

שינוי תחום שיפוט של רשויות מקומיות

תהליך העיור מאופיין בזרימת אוכלוסייה מהכפר אל העיר, בירידה במיספר העוסקים בחקלאות ובהרחבת תחומי שיפוט עירוניים. במדינה בתהליך של גידול דמוגרפי וצמיחה כלכלית יש כרסום מתמיד של שטחים חקלאיים-כפריים לטובת יישובים עירוניים.

השלטון המקומי בישראל מורכב מרשויות בעלות אופי אורבני (עיריות ומועצות מקומיות) מחד, ורשויות בעלות אופי כפרי-חקלאי (מועצות אזוריות) מאידך. לפי נתונים של משרד הפנים לנובמבר 1995, ישנן בתחומי הקו הירוק 183 עיריות ומועצות מקומיות, בהן מתגוררים רוב תושבי המדינה; 49 מועצות אזוריות, ששטחן כ- 80% משטח המדינה, בהן מתגוררים כ-7% מכלל התושבים; ועוד שתי מועצות מקומיות תעשייתיות (כל סוגי הרשויות יוגדרו להלן - רשויות מקומיות).

לכל רשות מקומית מוגדר תחום שיפוט בו היא נותנת שירותים לתושבים המתגוררים או הפועלים שם. למימון שירותים אלה גובה הרשות מהתושבים ומהמיפעלים שבתחומה מיסים, אגרות והיטלים שונים, וכן מסתייעת בהעברות כספים מתקציבי השלטון המרכזי.

הבסיס המשפטי להליך לשינוי תחום שיפוט של עירייה הוא פקודת העיריות (להלן - הפקודה), לפיה, אם ראה שר הפנים⁵, כי רצוי לשנות תחומה של עירייה פלונית, להרחיבו או לצמצמו - אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת - רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העירייה על-ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מיפעל או פיתוח המבוצעים על-ידי העירייה; לאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי השר, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו. לא נקבע בפקודת המועצות המקומיות הליך דומה לגבי שינוי תחומיהן של מועצות מקומיות ואזוריות, אם כי יש בה התייחסות להרחבתו של תחום. סמכותו של שר הפנים לשנות תחום של מועצה אזורית מעוגנת לפי הפסיקה בחוק הפרשנות⁶. שינוי תחום במיקרים אלה אינו כרוך בחובה להקים ועדת חקירה, אולם בפועל גם במיקרים אלה נוהג השר (בדרך כלל) להקים ועדת חקירה.

על-פי מחקרים בנושא זה⁷, המניעים של רשויות מקומיות לשנות את תחומיהן הם מגוונים: צורכי פיתוח עירוניים, המלווים בלחצי התפשטות לכיוון קרקעות חקלאיות שסביבן; שיוך מוניציפלי של מיתקנים עתירי ארנונה בשולי שטחים עירוניים ומחוצה להם; התאמה בין יישובים במועצות אזוריות על בסיס מכנה משותף (אידאולוגי, כלכלי, לאומי); שיוך מוניציפלי של יישובים כפריים לא שיתופיים, ועוד.

בשנים האחרונות חל גידול ניכר במיספרן של ועדות החקירה לעניין שינוי תחומיהן של רשויות מקומיות: כך, לדוגמה, עלה מיספר הדרישות של רשויות מקומיות לשינוי תחום

⁵ יש לציין, כי סמכויות מפקודת העיריות הואצלו למנכ"ל משרד הפנים, למעט תקנות בנות פעל תחיקתי.

⁶ בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, נקבע, כי הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות או לבטל.

⁷ על-פי מחקרים של ד"ר רוזין וד"ר חסון מהאוניברסיטה העברית, ירושלים, והגברת אנה חזן ממשרד הפנים, כגון: "מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני" (עיר ואיזור, מס' 23); "השיוך המוניציפלי של אזורי תעשייה במרחב הכפרי ובשולי המרחב העירוני" (אופקים בגיאוגרפיה מס' 39, 1994).

מ-6.2 בממוצע לשנה בשנות השבעים ל-20.5 בראשית שנות התשעים. לפי נתוני משרד הפנים, בשנים 1994 ו-1995 טיפלו בו זמנית כ-100 ועדות חקירה בשאלת תחומיהן של מרבית הרשויות המקומיות בישראל. בד בבד עם גידול מיספר הוועדות, גברה המודעות הציבורית לנושא, והעמיקה מעורבות גורמים מוסדיים ופרטיים: הממשלה ושריה (לדוגמה - ועדת השרים להאצת הבנייה), הכנסת (לדוגמה - הצעות של חברי כנסת להקמת מועצות מקומיות תעשייתיות חדשות), ערכאות שיפוטיות, ובייחוד - עם ריבוי הפניות בעניין זה לבית-המשפט הגבוה לצדק (להלן - הבג"ץ), וכן ראשי הרשויות והתושבים.

בחודשים מארס - אוגוסט 1995 בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים לשינוי תחומי שיפוט של רשויות מקומיות בשנים 1989 - 1995, ובייחוד את היעילות והתכליתיות של ההליכים. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים (להלן - המשרד), ובמשרד הבינוי והשיכון, לגבי רשויות מקומיות במחוז הצפון ובמחוז חיפה, הערים לוד ורמלה במחוז המרכז, וכן קרית גת, קרית מלאכי אשקלון במחוז ירושלים. נבדקו בעיקר העימותים בין יישובים עירוניים למועצות אזוריות בגין לחצי התפשטות עירוניים, מאחר ששכיחותה של עילה זו לדרישה לשינוי תחום היא הגבוהה ביותר.

נוהלי הליכים לשינוי תחום שיפוט

הפקודה קובעת מיסגרת להליך לשינוי תחום שיפוט. בהפעלת ועדות החקירה הלכה למעשה יש גם צורך בהתייחסות מפורטת לעניינים שונים הנוגעים לעבודתן ולהכנת התסקיר שהן מגישות לשר הפנים, כגון: איך ייוצגו האינטרסים של מיגזרים שונים הנוגעים לעבודת הוועדה; הגורמים איתם תתייעץ הוועדה בחקירתה, ובהם: המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה, הוועדה המחוזית, נציגי משרדים ממשלתיים ומוסדות שונים אחרים⁸; התיעוד ההכרחי שיומצא לה (תוכניות סטטוטוריות, תוכניות של מערכות תשתית וכו'); ולוח זמנים מירבי לכל שלב בהליך.

הבדיקה העלתה, כי במשרד לא היה נוהל להשלמת ההליך שקבעה הפקודה. בשנת 1992, הציעה הממונה לשלטון מקומי ותאגידיים במשרד, על-פי בקשת השר, נוהל מפורט בנושא, אולם הנהלת המשרד לא אישרה הצעת נוהל זו. בפסק-דין של בית-המשפט העליון, בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק, מפברואר 1996 נאמר, בין היתר: "ממליצים אנו על חיבור נוהלים קבועים אשר יוכלו בעתיד להנחות ועדות כאלה בעבודתן..."⁹.

בהעדר נוהל, נותרו בעיות רבות הנוגעות לעבודת ועדות החקירה בלא פיתרון, וכפועל יוצא - נמצאו ליקויים בהליך שינוי תחומי שיפוט, כמתואר בהמשך. מכאן, שמתחייבת יצירת מערכת משלימה ומסדירה של ההליכים הקשורים בשינוי תחומי שיפוט (אם בתקנות, ואם בנהלים וחוזר מנכ"ל).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי הרכב הוועדות נקבע על בסיס אנשי מקצוע ואנשים המייצגים באופן עקיף את המיגזרים השונים הנוגעים לדבר. לכן, ההמלצות הן לעיתים קרובות תוצאה של יחסי כוחות בתוך הוועדות, תוך מתן ביטוי בתסקירים גם

⁸ בעניין זה ראה גם בדוח מבקר המדינה 44, עמ' 246 - 247.

⁹ בג"צ 4522/95, 4824/95, 4767/95, הושעיה, ישוב קהילתי ואח', נגד שר הפנים ואחרים. (טרם פורסם).

לדעות מיעוט. הוועדות נוהגות להזמין כל גורם המבקש להופיע בפניהן; עוד הן מזמנות ביוזמתן בעלי תפקידים שונים, לרבות מהמיגזר התיכנוני, אך אין ביכולתן לאכוף זימון כזה. עוד הסביר המשרד, כי תהליך קבלת ההחלטות של הוועדות מתבסס בעיקר על קריטריונים של תיכנון, וכן על צורכי הפיתוח העירוני, לרבות צרכים כלכליים וחברתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם עוצבו כעניין שבשגרה נורמות הנהוגות בעבודת ועדות החקירה, כתחליף לתקנות ולנוהל מקיף, עדיין אין פיתרון בנושאים רבים. להלן כמה מן התוצאות שנגרמו מהעדר נוהל כאמור:

1. משך ההליך לשינוי תחום שיפוט

משך ההליך לשינוי תחום שיפוט הוא אחד המדדים לבחינת יעילותו ותכליתיותו. משרד מבקר המדינה בדק את פרקי הזמנים הממוצעים המרכיבים את ההליך, ממועד פניית ראש רשות למשרד בבקשה לשינוי תחומי השיפוט, ועד לאכרזת שר הפנים על התחום החדש. להלן נתונים ממוצעים, כפי שעלו מנתוני ועדות חקירה ב-23 עיריות ומועצות מקומיות, בעיקר בצפון הארץ, ובעיריות רמלה ולוד במרכז (ס"ה 32 ועדות חקירה ב-23 יישובים אלה):

א. פרק הזמן למינוי ועדת חקירה

מפניית ראש הרשות למשרד לשינוי תחום שיפוט ועד למינוי ועדת חקירה (מנתונים של 22 ועדות) - עוברת בממוצע כשנה, ובהפחתת כמה מיקרים קיצוניים (כגון: נשר - 42 חודשים ולוד - 37 חודשים) - הממוצע הוא כ-7 חודשים. לו קבע המשרד תנאי סף ואת המידע שעליו לקבל, כתנאי לעיון בבקשת הרשות המקומית (כגון - תוכנית אב לשטח המבוקש לסיפוח; שיעור המימוש של תוכניות קיימות ברשות ורזרבות קרקעיות קיימות ברשות), הייתה ההחלטה על עצם הקמת הוועדה קלה ומהירה יותר.

