

יישוב גדול במועצה אזורית

בן חורג או הזדמנות לקפיצת מדרגה?

על מה נדבר

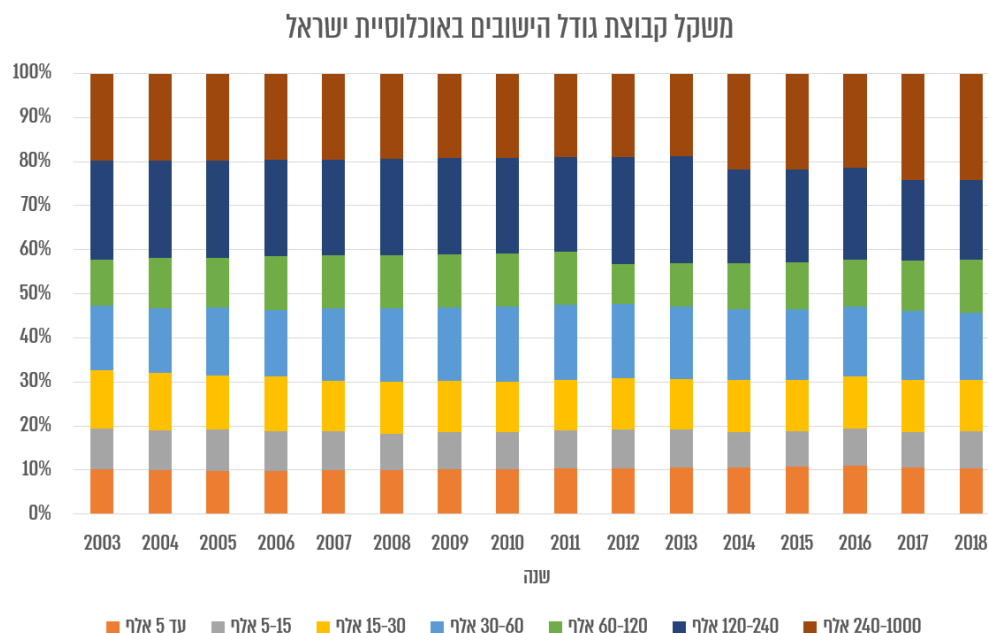
- תובנות מהשתתפות בדיונים וחקירת הנושא
- עיר אזורית כמענה לסוגיית הישוב הגדול

תובנות מהשתתפות בדיונים וחקירת הנושא

התמונה הרחבה חשובה לטובת הפתרון

על פי חוק גילברט סוגיית הישובים הגדולים שאנו מתמודדים

איתה היום היא רק הסיפתח



קבוצת הגודל של ישובים של 5-15 אלף

תושבים מהווה כ-9% מאוכלוסיית ישראל כבר

15 שנים - 83 ישובים (ב-2018) מתוכם 11

בתוך מועצות אזוריות

עד 2045 קבוצה זו תגדל ל-124 ישובים < 26

בתוך מועצות אזוריות (בהנחה שלא יהפכו

למועצות מקומיות)

עד 2065 קבוצה זו תגדל ל-164 ישובים < 66

בתוך מועצות אזוריות (בהנחה שלא יהפכו

למועצות מקומיות)

עם צפי לטיפול בישוב אחד לפחות כל שנה, בעתיד הנראה לעין, נדרשים עקרונות מנחים גמישים

עקרונות מנחים בהתייחסות לאתגר

1. **פתרונות גמישים/אדישים לשינויים משמעותיים במערכת המוניציפלית.** לדוגמה: היבטי חוסן כלכלי נבחנים במונחים של הכנסות לא צבועות ומיסוי מקומי ולא במונחים של תעריפי ארנונה או יחס של הכנסות מארנונה שלא ממגורים לעומת ארנונה ממגורים – כי מחר יכולים לשנות את שיטת הארנונה.
2. **פתרונות שנכונים ברמה המקומית במנותק מתפיסות שמחזיק השלטון המרכזי** – איחוד או יצירת רשויות היא לגיטימית אם היא משרתת את הצורך המקומי או שהיא מוצדקת כלכלית. כי רובד אזורי יכול לאפשר מוטת שליטה יותר טובה לשלטון המרכזי

