

# הניסיון להקים עיריית גג בגוש דן בשנות השישים והשבעים

ערן אלדר

מבוא

רפורמות בשלטון המקומי עולות מדי פעם בפעם על סדר היום הציבורי, בישראל ובעולם.<sup>1</sup> בישראל, לעומת מקומות אחרים בעולם המערבי, לא נערכה מעולם רפורמה מוניציפלית, אף שגוש דן הוא רצף עירוני הכולל עיר גדולה וערי לוויין, ותנאים אלה בדרך כלל מביאים לידי הקמתה של מסגרת משותפת כלשהי.

מאמר זה עוסק ביחסים בין העיר תל אביב-יפו<sup>2</sup> לערי גוש דן הסובבות אותה ולממשלת ישראל. המאמר מתמקד בשאיפה שנוצרה עוד בראשית שנות השישים – כחלק מהשיח הבין-לאומי בנושא המטרופולינים והרפורמות המוניציפליות שיצאו מן הכוח אל הפועל ברחבי העולם – להקים עיריית גג, גוף בעל מעמד חוקי שיהיה אחראי לניהול כולל של ערים אלה.

הקמת עיריית גג היא רפורמה בשלטון המקומי, מנהלית בעיקרה, שמתבקשת לנוכח תמורות דמוגרפיות, כלכליות ופוליטיות. היעדים המוצהרים לרפורמה כזאת עשויים להיות רבים, ובכללם הגברת היעילות הכלכלית בהספקת שירותים מוניציפליים ובהקמת תשתיות פיזיות, השפעה על דפוסי הפיתוח הפיזי והכלכלי המקומי, חיזוק הדמוקרטיה המקומית, הגברת מעורבות התושבים בניהול ענייני המקום ומנהל תקין. לרפורמה בשלטון המקומי יש לא פעם גם יעדים פוליטיים – גלויים או נסתרים.

1 בכלל המחקרים העוסקים בנושא ראו: הנק סביץ', איחוד רשויות מקומיות וחלופותיו: הבט בטרם תקפוץ, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 2003; שחר ולרמן, מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל אביב, א: מדיניות פיתוח מטרופולינית – עיקרי הדברים, עיריית תל אביב, תל אביב 1998; שמואל שקד, 'המשמעות התכנונית של הגידול המטרופולינים של תל אביב', בתוך: דן סואן (עורך), עתיד האזור המטרופולינים של תל אביב: סימפוזיון, המכון לחקר הבניה והתעשייה שעל יד אגודת האינג'נרים והארכיטקטים בישראל, תל אביב 1973, עמ' 17-20.

2 להלן: 'תל אביב'.

הניסיון הבין-לאומי מלמד שסיכויי ההצלחה של עיריית גג – כשאינה פוגעת במידה ניכרת באוטונומיה המקומית של העיריות החברות בה, אלא מתמקדת בפיתוח כלכלי ובתכנון של שימושי קרקע – טובים מכל הסדר אחר. מדוע נכשל אפוא המאמץ שהובילה עיריית תל אביב לכוון עיריית גג בגוש דן? כדי לענות על שאלה זו אסקור ואנתח את המשא ומתן שהתנהל בעניין זה בין ראשי הערים בגוש דן, ובו בזמן בינן ובין ממשלת ישראל בהתבסס על מסמכים, פרוטוקולים ודיונים שנערכו במסגרות עירוניות ובין-עירוניות. כמו שאראה, המאמץ נכשל משתי סיבות עיקריות: אי-הסכמה בין ראשי העיריות והתנגדות של השלטון המרכזי.

למאמר ארבעה חלקים: החלק הראשון יעסוק במטרופולין ויסקור את הבעיות האופייניות לה ואת הפתרונות המוצעים; בחלק השני יוצגו הרפורמות האורבניות מרחבי העולם המערבי, שהשפיעו בסופו של דבר על השאיפה של ישראל להקים עיריית גג; בחלק השלישי תובא סקירה היסטורית של גוש דן מהקמתו עד שנות השישים, ובכלל זה הפתרונות המוניציפליים שננקטו בשנים אלה. ובחלק הרביעי, לב המחקר, יתואר וינתח הניסיון הכושל של שנות השישים והשבעים להקים עיריית גג גם בישראל.

## המטרופולין

בעיקר מראשית המאה ה-20 לוו תהליכי ההגירה הפנימית והשינוי בהרכב האוכלוסייה והתעסוקה בעיר המרכזית ובפרוורים בקיפאון יחסי של המסגרות המנהליות הקיימות ובחוסר תיאום בין התהליכים ובין קצב החקיקה המוניציפלית. קיפאון זה יצר בעיות של חוסר יעילות ומפגעים חברתיים שמקורם בארגון לקוי ובניהול בלתי מותאם של המערכת המורכבת והמסובכת של המטרופולין. עם השנים גברה ההכרה כי הדרך הנכונה להתמודד עם הבעיות מחייבת רפורמה במבנה הניהול והשלטון של אזור המטרופולין בכיוון של יתר שיתוף ותיאום בין הערים המרכיבות אותו.

כיום מקובל להגדיר 'בעיה מטרופולינית' בעיה שמקורה בהיעדר מערכת שלטון אחת באזור עירוני. להבדיל מעיריות, שקיומן מעוגן בחוק, למערכת הפעילויות האזוריות שהעיריות שותפות לה, כגון ביוב ותחבורה, אין בסיס חוקי.<sup>3</sup> יש להדגיש שקיומן של יחידות עירוניות עצמאיות באזור אורבני מסוים אינו בהכרח בעיה מטרופולינית. הבעיה נוצרת כשהיחידות העצמאיות אינן רוצות או אינן יכולות לפעול בתוך מסגרת משותפת ובזיקה הדדית כדי לפתור בעיות משותפות. היעדר המסגרת לפעילות אזורית בולט במיוחד באזורים אורבניים צפופים, שבהם הצורך הזה הוא יום-יומי.

רפורמה מוניציפלית, שמטרתה להתמודד עם הבעיה המטרופולינית, כוללת בדרך כלל שלושה תחומים עיקריים שכרוכים זה בזה: שינויים במבנה השלטון, ובכלל זה חלוקת

3 אפרים טורגובניק, 'בעיות מטרופוליטאניות ופתרונותיהן', עיר ואזור, 1, 4 (1973), עמ' 15.

סמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי; שינויים במפת הרשויות המקומיות, הבאים לידי ביטוי בשינוי גודל הרשויות, שטחן ואוכלוסייתן; ושינויים במבנה ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות.<sup>4</sup>

את ההסדרים המקובלים לפתרון אפשר למיין לשלוש קבוצות: שיתוף ביזורי, הכולל את ההסדר של איגוד ערים; שיתוף ריכוזי, הכולל הסדר של עיריית גג; והעברת סמכויות לשלטון המרכזי.

שיתוף ביזורי. שיתוף פעולה על פי נושאים. במסגרת זו לכל נושא שמיועד לשיתוף פעולה מוקם ארגון נפרד שמשותף לערים הגדונות. כאלה הם למשל 'איגוד ערים לאיכות הסביבה אשקלון', 'איגוד ערים אזור חיפה – ביוב' ו'איגוד ערים איזור דן לתברואה'. איגוד ערים הוא יחידת ממשל בעלת סמכויות מלאות של מימון, תכנון וביצוע, והוא יכול לכלול כמה ערים, חלקים מהן או אזור מטרופוליני.<sup>5</sup> בישראל איגודי ערים הם המסגרת החוקית העיקרית לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, והם פועלים על פי חוק איגודי ערים התשט"ו-1955. איגוד ערים הוא אפוא גוף סטטוטורי, שמוקם על פי צו של שר הפנים ומשמש מסגרת משותפת לכמה רשויות מקומיות לצרכים ספציפיים.<sup>6</sup>

מתי מוקם איגוד ערים? כששלטון מרכזי אינו מסוגל לכפות רפורמה יסודית במערכת השליטה והמנהל של אזור מטרופוליני וכשרשויות מקומיות מסרבות בעקשנות להתמוזג וליצור גופים גדולים חדשים, הדרך היחידה הנותרת לרשויות המקומיות הנכללות בתחום מטרופוליני אחד להתמודד עם בעיות אזוריות היא יצירת מסגרות לשיתוף פעולה ביניהן למטרות מסוימות. האיגוד רשאי לחוקק חוקי עזר, להטיל היטלים ולגבות אגרות, אך אינו רשאי להטיל מסים. שיטת שיתוף זו (שיתוף ביזורי) כוללת כמה רשויות ועוסקת בנושאים מוגדרים בלבד, והיא אינה מגיעה לכדי שיתוף כוללני. לשון אחר, איגוד ערים הוא מסגרת מנהלית חוקית לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות בנושא מוגדר, כגון ביוב או כבאות.

חלופה לשיתוף ביזורי היא הסדר שמכוחו כמה עיריות מקימות מועצה משותפת שכל העיריות מיוצגות בה. סמכויותיה הן בדרך כלל בתחום קביעת המדיניות, ועם התפתחותה מוענקות לה סמכויות של גוף מחוקק לאזור המטרופוליני. התחומים של שיתופי הפעולה נקבעים בהסכמת הערים המיוצגות בה, והם ניתנים להפעלה משותפת רק בהסכמה מלאה.

4 מרים גבאי, 'רפורמות מוניציפאליות באירופה המערבית בשנים האחרונות', עיר ואזור, 4 (3) (תשמ"א), עמ' 77.

5 איגוד ערים רב-תכליתי הוא צירוף של איגודי ערים חד-תכליתיים. כך למשל איגוד הערים של סיאטל במדינת וושינגטון, ארצות הברית, הוא דוגמה לאיגוד רב-תכליתי המקיף את 900,000 תושביה של סיאטל ושל ערי הסביבה. האיגוד עוסק בתכנון כולל, בתחבורה ציבורית, בביוב, בסילוק אשפה ובאספקת מים. עם השנים התפתח האיגוד ונעשה דומה יותר לעיריית גג. גם האיגוד המטרופוליני של מונטראול, קנדה, הוא דוגמה לאיגוד ערים.

6 ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרויקט ליבת ישראל, ירושלים 1994, עמ' 30.

שיתוף ריכוזי. הסדר אחר לשיתוף פעולה הוא הקמת גוף גג לטיפול בכל הפעילויות המשותפות. בהסדר זה מוקם ארגון חדש המשותף לערים הנדונות, והוא מאגד סמכויות בכל הפעולות והנושאים שסוכם שיהיה בהם שיתוף פעולה. גוף זה הוא בדרג עירייה, והוא תופס את מקומן של העיריות בטיפול בנושאים המועברים אליו. מבחינה מדרגית כלפי השלטון המרכזי דינו כדין עירייה.

חלופה לשיתוף ריכוזי היא עיריית גג, גוף משותף לכל העיריות הקשורות בה. סמכויותיה בתחומים שהועברו אליה זהות לסמכויות העיריות. גם השלטון המרכזי יכול להעביר מסמכויותיו לעיריית הגג. במקרה כזה תהפוך עיריית הגג לדרג ביניים של שלטון, מתחת לממשל המרכזי, אבל מעל העיריות. מבנה עיריית הגג דומה למבנה העיריות עצמן, והמתכונות הספציפיות של עיריות הגג רבות ומגוונות. אפשרות רדיקלית יותר היא איחוד מטרופוליני – איחוד כמה עיריות לעירייה אחת אגב ביטול מעמדן כעיריות עצמאיות והענקת סמכויות אוטונומיות חלקיות לערים המרכיבות את העירייה המאוחדת.