ב. פרק הזמן לעבודת ועדת חקירה

בממוצע משך עבודתה של ועדת חקירה (מנתונים של 20 ועדות) - הוא כ-16 חודשים, ובהפחתת המיקרים הקיצוניים (טבריה - 41 חודשים; נצרת - 34 חודשים; נהריה - 32 חודשים; וקרית אתא - 42 חודשים), הממוצע הוא כ-11 חודשים. מיספר הישיבות הממוצע (מנתוני 17 ועדות חקירה) הוא 4.4. פרק הזמן הממוצע בין ישיבות הוועדות הוא 3.1 חודשים, ובכמה מיקרים המרווח אף כפול מזה. משך עבודת הוועדה מותנה במורכבות הנושא שנבדק, ובמיספר הגופים בעלי העניין בו, אולם תדירות ישיבות של פעם בחודש לפחות, כפי שהשכילו ועדות חקירה אחדות לעשות, הייתה מקצרת בהרבה את משך עבודתן. בכמה מהמיקרים, האחריות להתמשכות עבודת הוועדות הייתה נעוצה בגורמים חיצוניים לוועדות, כגון: אי-העברת תיעוד שנדרש מהרשות המקומית, או שיהוי בקבלת החלטות במשרד.

לדוגמה: למועצה המקומית, שלומי הוקמה ועדת חקירה ביוני 1987, במשך ארבע שנים לאחר הקמתה לא התכנסה הוועדה, עקב בקשת ראשי הרשויות המעורבות להגיע להעברת שטחים בצורה המוסכמת עליהם. ביוני 1991 חודשה פעילות הוועדה בראשות יו"ר חדש. ועדה זו התכנסה רק פעם אחת באוגוסט 1991, לאחר מכן הקפיאה

את עבודתה, כי המועצה המקומית שלומי לא הגישה לה, על-פי התייעוד, חומר שנדרש להמשך עבודתה. במאי 1994 הוקמה ועדת חקירה חדשה. ועדה זו התכנסה לראשונה רק כחצי שנה מיום הקמתה, ובמאסר 1995 המליצה לספח לשלומי כ- 1,400 דונם למגורים ולתעשייה, משמע - להכפיל את שטח היישוב הקיים.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי לא ראה מקום להתערב, בהיותו משרד מטה שאינו מנהל את פעילותן של הרשויות המקומיות, ומן הראוי להתייחס לחשיבות עצמאותו של השלטון המקומי. המשרד גם מצא שאין צורך דחוף בשטח נוסף להתפתחות שלומי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות מתאימות, כאשר ההליך נמשך פרק זמן ארוך במיוחד, על המשרד לבחון את הצורך בהתערבותו להחשת ההליך.

מהסברי המשרד במהלך הביקורת עולה, כי למשרד לא היה כוח אדם מספיק לריכוז עבודתן של ועדות החקירה, וכי התגמול לחברי הוועדות היה נמוך (230 ש"ח ליו"ר לשיבה, ו-170 ש"ח לחבר). באוקטובר 1994 פנה המשרד למשרד האוצר בבקשה לשלם לחברי 28 ועדות חקירה שהיו עתידות לקום, על-פי המלצות של ועדת השרים להאצת הבנייה, תעריפים מוגדלים (יותר מכפול, בממוצע) במגמה לתמרץ ולקצר את משך עבודתן. בו בזמן אישר המשרד העסקת שני עובדים נוספים לריכוז עבודתן של ועדות החקירה (במקום קציני המחוזות שעשו זאת עד אז, בנוסף על עבודתם השוטפת). נמצא, כי מבין 18 ועדות חקירה שהוקמו מאוקטובר 1994 ועד ראשית אוגוסט 1995, ואשר עבדו בתנאים החדשים האמורים, שש סיימו את חקירתן והגישו תסקירים בתוך כ-6 חודשים בממוצע (אם כי עד לסיום הביקורת לא נעשתה אכרזה לגבי מיקרים אלה), ובבדיקת מעקב במאסר 1996 התברר, כי שש נוספות מתוך ה-18, סיימו גם הן את עבודתן.

ג. פרק הזמן עד להחלטת השר

פרק הזמן הממוצע מסיום עבודת ועדת חקירה והגשת התסקיר למשרד ועד להחלטת השר בדבר של אכרזה (בעירייה) או צו (במועצה מקומית) וחתימה על מפות תחום השיפוט החדש (מנתונים של 10 ועדות) הוא כ-19 חודשים. שלב זה, על-פי הממוצעים של השלבים שהובאו לעיל, הוא הממושך ביותר. יצויין, כי במיקרה אחד (רמלה-לוד) חתם השר, בדצמבר 1991, על האכרזה והמפה בתוך שבוע מקבלת התסקיר, בלי שהתאפשר לעובדי המשרד לבדוק באופן מעמיק את רשימת הגושים ואת התשריטים.

המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הגורם להתמשכות ההליך בשלב האמור נעוץ בצורך שהרשויות המקומיות יכינו את המפות עם רשימת הגושים והחלקות, לאחר הבדיקה של המרכז למיפוי ישראל, ופעולות אלה אינן נעשות במהירות הראוייה. השר חותם על המפות בממוצע כחודש לאחר הגעתן. כאשר תושלם מערכת המיפוי הממוחשבת של השלטון המקומי, יהיה המשרד אחראי להכנת המפות של רשויות, ובכך יימנע חסם זה.

יצויין, כי ב-11 מהרשויות המקומיות שנבדקו מסרו ועדות החקירה בשנים 1991 - 1993 תסקירים בהם המליצו על שינוי תחומי שיפוט. בשש מבין 11 הרשויות לא נעשתה אכרזה על שינוי התחום ולא נמצא כל תיעוד בקשר לכך: לגבי שלוש משש רשויות אלה (מגדל העמק, עפולה וצפת) הסביר המשרד, כי השר החליט שלא לאמץ את מסקנות הוועדות ולא לשנות את תחומי אותן רשויות. לגבי יתר שלוש הרשויות לא התקבל הסבר כלשהו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שגם החלטה של שר הפנים שלא לשנות תחום שיפוט תהיה מתועדת ומנומקת. בעיית השיהוי בהכנתן ובאישורן של המפות היא המחשה נוספת לצורך בנוהל או בתקנה שישדירו ביתר פירוט את הליכי הטיפול בשינוי תחום שיפוט. מדיניות ברורה בנושא תחומי שיפוט ומערכת קריטריונים הנגזרת ממנה להערכת המלצות ועדות החקירה, עשויים לסייע לקצר את הליך קבלת ההחלטות.

ד. משך הזמן הכולל של ההליך

הועלה, כי משך הזמן הממוצע של כל ההליך, למן הגשת הבקשה של הרשות לשינוי תחומה ועד לאכרזת השר¹⁰, היה 33.5 חודשים. המיקרים הקיצוניים נמצאו בנהריה (84 חודשים), עכו (63 חודשים) וקרית אתא (42 חודשים).

ועדות החקירה שנבדקו במחוז הצפון הוקמו ברובן כפועל יוצא מגל העלייה מ-1989 ואילך, אשר חייב תוספות שטח, בעיקר ליישובים עירוניים אשר קלטו עולים רבים. גם בהתחשב ברזרבות קרקעיות שהיו לכמה מהערים במחוז זה, היה על המשרד לתת את הדעת לצורכיהן של ערים אלו בעתיד היותר רחוק, ולאפשר להן לתכנן את הבנייה עליהן ביישוב הדעת, ללא לחץ או בהילות, ותוך שמירה על רזרבות לטווח הארוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול קציבת פרקי זמן מירביים לכל שלב בהליך, כדוגמת פרקי הזמן שנקבעו להליכים שונים בחוק התיכנון והבנייה.

להלן דוגמה לנזק שנגרם משיהוי כאמור בהליך שינוי תחום שיפוט:

ביולי 1990 מונתה ועדת חקירה לבדיקת תחום עיריית קרית אתא. הוועדה מסרה לראשונה את המלצותיה למנכ"ל המשרד ביולי 1991, אך בגלל התנגדויות נשנות למסקנות הוועדה, התמשכה העבודה עד ינואר 1994, כ-42 חודשים. עיקר העיכובים היו בשל התנגדויות של חברה עסקית לספח לעיר שטח בלתי בנוי של כ-1,100 דונם שבחזקתה. הוועדה שינתה את המלצותיה המקוריות כמה פעמים, דבר שגרר התנגדות של עיריית קרית אתא, אשר עמדה על קיום מלוא ההמלצות המקוריות של הוועדה. בינואר 1994 חתם שר הפנים על שינוי תחום העיר ועל סיפוח חלק מהשטחים כהמלצת הוועדה.

