

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי
הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**

לביאה אפלבוים

ירושלים, אוגוסט 2002

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**The Regional Council and the Local Committee:
Adjustment in a Changing Environment**

Levia Applebaum

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: רותי לרנר
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/47 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2002 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברת

ד"ר לביאה אפלבוים – חוקרת בנושאים הקשורים למרחב הכפרי בישראל. מרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטת בר-אילן. בעבר, חוקרת בכירה במרכז ללימודי הפיתוח ברחובות.

על המחקר

מחקר זה בוחן את השפעתן של התמורות בתפקודו של השלטון המקומי הכפרי על יחסי הגומלין בין המועצה האזורית לבין יישוביה ותושביה, ומנתח את הבעיות הנובעות מן העמימות הקיימת היום בתשתית החוקית המסדירה את פעילותם של שני רבדי השלטון הללו. הממצאים מצביעים על השונות הגדולה הקיימת במרחב הכפרי, ומכאן על הצורך ביצירת מסגרת חוקית, אשר מצד אחד תהלוס את המציאות המשתנה, ומצד שני תהיה גמישה דיה כדי לאפשר לכל מועצה ולכל יישוב להתאים את חלוקת התפקידים והמשאבים ביניהם לנסיבות המיוחדות להם.

על המכון

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן 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. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

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**, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר **הירש גודמן**, העורך-מייסד של ה"גירוסלם ריפורט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' **שלמה חסון**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלוימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל! 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
17. לביאה אפלבוס ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל! 1997
19. דויד גיאנר קלואוזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
20. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
23. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
24. עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
25. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
26. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
27. רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
28. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
29. יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
31. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
32. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
33. נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
34. ע' רזין וא' חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
35. דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000
36. נחום בן-אליא, אזרוח החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
37. אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
38. גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-2001, 2001
39. ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
40. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002

תוכן העניינים

7	מבוא
9	1 שלטון מקומי במרחב כפרי – סוגיות עקרוניות
9	רבדים בשלטון המקומי – היבטים תפקודיים ופוליטיים
10	הרשות המקומית הקטנה – מגבלות תפקודיות ודרכי התמודדות
12	מבנה רבדי – איזון בין עצמאות שלטונית ליעילות תפקודית
14	יחסי הגומלין בין רבדי השלטון המקומי - כיצד?
16	2 השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל: מדגם פדרטיבי לדגם דו-רבדי
16	ממשל עצמי בהתיישבות השיתופית – ועד האגודה כוועד מקומי
18	האגודות השיתופיות והמועצה האזורית
20	הדגם הפדרטיבי – שיתוף פעולה בין יישובים אוטונומיים
21	התפוררות הדגם הפדרטיבי
25	המעבר לדגם הסטטוטורי הדו-רבדי
28	3 הדגם הדו-רבדי הלכה למעשה: יחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה
28	התשתית החוקית
31	התמורות ביחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה בעשור האחרון
33	חלוקת סמכויות, תפקידים ומשאבים בין המועצה האזורית ליישוביה
36	א. מערכת החינוך
43	ב. תרבות, נוער וספורט (תני"ס)
45	ג. שירותים מקומיים
54	ד. הסדרים כספיים
55	ה. פיתוח מוניציפלי
57	סיכום
62	מקורות

מבוא

השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל מורכב משני רבדים שלטוניים: הרובד התחתון הוא היישוב הכפרי היחיד, המנוהל על-ידי ועד מקומי, והרובד העליון הוא המועצה האזורית, שתחום שיפוטתה כולל מספר יישובים כפריים. בשנים האחרונות מתרחשות תמורות מרחיקות לכת ביחסי הגומלין המתקיימים בין שני רבדים אלה, והן באות לידי ביטוי בשני תהליכים מרכזיים הקשורים זה בזה: האחד הוא מעבר מניהול בידי תאגידים שיתופיים לניהול בידי מערכות שלטוניות-סטטוטוריות, והאחר הוא העברת מוקדי קביעת המדיניות המוניציפלית והאחריות למתן השירותים מן היישוב היחיד אל המועצה האזורית. כתוצאה מכך משתנים דפוסי הממשל והניהול המוניציפלי במרחב הכפרי, בכיוון של התחזקות הרובד השלטוני האזורי ופיחות במעמדו ובהשפעתו של הרובד המקומי.

תהליכים אלה התחילו מלמטה, בתגובה למשבר הכלכלי והחברתי שפקד את ההתיישבות בשנות השמונים, ולא כתוצר של רפורמה מכוונת מלמעלה. השלטון המרכזי לא היה שותף פעיל בתהליכים אלה והוא מילא, ועדיין ממלא, בעיקר תפקיד של מגיב. כאשר מגיעות תביעות מלמטה, מן השטח, מאזרחים או מרשויות הדורשים פתרון לבעיות הנחשפות תוך כדי המעבר מדפוס ניהולי אחד למשנהו, הממסד הממלכתי מנסה לתת מענה, אם בצורה של חקיקה ופסיקה של בתי משפט ואם בצורה של סיוע כספי ומנהלי. יחד עם זאת התגובה היא לרוב נקודתית, ומתיחסת לנושא המסוים שעלה לדיון. עד כה לא נוצרה מערכת מוסדרת של חוקים, תקנות או לפחות כללים מנחים שיסדירו את פעילותו של השלטון המקומי במרחב הכפרי במציאות המשתנה, ומרבית הוראות החוק התקפות היום הן אלה שנקבעו בעבר, בנסיבות אחרות ולצרכים אחרים. בהיעדר מסגרות מחייבות מלמעלה מתפתחים בשטח הבדלים ניכרים בין המועצות האזוריות, שכל אחת מהן מעצבת את מערכת היחסים שלה עם היישובים שבתחומה בהתאם למאפיינים הייחודיים לה ועל-פי תפיסת עולמם של מנהיגיה.

מטרתו של חיבור זה היא לבחון את השפעתם של תהליכי השינוי בדפוסי הפעולה של השלטון המקומי במרחב הכפרי על יחסי הגומלין המתפתחים בין המועצה האזורית לבין יישוביה ותושביה, הן במישור העקרוני והן במישור המעשי, להציג את הבעיות המתעוררות בשטח כתוצאה מן העמימות הקיימת היום בחוקים המסדירים את פעילותו של השלטון המקומי הכפרי, ומכאן להתוות כיוון להתאמת התשתית החוקית למציאות המורכבת הנוצרת בשטח.

בהנחה כי המצב החוקי הקיים אכן לוקה בחסר ודורש תיקון, שאלת המפתח היא האם במסגרת התיקונים הנדרשים ראוי לקבוע מסגרות חוקיות אחידות, שתחייבנה את כל המועצות האזוריות ביחסיהן עם היישובים שבתחום שיפוטן, או אולי מוטב להשאיר מרחב של גמישות שיאפשר לכל מועצה לתת את המענה המתאים ביותר לצרכים ולרצונות של תושביה? הניתוח המובא בחיבור זה מצביע על חשיבותה, ואולי אף על נחיצותה, של מסגרת גמישה, שבתוכה ניתנת לכל מועצה ולכל יישוב האפשרות להחליט אילו תפקידים מוניציפליים יופקדו בידי הוועד המקומי, ומניין יגיעו המשאבים הדרושים לביצועם, כמובן תוך התחשבות ביכולת הניהול העצמי של היישוב מצד אחד ובשיקולי יעילות מצד שני. יחד עם זאת, אי אפשר להשאיר את העמימות הקיימת היום בחוק ללא שינוי, ויש צורך להסדיר במסגרת החוק את המנגנונים שיאפשרו לשני הרבדים להגיע להסכמים מחייבים ולממש את סמכויותיהם הלכה למעשה.

החיבור מכיל ארבעה פרקים: הפרק הראשון עוסק בסוגיות עקרוניות של השלטון המקומי במרחב כפרי ומסתמך על ניסיוןן של ארצות אחרות בתחום זה. הפרק השני דן בהתפתחות השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל לאורך זמן, כאשר הדגש הוא על המעבר מן הדגם הפדרטיבי שאפיין את מרבית היישובים הכפריים עד לעשור האחרון לדגם הדו-רבדי הנוכחי. הפרק השלישי סוקר את יחסי הגומלין המתקיימים בין המועצות האזוריות ליישוביהן במסגרת הדגם הדו-רבדי ואת הבעיות העולות מהם, והפרק הרביעי מסכם את עיקרי הדברים ואת המסקנות המתבקשות מניתוח הממצאים.

החיבור מסתמך על מקורות שונים: מסמכים ממקורות מוסדיים, ראיונות עם ראשי מועצות אזוריות ונושאי תפקידים מרכזיים אחרים במועצות האזוריות, ביישובים נבחרים (קיבוצים ומושבים), במשרד הפנים ובמרכז המועצות האזוריות, וכן תצפיות משתתפות בפורומים שונים שעסקו בנושא, ובכלל זה ועדת אמרני שהתמנתה על-ידי מנכ"ל משרד הפנים כדי לבחון את מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצות האזוריות (משרד הפנים, 2000).

תודתי נתונה לכל המרואיינים שנאותו לחלוק אתי את הידע השמור עימם, ואת תפיסותיהם לגבי מקומם ותפקידם של המועצה האזורית והוועד המקומי בניהול המרחב הכפרי, ולכל הדוברים במפגשים בהם נכחתי, אשר סייעו לי להבין את הבעייתיות הטמונה במצב המשפטי הקיים ואת ביטוייה בחיי היום-יום של היישובים. מאלפים במיוחד היו הדיונים שהתנהלו במסגרת ועדת אמרני, בה השתתפתי כחברה וכמרכזת הוועדה, ואני רואה לעצמי חובה נעימה להודות ליו"ר הוועדה, מר שוקי אמרני, לחברי הוועדה וגם למשתתפים שהופיעו בפניה, והוא שנאמר: "מכל מלמדי השכלתי". ולבסוף, תודה מיוחדת לאיתמר בן-דוד, שביצע את סקר השדה בקרב נושאי תפקידים ביישובים, והוסיף למידע שאסף לא מעט הערות מאירות עיניים משלו.

1 שלטון מקומי במרחב כפרי – סוגיות עקרוניות

רבדים בשלטון המקומי – היבטים תפקודיים ופוליטיים

שלטון מקומי המורכב משני רבדים ויותר הוא תופעה נפוצה למדי במדינות שונות, אם כי בניגוד למועצה האזורית בישראל הרובד האזורי מכיל בדרך כלל יישובים עירוניים וכפריים גם יחד. המבנה הדו-רבדי, או לעתים הרב-רבדי, אמור ליצור איזון בין שני היבטים מרכזיים של השלטון המקומי: ההיבט התפקודי של שירות לאזרח, וההיבט הפוליטי של ניהול עצמי דמוקרטי, ייצוג האינטרסים של תושבי המקום כלפי חוץ ושיתופם בתהליכי קבלת החלטות כלפי פנים. הטענה המקובלת היא כי לרובד האזורי במבנה הדו-רבדי יש יתרונות בעיקר בהיבט התפקודי בשעה שלרובד המקומי יש יתרונות בעיקר בהיבט הפוליטי-ייצוגי (Norton, 1994).

ברובד האזורי ניתן לנצל יתרונות כלכליים, מקצועיים ופוליטיים לגודל במתן השירותים לתושבים, וליצור מנגנונים לתיאום ולשיתוף פעולה בין היחידות המשתייכות לרובד המקומי. כמו כן ניתן לפתח ברובד האזורי גישה אינטגרטיבית, המאפשרת לזהות ולפתור בעיות כלל אזוריות (externalities) מצד אחד ולתכנן תכניות ארוכות טווח לפיתוח עתידי מצד שני. הרובד האזורי יכול לשמש גם כגורם מאזן ומשווה, להקטין פערים ברמת השירות הניתן ליישובים שונים ולקדם אוכלוסיות חלשות במסגרת הפעילות האזורית. לעומת זאת הרובד השלטוני המקומי, שהוא הקרוב ביותר לאוכלוסייה ומייצג בדרך כלל יישוב יחיד, משקף את העצמאות של הקהילה המקומית, ואמור לתת ביטוי לרצונות ולאינטרסים של התושבים ולאפשר להם להשתתף בצורות שונות בהכרעות הקשורות לניהול היישוב.

יחד עם זאת, עצם קיומו של רובד שלטוני גבוה יותר, פוגע במידה זו או אחרת בעצמאותו השלטונית של הרובד המקומי, אם על-ידי נטילת חלק מסמכויותיו ותקציביו ואם על-ידי הקטנת השפעתם של תושבי המקום על עיצוב המדיניות המוניציפלית הנקבעת במסגרות רחבות יותר. לכן יש משמעות רבה לאופים של יחסי הגומלין, הפורמליים והבלתי-פורמליים, בין שני הרבדים, הקובעים למעשה את מאזן הכוחות ביניהם, ובכלל זה את

מידת המעורבות וההשפעה של התושבים על תהליכי קבלת ההחלטות של השלטון המקומי גם ברובד האזורי. כך למשל יש הבדל בין מערכת שבה הרובד האזורי הוא גוף ביצועי ואילו הרובד המקומי הוא ייצוגי בלבד ונטול כל סמכויות ביצוע, לבין מערכת שבה יש לכל אחד משני הרבדים סמכויות, תפקידים ותקציבים משלו. כמו כן יש חשיבות לאופן הבחירה של הרשויות בשני הרבדים ולדפוסי הייצוג של היחידות המרכיבות את הרובד המקומי ברובד האזורי.

הרשות המקומית הקטנה – מגבלות תפקודיות ודרכי התמודדות

הצורך במערכת שלטונית המכילה יותר מרובד אחד מורגש במיוחד בשני קצות הקשת המוניציפלית, אם כי לא בהכרח מאותן סיבות – באזורים המטרופוליניים, שהם מחוץ לתחום הדיון הנוכחי ובהם הדגש הוא על הצורך בתיאום אזורי (רזין, 1994; Barlow, 1991) ובאזורים הכפריים, בהם הדגש הוא על אספקה יעילה של שירותים ציבוריים. אזור כפרי מאופיין בדרך כלל בצפיפות נמוכה של אוכלוסייה, המתגוררת ביישובים קטנים ומפוזרים במרחב. מגוון השירותים שיישוב כפרי קטן מסוגל לספק בכוחות עצמו הוא בדרך כלל מצומצם, והוא הולך ופוחת עם השיפור המתמיד ברמת השירותים הציבוריים המאפיין את המדינות המפותחות, ועם העליה בסיפי הכניסה ובעלויות הכספיות המשתמעת מכך. המרחקים בין היישובים במרחב הכפרי מקשים גם על רשות אזורית לספק שירותים יעילים על פני המרחב שבתחום שיפוטה (ניומן, 1996; ; Lonsdale and Enyedi, 1984; Phillips and Williams, 1984; Robinson, 1990; Furusest, 1998).

הקושי העומד בפני יישובים כפריים בפרט, ובפני רשויות מקומיות קטנות בכלל, גדל בעשורים האחרונים בעקבות התפתחותה של מדינת הרווחה בארצות המערב. בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה הרחיבו מדינות המערב בצורה משמעותית ביותר את ההיקף ואת המגוון של השירותים הציבוריים, ובעיקר של השירותים החברתיים, הניתנים לאזרחים. חלק ניכר משירותים אלה סופקו באמצעות הרשויות המקומיות, שנוקדו בשל כך לתוספת משאבים וכלים מקצועיים ומינהליים כדי להתמודד בהצלחה עם המשימות המורכבות שהוטלו עליהן (Wollmann, 2000). מטבע הדברים רשויות קטנות התקשו לשאת בנטל יותר מאשר רשויות גדולות. בצרפת, לדוגמה, שבה 80% ויותר מן הרשויות המקומיות מונות פחות מ-1000 תושבים, רק הרשויות הגדולות הצליחו לקלוט את המשימות הנוספות שהוטלו עליהן על-ידי השלטון המרכזי ולהרחיב את תחומי פעולתן, ואילו הרשויות הקטנות המשיכו להישען על הממשלה כספק ישיר של השירותים החברתיים (Martins, 1995; Wollmann, 2000).

מדינות רבות ניסו להתמודד בדרכים שונות עם חולשתן של הרשויות הקטנות. הדרך העיקרית בה נקטו כמעט כל מדינות אירופה, הייתה רפורמה במבנה המרחבי של השלטון

המקומי. רפורמות אלה, שבוצעו בעיקר בשנות ה-70 של המאה ה-20, נועדו לצמצם את מספר הרשויות הקטנות וליצור רשויות גדולות המסוגלות לשאת במשימות שהוטלו עליהן, והן באו לידי ביטוי בעיקר בצורה של מיזוג רשויות או שינוי תחומי השיפוט שלהן (Dente and Kjelberg, 1988; Norton, 1994; Martins, 1995). הדוגמה הקיצונית ביותר לרפורמה כזו היא בריטניה, שם נקבע סף המינימום של רשות מקומית לאחר הרפורמה ל-10,000 תושבים והגודל הממוצע של רשות מקומית הוא קרוב ל-120,000 תושבים. ברוב ארצות אירופה ממדי הרשויות המקומיות הם בדרך כלל קטנים יותר, כאשר הגודל הממוצע בשנת 1990 נע בין כ-1,600 תושבים בצרפת ל-35,000 תושבים בבולגריה (Martins, 1995).

עקרונית ייתכנו פתרונות נוספים לבעייתן של רשויות מקומיות קטנות, כגון שיתוף פעולה בין רשויות, מרצון או בצורה ממוסדת, לצורך מטרות מוגדרות, או סיוע כספי של המדינה (רזין, 1999; Martins, 1995). שיתופי פעולה קיימים בארצות שונות אך הם פותרים בעיקר בעיות נקודתיות. בנסיבות מסוימות, למשל באזורים פריפריים או באזורי מצוקה, השלטון המרכזי אכן מוכן לתת לרשויות המקומיות סיוע מיוחד באמצעות מענקים קבועים או תקציבים מיועדים. אולם בשנים האחרונות השתנתה המגמה ברוב ארצות המערב והנטייה היום היא להקטין את חלקה של הממשלה במתן השירותים הציבוריים ולהעביר חלק מן האחריות לאספקתם, ובעיקר למימנם, לא רק אל השלטון המקומי, אלא גם לתאגידים ציבוריים לא-שלטוניים ואפילו לגופים פרטיים. בדרך זו נקטה ממשלת בריטניה כשהעבירה את האחריות למתן שירותים ציבוריים כמו אספקת מים, ביוב, שיכון, בריאות ואפילו חינוך, לידי תאגידים לא-שלטוניים (Stoker, 1996; Wollman, 2000). העברת התפקידים מן השלטון המרכזי אינה מלווה בהכרח בהקצאת משאבים, ויש מי שרואה בכך ניסיון של הממשלות להתנער מאחריותן למתן השירותים החברתיים שאפיינו את מדינת הרווחה (Reid, 1999).

הרפורמות המרחביות והארגוניות שתוארו לעיל התמקדו בעיקר בהיבט התפקודי-סטטוטורי של השלטון המקומי ומטרתן המוצהרת הייתה להקטין את עלות אספקתם של השירותים הציבוריים ואולי גם לשפר את רמתם (McDermott and Forgie, 1999; King and Ma, 2000b). בהיבט הפוליטי, לעומת זאת, משמעותה של הרפורמה המרחבית היא אבדן המעמד השלטוני של הקהילות המקומיות, ובעיקר של הקהילות הקטנות, כרשויות מקומיות עצמאיות, ואיתו גם אבדן כוחן הפוליטי ויכולתן לקבל החלטות לטובת ציבור התושבים המקומיים. להעברת תפקידים מוניציפליים מגופים נבחרים לתאגידים משמעות חמורה יותר, שכן מקור הסמכות והמשאבים של תאגידים אלה הוא השלטון המרכזי ועל כן אין להם מחויבות דיווחית (accountability) והם משוחררים מן הפיקוח של ציבור הבוחרים ולפעמים גם מן הצורך להתחשב ברצונותיהם (Stoker, 1996).

בתהליכים אלה טמונים סיכויים וסיכונים עבור השלטון המקומי ככלל, אולם אין ספק כי השלכותיהם על הרשויות הקטנות, ובוודאי על יישובים כפריים קטנים, הן חמורות

במיוחד, בעיקר בשל אבדן זהותם כיחידות של שלטון עצמי דמוקרטי וצמצום השפעתם של התושבים על אורחות החיים ביישוב בו הם חיים. לכן, מנקודת מבטם של יישובים קטנים שאינם מסוגלים לספק אפילו סל שירותים בסיסי בכוחות עצמם ואינם זוכים לסיוע ממשלתי משלים, המבנה הדו-רבדי הוא בבחינת "הרע במיעוטו". מצד אחד הוא מאפשר לתושבים לקבל מגוון של שירותים ציבוריים ברמה סבירה ומצד שני הוא אינו פוגע במעמדו הפורמלי של כל יישוב כרשות מקומית עצמאית, ומשאיר בידי האזרח מידה של השפעה דמוקרטית על עיצוב המדיניות המוניציפלית ביישוב שלו.

מבנה רבדי – איזון בין עצמאות שלטונית ליעילות תפקודית

המתח בין שיקולי יעילות והקטנת פערים, המושכים לכיוון של יחידות שלטוניות גדולות, לבין שיקולים של עצמאות הקהילה ושיתוף התושבים בניהולה, קיים במידה זו או אחרת בכל מערכת שלטונית שיש בה יותר מרובד אחד, אם כי עצמתו משתנה בין היתר לפי המעמד החוקי והעוצמה הפוליטית של כל רובד שלטוני, ולפי מנגנוני הייצוג ומידת שיתוף הפעולה ביניהם. מתח זה זוכה לתשומת לב רבה כאשר מדובר ביחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, והוא בא לידי ביטוי בתפיסות שונות לגבי תפקידו ותפקודו של השלטון המקומי במערך השלטוני במדינה (Stoker, 1996; Reid, 1999). בעקיפין ניתן להסיק מכך גם לגבי יחסי הגומלין בין רבדים שונים של השלטון המקומי.

בקצה האחד של הקשת עומדת הגישה הרואה בשלטון המקומי בעיקר גוף פונקציונלי המשמש כסוכן של המדינה באספקת שירותים לתושבים שבתחומו. המדינה היא שקובעת את המדיניות ואת תחומי הפעילות של השלטון המקומי ומספקת את המשאבים, או מסמיכה את השלטון המקומי לגייס משאבים לפי כללים מוגדרים. המדינה היא האחראית כלפי האזרחים לספק להם שירותים ביעילות ולפי אמות מידה אחידות, ואילו הרשויות המקומיות מופקדות בעיקר על הביצוע.

בקצה האחר עומדת הגישה הרואה בשלטון המקומי קודם לכל גוף של ממשל עצמי דמוקרטי, האמור לייצג ולבטא את האינטרסים של בוחריו. לפי גישה זאת יש לרשות המקומית שיקול דעת ניכר בגבולות החוק לקבוע את התפקידים שהיא ממלאה עבור בוחריה, ובכלל זה לא רק מתן שירותים ציבוריים אלא גם תחומי פעילות אחרים כמו פיתוח כלכלי, טיפול בבעיות של איכות הסביבה במובנה הרחב ביותר ועוד (Reid, 1999). לכן גם ייתכנו הבדלים בין רשויות שונות ביחס לסל השירותים שהן מספקות לתושביהן ולתחומי הפעילות שהן עוסקות בהן. כדי שיוכל למלא את רצון בוחריו זקוק השלטון המקומי למשאבים משלו ולכן צריכה להיות לו סמכות לגבות מסים ולגייס משאבים ממקורות שונים שאינם בהכרח תלויים בשלטון המרכזי. תפקידו של השלטון המרכזי הוא מצד אחד לקבוע מסגרות חוקיות לפעילותו של השלטון המקומי, ומצד האחר לפקח על

פעילותו ולהבטיח כי היא לא תחרוג מגבולות החוק והמינהל התקין. במסגרת תפיסה זו יש חשיבות לקיומם של רבדי ביניים שלטוניים, המאפשרים גם לרשויות קטנות להתקיים באמצעות מתן סיוע בתחומים שבהם הן אינן מסוגלות לפעול בכוחות עצמן.

בניגוד לעבר גוברת היום במרבית ארצות האיחוד האירופי דווקא הגישה השנייה, לפיה יש לחזק את השלטון המקומי על כל רבדיו, הן כגוף של ממשל עצמי דמוקרטי (Norton, 1994; Wollmann, 2000), והן כגוף האחראי על אספקת שירותים יעילים לתושבים. הקו המנחה במדיניות זו, הנשענת על אמנת האיחוד האירופי, הוא עקרון ה-*subsidiarity* שהתפתח בגרמניה. עיקרון זה מדגיש את זכותה של כל קהילה לקיים שלטון עצמי נבחר וזכותם של התושבים החליט על היעדים החשובים להם ולמצות את יכולתם לנהל את ענייניהם בכוחות עצמם. הכוונה במונח מיצוי היכולת היא לכך שכל רובד שלטוני יפעל רק בנושאים שבהם הוא יכול להשיג תוצאות מעשיות טובות יותר מאשר רבדים שלטוניים גבוהים יותר (Delors, 1991; מצוטט בתוך Norton, 1994). על מוסדות השלטון בדרגים הגבוהים מוטלת החובה להעמיד לרשות הרובד הנמוך מהם את האמצעים, החוקיים והכלכליים, הדרושים לפעילותו ובכלל זה את הסמכות להטיל מסים (Norton, 1994).

