

המרכז למחקר בכלכלה חקלאית

ת.ד. 12, רחובות, 76100

טלפון: 08-9489230 פקס: 08-9466267

<http://departments.agri.huji.ac.il/econocen/indexh.html>

עבודה מקדימה למחקר על עתיד המגזר הכפרי וההתיישבות

מוגשת לקרן מפעל הפיס ע"ש פנחס ספיר

במסגרת פרויקט "הכפר בישראל 2010"

ערך: ד"ר איל קמחי

בהשתתפות

ד"ר לביאה אפלבוים

עו"ד גדעון ויתקון

ד"ר הילרי פוט

ד"ר ישראל פינקלשטיין

ינואר 2004

אנו מודים לד"ר שמעון רביד ולמשתתפים בקבוצת המיקוד: אליעזר ביננפלד (ביני), שייקה גלעד, שחר דרוקר, ניר מאיר, ערן פולק, קתי פרל, דודו קוכמן, הילה רקח ואילן שוהם.

תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>פרק</u>
1	דף כותרת
2	תוכן העניינים
3	תקציר מנהלים
	חלק א: סקירת ספרות
10	1. פיתוח כפרי ומדיניות כפרית במדינות מפותחות
	2. השלטון המקומי במרחב הכפרי
30	I. התמורות בשלטון המקומי בארצות המערב והשפעתן על המרחב הכפרי
35	II. השלטון המקומי במרחב הכפרי בפרספקטיבה כלכלית
40	III. השלטון המקומי הכפרי בישראל: ביבליוגרפיה מוערת
55	3. עבודת ועדות ציבוריות במגזר הכפרי בישראל
64	4. ההסדרים המשפטיים במקרקעין וארגון המרחב הכפרי
	חלק ב: סקר תושבים ובעלי תפקידים במגזר הכפרי
88	1. תקציר
89	2. הקדמה
91	3. ממצאים
119	4. הרחבות
120	5. שאלונים
	חלק ג: נושאים למחקר נוסף
151	1. ההיבט הכלכלי-חברתי
153	2. ההיבט המוניציפאלי

תקציר מנהלים

מטרת העבודה היא לתעד ולסקור את הבעיות העומדות בפני המגזר הכפרי, על מנת לזהות נושאים חשובים ורלוונטיים למחקר עתידי. העבודה כוללת שני חלקים עיקריים: סקירת הספרות הקיימת על נושא המגזר הכפרי בארץ ובעולם בדיסציפלינות השונות, וסקר שטח על מצב האוכלוסייה הכפרית, צרכיה ועמדותיה בנושאים הקשורים במבנה הארגוני של המגזר הכפרי וכיווני ההתפתחות שלו. לסיכום מצגת רשימת נושאים הראויים למחקר נוסף.

פיתוח כפרי ומדיניות כפרית במדינות מפותחות

פיתוח כפרי כולל את הפיתוח החקלאי כמרכיב מרכזי, אך מרכיבים לא פחות חשובים הם שמירה על הסביבה ועל המורשת של המרחב הכפרי, ושיפור איכות החיים של תושבי הקהילות הכפריות על ידי שדרוג תשתיות ויצירת מקורות הכנסה מגוונים. הקונפליקט בין הפיתוח החקלאי/תעשייתי/מסחרי מצד אחד לבין שימור הסביבה מצד שני מחייב פשרה המאפשרת לחקלאים קיום בכבוד תוך שמירה על סטנדרטים מקובלים. ירידת החשיבות היחסית של החקלאות באזורים כפריים צריכה להיות מלווה בניצול יתרונות יחסיים של הכפר בתחומים אחרים כמו תיירות ונופש.

אזורים כפריים אינם הומוגניים; קיימת שונות רבה, גם ביניהם וגם בתוכם, במספר מימדים משמעותיים: הקרבה לעיר, ההתאמה ליצור חקלאי מודרני ותחרותי, קיומם של ערכי טבע אטרקטיביים, ועוד. נתונים ממדינות רבות מצביעים על כך שאזורים כפריים עניים יותר מאזורים עירוניים וסובלים יותר מתהליך הגלובליזציה. על כן נדרשת מדיניות מתקנת ברמת המדינה, האזור והקהילה. מדיניות נכונה צריכה לשים דגש על השכלה, תעסוקה מגוונת ותשתיות יצרניות וצרכניות. המורכבות והייחודיות של האזורים הכפריים הם המפתחות לפיתוח כלכלי. מתן הדגשים הראויים מחייב האצלת סמכויות לאזורים והתאמת כלי המדיניות לצרכים של כל אזור.

קיים דמיון רב בין הבעיות הקיימות באזורים הכפריים במדינות שונות. למרות זאת, אנו צופים בגישות שונות לפתרון בעיות אלה. המדיניות הכפרית בארצות הברית עדיין מבוססת רובה ככולה על תמיכה בחקלאות, וביסודה עומדת הגישה שיש לאפשר לכוחות השוק להתאים את שיווי המשקל בין האזורים השונים לשינויים המתחוללים במשק הלאומי והעולמי. האיחוד האירופי, לעומת זאת, דוגל במדיניות אזורית כוללת המטפלת בכשלי שוק מקומיים ותומכת במרכיבים בעלי פוטנציאל פיתוח עתידי שאינם בהכרח חקלאיים, בראייה שמרכיבים אלה יביאו בסופו של דבר תועלת גם לחקלאים. בהתאם לכך, המדיניות בארצות הברית היא מגזרית בעוד שהמדיניות האירופית היא מרחבית.

