



מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח  
בשלטון המקומי



משרד הפנים

# ניהול היישוב הכפרי

א ס ו פ ת מ א מ ר י ם



מהדורה ראשונה  
ניסן תשע"ו, אפריל 2016



מפעם < לכיוון הרשות המקומית

## אודות מערכת המפעמים

מערכת המפעמים מייצגת שותפות של משרד הפנים והרשויות המקומיות וכוללת שמונה מפעמים הפרוסים ברחבי הארץ.

**”מפעם”** – מלשון פעימה, קצב – הינו גוף אזורי המסייע לרשויות המקומיות בתחומו הגיאוגרפי.

המפעם פועל לשיפור ביצועי הרשות המקומית והתמקצעות עובדיה באמצעות קיום פעולות הדרכה, תכנון וליווי תהליכי פיתוח ארגוני, יעוץ, אימון וניהול שותפויות. בנוסף, כל מפעם אחראי על פיתוח תכניות ייחודיות ארציות לנושאי ליבה ולתפקידים מרכזיים ברשות המקומית ועל הפצתן לכלל הרשויות בארץ.

מערכת המפעמים הינה זרוע ביצועית של משרד הפנים להטמעת מדיניותו, ומונחית מקצועית על ידי אגף בכיר לפיתוח, הדרכה ומפעמים.

**אגף בכיר לפיתוח, הדרכה ומפעמים, משרד הפנים, 02-6701461-3**

### מפעם עמק יזרעאל והגליל העליון

אלה אילת, מועצה אזורית עמק יזרעאל, 04-6520110

### מפעם גליל מערבי

ד"ר חיה בנדק, מועצה אזורית משגב, 04-9904101

### מפעם השרון

יונית סמולש, עיריית פתח תקוה, 03-9286800

### מפעם השפלה

הדס עבדת, מועצה מקומית שהם, 03-9723006

### מפעם מישור יהודה

יאירה דונסקוי, עיריית רחובות, 08-9470066

### מפעם ירושלים

יעל חקלאי – קאופמן, עיריית ירושלים, 02-6298014

### מפעם יהודה ושומרון

דגנית פוקס, עיריית מעלה אדומים, 02-5900363

### מפעם הדרום והנגב

חנה היימן – פסח, מועצה אזורית בני שמעון, 08-6232179



מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח  
בשלטון המקומי



משרד הפנים

# ניהול היישוב הכפרי

א ס ו פ ת מ א מ ר י ם

מהדורה ראשונה  
ניסן תשע"ו, אפריל 2016

מ פ ע ם < ל כ י ו ו ן ה ר ש ו ת ה מ ק ו מ י ת

חברי ועדת ההיגוי (בסדר אלפביתי):

**גבי אלה אילת**, מנהלת מפעם עמק יזרעאל, המתמחה בתחום המגזר הכפרי  
**מר רענן אמויאל**, האגף לתכנון כפרי אזורי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
**עו"ד מיכי דרורי**, יועץ משפטי, התנועה הקיבוצית  
**גבי רינת חכים**, מנהלת תחום חברה וקהילה, מרכז המועצות האזוריות  
**מר ישראל נדיבי**, מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות  
**עו"ד דודו קוכמן**, מזכ"ל כפרי האיחוד החקלאי  
**גבי אסנת קמחי**, מנהלת מינהל לענייני הכפר, משרד הבינוי והשיכון  
**מר ברוך שוגרמן**, מנהל השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה  
**גבי לאה שלם**, מנהלת חטיבת חברה וקליטה, החטיבה להתיישבות

ריכוז ועריכה: **גבי אורית דגני דיניסמן**

עריכה לשונית: **גבי עינב פלק**

איורים: **מר נעם נדב**

צילום עטיפה: **גבי מירי שטיינברג**

עיצוב: **סטודיו גבעת אלה**

ניהול והפקה: **מפעם עמק יזרעאל, המתמחה בתחום המגזר הכפרי**

**רשימת הכותבים** (בסדר אלפביתי):

מר טובי אלפנדרי	אדר' עפרי דגני	מר דני מירז
ד"ר לביאה אפלבוים	גבי בתיה וולף	רו"ח אלון מררי
מר יוני ארי	עו"ד שלמה ולדמן	מר מיכאל עובדיה
גבי אסתי אשכנזי	ד"ר טל ישראלי	עו"ד דודו קוכמן
ד"ר דפנה בן ברוך	גבי טובי כהן	גבי מיכל רוזנברג
ד"ר שי בן יוסף	עו"ד גלעד לוי	גבי אורלי רזניקוב
עו"ד עידית בצר	מר שמשון ליבמן	ד"ר שרה שדמי וורטמן
גבי הדס גילן	מר איתן מורג	גבי לאה שלם
מר עמרי גפן	מר מאיר מורן	גבי נירית שרייבר-שופר

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים כאן מעודכנים למועד פרסום זה בלבד. עידכונים ותיקונים יבוצעו במהדורה האינטרנטית. הכתיבה בלשון זכר לשם הנוחות בלבד.

הפרסומים שלנו

באתר משרד הפנים [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il) באתר מערכת המפעמים [www.mifam.org.il](http://www.mifam.org.il)

## תוכן העניינים

I	ברכת שר הפנים	13
III	דבר מנכ"לית משרד הפנים	13
V	דבר יו"ר מרכז המועצות האזוריות	13
VII	פתח דבר – מנהלת מפעם עמק יזרעאל	13
<b>13</b>	<b>1. מבוא – תמורות ושינויים במרחב הכפרי</b>	<b>13</b>
13	1.1 המועצה האזורית – הגדרות, מאפיינים ומסגרת חוקית	13
14	1.1.1 רקע היסטורי: מקורות ותמורות	14
18	1.1.2 המסגרת החוקית של המועצה האזורית	18
<b>27</b>	<b>2. ועד מקומי, אגודות שיתופיות והמועצה האזורית – הגדרות ויחסי גומלין</b>	<b>27</b>
27	2.1 הגדרות ומאפיינים	27
31	2.2 הסדרת יחסי הגומלין ושיתופי הפעולה בין הישויות המנהלות את היישוב הכפרי	31
35	2.3 יחסי גומלין בין הוועד המקומי למועצה האזורית	35
38	2.4 הקשר של הוועד עם גרמי חוץ	38
<b>41</b>	<b>3. תפיסות תפקיד וממשקי עבודה של מנהל יישוב במרחב הכפרי</b>	<b>41</b>
41	3.1 מנהל יישוב במרחב הכפרי כמזכיר ועד מקומי	41
44	3.2 מנהל יישוב במרחב הכפרי כמנהל אגודה שיתופית חקלאית או קהילתית	44
48	3.3 ממשקי העבודה של מנהל היישוב	48
<b>51</b>	<b>4. היבטים פורמליים והגדרות סטטוטוריות של ניהול יישוב</b>	<b>51</b>
51	4.1 המבנה הארגוני	51
51	4.2 הנהלת הוועד המקומי	51
52	4.3 תפקידו של יו"ר הוועד המקומי	52
54	4.4 הוועד והצוות המקצועי	54
54	4.5 סוגיית ניגוד העניינים	54
55	4.6 ועדת ביקורת	55

59	4.7 פרוטוקולים . . . . .
59	4.8 מכרזים . . . . .
60	4.9 ביטוחים ובטיחות . . . . .
<b>63</b>	<b>5. תקציב הוועד המקומי . . . . .</b>
63	5.1 תקציב הוועד המקומי ומקורותיו . . . . .
64	5.2 הנחיות תקציב, מיסוי וחשבונאות לוועדים המקומיים . . . . .
<b>67</b>	<b>6. הדמוקרטיה ביישוב הכפרי . . . . .</b>
67	6.1 מבוא – השתתפות ושותפות הציבור בקהילה כפרית . . . . .
75	6.2 בחירות לוועד המקומי . . . . .
77	6.3 תהליכי קבלת החלטות בוועד המקומי . . . . .
77	6.4 הפעלת ועדות ביישוב כפרי . . . . .
81	6.5 שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות . . . . .
82	6.6 תקשורת ומידע שוטף לתושב – שקיפות ונגישות . . . . .
<b>85</b>	<b>7. קהילה וקהילתיות . . . . .</b>
85	7.1 עקרונות פעולה לבינוי קהילה ביישוב כפרי קהילתי . . . . .
89	7.2 התנדבות בקהילה – הנעת מתנדבים וטיפוח פעילות התנדבותית . . . . .
91	7.3 קיימות קהילתית – איכות סביבה, כלכלה מקומית למינוף הקהילה . . . . .
92	7.4 כיצד מנהלים קהילה רב-קבוצתית? . . . . .
95	7.5 גישור, בניית הסכמות, יישוב סכסוכים ועימותים . . . . .
101	7.6 תפקיד מנהל הקהילה בחיזוק הקהילה והקהילתיות . . . . .
<b>103</b>	<b>8. פיתוח היישוב . . . . .</b>
103	8.1 תהליכי תכנון אסטרטגי יישובי – חזון, גיבוש מדיניות ומתווה פעולה . . . . .
110	8.2 הנחיות לתכנון הפיזי של היישוב הכפרי . . . . .
110	8.2.1 רקע – האבולוציה ביישובי ההתיישבות העובדת . . . . .
111	8.2.2 מילון מונחים מעולם התכנון והבנייה . . . . .
113	8.2.3 תכנון היישוב המתחדש – שלבי העבודה . . . . .

117	8.2.4 מתכנון לביצוע . . . . .
118	8.2.5 מעורבות מוסדות היישוב בהליכי רישוי הבנייה . . . . .
124	8.3 שיתוף ציבור בתכנון במרחב הכפרי – מדוע וכיצד? . . . . .
<b>127.</b>	<b>9. צמיחה דמוגרפית וקליטה . . . . .</b>
127	9.1 תכנון דמוגרפי קהילתי . . . . .
130	9.2 הליכי קבלה, קליטה ואקלום . . . . .
<b>133.</b>	<b>10. מנהיגות בעידן של מורכבות – על ניהול שיתופי פעולה במרחב הכפרי . . . . .</b>
<b>139.</b>	<b>11. מערך השירותים היישובי . . . . .</b>
139	11.1 חינוך – לגיל הרך, לילדים ולנוער. . . . .
142	11.2 תרבות . . . . .
143	11.3 שירותי דת . . . . .
145	11.4 מרפאה ומערך הבריאות. . . . .
148	11.5 שירותים לאוכלוסייה המבוגרת. . . . .
149	11.6 מועדון חברים – בית תרבות. . . . .
150	11.7 נוי ואיכות הסביבה. . . . .
151	11.8 תעסוקה. . . . .
153	11.9 מזכירות ודואר . . . . .
154	11.10 מכולת/ כולבו . . . . .
155	11.11 תפקיד מנהל הקהילה בנוגע לשירותים היישוביים . . . . .
<b>157.</b>	<b>12. התמודדות היישוב במצבי חירום . . . . .</b>
157	12.1 צח"י – צוות חוסן יישובי . . . . .
<b>165.</b>	<b>13. פיתוח יזמות חברתית ועסקית . . . . .</b>
<b>171.</b>	<b>14. פיתוח מנהלים – מגוון היבטים חשובים למנהל הקהילה הכפרית. . . . .</b>
171	14.1 אני הוא האדם המנהל – ניהול זמן . . . . .
173	14.2 סומכים עליי – תכנון וביצוע של משימות ואתגרים. . . . .
174	14.3 כבר לא יודע מה לעשות; עם מי להתייעץ? . . . . .

176	14.4 בחירת משימות – איך אדע שבחרתי נכון?
<b>179</b>	<b>15. ניהול המשאב האנושי</b>
179	15.1 עקרונות כלליים
184	15.2 עיקרי ההיבטים בדיני עבודה למנהל יישוב בעבודתו
189	15.3 מינוי עובדים בוועד מקומי
<b>191</b>	<b>16. היבטים משפטיים בניהול קהילה</b>
191	16.1 המסגרת הנורמטיבית להקמת הוועדים המקומיים ולפעילותם
191	16.2 המבנה השלטוני במועצות האזוריות – שלטון דו-רובדי
193	16.3 הוועד המקומי – גוף ציבורי יציר החוק
193	16.4 הוועד המקומי – גוף נפרד לחלוטין מהאגודה השיתופית
194	16.5 אצילת סמכויות לוועדים המקומיים (תחולה מיום 1.1.05)
194	16.6 האפשרויות לבחירה ולקביעה של חברי הוועדים המקומיים
196	16.7 ועד מקומי כרשות מינהלית
196	16.8 אגודות מוניציפליות או אגודות קהילתיות
197	16.9 העדר סמכות של הוועדים המקומיים – הטלת דמי השתתפות, היטלים ואגרות
198	16.10 נושאים כלליים
<b>203</b>	<b>17. מילון מושגים</b>
<b>215</b>	<b>18. סיכום – דבר העורכת</b>
<b>217</b>	<b>19. מקורות לקריאה נוספת</b>
<b>221</b>	<b>20. נספחים</b>
221	נספח א: נוסח הסכם לדוגמה בין האגודה לבין הוועד המקומי
226	נספח ב: דוגמה לתקציב ועד מקומי
229	נספח ג: דוגמת מאזן של ועד מקומי



## ברכת שר הפנים

למרחב הכפרי יש חשיבות היסטורית רבה בחיזוק ההתיישבות בארץ ישראל. כמו כן, נודעת לו חשיבות רבה, מכיוון שהיישובים הכפריים בישראל משתרעים על פני שטח של כ-80% משטחה של המדינה ואוכלוסייתם מהווה כ-8% מאוכלוסייתה. המבנה הייחודי של יישובי המועצות האזוריות, המתאפיין בשלטון דו-רובדי של מועצה אזורית וועד מקומי, מאפשר, בין היתר, השתתפות והשפעה גדולות יותר של נבחרی הציבור הן ברמה המקומית והן ברמה האזורית.

בשנים האחרונות חלו ביישובים הכפריים שינויים חברתיים וכלכליים מפליגים, ובעקבותיהם חלו גם שינויים בחוק ובתקנות. עם זאת, הדמוקרטיה המקומית לא השתנתה: היישוב הכפרי מנהל את עצמו באמצעות נבחרי הציבור, המכהנים בתפקידים שונים בוועדי היישוב.

משרד הפנים רואה חשיבות רבה בהדרכתם של נבחרי הציבור הרבים הפועלים ביישובי המועצות האזוריות, על מנת שיוכלו למלא את תפקידם בהתאם לכללים ולחוק. התנהלות כזאת, הנשענת על ידע ולמידה, תבטיח יישובים משגשגים ומועצות אזוריות חזקות.

תודתי לעוסקים בכך במשרד הפנים, ובמיוחד למערכת המפעמים, השוקדת, בין היתר, על הדרכת הנבחרים ברשויות המקומיות כולן.

**ח"כ אריה מכלוף דרעי**

שר הפנים



## דבר מנכ"לית משרד הפנים

במהלך שלושים השנים האחרונות חלו במגזר ההתיישבותי והכפרי בארץ תהליכי שינוי רבים. בהיבטים המוניציפליים, הביאו השינויים הללו להקמת יישובים חדשים ולהרחבתם של יישובים קיימים. בנוסף לכך, התפתחו יישובים גדולים, שתושביהם אינם עוסקים עוד בחקלאות ומתגוררים בהם אלפי תושבים, והתחזק הכוח הפורמלי של המועצות האזוריות ביחסיהן עם היישובים.

בפועל, מתקיימים במועצות האזוריות מודלים שונים של מתן שירותים לתושבים. בחלק מהיישובים משמש הוועד המקומי כגורם המספק באופן ישיר את השירותים לתושבים, ובחלק אחר, הדבר נעשה ישירות על-ידי המועצה האזורית.

פרסום זה נועד לאפשר לוועדים המקומיים, ביישובים המבקשים לחזק את המבנה הקהילתי והדמוקרטי של היישוב, לעשות זאת בצורה מקצועית ותקינה. כמו כן יתאפשר לוועדים המקומיים לבחון את דפוסי הניהול הקיימים ביישוב ולהתאימם לשינויים, לחדשנות ולמימוש האתגרים העומדים בפני היישובים כיום. כל זאת תוך שמירה על רמת שירותים גבוהה, בהתאם לצרכיהם של התושבים.

שר הפנים קבע כיעד חשוב הכשרה של נבחרי הציבור לביצוע תפקידם. פרסום זה הוא צעד ראשון למימוש של יעד זה – לחיזוק הדמוקרטיה בשלטון המקומי בארץ.

אני מברכת את מרכז המועצות האזוריות על שיתוף הפעולה. תודה לכל העוסקים במלאכה – לאגף בכיר להדרכה, פיתוח ומפעמים במשרד ולגב' אלה אילת, מנהלת מפעם עמק יזרעאל, על ביצוע המלאכה החשובה של פרסום הידע והנחלתו.

יישר כח!

**אורנה הוזמן-בכור**

המנהלת הכללית



## דבר יו"ר מרכז המועצות האזוריות

על מפת ארץ ישראל יש 54 מועצות אזוריות, שהן 22% מכלל הרשויות המקומיות במדינה. בתחומי המועצות האזוריות יש למעלה מ-970 יישובים, ומתגוררים בהם כ-8% מאוכלוסיית המדינה. בה בעת בתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות כלולים כ-85% משטחי המדינה.

מראשית היווסדן התאפיינו המועצות האזוריות בצביון התיישבותי חקלאי, ובשל היותן רשות מקומית המורכבת משני רבדים שלטוניים – רובד מקומי ורובד אזורי-שלטוני – נתייחדו המועצות האזוריות באופי עבודתן ובנושאי פעילותן. הדבר הביא להקמת הארגון הארצי ששמו מרכז המועצות האזוריות כמסגרת עצמאית ונפרדת ממרכז השלטון המקומי בישראל.

מרכז המועצות האזוריות בישראל הוא הארגון היציג הארצי של כל המועצות האזוריות, וכולן חברות בו. מבחינה משפטית הוא רשום כעמותה. כנס ראשי המועצות האזוריות הוא אספה כללית של המרכז, ובו בוחרים הנהלה בת 20 חברים, יו"ר ומנכ"ל.

המרכז עוסק בסוגיות שעל סדר יומן של המועצות האזוריות ובין השאר מייצג את המועצות האזוריות בפני משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; קובע מדיניות ומנחה את המועצות לפעול על פיה; חותם בשם המועצות האזוריות על הסכמים בתחומים שונים עם משרדי הממשלה ועם גופים ציבוריים אחרים; ומתאם בין המועצות האזוריות לבין עצמן, ביניהן לבין משרדי ממשלה וביניהן לבין גופים ציבוריים במדינה, כולל טיפול בבעיות עקרוניות הנוגעות ליישובים שבתחומן. המרכז פועל בשיתוף עם ארגוני החקלאים ועם תנועות ההתיישבות ומכוון את עשייתו תוך כיבוד והתחשבות בעקרונות ובאורח החיים שהיישובים בתחומי המועצות האזוריות קבעו לעצמם.

לפני כארבע שנים, בתום תהליך אסטרטגי מקיף, קבע מרכז המועצות האזוריות את החזון לפעולת הארגון וניסח את מטרותיו ואת יעדיו כדלקמן:

**המועצות האזוריות ויישובי המרחב הכפרי של מדינת ישראל רואים בקידום אורח חיים כפרי – המושתת על ערכים של קיימות, קהילתיות, מעורבות וצדק חברתי – את בסיס קיומם המוסרי והערכי. המועצות האזוריות ויישוביהן רואות בחקלאות סמל וערך המבטא את הקשר לאדמה, והן יפעלו כדי להרחיב, לפתח ולממש את מלוא הפוטנציאל החקלאי של מדינת ישראל.**

**לצד הפיתוח הקהילתי והמוניציפלי ביישובים ובאזור רואות המועצות האזוריות במרכז אחריותן את**

## **ניהול השטחים הפתוחים, והן יפעלו באחריות ובמקצועיות למציאת האיזון הנכון בין שימור המרחבים הירוקים לפיתוח ההתיישבות הכפרית של מדינת ישראל.**

מתוך חזון זה הוגדרה מדיניות השטחים הפתוחים; תכנון וניהול השטחים הפתוחים ברמה אזורית הם אבן הפינה לפיתוח ולשמירתו של המרחב הכפרי. הובלת הנושא על ידי המועצות האזוריות תחזק את מעמדן ביחס למוסדות התכנון, ואלה יכירו בתפקידן החשוב של המועצות כמובילות התכנון במרחב הכפרי. כך יעלו המודעות וההכרה בחיוניותן ובתפקידן של המועצות בקרב המגזר העירוני, המשתמש העיקרי במרחב הכפרי על שלל תפקודיו.

המדריך לניהול יישוב במגזר הכפרי הוא נדבך נוסף בארגז הכלים העומדים לרשות המנהיגות המקומית והאזורית במרחב הכפרי. האתגרים הרבים שהקהילות, היישובים והמועצות נדרשים להם מחייבים את כולנו להשקיע חשיבה ומשאבים לפיתוח ההון האנושי בהיבט הרחב ביותר. המדריך הוכן עם אנשי מקצוע מהשורה הראשונה, והוא מכיל מידע רב-חשיבות בקשת נושאים רחבה ומולטי-דיסציפלינרית, כפי שנדרשים לפעול כיום מנהלי היישובים ובעלי התפקידים בפירמידה הניהולית ביישוב הכפרי של שנות ה-2020. תמצאו בו את המסגרת החוקית, החברתית, הכלכלית והארגונית ואת הממשקים ביניהן הן ברובד היישובי הן ברובד האזורי. במדריך מתקיים דיאלוג פורה בין האקדמיה ובין המעשה בשטח, על כן הוא כלי עבודה אמין ומהימן עבור כל מנהלי היישובים הכפריים. אני מקווה שהוא ישרת אתכם היטב ויביא תועלת לפיתוח היישוב במרחב הכפרי.

תודתי נתונה לכל העוסקים במלאכה החשובה של הפקת המדריך, ובראשם מפעם מפעם עמק יזרעאל והגב' אורית דגני דיניסמן שריכזו את עבודת המטה.

### **שמוליק ריפמן**

יו"ר מרכז המועצות האזוריות

וראש המועצה האזורית רמת הנגב

## פתח דבר

### ממזכיר היישוב – למנהל הקהילה ומנכ"ל היישוב

ב-970 היישובים הכפריים במדינת ישראל, שבהם מתגוררת אוכלוסייה בת כ-700 אלף נפש, מתקיימת כל העת עשייה בכל תחומי החיים: חברה וקהילה, חינוך ותרבות, כלכלה ופיתוח, קליטה וצמיחה. היישוב המסורתי, אשר נשען בעבר על כוחות מקומיים שנרתמו לתפקידי ההנהגה בתורנות, מתאים את עצמו למציאות החדשה: הצורך לגדול ולהתרחב הביא להקמת שכונות חדשות לצד הוותיקות, לקליטת אוכלוסייה חדשה ולהרחבת השירותים המוניציפליים.

תהליכי השינוי העמוקים שעברו היישובים הכפריים בשני העשורים האחרונים לצד הדרישה ההולכת וגוברת של תושביהם לאיכות חיים גבוהה – מחייבים ניהול מקצועי והתמחות. כמו בכל ארגון מורכב גם לניהול היישוב הכפרי נדרשים הבנה, ידע ומומחיות. לפיכך אנו מוצאים כיום ביישובים רבים הפרדת סמכויות וכמה בעלי תפקידים הפועלים זה לצד זה, למשל יו"ר נבחר, מנכ"ל, מנהל עסקי ומנהל קהילה; ניהול יישוב כפרי נהפך למקצוע.

כל עותקי "המדריך למזכיר ביישוב הכפרי", שיצא לאור ב-2003 ביזמתה ובהובלתה של אהובה ערד (בעבר מנהלת מפעם הגליל העליון) – כבר אזלו. במשך השנים שעברו מאז הצטברו ידע וניסיון רבים וחדשים של מומחים שונים, מעין תורה שבעל פה שיש בה כדי לעדכן, ללמד, להעשיר ולסייע בידי כל העוסקים במלאכת ניהול היישוב הכפרי. אוסף המאמרים המובאים כאן מאיר צדדים שונים של מלאכה זו, ובוודאי אינו מקיף את כולם ואינו בא במקום הנחיות הגורמים המוסמכים. כשם שהיישובים צומחים ומתפתחים, כך נוספים כל העת נדבכים נוספים לתורת ניהולם.

אני מודה לכל השותפים והכותבים על ההתגייסות ועל העזרה בהוצאת חומר זה לאור, ועל העמדת הידע והמומחיות – כל אחד בתחומו. תודה מיוחדת לגב' מיכל גולדשטיין מנהלת אגף בכיר לפיתוח, הדרכה ומפעמים במשרד הפנים על שאפשרה הוצאת פרסום זה לאור – לטובת כל התושבים שבחרו לחיות ביישוב כפרי במדינת ישראל.

### אלה אילת

מנהלת מפעם עמק יזרעאל





# 1. מבוא – תמורות ושינויים במרחב הכפרי

ד"ר לביאה אפלבוים<sup>1</sup>

## 1.1 המועצה האזורית – הגדרות, מאפיינים ומסגרת חוקית<sup>2</sup>

מערכת השלטון המקומי בישראל נבדלת ממערכות שלטון במדינות אחרות בעולם בהפרדה הקיימת בה בין הרשויות של היישובים העירוניים – העיריות והמועצות המקומיות – ובין הרשויות של המרחב הכפרי, הן המועצות האזוריות. כל רשות עירונית מופקדת על יישוב יחיד ולפעמים על שניים-שלושה יישובים שאוחדו תחת סמכותה<sup>3</sup>. מועצה אזורית מכילה מספר לא קבוע של יישובים שלכל אחד מהם מעמד סטטוטורי עצמאי והוא מנוהל על ידי ועד מקומי, אם כי תחום השיפוט של המועצה יכול לכלול גם שטחים שאינם בתחום של יישוב כלשהו. בסוף שנת 2014 היו בישראל 54 מועצות אזוריות ובהן 1,006 יישובים המסווגים לפי צורות יישוב – קיבוצים, מושבים, מושבים שיתופיים, יישובים קהילתיים, יישובים מוסדיים וכפרים אחרים. תחום השיפוט שלהן משתרע על 85%-90% משטח המדינה, ותושביהן מונים כ-10% מאוכלוסיית המדינה.

המועצה האזורית שונה מן הערים ומן המועצות המקומיות בכמה מאפיינים מהותיים:

א. המועצה האזורית היא מערכת שלטונית דו-רובדית; המועצה עצמה היא הרובד העליון, והיישובים הם הרובד התחתון. הן למועצה הן לוועדי היישובים יש מעמד סטטוטורי כרשויות שלטון, אבל סמכויות הוועדים מוגבלות, ומאז 2004 המועצה היא שמחליטה אילו סמכויות יוענקו להם.

ב. ככל רשות מקומית אחרת גם המועצה האזורית מנוהלת על ידי ראש רשות וחברי מליאה הנבחרים על ידי התושבים בעלי זכות הבחירה. אולם בניגוד ליישובים העירוניים רק ראש המועצה נבחר על ידי כלל התושבים, ואילו כל אחד מחברי המליאה נבחר על ידי תושבי היישוב שהוא מייצג. מליאת המועצה האזורית מורכבת אפוא מנציגים של היישובים המשתייכים אליה. ברוב המקרים שולח כל יישוב נציג אחד למליאה, אבל בתנאים מסוימים ועל פי קריטריונים הנקבעים מראש עשויים יישובים גדולים לשלוח למליאה שני נציגים ואף יותר. אם יש במועצה תושבים שאינם מתגוררים ביישוב מוגדר, קיימת בחוק אפשרות שגם הם ישלחו נציג למועצה<sup>4</sup>.

ג. שטח השיפוט של מרבית המועצות האזוריות אינו רציף; לעתים קרובות ימצאו בו מובלעות של יישובים עירוניים, ובמקרים נדירים אפילו מובלעות של יישובים כפריים שזכו בעבר למעמד עצמאי של מועצה מקומית<sup>5</sup>. הסיבות לכך נעוצות בהתפתחות ההיסטורית של המועצות האזוריות.

<sup>1</sup> הכותבת היא חוקרת ומרצה בתחום פיתוח הכפר בישראל.

<sup>2</sup> באשר למסגרת החוקית ראו הרחבה בפרק 16 – היבטים משפטיים בניהול קהילה.

<sup>3</sup> דוגמאות: כוכב יאיר-צור יגאל; מודיעין-מכבים-רעות.

<sup>4</sup> התחום המיוצג על ידי נציג זה מוגדר במונח "התחום העודף".

<sup>5</sup> דוגמאות: באר טוביה וקריית מלאכי; בני שמעון והיישובים להבים, לקיה, מיתר ורהט; שדות נגב ונתיבות.

ד. חלק מן היישובים במועצות האזוריות מנוהלים הלכה למעשה על ידי אגודות שיתופיות, חקלאיות או קהילתיות, שאינן חלק ממערכת השלטון המקומי ואינן כפופות לחוקים ולתקנות המסדירים את פעולתה, ועל כן גם אין להן זיקה חוקית למועצה האזורית.

מאפיינים ייחודיים אלה משקפים את ההיסטוריה של השלטון המקומי במרחב הכפרי, על התמורות מרחיקות הלכת שהתרחשו בו במשך השנים, ואת התפתחותן של המועצות האזוריות מארגוני סמך של היישובים הכפריים לרשויות שהן הגופים המופקדים היום על רווחת תושבי הכפר ומובילים את הפיתוח הכלכלי, החברתי והסביבתי של המרחב הכפרי.

✓ המועצות האזוריות הן מבנה שלטוני מקומי ייחודי למרחב הכפרי בישראל.

✓ המועצות האזוריות מתאפיינות במבנה דו-רובדי; הרובד העליון הוא המועצה האזורית, והרובד התחתון הוא היישוב הכפרי המנוהל על ידי ועד מקומי.

✓ חברי המועצה הם נציגי היישובים.

✓ חלק מהיישובים מנוהלים על ידי אגודות שיתופיות.

✓ שטח השיפוט של המועצות יכול להכיל מובלעות שאינן נתונות לסמכותה.

### 1.1.1 רקע היסטורי: מקורות ותמורות

ההתיישבות הכפרית היהודית המתחדשת בארץ ישראל החלה לקראת סוף המאה ה-19 עם הקמתן של מושבות העלייה הראשונה ונמשכה בראשית המאה ה-20 עם ההתיישבות השיתופית של העלייה השנייה והשלישית. בשנים אלה עוצבו הדגמים המרכזיים של היישובים הכפריים השונים, שהתבססו כולם על החקלאות כמקור עיקרי לפרנסה ולאורח החיים. רק בשנות ה-70 של המאה ה-20 נוסדו היישובים הקהילתיים לסוגיהם, אשר המשותף להם הוא היעדר התלות בחקלאות. למרות ההבדלים בצורות הארגון של היישובים הכפריים, כולם התאפיינו מראשיתם בניהול עצמי. עוד לפני שנקבעו מסגרות ממלכתיות לניהול היישובים הכפריים בחרו כל סוגי היישובים ועדים שינהלו אותם וקבעו בהסכמה פנימית תקנונים להתנהלותם כיחידות עצמאיות. יישובי העלייה השנייה שהוקמו בסיוע ההסתדרות הציונית בחרו בהתארגנויות בעלות אופי שיתופי, ואלה עוגנו כעבור זמן בחוק<sup>6</sup> כגופים משפטיים – אגודות שיתופיות מסוגים שונים. המסגרת השיתופית

<sup>6</sup> פקודת האגודות השיתופיות 1933, תקנותיה ותיקונה.

הייתה במרוצת השנים למסגרת הארגונית הדומיננטית במרחב הכפרי, והיום מוגדרים מרבית היישובים הכפריים כיישובים שיתופיים. יישובים אלה גם הניחו את היסודות להתפתחות המועצות האזוריות כשהחלו בשנות ה-20 של המאה ה-20, ליצור לעצמם התארגנויות אזוריות (שכוננו בשם גושים) כדי להתמודד עם החסרונות הנובעים מממדיהם הקטנים בתחום הביטחוני, הכלכלי, הפוליטי-ייצוגי וכן בתחום המוניציפלי. אף שהיו אלה התארגנויות מרצון שנוהלו על ידי נציגי היישובים שהשתתפו בהן, לאחר מכן הן שימשו בסיס ודגם להקמתן של המועצות האזוריות כגופי שלטון סטטוטוריים.

המועצות האזוריות הראשונות הוקמו בראשית שנות ה-40 של המאה ה-20 ביזמת השלטון המנדטורי הבריטי, שהציע לוועדי הגושים האזוריים לקבל מעמד סטטוטורי של מועצה מקומית על בסיס פקודת המועצות המקומיות 1941. על פי הנהג במדינות אחרות, מועצות אלה היו אמורות להיות חד-רובדיות, כלומר ללא מתן מעמד סטטוטורי ליישובים הנכללים בהן, ולהשתרע על שטח שיפוט רציף. לא כל הגושים עמדו בתנאי האחרון, ולא כולם רצו להצטרף למערכת השלטון המנדטורית. בכל זאת הוקמו בתקופה זו חמש מועצות אזוריות, הראשונה בהן עמק חפר. רק שתיים מן החמש – עמק חפר ומגידו – קיימות עד היום, אם כי הרכבן השתנה עם הזמן. שלוש האחרות אוחדו כעבור זמן מה, והיום הן מרכיבות את המועצה האזורית עמק יזרעאל.

שילובם של כלל היישובים הכפריים במסגרות שלטון מוניציפליות החל עם הקמת המדינה. משרד הפנים הישראלי בחר תחילה בהתארגנויות האזוריות שכבר היו קיימות כבסיס להכרזה על מועצות אזוריות חדשות ומשום כך נכללו במועצות הראשונות רק יישובים שיתופיים, ולרובן לא היה רצף טריטוריאלי.<sup>7</sup> בה בעת זכו כמה יישובים כפריים לא-שיתופיים, בעיקר מושבות שלא נכללו במועצות האזוריות, למעמד עצמאי של מועצות מקומיות.<sup>8</sup> בשנים הבאות נוסדו בארץ מאות יישובים חדשים; חלקם שולבו במועצות קיימות, אבל רובם נכללו במועצות חדשות שאליהן צורפו בהדרגה גם יישובים לא-שיתופיים לרבות יישובי מיעוטים.

הקמת המועצות האזוריות התבצעה במסגרת הליכי חקיקה שהחלו בצוים ייחודיים לכל מועצה אזורית והובילו לחקיקת צו כולל – צו המועצות האזוריות, תשי"ח-1958. צו זה על תקנותיו ותיקונו הוא הבסיס המשפטי העיקרי של פעילות המועצות האזוריות עד היום. המבנה הדו-רובדי של המועצה האזורית – קרוב לוודאי המאפיין המשמעותי ביותר שלה – נקבע כבר בשנת 1950, בצו הראשון שבו הוכרזה המועצה האזורית עמק הירדן.<sup>9</sup> בניגוד למצב בתקופת המנדט, אז היו המועצות האזוריות חד-רובדיות, בצו זה ניתן מעמד סטטוטורי גם לוועד המקומי של כל יישוב לעצמו. מעמדו הסטטוטורי של הוועד עוגן לאחר מכן בצו הכללי משנת 1958 (סעיף 90) שבו נאמר כי "כל יישוב ינוהל על ידי ועד מקומי".

<sup>7</sup> גם בהמשך הוכרזו מועצות אזוריות שלא היה להן רצף טריטוריאלי, בין השאר בגלל רצונם של היישובים להתאגד במסגרות הכוללות יישובים דומים להם. למשל, חבל לכיש חולק בין שלוש מועצות אזוריות – לכיש הכוללת בעיקר מושבים חילוניים, שפיר הכוללת יישובים דתיים ויואב הכוללת בעיקר קיבוצים.

<sup>8</sup> דוגמאות: יסוד המעלה, כפר תבור, מטולה, ראש פינה.

<sup>9</sup> המבנה הדו-רובדי, הקיים גם במדינות אחרות בעולם, נועד לאפשר לכל קהילה לקבוע את אורחות חייה ובה בעת להתגבר על מגבלות הממדים הקטנים של היישובים היחידים באמצעות מסגרת רחבה יותר שיש לה יתרון באספקת שירותים, בפיתוח פסי וכלכלי בראייה אזורית ובמיתון פערים בין קבוצות אוכלוסייה.

באותו צו ראשון של עמק הירדן, ואחר כך בצו הכללי (סעיף 91), נקבעה גם ההבחנה בין יישובים שיתופיים ליישובים לא-שיתופיים ביחס למסגרת שלפיה ינוהל היישוב. למעשה נתנה הבחנה זו גושפנקה חוקית למצב באותה עת, שבו היישובים השיתופיים נוהלו בפועל על ידי האגודות השיתופיות לא רק בתחום הכלכלי אלא גם בתחום המוניציפלי. הצו הסמיך את חברי ועד האגודה של היישוב השיתופי לכהן בו בזמן גם כוועד המקומי<sup>10</sup>. סעיף זה מוכר בשם "עקרון זהות הוועדים"; מבחינה חוקית הוועדים אינם זהים וכל אחד מהם פועל לפי מערכת חוקים אחרת, אבל בשניהם מכהנים אותם אנשים. לפיכך לא התקיימו ביישובים השיתופיים בחירות נפרדות לוועד המקומי, וחברי הוועד נבחרו רק על ידי חברי האגודה השיתופית. בחירות מוניציפליות רגילות נערכו רק ביישובים לא-שיתופיים, שהיו באותה עת מיעוט מבוטל. סביר להניח כי סעיף זה נועד לשמר את עצמאות הניהול של היישובים השיתופיים ולאפשר להם לקיים את צביון חייהם הייחודי לפי רצונם, ואולי גם לחסוך בהוצאות המתחייבות מהקמת גוף ניהולי נוסף ביישוב. יש לזכור כי האגודות היו אז גופים כלכליים חזקים שיכלו בדרך כלל לממן את ההוצאות המוניציפליות של היישוב, וכי שיעור התושבים שלא היו חברים באגודות השיתופיות היה מזערי.

באותה עת ניתנה לוועד המקומי גם הסמכות לבחור את נציג היישוב למליאת המועצה האזורית, ולכלל נציגי היישובים ניתנה הסמכות לבחור מביניהם את ראש המועצה. במקרים רבים לא התקיים הליך הבחירות לראש המועצה, וזהותו נקבעה בהסכמים מוקדמים בין היישובים או אפילו בין התנועות שאליהן הם השתייכו. המשמעות המעשית של סעיפים אלה בצו המועצות האזוריות הייתה שהשלטון המקומי הכפרי, הן ברמה היישובית הן ברמה האזורית, היה נתון הלכה למעשה בידי המערכות השיתופיות, וזאת בחסות ובהסכמה של מוסדות המדינה.

משום כך במשך עשרות שנים לאחר מכן נתפסה המועצה האזורית בעיני היישובים, וגם בעיני הממסד הממלכתי, כמסגרת פורמלית ייצוגית שעיקר תפקידה לשמש צינור להעברת תקציבים מסוימים מן השלטון המרכזי אל היישובים הכפריים. לפיכך לא ניתנו לה משאבים ממלכתיים רבים וגם לא תפקידים של ממש. צו המועצות האזוריות (סעיף 63) אמנם העניק למועצה סמכויות רבות, אך רק מיעוטן הוגדרו כתפקידי חובה. לעומת זאת ניתנה ליישובים (סעיף 132) הסמכות להשתמש בכל סמכויות המועצה אם זו אינה מפעילה אותן ואינה מתנגדת לכך (סמכויות שירות). אפשר אפוא לסכם ולומר כי בעשורים הראשונים להקמת המדינה התנהל המרחב הכפרי בפועל כפדרציה של יישובים עצמאיים שניהלו את ענייניהם כל אחד לעצמו באמצעות האגודות השיתופיות. המועצה האזורית שימשה להם גוף מייצג כלפי השלטון המרכזי ומסגרת לשיתוף פעולה אם בחרו בכך, והם שקבעו את סדרי פעילותה על פי שיקוליהם.

אפשר להסביר מצב דברים זה לאור המעמד היוקרתי והעצמה הפוליטית והכלכלית של ההתיישבות השיתופית בעשורים הראשונים למדינה. היישובים לא היו זקוקים למועצה האזורית כמערכת תומכת כי היו

<sup>10</sup> על פי הנוסח המקורי בצו האמור, "האנשים שהם באותה שעה, על פי תקנותיו, חברי ועד היישוב או מזכירותו או הנהלתו" הם שיכהנו כוועד המקומי של היישוב. בשנת 1963 תוקן הנוסח, ונאמר בו במפורש כי "חברי הוועד המקומי ביישוב שיתופי יהיו האנשים שהם באותה שעה, על פי תקנותיו, חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות של אותו יישוב".

להם מערכות תומכות אחרות – תנועות התיישבות שהיה להן ייצוג נכבד בכנסת ישראל, ארגונים כלכליים וממסד מיישב – ואלה סיפקו להם בעת הצורך את המשאבים החסרים.

המבנה המתואר לעיל החל להתערער בעקבות המשבר הכלכלי שפקד את ההתיישבות השיתופית באמצע שנות ה-80 של המאה ה-20, אם כי סימנים ראשונים לאי-ההלימה הגוברת בינו ובין המציאות הופיעו קודם לכן, בעיקר בעקבות התמורות בחקלאות ובמבנה התעסוקה של תושבי המרחב הכפרי. המשבר גרר את היישובים לחובות כבדים, אך הפעם לא יכלו המערכות התומכות לסייע להם כי גם הן נפגעו כלכלית ופוליטית. גם ממשלת ישראל, שהרכב המפלגות בה השתנה למן הבחירות בשנת 1977, לא מיהרה להיחלץ לעזרה. כתוצאה מכך יישובים רבים לא יכלו עוד לשאת בנטל הכספי של השירותים לתושבים, ובשטח נוצר חלל תפקודי. לחלל זה נכנסו בהדרגה המועצות האזוריות; היו אלה הגופים היחידים שלא נפגעו מן המשבר, והיו להן הסמכויות הפורמליות למילוי משימות שונות ובהן אספקת שירותים לאוכלוסייה שבתחום שיפוטן. התהליך היה אטי, בין השאר משום שלמועצות לא היו בתחילה הכלים הדרושים למטרה זו, בעיקר משאבים כספיים וכוח אדם מקצועי. אלא שמכאן ואילך החלה מגמה מתמשכת של תמיכה מהמדינה להגדלת כוחה ומשקלה של המועצה האזורית כגוף השלטוני היציג והמוביל של המרחב הכפרי.

תרומה ניכרת למגמה זו באה לידי ביטוי בחוק ההסדרים 1993, שבו הוסמכו המועצות האזוריות לראשונה להטיל ארנונה על הנכסים שבתחום שיפוטן. בנוסף לכך הן החלו לקבל מן המדינה מענקים ותקציבי פיתוח כשאר הרשויות המקומיות ונכנסו לתחום הפיתוח הכלכלי כדי להגדיל את הכנסותיהן מארנונה על עסקים ועל מפעלים. בד בבד הן פתחו בתהליכי ייעול וריכוז של השירותים הציבוריים במרכזים אזוריים, והנושא הבולט ביותר בהקשר זה היה החינוך. יחסי התלות בין היישובים למועצה האזורית החלו להשתנות בהדרגה לטובת המועצה ולהגדלת כוחה ביחס ליישובים.

המשבר חולל שינוי דרמטי גם בהרכב האוכלוסייה ביישובים הכפריים. כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 החלה להתפתח צורת יישוב חדשה – היישוב הקהילתי, שלתושביו לא ניתנו אמצעי ייצור חקלאיים. בעקבות המשבר הוחלט בממסד הממלכתי לשנות את כללי המשחק ולאפשר גם ליישובים השיתופיים, לראשונה מאז היווסדם, לקלוט תושבים חדשים, "קהילתיים", ללא זיקה למשק חקלאי וללא חובת חברות באגודה השיתופית החקלאית. מהלך זה נועד לסייע ליישובים להיחלץ מן המשבר ולאפשר להם בין השאר לממן את מערכת השירותים המקומית על-ידי הגדלת מספר המשתמשים. היום אפשר לטעון כי קליטתם של התושבים החדשים תרמה לא מעט לערעור המבנה הארגוני של המרחב הכפרי כפי שהיה עד אותה עת ולהתפתחותו של המבנה הנוכחי, המבוסס במידה רבה אך לא מוחלטת על המערכת הסטטוטורית. התושבים החדשים הגיעו למרחב הכפרי עם ציפיות לאיכות חיים גבוהה ועם רצון להשתתף בעיצוב חיי הקהילה. מאחר שלא היו חברים באגודות השיתופיות, המקום שיכלו להשפיע בו כאזרחים שווי זכויות היה המערכת המוניציפלית, כלומר במסגרת ועד מקומי נפרד.

✓ ההתיישבות הכפרית התבססה במקורה על **חקלאות**.

✓ המשותף לכל דגמי היישובים היה **ניהול עצמי**.

✓ **עקרון זהות הוועדים** אפשר לאגודה השיתופית לנהל את היישוב.

✓ בעקבות המשבר בהתיישבות בשנות ה-80 **גדל כוחה של המועצה האזורית**.

✓ שינויים באוכלוסייה והצטרפות תושבים שאינם חברים באגודות השיתופיות הובילו לניהול היישובים במבנה סטטוטורי מייצג – **ועד מקומי נפרד**.

### 1.1.2 המסגרת החוקית של המועצה האזורית<sup>11</sup>

התמורות שחלו במרחב הכפרי בעשורים האחרונים, בעיקר לאחר המשבר, הובילו לשינוי מהותי ואולי אף מהפכני במבנה השלטוני שלו. השינוי בא לידי ביטוי בשני תהליכים מרכזיים השלובים זה בזה: מעבר מניהול על ידי המערכות השיתופיות לניהול על ידי המערכת המוניציפלית הסטטוטורית, והתחזקות מתמדת בכוחה של המועצה לעומת היישובים החברים בה. תהליכים אלה עדיין נמשכים; המערכת השיתופית עדיין פעילה בשטח, בעיקר ברמה היישובית, אם באמצעות האגודות השיתופיות המקוריות ואם באמצעות אגודות חדשות, קהילתיות, אבל בפועל מרבית השירותים הציבוריים והפיתוח המקומי והאזורי מתבצעים על ידי המועצה האזורית או באחריותה.

השינוי במאזן הכוחות וביחסי הגומלין בין מרכיבי המבנה הדו-רובדי של השלטון המקומי הכפרי גרם כאמור לאי-הלימה בין המציאות ובין חלקים שונים של התשתית החוקית שעל פיה הוא פועל. מפעם לפעם יזמה המדינה תיקוני חקיקה, אבל מטבע הדברים קצב השינויים בחקיקה לא הדביק את קצב השינויים בתפקוד המועצות האזוריות ויישוביהן במציאות. על רקע זה עתרו תושבים ויישובים לבתי המשפט, וחלק לא מבוטל מן השינויים בתשתית החוקית החלה היום על המועצות האזוריות נובע מפסיקות בתי המשפט – בעיקר בית המשפט העליון – בעתירות אלה.

#### א. כינון המועצה האזורית והוועדים המקומיים

על פי חוק, מועצה אזורית היא סוג של מועצה מקומית המכילה כמה יישובים כפריים. הסמכות להכריז על מועצה אזורית ועל ועד מקומי וכן על ביטולם נתונה לשר הפנים. ההכרזה נעשית באמצעות צו כינון הקובע

<sup>11</sup> ראו התייחסות משפטית בסעיף 16.2.

את תחום השיפוט של המועצה, את הרכבה, את סמכויותיה ונושאים נוספים הנוגעים לפעילותה. בעבר נכללו במועצות האזוריות רק יישובים כפריים שאוכלוסייתם לא עלתה על 2,000 תושבים. יישובים גדולים יותר זכו למעמד עצמאי של מועצה מקומית. היום סף הגודל של יישוב הזכאי למעמד עצמאי הוא 10,000 תושבים, על כן במועצות אזוריות אחדות יש יישובים גדולים המונים אלפי תושבים<sup>12</sup>.

המועצה האזורית היא תאגיד משפטי המוסמך על פי פקודת המועצות המקומיות 1941, צו המועצות האזוריות תשי"ח-1958 וצו הכינון לקיים פעולות משפטיות וכספיות שונות כגון חתימה על חוזים וחקיקת חוקי עזר ומחויב בהכנת תקציב שנתי ודוחות כספיים.

**המועצה** מנוהלת על ידי מליאה נבחרת של נציגי היישובים והוועד המקומי מנוהל על ידי חברים נבחרים שכללי בחירתם אינם אחידים בכל היישובים, כמפורט להלן.

## ב. הליכי הבחירות והייצוג במועצות האזוריות

כפי שצוין בסעיף 1.1.1 לעיל, משנת 1958 ובמשך תקופה ארוכה נבחרו נציגי היישובים במועצה על ידי הוועדים המקומיים וביישובים השיתופיים על ידי ועד האגודה השיתופית, וזאת בגלל עקרון זהות הוועדים. לתושבים לא היה שום חלק בתהליך, אם היו חברי אגודה אם לאו. איש לא ערער על כך, אולי מכיוון שהמועצה לא מילאה תפקיד משמעותי בחיי היום-יום של התושבים. אלא שבשנת 1978 עתר לבית המשפט תושב אחד היישובים שלא היה חבר באגודה השיתופית של אותו יישוב וביקש לבטל את הסעיף בצו השולל ממנו את זכות הבחירה לרשות המקומית. בעקבות העתירה ובהסכמת בית המשפט מונתה ועדה בראשותו של יורם ברסלע, אז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לבדוק את הנושא. בהמלצת הוועדה תיקן שר הפנים בשנת 1986 את צו המועצות האזוריות, ונקבע כי נציגי כל יישוב במליאה ייבחרו על ידי כלל תושבי היישוב בעלי זכות בחירה לפי החוק, ולא על ידי הוועד המקומי. אפשר לראות בתיקון זה את ראשיתו של המהפך השלטוני במרחב הכפרי, מכיוון שבאמצעותו ניטלה מוועדי האגודות השיתופיות השליטה במליאת המועצה ונוצר קשר ישיר בין התושבים, אם הם חברים באגודה השיתופית אם לאו, ובין נציגיהם במועצה האזורית.

במשך השנים נהגו היישובים לבחור ביו"ר הוועד או באחד מחברי הוועד לנציג היישוב במועצה; כך נשמר קשר שוטף בין הנהלת היישוב למועצה האזורית. בשנת 2005 הוגשה שאילתה לוועדה לניגוד עניינים במשרד המשפטים בדבר תקינות כפל הכהונה של חבר ועד מקומי במליאת המועצה האזורית. הוועדה סברה שכפל הכהונה אכן אינו תקין, ובשנת 2010 קיבלה עמדה זו תוקף חוקי בצו המועצות האזוריות (סעיף 137). המשמעות של התיקון היא כפולה: מהצד האחד השפעת הוועדים המקומיים על החלטות המליאה

<sup>12</sup> דוגמאות: בת חפר, כפר חב"ד, עתלית.

הצטמצמה מאוד מכיוון שנציג היישוב במליאה אינו חבר בוועד המקומי. מהצד האחר אבדה במידה רבה האפשרות לנהל משא ומתן בין-יישובי שהתקיים בשולחן מליאת המועצה האזורית.

לבסוף ראוי לציין כי בניגוד לבחירות ברשויות עירוניות אין שוויון במשקלם של קולות הבוחרים במועצות האזוריות, משום שכל חבר מליאה מייצג מספר שונה של בוחרים. הסיבה לכך היא שיטת המודד, שהוא מספר התושבים המקנה ליישוב זכות לבחור נציג אחד למועצה. הסמכות לקבוע את המודד נתונה לשר הפנים, אם כי כל מועצה רשאית להציע לו מודד משלה. ברירת המחדל היא 750 בוחרים. כל יישוב שמספר הבוחרים שלו נמוך מן המודד זכאי לבחור נציג אחד ללא קשר למספר המוחלט של הבוחרים המתגוררים בו. אם מספר הבוחרים גדול יותר מן המודד, זכאי היישוב לבחור שני נציגים. הפוטנציאל לאי-שוויון גדול יותר אם יש במועצה יישוב או יישובים גדולים במידה ניכרת מיישובים אחרים, במיוחד אם המועצה בוחרת מודד גבוה המקטין את ייצוגם היחסי. אחת ההשלכות של מצב זה היא דרישה של יישובים גדולים לצאת מן המועצה ולקבל מעמד עצמאי של מועצה מקומית. סוגיית הייצוג הלא-שוויוני הגיעה גם לבתי המשפט, ולפחות במקרה אחד פסקו השופטים כי מרגע שנבחר נציג היישוב למליאת המועצה הוא אינו מייצג את בוחריו בלבד אלא את כלל תושבי המועצה, לכן שאלת הייצוג הלא-שוויוני אינה רלוונטית.

שלב נוסף ומשמעותי ביותר במהפך השלטוני של המרחב הכפרי התרחש בשנת 1988, עת נחקק בכנסת חוק הבחירה הישירה של ראש המועצה האזורית. חוק זה קבע כי ראש המועצה האזורית יבחר ככל ראש רשות מקומית אחרת בבחירות אישיות וישירות על ידי כלל בעלי זכות הבחירה במועצה. החוק הפקיע מנציגי היישובים את הסמכות שהייתה להם לבחור את ראש המועצה והעביר אותה לידי התושבים. כך נוצרה זיקה ישירה בין ראש המועצה ובין תושביה ולהם הוא מחויב מעתה בדין וחשבון על פעולותיו אם ברצונו להיבחר מחדש. החוק חיזק את מעמדה של המערכת הסטטוטורית לעומת המערכת השיתופית ובעיקר חיזק את מעמדם של ראשי המועצות. היום ראשי המועצות הם המייצגים של המרחב הכפרי כלפי חוץ ובעיקר כלפי השלטון המרכזי, ותחומי פעילותם הולכים ומתרחבים בהתמדה.

השינויים בהליך הבחירה לוועד המקומי החלו מאוחר יותר מאשר ההליכים ברמת המועצה האזורית, אבל תוצאותיהם מורכבות יותר. כאמור, כבר בצו המקורי נקבעה הבחנה בהליכי הבחירה לוועד בין יישוב שיתופי ובין יישוב לא-שיתופי. הבחירות ביישוב לא-שיתופי מתנהלות כמו ביישוב עירוני, ואילו ביישובים השיתופיים נהג מאז 1963 עקרון זהות הוועדים. את תחילת הערעור של עיקרון זה אפשר לייחס לעתירה שהגישו לבג"ץ בשנת 1987 תושבים ממושב שדה יעקב שלא היו חברים באגודה השיתופית ולכן לא הייתה להם זכות בחירה לוועד המקומי. זו לא הייתה העתירה הראשונה שהוגשה בנושא, אבל הפעם קיבל בית המשפט את טענת התובעים וקבע כי זכות הבחירה לרשות המקומית היא זכות יסוד של כל אזרח ואי אפשר לשלול אותה ממנו. על כן הורה בית המשפט לשר הפנים לתקן את צו המועצות האזוריות כך שיאזן בין זכותם של



היישובים השיתופיים לשמור על צביונם ובין זכויות הפרט של התושבים. הצו אכן תוקן בשנת 1990, אבל היה זה תיקון של פשרה. עקרון זהות הוועדים נשאר כברירת מחדל, אבל נפתח פתח לתושבים לבקש בחירות נפרדות לוועד המקומי כאשר מתקיימים תנאים מסוימים המפורטים בצו (סעיף 91). התיקון הוחל תחילה רק על מושבי העובדים ולאחר מכן הורחב על המושבים השיתופיים (בשנת 2002) ועל הקיבוצים (בשנת 2007). עם זאת קובע הצו תנאים שונים לכל צורת יישוב; התנאים המאפשרים בחירות נפרדות בקיבוץ מחמירים יותר מאשר ביישובים שיתופיים אחרים. התנאי היחיד המשותף לכולם ומחייב קיום בחירות נפרדות לוועד המקומי ללא פנייה של התושבים חל כאשר יותר מ-50% מבעלי זכות הבחירה אינם חברים באגודה השיתופית. אם תנאי זה אינו מתמלא נדרשת פנייה של 20% מן הבוחרים במושב או 50% מן הבוחרים בקיבוץ אל שר הפנים כדי להניע בחירות נפרדות. אפשרות נוספת היא לבקש לקיים בחירות של נציגים מטעם התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית ולצרפם אל ועד האגודה; במקרה זה ממלא הוועד המשולב את תפקיד הוועד המקומי.

תופעת הוועדים הנפרדים החלה לתפוס תאוצה בעיקר לאחר שהוקמו השכונות הקהילתיות שתושביהן לא קיבלו מתחילה מעמד כחברים באגודות השיתופיות. כתוצאה מכך יישובים רבים, בעיקר מושבים, מנוהלים כיום על-ידי ועדים מקומיים נפרדים. עם זאת היו יישובים רבים שהתנגדו להפרדת הוועדים, בין השאר משום שוועד מקומי אינו כפוף לאספה הכללית של התושבים ואינו מאפשר דמוקרטיה ישירה כמו המסגרת השיתופית, אבל גם משום שהמקורות הכספיים של הוועד המקומי מוגבלים בחוק. נימוק נוסף היה שביישוב המנוהל על ידי ועד מקומי אי אפשר לקיים ועדת קבלה לתושבים חדשים. התנגדות זאת תועלה ליצירת שני פתרונות חלופיים, האחד מבני והאחר פרוצדורלי. הפתרון הראשון היה להקים אגודות חדשות, קהילתיות, שבהן חברים גם התושבים שאינם חברי האגודה החקלאית המקורית של היישוב, כדי שהן ינהלו את היישובים. פתרון זה אומץ על-ידי יישובים רבים, והוא נפוץ בעיקר בקיבוצים. אלא שאגודה קהילתית, שהיא גוף הפועל במסגרת המשפט הפרטי, אינה רשאית למלא תפקידים סטטוטוריים<sup>13</sup>. בפועל רוב האגודות הקהילתיות עוקפות את המגבלה הזאת בדרכים שונות ומספקות לחבריהן שירותים מגוונים גם ללא הסמכות החוקית. הפתרון השני, בו נקטו בעיקר הקיבוצים, היה להימנע מהגשת רשימת מועמדים לבחירות לוועד המקומי או להגיש רשימה אחת זהה להרכב האישי של ועד האגודה השיתופית. באין רשימות מועמדים לא מתקיימות בחירות, ובמקרה כזה, כאשר מדובר באגודה החקלאית המקורית, ממשיך ועד האגודה לפעול לפי עקרון זהות הוועדים. הסדר זה יכול להתקיים כל עוד שיעור התושבים שאינם חברים בקיבוץ אינו עולה על 50% ואין דרישה לקיים בחירות לוועד מקומי נפרד.

בעקבות השינויים בהליכי הבחירה מתקיים היום בתחומי המועצות האזוריות פסיפס של צורות ארגון מקומיות. אמנם המגמה הברורה היא מעבר לשלטון סטטוטורי גם ברמת היישובים, אבל המערכת השיתופית עדיין

<sup>13</sup> ראו חוות דעת של מני מזוז משנת 1996 בבדון.

פעילה ואף מייצרת מבנים ארגוניים חדשים ליישובים הרוצים להמשיך להתנהל על פיה.

**התמורות במרחב הכפרי הביאו אפוא לניהול סטטוטורי ומוניציפלי יותר, לחיזוק מרכזיותה של המועצה ולפסיפס צורות ניהול של היישובים בתחומי המועצות:**

- ✓ חוק הבחירה הישירה לראש רשות
- ✓ בחירות ישירות לנציגי יישובים במליאה
- ✓ מחויבות חברי המליאה לפעול לטובת כלל המועצה
- ✓ מניעת כפל כהונה – נציג יישוב במליאה או יו"ר ועד מקומי
- ✓ הפרדת ועדים
- ✓ כינון אגודות קהילתיות נוספות על האגודות החקלאיות

**ג. חלוקת הסמכויות בין שני הרבדים – המועצה האזורית והוועדים המקומיים**

כל עוד נוהלו מרבית היישובים הכפריים על ידי אגודות שיתופיות לא הייתה משמעות מעשית רבה לשאלת חלוקת הסמכויות בינם ובין המועצה האזורית. צו המועצות האזוריות (סעיף 132) הסמיך את היישובים להשתמש בכל הסמכויות שהצו העניק למועצה האזורית, כל עוד המועצה אינה משתמשת בסמכויות אלה וכל עוד היישובים אינם פועלים בניגוד להחלטות המועצה ולחוקי העזר שלה. בה בעת המועצה לא הייתה מחויבת להפעיל את סמכויותיה הלכה למעשה, למעט סעיפים אחדים; למעשה הכיר המחוקק בזכותם של היישובים השיתופיים לנהל את ענייניהם בעצמם ונתן להם את הכלים החוקיים הדרושים לכך. בפועל התבצעו מרבית התפקידים המוניציפליים על ידי האגודות השיתופיות, שכאמור לא היו כפופות למועצה האזורית, ולמועצה לא הייתה שום סמכות חוקית עליהן. ראוי לציין בהקשר זה כי לעצמאות של היישובים הייתה גם תוצאה לא רצויה של אי-שוויון ברמת השירותים בין יישובים חזקים כלכלית וארגונית ובין יישובים חלשים יותר באותה מועצה אזורית.

בנושא מרכזי אחד, החינוך, הצו לא נתן למועצה האזורית שום סמכות וקבע (סעיף 63(א)(3)) כי היא אינה רשאית לעסוק בו אלא בהסכמת הוועדים המקומיים. קביעה זו התבססה על חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 שהעניק לכל יישוב שיתופי מעמד של רשות חינוך מקומית והטיל עליו את האחריות להקים מוסדות חינוך עבור הילדים הגרים בו או להפנות אותם למוסדות חינוך אחרים לפי בחירתו. עם הזמן, בעיקר לאחר משבר שנות ה-80, התקשו היישובים לקיים בתי ספר קטנים משל עצמם. כך החלה מגמה של הקמת בתי ספר

אזורים, שחלקם נוהלו כשותפויות של היישובים אבל רבים מהם הועברו בהדרגה לאחריותן של המועצות האזוריות. תהליך זה התאפשר על-ידי הסכמים שנחתמו בין המועצות ליישובים וזכה בהמשך לגיבוי מבית המשפט<sup>14</sup>. היום הרוב המכריע של מערכות החינוך האזוריות הוא באחריות המועצות האזוריות.

**כינונם של הוועדים המקומיים הנפרדים, הכפופים על פי החוק למועצה האזורית, שינה בהכרח את היחסים בין המועצה ליישוביה.** בהיבט החוקי קובע צו המועצות האזוריות כי הוועד המקומי חייב להכין תקציב שנתי ולהגישו לאישור המועצה ובתום השנה עליו להגיש דוח על פעילותו. כמו כן הוא זקוק לאישור המועצה לפעולות שהוא רוצה לבצע ובכללן הטלת מסים וגבייתם, העסקת עובדים וקבלת מלוות לצורכי פיתוח. המועצה מוסמכת לפקח על פעולות הוועד המקומי ולהיכנס לנעליו אם אינו ממלא את תפקידיו כראוי. בהיבט המעשי, לעומת זאת, העובדה שכפל הסמכויות הטמון בסעיף 132 נותר בעינו שנים לאחר בחירת הוועדים המקומיים הנפרדים הותירה על כנה גם את העמימות ביחס לחלוקת התפקידים בין שני הרבדים, כך שכל אחד מהם רשאי למלא את התפקידים המפורטים בצו אבל אינו מחויב בכך. ייתכן אפוא מצב שבו התושבים אינם מקבלים את רמת השירות שהם זכאים ומצפים לה. בפועל הצליחו שני הרבדים בדרך כלל להגיע להבנות על חלוקת התפקידים ביניהם, על פי יכולותיהם ומאזן הכוחות ביניהם, אבל היו מקרים של מחלוקות שהגיעו לבתי המשפט. אלה נטו בדרך כלל לראות במועצה האזורית את הגוף האחראי לרווחת התושבים ועל כן לא פטרו אותה מחובותיה כלפיהם.

אין לדעת איך היו הדברים מתגלגלים לולא הציע משרד האוצר בחוק ההסדרים לשנת 1999 לבטל את מעמד הסטוטורי של הוועדים המקומיים בנימוק של חיסכון בעלויות התפעול שלהם. המשמעות של הצעה זו הייתה הפיכת המועצות האזוריות לרשויות חד-רובדיות, והיא עוררה התנגדות רבה בתוך המועצות ומחוצה להן, בעיקר בתנועות ההתיישבות. על רקע זה מינה מנכ"ל משרד הפנים דאז את ועדת אמרני לבדיקת הנושא. הוועדה המליצה להותיר על כנו את מעמדו הסטוטורי של הוועד המקומי אבל בה בעת לצמצם את סמכויותיו, כלומר לחזק את מעמדה של המועצה האזורית כגוף השלטוני המוביל אבל לא הבלעדי. משרד הפנים לא אימץ את המלצות הוועדה, אבל בשנת 2004 החליט שר הפנים להכניס בצו המועצות האזוריות תיקון מחמיר יותר, ששלל מן הוועד המקומי את כל הסמכויות השירותיות שניתנו לו בסעיף 132 וקבע כי המועצה האזורית היא שתחליט לפי שיקול דעתה אילו סמכויות לאצול לוועדים המקומיים שבתחומה. עם זאת לא חל בצו שום שינוי הנוגע לחובותיה של המועצה כלפי תושביה, ולכן באופן תאורטי עדיין ייתכן שהמועצה תספק לתושביה סל שירותים מצומצם ביותר. אולם בניגוד למצב הקודם, הוועדים המקומיים לא יהיו רשאים למלא את החסר אלא אם כן תינתן להם הסמכות לכך.

