

האזורים החדשה של ישראל

מקיטוב ללכידות

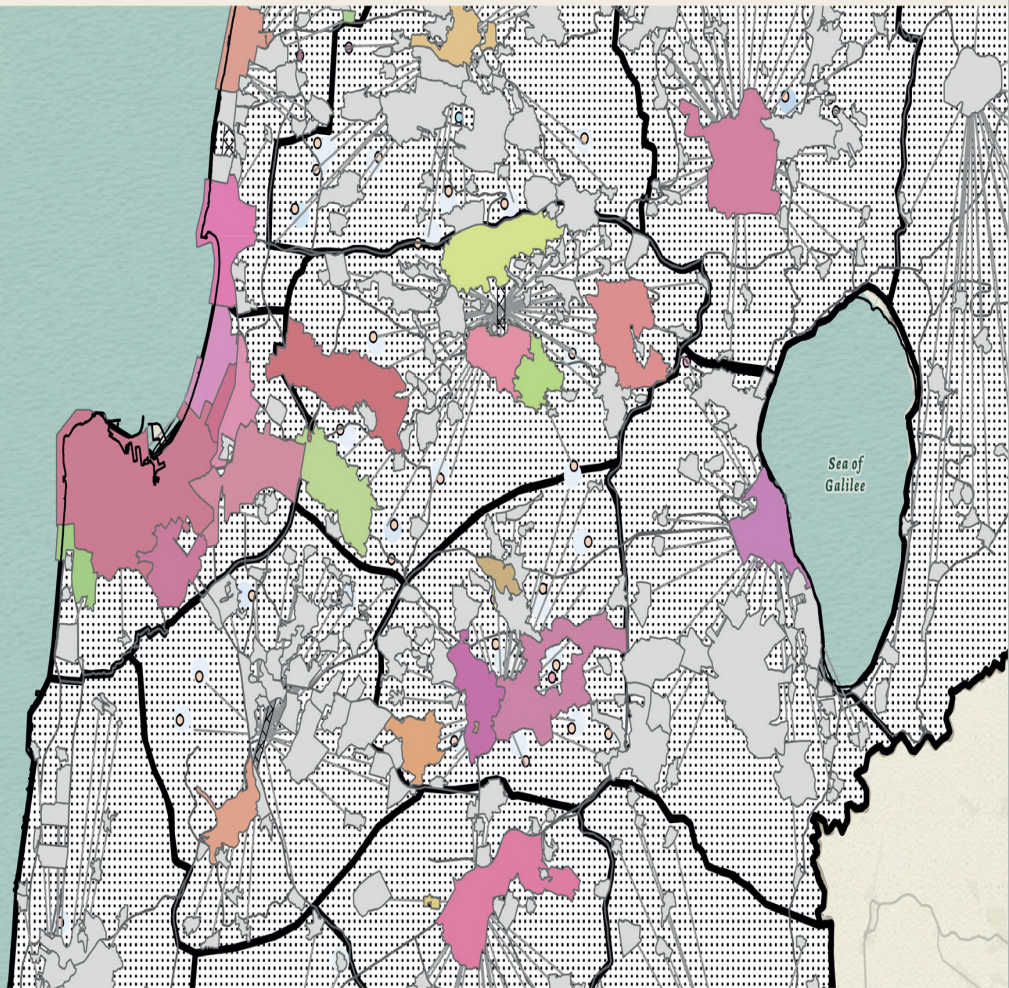
אבנר בן-זקן | מרדכי כהן | ליאת סאבין בן שושן
בת-אל יוסף רביד | יותם אביתר

פרופ' אבנר בן-זקן, היסטוריון של המדע

מרדכי כהן, לשעבר מנכ"ל משרד הפנים
וראש המועצה הארצית לתכנון ובניה

ד"ר אדר' בת-אל יוסף רביד, מומחית במדע עירוני

ד"ר אדר' ליאת סאבין בן שושן,
חוקרת היסטוריה ותרבות עירונית
יותם אביתר, מנהל פרוייקט מחקר



האזורים החדשה של ישראל

מקיטוב ללכידות

—

אבנר בן-זקן, מרדכי כהן, ליאת סאבין בן-שושן, בת אל יוסף
רביד, יותם אביתר



2025

Israel's New Regionalism

From Polarization to Cohesion

Avner Ben-Zaken, Mordechay Cohen, Liat Sabin Ben-Shushan,
Batel Yosef Ravid, Yotam Evyatar

Copyright 2025 © by The Institute for Israeli Thought (IIT) All rights reserved

© כל הזכויות שמורות למכון למחשבה ישראלית, תשפ"ה 2025

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגרי מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא המופיע בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול באתר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור

עריכה לשונית והגהה: אורית דן
עיצוב ועימוד: אילת גזית

המכון למחשבה ישראלית:
אתר האינטרנט: <https://israelithought.co.il>
דוא"ל: Info@israelithought.org.il
כתובת: אנגל 78, כפר סבא

Printed in Israel 2025 | הודפס בישראל 2025
מסת"ב 0-8000016052-2 ISBN

ספר זה מוקדש למנהיגים ולמנהיגות המקומיים של מדינת ישראל – ישראלים
הפועלים מדי יום במסירות ובנחישות, מתוך מחויבות עמוקה לטובת הכלל.
המנהיגות המקומית היא לבנת היסוד שעליה נשענת המדינה הישראלית היא מכירה את
פני האדם, שומעת את רחש הרחוב, יודעת לאחות קרעים ולבנות שפה משותפת גם
במקום של פירוד. מתוך חיי היומיום היא רוקמת אחריות, שייכות ותקווה.
המנהיגות המקומית מרכיבה את הפאזל החי של הישראליות – והיא התקווה הדמוקרטית
הגדולה לכינונה המחודש של המדינה הישראלית.

אודות הספר

בעשורים האחרונים הפך השלטון המקומי בישראל לזירה מרכזית בעיצוב החברה והמדינה. רשויות חזקות, המתאפיינות בפעילות כלכלית ענפה, מצליחות לספק שירותים איכותיים, בעוד שרשויות חלשות נאלצות להסתמך על תמיכת הממשלה בצרכים הבסיסיים שלהן. אי-השוויון בישראל הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD ומתבטא גם בתחרות על משאבים, הון ואיכות חיים, המושפעת ממיקומן הגיאוגרפי של הרשויות המקומיות. הפערים בין רשויות בעלות זהויות אתניות, לאומיות ודתיות שונות העמיקו את השסעים החברתיים והגאוגרפיים בישראל ופגעו בלכידות הלאומית ובחוסנה של המדינה. מבנה השלטון המקומי, שעוצב בשנותיה הראשונות של המדינה, אינו תואם עוד את המציאות העכשווית ומחריף את היריבויות בין הקהילות.

המכון למחשבה ישראלית מציג בספר זה הצעה מגובשת ומפורטת לרפורמה מבנית עמוקה בשלטון המקומי בישראל. כיום, השלטון המקומי הוא תוצר של פשרות היסטוריות, פוליטיות ואידיאולוגיות, שאינן מתאימות עוד למדינה מתקדמת ומתוקנת. לדעת מחברי הספר, הפתרון אינו מצוי בתיקונים מקומיים, בהוספת תקציבים או בשינויים נקודתיים, אלא בחשיבה מחדש על המבנה השלטוני המקומי בכללותו. הספר עוסק באזוריות החדשה, שהיא רפורמה מינהלית ומוניציפלית, שמטרתה לעצב מחדש את מבנה השלטון המקומי בישראל על ידי יצירת רובד שלטוני אזורי. בשונה מבחירות אזוריות העוסקות במבנה בית המחוקקים, האזוריות החדשה עוסקת בארגון מחדש של הרשויות המקומיות, תוך התמקדות בתכנון מרחבי, בניהול השלטון המקומי, חלוקת סמכויות בין רשויות, ואיגום משאבים אזוריים. הרפורמה האזורית המוצעת שואפת לביזור הכוח מהשלטון המרכזי וליצירת מבנה שלטוני חדש שיאפשר ניהול אזורי עצמאי יותר תוך חיזוק שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות.

המכון למחשבה ישראלית מציע רפורמה כוללת וחדשנית במבנה השלטון המקומי, המבוססת על הקמת רובד שלטוני אזורי לאיגום המשאבים, שיפור השירותים וצמצום הפערים החברתיים. הספר האזוריות החדשה של ישראל: מקיטוב ללכידות מציג ניתוח מקיף וייחודי של השפעת המבנה המוניציפלי על החברה, ההיסטוריה של האזוריות בעולם ושל התכנון בישראל, לצד יצירת מפה מבוססת נתונים מרחביים המחלקת את ישראל ל-33 אזורים עם ערי-אזור מרכזיות ומודל דמוקרטי לניהולם.

הפרקים הראשונים (1.2) עוסקים בניתוח היסטורי של קווי השבר החברתיים בישראל, בסקירה של שלטון אזורי בעולם, וביחס בין מבנה השלטון המקומי להיווצרות שסעים חברתיים-כלכליים. הפרקים הבאים (3,4) עוסקים בכשלים המבניים של המערכת המוניציפלית בישראל, לרבות כשלים בתכנון המרחבי, ניהול המשאבים וחוסר האחידות

ברמות הפיתוח בין רשויות שונות. בליבת הספר (פרקים 5,6) ניתוח מרחבי ומפה של חלוקת ישראל ל-33 אזורים. הפרק האחרון מציע חלופות שונות לגיבוש מודל דמוקרטי למערכת שלטונית אזורית, תוך בחינת מנגנוני ניהול אפשריים, מערכות קבלת החלטות ושיטות למימוש הרפורמה.

הספר מציע חזון כוללני לארגון מחדש של ישראל. חזון זה אינו מוגבל לניהול יעיל של הרשויות המקומיות, אלא מבקש להמיר מבנה שלטוני מיושן ומפוצל המבוסס על חלוקות זהותיות-שבטיות, במבנה אזורי משולב המבוסס על שיתוף פעולה אזורי פונקציונלי, הנשען על אינטרסים כלכליים, חברתיים ואזרחיים מקומיים. זוהי קריאה לרפורמה מבנית רחבת היקף, שנועדה לאחות את הקרעים בחברה הישראלית ולבסס מערכת שלטונית מתקדמת, מבוזרת ויעילה יותר.

אנו רוצים להודות לעמיתי המכון למחשבה ישראלית על הדיונים הרבת-חומיים סביב המפה האזורית החדשה; לבועז אמיתי על הדחיפה הנמרצת; לפדריציני ניו-יורק, לאיציק שמולי וליעל ישראל-כהן על התמיכה הנדיבה בפרוייקט; לאורן יפתחאל על הידע המעשיר; לקוראים החיצוניים איתי בארי, ארז צפדיה וניר ברק על ההערות המועילות והנבונות; לגיל ססובר על התמיכה בהפקת הספר; למריה ג'יריס, מנכ"לית מכון שיטה, ולקרן דורון-כץ, מנהלת בכירה בג'וינט אלכ"א, על שיתופי הפעולה והחשיבה המשותפת.

פרק ראשון | קווי השבר הישראליים

מבנה השלטון המוניציפלי בישראל מתבסס על זהויות דתיות, לאומיות ואתניות, ומקבע בכך, באמצעות במבנים מנהליים פורמליים, איים תרבותיים הפועלים אלה נגד אלה. ברבות השנים, הזהויות התרבותיות-גאוגרפיות הלכו והתחזקו, ובאו על חשבון הזהות המדינתית שכורסמה. גורם מרכזי למשבר ההיסטורי שישראל מצויה בו טמון אפוא באופן שבו שורטט המרחב הפנים מדינתי. כלומר, רפורמה מבנית בשלטון האזורי נחוצה למען חילוץ ישראל מהמשבר ולמען יצירת חברה מאוחדת ומאוזנת.

מבנה השלטון המקומי בישראל בימינו הוא שיקוף המציאות של שנת 1949. ישראל הייתה אז בחיתוליה, ופעלה למיצוב גבולותיה באמצעות חיזוק ערים קיימות וייסוד מועצות אזוריות ועיירות פיתוח בספר. החלוקה המוניציפלית התבססה רובה ככולה על מאפייני האוכלוסייה: אתניים; כלכליים; לאומיים או דתיים. המועצות האזוריות כללו צורות התיישבות שונות כמו קיבוצים, מושבות ומושבים שזוהו עם דור המייסדים, כאשר משנות ה-50 הוקמו בליבן של המועצות האזוריות מושבי עולים ועיירות הפיתוח. המועצות המקומיות היו לצורה המוניציפלית העיקרית שבה אורגנו היישובים של האזרחים הערבים. עם הזמן הוקמו גם יישובים חרדיים וערים קטנות שהלכו והתרחבו לממדים של ערים בינוניות. ריבוי הצורות של השלטון המקומי, עם ייעוד פוליטי ותרבותי ייחודי, יצר לא רק חוסר אחידות מנהלית, אלא גם כינס את האזרחים במבנים פורמליים מבוססי זהות. מבנה השלטון המקומי בישראל מנציח בפועל את ההבדלים התרבותיים, הלאומיים והדתיים בין הישראלים, ולא מאפשר שיתופי פעולה משמעותיים מתוך נקודת מבט רחבה מדינתית. כתוצאה מכך, החלוקה התרבותית אזורית של הרשויות המוניציפליות מעמיקה את פוליטיקת הזהויות ומעודדת, מאז ועד ימינו, מחלוקות מקומיות על מקורות הכנסה ותקציבים בין רשויות שכנות: קיבוצניקים ממועצה אזורית עמק המעינות ותושבי בית שאן נאבקים על מקורות האסי; ערד ודימונה נאבקות במועצה אזורית תמר על חלוקת הכנסות של מפעלי ים המלח; תושבי קריית שמונה נאבקים במועצה אזורית גליל עליון על הרחבת גבולות העיר לטובת בניית שכונה חדשה, ועוד כהנה וכהנה דוגמאות רבות. התמונה העולה היא של מבני שלטון ופרקטיקות שלטוניות המאגדות קהילות עם זיהוי תרבותי מובהק. בעקבות זאת, מתגברים המאבקים הכלכליים והפוליטיים בין הקהילות הרב-גוניות. החלוקה לרשויות מוניציפליות קטנות, הומוגניות מבחינה אתנית, מיסדה את השבטיות הישראלית, העמיקה את השסעים בחברה הישראלית, ולא אפשרה את צמיחתה של זהות פוליטית אזרחית משותפת – זהות ישראלית. בד בבד היא

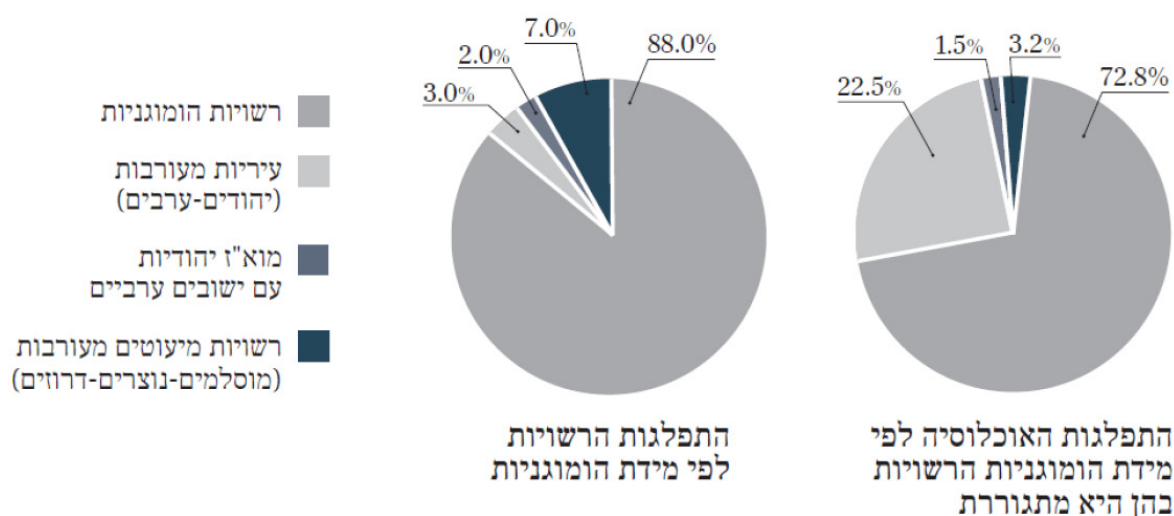
העמיקה את הפערים הכלכליים בין רשויות, ועיגנה את החלוקה השבטית בישראל בתוך סדר כלכלי לא שוויוני שרק הולך ומתרחב.

אחד הכלים השימושיים ביותר למדידת אי־שוויון הוא המדרג הסוציו־אקונומי – מורכב ממדדי השכלה, הכנסה, תעסוקה, רמת חיים ועוד – של הרשויות המוניציפליות המשויות לאשכול בהתאם למצבם הכלכלי של תושביהן¹. לאורך השנים שיקפו המאבקים בין הרשויות מתאם בין הזהות התרבותית של הרשות למצבה הכלכלי. רשויות שמאוכלסות בערבים, חרדים ומזרחים בפריפריה הגאוגרפית, מוגדרות חלשות וחסרות משאבים. בין אם מדובר בקרקעות לפיתוח ובין אם באזורי מסחר מניבי ארנונה עסקית, חלוקת המשאבים, שלרוב נקבעה כבר בתחילת הדרך – 1949 – סללה את דרכן של הרשויות למעמדם הכלכלי הנמוך, ולחוסר יכולתן לספק שירותים איכותיים לתושביהן. חלוקה זו של משאבים הודגשה והועצמה על ידי התכנון הפיזי שבוצע במדינת ישראל ב־1951, שהביא לחלוקתה לסוגי יישובים, וקיבע בכך את מיקומם של היישובים החדשים באופן שהנציח את הפערים האתניים המעמדיים. החלוקה שהביאה לחפיפה בין זהות אתנית, לאומית או דתית, למדרג הסוציו־אקונומי של הרשויות המקומיות, הפכה שסעים דמוגרפיים־גאוגרפיים לשסעים כלכליים, טיפחה את תחושת האי־צדק ההיסטורית, הפכה את הגבולות המוניציפליים לחזיתות של יריבות בין הקהילות השונות, וטרפדה כל סיכוי לאיגום משאבים או לפעולה אזורית משותפת שהיו מביאים בתוך כך לתחושת שותפות גורל ביניהן.

החלוקה המוניציפלית ליחידות מנהליות שונות בעלות ממדים שונים – מועצות אזוריות כפריות החולשות על שטחים נרחבים אל מול מועצות מקומיות ועיריות בעלות שטחים מוגבלים – יצרה נתק כלכלי ומנהלי בין העיר לכפר, ולמעשה הכפיפה את העיר לכפר. הרצף המנהלי, הכלכלי והתרבותי בין העיר לכפר חיוני לא רק למען איגום משאבים ויצירת חברה הרמונית ומטיבה, אלא גם למען כינון העקרון המרחבי לפיו העיר, ותהליך העיור בכללותו, חשובים למען המשך הצמיחה וההתפתחות של כל חברה. מרבית הפעילות הכלכלית – הפיננסית, התעשייתית ומגזר השירותים רובו ככולו – מתבצעת בעיר, ומרבית הצמיחה הכלכלית מתחוללת בעיר. ההכפפה של ערי הפריפריה למרחב הכפרי, שהייתה גם תוצר לוואי של היוקרה החברתית של ההתיישבות העובדת לעומת הנחיתות החברתית של ערי הפריפריה, יצרה חוסר איזון בין ערי המרכז שגדלו והתעצמו אל מול ערי הפריפריה שנותרו חלשות. רתימת הכפר לעיר, באזורים שבמרכזן ערי מחוז, יש בכוחה לחזק ערים אלה ולהביא לשיווי משקל כלכלי וחברתי בין הערים השונות ברחבי הארץ².

גם מגמות חיצוניות הביאו להחרפת המשבר. אומנם בשני העשורים האחרונים צמצמו תהליכי הגלובליזציה את אי־השוויון בין המדינות, אך הרחיבו את אי־השוויון בתוכן, באופן משמעותי. לרוב, בכל מדינה, יש עיר אחת גדולה שהפכה לעיר גלובלית המחברת למגמות המכריעות של העולם המערבי, תוך שהיא מרכזת את הפעילות הכלכלית, את הקשר עם

תנועות ההון, את הסחורות ואת המשאבים האנושיים. בישראל, מאז שנות ה-90, התבססה תל אביב כעיר גלובלית, והפכה למונופול גאוגרפי השואב אליו את עיקר ההון האנושי, היצירה והיזמות הכלכלית, כמו גם את עיקר החינויות התרבותית והאזרחית. בעבר הלא רחוק ניתן היה לדבר על שלושה מוקדים עירוניים מתחרים: תל אביב, ירושלים וחיפה. כיום, ניכר בבירור שאזור תל אביב רבתי הוא מונופול כלכלי, תרבותי ואזרחי. האזורים המרוחקים הידלדלו בהון האנושי ובפעילות כלכלית, כאשר שאר הערים בישראל הידרדרו ביכולתן לספק שירותים בסיסיים ואיכות חיים נאותה. למעשה בעשורים האחרונים איבדה ישראל את שיווי המשקל הגאוגרפי. רוב הפעילות הכלכלית, התרבותית והפוליטית מתרחשת בתל אביב, עיקר התל"ג מיוצר בתל אביב, עיקר גביית מיסים מתרחשת בתל אביב, ועיקר ההוצאות הציבוריות על שירותים מוניציפליים מוענקים לתושבי תל אביב. מדינת הסטרטאפ היא למעשה רצועה גאוגרפית צרה הסובבת את תל אביב רבתי. כך איבדה ישראל את שיווי המשקל הגאוגרפי, ובעקבות זאת עולות קריאות להיפרדות – מדינת תל אביב ומדינת יהודה.



איור 1.1 | התפלגות רשויות ואוכלוסיות לפי מידת הומוגניות

גם יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי עוותו כתוצאה מיחסי הכוחות המוניציפליים. במדינות דמוקרטיות רבות מתקיים שיח ציבורי ער ורחב היקף בנוגע למערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, המתמקד בבניית מערכת איזונים בין השלטון המרכזי

למקומי. מדינת ישראל, 75 שנים לאחר הקמתה, נחשבת למדינה ריכוזית במיוחד. כוחה של הממשלה גדול באופן ניכר ביחס לכוחן של הרשויות המקומיות. מתוך 259 רשויות מקומיות רק רבע נמצאות ברמת עצמאות כלכלית מספקת, כמחצית מהרשויות המקומיות הן רשויות קטנות, מוחלשות המתקשות לתפקד מבחינה דמוקרטית ולספק שירותים לתושבים, ומעשה תלויות לחלוטין בממשלה. היעדר איזונים ובלמים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי יצרו קשרי תלות חד-צדדיים של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, והפכו את הרשויות המקומיות לכלים במשחק פוליטי ארצי. בדמוקרטיה בריאה יכולות הרשויות המקומיות לשמש רובד נוסף של איזונים ובלמים, ובתוך כך לשמש גורם מייצב ומאזן בכל מקרה של פוליטיקה ארצית חסרת יציבות. הקושי בתפקוד הכללי של השלטון המקומי בישראל בא לידי ביטוי בפערים כלכליים וחברתיים בלתי נסבלים ובשחיתות שלטונית ברשויות המקומיות. כתוצאה מכך נפגע אמון הציבור במוסדות השלטון, הממשלה הופכת ריכוזית יותר והדמוקרטיה המקומית נפגעת.³

בעוד מדינות ה-OECD הקימו, כבר לפני עשרים שנה, ארגון שתכליתו לעודד אזוריות וביזור בתוך המדינות, ובעוד שרוב מדינות ארגון מגיבות לאתגרי הגלובליזציה בגלי רפורמות מבניות של השלטון האזורי, ישראל, כאמור, מתמודדת עם אתגרים אלה באמצעות מבנה אזורי שהתאים לשנת 1949. אומנם החלה בישראל מגמה לשינוי בשלטון המקומי, האשכולות, אך הייתה זו יוזמה ספונטנית, וולנטרית, של ראש עיריית מעלות תרשיחא, שלמה בוחבוט, לטובת קיום שיתופי פעולה עם הרשויות המקומיות בסביבה וליצירת שכנות טובה. בהמשך אימץ משרד הפנים יוזמה זו, ופיתח וביסס אותה כמודל מוניציפלי מוסדר משפטית וחוקית, במתכונת של אגד ערים מסוג אשכול. משרד הפנים, בהובלת המנכ"ל דאז מרדכי כהן, הוביל את המהלך בפריסה ארצית. ראשי הרשויות שייסדו אשכולות האצילו סמכויות לאשכול, וגילו את האחריות הציבורית הראויה. אולם בחלוף מספר שנים, ולאחר שכ-60% מכלל הרשויות המקומיות התכנסו לאשכולות, הממשל המרכזי לא עשה את הצעד הנוסף שהוא ביזור סמכויות, תפקידים ומשאבים מהממשלה לאשכולות האזוריים. ניכר כי השנים האחרונות זימנו שעת כושר ורצון טוב המחייבת את הממשל המרכזי להחליף את הגישה של יצירת טלאים על גבי טלאים, ולהציע, ולהוביל, רפורמה מבנית מקיפה שתאפשר התמודדות יעילה יותר עם אתגרי הגלובליזציה.

הפתרון – איחוי מדינת ישראל על ידי חלוקה מחדש לאזורי שלטון, והקמת רובד שלטוני אזורי

לאור הניסיון שנצבר במדינות רבות בעולם ונוכח הכשל המתמשך של רשויות מקומיות רבות לספק שירותים ברמה נאותה לתושביהן, אנו מציעים לקדם שינוי מבני שעיקרו חלוקה

אזורית חדשה של ישראל, והקמה של רובד שלטוני אזורי פורמאלי שתחתיו יאוגדו רשויות מוניציפליות מגוונות. הקמת רובד שלטוני מעין זה הוא שלב חיוני בתהליך רפורמה מבנית מקיפה של שינוי סדרי עדיפות לאומיים, הקמת מוסדות וארגון מחדש של השירותים הניתנים לאזרחים.⁴ במחקר זה נציג את החזון ואת תפיסת העולם המארגנת של שינוי זה, ואת מפת האזורים החדשה למדינת ישראל. מפה זו תשמש תשתית לרובד שלטוני חדש, שיאפשר למועצות המקומיות הקיימות להשתלב בתוך ישות אזורית חדשה, שבה יתקיימו שיתופי פעולה מקומיים על בסיס אינטרסים כלכליים וחברתיים אזוריים.

בבסיס תפיסת העולם האזורית של המכון למחשבה ישראלית עומדים עשרה עקרונות שמיושן יאפשר להבטיח שמדינת ישראל תהיה מדינה עם שיווי משקל חברתי וכלכלי ולכידות לאומית. המפה האזורית החדשה המוצגת בהמשך מבוססת על עקרונות ראשוניים אלה:

א. **ידע מקומי.** ידע מקומי עדיף על ידע של הממשל המרכזי, כיוון שאנשים במקום מסוים יודעים טוב יותר את הצרכים האמיתיים שלהם ואת הדרכים לספקם בצורה יעילה. מתוך עקרון זה למשל עולה הצורך ביצירת מאגרי מידע ונתונים אזוריים חדשים לצד תהליכים מובנים של שיתוף ציבור.⁵

ב. **הון אנושי מקומי.** המסגרות האזוריות יטפחו ידע מקומי, יעודדו צמיחה של מנהיגות מקומית ויעשירו בהון אנושי את המערכת הציבורית. מתוך עיקרון זה עולה הצורך בהקמה של מסגרות הכשרה מקומיות לעובדי ציבור, או לחילופין, מוסדות לאומיים להכשרה של כוח אדם מקומי.

ג. **ביזור.** ביזור הכוח השלטוני יוביל גם לביזור הפעילות הכלכלית במדינה. תפקידו של הממשל המרכזי ביחס לאזורי יהיה בהגדרה של מרחבי פיתוח כלכלי על בסיס נכסים אזוריים ייחודיים והעברה של כמה שיותר סמכויות ניהול אל האזור. הדבר יאפשר ניצול מרבי של המשאבים וייצור גיוון בתחומי הייצור והתעסוקה של המשק הלאומי. ברמה המדינתית, לכלכלות לאומיות יש אינטרס לבזר את מרכזי הכוח הכלכליים, הן גאוגרפית והן תחומית, לטובת קידום משק מאוזן שמסוגל לעמוד במשברים כלכליים עולמיים. התפיסה האזורית החדשה מניחה כי תכנון ויישום מדיניות ברמה המקומית יש בה כדי לנצל בצורה היעילה והטובה ביותר, בכל מקום ומקום, את המשאבים הטבעיים, הכלכליים ומעל הכול האנושיים, ובכך לתרום באופן משמעותי לצמיחת המשק.

ד. **עיר.** צמיחה כלכלית בעידן הגלובליזציה קשורה ברמת העיור הקיימת בכל מדינה ומדינה. זאת ועוד, צמיחה של אזורים כפריים תלויה ברמות הקרבה שלהם לעיר. לכן הקמתו של רובד שלטון אזורי מחייבת לחזק את הערים בישראל, בכלל זה, בחינת הקמה של כמה ערים חדשות ושדרוג מעמדן של הקיימות לכדי "עיר-אזור לצד ערי מטרופולין

קיימות וערי צמיחה.⁶ אזורים שבמרכזם עיר חזקה שאזורים כפריים סובבים אותה, יכולים להבטיח שהרשויות האזוריות החדשות יתפקדו ויעודדו צמיחה כלכלית לאומית. ה. **יעילות כלכלית.** בימים אלה, מרכזים כלכליים משתלבים בתהליכי הגלובליזציה, ואזורי הפריפריה מתרוקנים מהון אנושי וממשאבים. על פי הצעה זו, האזורים יעוצבו באופן המאפשר איגום משאבים, הענקת שירותים טובים יותר, שמירה על ההון האנושי המקומי והתפתחות כלכלית ייחודית למקום. באופן זה, האזורים יהיו בגודל כלכלי נוח יותר למשיכת השקעות לפעילות כלכלית.

ו. **דיפרנציאליות.** במקום מדיניות לאומית אחידה ושטוחה המוכתבת מלמעלה למטה, מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, האזוריות מעודדת מדיניות ציבורית דיפרנציאלית הצומחת מלמטה למעלה, והמתאימה לצרכים המקומיים של כל מקום ומקום. כלומר יש לוודא שהעברת סמכויות אל הרובד האזורי תהיה כזו המאפשרת ביצוע מדיניות שמתאימה לתושבים בו, תוך הקטנת התלות המנהלית של האזור בשלטון המרכזי.

ז. **מדיניות ציבורית כמצרף של מדיניות מקומיות.** אזוריות מניחה כי מעצם טיבה של צמיחה מלמטה למעלה, המדיניות הציבורית לאומית בנושאים מגוונים – כלכלה, איכות הסביבה, תעסוקה, תחבורה, חינוך ותרבות – יעוצבו ויישמו ברמה המקומית, כך שתפקידו של השלטון המרכזי יצטמצם לאסדרה ותכנון אסטרטגי. המדיניות הלאומית, אם כן, תנוסח כמכלול פעולות פוליטיות מקומיות, ותהיה למעשה פסיפס שלהן.

ח. **סטנדרטיזציה.** כיום, כל משרד ממשלתי פועל על פי מפת מחוזות ייחודית לו ללא חפיפה בין מפות המשרדים. במקום ההגדרות האזוריות המשתנות ממשרד למשרד, הרפורמה האזורית תאפשר תקנון הגדרות האזורים, תיצור הלימה בין משרדי הממשלה והאזורים בפקיחם, ותצמצם סרבול בירוקרטי. הרפורמה האזורית נדרשת כדי ליצור תקנון ההגדרות המרחביות של משרדי הממשלה.

ט. **שמירה על קהילות מקומיות ככלי לבניית אומן.** הקמת האזורים עלולה לעמעם את אופיין התרבותי של קהילות מקומיות. לכן מסגרת אזורית חייבת להיות מבוססת על שמירת אופיין של הקהילות המקומיות, תוך האצלת סמכויות: השלטון האזורי יהיה אמן על תקציבים ופיתוח, והשלטון היישובי יהיה אמן על ביצוע המדיניות ועל הפעילות התרבותית.

י. **לכידות וחוסן פנימי.** מהלך המבוסס על שיתופי פעולה. במקום מדינה המבוססת על רשויות מקומיות שכנות בעלות זהויות מובהקות, המנותקות או מסוכסכות זו עם זו, האזורים החדשים יאגדו תחת גג אחד אוכלוסיות שבעבר לא נפגשו, ויכוננו זהויות אזוריות חדשות המבוססות על קידום האינטרסים האזרחיים המקומיים. באמצעות האזוריות וביזור הפעילות הכלכלית, המדינה תחזור לשיווי משקל גאוגרפי, הפערים הכלכליים והגאוגרפים יצטמצמו ותחושת הלכידות תתחזק.

ההצעה לחלוקה אזורית של ישראל, שתובא בהמשך, תציע רובד שלטון אזורי חדש שישמש כתשתית שמעודדת ומתגמלת שיתופי פעולה בין קהילות. תשתית זו תאפשר לקהילות לחגוג את זהותן הייחודית, תוך יצירת מערכת חיים המבוססת על אינטרסים אזוריים משותפים, כאשר בה בעת, הרשויות המוניציפליות הקודמות ימשיכו לתפקד כרובד מנהלי האחראי בעיקר על חיי הקהילה עצמה. מועצות אזוריות ומועצות מקומיות יוצגו ברמה האזורית על פי השיטה הקיימת (יתבססו על ועדים קהילתיים שיבחרו על ידי תושבי היישוב). החידוש טמון בעובדה שגם בערים יתווסף רובד של שכונות ורבעים שיבחרו את נציגיהן למועצה המקומית. אומנם עוצמתה של הדמוקרטיה הישראלית נבחנת באיזון ההכרחי בין שלוש הרשויות (המחוקקת, השופטת, המבצעת), אולם יציבותו של הבית הישראלי המשותף תנבע מהיסוד הרביעי – השלטון האזורי. הממשלה, הכנסת ומערכת המשפט יכירו במעמדו המתחדש של השלטון האזורי, ויאפשרו לו לשרת את תושביו באופן המיטבי והמותאם לו. בעקבות זאת, יפחתו השפעות ולחצים רבים של הפוליטיקה הארצית על חיי היום-יום, לחצים שאינם בהכרח מתואמים עם הצרכים החיוניים של האזרחים בחיי שגרה וחירות. הצעה זו תהיה אפוא חוזה חדש בין המדינה לאזרח הישראלי, כאשר המדינה תוותר על חלק מסמכויותיה לטובת שלטון מקומי אזורי שיפעל לרווחת אזרחיו. סמכויות שיועברו לרובד השלטון המקומי אזורי – בתחומי החינוך, התרבות והרווחה, איכות הסביבה כולל תחבורה ציבורית והתמודדות עם משבר האקלים, בריאות בקהילה, דיור, השכלה גבוהה ותעסוקה – יניעו כלכלה מכלילה. אזורים שונים יוכלו ליהנות מצמיחה כלכלית באופן שוויוני והוגן יותר, תוך מימוש הנכסים של האזור. הרובד השלטוני האזורי יביא לחיזוק אמון הציבור בשלטון, לצמצום פערים כלכליים חברתיים ולקידום לכידות חברתית, ויהפוך לבסיס חוסנה של הדמוקרטיה הישראלית.

יישום הרפורמה מבנית אזורית על בסיס עקרונות האזוריות, הוא מהלך לעיצוב מחדש של מדינת ישראל – מדינה שתהיה מאוזנת, מכלילה ומלוכדת. בכוחה של הרפורמה המבנית למצות את ההון האנושי, את כוחות היצירה והיוזמה, את הרצון הטוב של כלל האזרחים, ולהביא בכך לעלייה ברמת החיים בכל רחבי המדינה, גידול בצמיחה הכלכלית, חיזוק משמעותי של הלכידות הלאומית והעצמת החוסן הפנימי של המדינה.

ישראל, לאחר הרפורמה, תהיה מדינה עם צמיחה כלכלית יציבה במרבית האזורים אם לא בכולם; מדינה שבה הפערים הכלכליים בין האזורים יהיו קטנים יותר; מדינה שבה ייתקיימו התנאים לביזור האוכלוסייה ויישובה בחלקי הארץ השונים; מדינה שבה כוחות החיוניות והיצירה יתפזרו לכל אורכה ורוחבה של הארץ; מדינה עם שיווי משקל ולכידות לאומית; מדינה טובה יותר המוכנה להתמודד עם אתגרי המאה ה-21 ביתר שאת.

אם עד עתה הסתכם הצורך במבנה אזורי בישראל בטיעון כי אזוריות נדרשת למען פתרון הכשלים המנהליים והכלכליים, הרי שכעת מתווספת הידיעה כי הלכידות והאיזון של החברה

הישראלית, שנמצאת במשבר היסטורי, תלויים למעשה במבנה השלטון המקומי. אם כך, נכון יהיה לומר כי האיום הקיומי הגדול ביותר על ישראל הוא האיום הפנימי, הלכידות הישראלית, ושרפורמה מבנית אזורית היא צורך קיומי למען הבטחת קיומה של ישראל כמדינה מלוכדת ומאוזנת.

- [1](#) Itai, Aharon, Gutman, Meirav & Luzer, Jonathan (2024). Municipal Territoriality: The Impact of Centralized Mechanisms and Political and Structural Factors on Reducing Spatial Inequality. *Urban Science*, 8(2), 25.
- [2](#) Itai Beeri and Magnússon, Magnús Árni Skjöld (2019). Governance Relations in Small Nations: Competition vs. Cooperation and the Triple Role of Big Cities. *Lex-Localis- Journal of Local Self-Government*, 17(2), 265-228.
- [3](#) Beeri, Itai (2020). Lack of Reform in Israeli Local Government and Its Impact on Modern Developments in Public Management. *Public Management Review*, Special issue on public reforms, 23(10), 1423-1435.
- [4](#) האזורים החדשה בישראל כרך 1. הינדי טלי: אזורים בארץ ובעולם - נוי (2018). אלכא ג'ינט. Yiftachel, O. Centralized power and divided space: 'Fractured regions' in the Israeli 'ethnocracy'. *GeoJournal* 2001, 53, 283–293.
- [5](#) להרחבה בנוגע למאגרי נתונים ראו למשל: אורי אילן, ישראל 2048 תפיסה מבוססת מרחבים תפקודיים. ולגבי תהליכי שיתוף ציבור ראו למשל: משילות משולבת בישראל – היבטים תיאורטיים ומעשיים. ון ליר, 2022.
- [6](#) על ההיררכיה המוצעת בין סוגי הערים ראו בהמשך. להרחבה ראו 'תכנון אזורי – תפיסה מבוססת מרחבים תפקודיים'. תנועת אור, 2024.

פרק שני | לקראת תיקון השבר: ההיסטוריה של האזורים

הצורך ברפורמות אזוריות בשלטון המקומי הופיע ברחבי העולם כבר בשנות ה-90. חברות רבות בארגון ה-OECD קידמו רפורמות מבניות, שהתרכזו בעיקר ביצירת רובד שלטוני אזורי וביזור הכוח באזורים השונים. רפורמות אלו היו למעשה התגובה של המבנה הארכאי של מדינת הלאום לעליית הגלובליזציה, שהביאה לפירוק מדינות לערים גלובליות ולפריפריה. הניסיון להחזיר את שיווי המשקל הגאוגרפי בכל מדינה יצר תפיסה חדשה של מדינת הלאום, ולפיה היא לא עוד כור היתוך אלא מצרף של זהויות ואינטרסים מקומיים הפועלים בהרמוניה למען המקום ולמען המדינה. בישראל, הנתונה ממילא ללחצי הגלובליזציה ובכל זאת לא קידמה מעולם רפורמה אזורית, היחסים בין העיר הגלובלית, תל אביב, ובין הפריפריה עיוותו את מבנה החברה, והביאו לפיצול משמעותי. הרפורמה האזורית הנדרשת בישראל היא למעשה צמצום הפער מול שאר העולם, ומתן מענה לצורך לעצור את ההתפוררות האזורית של המדינה.

בעולם המחולק למדינות, המדיניות הציבורית הפכה למכשול בפני שיתופי פעולה אזוריים כיוון שהגבולות הפוליטיים, שנכפו באופן שרירותי על הגאוגרפיה, הפכו בשנים האחרונות ללא רלוונטיים ולמכשול בפני התמודדות עם אתגרי המאה ה-21. מערכות אקולוגיות משותפות חיברו חלקים מאזורים שונים; משאבי מים רחבי היקף נחלקו בין ישויות פוליטיות שונות; מקורות משאבי הטבע חצו גבולות; אגני מסחר התמקמו בימים שבין היבשות; ובכלל, הסביבות האקולוגיות וכל המשאבים אשר מתחת לאדמה, או באוויר, הפכו את הגבולות הפוליטיים למכשול. המדינות כיום מנסות להתגבר על מכשול זה באמצעות הסכמים בין לאומיים: הסכמי סחר, אמנות לשימור איכות הסביבה, חקיקת חוק בין לאומי שנועד להסדיר נגישות רב-מדינתית למשאבי טבע. אולם הגבולות הפוליטיים הפכו למכשול לא רק בין מדינות, אלא גם בתוך מדינות. בעבר הרחוק, על פי רוב, מדינות קבעו את הגבולות המוניציפליים באופן שרירותי על בסיס דמוגרפי, תוך התעלמות גורפת משיקולים אקולוגיים וכלכליים וללא התייחסות לעתיד ולשינויים שיגיעו עימו. כך נולדו רשויות מוניציפליות שכונות החולקות משאבי טבע, ספרות אקולוגיות, מקורות מים ודרכי תחבורה, אך מתנהלות תקציבית, תכנונית ומנהלית באופן נפרד. זאת ועוד, מתוקף השוויון האזרחי, המדיניות הציבורית המיושמת מלמעלה למטה, מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, חייבת להיות אחידה בין כל חלקיה. מגבלה זו יצרה מדיניות ציבורית מקובעת, שטוחה ולא יעילה, המתקשה

להתמודד עם הבעיות הייחודיות לה, ולמצוא פתרונות משתנים בהתאם לצורך לבעיות דחופות.

בפרק זה נציג את הבסיס המחקרי העדכני לתפיסת האזוריות בעולם, ונראה שאזוריות (regionalism) הפכה לרעיון המארגן של המדיניות הציבורית במערב. נסקור את המעבר מאזוריות לאזוריות חדשה (Neo-regionalism), ונציג את הבעיות שמציבים הגבולות המוניציפליים בפני התפתחות חברתית וכלכלית בקרב מדינות ה-OECD. נראה כי הרפורמות המוניציפליות שהתרחשו בקרב מרבית החברות ב-OECD, בשני העשורים האחרונים, מתאפיינות בניסיון להתאים את המבנים השלטוניים הפנים מדינתיים ללחצים שמפעילה הגלובליזציה על מדינות הלאום. כלומר, הדרך שבה בחרו רוב מדינות ה-OECD להתמודד עם לחצים אלו היא רובד שלטוני אזורי. ולאחר הניסיון המצטבר בעולם, יש לבחון את האופן הנכון לביצוע הרפורמה במדינת ישראל, כדי לאחות את השברים בחברה הישראלית ולהביא את המדינה לשיווי משקל גאוגרפי.

מאזוריות לאזוריות חדשה

גבולות אינם ישויות נצחיות. הם נולדו מתוך הקשר היסטורי, ומתוך רצון לתת מענה לאתגרים של התקופה. משום שלאורך ההיסטוריה, בהתאם לרוח התקופה, התחלפו והשתנו האתגרים, כך גם שונו הגבולות האזוריים והותאמו לזמנם. לכן ההתקדמות בחקר האזוריות מחייבת הבנה טובה יותר של השורשים האינטלקטואליים של התחום, והכרה בסוגים רבים של הגדרות אזוריות שהתרחשו בהקשרים היסטוריים שונים. משום כך, לצורך קידום רעיון האזוריות, יש להבין את ההיסטוריה של המושג, את מבני השלטון שנוצרו בעקבותיו, ולבחון את התפתחותו לאור תקופות זמן שונות, הן בשיח הפוליטי הרב-גוני והן בדיסציפלינות והתמחויות אקדמיות שונות. כאמור, ההבנה כי החלוקות האזוריות בתוך מדינות נעשו בהקשר היסטורי מסוים ומתוך רצון לתת מענה לצרכים הבערים של התקופה, יש בכוחה לשכנע כי האתגרים החדשים, הטכנולוגים והכלכליים, מחייבים שינוי בהגדרת האזוריות בישראל.

הגדרה של אזורים מתקיימת לרוב במתח שבין אזורים טבעיים ובין אזורים שהוגדרו פוליטית. מתח זה הוליד צורות מגוונות של אזורים בתקופות שונות, מה שמוביל אותנו להנחה כי גבולות פוליטיים של אזורים הם לרוב זמניים, ושינויים כלכליים חברתיים, אפילו סביבתיים, הביאו לשינוי ההגדרות הפוליטיות של האזורים. אולם לאורך ההיסטוריה, ניתן להבחין כי ככל שאזור הוגדר יותר על בסיס גבולות גאוגרפים טבעיים, כך גם הצליח לשרוד שינויים פוליטיים. ניתן להבחין בשלושה שלבים שונים בהתפתחות המחקרית של התחום: תפיסות מוקדמות של אזוריות, אזוריות ישנה ואזוריות חדשה.

אזוריות מוקדמת: מאימפריות למדינות לאום

בתקופה הפרה מודרנית, המסגרות הפוליטיות העיקריות היו אימפריות רחבות היקף. למשל, האימפריה הסינית והאימפריה הרומית התאפיינו ביצירת מסגרת פוליטית מאחדת, המאפשרת לזהויות המקומיות השונות לתפקד בתוך מסגרות אוטונומיות של ניהול עצמי. האינטגרציה האימפריאלית יצרה את מה שמכונה תרבויות מקומיות נפרדות. האימפריות הגיעו בצורות רבות ושונות, מרוכזות או מבוזרות, ובדרך כלל היו מורכבות ממדינות אוטונומיות טרום מודרניות, מחוזות או ממלכות. למשל באימפריה הרומית, ערים עצמאיות בפרובינציה זכו למעמד של מוניציפיה: עיר שמנהלת את עצמה, אך כפופה בענייני מיסים וביטחון לרומא עצמה. כלומר, המעמד המשפטי של רשות מוניציפלית נוסד אפוא כבר בתקופה העתיקה.²

אירופה שלאחר התמוטטות האימפריה הרומית, הייתה מבוססת על סדר פוליטי מבוזר – 'פאודליזם'. מצד אחד הכנסייה הנוצרית שיצרה סדר דתי מאוחד בכל היבשת, מצד שני ראשי שבטים בשולי היבשת ומלכים שמקורם באדונים הפאודליים הגדולים, ששלטו על איכרים משועבדים במרכז היבשת. הללו הקימו ממלכות במערב אירופה, שהיו מורכבות ממבנה אזורי של נסיכויות פאודליות, ושמאוחר יותר הפכו לגרעין להקמתן של מדינות הלאום.

בעידן המודרני, שעה שהזהויות המקומיות הלכו והפכו למנוגדות לזהות האימפריאלית, צמחו מדינות לאום שהתבססו בעיקר על זהות גאוגרפית תרבותית מובהקת. תהליך בניית המדינה היה באמצעות כפייה פוליטית שלצידה מדיניות רווחה, וחלוקת המדינה לאזורי משנה שפעלו כמוניציפיות עם סמכות לגביית מיסים מקומית, שליחת נציגים לפרלמנט ותכנון אורבני ואזורי. חלוקת מדינות לאום לאזורים מוניציפליים, או לאוסף של אזורים שמרכיבים פדרציה, הייתה מוצלחת, בעיקר משום שלמדינת הלאום בדרך כלל היו גבולות טבעיים שהגדירו אותה מבחינה טריטוריאלית. במדינת הלאום, הניהול הפוליטי והכלכלי מחייב מערכת יחסים מורכבת בין מדיניות הממשל המרכזי למדיניות המקומית של האזורים השונים, והיא צומחת מלמטה. מערכות יחסים אלה המשיכו להגדיר מחדש את מושג האזוריות לאורך השנים הבאות.

אזוריות ישנה

בהרבה ממדינות ה-OECD, כמו גם בישראל, הגבולות הפוליטיים והמנהליים מבוססים על דפוסי ההתיישבות ההיסטוריים, שאינם רלוונטיים עוד לאתגרים של העידן הנוכחי. כתוצאה מכך, בעשורים האחרונים, מתבצעים בחלק ניכר ממדינות המערב תהליכי שינוי ורפורמות משמעותיים בשלטון המקומי ובמפה האזורית. סקירה קצרה של הסיבות לקביעת הגבולות

האזוריים תאפשר להבין את היקפי הרפורמות, ואת עומק השינוי שמתבצע בעשורים האחרונים במערב. שינוי שנדרש גם בישראל.

המחוזות הצרפתיים (83 départements) נוצרו על ידי המהפכה הצרפתית בשנת 1789, ושמותיהם נגזרו משמות הנהרות וההרים שהיו ממוקמים בתחומם. עם הזמן נוספו לאותה רשימה עוד מחוזות, כך שכיום בצרפת ישנן 101 מחוזות. העיקרון הכללי שקבע את הגבולות ואת גודל המחוזות היה שברכיבה על סוס, אדם יכול להגיע לעיר המחוז ולחזור חזרה לביתו באותו היום.

בבריטניה, שבעה אזורים שהיו נסיכויות באי האנגלי יצרו את הממלכה המאוחדת, ששמרה מאז על חלוקה תת-מדינתית. במאה ה-17, בזמן מלחמת האזרחים, הגדיל קרומול את מספר המחוזות לעשרה. בתחילת המאה ה-20 ניתנה לאירלנד סמכות להקמת פרלמנט. בעקבות כך, בספטמבר 1912 קרא שר הימיה, וינסטון צ'רצ'יל, להקים פרלמנטים אזוריים בשאר המחוזות של הממלכה. לאחר מלחמת העולם השנייה התבססה החלוקה האזורית על כמה סוגים של מחוזות: חלקם מחוזות מטרופולינים, שהשלטון המרכזי העניק להם סמכויות והם מופעלים על ידי מועצה או פרלמנט אזורי; חלקם אזורים לא מטרופולינים, שפועלים עם סמכויות מצומצמות יותר; ויש גם את מרבית הרשויות המוניציפליות שאינן שייכות למטרופולינים ומקיימות יחסים ישירים עם השלטון המרכזי. למרחב העיר לונדון רבתי יש מעמד של מטרופולין מיוחד.

בהולנד ובבלגיה, חלוקת המחוזות קיימת עוד מהמאה ה-19. בהולנד, המחוזות הם בין המוסדות השלטוניים הוותיקים ביותר, שקדמו אף להקמת המדינה בשנת 1839, למעט מחוז פלבולנד (Flevoland) שנוסד בשנת 1986. מספרם וגודלם נותרו קבועים במשך מאות שנים. גם המחוזות הבלגיים לא השתנו מהמאה ה-19, למעט מחצית ממחוז לימבורג (Limburg) שהפך לחלק מהולנד בשנת 1839, ומחוז בראבנט (Brabant) שחולק לשני מחוזות חדשים (פלמית בראבנט ולוון בראבנט).

החלוקה האזורית של איטליה מבוססת על הפרובינציות שהוקמו על ידי נפוליאון בונפרטה, על פי מודל ה-départements הצרפתי. בשנת 1861, כשאיטליה אוחדה לממלכה אחת, נותרו הפרובינציות כיחידות שלטוניות תת-מדינתיות. בשנת 1865, חוק ראטאצי שקיבע את המעמד הסטטוטורי של 59 מחוזות, הסדיר את מעמדם, ומאז רוב המחוזות נותרו זהים. אולם בשנת 1927, בעקבות צו מלכותי, נוצרו 19 מחוזות חדשים. מאז שנת 2000 הוקמו עוד מחוזות חדשים, ביניהם 4 בסרדיניה, וכיום ישנם בסך הכול 110 מחוזות.

בספרד, מערכת הפרובינציות התקבעה על ידי חוויאר דה בורגוס, מזכיר המדינה, באמצעות צו מלכותי, בנובמבר 1833. המערכת האזורית התבססה רובה ככולה על חלוקה אזורית שבוצעה בשנת 1822. באותו זמן, 49 מחוזות הנושאים את שם עיר הבירה שלהם נוצרו כחלוקה אזורית, תוך האצלה של סמכויות מצד השלטון המרכזי. החלוקה נעשתה על פי

מערכת קריטריונים "רציונליים": גודל – על פי המודל הצרפתי, כלומר הגעה לעיר הבירה המחוזית בדהירה על סוס וחזרה ממנה לכל מקום במחוז ביום אחד; אוכלוסייה – המחוז צריך לכלול בין 100 אלף תושבים ל-400 אלף תושבים; קוהרנטיות גאוגרפית – המחוז צריך להיות בעל גבולות גאוגרפים טבעיים. מאז 1833 עברו המחוזות שינויים קלים, ובכלל זה התאמות של הגבולות תוך התחשבות בשפה ובגבולות אזוריים טבעיים (בעיקר חלוקה של האיים הקנריים לשני מחוזות בשנת 1927). כאשר החוקה הספרדית אושרה בשנת 1978, המחוזות נותרו יחידות מבוזרות בסיסיות של השלטון המרכזי, וממוקמות ברמת ביניים, בין העריות לממשל המרכזי. כיום, יש בספרד 52 מחוזות, כולל הערים האוטונומיות של סאוטה ומלייה.

בשווייץ ובפורטוגל, החלוקה האזורית עתיקה עוד יותר. השורשים ההיסטוריים של מרבית 26 הקנטונים בשווייץ חוזרים מאות שנים אחורה, עד ימי הביניים. הקונפדרציה השווייצרית נבנתה באופן חלקי, עם קנטונים נוספים שהצטרפו לשלושת הקנטונים המקוריים של אורי (Uri), שווייץ (Schwyz) ואונטרוואלדן (Unterwalden). למעט כמה יוצאים מן הכלל, גבולות הקנטונים נותרו ללא שינוי במשך שנים רבות. בפורטוגל, העריות עתיקות מאוד. מקורן בקרטה דה פוראל (Carta de foral do Portugal) – מסמך משפטי מהמאה ה-13 שהונפק על ידי מלך פורטוגל, שהעניק זכויות לערים להקים מועצה (conelho) בעלת סמכות להסדרת הממשל בגבולות שלה. מתוך ערים אלו נולדו אזורים מנהליים שבמרכזן הערים המסורתיות. בשנת 1910, כאשר פורטוגל הפכה לרפובליקה, הערים היו המרכז של הממשל האזורי, ועם אימוץ החוקה הדמוקרטית ב-1976, הואצלו לאזורים סמכויות מהממשל המרכזי.

בארצות הברית, החלוקה האזורית מדינתית התבססה על שלושה שלבים בהיסטוריה האמריקאית. הראשון, גבולות 13 המושבות הוגדרו על ידי השלטון הבריטי, והתאפיינו בגבולות טבעיים. השני, עם ההתפשטות מערבה קבע ג'פרסון את החלוקה על בסיס מטריצות של קווי רוחב וקווי אורך שיצרו מדינות עם גבולות ישרים וריבועיים. השלישי, אזורים שבעבר היו נכסים של מדינות אחרות הוגדרו בהתאם לגבולות הייחודיים שלהם. לואיזיאנה, למשל, שנרכשה מצרפת, או קליפורניה, ניו מקסיקו וטקסס שנכבשו ממקסיקו וספרד, מגלמות את הגבולות שלהן לפני צירופן לארה"ב. ניכר כי החלוקה האזורית של ארצות רבות נבעה תחילה מהגדרות היסטוריות וגאוגרפיות, אך בכולן עתות השעה הביאו לרפורמות ולשינויים מבניים בחלוקה הפנימית שלהן.

את ההיסטוריה של החלוקה האזורית בישראל נסקור באופן מפורט בהמשך, אך כבר כעת ניכר כי זו לא מתאימה לאתגרי העידן הנוכחי. עיקר החלוקה הגאוגרפית של ישראל מתרחשת מיד לאחר הסכמי רודוס ב-1949, עם קיבוע גבולותיה של המדינה החדשה. בשל ייסוד ישובים חדשים התווספו עם השנים לא מעט רשויות מוניציפליות. כך שהחלוקה

הגאוגרפית של ישראל משקפת עדיין מדינה עם תודעה של מדינה בהקמה, ולא מדינה שכבר הוקמה. למשל, בין שאר הייעודים של המועצות האזוריות נקבע כי מועצות מוניציפליות המאחדות ישובים כפריים, חיוניות למען שמירת האדמות וקביעת הגבול של המדינה. מסיבה זו, החלוקה למועצות אזוריות ומקומיות משקפת גם הבדלים דמוגרפיים חריפים. יתרה מכך, החלוקה האזורית לעיתים קרובות הייתה על בסיס חלוקה אזורית תנכ"ית, המסמלת את גבולות נחלות שבטי ישראל. ניכר אם כן כי החלוקה האזורית בישראל בחלקה ארכאית ולא רלוונטית לאתגרים החדשים של הגלובליזציה.

אזוריות ומדינות הלאום שלאחר מלחמת העולם השנייה

האזוריות הישנה והמסורתית, המחלקת מדינות לאזורים פנימיים, נולדה לאחר מלחמת העולם השנייה, בעיקר במערב אירופה. תפיסה אזורית זו הורכבה משיקולי יחסי חוץ, הקמת נאט"ו והאיחוד האירופאי, ומיחסי פנים, אימוץ המודל הפדרטיבי וחלוקת המדינות, בעיקר במערב אירופה, לאזורי בחירה וניהול. הדוגמה הטובה ביותר היא הקמתה של מערב גרמניה החדשה על בסיס תפיסת אזוריות פדרטיבית – לאזורים יש זכות לניהול עצמי כלכלי וחברתי, והם יחדיו מרכיבים את הדמוקרטיה הגרמנית החדשה. באזוריות הישנה עומדת באופן בולט השאלה כיצד יוצרים אינטגרציה אזורית. ארנסט הס, אחד מהחוקרים החשובים בתחום בשנות השישים, הניח כי אינטגרציה אזורית חשובה כדי ליצור מרכזי כוח חדשים שיכולים להוות תחרות למרכזי הכוח הישנים. לטענתו, אינטגרציה אזורית היא "תהליך שבו שחקנים פוליטיים, בכמה הגדרות אזוריות שונות, משתכנעים לשנות את נאמנותם, ציפיותיהם ופעילותם הפוליטיות כלפי מרכז חדש שהם מבקשים להתרכז סביבו".⁸ גם קרל דויטש הגדיר אינטגרציה אזורית כ"השגת 'תחושה של קהילתיות' בתוך טריטוריה מוגדרת, עם מוסדות ופרקטיקות חזקות ורחבות מספיק להבטיח, לפרק זמן ארוך, תלות הדדית ושאיפה לשינוי מובנה על עתיד האוכלוסייה". עבורם, אינטגרציה אזורית הפכה לפתרון פוליטי, משקל הנגד למדינה ריכוזית העלולה להידרדר, כפי שקרה במלחמת העולם השנייה, למשטר טוטליטרי.⁹

כדי להימנע מהידרדרות של מדינות למשטרים ריכוזיים הרסניים, מדינות הלאום שלאחר המלחמה פעלו לביזור הכוח הפוליטי באמצעות בניית מוסדות אזוריים – רשויות מוניציפליות, אזורים מנהליים, מדינות פדרטיביות – אשר הפכו לא רק לכלי ליצירת דמוקרטיה יציבה, אלא גם ובעיקר לדרך היעילה ביותר לפתרון בעיות יום-יומיות המשותפות לאזורים שונים. מוסדות אלה קמו לרוב ביוזמה של השלטון המרכזי, אך לאחר הקמתן קיבלו חיים משל עצמם. הבירוקרטיה האזורית, קבוצות האינטרסים המקומיות והדינמיקות הפוליטיות המקומיות יצרו מסביב למרכזים האזוריים החדשים, זהויות אזוריות חדשות שהיה

בין להשפיע גם על הגדרת המדינה. בעוד שבמדינות חזקות, החלוקה האזורית נועדה גם להראות כי הזהות הלאומית בנויה מפאזל של זהויות מקומיות, הרי שבמדינות העולם השלישי, למשל, הפכה החלוקה האזורית עצמה לתהליך של בניין אומה, של בניית זהות לאומית אחידה ושטוחה. מדינות שהוגדרו על בסיס חלוקה שרירותית של המעצמות, מצאו בתוכן אוכלוסיות בעלות גוון אתני שונה ולפעמים מתחרה. הן ראו בחלוקה האזורית ובאינטגרציה אזורית אמצעי להכחדת הזהויות המתחרות, ודרך המאפשרת לאוכלוסיות באזורים השונים לחיות תחת משטר מדינתי אחד תוך שותפות יחסית בשלטון, אוטונומיה תכנונית וגביית מיסים.¹⁰

אזוריות חדשה: גלובליזציה והיחלשות מדינות הלאום, 1990 – 2024

בעוד שהאזוריות הישנה עסקה ביחסים שבין האזורים למדינה, עם התפתחות הגלובליזציה צמחה תפיסה אזורית חדשה, שהתבססה על יחסים של אזור מסוים עם העולם או עם אזורים במדינות אחרות. האזוריות החדשה הופיעה עם נפילת חומת ברלין, התחזקות תהליכי הגלובליזציה וההיערכות מחדש של מדינת הלאום. במקום יחסי סחר בין האזורים בתוך המדינה, חלה עלייה דרמטית בקשרי הסחר הישירים בין האזורים לעולם. זה הוביל לתפיסה אזורית פחות מתגוננת, פחות הומוגנית, אך פתוחה יותר ובעלת חיוניות מקומית שלא נזקקת למדינה ולשלטון המרכזי. האופי הפחות ריכוזי, כמו גם ריבוי המסחר העולמי והדיגיטלי, ערער את ההגדרות הגאוגרפיות של האזורים. הקשרים האזורים עברו מדו־צדדיים, אזור מול השלטון המרכזי, לרב־צדדיים, אזור מול המדינה ומול העולם.

הגלובליזציה הביאה להחלשה של אזורים פריפריאליים והעצימה ערים מרכזיות למעמד של ערים גלובליות, המרכזות אליהן את רוב הפעילות הכלכלית והתרבותית במדינה, ומהוות נקודת ממשק של הכלכלה המדינתית עם הכלכלה הגלובלית. הערים הגלובליות הפכו למוקדי צמיחה ומשכו אליהן מהגרים, מפנים הארץ ומחוצה לה. כתוצאה מכך, הגירה בין אזורית ערערה את הזהות המסורתית של האזורים והובילה לפחדים וחששות. גלי הגירה שינו את צביונם התרבותי של האזורים (כמו למשל פרברי פריז, מרכז לונדון ודרום תל אביב), ועוררו צרכים חברתיים ודרישות פוליטיות חדשות. העתקת תעשייה מסורתית למקומות אחרים בעולם וביטול משרות בשל התפתחות הטכנולוגיה, יצרו ריבוד כלכלי חד־גוני, כשאזורים שלמים בפריפריה של מדינות רבות התרוקנו ונותרו ללא מרכזים תעשייתיים ומסחריים.

בעוד שהגלובליזציה הובילה לצמצום אי־השוויון בין המדינות, הרי שבתוך המדינות דווקא גדל אי־השוויון, ושעתה נשא אופי גאוגרפי ברור. אזורים מוחלשים היו לרוב אזורים כפריים רחוקים מהמרכז, בעוד שהערים המרכזיות או עיר מרכזית אחת (למשל ניו יורק, סן

פרנסיסקו, פריז, לונדון, מילאנו, ברצלונה, ובישראל – תל אביב), השתלבו היטב בתהליכי הגלובליזציה. אי־השוויון התגבר מסיבות רבות, ובראשן ההפרש בין ערך הנכסים בין המרכז והפריפריה והעובדה שבערים גלובליות קיימות אפשרויות תעסוקה רבות יותר ובשכר גבוה יותר (למשל ריכוז חברות ההייטק בתל אביב). השאלה העיקרית שאיתה מתמודדת האזוריות החדשה היא: האם האזוריות הפורמלית שהוגדרה על ידי המדינה צריכה לפנות מקום להגדרות אזוריות חדשות, שנוצרו כתוצאה מההשתלבות של האזורים בגלובליזציה? תהייה זו הובילה לדרישות קוטביות של אזורים מסוימים: באחד, דרישה לעצמאות (קטלוגיה, סקוטלנד) ובאחר, דרישה לשרטוט מחדש של החלוקה האזורית הפנים מדינתית, כמו גם ליצירת ישויות אזוריות חזקות יותר באזורי הפריפריה, וכן להחזרת שיווי המשקל הגאוגרפי. בניגוד להתמקדות של האזוריות הישנה בפרויקטים אזוריים המובלים על ידי המדינה ("אינטגרציה אזורית"), באזוריות החדשה שחקנים לא ממלכתיים החלו למלא תפקיד חיוני ביצירת דינמיקה כלכלית. חוקרים ציינו כי האינטרסים העסקיים והחברות הרב־לאומיות פעלו לא רק בתחום הגלובלי, אלא גם יצרו דפוסים אזוריים של פעילות כלכלית.¹¹ כמה חוקרים טענו כי הכוחות הכלכליים הפרטיים מגיבים מהר יותר, או לפחות באופן יעיל יותר, מהשלטון המרכזי, ויש ביכולתם לשלב אזורים בתוך הדינמיקה של הכלכלה הפוליטית הנאו־ליברלית.¹² בתוך אירופה, למשל, התקיים ויכוח סוער על תפקידם של שחקנים עסקיים ואינטרסים מקומיים ביצירת השוק המשותף האירופאי. כתוצאה מכך התעורר ויכוח נוסף אחר סביב השאלה, האם השוק האירופאי נולד מתוך אינטרסים מדינתיים או מדינמיקות שיצרו למעשה אזורים שונים שחלקו משאבים ואינטרסים, אך היו מוצבים מעבר לגבולות פוליטיים במדינות שונות.¹³ כך שהשוק האירופאי נולד אפוא מתוך צרכים כלכליים של אזורים דומים השייכים למדינות שונות. על כל פנים, ויכוח מחקרי זה ממחיש עד כמה יש בכוחן של דינמיקות כלכליות וחברתיות לשנות גבולות פנימיים של מדינות, ואפילו לשנות את היחסים המדיניים עם המדינות השכנות.

חלוקת העבודה העולמית ריסקה את חלוקת העבודה הלאומית. מדינות שבהן התקיים בעבר ריבוד עשיר של תעסוקה (חקלאות, תעשייה קלה, תעשייה כבדה, הייטק, עסקים קטנים) הפכו לבעלות שוק תעסוקה חד־גוני המורכב בעיקר מתחומי תעסוקה המחברים לעולם (הייטק והון) או לשירותים (מקומיים ועסקים קטנים). ניכר כי כוחות השוק העולמי הוציאו את החקלאות והתעשייה משוק התעסוקה הלאומי של המדינות המפותחות. לרוב עיסוקים אלה היו נחלת אזורים גאוגרפים בפריפריה שהלכה ונחלשה, התרוקנה מהון אנושי, ושוק העבודה בה הורכב בעיקר מתחומי שירותים ומשרות עם הכנסה נמוכה. כיום ניתן למצוא ביטוי לתהליך זה בהתפתחות הפוליטיקה העולמית, למשל ארה"ב והמערב והמרכזים היצירתיים שבהם, מול סין שהפכה לאזור התעשייה של העולם כולו. התוצאה עולם רב־קוטבי ומלחמות סחר בין המעצמות.

תופעה מדינית נוספת מאפיינת את האזורים החדשה המגיבה לגלובליזציה: אזורים משגשגים (קטלוגיה, סקוטלנד, לומברדיה, לדוגמה) שאחראים על עיקר הצמיחה וגביית המיסים, חשים חוסר סולידריות עם האזורים העניים שנתמכים מהמיסים, ומבקשים להתנתק ממדינת האם. תגובה זו מייצגת את הקוטב השני של הגלובליזציה שבתורו מחליש את מדינות הלאום, מפרק את שוק העבודה והופך אזורים מסוימים לאחראים עיקריים לתל"ג, בשעה שאזורים פריפריאליים מוחלשים הופכים בשיח הפוליטי המקומי להיות נטל שיש להיפטר ממנו. הסיבה להתפתחות דרמטית זו היא בעיקר העמקת אי־השוויון בתוך המדינות, והחפיפה בין אי־השוויון לחלוקה אזורית.

מתוך כך ניכר כי אי־נטילת יוזמה בשינוי ההגדרות האזוריות הישנות ועדכוןן כך שיעמדו באתגרי הגלובליזציה, עלולה להביא לתהליכים המפרקים את מדינת הלאום, מביאים לפיצולה לאזורים משגשגים המחוברים לעולם והמבקשים להוריד מעליהם את נטל המיסים הלאומי, ומולם אזורים מוחלשים הזקוקים למיסים הלאומיים ולשלטון המרכזי כדי לקיים את עצמם. תהליך זה יש בכוחו לעודד ולעורר פיצול פנים מדינתי, ופירוק של מדינות לאום לאזורים המאופיינים תרבותית, כלכלית וגאוגרפית. הערים הגלובליות מאופיינות בתרבות הליברלית של המערב, בשגשוג כלכלי, במשרות רחבות, בשכר גבוה, חינוך עשיר וערך נכסים גבוה מאוד. הפריפריה מאופיינת בתרבות מסורתית, באבטלה וחד־גוניות תעסוקתית, ברמת חינוך נמוכה, בשכר נמוך ובנכסים בעלי ערך נמוך. תופעה זו מביאה בעיקר לדלדולה של הפריפריה מכוחות היצירה שלה, ולהגירה של צעירים, משכילים ובעלי הכנסה החוצה לעבר המרכז, ולריקון הפריפריה מאליטות מקומיות.¹⁴ אם בעבר בישראל, למשל, ניתן היה לדבר על שלושה מרכזים עירוניים – תל אביב, ירושלים וחיפה – בהם התקיימו תעשיות שונות ואליטות שונות: תל אביב, אליטה כלכלית; ירושלים, אליטה אינטלקטואלית ופוליטית; חיפה, אליטה מדעית וטכנולוגית, הרי שהיום תל אביב משכה אליה את מרבית ההון האנושי, ורוקנה אזורים אחרים מהאליטות שלהם. לא לחינם החלו בשיח הכלכלי הישראלי, בשנים האחרונות, להשתמש במושג חדש: 'מדינת תל אביב'.

משום כך, האתגר שעומד בפני מדינות לאום רבות, ומדינת ישראל בפרט, איננו רק אתגר מנהלי, כפי שמציגים אותו מרבית הגורמים המעוניינים בניהול תקין ויעיל של רשויות. זהו למעשה האתגר הזניח. בפועל, האתגר הגדול הוא שמירה על החוסן הלאומי באמצעות ארגון מחדש של מבנה מדינת הלאום. מדינות לאום ותיקות וחזקות עוברות זעזועים פנימיים הסודקים את תודעת המדינה ואת תחושת הסולידריות בין האזורים ובין האזרחים השונים. ישראל הבנויה על חלוקה אזורית ארכאית שחותרת תחת הזהות המדינתית, כזו המזניחה אתגרים של צמיחה ושגשוג כלכלי בפריפריה ושנוצר בה זיהוי בין אזורים גאוגרפיים לזהויות תרבותיות ומעמדיות, נמצאת בסכנה גדולה יותר. הצורך ברפורמה אזורית בישראל אפוא נובע בעיקר מהצורך להוביל את המדינה לשיווי משקל גאוגרפי, לחזק את הקשר בין

הקבוצות ובין האזורים השונים, להעניק משמעות פוליטית לאזרחים עצמם, ולכונן מחדש את התודעה המדינתית הישראלית בקרב האזרחים כולם.

תגובות אזוריות למשבר הגלובליזציה

החברה האזרחית והקהילות המקומיות שבה היו עד עתה פחות חשובות לאזוריות. אולם עם עליית האזוריות החדשה הפכה גם החברה האזרחית לשחקן מרכזי בעיצוב מדיניות ציבורית אזורית, בעיקר ביצירת מסגרות לא פורמליות לשיתופי פעולה, כמו גם במילוי החללים שהמדינה הותירה בנסיגתה מהשירותים האזורים. בישראל, מסוף שנות התשעים, ניתן היה לראות את עליית המעורבות והפעילות של המגזר השלישי ברמה אזורית ומקומית. דווקא מעורבות זו ולא מעורבות המדינה, הובילה לשיתופי פעולה ממוקדי מטרה בין רשויות מקומיות שכנות. מרבית החוקרים מניחים כי ההתארגנויות האזוריות מתחילות לרוב באופן ספונטני, מלמטה למעלה, כמענה לאתגרים חדשים שרק השחקנים המקומיים מכירים בהם, ויודעים כיצד לנצל את המשאבים האזורים לטובת התמודדות זו.

הכלכלן זוכה פרס הנובל, פול קרוגמן, טען כי הדרך היחידה של אזורים להתמודד עם המסחר הרב־צדדי שהביא איתו עידן הגלובליזציה הייתה יצירת גושי מסחר (Trading blocs), שעתה יוכלו להיכנס למערכת הסחר העולמית הרב־צדדית כגוש אחד ולא כשחקנים בודדים וחסרי כוח. להערכתו, הקושי הגדול של אזור מסוים עם יכולות מיקוח חלשות ומשאבים דלים להיכנס למסחר רב־צדדי, יחייב בניית גושי מסחר אשר יתמודדו טוב יותר עם אתגרי הכלכלה העולמית הרב־צדדית.¹⁵

גם הכלכלן הפוליטי, מייקל פורטר, התייחס לסוגיה זו, אך מהיבט אחר – המדיניות הציבורית. לטענתו, הגאוגרפיה הכלכלית בעידן הגלובליזציה מעלה פרדוקס: בתאוריה, המיקום כבר לא צריך להיות מקור ליתרון תחרותי. פתיחת השווקים הגלובליים, תחבורה מהירה ותקשורת במהירות גבוהה אמורים לאפשר לכל חברה להשיג כל דבר מכל מקום ובכל עת. אבל בפועל, המיקום נשאר מרכזי לתחרות. המפה הכלכלית של ימינו מאופיינת במה שפורטר קורא לו Clusters או 'מקבצים' בעברית: מסות קריטיות של תעשיות ומוסדות ממשלתיים ועסקיים הממוקמים באזור אחד, ונהנים מהצלחה תחרותית יוצאת דופן בתחום מסוים. הוליווד ועמק הסיליקון הן דוגמאות מפורסמות לכך. פורטר מסביר כי המקבצים משפיעים על התחרות ב־3 דרכים: הראשונה, על ידי הגדלת התפוקה של החברות שבסביבה; השנייה, על ידי הכתבת כיוון וקצב לחדשנות; השלישית, על ידי עלייה בפתיחת עסקים חדשים בתוך המקבץ. הקרבה הגאוגרפית, התרבותית והמוסדית מספקת לחברות במקבץ מערכת יחסים קרובה יותר המביאה בתורה למידע עדכני ביותר, תמריצים רבי עוצמה ויתרונות רבים נוספים המתלווים לקרבה ושקשה ליצור אותם מרחוק. ככל שהכלכלה העולמית מורכבת

יותר, מבוססת ידע ודינמית, כך נכון יותר לבנות אותה על בסיס של מקבצים. היתרון התחרותי, פורטר מסכם, טמון יותר ויותר בנכסים המקומיים – ידע, יחסים ומוטיבציה.¹⁶ בשל הצורך של הכלכלה החדשה להיות מבוססת על אזוריות, אנו יכולים להבחין כי מרבית התהליכים לשינויים אזוריים מתחילים מחוץ לשלטון המרכזי – בין אם דרך המסחר, המגזר השלישי או כל יוזמה מקומית מלמטה למעלה – ורק אחריהן נכנס השלטון המרכזי לתמונה, בעיקר כדי להעניק באמצעות חקיקה מעמד סטטוטורי להתארגנויות כאלה.

מדינות רבות הגיבו לשינויים שכפתה הגלובליזציה באמצעות פיתוח מודלים של אינטגרציה כלכלית אזורית, ניצול משאבים מקומיים, אופטימיזציה של יכולות ומיתוג מקומי. חברות רבות ב-OECD הובילו מהלכים לשינוי הגבולות האזוריים בתוך המדינה, ולהעברת סמכויות מהשלטון המרכזי למטרופולינים ויחידות אזוריות חדשות שנמצאו בשלב הביניים שבין השלטון המרכזי לרשות המוניציפלית. אזורים אלה היו נחוצים בעיקר כדי להעצים את כוחם של יחידות גאוגרפיות ישנות, שיוכלו להתמודד באופן יעיל יותר עם השוק העולמי הרב-צדדי, או כפי שקרוגמן קרא להם Trading Blocs (גושי מסחר) שיש בכוחם גם לאגם משאבים וגם לספק שירותים יעילים לתושבי האזור. השחקנים המרכזיים של התפתחות זו היו כוחות השוק, המגזר השלישי והמנהיגות המקומית. בעקבותיהם הופיע הרגולטור המדינתי אשר פעל לשרטט גבולות חדשים לאזורים שכבר נקבעו על ידי כוחות השוק והמגזר השלישי. מחקרים שנעשו בנושא מראים כי הפעולות הנפוצות כמו הקמת מטרופולינים או איחוד רשויות הובילו לעלייה בתל"ג המקומי ואף לצמצום ההוצאות ולשיפור הצמיחה הלאומית.

רפורמות מוניציפליות ב-OECD

מרבית החברות ב-OECD בחרו לשמר את מבנה מדינת הלאום, ולהתמודד עם אתגרי הגלובליזציה באמצעות רפורמות בשלטון האזורי. רפורמות כאלו אופייניות למרבית מדינות EU, ואינן יוצאות דופן. עם עליית הלחץ לצמצום הוצאות נלוות, התחדש העניין ברפורמות המטפלות בממשל אזורי ומקומי. ככלל, רפורמות טריטוריאליות הולכות יד ביד עם רפורמות מוסדיות, בעיקר ביזור השלטון דרך יצירת סמכויות תת-לאומיות לגביית מיסים, תכנון וגיוסי הון. במרבית מדינות ה-OECD, תחת השלטון המרכזי ניתן למצוא כמה רבדים של שלטון מקומי, לעיתים אפילו 3, כמו למשל במדינות הפדרטיביות: שלטון מרכזי, קנטון/מדינה, אזור, רשות מוניציפלית. גרמניה למשל הכריזה על הרפורמה השלישית במבנה השלטון המקומי, שיצאה לפועל בשנים 2018-2019, בעיקר על רקע איגום המשאבים ושרטוט מחדש של הגבולות.

לעומת זאת, בישראל ובעוד 8 מדינות אחרות החברות בארגון, קיים רק רובד אחד תחת השלטון המרכזי – רשויות מוניציפליות. ל-19 מדינות חברות יש שתי רמות שלטוניות תחת השלטון המרכזי: רשויות מוניציפליות ומדינות או אזורים. לרבע מהחברות בארגון יש רובד ביניים שלישי, בין הרשות המוניציפלית למדינות האזוריות, מרכיב האופייני יותר למדינות פדרטיביות. אנו מוצאים בנתונים הלימה בין מדינות שבהן מתקיימות כמה רמות של שלטון אזורי ובין גודל התל"ג בכל הנוגע לרמת שירותים גבוהה, שגשוג כלכלי, יציבות פוליטית וקוהרנטיות תרבותית.

מרבית מדינות ה-OECD מצאו ברבדים השלטוניים פתרון לשמירת האיזון, בין ייצוג הולם וישיר לתושבים ודאגה לאינטרסים שלהם ובין יצירת מסגרות פוליטיות מסיביות מספיק כדי לאגם משאבים, לספק שירותים ולהיכנס כגוש למסחר רב-צדדי. בפועל, שינויים מבניים אלה לא רק הביאו לחיסכון וייעול כלכלי, אלא גם חיזקו את האמון בין התושבים לממשל המרכזי.

ריבוי רשויות מקומיות מעכב את הצמיחה הכלכלית

פיצול יתר של השלטון המקומי לכמה רשויות מקומיות, ללא גורם אזורי מתווך, מקטין את הביצועים הכלכליים של האזורים ומקטין את הצמיחה הלאומית. אין זה מפתיע כיוון שקיטוע וחוסר סטנדרטיזציה של חלוקות אזוריות, מוביל לכך שגופים מנהליים שונים מנסים להשיג, בטווח הקצר, את המטרות הפוליטיות שלהם, ויוצרים מערכות לא אחידות עם סמכויות חופפות ולא מתואמות. ומשום כך, גופים ממשלתיים שונים מובילים פעולות מקבילות ולא מתואמות. נתוני ה-OECD מראים כי ערי מטרופולין, למשל, עם רמה גבוהה של פיצול ממשלתי, חוו צמיחה נמוכה יותר של התוצר הלאומי הגולמי. ניתן להבחין בהבדלים הרחבים בין מדינות, הן בשטח הממוצע והן באוכלוסייה הממוצעת של רשויות מוניציפליות. בשנת 2012 כללו עיריות במדינות ה-OECD 9115 תושבים בממוצע, בטווחים שונים: קוריאה עם ממוצע של 285 אלף תושבים וצ'כיה בתחתית עם ממוצע של 6801 תושבים.¹⁷

תרשים 2.1 | שמות ומספר רבדי הממשל בקרב מדינות ה־OECD לשנת 2022*

מדינה		3 רבדי ממשל		2 רבדי ממשל	
50	Statistical Areas Level 4 and Greater Capital City Statistical Area	8	States/territories	Australia	
35	Gruppen von Politischen Bezirken	9	Bundesländer	Austria	
44	Arrondissements	3	Régions	Belgium	
293	Census divisions	13	Provinces and territories	Canada	
56	Provincias	16	Regions	Chile	
158	Subregions	33	Departamentos + Capital District	Colombia	
6	Planning regions	6	Planning regions	Costa Rica	
14	Kraje	8	Oblasti	Czech Republic	
11	Landsdeler	5	Regioner	Denmark	
5	Groups of maakond	1	Region	Estonia	
19	Maakunnat	5	Suuralueet	Finland	
96	Départements +	13	Régions +	France	
5	Départements d'outre-mer	5	Régions d'outre-mer		
401	Kreise	5	Länder	Germany	

3 רבדי ממשל		2 רבדי ממשל		מדינה
52	Regional units and combination of regional units	13	Regions	Greece
20	Counties and Budapest	8	Planning statistical regions	Hungary
8	Landsvaedi	2	Regions	Iceland
8	Regional Authority Regions	3	Groups Regional Authority Regions	Ireland
6	Districts	6	Districts	Israel
107	Province	21	Regioni	Italy
47	Prefectures	10	Groups of prefectures	Japan
17	Special city, metropolitan area and province	7	Regions	Korea
6	Statistical regions	1	Region	Latvia
10	Counties	2	Group of counties	Lithuania
1	State	1	State	Luxembourg
209	Grupos de municipios	32	Estados	Mexico
40	COROP regions	12	Provinces	Netherlands
14	Regional councils	14	Regional councils	New Zealand
13	Fylker	7	Landsdeler	Norway

3 רבדי ממשל		2 רבדי ממשל		מדינה
73	Podregiony	17	Vojewodztwa	Poland
25	Grupos de municipios	7	Comissaoes de coordenação e desenvolvimento regional e regioes autonomas	Portugal
8	Kraj	4	Zoskupenia krajov	Slovak Republic
12	Statisticne regije	2	Kohezijske regije	Slovenia
59	Provincias	17 2	Comunidades autonomas / Ciudades autónomas	Spain
21	Län	8	Riksomraden	Sweden
26	Cantons	7	Grandes régions	Switzerland
81	Provinces	26	Regions	Türkiye
179	Upper-tier authorities or groups of lower-tier authorities or groups of unitary authorities or LECs or groups of districts	12	Regions and countries	United Kingdom
179	Economic areas	51	States and the District of Columbia	United States

נתוני המחקרים הרבים שעושה ארגון ה-OECD מעידים כי במדינות שבהן יש ריבוי של רשויות מוניציפליות ללא מסגרות ממשלתיות מתווכות (אזורים, אשכולות, מדינה פדרטיבית), ושהן מתקיים קשר ישיר בין השלטון המרכזי לרשות המוניציפלית, מפגינות חוסר יעילות בשימוש ובהקצאת משאבים, דבר המביא לפיגור משמעותי באחוזי הצמיחה בין האזורים במדינות. במדינות מסוימות החוות אחוזי צמיחה מרשימים, ישראל למשל, ניתן למקם את התרומה לצמיחה באופן גאוגרפי – מרכזים כלכליים חזקים, כמו תל אביב, מעניקים את התרומה העיקרית לצמיחה, בעוד שאזורים אחרים מפגינים צמיחה מאוד נמוכה. נתונים אלה נכונים למדינות כמו ישראל המשלבת אי-שוויון אזורי קוטבי עם ריבוי רשויות מוניציפליות המופעלות באופן ישיר על ידי השלטון המרכזי.