כללל, המדיניות הכפרית באירופה מקיפה יותר ומבוססת על הכרה ברב-תחומיות של חקלאות בת קיימא. כלי המדיניות כוללים תמיכה בחקלאים העומדים בקריטריונים של איכות הסביבה ובחקלאים הנאלצים להתמודד עם תנאי גידול ירודים. תמיכה זו כוללת עידוד השקעות בשיפורים טכנולוגיים במשקים, סיוע בתהליך חילופי הדורות על ידי עידוד פרישה מוקדמת של חקלאים ועזרה לחקלאים צעירים, וסבסוד השקעות בהון אנושי כמו השכלה גבוהה והכשרה מקצועית. בנוסף, המדיניות כוללת השקעות במפעלי עיבוד ושיווק תוצרת חקלאית וסיוע ליערנות. ברמת הקהילה הכפרית, המדיניות כוללת פיתוח תשתיות כתחבורה, תקשורת, שירותים יצרניים וצרכניים, קידום התיירות, שיפוץ מבנים ושימור המורשת הכפרית.

האוכלוסייה הכפרית בישראל עוברת תהליכים מואצים ביותר של ירידה בחשיבות החקלאות, של התפרקות המסגרות השיתופיות, ושל הצטרפות משפחות עירוניות. הגורמים המוסדיים מפגרים בתגובתם אחרי השינויים בשטח, ונדרשים שינויי חקיקה רבים על מנת להסדיר את המצב. מתבקשת התערבות של כל המוסדות העוסקים בהתיישבות על מנת להתאים את המסגרת המוסדית למציאות המתחדשת. גם המדיניות כלפי החקלאות והכפר צריכה להתאים את עצמה למצב החדש, לאפשר ליוזמות מקומיות להתפתח אך גם ליצור רשת בטחון ליושבים שלא ישכילו לנצל את ההזדמנויות ולתושבים שיאבדו את מקור פרנסתם. לא ניתן לומר באופן ברור האם המדיניות הכפרית בישראל צריכה לפעול לפי הדגם האמריקאי של הסתמכות על כוחות השוק או לפי הדגם האירופי של הצעת חבילות מגוונות ביותר של ערוצי סיוע לאזורים השונים. ייתכן כי הפתרון הנכון הוא שילוב כלשהו של שתי הגישות.

השינויים המוסדיים מחייבים לימוד מעמיק של המצב הקיים ושל תהליכי השינוי המתמשכים באזורים הכפריים, על מנת לבסס את המדיניות על ידע והבנה מוצקים. המחקר בתחום זה בארץ עדיין מפגר אחרי המחקר במדינות אחרות, ויש צורך דחוף לצמצם את הפער, לטובת האוכלוסייה הכפרית.

התמורות בשלטון המקומי בארצות המערב

במבנה השלטוני של המרחב הכפרי בארצות המערב מתרחשות תמורות מרחיקות לכת הנובעות משני מקורות עיקריים, האחד משותף לכלל מערכות השלטון המקומי – העירוני והכפרי, והאחר ייחודי לשלטון המקומי הכפרי:

א. תפיסה משתנה של יחסי השלטון המרכזי, השלטון המקומי, הקהילה והאזרחים, הדוגלת בהעצמה של הציבור, עידוד היוזמות המקומית ושילוב המגזר הפרטי בפיתוח מקומי, במקביל לנסיגה של הממשלות מתפיסת מדיניות הרווחה, הקטנת השתתפותן הישירה במימון השירותים הציבוריים ושינוי בשיטות הסיוע שלהן לפיתוח כלכלי מקומי.

ב. שינויים במבנה הכלכלי והחברתי של המרחב הכפרי עצמו, בעקבות הירידה במשקלה של החקלאות כגורם מרכזי בכלכלת הכפר ובתפקוד הקהילה הכפרית, כאשר התוצאה היא מצד אחד הידלדלות של האוכלוסייה והשירותים, בעיקר באזורים מרוחקים ונטולי הזדמנויות תעסוקה חלופיות, ומצד שני חדירה של אוכלוסייה עירונית ועסקים חדשים, בעיקר באזורים הסמוכים למרכזי אוכלוסייה גדולים.

כתוצאה מתמורות אלה חל שינוי במעמדן ובתפקידיהן של הרשויות המקומיות. מצד אחד הן מאבדות חלק מתפקידיהן המסורתיים המועברים לגופים חיצוניים לא-נבחרים. מצד שני צמצום התקציבים הממלכתיים מגביל את יכולת הפעולה שלהן והן נדרשות לשנות את סדרי עבודתן ולאמץ דרכים לחיסכון בעלויות של מתן השירותים שנתרו באחריותן. ההסתגלות למצב החדש בעייתית במיוחד ברשויות קטנות, ובכלל זה רשויות כפריות, שמתחילה נמצאו בעמדת נחיתות מבחינת היכולת לספק שירותים בעלות סבירה ובמגוון המבוקש על-ידי האוכלוסייה. רשויות כפריות צריכות להתמודד גם עם התמורות העוברות על המרחב הכפרי, ובעיקר עם המעבר ממערכת הנשענת על החקלאות כמרכיב דומיננטי בכלכלה, בחברה ובכוח הפוליטי, למערכת מורכבת ומגוונת, המכילה קבוצות עניין שונות המתחרות על המשאבים ועל עמדות הכוח, ובמקביל מצפות מן הרשות המקומית לתת מענה לציפיותיהם השונות.

