

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**התמורות במרחב הכפרי בישראל
והשפעתן על השלטון המקומי**

לביאה אפלבוס ודויד ניומן

ירושלים, נובמבר 1997

על המחברים

ד"ר **לביאה אפלנום** - חוקרת בנושאים הקשורים למרחב הכפרי בישראל. מרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת בר-אילן ובשלוחת מדעי הרוח והחברה של האוניברסיטה העברית ברחובות. בעבר, חוקרת בכירה במרכז ללימודי הפיתוח ברחובות.

פרופ' **דוד ניומן** - הוא מרצה לגאוגרפיה פוליטית ומנהל מכון המפרי למחקר חברתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

המפות המופיעות בחוברת זאת עובדו מתוך הספר "המועצות האזוריות בישראל" בעריכתם של דוד ניומן ואביגדור אורגד, בהוצאת ארגון המועצות האזוריות, 1991. עיבוד המפות במחשב נעשה על ידי מר פיטר לופין מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

על המחקר

המרחב הכפרי בישראל עומד בפני שידוד מערכות: ירדה חלקה של התעסוקה הכפרית; הצטמצם השיתוף ביישובים החקלאיים; נוספו יישובים כפריים המשמשים למגורים בלבד. המשבר הכספי שהתרחש בשנות השמונים האץ תהליכים אלה. בשנות התשעים נפרדה ההגנה על הקרקע החקלאית בשל לחצי הביקוש לקרקע למגורים בפרברי הערים הגדולות. המועצות האזוריות, המהוות את המסגרת המוניציפלית לניהול החיים הקהילתיים והכלכליים במרחב הכפרי בישראל צריכות להתמודד עם מציאות חדשה זו ואך לא כולן ערוכות לכך. מחקר זה סוקר את התמורות, מנתח את הבעיות שצמחו עם הזמן, מצביע על האתגרים העומדים בפני קבעי המדיניות ואף מציע דרכי פעולה אפשריות על מנת לעמוד באתגרים אלה. דרך פעולה אחת היא איחוד רשויות מקומיות והתאמת הגבולות המוניציפליים. דרך שנייה היא שינוי במבנה התפקודי של השלטון המקומי במרחב הכפרי תוך התייחסות למציאות החדשה בה טושטשו ההבדלים בין יישובים כפריים לעירוניים.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קן פלורסהיימר**, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכו במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד, ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"ג'ורסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

The Floersheimer Institute for Policy Studies

**Rural Trends in Israel and
Their Implications on Local Government**

Levia Appelbaum and David Newman

עריכה לשונית : ששונה יובל
עורכת אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : סילבינה פיטסני
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המתברים בלבד

©1997, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9א', ירושלים 96440 טל 5666243-02 פקס : 5666252-02
E-Mail: floerins@actcom.co.il

ISSN 0792-6251

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

פרסומים שיצאו לאור

1. ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלונשטיין, העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלונשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1997
16. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
17. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בבץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים, 1997
20. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
21. לביאה אפלבוים ודוד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997

פרסומים שייצאו לאור בקרוב

1. נחום בן-אליא, מנהל עיר מקצועי: דגם חלופי בשלטון המקומי בישראל
2. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1972-1995

תוכן העניינים

7	מבוא
9	1 מבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל
9	הרכב היישובים
13	תחום השיפוט
16	המבנה הארגוני
19	תהליכי שינוי בעשור האחרון
21	2 סקירת מחקרים וסקרים
24	3 תהליכי שינוי במרחב הכפרי
24	גיוון מבנה התעסוקה והתשתית הכלכלית
27	צמצום מסגרות השיתוף
27	תמורות בהרכב האוכלוסייה ושל היישובים
31	תמורות במנגנון המוסדי
32	שינוי המדיניות לגבי קרקע חקלאית
34	שינויים במבנה המשפטי של השלטון המקומי הכפרי
37	שינויים במדיניות המיסוי והתקצוב
39	סיכום
40	4 הבעיות והאתגרים של המועצה האזורית היום
41	הכוונת הביקוש למגורים במרחב הכפרי
42	אספקת שירותים לאוכלוסייה גדולה ומגוונת
44	שילוב פעילויות כלכליות לא-חקלאיות במרחב הכפרי
46	התמודדות עם לחצים על משאבי הקרקע ועל תחום השיפוט
47	יחסי הגומלין בין המועצה האזורית לוועד המקומי
48	הדיפרנציאציה הפנימית בקרב המועצות האזוריות
50	סיכום ודיון: סוגיות מרכזיות וכיוונים לשינוי לעתיד
51	סוגיית היעילות במתן שירותים
52	סוגיית ההוגנות (equity)
54	סוגיית מאזן הכוחות הפוליטי
55	סוגיית מעמדם של היישובים הקטנים במערכת האזורית
55	היערכות שלטונית חדשה במרחב הכפרי או התאמות מצטברות?
60	מקורות

מבוא

בעשור האחרון חלו תמורות מרחיקות לכת במרחב הכפרי בישראל. תהליכים כלכליים וחברתיים שהחלו לפני עשרות שנים, ובהם הירידה בתעסוקה החקלאית וברמת השיתוף ביישובים החקלאיים והקמתם של יישובים כפריים נטולי בסיס יצרני, הואצו בבת אחת מאמצע שנות השמונים, כאשר המשבר הכספי הוביל לקריסתן של רוב המערכות השיתופיות, הפוליטיות והמוסדיות שתמכו עד אז בהתיישבות הכפרית (שוורץ ואחרים, 1994; שוורץ, 1995א). לאחר המשבר כבר לא ניתן היה להתעלם מהשפעתם המצטברת של תהליכים אלה על המבנה הכלכלי, החברתי והארגוני של הכפר, ומן העובדה שבמרחב הכפרי נוצרת מציאות חדשה המצריכה התייחסות ממלכתית שונה מכפי שהיה נהוג בעבר (אפלבוט ואחרים, 1990; ניומן, 1996).

מעבר לכך יצר המשבר את הרקע להתחזקותם של לחצים חיצוניים על המרחב הכפרי, ובעיקר על משאבי הקרקע שבתחומו. לחצים אלה, שנחסמו עד אז על ידי חוקים ותקנות מוסדיות ועל ידי כוח המיקוח הפוליטי של תנועות ההתיישבות ושל הממסד המיישב, נעשו מוחשיים ביותר עם תחילת העלייה מארצות חבר העמים בסוף 1989. התחושה כי המדינה אינה ערוכה לקליטה המונית גרמה לשינוי מהפכני במדיניות התכנון והפיתוח של ממשלת ישראל בכלל, ולגבי המרחב הכפרי, החולש על יותר מ-80 אחוזים מכלל קרקעות המדינה, בפרט. מדיניות ההגנה על הקרקע החקלאית ועל המסגרות השיתופיות של ההתיישבות הכפרית הוחלפה במדיניות המכוונת להשגת עתודות קרקע לצרכי בינוי ופיתוח במהירות המרבית, כאשר הביקוש העיקרי הוא לקרקעות במרכז הארץ (שלאין ופיטלסון, 1996).

משימות ההתמודדות עם המציאות המשתנה מוטלת היום על המועצות האזוריות, שהן הרשויות המקומיות של המרחב הכפרי (אפלבוט ובנין, 1991; שוורץ ואחרים, 1994; ניומן, 1996). גם זו היא תופעה חדשה, שכן עד המשבר מילאו המועצות תפקיד שולי במרחב. המגזר הכפרי התנהל כמערכת כמעט אוטונומית באמצעות המסגרות השיתופיות והתנועתיות - האגודות השיתופיות ביישובים, הארגונים הכלכליים האזוריים ותנועות ההתיישבות במישור הארצי. מסגרות אלה מילאו גם חלק ניכר מן התפקידים המוניציפליים. המועצה האזורית, כגוף שלטוני סטטוטורי, נתפסה בעיקר כמכשיר להשגת תקציבים מן השלטון המרכזי. תפקידיה היו מעטים, תקציבה מוגבל וחשיבותה במערכת הפוליטית האזורית אפסית. היום, כאשר כל המערכות האחרות נעלמו או איבדו מכוחן, עומדות המועצות האזוריות במרכז הזירה, וציבור התושבים מצפה מהן למלא לא רק את תפקידן ה"טבעי" - לספק שירותים ציבוריים ומוניציפליים - אלא גם לדאוג לרווחתו הכלכלית ולאיכות חייו. בניגוד לעבר מוטלת היום על המועצות האזוריות גם משימת התכנון הכולל והפיתוח של האזור שבתחום שיפוטן (אפלבוט ובנין, 1991, 1992; שוורץ ואחרים, 1994).

לא כל המועצות האזוריות ערוכות להתמודדות זאת עם הדרישות החדשות המוצבות בפניהן. יש לזכור כי ההרכב הפנימי והפריסה המרחבית של המועצות נקבעו ברוב המקרים על פי שיקולים פוליטיים-אידאולוגיים אשר שיקפו את מעמדה של ההתיישבות בעת הקמתן, ואלה אינם בהכרח תואמים את המציאות החדשה שנוצרה (ניומן, 1996). חלק מן המועצות הן קטנות מדי ואינן מגיעות אל סף הכניסה המינימלי המאפשר מתן שירותים בסיסיים לאוכלוסייה; במועצות אחרות הוקמו יישובים נטולי בסיס חקלאי, בחלקם גדולים יחסית, ותושביהם מצפים לרמת שירותים עירונית שלא הייתה נהוגה במרחב הכפרי. גם המשאבים הכספיים והמקצועיים העומדים לרשותן של המועצות האזוריות לא גדלו במקביל להרחבת תחומי הפעילות שלהן.

מחקר זה בא לבחון את מבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל ואת תפקודו לאור התמורות שחלו בהתיישבות הכפרית בעיקר בשני העשורים האחרונים, להצביע על הבעיות ועל האתגרים שנוצרו בעקבות המציאות המשתנה ולהציע כיוונים אפשריים של שינוי והתאמה. העבודה כוללת את החלקים הבאים:

- א. תיאור יסודות המבנה של השלטון המקומי הכפרי בישראל.
- ב. סקירת מחקרים ועבודות אחרות שפורסמו עד כה על המועצות האזוריות.
- ג. סקירת התהליכים המרכזיים שהשפיעו על עיצוב המרחב הכפרי בישראל, בעיקר מאמצע שנות השבעים.
- ד. הצגת האתגרים והבעיות העומדים היום בפני המועצות האזוריות לאור התמורות הכלכליות, החברתיות והארגוניות שחלו במרחב הכפרי.
- ה. שרטוט של כמה כיווני חשיבה לשם התאמת המבנה והתפקוד של המערכת השלטונית במרחב הכפרי אל המציאות המשתנה.

1 מבנה השלטון המקומי הכפרי בישראל

המרחב המוגדר בישראל כמרחב "כפרי" נמצא ברובו המכריע בתחום שיפוטן של מועצות אזוריות, המכילות כ-85 אחוזים מכלל שטחה של המדינה (מפה 1). קרוב לאלף יישובים כפריים, ובהם כ-514 אלף נפש או כ-9.1 אחוזים מכלל אוכלוסיית המדינה, השתייכו בשנת 1995 ל-56 מועצות אזוריות (למ"ס, 1996א). למועצות האזוריות כרשויות מקומיות יש כמה מאפיינים ייחודיים שמקורם במעמד המיוחד והיוקרתי ממנו נהנתה ההתיישבות הכפרית בתודעה הלאומית ובמערכות הפוליטיות, וגם ביכולת הארגונית והכלכלית שאפיינה אותה עד לאחרונה. מאפיינים אלה מתייחסים להרכב היישובים, לתחומי השיפוט ולמבנה הארגוני של המועצות האזוריות.

הרכב היישובים

כמעט כל היישובים הכלולים בתחום שיפוטן של המועצות האזוריות מסווגים כיישובים כפריים, ורק יישובים מעטים מסווגים כעירוניים.¹ רוב היישובים העירוניים נהנים ממעמד מוניציפלי עצמאי כעיריות או כמועצות מקומיות. עם זאת, ראוי לציין, כי בין היישובים שקיבלו בשנותיה הראשונות של המדינה מעמד שלטוני "עירוני" של מועצות מקומיות ולא נכללו במועצות האזוריות, היו המושבות, גם כאשר מספר התושבים בהן היה קטן ורובם עסקו בעיקר בחקלאות. הניגודים האידיאולוגיים והפוליטיים ששררו בתקופת הקמת המדינה בין המגזר השיתופי לבין המגזר הפרטי מנעו את שילוב המושבות במועצות האזוריות על אף אופיין הכפרי, ואם כי רובן גדלו במשך השנים והפכו ליישובים עירוניים לכל דבר, נותרו עדיין מושבות אחדות, דוגמת כנרת, יסוד המעלה ומטולה, המסווגות עד היום כיישובים כפריים ואף על פי כן הן מנוהלות כמועצות מקומיות.

ההפרדה בין היישובים העירוניים והיישובים הכפריים בתחום השלטון המקומי החלה עוד בתקופת המנדט לפני קום המדינה. כבר בשנות השלושים הקימו היישובים הכפריים באזורים שונים של הארץ את ועדי הגושים שהיו מסגרות אזוריות וולונטריות שנועדו להשיג יתרונות

¹ על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יישובים כפריים הם יישובים המונים פחות מ-2,000 תושבים. רק כ-15 מתוך 988 היישובים הכפריים בארץ אינם משתייכים למועצות האזוריות וזאת מסיבות היסטוריות, כמוסבר להלן. לעומת זאת מצויים בתחומי המועצות האזוריות יישובים אחדים (דוגמת כפר חב"ד, רמת אפיל, זרזיר, שערי תקווה) שהיו בעבר כפריים אבל היום מספר תושביהם עלה על 2,000 והם מסווגים כעירוניים. חלקם אינם מעוניינים, משיקולים שונים, להיפרד מן המועצה האזורית וחלקם נמצאים כבר בשלבי מעבר לקראת קבלת מעמד של מועצה מקומית נפרדת.

מפה 1: מפת המועצות האזוריות

לגודל, הן בתחום הפוליטי-ייצוגי, הן בתחום השירותים המוניציפליים והן בתחום הכלכלי (הכטר, 1972). מסגרות ארגוניות אלה, שהכילו יישובים שיתופיים בלבד, קיבלו בחלקן עוד לפני קום המדינה, אבל בעיקר לאחר מכן, מעמד סטטוטורי כרשויות מקומיות שנקראו מועצות אזוריות. המועצה האזורית הוגדרה בחוק כסוג מיוחד של מועצה מקומית, שתחום שיפוט חל על קבוצת כפרים ולא על יישוב יחיד (צו המועצות המקומיות [מועצות אזוריות] תשי"ח - 1958, סעיף 1 - ראה פרייזלר, 1996).

לאחר קום המדינה הוקמו בתחומי השיפוט של אחדות מן המועצות האזוריות מעברות עולים דוגמת שלומי או קרית מלאכי, אולם מעברות אלה הוצאו מתוכן כשהפכו ליישובי קבע. גם הניסיון שנעשה בשנות החמישים לשלב את קרית גת במסגרת שלטונית אחת יחד עם היישובים הכפריים שמסביבה, כחלק מתפיסת ההתיישבות האזורית שיושמה בחבל לכיש לא עלה יפה, ותוך שנתיים הופרדה קרית גת מן המועצה האזורית לכיש ובשנת 1958 קיבלה מעמד של מועצה מקומית (נבו, 1978).

ואולם הבלעדיות של היישובים השיתופיים בתוך המועצה האזורית לא נשתמרה לאורך זמן. במהלך השנים צורפו לחלק מן המועצות האזוריות (ביניהן הגלבע, מטה יהודה, מנשה, עמק חפר ועמק יזרעאל) חלק מן הכפרים הלא-יהודיים. יתר הכפרים הלא-יהודיים נותרו במשך שנים ללא מעמד מוניציפלי כלשהו (חמאיסי, 1994). בשנות השבעים הוקמה לראשונה מועצה אזורית (מרכז הגליל) שהכילה יישובים לא-יהודיים בלבד, ובעשור האחרון הוקמו עוד ארבע מועצות אזוריות כאלה, שהוגדרו בחוק כמועצות כפריות, שתיים בצפון הנגב ושתיים בגליל, ובתוכן כלולים רבים מן הכפרים הלא-יהודיים שהיו עד לאותו זמן חסרי מעמד מוניציפלי (אבו-ריא, 1995). מתוך 42 יישובים לא-יהודיים שהיו חסרי מעמד בשנת 1983 נותרו בשנת 1995 שלושה יישובים בלבד (למ"ס, 1996).

במשך הזמן, אם בעקבות הגידול במספר תושביהם ואם בשל היעדר נכונות לשתף פעולה במסגרת אזורית, יצאו אחדים מן הכפרים הלא-יהודיים מתחומי המועצות האזוריות וקיבלו מעמד של מועצות מקומיות. כך, למשל, הוקמה בשנת 1988 המועצה המקומית זמר, המורכבת מיישובים ערביים שיצאו מן המועצה האזורית עמק חפר, ובשנת 1992 נפרד אבו-גוש מן המועצה האזורית מטה יהודה והפך למועצה מקומית עצמאית. המועצה האזורית מרכז הגליל פורקה בשנת 1990 ובמקומה הוקמו שתי מועצות מקומיות נפרדות, ולאחרונה נתקבלה במשרד הפנים החלטה להוציא את היישובים זרזיר וכעביה מתחומי המועצה האזורית עמק יזרעאל ולפרק את המועצות האזוריות משובש ושוקת. בשנת 1995, בטרם בוצעו החלטות אלה, נכללו במועצות האזוריות כ-40 כפרים לא-יהודיים, מחציתם במועצות מעורבות ומחציתם במועצות כפריות לא-יהודיות, ובהם כ-73 אלף תושבים שהם כ-15 אחוזים מכלל תושבי המועצות האזוריות (למ"ס, 1995).

גם יישובים יהודיים לא-שיתופיים צורפו אחרי קום המדינה למועצות האזוריות, ובהם המרכזים הכפריים כמו נהורה בלכיש או מרכז שפירא בשפיר ומוסדות חינוך שונים כמו בית ברל בדרום השרון, אם כי מספרם היה קטן. משנות השמונים ואילך, עם הקמת היישובים הקהילתיים, החל מספר היישובים הלא-שיתופיים לגדול בקצב מהיר, ואתם גדלה ההטרונגיות הפנימית של המועצות האזוריות (אפלבוים וניומן, 1991; ניומן ואפלבוים, 1992). במקביל הוקמו

גם מועצות אזוריות חדשות המכילות בעיקר יישובים קהילתיים, דוגמת משגב בגליל ומטה בנימין ושומרון מעבר לקו הירוק. גם בין היישובים הקהילתיים התרחש תהליך של הינתקות מן המועצה האזורית, בדרך כלל, אך לא תמיד, כאשר מספר התושבים ביישוב עבר את סף הגודל המאפשר קבלת מעמד מוניציפלי עצמאי (בעבר - 2,000 תושבים והיום - 3,000 תושבים). לעתים נתלו לתהליך גם שיקולים אחרים כמו במקרים של אורנית, שהשתייך למועצה האזורית שומרון, והר-אדר, שהשתייך למטה בנימין. שני היישובים הם חילוניים, בשעה שרוב היישובים במועצות האלה הם דתיים, ומעבר לכך גם המרחק בינם לבין יתר היישובים גדול יחסית והגביל את זיקתם למוקדי הפעילות של המועצות. אף-על-פי-כן רוב היישובים הקהילתיים נותרו עדיין בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות ומשקלם של היישובים הלא-שיתופיים במועצות (יהודים ולא יהודים) מגיע היום ל-25 אחוזים בקירוב.

תחום השיפוט

ההפרדה השלטונית בין המגזר העירוני לכפרי וההרכב המגוון של היישובים הכפריים עצמם משתקפים בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות. לא לכל המועצות תחום שיפוט רציף וקומפקטי; במקרים רבים גבולות המועצה מפותלים כתוצאה מ"עקיפות" של יישובים המשתייכים למועצה אזורית אחרת או של שטחים המצויים בתחומי רשות עירונית (ניומן, 1996). כך הובילה ההפרדה השלטונית בין עיר וכפר להיווצרות מובלעות עירוניות בעלות מעמד מוניציפלי עצמאי (עיריות או מועצות מקומיות) בתוך תחומי השיפוט של המועצות האזוריות. דוגמאות לכך הן קרית מלאכי בתחום השיפוט של המועצה האזורית באר טוביה, אופקים - בתוך מרחבים, נתיבות - בתוך עזתה ושדרות בתוך - שער הנגב (מפה 2). במקרים אחרים מהווה היישוב העירוני מעין טריז הגורם לפיצול שטח השיפוט של המועצה האזורית לשני חלקים או יותר. כך הדבר במועצה האזורית עמק הירדן שבין שני חלקיה נמצאות העיר טבריה והמועצה המקומית מגדל, ובמועצה האזורית זבולון שבין רוב יישוביה לבין כפר ביאליק מפרדה קרית אתא (מפה 3). הדוגמה הקיצונית ביותר היא המועצה האזורית דרום השרון (מפה 4), שבין יישוביה מפרדים תחומי השיפוט של פתח תקווה, כפר סבא, רעננה ורשויות עירוניות נוספות, קטנות יותר.

הרבגוניות הארגונית, האידאולוגית והפוליטית הפנימית של המגזר הכפרי - בצורות יישוב, בתנועות התיישבות ובהרכב האנושי (ותיקים וחדשים, דתיים וחילוניים) - באה גם היא לידי ביטוי במפה המוניציפלית של המרחב הכפרי. יישובים כפריים רבים מעדיפים להשתייך למסגרות ארגוניות הומוגניות המזוהות עם תפיסתם האידאולוגית-פוליטית, אפילו במחיר של ויתור מסוים על השגת יתרונות לגודל ועל יעילות במתן שירותים. כך קורה שתחום השיפוט של מועצה אחת חוצה מועצה אחרת לגושים נפרדים ובלתי-רציפים, דוגמת הגליל העליון ומרום גליל (מפה 5) או גדרות וחבל יבנה. לפעמים הגבולות מפותלים כדי לאפשר ליישוב מרוחק להיכלל בתחום מועצה אזורית הרצויה לו, כמו ניר בנים, שנוסד על ידי בנים ממושבי תנועת המושבים, ועבר בזמנו מן המועצה האזורית שפיר, שבה יישובים דתיים, למועצה האזורית באר טוביה.

דוגמה בולטת לפיצול שטחי השיפוט משיקולים אידאולוגיים-פוליטיים ניתן למצוא בחבל לכיש, שתוכן כאזור התיישבותי אחד וחולק בסופו של דבר בין שלוש מועצות אזוריות - יואב, שבה בעיקר קיבוצים, לכיש, שבה מושבים של תנועת המושבים ושפיר, שישיבה משתייכים לאגוד המושבים של הפועל המזרחי. שטחי השיפוט של שלוש המועצות אינם קומפקטיים ורציפים ונקבעו למעשה לפי מיקום היישובים המשתייכים אליהן (ניומן, 1996). דוגמה קיצונית יותר היא זו של המועצות גליל עליון, שיש בה קיבוצים בלבד, ומבואות חרמון, שבה בעיקר מושבים, ושתייהן מצויות באזור גאוגרפי אחד ומחלקות ביניהן את תחום השיפוט בהתאם למיקום היישובים בתוכו (מפה 5 לעיל).

מלבד זאת ישנן מועצות אזוריות שהוקמו מתחילה ללא רצף טריטוריאלי בין יישוביהן. על קבוצה זו נמנות שבע המועצות האזוריות החדשות שהוקמו אחרי מלחמת ששת הימים מעבר לקו הירוק (גוש עציון, הר תברון, חבל עזה, מגילות, מטה בנימין, ערבות הירדן ושומרון) והמועצות הכפריות הלא-יהודיות,² שבכולן מכיל תחום השיפוט רק את משבצות היישובים השייכים אליהן ולא את השטחים הבין-יישוביים (ניומן ואורגד, 1991).

המבנה הארגוני

בניגוד לרשויות המקומיות העירוניות, שהן רשויות חד-רבדיות, המועצה האזורית היא מערכת שלטונית דו-רבדית. הרובד העליון הוא המועצה עצמה והרובד התחתון מכיל את היישובים הנמצאים בתחום השיפוט של המועצה, ולשני הרבדים מעמד של רשות מקומית, או בלשון החוק (צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958):

"תחום המועצה יתנהל על ידי מועצה אזורית" (סעיף 2)

אבל גם

"כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי" (סעיף 90).

