

המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך?

מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים
לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים

ד"ר רות חננאל ועו"ד איילת פישמן

ד"ר רות חננאל ועו"ד איילת פישמן

המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך?

**מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים
בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים**

יוני 2017

מחקר זה הוזמן ונתמך על ידי מפעל הפיס ומרכז השלטון המקומי אולם תוכנו, לרבות מסקנותיו והמלצותיו, גובש על ידי החוקרות ללא התערבות הגופים המזמינים

אודות המחברות

רוית חננאל:

ד"ר רוית חננאל היא חברת סגל בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב והיועצת האקדמית של החוג. היא דוקטור לתיכנון ערים ואזורים מהטכניון, ובעלת תארים מתקדמים נוספים במדע המדינה, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה מאוניברסיטת תל-אביב. היא מומחית בתחומי המדיניות הקרקעית, מדיניות התיכנון העירוני והאזורי, קבלת החלטות במוסדות ציבוריים רגולטורים ומדיניות דיור תוך התמקדות בדיור ציבורי, דיור בהישג יד והתחדשות עירונית. מחקריה מתמקדים בקשר שבין קבלת החלטות במוסדות ציבוריים ושאלות של צדק ושיוויון חברתי.

E-mail address: hananelr@post.tau.ac.il

Personal Website: <https://social-sciences.tau.ac.il/profile/hananelr>

איילת פישמן:

עו"ד איילת פישמן היא בעלת תואר ראשון במשפטים, מהאוניברסיטה העברית, ותואר שני במדיניות ציבורית (בהצטיינות), מאוניברסיטת תל-אביב. עו"ד פישמן עבדה במשרד הפנים במשך 17 שנים. בתפקידה האחרון שימשה כמפקחת הארצית על הבחירות. במסגרת תפקיד זה ניהלה מערכות בחירות רבות במועצות האזוריות ובעלת היכרות מעמיקה עם מועצות, יישובים ובעלי תפקידים בעבר ובהווה. בנוסף, כיהנה כיו"ר ועדת היישובים – ועדה בין-משרדית הממליצה לשר הפנים בדבר מעמדם וסיווגם של יישובים; היתה חברה בוועדה שהוקמה במשרד הפנים לבדיקת המלצות מבקר המדינה בנושא הוועדים המקומיים (ועדת דני רייף - 2011). במקביל שימשה כסגנית היועמ"ש לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת לאורך 6 מערכות בחירות. עובדת כיום כמנהלת מחקר ופיתוח וחברה בצוות המנהל של מכון המחקר ע"ש בוריס מינץ בבית"ס ללימודי חברה ומדיניות באוניברסיטת תל-אביב.

E-mail address: ayeletfishman@hotmail.com

תודות:

תודתנו נתונה לכל הגורמים ששיתפו פעולה עם המחקר ומסרו לנו מידע וחומרים: מרכז המועצות האזוריות, המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים וראשי המועצות האזוריות בוסתאן אל-מרג', בני שמעון, דרום השרון, חוף הכרמל ומשגב.

5 **תקציר**

7 **מבוא**

מסגרת המחקר

11..... השלטון המקומי במרחב הכפרי במבט משווה

12..... אתגרים מרכזיים של השלטון המקומי הכפרי בעולם

13..... מבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל

14..... מודלים תיאורטיים רלוונטיים

המרחב הכפרי בישראל – מאפייני יסוד

19..... מועצה אזורית

20..... יישוב

21..... וועד מקומי

מועצות אזוריות וועדים מקומיים בישראל – ניתוח היסטורי

24..... תחילת המאה ה-20 עד שנות ה-80 – קביעת כללי המשחק

24..... שנות ה-20 עד שנות ה-50 – הקמת היישובים והמועצות הראשונות

25..... שנות ה-50 עד שנות ה-80 – התגבשות המדיניות והמגזר הכפרי

28..... שנות ה-80 וה-90 – משבר וחוסר שיווי משקל

28..... שנות ה-80 – המשבר והרקע להקמת ההרחבות

29..... שנות ה-90 – צמיחת ההרחבות

31..... שנות ה-2000 – ניסיונות הסדרה

הצגת הבעיות במצב הקיים

מערך המחקר

39..... שאלות המחקר

39..... מערך המחקר

41..... השערות המחקר

42..... שיטת המחקר

42..... ראיונות עומק

43..... ניתוח משלים של טקסטים ודיוני המועצה

ניתוח נתונים

- 45..... מועצות אזוריות בישראל
- 48..... יישובים במרחב הכפרי בישראל
- 52..... בחירת מועצות אזוריות לניתוח מעמיק

ניתוח עומק של המועצות שנבחרו

- 55..... מועצה אזורית דרום השרון
- 60..... מועצה אזורית חוף הכרמל
- 64..... מועצה אזורית משגב
- 69..... מועצה אזורית בני שמעון
- 74..... מועצה אזורית בוסתאן אל מרג'
- 75..... ריכוז חלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדים
- 77..... מידע משלים
- 77..... תשובות לשאלות מפתח בשאלון
- 77..... עמדות המרואיינים ביחס להיגדים שונים

מסקנות

- 81..... השוואת ממצאי המחקר להשערות המחקר
- 86..... קישור הממצאים והמסקנות לשדה התיאורטי

דיון והמלצות מדיניות

רשימת מקורות

נספחים

- 99..... נספח א' – רשימת המועצות האזוריות – נתונים כלליים
- 101..... נספח ב' – נתוני בחירות ב-3 מערכות הבחירות האחרונות
- 103..... נספח ג' – שאלון/ראיון עומק מובנה למועצה האזורית
- 107..... נספח לשאלון – פרטי סמכויות שהועברו ליישובי המועצה
- 109..... נספח ד' – פרטי הראיונות שנערכו במועצות שנבחרו
- 111..... נספח ה' – ריכוז תשובות המועצות לשאלון

רשימת איורים

13	איור 1 : המבנה הדו-רובדי
40	איור 2 : מערך המחקר
45	איור 3 : מספר היישובים במועצה
46	איור 4 : שטח המועצות האזוריות
46	איור 5 : התפלגות המועצות האזוריות לפי אשכול חברתי-כלכלי
47	איור 6 : פריסה גיאוגרפית של המועצות האזוריות
49	איור 7 : צורת היישוב
50	איור 8 : התפלגות יישובים לפי לאום
51	איור 9 : אחוז התושבים מכלל תושבי המועצות האזוריות
55	איור 10 : מפת המועצה האזורית דרום השרון
60	איור 11 : מפת המועצה האזורית חוף הכרמל
64	איור 12 : מפת המועצה האזורית משגב
69	איור 13 : מפת המועצה האזורית בני שמעון
74	איור 14 : מפת המועצה האזורית בוסתאן אל מרג'

רשימת טבלאות

41	טבלה מס' 1 – השערות המחקר
48	טבלה מס' 2 – סיווג יישובים לפי צורת היישוב
50	טבלה מס' 3 – סיווג יישובים לפי לאום התושבים
50	טבלה מס' 4 – סיווג יישובים לפי מספר תושבים
52	טבלה מס' 5 – המועצות שנבחרו לניתוח
57	טבלה מס' 6 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית דרום השרון
62	טבלה מס' 7 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית חוף הכרמל
66	טבלה מס' 8 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית משגב
71	טבלה מס' 9 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית בני שמעון
75	טבלה מס' 10 – ריכוז חלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדים*
78	טבלה מס' 11 – עמדות המרואיינים ביחס להיגדים שונים
81	טבלה מס' 12 – הממצאים ביחס להשערות המחקר

רשימת לוחות

47	לוח 1 : סיכום הממצאים לגבי המועצות האזוריות
52	לוח 2 : סיכום הממצאים לגבי היישובים במרחב הכפרי בישראל
76	לוח 3 : מסקנות ביניים בנושא העברת הסמכויות
80	לוח 4 : עמדות לגבי מערכת היחסים בין המועצות לוועדים - ממצאים עיקריים

המרחב הכפרי בישראל הינו מגזר בעל ערך, משמעות וחשיבות – לאומית, היסטורית, חברתית, כלכלית וסביבתית (חננאל ואלתרמן, 2015, 17) המונה מעל 1,000 יישובים וכעשירית מאוכלוסיית ישראל (למ"ס).¹ למרות זאת, ההתייחסות המחקרית להיבטיו השונים של מגזר זה, ובמיוחד ביחס לסיווג היישובים המרכיבים אותו ולמפת האחריות והסמכות בין השחקנים השונים במרחב זה, היא מצומצמת למדי ונותרו סגיות משמעותיות רבות אשר טרם זכו להתייחסות מחקרית.

היישובים במועצות האזוריות הינם מגוונים ושונים מאוד זה מזה: בגודלם, בסוג האוכלוסייה שלהם ובצורת החיים המתקיימת בכל יישוב. המשטר המוניציפאלי החל על המועצות האזוריות בישראל הוא ייחודי למגזר הכפרי, ובנוי בצורה דו-רובדית: וועדים מקומיים בכל יישוב ומועצה אזורית המשותפת לכלל היישובים. החל משנות ה-80 חלו במרחב הכפרי בישראל תמורות חברתיות, פוליטיות ומשפטיות משמעותיות, אך למרות שינויים משמעותיים אלה נותר המבנה המוניציפאלי הדו-רובדי בעינו עד היום. מלוא הסמכויות המוניציפאליות מוקנות למועצה האזורית והיא רשאית, לפי שיקול דעתה, להעביר חלק מסמכויות אלה ליישובים. בפועל, היקף העברת הסמכויות ליישובים שונה בין המועצות האזוריות השונות ולעתים גם בין יישובים שונים בתוך אותה מועצה אזורית. מן המצב שתואר לעיל עולות מספר בעיות: חוסר הסדרה של חלוקת הסמכויות בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים, מדיניות לא אחידה של המועצות ומשרדי הממשלה כלפי היישובים וסיווג יישובים מיושן. מכך נובעים חוסר שוויון, חוסר עקביות וחוסר ודאות. לא ברור מהם השיקולים והקריטריונים העומדים בבסיס ההחלטה בדבר העברת הסמכויות ליישובים, כיצד מתקבלת ההחלטה ואלו גורמים משפיעים עליה.

שאלת המחקר הראשונה מתייחסת למבנה המוניציפאלי של המרחב הכפרי בישראל: האם מבנה זה, אשר עוצב בתקופה המנדטורית, עודנו מתאים לצרכי המרחב הכפרי בישראל כיום? בהמשך נשאל מהו הסיווג הראוי ליישובי המרחב הכפרי בישראל ואלו מאפיינים של היישובים משפיעים על ההחלטה בדבר העברת סמכויות מהמועצה האזורית לוועדים המקומיים. תרומתו התיאורטית המרכזית של המחקר הינה בפענוח חלוקת הסמכויות בין רבדים שונים של שלטון מקומי: מהו התהליך, מי משתתף בו וממה הוא מושפע.

על מנת להשיב לשאלות המחקר בחרנו במתודולוגיה משולבת: ניתוח נתונים של כלל המועצות האזוריות ויישוביהן וניתוח עומק של מספר מועצות נבחרות. ניתוח העומק נעשה באמצעות ראיונות על בסיס שאלון מובנה למחצה עם בעלי תפקידים במועצות הנבחרות וכן ניתוח משלים של טקסטים. בין המועצות שבדקנו נמצאה שונות רבה בהיקף העברת הסמכויות לוועדים המקומיים. שיערנו כי מאפיינים רבים של היישוב משפיעים על מידת העברת הסמכויות מהמועצה לוועדים אך נמצא כי קיימים גורמים מעטים בלבד המשפיעים על כך: סוג השירות בו מדובר, רמה כלכלית-חברתית של היישוב, סוג היישוב וגודלו. נמצא כי המועצות אינן מעבירות לוועדים את סמכויות הליבה אלא רק חלק מסמכויות השוליים. בניגוד למה שציפינו, מצאנו כי העברת הסמכויות אינה משמשת, ברוב המועצות, ככלי לצמצום פערים ולמטרה זו משמשים כלים תקציביים וארגוניים אחרים.

¹הלמ"ס - יישובים בישראל http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm (נכון לתאריך 01.06.2017).

לאור נתוני היסוד בדבר השונות העצומה בין המועצות האזוריות ובין יישובי המרחב הכפרי בכל פרמטר ולאור ממצאי המחקר, אף אנו סבורות כי המבנה הדו-רובדי הינו מסגרת מוניציפאלית ראויה ומתאימה לצרכי המרחב הכפרי בישראל גם כיום וכי המגוון הרחב של המועצות והיישובים מחייב את שמירת הגמישות בהעברת הסמכויות. גמישות זו נותנת מקום לכל יישוב לבטא את הייחודיות שבו ומעניקה למועצה יכולת לקבוע מדיניות ולממשה. ממצאי המחקר מצביעים על כך שניתן להתמודד עם הבעיה של חוסר עקביות, חוסר וודאות וחוסר השיוויוניות בהעברת הסמכויות לא באמצעות שינוי המבנה הדו-רובדי או יצירת אחדות פורמאליסטית ומלאכותית בין היישובים אלא באמצעים אחרים, שעיקרם קביעת דירוג חברתי-כלכלי של היישובים במועצות האזוריות והבניית תהליך קבלת ההחלטות בדבר העברת הסמכויות ליישובים. תקוותנו היא כי המלצות המדיניות המוצעות במחקר ישפרו את הליך קבלת ההחלטות, יגבירו את השקיפות והשוויון ויתרמו לאמון בין התושבים לבין המועצות.

המגזר הכפרי בישראל הינו מגזר בעל ערך, משמעות וחשיבות – לאומית, היסטורית, חברתית, כלכלית וסביבתית (חננאל ואלתרמן, 2015, 17). בישראל (לרבות יו"ש) קיימות 54 מועצות אזוריות אשר חולשות על כ- 80% משטח המדינה ואוכלוסייתן מונה מעל 820,000 תושבים, היינו כעשירית מכלל אוכלוסיית המדינה (למ"ס).² למרות זאת, ההתייחסות המחקרית להיבטיו השונים של מגזר זה, ובמיוחד ביחס לסיווג היישובים המרכיבים אותו ולמפת האחריות והסמכות בין השחקנים השונים במרחב זה, היא מצומצמת למדי ונותרו סוגיות משמעותיות רבות אשר טרם זכו להתייחסות מחקרית.

היישובים במועצות האזוריות הינם מגוונים ושונים מאוד זה מזה: בגודלם, בסוג האוכלוסיה שלהם ובצורת החיים המתקיימת בכל יישוב. המועצות האזוריות כוללות 1,006 יישובים,³ מ- 8 סוגים שונים,⁴ שגם בתוכם יש חלוקות משנה (כך, למשל, קיימים מספר סוגי קיבוצים ומושבים). גבולות המועצות האזוריות נקבעו, היסטורית, על פי שיקולי בטחון לאומי והושפעו במידה רבה משיקולי אידיאולוגיה ושיוך ארגוני של היישובים. ניתן לראות במרחב הכפרי מיקרו-קוסמוס המשקף את החברה הישראלית כולה, על גווניה ושסעיה: לאומי, חברתי-כלכלי, אתני ודתי.

המשטר המוניציפאלי החל על המועצות האזוריות בישראל הוא ייחודי למגזר הכפרי, ובנוי בצורה דו-רובדית: וועדים מקומיים בכל יישוב ומועצה אזורית המשותפת לכלל היישובים. גם בעולם מוכרים מבנים דו רובדיים, רב-רובדיים ואזוריים של יישובים המיועדים לאזן בין ההיבט התפקודי-ביצועי וההיבט הפוליטי-ייצוגי של השלטון המקומי, לנצל יתרונות לגודל ולהוות גורם מתאם, מאזן ומשווה בין היישובים. עם זאת, החלוקה הדיכוטומית בין יישובים עירוניים וכפריים בכל הנוגע למסגרת החוקית והמעשית של השלטון המקומי הינה ייחודית לישראל (רסיס ואפלבו, 2009), שכן שבמדינות אחרות מתקיימות מערכות רב-רובדיות אינטגרטיביות הכוללות יישובים כפריים ועירוניים כאחד (ניומן, 1996; אפלבו, 2014; Martins, 1995).

מיהו הגורם המוסמך לתת שירותים מוניציפאליים במגזר הכפרי בישראל – המועצה האזורית או הוועד המקומי? מה משפיע על חלוקת הסמכויות בין הגופים וכיצד מתקבלות ההחלטות בנושא? אלו חלק מהשאלות שנבחן במחקר זה.

מבחינה היסטורית, קמו בישראל תחילה היישובים הבודדים מתוך אידיאולוגיה ציונית-התיישבותית, וההתיישבות החקלאית נתפסה כאמצעי מרכזי להגשמת החזון הציוני (חננאל ואלתרמן, 2015, 162). כל יישוב חקלאי נוהל על ידי אגודה שיתופית להתיישבות ורוב התושבים היו חברי אותה אגודה. בשלב מאוחר יותר הוקמו המועצות האזוריות כתאגיד-על של מספר יישובים שכנים (ניומן ואורגד, 1991) אך היישובים שמרו על אוטונומיה בניהול חייהם הפנימיים.

עד שנות ה-80 התגוררו ביישובים הכפריים-שיתופיים רק תושבים בודדים שאינם חברי אגודה – כגון נותני שירותים, שכירים ועוד. לתושבים אלה לא הייתה זכות בחירה במישור המוניציפאלי, היות ורק חברי האגודה בחרו את ועד האגודה (מצב זה נקרא "זהות וועדים"), וזה בתורו בחר את בעלי

² הלמ"ס - יישובים בישראל http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm (נכון לתאריך 01.06.2017).

³ יישובים חסרי מעמד מוניציפאלי, דהיינו שאינם שייכים למועצה אזורית כלשהי, אינם נכללים בגדר מחקר זה.

⁴ ראי/ה: הערה מספר 2.

התפקידים במועצה האזורית. לאורך עשרות שנים התקיים עקרון זהות הוועדים ביישובים השיתופיים באין מפריע, ואף גורם לא יזם את שינויו – לא הממשלה, לא המועצות האזוריות ולא התושבים עצמם. רובם המכריע של היישובים במועצות האזוריות היו יישובים שיתופיים. הזהות האידיאולוגית בין המגזר הכפרי לבין הגורמים הפוליטיים ששלטו בכנסת ובממשלה הייתה רבה, והתפיסה הייתה שיש להניח למגזר הכפרי לחיות את חייו בהתערבות מינימאלית של הממשלה. בנוסף לכך, מספר התושבים שחיו ביישובים שיתופיים ולא היו חברי אגודה היה זניח, ואף אם חשו תושבים אלה שזכויותיהם מקופחות – קולם לא נשמע.

החל משנות ה-80, כתוצאה משינויים פנימיים וחיצוניים שחלו במרחב הכפרי בכלל וביישובים השיתופיים בפרט, גדל בהדרגה מספר התושבים שאינם חברי אגודה, ואלה החלו לתבוע הכרה בזכויותיהם. במקביל לכך הלכה ופחתה האפשרות להתפרנס מחקלאות, בישראל כמו גם בעולם. בשנות ה-90 ניתן לכך ביטוי מוחשי באמצעות הקמת ההרחבות ביישובים (קרי, שכונות המיועדות לתושבים שאינם חברים). התמונה החברתית והדמוגרפית ביישובים השתנתה במידה ניכרת, והתושבים שאינם חברי אגודה הפכו בהדרגה לחלק משמעותי מהיישובים. במרחב הכפרי חלו תמורות חברתיות, פוליטיות ומשפטיות משמעותיות, ואלה לוו בעתירות לבג"צ מזה ובהצעות חוק לעיגון זכויות החקלאים בקרקע מזה (חננאל ואלתרמן, 2015, 166).

למרות שינויים משמעותיים אלה בתוך היישובים, המבנה המוניציפאלי במגזר הכפרי בישראל לא השתנה ונותר בעינו עד היום כמבנה של שלטון מקומי דו-רובדי: מועצות אזוריות ו-וועדים מקומיים ביישובים. בנוסף לכך, גופי ממשל שונים מסווגים את היישובים באופן שונה, עובדה המשפיעה על זכויותיהם המשפטיות, הכלכליות והקרקעיות: משרד הפנים פועל על פי סיווג היישוב כשיתופי או לא שיתופי על מנת לקבוע האם תתקיים בו זהות וועדים או לא; רשות מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ומשרד השיכון פועלים לפי סיווג משלהם לשם קביעת זכויות היישובים למים, קרקע ועוד.

המועצה האזורית היא האוחזת כיום במלוא הסמכויות המוניציפאליות, כקבוע בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח – 1958 (להלן – הצו).⁵ המועצה רשאית, לפי שיקול דעתה, להעביר חלק מסמכויות אלה ליישובים (העברה כזו מכונה גם "אצילת סמכויות"). בפועל, היקף העברת הסמכויות ליישובים אינו אחיד ומשתנה ממועצה למועצה, משנה לשנה וכן בתוך מועצה נתונה בין יישובים שונים.

מן המצב שתואר לעיל עולות מספר בעיות: חוסר הסדרה של חלוקת הסמכויות בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים, מדיניות לא אחידה של המועצות ומשרדי הממשלה כלפי היישובים וסיווג יישובים מיושן. מכך נובעים חוסר שוויון, חוסר עקביות וחוסר ודאות, היות וננקטת מדיניות שונה כלפי יישובים שונים. לא ברור מהם השיקולים והקריטריונים העומדים בבסיס ההחלטה בדבר העברת הסמכויות ליישובים, כיצד מתקבלת ההחלטה ואלו גורמים משפיעים עליה. היות וננקטת מדיניות שונה כלפי יישובים שונים (כמובן ברמה הארצית אך לעיתים גם ברמה המועצתית), ניתן לשאול באיזו מידה משפיעים מאפיינים שונים של יישובים על הסמכויות המועברות להם על ידי המועצה? על כך ננסה להשיב במחקר זה.

⁵ ק"ת התשי"ח, עמ' 1256; התשס"ז, עמ' 1064.

שאלת המחקר הראשונה שהגדרנו לעצמנו מתייחסת לעצם המבנה המוניציפאלי של המרחב הכפרי בישראל: האם מבנה זה, אשר עוצב בתקופה המנדטורית (לפני כמעט 80 שנה), עודנו מתאים לצרכי המרחב הכפרי בישראל כיום?

בהמשך לכך, נשאל מהו הסיווג הראוי ליישובי המרחב הכפרי בישראל ואלו מאפיינים של היישובים משפיעים על ההחלטה בדבר העברת סמכויות מהמועצה האזורית לוועדים המקומיים. האתגר שלנו הוא להשיב על שאלות אלה ולהציע קריטריונים לסיווג עדכני של היישובים באופן שיסייע לקבלת ההחלטות בנושא העברת הסמכויות ויגביר את השקיפות והודאות.

על מנת להשיב לשאלות המחקר בחרנו במתודולוגיה משולבת: ניתוח נתונים של כלל המועצות האזוריות ויישוביהן וכן ניתוח עומק של מספר מועצות נבחרות. ניתוח העומק נעשה באמצעות ראיונות על בסיס שאלון מובנה למחצה, הכולל שאלות פתוחות וסגורות, עם בעלי תפקידים במועצות הנבחרות וכן ניתוח משלים של טקסטים: מידע מאתרי המועצות, פרוטוקולים מדיוני מליאת המועצה ומסמכים נוספים. נאמר כבר כעת: הנחנו כי מאפיינים רבים של היישובים משפיעים על ההחלטה בדבר העברת הסמכויות אליהם ובמהלך המחקר גילינו שרק חלק קטן ממאפייני היישובים הינם רלוונטיים להחלטה זו.

למרות שידוע לנו כי ישנם יישובים שבהם לתושבים שונים יש זכויות שונות (בהתאם לשיוכם: חברי אגודה או לא), נושא זה לא ייבחן כאן היות ונקודת הבחינה של מחקר זה היא היחסים בין המועצה האזורית ליישובים שבתחומה ויחידת המחקר הבסיסית היא היישוב השלם.

בפרק הראשון של המחקר נתווה את המסגרת למחקר: נסקור את השלטון המקומי במגזר הכפרי בעולם, נצביע על הדומה והשונה מול המבנה הישראלי ונתאר מודלים תיאורטיים רלוונטיים.

בפרק השני נתמקד במרחב הכפרי בישראל ונבהיר מושגי יסוד חשובים: מועצה אזורית, יישוב ו-וועד מקומי, על מנת להבין את ה"שפה" המוניציפאלית במרחב הכפרי בישראל. בפרק השלישי נבחן את ההיסטוריה הרלוונטית: התפתחותם של היישובים, המועצות והוועדים המקומיים ב-120 השנים האחרונות בחלוקה ל-3 תקופות: מראשית המאה ה-20 ועד שנות ה-80, שנות ה-80 וה-90 ושנות ה-2000. בסקירה זו נצביע על מגמות ושלבי התפתחות במבנה המוניציפאלי והחברתי של המגזר הכפרי בישראל, נדון בשינויים שחלו במאזן הסמכויות בין השחקנים השונים ונראה כיצד מתייחסת אליהם הממשלה.

בפרק הרביעי יוצגו הבעיות המהוות את המניע והרקע למחקר. בפרק החמישי יפורטו מערך המחקר, שאלות המחקר, השערות המחקר ושיטת המחקר. בפרק השישי יוצג ניתוח נתוני המגזר הכפרי בישראל ברמת המועצות וברמת היישובים, וכן ייבחרו מספר מועצות אזוריות לניתוח מעמיק. בפרק השביעי של המחקר יוצגו ממצאי המחקר במועצות שנבחרו. בפרק השמיני יפורטו המסקנות המבוססות על הממצאים וייבחנו מול השערות המחקר: אלו השערות נמצאו כנכונות ואלו לא. בפרק התשיעי והאחרון נדון במסקנות המחקר ונציג מספר הצעות אשר תקוותנו כי יאפשרו קביעת מדיניות ומתאימה יותר לכל סוג של יישוב.

תרומתו התיאורטית המרכזית של המחקר הינה בפענוח חלוקת הסמכויות בין רבדים שונים של שלטון מקומי: מהו התהליך, מי משתתף בו וממה הוא מושפע. מחקר זה בוחן את קבלת ההחלטות ברובד המועצה, והבנת תהליך חלוקת הסמכויות והשיקולים העומדים בבסיסו פותחת פתח למחקרים נוספים אשר יתמקדו בשחקנים אחרים: הוועדים, התושבים ועוד.

תרומה נוספת היא הבנת השינויים שחלו במרחב הכפרי בישראל לאורך 120 שנים. היות וההבדלים בין המרחב הכפרי בישראל והמרחב הכפרי בעולם הולכים ומצטמצמים, כפי שנראה בהמשך, ובשני המקרים ניצב השלטון המקומי הכפרי מול אתגרים דומים, הרי שמהבנת המקרה הישראלי ניתן יהיה להסיק גם מקומות אחרים בעולם.

למחקר זה גם תרומה מעשית. לעצם הארת האופן שבו מתבצעת בפועל חלוקת הסמכויות בין המועצות והיישובים והבאתו למודעות יש ערך כלפי מקבלי החלטות במועצות ובגופי הפיקוח והאסדרה הממשלתיים. בנוסף לכך, תקוותנו היא כי המלצות המדיניות המוצעות במחקר ישפרו את הליך קבלת ההחלטות, יגבירו את השקיפות והשוויון ויתרמו לאמון בין התושבים לבין המועצות.

השלטון המקומי במרחב הכפרי במבט משווה

בפרק זה נבחן מבנים של שלטון מקומי במרחב הכפרי במספר מדינות בעולם, נתאר תהליכים שחלו בו ונצביע על הדומה והשונה מול המבנה הישראלי.

באשר לשאלת היסוד "מהו כפרי", התשובה במדינות ה-OECD היא כללית-טכנית ומתבססת על מדדים אובייקטיביים לצורת ההתיישבות, כגון גודל האוכלוסייה, צפיפות, מרחק גיאוגרפי מהעיר וגודל המרכז העירוני הסמוך (OECD, 2009a; OECD, 2008b). ברוב מדינות ה-OECD מתבססת הגדרת הכפר על דרך השלילה, קרי: מה שאינו עירוני הוא כפרי, אך קיים שוני רב בהגדרת "עירוני" בין המדינות השונות, ומכאן שגם בהגדרת "כפרי" הנגזרת מכך (United nations, 2013). הגדרת הכפר מתייחסת לאזור מסוים ולא ליישוב בודד וכן אינה נותנת ביטוי לצורת החיים ולאופי הקהילה בכל יישוב וגם לא לעיסוק בחקלאות. אזור מוגדר ככפרי אם צפיפות האוכלוסייה בו נמוכה מ-150 תושבים לקמ"ר ואם קהילות כפריות מהוות יותר ממחצית מאוכלוסייתו. קיימת גם הגדרה ל"אזור ביניים", שבו 15-50% מהקהילות הן כפריות.

במדינות המערב מוכרות מספר צורות יישוב במרחב הכפרי: כפר, כפריר, עיירה קטנה וחוות משפחתיות (Mandal, 2001). בנוסף קיימת צורת התיישבות חדשה יחסית: ישובי שוליים עירוניים-כפריים (Urban-rural fringe). וונדל (Wandl, 2013) טוען כי יישובים רבים אינם מתאימים להבחנה הקלאסית, ומציע סיווג חלופי המכיל את מורכבותם המבנית ומתאר אותם כ"טריטוריות בין לבין" (Territories in between) המבדילה אותם הן מהעירוני והן מהכפרי. אזורים אלו מוזכרים בספרות גם בביטויים כגון פרבור (Suburbanization), השתרעות (Sprawl) וחצי עירוני (Peri-urban). בהמשך נראה כי לסיווג יישובים זה ניתן למצוא מקבילות גם בסיווג היישובים בישראל.

בעוד שבשראל קיימת מאז ומתמיד חלוקה דיכוטומית וברורה בין סוגי השלטון המקומי במרחב הכפרי ובמרחב העירוני, בין היתר בשל המדיניות הקרקעית של מועצת מקרקעי ישראל (חננאל ואלתרמן, 2015, 162), הרי שבעולם ידועות ומוכרות צורות של שלטון מקומי מרחבי המאגד בתוכו יישובים עירוניים וכפריים יחד. למרות השוני האמור, הרי שברוב ארצות העולם מוכר העקרון של חשיבות השמירה וההגנה על קרקע חקלאית (אלתרמן והאן, 2004).

בעולם מוכרים מספר דגמים של שלטון מקומי: מבנה חד-רובדי, בו כל גוף של שלטון מקומי חולש על יישוב אחד בלבד; מבנה דו-רובדי, בו מעל לרובד המקומי המתייחס ליישוב בודד, קיים רובד נוסף – אזורי, אשר מאגד תחתיו מספר יישובים ואת השטחים שביניהם; ומבנה רב-רובדי, בו ישנן מספר רמות של שלטון מקומי אזורי (אפלבוט, 2014; שפירא, 2012). יצירת גוף משותף של שלטון מקומי עבור מספר יישובים קטנים מאפשרת לספק שירותים מוניציפאליים תוך ניצול יתרון הגודל (אפלבוט, 2014; Martins, 1995). השלטון המקומי במרחב הכפרי מנסה לאזן בין ראייה כלל-אזורית לבין הרצון של תושבי היישוב הבודד לבטא את רצונותיהם וצרכיהם ובין ההיבט התפקודי-ביצועי וההיבט הפוליטי-ייצוגי של השלטון המקומי (אפלבוט, 2014; שפירא, 2012). באירופה ניכר בשנים האחרונות

מעבר למבנה מוניציפאלי רב-רובדי על מנת לקיים בכל יישוב שלטון מקומי עצמאי נבחר (בן-אליא, 2006; אפלבו, 2014). עם זאת, החלוקה הדיכוטומית בין יישובים עירוניים וכפריים בכל הנוגע למסגרת החוקית והמעשית של השלטון המקומי הינה ייחודית לישראל (רסיס ואפלבו, 2009), בעוד שבמדינות אחרות מתקיימות מערכות רב-רובדיות אינטגרטיביות הכוללות יישובים כפריים ועירוניים כאחד (ניומן, 1996).

רזין (Razin, 2000) סוקר שיטות שונות של שלטון מקומי בעולם בדגש על מידת הריכוז או הביזור בהן ומשתמש במימדים שונים של השלטון המקומי (טריטוריאלי, פונקציונאלי, פוליטי, פיסקאלי ואלקטוראלי) כדי להגדיר כמה מודלים של שלטון מקומי. מחקר חדש יותר בוחן את החשיבות והמאפיינים המיוחדים של המרחב הכפרי באירופה, אשר השתנו בעקבות ירידת קרנה של החקלאות וכן שינויים דמוגרפיים. מסקנת המחקר האמור היא כי חיוני להתאים את צורת ומידת ההתערבות הממשלתית-כלכלית לצרכים המיוחדים של כל סוג של התיישבות כפרית. ניתן לגזור מכך לענייננו ולומר כי יש חשיבות לסיווג נכון של יישובים על מנת להתאים לכל סוג את המדיניות הנכונה עבורו (Arriba-Bueno, 2009). החל משנות ה-90 חל בעולם שינוי משמעותי במערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, במגזר העירוני והכפרי כאחד, שתוצאתו הייתה, ברוב המקרים, ביזור ומעבר אחריות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (Hananel, 2014).

אתגרים מרכזיים של השלטון המקומי הכפרי בעולם

לאחר שהצגנו את מבנה השלטון המקומי הכפרי בעולם, מעניין לבחון את האתגרים המרכזיים העומדים לפני המגזר הכפרי בעולם כיום.

במדינות ה-OECD, שישראל נמנית עליהן החל מ-2010, מתרחשים תהליכים דומים לאלו שנתאר בפרקים הבאים לגבי ישראל: ירידת קרנה של החקלאות כענף מפרנס ושל המגזר החקלאי כקבוצת אינטרס פוליטית-חברתית, הפיכת האוכלוסייה למגוונת והטרונגנית, טשטוש הגבולות בין הכפר לעיר ועוד. בעבר נראו הכפר והחקלאות כאחד אך במאה ה-21 אין הדבר כך עוד. ברובו של המרחב הכפרי במדינות ה-OECD חלה ירידה מתמדת בעיסוק בחקלאות כמקור תעסוקה והכנסה (Tangermann, 2006). עם זאת, השימוש העיקרי בקרקעות המרחב הכפרי במדינות ה-OECD הוא עדיין לצורך עיסוק בחקלאות ונודעת לה עדיין משמעות רבה לפעילות הכלכלית באזורים אלה, אף אם אינה עוד תחום העיסוק המרכזי של האוכלוסייה הכפרית (Freshwater, 2006).

בד בבד, מתאכלס המרחב הכפרי באוכלוסייה הרואה בו מקום מגורים בלבד, בעוד שאת פרנסתה היא מוצאת בעיר (Freshwater, 2006). החקלאות נתפסת בעשור האחרון כמגזר מסוים בלבד בתוך המרחב הכפרי, קרי בהגדרה "כפרי" נכלל לא רק "חקלאי" (Diakosavvas, 2006). גם האתגרים הניצבים בפני השלטון המקומי במרחב הכפרי בעולם דומים מאוד לאלה שיתוארו בהמשך בישראל: התאמת שירותים לאוכלוסיות מגוונות ובעלות צרכים שונים, הזדקנות האוכלוסייה והגירה שלילית, קשיי נגישות לשירותים, פריסה גיאוגרפית נרחבת המקשה על אספקת שירותים ומחסור במקורות פרנסה (OECD, 2006, 2008a).

בהמשך המחקר נציג את הבעיות המרכזיות הניצבות לפתחו של השלטון המקומי הכפרי בישראל ונבדוק האם מדובר בנושאים דומים או שונים ובאיזו מידה ניתן לגזור פתרונות וממצאים מהעולם לישראל.

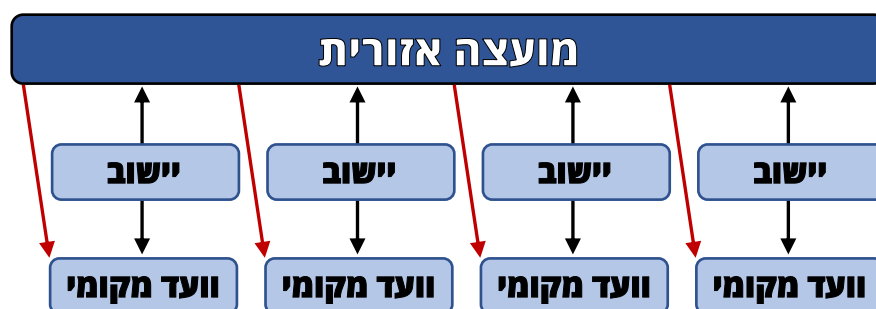
מבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל

במועצות האזוריות בישראל, בשונה מעיריות ומועצות מקומיות, השלטון המקומי הינו דו-רובדי: הרובד העליון הוא המועצה המורכבת מנציגי היישובים שבתחום המועצה ובראשה עומד ראש המועצה; הרובד התחתון הוא הוועדים המקומיים שביישובים. לכל יישוב יש ועד מקומי והוא גם בוחר את נציגיו למליאת המועצה. המבנה הדו-רובדי נוצר על מנת לאזן בין שני היבטים מרכזיים של השלטון המקומי: ההיבט התפקודי - מתן שירותים, וההיבט הייצוגי - ניהול עצמי של היישובים ושיתופם בקבלת החלטות ברמה האזורית (אפלבוס, 2002).

המועצה האזורית הינה בעלת מלוא הסמכויות המוניציפאליות ביחס ליישובים שבשטחה. לוועד המקומי מוקנות אך ורק הסמכויות שהמועצה האזורית אצלה לו, כלומר אין לוועד סמכויות עצמאיות.⁶ כפי שיפורט בהמשך המחקר,⁷ קיימת שונות במידת העברת הסמכויות לוועדים מקומיים שונים בתוך אותה מועצה אזורית וכן בין מועצות אזוריות שונות. כך, למשל, הנושא של שירותי רווחה מטופל בחלק מן המועצות האזוריות במלואו על ידי המועצה ובחלק מהמועצות מחולקים נושאי הרווחה בין המועצה והוועדים המקומיים.

המבנה הדו-רובדי מודגם באיור הבא – היישוב בוחר גם את הוועד המקומי וגם את נציגיו למועצה (החצים השחורים) והמועצה מעבירה סמכויות לוועדים (החצים האדומים):

איור 1: המבנה הדו-רובדי



⁶ נושא העברת הסמכויות מהמועצות לוועדים יידון בהמשך בפרק נפרד.

⁷ אודות הדגמים השונים של חלוקת סמכויות ר' "שנות ה - 2000 - ניסיונות הסדרה", עמ' 31-36; על חלוקת נושאי הרווחה בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים ר' טבלה מס' 10, עמ' 75.

כפי שנראה בפרקים הבאים, בישראל נשמר לאורך כמאה שנים עקרון השמירה על קרקע חקלאית. עקרון זה אינו ייחודי לישראל והוא קיים גם בעולם (ויתקון, 1996; Alterman, 1997; אלתרמן והאן, 2004). בשל ההיסטוריה ההתיישבותית במרחב הכפרי בישראל וההשפעה הגדולה של שיקולים ציוניים וביטחוניים על התפתחותה של התיישבות זו, נוצרו בישראל מבנים ייחודיים של התיישבות כפרית, ובראשם ההתיישבות השיתופית (מושבים וקיבוצים). צורת התיישבות זו, המהווה חלק משמעותי מכלל יישובי המרחב הכפרי, הינה ייחודית לישראל ונגזרות ממנה בעיות ייחודיות, כגון מערכת היחסים המשולשת בין האגודה השיתופית החקלאית, שהינה הגוף שהקים את היישוב השיתופי, לבין גופי השלטון המקומי – הוועד המקומי והמועצה האזורית. בישראל התקיימה לאורך שנים רבות זהות בין הגדרת "יישוב כפרי" ל"יישוב חקלאי". כיום, כפי שנראה בהמשך, קיימים במרחב הכפרי הישראלי יישובים גדולים בעלי צביון עירוני ולא כל היישובים הכפריים הם יישובים חקלאיים.

מודלים תיאורטיים רלוונטיים

במחקר זה נסקור תהליכי עיצוב ושינוי מדיניות בנוגע למרחב הכפרי בישראל. מזה עשרות שנים נחקרו ופותחו מודלים של עיצוב מדיניות וקבלת החלטות, ולשם הבנת הרקע התיאורטי של התהליכים שיפורטו במחקרנו, נעמוד להלן על המודלים התיאורטיים המרכזיים הרלוונטיים לענייננו.

מדיניות ציבורית הינה תהליך הולך ונמשך ולא החלטה חד-פעמית. לתהליך זה מספר שלבים ידועים אשר הוגדרו בספרות, והם: גיבוש, יישום והערכה. כמובן ששלבים אלה מהווים אך חלוקה גסה של התהליך וקיימים שלבי ביניים המרכיבים כל שלב שתואר לעיל. גיבוש המדיניות הינו תהליך מורכב בפני עצמו הכולל זיהוי בעיה, בחינת פתרונות ודרכי פעולה אפשריים ובחירה ביניהם.

היות ומקבל ההחלטות או קובע המדיניות אינו פועל בחלל ריק אלא בתוך מערכת של יחסי גומלין עם השחקנים האחרים, הרי שבכל אחד משלבי התהליך עליו לקחת בחשבון את עמדותיהם ולשקללן לתוך מערך קבלת ההחלטות. כמו כן, נודעת חשיבות ליחסי הכוחות בין השחקנים ומחזיקי העניין השונים, שכן כוחו ומעמדו של כל שחקן ומידת העניין שלו בנושא מסוים הינם בעלי השפעה מכרעת על קבלת ההחלטה (Olson, 1995; Sened, 1997).

בספרות התיאורטית גובשו גישות ומודלים שונים המסבירים תהליכים ומערכות יחסים אלה. בפרק זה נציין גישות פוזיטיביות רלוונטיות למחקרנו. גישות פוזיטיביות עוסקות בדרך שבה מתקבלות החלטות ובוחנות מה משפיע על התהליך ומבקשות לתאר את "המצב המצוי", בניגוד לגישות נורמטיביות שמטרתן להגדיר את "המצב הרצוי".

הבסיס התיאורטי המרכזי עליו עומד מחקר זה הינו **הגישה המוסדית** – גישה זו מסבירה את התהליכים ואת "תפוקות המדיניות" של מוסד מסוים כפונקציה של מבנה המוסד (דורון, 1986, 25-26) ומתמקדת בהבנת הקשר שבין מבנים של מוסדות ציבוריים לבין תהליכי קבלת החלטות ומערכת היחסים בין השחקנים השונים. גישה זו מניחה כי קיים קשר הדוק וישיר בין מבנה המוסד לבין יכולת הביצוע שלו ותפוקות המדיניות שלו, ולכן על מנת לשנות את המדיניות יש לשנות את מבנה המוסד. מוקד הניתוח בגישה זו היא המוסד הציבורי המוסמך לנושא כלשהו, ולא נבחנים גורמים ומחזיקי עניין אחרים.

הקשיים בגישה זו ברורים – מחד, תוצרי מדיניות של מוסד ציבורי מסוים מושפעים ממספר גורמים, כגון גורמים פוליטיים, חברתיים וכלכליים, ולא רק ממבנה המוסד; מאידך, יש קושי בהגדרת המבנה. בנוסף לכך, גישה זו מתקשה לשקף מצבים שונים ביחידות שונות של אותו מוסד (כגון רשויות מקומיות שונות). עם זאת, היות ויחידות הניתוח אליהן נתייחס במחקר זה הן מוסדות – מועצות אזוריות וועדים מקומיים – גישה זו הינה רלוונטית מאוד.

בחינתם של תהליכי קבלת החלטות הינה חלק מן הגישה המוסדית ואחד המודלים המרכזיים בנושא זה הוא **מודל קבוצות האינטרס של מוסדות פוליטיים**. לפי מודל זה, מדיניות היא תוצאה של שיווי משקל או משא ומתן בין האינטרסים של קבוצות שונות, וקבוצות כאמור הינן בין המאפיינים של הדמוקרטיה המערבית. קבוצות האינטרס פועלות מול נבחר הציבור, פקידי הממשלה והציבור בכללותו, והמדיניות היא תוצאה של האינטראקציה בין כל אלה (מידני ומזרחי, 2006; 73-75).

