

26.16x33.43	1/3	14	עמוד	גלובס - כותרת	25/06/2018	64089401-2
מקומי פורום ה 15 שלטון מקומי התחדשות עירונית בערי - 2830						

האתגרים, התוכניות והמכשולים שעומדים בפני ישראל בטווח הארוך

"שכונות הענק בשולי הערים הן קטסטרופה"

20 - 48 מדור חדש

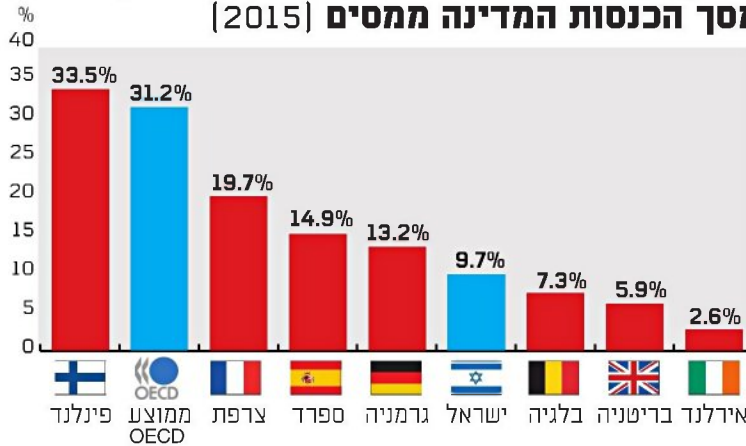
איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15 שמאגד את העיריות המבוססות, סבור כי הסכמי הגג הנוכחיים הם בכייה לדורות והיה עדיף לעודד התחדשות עירונית • "אם המדינה הייתה מסייעת לקריית גת להפוך למעניינת ומגניבה, עובדים מאינטל היו עוברים לגור בה" / עמרי זרחוביץ

המשרד של איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15, ממוקם בלב תל אביב, בתוך משרדי מרכז השלטון המקומי. אין זה מקרי. הפורום הוא זרוע של המרכז שאחראית לקדם את העיריות הגדולות ועצמאיות (למעט ירושלים), ואטיה מקבל את שכרו מהמרכז, המאגד את כלל הרשויות המקומיות בישראל. שני גופים, אחד בתוך השני, שלעיתים האינטרסים שלהם משתלבים, ולעיתים לא. האם כוחן של הרשויות הגדולות בא על חשבון שאר הרשויות, או שהן דווקא נרתמות לטובתן, משתמשות בכוחן והשפעתן כדי לקדם את האינטרסים של שאר הרשויות, וכך את של המדינה כולה?

בראיון ל"גלובס" אטיה מנסה לשכנע אותנו שהאופציה הראשונה היא הנכונה - שלא פעם יצאו הרשויות הגדולות להיאבק לטובת ערים מוחלשות יותר, גם אם לא בהכרח זה תאם את האינטרסים שלהן. הרוגמא שהוא בחר לתת - תקציב החינוך - נותרה במחלוקת בינינו, גם לאחר ויכוח ממושך על הנושא שהתרחב גם לדיון מקיף יותר על מודל הארנונה (ראו תיבה). ואולם, אין ספק כי הנושאים המרכזיים אותם מקדם אטיה - עירוניות והרחבת הסמכויות של הרשויות המקומיות על חשבון השלטון המרכזי - עשויים להיטיב עם כלל הרשויות, ולא רק עם אלו המשתייכות לפורום. אטיה סבור כי הרחבת הסמכויות העירוניות תאפשר למדינה להתמודד עם האתגרים הדמוגרפיים שעומדים לפתחה, ובעיקר עם הכפלת האוכלוסייה הצפויה ב-30 השנים הקרובות. "איפה הם יהיו כל האנשים

האלו? זה לא שב-2048 נתעורר עם אוכלוסייה כפולה, אלא הצמיחה של האוכלוסייה מתרחשת כבר עכשיו. ישראל היא מדינה מאד מעויירת, 91%-93% מהאנשים גרים בניישובים עירוניים. האוכלוסייה תמשיך להתגורר פחות או יותר בשטח המוניציפלי הקיים, ואולי פה ושם יוסיפו שכונות חדשות. כואו ניקח את כל הכלים שיש לנו - הכלכליים, המשפטיים, התפעוליים, הטכנולוגיים, התכנוניים - ונשאל האם אפשר לנהל איתם את העיר עם פי שניים או שלושה תושבים. התשובה היא

משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים [2015]



חד משמעית לא", אומר אטיה. פורום ה-15 הוקם בשנת 1999 על ידי ראש עיריית תל אביב יפו רוזן חולדאי (יו"ר פורום ה-15) ועמרים מצנע, אז ראש עיריית חיפה, במטרה לאגד את הערים הגדולות והעצמאיות, שאינן סמוכות על שולחן הממשלה, כהגדרתן. "הן אמרו: 'יש פה אבסורד, אנחנו לא מקבלים כסף אבל מתנהלים עם אזיקים על הידיים - לא מסוגלים לקבל שום החלטה וצריכים לקבל

בישראל שכונות שיהן מי יעבור לגור שם? בשלב מסוים חשבנו שאנחנו יותר חכמים מטובי המתכננים הבריטים שתכננו את מרכזי הערים הוותיקות, כמו תל אביב ופתח תקווה"

אישורים מהשרים על כל פיפס הכי קטן", אומר אטיה, שעומד בראש הפורום משנת 2002. אטיה (50), נשוי ואב לשניים, מתגורר בתל אביב. "חוק העיריות מבוסס על מסמך שאושר על ידי הנציב העליון ב-1934, אבל במקור הוא משנת 1882. הוא בעצם מבוסס על תפיסת עולם מסוף המאה ה-19 של מנרט

לא התחילו. כמה זמן הערים יכולות לחכות לממשלת ישראל? מעט מאוד עיריות מסוגלות להכין תוכנית מתאר כוללנית. אלו תכניות יקרות, שמחייבות ידע מקצועי, ומדינת ישראל צריכה להקצות לכך תקציב מיוחד עבור כל הרשויות".

"מקומים שכונות שיהן ויוצרים שממה עירונית"

בשנים האחרונות חתמה המדינה על כ-30 הסכמי גג ולפי התכנון, ייבנו פה קרוב לחצי מיליון יחידות דיור במסגרת אותם הסכמים. אטיה סבור כי זאת לא הדרך הנכונה להיערך לצמיחה החדה באוכלוסייה. "מי אמר שצריך להכפיל את ראש העין? במקום זה המדינה הייתה יכולה להשקיע את המיליארדים בהתחדשות עירונית ובעידוד עיריות להכין תכניות אב ל-20-10 שנה שיכללו פינוי-בינוי. זה אומר שצריך להוסיף כסף לתחבורה ציבורית, מתקני טיהור שפכים, כיתות ועוד, והמדינה צריכה להירתם לכך. יש היום פוטנציאל של מעל מיליון דירות רק מהתחדשות עירונית, ולא על ידי בנייה מאוד צפופה".

"לדעתי, הקמת שכונות הענק בשולי הערים זה דבר קטסטרופאלי. מה שעושים זה שמתמשים בשטחים פתוחים שצריכים לשמש אותנו כעתודה לדורות הבאים. גם לא השתמשו בקרקעות באופן מושכל, שיעזור עם הפיצוץ הדמוגרפי של העתיד".

לאטיה יש ביקורת מאוד גדולה גם על האופן שבו מתוכננות השכונות החדשות שנבנות בישראל. "בשלב מסוים חשבנו שאנחנו יותר חכמים מטובי המתכננים הבריטים שתכננו את מרכזי הערים הוותיקות, כמו תל אביב ופתח תקווה, והתחלנו להקים שכונות שיהן, שיצרו שממה עירונית. העיקרון המרכזי היה שכל השירותים שצריך (דואר, מכבסה, חדר כושר) יהיו במרכז מסחרי מרוחק שיהיה אפשר להגיע אליו רק עם אוטו, במקום שהרחובות ישלבו מגורים ומסחר. יש לך מדרכות רחבות ידיים, כי שניים עושים ג'ינג'ינג בבוקר ושניים בערב. יש סרטון יוטיוב שבו עקבו אחר כמה משפחות בארץ וציינו את המסלול היומי שלהם - התנועה היא מהדירה למעלית, ולאטו. אין הליכה ברחובות. זאת שיטה שהורגת עיר.

שמחזיק בקולוניות, ומתייחס לעיריות כמו לוועד כיתה. כל הוצאה שהיא לא בסיסית צריכה להיות מאושרת על ידי הנציב העליון - להווי תמרור, לבנות גן על שטח ציבורי, לשפץ בית ספר, אפילו לקחת הלוואה של 10,000 שקל. כשקמה המדינה השרים הפכו להיות הנציב העליון בתחומם, ואיתם הפקידות".