חלוקת הסמכויות בין שני הרבדים אינה מוגדרת בצורה חד-משמעית על ידי הצו. בסעיף 132(א) נאמר כי:

"לועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה אולם הועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן וכל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לועד, ולחוקי-העזר שלה".

ניסוח זה מותיר לשני הרבדים מרווח ניכר לחלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם, אם כי הסמכות העדיפה היא בדרך כלל של המועצה, ובנושאים מסוימים, כמו הכנת התקציב והטלת המסים, יש לוועד המקומי חובה מפורשת לקבל את אישורה של המועצה. יוצא מכלל זה נושא החינוך, שבו יש ליישובים השיתופיים (אך לא ליישובים אחרים) מעמד עדיף, מאחר שלפי חוק לימוד חובה תשי"ט - 1949 (פרק ראשון סעיף 1(ב)) ועד היישוב הוא רשות חינוך בפני עצמו.

² רוב המועצות הכפריות לא האריכו ימים והן פורקו ליישובים נפרדים שקיבלו מעמד עצמאי כמועצות מקומיות.

עדיפות זו של הוועד המקומי בנושא החינוך, שנועדה להבטיח את הייחודיות האידאולוגית של היישובים בתחום זה, מאוזכרת גם בצו המועצות האזוריות (סעיף 63(3)) :

"המועצה מוסמכת.....לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, והתרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם; ובלבד שהמועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים ליישוב אחד או ליישובים אחדים אלא אם הייתה דעתם של הוועדים המקומיים, שלהנהלתם נתונים היישובים הנוגעים בדבר, נוחה מטיפול כזה"

למרות העדיפות שנותן החוק למועצה במימוש סמכויותיה, מקנה המבנה הדו-רבדי כוח רב דווקא ליישובים, וזאת בשל הליכי הבחירה, הן של מליאת המועצה והן של הוועד המקומי ביישובים השיתופיים. מליאת המועצה אינה נבחרת בבחירות כלליות של כל תושבי המועצה, כנהוג ביישובים עירוניים, אלא באזורי בחירה (סעיף 5). כל יישוב מהווה אזור בחירה בפני עצמו, השולח נציג או נציגים למליאת המועצה, ומספרם נקבע לפי מודד מוסכם (ראה דיון מפורט בנושא זה בהמשך, בפרק הדן בתהליכי השינוי). המליאה מורכבת אפוא מנציגי היישובים המשתייכים אליה, והם הבוחרים את הנהלתה. כתוצאה מכך ההחלטות המתקבלות במועצות האזוריות משקפות לא פעם את האינטרסים של היישובים, אשר מתחברים לקואליציות על בסיס מגזרי (למשל קיבוצים מול מושבים, יישובים חקלאיים מול יישובי מגורים, יישובים יהודיים מול יישובים ערביים וכדומה), ולא בהכרח את האינטרס האזורי הכולל.

דוגמה מן התקופה האחרונה היא המאבק על מיקומו של בית-ספר שני האמור לקום במועצה האזורית גזר ומיועד לשרת את יישובי האזור הדרומי במועצה. היישוב הקהילתי הגדול כרמי יוסף דרש להקים את בית-הספר בתחומו, ובזמנו הדבר היה מקובל גם על הנהלת המועצה. אולם כיישוב קהילתי אין לכרמי יוסף מעמד של רשות חינוך, והסמכות להחליט על מיקומו של בית הספר היא בידי מליאת המועצה האזורית. על-אף המלצתן של כמה ועדות שמונו לבדיקת הנושא החליטה המליאה, המורכבת מנציגי מושבים וקיבוצים, שלא להקים את בית הספר בכרמי יוסף. אחת הסיבות לכך היא חששם של היישובים כי בשלב מסוים יגיע כרמי יוסף לגודל שיאפשר לו להיפרד מן המועצה האזורית, ובית-הספר, המיועד לשרת גם ילדים מן המושבים הסמוכים, יישאר בשליטתו הבלעדית (רינגל-הופמן, 1995). היום עוסקת המועצה בחיפוש שטח חלופי לבית-הספר, תוך הצעת הטבות ליישוב שיהיה מוכן להפריש קרקע למטרה זו (במקום, 1996).

גם הוועד המקומי, שהוא הרובד התחתון של המועצה האזורית, נבחר עד לאחרונה בדרך שונה מזו המקובלת ברשויות מקומיות אחרות. עד שנת 1991 נבחרו חברי הוועד ביישובים השיתופיים (קיבוץ, מושב או מושב שיתופי), המהווים עדיין רוב בקרב המועצות האזוריות, על פי עקרון זהות הוועדים (סעיף 91 א) לצו המועצות האזוריות), או בלשון החוק

"חברי הוועד ביישוב שיתופי יהיו האנשים שהם אותה שעה, על פי תקנותיו, חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות של אותו יישוב".

במלים אחרות, חברי הוועד ביישוב שיתופי אינם נבחרים על ידי כלל התושבים בעלי זכות הבחירה לרשות המקומית, אלא רק על-ידי מי שהם חברים באגודה השיתופית של היישוב. אף-על-פי-כן מעניק להם הצו את הסמכות לכהן גם כוועד מקומי. בהתאם לכך תבשו חברי הוועד

המקומי ביישוב שיתופי (ובמקרים רבים עדיין חובשים) שני "כובעים" - "כובע" של ועד הנהלת האגודה השיתופית ו"כובע" של ועד מקומי. כפילות זאת אפשרה להם לנתב את ביצוע התפקידים המוניציפליים ואת מימונם בין שני האפיקים - תקציב הוועד המקומי ותקציב האגודה השיתופית, משום שגם האגודה השיתופית מוסמכת, על פי תקנונה היא, לבצע תפקידים מוניציפליים. אבל מאחר שהאגודה היא תאגיד משפטי פרטי ולא תאגיד סטטוטורי, היא אינה כפופה למועצה האזורית ואינה זקוקה לאישורה כדי לפעול. כתוצאה מהסדר זה, יכול ועד היישוב השיתופי לעקוף את המועצה האזורית ולפעול באופן עצמאי.

עד לשנים האחרונות רוב היישובים אכן העדיפו לספק את רוב השירותים הציבוריים באמצעות האגודה השיתופית. לצורך זה הם נעזרו גם בארגונים האזוריים והארציים של ההתיישבות השיתופית. מימון שירותים בא בחלקו ממקורות עצמיים, מתוך ההכנסות מן החקלאות ומענפים יצרניים אחרים, ובחלקו ממקורות ממלכתיים שהועברו ליישובים באמצעות התנועות והמערכות השיתופיות האזוריות או באמצעות המועצות האזוריות. מצב זה שיקף את עצמתם היחסית של היישובים השיתופיים כמערכות כלכליות, חברתיות וארגוניות עצמאיות מול המועצות, ובעקיפין גם את נכונותו של השלטון המרכזי להכיר באוטונומיה של היישובים השיתופיים, אפילו במחיר של צמצום הסמכויות הסטטוטוריות של השלטון המקומי הכפרי.

במערכת זו הייתה המועצה האזורית גוף שולי והיא מילאה תפקידים מעטים בלבד. העיקרי בהם היה תפקיד המתווך בין השלטון המרכזי ליישובים וצינור להעברת תקציבים ייעודיים ממשרדי הממשלה אל היישובים, דוגמת תקציבי החינוך, הדת והביטחון. בתנאים אלה לא נודעה חשיבות רבה לממדיה של המועצה האזורית, גם אם היא קטנה ואיננה מגיעה לסף הכניסה המינימלי הנדרש למתן שירותים מוניציפליים. במפקד של שנת 1983, לדוגמה, מנו 21 מתוך 53 המועצות האזוריות פחות מ-5,000 תושבים. חלק מן המועצות הקטנות מצויות באזורים פריפריים מרוחקים ודלילי אוכלוסייה, כמו רמת הנגב. אולם במקרים רבים הממדים הקטנים הם תוצאה של השאיפה להומוגניות ושל חוסר הנכונות של יישובים להשתלב כקבוצת מיעוט במועצה בעלת אופי שונה. הדוגמה הקיצונית ביותר בהקשר זה היא המועצה האזורית אלונה, המונה כ-800 תושבים בלבד ב-3 יישובים. על אף קרבתם של יישובים אלה למועצות אזוריות אחרות גדולות יותר (מגידו ומנשה וחוף הכרמל - ראה ניומן, 1996) הם לא סופחו לאף אחת מהן, וזאת משום שיישובי אלונה משתייכים לתנועת החירות, בשעה שיישובי המועצות האזוריות הסמוכות נמנים ברובם על קיבוצי השומר הצעיר. דוגמה אחרת ניתן למצוא באזור שבין רחובות לבין יבנה וגדרה, המחולק בין שלוש מועצות אזוריות קטנות הצמודות זו לזו - ברנר (3,800 תושבים), שיישוביה משתייכים לתק"מ ולתנועת המושבים, גדרות (3,000 תושבים) שרוב יישוביה משתייכים לאיחוד החקלאי, וחבל יבנה (4,400 תושבים), הכוללת יישובים דתיים בלבד (ניומן, 1996).

בדרך כלל רשויות מקומיות קטנות מהוות נטל על השלטון המרכזי, אשר נאלץ לסבסד את תקציביהן כדי שהן יוכלו למלא את תפקידיהן המוניציפליים. בגלל הפעילות המצומצמת של המועצות האזוריות הייתה תמיכתו של השלטון המרכזי בהן עד לעשור האחרון מוגבלת יחסית. ייתכן שכאן טמון גם ההסבר לנטייתו של משרד הפנים שלא לכפות על היישובים ועל המועצות מיזוגים שאינם לרוחם. רוב המיזוגים שאכן בוצעו נעשו בעיקר במהלך שנות השמונים (למעט איחוד ארבע המועצות שהפכו למטה יהודה, שהתרחש כבר ב-1964).

בשנים אלה הוקמו המועצות האזוריות מטה אשר (איחוד של שלוש מועצות), דרום השרון (שלוש מועצות), לב השרון (שתי מועצות) ועמק יזרעאל (שתי מועצות). ראוי לציין כי כל המיזוגים נעשו במסגרת ההתיישבות הכפרית עצמה והותירו בעינה את ההפרדה השלטונית בין העיר והכפר (ניומן, 1996).

תהליכי שינוי בעשור האחרון

התמורות הכלכליות, החברתיות והארגוניות שחלו במרחב הכפרי, ואשר יתוארו בהמשך, השפיעו גם על מבנה השלטון המקומי שלו. מגופים שוליים הפכו המועצות האזוריות לגופים מרכזיים ומובילים, המופקדים לא רק על מתן השירותים לתושבים אלא גם על הפיתוח המוניציפלי והכלכלי בתחום השיפוט שלהן (אפלבוט ובנין, 1991, 1992; שוורץ ואחרים, 1994). יחסי הגומלין בינן לבין היישובים החברים בהן משתנים, ונוצרים דפוסים חדשים של חלוקת התפקידים בין שני הרבדים. דפוסים אלה אינם אחידים בכל המועצות האזוריות, והם משתנים בהתאם לנסיבות המיוחדות לכל מועצה, כמו הרכב היישובים שלה ומצבם הכלכלי והארגוני, מיקום המועצה במרחב הלאומי ומידת קרבתה לאזורים המטרופוליניים, ותפיסת התפקיד של המנהיגות האזורית והמקומית.

כך, לדוגמה, יש מועצות אזוריות שנטלו על עצמן, בתמורה למסים המוניציפליים שמשלמים התושבים, לספק ליישובים באופן ישיר את מרב השירותים הציבוריים והמקומיים, ובכלל זה שירותי תרבות ופעולות נוער, רווחה, גינון, תחזוקת מבני ציבור, תאורת רחובות ועוד. מועצות אחרות אמנם גובות את המסים, אך מחזירות חלק מן הכספים ליישובים לביצוע עצמי של שירותים מסוימים, ויש גם מועצות שהעדיפו להשאיר את הגבייה ואת עיקר הביצוע בידי ועדי היישובים, כאשר חלק מן המסים מועבר למועצה להחזקת המערכת המנהלית ולביצוע שירותים נבחרים. במועצות כאלה לרוב גם מערכת החינוך נשארת בידי היישובים ומנוהלת על ידם.

גם היחסים בין המועצות האזוריות לבין עצמן ובינן לבין רשויות מקומיות אחרות בסביבתן מקבלים משמעות שונה במציאות החדשה שנוצרה. החסרונות הנובעים מן הממדים הקטנים של חלק מן המועצות נעשו מוחשיים יותר על רקע היחלשותן של המערכות השיתופיות והממסדיות שתמכו ביישובים הכפריים בעבר. בה בעת פוחתת הנכונות השלטון המרכזי לתמוך בתקציבי הרשויות המקומיות באמצעות מענקי האיזון. בתנאים אלה חייבות כל הרשויות המקומיות למצוא מקורות נוספים למימון פעולותיהן מצד אחד, ולייעל את מערכת השירותים שלהן מצד אחר. כתוצאה מכך מתפתחים ביניהן יחסי תחרות בצד ניסיונות לשיתוף פעולה. התחרות היא בעיקר על שימושי קרקע עתירי מס כמו אזורי תעשייה ומסחר, המתפתחים לאחרונה בקצב מהיר בעקבות שינוי מדיניות הקרקע של הממשלה (ראה דיון מפורט בהמשך). בתחרות זאת יש למועצות האזוריות יתרון יחסי, משום שהן מחזיקות בשטחי קרקע גדולים שמחירים בשוק עדיין נמוך יחסית. יתרון של הרשויות העירוניות הגדולות, לעומת זאת, הוא בכוחן הארגוני והפוליטי, והן משתמשות בו כדי ללחוץ על השלטון המרכזי לספח אליהן אותם שטחים כפריים שיש להם פוטנציאל גבוה לפיתוח כלכלי (רזין ואחרים, 1994). הקבוצה החלשה ביותר בתחרות זאת היא זו של ערי הפיתוח הקטנות (רזין וחסון, 1992), אם משום שכוחן הפוליטי מועט ואם משום שיכולתן ליזום ולבצע בכוחות עצמן תכניות פיתוח לשטחים כאלה הוא לרוב מוגבל.

הניסיונות לשיתוף פעולה, הן בין מועצות אזוריות לבין עצמן הן בין לבין רשויות עירוניות סמוכות, מכוונים מצד אחד להקטין את ההוצאות באמצעות איגום משאבים ויצירת יתרונות לגודל באספקת שירותים, או לאפשר מתן שירות שאף אחד מן השותפים אינו יכול לספק בכוחות עצמו, ומצד אחר - לאפשר חלוקה יותר שוויונית של ההכנסות הנובעות מפיתוח כלכלי. דוגמאות לשיתוף פעולה מן הסוג הראשון אפשר למצוא בתחומים שונים, כמו חינוך (בעיקר חינוך תיכוני ומכללות אזוריות - שרמן, 1996), שירותים חברתיים (דוגמת קצרים והמועצה האזורית גולן - שאול, 1988), מתקנים לסילוק פסולת וטיהור מי שופכין ועוד. שיתוף פעולה מן הסוג השני מתייחס להקמת אזורי תעשייה משותפים ובמיוחד להסדרים של חלוקת ההכנסות הנובעות ממיסוי אזורים אלה. דוגמה אחת לכך הוא ההסכם שנחתם בין המועצות האזוריות יואב ושפיר לקרית גת לגבי אזור התעשייה החדש שבו יקום המפעל של אינטל (רזין, 1996). דוגמה אחרת הוא הניסיון שנעשה לאחרונה באזור השפלה להשוואת תנאי הארנונות בערים ובמועצות האזוריות (במקום, 1996א).

יש גם שיתופי פעולה הנובעים מצורך משותף להתמודד עם בעיות אזוריות. דוגמה לכך הוא פרום ראשי הרשויות בקריית אונו שהוקם בשנת 1994 ביזמת המועצה האזורית אפעל שראש המועצה שלה הוא גם יו"ר הפרום. הפרום, שהוא גוף וולונטרי בלתי ממוסד, עוסק בנושאים שונים כמו מערך התחבורה המתוכנן לאזור, בעיות תברואה אזוריות וביטחון (ולר, 1995). דוגמה אחרת, יותר ממוסדת וממוקדת, היא עמותת יישובי כביש חוצה ישראל, הפועלת בראשותו של ראש המועצה האזורית עמק חפר במטרה להבטיח פיצוי הולם לבעלי הקרקעות שיופקו לצורכי הכביש (חמץ, 1996).

2 סקירת מחקרים וסקרים

התמורות שחלו במעמדה של המועצה האזורית במרחב הכפרי משתקפות היטב בתחום המחקר. למעשה, עד אמצע שנות השמונים לא זכו המועצות האזוריות להתייחסות של ממש גם מצד אנשי המקצוע. בשנות השישים והשבעים עמדו במוקד המחקר האזורי ההתארגנויות השיתופיות - ארגוני הקניות האזוריים והמפעלים האזוריים, כאשר המועצה האזורית כגוף מוניציפלי סטטוטורי זוכה לתשומת לב שולית, במחקר כמו במציאות (ראה למשל ויץ וחובריו, 1964, כהן ולסם, 1967). שתי עבודות יוצאות דופן בהקשר זה הן מאמרו של הלפרין משנת 1962, שהציע כבר אז להקטין את מספר המועצות האזוריות על ידי מיזוגן ליחידות גדולות ויעילות יותר, ומחקרם של רוזנמן וחובריו (1975), אשר המליצו להטיל על המועצה האזורית את האחריות הבלעדית לאספקת השירותים המוניציפליים ליישובים. שתי עבודות נוספות מאותה תקופה דנות בהתפתחות ההיסטורית של המועצות, כאשר הדגש הוא על הגורמים האידאולוגיים והפוליטיים שהשפיעו על עיצוב המפה המרחבית שלהן ועל קביעת גבולותיהן (הכטר, 1972; גייזלר, 1977). לאחרונה ערך ניומן (1996) סקירה מקיפה על התהוותה והתפתחותה של מפת המועצות האזוריות מתקופת ייסודן ועד היום.

בשנות השמונים חלו שינויים במבנה הייצוגי-פוליטי של המועצות האזוריות, ובעקבותיהם הוכנו עבודות מספר העוסקות בהיבטים המשפטיים של המועצה האזורית, בעיקר בקשר להליכי הבחירה של חברי מליאת המועצה וראשה. השינויים שהוכנסו בהליכים אלה נועדו לבטא את המציאות החדשה שבה גדל במידה ניכרת מספר תושבי המושבים שלא היו חברים באגודות השיתופיות (ראה דיון מפורט בנושא זה בהמשך העבודה). על פי צו המועצות האזוריות שהיה תקף באותה עת, לא הייתה לתושבים אלה זכות בחירה לרשות המקומית. הנושא עלה לסדר היום בעקבות פניות לבית המשפט הגבוה לצדק של התושבים, שדרשו לשנות את החוק ולהעניק להם את זכות הבחירה כמו לכל אזרח אחר במדינת ישראל. על רקע זה הוקמה ועדת בר-סלע, אשר אכן המליצה להעניק לכל תושבי המועצה, ולא רק לחברי האגודות השיתופיות, את הזכות לבחור את נציגיהם במליאת המועצה האזורית (ועדת בר-סלע, 1983). הנושא ומסקנות הוועדה היו שנויים במחלוקת ונדונו גם במסגרות המקצועיות (שפט וברזל, 1980; אוטולנגי ווילקנסקי, 1985, 1992; אוטולנגי, 1986; שפט, 1992, א, 1992).

נושא החינוך עורר גם הוא עניין בשנים אלה, אשר בהן החל המעבר של סמכויות החינוך מן היישובים אל המועצות האזוריות. תהליך זה הצריך היערכות מתאימה של המועצות, אבל העלה גם את שאלת יחסי הגומלין בין לבין היישובים וחלוקת הסמכויות ביניהם בנושא זה (תנחום, 1984; גזר ואחרים, 1987; שוורץ ואחרים, 1989; קידר-קישצ'אן, 1991). מחקרם של שוורץ וחובריו)

1989) דן מלבד לנושא החינוך גם בשאלת תפקודן של המועצות האזוריות בתחום מתן השירותים המקומיים.

הופעתם של היישובים הקהילתיים העלתה לדיון את שאלת מעמדם במערכת המוניציפלית. בנושא זה עוסקת עבודתו של קיפניס (1982), אשר נועדה לבחון חלופות שונות לשיוכם המוניציפלי של היישובים החדשים שהוקמו בשנות השבעים באזור שגב בגליל, ואשר היו ברובם יישובים קהילתיים. על פי המלצתו הוחלט שלא לצרף את היישובים למועצות אזוריות סמוכות, שבהן רוב היישובים היו שיתופיים, אלא להקים עבורם מועצה אזורית חדשה - משגב. גם יישובי היזמה הפרטית שהוקמו בשנות השמונים זכו לסיקור ולניתוח בכמה מחקרים, במיוחד בהקשר של השתלבותם במערך המוניציפלי הכפרי (אפלבוט וניומן, 1991; ניומן ואפלבוט, 1992; Newman and Applebaum, 1995). מחקרים אלה עוסקים בשינוי פני הנוף הכפרי בישראל ממרחב הומוגני למרחב הטרוגני, ובמשמעותו של שינוי זה לגבי השלטון המקומי הכפרי.

מרבית המחקרים העוסקים במועצות האזוריות החלו להתפרסם רק בשנות התשעים. השינוי במעמדן ובתפקודן של המועצות האזוריות הכניס אותן לתחום ההתעניינות של אנשי המקצוע, כאשר מגוון הנושאים שהם עוסקים בהם רחב בהרבה משהיה בעבר. כך יצא לאור לראשונה בשנת 1991 ספר המועצות האזוריות (ניומן ואורגד, 1991), המכיל סדרת מפות ומידע בסיסי על כל המועצות האזוריות בישראל. בשנת 1996 פורסמה עבודתם של אפלבוט, דור והיימברג (1996), העוסקת באפיון ובדירוג של המועצות האזוריות לפי המאפיינים החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה, לאחר שעבודות דומות על המגזר העירוני כבר התפרסמו פעמים מספר לפני כן (בן טוביה, דייצ'וב ודור, 1988; היימברג (שטרית) ודור, 1994). דור (1995) הוסיף לכך גם מדד של המרחקים הפנימיים הממוצעים בכל אחת מן המועצות האזוריות. שתי עבודות אלה נועדו לסייע בקביעת רמת הסיוע הניתן למועצות על ידי השלטון המרכזי (ראה להלן דיון על דוח ועדת סוארי בנושא זה).

ההרכב הסטורלי ההטרוגני של היישובים ברוב המועצות ומשמעותו לגבי תפקוד המועצה במציאות המשתנה נדון בעבודותיהם של סוקר (1992), המנתח את היחסים בין המועצה האזורית מטה יהודה לבין היישובים הקיבוציים בתוכה, ושל ניומן (1994), העוסק בניסיונות לשילוב אזורי בגולן. הסדנה לתכנון כפרי של המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת בן גוריון (1992) בדקה את האפשרויות של מיתון קונפליקטים בין יישובי מטה יהודה באמצעות פירוק למספר מועצות קטנות.

התמורות שחלו במרחב הכפרי בעשור האחרון מחייבות את המועצות האזוריות להתאים את עצמן למציאות החדשה ולתפקידים החדשים המוטלים עליהן כתוצאה מכך. אפלבוט ובנין (1991; 1992) מצאו כי המועצות נכנסות לתחומי פעילות נוספים מעבר לתפקידן ה"טבעי" כספקיות של שירותים מוניציפליים, והן נוטלות על עצמן גם משימות של פיתוח כלכלי. שוורץ וחובריו (1994) בדקו את דפוסי הפעילות של חמש מועצות אזוריות בתחום תכנון הפיתוח וניתחו את הגורמים - הפנימיים והחיצוניים - המשפיעים על יכולתן להתמודד בהצלחה עם משימה זו. בין השאר הם מצביעים על חולשתן היחסית - הפוליטית, הכספית והמקצועית - של המועצות האזוריות לעומת השלטון המרכזי מצד אחד, ולעומת רשויות עירוניות גדולות מצד אחר, חולשה המגבילה את מרחב התמרון שבתוכו הן יכולות לפעול.