השיהוי בעבודת הוועדה גרם סבל רב לתושבים אשר רכשו דירות בשכונה שתוכננה ונבנתה מאז שנת 1991 ואילך, בתחום המועצה האזורית זבולון, בהיקף של כ-2,000 דירות, ונועדה להעברה לתחום קרית אתא. העברת שטח שכונה זו נדונה אף היא בוועדת החקירה. יצויין, כי עוד בדצמבר 1992 פנה ראש המועצה האזורית זבולון למנכ"ל המשרד בבקשה לזרז את ההעברה. השיהוי בעבודת הוועדה ובקבלת החלטה במשרד גרמו לכך שהשכונה לא חוברת לתשתיות ולשירותים ציבוריים, דבר שמנע מרוכשי הדירות במשך יותר מחצי שנה לאכלס את דירותיהם, על אף שהיו מוכנות, ועל אף שעצם העברת השטח הייתה מקובלת על שתי הרשויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהפקודה מקנה לשר הפנים שיקול דעת עצמאי, ובלתי מותנה בהסכמה של הרשות, לשנות תחומי שיפוט, היה מקום

¹⁰ לפי נתונים של 11 ועדות חקירה, לגביהן היו בארכיב המשרד מלוא הנתונים.

בנסיבות מיקרה זה לזרז את ההליך ולקבל החלטה של השר להעברת השטח שכאמור לא הייתה שנוייה במחלוקת; בכך היה נחסך סבל למאות מרוכשי הדירות.

ההליך הממושך לשינוי תחומי שיפוט כמתואר, עלול להביא לתוצאות הבאות:

עיכוב בזמינות הקרקע לבנייה בגין שיהוי בתיכונה, בשיווקה ובחיבורה לתשתיות, ומכאן למחסור במשאבי קרקע ולייקורם¹¹; אי-יצירת רזרבות עתידיות מתוכננות למיקרים של התחדשות עלייה המונית; פיגור או שיבוש בהשגת קיבולות אוכלוסין ביישובים, כפי שנקבעו בתוכניות מיתאר לפריסת אוכלוסין, וכתוצאה מזה הקושי בעמידה ביעדים התיכנוניים שבבסיס תוכניות אלה. פגיעה ביישובים שמיצו את קיבולתם יכולה לבוא לידי ביטוי בעצירת התפתחות היישוב, הגירה שלילית, תחרות חריפה על שימושי קרקע מנוגדים ועליית הרנטה כתוצאה מכך (לדוגמה - קרית מלאכי וקרית ים).

בנוסף על כך עלולה תוצאת השיהוי להתבטא בהותרת מצב קיים של גבולות מעוותים וארוכים, שחלקם מהווים "צווארי בקבוק", או שטחים מנותקים ללא רצף פיזי עם עיקר שטח הרשות (כגון: גבולות המועצות האזוריות משגב, מעלה יוסף, מרום הגליל ודרום השרון). כל זה מביא לייקור פעולות הרשות, עקב הצורך במתן שירותים ופריסת תשתיות לשטחים מרוחקים או מנותקים; מקשה על תיכנון רציונלי; ופוגע ביעילות פעולותיהן של הרשויות.

2. תדירות המינוי של ועדות חקירה לאותה רשות

נמצא, שהיו רשויות מקומיות בהן מינה משרד הפנים ועדות חקירה בזו אחר זו. בכמה מהן נבע הדבר מכך שכל ועדה נתבקשה לבדוק את תחום הרשות בגיזרה מסויימת בלבד. תופעה זו מצביעה, לכאורה, על תפישה במשרד, לפיה תפקיד ועדות החקירה הוא להציע פיתרון לבעיות נקודתיות בטווח הקצר בלבד, בדרך כלל לפי יוזמתה של הרשות המקומית עצמה, ולא פיתרון כולל לטווח הארוך, בהתאמה לקיבולות אוכלוסייה המתוכננות לאותו יישוב, שקובע המשרד עצמו. יצוין, כי לפי הפקודה, היוזמה לדיון בשינוי תחום שיפוט יכולה לבוא גם מהמשרד, מתוך ראייה כוללת של צורכי המקום.

כן נמצא, שתדירות המינויים של ועדות החקירה הייתה לפעמים תוצאה של אי-קבלת החלטה, או אי-יישום מסקנות של ועדה קודמת שפעלה באותו יישוב. להלן דוגמה:

ביולי 1981 מינה שר הפנים ועדת חקירה לעיר טבריה, וזו התכנסה לראשונה רק אחרי חמש וחצי שנים, בינואר 1987. בישיבה אחת התקבלו המלצות, אלא שאלה לא יושמו באכרזה לאחר מכן. בנובמבר 1989 הוקמה ועדת חקירה נוספת, והיא סיימה את עבודתה באוגוסט 1991; גם המלצות ועדת חקירה זו לא יושמו. במאי 1994 אימץ מנכ"ל המשרד את מסקנות הוועדה השנייה, אך באותה ישיבה עצמה החליט גם על הקמת ועדת חקירה חדשה לדון באותו נושא; ואומנם, ביוני 1994 הוקמה ועדה חדשה. בינואר 1995 הורה הממונה על מחוז הצפון, בידיעתו של מנכ"ל המשרד, להקפיד את פעולת הוועדה האחרונה. יוצא, שהקמת ועדות החקירה לעיר טבריה הייתה הליך חסר תכלית, ולא נתקבלו במשרד כל החלטות בדבר שינוי תחום השיפוט של עיר זו.

¹¹ בעניין זה ראה דוח שנתי 45, עמ' 93-94 לגבי קרית גת ואשקלון.

3. תסקירי ועדות החקירה

התסקיר הוא תוצאת עבודתה של ועדת חקירה, ומישקלן רב בתהליך קבלת ההחלטות במשרד הפנים. בפסק-דין של בית המשפט העליון מנובמבר 1994¹² נפסק, בין היתר, כי כיוון ששר הפנים עצמו אינו חוקר ואינו שומע, לא את הנוגעים בדבר ולא את המומחים לדבר, הוא תלוי בעיקר בתסקיר של ועדת החקירה. לכן מוטלת על הוועדה החובה לא רק להציג באופן נאמן את הממצאים החשובים ואת הטענות העיקריות, אלא גם לנמק את מסקנותיה. אם הוועדה אינה מוסרת לשר תסקיר כנדרש, היא משמיטה את הבסיס הראוי לאכרזה על שטח שיפוט חדש.

א. הבדיקה העלתה, כי קיימים הבדלים ניכרים, בהיקפם ובתוכנם, בין התסקירים שהוועדות מגישות לשר הפנים. כך, לדוגמה, במקצת מהתסקירים של ועדות החקירה, פורטו השיקולים שהופעלו (כגון: שיקולי תיכנון, פיתוח, ניהול, צדק חברתי, תעסוקה ותיפקוד אדמיניסטרטיבי), ואלה שימשו לניתוח הבעיות ולהנמקת ההמלצות שהתקבלו. לעומת זאת, בתסקירים אחרים הוצגו עמדות הרשויות, וצורפו הפרוטוקולים של הישיבות, אולם החלטות הוועדות הובאו כמעט ללא הנמקות ובהיקף מצומצם. בכמה מהתסקירים שנבדקו הועלה, כי יקשה או בלתי ניתן יהיה ליישם את המסקנות וההמלצות שנכללו בהן.

לדוגמה: ועדת חקירה שפעלה בקרית ים, לבדיקת גבולות חדשים שיתנו פיתרון למחסור בשטחים למגורים ולתעסוקה, המליצה בנובמבר 1991 לצרף מחצית משטח מכון דוד (רפא"ל) לקרית ים, ואת המחצית האחרת לעיריית עכו (על אף שחקירת תחומה של עכו לא נכללה במנדט של ועדת החקירה). עם זאת, הציעה הוועדה להמתין לביצוע ההמלצה עד אשר תחליט מערכת הביטחון בסוגיית שינוי המתכונת העסקית של רפא"ל מיחידת סמך במשרד הבטחון לחברה, או עד אשר תפונה מהשטח. משהתנתה את ביצוע ההמלצות האמורות בהסבת רפאל לחברה או בפינוייה מהשטח, לא סיפקה הוועדה את הצורך המידי של קרית ים בשטח למגורים.

ב. הועלה, כי תסקירי ועדות החקירה לא תמיד שיקפו התמודדות מעמיקה עם הנתונים וההשגות שהוצגו בפניהן. רשויות מקומיות (ובייחוד מועצות אזוריות), שהגישו השגותיהן לוועדות חקירה במגמה למנוע הוצאת שטחים מתחומן, וגופים, כגון חברת החשמל, שהגישו השגות במגמה למנוע שיוכם לתחום של ערים שביקשו זאת, הסתייעו ביועצים אורבניים ומשפטיים שחיברו דוחות תומכים, מנומקים ומפורטים בהרבה מהבקשות וההנמקות של העיריות לספח לתחומן שטחים של רשויות אלה, וגופים כאמור. במיקרים רבים נידחו ההשגות מבלי שהובאו בתסקירים של ועדות החקירה הסברים לדחייתם.