מה אתה מציע, שלטון פדרלי? "לא, אבל אני כן חושב שהמדינה הייתה לחוקק חוק עיריות חדש ומודרני שייתן כלים משפטיים וכלכליים מודרניים, יותר מרווח החלטה לקהילה המקומית לקבוע את אורחות חייה, כלים כלכליים משוכללים יותר מארנונה, כמו למשל קואופרטיבים עירוניים, ומימון המוני לצרכים קהילתיים". "כן העברנו את חוק העיריות האיתנות שקבע שרשות שעומדת בפדמטרים כלכליים ומשפטיים מסוימים, במשך שלוש שנים רצופות, יכולה לקבל הכרזה של 'עיר איתנה' - וכתוצאה מכך לקבל עצמאות או יותר סמכויות ב-7 תחומים. עשינו זאת בנושא התכנון והבנייה, ומול משרד התחבורה עם ועדות התמרור המקומיות. כך שיש תהליך של שינוי, אך עדיין רוח החוק, פקודת העיריות והמנגנונים והסמכויות המשפטיות שהיא מאפשרת לקהילה - מוגבלות ופרימיטיביות".

לפני שמנסים תכנית עירונית, לא היה עדיף לקבוע תכנית וסדרי עדיפויות ברמת המדינה? "הבעיה שהתכנית לטווח ארוך לא קיימת. לבנות תוכנית מתאר ארצית בישראל לוקח 10 שנים, ועוד

בואו ניקח את כל הכלים שיש לנו - הכלכליים, המשפטיים, התפעוליים, הטכנולוגיים, ונשאל האם אפשר לנהל איתם את העיר עם פי שניים או שלושה תושבים. התשובה היא חד משמעית לא"

"אם היו מתכננים את השכונה כמרכז עירוני, ובונים אותה כך שהתושבים ירצו לחיות בה, וישתמשו פחות במכוניות, אז יהיו יותר שטחי ציבור במקום כבישים רחבים. יהיה אפשר גם להכניס בנייני משרדים ולהפוך את המקום לתוסס יותר, ואז גם יגיעו עסקים יותר גדולים. זה יאפשר להגדיל

26.87x20.12	2/3	עמוד 15	גלובס - כותרת	25/06/2018	64089419-1
מקומי פורום ה 15 שלטון מקומיהתחדשות עירונית בערי - 2830					

פורום ה־15

- **מנכ"ל:** איתן אטיה
- **יו"ר:** רון חולדאי
- **שנת הקמה:** 1999
- **מטרה:** קידום האינטרסים של הרשויות המקומיות העצמאיות
- **הערים החברות:** ת"א-יפו, חיפה, ראש"צ, אשדוד, פ"ת, ב"ש, נתניה, חולון, ר"ג, רחובות, הרצליה, כפר סבא, חדרה, רעננה, גבעתיים

אלא החביאה אותו. הוא היה היהודי הגלותי. זה הקריין על תפיסת העולם התכנונית של מדינת ישראל". לדברי אטיה, הפעם הראשונה שהתייחסו למגזר העירוני ולא התביישו בו הייתה בתמ"א 35, שאושרה ב־2005 לאחר עשור של תכנון ואישורים. תוכנית המתאר הארצית כללה לראשונה מחויבות לארבע מטרופולינים בישראל, ולכך שצריך להשקיע בהם את המשאבים התכנוניים של המדינה. "לכן החלטנו להילחם עליה", מספר אטיה, שסבור כי חוק עיריות חדש צריך לכלול גם מנגנונים שיאפשרו לבצע את התכנון המטרופוליני. "למה כל עיר צריכה היכל תרבות גדול? שבעיר אחת ייבנה מוזיאון מדע ובשנייה היכל תרבות", הוא אומר. "תכניות לרכבת תחתית צריכות להיות מאושרות כמועצה הארצית, אצל המישה מהנדסי עיר, חמש ועדות תכנון ושתי ועדות מחוזיות - תראה כמה מסובך לתכנן פה תשתית כל כך מרכזית וחשובה. במדינות אחרות יש רשות תחבורה מטרופולינית, גוף משותף למדינה ולעיריות הרלוונטיות, ואז כל אמצעי התחבורה הציבורית מתוכננים כך שהם משלימים אחד את השני. אצלנו אין כל סנכרון - אגד רוצה שתיסע לחיפה עם האוטובוס שלה, אז לא אכפת לה שהאוטובוס הקודם מגיע