כוחן של קבוצות אינטרס כגורם משפיע על גיבושה של מדיניות ציבורית הוכר זה מכבר במחקר. מיהן קבוצות האינטרס וכיצד הן מאופיינות? קבוצות האינטרס קמות בשל אירוע חיצוני (כגון מלחמה, משבר כלכלי וכדומה) או מכוח מאפיינים משותפים של חבריהן, והן מעוניינות לגרום לשינוי במצב הקיים ולשפר את מצבן ורווחתן (Mueller, 1989). גורמים משפיעים נוספים הם מטרותיה ואמצעיה של כל קבוצה. ככלל, קבוצת אינטרס נוצרת כאשר פרטים שהינם בעלי מטרה משותפת סוברים כי מטרתם תושג בצורה מיטבית באם יפעלו יחד ולא כאינדיבידואלים. שינוי בעוצמתה ובחשיבותה הפוליטית של קבוצה מסוימת ישפיע בהכרח על כוחה ב"משחק". נקל להבחין כי גישה זו רלוונטית מאוד לענייננו, שכן מחקרנו בוחן את האינטראקציה בין המועצה ליישובים מנקודת המבט של המועצה, כלומר: נבחנה מערכת היחסים ורמת ההיוועצות בין מוסד (המועצה) לקבוצות אינטרס (היישובים) או למוסדות אחרים (הוועדים המקומיים). אם נגדיר "אינטרס" כמילה נרדפת לפעילות קבוצתית למען השגת תוצאה כלשהי (אריאן, 1997), הרי שתושבי היישובים השונים במרחב הכפרי, בין אם כלל תושבי יישוב מסוים או קבוצות שונות בתוך היישובים, מהווים קבוצת אינטרס אשר פועלת הן בתוך היישובים והן מול משרדי הממשלה לשם השגת מטרות שונות, כגון עריכת בחירות לוועד המקומי, ביקורת על פעילותו ועוד. עם זאת, אריאן טוען כי פעילות מוצלחת של קבוצות לחץ נעשית מאחורי הקלעים וכי פרסום הצלחותיהן מחטיא את המטרה. ספק אם כלל זה חל בענייננו – נושא זה יורחב בהמשך בפרק הניתוח ההיסטורי.

קיימות מספר גישות תיאורטיות לסיווג הקבוצות ולמדידת השפעתן על המדיניות הציבורית. **הגישה הפלורליסטית** טוענת כי בתהליכים פוליטיים ובהתמודדות השלטון עם דרישות ולחצים ישנן קבוצות השפעה רבות ושונות הנבדלות זו מזו במבנה שלהן, במטרותיהן ובסוג האינטרס המיוצג על ידן. גישה זו, שראשיתה בשנות ה-70 של המאה ה-20, מתמקדת בפרט ורואה את המאבק בין קבוצות אינטרס בחברה כסממן מובהק וחשוב של התהליך הדמוקרטי (Dahl, 1978). לפי גישה זו, החברה הינה אוסף של פרטים שהתקבצו לקבוצות שונות לשם קידום האינטרסים שלהם. קבוצות אלו מכונות קבוצות אינטרס והן השחקנים הראשיים בכל משחק דמוקרטי. קבוצות האינטרס מנהלות ביניהן תהליכי משא ומתן דינאמיים על מנת להשפיע על קבלת ההחלטות, והגישה מניחה כי לקבוצות עוצמה פוליטית שווה. הגישה הפלורליסטית מתמקדת בתהליכים הפוליטיים (ולא במבנים פוליטיים) ובוחנת כיצד מתמודדים מוסדות השלטון עם הדרישות והלחצים השונים והסותרים המופעלים עליהם על ידי הקבוצות השונות, כיצד נוצר ומועבר כוח פוליטי, מיהם הפרטים והקבוצות המשפיעים ביותר על החברה ועוד.

גישה ביקורתית יותר היא **הגישה האליטיסטית** (מוסקה, 1978; Smith, 1990), לפיה המדינה נשלטת בפועל על ידי אליטה העושה כרצונה ומנציחה את כוחה. גישה זו גורסת כי האליטה, שהינה מיעוט בחברה, מחזיקה במוקדי הכוח הפוליטיים והחברתיים ואילו שאר הפרטים בחברה, שהינם הרוב, כפופים להנהגתה של האליטה. קבוצות האינטרס והשחקנים השונים בחברה אינם שווי כוחות והם נבדלים זה מזה במידת נגישותם למוקדי הכוח ובקשר שלהם לאליטה ומכאן שלקבוצות שונות יש מידת השפעה שונה על האליטות בחברה ועל גיבוש המדיניות. קבוצת אינטרס המקורבת יותר לאליטה תהיה בעלת השפעה רבה יותר ותפעל להנצחת המצב הקיים ולא לשינויו.

קיימות מספר דרכים למיון וסיווג קבוצות אינטרס בחברה. לפי הגישה הפלורליסטית, ישנם שלושה קריטריונים מרכזיים למיון קבוצות אינטרס: המבנה הארגוני שלהן, תוכן האינטרס המשותף שמכוחו נוצרה הקבוצה וזהות חברי הקבוצה (ישי, 1986; 14-17). קבוצות אינטרס יכולות להיות ממוסדות לחלוטין (כגון חברי סיעה בכנסת), מאוגדות מחוץ לממסד (כגון גופי המגזר השלישי), בלתי מאוגדות (כגון תושבי שכונה מסוימת) או אקראיות (פועלות למען מטרה קצרת טווח מסוימת בלבד). האינטרס העומד בבסיס הקמת הקבוצה יכול להיות פרטי (כגון התאגדות עובדים לשם שיפור תנאי שכרם) או ציבורי (כגון ארגונים סביבתיים). זהותם המשותפת של חברי הקבוצה יכולה להיות מקצועית, חברתית, אתנית ועוד.

לפי הגישה האליטיסטית, מידת הקרבה או הנגישות של קבוצת האינטרס לאליטה השלטת משפיע במידה רבה על תפקידן ומעמדם, ומכאן שניתן לחלק קבוצות אינטרס לפנימיות וחיצוניות: הפנימיות פועלות ישירות מול מקבלי ההחלטות והחיצוניות מנסות להשפיע על דעת הקהל. בחברה קיים מספר מוגבל של קבוצות אינטרס "פנימיות" המהוות חלק אינהרנטי מהליך קבלת ההחלטות, ולעומתן קבוצות "חיצוניות" רבות המנסות להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות אך אינן חלק מובנה שלו. מידת הכוח של הקבוצה תלויה בתפיסת מקבלי ההחלטות את הקבוצה, לפי ערכי הזמן והמקום. מקבלי ההחלטות נועצים בקבוצות אינטרס מתוך הכרה בלגיטימיות שלהן, מתוך אילוץ חוקי או לשם קבלת לגיטימציה ציבורית (Gamson, 1975). שינויים אידיאולוגיים בחברה, שביטויים המובהק הוא חילופי שלטון, עשויים להפוך קבוצות פנימיות לחיצוניות ולהיפך (Smith, 1990).

הבחנה נוספת בין קבוצות האינטרס מתמקדת באופן הפעולה של הקבוצה וב"מחיר" הציבורי של פעילות זו: קבוצות הנוקטות "פעולות במחיר נמוך" מנסות להשיג ייצוג במוסד המחליט ומקיימות מגעים, רשמיים ובלתי רשמיים, עם מקבלי ההחלטות; קבוצות הנוקטות "פעולות במחיר גבוה" יתמקדו בהפגנות, עצומות, פנייה לערכאות ועוד. אף אופן ורמת הקשר של קבוצות האינטרס עם מקבלי ההחלטות אינו אחיד: הרמה הגבוהה ביותר היא היועצות ממוסדות של מקבלי ההחלטות עם קבוצת אינטרס שהם מכירים בלגיטימיות שלה; רמה נמוכה יותר תהיה התייעצות לשם קבלת מידע מקבוצת אינטרס מסוימת והרמה המזערית של קשר תהיה התייעצות עם קבוצת אינטרס שמקבל ההחלטות אינו מכיר בהכרח בלגיטימיות שלה אך זקוק לה לשם השגת לגיטימציה ציבורית למעשיו (Maloney, Jordan and McLaughlin, 1994). הליך ההיוועצות עצמו יכול להיות פורמאלי או בלתי פורמאלי.

ניתן לטעון כי הגישה האליטיסטית רלוונטית בישראל בשל היותה של המערכת הפוליטית הישראלית קטנה וריכוזית, מנהיגי קבוצות בולטות הם מזוהים ומקיימים קשרים גלויים עם המחליטים. עם זאת, אריאן גורס כי עיקר פעילותן של הקבוצות מתבצע מתחת לפני השטח (אריאן, 1985). בענייננו,

המגזר החקלאי היה במשך שנים רבות מיעוט מאורגן ובעל רקע דומה לאלטיה השלטת, ולכן זכה להשפעה רבה ולייצוג יתר (חננאל ואלתרמן, 2015, 207). מראשית המאה ה-20 ועד שנות ה-70 הייתה המערכת הפוליטית בישראל יציבה וקבוצות האינטרס שפעלו בחברה היו קבוצות פנימיות וממסדיות, כגון המגזר הכפרי-חקלאי. שנות ה-70 עד שנות ה-90 היו תקופה של ביקורת גוברת, חוסר יציבות שלטונית ושינויים חברתיים ופוליטיים משמעותיים ובתקופה זו גברה פעילותן של קבוצות אינטרס חיצוניות למערכת הפוליטית. מגמה זו התחזקה ב-20 השנים האחרונות וכיום ניתן לראות סקטוראליות גוברת ומגוון גדול של קבוצות אינטרס. חלוקת הסמכויות הקונקרטית בין הקבוצות השונות מושפעת ממאפייני הקבוצות ומרמת וסוג הנגישות שלהן למוסד בו מתקבלות ההחלטות: נגישות פורמאלית או לא-פורמאלית.

התיאוריות המוסדיות החדשות מתייחסות למוסדות כאל שחקנים פוליטיים שמושפעים מהממשלה, המפלגות הפוליטיות וקבוצות אינטרס שונות. הנחת היסוד של תיאוריות אלה היא שלכל שחקן יש אינטרסים שונים וכולם מעוניינים שההעדפות שלהם יהיו חלק מהמדיניות שנקבעת. לכן, שחקנים פוליטיים פועלים בדרכים שונות וגם מניפולטיביות על מנת שההעדפות שלהם יאומצו על ידי המדיניות המוסדית (Schneider, Fink and Tenbucken 2005). הספרות התיאורטית מכנה שחקנים פוליטיים אלה בשם "סוכנויות" (agencies) ומתבססת על הנחות היסוד של תיאוריית הסוכנות – The Agency Theory (Rogerson 1985; Grossman, Sanford and Hart 1983; Banks 1995; etc.).

תיאוריית הסוכנות גורסת, כי סוכנויות פוליטיות כוללות את המוסדות הרגולטיביים, הממשלה המפלגות וגם קבוצות אינטרס שונות. הנחת היסוד של הגישה היא קיומה של חברה תחרותית בה מתקיימת תחרות בין אינטרסים של סוכנויות שונות. סוכנויות אלה מייצגות אינטרסים של קבוצות שונות באוכלוסייה ופעילותן יכולה להשפיע על חלוקת הטובין ועל המדיניות הציבורית בכלל. בנוסף, מניחה התיאוריה שלסוכנות עצמה, בכל הרמות, יש אינטרסים אישיים וגם מידע שלא מצוי בידי האוכלוסייה שאותה הוא מייצג ושיכולה להשפיע על התועלת שלו. סוכנות זו מכונה בשם סוכן רגולטורי (Regulatory Agency) (Banks, 1995). הסוכנות מכונה בספרות גם יזם פוליטי (Political Entrepreneur). היזם הפוליטי מהווה חוליה שמקשרת בין הציבור והנבחרים, ומספק לציבור מידע אודות הזכויות שבהן יכולים הפרטים לזכות באמצעות פעולה קולקטיבית (Sened and Ainsworth 1997; Sened 1993).

השחקנים בשדה המחקר הנוכחי - המועצה האזורית, הוועדים המקומים וגם התושבים – הינם למעשה שחקנים/מוסדות פוליטיים/סוכנויות. לפי הגישה הניאו-מוסדית, לכל שחקן/מוסד/סוכנות קיימים אינטרסים שונים ומגוונים והם פועלים במטרה למקסם אותם. מחקר זה מבקש לפענח את מערכת הקשרים בין השחקנים הללו ואת אופן חלוקת הסמכויות בין שני שחקנים, המהווים רבדים של שלטון מקומי כפרי (המועצות והוועדים): כיצד מתקבלת ההחלטה בדבר חלוקת הסמכויות, מי משתתף בתהליך זה וממה הוא מושפע. מחקר זה בוחן את קבלת ההחלטות ברובד המועצה, והבנת תהליך חלוקת הסמכויות והשיקולים העומדים בבסיסו פותחת פתח למחקרים נוספים אשר יתמקדו בשחקנים אחרים: הוועדים, התושבים ועוד.

פיתוח נוסף של הגישה המוסדית ניתן לראות במושג "מקבילית הכוחות" השאול מתחום הפסיקה, לפיו קיים מאזן כוחות מורכב בין 4 מוסדות או גופים בחברה: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, הרשות השופטת והציבור. כל אחד מהם מפעיל כוח על האחרים על מנת לקדם את האינטרסים שלו,

והמדיניות הציבורית נקבעת כשקלול של כל הכוחות המופעלים בו-זמנית. כאשר מוסד מסוים מפעיל כוח רב ומושך את המערכת כולה לכיוונו – מופר האיזון (מידני, 2009). גישה זו פחות רלוונטית למחקרנו, אשר עוסק במוסדות שלטון מקומי בלבד (מועצות אזוריות וועדים מקומיים) ולא בכל רשויות השלטון.

גישה תיאורטית חשובה העוסקת בתהליכי קביעת מדיניות ומציעה דרך שונה מהגישה המוסדית להתבוננות על המציאות היא גישת רשתות המדיניות (Policy Networks), לפיה מדיניות נקבעת על ידי רשתות שמרכיביהן הם מספר שחקנים ממוסדות וגופים שונים, או למעשה מחזיקי עניין שונים באותו נושא (מנחם, 1999, ארבל-גנץ, 2006). היות ובמחקר זה נחקרת רק מערכת היחסים בין מוסדות של שלטון מקומי – מועצות אזוריות וועדים מקומיים – גישת רשתות המדיניות מתאימה יותר לתיאור כלל התהליכים שהתרחשו במרחב הכפרי,⁸ ולא כבסיס תיאורטי לשאלות המחקר שלנו ולמצאי המחקר.

פרט למודלים תיאורטיים אלה חשוב להזכיר את המוטו אשר עמד ועומד ברקע המדיניות הממשלתית ביחס למגזר הכפרי בישראל, דהיינו **הנרטיב הקרקעי**, המבחין בין עירוני וכפרי ומעדיף את האחרון בשל הראייה של ההתיישבות הכפרית-חקלאית כעדיפה מבחינה לאומית (חננאל, 2013).⁹ הנרטיב הקרקעי שרד את מרבית התמורות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות בישראל ונסדק רק בראשית המאה ה-21. המדיניות הקרקעית בישראל לא הושפעה מחילופי שלטון ותהליך קבלת ההחלטות לגבי המגזר הכפרי היה ערכי-רגשי לעומת שיקולים "קרים" יותר כלפי המגזר העירוני (חננאל ואלתרמן, 2015, 363-365).

⁸ על המגמות ושלבי ההתפתחות במבנה המוניציפאלי והחברתי של המגזר הכפרי בישראל, ר' "מועצות אזוריות וועדים מקומיים בישראל – ניתוח היסטורי", עמ' 23-36.

⁹ ההבחנה בין המגזר החקלאי-כפרי לבין המגזר העירוני תדון בהרחבה בפרק הניתוח ההיסטורי, עמ' 24-27.

המרחב הכפרי בישראל - מאפייני יסוד

לאחר שהתבוננו במבט רחב על דגמים שונים של שלטון מקומי כפרי בעולם נמקד את המבט בישראל. הבסיס להבנת תמונת המצב במגזר הכפרי בישראל הוא הכרת ה"שפה" והמונחים הרלוונטיים, שהינם שונים מאוד מהשלטון המקומי במגזר העירוני. בפרק זה נסביר בקצרה מהי מועצה אזורית, מהו יישוב ומהו ועד מקומי ונציין מהן הסמכויות המוניציפאליות אותן מפעילים גופי השלטון המקומי הכפרי. בפרק השישי ("ניתוח נתונים") יוצגו בהרחבה הממצאים והניתוח בנוגע למאפיינים שונים של המועצות האזוריות והיישובים: גודל, אוכלוסייה, סוגי היישובים ועוד.

מועצה אזורית

בישראל (לרבות יו"ש) קיימות 54 מועצות אזוריות, ואף שהן חולשות על כ- 80% משטח המדינה אוכלוסייתן מונה רק כעשירית מכלל אוכלוסיית המדינה (רוזן-צבי, 2004). נתונים אלה הינם עקביים לאורך שנים רבות (ר' ניומן, 2001 וכן נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2014). המועצות האזוריות הינן רשויות מקומיות כפריות, ולכן מאפיינים ייחודיים לעומת הרשויות המקומיות העירוניות (עיריות ומועצות מקומיות). מאפיינים ייחודיים אלה קיימים במגוון תחומים: בתחום הפיזי-תכנוני כוללת מועצה אזורית, בנוסף ליישובים עצמם, גם שטחים פתוחים נרחבים שבין היישובים.¹⁰ בתחום המוניציפאלי מדובר במבנה דו-רובדי, בו מתקיים השלטון המקומי הן ברמת היישוב הבודד והן ברמת המועצה כולה. מליאת המועצה מורכבת מנציגי היישובים, הנבחרים בבחירות רשימתיות-יחסיות. ראש המועצה נבחר בבחירות אישיות-רוביות על ידי כלל תושבי המועצה.

גבולותיהן של המועצות האזוריות נקבעו, היסטורית, על פי שיקולי בטחון לאומי והושפעו במידה רבה משיקולי אידאולוגיה ושיוך ארגוני של היישובים (רוזן-צבי, 2004). כך, למשל, המועצה האזורית הגליל העליון מורכבת מקיבוצים בלבד והמועצה האזורית מבואות החרמון מורכבת ממושבים בלבד בשל סיבות היסטוריות, ולאף אחת מהן אין רצף טריטוריאלי. המועצה האזורית הוותיקה ביותר היא המועצה האזורית מגידו שהוקמה בשנת 1946, והחדשות ביותר – המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר שהוקמו בשנת 2012 במקום המועצה האזורית אבו-בסמה.

קיים מגוון גדול מאוד של מועצות אזוריות בכל פרמטר: מספר יישובים, מספר תושבים, שטח שיפוט, מיקום (במרכז או בפריפריה) ועוד. רשימת המועצות האזוריות, לרבות שנת הקמתה של כל מועצה, מספר היישובים והתושבים בה ועוד מובאת להלן בנספח א' (הנתונים נכונים לסוף 2014).

מועצה אזורית מוגדרת בפקודת המועצות המקומיות כסוג של מועצה מקומית וסמכויותיה מפורטות בצו המועצות האזוריות.¹¹ המועצה הינה תאגיד הרשאי להחזיק רכוש ומקרקעין, לתבוע ולהיתבע, ללוות כספים ולהטיל תשלומי חובה – ארנונה ותשלומים אחרים. המועצה רשאית להסדיר את פעולתה בחוקי עזר והיא פועלת באמצעות ראש המועצה (סעי' 3 לצו). תפקיד המועצה הוא לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון וכן להפעיל שירותים לתועלת הציבור ולפתח את תחום המועצה.

¹⁰ שטח זה נקרא "תחום עודף", ויש לתושביו מעמד משפטי מיוחד.

¹¹ פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], דיני מדינת ישראל 9, 1.7.65, עמ' 256.

בין הסמכויות המרכזיות של המועצה (הפרק התשיעי בצו) ניתן למנות :

- ❖ חינוך
- ❖ רווחה
- ❖ תברואה ואיכות סביבה
- ❖ ביטחון וסדר ציבורי
- ❖ מתן היתרים ורישיונות
- ❖ תחזוקת תשתיות
- ❖ תרבות
- ❖ ספורט
- ❖ שירותי דת

המועצה האזורית מפעילה את סמכותה, בין היתר, באמצעות מתן מגוון שירותים לתושביה. הצו מפרט רק את סוגי השירותים שעל המועצה האזורית, כרשות מקומית, לספק לתושבים אך לא קיימת הגדרה פורמאלית מחייבת לרמה מינימאלית (כמותית ואיכותית) של שירותים וכן אין די מידע בר השוואה ומדידה אודות רמת השירותים המסופקת בפועל על ידי כל רשות מקומית (בארי, 2013). השאלה מהו סל שירותים מינימאלי ראוי נדונה במחקר (בן-אליא, 2006 ; בארי, 2013) וטרם עוגנה בדיון או בהנחיות משרד הפנים, אך חורגת מגדרי מחקר זה.

אחת משאלות המחקר, כפי שיפורט בפרק מערך המחקר, הינה האם ובאיזו מידה משפיעים מאפיינים שונים של המועצה האזורית (גודל, מספר יישובים ועוד) על מידת העברת הסמכויות ליישובי המועצה.

יישוב

כל מועצה אזורית מורכבת מיישובים ואין לה זכות קיום בלעדיהם. הלמ"ס מגדיר יישוב כנקודה גיאוגרפית העונה על התנאים המצטברים הבאים : מקום המאוכלס בקביעות, גרים בו בקביעות 40 תושבים בוגרים או יותר, יש לו מינהל עצמי (וועד מקומי – יוסבר להלן), אינו נמצא בתחום השיפוט של יישוב אחר ומוסדות התכנון אישרו את הקמתו.

בהיבט החברתי-כלכלי דרים ברבות מן המועצות, בכפיפה אחת, יישובים הכוללים אוכלוסיות שונות אשר משקפות את כל גווני החברה הישראלית: יהודים ומיעוטים, דתיים וחילונים, קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים ויישובים שאינם שיתופיים. גם גודלם של היישובים אינו אחיד ונע בין עשרות בודדות של תושבים למספר אלפים.

היישובים מחולקים לסוגים שונים בהתאם לאורח החיים הנהוג בהם ולמידת השיתופיות הנהוגה בהם. הסיווג הבסיסי של היישובים מפורט בקובץ היישובים של למ"ס, ולפיו מוכרים סוגי היישובים הבאים :

- יישובים שיתופיים – יישובים בהם קיימת אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית. סוגי המשנה של היישובים נקבעים בהתאם לסוג האגודה כפי שהוא מוכר על ידי רשם האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה: קיבוץ,¹² מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי ויישוב קהילתי. נתונים לגבי מספר היישובים והתושבים בכל סוג יישוב יובאו בהמשך (ר' טבלה מס' 2).
 - יישובים לא שיתופיים – יישובים כפריים שלא קיימת בהם אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית, יהודיים ולא-יהודיים (נקראים גם "יישוב כפרי אחר").
 - יישובים מוסדיים – יישובים שהינם למעשה מוסד חינוכי או טיפולי אשר מתגוררים בו חניכים/מטופלים ואנשי צוות. ביישובים אלה אין, ככלל, וועד מקומי ולעתים הם מסווגים בקובץ היישובים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כ"מקום" (קרי, נקודה שאינה יישוב) ומשתייכים לשטח המועצה הכללי שמחוץ לתחומי היישובים האחרים.^{13 14}
- במגזר הכפרי ישנו מגוון רחב של יישובים וניתן לסווגם בצורות שונות: לפי שיוך לאומי של רוב התושבים (יהודים/לא יהודים), לפי שיעור העוסקים בחקלאות (יישוב חקלאי מול יישוב קהילתי), לפי סוג האגודה השיתופית הקיימת ביישוב (אין אגודה כלל, קיבוץ, מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי), לפי גודל (מיישובים זעירים ליישובי ענק). לא קיים בסיס נתונים לדירוג חברתי-כלכלי של יישובים בתוך מועצה אזורית (נתון זה קיים רק לגבי המועצה האזורית כולה).
- שאלה מרכזית שתיבחן במחקר זה הינה האם ובאיזו מידה משפיעים מאפייני היישוב (גודל, צורת התיישבות, מרחק מליבת המועצה, סוג האוכלוסייה וסוג וועד המקומי) על הסמכויות המוניציפאליות שמקבל היישוב מהמועצה.

וועד מקומי

- צו המועצות האזוריות קובע כי כל יישוב בתוך מועצה אזורית יתנהל על ידי וועד מקומי. מספר חברי הוועד העומדים לבחירה נקבע לפי מספר התושבים ביישוב ונע בין 5 ל-11. לוועד המקומי אין סמכויות מוניציפאליות עצמאיות והמועצה רשאית (אך אינה חייבת) להעביר אליו חלק מסמכויותיה.¹⁵ הוועד רשאי להפעיל את סמכויותיו בעצמו או על ידי המועצה. עצם קיומו של הוועד המקומי כרובד נוסף של שלטון מקומי מבטא באופן מובהק את הגישה לפיה גוף של שלטון מקומי הינו, בראש ובראשונה, גוף של ממשל עצמי המאפשר לקהילה נתונה להגדיר את עצמה ולשלוט בעצמה וכן שחקן חשוב בתחומי פעילות רבים (רוזן-צבי, 2004; בלנק, 2004).
- ביישובים שאינם שיתופיים נבחרים חברי הוועד המקומי על ידי כלל התושבים (הבחירות הן רשימתיות). לעומתם, ביישובים שיתופיים קיימים 3 דגמים של וועד מקומי:
- זהות וועדים – היישובים השיתופיים הוקמו על ידי אגודות שיתופיות להתיישבות (בעיקר אגודות קיבוציות ומושבות) ולכל אגודה כזו יש וועד הנבחר על פי התקנון שלה. במצב של זהות

¹² הסבר על סוגי הקיבוצים כיום יובא בפרק 3.3 להלן.

¹³ ועדת אמרני בשנת 2000 וועדת רייף בשנת 2011, ר' בהרחבה "שנות ה-2000 -ניסיונות הסדרה", עמ' 34-36.

¹⁴ דוגמאות ליישובים מוסדיים: בית ברל והודיות שהם מוסדות חינוך ומלכישוע שוא כפר טיפולי.

¹⁵ סעיף 132 לצו.

וועדים, שהינו ברירת המחדל על פי הצו לגבי יישובים שיתופיים, חברי ועד האגודה השיתופית ביישוב הם אוטומטית גם חברי הוועד המקומי.

○ וועד משולב – לחברי ועד האגודה מצטרפים נציגים של תושבי היישוב שאינם חברי אגודה, לפי יחס מספרי הקבוע בצו, ויחד הם מהווים את הוועד המקומי.

○ וועד נפרד – הוועד המקומי נבחר על ידי כלל תושבי היישוב, ללא קשר לוועד האגודה, כמו ביישוב לא שיתופי.

התפתחות סוגי הוועדים המקומיים תתואר בהרחבה בפרק הבא.

מועצות אזורים וועדים מקומיים בישראל - ניתוח היסטורי

לאחר שהצגנו את המבנה המוניציפאלי של המרחב הכפרי בישראל, נסביר בפרק זה איך הכל התחיל ואיך התגבש והתפתח מבנה זה. בפרק זה נבחן את התפתחותם של היישובים, המועצות והוועדים המקומיים ב-120 השנים האחרונות, אשר מוצע לחלקן ל-3 תקופות עיקריות (בהמשך תוצע ותוסבר גם חלוקה לתקופות משנה):

(1) מראשית המאה ה-20 ועד שנות ה-80 – קביעת כללי המשחק;

(2) שנות ה-80 וה-90 – משבר וחוסר שיווי משקל;

(3) שנות ה-2000 – נסיונות הסדרה.

בסקירה זו נצביע על מגמות ושלבי התפתחות במבנה המוניציפאלי והחברתי של המגזר הכפרי בישראל, נדון בשינויים שחלו במאזן הסמכויות בין השחקנים השונים ונראה כיצד מתייחסת אליהם הממשלה.

לאורך כל הסקירה ההיסטורית נראה כי בסיפורם של המועצות האזוריות והוועדים המקומיים בישראל משתתפים גורמים או "שחקנים" שונים: מוסדות שלטוניים ברמה הארצית והמקומית (החל מהשלטון המנדטורי ועד לרשויות הדמוקרטיות הישראליות – המחוקקת, המבצעת והשופטת), תנועות פוליטיות ממסדיות וחוץ-ממסדיות, ארגונים ופרטים.

גישה תיאורטית חשובה אשר לאורה ניתן להתבונן על סיפור מורכב זה הינה גישת רשתות המדיניות, לפיה מדיניות נקבעת על ידי רשתות שמרכיביהן הם מספר שחקנים ממוסדות וגופים שונים, או למעשה מחזיקי עניין שונים באותו נושא המקיימים ביניהם מערכת קשרים רציפה וארועת טווח (Menahem, 1998, מנחם, 1999, ארבל-גנץ, 2006). ברשת נכללים פרטים ומוסדות, רשמיים ולא רשמיים, וגישת רשתות המדיניות מתארת את מערכת היחסים המתקיימת בתוך הרשת בין השחקנים השונים שעניינם קביעת המדיניות בתחום מסוים. מדדים מקובלי לבחינת מאפייני הרשת הם: מספר השחקנים, זהותם, גבולות הרשת, בסיס ההשתתפות של כל שחקן (כלומר, מה המניע שלו להשתתף), שכיחות הפעילות של כל שחקן, רמת המיסוד של הרשת וחלוקת הכוח בין השחקנים. מודל דומה לגישת הרשתות הוא מודל המערכת הפוליטית, לפיו מרכז הכוח וקבלת ההחלטות מורכב ממקבץ של גופים ורשויות עצמאיות במידה משתנה, שכל אחד מהם חותר להשגת מטרותיו (קלכהיים, 2001).¹⁶

גישת הרשתות מתאימה לענייננו היות ומדובר בנושא בו מעורבים גורמים רבים בתהליך קביעת המדיניות, מתוך הממשלה ומחוצה לה, השחקנים מקיימים ביניהם מגעים ויחסים לאורך שנים ארוכות (אם כי באינטנסיביות משתנה), וכולם בעלי עניין באותו נושא השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל.

¹⁶ גישה זו, הנקראת גם "תאוריית עוגת השיש" משמשת לתיאור היחסים בין הממשל הפדראלי והרשויות המקומיות בארה"ב.

תחילת המאה ה-20 עד שנות ה-80 – קביעת כללי המשחק

בתקופה זו תהיה התייחסות נפרדת לשתי תקופות משנה: תקופת היישוב (שנות ה-20 עד הקמת המדינה) והעשורים הראשונים לקיום המדינה (שנות ה-50 עד שנות ה-80). קו הגבול בין תקופות הניתוח לא נקבע בשנת הקמת המדינה (1948) היות ובראשית חיי המדינה עסקה היא בעיקר במלחמת קיום והישרדות ולא בהקמת יישובים ומועצות. נציין כי רובן המכריע של המועצות האזוריות הקיימות כיום בישראל – 48 מועצות – הוקמו בתקופה זו, וליתר דיוק משנות ה-40 עד שנות ה-80 (ר' פירוט שנות ההקמה בנספח א').

שנות ה-20 עד שנות ה-50 – הקמת היישובים והמועצות הראשונות

בעשורים הראשונים של המאה ה-20 וטרם הקמת המדינה קמו בארץ ישראל יישובים יהודיים חקלאיים שיתופיים (דגניה, הקיבוץ הראשון, נוסד ב-1910 ונהלל, מושב העובדים הראשון, ב-1921). יישובים רבים קמו אחריהם ופעלו כיחידות נפרדות וללא התארגנות מוניציפאלית משותפת. היישובים תפקדו היטב ולאורך שנים רבות באופן זה, ורק בשלב מאוחר יותר החלו להיווצר מועצות אזוריות. מהנתונים ברשימת המועצות האזוריות (נספח א') ניתן לראות את הפער, לעתים בן עשרות שנים, בין מועד הקמת היישוב הראשון בכל מועצה אזורית לבין הקמת המועצה האזורית עצמה.¹⁷ המועצות האזוריות, שהוקמו בשלב מאוחר יותר, נוצרו מתוך שילוב של שני אינטרסים שונים: מחד – הרצון של יישובים סמוכים לנצל יתרונות לגודל במתן שירותים ולשתף פעולה זה עם זה; מאידך – רצונם של שלטונות המנדט הבריטי ולאחר מכן של מדינת ישראל לארגן את היישובים היהודיים הקטנים במבנה מוניציפאלי מסודר ונוח לפיקוח.

בשנות ה-30 הוקמו "וועדי גושים" – מסגרות אזוריות וולונטריות של יישובים כפריים יהודיים שיתופיים, אשר פעלו יחד מתוך אינטרסים ביטחוניים, כלכליים ומוניציפאליים משותפים. וועדים אלה ביקשו משלטונות המנדט הכרה רשמית כרשויות מוניציפאליות, כפי שהוכרו המועצות המקומיות. בקשות אלה אושרו רק לגבי ארבע מועצות אזוריות – מועצה אזורית עמק חפר הוקמה ב-1940, מועצה אזורית עמק יזרעאל הוקמה ב-1941 (כ-2 מועצות נפרדות: יזרעאל וקישון) ומועצה אזורית מגידו הוקמה ב-1945. מועצות אזוריות אלה כללו רק יישובים יהודיים חקלאיים.

בין שאר החוקים המנדטוריים נחקקו גם חוקי השלטון המקומי: פקודת העיריות ב-1925 ופקודת המועצות המקומיות ב-1940. פקודת המועצות המקומיות הותירה להקים מועצות מקומיות שהן "קבוצת כפרים",¹⁸ קרי: מועצות אזוריות. כלומר, מועצה אזורית הוגדרה כאוסף של יישובים במרחב הכפרי. דינים מנדטוריים אלה אומצו על ידי מדינת ישראל ולמרות שתוקנו עשרות פעמים, הם עדיין תקפים ועד היום (שנת 2017) לא חוקק חוק חדש, עצמאי ומקיף בנוגע למבנה השלטון המקומי.

כבר משנות ה-30 של המאה הקודמת זוהתה בישראל החקלאות עם הביטחון הלאומי והנרטיב הציוני ולמרות שמאז ומעולם חיו רוב תושבי ארץ ישראל היהודים ביישובים עירוניים – נחשבה ההתיישבות הכפרית להתגלמות האידאולוגיה הציונית, עד כדי זלזול בתושבי הערים (אלעזר, 2001). האידאולוגיה

¹⁷ דוגמאות לפער זה: המועצה האזורית עמק יזרעאל הוקמה 30 שנה לאחר הקמת היישוב נהלל והמועצה האזורית דרום השרון הוקמה 28 שנים לאחר הקמת כפר מל"ל.

¹⁸ סעי' 1 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], דיני מדינת ישראל 9, עמ' 256.

הציונית שהעדיפה את חיי הכפר ומדיניות פיזור האוכלוסין הממשלתית היו בעלי השפעה מכרעת על עיצוב מפת הרשויות המקומיות בישראל, תוך חלוקה בלתי שוויונית של משאבים כלכליים ופוליטיים בין היישובים השונים (רוזן-צבי, 2004). המגזר הכפרי-חקלאי נהנה ממעמד בכורה בעיני מוסדות השלטון ומשכך לעדיפות בהקצאת משאבים, היות והקמתה וחיזוקה של ההתיישבות הכפרית-חקלאית נתפסו ככלי מרכזי להגשמת החלום הציוני (חננאל ואלתרמן, 2015, 356-365). ניתן לראות בכך דוגמא למודל המוסד השבוי: מוסד ממשלתי שבוי באינטרס מרכזי אחד (Peltzman, 1976).

שנות ה-50 עד שנות ה-80 – התגבשות ה מדיניות והמגזר הכפרי

לאור האידאולוגיה הציונית-התיישבותית נוצרה תופעה של ייצוג יתר של ראשי התנועות המיישבות ונציגי המרחב הכפרי, אשר כונה גם "ההתיישבות העובדת",¹⁹ בתפקידי מפתח במפלגת השלטון, בכנסת ובממשלה. תופעה זו יצרה חוסר פרופורציה בין חלקם של תושבי המרחב הכפרי בכלל האוכלוסייה לחלקם בעמדות כוח והשפעה. השפעת המגזר החקלאי נותרה רבה גם כשהחקלאות תפסה נתח קטן והולך מן התוצר הלאומי במשק הישראלי (אריאן, 1997). בהתאם לכך נמצא, לאורך כל השנים, שוני מהותי בין היחס למגזר העירוני לבין היחס למרחב הכפרי בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל וכן שוני בשיקולים אשר הנחו החלטות אלה: נמצא כי השיקול הציוני-לאומי היה גבוה יותר וגלוי יותר בהחלטות המועצה שנגעו למגזר הכפרי (חננאל ואלתרמן, 2015, 358-359).

בראשית ימי המדינה, מתוך שיקולים ביטחוניים, אידאולוגיים ואחרים, לא נכללו במועצות האזוריות כל קבוצות האוכלוסייה: יישובי מיעוטים לא שולבו במועצות האזוריות; חלק גדול של העולים מארצות המזרח הופנו ליישובים עירוניים – עיירות הפיתוח (ניומן, 1996) וכן לא נכללו במועצות האזוריות הראשונות יישובים יהודיים לא שיתופיים (כדוגמת מושבות הגליל: מטולה, ראש פינה ויסוד המעלה), אשר זכו במעמד של מועצות מקומיות עצמאיות למרות קוטנם. כלומר – המדד להגדרתן וסיווגן של רשויות מקומיות היה אידאולוגי (לפי סוג האוכלוסייה) ולא בהכרח ענייני (לפי גודל היישוב או עיסוק תושביו בחקלאות). עם זאת, הוקמו (בעיקר בפריפריה) מושבים שיועדו לעולים בלבד ואלה נכללו במועצות האזוריות. בנוסף לכך, ההשתייכות הארגונית-פוליטית של היישובים הייתה כה חשובה עד כי הוקמו מועצות אזוריות של קיבוצים או של מושבים בלבד, זאת אף במחיר חוסר רציפות טריטוריאלית או תוך יצירת מועצה אזורית זעירה.²⁰

בתחום המשפטי קיים במועצות האזוריות עירוב ייחודי של המשפט הפרטי והמשפט הציבורי. הדינים העוסקים בשלטון מקומי הינם חלק מן המשפט המינהלי-ציבורי ודבר החקיקה המרכזי המסדיר את פעולתן של המועצות האזוריות הינו הצו, שאינו דבר חקיקה ראשי אלא חקיקת משנה בלבד. לעומת זאת, הדינים המסדירים את פעילותן של האגודות השיתופיות (החקלאיות, הקהילתיות והאחרות) הקיימות ברוב היישובים הינם חלק מהמשפט הפרטי. לאגודות חשיבות רבה, שכן הן חוכרות הקרקע ביישובים השיתופיים ובמקרים רבים משמש וועד האגודה גם כוועד מקומי. בנוסף לחלוקה זו ניתן לומר כי את דיני השלטון המקומי יש להבדיל מהמשפט הציבורי ה"כללי" בשל אופיו הדואלי של השלטון המקומי, שהינו גוף ביורוקרטי אך בעת ובעונה אחת גם דמוקרטי (בלנק, 2004). המשפט בכלל, ומשפט השלטון המקומי בפרט, אינו קיים בחלל ריק אלא במרחב מסוים – פיזי, פוליטי

¹⁹ כינוי זה כשלעצמו מבטא את התפיסה הבעייתית לפיה כאילו רק תושבי היישובים החקלאיים הינם עובדים.
²⁰ כך מוא"ז הגליל העליון היא קיבוצית ומוא"ז מבואות החרמון – מושבית; מוא"ז אלונה מונה 3 יישובים בלבד מתנועת משקי חירות – בית"ר.

וחברתי, ומתקיימים יחסי גומלין בין המשפט והמרחב הפיזי לבין החברה, כלומר - למשפט השלטון המקומי יש תפקיד מהותי בעיצוב המרחב הפיזי והחברה (שם).

פקודת המועצות המקומיות קבעה, כאמור, כי ניתן להקים מועצות אזוריות וכן קבעה כי בכפרים הכלולים במועצה האזורית יכול שיוקמו וועדים מקומיים, כלומר – זהו העיגון החוקי הבסיסי של המבנה הדו-רובדי. הוועד המקומי בכל יישוב בחר את נציג היישוב למועצה ונציגים אלה בחרו מביניהם את ראש המועצה, כלומר – המועצה האזורית הייתה למעשה פדרציה של יישובים (אפלבוס, 2002).

הצו לא הסדיר בצורה מדויקת את חלוקת הסמכויות בין הוועד והמועצה. בעשורים הראשונים לקיום המדינה (ואף לפני כן) היה מרכז הכוח בידי הוועדים, אשר היוו למעשה את הבסיס להקמת המועצות. הוועדים החזיקו את רוב הסמכויות, והמועצה עסקה בעיקר במתן שירותים בהם היה יתרון לגודל ובעניינים אחרים שהוועדים העבירו לטיפול. לכל יישוב הייתה בתקופה זו אוטונומיה רבה בארגון חייו הפנימיים, לרבות גביית מסים ומתן שירותים, והמועצה שימשה מעין "קבלן ביצוע" עבור היישובים לשם מתן חלק מהשירותים בהם נדרש יתרון לגודל (ניומן ואורגד, 1991). היה לכך, כמובן, מחיר – נוצר חוסר שוויון בין היישובים, שכן כל יישוב פעל בהתאם ליכולותיו. כך, למשל, בריכת שחייה, מגרש ספורט ועוד הוקמו רק ביישובים שיכלו לממן את ההקמה ממקורותיהם העצמיים. בהמשך העמיק חוסר השוויון והתקיים גם בתוך היישובים השיתופיים – תושבים שאינם חברי אגודה לא נהנו מאותן זכויות כמו החברים (פירוט על כך יובא בהמשך הפרק). המדינה לא התערבה בנעשה ביישובים, לטוב ולרע, ולא ראתה כחלק מתפקידה לדאוג למימוש זכויותיהם הדמוקרטיות של כלל התושבים, להסדיר בחקיקה את חלוקת הסמכויות בין הוועד והמועצה, לאכוף כללי מינהל תקין ועוד. בשלב הבא, החל משנות ה-60, חלה התפתחות באופן בחירת נציגי היישובים למליאת המועצה. הצו תוקן כך שכלל תושבי היישוב, ולא הוועד המקומי, בוחרים את נציג היישוב למועצה (בדומה לאופן הבחירה במגזר העירוני).

באשר לוועדים המקומיים - לפי הצו, מושפע סוג הוועד ממידת השיתופיות ביישוב: הצו קובע כי חברי הוועד המקומי ביישוב שיתופי (קיבוץ, מושב שיתופי, מושב עובדים, כפר שיתופי ויישוב קהילתי) יהיו חברי ועד האגודה השיתופית הקיימת באותו ישוב – כלל זה נקרא "עקרון זהות הוועדים". זוהי תופעה ייחודית וחריגה, במובן שגוף במשפט הפרטי (אגודה שיתופית להתיישבות ביישוב מסוים) מקבל תפקידים וסמכויות בתחום המוניציפאלי-ציבורי. ביישובים שאינם שיתופיים בוחרים התושבים וועד מקומי ומספר חברי הוועד העומדים לבחירה נקבע על פי גודל היישוב.

לאורך עשרות שנים התקיים עקרון זהות הוועדים ביישובים השיתופיים באין מפריע, ואף גורם לא יזם את שינויו – לא הממשלה, לא המועצות האזוריות ולא התושבים עצמם. ניתן לשער מהן הסיבות לכך: רובם המכריע של היישובים במועצות האזוריות היו (והיו) שיתופיים.²¹ הזהות האידיאולוגית בין המגזר הכפרי לבין הגורמים הפוליטיים ששלטו בכנסת ובממשלה הייתה רבה, והתפיסה הייתה שיש להניח למגזר הכפרי לחיות את חייו בהתערבות מינימאלית של הממשלה. בנוסף לכך, מספר התושבים שחיו ביישובים שיתופיים ולא היו חברי אגודה היה זניח, ואף אם חשו תושבים אלה שזכויותיהם מקופחות – קולם לא נשמע.

²¹ נתונים מפורטים מוצגים בפרק "ניתוח הנתונים", עמ' 45-52.

הממשלה מיישמת מדיניות כלפי היישובים הכפריים והוועדים המקומיים בתחומים רבים: החל מעריכת הבחירות לוועד, דרך פיקוח על פעולתו, טיפול ביחסים המורכבים בין התושב הבודד לבין הוועד המקומי, המועצה האזורית והאגודות השונות הקיימות ביישוב,²² ועד הסדרת הזכויות השונות במקרקעין (בעלות, חכירה או שימוש) של הפרט והכלל. כמגוון התחומים המתואר לעיל, כך גם מגוון הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר: אגפים שונים במשרד הפנים (האגף לשלטון מקומי, המחוזות השונים והמפקח על הבחירות), מינהל התכנון במשרד האוצר, רשם האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד השיכון, רשות מקרקעי ישראל ועוד. הממשלה היא "פדרציה של מיניסטריונים שמערכת התיאום ביניהם רופפת ביותר" (קלכהיים, 2001) ולכל אחד מהגורמים הללו סדר עדיפויות ומדיניות משלו וכן קריטריונים שונים ליישום מדיניותו.

