע ומחקר, ומתאפיין בראייה מוכוונת כלכלת-שוק ובפרספקטיבה שחסרים בה לעתים קרובות היבטים חשובים כמו חברה, תרבות, כלכלה מוניציפאלית, תכנון ומדיניות ציבורית.

לנוכח הקסר הזה הקמנו במרכז צוות מומחים, שהתבקש לנתח את השאלות העולות מההצעה לאיחוד, ולגבש עמדה תיאורטית המתייחסת אל ההצעה הזאת. חברי הצוות, שנבחרו מדיסציפלינות שונות ומוסדות אקדמיים שונים, עמדו על כך שלא תהיה זיקה בין עבודתם בפרויקט הזה לבין עמדתה הרשמית של עיריית בת-ים כפי שזו באה לידי ביטוי בתקשורת ובהופעותיהם של נציגי העירייה והעיר בישיבות הוועדה.

לנוכח החלטה זו, וכיוון שהצוות סבר מלכתחילה שמקרה בת-ים איננו מקרה יחיד אלא אירוע אופייני המציע הזדמנות ממשית לדיון עומק בסוגיית המטרופולין וחלקיו השונים - הוגדרו גבולות העבודה של החוקרים כניסוח שאלות על ניהול מטרופולין והצעות לחלופות לניהול מטרופולין על בסיס מחקרים וניסיון מצטבר בארץ ובעולם.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2854408,00.html>

חברי הצוות

ד"ר נילי שחורי, יו"ר. בעלת ניסיון מקצועי ואקדמי בתחום תכנון עירוני ואזורי, פיתוח כלכלי מקומי, הקמת מנגנוני ניהול והסדרים מוניציפאליים ברשויות מקומיות ופיתוח קהילתי. בעלת תואר שלישי מאוניברסיטת SUSSEX (בריטון אנגליה) בתחום מעורבות הציבור בתכנון, תואר שני מאוניברסיטת ירושלים בגיאוגרפיה, תכנון עירוני ופיתוח ארגונים עירוניים. מרצה וחוקרת בתחום **מדיניות ציבורית של התכנון העירוני והאזורי ורשויות מקומיות** ובעלת פרסומים מדעיים ומקצועיים בתחומים אלו.

יטלי דובוב, מרכז המחקר. כלכלן אורבאני, בעל תואר שני בלימודי מקרקעין מהטכניון. עוסק במחקר כלכלי-אורבאני במגזר הציבורי והפרטי. מתמקד בניחות המשמעויות הכלכליות של תהליכי פיתוח אורבאניים-חברתיים בעיר.

ד"ר אייל סלינגר. כלכלן, שמאי מקרקעין והיסטוריון, מומחה לתכנון ערים ואזורים. מרצה בלימודי תואר שני במקרקעין MRE בטכניון, לימודי המשך, עוסק במחקר בתחום תכנון ערים וכלכלה עירונית ובעל ניסיון בשמאות מקרקעין.

ד"ר ארז צפדיה. ראש המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית במכללת ספיר. חבר הוועד המנהל של עמותת "במקום - מתכננים למען זכויות תכנון" ומרצה בנושאים של תכנון, קרקע ויחסים אתניים במחלקה למינהל ומדיניות ציבורית בספיר. מחקריו ופרסומיו עוסקים בקשר בין הון לבין לאומיות ומדיניות מרחבית, והשלכותיהם על יחסים בין קבוצות במרחבים כריפריים.

ד"ר מירב אהרון-גוטמן. סוציולוגית אורבנית, חברת סגל בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. במחקרה עוסקת באי-שוויון מרחבי, יחסי מרכז ופריפריה ואלימות בערים.

ד"ר ניר כהן. מרצה במחלקה לגיאוגרפיה וסביבה באוניברסיטת בר-אילן. תחומי המחקר העיקריים שלו כוללים פוליטיקה של הגירה ואזרחות בישראל וקונפליקטים אתניים במרחב העירוני. מאמרים פרי עטו התפרסמו בכתבי עת בינלאומיים בתחום הגיאוגרפיה והחברה. כהן נולד וגדל בעיר בת-ים.

