

# השלטון המקומי הכפרי בישראל

## ביבליוגרפיה מוערת<sup>1</sup>

מאת: ד"ר לביאה אפלבוים

### פתח דבר

הבעייתיות של השלטון המקומי הכפרי בישראל איננה ניתנת להפרדה משאלת המהות והזהות של הכפר הישראלי במאה ה-21. השאלה היא האם התהליכים העוברים על הכפר הישראלי בשני העשורים האחרונים עדיין מאפשרים לזהות את הכפר כמערכת בעלת מאפיינים ייחודיים ושונים מאלה של העיר, או שההבדלים בין שני המגזרים היטשטשו עד כדי כך שאין עוד הצדקה להפרדה ביניהם? מכאן נגזרת גם ההתייחסות לשלטון המקומי הכפרי ולהמשך קיומו כמערכת שלטונית נפרדת מזו של המגזר העירוני. שאלות אלה ואחרות נדונות במקורות שונים העוסקים במועצות האזוריות, תפקידן ותפקודן, וביחסים הגומלין שלהן עם היישובים שבתוכן מצד אחד ועם רשויות עירוניות סמוכות מצד שני. רשימת המקורות שלהלן מתייחסת בעיקר לשני העשורים האחרונים, בהם השתנה מעמדן של המועצות האזוריות מגופים שוליים הנתונים למעשה לשליטתם של ועדי היישובים לרשויות האחראיות לניהול ולפיתוח של המרחב הכפרי.

מן המקורות, וגם ממעקב אחרי ההתפתחות בשטח, ניתן לראות כי במהלך שנים אלה התרחש תהליך זוחל של "נורמליזציה" מוניציפאלית והחלת כללי הפעולה הנהוגים בשלטון המקומי העירוני על המועצות האזוריות, ובהם נוהלי הבחירה, הסמכויות והמיסוי. לעומת זאת ההפרדה המבנית בין שני המגזרים נותרה בעינה, אם כי גם כאן אפשר לטעון לחדירה של יסודות "עירוניים" לתוך תחומי השיפוט של המועצות האזוריות – יישובים קהילתיים בעלי אופי עירוני למחצה, שכונות קהילתיות שהוקמו במסגרת הרחבת מושבים וקיבוצים ולאחרונה סיפוח מועצות מקומיות קטנות. אף על פי כן, ואולי דווקא בשל כך, הפכו המועצות האזוריות בעשור האחרון לגופים המובילים את המאבק למען שמירת ייחודו של המרחב הכפרי, הן בשיח הציבורי והן בעשייה השוטפת, גם אם תפיסת הייחודיות שהן מייצגות מקבלת היום ביטויים שונים מאלה שהיו מקובלים בעבר. מול מגמה זו עומדים היום בעלי עניין מסוגים שונים – ציבוריים ופרטיים, תומכי פיתוח ותומכי שימור. אלה טוענים כי במציאות החדשה ההבחנה בין עיר וכפר היא מלאכותית, וכי מרבית היישובים המוגדרים ככפריים אינם אלא פרברים של הערים הסמוכות והמרחב הכפרי אינו אלא שטח פתוח או ריאה ירוקה, שתפקידו לשמש כ"גן השעשועים" של האוכלוסייה העירונית. על רקע זה קשה היום להעריך לאיזה כיוון תיטה הכף ומה תהיה דמותו של המרחב הכפרי העתידי בישראל, ועל כן גם לא ניתן להצביע בבירור על כיווני ההתפתחות של השלטון המקומי הכפרי.

<sup>1</sup> יש לשער כי הרשימה אינה ממצה את כל החומר הקיים, וכי ישנם עוד מסמכים ופרסומים שלא הגיעו לידיעתי. יחד עם זאת היא משקפת את הבעיות המרכזיות הקשורות בשלטון המקומי הכפרי, הנדונות בסיכומי של מסמך זה.

## רשימת המקורות

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

המאמר עוסק בבעיית זכות הבחירה של תושבי יישובים כפריים שאינם חברים באגודה השיתופית ועל כן אינם יכולים לבחור ולהיבחר לוועד המקומי הפועל בזהות ועדים, ומנתח את פסיקת בתי המשפט השונים בהקשר זה לאורך השנים ואת המלצותיה של ועדת ברסלע (להלן). המחברת מציעה כפתרון מתן ייצוג יחסי לנציגי התושבים אשר יצטרפו לוועד האגודה כאשר זה יעסוק בנושאים מוניציפאליים (נציגות או "ועד משולב"), כאשר הנחתה הייתה שמספרם של אלה ביישוב הוא קטן. [הצעה זו שולבה בשנת 1990 בתיקון לסעיף 91 בצו המועצות האזוריות].

אוטולנגי, סמדר ווילקנסקי, רחל (1985). *בעיות משפטיות וארגוניות במבנה המועצה האזורית*. תל-אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, נייר דיון 85-9.

המסמך מתאר את התפתחותו ההיסטורית של השלטון המקומי הכפרי בישראל ומצביע על מספר בעיות מרכזיות הנובעות מן המבנה הייחודי הדו-רבדי של המועצות האזוריות. בעיה אחת היא היעדר ייצוג פוליטי של תושבים שאינם חברים באגודות השיתופיות של היישובים ואינם זכאים לבחור ולהיבחר למועצה האזורית. [בעיה זו נפתרה בעקבות ועדת ברסלע, להלן]. בעיה שנייה היא היעדר הגדרה ברורה של חלוקת התפקידים בין המועצה האזורית לבין הוועד המקומי, הפוגע ביעילות המערכת וגורם לחילוקי דעות בין שני הרבדים [בעיה זו עמדה במוקד הדיונים של ועדת אמרני, להלן ועדיין לא הוסדרה]. בעייה שלישית קשורה בתיחום המועצה האזורית, כאשר הנטייה להמוגניות יישובית מושכת לכיוון של מועצות קטנות ואילו הצורך בהתייעלות מושך לכיוון של מועצות יותר גדולות. הקושי נובע בין השאר מכך שאין כלים המאפשרים לקבוע את הגודל הרצוי למועצה אזורית, הן המינימלי והן המקסימלי. בהקשר זה המליצו המחברות לעקוב אחרי תוצאות המיזוגים שנעשו בכמה מועצות אזוריות בשנים שקדמו למחקר.

אוטולנגי, סמדר ווילקנסקי, רחל (1992). "המועצה האזורית: מבנה השלטון המקומי במרחב הכפרי". *עיר ואזור* 22: 6-19.

המאמר מתאר את מבנה המועצה האזורית ואת חלוקת הסמכויות בין שני הרבדים – המועצה והוועד המקומי, בהיבט המשפטי ובהיבט המעשי. כמו כן נבחנים ההבדלים בתפקודן של מועצות שונות, לאור ההבדלים בגודלן, בהרכב היישובים שלהן ובפריסתן המרחבית. המאמר מעלה שורה של בעיות הנובעות מן המבנה הדו-רבדי של המועצה האזורית ובהן החלוקה הלא-ברורה של הסמכויות בין שני הרבדים, הקושי של מועצות קטנות לספק שירותים בעלי סף כניסה גבוה או בעלי השפעות חיצוניות, והיעדר כלים לקביעת הגודל הרצוי למועצה אזורית. המאמר מדגיש את הצורך בפיתוח מסגרות לשיתוף פעולה כאמצעי להתגבר על החסרונות של מועצות קטנות.

אפלבוים, לביאה (2002א). *יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי – הסתגלות הדדית בסביבה משתנה. ירושלים*. מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות.

המחקר בוחן את השפעתן של התמורות שהתרחשו במגזר הכפרי בעיקר מאמצע שנות השמונים, על יחסי הגומלין בין המועצה האזורית לבין יישוביה ותושביה, הן במישור העקרוני והן במישור המעשי. התופעה המרכזית הנראית בשטח היא המעבר מניהול שיתופי ברמת היישוב היחיד למערכת שלטונית סטטוטורית ברמת האזור והתחזקותה של המועצה האזורית כגוף האחראי לניהול ולפיתוח האזור שבתחום שיפוטה. התהליך איננו תוצר של תכנון מוסדר אלא של החלטות ופעולות אד-הוק של השלטון המרכזי, בתי המשפט, המועצות והיישובים. כתוצאה מכך אין תשתית חוקית ברורה המסדירה את פעילותו של השלטון המקומי הכפרי על שני רבדיו ולא ניתנו לו כלים מספיקים למימוש סמכויותיו. המועצות והיישובים נאלצים להתמודד בכוחות עצמם עם המצב הבלתי-ברור והם מפתחים בדרך של ניסוי וטעייה הסדרי עבודה המשתנים ממקום למקום ומזמן לזמן. המסקנה העיקרית היא שיש צורך ליצור מסגרת חוקית ברורה שתסדיר את פעילותם של המועצות ושל היישובים, אבל לאור המציאות המגוונת ראוי להשאיר מרווח מסוים של גמישות, שיאפשר למועצות וליישובים להתאים את הסדרי העבודה שלהם לנסיבות המיוחדות להם.

אפלבוים, לביאה (2002ב). "יחסי הגומלין בין האגודה השיתופית והוועד המקומי ביישוב השיתופי לאחר הרחבה". **מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל** ט'73-96. ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים והחברה לחקירת ארץ ישראל ועתיקותיה.

המאמר דן בבעייתיות המבנית והאופרטיבית הנובעת מקיומן של שתי מערכות ניהוליות – ועד מקומי ואגודה שיתופית, ביישובים שעברו הרחבה, ובוחרן כיצד הן מתמודדות עם הבעיות המתעוררות כאשר התשתית המשפטית העומדת לרשותן לוקה בחסר. האם נוצרים מנגנוני תיאום בלתי-פורמליים או לחלופין מתפתחים מאבקי כוח הפוגעים בתפקודו של היישוב? מובאים ממצאי סקר שבחן את תהליכי ההסתגלות של היישובים ואיתר מוקדי מחלוקת ונסיונות לפתור אותן, ונבחנו חלופות של מבנה ארגוני – מוניציפלי מתאים ליישוב שיתופי מורחב, ובהן ועד מקומי סטטוטורי, אגודה קהילתית, ביטול הוועד המקומי ושיוך התושבים ל"תחום עודף". בסיכום מוצע לגבש הוראות חוק או נוהלים מחייבים שיסדירו את היחסים בין שני הגופים, העתידים ככל הנראה להתקיים זה בצד זה לאורך זמן.