בין משרדי הממשלה אין למעשה הסכמה מלאה גם על סיווגם של היישובים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יוצרת את קובץ היישובים הכולל סיווגי יישובים, בין היתר על פי גודלם. קובץ זה הינו פרי עבודתה של ועדת היישובים, ועדה בין-משרדית הכוללת נציגים של כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, ואמור לחייב את כולם.²³ אך ראה זה פלא: משרד הפנים, באמצעות הצו, מגדיר סוגים שונים של יישובים לפי מידת שיתופיותם. משרד החקלאות מחזיק בהגדרה עצמאית של "יישובים דלי אוכלוסין", ללא קשר לסיווגים האחרים, אשר הינה משמעותית מבחינת אמצעי הייצור המוקצים ליישוב.

זוהי דוגמה לדרך קבלת (למעשה אי קבלת) החלטות המכונה במחקר "אקראיות מאורגנת", כלומר – משרדי ממשלה שונים מביעים דעתם בנושא מסוים ונאבקים ביניהם על המדיניות. כתוצאה ממאבק זה לא מתקבלת החלטה בדבר מדיניות מוסכמת, ומתגבשים כללים שונים על ידי גורמים שונים (אריאן, 1997). סמכויות הפיקוח הרבות והמפוצלות בין משרדי הממשלה וחוסר התיאום ביניהם מונעים, למעשה, מהממשלה פיקוח אפקטיבי על פעילות השלטון המקומי (רוזן-צבי, 2004). מנגד, ניתן לטעון כי פיקוח הדוק מדי של הממשלה על השלטון המקומי יפגע בעקרון הבסיסי של אוטונומיה מקומית.

ניתן לשאול האם סיווגו של היישוב משפיע על יחסם של השחקנים האחרים (משרדי הממשלה והמועצה האזורית) ועל מידת עצמאותו. מבחינת משרד הפנים, למשל, לא מופעלת למעשה אסדרה כלפי הוועדים המקומיים בכל הנוגע לתפקודם השוטף אלא כמעט אך ורק בנושא הבחירות לוועד המקומי. משעה שנבחר הוועד המקומי, משרד הפנים מותיר במידה רבה את הפיקוח על תפקודו בידי המועצה האזורית – לא ברור אם הדבר נובע מחוסר יכולת מעשית לפקח על למעלה מ-1,000 גופים מוניציפאליים קטנים או ממדיניות מכוונת. סיווגו של היישוב משפיע, מבחינת משרד הפנים, רק על הבחירות לוועד המקומי.

בהמשך לחוסר האחידות המתואר לעיל, מוצאת עצמה הממשלה לא אחת בתפקיד של גורם מגיב ולא גורם יוזם. בשל השוני הרב בין המועצות, וספק אם קיימת למעשה דרך התנהלות אחידה המתאימה לכל היישובים. העדפת הממשלה בעבר הייתה לנקוט פעולה (למשל, בכל הנוגע לתיקונים בצו) רק בעקבות לחץ מהשטח, אשר הגיע לא אחת דרך עתירות של תושבים לבג"צ.

²² ביישובים רבים קיימות הן אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית, שהיא האגודה שהקימה את היישוב, והן אגודה להתיישבות קהילתית (נקראת גם "אגודה מוניציפאלית") הכוללת את כל התושבים (רסיס ואפלבוים, 2009).

²³ הח"מ שימשה כיו"ר ועדת היישובים בשנים 2008-2012.

שנות ה-80 וה-90 – משבר וחוסר שיווי משקל

משנות ה-80 מתחיל עידן חדש, ושנות ה-80 וה-90 היו תקופה של שינוי ואי-יציבות במרחב הכפרי בכל ההיבטים: החברתי, הכלכלי והדמוגרפי. משבר עמוק במרחב הכפרי הפר את שיווי המשקל שהיה קיים עד אז, ולהלן נפרט את התמורות העיקריות שחלו במרחב הכפרי ואת השפעתן.

שנות ה-80 – המשבר והרקע להקמת ההרחבות

למרות שבשנות ה-80 לא הוקמו מועצות אזוריות חדשות, חלו במרחב הכפרי תמורות משמעותיות – חברתיות, כלכליות ודמוגרפיות. קריסת ההגמוניה הפוליטית-חברתית-כלכלית של תנועת העבודה הציונית והמשבר בחקלאות גרמו לשבר קשה בהתיישבות העובדת אשר נודעו לו משמעויות מרחיקות לכת על המשק, הכלכלה והחברה בישראל. בעקבות המשבר הכלכלי הקשה אליו נקלעו רבים מהיישובים השיתופיים בשנות ה-80 נאלצו המועצות לקחת על עצמן יותר ויותר מטלות, ומרכז הכובד של הסמכויות עבר אליהן.

בתקופה זו הוכללו מספר יישובי מיעוטים בתוך מועצות אזוריות יהודיות קיימות (כגון אבטין וחיואלד במועצה האזורית זבולון; אל-עריאן ואום אל קטוף במועצה האזורית מנשה; נאעורה, מוקייבלה ועוד במועצה האזורית הגלבע). לא למותר לציין כי יישובים אלה אינם שיתופיים ומאז ומעולם התקיים בהם וועד מקומי אשר נבחר על ידי כלל התושבים. משום כך לא קיימות ביישובים אלה הבעיות המיוחדות ליישובים השיתופיים.

החל משנות ה-80 ניתן לזהות מגמה של הגברת מעורבות המדינה במרחב הכפרי בכלל ובוועדים המקומיים בפרט. זאת, בניגוד למגמות של צמצום האסדרה של תחומים שונים, של הפרטה ושל ניהול ציבורי חדש (NPM) – מגמות כלל-עולמיות שמצאו את ביטויין גם בישראל. מגמה זו של רה-רגולציה ניתן ליחס בין היתר, מירידת מעמדו החברתי, הכלכלי והפוליטי של המגזר הכפרי בישראל בכלל ושל ההתיישבות השיתופית בפרט. לכן, במטרה לסייע ליישובים החקלאיים לצאת מהמשבר הכלכלי שנקלעו אליו, שונתה המדיניות.

החל מסוף שנות ה-80, בעקבות שורה של עתירות לבג"צ,²⁴ חל שינוי במדיניות הממשלה כלפי הוועדים המקומיים ונשבר עקרון זהות הוועדים, במובן שגם במושבי עובדים ניתן לקיים בחירות לוועד מקומי בהן יוכלו לבחור ולהיבחר כלל התושבים ולא רק חברי האגודה – אפשרות זו עוגנה בתיקון לצו (רסיס ואפלבוט, 2009).²⁵ בעתירות בנושא הוועדים המקומיים ניתן לראות ביטוי לתופעה נרחבת יותר, בה שינוי מדיניות מושג כתוצאה מעתירות של אזרחים לבית המשפט, כתוצאה מחוסר אמון שלהם במערכת הפוליטית ומחוסר המשילות של מערכת זו (מינדי ומזרחי, 2006; 75-70).

עם זאת, הבחירות לוועד המקומי ביישובים שיתופיים יצרו ביישובים אלה סבך משפטי עקב קיומם של שני "מלכים" באותו יישוב (קרי, ועד האגודה החקלאית והוועד המקומי), כאשר מחד רשומים המקרקעין הציבוריים על שם האגודה (אף אם בחכירה בלבד) ומאידך משרדי הממשלה וגופים

²⁴ החל מבג"צ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מ"ב (4) 462 ועד בג"צ 5169/07 עפגין נ' שר הפנים

(www.court.gov.il) (נכון לתאריך 01.06.2017).

²⁵ קיום הבחירות לוועד מקומי ביישוב שיתופי מתאפשר אם רוב הבוחרים אינם חברי אגודה, אם נבחר ועד מקומי בבחירות הקודמות או אם הוגשה בקשה לכך על ידי התושבים. תנאי הגשת הבקשה, לרבות שיעור התמיכה הנדרש בבקשה מקרב הבוחרים, קבועים בצו.

ציבוריים שונים, כגון מפעל הפיס, מוכנים לפעול רק מול הוועד המקומי שהינו גוף מוניציפאלי. הואיל והממשלה אינה ממחרת להתיר את הסבך, מנסות לעשות זאת המועצות בעצמן – עד כה בהצלחה מוגבלת למדי (ישועה, 2010).

יתרה מזאת, קיום בחירות שוות ודמוקרטיות לוועד המקומי במספר רב של יישובים הינו ביטוי למעבר מניהול היישובים בידי תאגידים (האגודות השיתופיות) לניהולם בידי גופים סטטוטוריים (הוועדים), כלומר: מעבר מדמוקרטיה אידיאולוגית, בה ניתנה זכות בחירה בהתאם להשתייכות ארגונית לאגודה, לדמוקרטיה טריטוריאלית, לפיה לכל התושבים בגבולות היישוב מוקנית זכות בחירה (אלעזר, 2001).²⁶ מעבר זה הינו בעל יתרון בולט וברור במישור הדמוקרטי – בעוד שהאגודה מחויבת רק לחבריה, הרי שהמועצה והוועד המקומי מחויבים למתן שירותים לכלל התושבים.

שנות ה-90 - צמיחת ההרחבות

בהמשך למשבר הכלכלי העמוק של שנות ה-80, הציפו את ישראל החל בראשית שנות ה-90 גלי עלייה אשר הגדילו דרמטית את האוכלוסייה ונוצר צורך בפתרונות דיור ותעסוקה מידיים. בנוסף לכך, נוצרה תופעה של הידלדלות והזדקנות האוכלוסייה ביישובים השיתופיים הוותיקים. היישובים התרוקנו ממשפחות צעירות ונותר בהם בעיקר דור המייסדים שהלך והזדקן. במטרה להתגבר על שלושת אלה – משבר כלכלי, צורך בדיור למאות אלפי עולים חדשים ומשבר דמוגרפי ביישובים, נהגה פתרון בדמות מדיניות קרקעית-התיישבותית חדשה: אושרה הרחבת היישובים השיתופיים באופן שיוכלו להיבנות בהם יחידות דיור נוספות עבור תושבים שאינם חברי האגודה השיתופית – קרי שכונות הרחבה או ההרחבות (Alterman, 2003; Hananel, 2010). ההרחבות הוקמו בתחילה רק במושבים ויעודו רק לבני היישוב שלא הוגדרו כ"בנים ממשיכים".²⁷ החל משנת 1995 אושרה הקמת הרחבות גם בקיבוצים והן לא יוחדו לבנים ממשיכים בלבד אלא נפתחו לכלל הציבור.

מה שאיפשר את הקמת ההרחבות היה שינוי משמעותי במדיניות הקרקעית בישראל – מועצת מקרקעי ישראל התירה שינוי ייעוד של חלק מהקרקע החקלאית ביישובים השיתופיים לשימושים שונים: תעשייה, מסחר ומגורים. אנו נתמקד להלן רק בהחלטות הנוגעות לשינוי ייעוד למגורים.

עקב המשבר חיפשה מועצת מקרקעי ישראל כלים שיסייעו לחקלאים, שהיו קבוצת אינטרס פנים-ממסדית בעלת נגישות גבוהה למקבלי ההחלטות. הפתרון נמצא בדמות שורה של החלטות שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל החל משנות ה-90 במטרה להתאים את המדיניות הקרקעית לצרכים ולשינויים שחלו בשטח (חננאל ואלתרמן, 2015, 169-180). ההחלטה הראשונה, שהתקבלה בשנת 1992, אפשרה לחוכר קרקע חקלאית להתקשר עם יזם לשם פיתוח ובנייה. החלטות נוספות הידקו את הזיקה בין הבעיה (חובות האגודות ביישובים השיתופיים) לפתרון (ביצוע עסקאות נדל"ן). בשלב זה נקשר הסדר החובות של היישובים השיתופיים עם הרשות לבצע עסקאות נדל"ן בקרקע החקלאית שברשותם (חננאל ואלתרמן, 2015, 170). באותה עת גם נעשתה הבחנה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בין עקרון השמירה על הקרקע החקלאית לבין האינטרס ההתיישבותי, שעד אז נחשבו לפני שונות של אותו מטבע, באופן שנקבע כי חשוב לשמור על הקרקע גם אם התושבים במרחב הכפרי לא יתפרנסו דווקא מחקלאות (חננאל ואלתרמן, 2015, 239). באותה עת ניתן לראשונה ביטוי בהחלטות

²⁶ זאת בדומה לתהליך שעבר המפעל הציוני כולו.

²⁷ לפי תקנוני האגודות במושבים, "בן ממשיך" הוא מי שזכאי לרשת את נחלת ההורים במושב. הילדים האחרים של בעלי הנחלה נותרו חסרי זכויות בקרקע.

מועצת מקרקעי ישראל לתפיסה כי הגדלת סל הזכויות של החוכר הבודד – ולא של האגודה החקלאית – תחזק את ההתיישבות ואת האחיזה בקרקע. כמו כן עלתה לראשונה הטענה כי האינטרס ההתיישבותי הוא סקטוריאלי ולא כלל-ציבורי (בג"צ 5575/94).

ההרחבות שינו את המאפיינים הכלכליים, הדמוגרפיים והחברתיים של יישובי המרחב הכפרי והיישובים הפכו להיות גדולים יותר, הטרוגניים יותר ושוויוניים פחות.²⁸ במאות יישובים שיתופיים עברה להתגורר אוכלוסייה משמעותית שאינה חקלאית (מספרם המדויק אינו ידוע). תושבי ההרחבות היו, בחלקם, בני מושב שלא הוגדרו כ"בנים ממשיכים" ולא הוקנו להם זכויות בנחלת ההורים, בני קיבוץ שלא התקבלו כחברים וכן תושבים אשר הגיעו ליישובים הכפריים לא מתוך אידאולוגיה חקלאית-התיישבותית-שיתופית אלא מתוך רצון לשפר את איכות חייהם. ביישובים רבים נוצר חוסר שוויון פנימי בין שתי קבוצות תושבים: התושבים הוותיקים – חברי האגודה החקלאית, והתושבים החדשים – תושבי ההרחבה. התושבים החדשים לא השתתפו בבחירת וועד האגודה ובמקרים לא מעטים לא הורשו ליהנות מהמתקנים הציבוריים שהיו בבעלות האגודה, כגון בריכת שחייה או גן ילדים. מצב נפיץ זה של חוסר שוויון פנים-יישובי גרם למתחים רבים, לא יכול היה לשרוד לאורך זמן ואכן הגיע לכדי עימות.

התושבים החדשים שהגיעו ליישובים בבקשם איכות חיים כפרית דרשו שירותים ברמה עירונית, תוך טשטוש האבחנה ההיסטורית בין יישובים עירוניים וכפריים. כך נוצר שילוב ייחודי של מרחב פיזי כפרי עם מרחב חברתי עירוני (ניומן, 2001),²⁹ והדבר היווה חיזוק נוסף להטיית מאזני הכוח מהוועדים למועצות (Newman and Applebaum, 1995), זאת למרות שהזהות העצמאית והנטייה לעצמאות במתן השירותים טבועה ביישובים הכפריים בישראל. רמת השירותים הגבוהה אותה תובעים התושבים אינה יכולה להיות מסופקת על ידי היישוב הבודד אלא רק על ידי המועצה האזורית ותושבי ההרחבות וכן תושבי היישובים הקהילתיים שהתרבו היוו את הגרעין שדרש שוויון זכויות ושקיפות בהתנהלות הגופים הנבחרים והחל את תהליך הפיחות בעקרון "זהות הוועדים".

האפשרות לקיום בחירות לוועד מקומי נפרד ביישובים שיתופיים, אשר התאפשרה בתחילה במושבי עובדים בלבד, הוחלה בהמשך על מושבים שיתופיים ובשנות ה-2000 – גם על קיבוצים. הליך הדרגתי זה, בו מאומץ שינוי חקיקה או שינוי מדיניות באופן מדורג לפי סוג היישוב, ניכר גם בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל (חננאל ואלתרמן, 2015, 181). סדר יישומו של השינוי זהה בשני המקרים: תחילה מושבי עובדים, לאחר מכן מושבים שיתופיים ולבסוף קיבוצים, כלומר, לפי סדר עולה של רמת השיתופיות. ניתן לשער כי הסיבה לכך היא הרצון לפגוע כמה שפחות במרקם החיים הפנימי של היישובים.

גם בתקופה זו ניתן להצביע על חוסר תיאום בין גופים ממשלתיים שונים: משרד הפנים מעודד את קיום הבחירות לוועדים המקומיים, בעוד רשם האגודות השיתופיות ממליץ ליישובים להקים אגודות מוניציפאליות בהן חברים כל תושבי היישוב (חברי האגודה החקלאית ומתיישבים חדשים), וזאת כתחליף להקמת וועד מקומי נבחר על-פי הצו.

²⁸ עצם שינוי המינוח מ"ההתיישבות העובדת" ל"מרחב הכפרי" מעיד כאלף עדים על התמורות שהתרחשו בתפיסת היישובים ובמעמדם בישראל.

²⁹ המונח המתאר יישוב כזה הוא: "Rurban" (Newman and Applebaum, 1995).

משנות ה-90 ועד היום קמו בישראל 4 מועצות אזוריות בלבד וכולן כוללות רק יישובים לא יהודיים: בוסתאן אל מרג', אל בטוף, אל קסום ונווה מדבר (שתי האחרונות היוו יחד בעבר את המועצה האזורית אבו בסמה, אשר הוקמה בשנת 2003 ופוצלה בשנת 2012). אוכלוסיית המועצות האזוריות הכפילה את עצמה ב-20 השנים האחרונות, למרות שמספר היישובים לא השתנה מהותית: בראשית שנות ה-90 עמד מספר תושבי המועצות האזוריות על כ-400,000 נפש (ניומן ואורגד, 1991) ובסוף שנת 2014 הגיע מספר התושבים ל-820,924 נפש.

בשנות ה-90 חל עוד שינוי חשוב, כאשר החל מ-1990 יושמה במועצות האזוריות בחירה ישירה לראש המועצה על ידי כלל תושבי המועצה ובכך התחזק הקשר שבין התושב הבודד לבין מקבלי ההחלטות (עד אז נבחר ראש המועצה האזורית על ידי חברי המועצה – נציגי היישובים). להשוואה, הבחירה הישירה ברשויות המקומיות העירוניות התקיימה כבר משנת 1975, כלומר כללי המשחק הדמוקרטיים-עירוניים אומצו באיחור ניכר במרחב הכפרי.³⁰ בסוגיה מעניינת זו, של נסיגת הקולקטיביזם, לא נעסוק במחקר זה.

שנות ה-2000 – ניסיונות הסדרה

התפתחות ההרחבות ביישובים השיתופיים והמצב בו היו שני סוגי וועדים באותו יישוב ללא הסדרה מלאה של היחסים ביניהם חייבו את מקבלי ההחלטות לפעול בנושא ואכן בשנות ה-2000 היו מספר ניסיונות להסדרת אי הבהירות ולפתרון הבעיות שנוצרו, אך נראה כי שיווי משקל חדש טרם הושג.

מודל תיאורטי רלוונטי למצב בו מוסדות פוליטיים משנים את מדיניותם עקב "איתותים" ולחצים של שחקנים אחרים הוא מודל האיתות החיצוני (Olson, 1995; Sened, 1997), לפיו כל מוסד מעוניין למקסם את המשובים החיוביים שהוא מקבל מסביבתו על מנת לשמור על עצמאותו, ולפיכך שינויי מדיניות נובעים מ"איתותים" ולחצים של שחקנים אחרים על המוסד בעקבות שינויים בסביבה הפוליטית, חברתית והכלכלית. המוסד מעוניין להגיע למצב של שיווי משקל בו כל השחקנים מרוצים, וכאשר שיווי המשקל מופר – משנה המוסד את מדיניותו על מנת להגיע לשיווי משקל חדש. המשקל שניתן לאיתות של כל שחקן הוא בהתאם למשקל השחקן בעיני המוסד וכן בהתאם לעמדות האידיאולוגיות המוקדמות של המוסד. כך, ניתן משקל גדול יותר לאיתותי המגזר הכפרי-חקלאי בתקופת שלטון מפא"י מאשר בתקופת שלטון הליכוד (חננאל ואלתרמן, 2015, 199).

בשנות ה-2000 חלו מספר התפתחויות חשובות אשר שינו את כללי המשחק וחייבו שינויי מדיניות משמעותיים. לשם הנוחות, הן יתוארו להלן לפי נושאים:

א. מימד הקרקע: בשנות ה-2000 ירדה קרנו של האינטרס ההתיישבותי כאינטרס מכריע בקבלת ההחלטות במישור הלאומי. החל מסוף שנות ה-90 נכנסו לזירת הדיונים על הקרקע החקלאית שחקנים חדשים מהמגזר השלישי – הקשת הדמוקרטית המזרחית, אדם טבע ודין ועוד, והשפיעו על המדיניות הקרקעית. ועדת מילגרום, ועדת ממשלתית שקמה בשנת 2000 על מנת לבחון את המדיניות הקרקעית הראויה בנושא שינוי ייעוד קרקע, קבעה כי האינטרס ההתיישבותי הינו רק אחד מהשיקולים שעל מועצת מקרקעי ישראל לשקול. בד בבד, שורה של עתירות לבג"צ העלתה את טיעון השוויון והצדק החלוקתי במישור הקרקעי. פסק הדין החשוב ביותר בהקשר זה הוא "בג"צ הקשת

³⁰ חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם, התשל"ה – 1975) ס"ח התשל"ה, עמ' 211.

המזרחית" (בג"צ 244/00) אשר קבע כי מיעוט – קרי ההתיישבות השיתופית – אינו רשאי לגרוף רווחים מקרקע השייכת לכלל. לאחר החלטה דרמטית זו של בג"צ קיימת בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל התייחסות מאופקת יותר לאינטרס ההתיישבותי ועולה משקלם של שיקולים מקצועיים-תכנוניים (חננאל ואלתרמן, 2015, 190-182).

בעקבות העתירות נעה המטוטלת לצד השני, התמעטו התמריצים לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית והופחתו זכויות הפיתוח ביישובים החקלאיים, כל זאת בניגוד לדרישות שוק הדיור. כמו כן התחזק הפיקוח של מוסדות התכנון על הקמת ההרחבות ובתמ"א 35 נקבע מספר יחידות דיור מירבי ביישובים החקלאיים. בשנת 2009 הכיר מינהל מקרקעי ישראל,³¹ במעמדן וסמכותן של המועצות האזוריות וקבע כי הן, ולא האגודות השיתופיות בכל יישוב, יאשרו את פיתוח התשתיות ביישובים (חננאל ואלתרמן, 2015, 181).

ב. הכרה בסוגים שונים של קיבוצים: לאחר משבר כלכלי ואידיאולוגי עמוק שעבר על התנועה הקיבוצית החלו תהליכי הפרטה בחלק מהקיבוצים: העברת מתן שירותים מסוימים לספקים חיצוניים, קביעת שכר דיפרנציאלי לחברים בהתאם לתפקידם ואף שיוך נכסים לחברים. באישור מועצת מקרקעי ישראל הותר שיוך בתים בקיבוצים לחברי הקיבוץ (חננאל ואלתרמן, 2015, 182-180).

בשטח נוצר מצב בו בחלק מהקיבוצים היו הרחבות ובחלק לא, היו פערים גדולים במצבם הכלכלי של קיבוצים שונים וכן ברמת השיתופיות הנהוגה בהם בהשוואה למודל הקיבוצי הקלאסי. נוצרה בעיה – לא כל היישובים שסווגו כקיבוצים מילאו אחר ההגדרה המקובלת עד אז של קיבוץ. על מנת לנסות לפתור את הבעיה הוקמה בשנת 2002, מכוח החלטת ממשלה, ועדה ציבורית לעניין הקיבוצים אשר נדרשה לבחון את השאלה "מהו קיבוץ" – ועדת בן רפאל (בן-רפאל, 2003). הוועדה המליצה להכיר בסוגים חדשים של קיבוצים ולאפשר שיוך דירות לחברים אך לא נתנה דעתה לנושא מערכת היחסים הפנים-יישובית בין חברי הקיבוץ, האגודה הקיבוצית והוועד המקומי ולנושא הגוף המוסמך למתן שירותים מוניציפאליים לתושבים. המלצות אלה אומצו וקיבלו הכרה חוקית על ידי משרד התמ"ת בתקנות סיווג הקיבוצים,³² המגדירות 3 סוגי קיבוצים:

- קיבוץ שיתופי: יישוב אשר משמר באורחות חייו מערכות חיים שיתופיות.
- קיבוץ מתחדש: יישוב אשר מקיים מספר מערכות חיים שיתופיות בכוונתן (הבטחת הכנסה קהילתית, שותפות בבעלות על אמצעי הייצור, שותפות בבעלות על הקרקע וכו') ובמקביל מתקיימים בו, בהתאם לתקנונו, אחד מאלה: חלוקת תפקידים דיפרנציאלית, שיוך דירות או שיוך אמצעי ייצור לחבריו (למעט קרקע, מים ומכסות ייצור).
- קיבוץ עירוני: קיבוץ המתקיים בתוך תחומי יישוב קיים (עיר) ומקיים אורחות חיים של יישוב נפרד ושיתופי – סוג זה של קיבוץ אינו מעניינו של מחקר זה.

"קיבוץ שיתופי" הוא למעשה הגדרה זהה להגדרה המסורתית של הקיבוץ ו"קיבוץ מתחדש" הוא קיבוץ בו חלו שינויים באורח החיים אך נשמרים העקרונות הבסיסיים של שוויון הדדי. לפי נתוני

³¹ כיום "רשות מקרקעי ישראל".

³² תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות) (תיקון), התשס"ו – 2006, ק"ת התשס"ו, עמ' 188.

התנועה הקיבוצית,³³ קיימים כיום בישראל 281 קיבוצים, מהם 83 שיתופיים, 186 מתחדשים, 5 ללא סיווג ו-7 עירוניים.

ג. בחירות לוועדים מקומיים: בשנת 2007 התאפשרה בחירת וועד מקומי נפרד גם בקיבוצים, ובכך הושלם המהלך המאפשר קיום בחירות לוועדים מקומיים בכל סוגי היישובים. כפי שכבר צוין, האפשרות לבחירת ועד מקומי נפרד מוועד האגודה נפתחה כבר בסוף שנות ה-80 עבור מושבי עובדים והתרחבה בהדרגה לכל סוגי היישובים השיתופיים. כיום קיימים וועדים מקומיים "נפרדים" (כלומר – לא בזהות לוועד האגודה) ב-424 מתוך 1,006 היישובים במועצות האזוריות, קרי ב- 42% מהיישובים. לאורך השנים התאפשרה בהדרגה בחירת וועד מקומי נפרד בסוגי יישובים רבים יותר, וניתן היה לשער כי בכל מערכת בחירות ייבחרו יותר וועדים מקומיים. במציאות המצב שונה, ובפועל מספר הוועדים לא גדל בכל מערכת בחירות.

מעניין לשאול מהן הסיבות לכך אך חקירת שאלה זו חורגת מענייננו במחקר זה שכן היא מתמקדת במערכות היחסים בתוך היישובים, בעוד שנקודת הבחינה של מחקר זה היא היחסים בין המועצה האזורית ליישובים שבתחומה ויחידת המחקר הבסיסית היא היישוב השלם (פירוט נתוני הבחירות לוועדים המקומיים מובא בנספח ב').

ד. חלוקת סמכויות: על מנת להקל על פעולתן של המועצות האזוריות מול התושבים וכן כדי לנסות ולהסדיר את מצב העמימות המשפטית ששרר עשרות שנים בנוגע לחלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית והוועד המקומי, נקבע בשנת 2004 במפורש בצו כי המועצה האזורית היא האוחזת במלוא הסמכויות המוניציפאליות ולוועד המקומי לא יהיו אלא הסמכויות שהעבירה לו המועצה.³⁴ משמעות התיקון לצו היא כי מרגע זה מחויבת כל מועצה אזורית לקבל החלטה פוזיטיבית בדבר העברת הסמכויות לוועדים. זהו שיאו של תהליך שינוי מרכזי הכובד מן הוועדים המקומיים למועצות האזוריות. שינוי זה אכן קבע מי המחזיק בסמכויות המוניציפאליות אך עדיין מאפשר דגמים שונים של חלוקת סמכויות, ובפועל, מועצות שונות אוצלות סמכויות בהיקף משתנה – הן בין מועצה אחת לאחרת והן בין יישובים שונים בתוך אותה מועצה (אפלבו, 2002).³⁵ חשוב לציין כי ההחלטה בדבר העברת הסמכויות מהמועצה לוועדים המקומיים שבתחומה עשויה להשתנות מדי שנה כחלק מדיוני התקציב, כלומר – כמות ומהות הסמכויות המועברות ליישובים אינה בהכרח אחידה לאורך שנים אלא עומדת לבחינה תקופתית מחודשת.

מועצות אזוריות הפועלות לפי המודל הריכוזי מחזיקות בידן את מלוא הסמכויות המוניציפאליות או את מרביתן, ואחראיות ישירות למתן השירותים לתושבים. במצב זה, המועצה היא הגוף השלטוני המוביל והוועדים הם גופי-עזר בלבד. המודל הריכוזי מנצל את היתרון לגודל באספקת שירותים ויוצר סטנדרטיזציה של רמת וסוג השירותים בין כלל יישובי המועצה. לעומת זאת, מועצות המיישמות את המודל הביזורי מתפקדות כמערכת תמך אזורית השומרת על אוטונומיה גבוהה של היישובים ומאפשרת להם לתת את מרבית השירותים המוניציפאליים לתושבים. המודל הביזורי נותן מקום רב לסדר העדיפויות היישוביים ומתקיימת בו נגישות גבוהה של התושב למקבל ההחלטות ביישוב. ישנם, כמובן, דגמי ביניים רבים והמנעד הוא רחב מאוד. מיוחדים לענייננו הם תחומי החינוך והתרבות, אשר

³³ http://www.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/item?tnua_dover_110518_kibbutzim (הנתונים מעודכנים ליום 19.08.2014).

³⁴ סעיפים 63(ה) ו-132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

³⁵ יוער, כי המחקר האמור נעשה עובר לתיקון הצו בנושא חלוקת הסמכויות בין המועצה והוועד.

לגביהם נקבע בסעיף 63(3) לצו כי המועצה לא תטפל בעניינים אלה הנוגעים ליישוב מסוים אם דעתו של הוועד המקומי ביישוב אינה נוחה מכך, כלומר – זהו נושא בו המחוקק מניח כי חשוב במיוחד להתחשב בעמדת היישובים השונים ולהתאים את השירותי לצרכיהם.

מודלים אלה של חלוקת סמכויות אינם פרי תכנון מראש אלא תוצאה של תגובות הדדיות של הוועדים והמועצות זה אל זה בנסיבות סביבתיות משתנות. הגורמים שנמצאו בעבר כמשפיעים על דרך הפעולה שתיבחר הם: גודל המועצה (הן מספר היישובים והן המרחקים ביניהם), חוזקם הכלכלי של היישובים ותפיסתו העקרונית של ראש המועצה (שם). מצב בו המועצה מתנערת כמעט מכל סמכויותיה ומעבירה אותן לוועד ומצב בו הוועד נעדר כל סמכות משמעותית למרות שהוא גוף נבחר – שניהם כאחד אפשריים וחוקיים, אף אם על פניו בלתי סבירים.

שאלת חלוקת הסמכויות בין המועצות האזוריות לבין הוועדים המקומיים היא שאלה קלאסית של ריכוז וביזור ומעניין להשוותה לסוגיה זו ברמה הארצית. בעשורים האחרונים קיימת בשלטון המקומי בישראל תופעה של הגברת עצמאותו והפחתת תלותו בשלטון המרכזי (מטעמים פיסקאליים ואחרים). תופעה זו, שאינה ייחודית למגזר הכפרי, גורמת לתחרות גוברת והולכת בין רשויות מקומיות שונות ומכאן להגדלת הפערים ואי-השוויון בין אזורים שונים בישראל (בלנק, 2004). במסגרת תהליכי הביזור מעבירה הממשלה יותר ויותר מטלות וסמכויות לשלטון המקומי (אם כי, לרוב, ללא העברת המקורות התקציביים הנחוצים). לעומת הרמה הארצית, הרי שכפי שהראינו כאן, בתוך המבנה המוניציפאלי במגזר הכפרי מתקיימת מגמה הפוכה: הסמכויות מעוגנות בדין בידי המועצה, ברצותה מעניקה אותן ליישובים וברצותה מממשת אותן בעצמה.

במבט אל העולם, ראינו בפרק התיאורטי כי ניתן להשוות בין שיטות שונות של שלטון מקומי בעולם לפי מידת הריכוז או הביזור שביחסים בינן לבין השלטון המרכזי באותה מדינה (Razin, 2000). נמצא כי המודל האמריקני של ביזור רב מוביל למידה רבה של חוסר שוויון; המודל של מדינת הרווחה המערבית מוצלח יותר מבחינת השוויון אך מחליש את הממשל המרכזי ותלוי במידה רבה בנורמות מינהליות ברמה הממשלתית; למודלים של מדינות מתפתחות (ריכוזי ומבוזר כאחד) לא נמצאו יתרונות בולטים. כמו כן טוען רזין כי מבנה מוניציפאלי דו-רובדי בעל רובד עליון חלש מתאים יותר למודל הביזורי, ואילו במקרים בהם הרובד העליון חזק יותר – ניתן לראות קירבה למודל הריכוזי. בהקשר זה מציין קלכהיים, כי סיווג מידת הביזור במדינה מסוימת לא יכול להיעשות רק על פי ההסדרים הפורמאליים-חוקיים, שכן חלקה הארי של המערכת מצוי מתחת לפני השטח בהסדרים בלתי-רשמיים כאלה ואחרים, ולעתים קרובות אין הלימה בין המסגרת החוקית לבין התנהגותם של גופי הממשל בפועל (קלכהיים, 2001).

נשוב לישראל: המדינה זיהתה את הבעיה – חוסר אחידות וחוסר הסדרה של חלוקת הסמכויות בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים – וניסתה להסדיר את הסוגיות שעל הפרק בכלי הממשלתי המקובל: הקמת וועדות. שתי ועדות אכן הוקמו:

❖ **ועדת אמרני** – ועדה ממשלתית שהוקמה בספטמבר 1999 והגישה את מסקנותיה בשנת 2000.³⁶ בתקופה זו, לאור המצב הבעייתי בשטח, הועלתה על ידי משרד האוצר השאלה לשם מה בכלל נחוצים הוועדים המקומיים, שכן לא ברור מהו תפקידם. לפיכך הוקמה ועדת אמרני

³⁶ <http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/MishneMancal/2Determining-the-status-and-powers-of-the-local-committee.pdf> (נכון לתאריך 01.06.2017).

כדי "להתייחס למהות יחסי הגומלין בין הוועד המקומי למועצה האזורית וכן לגבי הסמכויות והתפקידים של הוועד המקומי".³⁷ הוועדה המליצה להותיר את הוועדים המקומיים כרובד שלטון מקומי (בניגוד לקולות שהחלו להישמע בדבר ביטול), להגדיר במפורש את סמכויות הוועד המקומי ולקבען בתחומים מצומצמים למדי. המלצות הוועדה לא יושמו באופן מלא עד היום וסמכויות הוועד נותרו ערטילאית למדי. נושא סיווג היישובים לא נכלל בהגדרת סמכות הוועדה ולא נדון.

❖ **ועדת רייף** - המלצות ועדת אמרני לא הביאו לשינוי ממשי בשטח ובנוסף לכך הצביע דו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2010 על קשיים וכשלים בפיקוח משרד הפנים על הוועדים המקומיים והמליץ כי תוקם וועדה נוספת לשם בחינת הסוגיות הבאות: נושא זהות הוועדים; יחסי הגומלין בין ועד האגודה השיתופית והוועד המקומי ובין שני אלה למועצה האזורית וכן נושא מבני הציבור ביישובים ושיוכם. וועדה כזו אכן הוקמה, וסיימה את עבודתה בשנת 2011.³⁸ ועדת רייף חזרה על המלצת ועדת אמרני לשמר את מעמדם של הוועדים המקומיים. כמו כן הומלץ כי יש להותיר את ההסדר החוקי הקיים, המאפשר גמישות למועצות האזוריות בכל הנוגע להאצלת הסמכויות לוועדים המקומיים וכי יש לקבוע, בהחלטת המועצה, סל שירותים מקומיים מינימאלי אותו המועצה תהיה מחויבת להעניק לכלל תושביה. המלצות אלה לא פורסמו בציבור ויישום הדו"ח היה חלקי בלבד. גם ועדת רייף המליצה לא לשנות את המבנה הדו-רובדי אך גם היא לא הוסמכה לדון ולא דנה בנושא אופן סיווג היישובים במועצות האזוריות.

נקל לשער כי השונות הרבה בדרכי פעולתן של המועצות האזוריות מהווה גורם מכביד על קיום ביקורת פנימית וחיצונית (אמרני, 2001) ומעלה חשש לחציית הגבול בין אבחנה מוצדקת בין יישובים על בסיס צרכים ויכולות שונות לבין אפליית יישובים שאינה מוצדקת. מסקר ביצועי שלטון מקומי שנערך לפני מספר שנים במטרה לבחון את ביצועי השלטון המקומי כפי שהם משתקפים בשביעות רצון של הציבור עלו ממצאים לא מחמיאים.³⁹ בין היתר, נמצא כי השלטון המקומי נתפס כארגון שאינו מרבה בחידושים ואשר לוקה בשקיפות ואחריותיות נמוכות וכן כי הוא מונחה בעיקר משיקולים כלכליים ולא חברתיים. הסקר מצא גם שיעור תמיכה גבוה של הנשאלים בפיקוח רב יותר של השלטון המרכזי על השלטון המקומי (בארי, 2009).

ה. שיתופיות וחקלאות: לאור השינויים מרחיקי הלכת שחלו במרחב הכפרי, ניתן לשאול מהו מקומם של השיתופיות והחקלאות כערכים בישראל כיום. בית המשפט העליון רואה, עד היום, את השמירה על ייחודה של ההתיישבות השיתופית כאינטרס ציבורי הראוי להגנה, אשר מאוזן מול אינטרסים חוקתיים אחרים כגון הזכות לבחור ולהיבחר (בג"צ עפגין). בפסיקה ניכרת מגמה של מעבר מתמיכה בשיתופיות כבסיס רצוי לארגון השלטון המקומי במרחב הכפרי לתמיכה בהתארגנות מוניציפאלית סמי-עירונית. נטען כי עיקר תרומתו והשפעתו של בית המשפט העליון בנושאי השלטון המקומי הכפרי התמקדה בתחום הבחירות, ואילו בתחומים אחרים "נותן הטון" נותר שר הפנים (רסיס ואפלבוים, 2009). לעמדה עקרונית זו ניתן ביטוי גם בצו, ועד היום, אחת מוועדות החובה שעל מועצה אזורית

³⁷ מתוך כתב המינוי של הוועדה.

³⁸ הח"מ הייתה חברה בוועדת רייף. בעת מינויו היה מר רייף סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש וכן מנהל אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים. חברי הוועדה היו: מר דוד אסוס – נציג ציבור; ד"ר לביאה אפלבוים – חוקרת המגזר הכפרי; מר אלי ברכה, ראש המוא"ז חוף השרון; עו"ד מיכי דרורי, התנועה הקיבוצית; עו"ד אורי זליגמן, רשם האגודות השיתופיות (דאז); עו"ד עמית יפרח, תנועת המושבים; מר יצחק ישועה ז"ל, מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות (דאז).

³⁹ הסקר כלל כ-100 רשויות מקומיות, מהן כ-15% מועצות אזוריות, ובמצאים אין אבחנה בין סוגי הרשויות השונים.

להקים הינה וועדה חקלאית, המוסמכת לטפל בנושאים החקלאיים של המועצה, זאת על אף הירידה במשקלה של החקלאות כמקור פרנסה של תושבי המועצות האזוריות.⁴⁰

לסיכום פרק זה: אנו מצויים כיום במצב בו המבנה המוניציפאלי של המגזר הכפרי נקבע לפני כמאה שנים על ידי השלטון המנדטורי ונותר בעינו עד היום למרות שהמציאות השתנתה משמעותית. ראוי לשאול האם מצב זה הינו מוצדק, נכון וראוי.

⁴⁰ נציין כי גם בעיריות ובמועצות מקומיות שבתחומן יש שטח חקלאי מינימאלי כקבוע בדין, מוקמת ועדה חקלאית (סעיף 152 לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

הצגת הבעיות במצב הקיים

בפרק הקודם סקרנו את התפתחותם של המועצות האזוריות והוועדים המקומיים בישראל לאורך כ-120 השנים האחרונות ועמדנו בקצרה על הבעיות המרכזיות העולות מן המצב הקיים כיום בהקשר של המשולש מועצה אזורית - וועד מקומי - ועד אגודה. זה המקום להרחיב את היריעה ולתאר את הבעיות עמן מתמודד המגזר הכפרי בישראל כיום וכן לבחון האם בעיות דומות קיימות גם בעולם:

- ❖ הבחנה בין שיתופי, כפרי וחקלאי בישראל ובעולם - ראינו כי גם בישראל וגם בעולם לא קיימת עוד זהות בין המושגים "כפרי" ו"חקלאי". המרחב הכפרי מורכב מסוגים שונים של יישובים, בגדלים שונים ובאופי שונה וכן חלק הולך וקטן של תושבי המרחב הכפרי מתפרנס כיום מחקלאות. כלומר: נדרשת הגדרה מחודשת של המושג "יישוב/מרחב כפרי", שכן ההגדרה הנכונה אינה בהכרח "יישוב שעיקר עיסוקו בחקלאות" אלא יותר "יישוב שאינו עירוני מבחינת צפיפות/אופיו ובדרך כלל עוסק בחקלאות". במדינות ה-OECD מתייחסת הגדרת הכפר לאזור מסוים ולא ליישוב הבודד, אינה נותנת ביטוי לצורת החיים ולאופי הקהילה בכל יישוב ולמידת העיסוק בחקלאות, בעוד שב ישראל מושא ההגדרה הוא היישוב ולא האזור. אשר למימד השיתופיות של היישובים - בעולם קיימים קואופרטיבים של חקלאים לצרכים שונים אך השיתופיות ברמת הגדרת היישוב הינה ייחודית לישראל. מהנתונים שיוצגו בהמשך עולה כי גם כיום, ברובם המכריע של יישובי המועצות האזוריות מתקיימת רמה זו או אחרת של התאגדות או שיתופיות.
- ❖ אשר לעיסוק בחקלאות: בהנחה שעיסוק זה מתקיים במושבים, בקיבוצים וביישובי המיעוטים (אך לא ביישובים הקהילתיים), הרי שברוב יישובי המרחב הכפרי בישראל מתקיים כיום עיסוק בחקלאות. הנתונים הקיימים בלמ"ס בדבר שיעור העוסקים בחקלאות בישראל מסווגים לפי מחוז ונפה אך לא לפי רשויות מקומיות, לכן לא ניתן לדעת מהו בדיוק שיעורם של העוסקים בחקלאות במועצות האזוריות כיום. עפ"י הלמ"ס, 16,000 איש בישראל, יהודים וערבים, עוסקים בחקלאות. גם במרכז המועצות האזוריות לא נמצא נתון מדויק בסוגיה זו. לשיעור העוסקים בחקלאות נודעת גם משמעות פוליטית לא מבוטלת.
- ❖ חוסר הסדרה אחידה ומחייבת בישראל של העברת הסמכויות מהמועצות האזוריות ליישובים - כפי שתואר בפרק 3. בפועל, המערכת מעדיפה למצוא פתרונות נקודתיים לבעיות אשר מתעוררות בהקשר לפעילות המועצות והוועדים ולא קיים תכנון כולל ורחב למבנה הרצוי של רשות כפרית המסוגלת להתחשב בצרכים המשתנים של המועצות והוועדים (ניומן, 1996).
- ❖ מדיניות שונה של משרדי ממשלה וגורמי אסדרה בישראל ביחס ליישובי המרחב הכפרי - גורמים רבים "בוחשים בקדירה" ולא קיימת מדיניות אחידה בשאלות רבות: מהו הטיפול הראוי ביישובים, מהי המדיניות הראויה כלפי הוועדים המקומיים כיצד להגדיר את סמכויותיהם ובאיזו מידה להתחשב בהם כגורם מוניציפאלי המייצג את התושבים.
- ❖ סיווג יישובים מיושן, שספק אם עדיין מתאים כיום.