יועצים נוספים: ד"ר רונית דוניץ קידר, ראש המכון לאחריות תאגידית במרכז האקדמי למשפט ולעסקים, רמת-גן, בוגרת (בהצטיינות יתרה) בדיני עבודה בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית ובעלת תואר שני

ושלישי מבית הספר למשפטים ב-NYU. דוניץ-קידר מלמדת פילוסופיה של המשפט, אחריות תאגידית, דיני חוזים, היבטים משפטיים של הפרטה, ועוד. מחקרה עוסקים בין היתר בפילוסופיה אתית ומשפטית.

פרופסור ישי בלנק, פרופסור במקולטה למשפטים בתל-אביב, לשעבר סגן דיקן הפקולטה, בוגר תואר ראשון בפילוסופיה ומשפטים באוניברסיטת תל אביב ובעל תואר שני ושלישי של בית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד. תחומי המחקר העיקריים שלו הם משפט ומרחב, משפט וחשיבה פוליטית, משפט מנהלי ודיני השלטון המקומי בארץ ובעולם. בלנק היה חבר בצוות המשפטי שליווה את עבודתה של ועדת דברת לרפורמה בחינוך הציבורי בישראל.

עורכת נייר העמדה: אבירמה גולן. סופרת שפרסמה רומאנים וספרי ילדים רבים, ועיתונאית ופובליציסטית בכירה. לשעבר חברת הנהלת מערכת עיתון "הארץ". בעבודתה העיתונאית עסקה גולן בעיקר בשלטון המקומי, במינהל התכנון ובמערכת הרווחה בישראל. מאז 2012 עומדת גולן בראש המרכז לעידוניות ותרבות ים-תיכונית, בת-ים, ובמקביל ממשיכה לפרסם מאמרים ב"הארץ" וב"ליברל".



צדק חלוקתי, כלכלה מוניציפאלית וחלופות לניהול מטרופולין - נייר עמדה לעניין איחוד בת-ים עם תל-אביב-יפו

איחוד רשויות מהווה שינוי מוסדי בעל אופי קיצוני. הוא משנה ומכורר מערכי ממשל, מערכות פוליטיות, מנגנונים ארגוניים, סמכויות ותחומי אחריות קיימים, מחליף אותם במערכים חדשים לחלוטין או מטמיע את המערכים הישנים בחזקים מהם.

איחוד רשויות לא מהווה רק הליך של התווית גבולות חדשים. הוא גם משפיע על חיי התושבים בתחום מערכות השירותים, הפיתוח האורבאני של סביבת המגורים, ובנוסף לאלה גם "רוח המקום", זהותו התרבותית והרכבו החברתי.

לנוכח אופיו הקיצוני של איחוד רשויות, ואי-הוודאות שמחוללות תוצאותיו - בעיקר כשמדובר בשתי רשויות שונות עד כדי כך מאלה שאוחדו במקרים קודמים ושונות עד כדי כך זו מזו - מוטלת חובת ההוכחה באשר לכדאיותו, ויותר מזה להיבטיו החברתיים, על מתווי המדיניות והמחליטים.

מדיניות מזעור המימון והאחריות הממשלתית מובילה רשויות רבות למבוי סתום כספי, להחלשת בסיס המס/ארנונה מנכסים מניבי ארנונה שלא ממגורים, ולצמצום יכולתן לספק שירותים לתושבים. על רקע זה עלתה בשנים האחרונות שוב ושוב הדרישה לצדק חלוקתי מרשויות שונות ברחבי הארץ.

לנוכח המציאות הזאת, עולות מאליהן כמה שאלות יסוד שאי-אפשר להתעלם מהן, לדעתנו, בכל דיון על פתרונות אפשריים: האם הכשל המובנה בכלכלה המוניציפאלית מחייב דיון אוטומטי בסוגיית איחוד הרשויות, האם אין זכות קיום לרשויות שמתקשות להבטיח לתושביהן שירותים ברמה סבירה כתוצאה מהכשל המובנה הזה עצמו, ולבסוף - האם אין לתושבי הרשויות החלשות זכות לחיים של כבוד במקום מגוריהם, ולשמירה על תרבות החיים וההרכב החברתי האופייניים למקום כפי שהוא.