שלטון מרכזי. הסדר שלישי לשיתוף פעולה הוא העברת הפעילויות המשותפות לשלטון המרכזי. הסדר זה אינו מקובל בדרך כלל, אבל לעתים הוא מופעל בנוגע לפעילויות יחידות. דבר זה נעשה כשהמסגרת המטרופולינית עדיין קטנה מכדי לטפל בנושא מסוים או כשהערים אינן מסוגלות להגיע לידי הסכמה בנושא ששיתוף הפעולה בו חיוני.<sup>7</sup>

#### התרחבות ואיחוד: רפורמות בערי המערב בשנות השישים והשבעים

מאמצע המאה ה-19 התרחב במהירות השטח הבנוי בערים הגדולות במדינות המערב, בעיקר עקב נהירת המונים מהכפר אל העיר, ריבוי טבעי ושיפור מתמיד באמצעי התחבורה העירוניים. תהליך זה לווה בהרחבה של תחומי השיפוט העירוניים. בארצות הברית היה התהליך פשוט, שכן רוב תושבי האזורים בחזית ההתפשטות העירונית תמכו בסיפוחם לערים מרכזיות בזכות השירותים העדיפים שהעניקה העיר, ובכללם אספקת מים ומערכת ביוב מודרנית. כך אחדים מהאזורים הפרווריים סופחו עוד בטרם הגיעו לדרגת הפיתוח שאפשרה להם התארגנות כישות עצמאית. בבריטניה למשל התאפשרה עד שנות העשרים של המאה ה-20 התרחבות מהירה של העיריות על חשבון רשויות מקומיות כפריות, אבל לא אחת בלם השלטון המרכזי תביעות של רשויות עירוניות לספח שטחים כפריים שלא לצורכי פיתוח מידיים. מניע עיקרי ללחצים לגיבוש מסגרות מטרופוליניות היה הצורך לפתח תשתיות עירוניות מודרניות, שרק רשויות עירוניות גדולות היו מסוגלות לקדם. דוגמה בולטת לרפורמות המקיפות שבוצעו בסוף המאה ה-19, אם כי חריגה במניעיה ובאופייה, היתה הקמתה של ניו יורק סיטי בשנת 1898 כאיחוד מוניציפלי של עיריית ניו יורק עם העיריות והרשויות המוניציפליות הסובבות אותה, ובכלל זה עיריית ברוקלין.

7 ראו גם: חיים בן שחר, 'רפורמה מוניציפאלית בגוש דן', עיר ואזור, 2, 1 (1973), עמ' 24.

בעשורים הראשונים של המאה ה-20 תם תהליך ההתרחבות המהיר של שטחי השיפוט של הערים בארצות הברית ובבריטניה.

במחצית הראשונה של המאה ה-20 התפתח הדגם האופייני של המטרופולין המפוצלת מוניציפלית, שבמרכזה עיר ליבה, ומסביבה רשויות מקומיות 'פרווריות' רבות שחוסמות את התרחבותה. פיצול זה נתפס בלתי שוויוני ובלתי יעיל<sup>8</sup> והביא לידי הצעות לרפורמות מטרופוליניות, והפתרון המועדף היה בדרך כלל הקמת עיריית גג כוללנית, שתקבל לידיה מגוון תפקידים וסמכויות מהרשויות המקומיות המרכיבות אותה ואולי גם מהשלטון המרכזי. למצדדים בעיריית גג היו ארבעה נימוקים עיקריים: (א) נחוץ תכנון כוללני מתואם לכל המרחב המטרופוליני, ובכלל זה האזור הכפרי; (ב) בריכוז שירותים של השלטון המקומי ביחידות גדולות יש יתרון לגודל; (ג) רפורמה כזאת תיצור מצב שוויוני שבו יחידות מוניציפליות גדולות מגדילות את השוויון בחלוקת נטל המסים וברמת השירותים; (ד) והחשוב מכולם – התעוררה ציפייה שעיריות הגג המטרופוליניות יפטרו את השלטון המרכזי מנטל קבלת ההחלטות הנוגעות לתשתית המקומית, ובעיקר יגבירו את האוטונומיה ואת האחריות של השלטון המקומי כלפי גורמי השלטון המרכזי. לצד יתרונותיה הרבים של מערכת כזאת, היתה גם מודעות לקשיים הרבים הכרוכים בהקמתה, המצריכה זמן ומחשבה על פרטים רבים הקשורים לשיטת ייצוג, לתיאומים ולמיסוי.

בתחום הרפורמות המטרופוליניות היתה קנדה מהמדינות המובילות, ועיריית הגג המטרופולינית החזקה הראשונה הוקמה בטורונטו בשנת 1953 (The Municipality of Metropolitan Toronto).<sup>9</sup> עיריית גג זו נחשבה מצליחה: היא קיבלה עליה סמכויות בתחומים של הרכים, הביוב ואספקת המים, עסקה בתכנון הכולל של תהליך הפרוור, ואת מימון השקעות התשתית בפרוורים החדשים אפשרה באמצעות בסיס המס של עיר הליבה. טורונטו היתה מקור השראה לגל רפורמות מטרופוליניות בקנדה, ובין אמצע שנות השישים לאמצע שנות השבעים בוצעו במדינה רפורמות רחבות היקף בשלטון המקומי. גם מדינות אחרות הושפעו מהדגם הקנדי, ובבריטניה הוחלט בשנת 1972 על ביצוע רפורמה מקיפה במערך השלטון המקומי. רפורמה זו קיבלה תוקף בשנת 1974. בין היתר הוקמו שש עיריות גג מטרופוליניות (Metropolitan Counties) נוסף על עיריית לונדון, שהוקמה כעשור קודם לכן.<sup>10</sup> זאת ועוד, בשנים אלה זוהתה ההקמה של עיריות מטרופוליניות כאחד הרכיבים החשובים בגיבוש מנגנונים של מדינת רווחה, ורפורמות מקיפות במערך השלטון המקומי בוצעו גם במדינות מערב אירופה, כגון גרמניה המערבית, אוסטריה, הולנד, בלגיה, דנמרק ושוודיה.

8 רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית, עמ' 13.

9 על הרפורמה המוניציפלית בטורונטו ראו: Timothy J. Colton, *Big Daddy: Frederick G. Gardiner and the Building of Metropolitan Toronto*, University of Toronto Press, Toronto, Ontario 1980.

10 ראו: Max Barlow, *Metropolitan Government*, Routledge, London 1991; Andrew Stevens, *Local Government, Politico's Publishing*, London 2006; Howard Elcock, *Local Government, Policy and Management in Local Authorities*, Routledge, London 1994.

בארצות הברית – אף שגם שם בוצעו בתקופה זו שינויים חשובים בארגון השלטון המקומי, וחלקם הגדול התבטא במיזוג ערים מרכזיות עם ערי הנפה שסביבה – נתקל השינוי לא פעם במכשולים גדולים, והשינויים היו מצומצמים יחסית. אינדיאנפוליס היא אחד האזורים המטרופוליניים היחידים בארצות הברית שהצליח להקים שלטון מטרופוליני בתקופה זו. העניין שגילתה העיר אינדיאנפוליס בממשל מטרופוליני נבע מהשאיפה להפוך למקום תחרותי יותר לעסקים ולפיתוח כלכלי, אם כי בשאיפה זו היו גם מניעים פוליטיים:<sup>11</sup> בשנת 1967 נבחר הרפובליקני ריצ'רד לוגר לראש עיריית אינדיאנפוליס, ובשנת 1968 זכו הרפובליקנים ברוב המשרות בנפת מריון ובמדינת אינדיאנה, ובכלל זה משרת המושל. השליטה המלאה של הרפובליקנים בכל הרמות יצרה הזדמנות לארגן מחדש את השלטון המקומי במטרופולין. הרפורמה בוצעה בשנת 1969 באמצעות חקיקה במדינת אינדיאנה; זו התקבלה בתמיכת הרפובליקנים ובהתנגדות הדמוקרטים. כחלק מן הרפורמה הוקמה עיריית גג שכונתה בשם UniGov (Unified Government) וכללה את העיר אינדיאנפוליס ואת רוב שטחה של נפת מריון. את ראש עיריית הגג ואת חברי המועצה בחרו כל תושבי הנפה. ההצלחות שזנקפו לזכות עיריית הגג היו בעיקר בתחום קידום הפיתוח הכלכלי, חיזוק מעמדו של ראש העירייה והוצאה מן הכוח לפועל של פרויקטים עירוניים חשובים.<sup>12</sup> עם זה, העיריות המטרופוליניות, בעיקר אלה שהוקמו במונטראול, בטורונטו ובוויניפג שבקנדה, חשפו כמה בעיות: קושי בהתוויית גבולותיה של עיריית הגג; היווצרותו של מנגנון יקר ומסורבל; היעדר אחריות ישירה כלפי הציבור, ומכאן נתק ממנו; והגברת החיכוך עם השלטון המרכזי על רקע קשייה של עיריית הגג לממן את מתן השירותים לאוכלוסיית המטרופולינים ההולכת וגדלה.<sup>13</sup>

אגד ערים כמסגרת חוקית: תחילת ההתגבשות המטרופולינית בישראל

את ראשית ההתפתחות המטרופולינית בגוש דן אפשר לראות עוד בראשית שנות העשרים של המאה ה-20, בתקופת העלייה השלישית. בתל אביב עלו מחירי הקרקע ומחירי הדיור, ואלה אילצו חלקים מהציבור, שלא יכלו לעמוד בדרישות שוק המגורים, להתארגן בקבוצות ובאגודות ולחפש לעצמם קרקע לבניין בתים מחוץ לעיר. אגודות אלו יצרו בסופו של דבר את הפרוורים הראשונים: כך בשלב הראשון ייסדו האגודות 'עיר גנים', 'מגרש גנים', 'נחלת גנים' ו'כפר גנים' את השכונות שהתאגדו מאוחר יותר והקימו את רמת גן; אגודת 'בית וגן' של תנועת המזרחי התיישבה מדרום ליפו והקימה את בת ים; ו'שכונת בורוכוב' היתה

11 מארק רוזנטראוב וערן רוזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 1998, עמ' 25.

12 שם.

13 Colton, *Big Daddy*

הגרעין לעיר גבעתיים. קבוצה של יהודים דתיים מיוצאי תל אביב הקימה את בני ברק כמושבה חקלאית; ועל הדרך לפתח תקווה הוקמה גם השכונה נחלת יצחק. כל השכונות הללו, שהוקמו בשנות העשרים, אופיינו בתלותן הכלכלית בתל אביב. גם שכונות שהוקמו בעשורים הבאים התבססו על קשרי תלות כאלה, למשל השכונות ממזרח ליפו – 'שכונת העם' שהוקמה בשנות השלושים ו'אגרובנק' שהוקמה בסוף שנות הארבעים. שכונות אלה היו ראשיתה של חולון.

המהפך במרחב של שנת 1948 יצר מציאות חדשה,<sup>14</sup> שכן בבת אחת קיבלה האוכלוסייה היהודית שליטה צבאית ומדינית על מרחב גאוגרפי גדול בארץ ישראל, שעד אז היתה בשלטון המנדט הבריטי. בבת אחת נפתחו לפניו אפשרויות התיישבות שלא עמדו לרשותה קודם לכן: אזורים נרחבים עברו לריבונות יהודית, והוסרו המגבלות על הקמת יישובים יהודיים בהם. זאת ועוד, פעולות ההתיישבות של היהודים בכל המרחב הריבוני החדש יכלו להיעשות מעתה באמצעים ממלכתיים של חקיקה אוהדת והקצאה מסייעת של משאבים כלכליים. גם במרחב תל אביב התפנו לאחר המלחמה קרקעות שעליהן היו בעבר יישובים ערביים. הפינויים של יישובים אלה, כגון אבו כביר או סלמה, שקודם לכן נתפסו כמכשולים להתרחבותה הטריטוריאלית של העיר, אפשרו לעיר להתפתח מזרחה ודרומה. התפתחות זו הביאה לידי חיבור פיזי עם רמת גן, עם גבעתיים ועם בני ברק במזרח, ועם חולון ובת ים בדרום. בתקופה זו היו התפתחותה ועיצובה של תל אביב במרחב במידה רבה תוצאה של מאבקים בין כמה גורמים: שאיפתה של המנהיגות המקומית לפתח את העיר וצורכי קליטת העלייה עם קום המדינה ובתקופת החירום מכאן, והתכניות שיזמה הממשלה לפיזור אוכלוסייתה של המדינה בפריפריות מכאן.

