



קבלת החלטות בסכסוכי גבולות בין ישובים¹

הראל זוהר

מפת הגבולות המוניציפליים בישראל מצביעה על אי שוויון בחלוקת המרחב בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות. בעוד למעלה מתשעים אחוז מאוכלוסיית ישראל מתגוררת בערים, רוב קרקעות המדינה, למעלה משמונים אחוז, נמצאות בשטחי השיפוט של 53 מועצות אזוריות, הכוללות קרקעות רבות בעלות פוטנציאל מיסוי גבוה ומיועדות לחקלאות ולתעשייה. המשמעות היא שמעבר לחלוקה הבלתי שוויונית של הקרקע מדובר בפועל בחלוקה בלתי שוויונית של המשאבים הכלכליים שקרקעות אלו מניבות. למפת הגבולות שבין המועצות המקומיות לאזוריות ישנם היבטים אתניים, לאומיים וכלכליים ברורים. הערים השוכנות סמוך למועצות האזוריות מתלוננות על חוסר האיזון בחלוקת הקרקעות, מה שמגביל את התפתחותן הפיסקלית-אזורית ומוביל לדחיקתן במדדים הכלכליים והחברתיים הלאומיים, ועל ידי כך מעודדים לפתיחתם של סכסוכי גבולות במוקדים רבים (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009).

סכסוכי גבולות אלו מושפעים מתהליכים דמוגרפיים וכלכליים, מתמורות בשוק הדיור ומתמורות פוליטיות ואידיאולוגיות ומובאים לדיון בוועדות גבולות. בבסיס הגידול העצום במספר סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות בישראל² עומדות התפתחויות כמו התפרקות ההגמוניה של תנועת 'העבודה' ושל ההתיישבות העובדת, וכן העלייה בכוחם של גורמים פרטיים, מסחריים ושל גורמים פוליטיים שהיו מודרים ממוקדי ההשפעה, שתורמת למוטיבציה העקרונית וליכולת המעשית של רשויות מקומיות לזיום סכסוכי גבולות מוניציפליים. בנוסף, הלחצים הכלכליים עמם מתמודדות רשויות מקומיות מתמרצים אותן לפתוח בסכסוכי גבולות. שליטתן של המועצות האזוריות בכ-80 אחוז מקרקע המדינה מייצרת פוטנציאל משמעותי לסכסוכי גבולות שמתנהלים כיום בעיקר בין מועצות אזוריות למקומיות סמוכות. הקרבה המרחבית במערך הערים והמועצות המקומיות גורמת להתהוות ריכוזים של רשויות בעלות גבולות משותפים כמעט מכל עבר (בלנק, 2004).

משרד הפנים : מדיניות חסרה באסדרת תחום שיפוטן של רשויות מקומיות

למרות החשיבות הגוברת שיוחסה עם השנים לכלי שינויי הגבולות כאמצעי מדיניות חשוב המאפשר לכוון את הפיתוח של השלטון המקומי ולחולל שינויים מבניים בכלכלת הרשויות המקומיות, ועל ידי כך מאפשר להגביר את השוויון והצדק החלוקתי בין הרשויות, נמצאו דווקא מורכבות וביקורת רבה באשר ליישומו לאורך זמן אשר מתבטאת בטענה לאסדרה לוקה של התחום על ידי משרד הפנים לאורך שנים, כמתואר במקורות מחקריים רבים.

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2012 למשל חשף שורת ליקויים מהותיים ביחס לתפקודו של משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי, בהתייחס לאחירותו בקביעת תחומי השיפוט וחלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות. המבקר מצא כי על אף שהיה ידוע לכלל הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים כי אסדרה של תחומי השיפוט היא אמצעי מדיניות חשוב, לא עלה בדעתם לגבש מדיניות ותכנית אב כוללת לחלוקה המרחבית של השלטון המקומי בישראל, שתכיל בתוכה קווים מנחים ועקרונות פעולה שיבטיחו השגה של יעדים לאומיים ופיתוח נאות בהתאם (מבקר המדינה, 2012). לטענת המבקר, משרד הפנים לא יזם בחינת שינויי תחומי שיפוט מתוך ראייה אזורית כוללת, אלא נמצא מגיב לרוב לבקשותיהן הנקודתיות של הרשויות המקומיות. למרות הגידול במספר ההליכים שמונו, אלו לא נבחנו באמצעות תבחינים ברורים ושקופים, לא נמצאו מסמכים המעידים על דרך קבלת ההחלטות, ונוצר קושי לקבוע האם כלל השיקולים הרלוונטיים לצורך קבלת ההחלטה אכן נלקחו בחשבון (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009).