בהקשר זה עלתה גם דרישתה של בת-ים לחלוקה מחודשת של ההכנסות בינה לבין שכנותיה, ובעיקר מתל-אביב. הן דרישה והן הבסיס הרעיוני עליו היא מושתתת, נוגעות לרוב הרשויות המקומיות בישראל.

כמו הדרישה לצדק חלוקתי, גם ההחלטה להיתלות באיחוד או סיפוח כפתרון בלעדי איננה עניין חד-פעמי ומקומי אלא מקרה שחוזר ויחזור על עצמו בערים קטנות ובינוניות נוספות, ככל שמדיניות הממשלה כלפי השלטון המקומי לא תעבור שינוי עומק. גם מבלי לשלול מן היסוד את ישימותו של רעיון איחוד הרשויות המתגלגל כבר יותר משני עשורים בכל הממשלות ועד עתה הצליח להתממש רק במקרים מעטים השנויים במחלוקת, ברור לנו שגם במקרים שבהם יש בו היגיון, הוא לא בהכרח רלוונטי לדרישה לצדק חלוקתי, וודאי שאיננו מהווה פתרון קסם לכל בעיה.

כיוון שכך, אנו בוחרים שלא להסתפק בתשובה לשאלה כן או לא איחוד, הסתפקות שיש בה הסכמה מראש למהלך המתעלם לחלוטין מהתביעה לצדק חלוקתי. במקום זאת נציע ערוץ חשיבה אחר, אשר אינו כרוך בביטול הרשות המקומית או של השלטון שנבחר בהליך דמוקרטי.

בכל דיון על איחוד מומלץ לבחון תחילה את הפערים בין צפון לדרום בתוך תל-אביב עצמה. דיון מעמיק וממוסמך על רמת נגישותה של האוכלוסייה המוחלשת בדרום תל-אביב ויכולת השפעתה על תהליך קבלת ההחלטות העירוניות הנוגעות לפיתוח האזור ניתן למצוא במחקרה של טליה מרגלית (2013)¹. מחקר זה מצביע על מדיניות עקבית של ויתור על האינטרס הציבורי, במיוחד באזורים המוחלשים.

חשוב להדגיש את הדיפרנציאציה הקיימת כבר כיום בין חלקיה שונים של תל אביב, בעיקר בתחום החינוך. רמת החינוך בשכונות הדרום וביפו פחות טובה מאלה שבצפון תל אביב (ראו מפת הזכאים לתעודת בגרות או בעלי תואר ראשון, ובהתאמה תמונת העוני והמטופלים בשירותי הרווחה, וסקירת אהרון-גוטמן).

רק לאחרונה פורסמו נתוני משרד החינוך, ולפיהם קיימים פערים גדולים בהקצאות משרד החינוך לבתי הספר התיכוניים בתל-אביב. פערים אלה נובעים, לטענת המשרד, מטיב בתי הספר וממדדי ההצלחה שלהם. גם עיריית תל אביב לא מצליחה לסגור את הפערים בין בתי הספר. מסקר שביעות רצון של תושבים בתל-אביב, עולה שהמרוצים ביותר הם אלה הגרים צפונית לירקון והפחות מרוצים הם אלה הגרים בחלקיה הדרומיים של

1 מרגלית, ט. (2013). עסקה תכנונית. בתוך: "המתכננים - השיח התכנוני בישראל לאן", עורכות טלי חתוקה וטובי פיינסטר, הוצאת רסלינג. עמ' 196-179

העיר. פחות מכולם מרוצים תושבי יפו. תחושתם זו איננה מפתיעה, לנוכח העובדה שהפער בתקציב משרד החינוך בין תלמיד בין צפון תל-אביב לבין תלמיד ביפו עומד על 360 ש"ח לתלמיד, וזאת מבלי להביא בחשבון גיוס תרומות המקובל בתיכונים המובילים ותשלומי הורים.