גידולה הלא מתוכנן של תל אביב בעקבות המלחמה חייב תכנון מחדש. בתחילת שנות החמישים החל אהרן הורביץ, מומחה לתכנון ערים, לגבש עם צוות מתכננים את תכנית האב לתל אביב, וביוני 1953 הוגש לראש העירייה דוח הביניים שלה. מטרתה העיקרית של התכנית היתה להגדיר מחדש את מרכזיותה של תל אביב במדינת ישראל, ועם זאת טען הורביץ כי את גידולה של העיר יש להגביל לממדי גידולה הטבעי, ואת רבבות העולים לכוון לאזורים אחרים בארץ. בתכנית זו, שמעולם לא זכתה למעמד סטטוטורי ועל כן לא יצאה מן הכוח אל הפועל, לא היתה כל התייחסות לאזור המטרופוליני, אלא רק לתכנונה הפנימי של העיר בשטחים החדשים שעמדו עתה לרשותה. אכן, באותם ימים לא היתה עיריית תל אביב מעוניינת אלא בשטחים להתפתחות העיר, ללא כל התייחסות למטרופולין. הערים סביבה קלטו רבבות עולים חדשים והיו שריונות בבעיות רבות, ובכמה מהן שלטה תנועת הפועלים, יריבתה של מפלגת הציונים הכלליים, ששלטה בתל אביב.

בשנות החמישים, ובעיקר בשנות השישים, הלך והתעצם העיור, לא רק בתל אביב, אלא בכל האזור המרכזי של מישור החוף. הדבר בא לידי ביטוי בעיור המהיר והנמרץ של

14 להרחבה בעניין זה ראו: ארנון גולן, שינוי מרחבי – תוצאת מלחמה: השטחים הערביים לשעבר במדינת ישראל 1948-1950, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע 2001.

המושבות לשעבר, שלרשותן עמדו שטחים חקלאיים נרחבים. בתהליך זה שימשו שטחים אלה הפוטנציאל העיקרי לבינוי בערים פתח תקווה, ראשון לציון והרצליה וביישובים הסמוכים אליהן. עוד בראשית שנות החמישים נוצר אפוא המבנה הקלאסי של 'אגד ערים' (או מטרופולין); תל אביב משמשת גלעין האגד, והיישובים הצמודים לה הם טבעת ראשונה המקיפה אותה.

ההכרה בקיומן של מטרופולינים הופיעה בדיונים ציבוריים בישראל רק בתחילת שנות השישים, זמן רב לאחר זיהויה של תופעה יישובית מיוחדת זו במערכות היישוביות באירופה ובצפון אמריקה. הז'מנה להגדיר אזורים כאזורי מטרופולין היתה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; לקראת מפקד האוכלוסין של 1961 היא יצרה הגדרות גאוגרפיות חדשות למערך היישובים של ישראל. זה היה מפקד האוכלוסין הראשון בתולדות ישראל שנערך על פי כללי הפקידה המעודכנים ביותר, ותוצאותיו פורסמו ושימשו בסיס לניתוחים גאוגרפיים, דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים במדינת ישראל מתחילת העשור השני לקיומה. בכלל ההגדרות הגאוגרפיות הרבות שהוכנו לקראת מפקד זה בלטה בחדשנותה ההגדרה של הגוש העירוני הגדול שהלך והתגבש סביב העיר תל אביב ושביצבור כונה 'גוש דן'.<sup>15</sup>

על הגדרתו של הגוש העירוני הופקדה היחידה הגאוגרפית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהוקמה בשנת 1959 ובחנה שורה של הגדרות לריכוזים עירוניים ברחבי העולם. היחידה התלבטה בין שתי הגדרות: זו של הבריטים – 'אגד ערים' (Conurbation); וזו של האמריקנים – 'אזור מטרופוליני' (SMSA – Standard Metropolitan Statistical Area). בסופו של דבר הוחלט להשתמש בהגדרת הבריטים, בעיקר בשל רציפות השטח העירוני הבנוי סביב תל אביב. בארצות הברית לעומת זה הוגדר 'האזור המטרופוליני' בהתבסס על קשרים פונקציונליים בין ערי המקבץ העירוני, שנמדדו בעיקר על ידי זרמי יוממות.<sup>16</sup> נתונים מסוג זה לא היו זמינים כלל באותה תקופה בישראל.

יישום הגדרת הבריטים אפשר בשנת 1961 לתחם את 'אגד הערים של תל אביב'. אגד זה כולל את גלעין האגד – העיר תל אביב-יפו; הטבעת הפנימית – הערים רמת גן, גבעתיים ובני ברק במזרח, וחולון ובת ים בדרום;<sup>17</sup> וכן את הטבעת התיכונה – כל היישובים ששטחם הבנוי יוצר רצף עם הטבעת הפנימית, כלומר רמת השרון מצפון, וגבעת שמואל, קריית אונו, אור יהודה, רמת פנקס ורמת אפעל ממזרח. בשנת 1961 תוחם אפוא אגד הערים

15 גוש דן הוא שמה המקובל של מטרופולין תל אביב, הכוללת את האזור העירוני של העיר תל אביב והערים סביב לה. בכל הגדרה גוש דן הוא השטח העירוני וריכוז האוכלוסייה הגדולים בישראל. על פי המסורת, זו היתה הנחלה שהוקצתה לבני שבט דן במרכז ארץ כנען, ומכאן שמה.

16 יוממים – אנשים שמתגוררים ביישוב מסוים ונוסעים מדי יום ביומו אל מקום עבודתם ביישוב אחר, בדרך כלל בעיר הגדולה.

17 במאמר זה יכונה 'אגד ערים' אותו חלק של האזור המטרופוליני שבמרכזו העיר תל אביב וסביבו הערים רמת גן, גבעתיים ובני ברק במזרח וחולון ובת ים בדרום. להרחבה בעניין המונח הגאוגרפי ראו: אריה שחר, 'מגמות התפתחות ומבנה מרחבי של אגד הערים בגוש דן', בתוך: ברוך קיפניס (עורך), תל-אביב יפו: מפרבר גנים לעיר עולם, פרדס, חיפה 2009, עמ' 4.



של תל אביב, ולקראת מפקד האוכלוסין של 1972 עודכנו גבולותיו והורחבה הטבעת התיכונה – ובה הרצליה, רמת השרון ורעננה מצפון, ופתח תקווה וקריית אונו ממזרח. בשנה זו היתה אוכלוסיית אגד הערים יותר מ-800,000 נפש, ולפיכך בין השנים 1948 ל-1972 גדלה אוכלוסיית האגד כמעט פי שלושה.<sup>18</sup>

מטרופולין תל אביב,<sup>19</sup> כמו אזורים מטרופולינים אחרים בעולם, התאפיינה בהתפשטות במרחב הפיזי ובגידול מואץ באזורי השוליים לעומת גידול דמוגרפי הולך ומתמתן בגלעין המטרופולין. בשנות השישים והשבעים שיקף גידול השטח את הגידול בקשרים בין יישובי המטרופולין לגלעין בתחומי חיים רבים, בייחוד בכלכלה ובתרבות. כמו ערים מטרופוליניות אחרות בעולם, גם העיר תל אביב התאפיינה בעליונות כלכלית ותרבותית בהיותה מוקד כוח שמציע שכר גבוה יחסית לפריפריה, גיוון של תפקידים, ביטחון פיזי רב, קבלת משרות ותשתית חברתית ענפה. יש לציין כי מרכזיותה של תל אביב כגלעין מטרופוליני בכל הנוגע לתעסוקה, למסחר, לבידור ולשירותים עלתה בד בבד עם ירידת משקלה בסך האוכלוסייה של האגד.

עד היום אין לגוש דן מעמד משפטי, אבל כמה איגודים של כמה רשויות מקומיות הוקמו לצרכים שונים מכוח חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955. שני איגודי ערים בולטים הם 'איגוד ערים דן לביוב', שהוקם ביוני 1956. זה מתחזק את קווי הביוב העוברים לאורך גוש דן ומנקזים את הביוב לאתר השפד"ן (מכון טיהור שפכי גוש דן) בין ראשון לציון לפלמחים. במועצת איגוד הערים לביוב היו בסוף שנת 1973 17 חברים, מהם 8 נציגי תל אביב, 2 מפתח תקווה, 2 מרמת גן, 2 מחולון, 1 מבני ברק, 1 מבתי ים ו-1 מגבעתיים.<sup>20</sup> האיגוד השני הוא 'איגוד ערים אזור דן, תברואה וסילוק אשפה', שבמשך שנים תחזק את אתר הפסולת חירייה, עד סגירתו בשנת 1998. האיגוד החל לפעול באפריל 1970, ובמועצתו היו 12 חברים: 6 נציגי תל אביב, 1 מבני ברק, 1 מבתי ים, 1 מגבעתיים, 1 מחולון ו-2 מרמת גן. איגוד הערים השלישי שהוקם הוא 'איגוד ערים לבית המטבחים', בהשתתפות חולון ותל אביב בלבד, ובו 10 חברים במועצת האיגוד: 5 נציגים מתל אביב ו-5 נציגים מחולון. מטרופולין תל אביב גדלה אפוא והתפתחה, ובשנות השישים, בין היתר בהשפעת תהליכי האורבניזציה בעולם המערבי והרפורמות שנסקרו למעלה, נעשו הניסיונות הראשונים להקים עיריית גג. ניסיונות אלה הם לב לבו של מחקר זה וייסקרו במפורט להלן.

18 שם, עמ' 4.

19 למרות הגדרתה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בתחילת שנות השישים, עם השנים היטשטשה ההבחנה בין אגד ערים למטרופולין, וכיום שתי המילים משמשות הן במחקר והן בפרסומיה של הלשכה עצמה מילים נרדפות. ראו למשל: ערן רזין, 'אזורים מטרופוליניים, הועדה לסטטיסטיקה מוניציפלית ולסיווגים גאוגרפיים', נובמבר 2012. נדלה בתאריך 25.6.2015, מתוך: [www.cbs.gov.il/moatza/vada\\_2\\_23\\_3.pps](http://www.cbs.gov.il/moatza/vada_2_23_3.pps)

20 ארכיון עיריית תל אביב (להלן: אעת"א), 25-747, מיכל 7423.