בעיות אלה מובילות לחוסר שוויון בין יישובים באשר להיקף הסמכויות המוניציפאליות המוקנות להם וכן לחוסר שוויון בתוך יישובים, כאשר מדובר בשירותים וזכויות אותם מקבלים תושבי היישוב. כיום עומד שיעור הבוחרים שאינם חברי אגודה על כ-58% מכלל הבוחרים ביישובים השיתופיים,⁴¹ כלומר ברוב היישובי השיתופיים קיימת אוכלוסייה משמעותית של תושבים שאינם חברי אגודה. בחלק מן היישובים השיתופיים קיים גם כיום הבדל בין תושבים שונים, כאשר תושבים שהם חברי אגודה נהנים מזכויות רבות יותר מאשר תושבים שאינם חברים (הכוונה רק לשירותים מוניציפאליים). נשאלת השאלה האם מדובר באבחנה בין שונים או באפליה בין שווים.

מכל הבעיות שתוארו לעיל, יתמקד מחקר זה בסיווג היישובים, שכן ייתכן שסיווג שונה של היישובים עשוי לפתור חלק מן הבעיות שהוצגו לעיל. סיווג היישובים הינו המפתח והתשתית לגיבוש מדיניות מותאמת וראויה וסוג היישוב הוא למעשה "תעודת הזהות" שלו כלפי חוץ אשר אליה מתייחסים מקבלי ההחלטות וממנה נגזרות פעמים רבות זכויותיו וחובותיו. עד היום התבסס הסיווג בעיקר על מידת השיתופיות של היישוב ועל סוג הוועד. לאור ההתפתחויות שחלו במרחב הכפרי בעשורים האחרונים יש מקום לטיפולוגיה מחודשת של היישובים שממנה תוכל להיגזר מדיניות מותאמת ומושכלת יותר ומכאן אפקטיבית יותר.

⁴¹ לפי נתוני משרד הפנים, ר' פירוט בפרק הממצאים.

מערך המחקר

לאחר שחודדו הבעיות המרכזיות הניצבות בפני המרחב הכפרי בישראל כיום, נפרט להלן את שאלות המחקר, השערות המחקר והכלים בהם נשתמש במחקר זה.

שאלות המחקר

כפי שצוין במבוא, שאלת המחקר המרכזית היא: **באיזו מידה משפיעים מאפיינים שונים של יישובים על הסמכויות המועברות להם על ידי המועצה?**

בעזרת ממצאי המחקר נוכל לענות גם על השאלות הבאות:

- ❖ האם המבנה המוניציפאלי הדו-רובדי הקיים של המרחב הכפרי בישראל, אשר עוצב בתקופה המנדטורית, מתאים כיום לצרכי המדינה והמגזר הכפרי? האם הוא עדיין נכון וצודק?
- ❖ מהו הסיווג הראוי ליישובים בישראל ומהם מאפייני היישוב המצדיקים מדיניות מיוחדת?

מערך המחקר

מערך המחקר כולל מספר שלבים, כאשר ביצוע כל שלב הינו תנאי הכרחי להתקדמות לשלב הבא: בשלב הראשון ימופה המצב הקיים של המועצות האזוריות בישראל, והן ייסקרו וינותחו לפי מאפיינים שונים.

בשלב השני יבוצע מיפוי לכלל היישובים במועצות האזוריות בישראל, לפי מאפייניהם.

בשלב השלישי, לאחר הסקירה הכללית, ייבחרו מספר מקרי מבחן של מועצות אזוריות לשם ביצוע ניתוח מעמיק יותר.

בשלב הרביעי יוצג ניתוח עומק של המועצות שנבחרו, בו ייבדק אלו סמכויות מעניקה כל מועצה אזורית ליישוביה ועל בסיס אלו שיקולים או קריטריונים נקבעת חלוקת הסמכויות. זה המקום לציין כי לאור העובדה שלחלוקת הסמכויות יש השלכות תקציביות, ההחלטה בנושא עשויה להשתנות מדי שנה, קרי: לא רק שמועצות שונות מעבירות סמכויות שונות ליישובים שונים, אלא אף חלוקת הסמכויות בין מועצה מסוימת ליישוב מסוים נתונה לבחינה מחדש ולשינוי מדי שנה בשנה. לכאורה, תקפים ממצאי המחקר רק לשנת התקציב שנבחרה. למעשה, ניתן להסיק מממצאי שנה נתונה על התמונה הכללית, שכן השינויים השנתיים במועצה נתונה לאורך קדנציה נתונה הינם שוליים, כפי שנראה בהמשך.

בשלב החמישי יוצגו ממצאי הניתוח של המועצות שנבחרו.

בשלב השישי והאחרון יוצגו מסקנות המחקר, בניסיון למצוא קשר בין מאפייני היישוב לבין כמות ומהות הסמכויות המועברות אליו. מיפוי אופן חלוקת הסמכויות ליישובים השונים לפי הקריטריונים שיוצגו להלן יסייע ליצור סיווג מחדש ליישובי המרחב הכפרי.

להלן המחשה גראפית של מערך המחקר:

איור 2: מערך המחקר



השערות המחקר

השערות המחקר מיועדות לבחון מהם השיקולים או הקריטריונים מאחורי ההחלטה להעביר סמכות מסוימת ליישובים השונים בתוך כל מועצה אזורית. ההשערות אשר ייבדקו במחקר זה הינן:

טבלה מס' 1 – השערות המחקר

מס'	מאפייני המועצה והיישוב	השערה: האם משפיע על הסמכויות המועברות ליישוב?
1	מספר יישובים ותושבים במועצה	כן – למועצה שבה מעט יישובים קל יותר לספק שירותים ישירות לתושבים מאשר למועצה הכוללת יישובים רבים – ריכוז יהיה יעיל יותר מביזור.
2	שטח המועצה	כן – פריסה גיאוגרפית רחבה של המועצה משמעה עלויות גבוהות לאספקת שירותים ישירה ומכאן שמועצה שיישוביה מפוזרים על שטח גדול תיתן להם יותר סמכויות לאספקת שירותים עצמאית.
3	מיקום היישוב בתוך המועצה (מידת קרבתו למרכז המועצה)	כן – המועצה תתקשה לספק שירותים ישירים ליישובים המרוחקים מליבת המועצה.
4	גודל היישוב – יישוב קטן (עד 100 תושבים), בינוני או גדול (מעל 2,000 תושבים)	כן – קל יותר לספק שירותים ליישובים קטנים ובינוניים. אשר ליישובים הגדולים – לעתים קרובות אלה יישובים לא שיתופיים בעלי מאפיינים עירוניים אשר תושביהם דורשי רמת שירותים גבוהה.
5	צורת התיישבות - קיבוץ, מושב, יישוב קהילתי ויישוב לא שיתופי	כן – ליישובים השיתופיים יש היסטוריה של ניהול עצמי ולכן ההנחה היא שלמועצה יהיה קל יותר להעביר להם סמכויות למתן שירותים.
6	סוג אוכלוסייה ביישוב - דתיים וחילונים, יהודים וערבים	לא – אנו מניחים כי מאפיינים אלה אינם משפיעים על מידת העברת הסמכויות הבסיסית בין המועצה ליישובים, אך מצפים כי המועצה תיענה לצרכים ומאפיינים ייחודיים של יישובים שונים, כגון קיומם וסוגם של שירותי דת ביישוב.
7	סוג הוועד המקומי - יישובים שבהם נבחר וועד מקומי נפרד מוועד האגודה ויישובים ב"זהות וועדים"	כן - לאור הבעייתיות במערכת היחסים המשולשת מועצה - וועד מקומי - ועד אגודה, ההנחה היא שליישוב שיתופי המתנהל בזהות וועדים ולא קיים בו המתח המובנה האמור, יועברו יותר סמכויות.
8	רמה חברתית כלכלית של היישובים	כן – אין בידנו נתונים על הרמה החברתית-כלכלית של היישובים אך ניתן להניח שמידע זה קיים בידי המועצות. ההנחה היא שיישוב חזק יותר מבחינה חברתית וכלכלית יקבל יותר סמכויות. הנחה זו מבוססת על היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל, במסגרתם קיימת בשנים האחרונות מגמה להעביר יותר סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות: כך ברפורמה בתכנון וכך גם בחוק עיריות איתנות. ⁴²
9	סוג השירות	כן – אנו משערים כי המועצה תיתן ליישובים יותר סמכויות בענייני חינוך, שיש בהם סממן של ניהול עצמי ומאפיינים קהילתיים, מאשר בנושא איסוף אשפה שהינו נושא טכני.
10	ותק היישוב	כן – יישוב חדש זקוק ליותר תמיכה מהמועצה ויכולתו לתת שירות לתושבים בעצמו הינה מוגבלת.

⁴² חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014, ס"ח התשע"ד, עמ' 474; פקודת העיריות (תיקון מס' 135), התשע"ד – 2014, ס"ח התשע"ד, עמ' 296.

שיטת המחקר

פענוח מפת השיקולים שבבסיס ההחלטה בדבר העברת סמכויות מהמועצות האזוריות לוועדים המקומיים עשוי לתרום להבנה טובה יותר של השלטון המקומי הדו רובדי במרחב הכפרי בישראל ולסייע ביצירת סיווג יישובים מותאם יותר. על מנת לגלות אלו סמכויות מועברות לוועדים המקומיים בכל אחת ממועצות אלה ולפענח מהם השיקולים ביסוד ההחלטה להעביר ליישוב מסוים סמכות בנושא מסוים ולא בנושא אחר, נבחרה שיטת מחקר מעורבת, המשלבת ניתוח מסמכים וביצוע ראיונות. נפרט את היתרונות והחסרונות של כל שיטה ונמק את ההחלטה לבחור בשיטה משולבת.

ראיונות עומק

זוהי שיטת המחקר המרכזית שבה ננקוט. בשיטה זו, שבה נוצר קשר ישיר עם מקבלי ההחלטות, ניתן להשיג שתי מטרות: איסוף מידע בדבר ההחלטות עצמן, כהשלמה או כחיזוק למידע הגלוי שנאסף מפרוטוקולים ואתרי אינטרנט, וכן חשיפת השיקולים שמאחורי קבלת ההחלטות.

בשיטה זו יש יתרונות וחסרונות:

יתרונות: על פניו נראית שיטה זו כשיטה המתאימה ביותר למטרת המחקר, עוסקת ישירות בנושא המחקר (השיקולים שביסוד קבלת החלטות) ומאפשרת לבחון את עמדות מקבלי ההחלטות עצמם. עם זאת, אין להתעלם ממספר חסרונות אשר הופכים את השימוש הבלעדי בשיטה זו לחסר מהימנות מחקרית מספקת.

חסרונות: ראיונות עומק וסקרי עמדות לוקים, עקרונית, במספר חסרונות מתודולוגיים (חננאל, 2006, עמ' 73-74):

- האדירה או ייפוי - לנסקרים בסקרי עמדות ישנה, פעמים רבות, נטייה "לייפות" ו"להאדיר" את פעולתם ולכן, אין לדעת אם העמדות שיציגו בסקר הן אותן העמדות שהם יישמו בעת קבלת ההחלטה בזמן אמת או שמדובר בעמדות שיציגו את פעולתם בצורה טובה או "יפה" יותר כלפי השואל בעת הנוכחית. על בעיה זו אפשר להתגבר, במידה מסוימת, דרך הרחבת מעגל הנסקרים מעבר למקבלי ההחלטות עצמם ולכלול בו גם קבוצות אחרות של מחזיקי עניין (למשל, הוועדים המקומיים, התושבים ועוד). כך ניתן יהיה לתקף את תשובות מקבלי ההחלטות. בשל מגבלות מעשיות ורצון לשמור על מסגרת מחקר סבירה, אין אפשרות אמיתית לבצע תיקוף צולב כאמור במחקר זה.
- מגבלות הזיכרון האנושי – קיים חשש כי מגבלות הזיכרון האנושי לא יאפשרו למקבל ההחלטות לשחזר במדויק את עמדותיו בזמן קבלת ההחלטה. חסרון זה פחות בולט בענייננו, שכן מדובר בהחלטות שהתקבלו בעבר הקרוב מאוד ואין ציפייה מהמראיינים לשחזר החלטות שקיבלו לפני שנים רבות.
- בעיית ההתגוננות – ייתכן כי בשל הרגישות לנושא והחשש מהתוצאות העלולות לנבוע מפרסום המחקר, יימנעו מקבלי ההחלטות מלחשוף את השיקולים האמיתיים שעל בסיסם קיבלו החלטות ויחשפו רק עמדות שיציגו אותם באור חיובי או שיקולים הנראים לגיטימיים. היות ומעולם לא נחקרו לעומק השיקולים שמכוחם התקבלו החלטות על העברת סמכויות

מהמועצה ליישובים, אך טבעי שחשיפת שיקולים אלה עלולה להביא לתגובות שליליות מצד היישובים כלפי מקבלי ההחלטות במועצה.

ניתוח משלים של טקסטים ודיוני המועצה

על מנת להתמודד עם החסרונות שבראיונות ככלי מחקרי, נבצע גם ניתוח טקסטים נבחרים אשר ישלימו את התמונה. לשם כך, נסקור את החומרים הבאים לגבי המועצות שנבחרו:

- פרוטוקולים של ישיבות מועצה (ישיבות אישור התקציב וישיבות אחרות) בהן נדונו נושא העברת הסמכויות לוועדים המקומיים ונושאים אחרים הנוגעים לוועדים.
- המידע המצוי באתרי האינטרנט של המועצות.
- מסמכים רלוונטיים נוספים שיתקבלו מהמועצות בהמשך לראיונות.

מטרת הניתוח היא לזהות את העמדות שהובעו בנושא העברת הסמכויות לוועדים המקומיים בישיבות המועצה וכן לזהות את השיקולים שעל בסיסם התקבלה, בסופו של דבר, ההחלטה בדבר העברת סמכויות מסוימות לוועדים מקומיים מסוימים – סמכויות אלה ולא אחרות, לוועדים אלה ולא לאחרים.

שיטה זו מאפשרת להתגבר על מרבית החסרונות של שיטת הראיונות. השיטה מאפשרת ניתוח עובדתי ואובייקטיבי של עמדות מקבלי ההחלטות, כפי שבאו לידי ביטוי בזמן אמת ולא פרשנות שהמראיינים נותנים לדברים על מנת שיציגו אותו בצורה טובה או "יפה" יותר כלפי השואל. לא קיימת בעיה של האדרה או ייפוי וגם לא של התגוננות או ניסיון להתאים באופן מלאכותי את התשובה לרוח התקופה או לביקורת צפויה, היות והשיטה מתייחסת לדברים שנכתבו בזמן אמת, פחות או יותר. לא קיימת בעיה של מגבלות הזיכרון האנושי, או למצער בעיה זו פחותה בהרבה (חננאל, 2006, עמ' 74-76).

כאמור, בחרנו לנקוט בשיטת מחקר המשלבת את שני מקורות המידע:

- ניתוח מסמכים בהם נדון נושא חלוקת הסמכויות;
- ראיונות עומק מובנים של ראשי המועצות שנבחרו ו/או של בעלי תפקידים בכירים רלוונטיים. הראיונות בוצעו בהתאם לשאלון מובנה המורכב משאלות עובדתיות ושאלות שבהן מתבקשת הבעת דעה של המראיין (ר' נוסח השאלון בנספח ג').

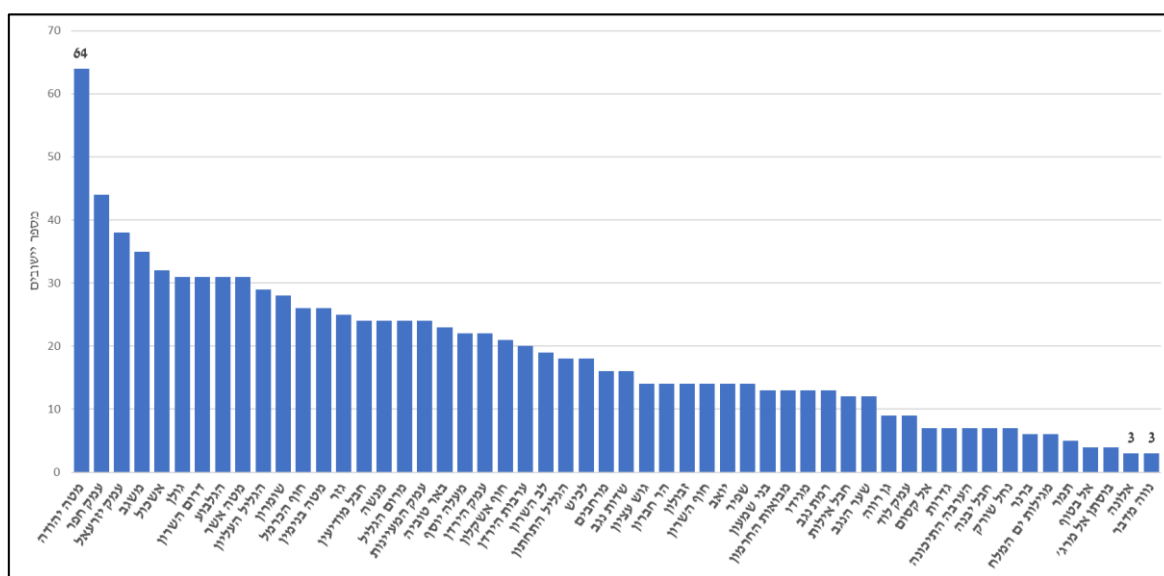
בשולי הדברים, נעיר כי מחקר זה בוחן את פעילותן ושיקוליהן של מועצות אזוריות בנושא העברת סמכויות לוועדים מקומיים. יש מקום, במחקר נפרד, לבחון את הצד השני של המטבע – יישום והפעלת הסמכויות על ידי הוועדים עצמם.

מועצות אזוריות בישראל

בפרק זה יובא מיפוי המצב הקיים של המועצות האזוריות בישראל, שהינו השלב הראשון במערך המחקר, ויובאו נתונים על מאפיינים שונים של המועצות האזוריות (למ"ס): ⁴³

❖ **גודל המועצה:** במועצה האזורית הקטנה ביותר, מגילות ים המלח, מתגוררים 1,205 תושבים ובמועצה האזורית הגדולה ביותר, מטה בנימין, מתגוררים 57,035 תושבים (פי 47). המועצות האזוריות אלונה ונווה מדבר כוללות 3 יישובים בלבד כל אחת, ואילו המועצה האזורית מטה יהודה מונה 64 יישובים.

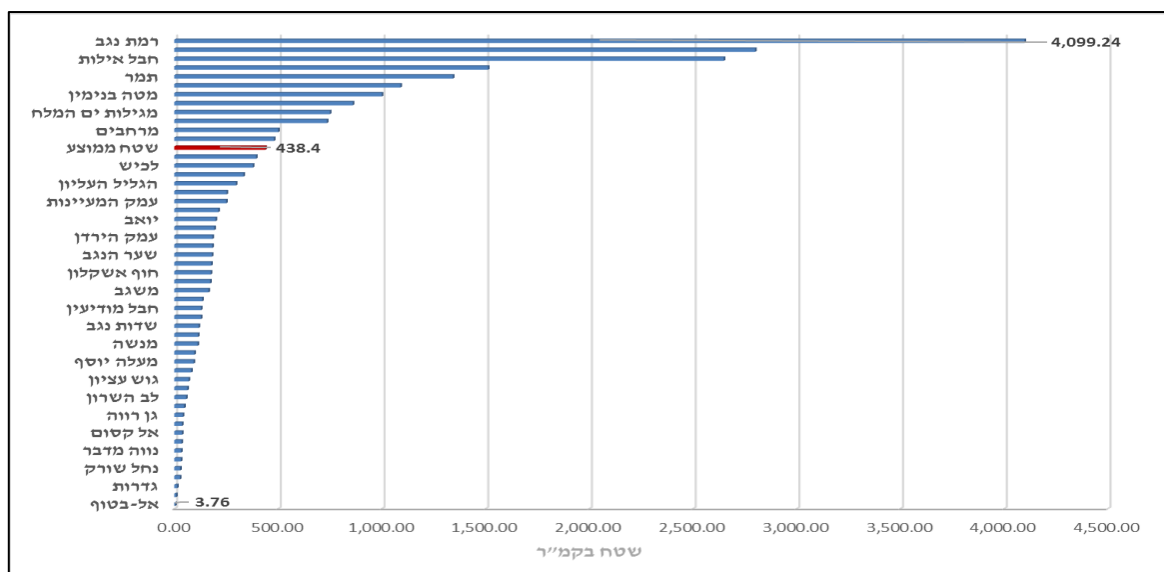
איור 3: מספר היישובים במועצה



❖ **השטח הממוצע של מועצה אזורית בישראל הוא 438.4 קמ"ר. אל-בטון היא המועצה האזורית ששטחה הוא הקטן ביותר (3.76 קמ"ר) ורמת נגב היא המועצה האזורית הגדולה ביותר (4,099 קמ"ר) וגדולה מאל-בטון פי 1,000. משטח המועצה נגזר גם המרחק הממוצע של היישובים מליבת המועצה. המרחק הממוצע בכלל המועצות הוא 12.48 ק"מ, ונע בין 2 ק"מ בלבד במועצה האזורית גדרות ל-31 ק"מ במועצה האזורית תמר, 26.7 ק"מ במועצה האזורית גולן ו-25.3 ק"מ במועצה האזורית מטה בנימין.**

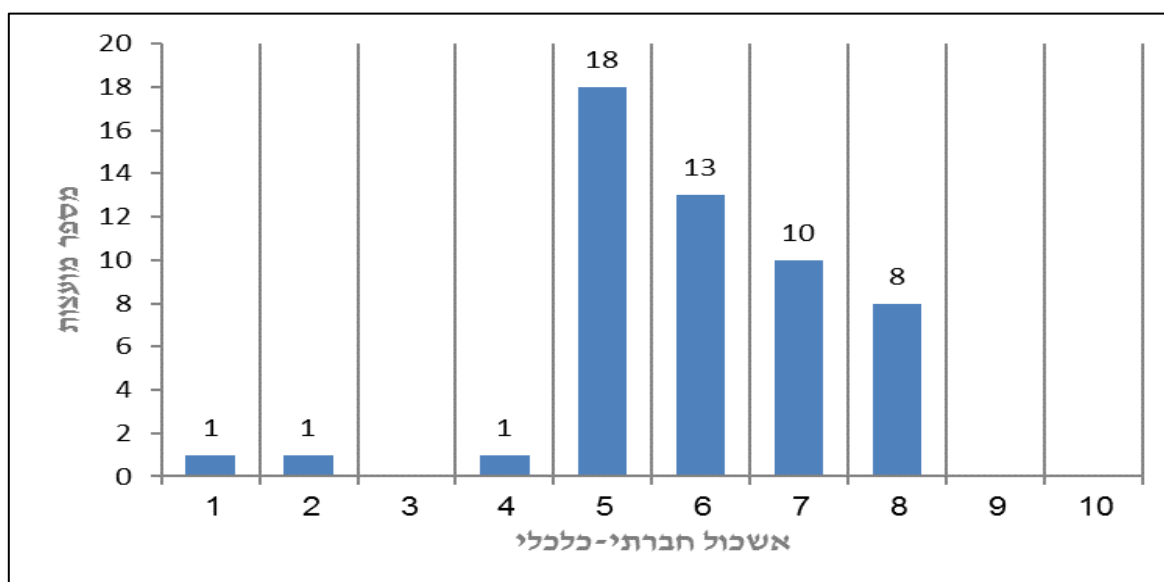
⁴³ הלמ"ס - יישובים בישראל http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm (נכון לתאריך 01.06.2017).

איור 4: שטח המועצות האזוריות



❖ אשכול חברתי-כלכלי: הנתון הממוצע של האשכול החברתי-כלכלי במועצות האזוריות הוא 5.83, כלומר מעט מעל קו האמצע. רק מועצה אזורית אחת (אל בטוף) מדורגת באשכול 1; אין כלל מועצות אזוריות באשכולות 9 ו-10 אך ישנן 8 מועצות אזוריות באשכול 8 (ברנר, גדרות, גן רווה, דרום השרון, חוף הכרמל, חוף השרון, לב השרון ועמק חפר) – רובן המכריע במרכז הארץ.

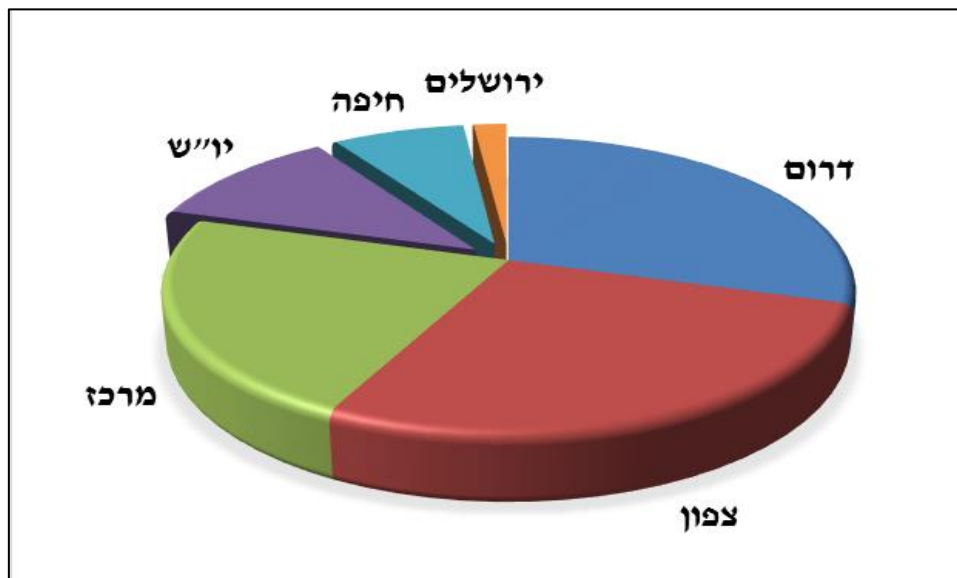
איור 5: התפלגות המועצות האזוריות לפי אשכול חברתי-כלכלי



❖ שיוך לאומי של היישובים: קיימות 41 מועצות אזוריות שבהן יישובים יהודיים בלבד, 4 מועצות אזוריות המורכבות מיישובי מיעוטים בלבד ו-9 מועצות אזוריות מעורבות. מעניין לציין כי המועצות האזוריות שהוקמו ב-20 השנים האחרונות מורכבות מיישובים לא יהודיים בלבד.

❖ **פריסה גיאוגרפית:** במחוז הצפון 15 מועצות אזוריות, במחוז חיפה – 4, במחוז המרכז – 12, במחוז הדרום – 16, ביו"ש – 6, במחוז ירושלים מועצה אזורית אחת בלבד ובמחוז תל-אביב אין כלל מועצות אזוריות.

איור 6: פריסה גיאוגרפית של המועצות האזוריות



אשר לניהול המועצה: מליאת המועצה האזורית מורכבת מנציגי היישובים וכל יישוב זכאי לשלוח נציג אחד או יותר למליאת המועצה, בהתאם לגודלו.⁴⁴ בהמשך נמפה את ההבדלים בין היישובים ונבחן מהי השפעתם של הבדלים אלה על הסמכויות והזכויות המוענקת ליישובים.

לוח 1: סיכום הממצאים לגבי המועצות האזוריות

- מספר היישובים הממוצע הוא 18.6 ונע בין 3 ל-64. רוב המועצות האזוריות כוללות 10-30 יישובים.
- קיימת שונות גדולה מאוד באשר לשטח השיפוט של המועצה, והמועצה הגדולה ביותר גדולה פי 1,000 מהמועצה הקטנה ביותר.
- המועצות האזוריות מתאפיינות, לרוב, בדירוג חברתי-כלכלי בינוני-גבוה – הממוצע הוא 5.83.
- 76% מהמועצות האזוריות מורכבות מיישובים יהודיים בלבד.
- 57% מהמועצות האזוריות בישראל נמצאות בפריפריה (מחוזות צפון ודרום).

בפרק הבא ימופו מאפייני היישובים המרכיבים את המועצות האזוריות.

⁴⁴ חריג לכך הוא יישוב הנמצא ב"תחום העודף" של המועצה, כלומר ששמו אינו מצוין ברשימת יישובי המועצה אך הוא מצוי בשטחה, שזכאותו לנציגות במליאת המועצה מותנית בגודלו בהתאם לסעיף 17 לצו.

יישובים במרחב הכפרי בישראל

לאחר שמיפינו את המועצות האזוריות, יובא בפרק זה מיפוי של היישובים השונים במועצות האזוריות בישראל – השלב השני במערך המחקר (מקור: למ"ס):

א. **צורת היישוב:** ראינו כי קיימות מספר צורות יישוב. האם אכן רוב היישובים במגזר הכפרי הם שיתופיים-חקלאיים, כפי שנהוג לחשוב?

טבלה מס' 2 – סיווג יישובים לפי צורת היישוב

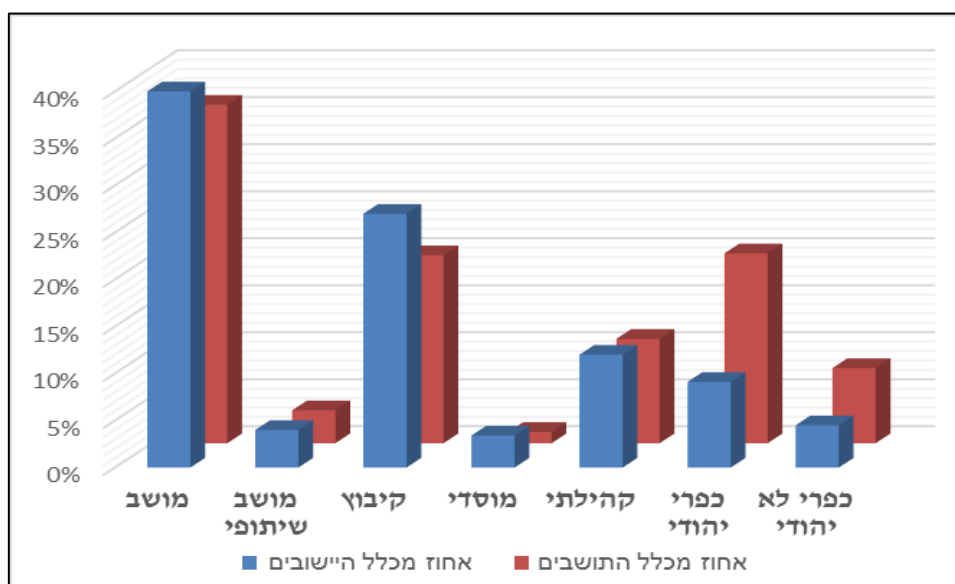
סוג היישוב	מס' יישובים	אחוז מסך היישובים	מס' תושבים	אחוז מסך התושבים
יישובים שיתופיים				
מושבים	408	40	294,820	36
מושבים שיתופיים	40	4	29,128	3.5
קיבוצים	269	27	164,569	20
כפרים שיתופיים*				
יישובים קהילתיים	119	12	91,402	11.1
סה"כ שיתופיים	836	83	579,919	70.6
יישובים לא שיתופיים				
יישובים מוסדיים ⁴⁵	33	.33	9,065	1.2
יישובים כפריים יהודיים	92	.92	165,902	20.2
יישובים כפריים לא יהודיים	45	.45	65,750	8
סה"כ לא שיתופיים	170	17	240,717	29.4
סה"כ כללי	1,006	100	820,636	100

*לא מופיע כצורת יישוב בנתוני למ"ס

מהנתונים לעיל עולה כי אכן ברוב המכריע של יישובי המועצות האזוריות מתקיימת רמה זו או אחרת של התאגדות או שיתופיות: מושבים, מושבים שיתופיים, קיבוצים ויישובים קהילתיים מהווים יחד 83% מכלל היישובים ומתגוררים בהם 70.6% מכלל התושבים. אשר לעיסוק בחקלאות: ביישובים הקהילתיים מתקיימות אגודות שיתופיות אך הם אינם יישובים חקלאיים ולעומת זאת ביישובים הלא-יהודיים, שבהם לא קיימות אגודות שיתופיות, מתקיים עיסוק נרחב בחקלאות.

⁴⁵ יישוב מוסדי הינו יישוב שכל כולו מוסד חינוכי או טיפולי. כך, למשל, בית הספר מבואות ים במועצה האזורית עמק חפר וכפר הגמילה מלכישוע במועצה האזורית עמק המעינות.

איור 7 : צורת היישוב



ב. הרחבות - ביישובים שיתופיים רבים ישנן הרחבות שבהן מתגוררים תושבים שאינם חברי האגודה החקלאית-שיתופית ביישוב. למרות ניסיונות רבים, לא ניתן היה לקבל מידע מדויק, מרוכז ומוסמך על המספר הכולל של תושבי ההרחבות ביישובים השיתופיים. מידע כאמור אינו מצוי בידי רשם האגודות השיתופיות במשרד הכלכלה, מרכז המועצות האזוריות, התנועה הקיבוצית ותנועת המושבים, עובדה מתמיהה כשעצמה. ניתן לתהות מדוע בוחרים כל הגופים הללו שלא לאסוף במרוכז את המידע הזה והיעדר מידע בסיסי זה אודות מאפיין זה של היישובים, שהינם אוכלוסיית המחקר, מהווה ממצא בפני עצמו. בהיעדר מידע ישיר, נמצא מסלול עקיף: על פי נתוני משרד הפנים, בבחירות האחרונות במועצות האזוריות שהתקיימו בשנים 2012 ו-2013, רק כ-42% מהבוחרים ביישובים השיתופיים היו חברי אגודה. מכאן ניתן רק להעריך ששיעור זה דומה לשיעורם מתוך כלל תושבי היישובים השיתופיים.⁴⁶ עם זאת, יש לזכור שבפנקס הבוחרים רשום כל אדם מגיל 17 ומעלה ואילו חברי האגודה הם בדרך כלל מעל גיל 18. בנוסף לכך, לא כל מי שאינו חבר אגודה הינו בהכרח תושב הרחבה (בקבוצת מי שאינם חברים נכללים גם ילדי החברים שטרם התקבלו לחברות וכן שוכרי דירות).

מהאמור לעיל ניתן להסיק כי רוב הבוחרים ביישובים השיתופיים אינם חברי אגודה. אף אם ממצא זה נכון רק בחלקו לגבי כלל אוכלוסיית היישובים השיתופיים, הרי שזהו ממצא דרמטי ומשמעותי, לפיו חלק משמעותי מאוד מתושבי היישובים השיתופיים, ובוודאי לא מיעוט מבוטל, מתגוררים כיום בהרחבות.

⁴⁶ לפי נתוני המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, בבחירות 2012, 45% מהבוחרים ביישובים השיתופיים היו חברי אגודה ובבחירות 2013, 39% בלבד מהבוחרים ביישובים השיתופיים היו חברי אגודה. יש להסתייג ולומר כי סימון החברים אינו בהכרח מדויק, הוא נתון בידי ועד האגודה ולא מתקיים תמיד בכל היישובים השיתופיים.

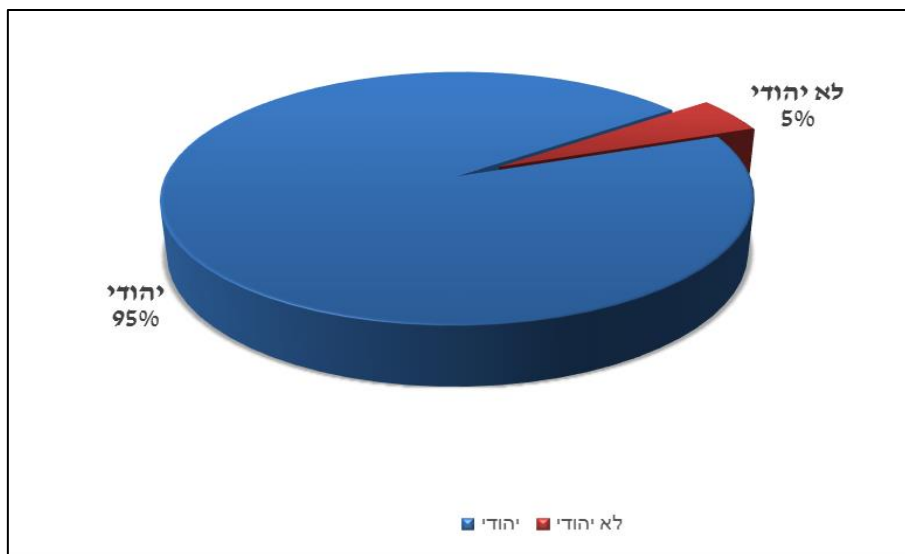
ג. שיוך לאומי של תושבי היישוב:

טבלה מס' 3 – סיווג יישובים לפי לאום התושבים

סוג היישוב	יישובים מס'	אחוז מסך היישובים	מס' תושבים	אחוז מסך התושבים
יהודי	959	95.3	754,807	92
לא יהודי	47	4.7	65,829	8
סה"כ	1,006	100	820,636	100

ניתן לראות כי רובם המכריע של היישובים במועצות האזוריות הם יישובים יהודיים, ו-4.7% בלבד מהם אינם יהודיים:

איור 8: התפלגות יישובים לפי לאום



ד. גודל היישובים:

טבלה מס' 4 – סיווג יישובים לפי מספר תושבים

סוג היישוב	יישובים מס'	אחוז מסך היישובים	מס' תושבים	אחוז מסך התושבים
עד 100 תושבים	12	1.2	956	0.1
101-999 תושבים	756	75.1	403,252	49
1,000-1,999 תושבים	186	18.5	243,821	29.9
2,000-4,999 תושבים	45	4.5	130,045	16
מעל 5,000 תושבים	7	0.7	42,562	5
סה"כ	1,006	100	820,636	100

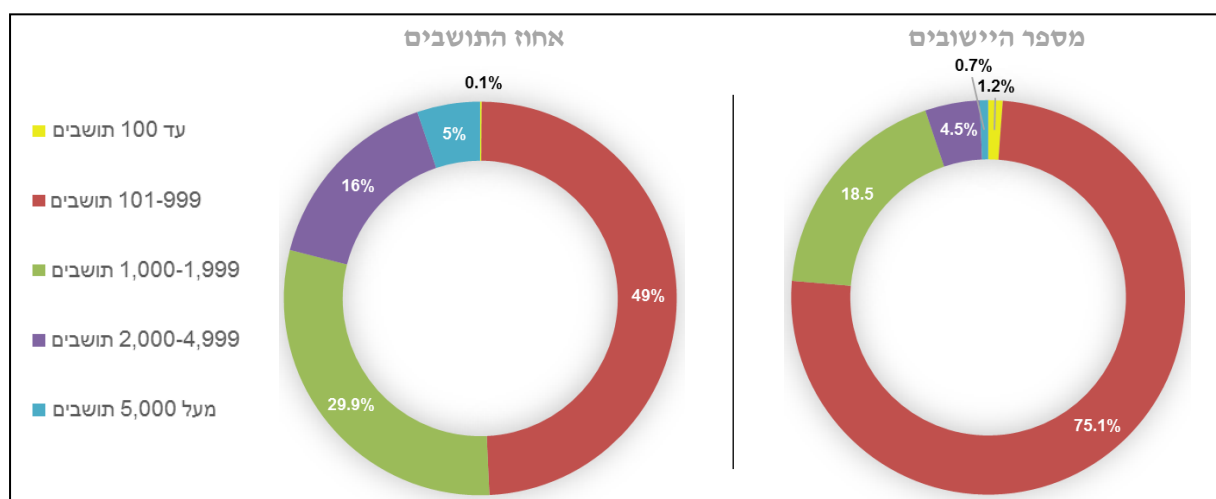
מהנתונים עולה כי קיימת שונות גדולה בין היישובים. היישוב הגדול ביותר מכלל יישובי המועצות האזוריות הוא צור הדסה במועצה האזורית מטה יהודה, המונה 7,184 תושבים. להשוואה, קיימים בישראל יישובים קטנים הרבה יותר שהינם מועצות מקומיות עצמאיות. כך, למשל, המועצה המקומית מטולה מונה 1,593 תושבים בלבד והמועצה המקומית מגדל מונה 1,814 תושבים בלבד.

היישובים הכפריים הקטנים ביותר הם קהילת חינוך ניצנה במועצה האזורית רמת נגב וקדמה במועצה האזורית יואב, אשר בכל אחד מהם מתגוררים 64 תושבים בלבד (כלומר, צור הדסה גדול ביותר מאשר פי 100 מקדמה). גודלו הממוצע של יישוב במועצה אזורית הוא 815.7 תושבים.

1.2% מהיישובים הם קטנים במיוחד, כלומר מונים פחות מ-100 תושבים, אך מתגוררים בהם מאית בלבד (0.1%) מכלל תושבי המועצות האזוריות. 0.7% מהיישובים הם גדולים מאוד ומונים יותר מ-5,000 תושבים אך באופן הפוך מהיישובים הקטנים, מתגוררים בהם 5% מכלל התושבים. גדולים קצת פחות הם היישובים המונים 2,000-4,999 תושבים: יישובים אלה מהווים 4.5% מכלל היישובים ומתגוררים בהם 16% מכלל התושבים. אם נצרף את שתי המדרגות של היישובים הגדולים נראה כי שיעור היישובים המונים מעל 2,000 תושבים הוא 5.2% בלבד מכלל היישובים אך אחד מכל 5 תושבים במועצות האזוריות – 21% - מתגוררים בהם, שיעור משמעותי מאוד.

להלן המחשה גרפית של מספר היישובים בכל גודל:

איור 9: אחוז התושבים מכלל תושבי המועצות האזוריות



לגודל היישוב יש השלכה מוגבלת מאוד על המדיניות הננקטת כלפיו על ידי הממשלה. הוזכרו לעיל היישובים דלי האוכלוסין, וכן מגודלו של היישוב נגזרים מספר חברי הוועד המקומי שלו ומספר הנציגים שלו במליאת המועצה, אך אלו נושאים טכניים במהותם. לא קיימת הכרה פורמאלית בצרכים המיוחדים של יישובים גדולים במיוחד, המהווים אתגר לא פשוט למועצה.

ה. הרמה החברתית-כלכלית של היישובים: לא קיימים נתונים של שיוך יישובים בודדים בתוך מועצה אזורית לאשכול חברתי-כלכלי ונתוני הלמ"ס מתייחסים למועצה האזורית השלמה בלבד. כאשר ננתח לעומק את נתוני המועצות שנבחרו ננסה לראות האם הרמה החברתית-כלכלית של היישובים, כפי שהיא מוגדרת על ידי המועצות עצמן, מהווה קריטריון או גורם משפיע על מידת העברת הסמכויות מהמועצה לכל יישוב.

לשם השלמת התמונה יצוין כי למגזר הכפרי משתייכים גם שבטי הפזורה הבדואית. לשבטים אלה, היושבים בשטחים שמחוץ ליישובים המוכרים, ניתן סמל קיבוצי – "סמל שבט" – המאפשר רישום מען וקבלת שירותים שונים. השבטים אינם שייכים כמובן למגזר העירוני אך היות ואינם חלק מיישובי המועצות האזוריות הם לא יידונו במחקר זה.

לוח 2: סיכום הממצאים לגבי היישובים במרחב הכפרי בישראל

- 83% מהיישובים במועצות האזוריות הינם יישובים שיתופיים, על סוגיהם השונים, ומתגוררים בהם מעל 70% מכלל תושבי המועצות האזוריות.
- כ-58% מהבוכרים ביישובים השיתופיים אינם חברי אגודה, ומכאן שחלק משמעותי מאוד מתושבי היישובים השיתופיים הם תושבי הרחבות.
- תושבי המרחב הכפרי בישראל הם בעיקר יהודים, ושיעורם עולה על זה שבאוכלוסייה הכללית: 95.3% מהיישובים ו-92% מהתושבים, לעומת כ-30% מהרשויות המקומיות ו-20.7% מהתושבים בישראל.
- קיימת שונות רבה מאוד בגדלי היישובים. 12% מהיישובים מונים פחות מ-100 תושבים ו-5.2% מהיישובים מונים מעל 2,000 תושבים, כלומר – רוב היישובים הם בינוניים: בין 101 ל-1,999 תושבים. 1 מכל 5 תושבים במועצות האזוריות מתגורר ביישוב גדול.