התחרות המחריפה על משאבי הקרקע בין המועצות האזוריות לבין שכנותיהן העירוניות זכתה גם היא להתייחסות מיוחדת בכמה מחקרים מן השנים האחרונות (רזין וחסון, 1992; רזין, חסון ורזין, 1994; רזין ורזין, 1996; Razin and Hasson, 1994). במקביל מסתמנת התעניינות גם בהסדרים של שיתוף פעולה בין רשויות סמוכות, ובכלל זה גם בין המועצות האזוריות לבין הרשויות המקומיות העירוניות הסמוכות להן. משרד הפנים (שאל, 1988) בחן את דפוסי שיתוף הפעולה בין קצרים למועצה האזורית גולן והציג אותם כמודל לחיקוי עבור רשויות אחרות. קיפניס (1992) בדק את רמת השיתוף העירוני-כפרי בשלושה אזורים והגיע למסקנה שיש מקום להגברת שיתוף הפעולה גם בעתיד. באותו נושא הוכן דוח גם על ידי חברת אמ"ן (1994), המתייחס למועצות האזוריות והמקומיות ביהודה ושומרון. המחלקה לפיתוח והתיישבות של הסוכנות היהודית הכינה במסגרת הפרויקט שלה "שותפות 2000" שורה של תכניות מסגרת (הסוכנות היהודית, 1994) המכוונות לעידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות עירוניות ולכפריות בפיתוח אזורי. שורץ (1995ב) בחן את התנאים שבהם עשוי להתפתח שיתוף פעולה מוצלח בין כפר לעיר.

לאחרונה עולות לדיון בפורומים שונים (למשל בפורום המאה ה-21- לראשי רשויות מקומיות ובפורום דרום השרון) הצעות להכנסת שינויים מבניים במערכת הקיימת של המועצות האזוריות. סילברסטון (1992) העריך כי הגידול המואץ באוכלוסיית המועצות האזוריות, הצפוי בשנות התשעים, יחייב היערכות מחודשת של המועצות, הן כלפי פנים ביחסייהן עם היישובים הן כלפי חוץ ביחסייהן עם רשויות שכנות, והציע לבחון אפשרויות של שינויים במסגרת הארגונית הקיימת על ידי איחוד רשויות, התאגדויות ועוד. רזין (1996) מציג חלופות אפשריות לארגון מחדש של השלטון המקומי בשולי מטרופולין תל-אביב, ונימון (1996) בחן כיוונים אפשריים לשינוי במבנה ובתפקוד של המועצות האזוריות, ובכללם מיזוג רשויות, מתן אפשרות להקמת מועצות הטרוגניות, שיכללו לא רק יישובים כפריים, אלא גם יישובים עירוניים למחצה, ושינויים במעמדם ובתפקודם של הוועדים המקומיים.

3 תהליכי שינוי במרחב הכפרי

המרחב הכפרי בישראל הוא מרחב מתוכנן. לעובדה זו נודעת חשיבות מכרעת לגבי אופיים וכיווני התפתחותם של היישובים הכפריים. במשך שנים רבות נתפסה ההתיישבות הכפרית כמכשיר להשגת יעדים לאומיים, ביטחוניים וחברתיים, וזכתה משום כך לעדיפות בהשקעת המשאבים הלאומיים ולהגנה מוסדית וחוקית. יישובים כפריים רבים הוקמו באזורי ספר ובמקומות אחרים על סמך שיקולים פוליטיים וביטחוניים, גם כאשר לא הייתה לכך הצדקה תכנונית וכלכלית וזכו משום כך לסיוע ציבורי מתמשך. התמיכה וההגנה של הממסד הממלכתי מנעו או האטו את תהליכי השינוי שהתפתחו מלמטה באורח הדרגתי, והגבילו את יכולתו של המגזר הכפרי להסתגל ולהתאים את עצמו לתמורות שחלו בכלכלה ובחברה הסובבת (אפלבוס ואחרים, 1990). האצת קצב השינויים שאנו עדים לה בשנים האחרונות, היא במידה רבה תוצאה של מדיניות הממשלה, שהשתנתה בעקבות משבר ההתיישבות של שנות השמונים וגל העלייה מארצות חבר העמים בשנות התשעים המוקדמות. המדיניות הנוכחית, אשר באה לידי ביטוי בצמצום התמיכה הישירה במגזר הכפרי, בדרישה לביסוס היישובים על יסודות כלכליים איתנים ובהסרת ההגנות והחסמים החוקיים והמנהליים, משתקפת בשבעת התחומים המפורטים להלן.

גיוון מבנה התעסוקה והתשתית הכלכלית

ההתיישבות הכפרית בישראל תוכננה מראשיתה כהתיישבות חקלאית. המשאבים הלאומיים (קרקע, מים והון) הוקצו רק במסגרת של נחלות המיועדות להפעלת משקים חקלאיים משפחתיים (ויתקון, 1991). החקלאות שימשה מקור עיקרי לתעסוקה ולהכנסה של תושבי הכפר, וגם למימון השירותים הציבוריים והמקומיים של הקהילה. ההכנסות מן החקלאות, יחד עם סבסוד ממשלתי נרחב שניתן למגזר הכפרי, הם שאפשרו ליישובים לקיים מערכות שירותים מקומיות משלהם, למרות ממדיהם הקטנים. הירידה במספר תושבי הכפר המועסקים בחקלאות החלה כבר בשנות השישים, כאשר העלייה בפיריון הייצור הביקה את הגידול בביקוש לתוצרת חקלאית, אולם מאז משבר ההתיישבות באמצע שנות השמונים וצמצום התמיכה הממשלתית בחקלאות הואץ הקצב במידה ניכרת. תוך 10 שנים (1986-1995) קטן מספר המועסקים בחקלאות ביישובים הכפריים ב-30 אחוזים (מ-48.8 ל-33.9 אלף) ומשקלם בכלל המועסקים במגזר הכפרי ירד מ-27.3 ל-15 אחוזים בלבד. בשנים אלה החלה להסתמן גם מגמה של הקטנת השטח החקלאי המעובד בתחום המועצות האזוריות אשר פחת בכ-18 אחוזים, מ-4.38 מיליון דונם בשנת תשמ"ו (1985/86) ל-3.55 מיליון דונם בשנת 1994 (למ"ס, 1996).

כפי שקורה גם בארצות אחרות בעולם המערבי נתפס מקומה של החקלאות בתעסוקת תושבי הכפר על ידי ענפי כלכלה אחרים - שירותים ציבוריים, תעשייה, מסחר, תיירות ועוד, ומבנה התעסוקה הכפרי נעשה מורכב ומגוון יותר מכפי שהיה בעבר (תרשימים 1 ו-2). במגזר הקיבוצי החלו להקים מפעלי תעשייה עוד לפני קום המדינה, ועד היום מהווה התעשייה מרכיב מרכזי בתעסוקת חברי הקיבוץ. במגזר המושבי, לעומת זאת, התפתחה תופעה של יוממות, אם בנוסף ואם כתחליף לפעילות במשק החקלאי, ואתה גדלה הזיקה בין תושבי הכפר לעיר. תופעת היוממות מאפיינת גם את היישובים הקהילתיים החדשים והיא בולטת במיוחד באזור המרכז.

במקביל מתפתחים בשנים האחרונות מקורות תעסוקה מקומיים מחוץ לחקלאות גם במגזר המושבי. כ-42 אחוזים מכלל המועסקים במושבים עבדו בשנת 1994 ביישוב מגוריהם (למ"ס, 1996), כאשר שיעור המועסקים בחקלאות במגזר זה עמד באותה שנה על 27.8 אחוזים בלבד (למ"ס 1994). מקור התעסוקה הלא-חקלאית בתחום המושב הוא לרוב עסק לא-חקלאי שהוקם בחלקה א' של הנחלה. חלק מעסקים אלה ממוקם בתוך מבנים ששימשו בעבר לצורכי המשק החקלאי והוסבו לשימושים חדשים, וחלקם הוקם מתחילה לצורכי העסק החדש. רבים מן העסקים האלה, שמספרם מתקרב כיום ל-4,000 (משרד החקלאות, 1996), פועלים ללא היתר, והם מחייבים את הרשות המקומית להתמודד עם משימות חדשות של תכנון, רישוי, פיקוח ואכיפה. עם זאת רוב העסקים משלמים מסים ותורמים להגדלת הכנסותיה העצמיות של המועצה האזורית (שרמן וקידר, 1993).

צמצום מסגרות השיתוף

השינוי במבנה התעסוקה גרם עם הזמן לערעור המבנה הארגוני השיתופי של היישובים הכפריים. התהליך החל במושבי העובדים, אם כי לאחרונה מסתמנות גם בקיבוצים תופעות דומות. פעילותן של האגודות השיתופיות במושבים התבססה במידה רבה על הדמיון באינטרסים הכלכליים של חבריהן. עם יציאתם של חלק מן החברים ממעגל הייצור החקלאי והתמחותם של הנותנים בענפים שונים - קטן מספר המשתמשים בשירותי האגודות, היקף הפעילות העסקית שלהן הצטמצם, ואתו פחת גם כוחן הכלכלי והפוליטי (אפלבוט ואחרים, 1990). תהליך זה הוא בעקבות המשבר הכספי, שהוליד גם משבר של אמון במערכת השיתופית, קריסה של הארגונים הכלכליים האזוריים והארציים (שוורץ, 1995), והתפרקות של רבות מן האגודות המקומיות למעשה, אם לא להלכה. כתוצאה מכך התמוטטה גם מערכת השירותים המוניציפליים שהופעלה על ידי האגודות. במקרים רבים, לעתים בלית ברירה, נטלו והמועצות האזוריות על עצמן את משימת אספקת השירותים הציבוריים והמקומיים ליישובים שבתחומן. גם הקיבוצים שנפגעו במשבר פונים לאחרונה אל המועצות בדרישה לספק להם חלק מן השירותים באופן ישיר או לפחות להשתתף במימנם.

תמורות בהרכב האוכלוסייה ושל היישובים

הגיודל בהיקפה ובמשקלה של התעסוקה הלא-חקלאית בקרב תושבי הכפר נובע רק בחלקו מן המעבר של חקלאים ותיקים לעיסוקים אחרים. גורם נוסף, שהשפעתו הולכת וגוברת, הוא

כניסתה של אוכלוסייה עירונית למרחב הכפרי. תופעה זו, המשנה את פני הנוף ה"כפרי" בישראל, מתרחשת ברוב ארצות העולם המערבי, ומשקפת נטייה של קבוצות מסוימות באוכלוסייה לחיות בסביבה שקטה בחיק הטבע, תוך שיפור של איכות מגוריהם (אפלבו, 1986). ברוב המקרים התושבים החדשים הם משכילים ובעלי הכשרה מקצועית גבוהה, והם נוטים להמשיך בעיסוקיהם הקודמים מחוץ לכפר. עבורם הכפר הוא מקום מגורים בעל אופי פרוורי וזיקתם העיקרית היא אל העיר, שבה הם עובדים ולרוב גם צורכים את שירותיה, ושם מתנהלים רוב הקשרים החברתיים שלהם (אפלבו ומרגוליס, 1985; אפלבו וניומן, 1989). רק מעטים בקרבם משתלבים במערך היצרני של הכפרים באמצעות פיתוח של פעילות כלכלית עצמאית ליד הבית (אפלבו וקידר, 1995). תושבים אלה מביאים אל הכפר אורחות חיים עירוניים וציפיות לרמת שירותים ותחזוקה כפי שהורגלו בעיר שממנה באו.

נגמה זו של שינוי בהרכב האוכלוסייה הכפרית החלה לקראת סוף שנות השישים ונבעה בחלקה מהיווצרות היצע של נחלות חקלאיות שהתפנו בעקבות עזיבת מתיישבים שנטשו את החקלאות בשנות המיתון של אמצע שנות השישים (אפלבו, 1986). בתקופה זו הסתמן ביקוש גובר למגורים בכפר, אבל ההיצע הוא שקבע למעשה את קצב הכניסה של האוכלוסייה שבאה מן העיר, שכן החסמים המוסדיים על בנייה למגורים מחוץ לנחלות אפשרה לה להיכנס רק בדרך של תחלופה - רכישת זכויות במשק חקלאי מתפנה. רק בעקבות השינויים במדיניות ההתיישבות מאמצע שנות השבעים ואילך, גדל ההיצע והוא קצב ההגירה מן העיר אל הכפר, תחילה במסגרת של יישובים כפריים חדשים שהוקמו מראשיתם כיישובי מגורים ללא זיקה מחייבת לחקלאות ולפעילות יצרנית (אפלבו וניומן, 1989, 1991א, 1991ב), ובשנים האחרונות גם במסגרת של הרחבות לא-חקלאיות ביישובים השיתופיים הקיימים (אפלבו וקידר, 1992, 1993).

אפשר לומר כי ממשלת ישראל ניצלה למעשה את קיומו של הביקוש למגורים בכפר כדי להשיג את יעדי ההתיישבות שלה, אם באכלוס אזורים ביהודה, בשומרון ובגליל ואם בהרחבת יישובים ותיקים כדי שיוכלו לקיים מערכת שירותים סבירה.

הקמת יישובים חדשים

הרוב המכריע של היישובים החדשים שהוקמו במרחב הכפרי במהלך שני העשורים האחרונים הם יישובים קהילתיים. מבחינה תפקודית יישובים אלה אינם אלא יישובי מגורים, הנשענים על מקומות תעסוקה, בילוי ושירותים בערים הסמוכות, והאפיון העיקרי הקושר אותם למרחב הכפרי הוא האפיון הפיזי - הממדים הקטנים, הבנייה צמודת הקרקע והצפיפות הנמוכה. הקמתם של היישובים הקהילתיים נתאפשרה בעקבות השינוי במדיניות ההתיישבות על ידי ממשלת הליכוד, שהגיעה לשלטון בשנת 1977 ובחרה בצורת התיישבות זאת כאמצעי ליישוב אזורים שמעבר לקו הירוק. ואכן כשני שלישים מכלל היישובים הקהילתיים מצויים ביהודה ובשומרון, רובם בטווחי היוממות של הערים הגדולות - תל אביב וירושלים. המטרות הפוליטיות של התיישבות זאת גרמו לתופעה של "מרכזיות כפולה", כאשר יישובים שהוקמו במרכז הגאוגרפי של הארץ זכו לסיוע שניתן בדרך כלל רק לאזורים פריפריים (ניומן, בדפוס). יישובים נוספים הוקמו גם בעורף המטרופוליני של חיפה במערבו של הגליל, וכן בצפון הנגב מסביב לעיר באר שבע (אפלבו וניומן, 1989, 1991ב).

בעקבות גל העלייה מארצות חבר העמים יזמה הממשלה הקמת יישובי מגורים חדשים, גדולים וצפופים בהרבה בתוך תחומי השיפוט של המועצות האזוריות.³ בפרויקט זה נעשה שימוש בתכנית קודמת, תכנית "ציר הגבעות" (יישובי ה"כוכבים"), שנועדה לעבות את ההתיישבות משני עברי הקו הירוק בעיקר באמצעות יישובים קהילתיים. יישובים אלה, דוגמת צור יגאל בדרום השרון, צורן בלב השרון ובת-חפר בעמק חפר, תוכננו מתחילה כיישובים גדולים, המיועדים לקלוט מאות רבות של משפחות, ועל כן אפשר לראות בהם גלעינים של יישובים עירוניים עתידיים. קרוב לוודאי שבמוקדם או במאוחר הם יצאו מתחום השיפוט של המועצות האזוריות שבתוכן הם נמצאים ויהפכו למועצות מקומיות עצמאיות, כפי שאירע כבר בעבר ביישובים כמו אורנית, כוכב יאיר, להבים, מכבים-רעות, ולאחרונה שוהם, שנועד במקורו לשמש כמרכז השירותים של המועצה האזורית חבל מודיעים.

הנטייה של היישובים הקהילתיים הגדולים להתנתק מן המועצה האזורית ולבקש מעמד מוניציפלי עצמאי של מועצה מקומית מבטאת במידה רבה את אי-שביעות הרצון של התושבים מתפקודה של המועצה האזורית, אשר אינה ערוכה תמיד לספק את צורכיהם המיוחדים והשונים מאלה של היישובים הכפריים השיתופיים, הן ביחס לכמות השירותים והן ביחס לאיכותם. בה בעת הם אינם רוצים, ולפעמים גם מיקומם אינו מאפשר להם, להסתפח כשכונה ליישוב עירוני קיים. למעשה קבלת המעמד העצמאי אינה פותרת את בעיית אספקת השירותים, שכן הרשויות החדשות הן קטנות יחסית לרשויות עירוניות והן זקוקות למענקים ממשלתיים כדי לתפקד ולשרוד. מיקום היישובים הללו ב"תפר המוניציפלי" שבין הרשויות העירוניות לבין הרשויות הכפריות הוא אחד ממוקדי הבעיות של השלטון המקומי בישראל (אפלבוים וניומן, 1991ב; ניומן ואפלבוים, 1992; ניומן, 1996; Newman and Applebaum, 1995). למעשה אין היום בישראל נדבך מוניציפלי המסוגל לטפל כראוי ביישובים חדשים אלה, משום שהמערכת המוניציפלית הקיימת עוצבה בשנות ה-50 בהתאם לצורות ההתיישבות שהיו קיימות באותה עת.

קליטה ביישובים קיימים

השינוי בהרכב האוכלוסייה ביישובים קיימים מתרחש בשלוש דרכים:

1. תחלופה במסגרת הנחלות החקלאיות במושבים או הצטרפות כחברים לקיבוץ ולמושב השיתופי;
2. הסבת מבנים ששימשו למטרות אחרות לצורכי השכרה למגורים;
3. תוספת של שכונות מגורים חדשות במסגרת תכניות הרחבה.

עד סוף שנות השמונים הייתה הדרך הראשונה בבחינת דרך המלך להצטרפות ליישובים הכפריים השיתופיים, אם כי הייתה גם תחלופה מסוימת בבתים של עובדי ציבור, וכניסה של שוכרים שאינם בעלי זכויות ביישוב. מסגרות התכנון וכללי ההצטרפות שנקבעו על ידי המוסדות המיישבים ותנועות ההתיישבות, הגבילו את הכניסה רק למי שהיה מוכן להשתלב בפעילות

³ ראוי לציין כי בסופו של דבר הגיעו ליישובים אלה בעיקר זוגות צעירים ומשפחות משרות דיור ממקומות שונים בארץ ואילו העולים מארצות חבר העמים התיישבו ברובם בערים.

הכלכלית המקומית, על ידי רכישת נחלה חקלאית או משק עזר במושב או על ידי השתלבות במערך העבודה של המשק המשותף בקיבוץ ובמושב השיתופי. לכן גם כאשר התושבים החדשים באו מן העיר והביאו עימם אורחות חיים ותפישות "עירוניות", השפעתם על מרקם החיים ביישובים הייתה מוגבלת, שכן בעיקרו של דבר הם השתלבו במסגרות החברתיות והארגוניות המקומיות (אפלבו, 1986).

בראשית שנות התשעים התרחש במרחב הכפרי שינוי דרמטי, כאשר המערכת המוסדית הסירה חלק ניכר מן החסמים שהגבילו את הכניסה למושבים רק למי שרכש נחלה חקלאית. יתרה מכך, משרד החקלאות ומינהל מקרקעי ישראל יזמו בשנת 1989 את תכנית הרחבת המושבים, שנועדה במפורש לעודד את המושבים לקלוט תושבים חדשים באמצעות הקצאה של מגרשי מגורים מתוך משבצת המושב. המגרשים בהרחבות יועדו למגורים בלבד, ללא שום זיקה או מחויבות לפעילות החקלאית או לאגודה השיתופית (אפלבו וקידר, 1992, 1993). מגמה זו התחזקה בעקבות אישורה של תמ"א 31 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עלייה, 1992) המגבילה את האפשרות להקים יישובים חדשים.

תכנית ההרחבה הכניסה לתוך המושבים קבוצת אוכלוסייה בעלת מאפיינים ואינטרסים שונים מאלה של האוכלוסייה הוותיקה (אפלבו ורימלט, 1995). במושבים רבים ניתן לשוני זה גם ביטוי פסי, באמצעות ריכוז של המגרשים במתחמים נפרדים. חלק מן התושבים בהרחבות הם בני המושב עצמו, אבל רבים אחרים הם עירוניים, והם דומים במידה רבה לאוכלוסייה שהגיעה ליישובים הקהילתיים. רוב הבאים הם צעירים יחסית, עם ילדים בגיל הגן ובית הספר, הם משכילים, עובדים מחוץ ליישוב, ברוב המקרים גם הכנסתם גבוהה מזו של החקלאים, והם מחפשים בכפר איכות חיים גבוהה, כאשר הם כוללים בהגדרה זו גם את רמת השירותים הציבוריים והמקומיים. הוותיקים לעומתם הם בממוצע יותר מבוגרים, שכן על פי מבנה המושב רק בן אחד יכול להישאר במקום כבן ממשיך וכל היתר חייבים לעזוב. רמת השכלתם נמוכה יותר ולעתים קרובות אין להם מקצוע חלופי מחוץ לחקלאות. רובם רואים בכפר מקום המאפשר שילוב של מגורים ועבודה. חלקם רוצים להמשיך ולפתח את המשק החקלאי, וחלקם יוצרים לעצמם מקורות תעסוקה חלופיים ליד הבית.

במושבים רבים, וגם בקיבוצים, קיימת היום קבוצת אוכלוסייה נוספת הכוללת שוכרים שחלקם גר במקום תקופות ארוכות. תופעת השכירות גברה בשנים האחרונות, כאשר מצד אחד נוצר ביישובים מלאי של מבנים פנויים, ומצד אחר נוצר לחץ להגדלת מלאי הדיור עבור העולים שהגיעו מארצות חבר העמים, בעיקר בתחילת העלייה בשנת 1990. חברת עמידר, למשל, הציעה אז לחברי המושבים סיוע כספי לצורך הסבת מבני משק פנויים לצרכי מגורים והשכרתם לעולים, ורבים מהם אכן ניצלו את הסיוע המוצע. תהליך ההסבה נמשך גם כאשר הסיוע נפסק.

השינוי בהרכב האוכלוסייה ביישובים הוותיקים יוצר מטבע הדברים מתחים ועימותים בין הקבוצות השונות על רקע ההבדלים בזכויות, בחובות ובאינטרסים של חבריהן. עימותים אלה באים לידי ביטוי בנושאים שונים כמו רמת התשתיות והשירותים הציבוריים, הזכויות בנכסים הציבוריים, המיסוי המקומי, שימושי הקרקע, איכות הסביבה, ובעיקר שאלת המבנה הארגוני העתידי (אפלבו ורימלט, 1995). רוב המושבים מתקשים להתמודד עם סוגיות אלה בכוחות

עצמם, וגם המועצות האזוריות אינן ערוכות ברובן למצוא פתרונות הולמים, הן לבעיות המתעוררות במישור המקומי הן להשלכותיהן על המערכת האזורית.

תמורות במנגנון המוסדי

עד סוף שנות השמונים נתמכה המערכת הכפרית על ידי גופים ממסדיים שהיו מעין מערכת פארא-פוליטית עבור היישובים (ניומן, 1996). גופים אלה, ובראשם המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית ותנועות ההתיישבות השונות, היו מעורבים בכל תחומי הפעילות של היישובים הכפריים - בהכנת תכניות הפיתוח והבנייה, בגיוס ובקליטה של תושבים חדשים, בקביעת ענפי הכלכלה המתאימים ובשמירה על המסגרות השיתופיות. בהתאם לחוק המעמד משנת 1952⁴ והאמנה שנחתמה על פיו עם ממשלת ישראל מילאה המחלקה להתיישבות עבור המגזר הכפרי את תפקידן של מערכות התכנון והפיתוח, בשעה שהמגזר העירוני טופל על ידי משרדי הממשלה הרגילים. המחלקה פעלה בתיאום עם תנועות ההתיישבות, שהיו קשורות ברובן למפלגות פוליטיות. התנועות, שנציגיהן היו משולבים בהנהלתה המקצועית של המחלקה, שימשו כמתווכים בין היישובים לבין הממסד, כאשר מצד אחד הם ייצגו את האינטרסים של היישובים בפני הממסד, ומצד שני דאגו לחיזוק כוחן הפוליטי של המפלגות בתוך המגזר ההתיישבותי. במערכת זאת תפקידן של המועצות האזוריות היה שולי, ולעתים הן נבלעו הלכה למעשה בתוך ההתארגנויות השיתופיות האזוריות של היישובים (כהן ולשם, 1967).