## מאגד ערים לעיריית גג: הניסיון הכושל לשינוי

### מרדכי נמיר: הניסיונות להקים עיריית גג בשנות השישים

בשנות השישים החל בתל אביב המשבר הדמוגרפי. עוד בראשית העשור היה ברור למרדכי נמיר, ראש העירייה מטעם מפא"י, שקצב גידול האוכלוסייה בתל אביב מואט, אבל בתוך זמן קצר התחלפה האטה זו בגידול שלילי. מגמה זו תמשך יותר משני עשורים, עד 1988. תושבים רבים עזבו את העיר ועברו אל הערים הסמוכות לה במטרופולין – רמת גן, בת ים, חולון, בני ברק וגבעתיים – כדי לשפר את תנאי מגוריהם. בשל תהליכי פרוור מואצים אלה גדלה האוכלוסייה בערי הלוויין בשיעור גדול מזה של עיר הליבה. כך ירד שיעורה של אוכלוסיית תל אביב באוכלוסיית האגד מ-77 אחוזים בשנת 1952 ל-61 אחוזים בשנת 1961 ול-49 אחוזים בשנת 1969.<sup>21</sup> כחלק ממגמה זו הלכה וצמחה תופעת היוממות (Commuting), תנועת עובדים יומית לתוך תל אביב בבקרים ואל 'ערי השינה' בחזרה בשעות הערב, וכך גדל מספר התושבים שהועסקו בתל אביב או נכנסו אליה לצורכי מסחר ושירותים, אך לא שילמו מסים ישירים לעיריית תל אביב. אף שגדלה תלותן של ערי הלוויין בעיר הגדולה, המשבר הדמוגרפי בתל אביב נתפס כמשבר מטרופוליני, שנוגע בראש ובראשונה למקומה ולמעמדה של העיר הגדולה במרחב. משום כך עלה הצורך ברפורמה במנהל שתאפשר לה לשמר את מעמדה הדומיננטי במטרופולין, ואחת האפשרויות שעלתה על הפרק היתה הקמת עיריית גג למטרופולין כולה.

גם תכנית האב החדשה לעיר – 'תכנית השמשוני' – התעצבה בהקשר של מצב עניינים חדש זה. הצורך בתכנית אב נבע מהתיישנותה של 'תכנית הורביץ', ששיקפה את תמונת המצב של העיר בתחילת שנות החמישים, אף שלא קיבלה כאמור תוקף סטטוטורי. על תכנית האב החדשה הופקד האדריכל ציון השמשוני, איש אגף התכנון במשרד השיכון, שעשרות שנים התנגד שתל אביב תשמש מרכז מטרופוליני של מרכז הארץ, אבל בשלהי שנות השישים נדרש גם הוא להתמודד עם התמורות האורבניות.<sup>22</sup> בזמן שאוכלוסיית תל אביב נותרה יציבה יחסית, אוכלוסיית היישובים סביבה גדלה, ושיעור המועסקים בתל אביב המתגוררים מחוץ לעיר כמעט הוכפל. מגמה זו הגדילה במידה ניכרת את תנועת כלי הרכב הנכנסים לעיר מדי יום ביומו, ולפיכך הוקצה בתכנית מקום מרכזי לנושא התחבורה. ראש עיריית תל אביב סבר כי תכנית אב זו צריכה לכלול לא רק את העיר תל אביב, אלא את המטרופולין כולה.

21 יעקב שביט וגדעון ביגר, ההיסטוריה של תל אביב: עיר מתחדשת (1952-1973), רמות, תל אביב 2013, עמ' 23.

22 ציון השמשוני בריאיון: 'המציאות חייבת להיות גמישה ועלינו להתאים עצמנו להתפתחות היום-יומית הנוכחית של העיר', ללא שם המחבר, 'תוך שנה תסתיים עבודת ההכנה של תוכנית אב לת"א', מעריב, 5.1.1966.

הרעיון להקמת עיריית גג הועלה לראשונה בישיבת מועצת העיר תל אביב ב־23 במרס 1964, ומכאן ואילך יידון בפורומים שונים. באותה ישיבה הסביר נמיר כי הוא תומך ברעיון:

כל מי שעובר במכונית מתל אביב לרמת גן וגבעתיים או דרומה לחולון ובת ים יכול לראות גם במבט חטוף כי הערים הללו הן למעשה עיר אחת לכל דבר. ואף על פי כן מפוצל השלטון המוניציפאלי באזור עירוני גדול זה בין מספר עיריות עצמאיות ונפרדות לגמרי.<sup>23</sup>

נמיר הסביר כי לפני קום המדינה הפרידו בין יישובי גוש דן יישובים לא יהודיים, רובם עוינים, השונים מתל אביב באורח חייהם ומפגרים ברמת התפתחותם וכי גם ממשלת המנדט הבריטי לא היתה מעוניינת בהתחברות יישובי היהודים בשטח זה לגוש אחיד ומאוחד. נמיר הסביר כי עם ייסוד היישובים הללו והתפתחותם גיבש כל אחד לעצמו צביון מיוחד משלו, אבל 'התמורות המהפכניות' שהתחוללו מאז קום המדינה טשטשו במידה רבה את הבדלי המוצא, ומה שהיה בעבר מושבה או שכונה או קריה אינו קיים עוד. גם המחיצות הלא יהודיות נעלמו, ומאליה עולה המחשבה כי אגד ערים רצוף ובנוי זה חייב לבוא לידי ביטוי מאוחד גם בצורת הארגון והניהול: 'הגיעה השעה להקים עיריית גג למטרופולין האורגני הגדול ששמו השגור הוא תל אביב רבתי, אך אפשר וצריך להעניק לו גם שם אחר', אמר נמיר.<sup>24</sup> הוא הביא כדוגמה את עיריית לונדון (Great London Council), 'המאחדת בקרבה עשרות עיריות משנה', וטען כי אם תהיה נכונות בערים השכנות לתל אביב, יש ללמוד גם מניסיון של ערים קנדיות שמנוהלות על ידי עיריות גג.

נמיר לא ביקש לבטל את האוטונומיה של ערי גוש דן. הוא טען כי המעמד האוטונומי ראוי שישמר בייחוד בכל הנוגע לשורה של תפקידים ושירותים מוניציפליים שמוטב שגוף מוניציפלי מקומי יטפל בהן בעצמו; ועם זה אין לקיים עוד מצב של 'עיר לבדד תשכון', שכן אין לזה הצדקה – לא חברתית, לא ארגונית, לא כלכלית ולא תכנונית. נמיר טען כי שורה של שירותים חשובים זקוקים לפעולה משותפת, וכדוגמה הביא את האיגוד האזורי לביו. לדעתו אין די במסגרת של איגודים חלקיים, ודרוש ארגון קבע, בעל סמכויות רחבות, שיישא באחריות למכלול התפקידים, השירותים והעניינים המשותפים לרשויות המקומיות באזור. דרושה סכמה ארגונית שתגביר את שיתוף הפעולה בין העיריות ותתאם את פעולותיהן באופן שישלימו זו את זו, וכך יסולקו ליקויים, ניגודים, כפילויות ו'יזמרות לוקאליסטיות', וייחסכו 'סכסוכי גבולות'. נמיר הוסיף כי ארגון הגג של העיריות יוכל לשמש מכשיר רב־תנופה גם לעזרה הדדית בידע מקצועי, ביכולת חומרית ובניסיון טכני ומנהלי.

נמיר תיאר בקווים כלליים את הסמכויות שיש לדעתו להקנות לעיריית הגג לכשתקום. הוא הסביר כי יש להקנות לה סמכויות בתחום התכנון הכולל והפיתוח, התנועה והדרכים הבין־עירוניות, לאפשר לה להתוות עקרונות שווים בשיטת המיסוי, החינוך העל־יסודי

23 אעת"א, פרוטוקול המועצה התשיעית בישיבתה ה־85, 23.3.1964, עמ' 40.

24 שם, עמ' 41.

והגבוה, הביוב והתיעול האזורי, אספקת המים, כיבוי האש, האשפוז, הג"א והכנות לשעת חירום. עוד קבע כי למניעת חששות של השתלטות חד-צדדית, את מועצת עיריית הגג ואת ועדותיה רצוי להרכיב מנציגי העיריות החברות בה, אגב 'שמירת יחסי הכוחות הציבוריים הקיימים במקומות'.<sup>25</sup>

נמיר סבר שהתהליך הכרחי לתל אביב למען שימור מעמדה והבין שמדובר בהליך ארוך ומסובך. הוא גם ידע כי עיריות אחרות, שיחששו למעמדן אם תבוצע רפורמה, יתנגדו:

איני משלה את עצמי, בין לילה לא תקום עיריית גג, אך הגיעה השעה לטיפול מעשי בתוכנית למען יוכל להיכון גוף מאוחד לטובת אזור המאכלס למעלה מ-700 אלף נפש, המצפים לתכנון יעיל יותר, לבינוי משופר יותר ולשירותים טובים יותר.<sup>26</sup>

הוא ציין, וכאן התייחס אל ממשלת ישראל, כי עיריית גג ראוי שתקום ביזמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, ולא תהיה 'כפויה מלמעלה בכוח אינטרסים ושאיפות' שלא תמיד הם לטובת העניינים המקומיים.<sup>27</sup>

הליך כזה כמובן אינו יכול להיעשות ללא התערבות ופיקוח מטעם הממשלה; ואכן, ב-12 במאי 1964 הקים שר הפנים ועדה בראשותו של היועץ המשפטי של משרד הפנים ד"ר זאב פלק, ובה היו חברים דב רוזן, מנהל המחלקה לעיריות ומועצות מקומיות במשרד הפנים; עורך הדין יצחק יחיאל; ועורך הדין צבי זילביגר, היועץ המשפטי של עיריית תל אביב.<sup>28</sup> תפקיד הוועדה היה לבדוק את הדרכים ואת האפשרויות החוקיות והמנהליות לייסד גוף לשיתוף מוניציפלי כולל בגוש דן. הוועדה שקלה את הדרכים לשיתוף הפעולה הבין-עירוני, ונבדקו דוגמאות גם מארצות אחרות. המלצות הוועדה הוגשו לסגן שר הפנים ב-13 באפריל 1965. הוועדה קבעה כי המצב הקיים בגוש דן מצריך שיתוף פעולה בין העיריות, אין כמעט גבול טבעי ביניהן, והן מצטרפות לשטח עירוני רצוף שאוכלוסייתו מתקרבת למיליון נפש. עוד קבעה הוועדה כי רצוי שיהיה תיאום בין הרשויות בתחומים שונים של הפעולה המוניציפלית היום-יומית, אבל שללה עירייה רבתי בגוש דן, שכן לדעתה גוף גדול כזה יהיה מנותק מהתושב, מנגנוניו יהיו מסורבלים וביורוקרטיים, והוא יהיה בבחינת מדינה בתוך מדינה ויפריע לפיזור האוכלוסייה. לאמתו של דבר פתדה הוועדה הממשלתית מפני תחרות בין רשות מקומית גדולה וחזקה ובעלת מעמד חוקי איתן ובין ממשלת ישראל. כפתרון המליצה הוועדה לאפשר הקמת איגוד ערים כולל לגוש דן, שישמש מסגרת לפעולות משותפות לפי רצון הרשויות השותפות מזמן לזמן. המלצותיה לא יושמו מעולם, אבל עקרונותיה היו בסיס לדיוני המשך בנושא עיריית הגג. נמיר, ראש עיריית תל אביב, לא היה שבע רצון מרעיון הקמת איגוד ערים כולל, שכן חשש כי הסדר כזה יחליש את

25 ש.ם.

26 ש.ם.

27 ש.ם.

28 לאחר השתתפות פעילה בשבע הישיבות הראשונות זילביגר נפטר.

מעמדה של תל אביב. הוא דבק ברעיון עיריית הגג ואף ביקש להראות כיצד העיקרון מיושם במקומות אחרים בעולם, למשל בטורונטו שבקנדה. מיכאל לפידות, ראש לשכת ראש העירייה, הכין דוח מיוחד ב־24 ביולי 1966, ובו ביקש להמחיש את יעילות מנגנון עיריית הגג בטורונטו, בוויניפג ובלונדון.