במקביל מתחזקת המגמה של שיתוף התושבים בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לאזור או ליישוב בו הם גרים, לפחות ברמה העקרונית, ולא רק באמצעות זכות הבחירה למוסדות השלטון המקומי. דרכי השיתוף הן שונות ומתבצעות בין היתר באמצעות אספות תושבים, קבוצות דיון וועדות, העברת מידע לציבור לצורך קבלת תגובות ובמקומות מסוימים גם משאלי עם (McDermott and Forgie, 1999; Bucek and Smith, 2000; Wollmann, 2000). בהיבט זה יש ליישוב הקטן יתרון יחסי על-פני יישוב גדול ולכן הגישה המעודדת את המעורבות הפוליטית של התושבים מושכת לכיוון של יישובים יותר קטנים. יחד עם זאת ראוי לציין כי מחקרים שנעשו באירופה מעידים כי הגודל אינו מצמצם בהכרח את מרחב הפעולה של האזרחים הרוצים להשתתף בהליך הפוליטי, אלא בעיקר משנה את דפוסי המעורבות בכיוון של מעבר מדמוקרטיה ישירה להשתלבות בתפקידים ציבוריים (Martins, 1995).

בהקשר זה עולה השאלה מהו יישוב קטן ומהו סף הגודל המינימלי של יישוב המסוגל לשאת את עצמו כרשות מקומית עצמאית ולספק סל שירותים בסיסי לתושביו. לשאלה זו אין מענה חד-משמעי, אם משום שאין הגדרה חד-משמעית ואוניברסלית למושג "סל שירותים בסיסי" ואם משום שיכולתו של יישוב לספק סל כזה במידה סבירה של יעילות ואפקטיביות מותנה בגורמים שונים כמו ההרכב הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה והעדפותיה הייחודיות (רזין, 1998, 1999; King and Ma, 2000b; Martins, 1995). ממצאים אמפיריים מצביעים על סדר גודל של לפחות 5,000 תושבים כבסיס לרשות מקומית עצמאית שאינה מהווה חלק מרובד שלטוני אזורי. מרבית היישובים הכפריים אינם

עומדים בדרישה זו ועל כן הם חייבים להישען על מערכות גדולות יותר כמקור לקבלת שירותים ציבוריים נאותים.

יחד עם זאת חשוב לזכור כי דווקא ביישובים כפריים קטנים קיימת מסורת רבת שנים של ניהול עצמי, המתבטאת בין השאר בנכונות של הציבור למלא תפקידים מוניציפליים ואחרים בהתנדבות וללא תמורה, ולתרום בדרך זו להרחבת הפעילות המקומית. לכן המבנה הדו- או הרב-רבדי מספק ליישובים כאלה פתרון של פשרה, השומר בידי התושבים מידה של שליטה וגם מרחב תמרון מסוים להרחבת תחומי הפעילות העצמית אם הנסיבות ישתנו.

יחסי הגומלין בין רבדי השלטון המקומי - כיצד?

כהסדר של פשרה בין כוחות נוגדים טמון במבנה הדו-רבדי לא רק יתרון יחסי אלא גם פוטנציאל לקונפליקט בין שני הרבדים המרכיבים אותו, בעיקר אם החוק אינו מגדיר במפורש את יחסי הגומלין ואת הסמכויות ההדדיות שלהם. בתנאים כאלה עולות לדיון כמה סוגיות הטעונות בירור, כגון:

1. מה הם יחסי הגומלין הרצויים בין שני הרבדים, הן בהיבט התפקודי, הן בהיבט הפוליטי-ייצוגי והן בהיבט הכספי?
2. האם יש צורך לקבוע כללים ברורים לגבי מעמדם וסמכויותיהם של שני הרבדים, האחד מול האחר, או אולי מוטב להשאיר להם מרחב תמרון למשא ומתן הדדי לפי הנסיבות?
3. מה הוא תפקידו של השלטון המרכזי בהסדרת היחסים בין שני הרבדים?

שאלות אלה ידונו בהמשך ביחס למועצות האזוריות בישראל ויחסי הגומלין בינן לבין הוועדים המקומיים שבתחומן.

בנקודה זו ראוי להזכיר כי עד היום מעורבותה של ממשלת ישראל במרחב הכפרי הייתה שולית למדי והתמצתה בעיקר ביצירת מסגרת חוקית די רופפת לפעילותו. השלטון המרכזי נתן חופש פעולה כמעט מלא לרובד המקומי של היישובים הכפריים ואפשר להם לנהל את עצמם למעשה מחוץ למסגרת השלטון המקומי. בה בעת הוא לא חייב את הרובד האזורי לממש את הסמכויות הנתונות לו בחוק, מלבד מספר קטן של תפקידים מוגדרים, ובמקביל גם לא הקצה לו משאבים והגביל אותו בגיוס משאבים משלו. התמורות שחלו בשנים האחרונות בתפקודו של השלטון המקומי הכפרי בישראל וביחסי הגומלין בין שני הרבדים שלו הם במידה רבה פרי של תהליכי ניסוי וטעייה ומשא ומתן מתמשך בין המועצות לבין יישוביהן, כאשר המדינה מתערבת רק כאשר היא נדרשת לכך על-ידי הרשויות או על-ידי

התושבים. ביטוי לכך ניתן לראות בריבוי העתירות לבתי המשפט מצד אחד ובהקמת ועדות ממשלתיות מצד שני, המתבקשים להכריע בסוגיות שהחוק אינו נותן להן מענה ולא נמצא להן הסדר מעשי בשטח.

2 השלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל: מדגם פדרטיבי לדגם דו-רבדי

ממשל עצמי בהתיישבות השיתופית – ועד האגודה כוועד מקומי

עד לראשית שנות הארבעים של המאה העשרים לא היה במרחב הכפרי בארץ שלטון מקומי סטטוטורי. ייצוג התושבים כלפי השלטון המרכזי הופקד בידי מוכתרים (שפט, 1992א) והיישובים היהודיים ניהלו את עצמם באמצעות ועדים שנבחרו מרצון על-ידי ציבור התושבים, ופעלו על-פי כללים שנקבעו בהסכמה פנימית (הלפרין, תש"ד). החל בשנות השלושים התפתחו במרחב הכפרי גם התארגנויות אזוריות, שנועדו למלא עבור היישובים החברים בהן משימות שיש לגביהן יתרונות לגודל, לריכוז משאבים לצורכי פיתוח ולתיאום בפתרון בעיות אזוריות. התארגנויות אלה הוקמו מלמטה, בעיקר על-ידי היישובים השיתופיים, ונוהלו באמצעות ועדי גושים, בהם ישבו נציגי כל היישובים החברים בהן. חלק ניכר מפעילותם של ועדי הגושים הוקדש לנושאים מוניציפליים כמו ניקוז, ביטחון, ועוד (הכטר, 1972).

בשנות הארבעים הציעו שלטונות המנדט הבריטי ליישובים שהיו מאורגנים בוועדי הגושים להשתלב במערכות השלטון המקומי ולקבל מעמד סטטוטורי. חלק מן הגושים נענו להצעה וכך הוקמו חמש המועצות האזוריות הראשונות - בעמק חפר, בהר אפרים ובעמק יזרעאל. מועצות אלה הוקמו על-פי פקודת המועצות המקומיות (1941) כמועצות מקומיות המכילות מספר כפרים. היו אלה רשויות חד-רבדיות והיישובים שהשתייכו אליהן המשיכו להתנהל על-ידי מוסדותיהם הנבחרים ללא מעמד פורמלי בחוק (שפט, 1992א).

לאחר הקמת המדינה הוחל בשילובם של כל היישובים, ובכלל זה היישובים הכפריים, בתוך מערכת השלטון המקומי. במסגרת זאת כונן שר הפנים מועצות אזוריות חדשות, שתחום השיפוט והרכב היישובים שלהן נקבעו במידה רבה על בסיס ההתארגנות הגושית מן התקופה שלפני קום המדינה, ולכן הן הכילו רק יישובים כפריים שיתופיים. יישובים עירוניים קטנים ויישובים לא-שיתופיים שנמצאו באותו מרחב לא נכללו במועצות האזוריות אלא קיבלו מעמד עצמאי של מועצות מקומיות (ניומן, 1996; אפלבוט וניומן,

1997). ייסודם של מאות יישובים חדשים בשנות החמישים הוביל לכינון של מועצות אזוריות נוספות ובשנת 1958 התקין שר הפנים את צו המועצות האזוריות, המשמש עד היום בסיס משפטי לפעילותן של המועצות. מאז ועד היום נמצאת מפת המועצות בתהליך מתמשך של שינויים: מספר המועצות משתנה על-ידי הקמת מועצות חדשות, פירוק, פיצול או מיזוג של מועצות קיימות; גבולות המועצות משתנים בעקבות סיפוח של יישובים שלא היה להם לפני כן מעמד מוניציפלי, בדרך כלל יישובים יהודיים לא-שיתופיים ויישובי מיעוטים, והוצאה של יישובים שקיבלו מעמד עצמאי של מועצות מקומיות מתוך תחומי השיפוט של המועצות האזוריות (ניומן, 1996; אפלבוט וניומן, 1997). בשנת 2001 הגיע מספר המועצות האזוריות ל-54 ובהן קרוב לאלף יישובים (למ"ס, 2001).

כינון המועצות האזוריות אחרי קום המדינה לווה בהענקת מעמד סטטוטורי גם לוועדים המקומיים של היישובים. בצו המועצות האזוריות (סעיף 90: **ועד מקומי**) נקבע כי "כל יישוב יתנהל על-ידי ועד מקומי", וכך נוצר המבנה הדו-רבדי של השלטון המקומי במרחב הכפרי (שפט, 1992א). בפועל לא נעשה שימוש של ממש במבנה הדו-רבדי בניהול השוטף של היישובים, משום שוועדי הכפרים, שהיו נבחרים על-ידי כלל התושבים הבוגרים, כבר לא היו קיימים ברוב היישובים בזמן שהצו נכנס לתוקף. משנות הארבעים ואילך אוחדו ועדים אלה, בעיקר במושבים, עם ועדי האגודות השיתופיות ונבלעו לתוכם. האגודות השיתופיות, שנוסדו במטרה לנהל את ענייניהם הכלכליים המשותפים של בעלי המשקים החקלאיים, הפכו על-ידי כך לגופים רב-תכליתיים וקיבלו על עצמן גם את האחריות לניהול המוניציפלי של היישוב. מאז נוהלו מרבית היישובים השיתופיים הלכה למעשה על-ידי מוסדות האגודה השיתופית – האסיפה הכללית של חברי האגודה והוועד שנבחר על-ידם (שורש, 1966). בקיבוצים ובמושבים השיתופיים התקיים מתחילה רק גוף ניהולי אחד, בדרך כלל המזכירות, שעסק בכל תחומי החיים של חברי היישוב ובכלל זה גם במתן השירותים המוניציפליים.

מציאות זאת זכתה בסופו של דבר להכרה גם מצד המחוקק, כאשר החליט בראשית שנות הששים להעניק גושפנקא חוקית לפעילותו של ועד האגודה השיתופית כוועד מוניציפלי. לצורך זה יצר המחוקק בצו המועצות האזוריות הבחנה בין יישובים שיתופיים ליישובים שאינם שיתופיים, שבאה לידי ביטוי בהליך הבחירות לוועד המקומי בשני סוגי היישובים. בעוד שביישוב לא שיתופי נבחר הוועד המקומי בבחירות כלליות, ישירות ויחסיות, בדרך המקובלת בכל רשות מקומית, נקבע בצו (סעיף 91: **הועד המקומי ביישוב שיתופי**) כי ביישוב שיתופי יתמלא תפקיד הוועד המקומי הסטטוטורי בפועל על-ידי חברי ועד האגודה של היישוב, אף-על-פי שהם אינם נבחרים על-ידי כלל התושבים, אלא על-ידי חברי האגודה בלבד. סעיף זה מוכר בהתיישבות בשם "עקרון זהות הוועדים", והוא משקף את הכרתה של המדינה בייחודיותו של היישוב השיתופי, ואת נכונותה לאפשר לחבריו לשמור על צביון חייהם המיוחד ולנהל את ענייניהם הפנימיים לפי רצונם. הכרה זו נתמכה גם בהנחה כי הרוב המכריע של תושבי היישובים השיתופיים הם גם חברים באגודה השיתופית, ולכן אין

הצדקה להקמתו של גוף ניהולי נוסף ביישוב שהוא בדרך כלל גם יישוב קטן (אוטולנגי, 1985). המשמעות המעשית של עקרון זהות הוועדים היא שברוב היישובים השיתופיים לא נבחרו ועדים מקומיים סטטוטוריים במסגרת הבחירות לשלטון המקומי.

ראוי להדגיש כי על-פי החוק זהות הוועדים היא אישית, כלומר חברי הוועד ממלאים את התפקיד של ועד מקומי באופן אישי, בנוסף לתפקידם בוועד האגודה ("חובשים שני כובעים"). שני הוועדים עצמם הם גופים נפרדים מבחינה משפטית, והם אמורים להתנהל כל אחד לפי מערכת החוקים הרלוונטית לו ובמסגרת הסמכויות המוענקות לו בחוקים אלה. בפועל גם הנושאים המוניציפליים טופלו בדרך כלל במסגרת האגודות השיתופיות ולפי התקנות והנהלים החלים עליהן (אפלבום, 1999; 2002). לכן ניתן לטעון כי המבנה הדו-רבדי התקיים בעיקר במסגרת החוק (דה-יורה), אבל לא בחיי היום יום של היישובים (דה-פקטו). מצב דברים זה השתנה רק בשנות התשעים, כאשר שר הפנים חויב על-ידי בית המשפט הגבוה לצדק להתקין תקנות חדשות בנושא, כפי שיוסבר בהמשך (אוטולנגי, 1985; שפט 1992א, ב).

האגודות השיתופיות והמועצה האזורית

שליטתן של האגודות השיתופיות במערכת השלטונית באה לידי ביטוי לא רק ברובד המקומי אלא גם ברובד האזורי. המחוקק הישראלי שינה את הנוהל שהיה קיים בתקופת המנדט, לפיו התושבים בחרו את נציגיהם למועצה האזורית בבחירות ישירות שהתקיימו במסגרת של גלילי בחירות. בדרך כלל תאמו גלילי הבחירות את תחומי היישובים כך שלכל יישוב היה ייצוג במועצה, ומספר הנציגים מכל גליל נקבע לפי מפתח מסוים של מספר התושבים. נוהל זה הוחלף בשנת 1963 כאשר נקבע כי נציגי היישוב במועצה ייבחרו לא על-ידי התושבים אלא על-ידי הוועד המקומי, ולמעשה, מתוקף עקרון זהות הוועדים, על-ידי ועד האגודה השיתופית (שפט, 1992א). נציגים אלה של היישובים במליאת המועצה האזורית בחרו לאחר מכן את ראש המועצה. כתוצאה מכך נוהלו שני רבדי השלטון הסטטוטורי הלכה למעשה על-ידי תאגידים שיתופיים או על-ידי נציגיהם.

חיזוק נוסף ניתן למערכת השיתופית על-ידי הגדרת הסמכויות החוקיות של שני רבדי השלטון המקומי. המחוקק נמנע מלקבוע באורח חד-משמעי כיצד יתחלקו הסמכויות, התפקידים והמשאבים בין המועצה האזורית לוועד המקומי, והותיר בידם את ההחלטה כיצד לחלק ביניהם את משימות השלטון. למועצה האזורית הוענקו על-פי הצו (סעיף 63: **סמכויות המועצה**) סמכויות נרחבות (שיפורטו בהמשך), אך במקביל נקבע כי אותן סמכויות תהיינה גם לוועד המקומי, וכי הוא יהיה רשאי להשתמש בהן כל עוד המועצה אינה עושה זאת ואינה מתנגדת לפעילותו (סעיף 132: **סמכויות ועד מקומי**). כלומר, הוועד המקומי, שהורכב למעשה מחברי ועד האגודה השיתופית, הוסמך לבצע כל תפקיד

מוניציפלי שהמועצה הוסמכה לבצע אותו לפי סעיף 63. בה בעת לא הוטלה על המועצה האזורית, וגם לא על הוועד המקומי, החובה לממש את הסמכויות הרחבות שניתנו להם, מלבד מספר מועט של תפקידי חובה שהוטלו על המועצה. באופן כזה יכול כל אחד משני הרבדים להחליט אילו תפקידים הוא מוכן לקבל על עצמו מרצון. מאחר שמליאת המועצה הורכבה מנציגיהם של ועדי היישובים, הרי שוועדים אלה קבעו בפועל מה תעשה המועצה ומה יעשו הם. יחד עם זאת נוצר מצב בו תפקידים מסוימים של השלטון המקומי יכלו להישאר מחוץ לתחום האחריות של שני הרבדים כאחד, משום שאף אחד מהם לא חויב בביצועו.

בתחום אחד, הוא תחום החינוך, העניק המחוקק (חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 סעיף 1) מתחילה עדיפות ליישובים השיתופיים, כאשר כל יישוב שיתופי שיש בו מוסד חינוכי הוכר כרשות חינוך עצמאית, שאינה זקוקה להסכמת המועצה האזורית כדי לממש את סמכויותיה. בתחום זה, שהוא אולי תחום הפעולה ה"כבד" ביותר של רשות מקומית בישראל, דווקא המועצה האזורית היא שצריכה לקבל את הסכמתם של היישובים אם ברצונה לטפל בנושאי חינוך ותרבות הנוגעים להם (סעיף 63(א)(3) לצו המועצות האזוריות). רק לגבי יישובים שאינם שיתופיים, שהם עדיין מיעוט בקרב היישובים הכפריים, ניתן למועצה האזורית מעמד של רשות חינוך. גם כאשר הצורך בשיפור והתייעלות חייב את היישובים לעבור למערכות חינוך אזוריות, העדיפו רבים מהם, בעיקר במגזר הקיבוצי, להקים את בתי-הספר במסגרת של תאגידים שיתופיים שחלקם קיימים עד היום. יחד עם זאת יישובים שלא יכלו לשאת בנטל הכספי הכרוך בהחזקת מוסדות חינוך עצמאיים החלו במהלך השנים להעביר את מוסדות החינוך, בהסדרים שונים, לאחריותן של המועצות האזוריות.

העמימות שהותיר המחוקק ביחס לסמכויות ולתפקידים של שני רבדי השלטון המקומי הכפרי איננה מקרית, והיא משקפת את מעמדה הייחודי של ההתיישבות השיתופית, את כוחה הפוליטי ואת יוקרתה הציבורית בראשית שנות המדינה. באותה עת היו האגודות השיתופיות ארגונים חזקים שנתמכו על-ידי תנועות ההתיישבות והממסד המיישב, ויכלו לנהל את היישובים בכוחות עצמן. המועצה האזורית נועדה לספק בעיקר את המסגרת הפורמלית של שלטון מקומי ולשמש כ"צינור" להעברת תקציבים מן השלטון המרכזי אל היישובים, מבלי להתערב בניהולם השוטף. תפקידיה ומשאביה של המועצה האזורית היו מוגבלים והיא נסמכה למעשה על היישובים, שקבעו אילו משימות, מעבר לאלה המוטלות עליה על-פי חוק, יתבצעו באמצעותה וגם העבירו אליה לצורך זה כספים ממקורותיהם העצמיים ("מכסות תשלום"). במשימות אלה תפקדה המועצה במידה רבה כקבלן ביצוע של היישובים. בנסיבות אלה העמימות בחלוקת הסמכויות והתפקידים אפשרה ליישובים השיתופיים לעסוק גם בנושאים המוניציפליים במסגרת האגודות השיתופיות, תוך זיקה מועטת בלבד, ורק בעת הצורך, לשירותיה ולמשאביה של המועצה האזורית.

הדגם הפדרטיבי – שיתוף פעולה בין יישובים אוטונומיים

מערכת היחסים בין היישובים לבין המועצה האזורית שתוארה לעיל לא תאמה את המבנה הדו-רבדי הפורמלי, המבוסס על זיקה היררכית בין שני רבדי השלטון המקומי. הלכה למעשה התנהלה המערכת במשך קרוב לשלושים שנה על-פי דגם ארגוני שונה, שניתן להגדירו כדגם פדרטיבי. בדגם זה כל יישוב הוא יחידה אוטונומית המנהלת את ענייניה באורח עצמאי ומגייסת בעצמה את המשאבים הדרושים לפעילותה, ואילו המועצה האזורית היא מסגרת לשיתוף פעולה שנושאו נקבעים על-ידי היישובים המשתייכים אליה לפי צורכיהם. העוצמה הפוליטית והכלכלית הייתה בצדם של היישובים, שבהיותם תאגידים שיתופיים יצרניים יכלו להישען על ההכנסות מפעילותם הכלכלית כדי לספק לעצמם את מרב השירותים הציבוריים והמוניציפליים הדרושים להם. היישובים הם גם אלה שהחליטו באילו נושאים כדאי להם להשתמש בשירותיה של המועצה כמסגרת לשיתוף פעולה, אם להפקת יתרונות לגודל ולאיגום משאבים, או להשגת חיסכון במסים או לכל מטרה אחרת.

הדגם הפדרטיבי, מעצם מבנהו, אינו עונה על כללי היסוד של שלטון מקומי כפי שהוא מוכר בארצות המערב. ראשית, הוא אינו דמוקרטי, מאחר שאינו מבטיח ייצוג פוליטי שווה לכל התושבים. יש אמנם הליך דמוקרטי של בחירות ישירות, המתקיים ברובד המקומי, אולם הזכות להשתתף בהליך זה אינה אוניברסלית, אלא שמורה לחברי האגודה השיתופית בלבד, כלומר לאלה שיש להם זכויות רשומות בנכסים בתחומי משבצת היישוב. מי שאיננו רשום כחבר באגודה, איננו משתתף בבחירות ואין לו ייצוג. מאחר שהבחירה לרובד האזורי היא ייצוגית, באמצעות הוועד המקומי, אין לתושבים אלה ייצוג גם במועצה האזורית.

שנית, הוא אינו מאפשר ניצול יעיל של המשאבים לצורך מתן השירותים. כל יישוב כפרי הוא יחידה קטנה יחסית, המונה בדרך כלל כמה עשרות משפחות בלבד, ואינה מגיעה לסף הכניסה הנדרש אפילו ליחידת השירות הבסיסית במרבית השירותים הציבוריים והמוניציפליים. היישוב היחיד אינו מסוגל לנצל יתרונות לגודל וכתוצאה מכך עלות השירות לכל תושב בדרך כלל גבוהה יחסית וישנם שירותים שאינם ניתנים כלל.

מכאן נגזר חיסרון שלישי של הדגם הפדרטיבי, המתבטא באי-שוויון פוטנציאלי ברמת השירותים ובנטל מימוןם בין יישובים ובין תושבים. רמת השירות הניתנת לתושבים מותנה במשאבים העומדים לרשותם באופן אישי וביכולת הכלכלית והארגונית של מוסדות היישוב בו הם גרים. תושבים אמידים המתגוררים ביישוב עתיר הכנסות יקבלו שירותים ברמה גבוהה יותר מאשר תושבים מעוטי הכנסות שגם מוסדות היישוב שלהם נטולי משאבים מספיקים (אפלבו, 1992). בדגם הפדרטיבי אין למועצה האזורית משאבים וכלים פורמליים כדי להקטין פערים ברמת השירות בין היישובים המשתייכים אליה ולהבטיח הוגנות בהקצאת המשאבים המיועדים למתן השירותים.

המועצה האזורית בדגם הפדרטיבי לא יכלה לשמש ככלי לאינטגרציה אזורית, אלא לכל היותר כמכשיר לפתרון בעיות כלל אזוריות, וזאת רק אם היישובים החליטו לשתף פעולה לצורך זה, כמו למשל בנושא הניקוז. לרוב המועצות האזוריות לא היו תכניות אב לפיתוח עתידי וכל יישוב הכין לעצמו תכניות פיתוח, לעתים קרובות ללא תיאום עם יישובים אחרים בתחום המועצה, וגם לא בהכרח עם המועצה עצמה. אם היה תיאום, הוא נעשה לרוב במסגרות תנועתיות ולא במסגרת המועצה האזורית.

בדגם הפדרטיבי אין זיקה מבנית ישירה בין שני רבדי השלטון המקומי, משום שהאגודה השיתופית אינה כפופה למועצה האזורית ויכולה לפעול באורח עצמאי ובלתי תלוי במועצה ובהחלטותיה. הרובד המקומי במסגרת השיתופית פועל במידה מסוימת כמעין מועדון משתמשים (King and Ma, 2000a), בו החברים מחליטים כמה הם מוכנים לשלם עבור השירותים הציבוריים והמוניציפליים, וקובעים סדרי עדיפויות לגבי שירותים שהם רוצים לקבל. רמת השירות היא תולדה של היכולת לשלם ושל הכושר הארגוני והניהולי של מוסדות היישוב. הרובד האזורי, לעומת זאת, אינו מסוגל לממש את סמכויותיו, מכיוון שאין לו כמעט משאבים עצמיים והוא נשען במידה רבה על רצונם הטוב של ועדי היישובים ועל נכונותם להקצות לו ממשאביהם. השפעתו על רמת השירותים שהם נותנים לתושביהם ועל המסים שהם גובים אפסית.