<http://www.themarker.com/news/education/1.2495952>

פערים אלה משמעוטיים במיוחד לנוכח העדרו המהדהה של "סל שירותים לתושב". סל שירותים אמור לחייב את המדינה לתקן אחיד, שיבטיח רמה זהה של שירותים לכל תושבי העיר המאוחדת. במדינת ישראל לא נקבע מעולם סל שירותים לתושב. רק פעם אחת, בוועדת יעקובי לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות שמינה ביולי 2005 שר הפנים אופיר פינס, נעשה ניסיון להתמודד עם סוגיה זו, אך המלצותיה של הוועדה נגנזו.

הוועדה טענה בין השאר, כי לצורך קביעת הסל אין צורך לדון בגורמים למצבן הכספי הרעוע של הרשויות המקומיות, והצביעה על כך שיש שירותים שכל אזרח זכאי לקבלם בלי קשר למקום מגוריו או לאופן התנהלותה של הרשות המקומית שבה הוא מתגורר. בנוסף, הצביעה הוועדה על הצורך להבחין במובהק בין החובות המוטלות על השלטון המרכזי לבין אלה המוטלות על השלטון המקומי, בתחום אספקת השירותים. כאמור, המלצותיה של הוועדה נגנזו, ועד היום לא נקבע הסל.

לנוכח המציאות הזאת, נשאלת השאלה איך, אם בכלל, יפתור לגול חובת האספקה של שירותים אלה לפתחה של תל-אביב את הבעיה. למעשה, אנתנו חוששים מאוד כי אותם שירותים שעריית בת-ים נקלעה בגינם למצוקה - ובראשם הקמתה של מערכת חינוך ייחודית, עתירת משאבים ועטורת שבחים, ומגוון יוזמות תרבות וחברה (שהמרכז לעידוניות הוא דוגמה מובהקת שלהן) - ייגרעו מתושבי בת-ים בעקבות האיחוד. כך תאבד העיר לא רק את אופייה המיוחד, אלא גם את היתרון החברתי-תרבותי וחינוכי שהשיגה בעמל רב.

אימוץ ההמלצה של משרד האוצר (כפי שבא לידי ביטוי בדבריו של סגן הממונה על התקציבים בדיוני הוועדה), לפיה יש להעביר את האחריות הממלכתית לרווחתם של תושבי בת-ים ל"מדינת תל אביב", משקפת מסר מדאיג של המדינה, ולפיו היא איננה מסוגלת או איננה מעוניינת לפתור

את בעיותיהן של רשויות הסובלות מכשל תקציבי, ומעדיפה לספח לערים חזקות מהן.

אם נמשיך את קו המחשבה הזה, הרי ייתכן שיש עוד "שכנים עניים" במטרופולין תל-אביב, ואולי בכלל במדינת ישראל, שנוח וקל יותר שתל-אביב תדאג להם. זהו בומרנג מסוכן. אפילו פרנסי העיר תל-אביב, שהביעו בפידוש תשוקה עזה להרחיב את גבולות עירם, ודאי לא סבורים שלכך הכוונה.

בסקירתה על מקור כוחה של מדינת תל אביב והשפעתה על המטרופולין ותרומת המדינה להעצמת כוחה של "מדינת תל אביב" טוענת ד"ר מירב אהרון-גוטמן כי אין ערעור על כך שבמטרופולין טבעי יש דיפרנציאציה בין החלקים השונים, וכי החוליה החזקה והעיר המרכזית של המטרופולין צריכה להוות מנוע הפיתוח של כל המטרופולין, כתוצאה מעוצמתה.