החל במחצית שנות השמונים הולכת המערכת המוסדית הפארא-פוליטית ונחלשת, ובחלקה אף נעלמת. עוד לפני כן נפרץ המונופול של המחלקה להתיישבות על הפיתוח הכפרי, כאשר משרד הבינוי והשיכון, חברות קבלניות ועמותות משתכנים הקימו יישובים ללא מעורבותה (1989 Applebaum et al., אפלבוט וניומן, 1990). בראשית שנות התשעים חדלה המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית להתקיים כמחלקה נפרדת המופקדת על פיתוח ההתיישבות הכפרית, והיא אוחדה עם המחלקה להתחדשות שכונות למחלקה משולבת לפיתוח והתיישבות. עיקר עיסוקה של המחלקה המשולבת הוא בפרויקטים אזוריים של שיתוף פעולה עירוני-כפרי ובסיוע להרחבת המושבים ולפיתוח מקורות תעסוקה באזורי העדיפות הלאומית. תנועות ההתיישבות אמנם לא נעלמו והן ממשיכות להתקיים, אך הן איבדו הרבה מכוחן ומהשפעתן על היישובים, והן משמשות בעיקר כגופי ייצוג ושתדלנות כלפי הממסד הממלכתי, תוך נטישת רוב תפקידי הביצוע המסורתיים שלהן.

חלק מתפקידיה של המערכת התומכת - המוסדית והתנועתית - עברו לידי המועצות האזוריות, אשר בתוקף מעמדן הסטטוטורי נותרו כגופים שלטוניים יחידים במרחב הכפרי. המועצות, שלא היו ערוכות למשימה זו התקשו ברובן למלא בתחילה את החלל שנוצר, למרות שחלק מן התפקידים שייך באופן פורמלי לתחום סמכותן. יתרה מזאת, בעקבות השינויים שהתחוללו הן נתבעות, על ידי התושבים ולעתים גם על ידי הממסד, ליטול על עצמן תפקידים נוספים מעבר לתפקידיהן המוניציפליים (אפלבוט ובנין, 1991, 1992). הצורך להתמודד עם משימות חדשות

⁴ חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל תשי"ג (1952) - (פורסם בסי' מס' 112 ביום י"ד בכסלו תשי"ג 2.12.1952).

ומורכבות ללא כלים מתאימים, מסביר, בין השאר, חלק ניכר מקשיי התפקוד של המועצות האזוריות היום (שוורץ ואחרים, 1994). עם זאת, השינויים שהוכנסו בהליכי הבחירה של המועצות האזוריות ובהסדרי המימון והתקצוב של פעולותיהן, כפי שיוסבר בהמשך, מחזקים את יכולת ההתמודדות של המועצות ותורמים להגברת השפעתן וכושר התפקוד שלהן במציאות המשתנה.

בהקשר זה יש להזכיר את מרכז המועצות האזוריות, שהוקם בזמנו במסגרת המרכז החקלאי כארגון הגג של המועצות, ואשר עשוי היום למלא תפקיד בחיזוק מעמדן וכוחן של המועצות במישור הפוליטי הארצי. בשלב זה מתפקד המרכז כמערכת נפרדת של השלטון המקומי הכפרי, אך המגמה המסתמנת היא יתר שיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי, המייצג את הרשויות העירוניות, ואולי אף בעתיד מיזוג בין שני הגופים.

שינוי המדיניות לגבי קרקע חקלאית

השינוי במדיניות ההגנה על הקרקע החקלאית מצביע, אולי יותר מכל שינוי אחר, על התמורות שחלו בעשור האחרון במעמדו של המגזר הכפרי. השמירה על הקרקע החקלאית ייצגה תפיסה ערכית, שהעמידה את ההתיישבות הכפרית במוקד העשייה הלאומית ואת הפיתוח העירוני ככורח המציאות, אף-על-פי שהאוכלוסייה הכפרית הייתה מיעוט קטן אפילו בתקופת הפיתוח המסיבי של ההתיישבות בשנות החמישים. תפיסה ערכית זו קיבלה ביטוי משפטי בחוק התכנון והבנייה (תשכ"ה - 1965) ובהקמתה של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (הולק"ח). בסוף שנות השישים הוכרזו מרבית שטחי הקרקע של המדינה כקרקעות חקלאיות, והוטלו מגבלות על אפשרות הסבתן לשימושים אחרים (ארני, 1980; שלאין ופייטלסון, 1996). אפילו באזורי הליבה של המדינה, בהם לחצי הפיתוח הם החזקים ביותר, לא ניתן היה לשנות את ייעוד הקרקע למטרות פיתוח עירוני, אלא אם כן נמצאו לכך נימוקים כבדי משקל והתכניות עברו את כל הליכי התכנון כחוק. בדרך כלל שוחררו לבנייה שטחים שנמצאו בסמיכות ליישובים עירוניים קיימים. חלק ניכר מן הפיתוח העירוני התרחש באדמות החקלאיות של המושבות, שהיו בבעלות פרטית, ולא בשטחים שהיו ברשות היישובים השיתופיים.

גם כאשר השתנו דפוסי השימוש בקרקע החקלאית בפועל כתוצאה מתהליכי הייעול בחקלאות והענקת מרכז הפעילות הכלכלית של חלק מתושבי הכפר לאפיקים אחרים, לא חל שינוי של ממש במדיניות הרשמית לגבי הקרקע החקלאית. בעלי משקים שיצאו לעבודת חוץ הפכו את התעסוקה במשק לתחביב של סופי שבוע או השכירו את הקרקעות שברשותם לעיבוד על ידי אחרים - חברי המושב או קבלני משנה מבחוץ. לפעמים ננטשה הקרקע לחלוטין ונותרה מוזנחת ללא עיבוד כלל. תהליכים אלה לא זכו להתייחסות רשמית מצד הגורמים הממלכתיים הנוגעים בדבר. חוזי הנחלה שנתרו על כנם לא איפשרו לבעלי המשקים לנייד את הקרקע שברשותם בצורה מוסדרת או לשנות את ייעודה למטרות אחרות, אלא לכל היותר להחזירה למינהל מקרקעי ישראל תמורת פיצויים חקלאיים, שהתייחסו בעיקר להשקעותיהם במשק החקלאי (ויתקון, 1992).

השינוי בהתייחסות לקרקע החקלאית התרחש רק בשנות התשעים, בעקבות העלייה מארצות חבר העמים. התחושה של מצב חירום, בו נדרשת המדינה לקלוט את מאות אלפי העולים במגורים ובתעסוקה, שינתה את סדרי העדיפויות הלאומיים לגבי הקרקע, ובראש הסולם הועמד הצורך בשחרור מהיר של קרקעות לצרכי בנייה למגורים. הביטוי המוחשי לשינוי זה הוא חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) שאושר על ידי הכנסת ביולי 1990. בין היתר גרם החוק להחלשת כוחה ומעמדה של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית.

מבחינתו של המגזר הכפרי השינוי שהוא אולי יותר משמעותי קשור בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל לגבי הפשרת קרקעות חקלאיות המוכרות ליישובים החקלאיים השיתופיים, שהראשונה בהן (החלטה 533) נתקבלה בשנת 1992. החלטה זו נועדה לעודד את המחזיקים בקרקע חקלאית שלמדינה היה עניין לפתח אותה, להחזיר את הקרקע למינהל מקרקעי ישראל או לנצל אותה בעצמם לפי ייעודה החדש בתנאים מועדפים. החידוש העיקרי בהחלטה מתבטא בנכונות של המינהל להעניק למחזיקים בקרקע חלק מן התמורה הנובעת מעליית ערכה כתוצאה משינוי הייעוד, אם באמצעות פיצוי כספי המבוסס על ערכה לאחר השינוי, ולא על ערכה כקרקע חקלאית, ואם על ידי מתן אפשרות למחזיק בקרקע להשתמש בה לפי ייעודה החדש תמורת דמי חכירה מופחתים. כמעט בלי משים הובילה החלטה זו לשינוי מהותי במעמדה של הקרקע החקלאית, שנתפסה עד אז בעיקר כגורם ייצור והפכה באמצעות מדיניות המינהל לנכס נדל"ני.

מרבית הקרקעות החקלאיות נמצאות היום בתחומי המועצות האזוריות. עד להפעלתה של המדיניות החדשה בוצעו העברות שטחים מן המועצות האזוריות ליישובים עירוניים בצורה מבוקרת ובהתאם ליעדים מוגדרים. פריצת מחסומי ההגנה על הקרקע החקלאית גרמה לא רק לחצי ביקוש מצד יזמים, ציבוריים ופרטיים, אלא גם לתביעות מצדן של רשויות עירוניות שנחפוזו לנצל את ההזדמנות כדי להרחיב את תחומי השיפוט שלהם וליצור לעצמן עתודות קרקע לפיתוח עתידי על חשבון שטחי המועצות האזוריות (רזין ואחרים, 1994 ; Razin and Hasson, 1994) אחד הטעונונים שמעלים ראשי הרשויות העירוניות בהקשר זה מתבסס על ההפרדה ההיסטורית בין העיר לכפר, ולפיו הכפר צריך להישאר שטח פתוח ו"ירוק" ולא להתחרות בעיר על שימושי קרקע לא-חקלאיים. כל עוד נשמרה הקרקע לצרכי חקלאות, ניתן היה להצדיק את הישארותה בתחום השיפוט של המועצות האזוריות, גם אם היא לא הייתה מעובדת בפועל. כאשר כללי המשחק שונו הוטלה בספק גם ההצדקה לשיוכן של מרבית קרקעות המדינה למועצות האזוריות.

מנגד עומדים היישובים והמתיישבים, שרבים מהם רואים בהחלטות המינהל הזדמנות לפתור את בעיית החובות המעיקים עליהם מאז המשבר, ומעוניינים להסב את השטחים החקלאיים שברשותם לשימושים אחרים בעלי פוטנציאל הכנסות גבוה.⁵ חלקם אף מוכנים לוותר על השטחים המיועדים להסבה תמורת הפיצוי הכספי הגבוה המוצע להם, כאשר שאלת שיוכם המוניציפלי של שטחים אלה אינה משמעותית במיוחד מבחינתם. מצב זה יוצר ניגודים חדשים בין היישובים לבין המועצה הרוצה, בדרך כלל, להשאיר את הקרקעות בתחום שיפוטה, אם כדי לנצל את פוטנציאל הפיתוח כמקור להכנסות עצמיות, אם כדי לשמור עליהן כשטחים פתוחים.

⁵ ביטוי בולט לעין של גישה זו ניתן לראות בהופעתם של מרכזי קניות ומסחר בשטחים של יישובים כפריים המצויים ליד צמתים מרכזיים בכבישי הארץ (לדוגמה, צומת ביל"ו, צומת אלונים, נן שמואל).

ייתכן גם מצב שבו תכניות הפיתוח של היישוב היחיד נוגדות את מגמות הפיתוח האזוריות של המועצה. המועצות האזוריות, בעיקר במרכז הארץ, עשויות אפוא למצוא את עצמן במאבק על השטחים בשתי חזיתות, חיצונית ופנימית כאחת.

שינויים במבנה המשפטי של השלטון המקומי הכפרי

התמורות בהרכב האוכלוסייה במרחב הכפרי הובילו בסופו של דבר לשינויים גם במבנה המערכת השלטונית שלו. כפי שצויין לעיל, נבנתה מערכת זו בזמנה על ידי ההתיישבות השיתופית והותאמה לצורכיה. המסגרת הסטטוטורית של המועצה האזורית נתנה למעשה גושפנקא רשמית למבנה השיתופי הקיים, ואפשרה ליישובים השיתופיים לשמור על האוטונומיה השלטונית שלהם. הדגש היה על היישוב ולא על התושב היחיד, בהנחה שהאגודה השיתופית המנהלת את היישוב אכן מייצגת את כלל התושבים. המבנה הדו-רבדי של המועצה האזורית ועקרון זהות הוועדים (ראה לעיל) הם הביטוי המוחשי של תפיסה זו.

המציאות בשטח הייתה שונה לפחות מאז קום המדינה. לרבים מתושבי המועצות האזוריות לא היה ייצוג בשלטון המקומי משום שהם לא היו חברים באגודה שיתופית, ועל כן גם לא הייתה להם זכות בחירה לוועד האגודה וכתוצאה מכך גם לא היה להם ייצוג במועצה האזורית (אוטולנגי, 1986; ניומן, 1996). בקבוצה זו נכללו לא רק תושבים שגרו ביישובים חסרי מעמד מוניציפלי (דוגמת המרכזים הכפריים), אלא גם תושבים ביישובים השיתופיים עצמם. ברוב המושבים שהוקמו בתקופת העלייה ההמונית (1948 - 1956) נרשמו רק בעלי המשקים כחברים באגודה השיתופית, ורק להם הייתה הזכות לבחור את ועד האגודה אשר, כאמור לעיל, הוסמך בצו המועצות האזוריות לכהן גם כוועד מקומי. לנשים, לבנים בוגרים ולתושבים אחרים לא הייתה זכות בחירה (אפלבוים ומרגוליס, 1979; Applebaum, 1990). במשך השנים גדל מספרם של התושבים חסרי זכות הבחירה, בין היתר כתוצאה מהישארותם של בנים במושבים ומהשכרת מבנים פנויים לצורכי מגורים, אבל כל הניסיונות שנעשו כדי לשנות את המצב באמצעות פנייה לבתי-המשפט לא עלו יפה (אוטולנגי, 1985; שפט, 1992). יוקרתה של ההתיישבות השיתופית בציבור וכוחה הפוליטי שימשו חסם אפקטיבי בפני כל פגיעה אפשרית במעמדן של האגודות השיתופיות כגופים השלטוניים של היישובים הכפריים.

השינויים המשמעותיים במבנה המשפטי של המועצות האזוריות החלו להסתמן רק באמצע שנות השמונים, וכיוונם הכללי הוא חיזוק המסגרת הסטטוטורית וזכויות האזרח על חשבון האוטונומיה של המערכות השיתופיות. תוך שנים מספר התחוללה מהפכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות (שפט, 1992), ויש לשער שהיא עדיין לא נסתיימה. עד כה ניתן להצביע על שינויים בשלושה תחומים עיקריים:

בחירת נציג או נציגי היישוב במליאת המועצה האזורית בבחירות ישירות על ידי כלל התושבים
כפי שצויין לעיל, מורכבת מליאת המועצה האזורית מנציגים נבחרים של היישובים. הליך הבחירה של נציגים אלה נקבע בצו המועצות האזוריות. משנת 1963 ואילך נקבע כי נציגי היישוב במליאה ייבחרו על ידי הוועד המקומי, שהוא גם ועד האגודה השיתופית. פירוש הדבר הוא

שהנבחרים לא ייצגו את כלל ציבור התושבים, אלא רק את חברי האגודה. בדרך כלל נמנו הנבחרים על חברי הוועד עצמו. הליך זה השתנה רק בשנת 1986, על פי המלצתה של ועדת בר-סלע, אשר מונתה בעקבות עתירה שהוגשה בנושא זה (אלי כהן נגד שר הפנים) לבית הדין הגבוה לצדק (שפט, 1992ב). היום נבחרים הנציגים על ידי כלל התושבים ביישוב, שהם בעלי זכות בחירה על פי הכללים המקובלים בכל מערכות השלטון המקומי. אחת התוצאות של השינוי היא שלא תמיד נציג היישוב במועצה הוא גם חבר בוועד המקומי. מצב כזה הוא בעייתי משום שהנציג הנבחר אינו חייב לתאם את עמדותיו עם הוועד המקומי, וייתכן אפילו שיהיו ביניהם חילוקי דעות ועמדת הוועד המקומי לא תבוא לידי ביטוי במליאת המועצה.

למרות השינוי בהליך הבחירה, חשוב לציין כי ייצוג היישובים במועצה אינו פרופורציוני למספר התושבים בכל אחד מהם, שכן מספר הנציגים של כל יישוב נקבע על פי מודד מוסכם המאפשר על ידי שר הפנים. המודד קובע תקרה למספר התושבים השולחים למועצה נציג אחד. ביישוב שמספר תושביו עולה על תקרה זו נבחר נציג נוסף או מספר נציגים נוספים בהתאם למודד.

המודד אינו אחיד בכל המועצות, ובהרבה מקרים הוא משקף שיקולים של מאזן כוחות בין המגורים השונים במועצה. אם המודד גבוה, ייתכן שגם היישובים הגדולים יזכו רק לנציג יחיד במועצה, או לכל היותר שני נציגים, ובמקרה זה יהיה לתושבי היישובים הקטנים ייצוג יתר ומשקל רב יותר מן המגיע להם בקבלת ההחלטות. אם המודד הוא נמוך, התוצאה הפוכה, ויש אכן מצבים בהם יישוב גדול אחד הוא הגורם הדומיננטי במועצה, ויכול לקבוע את מדיניותה כמעט ללא התחשבות ביתר היישובים. קביעת גובה המודד יכולה אפוא להעניק ייצוג יתר או ייצוג חסר ליישובים מסוימים לעומת שאר היישובים.

במקרים רבים, אם כי לא תמיד, הנפגעים מן המודד הגבוה הם היישובים הקהילתיים והיישובים הערביים הגדולים, שכן בדרך זו יכולים היישובים השיתופיים הוותיקים, למרות היותם קטנים יותר, לשמור על שליטתם בהנהלת המועצה.

בחירת ראש הרשות בבחירות ישירות על ידי כל התושבים הגרים בתחום השיפוט של המועצה
בעקבות השינוי בהליך הבחירה של נציגי היישובים במליאת המועצה האזורית הוכנס שינוי גם בדרך הבחירה של ראש המועצה עצמו, אשר נבחר קודם לכן על ידי חברי המליאה מבין חבריה. לפעמים נקבע מי יהיה ראש המועצה ללא בחירות אלא באמצעות הסכם בין היישובים או בין התנועות המייצגות אותם. שיטה דומה הייתה נהוגה בעבר גם לגבי ראשי רשויות עירוניות, אך היא הוחלפה בשיטת הבחירה הישירה כבר בסוף שנות השבעים. ראשי המועצות האזוריות החלו להיבחר בבחירות ישירות על ידי כלל התושבים במועצה רק משנת 1990 ואילך, על פי חוק שנחקק בכנסת בשנת 1988 (שפט, 1992ב). בבחירות אלה משתתפים כל תושבי המועצה האזורית שיש להם זכות בחירה, גם אם הם מתגוררים מחוץ ליישובים המאורגנים. בכל זאת עדיין ייתכן מצב שבו לא מתקיימות בחירות כלל, וזאת כאשר רק מועמד אחד מתמודד לתפקיד ראש המועצה. במצב החדש שנוצר יכולים יישובים גדולים להשפיע על בחירת ראש המועצה, בתנאי שהם מצליחים לגבש הסכמה פנימית בתוך היישוב לגבי מועמד מסוים.

שינוי זה מצביע, אולי יותר מכל דבר אחר, על שחרור המנגנון השלטוני הכפרי מן המסגרות השיתופיות הייחודיות שאפיינו אותו במשך עשרות שנים. בתנאים החדשים שנוצרו המחויבות

של ראשי המועצות האזוריות, בדומה לזו של ראשי הערים, היא כלפי כלל התושבים הבחורים בהם ולא כלפי היישובים. יתרה מזאת, לאור הגידול המהיר במספרם של תושבי המועצות האזוריות שאינם חברים באגודות שיתופיות אפשר להניח, כי בעתיד הלא רחוק יוכל גם תושב שאינו חבר אגודה להיבחר כראש מועצה אזורית.

ביטול עקרון הזהות בין ועד האגודה השיתופית במושב לבין הוועד המקומי המוניציפלי

בניגוד לשני השינויים שתוארו לעיל, החלים על הרובד העליון, האזורי, של המועצה האזורית, ביטול הזהות בין ועד האגודה והוועד המקומי חל על הרובד התחתון, המקומי. זהו הרובד שבו האוטונומיה של המערכות השיתופיות באה לידי ביטוי בצורה הברורה ביותר ולכן גם השינוי בו עורר תגובות קיצוניות יותר מאשר השינויים ברובד העליון. התיקון שהוכנס בצו המועצות האזוריות (סעיף 91) בנושא זה שנוי במחלוקת ואולי משום כך הותיר בו המחוקק מידה מסוימת של גמישות ואפשרות בחירה. התיקון, המכוון בשלב זה רק למושבים, והמאפשר להם להפריד בין שני הוועדים - השיתופי והמוניציפלי, הוכנס בעקבות עתירה שהגישו חברים ממושב שדה-יעקב לבית הדין הגבוה לצדק בשנת 1988. בניגוד לפניית קודמות לבתי המשפט קיבל בית הדין הפעם את טענת העותרים על קיפוח זכותם האזרחית לבחור את נציגיהם לרשות המקומית, וחייב את שר הפנים לתקן את הצו ברוח זו (שפט, 1992א, 1992ב). התיקון אכן פורסם בשנת 1990, אבל הוא לא ביטל את עקרון הזהות הוועדים, אלא השאיר אותו כברירת המחדל (אפלבום וקידר, 1993). רק מושבים שירצו בכך וימלאו אחר תנאים מסוימים יוכלו לפנות לשר הפנים ולבקש הקמת ועד מקומי נפרד מוועד האגודה. פנייה זו יכולה להיעשות באחת משתי הדרכים הבאות:

(א) אם משקלם של התושבים שאינם חברים באגודה מגיע לפחות ל-10 אחוזים מכלל החברים, הם רשאים לבקש את הקמתו של ועד משולב, אשר בו ישתתפו הנציגים הנבחרים על דם בצדם של נציגי האגודה השיתופית, והייצוג של כל קבוצה יהיה פרופורציוני למספר החברים בה. הוועד המשולב יוכר על ידי משרד הפנים כוועד מקומי לכל דבר.

(ב) לבקשת 20 אחוזים מכלל התושבים (ללא קשר עם מעמדם ביחס לאגודה) חייב שר הפנים להורות על קיום בחירות ישירות לוועד המקומי בנפרד מוועד האגודה השיתופית.

יש לציין כי בשלב זה מתאפשרת הפרדת הוועדים רק בקרב המושבים. התיקון בצו אינו חל על הקיבוצים ועל המושבים השיתופיים, שלגביהם לא התעוררה עד כה שום בעייה ועל כן לא ראה המחוקק צורך לשנות את המצב הקיים, שלפיו ועד האגודה השיתופית ממשיך למלא גם את תפקידי הוועד המקומי (שפט, 1992ב; ניומן, 1996).

חשוב להדגיש כי הוועד המקומי הנבחר, בניגוד לוועד האגודה, כפוף ישירות למועצה האזורית, וגורם בעצם קיומו להגדלת השפעתה על הניהול המוניציפלי ביישוב. היום הוועדים המקומיים הנפרדים עדיין אינם נפוצים וניתן למצוא אותם בכ-20 אחוזים בלבד מן המושבים, אך אין ספק כי תפוצתם תלך ותגדל עם כניסתם של התושבים החדשים להרחבות הקהילתיות. כמו כן יש להניח שבעתיד יוקמו ועדים נפרדים גם בקיבוצים ובמושבים השיתופיים, לאור הגידול באוכלוסיית שוכרי הדירות בתוכם והתכניות להקים לידם שכונות קהילתיות. בטווח הארוך יש

להניח שהוועדים המקומיים הנבחרים יחליפו את ועדי האגודות השיתופיות בכל היישובים הכפריים כמסגרות של שלטון מקומי.

שינויים במדיניות המיסוי והתקצוב

תחום נוסף העובר היום שינוי והתאמה למציאות המשתנה הוא תחום המיסוי. גם כאן מתרחש תהליך של המרת הנהלים שהיו ייחודיים למגזר הכפרי השיתופי בנהלים הנהוגים במגזר העירוני - בעיריות ובמועצות המקומיות.

מסי התושבים

עד לפני שנים אחדות נגבו המסים למועצות האזוריות על בסיס היחידה החקלאית. כל היחידות החקלאיות שילמו מס זהה, כאשר במושבי העובדים כל נחלה נחשבה ליחידה, וביישובים השיתופיים (קיבוצים ומושבים שיתופיים) - כל זוג חברים. ההתחשבות נעשתה בין ועד היישוב לבין המועצה והחברים לא היו בהכרח מודעים לגובה המסים שהם חוייבו בהם. לעתים קרובות נשאר חלק מן המסים בידי היישוב לצורך מתן שירותים מקומיים. מלבד זאת יכלו היישובים להגיע להסכם עם המועצה על הטלת מכסות ועד - מסים מוניציפליים שהוטלו על היישוב בהתאם לבקשתו למטרות שנקבעו על ידיו. הסדרים אלה חסכו מן המועצה את הצורך לקיים מנגנון לגבייה ישירה מכל משק בית בנפרד, אבל גם לא חייבו אותה לספק שירותים רבים, שכן חלק ניכר מן השירותים ניתן על ידי היישובים עצמם.