התפוררות הדגם הפדרטיבי

הדגם הפדרטיבי יכול היה להתקיים ולתפקד כל עוד התקיימו שני תנאי יסוד. האחד, המערכות השיתופיות נהנו מיוקרה ציבורית, עוצמה פוליטית ומשאבים, ויכלו לספק לתושבים שירותים ציבוריים ברמה סבירה, והאחר, התושבים שאינם חברים באגודות השיתופיות השלימו, מרצון או מחוסר ברירה, עם היעדר הייצוג הפוליטי שלהם בגופים המנהלים את היישובים (אוטולנגי, 1998). תנאים אלה התקיימו במידה זו או אחרת עד אמצע שנות השמונים של המאה העשרים. בתקופה זו נפגעו המערכות השיתופיות מן המשבר הכלכלי שפקד את המשק הישראלי כולו, ובמקביל החלו בתי המשפט להיענות לתביעות משפטיות של תושבים לגבי זכויותיהם המוניציפליות. בנוסף לכך גדל בשנים אלה מספרם של היישובים הלא-שיתופיים, עם הקמתם של יישובי היוזמה הפרטית בתחומי המועצות האזוריות. יישובים אלה נוהלו מתחילה על-ידי ועדים מקומיים רגילים ללא מסגרות שיתופיות ונוקקו לשירותיהן של המועצות האזוריות (אפלבום וניומן, 1991; ניומן ואפלבום, 1992).

השפעתו של המשבר הכלכלי על ההתיישבות השיתופית הייתה כמעט קטלנית. יישובים רבים שקעו בחובות והאגודות השיתופיות לא יכלו להמשיך במתן השירותים הציבוריים והמוניציפליים לתושבים כפי שנהגו בעבר. המערכות התומכות, התנועתיות והממסדיות,

איבדו מכוחן הכלכלי ומעוצמתן הפוליטית ולא יכלו לסייע. גם הממשלה, בניגוד לעבר, לא מיהרה לחלץ את המגזר ההתיישבותי מן המשבר (שוורץ, 1995). לחלל התפקודי שנוצר נכנסו המועצות האזוריות, שהחלו לממש את הסמכויות שהוענקו להן בחוק, לספק שירותים, לגבות מסים ולגייס תקציבים לצורכי פיתוח האזור שבתחום שיפוטן (אפלבום ובנין, 1991, 1992; שוורץ ואחרים, 1994). מהלך זה של המועצות נתמך בדיעבד על-ידי המדינה. כאשר התברר כי מקורות המימון שעמדו לרשותן של המועצות האזוריות בעבר אינם תואמים את הצרכים החדשים, בין השאר משום ששיעורי המס שגבו היו נמוכים ביותר, החיל המחוקק על המועצות האזוריות את חוקי הארנונה הנהוגים ביתר הרשויות המקומיות (חוק הסדרים במשק המדינה תשנ"ג-1992). לפי החוק החדש, שנכנס לתוקף בשנת 1993, החלו המועצות לגבות ארנונה לפי יחידת שטח ולא לפי יחידת משק כפי שהיה נהוג קודם לכן, והוסמכו לקבוע תעריפים שונים לשימושי קרקע שונים כמו מגורים, תעשייה ומסחר. הגדלת ההכנסות העצמיות, יחד עם הגדלת המענקים של משרד הפנים שהחלה בערך באותה תקופה, אפשרו למועצות האזוריות להרחיב ולשפר את השירותים שהן מספקות. כתוצאה מכך גדלה תלותם של היישובים במועצה ובמשאביה ויחסי הכוחות בין שני הרבדים החלו להשתנות לטובתן של המועצות האזוריות.

עמדתה של הממשלה במשבר ההתיישבות שיקפה בין השאר גם את התמורות שחלו בחברה הישראלית וביחסה אל המגזר השיתופי והערכים הלאומיים והחברתיים שהוא מייצג. מול הפיחות בערכים אלה גדלה חשיבותן של זכויות הפרט, ובכלל זה זכויותיו הפוליטיות, כערך מרכזי בחברה, ומגמה זו באה לידי ביטוי בין השאר גם בבתי המשפט. תביעות משפטיות של תושבים שעניינן זכות הבחירה ביישוב השיתופי הוגשו כבר בסוף שנות הששים, אולם בתי המשפט נטו לדחות אותן כדי שלא לפגוע במעמדה ובצביונה הייחודי של ההתיישבות השיתופית. רק בראשית שנות השמונים החל להסתמן שינוי בעמדתם של בתי המשפט, ובעיקר של בית המשפט הגבוה לצדק, לטובת העותרים. פסקי הדין שניתנו גרמו בסופו של דבר לצמצום כוחן של האגודות השיתופיות ומעורבותן במערכת השלטונית על שני רבדיה, ובמקביל לחיזוק מעמדה הפוליטי של המועצה האזורית.

במוקד העתירות לבתי המשפט עמדה כאמור שאלת זכותם של תושבי יישוב שיתופי שאינם חברים באגודה השיתופית לבחור ולהיבחר לוועד המקומי, שהוא הרשות המקומית של היישוב, אולם תיקוני החקיקה שנגזרו מהם חלו בסופו של דבר הן על הוועד המקומי והן על המועצה האזורית. בעתירות המוקדמות (בג"צ 255/69, יהודה בלט נגד שר הפנים ואחרים, ובג"צ 230/78, 96/79, יעל שהם נגד שר הפנים, מצוטטים בתוך שפט, 1992ב) ביקשו העותרים להשיג את זכות הבחירה לתושבים שאינם חברים באגודה השיתופית על-ידי שינוי בהגדרתו החוקית של היישוב מיישוב שיתופי ליישוב לא שיתופי. כאמור לעיל קבע המחוקק כי ביישוב שהוגדר בצו המועצות האזוריות כיישוב שיתופי לא ייבחר ועד מקומי, אלא חברי ועד האגודה הם שימלאו גם את תפקיד הוועד המקומי, ואילו ביישוב

לא שיתופי יתקיימו בחירות כלליות לוועד המקומי. עתירות אלה נדחו על-ידי בית המשפט, שבחר להימנע מהתערבות בחקיקה של שר הפנים.

שינוי ראשון בהליכי הבחירות הושג בעקבות עתירה נוספת שהגיש תושב פטיש בשנת 1978, בה טען כי צו המועצות האזוריות פוגע בייצוג הדמוקרטי של התושבים (בג"צ 641/78 אלי כהן נגד שר הפנים - מצוטט בתוך שפט, 1992ב). בעתירה זו הושג הסכם פשרה שבעקבותיו מינו שרי הפנים, הרווחה והמשפטים ועדה בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה יורם ברסלע. הוועדה נתבקשה לבדוק את "קיומם של פתרונות אפשריים לבעיה של מתן ייצוג במועצות אזוריות לתושבים המתגוררים בשטחה של מועצה אזורית, אך אינם חברים ביישוב שיתופי בתחום המועצה...". (משרד המשפטים, 1983). גם ועדה זו נמנעה מלפגוע בהליכי הבחירה ברובד המקומי מתוך "כיבוד הרעיונות השיתופיים של חברי היישובים" (כנ"ל, עמ' 16). לעומת זאת היא המליצה לשנות את הליך הבחירות למועצה האזורית, על-ידי מתן זכות הבחירה למועצה לכל התושבים המתגוררים בתחום שיפוטה, ללא קשר להשתייכותם לאגודה שיתופית. בהתאם להמלצה זו ייבחרו נציגי היישוב במליאת המועצה על-ידי כלל תושבי היישוב שיש להם זכות בחירה, כולל אלה שאינם חברים באגודה, ולא על-ידי חברי ועד האגודה בתפקידם כוועד מקומי. תוצאה עקיפה, ואולי לא מכוונת, של המלצה זו, הייתה הקטנת תלותה של המועצה האזורית בוועדי האגודות.

יחד עם זאת סברו חברי הוועדה כי ראוי לצמצם את מספרם של התושבים שאינם זכאים לבחור את הוועד המקומי בגלל עקרון זהות הוועדים, ועל כן המליצו בפני שר העבודה והרווחה לפעול לשילובם של נשות החברים, הבנים הממשיכים ועובדי הציבור המתגוררים דרך קבע ביישוב כחברים באגודה השיתופית. המלצה זו מבטאת את הרצון למזער ככל האפשר את הפגיעה בזכויות האזרח של התושבים, אבל מבלי שיתחייב מכך שינוי בהגדרת היישוב השיתופי בצו המועצות האזוריות.

המלצות הוועדה הוגשו באמצע שנת 1983, אולם התיקון הנדרש לצו המועצות האזוריות פורסם רק בשנת 1986 (שפט, 1992ב). שנה לאחר מכן הוגשה לבית המשפט הגבוה לצדק עתירה נוספת, הפעם על-ידי תושבים ממושב שדה יעקב (בג"צ 753/87 – בורשטיין ואחרים נ' שר הפנים ושדה יעקב). עותרים אלה טענו כי שר הפנים חרג מסמכותו כאשר שלל מהם, באמצעות עקרון זהות הוועדים, את הזכות האזרחית הקיימת בכל מדינה מתוקנת, לבחור ולהיבחר לרשות המקומית במקום מגוריהם, וכך ניטלה מהם האפשרות להשפיע על הפעילות המוניציפלית המתנהלת ביישוב. בית המשפט קבע בפסק דינו כי "היחידה השלטונית היא נאמן של כלל הציבור", וכי "הזכות לבחור ולהיבחר לממשל המקומי הינה חלק מזכויות היסוד", ועל כן יש למצוא את האיזון הראוי בין זכות זו לבין "שמירת קיומה של ההתיישבות העובדת" כאינטרס לגיטימי של המדינה. מאחר שעקרון זהות הוועדים אינו מבטיח את האיזון הראוי קבע בית המשפט כי תקפה של תקנה 91(א) (הקובעת את

זהות הוועדים ביישוב שיתופי) יפקע בתוך שישה חדשים מיום מתן פסק הדין, והטיל על שר הפנים להתקין תקנות אחרות במקומה (שפט, 1992; אוטולנגי, 1998).

השר בחר בפיתרון של פשרה, שוב מתוך רצון למזער את הפגיעה בהתיישבות השיתופית ולאפשר ליישובים שירצו בכך לשמור על צביונם ההיסטורי. לכן החליט שלא לבטל כליל את זהות הוועדים אלא להותיר אותה כבירת מחדל לכל יישוב שיתופי שאינו רוצה בשינוי. יחד עם זאת, ובמענה לדרישת בית המשפט, התקין השר תקנות חדשות שפורסמו רק בסוף שנת 1990. על-פי תקנות אלה הוכנסו לצו המועצות האזוריות שני סעיפים חדשים (91א ו-91ב), המאפשרים לתושבי יישוב שיתופי, בתנאים מסוימים, לבקש ולקבל את אישור השר לבחור ועד מקומי נפרד שאיננו ועד האגודה השיתופית, או נציגות של התושבים שתצורף לוועד האגודה בתפקידו כוועד מקומי (אפלבום, 1999). מאז פרסומם של שני סעיפים אלה השתמשו בהם כ-20% מן המושבים ועוד מספר קטן של יישובים השייכים לצורות היישוב הקולקטיביות – הקיבוץ והמושב השיתופי (על-פי נתוני המפקח הארצי על הבחירות). בנוסף לכך הנהיגו יישובים רבים, הפועלים עדיין בזהות ועדים, הפרדה מלאה במערכות הניהול, התקצוב וקבלת ההחלטות של שני הוועדים. כעבור תשע שנים, בשנת 1999, הוכנס תיקון נוסף בסעיף 91ב ונקבע כי מעתה ואילך יתקיימו בחירות לוועד מקומי נפרד בכל יישוב שיתופי שבו יותר ממחצית הבוחרים אינם חברים באגודה השיתופית (סעיף 91ב(2) לצו המועצות האזוריות, תיקון התשי"ס-1999). תיקון זה משקף את התמורות שחלו בהרכב האוכלוסייה במושבים רבים בעקבות תכניות ההרחבה וקליטתם של תושבים רבים שלא במעמד של חברים באגודה השיתופית (בן דוד, 1999).

בינתיים הוחל על המועצות האזוריות חוק נוסף, חוק הבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית (חוק המועצות האזוריות [בחירת ראש המועצה], התשמ"ח-1988). חוק זה חיזק את מעמדו הפוליטי של ראש המועצה והקטין את תלותו בוועדים המקומיים, בין אם הם ועדים נפרדים ובין אם הם פועלים בזהות ועדים. מעתה הוא מחויב ישירות לתושבים שבחרו בו, ללא מערכות מתווכות. לזאת יש להוסיף את חוק ההסדרים במשק המדינה תשנ"ג-1992 שזכר לעיל, אשר חייב את המועצות האזוריות להטיל ארנונה לפי יחידת שטח ולפי תעריפי מינימום ומקסימום הקבועים בחוק, כנהוג ביתר הרשויות המקומיות, ואת יישום ההמלצות של ועדת סוארי (1993), אשר הובילו ברוב המועצות להגדלת המענק הכללי הניתן על-ידי משרד הפנים לאיזון תקציביהן של הרשויות המקומיות. החלת כללי הארנונה והמענק הכללי על המועצות האזוריות הרחיבה את בסיס המשאבים העצמיים העומדים לרשותן, ומכאן גם את השפעתן על הנעשה באזור ואת יכולת הביצוע שלהן.

המעבר לדגם הסטטוטורי הדו-רבדי

הופעתם של הוועדים הסטטוטוריים שאינם זהים לוועדי האגודות השיתופיות, או מתנהלים בנפרד מהם, יחד עם שאר תיקוני החקיקה ועם ייסודם של יישובים לא-שיתופיים חדשים, השפיעו במישרין על אופי יחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה. בניגוד לוועד האגודה השיתופית, שיכול לגייס משאבים בכוחות עצמו ולהשתמש בכלים משפטיים בלתי-תלויים המבוססים על פקודת האגודות השיתופיות והתקנות הנגזרות ממנה, הוועד המקומי כפוף על פי החוק למועצה האזורית כמקור הסמכות והמשאבים שהוא זקוק להם לצורך תפקודו, והוא חייב לקבל את אישורה להיטל המסים שלו ולתקציבו (סעיפים 133 ו-134 לצו המועצות האזוריות). כלל זה חל גם על ועד מקומי הפועל במסגרת של זהות ועדים (ברית פיקוח, 1998), וכאמור יישובים שיתופיים רבים, שהתעלמו ממנו בעבר, החלו לפעול לפיו גם ללא הפרדת ועדים. בה בעת מידת השפעתו של הוועד על המועצה פחתה בהרבה משהופקה ממנו הסמכות לבחור את ראש המועצה ואת חברי המליאה, וניטלה ממנו ההשפעה על תקציב המועצה ומקורותיה. לעומת זאת גדלה השפעתם של התושבים שבידם הכוח להחליט מי יהיו נציגיהם בשלטון המקומי על שני רבדיו. עם זאת, ראוי לציין כי בחירתו של ועד מקומי נפרד מוועד האגודה מבטאת מעבר מדמוקרטיה ישירה שהתקיימה במסגרת האסיפה הכללית של האגודה השיתופית, לדמוקרטיה ייצוגית, ובמלים אחרות, בדגם הדו-רבדי יש לתושבים זכות בחירה אך אין להם מנגנון לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות.

תהליכים אלה פגעו בעצמאותם של היישובים השיתופיים, וערערו את הבסיס שעליו נשען הדגם הפדרטיבי. כך נסללה הדרך למעבר אל הדגם הדו-רבדי, שהפך מדגם פורמלי רדום, שהתקיים בעיקר כמושג משפטי, לדגם פעיל ומתפקד. בניגוד לדגם הפדרטיבי, הדגם הדו-רבדי, שנבנה מתחילה למטרות מוניציפליות, עונה, או לפחות יכול לענות, על דרישות היסוד של השלטון המקומי. ראשית, הוא מבטיח ייצוג פוליטי אוניברסלי לכל התושבים הזכאים על-פי חוק לבחור ולהיבחר לרשות המקומית. שנית, הוא מאפשר ניצול יתרונות לגודל באמצעות איגום משאבים וריכוז שירותים על-ידי המועצה האזורית. שלישית, הוא מאפשר להקטין פערים בין יישובים במסגרת המועצה האזורית, אם על-ידי העברת השירותים הציבוריים למסגרות אזוריות המשרתות את כל התושבים במידה שווה, ואם על-ידי הקצאה שוויונית של משאבים בין היישובים לפי קריטריונים אחידים. ורביעית, הוא מאפשר פיתוח גישה אזורית, הן בתחום מתן השירותים, הן בתחום התכנון והפיתוח והן בתחום התיאום הבין-יישובי.

לעומת שינויי החקיקה המהותיים בתחום הבחירות והייצוג הפוליטי, נותרה בעינה העמימות הקיימת בחוק לגבי ההיבט התפקודי של חלוקת הסמכויות והתפקידים בין המועצה לבין יישוביה. עמימות זאת, שנחשבה ליתרון בדגם הפדרטיבי, היא מכשול תפקודי עבור הדגם הדו-רבדי, שבו הזיקה בין שני הרבדים היא ישירה והיררכית. במבנה

כזה היעדר הגדרות ברורות של תחומי הסמכות והפעילות יוצר כר פורה לחיכוכים ומחלוקות, העלולים לפגוע בסופו של דבר באיכות השירות הניתן לתושבים. כבר ועדת ברסלע (משרד המשפטים, 1983) נתנה דעתה לבעיה זו, ואף כי לא נתבקשה לעסוק בה המליצה "לתחום במדויק את תחומי הסמכות של המועצה האזורית כלפי כל היישובים שבתחומה והתושבים המתגוררים בהם, ויחד עם זאת לקבוע את סמכויות הוועד המקומי שתצטמצמנה אך ורק לפעילות החקלאית והמקומית..." (כנ"ל, סעיף 4.5). הוועדה גם פירטה את התחומים שיש לדעתה למסרם לסמכותה הבלעדית של המועצה. למרות זאת נותרו הוראות החוק המתייחסות לסמכויות ולתפקידים של שני הרבדים השלטוניים וליחסי הגומלין ביניהם כמעט ללא שינוי עד היום.

על רקע זה ניתן להבין את ההצעה שהועלתה בין היתר על-ידי ראש המועצה האזורית עמק חפר, לפיה יבוטל מעמדו הסטטוטורי של הוועד המקומי ואילו המועצה האזורית תחזור להיות רשות חד-רבדית המתפקדת כמו כל רשות מקומית עירונית, כפי שהייתה לפני קום המדינה. דגם זה של מועצה אזורית כונה על ידו בשם עירייה מרחבית או מועצה כפרית מרחבית [איצקוביץ, 1998]. על-פי הצעה זו תפקידו העיקרי של הוועד המקומי יהיה לייצג את התושבים כלפי המועצה והוא יפעל בדומה לוועד שכונה או מינהל קהילתי הקיימים בחלק מן הערים הגדולות בארץ (חסון, תשנ"ד, 1996), אך לא תהיה לו סמכות לגבות מסים ולספק שירותים.

גישה דומה באה לידי ביטוי בדו"ח שהוכן בשנת 1998 על-ידי האגף לביקורת במשרד הפנים (משרד הפנים, 1998), אם כי נקודת המוצא שלו הייתה שונה. הדו"ח העלה שורה של ליקויים בתפקוד המועצות האזוריות והוועדים המקומיים, ומחבריו סברו כי ביטול הוועד המקומי כרשות סטטוטורית והעברת כל הסמכויות השלטוניות לידי המועצה האזורית יצמצמו את חומרת התופעה. גם משרד האוצר העלה הצעה דומה במסגרת הצעת חוק ההסדרים במשק לשנת 2000, בטענה כי המבנה הדו-רבדי אינו יעיל ומגביל את חופש הפעולה של ראש הרשות.

ההצעות לבטל את הדגם הדו-רבדי מבטאות העדפה של ההיבט התפקודי של הרשות המקומית על פני ההיבט הפוליטי של זכות הקהילה לממשל עצמי. מטבע הדברים נתקלו הצעות אלה בהתנגדות בקרב היישובים, שנאלצו לוותר על חלק מעצמאותם התפקודית והפוליטית כתוצאה מהתחזקות המועצות האזוריות, אך לא היו מוכנים לוותר כליל על מעמדם העצמאי, מצומצם ככל שיהיה. גם תנועות ההתיישבות וחלק מראשי המועצות האזוריות הסתייגו מהן ודרשו ממשרד הפנים שלא לקבל אותן. על רקע זה מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אבי מעוז, בסוף שנת 1999 ועדה בראשותו של מר שוקי אמרני, מנהל אגף הביקורת של המשרד, שתבדוק את מעמדו ואת סמכויותיו של הוועד המקומי. הוועדה שמעה את נציגי כל הגורמים המעורבים והמליצה בסופו של דבר להשאיר את המבנה הדו-רבדי על כנו, אבל במקביל לצמצם את הסמכויות הנרחבות המסורות לוועד המקומי.

בהתאם לכך הציעה הוועדה לתקן את צו המועצות האזוריות ולהתאימו למציאות החדשה המתפתחת בשטח, ולהגדיר בצורה מפורשת את סמכויותיו וחובותיו של כל אחד מרבדי השלטון במרחב הכפרי ואת יחסי הגומלין ביניהם (משרד הפנים, 2000).

המלצות הוועדה טרם הגיעו לכלל יישום (נכון לראשית 2002) ובינתיים מתפתחים בשטח הסדרים מגוונים, חלקם מוסכמים וחלקם כפויים, המשקפים בין היתר יחסי כוחות שונים בין המועצה האזורית ליישוביה, ותפיסות עולם שונות לגבי העקרונות האמורים להנחות את פעילותם של שני רבדי השלטון המקומי. דוגמאות להסדרים כאלה יובאו בהמשך.

3 הדגם הדו-רבדי הלכה למעשה : יחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה

התשתית החוקית

המפתח להבנת הבעייתיות המאפיינת את יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות לבין יישוביהן טמון, כאמור, בתשתית החוקית הלוקה בחסר. על אף המלצותיהן של ועדת ברסלע משנת 1983 וועדת אמרני משנת 2000, לא חל בינתיים שום שינוי של ממש בסעיפי החוק המתאייסים לסמכויותיהם של שני רבדי השלטון המקומי במרחב הכפרי, וכפל הסמכויות שהוענקו בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תשי"ח-1958) לוועד המקומי ולמועצה האזורית נותר בעינו. בנוסף לכך, מאחר שבעת החקיקה פעלו כל הוועדים המקומיים בזהות ועדים, לא ניתנה תשומת לב רבה מדי על-ידי המחוקק לסדרי העבודה והניהול של הוועד המקומי כגוף משפטי העומד בפני עצמו (ועדת ריקרדו, 1995). בין היתר לא הוטלה על הוועד המקומי חובה למנות ועדת ביקורת פנימית ולהגיש דו"חות כספיים, ואילו למועצה לא ניתנה סמכות לפקח על פעולותיו ולבקר את חשבונותיו (משרד הפנים, 1998). בתנאים החדשים שנוצרו עם המעבר לדגם הדו-רבדי נאלצים שני הרבדים להתמודד בכוחות עצמם עם הבעיות שהחוק במתכונתו הנוכחית יוצר, ולנסות להגיע להבנות שיאפשרו להם לתפקד מתוך תיאום ולא מתוך עימות.

כפל הסמכויות בין המועצה האזורית לוועד המקומי מעוגן בשני סעיפים של צו המועצות האזוריות - סעיף 63 (סמכויות המועצה) וסעיף 132 (סמכויות ועד מקומי). בסעיף 63 לצו העניק המחוקק למועצה האזורית סמכויות נרחבות, המאפשרות לה לפעול כמעט בכל תחום הקשור לרווחת התושבים, למעט חינוך שלגביו היא נדרשת לקבל את הסכמת היישובים. בין השאר מסמך סעיף זה את המועצה לעסוק בנושאים הבאים:

"(א) ... לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה...

- (1) לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון ;
- (2) להקים ולקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור ;
- (3) לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם ; ובלבד שהמועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים לשוב אחד או לשובים אחדים אלא אם הייתה דעתם של הועדים המקומיים, שלהנהלתם נתונים הישובים הנוגעים בדבר, נוחה מטיפול כזה ;
- (4) לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל ענין ציבורי ;
- (5) להקים ולקיים בניינים ולעשות עבודות ציבוריות ;
- (6) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת ענייניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי, או של כל סוג שבהם, וכן לקבוע מחירים, אגרות ושאר תנאים לשימוש בהם ולהנאה מהם, וימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם ;

(ד) המועצה היא הנציגות המוכרת של הציבור בתחום המועצה בכל ענין שהוא בגדר סמכויותיה."

מתוך סעיף 63 לצו המועצות האזוריות (תשי"ח – 1958) :

סמכויות המועצה (תיקון: תשנ"א)

בסעיף 132 (א) נתן המחוקק לוועד המקומי במקביל את אותן הסמכויות :

"לוועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, אותן הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה לפי סעיף 63 לצו זה, בכל אותם התנאים וההגבלות שסמכויות המועצה מותנות או מוגבלות בהם, אולם הועד לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן וכל עוד שאין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לוועד, ולחוקי-העזר שלה".