חלק לא מבוטל מן המחלוקות בין המועצה ליישוביה נובע משיקולים תקציביים, כלומר מאין יבוא המימון שיאפשר למועצה ולוועדים המקומיים למלא את תפקידיהם. בתקופת הניהול השיתופי גבתה האגודה

<sup>14</sup> לדוגמה בג"ץ 417/77 ויד רמת רזיאל ו-14 אח' נ' בית הספר הממלכתי אזורי הרי יהודה ו-3 אח'.

מסי חבר והשתמשה בהכנסות מן הפעילות הכלכלית כדי לממן את השירותים המוניציפליים ואת הפיתוח המקומי, ובנוסף לכך היו ליישובים מערכות תמך תנועתיות וממלכתיות שסייעו להם. המועצה האזורית, לעומת זאת, לא נזקקה למשאבים רבים כי היקף פעילותה היה מצומצם והיא הסתמכה בעיקר על מסי תושבים שנגבו לפי בתי אב. עם המעבר לניהול הסטטוטורי החל כאמור תהליך של מיסוד מקורות המימון של המועצות האזוריות ובכלל זה מתן הסמכות למועצות האזוריות להטיל ארנונה על הנכסים שבתחום שיפוטן, ככל הרשויות המקומיות. גם הוועדים המקומיים הוסמכו להטיל ולגבות ארנונה מקומית, אבל לצורך זה הם זקוקים לאישור המועצה האזורית. שני הרבדים מוגבלים בחוק הן בגובה הארנונה הן בקצב השינויים שהם רשאים לבצע משנה לשנה. בשנת 2005 הוגבל הוועד המקומי בגובה הארנונה שהוא רשאי לגבות – עד 30% מארנונת המועצה. המשמעות המעשית היא שיכולתו של הוועד המקומי לתפקד מותנית במידה רבה בהשתתפות תקציבית של המועצה האזורית, אבל זו אינה מחויבת בכך. בפועל קיימים במועצות האזוריות הסדרים שונים, הן ביחס לסמכויות שהן אוצלות לוועדים המקומיים הן ביחס למידת השתתפותן בתקציביהם. עם זאת מצא מבקר המדינה כי ישנם ועדים מקומיים הממלאים תפקידים שונים בלי שהמועצה אצלה להם את הסמכות לכך.

שתי המגבלות על יכולתו של הוועד המקומי למלא את הציפיות של תושבי היישוב – מיעוט הסמכויות והמחסור במשאבים – הובילו ליישובים רבים לפנות אל המערכת השיתופית, בין אם זו האגודה השיתופית המקורית ובין אם זו האגודה הקהילתית שחלקם הקימו, כאמצעי להרחבת מגוון השירותים ולגיוס משאבים נוספים. לפיכך יש ליישובים בהם האגודה השיתופית מספקת שירותי מינהל לוועד המקומי ושירותים שונים לתושבים. המימון יכול לבוא מתקציבי המועצה האזורית או הוועד המקומי המועברים לאגודה או ממקורות עצמאיים של האגודה. בהקשר זה יש לאגודה שיתופית יתרון על פני הוועד המקומי משום שהיא מנוהלת על ידי האספה הכללית של חברה, ושם יכולים החברים לקבל החלטות על גביית תשלומים עבור שירותים או פעולות אחרות בהצבעת רוב, ללא התקרה הקיימת בוועד המקומי. לעתים יש לאגודה מקורות הכנסה עצמאיים מנכסים או מפעילויות כלכליות שונות שהיא עוסקת בהן, בעיקר אם מדובר באגודה החקלאית המקורית.

מן האמור לעיל עולה כי **בניהול המרחב הכפרי בישראל משתתפים ארבעה שחקנים, שניים מן המערכת הסטטוטורית ושניים מן המערכת השיתופית. המועצה האזורית היא לכל הדעות השחקן הדומיננטי המוביל, וסמכותה חלה על כל היישובים שבתחום שיפוטה.** שלושת השחקנים האחרים – הוועדים המקומיים, האגודות השיתופיות החקלאיות והאגודות הקהילתיות – אינם פעילים בהכרח בכל היישובים, אבל כולם עוסקים בדרך זו או אחרת במילוי תפקידים של הרשות המקומית. הבעיה היא שהכללים האמורים לקבוע את יחסי הגומלין בין כל השחקנים בזירה אינם מוגדרים בבירור, ולכן כל יישוב ומועצה בוחרים את ההסדר הנוח להם, גם אם לא תמיד הוא עולה בקנה אחד עם המינהל התקין ולעתים גם לא עם הוראות החוק.

#### ד. יחסי הגומלין בין המערכת המוניציפלית לאגודות השיתופיות<sup>15</sup>

בכל דיון ביחסי הגומלין בין שתי המערכות הפועלות במרחב הכפרי, חשוב להדגיש כי המועצה האזורית והוועדים המקומיים מהצד האחד, והאגודות השיתופיות מהצד האחר, כפופים למערכות משפטיות שונות: הראשונים למשפט הציבורי והאחרונות למשפט הפרטי. אין זיקה משפטית בין שתי המערכות, על כן כל הסדר של שיתוף פעולה פורמלי ביניהן חייב להיות מוסדר בחוק או בחוזים ובהסכמים משפטיים. במציאות הדברים אינם כה ברורים משום שהשינויים במבנה הארגוני של המרחב הכפרי לא לוו ביצירת כללים המסדירים את יחסי הגומלין בין כל הגופים הפועלים בשטח. כך קורה שהוועד המקומי מעביר לאגודה השיתופית סמכויות ותקציבים ללא הגדרה ברורה של היקפם ותוכנם, ובלי שהאגודה תחויב בדיווח מפורט על פעולותיה בתחומים שהועברו לאחריותה. העברות כאלה יכולות להיות חוקיות כאשר מדובר באגודה שיתופית חקלאית שחל עליה עקרון זהות הוועדים. בכל מצב אחר נדרשת הסדרה של התהליך בהסכמים ברורים בין שני הצדדים. נושא זה זכה להתייחסות של מבקר המדינה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009. המבקר הצביע על פגמים במערכות הקשרים בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים ובין האגודות השיתופיות והדגיש את הצורך לקבוע כללים ברורים לקשרים ביניהם. עם זאת משתמע מן הדברים כי ניתן למצוא הסדרים להעברת תפקידים מן הוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות שיעמדו בדרישות החוק, ובלבד שהסמכות והאחריות לתפקידים המוניציפליים יהיו בידי הוועד המקומי, ההתקשרות עם האגודה השיתופית החקלאית או הקהילתית לביצוע פעולות מסוימות תיעשה במכרז ושני הגופים ינהלו מערכות חשבונאיות נפרדות.

העדרן של הנחיות ברורות לגבי יחסי הגומלין בין המערכות בא לידי ביטוי גם בהקשר למעורבות של כלל התושבים במימון השירותים הציבוריים הניתנים על-ידי האגודה השיתופית. בכל יישוב גרים תושבים שאינם חברים באגודה או באגודות הפועלות בו, אם משום שנקלטו מתחילה במעמד של לא-חברים, אם משום שבחרו לא להצטרף לחברים לאגודה, אם משום שהם גרים בשכירות ועל כן אין להם זכות להיות חברים באגודה. כבר היו מקרים שתושבים במעמד זה טענו כי החלטות האספה הכללית של האגודה אינן מחייבות אותם ועל כן סירבו להשתתף במימון הפעולות שאושרו על-ידה. חלקם אף עתרו לבית המשפט. פסיקות בתי המשפט בנושא אינן אחידות והסוגיה עדיין תלויה ועומדת.

דוגמה אחרת לבעייתיות ביחסים בין הוועד המקומי לאגודה השיתופית החקלאית קשורה לזכויות בנכסים הציבוריים. האגודה היא בעלת זכויות הקניין במשבצת הקרקע של היישובים השיתופיים ועל כן גם בשטחי הציבור ובמבני הציבור המצויים בה. חלק מהנכסים משמשים את מערכת השירותים לתושבים. עם הקמת הוועדים המקומיים עברה לידיהם האחריות לאספקת השירותים, אבל האגודות לא הסכימו להעביר אליהם את זכויות הקניין אלא לכל היותר את זכויות השימוש בנכסים אלה וזאת במסגרת הסכמים שונים, לפעמים

<sup>15</sup> על יחסי הגומלין בין הישויות ראו הרחבה בסעיף 2.2.

בתמורה ולפעמים ללא תמורה. הסכמים אלה מבוססים בעיקר על רצון טוב, ובפועל יכולה האגודה לסגת מהם בכל עת ובכך להפקיע מן הוועד המקומי את היכולת לספק שירותים המותנים בקיומו של מבנה או שטח מתאים.

#### סיכום

המועצות האזוריות הן הגופים הדומיננטיים בניהול המרחב הכפרי בישראל, ומעמדן מתחזק בהתמדה לעומת היישובים המשתייכים אליהן. עם זאת יחסי הגומלין בין המועצות ובין היישובים אינם אחידים והם משתנים על פי הנסיבות המיוחדות לכל מועצה ולכל יישוב ועל פי תפיסת העולם המנחה את ראש המועצה. כך ניכרים הבדלים בין המועצות האזוריות בהיקף הסמכויות שהן אוצלות ליישובים ובתקציבים שהן מעבירות להם, וגם בתוך אותה מועצה ייתכנו הבדלים ביחסה ליישובים שונים המשתייכים אליה. יש מועצות הפועלות רק עם הוועדים המקומיים ויש מועצות המעבירות תפקידים ותקציבים לאגודות השיתופיות כקבילני משנה. גם בתוך היישובים קיימים דפוסי ניהול שונים; לדוגמה, מרבית הקיבוצים שעברו הרחבה מעדיפים להתנהל באמצעות האגודות הקהילתיות, ואילו במושבים נפוץ יותר הניהול המוניציפלי באמצעות הוועד המקומי. בסופו של דבר מגוון זה של דפוסי ארגוניים מוצא את ביטויו גם בניהול השוטף של היישובים השונים.



## 2. ועד מקומי, אגודות שיתופיות והמועצה האזורית –

### הגדרות יחסי גומלין<sup>16</sup>

מיכאל עובדיה<sup>17</sup>

#### 2.1 הגדרות ומאפיינים

##### א. רקע

עד לאמצע שנות ה-80, כל עוד המערכות השיתופיות היו חזקות והיו להן משאבים כלכליים משלהן, מילאו ועדי האגודות השיתופיות את התפקידים המוניציפליים ביישובים וסיפקו לתושבים שירותים מקומיים וציבוריים. המשבר הכלכלי פגע ביכולתן של האגודות השיתופיות לשאת בנטל השירותים המקומיים, ונדרשה התארגנות אחרת לניהול מוניציפלי של היישובים. המערכת היחידה שיכלה להציע חלופת ניהול אפשרית של היישוב, בתוקף מעמדה הסטטוטורי, הייתה המועצה האזורית. כך בתהליך מתמשך נהיו המועצות האזוריות למערכות המנהלות בפועל את השירותים המוניציפליים במרחב הכפרי.

בשנת 1999 המליצה ועדת אמרני להרחיב את סמכויות המועצה האזורית על חשבון סמכויות הוועד המקומי ולהשאיר את הוועד המקומי על כנו כגוף סטטוטורי עם סמכויות מצומצמות שיוגדרו בצו. עד שנת 2004 היו לוועד המקומי אותן סמכויות שניתנו למועצה האזורית על פי הצו; ביולי 2004 תוקן הצו, וסמכויותיו של הוועד המקומי הוגבלו לאלה שהמועצה אצלה לו.

בשנים האחרונות עוברים על היישובים שינויים רבים. המבנה הבסיסי של המושב והקיבוץ משתנה, ואתו המבנה הארגוני, המבנה המשפטי והמבנה הפיזי-תכנוני של היישוב. ניכר שינוי בהרכב האוכלוסייה. בחלק לא מבוטל מהיישובים שקלטו תושבים שאינם חברים באגודה השיתופית חל שינוי במאזן הכוחות; החלק של היישוב השיתופי המאוגד באגודה שיתופית נהיה למיעוט, וחל תהליך של מעבר מיישוב סגור שבו אוכלוסייה הומוגנית בעל מסגרת סגורה ליישוב פתוח בעל אוכלוסייה מגוונת. שינויים אלה מחייבים לימוד יסודי, ויש להבין את משמעויותיהם ואת השלכותיהם על דרכי ניהול היישוב.

##### ב. הוועד המקומי כרשות מינהלית

• ועד מקומי, כמו רשות מקומית, הוא רשות משפטית מינהלית וחלק מהשלטון המקומי שהוקם מכוח הוראות הדין ומשמש גוף סטטוטורי. על כן חלים עליו הוראות המשפט המינהלי וכלליו על כל המשתמע מהם.

<sup>16</sup> לסוגיות המשפטיות הנדונות בפרק זה ראו פרק 16 – היבטים משפטיים בניהול קהילה.

<sup>17</sup> הכותב הוא יועץ ומנהל פרויקטים בתחום המוניציפלי.

- בתיקון צו המועצות האזוריות מיולי 2004 נקבע שינוי מהותי במצב המשפטי ששרר עד אז; לוועד המקומי יהיו מעתה רק הסמכויות שהמועצה אצלה לו במפורש.
- ועד מקומי הוא רשות מינהלית, על כן חלות עליו הוראות הדין הכללי הנוגעות לרשויות מינהליות.
- רשות מינהלית מוסמכת לפעול רק אם הוסמכה לעשות כן בהתאם להוראות כל דין.
- כל פעולה של ועד מקומי, שאין לה הסמכה בדין, לא תהיה תקפה על כל המשתמע מכך.
- הוועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד לחלוטין מהאגודה השיתופית הפועלת ביישוב<sup>18</sup>.

### ג. האגודה השיתופית

- האגודה השיתופית הפועלת ביישוב, בין שהיא חקלאית ובין שהיא קהילתית, היא בגדר תאגיד שהוקם במסגרת המשפט הפרטי.
- אמנם תיתכן זהות פרסונלית בין האנשים המכהנים בוועד המקומי ובין נציגי האגודה השיתופית, אולם שני גופים אלה שונים במהותם במובנים שונים כגון סמכויותיהם, תפקידיהם ומעמדם המשפטי. אפשר גם שבהנהלת שני הגופים יכהנו אותם אנשים, אך חשוב להפריד בבירור בין פעילות הוועד המקומי לפעילות האגודה השיתופית.
- זהות ועדים תיתכן רק עם האגודה החקלאית כמפורט בצו המועצות האזורית (סעיף 91).
- כל חשבונות הבנק, הפנקסים, הנהלת החשבונות, הדוחות הכספיים, התקציב, הפרוטוקולים, המסמכים והפעולות של האגודה השיתופית ושל הוועד המקומי ינוהלו באופן מובחן ונפרד<sup>19</sup>.

### ד. אגודות קהילתיות

- בעקבות הרחבות יישובים במועצות אזוריות הוקמו בשנים האחרונות בכמה יישובים אגודות שיתופיות קהילתיות ("מוניציפליות") למתן שירותים חברתיים קהילתיים ביישוב. זאת כדי לשמר את האופי החברתי-קהילתי של היישוב, את איכות החיים הגבוהה ואת הדמוקרטיה המשתתפת<sup>20</sup>.
- האגודה השיתופית, שהוקמה כאמור במסגרת המשפט הפרטי, אינה יכולה למלא את מקום הוועד המקומי והמועצה האזורית; אלה הגופים הסטטוטוריים והפורמליים הנותנים שירותים מוניציפליים ביישוב, ולהם הסמכות והאחריות לכך מכוח צו המועצות<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> ראו טבלה 1: ההבדלים בין הישויות – הוועד המקומי והאגודה השיתופית.

<sup>19</sup> ראו הרחבה בפרק 5 על ניהול תקציב הוועד המקומי; ראו פרק 16 על ההיבטים המשפטיים בניהול קהילה.

<sup>20</sup> דמוקרטיה משתתפת או דמוקרטיה ישירה היא דמוקרטיה שבה החברים שותפים בתהליכי קבלת החלטות באופן ישיר, למשל באספה ובקלפי בתקופה שבין מערכות בחירות, וזאת בשונה מהדמוקרטיה הייצוגית שבה השתתפות התושבים היא בבחירת נציגיהם מדי כמה שנים בלבד.

<sup>21</sup> ראו הרחבה בפרק 16 – היבטים משפטיים בניהול קהילה.



## ה. ועד מקומי – הנהלת האגודה

- האגודה השיתופית פועלת מכוח הוראות של תקנון האגודה, ואלה מחייבות רק את חבריה. לעומתה פועל הוועד המקומי מכוח הוראות הדין, והחלטותיו מחייבות את כל תושבי היישוב. לכן יש הפרדה ברורה בין סמכויות ההחלטה של הוועד המקומי בנושאים כגון תקציב ומסים מקומיים של הוועד המקומי ובין סמכויות ההחלטה של האגודה השיתופית.
- ועד מקומי רשאי אך לא חייב לכנס מעת לעת אספת תושבים כדי לשמוע את עמדתם ביחס לנושאים שעל הפרק<sup>22</sup>.

טבלה 1: ההבדלים בין הישויות – הוועד המקומי והאגודה השיתופית

הנושא	ועד מקומי	אגודה שיתופית
<b>הסמכות המשפטית</b>	מינהלית-סטטוטורית	פרטי
<b>כפיפות</b>	מליאת המועצה	אספה כללית
<b>מספר חברי וועד</b>	5–7 על פי מספר התושבים אשר כתובתם רשומה ביישוב	על פי החלטת האספה הכללית ולפחות 5
<b>תקופת כהונה</b>	5 שנים	2–3 שנים (אלא אם צוין אחרת בתקנון)
<b>בעל זכות בחירה</b>	תושב שמלאו לו 17 שנה וגר ביישוב לפחות 150 יום לפני מועד הבחירות וכתובתו על פי מרשם התושבים כמצוין בת"ז היא היישוב	חבר אגודה בלבד
<b>תהליך ההצבעה</b>	בקלפי מבוקרת על ידי משרד הפנים	בקלפי מבוקרת על ידי ועדת קלפי או על פי תקנון
<b>מהות השירותים</b>	מוניציפליים	העסקי, כמפורט בתקנון ועל פי ההבחנה בין אגודה שיתופית קהילתית לאגודה שיתופית חקלאית
<b>קבלת סמכויות</b>	מהמועצה	מהאספה הכללית
<b>תוקף סמכויותיו</b>	מגבלות החוק	מגבלות תקנון האגודה
<b>סמכויות גבייה</b>	צו מסים ולפי מ"ר למגורים בלבד (עד 30% מארנונה למגורים של המועצה). חל מצו שהוגש לאישור בתאריך 1.1.05	דמי חבר או גבייה לפי נכס בכפוף להחלטת האספה הכללית
<b>אישור תקציב</b>	מליאת המועצה	האספה הכללית
<b>עדכון תקציב/צו מסים</b>	על פי חוק ההסדרים	בהחלטת האספה הכללית
<b>סוגי תשלומים</b>	ארנונה/ צו מסים/ אגרה	דמי השתתפות/ היטלים/ דמי חבר

<sup>22</sup> יש לשים לב כי דוח ועדת ריף (2011) המליץ כי ועד מקומי יחויב לכנס אסיפת תושבים לפחות אחת לשנה, ובמיוחד בערב אישור תקציב הוועד המקומי.

הנושא	ועד מקומי	אגודה שיתופית
אישור ועדת ביקורת	מליאת המועצה	האספה הכללית
אישור רו"ח	מליאת המועצה	האספה הכללית
דין וחשבון	מליאת המועצה	האספה הכללית
אישור מאזן כספים	מליאת המועצה	האספה הכללית
ניהול חשבונאי	נפרד לחלוטין מהאגודה	נפרד לחלוטין מהוועד המקומי
זרות לוועד המקומי	-	זרות ועדים לאגודה החקלאית בלבד; "זרות פרסונלית" אפשרית לאגודה שיתופית קהילתית

טבלה 2: ההבדלים המהותיים בין הוועד המקומי ובין האגודה השיתופית

הנושא	ועד מקומי	אגודה שיתופית
דמוקרטיה וגוף מנהל	דמוקרטיה ייצוגית. 5-7 תושבים נבחרים ל-5 שנים בעת הבחירות לרשויות המקומיות. ומחויבות למסירת דין וחשבון למועצה	דמוקרטיה ישירה וכפופה לאספת החברים. הוועד נבחר על ידי האספה ומחויב בדין וחשבון לחברי האגודה לביצוע החלטות האגודה
סמכויות הוועד	המועצה אוצלת סמכויות על פי החלטתה	סמכויות נרחבות הנקבעות באספה הכללית
חובת דיווח	למועצה בלבד	לחברי האגודה
שיעור מסים/ תשלומי חבר	נמוך, על פי חוק ההסדרים. המיסוי מחייב אישור ממליאת המועצה וממשרדי הפנים והאוצר	על פי החלטת האספה הכללית המחייבת את כלל חבריה
גביית מסים/ תשלומי חבר מעסקים	מינואר 2005 רשאי ועד מקומי לבקש צו מסים למגורים בלבד. לפני כן היה הוועד מקומי רשאי לבקש אישור לצו מסים גם על עסקים	אפשרית על שירותים הניתנים במשותף והעסקים נהנים מהם (למשל שמירה)
מתן השירותים	על פי החלטת המועצה	על פי רצון החברים
תקציב	קשיח ומוגבל בחוק	גמיש, נקבע על ידי חברי האגודה ומאפשר ערבות הדדית
הנחות על מסים	על פי הקריטריונים המקובלים בחוק ובהתאמה להנחות שמעניקה ועדת ההנחות של המועצה	על פי החלטת הוועד או האספה הכללית
מכרזים	על פי חוק המכרזים	מסתפקת בהצעות מחיר
העסקת עובדים	באישור המועצה כמתבקש בחוק	בחוזה אישי

הנושא	ועד מקומי	אגודה שיתופית
השקעות	על פי סדר עדיפות שקובעת המועצה ובאמצעות תב"ר <sup>23</sup>	על פי החלטת האספה הכללית ממקורות ההון של האגודה
גיוס תרומות	באישור המועצה ובאמצעותה	ישיר
קבלת הלוואות	באישור המועצה ומשרד הפנים (ערבות מועצה)	באישור האספה הכללית
סיווג הישויות	מלכ"ר	מלכ"ר – אגודה קהילתית; רווחה ועסקים – חקלאית
אוטונומיה	מוגבלת. תלות רבה במועצה	רבה. פועלת מכוח תקנון האגודה ועל פי החלטות חבריה
קביעת צביון היישוב	השפעה מעטה	יכולת השפעה רבה על פי החלטות האספה הכללית

## 2.2 הסדרת יחסי הגומלין ושיתופי הפעולה בין הישויות המנהלות את היישוב הכפרי<sup>24</sup>

ביישובים כפריים יכולות לפעול שלוש ישויות משפטיות: הוועד המקומי, האגודה השיתופית החקלאית והאגודה הקהילתית. ישויות אלה מחויבות להתנהל בנפרד בכל הקשור לניהול חשבונות, לפרוטוקולים, לקבלת החלטות ולהתקשרויות.

הוועד המקומי מקבל את הסמכויות שאוצלת לו המועצה האזורית, והוא חלק ממערכת השלטון המקומי הכפוף לכללי המשפט המינהלי-ציבורי. לעומתו פועלות האגודות השיתופיות על פי תקנון שמאשר רשם האגודות ועל פי ההחלטות המתקבלות באספת החברים. כאמור, האגודות הן במסגרת המשפט הפרטי.

המורכבות של ניהול היישוב על ידי כמה ישויות משפטיות גורמת לעתים לערבוב בתחומי העשייה הציבורית של כל אחת מהישויות. היא אף עשויה לגרום לחיכוכים בין ההנהלות, ואלה עלולות להשפיע על הקהילה ביישוב. הסדרת יחסי הגומלין ויצירת שיתופי פעולה בין הישויות וההנהלות ביישוב יכולה להביא לחוסן קהילתי וחברתי ולהתייעלות כלכלית.

חשוב מאוד כי הישויות המשפטיות וההנהלות יגיעו להבנות ולהסכמות שיבהירו את ממשקי העבודה, את הקשרים ביניהן ואת חלוקת הסמכות והאחריות בתחומי היישוב. זהו תהליך אסטרטגי מורכב וחיוני לניהול היישוב. הסכם מוצלח וטוב משמש בסיס איתן לכל תהליך חברתי-קהילתי ביישוב.

<sup>23</sup> תב"ר = תקציב בלתי רגיל, בדרך כלל מיועד לתקציבי פיתוח וליותר משנת תקציב אחת.  
<sup>24</sup> לסוגיות משפטיות המזכרות בפרק זה ראו פרק 16 – היבטים משפטיים בניהול קהילה.

### להלן סוגיות אחדות שיש לבחון בממשקים בין הישויות:

• **ערכים.** מהם הערכים המנחים את היישוב; אילו מהם רצוי לשמר ואילו רצוי להוסיף בעקבות הצמיחה הדמוגרפית ביישוב.

• **מבנה ארגוני.** מהו המבנה הארגוני המיטבי ליישוב מבין החלופות האלה:

• **זהות ועדים.** ביישוב שיתופי מכהנת הנהלת האגודה החקלאית כוועד המקומי כמצוין בצו המועצות האזוריות.

• **הפרדה מוחלטת** בין הוועד המקומי להנהלת האגודה החקלאית או להנהלת האגודה הקהילתית.

• **זהות פרסונלית.** אותם נבחרים יכהנו בוועד המקומי ובהנהלת האגודה הקהילתית, ושתי ישויות אלה יהיו נפרדות מהנהלת האגודה החקלאית.

רצוי לבחון את תפיסת המבנה הארגוני המתאימה ליישוב על פי הצמיחה הדמוגרפית הקיימת והמתוכננת בו. בקיבוצים שבנו הרחבות קהילתיות התאגדו החברים בדרך כלל גם באגודה קהילתית. במקרים אלה, על פי גודלה של ההרחבה, מומלץ להסכים על מבנה ארגוני משותף ועל יצירת זהות פרסונלית בין חברי ועד ההנהלה של האגודה הקהילתית ובין הוועד המקומי ביישוב. שני גופים אלה כאמור שונים בסמכויותיהם, בתפקידיהם ובמעמדם המשפטי. אפשר כי מבחינה פרסונלית יכהנו בהנהלתם אותם אנשים, אך חשוב להפריד בבירור בין פעילות הוועד המקומי לפעילות האגודה הקהילתית כמתחייב בחוק. לעומת הקיבוצים לא הקימו המושבים אגודות קהילתיות, לכן המבנה הארגוני המקובל בהם הוא זהות ועדים או הפרדה מוחלטת בין האגודה החקלאית לוועד המקומי.

עוד יש לקבל החלטות בסוגיות שלהלן:

• **ועדות**<sup>25</sup>. חשוב להגדיר מטעם איזו ישות יפעלו הוועדות שתפקידן לסייע להנהלת היישוב לקדם את התחומים הקהילתיים, החברתיים והמוניציפליים ביישוב.

• **תשתיות-על.** יש לקבוע חלוקת אחריות בנוגע לתחזוקה ולשדרוג של תשתיות-העל לרבות כבישים, מדרכות, תאורת רחוב, תשתיות מים, ביוב וניקוז. חשוב להבחין בין שטחי היישוב הוותיק ובין שטחי ההרחבה, להפריד בבירור בין שטחים פרטיים לציבוריים ולהחליט על חלוקת האחריות בין הישויות השונות בתוך היישוב וכלפי המועצה.

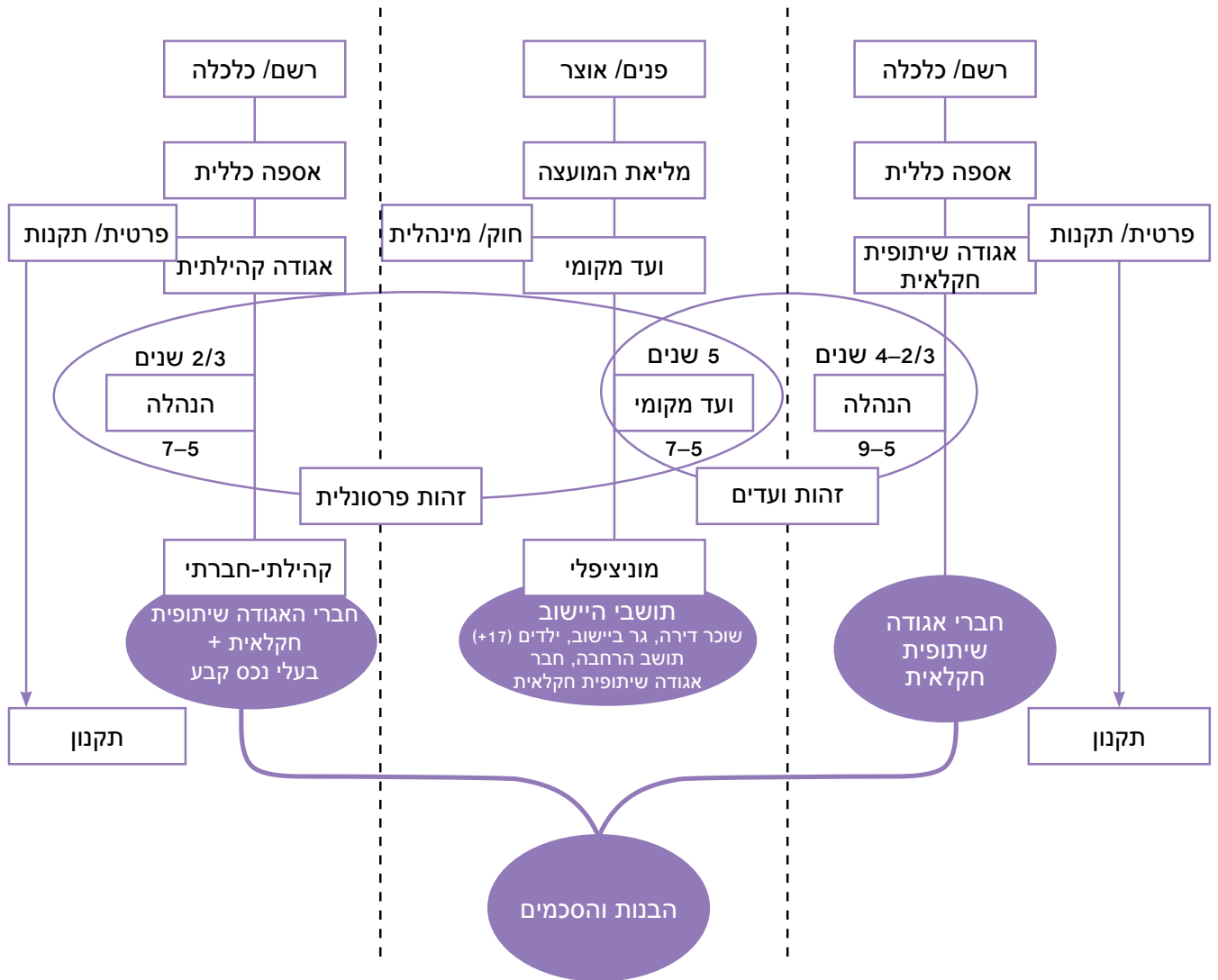
• **פינוי פסולת מוצקה וגזם.** אם הנושא באחריות היישוב ולא באחריות המועצה, יש ליצור הפרדה בין טיפול בפסולת של העסקים ובין הטיפול בפסולת של היישוב.

<sup>25</sup> ראו הרחבה בסעיף 6.4 – הפעלת ועדות ביישוב כפרי.

- **רישיון לאספקת מים.** יש להבין את הכללים שקבעה רשות המים לעניין אספקת המים לצריכה ציבורית ולצריכה פרטית.
- **קרקעות ונכסים.** סוגיה מורכבת המועדת לחילוקי דעות. יש להכירה היטב ולהבהיר את כלל המשמעויות הנוגעות לזכויות בקרקע כחלק מהסכם המשבצת, ליעודי קרקע ולשימושים שלהם, לבעלות על מבני ציבור (חלקם נבנו מכספי האגודה החקלאית ובתחומה) ולשטחי הציבור של האגודה החקלאית המשמשים את כלל הקהילה.
- **מבני ציבור.** יש להחליט על השימוש במבנים ועל האחריות לתחזוקתם. כשמחליטים אילו מן המבנים הקיימים יעברו לשימוש כלל הקהילה, חשוב להסדיר עם בעל הקרקע את הנושאים האלה: השקעות במבנים, שדרוגם, תחזוקתם וכן תשלום שכירות סמלית, ביטוחים, מסים, אגרות ופעילויות מותרות במבני הציבור למען הקהילה כולה.
- **תב"ע<sup>26</sup> והרחבת היישוב.** כשנדרש שינוי בתב"ע יש להחליט מי הגוף שיוביל את השינוי וכיצד ישתתפו בו הגופים האחרים, כיצד מתבצעים הרחבת היישוב, פיתוח עסקי או תירותי המשפיעים על עתידו ועל צביונו של היישוב וכיצד מתמודדים עם ההשפעות של השינוי על הקהילה כולה.
- **הסדרת שירותים והתקשרויות בין הישויות.** מסמך ההבנות מכיל סעיפים אחדים, המשפיעים על התקציב של כל ישות ועל שירותים שנותנים או מקבלים מן הישויות. על כן חשוב לזכור כי אם סוכם שהוועד המקומי ירכוש שירות מהאגודה, ההסכם מחויב לעמוד בשלושה תנאים מצטברים: אישור ההתקשרות על ידי שני שלישים מחברי הוועד המקומי; אישור ההתקשרות על ידי המועצה; פרסום הודעה בדבר ההתקשרות ברשומות. עוד חשוב להגדיר בבירור את פרטי השירותים וההתקשרויות ואת התשלומים שיועברו בין הגופים תמורתם.

**מסמך הגדרת יחסי הגומלין וההבנות בין הישויות הוא מסמך אסטרטגי בניהול יישוב, לכן חשוב שההנהלות יקדישו זמן לדיון בנושאים שפורטו לעיל. חשוב לקיים דיונים מקיפים ולהכין מסמך מפורט וברור שיאפשר להנהלות לנהל את היישוב בתחומים הקהילתיים, החברתיים והמוניציפליים כאחד בצורה המיטבית ובראייה ארוכת טווח.**

<sup>26</sup> תב"ע – תכנית בניין עיר. ראו הרחבה למושג בסעיף 8.2.2.



תרשים 1: יחסי האגודות והוועד המקומי.

## 2.3 יחסי גומלין בין הוועד המקומי למועצה האזורית

### א. רקע

#### עו"ד דודו קוכמן<sup>27</sup>

הוועד המקומי בשלטון הדו-רובדי קיים רק במסגרת המוניציפלית המוגדרת כמועצה אזורית. המועצה האזורית היא סוג של רשות מקומית שהתנהלותה מוסדרת בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן: הצו), או תקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), תשל"ט-1979 (להלן: התקנון)). מועצה אזורית מורכבת מיישובים כפריים מסוגים שונים; מושב, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ, מרכז כפרי ויישוב קהילתי (להלן: יישוב כפרי).

כל יישוב כפרי המוכר על ידי משרד הפנים ומקבל סמל יישוב מתנהל על ידי ועד מקומי (סעיף 90 לצו) ונחשב לפי חוק הפרשנות, תשמ"א-1981 ל"רשות מקומית", אך סמכויותיו מוגבלות לעומת הסמכויות המוענקות למועצה האזורית. למשל, לוועד המקומי אין כל סמכות בתחום התכנון והבנייה; הוא אינו יכול להפקיע קרקע ולהטיל ארנונה לפי סעיף 68 לצו, ואין לו סמכות לאשר חוקי עזר לפי פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).

### ב. מעמדו של הוועד המקומי במועצה האזורית

תיקון הצו (תשס"ד) הפך את המועצה האזורית לגורם המפקח והממונה על תפקודו של הוועד המקומי. סמכויות המועצה מוגדרות בתחומים רבים, אך ליישום חלק מהסמכויות נדרש אישור הממונה במשרד הפנים. על החלטות מסוימות של המועצה האזורית יכול הוועד המקומי לערור למשרד הפנים. הוועד המקומי כפוף אפוא במידה רבה מאוד לפיקוחה של המועצה האזורית שבתחומה הוא מצוי ולהחלטותיה, בעיקר בנושאי תקציב והטלת מסים. יתרה מזו, סמכויותיו של הוועד המקומי הוגבלו עם התיקון רק לאלה שאצלה לו המועצה האזורית (סעיף 132 לצו). המועצה רשאית גם לבטל סמכויות שהוענקו לוועד המקומי בתנאי שנתנה לו הזדמנות לשטוח את טענותיו (סעיף 132ב לצו). מועצה אזורית רשאית להורות על בחירת ועד חדש ביישוב שנקבע בו כי "הוועד נחשל"<sup>28</sup> (סעיף 127 לצו).

### ג. מערכת יחסי הגומלין בין הוועד המקומי למליאת המועצה

ועד מקומי נדרש לקבל את אישור מליאת המועצה לתקציבו כל שנה ועליו להגיש את הצעת התקציב לשנת

<sup>27</sup> הכותב הוא מזכ"ל כפרי האיחוד החקלאי.

<sup>28</sup> ועד נחשל מוגדר בצו המועצות האזוריות כוועד מקומי שאינו ממלא את התפקידים שהוטלו עליו לפי הפקודה, לפי צו זה או כל דין אחר, או שאינו מנהל כשורה את תחום שיפוטו.

הכספים הבאה עד 1 באוקטובר בכל שנה (סעיף 134 לצו). מליאת המועצה תאשר את התקציב או תחליט על תיקונו (סעיף 134א). הוועד המקומי אינו נדרש לקבל את אישור תושבי היישוב לתקציב, ולמעשה מרגע היבחרו אין לוועד המקומי כל חובה פורמלית המחייבת את אישור תושבי היישוב; אין ליישוב אספת תושבים מחייבת כפי (על אף שהומלץ על כך בדוחות ועדת אמרני וועדת רייף שעסקו בוועד המקומי ובסמכויותיו), ולמעשה הוועד המקומי חייב דין וחשבון רק למועצה האזורית שבתחומה הוא פועל.

הוועד המקומי נדרש להגיש למועצה האזורית דוח כספי מבוקר על ידי רואה חשבון על שנת הכספים שחלפה, וזאת בתוך ארבעה חודשים מתום שנת הכספים. על הוועד להפיץ את תמצית הדוח הכספי בתוך 14 יום מהגשת הדוח למועצה האזורית (סעיף 134.ד.2 לצו)<sup>29</sup>.

#### ד. הקשר בין נציגי היישוב במליאת המועצה ובין הוועד המקומי

ההוראה כיום קובעת כי מי שמשמש חבר בוועד המקומי אינו יכול להיות נציג היישוב במליאת המועצה, אך דוח ועדת אמרני המליץ כי אם נציג היישוב במליאת המועצה אינו חבר בוועד המקומי, הוא יזמן לשיבות הוועד המקומי. המלצה זו הוטמעה בצו המועצות (סעיף 104 ג) והיא מחוייבת בצו. עם היבחרו של נציג היישוב למליאת המועצה הוא מייצג את תושבי המועצה כולה ולכן אינו נציג היישוב השולח, שכן נציגי היישוב הם חברי הוועד המקומי. אלא שנציגי היישוב אינם יושבים במליאת המועצה ובוועדותיה בדרך כלל ואינם מודעים למדיניות המועצה הנקבעת מעת לעת ולתקציבים הבלתי רגילים (תב"ר) הנקבעים במליאת המועצה, לכן הם עשויים לא לנצל באופן מיטבי את שירותי המועצה ואת משאביה.

הזכות להשתתף בישיבות היא זכות בסיסית אך גם חובה עיקרית של כל נבחר ציבור. נציג ציבור הוא שותף להחלטות חשובות המשפיעות על הציבור שבשמו נבחר. מטבע הדברים, נוכחותו של נבחר או בעל תפקיד ברוב הדיונים המתקיימים במסגרת פעילותו היא הכרחית לצורך קידום יעיל של נושאים הנמצאים על סדר היום.

**הזמנת נציג היישוב במליאת המועצה לישיבות הוועד באה לשפר את תפקודו של הוועד, כדי שיקבל ממקור ראשון מידע על פעולות שהיישוב יכול ליהנות בהן ממשאבי המועצה האזורית ביתר יעילות. יש להזמין בקביעות לישיבות הוועד וחשוב לשמור על קשר עמו. אין בכך כדי לייתר את הצורך לקיים מעת לעת פגישות עם בעלי תפקידים במועצה האזורית כדי לקבל סיוע מקצועי וכלכלי לפעולותיו של הוועד המקומי<sup>30</sup>.**

<sup>29</sup> על תקציב הוועד המקומי ראו הרחבה בפרק 5.

<sup>30</sup> על ממשקי עבודה של מנהל היישוב ראו הרחבה בסעיף 3.3.



## ה. תחזוקת הוועד המקומי ואחריות המועצה

כמו מתנדבים רבים בכל קהילה באים חברי הוועד המקומי עם רצון טוב ועם רעיונות רבים לביצוע, אך לא אחת חסרים להם כלים ניהוליים ומשפטיים וניסיון בעבודה עם קהילה. חברי הוועד המקומי זקוקים לא רק למשאבים כלכליים לקיום פעולותיהם אלא גם להנחיה, להדרכה ולפגישה תקופתית עם בעלי תפקיד דומים כדי להחליף חוויות ורעיונות. תחזוקת הוועד המקומי היא משימה חשובה שעל המועצה לבצע לא רק כמפקחת על תפקודו של הוועד המקומי אלא גם כגוף האמור להנחות את דרכו ולסייע בהצלחתו.

## ו. אצילת סמכויות מהמועצה לוועד המקומי

ד"ר טל ישראלי<sup>31</sup>

בהמשך לאמור בסעיפים הקודמים, המועצה האזורית אמנם אוצלת מסמכויותיה לוועד המקומי, אך אין היא מחויבת במימון הפעילות שאצלה לוועד המקומי. זאת אף שאי-יצירת מקור כספי לביצוע הפעילות שאצלה המועצה לוועד לכאורה תרוקן מתוכן את אצילת הסמכות. לכן בדרך כלל מתקצבות המועצות האזוריות את פעילות הוועד המקומי בהיקף משתנה, ועושות זאת על פי החלטותיהן וללא קביעה ברורה של המדינה בדבר חובתן בעניין זה. לפיכך סכומי ההעברות לוועד המקומי משתנים בין המועצות האזוריות. יש לשים לב שבכל מקרה שהאצלה סמכות לוועד המקומי חייב הוועד ביחס לנושא שהואצל לסמכותו, כלומר הוועד אחראי לספק שירותים ולהסדיר נושאים שונים ביישוב על פי הסמכות שהאצלה לו, ללא קשר למקורות שמעמידה המועצה. כאמור בצו המועצות האזוריות, "לוועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו כל סמכויות המועצה שבתחומה"; לפי סעיף 63, "ככל שהאצילה לו המועצה על פי החלטתה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים והמגבלות בסמכויות אלה". הוועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא תהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה עליהן לוועד ולחוקי העזר שלה<sup>32</sup>.



<sup>31</sup> הכותב הוא מנהל היחידה לתכנון אסטרטגי במועצה האזורית הגליל העליון וכן יועץ ומרצה שניהן כמנהל קהילה בקיבוצים שונים.

<sup>32</sup> על תקציב הוועד המקומי ומקורותיו ראו הרחבה בסעיף 5.1.

## 2.4 הקשר של הוועד המקומי עם גורמי חוץ

עו"ד דודו קוכמן

### א. המועצה האזורית

הקשר של הוועד המקומי עם המועצה האזורית צריך להיות קבוע ורציף, שכן המועצה היא מקור מרכזי של מידע, משאבים ושירותים. לא תמיד המשאבים והשירותים שנותנת המועצה האזורית הם כספיים; לעתים הם ניתנים בשווי כסף כגון גיבון, מתקני שעשועים וסל תרבות. קשר טוב עם המועצה ותכנית שנתית יכולים להביא לניצול מרבי של משאבים ושירותים לטובת חברי הקהילה.

### ב. קשר עם יישובים סמוכים

ניהול יעיל של מערכות שירותים יכול להביא תועלת לשני יישובים סמוכים המשתפים פעולה במידע וצרכים יחד שירותים כגון מרצים, אירועים ופעילויות שונות. הדבר יכול להוזיל עלויות ולהגביר נוכחות של הקהילות באירועים המשותפים. כך גם חילופי מידע והתייעצויות החשובות למתנדבים שלא תמיד מצוידיים במידע עדכני על תכניות שונות. מפגשים כאלה נותנים רעיונות, מסייעים לתחזוקת הנפש ומציעים אוזן קשבת שלא תמיד היא בנמצא.

### ג. קשר עם היישוב העירוני הסמוך

שלא בטובתה, הקהילה במרחב הכפרי נתפסת לעתים כקהילה מתנשאת ומנותקת בעיני השכנים במרחב העירוני. הדבר מחריף כי אנשי הכפר גרים בבתי קרקע עם גינות מוריקות, ואנשי העיר גרים בדרך כלל בבתי קומות. אלה פני הדברים, אך אפשר לשנות את התפיסה בפעילות קהילתית משותפת של ילדים ונוער שבה ירוויחו גם אנשי הקהילה הכפרית וגם אנשי הקהילה העירונית. הדבר אף יצמצם תחושות קיפוח סובייקטיביות שאינן תורמות לקהילה באשר היא.

### ד. היעזרות בגורמי חוץ

גורמי חוץ רבים יכולים לסייע בידי הוועד לממש את תפקידו ולהעשיר את השירותים הניתנים לקהילה.

**המוסד לביטוח לאומי.** בהרצאות ובמידע לקהילה על זכויות של גמלאים, יולדות, בעלי צרכים מיוחדים ועובדים.

**ארגוני נשים.** בהרצאות וכן בהקמת סניף לפעילות מעצימת נשים ביישוב (ויצ"ו, נעמת, אמונה).

**תנועות נוער.** פועלות במרבית היישובים הכפריים, ואחדות מהן מתמחות בעבודה בקהילות כפריות. חשוב מאוד לפעול לשילובם של הילדים בתנועת נוער שתהיה מסגרת תוכנית וערכית במקומות שאינם מציעים מסגרות דומות.

**עמותות מהמגזר השלישי.** מעניקות סיוע בתחומים כגון שימוש בסמים בקרב הנוער, אלימות במשפחה, שמירה על המרחב הכפרי ופיתוח בר-קיימא, שימור ומורשת (למשל רשות שמורות הטבע, החברה להגנת הטבע, אל-סם, עמותת אור ירוק, האגודה למלחמה בסרטן, צער בעלי חיים).

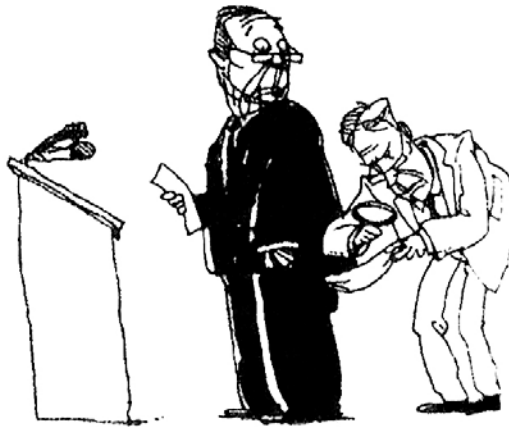
## ה. משאבים פנימיים

בכל קהילה חיים אנשים רבים היכולים לספר את סיפורם. במחקר קטן אפשר למצוא אנשים לעשרות הרצאות מעניינות וכך להעשיר את חברי הקהילה ולהכיר את השכנים שגרים בקרבתנו אך למעשה אינם מוכרים לנו ממש. הדבר מחזק את הקשר לקהילה, שכן התנדבות ותרומה מחזקות את תחושת השייכות של התורמים והמתנדבים.

## ו. משאב אינו רק כסף

משאבים הם גם כוח אדם, ציוד מתכלה, תרומות, סיוע של גורמים חברתיים וגופים היכולים להעשיר את התכנית השנתית של הקהילה ולהביא פעילות עשירה ומבורכת במגבלת התקציב הקיימת.





**”מוטב לי להיכשל בגלל שבטחתי באנשים  
מאשר להפסיד הזדמנויות כי חשדתי בהם”  
שמעון פרס**

## 3. תפיסות תפקיד וממשקי עבודה

### של מנהל יישוב במרחב הכפרי

ד"ר טל ישראלי

#### 3.1 מנהל יישוב במרחב הכפרי כמזכיר ועד מקומי

מנהל היישוב כראש הוועד המקומי הוא למעשה ראש רשות מקומית ברמת היישוב הכפרי היחיד. בתפקידו זה הוא נדרש לפעול על פי החוקים והתקנות הקשורים בשלטון המקומי ולקיים הלכה למעשה את מסגרת השלטון המקומי ביישוב. ביישובים רבים מבחינים בין תפקידים של יו"ר הוועד והנהלה, האחראית להנהגת היישוב – לקבוע מדיניות, ובין תפקיד מזכיר הוועד לנהל ולבצע את המדיניות ואת ההחלטות של הנהלה<sup>33</sup>. ביישובים המנהיגים זהות ועדים מכהן לעתים יו"ר הוועד כמנהל היישוב. להלן נתאר את תפקיד מזכיר הוועד המקומי כמנהל פעילות הוועד הלכה למעשה.

מטעמים שונים פועל מזכיר הוועד במגבלות תקציביות ומינהליות רבות, וכושר התמרון שלו בניהול ענייני היישוב מוגבל במידה רבה. עם זאת, בשל השינויים החלים ביישובי המרחב הכפרי ועם התחזקותן של המועצות האזוריות בניהול היישובים גוברת גם חשיבותו של הוועד המקומי ועמו חשיבותו של מזכיר הוועד, שהוא נושא המשרה המייצג את היישוב כלפי המועצה במישור הרשמי והנושא באחריות מסוימת לנעשה ביישוב.

כאמור לעיל<sup>34</sup>, יישוב במרחב הכפרי בישראל מתנהל במסגרת שלטון מקומי הנחלק לשני רבדים: הרובד העליון הוא מועצה אזורית שבתחום שיפוטתה כמה יישובים, והרובד התחתון הוא ועדים מקומיים שנבחרו או מונו לניהול היישובים עצמם. הוועד המקומי הוא יחידת המינהל הקטנה ביותר של השלטון המקומי בישראל. הוא משמש מסגרת לניהול ענייני היישוב בכל התחומים שאצלה לו המועצה את הסמכות לעסוק בהם<sup>35</sup>. על כן כפוף הוועד המקומי למועצה ומשמש ערוץ להידברות עמה ולהעברת משאבים ממנה ליישוב; לייצוג היישוב כלפי המועצה; להתערבות המועצה ביישוב לעת הצורך ועוד. לוועד יש מעמד מחייב בצו המועצות האזוריות<sup>36</sup>. מבחינה משפטית הוועד המקומי הוא רשות מקומית, על כן העומד בראש הוועד הוא גם ראש הרשות המקומית היישובית.

הוועד פועל כישות סטטוטורית מטעם המדינה על פי המשפט המינהלי ובפיקוח המועצה האזורית, משרד הפנים ומבקר המדינה. לפיכך כפוף הוועד לאותן הנחיות והגבלות חוקיות שחלות גם על המועצה. מבחינה זאת שונה מעמדו של הוועד ממעמדן של ישויות משפטיות אחרות ביישוב הכפרי בישראל, כגון אגודות

<sup>33</sup> על תפקיד יו"ר הוועד המקומי ראו הרחבה בסעיף 4.3.

<sup>34</sup> ראו סעיפים 1.1, 2.3.

<sup>35</sup> ראו סעיפים 1.1.2, 2.1.

<sup>36</sup> צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

שיתופיות מסוג קיבוץ או מושב (להלן אגש"ח, אגודה שיתופית חקלאית) או אגודות קהילתיות<sup>37</sup>. אגודה שיתופית היא גוף וולונטרי שהחברות בה מותנית בקבלה לחברות. לעומתה ועד מקומי הוא גוף שהוקם על פי דין, אין בו חברים ולא צריך להתקבל לחברות בו; התנאי היחיד לקיום של זכויות לבחור ולהיבחר לוועד ולקבל ממנו שירותים הוא תושבות של אדם ביישוב, קרי היותו רשום במשרד הפנים כתושב היישוב.

בצו המועצות נקבע שקיימת זהות ועדים בין הוועד המקומי לוועד ההנהלה של האגודה השיתופית של הקיבוץ או המושב, אך זהות זאת פוקעת כאשר שיעור תושבי היישוב שאינם חברים בו עולה על סף מסוים וכאשר נערכים בחירות לוועד ותהליך של "פיצול ועדים". יישוב שיתופי ששיעור הבוחרים בו שאינם חברים באגודה השיתופית הוא 10% לפחות מן הבוחרים שהם חברי האגודה רשאי לבקש משר הפנים שיורה כי ייבחרו גם נציגים של בעלי זכות בחירה ביישוב שאינם חברים באגודה השיתופית, וזאת על פי חלקם היחסי ביישוב. אם שיעור הבוחרים שאינם חברים באגודה השיתופית הוא 20% ומעלה (בקיבוצים – 50% ומעלה), ניתן להגיש בקשה לשר הפנים כי ייערכו בחירות. מרגע שנערכו בחירות לוועד ובוטלה זהות הוועדים צריך הוועד המקומי להתנהל בנפרד מהאגש"ח; יש לראות בו גוף חיצוני ולנהוג בו על פי דרישות החוק לכל עניין ודבר, גם אם שני הגופים פועלים באותו היישוב.

מספר חברי הוועד נקבע על ידי שר הפנים בהתייעצות עם המועצה על פי מספר התושבים הרשומים ביישוב במרשם התושבים<sup>38</sup>. עם הקמת הוועד, התנהלותו וכלל פעולתו היא באחריות יו"ר הוועד<sup>39</sup>. על הוועד להתכנס באופן סדיר ולנהל פרוטוקולים של ישיבותיו; על הוועד להכין תקציב הכנסות והוצאות לשנת הכספים ולהגיש אותו לאישור המועצה. אם לא הגיש את התקציב במועד, תכין המועצה תקציב בעבור הוועד כדי להבטיח את השירותים ההכרחיים לתושבי היישוב; חשבונות הוועד יבוקרו על ידי ר"ח שתמנה המועצה, והוא חייב להגיש למועצה דין וחשבון על פעולותיו הכספיות; התנהלותו התקינה והסדירה של הוועד היא באחריות יו"ר/מזכיר הוועד<sup>40</sup>. כל יישוב חייב להקים ולהפעיל ועדת ביקורת שחבריה אינם חברי הוועד<sup>41</sup>.

**כגוף סטטוטורי השייך לשלטון המקומי נדרש הוועד המקומי למלא הנחיות אחדות:** לנהל הנהלת חשבונות נפרדת לוועד; להפיק דוחות שנתיים על ההתנהלות הכספית – מאזן של הוועד; לנהל חשבון בנק נפרד לתזרים המזומנים של הוועד; להפיק פנקסי המחאות ופנקסי קבלות ובהם פרטי הוועד לצורך תקבולים ותשלומים של הוועד; לקיים נוהלי רכש כנהוג ברשות מקומית, המותנים בקיומם של מכרזים וספקים מורשים; לקלוט עובדים כנהוג ברשות מקומית על פי חובת המכרזים ושאר הנהלים בתחום זה.

ועד מקומי רשאי לגבות מסי ועד מקומי (ארנונה מקומית) מכלל התושבים (בכפוף להמלצת המועצה האזורית ובאישור שרי הפנים והאוצר). גובה המסים מוגבל לכשליש ממסי הארנונה הנדרשים על פי צו הארנונה במועצה האזורית למגורים. יישובים שפרסמו צו מסי ועד מקומי ראשון עד לשינוי בצו המועצות יכלו לגבות

<sup>37</sup> כלומר: אגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית. ראו סעיף 3.2 להלן וכן סעיף 2.1.

<sup>38</sup> ראו הרחבה בסעיף 4.2 הדן בהנהלת הוועד המקומי.

<sup>39</sup> על תפקיד יו"ר הוועד המקומי ראו סעיף 4.3.

<sup>40</sup> על הנחיות להכנת תקציב ראו הרחבה בסעיף 5.2.

<sup>41</sup> על ועדות הביקורת ראו הרחבה בסעיף 4.5.

מסי ארנונה גבוהים יותר ואף לגבות מסי ועד מנכסי מסחר שבתחומם.

המועצה האזורית אוצלת מסמכויותיה לוועד המקומי<sup>42</sup>. בדרך כלל מתקצבות המועצות האזוריות את פעילות הוועד המקומי, אך אם אין די בהעברות הכספיות ובשירותים בשווה כסף שמספקת המועצה לתושבים, נהוג להקים אגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית לאספקת שירותים נוספים לתושבים – "אגודות קהילתיות" או "אגודות מוניציפליות" (להלן: אג"ק). בשונה מהאגודה השיתופית החקלאית (קיבוץ או מושב) אין לאגודות אלה זכויות חכירה במקרקעין, זכויות מים ומכסות ייצור חקלאיות. אף אין אפשרות חוקית לקיים זהות ועדים ביניהן ובין הוועד המקומי אלא רק זהות פרסונלית, כנהוג ביישובים קהילתיים רבים. במקומות שהקימו אג"ק נדרש הוועד להסדיר בחוזה על פי חובת המכרזים את אספקת השירותים ביישוב על ידיה. כן נדרש הוועד להסדיר בחוזים את השימוש במבנים ובמתקנים השייכים לאגודה השיתופית החקלאית (קיבוץ או מושב), שהיא בדרך כלל גם בעלת זכויות החכירה במקרקעין של היישוב<sup>43</sup>.

**תפקיד מזכיר הוועד המקומי לקיים את הוועד על פי החוק ודרישות המועצה האזורית, לוודא כי הוועד עומד באספקת השירותים ליישוב ולהסדיר את כל הנושאים שאצלה המועצה לוועד.**

הוועד הוא מסגרת חוקית ורגולטיבית לניהול היישוב. על כן נדרש מזכיר הוועד לשמור בקפדנות על הנהלים ובה בעת להטות אוזן למאוויי תושבי המקום, וזאת במסגרת תקציב מוגבלת. לשם כך עליו לפעול הן כלפי פנים – מול האגש"ח, האגודה הקהילתית והתושבים – הן כלפי המועצה האזורית, כדי להבטיח את מילוי צורכי היישוב ותושביו. אף שמשימותיו של הוועד מורכבות ביותר, התנהלותו המסודרת היא אמצעי חשוב בשמירה על תקינות ועל ניקיון כפיים במינהל השלטון המקומי ביישוב וכן ובקיומו באופן רציונלי ושקוף.

מתוקף תפקידו נושא מזכיר הוועד באחריות (מוגבלת בסמכויות שאצלה המועצה לוועד) לרווחת התושבים ולנעשה ביישוב ואינו יכול להסתפק רק בשמירה על הסדר ועל המינהל התקין; מצופה ממנו ליזום פעולות לפיתוח הפיזי והאנושי של היישוב ולפעול לצמיחתו ולשגשוגו. לשם כך עליו לפתח את יחסי הוועד עם המועצה האזורית, עם האגש"ח, עם האג"ק ועם ציבור התושבים. עליו ליזום פעולות בתוך היישוב ומחוצה לו בשירותים כגון תחזוקת התשתיות הקיימות ופיתוחן, טיפוח חזות היישוב והתברואה, טיפוח מוסדות החינוך והקהילה. עוד מצופה ממנו להביא לידי ביטוי את האופי המקומי של היישוב, את תרבותו ואת ההיסטוריה שלו, את זהותו הייחודית ואת הניהול העצמי הדמוקרטי של היישוב.

<sup>42</sup> כפי שתואר בהרחבה בסעיף 2.3 לעיל.

<sup>43</sup> כפי שתואר בהרחבה בסעיף 2.2 לעיל.

## 3.2 מנהל יישוב במרחב הכפרי כמנהל אגודה שיתופית חקלאית או קהילתית

לניהול היישוב במרחב הכפרי בישראל יש היבט קהילתי מרכזי; מדובר ביישובים קטנים שהקהילתיות היא אבן יסוד בקיומם ואחד מהמאפיינים ההיסטוריים המייחדים אותם. קיבוצים, מושבים או יישובים קהילתיים – כולם רוצים קהילות פעילות ברמת היישוב, ברמת האזור ואף ברמה הארצית (קיבוצים ומושבים).

קיומה של הקהילה הוא אפוא מטרה בפני עצמה בניהול היישוב, אך יש לו חשיבות רבה גם כמצע לתהליכי המינהל ביישוב, המושגות במידה רבה על בסיס וולונטרי ולא סטטוטורי. תפקודה וחוסנה של הקהילה ביישוב עשויים להשליך בדרכים שונות על תפקודי השלטון המקומי הפנימי של היישוב; על נכונותם של התושבים לשאת בתשלומים שונים כגון מסים ואגרות פנימיות המושגות מכוח תקנון האגודה ביישוב, על נכונותם להתנדב לפעילויות, על נכונותם לסייע בידי בעלי התפקידים ביישוב ולתמוך בהם. אפשר לומר כי יש קשר בין עצמת הקהילתיות ובין רמת המשילות של המינהל ביישוב.

אופייה של הקהילה ביישובי המרחב הכפרי משתנה בין סוגי היישובים ומיישוב אחד למשנהו. על פיו משתנה גם תפקידו של מנהל הקהילה; בקיבוצים קיים תפקיד נפרד ומיוחד לניהול הקהילה, ואילו במושבים וביישובים קהילתיים בדרך כלל ממלא את התפקיד מזכיר היישוב. ההבדלים נובעים מהתפתחות היסטורית שונה של כל סוג יישוב, ויש להם השפעה על אופיו של הישוב ועל הדינמיקה של התהליכים המתחוללים בו.

קיבוץ ומושב הם צורות התיישבות המבוססות על התאגדות וולונטרית של אנשים שחברו יחדיו להקים יישוב על בסיס רעיונות שיתופיים. המסגרת השיתופית שהונהגה בהם הקיפה את כל מכלול החיים ויצרה קהילה המאורגנת סביב האידאולוגיה השיתופית ואורח החיים החקלאי, שהדגיש את הקשר לקרקע הלאום, את הפרודוקטיביות ואת התרומה למפעל הציוני. משנקלעה ההתיישבות השיתופית למשבר פוליטי, כלכלי ואידאולוגי עמוק בשנות ה-80 של המאה שעברה, עברו המושבים והקיבוצים תהליכי הפרטה ושינוי מבני שעיקרו צמצום השותפות והפערים בין צורות החיים והניהול הנהוגות בחברה הסובבת. במושבים הופרדו משקי הבית מהאגש"ח ולמעשה צומצמו מאוד הסדרי הערבות ההדדית ועמם מידת השותפות בקהילה. בקיבוצים הופרדו הקהילה והמשק, הוטלה אחריות לפרנסה על משקי הבית והופרטו נכסים משותפים. עם תהליכים אלה פסקה כמעט לחלוטין הקמתם של קיבוצים ומושבים וקמו יישובים כפריים רבים במתכונת של יישוב קהילתי – יישוב כפרי<sup>44</sup> שאינו חקלאי ואינו שיתופי.

הקיבוצים שאפו לשמר את המבנה השיתופי גם בעת הפרטתם. הדבר בא לידי ביטוי גם בתקנות האגודות השיתופיות משנת 2005, "תקנות הסיווג"<sup>45</sup>, המבחינות בין שלושה סוגי קיבוצים: שיתופי, מתחדש ועירוני. תקנות אלה הסדירו את תהליכי ההפרטה בקיבוצים וקבעו להם שני סייגים: על הקיבוץ להחזיק ברוב

<sup>44</sup> יישוב כפרי מונה עד 2,000 תושבים ואינו מועצה מקומית בפני עצמה.

<sup>45</sup> תקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), תשס"ו-2005.