לתוך הדיאלוג בין עיריית תל אביב ובין ממשלת ישראל נשאבו גם ראשי הרשויות המקומיות הסובבות את תל אביב. לכל עירייה היתה עמדה משלה בעניין, והדבר יצר מחלוקות. ב־20 באוקטובר 1966 התקיימה ישיבה בלשכת שר הפנים בתל אביב בהשתתפות שלמה ישראל בן מאיר סגן השר, משה סילברסטון המנהל הכללי של המשרד, ראשי העיריות של חולון, בת ים, גבעתיים ובני ברק וסגן ראש עיריית תל אביב. סגן השר בן מאיר הסביר לנוכחים כי עניין הרפורמה חיוני מכיוון שהמצב הכספי ברשויות דורש שינויים דרסטיים, וייתכן שדווקא בגוש דן יהיה אפשר לנקוט שיתוף פעולה שיעזור בעניין זה. הוא הסביר כי הכלל הוא שאין עירייה זו או אחרת מוותרת על ריבונותה, אלא מדובר בשיתוף פעולה ובהסכמה בין כולן. סילברסטון מסר כי בעיקרון כבר הוסכם על שיתוף פעולה מוניציפלי וכי עיריית תל אביב מעדיפה הסדר 'מרחיק לכת' של עיריית גג, אך העיריות טרם הודיעו על עמדותיהן להצעה המנוסחת, אף שנתבקשו מזמן.

עמדות ראשי הרשויות החלו להתבהר בישיבה שנערכה לאחר מכן ב־17 בנובמבר, שבה ניתחו ראשי הערים את המצב, כל אחד על פי צורכי עירו. יעקב קרייזמן, ראש עיריית גבעתיים, טען כי אמנם דרוש שיתוף פעולה בין העיריות, אולם עיריית גבעתיים תיתן את ידה לאיחוד כזה רק בתנאי שיהא ברור לה מה עתידות להיות הוצאותיה. הוא הסביר כי עיריית גבעתיים לא תוכל לשאת בנטל כלכלי גדול: 'אמנם תושבי גבעתיים נהנים מחוף ימה של תל אביב, אך כיוון שעד היום לא השתתפה עיריית גבעתיים בהוצאות, אין היא רואה אפשרות כספית להשתתף בחוף הים שאינו בתחומה'.<sup>29</sup> סילברסטון הסכים עם הדברים ואמר שמטרתו של האיחוד אכן תהיה לייעל ולשפר את הקיים, ולא לייקר. גם בנוגע להצטרפות לאיגוד מים ראתה גבעתיים נטל כלכלי מיותר, שכן היו לה בתחומה שמונה בארות המים שסיפקו את הנדרש לעיר. עם זה, היא צידדה בשיתוף פעולה מכוח איחוד הערים בתחומים ספציפיים כמו כיבוי אש, התגוננות אזרחית או תנועה. ראש העירייה קבע: 'איני מוכן להשתתף בתוכנית אב לתל אביב'.<sup>30</sup>

לבת ים נדרשו הסדר תחבורה נוח וכבישים מהירים שיחברו אותה עם תל אביב ועם הערים האחרות. בת ים ראתה גם צורך ממשי בשיתוף פעולה בתחומי התברואה, בתי העלמין והחינוך הגבוה. עם זה ביקשה העיר להשאיר את המצב כמו שהוא בנושא המים, שכן היא קיימה לשביעות רצונה מפעל מים סגור, וזה סיפק את צרכיה. מנחם רוטשילד, ראש העירייה, הציע לקבל עקרונית את דוח ועדת פלק מ־13 באפריל 1965.

29 אעת"א, 762-25, מיכל 7424.

30 שם.

ב־10 ביוני 1968 כתב משה סילברסטון, המנהל הכללי של משרד הפנים, למרדכי נמיר כי בשנים האחרונות הובעה דעה כללית עקרונית אשר לצורך בשיתוף פעולה בעניינים מוניציפליים בין עיריות גוש דן.<sup>31</sup> הוא ציין כי הבדלי הדעות העיקריים נסבו על השאלה אילו נושאים ותפקידים יהיו בתחום סמכותו של אגד הערים הכוללני וכי בקרב נציגי העיריות היו שחייבו מסגרת רחבה והיו שעמדו על מסגרת מצומצמת יותר. נושא אחד היה משותף לכל הדעות – התכנון. הכול הסכימו שיש צורך חיוני ודחוף בשיתוף פעולה בין רשויות גוש דן בתכנון משולב של האזור כולו ובתיאום במישור התכנון המקומי שכל רשות ורשות אחראית לו. סילברסטון ביקש לדעת מה עמדתה הנוכחית של עיריית תל אביב בעניין ומה עמדתן של הרשויות המקומיות האחרות.

ב־13 בנובמבר 1968 כתב נמיר לסילברסטון: 'מאז ומתמיד דגלנו בהצעה להקים לערי גוש דן עיריית גג שלה ייחדו פעולות וסמכויות בעניינים המשותפים לכל ערי האזור והמחייבים תיאום יתר ושיתוף פעולה הדוק'.<sup>32</sup> נמיר הזכיר לסילברסטון את ועדת פלק, שבה התגבשה הדעה 'ללכת בשלב זה בדרך יותר צנועה' ולהקים איגודי ערים לנושאים: סילוק אשפה, כיבוי אש, תחבורה, בית מטבחים, אספקת מים והתגוננות אזרחית. נמיר ציין כי לדעתו יש לבחון מחדש את ההצעה המקורית בדבר הקמת עיריית גג, שלדעתו תבטיח פתרון יסודי יותר למכלול הבעיות שנוצרו עקב הפיצול הקיים בין העיריות בגוש דן. נמיר ציין גם כי לדעתו במצב כזה תהיה חובה לשמור על הזכויות לאוטונומיה מלאה של הערים. בכך לא תמו הניסיונות לשינוי מוניציפלי.

### יהושע רבינוביץ: עיריית גג עם ערי משנה מול התנגדות הממשלה

הקריאות להקמת גופי מנהל ותכנון כלל־מטרופוליניים שיופעלו כחלק ממדיניות פיתוח כוללת של המטרופולין, שנשמעו מאז תחילת שנות השישים, הוסיפו להישמע גם בשנות השבעים. 'תכנית השמשוני' – תכנית האב לתל אביב, שבגיבושה הוחל בשנת 1964 – הגיעה לכדי דיונים במועצת העירייה לקראת סוף שנת 1968. תכנית זו, של האדריכל ציון השמשוני, היתה כאמור התכנית הראשונה שנבחנה בה התפתחותה של תל אביב כחלק ממערך מטרופוליני כולל, אף כי לא היתה זו תכנית מטרופולינית, שכן לאחר דיונים רבים ועל רקע המציאות המשתנה הוחלט שהתכנית לא תחרוג מגבולותיה המוניציפליים של העיר.

גם יהושע רבינוביץ, שהחליף את מרדכי נמיר בתפקיד ראש העירייה בשנת 1969, תמך, כמו קודמו, ברעיון הקמת עיריית הגג: 'הפתרון לדעתי הוא עיריית גג עם ערי משנה', כתב בנושא.<sup>33</sup> והמשיך:

31 ש.ם.

32 ש.ם.

33 ש.ם.

ראשי תחומי פעולתה של עיריית גג יהיו האקולוגיה, כלומר: הביוב האזורי, זיהום האוויר והים, סילוק האשפה, הפארקים האזוריים וכן החינוך המקצועי והגבוה, התחבורה המטרופולינית, הטיפול בקשיש, תכנון. כל יתר התחומים הם בסמכותן של ערי מישנה הנהנות מאוטונומיה מלאה, כפי שזה מקובל בכל העולם.<sup>34</sup>

רבינוביץ הסביר כי לדעתו עיריית הגג צריכה לכלול את הערים תל אביב, רמת גן, חולון, בת ים, בני ברק וגבעתיים וכי על פי 'כל המחקרים' מתברר כי הן עיר אחת. הוא הסביר כי גם את תל אביב יש לחלק לשלוש ערי משנה – יפו, תל אביב ותל קסילה שמעבר לירקון – וכי אזרחי האזור חייבים לבחור את המוסדות בבחירות ישירות ולא בבחירות משניות, כלומר על ידי שליחים במועצות העירייה. רבינוביץ הסביר כי לדעתו יש לתת לעיריית הגג אפשרות למיסוי עצמי, ולא רק אפשרות ליהנות משירי עיריות המשנה, וכי הגבייה תוכל להיעשות על ידי הערים.

רבינוביץ היה מודע לחששותיהם של ראשי העיריות האחרות. הוא הסביר: 'אם יראו את הדברים כפי שהם מתפתחים, על האנומליה העצומה ועל העוול והנזק שאנו גורמים לאזרח ולמדינה, אפשר, לדעתי, להגיע לצורת התארגנות אחרת'.<sup>35</sup> הוא ביקש להתריע מפני כל סידור אחר שיהיה בו כדי להחליש את מעמד הבכורה של תל אביב וטען כי מקומות בעולם שהגיעו לדרגת התפתחות אורבנית כמו תל אביב נקטו שיטות התארגנות מקיפות ביותר. כך היה בלונדון, בפריז, בטורונטו ובערים גדולות נוספות. הוא התנגד לפתרון של איגוד ערים וטען: 'מי שמשלה עצמו שאגד ערים הוא הפתרון למדווייהן של תל אביב ובנותיה טועה ומטעה'.

רבינוביץ ראה בתל אביב עיר מטרופולינית שמספקת שירותים לערי הסביבה. כך למשל טען כי המסחר בתל אביב אינו משרת את תל אביב לבדה. מרכז העסקים הראשי שלה הוא 'ליבה הכלכלי הפועם של המדינה כולה' ותפקידה כמרכז של מוסדות ציבור, מוסדות מנהל, ממשל, הסתדרות, משפט ועוד חשוב ביותר. הוא ראה בתל אביב מרכז תרבות שמרכז את התאטרות, את המוזאוניס ואת הגלריות, וגם בתחום החינוך ראה בתל אביב מרכז שמשמש גם את ערי הסביבה. בהקשר זה הסביר כי כ־30 אחוזים מתלמידי החינוך העל־יסודי בעיר אינם תושבי העיר כלל, ומתוך כלל הסטודנטים באוניברסיטת תל אביב, רק 38 אחוזים הם תושבי תל אביב, 38 אחוזים באים מחמש הערים המקיפות אותה, והשאר – מהארץ כולה. הוא טען כי חמש הערים סביב תל אביב הן בעצם ערי שינה, תל אביב מספקת להן שירותים כלליים, ועל פי התחשיבים שערכה העירייה, היא משקיעה בכל שנה 15 מיליון ל"י באספקת שירותים לערי הסביבה בתחומי החינוך המקצועי והחינוך הגבוה, האשפוז, התברואה, התחבורה והמים. עוד ציינ שבתל אביב יש כ־65,000 כלי רכב, אבל מדי יום ביומו נעים ברחובותיה כ־160,000-165,000 כלי רכב וגם אוכלוסיית העיר מוכפלת מדי יום ביומו.

34 שם

35 שם.