ממחקרי ההערכה המעטים שהתבצעו עד כה עולה כי המדיניות החדשה המתבטאת בהעברת האחריות לניהול ולפיתוח המקומי לידי האזרחים והתארגנויות חוץ-שלטוניות גורמת להגדלת אי-השוויון בין קהילות ובתוך קהילות, משום שבשוק התחרותי שנוצר היא מעניקה יתרון לקבוצות אוכלוסייה חזקות. בהקשר זה מצבם של היישובים הקטנים, ובכלל זה יישובים כפריים, ובעיקר אלה הנמצאים באזורים פריפריים וזכאים פורמאלית לסיוע יתר, נחות בדרך כלל לעומת יישובים אחרים.

כניסתם של שחקנים חדשים – ארגונים ציבוריים, ארגונים התנדבותיים, המגזר העסקי ועוד, לתחומי הפעילות המסורתיים של השלטון המקומי יוצרת סביבה ארגונית חדשה המוגדרת כסביבת ממשל (governance environment), האמורה להחליף את הדפוסים השלטוניים המסורתיים. סביבה זו יוצרת תנאי אי-ודאות עבור הרשויות המקומיות, בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידיהן מול יתר השחקנים. על רקע זה עולים ספקות לגבי תפקידה של הרשות המקומית בסביבה הממשלית החדשה ואפילו לגבי עצם הלגיטימיות או הצורך בשלטון מקומי נבחר. בפועל ניתן לראות במדינות שונות מגמה של שינוי בתפיסת המטרות של השלטון המקומי, יחד עם חיפוש נתיבי פעולה חדשים. במקרים רבים הכיוון הוא מתן משקל רב יותר להיבט הייצוגי-פוליטי של הרשות המקומית לעומת ההיבט התפקודי-סטטוטורי, כאשר הרשות מתמקדת בתפקיד של שתדלן מול השלטון המרכזי. כיוון חלופי הוא אימוץ התפקיד של הגוף המוביל ומתאם בין הגופים השונים המעורבים בפיתוח היישוב וניהולו. חשיבותה של הרשות המקומית בהקשר זה היא במעמדה החוקי, המאפשר לה לשמש כ"מטריה" וכמסגרת מאחדת לפעילות משותפת של ארגונים ותושבים שאותם היא מייצגת, אבל גם בקשרים הפוליטיים והכלים המקצועיים שהיא יכולה להעמיד לרשות שותפיה. הרושם המתקבל מן המחקרים הקיימים הוא כי דווקא ברשויות קטנות, בהן אין מגזר פרטי חזק ולעומת זאת הקהילה יותר מגובשת ובעלת זהות ייחודית משלה, יש חשיבות לרשות המקומית לא רק כגוף ייצוגי אלא גם כגוף מוביל של ההתארגנויות האזרחיות בזירה החיצונית.

נראה כי לפחות חלק מן המגמות שנמצאו בארצות המערב המפותחות מצויות גם במרחב הכפרי בישראל, והשאלה היא האם המועצות האזוריות תבחרנה להסתפק בתפקיד ייצוגי של שתדלן או תיקחנה על עצמן, כפי שהדברים נראים כעת בשטח, את תפקיד הגוף המוביל, מעצב המדיניות והמפקח על הארגונים האחרים, ציבוריים ופרטיים, הפועלים בתחומן.

השלטון המקומי במרחב הכפרי בפרספקטיבה כלכלית

סקירת הספרות בפרק זה התמקדה בשלשה היבטים כלכליים של ארגון המערכת המוניציפאלית

בכפר:

א. כלכלה אורבאנית והספקת שירותים ציבוריים מקומיים;
ב. הספקת שירותים יצרניים ומוניציפאליים בישובים שיתופיים במגזר הכפרי;
ג. ניתוח דוחות כספיים והערכת ביצועים פיננסיים של ארגונים שלא למטרות רווח.
נמצא שהספרות הכלכלית חסרה "תיאורית מדף" לשימוש כתשתית מושגית לניתוח עיוני ואמפירי של הארגון המוניציפאלי בכפר. עם זאת, מן הסקירה עולה שאינטגרציה של שני זרמים בספרות, שמקורם בתיאורית המועדונים, ועוסקים בהרחבתה להיבטים מרחביים ואספקת שירותים יצרניים, עשויה להניב את התשתית הרעיונית הדרושה כקו מנחה לניתוח כלכלי מבני. למרות היעדרה של תיאוריה שלמה, הספרות העיונית ממקדת את הדיון במספר מושגים שמחקרם קריטי לאפיון המבנה היעיל למערכת המוניציפאלית הכפרית. בראש וראשונה מתברר שידיעה טובה של פונקציה העלות לאספקת השירותים המקומיים חיונית לצורך התוויות המדיניות הכפרית. פונקציה העלות הינה הקשר המתמטי בין סך העלות המוניציפאלית לתושב לבין כמות השירותים ואיכותם, גודל האוכלוסין, הפריסה המרחבית של התחנות להספקת השירותים ועוד. כדי לענות על שאלות כמו מהו הגודל האופטימאלי של ישוב או מועצה אזורית, ובאילו עלויות כרוכים שינויים ארגוניים ואחרים, יש צורך לאסוף את נתוני העלות ממדגם רחב ככל האפשר ולאמוד את פונקציה העלות.