השאלה היא מה עושה עוצמה זו לחלקי השונים של המטרופולין. האם היא מעלה בהתאמה את כל חלקי המטרופולין, או מגדילה את הפערים? מהסקירה עולה, כי בשני העשורים האחרונים מתקיים, בעזרתה ובעידודה של המדינה שהעניקה לתל-אביב עוגנים כלכליים ותרבותיים, תהליך התעצמות מתמשך של העיר תל-אביב ששותפים לה כל שדות הכוח הכלכליים, הציבוריים והפרטיים.

לענייננו חשוב לציין את ריכוז הכסף במרחב, וגם את העובדה כי רבים ממקבלי החלטות, מהשדרה המקצועית והניהולית, ממוקמים בעיר ויוצרים למעשה את "בית הייצור" של המדיניות הכלכלית והציבורית. תהליך התעצמות זה מייצר פערים בהשוואה בין תל-אביב לערים אחרות בארץ, אך גם בין חלקי השונים של המטרופולין. הכינוי "מדינת תל אביב" הרווח בציבור הוא הביטוי הברור ביותר להקצנת הפערים: תל-אביב נתפסת בישראל כמעצמה כלכלית, וכתוצאה מכך ממש כמדינה המסוגלת לעמוד ברשות עצמה.

מעמדה זה של "מדינת תל-אביב" מזכה אותה בדימוי גבוה של רשות יעילה, מנוהלת היטב, שהשחיתות לא פשתה בה מעולם והיא משופעת מנופי תכנון אסטרטגי מוצלחים. ביטוי מובהק לדימוי זה מצאנו בחוות הדעת שהציגה מתכנתת המחוז בפני ועדת וקנין, ובה טענה בין השאר כי לתל-אביב "מגנוני ניהול ותכנון מפותחים", כי "למינהל ההנדסה בעיריית תל אביב יפו יש ניסיון עתיד שנים וידע מקצועי נרחב" וכי "לעיריית תל-אביב ניסיון מוכח בניהול נכסים עירוניים ושילוב תכנון וכלכלה עירונית". עוד הוסיפה כי

“העירייה ממקסמת רווחים בנכסים שבבעלותה באמצעות מנגנונים שונים” מדובר בדימוי שאיננו דורש, לכאורה, הוכחה מעשית, אלה מתקיים בפני עצמו ומוזן ללא-הרף ע”י המדינה. זאת בעוד שדי בבדיקה לא מעמיקה במיוחד כדי לגלות שעיריית תל-אביב דווקא “מצטיינת” באי-יעילות קיצונית.

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000995795#from=iphone>

<http://www.themarket.com/markets/1.539617>

<http://www.thecar.co.il/archives/4093>

<http://www.nrg.co.il/online/54/ART1/893/804.html>

<http://www.haaretz.co.il/news/mevaker/1.2524498>

<http://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.2158001>

<http://www.mako.co.il/news-israel/local/Article-8521cdf60baf541004.htm>

<http://muni-index.co.il/2014/11/20/megacitytelaviv>

למרות ההסתייגות המובנת מרעיון האיחוד לנוכח המציאות המתוארת בסקירתה של אהרון-גוטמן, החלטנו לבדוק את ההיבטים הכלכליים המובהקים של איחוד אפשרי ללא פניות. אלא שגם סקירת הניסיון הבינלאומי והמקומי לאיחוד רשויות, שביצע ד”ר אייל סלינגר מעמידה בספק את הסיכוי להצלחת איחוד שלא מרצון בין רשות חזקה כלכלית ורשות חלשה כלכלית. אך שבראייה כלכלית קונבנציונלית, הרואה יתרון לגודל, הצפי הוא שאיחוד רשויות יביא להקטנה בהוצאה לנפש של הרשות המאוחדת ביחס למצב בו שתי הרשויות פועלות בנפרד, הרי שבחינת הטווח הארוך (Economic of scale), נמצאו בספרות תוצאות מעורבות ביחס להשפעה של איחוד רשויות על ההוצאה לנפש של הרשות.