בחירת מועצות אזוריות לניתוח מעמיק

לאחר שני חלקי המיפוי הגענו לשלב השלישי במערך המחקר – בחירת מספר מועצות אזוריות לניתוח מעמיק. בחרנו לנתח לעומק כמקרי מבחן 5 מועצות אזוריות המייצגות את המגוון הרחב של המועצות האזוריות בישראל – ממחוזות שונים, בגודל שונה ובהרכב שונה. 5 מועצות אזוריות מהוות 9% מכלל המועצות בישראל. המועצות שנבחרו כוללות 109 יישובים, קרי כ-11% מכלל יישובי המועצות האזוריות, ומתגוררים בהן 99,842 תושבים, קרי 12% מכלל תושבי המועצות האזוריות. הרמה החברתית-כלכלית הממוצעת של המועצות שנבחרו היא 6, בדומה לממוצע הארצי של המועצות האזוריות העומד על 5.83. נבחרו מועצות אזוריות מכל המחוזות בתחומי מדינת ישראל ובכלל הרכבי האוכלוסייה (יהודיות, מעורבות ומועצה הכוללת רק יישובי מיעוטים). קבוצת המועצות שנבחרו כוללת מועצות קטנות וגדולות, הן מבחינת מספר היישובים והן מבחינת שטח השיפוט והמרחק הממוצע של היישובים בכל מועצה ממרכז המועצה.

נעיר כי לא נבחרה אף אחת מהמועצות האזוריות הבדואיות בנגב היות ומדובר במועצות ממונות ולא נבחרות. במועצות אלה מכהנים, ככלל, גם וועדים מקומיים ממונים ולא נבחרים. מערכת היחסים בין גופים ממונים שונה מהותית מזו שבין גופים נבחרים ומשום כך לא נכללו המועצות הממונות בקבוצת המועצות שנבחרו. מסיבה דומה לא נבדקה המועצה האזורית מטה יהודה שהינה הגדולה והמגוונת ביותר בישראל מבחינת מספר היישובים וסוגם, היות ולא מכהן בה בזמן כתיבת שורות אלה ראש רשות נבחר. כמו כן לא נבחרה מועצה אזורית ממחוז יו"ש.

טבלה מס' 5 – המועצות שנבחרו לניתוח

שם המועצה	מחוז	שנת הקמה	אוכלוסייה	יישובים מס'	מס' תושבים	שטח בקמ"ר	מרחק פנימי בק"מ*	אשכול חברתי כלכלי
בוסתאן אל מרג'	צפון	1994	מיעוטים	4	7,333	8.92	8.5	2
בני שמעון	דרום	1951	יהודים	13	8,457	394.12	18.8	7
דרום השרון	מרכז	1980	יהודים	31	30,129	96.7	9	8
חוף הכרמל	חיפה	1951	מעורבת	26	28,206	183	12.5	8
משגב	צפון	1982	מעורבת	35	25,717	164.5	11.5	7

* מרחק פנימי הוא המרחק הממוצע שבין יישובי המועצה למרכז המועצה.

ניתוח עומק של המועצות שנבחרו

פרק זה הינו הפרק המרכזי של המחקר, ובו נציג ניתוח עומק של המועצות שנבחרו: הרקע והממצאים לגבי כל מועצה, כפי שהם עולים מהראיונות שנערכו ומניתוח אתרי המועצות, פרוטוקולים של ישיבות המועצה,⁴⁷ ומסמכים שהתקבלו מהמועצות לאחר הראיונות. בהמשך יוצג ריכוז של הממצאים במבט משווה.

החלק המרכזי בניתוח הוא החלק העוסק בחלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדים המקומיים, אך כל שאר החלקים נדרשים לשם הבנת נושא זה ונובעים ממנו. להלן מבנה הצגת הדברים:

- **"תעודת זהות" של המועצה** – מהו מיקומה בארץ, מהו מספר היישובים וסוגיהם, מה מספר התושבים, כמה וועדים מקומיים נבחרו בבחירות האחרונות ומתי נבחר ראש המועצה המכהן כיום. מידע זה נובע מנתוני למ"ס ושאלות 1-3 בשאלון.
- **חזון המועצה** והעמדה העקרונית של כל מועצה בנושא מערכת היחסים בינה לבין הוועדים המקומיים שבתחומה, כפי שהתבטאו בשיחות עם המראיינים. כפי שהוסבר בפרק 2, מועצה אזורית הינה פדרציה של יישובים ובכל מועצה שנבדקה הדגשים הם אחרים באשר ליישום עקרון זה. לכל מועצה יש תפיסה משלה באשר למידת העצמאות שנוכח להעניק ליישובים ובאשר למערכת היחסים המשולשת: תושב-וועד-מועצה. מידע בנושא זה נסמך גם על אתרי האינטרנט של המועצות.
- **אופן הפיקוח של כל מועצה על הוועדים המקומיים שבתחומה** – עד כמה המועצה מבצעת בקרה שוטפת על התנהלות הוועדים: מבחינת ניהול כספי, אישור תקציב ועובדים ועוד. מידת הפיקוח של המועצה על פעילות הוועדים עולה הן מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות המועצה והן מהראיונות. בדקנו את כל הפרוטוקולים של ישיבות המועצה מתחילת הקדנציה הנוכחית של המועצות שנבדקו ועד למועד הראיון (אוקטובר-נובמבר 2016), כפי שהם מופיעים באתרי המועצות. התדירות שבה עולה נושא הוועדים על סדר יומה של המועצה היא אחת האינדיקציות למידת הפיקוח של המועצה על הוועדים.
- **חלוקת הסמכויות בין המועצה לוועדים המקומיים שבתחומה**: לפני שנבחן לגופה את ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים בכל מועצה, נראה מתי התקבלה החלטה זו לאחרונה, באיזו תדירות התקבלו החלטות בנושא זה בשנים האחרונות ומה היו הסיבות או הזרזים לקבלת ההחלטות במועד שהתקבלו. כמו כן נבחן אלו שיקולים משפיעים על ההחלטה, כיצד היא מתקבלת ומהי חלוקת הסמכויות בכל מועצה. לחלוקת הסמכויות מתייחסות שאלות 4-11 ו-13-16 בשאלון ובנוסף לכך נמסרו פרטים בנושא בראיונות והועברו אלינו לאחר הראיונות מסמכים הרלוונטיים, ככל שאינם מופיעים באתרי המועצות. בהקשר זה ייבחן גם באיזו מידה מתבטא חזון המועצה שתואר קודם לכן בחלוקת הסמכויות בין המועצות והוועדים הלכה למעשה.

⁴⁷ הפרוטוקולים של רוב המועצות הם מתוקצרים, למעט המועצה האזורית דרום השרון בה הפרוטוקולים הינם תמליל מלא של ישיבות המועצה.

- הכלים לצמצום פערים ואי-שוויון אותם מפעילה כל מועצה על מנת לסייע ליישובים החלשים שלה, פרט לכלי של העברת סמכויות. נושא זה לא נכלל בשאלון אך עלה באופן בולט מאוד בראיונות והתגלה כנושא מעניין וחשוב. כפי שנפרט להלן, כל מועצה בוחרת את כלי הפעולה שלה בהקשר זה: אישור לגביית ארנונת ועד מקומי על מנת להגדיל את מקורות ההכנסה של הוועדים, הפניית תקציבי סיוע דיפרנציאליים לוועדים, הקמת יחידות ייעודיות לסיוע ליישובים אלה ועוד.

- לסיכום, במבט לעתיד, תובא הביקורת אשר ביטא כל מרואיין כלפי המצב הקיים בהקשר של מערכת היחסים בין המועצה לוועדים וניהול הוועדים בכלל וכן הצעותיו לשינוי. נושא זה נכלל בשאלות 16-20 בשאלון.

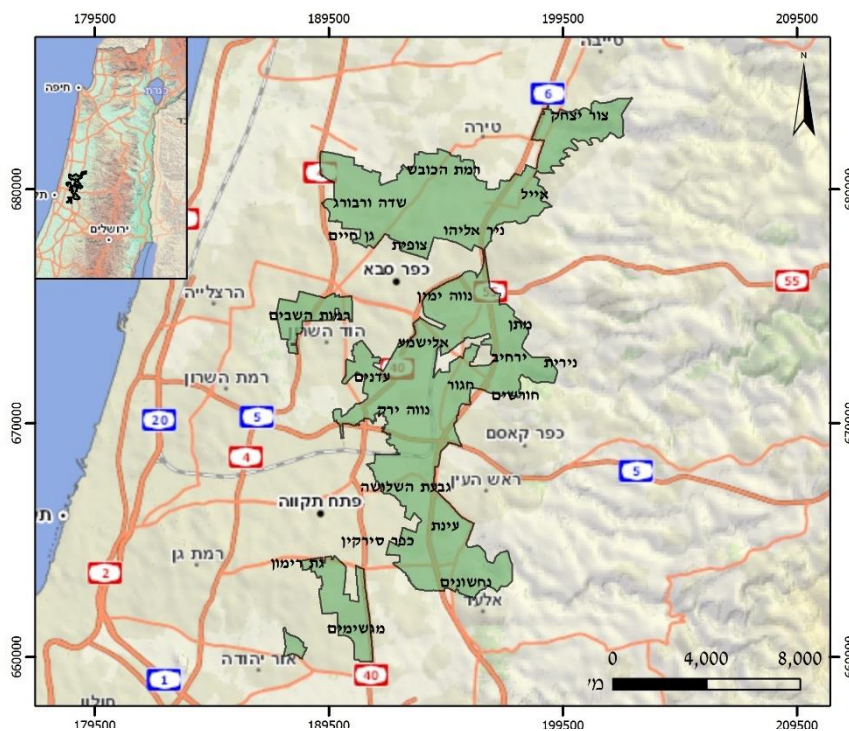
לאחר הצגת הממצאים בכל מועצה, יוצג ריכוז של כלל הממצאים במבט משווה בין המועצות.

מועצה אזורית דרום השרון

א. "תעודת זהות" של המועצה: המועצה האזורית דרום השרון שוכנת במחוז המרכז והוקמה בשנת 1980 כאיחוד של המועצות האזוריות ירקון, מפעלות אפק והשרון התחתון. שטח השיפוט של המועצה נרחב וחלק ממנו הוא "איים" הנעדרים רציפות גיאוגרפית עם שאר חלקי המועצה (ר' מפה להלן). המועצה היא מהגדולות בישראל מבחינת מספר יישובים וכוללת 31 יישובים יהודיים: אייל, אלישמע, בית ברל, גבעת השלושה, גבעת ח'ין, גן חיים, גני עס, גת רימון, חגור, חורשים, ירחיב, ירקונה, כפר מל"ל, כפר סירקין, מגשימים, מעש, מתן, נווה ימין, נווה ירק, נחשונים, ניר אליהו, נירית, עדנים, עינת, צופית, צור יצחק, צור נתן, רמות השבים, רמת הכובש, שדה ורבורג ושדי חמד. המועצה מגוונת מאוד מבחינת סוגי יישובים ובתוכה 7 קיבוצים, 16 מושבי עובדים, מושב שיתופי אחד, יישוב מוסדי אחד (בית ברל), 3 יישובים כפריים, יישוב קהילתי אחד ו-2 יישובים לא שיתופיים בעלי אופי עירוני, אשר גדולים משמעותית משאר יישובי המועצה - מתן וצור יצחק, שכל אחד מהם מונה כ-3,600 תושבים. במועצה מתגוררים 30,192 תושבים והיא מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 48.8.

הבחירות האחרונות במועצה התקיימו בשנת 2013 ובהן נבחרו 12 וועדים מקומיים, מהם 7 ביישובים שיתופיים: אלישמע, גן חיים, ירקונה, מעש, נווה ימין, נירית וצור נתן. בשאר היישובים השיתופיים נותרה זהות וועדים עם ועד האגודה החקלאית או הקהילתית. מידע זה אמנם איננו רלוונטי מבחינת מידת העברת הסמכויות לוועדים אך מצאנו לנכון לציין לשם השלמת התמונה, היות והסוגים השונים של וועדים מקומיים פורטו בפרק 2. ראש המועצה, ד"ר מוטי דלגיו, הינו מראשי הרשויות הוותיקים בישראל, נבחר לראשונה ב-1995 והוא מכהן כיום בכהונתו ה-5.

איור 10: מפת המועצה האזורית דרום השרון



(מקור: אתר המפות הממשלתי GovMap)

⁴⁸ כל הנתונים בפרק זה מקובץ היישובים של למ"ס נכון ליום 31.12.14, ר' הערה 39 בפרק 6.1 לעיל.

ב. חזון המועצה ומערכת היחסים בין המועצה ליישובים: עמדת המועצה כלפי הוועדים המקומיים, המתבטאת בהצהרת המדיניות שלה לשנים 2014-2018⁴⁹ אשר מפורסמת באתר המועצה, היא כי תפקיד המועצה הוא "(1) ליווי, תמיכה והדרכה של הוועדים המקומיים, תוך המשך סיוע כספי לפעילותם; (2) סיוע לוועדי היישובים ולוועדות הביקורת לפעול באופן מקצועי ומבוקר תוך יצירת תהליך התמקצעות וניהול מיטבי ו-(3) קיום השתלמויות וקורסים לחברי הוועדים המקומיים". כבר בשלב זה ניתן להצביע על שונות גבוהה מאוד בתפיסת המועצה את תפקידה כלפי הוועדים בין המועצה האזורית דרום השרון למועצות שייבחנו בהמשך, ובמיוחד בינה לבין המועצות האזוריות בני שמעון ומשגב. בעוד שבמועצות אלה מנוסח חזון המועצה תוך ציון ערכים ואידאולוגיה קהילתית, הרי שבדרום השרון רואה המועצה את עצמה כגוף מאסדר ומפקח כלפי הוועדים המקומיים וחזון המועצה מנוסח באופן טכני-מינהלי. האם יש לכך השפעה על מידת העברת הסמכויות ליישובים? את זאת נבחן להלן.

במועצה קיימת מחלקה מוניציפאלית האחראית לקשר עם היישובים, המרכזת את הדו"חות הכספיים שמגישים הוועדים, את נושאי החירום ביישובים וכן את הפעילות ביישובים בתחום התיירות הכפרית.

ג. פיקוח המועצה על הוועדים המקומיים: מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי המועצה מפקחת באופן הדוק למדי על פעילות הוועדים כחלק מהתנהלותה השוטפת: מאישור תקציבי הוועדים דרך אישור העסקת עובדים וכלה בהחלטות בנוגע להרכב ועדות הביקורת ביישובים ולגובה ארנונת הוועד שהוועדים רשאים להטיל. מועצה זו הינה היחידה מבין המועצות שנבדקו אשר הפרוטוקולים שלה הינם תמלול מלא של ישיבת המועצה, והדבר מעיד על החשיבות שמייחסים במועצה לשקיפות מידע ולהנגשתו לציבור.

נושא הוועדים עולה ברבים מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה וניכר כי הוא מעסיק אותה רבות. באתר המועצה מתפרסמים שמותיהם של חברי הוועדים המקומיים - לכאורה פרט טכני אך בהשוואה למועצות האחרות שבדקנו הדבר מעיד, להבנתנו, על המקום המכובד הניתן לוועדים, המתבטא בהצגתם כלפי הציבור כחלק מההנהגה האזורית. מהפרוטוקולים עולה עוד כי המועצה מתייעצת עם הוועדים המקומיים בנושאים עקרוניים שונים, כגון הכנת תכנית מתאר למועצה או מיפוי צרכי החינוך במועצה.

ד. העברת סמכויות לוועדים המקומיים: מהראיון עם ראש המועצה וגזבר המועצה עולה כי במועצה האזורית דרום השרון נקבעה אצילת סמכויות אחידה לכל היישובים, וההחלטה בנושא זה מפורטת במסמך שנמסר לנו בעקבות הראיון. ניתן לתהות מדוע, כמועצה הדוגלת בשקיפות, דווקא ההחלטה בדבר העברת הסמכויות אינה מפורסמת באתר המועצה.

ההחלטה בעניין העברת הסמכויות התקבלה לראשונה בשנת 2005 בעקבות תיקון הצו ועודכנה בשנת 2010 ובשנת 2016, אם כי אינה מופיעה באתר המועצה. בראיון מסרו לנו ראש המועצה וגזבר המועצה כי ההחלטה הבסיסית בדבר העברת הסמכויות שיקפה את המצב שהיה קיים באותה עת וכי עדכונה של ההחלטה נבע מהצורך שראו המרואיינים לבחון שנית את הנושא מדי מספר שנים ולוודא שאכן

⁴⁹ <http://www.dsharon.org.il> (נכון לתאריך 01.06.2017).

ההחלטה תואמת את מדיניות המועצה ואת צרכי היישובים. ההחלטות בדבר העברת הסמכויות תקפות לא רק לשנת התקציב שבה התקבלה אלא עד להחלטה אחרת.

טבלה מס' 6 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית דרום השרון

נותן השירות		סמכות
יישוב	מועצה	
מימון	מינוי	פקח מוניציפאלי
רק קיבוצים	+	חינוך
	+	חינוך לא רשמי
חלקי		תרבות
	+	רווחה
חלקי	חלקי	תברואה
חלקי	חלקי	ביטחון
	+	היתרים ורישיונות
תחזוקה ותפעול	הקמה	מבני ציבור
תחזוקה ותפעול	הקמה	כבישים פנימיים ומדרכות
	+	הסעות תלמידים
	+	ספורט
+		גינון
+		שירותי דת
	+	תכנון ובנייה
+		מים

מהטבלה עולה כי המועצה מעבירה לוועדים המקומיים סמכויות במגוון תחומים - חינוך, תרבות, רווחה, תברואה ותחזוקת תשתיות: הקמת והפעלת ועדת תרבות יישובית; ארגון פעילות לנוער, ותיקים וגמלאים; טיפול רחובות, פינוי גזם והדברה; הפעלת משמר אזרחי, התקשרות וביצוע תחזוקת מרכיבי בטחון והתקשרות עם ספקי מים. החריגה היחידה מהעברת הסמכויות האחידה הינה בתחום החינוך לגיל הרך, שבו רק הקיבוצים מפעילים בעצמם מעונות יום וגני ילדים ואילו בשאר היישובים ניתנים שירותים אלה ישירות על ידי המועצה.

במידה והוועד המקומי מעוניין לפעול בתחומים שאינם מפורטים בכתב העברת הסמכויות, נדרשת לכך הסכמת המועצה מראש ובכתב. ראש המועצה ציין כי אצילת הסמכויות האחידה נקבעה על מנת למנוע חיכוכים ומתחים בין היישובים, שיקול משמעותי במועצה כה גדולה ומגוונת. יצוין כי היישובים הגדולים במועצה, אשר נחשבים לגדולים מאוד במגזר הכפרי גם ברמה הארצית, אינם מקבלים יותר סמכויות משאר היישובים. במועצה זו נמצא כי בהיבט העברת הסמכויות אין המועצה מתייחסת כמעט לשונות שבין היישובים, למעט נושא החינוך לגיל הרך שצוין לעיל.

המועצה האזורית דרום השרון היא המועצה המובילה בהיקף העברת הסמכויות ליישובים מבין המועצות שבדקנו. בהשוואה בין חזון המועצה לבין המצב בפועל נמצאה התאמה רבה בין הנאמר והנעשה: המועצה רואה את עצמה כגוף מאסדר ומפקח, ובהתאמה לכך היא מעבירה סמכויות רבות ליישובים ונותנת להם חופש פעולה רב, תוך פיקוח שוטף על פעילותם. תפקיד המועצה ביחס ליישובים מנוסח בחזון המועצה בצניעות ובאופן כמעט טכני, אך היא סומכת על הוועדים המקומיים ומעבירה לטיפולם נושאים רבים, יותר ממועצות אחרות בהן מודגשים להלכה במידה רבה יותר ערכי הקהילתיות והעצמת היישובים אך למעשה הן מותירות בידיהן את מרבית הסמכויות.

ה. כלים לצמצום פערים ואי שוויון: בתכנון מערך המחקר ובבניית השאלון התמקדנו בנושא של העברת סמכויות ליישובים מתוך השערה כי העברת סמכויות דיפרנציאלית היא הכלי אותו מפעילה המועצה על מנת לצמצם אי שוויון בין יישוביה. בראיונות שערכנו הופתענו לגלות כי העברת סמכויות היא רק כלי אחד בו משתמשות המועצות, ולכל מועצה יש כלים נוספים אותם היא מפעילה על מנת להתמודד עם השונות בין יישוביה, לצמצם פערים ולסייע ליישובים החלשים יותר. עם זאת, איננו יודעים כיצד מדרגת כל מועצה בפועל את היישובים מבחינת חוזק ויכולת כלכליים-חברתיים ומהי רמת השונות ביניהם במימד זה.

כמו בשאר המועצות, גם במועצה האזורית דרום השרון פיתחו כלים להתמודדות עם הצרכים והיכולות השונים של היישובים, המקבלים משנה חשיבות לאור אצילת הסמכויות האחידה לוועדים אשר תוארה לעיל. ממצאים אלה עולים הן מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה והן מהראיון עם ראש המועצה וגזבר המועצה.

הכלי המרכזי בו עושה שימוש המועצה האזורית דרום השרון לאבחנה בין יישובים הינו הכלי הכלכלי:

- ארנונת מגורים: כל הוועדים המקומיים מקבלים מהמועצה החזר של 17.5% מארנונת המגורים המשולמת על ידי התושבים, ללא קשר לשיעור הגבייה ביישוב זה או אחר. כלי זה מסייע ליישובים החלשים יותר בהם אחוזי הגבייה נמוכים יותר.
- ארנונת עסקים: נגבית על ידי המועצה מהעסקים שבתחום המועצה ועד 50% ממנה מוחזר לכלל היישובים באופן דיפרנציאלי, כלומר: היישובים החזקים מקבלים פחות מחלקם היחסי והיישובים החלשים מקבלים יותר, אף אם אין בתחומם עסקים כלל. מדיניות זו אושרה בהחלטת מועצה (פרוטוקול 30/15) לאחר דיון נוקב ומעמיק. החלטה זו התקבלה לאחר התייעצות עם היישובים הרלוונטיים ובניגוד להחלטה בדבר אצילת סמכויות, העומדת בתוקפה לאורך מספר שנות תקציב עד להחלטה אחרת, נקבע שהיא תקפה לשנת התקציב הבאה בלבד. נושא זה עלה לדיון לראשונה בקדנציה זו לגבי שנת 2016, ולא ברור מה יוחלט בהקשר זה בעתיד.
- ארנונת ועד מקומי: מוטלת בנוסף לארנונת המגורים של המועצה ובכך נוסף לוועדים מקור תקציבי חשוב. 9 יישובים במועצה מטילים ארנונת ועד מקומי בנוסף לארנונה המוטלת על ידי המועצה ו-4 מהם אף מוסמכים לגבות אותה בעצמם. בשאר היישובים המטילים ארנונת ועד, המועצה גובה אותה ומחזירה שיעור מסוים ממנה לוועד המקומי.

ו. מבט לעתיד: ראש המועצה הצביע על קושי באיוש ועדות הביקורת של הוועדים המקומיים, המורכבות (כמו חברי הוועד וחברי המועצה) ממתנדבים, והציע כי בעתיד ייבחרו חברי ועדת הביקורת ישירות על ידי התושבים. הצעה זו, המחייבת תיקון חקיקה, הועלתה על ידי ראש המועצה בעבר בפני משרד הפנים אך לא נתקבלה. כמו כן רואה ראש המועצה צורך ביצירת אוגדן מסודר מטעם משרד הפנים המנחה את פעילות הוועדים המקומיים וועדות הביקורת שלהם (צורך דומה הועלה גם במועצה האזורית בני שמעון). סוגיה חשובה נוספת הראויה לדעתו להסדרה ברורה היא ההתנהלות החשבונאית והאחרת בין ועד האגודה לוועד המקומי, ביישובים בהם קיימים שני הגופים במקביל.

לפני כעשור חיבר ראש המועצה עבודת דוקטורט בנושא של יעילות אספקת השירותים המוניציפאליים במרחב הכפרי (דלג'ו, 2006), תוך שימוש בכלי ניתוח כלכליים וסטטיסטיים. במחקרו מצא ד"ר דלג'ו כי הגודל המיטבי של מועצה אזורית בהקשר של אספקת שירותים מוניציפאליים הוא כ-20,000 נפש וכן כי נדרשים צעדי התייעלות ארגונית במועצות השונות (דלג'ו, 2006, 4).⁵⁰ עבודה זו התמקדה בעלות אספקת השירותים כפונקציה של מספר תושבי המועצה האזורית, מספר היישובים וסוגם ושטח השיפוט ושל המועצה, ובהתאם לכך הציעה מודל לחלוקת האחריות למתן השירותים לתושבים בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים. מחקרו של דלג'ו מצא, כצפוי, כי קיימים יתרונות לגודל באספקת שירותים ציבוריים וכי למרחק הממוצע בין היישובים למרכז המועצה יש השפעה על עלות מתן השירות. לפיכך, לשם הקטנת עלויות, הומלץ לספק חלק מהשירותים במודל של "אשכול יישובים". לחלופין הוצע מודל של "עירייה אזורית" המספקת שירותים לתושבים ככל עירייה אך שומרת על ייצוג היישובים וצביונם הכפרי (שם, 11). מחקר זה אף מצא, על בסיס בחינת 104 מושבים וכפרים שיתופיים, כי התושבים מעדיפים את מודל "זהות הוועדים", בו הוועד המקומי וועד האגודה החקלאית-שיתופית חד הם, היות והוא מאפשר מעורבות שוטפת של התושבים בקבלת ההחלטות ביישוב במסגרת הכלים של אסיפות תושבים ובחירות תכופות.

המחקר האמור בחן רק את עלותו הכלכלית של מתן שירות כזה או אחר ולא לקח בחשבון שיקולים חברתיים, סביבתיים ואחרים, כגון שיקולי צדק חלוקתי.

⁵⁰ בהמשך לנתונים שהובאו בפרק 6, נציין כי כיום יש 4 מועצות אזוריות המונות 15,000-20,000 תושבים; 5 מועצות המונות 20,000-25,000 תושבים, 4 מועצות המונות 25,000-30,000 תושבים ו-6 מעצות המונות מעל 30,000 תושבים. כלומר – רק 19 מתוך 54 מועצות אזוריות נמצאות, פחות או יותר, בטווח הגודל שהוגדר כמיטבי לאספקת שירותים מוניציפאליים.

שטח המועצה הינו רציף, במועצה מתגוררים 28,206 תושבים והיא מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 8. הבחירות האחרונות במועצה התקיימו בשנת 2013 ובהן נבחרו 13 וועדים מקומיים, מהם 9 ביישובים שיתופיים: בית חנניה, גבע כרמל, דור, הבונים, כרם מהר"ל, מעין צבי, נווה ים, ניר עציון ועין איילה. בשאר היישובים השיתופיים נותרה זהות הוועדים. ראש המועצה, כרמל סלע, נבחר לראשונה ב-2004 והוא מכהן כיום בכהונתו ה-3.

[illegible]

⁵¹ מתוקף הסכם היסטורי בין מדינת ישראל לבין משפחת רוטשילד, מנוהל רוב שטחו של היישוב על ידי החברה לפיתוח קיסריה. המתפקדת למעשה כוועד מקומי.

ב. חזון המועצה ומערכת היחסים בין המועצה ליישובים: מאתר המועצה ומהראיון עם סגן ראש המועצה ועם מנהל האגף המוניציפאלי עולה כי המועצה רואה בוועדים את מקור כוחה ומגדירה את עיקר תפקידה מולם בהכוונתם, סיוע בהכנת תקציבם ופיקוח על פעילותם.⁵² גם כאן, כמו במועצה האזורית דרום השרון, מצאה המועצה לנכון לפעול בעצמה במקום בו לא פועלת המדינה ובשנת 2014 הוציאה המועצה חוברת הנחיות ונהלים לעבודת הוועדים, בה כלולות הוראות הדין הרלוונטיות, על מנת לסייע לוועדים בפעילותם. במועצה זו זוכה נושא הוועדים המקומיים והקשר עם היישובים לטיפול הן על ידי הדרג הנבחר (אחד מסגני ראש המועצה שהנושא באחריותו) והן על ידי הדרג המבצע (אגף מוניציפאלי במועצה).

כמהלך אסטרטגי, הוכנה במועצה תוכנית חומש לפיתוח היישובים בשנים 2015-2019 (פרוטוקול 03/15) אשר עוסקת בפיתוח היישובים מבחינת תשתיות, מבני ציבור וכו' ונכללת בה השתתפות מסוימת של הוועדים המקומיים בביצוע הפרויקטים הללו. תוכנית זו הוכנה לאחר השלמת ביצועה של תוכנית החומש הקודמת לשנים 2010-2014. בראיון הוסבר כי במסגרת תוכנית זו מעבירה המועצה ליישובים תקציב מוניציפאלי בסך כ-3 מיליון ש"ח בשנה ותקציב פיתוח בסך כ-2 מיליון ש"ח בשנה וכן מסייעת גם בהקצאת תב"רים במקרה הצורך. לפי תוכנית החומש, היישובים יוכלו לממש את תקציבי הפיתוח המאושרים בבת אחת או בחלוקה למספר מנות, לפי נוחותם, לפי הנוסחה הבאה: על כל 1 ש"ח של המועצה היישוב מוסיף 25 אג'.

ג. פיקוח המועצה על הוועדים המקומיים: מהפרוטוקולים המתוקצרים של ישיבות המועצה, הזמינים באתר המועצה, עולה כי המועצה מבצעת באופן שוטף את תפקיד הפיקוח על הוועדים המוטל עליה עפ"י חוק, כגון אישור תקציבי הוועדים ואישור מינוי חברי ועדות הביקורת ביישובים. כמו כן, פעילות הוועדים מבוקרת באופן מדגמי על ידי מבקר המועצה. ההתייחסות לנושאים הקשורים לוועדים והדיון בהם מופיעים ברבים מן הפרוטוקולים וניתן להסיק מכך על רמת עיסוק ופיקוח גבוהה של המועצה כלפי הוועדים. בראיון נמסר כי מתקיים שיח שוטף, לרבות פגישות תכופות, בין הנהלת המועצה והוועדים.

ד. העברת סמכויות לוועדים המקומיים: גם במועצה האזורית חוף הכרמל הוחלט על העברת סמכויות אחידה לכל היישובים. במועצה זו מאושרת העברת הסמכויות לוועדים מדי שנה כחלק מאישור תקציב המועצה וכן נקבע לאלו מטרות רשאי הוועד המקומי להשתמש בתקציבו. ההחלטה האחרונה התקבלה כחלק מתהליך הכנת תקציב 2016 ומופיעה בספר התקציב של המועצה שנמסר לנו במהלך הראיון. בראיון הוסבר כי בשנים האחרונות לא היו שינויים מהותיים בהחלטה בדבר העברת הסמכויות, למעט נושא תחזוקת מקוואות ובתי עלמין שנוסף לאחריות הוועדים לפני 3 שנים. בהחלטה בדבר העברת הסמכויות נקבע עוד כי הוועד יהא רשאי להוציא הוצאות בנושאים אחרים או נוספים במידה ותהיינה לו הכנסות בנוסף על תקציבו הרגיל, המורכב מתמיכת המועצה ומגביית ארנונת ועד.

יצוין כי מידע בנושא העברת הסמכויות אינו מופיע באתר המועצה וכן לא מופיעים באתר פרטיהם של חברי הוועדים המקומיים, כלומר - למרות שהמידע הרלוונטי נמסר לנו, לבקשתנו, בשמחה – הוא אינו גלוי לכלל הציבור. ניתן לשאול מדוע המועצה נוהגת כך ואינה מנגישה נתונים אלה למרות העיסוק הרב בנושאים הנוגעים לוועדים המקומיים בישיבות המועצה – שאלה זו נותרת פתוחה.

⁵² <http://www.hof-hacarmel.co.il> (נכון לתאריך 01.06.2017).

טבלה מס' 7 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית חוף הכרמל

סמכות	נותן השירות	
	מועצה	יישוב
חינוך	+	השתתפות בשכר סייעות בגנים
חינוך לא רשמי	+	
תרבות	+	
רווחה	+	
תברואה	+	
ביטחון		תחזוקת מקלטים
היתרים ורישיונות	+	
מבני ציבור	הקמה	תחזוקה
תחזוקת תשתיות		+
הסעות תלמידים	+	
ספורט	הקמה	תחזוקה
גינון		+
שירותי דת	הקמה	תחזוקה
תכנון ובנייה	+	
מים	+	
כספים	סיוע באכיפת גביית ארנונה במידת הצורך.	כל היישובים, פרט לעין חוד, מטילים ארנונת ועד מקומי בגובה 33-40% מארנונת המועצה וגובים אותה בעצמם.

מהטבלה עולה כי המועצה האזורית חוף הכרמל הינה ריכוזית מאוד ומחזיקה את רוב הסמכויות בידה, ומאפשרת ליישובים לבצע בעצמם בעיקר תחזוקה של המתקנים הציבוריים השונים המצויים בשטחם וכן את הגינון ביישובים. גם בנושאים הנתפסים כ"רכים" או פנים-יישוביים, כגון תרבות, חינוך לא רשמי ורווחה – המועצה נותנת את השירותים ליישובים בעצמה. מועצה זו מעבירה לוועדים המקומיים שלה את היקף הסמכויות הנמוך ביותר מבין המועצות שנבדקו במחקרנו.

ניתן לראות כי במועצה זו אין כל השפעה למאפיינים כלשהם של היישובים על מידת העברת הסמכויות – לא לסוג היישוב, לא לגודלו ולא למצבו החברתי-כלכלי. מסקנה נוספת הנובעת מטבלת העברת הסמכויות היא כי נראה שקיים פער בין חזון המועצה המדגיש את העצמת הוועדים לבין העברת הסמכויות בפועל שהינה מוגבלת למדי.

ה. כלים לצמצום פערים ואי שוויון: כפי שתואר ב"תעודת הזהות" של המועצה, כוללת מועצה זו יישובים שונים ומגוונים: גדולים וקטנים, קיבוצים ומושב, יהודיים ולא יהודיים, חזקים וחלשים. בראיון אמרו סגן ראש המועצה ומנהל האגף המוניציפאלי כי חשוב למועצה לסייע ליישובים החלשים יותר שלה, אם כי לא צוין בראיון מיהם היישובים החלשים ומהי מידת הפער בין היישובים השונים. הכלים התקציביים שמפעילה המועצה:

- תקציבי פיתוח: המועצה מעבירה ליישובים תקציבי פיתוח בשני אופנים: מחצית ההקצבה היא אחידה לכל היישובים, והמחצית השנייה משתנה לפי גודל היישוב, למעט היישובים המוסדיים, הזקוקים לפחות מוסדות ציבור היות והם למעשה מוסד חינוכי שהוכר כיישוב ולא יישוב רגיל ככל היישובים.
- תקציבים ממשלתיים: במידה ויישוב זוכה בתקציב מכוח קול קורא ממשלתי – הוא רשאי להשתמש בו במלואו והמועצה אינה מקזזת סכום זה מההקצבה הרגילה ליישוב.

אמנם אין בידנו נתונים על מצבם החברתי-כלכלי של היישובים עצמם, אך ברור כי קיימים פערי יכולת בין יישובים שונים במועצה, כגון קיסריה מחד ועין חוד מאידך. לא ברור כיצד הכלים אותם ציינו המרואיינים אכן תורמים לצמצום פערים ולהקטנת אי השוויון בין היישובים, היות וכפי שראינו, במועצה זו הפרמטר היחיד המהווה שיקול ליחס שונה ליישובים שונים (לא במובן של העברת סמכויות אלא במובן של תקצוב) הוא גודל היישוב ולא מצבו הכלכלי-חברתי. אמנם ביישובים קטנים עלויות התפעול היחסיות גבוהות יותר, אך האם ניתן גם להניח שיישוב קטן הוא בהכרח גם יישוב חלש? הנחה זו אינה ברורה כלל.

בראיון הוסבר עוד כי ביישובים העירוניים הגדולים במועצה, עתלית וקיסריה, הוועד המקומי הינו ייצוגי בלבד ואינו מספק שירותים מוניציפאליים לתושבים: בעתלית ניתנים כל השירותים לתושבים ישירות על ידי המועצה ובקיסריה מנוהל היישוב בפועל על ידי החברה לפיתוח קיסריה.

ו. מבט לעתיד: המרואיינים הצביעו על הקושי המשמעותי המובנה בתפקידם של חברי הוועד המקומי, לרבות יו"ר הוועד, הנעשים בהתנדבות מלאה (בדומה לחברי המועצה).⁵³ לפיכך, הם מציעים להתיר בדין גמול מסוים לחברי הוועד המקומי או למצער החזר הוצאות ליו"ר הוועד אשר מבצע את תפקידו בהתנדבות, מקדיש לו שעות רבות וסופג עלויות שונות. בהקשר זה הוזכרה גם התחלופה הגבוהה של חברי וועדים לאורך הקדנציה, בהיותם מתנדבים המתקשים להתמיד לאורך 5 שנות כהונה.

כמו כן סבורים המרואיינים כי נדרשת הסדרה של נושא הזכויות במבני ציבור ביישובים שיתופיים, שעדיין אינו פתור עד תום למרות שעברו יותר משני עשורים מאז הקמת ההרחבות ביישובים אלה. זאת, היות והאגודות הקיבוציות והמושבות הקימו בעבר את מבני הציבור וכיום הם משמשים את כלל תושבי היישוב, לרבות מי שאינם חברי אגודה. הצעתם היא לרתום לנושא מורכב זה את מרכז המועצות האזוריות ואת רשות מקרקעי ישראל.

⁵³ יצוין כי יוזמות חקיקה שונות המציעות לתגמל חברי מועצה בכלל הרשויות המקומיות על תפקידם לא צלחו עד כה.

וקהילה, לרווחת תושבי המקום היום ותושביו בדרך".⁵⁴ תפיסת המועצה, כפי שהוגדרה בראיון שנערך עם ראש המועצה, היא כי יחידת הבסיס של המועצה הינה היישוב ועל המועצה לחזקו. כפי שנראה מייד, תפיסה זו אינה נותרת בגדר הצהרה בלבד כי אם מוטמעת בכל הרבדים: נבחרי המועצה, עובדיה ותושביה.

מהראיון ומהחומרים הרבים שנמצאו באתר עולה כי המועצה פועלת לפי תוכנית "יישוב לדורות" שהוכנה בשנים 2010-2012, שהינה תוכנית פעולה ליישובים ולוועדים המקומיים. התוכנית גובשה לאחר תהליך עמוק של שיתוף ציבור וכוללת 3 מימדים של חיי היישוב: משילות (ניהול היישוב), קהילה וקיימות חברתית. התוצר של התוכנית הוא מדריך מפורט ליישוב בכל אחד ממימדים אלה. מדי שנה נכנסים 3-4 יישובים להטמעה עמוקה של התוכנית, בסיוע יועץ ארגוני צמוד מטעם המועצה, וכיום פועלת התוכנית ב-20 יישובים מתוך 35. המימד הרלוונטי למחקרנו הוא מימד המשילות היישובית שעניינו ניהול היישובים, והוא מוגדר כשיתוף פעולה ותיאום בין כל המוסדות הנבחרים ביישוב לבין הגורמים המקצועיים במועצה תוך שיתוף הציבור. יצוין כי תוכנית זו מיועדת ליישובים היהודיים בלבד והוטמעה בכל מחלקות המועצה ובקרב חברי המליאה (פעולות ההטמעה נזכרות בפרוטוקולים של ישיבות המועצה). התוכנית לא הוטמעה ביישובי הבדואים היות והם זוכים לליווי של מינהלת ייעודית, כפי שיוסבר בהמשך.

לאור פריסתה הגיאוגרפית הנרחבת והיעדר הרצף הטריטוריאלי שלה, כפי שנראה בבירור ממפת המועצה, היא מחולקת למספר אשכולות של יישובים סמוכים. חלוקה זו באה לידי ביטוי בפריסת כוחות מג"ב, בהיערכות לחירום ולהבדיל בפעילויות תרבות אשר יוזמת ומבצעת המועצה. נזכיר כי החלוקה לאשכולות הינה דרך לייעל את מתן השירותים במועצות אזוריות גדולות (ר' האמור לעיל לגבי מחקר של ד"ר דלגיו. למרבה הפלא, מודל האשכולות אינו מיושם בדרום השרון).

ג. פיקוח המועצה על הוועדים המקומיים: באתר המועצה ניתן למצוא, בין היתר, פרוטוקולים מתוקצרים של ישיבות המועצה,⁵⁵ מהם עולות התייחסויות לא מעטות לוועדים המקומיים: מליאת המועצה מאשרת את תקציבי הוועדים המקומיים כנדרש בדיון, המועצה מדריכה את חברי ועדות הביקורת של הוועדים, נעשות פעולות הטמעה לתוכנית "יישוב לדורות" ומבקר הפנים של המועצה בודק מעת לעת גם את התנהלות הוועדים. שמות יושבי ראש הוועדים המקומיים מופיעים באתר המועצה - עובדה המעידה, לפחות ברמת הנראות הציבורית, על ההכרה הניתנת להם במועצה.

בראיון עם ראש המועצה נמסר כי המועצה שמה דגש רב על קשר עם היישובים: ראש המועצה וסגניו נפגשים מדי חודשיים עם יושבי ראש הוועדים המקומיים ומזכירי היישובים השיתופיים ומבקרים בכל יישוב פעם בחודש. בנוסף לכך קיימת במועצה מחלקת פיתוח יישובים שתפקידה ליווי שוטף של היישובים וסיוע בפיתוחם. גם באמנת השירות של המועצה, המתפרסמת באתר, מדגישה המועצה שני צירי עבודה ומחויבות: מול התושב ומול היישוב.

ד. העברת סמכויות לוועדים המקומיים: משגב הינה מועצה אזורית נוספת בה נקבעה אצילת סמכויות אחידה מהמועצה לכל היישובים. בראיון הוסבר כי ההחלטה בעניין זה התקבלה לראשונה בעקבות תיקון הצו ב-2005 ועודכנה בשנת 2008 (לאחר בחירת ראש המועצה הנוכחי) ובשנת 2015. לדברי ראש המועצה, עדכוני ההחלטה נובעים מהצורך לבחון אותה מחדש מדי מספר שנים. ההחלטה

⁵⁴ ר' אתר המועצה. החזון ואמנת השירות עודכנו לאחרונה -2016.

⁵⁵ <http://www.misgav.org.il/objDoc.asp?PID=227&OID=435426> (נכון לתאריך 01.06.2017).

בדבר העברת הסמכויות תקפה במועצה זו לא רק לשנת התקציב שבה התקבלה אלא עד לקבלת החלטה אחרת. חלוקת הסמכויות בין המועצה לוועדים נקבעה לאחרונה בהחלטת מועצה מיום 9.2.15, בה נקבע כי בכספי הוועד המועברים מהמועצה ליישובים ניתן להשתמש רק לנושאים המופיעים בכתב ההאצלה. משגב היא המועצה היחידה מבין המועצות שנבדקו אשר מפרסמת את ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים באתר המועצה.

טבלה מס' 8 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית משגב

סמכות	נותן השירות	
	מועצה	יישוב
חינוך	+	
חינוך לא רשמי		+
תרבות	+	0-3 בלבד
רווחה	+	פעילות קהילתית
תברואה	+	ניקיון שטח היישוב
ביטחון	+	
היתרים ורישיונות	+	
מבני ציבור	הקמה	תחזוקה
תחזוקת תשתיות		+ לרבות תשלום חשמל
הסעות תלמידים	+	
ספורט	הקמה	תחזוקה
גינון		+
שירותי דת	+	
תכנון ובנייה	+	
מים	+	

מטבלת הסמכויות עולה כי המועצה האזורית משגב הינה ריכוזית למדי ונותנת לתושביה ישירות את רוב השירותים. הוועדים מוסמכים, פרט לנושאי תחזוקת תשתיות ומבני ציבור, לעסוק בנושאי חינוך, תרבות ורווחה, אך זאת באופן חלקי בלבד: הוועדים אחראים לפעילת העשרה לפעוטות בגילאי 0-3, לפעילות קהילתית ולפעילויות תחזוקה שונות: ניקיון היישוב, גינון, תחזוקת מבני הציבור והתשתיות הפיזיות, כולל תחזוקת מתקני הספורט.