שני גורמים הביאו לשינוי בהסדרים אלה:

הגורם הראשון היה צירופם של יישובים לא-שיתופיים למועצות האזוריות. ביישובים אלה החלו המועצות לגבות ארנונות מגורים לפי השיטה הנהוגה ביישובים עירוניים, דהיינו לפי מחיר קבוע למטר מרובע של השטח הבנוי. מאחר שהבתים ביישובים אלה היו בדרך כלל גדולים, והמסים שהוטלו על כל משפחה היו גבוהים בהתאם, עורר הדבר התמרמרות בקרב התושבים החדשים. הם ראו בשיטת המיסוי משום אפליה כלפיהם, משום שחברי היישובים השיתופיים, שחוייבו לפי השיטה הישנה, שילמו מסים נמוכים בהרבה, ללא קשר לגודל בתייהם. היישובים הגדולים ביניהם טענו, נוסף על כך, שהם אינם מקבלים תמורה הוגנת לכסף, משום שחלקם בכלל ההכנסות של המועצה שהם משתייכים אליה אינו עומד בפרופורציה לשירותים שהם מקבלים ממנה (אפלבוט וניומן, 1991; ניומן ואפלבוט, 1992). לרשות מקומית אין אמנם מחויבות לספק לתושבים שירותים בתמורה ישירה לגובה המסים שהם משלמים, אבל לתושבים החדשים הייתה תחושה שהם מסבסדים את היישובים השיתופיים ואינם מקבלים מענה הולם לצורכיהם שלהם. היו אף מקרים (דוגמת תמרת במועצה האזורית עמק יזרעאל) שבהם ניסו היישובים להגיש תביעה משפטית נגד המועצה האזורית בגין הפעלת מדיניות מיסוי המפלה בין יישוב ליישוב.

הגורם השני היה קריסתן של רבות מן האגודות השיתופיות במושבי העובדים והעברת תפקידיהן לידי המועצה האזורית. היקף הפעילות של המועצות גדל בהרבה, אבל בסיס המס לא השתנה. לרוב המועצות האזוריות לא היו כמעט מקורות אחרים להכנסות עצמיות מלבד מסי התושבים,

אם כי לאחרונה חלק מהן, בעיקר במרכז הארץ, נהנות מהכנסות הנובעות מהפשרת קרקעות לבנייה. בה בעת הן התקשו להחליט על העלאת מסי התושבים, אם בגלל הרכב המליאה ואם משיקולי בחירות. כתוצאה מכך גדלה תלותן בתקציבים ממלכתיים, וזאת בתקופה שבה הממשלה נוטה לצמצם את השתתפותה בתקציבי הרשויות המקומיות.

בשנת 1993 חוייבו המועצות האזוריות, באמצעות חוק ההסדרים במשק, לשנות את שיטת המיסוי ולעבור לגביית ארנונה לפי השיטה העירונית. המעבר לשיטה החדשה היה הדרגתי, והיו גם ניסיונות לדחות אותו, אבל בסופו של דבר גם היישובים השיתופיים נאלצו להסתגל לשינוי. במקביל נאלצו המועצות להנהיג גבייה ישירה, פרטנית, מכל תושב בכל היישובים שנתרו ללא מסגרת ארגונית פעילה. עם זאת, הגבייה המרוכזת עדיין נמשכת בקיבוצים, במושבים השיתופיים ובחלק מן המושבים והיישובים הקהילתיים, בדרך כלל בתמורה להנחה בתשלום המס.

מענק האיזון (המלצות ועדת סוארי)

מענק האיזון הניתן לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים הוא אחד משלושת המרכיבים העיקריים של תקציבן, יחד עם ההכנסות העצמיות והתקציבים הייעודיים של משרדי הממשלה, המועברים לשלטון המקומי בגין אספקת שירותים ממלכתיים כגון חינוך ורווחה. מענק האיזון מיועד לגשר על הפער שבין ההכנסות וההוצאות של הרשות, כדי שזו תוכל לספק לתושביה לפחות סל שירותים מינימלי. בשנים קודמות נקבע גובה המענק לכל רשות בנפרד, על פי שיטות שונות ולפי שיקול דעתו של השר הממונה (שר הפנים). על הרשויות היה להוכיח את הצורך במענק, בדרך כלל כדי לכסות גירעון בתקציב ואו כדי לממן פרויקטים מיוחדים שלא ניתן היה לממן מתוך ההכנסות העצמיות. מצב זה הביא לידי תלות מוחלטת של הרשויות המקומיות בשר הממונה, ולא פעם ניתן היה להצביע על שיקולים פוליטיים שהשפיעו על קביעת גובה המענק.

דרך זו של הקצאת מענקי האיזון לרשויות עוררה ביקורת רבה שבעקבותיה מינה שר הפנים בשנת 1992 ועדה ציבורית (ועדת סוארי), שתפקידה היה לקבוע קריטריונים כוללניים להקצאת מענקי האיזון ולמתן היתרי אשראי לרשויות המקומיות. הוועדה אכן קבעה אמות מידה לקביעת גובה המענק, אשר התבססו על הגדרה של הוצאה מינימלית לנפש ועל פוטנציאל ההכנסות של הרשות, וכך נקבע מענק האיזון בגובה ההפרש בין מינימום ההוצאות לבין פוטנציאל ההכנסות. שני המדדים (ההוצאה וההכנסה) הביאו בחשבון הבדלים בגודלן של הרשויות וברמה הכלכלית-חברתית של אוכלוסייתן, כך שחלק מן הרשויות החזקות יותר הפכו להיות נטולות מענק ואילו רשויות חלשות זכו במענקים גבוהים יותר (ועדת סוארי, 1993).

ועדת סוארי הכירה בייחודיות של המועצות האזוריות לעומת הרשויות העירוניות (עיריות ומועצות מקומיות), הנובעת משטחי השיפוט הגדולים שלהן ומפזורה של האוכלוסייה ביישובים קטנים ומרוחקים ממרכזי השירותים של המועצה. מאפיינים אלה מגדילים את עלות הספקת השירותים במועצות האזוריות בהשוואה לרשויות אחרות, ולכן קבעה הוועדה כי בסיס ההוצאה המינימלית לנפש במועצות האזוריות יהיה גבוה במידה ניכרת מזה של הרשויות העירוניות. עוד המליצה הוועדה להביא בחשבון את שני המאפיינים שנזכרו - השטח והמרחק - באמצעות שני מקדמי הכפלה המופעלים על ההוצאה המינימלית לנפש ומכאן גם על גובה המענק שתקבל כל

מועצה ממשרד הפנים. חשוב לציין שגם לפי העקרונות של ועדת סוארי אין מועצות אזוריות שהן נטולות מענק.

סיכום

התמורות העוברות על המרחב הכפרי בישראל באות לידי ביטוי בכל תחומי החיים - הכלכלי, הפיזי, חברתי, הארגוני והפוליטי. תמורות אלה, שהחלו להתרחש כבר לפני זמן רב, צוברות תאוצה בשנים האחרונות, בעיקר בשל השינויים במדיניות הממשלה, המתבטאים בהסרת ההגנות החוקיות והמנהליות על הקרקעות החקלאיות ועל המסגרות השיתופיות של היישובים, ובגיבוש עקרונות משפטיים חדשים לגבי המבנה הפוליטי ומערכות המיסוי של המועצות האזוריות. כתוצאה מכך נחשף המגזר הכפרי ללחצים חיצוניים ומאבד את צביונו ההיסטורי כמגזר חקלאי-שיתופי, המנהל את עניניו בנפרד ובדרך שונה מזו של המגזר העירוני. האוטונומיה הכלכלית והמנהלית שאפיינה את הכפר הישראלי מפנה את מקומה להשתלבות במערכות הממלכתיות, ולזיקות גומלין חדשות בינו לבין העיר, המוצאות את ביטויין בתחרות חריפה על משאבים מצד אחד ובניסיונות לשיתוף פעולה מצד שני.

4 הבעיות והאתגרים של המועצה האזורית היום

השינויים המתרחשים במרחב הכפרי הופכים אותו לזירת מאבק בין כוחות המייצגים אינטרסים שונים ומושכים אותו לכיווני פיתוח שונים. מצד אחד יש ביקוש גובר למגורים ולבילוי הפנאי במרחב הכפרי, הנתפס כמקום המציע מרחב, קרבה לטבע ואווירה רגועה, לעומת הצפיפות, הרעש ולחצי החיים בעיר. מצד שני ההזדמנויות שנוצרו לניצול הקרקע שהייתה חקלאית ולהסבתה לשימושים כלכליים - תעשייה ומלאכה, אחסנה, מסחר ומתקני תשתית - קורצות הן לתושבי הכפר עצמם והן לגופים ציבוריים וליוזמים חיצוניים.

בתחרות זו על שימושי הקרקע וכיווני הפיתוח משתקפת בעקיפין שאלת דמותו ואופיו של המרחב הכפרי בעתיד - האם יישאר מרחב פתוח וירוק, המאופיין בניצול אקסטנסיבי של הקרקע? האם יאבד את ייחודו וישתלב במרחב העירוני? או שמא יהפוך ל'חצר האחורית' של העיר, שאליה דוחקים את שימושי הקרקע המהווים מטרד לאוכלוסייה?

ההתמודדות על דמותו של הכפר מתרחשת כאשר רוב המערכות הארגוניות שניהלו את המרחב ושמרו על ייחודו קרסו או נחלשו, ובשטח נותרה רק המערכת המוניציפלית הסטטוטורית, קרי המועצות האזוריות. מערכת זו חייבת היום להתמודד עם תופעות שלא היו מוכרות בעבר: ביקוש גובר למגורים שאינם קשורים בפעילות חקלאית המתבטא בהקמת יישובים חדשים ובהרחבתם של יישובים קיימים, התפשטות של פעילויות כלכליות לא-חקלאיות, ולחצים חיצוניים על משאבי הקרקע ועל תחומי השיפוט של המועצות האזוריות. המועצות האזוריות נדרשות היום לספק שירותים רבים וטובים יותר מכפי שסיפקו בעבר, לטפל בתשתיות ובמבני ציבור, לעסוק בתכנון ולהסדיר את שימושי הקרקע, וליזום תכניות פיתוח בראייה אזורית. כל זאת כאשר מקורות ההכנסה העצמית שלהן מוגבלים והמבנה הארגוני והפוליטי שלהן, שנוצר בתקופה אחרת ולצרכים אחרים, אינו תואם את המציאות החדשה. למועצות רבות אין די אמצעים כספיים, ארגוניים או פוליטיים, כדי להתמודד בהצלחה עם המצב החדש שנוצר ועם הלחצים מבית ומחוץ.

עם זאת יש לזכור, כי דווקא הסרת ההגנות על הקרקעות החקלאיות, המצויות כמעט כולן בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות, עשויה לפתוח בפניהן הזדמנויות חדשות להשגת המשאבים הדרושים כדי להיערך מחדש ולמלא את הדרישות החדשות הבאות מן השטח. בתחומי המועצות האזוריות, ובעיקר באלה השוכנות באזורי הביקוש הגבוה בליבה של המדינה, מצויים נכסים קרקעיים המהווים פוטנציאל לפיתוח ולהגדלת מקורות ההכנסה שלהן. לזאת יש

להוסיף גם את השינויים המבניים שחלו במועצות האזוריות - אם כתוצאה מהחלטות של השלטון המרכזי (כמו הבחירה האישית של ראש המועצה והתאמת מענק האיוון לצרכים המיוחדים של המועצה האזורית) ואם כתוצאה מהתפתחות מלמטה של תפיסות חדשות, ולעיתים גם של מנהיגות חדשה. תהליכי השינוי, החיצוניים והפנימיים, מעמידים אפוא בפני המועצות האזוריות בעיות חדשות הדורשות פתרון, אבל גם אתגרים חדשים. לאלה יוקדש הדיון להלן.

הכוונת הביקוש למגורים במרחב הכפרי

יכולתן של המועצות האזוריות לכוון את הפריסה המרחבית של האוכלוסייה החדשה המבקשת לגור במרחב הכפרי היא מוגבלת ביותר. ההחלטה על הקמת יישוב חדש נתונה בידי השלטון המרכזי, אשר לא תמיד מתאם את תכניותיו עם המועצה שבתחומה עתיד היישוב לקום. במצב כזה יכולה המועצה לכל היותר להגיב על התכנית ולנסות להשפיע - לא תמיד בהצלחה - על מרכיביה, כמו גודל האוכלוסייה, תכנון התשתיות ומיקום שטחי הציבור ביישוב החדש, ואולי גם לדרוש עדיפות בהקצאת מגרשים לבני המועצה. יש אמנם מועצות (דוגמת עמק יזרעאל או הגליל התחתון) שיזמו, משיקוליהן הן, הקמה של יישובים חדשים, אך גם הן נזקקו להסכמה מצד השלטון המרכזי ובעיקר להקצאת משאבים ממלכתיים לביצוע הרעיון. גם ההחלטה על הרחבתו של יישוב קיים אינה בידי המועצה האזורית אלא בידי חברי היישוב עצמו, אם כי כאן יש למועצה כלים רבים יותר להתערב בתהליך, למשל במסגרת הליכי אישור התכניות בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, או באמצעות חוקי העזר שהיא יכולה לחוקק. מועצות חזקות יכולות גם להשפיע על ההחלטות של היישוב באמצעות מידע וסיוע שתדלני.

אי-התערבות של המועצה, אם מרצון אם מחוסר יכולת, במגמות הגידול של האוכלוסייה עלולה להוביל לחוסר איוון פנימי בתוך המועצה בין יישובים צומחים בעלי כוח משיכה לבין יישובים הדועכים בגלל הגירה שלילית והזדקנות. פערי הגודל בין היישובים מתבטאים בין היתר גם בהבדלים בפוטנציאל המס הנגבה מהם מצד אחד, ובביקוש שלהם לשירותים מצד אחר. הבדלים אלה עלולים ליצור מחלוקות ועימותים פנימיים לגבי חלוקת המשאבים של המועצה בין יישוביה, כמו במקרה של יישובים גדולים וחזקים שאינם ששים לסבסד את היישובים הקטנים והחלשים. על רקע זה מתפתחת הנטייה של יישובים גדולים להיפרד מן המועצה האזורית ולקבל מעמד עצמאי של מועצה מקומית. בדרך זו הם מקווים לשמור לעצמם את מלוא הכנסותיהם ממסים, לספק בעצמם את השירותים המוניציפליים וגם ליהנות באופן ישיר ממענקי איוון של משרד הפנים. אם תהליך זה יימשך גם בקרב המושבים המתרחבים עלולות המועצות האזוריות למצוא את עצמן בעתיד עם יישובים קטנים, ואולי גם חלשים יחסית מבחינה כלכלית, ועם פוטנציאל מצומצם של הכנסות עצמיות.

פערי הגודל בין יישובים יכולים להשפיע גם על מאזן הכוחות הפוליטי בתוך המועצה. אם מספר הנציגים של היישובים תואם את משקלם בכלל אוכלוסיית האזור, יכול להתפתח מצב, שבו ליישוב גדול אחד, או למספר יישובים גדולים, תהיה שליטה כמעט מלאה בקבלת ההחלטות במוסדות המועצה, כפי שאכן קורה בפועל במועצות מסוימות. בהנחה שהיישובים הגדולים הם

בדרך כלל גם היישובים החזקים יותר מבחינה כלכלית, עלול לקרות שלא יתחשבו במצוקות של היישובים הקטנים ו/או המזדקנים בהקצאת המשאבים האזוריים הנדירים.

בעבר יכלו המועצות האזוריות להתעלם מפערי הגודל בין יישוביהן, אם היו כאלה, שכן כל יישוב דאג בעצמו לענייניו וסיפק לעצמו חלק ניכר מן השירותים שהוא צריך. היום מוטלת האחריות לפיתוח האזור ולהספקת השירותים על המועצה האזורית כרשות מקומית, ולכן צריך להיות לה עניין לפעול באופן ישיר לחיזוקם של היישובים החלשים בתוכה. ואכן יש מועצות, דוגמת באר טוביה ועמק חפר, הפועלות בכיוון זה ומסייעות ליישובים הזקוקים לכך להיכנס לתהליך של הרחבה באמצעות מעורבות פעילה בהליכי קבלת ההחלטות ובעיקר בהליכי הביצוע. אולם לא כל המועצות מוכנות או מסוגלות להתערב בפועל בתכניות להגדלת אוכלוסייתן, אף-על-פי שיש לכך השלכות על האופן שבו הן יצטרכו אחר כך לספק שירותים לתושבים החדשים. לפעמים זו תוצאה של היעדר יכולת ארגונית; אבל יש גם מועצות הממשיכות לדבוק בתפיסה שלפיה האחריות לפיתוח היא על כל יישוב בפני עצמו.

בהקשר זה יש משמעות מיוחדת למבנה הדו-רבדי של המועצה האזורית, אשר מקנה לכל יישוב מעמד סטטוטורי נפרד. הסרת החסמים על תקרת הגודל של היישובים הכפריים והעידוד הציבורי הניתן ליישובים הרוצים לגדול יוצרים בו-זמנית את הבסיס לשינוי עתידי במעמד המוניציפלי שלהם בהגיעם לסף הגודל המאפשר להם לצאת מן המועצה האזורית. מועצה אזורית יכולה אפוא למצוא את עצמה משקיעה מאמצים ומשאבים בפיתוחם ובחיזוקם של יישובים קטנים וחלשים, ולגלות אחר כך כי מחיר ההצלחה הוא הפסד, כאשר יישובים, שהתפתחו והגיעו לשלב שבו הם יכולים לתרום להכנסות המועצה האזורית, מבקשים להתנתק ממנה ולהפוך לרשויות מקומיות עצמאיות.

אספקת שירותים לאוכלוסייה גדולה ומגוונת

הגידול המהיר שחל בשנים האחרונות באוכלוסיית המועצות האזוריות, ועוד יותר מכך הגידול הצפוי בעתיד, והעשוי לגרום להכפלתה ב-15-20 השנים הקרובות, מעמיד את המועצות בפני האתגר של אספקת שירותים לאוכלוסייה גדולה בהרבה, וגם מגוונת יותר מאשר בעבר. זאת לאחר שנים רבות שבהן האוכלוסייה גדלה בצורה אטית ומבוקרת, ואפשר היה להתאים את מערכת השירותים לקצב השינוי ללא צורך במהפכות גדולות. יש גם לזכור שעד לשנים האחרונות רוב היישובים הכפריים היו שיתופיים וסיפקו את מרבית השירותים לאוכלוסייה בכוחות עצמם, בעוד המועצה האזורית פעלה בעיקר בתחומים שהחוק חייב אותה (כגון תברואה, פינוי אשפה ושירותים וטרינריים), ומעבר לכך סיפקה בעיקר שירותים שהיישובים (בדרך כלל מושבים) ביקשו להעביר מידי הוועד המקומי לידי המועצה לשם טיפול ברמה האזורית, משיקולים של יתרונות לגודל או משיקולי מס.

היום מוטלת על המועצות האזוריות המשימה לספק באופן ישיר את רוב השירותים שניתנו קודם לכן על ידי היישובים, ונוסף על כך לתת מענה מידי ועיתידי לצרכים של אוכלוסיות חדשות, עירוניות ברובן. אוכלוסיות אלה מצפות למגוון רב יותר ולרמה גבוהה יותר של שירותים

ציבוריים מכפי שהיה מקובל במרחב הכפרי בעבר. בשנים האחרונות, בעקבות הקמתם של אזורי תעשייה, מלאכה ומסחר בתחומי המועצות, הן חייבות לספק שירותים גם לאזורים אלה.

תפקיד נוסף שעל המועצות למלא במציאות החדשה שנוצרה הוא התחזוקה והפיתוח של התשתיות ומבני הציבור, המקומיים והאזוריים. גם כאן מדובר לא רק בתחזוקה שוטפת של תשתיות ומבנים קיימים. מדובר גם בפיתוח תשתיות ומבנים חדשים בעבור תוספת האוכלוסייה ביישובים המתרחבים ופיתוח נוסף במתחמי המגורים הקיימים כדי למנוע פערים בין שכונות ישנות וחדשות באותו יישוב. בדרך כלל רמת הפיתוח של התשתיות בשכונות החדשות גבוהה בהרבה מזו שבאזורים הישנים של היישוב. לפעמים דואגים פרנסי היישוב המתרחב להשקיע חלק מדמי הפיתוח הנגבים מן התושבים החדשים גם בשיפור חלק מהתשתיות הישנות, אך תופעה זו אינה נחלת הכלל (אפלבוס ורימלט, 1995). יש מועצות המסייעות ליישובים בנושא זה, אך מועצות רבות אינן מוכנות ליטול על עצמן אחריות לפיתוח ברמה המקומית, גם כאשר ברור להן שמשירת התחזוקה של המערכת המורחבת תיפול בסופו של דבר עליהן.

הצורך לספק לתושבים שירותים ציבוריים ומוניציפליים רבים ומגוונים מחייב את המועצה להיערך במבנה ארגוני חדש. עליה להקים יחידות ייעודיות לטיפול בשירותים כגון: חינוך, רווחה, הנדסה, רישוי עסקים וכדומה, להגדיל את מצבת כוח האדם ולגייס עובדים מקצועיים מתאימים. בדרך כלל נוצר גם הצורך ליעל את מערכת אספקת השירותים ולרכז אותם במידת האפשר ביחידות גדולות כדי לצל יתרונות לגודל. כאן עשויה המועצה להיתקל בהתנגדות של יישובים, אשר אינם מוכנים לוותר על מתקני שירות המצויים בתחומם (למשל גן ילדים) ולהשתמש בשירותים הנמצאים במקום מרכזי - יישוב אחר או מרכז שירותים אזורי. עוד צריכה המועצה להיערך לקראת העתיד ולהכין תכניות פיתוח למערכת השירותים בהתאם לגידול הצפוי באוכלוסייה בשנים הבאות.

בהקשר זה של אספקת השירותים יש חשיבות רבה מאד הן לגודל האוכלוסייה של המועצה הן לפריסה המרחבית של היישובים בתוכה. ספק אם מועצות קטנות, שאינן מגיעות לסף הכניסה של שירותים חיוניים כמו בית-ספר, יוכלו להסתגל לתנאים החדשים, ולספק את השירותים בכוחות עצמן, אלא אם כן האוכלוסייה תהיה מסוגלת, מבחינה כלכלית וארגונית, וגם מוכנה, לשאת בנטל הכספי המתחייב (כמו, למשל, המועצה האזורית אפעל); או לחלופין המדינה תהיה מוכנה לסבסד את המערכת מעבר למקובל במקומות אחרים (כמו באזורי העדיפות הלאומית). פתרון אחר למגבלת הגודל, לפחות בטווח הקצר, הוא יצירת שותפויות עם רשויות סמוכות (דוגמת בית הספר המשותף לבקעת הירדן ולמעלה אפרים), או קניית שירותים מרשויות אחרות. אבל בטווח הארוך סיכוייה של מועצה כזו לשרוד כיחידה עצמאית מותנה ביכולתה למשוך אוכלוסייה נוספת.

גם לפריסה המרחבית של יישובי המועצה עשויה להיות השפעה על המשך קיומה במתכונת הנוכחית. אם המרחקים בין היישובים בתוך המועצה גדולים, עלולים היתרונות הכלכליים לגודל, המתקבלים מריכוז השירותים ביחידות גדולות, להישחק בשל עלויות התחבורה הגבוהות. בתנאים אלה נוטים יישובים מרוחקים להיעזר במוקדי שירות השייכים לרשויות מקומיות אחרות, אם הם אכן קרובים יותר ממוקדי השירות של המועצה שהם שייכים אליה. דוגמה לכך ניתן למצוא במועצה האזורית מרום הגליל, שחלק מתלמידיה מפוזרים בבתי ספר שונים

ברשויות מקומיות סמוכות בגלל המרחק ממוקדי השירות של המועצה עצמה. בהיעדר פתרון הולם לבעייה זו עלולה להתעורר השאלה, אם יש הצדקה להמשך שיוכם של יישובים כאלה למועצה שאינה יכולה לספק להם את השירותים הציבוריים והמוניציפליים הדרושים להם.