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

המאמר עוסק בשאלה האם יש קשר בין המאפיינים החברתיים-כלכליים של המועצות האזוריות לבין דפוסי הפעילות שלהן בתחום הפיתוח הכלכלי. נמצא כי המועצות עתירות המשאבים הכספיים והאנושיים נוטות יותר ליזום פעולות לחיזוק הבסיס הכלכלי שלהן. ההבדלים בין המועצות בהקשר זה נובעים מן השוני בהרכב היישובי שלהן וכן בגדלן ובמיקומן. בעיקר בלטה היזמות לפיתוח אזורי מועצות קיבוציות לעומת מועצות של מושבי עולים שנאלצו להתמקד בשימור ובשיפור המצב הקיים. המחברות מציעות להפעיל מדיניות דיפרנציאלית שתתן עדיפות לקידום של מועצות חלשות עד לשלב בו הן תוכלנה ליטול על עצמן את משימת פיתוח האזור שבשליטתן.

אפלבוים, לביאה וניומן, דוד (1997). **התמורות במרחב הכפרי והשפעתן על השלטון המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המחקר בוחן את מבנה השלטון המקומי הכפרי ואת תפקודו לאור התמורות שחלו בהתיישבות הכפרית בשני העשורים האחרונים של המאה ה-20, מצביע על הבעיות והאתגרים שנוצרו בעקבות תמורות אלה ומציע כיוונים אפשריים להתאמת המבנה והתפקוד של השלטון המקומי הכפרי למציאות המשתנה. מציאות זו מעוררת דיון בשאלת דמותו ומקומו של המרחב הכפרי במערך היישובי בישראל, המתמקד בארבע סוגיות אופרטיביות: היעילות במתן שירותים, ההוגנות בהקצאת משאבים, מאזן הכוחות הפוליטי ומעמדם של היישובים הקטנים במערכת האזורית. המחברים מצביעים על שתי דרכים להתמודדות עם הצורך בשינוי דפוסי השלטון המקומי הכפרי – עיצוב מחדש של המפה המוניציפלית באמצעות איחוד רשויות, או שינוי המבנה התפקודי של השלטון המקומי הכפרי, למשל באמצעות הוספת נדבך ביניים שלטוני (מעין נפה) או פיתוח דפוסי שיתוף פעולה מרצון. בסיכום צוין כי מדינת ישראל לא גיבשה מדיניות חלופית ברורה לגבי עתידו של המרחב הכפרי וגורמת בכך לאי-בהירות המגבילה את יכולת התמרון של המועצות האזוריות.

אפלבוים, לביאה וניומן, דוד בהשתתפות פלה קידר (1991). **יישובי היוזמה הפרטית – התפתחותם ומקומם במערכת השלטון המקומי**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

החל באמצע שנות השבעים של המאה ה-20 הסתמנה בארץ תופעה חדשה של הקמת יישובים שבגלל ממדיהם הוגדרו ככפריים אבל הגופים שהקימו אותם היו תאגידיים פרטיים ולא המערכות התומכות ההיסטוריות של המגזר הכפרי. משום כך לא היה ברור לפי אילו כללים יש לסייע ליישובים אלה ולאן לשייך אותם מבחינה מוניציפלית. המחקר מנתח את מכלול הבעיות הקשורות בתהליכי ההקמה והפיתוח של 15 יישובים שהוקמו ביוזמה פרטית ובמעמד המוניציפלי, ובסיכום מציע מספר המלצות שנועדו להסדיר את הקמתם ואת התפתחותם של יישובים מסוג זה. בין השאר הוצע כי מעמדו המוניציפלי של היישוב ייקבע בהתאם לכושר הנשיאה העצמי שלו, הקשור בגדלו, ברמה החברתית-כלכלית של תושביו ובמיקומו בהקשר האזורי. בהנחה שלפחות בשלב הראשון ישוּכו יישובים מסוג זה למועצה אזורית, תידרשנה המועצות להיערך בצורה אחרת למתן שירותים לאוכלוסייה שהיא עירונית באופיה וליישובים שהם גדולים יחסית בהשוואה ליישובים השיתופיים. בין היתר יהיה גם צורך להסדיר

בחקיקה את חלוקת הסמכויות בין המועצה לבין הוועד המקומי. חלופות אחרות הטענות בדיקה הן מתן עצמאות מוניציפלית ליישובים במסגרת של מועצה מקומית או סיפוח כשכונה לעיר סמוכה.

אפלבוים, לביאה וקידר, פלה (1992). **הרחבת המושבים – מדיניות וביצוע**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

המחקר (וגם המשכו להלן) נועד לעקוב אחרי התקדמות התכנית להרחבת המושבים שהחלה בשנת 1989, במטרה לסייע למושבים בזיהוי בעיות ובבחירת דגמים ארגוניים המתאימים לצרכיהם. באותה תקופה לא היו עדיין חלופות ארגוניות מוסכמות שמהן יכלו המושבים לבחור את החלופה המתאימה להם, אם כי היו הצעות שונות של תנועות ההתיישבות, רשם האגודות השיתופיות ומשרד הפנים. מן המחקר עולה כי חברי המושבים מעדיפים הסדרים שישמרו על זכויותיהם כיצרנים חקלאיים וכבעלי נכסים מול התושבים החדשים באמצעות האגודה החקלאית, וחלקם היו רוצים להקים אגודה נוספת, קהילתית, שתכלול את כלל תושבי המושב. בין ראשי המועצות האזוריות שראוינו ניכרה, לעומת זאת, העדפה להקמתם של ועדים מקומיים רגילים שיהיו כפופים למועצה.

אפלבוים, לביאה וקידר, פלה (1993). **הרחבת המושבים – ביצוע ושינוי ארגוני (מחקר המשך)**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

בדומה לקודמו (לעיל) גם במחקר זה הוברר כי נושא השינוי הארגוני-מוניציפלי נשאר לא פתור, כאשר כל הנוגעים בדבר מעוניינים לדחות את הקץ. המחקר בוחן את החלופות השונות, יתרונותיהן וחסרונותיהן, ואת סדרי העדיפות שהן מייצגות בין הרצון לשמור על צביון המושב כיישוב כפרי-חקלאי-שיתופי לבין הצורך להבטיח לכל התושבים זכות בחירה לרשות המקומית כפי שיש לכל אזרחי המדינה. בסיכום הומלץ להכין תדריכים שיפרטו את העקרונות של כל אחת מן החלופות ואת משמעותן לגבי המושב המורחב, כדי שכל מושב יוכל לקבל החלטה מושכלת בהתאם לנתוניו. כמו כן הוצע להצמיד ליווי מקצועי למושבים בהם קיימים חילוקי דעות חריפים כדי לסייע להם להגיע להסכמה על ההסדר הרצוי.

ארנר, אריה, כרמלי, ענת, ופרנקל, אמנון (1996). **מועצה אזורית משגב – תוכנית אב למדיניות פיתוח**. יחידה לתכנון אסטרטגי ומידע – מועצה אזורית משגב.

התכנית הוכנה על רקע השינויים שחלו באזור ובמדינה, שבאו לידי ביטוי בין היתר בקושי לגייס משאבים ממלכתיים לפיתוח ותחזוקה של האזור בתנאים של צמיחה מואצת מצד אחד ותחרות גוברת על משאבים מוגבלים מצד שני. מטרתה של התכנית הייתה לבחון את צרכי האזור על ידי אבחון של תהליכי שינוי המתרחשים בו, זיהוי תרחישים אפשריים והערכת השלכתם על יכולתו של האזור להשיג את יעדיו, ומכאן לגבש מדיניות לטווח ארוך. המטרות המוצהרות של התכנית היו: שמירה על איכות החיים של תושבי משגב, תוך טיפוח החינוך, התרבות ושירותי הקהילה, שמירה על הצביון הכפרי של האזור באמצעות טיפוח ערכי טבע ונוף, בקרה על גידול האוכלוסייה והיישובים, התאמת בסיס התעסוקה לאופי הכפרי וחיון ההזדהות של התושבים עם האזור, ובמקביל יצירת תנאים לצמיחה דמוגרפית ולפיתוח כלכלי של האזור. מטרה נוספת הייתה מיתון קונפליקטים בין קבוצות אוכלוסייה ויצירת בסיס מרחבי לשוויון הזדמנויות.

במסגרת האבחון הצביעו עורכי התכנית גם על הפער הגדל בין הכלים השלטוניים של המועצה לבין הצרכים המורכבים של התושבים, הקשור בהטרונגניות הפנימית הגוברת - הזמוגרפית, החברתית, הכלכלית והאידאולוגית, ובקונפליקטים שנוצרו בין הקבוצות השונות. תופעות אלה, יחד עם המעבר לבחירה ישירה של ראש המועצה והמעורבות הגוברת של המועצה בכל תחומי הפעילות המוניציפלית, מתבטאות בעליית כוחם הפוליטי של התושבים והתגבשותן של קבוצות אינטרסים המתמודדות בזירה הפוליטית המקומית. המועצה נדרשת לתת מענה לציפיות של קבוצות בעלות צרכים שונים ומכאן גם הצורך להתאים את המנגנון שלה למציאות החדשה. בהקשר זה מציבה התכנית למועצה יעדים חדשים בתחום הארגוני ובהם העלאת היעילות ורמת השירות, שיתוף הציבור בקבלת החלטות והגברת הזדהות עם האזור. כמו כן הועלו הצעות לגבי מתן ייצוג הולם ליישובים גדולים, קיום פעילות דיפרנציאלית מול יישובים בהתאם לרצונותיהם וצרכיהם, כולל סל שירותים גמיש, ואפשרות למיסוי דיפרנציאלי לפי אזורים.