בדומה למועצה אזורית חוף הכרמל, גם במשגב הסביר ראש המועצה כי אצילת הסמכויות האחידה נקבעה במטרה למנוע חיכוכים ומתחים בין היישובים ומטרה זו אכן הושגה, לדבריו. בשל גודל המועצה וריחוקן הפיזי של מרכז המועצה מיישובים רבים, המועצה נותנת ישירות את השירותים להם היא מחויבת בחוק וכן שירותים בהם יש יתרון לגודל, והוועדים המקומיים עוסקים בכל הקשור לחברה היישובית, כלומר: לסוג השירות יש השפעה על השאלה מי ייתן אותו – המועצה או היישוב. לדברי ראש המועצה, לוועדים המקומיים מועברות הסמכויות שהם רוצים ויכולים לבצע, ואם הוועד אינו מפעיל את סמכותו – המועצה פועלת במקומו. על מנת להקל על הוועדים, הם רשאים להתקשר עם ספקים שעברו הליך מכרזי במועצה מבלי לנהל מכרז נוסף. אנו רואים כי במועצה זו העברת הסמכויות ליישובים אינה מושפעת ממאפייני היישובים: גודל, סוג אוכלוסייה, מצב כלכלי-חברתי וכדומה, אלא רק מסוג השירות.

אם נתבונן על טבלת הסמכויות בהשוואה לחזון המועצה, ניתן לומר כי קיים פער בין המחויבות המוצהרת של המועצה להעצמת היישובים לבין היקף הסמכויות המועברות לוועדים המקומיים בפועל. עם זאת, כפי שנראה מייד, המועצה תומכת ביישובים גם בדרכים אחרות.

ה. כלים לצמצום פערים ואי שוויון: במועצה האזורית משגב מיושמים מגוון כלים כלכליים ותקציביים לסיוע ליישובים, היות והוועדים המקומיים אינם גובים מסי וועד והם תלויים רק בכספים המתקבלים מהמועצה:

- העברה דיפרנציאלית של כספי הארנונה: (1) ביישובים היהודיים, 26% מהארנונה למגורים שגובה המועצה חוזרת ליישובים: 1/3 מסך הכספים הללו מועבר ליישובים באופן שווה ו-2/3 לפי גודל היישוב. חלוקה זו נקבעה על מנת לחזק את היישובים הקטנים, שתקורות התפעול שלהם גבוהות יחסית. אנו רואים כי בדומה למועצה האזורית חוף הכרמל, גם במשגב מושפע מודל התקצוב ליישובים ממאפיין הגודל ולא ממצבו הכלכלי-חברתי של היישוב, אולי מתוך הנחה שיישוב קטן הוא גם חלש יותר חברתית-כלכלית – הנחה שניתן לחלוק עליה, אך הדיון בשאלה זו חורג מגדרי מחקרנו. (2) היישובים הבדואיים מקבלים 150% מהארנונה הנגבית מהם ומועסקים בהם על ידי המועצה רכזים מוניציפאליים בעלי זכות חתימה. אין בידנו נתונים של אחוזי גביית הארנונה ביישובים אלה, אך ממחקרים שנעשו בעבר עולה כי שיעור גביית הארנונה ביישובי מיעוטים בישראל נמוך משמעותית משיעור הגבייה ביישובים היהודיים (פדר, 2007; שחור, 2008). לכן, לא ברור מה המשמעות הכלכלית האמיתית של התמיכה ביישובים הבדואיים, שכן 150% מסכום נמוך יהיה עדיין סכום נמוך בפני עצמו.

- מינהלת ייעודית ליישובים הבדואיים במועצה: מינהלת זו מיועדת לסיוע ליישובים הבדואיים בפעילותם השוטפת ובפיתוחם, ובראשה עומד סגן ראש המועצה אשר מתגורר באחד מיישובים אלה. יצוין כי למרות שיישובי הבדואים הם מיעוט בין יישובי המועצה (6 מתוך 35) הרי שלפחות במהלך 2 הקדנציות האחרונות מקפידה המועצה על מינוי סגן ראש מועצה בדואי, על מנת להדגיש את החשיבות שהיא רואה בקידום יישובי הבדואים. לדברי ראש המועצה, ההפרדה בטיפול המועצה ביישובים אלה לעומת היישובים היהודיים נובעת מהשוני בין שתי קבוצות היישובים המתבטא בכל מדד: חברתי, כלכלי ותרבותי. אופי היישובים (משפחתי-חמולתי ולא שיתופי) וצרכיהם שונים מהיישובים היהודיים, ולכן הוקמה המינהלת הדואגת לתת להם מענה ייעודי ומותאם. על פניו, ניתן לטעון כי לפנינו אפליה בוטה בין יישובים יהודיים ליישובי מיעוטים. לדברי ראש המועצה, לא כך הדבר אלא מדובר ביחס שונה לשונים והתאמת טיפול המועצה לצרכי כל יישוב. היות ובעבודה זו אנו בוחנים רק את נקודת מבטה של המועצה, לא נבדקה מהי עמדת היישובים עצמם בנושא זה.

- תמיכה נוספת: ראש המועצה פירט בראיון נושאים נוספים בהם מסייעת המועצה ליישובים - מתן הקצבה חודשית לתאורת רחוב לפי מספר המנורות ביישוב; סבסוד לפעוטונים; "פרויקט המיליון" – מיליון ש"ח המחולקים כל שנה בין היישובים לצרכי תחזוקת תשתיות; העברת מלוא התקבולים מהיטלי השבחה לצורך בנייה ותחזוקה של מבני ציבור ותוכנית החומש – 0.5-1 מיליון ש"ח לכל יישוב, לפי גודלו, במהלך 5 שנים לצורך בניית מתקנים ציבוריים גדולים.

ניתן לומר שהמועצה תומכת ביישובים במגוון כלים, כלכליים וארגוניים. כמו כן, המועצה שמה לה למטרה לקדם את היישובים הבדואיים הזקוקים לסיוע מוגבר. האם פעילות המועצה אכן מצמצמת פערים? שאלה זו ראויה למחקר נוסף.

1. מבט לעתיד: ראש המועצה רואה את ועד האגודה השיתופית או הקהילתית כבסיס לניהול היישוב בשל היתרון של הקשר המידי עם התושבים ויישום דמוקרטיה ישירה של אסיפות תושבים, בניגוד לוועד מקומי שנבחר לכהונה של 5 שנים ואינו מחויב להתייעץ עם התושבים במהלך כהונתו. ראש המועצה תומך מאוד במסלול זהות הוועדים בין ועד האגודה השיתופית לבין הוועד המקומי על מנת למנוע ריבוי גופי ניהול ביישוב ולהדגיש את הקהילתיות ואת הדמוקרטיה הישירה. משום כך, הוא ממליץ שכלל תושביו של יישוב נתון יתקבלו לחברות באגודה השיתופית הקיימת ביישוב.

ראש המועצה האזורית משגב מכהן גם כיו"ר ועדת הכלכלה של מרכז המועצות האזוריות ומציין כי משרד הפנים מתיר לוועדים מקומיים לגבות ארנונת וועד בגובה של עד 30% מארנונת המועצה – סכום שאינו מספיק לפעילות ומתן שירותים ברמה נאותה. לדבריו, נדרשת תוספת ארנונה של 100% מארנונת המועצה על מנת שהוועד המקומי יוכל לתפקד כראוי.

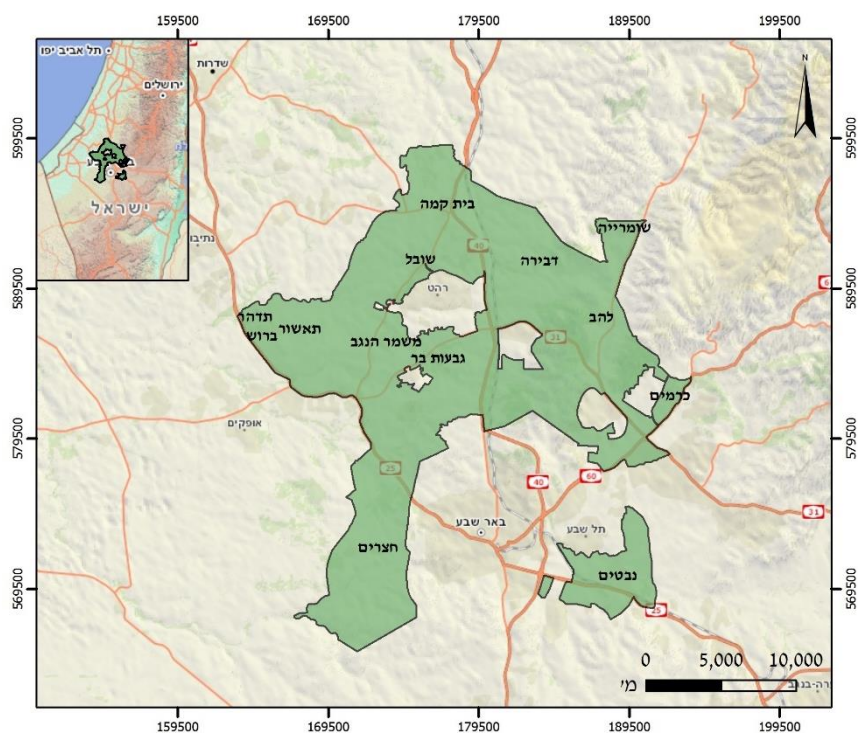
מועצה אזורית בני שמעון

א. "תעודת זהות" של המועצה: המועצה האזורית בני שמעון שוכנת במחוז הדרום והוקמה בשנת 1951. המועצה כוללת 13 יישובים והינה קטנה יחסית. במועצה יש רק יישובים יהודיים: בית קמה, ברוש, גבעות בר, דבירה, חצרים, כרמים, להב, משמר הנגב, נבטים, שובל, שומריה, תאשור ותדהר; מתוכם 8 קיבוצים, 4 מושבים ויישוב קהילתי אחד. היישוב החדש ביותר במועצה הוא גבעות בר, שהוקם בשנת 2004, ובמועצה 2 יישובים שקלטו את מפוני גוש קטיף: שומריה ודבירה. במועצה מתגוררים 8,457 תושבים והיא מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 56.7⁵⁶

ממפת המועצה להלן ניתן לראות כי רוב שטח המועצה הינו רציף, למעט שטח מושב נבטים הנפרד משאר המועצה וכן "איים" של רשויות מקומיות אחרות – רהט, להבים, לקיה וכרמית.

הבחירות האחרונות במועצה התקיימו בשנת 2013 ובבחירות אלה נבחרו וועדים נפרדים ב-3 יישובים שיתופיים: המושבים תדהר ונבטים וקיבוץ דבירה. בשאר היישובים נותרה זהות וועדים עם ועד האגודה החקלאית או הקהילתית. לדברי ראש המועצה, רוב הוועדים המקומיים פעילים, למעט ב-3 מושבים (ברוש, תדהר ותאשור). בכל היישובים שבהם נבנו שכונות הרחבה הוקמה אגודה קהילתית הכוללת קרוב ל-100% מכלל תושבי היישוב, וגם ביישובים בהם נבחר ועד נפרד, חברי הוועד שנבחרו הם חברי האגודה הקהילתית הכלל-יישובית, כלומר מתקיימת דה-פקטו זהות וועדים פרסונאלית. ראש המועצה, סיגל מורן, נבחרה לראשונה ב-2008 ושוב ב-2013.

איור 13: מפת המועצה האזורית בני שמעון



(מקור: אתר המפות הממשלתי GovMap)

⁵⁶ כל הנתונים בפרק זה מקובץ היישובים של מ"ס נכון ליום 31.12.14.

ב. חזון המועצה ומערכת היחסים בין המועצה ליישובים: אחד מערכי הליבה של המועצה, כפי שהם מתוארים באתר המועצה, הוא קהילתיות, והיא רואה עצמה כ"קהילה של קהילות": "תפקידה המרכזי של המועצה הוא לסייע ולחזק כל אחת מקהילותיה בהתאם לאורחות חייה, ובד בבד לפתח ולבסס את הקהילה האזורית ואת השירותים המשותפים. המועצה שמה את התושב במרכז העשייה כדי לייצר עבורו איכות חיים המושתתת על שירותים איכותיים, קהילה פעילה וסביבה בריאה".⁵⁷ חזון זה של המועצה דומה בעיקרו לחזון המועצה האזורית משגב, אך הדגשים בו אחרים: יש הכרה בקיומה וחשיבותה של קהילת המועצה כולה ולא רק בקהילות היישוביות.

ראש המועצה הדגישה במהלך הראיון כי המועצה מקפידה לשמר ולחזק את ה-DNA הייחודי לכל יישוב מתוך תפיסה שזהו בסיס העוצמה שלה, ובמקביל לבצע פעולות שיגבשו את הקהילה הכלל-מועצתית. ראש המועצה רואה את מהות המבנה הדו-רובדי בקיום הקהילה היישובית ובמעורבות הישירה של התושבים בניהול היישובים. בהתאם לתפיסה זו, ולאחר שהמועצה הכפילה את תושביה בעשור הראשון של המילניום, בנתה המועצה את "תוכנית העשור" לשנים 2010-2020 שהיא תוכנית אסטרטגית של המועצה אשר במרכזה היישובים, והיא מציעה ליישובים שירות של בינוי קהילתי לשם יצירת חזון יישובי וליווי תהליכי שינוי וקליטה ביישובים.⁵⁸ תוכנית העשור גובשה לאחר תהליך עומק של שיתוף ציבור ומוטמעת באמצעות כנסים והשתלמויות של כל הגורמים הרלוונטיים: חברי מליאת המועצה, חברי הוועדים המקומיים ועובדי המועצה.

ג. פיקוח המועצה על הוועדים המקומיים: מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי המועצה מבצעת פיקוח שוטף על התנהלות הוועדים המקומיים וכמעט בכל פרוטוקול שנבדק קיימת החלטה הנוגעת לוועדים או התייחסות אחרת אליהם. המועצה מאשרת את תקציבי הוועדים ואת הרכב ועדות הביקורת שלהם, וכן דנה בבקשות להעלאת ארנונת ועד ביישובים המבקשים זאת. רמה דומה של פיקוח נמצאה ברוב המועצות שנבדקו, למעט במועצה האזורית בוסתאן אל מרג', בה הוועדים אינם פעילים. ראש המועצה ציינה כי ועד מקומי אשר לא מגיש את תקציבו לאישור במועד חשוף לסנקציות מצד המועצה, כגון עיכוב העברת כספים. כמו כן נאמר כי הפרוטוקולים מתוקצרים ואינם מתומללים על מנת לאפשר לחברי המועצה להתבטא בחופשיות.

ד. העברת סמכויות לוועדים המקומיים: בראיון שנערך עמה מסרה ראש המועצה כי ההחלטה בדבר חלוקת סמכויות בין המועצה לוועדים התקבלה לראשונה בשנת 2005 בעקבות תיקון הצו ועודכנה בשנת 2012 לאחר סיום התהליך האסטרטגי במועצה אשר תואר לעיל. על העברת הסמכויות למדנו הן מהראיון והן מדוגמאות להסכמים שנחתמו בין המועצה ליישובים שנמסרו לנו לאחר הראיון – המידע אינו קיים באתר המועצה.

במועצה זו קיימים שני מסלולים שונים להעברת סמכויות: הראשון כולל את הקיבוצים והיישוב הקהילתי (להלן קיבוצי/קהילתי) והשני מיועד למושב (להלן מושבי). זוהי המועצה היחידה מבין המועצות שנבדקו שבה קיימת העברת סמכויות דיפרנציאלית, כפי שעולה מהטבלה הבאה:

⁵⁷ <http://www.bns.org.il> (נכון לתאריך 01.06.2017).

⁵⁸ שם

טבלה מס' 9 – מיפוי הסמכויות במועצה האזורית בני שמעון

הסמכות	קיבוצים ויישוב קהילתי		מושבים	
	יישוב	מועצה	יישוב	מועצה
חינוך	+			+
חינוך לא רשמי*	- יישוב: מועדוני נוער ותנועות נוער, חינוך לגיל הרך - מועצה: חוגים	- הסמכות עברה באופן חלקי לוועד המקומי - יישוב: מועדוני נוער ותנועות נוער - מועצה: חוגים וחינוך לגיל הרך		
תרבות	+			+
רווחה	+			+
תברואה	+			+
איכות סביבה		+		+
ביטחון		+	+	
בטיחות וגני משחקים	+			+
היתרים ורישיונות	- יישוב: קבלת בקשות לרישיון עסק - מועצה: טיפול בבקשות	- הסמכות עברה באופן חלקי לוועד המקומי - יישוב: קבלת בקשות לרישיון עסק - מועצה: טיפול בבקשות		
תחזוקת תשתיות	+			+
הסעות תלמידים		+		+
ספורט		+		+
גינון	+			+
תיירות ויזמות	+		+	

* חינוך לגיל הרך, חוגים, תנועות נוער, מועדוני נוער וכדומה.

מהנתונים המוצגים בטבלה עולה מסקנה ברורה - בקיבוצים וביישוב הקהילתי המועצה מעבירה סמכויות רבות מאוד לוועדים המקומיים בנושאים שונים, ואילו במושבים המועצה נותנת את רוב השירותים בעצמה, לרבות בנושאים שאינם נושאי ליבה, כגון גינון, תרבות וחינוך בלתי פורמאלי. במועצה זו משפיע סוג היישוב, ולמעשה אופיו החברתי-כלכלי, על הסמכויות שהוא מקבל מהמועצה. ההבדל המרכזי בין המסלולים הוא הגורם המבצע שירותים מסוימים: במודל הקיבוצי/קהילתי שירותים כגון גינון, ניקיון, תחזוקה ותאורה ניתנים על ידי הוועד המקומי, ובמודל המושבי מבצעת המועצה ישירות שירותים אלה.

נשאלת השאלה: כיצד ניתן להסביר את ההבדלים בתכנם של שני המסלולים? במועצה זו המושבים מהווים מיעוט מבין כלל יישובי המועצה, ולדברי ראש המועצה הם גם חלשים יותר במימד החברתי-כלכלי לעומת הקיבוצים והיישוב הקהילתי. משום כך החליטה המועצה להעביר ליישובים החזקים יותר סמכויות רבות יותר - הקיבוצים מקבלים יותר מהמושבים.

הביטוי המעשי של השוני בין המסלולים מתבטא, בין היתר, בכך שבקיבוצים קיימים בעלי תפקידים שונים הממונים על מגוון נושאים, בהנחיית המועצה ובמינויה: אחראי שירותים מוניציפאליים, מנהל חינוך יישובי, מנהל חינוך חברתי ואחראי רווחה. כמו כן, הקיבוצים מפעילים בעצמם את מערכת החינוך לגיל הרך ואת מערך הפעילות של החינוך הבלתי פורמאלי, לרבות גיוס והעסקת מדריכים. לקיבוצים מועברות סמכויות בתחום הרווחה, כגון הפעלת ועדת רווחה והפעלת צוות חירום יישובי (צח"י), הם נותנים בעצמם חלק משירותי התברואה, כגון טיפול ואחזקת שטחי ציבור, תחזוקת מתקני האשפה וטיפול במזיקים וכן מבצעים בעצמם את הגינון ביישוב. הקיבוצים מתחזקים בעצמם את גדרות היישובים, לרבות השערים והתאורה.

למושבים, לעומת זאת, מעבירה המועצה סמכויות בודדות בלבד, כגון דיווח על מצבים חריגים והפעלת צוות צח"י, אחזקת מערכת המים ומינורי רכז בטחון.

העברת הסמכויות אינה אקראית או ספוראדית, אלא מעוגנת בהסכמים שנחתמו בין המועצה לבין כל אחד מהיישובים. מול כל יישוב נחתם בשנת 2012 "הסכם יחסים ושירות" המעגן את תחומי האחריות של המועצה והוועדים המקומיים. ראש המועצה ציינה כי במידה ולא ברור לתושבים מיהו הגורם האחראי למתן שירות מסוים, הם יכולים לקבל את המידע במוקד המועצה אשר מפנה אותם ישירות לגורם המטפל.

ראש המועצה הבהירה כי לאצילת הסמכויות הבלתי אחידה יש לעתים מחירים כספיים ופוליטיים: מתן שירות מסוים על ידי כל יישוב בנפרד עלול להיות יקר יותר מאשר מתן השירות על ידי המועצה; יתרה מזאת – החלטה על העברת סמכויות דיפרנציאלית עלולה ליצור מתחים בין היישובים ובין חברי המועצה ולהקשות פוליטית על ראש המועצה. כפי שראינו, מועצות אחרות נימקו את החלטתן להעברת סמכויות אחידה גם ברצון להימנע ממתחים אלה. עם זאת, ראש המועצה סבורה כי ההחלטה מוצדקת לאור השונות בין היישובים והצורך לתת לכל יישוב מענה שיהלום את יכולתו ואת צרכיו. משום כך מוכנה ראש המועצה לשאת ב"מחירים" הכלכליים והפוליטיים האמורים על מנת לסייע ליישובים ככל הנדרש ובמקביל לחזק את הקהילה האזורית ואת השירותים המשותפים.

ניתן לתהות האם הייתה מתקבלת אותה החלטה בדבר העברת סמכויות דיפרנציאלית לו היו מספר היישובים וסוג היישובים במועצה גדול יותר, שכן ראינו כי ב-3 המועצות האחרות שנבדקו, בהן מספר היישובים כפול או יותר מכפול ממספר היישובים בבני שמעון, העברת הסמכויות היא אחידה. לשאלה זו איננו יכולים להשיב.

אם נשווה את חלוקת הסמכויות במועצה האזורית בני שמעון לחזון המועצה שהוגדר על ידה, ניתן לומר שהם עולים בקנה אחד זה עם זה. המועצה מעבירה חלק מסמכויותיה ליישובים, באופן המכיר בשונות ביניהם.

ה. כלים לצמצום פערים ואי שוויון: במועצה זו משפיעה השונות בין היישובים על העברת הסמכויות, וראש המועצה רואה בכך את הכלי המרכזי לצמצום פערים בין היישובים. ראש המועצה מוכנה "לשחרר" את היישובים החזקים מהתלות במועצה ולהקדיש להם פחות משאבי פיקוח וביצוע על מנת להתמקד ביישובים החלשים יותר (ניתן להשוות זאת להפחתת רמת הפיקוח של משרד הפנים על רשויות מקומיות המוגדרות כ"עיריות איתנות" לעומת שאר הרשויות המקומיות). היות ומחקר זה בוחן רק את נקודת המבט של המועצה ואינו בודק את היישובים, מעניין יהיה לראות במחקר המשך מהי עמדת היישובים והאם כלי המדיניות שמפעילה המועצה אכן משיגים את מטרותם.

בראיון עם ראש המועצה הוסבר כי כל היישובים מקבלים מהמועצה בסיס תקציב שווה, שאינו תלוי בסכום הארנונה ששילמו תושביו למועצה. דרך חישוב זו מהווה, כשלעצמה, סיוע ליישובים החלשים שתקבולי הארנונה מהם נמוכים יותר לאור פטורים מארנונה ואחוזי גבייה נמוכים. חשוב לציין כי תמיכת המועצה מהווה רק חלק מתקציבו של הוועד המקומי, אליה מתווספים דמי חבר לאגודה הקהילתית המשולמים על ידי התושבים ואגרת שמירה, הנגבית על ידי המועצה ומועברת לוועד. בהתאם לשני מסלולי העברת הסמכויות שתוארו לעיל, המועצה מקזזת מתקציב התמיכה במושבים את עלות השירותים המסופקים ישירות על ידה, ואילו לקיבוצים וליישוב הקהילתי מועבר התקציב כמעט ללא קיזוז.

היות והמועצה מקזזת מתמיכתה במושבים את עלות השירותים אותם היא מספקת בעצמה במקומם, הרי שבפועל התמיכה העודפת שהם מקבלים לעומת יתר היישובים אינה כה גבוהה וניתן

להצביע על פער בין הצהרות המועצה בדבר צמצום פערים לבין פעילותה הלכה למעשה. עם זאת, כאשר המועצה נותנת בעצמה שירותים לתושבי המושבים היא מבטיחה שהשירות אכן ניתן ברמה נאותה, וייתכן שלו היו הוועדים ביישובים אלה אחראים למתן השירותים בעצמם, הייתה רמת השירות נמוכה יותר, היות וידוע כי, ככלל, ברשויות מקומיות חלשות איכות ומגוון השירותים לתושבים נמוכים יותר מאשר ברשויות מקומיות חזקות (Hananel, 2009).

ו. מבט לעתיד: במועצה הוכנה בשנת 2012 אמנת שירות בין המועצה לתושבים, המופיעה באתר המועצה.⁵⁹ היות ואין בחוק הסדרה ברורה של משולש היחסים מועצה-וועד-תושב, פועלת ראש המועצה ליצירת אמנת שירות דו-רובדית פנימית לכל יישוב על מנת לעגן את המחויבות של כל גורם – המועצה והוועדים – למתן השירותים לתושבים. ראש המועצה מעוניינת לקדם מודל לפיו הדין יקנה סמכויות לאגודות הקהילתיות הכלל-יישוביות לניהול היישובים, זאת היות והוועד המקומי נתפס ככלי משפטי בלבד שהקשר השוטף שלו לתושבים מועט – הוא נבחר אחת ל-5 שנים ואינו מחויב במתן דין וחשבון שוטף לתושבים או בהתייעצות עמם.⁶⁰ באגודות הקהילתיות, לעומת זאת, מתקיימת דמוקרטיה ישירה ושוטפת ויכולת התרומה וההשפעה של התושבים גדולה הרבה יותר. כפי שראינו בפרק הקודם, בעמדה דומה מחזיק גם ראש המועצה האזורית משגב.

⁵⁹ <http://www.bns.org.il> (נכון לתאריך 01.06.2017).

⁶⁰ בכל היישובים בבני שמעון קיימת אגודה קהילתית, הכוללת את כלל תושבי היישוב: חברי האגודה הקיבוצית/מושבית המקורית ותושבי ההרחבות כאחד. אגודות אלה אינן מוכרות בצו כגוף בעל סמכויות מוניציפאליות.

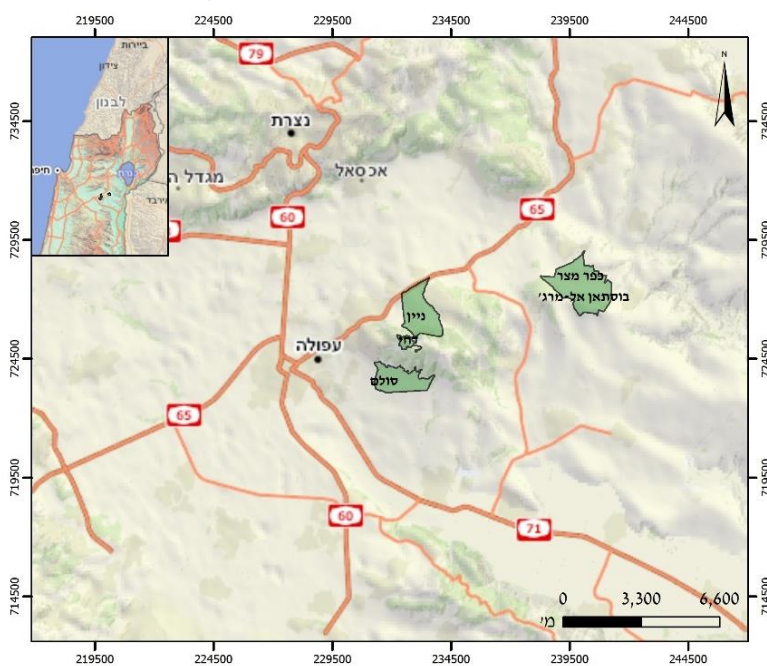
מועצה אזורית בוסתאן אל מרג'

א. "תעודת זהות" של המועצה: המועצה האזורית בוסתאן אל מרג' שוכנת במחוז הצפון. שטח המועצה היה חלק מהמועצה הכפרית נוף הגליל שהוקמה בשנת 1994 והפך למועצה עצמאית בשנת 2001. המועצה הינה מהקטנות בישראל ומורכבת מ-4 יישובים בלבד, כולם יישובי מיעוטים לא שיתופיים: דחי, כפר מצר, ניין וסולם. היישובים במועצה דומים זה לזה, לדברי ראש המועצה, ביכולותיהם ובמצבם החברתי-כלכלי ואין פערים משמעותיים ביניהם.

למרות מספר היישובים הקטן, לא קיימת רציפות טריטוריאלית של שטח המועצה, כפי שניתן לראות ממפת המועצה להלן. במועצה מתגוררים 7,333 תושבים והיא מהרשויות המקומיות החלשות בישראל - מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 2.

נבחר המועצה הודחו מתפקידם על ידי שר הפנים בשנת 2009 עקב אי אישור תקציב, גירעונות כבדים וליקויים בתפקודה. המועצה נוהלה על ידי ממונים מטעם משרד הפנים אשר התחלפו מספר פעמים ולא הצליחו לייצב את מצבה הכספי ולשפר את מצבה הארגוני. הבחירות האחרונות במועצה התקיימו בדצמבר 2014 ובהן נבחרו וועדים מקומיים בכל היישובים. המועצה שנבחרה בבחירות אלה פועלת תחת אילוצי תוכנית הבראה שנחתמה מול משרד הפנים. ראש המועצה, אחמד זועבי, כיהן בשנים 2002-2009 ונבחר שוב ב-2014.

איור 14: מפת המועצה האזורית בוסתאן אל מרג'



(מקור: אתר המפות הממשלתי GovMap)

ב. מערכת היחסים בין המועצה ליישובים: מהראיון עם ראש המועצה עולה כי הוועדים המקומיים במועצה זו קיימים "על הנייר" בלבד, אינם מקבלים סמכויות כלשהן מהמועצה, אינם מתוקצבים על ידה ואינם פעילים. הסיבה לכך, לדבריו, היא כי שיעור ניכר של התושבים מקבלים הנחות בארנונה ולא ניתן להטיל עליהם מסי וועד מקומי. לפיכך, המועצה פועלת ישירות מול התושבים בכל נושא. גם עיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה, אשר רובם מופיעים באתר המועצה, מעלה כי המועצה

אינה עוסקת כלל בוועדים המקומיים, תפקודם וסמכויותיהם. בגדרי מחקר זה לא נבדקה נקודת המבט של היישובים – נושא זה ראוי למחקר נוסף.

ג. מבט לעתיד: מהראיון עם ראש המועצה עלה כי בעבר, בתקופת המועצה הכפרית נוף הגליל, הועסקו בכל יישוב רכזים מוניציפאליים ששכרם שולם על ידי המועצה והיו אמונים על הקשר בין היישובים והמועצה. כשמצבה הכלכלי והארגוני של המועצה ישתפר, שואף ראש המועצה להעסיק שוב רכזים כאמור. ראש המועצה מציין כי בעתיד, כשהיישובים יתחזקו, יש מקום להעביר להם סמכויות בנושאי "איכות חיים".

ריכוז חלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדים

להלן ריכוז הממצאים בנוגע לחלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדים, הכוללים את התשובות לשאלה מס' 10 בשאלון והתייחסויות נוספות לנושא העולות מהראיונות וממסמכים שהתקבלו מהמועצות. בטבלה שלהלן, המענה לשאלה האם נושא מסוים (קרי: סמכות מסוימת) הועבר לוועדים המקומיים הוא: לא (הנושא נותר בטיפול המועצה), חלקי (קיימת העברה חלקית של הנושא או שעבר לחלק מן היישובים) או מלא (העברה מלאה).

טבלה מס' 10 – ריכוז חלוקת הסמכויות בין המועצות לוועדים*

נושא	שם המועצה				
	בוסתאן אל מרג'	בני שמעון	דרום השרון	חוף הכרמל	משגב
מספר תושבים	7,333	8,457	30,129	28,206	25,717
מספר יישובים	4	13	31	26	35
שטח בקמ"ר	8.92	394.12	96.7	183	164.5
אשכול חברתי-כלכלי	2	7	8	8	7
כספים – הוועדים גובים ארנונה מקומית	לא	חלקי	חלקי	חלקי	לא
חינוך רשמי (גני ילדים, בתי ספר, חינוך מיוחד)	לא	לא	לא	חלקי	לא
חינוך לא רשמי (מועדוני נוער, תנועות נוער, חוגים)	לא	חלקי	מלא	לא	מלא
רווחה (פעילות קהילתית, מועדוני קשישים, ייעוץ)	לא	חלקי	מלא	לא	חלקי
תברואה (גינון, ניקיון, אשפה)	לא	חלקי	חלקי	לא	חלקי
איכות סביבה (מחזור, שירותים וטרינריים)	לא	חלקי	לא	לא	לא
רישוי עסקים	לא	חלקי	לא	לא	לא
ביטחון	לא	חלקי	מלא	חלקי	לא
הקמת תשתיות	לא	לא	לא	לא	לא
תחזוקת תשתיות ומבני ציבור	לא	חלקי	מלא	מלא	מלא
תרבות	לא	חלקי	חלקי	לא	חלקי
ספורט	לא	חלקי	מלא	חלקי	חלקי
שירותי דת	לא	לא	מלא	חלקי	לא

*מקרא: ■ סמכות עברה לוועד המקומי באופן מלא; ■ סמכות עברה באופן חלקי; ■ סמכות נותרה בידי המועצה.

המסקנה הבולטת מהטבלה היא כי המועצה האזורית דרום השרון מעבירה את היקף הסמכויות הגדול ביותר לוועדים, בהפרש ניכר מהמועצות האחרות. אחריה המועצה האזורית משגב והמועצה האזורית בני שמעון, ואילו המועצה המעבירה את היקף הסמכויות הנמוך ביותר היא המועצה האזורית חוף הכרמל. המועצה האזורית בוסתאן אל מרג' אינה מעבירה סמכויות כלשהן לוועדים ואינה בת השוואה למועצות האחרות. בנוסף, נקל לראות כי יש נושאים בהם אף אחת מהמועצות שנבדקו לא העבירה אותם לטיפול הוועדים (הבולטים ביותר – רישוי עסקים והקמת תשתיות) ונושאים אשר הועברו על ידי רוב המועצות לוועדים (כגון תחזוקת תשתיות והפעלת מרכיבי בטחון).

ניתן להציע מספר הסברים אפשריים לשונות שנמצאה בין המועצות: גודל המועצה – הן מבחינת מספר היישובים והן מבחינת שטח השיפוט, מדיניות המועצה או מאפייני היישובים וכן סוג הסמכות. דומה כי גודל המועצה אינו מהווה אינדיקציה להיקף העברת הסמכויות, שכן ב-3 מועצות הדומות למדי זו לזו בגודלן (דרום השרון, חוף הכרמל ומשגב) רמת העברת הסמכויות לוועדים שונה לגמרי.

לעומת זאת, התשובה לשאלה באיזו סמכות מדובר משפיעה על התשובה לשאלה האם המועצה תחזיק בסמכות זו או תעביר אותה לוועדים המקומיים: רוב המועצות שומרות בידיהן את הסמכויות בנושאי חינוך רשמי, איכות סביבה, רישוי עסקים, הקמת תשתיות ומתן שירותי דת ומנגד רובן מעבירות לוועדים (באופן חלקי או מלא) סמכויות של תחזוקת תשתיות ומבני ציבור, הפעלת חינוך לא רשמי וכן עיסוק בתרבות ובספורט.

האם מאפייני היישובים משפיעים על הסמכויות שיקבלו? ברוב המועצות שנבדקו נמצא כי העברת הסמכויות לוועדים היא אחידה, קרי – למאפייני היישוב כגון גודל, סוג היישוב וסוג האוכלוסייה אין השפעה על מידת העברת הסמכויות. הרחבה בסוגיית השפעת המאפיינים השונים של היישובים על העברת הסמכויות, כפי שהוגדרו בהשערות המחקר, תובא בפרק הבא.

לוח 3: מסקנות ביניים בנושא העברת הסמכויות

- נמצאה שונות רבה בהיקף העברת הסמכויות לוועדים במועצות שנבדקו: מחוסר העברה מוחלט (בוסתאן אל מרג'), דרך העברת סמכויות מעטה יחסית (בני שמעון, משגב וחוף הכרמל) ועד העברת סמכויות רבה (דרום השרון).
- לסוג הסמכות או השירות יש השפעה על השאלה מי ייתן אותו – המועצה או הוועד המקומי. שיקולים משפיעים: סמכות ליבה/לא, יתרון לגודל ומאפיין חברתי/יישובי לשירות.
- גודל המועצה אינו משפיע על היקף העברת הסמכויות אך ייתכן כי העברת סמכויות דיפרנציאלית אפשרית רק במועצה בה מספר היישובים קטן.
- 3 מ-4 המועצות המעבירות סמכויות לוועדים בחרו בהעברת סמכויות אחידה ורק באחת נמצאה העברה דיפרנציאלית (2 מסלולים בבני שמעון, לפי סוג היישוב).
- 3 מ-4 המועצות המעבירות סמכויות לוועדים מקבלות את ההחלטה בנושא מדי מספר שנים, לפי הצורך. רק מועצה אחת (חוף הכרמל) כורכת את ההחלטה עם אישור תקציב המועצה מדי שנה.
- גודל היישוב אינו משפיע על היקף הסמכויות המועברות אליו אך כן משפיע על תמיכה כלכלית של המועצה בו (חוף הכרמל ומשגב).
- סוג היישוב משפיע במידה מסוימת על יחס המועצה אליו – כך ההעברה הדיפרנציאלית לפי סוג היישוב בבני שמעון וכן המינהלת המיוחדת ליישובי הבדואים במשגב. עם זאת, ניתן לטעון כי מדובר בעצם במצבו החברתי-כלכלי של היישוב ולא דווקא בסוגו.
- כל המועצות ציינו כי ידוע להן מצבו החברתי-כלכלי של כל יישוב אך לא ציינו כיצד מדורגים היישובים בפועל. מסקנה בולטת היא הצורך בדירוג חברתי-כלכלי אובייקטיבי ואחיד ליישובים אשר אינו קיים כיום.
- העברת הסמכויות אינה משמשת, ברוב המועצות, ככלי לצמצום פערים וחזוק יישובים חלשים. למטרה זו משמשים כלים תקציביים וארגוניים אחרים.

מידע משלים

לשם השלמת התמונה, נציג בפרק זה מידע נוסף אשר התקבל ממענה המרואיינים לשאלון: ממצאים הנוגעים לשאלות מפתח בשאלון וכן עמדותיהם של המרואיינים באשר להיגדים שונים הכלולים בשאלון.

תשובות לשאלות מפתח בשאלון

השאלון שבו השתמשנו כוון, בין היתר, לשפוך אור על התהליכים המתקיימים במועצות מאחורי הקלעים: כיצד קובעת המועצה דירוג חברתי-כלכלי של היישובים? מהו הנוהל לקבלת ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים ובאיזו מידה קיימת התייעצות עם היישובים? מהם הגורמים המקשים על הוועדים להפעיל את הסמכויות שקיבלו? (לריכוז התשובות לכל השאלות ר' נספח ה).

מצאנו כי באף אחת מן המועצות אין הליך רשמי של קביעת דירוג חברתי-כלכלי של היישובים אך כל מועצה יודעת היטב מהו מצבו ומהן יכולותיו של כל יישוב לאור העבודה השוטפת וארוכת השנים עם היישובים. בחלק מהמועצות אכן היישובים המוגדרים על ידן כחלשים יותר (המושבים בבני שמעון והיישובים הבדואיים במשגב) מקבלים פחות סמכויות או זוכים לסיוע מיוחד.

ברוב המועצות לא קיים נוהל כתוב לקבלת ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים המקומיים. ניתן להסיק מכך כי המועצות מעדיפות לשמור על גמישות בנושא ולא לכבול עצמן, אם כי אולי ראוי שבנושא זה חשוב יהיה קיים נוהל מסודר – אם מטעם משרד הפנים ואם כזה שנכתב על ידי המועצות עצמן.

בניגוד לצפוי, הליך סדור של התייעצות עם היישובים לפני קבלת ההחלטה על העברת סמכויות אינו קיים בכל המועצות. ממצא זה מעורר את החשש שמא קולם של היישובים אינו נשמע באופן מלא וסדור עובר להחלטה, שהינה גורלית לתפקודם וברוב המועצות עומדת בתוקפה למשך מספר שנים.

נמצא כי בכל המועצות נפגע מימוש הסמכויות שהועברו עקב קשיי מימון וחוסר כוח אדם מקצועי מצד הוועדים. העובדה שקושי זה צוין בכל המועצות, השונות זו מזו במאפייניהן, מעלה את ההשערה שמדובר בקושי מבני או רגולטורי כללי שיש לתת עליו את הדעת.

עמדות המרואיינים ביחס להיגדים שונים

אחרי שראינו את המענה לשאלות העובדתיות שנשאלו המרואיינים נציג להלן את סיכום עמדותיהם ביחס להיגדים כלליים שונים העוסקים במערכת היחסים בין המועצה האזורית והוועדים המקומיים, אשר נכללו בשאלון. בהתאם לשאלון, מדורגות התשובות כך: 1 = לא מסכים כלל, 2 = מסכים מעט, 3 = מסכים במידה בינונית, 4 = מסכים במידה רבה, 5 = מסכים לחלוטין.

לאור האמור בפרק הניתוח לעיל באשר למועצה האזורית בוסתאן אל מרג', ההיגדים אינם רלוונטיים עבורה.

טבלה מס' 11 – עמדות המרואיינים ביחס להיגדים שונים

ההיגד	שם המועצה				
	ממוצע	משגב	חוף הכרמל	דרום השרון	בני שמעון
1. מערכת היחסים בין המועצה לוועדים טובה	3.25	5	4	4	5
2. קיימות אי הסכמות עם היישובים בנוגע להעברת הסמכויות	1.5	1	2	1	3
3. חלק מהיישובים היו רוצים יותר סמכויות ממה שקיבלו	1.25	1	2	2	1
4. חלק מהיישובים היו רוצים פחות סמכויות ממה שקיבלו	2.25	4	2	2	5
5. קיימת חלוקת סמכות ואחריות ברורה בין המועצה לוועדים	3	4	4	4	4
6. יש נושאים שלא ברור מי מטפל בהם – המועצה או הוועד המקומי	1.5	1	1	2	3
7. עבודה ישירה של המועצה מול התושבים היא דרך הפעולה הנכונה	2.5	2	3	5	2
8. הוועדים המקומיים מבינים טוב יותר את צרכי היישוב לעומת המועצה	3	4	5	2	5
9. ביישובים השיתופיים יש חיכוכים רבים בין ועד האגודה לוועד המקומי	1.5	2	2	3	1
10. ביישובים השיתופיים יש חלוקת תפקידים ברורה בין ועד האגודה לוועד המקומי	2.25	4	3	3	3
11. הוועד המקומי הוא החוליה המקשרת בין התושבים למועצה	3.5	1	5	4	5
12. העברת סמכויות לוועדים מגדילה את אי השוויון במועצה	1.5	1	1	1	4
13. הוועד המקומי ביישובים השיתופיים מהווה גוף נוסף ומיותר, די בוועד האגודה	2	5	2	2	4
14. המועצה פועלת באחריות תקציבית גדולה יותר מזו של הוועדים	1.75	1	1	5	1
15. קיים אמון בין המועצה לוועדים	2.75	5	4	2	5
16. העברת סמכויות לוועדים גורמת לירידה ברמת השירות	1	1	1	1	2
17. ההחלטות בדבר העברת סמכויות שקופות לציבור	2.5	5	5	4	1
18. יש לקבוע בחקיקה סמכויות מינימאליות של הוועד המקומי	1	1	1	2	1
19. יש להבטיח למועצה גמישות בהחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים	3.75	5	5	5	5

מעיון בטבלה עולות מספר מסקנות לגבי עמדותיהם העקרוניות של המרואיינים באשר למערכת היחסים בין המועצה לוועדים המקומיים. נבחן תחילה את ההיגדים הבולטים מבחינת רמת ההסכמה הממוצעת. ההיגדים שזכו למידת ההסכמה הממוצעת הגבוהה ביותר הם, בסדר יורד: "יש להבטיח למועצה גמישות בהחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים" (3.75), "הוועד המקומי הוא החוליה המקשרת בין התושבים למועצה" (3.5) ו-"מערכת היחסים בין המועצה לוועדים טובה" (3.25). ההיגדים שזכו למידת ההסכמה הנמוכה ביותר הם, בסדר עולה: "העברת סמכויות לידי הוועדים גורמת לירידה ברמת השירות" ו"יש לקבוע בחקיקה סמכויות מינימאליות של הוועד המקומי" (1), ו"חלק מהיישובים היו רוצים יותר סמכויות ממה שקיבלו" (1.25).