אתגר נוסף העומד בפני המועצות האזוריות קשור בסוגיית ההוגנות במתן השירותים לכלל היישובים. מרגע שהמועצה נטלה על עצמה את אספקת השירותים, היא מחוייבת לכל תושביה במידה שווה. מחוייבות זו צריכה להתבטא מצד אחד בסל שירותים בסיסי שוויוני ומצד שני במתן מענה הוגן לצרכים דיפרנציאליים של אוכלוסיות שונות (למשל דתיים וחילוניים, נוער וקשישים, עדות שונות וכדומה). כאשר המועצה מורכבת מיישובים בעלי אופי שונה, ובעיקר כאשר יש הבדלים גדולים בשיעורי המס שהם משלמים, הופכת סוגיית ההוגנות לבעיה, משום שלעתים קרובות היישובים העשירים רוצים לקבל שירותים רבים וטובים יותר תמורת מסייהם במקום לשלם עבור השירותים הניתנים ליישובים שמצבם הכלכלי טוב פחות. במצבים מסוימים עשויים יישובים אלה לאיים בהינתקות מן המועצה, דבר ששכונות עירוניות מבוססות אינן יכולות לעשות. על המועצה האזורית מוטלת בתנאים אלה משימה לא פשוטה של שינוי תפיסות מסורתיות ומושגות שבמרכזן עמד היישוב היחיד, ומעבר לראייה אזורית כוללת ואינטגרטיבית.

כישלון במשימה זו עלול להוביל את המועצות האזוריות לכיוונים בלתי רצויים מבחינה חברתית. כיוון אחד הוא כאמור יציאתם של היישובים הגדולים והמבוססים מתחומי המועצה והפיכתה לרשות המטפלת רק ב"שכונות המצוקה" של המרחב הכפרי; כיוון אחר הוא התפתחות של מערכת הטרוגנית, אשר בה נתון הכוח הכלכלי והפוליטי בידי היישובים הגדולים, והיישובים הקטנים והחלשים אינם מקבלים את חלקם הראוי בעוגת המשאבים האזורית.

שילוב פעילויות כלכליות לא-חקלאיות במרחב הכפרי

הגיוון המתפתח במבנה התעסוקה של תושבי המרחב הכפרי הוא ללא ספק כורח המציאות. השאלה היא האם יש בכוחה של המועצה האזורית לכוון את הפיתוח הלא-חקלאי לטובת האזור ותושביו. לא רק התושבים זקוקים למקורות פרנסה חלופיים לחקלאות, אלא גם המועצה עצמה זקוקה לפיתוח לא-חקלאי כמקור הכנסה, שכן בדרך כלל ארנונות מגורים מכסות רק חלק קטן מן ההוצאות הגדלות של המועצות לצורך מתן השירותים. לעומת זאת, כפי שמראה הניסיון המצטבר, פיתוח בלתי מבוקר פוגע באיכות חייהם של התושבים ובאופיו הייחודי של המרחב הכפרי כמרחב ירוק ופתוח, ובסופו של דבר פוגע גם בכוח המשיכה שלו לתושבים חדשים. המועצה האזורית חייבת אפוא למצוא איזון מתאים בין הרצון והצורך לאפשר ולעודד פיתוח לא-חקלאי לבין הצורך להבטיח לתושביה איכות חיים טובה.

עד כה היה הפיתוח הלא-חקלאי במרחב הכפרי מאולתר, ללא הכוונה ותכנון. קריסת המערכות השיתופיות שליוותה את המשבר בחקלאות, ואבדן השליטה של האגודות בפעילות של חבריהן, סללו את הדרך להקמתם של מפעלים ועסקים לא-חקלאיים רבים בתוך מתחמי המגורים של המושבים, בעיקר במרכז הארץ. תחילה שימשו למטרה זו מבנים חקלאיים בחצרות המשקים שהוסבו לשימושים חדשים, אבל במשך הזמן הוקמו גם מבנים חדשים שיועדו מראש, אם כי לא

במוצהר, לצורך עסק לא-חקלאי. תופעה בפני עצמה היא ההתפשטות של מבני אחסנה גדולים המספקים לבעליהם הכנסה אך לא תעסוקה.

ההתפתחות הבלתי מבוקרת של הפעילויות הלא-חקלאיות משבשת במידה רבה את חייהם של התושבים הגרים בכפר. יש לזכור כי כאן לא מדובר בפיתוח של שכונת מגורים, המתבצע לפי תכנית מאושרת ולוח זמנים מוגדר; מדובר בהתפשטות אטית ומאולתרת של בתי מלאכה, תעשיות קטנות, עסקים שונים ואפילו מבני מגורים להשכרה בתוך חלקות א' של הנחלות. במקרים רבים מערכות התשתית הקיימות אינן מותאמות לשימושים הנובעים מפעילויות אלה. הכבישים, למשל, אינם בנויים לקלוט משאיות כבדות המגיעות למחסנים ולבתי המלאכה, וגם לא את המכוניות הרבות של לקוחות העסקים והמפעלים. לרוב גם אין מקומות חנייה מתאימים לרכבים הבאים מן החוץ, ובמקביל גם אין מדרכות שיאפשרו להולכי רגל לנוע בבתחה בתוך התנועה המוגברת. גם מערכות המים, הביוב והחשמל אינן בנויות תמיד לעומס הנוסף שנוצר. אל אלה יש להוסיף את המפגעים הסביבתיים - הרעש וזיהום האוויר - שלא היו מנת חלקן של הכפר בעבר, ואשר מיובאים אליו היום מן העיר, בעיקר אם הוא מצוי בשולי המטרופולין ומבוקש על ידי יזמים חיצוניים. לעתים קרובות מתנהלת הפעילות המסחרית גם, ולפעמים בעיקר, בשבתות ובחגים, ובעקבותיה עולה רמת החיכוך ומחיריפיים הסכסוכים בין מפעילי העסקים לבין שכניהם שאינם מעורבים בפעילות ורוצים לשמור על השקט והשלווה.

מרבית העסקים הלא-חקלאיים מופעלים שלא כחוק ובלא היתר לשימוש הנוכחי במבנים שנועדו בעבר לצרכים חקלאיים. לפעמים גם המבנה שבו מצוי העסק או המפעל אינו חוקי והוקם ללא היתר. המועצה כרשות מקומית אמורה לאכוף את החוק ולחייב את המפעלים לקבל היתר או לסגור את העסק, אך בפועל נמנעות מועצות רבות מהפעלת סמכותן זו (שרמן וקידר, 1993). אחת הסיבות לכך היא חוסר הרצון של המועצה כגוף נבחר לפגוע בפרנסתם של בוחריה הפרוטנציאליים. לא פחות חשובה העובדה כי על אף אי-חוקיותם, רוב המפעלים והעסקים הלא-חקלאיים משלמים מסים למועצה. מעבר לכך שוררת במועצות התחושה כי המוסדות הממלכתיים, ובעיקר בתי המשפט, אינם נותנים להן גיבוי מספיק כאשר הן מנסות לאכוף את החוק.

בניסיון לסייע בפתרון הדילמה שבין הצורך בפיתוח כלכלי לבין הבעיות שהוא יוצר מינה מנכ"ל משרד החקלאות בשנת 1994 את ועדת קדמון, שבראשה עמד מנהל הרשות לתכנון במשרד. הוועדה בחנה את ההיבטים השונים של הפעילות היצרנית הלא-חקלאית במשק המשפחתי והציעה שורה של המלצות שעיקרן קביעת תנאים ומגבלות על שטחי הבנייה, על המיקום, על הבעלות ועל סוגי השימושים המותרים במבנים המשמשים לפעילות לא-חקלאית בחלקות א'. המלצות אלה, שנועדו בעיקרן להגביל את התפשטות השימושים הלא-חקלאיים בנחלות, גם נתנו באותה עת לגיטימציה לקיומם ולהפעלתם של עסקים לא-חקלאיים במושבים, אם כי בתנאים מגבילים. עם זאת המליצה הוועדה לעודד מעבר של מפעלים ועסקים מן החצרות לאזורי מלאכה ותעשייה מרוכזים, ביישוב עצמו או באזור הקרוב אליו (משרד החקלאות, 1994).

המלצות ועדת קדמון עתידות לקבל גושפנקה חוקית במסגרת חוקי התכנון והבנייה, והמועצות האזוריות יוכלו להשתמש בהן כדי להסדיר את הפעילויות הלא-חקלאיות בתחומי שיפוטן. אולם ספק אם כל המועצות אכן יוכלו או ירצו לעשות שימוש בהמלצות הוועדה, שכן לא לכולן יש

הכלים המקצועיים והכוח הפוליטי הפנימי הדרושים לצורך זה. כניסתן של הפעילויות הלא-חקלאיות למרחב הכפרי מציבה בפני המועצות האזוריות אתגר מורכב, לא רק במישור החוקי הפורמלי, אלא גם, ואולי בעיקר, במישור הפוליטי הפנימי. המועצות חייבות למעשה להגדיר את כיווני הפיתוח הרצויים לאזור. לשם כך עליהן למצוא דרך לפשר בין אינטרסים שונים, להגיע להסכמה על ייעוד שטחים למטרות תעסוקה ולגבש תקנונים מוסכמים להסדרת שימושי הקרקע הלא-חקלאיים. נוסף על כך הן חייבות להפעיל מנגנוני פיקוח ואכיפה וגם לגייס מקורות מימון לפיתוח אזורי התעסוקה שאליהם יוכלו להפנות אותם המפעלים והעסקים שלא יעמדו באמות המידה של ועדת קדמון לפעילויות לא-חקלאיות בחלקות א'. יש להניח שבהקשר זה יתגלעו קונפליקטים בין היישובים והתושבים כיחידים לבין המועצה האזורית, ובעיקר אם יישום המלצות ועדת קדמון יגרום למיקום העסקים במרחק מן היישוב או בתחום יישוב אחר. סביר להניח כי המלצות הוועדה ישפיעו יותר על מיקומן של פעילויות כלכליות חדשות מאשר על העתקתם של עסקים קיימים ממקומם הנוכחי למקומם החדש. עד כה הוכן תקנון ברוח ועדת קדמון רק על ידי מועצה אחת (עמק חפר) ומועצה שנייה (דרום השרון) נמצאת בתהליך של הכנת תקנון דומה.

התמודדות עם לחצים על משאבי הקרקע ועל תחום השיפוט

להרחבת תחומי הפעילות של המועצה האזורית והגדלת היקפם יש כמובן משמעות תקציבית. השינויים בתשלומי הארנונה ובמענקים של משרד הפנים תרמו אמנם לגידול התקציב של המועצות האזוריות, אך מרבית המועצות ממשיכות לטעון שהשלטון המרכזי אינו מפצה אותן במידה מספקת על הבעיות ה"ייחודיות" שהן צריכות להתמודד אתן. לכן הן חייבות לגייס מקורות מימון נוספים כדי לתת מענה הולם לצרכי התושבים, ואחת הדרכים שהן נוקטות היא להגדיל את בסיס המס שלהן באמצעות פיתוח כלכלי, ובפועל פיתוח אזורי תעשייה, ולאחרונה גם אזורי מסחר. כאן נכנסות המועצות לעימות עם שכנותיהן, בעיקר שכנותיהן העירוניות, אשר טוענות לתחרות בלתי הוגנת מצד המועצות האזוריות הגובות ארנונות הנמוכות בהרבה מאלה של אזורי התעשייה העירוניים. בפועל דורשות העיריות כי קרקעות המיועדות לפיתוח כלכלי יועברו לתחומי השיפוט שלהן, וכי תישמר ההבחנה ההיסטורית בין עיר לכפר, כך שהמרחב הכפרי יישאר אזור פתוח וירוק ואזורי התעשייה יהיו בתחום השיפוט העירוני. טיעון נוסף מתבסס על עקרון הצדק החברתי, שלפיו הרשויות העירוניות משרתות אוכלוסייה גדולה בדרך כלל מזו של הרשויות הכפריות הסמוכות, ועל כן הן זקוקות יותר מן האחרונות למקורות הכנסה נוספים (רזין וחסון, 1992). על רקע דרישות אלה כונסו כמה ועדות גבולות שהיו אמורות להכריע לגבי שיוכם המוניציפלי של אזורי תעשייה. בשני מקרים - ברמת חובב ובתפן - הוחלט להקים מועצות תעשייתיות נפרדות, אף-על-פי שרוב העובדים בהם גרים בערים הסמוכות. כתוצאה מכך המפעלים חויבו לשלם מסים רק עבור שירותי התחזוקה של אזור התעשייה עצמו, ואילו הרשויות המקומיות הסמוכות לא זו בלבד שהן לא נהנו מהכנסות לטובת מערכת השירותים המוניציפליים שלהן, אלא שהן גם לא יכלו להתחרות במשיכת מפעלי תעשייה חדשים אליהן.

למעשה מספר המקרים שבהם הפער בהכנסות ממסים בין העיר והמועצה האזורית הוא לטובת המועצה הוא קטן למדי. בין הדוגמאות לכך ניתן למצוא את המועצה האזורית תמר עם מפעלי

ים המלח ובתי המלוח שבתחומה ואת המועצה האזורית באר טוביה עם אזורי התעשייה שלה. בדרך כלל המצב הוא הפוך, שכן לרוב המועצות אין שימושי קרקע עתירי מס. לכן הועלו לאחרונה הצעות לשיתוף פעולה בין המועצות האזוריות לשכנותיהן העירוניות בהקמת אזור תעשייה ובחלוקת ההכנסות ביניהן, דוגמת ההסדר בין המועצות האזוריות יואב ושפיר לבין קרית גת לגבי אזור התעשייה שבו יוקם המפעל של אינטל (ריזן וחזן, 1996).

הפתרון החלופי להגדלת תקציבי המועצות האזוריות הוא הגדלת המענק הכללי, או במילים אחרות סבסוד ממשלתי. פתרון זה אינו בלתי מוגבל, במיוחד לאחר שמשרד הפנים אימץ את המלצות ועדת סוארי. אם המועצות האזוריות לא יוכלו להפיק תועלת מפוטנציאל הפיתוח הטמון בנכסי הקרקע שבתחומן כדי לספק לתושביהן רמת שירותים נאותה, עלולות להיות לכך השלכות בלתי רצויות על הרכב האוכלוסייה במרחב הכפרי, שכן רק אוכלוסייה אמידה המסוגלת לשלם מסים גבוהים תוכל לגור בו.

בסיכומו של דבר ניתן לומר שקיימת כאן דילמה אמיתית. מזווית הראייה של הרשויות העירוניות, המועצות האזוריות נהנות ללא הצדקה משטחי הקרקע הגדולים שבעבר יועדו לחקלאות, ואילו מנקודת המבט של המועצות האזוריות קיים צורך אמיתי במקורות הכנסה נוספים, מעבר למסים הנגבים מן התושבים, כדי למלא את הצרכים והציפיות הגדלים של האוכלוסייה.

יחסי הגומלין בין המועצה האזורית לוועד המקומי

השינוי בהרכב האוכלוסייה במועצות האזוריות מוביל להתגבשות מערכת יחסים חדשה בין המועצה האזורית לבין יישוביה. כפי שנוזכר לעיל נוהלו היישובים במשך שנים רבות על ידי ועדי האגודות השיתופיות, שזיקתם למועצה האזורית הייתה חלשה ביותר, מכיוון שרוב פעולותיהם התבצעו באמצעות המערכות השיתופיות. מאז משבר החקלאות והשינוי שהוכנס בצו המועצות האזוריות מצב זה הולך ומשתנה. ביישובים רבים חדלו ועדי האגודות לטפל בנושאים מוניציפליים ורוב התפקידים והסמכויות בתחום זה עברו לידי המועצה האזורית. במקביל מתרחש תהליך של הקמת ועדים מקומיים נפרדים מוועדי האגודות בהתאם לתיקון בסעיף 91 של הצו (ראה לעיל), והם אמורים לקבל לידיהם את התפקידים המוניציפליים ברמה המקומית. בניגוד לוועדי האגודות, ועדים אלה כפופים למועצה האזורית ואינם יכולים לפעול שלא בהסכמתה.

על רקע זה מתעוררות בשטח בעיות שונות הנובעות מחוסר הגדרה ברורה של הסמכויות וחלוקת התפקידים בין שני הרבדים של המועצה. בתחום זה אין תפיסה אחידה. יש הטוענים (דוגמת ראש מועצת עמק חפר) שיש להמשיך בתהליך של ריכוז הסמכויות בידי המועצה ולצמצם עד למינימום את פעילותם של הוועדים המקומיים, ואולי אף לבטלם בכלל ולהתייחס אליהם כאל שכונות בעיר מפוזרת. אחרים סבורים שיש לחזק את הישות הקהילתית של היישוב ולהשאיר בידי הוועד המקומי מרווח לניהול עצמי, בהתאם לרצון התושבים וליכולתם הכלכלית והחברתית. המצב בשטח הוא נזיל וישנם בפועל הסדרים שונים, לפעמים גם בתוך אותה המועצה. בחלק מן היישובים, בעיקר באלה שעברו תהליך של הרחבה וקליטת אוכלוסייה חדשה, מסתמנת היום מגמה של היפוך הכיוון ורצון להחזיר לעצמם חלק מן התפקידים

שהועברו כבר לידי המועצה. אי-הבהירות והיעדר כללים מנחים לחלוקת התפקידים בין שני הרבדים גורמים לאי-הבנות ומתחים ביניהם.

אם בתחום מתן השירותים הציבוריים כוחן של רוב המועצות גובר על זה של היישובים, הרי שבתחום הפיתוח קיים מצב אחר. כל יישוב יכול להחליט בעצמו אם להקים שכונות מגורים חדשות במסגרת תכניות ההרחבה ובאיזה היקף, ואם להיכנס לזימות של פיתוח כלכלי במסגרת הפשרת הקרקעות. הוועדות לתכנון ולבנייה יכולות אמנם להגביל את התכניות אם הן חורגות מתכניות המתאר המקומיות, אבל בפועל יש מועצות רבות הנמנעות מהתנגדות לתכניות של היישובים, בין היתר גם משיקולים פוליטיים של הכוח האלקטורלי שלהם. מעבר לכך, אין שום תקנה המחייבת תיאום אזורי בין היישובים. פרנסי יישוב היכולים ליהנות ממיקום מבוקש או מתנאים עדיפים אחרים רשאים לפעול לפיתוח יישובם ללא קשר עם שכניהם, כל עוד יש בידם המימון הדרוש לביצוע התכנית. תהליכים אלה יוצרים תחרות פנימית ברמה האזורית, הן בניסיון למשוך תושבים חדשים, והן בהקמת מוקדי תעשייה, מלאכה ומסחר מקומיים. רק מועצה אזורית חזקה יכולה לחייב את יישוביה בתיאום ובתכנון אזורי כולל, אך רק מועצות מעטות מנסות להתמודד עם היישובים בנושא זה.

השפעת היישובים על החלטות המועצה ופעולותיה נובעת גם מן המבנה הפורמלי של מליאת המועצה, אשר נותר למעשה ללא שינוי. מליאת המועצה עדיין מורכבת מנציגי היישובים, שבמקרים רבים מייצגים קודם לכול את האינטרסים של היישוב שלהם. עם זאת יש לזכור כי היישובים עצמם משתנים בעקבות התמורות המבניות שחלו בהם, וכבר היום קשה לדבר על אינטרס אחד של היישוב כולו. הגידול במספר התושבים שאינם חברים במסגרות השיתופיות, יחד עם השינוי בכללי הבחירות למועצה, עתידים לשנות את מאזן הכוחות גם בתוך מליאת המועצה, כאשר יגדל מספרם של הנבחרים המייצגים את התושבים "הקהילתיים", הן מן היישובים החדשים והן מן השכונות הקהילתיות במושבים המורחבים. בעתיד אפשר לצפות לחלוקה אחרת של אינטרסים, למשל בין אלה הרוצים לשמר את הצביון החקלאי-כפרי של האזור לבין אלה הרוצים להפיק תועלת מנכסי הקרקע שלהם ולהיכנס למהלך של פיתוח מואץ.

הדיפרנציאציה הפנימית בקרב המועצות האזוריות

הבעיות והאתגרים שתוארו לעיל מחייבים בחינה מחדשת של המערכת השלטונית במרחב הכפרי וגיבוש פתרונות ארגוניים שיהלמו את המציאות המשתנה. חשוב לדעת, עם זאת, כי המועצות האזוריות שונות מאד זו מזו ויש בנייהן הבדלים משמעותיים ביותר - בגודל, במיקום, בהרכב ובפריסה המרחבית של היישובים, וביכולת הכלכלית והארגונית. הבדלים אלה משתקפים גם באופי ובעצמה היחסית של הבעיות אשר אתן הן חייבות להתמודד. כך למשל הקושי העיקרי של מועצה קטנה עשוי להתמקד בבעיית סף הכניסה לשירותים, דוגמת חוסר היכולת לקיים אפילו בית-ספר תיכון אחד בתחום המועצה. במועצה גדולה, לעומת זאת, ייתכן מצב שבו ההטרונות הפנימית מונעת את ניצול היתרונות לגודל, משום שהמגורים השונים אינם מוכנים לשתף פעולה זה עם זה. היום בולט במיוחד השוני שבין המועצות הסמוכות לאזורי הליבה של המדינה לבין המועצות הפריפריות. בעוד הראשונות מתמודדות בעיקר עם לחצי הפיתוח, הן מבפנים והן מבחוץ, ומנסות למנוע עיור מואץ בתחומן, רבות מן האחרונות חייבות

להיאבק עם מגמות של הגירה שלילית, היעדר כוח משיכה הן לאוכלוסייה חדשה והן לזימות פיתוח, וקושי לספק שירותים סבירים ללא תמיכה ממשלתית מסיבית. המציאות שבה פועלות המועצות השונות אינה אחידה, הצרכים שלהן שונים ולכן גם הפתרונות לבעיות המתעוררות בהן אינם יכולים להיות זהים.

סיכום ודיון: סוגיות מרכזיות וכיוונים לשינוי לעתיד

תהליכי השינוי שתוארו לעיל והבעיות שהם מעוררים, מצביעים על אי-התאמה גוברת בין המבנה הפורמלי והתפקודי של השלטון המקומי הקיים במרחב הכפרי לבין הצרכים הנובעים מן המציאות המשתנה, ומחזקים את התחושה, שיש מקום לבצע שינויים מרחיקי לכת במבנה הנדבכים התחתונים של השלטון המקומי בישראל.

תחושה זו אינה חדשה. כבר באמצע שנות השבעים מינתה ממשלת ישראל את הוועדה לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר), שאחד מתפקידיה היה לבחון את מבנה השלטון המקומי ואת מפת הרשויות המקומיות ולהציע שינויים בהם. ואכן בדוח שלה (ועדת זנבר, 1981) המליצה הוועדה בין היתר להכניס כמה שינויים מבניים במערכת השלטון המקומי, ובהם יצירת נדבכים נוספים כדוגמת המועצה החבלית והמועצה המחוזית, אלא שהמלצות אלה לא יושמו הלכה למעשה. ראוי לציין עם זאת, כי הוועדה הדגישה בעבודתה בעיקר את המגזר העירוני. מאז הגשת הדוח ועד היום עברו יותר מחמש עשרה שנים, שבהן עבר הנוף היישובי של מדינת ישראל תמורות מרחיקות לכת, המחייבות בדיקה מחודשת של המערך השלטוני, תוך התייחסות כוללת למגזר העירוני והכפרי גם יחד.

בחמש עשרה השנים שעברו נוצרה במדינת ישראל גם מציאות פוליטית, כלכלית וחברתית חדשה, שבה נחלשת המחוייבות ההיסטורית לשמירת הייחודיות האידאולוגית של מגזרים שונים בתוך המדינה לטובת התייחסות ממלכתית והשגת יתר יעילות במערכות המינהל של המדינה. אין בכך כדי לומר שאינטרסים ושיקולים אידאולוגיים נעלמו לחלוטין, אולם חשיבותם ועצמתם פחתו במידה ניכרת במהלך העשור האחרון. מציאות חדשה זו עשויה להקל על הכנסת שינויים במערכת השלטון המקומי, אך בעיקר היא מאפשרת את עצם העלאת הנושא לדיון ציבורי.

במוקד הדיון, גם אם הדברים אינם נאמרים תמיד במפורש, עומדת שאלת דמותו ומקומו של המרחב הכפרי במערך היישובי של מדינת ישראל. האם במציאות החדשה המתגבשת היום ניתן עדיין לזהות מרחב כפרי השונה בצביונו ובתפקודו מן המרחב העירוני? ואם כן, האם יש לשלטון המקומי תפקיד בשמירה על זהותו הייחודית של המרחב הכפרי, ומה הוא הדגם השלטוני המתאים להשגתה של מטרה זו? האם יש עדיין הצדקה להפרדה השלטונית הקיימת בין המגזר הכפרי למגזר העירוני במרחב?