גבאי, מרים, דויטש, יוסף ורוזביץ, שמעון (1994). "הוצאות ההנהלה הכללית לנפש לפי גודל האוכלוסייה ברשויות המקומיות". **עיר ואזור** 23: 167 – 171.

במאמר נמצא קשר בין גודל אוכלוסיית הרשות לבין הוצאות ההנהלה הכללית לנפש, כאשר ההוצאה הולכת וקטנה עד גודל של כ- 20,000 נפש, ואחר כך מתייצבת. מעבר לגודל של 30,000 נפש לא ניכרים יתרונות לגודל העשויים להצדיק איחוד רשויות.

גדור, עוזי (1986). **קרית מלאכי – באר טוביה: מסגרת מנחה לשילוב החינוך העל-יסודי**. רחובות: מרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית.

העבודה בחנה את מערכות החינוך העל-יסודי בשתי הרשויות והגיעה למסקנה כי ממדיהן הקטנים של שתי הרשויות אינן מאפשרים להן לתת מענה הולם למגוון המסלולים ורמות החינוך הדרושים לתלמידי האזור. על כן ההמלצה היא לשלב את בתי הספר באזור למסגרת אחת משותפת לשתי הרשויות שתנוהל באמצעות חברה משותפת, ותסתייע במכללת אחוה שבאזור כמרכז פדגוגי שיופקד על פיתוח תכניות לימודים, אמצעי הוראה והדרכת מורים.

גדור עוזי ואחרים (1987). **תכנית אב למערכת החינוך במטה יהודה**. מועצה אזורית מטה יהודה והמרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית.

העבודה התבצעה על רקע אי-התאמתה של מערכת החינוך במועצה לצרכי האוכלוסייה בעקבות המשבר ומטרתה הייתה להביא לשינוי משמעותי במערכת, הן בפריסה המרחבית והן בתכנים. נבחנו היבטים שונים של המערכת הקיימת, נקבעו עקרונות מנחים ובהם ריכוזיות פיסית, רצף טיפולי מן הגיל הרך ועד לבגרות, מענה למרבית התלמידים, שילוב בין מגזרים ומעורבות של היישובים. נבחנו מספר חלופות וההמלצה המרכזית הייתה להקים מערכת פנים אזורית מגיל הגן ועד התיכון, תוך שיתוף פעולה עם מסגרות חיצוניות בתחומים ייחודיים.

**הועדה לגיבוש המלצות למדיניות החקלאית והכפרית של ישראל 1995-2000 [ועדת זוסמן] (1995)**. הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והתישבות והכפר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

הוועדה התמנתה על-ידי שר החקלאות כדי "להציע מדיניות חקלאית וכפרית לישראל לשנים 1995 – 2000", תוך התייחסות לשלושה נושאים: מקורות הקיום של תושבי הכפר בפריפריה, שימור השליטה במשאבי האזור ומבנה המשק המשפחתי והקהילה הכפרית בעתיד. הוועדה סקרה את ההתפתחויות בחקלאות ובמגזר הכפרי והגדירה את מטרת העל של המדיניות החקלאית והכפרית כהבטחת רמה גבוהה של רווחה כלכלית לתושבי המדינה ומכאן הקביעה כי יעילות כלכלית אמורה לשמש כקריטריון ראשי להערכת המדיניות. בנוסף לכך ציינה הוועדה את החשיבות של שימורו וטיפוחו של הכפר בישראל בשל היותו "מרכיב חשוב וייחודי ברקמה החברתית-ישובית". לכן מוטלת על המדינה החובה לצמצם את הפגיעה בתושבי הכפר ובחקלאות, הנובעת מתהליכי ההתייעלות בחקלאות. מטרת נוספת שהוצעה על-ידי הוועדה היו שימור משאבי טבע, יישוב הארץ ובעיקר יישוב הפריפריה, שמירת השליטה הלאומית בקרקע וביטול התלות בעובדים זרים. הוועדה הציעה שורה של המלצות העוסקות ברובן במדיניות חקלאית וקרקעית, כאשר ההתייחסות לנושא המוניציפלי היא מזערית, למרות ההמלצה להפוך את משרד החקלאות למשרד החקלאות והכפר.

המועצה האזורית בקעת בית שאן (1994). **תכנית לפיתוח בקעת בית שאן – תכנית רב שנתית**.

התכנית נערכה בתקופה של תקוות לשלום והפיכת האזור מאזור עימות לשער המרכזי של המדינה למזרח. יחד עם זאת המניע העיקרי להכנתה הייתה התחושה כי השינויים המתרחשים ביישובים יהפכו את המועצה לגוף המוביל באזור. התכנית כוללת אבחון של המצב הקיים, זיהוי הזדמנויות וחסמים והיא מציבה מספר מטרות-על: שמירה על יציבות האוכלוסייה הקיימת והגדלתה, גם באמצעות מסגרות התיישבות חלופיות; העלאת הרמה הכלכלית באמצעות פיתוח תשתיות, פיתוח חקלאות מתקדמת, יצירת מגוון של מקורות תעסוקה ועידוד היזמות, תוך שמירה על המרקם הכפרי, והעלאת רמת שירותי החינוך, הקהילה והרווחה.

המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים מינהל התכנון (1998). **הנחיות למדיניות תכנון ארצית ליישובים במרחב הכפרי (מגורים)**. ירושלים.

הרקע להכנת המסמך הוא הרצון של המועצה הארצית לקבוע עמדה תכנונית מבוססת בנושא המרחב הכפרי, כדי לסייע לעורכי תכנית תמ"א 35. המטרה - רצון למנוע את האצת תהליך הפרבור של היישובים הכפריים, את

הנגיסה של הערים במרחב הכפרי ואת טשטוש הגבולות בין מרחב עירוני למרחב כפרי. המסמך מבוסס על הנחת יסוד לפיה קיימת חשיבות לאומית בשמירה מבוקרת על מרחב חקלאי-כפרי, ולשם כך נדרשת התערבות מוסדית, הניצבת מבחינות רבות כנגד כוחות השוק. מרחב כפרי הוגדר לפי תמ"א 31 - "התחום המוגדר כ"שטח נוף כפרי פתוח". יישוב חקלאי הוגדר כיישוב מתוכנן בעל מכסות קרקע ומים, ויישוב כפרי לא-חקלאי – מצפה, יישוב קהילתי ומושבה – כיישוב אשר אינו מופיע בתמ"א 31 כיישוב עירוני. [הגדרות אלה אינן מתייחסות להגדרה של יישוב כפרי על-פי הל"מ"ס]. על-פי תפיסת המועצה המרחב הכפרי יכיל בתוכו רק יישובים כפריים קהילתיים ולא שולי ערים.

במוקד מדיניות התכנון עומדת תוספת המגורים במרחב הכפרי כאשר המטרה היא לאפשר תוספת מוגדרת בריכוזים ולא בפיזור, על-ידי מיצוי אפשרויות ההרחבה של היישובים על-פי הנחיות תמ"א 31 ותוך התאמה למדיניות התכנון הארצי והמחוזי הכולל. יחד עם זאת נאמר כי קיומה של שונות בין אזורי הארץ בכל הקשור למדיניות התכנון והפיתוח מובילה לשונות במדיניות ההרחבה למגורים במגזר הכפרי.

עיקרי ההמלצות של המסמך: 1. קביעת חייצים תוך-מטרופוליניים במרכז הארץ ובאזורים נוספים כדי למנוע טשטוש גבולות בין המערכים האורבניים למרחב הכפרי, לפי הוראות תמ"א 31. 2. קביעת אמות מידה מבחינות בין אזורים מועדפים שונים המתבטאות בסדרי גודל שונים של ההרחבות האפשריות.

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

במסגרת הסדנה נבחנו שלוש חלופות לארגון מחדש של המועצה האזורית מטה-יהודה (ראה סוקר, 1992 להלן), שתיים מהן על בסיס מרחבי ואחת על בסיס מגזרי. מאחר שאין קשר בין החלוקה המגזרית והמרחבית, המסקנה הייתה שאין הצדקה לפיצול המועצה בכל חלופה שהיא.

ויטנברג, יעקב (1997). **מועצה אזורית הר-חברון: בדיקה אירגונית של נושא כח-אדם מול סל שירותים**. ירושלים: להבה.

זוהי דוגמה לתהליך של יעוץ ארגוני במועצה אזורית שנועד לייעל את עבודתה ולשפר את מתן השירותים לאוכלוסייה. המטרות כללו הגדרת סל שירותים וקביעת מערך כוח האדם הדרוש לאספקתו. עבודה זו התבצעה לאור המטרות שהציב ראש המועצה ובהן פיתוח האזור ואכלוסו, מתן שירותים באיכות טובה חיזוק הקשר של האוכלוסייה לאזור. בנוסף הגדיר ראש המועצה את הדילמות העומדות בפני המועצה ובהן יחסיה עם היישובים שבתוכה, המייצגים מגוון של אוכלוסיות בעלות סדרי עדיפות שונים. על-פי תפיסתו המועצה אמורה לסייע לכל יישוב לנהל את ענייניו לפי צרכיו אך במקביל עליה לקיים מערכת יחסים ישירה עם התושבים.

חוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965. תכנית מתאר משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה ת/מ/א 31 (1992). **הוראות התכנית**.