אם לא די בכך, הוסיף המבקר, מרבית ההליכים שנמצאו ראויים לבירור לא הושלמו עד תם ואופיינו בסחבת ארוכה הן משום שרשויות רבות פנו במסגרת הבחינה לערכאות משפטיות והן משום ששרי הפנים לרוב לא קיבלו הכרעה בנוגע להמלצות שהוגשו לעיונם. לכך תרמה העובדה שרשויות רבות גייסו את שירותיהם של מתכננים, יועצים ועורכי דין, בכדי שאלו יסייעו להם במאבקם, דרך שאילצה את הממונים במקרה הטוב להתעלם מניסיונותיהם לקדם שיתופי פעולה, ובמקרה הרע לגרור רגליים באשר להכרעתם (שחורי, 2009; מבקר המדינה, 2012).

בהיעדרם של נהלים פנימיים ואמות מידה להפעלת הסמכות המשמשים כאבן הראשה לקיומו של מנהל תקין, אין פלא אם כן שתהליך בחינת תחומי השיפוט נמצא פעמים רבות קופא על שמריו ומתאפיין בסרבול, שיהוי, חוסר אחידות ועקביות. מצב הדברים האמור אף היה עלול לעורר במקרים רבים את החשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים, ובכך היה גורם לפגיעה בתפקודן של הרשויות המקומיות ובאמון הציבור במשרדי הממשלה המעורבים (מבקר המדינה, 2012). העובדה שנוצרה בקרה משפטית אדוקה וגוברת על הליך הוועדה עם ריבוי העתירות שהוגשו בעניינן לאורך השנים³, לא הביאה עמה לבשורה של ממש בעניין הפיקוח המקביל על סמכותו וכוחו הבלתי מוגבל של שר הפנים החותם את סיומה של הוועדה (ושהוא זכור איש פוליטי). בית המשפט נטה לרוב (למעט תקדימים מסוימים) להימנע מלדון ולהתערב בגופם של הסכסוכים ובמהות ההכרעות שהתקבלו בעניינן. והוא אשר נכון גם לגבי מקרים בהם התגלה סתירה בין ההחלטות שהתקבלו בסיום ההליך לבין

ההמלצות שהונחו בתום הוועדה הממונה, וכל זאת בתנאי שלא הוכח שום מניע פסול או שרירות לב במעשיו של השר או גורם כלשהו בוועדה (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009 ; Hazan and Razin, 2001).

מטרות, יעדים וממצאי המחקר

בצל המתואר עד כה, מחקר זה מבקש לבחון מהו מודל הצדק המרכיב את משנתם של הצדדים המעורבים בוועדות הגבולות היצריות והתקדימיות שחלו בין העיר דימונה למוא"ז תמר (2014-1988), תוך השוואתו לשינויים ולהתפתחות החברתיות-כלכליות בתקופה המקבילה. לוח 1 מפרט את ועדות הגבולות שנחקרו, את זהותו של שר הפנים הרלוונטי ואת שיוכו הפוליטי.

לוח 1: רשימת ועדות הגבולות הנכללות המחקר, לצד פרטי שר הפנים, תקופת הפעילות של הוועדה והשיוך הפוליטי של השר הממונה.