ועדות החקירה שמינה המשרד, הביאו לידי ביטוי, במרבית התסקירים שנבדקו, את המכנה המשותף ואת ההסכמות של הרשויות (כביטוי למשאלת התושבים), כשיקול עיקרי להמלצותיהן. לדעת משרד מבקר המדינה, ההתפתחויות שחלו בנושא זה במשך השנים מחייבות לשקול מחדש את ההליכים והנורמות לגבי תוכנם והיקפם של התסקירים שנקבעו מזמן. בכלל זה, מן הראוי לבדוק מחדש את המישקל שנתן המחוקק המנדטורי ל-"משאלתם של רוב בני העיר" בעיצוב מפת הרשויות.

¹² בג"ץ 93/5445, עיריית רמלה נ' שר הפנים ואחרים, תקדין עליון, כרך 394(3), תשנ"ד / תשנ"ה-1994.

ג. במהלך שנת 1994 עסק משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) באיתור שטחים לבניית חמש מאות אלף דירות, אשר נועדו לספק את הביקוש החזוי לדירה בשנים 1995 - 2005. הבדיקה כללה עריכת סיקרי היתכנות ל-23 יישובים עירוניים בהם ניתן, לדעת משרד השיכון, להרחיב את תחום השיפוט, לספח שטחים להרחבת הערים האלה, ולבנות עליהם דירות למגורים. מרבית בדיקות ההיתכנות של משרד השיכון התייחסו לקרקע שבבעלות המדינה. לאחר עריכת הסקרים עודד משרד השיכון את ראשי הרשויות לפנות למשרד בבקשה להרחיב את תחומי השיפוט ביישוביהם.

הועלה, כי סיקרי ההיתכנות נשלחו למינהל התיכנון במשרד לקבלת תגובתו, וכן נשלחו לצוות המעקב ובקרה של ת/מ/א 1331¹³, כדי לבדוק את ההתאמה לתוכנית זו. אולם הם לא הועברו למינהל לשלטון מקומי במשרד, אשר מטפל בשנוי תחומי שיפוט, כדי שיוכל להביאם לידיעת ועדות החקירה שפעלו בכמה מהיישובים אשר הומלץ על הרחבתם.

מהשוואת כמה סיקרי היתכנות, שהוכנו על-פי הזמנת משרד השיכון, לתסקירים של ועדות החקירה שנבדקו, עולה, כי לסיקרי ההיתכנות שהזמין משרד השיכון יש יתרון ניכר - במסד הנתונים, בשימוש בקריטריונים, ובמגוון החלופות המוצעות - לעומת התסקירים שהזמין משרד הפנים. משרד הפנים השיב, בעיקבות הערתו של משרד מבקר המדינה, כי סיקרי ההיתכנות אכן משמשים בסיס טוב להחלטה, וכי כיום מקיימים קשר ישיר עם משרד השיכון להחלפת מידע בנושא.

סיקרי ההיתכנות בדקו את הרקע התיכנוני והקיבולות המתוכננות של כל היישוב, וכן את התוכניות המתייחסות לשטחים שנועדו לסיפוח; את המלאי הקיים בכל היישוב, ואת המלאי הפונטנציאלי על-פי תוכניות, ומכאן - את טווח הזמן בו ימצא היישוב את כל הרזרבות שבתחומו; את הרקע האזורי ומקומו של היישוב לאור תיכנון האיזור כולו. סיקרי ההיתכנות קבעו קריטריונים לאיתור שטחים חדשים, תוך הערכת זמינותם; כן הם ניתחו את מצבן ואת צורכיהן של הרשויות מהן מוצע לקחת שטחים, ואת המשמעות של גריעת השטחים מהן, והציעו חלופות אחדות לכיווני פיתוח אפשריים בהתייחס גם לטווחי הזמן השונים.

לאור היריעה הרחבה של המרכיבים שלעיל, שהובאו בחשבון בסיקרי ההיתכנות שהוכנו עבור משרד השיכון, ולא נמצאו בתסקירים שהזמין המשרד, יכולים סיקרי ההיתכנות לשמש כמודל לתסקירי ועדות החקירה, ולקבוע תקן חדש לחקירתן. מן הראוי שהמשרד ישנן את הדרישות לוועדות החקירה, כפי שהן באות לידי ביטוי גם בהחלטת בג"ץ 5445/93, ייתן דעתו למתכונת הרצויה של התסקירים ויפעל ליצור, במידת האפשר, אחידות בתסקירים, על אף השוני בהרכבי הוועדות ובמורכבות הנושאים שהן עוסקות בהם. על משרד הפנים לתת את הדעת כשיקול עיקרי, לחשיבות התיכנון הלאומי, עליו הוא מופקד, כפי שיובא בהמשך.

13 תוכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה, מסי' 31 שאישרה הממשלה בינואר 1993.

ניצול משאבי הקרקע

הרחבת תחומי השיפוט מטרתה, בין היתר, להקנות לרשויות פוטנציאל קרקעי נוסף לבנייה, לאחר שרוב המצאי הקיים נוצל, או עתיד להיות מנוצל, בטווח הקצר. הרחבה רבה מדי עלולה להביא לניצול בלתי יעיל של משאב הקרקע. משרד מבקר המדינה העלה, כי היו מיקרים שבהם ביקשו רשויות מקומיות לספח שטחים נוספים, בדרך כלל על חשבון שטחים חקלאיים של יישובים במועצות אזוריות שסביבן, אף שהיו להן עדיין עתודות קרקע משלהן, ובכלל זה - קרקעות פרטיות בלתי מנוצלות בשיעור ניכר.

הועלה, כי בתוך הערים צפת עפולה ושרפעם היו עובר לסוף שנת 1992, שטחים ללא שימוש בשיעור של 64%, 70% ו-68% בהתאמה. אף על-פי כן מינה המשרד בשנים 1991 - 1993 ועדות חקירה להרחבת תחומן של ערים אלה. במיקרה של צפת, ביקשה העירייה לספח כ-28,000 דונם, אף שהיו בעיר כ-18,000 דונם ללא שימוש. במיקרה של עפולה ושרפעם, ביקשו הערים לספח שטחים חקלאיים ממועצות אזוריות שסביבן, במקום לפעול לשינוי ייעודם של שטחים חקלאיים בתחומן, כדי לבנות עליהם. בשני המיקרים האחרונים, חלק מקשיי הזמינות של קרקעות בתוך הערים נבע מריבוי בעלויות פרטיות.

בהעדר מדיניות בדבר השימוש והניצול של קרקעות פרטיות ושטחים חקלאיים בתוך ערים, המליצו ועדות החקירה בשלושת המיקרים שהובאו לעיל על סיפוח שטחים חקלאיים חיצוניים, אף שלא מוצו קיבולות ערים אלה עצמן, שמרבית שטחן לא היה מבונה (בעניין זה ראה גם דוח מבקר המדינה 45, עמ' 100 - 104). נושא זה אף לא בא לידי ביטוי בתסקירים הנוגעים לצפת ולשרפעם. יצויין, כי שר הפנים לא אישר את הרחבת הערים צפת ועפולה, אולם אישר את הרחבת העיר שרפעם.

מדיניות לשינוי תחום שיפוט

תחומי השיפוט של רשויות מקומיות עדיין משקפים, במידה לא קטנה, נסיבות גיאוגרפיות ופוליטיות, ששררו בתקופה בה עוצבה מערכת השלטון המקומי - תקופת המנדט והשנים הראשונות שלאחר קום המדינה. על-פי מחקרים אקדמיים בנושא, שהוזכרו לעיל, התחוללו בשנות השמונים כמה שינויים שיצרו תמריץ לבקשות של הרשויות המקומיות לשינוי תחומיהן, ובכלל זה: עליית דור חדש של מנהיגים בעיירות הפיתוח, אובדן המעמד הייחודי של המיגזר הכפרי והקשיים הכלכליים שפקדו אותן, הקמת יישובים קהילתיים לא שיתופיים, ושינוי העדפות בשוק הדיור (תהליך הפרבור). כפועל יוצא, רבו הקונפליקטים בין עיריות לבין מועצות אזוריות, על רקע של דרישות לשינוי תחומי שיפוט, בדרך כלל על-ידי העברת שטחים לרשויות העירוניות, כדי להועידם בעיקר לבנייה למגורים. על-פי מחקרים אלה, במיקרים רבים נסובו הקונפליקטים על השיוך של אזורי תעשייה ומיתקנים שונים בשולי המרחב העירוני, במטרה להרחיב ולהגדיל את בסיס ההכנסות של הרשות המבקשת (מתקבולי ארנונות, אגרות בנייה ופיתוח ומהיטל השבחה).

גל העלייה מ-1989 ואילך חרף את התחרות על השליטה בקרקעות של מועצות אזוריות הסמוכות לשולי הערים. הגידול הדמוגרפי המואץ הצריך פיתוח מידי אשר למימוש נדרשו שליטה בקרקע ותיכנונה. בד בבד חלה שחיקה במדיניות השמירה על הקרקע החקלאית, אשר באה לידי ביטוי, בין השאר, בהקמת הוועדות לבנייה למגורים ותעשייה באמצע 1990, לפי

חוק הליכי תיכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990¹⁴. חוק זה התווה מסלול מזורז, אשר חולל הפשרת קרקעות חקלאיות רבות. גם החלטות של מועצת מקרקעי ישראל (מהשנים 1992-1994), איפשרו לחוכרי קרקע חקלאית ליזום שינוי יעודה לבניית נכסים מניבים.