התכנית, שהוכנה בעקבות העלייה מארצות חבר העמים, היא תכנית המתאר שבתוקף, כל עוד תמ"א 35 שאמורה להחליף אותה לא אושרה. בתכנית מוגדר שטח כפרי/פתוח כשטח ה"מיועד לשימוש חקלאי, נוף כפרי, יישובים כפריים, מתקני תיירות ונופש, מתקנים ומוסדות הקשורים להתיישבות הכפרית, מתקנים אחרים המשתלבים בשטח הכפרי/פתוח וכן שטח המיועד לשימור הנוף הפתוח". [יש לציין כי הגדרה זו מייצגת שינוי מהותי בתפיסת המרחב הכפרי משטח חקלאי לשטח פתוח, שאותו ניתן ליעד למטרות שונות במגבלות מאד עמומות]. בנוסף מדגישה התכנית את חשיבות השטחים הכפריים כאמצעי למניעת יצירתם של רצפים עירוניים וטשטוש ההבדל בין יישוב עירוני לכפרי.

הוראות התכנית לגבי מגורים במרחב הכפרי מאפשרות בנייה בעלת אופי כפרי בלבד ובמסגרת תחומי השטח המיועד לבנייה של היישובים, והרחבת יישובים רק בהמשך רצוף לשטח הבנוי, ובתנאי שאין בה שינוי מהותי של אופי היישוב וסביבתו. ביתרת השטח מתירה התכנית כל פעילות שאינה פוגעת באופיו הפתוח של השטח ובתנאי שלא יהפוך לשטח עירוני בנוי. רק לגבי אזור המרכז הודגש הצורך בשימור קרקע חקלאית עידית ולכן לא תתאפשר באזור זה הקמת יישובים פרבריים כפריים.

מדינת ישראל, משרד החקלאות והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר (1989) **קוי מדיניות להרחבת יישובים במסגרת המשק המשפחתי**. הועדה למדיניות קרקעית (הודפס מחדש ב: אפלבוים, לביאה וקידר, פלה (1992) לעיל).

זהו מסמך המדיניות הראשון הודן בתכנית להרחבת המושבים ובין שאר סעיפיו הוא מתייחס גם למבנה הארגוני העתידי של היישוב המורחב וקובע כי ביישוב שיחליט על הדחבה תהיה גם הפרדה בין האגודה השיתופית לבין המסגרת המוניציפלית שבה ייכללו כל תושבי המושב [למעשה מדובר בביטול עקרון זהות הוועדים לפי סעיף 91 בצו המועצות האזוריות שהיה אז בתוקף ושונה על-ידי שר הפנים בשנת 1990].

מדינת ישראל, משרד החקלאות והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר (1991). **הספר הירוק – מדיניות שיקום ופיתוח החקלאות בתקופת משבר ועליה המונית 1990 - 1995**

המסמך עוסק בעיקר במדיניות חקלאית וקרקעית, אך מקדיש פרק אחד לנושא ההרחבות. עיקרי הדברים דומים לנאמר במסמך משנת 1989 – "קוי מדיניות להרחבת יישובים" (לעיל).

מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית (1996). **הספר הירוק 2 – מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל.**

זהו מסמך מדיניות שאומץ בזמנו כמדיניות של המשרד. הדגש הוא על מדיניות חקלאית וקרקעית, אבל בין מטרות המדיניות נכללים: קיום הכפר הישראלי בגודל אוכלוסייה שיבטיח רמה כלכלית, רמת שירותים ואיכות חיים לתושבים וימנע תהליכי הגירה שלילית; פיתוח מקורות תעסוקה חלופיים וחיזוק הכפר בפריפריה. לצורך זה הוצע להפעיל תכניות טיפול נקודתי באזורים כפריים חלשים. במסגרת המדיניות המכוונת לכפר ולמרחב הכפרי ישנה התייחסות גם למועצות אזוריות ונשאלת השאלה האם הרציונל למבנה המוניציפלי הייחודי של המרחב הכפרי עדיין תקף לאור התמורות המתרחשות במרחב הכפרי (כניסת אוכלוסייה פרברית, יציאת יישובים גדולים, לחצים אורבניים מבחוץ ולחצי פיתוח מבפנים). מוצעים מספר מודלים חלופיים לארגון מוניציפלי של המרחב: מרחב מוניציפלי משותף לעיר ולמרחב הכפרי הסובב אותה; פיתוח מנגנוני שיתוף פעולה בין העיר והכפר; מועצות אזוריות חד-רבדיות המתפקדות כעירייה מרחבית ויצירת מרחבים משותפים לפיתוח כלכלי תוך שמירת העצמאות המוניציפלית.

מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (1998). **הכפר בשנות ה-2000 – הצעה לקווי מדיניות** (דו"ח ועדה מוגש לשר החקלאות ופיתוח הכפר).

הדו"ח מגדיר מטרות יסוד למדיניות פיתוח המרחב הכפרי, יעדים להשגת המטרות, כולל ייעול המערכות הארגוניות המקומיות והאזוריות, ועקרונות למדיניות הפיתוח, כולל שמירת האופי הכפרי הייחודי של יישובים ואזורים, התייחסות שונה למרכז ופריפריה – שימור מול פיתוח, ועידוד פעילויות כלכליות המתאימות ליישוב כפרי. ההתייחסות למועצות האזוריות באה לביטוי בשני מישורים: האחד הוא הצורך בהיערכות של המועצות האזוריות לקראת הגידול הצפוי באוכלוסייה כתוצאה מהתכנית להרחבת היישובים הכפריים, באמצעות תכניות לפיתוח תשתיות ושירותים ותכניות אב ליישובים. האחר הוא הצורך בהתאמת המסגרות הארגוניות של המועצות האזוריות לשינויים המבניים שחלו בהתיישבות הכפרית. בהקשר זה מציבה ההצעה מספר יעדים: שאיפה לרמה גבוהה של פיתוח ואספקת שירותים כמו במגזר העירוני; מתן אפשרות לפיתוח מגוון של פעילויות כלכליות ושל צורות יישוב בתוך המועצה האזורית, כאשר הגודל המרבי של יישוב המשתייך למועצה אזורית יכול להגיע עד 1,000 בתי אב; בחינת אפשרות ליצור מועצות בסדר גודל של 20 – 30 אלף תושבים באמצעות איחוד מועצות, הכללת יישובים קהילתיים גדולים ומועצות מקומיות קטנות והרחבת יישובים; עידוד שיתוף פעולה בין מועצות אזוריות ובינן לבין יישובים עירוניים במתן שירותים, פיתוח כלכלי ושמירה על שטחים פתוחים; הקמת מרחבי תכנון משותפים לכפר ולעיר ובחינת אפשרויות ליצירת מערכות יחסים מרחביות חדשות בין העיר והכפר, תוך שמירת ייחודו של היישוב הכפרי; קביעת שילוב נכון בין פעילות הוועד המקומי והמועצה האזורית וחיזוק מעמדה של הוועדה החקלאית. הדו"ח מתייחס גם לארגון היישוב הכפרי ומציע לחייב צירוף של כל התושבים לוועד המקומי גם במקרה של זהות ועדים, לקיים את הבחירות לוועד המקומי אחת לשנתיים, להכפיף את הוועד המקומי להחלטות האסיפה ולוועדת ביקורת נבחרת ולהקנות לו סמכות לאשר קבלת חברים להרחבה, באישור האסיפה [כל ההצעות הנ"ל מכוונות לשמירת הצביון השיתופי של היישובים אך בעייתיות מבחינת חוקי השלטון המקומי]. הצעות נוספות: נציגי היישוב במועצה האזורית יהיו חברים גם בוועד המקומי; הוועד יכין תקציב, יספק שירותים בתיאום עם המועצה ויהיה רשאי לגבות מסים; שטחי ציבור מוניציפליים יירשמו על-שם הוועד, כפוף להסדר עם האגודה; לוועד לא תהיה סמכות לגבי השטחים החקלאיים וכל שינוי מתאר בתחום היישוב יחייב תיאום בין הוועד לאגודה.

מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והסוכנות היהודית לא"י, המחלקה לפיתוח והתיישבות והחטיבה להתיישבות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והתיישבות והכפר (1999). **הספר הירוק - קוי מדיניות לחקלאות ולכפר בישראל 2000 – 2005**.

המסמך נועד להציג תוכנית כוללת ליישוב ופיתוח החקלאות והכפר שיישומה יאפשר להתמודד עם האתגרים של שנות ה-2000. ביסוד המדיניות לפיתוח הכפר כמה הנחות: יישמר שיעורה של האוכלוסייה הכפרית בכלל האוכלוסייה, יישוב כפרי יוכל להכיל עד 1000 משפחות, יישמר אופים וצביונם הכפרי-חקלאי של היישובים תוך שמירה מרבית על קרקע חקלאית וריאות ירוקות, יתפתחו תעסוקות מגוונות כאשר ענף החקלאות יהווה מרכיב חשוב בכלכלה הכפרית, יתקיים שיתוף פעולה עירוני-כפרי בתחום התשתיות והמסגרות הארגוניות החברתיות יישמרו ויותאמו לצרכי הזמן. בהמשך מוצעות המלצות לגבי הרחבות היישובים, תוך דרישה כי המועצות האזוריות תהיינה מעורבות בתהליך באמצעות הכנת תכניות אב לפיתוח שיותאמו לצרכי האוכלוסייה הגדלה ובמקביל יתחשבו בצרכים של פיתוח חקלאי עתידי.

כמו כן מציע המסמך יעדים למועצות האזוריות וליישובים ברוח המלצות ועדת הכפר בשנות ה-2000 (לעיל).

מדינת ישראל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות והתיישבות והכפר (2000). **פיתוח המרחב הכפרי – תוכנית לאומית לשנים 2001-2005**. בית דגן.