לגבי חלק ניכר של ההיגדים שעליהם חיוו המרואיינים את דעתם ניתן לזהות מגמה ברורה של הסכמה או אי-הסכמה, קרי – קיימת תמימות דעים בין המועצות בנושאים העקרוניים עליהם נשאלו, על אף השוני במאפייניהן ובהחלטות שקיבלו בדבר העברת סמכויות לוועדים. כך, כל המרואיינים הגדירו את מערכת היחסים עם הוועדים כטובה ודיווחו כי כמעט ולא קיימות אי הסכמות עם היישובים לגבי הסמכויות המועברות. ברוב המועצות היישובים אינם מעוניינים ביותר סמכויות מאשר קיבלו בפועל ובכל המועצות סברו המרואיינים כי קיימת חלוקת סמכויות ברורה בין הוועדים למועצות. רוב המשיבים מאמינים שהוועד המקומי הינו החוליה המקשרת בין התושבים למועצה וכי קיים אמון בין המועצה לוועדים.

רוב המשיבים אינם מסכימים עם הטענה שהעברת סמכויות לוועדים פוגעת ברמת השירות הניתן לתושבים ומתנגדים נחרצות לקביעת סמכויות מינימאליות של הוועדים בחוק. בהתאם לכך, קיימת תמיכה גורפת למצב החוקי הקיים, לפיו למועצות יש חופש פעולה נרחב בקבלת ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים. להבנתנו, לאור הראיונות שקיימנו, תמיכה זו אינה נובעת רק מנחות מינהלית או פוליטית של ראשי המועצה המכהנים בשמירת המצב הקיים, אלא מאמונה אמיתית בכך שלאור השונות הגבוהה בין המועצות ובין היישובים, נכון וראוי יותר לאפשר לכל מועצה לעצב בעצמה עבור עצמה את אופן חלוקת הסמכויות המתאים לה ולמצוא את נקודת האיזון בין מתן השירות ישירות לתושבים לבין העברתו לוועדים המקומיים.

נפנה כעת למידת השונות בין המרואיינים ביחס להיגדים: שונות גבוהה בין המרואיינים נמצאה לגבי מיעוט ההיגדים, כך באשר לשאלה האם היישובים היו רוצים פחות סמכויות מאלו שקיבלו, לאמירה לפיה עבודה ישירה של המועצה מול התושבים היא דרך הפעולה הנכונה ולטענה הנגדית, האומרת שהוועדים מבינים טוב יותר מהמועצה את צרכי התושבים.

אשר ליישובים השיתופיים בהם קיים ועד מקומי השונה מוועד האגודה – עמדת המרואיינים היא כי כיום לא קיימים עוד חיכוכים רבים בין שני הגופים הללו, והם ציינו בראיונות כי המצב כיום טוב יותר מזה שהיה קיים בעבר. לא ניתן לזהות הסכמה בין המועצות לגבי האמירה לפיה הוועד המקומי ביישובים השיתופיים מהווה גוף נוסף ומיותר, אם כי בחלק מהמועצות אכן סברו המשיבים כי המצב החוקי הקיים, המאפשר כפל וועדים ביישובים השיתופיים, אינו רצוי.

מעניין לציין כי רוב המשיבים סברו כי ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים צריכה להיות שקופה לציבור, אך ברוב המועצות החלטה זו לא הייתה זמינה באתר האינטרנט של המועצה ונמסרה לנו (אמנם בשמחה) לאחר הראיון. בחלק מהמועצות ציינו בראיון כי דרישת השקיפות מתמלאת בכך שנציגי הציבור, קרי חברי המועצה, נחשפים להחלטה. בנקודה זו עמדתנו שונה לחלוטין ולדעתנו החלטה מהותית מעין זו חייבת להיות חשופה וזמינה לעין כל באתר המועצה.

אם נתבונן על תשובות המרואיינים לאור חזונה של כל מועצה שתואר בפרקי הניתוח לעיל לגבי כל מועצה, נוכל להבין במידה רבה מדוע הובעה במועצה מסוימת עמדה מסוימת ולא עמדה אחרת לגבי ההיגדים השונים. במועצות האזוריות בני שמעון ומשגב הובעו עמדות דומות מאוד לגבי רוב ההיגדים, ובשתייהן הוגדר חזון המדגיש את ערכי הקהילתיות והעצמת היישובים: בשתי מועצות אלה הסכימו שעקרונית הוועדים מבינים טוב יותר את צרכי היישובים מאשר המועצה, אם כי ראינו בטבלה מס' 10 שמועצות אלה מעבירות סמכויות מוגבלות למדי לוועדים המקומיים. במועצה האזורית דרום השרון הובעה העמדה שהמועצה והיישובים רואים עין בעין את נושא העברת הסמכויות – ייתכן שהדבר נובע מכך שמועצה זו מעבירה סמכויות רבות לוועדים ועל כן לא נוצרים חיכוכים בסוגיה זו. במועצה האזורית בני שמעון, המועצה היחידה במחקרנו בה מתקיימת אצילת סמכויות דיפרנציאלית, ניתן להסיק מהעמדות שהובעו כי קיימים קונפליקטים בממשק בין המועצה, הוועדים והתושבים. במועצה זו הובעה הסכמה במידה בינונית או רבה – בניגוד למידת הסכמה נמוכה במועצות האחרות – להיגדים הבאים: קיימות אי הסכמות עם היישובים בנוגע להעברת הסמכויות, קיימים נושאים שלא ברור אם הם באחריות המועצה או הוועד המקומי, העברת סמכויות לוועדים מגדילה את אי השוויון במועצה. לא ניתן לקבוע בוודאות שעמדות אלה נובעות רק מכך שבבני שמעון נמצאה העברת סמכויות דיפרנציאלית אך ניתן לשער שהעמדות האמורות מבטאות את

המחיר הפוליטי והציבורי של ההחלטה על העברת סמכויות דיפרנציאלית, אשר ראש המועצה הצהירה כי היא מודעת לו ומוכנה לשאת בו.

לוח 4: עמדות לגבי מערכת היחסים בין המועצות לוועדים - ממצאים עיקריים

- קיימת תמימות דעים בין המועצות ברוב הנושאים העקרוניים עליהם נשאלו, על אף השוני במאפייניהן ובהחלטות שקיבלו בדבר העברת סמכויות לוועדים.
- רוב המרואיינים הגדירו את מערכת היחסים עם הוועדים כטובה ומאופיינת ברמת אמון גבוהה, דיווחו כי כמעט ולא קיימות אי הסכמות עם היישובים לגבי הסמכויות המועברות וסברו כי קיימת חלוקת סמכויות ברורה בין הוועדים למועצות.
- רוב המשיבים אינם מסכימים עם הטענה שהעברת סמכויות לוועדים פוגעת ברמת השירות הניתן לתושבים, מתנגדים לקביעת סמכויות מינימאליות של הוועדים בחוק ותומכים בהשארת חופש הפעולה של המועצות בנושא.
- נמצאה שונות גבוהה בין המרואיינים ביחס לאמירה לפיה הוועדים מבינים טוב יותר מהמועצה את צרכי התושבים.
- ביחס ליישובים השיתופיים בהם קיים ועד מקומי השונה מוועד האגודה, המרואיינים ציינו כי המצב כיום טוב יותר מזה שהיה קיים בעבר.
- רוב המשיבים סברו כי ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים צריכה להיות שקופה לציבור, אך ברוב המועצות החלטה זו לא הייתה זמינה באתר האינטרנט של המועצה.

מסקנות

הגענו לשלב האחרון של המחקר – שלב המסקנות. פרק זה כולל 2 חלקים: (1) השוואת ממצאי המחקר עם השערות המחקר והסקת מסקנות הנובעות מהשוואה זו; (2) קישור הממצאים והמסקנות לשדה התיאורטי אשר תואר בראשית המחקר.

השוואת ממצאי המחקר להשערות המחקר

בטבלה 12 שלהלן מובאת השוואה בין ממצאי המחקר לבין השערות המחקר שהוגדרו כקריטריונים אפשריים לשיקולים העומדים בבסיס ההחלטה בדבר העברת הסמכויות מהמועצות לוועדים. נמצא כי רק 2 מהשערות המחקר אומתו: היקף העברת הסמכויות מושפע מסוג הסמכות או השירות ואינו מושפע מסוג האוכלוסייה ביישוב. שאר השערות המחקר לא אומתו כלל או אומתו רק בחלקן. מידת אימות השערות המחקר סומנה בצבעים: ■ השערת המחקר התאמתה במלואה; ■ השערת המחקר התאמתה חלקית; ■ השערת המחקר נסתרה.

טבלה מס' 12 – הממצאים ביחס להשערות המחקר

מס'	מאפייני המועצה והיישוב	השערה: האם משפיע על הסמכויות המועברות ליישוב?	ממצא	
			השפעה על העברת סמכויות	השפעה על מדיניות המועצה כלפי היישובים*
1	מספר יישובים ותושבים במועצה	כן	לא, אך ייתכן שבבני שמעון העברת סמכויות דיפרנציאלית מתאפשרת לאור קוטן המועצה	לא
2	שטח המועצה	כן	לא	חלקית – מתן שירותים לאשכולות יישובים במשגב
3	מיקום היישוב בתוך המועצה	כן	לא	לא
4	גודל היישוב	כן	חלקית – רק לגבי יישובים גדולים במיוחד בחוף הכרמל	חלקית - חוף כרמל ומשגב: תמיכה ביישובים קטנים
5	צורת התיישבות	כן	בחלק מהמועצות (בני שמעון ומעט בדרום השרון)	לא
6	סוג אוכלוסייה	לא	לא	כן – העדפה מתקנת ליישובים בדואיים (משגב)
7	סוג הוועד המקומי (ועד נפרד או זהות וועדים)	כן	לא	לא
8	רמה חברתית כלכלית של היישובים	כן	חלקית – בבני שמעון	כן - לכל מועצה יש כלים לסייע ליישובים החלשים ולקבוע מיהם.
9	סוג השירות	כן	כן – סמכויות ליבה/נלוות	
10	ותק היישוב	כן	לא	לא

* מדיניות המועצה כפי שהיא מתבטאת בתמיכה תקציבית וארגונית מיוחדת ולא בהעברת סמכויות.

הנתון היסודי עליו התבססנו בביצוע המחקר הינו כי הצו קובע את המבנה הדו-רובדי ואינו כולל קריטריונים להעברת סמכויות מהמועצות האזוריות לוועדים המקומיים. במחקר שבוצע לפני כ-15 שנים, נמצא כי הגורמים המשפיעים על מידת העברת הסמכויות מהמועצה לוועדים הם: גודל המועצה (הן מספר היישובים והן המרחקים ביניהם), חוזקם הכלכלי של היישובים ותפיסתו העקרונית של ראש המועצה (אפלבו, 2002). השערת המחקר שלנו הייתה, לפיכך, כי לשונות בין היישובים תהיה השפעה על הסמכויות שיקבלו מהמועצה. מטבלה 12 לעיל עולה כי אכן נמצא קשר בין מאפיינים מסוימים של יישובים לבין הסמכויות המועברות להם על ידי המועצה וכלי המדיניות הנוספים שמפעילות המועצות. עם זאת, נמצא כי רוב מאפייני היישובים אינם משפיעים על היקף הסמכויות המועברות להם על ידי המועצות.

מהראיונות שערכנו ומהחומרים שסקרנו עולה כי ההחלטה בשאלה אלו סמכויות יועברו לוועדים מתקבלת בכל המועצות, בראש ובראשונה, על ידי ראש המועצה ומאושרת במליאת המועצה, ברוב המקרים לאחר קיום הליך כזה או אחר של התייעצות עם הוועדים המקומיים. כלומר – לתפיסת עולמו ולמדיניותו של ראש המועצה יש משקל רב בהחלטה בדבר חלוקת הסמכויות בין המועצה לוועדים המקומיים.

נפרט להלן את הממצאים בדבר קיום או היעדר קשר בין מאפייני המועצות והיישובים לבין מדיניות המועצה, כפי שהם עולים מטבלה 12:

א. גודל המועצה מבחינת מספר יישובים ותושבים: כפי שראינו בפרק ניתוח הנתונים (ר' לוח 1), קיימת בישראל שונות גבוהה מאוד בין המועצות מבחינת גודלן – הן במימד מספר היישובים והן במימד מספר התושבים (ר' טבלה 10). מגוון גדול זה היה הבסיס להשערה כי לגודל המועצה יש השפעה על היקף הסמכויות המועברות לוועדים.

ממצאי המחקר מעלים בבירור כי אין קשר בין גודל המועצה לבין מדיניותה כלפי היישובים, אם מבחינת העברת סמכויות ואם מבחינות אחרות. נמצא כי המועצה האזורית בוסתאן אל מרג', הקטנה מבין המועצות שנבדקו ומהקטנות בישראל, אינה מעבירה כלל סמכויות לוועדים המקומיים שלה, ובראיון עם ראש המועצה הוסבר כי הדבר נובע ממצבם הכלכלי הקשה של המועצה ושל התושבים ולא מגודל המועצה. לעומתה, המועצה האזורית דרום השרון מעבירה את היקף הסמכויות הגדול ביותר לוועדים, אך הדבר אינו נובע בהכרח מגודלה: המועצה האזורית משגב גדולה יותר אך מעבירה פחות סמכויות. עם זאת, ניתן להניח כי העברת סמכויות דיפרנציאלית ולא אחידה אפשרית רק במועצה בה מספר היישובים קטן כמו במועצה האזורית בני שמעון: דומה כי התמודדות עם המתחים הבין-יישוביים ויישום מספר מסלולי העברת סמכויות בהתאם לסוג היישוב היו קשים מאוד, אם לא בלתי אפשריים, במועצות גדולות ומגוונות יותר כגון דרום השרון, חוף הכרמל או משגב.

ב. שטח המועצה: בניגוד להשערת המחקר, נמצא כי אין קשר בין שטח המועצה לבין הסמכויות המועברות ליישובים. עם זאת, נמצא כי במועצה האזורית משגב, אשר שטחה גדול ובלתי רציף, ניתנים חלק משירותי המועצה לאשכולות יישובים ולא לכל יישוב בנפרד, מטעמים מובנים של חסכון בעלויות והגברת היעילות.

ג. מיקום היישוב בתוך המועצה: בניגוד למשוער, הופתענו לגלות כי מיקום היישוב ביחס לליבת המועצה אינו משפיע על העברת הסמכויות וגם לא על הפעלת כלי מדיניות אחרים ע"י המועצה, ויישובים מרוחקים יותר אינם זוכים לעצמאות רבה יותר.

ד. גודל היישוב: כאמור בפרק ניתוח הנתונים ("יישובים במרחב הכפרי בישראל"), גודלם של היישובים במועצות האזוריות בישראל נע בין 64 ל-7,184 תושבים, ו-21% מכלל תושבי המגזר הכפרי מתגוררים ביישובים שגודלם עולה על 2,000 תושבים. צפינו למצוא כי ליישובים גדולים תועברנה יותר סמכויות, אך מצאנו את ההיפך: ברוב המועצות לא היה כלל הבדל בין סמכויות שמקבל יישוב בן 100 תושבים לאלו המועברות ליישוב בן 2,000 תושבים, ובחוף הכרמל נמצא כי דווקא ביישובים הגדולים בעלי האופי העירוני – עתלית וקיסריה – הוועד המקומי הוא ייצוגי בלבד והשירותים ניתנים לתושבים ישירות על ידי המועצה. בנוסף לכך, בחוף הכרמל ובמשגב ניתנה תמיכה עודפת ליישובים הקטנים במיוחד, ונטען כי יישובים אלה גם חלשים יותר מבחינה כלכלית-חברתית.

ה. צורת ההתיישבות (סוג היישוב): שיערנו כי יישובים שיתופיים יקבלו יותר סמכויות מיישובים לא שיתופיים בשל היותם בעלי היסטוריה ארוכה של ניהול עצמי, כאמור בראשית פרק הניתוח ההיסטורי. השערה זו לא אומתה במלואה. אמנם במועצה האזורית היחידה מבין המועצות שבדקנו אשר נוקטת במדיניות של העברת סמכויות דיפרנציאלית הוגדרו מסלולי העברת הסמכויות לפי סוג היישוב (קיבוצים לעומת מושבים), אך בשני המסלולים מדובר ביישובים שיתופיים. לדברי ראש המועצה, מתן סמכויות רבות יותר לקיבוצים נבעה מכך שהם חזקים יותר חברתית-כלכלית, אך אין בידנו לאמת זאת במחקר זה.

באשר לכלי מדיניות אחרים שמפעילה המועצה יש לציין את המינהלת המיוחדת ליישובי הבדואים במשגב, אשר מעניקה ליישובים הבדואים תמיכה רבה וליווי צמוד בטענה כי הדבר נובע ממצבם החברתי-כלכלי של היישובים הללו. במחקר זה אין בידנו לאמת או להפריך הסבר זה.

ו. סוג האוכלוסייה: סברנו כי לסוג האוכלוסייה ביישוב מסוים, קרי יהודים או לא יהודים, דתיים או חילונים, לא אמורה להיות השפעה על מידת העברת הסמכויות, ואכן כך נמצא. כאמור, במקרה של משגב אכן ניתן מענה ייעודי ליישובי הבדואים אך זאת באמצעות כלי מדיניות אחרים (מינהלת ייעודית והעברה דיפרנציאלית של כספי הארנונה) ולא באמצעות שינוי במידת העברת הסמכויות.

ז. סוג הוועד המקומי (רלוונטי רק ליישובים שיתופיים): שיערנו כי יישוב שיתופי המתנהל בזהות וועדים (מצב בו חברי ועד האגודה של היישוב הם גם חברי הוועד המקומי) יקבל יותר סמכויות מאשר יישוב שיתופי בו יש הפרדה בין הוועדים. מצאנו כי לא כך הדבר, וסוג הוועד אינו מהווה כלל שיקול בשאלת העברת הסמכויות. יתרה מזו, המראיינים עמם שוחחנו דיווחו כי ביישובים בהם אכן ישנם שני וועדים, רמת החיכוך בין שני הוועדים נמוכה משמעותית כיום משהייתה בעבר. במחקר זה מצאנו כי רוב הבוחרים ביישובים השיתופיים אינם חברי האגודה השיתופית (ר' לוח 2), כלומר – חלק משמעותי מתושבי היישובים השיתופיים מתגוררים בהרחבות. אם נוסיף לכך את הממצא לפיו סוג הוועד המקומי אינו משפיע על מידת העברת הסמכויות, אזי ייתכן להעריך בזהירות כי כיום, למעלה מ-20 שנה אחרי שקמו ההרחבות הראשונות, נשלם תהליך הטמעתן והשתלבותן במרקם החיים הכפרי ותושביהן אינם מופלים – לא לטובה ולא לרעה – לעומת התושבים הוותיקים, חברי האגודות השיתופיות.

ח. רמת חברתית-כלכלית של היישוב: למרות שאין בידנו נתונים על מצבו החברתי-כלכלי של כל יישוב במגזר הכפרי ודירוג הלמ"ס בעניין זה מתייחס רק למועצות עצמן, שיערנו כי למועצות יש מידע בדבר חוזקו של כל יישוב וכי בהתאם לכך, יישוב חזק יותר יקבל יותר סמכויות. השערה זו אומתה חלקית – נמצא כי במועצה היחידה בה נקבעה העברת סמכויות דיפרנציאלית, הדבר מנומק ברמתם החברתית-כלכלית השונה של המושבים לעומת הקיבוצים והיישוב הקהילתי במועצה. מתבקש

לשאל: אם אין נתון של אשכול חברתי-כלכלי של יישובים, כיצד מצפים שהמועצה תפעל לפי דירוג שאינו קיים? האם הידע הקיים במועצה בדבר יכולות היישובים מספיק כדי להעביר החלטות על תמיכה דיפרנציאלית? מצאנו כי המועצות סבורות כי יש בידן הידע הנדרש מתוקף ההתנהלות השוטפת מול היישובים והתושבים, אך ברובן, כאמור, הדבר לא השפיע על מידת העברת הסמכויות ליישובים.

עם זאת, המועצות שנבחנו אינן רואות את העברת הסמכויות ככלי בלעדי או הכרחי לצמצום אי השוויון במועצה ולסיוע ליישובים חלשים, ובכל מועצה יש כלים המיועדים לכך: באמצעות הגדלת שיעור ארנונת המגורים המוחזר ליישובים, חלוקה דיפרנציאלית של ארנונת העסקים המשולמת למועצה, מתן תמיכות מיוחדות ועוד. במועצות שנבדקו אין הליך רשמי של קביעת דירוג חברתי-כלכלי של היישובים אך כל מועצה יודעת היטב מהו מצבו ומהן יכולותיו של כל יישוב. הדירוג הלא-רשמי שבונה לעצמה כל מועצה משמש להחלטה לאיזה יישוב לתת יותר סיוע, באמצעים שונים.

ט. סוג השירות או הסמכות: הדין מקנה למועצה האזורית את מלוא הסמכויות המוניציפאליות ושעברנו כי לסוג השירות או הסמכות בהם מדובר תהיה השפעה על השאלה האם יועברו מהמועצה לוועדים המקומיים. הנחנו כי המועצה תעביר לסמכות הוועדים נושאים בעלי סממנים של ניהול עצמי ומאפיינים קהילתיים יותר מאשר נושאים שבהם יש יתרון לגודל או שבהם יש למועצה חובת פעולה. השערה זו הינה הבולטת מבין השערות המחקר הנתמכת במלואה על ידי הממצאים. בהתאם להשערה, מצאנו כי ההחלטה בדבר העברת סמכויות מושפעת, קודם כל, מהשאלה באיזו סמכות או סוג שירות מדובר, לפני שמובאים בחשבון מאפייני היישובים השונים, כלומר: השאלה הראשונה היא **מה מועבר ורק לאחר מכן למי מועבר**.

מניתוח ההחלטות בדבר העברת סמכויות במועצות שנבדקו מסתמן סיווג של סמכויות המועצה ל"**סמכויות ליבה**" – שאותן היא משאירה לעצמה, ול"**סמכויות שוליים**" שאותן היא מוכנה להעביר לוועדים המקומיים. נושאי הליבה הם נושאים בהם המועצה מחויבת על פי דין לתת את השירות ישירות לתושב או שהיא רואה אותם בליבת עשייתה; בגדר "סמכויות השוליים" נכללים נושאים "רכים" או קהילתיים יותר. מהממצאים שפורטו בפרק ניתוח המועצות שנבחנו (ר' טבלה מס' 10) עולה, כפי שציפינו, שכל המועצות שנבדקו מחזיקות בידיהן את סמכויות הליבה ומעבירות לוועדים המקומיים רק את הסמכויות הנלוות, כולן או חלקן. כל מועצה מוצאת נקודת איזון אחרת בינה לבין הוועדים המקומיים שלה ובחלק מהמקרים אף הוגדר במפורש בראיון כי המכנה המשותף של הסמכויות שהועברו לוועדים הינו היותן נוגעות לחיי הקהילה הפנים-יישוביים. עם זאת, גם בנושאים שבהם קיימת העברת סמכויות, היא לרוב לא מלאה אלא חלקית.

כאשר בוחנים לגבי כל סמכות בנפרד האם קיים מכנה משותף בין המועצות, נקל לראות את השוני האמור בין סוגי הסמכויות. כך, למשל, מבצעות כל המועצות בעצמן את הקמת התשתיות ביישובים ורובן אינו מעביר סמכויות בנושאי רישוי עסקים או חינוך רשמי, ובקצה השני של המנעד אנו רואים שתחזוקת תשתיות ומבני ציבור הועברה כמעט בכל המועצות לוועדים וכך גם נושאי התיירות, הספורט, התברואה והחינוך הלא-רשמי.

ז. ותק היישוב: הנחנו כי למאפיין זה תהיה השפעה ביחס ליישובים חדשים, אשר מטבע הדברים זקוקים לתמיכה רבה של המועצה ויכולתם לספק שירותים לתושביהם באופן עצמאי היא מוגבלת. כל 109 היישובים במועצות שבדקנו הינם בעלי ותק של יותר מ-10 שנים, ולכן אינם בגדר יישובים

חדשים. יתרה מזאת, לא נמצאה שונות בהיקף העברת הסמכויות ליישובים שהוקמו לפני 15 שנים לעומת יישובים שהוקמו לפני 100 שנים.

לאחר ביצוע הניתוח המעמיק במועצות שנבחרו התברר כי השאלה המעניינת אינה מהו התהליך של חלוקת הסמכויות (**איך** מחלקים) אלא **מה** מחלקים (אלו סמכויות מועברות לוועדים), **למה** מחלקים (מה עומד מאחורי ההחלטה בדבר העברת סמכויות) ומה הקשר בין העברת סמכויות **לצמצום פערים** במועצה. מצאנו כי הגורמים המשפיעים על מידת העברת הסמכויות לוועדים הם סוג השירות וחוזק היישוב מבחינה חברתית-כלכלית. כלומר, לשאלה **מה מחלקים** יש השפעה על השאלה האם נושא מסוים יטופל על ידי המועצה או יועבר לאחריות הוועדים. בנושאים שהם "נושאי ליבה" המועצה נוטה לטפל בעצמה, ואת "נושאי השוליים" היא מעבירה, וגם זאת לא באופן מלא, לטיפול הוועדים.

במחקר זה ניסינו לעבור אל מאחורי הקלעים של תהליך קבלת ההחלטות ולגלות **למה מחלקים**, כלומר מהם השיקולים העומדים בבסיס ההחלטה על חלוקת סמכויות: האם זה הרצון לשמור על "שקט תעשייתי" פוליטי, ניסיון לשמור על שוויון בין היישובים או שיקול אחר? ב-4 מתוך 5 המועצות שבדקנו, מדיניות העברת (או אי העברת) הסמכויות היא אחידה כלפי כל היישובים. בחלק מהמקרים אמרו המרואיינים במפורש כי הרצון להימנע מחיכוכים תמידיים בין היישובים היווה שיקול מכריע בהחלטה על העברת סמכויות אחידה וגבר על שונות רבה בין היישובים בכל המאפיינים: גודל, רמה כלכלית-חברתית, סוג היישוב ועוד. יתרה מזאת: במועצה האזורית בני שמעון, בה קיימת העברת סמכויות דיפרנציאלית, אמרה ראש המועצה כי אכן השיקול האמור נשקל אך נדחה מפני ערכים אחרים.

הנחות היסוד, הנובעות מהסקירה ההיסטורית וממפוי היישובים, הן כי קיימת שונות בין היישובים בתוך כל מועצה אזורית נתונה וכי הדין אינו מחייב התייחסות שונה ליישובים. מכאן שעלול להיווצר חוסר צדק בהקצאת משאבי המועצה ליישובים. נשאלת השאלה - כיצד מתמודדות המועצות עם קושי זה? הביטוי הראשוני והממצה של מדיניות המועצה הינו **חזון המועצה** כפי שכל מועצה מגדירה לעצמה. חזון המועצה גובש בחלק מהמועצות שבדקנו על ידי הנהגת המועצה (ראש המועצה, חברי המועצה והעובדים הבכירים) ובחלקן הוא תוצאה של תהליך עומק ארוך טווח הכולל גם שיתוף ציבור. מכל מקום, בגיבוש חזון המועצה יש משקל רב **למנהיגותו של ראש המועצה**, לאישיותו ולמדיניותו. ראינו כי ראש המועצה הוא המוביל את תהליך קבלת ההחלטה בדבר העברת הסמכויות ליישובים ומתבסס הן על הנתונים המובאים בפניו על ידי הדרג המקצועי במועצה והן על התייעצות עם הוועדים עצמם. לעוצמתו של ראש המועצה ישנם מספר מקורות – בראש ובראשונה אישיותו ויכולותיו וכן הישגיו והוותק שלו. כל ראשי המועצות אשר נבדקו ומעבירים סמכויות לוועדים המקומיים היו ותיקים בתפקידם (בכהונתם השנייה עד החמישית), עובדה המעידה על עוצמתם הציבורית. במועצה האזורית בני שמעון, אשר בה מתקיימים שני מסלולי העברת סמכויות, ספק אם החלטה זו הייתה מתקבלת אלמלא נחישותה ועוצמתה האישית של ראש המועצה ואינה נובעת רק מהנתונים האובייקטיביים (מועצה קטנה ו-3 סוגי יישובים בלבד). בין המועצות שבדקנו נמצא שוני משמעותי בנושא חזון המועצה: לעומת חזון המדגיש קהילתיות (בני שמעון ומשגב) קיים חזון של המועצה כמאסדרת (דרום השרון). כמו כן, ממצאי המחקר העלו כי בחלק מהמקרים (חוץ הכרמל ובמידה פחותה בני שמעון) ישנו פער בין החזון המוצהר לבין כלי המדיניות המופעלים הלכה למעשה.

כפי שראינו, נמצא כי העברת הסמכויות אינה משמשת, ברוב המועצות, ככלי **לצמצום פערים** וחיזוק יישובים חלשים ולמטרה זו מופעלים כלים תקציביים וארגוניים אחרים. לפיכך, לדעתנו לא ניתן

לומר ששיקול "השקט התעשייתי" או הרצון לשמור על שוויון פורמאלי בין היישובים אינו שיקול לגיטימי. נמצא כי הפעלת מדיניות שונה מבחינת תמיכת המועצה ביישובים מושפעת בעיקר מרמתם החברתית-כלכלית, ובחלק מהמועצות גם משטח המועצה, גודל היישוב וסוג האוכלוסייה. האם כלי המדיניות התקציביים והארגוניים המופעלים על ידי המועצות על מנת לסייע ליישובים הזקוקים לכך ולתת מענה מותאם ליישובים, אכן פועלים ומשיגים צמצום של הפערים בתוך המועצה? את זאת לא בדקנו במחקר זה והדבר ראוי למחקר נוסף.

קישור הממצאים והמסקנות לשדה התיאורטי

בסיכומו של המסע שערכנו בין המועצות האזוריות השונות ולאחר שעימתנו את השערות המחקר עם הממצאים, נשוב אל השדה התיאורטי בו התבצע המחקר ונבחן האם וכיצד מתיישבות מסקנות המחקר עם המודלים התיאורטיים.

הבסיס התיאורטי המרכזי עליו נשען מחקרנו הוא **הגישה המוסדית**, המסבירה את התהליכים ואת "תפוקות המדיניות" של מוסד מסוים כפונקציה של מבנה המוסד (דורון, 1986, 25-26) ומתמקדת בהבנת הקשר שבין מבנים של מוסדות ציבוריים לבין התהליכים והפעולות המתקיימים בתוכם. מוקד הניתוח בגישה זו היא המוסד הציבורי המוסמך לנושא כלשהו, ולא נבחנים גורמים ומחזיקי עניין אחרים. במחקר זה בחנו מוסדות של שלטון מקומי – מועצות אזוריות וועדים מקומיים – ולכן גישה זו הינה רלוונטית מאוד.

בחינתם של תהליכי קבלת החלטות הינה חלק מן הגישה המוסדית ואחד המודלים המרכזיים הנגזרים מהגישה המוסדית הוא **מודל קבוצות האינטרס** של מוסדות פוליטיים. לפי מודל זה, מדיניות היא תוצאה של שיווי משקל או משא ומתן בין האינטרסים של קבוצות שונות, הפועלות מול נבחרי הציבור, פקידי הממשלה והציבור בכללותו, והמדיניות היא תוצאה של האינטראקציה בין כל אלה (מידני ומזרחי, 2006; 73-75).

קבוצות האינטרס קמות בשל אירוע חיצוני או מכוח מאפיינים משותפים של חבריהן, והן מבקשות לגרום לשינוי במצב הקיים ולשפר את מצבן ורווחתן (Mueller, 1989). גורמים משפיעים נוספים הם מטרותיה ואמצעיה של כל קבוצה. שינוי בעוצמתה ובחשיבותה הפוליטית של קבוצה מסוימת ישפיע בהכרח על כוחה ב"משחק". "אינטרס" מוגדר גם כפעילות קבוצתית למען השגת תוצאה כלשהי (אריאן, 1997).

גישה זו רלוונטית מאוד לענייננו, שכן מחקרנו בחן את האינטראקציה בין המועצה ליישובים מנקודת המבט של המועצה, כלומר: נבחנה מערכת היחסים ורמת ההיוועצות בין מוסד פוליטי פורמאלי (המועצה) לקבוצות אינטס (היישובים) או למוסדות פוליטיים פורמאליים אחרים (הוועדים המקומיים). היישובים השונים פועלים כקבוצות אינטרס בתוך המועצה וכל אחד מהם דורש מהמועצה להיענות לצרכיו הייחודיים. חברי מליאת המועצה, שהינם נציגי היישובים, מחויבים על פי דין לשקול את טובת כלל המועצה בעת קבלת ההחלטות אך מטבע הדברים הם מהווים את "קולו" של היישוב אותו הם מייצגים במליאת המועצה. לעומתם, הוועדים המקומיים הם הגוף המייצג את תושביו של כל יישוב במועצה, והם פועלים מול המועצה גם בנושא הסמכויות אותן הם מעוניינים או לא מעוניינים לקבל.

כיצד ניתן לסווג את קבוצות האינטרס ולמדוד את השפעתן על המדיניות הציבורית? בעניין זה מציעה הספרות המחקרית שתי גישות: (1) **הגישה הפלורליסטית** טוענת כי בתהליכים פוליטיים ובהתמודדות השלטון עם דרישות ולחצים ישנן קבוצות השפעה רבות ושונות הנבדלות זו מזו במבנה שלהן, במטרותיהן ובסוג האינטרס המיוצג על ידן, שהינן השחקנים הראשיים בכל משחק דמוקרטי (Dahl, 1978). קבוצות האינטרס הן בעלות עוצמה פוליטית שווה והן מנהלות ביניהן תהליכי משא ומתן דינאמיים על מנת להשפיע על קבלת ההחלטות. הגישה הפלורליסטית בוחנת כיצד מתמודדים מוסדות השלטון עם הדרישות והלחצים השונים והסותרים המופעלים עליהם על ידי הקבוצות השונות, כיצד נוצר ומועבר כוח פוליטי, מיהם הפרטים והקבוצות המשפיעים ביותר על החברה ועוד.

במחקרנו אנו רואים בכל יישוב או וועד מקומי קבוצת אינטרס הפועלת מול המועצה האזורית במטרה לקדם את עצמה ואת הנושאים החשובים לה. עם זאת, נתונייהם של היישובים השונים אינם זהים (סוג היישוב, גודלו, מצבו החברתי-כלכלי ועוד) וברור למדי שגם עוצמתם מול המועצה אינה שווה. לכן נראה כי מתאימה יותר (2) **הגישה האליטיסטית** (מוסקה, 1978; Smith, 1990), לפיה המדינה נשלטת בפועל על ידי אליטה האוחזת במוקדי הכוח הפוליטיים והחברתיים ומנציחה את כוחה. קבוצות האינטרס והשחקנים השונים בחברה אינם שווים כוחות והם נבדלים זה מזה במידת נגישותם למוקדי הכוח ובקשר שלהם לאליטה. מכאן שלקבוצות שונות יש מידת השפעה שונה על האליטות בחברה ועל גיבוש המדיניות: קבוצת אינטרס המקורבת יותר לאליטה תהיה בעלת השפעה רבה יותר ותפעל להנצחת המצב הקיים ולא לשינויו. אם נגדיר כל וועד מקומי כקבוצת אינטרס הפועלת מול המועצה האזורית, הרי שהוועדים הם קבוצות "פנימיות" וממוסדות המהווים חלק תהליך קבלת ההחלטות.

במחקרנו מצאנו (ר' פרק 7.1) כי ברוב המועצות שנבדקו מתקיים הליך של התייעצות עם היישובים לפני קבלת ההחלטה על העברת סמכויות לוועדים, אם כי לא קיים נוהל מסודר לקבלת ההחלטה, וכן נמצא כי החלטה זו זוכה לאישורה של מליאת המועצה. הוועדים המקומיים הינם קבוצות אינטרס הפועלות ב"מחיר" ציבורי נמוך, ומקיימות מגעים, רשמיים ובלתי רשמיים, עם מקבלי ההחלטות (Maloney, Jordan and McLaughlin, 1994).

תיאוריית רלוונטית נוספת למחקרנו היא תיאוריית הסוכנות, אשר פותחה בהמשך לגישת קבוצות האינטרס. לפי תיאוריית הסוכנות, המוסדות מושפעים משחקנים פוליטיים המהווים סוכנים של קבוצות אינטרס שונות לשם השפעה על המדיניות (Banks 1995; Grossman, Sanford and Hart 1983; Rogerson 1985; etc.). הנחת היסוד של התיאוריה היא שכל שחקן הינו בעל אינטרסים שונים ומעוניין לקדם באמצעות המדיניות שנקבעת על ידי המוסד מקבל ההחלטות. השחקנים פועלים בדרכים שונות לשם כך (Schneider, Fink and Tenbucken 2005). לפי תיאוריית הסוכנות, מוסדות, גורמי אסדרה, מפלגות וקבוצות אינטרס שונות הם כולם סוכנים פוליטיים המייצגים אינטרסים שונים ופעילותם משפיעה על המדיניות הציבורית. בענייננו – המועצות האזוריות והוועדים המקומיים מהווים שחקנים פוליטיים בעלי אינטרסים שונים ומגוונים.

היות ומחקר זה מנתח את המועצות ולא את היישובים, אין בידנו לתאר את התהליך המתרחש מאחורי הקלעים של קבלת ההחלטה בדבר העברת הסמכויות על כל צדדיו. עם זאת, לא נמצא שוני בין המועצות המעבירות סמכויות לוועדים בשני אלה: בכולן נמסר לנו כי הוועדים מבקשים לעתים פחות סמכויות ממה שקיבלו וכן כי מתבצע הליך בקרה שוטף של המועצה על פעילות הוועדים

במסגרת הסמכויות שקיבלו (ר' פרק 7.2.7). נתון רלוונטי נוסף הוא כי ברוב המועצות שבדקנו ההחלטה בדבר העברת סמכויות עומדת לדיון רק מדי מספר שנים. מכאן ניתן להסיק כי פעולתם השוטפת של הוועדים מול המועצה בנושא הסמכויות שקיבלו אינה מביאה לשינויים תכופים של ההחלטה.

אחד הממצאים המרכזיים של המחקר הוא כי ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים מושפעת בעיקר מסוג הסמכות שבה מדובר וממצבו החברתי-כלכלי של היישוב ובמידה פחותה מגודל היישוב. מהרמוניות שערכנו ומניתוח החומרים שאספנו עולה כי השחקן המשמעותי ביותר הוא ראש המועצה, המוביל את קבלת ההחלטה בדבר העברת הסמכויות מכוח מדיניותו ואישיותו, וכי חברי המועצה והוועדים המקומיים אכן מביעים את דעתם אך לרוב אינם גורמים לשינוי של הצעת ההחלטה שהובאה לדיון. לעומתם, כוחם של גורמי המקצוע במועצה הינו רב היות והם אלה אשר מביאים בפני ראש המועצה את הנתונים בדבר רמתו החברתית-כלכלית של כל יישוב ובדבר רמת תפקודם השוטפת של הוועדים השונים.

בהיעדר הסדרה חוקית של חלוקת הסמכויות בין המועצה לוועדים, מנעד רחב של נקודות איזון בין שני שחקנים אלה הוא חוקי, אפשרי ואולי אף מתבקש לאור השונות הרבה בין המועצות האזוריות בישראל. ראינו כי המועצה האזורית דרום השרון מעבירה סמכויות רבות לוועדים המקומיים ואילו מועצות אחרות מעבירות פחות, בחלק מהמקרים העברת הסמכויות היא אחידה לכלל היישובים ובחלקם בלתי אחידה. נזכיר כי בתחילת הדרך הגדרנו מצב בו המועצה אינה מעבירה סמכויות כלשהן לוועדים כמצב בלתי סביר, והנה נמצא כי במועצה האזורית בוסתאן אל מרג' זהו בדיוק המצב.

לשאלת חלוקת הסמכויות בין המועצות האזוריות לבין הוועדים המקומיים יש קשר הדוק לסוגייה הקלאסית של **ריכוז לעומת ביזור**. ברמה הארצית בישראל ניתן לראות מגמה בולטת של ביזור, ולאורך השנים הממשלה מעבירה יותר ויותר מטלות וסמכויות לשלטון המקומי, מה שגורם להעמקת אי השוויון בין הרשויות המקומיות (בלנק, 2004). במרחב הכפרי, המועצות האזוריות קובעות אלו סמכויות להעביר לוועדים והאם ההעברה תהיה אחידה או דיפרנציאלית. נמצא בעבר כי רמת ביזור גבוהה מובילה לחוסר שוויון (Razin, 2000). במועצות שבדקנו אכן מצאנו מגוון רמות של העברת סמכויות. באשר לשאלה מה הקשר בין העברת הסמכויות לבין אי שוויון בין יישובים שונים באותה מועצה, מצאנו כי העברת סמכויות אינה משמשת, לרוב, בידי המועצות ככלי לצמצום אי שוויון ולכך משמשים כלים אחרים, תקציביים וארגוניים.

כלים אלה, הננקטים לשם צמצום אי-השוויון בין יישובים שונים במרחב הכפרי, ראויים לבחינה מעמיקה במחקר נפרד.

דיון והמלצות מדיניות

במחקר זה סקרנו את ההתפתחות ההיסטורית של המועצות האזוריות ב-120 השנים האחרונות – מראשית המאה ה-20 ועד לעשור השני של שנות ה-2000. לאורך תקופה זו חלו תמורות עמוקות במרחב הכפרי – כלכליות, חברתיות, קרקעיות ואחרות. למרות כל אלה, המבנה המוניציפאלי הדו-רובדי נותר בעינו. המועצה האזורית היא האוחזת במלוא הסמכויות המוניציפאליות והיא רשאית להעביר חלק מסמכויות אלה ליישוביה לפי שיקול דעתה. המצב הקיים מעלה מספר בעיות: חוסר הסדרה של חלוקת הסמכויות בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים, מדיניות לא אחידה וחוסר שוויון.

על מנת "לפצח" את תהליך קבלת ההחלטות בנושא העברת הסמכויות מהמועצות האזוריות לוועדים המקומיים בדקנו את המאפיינים האובייקטיביים של השלטון המקומי הכפרי בישראל – מועצות אזוריות ו-וועדים מקומיים, וערכנו מחקר עומק ב-5 מועצות אזוריות במטרה לעמוד על מהותן של ההחלטות בדבר העברת סמכויות ואופן קבלתן. לאחר שהצגנו את ממצאי המחקר ואת המסקנות העולות מהם, נבקש לדון במשמעות המסקנות ולגזור מהן המלצות מדיניות על מנת לנסות ולהתמודד עם שתי בעיות מרכזיות במצב הקיים: היעדר הסדרה מספקת של נושא העברת הסמכויות מהמועצות ליישובים ובעייתיות בסיווג היישובים.

נשוב לשאלת המחקר הראשונה שהועלתה בראשית הדרך: האם **המבנה המוניציפאלי הדו-רובדי הנוהג במרחב הכפרי בישראל עדיין מתאים, ראוי ויעיל** כיום, לאחר כמאה שנות התפתחות? כפי שתיארנו בפרק הניתוח ההיסטורי, מבנה זה גובש עוד בתקופה המנדטורית וממשיך להתקיים עד היום. ראינו כי הוועדות הממשלתיות שבחנו, בין השאר, את התאמתו ונחיצותו של המבנה הדו-רובדי לשלטון מקומי במרחב הכפרי במאה ה-21 קבעו כי אין מקום והצדקה לשנותו. במחקר זה בחרנו לבחון שוב את הרלבנטיות של המבנה הדו-רובדי, תוך שילוב תיאוריות וידע אקדמי באופן שטרם נבחן בעבר. כפי שראינו, ממצאי המחקר אינם שונים מהמסקנות שעלו משתי הוועדות האמורות. מצאנו כי עמדת כל ראשי המועצות שנבדקו היא כי המבנה הדו-רובדי עודנו מוצדק כיום וכי אין מקום לשנותו, היות ומבנה זה מאפשר למועצות חופש וגמישות במציאת נקודת האיזון בין לבין הוועדים המקומיים.

לאור נתוני היסוד בדבר השונות העצומה בין המועצות האזוריות ובין יישובי המרחב הכפרי בכל פרמטר – גודל, סוג היישוב, סוג האוכלוסייה, רמה חברתית-כלכלית ולאור ממצאי המחקר, אף אנו סבורות כי המבנה הדו-רובדי הינו מסגרת מוניציפאלית ראויה ומתאימה לצרכי המרחב הכפרי בישראל גם כיום. הותרת ההחלטה בדבר היקף ואופן העברת הסמכויות ליישובים בידי המועצה מעניקה למועצה יכולת לקבוע מדיניות ולממשה ברמה הכלל-מועצתית, להעביר ליישובים סמכויות רק מהסוג ובהיקף הנראים לה נכונים ולהותיר לכל יישוב לבטא את הייחודיות שבו.