מתוך סעיף 132 לצו המועצות האזוריות (תשי"ח – 1958) :

סמכויות ועד מקומי (תיקון : תשנ"ז)

מתכנס של שני סעיפים אלה עולה כי הוועד המקומי רשאי להפעיל בתחום שיפוטו את כל הסמכויות שהוענקו למועצה האזורית בסעיף 63, אם כי רק בתנאי שהמועצה אינה עושה דבר כדי להגביל אותו. במלים אחרות, רק אם המועצה משתמשת בפועל בסמכותה בתחום זה או אחר, יהיה הוועד מנוע מלפעול באותו תחום. לחלופין יכולה המועצה לקבל החלטה מפורשת המונעת מן הוועד לפעול בו. פורמלית יכולה המועצה להגביל את תחומי פעולתו של הוועד באמצעות תקציבו, שכן ועד מקומי מחויב על פי החוק לקבל את אישורה של המועצה לתקציבו השנתי (סעיף 134 לצו: **הכנת תקציב ועד מקומי**) ולהיטל המסים שלו (סעיף 133: **מסי ועד מקומי**), והוא רשאי לפעול רק בנושאים הכלולים בתקציב המאושר. בפועל אמצעי זה אינו תמיד אפקטיבי. עצם התהליך של הכנת תקציב ועד מקומי והגשתו לאישור המועצה הוא חדש יחסית והחל להתמסד רק בשנים האחרונות כחלק מן המעבר מן הדגם הפדרטיבי לדגם הדו-רבדי, ולא כל היישובים מגישים את תקציבם לאישור המועצה. כמו כן אין בחוק או בנוהל כללים ברורים לגבי מבנה התקציב והרכבו, ולעתים, בעיקר בקיבוצים, הצעת התקציב המוגשת למועצה אינה כוללת מרכיבים מוניציפליים המצויים עדיין בתקציב האגודה השיתופית. לא תמיד יש למועצה כלים, או רצון, לבדוק את תקציבי הוועדים. ועד מקומי יכול אפוא לעסוק בנושאים שונים במסגרת סמכותו מבלי שהמועצה תתערב בשיקוליו ובסדרי עבודתו. לעתים גם אין למועצה עניין להגביל את פעילותם של הוועדים, במיוחד אם יש להם מימון עצמי, משום שפעילות עצמאית של הוועדים מקטינה את הלחץ על משאבי המועצה עצמה.

החוק גם אינו מחייב את המועצה האזורית לממש את סמכויותיה. יחסית לסמכויות הנרחבות שהוענקו לה, תפקידי החובה המוטלים על המועצה האזורית מעטים ביותר, גם בהשוואה לעיריות ולמועצות המקומיות. למועצה האזורית יש אפוא מידה לא מבוטלת של גמישות להחליט אילו סמכויות היא תפעיל הלכה למעשה, אם בכלל, ומכאן גם אילו סמכויות יוכל הוועד לממש, אם ירצה. יש לזכור כי משאביהן של המועצות האזוריות, כמו של יתר הרשויות המקומיות, לעולם אינם מספיקים כדי למלא את כל מאווייהם של התושבים החיים בתחומן. לכן מעבר לשירותים שהיא מחויבת לספק על-פי חוק, ולשירותים, הציבוריים בעיקר, שעבורם היא מקבלת תקציבים ממשלתיים ייעודיים, יכולה המועצה לקבוע לעצמה סדרי עדיפות בין כל תפקידי הרשות שהחוק מסמיך אותה, אך אינו מחייב אותה, לבצע. הבחירה בין הסמכויות היא על כן במידה רבה עניין רצוני הנתון לשיקול דעתה של הנהגת המועצה.

מכאן ניתן להבין כי מבחינת החוק אין לתושבים זכות לתבוע מן המועצה למלא תפקיד זה או אחר. החלטתה של המועצה ליטול על עצמה תפקידים מסוימים, ולאפשר לוועד המקומי למלא תפקידים אחרים, מבטאת בעיקר את גישתה העקרונית של המנהיגות האזורית, ובעיקר של ראש המועצה, לגבי אחריותו של כל רובד שלטוני לחיי היום-יום של התושבים. יחד עם זאת מאחר שמליאת המועצה, שבה מתקבלות ההחלטות העקרוניות, מורכבת מנציגי היישובים, אפשר להניח שסדרי העדיפות יושפעו גם מעמדותיהם של היישובים

ומנכונותם או מיכולתם לקבל על עצמם תפקידים מוניציפליים מסוימים. חלוקת התפקידים בפועל בין המועצה ליישוביה היא אפוא במידה רבה תוצאה של יחסי הכוחות הארגוניים, הכספיים והפוליטיים בין שני רבדי השלטון ובין היישובים לבין עצמם (אפלבום ובנין, 1991; אוטולנגי ווילקנסקי, 1992; שוורץ ואחרים, 1994).

התמורות ביחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה בעשור האחרון

תפקידה העיקרי של המועצה האזורית כרשות מקומית הוא לדאוג לרווחתם של תושביה, כאשר תחת כותרת זו נכללים תחומי פעולה שונים, שהעיקריים בהם הם מתן שירותים ציבוריים ומקומיים, שמירה על הסדר הציבורי ועל איכות החיים ופיתוח תשתיות ומתקנים מוניציפליים לרווחת הציבור. התושבים מצפים כי בתמורה למסים שהם משלמים הם יקבלו מן הרשות המקומית מגוון רחב של שירותים מסוגים שונים – חינוך, תרבות, רווחה, פינוי אשפה, תאורת רחובות, תחזוקת דרכים ומבני ציבור ועוד, וברמה שאינה נופלת מן המקובל במדינה.

במסגרת הדגם הפדרטיבי בוצעו מרבית התפקידים המוניציפליים על-ידי ועדי היישובים, שכאמור לעיל היו בדרך כלל ועדים של אגודות שיתופיות. ועדי היישובים החזיקו בתי עם, מועדונים, בתי כנסת ובתי עלמין, ולעתים גם בתי-ספר משלהם, תחזקו את מבני הציבור, את הדרכים, את הגנים הציבוריים ואת תאורת הרחובות, קיימו פעולות תרבות ונוער ועוד (Yalan, 1975; אפלבום ומרגוליס, 1979). היו יישובים, בעיקר קיבוצים, שמימנו מכספם עובדי הוראה, עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ועוד. מרבית המועצות האזוריות החזיקו סגל עובדים מינימלי, חלקם נושאי תפקידים שהעסקתם מחויבת על-פי חוק כדוגמת מזכיר המועצה או גזבר (סעיף 57(א) לצו).

במקביל ריכזו היישובים גם את מרבית המשאבים שנדרשו להפעלת השירותים. מלבד התקציבים הממלכתיים שיועדו לצורכי חינוך, ביטחון וכדומה והועברו אליהם באמצעות המועצה האזורית, הם גבו מן החברים מסים ותשלומים אחרים וגייסו כספים ממקורות חיצוניים כמו הסוכנות היהודית, הארגונים האזוריים ותנועות ההתיישבות. המועצות, לעומת זאת, הסתפקו בתקציבים מינימליים שכוסו בחלקם על-ידי השתתפויות של המדינה, בחלקם על-ידי מסים, נמוכים ביותר, שהוטלו על כל נחלה ביישובים, ובחלקם ממכסות תשלום של הוועדים (סעיף 67 לצו המועצות האזוריות). מכסות אלה הן תשלומים ייעודיים המועברים למועצה האזורית על-ידי ועדי היישובים למטרה מסוימת, אותה הם מבקשים מן המועצה לבצע עבורם. מכיוון שמדובר בהכנסה המיועדת מראש להוצאה מוגדרת, המועצה משמשת למעשה צינור שדרכו עוברים הכספים מבלי שיהיה לה שיקול דעת לגבי השימוש בהם ("משק סגור").

השינוי ביחסי הגומלין התפקודיים בין המועצה ליישוביה בעשור האחרון בא לידי ביטוי בשני המישורים, שהם למעשה שני צדדים של אותו מטבע – האחריות למתן השירותים מצד אחד ולגיוס המשאבים הנחוצים למימון השירותים מצד שני. משקל הכובד של מתן השירותים, ובעיקר השירותים הממלכתיים, עובר מן היישובים אל המועצה האזורית, ומעורבותה גוברת גם בתחום השירותים המקומיים. במקביל עוברת לידי המועצות השליטה במשאבים המשמשים למימון פעולותיהן. המועצות משאירות בידן את רוב התקציבים הממלכתיים, גובות מן התושבים ומן העסקים והמפעלים שבתחומן מסי ארנונה ותשלומים אחרים, ומפעילות חוקי עזר כדי לגבות אגרות והיטלים למטרות שונות. מעבר לכך, הן מעודדות פיתוח כלכלי כמקור נוסף להכנסות ממסים (אפלבום ובנין, 1991, 1992; שורף ואחרים, 1994). לאחרונה, בעקבות שינוי בחוק התכנון והבנייה הן נהנות גם מהיטלי השבחה, המהווים מקור חשוב לפיתוח ציבורי.

לעומת זאת, מצטמצמת פעילותם של היישובים במתן שירותים וגם המשאבים העומדים לרשותם פוחתים. בניגוד לאגודות השיתופיות, הרשאיות להטיל על חבריהן תשלומים שונים באמצעות הצבעת רוב באסיפה הכללית, הוועדים המקומיים מוגבלים ביכולתם לגייס משאבים, ותלויים למעשה ברצונה הטוב של המועצה. מצד אחד, כפי שנאמר לעיל, הם זקוקים לאישורה כדי להטיל על התושבים ארנונה ומסים אחרים, וגם זאת רק במסגרת התעריפים הנקבעים על-ידי המדינה בחוק ההסדרים במשק. מצד שני המועצה היא שמחליטה אם להעמיד לרשותם כספים ממקורותיה, באיזה היקף ולאילו מטרות.

לאור מגמות אלה ניתן היה לצפות כי המועצות האזוריות תמצינה את הסמכויות שהחוק מעניק להן ואת היתרונות הארגוניים, הכלכליים והחברתיים הטמונים בריכוז כל המשאבים והפעילות המוניציפלית בידי גוף אחד, ותיטולנה על עצמן את מלוא האחריות למתן כל השירותים לתושבי האזור. זה איננו המצב בפועל. רוב היישובים מעורבים ברמות שונות במתן שירותים ובפיתוח מוניציפלי, ולא במקרה. מצד אחד, לא כל המועצות ערוכות, ארגונית, מקצועית ותקציבית, לספק את כל מגוון השירותים שהתושבים מצפים לקבל מהן, והן מתמקדות בתחומי פעולה מוגדרים ואינן מטפלות בנושאים שמחוץ לתחומים אלה. לעתים גם המבנה המרחבי מקשה על מתן שירותים ליישובים מסוימים המרוחקים ממוקדי הפעילות של המועצה. יש גם מועצות המעודדות את הפעילות המקומית, בעיקר בתחום התרבות והחינוך הלא-פורמלי, מתוך רצון לחזק את הקהילות המקומיות. בתנאים אלה נוח למועצות להתחלק עם ועדי היישובים במתן השירותים לתושבים.

מצד שני גם ליישובים, או לפחות לחלקם, יש אינטרס משלהם להיות מעורבים במתן שירותים לתושביהם. המניע העיקרי של היישובים הפעילים במישור המוניציפלי הוא הרצון לעצב בעצמם את צביון חייהם, כאשר רמת השירותים הציבוריים והפיתוח המוניציפלי הם מרכיבים מרכזיים באיכות החיים במקום. כמו כן ראוי לזכור כי חלק מן

היישובים השיתופיים, בעיקר קיבוצים ומושבים מבוססים, לא חדלו לספק שירותים למרות המשבר, משום שהיו להם מקורות מימון משלהם, אם מפעילות כלכלית משותפת ואם מהשתתפויות של תושבים. יישובים כאלה, גם אם הם מקבלים היום השתתפויות כספית מן המועצה האזורית, אינם מוכנים לוותר על עצמאותם הניהולית ומשתדלים לצמצם את מעורבותה של המועצה בענייניהם.

בנוסף לכך חל בשני העשורים האחרונים שינוי משמעותי באוכלוסיית המועצות האזוריות, בעקבות הקמתם של יישובים קהילתיים חדשים והרחבתם של יישובים ותיקים באמצעות שכונות קהילתיות (אפלבום וניומן, 1989; 1991; ניומן ואפלבום, 1992; אפלבום ורימלט, 1995). כתוצאה מכך גדל מספר התושבים ביישובים אלה פי שניים ויותר מן הגודל הממוצע של יישוב כפרי בעבר. מספר המשפחות ביישובים המורחבים עשוי להגיע למאתיים משפחות ויותר (בן-דוד, 1999), ובין היישובים הקהילתיים יש גם כאלה המונים מאות רבות של משפחות (אפלבום וניומן, 1991). יתר על כן, לתושבים החדשים, שרבים מהם הגיעו מן העיר, יש ציפיות גבוהות לגבי רמת השירותים הציבוריים והם מוכנים להירתם לפעילות ציבורית, ולעתים גם לשלם יותר, כדי לממש ציפיות אלה. הגידול במספר התושבים וביכולתם הכלכלית והארגונית מאפשר ליישובים אלה לספק בעצמם מגוון של שירותים לתושביהם. ככל שהיישוב גדול יותר, גוברת בתוכו הדרישה ליתר עצמאות בניהול המקומי (אפלבום וניומן, 1991; דיוני ועדת אמרני, 1999-2000).

על רקע תהליכים אלה, ובהיעדר הוראות מחייבות, מתפתחים בשטח מנגנונים של משא ומתן בין המועצות האזוריות לבין יישוביהן ונוצרים הסדרים מגוונים לגבי חלוקת הסמכויות, התפקידים והמשאבים ביניהם.

חלוקת סמכויות, תפקידים ומשאבים בין המועצה האזורית ליישוביה

העברת המשימה של אספקת השירותים הציבוריים והמקומיים מידי האגודות השיתופיות ביישובים לידי המועצות האזוריות והוועדים המקומיים איננה תהליך טכני. זהו שינוי מהותי בגישה הבסיסית לגבי האחריות לרווחתה של האוכלוסייה המתגוררת בתחום המועצה האזורית בכלל ולמתן השירותים הציבוריים והמקומיים בפרט. ועד האגודה השיתופית מחויב רק לתושבי היישוב אותו הוא מנהל, וגם אם הוא נכנס לשותפות עם יישובים סמוכים לצורך מתן שירות כלשהו, מטרתו היא לייעל ולשפר את השירות לתושביו. חברי האגודה הם שאמורים לקבוע אילו שירותים הם רוצים לקבל ובאילו תנאים, וזאת באמצעות הצבעתם באסיפה הכללית. אם הם רוצים ומוכנים לשלם עבור רמת שירותים גבוהה, ועד האגודה אמור לספק להם את מבוקשם. אם אין להם משאבים או אם הם אינם מוכנים לשלם, רמת השירותים שלהם תהיה נמוכה בהתאם. בתנאים אלה אין קשר בין מה שקורה ביישוב אחד לבין מה שקורה ביישוב אחר. המועצה האזורית,

לעומת זאת, מחויבת, כגוף שלטוני במדינת רווחה, לדאוג במידה שווה לכל תושבי האזור, ללא קשר למקום מגוריהם או לגובה המסים שהם משלמים, ולספק להם סל שירותים שוויוני בהתאם למשאבים העומדים לרשותה. תפיסה זו של תפקיד המועצה האזורית לא נקלטה בבת אחת, אלא התפתחה בהדרגה, ומימושה הלכה למעשה הוא אחד הנושאים העיקריים על סדר היום של המועצות בשנים האחרונות.

סל השירותים שרשות מקומית אמורה לספק לתושביה מכיל בעיקרון שתי קבוצות עיקריות: קבוצה אחת כוללת את השירותים הממלכתיים, כמו חינוך, תרבות ורווחה, שהם ביסודם שירותים לאזרח וממומנים בחלקם הגדול מתקציבים ייעודיים המגיעים ממשרדי הממשלה. הקבוצה האחרת כוללת את השירותים המקומיים, שהמרכיב המרכזי בהם הוא התחזוקה המקומית, כמו גינון, תאורת רחובות, תחזוקת דרכים ומבני ציבור, שמירה, פינוי אשפה וגזם. שירותים אלה ממומנים בעיקר מן ההכנסות העצמיות של המועצה - תשלומי הארנונה, אגרות והיטלים הנגבים מן התושבים ועוד, ומן המענק הכללי שניתן לרשות על-ידי משרד הפנים. השירותים המקומיים, מעצם הגדרתם, הם תלויי מקום, ניתנים במקום המגורים של התושבים ומשפיעים באופן ישיר על איכות חייהם. מיקומם של השירותים הממלכתיים, לעומת זאת, יכול להשתנות בהתאם לשיקולים שונים - כלכליים, ארגוניים, חברתיים או פוליטיים. כאשר הרשות המקומית היא מועצה אזורית, היא יכולה לבחור בין אספקת שירותים מבזורת ביישובים, לבין אספקה מרוכזת במוקדים אזוריים, או, בנסיבות מסוימות גם להפנות את התושבים אל מוקדי שירות מחוץ לגבולותיה.

כאמור לעיל, החוק מחייב את המועצה האזורית לספק רק מספר מוגבל של שירותים. מעבר לשירותי חובה אלה יש למועצה האזורית, לפחות במישור הפורמלי, שיקול דעת להחליט אילו שירותים היא רוצה לספק במסגרת הסמכויות שמעניק לה החוק. רוב המועצות נוטות לשים את הדגש, לפחות בתחילה, על השירותים הממלכתיים. בשירותים אלה נהנית המועצה האזורית מכמה יתרונות:

ראשית, יש לה שליטה על התקציבים המיועדים להפעלת שירותים אלה, המגיעים אליה ישירות ממשרדי הממשלה השונים, ובידיה ההחלטה אם וכיצד להעביר חלק מתקציבים אלה לידי היישובים לביצוע, למשל אם יש בבעלותם מוסדות חינוך.

שנית, השירותים הממלכתיים, ובעיקר החינוך, הם ספינת הדגל של כל רשות מקומית, ועל-פיהם היא נשפטת על-ידי בוחריה. מובן, על כן, כי ראש רשות ירצה להצביע על הישגים קודם כל בנושאים אלה.

ושלישית, מאחר ששירותים אלה אינם תלויי מקום, המועצה יכולה לרכז אותם במוקדים אזוריים, ובדרך זו להעלות את רמתם ולחסוך בעלויות, תוך ניצול יתרונות כלכליים ומקצועיים לגודל ולאיגום משאבים. מתן השירות במוקד אזורי יכול לתרום גם להקטנת

פערים ברמת השירות בין תושבים החיים ביישובים שונים. ואכן אחת התופעות הבולטות ביותר במועצות האזוריות בשנים האחרונות היא הקמתם של מרכזים אזוריים חדשים, או הרחבתם של מרכזים קיימים, אליהם מועברים מרב השירותים הציבוריים כמו בתי-ספר וגני ילדים, מתנ"ס או מרכז פיס, מרכז יום לקשיש, ספריה אזורית ועוד. מעבר לשיפור רמת השירותים מבטאת תופעה זו בצורה מוחשית וחזותית את מעמדה החדש של המועצה האזורית כגוף המוביל בתחום שיפוטה.

התמונה שונה לגבי השירותים המקומיים, הניתנים בתחומי היישובים. כאן יתרונה של המועצה אינו ברור, מכיוון שבתנאים מסוימים, דווקא הוועד המקומי, שהוא קרוב יותר לתושבים ולמקום מתן השירות, יכול לספק שירות טוב יותר מאשר המועצה המרוחקת, אשר צריכה לחלק את משאביה בין יישובים רבים ומפוזרים. בנוסף לכך החוק אינו מחייב את המועצה לספק את השירותים המקומיים, או להשתתף במימונם, אלא אם אלה שירותי חובה כמו פינוי אשפה והדברת מזיקים. לכן יש למועצות מידה רבה של גמישות להחליט אילו שירותים הן מוכנות ומסוגלות לספק באופן ישיר, אם בכלל, ועד כמה הן מוכנות להשתתף במימון שירותים שיינתנו על-ידי הוועדים המקומיים.

השאלה הנשאלת במצב זה הוא מה קורה כאשר המועצה בוחרת לספק רק חלק מן השירותים המבוקשים על-ידי התושבים, ואילו הוועד המקומי אינו מוכן לקבל על עצמו את האחריות למתן השירותים החסרים במקומה. לא תמיד עומדים לרשות הוועד הכלים הארגוניים או המשאבים הדרושים למשימה, ובכלל זה גם משאבי אנוש - אנשים המוכנים לטפל בנושאים מוניציפליים ביישוב. על רקע זה מתעוררים לא פעם חילוקי דעות בין היישובים לבין המועצה האזורית, כאשר היישובים תובעים מן המועצה לקחת על עצמה את אספקת השירותים או להשתתף במימון השירותים שהיא אינה נותנת בעצמה. מן ההיבט הפורמלי גרידא, המועצה אינה מחויבת להיענות לתביעות אלה. מן ההיבט הפוליטי מוטב לה להתחשב בהן. מנקודת מבטו של התושב, המועצה היא הכתובת לה הוא משלם את מסיו וממנה הוא מצפה לספק לו שירותים ברמה סבירה ומקובלת. אם היא אינה נותנת לו מענה, אמצעי התגובה העומד לרשותו הוא "חרב הבחירות".

ההבדלים במאזן הרצונות והמשאבים בין המועצות לבין יישוביהן באים לידי ביטוי בהתפתחותם של הסדרים מגוונים, שיפורטו בהמשך, לגבי הרובד האחראי למתן השירותים המקומיים, תקצובם, מימונם וביצועם. בצדה האחד של קשת ההסדרים מצויות מועצות כדוגמת עמק חפר, המוכנה ליטול על עצמה את מלוא האחריות למתן השירותים המקומיים בכל יישוב המעוניין בכך, והיום מספקת שירותים ישירים לחלק ניכר מן היישובים שבתחומה, אם כי לא לכולם. בצדה השני של הקשת מצויות מועצות בהן האחריות לביצוע השירותים המקומיים, ולעתים גם למימונם, נמצאת ברובה בידי ועדי היישובים, אם מבחירה של היישובים עצמם, אם משום שהמועצה אינה רוצה, או אינה מסוגלת לקחת את האחריות על עצמה, ואם משום שהמועצה מייחסת חשיבות לפעילות

עצמית של היישובים. דוגמאות לכך הן המועצות האזוריות מטה יהודה, מטה בנימין, דרום השרון, עזתה ועוד. ישנן מועצות, דוגמת הגלבע, בהן גם חלק מן השירותים הציבוריים, ובכלל זה חינוך, מופעלים על-ידי היישובים. בתווך קיים מגוון של הסדרי בנייים של שותפות בין המועצה לבין היישובים, הנובעים מן הנסיבות המיוחדות לכל מועצה ולכל יישוב.

בהמשך יובאו דוגמאות אחדות של חלוקת האחריות למתן שירותים ומימונם בין המועצה לבין יישוביה, הן בתחום השירותים הממלכתיים והן בתחום השירותים המקומיים. אף כי התמונה המתקבלת היא חלקית ואינה מכסה את כל המועצות ואת כל תחומי השירות, ניתן להבחין בתופעות אחדות החוזרות ונשנות בנסיבות שונות, ואשר ככל הנראה משקפות נכונה את המציאות בשטח. בראש ובראשונה ניתן לזהות מגמה ברורה של התחזקות המועצה האזורית כגוף המוביל באזור והאחראי לרווחת תושביו. מגמה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בעליית משקלה של המועצה האזורית במתן השירותים, ובמיוחד השירותים הממלכתיים, ובמימונם. יחד עם זאת אין אחידות בדפוסי הפעילות של המועצות האזוריות, הן בינן לבין עצמן והן בינן לבין היישובים שבתחום שיפוטן. מבין המגוון הקיים לא ניתן להצביע על הסדרים מועדפים שרצוי לאמץ אותם בכל מקום, משום שהנסיבות בהן התגבשו ההסדרים אינן דומות. לעומת זאת מתברר כי מסיבות שונות, כולל חוסר ידע או רצון להימנע מעימותים, לא כל ההסדרים המופעלים בשטח הם תקינים מבחינת החוק וכללי המינהל (משרד הפנים, 1998).

הדיון להלן יתמקד בחמישה תחומים נבחרים של יחסי הגומלין בין המועצות האזוריות ליישוביהן: מערכת החינוך, שירותי התרבות, הנוער והספורט, השירותים המקומיים, ההסדרים הכספיים והפיתוח המוניציפלי.

א. מערכת החינוך

הדוגמה הבולטת ביותר של ריכוז השירותים בידי המועצה האזורית היא בתחום החינוך, שהוא היום השירות העיקרי הניתן על-ידי המועצות האזוריות ותופס את הנתח הגדול ביותר בתקציבן השוטף (כ-36 אחוזים בשנת 1997; למ"ס ומשרד הפנים, 1999). מועצות רבות מעמידות את החינוך בראש סדר העדיפויות שלהן ומשקיעות בו, בנוסף לתקציבי משרד החינוך, גם חלק ניכר מן המקורות העצמיים והלא-יעודיים שלהן, כולל השתתפויות הורים. המועצה האזורית גזר, לדוגמה, ייעדה כ-40% מתקציבה בשנת 2000 לחינוך, כאשר התקבולים הצפויים ממשרד החינוך עמדו על 65% בלבד מן הסכום המתוקצב (מועצה אזורית גזר, 2000); המועצה האזורית דרום השרון מימנה בשנת 1999 קרוב ל-40% מתקציב החינוך, לעומת כ-60% שתוקצבו על-ידי משרד החינוך (המועצה האזורית דרום השרון, 2000), והמועצה האזורית חוף הכרמל מימנה ממקורותיה יותר ממחצית תקציב החינוך לשנת 2000 (חוף כרמל, 2001). שיעורים דומים ניתן למצוא גם במועצות אחרות. גם

מועצות שלא עסקו קודם לכן בנושא החינוך מעבירות לחזקתן בתי-ספר של היישובים, ומקימות בתי-ספר אזוריים וקריות חינוך. התפתחות זאת היא מעניינת במיוחד משום שכפי שנאמר לעיל, החינוך והתרבות הם הנושאים היחידים בהם סמכותו הפורמלית של היישוב גוברת על זו של המועצה, והמועצה רשאית לקבל על עצמה את הטיפול בהם רק בתנאי ש"דעתם של הועדים המקומיים... נוחה מטיפול כזה" (צו המועצות האזוריות, סעיף 63(א)(3)).