הבעלות על נכסים יצרניים ולקיים מידה מסוימת ומוגדרת של ערבות הדדית. בעקבות זאת נשמרה המסגרת הקהילתית בקיבוצים ואף הוקצה לה תחום מיוחד, נפרד מעסקי הקיבוץ וממשקי הבית של חברי הקיבוץ, שיש לנהל ולטפח כמסגרת של חיים משותפים. לעומת זאת במושבים, שהתבססו לכתחילה כיישוב שמשקי הבית בו נפרדים מהאגודה השיתופית, נשארה הקהילה כמסגרת המבוססת על מעט מוסדות משותפים ובעיקר כרעיון מופשט שמימושו תלוי ביזמתם ובנטייתם של מזכירות המושב, חברי המושב ותושביו. ביישובים הקהילתיים ניכר מגוון רחב של מניעים להקמת היישוב ולהצטרפות אליו; מטרות אידאולוגיות משותפות, אורח חיים ייחודי, שאיפה לשיפור הרווחה ורמת החיים ועוד. לכל אלה משותפת השאיפה לקיים ביישוב קהילה כמסגרת לחיים משותפים. להלן נדון בעיקר בקהילה בקיבוץ, אך נזכיר גם עניינים הנוגעים לניהול קהילה ביישובי המרחב הכפרי בכלל.

בקיבוץ השיתופי ההיסטורי כיהן גוף נבחר, מזכירות הקיבוץ, שמילא את התפקיד הרשמי של ועד ההנהלה וממילא גם את תפקיד הוועד המקומי. לצדו נבחרו ועדת משק וועדות רבות אחרות. הדבר החל להשתנות כשהקיבוץ נאלץ לסגל לעצמו התנהלות כלכלית יעילה ולאחר מכן להיערך לקליטה של תושבים וחברים חדשים. אחד השינויים הראשונים שנעשו כדי לייעל את הקיבוץ בשנות ה-90 היה הפרדה בין הממד הכלכלי, העסקי, ובין הממד החברתי, הקהילה. כך הייתה הקהילה לגוף מזוהה בתוך הקיבוץ, שיש לנהל אותו בנפרד מהעסק. כן הוקמו מועצות מנהלים לעסקים הגדולים – התעשייה, החקלאות, התיירות – ונעשתה הפרדה ניהולית, ארגונית, פיננסית ואף משפטית של גופים עסקיים אלה מהקיבוץ, לא רק מהקהילה.

המבנה הארגוני השתנה אפוא ברוב הקיבוצים, ומונו בהם מנהל קהילה ומנהל עסק. בכל קיבוץ עשויה ההפרדה בין הקהילה והעסק ללבוש אופי שונה, הן מבחינת תחומי העיסוק והאחריות של כל מגזר הן מבחינת מידת ההפרדה בין התחומים. יש קיבוצים שההפרדה בהם היא רק במישור הארגוני, באחרים ההפרדה גם פיננסית ואחדים נוהגים אף הפרדה משפטית, ובהם העסק והקהילה מוגדרים כתאגידים משפטיים נפרדים. שני הגופים – הנהלת הקהילה והנהלת העסק – אינם חופפים להגדרה המשפטית של ועד הנהלה. יש קיבוצים שקבעו כי הנהלת הקהילה תיבחר גם כוועד הנהלה החוקי של היישוב, ואחרים הקימו גוף נפרד – ועד הנהלה – מעל הנהלות הקהילה והעסק.

מנהל הקהילה החליף בחלק מהקיבוצים גם את מזכיר הקיבוץ. מנהל הקהילה עומד בראש הנהלת הקהילה שתפקידה לנהל את שירותי היישוב (בקיבוצים שיש בהם זהות ועדים באופן ישיר או דרך הוועד המקומי באין זהות ועדים), את מסגרות הערבות ההדדית ואת ההיבטים החברתיים והתרבותיים של הקיבוץ. בדרך כלל אחראית הנהלת הקהילה גם לתהליכי הקליטה והצמיחה הדמוגרפית, לרבות הסדרת התכנון הפיזי והבנייה בתחומי היישוב.

הנהלת הקהילה עוסקת בהסדרת היחסים בין החבר לקיבוץ, באספקת השירותים ליישוב ובניהולו היום-יומי. בקיבוצים שאין בהם זהות ועדים היא מסדירה את יחסי האגש"ח עם הוועד המקומי. במסגרת זאת הנהלת הקהילה נותנת מענה לתושבים, מפקחת על הגופים הנותנים שירות לתושבים ועומדת בקשר רציף עם המועצה האזורית ועם מוסדותיה לצורך מתן השירותים. כן עוסקת הנהלת הקהילה ב"תהליכי השינוי" – השינוי באורחות החיים ובהסדרים הנלווים להם – וכן בתהליכי הקליטה של תושבים חדשים להרחבה וחברים חדשים לקיבוץ.

הנהלת הקהילה אמורה לפעול על פי תקציב שנתי ממקורותיה בלבד. בדרך כלל המקורות הם תשלומי חברים ותושבים בעבור שירותים שצרכו בקיבוץ; מס קהילה/ מוניציפלי אחיד שמשלם כל חבר; מס הכנסה פנימי פרוגרסיבי (שמשלמים לקיבוץ החבר או המשפחה חוץ ממס המדינה); הכנסות מהשכרת דירות ומבנים; העברות כספיות או שווי כסף מהמועצה האזורית; הכנסות מיוחדות. ממקורות אלה מממנת הקהילה את השירותים לחברים ולתושבים ביישוב. בקיבוצים רבים נהוגה גם העברת כספים מהעסק לקהילה, בדרך כלל לצורך תשלומי פנסיה לחברים המבוגרים, לפיתוח תשתיות ולכיסוי עלויות כלליות. נוהג זה רווח כשפרנסת החברים היא באחריותם, פרט לחברים עם צרכים מיוחדים ופנסיונרים, שלהם הקיבוץ משלים הכנסה חודשית נורמטיבית.

החברים משלמים ישירות או בעקיפין (מסים) על השירותים ביישוב. על כן המגבלה על השירותים – רמתם, היקפם, איכותם וכן מידת הסבסוד הנהוגה ביחס אליהם – היא נכונותם של החברים לשלם מסים לקהילה, שכן הכספים הנגבים מהחברים אינם מסים במובן החוקי של המילה. הקיבוץ אינו רשות מס, והוא גובה כספים מהחברים על בסיס ההחלטות שלו בלבד, כלומר על בסיס ההסכמה הקיימת בין החברים בתקופה נתונה. זאת ועוד, היות שהקיבוץ הוא חברה וולונטרית שמתקיימת בה קרבה חברתית רבה בין ממלאי התפקידים ובין החברים והתושבים, אין לקיבוץ כלי אכיפה אפקטיביים לגביית הכספים. לכן על הקהילה הקיבוצית להתאים את שיעורי המס הפנימי ואת היקפיו ליכולתם ולרצונם המשתנה של החברים לשלם אותו. ואמנם ניכרת מגמה של ירידה במיסוי הפנימי ככל שעובר הזמן מקבלת ההחלטה על שינוי אורחות החיים ומקביעת המיסוי הנכללת בהחלטה זאת.

תמורה נוספת חלה בקיבוצים עם השינויים הדמוגרפיים. בעקבות הקמת ההרחבות והצטרפותם של חברי קיבוץ במעמד של עצמאות כלכלית (חברים שאינם נדרשים להעביר לקיבוץ את הכנסתם או חלק ממנה) נוצר בקיבוצים רבים יישוב בעל אוכלוסייה הטרוגנית מבחינה דמוגרפית וחברתית וכן מבחינת מעמדם



המשפטי של התושבים; חברי קיבוץ בסטטוס מלא, חברי קיבוץ בעצמאות כלכלית, תושבי קבע בהרחבה ותושבים שוכרי דירות שהם ארעיים. לפיכך נפסק המצב המשפטי המאפשר זהות ועדים בין ועד ההנהלה של הקיבוץ ובין הוועד המקומי, ונדרשת הפרדה ניהולית בין שני הוועדים. הבעיה בעניין זה היא האיסור שחל על הוועד המקומי בחוק (צו המועצות האזוריות) לגבות כספים מתושביו, פרט למס ועד מקומי (ואגרות ייעודיות מזעריות) המחושב כשיעור מהארנונה למגורים ונדרש לאישור משרדי הפנים האוצר. כאמור, השיעור המאושר כיום הוא עד 30% מתעריף הארנונה למגורים כבסיס לגביית מס הוועד המקומי. שיעור זה מניב סכומים זעומים לקופת הוועד שאינם מקור לתקציב שירותים ברמה הרצויה ברוב הקיבוצים.

משום כך הקימו קיבוצים רבים מסגרת ארגונית-משפטית חדשה, אגודה קהילתית – אגודה שיתופית נפרדת מהקיבוץ שחברים בה כל תושבי הקיבוץ. אגודה זאת אמורה לגבות מסים פנימיים מחבריה כנהוג במסגרת הקהילה של הקיבוץ, ובאמצעותם לממן את השירותים ביישוב. גם אגודה זאת וולונטרית, לכן גביית הכסף מחבריה סובלת מאותן בעיות שבקהילה הקיבוצית. יתרה מזו, היות שהאגודות הקהילתיות מורכבות מקבוצות הטרוגניות של חברים – חברים ותיקים וחדשים ומתיישבים חדשים – אין מסורת משותפת ואין בסיס מובטח בין הקבוצות להסכמות ביחס לגובה המסים ולהיקף השירותים. כך עשויה להיווצר בעיה של מקורות לתקציב השירותים ועשויים להתפתח מאבקים פנימיים בין התושבים.

נראה אפוא כי לצורך ניהול הקהילה ביישוב נדרש מנהל הקהילה להשקיע זמן ומאמצים לא רק בניהול אדמיניסטרטיבי וכלכלי אלא גם בניהול הממד החברתי, בהכשרתו ובפיתוחו. שכן ללא מידה בסיסית של אמון ושיתוף פעולה בין החברים תתקשה להתקיים המערכת הקהילתית הוולונטרית ביסודה; לא יהיה אפשר להסכים על גובה התשלומים הנגבים מהחברים, על אופי השירותים ועל היקפם, על זהותם של המכהנים בתפקידי הניהול ועל תחולת סמכותם. ביישוב קטן ובקהילה בכלל חשובות מאוד התמיכה ההדדית וחווית השיתוף של החברים לצורך הרווחה ואיכות החיים, שהם מניעים מרכזיים בהגירה ליישובים במרחב הכפרי. על כן מתפקידו של מנהל הקהילה לפעול לחיזוק ההון החברתי ביישוב באמצעות תהליכים בוני שיתוף ובני אמון בין החברים, בין השאר בתחומי התרבות, הפנאי, החינוך והספורט. כל זאת לצד חיזוק מוסדות העזרה ההדדית וניהול משתף ציבור, מסודר, שקוף ומעורר אמון.

בניגוד ליו"ר הוועד המקומי תפקיד מנהל הקהילה באגודה השיתופית אינו מוגדר ותחום במדויק בחוק ובתקנות, ויש לו טווח ביטוי נרחב וקשת של אפשרויות מימוש. מנהל קהילה יכול לנטות לאופק המינהלתי-בירוקרטי, להתרכז יותר בהיבטים החברתיים והבין-אישיים או בעשייה התרבותית ביישוב. כל ההיבטים הללו והיבטים אחרים חשובים למילוי מוצלח של תפקיד מנהל הקהילה ביישוב הכפרי, והדגשה של אחד מהם או יותר עשויה להיות נכונה על פי הזמן, המקום ומאפייניו האישיים של המנהל.

### 3.3 ממשקי עבודה של מנהל היישוב

מנהל היישוב מקיים ממשקים חיצוניים ופנימיים, חלקם קבועים וחלקם משתנים. כמו בכל ארגון עליו לעמוד בקשר עם ספקים, עם לקוחות, עם שותפים, עם כפיפים ועם ממונים. הוא פועל במסגרת ארגונית שעשויה להיות ענפה ומורכבת לעתים, אף שמדובר ביישוב יחיד. עליו להתנהל פנימה, אל תוך הארגון, כדי לנהל אותו, וכלפי חוץ כדי לעמוד בדרישות של גופים חיצוניים ולספק את המשאבים לקיומה של הקהילה כארגון. לצורך כך עליו לקיים ולפתח את הפונקציות הארגוניות; פונקציות של הנהלה כגון הנהלת קהילה, ועד מקומי, הנהלה פעילה, ועדת כספים, ועדות רווחה; פונקציות של מטה כגון הנהלת חשבונות, תמחיר, ניהול משאבי אנוש, ייעוץ משפטי ופיננסי, ביטוח; פונקציות של קו – נותני שירותים כגון תחזוקת מבנים ודרכים, מים וביוב, חשמל, תקשורת, נוי ציבורי, חינוך ורווחה; פונקציות ציבוריות כגון אספת אגודה, ועדת ביקורת, מעגלי שיתוף ציבור; ופונקציות חיצוניות כגון מחלקות המועצה האזורית, משרדי ממשלה, התנועה הקיבוצית, ספקים ולקוחות חיצוניים.

בתחום ההנהלה מתפקידו לכנס את הנהלת הקהילה או את הוועד המקומי באופן סדיר, לעמוד בקשר עם חברי ההנהלה או הוועד ולפעול להחלפתם על פי הצורך; לכנס את אספת החברים על פי הנדרש בתקנון ועל פי הצורך, וזאת אם מנהל הקהילה הוא גם יו"ר ועד ההנהלה. ביישוב שאין בו זהות ועדים נדרש המנהל להסדיר את היחסים בין שני הגופים על פי נוהלי משרד הפנים והמועצה. מנהל הקהילה בקיבוץ נדרש להסדיר את יחסיה של הנהלת הקהילה עם הגופים האלה: הנהלת העסקים, ועדת התכנון של היישוב והאחראים לאספקת המים, הביוב, החשמל והתקשורת. לעתים גופים אלה כפופים לו ולעתים הם כפופים למנהל העסקי. עליו לפעול לבחירתם או למינוים של ממלאי תפקידים בקהילה כגון בחינוך, ברווחה, בנוי ובחצר. משנבחרו ממלאי תפקידים, על מנהל הקהילה לבקר את פעילותם, לוודא שיהיו להם יעדים ברורים ותקציב לפעילות. עליו להכין עם מנהלי הפעילות תכנית עבודה שנתית לכל פעילות, ועם הנהלת הקהילה עליו להכין תכנית עבודה שנתית לקהילה, להביאה לאישור ציבורי ולדווח להנהלה ולציבור במשך השנה על הביצוע ביחס ליעדי התכנית.

ממשק מרכזי והכרחי בעבודת מנהל הקהילה מתקיים עם **ציבור התושבים ביישוב**. בעבר שימשה אספת חברי האגודה אמצעי לשיתוף הציבור וביטאה את עקרונות הניהול העצמי הדמוקרטי-השתתפותי של הקיבוץ ואף של המושב. מסיבות שונות נחלש כוחה של האספה והיא סובלת ממיעוט כרוני של משתתפים, אף שמבחינה משפטית אין שינוי מהותי במעמדה. לפיכך נדרשת הנהלת הקהילה לפתח כלי להעברת מידע ולשיתוף הציבור שישלימו את האספה באמצעים עדכניים ורלוונטיים יותר. עם אלה נמנים בין השאר המדיה החברתית, יישומי אינטרנט לצורך העברת מידע, הבעת דעה והצבעה, מסגרות דיון לפי עניין (למשל

במתכונת של שולחן עגול) ותהליכי בניית הסכמות קהילתיים. כל אלה נוספים על ועדות ציבוריות שמתפקידן לטפל בנושאים ציבוריים.<sup>46</sup>

הממשק החיצוני המיידי והרחב ביותר של מנהל הקהילה הוא עם **המועצה האזורית**. זאת בעקבות היחלשותן המתמשכת של תנועות ההתיישבות ביחס למועצה בתווך שבין היישוב לסביבה המדינית-כלכלית שמחוצה לו. בתהליך זה, שמכוחו התחזק גם הוועד המקומי כמתואר לעיל, נהיית המועצה למקור נורמטיבי, מקצועי ותקציבי חשוב יותר ויותר ואף הכרחי להתנהלות היישוב. על כן נדרש מנהל הקהילה לעמוד בקשר ישיר או באמצעות ממלאי תפקידים אחרים ביישוב עם מנהלי מחלקות במועצה, בעיקר מחלקות החינוך והרווחה, המהנדס, מחלקת תברואה, מחלקת יישובים (אם יש), גזברות, גבייה וכמובן ראש המועצה. גורם חשוב נוסף הוא הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. עם כל אחד ממנהלי מחלקות אלה ועם עובדיהן נדרש היישוב לעבוד כדי לפתור בעיות ניהול ותקציב, להבטיח אספקת שירותים רציפה וחלקה לתושבים, לתכנן וליישם את פיתוח היישוב, את תשתיותיו ואת שירותיו.

העבודה עם **מחלקות המועצה** משתנה לפי אופייה של המועצה, מידת איתנותה הכלכלית, התרבות הארגונית הפנימית שלה ומדיניותה ביחס לקשר עם היישובים ולתפקיד המועצה כלפיהם, כמו גם על פי גישתם ואישיותם של ממלאי התפקידים ביישוב ובמועצה; לא תמיד המועצה האזורית והיישוב תמימי דעים ולעתים עשויים להיות ניגודי עניינים בין הצדדים, אף שרווחת היישובים ופיתוחם הם מטרת-על של ממלאי התפקידים במועצה וביישוב. נדרשים אפוא שיתוף פעולה, אמון והבנה זה לצרכיו ולמגבלותיו של זה. בהקשר זה חשובה ביותר פעולתו של מנהל הקהילה; עליו ליזום קשר, היכרות ודיון עם אנשי המועצה כדי לכונן שיתוף פעולה פורה בין הצדדים. עליו להבין את המגבלות החוקיות, התקציביות והרגולטיביות שחלות על המועצה ומנגד להביא לידיעתם של אנשי המועצה את הצרכים ואת המגבלות של יישובו.

עוד על מנהל הקהילה ליזום קשר עם **ספקים**, עם **לקוחות** ועם **יועצים** מהשוק הפתוח ולטפח קשרי עבודה עם נציגי יישובים שכנים כדי להוביל תהליכי התחדשות, שינוי ופיתוח כלכלי, ארגוני וחברתי ביישובו. מומלץ למנהל הקהילה שלא לחכות לתמריץ ולהתערבות של המועצה האזורית ולא לשקוט על שמריו, אלא לנסות לגייס משאבים ביישוב ומחוצה לו, ליזום פעולות לשיפור ולפיתוח היישוב ושירותיו על פי הצרכים הקיימים ועל פי היעדים שהציב ליישוב. ככל שיצליח לגייס משאבים ולקדם פעולות ותהליכים אלה, כך יקל על המועצה לסייע ולהביא להצלחת היישוב ולשגשוגו.

<sup>46</sup> ראו הרחבה בסעיפים 4.1 ו-4.4.



**"עדיף לעבוד בשביל העתיד ולא בשביל ההווה,**

**כי לכולנו יש יותר עתיד מאשר הווה"**

הרברט סמואל

## 4. היבטים פורמליים והגדרות סטטוטוריות של ניהול יישוב

### 4.1 המבנה הארגוני<sup>47</sup>

הנהלת היישוב (הוועד המקומי) פועלת כרשות מקומית לכל דבר ועניין, על כן חשוב לתאר את המבנה הארגוני שלה. מבנה ארגוני מבהיר את הכפיפויות, את האחריות ואת הסמכות של כל בעל תפקיד ביחס לאחרים, את תהליכי קבלת ההחלטות הפורמליים ביישוב וכן את הממשקים עם גופים אחרים.

המבנה הארגוני של היישוב הוא פועל יוצא מחיבור הצרכים שיש למלא לתקציב שאפשר לגייס ולמשרות ולתפקידים המקצועיים וההתנדבותיים שיש לאייש. בין השאר על הוועד לוודא כי תקציבו מאוזן ולהחליט על הוצאותיו לרבות הוצאות על העסקת עובדים; לקבוע את ההיררכיה הניהולית בוועד; להקים ועדות קבועות כגון חינוך, תרבות, ספורט, איכות הסביבה וכן צוותי משימה אד-הוק בנושאים שונים. ביישובים רבים נהוג כי חברי הנהלת היישוב/ הוועד המקומי מכהנים כרפרנטים בוועדות או כיושבי ראש הוועדות, וכך הם מביאים את דבר הוועדה לשיבות הוועד ולהפך. חשוב כי הוועדות ימונו באופן רשמי וכי מטרותיהן, סמכויותיהן, תחומי אחריותן ודרכי ההתקשרות שלהן עם הנהלת היישוב יהיו ברורות.

כחלק מהמבנה הארגוני יש להקים ועדת ביקורת שתפקידה לבקר את פעולות הוועד<sup>48</sup>.

### 4.2 הנהלת הוועד המקומי

#### ד"ר טל ישראלי

מספר חברי הוועד נקבע על ידי שר הפנים בהתייעצות עם המועצה על פי מספר התושבים ביישוב הרשומים במרשם התושבים. ביום ט"ו באב שלפני היום הקובע: עד 1,500 תושבים יבחרו 5–7 חברי ועד; 1,500 תושבים ומעלה יבחרו 9–11 חברי ועד. כל אדם הרשום בפנקס הבחורים של היישוב זכאי להיות מועמד ולהיבחר לחבר ועד, פרט למי שמקום מגוריו חדל להיות בתחום היישוב לפני המועד שנקבע להגשת המועמדות לבחירות או לפני מועד הבחירות. לאחר הקמת הוועד תהיה התנהלותו וכלל פעולתו באחריותו של יו"ר הוועד.

<sup>47</sup> נכתב על בסיס "מדריך לחבר ועד יישוב", המדור לעבודה קהילתית, מועצה אזורית מטה בנימין.

<sup>48</sup> על ועדות הביקורת ראו הרחבה בסעיף 4.6 בפרק זה.

### 4.3 תפקידו של יו"ר הוועד המקומי

#### עו"ד דודו קוכמן

יו"ר ועד מקומי ייבחר בישיבה הראשונה של הוועד המקומי ברוב קולות (סעיף 105 לצו).

#### תפקידו יתפרס על פני כמה תחומים:

##### א. ניהול ישיבות

- היו"ר ינחה את ישיבות הוועד.
- בתחילת הישיבה ימסור היו"ר את הנושאים לדיון. חברים הרוצים בנושא נוסף לדיון ימסרו על כך בעוד מועד ליו"ר הוועד כדי שיוסיף אותו לסדר היום.
- היו"ר יודא כי בישיבה יירשם פרוטוקול.
- בכל ישיבה יאושר הפרוטוקול של הישיבה הקודמת ויבדק ביצוע מטלות.
- היו"ר יסכם כל ישיבה ויקרא לחברים את ההחלטות שהתקבלו ואת חלוקת המטלות.
- היו"ר יקבע מועד לישיבה הבאה.
- היו"ר יודא כי יפורסמו החלטותיו של הוועד.
- בין ישיבה לישיבה יודא היו"ר כי בוצעו ההחלטות על ידי חברי הוועד וחברי קהילה אחרים.

##### ב. ביישוב

- היו"ר יפעל לשיתוף הציבור במשימות הנוגעות לקהילה.
- היו"ר יודא כי תיקבע מדיניות מוסכמת על הקהילה באמצעות תכנית שנתית הכוללת תקציב ואישור על ידי הקהילה (אספה).
- היו"ר יפעל בשקיפות מוחלטת באמצעות פרסום ויידוע הציבור.
- היו"ר יהיה פתוח וסובלני לביקורת בונה ולהערות חברים בקהילה.
- ליו"ר אחריות כוללת על עבודת עובדי היישוב.
- היו"ר יעודד תכניות בתחומים הפיזיים, החברתיים והארגוניים בתוך היישוב.
- היו"ר יעמוד על ביצוע התקציב ללא חריגה.
- רצוי כי היו"ר יהיה מורשה חתימה.



### ג. מחוץ ליישוב

- היו"ר ישמש גורם מקשר עם המועצה האזורית ועם מערכות חיצוניות.
- היו"ר יעודד פרסום ויחסי ציבור לגורמי חוץ לקידום תכניות ביישוב.
- היו"ר יפעל לגיוס משאבים לקידום תכניות בתחומים שונים.

### ד. כללי

- היו"ר יפעל על פי אמות מידה ציבוריות.
- היו"ר יפעל על פי החוק.
- היו"ר ישמש דוגמה אישית.
- היו"ר יפעל לשיתוף פעולה של כל גורמי השירות בקהילה.
- היו"ר יעודד הקמת ועדות חברתיות, ארגוניות ואחרות להגברת מעורבות התושבים בנעשה ביישוב.

### ה. הכנת נושא לדין

- כל נושא לדין המונח לפתחו של הוועד מחייב הכנה ראויה ומעמיקה, לכן חשוב להנהיג נוהג מסודר לדיני הוועד כמפורט להלן:
- אם יש חומר כתוב לדין, הוא יישלח לחברי הוועד.
  - אפשר להטיל על חברי הוועד להביא נתונים על הנושא הנידון.
  - יו"ר הוועד יגדיר את מטרות הדין בנושא.
  - יו"ר הוועד יקפיד שהחברים ידברו באופן ענייני ולא יגלשו לנושאים אחרים.
  - יש להיעזר במומחים או ביועצים כלכליים/ משפטיים על פי הצורך.
  - המזכיר יסייע בהכנת החומר לדין.
  - המזכיר יעורר שאלות לגבי ההצעות שיועלו בדרך של שיקוף ולא בשלילה.
  - רצוי ללמוד את הנושא לעומק לפני הישיבה ולוודא כי הזמן ינוצל ביעילות ויתקבלו החלטות על בסיס בחינת חלופות.
  - רצוי שהישיבה תסתיים בקבלת החלטות מעשיות, אם כי אפשר לדחות את ההחלטה מסיבות כגון חוסר במידע, מיעוט משתתפים, סוגיות חדשות הדורשות בירור, דיון שלא מוצא וכיוצא באלה.
  - יו"ר הוועד יסכם את הדין לפרוטוקול.

#### 4.4 הוועד והצוות המקצועי<sup>49</sup>

בסמכותו של הוועד להעסיק עובדים, וזאת כפי שנקבע במבנה הארגוני. לפני חתימה על חוזה העסקה יש לוודא כי קיימים המשאבים להוצאות השכר שפורסם במכרז וכי הוסכם על המועמד הראוי ביותר<sup>50</sup>.

בעוד יו"ר הוועד המקומי – ובמרבית היישובים גם יו"ר האגודה הקהילתית, בשונה מיו"ר האגודה החקלאית – הוא תפקיד התנדבותי בלא שכר, מזכיר היישוב/ מנהל הקהילה הוא עובד מקצועי המקבל שכר ותפקידו להוציא לפועל את החלטות הוועד.

החלטות הוועד מחייבות את המזכיר/ מנהל הקהילה ואת כל בעלי התפקידים.

כיוון שתפקידו של המזכיר/ מנהל הקהילה להוציא לפועל את החלטות הוועד, יש לתת לו עצמאות מקצועית וגיבוי ציבורי לפעול. עם זאת הוועד אינו חותמת גומי, ועליו להימנע מאישור החלטות בדיעבד.

חשוב לשמר תקשורת רציפה ושקיפות בין הצוות המקצועי לוועד ולטפח יחסי אמון ופתיחות כדי לחתור יחד לאותן המטרות.

#### 4.5 סוגיית ניגוד העניינים

##### עו"ד דודו קוכמן

לחברי הוועד המקומי אסור להיות במצב של ניגוד עניינים בעיסוקם הציבורי, וזאת ככל נבחר ציבור; "איש הציבור הוא נאמן. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל" (מדברי השופט ברק בבג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 73, 78). הנה כי כן, על נבחר ציבור או על בעל תפקיד להקפיד הקפדה יתרה לפעול למען האינטרס הציבורי הכללי ולהיזהר שלא להעדיף את האינטרס האישי.

על נבחר ציבור חלה החובה לפעול מתוך אמון ונאמנות ולהציב לנגד עיניו כל העת את האינטרס הציבורי שהוא מופקד עליו ואותו בלבד. את תפקידו עליו למלא בהקפדה על חובת האמון שלו כנבחר ציבור, והכול תוך עמידה בהוראות הדין וכללי המינהל התקין. נבחר/ בעל תפקיד יימנע מהשתתפות בדיונים או בהצבעות אם הוא עלול להימצא במישרין או בעקיפין בניגוד עניינים בין תפקידו ובין תפקיד אחר שהוא ממלא, ולא יעסוק בעניין זה אף מחוץ לישיבות. נבחר ציבור/ בעל תפקיד ימלא את תפקידו באמון וללא משוא פנים ובלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו ולו למראית עין.

על נבחר הציבור חלה החובה להודיע בכתב או בעל-פה אם יש לו או לקרובו, לסוכנו, לשותפו או לקרוביהם

<sup>49</sup> נכתב על בסיס "מדריך לחבר ועד יישוב", המדור לעבודה קהילתית, מועצה אזורית מטה בנימין.

<sup>50</sup> על סוגיית דיני עבודה ראו הרחבה בסעיף 15.2.

כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם היישוב, למענו או בשמו, או בכל עניין העומד לדיון ביישוב. הודעתו זו תירשם בפרוטוקול.

על נבחר ציבור להימנע מקבלת טובות הנאה הקשורות בתפקידו ובמעמדו במסגרת הכהונה. טובת הנאה יכולה להיות בכסף או בשווה כסף. קבלת טובת הנאה תפגע בטוהר המידות של נבחר הציבור ועלולה להשפיע שלא כדין על החלטותיו ועל פעולותיו. חוק שירות הציבור (מתנות) הוחל אף על נושאי משרה ועל בעלי תפקידים ברשויות המקומיות, לרבות מועצה אזורית הנחשבת לרשות מקומית.

## 4.6 ועדת ביקורת

נרית שרייבר-שופר<sup>51</sup> ואורלי רזניקוב<sup>52</sup>

### א. בין בקרה לביקורת

**ההבדל בין ביקורת (audit) לבקרה (control).** הביקורת היא פעילות אובייקטיבית ובלתי תלויה של הבטחה (assurance) וייעוץ. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת להערכה ולייעול של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה כלומר ליצירת משילות (governance). הביקורת בוחרת נושאים לבחינה ולהערכה של פעילויות ובקורות הארגון על פי גורמי הסיכון בארגון. הביקורת משרתת את דרגי הניהול הבכירים ואת מקבלי ההחלטות, ומטרתה להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. **הבקרה** היא תהליך שמניעה ההנהלה כדי לספק ביטחון סביר שהוראותיה מתבצעות. בטבעה היא רוטינית, חוזרת על עצמה, תהליכית ומתרחשת בכל הדרגים והתפקידים. בכל תהליך בארגון יש בקורות רבות; בקרה כספית-חשבונאית, בקרת ייצור, בקרת מערכות מידע, בקרת רכש וכיוצא באלה.

### ב. בין בקרה לגישת ניהול סיכונים (risk) וביקורת

שפת הבקורות חשובה לארגון. היא נועדה לתת לו ביטחון סביר כי הוא מתקדם בהשגת מטרותיו ושומר על יעילות פעולותיו, על נכסיו ועל התחייבויותיו תוך ציות לחוק ועל פי הוראות פנים-ארגוניות. אולם בבקרה אין די. כיום חותרים ארגונים לגישת ניהול הסיכונים שהיא שפה מערכתית, משותפת ואחידה. גישת ניהול הסיכונים בוחנת את התהליכים בהסתכלות כוללת על הארגון ולא על פי מקטעים כמו שפת הבקרה. האחראיות לניהול הסיכונים בארגונים חלה על כל מנהלי הארגון החל במועצת המנהלים וכלה בכל דרגות הניהול, לרבות גורמי הבקרה הפנימיים והחיצוניים. לפיכך מבקרי פנים יבחרו את נושאי הביקורת בהתייחס לגישת ניהול הסיכונים.

<sup>51</sup> הכותבת היא מבקרת המועצה האזורית בני שמעון.

<sup>52</sup> הכותבת היא מבקרת המועצה האזורית חוף השרון.

### ג. דרך בחירת ועדת הביקורת לוועד המקומי

• התיקון בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן: צו המועצות) שתוקפו מינואר 2005 מורה להקים ועדות ביקורת לוועדים המקומיים של יישובי המועצה. התיקון בצו המועצות הוא אימוץ של חלק מהמלצות ועדת אמרני שהקים משרד הפנים בשנת 1999 לצורך בחינת יחסי הגומלין בין המועצה לוועד המקומי וקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית.

• בעקבות התיקון בצו המועצות חייבת לפעול בכל ועד מקומי ביישוב ועדת ביקורת שממנה מליאת המועצה. מקור הסמכות החוקית של ועדת הביקורת בוועד מקומי בסעיף 130א לצו המועצות האזוריות:

130א. (א) המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.

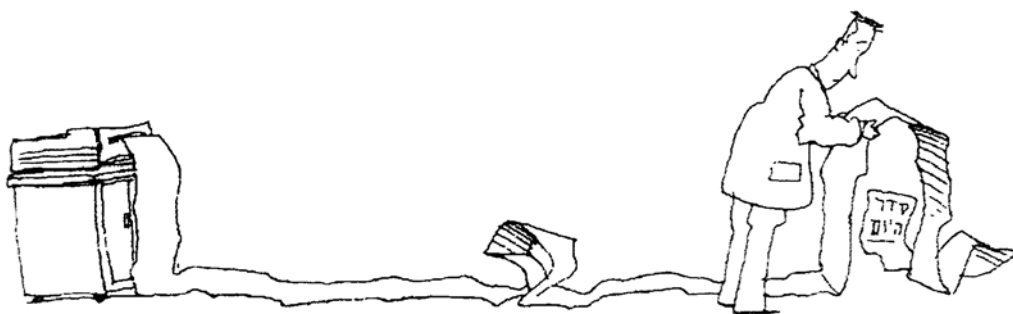
(ב) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.

(ג) ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות.

(ד) לצורך ביצוע תפקידיה רשאית ועדת הביקורת לקבל מכל חבר ועד מקומי או עובד ועד מקומי ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה.

(ה) בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לוועד המקומי טיוטת דוח ביקורת מפורט שיתייחס לפעילות הוועד המקומי ותאפשר לו להעיר הערות לטיטה בתוך שלושים ימים; ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הוועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.

(ו) בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, ראש המועצה ולידי ועדת הביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי; דוח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.



## ד. המשמעות המעשית של החוק

### • הרכב הוועדה ומינויה

- בכל ועד מקומי ביישוב חייבת לפעול ועדת ביקורת; זוהי ועדת חובה.
- על מליאת המועצה מוטלת החובה לאשר מינוי של ועדות ביקורת בוועדים מקומיים.
- מספר חברי ועדת ביקורת לא יפחת מ-3 ולא יעלה על 5. כשירים לכהן כחברי ועדה כל תושבי היישוב הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבים. תושבים שמלאו להם 18 רשאים להציג את מועמדותם לוועדת הביקורת בתנאי שהכתובת בתעודת הזהות שלהם היא כתובת היישוב.
- חברי ועדת הביקורת אינם יכולים להיות חברי הנהלת הוועד המקומי, עובדי הוועד המקומי, עובדי המועצה או בני משפחותיהם.

### • סמכויות, חובות והגבלות של ועדת הביקורת

- סמכויות. החוק מקנה לוועדת הביקורת זכות לקבל מהוועד המקומי כל מסמך, לברר כל עניין ולקבל תשובות מחברי הוועד ומעובדיו, וזאת בכפוף לצנעת הפרט ולמגבלות משפטיות אחרות.
- חובות. הוועדה מחויבת בדיווח שנתי על ממצאיה; עליה להשלים דוח בתוך שלושה חודשים מסיום השנה הקלנדרית (דהיינו עד 31 במרס בשנה הבאה) ולהעביר את טיוטת הדוח לוועד המקומי לקבלת תגובות. בתוך 30 יום מקבלת התגובות (דהיינו עד 31 במאי) עליה להוציא את הדוח הסופי לוועד המקומי ולמועצה. יש להפיץ את הדוח בקרב תושבי היישוב בתוך 14 יום.
- הגבלות. סמכות הוועדה מוגבלת לביקורת בלבד, ואל לה להיות מעורבת בתפקידים ביצועיים. ועדת הביקורת אינה רשאית לקבוע מדיניות, להכתיב נהלים ולתת כל הוראות ביצוע.

## ה. נושאי הביקורת בוועד מקומי

נושאי הביקורת נקבעים על ידי הוועדה. על פי הגדרת החוק: "ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדיון, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות". לפיכך בסמכות הוועדה לבדוק את התנהלות הוועד בכל תחומי פעילותו.

## להלן המלצות לנושאי ביקורת:

1. מעקב אחר החלטות הוועד המקומי ופעולותיו ואחר הוצאתן לפועל כדין.
  - התנהלות ועד ההנהלה – פרוטוקולים, תכיפות הישיבות, השתתפות החברים בישיבות.
  - בחינת יישום החלטות של ועד ההנהלה.
2. בקרת הניהול הכספי. הביקורת תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר.
  - ניהול נפרד של הוועד המקומי מוועד האגודה בהיבטים האלה:
    - ניהול חשבונאי נפרד.
    - תקציב מועצה ושימושים מוניציפליים.
    - התחשבות ועד מקומי עם האגודה ביישוב.
    - חלוקת הוצאות משותפות בין הגופים.
  - בחינת קיום תקציב מאושר לכל שנת כספים ומועד אישורו; את התקציב לשנה הבאה יש להגיש מדי שנה בשנה לאחר אישור תקציב המועצה (עד ינואר לכל המאוחר).
  - בדיקה אם סדרי הבקרה והוראות הנוהל הנהוגים בוועד מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות יעילות וחסכון.
    - בדיקת התקשרויות והסכמים עם ספקי טובין ושירותים.
    - קיום נוהלי רכש וביצוע הזמנות מספקים.
    - נוהלי אישור חשבונות וביצוע תשלומים.
    - בדיקת התחשבות עם המועצה.
    - בחינת הוצאות כספיות מיותרות או שלא בסמכות.
    - מועד אישור ופרסום דוחות כספיים.
    - ביקורת קופה ונוהלי הפקדת כספים בבנק.
    - מעקב ביצוע החלטות הוועד (רישום פרוטוקולים).
    - בחינת קיום נהלים לצורכי בקרה ושימור הידע הניהולי והארגוני.
  - מעקב אחר תיקון הליקויים בפעולות הוועד המקומי שנמצאו בביקורות קודמות; ביקורת לעניין זה היא כל ביקורת שנעשתה על פי דין ובכלל זה ביקורות מבקר המדינה, מבקר משרד הפנים ומבקר המועצה. על ועדת הביקורת להקפיד על הדיוק בעובדות ובמצאים. כן עליה ללבן את העובדות עם המבוקרים,

ומומלץ לקיים שיתוף פעולה בין ועדת הביקורת לוועד ההנהלה בגיבוש תכנית העבודה וביישום ההמלצות תוך שמירה על שקיפות לציבור.

### ו. בין מבקר המועצה לוועדת הביקורת של הוועד המקומי

אין הגדרה חוקית המסדירה את יחסי מבקר המועצה עם ועדת הביקורת של הוועד המקומי למעט סמכות מבקר המועצה לבקר את הוועד המקומי על ועדותיו. עם זאת מקובל כי המבקר משמש גורם מקצועי להתייעצות של ועדות הביקורת ומרכז את נושא הביקורת בוועדים המקומיים.

#### 4.7 פרוטוקולים<sup>53</sup>

- בכל ישיבה של הוועד המקומי או של ועדה יש לרשום פרוטוקול ובו שמות החברים המשתתפים בישיבה, מהלך הדיונים, הצעות ותוצאות של הצבעות.
- יו"ר הישיבה יחתום על הפרוטוקול באותה הישיבה או בישיבה הבאה.
- הפרוטוקול יישלח לחברי הוועד או הוועדה לפחות 7 ימים לפני הישיבה הבאה.
- אם התקבל ערעור על פרט מפרטי הפרוטוקול, יועמד הערעור לדיון בראשית הישיבה הבאה.
- מומלץ לפרסם את הפרוטוקול לכלל התושבים וכן לפרסמו באתר האינטרנט של היישוב (אם יש).

#### 4.8 מכרזים<sup>54</sup>

על הוועד המקומי חלה חובת המכרזים או קבלת הצעות מחיר לקבלת שירותים, לרכישות טובין ומקרקעין ולביצוע עבודות ופרייקטים על פי הוראות התוספת השנייה והרביעית לצו המועצות האזוריות. אם החוזה מטיל הוצאה או התחייבות כספית על הוועד, לא יחליט הוועד על התקשרות אם אין להוצאה או להתחייבות הקצבה מתאימה בתקציבו המאושר.

על הוועד חלה חובת פרסום מכרז בדבר העסקת עובדים. נושא המכרזים הפומביים הוא מורכב ולכן מומלץ להיעזר במחלקות העוסקות במכרזים במועצה. את צורכי היישוב מומלץ להציג בפני המועצה לקראת יציאה למכרז ולתאם את פעילות הוועד עם מזכיר/ מנכ"ל המועצה. כמו כן מומלץ כי בכל עת כשהמועצה עורכת מרכז אשר יכול להתאים לצורכי הוועדים (כגון ציוד משרדי וכו') היא תכניס את הוועדים המקומיים למכרזיה כמשתמשים אפשריים בשירותים אלו.

<sup>53</sup> נכתב על פי ערכה מקצועית לנבחרי ציבור בוועדים המקומיים (ינואר 2014), היחידה לפיתוח קהילתי, מועצה אזורית עמק חפר.

<sup>54</sup> נכתב על פי הנחיות ונהלים לוועדים המקומיים (אוגוסט 2013), מועצה אזורית זבולון ובסיוען של נירית שרייבר-שופר ואורלי רזניקוב. הנתונים מאתר משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.

מסגרת למכרזים (על פי מדד 15 בדצמבר 2015):

- התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים עד 69,600 ₪ – פטור ממכרז.
- התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים 69,600–174,000 ₪ – מכרז זוטא – 4 מציעים.
- התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים 174,000–348,100 ₪ – מכרז זוטא – 6 מציעים.
- התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים מעל 348,100 ₪ – מכרז פומבי.
- העסקת עובד – מכרז כוח אדם.

כל הסכומים אינם כוללים מע"מ. יש לבדוק באתר משרד הפנים את עדכון התעריפים בהתאמה למדד.

## 4.9 ביטוחים ובטיחות<sup>55</sup>

### א. ביטוחים של הוועד המקומי

על הוועד המקומי להסדיר נושאי ביטוח שונים. כדי לקבוע את צורכי הביטוח מומלץ להתייעץ עם יועץ ביטוח שיבחן את ניתוח הסיכונים ואת צורכי היישוב על כל פעולותיו ונכסיו. מאחר שצריך לבחון את הממשקים בין הוועד המקומי לאגודות החקלאיות ולמועצה ולוודא שיש תיאום וגיבוי בין מערכות הביטוח, ממליצות חלק מהמועצות להיעזר בשירותי יועץ הביטוח של המועצה; זה ייתן תמונת ביטוח שלמה, ייעוץ חד-פעמי לבניית שלד הביטוח ויציאה למכרז וכן ייעוץ מתמשך לתחזוקה שוטפת ולעדכונים נדרשים.

### שני סוגי ביטוחים יש לבטח בוועד המקומי, ביטוח רכוש וביטוח חבויות חוקיות כמפורט להלן:

- **ביטוח חבות דירקטורים.** מגן מפני תביעות כלפי נושאי משרה בוועד המקומי כגון מזכיר, גזבר וחברי ועד בגין כל פעולות הוועד המקומי.
- **ביטוח רכוש מפני שרפה, רעידת אדמה, נזקי טבע וכיוצא באלה.** לרבות ציוד כגון רכבים, ציוד מכני-הנדסי, עבודות קבלניות, מבנים, מלאים, מתקנים, גני שעשועים, בריכה ותשתיות. יש להגדיר את הרכוש שבאחריות היישוב ואת הרכוש שבאחריות המועצה. כן יש להגדיר בתוך היישוב את השימוש היחסי של הגופים השונים (ועד מקומי, אגש"ח, אג"ק) ולהגדיר מי מבטח ומתי דרוש ביטוח משותף.
- **ביטוח צד שלישי.** לכיסוי נזקים שייגרמו לצד שלישי על ידי היישוב או על ידי מי מבאי כוחו.

<sup>55</sup> מבוסס על הנחיות ונהלים לוועדים המקומיים (אוגוסט 2013), מועצה אזורית זבולון. הסעיף נערך בעזרת איש הביטוח דרור שפיר (מלכה).



• **חבות מעבידים.** מגן על הוועד המקומי מפני תביעות של עובדיו בגין אחריות כמעסיק על פי דין לכל נזק שייגרם לעובד מעת שיצא מביתו אל מקום העבודה (בדרך הקצרה והישירה) ועד שובו.

הפירוט שלעיל הוא המלצה לביטוח. הצרכים המדויקים ייקבעו בהתייעצות עם יועץ ביטוח. בעקבות הניתוח המקצועי של היועץ ייקבעו צורכי הביטוח של היישוב והממשק עם המועצה. כך פוחתים האחריות ופוטנציאל התקלות הביטוחיות ונוצר גוף משפטי שאפשר לתבוע בגין נזק מייעוץ לא נכון.

## ב. בטיחות

הוועד המקומי אחראי לבטיחות בתחום היישוב בשגרה ובכל פעילות חברתית ותרבותית המתקיימת ביישוב. כל מתקני היישוב – מבני ציבור, גנים, מתקני שעשועים ועוד כיוצא באלה – מחויבים בביקורת בטיחות תקופתית ובחתימת יועץ בטיחות על תקינותם כבסיס להפעלת הביטוח. בכל אירוע יישובי יש להתייעץ עם יועץ בטיחות לבחינת דרישות החוק. אירועים רבי-משתתפים דורשים רישוי עסק, על כן מומלץ להתייעץ בעניינם עם אחראי רישוי העסקים במועצה.





## 5. תקציב הוועד המקומי

### 5.1 תקציבו של הוועד המקומי ומקורותיו

עו"ד דודו קוכמן

תקציבו של הוועד המקומי ניזון בעיקר מסל תקציבי השירותים ותקציבי הפיתוח שמחליטה המועצה האזורית להעניק בשנת תקציב נתונה. מרבית היישובים הכפריים אינם מסוגלים לעמוד במשימות המוטלות על הוועד המקומי ונאלצים להיעזר בארבעה מקורות נוספים בבחינת כורח המציאות:

1. השתתפות האגש"ח (אגודה שיתופית חקלאית) בתקציב הוועד המקומי. בשל מגבלת התקציב מסייעת האגש"ח לתקציבו של הוועד המקומי ביישובים רבים, לעתים מתוך רצון טוב ולעתים מחוסר ברירה. במקרים אלה משלמים חברי האגש"ח ממשאביהם הרבה יותר מחלקם בקהילה, והדבר אינו מומלץ לטווח ארוך. מדובר בכיס עמוק הממשיך להעניק מכוח האינרציה; בעבר, כשחברי היישוב היו בעיקר חברי האגודה, משאבים אלה באו ממקורות השייכים להם. הרחבה מבורכת וצמיחה דמוגרפית של היישוב מחייבת הכרה של תושבי היישוב בעלויות הריאליות של שירותים אלה ובחשיבותם.

2. רצון טוב של תושבים. התארגנות של תושבים על בסיס רצון טוב והבנה שיש לגשר בין המשאבים שהמועצה מעניקה ובין צרכי היישוב המבקש לקיים רמת שירותים נאותה לתושביו.

3. גיוס כספים לאירועים. לעתים עורך הוועד המקומי פעילויות בתשלום, והדבר מסייע לו במימוש משימותיו.

4. אגודה להתיישבות קהילתית. ישות משפטית המאגדת את חברי האגש"ח ואת התושבים החדשים ביישוב, ובאמצעותה גובים את מסי הקהילה להשלמת השירותים שאינם מכוסים בתקציבים אחרים. זהו כלי מצוין כי הוא מאפשר שותפות אמתית ונשיאה משותפת בנטל, וכולם מחליטים ברוב קולות באספה הכללית על רמת השירותים ועל התקציב הנדרש לקיומם. יתרה מזו, בכל שנה אפשר להגדיל או להקטין את הנטל הכספי על פי המשימות שהתושבים קובעים באספה. הדבר עדיף על פני הגדלת נטל הארנונה משום ששינוי הארנונה אינו בשליטת התושבים אלא תלוי בהמלצת המועצה האזורית ובאישור שרי הפנים והאוצר. עם הטלת הארנונה קשה מאוד להקטין את שיעורה, והדבר תלוי בגורמים החיצוניים האמורים.

למרות זאת יש מקרים שתושבים אינם רוצים לשאת בנטל התשלומים אך הם נהנים מאיכות הגינון, מרמת הניקיון, ממתקני השעשועים לילדים ועוד. בעניין זה יש כמה פסקי דין המונעים כפייה של חברות באגודה קהילתית מחד גיסא, ומאידיך גיסא מחייבים השתתפות בתקציב למניעת שימוש ללא תשלום בשירותים שאינם מסופקים על ידי המועצה האזורית אלא באים ממשאבי הקהילה.

## 5.2 הנחיות תקציב, מיסוי וחשבונאות לוועדים מקומיים

רו"ח אלון מררי<sup>56</sup>

### א. הבסיס החוקי

- פרק 14 בדיני המועצות האזוריות דן בהנהלה מקומית. הסעיפים בדיני המועצה האזורית בפרק זה הם 90–135.
- סעיף 90 קובע כי כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.
- מרבית הסעיפים דנים בבחירת הוועד המקומי, בבחירת היו"ר ועוד; לא נידרש לנושאים אלה להלן.
- סעיף 132 קובע כי לוועד המקומי יהיו כל הסמכויות שאצלה לו המועצה במגבלות שקבעה המועצה.
- הוועד יכול לפעול בעצמו אך יכול לבקש מן המועצה שתפעל ביישוב, למשל בהתקשרות לרכישת טובין או שירות שיממן הוועד.
- הוועד רשאי למנות עובדים בתנאי שקיבל אישור מן המועצה. קבלת העובדים תהיה על פי הנהלים במועצה ועל פי תנאי השכר במועצה.
- הוועד רשאי באישור המועצה להטיל מס ארנונה נוסף על מסי המועצה. אפשר שהגבייה תיעשה על ידי המועצה (בקיזוז עמלת גבייה) או ישירות.
- הנחות על המס יהיו על פי ההוראות החלות על המועצה.
- הוועד צריך להכין תקציב ולהביאו לאישור המועצה<sup>57</sup>. המועצה יכולה לשנות את התקציב.
- הוועד צריך להכין דוחות מבוקרים<sup>58</sup>. הנהלת החשבונות והדיווח יהיו על פי הכללים של המועצה.
- הוועד רשאי לקבל הלוואות לפיתוח בלבד באישור המועצה והממונה.

### ב. תקציב

- הוועד מחויב להגיש למועצה תקציב שנתי לאישור.
- התקציב צריך להיבנות בפורמט קבוע ובמתכונת התואמת לדוח הכספי כדי שיהיה אפשר להכין ריכוז תקבולים ותשלומים לפי פרקי התקציב<sup>59</sup>.
- בהכנת התקציב יש להביא בחשבון את העודף או את הגירעון הנצברים לתחילת שנת התקציב. היות שבעת הכנת התקציב עדיין אין נתונים סופיים של השנה שעברה, רצוי להכין תחזית.
- כאמור, התקציב בנוי על כללי הדוח הכספי. לכן יש לחשב בהכנסות את צפי הגבייה ולא את צפי החיוב. כן יש לחשב צפי הנחות הן בהכנסות הן בהוצאות.
- יש לחשב את הצפי הריאלי של ההכנסות ולבנות על פיו את תקציב ההוצאות.

<sup>56</sup> הכותב הוא רו"ח של מועצות אזוריות המתמחה במרחב הכפרי.

<sup>57</sup> ראו הנחיות להגשת תקציב באתר משרד הפנים – "דוחות כספיים אחידים (מבוקרים) לוועדים מקומיים".

<sup>58</sup> ראו פורמט להכנת הדוחות בנספח ג ובאתר משרד הפנים.

<sup>59</sup> ראו נוסח מכתבים נלווים בנספח ב ופורמט הגשה באתר משרד הפנים – "תקציב אחיד לוועדים המקומיים".

## ג. מיסוי

### מעמדו של הוועד המקומי

הוועד המקומי יפתח תיק במשרדי מע"מ ויסווג כמלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח).

הוועד המקומי יפתח תיק ניכויים במס הכנסה גם אם אינו מעסיק עובדים. אם הוועד מעסיק עובדים, הוא יפתח תיק גם בביטוח לאומי.

הוועד המקומי יפתח תיק במחלקת מוסדות ציבור בנציבות מס הכנסה באחד מחמשת המשרדים העוסקים בכך, על פי כתובת היישוב ועל פי החלטת מס הכנסה. המשרדים הם ירושלים 3, תל אביב 5, אשקלון, עכו ופתח תקווה.

### היבטי מיסוי

**מס הכנסה.** הכנסתו של ועד מקומי הנובעת מגביית מסים, אגרות וכיוצא באלה פטורה ממס הכנסה.

**ניכוי מס במקור.** ועד מקומי נחשב לרשות מקומית בפקודת מס הכנסה, על כן הוא חייב בניכוי מס במקור מתשלומים שהוא משלם. תקבולים שמקבל הוועד המקומי פטורים מניכוי מס במקור על פי פטור ממס הכנסה.

**מס שכר.** ועד מקומי חייב בתשלום מס שכר (7.5%) על השכר שהוא משלם, אלא אם סכומם הכולל אינו עולה על 179,941 ₪ לשנה. במקרה שסכומם הכולל נמוך מסכום זה, יוחזר המס ששולם בתום שנת המס ולאחר הגשת הדוחות. אם ידוע מראש שהשכר הכולל יהיה נמוך מ-179,941 ₪, יש לבקש פטור מתשלום מס שכר בעת הסיווג.

מס ערך מוסף. ועד מקומי מוגדר כמלכ"ר, על כן תקבוליו פטורים ממע"מ ואין הוא רשאי לקזז מע"מ מתשלומים ששילם. חריג לעניין זה הוא הכנסות מהשכרה; אלה חייבות במע"מ גם אם המשכיר הוא מלכ"ר.



## ד. עקרונות חשבונאיים

חשבונתיו של ועד מקומי ינהלו על פי ההוראות החלות על רשויות מקומיות.

### שיטת הרישום – עקרונות חשבונאיים

#### רכוש קבוע

השקעות ברכוש קבוע מופחתות עם זקיפת ההוצאה לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, על פי מקור המימון. לפיכך אין הוצאות פחת.

#### רישום הכנסות

- הכנסות ממסים, מאגרות, מהיטלים ומהשתתפויות נרשמות על בסיס מזומן. מידע על החייבים ינתן בביאור.
- הכנסות ממענקים, ממשרדי ממשלה, מרשויות מקומיות ומגופים ציבוריים אחרים המיועדות לתקציב הרגיל נרשמות על בסיס נצבר.
- מלוות שהתקבלו למימון התקציב הבלתי רגיל נרשמים כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. מלוות לצורך שעה ומשיכות יתר מוצגים כסעיף מאזני.
- גביית מסים מראש על חשבון השנים הבאות מוצגת כסעיף מאזני – פיקדונות והכנסות מראש.
- כספים הנגבים על פיתוח נזקפים לקרן לעבודות פיתוח – חשבון מאזני כל עוד לא נקבעה מסגרת תקציבית מיועדת. כספי הקרן לעבודות פיתוח משמשים מקור מימון לתקציבים הבלתי רגילים.

#### רישום ההוצאות

- ככלל נרשמות ההוצאות על בסיס צבירה.
- חריג לרישום ההוצאות הוא אי רישום של הפרשות לחופשה, למחלה, לפיצויים ותשלומים אחרים הנובעים מניתוק ביחסי עובד ומעביד. הוצאות אלה נרשמות על בסיס מזומן.
- אם זכויות העובדים מבוטחות ומשולמות לקרן חיצונית כגון קרן פנסיה, יירשמו ההוצאות על בסיס ההתחייבות לתשלום לקרן החיצונית.

## 6. הדמוקרטיה ביישוב הכפרי

### 6.1 מבוא – השתתפות ושותפות הציבור בקהילה כפרית

ד"ר שי בן יוסף<sup>60</sup>

#### א. מדוע יש צורך בהשתתפות הציבור?

מדוע אנו זקוקים להשתתפות הציבור בקהילה? הסיבה פשוטה: אין קהילה בלי השתתפות הציבור. אפשר לנהל בית ספר ללא השתתפות הציבור; ייתכן שאפשר לספק שירותי בריאות, לקיים מערכת מוניציפלית, לתת שירותי רווחה ופעולות רבות נוספות, אך קהילה היא ישות חברתית שאנשים פועלים בה בעצמם ולמענם. כי – מי אם לא הם?

עוד שלוש סיבות טובות לקידום השתתפות הציבור בחיי הקהילה:

1. **אין ברירה.** אין אפשרות לקיים יישוב כפרי ללא התגייסות קהילתית. הסתמכות על מקבלי שכר ועל ממלאי תפקיד רשמי אינה מספקת. כדי לקיים אורח חיים ואיכות חיים מיטביים במושב, בקיבוץ או ביישוב קהילתי יש צורך בעשייה התנדבותית רחבה, בקשרי חברות, בערכים ובנורמות משותפים, באכפתיות. כל אלה אינם קורים מעצמם. אם מנהל היישוב יאמץ גישה קהילתית, יגדל היקף המשאבים ויגדלו האחריות והמחויבות לקיומו של יישוב טוב.

2. **השתתפות כאמצעי.** גיוס משאבי הקהילה הוא מכפיל כוח משמעותי למי שרוצה לקדם נושא כלשהו בקהילה. אם נשכיל לזהות את המשאבים, לגייס אותם ולהפעיל אותם היטב – נוכל לספק שירותי חינוך, בריאות, תרבות, רווחה וספורט באופן טוב הרבה יותר. אם יהיה ברשות מנהל היישוב ארגז כלים להפעלת אנשי הקהילה, הוא יוכל להשיג את מטרותיו טוב יותר.

3. **קהילה כמטרה.** קהילה היא צורך אנושי בסיסי. אנשים מוצאים בקהילה עוגן לשייכות ולהזדהות, מרחב ליצירת קשרים חברתיים, רשת ביטחון, מקום שאפשר להתארגן בו יחד כדי להשפיע. מי שמעוניין בטובתם של אנשים יחפש דרכים לאפשר להם לחיות בקהילות טובות להם. אם יהיו ברשות מנהל היישוב עקרונות נכונים לפיתוח קהילה וכלים למימושם, הוא יוכל לעזור לאנשים לבנות לעצמם קהילות טובות יותר.

<sup>60</sup> הכותב הוא סוציולוג, יועץ ארגוני, מנחה קבוצות ומרצה העוסק במצבים מורכבים, בקהילות, במצבי חירום ובשיתוף ציבור רחב.

## ב. למה מתכוונים כשאומרים "שיתוף" ו"השתתפות"?

### 1. דוגמאות אחדות ברמה הפורמלית

- **ועד מקומי** הוא מנגנון של מוסדות מדינת ישראל אשר נועד לאפשר לקהילה לבחור את נציגיה לניהול היישוב.
- **אגודה שיתופית/קהילתית** היא מנגנון של אנשי הקהילה שמטרתו להתארגן באופן מוסדר ולקבוע בתקנון את דרכי בחירת הוועד המנהל והוועדות, את גיוס הכספים וכיוצא באלה.
- במערכת החינוך מקובל לבחור **ועדי הורים** המייצגים את ההורים כלפי המערכת.
- **ארגון קהילתי** (Community Based Organization) מוקם על ידי אנשים באמצעות עמותה למטרות שונות כגון בניית בית כנסת, עזרה הדדית, פעילות פנאי.

### 2. דוגמאות אחדות להשתתפות וולונטרית

- ביישוב פועלות **ועדות** המובילות תחומי עניין כגון חינוך, חברה, ספורט וביטחון ופועלים גופים נוספים המבוססים על מתנדבים כגון צח"י, כיתת כוננות, חברה קדישא, גבאים. הוועדות פועלות במשך שנים רבות וחבריהן מתחלפים על פי הנהוג בקהילה. בדרך כלל פועלות הוועדות מכוח מינוי וסמכויות שאצל להן הוועד המקומי או ועד האגודה השיתופית/קהילתית.
- **צוותי משימה** מוקמים ביישוב לפעילות מוגדרת.
- אנשי היישוב מתגייסים למלא תפקידים **בהתנדבות**, כגון אחראית על סיוע לילודות, נוער מדריך בתנועת הנוער, סבא מתנדב בגן, מתנדבים להכין את מסיבת פורים.
- היישוב מעודד **יזמים חברתיים** להניע יזמות חברתיות כגון פיסול סביבתי, "בנק הזמן" וכדומה.

3. **מעגל השנה ומעגל החיים.** בקהילה מתפתחות מסורות לציון חגים ומועדים ושלבי מעבר בחיים מלידה ועד שיבה טובה. פעילויות אלה הן הזדמנות לחוות את רוח הקהילה, לשמר ערכים ומסורות ולתת תחושת שיתוף ושייכות. ככל שעשייה זו תתבסס על יזמה, על תכנון ועל ביצוע של אנשי הקהילה, כך ייטב.

4. **שיח קהילתי.** לעתים יש עניין הדורש שיחה רחבה, כגון החלטות על שינוי אורחות חיים, סטטוסים של חברים, בניית חזון לקהילה, יחסים בין-דוריים או מפגש לחשיבה על מה נכון לעשות בקהילה. השיח הקהילתי מאפשר מפגשים חוצי קבוצות, מעודד קשרים חברתיים, מאפשר הנעת יזמות והשגת הסכמות על סוגיות במחלוקת.



## ג. איך מנהלים את הממשקים עם הקהילה ובקהילה?

המודל המוצע כאן הוא **גלגל המחוברות** (Engagement wheel). מודל זה מבוסס על מודל "גלגל ההשתתפות" של דוידסון (1998)<sup>61</sup>. לפי מודל זה, כל שחקן (חבר) בקהילה מפתח ממשקים עם שחקנים אחרים. לדוגמה, ועדת חינוך עם ההורים, מנהל הקהילה עם הוועד המקומי, הצעירים עם הוותיקים, תנועת הנוער עם ועד היישוב, מתנדבי מד"א עם רכז הביטחון, ועד האגודה השיתופית עם כלל הציבור.

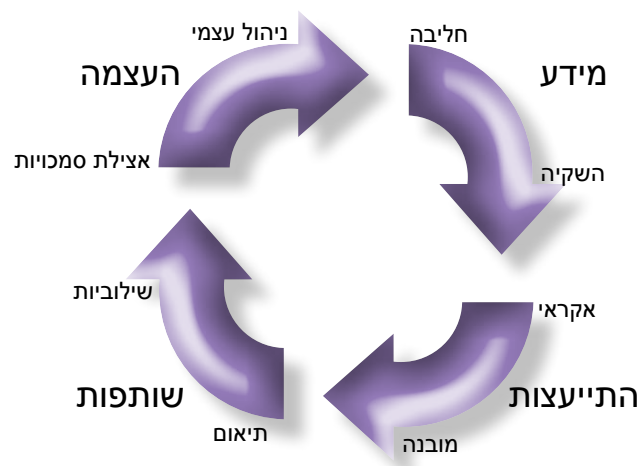
כל מי שמנהל ממשקים עם אחרים ראוי שייתן את הדעת על 4 דפוסי ממשקים:

### מידע, התייעצות, שותפות והעצמה

כל אחד מהתחומים הללו נחלק ל-3 תת-רמות המוצגות להלן:

### רשת ערך - פיתוח ממשקים

על פי דוידסון



### תרשים 2: רשת ערך – פיתוח ממשקים.

הבסיס ליצירת ממשקים הוא החלפת מידע בין הצדדים. ככל שהשקיפות רבה יותר כך נבנים יחסי אמון טובים יותר. יש לשקול איזה סוג של מידע להסתייג, למשל מידע הנוגע לפרטיותם של אנשים או סודות מסחריים. גם ניתוב מידע חשוב לעתים: למשל, חשיפת מידע בתחילת מערכת יחסים בהקשר לא נכון עלולה לסכל את המשך הקשר.

<sup>61</sup> Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. Planning (3), 1-14.

**מידע – חלוקה ל-3 רמות:**

## 1. הסתרה

- חשיפת מידע רק באין ברירה.
- תגובה לקבלת הערות ותלונות.
- מידע מבוקר במסגרת פרסומים רשמיים.

## 2. ניתוב (יחסי ציבור)

- הפצה של המידע שרוצים כי יגיע לידיעת הציבור.
- טכניקות: יחסי ציבור, דפי מידע וקמפיינים.

## 3. שקיפות

- מאפשרים נגישות למידע שאין סיבה להסתיר.
- יוזמים פרסום של נושאים שיש בהם עניין לציבור כגון החלטות ותכניות פיתוח.
- טכניקה: נוהל לפרסום שוטף של מידע.

ככל שהמידע הזורם בין הצדדים רחב יותר, מהימן ומעודכן, כך ההתייעצות ביניהם יעילה יותר.

**התייעצות – חלוקה ל-3 רמות:**

## 1. התייעצות אקראית

- פרסום מידע והזמנת הקהילה להגיב.
- פנייה אקראית לתושבים.
- טכניקה: סקרים ושאלונים, פרסום הודעות ומודעות.