גידול בהוצאות בשנים הראשונות יכול להיות צפוי עקב הוצאות מעבר, השקעה בטכנולוגיות חדשות ושיפוץ מתקנים. ואולם מסקירת הספרות עולה, כי בדרך-כלל גם בטווח הארוך ההוצאה לנפש לא תמיד ירדה. כלומר - גם בהיבט של הכדאיות הכלכלית כפשוטה של האיחוד, התוצאה איננה

מבשרת טובות.

בבחינת השירותים, נהוג להתייחס להוצאות גבוהות לנפש כגורם המעיד על איכות השירותים הניתנים לתושב, ולא למבחן איכות אמיתי. בחינה זו גורמת למספר בעיות, המשפיעות על התנהלות הרשויות המקומיות בכלל ובינן לבין עצמן בפרט. הואיל והרשות המקומית חייבת לשמור על איזון תקציבי, אין לה תמריץ להיות בעודף תקציבי. יתר על כן: בחינת ההוצאות לנפש כמדד לאיכות השירות הניתן לתושב, יוצרת תמריץ שלילי לרשות המקומית, ולמעשה - מעודדת אותה להפחית את ההוצאות לתושב, גם אם בפועל היא מצליחה להתייעל ולהפחית הוצאות מבלי לפגוע באיכות השירות.

מדד ההוצאות הנמוכות לנפש מעורר שאלות רבות בעניין קשיי הרשות המקומית באספקת שירותים והיתרונות לגודל מזה, וסוגיית הצדק החלוקתי מזה. זאת משום שרשויות מקומיות נוהגות להשוות בינן לבין עצמן בהוצאות לנפש. מכאן שהתייעלות עקב יתרון לגודל אמורה לבוא לידי ביטוי בהגדלת שירותים לתושב, ולא בהגדלת חיסכון תקציבי. נשאלת השאלה האם מצדדי האיחוד מביאים בחשבון שמהלך כזה יחייב השקעה גדולה במיוחד, והאם יתכן שהשקעה דומה בהכוננתה, בשיקומה ובפיתוחה של העיר המסופחת יכולה להשיג תוצאה טובה יותר, בעיקר בתחום מתן השירותים לאזרח אך לא רק בו.

מהסקירה שערך ד"ר אייל סלינגר עולה עוד, כי הגדלת המשאבים אינה מספיקה על מנת להיטיב באמת את שירותי החינוך ולגרום לעלייה במדדי הצלחה של בתי הספר. תוספת תקציב היא תנאי חשוב, אך לא בלעדי, ויש להוסיף עליה את מעורבות הציבור, שיודע היטב מה טוב ונכון בשבילו.

גם אם החשש שאנו מביעים נראה למצדדי האיחוד מופרז, אין לנו ספק שמטרופולין תל-אביב, ולמעשה כל המטרופולינים בישראל, חייבים לעבור תהליכי שינוי שימקסמו את יתרונות שיתופי הפעולה בין החלקים השונים של המטרופולין, בבחינת גוף בעל איברים רבים שראשו וליבו בעיר המרכזית.

ד"ר ארז צפדיה מציע להתבונן במפה העתידית של יחסי הכוח בין שלטון מקומי לבין מטרופולין עצמאי רב עוצמה כאירוע שיש לשים לב למשמעותיותו הפוליטיות-שלטוניות (הדוגמה שהוא עוסק בה מתייחסת למועצת לונדון הגדולה והמתח בינה לבין המדינה). ולבסוף, ד"ר ניר כהן

בוחן חלופות שונות לניהול מטרופוליני.

הסקירה בוחנת את היתרונות והחסרונות המרכזיים של החלופות ואת התמורה המתחוללת במערך היחסים שבין השלטון המדינתי לבין השלטון המקומי, ומתייחסת להיבטים חברתיים של ניהול המטרופולין וזהות עצמית מקומית.

כהן מצביע על התנאים בהם אפשר להציע פתרון טוב יותר, גם אם לא מושלם, לאי-השוויון המובנה בין רשויות חלשות לבין רשויות חזקות באזור גוש דן. הוא מציין כי מדינות רבות נקטו גישה פרו-אקטיבית בקידום המעבר ממבנה עירוני הירארכי, צר וכופה, למבנה מטרופוליני רחב המבוסס על שיתוף פעולה וולונטרי בין ישויות המשתייכות למגזרים שונים.