שאלה עקרונית זאת מתבטאת הלכה למעשה בארבע סוגיות אופרטיביות: סוגיית היעילות במתן שירותים, סוגיית ההוגנות בהקצאת משאבים, סוגיית מאזן הכוחות הפוליטי וסוגיית מעמדם של היישובים הקטנים מול המערכת האזורית.

סוגיית היעילות במתן שירותים

במבנה המערכת השלטונית במרחב הכפרי קיימים שני גורמים לחוסר היעילות בפעולת הרשויות: ריבוי רשויות מקומיות קטנות, עירוניות וכפריות כאחת, שאינן עומדות בקריטריונים של סף כניסה ואינן מסוגלות לספק לתושביהן שירותים נאותים ופיצול המפה המוניציפלית. מבנה זה נגזר בחלקו מן המפה המוניציפלית שעוצבה בשנות החמישים, ואשר נשענה במידה רבה על אינטרסים אידאולוגיים, ובחלקו מהקמתם של יישובים חדשים, לא שיתופיים, שחלקם זכו במהלך שני העשורים האחרונים למעמד מוניציפלי עצמאי.

הממד העיקרי בסוגיית היעילות הוא הממד הכלכלי, הנגזר מן היכולת של הרשות המקומית לנצל יתרונות לגודל ולריכוז במתן שירותים. במועצה אזורית גם הממד המרחבי, המתייחס למרחקים בין היישובים ולמידת הפיצול או הקומפקטיות של שטח השיפוט, משחק תפקיד חשוב, כאשר עלויות המרחק פועלות כנגד יתרונות הריכוז. במציאות הנוכחית, שבה המדינה מנסה להקטין את נטל המימון של השלטון המקומי מתוך הקופה הציבורית ולעודד את הרשויות המקומיות לגייס את המשאבים הדרושים להן בדרכים אחרות, היכולת של הרשות המקומית לספק שירותים ברמה נאותה וביעילות מרבית הופכת לבעיה קריטית.

הפתרונות האפשריים לבעיה זו באים מכיוונים שונים, אם כי אף אחד מהם אינו יכול כנראה לתת מענה כולל לכל הרשויות ולכל האזורים. הפתרון הנבחר חייב להביא בחשבון את המאפיינים המיוחדים לכל רשות בפני עצמה, ובכלל זה גם את התפיסות הערכיות המקובלות על תושבי הרשות והנהגתה ואת המשאבים העצמיים העומדים לרשותם. ככלל ניתן להצביע על שלושה כיווני פעולה אפשריים שאותם יכולים הרשות עצמה, או השלטון המרכזי, לנקוט כדי להקטין עלויות או להגדיל את מקורות המשאבים כאמצעים לשיפור וליעול של מערכת השירותים.

כיוון אחד הוא הגדלת מספר התושבים באמצעות הרחבת היישובים הקיימים או הקמת יישובים חדשים, כפי שאכן קורה במועצות אזוריות רבות, אם ביזמת הממשלה, אם ביזמת המועצה ואם ביזמת היישובים. לפעמים הקמת יישוב אחד בלבד יכולה לשפר במידה ניכרת את רמת השירותים הניתנים על ידי המועצה האזורית, בעיקר אם היישוב הוא גדול ואם תושביו משלמים למועצה מסים גבוהים. עם זאת, פיזור בלתי מאוזן של תוספת האוכלוסייה בין היישובים עלול לגרום לקונפליקטים פנימיים לגבי הקצאת המשאבים של המועצה, לגבי חלוקת נטל המימון ולגבי מאזן הכוחות הפוליטי בין היישובים.

כיוון שני הוא מיזוג של רשויות קטנות סמוכות לרשות אחת גדולה יותר. המיזוג יכול להתבצע בין מועצות אזוריות בלבד או בין מועצות אזוריות למועצות מקומיות. אולם הכללת יישובים כפריים ועירוניים במסגרת מוניציפלית אחת תיתכן רק אם ההבדלים באופיים של היישובים משני הסוגים אינם גדולים מדי. עקרונית קיימת גם אפשרות של סיפוח יישוב כפרי קטן ליישוב

עירוני סמוך. יחד עם זאת עשוי פתרון זה לעורר התנגדות בקרב הרשויות הנוגעות בדבר, אשר אינן רוצות לוותר על מעמדן כישויות פוליטיות עצמאיות.

כיוון שלישי הוא יצירת מסגרות של שיתוף פעולה בין רשויות סמוכות, אם מרצון ואם באמצעות החלטות של השלטון המרכזי. שיתופי פעולה מרצון כבר קיימים, או מתוכננים, באזורים שונים, והם מכוונים לשתי מטרות: שיפור אספקת השירותים באמצעות איגום משאבים וחסכון בהוצאות, והגדלת ההכנסות באמצעות פיתוח כלכלי משותף. שיתוף כזה מאפשר לרשויות המקומיות להתייעל או להגדיל את הכנסותיהן, ובה בעת לשמור על עצמאותן הפוליטית. לאחרונה, כפי שצוין לעיל, מסתמנת בקרב הרשויות המקומיות מגמה של שיתוף פעולה עירוני-כפרי בפיתוח אזורי תעשייה, המלווה בהסכמים על חלוקת ההכנסות הצפויות ממסי המפעלים בין הרשויות המשתתפות. שיתופי פעולה ממוסדים קיימים במסגרת אגדי הערים. הניסיונות ליצור נדבכי ביניים שלטוניים, דוגמת המועצה החבלית שנוכרה לעיל, לא הגיעו עד היום לכלל מימוש, בעיקר בשל התנגדותן של הרשויות המקומיות.

ממד נוסף של סוגיית היעילות, שהוא משמעותי במיוחד עבור המועצות האזוריות, הוא הממד המרחבי המתייחס לפריסת מערכת השירותים בתחום המועצה ולחלוקת הסמכויות לגבי ניהולה בין המועצה לבין יישוביה. ייעול המערכת מחייב במקרים רבים גם את המעבר מיחידות שירות מקומיות למרכזי שירות אזוריים, כמו בתי הספר, המתנ"סים, מרכזי היום לקשיש וכדומה. בחלק מן היישובים גם האחריות לביצוע השירותים המקומיים, כמו תאורה, גינון ותחזוקת מבני הציבור והתשתיות, עוברת לידי המועצה האזורית. היעילות במתן השירותים מושגת אפוא במחיר צמצום העצמאות הניהולית של היישובים והגבלת יכולתם של התושבים להשתתף בקבלת החלטות הנוגעות ליישובם.

ריכוז הפעילות במוקדים אזוריים מעוררת לפעמים גם קונפליקטים בין-יישוביים, כאשר יישובים בעלי אופי שונה זה מזה אינם רוצים לשותף פעולה עם שכניהם במסגרת אחת. דוגמה בולטת בהקשר זה היא מערכת החינוך, אשר בה התקיימה במשך שנים ארוכות הפרדה בין המגזר הקיבוצי למגזר המושבי. רק בשנים האחרונות, במידה רבה מחוסר בררה, מסתמנת בחלק מן המועצות מגמה של שילוב בין שני המגזרים בבתי ספר משותפים.

סוגיית ההוגנות (equity)

הרבגוניות הגוברת של המרחב הכפרי - המשתקפת לא רק בהבחנה בין יישובים גדולים וקטנים ובין יישובים מבוססים וחלשים, אלא גם בהופעתם של מעמדות כלכליים חדשים ותפיסות חדשות לגבי פיתוח המרחב - מעלה את שאלת ההוגנות בהקצאת המשאבים ובחלוקתם בין היישובים השונים, הן אלה המאוגדים במועצות אזוריות הן אלה הנהנים ממעמד מוניציפלי עצמאי של מועצות מקומיות. ניתן לדמות את המרחב הכפרי המשתנה למעין מטרופולין, שבה קיימים פרוורים מבוססים בצדן של שכונות מצוקה. במצב כזה מוטלת על המערכת השלטונית החובה לנהל מדיניות שוויונית, הן בגביית המסים הן באספקת השירותים, ובה בעת לספק את הצרכים הדיפרנציאליים של השכונות או של היישובים השונים.

בהקשר זה יש להבחין בין שני מישורים של הוגנות - פנימי, בתוך הרשות המקומית, וחיצוני - בין רשויות מקומיות שונות. תפקידה של המועצה האזורית הוא כלפי פנים - התייחסות שוויונית לכלל האוכלוסייה והקטנת פערים בין היישובים המשתייכים אליה. משימה זו קשה במועצה אזורית יותר מאשר ברשות עירונית, משום שהמועצה היא מערכת שלטונית דו-רבדית, שבה גם היישובים הם רשויות עצמאיות בפני עצמם. יתרה מזאת, היישובים השיתופיים, שהם עדיין הרוב במועצות אזוריות רבות, הם גם תאגידים בעלי סמכויות עצמאיות שאינן תלויות במועצה. במערכת זו יכולים היישובים לקבל החלטות עצמאיות לגבי רמת השירותים המקומיים שתינתן בהם. הגדולים והחזקים ביניהם יכולים, בתנאים מסוימים, גם לבקש לפרוש מן המועצה אם החלטותיה אינן מקובלות עליהם. המועצה חייבת אפוא לתמוך בין הדרשות השונות של יישוביה באופן שלא יגרום להתנגדות מצד היישובים היותר חזקים ולא יעודד אותם לחפש דרכים להתנתק ממנה, אבל גם לא יגרום לקיפוחם של היישובים ושל התושבים היותר חלשים.

גם הרכב המליאה של המועצה האזורית, שתבריה הם נציגי היישובים, הופך את סוגיית ההוגנות לבעיה מורכבת. היכולת של הנהלת המועצה להפעיל מדיניות של הוגנות הלכה למעשה מותנית במידה רבה במאזן הכוחות הפוליטי בתוך המליאה, שבה מתקבלות ההחלטות לגבי מדיניות המיסוי והקצאת המשאבים. על רקע זה עולה השאלה האם המבנה הפורמלי הנוכחי של מליאת המועצה אינו מגביל את יכולתה להסתגל למציאות החדשה ולמלא בהצלחה את התפקידים המוטלים עליה?

הבטחת ההוגנות בין הרשויות המקומיות השונות הוא תפקידה של הממשלה. לתפקיד זה משמעות שונה כאשר מדובר באזורי הליבה של המדינה מצד אחד, ובאזורים יותר מרוחקים מן המרכז ואזורים פריפריים מצד אחר. עצמת התמורות שתוארו בעבודה זו, ובמיוחד כניסת אוכלוסייה עירונית והסבת קרקעות חקלאיות לייעודים אחרים, חזקה במיוחד באזור הליבה. בשל לחצי הפיתוח מאבד הנוף הכפרי באזורים אלה את צביונו החקלאי, זיקתם של תושבי הכפר לערים הסמוכות - הן כמוקדי תעסוקה הן כמוקדי שירותים - גדלה, וההבחנה בין כפר ועיר מיטשטשת. סוגיית ההוגנות באזורים אלה מתמקדת אפוא בהטרוגניות הגוברת בין היישובים ובתחרות החריפה בין רשויות עירוניות לרשויות כפריות על משאבי הקרקע ועל המסים הנובעים מהם.

באזורי הפריפריה לעומת זאת נשמר עדיין הצביון החקלאי, בעיקר באזורים הנהנים מיתרונות יחסיים כמו הערבה, הבקעה וחבל אשכול. באזורים מסוימים, כמו בגליל, מתפתחת גם התיירות הכפרית כענף תעסוקה נוסף. יחד עם זאת קיימת בפריפריה תופעה של הידלדלות האוכלוסייה והזדקנותה, הגורמת להיעדר ספי כניסה מתאימים לשירותים השונים. הבעיה העיקרית של רשויות פריפריה היא על כן הקושי לספק לתושבים שירותים ברמה טובה וביעילות.

תרומתה של המדינה לגישור הפערים בין מרכז ופריפריה באה לידי ביטוי בעיקר בהקצאה דיפרנציאלית של משאבים לרשויות המקומיות. הקצאת מענקי האיזון ברוח המלצות ועדת סוארי היא דוגמה למתן העדפה בקבלת המשאבים הממלכתיים לרשויות חלשות ודלות במקורות הכנסה עצמיים. גם הכנסת ממד המרחק לנוסחת המענק משקפת את ההכרה בצורך לפצות את המועצות האזוריות על הוצאות היתר הנובעות מן הפיזור המרחבי של יישוביהן. עם זאת ראוי היה לבדוק דווקא באזורי הפריפריה את האפשרות של איחוד או לפחות שיתוף פעולה בין

רשויות סמוכות, במטרה להפיק יתרונות לגודל במתן השירותים, לחסוך בעלויות ולהקטין את נטל התמיכה הממלכתית.

באזורי הליבה שאלת ההוגנות אינה קשורה כל כך במחסור במשאבים עצמיים לצורכי מתן השירותים, כמו בחלוקה של מקורות הכנסה פוטנציאליים - בעיקר קרקעות המיועדות לפיתוח כלכלי לבין הרשויות המצויות במרחב. טענת היעדר ההוגנות באה בעיקר מצד רשויות עירוניות בעלות אוכלוסייה גדולה, כלפי המועצות האזוריות, המחזיקות בשטחי קרקע גדולים כאשר אוכלוסייתן קטנה בהרבה. המועצות מצדן טוענות למחסור במקורות הכנסה עצמיים בשל היעדר שימושי קרקע עתירי מס בתחומן, דבר המקשה עליהן לספק את השירותים הנדרשים בעבור אוכלוסייה הנמצאת בצמיחה מתמדת.

כאן עולה השאלה האם תהליכי העיור המואצים העוברים על המרחב הכפרי באזורי הליבה אינם מצדיקים את ביטול ההפרדה השלטונית הקיימת עדיין בין היישובים הכפריים לבין יישובים עירוניים הדומים להם באופיים?

סוגיית מאזן הכוחות הפוליטי

הופעתן בתוך המרחב הכפרי של קבוצות אוכלוסייה חדשות, נטולות אינטרסים חקלאיים ומנותקות מן המסגרות השיתופיות שאפיינו את ההתיישבות העובדת, מעלה גם את שאלת ייצוגן במערכות השלטון המקומי והשתתפותן בקבלת החלטות לגבי ניהול המרחב, ועוד יותר מכך לגבי כיווני התפתחותו בעתיד. כבר היום מסתמן קונפליקט בין התושבים החדשים שהגיעו מהעיר ורוצים לגור באווירה "כפרית" ושקטה ולהשקיע בשיפור מערכות התשתית והשירותים ביישובים, לבין התושבים הוותיקים, שחלקם עדיין פעילים בחקלאות ורוצים לפתח ולהרחיב את משקיהם, וחלקם מעוניינים לנצל את הקרקע שברשותם לצרכי פיתוח כלכלי, אם בצורה של עסקים בחצרות ואם בצורה של שינוי ייעוד לשם הפקת רווחים. במערכת זאת נוצרת לעתים קואליציה מוזרה, כאשר התושבים החדשים מצטרפים לחלק מן התושבים הוותיקים המבקשים לשמור על האופי האינטימי והירוק של היישוב, מול האינטרסים הכלכליים החדשים של אותם תושבים הדוחפים להפקת תועלת כלכלית מן הקרקעות שבתחום היישוב.

במבנה הפוליטי הנוכחי קולם של החדשים עדיין אינו מורגש בצורה משמעותית, משום שבמקרים רבים הם אינם מיוצגים במערכת השלטונית בהתאם למשקלם האמיתי, אם בשל אופן קביעת המודד לנציגות היישובים במליאת המועצה ואם בשל אופן הבחירה של הוועד המקומי ביישובים השיתופיים. היום רוב המועצות האזוריות נשלטות עדיין על ידי היישובים השיתופיים הוותיקים - הקיבוצים והמושבים, ורוב היישובים - על ידי ועדי האגודות השיתופיות, אם כי יש כבר מושבים שקיימו בחירות לוועדים מקומיים שהם נפרדים מוועדי האגודות, ואשר בהם מיוצגים התושבים החדשים בהתאם למשקלם באוכלוסיית היישוב.

בקצב הגידול הנוכחי של האוכלוסייה ה"קהילתית" אפשר לצפות לכך שבעתיד הלא רחוק יעלו מתוכה דרישות לייצוג הולם, הן ברובד העליון של המועצה האזורית עצמה והן ברובד התחתון של ועדי היישובים. תחזית זו מעוררת בקרב האוכלוסייה הוותיקה את החשש, כי במקדם או במאוחר ייבחרו ראש המועצה ואחדים מחבריה מקרב התושבים החדשים. משום כך מסתמנת

כבר נטייה לגרום ליציאתם של יישובים חדשים גדולים מתחומי המועצות, אפילו במחיר הוויתור על תרומתם של יישובים אלה לגידול באוכלוסיית המועצה ובהכנסותיה העצמיות.

למגמה זו עשויות להיות השלכות שליליות על המשך קיומן של המועצות האזוריות, שכן בסופו של דבר ייתכן שיישארו בתוכן רק יישובים קטנים שלא יוכלו לשאת בנטל המימון של המערכת המוניציפלית. בתנאים אלה עלול להתגבר הלחץ החיצוני למיזוג או לסיפוח של המועצה לרשות מקומית אחרת.

סוגיית מעמדם של היישובים הקטנים במערכת האזורית

תהליכי השינוי במרחב הכפרי משפיעים על מערכת היחסים שבין המועצה לבין יישוביה בשני כיוונים נוגדים. מצד אחד מסתמנת עלייה ברורה בכוחה ובהשפעתה של המועצה על הניהול השוטף של האזור שבתחום שיפוטה, אם כי הרחבת היישובים עשויה לשנות מגמה זו בעתיד. מצד שני מגמות הפיתוח במועצה נקבעות במידה רבה שלא על דעתה, על ידי היישובים והתושבים המקימים שכונות מגורים ויוזמים פרויקטים כלכליים על שטחים חקלאיים בתחום המשבצות שלהם. מהלכים אלה יכולים להוביל, במצבים קיצוניים, גם להעברת שטחים מתחום המועצה שהיישוב חבר בה לתחומה של רשות עירונית שכנה.

במצב זה של חוסר שליטה על הנעשה בתחום הפיתוח עומדות המועצות האזוריות בפני דילמה לא פשוטה: האם למנוע או להגביל את הפיתוח המקומי הלא-מבוקר, העלול לפגוע באיכות החיים של התושבים, אבל גם בתכניות פיתוח אזוריות של המועצה, או להעלים עין כדי לא לפגוע במקורות ההכנסה של התושבים ושל המועצה גם יחד? בשלב זה רוב המועצות נוטות לבחור בדרך השנייה, אם משום שהשיקולים הכלכליים לטווח הקצר הם הדומיננטיים, ואם משום שהלכה למעשה אין להן כלים מספיקים כדי לחייב את היישובים לפעול בהתאם לתכניות האזוריות. לפעמים גם אין להן תכניות משלהן שאותן יוכלו להציע ליישובים כחלופה סבירה.

היערכות שלטונית חדשה במרחב הכפרי או התאמות מצטברות?

ככלל ניתן להצביע על שתי דרכים עיקריות להתמודדות עם הצורך בשינוי דפוסי השלטון המקומי במרחב הכפרי:

דרך אחת היא עיצוב מחדש של המפה המוניציפלית במדינה, בכיוון של איחוד רשויות והתאמת הגבולות המנהליים למציאות היישובית המשתנה.

דרך שנייה היא להציע שינוי במבנה התפקודי של השלטון המקומי באזורים הקרויים עדיין "כפריים", תוך התייחסות לתהליכי העיור ולטשטוש ההבדלים בין יישובים כפריים ליישובים עירוניים.

המציאות החדשה המתגבשת במרחב הכפרי מעלה את השאלה, האם יש עדיין הצדקה להמשך קיומן של מערכות שלטוניות נפרדות ליישובים שאינם בהכרח שונים מאד זה מזה, אבל חלקם מסווגים ככפרים וחלקם כיישובים עירוניים. במסגרת זאת ניתן לבחון אפשרויות שונות של יחסי

גומלין בין מועצות אזוריות לבין רשויות עירוניות סמוכות, ובמקביל גם דגמים שונים של זיקה בין המועצה האזורית לבין יישוביה. בפועל, אין דרך אחת באה על חשבון האחרת, ויש מקום לבדוק מספר חלופות לשינוי במערכת השלטונית, המשלבות שינויים במפה המוניציפלית עם שינויים במבנה התפקודי.

עיצוב מחדש של מפת השלטון המקומי

יצירת מפה מוניציפלית חדשה מכוונת בעיקר לשיפור דפוסי אספקת השירותים באמצעות הקטנה של מספר הרשויות הקטנות ואיחודן עם רשויות דומות המצויות בשכנותן, במטרה להשיג יתרונות לגודל מצד אחד וליצור שטח שיפוט קומפקטי ורציף מצד אחר. ניומן (1996), עמי (102) מצביע על 11 מועצות אזוריות שבכל אחת מהן יש פחות מ-10 יישובים ופחות מ-5,000 תושבים, ו-181 מועצות אזוריות נוספות שבכל אחת מהן פחות מ-10,000 תושבים. לגבי חמש מועצות מן הקבוצה הראשונה (אלונה, ברנר, גדרות, יבנה ונחל שורק) קיימת האפשרות של איחוד או מיזוג עם מועצות אזוריות הסמוכות להן. יתר המועצות בקבוצה זו מצויות באזורים פריפריים או במיקום שאינו מאפשר מיזוג עם מועצות אזוריות אחרות. הקבוצה השנייה כוללת מועצות אזוריות המשתרעות ברובן על שטחי שיפוט גדולים, עובדה המקשה על מיזוג עם מועצות אחרות, שכן המיזוג ייצור רשויות עוד יותר גדולות מבחינת השטח. עם זאת, בחלק מן המועצות שבקבוצה זאת (כגון עזתה, מרחבים, שפיר, לכיש, חוף השרון) ייתכן פתרון אחר של איחוד עם רשויות עירוניות המצויות כמובלעות בתוך שטח השיפוט שלהן.

מיזוג בין מועצות אזוריות לבין מועצות מקומיות, או במקרים מסוימים אפילו עיריות, עשוי להיות רלוונטי במיוחד באזורי הליבה, אשר בהם גם היישובים הכפריים הוותיקים, השייכים היום למועצות האזוריות, עוברים תהליכי עיור וההבדלים בינם לבין יישובים קטנים אחרים, המסווגים כיישובים עירוניים ומנוהלים כמועצות מקומיות, הולכים ומיטשטשים. דוגמה למיזוגים אפשריים מסוג זה ניתן למצוא באזור השרון ועמק חפר, המשתרע מכפר סבא ורעננה בדרום עד חדרה בצפון, ומן הקו הירוק במזרח עד הים התיכון במערב. באזור זה מצויות שלוש מועצות אזוריות ומועצות מקומיות רבות, המאפשרות מגוון של צירופים בין המועצות האזוריות לבין עצמן ובינן לבין המועצות המקומיות, או סיפוח של חלק מהיישובים הכפריים לערים הסמוכות והשאררת היישובים החקלאיים במסגרת מוניציפלית משלהם. חלופות אלה ייבדקו בפירוט בעבודה אחרת, הנמצאת עכשיו בשלבי הכנה.

על אף התועלת העשויה לצמוח מרציונליזציה של מפת השלטון המקומי בישראל, יש להכיר בעובדה שהסיכויים לבצע רפורמה רחבת ממדים אינם גדולים. במציאות הפוליטית הקיימת צפויה התנגדות עזה מצד הרשויות אשר אמורות לאבד את עצמאותן המוניציפלית בתהליך זה, וספק אם השלטון המרכזי ירצה או יוכל להיכנס איתן למאבקים חסרי סיכוי. יתר על כן, חשוב לזכור כי גם אם איחודן של רשויות סמוכות יכול ליצור את סף הכניסה המאפשר יעילות כלכלית באספקת השירותים, הוא אינו מבטיח בהכרח פתרון הולם לבעיות אחרות הנובעות מן המציאות החדשה במרחב הכפרי, כמו היעדר השוויוניות בין היישובים השונים המרכיבים את הרשות המורחבת, או חוסר האיזון בייצוג הפוליטי שלהם. במקרים מסוימים עלול המיזוג דווקא לחדד את הפערים הפנימיים בתוך הרשות הגדולה. מעבר לכך, יש צורך לתת את הדעת על ההשלכות של שינוי רחב היקף בטווח הקצר, כאשר בתקופה הראשונה אפשר לצפות לבעיות

בתפקודה של המערכת החדשה. משום כך נראה שיש סיכוי טוב יותר להצעות המתייחסות לשינויים מקומיים במערכת הקיימת, מאשר לשינוי כולל במפה הארצית של הרשויות המקומיות.