## 2. קשרי לקוחות

- התייעצות שוטפת עם גורמים המעורבים בפעילות.
- טכניקה: הפצת מסמכים לתגובה, פגישות עבודה, נוהל לטיפול בפניות, שאלוני משוב.

## 3. התייעצות מובנית

- התייעצות עם בעלי עניין מהציבור לפני כל החלטה או פעולה.
- טכניקה: שיח רבים תכליתי, קבוצות מיקוד, שימוע לפני התושבים.

מי שנתן לנו עצה טובה, הדרך להפוך אותו לשותף במימוש הצעתו היא קצרה.

### שותפות – חלוקה ל-3 רמות:

#### 1. תיאום

- בעלי עניין ממסדיים מנגנוני תיאום ביניהם.

#### 2. שיתוף פעולה

- שותפות פורמלית בתהליך מוגדר בין בעלי עניין להשגת מטרה משותפת.

#### 3. שילוביות

- יצירת מארג קשרים (רשת ערך) המאפשר שילוב דינמי בין בעלי עניין לפי הצורך.

הלב של העבודה הקהילתית הוא פיתוח יכולות. העצמת אנשי הקהילה בכלל ואוכלוסיות מוחלשות בפרט יכולה להיות תהליך הדרגתי המתחיל בהחלפת מידע, נמשך בהתייעצות ומסתיים בשותפות. עם יצירת שותפות מוצלחת אפשר לתת לאנשי הקהילה אחריות רבה יותר שתייתר את הצורך בשותף חיצוני.

### העצמה (פיתוח יכולות) – חלוקה ל-3 רמות:

#### 1. עצמאות מבוקרת

- מוסד מעניק למוסד אחר סמכות ואחריות לבצע פעילות בתחום שבאחריותו. לדוגמה, ועדת תרבות ממנה צוות פורים.

#### 2. אצילת סמכויות

- מוסד מאפשר למוסד אחר לפעול תוך שמירת מנגנוני פיקוח ובקרה. לדוגמה, רכז נוער מלווה צוות מדריכים בהכנת אירוע.

#### 3. עצמאות

- מוסד מעניק למוסד אחר סמכות ואחריות לתכנן ולבצע פעילות. לדוגמה, מנהלת קהילה מאפשרת לרכזת חינוך פעולה עצמאית בתחומה.



## ד. איך בונים שותפות? סולם השותפות

"There seems to be a natural progression from respect to trust to hope"

(Harison Owen)

בניית שותפות היא תהליך דינמי המחייב את הצדדים לרגישות כלפי שותפיהם ולמידה רבה של יכולת התבוננות עצמית. ההצהרה על מחויבות לשותפות היא רק הצעד הראשון בתהליך ארוך של טיפוס במעלה **סולם השותפות**. לשם הנוחות נראה את הסולם בחלוקה ל-4 שלבים:

### 1. יצירת אמון וכבוד הדדיים; 2. פתיחת ערוצי תקשורת; 3. הכרת ערך; 4. שיתוף פעולה.

ההתקדמות במעלה הסולם נעשית בדרך של כלים שלובים; כל צד מתבקש לאתר באיזה שלב נמצא עמיתו ולסייע לו לעבור לשלב הבא. ייתכן ששותפיות רבות המתקיימות באופן פורמלי אינן פוריות דיון כיוון שהשותפים תקועים בשלבים שונים של הסולם, לעתים אף בכיוונים מנוגדים.

**כבוד הדדי ואמון.** שותפות טובה נוצרת מתוך תחושת ביטחון. בניית אמון בין השותפים מתבססת על ההכרה במטרה המשותפת, ברצון הטוב של כל השותפים ובכך שלא ינצלו את השותפות לפגיעה בצד האחר. הכבוד ההדדי הוא האמונה כי כל אחד מן השותפים מסוגל למלא היטב את תפקידו ואת חלקו בשותפות. הביטוי המעשי לשלב זה הוא ברור ראשוני של ציפיות, תפקידים, רווחים ומחירים צפויים. ביטוי נוסף לשלב זה הוא הגדרה כללית של דפוסי השותפות, כגון אילו החלטות מתקבלות במשותף ומתי זכאי כל צד לפעול בנפרד, וכיצד מבטיחים הוגנות בתהליכי העבודה ובתוצאותיהם.

**פתיחת ערוצי תקשורת.** שותפות יעילה מאפשרת לכל שותף לבטא את יתרונותיו וכך לחפות על חסרונות האחר. לצורך כך נדרשת מידה רבה של פתיחות בין השותפים, בעיקר נכונות לחשיפת נקודות תורפה. הביטוי המעשי לשלב זה הוא יצירת אפיקים לתקשורת יעילה, יצירת שפה משותפת, קודים פנימיים, ונכונות לחשוף חולשות, לתת ביטוי לרגשות וללבן נושאים מורכבים.

**הכרת הערך.** לאחר בניית המסגרות הכלליות לשותפות ויצירת ערוצים לתקשורת, נוצרת אצל השותפים הכרה ברורה כי השותפות מאפשרת להם להשיג תוצאות טובות יותר, כי השלם גדול יותר מסך חלקיו. הכרה זו פותחת אפשרות ליצור מבנים ותהליכים לקראת מימוש השותפות, ובלעדיה נשארת השותפות בגדר הצהרת כוונות בלבד. בשלב זה יש להסכים על תכנית פעולה מפורטת; השותפים קובעים מבנים ארגוניים ותהליכים הנוגעים לאחריות לביצוע משימות, מגדירים אילוצים והתניות המחייבים תיאום, מגדירים סמכות לקבלת החלטות, לוח זמנים ומתכונת הערכה.

**שיתוף פעולה, יצירה משותפת.** השלב הבא הוא המימוש – עשייה משותפת המנצלת יתרונות יחסיים להשגת יעדים מוגדרים. הנעה של תהליכי הביצוע דורשת רמה חדשה של אמון וכבוד הדדי; אם קודם האמינו הצדדים בהבטחות, כעת עליהם להאמין בהתממשותן. המעבר משלב ההכרזות והרצון הטוב לשלב העשייה דורש רמה גבוהה יותר של מחויבות. השותפים נחשפים בחולשתם ומזהים יכולות חדשות אצלם ואצל שותפיהם. שלב זה מחייב שיפור בערוצי התקשורת ורף חדש של הכרת ערך.

בנייה של סולם השותפות היא תהליך מתמשך הנע בנתיב ספירלי ודורש תחזוקה מתמדת והבנה כי הסולם הוא דו-כיווני. שותף המפרט את חולשותיו בטרם נוצרו נכונות, אמון וכבוד הדדי עלול להפסיד את שותפיו; שותף המציג תכנית פעולה מוקדם מדי עלול להפסיד את האמון של שותפיו. נפילות בסולם שכיחות בשלב המעבר מדיבורים למעשים.



תרשים 3: סולם השותפות.

## ה. על אחריות, סמכות והשפעה

שותפות הוגנת אפשרית כשהשותפים מצליחים לאזן בין מרכיבי האחריות, הסמכות וההשפעה.

בכל דינמיקה בין-אישית ובין-קבוצתית ישנה חלוקת תפקידים סמויה וגלויה בין השותפים. חלוקה זו נוגעת לאחריות ולסמכויות של השותפים ביחס לתהליכי העבודה ולתפוקות הנדרשות. שותפויות בריאות מאפשרות לכל שותף לתת את המיטב ולקבל את המיטב מהאחרים בלי לגרוע מהמחויבות ומהאחריות הכוללות להצלחה המשותפת.

ראשית נבחן את משמעויותיהם של המושגים אחריות, סמכות והשפעה. **אחריות** היא התגייסות לביצוע חלק מסוים בתהליך העבודה. קבלת אחריות היא התחייבות למלא בנאמנות ובדייקנות את המשימה. הנושא באחריות הוא מי שיאשימו בכישלון המשימה, אם יהיה כזה. **סמכות** היא היכולת לקבל החלטות הקובעות את תנאי המסגרת לפעולה, כגון אישור תכנית הפעילות, החלטות הנוגעות לתקציב, לכוח אדם, לתכנים, לעקרונות ולכללי התנהגות. בעל הסמכות הוא המכתיב את התנאים והמקצה את המשאבים, אך לעתים, כשאינו לוקח אחריות, הוא נהנה מהכלל "מי שלא עושה לא טועה". **השפעה** היא מצב שבו לגורמים המעורבים בשותפות אין סמכות ואחריות, אך יש להם יכולת ניכרת לשנות את תהליכי הפעולה ואת תוצאותיה. המשפיע – לעתים מכריע אך אינו מזיע, וכשנכשלים – אינו מופיע.

מקובל להניח כי הגדרה ברורה של חלוקת האחריות והסמכות בין השותפים מקלה על השותפות. אפשר להוסיף לכך את הקביעה כי רגישות של המשתתפים לחלוקת התפקידים הלא-פורמלית, ולעתים הסמויה, תורמת אף היא לשותפות בריאה יותר.

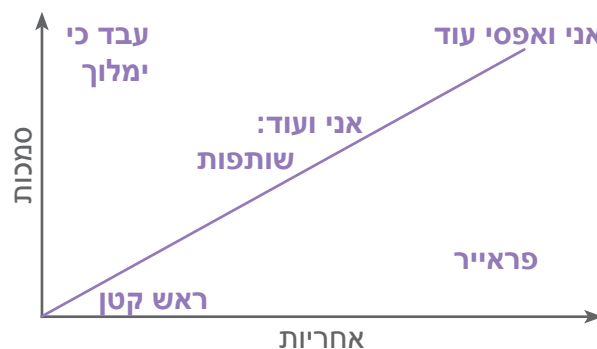
חלוקת התפקידים היא ביטוי מעשי לאמון ולכבוד ההדדיים בין השותפים. לעתים קרובות חלוקת התפקידים אינה סימטרית; לוי (2000) תיאר שלושה ארכיטיפים של התנהגויות המקשות על בניית שותפות ארוכת טווח: **פראייר, עבד כי ימלוך וראש קטן**. עליהן הוספתי תופעה מכשילה ששמה **אני ואפסי עוד** וכן ארכיטיפ חמישי המתאר את הדגם הרצוי בניהול שותפויות, **אני ועוד**. להלן חמשת הארכיטיפים:

- **אחריות רחבה וסמכות מעטה**. לפראייר שליטה מעטה על הנסיבות, אך בכישלון יאשימו אותו. לעתים קרובות מקיים הפראייר שותפות מוזרה עם העבד כי ימלוך.
- **סמכות רחבה ואחריות מעטה**. זהו "עבד כי ימלוך" או טפלון; הכישלון, אם יהיה, ייוותר יתום. ל"עבד כי ימלוך" יש בדרך כלל פראיירים שיעשו את העבודה בשבילו, אלא שהפראיירים כל הזמן מתחלפים.
- **אחריות מעטה וסמכות מעטה**. זהו ראש קטן, שותפים שאינם רואים בעצמם אחראים למילוי המשימה השלמה. ממילא לא יאשימו אותם בכישלון ולא יחלקו להם תשבחות על ההצלחה. ראשים קטנים מסתדרים טוב עם טיפוס מסוג "אני ואפסי עוד", שאינו דורש מהם יותר מדי.
- **אחריות מלאה וסמכות מלאה**. צורך בשליטה, חרדה מכישלון ואולי אף חוסר אמון בשותפים גורמים לשותף אחד לקבל על עצמו את מלוא האחריות והסמכות. זהו אני ואפסי עוד. כאן לא נשאר מקום לשותפות; במקרה הטוב מגדלים מסביב כמה ראשים קטנים.
- **אחריות חלקית, סמכות מותאמת והשפעה מלאה**. חלוקה המאפשרת לכל צד לקבל סמכות רחבה ככל האפשר לנושאים שבאחריותו והשפעה בנושאים שאינם באחריותו. כך נוצר מרחב משותף לחלוקת

אחריות וסמכות מאוזנת בין השותפים, תוך פתיחות להשפעה הדדית בתהליך של העצמה באמצעות צמצום.

• **העצמה** היא מעבר של פרטים וקבוצות ממצב של חוסר אונים לתחושת שליטה והשפעה רבה יותר על נסיבות חייהם.

• **צמצום** הוא תהליך כפול: מצד אחד התכווצות ודחיסה, מצד שני משיכה הדדית. פינוי המקום מאפשר לזולת לפעול בשטח שהתפנה. ההעצמה כפרקטיקה קהילתית פותחה בהרחבה על ידי סדן (1997). הצמצום כקוד התנהגות עומד במרכז משנתו של רוטנברג (1990). הצמצום אינו היעלמות אלא פעולה מבוקרת שבה כל שותף מפנה מקום לשותף אחר. פינוי מקום ומרחב לפעולה יוצר פעולת גומלין המיטיבה עם שני הצדדים. כך נוצר דגם השותפות **אני ועוד**.



תרשים 4: יחס בין סמכות לאחריות.

## 6.2 בחירות לוועד המקומי

עו"ד דודו קוכמן

### א. בחירות ישירות

הוועד המקומי נבחר בבחירות ישירות על ידי תושבי היישוב הרשומים בספר הבוחרים לקראת הבחירות. הבחירות למועצה האזורית שונות מבחירות לכל רשות מקומית אחרת כי האזרח במועצה אזורית רשאי לבחור הן את חברי הוועד המקומי, הן את נציגי היישוב למליאת המועצה האזורית והן את ראש המועצה שנבחר בבחירות אישיות על ידי התושבים במועצה האזורית.

## ב. בין זהות ועדים לבחירות נפרדות

המועצה האזורית היא סוג של רשות מקומית, והתפתחותה היא המשך טבעי להקמת גושי התיישבות באזורים שונים. המועצה האזורית הראשונה שהוקמה הייתה עמק חפר בשנת 1940, והיא באה למלא את הצרכים המשותפים של תושבי המרחב הכפרי בתחום המוניציפלי. היות שהיישובים אוגדו באגודות שיתופיות, הקמת המועצה האזורית הייתה המשך טבעי להתארגנות הקהילתית-חברתית שנהגה ביישובים הכפריים.

האגודה השיתופית היא תאגיד משפטי המבוסס על ניהול עצמי בדרך דמוקרטית, ומטרותיו לא רק כלכליות אלא גם נוגעות לרווחת חבריו. בעבר במרבית היישובים השיתופיים מילאו חברי האגודה ונבחרים את תפקיד הוועד המקומי בתחום המוניציפלי. בשל כך נקבע סעיף 91 לצו הקובע כי מי שמכהנים ביישוב שיתופי כחברי הוועד של האגודה השיתופית להתיישבות החקלאית של היישוב (להלן: האגודה השיתופית) יכהנו בו גם כחברי הוועד המקומי.

הכוונה המקורית הייתה להקל את ניהול היישוב על ידי אותם נבחרים, אף שכוחם בא משני חוקים נפרדים: הצו שבא מהמשפט הציבורי ופקודת האגודות השיתופיות (להלן: הפקודה) שבאה מהמשפט הפרטי. הזהות במקור הייתה רק פרוסונלית, קרי אותם אנשים בשני הוועדים, אך הסמכויות וההתנהלות של הוועד המקומי או הנהלת האגודה היו על פי הצו או על פי הפקודה בהתאמה.

זהות הוועדים חייבה הפרדה של תקציב, חשבון בנק, פרוטוקולים ועוד, אך הנבחרים לא תמיד הקפידו על כך. זאת משום שהנבחרים הם מתנדבים העושים את מלאכתם מרצון, ולא תמיד הם מודעים לחוק או לפקודה החלים עליהם. אי ההקפדה יצרה התנהלות לא תקינה, וזו חייבה חידוד והבהרה של דרכי העבודה.

## ג. שינויים בדרכי הבחירה של הוועד המקומי

שינויים רבים נעשו בדרכי הבחירה של חברי הוועד המקומי בעקבות פסיקה וצמיחה דמוגרפית. תושבים חדשים שבאו לגור במרחב הכפרי לכתחילה לא צורפו או הצטרפו כחברים לאגודה השיתופית המקורית (להלן: אגש"ח), שהיא תאגיד של חברות שיש בו גם היבטים כלכליים. שינויים אלה הביאו גם לשינויים בחקיקה, וכך למשל נוצרה בחוק אפשרות לצרף נציגות של תושבים שאינם חברים באגודה לוועד מקומי המתנהל בזהות ועדים (סעיף 91א לצו).

השינוי הגדול בצו חל בעקבות ההרחבות הגדולות במרחב הכפרי שהגדילו מאוד את מספר תושבי היישוב שאינם חברים באגש"ח. הדבר הביא לתיקון שקבע כי יישוב שמספר התושבים בו שאינם חברים באגודה



חקלאית גדול ממספר חברי האגודה יערוך בחירות נפרדות לוועד המקומי (סעיף 91ב (1) לצו), קרי לא עוד זהות ועדים. למעשה במרבית יישובי המשק המשפחתי (מושבים וכפרים שיתופיים) קיים ועד מקומי נפרד ולא מתקיימת זהות ועדים בין הוועד המקומי לאגודה החקלאית.

### 6.3 תהליכי קבלת החלטות בוועד המקומי

למן בחירתו של הוועד המקומי אין הוא מחויב בכל קשר פורמלי עם הקהילה שבחרה בו. על כך נמתחה ביקורת חריפה, שכן קהילות כפריות מטבען מתאפיינות ביחסי גומלין, ותושביהן מתנדבים לא רק לוועד המקומי אלא גם לוועדות תרבות, חינוך, נוער ועוד. המודל המקורי של אגודה שיתופית או כל מודל אחר חייב לכלול זכות ביטוי של החברים על תהליכי קבלת החלטות ויכולת השפעה על ההחלטות שנקבעות; הדבר אינו קיים במודל הפורמלי של הוועד המקומי.

בהמלצות של דו"ח ועדת אמרני נקבע בין היתר כי מומלץ לקיים אספת תושבים שבה תתאפשר מעורבות של הקהילה בתהליכי קבלת ההחלטות, אך בתיקון הצו לא נכללה המלצה זו וסעיפים אחרים.

### 6.4 הפעלת ועדות ביישוב כפרי

#### א. רקע

ועדה, צוות משימה, קבוצת פעולה (להלן: מוסדות הקהילה) – לכולם יש מאפיין ייחודי ביישוב כפרי, שכולם נרתמים בו לקדם נושא, אירוע או מטרה שלשמה התנדבו, מונו או נבחרו. תפיסת העולם בקהילות הכפריות היא קואופרטיבית, תפיסה שבה הקהילה מנהלת את חייה ואחראית לגורלה. ככל שעולה רמת האחראיות הקהילתית כך גדלה רמת המעורבות של חברי הקהילה. הדבר מצביע על חוסן קהילתי, והעדרו מצביע על ההפך; כשחברי הקהילה אינם מעורבים הם מנוכרים לנעשה בסביבתם.

לחברות במוסדות הקהילה יש משמעות לא רק בביצוע התפקיד אלא גם ברמה הערכית; חברי הקהילה מודעים לצורך לקבל אחריות לאיכות חייהם ולרמת השירותים שהם וחבריהם יזכו בה.

## ב. מאפיינים בעבודה של ועד/ ועדה

- מושתתים על רצון חופשי ועל התנדבות.
- מכוונים לצורכי התושבים ונועד לשפר את איכות חייהם.
- תפקידי המוסדות משתנים על פי הצרכים בכל יישוב.
- מקדמים שירותי רשות ולא שירותי חובה ביישוב.
- מושפעים ממערכות פוליטיות מקומיות.
- המניעים לחברות עשויים להיות רצון להשפעה על איכות החיים ביישוב, רצון לתרום לקהילה, רצון לקבל הערכה או לשלוט במידע.
- ישנן ועדות שהן סטטוטוריות (ועד יישוב) ויש שאינן סטטוטוריות (ועדת תרבות, נוער, ותיקים וכיוצא באלה).
- כל ועדה קובעת את תכיפות פגישותיה ואמורה לנהל פרוטוקול.
- רצוי שתקופת כהונתה של ועדה תוגבל בזמן.
- יש ועדות קבועות ויש ועדות אד-הוק (למטרה מסוימת, כגון ועדת חג או ועדת טקס).
- חשוב למנות לכל ועדה יו"ר ובעלי תפקידים אחרים כגון מזכיר וגזבר.
- עצמתה של ועדה נובעת משני גורמים:
  1. מקור עצמתה, קרי דרך בחירתה (התנדבות או בחירה).
  2. האמינות שיוצרים חברי הוועדה בדרך עבודתם בקהילה.
- רצוי שמספר חברי הוועדה לא יפחת מ-3 ולא יעלה על 7.
- הזמן המיטבי לשיבת ועדה לא יעלה על שעתיים.
- יש להעניק לחברי הוועדה פעילות העשרה וליצור פעילויות ייחודיות למתנדבים בקהילה.
- חשוב ביותר לקבוע סדר יום לשיבה ולפרסמו למוזמנים לשיבה בעוד מועד.
- תפקידו של היו"ר לקבוע לוח זמנים ולנהל מעקב אחר ביצוע משימות.
- יש לחלק משימות בין חברי הוועדה ומעת לעת רצוי להסתייע בחברי היישוב למשימות שונות.
- יש לשתף את הקהילה במידע ובפעילויות הוועדה.
- יש לנהל את ישיבות הוועדה באופן נינוח ובתנאים נאותים.
- יו"ר הוועדה חייב לתת לכל משתתף זכות לבטא את עצמו.

## טבלה 3: התפתחות מוסדות הקהילה.

שלב	כותרת	מס' פגישות	התהליך
א	התארגנות	1-2	הגדרת תפקידים – יו"ר, מזכיר, גזבר וכיוצא באלה; ארגון ומינהל – מועדי פגישות ומקומן
ב	לכידות	פגישות ראשונות	תכנון העבודה של הצוות; הסתגלות החברים זה לזה; פיתוח נורמות עבודה; קביעת תקנון כולל סנקציות; יצירת מסורת של פעילות מסוימת לצוות בלבד (גאוות יחידה)
ג	פיתוח האוטונומיה	עיקר עבודת הוועדה	עבודה שוטפת, ביצוע המשימות המתוכננות
ד	פירוק	מפגשים אחרונים	היערכות לסיום עבודת הוועדה ומסירת האחריות לצוות חדש

## ג. דרכי בחירת ועדה/ צוות

- ועדת מינויים או ועד מקומי ממנה חלק מחברי הוועדה או את כולה.
- בחירת יו"ר ובחירת חברים על ידי היו"ר.
- בחירות.
- התנדבות.

## ד. רכיבי עבודתה של ועדה

- תכנון תוכני ותקציבי; כוח אדם, רכישת ציוד, הוצאות והכנסות ישירות ועקיפות.
- קביעת תכנית עבודה ומעקב קבוע אחר ביצועה.
- כתיבת פרוטוקול לצרכים האלה:
  - ניהול תקין.
  - העברת מידע למי שלא השתתף בישיבה.
  - העברת מידע לציבור.
  - תזכורת לוועד ולחבריו על החלטות ועל משימות.
- בחירת יו"ר ועדה שתפקידו מרכזי בתחומים האלה:
  - ניהול הוועדה.
  - ייצוג כלפי גופים אחרים.
  - ידוא של ביצוע המשימות על ידי חברי הוועדה ואחרים.
  - הפעלה והנחיה.

## ה. מרכיבים חשובים להצלחה של ועדה

- יש להקפיד על תנאים נאותים לקיום הישיבה; מקום מתאים, ריהוט, כיבוד וכיוצא באלה.
- יש לקבוע מראש את משך הישיבה.
- בתחילת הישיבה ימסור היו"ר את הנושאים לדיון. חברים הרוצים להוסיף נושא לדיון יבקשו זאת בעוד מועד מיו"ר הוועדה כדי שישנה את סדר היום.
- חשוב להתחיל בזמן שנקבע.
- חשוב לנהל פרוטוקול.
- בכל ישיבה יאושר הפרוטוקול של הישיבה הקודמת ויבדק ביצוע המטלות.
- בכל ישיבה יסכם היו"ר את מהלכה ויקרא לחברים את החלטות שהתקבלו ואת חלוקת המטלות.
- יש לקבוע מועד לישיבה הבאה.
- יש לפרסם את החלטות הוועדה.
- יש לשתף את הציבור במשימות הנוגעות לקהילה.

## ו. יתרונות העבודה במסגרת ועדה

- עבודה בצוות מסייעת לקהילה לייעל תהליכי חשיבה וקבלת החלטות. בהכונה נכונה יכולה ועדה ליצור מאגר של ידע, ניסיון וכוח שיפוט שיסייעו לה להעלות רעיונות, להכין תכניות ולקבל החלטות בצורה טובה ופורה.
- הוועדה מאפשרת לקבוצות שונות של אנשים לאבחון, להגדיר ולפתור בעיות בשיתוף פעולה.
- העבודה בוועדה עוזרת לחבריה להבין את המטרה המשותפת של הקהילה ואת דרך עבודתה. אם רוצים ליצור מעורבות והבנה בין פרטים או ארגונים מוטב לעבוד במסגרת ועדה.
- לוועדה יש ערך בהקניית מיומנויות כגון עבודה בצוות, שיתוף תושבים ופיתוח מנהיגות.
- הוועדה היא אמצעי לחלוקת עבודה בין אנשים רבים והיא מונעת ריכוזיות.
- לוועדה יש כוח והשפעה רבים יותר מן היחיד, והיא מקלה על חבריה לקבל החלטות ולשאת באחריות.



## 6.5 שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות<sup>62</sup>

אף שלא מחובתו של הוועד המקומי לקיים דיאלוג עם חברי היישוב הרי הדיאלוג רצוי, שכן באמצעותו מייצרים מחויבות ומעורבות בסיסית של חברי הקהילה.

### א. מטרות השיתוף

- מימוש זכותו הבסיסית של אדם להשתתף בקבלת החלטות חשובות הנוגעות לחייו.
- מניעת ניכור חברתי בקהילה ויצירת הזדמנויות לקשור קשרים חברתיים חדשים.
- חינוך הפרט לאחריות ציבורית, לרבות אחריות לקבלת החלטות דמוקרטיות.
- הפחתת תחושת התלות של התושבים בממסד.
- חלוקה מחדש של כוח והשפעה בקרב תושבי הקהילה.
- ניצול או חלוקה מחדש של המשאבים העומדים לרשות התושבים.
- הצגת שינויים.
- פיקוח על התנהגות לקויה.
- הרחבת התמיכה שמקבל הוועד בקהילה.
- השגת מטרות הוועד/ ועדה.
- יצירת מוטיבציה לשינוי.
- השגת שינוי חברתי.
- מילוי צורכיהם האמיתיים של התושבים.
- פיתוח מנהיגות וטיפוחה.
- מיתון לחצים קבוצתיים של הקהילה.

### ב. כלים לשיתוף הציבור

אפשר לשתף את ציבור בכמה אמצעים שכל אחד מהם מחייב הכנה, ליווי והדרכה.

1. **אספת תושבים.** שיח תושבים שאינו מסתיים בקבלת החלטות אלא נועד להציג נושא ולשמוע רעיונות ועמדות.
2. **מרחב פתוח.** משמש בעיקר לקבוע את סדר היום של הקהילה ונושאים שחשוב לעסוק בהם. משתתפי

<sup>62</sup> עסיף זה עוסק בסוגיית שיתוף הציבור בחיי היום-יום. זאת לעומת שיתוף הציבור בתהליכי תכנון שיידונו בסעיף 8.3.

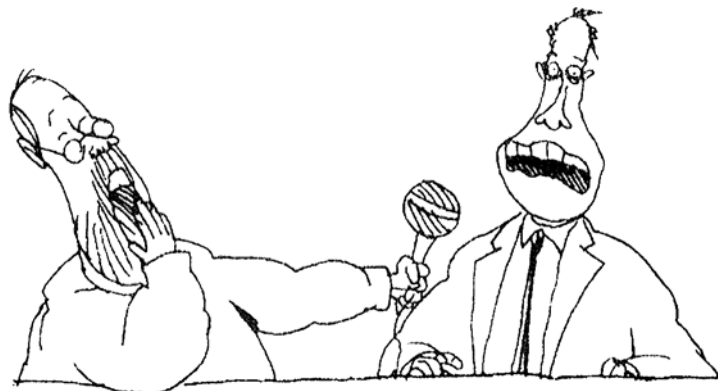
- המרחב הפתוח מגדירים בעצמם ובסיוע מנחים את הנושאים החשובים להם.
3. **מפגש שכונתי.** מפגשים אינטימיים יותר לצורך שיח קבוצתי, כל פעם בקבוצה אחרת. מפגשים מן הסוג הזה מעודדים ביטוי חופשי בקרב תושבים שאינם מרבים להתבטא בשל פחד קהל וחששות אחרים.
4. **מפגשים אישיים.** מפגשים עם מובילי דעה, עם מתנגדים, עם מומחים מהיישוב וכיוצא באלה.
5. **כיכר וירטואלית.** הרשתות החברתיות אף הן יכולות לסייע בקבלת מידע ורעיונות מתושבים. יש להשתמש בכלי זה בצורה מוגבלת ומושכלת שכן אין בו תחליף לשיח חברים אמתי. לעתים המסרים הלא-מילוליים בשיח משמעותיים יותר מהמסרים המילוליים אך אינם באים לידי ביטוי ברשתות החברתיות. כן חשובה תרבות השיח בקהילה כפרית; חשוב לחזק את כלי המפגש האקטיביים על פני המפגש הווירטואלי שהוא כלי נוסף אך אינו תחליף למפגש אמתי.

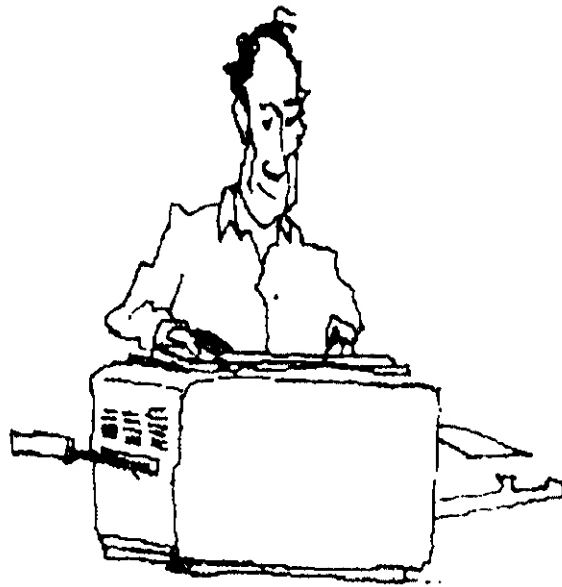
## 6.6 תקשורת ומידע שוטף לתושב – שקיפות ונגישות

- פרסום פעולותיהם של הוועד המקומי והוועדות החברתיות חשוב ביותר לקהילה בימינו. על הציבור לדעת על פעולות הוועד והוועדות, ושיתופו אף עשוי לסייע בכמה היבטים:
- הפעלת הקהילה ושיתוף התושבים הם גורמים מרכזיים בהנעת הקהילה. אסור לתת לאנשים בקהילה את התחושה שהם אורחים, משום שכך הם יגיבו לבקשות בנושאים שונים.
  - ישנה חשיבות למעורבות הקהילה בתהליך קבלת ההחלטות. אפשר לעודד את מעורבות הקהילה באספות הסברה, בחוגי בית ובמענה על שאלות לא ברורות. יש לשתף תושבים בתהליכים על ידי שילובם בוועדות הממליצות לוועד או לאספה הכללית.
  - תהליך השיתוף צריך להיות אמתי ושקוף ולא מלאכותי וחלקי. זאת אם רוצים לזכות באמונם של חברי הקהילה ולמנוע רכילות הנוצרת בהעדר מידע או בשיתוף מידע חלקי.
  - התועלת ביחסי ציבור ובפרסום
    - ממלאים את "זכות הקהילה לדעת".
    - מביאים להגדלת משאבים, יוצרים מודעות לתהליך, פתיחות ושקיפות, שותפות וסחיפה.
- יחסי ציבור ופרסום יכולים להיעשות בשיטות כגון עלון לחברים, סרטונים, ערבי הסברה והדרכה, לוח מודעות מרכזי במזכירות/ מרפאה/ מכולת והבאת אנשי מקצוע הנתפסים כאובייקטיביים להסברת חשיבות של נושא ולמענה על שאלות.

• חלק מרכזי בהחדרת שינוי דורש הסכמה של חברי הקהילה, משום שהם הלקוחות המיידים לשינוי או להליך הנדרש. הסכמה יכולה להתקבל רק אם התושבים ירגישו שותפים שדעתם נחשבת; אי התחשבות היא מתכון ודאי לכישלון. תהליך יעיל מביא בחשבון את האינטרסים של כל הצדדים ולא מפחית בערכו של שום צד. יש להתחשב בזכויות המיעוט ולהיזהר מסחיתת הרוב על ידי המיעוט. כל תהליך בקהילה יוגדר כמוצלח אם יוצר בעניינו קונצנזוס שביטוי מעורבות וקבלת אחריות על ידי הקהילה.

הדרך לא פחות חשובה מהמטרה, והאמרה "המטרה מקדשת את האמצעים" אינה מתאימה לניהול רציונלי. ידיך ויריבך כאחד לא ישכחו אם תבחר בדרכים לא הוגנות להשגת מטרתך. אולי תשיג את המטרה, אך קרוב לוודאי תפסיד הרבה יותר בהמשך. האמצעים אפוא אינם מנותקים מהמטרה, אלא הם חלק בלתי נפרד ממנה.







## 7. קהילה וקהילתיות

### 7.1 עקרונות פעולה לבינוי קהילה ביישוב כפרי קהילתי

יוני ארי, בתיה וולף; עריכה והערות: דני מירז, ד"ר שרה שדמי וורטמן<sup>63</sup>

“בני אדם חיים בקהילה מתוקף הדברים המשותפים להם. המגע והתקשורת הם הדרך שבה הם מגיעים לידי שיתוף. כדי שכל הפרטים יהיו לקהילה הכרחי שיהיה להם בסיס משותף של מטרות, אמונות, שאיפות, ידיעה והבנה משותפת או אחדות לבבות” (דיואי, 1960).

עקרונות הפעולה הם אלה:

- ✓ הגדלה מתמדת של ההון החברתי בקהילה (כמות הקשרים, איכותם ומידת השימוש בהם).
- ✓ חיזוק הזהות הקהילתית המשותפת לתושבים החיים ביישוב.
- ✓ יצירת מרחב שלישי המאפשר לכל תושב וקבוצה לחוש משמעותי, מחויב ושייך (ממ"ש).
- ✓ שמירה על משאבי הטבע והסביבה וחיבורם לחברי הקהילה ולדורות הבאים.

#### א. הגדלה מתמדת של ההון החברתי בקהילה

הקהילה היא מערכת חברתית ייחודית של ציבור המאוגד במסגרת גאוגרפית מוגדרת. היא מקיימת יחסי גומלין בתחומי החיים ומורכבת מ-4 גורמים: שלטון, מגזר שלישי, עסקים והתאגדות תושבים. הקהילה משמשת מוקד ציבורי להזדהות ולמשמעות לפרט ולקבוצות ביישוב, וזאת באמצעות מימוש הקהילתיות שבה. ייחודה של הקהילה ניכר בסוג הקשרים בין חבריה ובהון החברתי שבמערך הקשרים. קהילה חזקה ומגובשת מבוססת על לכידות בין חבריה ומוסדותיה ועל הזדהותם עם זהות קהילתית ייחודית. קהילתיות היא התכונה של הקהילה, והיא מבוססת על הון חברתי גדול, על אמון ועל הדדיות בין חבריה. ההון החברתי בקהילה יוצר הכרה בזכותם ובחובתם של חברי הקהילה להשתתף בניהול חייהם באופן פעיל. הם מעורבים, משתפים ומשתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לקהילה.

מנהל יישוב קהילתי שואף להגדיל כל העת את ההון החברתי בקהילה כדי להעלות את רמת הקהילתיות ביישוב.

<sup>63</sup> הכותבים הם ממרכז למנהיגות בקהילה במוסד חינוכי-אקדמי.

### צעדים מומלצים להגדלת ההון החברתי בקהילה:

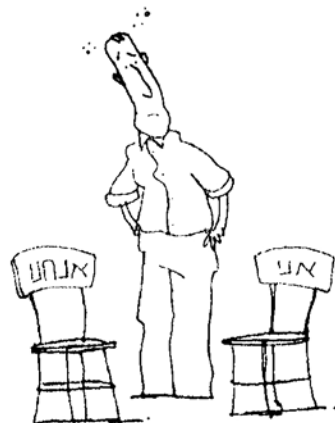
- להזמין את התושבים לפעול לטובת הכלל במסגרת ועדות והתאגדויות ביישוב ובקהילה תוך חיזוק הזהות הקהילתית.
- ליצור מסגרות פורמליות לפעילים בתוך היישוב שיאפשרו להם להשפיע על חייהם כקהילה.
- לפעול לחיזוק היחסים בין התושבים כדי שיתבססו על שיח ועל תקשורת המובילה לעשייה, לשייכות, למחויבות ולחברות.
- לחזק את הזהות הקהילתית.
- לאפשר לקבוצות מיעוט בקהילה לחוש חלק מהקהילה, משמעותיות ושייכות. לאפשר להן לפעול בקהילה ולבטא את נכסיהן ואת רצונותיהן.
- להגדיל את הרשתות החברתית בקהילה, לייצר קשרים בין קבוצות, מסגרות וחברי ועדות ובין תושבים פעילים ללא-פעילים.
- לשתף במידע באמצעים כגון מפגשי קהילה, לוחות מודעות, אתר אינטרנט מקומי ורשתות חברתיות.

### ב. חיזוק זהות קהילתית משותפת יישובית

זהות קהילתית היא התפיסה העצמית של הקהילה המבוססת על מערך הערכים והסמלים המקומיים. הזהות הקהילתית מתממשת בשיח ציבורי ובנורמות התנהגות המחזקות את הנרטיב המעצב של הקהילה.

**הנרטיב המעצב של קהילה הוא מנגנון המבטיח את יציבות הקהילה מעבר למחזור חיי החברים בה.**

הזהות הקהילתית מתבטאת בטקסים ובמסורות. הקהילה מספרת ומנציחה את סיפור הקמתה, את פחדיה ואת תקוותיה. היא משמרת דמויות מפתח, גיבורים וגיבורות מקומיים המממשים בעצם פעולתם את ערכי הקהילה. חיבור בין חברי הקהילה מעודד עזרה הדדית ומושתת על אמון ועל הדדיות בין חברי הקהילה, מה שמקנה ליחיד ביטחון ומסגרת שייכות משמעותית.



### צעדים מומלצים לחיזוק הזהות הקהילתית ביישוב:

- להקים צוות מהקהילה כדי לקבוע את מרכיבי הזהות הקהילתית ולבנות תכנית לחיזוק הזהות הקהילתית ביישוב. כדאי לבחון אם קיימים ביטויי זהות בולטים כגון סיפורי מורשת, גיבורים מקומיים, תרבות ייחודית, מנהגים ומסורות.
- לבחור את הערכים ואת ביטויי הזהות הייחודיים שלאורם רוצים לחיות.
- לתאר את כלל הפעילויות החינוכיות ביישוב ולבחון את הקשר שלהן לחיזוק מאפייני הזהות הקהילתית (במסגרת החינוך הפורמלי והלא-פורמלי ביישוב).
- להציג את ממצאי הזהות הייחודית לכלל חברי הקהילה לתגובה, לשיח וליצירת גאווה מקומית.
- לפעול ליצירת קשר רב-דורי בקהילה. לעודד שותפות והשתתפות של מגוון גילים בפעילות היישוב. זרימת המידע והשיח מחזקים ומחדשים את הזהות הקהילתית.
- לפעול להטמעת מרכיבי הזהות הקהילתית בעזרת מוסדות החינוך ובפעילות היישוב.
- ליצור חזון יישובי המתבסס על מאפייני הזהות של הקהילה.

### ג. יצירת מרחב שלישי המאפשר לכל תושב לחוש משמעותי, מחויב ושייך (ממ"ש)

אחד הדברים החשובים ביישוב הוא ליצור את המרחב השלישי, המקום שאנשים מרגישים בו בבית מכיוון שהוא מציע מפגש חברתי אקראי. המרחב יכול להיות הצרכנייה, גן השעשועים, שביל ההליכה או התור לספר, מועדון הכפר או מקומות אחרים שהקהילה מקיימת בהם את אורחותיה ואת חייה המשותפים. המפגש במרחב הזה מקדם תקשורת מקרבת שמעורבת בה שפת הגוף; חיוכים, מחוות גופניות, לחיצות יד, מבטים וטפיחות. אלה מעוררים תחושת הבנה וקרבה המגבירה שייכות.

### צעדים מומלצים ליצירת מרחב שלישי:

- לבנות או להשמיש מרחבים פיזיים ציבוריים כמרחב שלישי, למשל ספסלים ושולחנות בגני שעשועים ושבילי הליכה.
- ליצור אירועים קבועים המחזקים את הזהות הקהילתית בשטחים פתוחים כגון גנים ציבוריים.
- ליצור מפגשי תושבים בתחילת שנה ובסופה ולשתף את כולם בפעילויות הציבוריות שהתקיימו השנה, בשותפות עם מובילי הפעילויות.

- לעודד יזמות ולייצר הזדמנויות למפגש של קבוצות שונות במרחב השלישי, למשל גינה קהילתית ושיפוץ משותף.
- לאתר נכסים הדורשים שינוי באמצעות מזכירות היישוב ולאחר תושבים הרוצים לשנות כדי לצרף אותם למעגל העשייה.
- לעודד מפגשי שיח במסגרות שונות כדי להתלבט, להתייעץ, לשתף ולהשתתף בסוגיות ובדילמות קהילתיות.

#### ד. שמירה על משאבי הטבע והסביבה

יישובים במרחב הכפרי מצויים ליד שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים. החוויות של הפרטים ושל קבוצות בקהילה בשטחים אלה, והחיבור של חברי הקהילה לנכסי המורשת והטבע בסביבת היישוב, מחזקים את תחושת השייכות למקום ואת הרצון להישאר דווקא בו. החוויות והעשייה של חברי הקהילה בשטחים הפתוחים ביישוב ובסביבתו מייצרות את תחושות השייכות למקום ובה בעת מקדמות את השמירה על הסביבה ועל נכסיה, שכן אנשים נוטים להיקשר יותר לדברים שעשו מדברים שבבעלותם.

האדם הוא תבנית נוף מולדתו; בכל פעולה מושפע האדם מסביבתו ומשפיע עליה. בהליכה בחוץ, בפעילות חברתית בחורשה, בפיקניק, במדורה ובמרוץ הלפיד במעלה הנוף. הפעולה מעצבת את דמותו של חבר הקהילה ומשמשת לו מרחב להעמקת קשרים.

#### צעדים מומלצים לשמירה על משאבי הסביבה – טבע, נוף ומורשת – ולחיבור אליהם:

- לזהות ולמפות את נכסי הטבע, הנוף והמורשת המקומיים באמצעות פרטים וקבוצות בקהילה.
- לבחון ולהבין את המרכיב הסביבתי בזהות הקהילתית ואת ביטויו בעשייה הקהילתית (במסורות, בנורמות ובערכים).
- לקיים מפגש חשיפה לממצאים לחיזוק הגאווה בנכסים שמופ.
- לבחור יחד את נכסי הטבע, הנוף והמורשת שחברי הקהילה רוצים לשמר.
- ליצור תכנית לחיזוק הקשר בין כל חברי הקהילה לנכסי הסביבה.
- לעודד יזמות של תושבים וארגוני סביבה לפעילות קהילתית בנכסי הסביבה.
- ליצור תכניות לשימור הנכסים אם תתקבל בקשה ארצית לשינוי.

## 7.2 התנדבות בקהילה – הנעת מתנדבים וטיפוח פעילות התנדבותית

חברי קהילה הרוצים לחוש משמעותיים ושייכים לקהילתם בוחרים בדרך כלל להתנדב בה. ההתנדבות ממלאת צורך רגשי וקוגניטיבי של הפרט כשהיא נערכת במרחב השלישי.

התנדבות היא כביש דו-סטרי שיש בו נתינה וקבלה; היכרות, רכישת ידידים, השפעה, מועילות (הכרה), התפתחות אישית (אתגר), קשרים ושייכות לקהילה. ההתנדבות יכולה לחזק את רמת הקהילתיות אם היא נעשית באופן קבוצתי המאפשר רצון חופשי לצד אחריות ומחויבות.

המשימה המרכזית של מנהל קהילה עם מתנדבים היא לעשות את הקבוצה לחבורת משימה שתרצה להמשיך לפעול יחד בקהילה על בסיס אמון והדדיות; אלה יתרמו לחיזוק ההון החברתי ביישוב.

### א. מדוע מתנדבים בקהילה?

מוטיבציות שונות גורמות להתנדב בקהילה:

- תחושת השתייכות הנובעת מפיתוח מערכות יחסים.
- תחושת הישג הנובעת מהשלמת משימות.
- כוח והשפעה הנרכשים באמצעות הנעת תהליכים ואנשים.

בכל מתנדב יכולות להיות כל המוטיבציות במינונים שונים המשתנים עם הזמן. נבחין ב-2 סוגים של מוטיבציות להתנדב בקהילה: "עם" ו"למען". עם משמעו שהמניע לפעול הוא הקשר החברתי. למען משמעו כי המשימה היא המניע לפעול, כלומר קשר ענייני. לעתים אלטרואיזם ורצון לתרום לקהילה הם הסיבות להתנדבות, אך בדרך כלל מתנדבים בקהילה עושים זאת מרצון להתפתחות אישית וחברתית ולחיזוק תחושת השייכות; הרצון של יחידים וקבוצות להיות מעורבים, משפיעים ומשמעותיים בביתם המורחב, בקהילתם.

מסגרות התנדבותיות בקהילה נחלקות לשניים: מסגרות שהנהלת היישוב יוזמת ומחפשת להן מתנדבים ומסגרות שתושבי הקהילה יוזמים. בשני המקרים על מנהל הקהילה לעודד ולאפשר את המסגרות באמצעות הקצאת משאבים. חלק מהמשאבים יוקצו לחיזוק הקשר בין המתנדבים ולהוקרה על פעולתם. תהליך בינוי קהילה משתמש במוטיבציות שונות של יחידים וקבוצות לקידום נושאים מגוונים ודרכם חיבור לאחר ולסביבה ("התחלתי בגלל הנושא, נשארתי בגלל האנשים"). הובלת תכניות ומיזמים הפועלים במתח שבין מילוי צרכים חברתיים וסביבתיים (למען) ובין יצירת קשרים בקרב הפעילים (עם) היא דרך ליצור רשתות חברתיות בקהילה.

## ב. שלבים בהפעלת מתנדבים בקהילה

- יש למפות את הצרכים ואת ההון האנושי בקהילה. מומלץ לבנות בנק של הון אנושי דרך איסוף מידע על הכישורים, על היכולות, על התחביבים ועל המניעים של התושבים והארגונים ביישוב.
- יש לתכנן תפקידים על פי מיפוי הצרכים ולהקפיד שתהיה בהם תועלת למתנדב.
- יש לפנות באופן אישי לתושבים ולהציע להם לפעול בהתנדבות, מתוך בחירה חופשית, על פי כישוריהם ועל פי מניעיהם. התאמת המתנדב לפעילות תמלא את צרכי הקהילה והמתנדב כאחד.
- יש לעודד השתתפות של תושבים חדשים וותיקים בכל משימת התנדבות.
- יש להכשיר את המתנדבים בכלים ובמידע וכך לתת להם להרגיש יעילים.
- יש ליצור רשתות חברתיות בין המתנדבים ובין השחקנים השונים בקהילה.
- יש להקפיד על הוקרת המתנדבים בפני כל הקהילה; ההתנדבות היא ערך בקהילה.

## ג. תפקידי מנהל הקהילה בתחום ההתנדבות בקהילה

מנהל הקהילה אחראי לשימור ולחידוש פעולת המתנדבים בקהילה. עליו לפעול עם ההנהלה להגדלת מספר המתנדבים לכדי חברות משימה. שלבי העבודה: הגדרת מסגרת פעולה; התדיינות והגדרת זכויות וחובות למתנדב; שיח על התפיסה הרעיונית של המטרה; בחירת משימה לביצוע שתאפשר חוויית הצלחה; העמקת היחסים בין המתנדבים והמשך המשימות.

למנהל הקהילה 4 תפקידים בתחום ההתנדבות:

- **זרז.** הגורם המעודד והמניע התנדבות בקהילה.
- **מאפשר.** נותן מקום להתפתחות יזמות להתנדבות.
- **מארגן.** יוצר התשתית הארגונית למימוש ההתנדבות.
- **מנהיג.** רואה בהתנדבות ערך קהילתי ופועל להטמעתו.

### 7.3 קיימות קהילתית – איכות סביבה, כלכלה מקומית למינוף הקהילה

**הקיימות הקהילתיות נוגעת לשלושת מעגלי הקיימות: סביבה, חברה וכלכלה.** בהיבט המקומי: **סביבה מקומית** היא משאבי הטבע והמורשת הייחודיים למקום; **כלכלה מקומית** מתמקדת בייצור ובצריכה מקומיים המחזקים קהילתיות; **וזרות מקומית** של הקהילה מחברת בין פרטיה.

המשבר הסביבתי הפוקד את המאה ה-21 מחייב שינוי באורחות החיים, בהרגלי הצריכה ובאופן שאנו מנהלים את חיי היום-יום שלנו כתושבי מקום (סלע-שפי זרדז, 2015). בשנים האחרונות התפתח מחקר מדעי ההתנהגות והסוציולוגיה (ברכיה, 2014) הלומד את ההתנהגות האנושית ואת דרכי פעולתן של קבוצות וקהילות להטמעת שינוי סביבתי עמוק ומקיים. התרבות המקומית משמשת תשתית לתפיסות האנשים ולפעולותיהם. אנשים נוטים להתנהג על פי ההיגיון הפרקטי, באופן אינטואיטיבי ומתוך תחושה הנלמדת חברתית ומוטמעת בגוף ובנפש – מה נכון לאדם כמוני. עיצוב הזהות הסביבתית בחיי קהילה הוא גורם קריטי בהטמעת התנהגות המביאה בחשבון את צורכי האדם, הטבע והסביבה בהווה, בעבר ובעתיד. החיים במרחב הכפרי עטופים בנוף, בטבע ובסביבה פיזית חקלאית; אלה מרכיבים ייחודיים המקדמים התנהגות ידידותית לסביבה כנוהג שבשגרה ועשויים לעודד התארגנות ואקטיביזם. תחומי הקיימות מהיותם אובייקטיבים מאפשרים חיבור של אנשים ועשייה משותפת המקרבת ביניהם.

#### א. שלבים בהעמקת הקיימות הקהילתית בקהילה

- בחירת נכסי הטבע, הנוף והמורשת הייחודיים לקהילה.
- מיפוי הפעילויות המתקיימות בנושאי הקיימות במסגרות החינוכיות של הילדים, הנוער והמבוגרים.
- עידוד הטמעת ערכים והתנהגויות סביבתיות בפעולות ובמסגרות רב-דוריות קבועות, כגון טיולים, מסירת חפצים במסגרת יד שנייה, גינה קהילתית, קנייה מיצרנים מקומיים והעסקה בתשלום של נוער מקומי בפעילות ביישוב ובעסקים מקומיים.
- יצירת מסורות וטקסים המבססים ערכים סביבתיים בקהילה, כגון קטיף קהילתי, חגיגת חגים ואירועי חיים בטבע ובשטחים פתוחים.
- הנגשת מרחבים טבעיים לקהילה.

## ב. תפקידי מנהל הקהילה בקיימות קהילתית

- עידוד תהליך לזיהוי הזיקה בין הזהות הסביבתית לזהות הקהילתית וליצירת תודעה של אחריות משותפת לקהילתיות בקרב הנהלת היישוב.
- אחריות לשימור נכסי טבע ומורשת מקומיים.
- עידוד עסקים מקומיים, למשל באמצעות הטבות כלכליות.
- הובלת תהליכים ופרויקטים המחזקים את החיבור בין הקהילה לנכסי הטבע והמורשת במסגרות ובאוכלוסיות שונות.

## 7.4 כיצד מנהלים קהילה רב-קבוצתית?

עו"ד גלעד לוי<sup>64</sup>

### א. כללי

לאחר שנים ללא צמיחה דמוגרפית משמעותית, תושבים חדשים רבים מספור קבעו את ביתם ביישובי המרחב הכפרי בעשור האחרון. זהו תהליך דרמטי שזימן וממשיך לזמן אתגרים קהילתיים עצומים נוכח הבדלי הגיל, הצרכים ותפיסות העולם בין קולטים לנקלטים. האתגר המרכזי הוא ליצור יישוב רב-קבוצתי המנהל ביעילות ובאווירה של שיתוף פעולה. אתגר זה מתבטא ב-3 רבדים שונים של יצירת השותפות החדשה:

**1. רובד היחסים.** יצירת היכרות ואינטימיות בין חברי הקהילה המתחדשת, יצירת אמון הדדי בין חברי הקהילה וביניהם לבין מערכת הניהול ביישוב, התמודדות עם תחושת ה"אנחנו ואתם" בקרב התושבים, שיכון הפחדים וחיזוק האמונה ביכולת לבנות קהילה משותפת.

**2. רובד הערכים.** בעיקר בקיבוצים מתאפיינים הקולטים בערכים משותפים שונים מאוד מהערכים המקובלים מחוץ לקיבוץ. למשל ביחס למהגרי דת ולשירותי דת, במידת האחריות שרואה הקהילה לחינוך, ליצירת תרבות ומסורות משותפות ובאחריות לזקנים ולתושבים עם צרכים מיוחדים. בעת בניית הקהילה המשותפת נוצר אפוא אתגר גדול ביצירת מסד ערכי משותף ומוסכם לקהילה.

**3. רובד הצרכים.** לחברי הקהילה המתחדשת יש צרכים סותרים, צרכים שונים וצרכים משותפים. האתגר הוא לזהות ולהגדיר את כל הצרכים, לגשר בין הצרכים הסותרים, למלא את הצרכים השונים ולחזק את הצרכים המשותפים.

<sup>64</sup> הכותב הוא מנכ"ל משותף בחברה העוסקת בגישור, בייעוץ ובניהול תהליכים אסטרטגיים מבוססי דיאלוג.



ההתמודדות עם שלושת הרבדים מתבטאת במבנה הארגוני והניהולי של היישוב, בדרכי קבלת ההחלטות, בתחומים כגון תרבות, חינוך ורווחה וכן בתקציב היישוב – במקורותיו ובשימושו.

### ב. מקורות העימות הבין-קבוצתי

המתח והעימות הבין-קבוצתי נוצרים מסיבות שונות. המרכזיות שבהן הן הבדלים בתפיסת עולם (לדוגמה, פרבר או יישוב חקלאי), העדר היכרות אינטימית, קצרים בתקשורת והעדר תקשורת (חוסר במידע לציבור) היוצרים חשדנות, חוסר אמון, מאבקי שליטה, פערים בין-דוריים וכלכליים, פערי ציפיות (רוצים שירותים אבל לא מוכנים לשלם; רוצים תושבים חדשים אבל לא מוכנים לשתף אותם) ואינטרסים שונים וסותרים.

### ג. כיצד הדבר בא לידי ביטוי?

בין השאר מוביל העימות לקושי בקידום סוגיות תכנון (למשל תב"ע ושינויי ייעוד), למחלוקות בנוגע למיסוי, למקורותיו ולמטרותיו, ביחס למבני ציבור (של מי הזכויות; מי משתמש; אם בתשלום) ולשטחי ציבור (מי משתמש; מי מתחזק; איך מחלקים תחומי אחריות), פעילות עסקית של האגש"ח (הרפת נכס או מפגע; השכרת דירות), החלטות בנושא קליטה (מי מחליט; מגדילים הרחבה או קולטים לחברות), השקעה בתשתיות (גן משחקים בהרחבה או שדרוג יישוב ישן) מחלוקות בנוגע לשירותים ציבוריים (חינוך, בריאות, בריכה) ולצביון הקהילתי (שירותי דת, השקעה בתרבות). דילמות נוספות נוגעות למבנה הארגוני – מה באחריות מי (אגש"ח; אגודה קהילתית; ועד מקומי) ולשאלה עם מי עובדת המועצה האזורית ובאילו תחומים.

### ד. פתרונות

- הניסיון בליווי קהילות קולטות מלמד כי יש דרכים אחדות להתמודד עם האתגר:
- העמקת ההיכרות בין הקבוצות; אינטימיות מייצרת אמון.
  - שיתוף במידע בין התושבים ובין ההנהלה לתושבים.
  - מיפוי האינטרסים השונים והתחשבות בהם.
  - יצירת הגדרות ברורות של גבולות, כללים, מבנה ארגוני ומסגרות תקציב.
  - מעבר לניהול יישובי משותף; מנהל אחד, איחוד תפקידים מקבילים, ניהול משותף של הנוי והתשתיות וכיוצא באלה.

- הקמת צוות מתכלל (יו"רים ומנהלים/ מזכירים) והקפדה על ישיבות משותפות ועל זרימת מידע רציף בין ההנהלות ובין הוועדים.
- גיבוש תכנית אסטרטגית יישובית; גיבוש חזון משותף על בסיס ההבנה כי קליטה היא תהליך ארוך טווח.
- גישור לפתרון מחלוקות.
- קידום מהלכים לאיחוד המעמדים השונים ביישוב.

## ה. אחריות מנהל היישוב

מנהל היישוב נדרש להבין ולנתח לעומק את המצב הקיים. לאחר מכן מומלץ לנקוט צעדים במישור הארגוני-ניהולי באמצעות דיאלוג בין מוסדות הניהול ביישוב ובמישור הקהילתי באמצעות תהליך משתף ציבור לגיבוש חזון משותף, להעמקת ההיכרות וליצירת אמון הדדי. על בסיס החזון הרצוי יש לגבש תכנית ולקדם פעולות באמצעות צוותי עבודה וממלאי התפקידים ביישוב.

## ו. כיצד זה נראה כשזה עובד נכון?

- ליישוב צביון מוגדר ומוסכם וכן מבנה ארגוני, תקציב והתנהלות מותאמים בכל תחומי החיים.
- היישוב מאוזן דמוגרפית וקולט תושבים חדשים על פי תכנית ברורה ומוסכמת.
- המערכות הקהילתיות-מוניציפליות המשותפות משקפות הסכמה חברתית רחבה וממלאות את צרכיהן של קבוצות האוכלוסייה השונות.
- הפעילות העסקית ביישוב (חקלאית ואחרת), של האגש"ח ושל יזמות פרטיות מתפתחת על פי תכנית מסודרת ועל בסיס מוסכם.
- פעילות המערכות הקהילתיות ושיעור המתנדבים משקפים את מידת הקהילתיות הרצויה.
- התב"ע היישובית מתקבלת בהסכמה רחבה ותואמת את הצרכים הצפויים. כך גם מעמד מבני הציבור וההשקעה הנדרשת בתשתיות ציבוריות. ניהול סביבת היישוב הפיזית נעשה באחריות ובהתחשבות בסוגיות סביבתיות-קהילתיות.
- התפיסה הארגונית-ניהולית ודרכי קבלת ההחלטות ביישוב מתקדמות ומקדמות קהילתיות. נעשה שימוש במדיות מגוונות לתקשורת, ליצירת קשרים ולהנגשת מידע. המחלוקות הפנימיות מנוהלות בגישור.

## 7.5 גישור, בניית הסכמות, יישוב סכסוכים ועימותים

### א. כללי

עימותים הם מרכיב בלתי נפרד מהחיים הקהילתיים בכלל ובמגזר הכפרי בפרט. לעימותים בקהילה כמה מאפיינים ייחודיים:

- מערכות יחסים מגוונות; שכנות, משפחה, עבודה משותפת, פוליטיקה יישובית, נותני שירות ומקבלי שירות.
- ממשקים אפשריים: יחיד-יחיד, יחיד-ממסד, בין קבוצות ובין הנהלות.
- לקונפליקטים יש שורשים היסטוריים ארוכים, והעתיד בדרך כלל מושפע מהם.
- מורכבות בניהול; הממסד הוא בעל סמכות או נותן שירות.
- ברוב המקרים המחלוקת אינה מבוססת על עובדות אלא על חוסר אמון.
- לעתים קרובות העיסוק הוא גם במשאבים וגם בהבדלי תפיסות, ערכים ורגשות.

בעקבות תהליכי השינוי והצמיחה הדמוגרפית בשנים האחרונות נדרשות הקהילות הצומחות להתמודדויות שלא הכירו בעבר. במציאות זו, כשבעלי עניין שונים תלויים אלה באלה, עשויה דרך הדיאלוג להשיג תוצאות טובות, מהירות ויעילות יותר מכל דרך אחרת לניהול העימותים בקהילה.

### ב. סוגי העימותים בקהילה

כאמור, ב-3 ממשקים עיקריים נוצרים עימותים במרחב הקהילתי:

- **ממשק יחיד/ משפחה-יחיד/ משפחה.** סכסוכי שכנים וכל סכסוך בין שתי משפחות ביישוב.
- **ממשק יחיד/ משפחה-ממסד.** סכסוכים הנוגעים בדרך כלל לתשלום מסים ולתשלומים אחרים או לטענות על התנהלות המנוגדת לכללים ביישוב, כגון פלישה לשטחי ציבור.
- **ממשק בין קבוצות.** בדרך כלל עימותים בין חברי אגש"ח לתושבי הרחבה או בין חברים ותיקים לחדשים, בין דתיים לחילונים ולעתים עימותים בין-דוריים. סכסוכים בממשק זה נוצרים מסיבות שונות<sup>65</sup>.
- **ממשק בין הנהלות.** במידה מסוימת זהו תת-ממשק של הממשק בין קבוצות ואחד המישורים שהעימות בין קבוצות יכול לקבל בו ביטוי. הכוונה ליישובים שפועל בהם ועד מקומי לצד ועד אגש"ח ולעתים גם ועד אגודה קהילתית. עם זאת עולות בממשק זה שאלות אחרות, כגון מהם גבולות האחריות של כל הנהלה ומי למעשה מנהל את היישוב.

<sup>65</sup> כפי שפורט בהרחבה בסעיף הקודם (7.4) העוסק בניהול היישוב הרב-קבוצתי.

## ג. כלים לניהול עימותים במרחב הקהילתי

בסעיף זה נתמקד ב-4 כלים לניהול מחלוקות:

- גישור
- בוררות
- בניית הסכמות
- צוות ניהול משברים

### 1. גישור

גישור הוא שיטה ליישוב סכסוכים שבה מגשר מקצועי וניטרלי מסייע לצדדים בסכסוך להגיע להסדר מוסכם. המגשר עשוי להציע הצעות משלו לפתרונות מוסכמים, אך אין לו סמכות לכפות אותם על הצדדים. הליך הגישור מוסדר בחוק ובתקנות ואינו פוגע בזכותם של הצדדים להתדיין במסגרת משפטית או אחרת במקרה שהסכסוך לא יפתר. ההשתתפות בהליך היא מרצון, וכל צד רשאי לפרוש ממנו בכל שלב. במרחב הקהילתי מתאימה שיטת הגישור לכל אחד מהממשקים שצוינו לעיל. עם זאת יש הבדל בין גישור בין יחיד/ משפחה ליחיד/ משפחה אחרים או ביניהם לבין הממסד ובין גישור בין קבוצות. במקרה האחרון מתעוררות שאלות של יציגות וסמכות שיש לפתור בשלבי ההכנה להליך.

### יתרונות הגישור:

#### • הצדדים קובעים את התוצאה הסופית

בניגוד להליכים משפטיים ולהליכי בוררות שתוצאתם אינה ודאית, בגישור קובעים הצדדים את הפתרון הרצוי להם על בסיס הבנה עמוקה ורחבה יותר מזו המתאפשרת בדיון לפני שופט. ההסדר נובע מהסכמת הצדדים ומותאם לצורכיהם ולאופי הייחודי של כל מקרה ומקרה, והדגש הוא על פתרונות איכותיים ומעשיים.

#### • מהיר ומידי

הגישור מאפשר פתרון מידי לעומת הליכים משפטיים העלולים לארוך אף שנים. אורכו של הליך הגישור תלוי בצדדים ובמורכבות הסכסוך. בדרך כלל נמשכות הפגישות 2-3 שעות, ומרבית הגישורים מסתיימים בתוך 3 פגישות (לעתים די במפגש אחד). עם זאת יש להביא בחשבון כי מקרים מורכבים ומסובכים דורשים הליך ארוך יותר.

**• עלויות נמוכות לעומת דרכים אחרות לפתרון סכסוכים**

עלויות הגישור נמוכות במידה רבה מהליכים משפטיים או מהליכי בוררות.

**• אווירה נוחה ומכובדת**

שיחות הגישור מתנהלות באווירה נינוחה המאפשרת תקשורת בונה בין הצדדים ומעודדת כל צד לבטא את צרכיו ללא חשש. עם זאת נשמרת בקפדנות אווירה של כבוד הדדי.