נושא נוסף בעל חשיבות מרכזית הוא מבנה המערכת המוניציפאלית כשהבחנה היא בין מבנה פדראלי-הירארכי בו כל שירות מסופק ע"י רמה אחרת של השלטון המקומי לבין מבנה ריכוזי. דוגמאות למבנה הירארכי הן איגוד ערים להספקת ניקוז ושירותי כיבוי, מועצה אזורית להספקת שירותי חינוך ותברואה, אגד ישובים להספקת שירותי ביוב, ספורט ונוער וועד מקומי להספקת שירותי שמירה, תאורה וגנון מקומיים. מבנה אלטרנטיבי הוא המבנה של עירייה מרחבית המספקת את השירותים כולם. מתברר שהצלחת כל אחד מן המודלים תלויה ברמת הביזור וההפרטה, אופן הקצאת העלויות בין המשתמשים, פונקציה המטרה של הפוליטיקאים המקומיים, חשיבות היתרונות לגודל ומגוון, הטרוגניות בהכנסות והעדפות ועוד. בכל מקרה ניתוח השוואתי של שני המודלים העקרוניים לעיל מהווה מטרה חשובה למחקר של הארגון המוניציפאלי במגזר.

בהקשר של הדוחות הכספיים נמצא שיש צורך להשקיע מאמץ בהתאמת הפרקטיקה המוקבלת לניתוח דוחות כספיים בעולם העסקי למקרה של ארגונים ללא מטרות רווח. הספרות שעוסקת במקרה של הביצועים הפיננסיים בארגונים שלא למטרות רווח מציינת מערכת דוחות כספיים דומה לזו שמקובלת בעולם העסקי. אולם לחלק גדול מן היחסים הפיננסיים המשמשים כמדדים לאיתנות פיננסית אין יחסים אנלוגיים מידיים בארגונים ללא מטרות רווח. על כן דרושות התאמות.

השלטון המקומי הכפרי בישראל: ביבליוגרפיה מוערת

הסקירה הביבליוגרפית נועדה לספק תשתית אינפורמטיבית להצגת סוגיות הראויות למחקר בנושאים הקשורים להיבטים המרחביים, הארגוניים והמשפטיים של השלטון המקומי הכפרי בישראל. אף-על-פי שהסקירה כוללת מספר לא קטן של מחקרים, מסמכי מדיניות, תכניות ועוד, נראה כי בשל הקצב המואץ של התמורות שחלו בשני העשורים האחרונים, ועדיין חלות, במרחב הכפרי, הקצב האיטי של התאמת הכלים המשפטיים, המנהליים והכספיים לתנאים המשתנים ואי-הוודאות לגבי עתידו של השלטון המקומי הכפרי, ישנן עדיין בעיות רבות שאין להן מענה מבוסס, הנשען על בחינה שיטתית. פירוט של הסוגיות הראויות לבחינה ולמחקר מובא אפוא בסיכומה של רשימת המקורות.

נקודת המוצא לדיון היא כי השלטון המקומי הכפרי בישראל נמצא היום בשלב של הבניה מחדש כתוצאה מתהליכי השינוי המואצים המתרחשים בו. שינויים אלה, ובעיקר החדירה של יסודות "עירוניים" לתוך תחומי השיפוט של המועצות האזוריות, מעלים שאלות משני סוגים: במישור העקרוני השאלה היא אם ניתן עדיין לזהות את הכפר כמערכת בעלת מאפיינים ייחודיים ושונים מאלה של העיר, המצדיקה את ההפרדה השלטונית הקיימת בין שני המגזרים. במישור האופרטיבי השאלה היא כיצד להתאים את הכלים החוקיים, המנהליים והכספיים העומדים לרשות המועצות האזוריות למציאות המשתנה בלי הרף.

מרבית המקורות המובאים בסקירה הביבליוגרפית עוסקים בתמורות המתרחשות במרחב הכפרי והשלכותיהן על תפקידו ותפקודו של השלטון המקומי, בתהליכי ההסתגלות של המועצות האזוריות ושל הוועדים המקומיים לתנאים המשתנים ובהתמודדותם של שני הרבדים עם לחצים מבחוץ ומבפנים. מיעוטם

מתייחסים למועצות האזוריות בהקשר של כלל מערכת השלטון המקומי. כללית ניתן לראות כי מצד אחד מתרחשת במועצות האזוריות "נורמליזציה" מוניציפאלית, כאשר בהדרגה מוחלים עליהן כללי הפעולה הנהוגים בשלטון המקומי העירוני, ומצד שני עדיין נשמרת ההפרדה המבנית בין השלטון המקומי הכפרי והעירוני. יתר על כן, המועצות האזוריות נמצאות בחוד החנית של המאבק הציבורי על שמירת ייחודו של המרחב הכפרי כמרחב מובחן מן המרחב העירוני. בה בעת הן נדרשות להתמודד עם הבעיות הנובעות מהיעדר תשתית חוקית ראויה, חסרונות לקוטן ולפיזור מרחבי, מחסור במשאבים ושונות פנימית גוברת בין קבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים שונים, מעמד חברתי-כלכלי שונה ותפיסות שונות לגבי זהותם ועתידם של המרחב הכפרי ושל הקהילות הכפריות לסוגיהן. רבים מן המסמכים והמחקרים המובאים בסקירה הביבליוגרפית עוסקים בזיהוי הבעיות העיקריות של השלטון המקומי הכפרי ובהצעות שונות לפתרונות. הצעות אלה משקפות נקודות מוצא שונות – אידיאולוגיות ומקצועיות, ועדיין אינן מתכנסות לכלל מסגרת שלמה שתוכל לשמש כמורה דרך לשלטון המקומי הכפרי על שני רבדיו.