התכנית מציעה מדיניות משולבת של פיתוח חקלאי וכפרי, שיקום יישובים, פיתוח הפריפריה, תעסוקה מגוונת ושמירה על משאבי הטבע ואיכות הסביבה. מטרת העל העומדת ביסודה היא - פיתוח המרחב הכפרי באמצעות הגדלת האוכלוסייה, גיוון הבסיס הכלכלי וחיזוק התשתיות, יחד עם שימור השטחים הפתוחים, וכן עיצוב הכפר בישראל כצורת יישוב ייחודית בעלת אופי כפרי. המדיניות אמורה להיות דיפרנציאלית באזורי הארץ השונים – פיתוח בפריפריה ושימור הסביבה הכפרית במרכז. בתוכנית נבחנו שלושה תסריטים חלופיים לדמותו של המרחב הכפרי בעתיד – "עסקים כרגיל", בו אופי הכפר יהיה כפרי-עירוני, "ללא התערבות מוסדית" (כלומר כוחות השוק הם הגורם הדומיננטי), לפיו יהיה הכפר בעל אופי עירוני עם אלמנטים כפריים, וחלופה "ירוקה", שפירושה מעורבות מוסדית מוגברת משיקולים של איכות סביבה ושימור הכפר, ובה יישמר אופיו הכפרי של המרחב. בתוכנית ישנה התייחסות גם לשינויים המתבקשים בארגון המוניציפלי של המרחב הכפרי, והמלצות בנושאים הבאים: הקטנת מספרן של המועצות האזוריות, עידוד שיתוף פעולה בין לבין ובין לבין רשויות עירוניות, עידוד הכנת תכניות אב אזוריות, חיזוק הוועדות החקלאיות כגופים האמורים לשמור על שטחי החקלאות והשטחים הפתוחים, והגנה מפני גלישה עירונית באמצעות חקיקה הולמת. המלצות נוספות מתייחסות לצורך בהסדרת מעמדם של הוועדים המקומיים, הזיקה בינם לבין נציגי היישוב במועצה האזורית ומשך כהונתם.

מועצה אזורית ערבות הירדן, ההסתדרות הציונית העולמית ומועצה מקומית מעלה אפרים (1998). **תכנית אב ופיתוח לבקעת הירדן ומעלה אפרים**. מגמה - יועצים לניהול ותכנון ויעד אדריכלים – מתכנני ערים ונוף.

מטרת העל של התכנית הייתה "לבסס את מעמדה של בקעת הירדן, לפעול לאכלוסה ולפיתוחה כחבל ארץ מרכזי וייחודי במדינת ישראל". מכך נגזרות מטרות משנה ובהן הגדלת האוכלוסייה, פיתוח הבסיס הכלכלי, טיפוח הסביבה הטבעית ומשאביה ופיתוח הקשרים בין הבקעה ושאר אזורי הארץ, וכן פיתוח מערכת השירותים והצבתו של מעלה אפרים כמוקד אזורי של שירותים ותעסוקה. מטרה נוספת היא שיפור התדמית של בקעת הירדן כאזור כפרי-תיירותי-אקולוגי המציע איכות חיים.

מועצה אזורית גזר ואחרים (1999). **תכנית אב – דו"ח מסכם**. תל-אביב: סביבותכנון בע"מ.

מטרות התכנית מצביעות על רצון לשמור על אופי כפרי ואיכות חיים יחד עם עצמאות כלכלית ומוניציפלית של המועצה, והן כוללות שמירה על "אזור ירוק" ופעילות חקלאית, בנייה צמודת קרקע בלבד, פיתוח היצע תעסוקה בתוך האזור יחד עם אמצעים מקלים ליוממות, פיתוח מערכת שירותים עצמאית על-ידי המועצה, ובכלל זה חינוך, פנאי ושירותים אישיים, וכן הקטנת פערים והגברת האינטגרציה הפנימית. מבין החלופות שהוכנו על-ידי צוות התכנון נבחרה חלופת הפיתוח המבוקר, המבוססת על קליטת אוכלוסייה ומכוונת להגברת העצמאות הכלכלית של המועצה, כאשר עיקר הפיתוח יתבצע בחלקה המערבי של המועצה ואילו בחלקה המזרחי יישמרו מרחבים פתוחים ויפותחו אזורי פנאי, תיירות ונופש עבור אוכלוסיית מטרופולין תל-אביב. נקבע כי היישובים הכפריים לא יוכלו לגדול מעבר ל-500 יחידות דיור, כדי למנוע את יציאתם מן המועצה האזורית והפיכתם למועצות מקומיות. בפועל ייקבע היקף יחידות הדיור בכל יישוב לפי מדיניות התכנון הארצית. התכנית כוללת גם פרוגרמה כלכלית, כאשר

שיקול מרכזי בהכנתה היה הרצון לשמור על עצמאותה של המועצה ומכאן על יכולתה להתמודד עם לחצים חיצוניים על משאביה.

**מועצה אזורית דרום השרון ואחרים (1999). תכנית אב ומתאר מועצה אזורית דרום השרון – דו"ח מסכם. תל-אביב: סביבותכנון.**

המועצה האזורית דרום השרון נמצאת בשולי המטרופולין ונתונה ללחצי פיתוח. מטרות התכנית, שגובשו לאחר ניתוח מגמות, בעיות, רצונות ראשי המועצה והתושבים, כוללות את שימור המועצה כיחידה מנהלית-מרחבית, בין השאר באמצעות קביעת גודל אופטימלי ליישוב כפרי ובלתימת תהליכי פרבור ועיור בתחומי המועצה; שמירה על הצביון הכפרי של המועצה, על המגזר החקלאי, על השטחים הפתוחים ועל איכות הסביבה והחיים; הגדלת ההיקף והמגוון של שירותי הציבור וכן הגדלת ההיקף והמגוון של מקורות תעסוקה חלופיים לחקלאות, בין השאר באמצעות הקמת מרכזי תעסוקה אזוריים. לאחר בחינת חלופות שונות נבחרה חלופה שהוגדרה כמרחב כפרי עצמאי, המאזנת בין פיתוח מבוקר לבין שימור שטחים פתוחים. החלופה מציעה גידול מבוקר של האוכלוסייה במסגרת כפרית ויצירת מוקדי תעסוקה במחיר של ויתור על שטחים פתוחים קיימים, והיא מייצגת שמירה על אופיו הנוכחי של האזור ובכלל זה שמירת המערכת המנהלית-הארגונית הקיימת של המועצה האזורית והעלאת עמידותה בפני לחצי פיתוח חיצוניים. חלופה זו הועדפה על פני שלוש חלופות אחרות: שמירת השטחים הפתוחים כשוליים ירוקים של מטרופולין תל-אביב, פרבר שינה של המטרופולין, או המשך מגמות קיימות של פעולת כוחות השוק.

**מרכז המועצות האזוריות בישראל (1995). סיכום דיון בנושא ועדים מקומיים במושבים וביישובים קהילתיים [ועדת ריקרדו].**

בדיון נסקרו הבעיות שהתעוררו ביישובים שיתופיים שחיים בהם גם תושבים שאינם חברים באגודות השיתופיות והועלו הצעות לפתרון. בין הנושאים שנדונו היו הזכויות בנכסים הציבוריים של היישוב, הסמכות לספק שירותים ביישוב, הצורך ברפורמה בעבודת הוועד בתחום המיסוי, העסקת עובדים ומעמדו של יו"ר הוועד, מעמדו של נציג היישוב במועצה והצורך ביצירת מודל מיוחד לשילוב יישובים קהילתיים גדולים במסגרת המועצה האזורית ועוד.

**מרכז המועצות האזוריות, משרד הפנים – היחידה למחקר מוניציפלי (1993). מודלים לתפקוד המועצות האזוריות. ארגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ.**

לאור התמורות שחלו במרחב הכפרי מציע הדו"ח מספר מודלים אפשריים להיערכותן של המועצות האזוריות במציאות המשתנה, והוא מיועד להדריך את המועצות בגיבוש דפוסי התארגנות שיאפשרו להן לתת מענה הולם לצרכים של תושביהן. הדו"ח מתבסס על איסוף נתונים בכל המועצות ועל בדיקה לעומק ב-8 מועצות. נמצא כי אין דגם אחיד של תפקוד המועצה וכי ההבדלים בין המועצות נובעים מסיבות היסטוריות, ממערכות היחסים בין המועצה לבין יישוביה ובין המועצה לבין רשויות שכנות וכן מנטיות ותפיסות אישיות של נושאי התפקידים המרכזיים. בדו"ח מוצעים שלושה דגמים אפשריים לתפקודה של המועצה האזורית – דגם ריכוזי, דגם גושי ודגם ביזורי, הנבדלים זה מזה באופן חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לבין היישובים. כמו כן מוצעות מתודולוגיה לבחירת הדגם המתאים ליישום על-ידי כל מועצה, ותכנית ליישום המבנה הארגוני הנבחר.

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

הוועדה מונתה על-ידי שרי הפנים, הרווחה והמשפטים בעקבות עתירה לבג"צ של תושב מושב, כדי למצוא פתרון לבעיה של היעדר ייצוג במועצה האזורית לתושבים המתגוררים בתחום המועצה אך אינם חברים באגודות של היישובים השיתופיים. הוועדה המליצה לשנות את הליך הבחירות של נציגי היישוב למועצה האזורית מבחירה על-ידי ועד היישוב לבחירה על-ידי כלל תושבי היישוב, כולל אלה שאינם חברים באגודה. [תיקון ברוח המלצה זו הוכנס לצו המועצות האזוריות בשנת 1986, והוא הקטין את תלותה של המועצה האזורית בוועדי האגודות וחזק את הקשר בינה לבין התושבים.]

**משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות (1998). דו"ח ביקורת מיוחד במועצות האזוריות 1998 – ממצאים מסקנות והמלצות בתחום יחסי הגומלין בין המועצה לוועדים המקומיים. ירושלים.**

דו"ח הביקורת, שהוא הראשון מסוגו בהקשר למועצות האזוריות, עוסק במספר תחומי פעילות הקשורים ביחסי הגומלין שבין המועצה האזורית לוועדים המקומיים והוא התבצע ב-50 מועצות. מסקנתו היא כי התמורות שחלו בהתיישבות הכפרית מחייבות בחינה מחדש של המבנה השלטוני הכפרי והיערכות שונה של המועצות האזוריות. בבדיקה נמצאה שונות גדולה בדרכי פעילותן של המועצות על שני רבדיהן ולדעתם של מחברי הדו"ח "חוסר בהירות בכל הנוגע לתחומי האחריות והסמכות מביא לעיתים לקיומן של תופעות הפוגעות בסדרי המינהל התקין ובשירותים הניתנים לתושבים". מכיוון שמערכת היחסים בין המועצות לבין הוועדים לוקה בחוסר נורמות ברורות - הוועדים אינם מחויבים בדיווח והמועצות אינן מחויבות בפיקוח, ועדים הפועלים בזהות ועדים מתעלמים לחלוטין מן המועצה ומדווחים לברית הפיקוח ולרשם האגודות השיתופיות בלבד, ואגודות קהילתיות נוטלות לעצמן תפקידים מוניציפליים, ההמלצה העיקרית של הדו"ח היא לבטל כליל את הוועד המקומי ואת המבנה הדו-רבדי של המועצות האזוריות. עם זאת צוין בדו"ח כי עד למימוש ההמלצה, יש לבחון מחדש את מעמדו, תפקידיו וסמכויותיו של הוועד המקומי ואת יחסיו עם המועצה האזורית (ראה גם דו"ח ועדת אמרני, 2000 להלן).

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

ועדת אמרני נתמנתה על-ידי מנכ"ל משרד הפנים בעקבות הצעה לבטל את מעמדו הסטטוטורי של הוועד המקומי שנכללה בהצעת חוק ההסדרים לשנת 1999. בין העקרונות שהנחו את עבודתה היו התחשבות מרבית בצביון הייחודי של ההתיישבות הכפרית, יחד עם הבטחת זכויותיהם הדמוקרטיות של התושבים ושמירה על כללי החוק והמינהל התקין. המלצתה העיקרית הייתה לחזק את מעמדה של המועצה האזורית בדרך של מתן סמכויות בלעדיות שלא יינתנו לוועד המקומי, ובמקביל להגדיר מחדש בחקיקה את מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי, אך לא לבטל את מעמדו הסטטוטורי. לאור השונות הרבה בין המועצות השונות, הומלץ להשאיר מידה של גמישות שתאפשר לכל מועצה לקבוע את חלוקת הסמכויות בינה לבין הוועדים המקומיים. המלצות נוספות התייחסו לתחום המרחבי שעליו חלה סמכות הוועד המקומי, לייצוג התושבים, לתפקידי המועצה האזורית, למעמדם של היישובים הגדולים, לסדרי הטלת המסים וגבייתם וניהול משק הכספים, למעמדם של הנכסים הציבוריים, לסדרי עבודתם של שני הרבדים ועוד.

[בעקבות הוועדה הוכנה הצעת תיקון לצו המועצות האזוריות, שהוגשה לשר הפנים אבל עדיין לא פורסמה]

משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה, מערכת מפעמים אזוריים, החברה למתנ"סים, ג'וינט-ישראל ומרכז המועצות האזוריות (1999). **הערכות המועצות האזוריות להרחבת היישובים – עקרונות סוגיות וקווי יסוד**.

המסמך מכוון להעמיד לרשות המועצות האזוריות סל שירותים שבהם תוכלנה להיעזר בשלבים השונים של תהליך הרחבת המושבים שבתחומן. מטרתו לעודד פתיחות לשינויים המתרחשים במרחב הכפרי וניצולם כמנוף לפיתוח. פרקי העבודה מתייחסים בין השאר לדילמות העיקריות הקשורות בתהליך ההרחבה ולהערכות המועצות בתחומי התכנון, הקהילה, הארגון והכלכלה. המסמך מגדיר את המשימות העומדות בפני המועצה – הגדרת יעדים לטווח ארוך, קידום תכנון כלל אזורי, יצירת מסגרות לניהול שיתופי והסדרת הסמכות והאחריות הסטטוטורית בין המועצה ליישובים. בהיבט הארגוני נדונים הנושאים הבאים: תפקוד מחלקות המועצה כספקי שירותים ישירות לתושב, טיפול המועצה בנושאי תשתית ופיתוח, ושיתוף הציבור. כמו כן מודגש הצורך במערכת ארגונית-ניהולית חדשה למועצה העוברת תהליך של הרחבה. השינויים הצפויים בהערכות המועצה הם בתחום אספקת השירותים בשיתוף עם הוועדים המקומיים החדשים, בתחום המוניציפלי-פוליטי כתוצאה מכניסת תושבים בעלי אינטרסים שונים מאלה של חברי האגודות, ובתחום הציפיות של התושבים שיהיו קשורים ישירות למועצה הן כמשלמי מסים והן כצרכני שירותים. שינויים אלה מעלים צורך בפיתוח כלים ארגוניים ומקצועיים חדשים ואמצעים לפתרון קונפליקטים בין קבוצות אינטרסים שונות בתחום המועצה.

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

המחקר מנתח את התפתחות השלטון המקומי הכפרי בישראל - מבנהו הארגוני, תפקודו ועיצוב המפה המרחבית שלו, ואת התמורות שחלו בו לקראת סוף המאה ה-20. לאור תמורות אלה סוקר המחבר גישות שונות לרפורמה במבנה השלטון המקומי הכפרי, ובוחרן ארבעה כיוונים אפשריים: איחוד מועצות, איחוד יישובים, איחוד רשויות כפריות ועירוניות ושינוי המבנה הפנימי של המועצות האזוריות. טענתו היא כי המכשול העיקרי ביישום האפשרויות הללו הוא ההתנגדות הפוליטית.

ניומן, דוד (1996ב). **יעילות, פונקציונליות, והבניה חברתית של המרחב המוניציפאלי: שינוי השלטון המקומי הכפרי בישראל**. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (אנגלית).

המחקר מבוסס על ניומן, דוד (1996א) לעיל, ומציע גישות שונות לרפורמה בשלטון המקומי הכפרי.

ניומן, דוד ואורגד, אביגדור (1991). **המועצות האזוריות בישראל**. תל-אביב: ארגון המועצות האזוריות.

הספר מספק מידע בסיסי ומפה לכל אחת מן המועצות האזוריות בישראל, לוח מסכם וסקירה כללית על המועצות האזוריות, מעודכן לשנת 1990.

ניומן, דוד ואפלבוים, לביאה (1992). "יישובי היוזמה הפרטית ב"תפר" המוניציפלי: בין המועצה האזורית למועצה המקומית". **עיר ואזור** 22: 52 – 71.

המאמר עוסק בשאלת יכולתו של השלטון המרכזי למצוא פתרונות מוניציפליים הולמים לצורות יישוב חדשות שהתפתחו בישראל מאמצע שנות השבעים של המאה ה-20, ובעיקר ליישובים קהילתיים גדולים, שהתקשו להשתלב במסגרת המסורתית של המועצות האזוריות אך לא היו גדולים דיים כדי לזכות במעמד של מועצות מקומיות. המאמר סוקר את טענותיהם של היישובים כלפי המועצות בהקשר למתן השירותים המוניציפליים, חלוקת נטל המסים ואופן הייצוג הפוליטי ומנתח מספר פתרונות אפשריים, כמו מסגרות לשיתוף פעולה בין יישובי, הקמת רשות מקומית משותפת לכמה יישובים – מועצה מקומית או מועצה אזורית, הגדלת סמכויותיו של ועד היישוב במסגרת המועצה האזורית או סיפוח היישוב לרשות עירונית סמוכה. הטענה היא שיש לנצל אפשרויות של גמישות בתוך המערכות הקיימות כדי לענות על צרכי היישובים החדשים, מבלי להידרש לרפורמה מבנית מקיפה.

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

העבודה עוסקת בניתוח הסיבות להיווצרות תחושה של אי-שביעות רצון בקרב הקיבוצים והמושבים השיתופיים במועצה האזורית מטה יהודה, בעקבות המשבר הכלכלי-חברתי שפקד את המועצה ופגע ברמת השירותים שהיא נותנת לתושביה. נמצא כי אי-שביעות הרצון נובעת מן ההבדלים בצרכים של יישובים מסוגים שונים, מתחושה שהרוב הלא-שיתופי במועצה אינו מתחשב בצרכים של המיעוט השיתופי ומליקויים במנגנון הניהולי של המועצה. המגזר השיתופי טוען לקיפוח בשל חוסר איזון בין תרומתו למועצה במונחים של מיסוי לבין השירותים שהוא מקבל כתוצאה מהקצאה בלתי-שוויונית של המשאבים התקציביים. הקונפליקט בין היישובים למועצה מתחדד על רקע השוני בין סוגי היישובים במועצה כאשר במושבים שאינם מסוגלים לנהל את עצמם נופל נטל הספקת השירותים על המועצה האזורית ואילו הקיבוצים והמושבים השיתופיים עדיין מספקים את השירותים בכוחות עצמם. במקרה זה לא ניתן לנצל יתרונות לגודל, אבל גם אין אפשרות להפריד את הקיבוצים מן המועצה בגלל פיזורם המרחבי.