**• הליך שקט, אינטימי וחסוי**

הגישור מאפשר לצדדים הרוצים בכך לשמור על התדיינות אינטימית שאינה פתוחה לקהל ואינה נרשמת ברשומות. הליך הגישור חסוי ואינו קביל בבית המשפט.

**• פתרונות מוסכמים מחזיקים מעמד לאורך זמן**

מאחר שהסכמי הגישור נעשים בהסכמת הצדדים, פוחתים הסיכויים להזדקקות להליכי הוצאה לפועל לאכיפתם. זאת בניגוד להכרעת שופט או בורר, שלעתים מובילה למאבק חדש בין הצדדים.

**• שמירה על יחסים תקינים**

לעתים נדרש ההליך לטיב היחסים בין הצדדים בעבר ולטיבם בעתיד. לכן מומלץ הגישור לפתרון סכסוכים בין שכנים, חברים, קרובי משפחה, שותפים עסקיים ואחרים הרוצים או זקוקים לקשר עתידי ביניהם.

**2. בוררות**

הליכי בוררות מנוהלים בדרך כלל על ידי בורר יחיד או על ידי צוות בוררים. זהות הבוררים יכולה להיקבע מראש בתקנון או בהסכם או בהסכמה בין הצדדים. הבוררות נבדלת מגישור ודומה יותר להליכים משפטיים משום שצד שלישי מכריע במחלוקת. במערכת יחסים נמשכת עדיף אפוא להקדים להליכי בוררות ניסיון גישור (או "גישבור" – הליך גישור הנהפך לבוררות אם לא הושגה הסכמה, ובו המגשר מתמנה לבורר בין הצדדים). עם זאת יש לבוררות יתרונות אחדים ובראשם ההכרעה הוודאית בסוף ההליך. יתרה מזו, על הכרעת בורר אפשר בדרך כלל לערער בתנאים מוגדרים. בדומה להליכי גישור גם הליכי הבוררות מהירים, יעילים ויקרים פחות מהליכים משפטיים. הבורר רשאי לסייע לצדדים להגיע להסכמה או לפשרה ולתת לה תוקף של פסק בורר וכך להגביר מאוד את הסיכוי ליישומה.

### 3. בניית הסכמות

תהליכי בניית הסכמות מבוססים על מתודה אמריקאית של בניית קונצנזוס, והם נהוגים במרחב הקהילתי בישראל כ-15 שנה. חשיבותם ויעילותם רבות במיוחד במערכות יחסים מתמשכות שיש בהן אינטרסים משותפים, תלות הדדית וצורך בהרמוניה חברתית בסיסית. השיטה אפוא מתאימה במיוחד בתהליכי שינוי קהילתיים או ארגוניים, בתהליכי גיבוש חזון וצביון ליישוב או בתהליכי קבלת החלטות משמעותיות שנדרש רוב גדול של חברי הקהילה לאישורן.

מדובר בתהליך מתודי מסודר אך גמיש ומותאם לצורכי הקהילה והצדדים המעורבים בו. מטרתו העיקרית אינה להשיג את הרוב המינימלי הדרוש לקבלת החלטה מחייבת, אלא את הרוב הגדול ביותר. גישה זו מעודדת דיאלוג כן ואמתי המבוסס על הכרה ביכולתם של אנשי הקהילה להיות פעילים בגיבוש אורחות חיים ובפתרון מחלוקותיהם. התהליך מבוסס על מעורבות של הקהילה הרחבה ונציגי הקבוצות השונות, על דיאלוג המעודד ביטוי והבנה של צרכים ועל יצירת הסכמות רחבות. עצם התהליך מעצים את המשתתפים בו; הניסיון הנרכש תוך כדי הדיאלוג משמש את הצדדים ואת הקהילה גם לאחר סיום התהליך הממוקד.

### בניית הסכמות – מבנה תהליך כללי

לכל יישוב מתוכנן ונבנה תהליך הממלא את הצרכים הייחודיים של הקהילה.

#### • שלב האבחון

שלב ראשוני ממוקד (10-20 שעות) שנועד לענות על שאלות יסוד בכל תהליך שיתופי; החל בשאלה אם זה התהליך המתאים לקהילה בזמן נתון וכלה בשאלות אופרטיביות כגון מה התכנים המרכזיים שיש לעסוק בהם, מה המבנה היעיל ביותר של התהליך (יעדים, שלבים, לוח זמנים), מי צריך להשתתף, כיצד תתאפשר השתתפות מודעת ומושכלת של כלל החברים בתהליך ומהן הסוגיות הרגישות ביישוב. שלב האבחון מתבסס על פגישות עם ממלאי תפקידים, על ראיונות ועל פגישות עם חברים או קבוצות חברים. במקרים מסוימים נערך בשלב זה סקר עמדות בקרב כלל החברים. האבחון מסתיים בדוח ובו ניתוח המצב הקיים והמלצות לניהול התהליך כמפורט לעיל. עוד בשלב זה נבחר או ממונה צוות היגוי המסייע למנחה בניהול התהליך.

#### • שלב בניית הסכמות

זהו לב התהליך, לאחר שנקבע הפורום המתאים להשתתפות בו.

**פורום בניית הסכמות:** בדרך כלל 15-30 משתתפים המייצגים את מגוון הקולות, הסקטורים והאינטרסים

של חברי היישוב. חשוב שהפורום ייתפס כמייצג וכאמין בקרב מרבית החברים; מדד להרכב מיטבי הוא שכל חבר ידע כי לפחות משתתף אחד בפורום מייצג את תפיסותיו ואת האינטרסים המרכזיים שלו. הפורום מורכב מחברים שביקשו להשתתף בו ומחברים שהתבקשו לעשות זאת בהיותם מובילי דעת קהל ביישוב. אפשר למנות את הפורום או לבחור את משתתפיו באופן אישי. עם זאת מקובל אך לא הכרחי לאשר את הפורום באספה כמקשה אחת (אן-בלוק).

**עבודת הפורום:** במפגשים של 2-4 שעות. במפגשים מתנהלים דיונים בפורום הכללי וכן בקבוצות דיון קטנות יותר. יש בתהליך פרקים מתודיים המיועדים להקנות למשתתפים מיומנויות מעולם הגישור. המאמץ מושקע בזיהוי הצרכים המרכזיים של המשתתפים וקבוצות החברים שהם מייצגים ובניסיון לגבש חלופות טובות ככל האפשר לצרכים אלה. שלב זה מסתיים בגיבוש טיוטה לדיון ציבורי של מסמך ההסכמות המאושרת בהצבעה בפורום; הרוב הנדרש להסכמה הוא לפחות 80% מחבריו.

חשוב לציין כי בתהליך עבודת הפורום נשמר הקשר עם ציבור החברים באמצעים שונים כגון רפרנטים מקרב חברי הפורום, פרסום בכתב ומפגשי עדכון שוטפים.

#### • דיון ציבורי

הדיון הציבורי בהצעת הפורום נערך בדרך כלל בפורמט של שולחנות עגולים, חוגי בית או מפגשים של שכבות גיל. מטרתו להציג לחברים את המלצות הצוות, להסביר את הרציונל בקבלתן ובעיקר לקבל משוב מהחברים ביחס אליהן.

#### • גיבוש הצעת החלטה ואישורה

פורום בניית ההסכמות מתכנס ומגבש את הנוסח הסופי של המלצותיו על פי המשובים מציבור החברים. לאחר מכן מכונסת אספה ואחריה נערכת הצבעה חסויה לאישור המסמך ברוב הנדרש.

#### 4. צוות ניהול משברים יישובי

החיים בקהילה כפרית מורכבת וצפופת קשרים מזמנים אירועים רבים שבלא פתרון מתפתחים לכדי עימותים מורכבים בין חברים ותושבים ובין ממלאי התפקידים, בין ממלאי התפקידים ובין מוסדות היישוב ובין מוסדות היישוב לבין עצמם. לפיכך יש צורך בכתובת זמינה המסוגלת לסייע בניהול משברים פנימיים ביישוב, בקבלת פניות מהציבור, באיתור של בעיות בתחומי הפרט והכלל, בליבון ובסיוע בפתרון. מערכת יעילה כאמור תביא לא רק לצמצום ניכר של המחלוקות ביישוב באמצעות כוחות פנימיים, אלא גם לעלייה בשביעות הרצון של חברי הקהילה לאורך זמן.

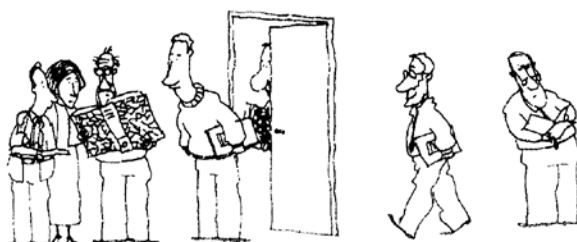
## המודל

המודל הוא צוות המורכב מחברים מתנדבים בקהילה, המקבל הכשרה מתאימה ומלווה על ידי יועץ מומחה חיצוני. להלן תפקידי הצוות:

- איתור יזום של בעיות בתחומי הפרט וקבלת פניות מהציבור וממלאי תפקידים.
- אבחון ראשוני במסגרת "חדר מיון קהילתי" בכלי אבחון מקצועיים. אפשרויות לטיפול לאחר האבחון הראשוני יהיו טיפול באמצעות הגורמים המתאימים בקהילה או בהליכים חיצוניים כגון גישור, בוררות, ייעוץ וקבלת חוות דעת מקצועית.
- בכל המקרים, גם כשמעורב גורם חיצוני, באחריות הצוות ללוות את התהליך, להבטיח את קידומו ואת מיצויו ולוודא כי הבעיה נפתרה לאורך זמן.
- ביצוע פעולות מניעה כגון הדרכת חברים המבקשים עזרה או זירוז ממלא תפקיד בטיפול בבעיה.
- הטמעה של התפיסה והשירות בקהילה באמצעים שונים.
- במקרים של זיהוי בעיות מתמשכות בקהילה, המקשות את תפקודה או תפקודם של חברים בה, אחראי הצוות לפעול כלהלן:
  - לנתח את המשבר בשיתוף יועץ חיצוני, ממלאי תפקידים ביישוב ואנשי מקצוע.
  - לתכנן תהליך התערבות לטיפול במשבר, כגון גישור קהילתי או השגת הסכמות.
  - ללוות את הטיפול ולהעביר אותו לממלאי תפקידים רלוונטיים ביישוב לפי הצורך.
  - לפקח על תהליכי הטיפול, על סיומם ועל תהליכי המשך הנובעים מהם.

### אחריות מנהל היישוב

אחריות מנהל היישוב היא בראש ובראשונה לזהות מוקדם ככל האפשר את העימותים בממשקים השונים בקהילה. לאחר מכן עליו לנתח את המצב (אפשר בעזרת איש מקצוע) כדי לגבש את האסטרטגיה הנכונה ולבחור בכלי המתאים לניהול העימות. מנהל היישוב נמצא בצומת מרכזי המאפשר לו לעתים להוביל את ניהול העימות, אם כנציג הקהילה ואם כצד שלישי מתערב.





## 7.6 תפקיד מנהל היישוב בחיזוק הקהילה והקהילתיות

יוני ארי, בתיה וולף; עריכה והערות: דני מירז, ד"ר שרה שדמי וורטמן

התפקיד המרכזי של מנהל יישוב הוא לנהל קהילה, כלומר להעלות את רמת הקהילתיות בה. שני הנתבים המרכזיים לפעולתו הם היחסים בין חברי הקהילה והזהות הקהילתית. לשם כך עליו ליצור תשתית ארגונית המבוססת על קהילתיות כשיטת עבודה ומאפשרת לנהל סוגיות בקהילה באופן יעיל ומועיל. זהו אתגר ייחודי משום שהניהול מושתת על רצון ליחסים סימטריים ולעבודה בשותפות ובה בעת על הסמכות ועל האחריות שיש למנהל הקהילה.

מנהל הקהילה נדרש לבינוי קהילה בשני צירים: חיזוק הקשר והיחסים בין המוסדות המקצועיים והקהילתיים הפעילים ביישוב; חיזוק הקשר והיחסים בין התושבים על מגוון הקבוצות והגילים, בין השכנים, בין המתנדבים והפועלים להנחלת אורח חיים קהילתי ובין הפעילים במסגרות השלטוניות, העסקיות והחברתיות.

### א. האתגרים המרכזיים בתפקיד מנהל היישוב כמנהל קהילה

- ליצור תודעה של אחריות משותפת לקהילתיות בקרב מנהלי היישוב.
- להוביל תהליכים ופרויקטים המקדמים את הקהילה ואת היישוב הפיזי.
- לנהל את העבודה השוטפת בשקיפות ובשותפות.
- לעודד מעורבות תושבים ועבודת מתנדבים בוועדות.
- לעודד התארגנויות לפעילות בשעות הפנאי, התמקצעות ולמידה מתמדת.
- לבנות ולחזק את יחסי האמון עם בעלי העניין ביישוב באמצעות דיאלוג.
- לשמש מודל לחיקוי ולהזדהות; "נאה דורש – נאה מקיים".

### ב. מפתחות להצלחה בתפקיד

#### ידע

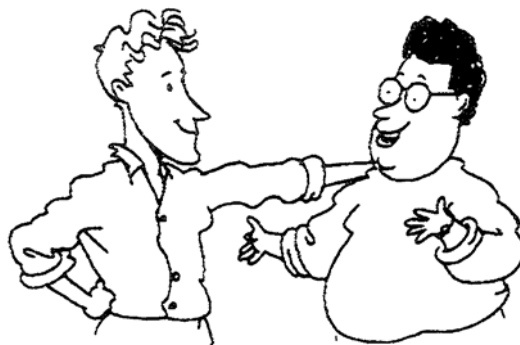
- היכרות עומק עם הקהילה על חבריה, על נכסיה ועל מאפייניה.
- הבנת התפקיד בהיבטי הניהול המוניציפלי וניהול הקהילה.
- הבנה של תהליכי עבודה המושתתים על קהילתיות כשיטת עבודה.

**מיומנויות**

- ניהול ממשקים וחיזוק יחסי שותפות; ייחוס ההצלחות לכל המשתתפים.
- יצירת הזדמנויות ארגוניות וחברתיות למפגשים שמטרתם פיתוח קשרים.
- הובלת שינויים תוך כדי ניהול תהליכים ופרויקטים.
- נטוורקינג – חיזוק הרשת החברתית ביישוב.
- סבלנות, שיח, שיתוף והקשבה.
- פעולה מתוך ראייה מערכתית ותהליכית.
- תעדוף משימות ובניית תכניות עבודה המחזקות קהילתיות.

**תפיסות**

- אמונה כי האדם הוא סך זיקותיו; הכרה בצורך של האדם להשתייך לקבוצה מקומית, לקהילה.
- אמונה כי הקהילה היא גורם מרכזי בעיצוב הזהות האישית והקולקטיבית וכי הקהילתיות מעצבת חברה שטוב לחיות בה.
- אמונה בחשיבותם של יחסי שותפות, בקיימות ובקהילתיות.
- רצון להמשיך לשפר באופן מתמיד.



## 8. פיתוח היישוב

### 8.1 תהליכי תכנון אסטרטגי – חזון, גיבוש מדיניות ומתווה פעולה

טובי אלפנדרי<sup>66</sup>

#### א. רקע

אירועים הדורשים תכנון אסטרטגי מחייבים את היישוב לצאת לדרך חדשה ולהיערך לקראתה, אך לעתים לא ברור איך לעשות זאת. להלן דוגמאות אחדות:

- "קיבלנו כסף להכנת תכנית מתאר חדשה ליישוב, אילו הנחיות ניתן לצוות שנשכור?" מצב זה מעורר שאלות רבות; מעולם לא חשבנו מה נעשה בעתיד ולא קבענו חזון, על כן אין לנו הנחיות ברורות לוועדת התכנון שתידרש להנחות את צוות תכנית המתאר.

- "אגמנו משאבים לבניית בית כנסת חדש ליישוב. מה יהיה אופיו?" עד עתה לא היה לנו בית כנסת. קבוצות אחדות של תושבים רוצות בהקמתו, אלא שקבוצות אחרות מתנגדות לכך בחריפות. איך נקבל החלטה? אם נחליט לבנות בית כנסת, מה יהיה אופיו ואיפה נבנה אותו? האם הוא צריך למלא את צורכיהם של כל הזרמים?

- "הצטבר סכום ניכר בקופת ההשקעות למבני ציבור, איך נחליט מה נבנה קודם?" הנוער רוצה מועדון. המבוגרים רוצים מזכירות. קבוצה גדולה רוצה מתקני ספורט. איך מחליטים? איך קובעים סדרי עדיפויות? איך מונעים מאבקי כוח הרסניים?

- "עברנו תהליך להכפלת הנחלות ביישוב, איך נחליט מי יקבל מה ולמה?" ידוע כי בעבר השתלטו תושבים על קרקע בכוח; האם אפשר להגיע שוב לשוויון? איך נחליט מי יקבל מה? באיזה חלק ביישוב? מה נעשה אם יהיו התנגדויות? איך נתמודד עם היחסים הסבוכים ביישוב?

נמנו כאן דוגמאות מעטות הרווחות ביישובים כפריים במדינה. תהליכים אלה חלים בעקבות ההתבגרות של דור המייסדים, בגלל רצונותיו וצרכיו של הדור הצעיר, בגלל תהליכים מוסדיים המשתנים כל הזמן, משינוי במצב הכלכלי של היישוב או במערך החברתי-קהילתי בו ומאיומים חיצוניים של יישובים גובלים. המכנה המשותף להם הוא הדרישה לשינוי מלא או חלקי בתפקוד מערכות היישוב שאינן מאוזנות ורצון להגיע לאיזון מחודש לתקופה ארוכה ככל האפשר. השינויים מלווים בהכרח בחששות ובחרדות, במאבקי כוח, לעתים בהכחשה ובאמונה עקרה כי הקהילה חזקה מספיק והדברים יעברו מאליהם. קשה עד מאוד לערוך את

<sup>66</sup> הכותב הוא מתכנן ערים ואזורים.

השינוי המתבקש מבפנים, על ידי בעלי עניין בתוך היישוב; טוב יותר להסתייע ביועץ חיצוני בלתי תלוי שיביא את היישוב להגדרה מחדש של הווייתו באופן מושכל ושיטתי.

## ב. הפרת איזון

יישוב הוא כמו כל אורגן אחר; ישות דינמית הצריכה להתאים את עצמה לסביבתה כל העת. כשנדרשים שינויים מינוריים בעצמות שאינן מטלטלות את היישוב, על מנהיגי היישוב לבצע את ההתאמות הנדרשות. כשהשינויים גדולים ומאיימים על יציבותו של היישוב, יש לראות בהם משבר והפרה של האיזון שאפיין את המקום עד כה.

ערעור היציבות לא תמיד נתפס כהווייתו בקרב חברי הקהילה. בדרך כלל מתחלפת היציבות היחסית ששררה ביישוב ברצון של כל קבוצת עניין להנחיל את דרכה. לצורך כך מגייסות הקבוצות את חבריהן ויוצאות למאבק חסר פשרות באמונה ברורה כי דרכן היא הדרך היחידה הנכונה לכלל התושבים. אם חברים רבים תומכים בקבוצה נתונה, הרי מתחזקת תחושתם של חבריה כי דרכם היא הראויה ואין בלתי, ויש לעשות הכול כדי להנחילה לקהילה בהקדם. אלא שמתברר כי קבוצות עניין אחרות מחזיקות בדעות אחרות הסותרות במידה רבה את דרכה של הקבוצה. הדבר נתפס כהתרסה, ומוכרזת מלחמת חורמה על כל מי שמביע עמדות אחרות מעמדתה. מצב הדברים יכול להגיע למשבר קהילתי, למלחמות על בסיס רעיוני המתורגמות בהכרח למלחמות על בסיס אישי. הרצון להיות צודק ולהיראות צודק מוציא את פרטיו של הסכסוך החוצה לעיתונות, ליישובים השכנים ולמועצה האזורית, מהלך הצובר כוח משל עצמו ומכרסם חלקות נוספות ביציבות הקהילתית.

כך מתחזקת ההבנה שהקהילה במשבר, ויש למצוא את הדרכים להתגבר עליו. ניסיונות להידברות מובלים בשלב זה על ידי המנהיגות הפורמלית והלא-פורמלית. לתהליכי הידברות אלה, המסתיימים במציאת פתרונות קצרי טווח לרצונות מתנגשים, יש הצלחה חלקית בלבד. בסופו של דבר נדרשת התערבות חיצונית וחישיבה חדשה שתוביל את היישוב לדרך חדשה. לעתים נדרש זמן רב – אפילו שנים – להכרה בצורך זה, מה שעשוי להוביל את היישוב לשיתוק חלקי או מלא ולחוסר יכולת לקבל החלטות.

ערעור היציבות מלווה תמיד בשאלה על דרכו הרצויה של היישוב, וסביבה מתפלגות קבוצות העניין השונות שכל אחת מהן רואה את העתיד אחרת. עצם ההחלטה שנדרשת דרך חדשה הוא צעד גדול בהתוויית הדרך. ההחלטה עשויה להתקבל בתת-מודע הקולקטיבי של היישוב, אם כחלופה למאבקים ולמריבות ואם כהחלטה מושכלת של היישוב על עתידו.

## ג. מהו תהליך אסטרטגי?

- מרגע שהיישוב קיבל החלטה לערוך תהליך אסטרטגי, הקהילה נרגעת מעט. קבלת ההחלטות בנושאים מרכזיים מוקפאת לטובת ההכרעה על טיבו של התהליך האסטרטגי, גם אם לקהילה לא תמיד ברור מהו. תהליך אסטרטגי הוא תהליך מושכל ושיטתי לקבלת החלטות משותפות של רוב ביישוב נתון. אם הוא נערך כראוי, בסופו ישתקף בבירור רצון הציבור. מאפייניו של התהליך מפורטים להלן:
- מתבסס על ניתוח ועל הבנה עמוקה של היישוב.
  - מלווה לכל אורכו במרכיבים שונים של שיתוף הציבור ונותן במה לכל קבוצת עניין ולכל פרט הרוצים להשתתף בתהליך.
  - אינו נמנע מעיסוק בחלופות או בנושאים רגישים אלא להפך; מעלה אותם על שולחן הדיונים כדי להעריכם ביחס לחלופות מקובלות יותר לכאורה.
  - מתבסס במידה רבה על ידע שהתגבש ביישוב ועל חלופות שנמצאות על שולחן הדיונים ביישוב זה זמן.
  - מתחשב בידע ובניסיון מצטבר מתהליכים אחרים ומיישבים אחרים.

## ד. איך מבצעים תהליך אסטרטגי?

יש תפיסות שונות באשר לדרך המומלצת לעריכת תהליך אסטרטגי. להלן נציג תהליך גנרי ונביא בחשבון כי הוא יותאם בהכרח לנסיבות של כל יישוב.

### איסוף מידע וניתוח המצב הקיים

#### 1. שלב מקדים

- הקמת ועדה אסטרטגית. הוועדה תוקם כדי ללוות את התהליך, להיות חוליה מקשרת לציבור, לסייע באיסוף נתונים ובבניית קריטריונים ומדדים על פי מטרות הציבור.
- ישיבת תיאום ציפיות. תיערך עם ועדה זו שתמנה מחבריה רפרנט לתהליך. בהמשך יפורטו שלבי העבודה, ייקבע לוח זמנים טנטטיבי, יוגדרו גבולות הפעולה של כלל המעורבים וכן תחומי האחריות והמחויבויות של המתכנן ושל הצוות המוביל.

## 2. לימוד וניתוח המצב הקיים

- **ריכוז כלל הנתונים והמידע הקיים ביחס להתפתחות היישוב.** יעשה באמצעות חברי היישוב כדי לסקור את המרכיבים העיקריים שגובשו עד כה בהתוויית תמונת העתיד של היישוב על פי מיטב ההבנות של תושביו ומנהיגיו. על בסיס זה יכתב דוח מצב קיים שיופץ לכל בתי האב ביישוב כטיוטה פתוחה לקבלת משוב, תיקונים ותוספות.
- **דיונים אסטרטגיים.** לאחר איסוף חומרים ראשוני של חברי הוועדה האסטרטגית יערך דיון מעמיק בכלל הנושאים כדי להבינם היטב ולמלא את הפרטים החסרים בדוח.
- **שיתוף הציבור.** על פי הצורך יערך דיון פתוח אחד או יותר לשמיעת דעתו של הציבור על המצב הקיים.
- **הפקת דוח ראשון.** ניתוח מצב קיים והצגת חלופות בתחומי החיים השונים של היישוב. טיוטת הדוח תועבר לכלל בתי האב לקבלת משובים והערות.

## גיבוש החזון, המטרות והיעדים

- בשלב זה נראה מרכיבים מרכזיים בתהליך התכנון: חזון היישוב, מטרות הציבור והקריטריונים שייגזרו מהם להערכת החלופות.
- **הצגת עיקרי דוח המצב הקיים והמגמות המסתמנות בכנס רב-משתתפים.** לאחר הצגתו ואישורו על ידי הוועדה האסטרטגית.
- **חזון ומטרות.** סדנה בהשתתפות רחבה ככל האפשר של הציבור, שבה יגובש החזון וייגזרו המטרות המרכזיות שרוצה הציבור לממש בתכנית. החזון ישקף את ערכי הליבה של הקהילה החיוניים להתפתחותה.
- **קריטריונים ומדדים.** כדי להעריך את חלופות התכנון שיפותחו בהמשך, תגדיר הוועדה האסטרטגית את הקריטריונים ואת המדדים להערכה על בסיס המטרות והיעדים שהגדיר הציבור.
- התוצר של שלב זה יהיה חזון המוגדר באמצעות מטרות הציבור ומערך קריטריונים ומדדים להערכת החלופות בהמשך התהליך.

## חלופות התכנון

תכליתו של שלב זה להבין ולהגדיר היטב את האפשרויות העומדות ליישוב.

**חלופות הציבור.** מפגשים אחדים של חברי היישוב שיורכבו בהם צוותי עבודה של 4–5 תושבים. כל צוות יגדיר יחד חלופות קונספטואליות או מרחביות שישמשו בסיס לעיצוב חלופות על ידי הוועדה האסטרטגית. לשלב זה מטרות מרכזיות אחדות:

- להפיק רעיונות והבנות רבות ככל האפשר, לפעמים בלתי צפויות, ביחס למרחב האפשרויות.
- לשקף לציבור את ריבוי התפיסות כלפי הסוגיות השונות.
- לאפשר לתושבים להתנסות בתכנון כדי שיבינו את הסוגיות העולות בתכנון כולל.
- להעשיר את התהליך ברעיונות ובתפיסות רבות ומגוונות ככל האפשר.

### ארבעה מהלכים בשלב זה:

1. **חלוקת שאלונים לציבור.** לאחר גיבוש הקריטריונים על פי תשומות הציבור יחולקו שאלונים לקביעת העדפותיו. חוץ מהקריטריונים יכלול השאלונים סקרים בדבר עמדות בנושא בניית קהילה, שביעות רצון מהמצב הקיים ונושאים נוספים הדורשים את הכרעת הציבור.
2. **בחירת חלופה מועדפת.** בחירה של חלופה או מרכיבים מתוך חלופות אחדות שישמשו בסיס לתכנית האסטרטגית ולמסמכי המדיניות שלה. הבחירה תיעשה על פי הערכת חלופות ועל בסיס סדר העדיפויות שקבע הציבור בשאלונים.
3. **הצגת חלופות לדין.** הוועדה האסטרטגית תציג את החלופות שגובשו על בסיס כלל החומרים הקודמים, והציבור ידון בהן.
4. **הצגת חלופה נבחרת** להערות סופיות.

### גיבוש התכנית ומסמכי המדיניות

שלב זה יוקדש רובו ככולו להצגת תוצרי ביניים לנציגי הציבור ולוועדה האסטרטגית במפגשים או בדוא"ל, עד לגיבוש התכנית הסופית ולפרסומה. התכנית תבטא את ערכי הליבה של הקהילה, את אורחות החיים הרצויים, את המאפיינים הדמוגרפיים של הקהילה, את מאפייני הפיתוח ואת הפרויקטים למימוש התכנית עם לוח זמנים למימושם. עוד בשלב זה תוגש הצעת הוועדה האסטרטגית להמשך תהליך העבודה; קידום פרויקטים נגזרים מהתכנית, קידום תהליכים סטטוטוריים נדרשים וכל פעולה אחרת הנגזרת מהתכנית.

## מרכיבי שיתוף הציבור בתהליך<sup>67</sup>

תהליך תכנון אסטרטגי מלווה בשיתוף הציבור מתחילתו עד סופו. שיתוף הציבור הוא חלק מהתהליך המוצע ויש להתאימו לקהילה לאחר אבחון מקדים על פי גודל הקהילה, מערך היחסים הבין-אישיים בה, מידת המעורבות של המנהיגות וכיוצא באלה (ראו להלן סעיף בשלות הקהילה). להלן השלבים בתהליך שיתוף הציבור:

1. **הצגה מקדימה – מזכירות, הנהלות, אספה.** בשלב זה החל היישוב בתהליך האסטרטגי ובו הוא בוחן יועצים מומלצים. התהליך מתחיל בהצגת ההחלטה ברמת ההנהלה והאספה; לאחר מכן מומלץ לקבל את ברכתה של המועצה שעל פי רוב מקצה תקציב ייעודי לכך. בחירת היועצים מלווה בדרך כלל בחששות, באי-הבנה ברורה של תהליך אסטרטגי ודרך ביצועו. שיחות עם כמה יועצים מנוסים עשויות להגביר את מידת הוודאות של התהליך אך גם ליצור בלבול, משום שלכל יועץ עשויה להיות דרך משלו להצגת הדברים. בחירת היועץ הרצוי היא האקט הראשון של שיתוף הציבור, ומעורבים בו חברי ועד וחברי הוועדה האסטרטגית שנבחרה ללוות את התהליך.
2. **ועדה אסטרטגית.** המפגש הראשון עם היועץ הנבחר מוקדש לתיאום ציפיות ולקביעת דרך פעולה מוסכמת. היועץ ידרש להסביר היטב את דרך עבודתו, את שלבי העבודה ואת התוצרים בסופם.
3. **איסוף נתונים.** חברי הוועדה ודרכם מעגלים רחבים יותר של תושבי הקהילה יירתמו לתכנית ויהיו מלקוחות פסיביים לשותפים אקטיביים בה. איסוף הנתונים יתבסס רובו ככולו על אינפורמנטים מקומיים היודעים לאתר את הנתונים ואת מקורות המידע הרלוונטיים בצורה הטובה ביותר.
4. **דין מקיף בוועדה האסטרטגית.** ניתוח הנתונים יעשה על ידי חברי הקהילה, שיוכלו לתת זוויות חדשות על הנתונים היבשים. מבט רחב על הנתונים יגדיל מאוד את ההבנה של הקהילה על חלקיה ואת יחסי הגומלין בין הכוחות הפועלים בה.
5. **סדנת מטרות ויעדים באספה.** חזון התכנית ומטרותיה אינם של הוועדה האסטרטגית, שהיא כלי עזר בהכנת התכנית, אלא של כלל לקוחותיה – חברי הקהילה. יצירת חזון משותף והצגתו לפני הקהילה הן אבן הדרך הראשונה בתכנית; הציבור מגלה בראשונה כי למרות המחלוקות יש לקהילה חזון משותף.
6. **שקלול קריטריונים בקרב כל בתי האב.** לאחר שיובנו כלל הנושאים ויחסי הגומלין ביניהם תעבור ההכרעה לכלל בתי האב ביישוב (ולא לאספה, ששיעור המשתתפים בה קטן תמיד). המאמץ להביא בחשבון כל בית אב הוא אבן הדרך השנייה בתכנית; חברי הקהילה רואים בבירור את סדר העדיפויות ואת העמדות של כלל החברים ביחס למרכיבי התכנית.

<sup>67</sup> הרחבה על תהליכי שיתוף הציבור בתכנון ראו סעיף 8.3.



7. **הערכת החלופות בוועדה האסטרטגית.** על בסיס שקלול הקריטריונים של הציבור תעריך הוועדה – ולא היועץ לבדו – את חלופות התכנון. כך תתקבל תמונה אובייקטיבית הרבה יותר על ידי נציגי הקהילה.

8. **תגובה ואישור לכל שלב בוועדה האסטרטגית.** הוועדה תנהל ותאשר את שלבי העבודה וכך תהיה לצוות היגוי הנדרש להבין כל שלב בתכנית ולאשרו בטרם יצא לפועל. בדרך זו נהיים חברי הוועדה לסוכני התכנית, ואחרי אישורה – לאלה היודעים להוציא אותה לפועל טוב יותר מכולם.

### **הבשלות להנעת תהליך אסטרטגי**

- **מידת הבשלות של היישוב לתהליך.** יישוב יכול להניע תהליך אסטרטגי רק אם הכריע על נחיצותו. אם התהליך נכפה על היישוב – על ידי המועצה האזורית או משרד ממשלתי – אין בו טעם. קבלת החלטה לעשות תהליך צריכה להיות תוצר של חשיבה ארוכה פנימית וחיצונית וכן היא הסימן לכך שהיישוב מסוגל לקיימו.

- **מידת שיתוף הפעולה של היישוב.** הנכונות של היישוב לשיתוף פעולה תלויה בראש ובראשונה במידת הבשלות שלו. העברת האחריות ליועץ חיצוני מחטיאה את המטרה ופוגעת בתהליך. הקבוצה המלווה חייבת לקבל אחריות לתהליך ולהוביל אותו בחכמה, ביצירתיות ובעוז נוכח גורמים מתנגדים ביישוב וליצור תהליך המשתף את מרב קבוצות העניין בו.

- **מידת הסבלנות ואורך הרוח של המובילים.** מורכבותו של תהליך אסטרטגי דורשת התאמה למהלכים הפועלים ביישוב. לא פעם המובילים אינם מצליחים לרדת לעומקו של התהליך ועל כן מאבדים סבלנות ומבקשים לראות תוצאות מיידיות. יש אפוא לעדכן את חברי הוועדה האסטרטגית בכל שלב בתכנית כדי לשמרם כשותפים בתהליך כולו.

- **כוחה של המנהיגות.** תהליך אסטרטגי יכול להימשך יותר משנה, ורובו נעשה מאחורי הקלעים – אצל הוועדה האסטרטגית בלבד. גיוס חברי הקהילה למהלכים גדולים הדורשים מעורבות ציבורית תלוי בכוחה של המנהיגות, שיכולה לקדם תהליכים ויכולה גם לעצרם. על כן חשוב לשמור את המנהיגות הפורמלית והלא-פורמלית בתמונה במשך התהליך באמצעות דיווחי ביניים והתייעצות עמה.

- **תזמון עם תהליכים אחרים.** יש שיישוב עבר תהליך חברתי מעמיק בתחום אחד ומתקשה להתמודד מיד עם תהליך נוסף. במקרים כאלה יש לדחות את המפגשים עם הציבור להמשך התהליך.

- **מידת ההסתמכות על תהליכים מקבילים.** תהליכים ביישובים קרובים עשויים להשפיע על תהליך אסטרטגי ("שם זה עבד ככה"; "צריך לאמץ את המהלך שעשו שם"). יש לבחון היטב תהליכים ביישובים

אחרים אף אם בסיסם זהה, כי לעתים ההבדלים בין היישובים כה גדול עד שאין כל משמעות למה שהושג ביישוב אחר.

### סיכום ומסקנות

**תהליך אסטרטגי נולד מהבנה של חברים ומנהיגים בקהילה כי מה שהיה לא יהיה עוד.** הבנה זו נובעת משינוי מהותי בקהילה ומדרישה לשינוי כמעט בכל אורחותיה. השינוי מלווה במאבקי כוח פנימיים המאיימים לפעמים על אחדות הקהילה. הנעת תהליך אסטרטגי משמעה להבין היטב את מרכיבי הקהילה, את בעיותיה ואת חולשותיה לעומת כוחותיה ויכולותיה. זהו הבסיס לתכנית שתכין אותה לשלב המעבר לקהילה מסוג חדש. התהליך כולו נעשה על ידי שיתוף הציבור מתוך התחשבות ברצונו, והדבר ניכר בבירור בתוצריו.

**במקרים רבים מעלה תהליך אסטרטגי את היישוב על דרך המלך,** מפסיק את מאבקי הכוחות הפנימיים ויוצר תוואי ברור להמשך הדרך. תכנית אסטרטגית נהיית למסמך מחייב המקבל אישור פורמלי באספה, מתורגם לתכניות עבודה בטווחים משתנים ומגדיר את הפעולות הנדרשות מגופים שונים בקהילה, מוועד ההנהלה וועדות קיימות ועד ועדות ופורומים חדשים המובילים תהליכים שלא היו עד אז.

**תכנית אסטרטגית המבוססת על החלטה משותפת של הקהילה כולה מקבלת כוח ומעמד גם כלפי גופים חיצוניים** כגון המועצה ומשרדי ממשלה. אלה לא ינסו לכפות על היישוב החלטות החורגות מהתכנית.

## 8.2 הנחיות לתכנון הפיזי של היישוב הכפרי

אדר' עפרי דגני<sup>68</sup>

### 8.2.1 רקע – האבולוציה ביישובי ההתיישבות העובדת

יישובי ההתיישבות העובדת תוכננו בהתאמה לאורח החיים המסורתי של המתיישבים ולעיסוקים שאפיינו אותם. אזורי המגורים בקיבוץ תוכננו בחצר משותפת שכללה גם את שירותי הקהילה, ולענפי המשק תוכננו מתחמים נפרדים. במושב תוכננו נחלות שבראשן חלקת מגורים המיועדת לשלושה דורות ובעורף רצועה חקלאית שנועדה לעיסוק החקלאי של התא המשפחתי המורחב. לתושבים שאינם חקלאים ("עובדי ציבור") יועד בדרך כלל שטח מגורים נפרד במרכז הכפר, סמוך למתחם השירותים ומבני הציבור.

<sup>68</sup> הכותבת היא מהנדסת הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה יזרעאליים.

התמורות מרחיקות הלכת שחלו ביישובי ההתיישבות העובדת ב-30 השנים האחרונות מחייבות שינוי מהותי בתכנון המושבים והקיבוצים. התווספות ענפי תעסוקה חדשים ליישובים, חלופיים או נוספים על החקלאות, והצטרפותם של תושבים שאינם חקלאים ליישוב מחייבים שינוי בתכניות המתאר של היישובים והתאמתן לצרכים החדשים.

**הנהלת היישוב מתווה את התכנון בכל הרמות בהתאמה לצרכים העדכניים של הקהילה.**

להלן הנחיות לניהול התכנון מתכנית האב ועד היתרי הבנייה, ולפניהן ביאור מונחים בסיסיים מעולם התכנון והבנייה.

## 8.2.2 מילון מונחים מעולם התכנון והבנייה

**להלן יובהרו 9 מונחים בסיסיים מעולם התכנון והבנייה:** תכנית-אב; תכנית מפורטת (תב"ע); תכנית בסמכות ועדה מקומית; תכנית מתאר ארצית (תמ"א); תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ); ועדה מקומית לתכנון ולבנייה; בקשה להיתר בנייה; בקשה להיתר עבור שימוש חורג.

**א. תכנית-אב.** תכנית המגדירה את כיווני ההתפתחות של היישוב בלי לקבוע כללים מפורטים לבנייה.

### מסמכי התכנית

- **מפה (תשריט)** המציגה ייעודי קרקע ודרכים ראשיות ללא פירוט.
- **חוברת** המתארת את העקרונות העומדים בבסיס התכנון, את מטרות התכנית, את שנת היעד לתכנון, את תחזית האוכלוסייה, את מדיניות התכנון, את סקירת הצרכים למבני ציבור, לתשתיות ולשטחים לצורך תעסוקה ואת הגדרת שלבי הפיתוח.
- תכנית האב אינה מסמך מחייב.

**ב. תכנית מפורטת (תב"ע).** תכנית המגדירה זכויות בנייה וכללי פיתוח ביישוב, ועל פיה ניתנים היתרי בנייה.

### מסמכי התכנית

- **תשריט.** מפה על רקע תכנית מדידה הכוללת ייעודי שטחים, כל ייעוד קרקע בצבע שונה. ייעודי הקרקע הם מגורים, מבני ציבור, תעסוקה, דרכים, מבני משק וכיוצא באלה.
- **הוראות התכנית.** תקנון, חוברת המפרטת מה אפשר לבנות בכל ייעוד קרקע ובאילו תנאים; מרחקים מגבולות מגרש, גובה, עיצוב אדריכלי וכיוצא באלה.

• **נספחים.** תכניות ומסמכים מנחים הנעשים על ידי יועצים. לדוגמה, נספח תחבורה וחנייה על ידי יועץ תנועה, נספח מים וביוב על ידי מהנדס סניטציה, נספח נוף על ידי אדריכל נוף.

*תכנית מפורטת יכולה לכלול את כל היישוב או רק חלקים ממנו, ובלעדיה לא ניתנים היתרי בנייה.*

**ג. תכנית בסמכות ועדה מקומית.** תכנית מפורטת העוסקת בסוגיות מסוימות, שמסמכותה של ועדה מקומית להפקיד. חוק התכנון והבנייה מייחד לוועדות מקומיות תחומי תכנון מסוימים הנתונים לאחריותן ללא צורך באישור הוועדה המחוזית. מסלול הטיפול בתכניות אלה מהיר יותר. דוגמאות לסוגיות המוגדרות בסמכות הוועדה המקומית: שינויי קו בניין, הרחבת דרך, הרחבת שטח המיועד לציבור, איחוד מגרשים וחלוקת מגרשים.

**ד. תכנית מתאר ארצית (תמ"א).** תכנית המתווה מדיניות תכנון כוללת לכל המדינה, והוראותיה מחייבות. יש תכניות מתאר נושאיות כגון תמ"א 8 – תכנית מתאר ארצית לשמורות טבע ולגנים לאומיים, ותמ"אות אחרות חלות על כל המדינה. המפורסמת בהן היא תמ"א 35, המגדירה את האזורים שנועדו לפיתוח ולקליטה של אוכלוסייה, אזורים שנועדו לשימור ברמות שונות וצירי התחבורה הראשיים.

**ה. תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ).** מדינת ישראל מחולקת ל-6 מחוזות, ולכל אחד תכנית מתאר מחוזית המפרטת את התכנון הארצי בתחומו. הוראות תכנית המתאר המחוזית מחייבות.

**ו. ועדה מקומית לתכנון ולבנייה.** גוף המבצע את הרגולציה של התכנון והבנייה בתחום מועצה אזורית אחת ולעתים משותף לכמה מועצות אזוריות. הוועדה המקומית אחראית לטיפול בתב"עות, למתן היתרי בנייה ולפיקוח על ביצוע הבנייה על פי ההיתרים, התכניות המפורטות וחוק התכנון והבנייה.

**ז. ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה.** הגוף האחראי לאישור חלק ניכר מהתכניות המפורטות אם אינן מוגדרות כתכניות בסמכות ועדה מקומית. תכניות מתאר ליישוב מחייבות אישור של הוועדה המחוזית.

**ח. בקשה להיתר בנייה.** בקשה המוגשת על פי תקנות התכנון והבנייה ובה סט תכניות של המגרש, המבנה על קומותיו, חזיתות המבנה ותכנון הסדרי המיגון האזרחי והחיבור לתשתיות. הבקשה נבדקת בוועדה המקומית, ורק עם אישורה אפשר להתחיל בבנייה.

**ט. בקשה להיתר עבור שימוש חורג.** מוגשת כשרוצים להקים מבנה או להשתמש במבנה קיים לצרכים אחרים מאלה שיועדו למגרש בתכנית המפורטת, למשל שימוש בבית מגורים למועדון חברים או הקמת מחסן מסחרי ברפת ישנה. הבקשה מוגשת ככל בקשה להיתר בנייה, אך היא מחייבת פרסום לציבור וחשופה להתנגדויות. היתר לשימוש חורג מוגבל בזמן, ועד פקיעתו יש להסדיר את ייעוד הקרקע החדש או לסיים את השימוש החורג ולהשיב את המבנה לייעודו המקורי.

### 8.2.3 תכנון היישוב המתחדש – שלבי העבודה

**בתהליך תכנון היישוב מחדש יש 10 שלבי עבודה מרכזיים:** זיהוי צרכים; גיוס צוות פנימי ובחירת מתכנן; בחירת משרד תכנון; הכנת הפרוגרמה; קבלת החלטה על סוג התכנית הרצוי; גיוס צוות מקצועי; גיוס תקציב; ניהול התכנון; ליווי של הכנת התכנית בשיתוף הציבור; קידום התכנית בוועדות התכנון. להלן יפורטו שלבים אלה.

**א. זיהוי הצרכים.** הצורך להכין תכנית חדשה ליישוב נובע בדרך כלל מחוסר התאמה של התכנית הקיימת לאורחות החיים של התושבים ומצרכים ייחודיים כגון צורך לייצר מגרשי מגורים חדשים לקליטת תושבים; שדרוג אזורי המשק או אזורי התעסוקה על פי תעסוקות חדשות ביישוב; תוספת מבני ציבור לחינוך או לפעילות קהילתית; יעול ניצול הקרקע ביישוב באמצעות "פינוי בינוי"; שינוי מערך התחבורה ביישוב בעקבות הגדלה ניכרת של רמת המינוע (בעיקר בקיבוצים).

**ב. גיוס צוות פנימי ובחירת מתכנן.** הכנת תכנית מתאר ליישוב מחייבת שיתוף פעולה בין הוועד המקומי ובין האגודה השיתופית, לכן צוות ההיגוי יכול את יו"ר הוועד ואת יו"ר האגודה. אליהם תחבור ועדת התכנון היישובית ונציגים מוועדות החינוך והרווחה, כדי לשקף את צורכי הקהילה בנושא שירותי ציבור.

ראוי לייחד כמה מילים על הרכב ועדת התכנון היישובית; הנטייה הטבעית היא למנות לוועדה תושבים בעלי הכשרה במקצועות התכנון והבנייה, אך חשוב כי יהיה בה ביטוי גם למנהיגות היישוב ולראייה ארוכת הטווח והפתוחה של חבריה. עם כינוס הצוות יותוו יעדי התכנית ויוחלט על בעלי המקצוע שיגויסו להכנתה.

**ג. בחירת משרד תכנון.** בחירה במשרד תכנון בהנהגתו של אדריכל או מתכנן ערים יכולה לספק את קשת בעלי המקצוע הנחוצים להכנת התכנית בשלביה השונים. מומלץ כי הצוות יתמקד בשלב הראשון בקבלת הצעות ממשרדים ויבחר מהם את המשרד המתאים. בעת בחינת הצעות של מתכננים רצוי להיפגש עמם כדי לבדוק את יכולת התקשורת שלהם עם הצוות היישובי, את מידת ההבנה לצרכים הייחודיים של היישוב ואת ניסיונם בהובלת תכניות דומות ביישובים אחרים עד לקו הגמר. כדאי לקבל המלצות מיישובים אלה לפני בחירת המתכנן המתאים.

**ד. הכנת הפרוגרמה.** הפרוגרמה היא תיאור מילולי של צורכי היישוב בהתבסס על נתוניו הפיזיים והקהילתיים, והיא משמשת בסיס לתכנית. את הפרוגרמה ינסח ראש צוות התכנון על סמך פגישות עם הצוות היישובי ואיסוף נתונים באמצעותם. במהלך העבודה ייבחנו גודל האוכלוסייה, התפלגות הגילים, תחזית גידול האוכלוסייה ואפיון אוכלוסיית היעד המבוקשת לקליטה עתידית. כן ייעשו ניתוח של שירותי הציבור הקיימים ויאופיינו הצרכים להרחבתם, ניתוח תעסוקות לרבות המשק החקלאי ומגמות רצויות

לפיתוח אמצעי ייצור או סוגי תעסוקה עתידיים.

בעת הכנת הפרוגרמה מומלץ לא להתקבע על פתרון מסוים לפיתוח אלא לבחון את הצרכים בשיקול דעת ולנסות להתוות את כיווני הפיתוח של היישוב על סמך איזון בין הצרכים של כלל בעלי העניין בתכנית.

כתיבת הפרוגרמה נעשית על ידי המתכנן, ועליה לשקף את התהליך שהביא להגדרת צרכי הפיתוח של היישוב ולהגדיר באופן חד-משמעי את קווי היסוד של התכנית המבוקשת.

**ה. קבלת החלטה על סוג התכנית הנחוץ.** הפרוגרמה יכולה להתרחב ולהפוך לתכנית-אב שתציג תמונת התפתחות ארוכת טווח של היישוב. תכנית האב תציג את אופיו המבוקש של היישוב בטווח זמן שייבחר (10-20 שנה) ותתווה חלופות פיזיות לפיתוח לצורך השגת היעדים ברמה סכמתית ובלתי מפורטת. תכנית האב תשמש מסמך מנחה לקבלת החלטות עתידיות של מוסדות היישוב.

כדי ליישם את הפרוגרמה או את תכנית האב הלכה למעשה נדרשת תכנית מתאר מפורטת (תב"ע). הליך אישור תכנית מפורטת יכול להימשך שנים אחדות, לכן מומלץ להתחיל במלאכה ללא שיהוי.

**ו. גיוס צוות מקצועי.** התכנית המפורטת נעשית על רקע מפת מדידה עדכנית, לפיכך יש לקבל הצעת מחיר ממשד מודדים. אפשר לרכוש מפות רקע מעודכנות המבוססות על תצלומי אוויר (פוטוגרמטריה) במרכז מיפוי ישראל, ועל המודד מוטלת רק עבודת ההשלמה בשטח. גבולותיה של מפת המדידה ייקבעו על ידי עורך התכנית.

עורך התכנית יהיה כאמור אדריכל או מתכנן ערים, והוא ינהל את צוות התכנון. אליו יצטרפו יועץ תחבורה, יועץ תשתיות ויועץ נופ. אם יועצים אלה אינם בצוות המשרד של המתכנן הראשי, ימליץ זה על בעלי מקצוע שהוא נוהג לעבוד עמם. חשוב מאוד לפגוש את היועצים לפני ההחלטה על התקשרות עמם, כדי להבטיח תקשורת טובה עם הצוות היישובי.

המתכנן והיועצים יגישו הצעת מחיר ובה שכר טרחתם והוצאות נלוות. יש לוודא שההצעה כוללת את כל שלבי העבודה, לרבות ליווי התכנית בוועדות התכנון והתקנת תיקונים לפי הוראת ועדות אלה עד לאישורה. התשלום לצוות התכנון ייעשה על פי קצב התקדמות העבודה.

**ז. גיוס תקציב.** בעת תקצוב התכנית מומלץ לפנות למועצה האזורית ולבקש סיוע בגיוס שותפים במימון. גורמים אפשריים לסיוע הם רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות והחטיבה להתיישבות הכפופה למשרד זה. במקרים מסוימים תומך מינהל התכנון (משרד הפנים/ משרד האוצר) מתקציבו בהכנת תכניות מתאר. בכל המקרים תשמש המועצה האזורית כתובת לקשר עם משרדים

אלה, תסייע במילוי טפסים לתמיכה ובייעוץ להגדרת הצרכים וכן תהיה ערבה לקיומו של תקציב משלים (matching) כנגד השתתפות המדינה כדי לכסות את מלוא הוצאות התכנון.

**ח. ניהול התכנון.** הכנת תכנית מפורטת וליווי התכנית במסלול הסטטוטורי מחייבים עבודת צוות של בעלי מקצוע עם בעלי תפקידים במועצה ובוועדות התכנון ועם הקהילה. מומלץ להחליט כבר ביציאה למסע זה מי ינצח על המלאכה. יש לזכור כי הצוות היישובי מורכב ממתנדבים שאינם פנויים לליווי השוטף של העבודה, לכן באופן טבעי יישא בתפקיד המזכיר או מנהל היישוב.

כדאי לשקול כבר בשלבים הראשונים למנות מנהל פרויקט מקצועי בשכר (בדרך כלל מהנדס אזרחי או אדריכל). אמנם ההוצאה נוספת על הפרויקט היקר ממילא, אך פרויקטור מקצועי אחראי הן לאיכות הביצוע הן ללוחות הזמנים, על כן הוא חוסך זמן יקר מאוד בהליך התכנון והביצוע ומבטיח את איכותו של המוצר התכנוני ואת הבאתו לידי גמר כראוי.

אם גורמי חוץ מממנים את התכנון, יש להניח כי הם ימנו מנהל פרויקט מטעמם. גם כאן חשובה מעורבותו של מנהל היישוב בבחירת הפרויקטור על סמך ניסיונו בעבודות קודמות ויכולת התקשורת שלו עם מנהיגי הקהילה.

**ט. ליווי הכנת התכנית בשיתוף הציבור**<sup>69</sup>. שיתוף הציבור הוא עיקרון מנחה בחוק התכנון והבנייה המתחייב מההליך הסטטוטורי של אישור התכנית כמפורט בהמשך. חוץ מדרישות החוק חשוב לשתף את תושבי היישוב בהליך כדי להשיג הסכמה רחבה על פרטיו כבר בתחילת הדרך ולמצמם התנגדויות בשלבים מתקדמים.

עורך התכנית אמור להציג לצוות ההיגוי כמה חלופות תכנוניות לפרוגרמה שגובשה על יתרוניתיהן ועל חסרונותיהן. בחירת החלופה המועדפת יכולה להיעשות בשיתוף כלל הקהילה, אם באמצעות פרסום החלופות באתר האינטרנט של היישוב ואם בהצגתן באספה. בחירת חלופה בפורום רחב של היישוב תבטיח כי תיבחר תכנית נאמנה לצרכים של כל הקבוצות באוכלוסייה.

לאחר בחירת החלופה המועדפת יגבש צוות התכנון את התכנית ויערוך את מסמכיה. צוות ההיגוי יעבור על הוראות התכנית ויוודא כי הן משקפות את הצרכים שהותוו במהלך העבודה. רק לאחר השלמת מסמכי התכנית לשביעות רצונה של ועדת ההיגוי תועבר התכנית לוועדה המקומית ויתחיל ההליך הסטטוטורי כמתואר בתרשים 5.

<sup>69</sup> הרחבה בנושא שיתוף הציבור בתכנון ראו בסעיף 8.3.

י. **קידום התכנית בוועדות התכנון.** מעבר במסלול הקבוע בחוק לאישור תכנית מפורטת הוא בבחינת מרוץ שליחים המחייב מיומנות גבוהה של צוות התכנון ועמידה בלוחות זמנים קצובים.

• **הוועדה המקומית** היא התחנה הראשונה בהליך הסטטוטורי. רצוי מאוד לשתף את מהנדס הוועדה המקומית בהליך התכנון עוד לפני הבאת התכנית לוועדה, לעבד את התכנית בתיאום עמו ולזכות בהמלצתו בדיון בוועדה המקומית. תכנית שאינה זוכה בתמיכתה של הוועדה המקומית – שחבריה הם נציגי ציבור, בבחינת "קהל ביתי" – מעטים סיכוייה להתקדם בהליכים הבאים. לדיון בוועדה המקומית יופיע צוות התכנון עם נציגים בכירים מצוות ההיגוי, ואלה יידרשו להסביר את הצרכים שבבסיס התכנית. לאחר הצגת התכנית תקיים הוועדה דיון סגור ובו יחליטו חבריה אם להמליץ על התכנית לפני הוועדה המחוזית או להשיב אותה לצוות התכנון לעיבוד נוסף. על פי הוראות החוק יכולה הוועדה המחוזית לדון בתכנית גם ללא המלצת הוועדה המקומית, אך במקרה זה, כאמור, סיכוייה להתקדם קלושים.

• **הוועדה המחוזית** היא התחנה הקובעת את המשך קידום התכנית, וחבריה הם נציגי משרדי ממשלה וגופים שונים, ביניהם גופים ירוקים שעניינם תיחום הפיתוח. מטבע הדברים זהו הרכב פחות מזוהה עם האינטרסים המקומיים, לכן הצלחת הדיון תלויה באיכותה של התכנית וביכולתו של צוות התכנון לשכנע בצורך להפשיר קרקעות נוספות לפיתוח היישוב.

המלצה על הפקדת התכנית מלווה בתנאים רבים, ביניהם אישור הולקחשי"פ (הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים) אם מדובר בשינוי ייעוד קרקע חקלאית, אישור ועדת משנה לביוב הבודקת פתרון טיפול בשפכי היישוב, אישור גופים ירוקים אם מדובר בשטחי שמורות טבע או ביערות וכן תיקונים טכניים בעריכת התכנית. הזמן הקבוע בחוק להשלמת התנאים הוא 180 יום, לפיכך תפקידו של מנהל היישוב להבטיח כי צוות התכנון עוסק בו בזמן בהליכי השלמת התנאים.

עם השלמת התנאים ואישור המהדורה המתוקנת בלשכת התכנון המחוזית יינתן נוסח פרסום להפקדה ויפורסם דבר הפקדתה של התכנית בעיתונות, בלוחות המודעות של המועצה האזורית והיישוב ובאתרי האינטרנט של מינהל התכנון והוועדה המקומית. מומלץ לפרסם את נוסח התכנית המופקדת גם באתר האינטרנט של היישוב.

• הפקדת התכנית אורכת 60 יום ממועד הפרסום, ובתקופה זו רשאי הציבור לעיין בה במשרדי הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית ולהעביר את השגותיו כהתנגדות. אם יש התנגדויות בקרב תושבי היישוב, מומלץ כי צוות ההיגוי יזמן את המתנגדים לצורך ליבון הסוגיות השנויות במחלוקת וינסה להסכים עמם על פתרון תכנוני. בכל מקרה יידרש צוות ההיגוי לגבש עמדה עם צוות התכנון כלפי כל ההתנגדויות שהוגשו, כדי להגיע מוכן לדיון בהתנגדויות.



הדיון בהתנגדויות מתקיים בוועדה המחוזית, ובו המתנגדים מציגים את השגותיהם וצוות התכנון מגיב אליהן. הוועדה המחוזית מקיימת דיון פנימי בהתנגדויות ומחליטה אילו מהן לקבל. כאמור, אם יושג הסכמות פנימיות ביישוב על תיקון התכנית על פי ההתנגדויות, הן יובאו לפני הוועדה המחוזית ויוטמעו בהחלטתה.

הוועדה המחוזית תחליט בתום הדיון אם לדחות את התכנית או לאשרה בכפוף לתיקונים. עם השלמת התיקונים תפורסם התכנית למתן תוקף, ויהיה אפשר לממשה לאחר 30 יום ממועד הפרסום.

#### 8.2.4 מתכנון לביצוע

אישורה של התכנית המפורטת אחרי מסע התלאות הסטטוטורי אכן ראוי לציון כמעמד חגיגי ומשמח, אך יש לזכור כי מימושה של התכנית מחייב עבודה מדוקדקת של תרגום התב"ע ונספחיה לתכניות עבודה על ידי צוות התכנון.

רצוי להיערך להכנת התכניות לביצוע מרגע שהוועדה המחוזית אישרה את מתן התוקף, ובראש ובראשונה לקבל הצעות מחיר לתכנון הבינוי והתשתיות, בעיקר אם יש להקים שכונה חדשה. יצוין כי עלות התכנון המפורט לביצוע גבוהה, ויש להיערך מראש לגיוס תקציב מתאים לעבודה זו.

**העסקת מנהל פרויקט** לניצוח על העבודה חיונית למימוש התכנית בהצלחה. לכן גם אם לא הועסק מנהל פרויקט מקצועי עד כה, חשוב מאוד לתקצב העסקה של מהנדס אזרחי מיומן ולבחור באדם המתאים לביצועו.

**הבינוי והתשתיות** הם תכנית עבודה רב-שכבתית הכוללת את שכבת תשתית הביוב והניקוז, את תשתית החשמל, את תשתית המים ותכנון מפורט של הכבישים והמדרכות. השכבה העליונה – מעל פני הקרקע – היא בינוי מפורט של מפלסי הקרקע במגרשים, גובה רצפות הכניסה למבנים, העמדת המבנים ומתקני העזר (חצרות כביסה, מחסנים, חניות מקורות, "פילרים" של חיבור לתשתיות היישוב) בתחום המגרשים ותכנון מפורט של השצ"פים (שטחים ציבוריים פתוחים).

**תכנון השכבות** השונות מחייב עבודת צוות של כל היועצים כדי להבטיח תיאום מלא של הנחת הצנרות השונות מתחת לכבישים ופיתוח נכון מעל פני הקרקע. בעל מקצוע חשוב ביותר בעבודה זו הוא מתכנן הנוף האמון על תכנון השכבה העליונה – היא שכבת הבינוי הנראית לעין.

תכנית בינוי ותשתיות נכונה בנויה כמו פאזל שאינו חסר שום חלק מפני השטח. יש לתכנן בפירוט לא רק את המגרשים המיועדים לבנייה ואת הדרכים שביניהם, אלא גם את השטחים הפתוחים שחלקם באופי היישוב

משמעותי ביותר. חשוב לתת את הדעת על אופי הפיתוח של השצ"פים כדי שייתנו ביטוי לצורכי התושבים כמקומות התכנסות ובילוי; מגרשי משחקים, גינות כלבים, ספסלי ישיבה, מתקני ספורט וכיוצא באלה. מאידך גיסא יש לזכור כי השצ"פים מתוחזקים על ידי הוועד המקומי ולפיכך אופי הגינון והפיתוח יכתבו גם על פי שיקולי תחזוקה וקיימות.

תכנית הבינוי והתשתיות תובא לשיפוט אצל מהנדס המועצה האזורית, וזה ייתן את דעתו בין השאר על תשתיות ועל חיבורי הקצה שלהן לרשת היישובית, על מערכת פינוי האשפה ועל מיקום תחנות ההיסעים לתחבורה ציבורית. התכנית תובא לאישורה של הוועדה המקומית ויוצא היתר לבניית הכבישים, לעבודות העפר והקירות התומכים ולהנחת התשתיות הקוויות; היתר לעבודות אלה הוא תנאי מקדים לרישוי הבנייה במגרשים החדשים.

### 8.2.5 מעורבות מוסדות היישוב בהליכי רישוי הבנייה

**להלן יידונו סוגיות אחדות הדורשות את מעורבות מוסדות היישוב בהליכי רישוי והבנייה, כיוון שהן קשורות לאורחות החיים החברתיים-קהילתיים, למרקם החיים וליחסים בין התושבים, לצביון היישוב ולאופיו.**

#### א. תכנון ורישוי של מבני ציבור

במקרים רבים בעקבות תהליכי השינוי ביישוב הכפרי מתרוקנים מוסדות הציבור מתוכנם המסורתי (לדוגמה חדרי אוכל בקיבוצים), ויש להחליט על השימושים החדשים בהם ועל שיפוצם והתאמתם לצרכים העדכניים. בעת הרחבת היישוב נדרשת לא פעם הקמת מבנים נוספים חדשים בעקבות היווצרות צרכים חדשים כגון תוספת גני ילדים או מועדוני ותיקים. גם כאן מוטב להקדים להחלטה הכנת פרוגרמה למבני ציבור שתתבסס על גודל האוכלוסייה הצפוי, על התפלגות הגילים ועל סקר צרכים.

עם קבלת ההחלטה על שיפוץ מבנה קיים יש לוודא שהשימוש המבוקש תואם את ייעוד הקרקע במגרש שהמבנה מוצב בו; הגדרת הייעוד בתכנית המפורטת של היישוב צריכה להיות "מבנים ומוסדות ציבור" או "מבני ציבור לחינוך" או "ספורט". במקרה שהמבנה מוצב בייעוד אחר (לדוגמה, באזור שייעודו מגורים), תהיה ההסדרה החוקית של המבנה כרוכה בהגשת בקשה להיתר לשימוש חורג לוועדה המקומית<sup>70</sup>. בתכנית הבקשה להיתר יוצגו ההתאמות הנדרשות לשימושים החדשים לרבות חניון מתאים למבקרים, הסדרי נגישות אל המבנה ובתוכו, פיתוח חצר תקני (בעיקר במבני חינוך). היתר לשימוש חורג מוגבל בזמן; הוועדה המקומית מאשרת שימוש חורג ל-3-5 שנים.

<sup>70</sup> ראו סעיף ט בתוך סעיף 8.2.2, מילון מונחים מעולם התוכן של התכנון והבנייה.

**בהקמת מבנה ציבור חדש** ראוי לבחור את המתכנן בתשומת לב. מקובל לדרוש הצעות מכמה משרדי תכנון ולקבוע מראש קריטריונים לבחירת המתכנן המתאים לביצוע העבודה. כדאי להבטיח כי לבד מן החזות הנאה יתאים המבנה החדש לצורכי היישוב, ישתלב בסביבה הכפרית ויהיה קל לתחזוקה.

כן יש להגדיר מראש תקציב להקמת המבנה לרבות הציוד והריהוט הנדרשים בו, כדי להבטיח די משאבים לביצועו עד לאכלוס. אפשר לגייס תקציבים למבני ציבור מגופים חיצוניים כגון מפעל הפיס, משרד התרבות והספורט ואחרים באמצעות המועצה האזורית.