על-פי חוק לימוד חובה, תשי"ט-1949, שנזכר לעיל, ניתן לכל יישוב שיתופי (מושב, קבוצה או קיבוץ) מעמד עצמאי של רשות חינוך מקומית, החולשת על כל תחום השיפוט שלו (סעיף 1(ב)). גם חקיקה זו ביטאה את מעמדו הייחודי ואת כוחו הפוליטי של המגזר השיתופי בשנותיה הראשונות של המדינה, ואת הכרתה של המדינה בזכותם של היישובים לחנך את ילדיהם על-פי תפיסותיהם הערכיות. על-פי אותו חוק רשאי השר להעניק מעמד של רשות חינוך מקומית נפרדת גם למוסדות חינוך המוקמים בתחום המועצה האזורית. סמכותה הישירה של המועצה האזורית כרשות חינוך מקומית הוגבלה אפוא רק ליישובים שאינם שיתופיים, שהיו בעבר, והם עדיין בהווה, מיעוט בתחומי המועצות האזוריות. עד היום אין למועצות האזוריות סמכויות מלאות כרשויות חינוך מקומיות כפי שיש לעיריות ולמועצות המקומיות. יישוב שיתופי עדיין זכאי על-פי החוק להחליט היכן ילמדו הילדים המתגוררים בתחומו, גם אם אין לו בית-ספר משלו ("רשות שולחתי").

במשך שנים מימשו היישובים השיתופיים את סמכותם והפעילו מוסדות חינוך משלהם שנתמכו – חינוכית, כלכלית ופוליטית – על-ידי תנועות ההתיישבות (תנחום, 1984; קידר, 1991). המועצות האזוריות שימשו בעיקר כצינור להעברת תקציבי מדינה למוסדות החינוך ורובן גם לא רצו לקחת על עצמן את הנטל הכבד של מערכת החינוך (תנחום, 1984). המציאות היא שחייבה את היישובים לשנות את גישתם. בתי-הספר שלהם היו קטנים. בשנת 1970/71, לדוגמה, מנה בית-ספר יסודי קיבוצי בממוצע 62 תלמידים בלבד ובית ספר מושבי – 169 תלמידים לעומת 364 תלמידים בבית-ספר עירוני ממוצע. עלויות התפעול היו גבוהות ורמת הלימודים הייתה במקרים רבים נמוכה יחסית לממוצע במגזר העירוני (קידר, 1991). בבית-הספר המקומי גם לא הייתה אינטגרציה ובדרך כלל למדו בו ילדי היישוב בלבד או לכל היותר ילדים מיישובים סמוכים השייכים לאותה צורת יישוב.

כל עוד הייתה להם תמיכה מן המערכות התנועתיות והמוסדיות יכלו היישובים לקיים את מוסדות החינוך שלהם למרות המגבלות, ולמרות מדיניותו של משרד החינוך הגורס כי אין זכות קיום לבתי-ספר המונים פחות מ-100 תלמידים והם צריכים להיסגר. משהצטמצמו המשאבים נאלצו היישובים, בלית ברירה, להיכנס לתהליך של ריכוז משאבים במערכת החינוך (שוורץ ואחרים, 1989).

תהליך ריכוז המשאבים בא לידי ביטוי בשני ממדים: הממד המרחבי – בתי-ספר מקומיים קטנים נסגרים לטובת בתי-ספר אזוריים גדולים, והממד הארגוני – הבעלות על בתי-ספר וגני ילדים עוברת מידי היישובים לידי המועצה האזורית. שני התהליכים אינם בהכרח משולבים זה בזה. לא כל המוסדות האזוריים שהוקמו הועברו לטיפולן של המועצות האזוריות. חלקם, בעיקר במגזר הקיבוצי, נשארו בבעלות היישובים באופן ישיר או באמצעות תאגידים משותפים לכמה יישובים, לפעמים מאותה המועצה, ולפעמים גם ממועצות שונות (דוגמת בתי-הספר העל-יסודיים מבואות עירון בעין שמר, סולם צור בגשר הזיו, ברנר בגבעת ברנר, גלבוע בבית אלפא, רמות חפר במעברות ואחרים). לעומת זאת יש בתי-ספר מקומיים שהועברו לבעלותה של המועצה האזורית ללא שינוי במערך המרחבי (לדוגמה, בתי-הספר בצרעה ובעין החורש). במקרה כזה בית-הספר נשאר בתחום היישוב אבל לא בבעלותו, והמועצה האזורית יכולה להפנות אליו גם תלמידים מיישובים אחרים על-פי אזורי רישום (עין דר, 1997).

המעבר מן היישוב לאזור איננו תופעה של השנים האחרונות בלבד, אולם קצב המעבר הוא בהרבה משנות השמונים ואילך. המועצה האזורית באר טוביה, לדוגמה, נטלה על עצמה את האחריות לכל מערכת החינוך בתחומה (מלבד קיבוץ חצור) כבר בשנות הששים, וקנתה את בתי-הספר מידי היישובים (תנחום, 1984). באזורי התיישבות חדשה, שתוכננו משנות החמישים ואילך על-פי הדגם האזורי של חבל לכיש, הוקמו מתחילה בתי-ספר אזוריים שנועדו לשרת גושי יישובים סמוכים (קידר, 1991). בתי-ספר אלה נוהלו למעשה על-ידי המועצות האזוריות, אם כי מבלי שניתנה להן סמכות של רשות חינוך. על רקע זה נחתם כבר בשנת 1971 הסכם כולל בין תנועות ההתיישבות לבין ארגון המועצות האזוריות, שנועד למסד את היחסים בין היישובים לבין המועצות בנושא החינוך. בהסכם זה, שחודש בשנת 1981, התחייבו התנועות לעודד את הקיבוצים והמושבים להעביר את הטיפול המינהלי והכספי בבתי-הספר, כולל מערך ההסעות, לידי המועצות האזוריות, וארגון המועצות האזוריות התחייב לעודד את המועצות להיענות לבקשת היישובים ולקבל על עצמן את הטיפול בבתי-הספר. ההסכם לא כלל שינוי במעמד החוקי של היישובים כרשויות חינוך עצמאיות, משום שהיישובים לא היו מוכנים לתת למועצה את הסמכות להתערב בתכני הלימודים, לקבוע את אזורי הרישום או לאחד בתי-ספר ללא הסכמתם (תנחום, 1984; אוטולנגי ווילקנסקי, 1992).

המשבר הכלכלי של אמצע שנות השמונים והתפרקותן של תנועות ההתיישבות מנכסיהן הכלכליים והפוליטיים החישו את תהליך הריכוז של מוסדות החינוך במסגרות אזוריות והעברתם לידי המועצות האזוריות. התהליך לווה, בין היתר, בהכנת תכניות אב לחינוך על-ידי המועצות האזוריות ובהקמת מבני חינוך חדשים עבור בתי-הספר האזוריים, לרוב במרכז האזורי של המועצה ומחוץ לתחום היישובים. דוגמאות לכך הם קרית החינוך של המועצה האזורית לב השרון בצומת דרור ומוסדות החינוך של המועצה האזורית מנשה במרכז מילוא ליד עין שמר.

המעבר ממספר רב של בתי-ספר קטנים למספר קטן יותר של בתי-ספר גדולים נועד בדרך כלל להשיג שלוש מטרות עיקריות. האחת היא התייעלות וחסכון בעלויות התפעול, השנייה היא העלאת רמת הלימודים ויצירת מגוון של מגמות לימוד (בן-אליא וכנעני, 1996), והשלישית היא אינטגרציה בין תלמידים הבאים מרקע תרבותי שונה, ובמועצות האזוריות גם מצורות יישוב שונות - קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים, ולפעמים גם מיישובים עירוניים (שוורץ ואחרים, 1989; קידר, 1991). השגתן של מטרות אלה במרחב הכפרי נתקלת בכמה בעיות, הנובעות מן המסד החוקי והאידיאולוגי הייחודי של החינוך במגזר השיתופי, ואשר לא תמיד נמצא להן פתרון הולם.

ראשית, לא כל היישובים מוכנים לוותר על מוסדות החינוך שבבעלותם. ההתנגדות העיקרית באה מצד קיבוצים, המנמקים זאת בעיקר בשיקולים אידיאולוגיים וברצון לשמור על ייחודם החינוכי (דרורי, 1998; שפירא, 1998). ואכן בחלק מן המועצות, כדוגמת עמק יזרעאל, הגלבע, דרום השרון וחוף השרון, נשארה הבעלות על חלק ממוסדות החינוך, ובמיוחד על גני הילדים ובתי-הספר העל-יסודיים, בידי הקיבוצים או בידי תאגידים המשותפים לכמה מהם. בפועל מתברר כי הבעלות העצמית אינה ערובה לשמירה על ייחודם של מוסדות החינוך, משום שלא תמיד יש ליישובים המחזיקים בהם די תלמידים משל עצמם, וכדי לשרוד הם נאלצים לקלוט תלמידים ממגזרים אחרים, ובכלל זה מן המגזר העירוני (למשל, בית-הספר מבואות עירון במנשה [שדה, 1998, 2001]; בקעת כנרת בעמק הירדן [לבנה, 2001]; ובתי-הספר בגליל העליון [גל, 2001]). כתוצאה מכך ייתכן מצב בו בתי-הספר של היישובים ושל המועצה מתחרים זה בזה לא רק על המאגר של תלמידי המועצה אלא גם על תלמידים חיצוניים, כדי להגיע לסיפי הכניסה הנדרשים על-ידי משרד החינוך לקיום בית-הספר ולמימונו.

בהקשר זה ראוי לציין כי גם בין המועצות ישנן כאלה הנמנעות, מסיבות שונות, מלקבל על עצמן את הבעלות על בתי-הספר שבתחום שיפוטן, והן מסתפקות בתפקיד של מערכת תומכת ליישובים המחזיקים במוסדות החינוך, הן במישור החינוכי והן במישור הכספי, במסגרת התקציבים העומדים לרשותן. דוגמאות לכך הן המועצות האזוריות חוף אשקלון וגלבע (שוורץ ואחרים, 1994) [עטר, 1998], ומטה אשר [רוזנקיאר, 1998].

שנית, כפי שצוין לעיל, גם כאשר המועצות האזוריות קיבלו על עצמן את האחריות לבתי-הספר שמרו היישובים על מעמדם כרשויות חינוך מקומיות. ניסיון שנעשה לפני שנים מספר על-ידי שר החינוך דאז, פרופ' אמנון רובינשטיין, לשנות את החוק לא התממש. לכן, במקביל להעברת בתי-הספר לבעלותן החלו המועצות האזוריות לדרוש מן היישובים לוותר מרצון על מעמדם כרשויות חינוך. ואכן בשנים האחרונות קיבלו כמה מועצות, כמו חוף הכרמל, מנשה, עזתה, עמק חפר ועוד, מעמד של רשות חינוך לגבי בתי-הספר שבבעלותן, אולם לא לגבי היישובים, ולכן גם עכשו אין להן שליטה מלאה על מערכת החינוך. משרד החינוך אמנם דורש מן היישובים שבחרו להצטרף לבתי-הספר של המועצה להתחייב

לשלוח את ילדיהם לבית-הספר שאליו הם שויכו כאזור רישום. אבל בפועל לא כל היישובים עומדים בהתחייבותם, וישנה "דליפה" של ילדים למוסדות חינוך אחרים. כתוצאה מכך נתקלות המועצות האזוריות בקשיים הן לגבי התכנון והמימון של מערכת ההיסעים בטווח הקצר, והן לגבי תכנון מערכת החינוך כולה לטווח הארוך [שדה, 2000].¹

שלישית, כמו בכל המדינה, גם במועצות האזוריות מתקיימת הפרדה בין הזרם הממלכתי לבין הזרם הממלכתי-דתי והזרם העצמאי, ובין המגזר היהודי למגזר הערבי. מאחר שרוב המועצות הן רשויות קטנות יחסית, אין להן אפשרות לתת מענה מקומי לכל הזרמים והמגזרים. קושי דומה קיים גם לגבי החינוך המיוחד, כאשר מספר הילדים הזקוקים לו אינו מאפשר לכל מועצה להקים מערכת משלה. יש מועצות הפותרות את הבעיה בצורה מוסדרת, באמצעות הסכמים עם רשויות שכנות שיקלטו את התלמידים, או לחלופין על-ידי קליטת תלמידים מבחוץ כדי להגיע לסף הנדרש להקמת בית-ספר. פתרון אחר, נדיר יותר, הוא שיתוף פעולה בהקמת בית ספר עם רשות מקומית סמוכה, לא בהכרח מועצה אזורית, כמו בית-הספר האזורי המשותף לבקעת הירדן ולמועצה המקומית מעלה אפרים. אבל ישנן גם מועצות שאינן מתערבות בבחירת בית-הספר על-ידי היישוב או על-ידי ההורים. לפעמים גם היישוב אינו מתערב וכתוצאה מכך נשלחים ילדים מיישוב אחד למספר בתי-ספר במקומות שונים. להסדרים השונים יש השלכות כספיות משמעותיות על המועצה, בשל חובתה לממן את הסעות התלמידים ולעתים גם חלק מן העלויות של תלמידים הלומדים במוסדות שאינם שייכים לה.

רביעית, משרד החינוך מתנה את הקמתם של בתי-ספר חדשים או העברתם של בתי-ספר קיימים לידי המועצה האזורית בכך שהקרקע עליה עומדים המבנים תהיה בחזקת המועצה. למועצות רבות אין שטחים ציבוריים משלהן, ובתחום היישובים השיתופיים כל הקרקעות מוחזקות על-ידי האגודה השיתופית. המועצות רשאיות אמנם להפקיע שטחים לצורכי ציבור, אך בדרך כלל הן משתדלות להימנע מכך ומעדיפות להגיע להסכמים עם היישובים לגבי העברת הזכויות בקרקע. המועצה האזורית באר טוביה, כאמור לעיל, רכשה את מוסדות החינוך מידי היישובים (תנחום, 1984). המועצה האזורית עמק חפר קיבלה את הקרקע של בתי-הספר בהסכם חכירה (שוורץ ואחרים, 1994). המועצה האזורית מנשה רכשה את הקרקע שעליה הוקם בית-הספר האזורי החדש מבעלים פרטיים. המועצה האזורית גזר, שרצתה להקים בתחומה בית ספר אזורי נוסף, נאלצה לנהל משא ומתן עם יישובים שונים עד שקיבלה את הסכמתו של מושב סתריה להעמיד לרשותה את השטח

¹ בהקשר זה ראוי להזכיר את מחקרו של שוורץ ואחרים (1989), בו המליצו המחברים דווקא להשאיר את מעמדם החוקי של היישובים על כנו, משום שהוא נותן בידם כלים להשפיע על מערכת החינוך האזורית. לאור המגמות הקיימות ייתכן שיש מקום לבדוק אם התועלת הצפויה למערכת החינוך לפי המלצה זו אכן מחפה על החסרונות הנובעים ממעמדו של היישוב כרשות חינוך עצמאית או כרשות שולחת ביחס לבתי-הספר האזוריים.

הנדרש. ראוי לציין כי מחסור בקרקע ציבורית מקשה על המועצות לא רק בתחום החינוך אלא גם בנושאים אחרים, כמו מתקני ספורט, בתי עלמין וכדומה.

חמישית, חלק מגני הילדים בקיבוצים משמשים היום כעסקים פרטיים למטרות רווח והם קולטים ילדי חוץ בתשלום. גנים כאלה אינם מועברים לרשות המועצה האזורית. יש מועצות, כדוגמת מנשה, שאינן מטפלות בגנים בכלל מלבד העברות של תקציבים ייעודיים [שדה, 1998], וישנן מועצות, כמו חוף הכרמל, המחזיקות בכל קיבוץ גן ילדים אחד [שמחוני, 1997]. בתווך מצויות מועצות, כדוגמת גזר, שהעבירו לרשותן רק חלק מן הגנים ביישובים [יוחנן, 1998].

מן האמור לעיל ניתן להבין כי אין, וכנראה גם לא יכולה להיות, אחידות בטיפולן של המועצות במערכת החינוך. ההבדלים ביניהן נובעים ממכלול של גורמים ובהם תפיסתו האישית ומדיניותו של ראש המועצה, נכונותם של היישובים להעביר למועצה את האחריות למוסדות החינוך, הרכב היישובים ומספר התלמידים במגזרים השונים, יכולתה הכלכלית והארגונית של המועצה ועוד. ככלל ניתן לזהות בין המועצות שלוש גישות, כאשר בדרך כלל קיימת בפועל יותר מגישה אחת באותה מועצה:

1. **גישה ריכוזית-אינטגרטיבית.** לפי גישה זאת המועצה פועלת במכוון כדי לקבל על עצמה את האחריות לכל מערכת החינוך ככל רשות מקומית אחרת, ומעודדת את היישובים להשתלב במערכת האזורית. כאשר יש למועצה יותר מבית-ספר אחד, החלוקה לאזורי רישום נקבעת לפי שיקולים מרחביים וחינוכיים ולא לפי שיוך למגזרים התיישבותיים. יישוב שהצטרף למערכת האזורית אינו יכול להחליט לאיזה בית-ספר של המועצה הוא שולח את ילדיו, אם כי עדיין יש לו אפשרות חוקית להפנות את הילדים לבית ספר חיצוני. בין המועצות המיישמות גישה זו בפועל נמצאות באר טוביה, גזר, חוף הכרמל, לב השרון, מנשה, עמק חפר, ועוד. מלבד זאת מתקיים הדגם הריכוזי מתוקף החוק במועצות שרוב היישובים שלהן אינם שיתופיים, כדוגמת המועצה האזורית משגב.

יחד עם זאת גם במועצות כאלה התהליך אינו מלא, משתי סיבות שנמנו לעיל. סיבה אחת היא מיעוט של תלמידים באחד הזרמים החינוכיים, שאינו מאפשר הקמת בית-ספר עבורם. מאחר שמועצות בעלות גישה ריכוזית נתפסות בעיני עצמן כאחראיות לכל מערכת החינוך, הן מנסות לפתור את בעיית התלמידים האלה באמצעות הסכמים מוסדרים עם רשויות שכנות. בעמק חפר, במנשה ובלב השרון, לדוגמה, אין מספר מספיק של תלמידים לבית-ספר ממלכתי דתי. לעמק חפר יש בית-ספר דתי בכפר הרא"ה והוא קולט תלמידים מבחוץ על בסיס הסכמים בין רשויות ובאישור משרד החינוך, וביניהם גם ילדים מיישובי לב השרון ומנשה [שדה, 1998]. לעומת זאת בנות דתיות מעמק חפר משתלבות בחטיבת ביניים בלב השרון [ישועה, 2000].

הסיבה האחרת היא התנגדות של חלק מן היישובים, המעדיפים לשמור על עצמאותם ולא להשתלב במערכת האזורית. כך, לדוגמה, בית-הספר העל-יסודי רמות חפר, השייך לתאגיד של ארבעה קיבוצים וממוקם בקיבוץ מעברות, אינו משולב במערכת החינוך האזורית של המועצה האזורית עמק חפר (שוורץ ואחרים, 1994). גם בית-הספר מבואות עירון במועצה האזורית מנשה נמצא בבעלותם של ארבעה קיבוצים, שאינם מוכנים להשתלב בבית-הספר האזורי של המועצה [שדה, 1998, 2001].

2. **גישה ביזורית.** לפי גישה זאת מוסדות החינוך, כולם או רובם, אינם שייכים למועצה אלא ליישובים, לתאגידיים של היישובים, או לבעלויות חיצוניות. המועצה מעבירה למוסדות אלה את תקציבי משרד החינוך, ולרוב גם השתתפויות נוספות משלה, והיא אחראית למערך ההסעות. המועצות האזוריות גלבווע ומטה אשר, לדוגמה, משמשות כרשות חינוך רק לגבי המגזר הערבי משום שלכפרים הערביים אין מעמד של רשות חינוך, ואילו בתי-הספר התיכוניים של המגזר היהודי נשארו בידי תאגידיים של הקיבוצים והמושבים. יחד עם זאת אפשר למצוא גם במועצות כאלה מעורבות גבוהה של המועצה בתכנון המערכת ובמימון פעילויות נלוות במסגרת החינוך הבלתי-פורמלי. מטה אשר, לדוגמה, בנתה בשיתוף עם היישובים מודל ארגוני של שילוב בין שלושה בתי-ספר בבעלות קיבוצית, המאפשר להם להפיק יתרונות של איגום משאבים מבלי לאחד את בתי-הספר ומבלי להעביר אותם לחזקת המועצה [רוזנקיאר, 1998].

3. **גישה מעורבת.** גישה זו מאפיינת בעיקר מועצות מעורבות, המכילות קיבוצים ויישובים אחרים. המועצה האזורית דרום השרון מטפלת בבתי-הספר של המגזר המושבי ושל היישובים הקהילתיים, אבל ילדי הקיבוצים לומדים בבתי-ספר משלהם, כולל בית-ספר תיכון בשפיים המשותף לקיבוצי דרום השרון וחוף השרון. המצב דומה גם ביזרעאל, שם עברו רוב המושבים למערכת החינוך של המועצה ואילו הקיבוצים ממשיכים להחזיק בתי-ספר משלהם, אם כי יש תהליך של איחוד בתי-הספר למוסדות אזוריים. רק בשנים האחרונות החל שם מעבר של גני הילדים לידי המועצה.

היעדר האחידות בין המועצות מתבטא גם בהשתתפותן הכספית בתקציבי בתי-הספר ובחלוקת נטל המימון בתחומים מסוימים בין ההורים, היישובים והמועצה האזורית. כך למשל יש מועצות המשתתפות בתקציבי בתי-הספר בסכום קבוע לכל תלמיד, בין אם הוא לומד בבית-הספר שבבעלותן ובין אם הוא לומד במקום אחר. במועצות אחרות יכול להיות פער ניכר בהשתתפות הכספית עבור תלמידים הלומדים בתחום המועצה ותלמידים הלומדים במוסדות חיצוניים. יש מועצות המשלמות אגרות תלמידי חוץ עבור ילדים הלומדים באישורן ברשויות אחרות, ויש מועצות בהן היישוב השולח הוא שנושא בנטל התשלום. נושא זה לא נבדק במסגרת עבודה זו.

ב. תרבות, נוער וספורט (תנ"ס)

בדומה לחינוך גם נושאי התרבות, הנוער והספורט היו בעבר באחריותם של היישובים, אשר ייחסו לנושאים אלה חשיבות מיוחדת כמוקדים של פעילות קהילתית ואידאולוגית. בכל יישוב הוקמו מבנים ומתקנים מיוחדים למטרה זו – בתי-עם, מועדוני נוער, ספריות, מגרשי ספורט ועוד, שתוחזקו והופעלו על-ידי ועדי היישובים. בשנים האחרונות, בעקבות המשבר, פחתה חשיבותו של הממד האידאולוגי ועלה משקלם של שיקולי יעילות ואיכות השירות. כתוצאה מכך גדלה מעורבותן של המועצות האזוריות גם בתחומי התרבות, הנוער והספורט, הן במישור הכספי והן במישור המקצועי, ולפעמים הן גם מעבירות לחזקתן את המבנים והמתקנים המשמשים לפעילויות אלה. יחד עם זאת, מאחר שלמועצה האזורית אין מחויבות לספק סל מוגדר של שירותי תנ"ס, ואין לה תקציבים בלתי מוגבלים, התוצאה היא שיש הבדלים ניכרים במגוון וברמה של השירותים הניתנים לתושבים בכלל ועל-ידי המועצות השונות בפרט. לפעמים היישובים משלימים את החסר בשירותי המועצה ולפעמים הם אינם מסוגלים לספק את השירותים בכוחות עצמם. כך ייתכן מצב בו התושב הנזקק לשירות יקבל אותו ביישוב אחר מחוץ למועצה, או לא יקבל אותו בכלל.

כמו בתחום החינוך, גם בתחום התנ"ס קיימים דגמים שונים להפעלת המערכת. ישנן מועצות שבחרו לבזר את האחריות למרב פעולות התרבות, הנוער והספורט לידי היישובים והן מסתפקות בהעברת תקציבים לוועדים המקומיים כהשתתפות בפעילויות אלה. לעומתן יש מועצות המרכזות בידן את האחריות להפעלת כל המערכת, אם כי לא בהכרח את ניהולה הישיר. לפעמים הגוף המבצע הוא המתנ"ס, השייך לחברת המתנ"סים, ולפעמים הגוף המבצע הוא היישוב, המתפקד במקרה כזה כקבלן של המועצה. במועצות גדולות כמו מטה בנימין או עמק חפר מתפתחת גישת ביניים של ביזור חלקי, באמצעות הנהלה מרכזית של המערכת והנהלות משנה, שכל אחת מהן אחראית למוקד פעילות גושי המשותף למספר יישובים.