רפורמות מוניציפליות כתגובה לריבוי הרשויות המקומיות

מאז 2010 בוצעו רפורמות מוניציפליות במספר ארצות: פינלנד (New Municipality Programme); צרפת (Act III of Decentralization); יוון (Kallikratis Reform); אירלנד (Action Programme for Effective Local Government: Putting People); הולנד (First City Deals policy in); בריטניה (Building the Bridges Agreement); (England, mergers in Northern Ireland); אסטרליה (Western Australia); קנדה (Manitoba) ולוקסמבורג. בבחינה של רפורמות אלו ואחרות עולה כי ישנן שלוש גישות טיפוסיות לרפורמה מוניציפלית המקדמת אזורים:

א. **איחוד רשויות.** גישה שנועדה להוריד את מספר הרשויות ולהגדיל את היקפם בהיבטים של טריטוריה ומשאבים. איחודים מעין אלה תוכננו או הושלמו בקרב חצי ממדינות ה-OECD לאורך 15 השנים האחרונות. יוזמות אלה עשויות לערב יוזמות מלמעלה למטה, מהשלטון המרכזי למקומי, או יוזמות וולונטריות מלמטה למעלה. ממשלים מרכזיים דרשו איחודים, בחלק מהמקרים, עם זאת אפשרו לרשויות מסוימות ליצור שכבת ביניים של ממשל אזורי, שבה הן יבחרו את השותפים שלהן, בקצב שלהן. ביפן למשל בוצעה רפורמה מוניציפלית של איחוד רשויות בכמה גלים, 1953, (the great Shōwa mergers), 1999, (Heisei no Daigappei), וב-2005 עם שני חוקים חדשים המעודדים רשויות להתאחד. במדינות פדרטיביות, לרוב אלה המדינות או האזורים שלהן יש את הסמכות לקדם מיזוגים מוניציפליים. מדינת אוסטרליה המערבית, למשל, יזמה ב-2013 איחודים שנועדו לצמצם את מספר הרשויות המוניציפליות מ-30 ל-15 בלבד. בישראל ישנן 259 רשויות מקומיות, חלקן עם פחות מ-2000 תושבים (מעלה אפרים, יסוד המעלה, תמר, כפר שמריהו), ו-29 רשויות עם פחות מ-5000 תושבים.

ב. **שיתוף פעולה בין-מוניציפלי.** גישה שמטרתה עידוד הסדרים המאפשרים לרשויות המקומיות לעבוד יחד למען מטרות משותפות מסוימות, הענקת שירותים וגיוס משאבים לפרויקטים אזוריים. לעיתים קרובות שיתופי פעולה בין-מוניציפליים הם הפתרון לבעיות חוקיות ומבניות שלא מאפשרות איחוד רשויות. מימון משותף ותפעול של שירותים לתושבים מאפשר קיצוץ בעלויות והשגת יתרון לגודל והיקף, אשר הופך, בעיריות קטנות יותר ובאזורים כפריים, לחשוב יותר ויותר. שיתוף פעולה בין-מוניציפלי מאפשר השקעות הון שאחרת אינן משתלמות, ומבטל ברשויות שכנות את הכפילות בהוצאות. אך המכשול העיקרי להצלחת שיתופי פעולה שכאלה הוא חוסר האמון בין הצדדים וחוסר היכולת ליישב מחלוקות. בישראל, חוסר שיתוף הפעולה האזורי ניכר באזורי הפריפריה, שם ישנן 54 מועצות אזוריות ובלבן ערי פיתוח או מועצות מקומיות שביניהן מתחים פוליטיים, כלכליים ותרבותיים. עם זאת, ניתן לראות את האשכולות כסימן מעודד לשיתופי פעולה בין-מוניציפליים עתידיים.

ג. **ממשל מטרופוליני.** גישה שנועדה לענות על צרכים מיוחדים של ערים גדולות ואזורים הסמוכים להן. במסגרת הרפורמות הממשלתיות השונות בולט במיוחד מעמדן המתחזק של הערים. ההשתלבות של כלכלות מקומיות בכלכלה הגלובלית היטיב, בדרך כלל, עם ערים גדולות שהתחברו לשוק העולמי, והפכו לקשורות אליו ולתלויות בו יותר מאשר באזורים שכנים בתוך מדינתם. ההשתלבות בכלכלה העולמית התבטאה לא רק בצמיחת הסקטור הטכנולוגי והפיננסי, אלא גם בהגירה מסיבית לתוך הערים, בין אם כתוצאה מהגירה פנימית מהפריפריה של המדינה לערים המרכזיות, ובין אם הגירה חיצונית של מהגרי עבודה ופליטים. כתוצאה מכך, ערים גדולות פיתחו תודעת שייכות לעולם הגדול, בהתאם לכך ביקשו לעגן את מעמדן הכלכלי הנפרד במעמד סטטוטורי חדש – מטרופולין – שבידיו סמכויות תכנוניות מרחביות וכלכליות הכוללות גם הטלת מיסים. בפינלנד חוקק חוק המעניק מעמד סטטוטורי מיוחד להלסינקי ולעשר הערים הגדולות. בצרפת, חוק משנת 2014 יצר מבני ממשל חדשים לשלושה מטרופולינים: פריז, ליון ומרסיי. באיטליה, משנת 2015 החליפו מטרופולינים פרובינציות של עשרה מרכזים אורבניים. ביוון, סמכויות מטרופוליניות הועברו לערים אתיקה וסלוניקי. השימוש הגובר בממשל מטרופוליני ככלי לשיפור ביצועים לאומיים משקף את ההבנה שערים גדולות וסביבתן מחייבות שיתוף פעולה אזורי רחב. מחקרים של ה-OECD מראים כי ביטול רשויות מוניציפליות והקמת מטרופולינים המקיפים את העיר הגדולה ואת הערים ורשויות הסמוכות על שטחן (בגרמניה, מקסיקו, ספרד, בריטניה, וארה"ב), הובילו לגידול משמעותי בצמיחה הכלכלית. בישראל, תל אביב מתפקדת הלכה למעשה כמטרופולין ללא מעמד רשמי.

מסקנות מרפורמות בשלטון המקומי בקרב חברות ה-OECD

המניע ראשוני לרפורמות אזוריות רבות הוא יעילות כלכלית. בשנים האחרונות הוא קצב הרפורמות האזוריות, בפרט כדי להביא לחיסכון בהוצאות וליהנות מיתרונות הגודל באספקת שירותים ממשלתיים והקמת מנועי צמיחה כלכליים. לפחות חצי מהמדינות החברות ב-OECD עברו רפורמות אזוריות בשנים האחרונות, כולל רפורמות שנועדו לעמוד באתגרים של ביזור סמכויות למטרופולינים, הקטנת מספר הרשויות המקומיות וארגון מחדש של הפיתוח הכלכלי ומתן השירות לאזרח. בגרמניה למשל, איחוד רשויות הוביל לצניחה דרמטית של מספר הרשויות המוניציפליות. בשנת 1970 היו בגרמניה המערבית לבדה, כ-23 אלף רשויות מוניציפליות, וב-1980 8502. כלומר צמצום של קרוב ל-60% במספר הרשויות. זאת ועוד, לאחר איחוד גרמניה גדל מספר הרשויות לכ-16 אלף, וב-2013 בעקבות רפורמה נוספת, הצטמצם מספרן בכ-30% ל-11 אלף. באופן דומה, בשווייץ הצטמצם מספר הרשויות המוניציפליות מ-3203 בשנת 1850 ל-2354 ב-2013.

כאמור, יש דרכים רבות לבצע איחוד רשויות ולא את כולן סקרנו כאן. מה שברור הוא שאופנים שונים של איחוד רשויות הובילו לתוצאות שונות, כמו למשל, בבחינה של איחוד רשויות שנכפה במדינת ברנדנבורג בגרמניה. החוקרים מצאו כי האיחוד שנכפה הוביל לצמצום בהוצאות האדמינסטרטיביות-תפעוליות, לעומת רשויות שאוחדו באופן וולנטרי, ששם לא נמצא חיסכון בהוצאות תפעוליות.¹⁹

איחוד רשויות מביא להתפתחות חברתית ותרבותית. איגום משאבים והענקת שירותים איכותיים לתושבים אינן הסיבות היחידות לאיחוד רשויות. האזוריות של ספרד וגרמניה נולדה בתגובה לשלטון הטוטליטרי שהציע רק זהות לאומית המבוססת על רוח האומה. הרפורמות האזוריות במדינות אלו נולדו כדי לחבר מחדש את האזרחים למוסדות המדינה, לעודד השתתפות פוליטית ולהתמקד באינטרסים כלכליים אזרחיים. חוקרים מצאו כי מלבד היתרון הפיננסי, איחוד רשויות בגרמניה הוביל לגידול משמעותי בפעילות המקומית, התרבותית, החברתית והפוליטית. לטענתם, ברשויות שאוחדו, הפעילות העסקית והתרבותית גדלה, בעיקר בשל מעבר של אוכלוסיות בין הרשויות המאוחדות ובעירוב אופי תרבותי שונה.²⁰

לאיחוד רשויות יש פוטנציאל להגביר או להפחית את האמון במערכת הציבורית. בין גודל הרשות המוניציפלית ובין רמת האמון של התושבים, מתקיים תדיר מתח עדין. איחוד רשויות גם עלול לפגוע בעקרון הדמוקרטיה הישירה, הנהוג היום ברשויות מקומיות בישראל למשל, ולהוביל לחוסר אמון במסגרות הגדולות יותר שביאו לניתוק הבוחרים מנבחריהם. חוקרים שבחנו איחודי רשויות מוניציפליות ביפן טענו כי המעבר לרשויות גדולות יותר טומן בחובו קשר ירוד בין הבוחרים לנבחרים שלהם עד כדי נתק, וקראו ליצור איחודים שמשמרים עדיין את הדמוקרטיה הישירה הנהוגה ברשויות הקטנות יותר.²¹ הפתרון לבעיה זו נמצא בבניית יחידות אזוריות שבתוכן מתקיימת חלוקת סמכויות. ראשי אזורים למשל יהיו אחראים על

מיסים, פיתוח כלכלי, וחינוך, בעוד שוועדי היישובים יהיו אחראים על הפעילות התרבותית המקומית.²²

אמון הוא בדרך כלל תוצאה של הרמוניה במדיניות הציבורית – תיאום המדיניות של משרדי השלטון המרכזי עם השינויים בהגדרת האזורים. ההתפתחות העולמית של רפורמות ממשל מוניציפליות, איחוד רשויות ותיקוני גבולות, יצרו מצב שבו התשתית של המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר הפכה לא רלוונטית. התוצאה היא שלעיתים משרדי הממשלה עדיין לא מוכנים לפעול בצורה אחידה ויעילה מול הישויות הפוליטיות החדשות. לרוב, הטיפול ביחידות אזוריות אלה הוא על פי החלוקה המשרדית הישנה, תוך הקמת ועדות בין משרדיות לטיפול בסוגיות אזוריות. הדרך לפתור את חוסר ההתאמה בין החדשנות האזורית לקיבעון המבני של השלטון המרכזי, היא באמצעות העברת חלק מהסמכויות של הממשל המרכזי לאזורים החדשים.

סיכום: האזוריות החדשה בעולם ומסקנות לישראל

האזוריות החדשה מתמקדת ביצירת צמיחה כלכלית, מכלילה וארוכת טווח עם אחריות חברתית. לעומתה, האזוריות הישנה התמקדה במדיניות צמיחה כלכלית שמגדילה את התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), אך אינה מחלחלת לכלל שכבות האוכלוסייה ואינה מעניקה מענה הולם לצרכים סביבתיים וחברתיים.²³ על פי גישה זו, רפורמה אזורית נחוצה כדי לעודד יעילות כלכלית, חיסכון בהוצאות השלטון ואיגום משאבים כלכליים אזוריים.

בהתאם לתפיסת האזוריות החדשה, שינוי מבנה השלטון האזורי חייב להתאים לשינויים הגלובליים ולחזק את יכולתה של המדינה להתמודד עם שינויים אלו. אמון הציבור במערכת הוא אחד הגורמים המשמעותיים ביותר להצלחה של רפורמות ציבוריות וליצירתה של צמיחה כלכלית מכלילה. ואכן, יישום מוצלח של שינוי מבני אזורי יכול לעודד את חיזוק האמון הציבורי במערכת, את היציבות הפוליטית ובתוך כך את השגשוג האזרחי והתרבותי. יתרה מזאת, זהות אזורית יכולה להיות המפתח המחבר בין זהות גלובלית המנוכרת לערכים פרטיקולריים ומקומיים לזהות המדינתית, שהופכת במדינות רבות במערב ללא רלוונטית מתוקף ההזדהות הגלובלית של אזרחיה. מסיבות אלה, שינוי מבני אזורי הוא כלי חשוב לשמירת חוסנה של מדינת הלאום.

החלוקה האזורית הישראלית מבוססת על סדר ישן, ובחלקה הגדול על קטגוריות אתניות לאומיות שאינן מאפשרות צמיחתה של זהות מדינתית משותפת לכל הישראלים. יתרה מכך, החלוקה האזורית הנוכחית הביאה לכך שישראל נפגעה קשות מהגלובליזציה – "מדינת תל אביב" המחוברת לכלכלה הגלובלית רוקנה למעשה את האזורים האחרים מכוח אדם איכותי

ומפיתוח כלכלי ברמה גבוהה, והפכה את מדינת ישראל למדינה בעלת שיעורי אי השוויון הכלכלי מהגבוהים במערב.

רשויות מקומיות בישראל החלו להגיב וולונטרית לאתגר זה, וכך נוצרו האשכולות האזוריים במשרד הפנים. יוזמה זו נולדה כדי לאגם משאבים כלכליים אזוריים בעיקר, והיא השלב הראשון החשוב בשינוי מבני אזורי בישראל. למרות זאת, רוב ההצעות לרפורמות אזוריות שעלו בישראל מאז 2020 עסקו בהסדרת המצב הקיים בצורה מיטיבה. אולם לשם החזרת ישראל לשיווי משקל נחוצה חלוקה אזורית חדשה לגמרי שתתבסס על ערי מחוז שיימצאו במרכזו של כל אזור. הקמה של אזורים חדשים, שמרכזם ערים חזקות, תסייע להתמודדות עם אתגרי הגלובליזציה ותביא לכך שב ישראל יהיו מרכזי תרבות ומסחר ברמה גלובלית גם מחוץ ל"מדינת תל אביב".

עיוור ואיחוד של רשויות באזורים שבליבם ערים יעודד יחסים מועילים בין יישובים שונים באותו האזור, ירכז משאבים לשירותים בסיסיים, ויצור זהות מקומית חדשה שתתחרה בזהויות השבטיות ושתהיה חלק במצרף הכללי של זהות המדינה. היחסים הישירים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי הם מקור הבעיה של המשילות ושל הענקת שירותים הולמים לתושבים. ישראל לא תוכל להמשיך להתנהל ללא שכבת ביניים שלטונית שתעמוד בין השלטון המרכזי ובין הרשויות המוניציפליות. אולם איגום המשאבים הוא תוצר משני. היתרון העיקרי של יצירת אזורים הוא בניית זהות אזורית משותפת, סולידריות יישובית ותסיסה בין תרבותית שתביא ליצירתה של 'ישראל החדשה'.

- [7](#) Christopher Chase-Dunn and Thomas D. Hall, *Rise and Demise: Comparing World-Systems*. (Boulder, Westview Press: 1997).
- [8](#) Ernest Haas, "International Integration: The European and the Universal Process", *International Organization*. 1961;15(3):366-392.
- [9](#) Deutsch, Karl W., et al, *Political Community and the North American Area* (Princeton University Press, 1957).
- [10](#) O'Reilly P. "African regionalism, economic nationalism and the contested politics of social purpose: the East African Community and the 'new developmentalism.'" *The Journal of Modern African Studies*. 2023;61(1):49-71.
- [11](#) Alan Rugman and Alain Verbeke, "Towards a Theory of Regional Multinationals: A Transaction Cost Economics Approach", *IDEAS Working Paper Series from RePEc*, 2005.
- [12](#) Björn Hettne, András Inotai, & Osvaldo Sunkel, *Globalism and the New Regionalism* (New York: Macmillan; St. Martin's Press, 1999).
- [13](#) Wayne Sandholtz & Alec Stone, *European Integration and Supranational Governance* Oxford University Press, 1998).
- [14](#) Tzfadia, E. Academic Discourse on Making New Towns in Israel: Three Approaches in Social Science. *Environ. Plan. C Gov. Policy* 2005, 23, 475–491.
- [15](#) Paul Krugman, "The Move Toward Free Trade Zones." *Economic Review* (Kansas City) (1991) 76 (6): 5; "Confronting the Mystery of Urban Hierarchy", *Journal of the Japanese and International*

Economies (1996) 10 (4): 399–418; “Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs.” *International Regional Science Review*, (1996) 19 (1): 5–30.

[16](#) Michael Porter, “Clusters and The New Economics of Competition”, *Harvard Business Review* 1998)j).

[17](#) OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, (2014), p.75.

[18](#). https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-2022_14108660-en/full-report/component-34.html#component-table-d1e7000

[19](#) Discussion paper no. 16-041. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16041.pdf>.

[20](#) Peter H. Egger, Marko Köthenbürger, Gabriel Loumeau, “Municipal Mergers and Local Activity: Evidence from Germany”. http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2017/WSFF2017_Loumeau.pdf

[21](#) Kohei Suzuki & Hyesong Ha, “Municipal Mergers and Local Democracy” WORKING PAPER SERIES 2017:8, THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE, Department of Political Science University of Gothenburg. https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1650/1650193_2017_suzuki_ha.pdf

[22](#) Beeri, Itai and Zidan, Akab (2021). Merging, Disaggregating and Clustering Local Authorities: Do Structural Reforms Affect Perceptions about Local Governance and Democracy? *Territory, Politics, Governance*, 11(7), 1413-1438.

[23](#) ג'וינט אלכא, האזוריות החדשה בישראל, סקירה 1. [https://www.thejoint.org.il/digital-library/האזוריות-החדשה-בישראל-כרך-1-אזוריות-באר/אוחזר 3 באוגוסט 2024](https://www.thejoint.org.il/digital-library/האזוריות-החדשה-בישראל-כרך-1-אזוריות-באר/אוחזר%203%20באוגוסט%202024).

פרק שלישי | הכשלים החברתיים, הכלכליים והמנהליים במבנה המוניציפלי בישראל

סממנים רבים מצביעים על החולשה של היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. במהלך השנים, הניסיונות לעסוק ולפתור תפקוד לקוי זה כוונו בעיקר ליצירת מדיניות כלכלית וחברתית שיועדה לצמצום פערים, מניעת שחיתות ושיפור התפקוד של הרשויות המקומיות. אולם למרות גלי מדיניות שונים, התפקוד הפנימי של הרשויות המקומיות לא השתפר. בפרק זה נבקש להציע פרספקטיבה חדשה, מבנית ביסודה, המחפשת את הגורמים לכשלים אלו במבנה הפוליטי והמרחבי של הרשויות המקומיות ויחסיהן עם השלטון המרכזי, תוך הצבעה על הצורך בשינוי מבני כדי לייצר שלטון מקומי חדש ויעיל בישראל.

כאמור, מבנה השלטון המקומי בישראל מתאים לשנת 1949, והוא, בדומה לרבים מהסדרי השלטון בארץ, תוצאה של פשרות היסטוריות, הסדרים זמניים שהפכו לקבועים ואידאולוגיה שאינה מתאימה עוד למאה 21, ולמצבה של מדינת ישראל כיום. החלוקה לרשויות מקומיות בישראל התבססה בחלקה על חלוקה אתנית וחברתית כלכלית שמטרתה הייתה לשרת את המפעל הציוני בראשית דרכו, על ידי מתן העדפה מבנית למפעלי ההתיישבות והחקלאות על חשבון פיתוח עירוני ואזורי מתקדם.²⁴ חלוקת הגבולות בין הרשויות המקומיות בישראל היא כמעט שרירותית ואינה תואמת את התוואי הטבעי או את האתגרים המרחביים. נוסף על כך, מבנה הרשויות המקומיות, שרבות מהן הומוגניות, אינו מאפשר שיתופי פעולה בין מגזריים המבוססים על אינטרסים אזוריים מקומיים. באופן זה, ישראל תקועה עם מבנה שלטוני לא יעיל שמעודד קיטוב ואי־שוויון על בסיס אתני, חברתי וכלכלי. פרק זה יסקור את הכשלים המנהליים ואת חוסר היעילות השלטוני המופיעים בצורות שונות: ריכוזיות שלטונית, היעדר סמכות מקומית למיסוי, פערים בשירותים החברתיים ובחינוך, פערי גודל של שטח ואוכלוסייה בין הרשויות ומבנה משפטי עמום שמתחזק את מבנה היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. תמונה רב־רובדית זו מחזקת את הצורך במעבר לרובד משטרי אזורי, שבו אזורים מנהליים המאגדים תחתם רשויות שונות יאפשרו יעילות שלטונית, יצמצמו פערים קיימים בין רשויות מקומיות, יספקו שירותים טובים יותר לאזרחים תוך הרחבת השתתפותם בעיצוב סביבת חייהם היום־יומית.



ג. כשל מבני-חברתי

מבנה השלטון המקומי משמר את החלוקה והמחיצות בתוך החברה הישראלית ומקשה על קידום שותפות בין הקהילות והמגזרים השונים במרחב.



ב. כשל מבני-כלכלי

מחד, הצמיחה והעושר מרוכזים באזור המרכז אשר נהנה מכושרו כ'מערכת' למשוך אליו פעילויות כלכליות ומהיותו מוקד משיכה להגירה חיובית של אוכלוסייה. מאידך, אזורי הפריפריה מתקשים לייצר תנאים המאפשרים פיתוח כלכלי.



א. כשל מבני-מינהלי

מחד שלטון מרכזי ריכוזי שפועל בחוסר סנכרון מול הרשויות המקומיות והתושבים, מאידך שלטון מקומי מקוטע והמאופיין בריבוי רשויות קטנות ולא איתנות.

איור 3.1 | כשלים מבניים ביחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי



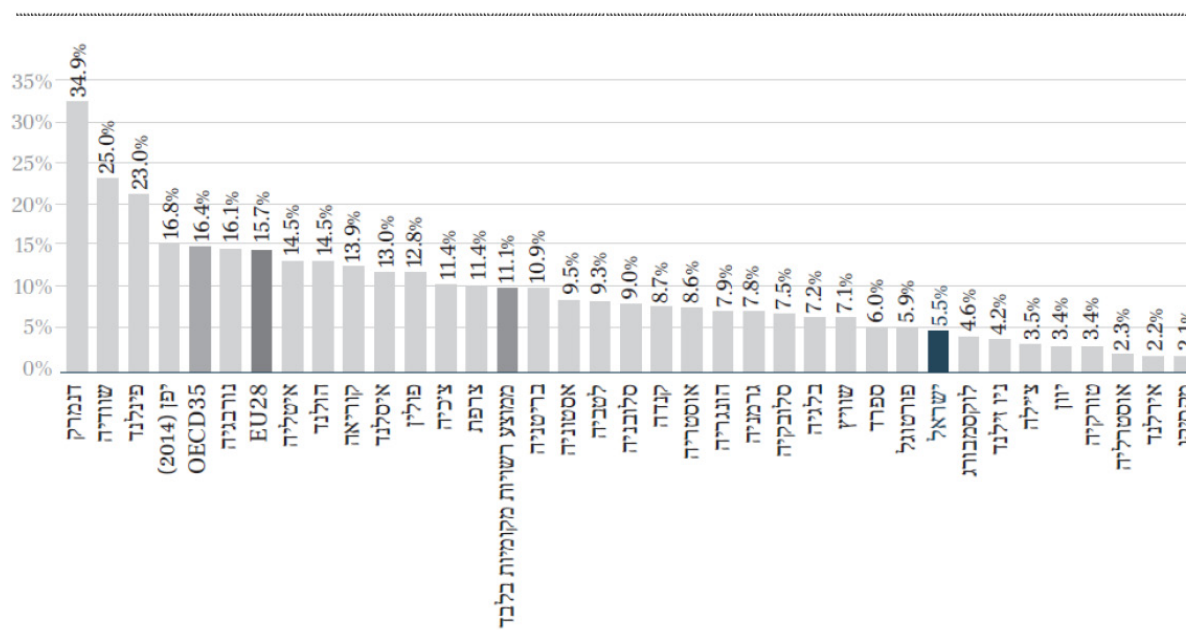
איור 3.2 | ריכוז סמכויות של השלטון המרכזי בישראל הוא מהגבוהים בעולם. על פי מדד 'קרבת השלטון לאזרח' (Closeness Government Index), ישראל ממוקמת במקום 94 מתוך 182 מדינות. האיור ממחיש את מידת הביזוריות של מדינות שונות, וניתן לראות כי ישראל בקבוצת המדינות עם הביזוריות הנמוכה בעולם

ריכוזיות שלטונית

ישראל מאופיינת בריבוי רשויות מקומיות קטנות שביניהן אין גורם אזורי מתאם (כפי שמקובל ברוב המדינות המערביות)²⁵, והקשר הקיים בין השלטון המקומי לזה המרכזי הוא כזה שבו השלטון המקומי הוא הגורם החלש והתלוי. למשל, למעט מספר קטן של רשויות גדולות ועשירות, רשויות רבות תלויות מבחינה תקציבית באופן מוחלט בשלטון המרכזי. התוצאה היא רשויות מקומיות בעלות יכולות ניהול נמוכות מאוד, המתקשות להעניק שירותים בסיסיים ולמלא את צורכי התושבים, וזאת על אף שראשי הרשויות נבחרים באופן ישיר על ידי התושבים. כלומר בישראל מתקיים מצב אבסורדי שבו מצד אחד ראשי רשויות נהנים מלגיטימציה ציבורית גבוהה, ומצד שני יכולת השפעה נמוכה לשינוי הדברים שבשלם נבחרו.

על ריכוזיות השלטון בישראל ניתן ללמוד מנתוני ההשקעה הכלכלית בשלטון המקומי. ככלל, תקציב הרשויות המקומיות בישראל נמוך פי-2 לעומת הממוצע במדינות ה-OECD.²⁶ השקעה של מדינה בשלטון המקומי ביחס לתוצר היא מדד מקובל למידת הריכוזיות: ככל

שההשקעה בשלטון המקומי גדולה יותר ביחס לתוצר, פחות כסף מנוהל למעשה על ידי השלטון המרכזי, כך שמידת הריכוזיות של השלטון המרכזי נמוכה יותר. ישראל משקיעה בשלטון המקומי 5.5% מהתוצר בהשוואה לממוצע של 16.5% במדינות ה-OECD. בממוצע הציפור על ההשקעה בדרג רשויות מקומיות בלבד, ללא רשויות אזוריות גדולות יותר שקיימות במדינות רבות באירופה, ממוצע ההשקעה הישירה של מדינות ה-OECD בשלטון המקומי הוא 11.1% מהתוצר. עדיין פי-2 מההשקעה בישראל.



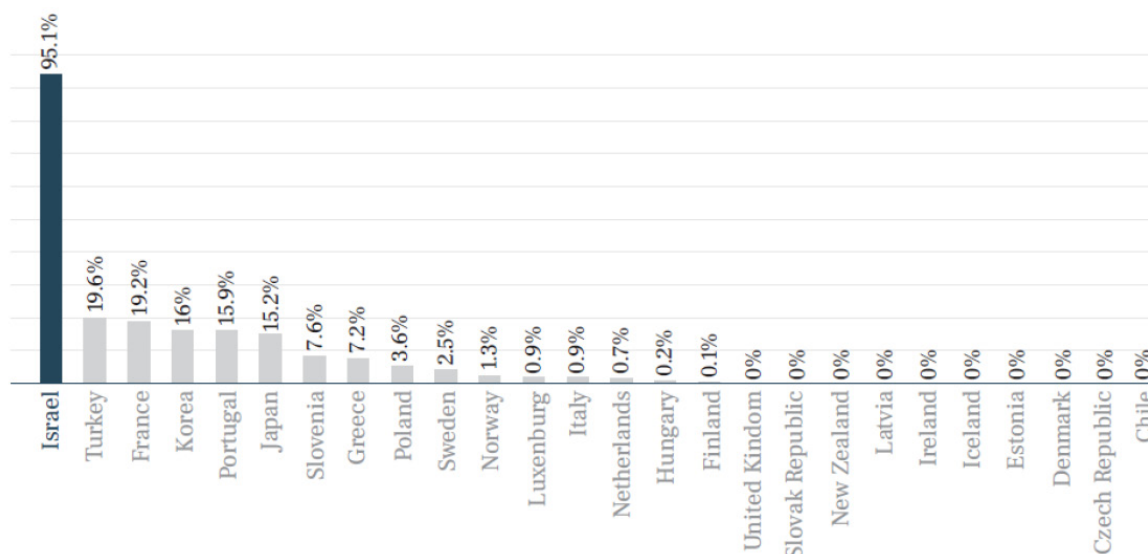
איור 3.3 | משקלו של תקציב השלטון המקומי בתוצר (2015).

מקור: דו"ח הצוות לקידום אזוריות, 2020

מדד נוסף למידת ריכוזיות גבוהה הוא שיעור המיסים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי. בכל מדינות אירופה, לרשות המקומית יש עצמאות מסוימת בקביעת שיעורי המס המוניציפליים בהתאם לצרכיה. בישראל, 95.1% מהמיסים המוניציפליים נקבעים על ידי השלטון המרכזי. לשם השוואה, המדינה הבאה אחרי ישראל בדירוג היא טורקיה, ובה רק 19.6% משיעור המס המוניציפלי נקבע על ידי השלטון המרכזי. בשאר מדינות ה-OECD השיעורים נמוכים בהרבה.

התפישה הריכוזית מאופיינת גם בשמירת הכוח התכנוני אצל רשויות השלטון המרכזי. דוגמא לכך היא ה-ותמ"ל (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיר). זהו מיזם שנולד מתוך כוונה לפתור את משבר הדיר באמצעות הפחתת הרגולציה וזירוז הליכי תכנון, אך הוביל בפועל למצב המייתר את מערכות התכנון העתיקות, את ועדות הבנייה

המקומיות והאזורים, ומרכז את הכוח התכנוני אצל השלטון המרכזי. ה-ותמ"ל קיבלה סמכויות נרחבות ובכלל זה דריסת תוכניות קיימות לטובת קידום המדיניות של השלטון המרכזי, קרי הממשלה על חשבון התוכניות המקומיות. תוכניות התכנון של הממשלה מעדיפות תכנון שמקדם צמיחה כלכלית צרה על חשבון צרכים מקומיים וברי קיימה של התושבים. ה-ותמ"ל נוטה לאשר בנייה על חשבון שטחים פתוחים, ובניית מגדלי מגורים ודירות גדולות שעלות אחזקתם גבוהה. שני אלה תורמים לצמיחה כלכלית בטווח הקצר, אך גורמים לאסון עירוני בטווח הארוך: ריבוי דירות יוקרה ולא דיור בר השגה; מגדלים עם עלות תחזוקה גבוהה שברבות השנים נזנחת והם הופכים לשכונות עוני; בנייה צפופה ללא תכנון תחבורתי יעיל; בנייה רוויה בערים ללא תשתית תקציבית להענקת שירותים ומיעוט שטחים פתוחים.²⁷



איור 3.4 | שיעור המיסים המקומיים הנקבעים על ידי השלטון המרכזי

מקור: דו"ח הצוות לקידום אזורים, 2020

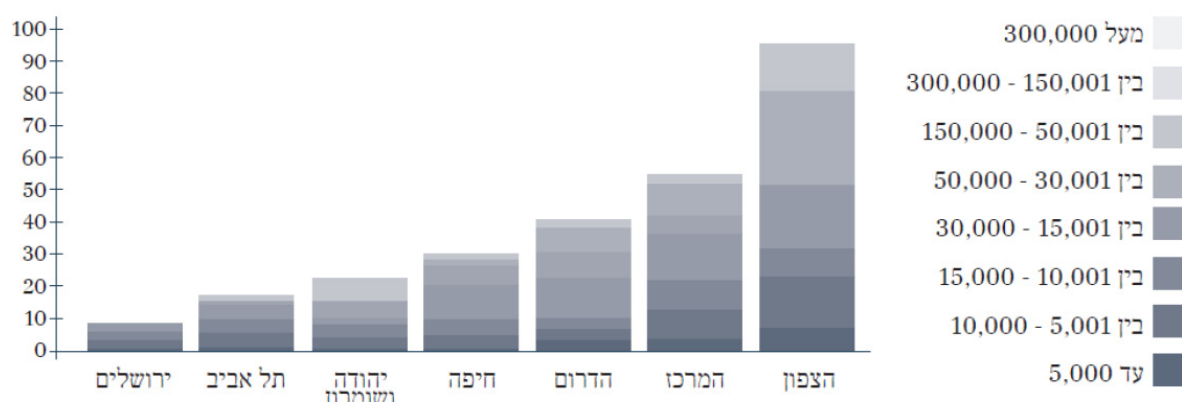
ההשקעות הממשלתיות הקטנות בשלטון המקומי, הגבלת סמכות הרשויות המקומיות לקביעת מיסוי, והפקעת סמכויות התכנון מהוועדות המקומיות והאזורים ל-ותמ"ל משקפות את עוצמת הריכוזיות של הממשלה בישראל, ומחדדות את הצורך לבזר סמכויות לשלטון המקומי.

כשל הגודל – רשויות קטנות מרוויחות פחות

השלטון המקומי בישראל מאופיין בריבוי רשויות קטנות שאינן מבוססות מבחינה כלכלית, בעיקר באזורי הפריפריה החברתית והגאוגרפית. גודלן של רבות מהרשויות המקומיות אינו מאפשר להן לספק שירותים התלויים ביתרון של גודל האוכלוסייה. היעדר מקורות הכנסה ואיתנות פיננסית גורמים להרבה מאוד רשויות להיות לא עצמאיות, וכתוצאה מכך להיות חסרות יכולת להתאים את השירותים המוניציפליים לצרכים הייחודיים של התושבים. כל זה מביא להתחזקות התלות של הרשויות בשלטון המרכזי, ובמקביל לירידה באיכות השירות לתושב.

רשויות מקומיות גדולות מצליחות לספק שירותים בעלות נמוכה יותר, ולמשוך אליהן הון אנושי איכותי מקצועי יותר.²⁸

גודל הרשויות המקומיות בישראל (מספר תושבים) לפי חלוקה למחוזות משרד הפנים (ציר אופקי) ומספר היישובים (ציר אנכי).



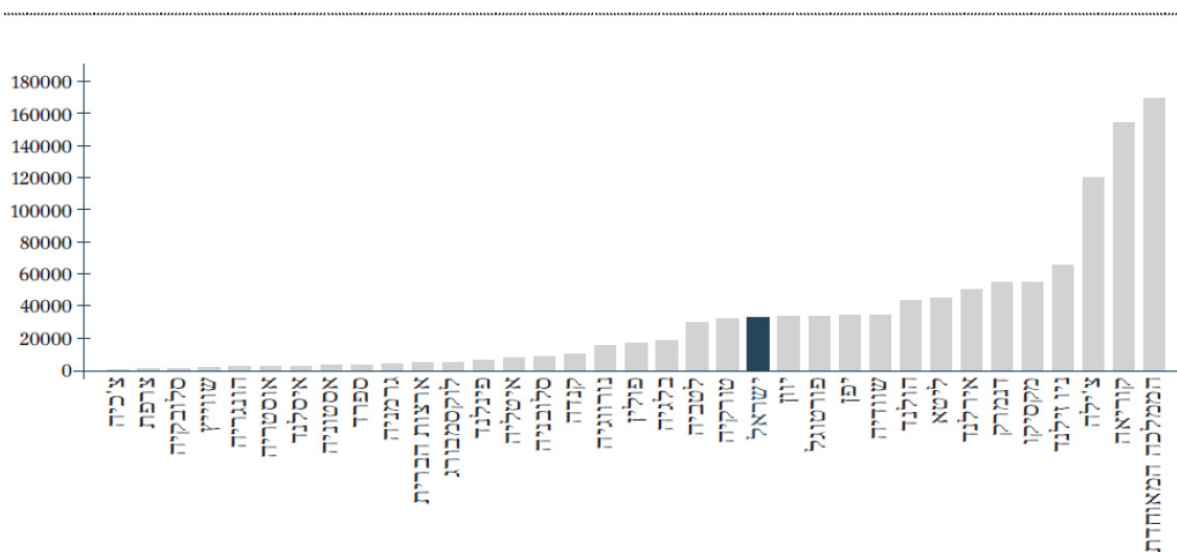
איור 3.5 | כ־11% מהרשויות הן עם פחות מ־5000 תושבים, ורובן ממוקמות במחוז צפון. כ־21% מהרשויות הן עם פחות מ־10,000 תושבים מרביתן בפריפריה הדרומית והצפונית

אומנם ביחס למדינות ה־OECD, ממוצע מספר התושבים לרשות מקומית בישראל אינו חריג. בישראל, הממוצע עומד על כ-33,500 תושבים לרשות, ביחס לממוצע של 44,185 תושבים לרשות במדינות האוניטריות, ללא מבנה פדרלי.²⁹ במדינות הפדרליות, ממוצע התושבים לרשות המקומית נמוך יותר, אבל במדינות אלו יש לכל הפחות עוד רובד שלטוני נוסף אחד בין הרובד המקומי לרובד הלאומי, מה שמאפשר איגום משאבים יעיל יותר בין הרשויות הקטנות. למרות זאת, ניתוח מעמיק יותר של גודל הרשויות המקומיות בישראל מראה שרק 27% מהרשויות מונות למעלה מ־30 אלף תושבים. כמחצית מהרשויות

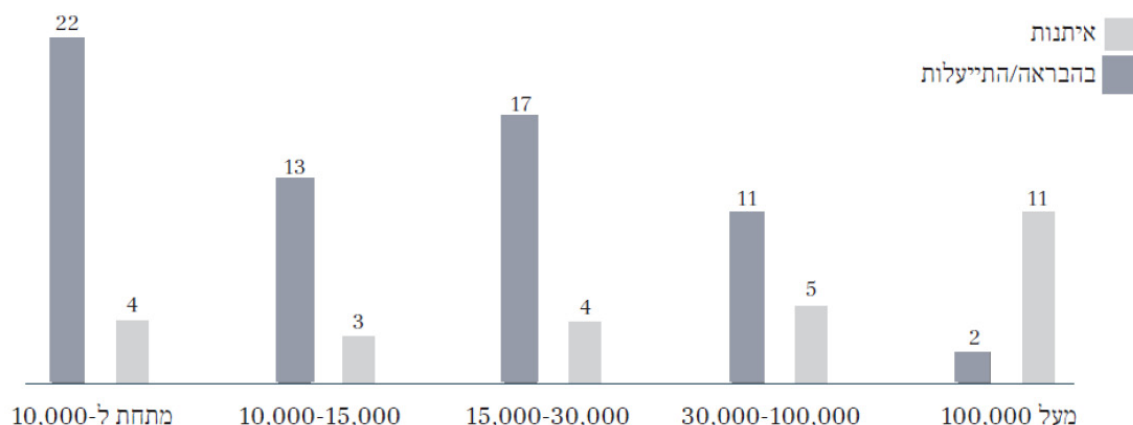
המקומיות מונות מתחת ל-15 אלף תושבים וכשליש מהרשויות מונות מתחת ל-10,000 תושבים.

במבט סוציו-אקונומי עולה שיש קשר בין גודל הרשות ובין האיתנות הכלכלית שלה. מספר התושבים הממוצע ברשויות מקומיות המדורגות בארבעת האשכולות הנמוכים מבחינה סוציו-אקונומית הוא 27,900, נמוך מהממוצע הארצי. רשויות מקומיות ערביות הן קטנות אף יותר וממוצע התושבים ביישוב ערבי עמד על 14,400 בהשוואה ל-43,200 ביישובים שאינם ערבים.³⁰ רובן של הרשויות המקומיות החלשות ביותר הן רשויות ערביות וחרדיות, כאשר הרשויות הערביות הן הרוב הגדול מתוך הרשויות החלשות.

ביטוי נוסף להשלכות של גודל הרשויות על איתנותן הכלכלית ניתן למצוא בניתוח סיווג הרשויות על פי קטגוריות שנוצרו על ידי משרד הפנים בשנת 2015, במסגרת קידום התוכנית לרגולציה דיפרנציאלית. כ-60% מהרשויות המקומיות המוגדרות כרשויות בהבראה, הן רשויות קטנות המונות מתחת ל-15 אלף תושבים. לעומת זאת, כ-75% מהרשויות המקומיות האיתנות הן רשויות המונות מעל 15 אלף תושבים, כאשר מרבית הרשויות המונות מעל 100 אלף תושבים (11 מתוך 18) מוגדרות גם הן כאיתנות.³¹



איור 3.6 | ממוצע תושבים לרשות מקומית במדינות ה-OECD (2024)



איור 3.7 | סיווג הרשויות לפי קטגוריות משרד הפנים לעניין תוכנית רגולציה דיפרנציאלית:

רשויות איתנות ורשויות בהבראה/התייעלות

מקור: דוח הצוות לקידום אזוריות, משרד הפנים, 2020

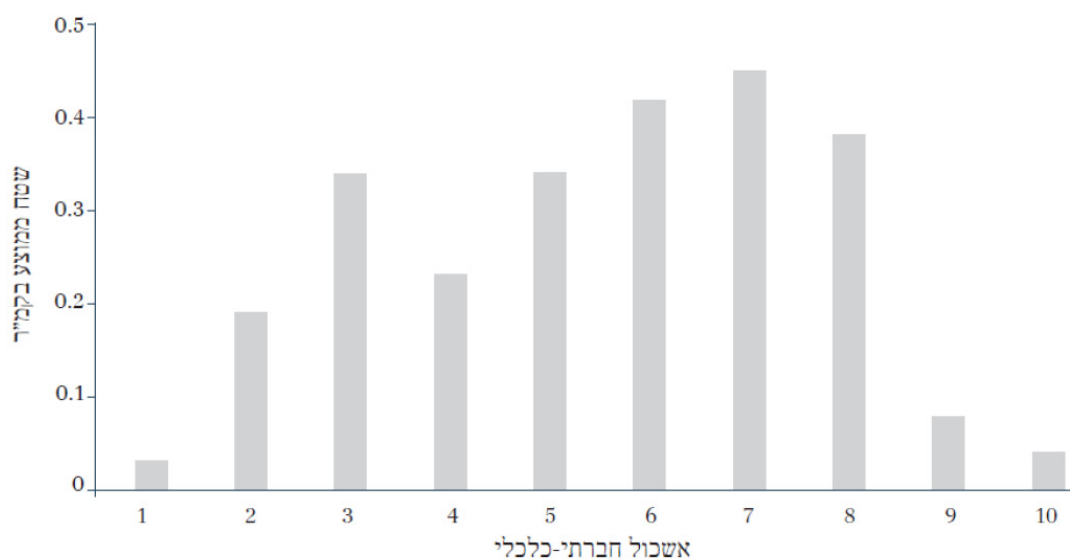
כלומר על אף שהגודל הממוצע של רשות מקומית בישראל אינו חריג, אנו מגלים פערים גדולים בין הרשויות הקטנות והחלשות כלכלית לרשויות הגדולות והאיתנות. ההלימה בין הרשויות הקטנות והחלשות ובין הזיהוי התרבותי שלהן – ערבים וחרדים – היא דוגמה נוספת לאופן שבו החלוקה המוניציפלית בישראל מקבעת זהויות ומעמדות, ולא מאפשרת תמורות כלכליות, תרבותיות וחברתיות.

בעיית המיסוי

מעבר ליתרונות התאורטיים הרבים של רשות מקומית גדולה, מבט על כמות ההכנסות מארנונה שאינה למגורים ביחס למספר התושבים ברשות, מראה שככלל רשויות גדולות יותר מרוויחות מתשלומי הארנונה של העסקים יותר כסף לכל תושב. גודלה של רשות מקומית משפיע על קיומם של שטחי מסחר ותעסוקה בשטחה, כך שרשויות עם שטח קטן, לרוב ערי פיתוח שמוקפות במועצות אזוריות, מתקשות לפתח אזורי מסחר ותעשייה, ולכן סובלות מקשיים כלכליים. הדבר משפיע לא רק על בסיס המס של הרשות המקומית, אלא גם על אפשרויות התעסוקה הפתוחות בפני התושבים. הנתונים מראים כי השטח המיועד לאזורי תעשייה ולחללים מסחריים ומשרדיים הולך וגדל על פי האשכולות הסוציו-אקונומיים, עד לאשכול השביעי (כולל). השטח הממוצע המיועד לחללים מסחריים ומשרדיים ביישובי

האשכול התחתון קטן מ-0.1 קמ"ר, בעוד שהשטח הממוצע המיועד לכך ביישובי האשכול השביעי הוא 0.45 קמ"ר.³²

הערך הגבוה באשכול השלישי באיור לעיל נובע מהעיר ירושלים, ששטחה גדול בהרבה משטחן של רשויות אחרות באשכול זה ולכן היא כוללת גם שטחי מסחר ותעשייה, ולמרות זאת היא העיר הגדולה הענייה ביותר בישראל. ככלל, רשויות מרויחות יותר משטחי מסחר ותעסוקה ביחס לשטחי מגורים, וזאת מכמה סיבות: תעריף הארנונה שלא למגורים גבוה יותר מארנונה למגורים, שטחי מסחר ותעסוקה צורכים פחות שירותים מוניציפליים (אין צורך בגן ילדים באזורי תעשייה ומשרדים למשל), ואולי החשוב מכול – שטחי מסחר ותעסוקה מספקים לתושבים הזדמנויות כלכליות ותעסוקתיות בקרבת ביתם, ובכך מעלים את הביקוש למגורים ואת הרווחה הכלכלית של התושבים. במבט על נתוני ההכנסות מארנונה שלא למגורים ביחס לארנונה למגורים עולה תמונה ברורה: ערים גדולות וחזקות נהנות מריבוי הכנסות מארנונה שלא למגורים, ומועצות אזוריות נהנות מהכנסות אלו הרבה יותר ממועצות מקומיות. לשם הדגמה, בתל אביב היחס הזה הוא 2.64, כלומר העירייה מכניסה פי 2.64 כסף מארנונה שלא למגורים, בהשוואה לארנונה למגורים. בבת ים היחס הזה הוא 0.70. ממוצע היחס בקרב המועצות האזוריות הוא 1.64, ובמועצות המקומיות ³³0.46.



איור 3.8 | שטח ממוצע של חללים מסחריים ומשרדיים בחלוקה לאשכולות חברתיים וכלכליים, 2016

מבנה משפטי עמום שמיטיב עם רשויות חזקות

גורם נוסף הקשור בהחלשה של הרשויות המקומיות הוא המבנה המשפטי התומך בהן, או ליתר דיוק – היעדרו של מבנה כזה. הרשויות המקומיות פועלות בסביבה עמומה, רוויה בסתירות פנימיות ולעיתים אף עוינת בייחוד מצד השלטון המרכזי.³⁴ התייחסות זו איננה מקרית ונובעת כנראה מהתפיסה הנפוצה בקרב פקידי השלטון המרכזי שלפיה הרשויות המקומיות הן מוקדים של שחיתות וחוסר מקצועיות, וכתוצאה מכך יש צורך להקטין באופן עקבי את סמכויות השלטון המקומי ולחתור לפיקוח הדוק יותר.³⁵

המבנה המשפטי של השלטון המקומי בישראל חריג ביחס למדינות המערב. למשל, האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי קובעת שיש להגדיר בחוק, ורצוי בחוקה, את מעמדו האוטונומי של השלטון המקומי. ואכן, בכל 27 המדינות של האיחוד האירופי יש עיגון בחוק של האוטונומיה של השלטון המקומי, וב-26 מהן העיגון קיים בחוקה. בישראל לעומת זאת, אין כל התייחסות בחוק לאוטונומיה כלשהי לשלטון המקומי.³⁶ במדדי ההגנה המשפטית של המדינה על השלטון המקומי ישראל מדורגת נמוך מאוד ביחס למדינות ה-OECD.³⁷ גישה השלטת במחקר המשפט בישראל היא שההסדרים החוקיים ופסיקות בתי המשפט נוטים לעמדה המצמצמת את עקרון האוטונומיה המקומית, ושהם קרובים לראות בשלטון המקומי זרוע ביצועית של השלטון המרכזי.³⁸

למרות הריכוזיות הגבוהה ובגלל המבנה המשפטי העמום, הרשויות החזקות לוקחות אליהן בפועל סמכויות ככל שהן שמצליחות – לעיתים קרובות בלי שהוסמכו לכך באופן חוקי, או גרוע מכך באמצעות הפרה של לשון החוק – ומעצימות בכך את אי-השוויון הכלכלי בין האזרחים ברשויות השונות. היתרונות הברורים של שלטון מקומי חזק מתבטאים בישראל, הלכה למעשה, בתהליך ביזור שבו רשויות חזקות וגדולות מצליחות לקבל מהממשלה גם סמכויות וגם תקציבים גדולים יותר, ויכולות לדאוג לרווחת התושבים באופן יעיל הרבה יותר מרשויות חלשות. באופן הזה מבנה השלטון המקומי בישראל מעצים פערים כלכליים וחברתיים אצל תושבי הרשויות החזקות והחלשות.³⁹

פערים בשירותים החברתיים

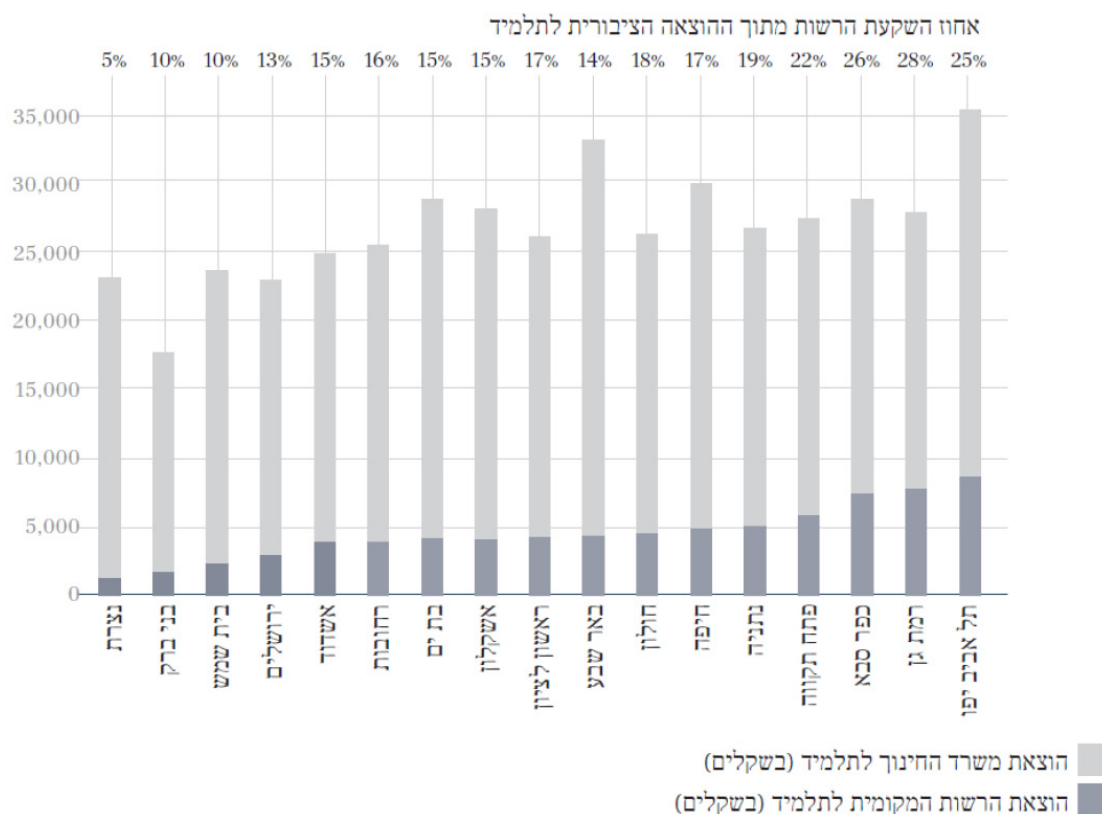
היתרונות הכלכליים של רשויות איתנות באים לידי ביטוי בהשקעה גדולה יותר בשירות איכותי יותר לתושבים. מזה כמה שנים ידוע שרשויות מקומיות גדולות יותר מצליחות לספק שירותים בעלות נמוכה יותר, ולמשוך אליהן הון אנושי איכותי ומקצועי יותר.⁴⁰ יתרה מכך, כיוון שבישראל אין הגדרה של סל שירותים חברתיים אחיד, שהוא בבחינת חובתה של המדינה לאזרחיה, יש מגוון רחב מאוד בכמות ובאיכות של השירותים החברתיים שאותם

מספקת הרשות. באופן זה, מטבע הדברים, רשויות עם תקציבים גדולים יותר ומבוססים יותר מספקות שירותים רבים יותר ואיכותיים יותר לתושביהן. בכך, הפערים החברתיים והכלכליים בין האזרחים מתרחבים, כתלות ברשות המקומית שבה הם גרים.

דוגמה אחת מרכזית לאופן שבו היכולת של רשות מקומית חזקה מתרגמת לפערים כלכליים וחברתיים, היא תחום החינוך. ברשויות מקומיות חזקות, גם הרשות המקומית וגם המדינה משקיעות יותר כסף בכל תלמיד.⁴¹ כלומר רשות מקומית חזקה יכולה להשקיע גם ממקורותיה בתקציב החינוך שלה, וגם להשתמש בעובדה שיש לה כוח אדם רב ומקצועי יותר כדי להשיג מהמדינה תקציבים גדולים יותר. בפועל, ההשקעה הגדולה של רשויות מקומיות חזקות סותרת, למשל, את הניסיונות של משרד החינוך להנהיג חלוקת תקציבים מובחנת לטובת צמצום הפערים בחינוך בין הרשויות.⁴²

חוסר תיאום בין משרדי הממשלה – מגדל בבל במחוזות הממשלתיים

גם ברובד הלאומי חסרה אחדות ותקנון באזורי שלטון. החלוקה למחוזות שלטון בין משרדי הממשלה אינה תואמת לא את החלוקה לרשויות מקומיות ולא את החלוקות האחרות בין משרדי הממשלה השונים. המחשה לקושי שמפת המחוזות הממשלתיים מייצרת ברמת ההתנהלות השוטפת של הרשויות המקומיות, ניתן לראות למשל, בכמות המחוזות הממשלתיים שעיריית אשדוד תחת טיפולם. עיריית אשדוד משויכת למחוז דרום – במשרד הפנים, משטרת ישראל וחברת החשמל; למחוז מרכז – במשרד הבינוי והשיכון; למחוז ירושלים – ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י); ולמחוז שפלה והר – במשרד החקלאות.⁴³



איור 3.9 | ההשקעה בחינוך לתלמיד בערים מעל מאה אלף תושבים (בצירוף נצרת, העיר הערבית הגדולה)

בעוד שהתכנון העירוני מקודם בחלקו בידי הרשות המקומית או בשיתופה, תכנון וניהול מערכות תשתיות ושימושי קרקע משמעותיים (כגון שמורות טבע, אזורי תעסוקה מרחביים, מערכות תחבורה, מתקני אנרגיה, פסולת, מים וביוב וכדומיהם), מקודמים ומנוהלים ברובד המחוזי והלאומי. מערכות אלו חוצות רשויות, ומייצרות השפעות והשלכות על כלל המרחבים הסמוכים, הן ברווחה והן בכלכלה. ⁴⁴ בהיעדר גורם אזורי מתאם, כל רשות מקומית צריכה להתמודד באופן עצמאי מול ריבוי משרדי ממשלה. בתוך כך, נוצר מצב שבו רשויות מקומיות רבות מוצאות את עצמן כגורם שאליו מתנקזים תהליכים ממשלתיים, שלעיתים סותרים זה את זה, והן נדרשות לתאם ולתכלל ביניהם, בעודן חסרות יכולת לעשות זאת. ⁴⁵



איור 3.10 | חלוקה אזורית משתנה בין משרדי הממשלה

ממרכז אחד ופריפריה מוחלשת למוקדי צמיחה אזוריים

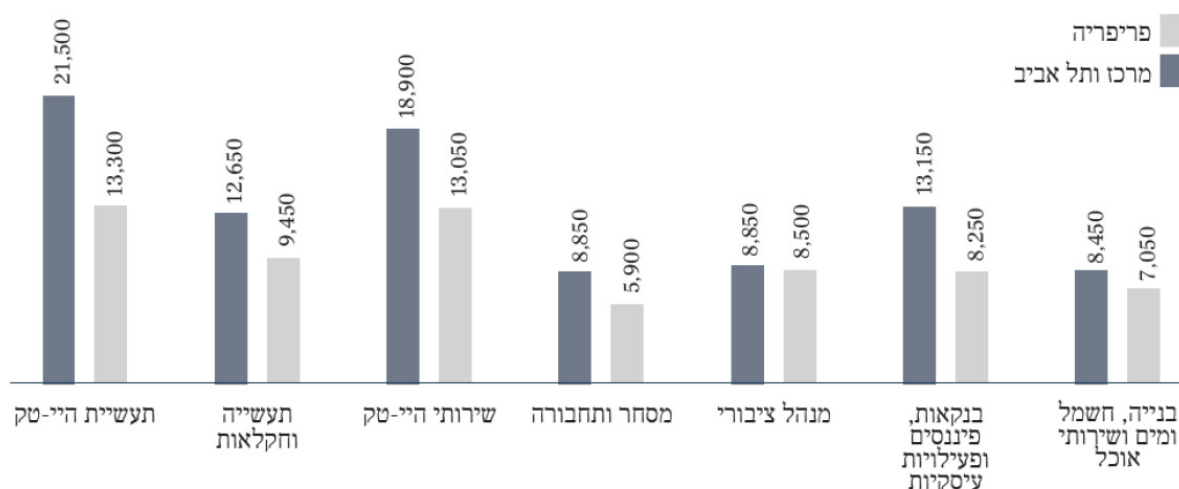
בפועל בישראל, מתקיים מצב שבו יש מרכז אורבני משמעותי אחד באזור המרכז, המשמש ביתם של 41% מאוכלוסיית המדינה. המרכז הזה נהנה מריכוז גבוה של שטחי מסחר ותעסוקה, רשויות מקומיות חזקות ואיתנות, אוכלוסייה אמידה ושיעורי הגירה פנימיים גבוהים. הוא מהווה מנוע כלכלי וחברתי מובהק לעומת אזורי הפריפריה, המאופיינים במיעוט שטחי מסחר ותעסוקה, ריבוי ענפי מקצוע עם פריון נמוך, הכנסה נמוכה יותר במוצא לנפש והגירה פנימית שלילית. חוסר שיווי המשקל הכלכלי גאוגרפי – גוש תל אביב מרכז את עיקר הצמיחה ומולו שאר האזורים בישראל – מחליש משמעותית את התפיסה המדינתית המשותפת לכל הישראלים. זהויות חדשות שמתחרות בזהות המדינתית תופסות אחיזה, והפערים הכלכליים והגאוגרפיים מקבלים ביטוי בקריאות היפרדות.

דוגמאות לגופים אזוריים או לתוכניות על-מוניציפליות בישראל

שירותים חברתיים	פיתוח כלכלי	תחבורה	תכנון	שירותים מוניציפאליים	תשתיות
אגדים – התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון	מינהלות לאזורי תעשייה	חברות מנהלות בתחום התחבורה ברמה האזורית (כגון נת"ע, נתיבי איילון ויפה נוף)	ועדות תכנון מחוזיות	איגוד ערים	תאגידי מים
מתי"אות – מרכז תמיכה ישובי/אזורי חינוך מיוחד	עמותות תיירות אזוריות	צוותי תכניות אב לתכנון תחבורה בערי המטרופולין	ועדות תכנון מרחביות	יחידות סביבתיות אזוריות	רשויות ניקוז
	סניפי מעוף לעסקים קטנים ובינוניים			לשכות וטרינריה אזוריות	
	מרכזי מעברים לתעסוקה			תחנות בדיקה אזוריות (חוק המזון)	

איור 3.11 | מוסדות אזוריים משתנים בין הרשויות המוניציפליות

שכר לפי ענפים ואזורים



איור 3.12 | הפיזור הגאוגרפי של ההכנסות הפרטיות, מנעד ההכנסות מענפים לפי אזורים.
ההכנסות בענפים בנקאות והייטק באזור תל אביב והמרכז גבוהות בכ-30% מההכנסות באותם ענפים בפריפריה.

אולם תכנון נכון יותר של יחסי השלטון המרכזי והמקומי ושל מפת השלטון המקומי, יוביל לחלוקה נכונה יותר של האוכלוסייה, התעסוקה, השירותים החברתיים וההזדמנויות הכלכליות, ובכך יחזיר את שיווי המשקל הכלכלי גאוגרפי.

בשנים האחרונות גוברת ההבנה בעולם שהפתרון למצב זה, של מרכז חזק ופריפריה מוחלשת, מחייב חשיבה אזורית שתבוא לידי ביטוי בפעולה מתואמת ומסונכרנת של כל הגורמים בשלטון. קפיצת מדרגה כלכלית ויצירת צמיחה מכלילה ושגשוג יכולים להתקיים רק על בסיס נכסים אזוריים ומקומיים ברי קיימה, אשר אף שחקן יחיד – רשות מקומית, רשות ממשלתית או עסק – אינו יכול לייצרם או לנהלם לבדו.⁴⁶ אשר על כן, הצורך ברובד שלטוני אזורי אחיד לכל משרדי הממשלה, נולד מתוך ההבנה כי מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מסורבלת, לא יעילה ואינה מאפשרת לממשלה, כל שכן לשלטון המקומי, להקים מערכת שלטונית מקומית, יעילה ומקדמת לכלל אזרחי ישראל.

²⁴ על הסיבות לפרגמנטציה של השלטון המקומי ולקונפליקט המובנה בין רשויות ראו למשל: Yiftachel, Oren. "Centralized power and divided space: Fractured regions" in the Israeli ethnocracy." *GeoJournal* 53 (2001): 283-293. בלנק, ישי, מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל. משפטים ל"ד 2, תשס"ד, 197-297.

²⁵ דוח הצוות לקידום אזוריות, משרד הפנים, 2021.

²⁶ ביזור חכם עכשיו, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

- [27](#) Mandelbaum, Rani, Talia Margalit, and Barbara Pizzo. "Times of crisis: New planning policies and their impact on inequalities and the environment in Israel." BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini 20, no. 1 (2020): 15-23
- [28](#) בתוך אמיר לוי, טל וולפסון, סטיבן ו. פופר, שירה עפרון, אנאמרי א. ויטאקר, ג'ניפר ג'. לי, הרפורמה בשלטון המקומי ופערים חברתיים וכלכליים: אל עבר עתיד חדש, מכון ראנד, סנטה מוניקה, קליפורניה, 2020. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR3200/RR3204/RAND_RR3204z1.hebrew.pdf
- [29](#) דו"ח הצוות לקידום אזוריות, 2021.
- [30](#) למ"ס 2018, בתוך הרפורמה בשלטון המקומי, 2020.
- [31](#) דו"ח הצוות לקידום אזוריות, 2021.
- [32](#) הרפורמה בשלטון המקומי, 2020.
- [33](#) שפירא, יאיר-אסף, ארנונה לא למגורים, 1 בינואר 2021, <https://jerusalem.institute.org.il/blog/nonresidential-property-tax/>, אוהזר ב-3 לאוגוסט, 2024.
- [34](#) ראו דרי 1994; בן-אליא 2007; בלנק ורוזן-צבי 2009. המונח "רשויות מקומיות" דן בערים, מועצות אזוריות כפריות ודלות תושבים ומועצות מקומיות של כמה אלפי תושבים.
- [35](#) דרי, דוד, בינת שולץ-מילנר, מי שולט בשלטון המקומי? המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד, 1994.
- [36](#) פינקלשטיין אריאל, ברטוב יובל, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי, מחקר מדיניות 192, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.
- [37](#) פינקלשטיין וברטוב, 2023.
- [38](#) שם.
- [39](#) דו"ח הצוות לקידום אזוריות בישראל, 2021.
- [40](#) בתוך, הרפורמה בשלטון המקומי, 2020.
- [41](#) יוגב, ערן, "רשויות מקומיות, שלטון מרכזי ומה שביניהם: איפה הכסף?" עורך: שראל, מיכאל, דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי, פורום קהלת לכלכלה, 2022. <https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2022/06/israel.prosper.chartbook4.pdf>
- [42](#) אילן, שחר, כמה מושקע בחינוך של הילדים שלכם? תלוי איפה אתם גרים, 31.8.2020, "שומרים" וכלכליסט, 2020. <https://www.shomrim.news/hebrew/336>, אוהזר ב-3 לאוגוסט, 2024.
- [43](#) דוח הצוות לקידום אזוריות, 2021.
- [44](#) תכנון אזורי – תפיסה מבוססת מרחבים תפקודיים, תנועת אור, 2024.
- [45](#) דוח הצוות לקידום אזוריות, 2021.
- [46](#) תכנון אזורי – תפיסה מבוססת מרחבים תפקודיים, תנועת אור, 2024.

פרק רביעי | ההיסטוריה של התכנון המרחבי בישראל

בראי אזוריות

קווי השבר העמוקים בישראל והכשלים במבנה השלטון המקומי כאן, נובעים במידה רבה מתכנון מרחבי שכבר איננו רלוונטי. כדי לשנותו, יש להבין בראש וראשונה את ההיסטוריה המקומית של תכנון המרחב הישראלי. התכנון המרחבי הנוכחי של ישראל הוא תוצאה של מסורת תכנונית, המבוססת באופן מוצהר על שיקולים רציונליים – למשל, גודל שטח ואוכלוסייה, עוצמה כלכלית, תנאים טבעיים – אך מונחה בפועל ובמידה רבה, משיקולים בלתי מוצהרים, אידאולוגיים, דתיים ואתניים. התכנון בראשית המדינה שאף לפזר את האוכלוסייה בפריפריה הרחוקה, אך שם פיצל בין רשויות כפריות ועירוניות והוביל ליצירת היררכיה שבה ערי הפריפריה נמצאות מתחת למועצות אזוריות. על אף שהחל משנות התשעים שאף התכנון המרחבי של ישראל לעבור מפיזור אוכלוסייה לריכוז אוכלוסייה, וניסה להדביק את הפער עם העולם ולאמץ כמה מעקרונות האזוריות החדשה, הוא לא השתנה דיו. התכנון המרחבי בישראל לא הצליח לפצח את הקיטוב של המרחב הישראלי, קיטוב שקיים עד היום, הנובע מהפרדה מבנית ומנהלית בין אוכלוסיות שונות בתוך מבנה השלטון המקומי, ולעתים אף מגביר אותו.

בליבה של תפיסת האזוריות, שנציג כאן, עומד הרעיון כי קיים קשר הדוק בין הבנייה חברתית ובין תכנון מרחבי. תפיסה זו מתבטאת במושג המרכזי FUA (Functional Urban Area) מרחב תפקודי עירוני, שעלה במחקרים של ה-OECD והאיחוד האירופי, ושעל בסיסו אנחנו מציעים לתכנן מחדש את חלוקת האזורים של ישראל. לנוכח האתגרים שסקרנו קודם, ארגון ה-OECD הגדיר מחדש את המרחב האזורי ככזה שהצפיפות והשימושיות שלו מגדירים אותו כך. כלומר, מרחב תפקודי הוא כזה שבו מרבית האזרחים מסוגלים לקיים בפועל את מרבית הצרכים היומיומיים שלהם. המרחב נקבע בדרך כלל על ידי מדידת התנועות והפעולות הכלכליות המתבצעות בו, והוא כולל את העיר וסביבותיה, כמו גם יחידות מקומיות שהן חלק משוק העבודה של העיר (אזור יוממות).⁴⁷ מרחב תפקודי עירוני בא לידי ביטוי באופנים שונים בדיון על אזוריות בישראל. ועדת האזוריות של משרד הפנים וארגון ג'וינט אלכא (2018) הגדירו את האזורים המוצעים כיחידות מרחביות תחומות (בעלות גבולות), תוצר של הבניה חברתית מתמשכת וארוכת שנים: "רשת של יחסים במרחב אזורי נתון בין שחקנים וקהילות שונות (פירמות, אקדמיה, שלטון מרכזי, שלטון מקומי, ארגוני מגזר שלישי ועוד), שלכל אחד ואחת יכולות ותפקידים שונים המבססים את המערכת."⁴⁸ הסקירה של משרד הפנים וג'וינט אלכא מתייחסת גם למדיניות האזורית החדשה של האיחוד האירופי (2016)

OECD) המכונה *Productive Regions for Inclusive Societies*, שקוראת לפיתוח חברתי כלכלי של אזורים באמצעות יצירת כלכלות אזוריות יעילות, והכללת קהילות שונות בתהליכי הצמיחה האזוריים.⁴⁹ ההגדרה הפוליטית של אזורים מניחה כי הפעילות היום-יומית שמגדירה אותם מכוונת למשילות ותכנון כלכלי, שנועדו לטפח מעורבות אזרחית פעילה. ההגדרה התכנונית של מטרופולין – "אוסף גדול של יישובים עירוניים וכפריים המקיימים זיקות בעוצמות שונות אל עיר אֵם" – מניחה כי הזיקה של יישובי הלוויין לעיר באה לידי ביטוי בתדירות הנסיעות אליה, ומוגדרת מתוך תפקוד יום-יומי בתחומי התעסוקה, החינוך, התרבות ושירותים נוספים. על כל פנים, ההגדרות השונות מניחות כי מתקיים קשר הדוק בין התפקוד ובין הבניה מרחבית.

אך מעבר להגדרות הטריטוראליות, הניהוליות והתפקודיות, יש לאזור גם משמעות חווייתית, חושית, נפשית ורגשית. החושים שלנו הם מקומיים, טוען חוקר העירוניות קווין לינץ, בעוד שהנסיון והחויה שלנו הם אזוריים.⁵⁰ איכות חושית היא המראה, הצליל, הריח והתחושה של מקום. החשיבות החברתית של ההיבטים האלה נדחתה לעיתים הצידה, אך הם חשובים ומשמעותיים מאוד לבני אדם. הדאגה לחויה החושית האזורית צריכה להיות באחריות הממשל האזורי. אך מהו אזור טוב מבחינת החויה של תושביו? אזור טוב הוא כזה שיש בו נגישות לכלל האוכלוסייה למתקנים הציבוריים הקיימים בו, שהחויה החושית שלו היא נעימה ושהתנועה בו היא נוחה ויעילה, ובונה תחושת שייכות. אנשים מרגישים שייכות לאזור כאשר הם מבינים אותו, ולהפך. אלו הם רק חלק מהמאפיינים שהופכים אזור להיות מתפקד ובר קיימא. חלוקה אזורית אם כך אינה יכולה להישען רק על מיפוי נתונים כמותיים, סטטיסטיקות ונתונים סוציולוגיים, דמוגרפיים או גאוגרפיים. אומנם מאפיינים אלו חשובים, אך הם אינם מספיקים. כדי לתכנן אזורים טובים יש להיעזר בידע, חושים וחוויות אנושיות של תושבי האזור. יש לשתף את תושבי האזור בתהליך התכנון וללמוד מהידע שלהם, באמצעות מפות אישיות ותיאורים של חוויות וסיפורים מההיסטוריה של האזור. זהו תהליך משמעותי ומעמיק שהכרחי לקיים אותו כחלק מיצירת המפה. מפת החלוקה מחדש של ישראל לאזורים, אותה נציג בהמשך, היא שלב מקדמי-בסיסי, תשתית שעליה יתווספו בעתיד רבדים נוספים של ידע מקומי, חווייתי וחשי.

חלוקה מחדש של ישראל לאזורים והקמתו של רובד שלטוני אזורי, זו משימה מורכבת. הרובד הבסיסי ביותר בה, זה שאמור לרכז אליו את כל המידע הגאוגרפי הרלוונטי, הוא הרובד התכנוני.

מהו תכנון מרחבי?

תכנון מרחבי הוא תהליך הכולל ארגון והקצאת קרקע ומשאבים באזור מסוים, כדי להשיג מטרות ספציפיות. מטרת התכנון המרחבי היא יצירת קהילות מגורים מתפקדות, שבהן אנשים יכולים לצמוח בצורה הטובה ביותר, תוך צמצום ההשפעות השליליות על הסביבה ומקסום הטוב החברתי והכלכלי הטמון בה. בחברה מורכבת כמו ישראל, תכנון מרחבי אפקטיבי מחייב שיתוף פעולה בין סוכנויות ממשלתיות, הסקטור הפרטי, גורמים בקהילה ותושבים, כדי לוודא שתהליך התכנון משקף את צורכי הקהילה במרחב.⁵¹ באופן מסורתי, בתכנון המרחבי ניתן למצוא נושאים שונים כגון פיתוח כלכלי, פיתוח עירוני ודור, תשתיות פיזיות ומוסדיות של בריאות, חינוך ותרבות, תחבורה וכן הגנת הסביבה. הוא כולל ניתוח דפוסי שימוש נוכחיים בקרקע, מגמות באוכלוסייה, פעילויות כלכליות ומצב הסביבה באזור מסוים. בהתבסס עליו, מתכננים וקובעים מדיניות ואסטרטגיות לקידום הפיתוח והצמיחה בעתיד, תוך חתירה לשגשוג כלכלי, חברתי ותרבותי לכלל הציבור. האסטרטגיות הללו כוללות תקנות אזוריות (הפרדת שימושים למרחבים שונים), אופן השימוש בקרקע, פיתוח תשתיות התחבורה, החינוך, הרפואה והתרבות ושמירה על הסביבה.

מתוקף מורכבותו והשפעתו הרבה, בלב התכנון המרחבי ניצבים קונפליקטים ועימותים, העולים עקב דרישות מתחרות לשימוש בקרקע: תהליכים שמתחוללים כאשר השימוש בקרקע משתנה, וכאשר ישנה חלוקה לא שוויונית של עלויות וזכויות שנוצרות מפיתוח. אם לא היו קונפליקטים, לא היה צורך בתכנון. למעשה, תכנון יכול להיות מוגדר כתהליך שבו הממשלה פותרת עימותים בשימושים מרחביים, או כאשר כתוצאה מתהליכי תכנון נוצרים עימותים חדשים, או שאלו הקיימים מועצמים. ישנן אלטרנטיבות בכל רמה של תכנון, ומערכת התכנון היא המנגנון שמנהל את רמות התכנון – מהרמה הגבוהה ביותר, הלאומית, ועד הנמוכה ביותר, האתר. מערכות התכנון משתנות בין מדינה למדינה, אך את כולן ניתן לנתח במונחים הללו. תכנון מרחבי כולל קביעת מטרות, תכנון מדיניות תוך שיתוף והתייעצות עם בעלי מקצוע ואזרחים, פתרון סכסוכים פורמלי, פיקוח על פיתוח והטמעה והערכה של תוצרי התכנון.⁵²

אם כך, התכנון המרחבי הוא תוצר תרבותי שמבטא ומשעתק את יחסי הכוח החברתיים, וגם תורם לעיצובם.⁵³ תכנון מרחבי הוא מעשה פוליטי מונחה אידיאולוגיה, במיוחד בישראל, משום שהוא מקצה משאב מרכזי הטעון גם במשמעויות לאומיות, דתיות, חברתיות, ביטחוניות ואחרות. במקרה הישראלי, לשליטה במרחב ובקרקע יש משמעות מיוחדת.⁵⁴ התכנון המרחבי משמש, יחד עם המדיניות הקרקעית, כלי מרכזי להבטחת הבעלות על הקרקע, הקצאת הקרקע ועיצוב המרחב.⁵⁵ נוסף על מערכות שליטה נוספות – כמו מערכת המשפט, המערכת הכלכלית, הצבא, הממסד התרבותי ורישום האוכלוסין – המערכת המסדירה את הבעלות והשימוש בקרקע משקפת את עוצמתה בחברה ומשפיעה עליו.⁵⁶

מנגנון: התכנון הארצי בישראל

חלוקת הסמכויות של התכנון בנויה בצורה היררכית, והכלי העיקרי הוא התוכנית. התוכנית בדרגה הגבוהה ביותר היא התוכנית הארצית (תמ"א). אחריה, תוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ), תוכנית בניין עיר (תב"ע) ותוכנית בניין עיר נקודתית. לכל תוכנית יש אידאולוגיה מוצהרת (Explicit), וגם כזו המשתמעת (Implicit) מהאידאולוגיה המקצועית המתבטאת בתפיסה המרחבית, בגישה התכנונית ובהמלצות התוכנית.⁵⁷ מכלול הכוונות המוצהרות והמשתמעות של התוכנית הוא האידאולוגיה שלה, "מערך של רעיונות שבאמצעותו מעצבים, מפרשים ומצדיקים מטרות ואמצעים של פעולה חברתית מאורגנת, במטרה לקיים, לסכן, לסלק או לבנות מציאות חברתית."⁵⁸

במדינת ישראל, מנהל התכנון הוא הגוף הממשלתי שאמון על התכנון והפיתוח המרחבי. זהו גוף הכפוף לשר האוצר, ופעילותו מעוגנת בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה⁵⁹. 1965. המנהל אחראי על פרויקטים שונים כמו תכנון מגורים ותשתיות; רגולציה ורישוי בבינוי; הכנת תקנות ותוכניות אסטרטגיות בהתאם לחוק התכנון והבנייה. באחריות המנהל לגבש את מדיניות התכנון הלאומית ולקדם תוכניות מרחביות, תשתיות ומגורים ברחבי הארץ, ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. המועצה הארצית לתכנון ובנייה האחראית על התכנון בכל הרמות, נמצאת תחת המנהל,⁶⁰ והיא זאת שמכינה את התוכניות הארציות הקרויות תוכנית מתאר ארצית (תמ"א). תמ"אות אלו קובעות את מדיניות התכנון בארץ על פי נושאים. תמ"א 3, למשל, עוסקת בנושא דרכים, תמ"א 8 מטפלת בכל הנוגע לגנים לאומיים ושמורות טבע, תמ"א 12 בתיירות ונופש, תמ"א 19 בבתי העלמין, תמ"א 23 במסילות ברזל וכך הלאה. מנהל התכנון חולש על שישה מחוזות: צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, דרום וירושלים. המדיניות המחוזית מתבססת על המדיניות הארצית (תוכניות המתאר הארציות), ולכל מחוז יש תוכנית מתאר מחוזית. עבודת המחוז עוסקת בתוכניות גדולות שבתחום המחוז ובסמכותה לאשר תוכניות אלו.⁶¹

היסטוריה קצרה של החלוקה המנהלית לאזורים והתכנון הפיזי, טרם קום מדינת ישראל

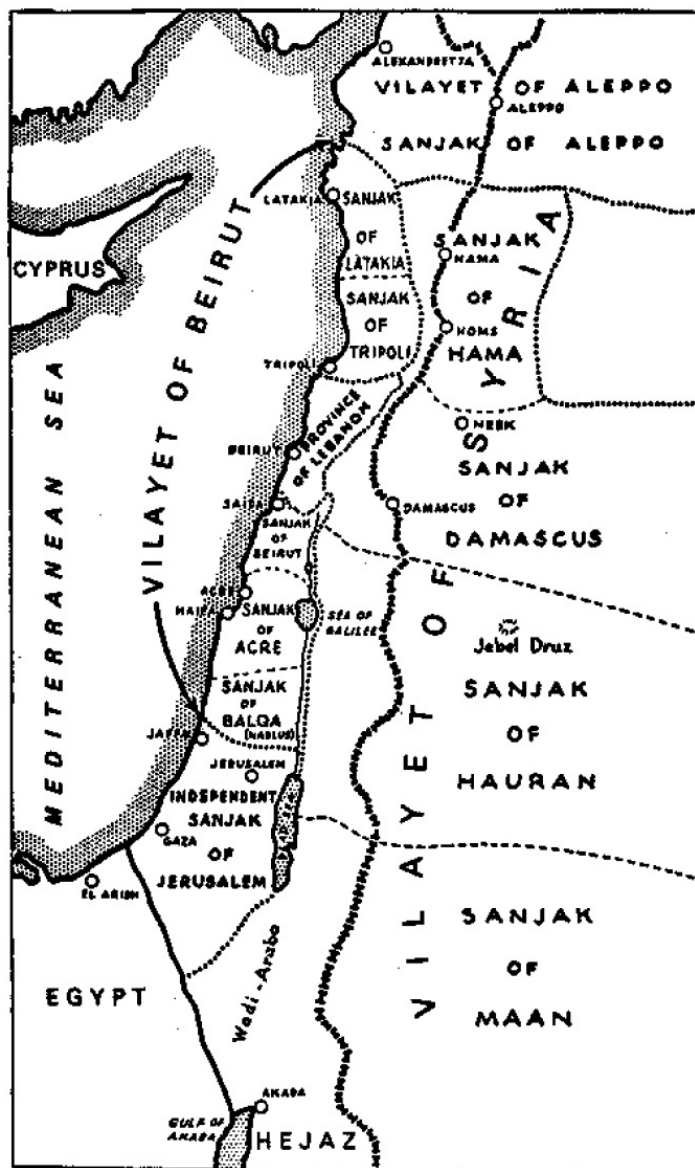
התכנון בישראל הוא ריכוזי מאוד וכזה היה תמיד, על אף הרפורמות והשינויים הרבים שקרו לאורך השנים, לפחות מאז שנולדו בארץ מוסדות תכנון מודרניים. בהמשך נתאר את ההיסטוריה של החלוקות המנהליות וחוקי התכנון והבעלות על קרקעות מהתקופה העות'מנית ועד קום המדינה, ונראה כיצד חוקי התכנון של מדינת ישראל בהווה התפתחו מתוך החוקים האימפריאליים והמנדטוריים שקדמו להם, וכיצד המשיכו אותם וירשו יתרונות לצד חסרונות.