בעת בדיקת הבקשה להיתר עבור המבנה החדש תדרוש הוועדה המקומית אישור יועץ נגישות, אישור יועץ בטיחות, אישור רשויות כיבוי האש ואישור רשויות ההגנה האזרחית.

בתום הבנייה יש לוודא קבלת תעודת גמר (טופס 4) מאת הוועדה המקומית, המבטיחה כי העבודות בוצעו כחוק. לתשומת לבו של מנהל היישוב, אכלוס לאחר אישור הוועדה המקומית מבטיח את התאמת המבנה והמתקנים סביבו לשימוש בטוח של הציבור; חוץ מהדוגמה האישית שעל מנהיגי הקהילה להציג לציבור, במקרה של תאונה בעת השימוש במבנה יהיה ליישוב כיסוי ביטוחי.

## ב. תכנון ורישוי תעסוקות בתוך היישוב

**הסבת מבנים** ששימשו בעבר לחקלאות לתעסוקות שאינן חקלאיות היא תופעה נפוצה ביישוב הכפרי, והנהגת היישוב חלוקה בעניינה; מצד אחד רוצה ההנהגה בפיתוח הכלכלי של היישוב ובהימצאות מקורות פרנסה לתושבים, ומנגד היא מתקשה להתמודד עם המפגעים הסביבתיים הכרוכים בפיתוח העסקים החדשים. לא בכדי הטיל המחוקק את נטל ההכרעה בענייני פיתוח התעסוקה בידי גורם מקצועי, הלוא הוא הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

**בתכניות חדשות** של יישובים כפריים ניתנה הדעת על התפתחות תעסוקות חדשות במשק הבית המשפחתי במושב או באזורים מסוימים בקיבוץ וכן בתחומי המגורים ביישוב הקהילתי. במקום שהתכניות הקצו זכויות גם לשימושי תעסוקה שאינם חקלאיים אפשר לאשר את השימוש המבוקש במסלול רישוי רגיל וקצר.

שינוי שימוש במבנה שלא בהתאם לתכנית המפורטת מחייב הגשת בקשה להיתר **שימוש חורג** מהוועדה המקומית לפני הסבת המבנה לשימוש המבוקש והשקעת משאבים בשיפוצו. הוועדה המקומית תבדוק אם הפעילות המבוקשת מתאימה לאופי הסביבה, אם אפשר לקיימה סמוך לאזורי המגורים ואם אפשר לטפל במפגעים הנובעים ממנה, וזאת כדי למזער את השפעתה על הציבור.

היתר לשימוש חורג מחייב כאמור פרסום ליידוע הציבור והוא חשוף להתנגדויות. הוועדה המקומית היא שתדון בהתנגדויות ותחליט אם הן משקפות נכונה את המצב או שמא מדובר בתגובה קנטרנית של שכן. כן יכולה הוועדה לדרוש תיקון בתכנית או הקטנת היקפה כתנאי לאישור השימוש החורג.

רצוי כי מנהל היישוב יקיים דיאלוג סדיר עם מהנדס הוועדה בנוגע להסדרת התעסוקות ביישוב כדי להקדים מחשבה למעשה ולהבטיח שליטה באיכות החיים ביישוב גם לאחר השינויים בתעסוקה.

### ג. רישוי הבתים הפרטיים – באיזו מידה אפשר להתערב?

המתיישבים החדשים, בין שנולדו ביישוב ובין שבאו מהעיר הסמוכה, ששים לממש את החלום הישראלי לבית צמוד קרקע שייתן ביטוי לכל משאות הנפש שאי אפשר לממשן בבתים משותפים. ככל שמתרבים התושבים הצעירים, כך גם מתרבים סגנונות הבנייה והתיאבון להוסיף עוד ועוד לשטח הבית ולמתקני החצר. רצוי כי תכניות לשכונות חדשות או להתחדשות שכונות ישנות (בעיקר במקרה של שיוך דירות בקיבוצים) יכללו הוראות מפורטות בנוגע לסגנון הבנייה, לאופי הגגות, לאופי התפר בין תחום הפרט לתחום הכלל (גדרות, חניות מקורות וכיוצא באלה). ככל שהוראות התכנית מפורטות יותר, כך יכולה הוועדה המקומית לשלוט באופייה הנאה של השכונה.

התיקון לחוק התכנון והבנייה שתוקפו מינואר 2016 מחייב ועדות מקומיות לנסח הנחיות מרחביות הנוגעות לעיצוב המבנים בכל יישוב. מן הראוי כי ההנחיות ינוסחו עם הנהלת היישוב כדי להבטיח כללים ברורים בבנייה והימנעות מבנייה בלתי מרוסנת שתפגע בשכנים ובאופי היישוב. הנהלת היישוב מחויבת לדווח למפקח הוועדה המקומית כל אימת שקיים חשד לבנייה החורגת מהחוק. עדיף להותיר לוועדה המקומית את הטיפול בעצירת בנייה לא-חוקית ובהצבת עובדות בשטח.

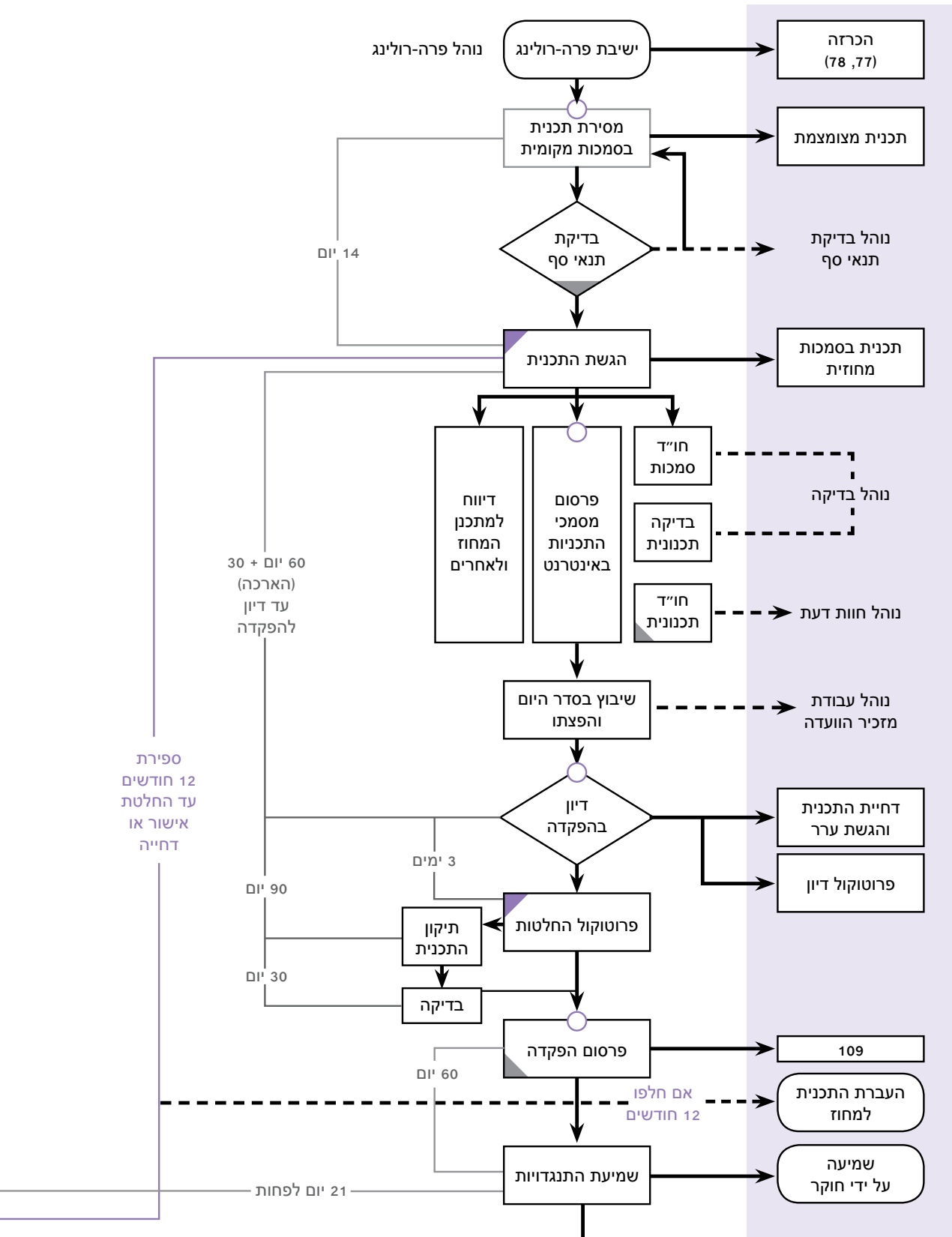


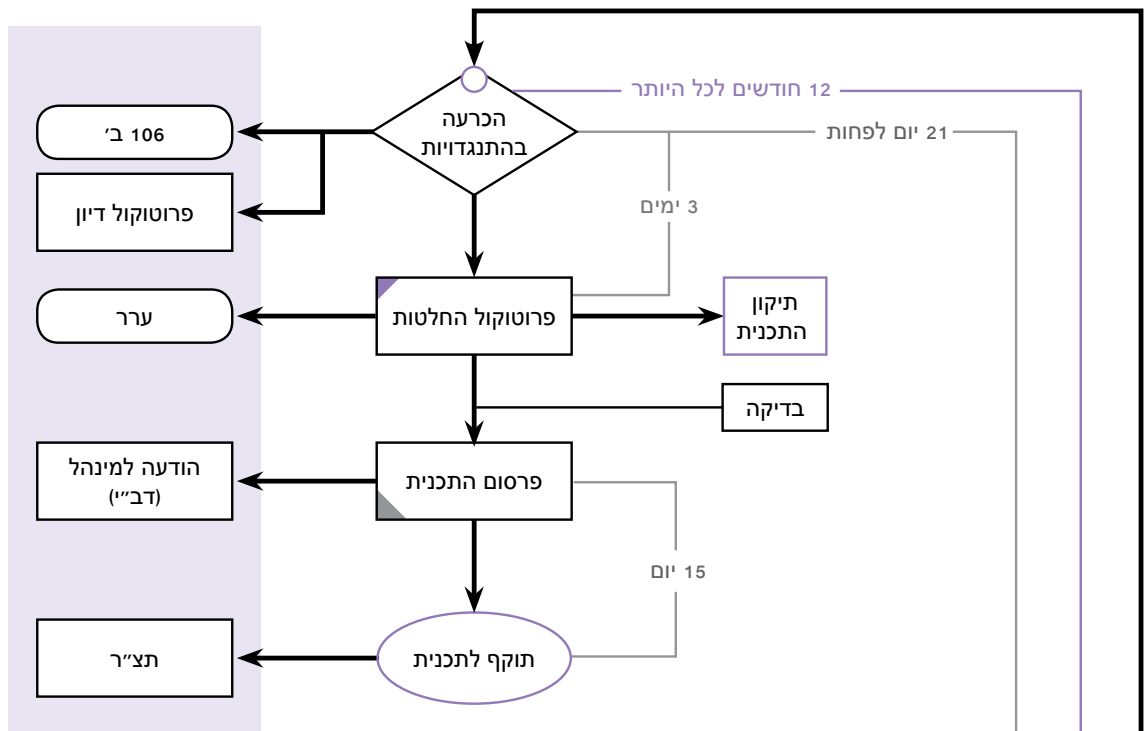
## סיכום

- ✓ **נושאי התכנון והבנייה** עומדים בבסיס פיתוח היישוב הכפרי והתאמתו לאורחות החיים החדשים שנוצרו בעקבות תהליכי השינוי.
- ✓ לצורך קידום הפיתוח נדרש מנהל היישוב לגייס **ועדת תכנון יישובית** שתעבוד עם אנשי מקצוע מובחרים ומנוסים.
- ✓ חשוב מאוד **לשתף את הציבור** בתכנון כדי להשיג הסכמות לשינויים הגלומים בתכנית ולמזער את ההתנגדויות בעת ההליך הסטטוטורי.
- ✓ קידום תכנית מתאר בוועדות התכנון מחייב **שיתוף פעולה עם מהנדס הוועדה המקומית ועם המועצה האזורית** כדי להסתייע בהם בגיוס תקציבים ממשרדי ממשלה, לתאם את התכנון עם התשתית האזורית ולא פחות חשוב – לזכות ברוח הגבית שלהם בדיונים בוועדות.
- ✓ צליחת הליך תכנון של הרחבת יישוב מחייבת אורך רוח ומקצועיות, לכן מומלץ לגייס **מנהל פרויקט** בשכר כבר בתחילת הליך התכנון.
- ✓ **למנהל היישוב תפקיד מרכזי** בהכתבת בנייה ושימוש על פי היתרי בנייה לצורך הקפדה על איכות החיים של התושבים, מזעור מפגעים סביבתיים ושמירה על חזותו הנאה של היישוב.



מסלול פעולות נלוות/  
מקרים מיוחדים/ נוהלי  
עבודה מפורטים





הכרעה	פעולה אופציונלית	פעולת מגיש התכנית	פעולת מוסד התכנון
 בדיקת תנאי סף	 הכרזה (78, 77)	 שיבוץ בסדר היום והפצתו	 מסירת תכנית בסמכות מקומית
 הזנה למערכת מעקב ובקרה	 נעילה מקוונת	 שחרור מקוון	 מסלול פעולות נלוות/ מקרים מיוחדים/ נוהלי עבודה מפורטים

תרשים 5: הליך אישור תכנית בסמכות הוועדה המקומית בהתאם לרפורמה<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> מתוך: משרד הפנים – מנהל התכנון (2014). דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה, תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, עמ' 102-103.

### 8.3 שיתוף הציבור בתכנון במרחב הכפרי – מדוע וכיצד?

ד"ר דפנה בן ברוך<sup>72</sup>

#### א. רקע

המרחב הכפרי עובר בשנים האחרונות תמורות רבות – ערכיות, חברתיות, כלכליות ופיזיות. מהתבוננות על המבנה הפיזי של מרבית היישובים עולה כי נעשו בהם שינויים רבים, ועיקרם תוספות של שכונות חדשות לצד היישוב הוותיק, עיבוי היישוב הוותיק, שינוי ייעודי קרקע, שינוי מערכות התחבורה הפנים-יישוביות ושינויי ייעוד של מבני הציבור. מתכנון מובהק וידוע של קיבוץ או מושב – שביטא בעבר אידאות ותפיסות עולם וניכר ברוב היישובים הכפריים בארץ (פרט ליישובים קהילתיים) – חל שינוי לכיוון של תכנון רבגוני. לרוב נעשה תכנון זה על פי צו השעה וללא היערכות כוללת וראיית-על; תכנון אד-הוק שלעתיים קרובות יוצר קשיים, חיכוכים ואתגרים לתושבים הוותיקים והחדשים כאחד.

בחלק ניכר מיישובי המגזר הכפרי, הן בקיבוצים הן במושבים, יש מסורת של קבלת החלטות הכוללת מעגל מצומצם ומקצועי של שותפים לתכנון. קבלת החלטות בנושאי תכנון נעשית על ידי חברי האגש"ח בלבד. בשנים האחרונות, בעקבות התמורות המשמעותיות שחלו בהרכב האוכלוסייה ביישובים – שבחלקם מספר התושבים (קבועים וזמניים) שאינם חברי אגש"ח גדול ממספר חברי האגש"ח – חלו גם שינויים בציפיות וברצונות. התושבים החדשים רוצים להיות שותפים לתהליך התכנוני ולהשפיע בצורה ישירה על חייהם בקהילה.

לנוכח התמורות, ובעיקר לנוכח הצרכים המשתנים וההמשך הצפוי של פיתוח הכפר, עולות שאלות רבות כגון מי צריך להיות מעורב בתכנון היישוב הקיים והעתידי; אם וכיצד אפשר לשתף את בעלי העניין השונים, בעיקר את התושבים, בתהליכי התכנון המקצועיים; מהם הכלים לשיתוף ציבור שאפשר להשתמש בהם ביישוב הטרוגני שיש לתושביו מערכות ערכים וציפיות שונות; מה התועלות ומה החסרונות בתהליכי תכנון משותפים; ומה תפקיד מנהל הקהילה בתהליך שיתוף ציבור בתכנון.

על פי ארנסטיין (1969) אפשר להציג את טופולוגיית שיתוף הציבור בצורת סולם ובו רמות שונות של השתתפות, מהרמה הנמוכה ביותר של אי שיתוף ועד הרמה הגבוהה ביותר שהציבור מקבל בה את מלוא הכוח על התהליך. צ'רצ'מן וסילברמן (2012) טוענות ששיתוף הציבור הוא אמצעי אחד להשיג צדק הליכי, כלומר לערוך תהליך הוגן של תכנון, מבחינת דרך קבלת ההחלטות. לדעתן, הדרישה לקיים תהליכי שיתוף ציבור מבטאת את הערך שגם אנשים שאינם נבחרו ציבור או אנשי מקצוע העובדים בעבורם צריכים להשתתף בקבלת ההחלטות הקובעות את מאפייני הסביבה שבה יגורו, יעבדו, ייסעו, יצרכו שירותים ומסחר וייהנו (צ'רצ'מן וסילברמן, 2012: 45).

<sup>72</sup> הכותבת היא יועצת בחברה המובילה תהליכים שיתופיים. בעבר ניהלה את היחידה האסטרטגית במועצה האזורית משגב.



המצדדים בהשתתפות תושבים בתכנון מדגישים את הצד הדמוקרטי בהליך זה, את היכולת להבין את האחר, את הסיכוי למצוא פתרונות יצירתיים והולמים לכלל הציבור וכן את הסיכוי לצמצם התנגדויות לתכנון בעתיד. הטוענים נגד השתתפות תושבים בתהליך התכנון אומרים שהתהליך ארוך ויקר, לא בהכרח מונע התנגדויות ופעמים רבות לא יעיל. כפי שאין תמימות דעים על הגדרת שיתוף הציבור, כך אין גם תמימות דעים על מהות השיתוף, על אופיו, על הדרך ועל הזמן הנכון לעשותו.

## ב. האם לשתף וכיצד? הנחיות אופרטיביות למנהל הקהילה

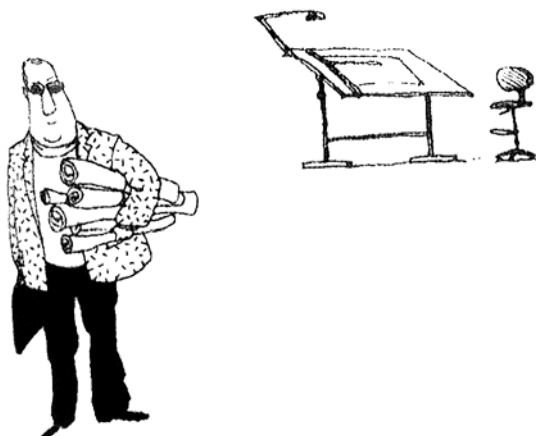
תכנון בשיתוף הציבור הוא תהליך שעל מנהל הקהילה לתכנן בעזרת צוות מוביל ביישוב. רצוי לשתף את הציבור בנושאים מהותיים לאוכלוסייה רחבה, נושאים שאין להם פתרון אחד ויש להם השפעה לאורך זמן על הפרט ועל הקהילה. כדי לערוך תהליך יעיל יש להחליט מראש על רמת השיתוף הרצויה והמתאימה לנסיבות וליישוב מבין 4 רמות שיתוף מרכזיות:

- **רמת היידוע והסברה.** שיתוף חד-צדדי שבו מיידעים את הציבור על התהליך ומסבירים אותו בזמן קיומו או בסופו. היידוע יכול להיעשות בפרסומים, באספות ובמפגשים.
  - **רמת המשוב וההיוועצות.** היוועצות עם הציבור ושמיעת חוות דעת על תכניות. יכולות להיעשות בסקרים, בפרסומים, במפגשים ובדיונים. את ההחלטות מקבל הצוות המוביל.
  - **רמת קבלת החלטות משתפת.** לציבור ניתנת היכולת להשתתף בקבלת ההחלטות ולא רק להגיב לתכנון ולתכניות. קבלת ההחלטות יכולה להיעשות בהצבעה או במשאל.
  - **רמת בניית הסכמות.** הציבור שותף להחלטה באמצעות הסכמה בין הצדדים ובעלי העניין השונים. לתהליך מתלווים דיונים שבהם משיגים הסכמות ללא הצבעה (לא בהחלטת הרוב).
- לכל רמה יש יתרונות וחסרונות על פי הנסיבות; מורכבות הסוגיה, התזמון, האווירה ביישוב וזהות בעלי העניין.
- אחד הכלים החשובים למנהל הקהילה בתכנון ובהתאמת התהליך המשתף ליישוב הוא המודל Q7. במודל זה 7 שאלות מרכזיות המחדדות היבטים שונים של תהליך השיתוף. התשובות לשאלות מסייעות לקבל החלטות מושכלות בדבר תהליך שיתוף הציבור בתכנון.

להלן השאלות (שיש לענות עליהן בכנות ובפתיחות לפני תחילת התהליך):

1. מהן מטרות השיתוף; של מנהל הקהילה ובעלי העניין האחרים.
2. מהם התוצרים הרצויים מהדיאלוג; האם התהליך עצמו הוא תוצר?
3. מי צריך להשתתף; נציגים או כלל הציבור? מי בוחר את הנציגים?
4. במה לשתף; מה פתוח לדיון? על מה אפשר להשפיע?
5. כיצד תוכל להתקיים השתתפות מושכלת ומודעת; האם יש למשתתפים די ידע? איזה מידע צריך לתת?
6. באיזה הקשר פועל התהליך השיתופי; אילו תהליכים נעשו בעבר? האם נעשים תהליכים משמעותיים ביישוב כיום?
7. מהו התהליך השיתופי המתאים ביותר; מה היתרונות והחסמים בתהליך? כיצד שזור התהליך השיתופי בתהליך קבלת ההחלטות הכללי? מהן היכולות והמשאבים העומדים לרשות מנהל הקהילה והצוות המוביל? מהם האמצעים והשיטות המתאימים ביותר לתהליך השיתופי?

כדי שתהליכי שיתוף הציבור יצליחו – יש לתכנן אותם ולתת כלים להפעלתם למקבלי ההחלטות ולמנהלים ביישוב, ובה בעת להנחות את הציבור הרחב להיות מעורב ולהשפיע. שיתוף הציבור אינו דבר הנעשה דרך אגב, אלא יש לתת לו את מלוא תשומת הלב והמקצועיות.



“אם אתה יכול לחלום על זה, אתה יכול לעשות את זה”

וולט דיסני

## 9. צמיחה דמוגרפית וקליטה

### 9.1 תכנון דמוגרפי קהילתי טובי כהן<sup>73</sup>

חלק מתכנון ארוך טווח עוסק בגודלו העתידי של היישוב בשנת היעד. להחלטה זו השלכות מרחיקות לכת על היבטים חברתיים וארגוניים ביישוב. יישובים קטנים של 80–100 משפחות מקיימים בדרך כלל מערכת יחסים אינטימית יותר ותקשורת בלתי אמצעית ופחות פורמלית. רמת ההיכרות בין הפרטים ותחושת הקהילתיות גבוהות גם הן. עם זה, ליישובים קטנים יהיה בדרך כלל כושר נשיאה קטן של שירותים מקומיים. לעומתם ליישובים גדולים של 300–400 משפחות יהיה בדרך כלל כושר נשיאה גדול יותר של שירותים מקומיים, אך הקהילה תזדקק למסד מארגן כמעט בכל תחומי החיים. האחריות החברתית תחולק לשותפים רבים יותר, ורמת ההתנדבות של הפרט כמדד לקהילתיות עשויה לרדת. לפיכך בתכנון ארוך טווח קיים מתח בין גודל היישוב הרצוי בהיבט הארגוני ובין גודל היישוב הרצוי בהיבט הקהילתי. הבחירה בין שניהם נעשית במודע, בדרך של תכנון אסטרטגי, או באופן בלתי מודע, כמציאות מתגלגלת, או כתוצר של קבלת החלטות בתחומי הצמיחה הדמוגרפית.

מלבד שאלת גודל היישוב נדרשת גם החלטת מדיניות; באיזה קצב תתבצע הצמיחה. קצב הגידול ישפיע על ההשקעות הנדרשות במבני הציבור ובשירותים לציבור וכן על המבנה הדמוגרפי של היישוב. את בחינת ההשלכות של קצב הגידול עושה התכנון הדמוגרפי הקהילתי.

### א. מהו תכנון דמוגרפי קהילתי?

תכנון דמוגרפי קהילתי נערך באמצעות הכנת תחזיות אוכלוסייה בתרחישי קצב שונים. התכנון מתבצע בסיועו של מתכנן העוסק בתחום זה, שכן הוא כרוך בהכנת תחזיות דמוגרפיות. בחיזוי משתמשים בנתוני ההגירה החזויים (חיובית ושלילית), הריבוי הטבעי (לידות ופטירות) של האוכלוסייה הקיימת והמהגרת וקידום הגילים של כלל האוכלוסיות (כל פרט באוכלוסייה הנבחנת מתבגר במשך שנות התחזית). התחזית הדמוגרפית מבוססת בפירמידת הגילים – גרף המגדיר את החלוקה לשנתונים ביישוב ואת הפרופיל הדמוגרפי. הפרופיל הדמוגרפי כולל את גודל האוכלוסייה, את התפלגות הגילים בה, את גודל שנתוני הילדים החזויים, את שיעור הקשישים באוכלוסייה, את היחס בין גודל האוכלוסייה בגיל העבודה לגודל האוכלוסייה שאינה עובדת (יחס

<sup>73</sup> הכותבת היא מתכננת ערים ואזורים.

התלות), את חציון הגיל של האוכלוסייה ועוד. הפרופיל הדמוגרפי החזוי מנבא את כושר הנשיאה של היישוב בטווח הארוך ואת התמורות הדמוגרפיות שיחולו במרוצת הזמן.

תוצרי התהליך התכנוני הזה הם בחירת תרחיש צמיחה מתאים לתנאי היישוב וחזונו וקביעת מדיניות קצב צמיחה רצוי.

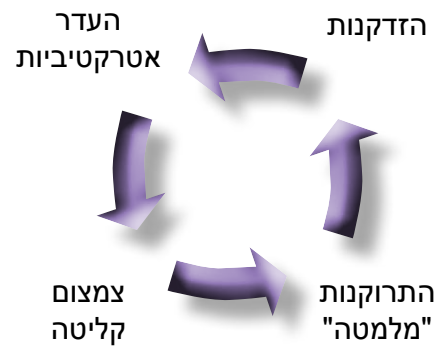
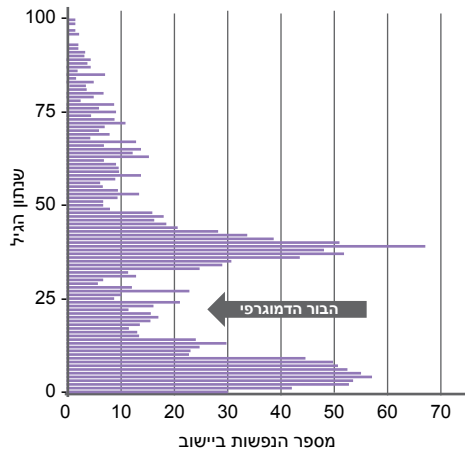
## ב. מהו תכנון דמוגרפי טוב?

רצוי לבחור תרחיש המביא לרצף דמוגרפי של שכבות הגיל השונות. לא רצוי שיישוב יבצע מהלך צמיחה רחב היקף וחד-פעמי רק כדי לגלות שבחלוף עשור הוא עומד באותה נקודת מוצא דמוגרפית, מגמת הזדקנות והתרוקנות מוסדות החינוך למשל.

אפשר לתאר תהליכי צמיחה דמוגרפית ביישובים כפריים באמצעות שני תרחישי קיצון של פרופיל דמוגרפי: תרחיש הצמיחה ההומוגנית המהירה ותרחיש הגידול המאוזן.

### • תרחיש הצמיחה הדמוגרפית המהירה

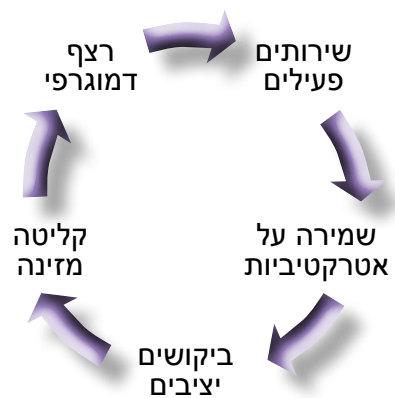
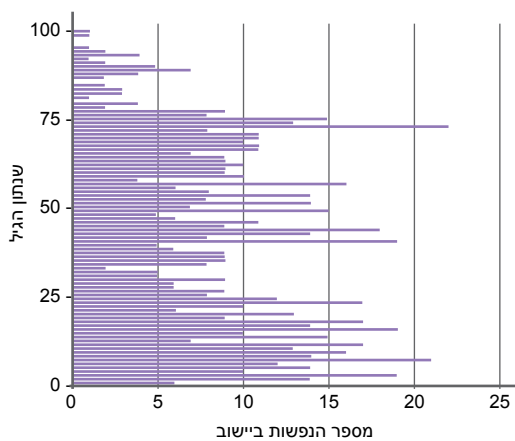
צמיחה מהירה נובעת מהגירה במנות גדולות של אוכלוסייה הומוגנית, בדרך כלל משפחות צעירות בגיל הפריור הבאות עם ילדיהן הצעירים. בתרחיש כזה עשוי להיווצר "בור דמוגרפי", מצב שבו נעדרות מהאוכלוסייה שכבות גיל רבות או גודל השנתון בהן קטן במיוחד. בתרחיש זה, אם הילדים באוכלוסייה הנקלטת באים ליישוב בגיל צעיר מאוד, ייעדרו ממצבת האוכלוסייה גילי בית הספר וצעירים. פער הגילים בין ההורים לילדים לא ייסגר בהעדר אופציות צמיחה נוספות (מיצוי עתודות הבנייה של היישוב, חוסר אטרקטיביות). לפיכך עתיד היישוב להזדקן כמקשה אחת, כשהתבגרות הילדים תביא גם להתרוקנות של שנתוני הגיל הצעירים בחלוף פחות מעשור. כך יחווה היישוב שנתוני שיא של ילדים בפרק זמן קצר. בחלוף פחות מעשור עשויים שירותי הגיל הרך להצטמצם ולהתנוון, ואטרקטיביות המגורים ביישוב למשפחות צעירות נוספות עתידה להיפגע. את הפרופיל הדמוגרפי ואת תהליך ההזדקנות של היישוב ראו בתרשים 6.



תרשים 6: מחזור ההזדקנות והפרופיל הדמוגרפי של יישוב בצמיחה הומוגנית ומהירה.

• תרחיש הצמיחה המאוזן

תרחיש צמיחה מאוזן מביא בחשבון צמיחה במנות מדודות, שתוצאתה רצף דמוגרפי של שנתונים ויציבות יחסית בגודל השנתון. תרחיש זה מאפשר ליישוב להסדיר קיבולת שירותים בהיקף קבוע ורציף לאורך זמן. שמירה על רצף שנתונים מבטיחה את המשך פעילותם של שירותים לכלל הגילים ושומרת על אטרקטיביות המגורים ביישוב. הפרופיל הדמוגרפי ומחזור צמיחה בת קיימא מתוארים בתרשים 7.



תרשים 7: מעגל הצמיחה והפרופיל הדמוגרפי של יישוב בצמיחה מאוזנת.

## ג. המלצות

- לקיים בחינה דמוגרפית של רחשי הלב בתחום הצמיחה הדמוגרפית ולבחון תרחישים אפשריים נוספים. יש לבחון את היתרונות ואת החסרונות של כל אחד מהתרחישים, את כושר הנשיאה של היישוב ואת המשמעויות הכלכליות של כל אחד מן התרחישים. עדיף לקיים בחירה מושכלת בתרחיש מסוים ולהיערך אליו בעוד מועד.
- לבחון את זמינות שירותי הציבור ביישוב ואת הקיבולת שלהם ביחס לתרחישי הצמיחה.
- לקבל החלטה בתחום זה בזמן התכנון האסטרטגי של היישוב ולפחות לפני תכנונו הפיזי. כך מנות הצמיחה הרצויות יקבלו ביטוי בגודל השכונות ובמקטעי הבנייה המתוכננים. התחשבות התכנון בנושאים אלה תמנע עיכוב בביצוע תשתיות ומגורים ממושכים באתרי בנייה ותבטיח השתלבות מהירה של הדיירים החדשים בקהילה.
- לדון על גודל הקהילה הרצוי ועל התאמתו לאופי הקהילה בחזון היישוב.

## 9.2 הליכי קבלה, קליטה ואקלום

לאה שלם<sup>74</sup>

### א. רקע

רבים מהיישובים הכפריים בישראל נוסדו כמושבים או כקיבוצים, והם מאוגדים כקהילה באגודה שיתופית חקלאית. לאגודות של המושבים והקיבוצים יש תקנון המגדיר את התנהלות היישובים וכן את התנאים הנדרשים ממי שרוצה להצטרף ליישוב.

השינויים המבניים והמציאות המתחדשת יצרו אפשרויות נוספות, כגון חברות בעצמאות כלכלית בקיבוצים, קליטה אל ההרחבות הקהילתיות שעל יד הקיבוצים והמושבים, קליטה במעמד חברות מלאה על פי ותק משתנה, וכמובן יישובים קהילתיים רבים שהוקמו מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת. בעקבות השינויים התגונו יעדי הקליטה ביחס לעבר; אפשר להיקלט אל נחלה חקלאית במושב או בקיבוץ או להרחבה שעל יד היישוב הקיים, וכן אל היישובים הקהילתיים הרבים ברחבי הארץ.

מטבע הדברים, יישובים הקיימים עשרות שנים עוברים שינויים רבים גם בהגדרת מערכות החיים שבהם וגם בחזון היישובי המגדיר את עתידם. מרכז הכובד של ניהול היישוב עובר במהירות פנימה להנהלת כל יישוב

<sup>74</sup> הכותבת היא מנהלת חטיבת חברה וקליטה, החטיבה להתיישבות

ויישוב, בעת שגופים חיצוניים, למשל משרדי הממשלה (בינוי, חינוך, שירותים חברתיים ואחרים) וכן תנועות ההתיישבות וארגוני הקניות, יצאו זה מכבר ממודל המימון שהיה נהוג בעבר למימון היישובים הכפריים בישראל ולהחזקתם.

תמורות אלה גרמו לכך שהגודל הרצוי, המאפשר לכל יישוב לנהל את עצמו ולספק את השירותים השונים, אינו יכול עוד להיות כ-100 נחלות, אלא נדרשים כ-300 בתי אב המשלמים מסים באופן סדיר כדי למלא את הצרכים המינימליים של הקהילה.

## ב. קליטה וצמיחה דמוגרפית

עם הצורך של היישובים לצמוח נראית תנועה של צעירים בעיקר, המבקשים להתיישב במרחב הכפרי. יישובים רבים מבקשים לקלוט תושבים חדשים, ותהליך הקליטה, ההשתלבות וההתערות הם תהליכים מורכבים הדורשים תכנון וניהול מקצועיים וממושכים.

המועמד המחפש יישוב לעצמו ולמשפחתו מבקש "יישוב טוב" שימלא את צרכיו המגוונים בתחומי המגורים, החינוך, החברה, הפנאי, שירותי הבריאות ושירותי הדת. היישובים הקולטים מתבקשים לשכלל את מערכת החיים בהם כדי להציע את המרכיבים של יישוב טוב, להגדיר את ייחודם הקהילתי ולנסות למצוא התאמה בין הנקלט ובין היישוב.

באופן טבעי אנשים מוצאים את היישוב שבחרו כמתאים להם ביותר, ומרבית הנקלטים משתלבים במערכת הקיימת. אין יישוב הדומה לשכנו, וכל קהילה בונה את מארג החיים בה על פי ערכיה ורצונותיה. הקליטה אל יישובים המתנהלים כאגודה כוללת בדרך כלל הליך קבלה על פי חוק ועדות הקבלה (תיקון מספר 8 לפקודת האגודות השיתופיות) או על פי תקנון האגודה החקלאית אם הקליטה היא לנחלה במושב או לחברות בקיבוץ. תהליך הקבלה ליישוב כולל את תקופת הבירור, בחירת היישוב המיועד, היכרות עומק עם היישוב והליך קבלה הנמשך שבועות או אפילו חודשים אחדים. תהליך הקליטה מתחיל מיום המעבר ליישוב ואורך שנה עד שנתיים, עד שהנקלטים מרגישים בבית ומתחילים להשתלב בחיי הקהילה והחברה החדשים.

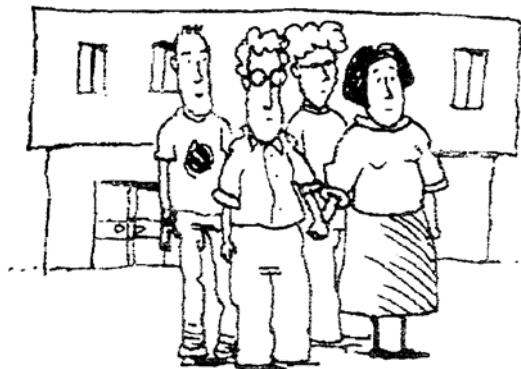
## ג. קהילה

הקהילה ביישובים הוותיקים רואה בעצמה חבורה מגובשת, הן משום שמגורים משותפים וחיים משותפים במשך שנים רבות מייצרים חיבור, הן משום שהשנים והאירועים השונים מחברים ויוצרים הרגלים. ההרגל או ה"יחד" הקהילתי מייצר חבורות וקבוצות בתוך הקהילה. תהליך זה מתחיל מיום העלייה לקרקע – "אצולת הגנרטור הראשון" – ועד עולם.

תמיד נכון לזכור את המערכון המצוין של אריק איינשטיין ואורי זוהר על קבלת העולים בחוף יפו; הוותיקים, שזה מקרוב באו, מסתכלים בעליונות ובחשדנות על המצטרפים החדשים, וחוששים מהשינוי שאלה האחרונים יביאו עמם.

לעתים החזון שהוגדר לפני עליית היישוב לקרקע לא התעדכן במשך שנים רבות, והשינויים שחלו בו נעשו בעקבות מהלך החיים ולא לאחר דיון והחלטה אידאולוגיים. כאמור, מושבים וקיבוצים רבים שינו את אורח חייהם מאז אמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת ובה בעת פתחו את שעריהם לקליטה אל היישוב, אם לאגודה החקלאית ואם להרחבה. הקליטה הנרחבת הניעה פעילות מעמיקה לגיבוש מחדש של חיי הקהילה. הגיבוש הקהילתי הוא תורה בפני עצמה, הדורשת לימוד וחשיבה. מלווים ויועצים עומדים לרשות היישובים בכל הארץ כדי להדריך אותם ולהקנות להם כלים קהילתיים, משום שלעתים קרובות מתעוררים חיכוכים ועימותים על רקע הקליטה של תושבים חדשים לקהילה הקיימת.

בעשורים הראשונים של המאה ה-21 עוברת ההתיישבות הישראלית כולה את השינויים הדרמטיים ביותר מאז ראשית ההתיישבות לפני כ-100 שנים. הקהילה הצומחת והמתגבשת יוצרת מערך חיים המאפשר ליישובים להמשיך ולהתקיים. האתגר הגדול של ההתיישבות הכפרית כיום הוא למצוא רגיעה ושגרה שיאפשרו לקהילות המתחדשות לבנות להן חיי יום-יום. ברבים מהיישובים משמעו של האתגר הזה הוא שילוב בני המקום כמו נקלטים מבחוץ, הסדרת שימוש בנכסים ובמבני ציבור לטובת כלל הקהילה, הסדרת זכויות וחובות של כלל התושבים וכמובן הגדרה מחודשת של החזון והמשימות היישוביות. אל מול הערכים הקהילתיים מתפתחת ביישובים שפה נדל"נית שערכיה סותרים את השפה הקהילתית. האיזון שימצא כל אחד ואחד מהיישובים יאפשר לתושבים ליהנות מיתרונות המרחב הכפרי הן כקהילה הן כמקום בעל ערך ונכסים כלכליים.





## 10. מנהיגות בעידן של מורכבות – על ניהול שיתופי פעולה במרחב הכפרי

עמרי גפן<sup>75</sup>

"Coming together is a beginning, staying together is progress  
and working together is success"

הנרי פורד

מהם האתגרים הייחודיים העומדים בפני מנהל היישוב הכפרי וכיצד הם קשורים לשיתופי פעולה? האם מנהל היישוב הכפרי יכול להסתפק בניהול יעיל של המערכת או הוא נדרש למנהיגות ולהובלה של שיתופי פעולה?

מנהיגות בעידן של מורכבות מושתתת על היכולת ליצור רלוונטיות וערך גבוה באמצעות ניהול יעיל, מובנה ומיומן של ממשקים ושיתופי פעולה. להלן יוצגו תובנות וחידושים בתחום ההולמים את המורכבות הייחודית של המרחב הכפרי.

### א. מורכבות, מורכבות, מורכבות

פעם החיים היו פשוטים. פעם תפקידו של מנהל היישוב היה פשוט; במרבית היישובים הייתה אוכלוסייה הומוגנית, היה חוזה ברור בין הפרט ובין הכלל והייתה הלימה גבוהה בין מעגלי ההזדהות השונים – החברתי, החינוכי, התעסוקתי, החקלאי, העסקי והקהילתי. כיום כמעט אין יישוב אחד בישראל של חבריו יש מעגלי הזדהות דומים וחופפים. בה בעת יש תושבי הרחבה שאינם חברים בהכרח, יש תושבים שחלקם ותיקים ומעורים, וברבים מהיישובים יש גם לא מעט בנים שאינם מחוברים למעגלי ההזדהות של הוריהם. החוזה בין הפרט לכלל אינו בהיר כשהיה, ותהליכי קבלת החלטות מושפעים מגורמים ומשחקנים רבים שלא היו במגרש בעבר. לצד המורכבות הפנימית מתמודד מנהל היישוב עם מציאות חיצונית מורכבת ומאתגרת; המינהל, המועצה האזורית, הגופים המיישבים וגורמים עסקיים שונים. המונח מורכבות (Complexity) המוכר היטב לכל מנהל במגזר העסקי נהיה ללחם חוקו של כל מנהל יישוב. זה נדרש להוביל תהליכים פנימיים וחיצוניים מורכבים, לנהל דיונים ושיחות שיש בהם ביטוי לאינטרסים שונים ולבנות מערכות יחסים ארוכות

<sup>75</sup> הכותב הוא מנכ"ל חברה העוסקת בגישור, מגשר ומומחה לשותפויות ולניהול קונפליקטים.

טווח. כל זאת במציאות של שינוי מתמיד ולעתים אי ודאות רבה. כדי לנהל את המרחב שבאחריותו ביעילות וכדי להיות רלוונטי בעיקר לציבור שהוא משרת, על מנהל היישוב לתכלל ממשקים ולנהל שיתופי פעולה טוב ככל האפשר.

נשמע פשוט? לא ממש. בטבע האנושי קיים דיסוננס מובנה בכל הקשור לשיתופי פעולה. אנחנו נוטים להאמין בנחיצותם אולם מתקשים ליישם. החסמים המרכזיים הם אגו, תפיסת האחר כאחראי לכישלון שיתופי הפעולה, תרבות תחרותית, קושי לייצר אמון ופערי תרבות. מרבית המנהלים בכל המגזרים מתנהלים בשיתופי פעולה ולא מנהלים אותם. הקשיים בניהול ממשקים ושיתופי פעולה אמנם מובנים באופן שבו פועלות היום יותר ויותר מערכות, אך בהחלט אפשר להתמודד עמם. למעשה, עצם ההתמודדות אתם ותפיסתם כאתגרים הטומנים בחובם פוטנציאל רב לצמיחה ולהתפתחות הוא המפתח להצלחה.

התמודדות אפקטיבית עם האתגרים, בניגוד לדעה הרווחת, היא מיומנות שאפשר ללמוד, לתרגל וליישם. אכן, אנשים שונים עשויים להגיע להתמודדויות אלה מנקודות פתיחה שונות (על רקע אופי, ניסיון חיים, רקע תרבותי וכיוצא באלה), אולם אין מי שלא יכול להרוויח מהניסיון לענות על השאלה "מה עוד יש לי ללמוד על דרכי בניהול שיתופי פעולה?". זאת אחת השאלות החשובות ביותר להתנהלות אפקטיבית בכל ארגון, קהילה, רשת, שדה מקצועי ואפילו משפחה.

הדברים שלהלן נכתבו אפוא לאור 3 הנחות מוצא בסיסיות: (1) ניהול שיתופי פעולה בעולמנו הוא הכרח; (2) כמנהלים (ולא רק) כולנו מנהלים שיתופי פעולה רבים כל הזמן; (3) כולנו יכולים לשפר במידה ניכרת את האיכות ואת היעילות של שיתופי הפעולה שאנו מנהלים באמצעות מודעות, רכישת כלים ותרגול.

## ב. אנחנו לא לבד – שיתופי פעולה כמגמה גלובלית

ראשית, מבט אל העולם. התפיסה המוצגת כאן על תפקידו של מנהל היישוב הכפרי משתלבת היטב עם המגמה הגלובלית שבה חלקים ניכרים בחברה האנושית, בהקשרים רבים ומגוונים, הגיעו להכרה ברורה הזוכה להסכמה רחבה: שיתוף פעולה אינו עוד בגדר המלצה. למעשה מדובר בכורח, ברכיב חיוני ביותר לצורך תפקוד יעיל של מערכות והשגת מטרות במגוון מרחבי החיים. הסיבות להכרה זו רבות וכרוכות במגמות המרכזיות המאפיינות את תקופתנו. מגמה אחת שרבות כבר דובר בה היא קצב השינויים המהיר בעידן שאנו חיים בו. שינויים אלה – הן בידע האנושי והמערכתני הן במבנים ארגוניים, קהילתיים ואפילו מדינתיים וגלובליים – גוררים גם אי ודאות, קושי להסתמך על תכנון לינארי וצורך בגמישות רבה. מגמה נוספת היא תלות גדלה והולכת בין יחידים, קבוצות, מגזרים ומערכות. ההתמקצעות, המומחיות והספציפיקציה של הידע

והיכולות האנושיות מחד גיסא ומורכבות הבעיות והצורך לספק פתרונות אינטרדיסציפלינריים מאידך גיסא מחייבים שיתוף פעולה בין גורמים רבים מאוד, וכל גורם נדרש לתרום את ערכו המוסף הייחודי. התיאום בין הגורמים הוא מלאכה לא פשוטה בלשון המעטה. פיזורו של הידע וביזורו, כמו גם הגלובליזציה והדמוקרטיזציה שלו בזכות אמצעים טכנולוגיים ומערכות תקשורת מתקדמות, תורמים גם לשינויים מרחיקי לכת בדרך שבה פועלות כיום מערכות שלטוניות וחברתיות ובאופן שבו מתקבלות החלטות. השפעה והשתתפות חברתית-פוליטית-כלכלית של אזרחים ומעורבות חברים בקהילותיהם, "השטחה" של ארגונים ונטייה לניהול מטריציוני משנים את האופן שבו אנו חווים כמה מן המרחבים החיוניים ביותר בחיינו ומתנהלים בהם. סמכות, שליטה והיררכיה אמנם לא איבדו את מקומן המרכזי ברבות מן המערכות האנושיות, הארגוניות והקהילתיות, אך לצדן הולכות וצומחות בקצב הולך וגובר תפיסות ופרקטיקות המבוססות על שוויון, על השתתפות וחלוקה בידע, בכוח ובהשפעה. לצד הצמצום במשאבים והתחרותיות הגוברת בתחומים רבים ניכר כיום הפוטנציאל המשמעותי להגדלת העוגה דווקא בדרך של שיתופי פעולה.

## ג. ניהול או מנהיגות?

ביישוב הכפרי קיימת לכאורה תשתית טובה מאוד להטמעה ולפיתוח של שיתופי פעולה כאמצעי לייצר רווחה, חוסן וערך גבוה יותר לכל השותפים, משום שהחברה בו דמוקרטית וקטנה. אולם המציאות לא בהכרח משקפת זאת; תהליכי קבלת החלטות בעייתיים, ריבוי מחלוקות, תפיסה מחנאית, קושי במימוש מלא של חלק מתהליכי הצמיחה הדמוגרפית, נטישה פנימית של חברי קהילה הבוחרים להישאר אולם מתנתקים מהכלל ועוד. תופעות אלה שכיחות למדי, ולרוב הן משקפות העדר תרבות ארגונית וקהילתית בכל הקשור לשיתופי פעולה או היחלשות שלה. המפתח נעוץ במנהיגות, ואחת משאלות המפתח המרכזיות שכדאי לכל מנהל יישוב לשאול את עצמו היא אם מנהלי היישובים תופסים את עצמם כמנהלים או כמנהיגים. מנהל יקדם שיתופי פעולה כדי לייצר אפקטיביות, אולם יפעל בתוך פרדיגמה קיימת ומוגבלת.

**מנהיג, בעיקר בעידן הנוכחי, יפעל לייצר רלוונטיות וישאף לקדם שיתופי פעולה כדי לייצר ערך גבוה יותר למערכת שהוא מוביל. מנהיג יקבל אחריות ברורה לניהול שיתופי פעולה ולהובלתם, בעוד מנהל יתנהל בתוך שיתופי פעולה. זהו הבדל דרמטי.**

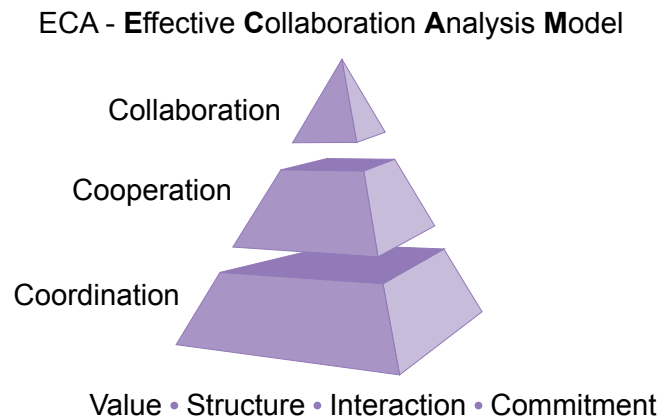
מנהלי יישובים נבחרים לתפקידם מסיבות שונות, החל במי שיש כלפיהם הערכה רבה וכלה ביחידים שהציעו את מועמדותם, נבחרים מתוך הקהילה או שכירים מחוצה לה. בכל מקרה מדובר במערכת יחסים שאינה מאפשרת למנהל לכפות רעיון, דרך עבודה או פתרון כלשהו על אחרים, גם אם לדעתו מדובר בצורך או בכורח מקצועי ברור. בשונה ממנהלים בכל מערכת אחרת בעולם כמעט, יכולתו מוגבלת ביותר להפעיל סנקציות חיצוניות או להסתייע בגורם בכיר יותר בדרך של אסקלציה. סוגי הממשקים שהוא מוביל משקפים מגוון עם שונות אדירה, וקשה להקיש בכל הקשור לדרכי פעולה ממקום אחד למשנהו. למשל, לקדם שיתוף פעולה בין ההורים בקהילה בסוגיה הקשורה לגיל הרך ולחולל שיתוף פעולה עם משרד החקלאות, עם רשות מקרקעי ישראל ועם החטיבה להתיישבות בנוגע למיזם כלשהו הם שני עולמות שונים בתכלית השינוי.

נוכח המורכבות הרבה של התפקיד בהיבט של ניהול הממשקים ושיתופי הפעולה, **רבים מן המנהלים נתקלים בקשיים אמיתיים בבואם להשיט את ספינת היישוב בין הרוחות והזרמים המושפעים ממכלול התפיסות, האינטרסים, היעדים והאילוצים של שלל הגורמים המעורבים בחיי היישוב ובעתידו.** התבססות על ניסיון ניהולי, על ידע מקצועי או על רשת חברתית אינה מספקת כיום. מנהלי היישובים נדרשים להבנה מעמיקה וליכולת להוביל שיתופי פעולה באופן מובנה.

## ד. מודל העבודה לניהול שיתופי פעולה

אחד הכלים החדשניים שפותחו כדי לסייע באבחון מדויק ובהעצמת שיתופי פעולה הוא המודל ECA. המודל מאפשר להתמקד ולקבל החלטות לצורך ניהול שיתופי פעולה ושיפורם ומשמש תשתית לתפיסה שיטתית ולהטמעת תרבות ארגונית וקהילתית התומכת בשיתופיות. כל אדם בכל הקשר של שיתוף פעולה יכול להשתמש במודל כדי להוביל בשיטתיות שיתופי פעולה מורכבים, ובכל זאת עצמתו בפשטותו.

המבנה הוא פירמידה המורכבת מארבע פאות. אם חלקן חלשות, כל הפירמידה נחלשת. לצד הפאות המייצגות את הפרמטרים שיוסברו להלן מקנה המודל שפה משותפת על רמת שיתוף הפעולה הרצויה; מתיאום והעברת מידע ומשיתוף פעולה מוגבל בהיקף ובזמן ועד שיתופיות המבוססת על הצורך להתמודד עם בעיות מורכבות ומחייבת שינוי תפיסתי והשקעה הדדית ארוכת טווח.



### תרשים 8: מודל ECA – מודל שיתוף הפעולה האפקטיבי.

© מודל רשום, כל הזכויות שמורות

המודל מבוסס על 4 פרמטרים, ארבעת "אבות המזון" של שיתופי פעולה:

- 1. ערך –** הסיבה שלשמה נמצא כל אחד מהשותפים בשיתוף הפעולה.
  - פוטנציאל – האפשרות האופטימלית לממש ערך.
  - מטרה משותפת – הבנת המטרה שעומדת בבסיס שיתוף הפעולה.
  - מימוש מטרות נפרדות – מידת התרומה של שיתוף הפעולה בין הצדדים לקידום המטרות הייחודיות (האישיות והמערכתיות) של כל שותף.
  - חזון וערכים – מידת התרומה של שיתוף הפעולה בין הצדדים להגשמת החזון והערכים של כל צד.
  - אינטרסים וצרכים – סיפוק הצרכים והאינטרסים של השותפים.
- 2. מבנה –** ההיבטים הפורמליים והמבניים של שיתוף הפעולה.
  - מבנה ארגוני – המידה שבה המבנה הארגוני הכולל תומך בשיתוף הפעולה.
  - מערכות מידע – קיומה של מערכת מחשוב ומידע יעילה התומכת בשיתוף הפעולה.
  - תקשורת פורמלית – הגדרות ברורות של התקשורת הפורמלית בין השותפים.
  - אחריות וסמכות – הגדרות של אחריות וסמכויות בין השותפים בבהירות ובאופן התומך בשיתוף הפעולה.
  - תהליכי עבודה ונהלים – קיימים תהליכי עבודה ונהלים בהירים המוגדרים ותומכים בשיתוף הפעולה.
- 3. אינטראקציה –** שפת השותפות, מערכת היחסים הבלתי פורמלית בין השותפים.
  - שותפות – הרגשה של שותפות בין הדרגים.
  - אמון – המידה שבה מערכת היחסים בין השחקנים הראשיים מבוססת על אמון הדדי ועל כנות.

- תקשורת ואיכות השיח – המידה שבה הדיאלוג מבוסס על פתיחות, על כבוד, על הדדיות, על אמפתיה, על הגינות ועל אינטימיות.
- טיפול במחלוקות ובעימותים – המידה שבה הם מנוהלים ביעילות.
- תהליכי קבלת החלטות – המידה שבה הם מתקיימים בשיתוף ובהסכמה.
- סובלנות והכלה – מידת הסובלנות להבדלים בין-אישיים ותרבותיים ומידת ההכלה של תפיסות שונות ורגישות לצרכים אישיים.

#### 4. מחויבות – מידת ההשקעה הפרקטית בשיתוף הפעולה.

- שקיפות – מידת השקיפות ושיתוף המידע בין השותפים.
- סדר עדיפויות – המיקום של שיתוף הפעולה בסדר העדיפויות הניהולי-ארגוני.
- משאבים – השקעת המשאבים הדרושים לשיתוף הפעולה על ידי כל השותפים.
- יישום בפועל – קשר בין רמת ההצהרה לרמת הפרקטיקה.
- התמודדות עם ניגודי אינטרסים – המידה שבה קיימים כלים ומנגנונים מובנים למניעת ניגודי עניינים ולהתמודדות אתם.

מודל ECA הוא אחד מן הכלים רבי-העצמה ליצירה ולשיפור של שיתופי פעולה בין מערכות שונות ובתוכן. חוץ מההיבטים הפרקטיים שמקנה המודל הוא מציע תפיסה סדורה ושיטתית המאפשרת למובילים לנהל את שיתופי הפעולה ולא להתנהל בהם. המודל משמש שפה משותפת ובסיס לתהליכי עבודה שונים. גם ללא תהליכי עומק מורכבים יכול כל מנהל יישוב להשתמש בכל עת במודל זה ולהתבונן בשיתופי הפעולה שהוא מוביל, לזהות פערים וליצור את השינויים ואת המהלכים הנדרשים.

#### סיכום

גם במרחב הכפרי נדרש כיום שינוי מהותי בתחום של שיתופי פעולה ושותפויות, הן ברמה התפיסתית הן ברמה הפרקטית. ניהול אפקטיבי של ממשקים ושיתופי פעולה אינו רק הכרח אלא גם טומן בחובו פוטנציאל רב להצלחה ולצמיחה. אל לנו להניח כי שיתוף פעולה יצליח מאליו, באופן אקראי, לא מובנה ולא מתוכנן; יש להשתמש בכלים מובנים לניהול שיתופי פעולה וממשקים בעזרת מתודולוגיות סדורות ובהנעה של מנהלים הרואים בעצמם גם מנהיגים.

## 11.1 מערך השירותים היישובי<sup>76</sup>

מיכל רוזנברג<sup>77</sup>

### 11.1 חינוך – לגיל הרך, לילדים ולנוער

תחום החינוך הוא אבן יסוד בחיים הקהילתיים ביישוב הכפרי. מערכת החינוך הכפרי פועלת להקניית ערכים חברתיים, ערכי הקהילה, טבע ונוף וצביון כפרי הנוספים לידע במגוון תחומים ונושאים. היא נדרשת לגמישות ולהתאמה לקהילה קטנה הנמצאת בתהליכי שינוי מתמשכים בכל תחומי החיים אך שואפת לשמור על ערכיה הייחודיים.

במרבית היישובים הכפריים קיימות המסגרות שלהלן:

- הגיל הרך: בתי תינוקות, פעוטונים, גנים, צהרונים.
- ילדים ונוער: בתי ספר (אזוריים), חינוך בלתי פורמלי – מרכזי פעילות/ מועדונים, צהרונים (חוגים), הכנת שיעורים, פעילות אחרת), תנועת הנוער עד כיתה י"ב.

כדי להפעיל מערכת חינוך יישובית איכותית ולשמור על הערכים ועל הייחודיות דרושות מחויבות והשקעה של הקהילה וגיוס שותפים מחוץ לקהילה (משרד החינוך, המועצה האזורית, עמותות) ויצירת שותפויות (עם יישובים סמוכים). כן נדרשות מודעות ויזמה להצמחת מנהיגות חינוכית מקצועית ומיומנת שתשיג את יעדי החינוך ותנהל את המערכת כראוי. בעלי התפקידים בתחום החינוך היישובי הם רכז חינוך, רכז חינוך בלתי פורמלי ורכז הגיל הרך.

#### תפקידי מנהל הקהילה

מידת המעורבות של מנהל הקהילה בתחום החינוך נגזרת מאופי רכז החינוך ביישוב. כשרכז החינוך מעורב, בקיא ומנהל את התחום על פי מטרות ותכניות ולשביעות רצון הקהילה, יכול מנהל הקהילה להסתפק בעדכון שוטף, ביידוע בצומתי קבלת החלטות ובסיוע בפתרון קשיים ומשברים.

מנהל הקהילה צריך להכיר היטב את תחום החינוך ואת מדיניות החינוך, להיות בקיא במטרות, ביעדים, בתכניות העבודה ובתקציב לרבות התנהלות תקציבית ותשלומי הורים ובממשקים עם ההורים. תפקידי מוגדרים להלן:

- להיות אחראי לכל פעילות החינוך המתקיימת ביישוב. מתקנים ומבני החינוך – תקינותם, בטיחותם

<sup>76</sup> הפרק מבוסס על ריאיון אישי עם שלושה מנהלי קהילה בהווה ובעבר: נורית ברקאי (ראש הנקרה), רוני קינן (כפר חרוב) ובתיה רוקמן (אפיקים).

<sup>77</sup> הכותבת היא מנכ"ל משותף בחברה לשירותי חברה ורווחה ועובדת סוציאלית.

ופעילותם; מצבת כוח האדם מלאה ועונה לדרישות התפקידים; קיום ויישום מדיניות שכר; תקציב מאושר ועמידה בו.

- לפקח על הניהול ועל התפקוד של מערכת החינוך בקהילה וצוות החינוך, שיעשו את עבודתם נאמנה על פי המדיניות והיעדים, על פי הכללים והנהלים ולשביעות רצון הילדים והוריהם.
- לבקר את ההתנהלות הכלכלית של תחום החינוך על פי התקציב (משכורות, הוצאות תחזוקה, הוצאות שוטפות).
- לוודא שתהיה מדיניות בתחום הנחות, צרכים מיוחדים, מדיניות תשלומים, גבייה, חוזים, הסכמים, ובעיקר לפעול ליישומה.
- להבטיח ניהול תקין של התקציב בגיל הרך ולוודא כי תשלומי ההורים מכסים את כל העלויות הכרוכות בשירות.
- לעמוד בקשר עם המועצה ועם ההורים ביישוב שיש בו גנים של המועצה האזורית בנושא תקנים ונהלים המוכתבים מבחוץ (בטיחות, נגישות) ובנושא תכניות הרשות (הצהרון) הכרוכות בעלויות נוספות למשפחה. מנהל הקהילה ייצג את התרבות, את הערכים, את העקרונות ואת מדיניות החינוך של היישוב (למשל פעילויות העשרה וחוגים רבים יותר מאלה שמאשר משרד החינוך בשעות היום בגנים).
- לתת גיבוי, תמיכה וסיוע לרכז החינוך בהתמודדות עם בעלי תפקיד שאינם פועלים בהתאם למצופה, עם סוגיות שמעלים ההורים והצוותים ובפתרון בעיות וסוגיות שוטפות.
- להיות אחראי להכנת תכנית עבודה שנתית מתוקצבת ולעמידה ביעדים ובתקציבים למימוש יעדי התכנית והקהילה.
- לסייע בחיבור ובקשר בין רכז החינוך ומערכת החינוך ובין נושאי תפקיד רלוונטיים ביישוב ובמועצה (איש התחזוקה, עובד הנוי/ גן, מחלקת תברואה, הנהלת חשבונות) לפתרון בעיות וסוגיות, לקבלת שירות, לטיפול שוטף ולמצבי קיצון.
- לתת לרכזי החינוך ליווי ותמיכה כדי שיוכלו למלא את תפקידיהם לשביעות רצון מקבלי השירות.
- לתמוך בשעת משבר ולסייע בפתרון מחלוקות.
- למלא את תפקיד רכז החינוך כשרכז החינוך אינו יכול למלא את תפקידו, וזאת עד למינוי ממלא מקום או רכז חדש.
- לדבר ולחבר בין הקהילה ובין הנוער והצעירים ביישוב, גם במפגשים אישיים וגם באמצעות אנשי צוותי החינוך. השכבה הבוגרת של בני הנוער הם קהל יעד של מנהל הקהילה; יש לשתף אותם, להעביר להם מסרים ולהקשיב להם.



### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- להיות מעורב ולא מתערב. התערבות רבה של מנהל הקהילה עשויה לצמצם את מוטת האחריות של רכז החינוך ועלולה לפגוע במעמדו. להיות במקום כשצריך ולהתרחק כששוב אין צורך.
- להיות ער לרחשי הציבור. לאתר בעיות, לזהות קשיים ולדווח עליהם לאחראי החינוך, לא לטפל בהם.
- חשוב להגדיר את הסמכויות ואת גבולות האחריות של רכז החינוך ושאר בעלי התפקידים.
- חשוב שמנהל הקהילה יכיר את נושא החינוך ביישוב, את התפיסות החינוכיות, את הערכים ואת דרכי העבודה, יכיר את בעלי התפקיד במסגרות השונות, את הקשיים ואת הבעיות.
- חשוב מאוד לקיים פגישות בכל שבוע או 10 ימים עם רכז החינוך כדי להתעדכן ולאתר בעיות וקשיים מוקדם ככל האפשר, לחשוב יחד על דרכי טיפול ועל פתרונות מתאימים ולסייע ביישום הפתרון.
- לקיים פגישות עם צוותי החינוך ועם בעלי התפקידים ביישוב – גננות, מטפלות, מדריכים – כמה פעמים בשנה.
- לוודא כי רכז החינוך ירכוש ידע והכשרה אם אינו איש חינוך כדי שיתעדכן בתכנים, בדרכי עבודה ובאמצעי עבודה חדשים.
- לוודא שתפקיד רכז החינוך יהיה בשכר. המשרה צריכה להתאים לגודל, למגוון ולמורכבות של שירותי החינוך ביישוב.
- לנהוג על פי התרבות הארגונית ועל פי החוקים והנהלים של היישוב והמקובל בו.
- כשר החוץ של היישוב מומלץ כי מנהל הקהילה בשיתוף ובתיאום עם רכז החינוך יעמוד בקשר עם המועצה האזורית ועם מנהלי בתי הספר כדי לסייע ביחסי ציבור, בגיוס משאבים ובחיבור היישוב לאירועי חינוך מועצתיים.
- כשר הפנים של היישוב מומלץ למנהל הקהילה לפעול לחיבור בין רכזי החינוך למנהלי תחומים אחרים כגון מנהלי התרבות, הביטחון, התחזוקה והנוי.