שאלות שצריך לשאול בשביל לשרטט גבולות גזרה

1. כמה אנו רוצים להתערב במבנה הדו-רובדי? ביחסי הגומלין בין הישוב למועצה? במבנה הפוליטי? לדוגמה: בחירות יחסיות למועצה במקום נציגות מובטחת לכל הישובים הופך מועצה אזורית של מספר ישובים למועצה מקומית של מספר ישובים.
2. האם הפרדיגמה של סבסוד הישובים במועצה נכונה? גם במועצות אזורית בלי ישובים גדולים יש סבסוד של ישובים חלשים; התעריך הנמוך למגורים במועצות אזוריות הוא לא בר קיימא ללא קשר לגודל הישוב; הלכה למעשה ישובים חזקים מתחזקים שירותים דרך אגודה שיתופית – כסף "מחוץ למשחק"

שאלות שצריך לשאול בשביל לשרטט גבולות גזרה

3. המרכז לשלטון אזורי מדבר רק על כסף ותקציבים – למה הדיון נשאר רק במסגרת של ישובים גדולים? יש בשלטון האזורי הרבה מאד חוסר יעילות שמייצרת בזבוז משאבים, יש פתרונות שיכולים לשפר את זמינות המשאבים גם בלי להביא כסף מהמדינה.
4. האם הצמחה של ישובים גדולים צריכה להיות תלויה "בשיטת מצליח" או כראיה אסטרטגית? הישובים הגדולים שהמדינה מצמיחה הם כאלה שבהם המדינה זיהתה הזדמנות בטווח קצר לתוספת יח"ד ולא מתוך ראיה כלכלית אזורית לטווח ארוך.
5. האם מועצות אזוריות הומוגניות הם יצור שצריך לשמר? למרות שהן יותר "הרמוניות", מועצות הומוגניות משמרות אי שוויון

המלצות כלליות

השלטון האזורי חייב להשתנות – הגיע הזמן לקדם שינוי משמעותי בשלטון האזורי כך שיהפוך להיות יותר יעיל כלכלית, לזהות איזה ישובים להצמיח מתוך ראייה כלכלית אזורית ולא "כהזדמנות"

1. מומלץ לקדם תהליך לטובת שלטון מקומי אזורי 2.0 – המצב הנוכחי כבר לא יכול להיות ברירת המחדל

2. מומלץ לקדם תכנון אסטרטגי כלל ארצי לאיתור יישובים קיימים, מתוך ראייה שיהפכו לישובים גדולים המתפקדים כמוקדים מקומיים ומרכזים, בהם נמצאים עיקר השירותים ותשתיות הציבוריות לטובת כל האזור

עיר אזורית כמענה לסוגיית הישוב הגדול

פתרון הממנף את הכלים הקיימים

האתגר הרב ממדי של ישוב גדול במועצה אזורית

- כלכלי – מועצה בעלת משאבים וישוב ללא משאבים; יעילות לגודל וחסרון לגודל; חלוקה שיוויונית בין ישובים וישוב עם צרכים מוגברים; רמת שירות נמוכה לעומת צפייה לשירות ברמה גבוהה
- ארגוני – ניהול אזורי שלא "מאומן" בטיפול בישובים וניהול מקומי שבקיא בפרטים; ניהול מרכזי עם ביזור מצומצם לעומת צורך בתמיכה מרכזית וביזור מורחב
- חברתי/תרבותי – חברה עם תפיסה כפרית וחברה של עירוניים שבאו לגור בכפר; מנטליות של ישוב קטן ומנטליות של ישוב גדול;
- דמוקרטי – מועצה המורכבת מכולם - ורחוקה מכולם באותה מידה, לעומת ועד מקומי נבחר שחי את הישוב; מועצה אזורית יכולה לפרק את הוועד הנבחר;
- תפקוד מרחבי – תלות בשירותים הניתנים באזור לעומת יכולת להצדיק שירותים בישוב; אוכלוסייה בתפזורת לעומת אוכלוסייה במוקד