התקופה העות'מנית המאוחרת - חלוקה מנהלית

בתקופה המודרנית פלסטינה-ארץ ישראל הייתה חלק מן האימפריה העות'מנית (1516–1917). במחצית השנייה של המאה ה-19 עברה האימפריה תהליך מודרניזציה. תקופת הרפורמות והתחדשות שהוכרזה ב-1839, שנקראה הטנזימאט, יועדה "להביא את יתרונות הממשל התקין לרחבי האימפריה באמצעות הקמתם של מוסדות חדשים".⁶² הרפורמה חוללה שינויים בחלוקה המנהלית לאזורים, מתוך ניסיון להחליף את הכוחות האוטונומיים המרכזיים בשליטה מהמרכז. במחצית השנייה של המאה ה-19, האימפריה הייתה מחולקת לפרובינציות שנקראו איילטים (eyālets). כל איילט היה מחולק לסאנג'קים (sancak) או ליוואסים (livās). כל סאנג'ק או ליוואס התחלק לקזאסים (kāzas), אשר היו מחולקים לנאהייסים (nāhiyes).⁶³ השלטון העות'מני הרבה להשתמש במסמכיו בשם פלסטין, אך בכל שנות שלטונו באזור לא הייתה יחידה מנהלית בשם זה.⁶⁴ על אף שפלסטינה-ארץ ישראל-פלסטינה לא הייתה קיימת כיחידה מנהלית בתקופה זו, המונח שימש לתיאור אזור גאוגרפי. לאחר ארגון מחדש מנהלי, בשנות ה-70 וה-80 של המאה ה-19, חולק האזור ל-3 יחידות מנהליות: הסנג'אק של ירושלים, שנשלט ישירות על ידי איסטנבול; הסנג'אק הצפוני של שכם; והסנג'אק של עכו, הצמוד למחוז של ביירות (איור 4.1).⁶⁵

איור 4.1 | שנות ה-90 של
המאה ה-19. חלוקה אזורית
כחלק מהאימפריה העות'מנית

מקור: Centre for Israel Education
/https://israeled.org
/resources/maps



שינויים במדיניות הקרקעות העות'מנית בעקבות רפורמת הטנזימאט

עד אמצע המאה ה-19, החקיקה בתחום התכנון והמקרקעין בפלסטינה-ארץ ישראל התבססה על חוקי השריעה. בהמשך, בעקבות הטנזימאט, נחקקו חוקים הנוגעים לבעלות על קרקעות, נוצרו מוסדות חדשים, נערכו סקרי אוכלוסייה, ובוצע תיעוד חלוקת הקרקעות וכל מידע הנוגע אליהן (קדסטר). ב-1858 נחקק חוק הקרקעות של האימפריה העות'מנית, שחזק את מערכת רישום הקרקע (טאבו) ומיסד את הליך הנפקת שטרות קניין על אדמות. החוק קבע חמש קטגוריות לחלוקה: מולק – אדמה בבעלות פרטית; מירי – אדמה בבעלות המדינה

שניתן לעבדה תמורת תשלום חד-פעמי; מווקף – אדמה בנאמנות דתית או הקדש מוסלמי; מתרוקה – אדמה בלתי מעובדת; מוואת – שממה מרוחקת ממקום יישוב ושאינה מתאימה לעיבוד.⁶⁶ החוק קבע גם כי ניתן לחזור ולעבד אדמת מוואת ולהפוך אותה לאדמת מירי. בעקבות החוק, העות'מנים ערכו מדידה כללית של אדמות המדינה בפלסטינה-ארץ ישראל, וסקר מקיף של פעילות רישום הקרקעות. ב-1867 נחקק גם חוק שאפשר לנתיני מדינות זרות, שלהן הסכם עם האימפריה, כמו בריטניה, צרפת ואוסטריה, לרכוש נכסי דלא נידי ולרשום על שמם זכויות בקרקע ובמים. כך התאפשר לקבוצות מתיישבים ציוניות בעלות אזרחויות זרות לרכוש וליישב אדמות.⁶⁷

תקופת המנדט הבריטי, חלוקה מנהלית

מתום מלחמת העולם הראשונה ועד יוני 1920, ארץ ישראל הייתה תחת משטר צבאי בריטי. בתחילה, הארץ הייתה מחולקת ל-13 אזורים מנהליים, שעד 1919 צומצמו ל-10, וכל אחד מהם היה כפוף ישירות למשטר הצבאי. בראשית 1920 היו תשעה מחוזות: ירושלים, יפו, חברון, ג'נין, צפת, עכו, טבריה, טולכרם ובאר שבע. גם חלוקה זו השתנתה, באמצע 1920, כשהחל המנדט, והאזור חולק ל-11 מחוזות: ירושלים, חיפה, חברון, ג'נין, שכם, צפת, עכו, טבריה, גליל, טולכרם ובאר שבע. המחוזות ותתי המחוזות יצרו את הדרגה הראשונה והשנייה של החלוקה המנהלית. המספר והשטח הטריטוריאלי של המחוזות השתנה עם הזמן, אך המשיך להתקיים לכל אורך תקופת המנדט.⁶⁸

בתום תקופת המנדט הבריטי, ארץ ישראל הייתה מחולקת ל-6 מחוזות ול-16 נפות. במחוז נכללו אז כ-300 אלף נפש, ובנפה כ-100 אלף נפש. החלוקה המנדטורית ירשה את החלוקה העות'מאנית והתאימה אותה לצרכיה השלטוניים והמנהליים. ששת המחוזות היו: הגליל, חיפה, שומרון, לוד, ירושלים ועזה. מחוז הגליל כלל את הגליל העליון, הגליל התחתון, העמקים, ואת החוף המערבי של הגליל. מחוז חיפה כלל את עכו והשתרע עד מדרום לחדרה. גבול מחוז שומרון הגיע עד לחוף הים במערב וכלל את עמק חפר. מחוז לוד השתרע מהרצליה בצפון ועד לגדרה בדרום, וכלל את מושבות הדרום. מחוז ירושלים כלל את הרי יהודה ומדבר יהודה, ובמערב הגיע עד לשוליים המערביים של ההר בגבול השפלה הגבוהה. מחוז עזה השתרע מצפון לאשקלון וכלל את הנגב כולו. החלוקה המנדטורית שירתה את צורכיהם הצבאיים של הבריטים, ועל בסיס זה נקבע גודלו היחסי של מחוז חיפה, עקב חשיבותה האסטרטגית של העיר חיפה, השתרעותו של מחוז לוד על פני שטח נרחב שכלל את הפריפריה הקרובה והרחוקה של תל אביב, ותיחום מחוז ירושלים בגבולותיו הטבעיים של ההר. קביעתו הסופית של 'הקו הירוק' בשנת 1949 הובילה להתאמות בין הגבולות המנדטוריים לגבולות שבתחומי מדינת ישראל. שינויים שוליים נעשו באזור חבל ערד, מזרח

חבל לכיש, מזרחו של חבל מודיעין בעמק עירון ובהר הגלבוע. שינויים גדולים יותר נעשו במחוזות חיפה והמרכז. לאחר קום המדינה, מחוז חיפה צומצם, והוצאו ממנו אזור עכו וחלק מן הכרמל. החלק שנותר בידי ישראל, ממערבו של מחוז השומרון, סופח למחוז המרכז. מחוז תל אביב נקבע כמחוז נפרד הכולל את העיר תל אביב ואת אגד הערים שלה. מחוז ירושלים הצטמק אחרי שנת 1948 ועמד על החלק משטחו המנדטורי, שנשאר בגבולות מדינת ישראל. חוסר ההתאמה בין הגבולות המנהליים מימי המנדט ובין הגבולות החדשים של המחוזות במדינת ישראל, לא מנעו התגבשות מנהלית שהתארגנה כבר בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה. לצורכי התכנון הפיסי הוחלט על חלוקה ל-24 נפות תכנון שנתחמו על בסיס נתונים גאוגרפיים, כלכליים וחברתיים. יחידות אלה לא תאמו את גבולות הנפות, ולמעשה היו אלה מרחבי תכנון כשלעצמם שהשתנו מעת לעת, והפכו ל-36 ברבות הימים.⁶⁹

מדיניות הקרקעות

על אף שהמדיניות הרשמית של המנדט הבריטי הייתה להימנע משינויים נרחבים לחוקי הקרקע הקיימים, השינויים האלו התחוללו, ולא רק כפרשנות של חוקים עות'מניים על ידי פקידי המשטר הקולוניאלי הבריטי בפלסטינה-ארץ ישראל, אלא לצורך שחרור כמה שיותר אדמות לטובת השלטון, והגדרת זכויות המקומיים באופן צר ככל שניתן.⁷⁰ ב-1920, הוקמה מחלקת הסקר, מחלקה מיוחדת שהייתה אחראית על סקירה ומיפוי של ארץ ישראל. במשך כל שנות פעילותה, למעלה מעשרים שנה, מחלקה זו הייתה אחראית על יצירת מפות גאוגרפיות שהתפרשו על כל שטח המנדט.⁷¹ הבריטים ערכו סקר אוכלוסייה מקיף, וניסו לקדם את הסדרת רישום הבעלות על הקרקעות. ב-1921 הם חוקקו את פקודת הקרקעות המתות (קרקעות מוואת) שאסר על החייאתן ללא אישור ממשלתי. הטוענים לבעלות על קרקעות נדרשו לרשום את האדמות על שמם בתוך חודשיים. ב-1928, לאחר שהרישום לא הצליח, יזמו הבריטים את פקודת הסדר המקרקעין, שהסדירה את חוקי הקרקעות הקיימים ונתנה תוקף חוקי ומחייב לפעולות ליצירת רישום קרקעות מודרני, חקיקה שעד היום היא הבסיס המשפטי להסדרת קרקעות ולרישומן בשטח שבין הירדן לים (איור 4.2).

איור 4.2 | מפת הגבולות המנהליים של ארץ ישראל בתקופת המנדט, 1937

מקור: Stein, Kenneth W. The Land
Question in Palestine, 1917-1939.
North Carolina: University of North
Carolina Press, 1984 and 2003.
Copyright, Ken Stein and the
Centre for Israel Education, 2024



עד סוף המנדט הצליחו השלטונות למפות בעלות על קרקעות בעיקר במישור החוף ובעמקים.⁷² מי ששילם מחיר כבד על תהליך הסדרת הבעלות על קרקעות היו הבדווים. הבדווים ישבו באדמות הנגב ועיבדו אותן במשך מאות שנים, אך לא רשמו את אדמותיהם בטאבו. הבעלות נקבעה והועברה מדור לדור בתוך המערכת השבטית. סקר אוכלוסייה שנערך ב-1947 קבע כי 90 אלף בדווים התגוררו באותה עת בנגב, אך ב-1948 ברחו רובם או גורשו, ו-10,000 שנותרו רוכזו באזור הסייג, בנגב הצפון מזרחי. לאחר הקמתה הכריזה מדינת ישראל על מרבית האדמות בנגב כאדמות מוואת, וקבעה כי מי שלא רשם את אדמתו ב-1921 אינו יכול עוד לעשות כך. אדמות הנגב הפכו לאדמות מדינה, הבדווים הוגדרו כפולשים וכפריהם לא הוכרו על ידי המדינה. החל משנות השישים מנסה המדינה, בהצלחה משתנה, ליישבם ביישובים עירוניים, אך המאבק על ההכרה בכפרים עדיין ממשיך, ועל אף מספר ניסיונות להסדרה, המחלוקת רחוקה מפתרון הולם.⁷³ כיום הוכרו 17 כפרים, אך מחצית מהאוכלוסייה, כ-150 אלף איש, גרים בכפרים שעדיין אינם מוכרים על ידי המדינה.⁷⁴

תכנון ערים

בתקופת המנדט התחולל תהליך מהיר של עיור וחל גידול בעיור הערבי, תוצאה של הגירה מהכפרים ועליית מעמדם של הפועלים הערבים. במקביל, העלייה היהודית ממרכז ומזרח אירופה עיצבה חלק גדול מהמרחב העירוני. כ-300 אלף יהודים הגיעו בין המלחמות, והאוכלוסייה היהודית גדלה מ-11% לכ-32% בשלהי המנדט.⁷⁵ רוב המהגרים היהודים היו ממעמד בינוני עירוני, שברחו מהסכנות המתגברות באירופה, וכאשר הגיעו התיישבו בערים תל אביב, חיפה וירושלים. תל אביב, שהייתה מבין השלוש עיר יהודית לחלוטין, גדלה במהרה מפרבר גנים של יפו לאזור מטרופוליני משמעותי. ב-22 השנים, בין 1914 ועד 1936, היא גדלה מ-3,600 נפש ל-120 אלף נפש, והפכה לעיר הגדולה ביותר במדינה ולמרכז פוליטי, כלכלי ותרבותי של הקהילה היהודית.

הבריטים הביאו בשורה בתחום התכנון, ובפרט בתכנון הערים. החוק המרכזי שעיצב את המערכת הסטטוטורית של התכנון הפיזי החל מימי ראשית המנדט, בינואר 1921, היה פקודות בניין ערים. הפקודות הגדירו מערכת היררכית וריכוזית מאוד של מוסדות תכנון. השלטון המרכזי, ובהמשך המחוזי, נמצא בראש והיה מופקד על עיצוב המערכת התכנונית, קבלת החלטות מהותיות ואישור תוכניות מתאר עירוניות. הוועדות המקומיות היו מורכבות מתושבי הארץ, והיו מופקדות רק על היישום הטכני. כל סוג של מבנה, אפילו הפשוט ביותר, נזקק לאישור הרשויות. המעורבות המקומית בחקיקה הייתה מצומצמת גם בקולוניות אחרות, אך בארץ ישראל הסכסוך בין היהודים לערבים והמרד הערבי הובילו להגברת הריכוזיות. נוסך על כך, מנגנון התכנון הבריטי לא כלל תכנון ארצי, אלא התמקד באזורים עירוניים. רק לקראת סוף המנדט, בשנת 1947, עלתה הצעה להחלפת פקודת בניין ערים לפקודה לתכנון עיר וכפר, אך הליך החקיקה לא הושלם עד תום המנדט.⁷⁶

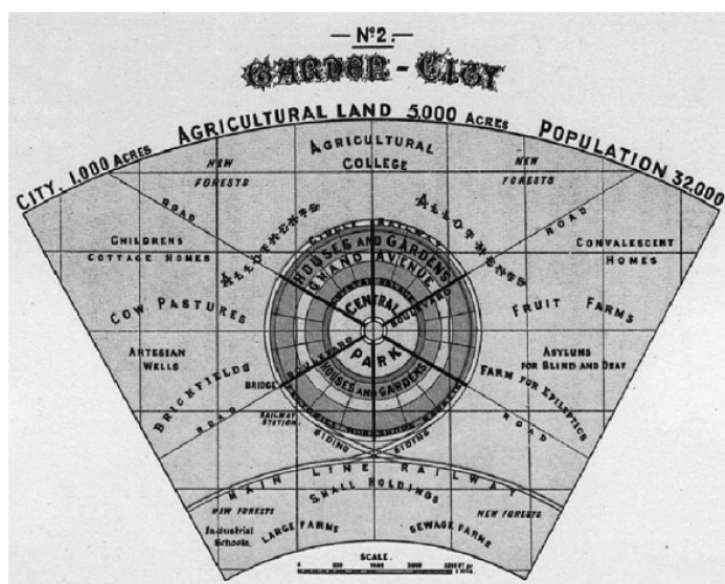
תכנון הערים בתקופת המנדט התבסס על רעיונות התנועה המודרנית ששאפה להקים "עיר טובה", כזו שיהיו בה תנאי חיים בריאים ההולמים את המציאות של המאה ה-20. בראש ובראשונה הייתה זאת סכמת עיר הגנים (Garden City) של אבנעזר הווארד (Ebenezer Howard), שפורסמה ב-1899 (איור 4.4). עיר הגנים של הווארד נהגתה כדי להתמודד עם הצפיפות, הרעש ותנאי ההיגיינה הירודים שאפיינו את הערים בעקבות המהפכה התעשייתית. המודל העירוני של עיר הגנים של הווארד סובב סביב מעגל משותף – מרכז מעגלי ירוק שמערך של רצועות, כל אחת מיועדת לשימוש אחר, סובב אותו: רצועת מגורים, רצועת מסחר, רצועת תעשייה, רצועת חקלאות, ורצועה ירוקה שמקיפה את העיר ומגבילה את צמיחתה.⁷⁷ הערים החדשות תוכננו מן היסוד, בשונה מערים מסורתיות שהתפתחו באופן אורגני, כשהן מחולקות לאזורים תפקודיים שונים ונפרדים (zoning) על פי מודל העיר הפונקציונלית.⁷⁸

מי שיישם את רעיון עיר הגנים בתכנון ערים בארץ ישראל היה המתכנן והבוטניקאי הסקוטי, פטריק גדס (Geddes). בדומה לבני דורו, גדס ראה בחומרה את התפתחותן של ערים גדולות, זליגתן הבלתי נשלטת אל האזור הכפרי והפיכתן למה שכינה מגלופוליס (Megalopolis). גם הוא שאף להגביל את צמיחתן של הערים באמצעות תכנון שייביא להקמת ערים קטנות ובינוניות אשר יישלבו בתוכן גנים, ומטרתן העיקרית תהיה איכות החיים של תושביהן. נוסף על כך, הוא טבע גם את המושג עיר עולם (world city). בשנת 1925, בזכות יחסיו הטובים עם ההנהלה הציונית, הממשל הבריטי וראשי הקהילה הערבית בארץ, פנה מאיר דיזנגוף, ראש העיר תל אביב, לגדס בבקשה להכין תוכנית אב לעיר. התוכנית, שאושרה ב-1932 והייתה לתוכנית המתאר הראשונה של תל אביב, כללה את האזור שבין לב תל אביב בדרום לנחל הירקון בצפון, ציר שלמים הפך לרחוב אבן גבירול במזרח והים

במערב. התכנון כלל רחובות ושדרות רוחב בניצב לים שיקבלו בריזה נעימה, וכן רחובות אורכיים שהיה בהם שילוב של מסחר, מגורים וגנים ציבוריים, גדולים וקטנים השזורים במרקם העיר.⁷⁹ ההישג המשמעותי של תוכנית גדס הוא יצירת מרקם עירוני אחיד בעל השטח הגדול ביותר בערי ישראל, והגדול ביותר בעולם מסוגו – מאפיין המהווה את אחד הגורמים להכרזתה של העיר הלבנה בתל אביב כאתר מורשת עולמית (איור 4.5). נוסף על כך, בשנת 1922 הכין גדס, בשיתוף האדריכל היועץ למנדט, צ'ארלס רוברט אשבי, תוכנית מתאר לירושלים, שלא מומשה, בסופו של דבר.

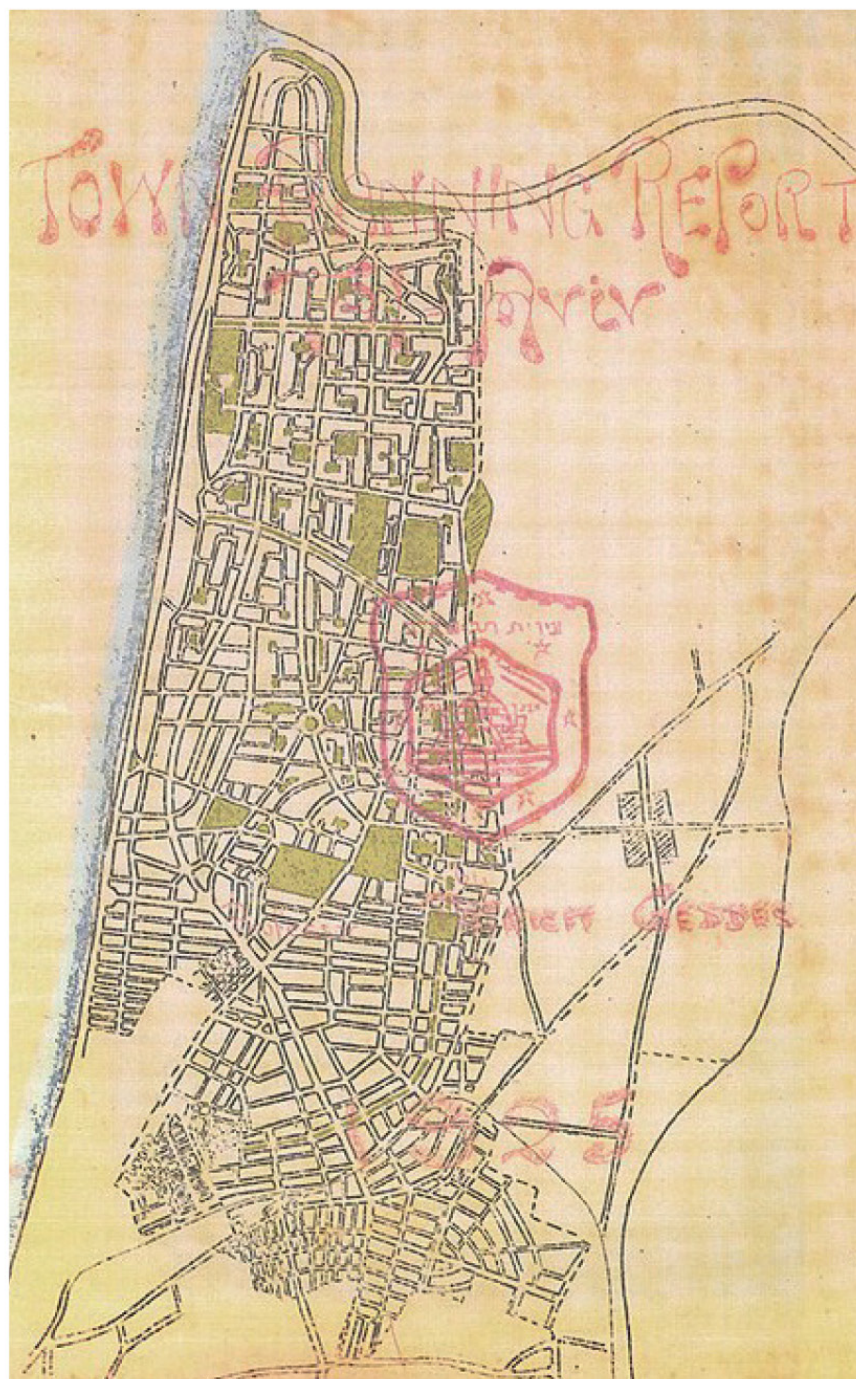
איור 4.4 | עיר הגנים, Garden

City, אבנעזר הווארד (1902)
המודל העירוני של עיר הגנים
סובב סביב מעגל משותף –
מרכז מעגלי ירוק שמערך
של רצועות, כל אחת מיועדת
לשימוש אחר: רצועת מגורים,
רצועת מסחר, רצועת תעשייה,
רצועת חקלאות, ורצועה ירוקה
שמקיפה את העיר ומגבילה
את צמיחתה



בעקבות עיר הגנים, גדס פיתח בשנות העשרים את התפיסה האזורית שלו (Regionalism), וקבע עיקרון משמעותי: כאשר מתכננים עיר יש להכיר היטב ולהבין לעומק את מאפייניו של האזור, ולהתאים את התכנון אליו. למשל, כשגדס הכין תוכנית עירונית לירושלים, הוא טען כי יש לתכנן את העיר כחלק מאזור ים המלח והמפעלים שבו. נוסף על כך, גרס כי תכנון העיר והאזור חייב להיות מבוסס על סקר מקיף של הסביבה הפיזית והאנושית, ובכלל זה סקר גאולוגי, גאוגרפי, אקלימי, כלכלי וחברתי של העיר. התבססות על סקר אזורי מקיף מלווה מאז ועד היום את תחום התכנון העירוני והארצי.⁸⁰ גדס הציג את התפיסה האזורית שלו ב'חתך העמק' (איור 4.6). לתפיסתו, העיר והכפר אינם ישויות נפרדות, אלא משולבות זו בזו כחלק מהאזור (region). החתך הוא דוגמה לאזור של עמק שבו להשתייכות הגאוגרפית מותאמת צורת בנייה ותעסוקה משלה, כאשר עיר האזור נמצאת בתחתית העמק, משולבת בתוך אזור גאוגרפי נופי רחב. בחלק העליון ישנו חתך רוחבי של נחל היורד מן ההרים אל

הים המשלב תנאים פיזיים ועיסוקים טבעיים, ובחלקו התחתון ייצוג של יישובים שונים
המשקפים התארגנויות חברתיות.^{[81](#)}

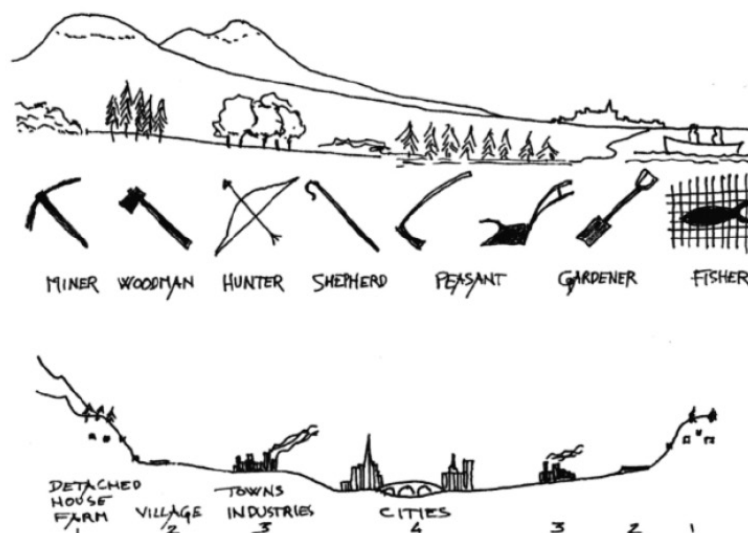


איור 4.5 | תוכנית גדס לתל אביב. התכנון כלל רחובות ושדרות רחב בניצב לים על מנת שיקבלו בריזה נעימה, וכן רחובות אורכיים שיהיה בהם שילוב של מסחר, מגורים וגנים ציבוריים, גדולים וקטנים השזורים במרקם העיר

מקור: ארכיון תל אביב, 1931

איור 4.6 | 'חתך העמק'
 פטריק גדס. דוגמה לאזור
 של עמק שבו להשתייכות
 הגאוגרפית מותאמת צורת
 בנייה ותעסוקה משלה. העיר
 האזורית נמצאת בתחתית
 העמק, משולבת בתוך אזור
 גאוגרפי נוכי רחב

מקור: Geddes, Patrick. "The valley section from hills to sea, New York City. URL." *habitat. aq. upm. es/boletin* 45 (1923)



מדינת ישראל: התכנון המרחבי הארצי ויחסו לתפיסות אזוריות

עם קום מדינת ישראל, שטח המדינה גדל מ-15 אלף קמ"ר על פי תוכנית החלוקה מ-1947, ל-20 אלף קמ"ר, עם תום מלחמת העצמאות ב-1949. מדינת ישראל ירשה את מערכות החוקים של המשטרים הקודמים, שחלקם עברו שינויים וחלקם הותרה על כנם. חלק מחסרונות השיטות הקודמת נשארו גם לאחר הקמת המדינה, כמו הפער בתכנון ובפיתוח בין אזורים עירוניים לכפריים, ושימוש בריכוזיות התכנון כאמצעי פוליטי לקביעת עובדות בשטח. בראש ובראשונה, המדינה שינתה את חוקי הקרקעות העות'מנים והבריטים כדי להפוך אדמות ברחבי הארץ לאדמות מדינה, ובכך הפכה לבעלים העיקרי של הקרקעות במדינה. בשנת 1950 הכריזה המדינה על חוק נכסי נפקדים. על פי חוק זה, מי שעזב את המדינה לשטח מדינה עוינת, במהלך המלחמה או אחריה, אדמתו הופכת לשטח נטוש ומועברת לשליטת האפוטרופוס לנכסי נפקדים, ובפועל לבעלות המדינה.⁸² הריכוזיות בבעלות על הקרקעות על ידי המדינה הובילה גם לעליית מחירי הקרקע, ולהנצחת פערים חברתיים כלכליים. אנו מקווים שהחלוקה האזורית שתוצע בפרק החמישי תהיה אמצעי לתקן במידה מסוימת את האפליה האתנית, החברתית והכלכלית שמאפיינת את מדינת ישראל. בהמשך הפרק נערוך סקירה של התוכניות הארציות שנערכו למדינת ישראל על ידי גופי התכנון, מאז

קום המדינה. נבחן כיצד התכנון הישראלי החל בתוכנית אזורית, עבר החל משנות ה-90 לתפיסה מבוססת מטרופולינים, וחזר לאחרונה לתפיסה אזורית.

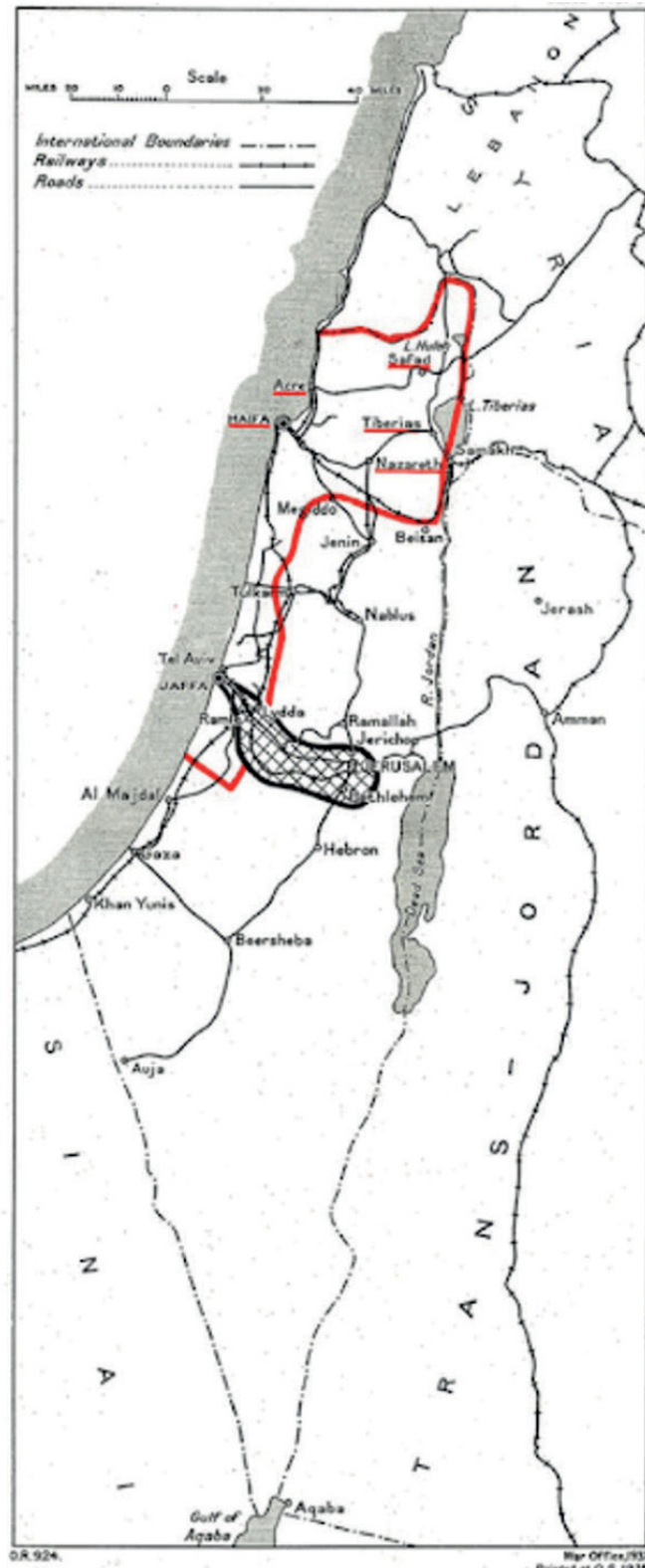
תוכנית שרון – אזוריות במודל של פיזור היררכי ואובייקטיבי, 1951

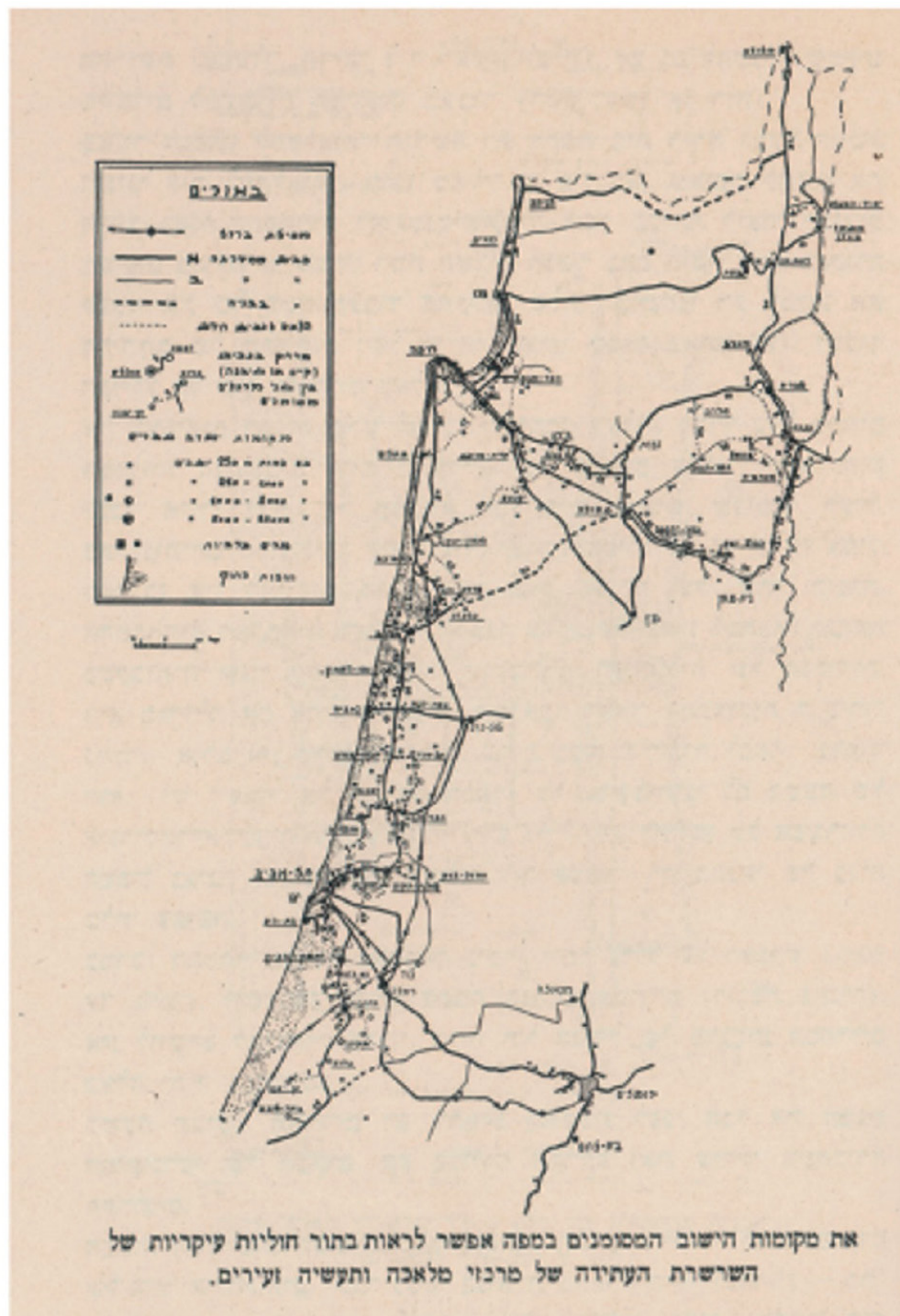
תוכנית שרון הייתה תוכנית המתאר הארצית הכוללת הראשונה של ישראל. כבר בזמן המלחמה, ביולי 1948, קם אגף התכנון הממשלתי. הוא ירש את רוב תפקידיה של מערכת התכנון המנדטורית, ושימש מתכנן על של התשתית הפיזית של המדינה.⁸³ אגף התכנון הממשלתי, בשנת 1951, הכין את מה שנקרא 'תוכנית שרון', תוכנית הקרויה על שמו של האדריכל, יליד גרמניה, אריה שרון (1900-1984), שעמד בראש צוות אדריכלים שפעלו באגף. בפועל, מדובר היה בתוכנית אזורית שחלקה את הארץ ל-24 נפות, ובכל נפה נקבעו יישובים עירוניים, חלקם חדשים, ויישובים חקלאיים שעתידים היו לקבל שירותים מהעיר האזורית. התכנון היה מבוסס על יצירת מדרג היררכי של ערים ויישובים כפריים, ודגל בפיזור האוכלוסייה ברחבי המדינה על ידי הקמת ערים חדשות והקטנת הצפיפות בערים הקיימות.

תוכנית שרון התבססה על הגישה האזורית של אותה התקופה: ריכוזיות היררכית וטכנוקרטיה, תוך שילוב רעיון עיר הגנים. תוכנית שרון נוצרה במידה רבה בהשפעתו של האדריכל והמתכנן אליעזר ברוצקוס (1907-1987). בשנות ה-30 החל ברוצקוס להיות פעיל בולט בקהילה המנדטורית של המתכננים והאדריכלים. הוא היה מהראשונים שקראו לגבש מדיניות לאומית של אזוריות מבוססת ערים, תחום שהוזנח על ידי המוסדות הציוניים המיישבים, בתקופה שבה האתוס היה חלוצי חקלאי. ברוצקוס קרא לרסן את הפיתוח המואץ של שלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה) והפרוור סביבן, וכבר בשנת 1937 הציע תוכנית משלו לחלוקה אזורית לאומית, שהתבססה על תוכנית החלוקה של ועדת פיל (איור 4.7). תוכניתו נועדה להבטיח את הקיום היהודי בארץ ישראל באמצעות רשת של אזורים מעורבים: ערים קטנות מוקפות בעורף כפרי שיספק ביטחון תזונתי לחברה היהודית בעתות משבר. הוא טען שככל שרשתות הביניים בין העיר והכפר תהיינה מפותחות יותר, כך תגבר העמידות של האזור בפני משברים (איור 4.8).⁸⁴

איור 4.7 | תוכנית החלוקה של ועדת פיל, 1938

מקור: Palestine Partition Committee
Report, 1938, Palestine Partition
Commission (Woodhead
Commission). Report. London:
His Majesty's Stationery Office.
[https://archive.org/details/
WoodheadCommission/mode/1up?q
= million&view = theater, 1938](https://archive.org/details/WoodheadCommission/mode/1up?q=millions&view=theater,1938)





איור 4.8 | תוכנית פיזור עירוני לאומי, 1937

מקור: ברוצקוס, אליעזר. "מטרותיו ואפשרויותיו של תכנון אזורי", הבניין: כתב עת לאדריכלות ותכנון עירוני, 1938, עמ' 33

בקיץ 1948, לאחר קום מדינת ישראל, השתלב ברוצקוס באגף תכנון ובינוי ערים, שהיה כפוף אז למשרד ראש הממשלה. תחת ניהולו של אריה שרון, ועם דחיפה רבה של ברוצקוס מאחורי הקלעים, גיבש האגף את תוכנית שרון. התאוריה האזורית עליה התבססה התוכנית, ואשר העניקה לה בסיס "מדעי", הייתה תורת המקומות המרכזיים (Central Place Theory) שפותחה על ידי הגאוגרף ולטר קריסטלר ב-1932.⁸⁵ וכך מתאר זאת ברוצקוס (1964):

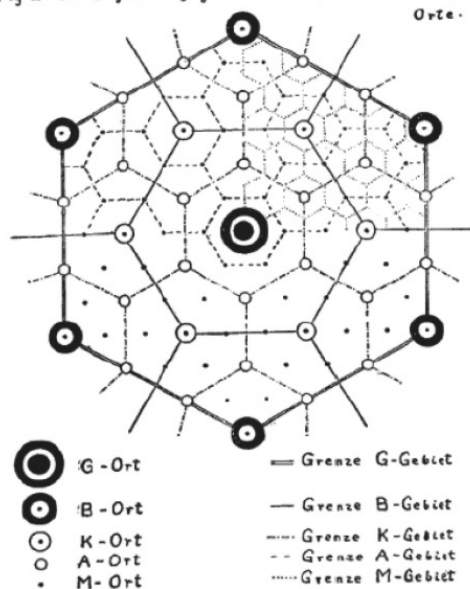
שלושה גורמים קבעו במהלך ההיסטוריה את איתורם, גודלם ואופיים של מרכזים עירוניים: א. העוצמה הכלכלית של האזור ורמת החיים של תושביו. ב. ביטחון. ג. תחבורה... הבסיס להתהוותה של העיר הבודדת יכול היה להיות שונה – צבאי, מדיני או מסחרי. קצב גידולה וגודלה הסופי נקבעו על ידי השתלבותה באזור. [...] עד המהפכה התעשייתית היו הערים בראש ובראשונה מרכזי שירותים – שירותי שלטון וכנסיה, תרבות וחינוך, מסחר ומלאכה. אופייני לרובם הגדול של ענפי השירותים, בעבר ובהווה, שהם מתחלקים במרחב בצורה היררכית. לכן גם רשת המרכזים הייתה היררכית מעיקרה. ממרכז כפרי לעיירה, ומכאן לעיר בינונית וגדולה בהתאם לדרגות המקבילות, בהתאם להיררכיה של שלטון ושיפוט, כנסיה וחינוך, מוסדות מסחר או כספים... לא פעם, ובמיוחד בעשרות השנים האחרונות, ניסו לקבוע את חוקיות המבנה של רשת כזו, ואף לבטא אותה בנוסחאות מתמטיות. ההיפותזה הידועה של ⁸⁶Christaller מניחה שאזור ההשפעה של המרכז חייב להיות באופן תאורטי משושה. זוהי הצורה הגאומטרית הקרובה ביותר לעיגול, והיא הצורה היחידה היכולה לכסות, על ידי צירופיה, את כל שטח המרחב. לכן, לפי Christaller, רשת המרכזים השלמה בנויה מסדרה של רשתות שמורכבות ממשושים בגדלים שונים, הפרושות זו על זו (איור 4.9). לפי התאוריה של Christaller, קיימת חוקיות מתמטית ברורה ביחס למרחקים ההדדיים בין המרכזים של דרג אחד ושל דרגים שונים. לוש (⁸⁷Loesh) קובע כי הגורם המכריע באופי הרשת הוא המקדם k, שמבטא את מספר המרכזים התת־אזוריים הכלולים באזור ההשפעה של מרכז בעל דרגה גבוהה יותר.⁸⁸

עם קום מדינת ישראל, ברוצקוס הציע וקידם מבנה אזורי המבוסס על רשת של מרכזים, על פי האידאולוגיה של קריסטלר. מבנה זה עמד בבסיס תוכנית המתאר הארצית הראשונה שתואר בהמשך, שאף זכתה להתממש במידה רבה.

איור 4.9 | סכמות משושים של פיזור מרחבי, תורת המקומות המרכזיים

מקור: Christaller 1933, p. 71

Fig. 2- Die Ergänzungsgebiete im System der zentralen Orte.



מימוש התוכנית היה חלק ממה שברוצקוס כינה 'מהפכה גאוגרפית' שהתרחשה בשנים הראשונות לקום המדינה, ושמטרתה היו, "לבטל את ה'קוטביות' הקיימת בין יישובים כפריים ועירוניים, להכניס חוליות ביניים בין התא הכפרי והעיר הגדולה... ולארגן את השירותים ואת החיים הכלכליים והחברתיים על בסיס של שיתוף פעולה אזורי בין העיר והכפר, במסגרת אזורים גאוגרפיים קטנים (נפות תכנון)".⁸⁹

המבנה ההיררכי היה מורכב מהדרגים הבאים:

1. מרכז גושי כפרי המכיל מאות אחדות של תושבים (סוג ב'), שנועד לשרת ארבעה עד שישה מושבי עובדים.
2. מרכז אזורי קטן (סוג ג'), כלומר עיירה החולשת על אזור כפרי רחב יותר, ולה אוכלוסייה המונה בין 8 אלף תושבים ל-12 אלף תושבים, הקשורים תעסוקתית לאזור כפרי.
3. עיר בינונית (סוג ד'), שמספר תושביה הוא בין 20 אלף נפש ל-60 אלף נפש, שמשמשת מרכז שירותים לנפת תכנון שלמה ולמקום ריכוז לתעשייה, שאינה בהכרח קשורה לאזור.

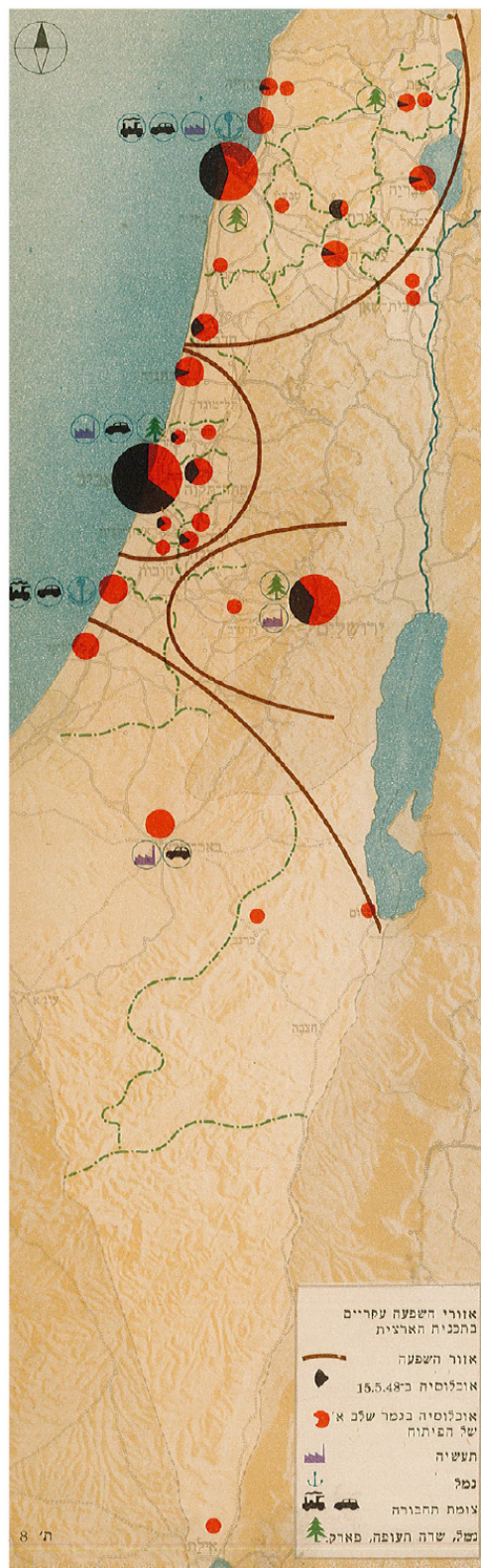
4. ארבעת הערים הגדולות המשמשות כעיר בירה של חבלי ארץ גדולים, שהן הדרג העליון של סולם המרכזים ההיררכי.⁹⁰

תוכניתו של ברוצקוס לפיזור האוכלוסייה מומשה בפועל דרך תוכנית שרון, התוכנית הארצית שהוכנה בראשית שנות ה-50. רעיונותיו עלו בקנה אחד עם צורכי המדינה החדשה, אשר נדרשה בראש ובראשונה להיענות לצורכי העלייה ההמונית.⁹¹ במהלך 1949, עולים נשלחו לערים "נטושות" או שכונות ערביות לשעבר בערים מעורבות. מראשית 1950 הוקמו שיכונים חדשים באותן ערים. מאמצע 1950 הוקמו מעברות על אדמות "נטושות" ברחבי הארץ. המתכננים, וביניהם ברוצקוס, ביקשו לנצל את העלייה לטובת "חלוקה מאוזנת" של האוכלוסייה היהודית ברחבי הארץ. לכן יצרו תוכנית לפיזור האוכלוסייה, ששימשה למעשה מסגרת מכוונת לתכנון ממשלתי כולל (איור 4.9).

כבר ב-1949, במסגרת קווי היסוד שלה, אימצה הממשלה את רעיון פיזור האוכלוסין, ובעקבות זאת אגף התכנון הכין שתי תוכניות שכללו רשימות של עשרות מרכזים עירוניים מוצעים, ביניהם מושבות לשעבר וערים קיימות לצד ערים חדשות.⁹² כיוון שבתכנון אזורי הכפר, הייתה דומיננטיות למוסדות הציוניים (קק"ל, הסוכנות, הכשרת היישוב), ובערים הקיימות היה צורך להתמודד עם בעלי אינטרסים שתמכו בהרחבת תחומי השיפוט של הערים בניגוד לעמדת אגף התכנון, עיקר הפעולה וההשפעה של אגף התכנון היה בערים החדשות – בתכנון ובשיכון.⁹³ תוך הישענות על התאוריה של קריסטלר, תוכנית שרון הכתיבה את אופן הפעולה למימוש יעדי המדינה החדשה. התאוריה התאימה גם לאופי הקמת היישובים החדשים, כיוון שאפשרה לבסס את הקמתם על חוקיות תאורטית.

בשלהי 1951 פרסם אגף התכנון את תוכנית שרון, ובשנת 1953 הוציא לאור את הספר 'תכנון פיסה בישראל' (מסמך מכונן הדן בתכנון אזורי לאומי, ומשלב רעיונות מודרניים של תכנון ערים באותה התקופה נוסף על סדר היום האידאולוגי – התיישבותי וציוני – שמובא בצורה משתמעת). תוכנית שרון הייתה מפורטת ושילבה מפות, גרפים ושרטוטים שונים הממפים אלמנטים שונים במרחב הגאוגרפי של המדינה החדשה, כמו משאבי טבע ונוף ואזורי השפעה עיקריים בתוכנית הארצית (איור 4.10), טבלת החלוקה הרצויה של האוכלוסייה בשני שלבי הפיתוח (איור 4.11), וכן סוגי היישובים. גם הטקסטים בתוכנית שרון משקפים שילוב בין רעיונות מודרניים מוצהרים ואידאולוגיה משתמעת. התפיסה הרעיונית המכוונת של התוכנית מתייחסת לשלושה ממדים: הארץ, העם, הזמן.

איור 4.10 | אזורי השפעה
עיקריים בתוכנית הארצית
 מקור: תוכנית שרון, 1951, עמ' 11.



[illegible]

מקור: תוכנית שרון, עמ' 16-17

בהתייחסות לממד השלישי, ממד הזמן, צפתה התוכנית את עתידם של רבים מן היישובים החדשים שהובילה להקמתם:

"ממד הזמן דוחק ותובע את המדינה להשליש את אוכלוסייתה תוך שנים מעטות. קצב הפיתוח המזורז ולחצו השפעתם רבה ולפעמים שלילית, על עצם התכנון... מחנות עולים, מעברות וגם יישובים ושכונות קבע שניבנו בחיפזון, יהוו כתמים חברתיים וכלכליים בנופה של הארץ ועלולים לגרור בעקבותיהם ליקויים נוספים. תחת לחץ תביעת הזמן נאלץ התכנון להסכים לפשרות שתתנקמה בעתיד, בו ובארץ, שכן תפקידו הראשוני של התכנון הוא עיצוב דמותה של הארץ – על יישוביה, עריה ורשת השירותים הארצית – לדורנו ולדורות הבאים."⁹⁴

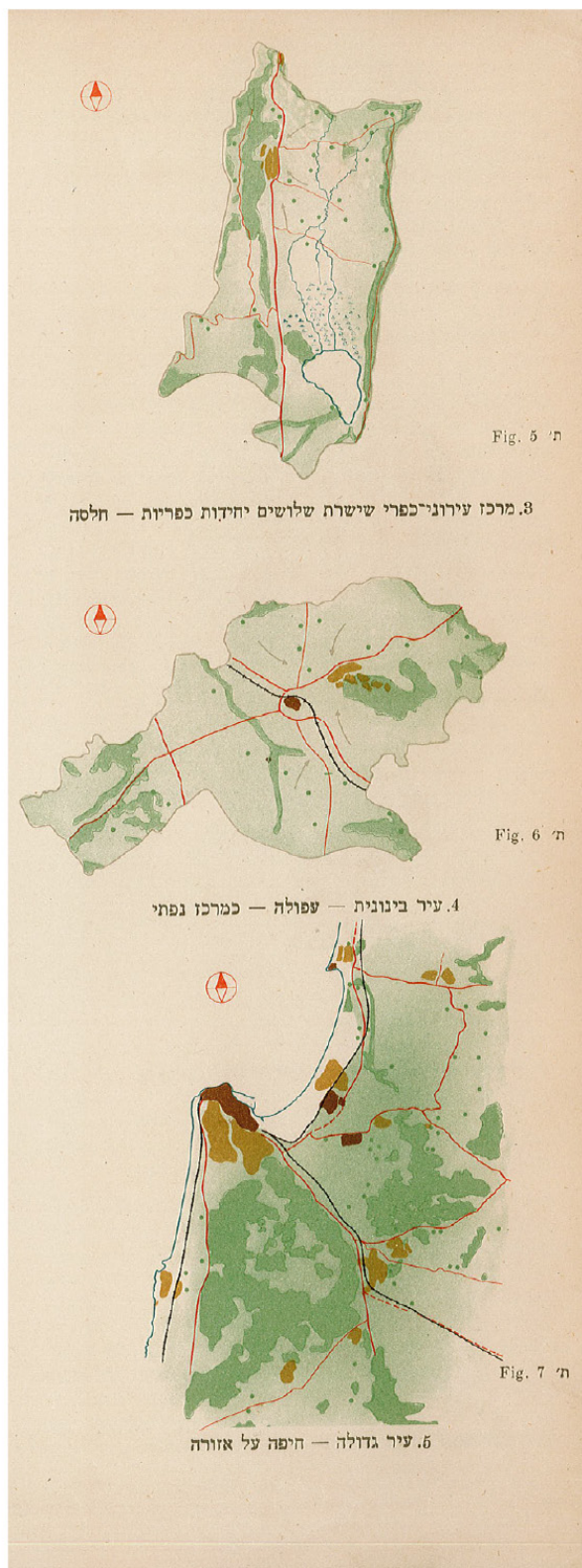
כישלון התכנון האזורי של שנות החמישים

ואכן, המהירות שבה מומשה התוכנית והמהירות שבה הוקמו ושוכנו הערים החדשות, לא תרמה לשגשוגן.⁹⁵

הפיזור במרחב על פי מדרג ערים אזוריות ויישובים חקלאיים שהעיר תשרת אותם, לא פעל. כך הועצמו הפערים הכלכליים החברתיים תרבותיים ביניהם. בערים החדשות, עיירות הפיתוח, נותרו בעיקר עולים מארצות ערב וצפון אפריקה, שלא הצליחו לשגשג בגלל הנגישות הלוקה בחסר אל מרכזי תעסוקה ולמשאבים כלכליים, חברתיים, חינוכיים ואחרים. ההתבססות על המודל הנוסחתי של פיזור יישובים, ריחוקם מאזורי תעסוקה קיימים וחוסר באמצעי תחבורה יעילים, הותיר אותם תלויים במידה רבה בהשקעות של השלטון המרכזי. כל זה יצר את הפריפריה הישראלית המודרת והנחשלת, ואת ישראל השנייה שהתמודדה עם משברים כלכליים וחברתיים.

**איור 4.12 | סוגי יישובים על פי
מדרג היישובים ואזורי ההשפעה
שלהם**

מקור: תוכנית שרון, עמ' 9-10



למרות עקרונות התכנון והעבודה התאורטית הרבה שהושקעה ביצירת מדרג אזורי המשלב בין עיר וכפר, המרחב העירוני והכפרי בישראל נותרו במידה רבה נבדלים. האזור הכפרי התעצב במידה רבה על ידי התשתית האידאולוגית של הקמת הקיבוצים והמושבים, בשנות ה-30 עד שנות ה-70, וההפרדה התעצמה עם החלוקה המנהלית המפלגת שהעצימה את ההפרדה והבידול החברתי והכלכלי בין מועצות אזוריות, מועצות מקומיות וערים.⁹⁶ הערים החדשות, שבהתחלה היו חלק מהמועצות האזוריות, יצאו בשלב מוקדם יחסית מהמועצות האזוריות והפכו לרשויות עצמאיות, כאשר במועצות האזוריות נותרו היישובים החקלאיים, הקיבוצים והמושבים.⁹⁷ חוסר האיזון נבע גם מהעובדה שלמועצות האזוריות היו יותר קרקעות מאשר לערים החדשות, ובשנות ה-90, כאשר החקלאות הצטמצמה, חלקן החלו להפוך את הקרקעות לנכס מניב. על אף שהמקרה הישראלי של כישלון תפיסת האזוריות ההיררכית מדידה הוא ייחודי לישראל ולמאפייניה הגאופוליטיים, החברתיים והתרבותיים, הוא אינו יחיד במינו. גם במדינות אחרות יצר המודל האזורי פער גדול בין האזורים המרכזיים ואזורי פריפריה. בתגובה להידרדרות אזורים אלו, הונהגה מדיניות של פיתוח ממשלתי אקטיבי התומך בהשקעה של השלטון המרכזי באמצעות השקעה בתשתיות, בפיתוח תעשייתי מכוון ופיתוח שירותים. אך בשנות השבעים, משברים כלכליים כמו משבר הנפט, הביאו להקטנה של היקף המשאבים להשקעות ציבוריות, כולל השקעות בפיתוח אזורי. לצד המשבר הכלכלי היה גם שינוי אידאולוגי – ירידה באמונה במדינת הרווחה ועליית הנאו ליברליזם. כחלק מתהליכי הגלובליזציה, ענפים שונים של ייצור ותעשייה שהתקיימו בעיקר בפריפריה, יוצאו למדינות עולם שלישי והקטינו את יכולת ההתפרנסות בפריפריה אף יותר.⁹⁸

תפיסה אזורית חדשה: מפיזור לריכוז וערים אזוריות – תמ"א 31

במשך עשורים רבים שימשה תוכנית שרון בסיס לתכנון הארצי, ורק בראשית שנות ה-90 הוכנה תוכנית מתאר ארצית חדשה שנקראה תמ"א 31. לראשונה ובאופן מובהק, תמ"א 31 נסוגה מתפיסת האזוריות המבוססת על פיזור האוכלוסייה באמצעות היררכיה של יישובים, שהוצעה בתוכנית שרון. לעומת תוכנית שרון, תמ"א 31 מסמנת אזורים לפיתוח סביב מוקדים מטרופוליניים קיימים – ארבעת הערים הגדולות ברחבי הארץ (איור 4.13). אזורים אלו יוכלו להעניק פתרונות ראויים לתעסוקה וסביבת חיים לאוכלוסייה הגדלה ולצרכיה השונים.⁹⁹ התוכנית הציעה את המרחבים המטרופוליניים והגדירה את הפיתוח שלהם בצורה הבאה:

- א. מטרופולין ירושלים ומטרופולין תל אביב – ביניהן נמצאת הליבה של מדינת ישראל, שמרכזת את המוקדים השלטוניים, העסקיים, התעשייתיים והתרבותיים.
- ב. מטרופולין חיפה – עיר שתהיה האזור המטרופוליני הצפוני ותפתח מוקדי עסקים, מסחר, שירותים ושלטון, תוך ניצול היתרונות העירוניים.
- ג. מטרופולין באר שבע – ריכוז מאמצים בבאר שבע כעיר מובילה וליווי התהליך בפעילות ממשלתית ומוסדית, יביא ליצירת מסה של אוכלוסייה, מערכות עסקים, שירותים ושלטון, והקטנת התלות במרכז הארץ.

תמ"א 31 העניקה ביטוי לתופעה העולמית של התגבשות אזורים מטרופוליניים גדולים, ולעובדה שהעיר היא מרחב הבחירה האישי של האוכלוסייה המודרנית.¹⁰⁰ התוכנית הוכנה בתקופה קצרה מאוד של שנה. היא תוכננה כדי לתת מענה לתוספת אוכלוסייה של 1.6 מיליון נפש בתוך חמש שנים (26% מהאוכלוסייה). מדיניות התכנון שגובשה התבססה על הנחת היסוד שרוב אוכלוסיית ישראל תמשיך להיות עירונית, וכי מערכת מטרופולינית, שכוללת יישובים עירוניים וכפריים הפרוסים סביב מוקד המטרופולין, מרחיבה את מגוון האפשרויות וההזדמנויות בתחומי התעסוקה והשירותים, ובכך תורמת ליישום מדיניות הפיתוח העירונית, להעשרת איכות החיים בערים, להגנה על השטחים הפתוחים ולהעלאת רמת השוויוניות בין המרכז לפריפריה. התוכנית יצרה לראשונה בישראל את המסגרת של האזור המטרופוליני וגם הגדירה לראשונה את הליבה הלאומית של ישראל במשולש ירושלים-נתניה-אשדוד.¹⁰¹ בדומה לתוכנית שרון, שנוצרה בשביל להתמודד עם הגירה של מאות אלפי עולים לישראל לאחר קום המדינה, גם תמ"א 31, תוכנית המתאר הארצית הסטטוטורית הראשונה מאז נחקק חוק התכנון והבנייה (1965), עלתה על הפרק בעקבות הגירה מסיבית בראשית שנות התשעים, עם נפילת הגוש הסובייטי. במאי 1990 נחתו בארץ 20 אלף עולים. התברר כי

מוסדות התכנון, שפעלו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, לא היו מתאימים לטפל ביצירת תנאים שמתאימים לעולים ובזמן הקצר ביותר: לספק מאות אלפי יחידות דיור, מקומות תעסוקה, מבני ציבור ושירותים, תשתיות ותחבורה. הממשלה החלה בתהליך של העברת הוראת שעה, שתאפשר לתכנן בזמן קצר וקצוב, תוכניות למגורים ותעשייה בוועדות תכנון מיוחדות.¹⁰² זאת ועוד, הממשלה נערכה להקצות קרקעות מנהל בפריפריה באמצעות תקנות לשעת חירום, אך צעדים אלו לא היו מספקים. וכך טוענת האדריכלית והמתכננת דינה רצי'בסקי, שלקחה חלק משמעותי בגיבוש התוכנית:

"גל העלייה היווה הזדמנות ליזום תוכנית מתאר ארצית חדשה, שתענה לצרכים החדשים וגם תביא לידי ביטוי את השינויים בתפיסות התכנוניות. הרקע להחלטה על התוכנית נמצא בשינויים העולמיים שהתחוללו באותה תקופה – החלו גישושים לשיחות שלום, מסך הברזל קרס והעלייה מרוסיה שהחלה לטפוף במחצית 1989, הפכה לגל רציני שחזוי היה להימשך מספר שנים."¹⁰³

איור 4.13 | תמ"א 31, 1993

מקור: https://www.gov.il/BlobFolder/guide/he/Water_Energy_meetings_public_shared/he/Water_Energy_Communication_National_outline_plans.pdf
אוחזר בתאריך 21 לאוקטובר 2024



בראשית 1990 האוכלוסייה בישראל מנתה 4,650,000 נפש. המספר הצפוי של העולים נע בין 1,000,000 לכ-1,200,000, והגידול הטבעי של האוכלוסייה הוותיקה בחמש שנים צפוי היה להיות 400 אלף נפש. כלומר, אוכלוסיית ישראל הייתה אמורה לגדול בלמעלה מ-30%. המדינה הייתה נתונה בקיפאון כלכלי, התל"ג לא גדל והאבטלה הגיעה ל-9%. המשק היה בתהליך התייעלות בעקבות האינפלציה, והייתה תחושה של שפל ודשדוש בכל תחומי החיים. העלייה יצרה תקווה שהרמה הטכנולוגית הגבוהה של העולים, תתרום ליכולת לנצל את משאבי כוח האדם האדירים. לצד זאת נוצרה גם תחושה של סיכון וחוסר ודאות לגבי היכולת לקלוט מספר כה גדול של עולים, נוסף על בעיות מבניות בשוק העבודה שהחל להשתנות בעקבות הגלובליזציה, קיפאון ביחסי החוץ וחוסר יציבות פוליטי בעקבות האינתיפאדה הראשונה.

על אף הכישלון של פיזור האוכלוסייה, שינויים טכנולוגיים ועליית המודעות בעולם למשבר הסביבתי אקלימי, המדינה, ומנגנוני התכנון המשיכו לדבוק במדיניות של פיזור אוכלוסין ולראות בה יעד עיקרי של התכנון. למראית עין, תמ"א 31 המשיכה לאמץ את תפיסת האזורים הישנה, אך בפועל סימנה את המטרופולינים הגדולים ואת האזורים סביבם כיעדי פיתוח.¹⁰⁴ בטווח הקצר הציעה התוכנית יצירת מרכזים מטרופוליניים בהם יש תעסוקה בתעשייה ובשירותים שונים "כאשר סדרי היוממות¹⁰⁵ הקיימים במרחב מאזנים על פערים מקומיים".¹⁰⁶ לעומת זאת, בטווח הארוך צפוי המשך הריכוז ליצור תופעות של גודש ואזיעלה פיזור האוכלוסייה בקנה אחד עם שיקולים כלכליים וחברתיים.¹⁰⁷

תמ"א 31 אושרה על ידי הממשלה ב-17 לינואר 1993. בתכנון המקורי, התוכנית אמורה הייתה להתאים לחמש שנים בלבד, אך למעשה היא השפיעה הרבה יותר מכך, בעיקר על תוכניות פיתוח ושימור. בעקבות התוכנית, הממשלה אכן לא פיתחה מקומות תעסוקה בפריפריה ואפשרה לעולים לבחור בעצמם את מקום מגוריהם, אך לצד זאת נקטה מדיניות של סבסוד בניית דירות בערי הפיתוח, שבתורה הביאה אליהן שיעור גבוה של אוכלוסייה מעוטת יכולת. לצד זאת, חלקים ממנה כמו השקעות מסיביות בפריפריה והפעלת אפליה מתקנת ביישובים ערביים, לא התממשו. את התוכנית הסטטוטורית ליוותה תוכנית פיתוח תקציבי לקביעת היקף וסדר ההשקעות, שאמורה הייתה להבטיח את ביצוע ההשקעות המתוזמנות בכל אחד ממרחבי התכנון ולסנכרן את פיזור האוכלוסייה עם הפיתוח, אך התוכנית לא אושרה.¹⁰⁸ תוכנית מתאר ארצית 31 הייתה שלב משמעותי בהתגבשות התפיסה של פיתוח וקידום של מוקדים עירוניים אזוריים חזקים ברחבי המדינה, אך הדרך למימוש תפיסה זו נותרה ארוכה. שני המרחבים המטרופוליניים העיקריים שהוגדרו בתוכנית – ירושלים ותל אביב – המשיכו להיות המוקדים העירוניים העיקריים, ושאר המוקדים העירוניים אזוריים במדינה נותרו הרחק מאחור.

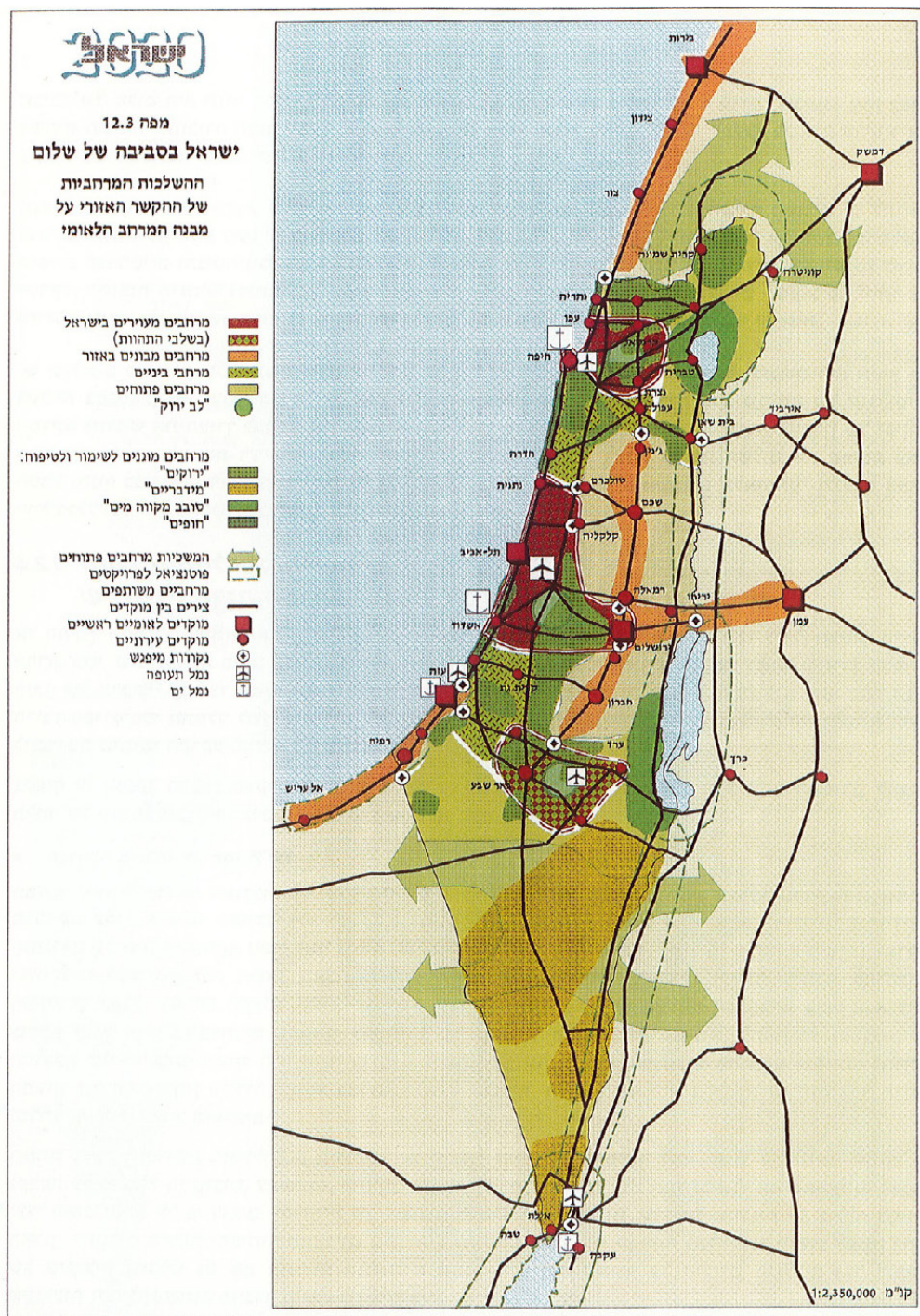
ישראל 2020: רשת ערים אזורית ופיזור מרוכז

בשנות ה-90, במקביל לפרסום תמ"א 31, צוות של 250 מתכננים וחוקרים מן הטכניון בראשותו של האדריכל והמתכנן אדם מזור, החל לעבוד על תוכנית אב למדינת ישראל בשנות ה-2000. גישתה המוצהרת הייתה שונה לחלוטין מזו של תוכנית שרון, וגם מתמ"א 31, בכך שנטען בה בבירור כי הגישה של פיזור האוכלוסייה אינה רלוונטית עוד: "הצורך בתכנון לא נובע עוד מהיות המדינה "ריקה" ו"דלילה". נהפוך הוא, הציפוף המרחבי והסכנה לאזילת משאב הקרקע הם הסוגיות העיקריות והמחייבות אותו עתה."¹⁰⁹

תוכנית האב הציעה גישה אזורית שבעקבות תהליכי שלום התבססה על ראיית מדינת ישראל כחלק מהמרחב הגדול, ועל פיזור האוכלוסייה ברשת של ערים שיתפרסו במרחב לא כאמצעי לתפיסת קרקעות או לפיזור אוכלוסייה באזורים "שוממים", אלא באופן מאוזן ומבוסס נתונים שיוביל ליצירת מרכזים עירוניים מתפקדים ברחבי המדינה. לתוכנית ישראל 2020 היה בסיס מחקרי ומתודולוגי, שמאות חוקרים, אנשי תכנון וגופי ממשל היו שותפים לו. ביחס לתוכניות הקודמות, הסקר והמדדים שנבחנו – גאוגרפיים, סביבתיים, כלכליים וחברתיים – הובילו לתוכנית שהייתה במידה רבה יותר מבוססת מחקר. העבודה על התוכנית נמשכה כשש שנים והסתיימה בשנת 1997.¹¹⁰ לצד הצורך בפיתוח כלכלי ומתן מענה לגידול המתמיד באוכלוסייה והגנה על משאבי הטבע והסביבה, ניצב גם יעד חברתי כלכלי, "הימנעות מקריסת מערכות התשתיות הלאומיות והימנעות מהגדלת השסעים והקונפליקטים בין קבוצות אוכלוסייה שתיהנינה מפיתוח זה, ובין אלו שרווחת הפיתוח תפסח עליהם."¹¹¹

התוכנית הציעה שלושה תסריטים לעתיד המדינה שמטרתם להוביל את ישראל לעמוד בקריטריונים של המדינות המפותחות בעולם, ושבאותה עת נראו כתסריטים סבירים. הראשון, 'ישראל במסלול המדינות המפותחות', מדבר על הצטרפותה של ישראל למועדון המדינות המפותחות ביותר במערב, וכולל תוכניות פיתוח באמצעות מערכת חינוך ועידוד מאזן הגירה חיובי, בניית תשתיות חדשניות וידידותיות לסביבה וארגון משקי המושבת על יתרונות יחסיים של ארגון מרחבי. השני, 'ישראל והעם היהודי', מניח כי ישראל תהפוך למרכז הכובד הדמוגרפי של העם היהודי, לראשונה מזה 2000 שנה, וכי מחצית מהעם היהודי תגור בישראל. והשלישי, 'ישראל בסביבה של שלום', המבוסס על ההנחה כי במהלך טווח ההשפעה של תוכנית האב, יתבסס שלום באזור ויתקיימו קשרים מדיניים וכלכליים בין ישראל ושכנותיה. על פי התוכנית, כאשר ישראל תהפוך מ"אי" ל"צומת" במרחב האזורי של המזרח התיכון, יקרו מספר דברים: הפיתוח יואץ וישראל תהפוך למרכז עתיר ידע וטכנולוגיה, אזורים פריפריאליים יהפכו למרכזיים ויובילו לתכנון תשתיות חוצה גבולות, ויידרש שיתוף פעולה אזורי בכל הנוגע לניצול המשאבים, בעיקר המים. לפיכך פותחו חמש

חלופות אב לתכנון העתידי המתבסס על תסריטי העל, "ישראל היא מדינה מפותחת, המהווה בית לכל העם היהודי ונתונה בקשרי שלום עם שכנותיה במזרח התיכון (איור 4.14).¹¹² נוסף על כך, פותחו שתי חלופות כלכליות, האחת מדגישה פיתוח שירותים יצרניים, מחקר ופיתוח, השנייה מדגישה פיתוח תעשיות עתירות ידע, ומציעה חלופה חברתית החותרת להגברת השוויוניות בחברה הישראלית ואיכות חיים לכול, חלופה סביבתית המתמודדת עם סוגיית הצפיפות המרחבית והתמעטות משאב הקרקע ומציבה יעד של פיתוח בר קיימה. בנוסף, נוצרה חלופה ללא התערבות תכנונית ("עסקים כרגיל"). תמונת העתיד שנוצרה מבוססת על פיזור מרוכז – פיזור ההשקעות והפיתוח ברחבי הארץ ברמה הארצית, וריכוזם ברמה האזורית. העיקרון המכונן הוא הזרמת פיתוח לפריפריות, הצפונית והדרומית, אך לרכז את הפיתוח בכל אזור ליצירת מסה של פעילות אורבנית, בדומה למקבצים או גושי המסחר שהוזכרו בפרקים הקודמים. ריכוז וקיבוץ הפעילות בתוך העיר נועדו לתת יתרון לגודל, להעניק שירותים ברמה גבוהה ולשמור על שוויוניות בין קבוצות אוכלוסייה שונות (איור 4.15).



איור 4.14 | ישראל 2020 – השלכות מרחביות של תסריט השלום

מקור: ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf

ישראל 2020 מחלקת את המרחב הלאומי ל-7 מרחבים:

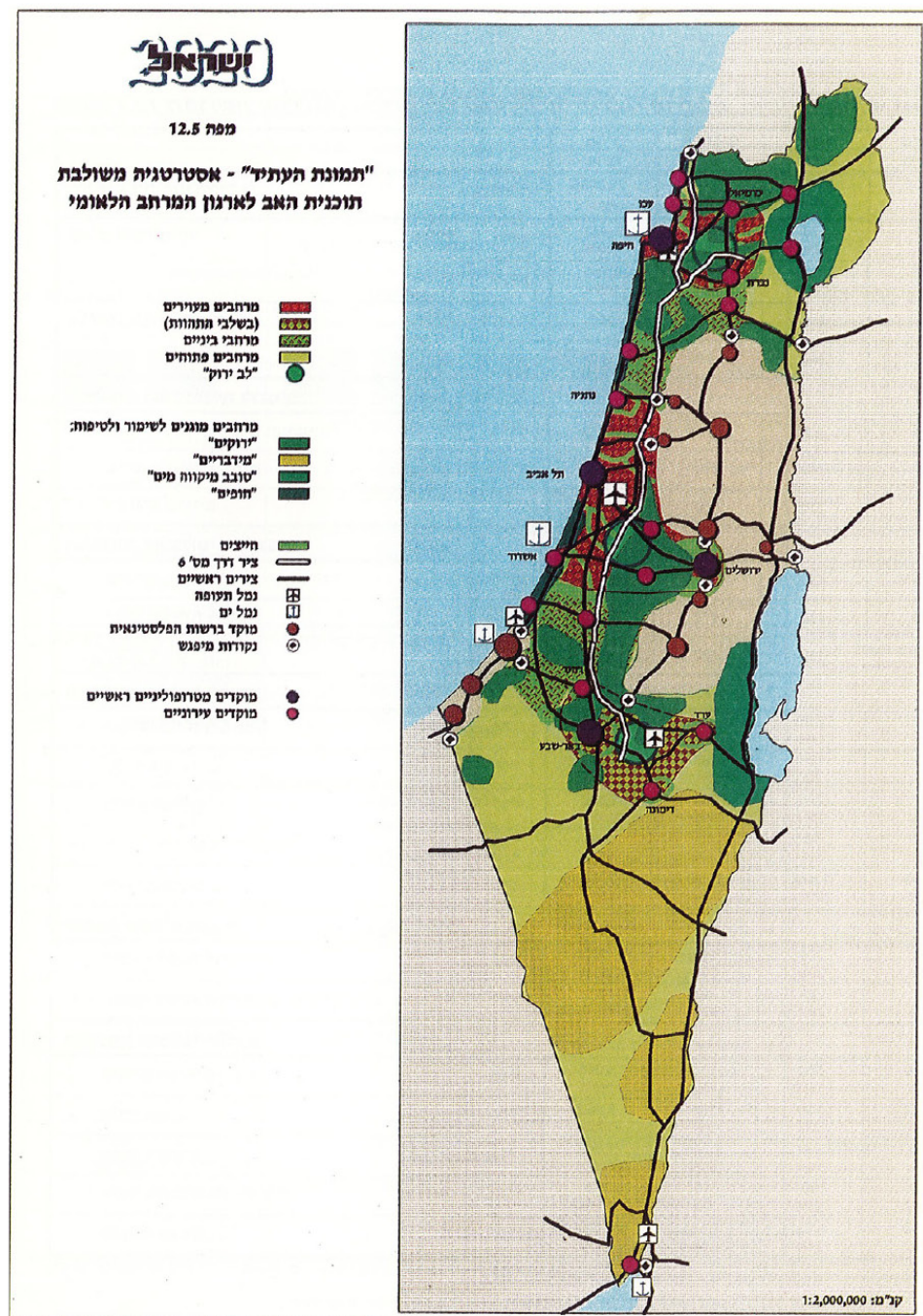
1. שלושה מרחבים מעוררים בצפון, במרכז ובדרום, המרכזים מדרג מלא של יישובים, מרכזי תעסוקה, שירותים ותשתיות. מרחבים אלו, הכוללים 20% משטח של ישראל, כבר מרכזים 80% מהאוכלוסייה. אלו מרחבים ייחודיים הקשורים ביניהם ברשת תחבורה המייעלת את המעבר ביניהם, מחברת אותם זה לזה ומאפשרת לכל אחד מהם להיות בעל התמחות משלו. דגם המרחב המעורר הוא ייחודי, כיוון שהוא נועד לשמור שלא תהיה גלישה של אוכלוסייה ופעילויות בצפיפות נמוכה לאזורים סמוכים. כלומר הגבלה של השטח המיועד לפיתוח העירוני. מוקדי הפעילות הם דווקא בשולי המרחב המעורר, שבמרכזו "לב ירוק", סביבה פתוחה עם גישה גבוהה לתושבי המרחב.

2. שני מרחבי ביניים שמצד אחד חוצצים בין המרחבים המעוררים, ומצד שני מקשרים ביניהם, והם משלבים ערכי טבע ונוף יחד עם נגישות למרחבים המעוררים. במרחבים אלו מתקיים איזון מרחבי כאשר על 14% משטח המדינה מתגוררים 12% מהאוכלוסייה. המאמץ התכנוני בהם הוא למנוע גלישה של התפתחות עירונית בצפיפות נמוכה, ופרבור האזורים הכפריים לאורך צירי תנועה. הפיתוח לפיכך הוא של יישובים עירוניים שנמצאים בצמתים ראשיים ולאורך צירי תחבורה, ושימור המרחבים הפתוחים והכפריים ביניהם.

3. שני מרחבים פתוחים בשוליים הצפוניים והדרומיים, בהם קיים ריכוז גבוה של משאבי טבע ונוף. הם משתרעים על 66% משטח המדינה ומתגוררים בהם 8% מהתושבים. במרחבים אלו הדגש הוא על שימור ורציפות של הנוף. הפיתוח בהם מנותב לצמתי הדרכים הראשיות וכמרכזים לפרישת היישובים הכפריים.¹¹³

ישראל 2020 הציעה מסגרת להתפתחות עירונית צפופה ומתפקדת, בתוך שלושה מרחבים מעוררים שמכילים מדרג של יישובים עירוניים, שיהוו ליבה ומרכז אזורי למרחבים שבהם הם ממוקמים. התוכנית ביקשה למנוע זליגה פרברית לשטחים פתוחים והקמת יישובים קטנים שאין להם היתכנות כלכלית וחברתית ראויה, או לחילופין התפתחות על חשבון ערים קיימות. המרכזים העירוניים יהיו פרוסים באופן שיאפשר לכל תושבי המדינה נגישות לעיר צפופה ומתפקדת במידה הראויה. ההתפתחות העירונית המוצעת תהיה רב-מוקדית. הערים תהיינה פרוסות ברחבי הארץ ברשת שתאפשר לאזורים לתפקד כראוי, תוך שילוב מרכזים עירוניים, מותאמים ומתפקדים, ושטחי טבע ונוף פתוחים שישמרו על המורשת הנופית היסטורית של כל אזור ויראו בה משאב שיש להגן עליו וליהנות ממנו. יוצרי התוכנית ביקשו ליצור "מעבר ממצאות של קונפליקטים טריטוריאליים בין קבוצות האוכלוסייה השונות במרחב הלאומי, לתפיסה של שיתוף אינטרסים ואיזון מרחבי בין יהודים לערבים, בין תושבי הערים המרכזיות לאוכלוסייה שבשוליהן ובין תושבי ליבת המדינה לתושבי הפריפריה."¹¹⁴

ואכן עד היום, ישראל 2020 נחשבת למודל מרשים להתפתחות עירונית, והשפעתה על תוכנית המתאר הארצית שהגיעה אחריה הייתה גדולה. אומנם ישראל 2020 מציעה רשת של ערים שתיפרש באופן יחסית מאוזן ברחבי המדינה ומדגישה את ההפרדה בין המרחב העירוני לכפרי, אך היא אינה מביאה בשורה בהיבטים של אזוריות. הדגש הרב ששמה על ציפוף והפרדה בין מרחבים עירוניים למרחבים פתוחים הוביל, בין היתר, לבנייה בהולה של שכונות חדשות של רבי קומות בשולי ערים, עליית ערך הקרקע באופן בלתי פרופורציונלי באזורים רבים, והגברה של חוסר האיזון החברתי הכלכלי כמו גם החזותי נופי. תפיסה אזורית, כפי שאנו נציע בהמשך, תבקש ללמוד מטעויות אלו, וליצור רצף אזורי מאוזן והרמוני יותר בין העיר והמרחב הכפרי.



איור 4.15 | ישראל 2020 – פיתוח עתידי על בסיס הפרדה מובהקת בין מרחבים עירוניים ומרחבים פתוחים.