שיוך פוליטי	תקופה	שר פנים	ועדה
ליכוד (ממשלת אחדות)	22.12.88 – 06.01.87	יחזק שמייר	ועדה בראשותו של פרופ' שלמה חסון
ש"ס (ממשלה בראשות העבודה)	11.05.93 – 22.12.88	אריה דרעי	
ישראל בעליה (ממשלה בראשות העבודה)	– 06.07.99 11.07.2000	נתן שרנסקי	ועדה בראשותו של מר עוזיהו וכסלר
ש"ס (ממשלה בראשות הליכוד)	23.05.02 – 07.03.01	אלי ישי	
ליכוד (ממשלה בראשות הליכוד)	03.06.02 – 23.05.02	אריאל שרון	
ש"ס (ממשלה בראשות הליכוד)	28.02.03 – 03.06.02	אלי ישי	
שינוי (ממשלה אחדות/ליכוד)	04.12.04 – 28.02.03	אברהם פורז	
העבודה (ממשלת אחדות)	23.11.05 – 10.01.05	אופיר פינס	
קדימה (ממשלת אחדות)	14.04.06 – 23.11.05	אריאל שרון	
קדימה (ממשלת אחדות)	04.05.06-04.07.07	רוני בר-און	
קדימה (ממשלת אחדות)	31.03.09 – 04.07.07	מאיר שטרית	
ש"ס (ממשלה אחדות)	18.03.13 – 31.03.09	אלי ישי	ועדה בראשותו של מר פנחס ולרשטיין
ליכוד (ממשלת ליכוד)	04.11.14 – 18.03.13	גדעון סער	

הניתוח האיכותני שבמחקר מכוון לאתר הקבלות בין טענות הצדדים הנצים לבין טיעונים בתיאוריות נבחרות של צדק חלוקתי. זאת, בצמוד לבחינת מידת העקביות של הדברים והאופן בו הוא מיושמים, באמצעות סולם מדידה נבחר. בדרך זו כיוון המחקר לחשוף את יחסי הגומלין שבין האינטרסים הסמויים

המניעים את הדוברים לבין רדיפת הצדק המוצגת בשיח הגלוי, ובכך להבהיר באיזו מידה מושפעים הטיעונים מזהות המעורבים ועמדתם הפוליטית ומה משקל כל אלה בהחלטות השר המתקבלות בעניינן. סולם המדידה הנבחר מוצג בלוח 2.

לוח 2: פירוט תיאוריות הצדק הנבחנות במחקר בטווח שבין ערכי החירות (כחול, למעלה) לערכי השוויון (אדום, למטה), וקטגוריה נוספת לערכי סביבה (אחרון למטה).

תיאוריית צדק	תמצית
תורת הזכאות של רוברט נוזיק	טובין הן פרי עמלו של האדם. צדק חלוקתי יתממש כל עוד יישמרו זכויות הפרט הקנייניות (הניתנות ע"י רכישה/עמל תחת תנאים קבועים) במסגרת כינון שוק כלכלי חופשי.
תועלתנות	חלוקת משאבים תחשב צודקת אם הביאה למקסום תועלת הכלל. שמירה על זכות הקניין הפרטית ועקרונות השוק החופשי הם האמצעים הטובים ביותר ליישום עיקרון זה.
גמול ע"פ מילר	כל חלוקה תיעשה כתגמול ממוסד על פעולה הנתפסת כתורמת לחברה. עיקרון שלדעת מילר קיים יותר בחברות שוק תחרותיים.
ליברטיניות שמאלית	זכות קניינית תינתן כל עוד לא עשתה שימוש בלעדי במשאבים טבעיים וככל שלא נתקבלה תוך ניצול של קבוצות אחרות באוכלוסייה.
גישת היכולות – סן ונוסבאום	צדק כחלוקה שוויונית של התנאים הבסיסיים (היכולות) המאפשרים שוויון הזדמנויות לכל אדם לממש את הפוטנציאל האישי שלו כטוב בעיניו.
תיאוריה של צדק – ג'ון רולס	שמירה מרבית על חירויות יסוד שוות בין בני אדם (לרבות הזכות הקניינית), כבסיס מאפשר לחלוקות לא שוויוניות בתחום הכלכלי-חברתי, תחת שני תנאים: (1) שוויון הזדמנויות בקבלת משרות. (2) עיקרון ההפרשיות.
צדק ע"פ מרקוזה	צדק חלוקתי ייבחן ע"פ מענה לצרכיהם הדחופים של האוכלוסייה המופלה, ויישום באופן בר קיימא ויעיל עם התחשבות באיכות הסביבה.
צדק סביבתי/ גזענות סביבתית	אפליה גזעית/מגדרית ומעמדית כמקור לאי צדק סביבתי המתבטא בנגישות דיפרנציאלית לטובין ציבוריים וחלוקת הרעות הסביבתיות המופקות מטובין הכרחיים.