משלוש השיטות שמציג כהן המתאימה ביותר למטרופולין תל-אביב ולחברה הישראלית היא זו הגורסת שדווקא ריבוי מוקדים עירוניים (רב-מרכזיות, POLYCENTRISM) יחזק את תפקודו של המטרופולין. על פי גישה זו, הידועה גם בשם שִׁבְרוֹר (פרגמנטציה), בעידן שבו מיישמות רשויות עירוניות אסטרטגית פיתוח כלכלי על-מנת להתמודד עם קשיים חברתיים-כלכליים מקומיים, יש יתרון בשימור מספר גדול ככל האפשר של רשויות מוניציפאליות.

כהן מציין כי בספרות המחקרית נזכרים שלושה יתרונות מרכזיים לגישה הרב-מרכזית: הרחבת הבחירה הציבורית, יתרונות לקוטן באספקת שירותים, ותחרותיות מאוזנת ומפירה בין הרשויות, המובילה לייצור שירותים בעלות נמוכה.

"מחשבה פרוגרסיבית", אומר כהן, "צריכה לסמן את האפשרות המטרופולינית כמתאימה ביותר בעידן הנוכחי. תחת פטיש "הקווים הכחולים" עשויה חשיבה אזורית, על-מוניציפאלית-מטרופולינית גמישה ושיתופית, להתגלות כאופציה הכלכלית הנכונה והיציבה ביותר עבור מיליוני תושבי אזור המרכז". אנו סבורים כי חשיבה כזאת יכולה להיות מפתח לשינוי בגישת השלטון המרכזי לרשויות המקומיות בישראל, ולחלץ אותה מהקיבעון שבו היא נתונה.

הערת שוליים/ ויטלי דובוב

חברה אנושית איננה חברה מסחרית

השנים האחרונות בישראל מתאפיינות במדיניות מדאיגה של המדינה כלפי עריה. מדיניות זו, הסוגדת לכלכלה הניאו-ליברלית, טוענת בלהט כי העיר צריכה להיות ישות כלכלית עצמאית. מאליה מתעוררת אם כן השאלה האם הערים בישראל הן אגד החברות האנושיות שאזרחיהן יוצרים ביחד את ההווה המוגדרת בשם מדינה, או שמא מדובר במקבץ חברות מסחריות, כשהתושבים הם לקוחות והיעד הוא מיקסום הרווח הכלכלי.

הכלל הראשון הנלמד בשיעור "כלכלת חברות", הוא כי סניפים של חברה אחת לא יכולים להתחרות ביניהם על אותו קהל לקוחות ולפגוע בפעילות העסקית אחד של השני. תחרות בין סניפים היא טובה ומועילה כאשר הם מתחרים ברמת השירות, תחזוקת התשתיות וכד', אך הגבול יעבור תמיד בשלב בו התחרות גורעת לקוחות מסניף אחר. פגיעה כזו היא פגיעה בארגון כולו.

מחקר שבוצע בטכניון (רובין, 2011) מצביע על כך כי תחרות פנים-ארגונית בין עובדים אף היא מזיקה לארגון: "הצורך הפסיכולוגי החזק הוא שייכות, התחרות מחדדת את היעדר השייכות, לכן כשאתה חושב איך לייצר מוטיבציה - תחרות היא לא הכלי הראשון".

<http://www.themarker.com/career/1.1048013>

אין ספק שקביעה חדה זו תקפה מאוד לגבי הערים. יש לראות את השלטון המקומי לא כאסופה של עסקים קטנים, אלא כגוף מרובה איברים, שהחלשה של כל אחד מהם מחלישה את הגוף כולו ומרסקת את יסוד הסולידריות וההשתייכות. החלשה כזאת פירושה פגיעה בלכידות החברתית, כלומר פגיעה בחברה כולה, פגיעה המתבטאת גם ביכולת ליזום, ליצור ולייצר.

http://www.ceci.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/citylaw.pdf

מסקנות

לנוכח קיומם של פערים משמעותיים בתחומים רבים בין חלקיה השונים של העיר תל-אביב עצמה, כשחלקיה הצפוניים חזקים בהרבה מחלקיה הדרומיים, אנו סבורים שאיחוד בין תל-אביב לבין בת-ים איננו בשורה טובה לעיר החוף השוכנת דרומית ליפו, כלומר דרומה מהדרום של תל-אביב.