זאת ועוד, בתחילת שנות השבעים עדיין חסרו שירותים רבים שהיה ראוי לארגנם במטרופולין, ובכללם רשות תכנון כוללת שתסדיר את נושא שימושי הקרקע ותפעל לניצול יעיל של משאב הקרקע המצומצם במטרופולין; רשות כוללת לענייני תחבורה; רשות פיסקלית כוללת שתווסת את ההכנסה ממסים עירוניים; רשות משותפת לענייני איכות הסביבה ומניעת מפגעים אקולוגיים ועוד.<sup>36</sup>

גם עורך הדין צבי אבי־גיא, מזכיר עיריית תל אביב, ראה בהקמת עיריית גג צורך הכרחי ומכשיר לחיזוק השלטון המקומי. טיעונוי הזכירו לכול את מעמדו השחוק של השלטון המקומי בכלל ושל תל אביב בפרט, שהאוטונומיה שלה צומצמה במידה ניכרת עם קום המדינה, כשהפכה מעיר־מדינה לעיר במדינה. אבי־גיא הסביר כי השפעתה הגוברת של הממשלה על השלטון המקומי פוגעת בעצמאות השלטון המקומי, ועצמאות זו חיונית לרשויות המקומיות. עוד טען כי התלות הגוברת של הרשויות המקומיות בעזרת הממשלה מעמיקה ומתרחבת כל עוד ערי גוש דן מפוצלות ביניהן, וכן:

עיריית גג לערי האזור עשויה לבלום את תהליך ההשתתקות הזה. היא עשויה להוות משקל נגד למשרדי הממשלה בהכרעות מעשיות של אינטרסים משותפים לערי גוש דן. במסגרתה ניתן יהיה לפתור בעיות רבות מתוך בחינה עניינית ותכליתית יותר משיכול להקדיש להן משרד ממשלתי כלשהו והיא עשויה גם לשקף בצורה נכונה יותר את צורכי האזור ולייצג אותם בנאמנות רבה יותר מאשר השלטון המרכזי.<sup>37</sup>

בדיוק מזה, כך אפשר להסיק, חששה הממשלה, ומשום כך התנגדה לרפורמת עיריית הגג. אבי־גיא ציין כי בסופו של דבר לא יהיה מנוס מהקמת עיריית גג, גם אם 'קרבות השהיה' עלולים לעכב את הקמתה. כך או כך יישמר לשלטון המרכזי תפקיד נכבד ורבי־משמעות בענייני השלטון המקומי, אבל 'בדרך הטבע תצטמצם מידת מעורבותו בהכרעות של יום־יום'.<sup>38</sup> אבי־גיא הסביר כי ייתכן שהחשש שמא תביא עיריית גג לגוש דן לידי צמצום כוחה והשפעתה של הממשלה הוא הגורם המסתתר בבסיס 'הגישה הבלתי אוהדת' לרעיון מצד חוגי השלטון המרכזי, שמניחים כי עיריית גג כזאת עשויה לקחת ממנו את מעמדו הקובע בתחומים רבים של הפעילות המוניציפלית, ועל כן הם עורמים קשיים ומכשולים על דרך הקמתה.

משרד הפנים היה ער לבעייתיות ברצף האורבני המפוצל של גוש דן, אבל התבצר בעמדה שחטיבה מוניציפלית אחת תזיק יותר משתועיל. ב־23 בפברואר 1971 כתב דב רוזן, מנהל המחלקה לעיריות ומועצות מקומיות של משרד הפנים, לראש עיריית תל אביב

36 אריה שחר ואלדר ברין, 'מטרופולין תל אביב: קווים לתיחומה ומערכות שיתוף־פעולה בין יישובי המטרופולין', בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), מחקרי תל אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, ג, דיונון, תל אביב 2005, עמ' 316.

37 דבר, 19.5.1971.

38 שם.



רבינוביץ כי אין מחלוקת על שהשטח האורבני הרצוף בגוש דן הוא חטיבה תכנונית, כלכלית וחברתית אחת וכי הגבולות המוניציפליים החוצצים בין הרשויות המקומיות הקיימות הם מלאכותיים. הוא הסביר כי גבולות אלו נעוצים בתקופת השלטון שלפני קום המדינה וכי התיקונים בתקופת המדינה נועדו בעיקר לענות על צורכי השעה.<sup>39</sup>

רוזן הסביר כי אכן אין להשלים עם המצב הקיים שבו כל עירייה רואה את צרכיה ואת תחום שיפוט בלבד, ולא את אלה של שכנותיה הגובלות עמה; תופעה זו מביאה לידי כפילות, חוסר יעילות, בזבוז ולפעמים גם חיכוכים, שכן למצב זה מגרעות רבות, ואלה עוד יוסיפו להכביד על תושבי תל אביב רבתי גם בעתיד. עם זה ציין שרעיון ביטול העיריות הקיימות בגוש דן ומיזוגן לידי חטיבה מוניציפלית אחת אינו מעשי, וקרוב לוודאי שנוקו מרובה מתועלתו. הוא הזכיר לראש העירייה את הוועדה שמינה שר הפנים כשבע שנים קודם לכן (ועדת פלק, 1964), שבה ייצג את העירייה היועץ המשפטי שלה זילביגר (זה נפטר בינתיים). תפקידה של הוועדה היה לבדוק את הדרכים החוקיות והמנהליות לייסוד גוף לשיתוף מוניציפלי כולל בגוש דן. הוא הפנה אצבע מאשימה כלפי עיריית תל אביב וטען: 'בגלל סיבות שונות ובראש ובראשונה מחמת העובדה שנציגי עיריית תל אביב בפגישות הדגישו כל פעם כי הם מחוויים את דעתם האישית בלבד שאינה מחייבת את הנהלת העירייה, חל לבסוף קיפאון'.<sup>40</sup>

באותו מכתב הסביר רוזן לראש העירייה כי כדי להפשיר את הקיפאון ולקדם את הטיפול בנושא, רצוי שמועצת העירייה, הנהלתה, תקבע עמדה רשמית כלפי דוח פלק ותודיע על כך למשרד הפנים. לאחר שתתקבל תשובה חיובית של עיריית תל אביב, טען, ייוזם המשרד דיון מחדש בהשתתפות ששת ראשי העיריות כדי לחתור להקמתו של איגוד כוללני בהתאם להמלצות הוועדה ועל יסוד הסכם הדדי.

כל צד התבצר בעמדתו. ב־18 באפריל 1971 כתב אבי־גיא לדב רוזן כי ראש העירייה רבינוביץ אכן מסכים עם מסקנת רוזן כי הגבולות המוניציפליים החוצצים בין הרשויות המקומיות בגוש דן הם מלאכותיים, מחוסרי היגיון ואף מכבידים על התפתחות האזור כולו וכי אין להשלים עם המצב הקיים. ואולם הצעתו של רוזן אינה טובה בעיניו: ראש העירייה סבור שאיגוד ערים לא יוכל לענות על הבעיות העומדות בפני ערי גוש דן, ולא בכך ימצא הפתרון לניהול המוניציפלי המפוצל והמקוטע באזור. לדברי אבי־גיא, הדרך היחידה הנראית לראש העירייה, הן מן הבחינה המעשית, הן מהבחינה הרעיונית, היא הקמת עיריית גג שתרכז בידיה את תפקידיו של השלטון המקומי בתחומים שלכלל האזור יש עניין משותף בהם אגב חלוקת סמכויות פונקציונלית, שתיקבע בינה ובין מועצות משנה מקומיות בהתאם למהותן ולאופיו של כל נושא ונושא.<sup>41</sup>

עתה הוסיף רוזן עוד טיעון נגד רעיון הקמת עיריית גג – התנגדותן של אחדות מן העיריות עצמן. ב־23 באפריל 1971 הבהיר רוזן במכתב לאבי־גיא כי לא תוכל לקום עיריית

39 אעת"א, 762-25, מיכל 7424.

40 ש.ם.

41 ש.ם.

גג בגוש דן ללא הסכמתן של העיריות השכנות וכי עובדה שראשי העיריות של רמת גן, חולון, בת ים ובני ברק התנגדו בפומבי להצעתו זו של ראש עיריית תל אביב. הוא הסביר למזכיר העיר כי היתרון הבולט של הצעת משרד הפנים להקים איגוד ערים כוללני חוקי וגמיש שאפשר להוסיף בו תוכן חדש בכל עת שיעלה הרצון לפני העיריות המסונפות לאיגוד וההצעה להקים כמה מועצות מקומיות בתוככי גבולות תל אביב – יתרון הבולט שאינן מצריכות חקיקה חדשה. הרעיון בדבר הקמת עיריית גג לעומת זה מצריך חקיקה חדשה, ועד שהוא יתגבש ויקרום עור וגידים כדי שיהיה אפשר לתרגמו לשפת החוק יעברו שנים רבות. זאת ועוד, לנוכח התנגדותם הגלויה של ראשי העיריות השכנות להצטרף לעיריית גג, ספק אם בכלל יהיה אפשר לקבל את אישורה של הכנסת לחקיקה חדשה ומתאימה בנדון.

את עיריית גבעתיים – שבראשה עמד יעקב קרייזמן, שנבחר לתפקיד מטעם המערך – עניין מאוד רעיון עיריית הגג, והיא אף הקפידה תכניות פיתוח בתחומה עד שיוחלט על הרעיון ועל יישומו. סביר להניח שהדבר נעשה מתוך הזדהות מפלגתית-אידאולוגית עם תל אביב ועם הנהגתה. עיריית רמת גן דווקא צידדה בסידור בחוק הקיים. ב-27 במאי 1971 כתב ישראל פלד, ראש עיריית רמת גן, לד"ר יוסף בורג, שר הפנים, כי הצורך בתכנון אזורי לתכנית אב לתחבורה לגוש דן הוא הכרח דחוף שאין הדעות חלוקות עליו וכי הוויכוח נטוש על צורת המסגרת הארגונית, שכן יש המצדדים בפתרון בצורת עיריית גג, ויש המצדדים באיגוד ערים.<sup>42</sup> ראש עיריית רמת גן ציין כי הוא מתומכי תכנית איגוד ערים וכי לדעתו אין דרך חוקית ומעשית להקים עיריית גג, הן משום שרוב עיריות גוש דן מתנגדות לפתרון זה, והן משום שהחוק הקיים אינו מכיר במסגרת זו ותחיקה מתאימה עשויה להימשך שנים רבות. לעומת זה, חוק איגודי ערים תשט"ו-1955 מאפשר לפעול מיד להקמת איגודי הערים. פלד, שאת דרכו הפוליטית החל במפלגת הציונים הכלליים, חשש ככל הנראה מהשתלטות של מפלגות השמאל על רמת גן וגם על המרחב המטרופוליני כולו, ועל כן התנגד לרפורמה מרחיקה לכת.

בנאום שנשא ראש עיריית חולון פנחס אילון בסוף שנות השישים במועדון בית ברנר בכינוס ארצי-מוניציפלי, הוא ציין את בעיותיו של השלטון המקומי בישראל בהיעדר חוקה מסודרת. בין היתר טען: 'אנו אומרים ששלטון מקומי הוא תא ראשוני של דמוקרטיה ולמעשה הוא קדם בעולם לשלטון המרכזי, כי המדינות קמו מן השלטון המקומי. ואנחנו אומרים שהשלטון המקומי צריך להיות עצמאי'.<sup>43</sup> אילון ראה בתלות השלטון המקומי בממשלה קושי וטען: 'ידינו כבולות כמעט לחלוטין'. גם במצבן של ערי גוש דן הוא האשים את הממשלה. בריאיון שנתן לעיתון דבר בעניין עיריית גג טען כי היחסים בן שש הערים של גוש דן 'הם ממש אנרכיה'. הוא הסביר כי הדבר בא לידי ביטוי בתכנון מתאר נפרד של כל עירייה ועירייה: 'כל עירייה מתכננת את השטח בלי התחשבות בערים השכנות.

42 ש.ם.

43 אריה קרישק, אזרח העיר: חייו ופעלו של פנחס אילון, רשפים, תל אביב 1989, עמ' 197.