מן הסקירה עולות מספר סוגיות מרכזיות הראויות לדיון ולמחקר נוסף. כנקודת מוצא יש לראות את הסוגיה העקרונית, העוסקת בשאלת דמותו העתידית של המרחב הכפרי בישראל ומה הן הציפיות של קבוצות עניין שונות (השלטון המרכזי, השלטון המקומי – העירוני והכפרי, הציבור, תושבי הכפר לסוגיהם, יזמים, ארגונים ירוקים ועוד), לגבי תרומתו של המרחב למשק הלאומי ולחברה הישראלית במאה ה-21. אין ספק כי בסופו של דבר ייגזרו אופיו, מבנהו ותפקידיו של השלטון המקומי במרחב הכפרי על-פי מאזן הכוחות שבין הקבוצות המייצגות את התפיסות השונות. סוגיות אחרות מתייחסות לתפקודה של המועצה האזורית וליחסיה עם היישובים בתוכה מצד אחד ועם המערכת העירונית מצד שני. את הסוגיות ניתן לחלק לשלושה סוגים:

א. היחסים בין המועצה האזורית לבין יישוביה

1. קריטריונים לקביעת שיוכו המוניציפאלי של יישוב למועצה אזורית;
2. חלוקת הסמכויות והתפקידים בין המועצה האזורית לבין הוועדים המקומיים;
3. כלים להתמודדות עם השונות הפנימית הגוברת בתוך המועצה האזורית:
 - עקרונות להקצאת משאבים בין היישובים השונים;
 - עקרונות וכלים לטיפול ביישובים גדולים בעלי אופי עירוני המשולבים במועצה האזורית (היבטים של ייצוג פוליטי, אוטונומיה ניהולית וכספית ואינטגרציה אזורית).
4. הקיבוץ המשתנה והשתלבותו במועצה האזורית.

ב. מבנה המועצה האזורית, תפקודה ויחסיה עם רשויות אחרות

1. הגודל הרצוי למועצה אזורית (סיפי מינימום ומקסימום), או לחלופין – בחינת דרכים לצמצום החסרונות של מועצות קטנות (שיתוף פעולה בין-מוניציפאלי, הפרטה, קניית שירותים מגורמי חוץ ועוד);
 2. עקרונות להתאמת המבנה הארגוני של המועצות האזוריות לגידול בהיקף הפעילות ובמגוון התפקידים שהן ממלאות;
 3. מקורות ההכנסה של המועצה האזורית;
 4. פעילותה של המועצה האזורית בפיתוח כלכלי.
- ג. המבנה הארגוני-מוניציפאלי של היישוב השיתופי

עבודת ועדות ציבוריות במגזר הכפרי בישראל

הפרק סוקר את דו"חותיהן של 12 ועדות הציבוריות שהוקמו בעשור האחרון ללימוד היבטים שונים של המגזר הכפרי וניסוח המלצות מתאימות בתחומי המדיניות הממשלתית והחקיקה. הידע שנוצר סוכם בדו"חות ביניים ודו"חות מסכמים שפורסמו ע"י אותן ועדות. חלק קטן מן ההמלצות בדו"חות אלה יושם במסגרת החלטות ממשלה ואף בחקיקה ראשית ומשנית. ואולם חלק הארי של הדו"חות, שמהווה מאגר ידע חשוב בהקשר של בעיות המגזר הכפרי, הערכות מומחים, רעיונות ומחשבות הן של מקבלי החלטות והן של ציבור החקלאים והתושבים במרחב הכפרי, נגזו במגירות שוממות. הסקירה משתמשת בחומר שנאסף, נדון ונותח ע"י מגוון הועדות הציבוריות על מנת לאתר נושאים ראויים למחקר ודיון נוסף. בתקציר להלן נצביע על עניין מרכזי אחד שנדון בכל קבוצת ועדות. הסקירה המפורטת מוצגת בפרק המלא.

שלוש ועדות שנסקרו עסקו בתחום המוניציפאלי. ככלל, בעבודתן של הועדות מתגלה אמביוולנטיות בהקשר של תפקידו של הועד המקומי במערכת המוניציפאלית הכפרית. מחד גיסא, ישנה נטייה לצמצום סמכויותיו ותפקידיו. מאידך גיסא, קיים קונצנזוס באשר לשימור הוועדים המקומיים גם בכפר העתידי. נראה שגיבוש פשרה בכיוון של ועד מקומי שנתונה לו הסמכות להקצות משאבים כספיים באופן התואם להעדפות

תושבי הישוב, אולם הנו נטול אדמיניסטרציה ובעל עלויות תקורה מצומצמות מהווה אתגר מרכזי בארגון העתידי של הכפר בישראל. ועד כזה יכול להיות מעין "שולחן יישובי" במועצה האזורית. האדמיניסטרציה כמו הנהלת חשבונות, שירותי מזכירות וכד' יספקו ע"י המועצה האזורית. הועד יתכנס פעם בתקופה ויהליט כיצד להקצות את התקציב היישובי לנושאים השונים. התקציב יועמד ויבוצע ע"י המועצה האזורית. הועדות דנו בהיבטים רבים נוספים של ארגון המערכת המוניציפאלית הכפרית שיסקרו באופן מפורט בגוף העבודה. שתי ועדות עסקו במכלול ההיבטים של הכפר המודרני. שתיהן עסקו בהגדרת היעדים של המדיניות הכפרית שהם שמירת קרקעות המדינה, שימור שטחים פתוחים, עידוד החקלאות, שימור מים ומשאבי טבע, אבטחת מזון, שמירה על גבולות, פריסת האוכלוסייה, פלורליזם חברתי ובכללו טיפוח תרבות ומסורת כפרית. מכאן נגזרו עקרונות למדיניות הכוללים: א. שימור האופי הכפרי של הישובים, ב. פיתוח כלכלי בפריפריה, שימור והקפאה באזור המרכז, ג. עידוד תעסוקת כפריות ובלית תעסוקות עירוניות.