#### סיכום

החינוך הוא אחד התחומים המרכזיים בחיים הקהילתיים ביישוב הכפרי. לאיכות החינוך ולהצלחתו השפעה רבה על איכות החיים בקהילה. למנהל הקהילה תרומה רבה וחשובה להצלחה; ביכולתו להתערב בסוגיות הדורשות זאת, לתמוך בעושים במלאכה ולסייע למערכת לפעול בדרך מקצועית ואיכותית שתשקף את ערכי הקהילה ואת הווייתה.

## 11.2 תרבות

התרבות היא תחום של עשייה קהילתית, אמצעי לפיתוח ולקידום קהילתי. דרך העשייה התרבותית אפשר לחבר את התושבים אל הקהילה וליצור משמעות ליחד.

במגזר הכפרי הנתון לשינויים מהותיים באורחות החיים, התרבות היישובית היא פלטפורמה לשמירה ולהעצמה של המסגרת החברתית-קהילתית. היא משמשת בסיס לחיבור בין ילדים, נוער, צעירים ומבוגרים, בין ותיקים לאלה שמקורב באו. באמצעות אירועי התרבות והעשייה התרבותית הפנים-יישובית נשמרים ומועברים ערכים, מסורות ומורשת. המפגשים סביב ההכנה ובאירועים עצמם מאפשרים לתושבים להתלכד, למצוא את המשותף ואת המחבר ביניהם. כל אלה גם יחד תורמים להעצמה ולבניית חוסן קהילתי, לצמיחה ולקיום ערכי ומשמעותי.

תחומי התרבות מגוונים; כל יישוב בוחר את הנושאים התרבותיים המתאימים לו ואת האמצעים ליישומם. עם האירועים, הנושאים והתכניות בתחום התרבות היישובית נמנים אירועים סביב חגים ומסורת, מסורת פנימית (חג היישוב), מופעים, אירועי ספורט, מועדונים ופעילות מועדונית לכל הציבור ולקבוצות (נוער, צעירים, נשים, קשישים).

### תפקידי מנהל הקהילה

- בידיו האחריות המיניסטריאלית לתרבות ביישוב.
- לוודא שיהיה ביישוב אחראי תרבות בשכר או בהתנדבות, אדם בעל רקע וניסיון בתחום ומקובל בקהילה, שביכולתו לגייס תושבים לעשייה התרבותית.
- להיות אחראי לבחירת ועדת תרבות פעילה.
- למלא את תפקיד אחראי התרבות כשהמערכת לא מתפקדת, עד למציאת חלופה מתאימה.
- להוביל תהליך לעיצוב מדיניות בתחום התרבות המגובה בתקציב מתאים.
- לפקח על שימושי התקציב ועל עמידה בתקציב.
- לשמור על נהלים ועל חוקים. להיות אחראי לבטיחות ולעמידה בדרישות הבטיחות ובנהלים בעת קיום אירועי תרבות. להפעיל ממונה בטיחות ביישוב ולוודא רישיונות תקפים, כללי התנהגות, שעות פעילות, כיבוי אש, נגישות ואבטחה. לוודא כי יש ביטוחים מתאימים, לטפל בהשכרה לגורמים חיצוניים ופנימיים תוך הבטחה של רישוי מתאים, ביטוח, אחריות ועמידה בדרישות החוק.
- להיות אחראי ליישום מדיניות התרבות בשיתוף התושבים כולל סיוע לעושים במלאכה וגיוס משאבים מגורמי חוץ.

- לפעול שיהיו ביישוב מקומות התכנסות קהילתיים כגון מועדון ומרחב ציבורי שיהיו מזמינים ויאפשרו פעילות מגוונת.
- לפעול ליצירת שיתופי פעולה עם יישובים סמוכים לאירועים ולתכניות משותפים.
- לייצג את התרבות היישובית בקרב גורמי חוץ כגון המועצה האזורית, יישובים סמוכים וארגוני תרבות.
- לתמוך בעוסקים בתחום התרבות.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- להכיר בחשיבותה של התרבות היישובית כגורם מלכד ובונה קהילה, כמחבר עבר והווה ומגבש את העתיד.
- להיות מעורב ומעודד. לחזק את מקומה ואת מעמדה של התרבות ביישוב.
- להשתתף בתכנון תכנית התרבות השנתית כדי להכיר אותה ולסייע בשיווקה לחברי הקהילה ולגורמי החוץ.
- לאפשר לעושים במלאכת התרבות לעשות את מלאכתם ולהקל עליהם.

#### סיכום

אף שהתרבות היא תחום של פנאי, כיף ובילוי, כוחה רב ביצירת לכידות חברתית. על כן החשיבות הרבה בפעילות תרבותית פנים-יישובית הנסמכת בחלקה לפחות על כוחות פנימיים. פעילות הנותנת ביטוי לחברי הקהילה במגוון תחומי עשייה, מפגישה יחידים וקבוצות באותה קהילה, בונה ומחזקת קשרים ויוצרת גשרים וחיבור לקהילה, לערכיה, לשורשיה ולמסורתה.

### 11.3 שירותי דת

שירותי הדת ביישובים הכפריים הם בדרך כלל כל הקשור בבית כנסת ובבית קברות. ביישובים בעלי אופי דתי קיימים שירותים נוספים כגון מקווה וחוגי דת. שירותים אחרים ניתנים על ידי המועצה.

עם הרחבת היישובים הכפריים, קליטת משפחות חדשות ושיבת משפחות בנים, רבים מהם נהיים בהדרגה ליישובים מעורבים שחיים בהם אנשים חילוניים, מסורתיים ודתיים. בחלק מהיישובים הכפריים (בעיקר בקיבוצים) לא היה בעבר בית כנסת כלל; לטקסים השונים היה גוון פנים-יישובי ללא סממני דת. גם טקסי הקבורה היו לרוב בעלי אופי אזרחי-מקומי. אלא שכיום גוברת הדרישה לשירותי דת ביותר ויותר יישובים.



האתגר העומד בפני הקהילה ומנהיגותה ביישוב ההטרוגני הוא לתת ביטוי הולם למצב "קהילה של קהילות", שבו יהיה אפשר לבטא שונות בתוך קהילה שתתפקד בהרמוניה ותהיה בעלת זהות וגאווה יחידה<sup>78</sup>.

### תפקידי מנהל הקהילה

- להיות אחראי למתן נאות של שירותי הדת – בית כנסת, בית קברות – בהתאמה למדיניות היישוב, למסורתו ולהווייתו.
- להיות אחראי לתקינות ולתחזוקה של בית הכנסת (אם כמבנה ייעודי ואם במבנה רב-תכליתי) ככל מבנה ציבור אחר ביישוב.
- לתמוך בצוות המפעיל את בית הכנסת – בדרך כלל מתנדבים שהפעלה היא בנפשם.
- לזהות את הצורך בבית כנסת ביישוב שאין בו בית כנסת ולבחון אותו לעומק. לזהות כוחות דוחפים ובולמים ביישוב ולבחון התאמה לתרבות היישוב, לאורח חייו ולמורשתו. בה בעת להקצות מקום לתפילה, אם בבנייה ייעודית ואם בהקצאת מרחב ציבורי למטרה זו, וכן ללמוד את נושא שירותי הדת בהיבטי הקצאות קרקע, משאבים נדרשים וקיימים, חוקים ונהלים, גורמי מימון ותמיכה. בהמשך עליו להכין תכנית מקיפה לקראת הקמה או הפעלה של בית כנסת, לרבות דיון ובניית הסכמות בקהילה, בחינת חלופות אפשריות בתוך הקהילה או בשיתוף עם יישוב סמוך, איתור מקום במבנה קיים או בניית מבנה ייעודי, הכנת תכנית הפעלה שתתאים לקבוצות בעלות מסורות שונות ובחינת השאלה אם היישוב יכול לעצב את בית הכנסת ברוח ההווה היישובית וכיצד.
- לסייע בגיוס משאבים להקמה ולהפעלה של בית הכנסת; תקציב לבנייה מתקציבי משרד הדתות (שירותי הדת הממשלתיים) ותכולה מתרומות.
- בתחום הקבורה והאבלות אחראי מנהל הקהילה לתת שירות הולם למשפחות האבלות, לעצב וליישם מדיניות בנושא, להכין תקציב מתאים ולממשו על פי הנהלים, לגייס ולאגם משאבים ממקורות שונים (תקציב מהמוסד לביטוח לאומי, תקציב המועצה האזורית לבית קברות, משאבים של היישוב – מסי חבר, ועדה מקומית, תקציב ארנונה – ועדים).
- לעמוד בקשר עם צוות האבלות והקבורה ביישוב, המורכב ממתנדבים. היישוב לעניין זה הוא חברה קדישא, וחשוב שמנהל הקהילה יהיה בקשר קבוע עם הצוות, יסייע בעת הצורך ובמצבים מיוחדים יקבל החלטות שיאפשרו לחברי הצוות לבצע את מלאכתם.
- להעביר לתושבים את המסר כי כל משפחה יכולה לבחור את טקס הקבורה המתאים לה (חילוני או מסורתי) וכי היישוב גמיש במתן השירותים, אף שהקברים מעוצבים על פי דרך היישוב.

<sup>78</sup> ראו משרד החקלאות, מסמך מדיניות תכנון לחקלאות ולכפר בישראל – הקצאת קרקע לשטחי ציבור ביישוב הכפרי – מודל ועקרונות מנחים, עמ' 9.

- להיות בקשר עם רב המועצה או עם רבנות ברשות השכנה בכל הקשור לבית הכנסת, לבית הקברות ולמתן תשובות בסוגיות דת אחרות המעסיקות את היישוב.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- להכיל מגוון דעות, לעתים אף מנוגדות. לגלות רגישות רבה לשונות בקרב יחידים וקבוצות בקהילה.
  - לא לברוח מהחלטה ומדין, אלא לנהל את התהליך. שירותי הדת הם סוגיה קהילתית מובהקת.
  - לאמץ חשיבה חברתית-קהילתית; לראות בנושא בית הכנסת והפעלתו הזדמנות לתהליך קהילתי מעצב סביב סוגיות כגון אילו מסורות יהודיות רוצים לקיים ביישוב, מה יהיה האופי שלהן ואילו סמלים יהיו להן.
- בית הכנסת יכול לשמש גם הוא מקום מפגש קהילתי שישרת את רצונות הקהילה.

#### סיכום

על הקהילה לספק שירותי דת לתושביה, אם רצונם בכך, והדרך להקמה ולהפעלה של השירות היא הזדמנות לחשיבה, לדין ולתכנון ברמה הקהילתית. זהו תהליך הדורש מנהיגות מכוונת, מאפשרת ומובילה.

## 11.4 מרפאה ומערך הבריאות

שירותי בריאות הם שירות קהילתי בעל חשיבות רבה המשתנה מיישוב ליישוב. ביישובים אחדים יש מרפאה ובאחרים אין, והשירותים הרפואיים ניתנים במרפאה אזורית או במרפאה ביישוב כפרי או עירוני סמוך.

שירותי המרפאה היישובית הם בסיסיים בדרך כלל ומציעים שירותי מזכירות לסידורים, מידע, סיוע בקבלת שירותי רפואת מומחים, אחות למתן עזרה ראשונה, בדיקות בסיסיות, מתן תרופות לפי מרשמים, סיוע ראשוני בשעת חירום ורופא משפחה המגיע כמה פעמים בשבוע לכמה שעות. שירותי מומחים ניתנים במרפאות אזוריות, במרפאות מומחים ובבתי חולים.

למרפאה היישובית תפקיד חשוב בחיי הקהילה. היא משמשת רשת ביטחון לתושבים בפריפריה המתגוררים לעתים במרחק ניכר ממרכזים רפואיים וזקוקים לשירות רפואי; משפחות עם ילדים, מבוגרים וזקנים, אנשים עם מוגבלות, חולים כרוניים ותושבים בשעת מצוקה בריאותית. המרפאה היא גם מקור לאיתור חולים ופרטים בסיכון.

חלק משירותי המרפאה היישובית ניתנים על ידי קופות החולים. שירותים נוספים או הגברת שירותים (שעות

פעילות אחות ורופא, שירותי רופא מומחה, סבסוד תרופות) ניתנים על ידי היישוב בהתאמה למדיניותו וליכולתו הכלכלית.

בכל קהילה כפרית, אם פועלת בה מרפאה אם לאו, יש חשיבות רבה לשמירה על בריאות התושבים; איתור תושבים בעלי סיכון בריאותי, חולים כרוניים (בעיקר אם הם בודדים), זקנים חולים ובודדים אנשים עם צרכים מיוחדים וסיוע בעת הצורך.

### תפקידי מנהל הקהילה

- להיות אחראי לעיצוב המדיניות בתחום הבריאות ביישוב ולהקצות תקציב הולם ליישומה.
- לשמור על קיומה של מרפאה מקומית, בפרט כשאוכלוסיית היישוב הולכת וגדלה.
- לוודא כי יש כתובת לענייני בריאות ביישוב שאין בו מרפאה, למנות אחראי לתחום הבריאות ולהבטיח חלופות לצורך בשירות.
- לוודא כי צורכיהן של קבוצות בקהילה מסופקים, בעיקר זקנים ובודדים, חולים וחולים כרוניים ואנשים עם מוגבלות. להכין רשימת תושבים בסיכון, דרכי מעקב וסיוע בעת הצורך, תכנית מגירה לסייע במצב חירום אישי, קהילתי או ארצי.
- לגייס ולהכשיר גורם בקהילה שסייע במתן מידע על זכויות ועל שירותים בתחומי הבריאות והסיעוד. עד לגיוס כאמור לשמש כתובת לתושבים בקשר עם המוסדות (קופות החולים, המועצה האזורית).
- להבטיח איוש מלא של צוות המרפאה בכוח אדם מקצועי והולם לצורכי היישוב.
- להיות אחראי לפעילות המרפאה או ממונה הבריאות היישובי ולמתן שירות איכותי לתושבים.
- להעלות צרכים מהשטח להנהלת היישוב ולמועצה האזורית ואף ליזום פתרונות.
- לבחון את איכות השירותים ואת התאמתם לצורכי התושבים; ללמוד את צורכי התושבים ולהציגם להנהלת היישוב; להוביל תהליך לשינוי ולהתאמה של מדיניות ולקבל החלטות על דרכי מימושה; להתאים את השירותים לצרכים באמצעות הגדלת התקציב למימון תוספת אנשי צוות כגון אחיות ולהרחבת שעות הפעילות של המרפאה.
- לתווך בין היישוב לגורמי בריאות שונים – קופות החולים, גורמי בריאות ורווחה במועצה האזורית, תנועות ההתיישבות, עמותות – כדי לייצג את האינטרסים של היישוב ותושביו, לגייס ולאגם משאבים ולקדם תכניות בריאות ביישוב.
- להיות אחראי לקביעה וליישום של נוהלי עבודה, שעות עבודה, נגישות, איכות השירות, מיצוי זכויות, ידע

ומידע והכשרה והתמקצעות של העוסקים בתחום.

- לוודא שמערך הבריאות מתפקד וממלא את הצרכים, בעיקר ביחס לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.
- להבטיח ששירותים כגון ביקורי בית קבועים אצל חולים כרוניים וזקנים עריריים, ביקורי חולים והסעות לטיפול ולמעקב במרכזים רפואיים יפעלו בצורה רציפה, אנושית, מקצועית והולמת.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- להיות לעזר לנזקקים.
- לגלות רגישות לאנשים במצבי חולשה וחולי ולאנשים עם צרכים מיוחדים.
- להכיר את הנתונים, את המאפיינים ואת הצרכים של התושבים בתחומי הבריאות.
- להיות בקשר קבוע ורציף עם המרפאה או עם רכז הבריאות של היישוב.
- להיות קשוב לשטח.
- לשמור על סודיות.
- לבחון, לעודד ולהוביל שיתופי פעולה עם יישובים סמוכים להרחבה ולהעמקה של שירותים רפואיים (יתרון הגודל).
- לוודא כי המרפאה מתוקצבת. הוועד המקומי הוא המחליט על התקציב השנתי ומגיש אותו למועצה בחלוקה לנושאים שונים; אפשר לכלול את המרפאה כהגדרתה או כמבנה ציבור.
- לשקול להקים קרן ערבות או עזרה הדדית שיהיה אפשר לגזור ממנה משאבים לפיתוח ולגיוון של שירותי המרפאה.

### סיכום

הרחבת היישובים הכפריים מביאה לצמיחה של אוכלוסיית הילדים, אך רבים מהיישובים הקולטים הם ותיקים, והאוכלוסייה המבוגרת בהם גדלה גם היא. שתי קבוצות אלה הן קהל פוטנציאלי למרפאות.

לא בכדי יש ליישוב עניין גובר במרפאה מקומית שתמלא את צרכי התושבים.

**חוסנה של קהילה נמדד בין השאר בערבות ההדדית שבין חבריה.** קהילה המקדמת את בריאות חבריה, מנגישה לכולם שירותי רפואה ומתייחסת לבניה הזקוקים לסיוע רפואי, לתמיכה ולסעד היא קהילה שיש בה סולידריות ושותפות.

## 11.5 שירותים לאוכלוסייה המבוגרת

האזרחים הוותיקים של היום הם הדור המייסד של היישובים הכפריים. הם עדים לשינויים מהותיים באופיין של הקהילות שהיו שותפים לייסודן ולהתפתחותן, שינויים הנותנים את אותותיהם בכל תחומי החיים ומשפיעים גם על אורח חייהם ועל איכות חייהם. בד בבד הם חווים את השפעות תהליכי ההזדקנות ואת תהליכי השינוי במישור האישי-משפחתי ובמישור הקהילתי<sup>79</sup>. למרות השינויים רואות בעצמן רוב הקהילות הכפריות שותפות לאחריות לשלומם של הזקנים בקהילה ולאיכות חייהם.

### תפקידי מנהל הקהילה

- להיות אחראי לגיבוש המדיניות היישובית הנוגעת לתושבים הוותיקים.
- למנות אחראי לתחום בשכר או בהתנדבות ולהגדיר את התפקיד, את תחומי האחריות ואת הסמכויות שיינתנו לו. לדרוש הכשרה נאותה לתפקיד. לגבש עם בעל התפקיד נוהלי עבודה ולקיים עמו פגישות לתיאום, לפתרון דילמות ולחשיבה ולתכנון משותפים.
- לגבש סל שירותים בסיסי ברמת היישוב – למשל פעילות חברתית, ביקורי בית, סיוע בשעת משבר – כולל תקצוב, גיוס ואיגום משאבים.
- לוודא שהמדיניות מיושמת וסל השירותים ניתן ברמה הראויה.
- לאפשר לכל אזרח ותיק להשתתף בפעילויות ייעודיות במועצה האזורית, וזאת בשיתוף הגורמים הרלוונטיים במועצה – המחלקה לשירותים חברתיים והעמותה לוותיקים.
- להבטיח מערך טיפול הולם לתושבים ותיקים חולים ועריריים.
- לייצג את צורכי האזרחים הוותיקים ביישוב, במועצה, בשירותים החברתיים ובפני גורמים מוסדיים אחרים.
- לסייע לתושבים הוותיקים (בעצמו או באמצעות האחראי) למצות זכויות ושירותים ביישוב, במועצה האזורית ובמוסד לביטוח לאומי.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- ללמוד את תחום האזרחים הוותיקים, את המאפיינים, את היכולות ואת הצרכים של תתי-הקבוצות המרכיבות את קבוצת הגיל הזו (ותיקים צעירים, ותיקים זקנים, הדור הבא).
- להכיר את השירותים ואת הזכויות העומדים לרשות הוותיקים ברמת המועצה האזורית, במוסדות ובארגונים ציבוריים ובעמותות.
- לבחור אדם מנוסה, מלומד ורגיש לאחראי תחום ותיקים ביישוב.

<sup>79</sup> ראו חרפק, ג' (2014). זקנה בקהילה משתנה: הזדקנות במקביל לשינויים מבניים בקיבוץ. עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.



**סיכום**

“אל תשליכני לעת זקנה ככלות כחי אל תעזבני” (תהלים עא ט). לקהילה ולמנהיגותה אחריות מוסרית וערכית להעניק לזקניה איכות חיים טובה. תפקידן אינו לבוא במקום המשפחה אלא להעניק לוותיקים מעטפת קהילתית תומכת – חברתית, תרבותית ובריאותית בעיקר, לזכור כי הם חלק בלתי נפרד מהקהילה ולפעול לשילובם בחיי הקהילה ביישוב.

**11.6 מועדון חברים – בית תרבות**

מועדון חברים או בית תרבות משמשים תשתית פיזית לקיום אירועי תרבות, חברה וקהילה כגון חגים וטקסים, למידה משותפת ושיח תושבים. זהו שירות מרכזי וחיוני לקהילה.

המועדון הוא מבנה ציבור של היישוב וחלים עליו כל חובות ההפעלה והנהלים הרלוונטיים החלים על מבני ציבור; כללי בטיחות, שעות הפעלה, נגישות, שימוש מותר ואסור. האחריות למבנה ולתחזוקתו מוטלת בדרך כלל על הוועד המקומי.

**תפקידי מנהל הקהילה**

- להיות אחראי לתחזוקת המקום ולתקינותו, לשמירת הניקיון והסדר בו, לבטיחותו ולנגישותו כמבנה ציבור.
- להוביל תהליך לקביעת מדיניות השימוש וההפעלה של המועדון; מי זכאי להשתמש בו, באילו תנאים, שימושים מותרים ואסורים, שימוש ציבורי ופרטי, עלויות השכרה לחברים, לתושבים או לגורמים חיצוניים, מועדי הפעלה.
- להיות אחראי לקביעת תקציב הפעלה ולתחזוקה של המועדון ולעמידה בתקציב.
- לוודא כי רכז התרבות/ רכז המועדון מפעילים אותו על פי הכללים והנהלים ושומרים על ניקיונו ועל מראהו.
- לגייס משאבים ולהבטיח ניהול תקין של כספי המועדון, בעיקר אם המקום מושכר לגורמים חיצוניים.
- להיות אחראי למועדון אם אין ביישוב בעל תפקיד שמונה לכך.

**המלצות וטיפים למנהל הקהילה**

- להיות מעודכן כל העת בפעילות המועדון.
- להקפיד על ניהול כספי נכון כדי ליצור מקור רווח להפעלת המועדון, לשיפורו ולתחזוקתו.

**סיכום**

**חשוב שיהיה בכל יישוב כפרי מקום להתכנסות קהילתית.** מועדון החברים/ מרכז התרבות/ בית העם הוא המרכז שנערכים בו אירועים וטקסים מרכזיים המעצימים את חיי הקהילה ואת ייחודה למען תושביה. למנהל הקהילה תפקיד מרכזי בהתאמת המקום למטרות הקהילה.

**11.7 נוי ואיכות הסביבה**

לשצפ"ים<sup>80</sup> תפקיד חשוב בטיפול הקהילה הכפרית כמקום למפגש, להתכנסות ולשעשוע רב-דורי ביישוב. השצפ"ים משקפים את פני הקהילה לנכנסים ליישוב. האיכות של תחזוקת המרחב הציבורי (פחי אשפה, מרכזי מיחזור, ריסוסים) והטיפול במפגעים (ביוב, כלבים משוטטים, יתושים וזבובים, צמחיית פרא) משפיעה ישירות על שביעות רצונם של התושבים מחייהם במקום.

**תפקידי מנהל הקהילה**

- להיות אחראי לחזות היישוב ולאיכות הסביבה.
- לממש את מדיניות היישוב ואת החלטות הנהלת היישוב ולעקוב אחרי יישומן.
- לקבוע סדרי עדיפות לביצוע תכניות.
- לנהל את התקציב של חזות היישוב, הנוי ואיכות הסביבה כך שיתאים לתכנון ויישאר במסגרת המוגדרת.
- לבחון אם לתת את שירותי הנוי באמצעות ענף נוי ותחזוקה של היישוב או באמצעות חברה קבלנית חיצונית.
- להכין תכנית עבודה שנתית ובה פיתוח שטחים חדשים, שיפור ותחזוקה של שטחים קיימים או שינוי הקיים על פי הצורך או החלטת היישוב.
- לפקח על יישום חוקים, נהלים והחלטות פנימיות של היישוב.
- לפקח על הגורם המבצע.
- לגייס ולאגם משאבים לתחום.
- לעבוד עם המועצה האזורית ועם מחלקת התברואה או איכות הסביבה כדי להבטיח את השירותים שבאחריות המועצה וכדי לגייס את המועצה למשימות יישוביות.
- לייצג את היישוב ואת האינטרסים שלו במועצה האזורית, בארגונים ובעמותות ציבוריות.

<sup>80</sup> שצ"פים = שטחים ציבוריים פתוחים.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- ללמוד מאחרים, לסייר ולבקר ביישובים אחרים.
- להכיר את החוקים, את הנהלים ואת המקורות למשאבים במועצה האזורית, במשרדי הממשלה, בארגונים ובעמותות.
- להקים ועדה של חזות היישוב ואיכות הסביבה כדי לחבר את הקהילה לנושא וכדי לסייע ולהיעזר בה בתכנון ובהפעלת תכניות קהילתיות בנושאי איכות הסביבה וחזות היישוב.
- להציע לתושבים שירותים בתשלום במועדים קבועים ביישובים שענף הנוי בהם שייך לוועד המקומי כדי לייצר הכנסה לענף.

#### סיכום

**למראה היישוב ולשמירה על איכות הסביבה תרומה חשובה לאיכות חיי התושבים.** הם משפיעים על אופי המרחב הציבורי, מאפשרים מפגשים חברתיים נעימים ברחבי היישוב ומשקפים את רוח המקום ואת הווייתו.

### 11.8 תעסוקה<sup>81</sup>

בעבר הייתה החקלאות הענף העיקרי שעסקו בו רוב תושבי היישובים הכפריים. משבר החקלאות, השינויים באורחות החיים והעברת האחריות מהקהילה אל הפרט ואל המשפחה במרבית היישובים הכפריים צמצמו בין השאר את אחריות הקהילה לתעסוקת חבריה; כיום צריך הפרט לדאוג לעבודתו ולפרנסתו.

כדי להשלים פרנסה או כחלופה לחקלאות בוחרים יותר אנשים להיות שכירים. רבים מהם עובדים מחוץ ליישוב במגוון רחב של תחומים. תושבים חדשים המצטרפים ליישובים הכפריים אינם עוסקים בחקלאות אלא עובדים מחוץ ליישוב. אחרים מכניסים ליישוב תעסוקות לא-חקלאיות. ברמה היישובית-קהילתית, יישוב שתושביו מתפרנסים בכבוד הוא יישוב בעל איתנות כלכלית.

<sup>81</sup> עוד בנושא ראו פרק 13 הדן ביזמות חברתית ועסקית בקהילה.

### תפקידי מנהל הקהילה

- להוביל מהלכים לקביעת מדיניות יישובית בתחום התעסוקה והפרנסה; מה חלקו של הפרט ומה מידת מעורבותה של הקהילה.
- להוביל לגיבוש מדיניות מקומית המעודדת ומאפשרת פיתוח מיזמים ועסקים קטנים בתוך היישוב.
- לקדם וליישם את מדיניות היישוב כפי שהגדירו אותה הנהלת היישוב ומוסדותיו.
- להקים מערכת שתשמש פלטפורמה להנעה ולעידוד של יזמים ובעלי עסקים מקומיים.
- לסייע ליזמים ולבעלי עסקים קטנים ביישוב; מדיניות הנחות והקלות, מסגרת לסיוע פיננסי בהלוואות ובהשקעות, התאמת מבנים, שיווק ומכירות, הדרכות והכשרות.
- לזהות תושבים מחוסרי עבודה ופרנסה ולהפנות אותם לגורמים האמונים על התחום, למשל מרכזי מעברים.
- להכין תכנית קהילתית לקידום התעסוקה ביישוב – הכשרות ועידוד יזמות מקומית. לשתף בתכנון את מנהל משאבי אנוש אם יש בעל תפקיד זה ביישוב.
- במקרה הצורך יש ללמוד את היקפה ואת מהותה של סוגיית תעסוקה מפרנסת ביישוב ולהעלות אותה לדיון במועצה האזורית.
- לקדם שיתופי פעולה בתחום התעסוקה עם יישובים שכנים ועם המועצה האזורית.
- לתת עדיפות לתושבים במילוי משרות מתפנות, וזאת כמדיניות יישובית.
- לעודד בעלי עסקים, מפעלים ויזמים מהיישוב להעסיק תושבים מתאימים מהיישוב.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- ללמוד את נושא התעסוקה המפרנסת מתוך הכרה בחשיבותה, לעודד את מוסדות הקהילה לפעול בתחום ולקדם תכניות סיוע לתושבים הזקוקים לעזרה בתחום.
- להיות מעורב בפורומים העוסקים בתחום התעסוקה במרחב הכפרי.
- לפעול ליצירת אווירה המעודדת שיתופי פעולה בין תושבים, פיתוח וקידום יזמות מקומית וחיבורים עם קהילות שכנות ועם מרכזי תעסוקה באזור.

#### סיכום

פיתוח כלכלי קהילתי מאפשר להשביח נכסים פרטיים וציבוריים ביישוב, ליצור שיתופי פעולה ולחזק את הבסיס הכלכלי של הקהילה.

## 11.9 מזכירות ודואר

### מזכירות

מזכירות היא המראה של היישוב כלפי פנים וכלפי חוץ, מרכז העצבים של חיי היישוב ומרכז השליטה של מנהל הקהילה וצוותו באיכות השירותים הניתנים לתושבים.

### תפקידי מנהל הקהילה

- לנהל את צוות המזכירות ביישוב, שבעזרתו ובאמצעותו הוא מבצע את תפקידו.
- להיות אחראי לתפקוד מקצועי ותקין של מזכירות היישוב ולמתן שירות מהימן ואיכותי להנהלת היישוב, לתושבים ולגורמי חוץ פרטיים, ממסדיים וציבוריים.
- להיות אחראי למבנה המזכירות ולחזותו, שיהיה מסביר פנים ומכבד את עובדיו ואת באיו. להיות אחראי לנגישות המזכירות – פיזית, ארגונית ומבחינת ידע ומידע.
- להיות אחראי לתכנית העבודה של המזכירות, לשעות פעילותה (על פי מאפייני הקהילה וצורכי התושבים) ולדרכי הקשר עם גורמי פנים וחוץ.
- להיות אחראי לתיעוד, לתיק ולרישום החלטות, פרוטוקולים וסיכומים.
- להפעיל את המזכירות כמרכז מידע לתושבים (מידע על שירותי הקהילה והמועצה, החלטות הנהלת היישוב והמועצה), לקבלת משובים מהתושבים (צרכים, הצעות, תלונות, בקשות) וככתובת לגורמי חוץ.
- לתת מענה הולם בעל-פה ובכתב לציבור, לעמיתים ולגורמי חוץ כגון המועצה, המדינה, יישובים אחרים ומוסדות.
- להיות אחראי לפעולת המזכירות כמוקד בשעת חירום.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- להיות קשוב לצוות המזכירות, לתמוך בו ולסייע לו בעבודתו.
- לגבש נהלים, דרכים וכלים לביצוע עבודת המזכירות בשיתוף עם הצוות.
- לעודד את צוות המזכירות לחשיבה מקדמת ויצירתית.

## דואר

### תפקידי מנהל הקהילה

- להבטיח ששירותי הדואר ביישוב יהיו נגישים לכל האוכלוסייה; נגישות פיזית, ימים ושעות הפעלה.
- לפתור תקלות ולטפל באירועים מיוחדים. ביישובים שסניף הדואר שלהם פועל במזכירות, האחריות של מנהל הקהילה היא ישירה.
- להיות אחראי לרמת השירות ולנגישות במקרה שפועל ביישוב סניף דואר או דואר נע השייך לרשות הדואר.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- לוודא כי נוהלי עבודת הדואר ברורים ומוכרים ופועלים על פיהם.
- להיות קשוב לפניות הציבור ולצרכיו.

## 11.10 מכולת/ כולבו

מכולת או כולבו הם שירות בסיסי והכרחי בכל יישוב במגזר הכפרי; לא לכל תושב יש יכולת ניידות למרכזי קניות מחוץ ליישוב. המכולת או הכולבו מספקים מוצרים בסיסיים לכלכלת הפרט והמשפחה וכן משמשים מקום מפגש לחברי הקהילה ואף מרכז מידע לתושבים (לוחות מודעות, פליירים ושיח תושבים). יש תושבים שהמכולת היא המקום הציבורי היחיד שהם פוקדים ביישוב.

### תפקידי מנהל הקהילה

- להבטיח הפעלת מכולת ביישוב כשירות בסיסי לתושבים.
- להקפיד שהמכולת תתפקד היטב ותהיה נקייה ומסודרת, שיהיה בה מגוון מוצרים וכי המוצרים יתאימו לצורכי התושבים.
- להיות קשוב לדעת הציבור ולייצג את צורכי התושבים ואת ציפיותיהם בקשר עם מפעילי המכולת.
- לוודא כי מחירי המוצרים במכולת סבירים.
- להיות אחראי לרמת השירות, לימים ולשעות הפתיחה, לנגישות, להיגיינה ולתברואה, לטריות המוצרים ולהחזקתם בתנאים נאותים.

### המלצות וטיפים למנהל הקהילה

- לבחון את רעיון "קואופ בכפר"; המכולת היישובית תהיה סניף של ספק מזון גדול. הדבר מאפשר לספק הגדול להעביר למכולות הכפריות מוצרים במחירים סבירים.
- לבקר במכולת לעתים קרובות כדי לפקח על פעילותה ועל רמת השירות בה. ביקור במכולת הוא גם הזדמנות למנהל הקהילה לפגוש תושבים שאינם פוקדים מקומות ציבוריים אחרים ביישוב.

#### סיכום

מכולת או כולבו הם שירות בסיסי בכל יישוב. בזכותם יכולים ילדים, נוער, אזרחים ותיקים ותושבים אחרים שאין להם נגישות למרכזי קניות מחוץ ליישוב להיות עצמאים בחיי היום-יום. נסיעה למרכזי קניות מחוץ ליישוב כרוכה בתכנון ובצורך להסתייע בתחבורה ציבורית או בבני משפחה. המכולת והכולבו אף מזמנים מפגש בין התושבים מחוץ לאירועים הקהילתיים.

## 11.11 תפקיד מנהל הקהילה בנוגע לשירותים היישוביים

חשוב כי מנהל קהילה יכיר לעומק את השירותים שהמועצה נותנת ויוודא כי היישוב שהוא עובד בו יקבל את השירות שהוא זכאי לו. על מנהל קהילה ליזום קשר אישי עם מנהלי המחלקות במועצה כדי לקבל ולמצות שירותים רבים יותר למען התושבים כשר החוץ וכשר הפנים של היישוב.

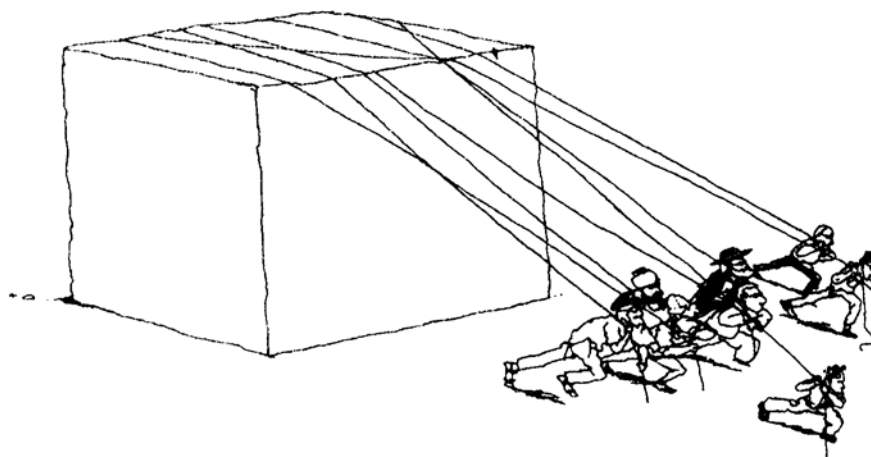
כשר פנים של היישוב עליו לסנכרן בין כל השירותים ובכלל זה שירות על פי תכנית עבודה ולהכיר לעומק את התקציבים ואת השירותים. חשוב שמנהל הקהילה יפקח על כל השירותים אך יצור עצמאות בקרב נותני השירות, כדי שהתושבים לא יזדקקו לתיווכו במגעם עמם. על המנהל לראות את המערכת כולה ולוודא כי תפעל על פי מדיניות מוסכמת וכי יהיו נוהלי עבודה, הסדרים וכללים מוגדרים וברורים שעובדים על פיהם. חשוב גם שהמערכת תהיה דינמית ומותאמת לשינויים ולדרישות המשתנות. החיים משתנים ותהליכים משתנים, ועל מנהל הקהילה ליצור דרכי עבודה מתאימות. חשוב שמנהל הקהילה יקפיד על מדיניות דלת פתוחה ויהיה זמין וקשוב לתושבים.

כשר החוץ תפקידו של מנהל הקהילה להיות חוליה מקשרת נוספת בין היישוב למועצה חוץ מנציג היישוב במליאה. חשוב מאוד לשמור על הקשר עם ראש המועצה ועם מנהלי המחלקות בה וכן עם נציג היישוב במליאה. מומלץ שנציג היישוב במליאה יהיה משקיף בוועד המקומי; כך הוא יהיה מחובר לנעשה במקום ויחבר את היישוב למועצה ואת המועצה ליישוב.

## סיכום

## טיפים למנהל הקהילה כמנהל מערך השירותים היישובים

- להכיר היטב את היישוב על כל רבדיו: הרכב האוכלוסייה, קשיים בתוך הקהילה, כוחות פורמליים ולא-פורמליים, קודים ושפה פנימית (תהליך ארוך).
- לשלוט לגמרי בתקציב הקהילה. להכין את התקציב עם בעלי התפקידים השונים ביישוב.
- ללמוד כל הזמן. הקהילה היא תחום רחב ועמוק. מנהל הקהילה צריך להכיר את כל הנושאים ברמה של ניהול והבנה.
- להצטייד בסבלנות רבה.
- להיות הוגן. בקהילה פועלים מגוון של רצונות, צרכים ואינטרסים, ומנהל הקהילה צריך להכיר אותם ולטפל בהם בהגינות.
- לחלק נכון את העוגה. גם כאן עוזרים ידע, הגינות וענייניות. כולם צודקים ולא תמיד אפשר לספק את הצרכים של כולם, לכן יש כללים ולפיהם עובדים.
- לא להיכנע ללחץ. לעצור רגע, לחשוב ולהחליט. שהרי כולם צודקים, וקל להישאב למקומות המשבריים של "צריך עכשיו". עם זאת יש להידרש לבקשות ספציפיות על פי שיקול דעת.
- להיות אמין. לעבוד על פי הכללים ולהיות עקיב. הקפדה על הכללים יוצרת אמון במנהל הקהילה, יוצרת סדר וביטחון בקרב התושבים ומאפשרת להתמודד עם לחצים ועם אינטרסים.





## 12. התמודדות היישוב במצבי חירום

איך היישוב מתמודד נכון עם אסון פתאומי – פיגוע, תאונה קשה, שרפה, התאבדות או מצב חירום ביטחוני? ליישובים במרחב הכפרי יש מאפיינים קהילתיים, לכן אסון אינו נוגע רק לאנשים שחוו אותו אלא משפיע על היישוב כולו. כשהקהילה מתמודדת היטב עם המשבר ומטפלת בו בכלים מקצועיים, היא מחזקת את עצמה ואת הפרטים בה. לשם כך נולד הצח"י<sup>82</sup>.

### 12.1 צח"י – צוות חוסן יישובי

ד"ר שי בן יוסף

#### א. כללי

מראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת פועלים צוותי החוסן והחירום (צח"י) במגזר הכפרי בישראל. במשך השנים הללו עמד מודל הצח"י במבחנים רבים בעתות שגרה וחירום בקיבוצים, במושבים וביישובים קהילתיים.

צח"י הוא הכלי המרכזי בידי הוועד המקומי או ועד האגודה השיתופית להתמודדות עם מצבי פגיעה ועם סיכונים אפשריים. תיאור מפורט של מבנה הצח"י ודרכי פעילותו נמצא בפרסומי משרד הרווחה והשירותים החברתיים<sup>83</sup>.

#### להלן יידונו היבטים אחדים בעבודת הצח"י:

- ✓ תיאור מאפייני הפעילות לקראת אירוע חירום, במהלכו ובתומו.
- ✓ צח"י – מעמדו, מטרותיו ותפקידיו.
- ✓ עקרונות להפעלת צח"י.
- ✓ עקרונות כלליים לניהול מצבי חירום.
- ✓ איך נשמר את הצח"י?

<sup>82</sup> על פי מי זה צח"י? בהוצאת המדור לעבודה קהילתית, מתנ"ס בנימין והמועצה האזורית בנימין.

<sup>83</sup> ראו ברנדר, מי' וסנדר, א' (2015). צוות חירום וחוסן יישובי. תל אביב: השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

## ב. תיאור מאפייני הפעילות לקראת אירוע חירום, במהלכו ובתומו

### בפעילות זו 4 שלבים עיקריים: התכוננות, התמודדות, התאוששות ושיקום

#### 1. התכוננות

מצב מתמשך שבו נערכת הקהילה למצבי חירום באמצעים שלהלן:

- בניית קהילה חיובית וחיונית.
- הכנת תשתיות: מטה, ציוד, אמצעי תקשורת.
- הקמה ותרגול של צוות חוסן/ חירום.
- בניית בסיסי נתונים (תיק יישוב) ועדכונם.
- תרגול קבוע (טקסי הכנה, הכנת תשתיות – מטה, ציוד, אמצעי תקשורת וכד').

#### 2. התמודדות

- בעת אירוע, כל עוד נשקפת סכנה מיידית לאנשים ולרכוש.
- גורמי הצלה, ביטחון וחירום – הצלת חיים ומניעת סיכון נוסף.
- מוסדות היישוב וצח"י – התכנסות, הערכת מצב, סיוע לגורמי הצלה, קשר ראשוני עם הנפגעים ועם קרוביהם.
- טיפול בסיכונים ובצרכים מידיים – מידע, הנחיות, מילוי צרכים על פי סדר עדיפות: הנפגעים הישירים והמעגלים הקרובים אליהם; סיפוק צרכי קיום בסיסיים – ביטחון, מזון, מחסה, לבוש.
- יצירת תנאים להתאוששות.

#### 3. התאוששות

- ייצוב שגרת חיים בהתאמה להשפעות מצב החירום.
- סיפוק צרכים בסיסיים – מזון, מחסה, לבוש.
- החזרת רציפויות, יצירת דפוסי שגרה יומית ושבועית.
- זיהוי פגיעות משניות ומתמשכות וטיפול בהן.
- איתור אוכלוסיות בסיכון ותמיכה בהן.

#### 4. שיקום

- תיקון הנזקים, הסדרת איכות החיים ואורח החיים, הגברת החוסן לקראת מצבים עתידיים.
- תחזוקת מערכת השיקום בימים שפוחתת בהם תשומת הלב התקשורתית והציבורית.

- סיוע להתארגנויות בתוך היישוב על פי סדר עדיפויות.
- צמצום תלות בגורמים חיצוניים וצמצום נזקים משניים.
- תפיסת המשבר כהזדמנות להתחדשות.
- הכנה טובה יותר למצב חירום עתידי.

**הערה:** השלבים המתוארים לעיל לא יתרחשו בהכרח בזה אחר זה; אפשר בהחלט שבאירועים משמעותיים ומתמשכים יתחוללו כל השלבים בעת ובעונה אחת. אחדים יעסקו בשיקום ובהתכוננות, אחרים יתמודדו עם סכנה לחיים ולרכוש וקבוצה אחרת תתאושש מאירוע קודם.

## ג. צח"י – מעמדו, מטרותיו ותפקידיו

### 1. מעמד הצח"י

- הצח"י פועל מכוח המינוי של הנהלת האגודה השיתופית או הוועד המקומי ובאחריותם.
- הרכב הצוות מתבסס ככל האפשר על ממלאי תפקידים בשגרה, על מתנדבים בעלי הכשרה מקצועית מתאימה ועל תושבים הזמינים ביישוב בעת חירום.
- הצח"י מסתייע בעובדי היישוב: מזכיר, רבש"צ, מרכז משק, רכזי חינוך, רווחה ונוער ובוועדות הקיימות.

### 2. מטרות הצח"י

- לטפח את החוסן הקהילתי ביישוב בשגרה, באירועי חירום ובשגרת חירום ב-5 ממדים:
- משאבים חומריים.
- התארגנות יישובית.
- רקמת יחסים בריאה והשתתפות רגשית.
- חיזוק רוחני וערכי.
- מנהיגות יישוב אפקטיבית.

### 3. חלוקת תפקידים בצח"י

- ראש הצוות/ סגן – אחראי להפעלת הצח"י, לגיוס הצוות ולהכשרתו בשגרה.
- מגבש הערכת מצב אישית ומנחה את הצח"י לפעולה.

- שותף בכל הפורמים להערכת מצב ברמת היישוב בעת הפעלת צח"י.
- מחליט על מתכונת פעולת הצח"י בעת אירוע ולאחריו ובשגרת חירום, וזאת בתיאום עם המועצה האזורית ובאישור הוועד המקומי והנהלת הקהילה.
- מתאם בין הצח"י ובין מערכות אחרות ביישוב ובמועצה – מטה חירום, מל"ח, פס"ח.
- **מנהל מוקד יישובי** – אחראי לריכוז המידע הנכנס והיוצא ולמעקב על ביצוע משימות.
  - אחראי למזכירות, לצוות חמ"ל ביטחוני ולמוקד אזרחי.
- **רב"ש – רכז ביטחון ורפואת חירום** – אחראי להצלת חיים ורכוש ולתיאום עם ארגוני החירום: משטרת ישראל, כיבוי אש, מד"א, פיקוד העורף.
  - אחראי לכיתת כוננות, לצוות רפואי ולצוות כיבוי אש.
- **רכז ילדים, נוער וחינוך** – אחראי לטיפול באוכלוסייה ובמוסדות. ממנה צוות על פי גילים, רכז נוער ומנהלי מוסדות חינוך יישוביים.
- **רכז חברה ורווחה** – אחראי לטיפול באוכלוסייה. פרט, משפחה, קבוצה וקהילה.
  - אחראי לרמו"ת – רשת מידע ותמיכה יישובית, ממנה רכזים על פי סוגי אוכלוסיות, אחראי לתמיכה קהילתית בנפגעים ולחוליית הודעה על נפגעים.
- **רכז רפואה ובריאות** – אחראי לטיפול רפואי שוטף.
  - אחראי לצוות רפואה, לאחות היישוב ולצוות המרפאה.
- **רכז לוגיסטיקה ושירותים** – אחראי לתמיכה לוגיסטית בפעולות הצוות ולהפעלת שירותי היישוב. מפעיל את הגורמים האלה: האחראי לתחזוקה ביישוב, אחראי הסעות, מים, מזון, חשמל, תקשורת וציוד, אחראי לתחזוקת מזכירות.
- **רכז מידע ודוברות** – משמש דובר היישוב. מפיק דף מידע, מנהל אתר אינטרנט, עורך עלון, עומד בקשר עם כתבים ועם גורמי תקשורת מחוץ ליישוב לרבות דוברי שפות זרות.
- **רכז משקי** – מרכז את הצוות המשקי על פי הצורך: רכזי ענפים ומפעלים.

על פי הצורך ואופי היישוב והאוכלוסייה מתמנים רכזי תחומים פרטניים המסייעים לרכזי התחומים הכלליים, למשל רכז ותיקים מסייע לרכז חברה ורווחה, רכז הגיל הרך מסייע לרכז ילדים, נוער וחינוך.

## ד. עקרונות להפעלת צח"י

### 1. כללי

נבחין בין הפעלת צח"י בשגרה, בעת אירוע חירום ובשגרת חירום.

#### בשגרה

- הכנת המידע הנדרש לאירועי חירום.
- הכשרה ואימון הצוות לחירום.
- הפעלת הצוות לאתגרים יישוביים שוטפים.

#### בעת אירוע חירום

- מיידיות ואינטגרטיביות – כתובת אחת זמינה לכל פנייה.
- מיפוי אוכלוסייה על פי מעגלי פגיעות:
- ראשוני – עדי ראייה, קרובי משפחה, חברים קרובים.
- שניוני – נפגעי עבר וכמעט נפגעי עבר, חברים, שכנים, מכרים, בני גיל, אוכלוסיות פגיעות.
- שלישוני – כלל התושבים והעובדים ביישוב, גורמים הקשורים ליישוב או לנפגעים.
- מיפוי אוכלוסייה על פי שונות ורגישות.
- איסוף והפצת מידע פנימי וחיצוני באופן שוטף.
- תיאום שוטף עם מערכות חירום אחרות.
- המשך פעולת בעלי התפקידים במוסדות היישוב ובאזור.
- קשר ישיר ורציף עם אנשים במעגל פגיעה ראשוני, קשר אישי עם אוכלוסיות במעגל השני ושמירה על ערוצי תקשורת פתוחים עם כלל אוכלוסיית היישוב.
- הקפדה על השתתפות רחבה ככל האפשר של אנשי היישוב כבעלי תפקיד פעילים.
- הקפדה על מרחב פעולה עצמאי ככל האפשר לבעלי תפקידים.

#### בשגרת חירום

- החזקת מוקד יישובי.
- שמירה על רמת כוננות וזמינות נדרשת של צוותי החירום.

## 2. סדר פעולות צח"י בעת אירוע

- הפעלת צוות החירום על ידי ראש צח"י בתיאום עם יו"ר הוועד ועם מנהל הקהילה.
- קריאה לחברי הצוות ופתיחת מוקד יישובי. רכז ביטחון ובעלי תפקידים רלוונטיים יוצאים למקום האירוע.
- מפגש עדכון ראשוני (כ-20 דקות). חלוקת משימות מיידיות והפצת מידע והנחיות ראשוניים לתושבים.
- מיפוי ראשוני של מעגלי הפגיעות ושל צרכים קיימים וצפויים בקהילה.
- ממלאי התפקידים יוצרים קשר עם גורמים רלוונטיים במועצה האזורית ובכוחות ההצלה.
- לאחר 3 שעות מהאירוע לכל היותר – מפגש הערכת מצב (שעה), ובסופו החלטות והנחיות לפעולה בכל אחד מתחומי הצח"י.
- לאחר 12 שעות מהאירוע לכל היותר – קביעת סדרי העבודה של הצח"י לאורך זמן; תקשורת וחלוקת משימות בין הצח"י ובין ממלאי תפקידים בשגרה, הפעלת המוקד, קביעת מועדים למפגשי הערכת מצב, ניהול מעקב אחר משימות, קשר עם גורמי סביבה ועם שותפי תפקיד. קביעת עקרונות לניהול שגרת חירום בקהילה ובמשק.

## 3. דגשים לפעולות צח"י

- מיידיות ואינטגרטיביות – פתיחת חמ"ל או מוקד יישובי במהירות על פי תרגולות. משמש כתובת אחת לכל פנייה.
- מיפוי אוכלוסייה על פי מעגלי פגיעות:
  - ראשוני – עדי ראייה, קרובי משפחה, חברים קרובים.
  - שניוני – נפגעי עבר וכמעט נפגעי עבר, חברים, שכנים, מכרים, בני גיל, אוכלוסיות פגיעות.
- איסוף והפצה של מידע פנימי וחיצוני באופן שוטף.
- תיאום שוטף עם מערכות חירום אחרות – ברמה על-יישובית וברמה שכונתית וכן עם גורמים במשרדי הממשלה, במשטרה, בצה"ל ובמד"א.
- רציפות תפקודית. המשך הפעולה עם בעלי התפקידים ועם מערכות יישוביות ואזוריות הפועלות בשגרה. שמירת רציפות תפקודית של משפחות ומוסדות ביישוב. החזרת מערכות לשגרה.
- קרבה. קשר ישיר ורציף עם אנשים במעגל פגיעה ראשוני, קשר אישי עם אוכלוסיות במעגל השני וקביעה של דרכי הפצת מידע לכלל אוכלוסיית היישוב ולאנשים הקשורים אליו, כגון עובדים, בני היישוב הנמצאים במקום אחר, תלמידים הלומדים ביישוב.

- הפעלה. שיתוף תושבים רבים ככל האפשר כבעלי תפקידים פעילים.
- מעגלי תגובה קצרים. מתן יכולת לקבלת החלטות עצמאית ככל האפשר לגורמים בשטח ולבעלי תפקידים.

## ה. עקרונות כלליים לניהול מצבי חירום

7 עקרונות כלליים פועלים בניהול מצבי חירום: קרבה, מיידיות, ציפיות, רציפות, שילוביות, מערכתיות ומידתיות:

- **קרבה.** הימצאות בזירת ההתרחשות, מגע ישיר עם הנפגעים ועם המעורבים. הגורמים המסייעים יהיו גורמים הקרובים ככל האפשר למסתייעים בעת שגרה.
- **מיידיות.** טיפול מהיר בבעיות בלתי צפויות, מעגלי תגובה קצרים.
- **ציפיות.** מתן ביטחון בשיפור הדרגתי בהרגשה וביכולת החזרה לתפקוד תקין (ריאליזם אופטימי).
- **רציפות.** שמירה על רצף תפקידים ותפקודים מתקופת השגרה וחיבור מחדש ומהיר של רציפויות שנקטעו.
- **שילוביות.** תוך ניצול היתרון היחסי של כל אחד מהמעורבים:
  - פעולה משולבת של כלל ארגוני החירום והגורמים המקומיים בהתכוננות ובתגובה מיידית.
  - שילוב פעולה רב-מגזרי (ממשלי, עסקי, אזרחי, קהילתי) בכל השלבים.
- **מערכתיות.** היכולת לקיים מערכת דינמית ורלוונטית להתמודדות, להתאוששות ולשיקום.
- **מידתיות.** מניעת תלות יתר בגורמי חוץ.

## 10 העקרונות של קרנטלי (Quaranteli, 1997) לניהול מצבי חירום

- **מיומנות בפעולות גנריות** – סדר פעולות, תרגולות וטכניקות המופעלות באופן מידי ואוטומטי.
- **מרכז הפעלה** – אחוד ופועל ברציפות.
- **זרימת מידע פנימי** – ריכוז מידע מתמיד כבסיס לקבלת החלטות.
- **קבלת החלטות** – ניהול מסודר ושקול (בעיות צפויות: עומס יתר, עימותים על סמכות ועל אחריות).
- **חלוקת תפקידים** – הבנת סוגי המשימות ואצילת סמכויות.
- **שימת דגש על תיאום** יותר מאשר על פיקוד ושליטה.
- **מידע** – איסוף והפצת מידע רלוונטי ואמין במגוון ערוצים, למגוון בעלי עניין ולציבור הרחב.

- הפעלת כוח אדם ומשאבים – ניווד והקצאה יעילה.
- שילוב בין גורמי פעולה מוגדרים ובין גורמים המתהווים באירוע (ארגון צוותי משימה ומתנדבים).
- הבחנה בין טיפול ישיר בתוצאות האירועים ובין טיפול משלים בצרכים הנובעים מהם.

## ו. איך לשמר את הצח"י?

להלן עקרונות אחדים לשימור הצח"י לאורך זמן:

- **"הכול אנשים"**. יש למצוא את האנשים המתאימים לתפקיד מבחינה מקצועית ואישית ולוודא כי יתפתחו בהשתלמויות ובחשיפה לחומרים מקצועיים.
- **רוח צוות**. חשוב ליצור ולשמר אווירה טובה, קשר אישי, עזרה הדדית ומחויבות בין חברי הצח"י.
- **קשר טוב עם הסביבה**. לעתים יש מתח או אי הבנה בין הצח"י לגורמים בסביבות הפעולה שלו; מנהל הקהילה, המזכיר, עובדי היישוב, ועד היישוב וממלאי תפקידים במועצה האזורית. חשוב מאוד ליצור תחושת אחריות משותפת, לעבוד על הממשקים ולחתור לשיתופי פעולה ולסיוע הדדי.
- **משימות שגרה**. חלק מתחזוקת הצוות הוא יצירת משימות לשגרה שאינן קשורות בהכרח לחירום, למשל הצח"י מקבל עליו אחריות להוביל מפגש קהילתי או לחזק חוסן בשגרה.
- **לעזור לעוזרים**. הפעילים בחירום זקוקים אף הם לעזרה ולתמיכה. יש להיות קשובים לצורך הזה ולספק תמיכה מקצועית, פעילות הפגה וסיוע אישי.





## 13. פיתוח יזמות חברתית ועסקית

מאיר מורן<sup>84</sup> ושמשון ליבמן<sup>85</sup>

**פיתוח עסקים עצמאיים בקהילות המרחב הכפרי ראוי שיתבסס על גישה אינטגרטיבית חדשנית של כלכלה מקומית מקיימת (כמ"מ).**

כלכלה מקומית מקיימת היא אסטרטגיה לפיתוח כלכלי המציעה תשובה לשאלת המפתח: כיצד עושים פיתוח כלכלי ראוי?

חשיבות העיסוק בשאלות של פיתוח נובעת מהתפקיד שאסטרטגיות פיתוח כלכליות ממלאות בחיינו כתושבים וכאזרחים. הן עומדות ביסודם של מהלכי מדיניות הקובעים את תנאי חיינו ומתוות רבות מהנחות היסוד הקיומיות שלנו כפרטים.

פיתוח כלכלי ראוי פועל לרווחת האוכלוסייה כולה בימינו אנו ובדורות הבאים. על פי כמ"מ, פיתוח ראוי מביא בחשבון שלושה מעגלי חיים השזורים זה בזה: כלכלה, סביבה וחברה.

### יסודות הכמ"מ

ביסודה של הכמ"מ עומדת גישה אידאליסטית ומעשית רחבה יותר של כלכלה חברתית, המכונה בספרות גם בשם "פיתוח כלכלי קהילתי". עיקר עניינה של גישה זו הוא מאבק בעוני מלמטה, על כן היא גישה חלופית לגישות שליטות לפיתוח כלכלי; היא מכוונת לקהילה ומשלבת מטרות חברתיות, כלכליות וסביבתיות.

כמו באסטרטגיות פיתוח אחרות גם בכמ"מ עבודה ותעסוקה הן יעדים מרכזיים. אולם בשונה מאסטרטגיות אחרות, אולי בהשפעת החשיבה הפמיניסטית, הכלכלה החברתית מכוונת אותנו לזהות תעסוקה עם קשת רחבה של פעולות המניבות הכנסות וחוסכות בהוצאות, בין שהן פורמליות ובין שאינן פורמליות, בין שהן נעשות במרחב הציבורי או הביתי.

מנקודת המבט של צדק חברתי וכלכלי, סוגים שונים של תעסוקה צריכים לכבד את העוסקים בהם, לאפשר הכנסה נאותה (המבטיחה ביטחון קיומי ותעסוקתי) ולהתאים מבחינה חברתית וסביבתית. ברמה הקהילתית מחייב פיתוח כלכלי ראוי לבנות נכסים ולאתר צרכים בקהילה, ובאותה שעה הוא מכוון להשגת מטרות כלכליות. ראייה הוליסטית זו עומדת ביסודה של הכמ"מ.

<sup>84</sup> הכותב הוא יועץ לפיתוח יזמות ועסקים עצמאיים ביישובים במרחב הכפרי, מנהל קהילות ויועץ לשינוי באורחות חיים בקהילות, להפרטת ענפי שירות ולהפיכתם לעסקים עצמאיים.

<sup>85</sup> הכותב הוא מנהל חברה לפיתוח יישובים בישראל – ייעוץ, ניהול וייזום פרויקטים.

לכמ"מ 5 הנחות מוצא:

1. **שילוב של 3 מעגלים.** פיתוח של מעגל אחד מחייב להביא בחשבון את המעגלים האחרים.
2. **עוגן במקום ובמקומי.** עוגן גאוגרפי ביחסים עם הסביבה ועם התושבים הנוגע למרקם האנושי והחברתי, לזהות, לבעלות ולתחושת השייכות של יזמים ובעלי עסקים עצמאיים לקהילה ולאזור.
3. **רבגוניות.** עידוד ליצירת מגוון רחב של הגדרות תרבותיות וחברתיות למושג "רווחה". מותאם לערכים ולאמונות של הקהילות המקומיות ומעודד סובלנות וקבלה של תרבויות מקומיות ומסורות שונות.
4. **שילוב של מקומי ומקיים.** מעורבות של מערכת שלטונית ממוסדת התומכת במיזמים בודדים וממנפת אותם. מקיים – פיתוח אזורי, שילוב בין קהילה למיזמים עסקיים ולמערכת שלטונית. מיסוד שותפויות מקומיות ואזוריות.
5. **ניהול על ידי גורם מתכלל ומתווך.** הבניה ומיסוד של פונקציה המחזיקה נקודת מבט כוללת ורחבה של ה"מקום". מעודד ומאפשר שיתופי פעולה. משמעותי ביחסים עם הרשות המוניציפלית.

### **יישום המדיניות במרחב הכפרי**

המרחב הכפרי נחלק ליישובים העוסקים בחקלאות ויש להם זיקה לקרקע חקלאית וליישובים קהילתיים שאינם עוסקים בחקלאות ואין להם זיקה לקרקע חקלאית. אלה גם אלה רוצים לייצר תשתית להקמת עסקים קטנים ובינוניים על ידי החברים הוותיקים והמצטרפים החדשים ולאפשר פרנסה לתושבים ופעילות כלכלית וחברתית ביישוב או ביישובים סמוכים. זאת כדי להימנע מהפיכת היישובים במרחב הכפרי ל"כפרי שינה".

פיתוח וקידום יזמות חברתית ועסקית לצורכי פרנסה הם מרכיב מרכזי בחוסן של קהילות במרחב הכפרי, משום שיש בהם כדי להבטיח את כושר ההתפרנסות של האוכלוסייה ולתרום לאיכות חיים משפחתית וקהילתית גם יחד. הערך המוסף של יזמות מסוג זה עולה אם הן מעסיקות עובדים נוספים מהיישוב, משולבות בפעילות של חוגים לצעירים ולמבוגרים, מציעות מערך שירותים זמין ונגיש לתושבים, מעורבות באירועים ובפעילויות ביישוב ואולי אף מעסיקות אנשים עם צרכים מיוחדים.

## הייחודיות של יזמות במרחב הכפרי

המרחב הכפרי, המושך זוגות צעירים ומשפרי דיור רבים המחפשים אורח חיים קהילתי, נמצא ברובו במרחבי הפריפריה הישראלית, מרוחק מהמרחב האורבני על שירותיו המגוונים ועל מקורות הפרנסה שבו. עסקים ביישובי המרחב הכפרי וביישובי הפריפריה בכלל שונים מעסקים במרחב העירוני בכמה היבטים:

- חסמים חברתיים ופיזיים הנובעים מאופי הקהילה, ממדיניות יישובית וממיקום היישוב והאזור.
- מערכת היחסים עם המועצות האזוריות.
- מערכת היחסים עם רשויות המדינה.
- מערכת היחסים עם רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י).

בנושאים אלה ואחרים קיימת שונות בין יישובים, המושפעת מסוג היישוב וממשתנים חברתיים וכלכליים נוספים. לפיכך משתנות גם הדרישות ממנהל הקהילה/ מזכיר הוועד המקומי/ מנהל האגודה המוניציפלית המנהלים את היישוב, אם ברצונם לקדם פיתוח כלכלי ולחזק את החוסן הקהילתי על ידי יצירת מרחב צמיחה קהילתי התומך, מעודד ומקדם התפתחות עסקית של יזמים ובעלי עסקים עצמאיים.