כלכלי

ארגוני

חברתי/
תרבותי

דמוקרטי

תפקוד
מרחבי

מועצה אזורית כפלטפורמה לניהול אזורי של שירותים מקומיים רוחביים

יתרונות המועצה האזורית

1. מייצרת יתרון לגדול לשובים קטנים עד 10 אלף תושבים – ויכולה לגדול "בלי סוף" כל עוד הישובים בה נשארים קטנים
2. מאפשרת ייצוגיות שוויונית לשובים – עד לכמות מסוימת של ישובים
3. מאפשרת לשובים עצמאות בחיזוק הזהות המקומית ובהתאמה של הצרכים לטעמים המקומיים.
4. ניהול משאבים מרחביים – טבע וסביבה, מקורות הכנסה, שירותים בפריסה מרחבית (תחבורה, תשתיות מים/ביו, בריאות)

מועצה אזורית מתקשה לתת מענה לאוכלוסייה פרברית ולצרכיה – אשר רובם בעלי אופי יישובי/מקומי

חולשות המועצה האזורית

1. אינה מייצרת יתרון כלכלי לישוב מעל 10 אלף תושבים – למעט הנגישות למשאבים האזוריים (כאשר אין לישוב משאבים)
2. פוגעת בייצוגיות של היישובים – מעל לכמות מסוימת של יישובים
3. גישת ריכוזית מול יישובים גדולים – הפתרון לניהול היישוב כולל "הזזה הצידה/אחורה" של הנציגות המקומית
4. פיתוח משאבים ושירותים סביב מרכז כובד גיאוגרפי – הרצון לייצר מקום מרכזי גיאוגרפי לא מאפשר לפתח מוקד ביישוב אחד (אלא אם הוא גם מרכזי גיאוגרפית)

עיר אזורית – מועצה אזורית עם גלעין עירוני

המבנה הסטטורי של מועצה אזורית מאפשר יצירה של עיר אזורית –

מועצה אזורית של 15+ אלף תושבים, עם ישוב גדול כמרכז תפקודי ומקבץ ישובים כפריים וקהילתיים (3-15 ישובים סה"כ).

1. רובד דו שלטוני המאזן בין הגרעין הגדול והישובים האחרים

א. מועצה אזורית עם נציגות יחסית של כל הישובים – הישוב הגדול עד 50% מהמועצה, מינימום נציג לכל ישוב.