מסקנות המחקר הסופיות מצביעות על האופן הבררני שבו אומצו תיאוריות של צדק חלוקתי וטיעונים הנובעים מהם על ידי השותפים למהלך. הניתוח הפוליטי-חברתי במחקר הצביע על השימוש הציני לפעמים שנעשה על ידי השותפים ברעיונות של צדק ועל האופן בו אינטרסים פוליטיים מידיים מעצבים את מפת הגבולות בישראל. הממצאים הצביעו על כך שנציגי

העירייה ונציגי המוא"ז פנו לעקרונות צדק שונים, כל קבוצה ועקרונות הצדק המשרתים את צרכיה. יתרה מכך נמצא כי על אף הנטייה הפוליטית השמאלית-סוציאליסטית של המוא"ז תמר, טיעוני הצדק שהיא מציגה בדיונים חצובים מהמורשת התועלתנית-ליברטאנית שללא ספק שירתו טוב יותר את צרכיה במסגרת המאבק. בתמונת ראי לכך, עיירת הפיתוח המזוהה לרוב עם הצד הימני של המפה מיוצגת בדיונים באמצעות טענות צדק מבית המדרש הסוציאליסטי-שוויוני. מנגד, צריך לומר שברוב המקרים נמצאה הלימה בין ההחלטות שהתקבלו למדיניות הפוליטית הרווחת באותם שנים.

הניתוח מצא כי לזהות המעורבים בשיח ישנה השפעה ניכרת על רוח הוועדה ועל מדיניות השרים. האסטרטגיות שננקטו על ידי ראשי הרשויות הובילו לתוצאות שונות וגרמו לגרירת המאבק לאורך שנים ארוכות. בסופו של דבר, הפתרון אותר דווקא בידיהם, בהגעתם היזומה לפשרה, ולא בידי הגורמים המיניסטריליים, הלחיצים והמתחבטים ברוב הזמן. המסקנה העיקרית העולה מכך היא שכאשר החלטה על שינויי גבולות נתונה בידי שר המצוי בצבת הנאמנויות הציבורית למפלגתו, אך טבעי שיקשה עליו לקבל החלטה. על אחת כמה וכמה, אם עומדים מולו ראשי רשויות שידעו להיאבק על צרכיהם.

הערות

1. פרי הילולים הנוכחי הוא תקציר של עבודת מחקר לתואר שני במחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב בהנחייתה של פרופ' נורית אלפסי.
2. בין 1999-1990 הוגשו בפני שר הפנים כ-131 דרישות לשינויי גבולות לעומת רק 19 דרישות בין השנים 1982-1989 (אזולאי, אליאסי ומדר, 2009).
3. זו אשר סייעה בעיקר בקביעתן של נורמות חדשות כדוגמת שימת דגש על האיזון בהרכב חברי הוועדה, מניעת נגיעה של מי מחברי הוועדה באינטרס אישי בנושא החקירה או הימנעות מאי שמיעתם של אחד מהצדדים המעורבים בבחינת הסוגיה.

מקורות

- אזולאי, ל', אליאסי-וידרמן, ג', ודמרי-מדר, ו'. (2009). שינוי שטחי שיפוט: האמנם סיפור כלכלי? נייר מדיניות. ירושלים: מכון ון-ליר, קבוצת זהות ומעמד.
- בלנק, י' (2004). מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון חברתי בישראל. משפטים: 34 (1-2). 197-299.
- שחורי, נ' (2009). אזורי תעסוקה מרחביים וחלוקת הכנסות מנכסים מניבי ארנונה. תכנון (26): 19-22.
- Hazan, A., & Razin, E. (2001). Redrawing Israel's local government map: political decisions, court rulings or popular determination. *Political Geography* (20), 513-533.
- מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מספר 63, ירושלים, 2012.