למעשה, יש מקום רציני לחשש - שהביעו באוזנינו כמה וכמה מומחים בעלי ניסיון והכרות טובה עם המערכת התכנונית - כי המדינה רואה את האיחוד דרך משקפת אחת ויחידה - פוטנציאל הפיתוח הנדל"ני. נציג האוצר אך ביטא היטב את הגישה הזאת, כשציין שבת-ים נמצאת "חמש דקות מדיזנגוף" ויש לה קו חוף מצוי, ולכן לא ברור מדוע היא שקועה בחובות.

תכנון לטווח ארוך המתבונן בערים דרך המשקפת הזאת, עלול לפתח את קו החוף לעשירים בלבד כפי שנעשה ביפו, לדחוק את הדרום עוד כמה קילומטרים דרומה, ולמעשה להחריף את הפערים הפנים-מטרופוליניים בין צפון לדרום ביתר שאת. מצדדי האיחוד / סיפוח יתקשו להוכיח את ערכו של מהלך כזה לרווחת תושבי בת-ים (ולצורך העניין כל עיר שתעבור מהלך דומה), ואילו הנזק שייגרם בגינו עלול להיות עמוק וארוך-טווח וסופו שגם עלויותיו יהיו גבוהות לכל הצדדים.

הסקירות שסיפקו לנו חוקרי הצוות המיוחד חיזקו את עמדתנו, כי פתרון הסיפוח/האיחוד בין בת-ים לתל-אביב עלול להיות צעד מטיח, פזיז ואולי אף בלתי-ישים. האיחוד עלול להרחיק את נגישות תושבי בת ים למרכזי השלטון וקבלת ההחלטות, ולהחריף את הפערים הסוציו-אקונומיים, וכך לא יפתור את הבעיה שוועדת וקנין נדרשת לה מלכתחילה.

מצבה התקציבי של בת-ים, כמו מצבן של ערי אמצע רבות בישראל, איננו יכול לשמש תירוץ לשליפתו מחדש ממגירת השכחה של רעיון "איחוד הרשויות" כפתרון פלא, מבלי להביא בחשבון שלל גורמים משתנים ובמנותק מהמסבר החמור שעובר השלטון המקומי.

משבר זה דורש מהשלטון המרכזי היערכות עומק בתחום התכנון, החברה והכלכלה, לרבות חלוקה מחדש של העוגה התקציבית ושל ההכנסות וחשיבה יצירתית וחדשנית על ניהול מטרופוליני בישראל. בת-ים, כמו כל הערים המתמודדות בקושי רב עם דלדול משאבים ומקורות הכנסה בצד דרישה גוברת לאספקת שירותים, זכאית לתשובה אחראית.

אנו מציעים, אם כן, לבחון את מודל הרב-ריכוזיות המוצע כאפשרות מועדפת לניהול מטרופוליין תל-אביב, כלומר - יצירת שיתופי פעולה ברמה גבוהה ומגוונת של תכנון ותיאום בין חלקי השונים של המטרופוליין, כשכל עיר באגד הערים שומרת על זהותה החברתית והתרבותית ועל דיבונותה הממשלית, תורמת את יתרונותיה ונהנית מפירותיה של חלוקת משאבים והכנסות תקציבית צודקת וחכמה.

לנוסח המלא של הסקירות ולקישורים לכתבות ולמאמרים שנייר העמדה מתייחס אליהם - www.urbatyam.org ובעמוד הפייסבוק של המרכז לעירוניות.





המרכז לעירוניות ותרבות יס-תיכונית, בת-ים