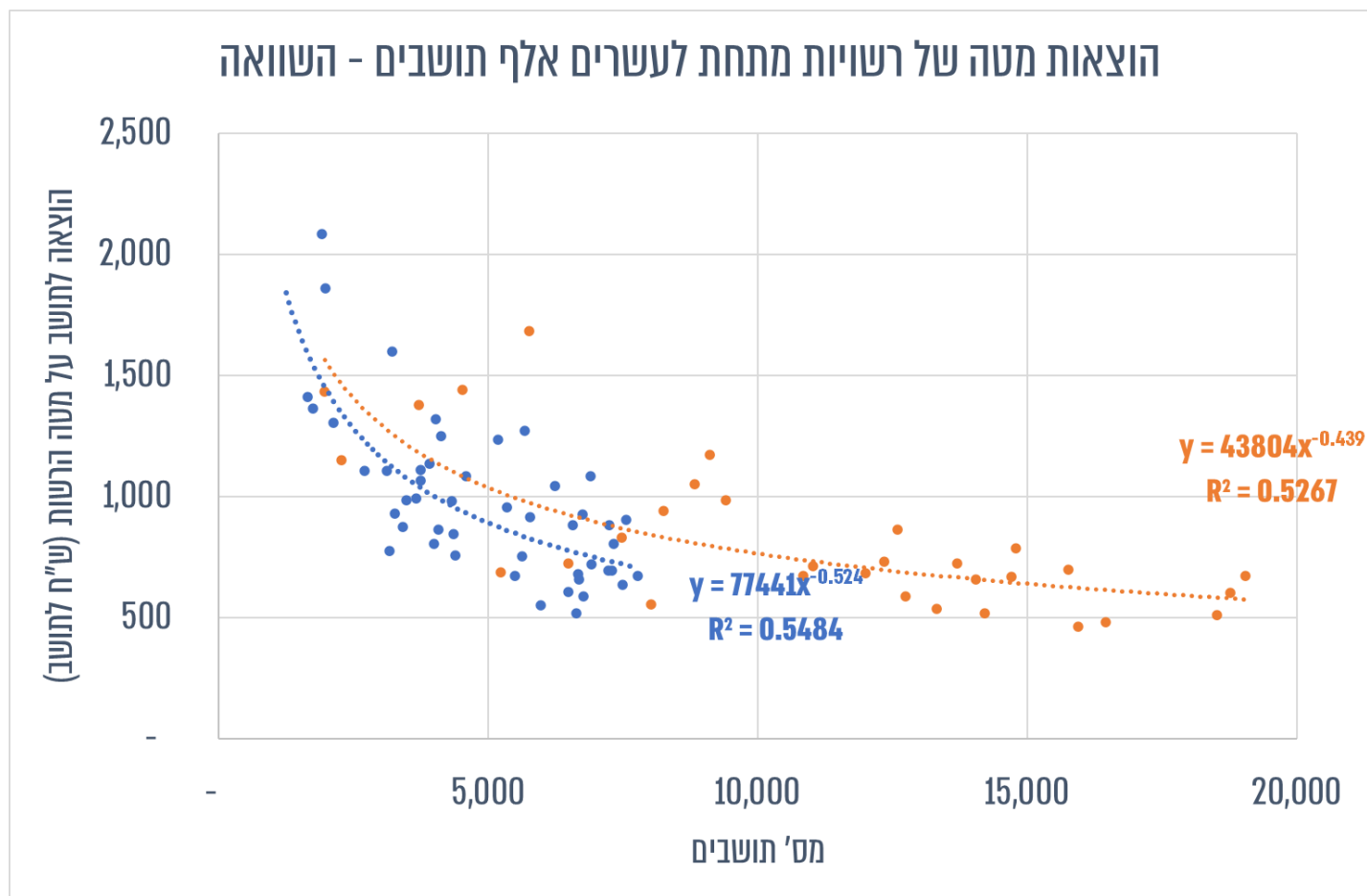
א. וועדים מקומיים נבחרים, כאשר בישוב הגדול ראש המועצה הוא יו"ר הוועד.

2. הרשות מתפקדת כרשות עירונית הפועלת בראיה אזורית

א. הרשות פועלת בישוב הגדול עם כל תחומי האחריות של רשות עירונית

א. הקצאת המשאבים וניהולם נעשה בראיה אזורית

מועצות אזוריות יעילות רק שהן גדולות ומאגדות ישובים קטנים



כלכלי

ארגוני

חברתי/
תרבותי

דמוקרטי

תפקוד
מרחבי

המועצות האזוריות מתמחות בשירותים אזוריים – אך מעדיפות לא "להתעסק" עם שירותים בעלי אופי מקומי

שם המועצה האזורית					תחום על וסוג הפעילות	
גזר	מטה יהודה	עמק יזרעאל	עמק חפר	דרום השרון	ממלכתי	
		סל מינימלי				
	ציוד					
		סל מינימלי				
			גביה	בקיבוצים וצהרונים	מקומי	
אגודות		אגודות	קיבוצים	תחזוקה		
אגודות		אגודות	2 ישובים	אגודות		
	למעט ישובי קו התפר	גביה ובקרה				

תחום בו הרשות ספקית השרות והועד לא מעורב
תחום בו הועד אחראי והרשות מפקחת ומספקת סיוע ארגוני
תחום בו הרשות מספקת שירותים אזוריים והועד פועל ברמה המקומית

רשויות מרובות ישובים מאצילות יותר סמכויות – ומנהלת את המרחב באשכולות

כלכלי

ארגוני

חברתי/
תרבותי

דמוקרטי

תפקוד
מרחבי

המגזר הכפרי הופך ל"מגזר הפרברי" – ובישובים גדולים השינוי הזה הכי מורגש

נתוני לשנת 2020 הגדרת הענפים (לפני 2011)	חקלאות	תעשייה	מסחר סיטוני וקמעוני ותיקונים לרכב	*שירותים עסקיים	חינוך
מס' משרות במגזר הכפרי (אלפים)	25.4	61.9	26.2	32.3	40.8
מס' מועסקים שגרים במגזר הכפרי (אלפים)	22.5	38.9	24.8	55.6	52.7
יחס מועסקים למשרות	88%	63%	95%	172%	129%
מועסקים בענף מתוך כלל % המועסקים (כפרי)	6%	11%	7%	16%	15%
מועסקים בענף מתוך כלל % המועסקים (עירוני)	0%	10%	11%	19%	12%