ארבע ועדות עסקו במשק המים והקצאת המים לכפר. הועדות נחלקו בכל הנוגע לאופן ההקצאה של המים למגזר - ניהול כמותי בהשוואה לשימוש במנגנון המחירים, התרת הסחר במכסות ועוד. אולם ישנה הסכמה שלרשות הכפר והחקלאות הישראלית תועמד גם בעתיד "מנת ברזל" של מים שפירים. כלומר גם בעתיד הנראה לעין תוכל להתקיים בארץ החקלאות האינטנסיבית בהיקף הקיים.

שתי ועדות עסקו במקרקעין. ניתן להכליל ולומר שישנה הסכמה שהפיתוח העתידי בכפר צריך להתמקד במגורים ובהישענות על שטחי המחנה ותשתיות קיימות. הפיתוח יתמקד בשולי ערים. פיתוח למסחר ותעשייה יוגבל מאד, כדי למנוע תחרות בערים ושינוי אופיו של הכפר. יש לומר שהמציאות של פיתוח הקרקע במרחב הכפרי הישראלי שונה באופן מהותי מהמלצות אלה. למעשה, אחרי פסיקת בג"ץ, מסלול שינוי היעוד העיקרי שנתר הינו פיתוח מסחר ותעשייה קלה בנחלות. בעוד שפיתוח זה מסייע לכלכלתם של תושבי הכפר, הוא צפוי ליצור תחרות קשה לערים ולפגוע באופי הכפרי של הישובים.

לבסוף, ועדה יחידה עסקה בתעסוקות לא חקלאיות. הועדה קבעה כללים להקמת עסקים לא חקלאיים. מטרת הכללים היא יצירת תעסוקה חלופית לחקלאים תוך שימור איכות החיים הכפרית. יש לציין שמכל 12 הועדות, המלצותיה של ועדה זו יושמו בהיקף הרחב ביותר והיוו תשתית לשינויי תוכניות האב וה- ת.ב.ע במרבית הישובים החקלאיים. חבל שמוסדות התכנון בחרו ליישם רק את הפרק שעוסק בהקמת עסקים בנחלות במחנה המגורים והתעלמו מהמלצות הועדה להוציא עסקים משטח המחנה לאזורי תעסוקה יישוביים או אזורים.

ההסדרים המשפטיים במקרקעין וארגון המרחב הכפרי

פרק זה פותח בתיאור המסגרת המשפטית שבה נתון הכפר בישראל. נדונה השיטה של הקצאת קרקע בחכירה לדורות בנחלות, שגודלן הפיסי מוגבל וקבוע, וניהולן במסגרות שיתופיות (קיבוץ, מושב עובדים וכיו"ב) שהן גם מסגרות ניהול של שלטון מקומי וניהול קהילתי. מתוארות המגבלות המשפטיות שהוטלו על זכות בעל המשק החקלאי, כגון החובה לגור בנחלה החקלאית, החובה להיות חבר באגודה שיתופית כתנאי להתיישבות, איסור רכישת נחלות נוספות ואיסור פיצול נחלה, מגבלות בהעברה בין דורית, ומינוי תאגידי על לפיקוח על "ניהול נכון" של האגודה השיתופית ביישוב. כיום יש מעט נפקות משפטית להוראות הכופות בתקנוני האגודות השיתופיות, בהסכמי החכירה של הקרקע החקלאית, בהסדרי הזכויות בקרקע החקלאית המוחכרת שלא במסגרת של נחלות חקלאיות וביישום ההסדרים המשפטיים שנקבעו בחקיקה החקלאית בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה. התוצאה היא בכשלים ביכולת להסדיר שימוש בקרקע כבטוחה כלכלית, הסדרים לא פורמאליים של החכרות משנה כדי להתאים את גודל יחידת הייצור החקלאית על פי הצרכים הכלכליים של המשק וביעילות ניצול נמוכה של גורמי הייצור החקלאיים. בתוך כך, משנים היישובים החקלאיים השיתופיים את צבונם בשל הסדרים חדשים של שלטון מקומי המיועדים לשרת אוכלוסיות מגוונות של חקלאים ושל תושבים שאין להם כל זיקה לחקלאות במסגרת הכפר.

התהפכות והשינויים במגזר הכפרי בישראל כרוכים בהסדרים משפטיים המעוגנים בחקיקה, בתקנות, בתקנונים, בהסכמים ובפסיקה. קשת הנושאים הקשורה במשפט הכפרי והחקלאי רחבה ביותר ומהווה סבך לא פשוט של הסדרים שהתרתו נדרשת כתנאי לשינוי שהוא בר יישום. התאמת המסגרת המשפטית לתנאי הזמן והמקום מחייבת בחינה של ההסדרים המשפטיים שמכוחם נשמרים דפוסי השלטון והניהול הקיימים. בשל ריבוי החוקים והתקנות, קיימת נטייה לטפל ביישום המלצה לשינוי מבני, באופן נקודתי ולהציע שינוי בסעיף זה או אחר בחוק או תקנה מסוימת. גם כך עובר זמן רב בין השינוי לבין יישומו. המסקנה היא כי נדרש טיפול משפטי מערכתי הכולל את לימוד ההסדרים המשפטיים בכללותם והמציע פתרון כוללני של מערך חקיקה ותקנות ולא החלטה נקודתית אצל גורם זה או אחר. החלק השני של הפרק עוסק

בנושאים שעלו בסקר השטח (שיתואר בהמשך), והשלכות שלהם על המסגרת המשפטית שבה מתפקד המגזר הכפרי בישראל.