על אף התמורות שחלו, לא נעשתה בחינה כוללת של מפת השלטון המקומי ורבו המיקרים של סכסוכי גבולות בין רשויות מקומיות. מדיניות שתבסס על הכרת התמורות וגיבוש עמדות מתוך ראייה כוללת של הצרכים הלאומיים (תיכנוניים, כלכליים וחברתיים), ואשר ממנה ייגזרו קריטריונים מנחים, עשויה להיות מכשיר חשוב ליישובם של רבים מסכסוכים אלה. העדר מדיניות בכלל, מדיניות בלתי ברורה או אי-עידכון מדיניות שגובשה בעבר, מקשים על הגדרת הבעיות, על הערכה של הפיתרונות ועל תהליך קבלת ההחלטות.

גיבוש מדיניות כזו חיוני בייחוד לקביעת כיווני הפיתוח הפיזי במדינה ופריסת השטחים הבנויים, והמחיר הכלכלי, החברתי והסביבתי המשתמע מהם. קביעת מדיניות זו כרוכה בבדיקה והערכה של חלופות, כגון: עיור מקבצי יישובים חקלאיים; הקמת ערים חדשות ו/או ציפוף אזורי מגורים קיימים; צימצום מיספר הרשויות; שיוכם המוניציפלי של מיפעלים עתירי ארונה בפוטנציה, שהוא כיום אחד הגורמים העיקריים לערעור יציבות מפת הרשויות המקומיות בישראל.

מדוחות שהוכנו בידי המשרד, או על-פי הזמנתו, עולה, שנדונו כמה מהסוגיות הנוגעות למדיניות בנושא תחומי שיפוט: ב"תוכנית האסטרטגית של משרד הפנים לשנים 1991 - 1995" שפורסמה ב-1991 נקבע, כי המשרד יוביל לפיתוח מערכות ממוסדות לשיתוף פעולה אזורי שימנע תחרות בין רשויות על משאבים, וינתן דגש לשיתוף פעולה בין המיגזר העירוני והכפרי; המשרד יזום שינויים במפת הרשויות ויצמצם את מיספרן; המשרד יפעל להגברת השיתוף הוולונטרי והכפוי בין רשויות. בת/מ/א 31 ובתוכנית אב לישראל לשנת 2020 - שלב א' (שהזמינו משרדי ממשלה וגופי תיכנון אחרים), ניתן דגש לתהליך העיור; העדפת עיבוי יישובים קיימים; הימנעות מהקמת יישובים חדשים; שמירה מירבית על שטחים פתוחים קיימים; והעדפת מרכזי תעשייה ותעסוקה אזוריים גדולים על-פני ריבוי אתרי תעשייה קטנים.

הועלה, כי המשרד לא הצליח בשנים האחרונות לקדם באופן מהותי את הגשמת מרבית היעדים שבתוכניות האמורות: לא הייתה יוזמה מצד המשרד לשינוי מפת הרשויות המקומיות; לא חל צימצום במיספרן והוא אף גדל בשנים האחרונות; לא קודם שיתוף הפעולה בין הרשויות ולא פחתה במקביל התחרות ביניהן על משאבים. הניסיונות שנעשו במשרד להתמודד עם הבעיה של שיוך אזורי תעשייה היו ספורים (הקמת שתי מועצות מקומיות תעשייתיות ושני אתרי תעשייה בניהול משותף של כמה רשויות); אולם, טרם גובשו מודלים כלל ארציים למיסגרות של שיתוף בהכנסות מארנונה ותיפעול אזורי תעשייה, המשותפים לכמה רשויות, הן לגבי אזורי תעשייה קיימים והן לגבי אזורי תעשייה מתוכננים; טרם נקבעו עקרונות מנחים להעברת תחום מרשות אחת לאחרת, כדי להקים עליו איזור תעשייה.

¹⁴ תוקפו של החוק פקע באפריל 1995, אולם הדיון בתוכניות שהוחל בהליכי אישורן לפי החוק לפני מועד זה - נמשך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי בבסיס החלטותיו בעניין שינוי תחומי שיפוט, אכן עומדים עקרונות של מדיניות כגון אלה הבאים לידי ביטוי בתוכניות מיתאר ארציות לתפרוסת האוכלוסיה ובת/מ/א 31. מטיבה של מדיניות, שהיא ניתנת להגדרה בדרך של עקרונות יסוד בלבד, אשר תרגומם לכל מיקרה ומיקרה מחייב שקילת ההיבטים הרלוונטיים לאותו מיקרה, ובהם צורכיהן הקונקרטיים של כל אחת מהרשויות המעורבות, כגון צרכים כלכליים, צרכים מוניציפליים ותיכנוניים. עוד הסביר המשרד, כי מורכבות היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, והצורך לשמור על עצמאות השלטון המקומי, אינם מאפשרים ליזום רפורמה כוללת בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. מהלך כזה, סיכויי הצלחתו, תוך שמירת מירקם היחסים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות הם קלושים. לדעת המשרד, השלטון המקומי הוא הגורם המיטיב לייצג את צרכיו, ולכן יש להותיר בידיו את היוזמה לשינוי תחום שיפוט. המשרד ציין, כי הממשלה הטילה על שר הפנים למנות ועדה ציבורית לבדיקת מפת השלטון המקומי, ובעיקר לבדוק איחוד של רשויות מקומיות משיקולים כלכליים. עוד ציין המשרד, כי הוא תומך בהצעת חוק פרטית שנועדה לאפשר ניהול משותף של אזורי תעשייה תוך חלוקת ההכנסות הנגבות מאותו איזור.

משרד מבקר המדינה העיר, כי עקרונות המדיניות שהצביע עליהם המשרד בתשובתו אינם כוללים נושאים מרכזיים, כגון: פריסת השטחים לבנייה עירונית; היקף השטחים החקלאיים והפתוחים במרכז הארץ; עתידן של המועצות האזוריות על רקע שינויים שחלים בהן ותהליך העירור; מידרג היישובים על-פי גודל אוכלוסייתם ותיפקודיהם (בהעדר תוכניות מיתאר מחוזיות עדכניות תקפות); ושיוכם המוניציפלי של מיפעלים עתירי ארנונה בפוטנציה. עוד יש לציין, כי אף המדיניות החלקית של המשרד, לא הובאה לידיעת ועדות החקירה כקווים מנחים בעבודתן.

התיכנון הלאומי ושמירת האינטרסים הלאומיים מופקדים בידי השלטון המרכזי. לדעת מבקר המדינה, גם אם המגמה היא לחיזוק מעמדן ועצמאותן של הרשויות המקומיות, אין לגזור מכך הימנעות השלטון המרכזי ממעורבות בתחומים, כגון: המעמד האזורי של הרשות, ושמירה על משאב הקרקע המצוי במחסור ברמה הלאומית - שכן ראייתן של הרשויות היא מקומית. יצוין כי לפי הפקודה, כאמור, היוזמה לדיון בשינוי תחום שיפוט, יכולה לבוא לא רק לפי "משאלתם של רוב בני העיר", אלא גם "מסיבה אחרת"; ומכאן, שגם בידי המשרד ליזום מצידו דיון בשינוי תחומי שיפוט. מן הראוי, שלצד היוזמות של הרשויות המקומיות יממש גם המשרד עצמו את האפשרות ליזום, במיקרים המתאימים, שינוי תחום מתוך ראייה כוללת יותר של צורכי האיזור, ולנוכח האפשרות לעצב תחומי שיפוט שיאפשרו תיפקוד מיטבי, כלכלי - חברתי, של הרשויות המקומיות ושל המשק בכללו.

יוזמה נרחבת לשינוי מפת הרשויות, ביחוד בשנת 1994, נעשתה על-ידי משרד השיכון, כפי שהובא לעיל. משרד השיכון אף מתכנן ערים חדשות לטווח שמעבר לתחולתה של ת/מ/א 31, אשר קבעה מדיניות של אי-הקמת ערים חדשות; יצוין שגם בתוכנית האב לישראל 2020 שבהכנה, הקו המנחה בנושא זה הוא כי אין להקים ערים חדשות בישראל.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שמשרדי הממשלה המופקדים על התיכנון הפיזי של ישראל יתאמו את מדיניותם ואת פעולותיהם בתחום זה.

שיקולי תיכנון בקביעת תחומי שיפוט

1. אין פקודת העיריות קובעת, באופן ממצה, את השיקולים שיש להביא בחשבון בתהליך קבלת ההחלטה בדבר שינוי תחום שיפוט. כאמור, מוזכרות בפקודה "משאלתם של רוב בני העיר" ו-"סיבה אחרת" כעילות לפתיחת ההליך. הפקודה גם מנחה את השר ואת ועדות החקירה להתחשב "עם כל מיפעל או פיתוח המבוצעים על-ידי העירייה". בנוסף על כך, ניתן לשר שיקול דעת רחב בקבלת החלטתו. עם זאת, קיימת פסיקתו של בית-המשפט העליון הכוללת הנחיות הן לוועדות החקירה, בבואן לדון ולהמליץ על שינוי תחום, והן לשר - בבואו להחליט בעניין. הדברים סוכמו לאחרונה בפסק-דין מנובמבר 1994,¹⁵ לאמור:

"בסופו של דבר חייב שר הפנים, במיקרה בו הוא שוקל את שינוי התחום של עירייה, להתבסס על השיקולים הענייניים החלים באותו מיקרה כדי להגיע לאיזון ראוי בין האינטרס של אותה עירייה, האינטרסים של השטח העומד בפני סיפוח, האינטרסים של הרשות המקומית ממנה ינותק אותו שטח וכן, בנסיבות מסוימות, אינטרסים לאומיים, כגון צרכים של תיכנון לאומיים".