לתהליכים אלה יש היבטים ארגוניים-כספיים והיבטים מרחביים. המועצה יכולה לרכז את הפעילות במוקדים אזוריים או במוקדים גושיים, אשר כאמור התפתחו מאד בשנים האחרונות ונבנו בהם מבנים חדשים כמו מרכזי פיס קהילתיים, ספריות אזוריות ועוד. לחלופין יכולה המועצה ליטול על עצמה, או להעביר למתנ"ס את האחריות הארגונית והכספית לפעילויות התרבות, הנוער והספורט, אבל לקיים את הפעילויות בצורה מבוזרת, בתחומי היישובים, לעתים תוך שימוש במתקנים המצויים בהם. לפעמים מעבירה המועצה לבעלותה מבנים ומתקנים המצויים בתחומי היישובים ומשתמשת בהם לתפקודים אזוריים. דוגמה לכך הוא אולם האירועים של קיבוץ גן-שמואל, שנרכש על-ידי המועצה האזורית מנשה ומופעל על ידה כמוקד אזורי [שדה, 1998]. ישנן מועצות המציעות

לתושביהן גם הסעות מיישוביהם למוקדי הפעילות האזוריים. אחרות נמנעות מכך, בדרך כלל משיקולים כספיים.

ההבדלים בין המועצות נובעים מגורמים שונים, כמו השקפת עולמו של ראש המועצה וסדרי העדיפויות שלו לגבי השימוש בתקציב המועצה, גודלה של המועצה, מגוון צורות היישוב בתוכה, הפיזור המרחבי של היישובים והאוכלוסייה, והיכולת הכלכלית-ארגונית של המועצה מצד אחד ושל היישובים מצד שני (אוטולנגי ווילקנסקי, 1992). גישתם של ראשי המועצות, למשל, יכולה לנבוע משיקולים עקרוניים או משיקולים פרקטיים או משניהם גם יחד. ראשי מועצות המייחסים חשיבות רבה לגיבושה החברתי של הקהילה המקומית נוטים לעודד את היישובים לקחת על עצמם את האחריות לפעילויות התני"ס, ובעיקר לפעולות נוער, כאשר המועצה תורמת את חלקה באמצעות השתתפות בתקציב, הדרכה מקצועית וכדומה. אחרים סבורים כי תפקידה של המועצה לדאוג לשוויוניות ברמת השירות לתושב, שאינה בהכרח מובטחת אם האחריות היא בידי כל יישוב בנפרד. לכן מצד אחד הם מחזקים את המערך האזורי המשרת את כל התושבים, ומצד שני הם מעבירים למועצה את האחריות המקצועית והמינהלית לפעילות המתקיימת בתוך היישובים, למשל על-ידי העסקת מדריכי הנוער המקומיים. ישנם גם מקרים בהם ראש המועצה סבור כי אין זה מתפקידו לדאוג לפעילויות תרבות מקומיות וכי אם התושבים מעוניינים עליהם להתארגן ולדאוג לכך בעצמם.

הבדלי הגודל בין המועצות באים לידי ביטוי בעיקר במגוון השירותים הניתנים על-ידי המועצה ורמתם. מועצות גדולות ומבוססות מסוגלות לספק שירותים הדורשים סיפי כניסה גבוהים, כמו אולפני מוסיקה ומחול, קבוצות ספורט תחרותיות וכדומה, לעומת מועצות קטנות שאינן מגיעות לסיפי הכניסה הנדרשים. מועצות הטרוגניות עשויות להימצא במצב דומה למועצות הקטנות, אם לכל קבוצה בתוכן יש דרישות אחרות בתחום התרבות, הנוער והספורט ולא כל הקבוצות גדולות דין כדי להצדיק את מתן השירותים הללו בנפרד. בתנאים אלה עשויה המועצה להסתפק בהשתתפות כספית על פני מתן שירותים בעין, כך שכל קבוצה תספק לעצמה את השירותים המועדפים על ידה. אם החלוקה היא בין קבוצת רוב לקבוצת מיעוט, המועצה עשויה לתת שירותים בעין לקבוצת הרוב והשתתפות כספית לקבוצת המיעוט.

כאשר המרחקים בין היישובים לבין עצמם ובין היישובים למרכז המועצה הם גדולים, הנטייה של המועצה תהיה לבזר את הפעילות לרמת היישוב, או לקבוצת יישובים סמוכים. דוגמה לכך היא המועצה האזורית שומרון, שבה פועלים מתני"סים קטנים ביישובים. במקרה זה גם ההטרוגניות של המועצה, המכילה יישובים דתיים וחילוניים, תורמת לביזור שירותי התרבות [טושינסקי, 2000; ליברמן, 2000].

ההבדלים בין דגמי הפעילות נובעים במידה רבה גם מן ההבדלים במאפיינים של פעילויות התנ"ס עצמן. ישנן פעילויות, בעיקר פעילויות נוער, שבהן יש עדיפות לפעילות ברמת היישוב. פעילויות אחרות, כמו מופעי תרבות, נהנות מיתרונות לגודל ולכן הנטייה היא לקיים אותן במתכונת אזורית. המועצה האזורית חוף הכרמל, לדוגמה, הקימה מרכז תרבות חדש (מרכז מיר"ב) ליד בית-הספר האזורי בכרם מהר"ל, שבו מתקיימות פעולות רבות, והיא מפעילה תנועת נוער אזורית, אבל במקביל היא מעסיקה רכזת נוער אזורית ועובדי נוער בתוך היישובים, ומשתתפת במימון פעולות תרבות המתבצעות ביוזמת היישובים ובאחריותם בהתאם לתקציב המאושר על-ידה בתחילת כל שנה [שמחוני, 1997]. המועצה האזורית מנשה מספקת באמצעות מחלקת התרבות שלה מופעי תרבות וחוגי העשרה ומפעילה ספריה אזורית, אולפן למחול ומרכז יום לקשיש במרכז האזורי, ובמקביל, מקיימת גם סבב של פעולות תרבות ביישובים ומחזיקה רכזי נוער יישוביים. כמו כן, מפעילה המועצה מתקני ספורט בתחומי היישובים [שדה, 2001]. בדרום השרון קיים אגף לתרבות, נוער וספורט המקיים פעילויות אזוריות ומעסיק מדריכי נוער ביישובים. בגזר פועל מרכז פיס קהילתי במרכז המועצה בבית חשמונאי, אבל פעילויות חינוך לא-פורמלי מתבצעות באמצעות הוועדים המקומיים. יש גם יישובים שאינם משתמשים בשירותי המועצה אלא פונים לצורך זה ליישובים סמוכים שאינם בתחום המועצה. במועצה האזורית יואב פועל מתנ"ס ארגוני והיא מקצה לכל יישוב סכום קבוע לצורכי תרבות, אבל המועצה מתכוונת לרכז בעתיד את הפעילות ליד בית-הספר האזורי צפית בכפר מנחם [שיש, 1997].

ג. שירותים מקומיים

השירותים המקומיים נחלקים לשתי קבוצות עיקריות – שירותים פיסיים, הכוללים פינוי אשפה, תברואה, תאורה, גינון, שמירה, תחזוקת מבני ציבור ודרכים ועוד, ושירותים קהילתיים, הכוללים גני ילדים, פעולות נוער, מועדוני קשישים, חוגים, שירותי דת ועוד. כל השירותים המקומיים, למעט שירותי החובה של המועצה כמו פינוי אשפה ותברואה, ניתנו בעבר על-ידי ועד היישוב ולמעשה על-ידי האגודה השיתופית. המימון עבור השירותים הללו בא ברובו הגדול ממסי החברים לאגודה או מהכנסות הענפים המשותפים, ורק בחלקו מתקציבים ייעודיים שהועברו על-ידי המועצה האזורית, למשל תקציבי משרד החינוך עבור גן ילדים. כמו בכל יתר תחומי הפעילות המוניציפלית, גם בתחום השירותים המקומיים נוטלת המועצה האזורית היום חלק פעיל יותר מאשר בעבר, אם בביצוע ישיר של השירותים ואם במימון, אולם מערכת היחסים עם הוועדים המקומיים היא יותר מורכבת מאשר בתחום השירותים הממלכתיים, וזאת משלוש סיבות עיקריות:

ראשית, מלבד שירותי החובה שנזכרו לעיל, החוק אינו מחייב את המועצה האזורית או את הוועד המקומי לספק שירותים מקומיים, שהם ברובם בגדר שירותי רשות. שני הרבדים

השלטוניים הוסמכו על-ידי החוק לגבות מסים, אבל אין הגדרה מפורשת של השימושים שיעשו במסים אלה, אם כי בסופו של דבר הם חייבים להגיש תקציב מפורט ולקבל אישור על ייעוד הכספים – הוועד מן המועצה והמועצה ממשרד הפנים. עקרונית מסי התושבים והעסקים שבתחום המועצה, ובעיקר הארנונה, אמורים לשמש כמקור עיקרי למימון השירותים המקומיים, אבל לתושבים אין בסיס חוקי לתבוע מן המועצה או מן הוועד המקומי לספק להם שירותים מוגדרים. לעומת זאת יש להם כוח פוליטי כציבור בוחרים. כוח זה התחזק מאד בעקבות שינויי החקיקה, שקבעו כי ראש המועצה וחברי מליאת המועצה ייבחרו בבחירות אישיות וכלליות, ותרמו לשינוי התפיסה של רבים מראשי המועצות, אשר רואים היום בשירות לתושב את מוקד הפעילות של המועצה האזורית. כתוצאה מכך יש לכל השותפים במערכת – המועצה, הוועד המקומי והתושבים, מרחב ניכר לתמרון ולמיקוח, הן בהקשר לעצם מתן השירות והן בהקשר למקורות המימון שלו.

שנית, המציאות בשטח היא מאד מגוונת. בתנאים מסוימים הוועד המקומי יכול להיות יותר אפקטיבי ויותר יעיל מן המועצה במתן השירותים המקומיים, בין השאר בשל קרבתו לתושבים והכרותו את צורכיהם ורצונותיהם. אם הוועד פועל בזהות ועדים הוא יכול במקרים רבים להיעזר גם בכספי האגודה השיתופית כדי לספק שירותים, כפי שאכן קורה במרבית הקיבוצים, אבל גם ביישובים מבוססים אחרים. לעומת זאת ישנם יישובים רבים בהם הוועד אינו מתפקד ואינו מסוגל לספק אפילו שירותים בסיסיים. בנוסף לכך המערכת אינה סטטית אלא משתנה כל הזמן. כך למשל קיבוצים שסיפקו לעצמם בעבר את כל השירותים המקומיים, דורשים היום מן המועצה האזורית להשתתף במתן השירותים, בעין או בכסף, כפי שהיא נוהגת לגבי מושבים ויישובים אחרים. ולהפך, יישובים שצמצמו את אספקת השירותים בגלל משבר כלכלי או דמוגרפי, מחדשים בעקבות קליטתה של אוכלוסייה חדשה את מערכת השירותים הפנימית שלהם ואף מרחיבים אותה.

שלישית, יכולתה של המועצה להיענות לצרכים מקומיים מושפעת במידה רבה מהיקף המשאבים העומדים לרשותה ולכן היא חייבת לקבוע לעצמה סדר עדיפות בין השירותים השונים. כאמור לעיל, רוב המועצות נוטות להעדיף את השירותים הממלכתיים, ולכן במצב של מחסור במשאבים הן נוטות להפקיד את האחריות למתן השירותים המקומיים, או חלקם, בידי הוועדים המקומיים, בעיקר אם היישובים מאורגנים ומבוססים כלכלית. יישובים כאלה יכולים, ולרוב גם רוצים, לגייס מן התושבים משאבים נוספים לשיפור השירותים, מעבר למשאבי המועצה, ועל-ידי כך מאפשרים למועצה להפנות את משאביה לפיתוח מערכות אזוריות. אולם למועצה האזורית כגוף שלטוני יש מחויבות לא רק לטיב השירות ויעילותו אלא גם לשוויוניות ברמת השירות בין יישובים הנמצאים בתחום שיפוטה. לכן בכל מצב היא איננה יכולה לוותר לגמרי על התערבותה באספקת השירותים המקומיים, במיוחד ברמה של קביעת המדיניות ובהקצאת התקציבים בין היישובים, או בסיוע ליישובים חלשים.

בשנים האחרונות מתפתחת בחלק מן המועצות האזוריות גישה חדשה, לפיה המועצה בונה בצורה מסודרת סל שירותים בסיסי, אותו היא מתחייבת לספק לכל היישובים. יחד עם זאת, מאחר שהמועצות שונות זו מזו בגדלן, בהרכב היישובים המשתייכים אליהן, וביכולת הניהולית והכספית שלהן ושל היישובים, נוצר בשטח מגוון של הסדרים לגבי הרכב הסל ודרכי אספקתו. הסדרים אלה נבדלים זה מזה כמעט בכל ההיבטים של תהליך מתן השירות, החל באמות המידה המשמשות לקביעת המדיניות והרכב סל השירותים, דרך מקורות המימון, האחריות לביצוע, דרכי התשלום וכלה במנגנוני הפיקוח. בצדה האחד של הקשת עומדת המועצה בעלת התפיסה הריכוזית, הרואה בוועד המקומי נציג של התושבים ושותף לקביעת הרכבו של סל השירותים המקומי, אבל ללא מעורבות במיסוי ובביצוע. בצדה האחר של הקשת עומדת המועצה בעלת התפיסה הביזורית, המעודדת את הוועדים המקומיים לקחת על עצמם אחריות מרבית לשירותים המקומיים, כולל מדיניות, ביצוע ומימון, לעתים תוך הקצאת השתתפות כספית ולעתים ללא כל התחייבות מצדה.

בפועל רוב ההסדרים נמצאים בתווך ומייצגים חלוקות שונות של תפקידים ומשאבים, המבוססות על מיקוח, גלוי או סמוי, בין שני רבדי השלטון. משום כך ייתכנו הבדלים בפרטים גם בין מועצות הפועלות לפי עקרונות דומים וגם בתוך אותה המועצה בין יישובים שונים. למעשה אין אף מועצה המתנהלת באופן מוחלט על-פי הסדר יחיד. לכן ההסדרים המפורטים להלן, כולל הדוגמאות, מצביעים על כיוונים כלליים בלבד.

1. **הסדרים ריכוזיים.** מועצה בעלת תפיסה ריכוזית שואפת ליטול על עצמה את מלוא האחריות למתן השירותים המקומיים ולמימנם, תוך שיתוף היישובים בקביעת הרכבו של סל השירותים המקומי. המועצה אינה יכולה לחייב את היישובים להעביר לידיה את האחריות המלאה למתן השירותים המקומיים, אך היא יכולה לעודד אותם לשתף איתה פעולה בכיוון זה, למשל באמצעות מיסוי נמוך יותר או היצע מגוון של שירותים.

התפיסה הריכוזית חלה בעיקר על האחריות הכוללת של המועצה בקביעת המדיניות וסדרי המימון של השירותים, אבל לא בהכרח על ביצועם בפועל. בקרב המועצות הנוטות לכיוון הריכוזי ניתן למצוא שתי גישות לגבי אופן הביצוע של השירותים המקומיים:

א) גישה אחת גורסת כי המועצה אחראית גם לביצוע השירותים המקומיים, אותם היא מספקת באמצעות עובדיה או באמצעות קבלנים המועסקים על ידה (למשל מעלה יוסף, שוורץ ואחרים, 1989). הוועד המקומי שותף לקביעת הרכבו של סל השירותים המקומיים, אבל אינו גובה מסים ואינו נותן שירותים בפועל. הסדר זה מופעל גם במועצות שאינן ריכוזיות לגבי יישובים שאין להם כמעט משאבים עצמיים והמועצה היא המקור הבלעדי לשירותים הניתנים לתושביהם.

ב) על-פי הגישה האחרת המועצה מעבירה לוועד המקומי את האחריות לביצוע שירותים מסוימים, יחד עם התקציב הנדרש למימון הפעולות. הוועד ממלא במקרה זה תפקיד של מעין קבלן משנה של המועצה ומקבל את המימון תמורת הוכחת ביצוע.

דוגמה בולטת למועצה בעלת תפיסה ריכוזית היא עמק חפר. עמק חפר היא מן המועצות הראשונות שהוכרו כבר בשנות הארבעים, לפני קום המדינה, והיא נוהלה בשנותיה הראשונות, עד לשינוי החוק, כרשות חד-רבדית. זוהי מועצה גדולה והטרונגנית, המונה 43 יישובים, בהם מושבים, קיבוצים ויישובים לא-שיתופיים מסוגים שונים. אף-על-פי-כן מתרחש במועצה מהלך מכוון, שאותו מוביל ראש המועצה, ולפיו תעבור האחריות למתן כל השירותים, ובכלל זה גם השירותים המקומיים, מן היישובים אל המועצה האזורית. הדגם שאליו חותר ראש המועצה הוא דגם דמוי עירייה – "מועצה כפרית מרחבית" המופקדת על כל הפעילות המוניציפלית בתחומה, כאשר לוועדים המקומיים אין סמכויות סטטוטוריות אלא תפקידים קהילתיים וייצוגיים בלבד. במקביל מבקש ראש המועצה לגבש מסגרות הולמות לשיתוף התושבים בקבלת החלטות הנוגעות לקהילה, כדי שהוועד המקומי אכן יוכל לתת ביטוי לרצונותיהם [איצקוביץ, 1997, 1999].

בשלב זה, בעקבות המלצותיה של ועדת אמרני שנוכרו לעיל (משרד הפנים, 2000), ביטול סמכויותיו הסטטוטוריות של הוועד המקומי אינו עומד על הפרק. בינתיים מציעה מועצת עמק חפר ליישוביה להצטרף מרצון להסדר הריכוזי, אם כי היא מאפשרת להם לבחור מדי שנה בין כמה הסדרים חלופיים לקבלת השירותים המקומיים. על-פי ההסדר הריכוזי ("מודל פרטני" לפי ההגדרות הנהוגות בעמק חפר) משלמים התושבים מסים למועצה בלבד, ולכן סך כל המסים שהם משלמים נמוך יותר מאשר ביישובים שאינם משתייכים להסדר זה. המועצה מספקת להם את השירותים המקומיים במסגרת של תקציבי מוגדר. הסל מכיל מרכיב שוויוני הניתן לכל היישובים ותוספת הנקבעת לפי קריטריונים מוגדרים וידועים, והיישוב מחליט אילו שירותים יינתנו לתושבים במסגרת התקציב הנוסף. תקציב היישוב רשום כסעיף בתקציב המועצה והיא מבצעת את השירותים באמצעות עובדיה. גם הפיתוח המוניציפלי הוא באחריותה של המועצה באמצעות חוקי העזר שלה [איצקוביץ, 1999].

מספר היישובים הבוחרים במודל הפרטני בעמק חפר גדל משנה לשנה, אבל לא כל היישובים מוכנים לאמץ אותו. משום כך מפעילה המועצה הסדרים נוספים, המיועדים ליישובים מבוססים שיש להם ועד מקומי פעיל ומתפקד (דוגמת בית יצחק או כפר ויתקין) ולקיבוצים. יישובים המעדיפים לנהל את עניניהם בעצמם (הסדר הנקרא בעמק חפר "מודל ריכוזי") מקבלים מן המועצה את הסל השוויוני בתוספת החזר של 30% מן הארנונה שהם משלמים לה, אבל גובים בנוסף לכך גם מסים

מקומיים. יישובים אלה מספקים לעצמם שירותים במסגרת התקציב המאושר על-ידי המועצה ומטפלים גם בפיתוח מוניציפלי בהסכמת המועצה ובסיועה. לקיבוצים יש הסדר משלהם, לפיו הם משלמים למועצה ארנונה, ובנוסף לכך המועצה מטילה עליהם מכסת ועדים לשימושים מוניציפליים בתוך הקיבוץ [כהן, 1997]. הקיבוצים אינם מגישים תקציב מוניציפלי לאישור המועצה ואינם נעזרים בחוקי העזר שלה לצורכי פיתוח מוניציפלי. במועצה נמצא גם יישוב גדול – בת חפר – שעבורו מקבלת המועצה תוספת תקציבית מיוחדת ממשרד הפנים ("מענק צבוע").

מועצה אחרת השואפת לרכז בידיה את מרב השירותים היא המועצה האזורית שומרון. זוהי מועצה מפורזת ומרבית יישוביה קטנים ואינם מסוגלים לספק בכוחות עצמם שירותים מקומיים יעילים. ראש המועצה סבור כי ריכוז השירותים בידי המועצה יחסוך בהוצאות וישפר את רמת השירות [ליברמן, 2000]. עם זאת, המועצה תהיה מוכנה למסור ליישובים שמסוגלים לתפקד בכוחות עצמם את ביצוע השירותים כקבלנים של המועצה. המועצה עדיין לא גיבשה מסגרת לסל שירותים בסיסי, אבל המגמה היא להעביר את כל השירותים לאחריותה, כאשר היישובים ישתתפו בקביעת הרכבו של הסל המקומי. יוצא מכלל זה היישוב הגדול במועצה, שערי תקווה, המנוהל באופן עצמאי במסגרת סל כספי סגור. כמו כן הוחלט במועצה להשאיר את תחום התרבות בידי היישובים, הן משום שהם מרוחקים זה מזה, והן משום שהם שונים במאפייניהם החברתיים - חלקם דתיים וחלקם חילוניים. לכן, כפי שצוין לעיל, מקיימת המועצה מתניסים מקומיים ולא מתניס מרכזי אחד [טושינסקי, 2000; ליברמן, 2000].

גם המועצה האזורית גליל תחתון פועלת, מאותה סיבה, בגישה ריכוזית. מצבם הכלכלי של היישובים גרוע והם אינם מסוגלים לגבות מסים ולספק שירותים בכוחות עצמם. משום כך החליט ראש המועצה לרכז את כל השירותים בידי המועצה, ובכלל זה את השירותים המקומיים, אם כי לדעתו ראוי להשאיר בידי הוועד את הטיפול בנושאי חברה ותרבות [גורפינקל, 2000].

2. **הסדרים ביזוריים.** הסדרים אלה משמרים במידה מסוימת את הדגם הפדרטיבי, בו היישוב הוא שאחראי למתן השירותים המקומיים ולמימנם, אם כי הכתובת המקומית היום אמורה להיות הוועד המקומי ולא ועד האגודה השיתופית. יש מועצות הבוחרות בהסדרים ביזוריים מתוך גישה עקרונית, לפיה מוקד הפעילות של התושב הוא הקהילה המקומית ויש לאפשר לתושבים לנהל את חייהם כרצונם. אבל במקרים רבים היישובים הם שנוטלים לעצמם את התפקיד, משום שהם סבורים שהמועצה אינה מסוגלת לספק להם את השירותים במגוון ובאיכות שהם רוצים בה. בהסדר הביזורי כל ועד אחראי למתן שירותים לתושבים שבתחום שיפוטו, והוא מספק אותם בהתאם למקורות הכספיים העומדים לרשותו. עיקר הנטל נופל על

התושבים המשלמים מסים מקומיים ותשלומים אחרים לכיסוי הוצאות הוועד. הוועד יכול להיעזר במועצה לצורך גביית המסים וכמו כן הוא יכול לרכוש ממנה שירותים, אבל האחריות למתן השירותים היא שלו.

דוגמה למועצה המעדיפה הסדרים ביזוריים היא מטה יהודה. במטה יהודה 63 יישובים ומבחינה זו היא המועצה הגדולה ביותר בארץ. זוהי מועצה הטרוגנית מאד, הן מבחינת צורות היישוב המצויות בה והן מבחינת הבסיס הכלכלי והחברתי של היישובים. המועצה מתפרסת על שטח נרחב (למעלה מ-500,000 דונם) שחלקו הררי ותנאי התחבורה בו קשים יחסית. תנאים אלה אינם מעודדים הסדרים ריכוזיים. ואכן ראש המועצה סבור כי הוועד המקומי הוא שצריך לספק את מרב השירותים המקומיים, והמועצה צריכה לטפל רק ביישובים חלשים שאינם מסוגלים להתמודד בכוחות עצמם עם המשימה, ולהתמקד בנושאים אזוריים בהם ניתן להפיק יתרונות לגודל (ויזל, 1999, 2000); (מועצה אזורית מטה יהודה, 2000). יישובי המועצה רשאים להטיל מסים מקומיים ולגבות אותם באופן עצמאי. בנוסף לכך המועצה מחזירה להם כ-20% מסך כל הארנונה שהם משלמים לה ומעבירה להם השתתפויות יעודיות, למשל לצורכי החזקה שוטפת של גני ילדים מקומיים. מתחילת 1999 נפתח לכל ועד מקומי חשבון נפרד בו מופקדים הכספים המוקצבים לו. אם הוועד פעיל הוא רשאי למשוך את הכספים בהתאם לתקציבו ובאישור המועצה. אם הוועד אינו פעיל, המועצה גובה עבורו את המסים המקומיים ומפעילה את השירותים באמצעות רכוז מוניציפלי המועסק על ידה.

דוגמה נוספת היא המועצה האזורית מטה בנימין, שגם היא מועצה גדולה ומפוזרת. מיקומה באזור יהודה ושומרון מוסיף לבעיית התחבורה הפנימית בין היישובים גם בעיות ביטחון. ראש המועצה דוגל בחלוקת תפקידים בין המועצה לבין יישוביה לפיה המועצה תעסוק בתפקודים האזוריים, כולל תכנון ופיתוח, בנושאים שיש בהם יתרונות ברורים לגודל ולמקצוענות, בהקצאת משאבים ובפיקוח על פעולות הוועדים המקומיים, ואילו היישובים יהיו אחראים לכל הפעילות המקומית. לשם כך הוא מוכן להאציל ליישובים, ובמיוחד לגדולים שביניהם, סמכויות ניכרות, שחלקן נתונות כיום על-פי החוק למועצה האזורית בלבד, כמו חקיקת חוקי עזר והוצאת מכרזים. כמו כן הוא סבור שישנם מקרים בהם ראוי לשלם שכר ליו"ר הוועד, אשר לפי החוק הקיים ממלא את תפקידו בהתנדבות וללא תמורה [ולרשטיין, 1999]. ברוח תפיסה זו מתקיים במועצה תהליך של העצמת היישובים, בין השאר גם באמצעות הכשרה מקצועית מכוונת של מזכירי היישובים [גור ארי, 2000].