סקר תושבים ובעלי תפקידים במגזר הכפרי

בסקר זה נבחנות דעותיהם והשקפותיהם של תושבי המגזר הכפרי בישראל ביחס לנושאים שונים הקשורים לרמת החיים ואיכות החיים ביישובים הכפריים, על מנת לעמוד בצורה ראשונית על הצרכים והבעיות של התושבים ולאתר נושאים למחקר נוסף. סקר תושבים נערך בקיץ 2003 והקיף 800 איש במושבים, יישובים שיתופיים (קיבוצים ומושבים שיתופיים) ויישובים יהודיים אחרים. במקביל, נערך סקר בקרב בעלי התפקידים (ראשי ועדים וכד') ביישובים אלה.

נמצא כי במושבים, כשני שלישי מהמשפחות הן בעלות יחידת משק, ועוד כ-4% בעלות משק עזר. כ-19% מהמשפחות הן בעלות בית מגורים בלבד, וכ-9% מתגוררים בשכירות. כ-21% מהתושבים מתפרנסים בעיקר מהמשק החקלאי, עוד כ-22% מעסקים לא-חקלאיים, כמחציתם ביישוב עצמו, וכ-47% מתפרנסים משכר עבודה. 63% מהתושבים אינם מסתמכים כלל על חקלאות בעוד שכ-11% מתפרנסים מחקלאות בלבד. ביישובים הלא-שיתופיים, כ-33% מהתושבים מתפרנסים מעסק עצמאי, פחות ממחציתם ביישוב עצמו, וכ-57% מתפרנסים משכר עבודה.

התושבים, ככלל, שבעי רצון מרמת השירותים המוניציפאליים שהם מקבלים, ובעיקר מהחינוך. שביעות הרצון במושבים קטנה מאשר ביישובים השיתופיים. לתושבים אין העדפה ברורה לגבי חלוקת האחריות המוניציפאלית בין ועד היישוב לבין המועצה האזורית. מרבית תושבי המושבים, למרות זאת, מעדיפים שהמועצה האזורית תטפל בגביית המיסים ולא ועד היישוב. מרבית תושבי המושבים והיישובים השיתופיים תומכים בקיום ועד מקומי נפרד מועד האגודה השיתופית, אך במקביל תומכים גם בהכפפת הועד המקומי לאסיפה כללית של התושבים. האפשרות של אגודה קהילתית כתחליף לוועד מקומי אינה זוכה לתמיכה רבה.

הרוב המכריע של התושבים תומכים במיון של מועמדים להצטרף ליישוב. מרבית תושבי המושבים סבורים שהאחריות למיון המועמדים צריכה להיות בידי כלל התושבים, בעוד שמרבית התושבים ביישובים השיתופיים והאחרים מעדיפים לתת אחריות זו לחברי האגודה או ועד היישוב. מרבית התושבים סבורים כי רצוי להרחיב את היישוב יותר מאשר ההרחבה המותרת היום, ורוב זה מוצק יותר ביישובים השיתופיים והאחרים מאשר במושבים. בנוסף לכך, ניכרת נטייה לשמור על יישוב קטן יחסית. ביישובים השיתופיים, מרבית התושבים היו מבכרים לפרק את המסגרת השיתופית או לשנות אותה באורח משמעותי. לעומת זאת, יותר מחצית מבעלי התפקידים מעדיפים להישאר במסגרת של משק שיתופי עם אפשרות של שיוך דירות לחברים.

לתושבים אין דעה ברורה בעד או נגד איחוד של מועצות אזוריות, אולם מרביתם רואים בחיוב שיתוף פעולה בעניינים מוניציפאליים עם יישובים עירוניים סמוכים. מרבית התושבים סבורים כי הפעילות החקלאית תורמת לאיכות החיים ביישוב, ודעה זו חזקה יותר באופן מובהק ביישובים השיתופיים מאשר במושבים או ביישובים האחרים. רק לדעת מעטים מן התושבים הפעילות החקלאית פוגעת באיכות החיים. הרוב המכריע של התושבים ובעלי התפקידים תומך בהבטחה חוקית של הזכות ליצור חקלאי (right to farm). כשלושה רבעים מן התושבים ובעלי התפקידים תומכים בהגנה על שטחים חקלאיים מפני שינוי יעוד באמצעים חוקיים. מרבית התושבים רואים בחיוב פיתוח של עסקים לא חקלאיים ביישוב, אך הדעה הרווחת היא שעסקים אלה צריכים להיות מוקמים באזור נפרד ולא בצמוד לבתי המגורים. הרעיון של אזור תעסוקה משותף למספר יישובים לא זוכה לתמיכה חזקה. הרוב המכריע של התושבים וכן של בעלי התפקידים רואה בחיוב הסדרה של הפעילות העסקית ביישוב באמצעות כללים ברורים. הדעה הרווחת בקרב התושבים במושבים וביישובים האחרים היא שהאחריות להסדרת הפעילות העסקית צריכה להיות בידי הועד המייצג את כלל התושבים, בעוד שהדעה השכיחה ביותר בקרב תושבי היישובים השיתופיים היא שהאחריות צריכה להיות בידי הנהלת המשק. מרבית התושבים במושבים מעדיפים שהחכירה של המשק או חלקת המגורים תהיה ישירות מול המנהל, בעוד שמרבית תושבי היישובים השיתופיים מעדיפים שהחכירה תהיה דרך האגודה השיתופית. מעט יותר משני שלישים מן התושבים במושבים תומכים בהפרדת הזכויות בנחלה החקלאית ובבית המגורים. לבסוף, הדעה השכיחה בקרב התושבים היא שילדיהם ירצו לבנות את חייהם ביישוב. עם זאת, ביישובים השיתופיים, יותר משליש התושבים סבורים שילדיהם לא ירצו לבנות את חייהם ביישוב.