**פסק דין** בערעור של המועצה האיזורית מטה אשר נגד אחיהוד – מושב עובדים להתישבות שיתופית בע"מ ואחרים (ע"א (חיפה) 4160/97) מיום 10.11.97

פסק דין זה מובא כאן כדוגמה לבעייתיות של המצב החוקי הבלתי-ברור הקיים בחלוקת הסמכויות שבין המועצה האזורית לבין הוועד המקומי, שבעטיה נדרש בית המשפט להתערב ולהכריע במחלוקת. במקרה זה נשוא המחלוקת הייתה השאלה על מי מוטלת האחריות לנקוט באמצעים למניעת שרפות, בעקבות שריפה שפרצה במושב וגרמה נזק למספר משקים. השופטים הסתמכו על צו המועצות האזוריות שבו ניתנה למועצה האזורית הסמכות הסטטוטורית לאחוז באמצעים למניעת שריפות ולכיבויין, ולכן קבע כי העובדה שהמועצה לא נקטה באמצעים הדרושים היא בגדר רשלנות. במקביל טען בית המשפט שאין להתעלם מאחריותם של המושב ושל בעלי המשקים, שגם הם היו צריכים לנקוט באמצעי זהירות. משום כך פסק בית המשפט שעל המועצה לשאת בחלק יחסי של האחריות לגרימת הנזק ושל תשלום הפיצויים.

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

המחקר בדק את מאפייני הארגון המרחבי של החינוך היסודי במרחב הכפרי ואת השתנותם לאורך זמן, והתבצע בארבע מועצות אזוריות. נמצא כי מיקום בתי הספר נקבע בעבר על בסיס של זיקה לצורות יישוב שונות ללא ראייה אזורית, אבל בשנות התשעים של המאה ה-20 החלה זיקה זו להיחלש וניכר תהליך של סגירת בתי-ספר מקומיים קטנים והקמת בתי-ספר אזוריים. תהליך זה משקף מעבר מגורמים אידאולוגיים לגורמים מרחביים וכלכליים הקובעים את מיקומם ומספרם של בתי-הספר במרחב הכפרי.

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

המאמר בוחן את אפשרויות שיתוף הפעולה בין מועצה אזורית לעיר פיתוח שהיא רשות עירונית באמצעות ארבעה נושאים: זיהוי שירותים מוניציפליים בעלי ממד אזורי; בחינת הגורמים המשפיעים על קיומו והיקפו של שיתוף פעולה בין-רשותי; בחינת הנכונות של התושבים לשיתוף, וזיהוי קבוצות אוכלוסייה שיוכלו להיות, בבוא העת, מחוללי השיתוף באזור. המחקר התבסס על שלושה חקרי אירוע – נתיבות-עזתה, בית שאן-בקעת בית שאן וכרמיאל-משגב וזיהה גורמים המעכבים שיתוף פעולה, הן במישור הלאומי והן במישור המקומי. המחקר מציע להפעיל את השיתוף בתהליך הדרגתי של לימוד תוך עשייה, שיתחיל בתחומים בהם הסיכוי להצלחה גבוה ויאפשר ליצור בסיס של אמון בין השותפים.

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

המחקר בוחן את הצורך בהתאמת מערך השלטון המקומי באזור מטרופולין תל אביב לתנאים של שנות התשעים. במסגרת הדיון המקיף על נסיגות לרפורמה בעולם המערבי ובישראל מתייחס המחקר להתגברות הלחצים על גבולותיהן של המועצות האזוריות בשולי המטרופולין משנות השמונים ואילך. לחצים אלה, המתבטאים במספר גדל והולך של סכסוכי גבולות, נובעים בחלקם מהצמיחה העירונית אבל בעיקר משחיקת כוחן הפוליטי, האידאולוגי והכלכלי של המועצות האזוריות, ומשנות התשעים גם מלחצי הפיתוח בעקבות גל העלייה מארצות חבר העמים. תהליכים אלה, יחד עם חדירת אוכלוסייה לא-חקלאית למרחב הכפרי, מעמידים בסימן שאלה את המשך קיומן של מועצות אזוריות במתכונתן ההיסטורית בשוליים העירוניים-כפריים של המטרופולין. מצד אחד קיים חשש כי הוצאת יישובים כפריים-פרבריים מתחומי המועצות האזוריות תגרום לפיצול מוניציפלי גובר ליחידות קטנות שיתחרו ביניהן על שימושי קרקע עתירי מס. מצד שני השארת היישובים הללו בתוך המועצות תפחית את ייחודיותן של האזור הכפרי כישות חברתית וכלכלית נפרדת. המחקר טוען כי אין צורך ברפורמה מיידית של השלטון המקומי באזור המטרופוליני, וממליץ לעודד מסגרות ארגוניות גמישות ושיתוף פעולה מוניציפלי.

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

המחקר עוסק בהשלכות של הסרת המחסומים על הפשרת קרקע חקלאית על דפוסי ההתפשטות של מטרופולין תל-אביב ומכאן על הלחצים הגוברים על גבולות המועצות האזוריות, הן מצד רשויות עירוניות והן מצד יישובים כפריים-פרבריים השואפים לעצמאות מוניציפלית. בה בעת מתרחבים תחומי האחריות של המועצות האזוריות ואילו פוטנציאל המס שלהן נשאר מוגבל. המחקר צופה התגברות של המתח בין הצורך בשימור שטחים פתוחים ושימוש חסכוני בקרקע המצויה במחסור לבין ביזור של מוקדי קבלת ההחלטות. לכן מוצעים מספר כיוונים לרפורמה בארגון השלטון המקומי בשולי המטרופולין: 1. ארגון מחדש של המועצות האזוריות באופן שיכלול גם יישובים פרבריים ויישובים עירוניים קטנים ושטחים פתוחים ואילו שימושים עירוניים יועברו לרשויות עירוניות, או לחלופין ביטול של חלק מן המועצות האזוריות. 2. גיבוש עקרונות ברורים באשר לנוהל שינויי גבולות מוניציפליים. 3. קידום מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי. 4. בחינת אפשרויות לשיתוף בבסיס המס המקומי.

רזין, ערן (2002). *פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000 – יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

במסגרת הניתוח הכולל של הרשויות המקומיות מתייחס המחקר גם למועצות האזוריות, המתאפיינות בהוצאות גבוהות לאספקת שירותים מוניציפליים בגלל הצפיפות הנמוכה של האוכלוסייה במרחב הכפרי. התמורות שחלו במרחב הכפרי חייבו את המועצות להגדיל את הכנסתן כדי לתת מענה הן לתושבי היישובים השיתופיים והן לתושבי

היישובים הפרבריים החדשים. למרות העמקת הגבייה ומשיכת שימושי קרקע עסקיים לפחות במרכז הארץ המועצות האזוריות עדיין תלויות בשלטון המרכזי ומקבלות מענקי איזון גבוהים והשתתפויות גבוהות בחינוך. המלצתו בהקשר זה היא כי למועצות אזוריות בשוליים הלאומיים ולתושבי המועצות העוסקים בחקלאות יינתן מלוא הפיצוי מן המדינה על העלות הגבוהה של אספקת השירותים המוניציפליים. לעומת זאת הוא מטיל ספק בהצדקה למימון הנטל הנוסף כאשר מדובר באוכלוסייה פרברית לא-חקלאית.

רזין, ערן (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המחקר מנתח את מערכת השלטון המקומי בישראל ודן בין היתר בשאלה מדוע נכשלו עד כה הנסיונות לרפורמה מוניציפלית בישראל. על רקע זה נבחנים שלושה מודלים אפשריים לשלטון מקומי מודרני-פרופסיונלי: מדינת רווחה ריכוזית, הפרטה וביזור תפקידים למגזר השלישי, או מודל מבוזר המעניק אוטונומיה ניכרת לשלטון המקומי, כאשר המודל האחרון הוא המועדף לרפורמה בישראל. עם זאת סבור המחבר שאין מנוס משינוי המפה המוניציפלית וצמצום מספר הרשויות המקומיות הקטנות. במסגרת זאת יש למנוע את הוצאתם של יישובים גדולים מתחומי השיפוט של המועצות האזוריות ואת הקמתן של מועצות מקומיות קטנות חדשות. בסיכום הוא ממליץ למסד את תהליך הביזור בחקיקה, להגדיל את האוטונומיה הפוליטית, המנהלית והכספית של השלטון המקומי, ולשפר את מבנה ההכנסות, את מנגנוני הבקרה ואת הדמוקרטיה המקומית ברשויות.

רזין, ערן וחזן, אנה (2000). **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים – דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

המחקר סוקר את התמורות שחלו בהליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים בישראל ובוחרן חלופות שונות הנהוגות במדינות דמוקרטיות ואת מידת ישימותם בישראל. בשנים האחרונות גדל מספרן של התביעות להעביר שטחים ממועצות אזוריות לרשויות עירוניות. בתביעות אלה היו מעורבים גורמים שונים, העניין הציבורי בנושא גבר וגם מעורבותם של בתי המשפט גדלה. נוצר קונפליקט בין רצונו של משרד הפנים לזרז את התהליכים לבין דרישה מלמטה להנהיג יתר דמוקרטיה בתהליך. המחבר טוען כי הכיוון הראוי לישראל הוא גיבוש "הליך מקצועי ו'שקוף', המעניק יכולת השפעה סבירה לגורמים מקומיים ולאינטרסים מגזריים, אך גם שומר על זכות ההכרעה של השלטון המקומי".

רזין, ערן וחסון, שלמה (1992). **"התוויית גבולות בין מועצות אזוריות לעיירות פיתוח – עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזוריים בנגב"**. עיר ואזור 22: 72-89.

המאמר עוסק בקונפליקט שנוצר בין שתי עיירות פיתוח – דימונה וירוחם – לבין שלוש מועצות אזוריות – תמר, רמת נגב והערבה התיכונה, סביב השיוך המוניציפלי של מפעלי התעשייה הגדולים בנגב, ולמעשה סביב השאלה מי זכאי ליהנות מן המסים המשולמים על-ידי מפעלים אלה לרשות המקומית. שתי העיירות תבעו להתוות מחדש את הגבולות המוניציפליים ולהעביר את המפעלים לתחומן כאמצעי לפתרון בעיותיהן הכספיות ומטעמים של צדק חברתי. המועצות התנגדו בטענות של יעילות כלכלית, ניהולית ותכנונית, וחשש מפגיעה בחוסן הכלכלי. המפעלים תבעו להקים עבורם מועצות מקומיות תעשייתיות נפרדות. המאמר מנתח את החלופות לשיוך המוניציפלי של מפעלי התעשייה על סמך שורה של קריטריונים, ומציג את החלופה המועדפת שלא התקבלה על ידי השלטונות בשל היעדר בסיס חוקי נאות. הקונפליקט הסתיים בשימור הסטטוס-קוו.

