

# מ כ ו ן פ ל ו ר ס ה י י מ ר ל מ ח ק ר י מ ז י נ י ו ת

על סדר היום

## עתידו של השלטון המקומי במרחב הכפרי

ד"ר לביאה אפלבוים

### התהליכים

בעשור האחרון חלו תמורות מרחיקות לכת במרחב הכפרי בישראל. תהליכים כלכליים וחברתיים שהחלו שהתחילו לפני עשרות שנים הואצו בבת אחת מאמצע שנות השמונים:

- א. משקלה של החקלאות בתעסוקה של תושבי הכפר קטן מ-15 אחוזים ואת מקומה תופסים עיסוקים אחרים מסוגים שונים.
- ב. בתחומי המרחב הכפרי החלו לקום גם יישובים נטולי בסיס יצרני המיועדים לצורכי מגורים בלבד.
- ג. רבים מתושבי הכפר יוממים לעבודה בערים הסמוכות ואחרים מתפרנסים מתעסוקות מגוונות בתוך המרחב הכפרי עצמו, ליד הבית או באזורי תעשייה ומסחר שהתפתחו לאחרונה.
- ד. נחלשו מרבית המסגרות השיתופיות שניהלו את היישובים החקלאים וחלקן אף נעלמו כליל.
- ה. המגזר הכפרי איבד מכוחו הפוליטי והכלכלי ומיוקרתו בציבור הישראלי, עובדה שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בשינוי המדיניות הממלכתית כלפיו. המדיניות שהתבססה על תמיכה במסגרות השיתופיות והגנה על הקרקע החקלאית, הוחלפה בעקבות העלייה מארצות חבר העמים במדיניות המכוונת להפשרה מהירה של קרקע חקלאית לצורכי בינוי ופיתוח והעברתה לתחומי השיפוט של יישובים עירוניים.

על רקע זה חלו שינויים גם בתפקודו של השלטון המקומי הכפרי, שבאו לידי ביטוי במעבר מניהול אוטונומי מקומי באמצעות האגודות השיתופיות לניהול מוניציפלי באמצעות במערכות הסטטוטוריות של המועצות האזוריות. תהליך זה זכה לתמיכה ממלכתית, הן במישור התחיקתי (בחירה ישירה של ראש המועצה האזורית וחברי המליאה ופתיחת אפשרות לבחירת ועדים מקומיים נפרדים ביישובים), והן במישור התקציבי (חיוב תושבי הכפר בתשלום ארנונה כנהוג בעיר).

### הפרדה בין המגזר העירוני לכפרי

יחד עם זאת נותרה בעינה הפרדה ההיסטורית במערכות המוניציפליות בין המגזר העירוני (עירויות ומועצות מקומיות) והמגזר הכפרי (מועצות אזוריות), כאשר הבסיס להפרדה הוא גודל היישובים או השתייכותם הארגונית ולא רק מיקומם במרחב. כתוצאה מכך מצויות בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות מובלעות של השתייכו בעבר למועצות אזוריות והוצאו מהן כאשר עברו את סף הגודל של 2,000 תושבים בעבר או 3,000 תושבים כיום.

על אף התמיכה שניתנה לו עד כה על-ידי משרד הפנים, ניתן לשמוע מכיוונים שונים ספקות לגבי זכות הקיום של השלטון המקומי הכפרי במתכונתו הנוכחית. מצד אחד עולה הטענה כי התמורות המתרחשות במרחב

הכפרי אינן אלא תהליך של "עירור" הכפר וטשטוש ההבדלים בינו לבין העיר, הן בתשתית הכלכלית ובמבנה התעסוקה הון בדפוס הניהול המקומי. ואם אכן זהו המצב, אין עוד הצדקה להפרדה המוניציפלית בין שני המגזרים, ויש לצרף את היישובים הכפריים אל תחומי השיפוט של הערים הסמוכות, לפחות המרכז הארץ, שם התהליכים מהירים ומוחשיים יותר. בטענה זו סמויה גם ההנחה כי ככל הנראה אין עתיד לחקלאות במרכז הארץ, וכי תפקידם העיקרי של השטחים הלא-מבונים הוא לשמש כריאות ירוקות ואתרי פנאי ונופש לאוכלוסייה העירונית. גם תכנית המתאר הארצית, תמ"א 35, אינה מייחסת למרחב הכפרי זהות ויעדים משל עצמו, אלא במידה שהוא ממלא צרכים של האוכלוסייה העירונית – עתודות קרקע לבניית בתי מגורים ולפיתוח כלכלי, ושטחים פתוחים לבילוי הפנאי ולשמירת המאזן והמגוון האקולוגי, ואולי גם לכנס היסטורי הראוי לשימור ("מורשת ההתיישבות" כערך מוזיאלי לדורות הבאים). זוהי זווית ראייה "עירונית" מובהקת לפיה המרחב הכפרי הוא מעין מרחב "שאריתי" שתפקודיו נגזרים מצרכי העיר המתפשטת, ולא דווקא כמרחב שיש לו מטרות ייחודיות למשק ולחברה. על רקע זה המסקנה כי אין עוד מקום לשלטון מקומי כפרי עצמאי היא כמעט מובנת מאליה.