עיר אחת שותלת גן ציבורי בשעה שהעיר השכנה מקימה אזור תעשייתי בדיוק מול אותו מקום. הוא הסביר כי גם בתכנון הדרכים אין אחידות וכי לכבישים רבים אין המשך. עם זה טען: 'המיוזג המלא אינו בא בחשבון ואף אינו בריא'.<sup>44</sup> אילון – חבר מפלגת העבודה שמתעמה נבחר לראשות העירייה – טען כי בעיריית גג צריכה להישמר אוטונומיה מלאה לעיריות המשנה והזהיר מפני השתלטות של תל אביב, ובמילותיו: 'מיורזציה'. שנים אחר כך יטען: 'נראה לי שההמלצות היו מדי קיצוניות והמציאות יותר חזקה מהתיאוריה'.<sup>45</sup> יותר מכול חשש אילון שמא לא תבטל הקמת עיריית גג את המחלוקות בין העיריות ולא תשנה את הפונקציונליות של העיריות בנושאים שעיריית הגג תטפל בהם. הוא ראה בעיריית הגג תוספת בלתי רצויה למנגנון הביורוקרטי הקיים: 'מבחינת היעילות אני בטוח שאין בזה שום חסכון', טען בתוקף, ואף הסביר כי גם במקומות שונים בעולם שבהם הוקמה עיריית גג לא הוכח חיסכון.<sup>46</sup> בעניין זה צוטט גם אליהו שפיזור, סגן ראש עיריית תל אביב, שצפה את הקשיים והסביר: 'דומני כי צפויה התנגדות גלויה או סמויה של שרים ומשרדי ממשלה לכל צעד של הרחבת סמכויותיה של עיריית גג. בלעדי זאת, אין טעם במוסד גג מוניציפאלי'.<sup>47</sup>

ב-26 בנובמבר 1971 התקיימה בלשכת שר הפנים בתל אביב פגישה רבת-משתתפים בנוכחות יוסף בורג, שר הפנים; חיים קוברסקי, המנהל הכללי של משרד הפנים; דב רוזן, מנהל המחלקה לעיריות ומועצות מקומיות במשרד הפנים; וכן פקידים נוספים ממשרד זה וראשי הערים תל אביב, חולון, רמת גן, בת ים, גבעתיים ובני ברק. הפורום המורחב עסק פעם נוספת בשיתוף פעולה בגוש דן, והמחלוקת בין ראשי הערים היתה ברורה.

רבינוביץ, ראש עיריית תל אביב, המשיך לדבוק בהקמתה של עיריית גג. קרייזמן, ראש עיריית גבעתיים, הסביר כי הוא בעד 'רשות גג' ונגד כל צורה אחרת של התאגדות, אבל יש לו כמה סייגים והוא דורש חלוקה מחודשת של כל הגבולות. כמה ימים אחר כך, במכתב אל רבינוביץ, טען קרייזמן: 'לא נוכל להיות שותפים לנושא כל אימת שלא יקבע הבסיס הברור לייצוג שווה ברשות הגג ובוועדותיה השונות לכל עירייה ועירייה'.<sup>48</sup> אילון, ראש עיריית חולון, טען כי שיתוף הפעולה הכרחי. הוא טען כי הוא מתנגד לחלוקה מחדש של השטח ותומך בהכרזה על שיתוף פעולה. לשם כך, הציע, תוקם מיד ועדת מומחים; רוטשילד, ראש עיריית בת ים, קבל על שאף על פי שכבר בשנת 1964 התריעה ועדת פלק כי חייב להיות שיתוף פעולה, לא נעשה מאז דבר. הוא טען כי אם כבר אז היו מקימים איגוד ערים כוללני, היה אפשר ללמוד מהניסיון. רוטשילד ככל הנראה חשש ממתן מעמד בכורה לתל אביב ולעומד בראש עירייתה והציע לחזור להצעה של שנת 1964, כלומר להקים כמה

44 אלי קינן, '6 ערים מחפשות מחבר', דבר השבוע, 21.5.1971.

45 'בעיות מוניציפאליות בגוש דן: רבי-שיח בהשתתפות אריה שחר, ישראל פלד, פנחס אילון, דניאל אלעזר וצבי אדר', בתוך: דוד גרוסמן (עורך), בין ירקון ואילון: מחקרים על גוש דן ועמק לוד, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 1983, עמ' 204.

46 שם, עמ' 206.

47 שם.

48 שם.

איגודים שלאמתו של דבר ייצרו איגוד אחד והסביר כי רצוי שיהיה זה איגוד ערים וולונטרי לנושאים מסוימים, ולא עיריית גג. פלד, ראש עיריית רמת גן, הסביר לנוכחים כי חלה התקרבות רבה בין דעתו לדעת ראש עיריית תל אביב. הוא טען כי התנגד לצנטרליזציה ומיזוג, אבל הוא בעד תיאום ושיתוף. עם זה טען כי ההצטרפות חייבת להיות על פי חוק איגודי ערים. לימים יטען פלד כי הרעיון של עיריית הגג לא התממש משום שלא היה רצון אמתי למעשה כזה. 'יש פחד, יש רתיעה, וכל אחד שומר על הטריטוריה שלו', יטען.<sup>49</sup> ישראל גוטליב, ראש עיריית בני ברק, טען בפני הנוכחים כי לעיר שהוא מייצג אופי וצביון מיוחד וכי אין לו ספק שמועצת העיר תתנגד לעיריית גג. הוא הסביר כי הוא בעד איגוד ערים כמו שהוצע בשנת 1964, כלומר שיתוף בנושאים שיש בהם הכרח להוציא חינוך או בית מטבחיים, שבהם בני ברק, בשל אופייה המיוחד, אינה יכולה להשתתף.

קוברסקי, המנהל הכללי של משרד הפנים, סיכם את הדיון ואמר כי הכול מסכימים שיש להגיע לידי שיתוף פעולה מוניציפלי במסגרת גג בנושאים של אקולוגיה, תכנון ובנייה, חינוך מקצועי וגבוה, אשפוז, תחבורה, ביוב וסילוק אשפה וכי הכול מחייבים שבכל התחומים האחרים צריכים להישמר האוטונומיה והאופי המיוחד של כל עיר ועיר. קוברסקי הציע ששר הפנים ימנה ועדת מומחים, על דעת ראשי הערים, שתפקידה להציע מסגרת פתרון מוגדר, דרכי ביצוע ושלבי ביצוע. את הוועדה תנחה ועדת היגוי בהשתתפות ראשי הערים, והיא תתבקש לסיים את עבודתה בתוך שישה חודשים מיום מינויה. משתתפי הישיבה קיבלו את הצעתו.

ב־8 בפברואר 1972 שלח קוברסקי אל ראשי העיריות מכתב, ובו בישר להם על הרכב ועדת המומחים ששר הפנים מתעתד למנות לבחינת מסגרת הגג, בראשותו של פרופ' חיים בן שחר מאוניברסיטת תל אביב, מי שהיה ראש צוות המחקר של המכון הישראלי למחקר ומידע אורבני. הוא גם הסביר כי בהתאם לסיכום הישיבה מנובמבר 1971, ראשי הערים ונציגי משרד הפנים ישמשו 'ועדת היגוי לנושא רפורמה מוניציפאלית לערי גוש דן'.

חמישה חודשים אחר כך, ביוני 1972, הגישה הוועדה את ההצעה שגיבש המכון הישראלי למחקר ומידע אורבני לבדיקת חלופות לרפורמה מוניציפלית במרחב המטרופולין של גוש דן. בהצעה נטען כי משנות החמישים אפשר להבחין ברוב הארצות המתועשות בשינוי מובהק באופי תהליך העיור וכי במקומות רבים נוצרו אזורים מטרופוליניים המורכבים מעיר ליבה ומיישובים עירוניים המקיפים אותה. על כן קבעה ההצעה כי ארגונו מחדש של המבנה המוניציפלי יכול ללבוש מגוון צורות ומרחב האפשרויות גדול, החל בעירייה אחת וכלה בהסדרי תיאום חלקיים בתחומים מוגדרים כמו ביוב ותיעול, מים, כיבוי אש או תחבורה. בין שתי אפשרויות קיצוניות אלה ייתכנו גם אפשרויות ביניים שמבוססות על קיום עיריית גג ועיריות משנה.

ב־31 באוגוסט 1972 זומנו חברי ועדת ההיגוי לדיון משותף עם ראשי המכון למידע ומחקר אורבני בלשכת שר הפנים בתל אביב לשם קביעת מסגרת הבדיקה, לוח הזמנים

49 'בעיות מוניציפאליות בגוש דן' (לעיל הערה 45), עמ' 208.

וקביעת התכנית התקציבית בנושא. פרופ' בן שחר הציג בקצרה לפני הנוכחים את התכנית שהמכון מציע. אילון, ראש עיריית חולון, הביע אי-שביעות רצון וטען כי הנחת היסוד של ההצעה כי תל אביב מפרנסת את הגרים סביבה עשויה להצביע על מידה מסוימת של מגמתיות. בתגובה טען רבינוביץ, ראש עיריית תל אביב, כי לצורך בדיקת הנושא נבחרו אנשי מקצוע בלתי תלויים 'אשר אנו מאמינים במיומנותם'. בן שחר הדגיש כי אין כל מגמתיות או הכוונה וכי כל אחד מאנשי הצוות בדק את הנושא מבחינה מקצועית טהורה. סוכם כי צוות המכון הישראלי למחקר ולמידע אורבני יחל בעבודתו וכי העבודה תסתיים כעבור תשעה עד עשרה חודשים.

ועדת ההיגוי, ובה נציגי משרד הפנים, ובראשם קוברסקי, המנהל הכללי של המשרד וראשי שש העיריות, בחנה את היתרונות ואת החסרונות של החלופות בנוגע למבנה המוניציפלי של המרחב המטרופוליני של גוש דן ונתבקשה לסייע להחליט מהי החלופה המועדפת. היה עליה לנסח את המבנה הארגוני שלה, את תחומי פעולתן ואת סמכויותיהן של הרשות המרכזית והרשויות הנפרדות ואת המבנה של מערכת המיסוי וההוצאה של המערכת; להצביע על המסגרת המשפטית והתחיקתית המתאימה למבנה הארגוני המועדף; ולהתוות את דרכי הפעולה של החלופה שנבחרה – והכול אגב שמירה על ייחודן של הערים כערים עצמאיות בעלות סמכויות מלאות בתחומי החברה, התרבות וטיפוח אורח החיים.

ועדת ההיגוי קיבלה מצוות המומחים את העבודה בנושא הנדון על נספחיה, ובכלל זה ההמלצה על הקמת עיריית גג בגוש דן שתכלול את הערים תל אביב, רמת גן, חולון, בת ים, בני ברק וגבעתיים. על פי ההמלצה תטפל עיריית הגג במספר מוגבל של פעילויות שיוקנו לה בחוק.<sup>50</sup> בכל שאר תחומי הפעילויות לא תפגע הקמת עיריית הגג בייחודן ובעצמאותן של העיריות החברות בה, והאוטונומיה המלאה של כל עירייה קיימת תישמר. למחברי הדוח לא היה כל ספק שעיריית גג חזקה היא הפתרון הנכון, והרתיעה היחידה מיישום מרחיק לכת עוד יותר של הרעיון היתה ההכרה במכשולים הפוליטיים הכרוכים בכך.<sup>51</sup> לפי ההמלצה, את מועצת עיריית הגג ואת ראשה ימנו העיריות החברות בה, והם לא ייבחרו ישירות. יושב ראש עיריית הגג יהיה, בשלב הראשון לפחות, מתל אביב. עיריית הגג תוכל להטיל מסים ולנצל את כל אפשרויות המימון העומדות לרשות השלטון המקומי, וכן להטיל מכסות תשלום על העיריות הכלולות בה.