שיקול נוסף המשפיע על ישימותה של רפורמה רחבה המתבססת על איחוד בין רשויות מקומיות, הוא הצורך לשמור על האוטונומיה המקומית של היישובים ושל התושבים. שיקול זה מתייחס לעיקרון המהותי המונח בבסיס הקיום של השלטון המקומי בכלל, והוא העיקרון של ביזור סמכויות מן המרכז כלפי מטה, האמור בין היתר להבטיח את זכותה של האוכלוסייה המקומית להיות מעורבת בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לניהול היישוב שבו היא מתגוררת. כאן טמון הניגוד העיקרי בין ההצעות השונות לביצוע שינויים במבנה השלטון המקומי. הגדלת מספר התושבים ברשות המקומית (באמצעות יישובים חדשים, הרחבת יישובים קיימים ו/או מיזוג רשויות) המכוונת לשפר את יעילות מתן השירותים, מביאה בו-זמנית לצמצום העצמאות הפוליטית ויכולת ההשתתפות של התושבים בקבלת ההחלטות ביישוב. מידת המעורבות קטנה ביחס הפוך להגדלת הרשות השלטונית. תושבים המעדיפים את העצמאות המקומית על פני ייעול השירותים, יכולים לממש את העדפתם אם הם מוכנים לשלם יותר בעבור השירותים הניתנים להם או אפילו לוותר על קבלת שירותים מסוימים בתחומי הרשות שלהם, ויש לכך דוגמאות גם במדינת ישראל.

שינוי המבנה התפקודי

שינוי במבנה התפקודי של השלטון המקומי יכול לחול על המערכת השלטונית כולה, או על המגזר הכפרי בלבד, והוא יכול להתבצע בשתי דרכים - סטטוטורית (כפויה מלמעלה) או רצונית. השינוי הסטטוטורי ברמה הארצית מתייחס בעיקר ליצירת נדבך ביניים שלטוני חדש בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות, בדומה למחוזות או לנפות הנהוגים בארצות אחרות. כיוון זה הוצע בזמנו על ידי ועדת זנבר וכאמור הוא לא הגיע לכדי מימוש בשל התנגדותן של הרשויות המעורבות. השינוי מרצון, אשר אולי יתקבל ביתר נכונות, מכון לגיבוש של מסגרות אזוריות פחות מחייבות, המאפשרות שיתוף פעולה בתחומים שקיימים בהם אינטרסים משותפים, אבל אינן פוגעות בעצמאותן של הרשויות המשתתפות. בהקשר זה יש מקום לבדוק אפשרויות של יצירת דפוסים מוסדרים להסכמי שיתוף פעולה לא-סטטוטוריים המותאמים לצרכים הספציפיים של הרשויות המעורבות, הן בתחום אספקת שירותים הן בתחום הפיתוח הכלכלי והרחבת מקורות ההכנסה העצמית.

השינוי בתוך המגזר הכפרי מכון בעיקר לעיצוב מחדש של מערכת היחסים בין שני הרבדים של המועצה האזורית, שיאפשר לה להתמודד ביתר יעילות עם המציאות היישובית החדשה. במציאות זו, אשר בה הרכב היישובים נעשה מגוון יותר ויותר, ומכיל יישובים קטנים וגדולים, שיתופיים ושאינם שיתופיים, יצרניים ופרווריים, ובעלי יכולת כלכלית וארגונית שונה, הופכת חלוקת התפקידים והסמכויות בין שני הרבדים לנושא מרכזי המחייב הגדרות ברורות יותר ועיצוב דגמים ארגוניים שונים מאלה שהיו קיימים בעבר. אין ספק כי השונות הגדולה בין המועצות אינה מאפשרת בנייה של דגם אחיד לכולן. יש יישובים אשר אינם מסוגלים היום לנהל את ענייניהם המוניציפליים בכוחות עצמם והם מנוהלים הלכה למעשה על ידי המועצה. לגביהם מתעוררת שאלה אם יש עדיין הצדקה לקיום הוועדים המקומיים כרשויות סטטוטוריות

עצמאיות. יישובים אחרים, לעומת זאת, מסוגלים, ואף תובעים, להרחיב את סמכויותיהם ולאפשר להם לנהל סל שירותים סגור, כולל גביית המיסוי המקומי. עבור יישובים אלה קיומו של ועד מקומי סטטוטורי הוא כלי חשוב וחיוני המאפשר להם לשמור על מידה רבה של עצמאות ניהולית. שני סוגי היישובים עשויים להימצא בתחומה של מועצה אחת. מכאן משתמע הצורך בשמירת גמישות מסוימת במסגרת החוק, אשר תאפשר לכל מועצה לבחור את הדגם התפקודי המתאים לה.

המסקנה המתבקשת מן הדיון בעבודה זו היא שאי אפשר להציע כיוון יחיד של שינוי במבנה השלטון המקומי הכפרי, משום שהמרחב הכפרי עצמו אינו אחיד והוא נעשה יותר ויותר הטרוגני - בצורות היישוב, בהרכב האוכלוסייה, במבנה הכלכלי, ביכולת הארגונית, וגם בתפיסות הערכיות לגבי מהותו ואופיו בעתיד. מן הראוי אפוא לגבש פתרונות גמישים ומבחר של דגמים חלופיים שמתוכם יוכלו היישובים והרשויות המקומיות לבחור דגם ארגוני ותפקודי כל אחד לפי נתוניו הוא. פתרונות אלה ייבחנו בשלבים הבאים של עבודה זו.

בשלב זה ניתן להצביע על כמה שיקולים שיש להביאם בחשבון בבניית הפתרונות האפשריים :

1. יצירת תחומי שיפוט יותר קומפקטיים עם גבולות פחות מפותלים וביטול, ככל האפשר, של המובלעות המוניציפליות הרבות הקיימות כיום בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות.
2. מניעת ריבויין של רשויות קטנות באמצעות העלאת סף הכניסה למתן מעמד מוניציפלי עצמאי, הן של מועצה מקומית הן של מועצה אזורית, הרבה מעבר למקובל היום. חריגה לכיוון מטה תתאפשר רק במקרים יוצאי דופן, במיוחד באזורים פריפריים.
3. ניצול יתרונות לגודל באמצעות מיזוג בין רשויות קטנות, או לחלופין באמצעות עידוד הפיתוח של מסגרות לשיתוף פעולה, תוך הגדרה ברורה של תחומי האחריות ו/או חלוקת ההכנסות בין השותפים.
4. המשך, ואולי אף הגדלה, של הסיוע הממלכתי לרשויות קטנות המצויות בפריפריה הרחוקה כאמצעי להקטנת פערים בין הפריפריה והמרכז.
5. התאמת המבנה התפקודי והסמכויות של המערכת השלטונית האזורית (מועצה אזורית או דגם חלופי אזורי אחר) לצרכים של מערכת יישובית מגוונת הכוללת יישובים מסוגים שונים, עם יכולות כלכליות וארגוניות שונות.

לסיום ראוי לחזור ולהדגיש את נקודת המוצא, המציבה במוקד הדיון את שאלת זהותו של המרחב הכפרי ומקומו העתידי במערך היישובי של המדינה. התשובה לשאלה זאת צריכה להנחות את כיווני החשיבה לגבי ההיערכות הרצויה של השלטון המקומי באזורים המוגדרים עד עכשו כאזורים כפריים. הבעיה היא שאין היום עמדה ברורה ומוסכמת בנושא זה, לא בשלטון המרכזי, לא בשלטון המקומי וגם לא בקרב האוכלוסייה המתגוררת או רוצה להתגורר במרחב הכפרי. כאן אפשר להזכיר שוב את הפרדוקס הנובע מתהליכי השינוי המתרחשים במרחב הכפרי, כאשר מצד אחד באים אליו תושבים עירוניים המחפשים לעצמם "בית בכפר", ועל כן גם רוצים לשמר את הכפר כמרחב ירוק, ומצד אחר עצם הגעתם ליישובים ה"כפריים" גורמת להאצת תהליכי העיור בתוכם. במקביל רוצים התושבים הוותיקים, שבאו אל הכפר בכוונה

למצוא בו את פרנסתם, להפיק גם היום תועלת כלכלית מן הנכסים שברשותם, וחלקם מוכנים לוותר על הכפר ה"ירוק" לטובת הפיתוח הכלכלי.

לקראת סוף המאה העשרים נראה, כי המרחב הכפרי בישראל מאבד את זהותו ההיסטורית וגם את התמיכה הייחודית שהיתה לו מאז ראשית המאה, ואשר באה לידי ביטוי במדיניות של כל מוסדות היישוב העברי לפני קום המדינה ושל כל ממשלות ישראל לאחר מכן. בה בעת אין עדיין מדיניות חלופית ברורה לגבי עתידו של המרחב, וחוסר הבהירות הנובע מכך משפיע גם על בחינת חלופות אפשריות למבנה השלטון המקומי ולהתאמתו למציאות המשתנה.

מקורות

- אבו-ריא, ע' (1995), **הערבים במועצות האזוריות בישראל**, גבעת חביבה : המכון לחקר השלום, וסיכוי, העמותה לקידום שוויון הזדמנויות.
- אוטולנגי, ס' (1985), "יועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית", **מחקרי משפט**, ד: 22 - 38, הוצאת אוניברסיטת בר-אילן.
- אוטולנגי, ס' (1986), "תיקון העיוות ההיסטורי בבחירות למועצות האזוריות - ויצירת עיוותים חדשים (צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס' 2) התשמ"ו - 1986)", **עיוני משפט**, 11 (3) :
- אוטולנגי, ס' ווילקנסקי, ר' (1985), **בעיות משפטיות וארגוניות במבנה המועצה האזורית**, תל-אביב : המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב.
- אוטולנגי, ס' ווילקנסקי, ר' (1992), "המועצה האזורית : מבנה השלטון המקומי במגזר הכפרי", **עיר ואזור**, 22 : 6 - 19.
- אפלבוים, ל' (1986), **הגירת משפחות עירוניות למושבים בישראל 1968 - 1978**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הוגש לסינט האוניברסיטה העברית.
- אפלבוים, ל' ובנין, ת' (1991), **המועצות האזוריות כסוכני פיתוח : מעורבותן של המועצות האזוריות בתחומי פעילות לא-מוניציפאליים**, רחובות : המרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל' ובנין, ת' (1992), "דפוס מעורבות של המועצות האזוריות בפיתוח כלכלי לאור מאפייניהן החברתיים-כלכליים", **עיר ואזור**, 22 : 20 - 32.
- אפלבוים, ל', דור, י' והיימברג, ס' (1996), **איפיון ודירוג של המועצות האזוריות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה לשנת 1993**, רחובות : המרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל' ומרגוליס, ח' (1979), **מושב העובדים במבחן הזמן - דפוס שינוי בארגון**, רחובות : המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 26).
- אפלבוים, ל' ומרגוליס, ח' (1985), **הכפר הישראלי לקראת שנת 2000 - כרך ב: מגמות בהתפתחות תבניות היישוב**, רחובות : המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 39).

- אפלבוים, ל' וניומן, ד' (1989), **בין כפר לפרבר: צורות יישוב חדשות בישראל**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית ומוסד ביאליק (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 44).
- אפלבוים, ל' וניומן, ד' (1990), "ממונופול לפלורליזם: שילוב היוזמה הפרטית בתהליך ההקמה של יישובים חדשים במרחב הכפרי בישראל", **תכנון סביבתי**, 44: 35 - 49.
- אפלבוים, ל' וניומן, ד' (1991א), "בין כפר לפרבר: תמורות בהתיישבות הכפרית בישראל", **ארץ ישראל - מחקרים בידיעת הארץ ועתיקותיה**, 22 (ספר דוד עמירן): 7 - 18.
- אפלבוים, ל' וניומן, ד' (1991ב), **יישובי היוזמה הפרטית: התפתחותם ומקומם במערכת השלטון המקומי**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל' וקידר, פ' (1992), **הרחבת המושבים - מדיניות וביצוע**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל' וקידר, פ' (1993), **הרחבת המושבים - ביצוע ושינוי ארגוני** (מחקר המשך), רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל' וקידר, פ' (1995), **השפעת המבנה הארגוני-יישובי על פיתוח יזמות עסקית בפריפריה הכפרית**, רחובות: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המחלקה לפיתוח והתיישבות והמרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל' ורימלט, ע' (1995), **שילוב תושבים קהילתיים ביישובים שיתופיים - קליטה בתנאי אי-ודאות**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- אפלבוים, ל', שורש, ד', אגר, מ' והרטמן, ש' (1990), **חלופות לאגודה במושב העובדים**, רחובות: המרכז לחקר ההתיישבות.
- ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ [אמ"ן] (1994), **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יהודיות באזור יהודה ושומרון**, דוח מסכם מוגש למשרד הפנים, המחלקה למחקר מוניציפלי.
- ארני, א' (1980), **אדמת ישראל - תולדות, מדיניות, מינהל ופיתוח**, ירושלים: הלשכה הראשית של הקרן הקיימת לישראל.
- במקום** (1996א), "וייס רוצה לעשות סדר בבלגן", **י"ג סיון תשנ"ו** - 31.5.1996.
- במקום** (1996ב), "מועצת גזר מחפשת ישוב להקים בו מרכז חינוכי", **י"ז טבת תשנ"ז** - 27.12.1996.
- בן-טוביה, ש', דייצ'ב, י' ודור, י' (1988), **אפיון הרשויות המקומיות לפי הרמה הכלכלית-חברתית של האוכלוסייה**, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים.
- גדור, ע' ואחרים (1987), **תכנית אב למערכת החינוך במטה יהודה**, מועצה אזורית מטה יהודה והמרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- גייזלר, י' (1977), **התפתחות המפה של המועצות האזוריות בישראל**, עבודת גמר לתואר מ.א., החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת תל אביב.

דור, י' (1995), **איפיון התפרוסת המרחבית של היישובים במועצות האזוריות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון המקומי, מחלקת המחקר.

הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי [ועדת זנבר] (1981), **השלטון המקומי בישראל - דו"ח**, ירושלים.

היימברג (שטרית), סי' דור, י' (1994), **אפיון חירוג הרשויות המקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1992 (דו"ח מעודכן)**, ירושלים: משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים.

הכטר, ע' (1972), **ההתפתחות ההיסטורית של המועצות האזוריות ומרכיביה הפוליטיים**, (מוגש לד"ר שבח וייס, החוג למדע המדינה).

הלפרין, ח' (1962), **"המבנה המוניציפלי של ההתיישבות העובדת"**, **רבעון לכלכלה**, 9: 273 - 289.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1995), **"אוכלוסייה ביישובים 30.6.1995 (נתונים ארעיים)"**, **הירחון הסטטיסטי לישראל - מוסף**, (12): 105-130.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996א), **אוכלוסייה ומשקי בית - סיכומים ארעיים**, (פרסומי מפקד האוכלוסין והדיוור, 1995 מס' 1), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996ב), **סקרי כוח אדם 1994**, (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 1024), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996ג), **רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם 31.12.1995**, (פרסום טכני מס' 68), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996ד), **שנתון סטטיסטי לישראל 47**, ירושלים.

הסדנה לתכנון כפרי, המחלקה לגאוגרפיה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב (1992), **"בחינה השוואתית של הצעות לחלוקת המועצה האזורית מטה-יהודה"**, **עיר ואזור**, 22: 103-117.

הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המחלקה לפיתוח והתיישבות (1994), **שותפות 2000**, ירושלים (תכניות מסגרת לאזורים שונים בגליל, בנגב ובירושלים).

וילקנסקי, ר' ובורוכוב, א' (1987), **השיתוף הבין-כפרי: תמונת מצב ומגמות התפתחות לעתיד**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

ויץ, ר' ואחרים (1964), **השתוף האזורי בישראל - דו"ח ראשון**, רחובות: המכון הלאומי והאוניברסיטאי לחקלאות (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 1).

ויתקון, ג' (1991), **מדיניות קרקע במגזר הכפרי**, ירושלים: מינהל מקרקעי ישראל.

ויתקון, ג' (1992), **מדיניות השמירה על קרקע חקלאית ועיור המרחב הכפרי**, נייר לדיון מוגש לכנס האגודה הגאוגרפית, באר שבע, דצמבר 1992.

ולר, ש' (1995), **המועצה האזורית אפעל כחלק מאגד הרשויות בקעת אונו**, (עבודה במסגרת סדנה על מועצות אזוריות, אוניברסיטת בר-אילן, המחלקה לגאוגרפיה).

ועדת בר-סלע (1983), דין - וחשבון של הועדה לבדיקת זכות הבחירה במועצות האזוריות, משרד המשפטים.

ועדת סוארי (1993), המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, (מוגש לשר הפנים הרב אריה דרעי).

חמאיסי, ר' (1994), לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

חמץ, ש' (1996), "חודש המאבק לקרקע חלופית ליישובי כביש חוצה ישראל", הארץ, 20.3.1996.
כהן, א' ולשם, א' (1967), סקר על השיתוף האזורי בשלושה אזורים קיבוציים, רחובות: המכון הלאומי והאוניברסיטאי לחקלאות - המרכז לחקר ההתיישבות (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי). (2)

משרד החקלאות (1994), פעילות יצרנית נוספת במשק המשפחתי: הבטים מרחביים פיסיים וארגוניים - דו"ח ועדה [ועדת קדמון] (מוגש למנכ"ל משרד החקלאות).

משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המחלקה לפיתוח והתיישבות והחטיבה להתיישבות (1996), ענפי החקלאות בשנים 1994-95, תל אביב: הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, האגף לתכנון מפורט.

משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, המחלקה למחקר (1983), הקמת מועצה חבלית - מושבות השרון, רמת השרון: מרטנס-הופמן יועצים לניהול.

נבו, י' (1978), "היבטים ארגוניים ומינהליים של פיתוח חבל לכיש", בתוך: א. רוקח (עורך): לכיש בין תכנון לביצוע, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 25).

ניומן, ד' (1994), "גורמים חברתיים ופוליטיים ביישוב הגולן", בתוך: א' דגני ומ' ענבר (עורכים): ספר הגולן והחרמון, עמ' 487-501, משרד הבטחון - ההוצאה לאור (סדרת פרסומי ארץ, אוניברסיטת תל-אביב).

ניומן, ד' (1996), המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות בשלטון המקומי, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

ניומן, ד' (בדפוס), "בין התיישבות להתנחלות: שלושים שנות התיישבות יהודית ביהודה ושומרון", בתוך: א. דגני וי. אשל (עורכים): ספר יהודה ושומרון, סדרת פרסומי ארץ, אוניברסיטת תל-אביב.

ניומן, ד' ואורגד, א' (1991), המועצות האזוריות בישראל, תל אביב: ארגון המועצות האזוריות.

ניומן, ד' ואפלבוים, ל' (1992), "יישובי היוזמה הפרטית ב"תפרי" המוניציפלי: בין המועצה האזורית למועצה המקומית", עיר ואזור, 22: 52 - 71.

סוקר, י' (1992), "גורמי אי-שביעות הרצון של מגזר היישובים השיתופיים מתפקוד המועצה האזורית מטה-יהודה", עיר ואזור, 22: 98 - 102.

סילברסטון, א' (1992), **גידול האוכלוסיה במועצות האזוריות: הערכת מצב, השלכות והצעות להיערכות**, ירושלים: הסוכנות היהודית, המחלקה להתיישבות, מרחב המרכז.

פרייזלר, צ' ה' (עורך) (1996), **דיני מועצות אזוריות**, ירושלים: הוצאת כתובים.

קידר-קישצ'אן, פ' (1991), **גורמי מיקום של בתי-ספר יסודיים במרחב הכפרי בישראל**, עבודת גמר לקראת התואר "מוסמך למדעי הרוח" באוניברסיטת תל-אביב.

קיפניס, ב' (1982), **הצעה לארגון מוניציפלי של אזורי ההתיישבות החדשה בגליל**, הוכן עבור הסוכנות היהודית, המחלקה להתיישבות חבל הצפון וחבל הגליל, חיפה.

קיפניס, ב' (1992), "שיתוף פעולה בין עיר פיתוח למועצה אזורית: מגבלות ופוטנציאל", **עיר ואזור**, 22: 33-51.

רוזנמן, א', הופ, מ' ולאור, א' (1975), **שירותים מוניציפאליים ביישובי ההר בישראל**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית ומשרד הפנים (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 20).

רזין, ע' (1996), **תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל-אביב: השלכות על השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, א' (1996), **צעדים לבלימות הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק"**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחסון, ש' (1992), "התווית גבולות בין מועצות אזוריות לעיירות פיתוח: עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזוריים בנגב", **עיר ואזור**, 22: 72 - 89.

רזין, ע', חסון, ש' וחזן, א' (1994), "מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני", **עיר ואזור**, 23: 5-28.

רינגל-הופמן, א' (1995), "המושבים נלחמים והילדים מושבתים", **מוסף ידיעות אחרונות**, ג' חשון תשנ"ו - 27.10.1995.

שאול, נ' (1988), **שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות: המודל של מועצה מקומית קצרין ומועצה אזורית גולן**, המרכז לפיתוח ארגוני, האגף לשלטון ומינהל מקומי, משרד הפנים.

שוורץ, מ' (1995א), **בערבות לא מוגבלת**, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

שוורץ, מ' (1995ב), **שיתוף מוצלח בין כפר לעיר**, רחובות: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המחלקה לפיתוח והתיישבות והמרכז ללימודי הפיתוח.

שוורץ, מ' ואחרים (1989), **שלוש מועצות אזוריות: חינוך ושרותים מקומיים**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

שוורץ, מ', אפלבוים, ל', קידר, פ' ובנין, ת' (1994), **המועצות האזוריות בעידן של תמורות: האתגר של תכנון הפיתוח**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

שלאין, א' ופיטלסון, ע' (1996), **מדיניות השמירה על קרקע חקלאית - התהוותה, מיסודה וערעורה**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שפט, א"י (1992א), "זכות הבחירה במועצות אזוריות", בתוך: א"י שפט (עורך), **השלטון המקומי: הבטים משפטיים - עבר, הווה, עתיד**, עמ' 55-68, ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.

שפט, א"י (1992ב), "המהפיכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות", **עיר ואזור**, 22: 90-96.
שפט, א"י וברזל, י (1980), "זכות הבחירה במועצות אזוריות", בתוך: א"י שפט (עורך), **ראש הרשות המקומית ומועצתה: הבטים משפטיים ואחרים**, עמ' 41 - 63, ירושלים: משרד הפנים, הכנס הארצי ה-7 לשלטון ולמנהל מקומי (מינהל ופוליטיקה בשלטון המקומי, חוברת מס' 6).

שרמן, נ' (1996), **המכללות כמשאב בפיתוחם של אזורים הפריפריה**, רחובות: הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המחלקה לפיתוח והתיישבות, והמרכז ללימודי הפיתוח.

שרמן, נ' וקידר, פ, (1993), **עסקים לא-חקלאיים במושבים**, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

תנחום, א, (1984), **פעולתן של רשויות חינוך מקומיות בתחומי מועצות אזוריות בשנות השמונים עפ"י חוק לימוד חובה תש"ט - 1949**, עבודת גמר לתואר מוסמך, מוגשת לאוניברסיטת חיפה, בית-הספר לחינוך.

Applebaum, L. (1990), "Adjustment to change under external constraints: The emergence of diverse cooperative frameworks in the Moshav", *Journal of Rural Cooperation*, 8(2): 119-131.

Applebaum, L. Newman, D. & Margulies, J. (1989), "Institutions and Settlers as Reluctant Partners: Changing Power Relations and the Development of New Settlement Patterns in Israel", *Journal of Rural Studies*, 5(1): 99-109.

Newman, D. (1995), "Creating Homogeneous Space: The Evolution of Israel's Regional Councils", in: *Israel: The Decade After Independence*, Eds. I. Troen & N. Lucas, pp. 495-519, Albany, New York: State University of New York Press.

Newman, D. and Applebaum, L. (1995), "Conflicting objectives for rural local governments: service provision to exurban communities in Israel", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 13: 253-271.

Razin, E. and Hasson, S. (1994), "Urban-Rural Boundary Conflicts: the Reshaping of Israel's Rural Map", *Journal of Rural Studies*, 10(1):47-59.