**רוב המועסקים נמצא במשרות צווארון לבן ועובד בערים
יותר ויותר תושבים עם מנטליות של פרברים ולא כפר**

כלכלי

ארגוני

חברתי/
תרבותי

דמוקרטי

תפקוד
מרחבי

במועצה אזורית כולם שווים כל עוד הם דומים

■ חסרונות המועצה אזורית מבחינת ייצוגיות

- ישוב גדול הוא תמיד יהיה בגרעון דמוקרטי ביחס לחלקו היחסי במועצה
- במועצה עם סוגים שונים של צורות התיישבות ומגזרים שונים, הקבוצה הגדולה ביותר מבחינת כמות ישובים תכתיב את הטון, ללא קשר למשקלה היחסי במספר התושבים
- הישובים העשירים יהיו בעמדה שצריך לתת שווה בשווה – גם אם זה פוגע בחלשים
- הרובד התחתון חשוף לפירוק ע"י הרובד העליון

■ עיר אזורית

- לגודל הישוב יש משקל מוגדל – אבל רק בהסכמות אפשר לפעול ביחד.
- הישוב הגדול נושא את רוב העומס – אבל מתחלק במשאבים עם הישובים הקטנים
- לרובד העליון אין סמכות לפרק וועד מקומי ללא אישור משרד הפנים

כלכלי

ארגוני

חברתי/
תרבותי

דמוקרטי

תפקוד
מרחבי

מרכזיות גיאוגרפית ≠ מרכז כובד גיאוגרפי



כלכלי

ארגוני

חברתי/
תרבותי

דמוקרטי

תפקוד
מרחבי

**מרכז גיאוגרפי – אף אחד לא גר פה
ואף אחד לא מגיע לפה "סתם"
אובדן פוטנציאל כלכלי משמעותי**

המלצות

עיר אזורית כמודל לצמיחה של ישוב גדול בתוך מועצה אזורית

1. נדרש לתכנן את הצמיחה של הישוב מראש ולא בדיעבד

1. צמיחה במקביל להעתקת תשתיות ציבוריות ושירותים
2. צמיחה במקביל יצירה של יכולת ארגונית, בתוך הישוב, לניהול ואספקת שירותים מקומיים בכל קשת השירותים
3. במקרה של מועצה אזורית גדולה – הצמחת הישוב מתוך ראייה שהיא תפוצל

2. חלוקת משאבים במקרה של פיצול – חלוקת הכנסות תוך שוויון בהכנסה לתושב בין המועצה הקיים לחדשה.

המלצות - המשך

עיר אזורית כמודל למקבץ ישובים בינוניים (עד 10 אלף)

1. קביעת הישוב המרכזי בו ימוקמו עיקר התשתיות הציבוריות (מטה המועצה, מוקדים מסחריים, חינוך על יסודי)

1. האצלת סמכויות מורחבת לוועדי הישובים – חיזוק "השריר" הארגוני ברמת הישוב.

2. מועצה אזורית מצומצמת עם נציגות שווה בין הישובים

2. נותן מענה לשני תרחישים

1. פיצול מתוך מועצה אזורית (כמו מטה בנימין ושומרון)