רזין, ערן, חסון, שלמה וחזן, אנה (1994). **"מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני"**. עיר ואזור 23: 5-28.

המאמר דן בגורמים לסכסוכים הקשורים בשינויי גבולות בין מועצות אזוריות ליישובים עירוניים, וטוען כי אלה מבטאים תהליכים מבניים המתרחשים בחברה הישראלית, ובהם שינוי מאזן הכוח בין עיר וכפר, מאבקים אידאולוגיים, יחסי שלטון-מרכזי-שלטון מקומי ויחסי יהודים-ערבים, השוחקים את כוחן של המועצות האזוריות ואת יכולתן לשמור על גבולותיהן. המאמר מתייחס למספר סוגים של תביעות לשינוי גבולות: התאמות פנימיות בתוך המועצות האזוריות, שיוך מוניציפלי של יישובים כפריים לא-שיתופיים, לחצי התפשטות עירונית, שיקולי בסיס מס, יחסי יישובים מיעוטים ומועצות אזוריות יהודיות ועוד. בסיכום נדונות ההשפעות האפשריות של שינויי הגבולות על ארגונו של המרחב הכפרי ובהן הצטמקות המרחב הכפרי, שינוי הרכבן של המועצות האזוריות שיכללו

ישובים מסוגים שונים, או לחלופין התגבשות של דפוסי שיתוף פעולה בפיתוח אזורי בין מועצות אזוריות ורשויות עירוניות באופן שיקה את הלחצים לשינוי תחומי השיפוט.

ריקרדו, בנימין (1997). מיקהלה – מעמד מוניציפלי חדש ליישובים קהילתיים גדולים. מסמך שהוגש לשר הפנים אליהו סויסה ב-26.2.1997 על-ידי הממונה על היישובים היהודיים ביו"ש.

המסמך מנסה להציע פתרון לבעיית היישובים הקהילתיים הגדולים המתקשים להשתלב במועצות אזוריות ואילו משרד הפנים אינו מעוניין לתת להם מעמד של מועצה מקומית בגלל העלות הגבוהה. הפתרון המוצע הוא רשות מקומית, שניתן לה השם "מיקהלה", שתהיה במעמד של ועד מקומי אבל יהיה לה תקציב משלה וסמכות לחוקק חוקי עזר בנושאים שבתחום סמכותה. תושבי הישוב ישלמו ארנונה רק למיקהלה וזו תעביר ממקורותיה השתתפויות למועצה האזורית עבור השירותים שיישאו בסמכות המועצה (דוגמת חינוך, רווחה ורישוי עסקים). יו"ר המיקהלה יהיה זכאי לתשלום שכר והיא תוכל להעסיק עובד בכיר אחד. בשל מעמדו המיוחד יהיה ליישוב שיש בו מיקהלה רק נציג אחד במליאת המועצה האזורית וכן יהיה לו משקל חסר בבחירת ראש המועצה.

שוורץ, משה, שרמן, ניל ואחרים (1989). *שלוש מועצות אזוריות – חינוך ושירותים מקומיים*. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

המחקר בחן את השירותים שניתנו במועצות האזוריות לאחר המשבר במטרה להמליץ על היערכות שתבטיח לתושבים רמת שירותים נאותה, והתבצע בשלוש מועצות מושביות. נמצאו הבדלים משמעותיים בין המועצות במגוון ובטיב השירותים שהן מספקות לתושבים, במיסים שהן גובות, במשאבים הממלכתיים שהן מגייסות ובמדיניות הכספית שלהן. הבדלים אלה נובעים בין היתר מתפיסת התפקיד של ראש המועצה ומגודל המועצה, המשפיע על מידת הרגישות לדרישות של היישוב היחיד. החוקרים המליצו לקבוע רשימה מפורטת של שירותים שהמועצות תהיינה חייבות לספק לתושביהן וכי משרד הפנים יקבע רמת מינימום לכל שירות בסל השירותים, גם אם הדבר יחייב אותו בסכסוד השירותים באמצעות המענק הכללי. במקביל יש לחייב את המועצות להעמיק את גביית המסים. המלצה נוספת עוסקת ביחסי הגומלין בין המועצה ליישוביה ומבקשת לאפשר לשני הצדדים להסדיר ביניהם את חלוקת העבודה, תוך הדגשה כי האחריות הסופית היא של המועצה. במישור הארגוני המליצו החוקרים להפריד, מנהלית ותקציבית, בין יחידות תפקודיות שונות שכל אחת מהן תתנהל כמשק סגור עם אחריות ברורה של ראש היחידה, ולחייב את המועצות להנהיג שיטות של תקצוב ובקרה שוטפת ולהעביר את מאזניהן לביקורת על-ידי רואה חשבון. כמו כן המליצו החוקרים לחזק את מעמדן של הוועדות החקלאיות. בתחום החינוך הגיעו החוקרים, בין היתר, למסקנה שיש חשיבות לשימור מעמדו של היישוב כרשות חינוך, כאמצעי בקרה על תפקוד המועצה האזורית.

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

המחקר, שהתבסס על חמישה חקרי אירוע, בחן את דפוסי הפעילות של המועצות האזוריות בתחום תכנון הפיתוח האזורי וניתח את הגורמים המשפיעים על דרכי התמודדותן עם אתגר זה, שהיה חדש לרובן. בין המסקנות: מרחב התמרון של המועצות האזוריות בתכנון הפיתוח הוא קטן, בעיקר בשל תלותן בשלטון המרכזי, הן במישור החוקי והמנהלי, הן במישור הפוליטי והן במישור הכספי. ראש מועצה חייב לתפקד כשתדלן אצל מקבלי ההחלטות והצלחתו תלויה בין היתר בקשרים שלו במערכת. יחד עם זאת מותנים סיכויי הצלחה בקיומן של תכניות פיתוח מוגדרות המקנות למועצה יתרון בתחרות בין רשויות שונות על המשאבים הלאומיים. בהקשר זה לוקות המועצות האזוריות במחסור בכוח אדם מיומן בתחום התכנון, הן בגלל מחסור במשאבים והן משום שתחום זה הוא חדש עבורן. גורם נוסף המצמצם את מרחב התמרון של המועצות הוא המבנה הדו-רבדי, ובעיקר מבנה המליאה המורכב ממגזרים בעלי אינטרסים שונים ולעתים נוגדים, מצב המטיל על ראש המועצה גם תפקיד של מגשר בין היישובים החברים בה. מעבר לכך נתקלות המועצות האזוריות בקושי נוסף הנובע מאי-התאמתן של תכניות סיוע ממלכתיות למאפיינים הייחודיים של המרחב הכפרי, המונע מהן ליהנות מתכניות אלה. המחקר העלה את החשש כי בגלל חולשתן היחסית יחמיצו המועצות הזדמנויות לפיתוח שינוצלו על-ידי גופים אחרים והמליץ לחזק את המועצות האזוריות באמצעים שונים ובהם הקמת מטה מקצועי משותף, מסגרות לשיתוף פעולה בין מועצות, הדרכת נבחרים ובעלי תפקידים בנושאי מדיניות, חקיקה, טכנולוגיה, שיטות עבודה ועוד, הקמת פורומים פנים-מועצתיים לדין בנושאי פיתוח וחיזוק התשתית המקצועית והחוקית של המועצות האזוריות.

שפט, אברהם י. (1992). "זכות הבחירה במועצה האזורית", בתוך: **השלטון המקומי – עבר. הווה. עתיד**. עמ' 55-68. ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.

המאמר סוקר את שלבי התפתחותן של המועצות האזוריות ואת הלחצים השינויים בהליכי הבחירות בכיוון של הרחבת הייצוג הדמוקרטי, שבזמן כתיבת המאמר נסתיימו בפשרות ולא בתיקון המצב המשפטי. [המשך התהליך מתואר במאמר השני של שפט המצוטט להלן].

שפט, אברהם י. (1992) "המהפיכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות - סקירה משפטית". **עיר ואזור** 22: 90 – 96.

המאמר מצביע על שלושת השינויים המהותיים שחלו משנת 1986 ואילך בהליכי הבחירות במועצות האזוריות – בחירת נציג היישוב למליאת המועצה על-ידי כלל התושבים ולא על-ידי ועד האגודה השיתופית ביישוב, בחירה ישירה של ראש המועצה על-ידי כלל התושבים ולא על-ידי חברי המועצה ומתן אפשרות חוקית לתושבי מושבים שאינם חברים באגודה השיתופית של המושב להשתתף בבחירות לוועד המקומי של היישוב. המחבר מזהה בשינויים אלה תהליך של העברת השליטה במועצות האזוריות מידי המערכות התנועתיות לידי התושבים וצעד חשוב קדימה ליתר דמוקרטיזציה.

"תכנית האב לחוף הכרמל" (2003). **חוף כרמל – ידיעון המועצה האזורית** 122: 8 - 9.

דיווח על תכנית האב של המועצה שהושלמה לאחרונה מציג את המטרות והיעדים העיקריים שלה: פיתוח יישובי האזור, חיזוקם הדמוגרפי והכלכלי, התאמת מערך השירותים הציבוריים להיקף החזוי של האוכלוסייה, חיזוק הבסיס הכלכלי תוך פגיעה מזערית בנוף ובמשאבי הטבע, פיתוח נכסי טבע, נוף ומורשת כמשאב כלכלי, פיתוח החקלאות ותחומי פרנסה נוספים, הסדרת מערכת התחבורה האזורית וקישורה למערכת הארצית, שיפור איכות הסביבה, והסדרה ופיתוח של תשתיות.