דברים דומים, בדבר הצורך לשקול את האינטרסים השונים ולאזן ביניהם, הופנו גם לוועדת החקירה, לגבי הטיפול שלה בעניין (שם, בעמ' 1625 - 1626).

מכאן, שבמצב המשפטי הקיים, צרכים של תיכנון בכלל ותיכנון לאומי בפרט אכן מהווים נושאים שיש להביאם בחשבון השיקולים בתהליך קבלת החלטות בדבר שינוי תחום השיפוט, זאת כחלק ממכלול השיקולים.

2. הועלה, כי היו מיקרים בהם השיקול התיכנוני לא הנחה את המשרד או את ועדות החקירה במידה הראויה. במהלך של הכנת תסקירים, לא בדקו תוכניות מיתאר, ולא שיתפו באופן מלא, כעניין שבשיגרה ומתוקף נוהל מחייב, גורמי תיכנון במחוזות המשרד או מחוץ למשרד (כגון: משרד השיכון, ממ"י, המשרד לאיכות הסביבה). לעיתים אף עמדו החלטותיהן של ועדות החקירה בסתירה להמלצות המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה. להלן דוגמאות:

(1) ועדת החקירה שמונתה למגדל העמק המליצה עוד ביוני 1991, על הרחבתה של עיר זו בכ-1400 דונם. ביולי 1991, אימץ מנכ"ל המשרד את ההמלצות שבתסקיר ועדת החקירה. המועצה האזורית עמק יזרעאל התנגדה בצורה נמרצת לגריעת השטח מתחומה. שר הפנים דאז החליט להשהות את חתימתו על הצווים והמפות, עד אשר העירייה והמועצה האזורית יגיעו לכלל הסכמה. עד לסיום הביקורת לא הורחבה מגדל העמק. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי החלטת שר הפנים שלא להרחיב בשלב זה את תחום השיפוט של מגדל העמק נקבעה לנוכח החומר שהוגש לו, כי רשות זו אינה זקוקה לקרקעות נוספות לצורכי פיתוח בטווח המידי; לדברי המשרד, ייתכן ולאחר שהרשות תמצה את עתודות הקרקע שנתרו לה לפיתוח - יהיה מקום לשקול מחדש את הרחבת תחומה.

תשובת המשרד אינה מתיישבת עם חוות-דעת של משרד השיכון, אותה הגיש למשרד באפריל 1991. לפי הנאמר בה, מגדל העמק כיישוב קולט עלייה, כבר מיצה את כל הרזרבות של השטחים הזמינים לבנייה. התשובה אינה מתיישבת גם עם המגמות התיכנוניות שהותוו

¹⁵ בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נגד שר הפנים ואח', תקדין עליון, כרך 94 (3), תשנ"ד/ תשנ"ה - 1994, עמ' 1614.

בתוכנית מיתאר מחוזית מס' 2 (שינוי מס' 9) למחוז הצפון, שהוכנה ביוזמת המשרד עצמו, ביחד עם גורמים אחרים, ונמסרה לו ביולי 1992 (וטרם הופקדה); תוכנית זו שמה דגש על הגדלת האוכלוסייה העירונית במחוז הצפון, ובייחוד בחמש ערים בגיזרתו המרכזית, כפיתרון העיקרי לפיתוח צפון המדינה, ובמיסגרת זו המליצה התוכנית גם על הרחבת מגדל העמק. תשובת המשרד אינה מתיישבת גם עם נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה לפיהם, כבר ב-1987 לא היו למגדל העמק רזרבות מספיקות לבנייה וצמיחה נרחבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, תוכנית המיתאר המחוזית שהוכנה למחוז הצפון, מתווה כיווני התפתחות לטווח הרחוק. גידולן ופיתוחן היזום של הערים שנקבעו בתוכנית, משרתים את מטרות התיכנון האזורי באופן מיטבי. אשר על כן, בהתחשב בפרק הזמן הארוך הנדרש לשינוי תחומי שיפוט, לאישור סטטוטורי של תוכניות, ולבניה בפועל, אין להמתין למיזוי העתודות הקיימות, אלא יש לפעול כבר עתה, כך שניתן יהיה לתכנן את שימושי הקרקע לטווח הרחוק, באמצעות הרחבת תחומן או הגדלת צפיפותן, בייחוד ביישובים שנועדו לפיתוח יזום.

(2) ועדת חקירה לעיר צפת, שסיימה את עבודתה במארכ 1993, המליצה לצרף לצפת שטחים בהיקף ניכר, ובכלל זה את שמורת נחל עמוד. המלצות אלה לא היו מקובלות על המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה אשר קבעה, בחוות-דעת שנשלחה למנכ"ל, כי אינה ממליצה להעביר לצפת את שמורת נחל עמוד ואת רצועת השטח המחברת בין צפת לשמורה, מאחר שלצפת לא תצמח כל תועלת מצירוף שטחי שמורת טבע מוכרזת, שממילא לא ניתן לבנות עליהם ולפתחם. נציג מינהל התיכנון שהיה חבר בוועדת חקירה זו, קבע, כי השטח הקיים של צפת מספיק לקיבולת שתוכננה לעיר לשנת 2020. לוועדת חקירה זו לא זומן מתכנן המחוז, אף שנדון בה סיפוח של עשרות אלפי דונם לעיר. בסופו של דבר, המלצת הוועדה לא אומצה בידי השר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי במיקרה זה לא נתנה ועדת החקירה מישקל ראוי לשיקולי התיכנון, כפי שאלו באו לידי ביטוי בעמדת המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה ובעמדתו של נציג מינהל התיכנון, ולא שיתפה את מתכנן המחוז, כפי שהתבקש כאשר דנים בסיפוח של שטח חריג בהיקפו.

(3) בשתי ועדות חקירה שהוקמו לבדיקת תחומן של הערים לוד ורמלה, ביולי 1990 ובפברואר 1992, לא שותפו מתכנן המחוז או נציג אחר של הוועדה המחוזית. שתי הוועדות עסקו בסוגיה תיכנונית מובהקת של שיוכה המוניציפלי של שכונה קיימת בתחום שיפוט העיר רמלה, המצויה בפועל ברצף אורבני כחלק מהעיר לוד, ומנותקת מהעיר רמלה בחיץ של כביש ארצי ושל מסילת ברזל. יצויין, כי גם במיקרים של ועדות החקירה לקרית ביאליק (1991), מגדל העמק (1991) ושלומי (1994) לא השתתפו מתכנני המחוז בדיונים. על נחיצות השתתפותם הצביע מנהל מינהל התיכנון במשרד הפנים, כפי שיובא בהמשך. במיקרים אלה בא לידי ביטוי העדר נוהל שיסדיר את זימונם של מתכנני מחוז לוועדות החקירה, כמתחייב מאופי עבודתן.

(4) בדצמבר 1988 הוקמה ועדת חקירה לבדיקת סיפוח יישוב עין העמק למועצה המקומית יקנעם עילית. הוועדה הוקמה על-פי משאלתם של תושבי היישוב להסתפח למועצה המקומית. בין היישוב למועצה המקומית מרחק של כמה קילומטרים וחיץ של טופוגרפיה הררית. מכאן, שמלכתחילה לא היה צידוק תיכנוני לסיפוח הנדון, בגין בעיות לוגיסטיות וכלכליות של מתן שירותים וחיבור לתשתיות בין שני יישובים

מרוחקים ומעוטי אמצעים. במהלך עבודת הוועדה שינו תושבי עין העמק את דעתם והתנגדו לסיפוח שביקשו. יצויין, כי כשנה ורבע לפני הקמתה של ועדת החקירה, החליט המנכ"ל דאז של המשרד על מיזוג שני היישובים, והוועדה שהקים המליצה בהתאם, ביולי 1990, בניגוד למשאלת התושבים ולשיקולים התיכנוניים כאמור לעיל. המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה, המליצה בינואר 1991, שלא לאחד את שני היישובים, והמלצתה התקבלה.