התפיסה המשלבת עצמאות מרבית ליישוב יחד עם פיקוח צמוד של המועצה באה לידי ביטוי בדרך הטיפול בתקציב הוועד המקומי. המועצה מקצה לכל אחד מיישוביה סל תקציבי בסיסי לפי אמות מידה מוסכמות ודיפרנציאליות, ומעבירה להם

השתתפויות ייעודיות, ובנוסף לכך מאפשרת להם לגבות גם מסים משלהם. במסגרת התקציבים העומדים לרשותם הם יכולים לקבוע לעצמם סדרי עדיפויות לגבי הרכב השירותים, אבל יחד עם זאת הם מחויבים לספק שירותים חיוניים מסוימים לפי קביעת המועצה ולהעסיק מזכיר מקצועי (שוורץ ואחרים, 1994); [גור ארי, 1999]. רק אם היישוב אינו מסוגל לקחת על עצמו את האחריות לביצוע השירותים, תיכנס המועצה במקומו. לאחרונה עוסקת המועצה בגיבוש אמות מידה עדכניות לקביעת הסל הבסיסי ובבניית אמנת שירות עם הוועדים, בה ייקבע אילו שירותים חייב היישוב לספק לתושבים תמורת המסים שהם משלמים [גור ארי, 2000].

מועצה אחרת הפועלת בגישה ביזורית היא דרום השרון. במועצה זו מצויים 31 יישובים המשתייכים לצורות יישוב שונות, ובהם גם יישובים קהילתיים גדולים כמו מתן וצור-יגאל. תחום השיפוט של המועצה אינו רציף, וחלק מן היישובים מנותקים פיסית על-ידי שטחי שיפוט של רשויות אחרות (ניומן ואורגד, 1991). גביית הארנונה למועצה נעשית ברוב היישובים במרוכז והם משאירים בידיהם 20% מתוכה לצורכי שירותים מוניציפליים מקומיים. בנוסף לכך הם גובים ארנונה מקומית והמועצה מחזירה להם 60% מארנונת העסקים שהיא גובה באופן ישיר. המועצה מספקת ליישובים פינני אשפה וגזם, אחזקת תאורה ומדריכי נוער, ומשתתפת במימון אחזקת כבישים ופעולות תרבות. היישובים אחראים לתחזוקה המקומית, כולל גינון, אחזקת כבישים פנימיים ומבני ציבור, שמירה וביטחון ומוסיפים מתקציבם לפעולות תרבות, נוער וספורט (המועצה האזורית דרום השרון, 2000). כמו כן דורשת המועצה מן היישובים להשתתף במחצית העלויות של פעולות פיתוח המתבצעות ביישוב. המועצה אינה גובה היטל השבחה אלא אם כן היישוב מבקש, ואז הוא מקבל את רוב הסכום (כ-80%) לצורכי פיתוח במקום [דלגיו, 1997, 1998]; (המועצה האזורית דרום השרון, 2000).

גם המועצה האזורית גוש עציון מתפקדת הלכה למעשה כמועצה ביזורית, אם כי לאו דווקא מתוך תפיסה מכוונת. רוב יישובי המועצה מאורגנים כאגודות שיתופיות ופועלים בזהות ועדים. המועצה נמצאת בעיצומם של תהליכי הרחבה וקליטת תושבים חדשים, שעליהם מופקדות האגודות השיתופיות של היישובים. ועדי האגודות הם הגופים המנהלים בפועל את היישובים, והם קשורים למערכות תומכות חיצוניות כמו ההסתדרות הציונית ומשרדי הממשלה ומגייסים מהם תקציבים שלא באמצעות המועצה. כתוצאה מכך המועצה מתפקדת בפועל לפי הדגם הפדרטיבי, ורק בתקופה האחרונה מתחיל להסתמן שינוי ביוזמתו של ראש המועצה, הפועל לחיזוק מעמדה של המועצה כגוף האחראי לניהול ולפיתוח של האזור [גולדשטיין, 1999, 2000].

המועצה האזורית עזתה מתפקדת גם היא במידה רבה לפי הדגם הפדרטיבי הישן, מלבד תחום החינוך, שהועבר על-ידי היישובים לאחריותה של המועצה. כמעט כל

ייושבי עזתה מנוהלים בזהות ועדים והאגודות השיתופיות מטפלות גם בנושאים מוניציפליים. מקורות המימון העיקריים למתן השירותים הם ההכנסות מן הענפים המשותפים והחזר בשיעור של 50% מן הארנונה שהתושבים משלמים למועצה האזורית. בנוסף לכך, כל יישוב מקבל סל תרבות שוויוני. המועצה לא דרשה ולא קיבלה מן היישובים תקציבי ועד מקומי משום שהתקציב המוניציפלי נרשם כסעיף בתקציבי האגודות השיתופיות. מעורבותה של המועצה במתן שירותים ליישובים מצומצמת, ומתרכזת בעיקר בשירותי חובה כמו תברואה ובהשתתפות מוגבלת בגינון. היישובים אחראים לתחזוקה המקומית, כולל תאורת רחובות ותחזוקת מבני ציבור וגם לפעולות תרבות. בתחום הפיתוח המוניציפלי נהנו יישובי עזתה מסיוע של משרד השיכון במסגרת הרחבות המושבים ותכנית מפנה 97, אם כי גם המועצה מנסה לסייע במידת האפשר ולגייס עבורם תקציבי פיתוח ממקורות אחרים [גבעתי, 1998].

דוגמה מסוג אחר היא המועצה האזורית יואב, המייצגת דגם של מועצה קיבוצית (שמונה מתוך 13 היישובים של המועצה הם קיבוצים). הקיבוצים מעדיפים לנהל את ענייניהם בעצמם ולממן את פעילותם המוניציפלית באמצעות מכסות ועדים. המועצה מקצה לכל יישוב תקציב שחלקו על בסיס שוויוני וחלקו על בסיס של גודל היישוב ומשתתפת במימון פעולות תרבות ונוער ביישובים, אבל הוועד המקומי, גם במושבים וביישוב הקהילתי, הוא שמחליט על שימושי התקציב [טריינין, 1999].

ההסדר הביזורי הוא ההסדר המועדף על רוב הקיבוצים, גם כאשר המועצה מעורבת והיא מפעילה הסדרים אחרים לגבי יתר היישובים. הקיבוץ אינו גובה מסים מקומיים מחבריו ומספק להם חלק ניכר מן השירותים המוניציפליים במסגרת "תקציב הקהילה", או "תקציב הקיום". לכן הקיבוצים מעדיפים לקבל מן המועצה השתתפות כספית ולא דווקא שירותים בעין. לא כל הקיבוצים מביאים לאישור המועצה תקציב של הוועד המקומי, משום שעצם המושג של ועד מקומי זר להם. במקום זאת הם משתמשים במכסות תשלום שאינן מוגדרות כתקציב ועד [שמחוני, 1997]. אלה שמכינים תקציב לאישור המועצה האזורית נוטים לכלול בו רק את השימושים הנעשים בכספים המגיעים כהשתתפויות מן המועצה האזורית, ולא את כל השירותים המקומיים שהם מספקים לחבריהם ממקורותיהם הפנימיים.

3. **הסדרי ביניים משולבים.** התפיסה הגורסת שיש לחלק את האחריות למתן השירותים המקומיים ולמימנם בצורה זו או אחרת בין המועצה האזורית לבין הוועד המקומי, היא ככל הנראה התפיסה הנפוצה יותר בקרב המועצות האזוריות, אם כי היא אינה מתבטאת בהסדרים אחידים. ישנם הבדלים ניכרים בין המועצות הנוקטות בגישה זו, הן במגוון השירותים שהן מספקות והן בדרך שבה הן מחלקות את האחריות בין לבין היישובים. כך לדוגמה, ישנן מועצות המשתתפות באחזקת הגינון הציבורי או מבני הציבור במסגרת הסל שהן מספקות, ואחרות המשאירות משימות

אלה במלואן בידי הוועדים המקומיים. המצב דומה גם לגבי שמירה ושירותי חירום ושירותים נוספים. את השירותים שהיא נוטלת על עצמה יכולה המועצה לבצע באמצעות עובדיה או באמצעות קבלנים חיצוניים, והיא יכולה גם להעביר ליישובים את המימון הנדרש כדי שיבצעו את השירות בכוחות עצמם.

מועצה הפועלת בגישה משולבת מעודדת את הוועדים המקומיים להפעיל לפי שיקול דעתם גם שירותים נוספים שהיא אינה מספקת בעצמה, ולהטיל לצורך זה על התושבים מסים ותשלומים אחרים. זאת בתנאי שלא יחרגו מן המסגרת הנקבעת מדי שנה בחוק ההסדרים, ויגישו את היטל המס ואת תקציב הוועד המקומי לאישור המועצה. היישובים יכולים להטיל ולגבות את המס בעצמם, או לבקש מן המועצה לעשות זאת במקומם.

דוגמה לתפיסה המשולבת היא המועצה האזורית לב השרון. זוהי מועצה הומוגנית במידה רבה (14 מתוך 18 יישוביה הם מושבי עובדים), וגם שטח השיפוט שלה קטן יחסית (כ-60,000 דונם). תנאים אלה מעודדים גישה ריכוזית, ואכן במועצה זו התנהל בשנים האחרונות תהליך של ריכוז תחומי פעולה רבים בידי המועצה, הן ארגונית והן פיסית. יחד עם זאת סבור ראש המועצה שיש תועלת בקיומם של ועדים מקומיים חזקים, משום שהם יכולים לסייע לעבודת המועצה על-ידי טיפול בנושאים מקומיים והרחבת סל השירותים לתושבים מעבר לסל הניתן על-ידי המועצה, ובעקיפין הם גם מאפשרים למועצה לסייע יותר ליישובים חלשים [ישועה, 1999, 2000]. לפי הנוהל הקיים מחליטה המועצה בראשית השנה על סל שירותים שוויוני שהיא נותנת ליישובים. לאחרונה ביקשו כמה יישובים מן המועצה להעביר אליהם לביצוע עצמי את התקציב המיועד לשירותים המקומיים. המדובר בדרך כלל ביישובים מבוססים עם מסורת ארוכה של ניהול עצמי, שרוצים ומסוגלים לנהל את עצמם, והמועצה אכן הסכימה להעביר אליהם את האחריות להפעלת השירותים המקומיים, יחד עם התקציב המיועד לכך. המועצה מזכה את חשבונו של היישוב כנגד קבלות על ביצוע.

יישובים שרוצים לספק שירותים גם מעבר לסל הניתן על-ידי המועצה, רשאים לגבות מסים מקומיים, ובכלל זה גם ארנונה משימושי קרקע עסקיים. דוגמה לתוספת כזאת היא תחזוקה של גינון ציבורי בהיקף העולה על ההקצבה השוויונית של המועצה, או פעולות נוער ותרבות ביוזמה מקומית.

גם המועצה האזורית מנשה בחרה בהסדר המשולב והיא נותנת לכל יישוב סל שירותים תקציבי הנקבע לפי כמה קריטריונים, ובהם גודל היישוב והיקף הארנונה שהוא משלם למועצה. היישוב רשאי להוסיף לסל מסים מקומיים, אם כי לא כל היישובים מממשים את האפשרות הזאת. במקביל מפעילה המועצה מנגנון של פיקוח

ובקרה ודורשת מן הוועדים דיווח מלא על פעולותיהם ושמירה על מסגרת התקציב [קוסקס, 2001].

ד. הסדרים כספיים

ההבדלים בין המועצות האזוריות מתבטאים גם בהסדרים הכספיים שבינן לבין היישובים – המיסוי, הגבייה והעברות הכספיים ההדדיות. על-פי החוק רשאי הוועד המקומי "להטיל בתחום הנהלתו כל מס או ארנונה כללית שהמועצה רשאית להטילם... ובלבד שהוועד יקבל... את אישור המועצה" (סעיף 133 לצו המועצות האזוריות). לא כל היישובים משתמשים בסמכותם זאת. ישנם יישובים שאינם מטילים מסי ועד מקומי, או מבקשים מן המועצה להטיל את המסים המקומיים כתוספת למסי המועצה. בקיבוצים הנטייה היא, כאמור לעיל, להסתמך על מכסות תשלום לכיסוי הוצאותיהם המוניציפליות.

בנושא הגבייה ישנן מועצות המאפשרות ליישובים המסוגלים ומעוניינים בכך, לגבות עבורן את המסים בגבייה מרוכזת יחד עם המסים המקומיים, תמורת הנחה באחוז מסוים מן הגבייה. במקרים אחרים המועצה היא שגובה את כל המסים ומעמידה לרשות הוועד המקומי את חלקו, אם בצורה של תקציב למימוש ואם בצורה של העברה כספית, ולפעמים כל אחד משני הגופים גובה את חלקו מן התושבים בנפרד.

ההתחשבות ההדדית בין המועצה לבין הוועד המקומי מתבצעת גם היא בדרכים שונות. יש מועצות המאפשרות ליישובים הגובים את המסים במרוכז להשאיר בידם אחוז מסוים מן הסכום כהשתתפות של המועצה בתקציבם. ישנן מועצות המעבירות את השתתפותן התקציבית לחשבון היישוב ואחרות המשלמות ליישוב תמורת חשבונות המעידות על ביצוע. לפי הסדר אחר המועצה פותחת לכל יישוב סעיף תקציבי ומבצעת את התשלומים ישירות לספקים לפי הוראות הוועד המקומי. הסדר אחרון זה מקל על המועצה לפקח על השימוש בתקציבי הוועדים המקומיים ביתר יעילות מאשר בהסדרים אחרים, בהם הוועד מבצע בעצמו את התשלומים לספקי השירותים. יש גם מועצות שאינן משתתפות כלל בתקציבי הוועדים המקומיים.

ההסדרים השונים משקפים מצד אחד גישה עקרונית של המועצה לגבי תפקידה ואחריותה לביצוע השירותים המקומיים ומצד שני גישה פרגמטית, המתבססת על היכולת ההדדית של שני הרבדים לעסוק בתחום הכספי. כך, לדוגמה, ישנם ועדים מקומיים המתקשים לגבות את המסים מן התושבים ואינם רוצים להטיל סנקציות על סרבני התשלום בגלל קשרים חברתיים, ולכן מעדיפים להעביר את המשימה למועצה. לעומת זאת, נשמעות לעתים תלונות על המועצה האזורית המעכבת, מסיבות אלה ואחרות, את העברת התשלומים המגיעים לוועדים. במצב כזה, ועד שיכול ליטול על עצמו את הגבייה יעדיף לעשות זאת בעצמו.

ה. פיתוח מוניציפלי

תחום הפיתוח המוניציפלי מתייחס בעיקר להקמת מבני ציבור ותשתיות ציבוריות כמו כבישים, מדרכות, ביוב, ניקוז וכדומה או לשיקומם. ההשקעות בפיתוח מוניציפלי אינן נכללות בתקציב הרגיל של המועצה אלא בתקציב הבלתי-רגיל (תב"ר) והיקפן משתנה משנה לשנה בהתאם להצלחתה של המועצה בגיוס הכספים. מקורות המימון העיקריים לפיתוח מוניציפלי הם מצד אחד חיצוניים, כמו משרדי ממשלה או מפעל הפיס, ומצד שני פנימיים - היטלי השבחה והשתתפויות בעלים הנגבות באמצעות חוקי עזר של המועצה. ראוי לציין כי ההצלחה בגיוס המקורות משני הסוגים אינה מובטחת. המקורות החיצוניים הם תחרותיים, וסדרי העדיפות בהקצאתם מושפעים במידה רבה משיקוליהם של הגופים המממנים. כדי לגייס את המקורות הפנימיים מן התושבים המועצה צריכה לחוקק ולהפעיל חוקי עזר. לא כל המועצות מנצלות את האמצעים האלה הלכה למעשה. מקור אחר להשקעות בפיתוח, העומד רק לרשות היישובים ולא לרשות המועצה, בא מתשלומים של תושבים חדשים שנכנסו להרחבות, בעיקר במושבאים. תשלומים אלה מגיעים לאגודה השיתופית ולמועצה אין שליטה עליהם, אם כי היא יכולה להציב דרישות לגבי השימוש שיעשה בהם באמצעות מערכת התכנון והבנייה.

גיוס הכספים החיצוניים נעשה באמצעות הפנית בקשות למימון פרויקטים לגופים המממנים. פעילות זאת נמצאת, לפחות באופן פורמלי, באחריותה הבלעדית של המועצה, וזאת מתוקף מעמדה כ"נציגות המוכרת של הציבור" (סעיף 63(ד) לצו המועצות האזוריות). היישובים אינם מוסמכים לפנות באופן ישיר לגופים חיצוניים כדי לגייס מימון לפיתוח בתחום שיפוטם. בפועל גם יישובים מפנים לרשויות בקשות לתקציבי פיתוח, לא תמיד בצנורות הפורמליים, ולא פעם הן גם נענות. תופעה זו מוכרת במיוחד במועצות הנמצאות מעבר לקו הירוק, שם פועלת ההסתדרות הציונית בקשר ישיר עם היישובים. לעקיפת המועצה על-ידי היישובים יש שתי פנים. מצד אחד היא יכולה לשמש כאמצעי להגדלת תקציבי הפיתוח המגיעים לתחום המועצה. מצד שני היא יכולה לגרום לפיתוח לא מאוזן ולא מתואם, כאשר יישובים בעלי קשרים מצליחים להשיג לעצמם תקציבים לפרוייקטים שהמועצה מעוניינת לפתח עבור האזור כולו, או מתחרים זה בזה וגורמים לניצול בלתי יעיל של משאבים מוגבלים.

מכיוון שהסמכות לגייס תקציבי פיתוח היא בידי המועצה האזורית, ומכיוון שהמשאבים העומדים לרשותה לעולם אינם מספיקים לכל הצרכים, האזוריים והמקומיים, המועצה אמורה לקבוע סדרי עדיפות בין הפרוייקטים השונים המוגשים לה. קביעה זו אמורה להתבסס על עקרון ההוגנות, כלומר להביא בחשבון מצד אחד את הצרכים השונים של היישובים ואת דחיפותם, ומצד שני את היקף המקורות העצמיים העומדים לרשות היישובים ואת זמינותם של מקורות חיצוניים. אמנם ההכרעה הסופית לגבי רוב תקציבי הפיתוח היא בידי הגופים המממנים, אך בפועל גם ליכולת המיקוח של ראש המועצה

והסגל הבכיר יכולה להיות השפעה לא מבוטלת על התוצאה (שוורץ ואחרים, 1994); [שמחוני, 1997].

השיקולים הקובעים את הקצאת המקורות לפיתוח, ובעיקר אלה הנתונים לשיקול הדעת של המועצה וראשה, אינם זהים בכל המועצות. חוף הכרמל, לדוגמה, משתמשת בתקציבי פיתוח לא ייעודיים רק לנכסי המועצה [שמחוני, 1997]. באר טוביה, לעומת זאת, השקיעה חלק מהיטלי ההשבחה שקיבלה בשיקום תשתיות ציבוריות ישנות ביישובים, ותשתיות אלה הועברו לבעלותה. המועצה האזורית גן רווה, קבעה סבב שנתי בין היישובים, כאשר בכל שנה יישוב אחר מקבל מימון לפיתוח מוניציפלי מתוך הכנסות המועצה מהיטלים. הסדר כזה יכול להתקיים רק במועצות קטנות (בגן רווה ישנם שמונה יישובים), אבל לא במועצות גדולות. כאשר יש במועצה יישובים בתהליך הרחבה, הנטייה של חלק מן המועצות היא להשאיר בידי יישובים אלה את האחריות למימון הפיתוח המוניציפלי באמצעות גיוס כספים מן התושבים החדשים, ולתת עדיפות בהקצאת כספי המועצה ליישובים שאין להם מקורות כאלה.

נראה כי אחד השיקולים המשפיעים על החלטות המועצה נוגע למעמד המיוחד של האגודות השיתופיות בנכסים הציבוריים של היישובים. האגודה השיתופית מחזיקה, מתוקף החוזים שלה עם המינהל ו/או עם הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית, בזכויות על כל משבצת הקרקע של היישוב, ובכלל זה גם על כל המבנים והמתקנים המחוברים לקרקע. זכויות אלה חלות גם על מבנים ומתקנים חדשים, גם אם מקור המימון להקמתם אינו בא מחברי האגודה אלא ממקורות חיצוניים באמצעות המועצה האזורית. יוצאים מכלל זה מבני חינוך, שלפי דרישת משרד החינוך, חייבים לעבור לחזקת המועצה כאשר היא מקבלת על עצמה את האחריות לחינוך בתחומה. מצב משפטי זה עשוי לגרום למועצות להעדיף השקעות במרכזים אזוריים, בהם הבעלות על הנכסים היא שלהן, על פני השקעות ביישובים, בהם הן כפופות להסכמים עם האגודות השיתופיות.

סיכום

המערכת המוניציפלית במרחב הכפרי נמצאת כיום בשלב מעבר בין שני דגמים מבניים השונים זה מזה במהותם הפורמלית והתפקודית. הדגם הישן, הקיים עדיין בחלקים של המגזר הכפרי, התבסס על מינהל עצמי של יישובים שיתופיים, בו שימשה המועצה האזורית כמסגרת פדרטיבית הנשלטת על-ידי היישובים. הדגם המתפתח בשנים האחרונות הוא מערך סטטוטורי של שלטון מקומי המתנהל במבנה דו-רבדי, בו המועצה האזורית היא הגוף הדומיננטי – חוקית ומעשית. התחזקותה של המועצה האזורית לעומת היישובים המשותיכים אליה היא היום התופעה הבולטת ביותר בהקשר לדפוסי הארגון של המרחב הכפרי.

התפתחות זו היא תולדה של תמורות רב-תחומיות שהתרחשו במגזר הכפרי לאורך זמן, אך בעיקר מאמצע שנות השמונים ואילך, והיא מתבצעת בעיקרה כתהליך של הסתגלות בלתי מתוכננת לנסיבות המשתנות, ולא כתוצאה של רפורמה מכוונת. השפעתו של השלטון המרכזי על התהליך היא במידה רבה עקיפה, תוצר של החלטות ופעולות שבחלקן שינו את הסביבה הכלכלית-חברתית שבתוכה פועל המגזר הכפרי, ובחלקן משקפות מאמצים לפתור בעיות שהתעוררו בשטח על רקע התמורות שחלו בסביבה, בעיקר באמצעות שינויי חקיקה. שינויים אלה, המתבצעים ברובם בעקבות עתירות לבתי המשפט, נותנים מענה נקודתי לבעיות ספציפיות, אך אינם מדביקים את קצב התמורות ואינם מספקים את התשתית החוקית הנחוצה לתפקודו של השלטון המקומי הכפרי במציאות החדשה.

הבעיה העיקרית העומדת היום על הפרק קשורה בהיעדר הגדרות חוקיות ברורות של הסמכויות ויחסי הגומלין בין שני הרבדים המרכיבים את השלטון המקומי – המועצה האזורית והוועד המקומי. התהליך של התאמת צו המועצות האזוריות למציאות המשתנה של המגזר הכפרי, שהחל בכינונם של ועדים מקומיים שאינם פועלים בזהות ועדים, ובהגדרת ההליכים הכרוכים בבחירתם, נעצר פחות או יותר בנקודה זו ולא כלל התייחסות כלשהי לתפקודם ולסמכויותיהם של ועדים אלה. מצד אחד המחוקק לא שינה את העמימות הקיימת בחוק לגבי היחסים שבין הוועדים למועצה האזורית, למרות שהיא אינה תואמת את הנסיבות החדשות, בהן המועצה היא האחראית בפועל למתן השירותים

ולפיתוח המוניציפלי בתחום שיפוטה. מצד שני גם לא נקבעו הנחיות בחוק או בנוהל לגבי סדרי עבודתם של הוועדים ולא ניתנו למועצה כלים לפקח ולבקר את פעולותיהם.

ככל הסמכויות שהחוק מעניק לשני רבדי השלטון הוא מקור לא אכזב לחיכוכים ביניהם, המתמקדים במידה רבה בשאלת הקצאת המשאבים בין המועצה לבין יישוביה, ובמידת המחויבות הביצועית והכספית של המועצה, ושל הוועדים המקומיים, לאיכות החיים של התושבים בתחומי היישוב היחיד במונחים של תחזוקה, פיתוח ושירותים קהילתיים. בנוסף לכך, היעדרן של הוראות מחייבות לגבי עבודתם השוטפת של הוועדים המקומיים, ומיעוטם של מנגנונים ממוסדים לפיקוח ובקרה על פעולותיהם, מתבטאים בנסיבות מסוימות בהתנהגות שאינה תואמת את המינהל התקין, וגם בשרירות לב כלפי תושבים ויישובים. לעתים ניתן לזהות גם עקיפה של הוראות הקיימות בחוק, אותה אפשר אולי לייחס לאי-הכרת החוק על-ידי נושאי תפקידים, בעיקר אם הם חדשים בתפקידם, אבל לא פחות מכך גם לקושי ביישום הוראות שאינן תואמות את המצב הקיים בפועל.