נושאים למחקר נוסף

מתוך סקירת הספרות וסקר השטח מסתמנים מספר תחומים המחייבים בחינה נוספת וראויים למחקר שיטתי כבסיס להמלצות מדיניות. נושאי המחקר המוצעים בתחומים אלה, כוללים נושאים הקשורים להיבט הכלכלי-חברתי וכן נושאים הקשורים להיבט המוניציפאלי, כאשר האחרונים כוללים את הרחבת התשתית הכלכלית-תיאורטית של מערכת השלטון המקומי.

ההיבט הכלכלי-חברתי כולל את רמת החיים בכפר והגורמים המשפיעים עליה, ובמיוחד בהשוואה לעיר, את דפוסי התעסוקה בכפר, ונושאים נוספים הקשורים לרווחה בכפר, כולל מעמד האישה במגזר הכפרי, תעסוקת נשים ושילובן במערכת השלטון המקומי, עיסוקים, הכנסות ורווחה של קשישים במגזר הכפרי, חשיבותו של "המגזר השלישי" באזורים כפריים ודפוסי התנדבות של האוכלוסייה המקומית. בנוסף, אנו מציעים לבחון מחדש שורה של נושאים הקשורים לחקלאות אך משפיעים על האוכלוסייה הכפרית כולה. בפרט, אנו מציעים לבצע הערכה כלכלית של תרומת המו"פ הציבורי לכפר ובחינת שינוי מדיניות עם העדפה למו"פ הדרוש לכפר ולא דווקא לחקלאות. בנוסף, יש לבצע בדיקה מעמיקה של היתרונות והחסרונות של שילוב עיסוקים לא-חקלאיים בתוך משבצת הישוב ובתוך המשק החקלאי; של השתלבות דור ההמשך בישובים הכפריים, ובמיוחד מעמד הבן הממשיך במושבם; ושל זכויות החקלאים בקרקע. לבסוף, על מנת לבחון את האינטרס הציבורי בקיום חקלאות בת-קיימא, אנו מציעים לחקור באופן מעמיק את התפקיד הרב-תחומי של החקלאות, ולמפות את האזורים הכפריים לפי חשיבותם לשימור קרקע חקלאית, שטחים פתוחים, תיירות ונופש. מן הפן של מדיניות חקלאית, יש לבצע ניתוח עלות-תועלת של שימור הקרקע באמצעות סובסידיות לעיבוד בהשוואה לאמצעים אחרים.

על סמך הנושאים שייחקרו מן ההיבט הכלכלי-חברתי, ניתן לגשת לשאלה מה הם כיווני הפיתוח הרצויים למרחב הכפרי בישראל במאה ה-21, כפי שהם נתפסים על-ידי קבוצות עניין שונות: השלטון המרכזי, השלטון המקומי - העירוני והכפרי - , הציבור, תושבי הכפר לסוגיהם, יזמים, ארגונים ירוקים ועוד. שאלה זו מביאה אותנו להיבט המוניציפאלי, שכן כיווני הפיתוח עשויים להשפיע על מבנהו ותפקודו של השלטון המקומי במרחב הכפרי בעתיד, והשפעות אלו הן נושא הראוי למחקר מקיף. נושאים מוניציפאליים נוספים הראויים למחקר כוללים את הקריטריונים הראויים להגדרתו של יישוב כפרי לצורך שיוכו המוניציפאלי למועצה אזורית, הערכה כלכלית וחברתית של שילוב הישובים הקהילתיים הגדולים במרחב הכפרי והמועצות האזוריות, והכלים הנדרשים למועצה האזורית כדי להתמודד עם השונות הפנימית הגוברת בתוכה. בנוסף, יש לבחון את יחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישוביה, את הקצאת המשאבים האזוריים בין היישובים במועצה האזורית, ואת הקריטריונים להעברות כספיות מן המועצות לועדים המקומיים. ברמת הישוב הבודד, השינויים שכבר התרחשו ועוד יתרחשו במבנה הארגוני-מוניציפאלי של הישובים הכפריים מחייב מחקר נוסף, עם דגש על הישובים השיתופיים שבהם השינויים קיצוניים יותר.

נושאים למחקר נוסף הקשורים לתשתית הכלכלית-תיאורטית של מערכת השלטון המקומי כוללים פיתוח מסגרת מושגית למערכת המוניציפאלית הכפרית, בחינת מודלים ארגוניים לאספקת שירותים מקומיים (מודל הירארכי לעומת מודל מרחבי) בהקשר הישראלי, אמידת פונקצית העלות לאספקת השירותים המקומיים השונים, וניתוח החלופות השונות להקצאת העלויות של הרשויות במגזר הכפרי בישראל.