מקור: ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf

פיזור במרקמים – תמ"א 35

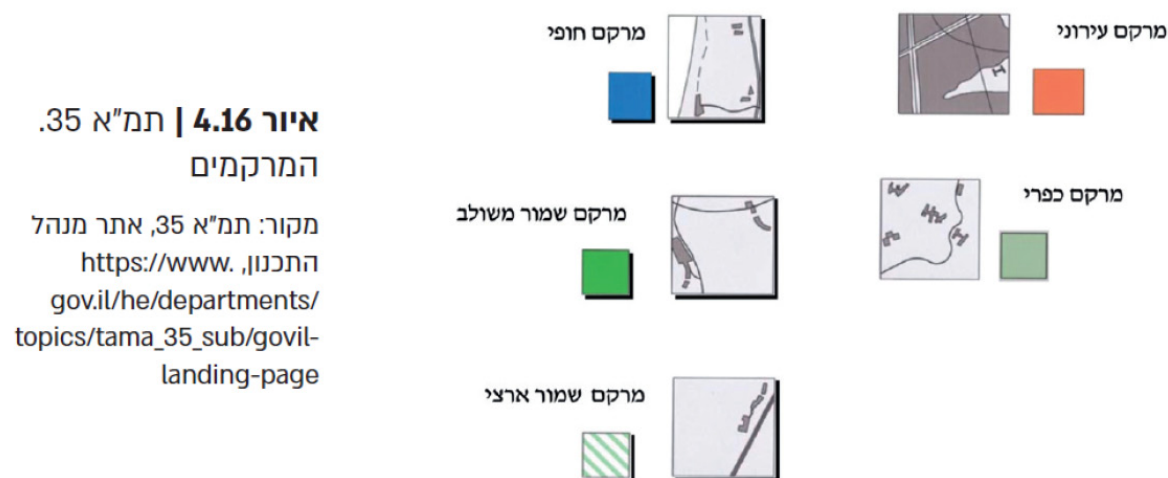
תוכנית מתאר ארצית 35, שנקראת גם 'תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה, לפיתוח ולשימור', נועדה להגדיר את מדיניות התכנון ופריסת היישובים בישראל, עד שנת 2020. היא פורסמה בנובמבר 2000, ואושרה על ידי הממשלה בנובמבר 2005. זו תוכנית המתאר הארצית האחרונה שאושרה ולפיכך תקפה גם כיום. גם תמ"א 35 מבוססת על תפיסה מטרופולינית ריכוזית, על העיקרון של חיסכון במשאב הקרקע המוגבל ועל הצורך לשמור על איזון בין מרחבים מעוררים למרחבים פתוחים: "נדירות הקרקע וסכנת אזילתה הם בבסיס התפיסה התכנונית של גיבוש הבינוי העירוני בגושים גדולים ומרוכזים (גישת 'הפיזור המרוכז') ובחתימה שיטתית ל'פיתוח עירוני צמוד קצה', בהמשך רציף לשטחים עירוניים קיימים... ולאפשר פיתוח ושימוש יעיל במערכות תחבורה ציבורית." ¹¹⁵

בראש צוות התכנון של התוכנית עמדו האדריכל, שמאי אסיף, והגאוגרף ומתכנן הערים והאזורים, אריה שחר. המטרות המוצהרות של התוכנית הן, "לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים." ¹¹⁶ כמו כן, התוכנית ממליצה לא להקים עוד יישובים חדשים בישראל. שלא כמו בתוכנית שרון ובתמ"א 31, בתמ"א 35 שותפו נציגים של קבוצות אינטרס שונות בציבור, תוך נכונות של המתכננים לערוך שינויים בתוכנית לאור התייחסותם. בעוד עורכי תמ"א 31 קיבלו הוראה מהמועצה הארצית לתכנון ובנייה לקיים את עקרון הפיזור ופעלו בניגוד אליו, מתכנני תמ"א 35 נקראו לבחון את העיקרון עצמו. ¹¹⁷ "אחד מהיעדים [של תמ"א 35] הוא קביעה של עקרונות מדיניות פיזור האוכלוסייה." ¹¹⁸ בכך, הם התמודדו עם אחד הערכים המקודשים ביותר של המדיניות המרחבית של ישראל עד אז. ¹¹⁹

המנדט שקיבלו המתכננים מהמועצה הארצית אפשר להם לפתח כלי תכנוני משוכלל יותר מזה שעמד לרשותם של עורכי תמ"א 31 – המרקם. מרקם הוא שטח התחום בתסריט המרקמים, וכולל אזור תכנון שלם או מספר אזורים תכנון בשלמותם. המרקם הוא אחד מהסוגים הבאים: 1. עירוני 2. עירוני כפרי 3. כפרי 4. שמור ארצי 5. שמור משולב 6. חופי ¹²⁰ (איור 4.16). בעוד ששפת המרקמים כשלעצמה היא ניטרלית, השימוש שעשו בה עורכי תמ"א 35 הוא לריכוז הפיתוח העתידי לאזורים עירוניים קיימים, ובמיוחד לאזורי המטרופולינים חיפה, תל אביב, ירושלים ובאר שבע. במילים אחרות, תפיסה מרחבית מטרופולינית ריכוזית.

שינוי התפיסה מהיררכית לריכוזית מבטא שינוי בסדר העדיפויות שהנחה את עורכי התוכניות שנערכו בשנות ה-90, תמ"א 31 ותמ"א 35, לעומת אלו של תוכנית שרון. המטרה השיתופית הלאומית להבטיח את בעלות הלאום על הקרקע על ידי יישובה, פינתה את מקומה לתפיסה אינדוידואליסטית של בחירה חופשית המוליכה להעדפת המטרופולינים. ¹²¹ גיוס

משאבים על ידי שוק ההון הועדף על פני גיוס משאבים ציבוריים על ידי המדינה. סוגיית השטחים הפתוחים ושמירתם קיבלה עדיפות ראשונה במעלה, וזוהי עוד נקודה המבדילה מתוכנית שרון, שפרסה את היישובים ככל שאפשר. השינויים האלו התאפשרו על ידי משטר פלורליסטי יותר בו מתקיימים תהליכים של התרופפות הלכידות החברתית והאתוס הלאומי שיתופי, תוך כדי חדירה של ערכי השוק ומגמות נאו ליברליות למערכות עיצוב המדיניות.¹²² על פי תמ"א 35, איכות חייו של היחיד ותחושת השייכות שלו הכרחיים ליצירת חברה מלוכדת, שלחבריה מחויבות וקשר למקום.¹²³



אישורה של תמ"א 35 על ידי הממשלה גרר מחלוקות, ונדרשו חמש שנים עד שהתוכנית אושרה. לפי הרשקוביץ, העיכוב נגרם כתוצאה מהקושי של ממשלת ישראל לקבל את האידאולוגיה המונחת בבסיס התוכנית. הממשלה ראתה את השליטה במרחב כמטרה מרכזית, ולכן העדיפה תפיסה מרחבית היררכית על פני תפיסה מטרופולינית ריכוזית, שיתרונותיה העיקריים הם יעילות כלכלית ושמירת הסביבה. תמ"א 35 היא תוכנית המתאר הארצית הקובעת, ובשנים האחרונות נערך עדכון שלה והתאמתה לשנים הבאות. התוכנית הבאה אחריה היא תמ"א 1 שאושרה ב-2020, שמאחדת את כל התוכניות הארציות בישראל ולמעשה מאשררת אותן (איור 4.17).

מקור: תמ"א 35, אתר מנהל התכנון,

[illegible]

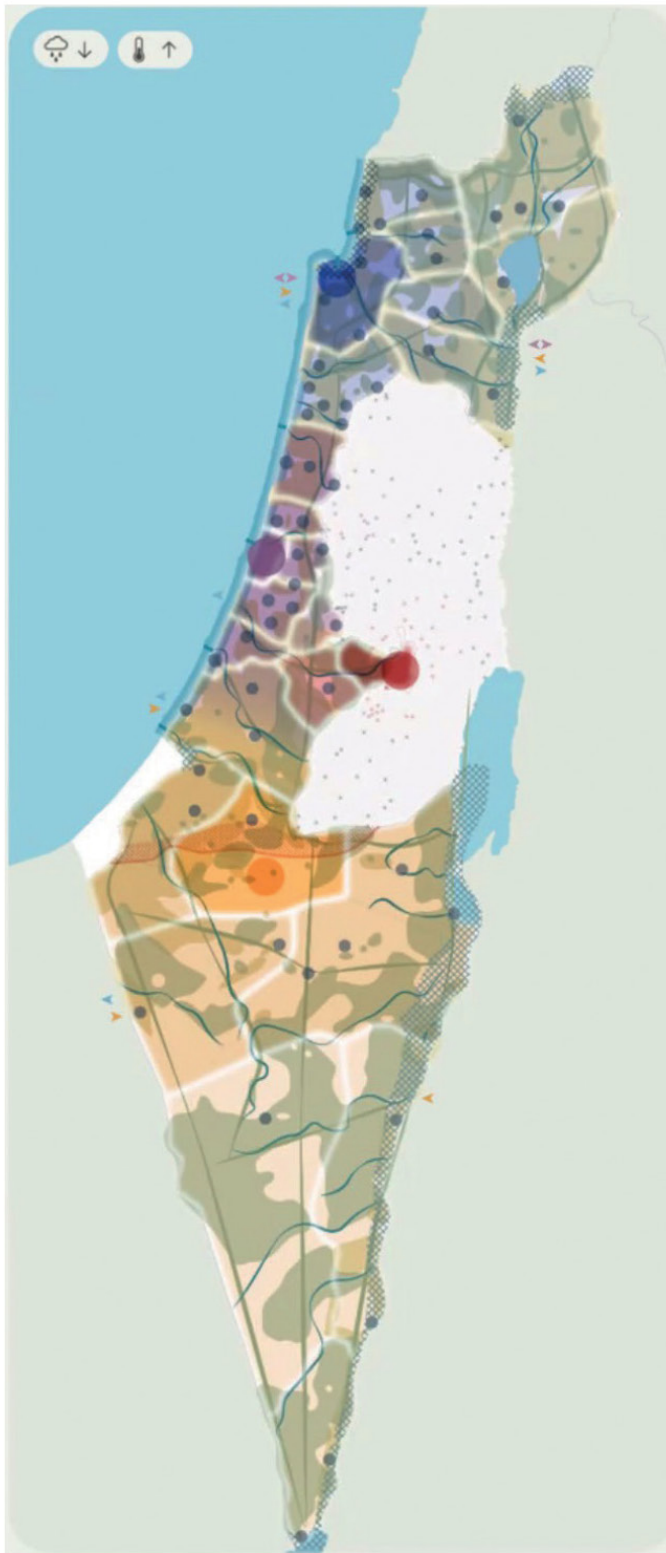
סיכום התוכניות הארציות: מפיזור ברשת היררכית לפיזור מרוכז בערים

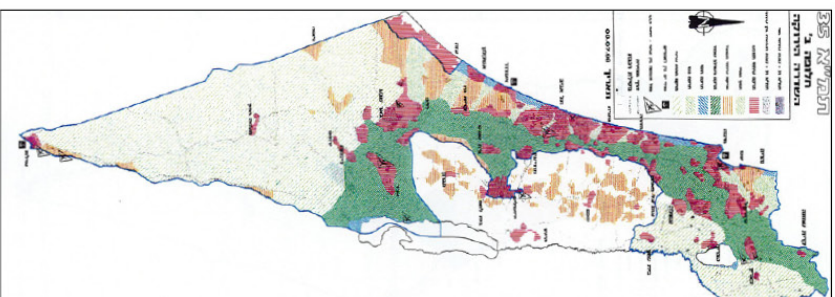
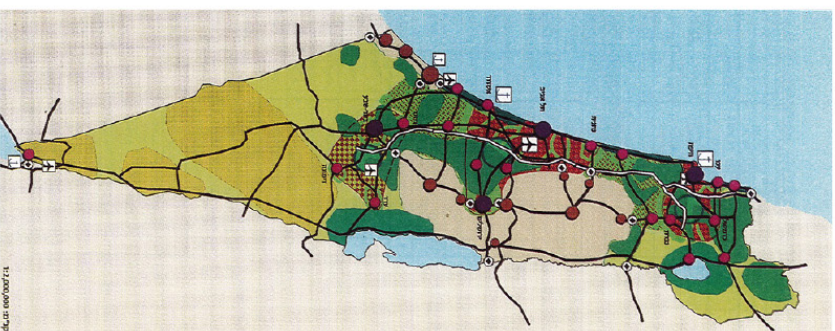
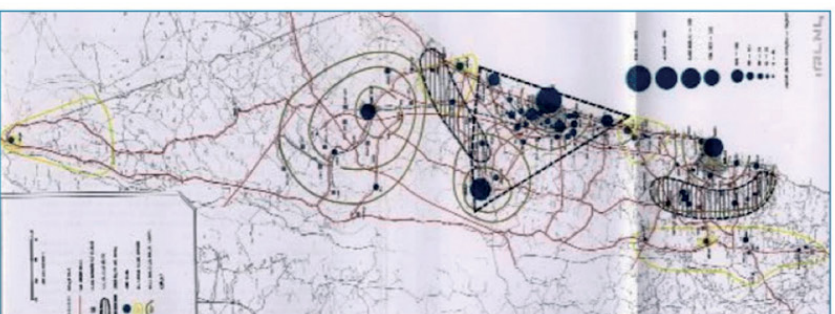
המסורת הישראלית של תכנון ריכוזי כשלה. הקמת עיירות הפיתוח, תוכנית שרון, פיזור האוכלוסייה תוך העדפה ממסדית של האזור הכפרי, במידה רבה הובילו לקריסת הרעיון של כור ההיתוך, ליצירתה של הפריפריה המוחלשת בישראל, להעצמת הקיטוב החברתי ולהקטנת האמון במוסדות המדינה. כישלון התכנון נובע בעיקר מהעובדה שהשיקולים שהנחו את המתכננים היו אידאולוגיים, ולא דווקא הנתונים המרחביים הדמוגרפיים והתפקודיים הקיימים בשטח. ונוסף על כך, ההתעלמות מהעובדה הפשוטה שכל אזרחי מדינת ישראל, באשר הם, ראויים להתייחסות זהה מצד מוסדות השלטון והתכנון מעצם היותם אזרחים. הצלחתה התבססה על יישוב כפוי של עולים חדשים בשנות החמישים, והתבססה על תקציבים ממשלתיים בפריפריה, נתונים שהובילו להעצמת הקיטוב.¹²⁴ תנאי הכרחי לפתרון בעיות אלו הוא תכנון מרחבי חדש, המבוסס על מרכזים עירוניים חזקים ועצמאיים בכל רחבי המדינה, שמשולבים במרחב הגאוגרפי שלהם. סרטוט מחדש של הגבולות המוניציפליים באופן שיעודד פיתוח כלכלי בכל הארץ, וקשרים פורמליים על בסיס אינטרסים אזרחיים מובהקים בין אוכלוסיות מגוונות.

על אף שהחל משנות ה-90, תוכניות המתאר הארציות לא הובילו ליצירת רובד אזורי, בשנים האחרונות התגבשה הכרה במנהל התכנון בחשיבותו, ובשנת 2024 אף פורסמה מטעם המנהל תוכנית אסטרטגית מרחבית, המציעה חלוקה אזורית תפקודית שמבוססת על מרכזים עירוניים קיימים ברחבי הארץ (איור 4.18). כפי שנכתב באתר המנהל, המפה גובשה על בסיס תפיסה תפקודית המתמקדת בתושב ובחיי היום-יום שלו.¹²⁵ המפה כוללת חלוקה מוצעת ל-28 אזורי תפקוד, כדי שישמשו בסיס לגיבוש תוכניות אזוריות. לאזורים גבולות "נושמים" בעלי גמישות מסוימת, ואפשר לדייקם בשלבי התכנון העתידיים:

"בשנים האחרונות מתחדדות התועלות של תכנון בקנה מידה אזורי, כנדבך נוסף בין הרובד הארצי ובין הרובד המקומי. בהן: יצירת שיתופי פעולה בין רשויות כדי לגבש חזון משותף וסדר יום אזורי; התמודדות עם סוגיות ואתגרים שדורשים פתרונות חוצי גבולות, ואי-אפשר או לא רצוי לפתור ברמת הרשות הבודדת; איגום משאבים, ניצול היתרון לגודל וייעול השימוש בקרקע בכל הקשור לפריסת שירותים ותשתיות; קיצור מרחקי יוממות ותנועות לצד פיתוח תחבורה ציבורית והסעת המונים; חיזוק הייחודיות של כל אזור, מינוף היתרונות היחסיים שלו ופיתוח מדיניות וכלים מותאמי מקום; קרבה למשתמש הקצה ולבעלי העניין בשטח; פיתוח מאוזן של אזורים שונים ברחבי הארץ ושל מוקדי משנה הגנה על ערכי טבע, נוף, מורשת וחקלאות המאפיינים את המרחב."¹²⁶

התוכנית האסטרטגית אינה עוסקת כלל ברובדי השלטון האזורי ובדמוקרטיה אזורית, נושא אשר חשיבותו לדמוקרטיה הישראלית ולתפקוד מרחבי מיטבי נידודה בספרות.¹²⁷ כמו כן, היא מתבססת במידה רבה על המצב הקיים בשטח ואינה מציעה מורפולוגיות עירוניות חדשות, כפי שאנו מציעים בתוכנית שתובא בפרק הבא.





איור 4.19 | התכנית הארצית: תמ"א 3, תמ"א 31, ישראל 2020, תמ"א
 35, התכנית האסטרטגית (2024)

תרשים 4.1 | טבלה המשווה בין התוכניות הארציות

תוכנית	תפיסה	מכשיר	גישת כלכלית חברתית
שרון, 1951	פיזור מפורז	ערים חדשות	סוציאליסטית ריכוזית
תמ"א 31, 1993	פיזור מרוכז	אזור התפתחות	מעבר לתהליך הפרטה
ישראל, 1997, 2020	ציפוף ושמירה על שטחים פתוחים	המרחב המעויר	גלובליזציה מעבר לכלכלה נאו ליברלית
תמ"א 35, 2005	ציפוף ושמירה על הנוף	המרקם	נאו ליברליות
התוכנית האסטרטגית המרחבית 2050		אזורי יוממות	נאו ליברליות
תוכנית המכון למחשבה ישראלית 2024	אזוריות מבוססת ערי מחוז	עיר-אזור	סוציאל דמוקרטיה

שיתוף/ ריכוז	תפיסה עירונית	תפיסה אזורית
אין	בנייה נמוכה ומפוזרת בתורת עיר הגנים (Ebenezer Howard) + עיר פונקציונלית (-) CIAM zoning	תורת המקומות המרכזיים - קריסטלר
אין	המטרופולין ואזורי ההשפעה שלו	סימון אזורי צמיחה והתפתחות
צוות מומחים גדול	מטרופולינים ציפוף + zoning	מטרופולינים ובנייה לגובה
היוועצות מוגבלת	ציפוף ושמירה על שטחים פתוחים	מרחב צפוף לעומת מרחב פתוח
היוועצות מוגבלת	העיר כמוקד יוממות	חלוקה אזורית על פי עקרון מרקטי
היוועצות על גבולות המחוז, עידוד שיתוף פעולה בין רשויות	העיר כחלק מאזור גאוגרפי, מעבר הדרגתי והרמוני בין העיר למרחב הפתוח, תקשורת ומערכת יחסים מפרה בין העיר לכפר	4 מורפולוגיות של ערים אזוריות

בטבלה שבתרשים 4.1, אנו מתייחסים לתוכניות הארציות עד כה, ומשווים אותן לתוכנית האזורית שיצרנו במכון למחשבה ישראלית. ההשוואה בוחנת את התוכניות על פי תפיסה תכנונית, תפיסה עירונית, תפיסה אזורית, הגישה הכלכלית חברתית והמכשיר הגאוגרפי תכנוני שבאמצעותו הן מארגנות את המרחב.

ב-75 השנים מאז קום המדינה, תוכניות המתאר הארציות מביאות לידי ביטוי את המעבר מתפיסה תכנונית ריכוזית והיררכית, המעמידה בראש מעייניה את פיזור האוכלוסייה מחוץ לערים הגדולות, אל תפיסות אשר רואות ערך בציפוף עירוני בערים אזוריות ברחבי הארץ תוך הגנה על שטחים פתוחים ומשאבי טבע ומורשת. תוכנית שרון קידמה פיזור ערים ויישובים בכל רחבי הארץ תחת פיקוח ושליטה של אגף התכנון בממשלה ושל משרד הבינוי והשיכון, דאז. אומנם זו הייתה תפיסה אזורית, אך היא שירתה מניעים אידאולוגיים ופוליטיים כמו העדפת ההתיישבות הכפרית על פני העירונית ותפיסה של כור היתוך חברתי, שבו הפרט הוא חלק ממנגנון המייצר חברה אחת עם ערכים שיתופיים. אחת ממטרותיה העיקריות הייתה תפיסת קרקעות בידי המדינה ומניעת חזרתם של תושבים פלסטיניים אל אדמותיהם ויישוביהם. זאת ועוד, תוכנית שרון התוותה את הקמת הערים החדשות אליהן

נשלחו בעיקר עולים חדשות מארצות ערב, ערים שלא הצליחו לשגשג משום שהיו מרוחקות ממקורות פרנסה ומשאבים חשובים אחרים.

תמ"א 31 הייתה הראשונה שכיוונה לאזורים המבוססת על פיזור מרוכז בערים. התוכנית עדיין דגלה באופן מוצהר בפיזור אוכלוסייה, אך בפועל חתרה לציפוף באזורים עירוניים שבהם מוקדי תעסוקה מתפקדים. היא התוותה שלושה מרחבים אזוריים – בצפון, במרכז ובדרום – כיעדי פיתוח חברתי, כלכלי ותחבורתי. תוכנית זו והבאות אחריה הגיבו לשינויים עולמיים שהחלו בשנות ה-70, של צמצום ההתערבות השלטונית מרכזית, מעבר לכלכלה חופשית ומודל כלכלי גמיש, דינמי וגלובלי. שינויים אלו סימנו את הערים כמוקדים של התפתחות כלכלית חברתית ותרבותית. התברר כי דווקא ערים צפופות, שבהן יש מידה גבוהה של פעילות כלכלית, טכנולוגית, תרבותית וחברתית, מאפשרות להעניק איכות חיים גבוהה יותר. ישראל 2020 מבטאת באופן מובהק יותר את שינויי הזמן. זהו פרויקט מחקר מעמיק ומקיף, מבוסס נתונים ומדדים, המצהיר על הצורך הדחוף בציפוף והגבלת פיזור האוכלוסייה לתוך ערים, תוך שימור השטחים הפתוחים, משאב מתכלה שיש להגן ולשמור עליו עבור הטוב המשותף. התוכנית הציעה ציפוף האוכלוסייה בשלושה אזורים מעוררים – בצפון, במרכז ובדרום – שביניהם שטחים פתוחים, תוך שימור והגנה על הטבע והנוף. בכך, תוכנית זו מקדמת ערים צפופות שמתפקדות חברתית כלכלית טכנולוגית ותרבותית. התוכנית הייתה מלווה בחזון של שלום עתידי שבו רשת הערים האזוריות הישראלית היא חלק מאזורים רחבה יותר במזרח התיכון. תמ"א 35 ממשיכה את התובנות של ישראל 2020 בנוגע לציפוף האוכלוסייה בערים ומציעה חלוקה למרקמים, שהם למעשה אמצעי תכנון "רך" יותר, שמגמיש ומדייק את האבחנות בין הערים והמרחבים פתוחים.¹²⁸

בכל התוכניות ישנו ניסיון ליצור שוויון ואיזון באמצעות מנגנונים שונים של תכנון המרחב. בשנים הראשונות, השוויון מושג לכאורה באמצעות מנגנון היררכי המופעל מלמטה למעלה של פיזור האוכלוסייה, ובשנות השמונים והתשעים, עם התחדדות המודעות למשבר האקלים, עולות תפיסות של צדק סביבתי המבטאות את ההבנה כי השטחים הפתוחים במדינת ישראל הם משאב מתכלה, וכי יש לעודד ציפוף עירוני כדי להגן על ערכי הטבע והנוף. בשנות ה-90, לצד עלייתה של הגלובליזציה, עולים ערכים של גיוון ופלורליזם המחליפים את האידאולוגיה של כור ההיתוך. בעולם עולות תפיסות אזוריות כאמצעי ליצירת שוויון וצדק חברתי כלכלי וסביבתי, דווקא בעולם גלובלי, באמצעות ביזור הכוח השלטוני, חתירה ליחסי כוח מאוזנים יותר במרחב ופלורליזם תרבותי וחברתי. גם תוכניות המתאר של ראשית שנות ה-2000 בישראל, משקפות שינויים אלו.

על אף חתירתו של התכנון הארצי בישראל להיות כוח מיטיב, מארגן ומסדיר, החותר לאיזון, צדק וצמצום הקיטוב בחברה הישראלית, הוא לוקה בלא מעט נקודות עיוורון המונעות ממנו לקדם בפועל יצירה של מרחב צודק, שוויוני ומאוזן יותר. נקודות עיוורון אלו,

הנוגעות לארגון, הסדרה וחלוקת המשאבים החברתיים כלכליים במרחב הישראלי, משיקות במישרין לאתגרים העומדים בפני הקמתו של רובד שלטוני ותפקודי המבוסס על ערים אזוריות. הביקורת על תוכנית שרון הנוגעת לכישלון של הערים החדשות בפריפריה להפוך למרכזים עירוניים משגשגים, לכישלון תפיסת כור ההיתוך ולעוינות המובנית בתוכנית כלפי האוכלוסייה הלא יהודית בישראל, הוטמעה בתוכניות שבאו אחריה. אלו כבר לא דיברו עוד במושגים של עם יהודי ועל החברה כקולקטיב הומוגני מבחינה חברתית ואידיאולוגית, ולקו בבעיות משלהן. גם תמ"א 31 וגם תמ"א 35, אף על פי שלא חרתו על דגלן התפזרות על השטח כדי שלא ייתפס על ידי אזרחים לא יהודים, הכילו עדיין ממדים רבים של אפליה כלפי אוכלוסייה ערבית, דווקא באמצעות ריכוז הצמיחה במטרופולינים הגדולים, והגבלת צמיחת יישובים ערביים על ידי מרקמי שימור.¹²⁹ אומנם התוכנית דיברה על חלוקה שוויונית וביקשה ליצור איזון מרחבי, אך נמנעה מלעסוק במנגנון הפיתוח והבעלות על הקרקע, שהוא חלק מהותי מאי-השוויון החברתי מרחבי בישראל. מנגנון זה אפשר, כבר בשנות ה-90, את ההפרטה המהירה של הקרקעות החקלאיות, תהליך המכונה הפרמ"ה – הפרטה משולבת בהלאמה. ההפרטה שווקה כדפוס פעולה יעיל של פיתוח ואיתו העברת משאבי קרקע רבי ערך ליזמי דיור, תשתיות ואזורי תעשייה ותיירות. היא נעצרה חלקית על ידי בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית שחייב את רשויות המדינה לשיקולים של צדק חלוקתי, אך בתוכניות שהושפעו ממנה אין כמעט זכר לשיקולים אלה. נוסף על כך, בישראל 2020 ובתוכניות שאחריה, ישנו עיוורון מובנה כלפי מה שהתרחש באותן שנים בשטחים הכבושים – המרחבים האפורים.¹³⁰ במרחבים אלו מתקיימים יחסים מורכבים ומתעתעים בין חוקי התכנון והבנייה ואוכפיהם ובין אוכלוסיות לא יהודיות. אלו סובלות מרמות שונות של יחס מפלה מצד החוק.¹³¹ המרחב הישראלי מחולק ל-259 רשויות מקומיות, נתון שהוא תוצר של עשרות שנים של תכנון עוד ועוד יישובים חדשים, בעיקר קטנים ומפוזרים, של העדפת יישובים חקלאיים על פני עירוניים ושל שימוש בתכנון כאמצעי פוליטי להשתלטות על המרחב. המרחב הישראלי הוא מרחב של אזורים שבורים. רק אינטרסים אזוריים היו יכולים ליצור שבילים משמעותיים אל תוך מבנה הכוח הריכוזי מאוד של מדינת ישראל.¹³²

ואכן, רק ארגון מחדש, פוליטי ומרחבי, אשר יחליף את הפיצול למאות רשויות מקומיות אשר מתחרות זו בזו – בשיתופי פעולה אזוריים, באימוץ של המשותף על פני השונה, בפעולה יחד של בני קבוצות שונות בחברה הישראלית לטובת שיפור חייהם עצמם – יוביל לשינוי ממשי בישראל. בהמשך, אנו מציעים מפה אזורית המבוססת על ערים משגשגות בגדלים שונים המהוות את הלב פועם של אזורים מרחבי המדינה. המפה מבקשת להיות תשתית מרחבית ראשונית לביזור הכוח השלטוני במדינת ישראל ולכינון רובד שלטוני אזורי צודק ושוויוני יותר.

- The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area, 2019. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy>. אוהזר בתאריך 16 ביוני 2024. ⁴⁷
- 48 אזורים בארץ ובעולם, ג'וינט אלכא, 2018 <https://www.eyosh.org.il/uploads/n/1640074563.3537.pdf>, אוהזר בתאריך 15 ביוני 2024
- 49 שם.
- 50 Lynch, Kevin. *Managing the Sense of a Region*. Cambridge, MA: Mit Press, 1976.
- 51 Healey, Patsy, "Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies.", Macmillan International Higher Education, 2016. Allmendinger, Philip, and Mark Tewdwr-Jones, "Planning futures: New directions for planning theory." Routledge, 2018
- 52 Cullingworth, Barry., & Vincent Nadin, *Town and country planning in the UK* 4th ed.). London/New York: Routledge, 2006, p. 2)
- 53 אודות הקשר בין עיצוב המרחב ועיצוב החברה ראו: יעקובי, חיים, אתנוקרטיה עירונית, עבודת דוקטור, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע, 2003, 21-50.
- 54 Yiftachel, Oren, Regional Mix and Ethnic Relations: Evidence from Israel, *Geoforum* 25, no. 1, 1994, pp. 41-55.
- 55 יפתחאל, אורן וסנדי קידר, על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי, תאוריה וביקורת 16, אביב 2000.
- 56 Forman, Jeremy, and Alexandre Kedar. "Colonialism, Colonization, and Land Law in Mandate Palestine: The Zor al-Zarqa and Barrat Qisarya Land Disputes in Historical Perspective." *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 4, no. 2, July 2003, pp. 491-540. *HeinOnline*, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/thinla4&i=496>.
- 57 הרשקוביץ, אריה, מתוכנית שרון לתמ"א 35 – האידיאולוגיה של שלוש תוכניות מתאר ארציות, אופקים בגאוגרפיה 67, 2006, עמ' 31.
- 58 Seliger, Martin. "Fundamental and operative ideology: The two principal dimensions of political argumentation." *Policy Sciences* (1970): 325-338.
- 59 חוק התכנון והבנייה מסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל מהרמה הארצית ועד לרמה המקומית, ובכלל זה את ועדות הערר, את תוכניות המתאר (ארצית, מחוזית ומקומית), שימור אתרים, סלילת דרכים, טיפול בהנגשה לבעלי מוגבלויות, רישוי ועוד. לחוק נחקקו עד עתה 137 תיקונים. המועצה הארצית היא זו שמנהלת למעשה את כל התכנון בארץ. היא הגוף העליון בהיררכיית מוסדות התכנון.
- 60 מתוך אתר מנהל התכנון, https://www.gov.il/he/pages/about_iplan, אוהזר בתאריך 17 לאוקטובר 2024.
- 61 מנהל התכנון: ועדות משנה של הוועדה הארצית, https://www.gov.il/he/departments/topics/subcommittees_national/govil-landing-page, אוהזר בתאריך 14 ביוני 2024.
- 62 Kark, Ruth, Consequences of the Ottoman Land Law: Agrarian and Privatization Processes in Palestine, 1858–1918, Raghubir Chand Etienne Nel Stanko Pelc, eds. *Perspectives on Geographical Marginality*, vol. 2, 2017 Springer: pp. 101-119
- 63 Findley, Carter V., The Evolution of the System of Provincial Administration as Viewed from the Center in Palestine in the Late Ottoman Period: Political, Social and Economic Transformation, edited by David Kushner, Yad Yitzhak Ben Zvi, Jerusalem, and E.J.Brill, Leiden, , 1986 , p. 5
- 64 ביגר, גדעון, גבולות ארץ ישראל ומדינת ישראל משלהי התקופה העות'מנית ועד להחלטת החלוקה של האו"ם, החוג לגאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב, https://exact-sciences.tau.ac.il/sites/exactsci.tau.ac.il/files/media_server/mathematics ו-2024. "Lydda Sub-District: Lydda and its countryside during the Ottoman period". *Diospolis - City of God: Journal of the History, Archaeology and Heritage of Lod*. 8: 103–136

<https://www.palquest.org/en/highlight/31097/i-ottoman-rule> 'Interactive Encyclopedia of the Palestine Question, accessed 18th October 2024

65 "אדמות מוואת - קרקעות לא מיושבות ולא מעובדות שהוגדרו כ"אדמה מתה... (כלומר) ריקה (חאלי), כמו הרים, שדות עם סלעים, אבנים, אדמות מרעה אשר אינן בבעלות איש על פי כתב בעלות, או משויכת לשימוש של תושבי עיר או כפר, ונמצאות במרחק כזה אשר לא ניתן לשמוע קול אדם מהנקודה המיושבת הקרובה ביותר" (חוק הקרקעות העות'מני 1858 סעיפים 6, 103), Kark, Ruth, Consequences of the Ottoman Land Law: Agrarian and Privatization, (eds. Raghbir Chand Etienne Nel Stanko Pelc, eds. *Perspectives on Geographical Marginality*, vol. 2, 2017 Springer: pp. 101-119

67 סלע, אורלי, נערה וכד: זכויות קניין במים בראשית ההתיישבות הציונית בשלהי התקופה העות'מנית בארץ ישראל, *קתדרה* 172, תמוז תשע"ט, 72-51.

68 ראובני, יעקוב, *ממשל המנדט בא"י*. רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר אילן, 1993.

69 עמירן, דוד, ואלישע אפרת, החלוקה של מדינת ישראל למחוזות היבטים גאוגרפיים ואלטרנטיבות, מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל, חוברת, תשל"ח, 1978, עמ' 50.

70 Kark 2017, 103

71 Gavish, Dov (2005). "The first maps based on origin surveys". *A Survey of Palestine Under the British Mandate, 1920–1948*. Routledge: Curzon Studies in Middle East History. London and New York: Routledge Curzon

72 Kark, *ibid*

73 אבו-ראס, תאבת, מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדווים בנגב, גיליון עדאלה האלקטרוני, 24 באפריל 2006, <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/newsletter/heb/apr06/ar2.pdf>, או חזר בתאריך 31 ביולי 2024. יפתחאל, אורן, 'הלכת הנגב המת' משפט תכנון ונישול במרחב הבדוי, מתוך עוצמה ואדמה: מאתנוקרטיה לאפרטהייד זוחל בישראל/פלסטין, רסלינג" תל אביב, 2021, 338-313.

74 פגישת חירום של ועדת המעקב של הציבור הערבי בישראל, רהט, 18 במאי 2024.

75 שם.

76 לבריטים הייתה מודעות רבה לנושא בעקבות תהליכי עיור שהתחוללו בעקבות התיעוש והעיור. בעקבות המהפכה החל להתפתח התכנון הפיזי המודרני, אשר תפקידו היה לאזן בין זכויות הפרט ובין צורכי הכלל במרחב. בריטניה הייתה המדינה הראשונה בעולם שחוקקה חוק תכנון ערים - חוק השיכון, תכנון הערים והבנייה (The Housing and Town Planning and Building Act) בשנת 1909. בר-כהן, ענת, חקיקה במרחב הקולוניאלי: ביטויי המדיניות המנדטורית בחקיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל, קרקע 63, תשס"ז, 2007, עמ' 77-52. או חזר בתאריך 21 ביולי 2024. <https://www.kkl.org.il/files/karka/63/karka-63-2007-3.pdf>

77 Howard, Ebenezer, *The Garden Cities of Tomorrow*, London: Swan Sonnenschein & Co. (1902), 1965.

78 המודל הזה, שנקבע ב'קונגרס הבין לאומי לארכיטקטורה מודרנית' ב-1933 והשפיע על תכנון ערים עד שנות השבעים לפחות, קבע את חלוקתה של העיר לאזורי שימוש: מגורים, עבודה, פנאי, תחבורה ועקרונות נוספים שקבעו תכנון פונקציונלי ורציונלי של ערים.

79 Geddes, P. (1925), *Town Planning Report: Jaffa and Tel Aviv*, Municipality of Tel Aviv

80 גישתו של גדם בדבר השתלבות באזור לא הייתה הגישה המרכזית שעליה התבסס התכנון הישראלי בראשיתו, אולי כי היא לא כללה צעדים אופרטיביים ברורים או מודלים תכנוניים, ובשנות החמישים היא כבר נחשבה למיושנת. נוסף על כך, ייתכן שיעדיה של תוכנית שרון לעצב מחדש את המרחב המקומי על פי צורכי המדינה, לתפוס קרקעות, להקים יישובים יהודיים ולפזר את אוכלוסיית העולים מחוץ לערים באופן יזום וריכוזי, לא ממש התאימו לתפיסת ההשתלבות במרחב הקיים, ונזקקו לכלים נוקשים יותר. גם הסקר שנעשה בתוכנית שרון נשען במידה רבה על יעדיה הגאופוליטיים של המדינה החדשה.

81 Geddes, P. *Cities in Evolution; An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*; Williams & Norgate: 1915. See also Meller, H.E. 1980: *Cities and evolution*: Patrick Geddes as an international prophet of town planning before 1914. In Sutcliffe, A., editor, *The rise of modern*

urban planning, 1800-1914 London: Mansell, 199-223. Young, Robert F. "Free cities and regions"—Patrick Geddes's theory of planning." *Landscape and urban planning* 166 (2017): 27-36, in Welter, Volker, M., *Biopolis: Patrick Geddes and the city of life*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003 Hysler-Rubin, Noah. *Patrick Geddes and town planning: a critical view*. Routledge, 2013.

82 חוק נכסי נפקדים תש"י (1950) הגדיר "נפקד" כמי שבין כ"ט בנובמבר 1947 ובין היום בו תסתיים שעת החירום "שהה או היה נתין של ארץ ערבית שהכריזה מלחמה על ישראל". נכסי הנפקד הועברו לניהול האפוטרופוס לנכסי נפקדים, שהיה רשאי למכור קרקעות ל"רשות לפיתוח הארץ". חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950. <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=150181> אוחר בתאריך 2 לאוגוסט 2024.

83 Kark, Ruth. "Planning, housing, and land policy 1948-1952: the formation of concepts and governmental frameworks." *Israel: The First Decade of Independence* (1995): 461-494

84 מה שעורר את היוזמה של ברוצקוס היה תוכנית החלוקה של ועדת פיל, שפרסמה ממשלת בריטניה ב-1937. בעקבות המרד הערבי (1936-1939) והאלימות שפשטה בארץ בין היהודים לערבים, הוחלט על חלוקת ארץ ישראל לשתי מדינות נפרדות, יהודית וערבית. ברוצקוס הושפע ברעיונותיו מהאסכולה הגרמנית הגאורכלית שנקטה בגישה ריכוזית וטכנוקרטית לסידור המרחב, ושהעמידה מודלים חדשניים של התיישבות (המודל הכי ידוע הוא של קריסטלר), הכוללים פיזור אוכלוסייה ביישובים קטנים ובינוניים ברחבי המדינה. וכך ב-1937 שרטט ברוצקוס תוכנית עיור פרוטו לאומית, שלאושנה יצרה קשר בין בלעדיות טריטוריאלית, עיור ומבנה אזורי. התוכנית, כפי שניתן לראות באיור 4.8, התבססה על יישובים קיימים לאורך החוף המרכזי, בין תל אביב ונמל חיפה. במרחבים שבין יישובים אלה, הוא הציע לבנות רשת של ערי גנים קטנות עד בינוניות לאורך חוף הים התיכון, כאשר הערים בעלות הצפיפות הנמוכה תהיינה ממוקמות במרחק של 20 קילומטר זו מזו. כל עיר תהיה מחוברת לאדמות חקלאיות ממזרח שיתפקדו כעיר שוק, וייצרו מעין שרשרת יחידות אזוריות, סמי אוטונומיות מבחינה כלכלית וחברתית. רשת תחבורה מודרנית תהיה פרוסה מצפון לדרום, עם מסילות חשמליות ממזרח וכביש מהיר על דרך החוף ממערב, באופן שיאפשר מעבר יעיל בין הערים. נוסף על כך, בין הערים יהיו מרחבים ירוקים שתוחים שיחצו ביניהן. Wilkof, Shira. "The Sharon Plan reconsidered: how Eliezer Brutzkus' pre-1948 separatism shaped Israel's New Towns." *Planning Perspectives* 38, no. 2 (2023): 281-304

85 Christaller, W. (1933): *Die Zentralen Orte in Süddeutsch- land*. Gustav Fischer, Jena. Ullman, Edward. "A theory of location for cities." *American Journal of sociology* 46, no. 6, 1941 (1941): 853-864, תמיר, שקד, אזוריות, בין חדש לישן, אורבנולוגיה, 3 בספטמבר 2018. <https://urbanologia.tau.ac.il/regionalisem/#fn-13500-2> אוחר בתאריך 25 במאי 2024.

86 Christaller, W. (1931): *Die Zentralen Orte in Süddeutsch- land*. Gustav Fischer, Jena

87 Loesch, August, *The Mathematics of Location*, Yale, 1954

88 ברוצקוס מסביר את השינויים שהתחוללו בערים בעקבות תהליכים כלכליים וטכנולוגיים, כמו הרכב הפרטי, פערים בין התפתחותן של ערי חוף כחלק מכלכלה עולמית לעומת ערי פנים הארץ, מדינות מתפתחות לעומת מדינות מפותחות, ועוד, וטוען כי היררכיית ערים שבה ישנן ערים גדולות לצד 'מרכזים כפריים' ועיירות, היא עדיין הכרחית ומיטבית, אם כי אין לקבוע אותה כהוראה מלמעלה. את צורת ההתיישבות בארץ ישראל ובהמשך במדינת ישראל הוא מאפיין כמקוטבת, וחסרה את חוליית האמצע של מרכזים עירוניים קטנים ובינוניים. ההתפתחות מרוכזת בשלושת הערים הגדולות והצפופות יחסית, קשר ישיר בין הקיבוצים והערים, שבא לידי ביטוי גם ברשת הכבישים. תופעה זו היא תוצר של חוסר התערבות תכנונית בפיזור האוכלוסייה (עמ' 45). ברוצקוס, אליעזר, תכנון פיזור האוכלוסייה בישראל, הרבעון לכלכלה כרך י"א, אייר תשכ"ד, מאי 1964, ע' 39-40. <https://about.jstor.org/terms> , אוחר בתאריך 18 באוקטובר 2024.

89 Loesch, August, שם.

90 שם, עמ' 46.

91 העליה ההמונית היתה כלי למימוש תוכנית גיאופוליטית להשלטת דומיננטיות מדינתית-יהודית על המרחב, בעיקר במרחב שצורף למדינה במלחמה, מעבר לתוכנית החלוקה, ואזורים בהם נותרה אוכלוסייה פלסטינית. השפה המקצועית

- של ברוצקוס ותוכנית שרון נועדה גם להסוות את הכוונות הגיאופוליטיות. בשיתוף הפעולה בין המתכננים והשלטון ניתן לראות כיצד התפיסות המודרניסטיות המקצועיות של המתכננים השתלבו בתוך המטרות הפוליטיות של המדינה, ותרמו לגיבושן, והמתכננים עצמם הרוויחו ישירות משיתוף הפעולה הזה שהעניק תנאים אופטימליים לעבודתם. סמדר שרון, המתכננים, המדינה, ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים, *תאוריה וביקורת* 29, סתיו 2006, עמ' 33-34.
- 92 בפרוטוקול פגישת המנהלים של משרד העבודה והבינוי, שהתקיימה בתאריך 21 בדצמבר 1948, ראש אגף התכנון, אריה שרון, הסביר את מטרות התכנון: "מטרתנו הראשונה היא...להגביל ככל האפשר את התפתחות הערים הגדולות ולהגדיל את צפיפות האוכלוסייה בגליל ובנגב..." א"מ (ארכיון המדינה), ג-4/128, מ"ב 33/2, 9.11.1948.
- 93 סמדר שרון, 2006.
- 94 שרון, אריה, תכנון פיסי בישראל, הוצאת המדפיס הממשלתי, 1951, עמ' 5.
- 95 <https://mavat.ipplan.gov.il/SV4/4/99005082552/5>, אוהזר בתאריך 20 ביוני 2024.
- 96 כבר ב-1964 מודה ברוצקוס כי הצלחתה של המהפכה הגאוגרפית קשורה לשיטת "מן האוניה אל אזורי הפיתוח", והערים הקטנות והבינוניות שהוקמו יושבו בעיקר על ידי עולים, ובצרכים המעשיים המידיים של המדינה החדשה. ברוצקוס גם מכיר היטב בפער חברתי הניכר בין היישובים הוותיקים והערים באזור החוף אל מול הערים החדשות, שאינן מצליחות למשוך תושבים ותיקים, אינן מצליחות להתבסס מבחינה כלכלית, והמוסדות והשירותים בהן מוקמים על ידי תקציבי ממשלה ולא על ידי כוחות מקומיים, מה שמביא לפער חברתי כלכלי אשר רק הולך ומתרחב. ברוצקוס 1964, עמ' 50.
- 97 יפתחאל 2001.
- 98 ברוצקוס, שם.
- 99 תמ"א 31. אתר מנהל התכנון, <https://www.gov.il/he/pages/19feb19983304>, אוהזר בתאריך 21 באוקטובר 2024.
- 100 זוהי תופעה מתמדיה ב-30 השנים האחרונות, כפי שמראים הדוחות של האו"ם מראשית שנות ה-90 ומשנות ה-20 של המאה ה-21. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlement*. Oxford University Press, 1996.
- <https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2020-09/An%20Urbanizing%20World%201996.pdf>, אוהזר בתאריך 3 באוגוסט 2024.
- World Cities Report, 2022, United Nations Human Settlements Programme, https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf 2024.
- 101 רצ'בסקי, דינה, תמ"א 31: אבן דרך בתכנון ובתהליכי בישראל, תכנון 11-1, 2014.
- 102 אלתרמן, ר, & פרנגלר-רוזמרין, א. (1997). "חוק הול'לים": הטוב, הרע, והשנוי במחלוקת: תוצאותיו ולקחיו של חוק הליכי תכנון ובנייה התש"ן 1, <https://cris.technion.ac.il/en/publications/חוק-הוללים-הטוב-הרע-והשנוי-במחלוקת-תוצאותיו-ולקחיו-של-חוק-הלי-כי-ת, אוהזר בתאריך 3 באוגוסט 2024>.
- 103 רצ'בסקי, שם.
- 104 עם זאת, הם טוענים כי ישנה סתירה בין הרצון לפיזור האוכלוסייה, לבין הצורך להעסיק מספר רב של עולים הצפויים להגיע בתחילת שנות ה-90, מכיוון שקליטה מהירה מחייבת התבססות על תשתיות קיימות ואלה נמצאות בעיקר במרכז הארץ.
- 105 יומ"מ – תופעה חברתית המתקיימת כאשר אנשים גרים ביישוב מסוים ונוסעים מדי יום למקום עבודה ביישוב אחר. (הערת העורכת).
- 106 תמ"א/31 סיכום שלב ב', עיקרי הדברים, עמ' 6.2.
- 107 תמ"א/31 סיכום שלב ב', עיקרי הדברים, עמ' 1.1.
- 108 לתוכנית היה גם תסריט של "הנחיות סביבתיות" וסומנו בו שטחים שהוגדרו כ"שטח משאבי טבע", אך לא הייתה האבחנה המבדלת בין שטח בעל רגישות "גבוהה" ורגישות "גבוהה יותר". רצ'בסקי, עמ' 159. התוכנית, כפי שטען ארנון סופר, יכולה הייתה להתממש רק באמצעות התגייסות של משרדי הממשלה לייצור של תעסוקה ותשתיות מחוץ למרכז. ארנון סופר, על תוכנית תמ"א 31, *הרהורים וערעורים, קרקע*, 35, 19-23, 1992, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל, עמ' 19.

- 109 ["ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים, צוות מחקר ותכנון בראשות אדם מזור, \[https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf\]\(https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf\) 5 במרץ 2024.](#)
- 110 היא החלה כשיתוף פעולה של אגודת האדריכלים ומתכנני הערים בישראל והפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. בהמשך הצטרפו אליהם עשרה משרדי ממשלה, הסוכנות היהודית, מנהל מקרקעי ישראל ורשות המים.
- 111 [ישראל 2020, עמ' 1. \[https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf\]\(https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf\) אוהזר בתאריך 28 בספטמבר 2024.](#)
- 112 שם, עמ' 4.
- 113 חלוקה נוספת ומקבילה היא ל"מרחבים פתוחים ומוגנים לשימור ולטיפוח". אלו מרחבים אשר תוחמים אזורים עם ריכוז גבוה של טבע ונוף. מטרתם להרחיב את ההגנה גם למרחב שעוטף ריכוז של אתרים נקודתיים – שמורות טבע ונוף, גנים לאומיים, חורש, ויער. תיחום המרחבים המוגנים התבסס על ניתוח מקיף, בקנה מידה ארצי, של חטיבות נוף, שבחן את ערכיותן ורגישותן על פי מאפיינים שונים (תבליט, מסלע, צומח, חי, מורשת וכו') וקריטריונים להערכתם (מצב השתמרות, נדירות, ערך תרבותי, מדעי, כלכלי, וכו'). ישראל 2020, שם.
- 114 שם.
- 115 תמ"א 35 עמ' 2.
- 116 שם.
- 117 הרשקוביץ, אריה, מ"תוכנית שרון" לתמ"א 35 - האידאולוגיה של שלוש תוכניות מתאר ארציות, *אופקים בגאוגרפיה* 67, 2006, 31-40. <http://www.jstor.org/stable/23715887>, אוהזר בתאריך 18 ביוני 2024.
- 118 תמ"א 35, הוראות המועצה הארצית. תמ"א 35, הוראות, אתר מנהל התכנון. https://www.gov.il/he/departments/topics/tama_35_sub/govil-landing-page אוהזר בתאריך 21 לאוקטובר 2024.
- 119 הרשקוביץ, עמ' 36.
- 120 תמ"א 35, הוראות.
- 121 תמ"א 31, סיכום שלב ב, עיקרי הדברים עמ' 6.2.
- 122 יפתחאל וקידר, 2000, 86; רם, אורי, בין הנשק והמשק: ישראל בעידן העולמקומי, סוציולוגיה ישראלית כרך ב' חוברת 1, תש"ס 1999, עמ' 99-145.
- 123 תמ"א 35: עמ' 2-3.
- 124 גם התוכניות הארציות שהגיעו אחריה, והחל משנות התשעים גם חקיקות שעקפו את מנגנוני התכנון כמו וד"לים ו-ותמל"ים, על אף שחתרו לפיזור מרכזים עירוניים, התעלמו מרכיב הבעלות על הקרקע, דחפו לבנייה לגובה באופן שאינו בר קיימה, והעצימו פערים בין בנייה במרכז ובפריפריה. ראו Mandelbaum, Rani, Talia Margalit, and Barbara Pizzo. "Times of crisis: New planning policies and their impact on inequalities and the environment in Israel." *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini* 20, no. 1 (2020): 15-23.
- 125 התוכנית האסטרטגית מבוססת על מיפוי של גורמים שונים במרחב ועל הצלבתם עם דפוסי יומממות. היא נשענת על עיקרון מארקטי, Marchetti Constant. לאורך ההיסטוריה, זמן היוממות נותר קבוע – חצי שעה לכל כיוון – למרות שינויים באמצעי התנועה ובצורה האורבנית. התוכנית האסטרטגית המרחבית, מנהל התכנון, https://www.gov.il/he/pages/spacial_strategic_plan, אוהזר בתאריך 21 לאוקטובר 2024.
- 126 התוכנית האסטרטגית, מנהל התכנון, https://www.gov.il/he/pages/spacial_strategic_plan, אוהזר בתאריך 21 לאוקטובר 2024.
- 127 ראו רוזן צבי, איסי, בלנק, ישי, מחוזות ואזורים בדמוקרטיה הישראלית, עיוני משפט מ"ד, 266-234, Beer, Itan (2021). Merging, Disaggregating and Clustering Local Authorities: Do Structural Reforms Affect Perceptions about Local Governance and Democracy? *Territory, Politics, Governance*, 11(7), 1413-1438. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2021.1908159>
- 128 ג'בארין, י (2022). מחזלי התכנון הארצי: מתוכנית שרון, ישראל 2020, תמ"א 35 ועד תמ"א 1, תכנון (2) 19, עמ' 1.
- 129 שם. וגם Mandelbaum, Margalit, and Pizzo. 2020.
- 130 יפתחאל, אורן, "עיוורון מרצון: הרהורים על תוכנית ישראל 2020", *תכנון: איגוד המתכננים בישראל*, דצמבר 2020. <https://www.aepi.org.il/loadedFiles/973.pdf>, אוהזר בתאריך 18 ביוני 2024.

[131](#) "המרחב האפור" טוענים יפתחאל וצפדיה, כולל אופני פיתוח ותפיסת קרקע הממוקמים בין המרחבים המולבנים של חוקיות/אישור/ביטחון לבין המרחבים המושחרים של ענישה/גירוש/הרס. המשגת התופעה בגוונים דינמיים של "האפרה", בין השחרה להלבנה, מבקשת לפורר את הדיכוטומיות שבין חוק לפשע, בין מתוכנן לספונטני ובין שייך לזר—דיכוטומיות המאפיינות את המחשבה התכנונית, המשפטית והפוליטית... אופני הפיתוח של המרחב ותפיסת הקרקע מצביעים על מדרג אזרחויות שנוצר בעטיה של מרחביות אפורה זו, שבמסגרתה קבוצות אחדות נהנות מפריבילגיות מרחביות מופרזות ואילו קבוצות אחרות מודרות מזכויות מרחביות מינימליות. צפדיה, ארז, ויפתחאל, אורן, "עיר המחר האפורה", ערי המחר: תכנון, צדק וקיימות היום? עורכים: פנסטר טובי ואורן שלמה, 2014, 176-192. Yiftachel, Oren. "Theoretical notes on gray cities": The coming of urban apartheid?" *Planning theory* 8, no. 1 (2009): 88-100.

[132](#) Gradus, Yehuda. "The role of politics in regional inequality: The Israeli case." *Annals of the Association of American Geographers* 73, no. 3 (1983): 388-403. Yiftachel, Oren. "Centralized power and divided space: Fractured regions' in the Israeli ethnocracy." *GeoJournal* 53 (2001): 283-293.

פרק חמישי | לקראת אזוריות חדשה: שיקום המרחב הישראלי על ידי יצירת רובד אזורי שלטוני חדש בישראל

הדיון על אזוריות חדשה בישראל יצר עד כה מעט מפות חלוקה, שמייצגות את החזון לארגון מחדש של המרחב. מפת משרד הפנים, המבוססת על האשכולות האזוריים, מתוארת בהתאם לגבולות המוניציפליים הקיימים של הרשויות המקומיות. גבולות האשכול מוגדרים על פי גבולות הרשויות המקומיות הנכללות בו, ואינו כולל את הערים והמטרופולין. לאחרונה פרסם מנהל התכנון את התוכנית האסטרטגית המרחבית למדינת ישראל. תוכנית זו מייצגת את החזון המרחבי של מדינת ישראל, ומוצעת בה חלוקת המרחב ל-29 אזורי תכנון המבקשים לתת מענה תכנוני מרחבי. בעוד שמפת האשכולות מתוכננת על פי היגיון מוניציפלי, ומפת מנהל התכנון מתוכננת על פי היבטים תפקודיים תכנוניים, אנו מבקשים להציג מפה המשלבת בין השיקולים המוניציפליים לשיקולים התכנוניים, תוך יצירת תפיסה אזורית, שלטונית, אופטימלית. בפרק זה, אנו נגבש את הרעיון של יצירת רובד שלטוני אזורי חדש בישראל, וניתן לו ביטוי מעשי באמצעות קווים וכתמים המשקפים את האופן שבו יתפקד ויוחל על המרחב הישראלי. המפה שיצרנו אינה מקדשת את המצב הקיים או מבקשת להסדיר באופן יעיל יותר את המרחב, אלא שואפת לעצב מציאות חדשה ומתקדמת, כזאת שתוביל לאיזונים מרחביים, תרבותיים וכלכליים טובים יותר במדינה, מתוך תפיסת מגמות העתיד בחברה הישראלית. באמצעות מפה זו, אנו מציעים חזון שלטוני אזורי שמטרתו לא רק לשפר את חלוקת המשאבים והזדמנויות בין האזורים השונים, אלא גם ליצור חיבורים חדשים שיתרמו לפיתוח בר קיימה, ולחיזוק החוסן החברתי והכלכלי של כל האזורים בישראל.

בפרקים הקודמים של הספר הצגנו את עומק השבר בישראל, ואת האופנים שבהם הכשלים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים של המבנה המוניציפלי הקיים מעמיקים אותו. כמו כן, הראינו כיצד התכנון הארצי בישראל הוא אמצעי ומנגנון ממסדי לפיזור וריכוז האוכלוסייה, ואת הכשלים של התכנון הארצי להתמודד עם הקיטוב והפערים המבניים העמוקים של מדינת ישראל. הבהרנו כיצד שיקולים אידאולוגיים פירקו ושברו את המרחב,¹³³ וכיצד בשנים האחרונות, הניסיונות לרפורמה אזורית נבעו מהרצון להסדיר את המרחב שכבר חולק בעבר מתוך שיקולים פוליטיים. לעומת הפרקים הקודמים שעסקו בסקירה של תמונת המצב, בפרק זה אנו מבקשים להציע חזון חדש, שלדעתנו יכול לסייע באיחוי השברים, ולהציע תקווה

חדשה ואולי אף מזור לחברה הישראלית. באמצעות הרפורמה האזורית השלטונית, שנציג בהמשך, אנו מבקשים לחרוג מהניסיונות העכשוויים להסדיר ולייעל חלוקות קיימות, ולהציע תוכנית חדשה לעיצוב מציאות אזורית בישראל. בתוכנית זו, אנו מציעים חלוקה המתבססת על פרמטרים פורמליים – גודל השטח והאוכלוסייה, עוצמה כלכלית, גבולות טבעיים או כאלה המבוססים על כבישים ראשיים, וביזור מנהלי ושלטוני – שכל מטרתם להחזיר את המרחב הישראלי לשיווי משקל גאוגרפי ולאיוון חברתי. נראה כיצד הוספת רובד שלטוני שמבוסס על ערים אזוריות יכול להיות מנגנון מרחבי ותפקודי, שיוביל בתורו לאיוון מרחבי, חברתי, כלכלי ופוליטי. יצירת הרובד האזורי החדש במדינה אינה רק שינוי תפיסתי, אלא גם שינוי ממסדי ושלטוני שדורש הערכה והתארגנות מחודשת (נושא עליו נפרט בהמשך).

האזוריות שאנו מציעים אינה פתרון קסם למשברים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים מהם סובלים אזרחי המדינה, אך אנו מאמינים כי עיצוב המרחב מחדש, ובאופן פורמלי, יש בכוחו למתן ולאזן את עוצמת המשבר שישראל מצויה בו, ולאפשר את ביסוסה של ישראל על אדנים יציבים. החלוקה האזורית תשנה גם את היחסים בין האזרחים לממשלה – היא תהיה אמצעי להגדלת המעורבות של אזרחים בניהול וקבלת החלטות בנוגע למרחב המחיה ולסביבה שלהם; תכונן מוסד שלטוני שרואה, מקשיב ומכיר את הצרכים של האזרחים בתחומו, ותאפשר להם לקבל מענה דרך מערכת קשרים מרחבית שלטונית; תעודד שיתופי פעולה של אזרחים מקבוצות אוכלוסייה שונות באותו אזור, למען השגת מטרות משותפות הנוגעות לחיי היום-יום, לסביבה, ולחוויות החיים הבסיסיות ביותר שלהם.

דרך יצירת הרובד האזורי, אנו שואפים להעניק לרשויות המקומיות יכולות ואפשרויות פעולה רחבות יותר, באמצעות עידוד שיתופי פעולה עם רשויות אחרות באזור, בעודן נתמכות ברובד השלטוני האזורי. ביזור הכוח מהשלטון המרכזי לרובד האזורי יאפשר לשלטון המרכזי להיות קשוב יותר לצורכי האזרחים, וליצור מנגנון מרחבי עם "זרועות בשטח" שמסוגל לקבל תמונת מצב עדכנית של צורכי האוכלוסייה המקומית ורצונותיה. או אז יוכל השלטון המרכזי להתפנות לעסוק בדברים שהם בתחום סמכותו הבלעדי – אסטרטגיה לאומית וניהול משאבים לאומיים, יחסי חוץ, תקצוב ובקרה. בכך תיווצר מערכת סתגלנית וגמישה שמסוגלת לתת מענה מדויק, ולדאוג לאינטרסים המרחביים והכלכליים של קבוצות האוכלוסייה המתגוררות באזור.

בפרק זה נציג את מתודולוגיית העבודה על פיה חילקנו את המדינה לאזורים ולערים אזוריות. נציג תמונות מצב גאוגרפיות וחברתיות של המדינה ושל הרשויות המקומיות השונות, ונבחן את האופנים בהם המרחב מתפקד כיום. הרובד האזורי שיצרנו רואה ומכיר את ההווה, אך אינו מקבע אותו. להפך, הוא שואף לייצר תמונת מצב עתידית, שונה ומאוזנת יותר למדינה. בתוכנית נציג כיצד יתפקדו האזורים השונים בתוך האזור וביחס לאזורים השכנים.

צורות ההתיישבות באגד האזור ישמרו על זהותן החברתית והתרבותית הייחודית של קבוצות האוכלוסייה השונות. החברות של היישובים השונים בתוך האזור לא תשאף ליצור אחדות בין היישובים, נהפוך הוא, היא תאפשר שמירה על הייחודיות והשונות שמהן יופקו הכוח והעוצמה שיתורגמו לשיתופי פעולה מרחביים, תרבותיים וכלכליים. האזורים החדשה תדרוש מחשבה מעמיקה על אופן חלוקת המשאבים בתוך האזור, ובין האזורים. סל השירותים לתושב, מקורות התעסוקה ומערכת החינוך, המוגדרים כתפקיד המרכזי של מערכת השלטון המקומי, יידרשו להגדרה ותכנון מחודשים ביחס לצורתם האזורית. לסיכום, יצירת הרובד האזורי הוא אתגר הכרוך בשינוי תפיסתי של מבנה הכוח והשלטון במדינה. עם זאת, מדובר בצעד חשוב והכרחי שיוביל לחיזוק הדמוקרטיה במדינה ולא יחוי ושיקום המרחב והחברה הישראלית.

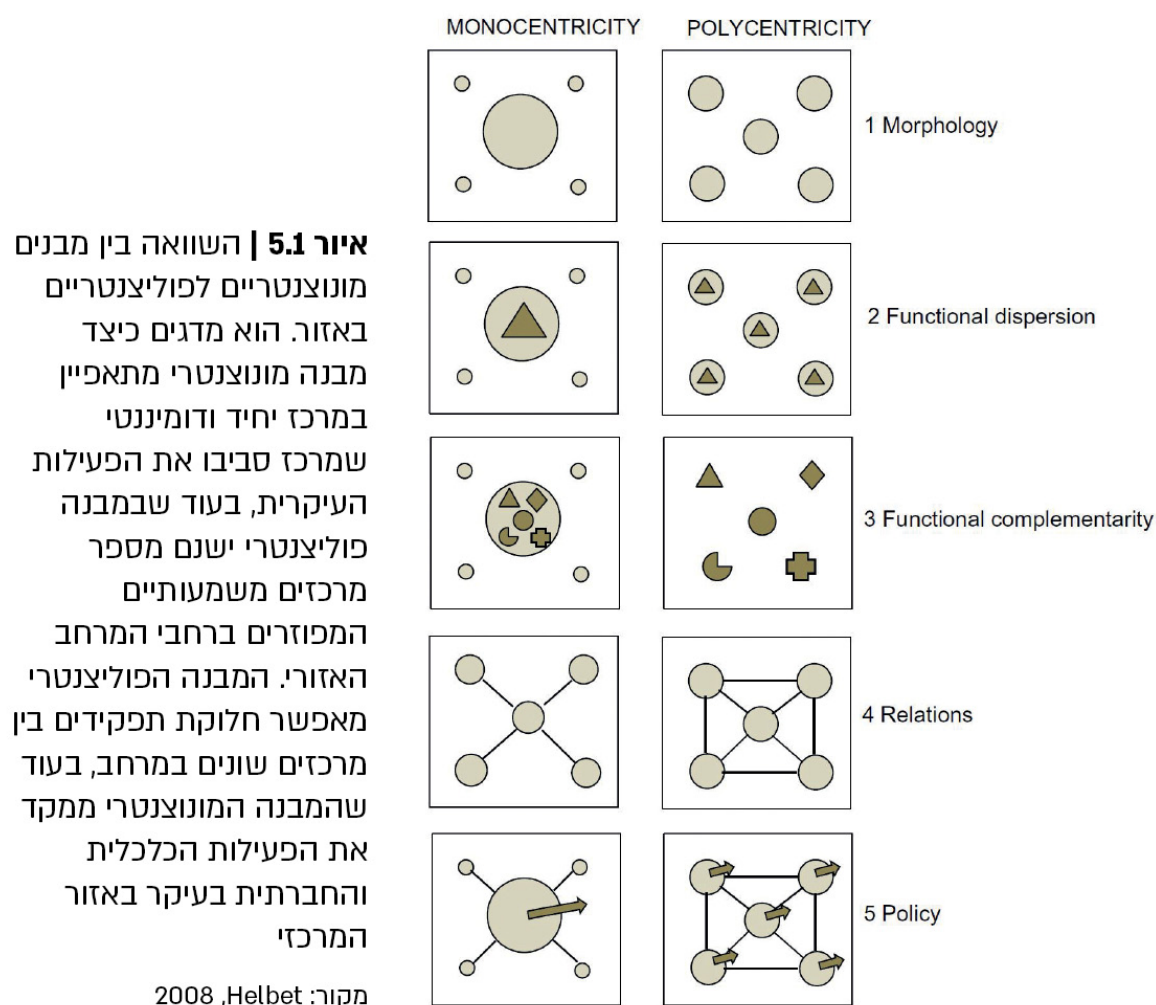
עיר כמוקד

בשנת 2020, על פי האו"ם, 50% מאוכלוסיית העולם גרה באזורים עירוניים, ועל פי התחזיות עד שנת 2070, למעלה מ-58% מאוכלוסיית העולם יגורו בערים. העלייה באחוזים מיוחסת לתהליכי העיור שבעשורים האחרונים הולכים ומתעצמים, ומאופיינים בזרימה של אנשים מאזורים כפריים למרחבים עירוניים. משחר ההיסטוריה שימשה העיר מוקד מרכזי של כוח שלטוני ואדמיניסטרטיבי, כמו גם מוקד משיכה לאזורי מסחר, תעשייה ותרבות.

ערים עכשוויות, מטרופולינים, ערים גלובליות, ואף ערים בינוניות, על אף שהן מתמודדות לעתים עם אתגרים רבים, עקב אוכלוסיות מגוונות ושונות, צפיפות, ובעיות מגורים ותעסוקה, הן גם בעלות פוטנציאל לתפקד כמוקדים של פעילות דמוקרטית, דווקא עקב המורכבות שלהן, שבאה לידי ביטוי חזותי גלוי במרחב העירוני.¹³⁴ העתיד של האנושות הוא בערים אך לא רק במטרופולינים. דו"ח האו"ם על ערים, שנכתב בעקבות משבר הקורונה, ציין כי האתגרים שעומדים בפני העולם בחמישים השנים האחרונות הם חלק מהותי מתופעת העיור העצומה שהולכת ומתגברת, אך כעת ברור שהערים הן גם חלק מהפתרון. הערים שאנו מציעים כבסיס לתפיסה האזורית אינן רק מרחב לשגשוג כלכלי וצמיחה מבוססת "שוק חופשי" קפיטליסטי ולא שוויוני. הערים שאנו מדמינים כמוקדים של אזורים בישראל אלו ערים שבהן תתממש דמוקרטיה מקומית מבוססת על "הזכות לעיר". הזכות לעיר היא זכותם של כל התושבים, בהווה ובעתיד, קבוע וזמני, לאכלס, להשתמש, לייצר, לשלוט וליהנות מערים, כפרים ויישובים אנושיים צודקים, מכילים, בטוחים וברי קיימא, שבהן שטחי ציבור החיוניים לחיים מלאים והגונים.¹³⁵

על הערים להיות מוכנות להתמודד עם משברים, עליהן להיות מבוססות על חוזה חברתי חדש שבו ישנה הכנסה בסיסית לכול, כיסוי רפואי ודיור. הדו"ח מציע שלוש דרגות של עיור:

ערים, ערים קטנות ואזורים בצפיפות בינונית, אזורים כפריים.¹³⁶ זו תפיסה שמציעה המשכיות ורצף בין עיר וכפר, והגדרה מאוחדת לשאלה מהי עיר.¹³⁷



המפה המוצגת להלן מבקשת לשים את הערים במרכז, לחזק אותן ולהעניק להן משמעות תפקודית שלטונית, כלכלית חברתית ותרבותית, כלב הפועם של כל אזור. באמצעות יצירה של מדרג של ערים חזקות, האזור והיישובים הקטנים והכפרים הקטנים שגרים סביבו יוכלו ליהנות מהפריה הדדית בכל התחומים, איזון ותיעול הדדי.

העיר כאשר היא מתוכננת באופן דמוקרטי תוך שאיפה לנגישות לעיר ווחיים בכבוד עבור כל אזרחיה, יכולה להוות עוגן מרחבי, מרכז תרבותי, מנוע צמיחה ופלטפורמה לחדשנות

ולחוסן חברתי וכלכלי. ערים מתקדמות שמתוכננות היטב מסוגלות לקדם מוביליות חברתית, דמוקרטיה והיבטים רבים של חוסן חברתי וכלכלי. חוסן חברתי כלכלי הוא תכונה המבטאת את יכולת העמידה של חברה והכלכלה הקיימת בה, בהתמודדות עם השפעות שונות של סיכונים, משברים ואירועי קיצון. חוסן חברתי כלכלי מתייחס לציבור ברמת הפרט, המשפחה והקהילה המקומית, הלאומית והגלובלית.¹³⁸ להלן רשימה של תחומים שבהם עירוניות מיטבית יכולה לתרום למרקם החברתי כלכלי של המדינה:

חוסן כלכלי – ערים יכולות להוות מוקדים של פעילות כלכלית מגוונת. הן תורמות להפחתת אבטלה ועוני ומאפשרות פיתוח עסקים מקומיים ויצירת מקומות עבודה חדשים. ערים מחזקות את התחרותיות של האזור בשוק הגלובלי.

חוסן חברתי – ערים יכולות לספק מסגרת ליצירת רשתות חברתיות חזקות ותומכות. חוסן חברתי נבנה דרך תמיכה הדדית, פעילות קהילתית משותפת ופיתוח הקשרים בין התושבים. ערים תורמות להעצמת תחושת השייכות והביטחון בקרב התושבים, ועוזרות להתמודד עם משברים חברתיים על ידי מתן גישה לשירותי סיוע ויוזמות קהילתיות.

העיר כמוקד תרבותי – ערים יכולות להוות מרכזים של חיי תרבות עשירים ומגוונים. הן מציעות שלל פעילויות תרבותיות כגון מוזאונים, תיאטראות, ספריות ומרכזי אומנות. חוסן תרבותי תורם לחיזוק הזהות המקומית, לקידום יצירתיות וחדשנות ולבניית קהילה מגובשת ומעורבת. התרבות מהווה כלי חשוב לגישור בין אוכלוסיות מגוונות, ומספקת במה לחילופי רעיונות והשראה.

העיר כמרחב דמוקרטי ליברלי – ערים אשר מתפקדות כמרחב דמוקרטי ליברלי שבו מתקיימת השתתפות פעילה של האזרחים בתהליכי קבלת ההחלטות, יכולות לספק פלטפורמה לדיונים ציבוריים, ביטוי חופשי של דעות והשתתפות בפעילות פוליטית. מרחבים עירוניים פתוחים כמו כיכרות, פארקים ומרכזי קהילה מאפשרים קיום מפגשים, הפגנות ואירועים חברתיים, המקדמים ערכים דמוקרטיים של חירות, שוויון וצדק חברתי. דמוקרטיה עירונית מחזקת את הקשר בין התושבים לשלטון המקומי ומעודדת מעורבות פעילה בקביעת סדר היום הציבורי.

העיר כמנוף למוביליות חברתית – ערים הן בעלות פוטנציאל להוות מרחב שמאפשר מוביליות חברתית על ידי מתן גישה לשירותי חינוך, הכשרה מקצועית והזדמנויות תעסוקה מגוונות. הן מספקות סביבה שמקדמת את הפיתוח האישי והמקצועי של התושבים, ומאפשרת להם לשפר את מעמדם הכלכלי והחברתי. הזדמנויות כמו מלגות, תוכניות להכשרה ולימודים

מתקדמים ופעילויות קהילתיות, מקנות לתושבים כלים ויכולות שמסייעים להם להתקדם ולהתפתח.

חוסן סביבתי – ערים יכולות לשחק תפקיד מרכזי בהתמודדות עם אתגרי האקלים והסביבה. הן מקדמות פתרונות ברי קיימה כמו בנייה ירוקה, תחבורה ציבורית מתקדמת ושימור אנרגיה. חוסן סביבתי כולל גם ניהול יעיל של משאבי מים ופסולת והגנה על שטחים ירוקים ופארקים עירוניים. אומנם ציפוף האוכלוסייה בערים והגבלת הפרבור מסייעים בשמירה על השטחים הפתוחים, אך ערים יכולות להיות מעבדות חיות לחדשנות אקלימית וטכנולוגיות ירוקות, ועל ידי צמצום פליטת גזי חממה לסייע להתמודדות עם שינויי האקלים.

השפעה אזורית – כאשר לעיר ישנו חוסן חברתי, כלכלי וסביבתי הוא יכול להשפיע לטובה על האזורים הסובבים אותה. ערים תורמות לפיתוח תשתיות ושירותים באזורים אלו, ומאפשרות שיפור איכות החיים של תושביהן. שיתוף פעולה בין ערים לאזורים כפריים תורם לקידום צמיחה אזורית בת קיימה.

סקירה של מורפולוגיות שונות לאזוריות ושדה ההשפעה העירוני

מורפולוגיה עירונית עוסקת בחקר המבנה והדפוסים של אזורים עירוניים ופרבריים, תוך הבנה כיצד הם מתפתחים ומשתנים.¹³⁹ זהו שדה ידע ומחקר בין-תחומי המשלב גאוגרפיה, תכנון ערים, כלכלה עירונית והיסטוריה עירונית. המורפולוגיה האזורית מתרחבת מעבר לערים כדי לנתח את הארגון המרחבי של אזורים גיאוגרפיים רחבים יותר, כולל יישובים כפריים ונופים טבעיים. היא בוחנת כיצד גורמים סביבתיים, תרבותיים וכלכליים מעצבים את התפתחותם של אזורים לאורך זמן.¹⁴⁰ מטרתה של המורפולוגיה האזורית היא להבין כיצד המבנה הפיזי והפונקציונלי של אזור משתנה בהתאם לגורמים כלכליים, חברתיים, וסביבתיים, לשקף באופן חזותי את המבנה הזה, ולהציע מורפולוגיה עתידית רצויה. המורפולוגיה העירונית והאזורית חוקרת את הדינמיקה הקיימת בין מבנים פיזיים, תפקודים עירוניים, להקשרים המרחביים שמייצרים את מרקם החיים העירוני והאזורי.

וולטר קריסטלר (Walter Christaller), גאוגרף גרמני, נחשב לאחד החוקרים המרכזיים שהשפיעו על התפתחות תחום המורפולוגיה האזורית. תורת המקומות המרכזיים של קריסטלר שפורסמה בשנת 1933 (אותה סקרנו בפרק הקודם), נחשבת לתרומה מרכזית בהבנת האופן שבו מרכזים עירוניים מסודרים במרחב האזורי. לפי קריסטלר, מרכזים עירוניים מתפתחים בתבניות גאומטריות, כאשר המרכזים הגדולים מספקים שירותים ברמה גבוהה ונרחבת, בה בשעה המרכזים הקטנים יותר מספקים שירותים מקומיים. תאוריה זו

הציבה בסיס להבנה כיצד מערכות עירוניות ואזוריות מתפתחות, וכיצד ניתן להשתמש בהן לתכנון מושכל של מרחבים.

תחום המורפולוגיה האזורית עוסק בין היתר במתחים שבין צורות שונות של מבנים מרחביים, ובעיקר כאשר מדובר במונוצנטריות לעומת פוליצנטריות. מונוצנטריות (Monocentric) מתארת מבנה עירוני שבו קיים מרכז יחיד ודומיננטי, המהווה מוקד עיקרי לפעילות כלכלית, תעסוקתית וחברתית, ושאר האזור מתארגן סביבו. לעומת זאת, פוליצנטריות (Polycentric) מתייחסת למבנה עירוני שבו ישנם מספר מרכזים משמעותיים המפוזרים במרחב האזורי, ולכל מרכז יש תפקידים כלכליים וחברתיים חשובים. במבנה כזה, לא רק המרכז הראשי הופך להיות מוקד משיכה, גם מרכזים נוספים יכולים לתפקד כמרכזי פעילות.

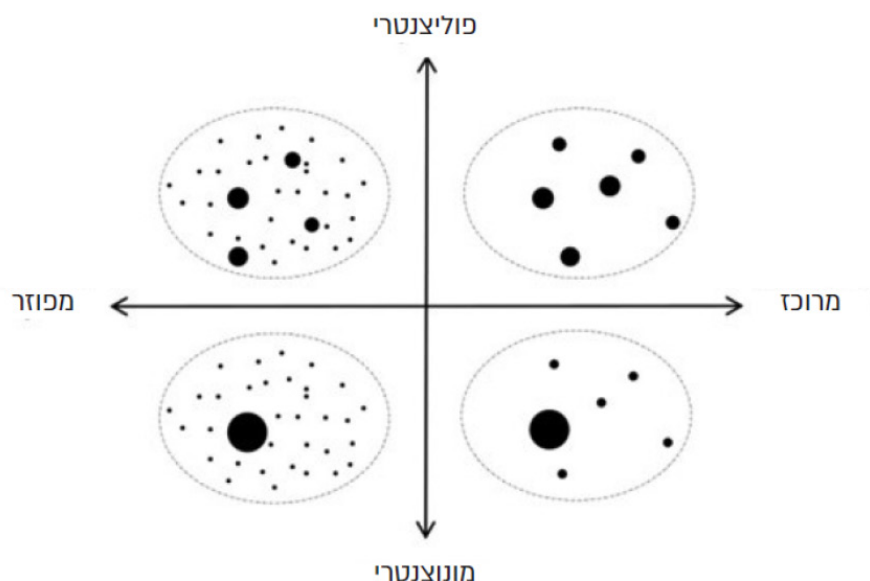
איור 5.1 מדגים באופן חזותי את ההבדלים בין אזוריות מונוצנטרית לפוליצנטרית.¹⁴¹ מבחינה מורפולוגית, המבנה המונוצנטרי מאופיין במרכז יחיד דומיננטי המוקף במרכזים קטנים יותר בפריפריה. במבנה פוליצנטרי מנגד קיימים מספר מרכזים בגודל דומה, המפוזרים ברחבי המרחב העירוני. כאשר מדובר בפזורה פונקציונלית, כלומר בפזורה הפונקציות מסחר, תעשייה, מגורים, בעיר מונוצנטרית, הפונקציות נוטות להתרכז באזור המרכזי, ואילו בערים פוליצנטריות הן מחולקות בין מספר מרכזים. במונחים של תפקודים, כגון מוסדות תרבות, בריאות וחינוך, במבנה פוליצנטרי כל מרכז עשוי להתמחות בפונקציות שונות ובכך לשמש גורם משלים למרכזים האחרים. מבחינת הקשרים והאינטראקציות, באזור מונוצנטרי הקשרים מתרכזים בעיקר בליבה של המרכז העירוני, בעוד שבאזור פוליצנטרי האינטראקציות מתקיימות לא רק עם המרכז הראשי, אלא גם בין המרכזים השונים. בהיבט המדיניות, באזור מונוצנטרי יש לעיר המרכזית השפעה שלטונית משמעותית על האזור כולו. לעומת זאת, במבנה פוליצנטרי, כל עיר מפתחת מדיניות משלה, המושפעת ומשפיעה על הערים והיישובים שמסביבה, תוך יצירת דינמיקה אזורית מורכבת יותר.¹⁴²

מורפולוגיה אזורית עוסקת בחקר הצורה, המבנה והארגון של אזורים עירוניים ופרבריים, תוך התמקדות באופן שבו הם מתפתחים ומשתנים לאורך זמן. התחום משלב מושגים כמו FUA (Functional Urban Area), אזור עירוני פונקציונלי, ו-MUA (Morphological Urban Area), מורפולוגיה של רצף עירוני המשתרעת מעבר לגבולותיה של עיר אחת. מונח המורפולוגיה מתייחס לצורה הפיזית של הערים, הפרברים והכפרים, תוך ניתוח האינטראקציות המרחביות וההשפעות הכלכליות והחברתיות שמבנים אלה מייצרים.

האינטגרציה של שני המושגים של המורפולוגיה העירונית מאפשרת לייצג את ההבדלים בין המבנה הפיזי של ערים והתפקודים המשתרעים מעבר לגבולותיהם. אחת הדוגמאות המרכזיות לכך היא הדינמיקה שבין הליבה העירונית לפריפריה. MUA בדרך כלל מייצג ליבה עירונית

ברצף ובצפיפות גבוהה, בעוד FUA מתייחס לאזורים רחבים יותר המקיימים קשר עם הליבה באמצעות דפוסי נסיעה, שירותים ותלות כלכלית.

מעבר לדפוסי הנסיעה והנגישות, ישנם גורמים נוספים שמשפיעים על המורפולוגיה האזורית, כמו דפוסי שימושי הקרקע והתרחבות הפרברים. למשל, התפתחות פרברית הנמשכת לאורך זמן משפיעה על FUA בכך שהיא משנה את גבולות האזורים הבנויים ויוצרת רצף חדש של שטחי מגורים ותעסוקה. כמו כן, פיזור המוסדות והשירותים הציבוריים משחק תפקיד חשוב בעיצוב המורפולוגיה של האזור, משום שיש ביכולתו לקבוע את מידת האינטגרציה של הפריפריה ביחס לליבה. ככל שהשירותים הציבוריים נגישים יותר בפריפריה, כך גדלה האפשרות לחיבור אינטנסיבי יותר עם הליבה. גם התפתחות כלכלית ופיזור תעסוקה מהווים מרכיב מרכזי במבנה המורפולוגי של האזורים, שכן הם מעצבים את הפריסה הגאוגרפית של מקומות עבודה ומוסדות מסחריים. מרכזים תעסוקתיים חדשים, כמו מתחמי הייטק בפרברים או עיירות לוויין, משפיעים על מבנה ה-FUA ויוצרים תבניות חדשות של אינטראקציות חברתיות וכלכליות. שינויים אלה משנים את המבנה התפקודי של האזורים ומשפיעים על השימושים בקרקע, אמצעי התחבורה והקשרים בין השכונות, ובכך תורמים לעיצוב המורפולוגיה האזורית המתפתחת.



איור 5.2 | מציג את הסוגים העיקריים של מבנים אזוריים על פי שני צירים מרכזיים: ריכוזיות לעומת פיזור, ומונוצנטריות לעומת פוליצנטריות

מקור: Meijers, E. J., & Burger, M. J. 2010

מורפולוגיה אזורית כוללת הבנה של הצורה והמבנה של האזורים השונים, ומסייעת לנו לנתח את הדינמיקה בין מרכזים עירוניים ופריפריה, ובתוך כך את הקשרים התפקודיים המתקיימים ביניהם ואת ההשפעה של גורמים כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים. ניתן להבחין בין ארבעה סוגים עיקריים של מבנים אזוריים, בהתאם למידת הריכוזיות והפוליצנטריות, כפי שמתואר באיור ¹⁴³:5.2

פוליצנטריות ופיזור (Polycentric and Dispersed): מבנה זה, המופיע בחלק העליון השמאלי של האיור, מאפיין במספר רב של מרכזים משמעותיים המפוזרים במרחב האזורי. כל מרכז מתפקד באופן עצמאי, אך מחובר לשאר המרכזים באמצעות קשרים כלכליים ותפקודיים. במצב זה, אין תלות במרכז יחיד, והפעילות הכלכלית והאוכלוסייה מפוזרים יחסית במרחב כולו.

פוליצנטריות וריכוזיות (Polycentric and Centralized): מבנה זה, הממוקם בחלק העליון הימני של האיור, כולל מספר מרכזים שממוקדים קרוב זה לזה. המרכזים הללו יוצרים ריכוז של פעילות כלכלית במרחב מסוים, תוך שמירה על חלוקת הפעילות בין כמה מוקדים. מצב זה משקף רשת של מרכזים עיקריים שיכולים למשוך פעילות כלכלית ותעסוקתית רבה.

מונוצנטריות וריכוזיות (Monocentric and Centralized): המבנה הזה, המופיע בחלק התחתון הימני של האיור, מתאפיין במרכז יחיד ודומיננטי המשמש מוקד הפעילות המרכזי של האזור. הפעילות הכלכלית, התעסוקתית והחברתית מרוכזת בעיקר במרכז זה, ומרבית התנועות והאינטראקציות מכוונות אליו.