### **הספקות באשר לתפקודן של המועצות האזוריות**

מועלות ספקות באשר ליכולתן של המועצות האזוריות הקיימות לתפקד כגופים יעילים. המועצות הן ברובן מעוטות אוכלוסין ודלות במקורות מס וחלקן אכן מתקשות לתת מענה הולם לצרכי תושביהן וזקוקות לתמיכה מסיבית של השלטון המרכזי. בנוסף לכך ההפרדה השלטונית בין עיר וכפר גורמת במקרים רבים להיעדר רצף טריטוריאלי של תחום השיפוט של המועצות, מצב שיש בו פוטנציאל לקשיים במתן שירותים ולחיכוכים בין רשויות סמוכות. הפתרון המוצע על רקע זה הוא בכיוון של רציונליזציה של חלוקת השטח והעלאת סיפי הכניסה באמצעות איחוד או מיזוג של מספר רשויות קטנות סמוכות לרשות גדולה אחת.

### **שני רבדים של שלטון מקומי**

המועצה האזורית היא כידוע רשות דו-רבדית, כלומר לכל יישוב בתוכה יש מעמד סטטוטורי של רשות מקומית בפני עצמו. אולם חלוקת הסמכויות בין שני הרבדים, ובעיקר חובותיה של המועצה כלפי יישוביה, אינם מוגדרים בבירור בחוק. אי בהירות זאת היא קרקע פוריה לחיכוכים בין שני הרבדים. יישובים החשים מקופחים, או סבורים שיוכלו לנהל את עצמם טוב יותר אם יהיו עצמאיים, דורשים להגדיל את חלקם בסמכויות החוקיות ובתקציבים של השלטון המקומי על חשבון המועצה האזורית. יישובים גדולים העוברים את סף 3,000 התושבים לוחצים לקבל מעמד עצמאי של מועצה מקומית ובדרך כלל גם נענים. הוצאתם של יישובים כאלה מתחומי המועצה האזורית מובילה כמובן לריבוי של רשויות קטנות ונוגדת למעשה את הדרישה להתייעלות של המערכת המוניציפלית.

### **שמירה על המרחב הכפרי כצורת חיים**

מעמדו של השלטון המקומי הכפרי הוא למעשה נגזרת של המדיניות כלפי המרחב הכפרי. הגישה הרואה במרחב הכפרי עתודת פיתוח ו"גן שעשועים" היא לדעתי מוטעה. ראשית, הכפר עדיין צורת חיים אחרת מזו של העיר, אם כי לא בהכרח דומה לזו שהתקיימה בעבר כאשר רוב תושבי הכפר עסקו בחקלאות. שנית גם אם מספר החקלאים הולך וקטן, החקלאות כמגזר כלכלי היא עדין בעלת משקל לא מבוטל במשק הלאומי. בכלל ספק אם מדינה מתוקנת יכולה להרשות לעצמה לוותר על החקלאות או לדחוק אותה לשוליים, אם משקולים כלכליים ישירים ועקיפים, כולל תעשיות הנשענות על החקלאות ותיירות כפרית, ואם משיקולים של ניהול ושמירה על משאבי הקרקע. העברת השטחים החקלאיים והשטחים הפתוחים לניהולן של רשויות עירוניות כמוה כ"הפקדת החתול על השמנת". למועצות האזוריות, לעומת זאת, יש אינטרס לשמור החקלאות ועל השטחים הפתוחים, מכיוון שזהו רצונם של רבים מבחריהן, אם כי גם הן יוכלו למלא את המשימה רק אם יינתנו להן כלים חוקיים מתאימים לצורך זה.