איתן אטיה

- **גיל:** 50
- **מצב משפחתי:** נשוי + 2
- **מגורים:** תל אביב
- **תפקיד:** מנכ"ל פורום ה־15 (מ־2002)
- **השכלה:** תואר ראשון במשפטים מאוני' חיפה, תואר שני במנהל עסקים מאוני' ת"א

צילום: איל יצהר

שמטרות התוכנית היו לבסס את האדנות שלנו על הקרקע לאורכה ולרוחבה של הארץ; החקלאות הייתה אז בתפיסת עולם של ההתעוררות הצינונית - מי היה המודל של הצינוני החדש? הצבר, החקלאי, שעומד על הרגבים עם כובע וטוריה. זה היה האתוס, הדימוי המרכזי בציונות. האדם העירוני - זה שיוצא מהבית עם מזוודה למשרד - הצינונית לא התגאתה בו

מאוד מהתופעות התכנוניות, שלא נגיד כרגע אם הן טובות או רעות, אבל שאנחנו מדברים עליהן כבר שנים כמו תופעת עיריות הפיתוח, יישובי הספר והפריסה הגדולה של המושבים והקיבוצים. התוכנית לא שמה יותר מדי דגש על הנושא העירוני. "הסיבה לכך - אם מסתכלים במשקפיים של אותן שנים - הייתה

את הארנונה ממסחר ויגרום לכך שהשכונות לא יהיו גרעוניות".

"לאחד בין רשויות גדולות לבינוניות"

"התוכנית האסטרטגית לתכנון מדינת ישראל היא משנת 1951 - של אריה שרון, שהתבקש על ידי דוד בן גוריון להכין תוכנית אב לישראל. זאת התוכנית שהביאה לנו הרבה

עשר דקות אחרי שהרכבת יוצאת מהתחנה", אומר אטיה.

● **מח עם איחוד רשויות?**

"בנושא הזה יש שתי עמדות - הגישה השולטת התנגדה לכך, וגם היו לזה תימוכין מחקרניים של חוקרים מהאוניברסיטה העברית שהציגו עבודה לפי כל איחודי הרשויות עד אותה תקופה די נכשלו. יש גם דעת מיעוט, שבה מחזיק חולדאי, שחושב שממשלת ישראל צריכה להיות אמיצה ולעשות איחודים בין רשויות גדולות ולא קטנות. החוכמה היא לא לחבר בין עוספיה לדליית אל כרמל, כי מה זה כבר יחסוך, משכורת של ראש עירייה אחר? צריך לחבר דווקא בין רשויות בינוניות וגדולות, כי זה יאפשר לפתור את החסמים הכי משמעותיים - התשתיות המרכזיות".

● **איך מחזקים את הפריפריה?**

ומושבים לשם אוכלוסיות חדשות? "זה קודם כל חייב תמריצי מדינה - אם היא משקיעה עשרות מיליוני שקלים במתן תמריצים לחברות סייבר לעבור לדרום, אז שתגדיל את זה למאות מיליונים. השלב הבא הוא לשנות את תכנון המגורים, גם שם בונים שכונות שינה, אז מי יעבור לגור שם? כמה כל ההיפסטרם שיכבאו לעבוד בכפר שבע לא ייסעו הלוך-חזור לתל אביב כי יבנו להן שכונות מגניבות. אם המדינה הייתה מסייעת לקריית גת לתכנן מחדש את המרחב העירוני ולהפוך אותה לשוקקת, מעניינת ומגניבה יותר - אז אולי היית רואה עוד אנשים מאינטל שבוחרים לגור בה.

"היום כל השכונות האלו כוללות תמהיל דירות מאוד מסוים - דירות 5 חדרים, מיני פנטהאוז ופנטהאוז. זה תמהיל שמבוסס על אחידות חברתית וסוציו-אקונומית, לזוג עם שלושה ילדים. אבל אם אתם זוג קשישים או אמן, אין לך איפה לגור. באמסטרדם, למשל, נבנות שכונות חדשות, עם צפיפות גבוהה יותר, אך אתה רואה בבניין אחד גדול עשרות סוגי דירות". ●

25.85x11.02	3/3	עמוד 15	גלובס - כותרת	25/06/2018	64089420-3
מקומי פורום ה 15 שלטון מקומי התחדשות עירונית בערי - 2830					

הדרך לצמצום פערים חברתיים עוברת בארנונה?