2. איחוד מועצות מקומיות קטנות

המלצות – מה לא לעשות

1. מועצה מקומית של צבר ישובים – פתרון נחות לעיר אזורית, פוגע

בייצוגיות ולא מאפשר איחוד בין מועצות מקומיות ערביות

2. לא לחשוש מחלוקת הכנסות במקרה של פיצולים – חלוקה על

בסיס הכנסה לתושב מהווה עקרון אשר מייעל את השימוש בכסף,

במיוחד שמועצה מקומית

3. לא לוותר על פיתוח יכולות של הישוב הצומח או המועצה האזורית

1. לרוב המדינה היא זו שמובילה את הפיתוח – והיכולת הזאת לא

מחלחלת

2. החשש מ"שכר לימוד" ראשוני מונע פיתוח יכולות – אבל בטווח

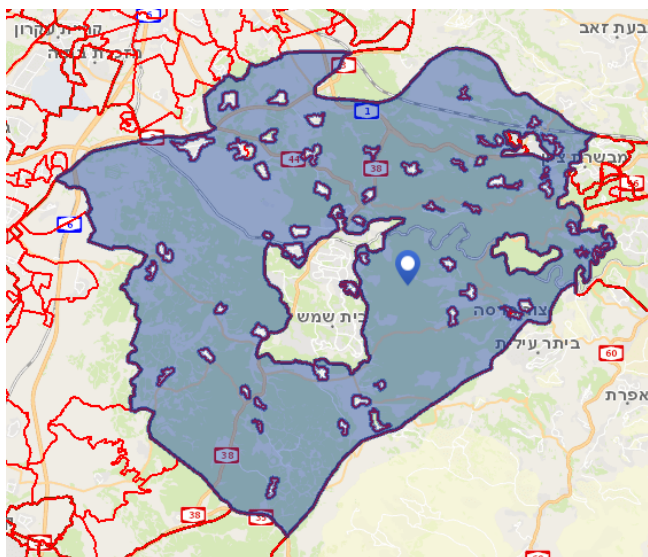
הארוך עולה יותר לכולם (למדינה, לרשות המקומית).

סוגיות שבהן לא נגעתי אבל דורשות התייחסות

1. תקציבי פיתוח – דורש מענה, כולל הכנסה של היד לכיס מצד המדינה.
2. מענקי איזון – נוסחת מענקי האיזון "קונסט" איחוד של מועצות מקומיות קטנות לתוך מועצה אזורית במודל עיר אזורית. דורש תיקון נפרד.
3. תקציבים ייעודיים ליישוב גדול שצומח בתוך מועצה אזורית – דורש מענה בכדי למנוע מצב של חסימת תקציבים ע"י מליאת המועצה.
4. הקצאת הכנסות ליישוב מתוך ארנונה למגורים (+ דמי ועד) – נדרש לגבש מנגון דיפרנציאלי ככל שהיישוב גדל ומקבל יותר סמכויות ניהול.

דוגמה מס' 1 לשילוב עיר אזורית במסגרת הסדרה מחדש של מרחב של מועצות אזוריות – מטה יהודה וצור הדסה