שאלת המחקר השנייה שלנו הייתה: **באיזו מידה משפיעים מאפיינים שונים של יישובים על הסמכויות המועברות להם על ידי המועצה?** שיערנו כי גורמים רבים משפיעים על מידת העברת הסמכויות מהמועצות ליישובים: גודל המועצה (מספר תושבים ומספר יישובים), שטח המועצה, מיקום היישוב במועצה, גודל היישוב, צורת היישוב, סוג הוועד המקומי, רמתו החברתית-כלכלית של היישוב, סוג השירות בו מדובר וותק היישוב. בין המועצות שבדקנו נמצאה שונות רבה בהיקף העברת הסמכויות לוועדים המקומיים וכן נמצא כי קיימים גורמים מעטים בלבד המשפיעים על

מידת העברת הסמכויות מהמועצה לוועדים – סוג השירות בו מדובר, רמה כלכלית-חברתית של היישוב, סוג היישוב וגודלו. משמעותם של ממצאים אלה היא כי לרוב, נתונים "אובייקטיביים" של המועצה והיישוב (כגון גודל המועצה, שטחה, מרחק היישוב מליבת המועצה וסוג האוכלוסייה) אינם משפיעים על ההחלטה בדבר העברת סמכויות, בעוד שלגורמים "רכים" יתר (כגון "חוזקו" של היישוב וסוג השירות) נודעת השפעה משמעותית.

נקשה ונשאל: כיצד ניתן, אפוא, להתמודד עם הבעיה של חוסר עקביות, חוסר וודאות וחוסר שיוויוניות בהעברת הסמכויות בין המועצות ליישובים? ממצאי המחקר מצביעים על כך שניתן להתמודד עם קושי זה לא באמצעות שינוי המבנה הדו-רובדי או יצירת אחידות פורמאליסטית ומלאכותית בין היישובים אלא באמצעים אחרים, שעיקרם קביעת דירוג חברתי-כלכלי של היישובים במועצות האזוריות והבניית תהליך קבלת ההחלטות בדבר העברת הסמכויות ליישובים. נפרט כל אחד מאמצעים אלה.

ראינו כי אחד הגורמים המשפיעים במידה רבה על ההחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים, בין אם בהעברה אחידה ובין אם בהעברה דיפרנציאלית, הוא מצבו החברתי-כלכלי של כל יישוב. כיום לא קיים מדד חברתי-כלכלי ברמת היישוב הבודד במועצות האזוריות, למרות שניתן להניח כי בידי למ"ס קיימים נתונים אלה, המהווים בסיס לקביעת רמתה החברתית-כלכלית של המועצה כולה. לפיכך, יש מקום **לפרסם דירוג חברתי-כלכלי ברמת היישוב הבודד במועצות האזוריות**, בין על בסיס הנתונים הקיימים בלמ"ס או באמצעות הגדרת מדד ייעודי לנושא זה. מבלי לזלזל בידע הארגוני המצוי בידי המועצות בנושא זה, הרי שאין די בכך. יצירת דירוג מקצועי ואובייקטיבי של היישובים מבחינה חברתית-כלכלית יהווה בסיס נתונים חשוב עבור מקבלי ההחלטות וכן יתרום לקבלת החלטות מושכלת ושיוויונית יותר.

באשר **להעברת הסמכויות עצמה**, נשאלת השאלה באיזה אופן ועד כמה ראוי ונכון להסדירה – האם בצו או באופן אחר? האם נדרשת הסדרה של הנוהל לקבלת ההחלטה או אולי אף הגבלה והסדרה של תוכן ההחלטה עצמה? דומה כי במצב חוסר הוודאות וחוסר האחידות הקיים כיום מתבקש ליצור לפחות **נוהל מסודר לקבלת ההחלטה** בדבר העברת הסמכויות מהמועצות האזוריות לוועדים המקומיים – בין אם בצו, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים או אף בנוהל כתוב של המועצה עצמה. ניהול כזה יבהיר לכל הצדדים – המועצה, הוועדים המקומיים והתושבים – את זכויותיהם ויתרום לכך שקולם של כל הצדדים יישמע עובר לקבלת ההחלטה. במסגרת הנוהל יש מקום להסדיר גם את תהליכי שיתוף הציבור, הכוללים קיומה של התייעצות פורמאלית עם הוועדים המקומיים. יצירת נוהל תגביר הן את הוודאות והן את השקיפות בפעולת השלטון המקומי הכפרי, ערכים אשר הינם חשובים בפני עצמם ויישומם מגביר את אמון התושבים בשלטון המקומי. בהקשר זה נזכיר כי ברוב המועצות שבדקנו ההחלטה בדבר העברת סמכויות אינה שקופה לציבור ואינה מתפרסמת באתר המועצה, ואנו רואות בכך טעם לפגם. העובדה שההחלטה בדבר העברת הסמכויות אושרה במליאת המועצה וידועה לחברי המועצה אינה מייתרת את זכותם של התושבים לקבל מידע ישיר ומלא מהמועצה בנושא זה מבלי להיות תלויים בחברי המועצה.

האם המצב הקיים, בו קיימת **גמישות מוחלטת במידת העברת הסמכויות**, הוא ראוי ונכון? לדעתנו, המגוון הרחב של הגדלים והמאפיינים של המועצות והיישובים מחייב את שמירת הגמישות בהעברת הסמכויות, שכן המועצות מכירות את יישוביהן טוב יותר מכל גורם חיצוני או ממלכתי. עם זאת, ניתן לשאול האם ראוי לאפשר למועצה לא להעביר כלל סמכויות לוועדים שבתחומה? מצב זה הוא

חוקי, אך ספק אם הוא רצוי, שכן כך מבוטלת למעשה זהותם של היישובים. דומה כי במקרי קיצון, בהם המועצה אינה מעבירה סמכויות כלשהן לוועדים או לחלופין מעבירה את כל הסמכויות האפשריות אליהם, נדרשת תשומת לב מיוחדת ואולי אף מתחייב אישור הרגולטור (משרד הפנים), שכן במצב זה גוף נבחר - בין אם הוועד המקומי או המועצה - נותר בגדר קליפה ריקה בלבד.

בנוסף נשאל, האם יש לקבוע בדין סמכויות מינימום לוועד המקומי על מנת להימנע ממצב קיצוני זה? היות ומדובר, להבנתנו, במצב נדיר, נכון יותר יהיה להימנע מהסדרה נוקשה וגורפת בחקיקה ולהסתפק בפיקוח רגולטורי.

לבסוף נשאל: האם ממצאי המחקר והמלצות המדיניות שפורטו לעיל רלוונטיים למדינות אחרות בעולם? כפי שפורט בפרק הראשון ("השלטון המקומי במגזר הכפרי במבט משווה"), הגדרת המרחב הכפרי והמבנה המוניציפאלי שלו במדינות ה-OECD שונים מישראל. עם זאת, בעולם, כמו בישראל, מנסה השלטון המקומי במרחב הכפרי לאזן בין ראייה כלל-אזורית לבין הרצון של תושבי היישוב הבודד לבטא את רצונותיהם וצרכיהם, וכן בין ההיבט התפקודי-ביצועי וההיבט הפוליטי-ייצוגי של השלטון המקומי (אפלבו, 2014; שפירא, 2012) ומתמודד עם אתגרים דומים לאלו הקיימים בישראל: ירידת קרנה של החקלאות כמקור פרנסה וכמגזר פוליטי, אוכלוסייה הטרונגית ומזדקנת, הגירה שלילית ופריסה גיאוגרפית המקשה על אספקת שירותים. לאור המיקוד המובהק של מחקר זה בישראל ניתן להותיר את שאלת הרלוונטיות של ממצאיו למדינות אחרות ב"צריך עיון". עם זאת, ייתכן כי יש בממצאי מחקר זה כדי לשפוך אור על הסוגייה הרחבה יותר של מנגנוני חלוקת סמכויות וכוח במערכות שלטון מקומי-כפרי דו-רובדי ורב-רובדי.

מסענו בעולם השלטון המקומי של המרחב הכפרי בישראל נעצר, לעת עתה. סופו של המסע הוא כמובן לא סופו של הסיפור כולו. להשלמת התמונה המחקרית יש מקום לבחון נושאים המשיקים למחקרנו ובהם נדרש מחקר נוסף. המרכזי שבהם הוא בחינה של נושא העברת הסמכויות מנקודת המבט של הוועדים המקומיים – מה עמדתם של ועדי יישובים בעלי מאפיינים שונים בנושא זה? האמנם מתקיים הליך התייעצות עמם כחלק מתהליך קבלת ההחלטה בדבר העברת סמכויות? האם הוועדים מעוניינים לקבל יותר או פחות סמכויות ומדוע? מהם התהליכים המתרחשים בתוך הוועד המקומי בנושא זה?

נושא חשוב נוסף הוא בדיקה של הפערים התוך-מועצתיים בין היישובים החזקים יותר והחזקים פחות: באיזו מידה קיימים פערים כאלה והאם הם אכן מצטמצמים לאור כלי המדיניות שמפעילה המועצה? בחינת נושאים אלה תשלים את התמונה העולה ממחקרנו.

"וצריך להמשיך ללכת / וצריך להמשיך לצעוד / והדרך עוד מושכת / ארוכה..."⁶¹

⁶¹ "סימן שעוד לא הגענו", נעמי שמר.

רשימת מקורות

- אוטולנגי, ס. (1985), "ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית" **מחקרי משפט** ד' 22.
- אוטולנגי, ס. (1986), "תיקון העיוות ההיסטורי בבחירות למועצות האזוריות – ויצירת עיוותים חדשים" **עיוני משפט** י"א 581.
- אוטולנגי, ס. (1992), "הסדר הוועד המקומי – האם סוף פסוק?" **עיוני משפט** ט"ז (2) 419.
- אלעזר, ד. (2001), "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך ד. אלעזר ו-ח. קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.
- אלתרמן, ר. והאן, א. (2004), **הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות וליישם בישראל**, הקרן הקיימת לישראל והמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אמרני, י. (2000), **דו"ח הוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית**, משרד הפנים, ירושלים.
- אפלבוים, ל. (2002), **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי – הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- אפלבוים, ל. (2014), **השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל**. בתוך י. לוי וא. שריג (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** [כרך ב'] (עמ' 611-680). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- ארבל-גנץ, א. (2006) "מדיניות אסדרה ופיקוח בישראל: רשויות רגולטוריות ורשתות מדיניות" בתוך רייכמן, א. ונחמיאס, ד. (עורכים) **מדינת ישראל – מחשבות חדשות**, הרצליה, הוצאת המרכז הבינתחומי הרצליה.
- אריאן, א. (1985), **פוליטיקה ומשטר בישראל**, תל-אביב, זמורה-ביתן.
- אריאן, א. (1997), **הרפובליקה הישראלית השנייה: פוליטיקה ומשטר לקראת המאה ה-21**, זמורה-ביתן.
- בארי, א. (2009), **ביצועי השלטון המקומי בישראל – ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית**, נייר עמדה, אוניברסיטת חיפה.
- בארי, א. ועדליא ייעוץ כלכלי בע"מ (2013), **סל שירותים מחייב ברשות המקומית**, נייר עמדה למשרד הפנים.
- בלנק, י. (2004), "מקומו של ה"מקומי" – משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** ל"ד 197.
- בן-אליא, נ. (2006). **החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ. (2006). **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-רפאל א. (2003), **דו"ח הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים** www.kibutz.org.il (נכון לתאריך: 01.06.2017)
- דורון, ג. (1986), **להחליט ולבצע: פרקים במדיניות ציבורית**, כיוונים, תל-אביב.
- דלג'ו, מ. (2006), **כלכלת המערכת המוניציפאלית הכפרית בישראל**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטת העברית, ירושלים.
- דרי, ד. (1999), "ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו", בתוך נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים) **המדיניות הציבורית בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ היישובים, אוכלוסייתם וסמליהם http://www.cbs.gov.il/ishuvim/ishuvim_main.htm (נכון לתאריך: 01.06.2017)
- ויתקון, ג. (1996), **הזכויות בקרקע חקלאית**, תל-אביב, חושן למשפט.
- חננאל, ר. (2006), **שינויים ערכיים במדיניות הקרקעות הלאומית: ניתוח וקבלת ההחלטות במועצת מקרקעי ישראל**, דיסרטציה לקבלת תואר דוקטור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, התשס"ו – 2006.

- חננאל, ר., (2013), קרקע: נרטיב קרקעי, בתוך: **המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן**, חתוקה טלי וטובי פנסטר (עורכות), רסלינג, עמ' 159-178.
- חננאל, ר. ואלתרמן, ר. (2015) **נטורי קרקע – הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל**, הוצאת הקיבוץ המאוחד
- ישועה, י. (2010), **עמדת מרכז המועצות האזוריות בנושא יחסי וועד אגודה – וועד מקומי – מועצה אזורית**, מרכז המועצות האזוריות בישראל, תל-אביב.
- ישי, י. (1986), **קבוצות אינטרס בישראל**, עם עובד, תל-אביב.
- מבקר המדינה, (2010) **התנהלות וועדים מקומיים במועצות אזוריות** (טיטות דו"ח - הדו"ח הסופי טרם פורסם).
- מוסקה, ג., (1978), "המעמד השליטי", אצל ש.ג. אייזנשטדט, ע. גוטמן, י. עצמון (עורכים), **מדינה וחברה: סוגיות בסוציולוגיה פוליטית**, חלק א', עם עובד, תל-אביב, עמ' 159-173.
- מידני, א.; מזרחי, ש. (2006), **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון – השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות**, כרמל, ירושלים.
- מידני, א., (2009), **אחריות ציבורית וצריכה פוליטית: בית המשפט העליון מול הכנסת והממשלה – ארבע רפורמות לישראל**, בורסי, בני-ברק.
- מנחם, ג. (1999), "מדיניות המים בישראל: פרדיגמות מדיניות, רשתות מדיניות ומדיניות ציבורית" בתוך נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עורכים) **המדיניות הציבורית בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- ניומן, ד. ואורגד, א. (עורכים) (1991), **המועצות האזוריות בישראל**, ארגון המועצות האזוריות
- ניומן, ד. (1996), **המועצות האזוריות בישראל במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות בשלטון המקומי**, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים.
- ניומן, ד. (2001), "שלטון מקומי כפרי בישראל", בתוך ד. אלעזר ו-ח. קלכהיים (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.
- עצמון, י. (1990), "הנשים בפוליטיקה הישראלית", **מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים**, (מס' 33), עמ' 5-18.
- פדר, ח. (2007), **השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל**, ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית ולממשל – האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למדעי החברה, ירושלים.
- קובר, ג. (יור"ר), (2004), **המלצות הוועדה לעניין נכסי הציבור במועצה האזורית לב השרון**.
- קלכהיים, ח. (2001), "הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות העוצמה המקומית", בתוך ד. אלעזר ו-ח. קלכהיים (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.
- רוזן-צבי, י. (2004), "מקום הצדק – משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי" **עיוני משפט כ"ח** (2) 417.
- ריס, ס., אפלבוים, ל. (2009), **השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט – השפעת מערכת המשפט על התמורות במבנה השלטון המקומי הכפרי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- שחור, ט. (2008), "הכנסות מארנונה של הרשויות המקומיות בישראל: השוואה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות" **הרבעון לכלכלה**, כרך 55, עמ' 17-33.
- שפירא, ר. (2012), "הרהורים על הצעת חוק עיריות חדש ושלטון מקומי דו רובדי" **דין ודברים**, ו(2-3) 677-706.

Alterman R., (2003), "The Land of Leaseholds: Israel's Extensive Public Land Ownership in an Era of Privatization" (Ch. 6), In: **Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences**, Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong (Eds.), Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 115-150.

- Alterman R. (2007), More than land assembly: Land readjustment for the supply of urban Public Services, Hong, Y & Needham, B (2007) **Readjustment–Economics, Law and Collective Action**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy
- Banks J.S., (1995), "The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective", In: **Institutional design**, Weimer David L. (Ed) Boston, Mass.: Kluwer Academic Publishers.
- Barzilai G., (2003), **Communities and Law: Politics, and Cultures of Legal Identities**, University of Michigan Press.
- Brown, A., "Regulators, Policy-Makers and the Making of Policy: Who does what and when do they do it?" **International Journal of Regulation and Governance**, (2003) Vol 3, pp. 1-11.
- Clayton T. J., Poister, T. H., Ertas, N. "Customer, Partner, Principal: Government Perspectives on State Agency Performance in Georgia", **Journal of Public Administration and Theory** (2009) September 2.
- Dahl, R.A., (1978), **Pluralism Revised**, Comparative Politics, Vol. 10, No. 2, Ph. D. Program in Political Science of the City oUniversity of New York.
- Diakosavvas, D. (2006). **Coherence of agricultural and rural development policies**. Paris: OECD.
- Freshwater, D. (2006). Agricultural policies and rural development. In D. Diakosavvas (Ed), **Coherence of agricultural and rural development policies** (pp. 29-32). Paris: OECD.
- Gamson, W.A., (1975), **The Strategy of Social Protest**, Homewood III, Dorsey.
- Grossman, S.J.; Hart, Oliver D., An Analysis of the Principal-Agent Problem, **Econometrica**, 1983, Vol. 51(1), pp.7-45.
- Hananel, R. (2009), Distributive justice and regional planning: the politics of regional revenue-generating land uses in Israel, **International Planning Studies**, Taylor & Francis
- Hananel R., (2010), Zionizm and Agricultural Land: The Evolution of the Relationship between Zionist Objectives and Preservation of Agricultural Land, as Reflected in Israel's National Land Policy, **Land and Policy** 27, pp.1160-1170.
- Hananel, R. (2014). Can centralization, decentralization and welfare go together? The case of Massachusetts Affordable Housing Policy (Ch. 40B). **Urban studies**, 51(12). 2487-2502.
- Jordana, J., Levi-Faur, D., (2004) "The Politics of Regulation in the Age of Governance" in Jordana, J., Levi-Faur, D. (eds.) **The Politics of Regulation** (Cheltenham, UK: Edward Elgar), pp. 1-15.
- Kingdon J.W., (1995) **Agendas, Alternatives and Public Policies**, 2nd ed. New York: Harper Collins.
- Liu, X., Lindquist, E., Vedlitz, A., Vincent, K., "Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection", **The Policy Studies Journal**, Vol. 38, No. 1 (2010) p. 69.

- Maloney A.W., Jordan G., McLaughlin M.A., (1994), "Interest Groups and Public Policy: Insider/Outsider Model Revisited", **Journal of Public Policy**, Vol. 14, Part 1, pp.17-38.
- Mandal, R. B. (2001 [1979]). **Introduction to rural settlements**. New Delhi: Ashok Kumar Mittal.
- Martins, M. R. (1995). Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective. **Environment and planning C: Government and policy**, 13. 441-458.
- Menahem, G., Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel, **Journal of Public Policy**, Vol. 18, No. 3 (Sep. - Dec., 1998), pp. 283-310.
- Moe, T., (1985), "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB", **American Journal of Political Science**, Vol. (79):1094-1117.
- Mueller, D.C., **Public Choice III**, (1989), Cambridge University Press.
- Newman, D., Applebaum, L, "Conflicting objectives for rural government: service provision to exurban communities in Israel", **Environment and Planning C: Government Policy** (1995) vol. 13, pp. 253-271.
- Norgaard, A., Pallesen, T. "Governing Structures and Structured Governing: Local Political Control of Public Services in Denmark", **Journal of Public Administration and Theory** (2003) 13: 543-561.
- OECD. (2006). **The new rural paradigm: policies and governance**. Paris: OECD.
- OECD. (2008a). **Innovative service delivery – Meeting the challenges of rural regions**. Paris: OECD.
- OECD. (2008b). **Rural policy reviews – Finland**. Paris: OECD.
- OECD. (2009a). **The role of agriculture and farm household diversification in the rural economy: evidence and initial policy implications**. Paris: OECD.
- Olson, M.K. (1995), "Regulatory Agency Discretion among Competing Industries: Inside the FDA" **Journal of Law, Economics and Organization**, Vol. 11(2): 379-405.
- Peltzman S., (1976), "Towards a More General Theory of Regulation", **Journal of Law and Economics**, Vol. 35: 48-133.
- Smith M.J (1990), **The Politics of Agricultural Support in Britain**, Aldershot, Hants: Dartmouth, pp. 210.
- Razin, E., "The impact of local government organization of development and disparities – a comparative perspective", **Environment and Planning C: Government Policy** (2000) vol. 18, pp. 17-31.
- Rogerson, W.P., The First-Order approach to Principal-Agent Problems, **Econometrica**, Vol. 53 No. 6, (Nov. 1985), pp. 1358-1368.
- Sened, I., (1997), **The Political Institution of Private Property**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sened I. and Ainsworth S., (1993), The Role of Lobbyists: Entrepreneurs with Two Audiences, **American Journal of Political Science**, Vol. 37, No. 3, Midwest Political Science Association.

Schnieder V., Simon F. and Tenbucken M., (2004), Buying Out the State: A Comparative Prespective on the Privatization of Infrastructures", **Comparative Political Studies**, Vol 38 (6), 704-727.

Smith M. J, (1990), **The Politics of Agricultural Support in Britain**, Aldershot, Hants: Dartmouth, pp. 210.

Tangermann, S. (2006). Comments from the OECD secretariat. In D. Diakosavvas (Ed), **Coherence of agricultural and rural development policies** (pp. 19-21). Paris: OECD.

United Nations (2013), **Demographic yearbook**. Retrieved October 20, 2015, from: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2013.htm> (Date of access: June 1, 2017) .

Wandl, A. (2014). Beyond urban–rural classifications: Characterizing and mapping territories-in-between across Europe. **Landscape and urban planning**, 130. 50-63.

Weber M., (1947), **The Theory of Social and Economic Organization**, Glencoe Free Press & the Falcon's Wing Press. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons.

Wohlmann, H., "Local government systems: from historic divergence toward convergence? Great Britain, France and Germany as comparative cases in point", **Environment and Planning C: Government Policy** (2000) vol. 18, pp. 33-55.

פסקי דין :

בג"צ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מ"ב (4) 462

בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ ו-5 אח' נ' ממשלת ישראל, משרד הבינוי והשיכון, פ"ד מ"ט (3) 133.

בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי בישראל נ' שר התשתיות הלאומיות, www.court.gov.il (נכון לתאריך : 01.06.2017)

בג"צ 5169/07 עפגין נ' שר הפנים, www.court.gov.il (נכון לתאריך : 01.06.2017)

נספח א' - רשימת המועצות האזוריות - נתונים כלליים⁶²

שם המועצה	הקמה	יישוב ראשון	הערות	שטח	מרחק פנימי	יישובים	תושבים	יהודים	מיעוטים	אשכול	מחוז
אל-בטוף	2000			3.76	8	4	7,285	0	4	1	צפון
אל קסום	2012		חלק ממוא"ז אבו בסמה שפורקה	36.80		7	8,489	0	7		דרום
אלונה	1953	1949		27.07	3.1	3	2,226	3	0	7	חיפה
אשכול	1951	1943	שם קודם "מעון", הוחלף ב- 1969	735.52	12.2	32	12,784	32	0	6	דרום
באר טוביה	1950	1930	היישוב באר טוביה הוקם לראשונה ב- 1887	127.18	8.6	23	21,637	23	0	6	דרום
בוסתן-אל-מרג'	1994			8.92	8.5	4	7,333	0	4	2	צפון
בני שמעון	1951	1946		394.12	18.8	13	8,457	13	0	7	דרום
ברנר	1950	1927		36.91	5.9	6	7,219	6	0	8	מרכז
גדרות	1953	1950		13.71	2	7	5,003	7	0	8	מרכז
גולן	1980	1967		1,090.22	26.7	31	15,082	31	0	6	צפון
גוש עציון	1980	1943	היישוב כפר עציון ננטש ב-1948	69.00	8.8	14	21,216	14	0	5	יו"ש
גזר	1949	1905		114.23	10.7	25	24,861	25	0	7	מרכז
גן רווה	1952	1930		40.48	5.6	9	5,321	9	0	8	מרכז
דרום השרון	1980	1914	איחוד מוא"ז ירקון, מפעלות אפק והשרון התיכון	96.76	9	31	30,192	31	0	8	מרכז
הגלבוע	1949	1921		252.10	10.5	31	27,519	26	5	5	צפון
הגליל העליון	1950	1916	קיבוצים בלבד	296.56	17	29	17,045	29	0	6	צפון
הגליל התחתון	1950	1902		192.99	14.8	18	11,283	18	0	7	צפון
הערבה התיכונה	1976	1951		1,512.49	15.5	7	3,045	7	0	7	דרום
הר חברון	1982	1980		..	21	14	7,158	14	0	5	יו"ש
זבולון	1950	1922		62.82	10.3	14	12,725	11	3	6	חיפה
חבל אילות	1964	1957		2,649.39	13.6	12	3,429	12	0	5	דרום
חבל יבנה	1950	1940		34.84	4.8	7	6,364	7	0	7	מרכז
חבל מודיעין	1950	1921	שם קודם "מודיעים"	128.71	11.1	24	22,766	24	0	7	מרכז
חוף אשקלון	1950	1939		175.31	8.8	21	15,611	21	0	6	דרום
חוף הכרמל	1951	1938		183.36	12.5	26	28,206	25	1	8	חיפה
חוף השרון	1949	1935		47.60	6.7	14	12,700	14	0	8	מרכז
יואב	1952	1939		198.97	14.3	14	7,808	13	1	7	דרום
לב השרון	1984	1930	איחוד מוא"ז הדר השרון והשרון הצפוני, שנות 50	56.72	8.1	19	22,737	19	0	8	מרכז
לכיש	1956	1950		378.60	9.9	18	10,176	18	0	5	דרום
מבואות החרמון	1976	1940	מושבים בלבד	134.74	20.4	13	6,828	13	0	6	צפון
מגידו	1945	1936		173.42	7.4	13	11,192	13	0	6	צפון
מגילות ים המלח	1981	1968	שם קודם "מגילות"	750.00	13.7	6	1,205	6	0	5	יו"ש
מטה אשר	1982	1938	איחוד מוא"ז געתון, נעמן וסולם צור	212.15	12.7	31	25,742	29	2	6	צפון
מטה בנימין	1980	1973		1,000.00	25.3	26	57,035	26	0	5	יו"ש

⁶² מקור: למ"ס ואתרי האינטרנט של המועצות האזוריות.

שם המועצה	הקמה	יישוב ראשון	הערות	שטח שיפוט	מרחק פנימי	יישובים	תושבים	יהודים	מיעוטים	אשכול	מחוז
מטה יהודה	1964	1920	איחוד מוא"ז אבן העזר, גיזו, הרי יהודה ועמק האלה	480.42	16	64	51,390	60	4	6	ירושלים
מנשה	1950	1913		112.39	7	24	18,554	21	3	6	חיפה
מעלה יוסף	1961	1949		92.95	18.9	22	9,577	22	0	5	צפון
מרום הגליל	1951	1949		178.00	11.6	24	13,258	22	2	5	צפון
מרחבים	1951	1949		500.97	10.3	16	11,959	16	0	5	דרום
משגב	1982	1953		164.56	11.5	35	25,717	29	6	7	צפון
נווה מדבר	2012		חלק ממוא"ז אבו בסמה שפורקה	32.70	..	3	6,984	0	3		דרום
נחל שורק	1950	1944		28.34	5	7	8,183	7	0	4	מרכז
עמק הירדן	1949	1909		183.87	6.9	22	12,412	22	0	5	צפון
עמק המעיינות	1949	1939	שם קודם "בקעת בית שאן", הוחלף ב-2008	250.43	10.4	24	12,002	24	0	5	צפון
עמק חפר	1940	1931		127.94	9.8	44	41,054	44	0	8	מרכז
עמק יזרעאל	1980	1911	איחוד מוא"ז יזרעאל וקישון	333.24	16.1	38	35,583	36	2	7	צפון
עמק לוד	1952	1949		31.86	5.9	9	14,431	9	0	5	מרכז
ערבות הירדן	1980	1968	שם קודם "בקעת הירדן", משמש כשם לא רשמי	860.00	20.6	20	4,191	20	0	6	יו"ש
רמת נגב	1954	1943		4,099.24	17.1	13	5,686	13	0	5	דרום
שדות נגב	1951	1947	שם קודם "עזתה"	117.35	6.4	16	9,051	16	0	5	דרום
שומרון	1979	1977		2,800.00	42	28	34,107	28	0	5	יו"ש
שער הנגב	1950	1941		180.78	7.6	12	7,179	12	0	6	דרום
שפיר	1950	1948		81.86	8.5	14	10,297	14	0	5	דרום
תמר	1956	1953		1,343.07	31.1	5	1,342	5	0	5	דרום
סה"כ				23,235.42	649	1,006	820,636	959	47	309	
ממוצע				438.40	12.48					5.83	

הערות:

1. שטח שיפוט – בקמ"ר.
2. מרחק פנימי - מרחק ממוצע של יישוב ממרכז המועצה (בק"מ).
3. אשכול - אשכול חברתי-כלכלי, לפי נתוני מפקד 2008.

נספח ב' - נתוני בחירות ב-3 מערכות הבחירות האחרונות

להלן נתוני משרד הפנים בדבר מספר היישובים בהם נבחר וועד מקומי ב-3 מערכות הבחירות האחרונות – הכוונה לוועד שנבחר על ידי כלל התושבים (יצוין כי על פי חוק, הבחירות לכלל המועצות האזוריות לא התקיימו עד היום במועד אחד אלא כל מערכת בחירות חולקה ל-2 מועדים):⁶³

שם המועצה	מס' יישובים	2012-13	2007-9	2003-4
אל-בטוף	4	4	4	
אל קסום	7			
אלונה	3	1	3	3
אשכול	32	8	5	3
באר טוביה	23	8	19	16
בוסתן-אל-מרג'י	4	4	4	4
בני שמעון	13	3	5	1
ברנר	6	4	3	
גדרות	7	7	7	4
גולן	31	18	20	7
גוש עציון	14	2	9	2
גזר	25	12	24	18
גן רווה	9	1	8	4
דרום השרון	31	14	30	20
הגלבע	31	8	33	15
הגליל העליון	29	7	1	
הגליל התחתון	18	14	13	
הערבה התיכונה	7	1	1	
הר חברון	14	1	1	
זבולון	14	7	8	5
חבל אילות	12	1	2	1
חבל יבנה	7	2	7	4
חבל מודיעין	24	16	24	20
חוף אשקלון	21	16	13	11
חוף הכרמל	26	7	21	12
חוף השרון	14	9	9	7
יואב	14	7	10	
לב השרון	19	18	16	16
לכיש	18	7	15	
מבואות החרמון	13	10	10	4
מגידו	13	1	4	2
מגילות ים המלח	6			
מטה אשר	31	18	13	6
מטה בנימין	26	12	8	6
מטה יהודה	64	26	57	41
מנשה	24	14	10	3

⁶³ חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד – 1994. בשנת 2018 יתקיימו לראשונה הבחירות לכלל המועצות האזוריות במועד אחד.

	18	19	22	מעלה יוסף
8	22	10	24	מרום הגליל
3	9	12	16	מרחבים
	21	22	35	משגב
			3	נווה מדבר
2	3	1	7	נחל שורק
3	4	9	22	עמק הירדן
3	6	2	24	עמק המעיינות
26	32	13	44	עמק חפר
16	16	7	38	עמק יזרעאל
5	6	6	9	עמק לוד
12	10	1	20	ערבות הירדן
	2	4	13	רמת נגב
6	13	12	16	שדות נגב
10	11	9	28	שומרון
	1	1	12	שער הנגב
8	8	7	14	שפיר
2	3	1	5	תמר
339	602	424	1,006	סה"כ

נספח ג' - שאלון/ראיון עומק מובנה למועצה האזורית

היישובים במועצות האזוריות בישראל – הצעה לטיפולוגיה מחודשת שאלון לראש המועצה האזורית

שאלון זה הוא חלק ממחקר הנערך עבור מפעל הפיס ומתמקד בנושא של חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לבין הוועדים המקומיים. מחקר זה נועד למפות את המצב הקיים ולגבש המלצות מדיניות. נדגיש כי אין תשובות נכונות או לא נכונות – השאלות נוגעות למצב הנתון במועצה ולעמדותיך האישיות. התשובות לשאלות המתייחסות לעמדותיך האישיות ולדעתך בכל שאלה שאינה עובדתית – יישמרו וינתחו באופן אנונימי.

השאלות מנוסחות בלשון זכר אך ורק מטעמי נוחות ומכוונות לנשים וגברים כאחד. אנו מודות לך מאד על נכונותך להשתתף במחקר חשוב זה.

ד"ר רות חננאל ועו"ד איילת פישמן

1. מהם הנושאים המרכזיים עמם מתמודדת המועצה שבראשותך?

2. בכמה יישובים שיתופיים במועצה נבחר וועד מקומי נפרד מוועד האגודה? _____
פירוט היישובים (תוצג רשימת היישובים עפ"י נתוני משרד הפנים):

3. בכמה יישובים הוועד המקומי פעיל, למיטב ידיעתך? _____
פירוט היישובים (תוצג רשימת היישובים עפ"י נתוני משרד הפנים):

4. האם המועצה קובעת דירוג חברתי/כלכלי של היישובים ובאיזה אופן נקבע הדירוג?

1. לא

2. כן, אופן קביעת הדירוג:

א. הדירוג נקבע בהתאם לנתונים המתקבלים מהלמ"ס

ב. בהתאם לדירוג שנקבע בעבר

ג. אחר: _____

5. באיזו מידה משפיעים השיקולים הבאים על מידת העברת הסמכויות מהמועצה לוועד המקומי (באופן כללי)?

השיקול	1 לא משפיע כלל	2 משפיע מעט	3 משפיע במידה בינונית	4 משפיע במידה רבה	5 משפיע מאוד	0 לא רלוונטי
מיקום היישוב במועצה (מרכז/פריפריה)						
גודל היישוב						
ותק היישוב						
צורת היישוב						
סוג אוכלוסייה (יהודים/מיעוטים/דתיים)						
סוג הוועד (נפרד/משולב/זהות)						
רמה חברתית כלכלית של היישוב						
סוג השירות הנדון						

6. האם קיים במועצה נוהל לקבלת החלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים המקומיים?

1. לא קיים

2. כן, קיים באופן חלקי/לא רשמי, פרט :

3. כן, קיים נוהל רשמי, פרט :

7. באיזו תדירות/מועד מתקבלת ההחלטה בדבר העברת סמכויות?

1. בתהליך אישור תקציב מדי שנה

2. החלטה בתחילת קדנציה

3. אחר : _____

8. האם יש תהליך התייעצות עם היישוב?

1. לא

2. כן, עם הוועד המקומי

3. כן, עם ועד האגודה

4. כן, עם נציג היישוב במליאת המועצה

5. אחר : _____

9. האם קיים במועצה בעל תפקיד שאחראי לקשר עם היישובים?

1. לא קיים

2. קיימת מחלקה מוניציפאלית, _____ עובדים/תקנים

3. קיים בעל תפקיד אחר : _____

10. אלו סמכויות העבירה המועצה לוועדים השונים בשנתיים האחרונות? (אנא השב בהתאם למדיניות הכללית של המועצה, ללא פירוט יישובים) :

סוג הסמכות	1 לא הועבר	2 הועבר חלקית	3 העברה מלאה	0 לא רלוונטי
כספים – הוועדים גובים ארנונה מקומית				
חינוך רשמי (גני ילדים, בתי ספר, חינוך מיוחד)				
חינוך לא רשמי (מועדוני נוער, תנועות נוער, חוגים)				
רווחה (פעילות קהילתית, מועדוני קשישים, ייעוץ)				
תברואה (גינון, ניקיון, אשפה)				
איכות סביבה (מחזור, שירותים וטרינריים)				
רישוי עסקים				
ביטחון				
תשתיות (פיתוח, תחזוקה – תאורה, דרכים)				
תרבות				
ספורט				
שירותי דת				

לאחר שאלה זו – פרטים על כל יישוב במועצה – מה קיבל בכל נושא (עמ' עם טבלה לכל יישוב). ימולא עפ"י שיחה עם בעל התפקיד או בהתאם למסמכים שיימסרו.

11. האם היה שינוי בסמכויות שהועברו לעומת שנה קודמת (בכל היישובים/בחלקם)?

1. לא

2. כן, נימוק:

א. שינוי בנסיבות היישוב

ב. שינוי במצב הכלכלי של המועצה

ג. אחר: _____

12. חווה דעתך על ההיגדים הבאים (בהתייחסות לכלל המועצה):

5 מסכים לחלוטין	4 מסכים במידה רבה	3 מסכים במידה בינונית	2 מסכים מעט	1 לא מסכים כלל	ההיגד
					1. מערכת היחסים בין המועצה לוועדים טובה
					2. קיימות אי הסכמות עם היישובים בנוגע להעברת הסמכויות
					3. חלק מהיישובים היו רוצים יותר סמכויות ממה שקיבלו
					4. חלק מהיישובים היו רוצים פחות סמכויות ממה שקיבלו
					5. קיימת חלוקת סמכות ואחריות ברורה בין המועצה לוועדים
					6. יש נושאים שלא ברור מי מטפל בהם – המועצה או הוועד המקומי
					7. עבודה ישירה של המועצה מול התושבים היא דרך הפעולה הנכונה
					8. הוועדים המקומיים מבינים טוב יותר את צרכי היישוב לעומת המועצה
					9. ביישובים השיתופיים יש חיכוכים רבים בין ועד האגודה לוועד המקומי
					10. ביישובים השיתופיים יש חלוקת תפקידים ברורה בין ועד האגודה לוועד המקומי
					11. הוועד המקומי הוא החוליה המקשרת בין התושבים למועצה
					12. העברת סמכויות לוועדים מגדילה את אי השוויון במועצה
					13. הוועד המקומי ביישובים השיתופיים מהווה גוף נוסף ומיותר, די בוועד האגודה
					14. המועצה פועלת באחריות תקציבית גדולה יותר מזו של הוועדים
					15. קיים אמון בין המועצה לוועדים
					16. העברת סמכויות לוועדים גורמת לירידה ברמת השירות
					17. ההחלטות בדבר העברת סמכויות שקופות לציבור
					18. יש לקבוע בחקיקה סמכויות מינימאליות של הוועד המקומי
					19. יש להבטיח למועצה גמישות בהחלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים

13. במידה והועברו סמכויות לוועד המקומי, אלו גורמים פוגעים/מפריעים לדעתך לוועד להפעיל את הסמכויות שהועברו לו?

1. קשיי מימון

2. חוסר כוח אדם מקצועי

3. חוסר שיתוף פעולה של התושבים

4. אחר: _____

14. האם המועצה דורשת מהוועדים לעמוד ברמת שירות מסוימת? אם כן, באיזה אופן?

1. לא
2. כן, בהודעה בכתב/חוזר של המועצה
3. כן, בשיחות בע"פ עם יו"ר הוועד המקומי
4. אחר: _____

15. האם המועצה מודדת את רמת השירות הניתנת על ידי הוועד? אם כן, באיזה אופן?

1. לא
2. כן, בהתאם לדיווחי הוועד המקומי
3. כן, בהתאם לסקרי תושבים
4. אחר: _____

16. במידה והמועצה קבעה רמות שירות לוועדים, האם הם עומדים בהן?

1. אף פעם לא
2. במידה מועטה
3. במידה בינונית
4. במידה רבה
5. תמיד

17. מה לדעתך יש לשנות במערכת היחסים בין המועצה לוועדים?

18. ביישובים שיתופיים בהם יש ועד אגודה וגם וועד מקומי, מה לדעתך יש לשנות במערכת היחסים בין שני הוועדים?

19. במידה וקיימות אי הסכמות עם היישובים בנושא העברת הסמכויות – פרט:

מצד מי? _____

באלו נושאים? _____

20. האם יש נושא נוסף שתרצה להעלות?

תודה מקרב לב על שיתוף הפעולה!

נספח לשאלון – פרטי סמכויות שהועברו ליישובי המועצה

שם המוא"ז: _____ שם היישוב: _____

צורת היישוב: _____ סוג הוועד (ביישובים שיתופיים): _____

3 העברה מלאה	2 הועבר חלקית	1 לא הועבר	0 לא רלוונטי	סוג הסמכות
				כספים – הוועדים גובים ארנונה מקומית
				חינוך רשמי (גני ילדים, בתי ספר, חינוך מיוחד)
				חינוך לא רשמי (מועדוני נוער, תנועות נוער, חוגים)
				רווחה (פעילות קהילתית, מועדוני קשישים, ייעוץ)
				תברואה (גינון, ניקיון, אשפה)
				איכות סביבה (מיחזור, שירותים וטרינריים)
				רישוי עסקים
				ביטחון
				תשתיות (פיתוח, תחזוקה – תאורה, דרכים)
				תרבות
				ספורט
				שירותי דת

נספח ד' - פרטי הראיונות שנערכו במועצות שנבחרו

שם המועצה	שם המרואיין	תפקידו	מועד עריכת הראיון
בוסתאן אל מרג'	אחמד זועבי	ראש המועצה	29.11.16
בני שמעון	סיגל מורן	ראש המועצה ויו"ר הוועדה האסטרטגית של מרכז המועצות האזוריות	15.11.16
דרום השרון	ד"ר מוטי דלג'ו יצחק אגוזי	ראש המועצה גזבר המועצה	18.9.16
חוף הכרמל*	אורן עוזרד משה אלזרע	סגן ראש המועצה מנהל האגף המוניציפאלי	10.10.16
משגב	רון שני	ראש המועצה ויו"ר ועדת הכלכלה של מרכז המועצות האזוריות	26.10.16

* פנינו לראש המועצה ובהנחייתו התקיים הראיון עם סגנו הממונה על הקשר עם היישובים ועם ראש האגף המוניציפאלי במועצה, האמון על הטיפול היומיומי ביישובים.

נספח ה' – ריכוז תשובות המועצות לשאלון

השאלה	בוסתאן אל מרג'	בני שמעון	דרום השרון	חוף הכרמל	משגב
1. האם המועצה קובעת דירוג חברתי-כלכלי ליישובים?	לא	לא אך ידוע ומשפיע	לא	לא	לא, אך פועלת באופן שונה מול היישובים הבדואיים והיהודיים.
2. האם קיים במועצה נוהל לקבלת החלטה בדבר העברת סמכויות לוועדים?	לא	לא, ההחלטה מתקבלת לפי הצורך.	לא	כן	לא
3. באיזו תדירות מתקבלת ההחלטה בדבר העברת סמכויות?	לא רלוונטי	ר' לעיל.	מדי מספר שנים	חלק מאישור התקציב, ללא שינויים מהותיים	לפי הצורך: עם תיקון הצו, עם כניסת ראש מועצה חדש וכעבור כמה שנים.
4. האם יש תהליך התייעצות עם היישוב?	לא רלוונטי	כן, עם ועד האגודה הקהילתית.	לא ברור	לא	כן, עם הוועד המקומי, ועד האגודה ונציג היישוב במליאה
5. האם קיים במועצה בעל תפקיד האחראי לקשר עם היישובים?	לא	כיום לא, מתוכנן להיות.	כן – רכזת מוניציפאלית	כן – מחלקה מוניציפאלית וסגן ראש המועצה	כן – אגף המונה 5 עובדים + מינהלות פיתוח בראשות סגני ראש המועצה.
6. האם היה שינוי בהעברת הסמכויות לעומת שנה קודמת? אם כן – מדוע?	לא רלוונטי	כן, בשל שינוי נסיבות	שינויים מינוריים בלבד	לא	שינוי מינורי הנובע מרגולציה (גני משחקים)
7. אלו גורמים מפריעים לוועד להפעיל את הסמכויות שקיבל?	לא רלוונטי	קשיי מימון וחוסר בכוח מקצועי	קשיי מימון	חוסר בכוח אדם מקצועי וקשיי מימון	קשיי מימון וחוסר בכוח אדם מקצועי
8. האם המועצה דורשת מהוועדים לעמוד ברמת שירות מסוימת ובאיזה אופן?	לא רלוונטי	כן, בשיחות	כן, בחוזרים ובשיחות	כן, בחוזרים ובשיחות. נוקשים יותר בנושאי בטיחות ונגישות.	לא
9. האם המועצה מודדת את רמת השירות הניתנת על ידי הוועד ובאיזה אופן?	לא רלוונטי	כן, בסקר שביעות רצון תקופתי	בקה שוטפת של הרכזת	כן, באמצעות השוואת הוצאה בכל נושא פר תושב.	לא
10. האם הוועדים עומדים ברמות השירות שנקבעו?	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	לרוב כן. במידה ולא – המועצה מבעת ומחייבת את היישוב.