מונוצנטריות ופיזור (Monocentric and Dispersed): בחלק התחתון השמאלי של האיור מתואר מבנה שבו ישנו מרכז דומיננטי אחד, אך הפעילות האזורית מפוזרת גם מחוץ למרכז. התפזרות זו יכולה לכלול מרכזי משנה בעלי חשיבות פחותה או אזורים פרבריים המתפתחים לאורך הזמן.

במחקרים העכשוויים בתחום המורפולוגיה האזורית מתמקדים בבחינה ובניתוח של אזורים שונים באמצעות מדדים כמו נתוני תחבורה, דמוגרפיה, צפיפות וקישוריות. מטרת הניתוח היא להבין ולשרטט כיצד האזור מתנהל ומתקיים במציאות. מבנה האזורים מתואר על בסיס מדדים של ריכוזיות ופיזור, כדי להבין את השפעותיהם על דפוסי השימוש בקרקע, מערכת התחבורה ואיכות החיים של התושבים. גישות אלו מסייעות למתכננים עירוניים לקבוע כיוונים אסטרטגיים לתכנון ולפיתוח עתידי, במטרה לשפר את הקישוריות, הצפיפות והשירותים במרחב.

הבנה של המורפולוגיה האזורית מחייבת התייחסות לגודל האוכלוסייה של הערים באזור, שכן היא משפיעה באופן ישיר על מכלול השיקולים בכל היבט של התכנון ובתחומי החיים שמשפיעים על התושבים. אוכלוסייה מכתובה את היצע העובדים והמעסיקים, את הביקושים למסחר ולשירותים, ומקדמת את פיתוח האזור בכל התחומים. בהתאם לכך, חיוני להגדיר יעדי אוכלוסייה ברורים בתכנון בכל הרמות, שכן בהיעדרם, המשך הצמיחה (הגידול הטבעי) של אזורי הפריפריה עלול להתירם קטנים, חלשים, וכתוצאה מכך גם נחשלים.

על פי סקירה של עמותת אור בנושא 'תכנון אזורי: תפישה מבוססת מרחבים תפקודיים והמלצות מדיניות'¹⁴⁴ יש לתכנן על בסיס רב-אזורי הכולל מערכת ערים בעלות גודל אוכלוסייה ומיקום גאוגרפי שונה. מודל זה מייעד תפקיד אזורי לכל עיר, בהתאם לגודלה ומיקומה במרחב. ההמלצות שבסקירה עזרו לזהות מדרג של ערים שמתפקדות במבנה של חלוקה לערים אזוריות.

בעידן הגלובליזציה העכשווי, הגדרת ערים, הייחודיות של כל אחת מהן והיחסים ביניהן, הופכת קריטית לפיתוח אזורי בר-קיימה ולהבנת מערכות יחסים כלכליות וחברתיות מורכבות. ערים מהוות מוקדים לחדשנות, צמיחה כלכלית והתקדמות חברתית, והשילוב ביניהן יוצר מערכות שמביאות לתועלות אזוריות וכלל עולמיות. אנו מאמינים כי בעזרת הבנה מעמיקה של סוגי האזורים העירוניים והקשרים ביניהם, ניתן לשפר את תהליכי התכנון העירוני והאזורי ולתרום לפיתוח מאוזן וצודק יותר. הכרה מעמיקה של סוגי האזוריות והבנה שלהן סייעה לנו לבנות את המפה החדשה לרובד השלטוני האזורי בישראל.

מתודולוגיית עבודה

כדי להציג את החזון שלנו של אזוריות עכשווית בישראל, מיפינו את הקיים והערכנו את העתיד ויצרנו מפה חדשה. המפה שלנו אינה משעתקת את המציאות אלא מבקשת ללמוד אותה כדי להציע חזון חדש, עם זאת תהליך היצירה החל במיפוי של המצב הקיים. עבורנו, עבודת המיפוי הייתה בראש ובראשונה אמצעי לארגון, היכרות וייצוג חזותי של נתונים מספריים ביחס למרחב הגאוגרפי, אך מעבר לכך, עבודת המיפוי יצרה לנו חשיפה רבת עוצמה של המרחב. היא אפשרה לנו לראות את המורכבות החברתית והכלכלית הקיימת במדינה, את אי-השוויון המרחבי בהקשר של חלוקת משאבים וקרקעות, את הפערים בתשתיות ובשירותים הציבוריים ואת הפיתוח הלא מאוזן. במהלך הפרק נציג מגוון מיפויים המבוססים על מסדי נתונים ציבוריים, הפתוחים ונגישים לציבור. הצגת המיפויים הללו אינה פעולה של שעתוק נתונים קיימים, אלא פעולה של חתירה לשינוי חברתי ופוליטי דרך חשיפה של המציאות באופן שלרוב בלתי נראה, או נראה אך אינו מדובר.

למפות יש פוטנציאל לחדש וליצור מציאויות, אך לא כולן כאלו. מפות רבות מעתיקות את המרחב ומשעתקות מפות קיימות. עם זאת, מפות שעוסקות במיפוי הקיים ובייצוג ייחודיות של המקום, החברה והתרבות, טומנות בתוכן הרבה מאוד פוטנציאל. בעבודתנו, איננו מבקשים לשעתק את הכוח השלטוני הקיים כמו גם את מרכזי הכוח והארגון הקהילתיים, אלא להכיר ולהבין אותם תחילה, לשרטט את קווי הגבול שהם יוצרים ואז ללחוץ מתוכם. באמצעות ארגון מחדש, או שאיפה לבנות רובד שלטוני המבוסס על אזוריות, ורובד שיקנה יתרון לצרכי האזורים, ניתן להניב שינוי חברתי ופוליטי משמעותי.

המתודולוגיה שלנו (איור 5.3) ליצירת המפה החדשה לרובד השלטוני האזורי בישראל, בנויה על תהליך שיטתי המורכב מארבעה שלבים עיקריים, שמטרתו לזהות ולמפות את המבנה האזורי המתאים ביותר לצורכי הפיתוח והניהול המרחבי. התהליך מתחיל ב"קריאה של המרחב", שבה נאספים נתונים מגוונים על האזור, כולל נתונים גאוגרפיים, דמוגרפיים וכלכליים. שלב זה מיועד לספק תמונה רחבה ומדויקת של האזור באמצעות איסוף נתונים ממקורות ממשלתיים ותשתיתיים כמו רשתות תחבורה, מבנה האוכלוסייה ושירותים ציבוריים קיימים.

בשלב השני, "אנליזות של תבניות קיימות", מתבצע חיבור בין התובנות שהושגו בשני השלבים הקודמים, וזאת כדי להתאים את המפה הקיימת למבנה מרחבי מעודכן. תהליך זה כולל זיהוי דפוסים במבנה הכלכלי והחברתי, ומיפוי של פעילות קיימת כמו אזורי מסחר, מגורים ותעשייה, תוך הבנה כיצד ניתן לשפר את הקישוריות והצפיפות המרחבית כדי לתמוך בצורכי האזור.

השלב השלישי, "תפקוד של המרחב", מתמקד בניתוח מעמיק של חלוקת התפקידים בתוך האזור. זה כולל בחינה של תפקודים כלכליים, חברתיים ומרחביים של האזורים השונים, תוך זיהוי צורכי תשתיות ושירותים במרחב. מיפוי זה נועד להבטיח שהמרחב ינוהל בצורה שמביאה בחשבון את הדינמיקות הפנימיות, כגון צורך באיזון בין אזורים שונים ופיתוח מקומות עבודה, שירותי חינוך ובריאות, בהתאם למאפיינים המיוחדים של כל אזור.



איור 5.3 | סכמה של מתודולוגיית העבודה ליצירת המפה

השלב הרביעי והאחרון הוא "יצירה של תבנית חדשה", שבו מתבצעת התאמה מחדש של יישובים וערים במרחב, תוך התייחסות לקריטריונים כמו גודל האוכלוסייה ומיקום גאוגרפי. כאן מתבצעת חלוקה מחדש של הערים בהתאם לתפקודן הצפוי במרחב החדש, מה שמוביל להקצאת תפקידים אזוריים לכל עיר או יישוב. התוצאה היא מבנה אזורי חדש שמתאים יותר לצרכים המגוונים והמשתנים של התושבים ושל הערים השונות במרחב.

לראות את הקיים: איסוף חומרי הגלם ממידע ממשלתי פתוח

הנתונים ליצירת המפה נאספו ממאגרי מידע פתוח שמפורסמים על ידי משרדי הממשלה השונים. כחלק מהחלטת הממשלה מספר 1933 (מיום 30 באוגוסט 2016)¹⁴⁵, הוחלט כי לשם שיפור וייעול השירות הציבורי הממשלתי, על משרדי הממשלה להנגיש את מאגרי המידע שלהם לציבור הרחב. פרסום המידע נעשה באופן שאינו פוגע בפרט ובהתאם לתקנות הגנת הפרטיות. למהלך ממשלתי זה ישנה משמעות עצומה ביחס ליצירת המפה, כיוון שהוא אפשר לנו לאסוף בקלות נתונים מגופים ציבוריים, ובכך להתחיל בתהליך המיפוי המרחבי.

מגמה זו של מאגרי מידע פתוח היא תופעה גלובלית הנראית במדינות רבות במערב, וכעת מתרחשת גם בישראל. השלב הראשון של התהליך הוקדש לקריאה של המרחב דרך הפרקטיקה של מיפוי מרחבי המבוססת על שימוש במערכת מידע גאוגרפי, בראשי תיבות ממ"ג (Geographic Information System). מיפוי מרחבי היא פרקטיקה המאפשרת לקשור בין מסדי נתונים שונים למרחב הגאוגרפי ובכך לאפשר ייצוג מרחבי ויזואלי של מסדי הנתונים. במרוצת השנים הפך ה-GIS לכלי עבור הגופים הממשלתיים לייצוג וביזור הכוח. הקלות בה ניתן לאסוף נתונים מהגופים הציבוריים ולאגדם תחת ממשק אחד, יוצרת פעמים רבות שעתוק הסדרים והיררכיות קיימות. אנו השתמשנו בכלי זה לא לשם השעתוק, אלא לשם יצירת המפה שלנו המייצגת את הרובד האזורי השלטוני החדש.

השילוב בין ויזואליזציה גרפית ובין טבלאות המידע מאפשר פישוט והמחשה של תופעות מרחביות. נוסף על כך, המיפוי מאפשר להצליב וליצור סיפור עמדה של המידע מהגופים הציבוריים על גבי אותה המפה. כך ניתן להבין הקשרים, היררכיות והסדרים חברתיים שהם תוצר של החלטות שלטוניות, ולהבין כיצד החלטות של השלטון המרכזי גורמות להיחלשות של האזור.

השימוש ב-GIS מאפשר לנו לנוע בין קני מידה שונים, החל ממבט מאקרו המראה תופעות מרחביות, חברתיות כלכליות של כלל המדינה, למשל מצאנו כי מרבית היישובים הממוקמים בפריפריה הצפונית והדרומית סובלים מדירוג סוציו-אקונומי נמוך, ועד למבט מיקרו, למשל מקרה הבוחן של העיר שדרות הממוקמת במרחק של כ-3.5 ק"מ מהגבול עם עזה, וסובלת מהיעדר חדר מיון (נתון שמקורו במשרד הבריאות), ומהישגים נמוכים במיצ"ב (נתון שמקורו במשרד החינוך). נתונים אלו באים לידי ביטוי בדירוג הסוציו-אקונומי הנמוך של העיר (נתון שמקורו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). ניתוחים מרחביים מסוג זה אפשרו לנו להמחיש באופן ויזואלי כיצד החלטות שלטוניות משפיעות על מצבה של העיר, והדגימו את החשיבות במיפוי מרחבי להבנת המורכבות החברתית והכלכלית.

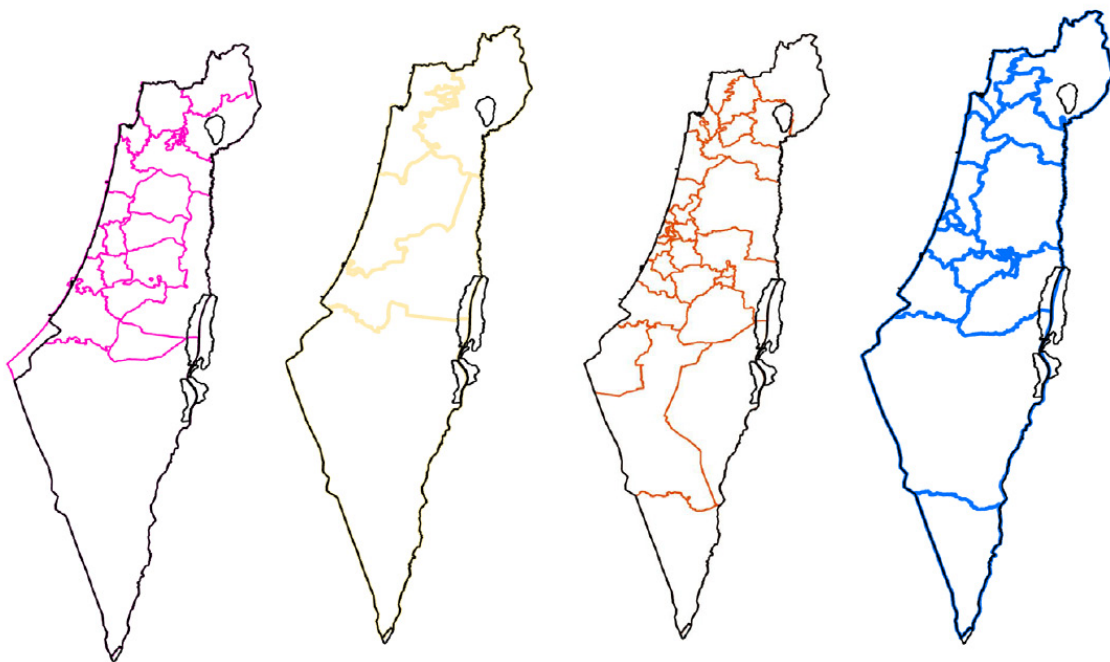
המפה שיצרנו מציעה נקודת מבט חדשה על האזוריות בישראל. בהשוואה למפות קודמות, המפה שלנו מדגישה את אי-השוויון המרחבי ומצביעה על האתגרים החברתיים והכלכליים הניצבים בפני המדינה. היא מציעה את הערים האזוריות ככלי חיוני להתמודדות עם המורכבות המרחבית ולהובלת שינוי חברתי ופוליטי, באמצעות מהלך פשוט לכאורה של חלוקה לאזורים וקביעת ערים אזוריות.

הכאוס המרחבי

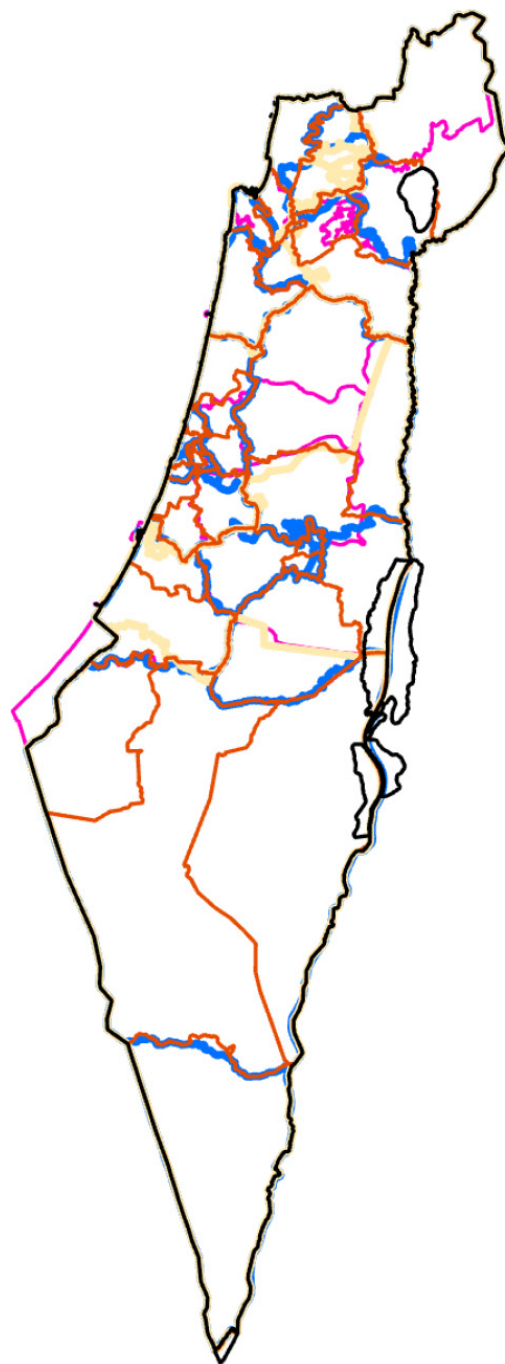
המפה שיצרנו, שתוצג בפירוט בפרק הבא, מציגה את הכאוס המרחבי הנובע מעקרון החפיפה של חלוקות מרחביות שונות על ידי משרדי ממשלה שונים. כל משרד ממשלתי מחלק את

המרחב בצורה שונה וקובע גבולות שונים (איור 5.4). לדוגמה, האופן שבו משרד השיכון מחלק את המרחב שונה מהאופן שבו משרד הפנים או הכבאות מחלקים אותו. המפה מציגה שכבות מידע גאוגרפיות שנלקחו משרדי ממשלה שונים, והיא מדגימה את השכבות השונות בחפיפה המדגישה את הכאוס המרחבי הקיים. ניתן לראות כיצד כל משרד ממשלתי יוצר חלוקה ייחודית משלו, דבר המוביל לחוסר התאמה ואי-סדר במרחב הכללי (איור 5.5).

הכאוס הזה משקף את הצורך בהאחדה ובתיאום בין המשרדים השונים כדי ליצור מדיניות מרחבית אחידה ויעילה יותר. החפיפה בין שכבות המידע השונות מדגישה את החשיבות של תכנון מרחבי משולב ומתואם, אשר יכול לסייע בשיפור הניהול והפיתוח המרחבי במדינה.



איור 5.4 | פיזור הרשויות על פי משרדי הממשלה השונים

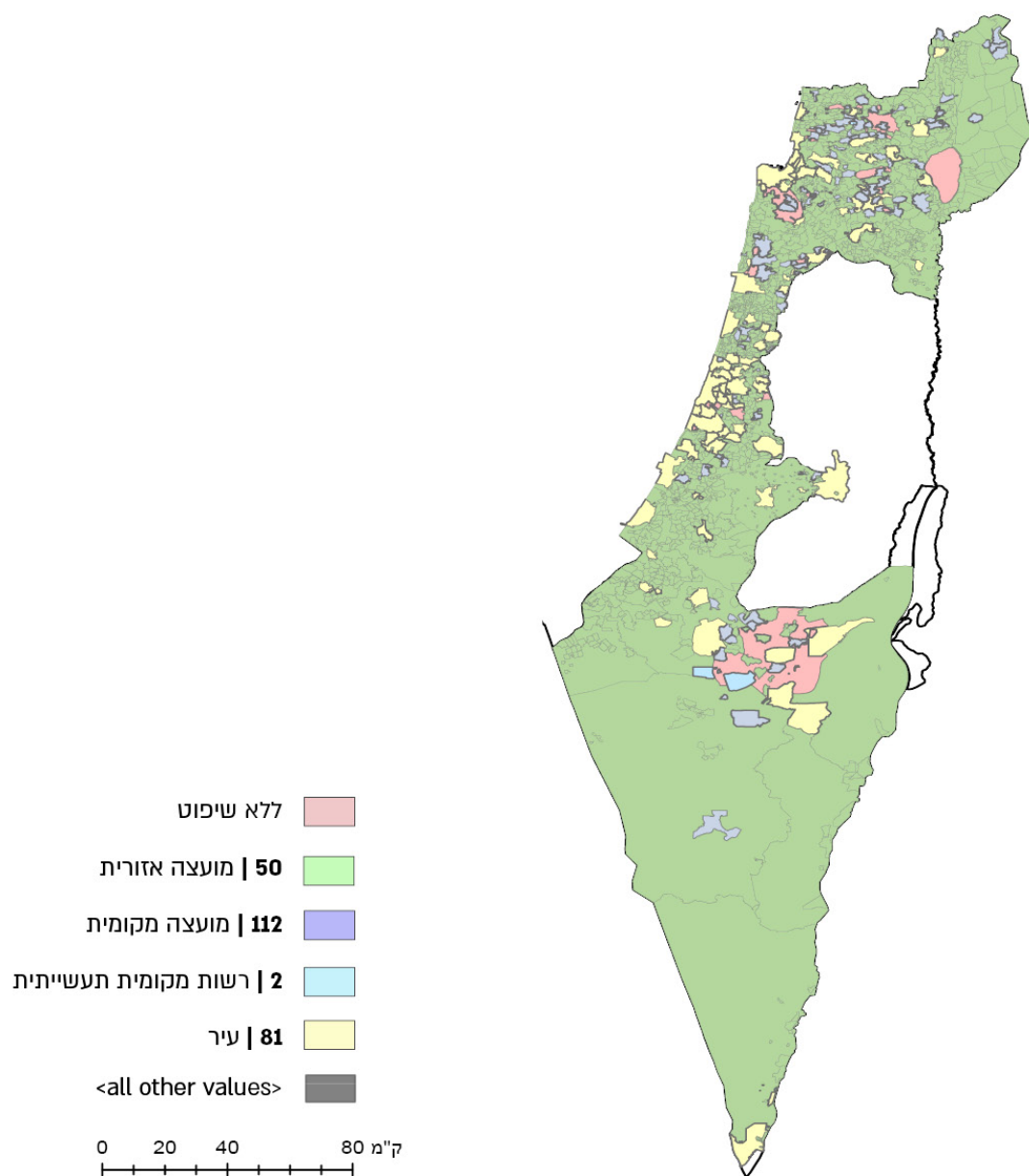


- משרד השיכון
- משרד הבריאות
- משטרת ישראל
- כיבוי אש

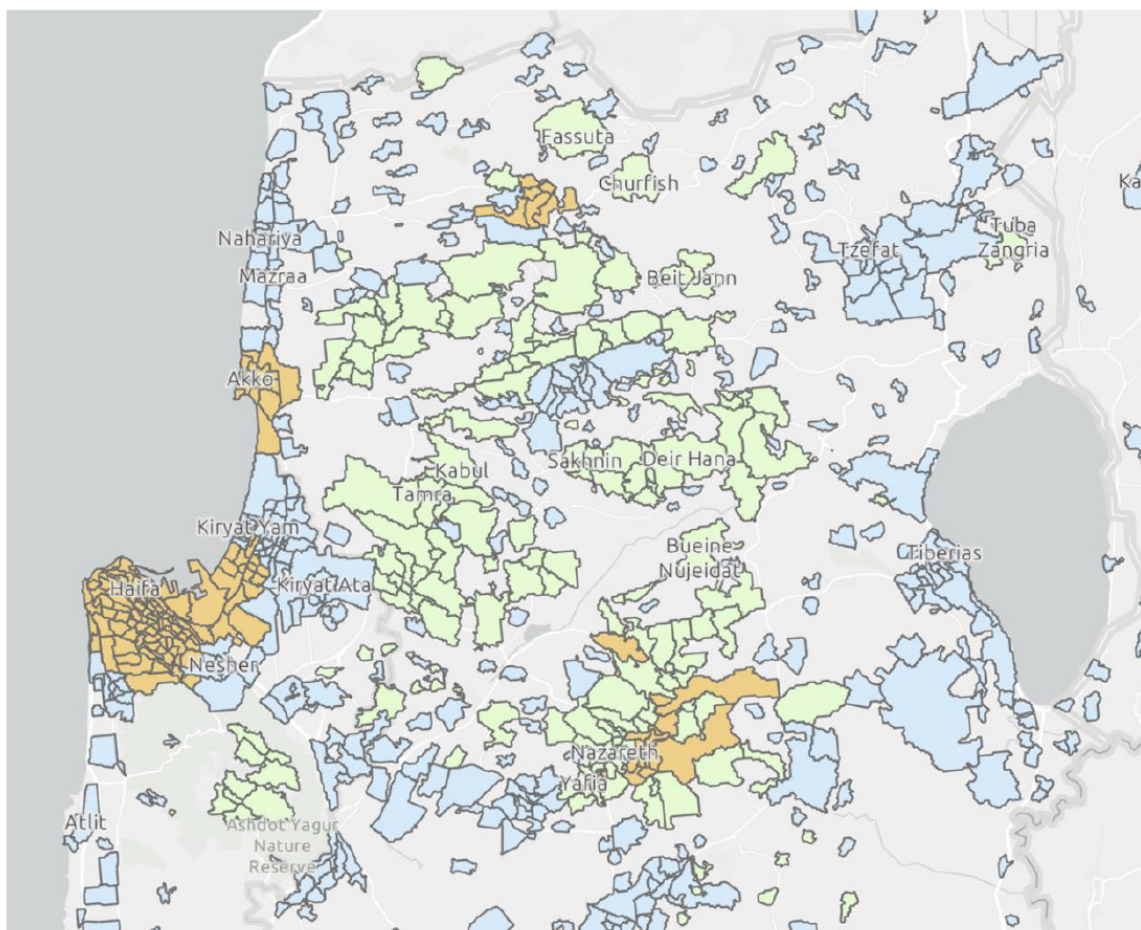
איור 5.5 | הכאוס המרחבי

פיצול של יישובים

כפי שתואר בפרקים קודמים, המרחב הישראלי מפוצל מאוד. בתוך קווי 1967, מדינת ישראל מחולקת ל-258 רשויות מקומיות, מתוכן 82 מהן עיריות, 120 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות (איור 5.6). הפיצול הזה הוא תוצר של גורמים שונים אך קשורים: ההפרדה ההיסטורית בעיקר בפריפריה, בין ערים חדשות (שכונן בעבר עיירות הפיתוח) למועצות אזוריות שכוללות קיבוצים ומושבים. ההפרדה האתנית בין היישובים היהודיים ליישובים הדרוזים ולערבים. עשרות שנים של מדיניות שעודדה תכנון עוד ועוד יישובים יהודיים חדשים, בעיקר קהילתיים קטנים ומפוזרים, לצד מיעוט תכנון יישובים עבור ערבים כאמצעי פוליטי של השתלטות על המרחב (איור 5.7). הפיצול המכוון (האתני והחברתי) של החברה הישראלית שמר על ריכוזיות, למרות מאמצי הדמוקרטיזציה והשילוב. המדיניות האתנית דחקה לשוליים את הפריפריות החברתיות והפוליטיות, וריבוי הרשויות המקומיות הקטנות אינו מאפשר העברת כוח משמעותית אל השטח. האזורים השבורים הללו, שעוצבו על ידי ההתיישבות הציונית ומדיניות מכוונת מתמשכת, מונעים העברת כוח למרכיבים אזוריים. עם זאת, רק אינטרסים אזוריים יכולים ליצור שבילים משמעותיים אל תוך מבנה הכוח הריכוזי מאוד של מדינת ישראל.¹⁴⁶ ואכן, בהמשך הפרק מובאת מפה של חלוקה האזורית, שנועדה להרכיב מחדש את האזורים באופן שיוביל לשיתופי פעולה במקום פירוק ושבירה, ולהעצמה של השוויון בין הקבוצות השונות בחברה וחיזוק הדמוקרטיה הישראלית באמצעות שיתופי פעולה אזרחיים.



איור 5.6 | הפיצול בין הרשויות בישראל יוצר עימותים בין רשויות שכנות, ומוביל לתחרות על משאבים מצומצמים. המכה ממחישה את חלוקת הרשויות המקומיות בישראל לפי הקטגוריות הבאות: מועצות אזוריות, מועצות מקומיות, מועצות תעשייתיות, ערים ואזורים שאינם מוגדרים תחת תחום שיפוט רשמי



איור 5.7 | פיצול של אזורים - אופן הפיצול של המרחב הישראלי מייצר מערך מורכב של רשויות מקומיות קטנות המופרדות על בסיס גאוגרפי, אתני וחברתי. איור זה ממחיש את הפיצול הלא מאוזן בין היישובים היהודיים, הערביים והדרוזיים, תוך הדגשת ההשלכות של מדיניות תכנון ממושכת שהתמקדה בהקמת יישובים יהודיים קטנים ומבודדים בפריפריה. מבנה זה יוצר מחסומים לשיתוף פעולה אזורי אפקטיבי ומעמיק את הפערים החברתיים והפוליטיים, במיוחד בפריפריות, ובכך מקשה על שילובם של חלקים שונים באוכלוסייה במרכזי קבלת ההחלטות.

עקרון יצירה של התבנית החדשה: היררכית ערים

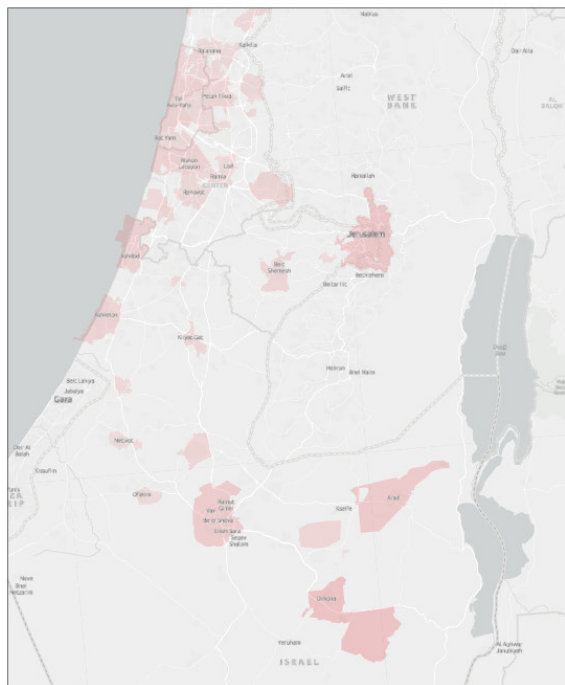
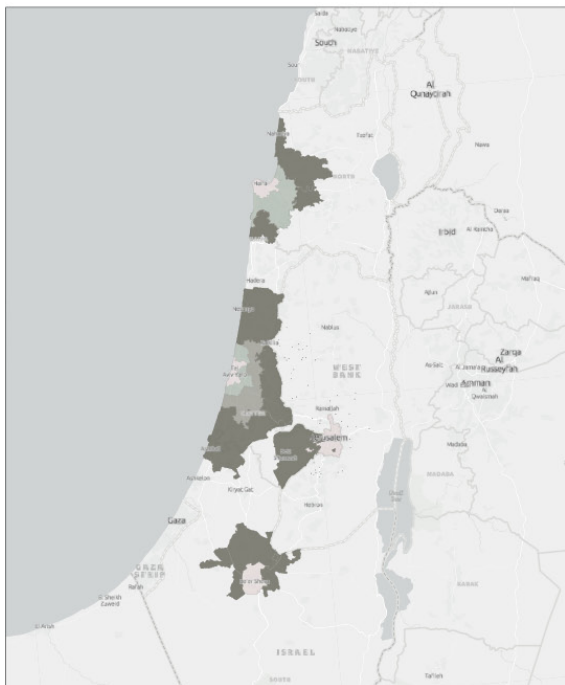
בנית המפה מתבססת על ערים מרכזיות, היררכיית ערים והקשר המרחבי ביניהן בתוך האזור. המושג היררכיית ערים מתאר את הקשרים והיחסים בין ערים שונות באזור מסוים, תוך התמקדות בגודלן, חשיבותן, הפונקציות שהן ממלאות והקשרים ביניהן. ההיררכיה מתבססת על מספר קריטריונים עיקריים:

גודל. ערים גדולות יותר, המכונות מטרופולינים, הן בדרך כלל גם ערים מרכזיות יותר ובעלות השפעה רבה יותר על האזור. הן מושכות אליהן אוכלוסייה רבה, עסקים, מוסדות חינוך ותרבות ותשתיות מפותחות. מטרופולינים אלו משמשים כמרכזים כלכליים, תרבותיים וחברתיים עיקריים, ומספקים שירותים חשובים לתושבי האזור כולו. הם מהווים מוקדי משיכה לאוכלוסייה מגוונת, ומשמשים כמרכזי תעסוקה חשובים המציעים מגוון רחב של משרות בתחומים שונים.

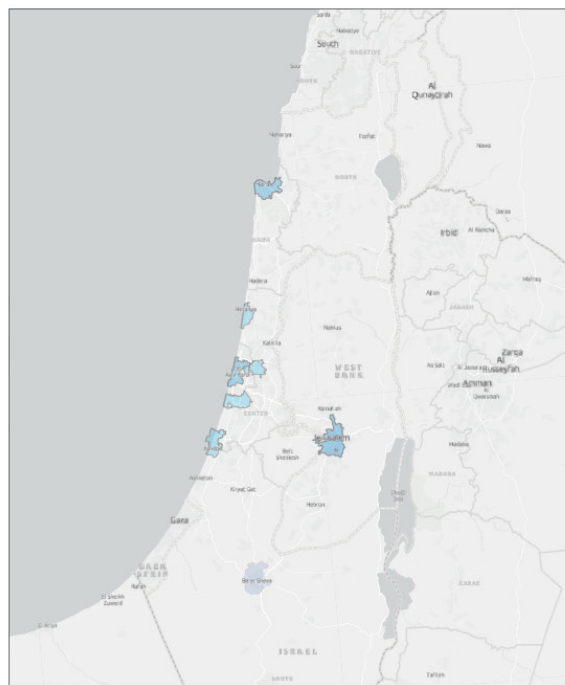
חשיבות. ערים יכולות להיות בעלות חשיבות רבה בתחומים שונים, כגון כלכלה, תרבות, פוליטיקה או מדע. ערים אלו מושכות אליהן אנשים ופעילות בתחומים אלו, וממלאות תפקיד מרכזי בחיי האזור. החשיבות של עיר יכולה לנבוע ממיקומה האסטרטגי, ממוסדות החינוך והמחקר שבה, מהיותה מרכז תעשייתי או מסחרי, או ממעמדה כמרכז תרבותי ואומנותי. ערים חשובות אלו משמשות כמרכזי השפעה, קובעות מדיניות ומקדמות את הפיתוח האזורי והלאומי.

פונקציות. ערים יכולות להתמחות בפונקציות ספציפיות, כגון תעשייה, מסחר, תיירות או חינוך. התמחות זו תורמת לחיזוק מעמדה של העיר בהיררכיה האזורית. עיר המתמחה בתעשייה, למשל, יכולה להיות מרכז של מפעלים ומתקני ייצור, בעוד שעיר המתמחה בתיירות יכולה להציע אטרקציות תיירותיות רבות ומגוונות. התמחות זו משפרת את היכולת של העיר לספק שירותים מתאימים לתושבים ולמבקרים, ומחזקת את מעמדה הכלכלי והחברתי.

המיפויים הבאים יראו את האופנים בהם מיפינו והגדרנו את המעמד השונה של הערים, על פי קריטריונים אלו. באמצעות המיפויים הללו נוכל לראות כיצד הקריטריונים השונים משפיעים על מבנה הערים והיחסים ביניהן, וכן לזהות את ההיררכיה המתקיימת במרחב האזורי (איור 5.8).



איור 5.8 | פירוט המפות מימין לשמאל: מפה 1 מציגה את כלל היישובים המוגדרים כערים בישראל. מפה 2, סימון ערי מטרופולין והגרעינים סביב מטרופולינים. מפה 3, סימון ערי המטרופולין השניוני (על פי ההגדרה שמובאת בעמוד הבא)



המפה שבאיור 5.9 מפרטת את סוגי הערים על פי גודל ומיקום:¹⁴⁷

ערים מטרופוליניות: ירושלים, חיפה, באר שבע ותל אביב. ערים אלו הן המרכזים הכלכליים, התרבותיים והחברתיים המרכזיים במדינה.

ערים מטרופוליניות משניות: ערים המאכלסות בין 200 אלף תושבים ל-500 אלף תושבים. הן ממוקמות בשולי הטבעת התיכונה של עיר מטרופולין, במרחק של 25-35 ק"מ מליבתה.

ערי שער: ערים המאכלסות בין 50 אלף תושבים ל-250 אלף תושבים, ומשמשות כמרכז עירוני משמעותי בטבעת הפנימית, במרחק של 15 ק"מ מהליבה. באזורים פחות צפופים, עיר שער יכולה להפוך לעיר מטרופולין משנית.

ערי צמיחה: ערים עם מרקם עירוני קטן יחסית, מאכלסת בין 50 אלף תושבים ל-150 אלף תושבים, המתפקדות כמרכז למרחב הכפרי המצוי בטבעות החיצוניות שלה ושל המטרופולין, או אף מעבר להן.

ערים מיוחדות: ערים בעלות מספר תושבים קטן אך בעלות משמעות מרחבית או מהוות כוח כלכלי משמעותי לאזור.

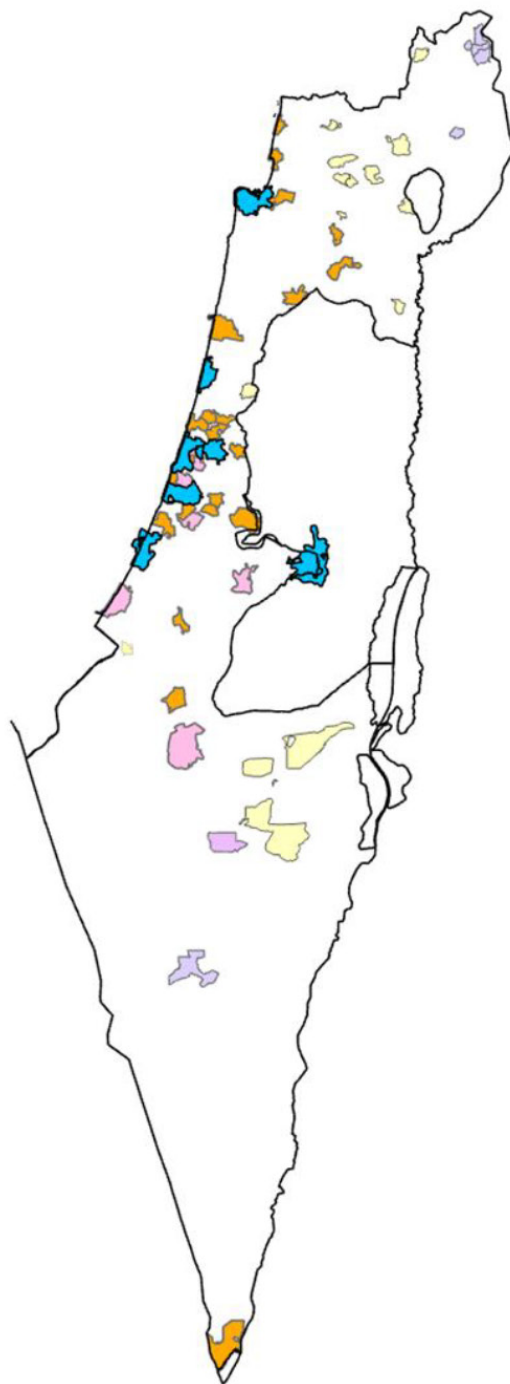
מועצה מקומית מיוחדת: יישוב שאינו מוגדר כעיר אך יש לו משמעות מרחבית כלכלית ותרבותית במרחב.

המדד הסוציו-אקונומי

מדד סוציו-אקונומי הוא כלי המעריך את הרמה החברתית והכלכלית של אוכלוסיות או אזורים על בסיס שילוב מגוון משתנים. הוא כולל מדדים כמו רמת הכנסה, רמת השכלה, רמת תעסוקה, מצב בריאותי, תנאי דיור, רמת פשיעה ונגישות לשירותים ציבוריים. המדד משקף את המצב החברתי והכלכלי של התושבים, ומשמש את משרדי הממשלה וגופי התכנון לצורך קביעת מדיניות, חלוקת משאבים ופיתוח תוכניות כלכליות וחברתיות. בישראל, המדד מחולק לעשירונים או אשכולות סוציו-אקונומיים, כאשר אשכולות גבוהים מייצגים אוכלוסיות מבוססות יותר, ואילו אשכולות נמוכים מצביעים על אוכלוסיות חלשות יותר. במפה שלנו, יצרנו לאזורים מדד חדש, מדד סוציו-אקונומי אזורי. המדד חושב על ידי הכפלת המדד הסוציו-אקונומי של כל יישוב במספר התושבים של אותו יישוב. לאחר מכן ביצענו חיבור של כלל התוצאות וחילקנו את הסכום במספר כלל התושבים באותו אזור. פעולה זו יצרה ערך סוציו-אקונומי חדש לאזור, שאפשר לנו לבחון את תפקודו של אזור אחד ביחס לאזור אחר.

איור 5.9 | מפת סוגי ערים
על פי גודל ומיקום

- מטרופולין
- עיר שער
- עיר צמיחה
- עיר מיוחדת



עקרון יצירה של התבנית החדשה – קישוריות ותיחום

מעבר לחלוקה לערים על פי גודל ומיקום שתיארנו למעלה, בבניית המפה התבססנו על מושגים תאורטיים מתוך שיח המורפולוגיה האזורית העכשווית. בעידן הגלובליזציה המתקדמת, חלה עלייה במורכבות האורבנית ובקשרים בין אזורים שונים. אחת הדרכים להערכת מבנים אזוריים ושירותים היא באמצעות מושגים מרכזיים בתחום המורפולוגיה האזורית, המאפשרים להבין את הדינמיקה שבין אזורים שונים וכיצד הם מתפקדים. המושגים "אזורים עירוניים פונקציונליים" (FUA), "אזורים מורפולוגיים" (MUA) ו"אזורים עירוניים גדולים" (LUR) מסייעים לנתח את הקשרים הפונקציונליים והמרחביים בין מרכזים עירוניים, את הרכבם ואת השפעתם על האוכלוסייה.

מושגים אלו אינם רק תאורטיים. הם מספקים מסגרת להבנת המורפולוגיה האזורית המודרנית, הכוללת את ההיבטים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים של הקשרים הללו. להלן הצגה תמציתית של המושגים,¹⁴⁸ ולאחר מכן נראה את האופן שבו התאמנו את המושגים ביחס למרחב הישראלי.

אזורים עירוניים פונקציונליים – Functional Urban Areas - FUA – המושג מתאר אזורים שמתאגדים על סמך דפוסי נסיעה יומיים, כאשר אזור מרכזי פועל יחד עם אזורים סמוכים המקושרים לפעילויות כלכליות וחברתיות. FUA מבטא את האינטגרציה הפונקציונלית של אזורים, ולא רק את הגבולות המנהליים שלהם.

אזורים מורפולוגיים – Morphological Urban Areas - MUA – מתייחס לאזורים עם רצף בנייה צפופה שמקיפים את המרכזים העירוניים. אזורים אלו כוללים שטחים בהם ההתפתחות העירונית מתמשכת ומתרחבת, לעיתים מעבר לגבולות המנהליים הרשומים, כדי לכסות אזורים מאוגדים עם אינטראקציות עירוניות.

אזורים עירוניים גדולים – Large Urban Regions - LUR – מתאר אזורים מטרופוליניים רחבים שנוצרים מאינטגרציה של מספר אזורים או מרכזים עירוניים, הנוצרת מתוך קשרים כלכליים ופונקציונליים חופפים בין מרכזים שונים. LUR מדגיש את הקשרים הכלכליים בין אזורים שונים ואת האופן שבו הם מתפקדים יחד.

פוליצנטריות (Polycentric) מול מונוצנטריות (Monocentric): אזורים פוליצנטריים כוללים מספר מרכזים משמעותיים שמפוזרים במרחב האזורי, ללא תלות במרכז יחיד דומיננטי. לעומת זאת, אזורים מונוצנטריים מתמקדים סביב מרכז יחיד שמרכז את רוב הפעילויות הכלכליות והחברתיות, כאשר האזורים הסובבים מתמקדים בו.

ריכוזיות (Centralization) מול פיזור (Dispersion): ריכוזיות מתארת מצב שבו פעילויות ושירותים מרוכזים באזור מרכזי. פיזור מתייחס להפצת הפונקציות הללו על פני אזור רחב יותר, דבר שעשוי להחליש את הדומיננטיות של מרכז אחד.

בעקבות כך, אנו מציעים חלוקה של ארבע מורפולוגיות אזוריות המייצגות את המרחב האזורי הישראלי ומתאימות לו.

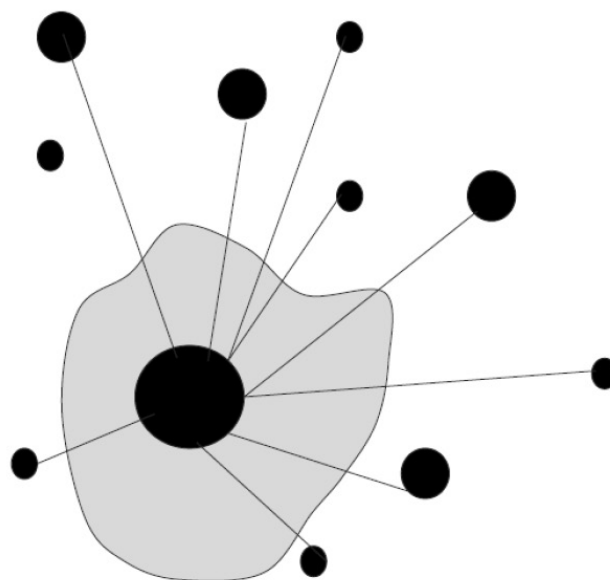
אזור ובו עיר-אזור אחת - חלוקת המרחב לאזורים שבהם יש עיר-אזור אחת בכל אזור, מטרתה יצירת מרכז עירוני אחד, שמשמש עוגן כלכלי, תרבותי וחברתי לאזור הסובב אותו. במודל זה, העיר המרכזית מהווה מוקד שירותים חשוב לתושבים וליישובים סביבה, ומספקת להם את הצרכים החיוניים כמו חינוך, בריאות ותעסוקה. חשוב לציין כי על העיר להיות בעלת דירוג סוציו-אקונומי גבוה, דבר המאפשר לה למשוך משאבים ושירותים נוספים. בתחום הכלכלה, העיר המרכזית שואבת אליה אזורי תעסוקה, תרבות ופנאי הנמצאים בסביבה. תהליך זה יכול להוביל להגברת הפעילות הכלכלית בעיר המרכזית, אך בה בעת להחליש את מרכזי השירותים והעסקים באותם אזורים סמוכים. התחרות על משאבים בין העיר לבין היישובים הסובבים יכולה להביא לתופעות של פיתוח לא מאוזן, אשר עשוי לפגוע בקיימות הכלכלית של אזורי הפריפריה.

תפיסה זו מזוהה עם הריכוזיות של FUA, שעל פיה העיר המרכזית מהווה את הליבה של מערכת עירונית רחבה יותר, המשתרעת מעבר לגבולות המנהליים שלה. במקרים מעין אלה, המרכז העירוני מהווה את הליבה שמספקת שירותים ותחבורה לתושבים, והעיר המובילה במודל זה יכולה לתפקד כגורם מניע לפיתוח אזורי. בכך, היא לא רק מספקת שירותים, אלא גם יוצרת שיתופי פעולה עם יישובים סמוכים, ותורמת לחיזוק המרקם החברתי והכלכלי של האזור כולו.

דוגמה: באר שבע - באר שבע, בירת הנגב, היא דוגמה מובהקת לאזור עיר-אזור אחת. העיר מתפקדת כמרכז חשוב לכלל האוכלוסייה בדרום הארץ, ומספקת מגוון רחב של שירותים חינוכיים, רפואיים ותרבותיים. הייחודיות של באר שבע מתבטאת גם בהיסטוריה העשירה שלה שמקיפה תקופות שונות, החל מהתקופה העות'מנית ועד היום.

באר שבע פועלת כעוגן כוח משמעותי באזור, והמרכזים החינוכיים, הרפואיים והתרבותיים שלה מספקים שירותים לתושבים מהיישובים הסובבים, דבר שמוביל למספר גבוה של נסיעות לעיר. העיר מארחת את אוניברסיטת בן גוריון המשמשת מרכז מחקר חשוב עבור האזור, ואת בית החולים סורוקה, המשרת את כל הנגב. מעבר לכך, התמקמות מוסדות צבאיים בעיר מעלה את חשיבותה במרחב האזורי.

נוסף על כך, באר שבע מספקת שירותי בילוי ושירותים ציבוריים לאוכלוסייה הבדואית שמתגוררת בסביבה, כאלה שאינם קיימים ביישובים הבדואים. כל אלו מייחסים לעיר משמעות אזורית רבה, וחזוק הקשרים עם השכונות והיישובים הסמוכים תורם לפיתוח חברתי וכלכלי מאוזן.



איור 5.10 | אזור עם עיר מרכזית אחת

באר שבע מתפקדת כמרכז שמושך אליו אוכלוסיות שונות, והשירותים המגוונים המוצעים בה מאפשרים לה להפוך למוקד חוויתי ומשגשג עבור תושביה והסביבה.

אזור בעל רציפות עירונית - כאשר מספר ערים נמצאות באזור עם צפיפות גבוהה, ובין מרכזי הערים אין הפרדה מרחבית ברורה, נוצר מרחב עירוני שהמורפולוגיה שלו מתפרסת בצורה רציפה. תפיסה זו מתבססת על MUA, שבה הערים יוצרות מאגר אזורי רציף של אזורי מגורים, תעשייה ומוסדות ציבור. על פי תפיסה זו, כלל הערים הנמצאות במרחב זה הופכות לאזור אחד, והערים הקיימות בתוכה מייצרות דיאלוג ומערכת יחסים כלכלית חברתית.

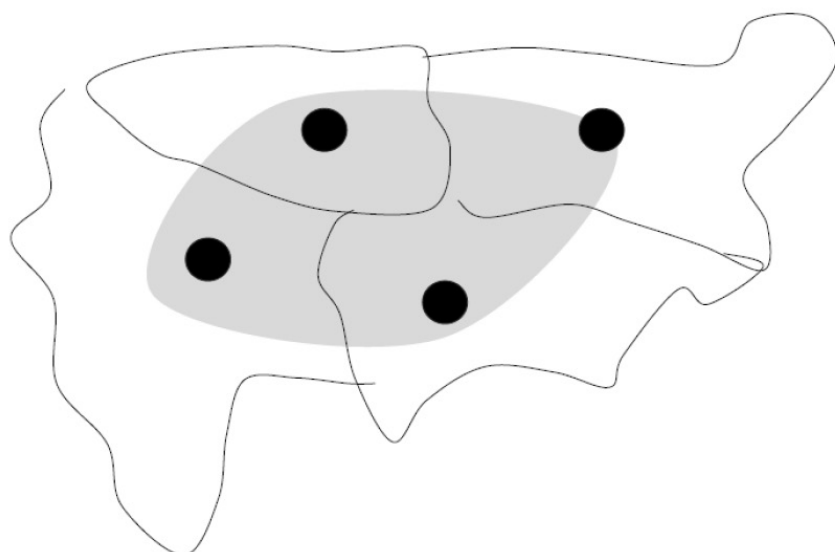
חשוב לציין כי אין הכוונה להפוך את הערים הללו לעיר אחת, אלא לשמור על הייחודיות הקיימת לכל עיר. הקרבה הגאוגרפית ביניהן מאפשרת להן להתנהל במערכת יחסים משותפת תחת אזור אחד. בעבודתן המשותפת, הערים הללו עשויות לפתח עוגנים כלכליים וחברתיים, כאשר כל עיר יכולה להיות מוקד של פעילות בתחומים שונים כמו תרבות, תעסוקה ושירותים.

תפיסת הרציפות העירונית מתפתחת במקביל למונחים של פיזור ופוליצנטריות. אזורי פוליצנטריים מאופיינים בריבוי מרכזים משמעותיים המפוזרים במרחב, מה שמפחית את התלות במרכז אחד דומיננטי. במקרים כאלה, הערים השונות לא רק מתקיימות זו לצד זו, אלא גם תורמות לתהליך התפתחותי משותף המועיל לכלל האזור (איור 5.11).

אזור השרון מתאפיין ברצף עירוני יחסית אחיד ובצפיפות עירונית בינונית. יישובי השרון נהנים מרמה חברתית כלכלית גבוהה ואחידה, כפי שמודגם בדירוג הסוציו-אקונומי הפרטני של היישובים ובנתונים האזוריים הכלליים. התפתחות זו מאפשרת לתושבים גישה לשירותים איכותיים ולקהילות מגוונות.

מוסדות האזור יהיו פרוסים בין היישובים, ושיתוף הפעולה האזורי יבוא לידי ביטוי במתחמים שמקדמים חינוך סביבתי, קיימות, שימור סביבתי, פארקים ושמורות טבע אזוריות. וכך, אזור השרון לא רק מציע תשתיות פיזיות, אלא גם עוסק בקידום ערכים של קיימות ואחריות סביבתית, ועל ידי זה מסייע בשיפור איכות החיים של התושבים ובחיזוק הקשרים החברתיים בין היישובים.

המאמצים לשיתוף פעולה בין יישובי השרון מסייעים בהבאת פרויקטים משותפים, ובכך מעצימים את המודעות האזורית. ההתמקדות בחינוך סביבתי ובתחומי קיימות מייצרת בסיס לחיזוק הקהילות, ובמקביל תורמת לפיתוח מאוזן יותר של האזור.



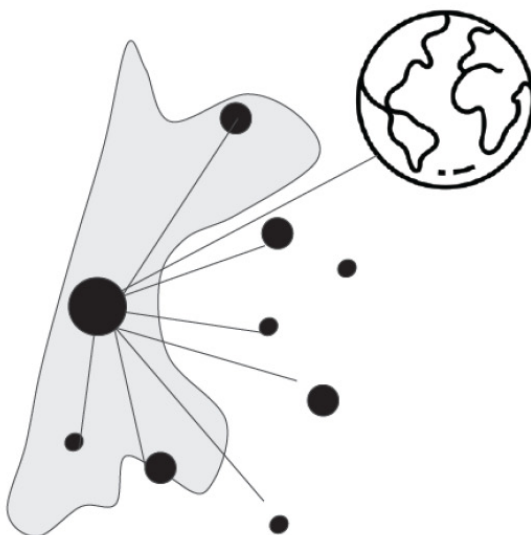
איור 5.11 | אזור בעל רציפות עירונית

אזור מטרופולין גלובלי - אזורים מטרופוליניים גלובליים מזוהים עם המושג 'אזורים עירוניים גדולים' (Large Urban Regions - LUR), המתאר אזורים רחבים שנוצרים מהאינטגרציה של מספר אזורים או מרכזים עירוניים. אזורים אלה מתפתחים מתוך קשרים כלכליים ופונקציונליים חופפים בין מרכזים שונים, מה שמקנה להם עוצמה והשפעה רבה. אזור מטרופולין תל אביב המשמש מרכז כלכלי ותרבותי משמעותי, שמחבר בין קהילות מקומיות לרשתות גלובליות, הוא דוגמה בולטת לכך. העיר משמשת עוגן עבור חברות טכנולוגיה, מוסדות חינוך ומחקר ומרכזי עסקים, מה שמחזק את מעמדה גם בעולם. הקשרים הכלכליים שפיתחה עם ערים אחרות משפרים את מעמדה כנציגת הכלכלה הישראלית בזירה הבין-לאומית.

העיר פועלת לא רק כעיר מקומית, אלא גם כמרכז שמקשר בין הקהילות המקומיות לקהילות הבין-לאומיות, ובכך היא תורמת לפיתוח הכלכלה והתרבות הישראלית. ההשפעה הגלובלית שלה מתבטאת גם בנגישות גבוהה לשדות תעופה בין-לאומיים, מרכזי עסקים, וחברות רב-לאומיות, מה שמחזק את המעמד שלה כאזור מטרופולין גלובלי (איור 5.12).

אזור עירוני מופרד רב-מוקדי - אזור עירוני מופרד רב-מוקדי מתייחס למבנה שבו ממוקמות מספר ערים או יישובים, כאשר יש ביניהם מרחק גאוגרפי ניכר. כל עיר או יישוב פועלים

באופן עצמאי וחזק, אך החיבור בין המרכזים הללו יוצר עוגן כלכלי וחברתי משמעותי עבור האזור כולו.

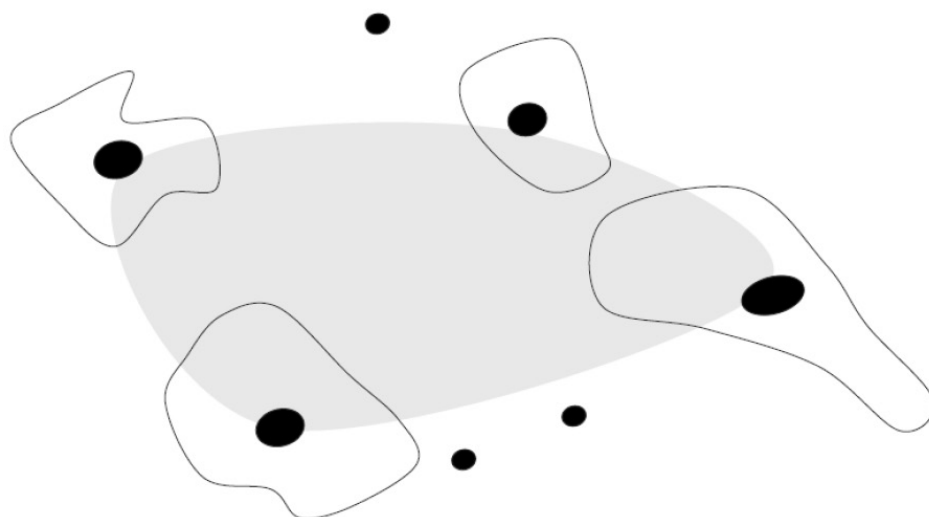


איור 5.12 | אזור מטרופולין גלובלי

במודל זה, לכל עיר יש את האופי הייחודי שלה, שתורם לגיוון החברתי והתרבותי של האזור. לדוגמה, אזור מזרח הנגב הכולל את הערים ערד, דימונה וירוחם, מדגים כיצד הערים הללו, על אף המרחק ביניהן, מסוגלות לפתח קשרים כלכליים וחברתיים. חיבורם של שלושת היישובים לאזור אחד אינו מתכוון לאיחוד הפיזי של הערים, אלא להעצמת הקשרים ביניהן, כך שהן יפעלו במערכת אינטראקציות הדדיות המקדמות את הרווחה הכוללת של התושבים. תפיסת אזור זה מזוהה עם עקרונות פוליצנטריים, המצביעים על קיום מספר מרכזים עם תפקידים כלכליים וחברתיים ברורים. כל מרכז עשוי להתמחות בתחום מסוים לדוגמה חינוך, בריאות או תעסוקה, ובכך להיות תוספת חשובה למערכת הכוללת. המגוון הזה מחזק את הקשרים בין המרכזים, ומאפשר לכל עיר לתפקד כמרכז משיכה עבור תושבים מאזורי פריפריה.

כמו כן תכנון אזורים עירוניים מופרדים רב-מוקדים יכול לכלול פיתוח תשתיות משותפות, כגון תחבורה ציבורית המקשרת בין הערים, חיזוק הקשרים החברתיים דרך יוזמות קהילתיות

ותרבותיות, והשקעה במוסדות ציבוריים כמו מרכזים רפואיים וחינוכיים. כך מתאפשר לשפר את איכות החיים באזור כולו ולספק לתושבים את השירותים הנדרשים להם. במרחב עירוני מופרד רב־מוקדי ישנה חשיבות רבה לתיאום ולשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות והיישובים, שיכול להביא לשימוש יעיל ופורה במשאבים וביכולות שלהם לטובת פיתוח אינטרסים משותפים. שיתופי הפעולה הללו יכולים לכלול פרויקטים משותפים לפיתוח כלכלי, תירותי או סביבתי, מה שיוביל להגברת החוסן של האזור כולו. באופן כללי, אזור עירוני מופרד רב מוקדי מציע הזדמנות לממש את הפוטנציאל הכלכלי והחברתי של הקהילות השונות, ובכך לקדם את האזור כחלק מהמערכת הכללית של המטרופולין (איור 5.13).



איור 5.13 | אזור עירוני מופרד רב־מוקדי

[133](#) במערכת הפרגמנטרית הקיימת, פעמים רבות יישובים באותו אזור גאוגרפי נלחמים ביניהם על משאבים כלכליים. לדוגמה במאבקים בין רשויות עירוניות וכפריות על ייעוד קרקעות חקלאיות; על מיקום אזורי תעשייה ומסחר מפיקי רווח; על משאבים סביבתיים ועוד. מאבקים אלו מבוססים על הדגשת ההבדלים החברתיים, התרבותיים והאתניים בין היישובים ובין הקבוצות השונות בחברה הישראלית, ומנגנוני התכנון והחקיקה הקיימים פעמים רבות מנציחים את ההבדלים והפערים ויוצרים אפליה תכנונית. לדוגמא בג"צ הקרקעות, שבו הוגשה עתירה של הקשת הדמוקרטית המזרחית בשנות התשעים על כך שמנהל מקרקעי ישראל מאפשר לקיבוצים להפשיר אדמות חקלאיות לצורכי מסחר, תעשייה ומגורים: קרקעות – בג"צ שיח חדש – בג"צ 244/00, הגשת העתירה: הודעה לעיתונות, 10 ביולי 2003, <http://www.ha-keshet.org.il/bagatz>, אוהור בתאריך 6 באוגוסט 2024. לדוגמא המאבק שהתחולל בעמק בית שאן

על הגישה לנחל האסי, כאשר קיבוץ ניר דוד טען שהנחל הוא חלק מהשטח הפרטי של הקיבוץ ואנשי היישובים שבסביבה ובפרט אנשי בית שאן, דרשו גישה למשאב טבע. ראו: יוליס, כרמית, "סוגיית נחל האסי: זכות גישה לציבור למקרקעי ייעוד", 28 ביוני 2023, <https://www.taulawreview.sites.tau.ac.il/post/yulis>, אוחזר בתאריך 6 באוגוסט 2023. לדוגמה במקרה של ישובים ערביים שחלק מאדמותיהם הולאמו לטובת בניית ישובים כפריים חדשים אשר המגורים בהם מותנים בוועדת קבלה, ראו המקרה של בני הזוג הערבים שהגיש בקשה לקניית מגרש ביישוב רקפת במשגב, ולאחר שהתבקשו לעבור הליך קבלה בהתאם לנוהלי ועדת הקבלה, נאמר להם כי אינם מתאימים חברתית והם נדחו מועמדותם נדחתה מחמת "אי-התאמה חברתית" על פי חוות הדעת המקצועית. בספטמבר 2007 נעשתה עתירה לבג"צ על ידי עמותת עדאלה בו נטען כי קיומן של ועדות קבלה ביישובים קהילתיים מנוגד לחוק ואינו מתיישב עם זכותו של האזרח לבחור את מקום מגוריו בכל יישוב שיבחר. לאחר מאבק משפטי של שש שנים קיבל הרכב בג"ץ בן שלושה שופטים (נשיאת בית המשפט השופטת דורית ביניש, השופט אליקים רובינשטיין והשופטת עדנה ארבל) בספטמבר 2011 את עתירתם של בני הזוג זבידאת בג"ץ 8036/07, פתינה אבריק זבידאת ואח' נגד האגודה השיתופית רקפת ומנהל מקרקעי ישראל ואח', אתר עמותת עדאלה, <https://www.adalah.org/he/content/view/4331>, אוחזר בתאריך 18 ביולי 2024. ¹³⁴ על אף התעצמות הכוחות הקפיטליסטיים הגלובליים, הכיכרות, הרחובות והפארקים הם עדיין מרחבים נזילים ונגישים, והנוכחות הפיזית והחזותית הגוברת של מהגרים, קבוצות זהות שונות ופערים חברתיים, דווקא מגבירה ומעוררת פעולה פוליטית ומאבקים חברתיים לשוויון, הכלה וצדק. See Saskia Sassen, "The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs," *City & Community* 15, 2 (June 2016), 97–108.

¹³⁵ הרעיון של 'הזכות לעיר' הוצג לראשונה על ידי הסוציולוג הצרפתי אנרי לפבר בספר "Le Droit à la ville" משנת 1968. במהלך העשורים שלאחר מכן, הרעיון פותח עוד יותר כאשר אומץ על ידי תנועות חברתיות, ממשלות מקומיות וגופים בינלאומיים. <https://www.right2city.org/#:~:text=The%20Right%20to%20the%20City%20is%20the%20right%20to%20all%20full%20and%20decent%20life> Lefebvre, Henri. "Le droit à la ville." *L'Homme et la société* 6, no. 1 (1967): 29-35. Harvey, David. "The right to the city." In *The city reader*, pp. 314-322. Routledge, 2015.

¹³⁶ Jabareen, Y. (2014). 'The right to the city' revisited: Assessing urban rights—The case of Arab Cities in Israel. *Habitat International*, 41, 135-141.

¹³⁷ World Cities Report 2022, UN Habitat, <https://unhabitat.org/wcr>, אוחזר בתאריך 3 לאוגוסט 2024.

¹³⁸ המושג חוסן מושאל לתחומי החברה והכלכלה מתחומים מדעיים באופיים כמו פיזיקה, מתמטיקה, ואקולוגיה, שם פירוש המקורי של המושג מתייחס ליכולת של חומר או מערכת לחזור לשיווי משקל לאחר מצב של לחץ ולא להישבר. חוסן חברתי כלכלי נחשב כיכולת הניתנת לפיתוח ולטיפוח, בהיבטים שונים ועל פי מדדים שונים. לדוגמה, בניית חוסן על ידי היערכות מראש למזעור סיכונים הנובעים מתופעה מסוימת כגון מיתון כלכלי, מלחמה, רעידת אדמה וכדומה. ראו דו"ח של האו"ם בנושא של חסינות של ערים: <https://www.oecd.org/en/topics/climate-and-resilience-in-cities.html>, OECD Framework for Resilient Cities, 2018, אוחזר בתאריך 3 באוגוסט 2024.

¹³⁹ Arefi, M., Aelbrecht, P. Urban morphology: urban design nexus revisited. *Urban Des Int* 29, 135–136 (2024).

¹⁴⁰ Marián Halás, בשנים האחרונות, חוקרים השתמשו במתודולוגיות מתקדמות לניתוח מורפולוגיה אזורית. לדוגמה: *Temporality in the delimitation of functional regions: the use of mobile phone location data*, REGIONAL STUDIES, 2024, VOL. 58, NO. 11, 2175–2187.

¹⁴¹ Halbert, L. (2008). Examining the mega-city-region hypothesis: Evidence from the Paris city-region/Bassin parisien. *Regional Studies*, 42, 1147–1160.

¹⁴² Grunfelder, Julien & Nielsen, Thomas & Groth, Niels. (2015). Changes to urban form and commuting patterns: trends in two Danish city regions. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*. 115. 1-15. 10.1080/00167223.2015.1060864.

¹⁴³ Meijers, E. J., & Burger, M. J. (2010). Spatial Structure and Productivity in US Metropolitan Areas. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(6), 1383-1402. <https://doi.org/10.1068/a42151>

[144](#) תנועת אור. (2024). תכנון אזורי: תפישה מבוססת מרחבים תפקודיים והמלצות מדיניות. יחידת התכנון, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל: באר שבע

[145](#) החלטת ממשלה מספר 1933, שהתקבלה ב-30 באוגוסט 2016, נועדה לשפר את הנגישות למידע ממשלתי לציבור ולייעל את השימוש במאגרי המידע הממשלתיים. ההחלטה קובעת כי על כל משרדי הממשלה לפרסם מאגרי מידע שבבעלותם בפורמט פתוח ונגיש, תוך שמירה על איכות המידע ועדכוננו השוטף. המטרה היא להבטיח שהנתונים יהיו זמינים, מדויקים ושימישים עבור הציבור, יזמים, וחוקרים, ובכך לתרום לייעול תהליכים ממשלתיים, לפיתוח כלכלי, ולשיפור השקיפות הדמוקרטית. ההחלטה מדגישה גם את הצורך במנגנוני בקרה ופיקוח על אופן יישום ההנחיות בכל משרדי הממשלה, כדי להבטיח עמידה ביעדים שנקבעו. באמצעות קידום גישה פתוחה למידע, הממשלה שואפת לחזק את ממשל הפתוח וליצור תשתית שתומכת בשיתוף ציבורי ושימוש נרחב בנתונים לצורכי פיתוח ושיפור השירותים הממשלתיים.

[146](#) Gradus, Yehuda. "The role of politics in regional inequality: The Israeli case." *Annals of the Association of American Geographers* 73, no. 3 (1983): 388-403. Yiftachel, Oren. "Centralized power and divided space: 'Fractured regions' in the Israeli ethnocracy." *GeoJournal* 53 (2001): 283-293.

[147](#) אזוריים פונקציונליים, עמותת אור (2024).

[148](#) Céline Rozenblat, "Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world, *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Data papers, document 954, mis en ligne le 29 septembre 2020, consulté le 23 octobre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/35411> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.35411>

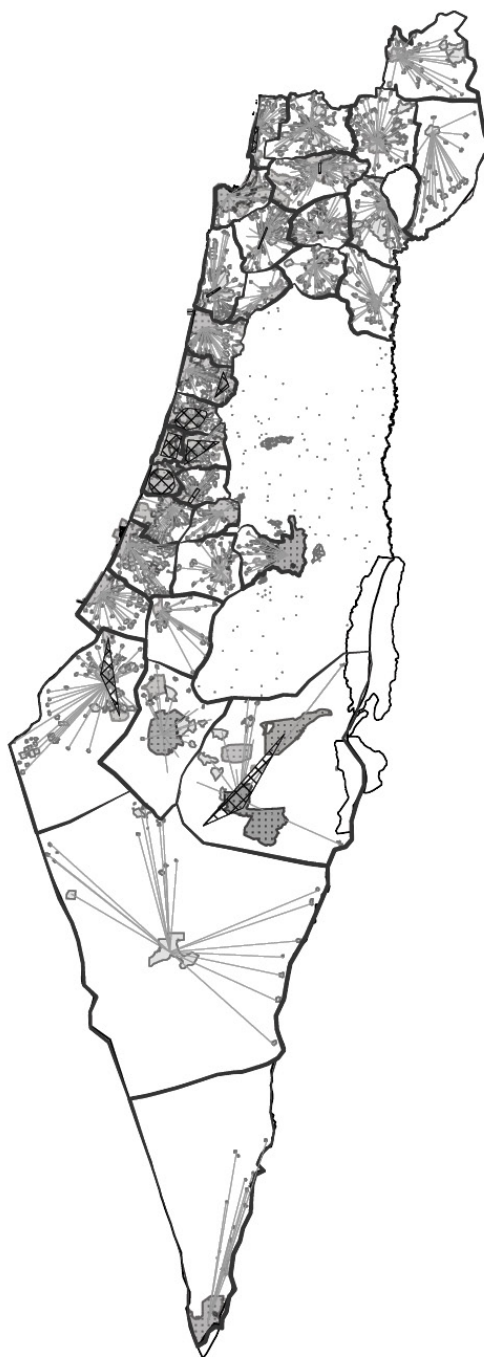
פרק שישי | מיפוי מדינת ישראל וחלוקתה לאזורים

המפה שלהלן מציגה את החלוקה של מרחב ישראל לאזורים, כאשר כל אזור מחולק ומקוטלג על פי אחת מתוך ארבעת התבניות שתוארו קודם: אזור של עיר-אזור אחת, אזור מורפולוגי רצוף, אזור עירוני גלובלי ואזור עירוני מופרד רב-מוקדי (איור 6.1). סה"כ נוצרו 33 אזורים על פי החלוקה הבאה: 22 אזורי עיר-אזור אחת, 1 אזור מטרופולין גלובלי, 7 אזורים מופרדים רב-מוקדיים ו-3 אזורים מורפולוגיים רציפים. המספר 33 אינו מספר מוחלט וסופי לחלוקה האזורית, וייתכן כי גודל האזורים והיישובים הכלולים בהם זקוקים לעיון נוסף. מדובר בהנחת קווים ראשוניים על גבי המפה, ועליהם ניתן לדון ולהתווכח בהמשך. אנו מקווים כי מפה זו תהיה זריקת חץ ראשונה לדיון על אודות מהותו של הרובד האזורי שלטוני בישראל, ומהם גבולות האזורים השונים.

המפה מספקת תיאור ויזואלי של הקשרים והקישוריות בין הערים השונות, מדגימה כיצד כל אזור מתפקד על פי המבנה המורפולוגי והפונקציונלי שלו, מאפשרת לראות את הדינמיקה המתקיימת בין הערים ליישובים הכפריים הנמצאים סביבן, ובאופן זה מספקת תובנות על האינטראקציות המרחביות והכלכליות בתוך האזור. המפה משקפת את הגבולות הגאוגרפיים של כל אזור, אך היחסים בין מרכז האזור וגבולותיו אינם בהכרח יחסים בין מרכז ופריפריה. יש אזורים שבהם הערים נמצאות דווקא בשולי האזור (למשל כאשר מדובר בעיר שער), וישנם אזורים עם מספר ערים. ולבסוף, המפה היא תיאור ויזואלי המאפשר לראות תמונת מצב רחבה המשקפת את כלל האזורים ביחד, ובכך להעריך את יחסי הגומלין המרחביים וכיצד הם מתקשרים ומשפיעים זה על זה במרחב הגאוגרפי והכלכלי. בהמשך מוצג ניתוח ויזואלי שמראה כי קיים יחס הפוך בין גודל האזור למספר התושבים שבו (איור 6.2). מצד ימין, מפה של חלוקת האזורים עם ייצוג של האוכלוסייה, ככל שהצבע כהה יותר, כך מספר התושבים גדול יותר. מצד שמאל, מפה של החלוקה לאזורים עם ייצוג של שטח האזור, ככל ששטח האזור גדול יותר כך הצבע כהה יותר. הנחת שתי המפות, זו ליד זו, מראה שככל שהשטח גדול יותר כך מספר התושבים קטן יותר. לדוגמה האזור של מצפה רמון, השטח של האזור גדול מאוד, אך מספר התושבים שגרים באזור הוא קטן מאוד. לעומת זאת, באזור תל אביב השטח הוא קטן מאוד, אך מספר התושבים גדול מאוד. בעמודים הבאים תוכלו למצוא חלוקה אזורית של ארץ ישראל – עמוד לכל אזור – המתארת את סוג האזור, הרציונל שעומד בבסיס החלוקה ונתונים כמו מספר התושבים, דירוג סוציו-אקונומי והיישובים הכלולים באזור.

החלוקה לאזורים שאנו מציעים מבוססת על הנתונים השונים שאספנו על המרחב הישראלי, על ההיסטוריה התכנונית ועל התאוריות והמושגים שהובאו בפרקים הקודמים. יצירת מפה היא צעד מורכב הדורש תעוזה – מתיחת הקווים, הצבת הגבולות, קביעה של מה בפנים ומה בחוץ וחשיבה עמוקה על מהם החיבורים שיובילו לאזורים טובים ומשגשגים. חשוב לציין כי אנו רואים במפה הזו גרסה ראשונית. ראשית, המפה שהצענו מתייחסת למדינת ישראל שבתוך גבולות הקו הירוק. אומנם יש גם את שטחי הגדה המערבית, אך הללו מהווים סוגיה בעייתית אחרת שמנהל התכנון הישראלי מתמודד עימה באמצעות מנגנון תכנון נפרד שכפוף למנהל האזרחי של צה"ל. אנו לא מתעלמים מכך וגם לא מאזור האסון וההרס בעזה. עם זאת, בשלב זה המפה מבקשת לתת מענה למורכבות העצומה של ישראל בתוך גבולות 1967. ייצוב המציאות בתוך גבולותיה הלגיטימיים של מדינת ישראל, יהיה בסיס להתמודדות עם המציאות המורכבת פי כמה בגדה המערבית. שנית, חשוב לציין כי אנו מאמינים בתהליכי שיתוף ציבור ובידע מן השטח בתהליך ייצור מפה שנוגעת ישירות לחיי אלפי קהילות. בשלב הבא, יש לערוך התייעצויות ולשתף את נציגי הקהילות השונות בתהליך שבו ייקבעו גבולות סופיים, ויוחלט על מוסדות שיתופיים של כל אזור והמשאבים להם הוא זקוק כדי לשגשג.

-  גבולות מדינת ישראל
-  ישובים
-  ערים
-  גבולות אזורים
-  קישוריות בין מוקדים עירוניים
-  חיבור מוקדים עירוניים



איור 6.1 | מפת האזורים של ישראל

גבולות אזוריים

שטח האזור

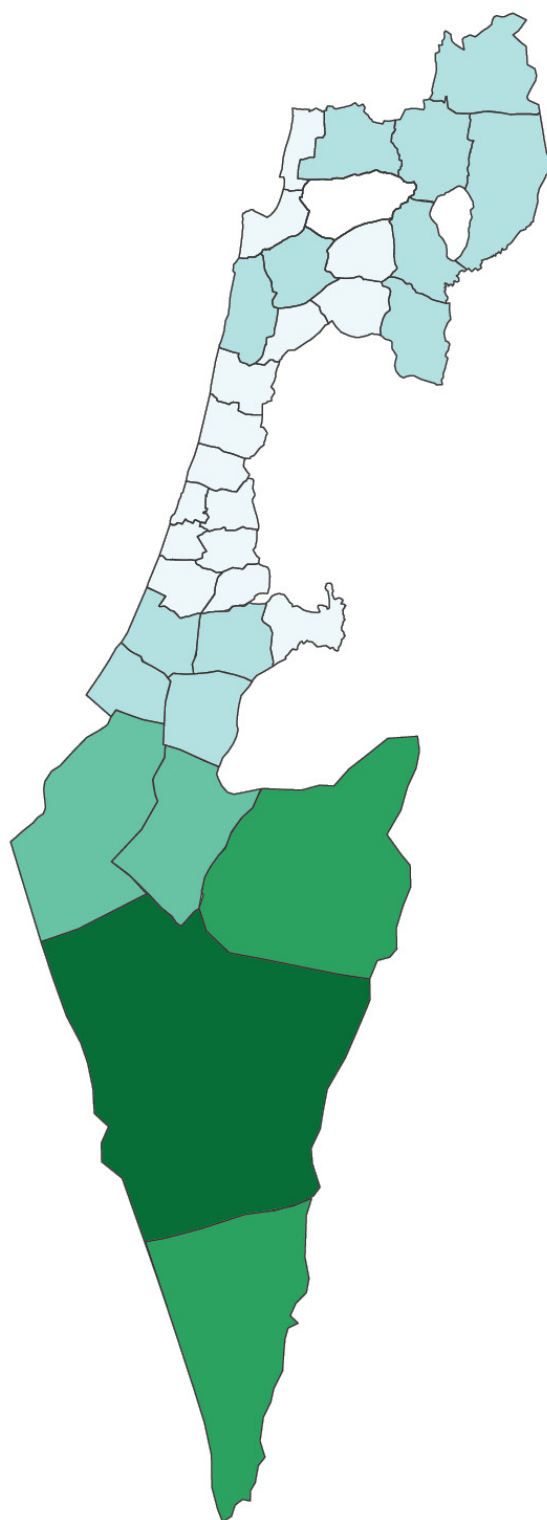
≤286,280,160

≤789,170,503

≤167,6162,606

≤276,6516,697

≤5,651,197,076



גבולות אזוריים

אוכלוסיית האזור

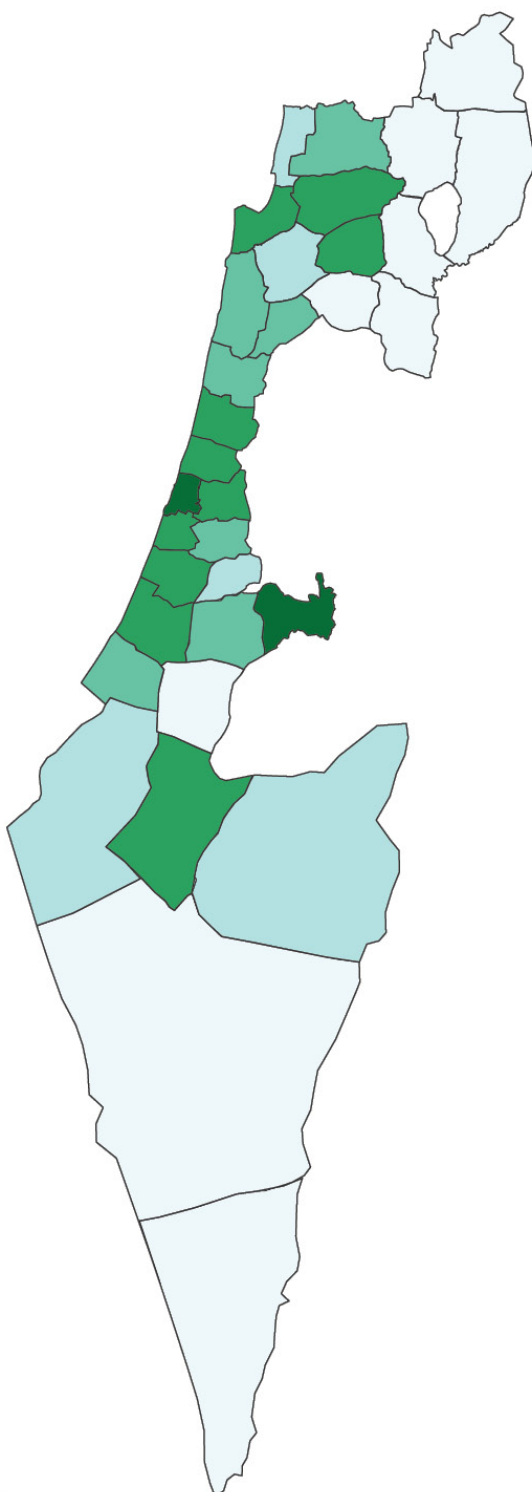
≤97,052

≤164,342

≤249,808

≤606,164

≤1,054,625



איור 6.2 | שטח האזור מול מספר התושבים

אזור 1 | קריית שמונה – רמת הגולן

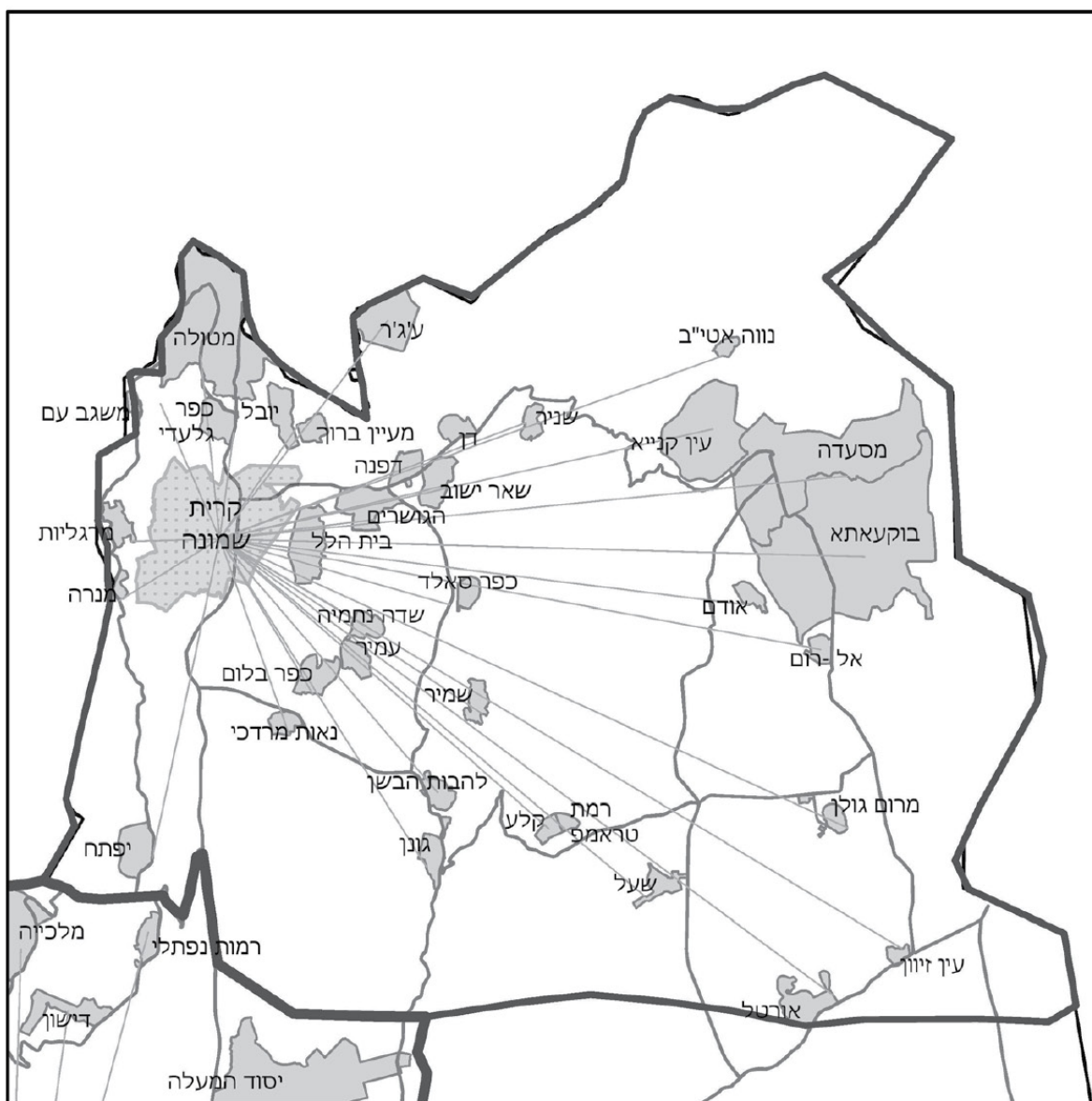
סוג אזור: עיר-אזור

אזור הגליל העליון שופע בנופים פתוחים, רכסי הרים, עמקים, נחלים ואתרי מורשת של התרבויות השונות באזור. בהרי הגולן, יישובים דרוזיים שוכנים במקום מסוף המאה ה-16. קריית שמונה היא העיר של האזור, ובשנים האחרונות התפתח בה אזור תעשייה וחדשנות, ומכללת תל חי שהפכה לאוניברסיטת הגליל. זוהי עיר בעלת פוטנציאל התפתחות גדול, שמתפקדת כמוקד שירותים וחוויה עירונית עבור האזור כולו. גבולות האזור בצפון במזרח ובמערב נעים לאורך גבול סוריה ולבנון, החל ביישובי הדרוזים ברמת הגולן בצפון מזרח ועד למטולה בצפון מערב. הגבול הדרומי של האזור תוחם את הגליל העליון בנקודת המפגש שלו עם מחוז קצרין ודרום הגולן, ומחוז צפת ראש פינה חצור והגליל המרכזי.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר מרכזית: קריית שמונה (22293,5)

אודם (6, 192), אורטל (6, 376), אל-רום (6, 470), בוקעאטא (3, 6805), בוקעאטא (3, 6747), גולן (7, 372), גונן (7, 799), דן (7, 1073), דפנה (7, 1081), הגליל העליון (7, 662), יובל (7, 605), יפתח (7, 771), כפר בלום (7, 702), כפר גלעדי (7, 731), כפר סאלד (7, 915), מגידל שמס (3, 11402), מטולה (7, 3869), מסעדה (3, 3811), מפעלי גליל עליון (7, 360), מרגליות (7, 694), מרום גולן (7, 140), משגב עם (7, 2806), נאות מרדכי (6, 462), נווה אטי"ב (8, 2190), נמרוד (7, 622), ע'ג'ר (3, 2742), עין זיוון (7, 462), עין קנייא (3, 2172), עמיר (7, 2256), קלע (6, 2567), שאר ישוב (5, 22293), שדה נחמיה (3, 3811), שמיר (3, 2172), שניר (3, 11402), שעל (3, 2742).