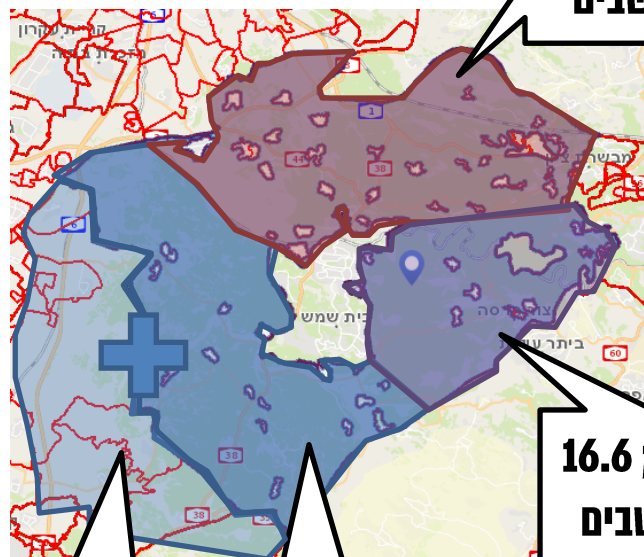
61 אלף תושבים; 64 ישובים



מועצה אזורית גדולה

מועצה אזורית גדולה

42 ישובים; 33.9 אלף תושבים



8 ישובים; 16.6 אלף תושבים

13 ישובים; 9.1 אלף תושבים

14 ישובים; 10.1 אלף תושבים

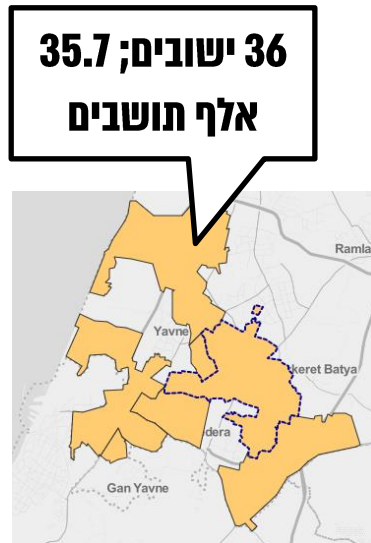
מועצה אזורית

מועצה אזורית בינונית

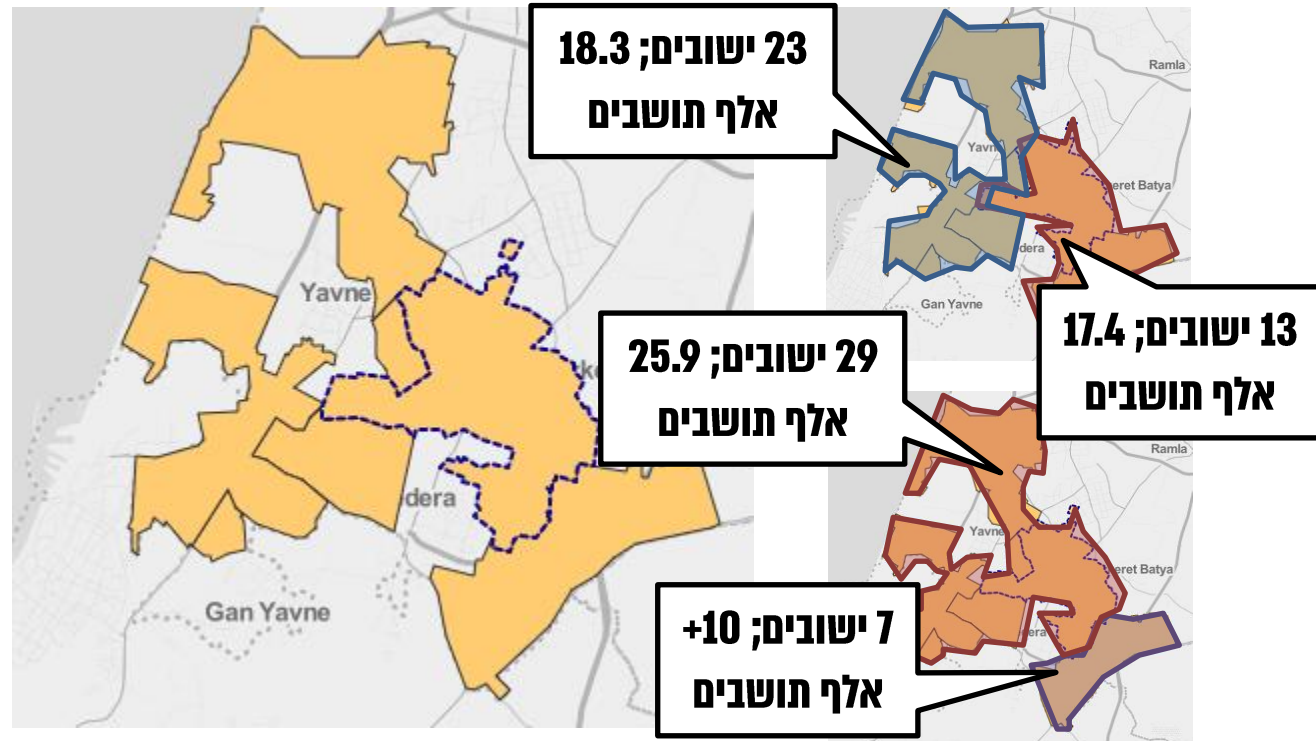
במודל עיר אזורית

דוגמה 2 לשילוב עיר אזורית במסגרת הסדרה מחדש של מרחב של מועצות אזוריות – האזוריות בשפלה

2 מועצות בינוניות



מועצה אזורית גדולה



5 מועצות אזוריות קטנות

(תחת אותה ועדה מרחבית)

מועצה אזורית

גדולה; עיר אזורית