ראוי לזכור כי בעבר סיפקו רשם האגודות השיתופיות ובריתות הפיקוח של האגודות השיתופיות את מנגנוני ההנחיה והפיקוח, ובהיבט החשבונאי הם עדיין מפעילים אותם בכל יישוב הפועל בזהות ועדים. גם לתושבים היו מנגנוני בקרה על הוועדים, אם כי מסוג אחר, באמצעות ההצבעה הישירה באסיפה הכללית של האגודה השיתופית ובאמצעות ועדת הביקורת שנבחרה על-ידה. כל אלה אינם קיימים לגבי הוועדים שאינם ועדי אגודות, וגם לא הוקמו עבורם מנגנונים חלופיים. למועצה האזורית אין חובת פיקוח על הוועדים,² וגם לתושבים אין מנגנוני בקרה המקבילים למוסדות האגודה השיתופית. על רקע זה ניתן להבין את ריבוי התלונות והבקשות להתערבות המופנות, הן על-ידי הרשויות והן על-ידי התושבים, אל דרגים גבוהים יותר - משרד הפנים ובתי המשפט.

בתנאים אלה נדרשים שני הרבדים השלטוניים להתמודד בכוחות עצמם עם נושאים שונים העולים אל פני השטח ולחפש להם פתרונות מעשיים. כתוצאה מכך מתרחש במרחב הכפרי תהליך של הסתגלות הדדית, בו נקבעים ומתמסדים, בדרך של "ניסוי וטעייה" ומיקוח, דפוסים שונים של הסדרי עבודה וחלוקת תפקידים. דפוסים אלה משתנים ממקום למקום ומזמן לזמן בהתאם לנסיבות, לצרכים וליחסי הכוחות בין המועצה לבין יישוביה. בין היתר הם משקפים גם את האיזון שהושג בין שתי התפיסות הקטביות - הריכוזית והביזורית - לגבי מקומו של היישוב היחיד במערכת השלטונית, ולגבי תפקידה של המועצה האזורית כגוף בעל ראייה כוללת לאזור כולו.

² אמנם בשנת 1993 הוציא רואה החשבון לעירויות במשרד הפנים חוזר לראשי המועצות האזוריות בדבר חובתן "להבטיח שפעולות הוועדים המקומיים ינוהלו בהתאם להוראות החוק ולפי סדרי מינהל תקינים" (בלק, 1993), אולם כפי שמעיד דו"ח הביקורת משנת 1998 (משרד הפנים, 1998) הדברים לא התממשו בשטח.

התפיסה הריכוזית רואה במועצה האזורית את הגוף השלטוני המוביל ואת הוועדים המקומיים כגופי עזר. על-פי תפיסה זו המועצה היא מקור הסמכות השלטונית וקביעת המדיניות, ועליה האחריות למתן השירותים לכל התושבים. גם השליטה על המשאבים, גיוסם והקצאתם צריכה להיות בידי המועצה, ולה גם הזכות להחליט אם לאפשר לוועדי היישובים לגייס משאבים בכוחות עצמם או להעמיד לרשותם משאבים לביצוע עצמי, בהתאם לתקציב מוסכם ומאושר מראש. במסגרת מילוי תפקידה כרשות מקומית המועצה אמורה לנהוג כלפי תושביה ויישוביה לפי אמות מידה שוויוניות, אבל גם לקדם קבוצות חלשות, למתן קונפליקטים בין אוכלוסיות שונות, לפתור בעיות אזוריות ולפעול לפיתוח האזור כולו. תפיסה זו שמה את הדגש על ההיבט התפקודי של הרשות המקומית, כאשר המטרה העיקרית היא לספק לתושבים שירותים יעילים ברמה שאינה נופלת מן המקובל בחברה הסובבת או עולה עליה.

התומכים בתפיסה הריכוזית בצורתה הקיצונית שואפים להפוך את המועצה האזורית למערכת חד-רבדית, מעין עירייה שבתוכה יתפקדו היישובים כמו שכונות עירוניות ולוועד היישוב לא יהיו סמכויות סטטוטוריות. על-פי גישה זו הוועד לא יוכל להטיל מסים והוא לא ימש כגוף של ממשל עצמי קהילתי. תפקידו המרכזי יהיה לייצג את האינטרסים של התושבים כלפי המועצה, אם כי הוא יוכל לעסוק בנושאים קהילתיים לפי רצון התושבים. במסגרת התפיסה הריכוזית ישנה נכונות לספק לתושבים נתיב להבעת דעותיהם ורצונותיהם לגבי יעדי הפיתוח והניהול של היישוב, באמצעות מנגנונים לשיתוף הציבור כמו אסיפת תושבים, אך ללא סמכויות החלטה.

התפיסה הביזורית רואה בוועד היישוב, קודם לכול, גוף של ממשל עצמי, האחראי לרווחת התושבים החיים בתחום שיפוטו. לשם כך צריכה להיות לו סמכות להטיל מסים ותשלומים אחרים על התושבים כדי לממן את פעילותו. התומכים בתפיסה זו סבורים כי בתחומים מסוימים הוועד המקומי, "היושב בתוך עמו", יכול להיות גם יעיל יותר מן המועצה המרוחקת. כמו כן הוא יכול, אם התושבים רוצים בכך, לספק להם שירותים נוספים מעבר לסל הניתן על-ידי המועצה לכל יישוביה. לפי התפיסה הביזורית תפקידה של המועצה הוא לשמש כמערכת תמך, והיא אמורה להתרכז בעיקר בנושאים אזוריים ובפעולות הדורשות רמה מקצועית גבוהה, לסייע במיתון פערים בין היישובים ולפקח על עבודת הוועדים. תפיסה זו תואמת את הגישה המתפתחת באירופה, לפיה ראוי לאפשר לכל יישוב למצות את יכולתו לניהול עצמי, כאשר על המסגרות השלטוניות ברמות הגבוהות יותר מוטלת החובה לסייע לו בהנחיה, במשאבים ובפיקוח.

בפועל רוב היישובים נעים בין שתי תפיסות אלה, עובדה המעידה על יחסי הכוחות ועל המציאות המורכבת בשטח, אבל גם מעלה את השאלה האם ההסדרים הצומחים מלמטה יכולים לתת מענה הולם לבעיות הנובעות מן המצב החוקי הלא מוגדר, גם אם לא תבוצענה התאמות כלשהן בתשתית החוקית? אין ספק שיש יתרון מסוים במצב הקיים, משום שהוא

נותן למועצות וליישובים מרחב תמרון וגמישות כדי להתאים את יחסי הגומלין והסדרי העבודה ביניהם לצרכים של אוכלוסיות שונות החיות בתוכם ולמשאבים העומדים לרשותם, וגם לשנות אותם מזמן לזמן כאשר הנסיבות משתנות. המציאות מראה כי רבים מן ההסדרים המתגבשים אכן נותנים מענה סביר לצורכי התושבים. יחד עם זאת, מאחר שההסדרים מבוססים על הסכמה מרצון ואינם מעוגנים במסגרות פורמליות, הם עלולים לקרוס אם אחד הצדדים אינו עומד בתנאי ההסכם. מסיבה זו מוטלת על השלטון המרכזי החובה "להסיר מכשול בפני עיוור", וליצור מסגרות משפטיות שתספקנה בסיס מחייב לכל הסדר של חלוקת תפקידים העשוי להתגבש בין המועצות האזוריות ליישוביהן.

האם מסגרות אלה חייבות להיות אחידות לגבי כל המועצות והיישובים? לאור הממצאים שהובאו בחיבור זה, התשובה ככל הנראה שלילית. המציאות בשטח היא מורכבת ומגוונת ביותר. קרוב לאלף יישובים נכללים בתחומי השיפוט של המועצות האזוריות, בהם יישובים קטנים וגדולים, בעלי רמות שונות של חוסן כלכלי וארגוני וקבוצות אוכלוסייה הנבדלות זו מזו במעמדן החברתי-כלכלי ובמאפייניהן התרבותיים, ועל כן גם בדרישות שלהן בתחום השירותים המוניציפליים. ישנם יישובים בעלי מסורת ארוכה של ניהול עצמי שהם אינם מוכנים לוותר עליה, והם גם מוכיחים את יכולתם בפועל, ולעומתם יש גם יישובים שאיבדו מסיבה זו או אחרת את יכולתם לנהל את עצמם והם זקוקים לסיוע מן המועצה האזורית.

גם בין המועצות אין אחידות. מספר היישובים במועצה נע מ-3 ועד יותר מ-50; שטחי השיפוט נעים מ-5,000 ועד יותר מ-4 מיליון דונם; ישנן מועצות הומוגניות, בהן צורת יישוב אחת היא דומיננטית, וישנן מועצות הטרוגניות המכילות מגוון של צורות יישוב; אפיון המועצות לפי מעמדן החברתי-כלכלי מצביע על טווח רחב מאד; ומעבר לכל אלה יש בקרב ראשי המועצות, וגם בקרב התושבים, תפיסות שונות, ואפילו מנוגדות, לגבי תפקידה של המועצה כרשות מקומית מול יישוביה, ולגבי מהות התפקידים והמשימות שראוי להשאירם בידי המועצה האזורית בלבד, או לחלופין בידי הוועדים המקומיים. מציאות כזאת מחייבת מרווח מסוים של גמישות בחלוקת הסמכויות, התפקידים והמשאבים בין המועצה לבין היישובים המשתייכים אליה בכל הקשור לניהולו של היישוב היחיד.

לנושא זה התייחסה גם ועדת אמרני, שהתמנתה על-ידי מנכ"ל משרד הפנים כדי לבדוק את מעמדו ואת סמכויותיו של הוועד המקומי (משרד הפנים, 2000). מסקנות הוועדה לא הותירו מקום לספק כי המצב החוקי הקיים אינו רצוי ויש צורך להתאים אותו למציאות החדשה שנוצרה בשטח, אם כי לא הייתה תמימות דעים מוחלטת לגבי אופן ההתאמה. ככלל סברה הוועדה כי יש צורך לחזק את מעמדה של המועצה האזורית, מאחר שהיא הנושאת בעיקר הנטל של הפעילות המוניציפלית. יחד עם זאת היא דחתה את ההצעות לבטל את מעמדו הסטטוטורי של הוועד המקומי, וזאת מתוך הכרה בחשיבותו כגוף דמוקרטי נבחר, המאפשר לכל קהילה לנהל את ענייניה בעצמה. המלצתה העיקרית של הוועדה קראה לצמצם את כפל הסמכויות בין המועצה לבין הוועדים המקומיים, ולקבוע

כי חלק מן הסמכויות תהיינה בלעדיות למועצה. במקביל, לאור טיעונים שהועלו בפניה בעיקר על-ידי ועדי יישובים גדולים ויישובים בעלי יכולת ארגונית וכלכלית גבוהה, המליצה הוועדה לאפשר למועצה בנסיבות מסוימות להאציל מסמכויותיה לוועדים מקומיים, לפי שיקול דעתה.

משמעותן של המלצות אלה היא שיש צורך ליצור מסגרת מסדירה ומגבילה, אבל לא בהכרח כובלת, שבתוכה יינתן למועצות האזוריות וליישובים מרווח תמרון להתאים את ההסדרים ביניהם לנסיבות המיוחדות לכל מועצה ולכל יישוב. בה בעת המליצה הוועדה לקבוע נוהלי עבודה ברורים עבור הוועדים המקומיים, וליצור בחוק מנגנונים מסודרים ומחייבים של פיקוח ובקרה מצד המועצה על פעילות הוועדים, וזאת כדי למנוע מצבים של שרירות לב, עקיפת החוק ועבירה על החוק.

העובדה שהמלצותיה של ועדת אמרני, שהוגשו באוגוסט 2000, עדיין לא יושמו, נכון למועד סיום חיבור זה (אפריל 2002), מרמזת בין היתר על הקושי לגשר בין התפיסות השונות לגבי הדגם הארגוני הרצוי לשלטון המקומי הכפרי, ואולי גם על החשש מפני "קביעת מסמרות" כאשר המרחב הכפרי עדיין נתון בעיצומם של תהליכי שינוי, ולא ברור לאיזה כיוון ייטו יחסי הכוחות בין שני הרבדים בעתיד הנראה לעין. העיכוב ביישומן של המלצות אלה אולי אינו קריטי לגבי מועצות ויישובים שהצליחו להגיע להסדרים מוסכמים ולגבש נוהלי עבודה תקינים, מה שאין כן לגבי אלה שרואים עצמם נפגעים מהסדרים שאינם יעילים או אינם הוגנים. אי-שביעות רצון מהמצב הקיים עתידה להביא אותם, במוקדם או במאוחר, לבתי המשפט ולפתרונות שאינם בהכרח הרצויים ביותר עבור המרחב הכפרי.

מקורות

- Barlow, I.M. (1991). **Metropolitan government**. London and New York: Routledge.
- Bucek, Jan and Brian Smith (2000). "New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the 'third sector'", **Environment and Planning C: Government and Policy** 18:3-16.
- Dente, Bruno and Francesco Kjellberg (1988). *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Furuseh, Owen (1998). "Service provision and social deprivation," in: **The Geography of Rural Change**, edited by Brian Ilbery, pp. 233-256. Harlow: Longman.
- King, David N. and Yue Ma (2000a). "Local authority provision versus club provision," **Environment and Planning C: Government and Policy** 18:207-223.
- King, David N. and Yue Ma (2000b). "Local authority size in theory and practice," **Environment and Planning C: Government and Policy** 18:255-270.
- Lonsdale, R. and G. Enyedi (1984). **Rural Public Services: International Comparisons**. Boulder: Westview.
- Martins, M.R. (1995). "Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective", **Environment and Planning C: Government and Policy** 13:441-458
- McDermott, Philip and Vicky Forgie (1999). "Trends in Local Government: Efficiency, Functions and Democracy". **Political Science** 50(2): 247-265.

Norton, Alan (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edward Elgar.

Phillips, David and Allan Williams (1984). **Rural Britain – a Social Geography**. Oxford: Blackwell.

Reid, Mark (1999). "The Central-Local Government Relationship: The Need for a Framework?", **Political Science** 50(2):165-181.

Robinson, Guy M. (1990). **Conflict and Change in the Countryside**. London: Belhaven Press.

Stoker, Jerry (1996). "Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy", in: **Rethinking Local Democracy**, edited by Desmond King and Gerry Stoker, pp. 1-27. Houndmills: Macmillan in association with the E.S.R.C. local programme.

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

Yalan, E. (1975). *The Design of Agricultural Settlements*. Haifa: Michlol.

אוטולנגי, סמדר (1985). "ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית", **מחקרי משפט** ד : 38-22. הוצאת אוניברסיטת בר-אילן.

אוטולנגי, סמדר (1998). "החלטות המינהל – תחילת סופה של ההתיישבות החקלאית?", **עיוני משפט** כא(3): 581-612. הוצאת רמות (אוניברסיטת תל-אביב).

אוטולנגי, סמדר ורחל וילקנסקי (1992). "המועצה האזורית: מבנה השלטון המקומי במגזר הכפרי", **עיר ואזור** 22 : 6-19.

אפלבוים, לביאה (1992). **מגמות וחיזושים בפיתוח הכפר בארצות המערב (סקר ספרות)**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח (סדרת ניירות עבודה מס' 29).

אפלבוים, לביאה (1999). **יחסי הגומלין בין הוועד המקומי וועד האגודה השיתופית במושבי היבטים פוליטיים ומינהליים**. רחובות: משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות היהודית לארץ ישראל, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר.

אפלבוים, לביאה (2002). "יחסי הגומלין בין האגודה השיתופית והוועד המקומי ביישוב השיתופי לאחר הרחבה", **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ט"ז** (בדפוס).

אפלבוים, לביאה ותורה בנין (1991). המועצות האזוריות כסוכני פיתוח: מעורבותן של המועצות האזוריות בתחומי פעילות לא-מוניציפאליים. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח (דו"ח מחקר).

אפלבוים, לביאה ותורה בנין (1992). "דפוסי המעורבות של המועצות האזוריות בפיתוח כלכלי לאור מאפייניהן החברתיים-כלכליים", **עיר ואזור** 22 : 20-32.

אפלבוים, לביאה וחוליה מרגוליס (1979). **מושב העובדים במבחן הזמן: דפוסי שינוי בארגון**. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי (26).

אפלבוים, לביאה ודוד ניומן (1989). **בין כפר לפרבר: צורות יישוב חדשות בישראל**. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית (פרסומים בבעיות פיתוח אזורי 44) ומוסד ביאליק.

אפלבוים, לביאה ודויד ניומן (1997). **התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות.

אפלבוים, לביאה ודוד ניומן, בהשתתפות פלה קידר (1991). **יישובי היוזמה הפרטית – התפתחותם ומקומם במערכת השלטון המקומי**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח (דו"ח מחקר).

אפלבוים, לביאה ועמליה רימלט (1995). **שילוב תושבים קהילתיים ביישובים שיתופיים – קליטה בתנאי אי-ודאות**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

בן-אליא, נחום ושי כנעני (1996). **אוטונומיה מקומית "ללא-עלות" – סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בלק, י. (1993). **פיקוח ע"י המועצה האזורית על הועדים המקומיים** (חוזר אל ראשי המועצות האזוריות מיום 18.3.1993). ירושלים: משרד הפנים, המינהל לתכנון תקצוב ופתוח.

בן-דוד, איתמר, עורך (1999). **סקר מימוש הרחבות היישובים הכפריים**. משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות היהודית לארץ ישראל, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, ועדת הפרוגרמות.

- בג"צ 753/87, ישראל בורשטיין ואחרים נגד שר הפנים ושדה יעקב, פ"ד מב(4) : 462.
- ברית פיקוח לקואופרציה החקלאית העובדת בע"מ (1998). **הוועד המקומי**. תל-אביב.
- גל, שרון (2001). "העירוניים בגליל יוכלו ללמוד עם בני הקיבוצים", **הארץ**, 20.4.2001, עמ' א6.
- דרורי, דוד (1998). "עירייה או מטריה", **הדף הירוק**, 23.4.1998.
- הכטר, ע. (1972). **ההתפתחות ההיסטורית של המועצות האזוריות ומרכיביה הפוליטיים**. (עבודה שהוגשה לד"ר שבח וייס, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה).
- הלפרין, חיים (תש"ד). **התחיקה החקלאית בארץ-ישראל**. תל-אביב: ספרית השדה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001). **רשימת היישובים אוכלוסייתם וסמליהם** 31.12.2000. ירושלים (פרסום טכני מס' 72).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1999). **הרשויות המקומיות בישראל 1997 – נתונים כספיים**. ירושלים (פרסום מס' 1126).
- המועצה האזורית דרום השרון (2000). **דו"ח מפורט לשנת הכספים 1999**.
- [ועדת סוארי] (1993). המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות. מוגש לשר הפנים הרב אריה דרעי.
- [ועדת ריקרדון] (1995). **סיכום דיון בנושא ועדים מקומיים במושבים וביישובים קהילתיים** מיום 13.3.1995. (מסמך פנימי, נרשם על-ידי בנימין כהן, יו"ר מרכז המועצות האזוריות).
- חוף כרמל – ידיעון המועצה האזורית מס' 102**. ספטמבר 2001.
- חוק המועצות האזוריות [בחירת ראש המועצה]**, התשמ"ח – 1988, ס"ח תשמ"ח: 213; תשנ"ה: 122. (נכלל גם בפרסום: **דיני מועצות אזוריות**, בעריכת צבי פרייזלר ושמואל הבלין. ירושלים: כתובים (מתעדכן מדי שנה)).
- חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב)**, התשנ"ג – 1992. ס"ח תשנ"ג: 10, 46. (נכלל גם בפרסום: **דיני מועצות אזוריות**, בעריכת צבי פרייזלר ושמואל הבלין. ירושלים: כתובים (מתעדכן מדי שנה)).

חוק לימוד חובה, תשי"ט – 1949.

חסון, שלמה (תשנ"ד). "התפתחות המינהלות בערי ישראל", מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל י"ד: 206 – 224.

חסון, שלמה (1996). הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל בערי ישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

לבנה, נרי (2001). "זה מתחיל במזוזות", הארץ, 30.3.01, מוסף, עמ' 26–32.

מועצה אזורית גזר (2000). סל שירותים 2000 – חובה ורשות.

מועצה אזורית מטה יהודה (2000). סל השירותים - תקציב 2000.

משרד המשפטים (1983). דין וחשבון של הועדה לבדיקת זכות הבחירה במועצות אזוריות [ועדת ברסלע].

משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות (1998). דו"ח ביקורת מיוחד במועצות האזוריות. ירושלים.

משרד הפנים (2000). דו"ח הוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית. ירושלים [ועדת אמרני].

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

ניומן, דוד ואביגדור אורגד, עורכים (1991). המועצות האזוריות בישראל. הוצאת ארגון המועצות האזוריות בישראל.

ניומן, דוד ולביאה אפלבוים (1992). "יישובי היוזמה הפרטית ב"תפר" המוניציפאלי: בין המועצה האזורית למועצה המקומית", עיר ואזור 22: 52-71.

פקודת האגודות השיתופיות, 1933 ותקנותיה (שנים שונות).

פקודת המועצות המקומיות, 1941. (נוסח חדש של הפקודה נכלל בפרסום: דיני מועצות אזוריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר ושמואל הבלין. ירושלים: כתובים (מתעדכן מדי שנה)).

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח - 1958 (נכלל גם בפרסום: דיני מועצות אזוריות, בעריכת צבי ה. פרייזלר ושמואל הבלין. ירושלים: כתובים (מתעדכן מדי שנה)).

קידר-קישצ'אן פלה (1991). **גורמי מיקום של בתי-ספר יסודיים במרחב הכפרי בישראל**. אוניברסיטת תל-אביב, המחלקה לגיאוגרפיה (עבודת גמר לתואר מוסמך בהדרכת ד"ר מיכאל רומן).

רזין, ערן (1994). **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן (1998). **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן (1999). **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למקרח מדיניות.

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

שוורץ, משה, לביאה אפלבוים, פלה קידר ותורה בנין (1994). **המועצות האזוריות בעידן של תמורות - האתגר של תכנון הפיתוח**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

שוורץ, משה, ניל שרמן, דניאלה הלר, אברהם אייל, גבריאל בכר ופלה קידר (1989). **שלוש מועצות אזוריות - חינוך ושירותים מקומיים**. רחובות: המרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית.

שורש, שמואל (1966). "מושב העובדים - מבפנים", בתוך: **המושב בחוק האיגוד השיתופי**, עמ' 42-54. תל-אביב: תנועת מושבי העובדים בישראל.

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

שפט, אברהם י' (1992ב). "המהפכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות - סקירה משפטית, בתוך: **השלטון המקומי - הבטים משפטיים, עבר-הווה-עתיד**, עמ' 69-77. (פורסם גם בעיר ואזור 22: 90-96).

שפירא, אבנר (1998). "מוסד 'עמקים' ישמור על עצמאות", **הקיבוץ**, 2.4.1998.

תנחום, אליהו (1984). **פעולתן של רשויות חינוך מקומיות בתחומי מועצות אזוריות בשנות השמונים עפ"י חוק לימוד חובה תש"ט - 1949**. אוניברסיטת חיפה, בית-הספר לחינוך (עבודת גמר לתואר מוסמך בהדרכת ד"ר מרדכי פרי וד"ר משה פאפו).

מקורות בעל-פה:

- דיוני ועדת אמרני, אוקטובר 1999 – יולי 2000.
- איצקוביץ, נחום, ראש המועצה האזורית עמק חפר, דצמבר 1997; אפריל 1998; דצמבר 1999.
- גבעתי, ציון, המועצה האזורית עזתה, פברואר, 1998.
- גולדשטיין, שאול, ראש המועצה האזורית גוש עציון, יולי 1999; מאי 2000.
- גור-ארי, מנחם, מנכ"ל המועצה האזורית מטה בנימין, מאי 1999; מאי 2000.
- גורפינקל, בני, ראש המועצה האזורית הגליל התחתון, ינואר 2000.
- דלגין, מוטי, ראש המועצה האזורית דרום השרון, אפריל 1997, ינואר 1998.
- ויזל, מאיר, ראש המועצה האזורית מטה יהודה, יוני 1999, ינואר 2000.
- ולרשטיין, פנחס, ראש המועצה האזורית מטה בנימין, ספטמבר 1999.
- טושינסקי, ליאורה, מנכ"ל המועצה האזורית שומרון, מאי 2000.
- טריינין, רני, ראש המועצה האזורית יואב, דצמבר 1999.
- יוחנן, יצחק, מנהל מחלקת החינוך, המועצה האזורית גזר, מאי 1998.
- ישועה, יצחק, ראש המועצה האזורית לב השרון, אוקטובר, 1999; ינואר 2000; מאי 2000.
- כהן, יעקב, מנהל המחלקה המוניציפלית, עמק חפר, דצמבר 1997.
- ליברמן, בנצי, ראש המועצה האזורית שומרון, פברואר 2000.
- עטר, דני, ראש המועצה האזורית גלבוע, פברואר 1998.
- עין דר, דוד, מ"מ ראש המועצה האזורית עמק חפר, דצמבר, 1997.
- קוסקס, נתן, גזבר המועצה האזורית מנשה, מאי 2001.
- רוזנקיאר, אברהם, מנהל מחלקת החינוך, המועצה האזורית מטה אשר, דצמבר, 1998.
- שדה, אילן, ראש המועצה האזורית מנשה ויו"ר ועדת החינוך של מרכז המועצות האזוריות, ינואר 1998; מאי 2001.
- שיש, יוסי, מזכיר המועצה האזורית יואב, יולי 1997.
- שמחוני, אריה, ראש המועצה האזורית חוף הכרמל, אוגוסט 1997.

* (התארים נכונים למועד הראיון).