איור 6.3 | אזור 1, קריית שמונה – רמת הגולן
שטח האזור: 615,311,712 מ"ר | מספר תושבים: 125,262
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 4

אזור 2 | קצרין

סוג אזור: עיר-אזור

אזור הגדה המזרחית של הכנרת ומזרח רמת הגולן, האזור של עמק הירדן שבו קיבוצים רבים, הם מהמרחבים הנופיים הייחודיים בישראל המושכים אליהם מטיילים רבים בכל ימות השנה. העיר קצרין שהוקמה ב-1977, נמצאת בקצה הצפון מזרחי של האזור, והיא העיר היחידה באזור רחב ידיים. קצרין מרכזת בה מוסדות עירוניים ותרבותיים, מושכת פעילות כלכלית, והיא בעלת פוטנציאל מרכזי לצמוח כמרחב עירוני ייחודי באזור שרובו מתפרנס מחקלאות ותיירות, ולתפקד כבירתו. בעיר נמצא הקמפוס לחדשנות בחינוך ובהוראה של המכללה האקדמית תל חי המהווה מוקד משיכה לסטודנטים וחברי סגל ומנהלה שיגורו בעיר ויתרמו לשגשוג שלה. גבולות האזור: בצפון – גבול לבנון, במזרח – גבול ירדן, במערב – נחל הירדן, בדרום – המפגש של כביש 92 וכביש 98.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: קצרין (5, 8037)

אבני איתן (6, 876), אורטל (6, 376), אלוני הבשן (6, 518), אל-עד (6, 499), אניעם (6, 499), אפיק (6, 387), בני יהודה (6, 1152), גבעת יואב (6, 713), גשור (6, 312), האון (7, 179), חד נס (6, 889), חספין (6, 2175), יונתן (6, 860), כנף (6, 486), כפר חרוב (6, 492), מבוא חמה (6, 481), מיצר (6, 336), מעגן (7, 395), מעלה גמלא (6, 596), נאות גולן (6, 713), נוב (6, 1059), נטור (6, 958), עין גב (7, 666), קדמת צבי (6, 578), קשת (6, 572), רמת מגשימים (6, 820), תל קציר (7, 521).

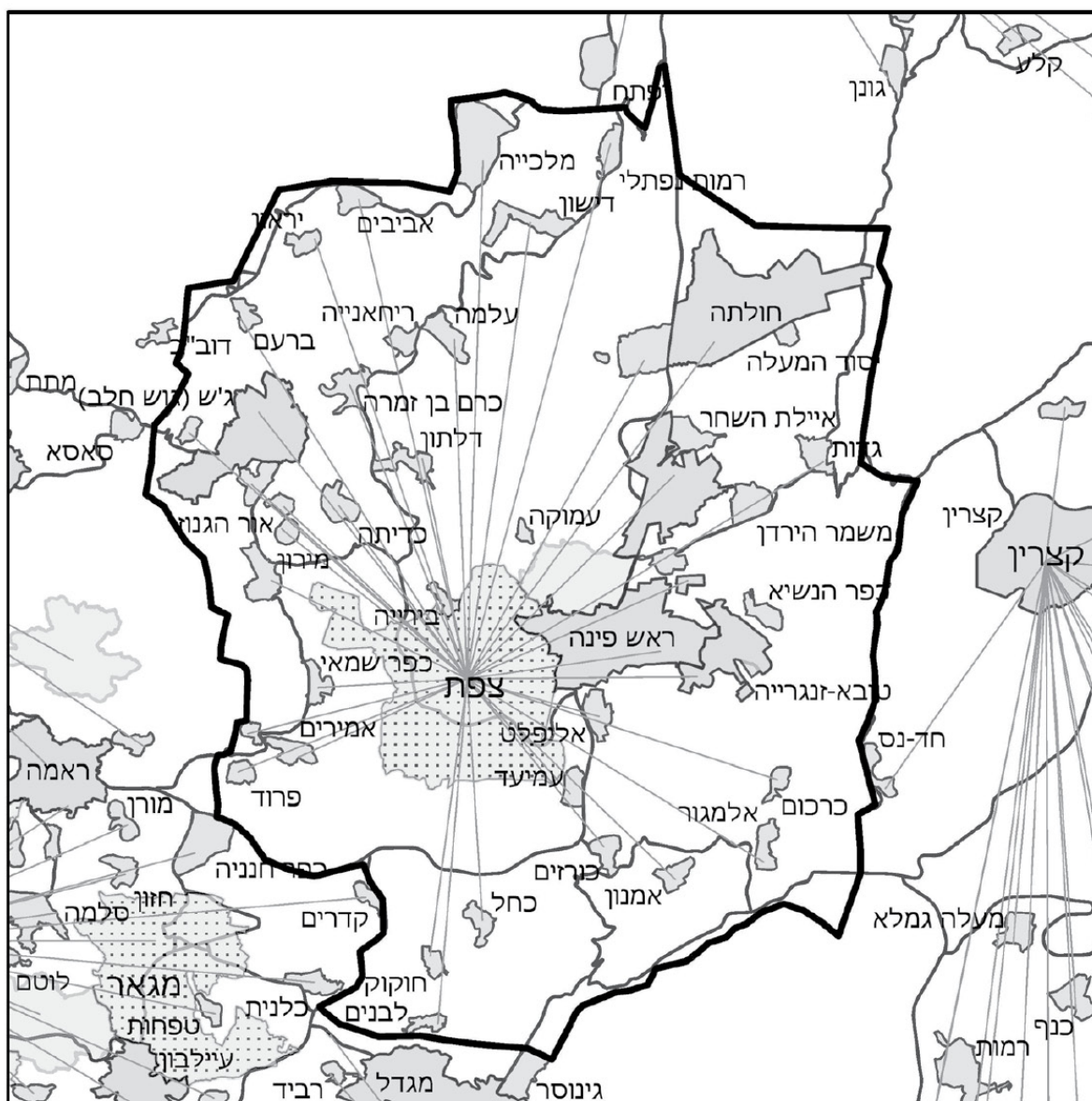
סוג אזור: אזור מופרד רב־מוקדי

צפת, ראש פינה וחצור הגלילית הן רשויות עירוניות סמוכות זו לזו, והחיבור ביניהן לישות עירונית אזורית אחת מאפשר לשלב בין היתרונות הגלומים בכל אחת, באופן שיתרום לפיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי שלהן ושל האזור כולו. צפת הבנויה על הר כנען וצופה אל הכנרת, היא מרכז מורשת תרבותית יהודית, אחת מארבע ערי הקוד. בעיר הצופה על נוף גלילי מרהיב יש מכללה, ואוכלוסייתה מגוונת. ראש פינה, המושבה היהודית הראשונה בתקופה המודרנית, בסוף המאה ה־19, היא מועצה מקומית השוכנת בצומת דרכים מרכזי, שממנו מתפצלות דרכים צפונה, דרומה לטבריה ובקעת הירדן, ומזרחה לעבר רמת הגולן. ראש פינה גם אתר תיירות ונופש אזורי ותושביה מגוונים. חצור הגלילית היא מועצה מקומית שהוקמה בשנות החמישים. היא עיר בצמיחה והאוכלוסייה בה מגוונת. בחצור נמצא מרחב של שיתוף פעולה אזורי משמעותי: אזור התעשייה צח"ר המשותף למועצת ראש פינה, עיריית צפת, המועצה המקומית טובא זנגריה ומועצה אזורית גליל עליון, הוא מוקד לפיתוח תעשייה מתקדמת, הייטק וחקלאות. עם הפיכתן של צפת, ראש פינה וחצור למרכז עירוני תלת מוקדי של האזור, יגיעו לאזור השקעות נוספות ותעשייה מתקדמת שיקדמו את האזור כולו. גבולות האזור: בצפון – גבול לבנון, בדרום – הכנרת, במזרח – כביש 90, במערב – כביש 866.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, דת היישוב, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: צפת (2, 38029), ראש פינה (7, 3120), חצור הגלילית (4, 10047)

אביבים (5, 474), אור הגנוז (5, 607), איילת השחר (7, 1154), אליפלט (7, 728), אלמגור (7, 728), אמירים (5, 865), אמנון (7, 466), בירייה (5, 872), בר יוחאי (5, 1092), ברעם (7, 672), גוש חלב (7, 3216), גדות (7, 471), גינוסר (7, 625), דישון (7, 339), דלתון (5, 912), חד נס (6, 889), חולתה (7, 754), חוקוק (7, 646), יראון (7, 395), כדיתה (5, 187), כורזים (7, 352), כחל (7, 475), כפר הנשיא (7, 988), כפר שמאי (5, 565), כרכום (7, 511), כרם בן זמרה (5, 535), לבנים (5, 486), מחניים (7, 798), מירון (5, 1136), מלכייה (7, 445), משמר הירדן (7, 885), עלמה (5, 698), עמוקה (5, 159), עמיעד (7, 538), פרוד (5, 621), צבעון (7, 380), ריחנייה (5, 1242), רמות נפתלי (7, 551), שדה אליעזר (7, 891), שפר (5, 428).



0 2.5 5 10 ק"מ

איור 6.5 | אזור 3, צפת, ראש פינה, חצור הגלילית
שטח האזור: 481,856,706 מ"ר | מספר תושבים: 88,095
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 4

אזור 4 | טבריה

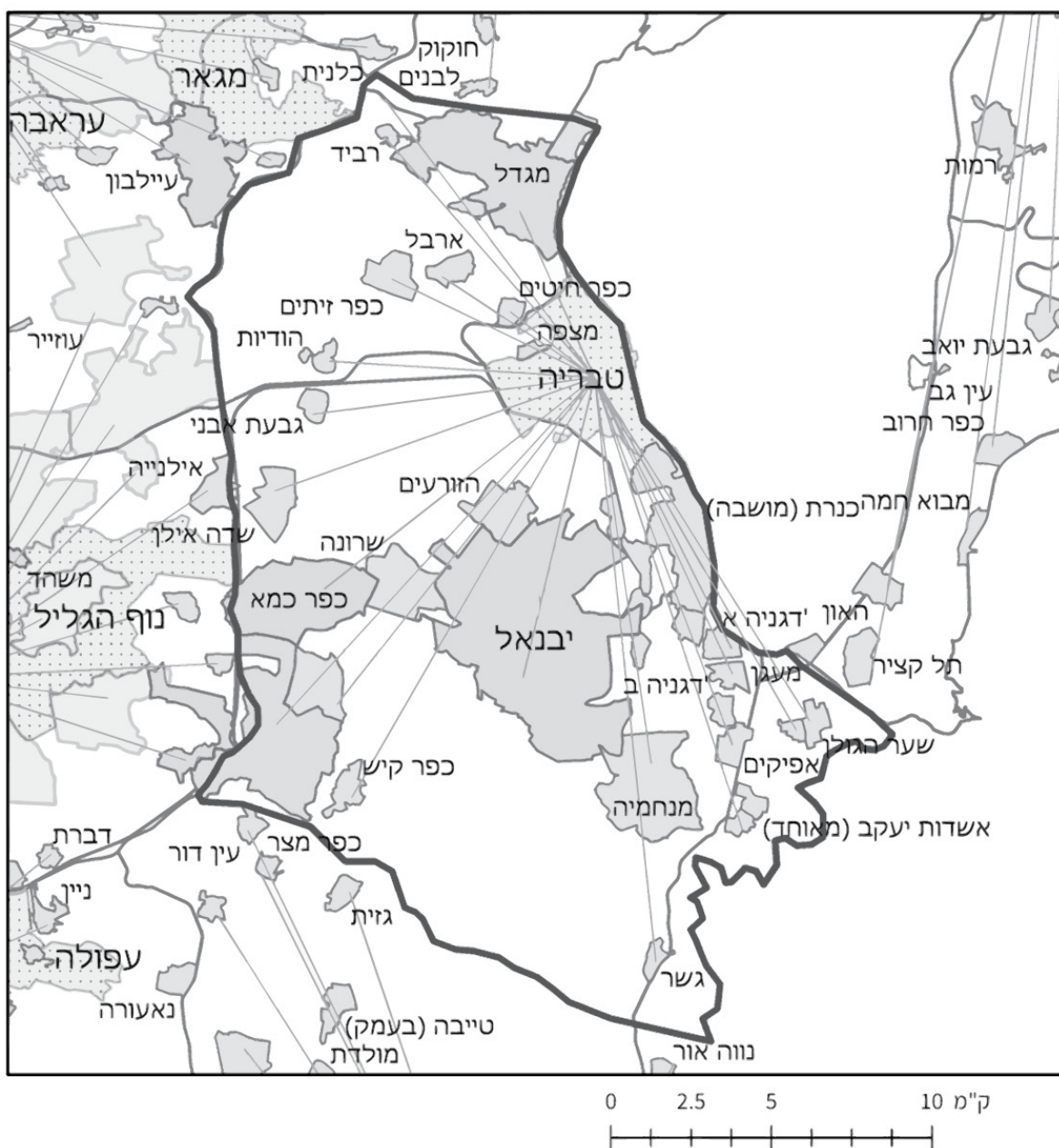
סוג אזור: עיר-אזור

אזור טבריה כולל את העיר טבריה, המועצה אזורית עמק הירדן, חלק ממועצה אזורית גליל תחתון ומספר מועצות מקומיות יהודיות, ערביות וצ'רקסיות, בחלק הדרום מערבי של הכינרת. העיר טבריה השוכנת על שפת הכינרת, והיא משמשת כבירת האזור. טבריה היא עיר שיכולה להכיל פיתוח משמעותי בתחום המגורים, השירותים ובפרט תעשיית התיירות. השילוב של מורשת אורבנית של היישוב היהודי העתיק וראשית ההתיישבות הציונית, קברי צדיקים ואתרי עליה לרגל נוצריים, הם נכסים אשר בסיוע השקעות ראויות יכולים להיות מוקדי משיכה לתיירות בינלאומית. הפיכתה לעיר המחוז האזורית תוביל לצמיחתה ופיתוחה העתידי כחלק מפיתוח האזור. גבולותיו: כינרת – במזרח, כביש 90 – בדרום מזרח, כביש 65 – במערב. מדרום מערב, קו דמיוני מחבר בין קיבוץ אשדות יעקב והיישוב כפר תבור, ומפריד בין מחוז טבריה למחוז בית שאן.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: טבריה (5, 50391)

אילנייה (7, 476), אלומות (7, 445), אפיקים (7, 1488), ארבל (7, 756), אשדות יעקב איחוד (7, 1011), אשדות יעקב מאוחד (7, 693), בית זרע (7, 624), גבעת אבני (7, 2103), גינוסר (7, 2103), גשר (6, 462), דגניה א (7, 525), דגניה ב (7, 704), הודיות (7, 329), הזורעים (7, 1134), חמאם (2, 1561), כנרת מושבה (7, 700), כנרת קבוצה (7, 715), כפר זיתים (7, 819), כפר חיטים (7, 600), כפר קיש (7, 6869), לביא (7, 604), מנחמיה (6, 1065), מסדה (7, 388), מצפה (7, 125), פורייה – כפר עבודה (7, 412), פורייה – נווה עבודה (7, 1326), פורייה עילית (7, 1264), שדה אילן (7, 785), שדמות דבורה (7, 685), שער הגולן (7, 515), שרונה (7, 568).



איור 6.6 | אזור 4, טבריה
שטח האזור: 376,123,326 מ"ר | מספר תושבים: 85,816
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

אזור 5 | מעלות תרשיחא

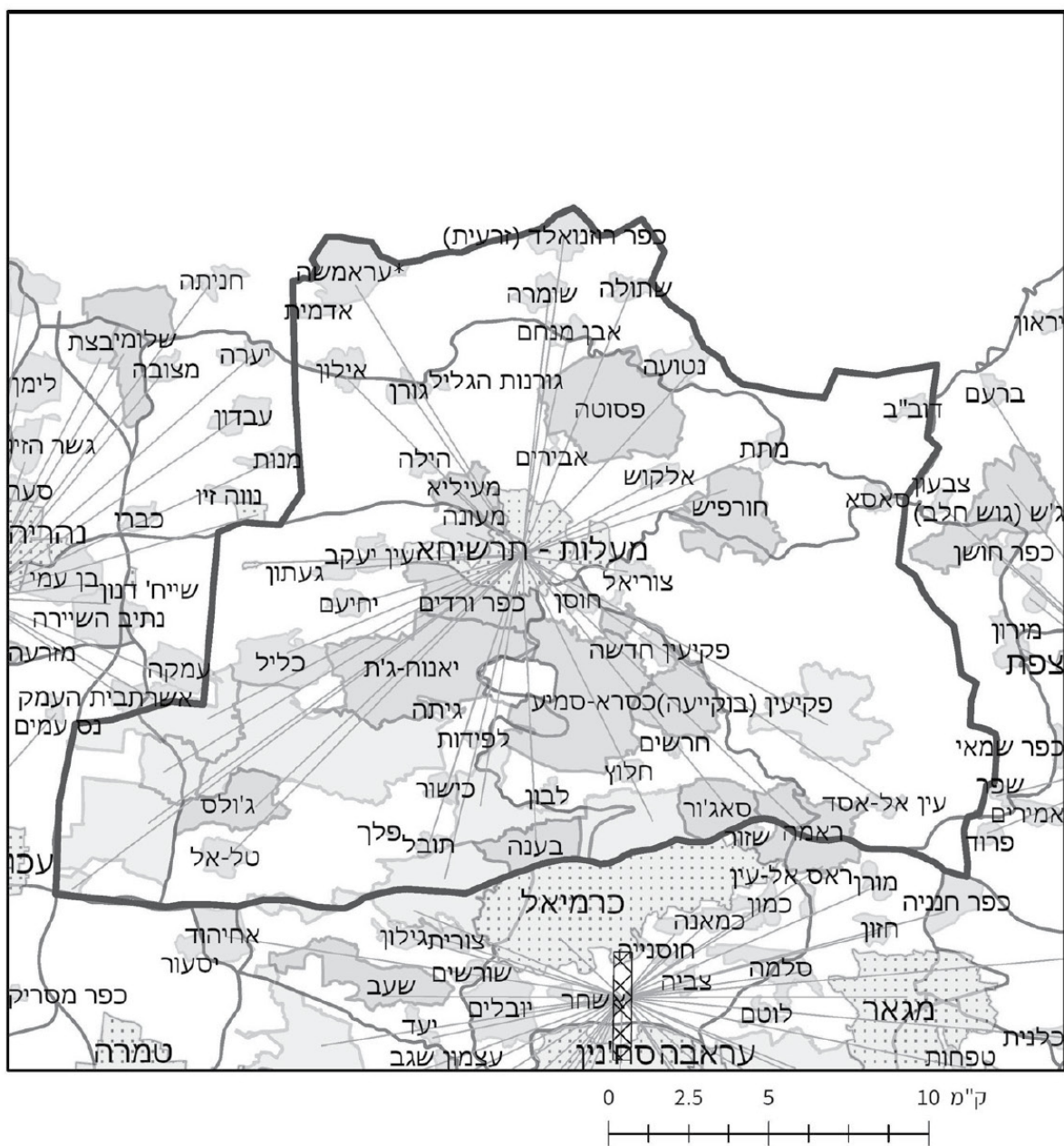
סוג אזור: עיר-אזור

האזור הוא מרחב של נוף וטבע הכולל אתרים רבים לטיול ופנאי. עיר המחוז מעלות תרשיחא היא עיר מעורבת, הכוללת עיר יהודית שהוקמה בשנות החמישים ויישוב ערבי עם היסטוריה בת מאות שנים. בתרשיחא ישנה עיר עתיקה מחודשת המשמשת גם מרכז אורבני לבילוי ופנאי. העיר והאזור כולו נמצאים בצמיחה כלכלית ובנייה, וכבירת האזור, היא תייצג היטב את פסיפס האוכלוסייה שבו. באזור נמצאת מועצה אזורית תעשייתית תפן, מרכז תעשייתי מתקדם המושך אליו תעשייה עתירת ידע. במורד ההר, בגבול הדרומי של האזור, על כביש 85, יוקם אזור תעשייה מתקדמת אזורי נוסף שיעודד צמיחה בדרום האזור. גבולות האזור: כביש 85 – בדרום, גבול לבנון – בצפון.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: מעלות תרשיחא (5, 22733)

אבו סנאן (3, 14687), בית ג'ן (4, 12433), בענה (2, 8629), ג'ולס (5, 6738), דייר אל-אסד (4, 13078), חורפיש (5, 6639), ירכא (3, 17759), כפר יאסיף (5, 10394), מג'ד אל-כרום (3, 15777), מעיל'א (7, 3281), נחף (3, 13717), כרמיאל (6, 48454), סאג'ור (4, 4481) פסוטה (7, 3255) פקיעין (5, 6104), ראמה (5, 7798), כישור (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 226) עראמשה (3, 1750), כפר ורדים (9, 5562), ג'דידה – מכר (3, 21617), כסרא-סמיע (3, 9296) יאנוח-ג'ת (4, 6888) אבירים (7, 310), אבן מנחם (7, 285), אדמית (7, 285), אחיהוד (7, 925), אילון (7, 1111), אלקוש (7, 275), אשרת (7, 616), גורן (7, 424), גרנות הגליל (7, 267), גורנות הגליל (7, 267), גיתה (7, 296), געתון (7, 725), דוב"ב (5, 464), הילה (7, 549), חוסן (7, 1193), חלוץ (7, 551), חרשים (7, 373), טל אל (7, 1271), יחיעם (7, 778), כליל (7, 891), כפר חנניה (5, 781), זרעית (7, 237).



איור 6.7 | אזור 5, מעלות תרשיחא
שטח האזור: 417,663,180 מ"ר | מספר תושבים: 226,236
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

אזור 6 | נהריה

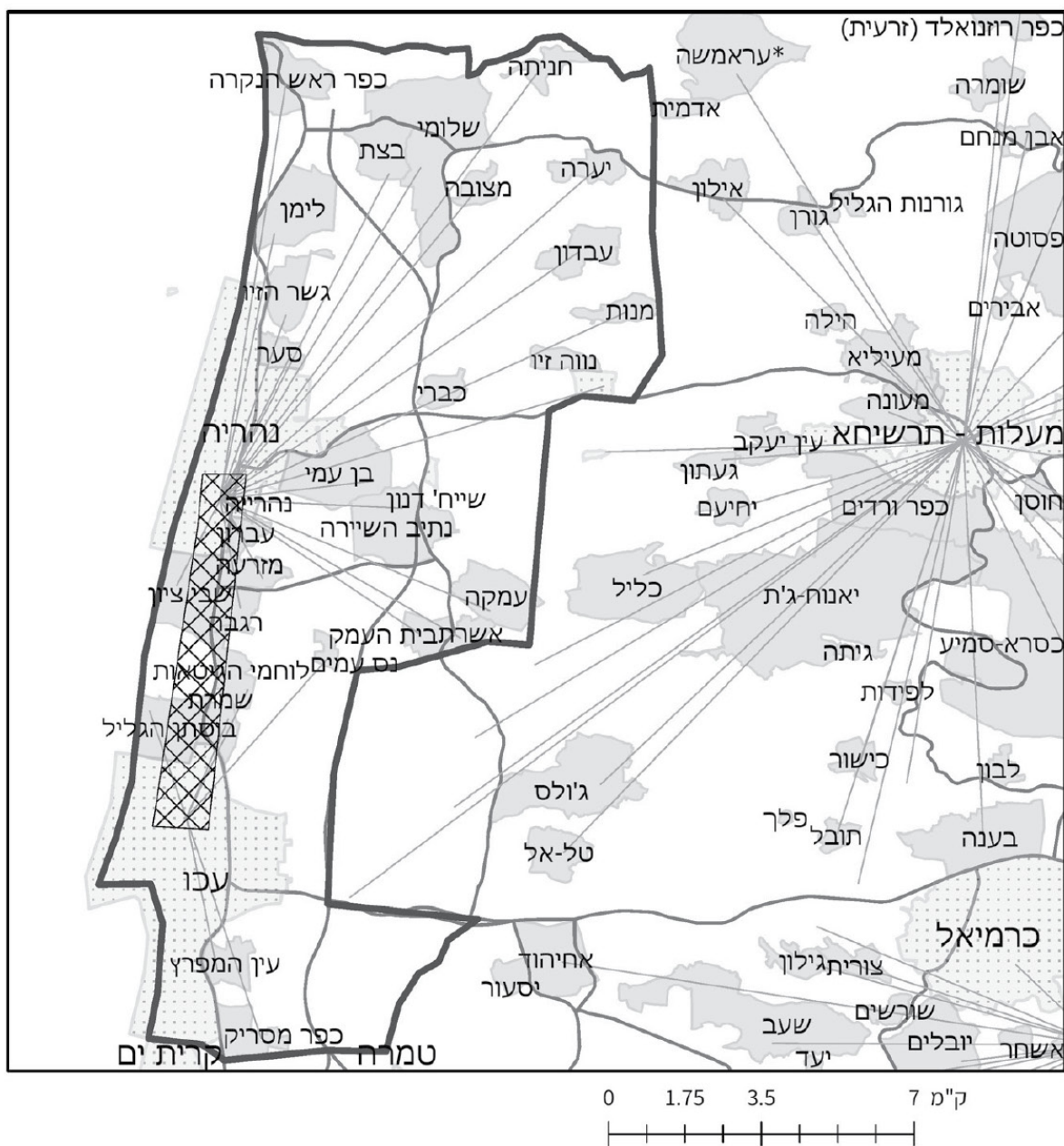
סוג אזור: עיר-אזור

אזור הגליל המערבי ומישור החוף הצפוני הוא אזור נופי ייחודי, המשלב נוף הררי עם חוף הים התיכון. נהריה היא העיר הצפונית ביותר במישור החוף. היא שוכנת על שפת הים ומושכת אליה תיירות ענפה. הפיכתה לעיר המחוז תמשוך אליה מוסדות ציבוריים נוספים, מתחמי תעסוקה ותעשייה שישרתו את האזור כולו ויחזקו אותו. בעידן של שלום, העיר תוכל להיות תחנה משמעותית בדרכים הראשיות לביירות ודמשק. גבולות האזור: גבול לבנון – בצפון, כביש 70 ויישובי אזור מעלות תרשיחא – במזרח, עכו – בדרום, הים התיכון – במערב.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: עכו (3, 49233), נהריה (6, 60656)

אשרת (7, 616), בוסתן הגליל (7, 1328), בית העמק (7, 743), בן עמי (7, 768), בצת (7, 449), ג'דידה מכר (3, 21762), גשר הזיו (7, 1631), חניתה (7, 746), יערה (7, 806), כברי (7, 1120), כפר מסריק (7, 902), כפר ראש הנקרה (7, 1422), לוחמי הגיטאות (7, 866), לימן (7, 684), מזרעה (4, 4115), מנות (7, 525), מעלה יוסף (7, 11863), מצובה (7, 1163), משגב עם (7, 369), נווה זיו (7, 1025), נס עמים (7, 457), נתיב השיירה (7, 504), סער (7, 934), עבדון (7, 674), עברון (7, 891), עין המפרץ (7, 1271), עמקה (7, 833), קריית ים (5, 10170), רגבה (7, 1115), שבי ציון (7, 1275), שיח' דנון (7, 3031), שלומי (4, 7446), שמרת (7, 688).



איור 6.8 | אזור 6, נהריה
שטח האזור: 169,826,342 | מספר תושבים: 150,398
עיר מרכזית: נהריה

אזור 7 | כרמיאל – סח'נין

סוג אזור: מופרד רב־מוקדי

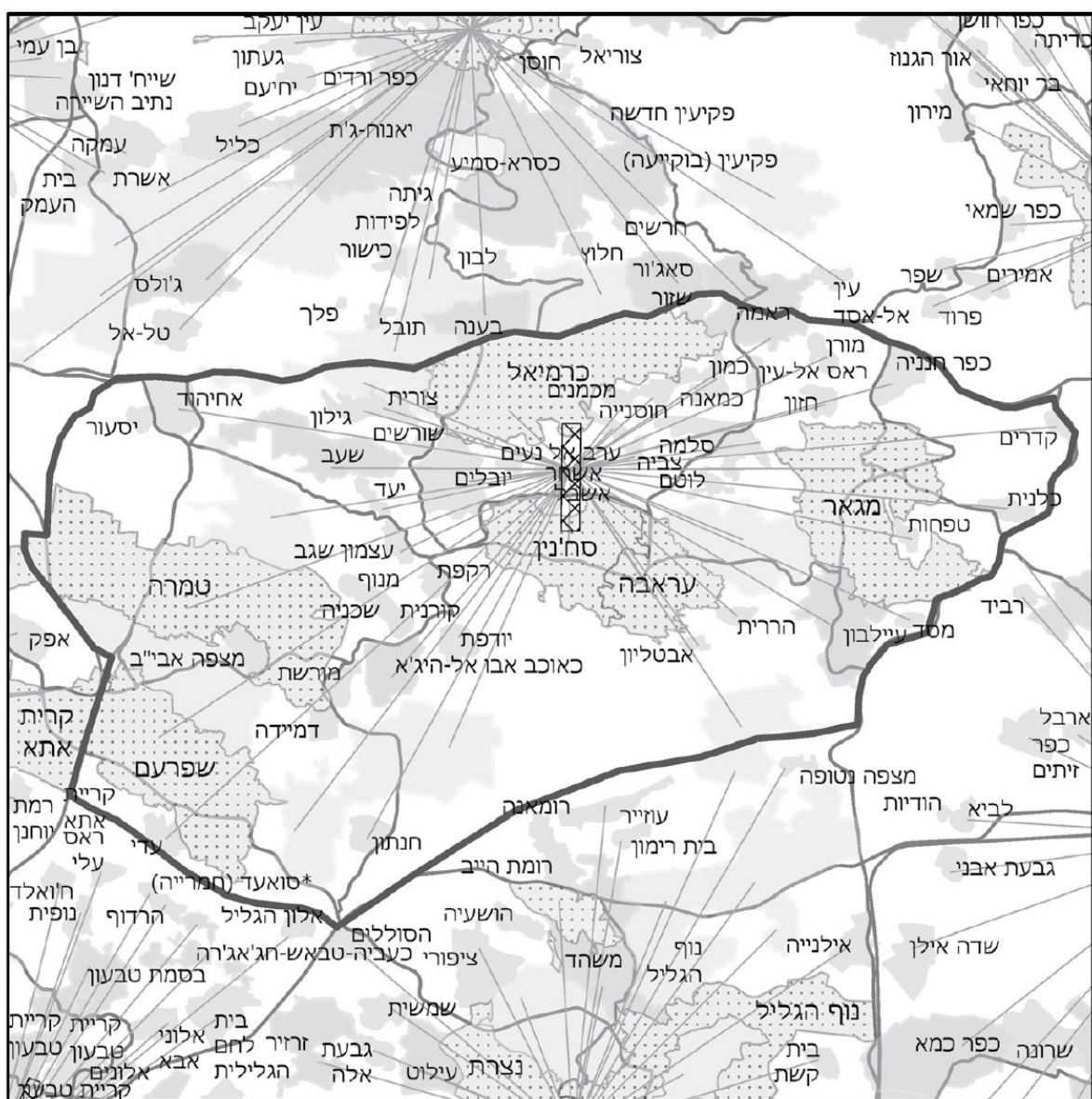
אזור כרמיאל – סח'נין הוא אזור של עירוניות מפוצלת לשני מרכזים: האחד בעיר כרמיאל, והשני בעיר סח'נין. היישובים ישמרו על הנפרדות המוניציפלית שלהם, אך ישתפו פעולה בהיבט האזורי. הפיכתן לעיר האזור תלווה בתוספת מוסדות ומשאבים אזוריים משותפים – מוסדות ממשלתיים של האזור – אזור תעסוקה משותף, מרכזי קניות ומרחבי ספורט ופנאי משותפים. העיר הדו־מוקדית תייצג את האוכלוסייה המגוונת של האזור, ותהיה מודל לשיתוף באזור כולו.

גבולות האזור: כביש 85 – בצפון, אזור חיפה – במערב, כביש 77 ואזור נצרת נוף הגליל – בדרום, כביש 65 ואזור צפת ראש פינה חצור – במזרח.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: סח'נין (4, 33188), כרמיאל (5, 46266)

אבטליון (7, 466), אעבלין (3, 13843), אשבל (7, 141), אשחר (7, 1009), בועיינה נוג'ידאת (2, 10289), ביר אל מכסור (2, 10175), גילון (7, 1099), דיר ח'נא (4, 10747), דמיידה (7, 563), הררית (7, 644), חסנייה (7, 851), חזון (5, 293), חנתון (8, 1008), טמרה (3, 35834), טפחות (5, 492), יובלים (7, 1100), יודפת (7, 964), יסעור (7, 923), יעד (7, 776), כאבול (3, 14628), כאוכב אבו אל היג'א (5, 3773), כלנית (5, 260), כמאנה (7, 1623), כמון (7, 1412), כפר מנדא (2, 21473), לוטם (7, 793), מג'אר (3, 23615), מורן (7, 498), מורשת (7, 1601), מכמנים (7, 609), מנוף (7, 851), מסד (7, 389), מצפה אבי"ב (7, 1070), סלמה (7, 3552), עדי (8, 1892), עילבון (5, 5799), עצמון שגב (7, 1228), עראבה (3, 27115), ערב אל נעים (7, 866), צביה (7, 331), צורית (7, 949), קורנית (7, 918), קריית אתא (6, 17440), ראס אל עין (7, 412), רקפת (7, 1038), שורשים (7, 599), שכניה (7, 772), שעב (3, 7469), שפרעם (3, 42847).



0 2.5 5 10 ק"מ

איור 6.9 | אזור 7, כרמיאל – סח'נין
שטח האזור: 412,795,462 | **מספר תושבים:** 356,493
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 3

אזור 8 | חיפה

סוג אזור: עיר-אזור

חיפה היא עיר גדולה ומשפיעה במדינת ישראל. יש בה מרכז של סחר ימי, אזורי ייצור ותעשיית הייטק, שתי אוניברסיטאות וקריית ממשלה. לעיר יש מורשת אדריכלית ואורבנית עות'מנית, בריטית, פלסטינית, נוצרית, טמפלרית, יהודית וישראלית. חיפה מהווה אבן שואבת לתעסוקה, לשירותים ולבילוי עבור תושבים רבים מאוכלוסיות שונות באזור הצפון ומעבר לו. הפיכתה לבירת האזור תוסיף לה מוסדות אזוריים ומשאבים משותפים כמו מרכז קיימות, מוסדות חינוך לא פורמליים ומרכזי תעסוקה, שיעצבו את שיתוף הפעולה האזורי בין העיר והיישובים סביבה. גבולות האזור: הקצה הצפוני של העיר עכו – בצפון, אזור טבעון יוקנעם ואזור כרמיאל סחי'נין וכביש 70 – במזרח, הים התיכון – במערב.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: חיפה (2, 281351)

אושה (5, 62), אפק (7, 763), בית אורן (7, 594), בית צבי (7, 329), החותרים (7, 903), חיפה (2, 281351), טירת כרמל (6, 26702), כפר ביאליק (5, 835), כפר גלים (7, 402), כפר המכבי (5, 417), כפר חסידים א' (5, 840), מגדים (7, 1391), נשר (7, 23751), קריית ביאליק (6, 43205), קריית אתא (6, 59718), קריית ביאליק (6, 43205), קריית ים (5, 39195), קריית מוצקין (7, 46528), רמת יוחנן (5, 1068).

סוג אזור: מופרד רב־מוקדי

המועצה המקומית קריית טבעון והעיר יוקנעם עילית מחוברות באמצעות הצטלבות של דרכים ארציות: כביש 70, כביש 66 וכביש 6, וביניהן מפרידים 5 ק"מ. עם הפיכתן לעיר-אזור רב־מוקדית, תשמור כל אחת על ייחודה המוניציפלי, אך תזכה למוסדות אזוריים שיתופיים כמו מרכז קיימות, מרכז שמרכז מידע תיירותי והיסטוריה של האזור. באזור קיבוצים רבים השייכים למועצות אזוריות שונות, ושתי מועצות מקומיות דרוזיות עם מרקם ותרבות ייחודית. גבולות האזור: כביש 70 וכביש 79 – צפון מערב, דלית אל כרמל ועוספיה – בדרום, קו גאוגרפי בין קיבוץ שריד וקיבוץ רמת מנשה – בדרום מערב, קו גאוגרפי בין קיבוץ רמות מנשה וקיבוץ בית אורן – בדרום מזרח.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: יוקנעם עילית (7, 24151), קריית טבעון (8, 18212)

אבטין (5, 2915), אורנים (5, 116), אלון הגליל (8, 1135), אלוני אבא (8, 990), אלונים (8, 552), אליקים (7, 969), בית זיד (סוציו- אקונומי – אין נתונים, 74), בית לחם הגלילית (8, 824), בית שערים (8, 815), בסמת טבעון (3, 8145), דאלית אל כרמל (5, 18190), הזורע (7, 930), דלייה (7, 870), הרדוף (8, 1131), ח'ואלד (5, 773), יגור (5, 1662), יוקנעם המושבה (7, 1382), כעביה טבאש חג'אג'רה (3, 5878), כפר ברוך (8, 709), כפר הנוער הדתי (5, 371), כפר חסידים ב (5, 303), כפר יהושע (8, 1251), מנשית זבדה (8, 1522), משמר העמק (7, 1278), נופית (5, 2546), סואעד חמרייה (2, 196), עין העמק (7, 847), עין השופט (7, 864), עספיה (5, 12896), ראס עלי (5, 663), רכסים (2, 13732), רמות מנשה (7, 1244), רמת השופט (7, 1186), רמת ישי (8, 8120), שדה יעקב (8, 1096), שער העמקים (5, 782).

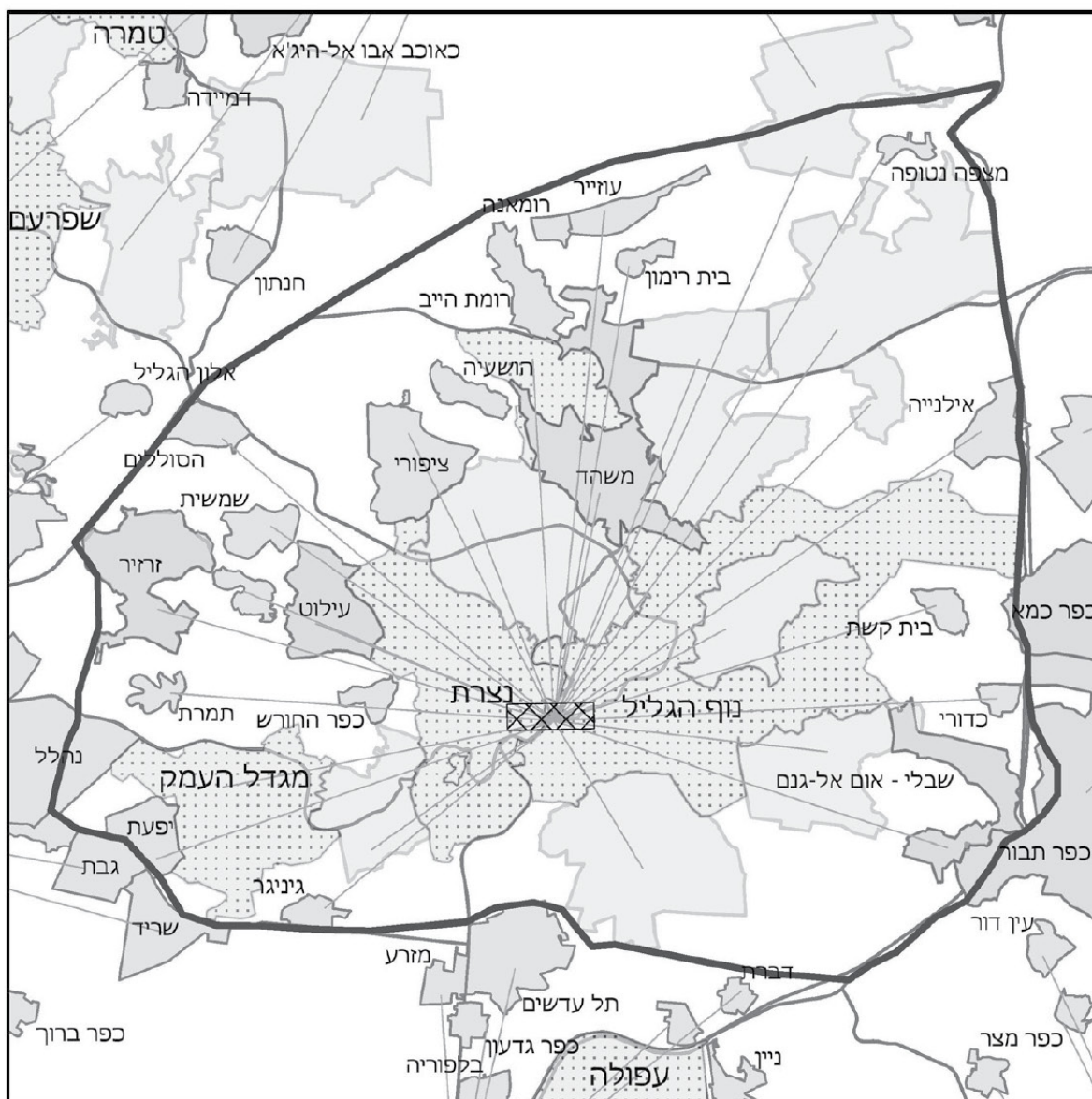
סוג אזור: אזור דו־מוקדי

העיר נצרת היא המרכז הפוליטי, התקשורתי והתרבותי של החברה הערבית בישראל. היא עיר עתיקה בת אלפי שנים ואתר מרכזי לעלייה לרגל בעולם הנוצרי. לעיר עורף כפרי של יישובים שנמצאים איתה בקשרי תעסוקה, שירותים ותרבות. כביש העולה עם הטופוגרפיה מפריד בין נצרת ונוף הגליל שנמצאת מעליה, אך הן למעשה רצף עירוני אחד. העיר נוף הגליל קמה בסוף שנות החמישים, יש בה אוכלוסייה מגוונת, ושוכנת בה קריית הממשלה ובית משפט השלום שממוקם בין שתי הערים. השילוב ביניהן והפיכתן לעיר-אזור דו־מוקדי תביא לחיזוק שלהן ושל האזור כולו, באמצעות מוסדות משותפים של תעסוקה, קיימות ותיירות, שיאפשרו לכל אחת מהתרבויות באזור לבוא לידי ביטוי בנפרד וביחד.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: נוף הגליל (5, מעורב, 42510), נצרת (3, 77790)

אכסאל (3, 15336), בועיינה נוג'ידאת (3, 10133), בית קשת (7, 746), בית רימון (7, 982), גבעת אלה (8, 1896), גבת (8, 965), גיניגר (8, 665), דבורייה (4, 10831), הושעיה (8, 2057), הסוללים (8, 983), זרזיר (3, 8565), טורעאן (3, 14642), יפיע (3, 19704), יפעת (8, 1227), כדורי (7, 209), כפר החורש (8, 767), כפר כנא (3, 24108), מגדל העמק (4, 25912), מצפה נטופה (7, 1074), מרכז אזורי כדורי (יישוב מוסדי), משהד (3, 8771), נהלל (8, 1351), עוזייר (2, 3511), עילוט (2, 8863), ציפורי (8, 1030), עין מאהל (3, 13931), רומאנה (2, 1276), רומת הייב (2, 2217), ריינה (3, 19397), רמת דוד (8, 582), שבלי אום אל גנם (3, 6370), שמשית (8, 2441), שריד (8, 889), תל עדשים (8, 1523), תמרת (8, 1291).



איור 6.12 | אזור 10, נוף הגליל – נצרת
שטח האזור: 265,526,587 מ"ר | מספר תושבים: 334,545
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 4

אזור 11 | עפולה

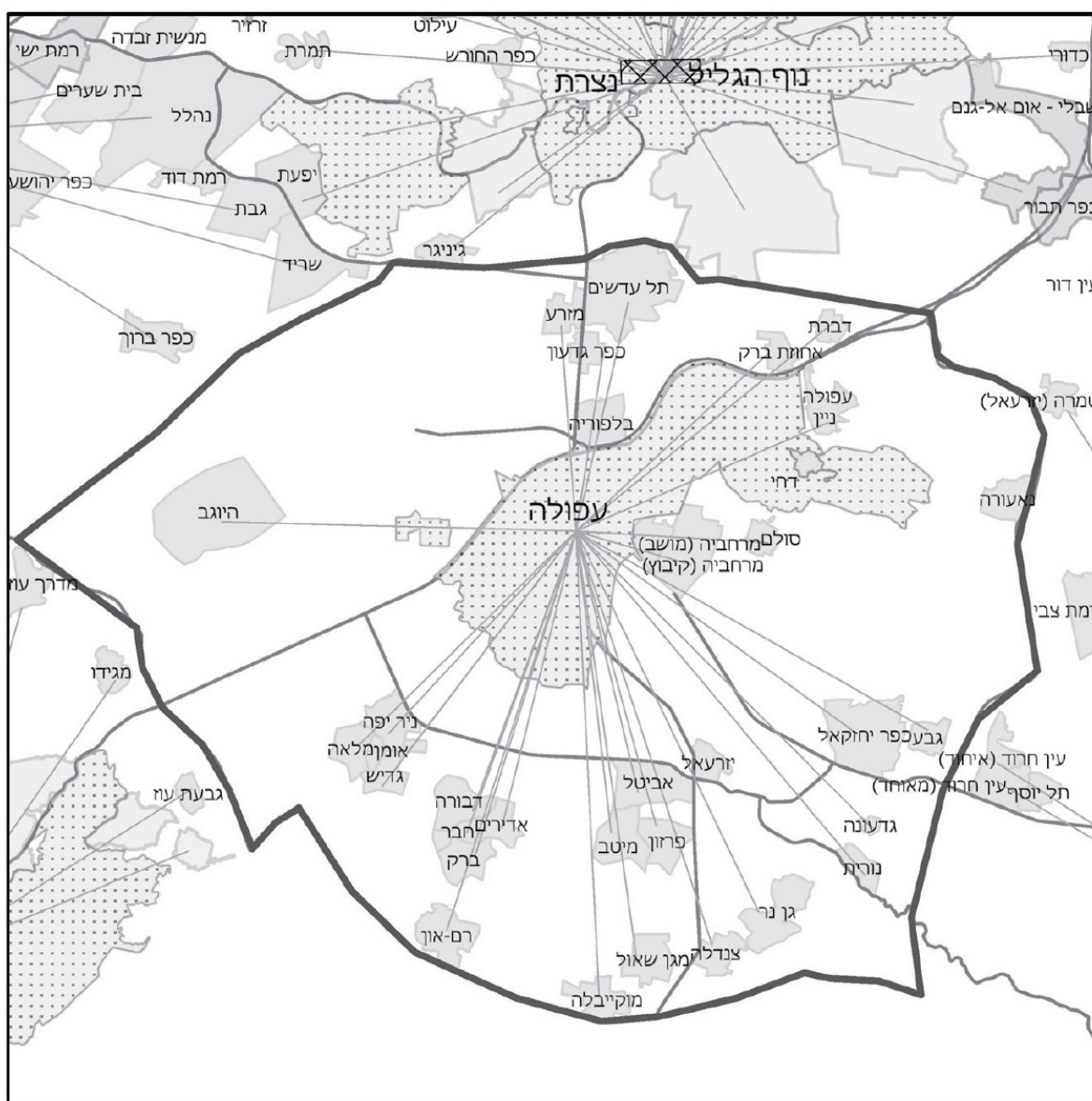
סוג אזור: עיר-אזור

עפולה היא עיר מרכזית באזור הגאוגרפי של עמק יזרעאל. היא תהווה בירת מחוז הכולל את יישובי המועצה האזורית עמק יזרעאל ומועצה אזורית בוסתן אל מרג'. עפולה עיר בצמיחה, המכלילה האקדמית עמק יזרעאל נמצאת בסמוך אליה. זו עיר הזקוקה למשאבים נוספים כדי להפוך למרחב עירוני שוקק, שמושך אליו את אוכלוסיית האזור לבילוי ופנאי. מוסדות אזוריים ומרחבים משותפים יתרמו לשגשוג העיר והאזור כולו. גבולות האזור: קו 1967 – בדרום ובמערב, היישובים תל עדשים ודברת – בצפון, כביש 719 – במזרח.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים):

ערים אזוריות מרכזיות: עפולה (5, 58822)

אביטל (5, 515), אדירים (5, 280), אומן (5, 659), אחוזת ברק (8, 2429), בלפוריה (8, 556), ברק (5, 396), גדיש (5, 407), גבע (5, 598), גדעונה (5, 509), גן נר (5, 2676), דבורה (5, 225), דברת (8, 563), דחי (3, 723), היוגב (8, 833), חבר (5, 874), יזרעאל (5, 542), יעל (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 16 משפחות), כפר גדעון (8, 363), מגן שאול (5, 761), מוקייבלה (5, 4281), מזרע (8, 864), מיטב (5, 456), מלאה (5, 363), קיבוץ מרחביה (8, 1331), נורית (5, 254), ניין (3, 1994), ניר יפה (5, 724), סולם (3, 2710), צנדלה (5, 1710), פרזון (5, 353), רם און (5, 957).



איור 6.13 | אזור 11, עפולה
שטח האזור: 269,004,564 מ"ר | מספר תושבים: 90641
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

אזור 12 | בית שאן

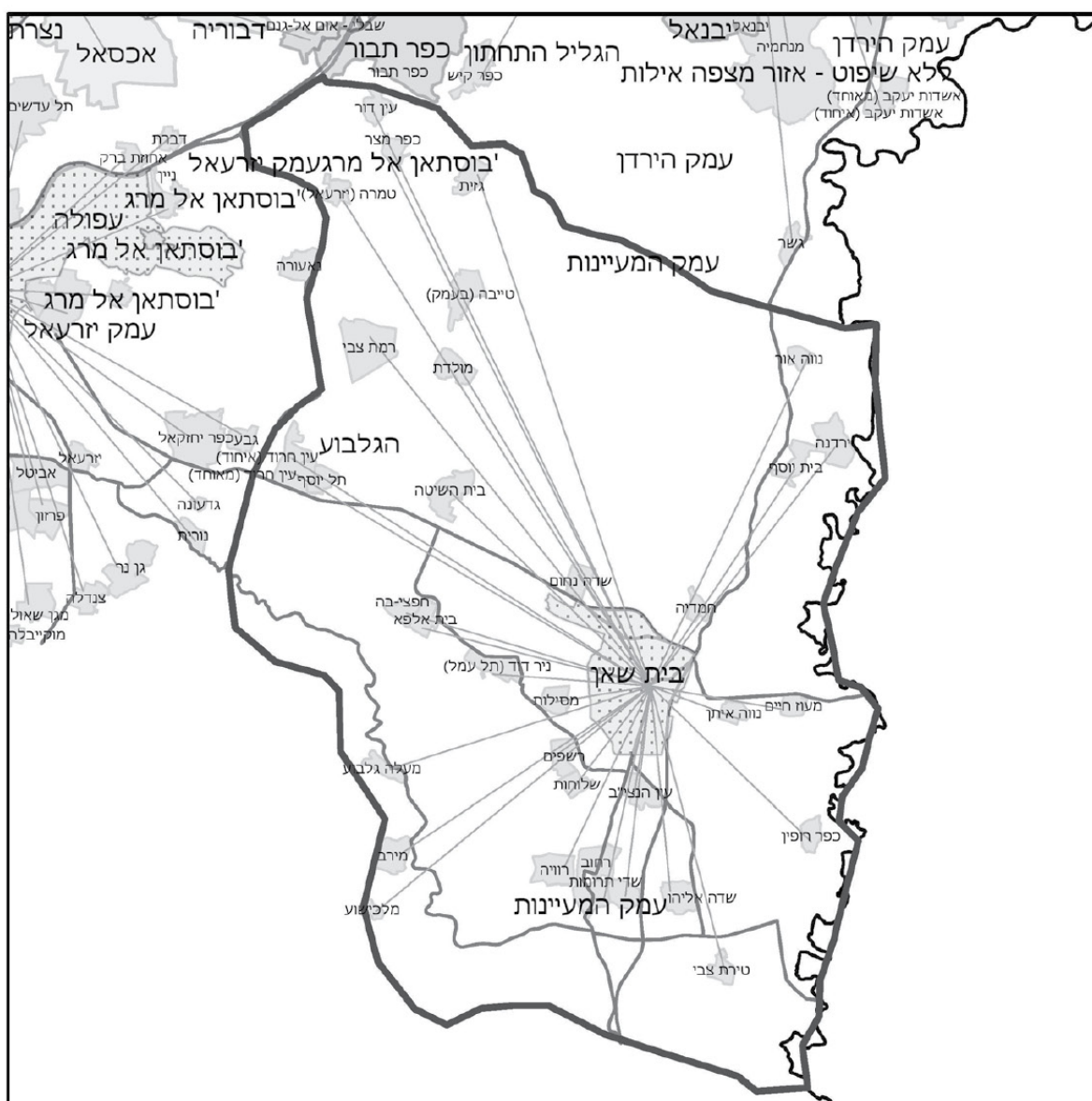
סוג אזור: עיר-אזור

העיר בית שאן נמצאת בעמק שופע מעיינות למרגלות הגלבוע, על צומת דרכים עתיקות וחדשות ותל ארכאולוגי. בתקופה העות'מנית שמה היה ביסאן והיא הייתה עיר-אזור. לאחר קום המדינה הוקמה בית שאן כעיר חדשה על פי המודל של תוכנית שרון, ויושבה בעולים. עמק בית שאן הוא אזור עם אוכלוסייה מגוונת. יש בו קיבוצים, ביניהם עין חרוד, תל יוסף, כפר הנשיא, בית השיטה ובית אלפא שמייצגים את לב מורשת ההתיישבות העובדת. כעיר-אזור, לבית שאן יש פוטנציאל לפרק את הקיטוב החברתי פוליטי הבין יישובי, באמצעות הקמת מוסדות ושירותים בשטחה כמו מרכז קיימות, מרכז תרבות ומבקרים שיספר את ההיסטוריה העשירה של העמק, ומלונאות ייחודית שפונה לקבוצות שונות באוכלוסייה. חיזוקה של בית שאן כעיר-אזור וחיזוק הקשר בינה ליישובי האזור, ישרתו את צמיחת האזור כולו ושגשוגו. גבולות האזור: העיר נחצית על ידי כביש 90 שמתחבר אל נחל הירדן ממזרח. אזור טבריה מצפון, מדרום מערב קו הגבול של 1967.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, דת היישוב, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: בית שאן (4, 18819)

בית אלפא (5, 1386), בית השיטה (5, 1275), בית יוסף (6, 493), גזית (8, 807), חמדיה (6, 439), חפצי-בה (5, 758), טייבה (בעמק) (5, 1986), טירת צבי (6, 1021), טמרה (יזרעאל) (5, 1677), ירדנה (6, 384), כפר מצר (3, 2828), כפר רופין (6, 546), מולדת (5, 1082), מירב (6, 787), מלכישוע (, 188), מסילות (6, 484), מעוז חיים (6, 505), מעלה גלבוע (6, 843), מפעלי שאן (פארק תעשייה), נאעורה (5, 2421), נווה אור (6, 356), נווה איתן (6, 308), ניר דוד (תל עמל) (6, 770), עין דור (8, 1056), עין הנצי"ב (6, 641), עין חרוד (איחוד) (5, 537), עין חרוד (מאוחד) (5, 779), רוויה (6, 459), רחוב (6, 400), רמת צבי (5, 768), רשפים (6, 1256), שדה אליהו (6, 703), שדה נחום (6, 1078), שדי תרומות (6, 494), שלוחות (6, 465), תל יוסף (5, 586).



איור 6.14 | אזור 12, בית שאן
שטח האזור: 411,020,351 מ"ר | מספר תושבים: 50013
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

אזור 13 | אום אל פחם

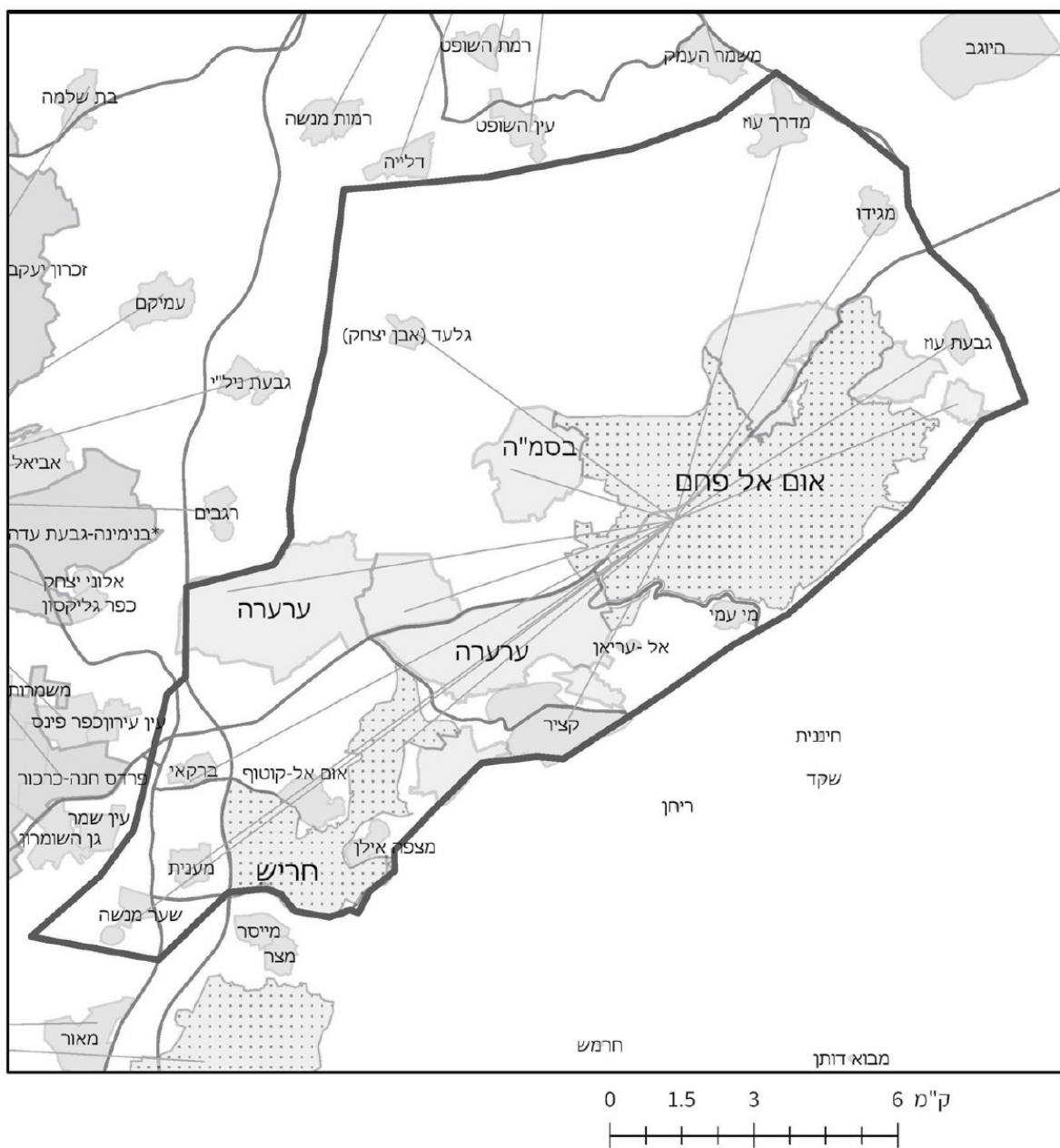
סוג אזור: עיר-אזור

אום אל פחם היא בירת מחוז ערבית פלסטינית בלב יישובי ואדי ערה, והיא חלק מאזור המשולש שהועבר מירדן לישראל בהסכמי שביתת הנשק בתום מלחמת 1948. אום אל פחם היא העיר הערבית השלישית בגודלה בישראל, אחרי רהט ונצרת. בעיר ישנם מרכזים מסחריים רבים, מוסדות חינוך, קהילה, מרכזים דתיים ומוזיאון לאומנות פלסטינית, מוסד ותיק ומוכר שפועל למעלה מ-30 שנה ולאחרונה קיבל הכרה רשמית כמוזאון. הפיכתה לעיר המחוז של האזור תביא לעלייה במספר התושבים בה, ותסייע בהפיכתה ללב תעסוקתי משגשג ולמרכז של תרבות וזהות פלסטינית ישראלית. גבולות האזור: קווי 1967 – בדרום ובמזרח, כביש 6 – במערב, אזור הרי מנשה – בצפון.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: אום אל-פחם (2, 58665)

אום אל קוטוף (7, 1201), אל עריאן (7, 190), בסמ"ה (3, 10476), ברקאי (7, 560), גבעת עוז (7, 501), גלעד אבן יצחק (7, 491), חריש (5, 27001), כפר קרע (5, 19665), מגידו (7, 12154), מדרך עוז (7, 822), מעלה עירון (3, 15627), מי עמי (7, 361), מענית (7, 883), מצפה אילן (7, 763), ערערה (4, 26147), קציר (7, 2944).



איור 6.15 | אזור 13, אום אל פחם
שטח האזור: 180,154,275 מ"ר | מספר תושבים: 178451
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 4

אזור 14 | זכרון יעקב – אור עקיבא

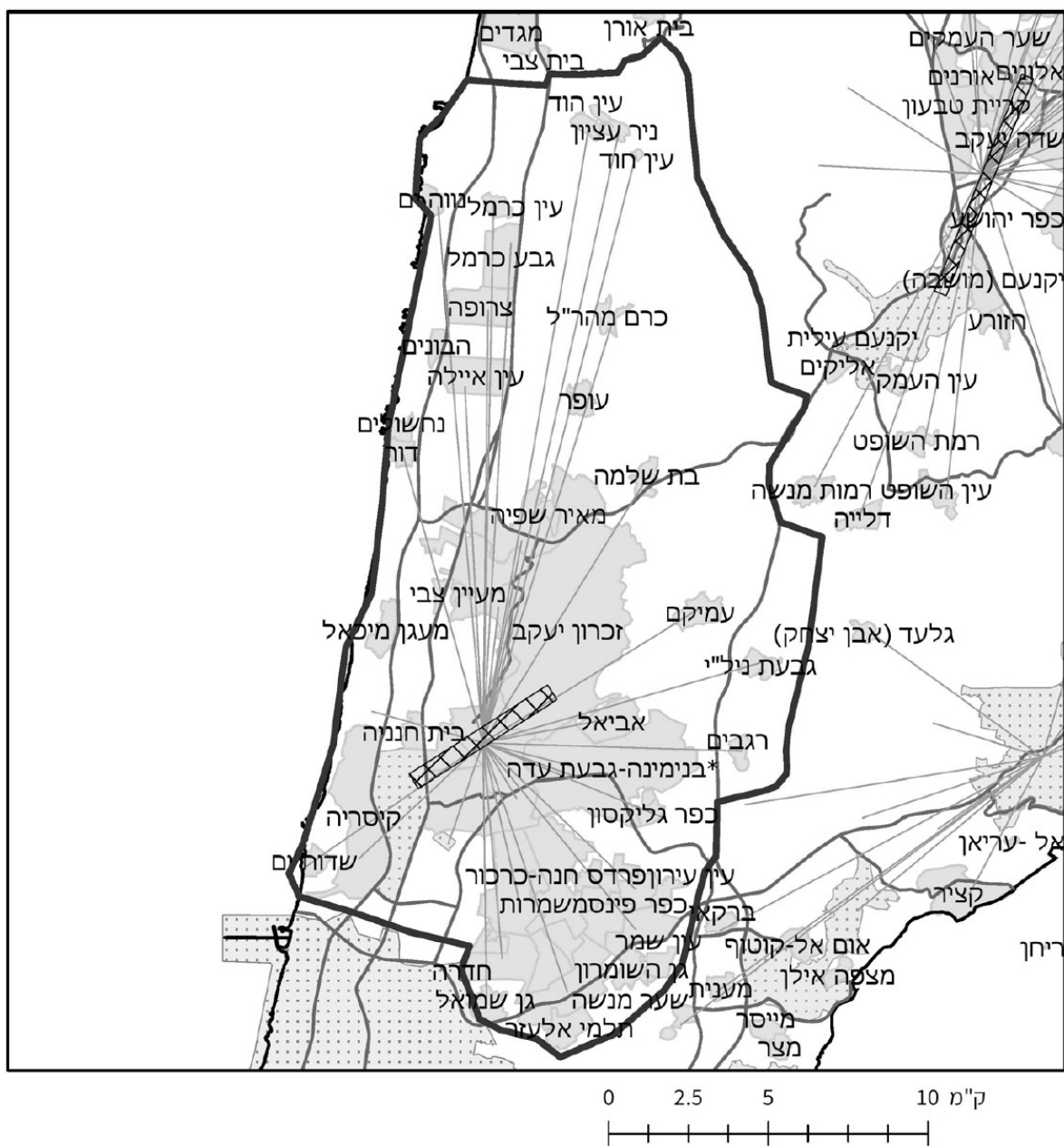
סוג אזור: אזור מורפולוגי דו-מוקדי

המועצה המקומית זכרון יעקב והעיר אור עקיבא נמצאים משני צידי כביש 4 החוצה את מישור החוף מחיפה ועד אשדוד, בפתח רכס הרי הכרמל ולחופו. הן חלק מרצף עירוני הכולל גם את בנימינה גבעת עדה, קיסריה, ג'סר א-זרקא ופרדס חנה כרכור. זכרון יעקב הצופה אל חוף הכרמל, היא אחת ממושבות הברון הראשונות ויש בה מרכז היסטורי מרשים. אור עקיבא עיר שהוקמה בשנות החמישים על בסיס מעברה ממזרח לקיסריה, והיא מצויה בתהליך צמיחה מהיר. באזור יש מגוון רב של יישובים והוא רווי בערכי טבע ונוף ורצוף בשמורות טבע. הפיכת שני היישובים לעיר-אזור דו-מוקדית יגדיל את שיתוף הפעולה האזורי ויקנה אפשרויות ליצור מרחבים משותפים של תעסוקה, קיימות, תירות ועוד. גבולות האזור: העיר חדרה – מזרח, הים התיכון – ממערב, כביש 6 – ממזרח, כביש 67 – מצפון.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: אור עקיבא (5, 19715), זכרון יעקב (8, 23782)

אביאל (8, 816), אלוני יצחק (7, 304), בית חנניה (7, 918), בנימינה גבעת עדה (8, 16410), בת שלמה (7, 633), ג'סר א-זרקא (2, 15259), גבע כרמל (7, 1205), גבעת ניל"י (8, 704), גן השומרון (7, 861), גן שמואל (7, 964), דור (7, 465), הבונים (7, 383), כפר גליקסון (7, 356), כפר פינס (7, 1102), כפר קרע (5, 20674), כרם מהר"ל (7, 749), מאיר שפיה (7, 365), מעגן מיכאל (7, 2074), מעיין צבי (7, 750), משמרות (7, 1252), נווה ים (7, 235), נחשולים (7, 704), ניר עציון (7, 1010), עופר (7, 657), עין איילה (7, 1147), עין הוד (7, 664), עין חוד (7, 325), עין כרמל (7, 928), עין עירון (7, 571), עין שמר (7, 689), עמיקם (8, 741), פוריידים (3, 13558), פרדס חנה כרכור (7, 43885), צרופה (7, 1154), קיסריה (9, 5997), רגבים (7, 546), שדות ים (7, 1162), תלמי אלעזר (7, 931).



איור 6.16 | אזור 14, זכרון יעקב אור עקיבא
שטח האזור: 340,134,007 מ"ר | מספר תושבים: 196096
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 6

סוג אזור: עיר-אזור

אזור חדרה כולל את העיר חדרה ממערב, את העיר באקה אל גרביה ממזרח ומועצות מקומיות כמו ג'ת וזמר וכן קיבוצים ומושבים רבים. העיר חדרה היא העיר הגדולה באזור, ויש בה צפיפות עירונית גבוהה ואוכלוסייה מגוונת. הפיכתה לעיר-אזור תאפשר לבנות בשטחה מוסדות נוספים לצורכי תעסוקה, תרבות ופנאי, שימשכו פיתוח וניצול מיטבי יותר של משאבי טבע ונוף קיימים, שבתורם יתרמו להתפתחות העיר והאזור כולו. גבולות האזור: כביש 65 – בצפון, הים התיכון – במערב, כביש 6 – במזרח, כביש 57, כפר יונה וצפון נתניה – בדרום.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: חדרה (6, 99956)

אביחיל (8, 1391), אומץ (8, 860), אחיטוב (8, 1105), אליכין (7, 3462), אלישיב (8, 715), באקה אל-גרביה (4, 30922), בארותיים (8, 1179), בורגתה (8, 1153), בחן (8, 1147), בית הלוי (8, 834), בית חירות (8, 918), בית ינאי (8, 378), בית יצחק-שער חפר (8, 2138), ביתן אהרון (8, 167), בת חן (8, 407), בת חפר (8, 5209), ג'ת (5, 12645), גאולי תימן (8, 357), גבעת חיים איחוד (8, 1198), גבעת חיים מאוחד (8, 1064), גבעת שפירא (8, 423), גן יאשיה (8, 1040), הדר עם (8, 686), המעפיל (8, 870), העוגן (8, 965), זמר (4, 7457), חוגלה (8, 864), חופית (8, 815), חיבת ציון (8, 875), חניאל (8, 916), חרב לאת (8, 940), יד חנה (8, 1009), כפר הרוא"ה (8, 1438), כפר ויתקין (8, 2002), כפר חיים (8, 629), כפר ידידיה (8, 749), כפר מונש (8, 913), להבות חביבה (7, 1061), מאור (7, 1479), מבואות ים (8, 445), מגל (7, 1219), מדרשת רופין (8, 281), מייסר (7, 2115), מכמורת (8, 1506), מעברות (8, 997), מצר (7, 396), משמר השרון (8, 627), נעורים (8, 457), עולש (8, 1192), עין החורש (8, 874), שדה יצחק (7, 730), תנובות (8, 863).

סוג האזור: אזור מופרד חד־מוקדי

נתניה היא עיר גדולה לחופו של הים התיכון. החיבור בינה ובין ערי המשולש הדרומי, טייבה טירה וקלנסוואה, יעניק לאזור פיתוח אזורי מאוזן יותר, ויהיה קריאת כיוון לפיתוח מגוון – כלכלי חברתי ותרבותי – של האזור בשני המוקדים. חלוקת המוסדות האזוריים תיקבע כך שתעודד מערכות יחסים בונות ושיתופי פעולה על בסיס המשאבים הקיימים בנושאי קיימות, מורשת, פנאי.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: נתניה (6, 223,234)

המשולש: טייבה (3, 45288), טירה (5, 27258), קלנסווה (3, 23855)

אבן יהודה (9, 14159), אודים (9, 1404), אייל (9, 566), בית יהושע (9, 1117), בני דרור (8, 1196), גאולים (8, 993), גנות הדר (8, 946), חבצלת השרון (8, 474), חירות (8, 1246), חרוצים (9, 916), ינוב (8, 937), יעף (8, 301), יקום (9, 813), כוכב יאיר (9, 8949), כפר הס (8, 1550), כפר יונה (7, 27795), כפר יעבץ (8, 661), כפר נטר (9, 1143), משמרת (8, 1058), נורדיה (8, 1991), ניצני עוז (8, 1121), עזריאל (8, 876), עין ורד (8, 1564), עין שריד (8, 1638), פורת (8, 1295), פרדסיה (9, 7250), צוקי ים (8, 296), צור יצחק (9, 7080), צור משה (8, 3253), צור נתן (9, 290), קדימה צורן (8, 22666), רמת הכובש (9, 1206), שושנת העמקים (8, 489), שער אפרים (8, 1997).

סוג האזור: אזור רצף מורפולוגי

אזור השרון מתאפיין ברצף עירוני יחסית אחיד, וצפיפות עירונית בינונית. יישובי השרון נהנים מרמה כלכלית וחברתית גבוהה ואחידה, כפי שבא לידי ביטוי בדירוג הסוציו־אקונומי הפרטני של היישובים ובנתון האזורי. מוסדות האזור יהיו פרוסים בין היישובים, ושיתוף הפעולה האזורי יבוא לידי ביטוי במתחמים שמקדמים חינוך סביבתי, קיימות, שימור סביבתי, פארקים ושמורות טבע אזוריות.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: רצף אורבני

אלישמע (9, 1168), ארסוף (9, 203), בית ברל (9, 268), בני ציון (9, 1322), בצרה (9, 1178), ג'לג'וליה (3, 10350), גבעת ח"ן (9, 364), גליל ים (9, 562), גן חיים (9, 818), גני עם (9, 231), געש (9, 946), הוד השרון (9, 65280), הרצלייה (8, 103016), חגור (9, 1146), ירחיב (9, 1087), ירקונה (9, 345), כפר מל"ל (9, 306), כפר סבא (8, 101311), כפר שמריהו (10, 1933), מתן (9, 3570), נווה ימין (9, 1037), נווה ירק (9, 1284), ניר אליהו (9, 575), עדנים (9, 509), צופית (9, 1318), רמות השבים (9, 1709), רמת השרון (9, 47799), רעננה (8, 77772).

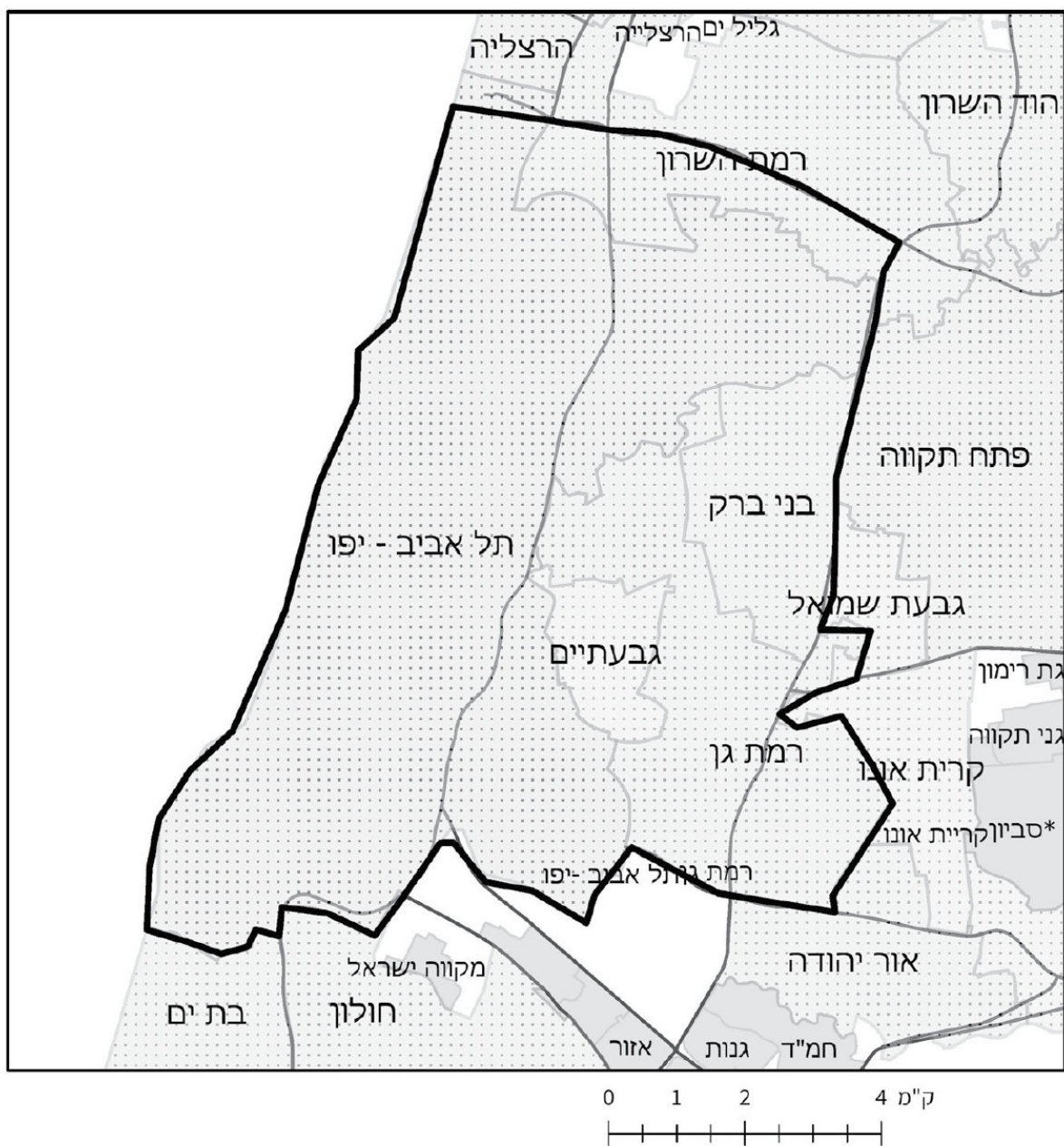
סוג אזור: אזור מטרופולין גלובלי

אזור מטרופולין גלובלי תל אביב מתאפיין ברצף עירוני מתמשך וצפיפות עירונית גבוהה. המטרופולין מתפרש בין תל אביב, רמת גן, גבעתיים ובני ברק, ובו מרוכזים תעשיות הייטק, מרכזים כלכליים עתירי ידע וכן הרבה מאוד מוסדות חינוך ותרבות. הרובד האזורי יאפשר לטשטש גבולות מוניציפליים באמצעות הקמת מוסדות אזוריים במפגש בין הערים. שיתוף הפעולה האזורי יבוא לידי ביטוי במתחמים שמקדמים חינוך סביבתי, קיימות, שימור סביבתי ופארקים אקולוגיים.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: רצף אורבני – קישוריות בין לאומית

בני ברק (2, 211,165), גבעתיים (9, 61271), רמת גן (8, 169,264), תל אביב-יפו (8, 466,862).



איור 6.20 | אזור 18, תל אביב
שטח האזור: 89,638,555 מ"ר | מספר תושבים: 908,562
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 7

אזור 19 | פתח תקווה

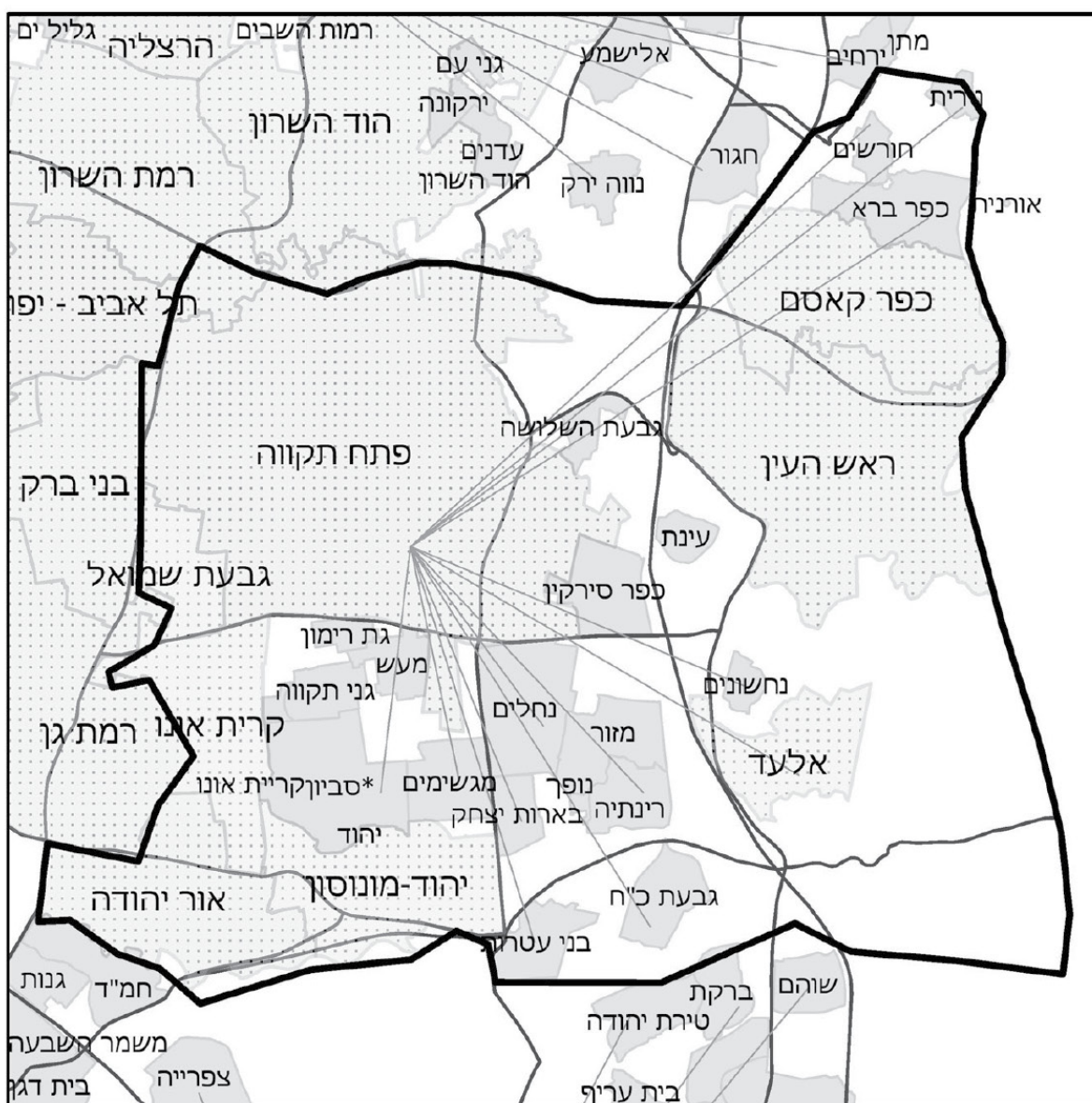
סוג אזור: עיר-אזור

אזור עיר-אזור פתח תקווה הוא רצף עירוני בשפלת החוף, הכולל ערים עם אוכלוסייה מגוונת הטרוגנית, יישובים קטנים ושטח אקולוגי של אזור נחל הירקון. פתח תקווה היא עיר בעלת צפיפות גבוהה של מגורים, עם אזורי מסחר ותעסוקה רבים. כבירת המחוז היא תהפוך גם למרכז שלטוני, תקדם שיתופי פעולה רבים בתחום הסביבה והקיימות, ותקדם הקצאה של שטחי פארקים ושמורות טבע אזוריות שחסרות במחוז. גבולות האזור: כביש 5 – בצפון, קווי 1967 – במזרח, גבולות היישוב אור יהודה וכביש 4613 – בדרום.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: פתח תקווה (7, 250960), אור יהודה (5, 36694), אלעד (2, 49586)

בארות יצחק (7, 465), בני עטרות (7, 934), ברקת (7, 2260), גבעת השלושה (9, 922), גבעת כ"ח (7, 865), גבעת שמואל (8, 28160), גני תקווה (9, 22633), גת רימון (9, 298), חורשים (9, 350), חמ"ד (6, 1360), טירת יהודה (7, 1228), יהוד-מונוסון (7, 30610), כפר ברא (4, 3946), כפר סירקין (9, 1519), כפר קאסם (4, 24727), מגשימים (9, 1091), מזור (7, 1330), מעש (9, 826), נופך (7, 631), נחלים (7, 1825), נחשונים (9, 435), נירית (9, 962), סביון (10, 4054), עינת (9, 850), קריית אונו (9, 41769), ראש העין (7, 71172), רינתיה (7, 1197).