ב-1 ביוני 1973 פורסם הדוח המסכם של ועדת ההיגוי לנושא רפורמה מוניציפאלית לערי גוש דן. כל חברי הוועדה סברו שהגביר את שיתוף הפעולה המוניציפלי בגוש דן, והדעות נחלקו רק על המסגרת:<sup>52</sup> ראשי עיריות תל אביב, חולון וגבעתיים תמכו בהמלצת הצוות בדבר הקמתה של עיריית גג בגוש דן בכל מיני הסתייגויות, שכבר הועלו בעבר.

50 אעת"א, 761-25, מיכל 7424.

51 רזין, לקראת רפורמה מוניציפאלית, עמ' 32.

52 אעת"א, 761-25, מיכל 7424.

ראשי עיריות בת ים ובני ברק הוסיפו להתנגד לעיריית גג וחייבו הגברה של שיתוף הפעולה באיגודי הערים הקיימים, הוספת איגודי ערים או הקמתו של אגד ערים רב־תכליתי – במתכונת חוק איגודי ערים הקיים. ראש עיריית רמת גן הדגיש בעיקר את מידת הסמכות של הגוף החדש ותבע אוטונומיה מלאה לעיריות במתכונת הקיימת.<sup>53</sup> חברי ועדת ההיגוי חזרו והביעו את דעתם בנוגע לחשיבותו המכרעת של נושא התכנון הפיזי ואת רצונם להגיע לידי שיתוף פעולה בין הערים בנושא זה עוד בטרם יוקם הגוף המטרופוליני. המלצות ועדת בן שחר, שאמורות היו להיות מוגשות לחקיקה בכנסת ולהביא לידי השינוי המיוחל, לא יושמו. בשנת 1973 פרצה מלחמת יום הכיפורים, ונושא הרפורמה המוניציפלית ירד מהפרק.

### דיון ומסקנות

המשבר הדמוגרפי של תל אביב בתחילת שנות השישים – יציאתם של תושבי העיר לפרוורים והפיכתה של תל אביב למרכז מסחר ושירותים – נתפס כמשבר מטרופוליני שנגע בראש ובראשונה למקומה ולמעמדה של תל אביב במרחב הסובב אותה. בו בזמן התפתח גוש דן, ובו עיר הליבה וערי הלווין, והצריך הגברה של שיתוף הפעולה בין כל העיריות. על רקע זה נוצר הצורך להכריע אם לשנות את המעמד החוקי של הרשויות המוניציפליות ולהקים עיריית גג או שמא להמשיך לפעול מכוח החוק הקיים ואת העניינים המוניציפליים שנדרש בהם שיתוף פעולה לנהל באופן שיתופי, באיגודי הערים. עיריית תל אביב – בין היתר בהשפעה חיצונית של רפורמות, רובן מוצלחות, שנערכו באותן שנים במטרופולינים באירופה ובמדינות צפון אמריקה, בעיקר באנגליה ובקנדה – צידדה בהקמת עיריית גג וראתה בכך צורך הכרחי משני טעמים עיקריים: לאפשר לתל אביב לשמר, ואולי אף לחזק, את מעמדה הדומיננטי במרחב המטרופוליני, שכן עיריית גג יכלה לצמצם את השחיקה במעמדו של השלטון המקומי בכלל ובמעמדה של תל אביב בפרט, שהאוטונומיה שלה צומצמה במידה ניכרת עם קום המדינה; וכן לשפר את מערך הפעילות והשירותים של הרשויות המקומיות בכל התחומים.

הניסיון להקמת עיריית הגג, ביזמתה של עיריית תל אביב, נעשה בשני מהלכים. הראשון היה בשנת 1964, שאז הוקמה ועדה ממשלתית, ובראשה היועץ המשפטי של משרד הפנים, ד"ר זאב פלק, כדי לבדוק את הדרכים ואת האפשרויות החוקיות והמנהליות לייסוד גוף לשיתוף מוניציפלי כולל בגוש דן. הוועדה שללה עיריית גג משום שלדעתה גוף גדול כזה יהיה מנותק מהתושב ופעיל מנגנון מסורבל ובירוקרטי, והמליצה על שינוי קטן יותר: בשלב הראשון איגודי ערים לנושאים שונים, ולאחר מכן איגוד ערים כולל. מרדכי נמיר, ראש עיריית תל אביב, תמך בעיריית גג, וראשי הרשויות המקומיות סביב תל אביב היו חלוקים בדעתם. אבל הכול הסכימו כי דרוש תכנון כולל למטרופולין.

הניסיון השני נעשה בשנות השבעים, שאז מינה משרד הפנים ועדת מומחים בראשותו של פרופ' חיים בן שחר לבחינת פתרונות מוניציפליים אפשריים, ולצדה ועדת היגוי הכוללת את ראשי הערים ונציג משרד הפנים. ועדת בן שחר, בהתבססה על הדוח של המכון הישראלי למחקר ומידע אורבני, המליצה לוועדת ההיגוי על הקמת עיריית גג בגוש דן שתכלול את הערים תל אביב, רמת גן, חולון, בת ים, בני ברק וגבעתיים. מאוחר יותר התברר בדוח המסכם של ועדת ההיגוי כי אף שכל חברי הוועדה חיבו את הצורך בהגברת שיתוף הפעולה המוניציפלי בגוש דן, הם נחלקו בדעתם על מסגרת שיתוף הפעולה.

בסופו של דבר אפוא משתי סיבות עיקריות לא עלה יפה הרעיון, על אף ההיגיון הכלכלי והארגוני שעמד בבסיס ההצעה להקים עיריית גג. האחת היתה חוסר הסכמה של ראשי ערי הלוויין להתמזג עם עיריות אחרות, בין היתר בשל חששן מכרסום במעמדם. ואולם אף שבתקופה זו ריכז השלטון המרכזי כוח רב יחסית לעומת השלטון המקומי, בעיקר בשל היעדר חקיקה מוניציפלית מוסדרת (חוקה מוניציפלית), במפתיע לכאורה הוא גילה אזלת יד רבה אל מול התנגדותן של הרשויות המקומיות לערוך רפורמה יסודית. וזו הסיבה האחרת לאי-הצלחתו של הרעיון: חששו של השלטון המרכזי שעיריית גג תיקח ממנו את מעמדו הקובע בתחומים רבים של הפעילות המוניציפלית והעדפתו שלטון מקומי מפוצל ונוח לשליטה. מראשית ימי המדינה היו הרשויות המקומיות תלויות באופן מוחלט במדיניות השלטון המרכזי ובאינטרסים הפוליטיים של העומדים בראשו, ושינוי מוניציפלי עלול היה לשנות מצב זה. כמו שצוין בדוח בן שחר, הקמת עיריית גג היתה מביאה לידי הגדלת האוטונומיה הפוליטית של השלטון המקומי, ועמדת המיקוח של האוכלוסייה המקומית כלפי הממשלה ומוסדות אחרים עשויה היתה להשתפר בזכות ייצוגה על ידי גוף גדול ומתואם. כמו במקרים אחרים שניטש ויכוח בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, למשל הקמת הרכבת התחתית בתל אביב באותן שנים, גם כאן הוקפא הרעיון, אף שנדון בפורומים רבים ושונים, ולא יצא מעולם מן הכוח לפועל.

מחלוקות אלו מנעו התפתחות והתקדמות בתהליכי האורבניזציה, להבדיל לחלוטין מערי ליבה במטרופולינים אחרות בעולם, שבהן ננקטו רפורמות מוניציפליות ונעשו שינויים. ואולם על אף כישלון הרפורמה, תחומי הפעולה הרבים שעדיין חייבו פיתוח של מסגרות שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב נותרו בעינם, ולרשויות הנכללות בתחום המטרופוליני נותרה דרך אחת להתמודד עם הבעיות האזוריות: מסגרות לשיתוף פעולה באיגודי ערים.

מדוע לא עלה לדיון שוב הרעיון של עיריית גג? ייתכן שהשתנות המפה הפוליטית בערי המטרופולין אחרי בחירות 1973, בעיקר עם בחירתו של שלמה להט מהליכוד לראשות עיריית תל אביב, הביאה לידי איבוד עניין של ממשלת המערך ברפורמה, שכן היא חששה לתת מוקד חדש של כוח בידי ערים שנשלטו רובן על ידי המפלגה היריבה. גם הטלטלה הכלכלית הקשה שחוותה מדינת ישראל אחרי מלחמת יום הכיפורים הורידה את נושא

הרפורמה בשלטון המקומי למקום נמוך בסדר היום הציבורי, ובכך נסגר חלון ההזדמנויות להקמת עיריית גג באגד הערים תל אביב.<sup>54</sup>

בד בבד עם ירידתו של רעיון עיריית הגג מהפרק חשפו העיריות המטרופוליניות בעולם, בעיקר אלו שהוקמו במונטראול, בטורונטו ובוויניפג שבקנדה, כמה בעיות שהטרידו גם את ראשי הערים בגוש דן: קושי בהתוויית גבולות הסמכות של עיריית גג; היווצרותו של מנגנון יקר ומסורבל; היעדר אחריות ישירה כלפי הציבור ומכאן נתק ממנו וחוסר אמון מצדו; והגברת החיכוך עם השלטון המרכזי על רקע קשייה של עיריית הגג לממן את מתן השירותים לאוכלוסיית המטרופולין ההולכת וגדלה, שלעתים קרובות גם הולכת ומתקטבת. משום כך מאמצע שנות השבעים נבלמה המגמה של עריכת רפורמות מטרופוליניות בממדים גדולים, והדגש עבר לשינויים הדרגתיים וקלים במערכות הקיימות כדי להתאימן ככל האפשר לתנאים המשתנים. צירוף כל הסיבות הללו הביאו לידי האנומליה של שנות השישים והשבעים, שבהן אף שאופי המטרופוליני של גוש דן התעמק והקשרים הכלכליים והמרחביים בתחומו התחזקו בהדרגה, נכשלה הרפורמה המוניציפלית במטרופולין תל אביב.

האם רפורמה במטרופולין תל אביב אפשרית? אחת הסיבות לכישלונן של הרפורמות שנסקרו כאן היתה הקשרים ההדוקים בין הפוליטיקה הארצית לפוליטיקה המקומית. גם כיום מפלגות לאומיות מיוצגות ומעורבות בפוליטיקה המקומית בישראל, ורפורמות עלולות להביא לידי עימותים בתוך הממשלה, ולא רק בזירה המקומית או בין מפלגת השלטון לאופוזיציה. השלטון המקומי הוא מקור כוח לעסקנים מקומיים של המפלגות הלאומיות, ולאנשי השלטון המקומי השפעה גדולה על ציבור הבוחרים, ולכן הם סוכנים יעילים ביותר בגיוס מצביעים הן במרכזי המפלגות והן בבחירות הכלליות. משום כך עצמתם הפוליטית של אנשי השלטון המקומי גדולה וניכרת במערכת הלאומית, ובכוחם לעצור ולהכשיל כל ניסיון לרפורמה מוניציפלית שאינו מקובל עליהם. במטרופולין תל אביב מתווסף עוד קושי, שכבר צוין למעלה: החשש שמא עירייה מטרופולינית תהיה מוקד כוח שעלול להתחרות בשלטון המרכזי. הניסיון הקצר של הקמת עיריית לונדון והפירוק שפירקה אותה בשנת 1986 ממשלת מרגרט תאצ'ר מוכיח את סבירותה הרבה של התפתחות מעין זו. זאת ועוד, גם ההטרואגניות החברתית-האתנית והפערים הכלכליים הגדולים המאפיינים את מטרופולין תל אביב מקשים את עריכתה של רפורמה כוללת באזור, וגם המעבר ההדרגתי ממדיניות של מדינת רווחה למדיניות של תחרות והפרטה היא חסם ליצירת מסגרת שלטונית מנהלית חדשה בדרג המטרופולין.

54 שחר וברין (לעיל הערה 36), עמ' 306.