■ אחד המאבקים העזים שניהל פורום ה-15, בתמיכה של מרכז השלטון המקומי, התנהל לפני שלוש שנים סביב סוגיית תקצוב דיפרנציאלי של חינוך ורווחה. בפורום טענו כי הפיתרון הוא לא לקחת תקציבים מהן, אלא שהמדינה תגדיל את העוגה כולה.

אתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15, טוען כי "קיים תקצוב דיפרנציאלי, אפילו עמוק, בתקצוב החינוך. אשכולות 10⁶ מקבלים משמעותית פחות מהאשכולות הנמוכים". אמנם הונהג מאז תקצוב דיפרנציאלי בחטיבות הביניים ובתי ספר היסודיים, אך הטענה של אטיה לא מתקבלת גם על ידי גורמים בכירים במשרד החינוך עצמו, ולמעשה גם נתונים שהציג הפורום לא תומכים באמירה הזאת. למען האמת, תקצוב משרד החינוך (בעיקר בתיכונים) הוא מורכב מאוד ויוצר עיוותים, כך שלא ניתן לקבוע כי אוכלוסיות מוחלשות מקבלות בהכרח יותר כסף.

● אחת הטענות היא שלרשויות העשירות יש יכולת להגדיל את תקציבי החינוך והרווחה, מה שמגדיל את הפערים החברתיים.

"זה לא נכון שבתוצאה אדם עני שגר בתל אביב מקבל יותר מאדם עני בדימונה. זה מסתדר לך עם תפישה חברתית שתיראה טוב יותר בעיתון", אומר אטיה ומוסיף כי "מס ההכנסה ומסים נוספים הם הכלים ברמת המדינה ליצור שוויון. אנחנו בעד, אבל במקום להשקיע את הכסף שלה בשירותים אזרחיים וחברתיים כדי לצמצם פערים, הממשלה רצה להוריד מסים. בשביל מה? הרי שורה של מומחים, בהם נגידת בנק ישראל, אמרו כי ההוצאה פה על שירותים אזרחיים נמוכה משמעותית בהשוואה למדינות ה-OECD. האוצר נותן לנו לריב על חלוקת העוגה, אבל אנחנו עיוורים לגודל העוגה הבסיסית".

● תושבים הם גרעוניים לעיר, ועיקר ההכנסות מארנונה מגיע משטחי מסחר.

"היכולת של רשויות מקומיות בפריפריה להתנהל עצמאית היא בעיה שנוצרה ממחדל של ממשלות ישראל לדורותיהן. הדרך לטיפול בבעיה היא לא להעביר להן את הארנונה העסקית של נתניה או תל אביב", אומר אטיה

הגיוני בעיניך שזה יוביל לכך שהחינוך של הילדים שם יהיה טוב יותר?

"חלק מזה נובע מהחלטות ברמת המדינה, אבל למה אתה חושב שצריך לקחת את הכסף של הארנונה, גם מעיריות לא עשירות, ולהעביר אותו למקומות אחרים, כשהממשלה יכולה לעשות את זה מכספי המסים? ארנונה נועדה כדי לשמש לשוויון בתוך העיר עצמה. בישראל פחות מ-10% מכלל המסים

והאגרות הולכים לשלטון המקומי, זה נמוך בהשוואה בינלאומית, ומראה על הריכוזיות של הממשלה בישראל.

"השלטון המקומי הוא עבר נרצע של הממשלה, אין לו כסף משל עצמו. צריך גם להפחית מהשלטון המקומי חלק מהוצאות החובה שלו, לשחרר קצת כסף, ולאפשר לרשויות ליצור סדרי עדיפויות משלהן.

"המדינה גם יכולה לקבל החלטות מוצלחות יותר בנוגע לרשויות הפריפריה. מישהו אמר לה לשים את קריית הממשלה בבאר שבע ולא בירוחם או דימונה? שידאגו להקים תיאטרון לאומי גם בדרום וגם בצפון. היכולת שלהן להתנהל עצמאית בפריפריה הגיאוגרפית היא בעיה שנוצרה מלכתחילה ברמת התכנון, כתוצאה ממחדל רב שנתי משתרש של ממשלות ישראל לדורותיהן, וזה נמשך בגלל היעדר קבלת החלטות או קבלת החלטות לא טובות. הדרך לטיפול בבעיה הזאת היא הארנונה העסקית של עיריית נתניה או עיריית תל אביב?".