איור 6.21 | אזור 19, פתח תקווה
שטח האזור: 165,803,271 מ"ר | מספר תושבים: 583,659
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 7

אזור 20 | בת ים – תולון – ראשון לציון

סוג אזור: אזור רצף אורבני

אזור רצף אורבני בת ים חולון ראשון לציון מתאפיין ברצף עירוני מתמשך וצפיפות עירונית גבוהה. הרובד האזורי יוביל להקמת מוסדות אזוריים שלטוניים ברחבי בערים השונות, חיזוק הלכידות באמצעות אזור תעסוקה ומוסדות תרבות משותפים. שיתוף הפעולה האזורי יבוא לידי ביטוי במתחמים שמקדמים חינוך סביבתי, קיימות, שימור סביבתי ויצירת פארקים אקולוגיים בקני מידה שונים ברחבי האזור. גבולות האזור מקבילים לגבולות הערים, ובצפון מזרח מקווה ישראל.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: רצף אורבני

אזור (7, 13348), באר יעקב (7, 34505), בית דגן (7, 7823), בת ים (5, 126010), גן שורק (8, 703), גנות (6, 591), חולון (7, 197166), משמר השבעה (6, 1040), נטעים (8, 626), ראשון לציון (7, 256243).

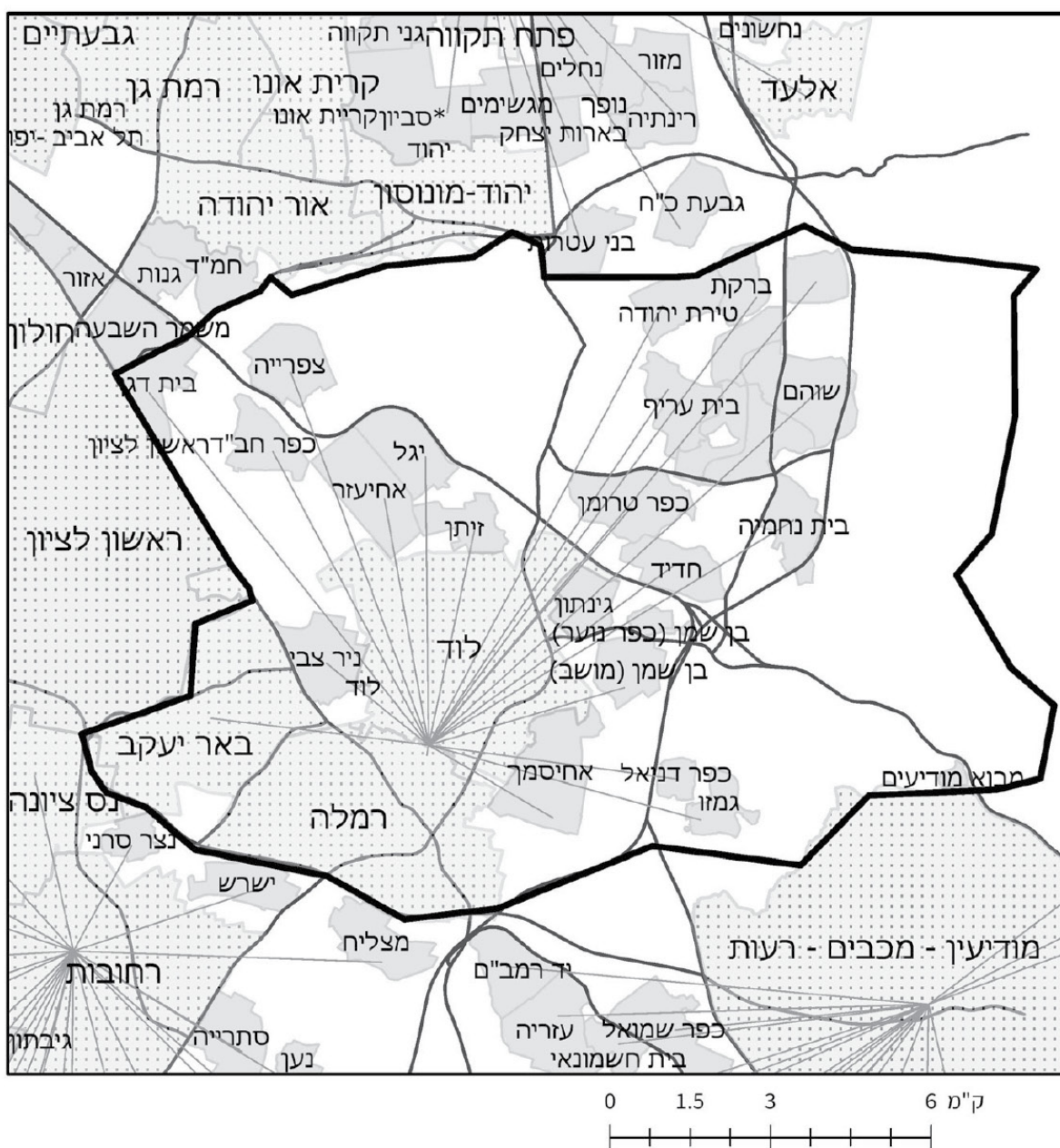
סוג אזור: אזור רצף מורפולוגי

רמלה ולוד הן ערים במרכז הארץ עם מורשת בנויה עתיקה. רמלה ולוד יהפכו לעיר-אזור מרכזית אחת, שתהיה בירת המחוז שכולל את העיר שהם, את שדה התעופה והמושבים. הפיכתן לחלק ממחוז יוביל לבניית אזור תעסוקה משותף, שיכלול תעשייה מתקדמת ותעשיות מסוגים שונים. המרכזים ההיסטוריים של שתי הערים יזכו להשקעות בשימור ובנייה מחדש. כמו כן, מהיותן בירת המחוז, ייבנו בהם המוסדות השלטוניים של האזור ומרחבי תיירות ומורשת אזוריים. גבולות המחוז: ראשון לציון – במערב, גבול 1967 – במזרח, כביש 431 – בדרום, כביש 465 ו-461 התוחם מצפון את נתב"ג – בצפון.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: רמלה (4, 76013), לוד (3, 82143)

אחיסמך (7, 1413), אחיעזר (6, 1991), באר יעקב (7, 29695), בית דגן (7, 7636), בית נחמיה (7, 897), בית עריף (7, 1203), כפר הנוער בן שמן (7, 598), מושב בן שמן (7, 881), גינתון (7, 867), גמזו (7, 1194), זיתן (6, 1015), חדיד (7, 931), יגל (6, 905), כפר דניאל (7, 678), כפר חב"ד (6, 6720), כפר טרומן (7, 905), לוד (3, 82143), ניר צבי (6, 1270), צפרייה (6, 1013), קריית תעופה (פארק תעשייה), שוהם (9, 21440).



איור 6.23 | אזור 21, רמלה - לוד
שטח האזור: 173,351,693 מ"ר | מספר תושבים: 239,408
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

אזור 22 | רחובות

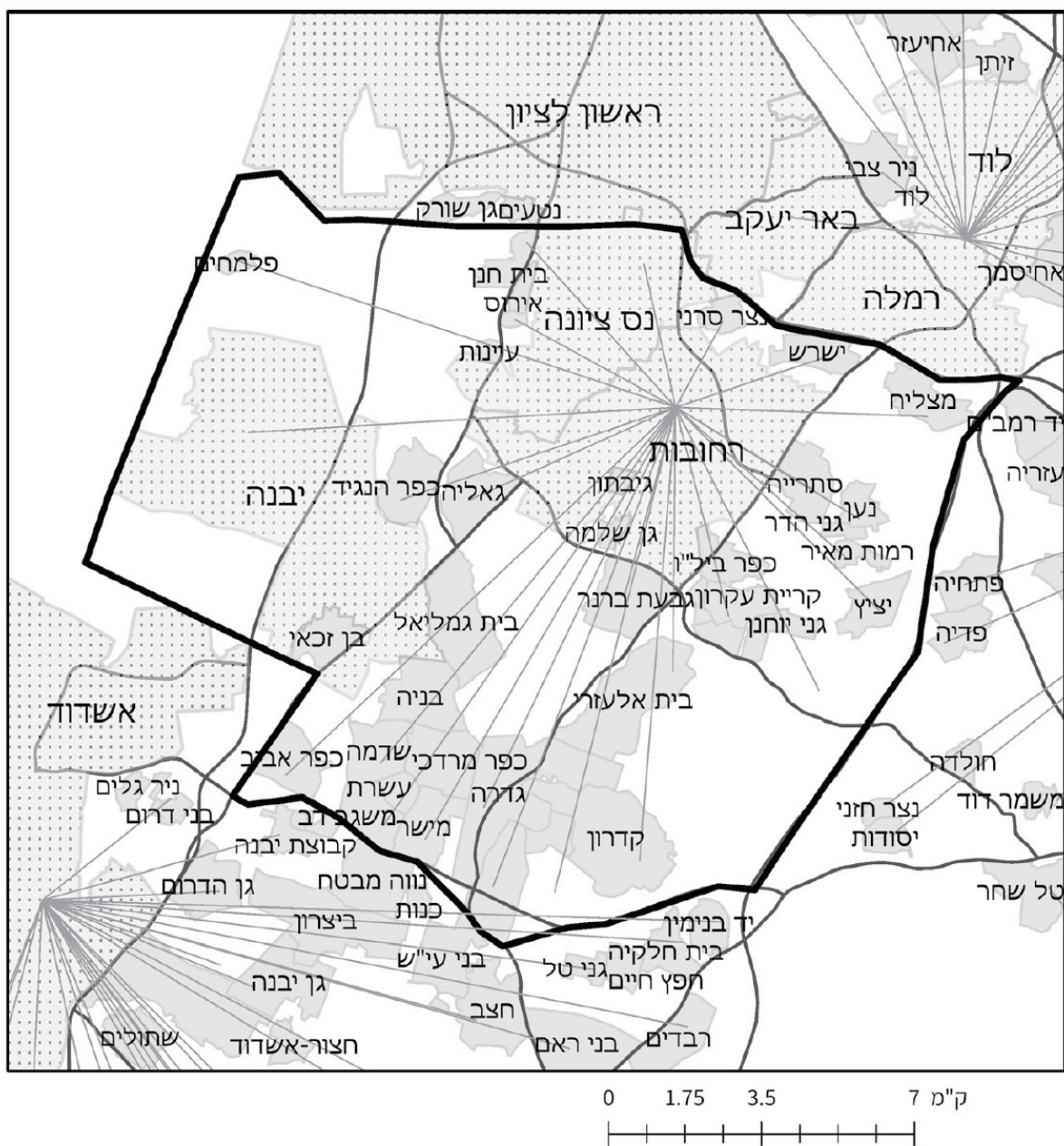
סוג אזור: אזור עיר-אזור

רחובות היא העיר הגדולה במחוז. מצפון לה נס ציונה, ממערב העיר יבנה ומדרום – מושבים רבים שמהווים את העורף הכפרי שלה. הפיכתה לעיר המחוז של האזור תחזק אותה ותוסיף לה מוסדות שלטוניים ותרבותיים מרכזיים. באזור יוקמו מרחבים משותפים של סביבה וקיימות, אקולוגיה ומרכז מורשת של הערים והיישובים באזור. גבולות המחוז: כביש 431 – בצפון, כביש 6 – במזרח, כביש 7 – בדרום, כביש 4 – במערב.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: רחובות (7, 147611).

אירוס (8, 911), בית אלעזרי (8, 1550), בית גמליאל (5, 994), בית חנן (8, 509), בית עובד (8, 259), בית רבן (5, 1038), בן זכאי (5, 1080), בניה (8, 745), גאליה (8, 924), גבעת ברנר (8, 2701), גדרה (7, 29988), גיבתון (8, 379), גן שלמה (8, 592), גני הדר (8, 371), גני יוחנן (8, 599), יבנה (7, 53572), יציץ (8, 848), ישרש (8, 966), כפר אביב (9, 833), כפר ביל"ו (8, 1259), כפר הנגיד (8, 1226), כפר מרדכי (9, 639), מזכרת בתיה (8, 15398), מיישר (9, 835), מצליח (8, 1346), משגב דב (9, 736), נווה מבטח (7, 673), נס ציונה (8, 49929), נען (8, 1794), נצר סרני (8, 974), סתרייה (8, 1061), עיינות (8, 342), עשרת (9, 965), פלמחים (8, 745), קדרון (8, 1626), קריית עקרון (5, 11045), רמות מאיר (8, 757), שדמה (9, 586).



איור 6.24 | אזור 22, רחובות
שטח האזור: 233,763,238 מ"ר | מספר תושבים: 337,061
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 7

אזור 23 | מודיעין – מכבים – רעות

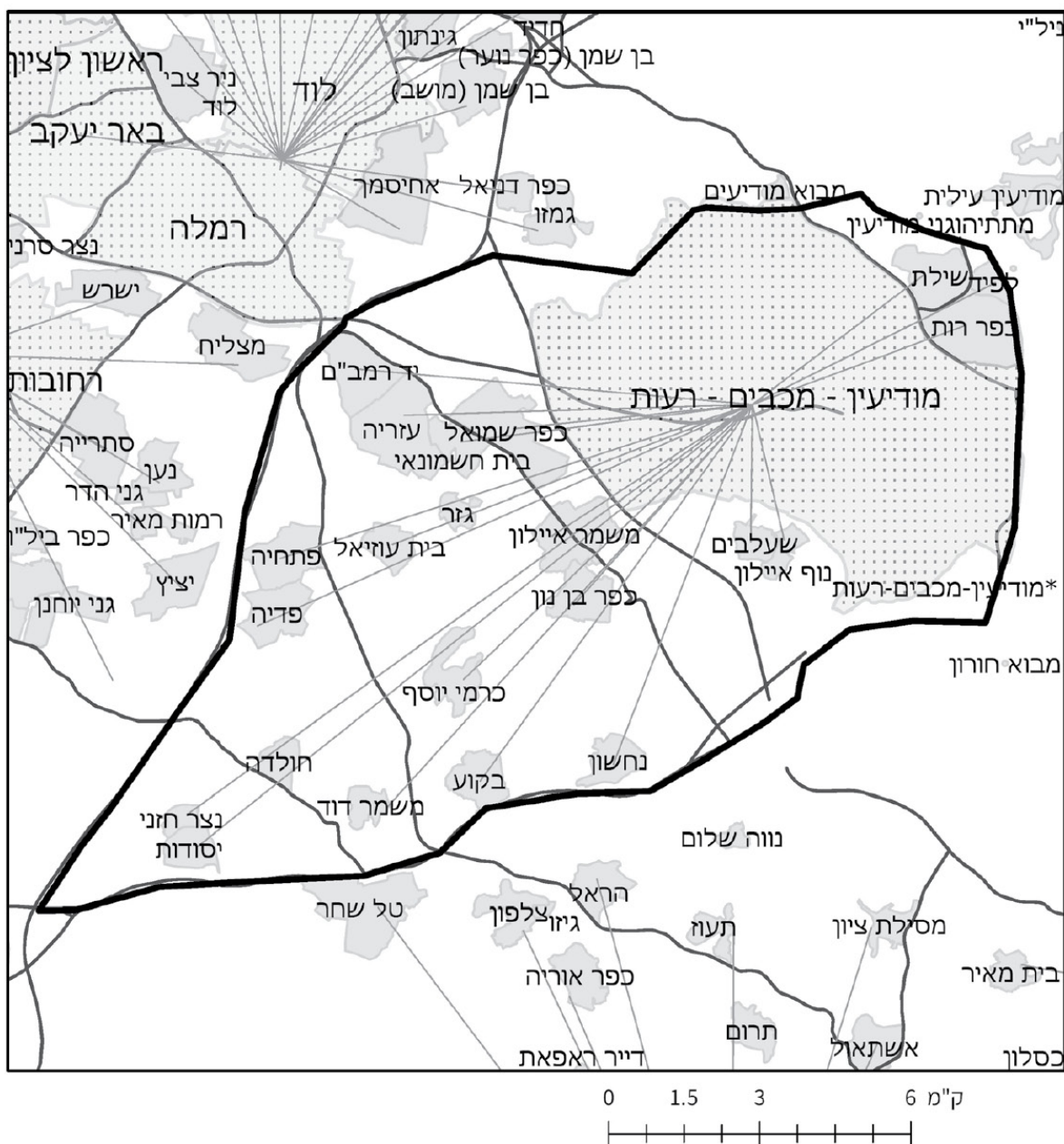
סוג אזור: עיר-אזור

עיר-אזור מודיעין מכבים רעות שוכנת באזור השפלה המזרחית. זוהי עיר המשמשת מרכז כלכלי במדינה. כעיר-אזור, היא תרכז בה את המוסדות השלטוניים של האזור. נוסף על כך, יוקמו באזור פארקים אקולוגיים, אזורי תיירות משותפים, ומרכז קיימות. גבולות האזור: גדר ההפרדה – במזרח, כביש 6 – בצפון מערב, כביש 3 – בדרום.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: מודיעין מכבים רעות (8, 103657)

בית חשמונאי (8, 2172), בית עוזיאל (8, 659), בקוע (7, 875), גזר (8, 318), חולדה (8, 1187), טל שחר (7, 1350), יד רמב"ם (8, 1116), יסודות (5, 1052), כפר בן נון (8, 748), כפר רות (7, 275), כפר שמואל (8, 971), כרמי יוסף (8, 1781), לפיד (7, 2325), משמר איילון (8, 580), משמר דוד (8, 1367), נוף איילון (8, 2059), נחשון (7, 608), נצר חזני (5, 543), עזריה (8, 1269), פדיה (8, 830), פתחיה (8, 884), שילת (7, 770), שעלבים (8, 1813).



איור 6.25 | אזור 23, מודיעין - מכבים - רעות
שטח האזור: 161,170,338 מ"ר | מספר תושבים: 129,209
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 8

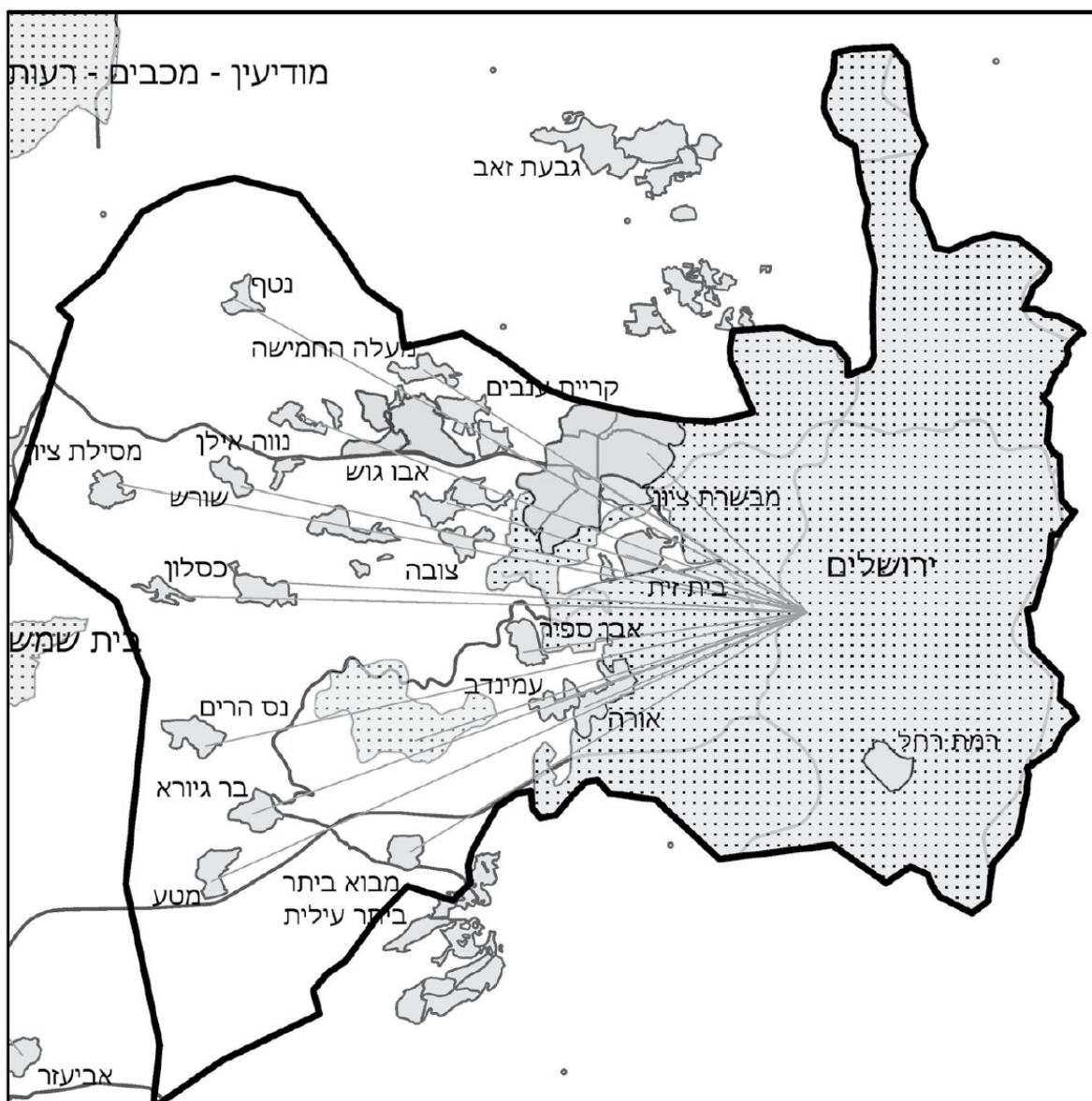
סוג אזור: עיר-אזור

ירושלים, בירת מדינת ישראל, היא העיר הגדולה במדינה. ירושלים היא מרחב מורשת עתיקה בת אלפי שנים, קדושה לשלושת הדתות, ומוקד משיכה לתיירים מכל העולם. ירושלים היא מרכז כלכלי, תעסוקתי ותרבותי ליישובים באזור ובקנה מידה לאומי. שוכנת בה האוניברסיטה הראשונה במדינת ישראל, מוסדות תרבות רבים, קריית ממשלה ובית המשפט העליון. כבירת מרחב אזורי, הכוללת את היישובים הקטנים, היהודיים והערביים, יוקמו בה מוסדות שלטון אזורי, כמו גם מרחבי שיתוף פעולה של קיימות, תירות ואקולוגיה. גבולות האזור: גדר ההפרדה – בצפון, במזרח ובדרום, כביש 38, העיר בית שמש ועמק האלה – במערב.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: ירושלים (2, 963859)

אבו גוש (3, 7942), אבן ספיר (7, 699), אורה (7, 1295), בית זית (7, 1621), בית מאיר (7, 765), בית נקופה (7, 763), בר גיורא (7, 725), גבעת יערים (7, 1421), יד השמונה (7, 307), כסלון (7, 492), מבוא ביתר (7, 1058), מבשרת ציון (8, 24823), מוצא עילית (7, 1635), מטע (7, 951), מעלה החמישה (7, 862), נווה אילן (7, 1024), נטף (7, 493), נס הרים (7, 1486), עין כרם-בי"ס חקלאי (7, 175), עין נקובא (7, 3737), עין ראפה (7, 1297), עמינדב (7, 1119), צובה (7, 621), צור הדסה (7, 12142), קריית יערים (2, 6389), קריית יערים (מוסד) (7, 175), קריית ענבים (7, 489), רמת רזיאל (7, 659), רמת רחל (7, 550), שואבה (7, 597), שורש (7, 1195).



איור 6.26 | אזור 24, ירושלים
שטח האזור: 286,280,160 מ"ר | **מספר תושבים:** 1,041,366
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע: 2

אזור 25 | בית שמש

סוג אזור: עיר-אזור

בית שמש, שהוקמה בשנות החמישים כחלק מתוכנית שרון, על בסיס מעברה, היא העיר הגדולה באזור. כיום היא מיושבת באוכלוסייה מגוונת, ו-75% מתושביה הם חרדים. היא נמצאת בלב אזור נופי אקולוגי ומורשתי ייחודי. הפיכתה לעיר המחוז של האזור תאפשר לה להתחזק כלכלית, כאשר יוקמו בה אזורי תעסוקה ותעשייה אזוריים, מוסדות שלטוניים ומרכזי תירות ומורשת אזורית. גבולות האזור: כביש 3 – בצפון, כביש 6 – במערב, כביש 375 – בדרום, אזור ירושלים – במזרח.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: בית שמש (2, 141554)

אביעזר (7, 897), אדרת (7, 895), אשתאול (7, 1191), גיזו (7, 207), גפן (7, 427), דייר ראפאת (7, 97), הראל (7, 266), זכריה (7, 1125), זנוח (7, 530), ישעי (7, 848), כפר אוריה (7, 910), כפר מנחם (8, 1371), לוזית (7, 871), מחסיה (7, 498), מסילת ציון (7, 1247), מפעלי נחם הרטוב (פארק תעשייה), נווה מיכאל (7, 883), נווה שלום (7, מעורב, 367), נחם (7, 532), נתיב הל"ה (7, 701), עגור (7, 549), צלפון (7, 1095), צפרירים (7, 428), צרעה (7, 936), שדות מיכה (7, 382), שריגים (לי-און) (7, 1014), תירוש (7, 452), תעוז (7, 657), תרום (7, 966).

סוג אזור: עיר-אזור

אשדוד היא עיר גדולה בישראל עם אוכלוסייה מגוונת. בעיר נמצא הנמל המסחרי הגדול במדינה ישראל, מבחינה תרבותית יש בה מוזאון וכן את התזמורת האנדולוסית, והיא קשורה למושבים ויישובים קטנים נוספים שנמצאים ממערב אליה. הפיכתה לבירת האזור תוביל לבניית מוסדות אזוריים, מתחם קיימות וסביבה, אזור תעסוקה ותעשייה משותף ומרכז מבקרים אזורי. גבולות האזור: הים התיכון – במערב, כביש 35 – בדרום, כביש 383 – במזרח, כביש 7 והעיר יבנה – בצפון.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: אשדוד (225173, 5)

אביגדור (7, 815), אורות (7, 475), אחווה (7, 297), אל-עזי (8, 200), אלומה (5, 1340), אמונים (7, 1007), באר טוביה (7, 23696), ביצרון (7, 1231), בית חלקיה (5, 1480), בית עזרא (7, 1072), בני דרום (5, 979), בני עי"ש (5, 6613), בני ראם (5, 1379), גבעתי (7, 1072), גן הדרום (9, 605), גן יבנה (7, 24244), גני טל (5, 923), ורדון (8, 267), זבדיאל (5, 629), זרחיה (5, 737), חפץ חיים (5, 575), חצב (7, 1525), חצור-אשדוד (7, 690), יד בנימין (5, 4278), יד נתן (7, 631), ינון (7, 1222), כנות (7, 364), כפר אחים (7, 861), כפר הרי"ף (8, 843), כפר ורבורג (7, 1114), כרם יבנה (ישיבה) (5, 536), מנוחה (7, 668), מרכז שפירא (5, 2801), משואות יצחק (5, 705), נחלה (8, 725), ניצן (7, 2696), ניצן ב' (7, 317), ניצנים (7, 624), ניר בנים (7, 709), ניר גלים (5, 1333), סגולה (8, 740), עזר (7, 771), עזריקם (7, 1538), עין צורים (5, 879), ערוגות (7, 1154), קבוצת יבנה (5, 940), קוממיות (5, 606), קריית מלאכי (3, 24877), רבדים (8, 830), רווחה (5, 573), שדה עוזיהו (7, 1617), שפיר (5, 12849), שתולים (7, 2174), תימורים (7, 756), תלמי יחיאל (7, 1015).

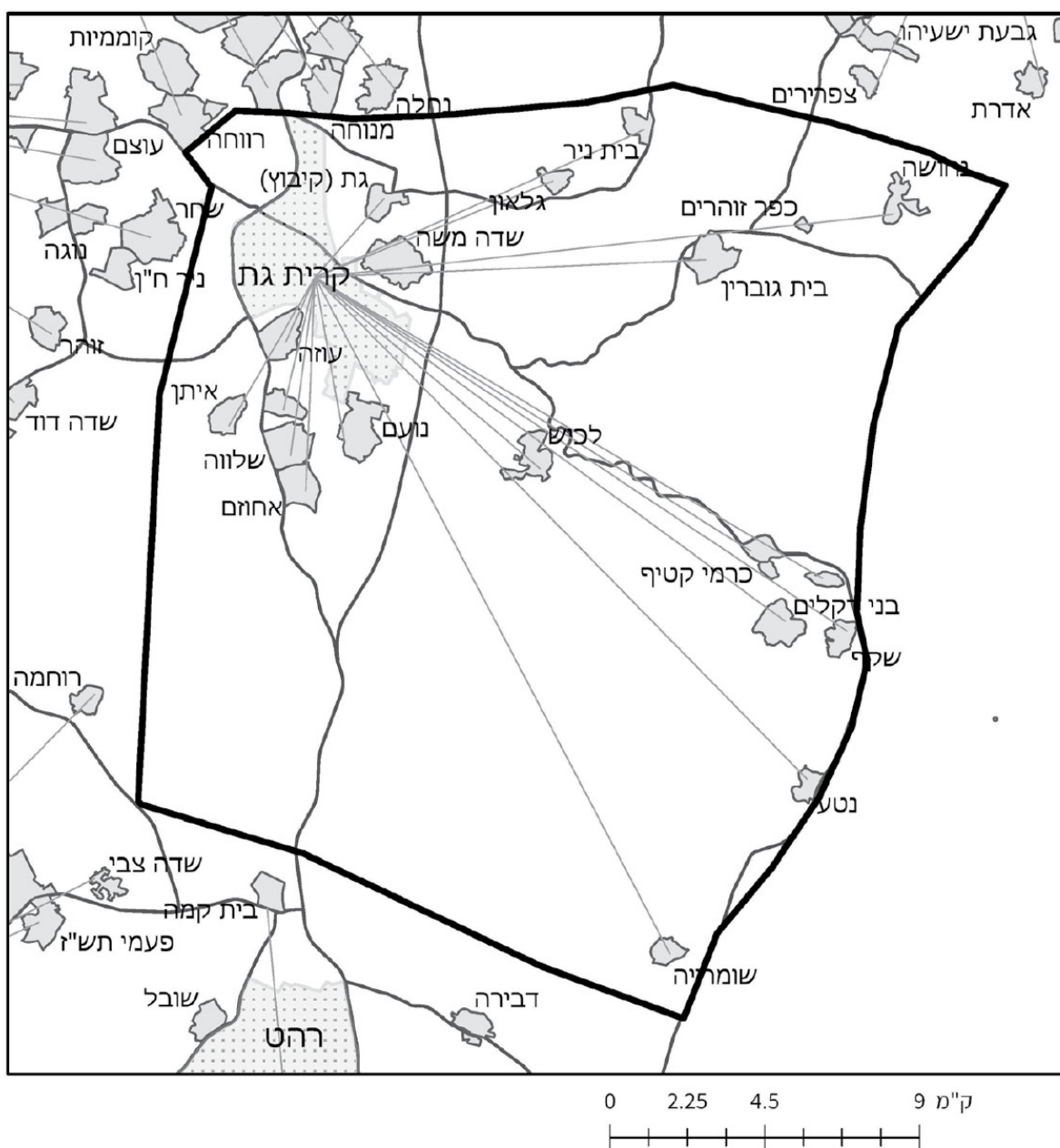
סוג אזור: עיר-אזור

קריית גת שהוקמה בשנות החמישים, היא עיר המחוז של יישובי חבל לכיש החקלאיים ויישוביים נוספים באזור כמו היישובים של מטה המועצה האזורית יהודה. הפיכתה לבירת המחוז תביא לאזור משאבים כלכליים וחברתיים שסייעו לו לקדם את המשאבים הטבעיים בו, כמו גם שמורות טבע ומרכזים אקולוגיים. גבולות האזור: הגבול מקיף את השטח השיפוטי של קריית גת במערב ובצפון, נמשך עד לכביש 293 בדרום, ממזרח לשער הנגב, עובר מזרחה מצפון לקיבוץ בית קמה ומקיף את יישובי לכיש המזרחיים. הגבול הצפוני של האזור מצפון למושב נחושה במזרח ועד לצומת פלוגות במערב.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: קריית גת (4, 60279)

אבן שמואל (5, 2287), אחוזם (7, 554), איתן (5, 565), אליאב (7, 763), אמציה (7, 203), בית גוברין (8, 450), בית ניר (8, 616), בני דקלים (7, 1685), גלאון (8, 615), גת (קיבוץ) (8, 973), כפר זוהרים (7, 155), כרמי קטיף (7, 678), לכיש (7, 819), נועם (5, 342), נחושה (7, 1460), נטע (7, 821), עוזה (5, 393), שדה משה (7, 800), שומריה (7, 843), שלוה (5, 579), שקף (7, 601).



איור 6.29 | אזור 27, קריית גת
שטח האזור: 480,930,995 מ"ר | מספר תושבים: 76,481
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

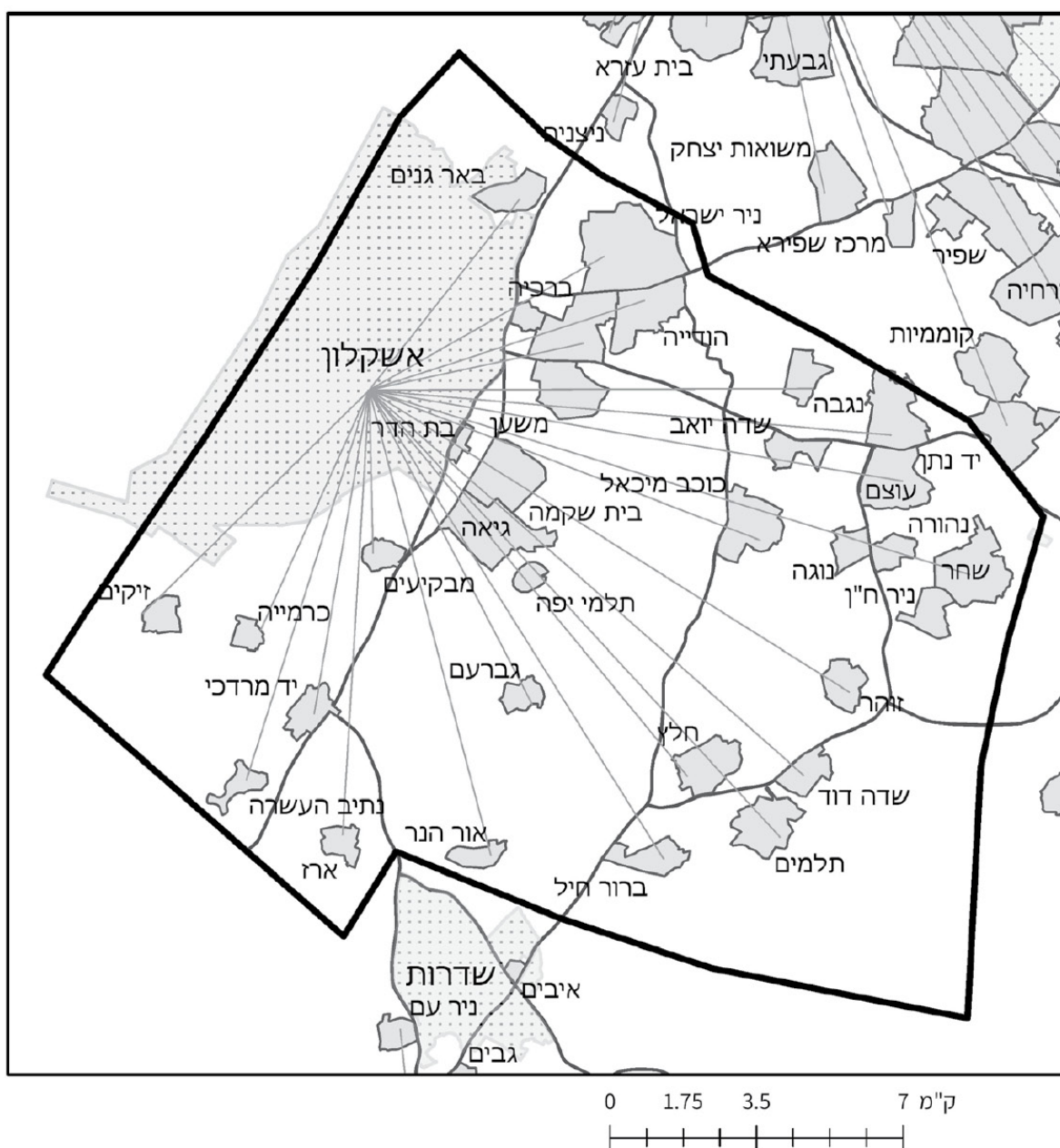
סוג אזור: עיר-אזור

אזור אשקלון כולל את מרבית יישובי המועצה האזורית חוף אשקלון, ואת היישובים המערביים של מועצה אזורית לכיש, הנמצאים בקשר תפקודי עם העיר אשקלון שהיא עיר המחוז. האזור הפיכתה לעיר בירה של המחוז תוסיף לה מוסדות אזוריים, אזור תעסוקה ותעשייה אזורי ומרחב קיימות ואקולוגיה. הגבול נמתח מצפון לעיר שדרות, ממזרח ליישובים חלץ, תלמים שחר, ויד נתן. הגבול הצפוני עובר בקצה תחום השיפוט של העיר אשקלון במערב ומצפון לנר ישראל ויד נתן.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: אשקלון (5, 148629)

אור הנר (7, 835), ארז (7, 616), באר גנים (7, 2153), בית שקמה (7, 893), ברור חיל (7, 1063), ברכיה (7, 1242), בת הדר (7, 760), גברעם (7, 674), גיא (7, 972), הודייה (7, 604), זוהר (7, 327), זיקים (7, 918), חלץ (7, 504), יד מרדכי (7, 830), כוכב מיכאל (7, 1122), כפר סילבר (7, 402), כרמייה (7, 656), מבקיעים (7, 517), משען (7, 1043), נגבה (8, 960), נהורה (7, 1156), נוגה (7, 590), ניר ח"ן (7, 575), ניר ישראל (7, 884), נתיב העשרה (7, 948), עוצם (7, 774), שדה דוד (7, 649), שדה יואב (8, 607), שחר (7, 881), תלמי יפה (7, 808), תלמים (7, 900).



איור 6.30 | אזור 28, אשקלון
שטח האזור: 323,418,131 מ"ר | מספר תושבים: 173041
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 5

אזור 29 | שדרות – נתיבות – אופקים

סוג אזור: אזור מופרד רב־מוקדי

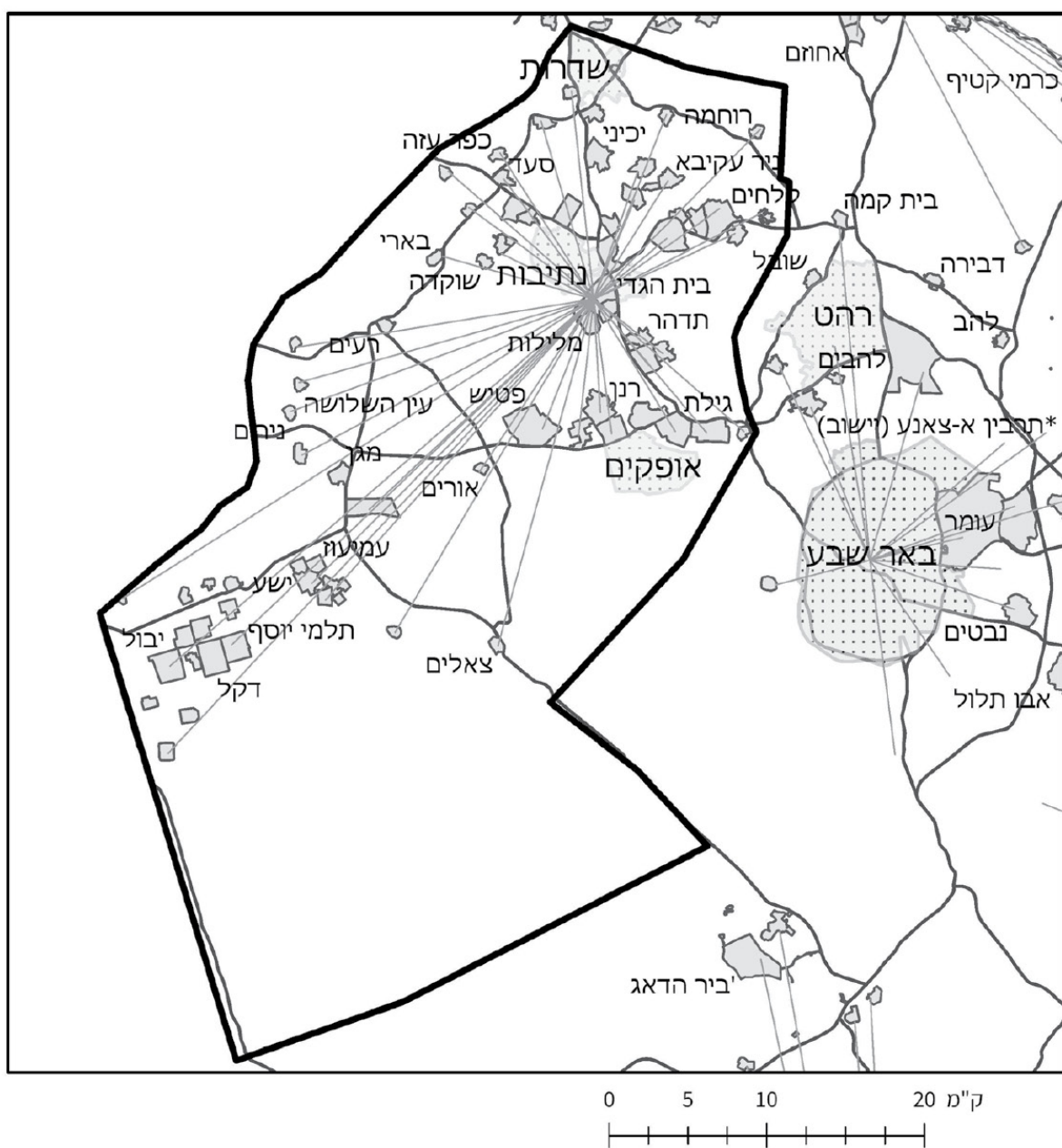
העיר שדרות, העיר נתיבות והעיר אופקים קמו בשנות החמישים, על בסיס תוכנית שרון, כערי מחוז הקשורות תפקודית לנגב המערבי. בעשורים האחרונים הן צמחו מספרית וכלכלית חברתית, כאשר שדרות מובילה את האחרות. מלבד שלושת הערים, באזור ישנם מושבים וקיבוצים רבים, חלק מאזור הנגב המערבי. הפיכתן של הערים לערי מחוז שלטוני תלת מוקדי תאפשר לקדם את צורכי האזור, ולבנות בו מוסדות ומרחבי תעסוקה משותפים. מימוש תוכניות השיקום לחבל יוביל לשגשוג האזור, תוך שמירה על ערכים תרבותיים ייחודיים לקהילות, והגנה על הנוף ושימור הסביבה האקולוגית. אזור שדרות נתיבות אופקים מכיל את כל יישובי המועצות האזוריות אשכול ומרחבים, ואת מרבית יישובי המועצה האזורית שער הנגב. גבולו הצפוני הוא קצה תחום השיפוט של העיר שדרות גבולו המערבי נמשך לאורך גדר הגבול של רצועת עזה ועד לגבול מצרים, שם הגבול פונה דרומה לאורך הגבול עם מצרים. הגבול הדרומי של האזור עובר מצפון לפתחת ניצנה ועד לכביש 222, שם הוא מתלכד עם הגבולות המערביים של אזור באר שבע.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: אופקים (3, 33970), נתיבות (3, 42019), שדרות (5, 30422)

אבשלום (6, 382), אוהד (6, 409), אורים (6, 510), איבים (7, 774), אשכול (6, 662), אשל הנשיא (6, 309), בארי (6, 1071), בטחה (6, 790), בית הגדי (6, 867), בני נצרים (6, 916), ברוש (7, 594), גבולות (6, 421), גבים (7, 619), גבעולים (6, 426), גילת (6, 1551), דורות (7, 915), דקל (6, 392), זמרת (6, 685), זרועה (6, 532), חולית (6, 210), יבול (6, 352), יושיביה (6, 747), יכיני (7, 730), ישע (6, 426), יתד (6, 570), כיסופים (6, 294), כפר מימון (6, 438), כפר עזה (7, 787), כרם שלום (6, 220), מבועים (6, 1238), מבטחים (6, 455), מגן (6, 540), מלילות (6, 398), מסלול (6, 951), מעגלים (6, 2075), מפלסים (7, 1057), מפעלי מעון (פארק תעשייה), נווה (6, 1333), נחל עוז (7, 479), ניר יצחק (6, 633), ניר משה (6, 602), ניר עוז (6, 380), ניר עם (7, 726), ניר עקיבא (6, 714), נירים (6, 416), סופה (6, 233), סעד (6, 838), עין הבשור (6, 1109), עין השלושה (6, 353), עלומים (6, 531), עמיעוז (6, 218), פדויים (6, 522), פטיש (6, 1014), פעמי תש"ז (6, 589), פרי גן (6, 249), צאלים (6, 495), צוחר (6, 452), קלחים (6, 677), רוחמה (7, 761), רנן (6, 719), רעים (6, 422), שבי

דרום (6, 467), שדה ניצן (6, 393), שדה צבי (6, 700), שדי אברהם (6, 360), שובה (6, 744), שוקדה (6, 665), שיבולים (6, 308), שלומית (6, 469), שרשרת (6, 359), תאשור (7, 461), תדהר (7, 715), תושייה (6, 891), תלמי אליהו (6, 320), תלמי ביל"ו (6, 548), תלמי יוסף (6, 331), תפרח (6, 2236), תקומה (6, 724).



איור 6.31 | אזור 29, שדרות - נתיבות - אופקים
שטח האזור: 1,676,162,606 מ"ר | מספר תושבים: 155,880
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 4

אזור 30 | באר שבע

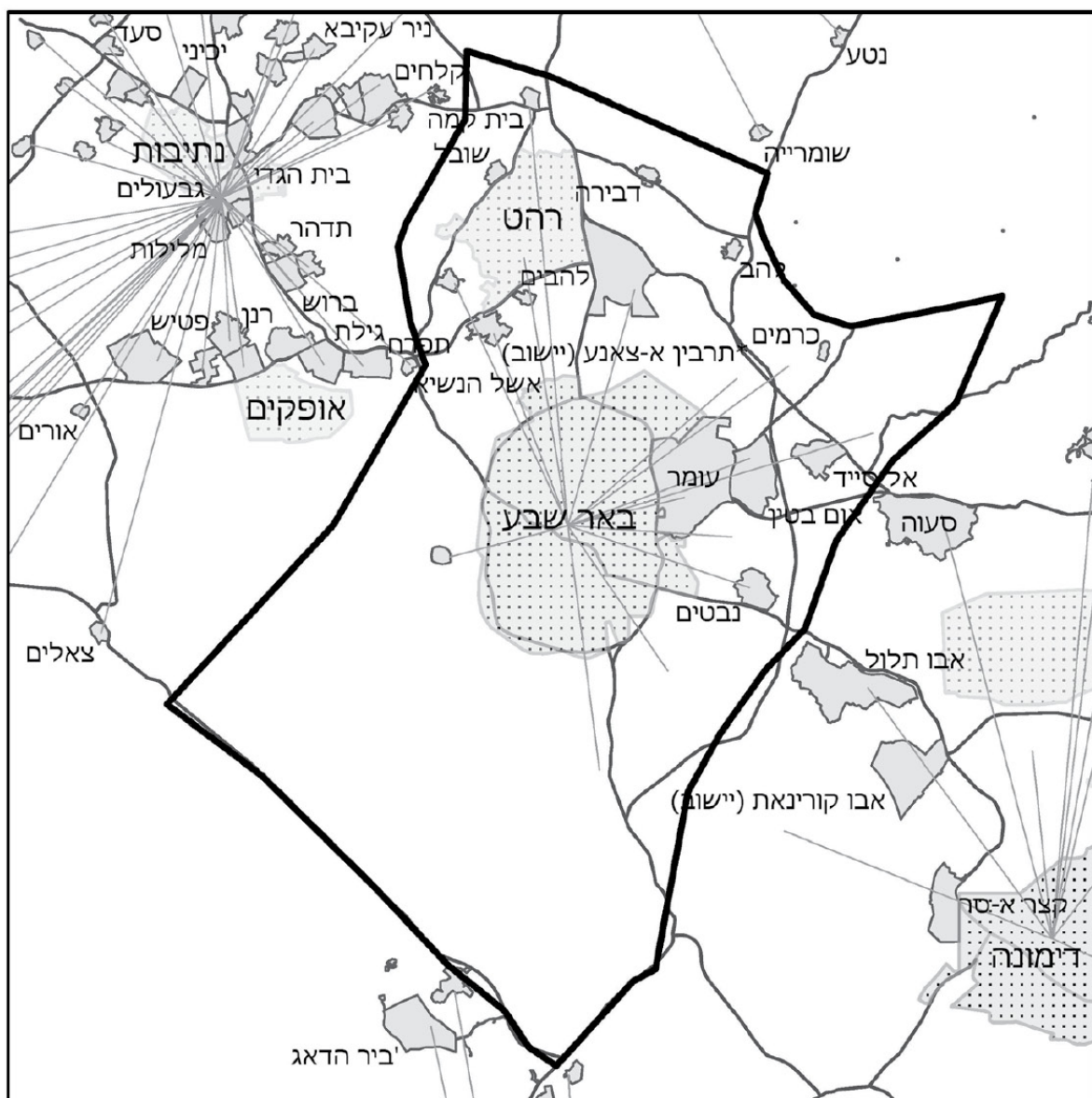
סוג אזור: עיר-אזור

העיר באר שבע המשמשת כבירת הנגב יש היסטוריה מהתקופה העות'מנית. את המרכז העתיק שבה ניתן לפתח כמוקד מגורים, תרבות חינוך ומורשת. הפיכתה לעיר-אזור תעצים את תהליך הצמיחה שהעיר נמצאת בו, ותאפשר לה להפוך למרחב עירוני חווייתי. בניית מוסדות אזוריים כמו מרכז סביבה וקיימות נגב, יעודד הגנה וטיפוח המרחבים הנופיים, כמו גם הקמת פארקים אקולוגיים מדבריים נוספים לקיים. אזור באר שבע מכיל את כל שכונות המגורים הצמודות לשטח השיפוט של העיר, את רהט והיישובים סביבה ואת השטח העתידי אליו יכולה באר להתרחב כדי להפוך לעיר מטרופולין גלובלית. הגבול הצפוני של האזור עובר מצפון לבית קמה ובמזרח מצפון למיתר. הגבול יורד דרומה ממזרח לשגב שלום ועד כביש 40 וצומת משאבים. משם הגבול פונה מערב לכביש 222 ופונה שוב צפונה לפני קיבוץ צאלים.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: באר שבע (5, 208757)

אום בטין (1, 4981), אל סייד (1, 6498), בית קמה (7, 1426), גבעות בר (7, 1328), דבירה (7, 1071), חורה (1, 23919), חצרים (7, 864), כרמים (7, 560), להב (7, 672), להבים (9, 7219), לקיה (2, 15274), מיתר (9, 10565), משמר הנגב (7, 1124), נאות חובב (פארק תעשייה), נבטים (7, 1068), עומר (9, 7710), עידן הנגב (פארק תעשייה), רביבים (6, 1106), רהט (2, 76059), שגב-שלום (1, 11819), שובל (7, 901), תל שבע (1, 22122), תרבין א-צאנע (יישוב) (1, 1294).



ק"מ 0 4 8 16

איור 6.32 | אזור 30, באר שבע
שטח האזור: 997,858,343 מ"ר | מספר תושבים: 406,337
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 4

אזור 31 | דימונה – ירוחם – ערד

סוג אזור: אזור מופרד רב־מוקדי

מדובר ביצירת אזור רב־מוקדי מופרד שמבוסס על שילוב שלוש ערים בנגב הצפוני שהדירוג הסוציו־אקונומי שלהן נמוך. דימונה, ירוחם וערד הן ערים בצמיחה, והפיכתן לבירות האזור יאפשר להעביר אליהן מוסדות ובתוך כך השקעות. זהו אזור עם אוכלוסייה מעורבת: בדווית ויהודית. לאורך ההיסטוריה, שבטים בדווים חיו באזור ועיבדו את אדמותיהם מאות בשנים, ולאחר קום המדינה האזור הפך לאזור הסייג בו רוכזה האוכלוסייה הבדווית. כיום, באזור ישנם יישובים בדווים מוכרים וכפרים לא מוכרים. שגשוג האזור מבוסס על הכרה ביישובים ומציאת פתרון צודק לכל הלא מוכרים, על הקמת מרחבי תעסוקה ותעשייה משותפים שיספקו פרנסה לאוכלוסיות השונות באזור, על יצירת מרכז סביבתי אקולוגי מדברי, כמו גם מוסדות שלטון, חינוך ותרבות אזוריים שיבטאו את הזהויות וההיסטוריה של האזור ויובילו לשגשוגו.

שמות היישובים (דירוג סוציו־אקונומי, מספר תושבים)

ערים אזוריות מרכזיות: דימונה (4, 35649), ירוחם (4, 11021), ערד (3, 27484)

אבו קורינאת (יישוב) (1, 2222), אבו תלול (1, 2492), אל קסום (1, 19411), דריג'את (1, 1339), הר עמשא (7, 237), כחלה (1, 470), כסיפה (1, 23136), מכחול (1, 1226), מפעלי מישור רותם (פארק תעשייה), נאות הכיכר (7, 448), נווה זוהר (סוציו־אקונומי – אין נתונים, 53), סעווה (1, 2294), עין גדי (7, 604), עין תמר (7, 202), ערערה בנגב (1, 20381), קצר א־סר (1, 2867).

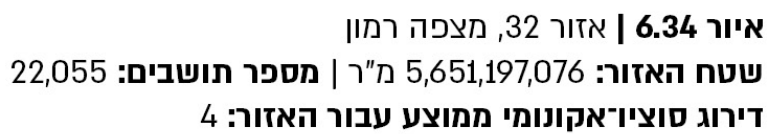
סוג אזור: עיר-אזור

אזור מצפה רמון גדול מאוד מבחינה גאוגרפית, ובמרכזו עיר המחוז מצפה רמון. זהו אזור המאופיין בנכסי טבע ונכסים תיירותיים רבים המהווים מוקד משיכה עולמי, ובהתאם לכך נוספו אליו מרחבי פתחת ניצנה בצפון מערב ומרחבי הערבה התיכונה במזרח. הפיכתה של מצפה רמון לבירת האזור תביא לכך שיוקמו בה מוסדות אזוריים, אזורי תעשייה מתקדמת ותעסוקה, כמו גם מרכז מבקרים לקיימות וסביבה לטובת האזור כולו. גבולו הצפוני של האזור עובר בצומת משאבי שדה ודרומית לירוחם, גבולו הדרומי עובר בכביש 13 ומפריד את אזור מצפה רמון מאזור אילת.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: מצפה רמון (3, 5263)

אשלים (6, 652), באר מילכה (6, 208), ביר הדאג' (1, 6332), חצבה (7, 723), טללים (6, 610), כמהין (6, 198), מדרשת בן גוריון (6, 1938), מרחב עם (6, 516), משאבי שדה (6, 468), ניצנה – קהילת חינוך (6, 263), ניצני סיני (6, 303), ספיר (7, 498), עזוז (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 86), עידן (7, 432), עין חצבה (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 88), עין יהב (7, 856), עיר אובות (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 6), פארן (7, 537), צופר (7, 492), צוקים (7, 372), רוח מדבר (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 57), רתמים (6, 651), שדה בוקר (6, 470), שיזף (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 130).



אזור 33 | אילת

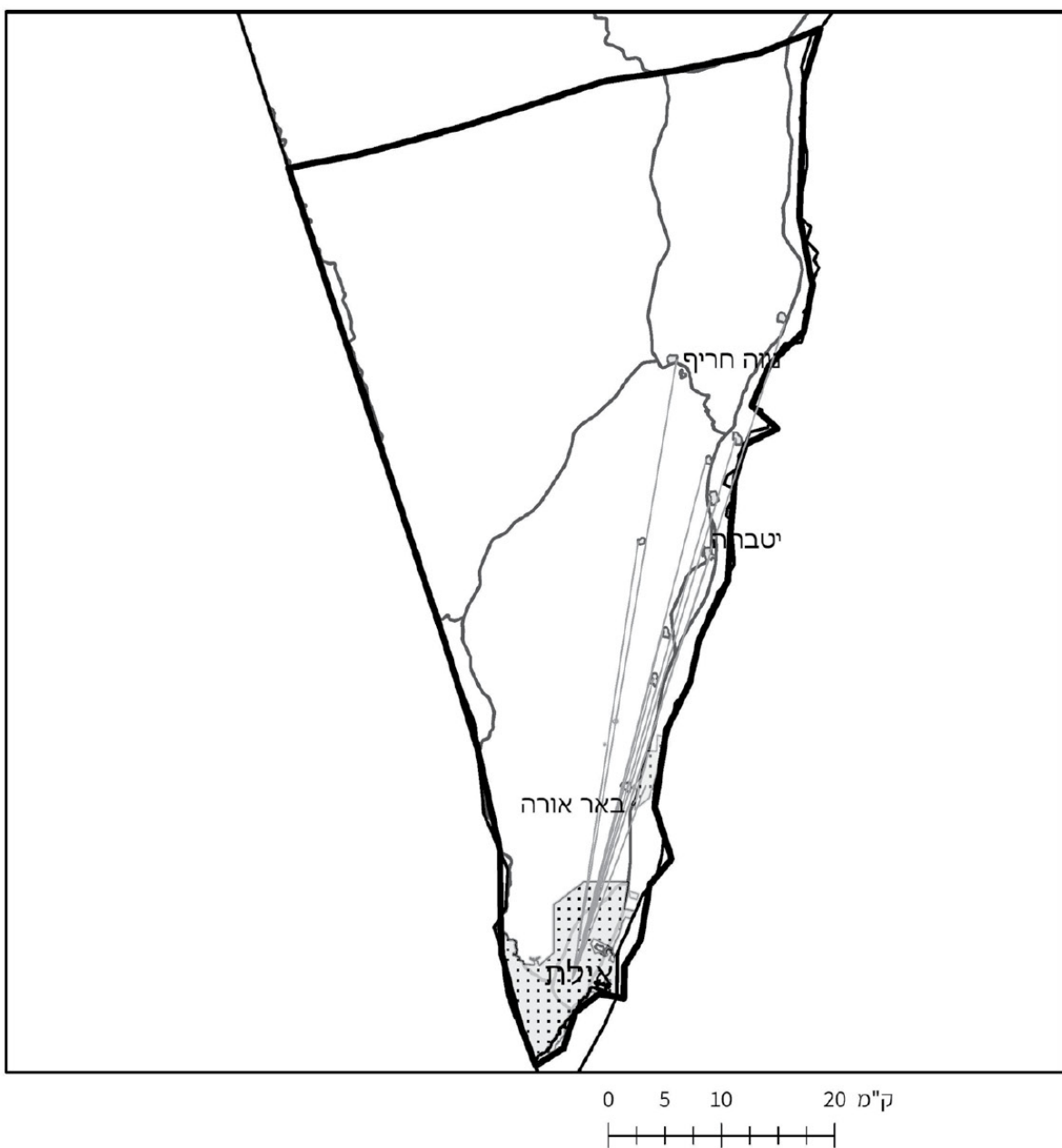
סוג אזור: עיר-אזור

אילת היא עיר תיירות ייחודית לחופי הים האדום המושכת אליה תיירים מן הארץ והעולם, ומתפקדת כבר כיום כעיר-אזור מרכזית. מרוכזים בה השירותים העירוניים, הממשלתיים והתרבותיים של אזור הערבה הדרומית, וכאשר תהפוך לבירת האזור יוקמו בה מוסדות שלטוניים, מרחב תעסוקה ותעשייה מתקדם אזורי שיעשיר את אפשרויות ההתפרנסות באזור. גבולות האזור חופפים לגבולות המדינה במערב, בדרום ובמזרח. בצפון, גבולות האזור הם כביש 13 וקו הממשיך מערבה ומעט דרומה מצומת ציחור ועד גבול מצרים.

שמות היישובים (דירוג סוציו-אקונומי, מספר תושבים)

עיר-אזור מרכזית: אילת (6, 52674)

אילות (5, 375), אליפז (5, 170), באר אורה (5, 1231), גרופית (5, 265), יהל (5, 267), יוטבתה (5, 743), לוטן (5, 200), נאות סמדר (5, 233), נווה חריף (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 135), סמר (5, 275), קטורה (5, 509), שחרות (5, 169), שיטים (סוציו-אקונומי – אין נתונים, 30).



איור 6.35 | אזור 33, אילת
שטח האזור: 2,231,533,985 מ"ר | מספר תושבים: 57,222
דירוג סוציו-אקונומי ממוצע עבור האזור: 6

פרק שביעי | חלופות לגיבוש מודל דמוקרטי לרובד האזורי

שינוי מבני נושא בחובו גם שינויים בתנאי ההתאגדות החברתיים והפוליטיים. האזוריות החדשה אינה מסתכמת רק בתיחום גבולות חדשים במרחב, אלא מחייבת יצירת מבנה פוליטי הולם לצרכים המשתנים. מבנה זה יכול הטמעה של המבנה הפוליטי המוניציפלי הקיים, לצד הבטחת ייצוג הולם לכל רשות מקומית או יישוב באסיפה האזורית. בפרק זה נציג את המודל הדמוקרטי האזורי, שעיקריו: ראש אסיפה אזורית הנבחר ישירות על ידי התושבים; אסיפה אזורית הכוללת נציגים מכל המועצות המוניציפליות באזור; ביטול רשויות מקומיות בעלות מספר תושבים נמוך מ-5,000; מיזוג המועצות האזוריות לתוך האזור, כך שכל יישוב שולח נציגות פרופורציונלית לגודלו באסיפה האזורית. מודל זה מבטיח שילוב מאוזן בין ריכוז הכוח באסיפה האזורית לבין שמירה על עצמאותן ואופיין הייחודי של הרשויות המקומיות והיישובים. המבנה הדמוקרטי המוצע יעודד יצירת זהות אזורית חדשה ולכידות חברתית בין יישובים שכנים.

מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר במדינות ה-OECD. זו מציאות שמובילה לתלות גבוהה בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי, ובעיקר הרשויות המוחלשות חברתית בפריפריה הגאוגרפית. הקמת רובד שלטוני אזורי פורמאלי חדש יוביל מחד להפחתת ריכוזיות – באמצעות העברת סמכויות ותפקידים מהשלטון המרכזי לרובד האזורי בתחומים מובילים כמו תחבורה ציבורית, פריון, תעסוקה, חינוך, רווחה, פיתוח כלכלי, איכות הסביבה – ומאידך להאצלת סמכויות מהרשויות המוחלשות לרובד האזורי. המבנה האזורי החדש, הטעון בסמכויות ובאחריות, יביא להגברת האמון בין האזרח למוסדות השלטון, ליעילות מנהלית תפקודית (יתרון לגודל), להפחתת התלות הפוליטית בין הרשות הבודדת לשלטון המרכזי וליצירת מרחב אזורי אורגני הפועל לקידום אינטרסים חברתיים וכלכליים לטובת כלל הקהילות באזור. התכלית העיקרית של הארגון מחדש של יחסי השלטון המקומי והמרכזי היא לאחות את קווי השבר בין הישראלים, לייצר מסגרת של שיתופי פעולה ואיגום משאבים לצמצום אי השוויון הכלכלי בין הרשויות, ולשפר באופן משמעותי את יחסי האזרח עם רשויות השלטון. האתגר של המבנה הפוליטי הוא לנהל את הריבוי בחברה הישראלית ולייצר מסגרת לחיים משותפים לכל הרשויות המוניציפליות באזור, כמו גם לאפשר לקהילות המקומיות לחגוג את אופיין, תוך חיזוק הדמוקרטיה המקומית. כיוון שכך, ארגון המרחב באזורים מחייב מבנה פוליטי חדש שבמסגרתו יוגדרו סמכויות ותפקידים שיבזרו מהשלטון המרכזי לכל אזור. יצירת רובד שלטוני אזורי המתבסס על שני אדנים: האחד – ביזור

סמכויות ותפקידים מהרובד הממשלתי לרובד האזורי, והשני – ביסוס דמוקרטיה מקומית ואזורית כמהלך מחייב לאיזון דמוקרטי בריא בישראל.

יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי הגיעו למשבר ארון חריף ולמבוי סתום (איתפקוד בקרונה, רצף בחירות כלליות, התעלמות הממשלה במהלך חודשים רבים במלחמת חרבות ברזל מהרשויות המקומיות בדרום ובצפון), שהביאו למשבר כלכלי חברתי ופוליטי רחב. אולם משבר ארון זה נטוע במבנה הקיים של הרשויות המקומיות, ויחסיהן המורכבים עם השלטון המרכזי. ההכנסות של רשות מקומית מורכבות מהכנסות עצמיות (ארנונת מגורים וארנונת עסקית, היטלים ואגרות), ומתקבולים ותמיכה מהממשלה (חינוך ורווחה ומענקי איזון לרשויות מוחלשות). בעוד שההוצאות של הרשות המקומית, הכוללות שירותי ליבה מקומיים, נתמכות מהכנסות עצמיות, הרי שההוצאות על שירותים ממלכתיים כמו חינוך ורווחה נתמכות על ידי הממשלה. כיוון שכך, רשויות מקומיות איתנות כלכלית (ולרוב במרכז הארץ) מתקצבות מתקציבן העצמי, נוסף על התקצוב הממשלתי הבסיסי, מערך שלם של שירותים ברמה גבוהה. מבנה תקציבי כזה מגדיל את הפערים בין רשויות מקומיות, ובהכרח מוביל לצמצום האפשרויות למוביליות בחברה הישראלית.

בעוד שהמדינה בעשורים האחרונים צמצמה את ההשקעות בשירותים החברתיים ונסוגה ממכלול שלם של שירותים, הרשויות המקומיות נכנסו לריק שהותירה הממשלה והפכו לקו החזית של שירותים אלה, ללא פיקוח ומדיניות ממשלתית סדורה. מעין ג'ונגל בחסות המדינה המאפשר לחזקים להתפתח ולמוחלשים להישאר מאחור. הצמיחה הכלכלית שהתרכזה בעיקר בערי המרכז ובמועצות אזוריות איתנות בפריפריה, הפכה את הרשויות לחזקות מספיק כדי להחליף את הממשלה ולספק שירותי חינוך, תרבות וביטחון קהילתי ברמת חיים גבוהה. רשויות עצמאיות חזקות, שבמרכזן מרחבי מסחר המהווים מנוע לצמיחה כלכלית, ושהכנסותיהן העצמיות (ארנונת עסקית, אגרות והיטלים) מספיקות כדי לממן את הוצאות הליבה המקומיים, מצליחות להרחיב את ההשקעות הממשלתיות בחינוך, רווחה ותרבות ולהעניק רמת חיים גבוהה לתושביהן. דור צעיר שגדל בערים חזקות מעין אלה זוכה לרכוש ארגז כלים רחב, המסייע למוביליות ולשיפור משמעותי של סיכויי החיים שלהם. באופן טרגי, המנבא המרכזי למוביליות עתידית בישראל נעוץ בשם הרחוב והרשות המקומית בהם גדלו אותם ילדים.

לצד זה, רשויות המרוחקות מגושי המסחר ובהן לא התחוללה צמיחה, נותרו מאחור עם תקציבים גרעוניים, חוסר תפקוד כללי וחוסר יכולת ממשית להעניק שירותים בסיסיים לתושב. כל אלה הביאו לשתי תופעות חמורות: הגירה שלילית של צעירים איכותיים, וקיפאון חברתי וכלכלי. כתוצאה מכך, רשויות מוחלשות נזקקו לתמיכה של מענקי איזון

הניתנים על ידי השלטון המרכזי (מסגרות מתוקצבות בחסר מול הצורך המצטבר במשך שנים רבות). כיום כ-75% מהרשויות המקומיות נמצאות בתלות גבוהה במיוחד בממשלה.

כדי לספק שירותים בסיסיים הפכו מרבית הרשויות המקומיות לתלויות באופן כלכלי ופוליטי בשלטון המרכזי והעצמאות המוניציפלית שלהם כמעט ונעלמה. כך שהמודל המקורי של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי, שבכל מקרה מעניק ריכוזיות יתר לשלטון המרכזי, הפך בשנים האחרונות לריכוזי אף יותר. במקום שהשלטון המרכזי יתנהל מול רשויות עצמאיות ובעלות סמכות מקומית, הוא מתנהל בפועל מול רשויות מקומיות שהפכו לקבלני משנה של הכוחות הפוליטיים במפלגות השלטון, ובתוך כך אינן משרתות את האינטרסים של כלל תושביהן. המפלגות המרכיבות את הממשלה מנצלות תלות זו ומתעדפות השקעות חברתיות וכלכליות לרשויות מקומיות, המשמשות כלי ביצוע למשימות פוליטיות מפלגתיות. הציפייה שהשלטון המרכזי יפעל על פי מפתח שוויוני כלפי כלל הרשויות התחלפה בציפייה שראשי רשויות ישרתו מטרות פוליטיות של מפלגות השלטון.

כאמור, מבנה השלטון המקומי נבע משיקולים אידאולוגיים היסטוריים ופוליטיים, והוליד רשויות מקומיות בעלות מאפיינים תרבותיים ופוליטיים מובהקים. כך שריכוזיות הכוח בשלטון המרכזי ורתימת הרשויות המקומיות למטרות פוליטיות, אפשרה למפלגות השלטון להפנות השקעות מיוחדות לרשויות מקומיות המזוהות עם השלטון, ובאופן זה להעמיק יותר את קווי השבר של החברה הישראלית. רשויות מוחלשות (פריפריה, חרדים וערבים) התלויות בתמיכה ממשלתית הוסטו כנגד רשויות חזקות ועצמאיות (מרכז, מעמד ביניים, מועצות אזוריות), שהאוכלוסייה שלהן מתנגדת למדיניות הממשלה. העימות הפנים ישראלי לבש צורה גאוגרפית וכלכלית שהובילה לשיח של התפרקות, למאבק איתנים בין ישראל הראשונה והשנייה, בין מדינת תל אביב ליתר חלקי הארץ, בין ישראל ליהודה.

זאת ועוד, היחסים בין מספר גדול מדי של רשויות מקומיות (259) עם מגוון רחב של משרדי ממשלה שחלקם הוקמו מטעמים פוליטיים (גם מפת חלוקת המחוזות במשרדי הממשלה אינה אחידה ותורמת לכאוס במרחב) יוצר סרבול בירוקרטי נוסף. רשות מקומית כמו אשדוד, למשל, משויכת למחוז דרום במשרד הפנים, משטרת ישראל וחברת החשמל; למחוז מרכז במשרד הבינוי והשיכון; למחוז ירושלים ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ולמחוז שפלה והר במשרד החקלאות. אך מעבר להתנהלות הרב־צדדית של כל רשות עם השלטון המרכזי, חוסר ההלימה בחלוקה האזורית של המשרדים מייצר נדבך נוסף של חוסר כוח ויחסי תלות של הרשויות המקומיות מול משרדי הממשלה. בעוד שהרשויות המקומיות החזקות מקצות משאבים וידע כדי להתמודד עם ריבוי המשרדים והרגולציה הדיפרנציאלית, הרשויות המקומיות המוחלשות נעדרות הון אנושי מקצועי המסוגל להתמודד עם תת־תפקוד ממשלתי. ובחוסר ברירה הן מרכזות מאמץ במשרדים בעלי אופי תמיכתי (משרד הנגב

והגליל, משרד הפנים, משרד המורשת, המשרד לשוויון חברתי), ומפעלים בעיקר כלים פוליטיים של תן וקח.

בישראל קיימים שלושה סוגים של רשויות מקומיות – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות – ללא היגיון מסדר וללא האחדה משפטית ורגולטורית. בעוד שהמועצות האזוריות פועלות על פי מודל פוליטי דו־רובדי עם מליאת מועצה המורכבת מנציגי היישובים, הרי שבעיריות ובמועצות המקומיות המבנה הפוליטי הוא חד־רובדי. כלומר, מליאת מועצה ללא מעמד מוסדר ומחייב לרובד התת־מוניציפלי (שכונות, רבעים עירוניים וכו'). המבנה הפוליטי הלא אחיד יצר פערים בעוצמה הדמוקרטית של התושבים בסוגי הרשויות השונות – במועצות האזוריות, מליאת המועצה מבוססת על ייצוג גאוגרפי (נציגי יישובים), בעוד שבמועצות המקומיות ובעיריות מתבססת השיטה על ייצוג יחסי (רשימות של מפלגות).

הכאוס המבני בשלטון המקומי הוליד באופן אורגני ניסיונות לייצר מציאות אחרת. מזה כשני עשורים, רשויות מוניציפליות ובעיקר באזורי הפריפריה התארגנו באופן וולונטרי בהובלת משרד הפנים ליצירת אשכולות – מסגרת מנהלית משותפת לאיגום משאבים וליצירת תנאים לשירות טוב יותר לאזרח. התארגנויות אלו הן עדות לחוסר היכולת לספק פתרונות לבעיות המקומיות, ולצורך לארגן מחדש מרחבית את השלטון המקומי. תחומי הפעילות של האשכולות האזוריים תואמים ברוחם לעקרונות הרובד האזורי המוצע כאן וכוללים פיתוח קלאסטרם כלכליים המבוססים על התמחויות אזוריות, פיתוח חברתי אזורי במטרה לאגם משאבי רווחה ובריאות ברמה האזורית, ופיתוח סביבתי אזורי העוסק ביעול מערכי הטיפול בפסולת ובקידום מדיניות סביבתית אזורית בת קיימה. אולם למרות היתרונות הגדולים של האשכולות האזוריים, יש להיזהר מהפיכתם לרובד האזורי הנדרש בפועל, וזאת מכמה סיבות:

ראשית, שיתוף פעולה יעיל ככל שיהיה בין רשויות מקומיות מקבע את הגבולות המנהליים של האזור על הגבולות הקיימים של הרשויות. כלומר, החלוקה הגאוגרפית לאזורים המבוססים רק על אשכולות נעדרת תכנון תפקודי. כפי שראינו, החלוקה הקיימת לרשויות מקומיות נבעה מסיבות רבות ומגוונות שאין בהן על פי רוב היגיון תפקודי גבוה – החל מחלוקה אתנית ליישובים מזרחיים ערביים וחרדים, וכלה בחלוקות למועצות אזוריות שמטרתן שמירה על גבולות ו"אחיזה בקרקע" ועוד. כלומר, החלוקה הנוכחית לרשויות מקומיות אינה תואמת את הצרכים האזרחיים והאינטרסים המקומיים היום־יומיים הנכונים לעת הזאת, ויש לחשוב עליה מחדש, כפי שאנחנו מציעים כאן.

שנית, שיתוף פעולה וולונטרי של רשויות מקומיות מקשה על חלוקה מחדש של סמכויות, שבמסגרתה הרשויות יאלצו לוותר על חלק מהסמכויות הנתונות להן כיום. בתחומי התכנון למשל, שבהם יש כיום לרשויות המקומיות סמכויות משמעותיות, יש יתרונות גדולים לתכנון אזורי המבוסס על תפיסת האזורים התפקודיים. כלומר, רובד אזורי אפקטיבי יידרש לקבל

לידיו סמכויות תכנון שמצויות היום בידי הרשויות המקומיות כדי לנהל תכנון אזורי יעיל. דוגמה נוספת היא בתחום התכנון הכלכלי. תכנון אזורי כלכלי מיטבי ישאף לאחד את אזורי המסחר והתעשייה האזוריים כדי למקסם את הפיתוח הכלכלי האזורי. במסגרת מאמצים אלו ייתכן שיהיו מקרים בהם רשות מקומית מסוימת תאבד שטחי מסחר ותעשייה לטובת האזור כדי שכלל תושבי האזור ייהנו מרמת שירותים גבוהה יותר ופיתוח כלכלי יעיל יותר.

הסיבה השלישית נוגעת ללגיטימיות הציבורית של ההתארגנות האזורית. במודל האשכולות, הציבור מיוצג באופן עקיף ביותר – על ידי בחירת ראשי הרשויות שבתורם בוחרים האם ובאיזה אופן להיות חלק מהאשכול. נוסף על כך, נכון להיום פעילות האשכול אינה נבחנת בכלים של פיקוח ציבורי ישיר. יתרה מכך, האשכולות הן יוזמה של משרד הפנים, ובהובלתו הם מתחילים בשנים האחרונות אף לקבל סמכויות נוספות במסגרת מהלכי ביזור מבורכים. אבל בהיעדר גורם אזורי שיקבל לידיו סמכויות, ובהיעדר היגיון תפקודי של האזורים, אנחנו צפויים להגיע למצב שבו הרובד האזורי הוא רובד מנהלי בלבד של השלטון המרכזי, שהוא רחוק מהתושבים ולא קשוב דיו לצורכיהם, ומתקשה לקיים מדיניות פיתוח המחייבת שיתופי פעולה והסכמות רחבות בין גורמים רבים. לכן, האשכולות הן התארגנויות שאינן נובעות מתפיסה מרחבית כוללת אלא מפעולה וולונטרית חסרה, ואין בהן מבנה פוליטי ראוי המסוגל לקבל סמכויות ותפקידים מהשלטון המרכזי.

מן הסיבות הללו, הכשלים הרבים במבנה היחסים בין השלטון המרכזי למקומי וההתארגנויות הבוסריות באשכולות מחייבים מהלך משולב של הממשלה שבו יוגדרו אזוריים על בסיס מדדים פורמליים מרחביים, עם מבנה פוליטי דמוקרטי ומכליל ועם סמכויות מקיפות שיאפשרו עצמאות בתכנון ובפיתוח הכלכלי.

המבנה הפוליטי של האזורים צריך להיות מבוסס על ערכים דמוקרטיים של ייצוג שווה והוגן לכל תושבי האזור, כאשר שלטון האזור ירכז בידיו סמכויות חדשות בעלי אופי אזורי שיבזרו מהממשלה לרובד האזורי, וסמכויות אחרות של הרשויות המקומיות שיואצלו מהמקומי לרובד האזורי באופן וולונטרי.

המבנה הפוליטי אזורי יפעל על פי העקרונות הבאים:

1. **ממשלה** – מדיניות, תקציב כללי, פיקוח ובקרה, חקיקה (ביטחון פנים וחוץ באופן מלא), תשתיות לאומיות.
2. **אזור** – חלוקת ישראל לאזורים קבועים באופן מחייב, ביזור סמכויות ממשלתיות לאזורים בעלי אופי אזורי כגון: תחבורה ציבורית, תעסוקה, הגנת סביבה, פיתוח כלכלי אזורי, תכנון מרחב אזורי, שירותי חינוך והשכלה גבוהה ועוד. הגוף האזורי יפעל באמצעות מנגנון רזה ויעיל ובשיתוף המגזר הפרטי על פי הצורך.

3. **מקומי** – הרשויות המקומיות תוכלנה להאציל סמכויות באופן וולונטרי ועל פי הצורך לרובד האזורי מסיבות של יעילות, איכות ויתרון לגודל. מפת הרשויות תגובש מחדש תוך ביטול סוגי הרשויות המקומיות הקיים כיום ומעבר לסטטוס אחד – עיריות. הישות של מועצה אזורית תתבטל ותשתלב בתוך המבנה של ערי אזור, באופן ייצוגי לפי וועדי ישובים.¹⁴⁹ מועצה מקומית מתחת ל-5000 תושבים תתבטל ותתאחד עם עיר-אזור, כך שבכל אזור תפעלנה עיריות אזוריות.

מבנים פוליטיים לרובד אזורי

כדי לייצר מבנה פוליטי אזורי דמוקרטי ואחראי, יש לאזן בין הצורך לייצר אזור עם סמכויות מול הצורך לבזר את הייצוג בין כל מרכיבי האזור. לשם כך, כל שיקול של מבנה פוליטי ראוי שיעסוק באופן שבו ייבחרו רבדי המשטר האזורי.

במבט משווה בין מדינות שונות, אספת האזור נבחרת באופן ישיר על ידי התושבים, והאספה היא זו שבחרת את ראש האזור. ישנה הפרדה בין הרובד האזורי למקומי, כך שנציגי הרשויות המקומיות אינם מכהנים כלל באספת האזור. למרות זאת, כל מדינה ומדינה מתאימה את מודל השלטון האזורי לאופי הציבור, לנוהגי השלטון הקיים ולמאפיינים הגאוגרפיים והתרבותיים של המדינה. בהתאם לכך, ניתן לעצב מודל אפשרי לשלטון אזורי חדש בישראל, תוך שמירה על שני עקרונות מרכזיים: הראשון, הפרדה ברורה של סמכויות ותפקידים בין הרובד האזורי לממשלתי וכן בין האזורי לרובד המקומי. השני, פיקוח ציבורי ומנהלי אפקטיבי ולגיטימיות ציבורית גבוהה לרובד האזורי.

מודל ייצוג עקיף באספת האזור וייצוג ישיר בראשות האזור

ראש אזור - ראש האזור הוא למעשה המנהיג הנבחר של האזור, ובסמכותו, תוך איזונים מצד האספה האזורית, להוביל מדיניות אזורית של תכנון ופיתוח כלכלי חברתי וסביבתי. תפקיד ראש האזור הוא לגבש מדיניות אזורית, תוך הפעלת הסמכויות שבזרועו לאזור מהממשלה המרכזית, לטובת פיתוח ושגשוג האזור כולו, על מגוון קהילותיו. ממגוון המודלים המוכרים לנו במדינות ה-OECD, כולל מודל ראש אזור ממונה (פקיד ממשלתי), בחרנו להתמקד בשתי אופציות בלבד:

- א. ראש האזור ייבחר מקרב ראשי הרשויות המקומיות (לאחר המעבר למבנה הרשויות החדש) המרכיבות את האזור, ושנבחרו בבחירות המוניציפליות.
- ב. ראש האזור ייבחר על ידי ציבור האזור בפתק שלישי, במועד הבחירות לרשויות המוניציפליות, בדומה לבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית.