(5) גם במיקרה של ועדת החקירה לקרית אתא מ-1990, קיבלה הוועדה החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם שיקולי תיכנון: עיון בתיעוד של ישיבות הוועדה מעלה, כי בעיר יש חוסר רצף אורבני המערים קשיים ביצירת התשתיות וכי ליישוב אין מחסור בקרקעות, וצורתו הארוכה והצרה תקשה על מתן שירותים מוניציפליים לשטחים שיסופחו בקצותיו. לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף 1992 - 48.3 משטח העיר לא היה בנוי, ואילו העיר ביקשה סיפוח אלפי דונמים בשמונה שטחים נפרדים מחוץ לגבולותיה. מתכנת המחוז, שזומנה לישיבות הוועדה, הביעה התנגדותה לצרוף שטחים חיצוניים, מאחר ולדעתה "קרית אתא טעונה גיבוש ומילוי כדי שתתפקד כעיר, ולא כצירוף מיקרי של שכונות קטנות". מתכנת המחוז גם התנגדה לצרוף שטח יער ושמורת טבע ממזרח לכביש מס' 70. כביש זה ניקבע כדרך ארצית בתוכנית מיתאר ארצית מס' 3 לדרכים, ואמור להיות חלקו הצפוני כביש חוצה ישראל העתידי. רוחבו של הכביש יהיה 100 מ' - ובכך יהווה גבול תיכנוני טבעי לתחום שיפוט של רשות. אף-על-פי-כן, לא ייחסה הוועדה לשיקולים התיכנוניים מישקל ראוי, והמליצה ביולי 1991 על צירוף כל שמונה השטחים החיצוניים לקרית אתא, בנימוק של אי-פגיעה בשטחים החקלאיים שבתוך העיר. כאמור לעיל, בינואר 1994, אישר שר הפנים שינוי תחום העיר, וסיפוח חלק מהשטחים עליהם המליצה הוועדה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק את הצרכים של הרשויות באמצעות ועדת היגוי בין-משרדית להכנת תוכניות מיתאר מקומיות לרשויות מקומיות שונות, בהתייחס לתוכניות מיתאר ארציות, מחוזיות ולפרוגרמות, תוך בדיקת חלופות שונות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מנקודת מבט של קביעת תחומי רשויות, בהכנת תוכניות לא סגיי: תוקפה של ת/מ/א 31 יפקע בינואר 1998; שתי תוכניות מיתאר ארציות לתפרוסת הגיאוגרפית של האוכלוסייה (להלן - ת/מ/א 6) - לא אושרו; תוכניות מיתאר מחוזיות מעודכנות (כגון: של מחוז המרכז ומחוז הצפון) - לא אושרו. כל התוכניות שלעיל אינן תוחמות גבולות של רשויות, והסתייעות בהן מהווה תחליף חלקי בלבד ליוזמה של המשרד לשינוי מפת הרשויות, לצד היוזמות המקומיות של הרשויות עצמן.

3. לתיכנון הלאומי תפקיד מרכזי בעיצוב כיווני התפתחותה של המדינה ואיכות החיים בה. התיכנון הפיזי הלאומי הוא ביטוי מעשי של מדיניות, ומישקלל בחובו, בין השאר, שיקולים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים. הדבר בא לידי ביטוי במגוון הנושאים האמורים להיכלל בתוכניות מיתאר ארציות ומחוזיות לפי חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התיכנון והבנייה) ובהם: ייעודי הקרקע ושימושה; אזורי תעשייה; התוויית רשת הדרכים הראשיות; הוראות בענייני שטחי נופש; ייעור ושימור קרקע; תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסייה במדינה ושלבי פיתוחה ועיתוים הרצוי; מיקומם וגודלם של יישובים. כל אלה משפיעים על כיווני ההתפתחות של הרשות המקומית הבודדת, ועל חשיבותה ותיפקודה

במארג היישובים הסמוכים. לקביעת גבולות הרשויות המקומיות השפעה ניכרת על מגמות העיור וחלוקת המשאבים הלאומיים, וכפועל יוצא מכך - גם על מימוש התיכנון הלאומי ותיפקוד הרשויות המקומיות. לכן חשוב, לדעת משרד מבקר המדינה, שיישמר קשר הדוק ובל ינתק בין הליכי התיכנון לבין ההליכים לקביעת שינויים בתחומי שיפוט. הדרך המיטבית לקביעת גבולות רשות מקומית היא לתחום אותן כפועל יוצא של תיכנון השטח ברמה הלאומית והמחוזית, זאת כדי שתיכנון המרחב הגיאוגרפי בו נמצאות הרשויות המקומיות ופריסת האוכלוסייה המתוכננת לאותו מרחב יובאו בחשבון כראוי, ויבטח תיאום בין השניים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 1996, כתב שר הפנים כי "אין ספק שהשיקולים התיכנוניים צריכים להיות דומיננטיים בתהליך עיצובה של מפת השלטון המקומי", וכי הדבר צריך לבוא לידי ביטוי בחוות-הדעת של המנכ"ל על תסקירי ועדות החקירה וגם בשיקול דעתו של שר הפנים. עוד הוסיף השר בתשובתו, כי עליו להביא בחשבון שיקולים של חלוקה צודקת של הכנסות הרשויות, שיתוף פעולה בין רשויות, שיקולים פיסקאליים, כלכליים, חברתיים, אקולוגיים וכו'.

לעמדה זו תימוכין בגישת מינהל התיכנון במשרד עצמו. למינהל תפקיד מרכזי בעיצוב התיכנון הלאומי, בהיותו אחראי להכנת תוכניות מיתאר ארציות בנושאים השונים ולקביעת קיבולות של רשויות מקומיות לטווח קצר¹⁶ וארוך¹⁷. מנהל מינהל התיכנון, לאחר התייעצות עם מתכנני המחוזות ומנהלי אגף הפרוגרמות והאגף לתוכניות מיתאר מחוזיות ומקומיות במשרד, נדרש לסוגיית מישקלם של שיקולי תיכנון בקביעת תחומי שיפוט. במכתבו מדצמבר 1994 אל מנכ"ל המשרד וגורמים אחרים קבע, בין השאר, כי "התיכנון הנאות מחייב לקדם תוכניות לפחות עד רמה של תוכנית מיתאר מקומית, ולקיים דיון תיכנוני עקרוני בכל תחומי פיתוח האיזור, בראייה כוללת, ורק לאחר מכן, משמתבהרת התמונה המרחבית, להציע, על סמך התוכניות, שינוי גבולות מוניציפליים". עוד המליץ מנהל מינהל התיכנון, לקיים, בו בזמן ל-23 ועדות חקירה שעל הקמתן המליץ משרד השיכון באותו מועד, פעילות נמרצת לגיבוש שינויים לתוכניות המיתאר המקומיות לאותן רשויות, לשם הבהרת הכיוון התיכנוני המיועד לקרקעות שיעלו לדיון בוועדות חקירה אלה. הוא הציע, כי במקומות בהם יוחלט על הקמת ועדת חקירה, יעמוד מינהל התיכנון לרשות הוועדה, לשם מתן חוות-דעת מפורטת, וכי יש לשתף באופן מלא את מינהל התיכנון ואת לשכות התיכנון המחוזיות בהחלטות על הקמת ועדות החקירה, וכן במהלך גיבוש מסקנות הוועדה.

ברם, המשרד מצדו אינו נוקט יוזמה לשינוי תחומי שיפוט מתוך ראייה כוללת, אלא משאיר את היוזמה בידי הרשויות המקומיות עצמן, כל אחת לפי צרכיה בלבד. במצב זה, עלולים שיקולים מקומיים ונקודתיים לזכות במישקל יתר, במיסגרת האיזון הנדרש בין מכלול השיקולים שיש להביאם בחשבון, ואילו שיקולים של תיכנון בכלל ושל תיכנון לאומי בפרט - לא יקבלו את מישקלם הראוי. משום כך, לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שמצד אחד ישנן המשרד לוועדות החקירה את החשיבות של השיקולים התיכנוניים הכלליים, וידאג שיובאו לידיעתן שיקולי התיכנון הנוגעים ספציפית למיקרים שבהם הן עוסקות; ומצד שני,

16 ת/מ/א 31.

17 ת/מ/א 6.

כאשר שיקולי תיכנון לאומיים מצדיקים זאת, הוא עצמו ייזום פתיחה בהליכים לשינויים בתחומי שיפוט - כל זאת, כדי להבטיח שהתפתחויות בתחומי שיפוט מוניציפליים, יהיו תואמות במידה מירבית גם את יעדי התיכנון הלאומי והמחוזי.

שינוי מרחבי תיכנון ותחומי שיפוט

על-פי חוק התיכנון והבנייה, רשאי שר הפנים, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה, הוועדה המחוזית והרשות המקומית הנוגעת בדבר, להכריז בצו על שטח שבתחום מחוז כעל מרחב תיכנון מקומי. עד סוף 1995, קבע החוק, כי צו תיכנון למרחב תיכנון מקומי, הכולל את השטח של מועצה אזורית, לא יכלול גם שטחים של מועצה מקומית שאיננה מועצה אזורית, או של עירייה. שינוי מרחב התיכנון המקומי נעשה באותה דרך שבה רשאי השר להכריז עליו.

בפועל, מתקיים תהליך מתמיד של התאמה ועידכון של מרחבי התיכנון לשינויים שנעשים בתחומי השיפוט. אולם לפעמים נמשך תהליך ההתאמה שנים אחדות. לעיתים גם נוצר מצב שבו מרחב תיכנון מקומי כולל תחום של מועצה אזורית וגם שטחים של עירייה או מועצה מקומית (שאיננה מועצה אזורית) אשר אליהם הועברו שטחים של אותה מועצה אזורית, בניגוד למתכונת שנקבעה בחוק התיכנון והבנייה¹⁸. להעדר חפיפה בין תחומי שיפוט של רשויות מקומיות לבין מרחבי התיכנון שלהן יש תוצאות שליליות, כמפורט להלן:

א. לפי חוק התיכנון והבנייה, אם חלה השבחה במקרקעין עקב תוכנית, ישלם בעליהם לוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה היטל השבחה, ששיעורו בדרך כלל מחצית ההשבחה. כספי היטל הם מקור הכנסה נכבד לרשויות המקומיות שלקופותיהן הם מועברים. כספים אלה מיועדים להכנת תוכניות ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח, רכישת מקרקעין לצורכי ציבור, שימור אתרים או הפקעתם. שינוי תחומי שיפוט, והוספת שטח לרשות פלוגית, נעשים לשם פיתוחו של השטח המסופח. אם מרחב התיכנון אינו מותאם לתחום השיפוט החדש, נוצר מצב שבו הרשות פלוגית מפתחת את השטח שסופח לה, ואילו את היטל ההשבחה גובה רשות אחרת, אשר מרחב התיכנון שלה עדיין חל על אותו שטח. כתוצאה מכך, לא זו בלבד שהרשות המפתחת אינה זוכה בהיטל ההשבחה, אלא שהיא גם נושאת בהוצאות הכרוכות בפיתוח ובתחזוק תשתיות וכן בהקמת מוסדות ציבור על השטח שסופח לה. כל אלה עלולים לפגוע ביכולתה ואולי אף ברצונה לפתחו.