ישנם יתרונות וחסרונות לכל אחת מהאפשרויות. מצד אחד, היתרון המובהק לבחירה ישירה של ראש האזור הוא העוצמה הפוליטית שדומה לעוצמה הפוליטית הקיימת כיום לראשי הרשויות המקומיות בגין הבחירה הישירה בהם. החיסרון הבולט הוא שהמהלך עלול להוביל לקונפליקט בין ראש האזור ובין ראשי הרשויות או חלקם. מצד שני, היתרון המובהק של בחירת ראש אזור מקרב ראשי הרשויות הוא רתימת ראשי הרשויות למדיניות האזורית. החיסרון המובהק הוא החשש שהתפקיד עלול להוביל לתיעדוף במדיניות האזור של הרשות שממנה נבחר ראש האזור.

אך ישנם גם שיקולים נוספים החורגים משאלות מנהליות. ראש אזור שנבחר באופן ישיר והמייצג את הזהות, האינטרסים ואת הרצון הכללי של תושבי האזור, יוביל בהכרח לתהליך שבו תיווצר בהדרגה זהות אזורית ייחודית לאזור, שתסייע לאחות את השברים בין הקהילות השונות בכל אזור ואזור. אפשרות זו מגלמת בחובה גם את הפוטנציאל של הולדת אליטות מקומיות אזוריות, היכולות להיות משקל נגד לאליטות המסורתיות או השבטיות של ישראל. כיוון שכך, אנו ממליצים על מודל לפיו ראש האזור ייבחר בפתק שלישי באופן ישיר על ידי תושבי האזור, על ידי תושבי האזור, ובתנאי שאינו ראש אחת מהרשויות המוניציפליות של האזור. מודל זה מבטיח שראש האזור יהיה ממוקד באופן בלעדי באינטרסים של האזור כולו, יפעל למען קידום האינטרסים של האזור, ויוליד זהות פוליטית אזורית אחידה שתחבר את היישובים והקהילות המרכיבות את האזור. ייתכן מאוד שניתן יהיה לשלב בין שתי האפשרויות, ולהתחיל בשלב א' בבחירת ראש אזור מתוך ראשי הרשויות, ולאחר ביסוס הרובד בשלטוני האזורי (קדנציה אחת) לעבור למודל הראוי של בחירה ישירה (הללו שאלות הנוגעות לישימות פוליטית ולא בהכרח שאיפה למצב רצוי, ודאי לאור ההיסטוריה הפוליטית מנהלית בישראל שהוכיחה כי הזמני הופך לקבוע).

אספה אזורית - מליאת האספה האזורית משמשת למעשה כגוף המאזן לראש הרשות, ובסמכותה לאשר תקציב, תוכניות אסטרטגיות תקופתיות, היטלים ומיסים. ישנם מודלים בעולם המבוססים על בחירה ישירה של חברי המליאה על ידי כלל תושבי האזור, ובכך למעשה מוחלשות הזהויות והסמכויות של הקהילות החיות ברשויות המקומיות של האזור. להערכתנו, הדרך הטובה לנהל את הריבוי בחברה הישראלית היא לייצר זהות אזורית רחבה ושטוחה שמתחתיה מתקיימות זהויות קהילתיות. אשר על כן, המודל שאנו מציעים הוא אספה אזורית המורכבת מחברי מליאות המועצות של הרשויות הכלולות בתחומו של האזור, אשר נבחרו בבחירות המוניציפליות על ידי הציבור.

במישור הפוליטי, מליאת אספה של עיר-אזור תכלול נבחרים ציבור מהרשויות המקומיות על פי המודל הקיים כיום (רשימות למליאה), ואילו היישובים הקהילתיים, הקיבוצים, המושבים (שנכללו במועצות האזוריות שהתאחדו עם עיר המחוז) יבחרו את נציגיהם לאספה

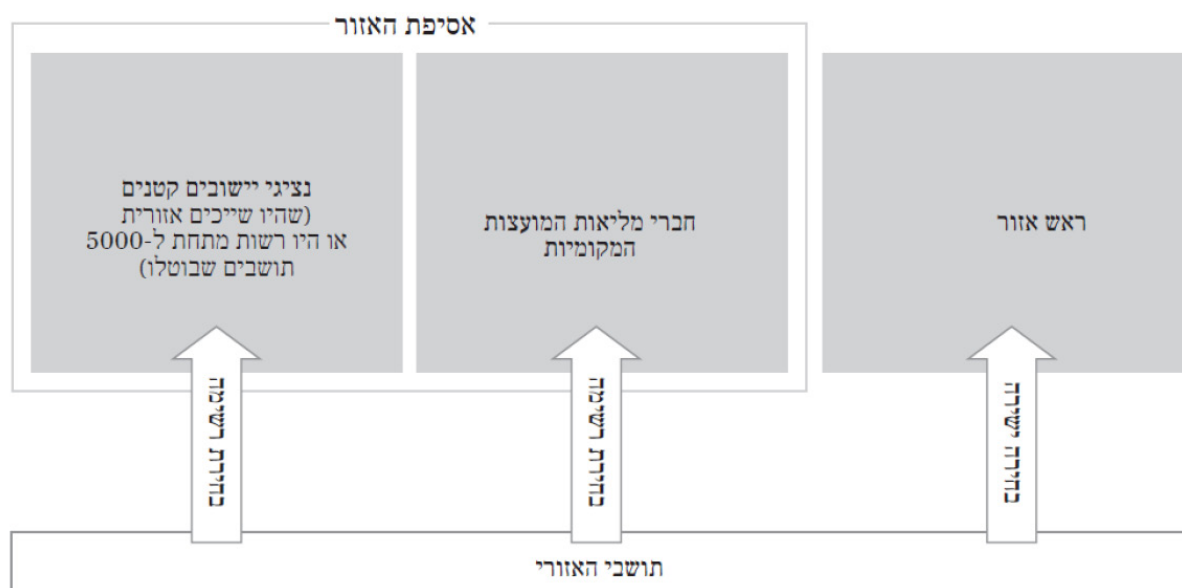
האזורית על בסיס יישובי (בדומה לאופן הבחירות היום: נבחרים למועצה האזורית על פי מפתח גודל היישוב שנקבע על ידי שר הפנים). הרכב האספה האזורי שנבנה על פי כוחה היחסי של כל רשות ומתבסס על מליאות מועצות הרשויות המקומיות, מבטיח ייצוג פרופורציונלי וגאוגרפי לכל אוכלוסייה ולכל רשות הכלולה באזור.

השילוב של בחירת ראש האזור באופן ישיר בפתק שלישי על ידי כל תושבי האזור, עם הרכב מועצה המייצג את כל הרשויות באזור, יצור איזונים ובלמים בין ייצוג היישובים באופן עקיף לייצוג התושבים באופן ישיר. כלומר, התושבים יקבלו ייצוג הולם באופן ישיר על ידי ראש האזור, אולם הוא יהיה חייב לשתף פעולה עם אספת האזור, המייצגת את ה"פרט" האזורי באמצעות נציגים מכלל יישובי האזור, כדי להיות יעיל. למעשה, יהיו אזורים בהם נמצא עיריות ועיריות אזוריות. העיריות האזוריות יהיו אלה שיקלטו לתוכן מועצות מקומיות קטנות שבוטלו ואוחדו איתן, וכן יישובים מתוך מועצות אזוריות שבוטלו ואוחדו איתן. עם זאת, לא מדובר באיחוד מוחלט המבטל את הקיים, אלא בשמירה על צביון היישוב והקהילה המקוריים. הם יהיו ישות דמוקרטית בעלת נציגים נבחרים במועצת עיר האזור, וכמובן יכהנו כנציגים באספת האזור. עיריות שלא יקלטו לתוכן יישובים מהמועצות האזוריות או יישובים קטנים סמוכים שבוטלו, תשארנה במתכונתן הרגילה. למעשה ערים אזוריות יחזיקו בשטחים פתוחים נרחבים, ישמרו על הסביבה והאפיון הכפרי של היישובים שנקלטו בעיר האזור. הראייה האזורית הכוללת תונהג ותובל על ידי ראש האזור והאספה האזורית (המורכבת מכלל חברי המועצות בערים אזוריות והעיריות).

המרחב האזורי ייתן מענה דמוקרטי מלא ויתמקד בשמירה קפדנית על צביון של הקהילות השונות במרחב. קהילות מתחת ל-5000 תושבים שיבוטלו כמועצה מקומית עצמאית ויקבלו הכרה כקהילה מיוצגת במרחב האזור, ישמרו על צביונם ויקבלו ייצוג הולם בעירייה. מדובר במהלך מאתגר ומורכב של ארגון מרחב אזורי מחדש בישראל, אולם למרות הקשיים והצורך להוביל את התהליך בדיאלוג פוליטי, הוא טומן בחובו בשורה כלכלית, חברתית ודמוקרטית לחברה הישראלית כולה.

עקרונות

1. ביזור כוח דמוקרטי ומנהלי תפקודי.
2. חלוקה מחודשת של הסמכויות והתפקידים לפי 3 רבדי שלטון – ממשלתי, אזורי, מקומי – בכל תחומי הפעילות הציבורית: חינוך והשכלה גבוהה, רווחה, הגנת הסביבה, פיתוח כלכלי, תעסוקה, תרבות ופנאי ועוד. אבחנה ברורה בין מוצרים ציבוריים לאומיים למוצרים ציבוריים אזוריים ומקומיים.



איור 7.1 | מבנה פוליטי לשלטון אזורי

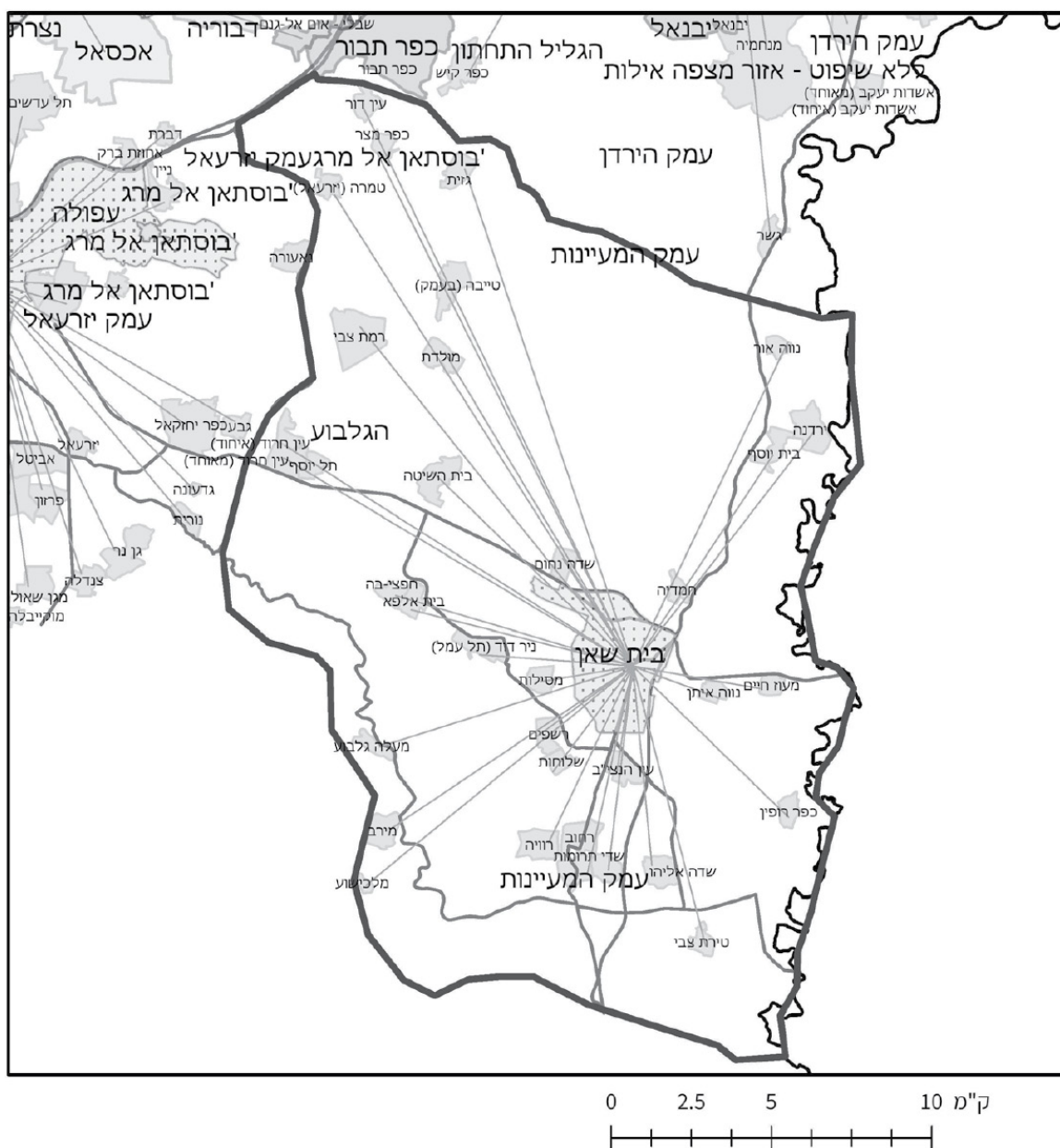
3. ביטול מועצות אזוריות ושילוב היישובים לערי אזור סמוכות, תוך שמירה קפדנית על צביון היישוב וייצוגו על ידי נבחריו במועצת העיר האזורית (בדומה למודל 'מועצה חבלית' שהוצע בעבר אך לא קודם).
4. ביטול מועצות מקומיות הכוללות מתחת ל-5000 תושבים, מיזוגן בעיר האזורית תוך שמירה על צביון של הקהילות וייצוגן על ידי נבחרים במועצת העיר האזורית (בהתאם למודל של רובע עירוני או ועד מקומי).
5. ראש האזור נבחר בבחירה ישירה בבחירות המוניציפליות (ניתן בשלבים: בשלב א' מתוך ראשי הרשויות באזור, ובתום הקדנציה הראשונה, 5 שנים, ולאחר התבססות ערים אזוריות במרחב, השלמת המהלך לבחירה ישירה).
6. מועצת האזור או אספת האזור תורכב מכלל נציגי המועצות בערים שבתוך גבולות האזור.
7. הקמה מחודשת של מנגנוני פיקוח ובקרה מותאמים לכל רובד שלטוני.
8. מדידה ציבורית שקופה לציבור אודות תפקוד רבדי הממשל השונים, על פי פרמטרים בין לאומיים מוכרים.
9. שיתוף הציבור בפעולות רבדי השלטון ושקיפות מרבית מולו.
10. קביעת מדדים מרכזיים מחייבים לבחינת מוביליות חברתית כלכלית, צמצום אי-השוויון, העצמת השותפות הדמוקרטית בכל אחד מרבדי השלטון, וחזוק איכות

השירותים הציבוריים הניתנים לאוכלוסייה באמצעות סל שירותים מוניציפליים מחייב ומתקצב.

סימולציה: מחוז בית שאן

על פי המודל המוצע, המועצות האזוריות בתחומי האזור – מועצה אזורית עמק המעינות ומועצה אזורית גלבוע – מתבטלות למעשה ונטמעות בתוך האזור. למרות זאת, מפתח הייצוג של היישובים במליאת המועצה נשמר וישמש למינוי של נציגי היישוב לאספת האזור. אזור בית שאן מכיל את העיר בית שאן ושלושים וחמישה יישובים נוספים: קיבוצים, מושבים ושני כפרים ערביים גדולים. על פי מפתח הייצוג במליאת המועצה האזורית כיום, למושבים ולקיבוצים יש נציג אחד במליאת המועצה, ואילו לשני הכפרים הערביים טיבה (בעמק) וטמרה (יזרעאל) יש שני נציגים לכל כפר. עם 13 נציגי מועצת העיר בית שאן, תמנה אספת האזור חמישים חברים.





איור 7.3 | מפת אזור 12, בית שאן

סימולציה: מחוז השרון

על פי המודל המוצע, המועצות האזוריות בתחומי האזור – מועצה אזורית דרום השרון – מועצה אזורית חוף השרון – מתבטלות אפוא ונטמעות בתוך האזור. למרות זאת, מפתח

הייצוג הקיים של היישובים במליאת המועצה נשמר וישמש למינוי של נציגי היישוב לאספת האזור.

באזור השרון יש 25 יישובים כפריים: קיבוצים ומושבנים שלהם נציג אחד או שניים באספה, שש ערים שלהן קיימות מליאות של המועצה המקומית ומועצה מקומית אחת קטנה – כפר שמריהו – שמספר תושביה נמוך מ-5000 איש ולכן על פי המודל שלנו, היא תצטרף ליישובים הקטנים ותשלח שני נציגים למועצת האזור (על פי מפתח הדומה לזה של מועצות אזוריות). סה"כ, 132 חברי אספה, מספר המשקף היטב את גודל האוכלוסייה באזור זה.

[149](#) ריינגוורץ יניב. איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית - עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר; 2011.

אחרית דבר | לקראת אזוריות חדשה – מאוזנת ולכידה

ספר זה מציע גישה מחודשת ורב-תחומית לבעיית האזוריות במדינת ישראל, מתוך שאיפה להניח תשתית מחשבתית ומעשית לשינוי מבני, אשר יאפשר לא רק פתרון בעיות מוניציפליות וכלכליות, אלא גם תיקון חברתי עמוק ולחיזוק הלכידות הלאומית. ישראל, מראשית דרכה, הייתה מדינה של קהילות מגוונות – דתיות, אתניות, כלכליות וגאוגרפיות – שהתמודדו עם האתגר של יצירת זהות משותפת תוך שמירה על הייחודיות המקומית. אולם, במשך השנים, המבנים המוניציפליים שהתעצבו הובילו להעמקת הפערים בין רשויות חזקות לרשויות מוחלשות, בין אזורי פיתוח לבין המרכז, ובין אזורים מתועשים לאזורים מנותקים מרשתות כלכליות משמעותיות.

האזוריות החדשה של ישראל: מקיטוב ללכידות מציג חזון חדש לאזוריות בישראל, המבוסס על חלוקה ל-33 אזורים מאוזנים כלכלית ומרחבית, מתוך מטרה ליצור שוויון הזדמנויות, לצמצם פערים חברתיים ולבסס שיתוף פעולה בין קהילות שונות. לצד ההיבט התכנוני, מוצע גם מודל פוליטי חדש של שלטון אזורי דמוקרטי, שבו ייבחרו ישירות ראשי אזורים, תוקם אסיפת אזור כנציגות של הרשויות המקומיות, ותתבצע העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לאזורי הביניים. גישה זו מבקשת להתמודד עם הכשלים המבניים של המערכת המוניציפלית הנוכחית, אשר יצרה פערים משמעותיים בין אזורים שונים ופגעה בלכידות החברתית של המדינה. האזוריות החדשה שואפת להקים מסגרת שלטונית גמישה ויעילה, שתאפשר לכל אזור לנהל את משאביו ולשפר את השירותים הניתנים לתושביו, תוך שמירה על האחדות הלאומית וחיזוק הדמוקרטיה המקומית.

הספר מציע שינוי מבני מקיף בשלטון המקומי בישראל, מתוך תפיסה כי המערכת הקיימת אינה מותאמת למציאות החברתית, הכלכלית והפוליטית העכשווית. נקודת הפתיחה היא שהחלוקה המוניציפלית בישראל, שנקבעה בשנותיה הראשונות של המדינה, הושתתה על שיקולים פוליטיים, אתניים והיסטוריים, וכתוצאה מכך חיזקה את המערכת הממשלתית הריכוזית מדי, אשר העמיקה שסעים חברתיים, הגדילה פערים כלכליים, וחיזקה את תלות הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי. אחת הבעיות המרכזיות כיום היא שאי-השוויון הכלכלי בין הרשויות המקומיות הולך ומעמיק, והן מתחרות על משאבים במקום לשתף פעולה וליצור צמיחה משותפת. מעבר לכך, השלטון המרכזי שומר לעצמו סמכויות רבות מדי בכל הנוגע לשלטון המקומי, מה שמקשה על פיתוח גישות ניהול אזוריות מתואמות. כדי להתמודד עם בעיות אלו, הספר מציע להקים רובד שלטוני נוסף ברמה האזורית, בין המדינה לרשויות המקומיות, כך שכל אזור יהיה אחראי על ניהול תחומים כמו תכנון עירוני ומרחבי, כלכלה ותעסוקה אזורית, תחבורה, איכות הסביבה, חינוך ורווחה בתחומים בעלי מאפיינים אזוריים.

המפה המוצעת: 33 אזורים מאוזנים כלכלית ומרחבית

המפה המוצעת, לראשונה בישראל, מתבססת על היגיון מרחבי-כלכלי מתוך כוונה ליצור שווי משקל בין חלקי הארץ השונים. היא נבנתה כך שכל אזור יהיה מסוגל לכלכל את עצמו באופן עצמאי, באמצעות שילוב של מוקדי תעשייה, תעסוקה, חקלאות, מסחר וחדשנות טכנולוגית. היא אינה משמרת בהכרח את המבנים המוניציפליים הקיימים, אלא מותאמת למציאות הכלכלית והחברתית של ימינו.

חלוקה זו מתבססת על מספר עקרונות מרכזיים:

- איזון כלכלי – כל אזור מכיל מגוון של יישובים, כך שתיווצר מערכת כלכלית מגוונת המשלבת רשויות חזקות עם רשויות מוחלשות.
- חיזוק הקישוריות התחבורתית – תכנון גבולות האזורים נעשה בהתאמה לרשת התחבורה הציבורית והכבישים הראשיים, כדי להבטיח נגישות למוקדי תעסוקה והשכלה גבוהה.
- פיזור ההון האנושי והיזמות – יצירת מרכזי פיתוח מחוץ לגוש דן כדי למנוע ריכוזיות כלכלית ולהגביר את הצמיחה האזורית.
- שיתוף פעולה בין קהילות שונות – עיצוב האזורים מתוך מטרה לטשטש גבולות מגזריים ולהעצים מסגרות אזרחיות משותפות.
- ניהול אזורי מבוזר – הקמת הנהגה אזורית עצמאית, שתוכל לטפל בנושאים אזוריים כגון תשתיות, תחבורה, חינוך ופיתוח כלכלי.

המפה המוצעת אינה רק הצעה תכנונית, אלא תוכנית פעולה מהותית שמטרתה לשפר את יציבותה הכלכלית של המדינה, לצמצם פערים חברתיים ולחזק את האזורים המוחלשים. כמו כן, מטרתה למקד את הממשלה במשימות האסטרטגיות ולמנוע ממנה התערבות פוליטית בניהול השוטף של חיי האזרחים בישראל.

המודל הפוליטי החדש: שלטון אזורי דמוקרטי וביזור סמכויות

לצד השינוי הגאוגרפי והתכנוני, הספר מציע מודל פוליטי חדש, המבוסס על עקרונות הדמוקרטיה הייצוגית וביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי אל האזורים והרשויות המקומיות. כיום, ריכוזיות היתר במדינה יוצרת מערכת שבה קבלת ההחלטות אינה יעילה, ומשאבים רבים אינם מנוצלים לטובת התושבים בצורה מיטבית. כדי להתגבר על בעיות אלו, מוצע מבנה שלטוני חדש, המבוסס על ארבעה עקרונות יסוד:

1. בחירות ישירות לראשות האזור – בראש כל אזור יעמוד ראש אזור, אשר ייבחר ישירות על ידי כלל התושבים המתגוררים בו. ראש האזור יהיה אחראי על קביעת סדרי עדיפויות, ניהול השירותים האזוריים ותיאום בין הרשויות המקומיות. בחירה ישירה תבטיח הנהגה מקומית חזקה, עצמאית ויציבה, אשר אינה תלויה בממשלה המרכזית או בשיקולים פוליטיים חיצוניים.
2. אסיפת האזור כמוסד מחוקק אזורי – לצד ראש האזור תפעל אסיפת האזור, שתורכב מחברי וחברות המועצות הנבחרים ברשויות המקומיות שבתחום האזור. אסיפה זו תשמש כגוף מייצג אשר יקבע מדיניות אזורית ויתאם את פעילות הרשויות המקומיות בתחומים כמו תחבורה, תשתיות, חינוך ובריאות. מודל זה מבטיח שקבלת ההחלטות תהיה קרובה יותר לאזרח ותאפשר התאמה טובה יותר של מדיניות האזור לצרכיו הייחודיים.
3. ביזור סמכויות מהמדינה לאזור – במסגרת המודל החדש, המדינה תעביר סמכויות נרחבות לאזורים, כך שכל אזור יוכל לנהל את ענייניו בתחומים כמו חינוך, בריאות, פיתוח כלכלי ודיר. במקום שהממשלה המרכזית תקבע מדיניות אחידה לכלל המדינה, לכל אזור תינתן האפשרות להתאים את מדיניותו לצרכיו ולנהל באופן עצמאי את משאביו. תחומי הקהילה המובהקים יוותרו באחריות הישירה של הרשויות המקומיות.
4. האצלת סמכויות מהרשויות המקומיות לאזור – לצד ביזור הסמכויות מהמדינה לאזורים, גם הרשויות המקומיות תאצלנה סמכויות האופן וולונטרי לדרג האזורי. כך תיווצר מסגרת שלטונית מאוזנת, שבה האזורים יתפקדו כיחידות תכנון ופיתוח רחבות יותר, בעוד שהרשויות המקומיות תתמקדנה במתן שירותים קהילתיים לתושבים.

מהפכה מבנית בזהירות הנדרשת: פוטנציאל האזוריות ואתגריה

אחת מהתכונות המרכזיות והחשובות ביותר של הצעת האזוריות החדשה היא מחויבותה העמוקה לרפורמה מבנית משמעותית, אך כזו הנעשית בזהירות הנדרשת, מתוך הבנה כי שינויי עומק מוצלחים אינם מתקיימים בניתוח מוחלט של הקיים, אלא בבנייה הדרגתית הנשענת על תשתיות קיימות. הספר מבקש להוביל מהפכה במבנה המשטרי של ישראל, אך לא מתוך ניתוק מהמסורת השלטונית שלה, אלא מתוך פיתוח והתאמה של המנגנונים הקיימים למציאות חדשה, כזו שתגשר בין הרצון לחדשנות ובין הצורך ביציבות. המודל האזורי המוצע אינו מבקש למחוק את הזהויות המקומיות או להשטיח את המרחבים האזרחיים, אלא להפך – הוא נועד לעצב מערכת שלטונית דינמית, שבה לכל אזור נשמר אופיו הייחודי, אך תוך חיבור למסגרת לאומית רחבה יותר. זהו איזון עדין בין שמירה על אינטרסים מקומיים לבין יצירת מרחבים משותפים של שיתוף פעולה, תיאום והפריה הדדית.

התפיסה העומדת בבסיס הרפורמה היא כי חברה מלוכדת איננה חברה אחידה, אלא חברה שבה השונות אינה מחסום אלא מקור לעוצמה ולגיוון מבני, תרבותי וחברתי.

אולם, לצד ההזדמנויות העצומות שגלומות באימוץ המודל האזורי, אין להתעלם מן האתגרים הרבים שיישומו מציב. אחת הסוגיות המרכזיות היא הצורך בהבטחת איזון בין אזורים חזקים כלכלית לבין אזורים מוחלשים, כך שלא ייווצרו פערים קיצוניים שיחתרו תחת עקרון השוויון והסולידריות הלאומית. כדי למנוע מצב שבו אזורים מבוססים מתפתחים על חשבון אחרים, יש לבסס מנגנוני איזון כלכלי, שיבטיחו חלוקה צודקת של משאבים, עידוד השקעות בפריפריה וחיזוק תשתיות אזוריות.

אתגר נוסף טמון בהקמת תשתיות ניהול חדשות, אשר יאפשרו לכל אזור לתפקד ביעילות בתוך המסגרת האזורית החדשה. פירוש הדבר הוא הצורך ביצירת גופי תכנון מתואמים, שיחברו בין רשויות אזוריות ומקומיות ויפעלו באופן הרמוני עם המערכת השלטונית הלאומית. כדי להבטיח שהשינוי לא יוביל לכאוס בירוקרטי או לאי-סדר ניהולי, יש לגבש מנגנונים ברורים לחלוקת סמכויות, כך שכל רמה שלטונית תדע את גבולות אחריותה ותפעל בתיאום עם האחרות.

לא פחות חשוב הוא הצורך במנגנוני פיקוח ובקרה, שימנעו ריכוזיות יתר ברמה האזורית ויבטיחו שהתהליכים הדמוקרטיים המקומיים לא יוסטו לטובת קבוצות כוח מצומצמות. כדי לשמור על עקרונות דמוקרטיים ברורים, יש לעצב מסגרות שימנעו היווצרות מוקדי שלטון אזוריים כוחניים, שעלולים להנציח הבדלים היסטוריים ולהכביד על תהליך האיזון החברתי. האתגר של רפורמה זו איננו רק טכני או מבני – הוא בראש ובראשונה אתגר רעיוני ומוסרי. מדובר בניסיון להנדס מחדש את הקשרים שבין אזרח למדינה, בין קהילה למערכת השלטונית, ובין המקומי ללאומי. השינוי מחייב חזון רחב אך גם ריאליזם פוליטי, תעוזה אך גם זהירות, חתירה קדימה אך גם קשב לחששות ולמגבלות המערכת הקיימת. רק כך ניתן יהיה לממש את מלוא הפוטנציאל של האזוריות, ולהבטיח כי היא תהפוך ממודל תיאורטי לכלי מעשי להעצמת החברה הישראלית כולה.

השוואה בין המודל המוצג בספר להצעות של אזוריות בישראל

האזוריות בישראל עברה גלגולים שונים בניסיונות להסדיר ולהגדיר מחדש את המבנה השלטוני והתכנוני במדינה. בשנים האחרונות שאלת האזוריות הפכה לבוערת והעסיקה גופים שונים אשר הציעו מספר מודלים שניסו להתמודד עם אתגרי המשילות האזורית – מודל האשכולות של משרד הפנים, מסקנות ועדת האזוריות בראשות מרדכי כהן, ומפת מינהל התכנון לשנת 2024. כל אחת מההצעות הללו ביקשה לשפר את המצב הקיים מתוך מסגרות מינהליות מוכרות, אך נותרה מוגבלת בהיקפה וביכולתה לייצר שינוי מבני אמיתי.

המודל המוצג בספר מציע גישה שונה בתכלית. בעוד שההצעות הקודמות ביקשו לשדרג ולייעל את הקיים, הספר מבקש להציע מסגרת אפשרויות חדשה לחלוטין, כזו שאינה נשענת על שיקולי ניהול ושירותים בלבד, אלא על צורך לאומי ביצירת מבנה שלטוני חדש ומאוזן יותר. ההבדלים בין המודל שבספר לבין ההצעות הקיימות נובעים ממטרות שונות, מגישות שונות לעיצוב האזורים, ומהאופן שבו כל הצעה מתמודדת עם השאלה המרכזית: האם אזורים הם כלי מינהלי בלבד, או מנגנון פוליטי שיכול לעצב מחדש את המדינה? ההשוואה בין המודל שבספר לבין המודלים הקודמים תאפשר להבין כיצד כל אחת מההצעות התמודדה עם אתגרי האזורים, מה היו מגבלותיה, וכיצד ניתן להתקדם לעבר מודל אזורי מחייב, עצמאי ומבוזר יותר.

מודל האשכולות של משרד הפנים

מודל האשכולות הוא מסגרת של שיתוף פעולה אזורי בין רשויות מקומיות סמוכות, שנועדה לאפשר להן לפעול יחד בתחומים מוניציפליים שונים, כגון חינוך, תשתיות, רווחה, תחבורה, תכנון סביבתי ושירותים מוניציפליים משותפים. מרדכי כהן, בתפקידו כראש מינהל שלטון מקומי במשרד הפנים, החל לקדם את המודל ב-2012 במטרה להתמודד עם פערים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות ולשפר את רמת השירותים הניתנים לתושבים, תוך שמירה על עצמאותן המנהלית של הרשויות החברות באשכול. כל אשכול מורכב ממספר רשויות מקומיות, אשר חוברות יחד באופן וולונטרי, מתוך הנחה כי שיתוף פעולה כזה יאפשר להן לנצל טוב יותר משאבים ולייעל את השירותים הציבוריים ללא צורך בשינוי מבני של השלטון המקומי.¹⁵⁰

מבחינה ארגונית, כל אשכול מתפקד כגוף אזורי עצמאי, אך סמכויותיו מוגבלות להסכמות בין הרשויות החברות בו. אין לו סמכות כפייה או חקיקה עצמאית, והוא פועל באמצעות מימון ממשלתי ייעודי ומנגנוני שיתוף פעולה פנימיים. משרד הפנים מלווה את פעילות האשכולות ומעניק להם תמיכה כלכלית, אך אינו כופה על רשויות להצטרף או להישאר חלק מהאשכול. בשל כך, רמת המעורבות של כל רשות באשכול תלויה ברצונה החופשי, מה שמוביל לעיתים להבדלים משמעותיים בין האשכולות מבחינת יכולותיהם, תחומי פעילותם והיקף השפעתם.

מודל האשכולות שומר על המבנה המוניציפלי הקיים ואינו משנה את מבנה השלטון המקומי בישראל. מאחר שההצטרפות לאשכול היא וולונטרית, אין הכרח שכל רשות מקומית תיקח חלק ביוזמה, מה שיוצר פערים גדולים בין אזורים שונים. אין מדובר ברפורמה מבנית אלא במנגנון של שיתוף פעולה נקודתי, הנשען על רצונן של הרשויות המשתתפות, ולכן אינו מחייב אותן בשום צורה. ההנחה היא ששיתוף פעולה כזה יוכל לשפר שירותים ציבוריים

וליעל את השימוש במשאבים, אך הוא אינו מעניק סמכויות של ממש לאשכולות, אינו משנה את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות, ואינו מחולל שינוי מהותי במנגנון קבלת ההחלטות האזורי.

בניגוד לכך, בספר האזוריות החדשה של ישראל: מקיטוב ללכידות המודל המוצע מבוסס על חלוקה אזורית מחייבת, הנשענת על עקרונות פורמליים כמו גודל אוכלוסייה, דירוג סוציו-אקונומי ופריסה גאוגרפית. בעוד שהאשכולות אינם מבוססים על היגיון אזורי אלא על היגיון אדמיניסטרטיבי של איגום משאבים בלבד, המודל המוצע בספר מבקש ליצור רמת שלטון אזורי חדשה, שבה לכל אזור יש סמכויות ניהוליות ופוליטיות מוגדרות, בחירות ישירות, ויכולת לקבוע מדיניות עצמאית בתחומים כלכליים, חברתיים ומוניציפליים.

יתרה מכך, המניע המרכזי למודל האזוריות המוצג בספר אינו מינהלי אלא לאומי. בעוד שמודל האשכולות נועד להבטיח הישרדות כלכלית של רשויות מקומיות על ידי שיתוף פעולה ביניהן, המודל האזורי שבספר נועד לייצר איזון מחדש של ישראל, באמצעות חלוקה אזורית שתפחית פערים חברתיים-כלכליים, תחזק את הלכידות האזרחית, ותאפשר לכל אזור לפתח מנגנוני שלטון עצמאי המותאמים לצרכיו. האזוריות אינה פתרון נקודתי לשיפור התנהלות הרשויות המקומיות, אלא תפיסה פוליטית ומדינתית שנועדה להציע מבנה משילות חדש, שיחליף את הריכוזיות הממשלתית וייצר תהליכי קבלת החלטות מבוזרים יותר.

מסקנות ועדת האזוריות בראשות מרדכי כהן (2022)

ועדת האזוריות בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז, מרדכי כהן, הוקמה בשנת 2019 כחלק ממאמצי משרד הפנים לבחון ולגבש רפורמה מקיפה בשלטון המקומי בישראל. הוועדה נדרשה להתמודד עם האתגרים המבניים של המערכת המוניציפלית, הכוללים פערים בין רשויות חזקות וחלשות, היעדר רמת שלטון ביניים מתווכת בין המדינה לרשויות המקומיות, ותלותן התקציבית של הרשויות המוחלשות במענקי איזון ממשלתיים.

הוועדה הורכבה¹⁵¹ ממומחים בתחום הממשל, הכלכלה, המשפט והתכנון, וכן מבכירים במשרד הפנים, והונחתה להציע מודל של שלטון אזורי שיוכל לאזן בין הצורך באוטונומיה מקומית לבין יעילות שלטונית כוללת. במסגרת עבודתה, בחנה הוועדה מודלים של שלטון אזורי במדינות שונות, כגון צרפת, גרמניה וקנדה, והציעה עקרונות כלליים ליצירת רמה שלטונית חדשה שתשמש מתווכת בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות.

מסקנות הוועדה, שפורסמו ב-2022 והוגשו לשר הפנים ולנשיא המדינה, הדגישו את הצורך בהקמת דרג שלטוני אזורי, אך ההמלצות שהוצגו היו כלליות ולא כללו חלוקה מחייבת של המדינה לאזורים. בדו"ח הסופי של הוועדה נכתב כי "יש להקים שלטון אזורי שיאפשר חלוקת סמכויות מותאמת בין הממשלה לרשויות המקומיות, ולקדם מודל של

משילות אזורית שתשפר את היכולת הניהולית של הרשויות". עם זאת, בשל אילוצים פוליטיים ובירוקרטיים, הוועדה נמנעה מהצגת מפה מחייבת של חלוקה אזורית, ולא הציעה מנגנון אופרטיבי ברור ליישום הרפורמה. "הוועדה ממליצה על הקמת דרג אזורי מתווך, אך אינה מגדירה חלוקה אזורית ברורה או מנגנון אופרטיבי ליישום"¹⁵². הימנעות זו נבעה בעיקר מחשש להתנגדויות מצד רשויות מקומיות חזקות וממגבלות פוליטיות, שהקשו על קביעת מבנה אזורי מחייב.

ועדת האזוריות שימשה כנקודת מוצא לפיתוח חלופה מגובשת יותר. שניים ממחברי הספר, מרדכי כהן ואבנר בן-זקן, שהיו חברי הוועדה, ראו מקרוב כיצד אילוצים מערכתיים ופוליטיים מגבילים חשיבה יסודית לחלוקה מעשית של אזורים. בעקבות זאת, הם פנו לגישה ניסיונית חופשית יותר, שהובילה להצגת מודל של חלוקה אזורית המבוססת על פרמטרים פורמליים בלבד, כמו גודל אוכלוסייה, דירוג סוציו-אקונומי ופריסה גאוגרפית, ללא תלות בשיקולי היתכנות פוליטיים. בעוד שהוועדה ביקשה לאזן בין האינטרסים של גורמים שונים ולהימנע מקביעת מסגרת מחייבת, המודל שבספר מציע חלוקה אזורית מחייבת, יצירת שלטון אזורי עצמאי עם סמכויות ניהוליות ברורות, ומנגנון דמוקרטי של בחירות ישירות לראשי האזורים.

מפת מנהל התכנון (2024)

מפת מנהל התכנון, שפורסמה בשנת 2024, נועדה להסדיר את החלוקה האזורית של מדינת ישראל לצורכי תכנון סטטוטורי, ניהול קרקע, פיתוח תשתיות ושירותים מוניציפליים. המפה הכוללת חלוקה ל-28 אזורי תפקוד גובשה על בסיס תפיסה תפקודית המתמקדת בתושב ובחיי היום-יום שלו ונועדה להגדיר אזורי תכנון מרחביים על פי צרכים תכנוניים ולא משילותיים. מטרת המפה היא ליצור אחדות ושפה תכנונית משותפת בין מוסדות התכנון השונים, וכן להקל על תיאום בין רשויות מקומיות וצוותי תכנון ממשלתיים בנושאים כמו בנייה, תחבורה, מים, אנרגיה, ושמירה על שטחים פתוחים.

המפה מבוססת על חלוקה של המדינה לאזורים נפרדים, שכל אחד מהם מיועד לניהול תכנון מרחבי, אך אין לה השפעה על המבנה השלטוני בישראל. בניגוד לתפיסה של שלטון אזורי עצמאי, מפת מינהל התכנון נותרת בגדר מסמך טכני, המשמש את מערכת התכנון הארצית בלבד ואינו נוגע להיבטים פוליטיים או ניהוליים של המשילות המקומית. כל אזור תכנון מוגדר בהתאם לפרמטרים גיאוגרפיים ופיזיים, כגון טופוגרפיה, פריסת יישובים ותשתיות קיימות, אך אין מדובר בהגדרה של אזורים בעלי סמכויות ניהוליות, יכולת חקיקה עצמאית או מנגנוני משילות מקומיים.

המפה נועדה בראש ובראשונה לשמש כלי עבודה בידי מוסדות התכנון והוועדות המחוזיות, ולכן אינה מבוססת על עקרונות של שלטון אזורי אלא על צורכי תכנון מרחבי. משרד הפנים ומינהל התכנון הגדירו אותה ככלי "לקידום תכנון מבוזר ויעיל יותר",¹⁵³ אך היא אינה יוצרת רמה שלטונית חדשה ואינה משנה את יחסי הכוחות בין המדינה לרשויות המקומיות. בעוד שהמפה מספקת מענה טכני לחלוקת הארץ לאזורי תכנון, היא אינה עוסקת בהיבטים של משילות אזורית, העברת סמכויות שלטוניות לרמה אזורית או יצירת מנגנונים דמוקרטיים חדשים.

בספר זה המודל המוצע שונה מהותית, משום שהוא מבוסס על יצירת שלטון אזורי עצמאי עם סמכויות ניהוליות ופוליטיות ברורות. בעוד שמפת מינהל התכנון נועדה לשרת את המערכת הביורוקרטית ולספק מסגרת לתכנון פיזי, המודל המוצע בספר נועד לשנות את מבנה המשילות בישראל ולבזר את הסמכויות מן המדינה לאזורים עצמאיים. במקום לראות בחלוקה האזורית אמצעי תכנוני בלבד, הספר מציג חלוקה שמטרתה היא לא רק לייעל את תהליכי התכנון, אלא גם לאפשר לכל אזור לפתח מדיניות עצמאית בתחומים חברתיים, כלכליים ופוליטיים, מתוך שאיפה לאיזון מחודש בין המרכז לפריפריה ולקידום לכידות אזורית רחבה יותר.

לסיכום, ההבדלים העקרוניים בין הספר האזוריות החדשה של ישראל: מקיטוב לכידות לבין ההצעות הקודמות – מודל האשכולות, ועדת האזוריות, ומפת מינהל התכנון, אשר ניבנו מתוך שיקולים מינהליים וכשלים מבניים שמטרתם היתה ייעול השירותים המוניציפליים וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי - הספר הזה מונע משיקולים לאומיים רחבים יותר. האשכולות, ועדת האזוריות ומפת מינהל התכנון ביקשו לשפר את המצוי תוך שמירה על המסגרות הקיימות של השלטון המקומי והתכנון המרחבי. לעומת זאת, הספר מציע מרחב אפשרויות חדש לחלוטין, שבו אזוריות אינה רק אמצעי לשיפור המינהל המקומי אלא כלי לשינוי עומק של מבנה המשטר בישראל.

בעוד שההצעות הקודמות נבנו מתוך מניעים מינהליים, שמטרתם הייתה ייעול השירותים המוניציפליים, איגום משאבים ושיפור יכולת התכנון, הספר מונע משיקולים לאומיים רחבים יותר. האזוריות המוצעת בו אינה מכוונת רק להבטחת תפקודן של הרשויות המקומיות, אלא ליצירת איזון מחודש בין המדינה לבין אזוריה, מתוך מטרה להפחית פערים, לקדם לכידות אזורית ולתת מענה לבעיות יסוד של המבנה השלטוני והחברתי בישראל.

ההבדל מתבטא גם ברמת הביצועיות של ההצעות. בעוד שהאשכולות, ועדת האזוריות ומפת מינהל התכנון נוסחו כהמלצות כלליות, ללא מנגנון אופרטיבי ברור וללא מחויבות ליישום, הספר מציע מודלים קונקרטיים ומפורטים. הוא כולל מפה מגובשת ומדויקת של אזורים המבוססים על קריטריונים כמותיים, וכן הצעה למבנה שלטוני אזורי ברור עם חלוקת סמכויות, בחירות ישירות, ודרג שלטוני מוגדר.

בנוסף, ההצעות הקודמות עסקו בעיקר בהיבטים של שלטון מקומי או תכנון מרחבי, מתוך גישות סקטוראליות ממוקדות. הספר, לעומתן, מציג גישה בינתחומית לבעיה, המשלבת ניתוח היסטורי של תהליכי התכנון והשלכותיהם על מבנה המדינה, בחינה השוואתית של מודלים אזוריים בעולם, והצעות למודלים פוליטיים למשטר אזורי בישראל. השילוב של היסטוריה, כלכלה, פוליטיקה ותכנון מעניק למודל המוצע עומק ניתוחי ומאפשר הבנה רחבה של משמעות האזוריות בישראל.

לכן, הספר אינו מציג ניגוד מוחלט להצעות הקודמות, אלא ממשיך את המגמה לקידום האזוריות, אך מתוך שאיפה להשגת יעדים לאומיים משמעותיים ולא רק מינהליים. בעוד שההצעות הקודמות התמודדו עם האזוריות ככלי לשיפור השירותים והתכנון, הספר רואה בה מנגנון מרכזי לעיצוב מחדש של מדינת ישראל.

ההבדל בין האזוריות החדשה לבין הצעות לפדרליזם, קנטונים וקנטוניזציה

ההצעה לאזוריות חדשה המוצגת בספר זה נבדלת באופן מהותי מהצעות לפדרליזם, קנטונים וקנטוניזציה של ישראל, אשר מבקשות לפרק את המדינה ליחידות שלטון עצמאיות למחצה. המודל הפדרלי, המוכר ממדינות כמו ארה"ב, גרמניה ושווייץ, מבוסס על עקרון של סמכויות מחולקות בין ממשלה פדרלית לבין יחידות אוטונומיות (מדינות, לנדרים או קנטונים), ולרוב כולל גם מסגרת חקיקתית נפרדת לכל ישות מרחבית. העשור האחרון יצר שני זרמים רעיוניים ביחס למרחב, הראשון, בעקבות הטענה ההולכת ורווחת כי פתרון שתי המדינות הפך לא ישים החלו לצוץ תוכניות לפדרציה ישראלית-פלסטינית מהנהר לירדן. השני, בעקבות התפרקות המדינה לשבטים עם חפיפה גאוגרפית הועלו הצעות להפיכת מדינת ישראל לפדרציה אשר תחולק לאוטונומיות שבהן כל "שבט" ינהל את ענייניו. בניגוד למטרות ספר זה, שתי מגמות אלה דחפו את הדיון על אזוריות לכיוונים חדשים אשר למעשה חותרים תחת הרעיון של מדינה אחת, ריכוזית שמהווה מקור זהות לכולם.

ישנם מספר תומכים ברעיונות פדרליים, כל אחד מנקודת מבט שונה. תוכנית הפדרציה: יוזמה זו בהובלת עמנואל שחף מציעה לשנות את משטר מדינת ישראל למשטר פדרטיבי, בדומה לארה"ב, קנדה ושווייץ. התוכנית קוראת להחלת החוק הישראלי על כל שטחי יהודה, השומרון ובקעת הירדן, ולהענקת אזרחות ישראלית מלאה לפלסטינים תושבי אזורים אלו. המדינה תחולק ל-30 קנטונים, כל אחד עם מידה רבה של ממשל עצמי בענייני חינוך, תכנון, חקיקה אזרחית וניהול שוטף. תנועת "מולדת לכולם" מציעה מודל קונפדרטיבי כפתרון לשני העמים – היהודים והפלסטינים – באמצעות קונפדרציה בין ישראל ופלסטין, תוך שמירה על ריבונות נפרדת לכל אחד מהם, אך גם שיתוף פעולה מלא ומעמיק. הרעיון שמאחורי תנועה

כזו הוא ליצור מסגרת שבה גם היהודים וגם הפלסטינים ייהנו משוויון זכויות, תוך שמירה על זהות לאומית ותרבותית לכל צד, והם יחיו תחת מבנה מדיני משותף או קונפדרציה. אולם, מעניינו של ספר זה הן דווקא הרעיונות המתחרים נוגעים בישראל עצמה ללא התייחסות לבעיה הפלסטינית, ומתוך רצון לארגן מחדש את החברה הישראלית. למשל, תנועת מאָחָדִים: תנועה חברתית א-פוליטית זו חותרת לכינון רובד ממשלי נוסף בישראל, במטרה לתת מענה למתח הגואה בין המגזרים השונים. התנועה מציעה מבנה ממשל פדרטיבי שיאפשר לכל "שבט" לממש את ערכיו מבלי להתנגש עם "שבט" אחר, תוך שמירה על אחדות ויציבות המדינה. עתידים לישראל: ארבע הצעות לסדר חברתי-ממשלי חדש: מכון ירושלים למחקרי מדיניות יזם בשנת 2023 פרויקט בשם "עתידים לישראל", במטרה לגבש מודל משטרי-חברתי חדש. במסגרת הפרויקט נבחרו ארבע יוזמות, ביניהן הצעות למבנים ממשלתיים חדשים, חלקם עם מאפיינים פדרטיביים, במטרה להתמודד עם הקיטוב החברתי והפוליטי בישראל. במוסף כלכליסט, ב-10 לאוגוסט 2023, הוצגו הצעות שונות לתיקון מדינת ישראל, ביניהן רעיונות לפדרציה או היפרדות, במטרה להתמודד עם הפערים והמתחים בין המגזרים השונים. שגיא אלבז מציע בספרו "יציאת חירום: משבטיות לפדרציה – הדרך לריפוי החברה הישראלית" (2023) [154](#) פתרון למשבר החברתי בישראל באמצעות מעבר למבנה פדרטיבי רופף. הוא מציע לחלק את המדינה לערי-מדינה או מחוזות אוטונומיים המבוססים על זהות ערכית של תושביהם, במטרה לאפשר לכל קבוצה לממש את אורחות חייה תוך שמירה על מסגרת מדינתית מאוחדת.

האזורים החדשה של ישראל, כפי שמוצעת בספר, אינה שואפת להעניק אוטונומיה מגזרית או לאומית, אלא להיבנות על בסיס המבנים המוניציפליים הקיימים ולארגן אותם מחדש ברמה אזורית, כך שיווצרו מסגרות המאפשרות חיים אזרחיים משותפים בין קבוצות השייכות למגזרים שונים. בעוד שההצעות הפדרליות והקנטונליות מבקשות להפריד קבוצות מובחנות ולתת להן סמכויות עצמאיות, האזורים החדשה חותרת לאחות את קווי השבר הישראליים באמצעות שותפות ניהולית ושירותים משותפים. בכך, היא מחזקת את מוסדות המדינה הישראלית, תוך שמירה על יכולתן של קהילות מקומיות לנהל את ענייניהן ולטפח את זהותן במסגרת כלל-ישראלית. הקו המנחה של האזורים החדשה הוא חיזוק הישראליות תוך ניהול מושכל של הריבוי החברתי, מתוך תפיסה שמדינת ישראל היא ישות פוליטית אחת, אך עם מנגנוני משילות חדשים שיאפשרו לכלל אזרחיה לקיים חיים משותפים ויציבים.

הבדל מהותי נוסף בין המודל האזורי המוצע בספר לבין ההצעות הפדרטיביות נעוץ בגישה כלפי מצבה של מדינת ישראל. בעוד שההצעות הפדרטיביות משלימות עם תהליך ההתפוררות החברתית ומבקשות למסד אותו על ידי יצירת מסגרות פוליטיות נפרדות לכל קבוצה, הספר מציע מודל שמטרתו לרפא את השסעים ולאחות את הקרעים בחברה הישראלית. במקום למסד את הפיצול המגזרי, הוא מציע מבנה אזורי שמטרתו לחזק את הישראליות המשותפת

וליצור מסגרת שבה קבוצות זהותניות שונות ישתפו פעולה. הבדל משמעותי נוסף נעוץ בעיקרון החלוקה: בעוד שההצעות הפדרטיביות מבוססות על זהויות מטהפיזיות, אתניות, לאומיות ודתיות, ומתמקדות במתן שליטה פנימית רחבה לכל מגזר, הספר מציע חלוקה פורמלית של שטח ואוכלוסייה ללא התחשבות בזהות מגזרית, מתוך כוונה מכוונת לשלב אוכלוסיות מגוונות באותו מרחב אזורי ולהניע אותן לשיתוף פעולה. יתר על כן, בעוד שחלק מהתפיסות הפדרטיביות עוסקות גם במדיניות החוץ של ישראל ובהסכסוך הישראלי-פלסטיני, "האזורים החדשה של ישראל" מתמקד אך ורק במבנה הפנימי של המדינה ובחיזוק החוסן הלאומי שלה, מתוך הנחה שהאתגר המרכזי של ישראל כיום הוא הלכידות הפנימית ולא דווקא ההתמודדות עם אתגרים חיצוניים. בהתאם לכך, המודל שומר על עיקרון המדינה האחודה, שבה האזורים הם יחידות מנהליות ותפקודיות המחזקות את המשילות המקומית, אך אינם הופכים ליחידות פוליטיות עצמאיות עם חוקה נפרדת.

קנטוניזציה זהותנית של ישראל מול הצמחת זהויות מקומיות

תוכנית "אלומות", שהוצעה על-ידי יוג'ין קנדל ורון צור בשנת 2024, מציעה מבנה ממשלי חדש למדינת ישראל שנועד להתמודד עם הקיטוב החברתי ולחזק את הלכידות הלאומית. המדינה מחולקת לשלוש "אלומות" המבוססות על זהות ערכית: אלומה יהודית-ליברלית, אלומה יהודית-תורנית ואלומה ערבית. כל אזור בוחר את האלומה שאליו הוא משתייך, ללא תלות במקום מגוריו. האלומות נהנות מאוטונומיה בתחומים כמו חינוך, תרבות ושירותים חברתיים, בעוד שהמדינה שומרת על ממשל פדרלי רזה האחראי על ביטחון, כלכלה ומדיניות חוץ.¹⁵⁵

בניגוד לכך, אנו מציעים חלוקה אזורית המתבססת על המבנים המוניציפליים הקיימים, ללא קשר לזהות ערכית. בעוד ש"אלומות" מניחה כי הפיצול החברתי הוא נתון שיש להסתגל אליו באמצעות הפרדה מבנית, השואפת לחזק את הזהות הישראלית המשותפת על ידי יצירת אזורים הכוללים אוכלוסיות מגוונות ושיתוף פעולה בניהול המקומי.

הבדל מהותי נוסף הוא באופן שבו מתבצעת החלוקה. "אלומות" מבוססת על בחירה אישית – כל אזור מחליט לאיזו אלומה להשתייך, מה שמעניק לו אוטונומיה. לעומת זאת, האזורים החדשה של ישראל מבוססת על חלוקה טריטוריאלית, המחייבת קהילות שונות לפעול יחד במסגרת אזורית משותפת, מתוך תפיסה שאינטראקציה כזו תוביל ללכידות חברתית.

תוכנית "אלומות" אינה רק מבנה ממשלי חדש, אלא מיסוד של זהותנות פוליטית אשר הייתה הרסנית לחברה הישראלית. היא מבקשת להעניק מסגרת תקציבית ומשפטית לזהויות נפרדות, מה שיוביל להעמקת השסעים ולפירוקה של מדינת ישראל כמסגרת מאחדת. לעומת זאת, האזורים החדשה של ישראל מציעה דרך להיאבק בזהותנות באמצעות הפניית המבט

למרחב. יצירת מרחבים תפקודיים וממשליים משותפים לקבוצות שונות מאפשרת צמיחת אליטות מקומיות אזרחיות, אשר יאחו את קווי השבר שהזהותנות חוללה במדינה. ההבדלים בין שתי הגישות משקפים תפיסות עולם מנוגדות באשר לטבעה של החברה הישראלית ולאופן שבו יש לנהל אותה. "אלומות" רואה ברבגוניות החברתית עובדה שיש לקבל ולמסד, גם אם פירוש הדבר הוא קיבוע ההפרדות והנצחת הפערים בין הקבוצות השונות. היא מעגנת את הזהותנות כמסגרת השלטונית המרכזית, תוך יצירת ישויות נבדלות המקבלות סמכויות עצמאיות. זוהי תפיסה המבקשת לארגן את הקרעים ולא לאחותם, להנציח את ההבדלים במקום לגשר עליהם.

לעומת זאת, האזורים החדשה של ישראל רואה בריבוי הקבוצות אתגר שיש להתמודד איתו, לא דרך הבניית זהויות נפרדות, אלא באמצעות בניית מסגרות משותפות שבהן מתקיים שיתוף פעולה תפקודי. היא מבקשת לשחרר את ישראל מהגורל הכובל של השבטיות ולכונן מחדש אזרחות משותפת הנשענת על חוויות משותפות של עשייה, ממשל וחיים ציבוריים. במקום לחלק את החברה לתאים סגורים, היא מציעה ארגון מחודש של המרחב הציבורי כך שיחייב אינטראקציה יומיומית בין קהילות שונות ויאפשר צמיחתה של ישראליות אזרחית מגובשת.

סיכום - חזון של מדינה מאוזנת ולכידה

הצעת האזורים החדשה אינה רק שינוי מבני; היא תביעה היסטורית לעצב מחדש את יסודות המשטר הישראלי, לנטוע שורשים עמוקים של צדק אזרחי וליצור מסד חדש לאחדות לאומית. זהו חזון פוליטי וחברתי הנשען על עקרון יסודי: לכל אזרח – בכל אזור ובכל קהילה – שמורה זכות שווה לא רק לקבל שירותים ציבוריים ברמה הגבוהה ביותר, אלא גם להשפיע, להיות שותף פעיל במלאכת העיצוב של החברה הישראלית.

השיטה המוצעת אינה עוד רפורמה מוניציפלית טכנית, אלא מהפכה אמיתית בתפיסת המשטר והמשילות בישראל. במקום מנגנון ריכוזי כבד, שמרחיק את האזרח ממוקדי קבלת ההחלטות, הספר מציע דרך חדשה: משילות משתפת, דמוקרטיה חיה ונושמת, שבה ההכרעות מתקבלות בדרג האזורי, הקרוב יותר לאדם, קשוב לצרכיו ומחויב לעתידו.

לא עוד חלוקה מלאכותית היוצרת קווים של פירוד והדרה, כי אם רשת אורגנית של אזורים מחוברים, ערים הפועלות זו לצד זו, מוקדים כלכליים המתמזגים ויוצרים שלם הגדול מסך חלקיו. באמצעות ביזור מושכל של הכוח, ניתן יהיה לשחרר אזורים מוחלשים מהתלות המתמדת בהחלטות ממשלתיות נוקשות, ולבנות מנגנונים עצמאיים של פיתוח, חדשנות ושגשוג. במקום מדינה המדירה חלקים מתוכה, תקום ישראל חדשה – מדינה של שותפות גורל, של אחריות הדדית, של עוצמה אזרחית.

מדינת ישראל שלאחר רפורמה זו תהיה שונה בתכלית – מאוזנת, מלוכדת, מדינה שבה לכל קהילה, לכל עיר, ולכל אזור יש מקום של כבוד במרקם הלאומי. זהו חזון שאינו רק בגדר אפשרות – הוא צו השעה. הספר שלפניכם מבקש לשמש כאבן הפינה לבניית עתיד צודק, מאוזן, ודמוקרטי יותר לישראל.

- [150](#) "אשכולות אזוריים – מסמך מדיניות" (ירושלים: משרד הפנים, 2022).
- [151](#) חברי הוועדה: ד"ר יוסי בכר ז"ל, אמיר לוי, עו"ד ימימה מזוז, פרופ' איתי בארי, סיגל מורן, פרופ' אבנר בן-זקן, אימן סייף, ד"ר טלי נוי-הינדי, ד"ר רונית פוריאן.
- [152](#) דו"ח הוועדה לבחינת מבנה האזוריות בישראל" (ירושלים: משרד הפנים, 2022).
- [153](#) "המפה האזורית החדשה: חלוקה לצורכי תכנון" (ירושלים: משרד הפנים ומינהל התכנון, 2024).
- [154](#) שגיא אלבו, יציאת חירום: משבטיות לפדרציה: הדרך לריפוי החברה הישראלית (הוצאת כנרת זמורה-דביר, 2023).
- [155](#) יוג'ין קנדל ורון צור, "תוכנית 'אלומות': שיטת ממשל חדשה להבטחת קיומה ושגשוגה של ישראל, בתוך: עתידים לישראל: ארבע הצעות לסדר ממשלי חדש (מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2024).

נספחים

טבלת האזורים לפי מספר תושבים וממוצע דירוג חברתי כלכלי

ממוצע סוציו-אקונומי	מספר תושבים	שם אזור	אזור מספר
4	125262	קריית שמונה	אזור 1
6	26502	קצרין	אזור 2
4	80235	צפת	אזור 3
5	103272	טבריה	אזור 4
5	278805	מעלות תרשיחא	אזור 5
5	192081	עכו נהריה	אזור 6
3	356493	כרמיאל - סח'נין	אזור 7
7	528620	חיפה	אזור 8
6	139320	קריית טבעון - יוקנעם	אזור 9
4	334545	נוף הגליל - נצרת	אזור 10
5	90641	עפולה	אזור 11
5	50013	בית שאן	אזור 12
4	178451	אום אל פחם	אזור 13
6	196096	זכרון יעקב- אור עקיבא	אזור 14
6	204038	חדרה	אזור 15
6	453624	נתניה	אזור 16
8	432622	השרון	אזור 17
7	908562	תל אביב	אזור 18
7	583659	פתח תקווה	אזור 19
7	638055	בת ים - חולון - ראשון לציון	אזור 20
5	239408	רמלה - לוד	אזור 21
7	337061	רחובות	אזור 22

ממוצע סוציו-אקונומי	מספר תושבים	שם אזור	אזור מספר
8	129209	מודיעין	אזור 23
2	1041366	ירושלים	אזור 24
3	160958	בית שמש	אזור 25
5	369051	אשדוד	אזור 26
5	76481	קריית גת	אזור 27
5	173041	אשקלון	אזור 28
4	155880	שדרות - נתיבות - אופקים	אזור 29
4	406337	באר שבע	אזור 30
2	151536	דימונה - ירוחם - ערד	אזור 31
4	22055	מצפה רמון	אזור 32
6	57222	אילת	אזור 33

רשימה ביבליוגרפית

אבו-ראס, תאבת. "מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הבדווים בנגב." גיליון עדאלה האלקטרוני, 24 אפריל 2006, <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/newsletter/heb/apr06/ar2.pdf>. גישה: 31 יולי 2024.

אילן, אורי. דקל, תומר ואחרים, עורכים. "תכנון אזורי: תפישה מבוססת מרחבים תפקודיים והמלצות מדיניות." תנועת אור, יחידת התכנון, מעבדת גוטסמן לעתיד ישראל: באר שבע, 2024.

אילן, שחר. "כמה מושקע בחינוך של הילדים שלכם? תלוי איפה אתם גרים." שומרים, 31 באוגוסט 2020, www.shomrim.news/hebrew/336.

אלתרמן, רחל, ופרנגלר-רוזמרין, אראלה. "חוק הול'לים: הטוב, הרע, והשנוי במחלוקת: תוצאותיו ולקחיו של חוק הליכי תכנון ובנייה התש"ן 1." Technion, <https://cris.technion.ac.il/en/publications/חוק-הוללים-הטוב-הרע-והשנוי-במחלוקת> -תוצאותיו-ולקחיו-של-חוק-הליכי-ת. גישה: 3 אוגוסט 2024.

בארי, איתי. ערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות, ופוליטיקה מקומית (ירושלים: האוניברסיטה העברית, 2015).

- "שקיפות בממשל אזורי עתידי, רפורמה : אתגרים והזדמנויות", שקיפות, שחיתות ומה שביניהן. עורכת: נילי ארד (צפריים: נבו הוצאה לאור, תשפ"א), עמ' 69-74.

- עם מרב אהרון גוטמן ויונתן לוזר. "טריטוריאליזם מרכזי מקומית ושינוי בעירבון מוגבל : האם ועדות גבולות מהוות מנגנון למיתון אי-שוויון מרחבי?". מגמות, כתב עת למדעי ההתנהגות, 2, תשפ"א, עמ' 67-96.

ביגר, גדעון. "גבולות ארץ ישראל ומדינת ישראל משלהי התקופה העות'מנית ועד להחלטת החלוקה של האו"ם", גיאוגרפיה שכדאי לדעת, פרויקט כדאי לדעת, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב, <https://goodtoknow.tau.ac.il>, עודכן 23.11.2022.

בג"צ 244/00, קרקעות – בג"צ שיח חדש – הגשת העתירה: הודעה לעיתונות, 10 ביולי 2003, <http://www.ha-keshet.org.il/bagatz>, אוחר בתאריך 6 באוגוסט 2024.

בג"ץ 8036/07, "פתינה ואחמד אבריק זבידאת נגד האגודה השיתופית רקפת ומינהל מקרקעי ישראל ואח", אתר עמותת עדאלה, <https://www.adalah.org/he/content/view/4331>, אוחר בתאריך 18 ביולי 2024.

בלנק, ישי, "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי־שוויון מרחבי בישראל". משפטים ל"ד, 2 תשס"ד, 29, 197-299.

• ויששכר רוזן-צבי. "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד". חוקים: כתב עת לענייני חקיקה, כרך 1, 2009, עמ' 134-49.

בר-כהן, ענת, "חקיקה במרחב הקולוניאלי: ביטויי המדיניות המנדטורית בחקיקת התכנון הפיזי בארץ ישראל". קרקע, מס' 63, תשס"ז, 2007, עמ' 52-77. <https://www.kkl.org.il/files/karka/63/karka-63-2007-3.pdf>, אוחר בתאריך 21 ביולי 2024.

ברוצקוס, אליעזר. "מטרותיו ואפשרויותיו של תכנון אזורי". הבניין: כתב עת לאדריכלות ותכנון עירוני, 1938, עמ' 33.

"תכנון פיזור האוכלוסייה בישראל", הרבעון לכלכלה, כרך י"א, אייר תשכ"ד, מאי 1964, עמ' 39-40.

ברק גיר, מועלם גיר. "אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר־מדינה בישראל". מחקרי רגולציה, 2023.

ג'בארין, יוסף, "מחדלי התכנון הארצי: מתוכנית שרון", ישראל 2020, תמ"א 35 ועד תמ"א 1, תכנון, כרך 19, מס' 2, 2022.

דרי, דוד, ושורץ-מילנר, בינת. "מי שולט בשלטון המקומי?" המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1994.

הצוות לקידום אזוריות בישראל. "הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי". משרד הפנים, נובמבר 2020.

הרשקוביץ, אריה, "מתוכנית שרון לתמ"א 35 – האידיאולוגיה של שלוש תוכניות מתאר ארציות", אופקים בגאוגרפיה 67, 2006.

חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950. כנסת ישראל,
[https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/LawBill.aspx?
t=LawReshumot&lawitemid=150181](https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=150181). גישה: 2 אוגוסט 2024.

יוגב, ערן, "רשויות מקומיות, שלטון מרכזי ומה שביניהם: איפה הכסף?", עורך: שראל, מיכאל, דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי, פורום קהלת לכלכלה, 2022.
[https://kohelet.org.il/wp-
content/uploads/2022/06/israel.prosper.chartbook4.pdf](https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2022/06/israel.prosper.chartbook4.pdf)

יוליס, כרמית, "סוגיית נחל האסי: זכות גישת הציבור למקרקעי יעוד", 28 ביוני 2023, <https://www.taulawreview.sites.tau.ac.il/post/yulis>, אוחזר בתאריך 6 באוגוסט 2023.

יעקב, חיים. "אתנוקרטיה עירונית" עבודת דוקטור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע, 2003, עמ' 21–50.

יפתחאל, אורן, "עיוורון מרצון: הרהורים על תוכנית 'ישראל 2020'. תכנון: איגוד המתכננים בישראל, דצמבר 2020, <https://www.aepi.org.il/loadedFiles/973.pdf>, אוחזר בתאריך 18 ביוני 2024.

- הלכת הנגב המת: משפט תכנון ונישול במרחב הבדוי. בתוך עוצמה ואדמה: מאתנוקרטיה לאפרטהייד זוחל בישראל/פלסטין, רסלינג, תל אביב, 2021, עמ' 313–338.

- וסנדי קידר. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי." תאוריה וביקורת, מס' 16, אביב 2000.

"ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים", צוות מחקר ותכנון בראשות אדם מזור, https://surveys.sni.technion.ac.il/files/events/israel2020/heb_takzir.pdf, אוחזר בתאריך 5 במרץ 2024.

לוי, אמיר, טל וולפסון, סטיבן ו. פופר, שירה עפרון, אנאמרי א. ויטאקר וג'ניפר ג'. לי. "רפורמה בשלטון המקומי והפערים החברתיים-כלכליים בישראל: אל עבר עתיד חדש". מכון

ראנד, 2020.

לרמן אדריכלים ומתכנני ערים ואחרים, "מצגת בנושא תכניות ארציות לצורך תכנית מתאר ארצית למוסדות בריאות",
https://www.gov.il/BlobFolder/guide/meetings_public_shared/he/Water_Ene_rgy_Communication_National_outline_plans.pdf, אוחזר בתאריך 21 אוקטובר 2024.

מנהל התכנון, "ועדות משנה של הוועדה הארצית",
https://www.gov.il/he/departments/topics/subcommittees_national/govil-landing-page. גישה: 14 יוני 2024.

מנהל התכנון, "התכנית האסטרטגית המרחבית",
https://www.gov.il/he/pages/new_spatial_strategic_plan, אוחזר בתאריך 21 לאוקטובר 2024.

מנהל התכנון, אודות, אתר מנהל התכנון, https://www.gov.il/he/pages/about_iplan. גישה: 17 אוקטובר 2024.

נוי-הינדי, טלי, "אזוריות בארץ ובעולם כרך 1, משרד הפנים ומכון אלכא למדיניות וממשל", ג'וינט ישראל, 2018,
<https://www.eyosh.org.il/uploads/n/1640074563.3537.pdf>.

סלע, אורלי, "נערה וכד: זכויות קניין במים בראשית ההתיישבות הציונית בשלהי התקופה העות'מנית בארץ ישראל." קתדרה, מס' 172, תמוז תשע"ט, עמ' 51–72.

סופר, ארנון. "על תוכנית תמ"א 31, הרהורים וערעורים." קרקע, מס' 35, 1992, עמ' 19–23. המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל.

פרוטוקול פגישת המנהלים של משרד העבודה והבינוי, 21 בדצמבר 1948, א"מ (ארכיון המדינה), ג-128/4, מ"ב 33/2, 9.11.1948.

פינקלשטיין, אריאל. "ביזור חכם עכשיו. המכון הישראלי לדמוקרטיה", 2021,
www.idi.org.il/articles/36253.

צפדיה, ארז "מדיניות מרחבית בישראל", השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, בעריכת י. לוי וא. שריג, 2014, עמ' 479–531.

- ויפתחאל, אורן, "עיר המחר האפורה", ערי המחר: תכנון, צדק וקיימות היום, בעריכת טובי פנסטר ואורן שלמה, 2014, עמ' 176–192.
 - "על גבולות בין מרכז ופריפריה", פנים: כתב עת לתרבות, חברה וחינוך, 57, (2012), עמ' 4–11.
 - "ישראליותן של ערי הפיתוח", עיר ישראלית או עיר בישראל?: שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות, בעריכת ט. פנסטר, & ח. יעקובי (מכון ואן ליר, 2006), עמ' 191–215.
 - "חומות שקופות: על תכנון, הפרטה ואתניזציה במרחב העירוני", קהילות מגודרות, בעריכת אמנון להבי, רותם רוזנברג (אוניברסיטת תל אביב, תש"ע), עמ' 469–492.
- עמירן, דוד, ואלישע אפרת "החלוקה של מדינת ישראל למחוזות: היבטים גיאוגרפיים ואלטרנטיבות", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, חוברת א', תשל"ח, 1978.
- קרקעות – בג"צ שיח חדש – בג"צ, 244/00, הגשת העתירה: הודעה לעיתונות, 10 ביולי 2003, <http://www.ha-keshet.org.il/bagatz>, אוחר בתאריך 6 באוגוסט 2024.
- ראובני, יעקוב. "ממשל המנדט בא"י", רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר-אילן, 1993.
- רם, אורי. "בין הנשק והמשק: ישראל בעידן העולמקומי", סוציולוגיה ישראלית, כרך ב', חוברת 1, תש"ס 1999, עמ' 99–145.
- רצ'בסקי, דינה, "תמ"א 31: אבן דרך בתכנון ובתהליכיו בישראל" תכנון, כרך 11, מס' 1, 2014.
- שפירא, יאיר-אסף, ארנונה לא למגורים, 1 בינואר 2021, <https://jerusalem.institute.org.il/blog/nonresidential-property-tax>, אוחר ב-3 לאוגוסט, 2023.
- שרהדר, נטע, ליהיא להט, יצחק גל-נור, "משילות משולבת בישראל – היבטים תיאורטיים ומעשיים." מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2022.
- שרון, אריה, "תכנון פיסה בישראל", הוצאת המדפיס הממשלתי, 1951, עמ' 5, <https://mavat.ipan.gov.il/SV4/4/99005082552/5>, אוחר בתאריך 20 ביוני 2024.

שרון, סמדר. "המתכננים, המדינה, ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים". תאוריה וביקורת, 29, סתיו 2006.

תמ"א 31. אתר מנהל התכנון <https://www.gov.il/he/pages/19feb19983304>. גישה: 21 אוקטובר 2024.

תמ"א 35, הוראות המועצה הארצית. אתר מנהל התכנון, https://www.gov.il/he/departments/topics/tama_35_sub/govil-landing-page. גישה: 21 אוקטובר 2024.

תמיר, שקד. "אזוריות, בין חדש לישן". אורבנולוגיה, 3, ספטמבר 2018, <https://urbanologia.tau.ac.il/regionalisem/#fn-13500-2>. גישה: 25 מאי 2024.

Aharon, Gutman, Meirav, and Jonathan Luzer. "Municipal Territoriality: The Impact of Centralized Mechanisms and Political and Structural Factors on Reducing Spatial Inequality." *Urban Science*, vol. 8, no. 2, 2024, p. 25.

Allmendinger, Philip, and Mark Tewdwr-Jones. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. Routledge, 2018.

Arefi, Mahyar, and Patricia Aelbrecht. "Urban Morphology: Urban Design Nexus Revisited." *Urban Design International*, vol. 29, no. 3, 2024, pp. 135-136.

Barak, Nir. "A Typology of the Localism-Regionalism Nexus." *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 24, no. 2, 2023.

- "Cities and Nature: Conceptualizations, Normativity, and Political Analysis." *The Palgrave Handbook of Environmental Politics and Theory*, edited by Joel Jay Kassiola and Timothy W. Luke, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 385-405.

Beeri, Itai. "Lack of Reform in Israeli Local Government and Its Impact on Modern Developments in Public Management." *Public Management Review*, special issue on public reforms, vol. 23, no. 10, 2020, pp. 1423-1435.

- Beerli, Itai, and Akab Zidan. “Merging, Disaggregating and Clustering Local Authorities: Do Structural Reforms Affect Perceptions about Local Governance and Democracy?” *Territory, Politics, Governance*, vol. 11, no. 7, 2021, pp. 1413-1438.
- Beerli, Itai, and Magnús Árni Skjöld Magnússon. “Governance Relations in Small Nations: Competition vs. Cooperation and the Triple Role of Big Cities.” *Lex Localis—Journal of Local Self-Government*, vol. 17, no. 2, 2019, pp. 265-228.

Blesse, Sebastian, and Baskaran, Thushyanthan. “Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State.” *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 16-041*, April 1, 2016, <https://ssrn.com/abstract=2780966>.

Chase-Dunn, Christopher, and Thomas D. Hall. *Rise and Demise: Comparing World-Systems*. Westview Press, 1997.

Christaller, Walter. *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. Gustav Fischer, 1933.

Corner, James. “The Agency of Mapping: Speculation, Critique and Invention.” *The Map Reader: Theories of Mapping Practice and Cartographic Representation*, edited by Martin Dodge, Rob Kitchin, and Chris Perkins, John Wiley & Sons, 2011, pp. 89-101.

Cullingworth, Barry, and Vincent Nadin. *Town and Country Planning in the UK*, 14th ed., Routledge, 2006.

Deutsch, Karl W., et al. *Political Community and the North American Area*. Princeton University Press, 1957.

Egger, Peter H., Marko Köthenbürger, and Gabriel Loumeau. “Municipal Mergers and Local Activity: Evidence from Germany.” *IEB Working Papers*, 2017, http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2017/WSFF2017_Loumeau.pdf.

Findley, Carter V. "The Evolution of the System of Provincial Administration as Viewed from the Center in Palestine in the Late Ottoman Period." *Political, Social and Economic Transformation*, edited by David Kushner, Yad Yitzhak Ben Zvi, and E.J. Brill, Leiden, 1986.

Forman, Jeremy, and Alexandre Kedar. "Colonialism, Colonization, and Land Law in Mandate Palestine: The Zor al-Zarqa and Barrat Qisarya Land Disputes in Historical Perspective." *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 4, no. 2, July 2003, p. 540. HeinOnline, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/thinla4&i=496>.

Gavish, Dov. "The First Maps Based on Origin Surveys." *A Survey of Palestine Under the British Mandate, 1920–1948*. Routledge: Curzon Studies in Middle East History, 2005.

Geddes, Patrick. *Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*. Williams & Norgate, 1915.

Gradus, Yehuda. "The Role of Politics in Regional Inequality: The Israeli Case." *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73, no. 3, 1983, pp. 388-403.

Grunfelder, Julien, Thomas A. S. Nielsen, and Niels B. Groth. "Changes to Urban Form and Commuting Patterns: Trends in Two Danish City Regions." *Geografisk Tidsskrift—Danish Journal of Geography*, vol. 115, no. 2, 2015, pp. 73-87.

Haas, Ernest. "International Integration: The European and the Universal Process." *International Organization*, vol. 15, no. 3, 1961, pp. 366-392.

Halás, Marián. "Temporality in the Delimitation of Functional Regions: The Use of Mobile Phone Location Data." *Regional Studies*, vol. 58, no. 11, 2024, pp. 2175-2187.

Halbert, Ludovic. "Examining the Mega-City-Region Hypothesis: Evidence from the Paris City-Region/Bassin Parisien." *Regional Studies*, vol. 42, no.

8, 2008, pp. 1147-1160.

Harvey, David. "The Right to the City." *The City Reader*, edited by Richard T. LeGates and Frederic Stout, 6th ed., Routledge, 2015, pp. 314-322.

Healey, Patsy. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan International Higher Education, 2016.

Hettne, Björn, András Inotai, and Osvaldo Sunkel. *Globalism and the New Regionalism*. Macmillan; St. Martin's Press, 1999.

Howard, Ebenezer. *The Garden Cities of Tomorrow*. London: Swan Sonnenschein & Co., 1902.

Hysler-Rubin, Noah. *Patrick Geddes and Town Planning: A Critical View*. Routledge, 2013.

Interactive Encyclopedia of the Palestine Question. "Ottoman Rule." Accessed 18 Oct. 2024, <https://www.palquest.org/en/highlight/31097/i-ottoman-rule>.

Kark, Ruth. "Planning, Housing, and Land Policy 1948-1952: The Formation of Concepts and Governmental Frameworks." *Israel: The First Decade of Independence*, 1995, pp. 461-494.

Kark, Ruth. "Consequences of the Ottoman Land Law: Agrarian and Privatization Processes in Palestine, 1858–1918." *Perspectives on Geographical Marginality*, vol. 2, edited by Raghubir Chand, Etienne Nel, and Stanko Pelc, Springer, 2017, pp. 101-119.

Krugman, Paul. "The Move Toward Free Trade Zones." *Economic Review (Kansas City)*, vol. 76, no. 6, 1991, pp. 5–15.

Krugman, Paul. "Confronting the Mystery of Urban Hierarchy." *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 10, no. 4, 1996, pp. 399–418.

Krugman, Paul. "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs." *International Regional Science Review*, vol. 19, no. 1, 1996, pp. 5–30.

Lefebvre, Henri. "Le Droit à la Ville." *L'Homme et la Société*, vol. 6, no. 1, 1967, pp. 29-35.

Loesch, August. *The Mathematics of Location*. Yale University Press, 1954.

Lynch, Kevin. *Managing the Sense of a Region*. MIT Press, 1976.

Mandelbaum, Rani, Talia Margalit, and Barbara Pizzo. "Times of Crisis: New Planning Policies and Their Impact on Inequalities and the Environment in Israel." *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, vol. 20, no. 1, 2020, pp. 15-23.

Marom, Roy. "Lydda Sub-District: Lydda and Its Countryside During the Ottoman Period." *Diospolis - City of God: Journal of the History, Archaeology and Heritage of Lod*, vol. 8, 2022, pp. 103–136.

Meller, H.E. "Cities and Evolution: Patrick Geddes as an International Prophet of Town Planning Before 1914." *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, edited by Anthony Sutcliffe, Mansell, 1980.

Meijers, Evert J., and Martijn J. Burger. "Spatial Structure and Productivity in US Metropolitan Areas." *Environment and Planning A*, vol. 42, no. 6, 2010, pp. 1383-1402.

OECD. *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. OECD Publishing, 2014.

O'Reilly, Peter. "African Regionalism, Economic Nationalism and the Contested Politics of Social Purpose: The East African Community and the 'New Developmentalism.'" *The Journal of Modern African Studies*, vol. 61, no. 1, 2023, pp. 49-71.

Porter, Michael. "Clusters and The New Economics of Competition." *Harvard Business Review*, 1998.

Rozenblat, Céline. "Extending the Concept of City for Delineating Large Urban Regions (LUR) for the Cities of the World." *Cybergeo: European Journal of Geography*, 2020.

Rugman, Alan, and Alain Verbeke. "Towards a Theory of Regional Multinationals: A Transaction Cost Economics Approach." *IDEAS Working Paper Series from RePEc*, 2005.

Sandholtz, Wayne, and Alec Stone. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, 1998.

Sassen, Saskia. "The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs." *City & Community*, vol. 15, no. 2, June 2016, pp. 97–108.

Seliger, Martin. "Fundamental and Operative Ideology: The Two Principal Dimensions of Political Argumentation." *Policy Sciences*, 1970, pp. 325–338.

Suzuki, Kohei, and Hyesong Ha. "Municipal Mergers and Local Democracy." *Working Paper Series 2017:8*, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, 2017, https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1650/1650193_2017_suzuki_ha.pdf.

Tzfadia, Erez, Yacobi, Haim. *Rethinking Israeli Space: Periphery and Identity*. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2011.

- "Academic Discourse on Making New Towns in Israel: Three Approaches in Social Science." *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23, 2005, pp. 475–491.

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlement*. Oxford University Press, 1996,

<https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2020-09/An%20Urbanizing%20World%201996.pdf>. Accessed 4 Aug. 2024.

United Nations Human Settlements Programme. *World Cities Report*, 2022. https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Accessed 4 Aug. 2024.

Van Langenhove, Luk. "What is a Region? Towards a Statehood Theory of Regions." *Contemporary Politics*, vol. 19, no. 4, 2013, pp. 474-490.

Wilkof, Shira. "The Sharon Plan Reconsidered: How Eliezer Brutzkus' Pre-1948 Separatism Shaped Israel's New Towns." *Planning Perspectives*, vol. 38, no. 2, 2023, pp. 281-304.

Yiftachel, Oren. "Centralized Power and Divided Space: 'Fractured Regions' in the Israeli Ethnocracy." *GeoJournal*, vol. 53, 2001, pp. 283-293.

- "Theoretical Notes on Gray Cities: The Coming of Urban Apartheid?" *Planning Theory*, vol. 8, no. 1, 2009, pp. 88-100.
- "Regional Mix and Ethnic Relations: Evidence from Israel." *Geoforum*, vol. 25, no. 1, 1994, pp. 41-55.

Young, Robert F. "Free Cities and Regions—Patrick Geddes's Theory of Planning." *Landscape and Urban Planning*, vol. 166, 2017, pp. 27-36.