ב. לרשות פלוגית שסופח לה שטח, בלא שהותאם מרחב התיכנון שלה לתחומה החדש, אין ייצוג בוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה הדנה בתיכנון שטח זה. דבר זה נעשה בוועדה המקומית של הרשות האחרת, שבמרחב התיכנון שלה עדיין כלול השטח שנגרע ממנה. בהעדר ייצוג, השפעתה של הרשות הראשונה על תיכנון השטח יותר מוגבלת, בייחוד כאשר מדובר בתוכנית מיתאר מקומית או בתוכנית מפורטת. מערכת שירותי התיכנון (הכנת תוכניות לשימושים בקרקע, מתן היתרי בנייה וכו') היא בסמכות הוועדות המקומיות לתיכנון

¹⁸ לפי תיקון לחוק התיכנון והבנייה, שנתקבל באוגוסט 1995 ונכנס לתוקף בינואר 1996, רשאי עתה שר הפנים לכלול באותו מרחב תיכנון גם שטח של מועצה אזורית וגם שטחים של עירייה, או מועצה מקומית, אם שוכנע, לאחר התייעצות עם שר החקלאות, כי לא יהיה בקביעת מרחב התיכנון המקומי משום פגיעה באופייה המיוחד של המועצה האזורית הנוגעת בדבר.

ולבנייה. כאשר אין התאמה בין תחומי שיפוט למרחבי תיכנון, אין הרכב הוועדות המקומיות תואם את השתייכותם המוניציפלית של השטחים שבמרחב התיכנון, ולא מובטח דיו ייצוג הולם של אינטרסים בהליכי תיכנון. מאחר שהרשות הפלונית אינה מוסמכת להוציא היתרי בנייה לשטח שסופח לה מבחינה מוניציפלית, ואין לה חלק בהכנסות הוועדה המקומית, אין היא זוכה גם באגרות בגין הבנייה בשטח. לדוגמא: לעיר בית שמש סופח שטח משמעותי שניגרע מהמועצה האזורית מטה יהודה, אולם לא הותאם בו בזמן מרחב התיכנון לגבולותיה החדשים. כתוצאה מכך לא השתתפו נציגי הוועדה המקומית של בית שמש בהליכי התיכנון שנעשו בשטח שסופח לה, הן לגבי תוכנית המיתאר המקומית החדשה של העיר, והן לגבי תוכניות מפורטות לשכונות חדשות. יתירה מכך, עיריית בית שמש התנגדה לחלקים בתוכנית שהוצעה ואושרה בתחומה, אולם לא שותפה בתהליך קבלת ההחלטות ואישור התוכניות בוועדות הסטטוטוריות.

ג. בידי ועדה מקומית החולשת על מרחב תיכנון נתונה הסמכות להפקיע שם מקרקעין לצורכי ציבור, על-פי תוכניות מיתאר מקומיות או מפורטות בנות תוקף, ולקנות חזקה בשטח המופקע. כאשר שטח ממרחב התיכנון סופח לתחום השיפוט של רשות מקומית אחרת, נוצר מצב בו אותה רשות מקומית, ברצותה לקיים מחויבותה לממש את צורכי הציבור באותו שטח שהוא חלק מתחומה (דרכים, גנים, מיבני חינוך וכו') על-ידי הפקעת הקרקע הדרושה לכך, תלויה בוועדה המקומית, שבמרחב התיכנון שלה נשאר השטח, ואשר אין לה כל מחויבות לתושבי השטח שנגרע ממנה, או לחלופין בשר האוצר, לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, הנחותה במידה רבה מבחינת הרשות המקומית, לגבי אחוז הקרקע שניתן להפקיע, ללא תשלום פיצויים.

בתשובותיו, מינואר ומדצמבר 1995, הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי לעיתים יש צידוק להשהות את ההתאמה בין מרחב תיכנון לתחום השיפוט, וכי מדובר בשני הליכים שהשיקולים לגביהם אינם תמיד שווים. הרחבת תחום שיפוט של רשות אחת לפי פקודת העיריות, תוך הותרת מרחב התיכנון של אותו תחום לפי חוק התיכנון והבנייה ברשות אחרת, היא לדבריו הדרך החוקית לפצות באמצעות היטל השבחה את הרשות שהשטח נגרע מתחומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול איחוד שני ההליכים לשינוי תחומי שיפוט ומרחבי תיכנון, או קביעת יתר התאמה ביניהם, כך שבכל שינוי תחום שיפוט תידון בד בבד התאמת מרחב התיכנון לשינוי שחל. בדרך זו יימנעו העיוותים הנוצרים ברשויות וכן כפל הפעולות במשרד הפנים. יצירת רציונליזציה בהגדרת הגבולות הניהוליים היא הכרחית לשיפור התיפקוד החברתי-כלכלי של הרשויות. יתרונותיו של הליך מאוחד כזה גוברים על הצורך שנוצר לעיתים לפצות רשות ממנה נגרע שטח. על משרד הפנים למצוא דרכים חלופיות לפיצוי רשות כזו, אם לדעתו יש צורך בכך.



ההליך לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים נעשה על-פי הוראות חוק שמקורן בתקופת המנדט. מאז קום המדינה חל גידול רב במיספר הבקשות של רשויות מקומיות לשינוי תחומן, ובעת עריכת הביקורת עסקו כ-100 ועדות חקירה בנושא זה. כפועל יוצא -

מיספר הרשויות המעורבות במישרין או בעקיפין בהליך המתמיד של עיצוב מפת הרשויות בישראל אף הוא גדול מאוד.

למשרד הפנים אין מדיניות כוללת בסוגיות העיקריות הנוגעות לשינוי תחומי שיפוט, שממנה ניתן לגזור תהליך מסודר של בדיקת חלופות, הערכתן וקבלת החלטות בנושא. קביעת מדיניות כזו הייתה מסייעת בהחשת פיתרון בעיות אורבניות, כלכליות וחברתיות, כגון במיקרים של הרחבת ערים שמיצו את מלוא פוטנציאל הבנייה שלהן; בפיתרונות עקרוניים לשיוך איזורי תעשייה; בקביעת היחס בין השטחים האורבניים הצפופים לבין המועצות האזוריות הדלילות לשמירת "ריאות ירוקות"; בבלימת ה"פרבור" (במרכז הארץ), ובריכוז תשתיות. משרד הפנים גם לא אימץ נהלים אשר יסדירו את הצדדים הטכניים של ההליך לשינוי תחומי שיפוט, ולא פעל לקביעת לוח זמנים לשלביו השונים.

כתוצאה מכך, ההליך הקיים לשינוי תחומי השיפוט לא תמיד עמד במבחן היעילות והתכליתיות, ולא תמך ולא גיבה מגמות תיכנוניות, ארציות ומחוזיות, שעוצבו במשרד הפנים עצמו. בנסיבות אלה, לא בכל המיקרים קיבל השיקול התיכנוני את מישקלו הראוי.

הועלה שקיימים הבדלים ניכרים בהיקף ההמלצות של ועדות חקירה שונות; התסקירים שמכינות ועדות חקירה אינם תמיד מפורטים דיים, כדי שיהוו בסיס מספק לקבלת החלטה בידי השר. בתסקירים שנבדקו חסרו פרקים חיוניים שנמצאו בסיקרי היתכנות שהכין משרד הבינוי והשיכון ב-1994 לתכלית דומה.

ההליך מפניית ראש רשות ועד להכרעת השר בנושא, התמשך בדרך כלל על-פני שנים. שיהוי זה יש בו כדי להסב נזקים כלכליים וחברתיים, והוא הותיר בעינו עימותים בלתי רצויים בין רשויות. מרבית הפיתרונות לסכסוכי הגבולות היו בגדר "כיבוי שריפות" מקומיות, לאחר שהסכסוך בין הרשויות המעורבות העמיק. תיכנון ארוך טווח היה מאפשר לרשויות המקומיות להיערך לצורכי העתיד, ולכלכל את מעשיהן לטווח הארוך (בנושאים כגון: שימושי קרקע, תשתיות, כיווני התפשטות וראייה אזורית).

מן הראוי שמשרד הפנים ישקול בחינה מחדש של כל ההליך, ויבדוק אם אין מקום לשינוי, הן ברמת החקיקה (כדוגמת השינויים והעידכונים בחוק התיכנון והבנייה), הן ברמה של מדיניות ונהלים. במיסגרת זו יש גם לשקול איחודם של ההליך לשינוי תחומי שיפוט וההליך לשינוי מרחבי תיכנון, או לקבוע יתר התאמה ביניהם. כמו-כן על משרד הפנים לשקול יוזמות משלו לשינוי ארצי של מפת הרשויות, לרבות בדיקה של יצירת פיתרונות מוניציפליים חדשניים, כך שתהיה תואמת ותגבה מגמות תיכנוניות שבגיבושן יש לו תפקיד מרכזי.