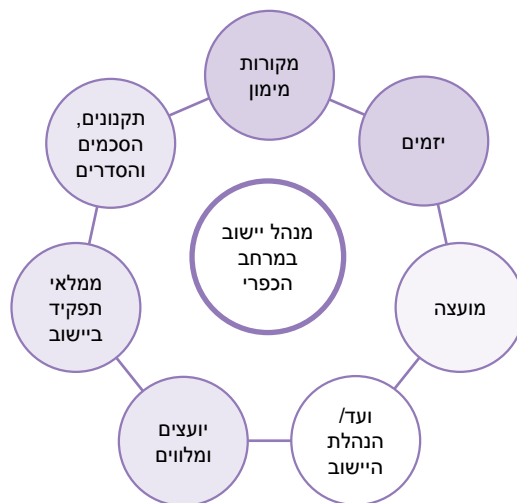
מנהל הקהילה חייב להכיר את כל השחקנים הישירים והעקיפים ביישוב ובאזור. כן עליו להכיר היטב את תקנון האגודה, את הסכם המשבצת של היישוב, את תכנית התב"ע ואת תקנון התב"ע ואת מערך היחסים והרגישויות בין היישוב לרמ"י.

## מטרות העבודה של מנהל היישוב או הקהילה בתחום היזמות החברתית והעסקית

- לתמוך ולסייע בהקמה ובפיתוח של יזמות חברתיות ועסקיות ולפעול להצלחתן.
- ליצור סביבת התפתחות תומכת באווירה היישובית.
- לסייע ליזמים ולהנהלת היישוב בהסרת חסמים.
- להקצות משאבים ולסייע במימון ייעוץ, הדרכה והשתלמויות.
- לחבר ליישוב וליזמים את כל הגורמים שביכולתם לתרום להצלחתם ולתמוך בהם.

## תהליכי עבודה וכלים שמנהל היישוב מסייע בעזרתם ליזמים ולבעלי עסקים עצמאיים

- שיחות היכרות ומיפוי של בעלי העסקים העצמאיים והיזמים ביישוב.
  - איתור צרכים, פוטנציאל וחסמים.
  - חיבור, תיווך ותיאום עם מערכי ייעוץ באזור (כגון מעוף, מט"י, מעברים והמועצה האזורית).
  - עבודה עם יזמים ועם בעלי עסקים עצמאיים לפרסום הערך המוסף שלהם ולמיתוג חיובי שלהם בקהילה.
  - סיוע בהסרת חסמים חברתיים ופיזיים הקשורים ליישוב ולאזור, רתימת הוועד המקומי והנהלת היישוב לסיוע לעסקים עצמאיים.
  - סיוע בהתאמת מבנים ושטחים לפעילות של עסקים עצמאיים.
  - יצירת מסגרת מאמצת-תומכת (מנטורינג על ידי מנהל מנוסה) שתלווה את היזם בראשית דרכו או בתהליכים של פיתוח ושינוי.
- אם למנהל היישוב אין כישורים בתחום העסקי, הוא יכול להתחבר לגורמי סיוע בסביבה (כפי שפורטו מעלה). כאמור, עליו להיות גורם מוביל ומתכלל ביצירת שיתופי פעולה, שתכליתם למקסם את הערך הייחודי והמוסף של כל שותף. אם היישוב גדול ויש בו פעילות ענפה בתחום, מומלץ למנות לצד מנהל היישוב בעל תפקיד מנוסה כיזם עסקי ובעל אוריינטציה חברתית.



תרשים 9: הקשרים הנדרשים ממנהל הקהילה/ יישוב.

## עסקים חברתיים

המושג יזמות אינו שמור לתחום העסקים והתעשייה, אלא נוגע גם לתחום החברתי. יזמות חברתית היא אסטרטגיה המשלבת חזון של שליחות חברתית עם גישות עסקיות שיש בהן חדשנות ושיטתיות, וכל אלה בהיבט של תפוקה מדידה ותחרותיות; ליזמות חברתית צריך להיות היבט מחולל תמורות או תרומות. לעתים קרובות מונעת יזמות חברתית מאלטרואיזם, שיש בו השפעה רבה על היזמה מבחינת החברה.

יזמות חברתית צריכה להיות בעלת השפעה רחבה ככל האפשר; עליה לנסות לפרוץ את גבולותיה המקוריים כדי שהשפעתה לא תוגבל לאוכלוסייה מקומית בלבד. יזמות חברתית מבקשת ליצור שינוי מהותי ומשמעותי. יזמות חברתית יכולה להתנהל על בסיס עסקי, גם אם צנוע, ולו כדי להבטיח את המשכה ואת כדאיות הפעלתה על ידי כוחות טובים. אין בכך כדי למנוע את מקומה של היזמות החברתית/קהילתית הוולונטרית, שהיא תוספת ראויה למי שעוסק לפרנסתו בתחום אחר.

עסקים חברתיים מודדים 3 שורות רווח: פיננסית, חברתית וסביבתית ומקדמים אג'נדה חברתית וסביבתית בכלים עסקיים; מוכרים מוצרים ושירותים ללקוחות; מתנהלים כלכלית כעסק ואינם תלויים בתרומות ובפילנתרופיה.

### סיכום

יזמות נוגעת בדרך כלל למיזמים עסקיים למטרות רווח, אולם לבה של היזמות אינו רק הקמת עסק חדש; **לבה של היזמות הוא ההמצאה, החדשנות, השאיפה ליותר.**

לא כל בעלי העסקים במרחב הכפרי הם יזמים בהגדרה. חלקם מנהלים עסק עצמאי לפרנסת המשפחה כעסק עיקרי או כהכנסה משנית, כתחביב או כתעסוקה עם תוספת הכנסה לפנסיה.

תפקידו של מנהל הקהילה **לחזק את הכלכלה המקומית ואת החוסן הקהילתי באמצעות גיוון התעסוקה ותמיכה ביזמות ובעסקים עצמאיים, וזאת בדגש על כלכלה מקומית מקיימת כמנוף לצמיחה דמוגרפית ולמשיכת אוכלוסייה איכותית ליישוב.**

תחום זה מציב בפני מנהלים אתגרים מרתקים וייחודיים מנקודת מבט של מנהיגות קהילתית, משום שמנהל הקהילה צריך להיות כוח דוחף, מושך ומדריך; גם אם הוא נעזר באחרים, האחריות היא בידי<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> לקריאה נוספת בנושא ראו: צבן, ח' (2005). ההתיישבות הכפרית – נתוני יסוד, תהליכים, מגמות ומטרות, בתוך: ארץ – תמ"א 35; וכן הנסון, מ' (2011). כלכלה מקומית מקיימת – אסטרטגיה לשינוי חברתי. ישראל: שתיל.



**“יזם הוא אדם המחפש את השינוי,  
מוצא אותו ומנצל אותו כהזדמנות”  
פיטר דרוקר**

## 14. פיתוח מנהלים –

### מגוון היבטים חשובים למנהל הקהילה הכפרית

אסתי אשכנזי<sup>87</sup>

ניהול קהילה הוא תפקיד המכריח אותך להיות קשוב לעצמך ולקהילה שבאחריותך. אתה פוגש אנשים וקבוצות במגוון של זוויות אישיות ותפקודיות, אתה פוגש אפיונים קהילתיים שונים ונדרש לבחירה, לערנות, לרגישות ולקבלת החלטות. אתה מוביל תהליכים ומשפיע על חיים של אנשים, פשוטו כמשמעו. הדינמיקה הזו של המפגש המתמיד בין מי שאתה ובין אנשי הקהילה והתהליכים שאתה מנהל מציפים לצד הסיפוק מהעשייה גם שאלות מורכבות ודילמות לא פשוטות. בפרק שלפניך יסקרו כמה היבטים משמעותיים המשפיעים עליך ועל עבודתך וכן כלים להצלחה.

#### 14.1 אני הוא האדם המנהל – ניהול זמן

“לו הכרת את הזמן כמוני”, אמר הכובען, “לא היית מדברת על לבזבז אותו.

הוא לא אחד שמתבזבז”

דברי הכובען מ“עליסה בארץ הפלאות” מאת לואיס קרול

“אני כל הזמן רץ אחרי הזנב של עצמי”, אמר לי מנהל קהילה, “מתכנן יום מסודר ומשימות לתקתק, ופעם אחר פעם לא מספיק”. בהמשך שיחתנו התברר כי מה שהפריע לו לעמוד בסדר היום שקבע לעצמו היו דברים שאי אפשר לדחות. מנהל אחר אמר לי: “אני חייב להיות כל הזמן נגיש לקהילה שלי, גם אם זה בשבת בשבע וחצי בבוקר”. לעומתם יש מנהלי קהילות שעומדים בתכנון שלהם רוב הזמן, ובשבתות בבוקר הם ממוקדים בעצמם ובמשפחתם. אז מה באמת מבדיל ביניהם? האם כל מה שהם צריכים ללמוד הוא איך לארגן את הזמן שלהם ולנהל אותו נכון?

ממש לא. את הזמן אי אפשר לנהל, הוא קבוע וידוע ואינסופי. הדבר היחיד שאנחנו יכולים לנהל בו הוא את עצמנו, והדרך היחידה שאנחנו יכולים לעשות זאת היא על פי מה שאנחנו מכתביים לעצמנו באמצעות מרכיבים שונים ועמוקים באישיות שלנו, במי שאנחנו. מרכיבים שלא תמיד אנחנו מודעים להם, ולכן ממשיכים לרוץ בתסכול ופעמים רבות מדי חשים שאנחנו לא בסדר.

<sup>87</sup> הכותבת היא מאמנת אישית וקבוצתית, מגשרת ומנחה תהליכים של בניית הסכמות.

לפניך רשימה חלקית של מרכיבי אישיות המשפיעים על הניהול של עצמך בזמן. החלוקה בה שרירותית, אך הדברים בחיים קשורים זה בזה באופן הרבה יותר מורכב. עם זאת היא יכולה לסייע לך להבין את עצמך טוב יותר, בתנאי שתהיה כן וגלוי עם עצמך. השתמש בה כדי למצוא את מה שמשפיע עליך, את מה שמכתיב לך את האופן המיוחד שבו אתה מנהל את עצמך בזמן. הכי חשוב שתזכור שאין כאן טוב או רע, אין מקום לביקורת עצמית או לשיפוט; אלה רק יקלקלו את דרכך בהמשך. זהה את מה שמניע אותך, נסה להבחין בו גם בחיי היום-יום שלך, הכר בכך והחלט: אם אתה רוצה להמשיך בדרכך במובן הזה, התחשב בעצמך, תן למרכיב הזה מקום ונוכחות גלויים. כך תוכל לנהל את עצמך ואת משימותיך ביתר יעילות. אם תרצה לשנות את המרכיב הזה ברך, עשה זאת בצעדים קטנים. זהה אותו בקבלת ההחלטות שלך, והחלט על מה אתה יכול ומוכן לוותר ומה תרצה לשנות.

**1. שליטה.** אחריות להסתעפויות רבות בעקרונות הפעולה שלנו, ובמקורה נועדה לספק לנו ביטחון.

סימנים מזהים: פרפקציוניזם, ריכוזיות, יזמה, וידוא של הפרטים הקטנים ביותר, קושי בהעברת אחריות, חיפוש אחר בהירות וודאות בכל דבר ועניין, צורך בקבלת תוצאות מהירות.

**2. ריצוי.** אחראי לחלק ניכר מהשקט שלנו, מבטיח לנו ביטחון בעצם הידיעה שאנחנו בסדר עם כולם.

סימנים מזהים: חביבות וקשרים טובים עם אנשים, קושי לסרב, קושי גדול בכניסה לעימות, עשייה ותרומה מעל ומעבר.

**3. הערכה ואהבה.** אחריות ליכולת שלנו להרגיש שייכות ולביטחון במקום שלנו בעולם.

סימנים מזהים: צורך להשפיע על אחרים, נתינה ועזרה מעל ומעבר, נגישות בלתי פוסקת, הזדקקות לאחרים.

לדוגמה, אם אתה מנהל קהילה מרצה, תתקשה מאוד לשמור על סדר יום כשמישהו יבקש לשוחח אתך כאן ועכשיו, אף שזה הזמן שקבעת כדי לעבד פגישה חשובה שמחכים לתוצאותיה. אם אתה נמנע מעימות בשלביו המוקדמים, תדחה אותו בלי משים למועד מאוחר יותר, ובו בזמן תספר לעצמך סיפורי פרשנות רציונליים לסיבת הדחייה. תתקשה לסרב לבקשות ולעמוד בסירובך (אלא אם יש נורמות מקומיות חזקות מאוד להיעזר בהן). תראה את המורכבות של כל סיפור ובקלות תסתברך בה בעצמך, ועוד.

אם אתה מנהל קהילה בעל צורך בשליטה, תהיה חייב שהדברים ייעשו בדיוק בדרכך גם במחיר של עימות או בדידות במערכה כלשהי. תחתור לתוצאות מהירות גם אם אין מתאימות לתהליך מסוים, תהיה מחובר לקהילה שאתה מנהל ותהיה מעודכן בכל דבר, קטן כגדול, גם בהעדרך. תהיה עסוק בהבטחת ההצלחה לפעמים עד כדי עצירת תהליך או קבלת החלטה, ופעמים רבות תהיה חשדן מאוד.



## 14.2 סומכים עליו – תכנון וביצוע של משימות ואתגרים

“כדי להזיז הר עליך להתחיל באבנים הקטנות ביותר”

פתגם סיני

“ומה יהיה בשלב הבא? אני לא בטוח שזה יצליח”, כך אמר במבט נואש אחד מחברי הצוות בתהליך אסטרטגי של אחד היישובים. “לאנשים אין אמון בתהליך ובנו, אף אחד לא יגיע לשיחה ושוב ניפול”, המשיך חבר צוות אחר באחד מהמפגשים הפסימיים ביותר שחווייתי בתהליכים אסטרטגיים בכלל.

אמנם כמנהל קהילה אתה צריך לדעת מה הלאה, שתהיה לך תכנית ברורה, שתדע סיכויי הצלחה, אבל לפעמים דווקא נכון להרפות, להסתכל רק לטווח הקצר ולקבל החלטות תוך כדי תנועה. בסיפור האמור היה טמון הקושי ברמת האמון של חברי הצוות בתהליך שהם עצמם הובילו; העייפות וחוסר האמון שהיו בקהילה חלחלו אל הצוות ואלה שקעו בו, וכך בלי משים הדהדו אותו בחזרה אל הקהילה והגבירו את עצמתו.

לפרק את ההר לאבנים קטנות משמעו לקחת את התוצאה הקריטית הראשונה שצריך לייצר ולהתרכז בה, לגייס אליה את הכוחות בהתלהבות של הפעם הראשונה, להאמין. בכל משימה ואתגר שעומדים לפניך יש תמיד התוצאה הקריטית הראשונה שצריך לייצר; זהה אותה וגרום לה להיות הצלחה. משם כבר יהיה קל הרבה יותר.

### זיהוי התוצאה הקריטית הראשונה דרך תחומי תוצאה מובהקים

להלן נבחין ב-6 תחומי תוצאה ונדגים אותם על פי סיפור המקרה שלעיל. גם כאן החלוקה תיראה שרירותית לעתים, אבל היא חשובה להגדרת התוצאה הרצויה.

- 1. למידה.** מה צריך ללמוד על הרקע לחוסר האמון בקהילה מבחינת הקהילה והצוות? מה קידם ביותר/ יצר הצלחה/ דחף להישגים בתהליכים ובדרכים של קבלת החלטות?
- 2. פיננסים.** מה תורם ביותר להישגים הכלכליים? מה מסייע לקהילה למצות את מלוא יכולתה הכלכלית? מה ירוויחו הקהילה והפרט מהצלחת התהליך? מה הביא להצלחות בתחום זה בעבר?
- 3. תפעול.** מה מסייע או מקדם ביותר בפעילות הניהולית השוטפת ובתפקוד היום-יומי של הקהילה? מה גורם להספק? מה הדרך היעילה ביותר לתפעל תהליך כזה? מה יהיה יעיל ביותר לצוות ולקהילה?
- 4. יחסים עם אנשים.** מה מרקם היחסים בצוות? איך היחסים משפיעים על התהליך, על העבודה בצוות, על העבודה עם מוסדות הקהילה הרשמיים? מה ההיסטוריה של היחסים בתוך הקהילה? מה הגורם המקדם במערכות היחסים בקהילה כיום ובעבר בתהליכים או בקבלת החלטות בחייה? מה הגורם המקדם שבאחריות הצוות בהקשר זה?

**5. מכירה.** מה גורם לצוות לבטוח ביכולתו להצליח ולקצור הישגים? מה יימכר היטב לציבור? איך אפשר להגיש לקהילה את התהליך כולו או את השלב הבא בו באופן המתאים ביותר, כך שהמכירה תצליח?

**6. ניהול.** מה הגורם המקדם או המסייע ביותר בניהול של חיי הקהילה? מה מאפשר לקהילה לחוות ניהול טוב כיום ומה אפשר זאת בעבר? מה מאלה אפשר לאמץ לתהליך הנוכחי?

לאחר שיהיו בידך כל התשובות תוכל להחליט מה התוצאות הקריטיות הראשונות בכל אחד מן התחומים ובאיזה תחום כדאי ביותר להתחיל. בסיפור המקרה הוחלט כי התוצאה הקריטית הראשונה תהיה פעילות שיוביל הצוות לחיזוק האמון של הקהילה בתהליך; הפעילות הותאמה לבעיית חוסר האמון אך לא הוצגה כך לקהילה ולא עסקה בה ישירות.

### 14.3 כבר לא יודע מה לעשות; עם מי להתייעץ?

“אם כל האנשים חושבים אותו דבר, מישהו לא חושב”

ג'ורג' פאטון

“אנחנו מתמודדים עם האיש הזה כבר הרבה שנים ללא הצלחה. הוא מציק למוסדות הקהילה וגם לחברים באופן סדרתי וקשה. הבעיה היא שאין שום דבר חוקי לטובתנו, ואנחנו ממש במבוי סתום”. הדוברת סיפרה סיפור קשה מתוך מצוקה אמיתית ותיארה את משמעות הדברים בחיי היום-יום של הקהילה שהיא מנהלת. הנוכחים התבקשו לשאול אותה שאלות על הסיפור שלה, ורק לאחר מכן לתת רעיונות לפתרון.

זוהי דרך אחת לנהל סיעור מוחות המשמש בסיס להתייעצות עם אחרים, ואכן כמות הרעיונות הבלתי שגרתיים שעלתה בחדר סיפקה לשואלת הן את הידיעה שהיא אינה במבוי סתום הן כיוונים מציאותיים להתקדמות.

פעמים רבות תיגש לתהליך בתמיכת המזכירות או ההנהלה שלך לאחר שתקדישו זמן ואנרגיות ותבחנו זוויות שונות לניהול נכון של תהליך, אך לא תבין למה אינכם מצליחים כפי שרציתם. אחד הסודות הידועים – מן הסתם גם לך – הוא שכל שאנשים חושבים יחד הם משתכנעים בצדקתם ומאבדים את הידע הבסיסי ביותר, והוא הקשר למערכת האפשרויות החברתית בנושא שעליו מדובר. אחת הדרכים להתגבר על התופעה היא לקיים התייעצות עם האנשים המתאימים לנושא שעל הפרק. איך תבחר עם מי להתייעץ?

**1. קבוצת השווים לך מחוץ לקהילה.** כמו בסיפור הנידון, קבוצת מנהלי קהילות שעורכים אתם סיעור מוחות כמתואר לעיל. טוב במיוחד ליציאה ממבוי סתום, ללמידה מחוויות ומניסיון של אחרים בתפקידך ולליבון נושאים שקשה להתייעץ עליהם עם אנשים בקהילה שבניהולך.

**2. כל המערכת בתוך החדר.** אתר את האנשים בקהילה שדעותיהם ברורות ואפילו סותרות לחלוטין את דעותיך או את דעותיהם של חברי המזכירות או ההנהלה שלך. חבר את השאלות המתאימות להתייעצות והקשב טוב לדבריהם. הקפד לנסח נכון ובמדויק את השאלות (הימנע משאלות שהתשובה עליהן רק כן או לא). טוב במיוחד לבחינת תהליכים שישפיעו בצורה רחבה על הקהילה, לעידוד אנשים בקהילה המרגישים חסרי מקום וקול, להקשבה הדדית ראשונית ופתוחה של קצוות בקהילה.

**3. חוזקות והתאמות.** בחר את האנשים לפי החוזקות שלהם, לפי המאפיינים שלהם ולפי תרומתם האפשרית להתייעצות שאתה מבקש לקיים. כולם חובשים את כל הכובעים שיפורטו להלן, אבל לכל אחד יש כובע רב-עצמה במיוחד. טוב במיוחד לפתרון בעיות, לבניית תהליכים ממוקדים ולהעשרת דרכים לקבלת החלטות.

### הכובעים של דה בונו<sup>88</sup>

**כובע המידע.** הכובע שיספק את כל המידע הנחוץ לך כדי לקבל החלטות; ניסיון העבר ביישוב, מערכות יחסים, תקנות וחוקים, נורמות פורמליות ובלתי פורמליות, מידע מגופים חיצוניים. כובע זה מכיל עובדות ופרשנויות.

**כובע הרגש.** הכובע שיציף את הרגשות הקיימים בקהילה אל השולחן, את מה שבאמת מניע אנשים להסכים או להתנגד לתהליך או להחלטה כלשהם, את מה שיגרום לפתרון אחד להתקבל בהתלהבות ולאחר להיתקל בהתנגדות. כובע זה אינו חייב להיות מנומק או להביא הוכחות משום שהוא משקף רוח ורגש.

**כובע ההערכה.** כובע זה יעריך את התהליך או את הפתרונות המוצעים. הוא אחראי לשיקולים של עלות לעומת תועלת, סיכויי הצלחה להצעות השונות, לשיפוט. הוא חייב להיות מנומק ובהיר.

**כובע התועלות.** מחפש את הטוב בהצעות או בתהליך המונחים על השולחן. ממוקד בתועלת שאפשר להפיק מכל הצעה ומתעלם מהנטייה הטבעית שלנו לחפש את השלילי. כובע זה חייב להיות מנומק.

**כובע היצירתיות.** מחפש חלופות לקיים, נוקט חשיבה יצירתית דווקא במקומות הנראים ברורים ושגרתיים, מציע רעיונות יוצאי דופן.

**כובע הארגון.** אחראי לבניית האסטרטגיה והטקטיקה למה שצריך לעשות בעקבות כל מה שעלה. תפקידו לתכלל ולגבש את סך התובנות שעלו ולהביא אותן לכדי תכנית.

<sup>88</sup> לקריאה נוספת ראו: דה בונו, א' (1985). ששה כובעי חשיבה. תל אביב: כנרת-זמורה-ביתן.

## 14.4 בחירת משימות – איך אדע שבחרתי נכון?

“הבעיה בחופש הבחירה היא שברגע שאתה חייב לבחור, כבר אין לך חופש”

### וורטינגטון

בניהול הקהילה עומדים בפניך אתגרים רבים, כולם דחופים, ונניח שכולם מושכים בעיניך באותה מידה. לכאורה כל אחד מהם מתאים לתחילת טיפול וביצוע; איך תבחר? מה יהיה סדר הקדימויות שלך? לא פעם קשה לבחור, בוודאי לפני שלומדים לעומק את הדברים.

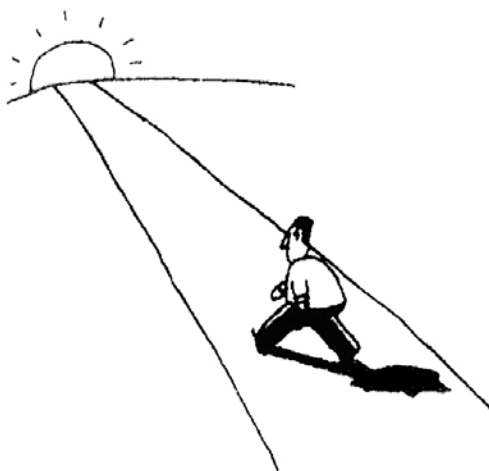
המודל שלפניך הוא חלופה אחת לטכניקה של בניית סדר קדימויות יעיל. שבץ בו את כל האתגרים העומדים בפניך, שאל עליהם שאלות כמו השאלות לדוגמה שלהלן ונקד אותם בהתאמה לקריטריונים המוצגים. האתגר הראשון שתטפל בו הוא זה שיקבל את מרב הנקודות בכל הפרמטרים (וזו שתשמח ביותר לגשת אליו).

### מודל smart-fh

Specific - Measurable - Attainable - Relevant - Time set - Fit - Happy

- **ספציפי – Specific**. עד כמה האתגר שבפניך ספציפי, ברור ומדויק? האם אתה, הקהילה ובעלי התפקידים מגדירים את האתגר באופן זהה?
- **מדיד – Measurable**. עד כמה מדיד האתגר מבחינת זמן, עלות/ תועלת, משאבי אנרגיה ומימון? באילו דרכים תמדוד אותו?
- **בר-השגה – Attainable**. עד כמה האתגר הזה בר-השגה? האם הוא מציאותי? איך הקהילה תופסת אותו לעומתך? מה האפשרות שכרגע הוא נראה לא מציאותי אבל בתוך זמן קצר הוא ייראה אחרת?
- **רלוונטי – Relevant**. עד כמה האתגר רלוונטי לקהילה שלך, לצוותים הקיימים, ליכולות שלך ושל הקהילה?
- **תחום בלוח זמנים – Time set**. מה לוח הזמנים שאפשר להגדיר לאתגר? עד כמה לוח הזמנים מתאים לקהילה ולך?
- **מתאים – Fits**. עד כמה האתגר מתאים לך, לסגנון הניהול שלך, לכוחות הדרושים לו? עד כמה הוא מתאים לקהילה שלך, לאווירה בתקופה נתונה, לאנשים המנהלים את הקהילה?
- **שמח – Happy**. עד כמה תשמח להתחיל באתגר? עד כמה הוא מעניין אותך? האם הוא יגרום לך להתלהבות ולחיוניות? האם הוא יעלה חיוך על פניך בתחילת יום עבודה?

זהו, הגעת לסוף הפרק המדבר בעיקר עליך, ולא בכדי; בעבודתי אני פוגשת מנהלי קהילה רבים, והמשותף להם הוא תחושת השליחות וההבנה שתפקידם רגיש, חשוב ובעל מוטת השפעה על אנשים ועל יישובים לשנים רבות. למרות ההבנה הזאת ממעטים מנהלי הקהילה להקדיש זמן להבין את עצמם ואת הדרך שבה אישיותם משפיעה על איכות חייהם בעבודתם וממנה על היכולת שלהם להצליח במלוא עצמתם. היכולת של כל אחד מאתנו להיעזר קשורה בבירור למבנה הפנימי שלנו כבני אדם. אני מאחלת לך שתקדיש זמן להבין את עצמך ושתוכל להיעזר בדברים שנידונו כאן כדי לזהות דילמה או שאלה מורכבת ולהימנע ממבוי סתום, או לכל הפחות להיחלץ ממנו בהצלחה.





**“אתה נמצא במקום שמחשבותיך נמצאות בו.  
ודא שמחשבותיך נמצאות במקום שאתה רוצה להיות בו”  
רבי נחמן מברסלב**

## 15. ניהול המשאב האנושי

### 15.1 עקרונות כלליים<sup>89</sup>

הדס גילן ואיתן מורג<sup>90</sup>

#### א. נקודת מוצא

אפילו יישובים מסורתיים לכאורה אינם יכולים להמשיך להתנהל במתכונת סטטית, לא כל שכן יישובים משתנים הנדרשים להתאים את דרכם לשינויים באורחות החיים, במרחב האזורי, בטכנולוגיה ובחקיקה. השינויים הללו מחייבים גיבוש אסטרטגיות חדשות לניהולה של קהילה כפרית, ואלה מובילים לתהפוכות במבנה הפעילויות שיש להן השלכות ניכרות על ניהול אנשים.

לא בכדי השתנה המושג "כוח אדם" ל"משאבי אנוש" (מש"א); עובדים הם הון אנושי והמשאב המרכזי בכל ארגון בריא. ניהול מש"א איכותי חייב לגלם שילוב של ראיית צרכים מערכתית, מיומנויות ניהול וגישור, ידע מקצועי, ולא פחות מאלה – אינטליגנציה רגשית מפותחת וקצת הומור.

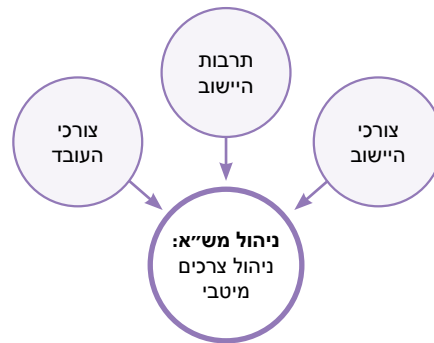
#### ב. מהו הון אנושי?

• הון אנושי הוא מכלול המתייחס לסך העובדים בממדים של השכלה, ניסיון, כישורים, רבגוניות מקצועית, חיבור לארגון ולמטרותיו, מוטיבציה ומעורבות. הכוונה לעובדים שהם בעלי סטטוס ביישוב (חברים, תושבים, שוכרים) וכן לעובדים שכירים.

• מהות ניהול מש"א אפקטיבי במובנה הרחב היא להבטיח שבכל זמן נתון יעמדו לרשות הארגון העובדים המתאימים ביותר להשגת מטרותיו ויעדיו, ושעובדים אלה ינהלו בתבונה, ברגישות ובהגינות. יש זיקה מובהקת בין צורכי היישוב ותרבותו ובין צורכי העובד, לכן חייב מנהל מש"א ביישוב להבין את תרבות המקום ולסייע בידי הנהלת היישוב לטפל בכל נושאי המש"א על פי עקרונות מקצועיים, ערכיים וחוקיים.

<sup>89</sup> מרבית הדברים האמורים בסעיף זה מתאימים לקיבוצים.

<sup>90</sup> הכותבים הם יועצת ארגונית, מנהלת מחלקת פיתוח ארגוני בחברה העוסקת באבחון, מיון וניהול משאבי אנוש ויועץ ארגוני בתחום משאבי האנוש.



תרשים 10: ניהול משאבי אנוש.

### ג. גבולות הגזרה הנפוצים

היקף הפעילות ואופי הפעילות הנדרשים בתחום המש״א שונים מיישוב ליישוב. הם נגזרים מגודל היישוב ומהרכב האוכלוסייה בו, מהחזון, מהערכים ומהתרבות של היישוב ומהיעדים ומהאילוצים שעומדים לפניו. האחריות הכוללת לטיפול הולם במשאב האנושי ביישוב מוטלת על הנהגת היישוב על פי האמור להלן:

- **ניהול המשאב האנושי** (חברים, תושבים ושכירים) בכפיפות להנהלת הקהילה על פי החלטות היישוב ודיני העבודה.
- **גיוס עובדים והפסקת עבודה** של עובדים (חברים, תושבים ושכירים) בעסקים ובענפים על פי הנהוג ביישוב ועל פי החוק.
- **יזום ועיצוב של תהליכי ניהול עובדים** ביישוב כגון פיתוח כישורים, הערכה ומשוב, פיתוח עתודת ניהול, הכשרות מקצועיות וארגוניות, הכנה לפרישה, תקנון שכר, חופשות ומנגנון תגמול.
- **זיהוי חסמי תעסוקה** של קבוצות באוכלוסייה לפי גיל, מגדר או סטטוס, (שכירים/ חברים/ בנים/ מתנדבים/ סטודנטים) וטיפול בחסמים עם הנהלת הקהילה.
- **סיוע לחברים במציאת עבודה** כדי שיממשו את האחריות לפרנסתם.
- **עזרה וייעוץ לחברים** בתחום הבטחת הכנסה ומימוש זכויותיהם כמועסקים ביישוב ומחוצה לו, לרבות שכר, תנאים סוציאליים והסכמי עבודה.
- **תיווך וגישור** במחלוקות שבין החבר למנהל העסק או הענף.
- **סיוע בהכוונה מקצועית** ובהסבה מקצועית.
- **גיבוש תכנית מש״א** שנתית המכילה מטרות ויעדים מדידים.



## ד. דרכים לניהול מש"א במגזר הכפרי

1. **ניהול מש"א במזכירות היישוב.** מזכיר היישוב מטפל בעצמו בעובדי היישוב. בדרך כלל העובדים הם שכירים בהיקף משתנה, חלקם חברים או תושבים ביישוב וחלקם באים מחוצה לו. הטיפול מתמקד בעיקר בנושאי גיוס עובדים, חתימה על הסכם עבודה, קידום בשכר, סיום בעבודה, אירועי משמעת והשתלמויות מקצועיות, אך גם בהעצמת העובד ובמציאת אפיקים להתפתחותו ולרווחתו.

2. **ניהול מש"א במזכירות היישוב עם תגבורת מקצועית חיצונית.** מזכיר היישוב מטפל בנושאי מש"א כמתואר לעיל, אך נעזר בייעוץ חיצוני, למשל לקביעת מדיניות שכר או לחשיבה משותפת בנושאי מש"א העולים על סדר היום מדי פעם בפעם.

3. **ניהול מש"א במיקור חוץ.** היישוב שוכר איש מקצוע שיספק שירות מש"א בהיקף הנדרש, וזה מגיע ליישוב ומטפל ישירות בנושאים שעל הפרק.

4. **ניהול מש"א על ידי בעל מקצוע שכיר.** היישוב מעסיק מנהל מש"א ייעודי בהיקף משרה מותאם לצרכיו. יישובים שבהם שכירים מעטים יסתפקו באפשרויות 1-3, ויישובים שבהם שכירים רבים (בעיקר קיבוצים) יעסיקו בהיקף משרה מתאים מנהל מש"א כחלק אורגני מצוות הניהול של המערכת.

הנהלת יישוב מתקדמת רואה בהון האנושי משאב שיש לשמרו ולפתחו לא פחות מכל משאב אחר. ניהול מש"א הוא תחום מקצועי הנוגע בכל אחת מיחידות היישוב, לכן חשוב שהנהלת היישוב תבחר באדם בעל כישורים מתאימים ותראה בו חלק מהצוות הניהולי הבכיר של המערכת, שותף לנעשה ביישוב וכתובת להתייעצות בנושאי מש"א. ככל שמנהל המש"א יהיה מעורה בנעשה ביישוב ובאורחות חייו, כך יתאימו שיקוליו לצביונו ולצרכיו המיוחדים של היישוב.

## ה. קווים מנחים לניהול מש"א במרחב הכפרי

• יכולת לזהות, להוביל ולבצע תהליכי מש"א מתאימים ליישוב בתחומי הפעילות שלהלן:

- גיוס עובדים מתאימים על פי קריטריונים ברורים.
- שימור עובדים. כתובת לעובד בעת מצוקה, העצמה, מתן משו, יצירת לכידות בין העובדים לבין עצמם ובינם לבין המערכת, הנעה וחיזוק של מעורבות העובד במערכת.
- טיפוח העובדים. קורסים, הדרכות, הסמכות ויצירת אופק תעסוקתי רחב ככל האפשר.
- תהליכי סיום עבודה חוקיים והוגנים.

- **כתובת להתייעצות של הנהלת היישוב.** למנהלי ענפים ויחידות עסקיות.
- **היכרות טובה עם דיני העבודה.** לכל הפחות ערנות ומודעות לצורך להתייעץ עם עו"ד לדיני עבודה בכתיבת חוזה עבודה, בסכסוך משפטי, בתהליכי סיום עבודה וכיוצא באלה.
- **היכרות עם גופים אזוריים בעולם העבודה.** לשיתופי פעולה ולשימוש ברישות תעסוקתי אזורי.
- **אמפתיה.** יכולת לאזן בין רגישות לעובדים ולצורכיהם ובין הדרישות והציפיות של הארגון מהעובד. הכלה מחד גיסא ואסרטיביות מאידך גיסא והתבונה להפעיל את שתיהן באופן המתאים.
- **היכרות עם נושאי שכר.** יכולת לעבוד עם חשב השכר ולהנחות אותו כראוי, לדעת לשאול שאלות ולבצע בקרה בסיסית על עבודתו.
- **ראייה מערכתית.** מודעות לצורך לבחון החלטות נוכח השלכות אפשריות על תחומים אחרים במערכת, תוך כדי התייעצות על פי הצורך.

## ו. משאבי אנוש בקהילה הקיבוצית – מאפיינים מיוחדים

הקיבוץ על אפיוניו השונים הוא קהילה המנהלת את עצמה, ובין חבריה קיימת מידה של אינטימיות ותחושה חזקה של בעלות על המקום. חברי הקהילה הצטרפו אליה מבחירה ומרצון לחיות אורח חיים מובהק ושונה מאורח החיים העירוני. גם אם מאפיינים אלה ניכרים בסוגי התיישבות אחרים במרחב הכפרי, בקיבוץ הם באים לידי ביטוי מובהק יותר; לכך יש השלכות גם על ניהול המשאב האנושי.

### 1. מש"א בקיבוץ – המסורתי, השיתופי והמתחדש

פעילות מש"א בקיבוץ שונה מארגונים ומיישובים אחרים, אם כי התפקיד ומטרותיו דומים. הנהלת מש"א מטפלת בשתי קבוצות עובדים שונות במהותן: חברי הקיבוץ על שלל הסטטוסים הקיימים בו וקבוצת השכירים המועסקים בקיבוץ.

### 2. מש"א בקיבוץ השיתופי

הפעילות הנוגעת לשכירים היא כבכל ארגון אחר; גיוס וקליטה, חתימה על חוזה עבודה, קביעת שכר, קידום והדרכות, תהליך סיום עבודה נכון וכיוצא באלה. הפעילות הנוגעת לחברים היא המייחדת את הקיבוץ. ניהול מש"א בקיבוץ השיתופי עוסק בעבודת החברים בשני מישורים עיקריים: מילוי חובת העבודה על פי תקנון העבודה של הקיבוץ (בקיבוץ או מחוצה לו) וסיוע לחברים במציאת עבודה מתאימה ומפרנסת על פי הסטנדרטים של הקיבוץ. עוד סוגיות בניהול מש"א הן פיתוח קריירה, יציאה ללימודים וקליטה בעבודה.

### 3. מש"א בקיבוץ המתחדש לסוגיו

עיקר תשומת הלב הוא טיפול בשכירים; החברים אחראים לפרנסתם ולרמת שכרם. עם זאת נכון שהנהגת הקיבוץ תגדיר למנהל המש"א לעסוק גם בפרנסת החברים נוכח הצביון הקהילתי שקיבוצים מתחדשים מבקשים לשמר. העיסוק יהיה שונה (חובת העבודה כבר לא רלוונטית) ויותנה ברצון החבר להיעזר. יש לזכור שמגנוני הערבות ההדדית מתקיימים גם בקיבוץ המתחדש – לכל קיבוץ המנגנון שקבע לעצמו בעת השינוי באורחות החיים.

רשת הביטחון – מגנון הערבות ההדדית – מיועדת בעיקרה לחברי קיבוץ שאינם מפרנסים עצמם לאורך זמן ונתקלים בקשיים במציאת מקום עבודה מתאים. כדי לצמצם את השימוש ברשת הביטחון יש לשקול אפשרות שהקיבוץ המתחדש יאפשר לחברים אלה לקבל סיוע תעסוקתי מהנהלת מש"א (גם אם השירות יסובסד בחלקו על ידי הקיבוץ).

#### סיכום

התמורות העמוקות שהתחוללו ביישוב הכפרי ב-20 השנים האחרונות החדירו שינויים מבניים בדרכי קבלת החלטות, ועיקרם הקמת מערכות ניהול נפרדות – מערכת יישובית/ משקית לעסקים ומערכת חברתית לקהילה. **צמצום מחויבות הקהילה לרווחת הפרט, שינוי אורחות החיים והפרטת חלק מהשירותים מכתביים תנאים חדשים לטיפול במורכבות ההון האנושי.** מחד גיסא הצורך לשרת את יחידות היישוב כמערכת ומאידך גיסא הצורך לטפח, לשמר ולהצמיח את המשאב האנושי על כל חלקיו. על כתפיו של מנהל מש"א מוטלת אחריות רבה. עליו לגלות בקיאות בעולם העבודה והבנה עמוקה של תרבות היישוב וצרכיו, ועליו להיות בעל כישורים רכים של הכלה ורגישות, יכולת ניהול ואסרטיביות בוגרת כלפי העובדים וכלפי המערכת כולה.



## 15.2 עיקרי ההיבטים בדיני עבודה למנהל יישוב בעבודתו

עו"ד עידית בצר<sup>91</sup>

### א. כללי

- מרבית היישובים הכפריים במדינת ישראל מאוגדים ומסווגים כאגודות שיתופיות שונות. עקב השינויים בשנים האחרונות הם מנוהלים הן כאגודה שיתופית הן כוועד מקומי, נוכח תושבותם של מי שאינם חברי האגודה השיתופית במקום.
- למעשה היישוב הכפרי מנוהל לא אחת על ידי שתי מערכות מקבילות: האגודה השיתופית והוועד המקומי.
- על עובדי האגודה השיתופית חלים חוקי העבודה הכלליים במדינה, הכוללים חוקי מגן, צווי הרחבה והסכמים אישיים. על עובדי הוועד המקומי חלה מערכת נוספת של הסכמים.
- פרק זה יעסוק בעובדים המועסקים על ידי האגודה השיתופית; עניינו בהוראות הכלליות החלות על עובדים. יובהר כי במקרה שאין אגודה שיתופית, יש לבחון את תנאי העסקתם של העובדים המועסקים על ידי הוועד המקומי, לרבות גיוס ופיטורים<sup>92</sup>.

### ב. קבלה לעבודה

עת מבקשים לגייס עובד, יש לשים לב לסוגיות המהותיות שלהלן:

#### 1. איסור הפליה

- הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 קובעות איסור על מעסיק להפלות בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי, היריון, טיפולי פוריות, טיפולי הפריה חוץ-גופית, היותם הורים, גילם, גזעם, דתם, לאומיותם, ארץ מוצאם, מקום מגוריהם, השקפתם, מפלגתם או שירותם במילואים, קריאתם לשירות מילואים או שירותם הצפוי בשירות מילואים.
- לאור חובה זו יש לנקוט משנה זהירות בפרטים הנדרשים בעת מילוי שאלון לקראת קבלה לעבודה, בדברים הנאמרים בעת ראיון עבודה ובניסוח מודעות לגיוס עובדים.

#### 2. חובת מתן הודעה בכתב

- חוק הודעה לעובד ולמועמד לעבודה (תנאי עבודה והליכי מיון וקבלה לעבודה), תשס"ב-2002 קובע

<sup>91</sup> הכותבת היא עו"ד לדיני עבודה, בעלת ניסיון בעבודה עם המרחב הכפרי.

<sup>92</sup> על הנחיות להעסקת עובדים בוועד המקומי ראו סעיף 15.3 בהמשך.

הנחיות ברורות בדבר החובה לתת מסמך כתוב לעובד המתקבל לעבודה ובו פרטים מהותיים בתנאי עבודתו; שם המעסיק, היקף המשרה, ימי עבודה ושעות עבודה, מועד תחילת העבודה, השכר (שעתי, יומי, חודשי או אחר) וכיוצא באלה. עוד קובעות ההוראות כי את המסמך יש לתת לעובד לא יאוחר מ-30 יום ממועד תחילת עבודתו. אשר לעבודת נוער, יש לתת בידי הנער העובד הודעה כאמור בתוך 7 ימים ממועד תחילת עבודתו. כמו כן, במקרה של תהליכי מיון ממושכים קובעות הוראות חוק זה לוח זמנים מקסימלי למתן הודעה למועמדים לעבודה בנוגע להתקדמות תהליכי המיון וכן הודעה על אי קבלתו של מועמד לעבודה.

• הסכמי עבודה הנחתמים עם עובדים מכילים בדרך כלל את כל הפרטים הנדרשים על פי הוראות החוק, ואולם יש לדעת שאין חובה בחוק לחתום על הסכם עבודה, אלא רק חובה של מעסיק להודיע לעובד על תנאי העבודה. נוסח ההודעה המצורף להוראות החוק דורש חתימה של המעסיק בלבד, כמי שמתחייב לתת את התנאים המפורטים בהודעה.

## ג. זכויות עובדים על פי דין

### 1. שכר מינימום

- כל עובד בכל סוג של עבודה זכאי לתשלום בגין עבודתו. התמורה המינימלית הקבועה בחוק מפורטת בחוק שכר מינימום. שכר המינימום הקבוע בחוק נוגע לעובדים בני 18 ומעלה. לבני נוער עובדים יש טבלה המפרטת את שכר המינימום המגיע להם על פי גילם החל מגיל 14.
- אי תשלום שכר מינימום הוא עבירה פלילית שעשויה לגרור הליך פלילי נגד המעסיק ונגד המנהלים שלא מנעו את ביצוע העבירה, וכן הוא עילה לתביעה כספית של העובד שעשויה לחייב בתשלום פיצויי הלנת שכר (סנקציה שעשויה להגיע לריבית של 10% לכל שבוע איחור בתשלום).
- שכר המינימום הקבוע הוא שכר שעתי שממנו נגזר השכר החודשי (שכר המינימום השעתי בכפולת 186 שעות עבודה חודשיות למשרה מלאה). לא אחת מתעוררת שאלת הזכאות לשכר מינימום כשלא ברור מעמדו של מבצע העבודה; אם מדובר במתנדב, הרי שאינו זכאי לשכר, ואולם המחוקק לא מכיר ולא קבע מהם הסממנים של מתנדב לעומת עובד (פרט להתנדבות על פי דין דרך עמותות או גופים מוכרים דוגמת האגודה להתנדבות).
- על פי פסיקת בתי הדין לעבודה, אפשר לסכם כי סממני המתנדב הם בואו לעבודה מרצונו; הוא מבצע עבודה בלא תמורה כספית; הוא אינו צד לחוזה עבודה; הוא אינו קשור במסגרת מחייבת של שעות עבודה או ימי עבודה; הוא אינו מחויב לתקופת עבודה מוגדרת ורשאי לחדול מהעבודה בכל עת שיחפוץ;

הוא אינו נתון למרות המעסיק. עבודת המתנדב אינה מצמיחה זכויות מכוח הסכמים קיבוציים, ובאין הוראה מיוחדת בחוק לא חל עליה משפט העבודה המגן, למעט חובת המעסיק לבטח את המתנדב לפי פרק ג לחוק ביטוח לאומי.

## 2. תמורת שעות נוספות

- הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951 קובעות את מסגרת העבודה היומית והשבועית. עם קיצור שבוע העבודה מ-6 ימים ל-5 עודכן מספר שעות העבודה היומי וצמצמו שעות העבודה השבועיות. כיום משרה מלאה היא 43 שעות שבועיות. על פי הדין, יום עבודה בשבוע עבודה בן 5 ימים הוא 9 שעות עבודה, ובכל מקרה הוא כפוף להיקף שבוע העבודה.
- בכל יום עבודה העולה על 6 שעות קמה לעובד זכות להפסקה בת 3/4 שעה ומתוכה 1/2 שעה ברציפות. זמן ההפסקה יכול להיות על חשבונו של העובד, ומעסיק לא חייב לשלם בגינו אם העובד אמנם אינו עובד בזמן זה.
- יש אפשרות מוגבלת להעסקה בשעות שאחרי יום העבודה, ובגין שעות אלה זכאי העובד לקבל תמורת שעות נוספות. בגין שעותיים ראשונות זכאי העובד לשכר בשיעור 125% מהשכר הרגיל, ובגין כל שעה נוספת זכאי העובד לשכר בשיעור 150% מהשכר הרגיל.
- על קבוצה מצומצמת של עובדים לא חלות הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה. עובדים אלה הם בעלי תפקיד בכיר הדורש מידה מיוחדת של אמון אישי, ואולם בתי הדין לעבודה צמצמו למינימום את בעלי התפקידים העומדים בהגדרה זו כדי לא לרוקן את החוק מתוכן.

## 3. חופשה והבראה

- כל עובד זכאי לחופשה שנתית בשכר שהיקפה הולך וגדל ככל שוותקו של העובד גדל. במסגרת פרוגטיבת הניהול רשאי המעסיק לקבוע את מועדי החופשה וכן להורות על חופשה מרוכזת או על חופשה יזומה מטעמו.
- עם זאת, על פי הוראות הפסיקה מתבקש המעסיק לתאם את מועדי החופשה עם העובד במידת האפשר. הזכות לחופשה נועדה לתת לעובד הזדמנות לנוח מעבודתו ולא נועדה להיות זכות כספית, לפיכך אפשר לפדות ימי חופשה בלתי מנוצלים רק עם תום תקופת העבודה ולא בעת העבודה.
- עם תום שנת עבודתו הראשונה זכאי כל עובד לדמי הבראה. הסכום המשולם כדמי הבראה מחושב על פי מספר ימי הזכאות בכפולת ערך יום. ערך יום הבראה מתעדכן מדי שנה בשנה בצו הרחבה. מספר ימי הזכאות גדל ככל שוותקו של העובד גדל. במגזר הפרטי (עובדי אגודות שיתופיות) מינימום מספר ימי הבראה הוא 5 ימים והמקסימום 10 ימים. במגזר הציבורי (עובדי רשויות מקומיות/ ועד מקומי) מינימום

מספר ימי ההבראה הוא 7 ימים והמקסימום 13 ימים.

#### 4. דמי חגים

• עובדים בוותק העולה על 3 חודשים זכאים לקבל תשלום בגין ימי חג החלים בימים שהיו אמורים לעבוד בהם. עובדים אינם זכאים לדמי חגים בגין חגים החלים בשבתות, ובמקומות שעובדים בהם 5 ימים בשבוע אין העובדים מקבלים תשלום בגין ימי חג החלים ביום הפנוי.

#### 5. הפקדות לפנסיה

- משנת 2008 חלה חובה על כל המעסיקים במדינת ישראל לערוך ביטוח פנסיוני לעובדים. חובת הביטוח הפנסיוני לא חלה על נוער, אלא על גברים מגיל 21 ועל נשים מגיל 20.
- עובדים המתקבלים למקום עבודה וכבר מבוטחים בביטוח פנסיוני זכאים להפקדות לאחר 3 חודשי עבודה רטרואקטיבית למועד תחילת עבודתם. עובדים המתקבלים לעבודה ואין ברשותם ביטוח פנסיוני זכאים להפקדות בתום 6 חודשי עבודה.
- שיעורי ההפקדות לביטוח הפנסיוני קבועים בצו ההרחבה ועומדים כיום על 5.5% על חשבונו של העובד למרכיב תגמולים; 6% על חשבונו של המעסיק למרכיב תגמולים; ו-6% על חשבונו של המעסיק למרכיב פיצויי פיטורים.
- על פי הוראות צו ההרחבה לביטוח פנסיוני, על הפקדות המעסיק למרכיב פיצויי הפיטורים חלות הוראות סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, כלומר מחד גיסא יהיה העובד זכאי לקבל את הסכומים שנצברו שם בכל מקרה של סיום עבודה, אם יפטר ואם יתפטר, אלא אם יסיים את עבודתו בנסיבות שעל פי הוראות החוק שללו ממנו את הזכות לפיצויי פיטורים; מאידך גיסא יבואו ההפקדות במקום פיצויי פיטורים ולא על חשבון פיצויי פיטורים ביחס לשיעור ההפקדות (6% הפקדות מכסים 72% מסך הזכות לפיצויי פיטורים).

## ד. הליך סיום עבודה

### 1. התפטרות

עובד רשאי להחליט לסיים את עבודתו, ועליו לתת על כך הודעה מוקדמת למעסיקו על פי הוראות חוק הודעה מוקדמת לפיטורים והתפטרות, תשס"א-2001.

אורכה של תקופת ההודעה המוקדמת על פי החוק לעובד חודשי היא יום הודעה לכל חודש עבודה בששת חודשי עבודתו הראשונים ויומיים וחצי לכל חודש שלאחר מכן עד תום שנת עבודתו הראשונה. עם תום שנת עבודה אורכה של תקופת ההודעה המוקדמת הוא חודש ימים.

מומלץ לקבל את הודעתו של העובד בכתב כדי למנוע מחלוקות אפשריות בדבר יְזַמַת סיום העבודה. גם במקרה שעובד יוזם את סיום עבודתו חייב המעסיק לתת לו אישור על תקופת עבודתו במקום העבודה.

## 2. פיטורים

אף שהדין הישראלי מכיר בזכותו של המעסיק לנהל את עסקו כראות עיניו גם בכל הקשור לזהות העובדים, בשנים האחרונות הוכרה גם זכותו של כל עובד לעבודה. לאור זכות זו התפתחה דרישה להליך הנותן הזדמנות אמיתית וכנה לעובד להשמיע את דבריו בטרם תתקבל החלטת המעסיק על סיום עבודתו. לפיכך כל מעסיק המבקש לפטר עובד נדרש לזמן את העובד לשימוע ולאפשר לו להשמיע את טענותיו בטרם תתקבל החלטה על סיום עבודתו.

הזימון לשימוע צריך להיות בכתב ולהכיל את כל המפורט להלן:

פירוט העילות שבשלן מבקש המעסיק לסיים את עבודתו של העובד; זהותו של נציג המעסיק בשימוע; מועד השימוע; מקום השימוע. למכתב הזימון יש לצרף מסמכים התומכים ברשימת העילות (סיכום ישיבה, מכתבי תלונה וכיוצא באלה). יש לאפשר לעובד להתכונן לקראת השימוע, ולפיכך אי אפשר לזמן עובד לשימוע מייד, אלא יש להודיע לו על כך כמה ימים מראש.

במעמד השימוע יש לרשום פרוטוקול ולהעביר העתק ממנו לידי העובד.

רק לאחר השימוע ושקילה בכובד ראש של הדברים שאמר העובד אפשר לקבל החלטה על סיום העבודה.

## 3. פיצויי פיטורים

עובד המסיים את עבודתו בנסיבות המזכות בפיצויי פיטורים זכאי לקבל פיצויי פיטורים המחושבים על פי שכרו האחרון בכפולת מספר שנות עבודתו.

בעקבות החובה לערוך ביטוח פנסיוני ומשום שחלק מההפקדות הן למרכיב פיצויי פיטורים, צבור כיום חלק לא מבוטל של פיצויי הפיטורים בקופות הפנסיה השונות.



### 15.3 מינוי עובדים בוועד מקומי<sup>93</sup>

ועד מקומי רשאי להעסיק עובדים לשם ביצוע סמכויות שהמועצה אצלה לו ובלבד שיש למשרות אלה הקצבה בתקציבו המאושר.

לא יתמנה אדם לעובד של ועד מקומי אלא באישור המועצה.

מינוי עובדים לוועד מקומי ייעשה על פי הוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), בשינויים המחוייבים.

שכרם ותנאי עבודתם של עובדי ועד מקומי יהיו כשל עובדי מועצה אזורית ובלבד שזכויותיו לגמלאות של עובד, שנתקבל לעבודה לאחר יום ט"ז בכסלו התשס"ב (1 בדצמבר 2001), יבוטחו בקרן פנסיה צוברת.

הממונה רשאי, באישור השר לקבוע את המספר המרבי של העובדים שיעסיקו ועדים מקומיים. לא יעסיק הוועד המקומי עובדים במספר העולה על המספר שנקבע.

ההוראות בדבר פיטורי עובדים האמורות בעובדי מועצה יחולו גם על עובדי ועד מקומי.

<sup>93</sup> מתוך: המדריך לנבחר ברשות המקומית (ספטמבר 2013), משרד הפנים – מפעם.



**“אנשים ישכחו מה אמרת, אנשים ישכחו  
מה עשית, אך אנשים לעולם לא ישכחו כיצד  
גרמת להם להרגיש”  
אלמוני**

## 16. היבטים משפטיים בניהול קהילה

עו"ד שלמה ולדמן<sup>94</sup>

פרק זה יעסוק בסוגיות שנידונו בחוברת זו מההיבטים המשפטיים. בעיקר תידון בו סוגיית הוועד המקומי – מעמדו, סמכויותיו וחובותיו וכן יחסי הוועד המקומי עם האגודה השיתופית ועם המועצה האזורית.

### 16.1 המסגרת הנורמטיבית להקמת הוועדים המקומיים ולפעילותם

• ההוראות המשפטיות העיקריות בנוגע להקמתם ולהתנהלותם של המועצות האזוריות והוועדים המקומיים מצויות בשתי הוראות דין:

**א. פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]** (להלן: פקודת המועצות). פקודת המועצות היא דבר חקיקה ראשית (שאישרה הכנסת) ובמסגרתה נקבעו הוראות בסיסיות בנוגע להקמת מועצות מקומיות, מועצות אזוריות וכן הוראות אחדות בנוגע לוועדים מקומיים.

**ב. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958** (להלן: צו המועצות האזוריות או הצו).

• במסגרת צו המועצות האזוריות נקבעו בפירוט הוראות משפטיות רבות הן בנוגע למועצות האזוריות הן בנוגע לוועדים המקומיים.

• סעיפים רבים במסגרת צו המועצות (סעיפים 90–173) הוקדשו לוועדים מקומיים, לרבות לעניין מעמדו, בחירות, התנהלות שוטפת וועדת ביקורת.

### 16.2 המבנה השלטוני במועצות אזוריות – שלטון דו-רובדי

• המבנה של השלטון המקומי במועצות אזוריות הוא דו-רובדי. זהו מבנה מיוחד ושונה במהותו מהשלטון המקומי בעיריות ובמועצות מקומיות.

• בעיריות ובמועצות מקומיות פועלת רשות מקומית אחת ויחידה, ולתושבים יש רק גוף מוניציפלי יחיד שעומד מולם.

• במועצות האזוריות קיים שלטון דו-רובדי הכולל למעשה שתי רשויות מקומיות:

**א. המועצה האזורית** החולשת בתחום שיפוטה על כלל שטחי המועצה ומוסמכת לפעול ביחס לכלל המועצה, הנכסים והתושבים.

<sup>94</sup> הכותב הוא מבעלי משרד המתמחה במתן יעוץ משפטי למועצות אזוריות.

פרק זה אינו בגדר חוות דעת משפטית והוא כללי בלבד. קיימת בפרק התייחסות תמציתית בלבד לאצילת סמכויות לוועדים, ויש לבחון כל מקרה על פי נסיבותיו הפרטניות.

**ב. הוועדים המקומיים** שלכל אחד ואחד מהם תחום שיפוט נפרד החולש על שטחי היישוב הרלוונטי. הוועדים המקומיים מוסמכים לפעול בתחום השיפוט של היישובים על פי פרטי הפעולות והסמכויות שהמועצה החליטה לאצול להם.

- במקרים שהמועצה אצלה סמכויות לוועדים המקומיים עומד התושב דה פקטו ודה יורה מול שתי רשויות מקומיות, הן המועצה האזורית (בתחומי הפעילות והסמכות הרלוונטיים) הן הוועד המקומי (בתחומי הפעילות והסמכות שהמועצה אצלה לוועד המקומי; ראו בהמשך הרחבה בנושא אצילת סמכויות).
- נושא השלטון הדו-רובדי הגיע לפסיקות ברורות ומחייבות של בית המשפט העליון, ולהלן חלק משתי פסיקות מהותיות בנוסחן המלא:

"המבנה השלטוני במועצות האזוריות מוסדר בפקודת המועצות המקומית ובצו המועצות האזוריות שהוצא מכוחה. חיקוקים אלו מעצבים מבנה משפטי דו-רובדי של המועצה האזורית, על דרך חלוקת הממשל בין סמכויות המועצה האזורית כגוף-על המופקד על ניהולם של היישובים שבמסגרתה, לבין הוועדים המקומיים שבתחומה, אשר נבחרו על ידי היישובים השונים לנהל את ענייניהם. המועצה האזורית היא הדרג השלטוני העליון של האזור, והיא מייצגת בתורת ישות משפטית נפרדת את האזור כולו, ובסמכותה לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה (סעיף 63 לצו המועצות האזוריות)... ברובד הבסיסי של השלטון המקומי נמצא הוועד המקומי, המופקד על ניהול ענייני היישוב בתחום המועצה האזורית".

"ועד מקומי קם מכוח צו המכונן את המועצה האזורית" (סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות).

"אמנם קיימת קרבה בין שתי הרשויות המקומיות. כפי שראינו, הוועד המקומי והמועצה האזורית מעצבים מבנה דו-רובדי של השלטון המקומי באזור, כאשר סמכותו של הוועד כפופה לסמכותה של המועצה, והוא רשאי לגבות ארנונה רק על פי אישור המועצה ולשם מימון אותה פעילות שבה המועצה אינה עוסקת בעצמה. עם זאת, עדיין מדובר בשתי רשויות נפרדות, כאשר 'הוועד המקומי הוא בעל סמכויות שלטוניות רחבות, ובאמצעותו מתנהלים חיוו של מושב' (בג"ץ 753/87 לעיל, בעמוד 475), ו'קיים הבדל מהותי בין הוועד המקומי המייצג את תושבי אותו מקום, לבין המועצה האזורית שמטרתה לייצג בראש ובראשונה את ענייניו של כל יישוב ויישוב שבתחום שיפוט, ומשמשת היא מעין ארגון-על לכל יישובי האזורים' (בג"ץ 875/78 מגדיש נ' שר הפנים, פ"ד לג (1) 192, 195)".

(עע"מ 146/04 דימנשטיין נ' הוועד המקומי מושב משמר השבעה)

"הוועד המקומי הוא אחד מ'ילדיה הסטטוטוריים' של מועצה אזורית, ו'אמו' המועצה האזורית יכולה להאציל לו סמכויות ולקחתן".

"ברי כי על ועד מקומי לנהל ענייניו בתייעוד ראוי ובתיקון ראוי ההולם את הדין והמינהל התקין (ואגב, ישנה גם ועדת ביקורת לפי סעיף 130 א לצו), וכמובן כיום בעידן המחשב קל הדבר יותר, וכשאינו נעשה, ייתכנו לכך תוצאות".

(עע"מ 6704/13 ועד מקומי תנובות נ' תוסף קומפאונדס בע"מ)

### 16.3 הוועד המקומי – גוף ציבורי יציר החוק

- סעיף 90 לצו המועצות האזוריות קובע כדלהלן: "כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי".
- ועד מקומי הוא בגדר "רשות מקומית" או "מועצה מקומית" לעניין הוראות דין מסוימות, לרבות לעניין גביית תשלומי חובה (ראו סעיפים 12 ו-19 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]).
- ראוי לציין בהקשר זה את הגדרת "רשות מקומית" בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981: "רשות מקומית" – עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים".
- הוועד המקומי הוא ישות משפטית מינהלית המשמשת חלק ממערכת השלטון המקומי שהקמתו מכוח הוראות הדין, דהיינו, כפי שנהוג לכנות זאת בעגה המשפטית, "גוף סטטוטורי". על כן חלות עליו הוראות המשפט המינהלי וכלליו על כל המשתמע מכך.

### 16.4 הוועד המקומי – גוף נפרד לחלוטין מהאגודה השיתופית

- הוועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד באופן מוחלט ומלא מהאגודה השיתופית הפועלת במסגרת היישוב (קיבוץ, מושב וכיוצא באלה), אם יש ביישוב אגודה שיתופית.
- כאמור לעיל, הוועד המקומי הוא גוף סטטוטורי מתחום המשפט המינהלי הציבורי. האגודה השיתופית (חקלאית או קהילתית) הפועלת ביישוב היא בגדר תאגיד פרטי שהוקם באופן וולונטרי במסגרת המשפט הפרטי, מכוח פקודת האגודות השיתופיות.
- אמנם תיתכן זהות פרסונלית בין המכהנים כחברי הוועד המקומי ובין המכהנים כחברי ועד/ הנהלת האגודה השיתופית, אולם ראוי והכרחי להבין כי זהות פרסונלית זו אינה משנה כהוא זה את ההפרדה המוחלטת (המהותית והעניינית כאחת) בין שני גופים אלה.
- לכן מן ההכרח והראוי כי כל הישיבות, הפרוטוקולים, ההחלטות, חשבונות הבנק, הפנקסים, הדוחות, הנהלת החשבונות, המאזנים, התקציב וכיוצא באלה מסמכים ופעולות של האגודה השיתופית ושל הוועד המקומי ינוהלו בנפרד.
- מתאימים בהקשר זה דברי בית המשפט העליון, בבג"ץ 921/89 מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות ואח', פ"ד מד (1) 516:

"הדין עם העותר. הטענות של העותר בעניין שיעור המסים המוניציפליים הינן נגד הוועד המקומי שהוא השיתופיים אלה על העותר, ואין כאן סכסוך בין העותר לבין ועד ההנהלה של האגודה השיתופית שהרי לא ועד זה מחייב בתשלום מסים מוניציפליים".

וכן "זהות זו שבין הוועד המקומי של היישוב... לבין ועד ההנהלה של האגודה השיתופית... הינה מבחינת ההרכב האנושי בלבד של שני הגופים הנ"ל, אך פרט לכך משמשים הוועד המקומי וועד ההנהלה שני אורגנים משפטיים שונים ונפרדים". (וכן ראו בג"ץ 258/85 עמר נ' פרץ, פ"ד מב (3), 485).

• כפועל יוצא מהאמור לעיל, כל קביעה או התערבות מעין זו של האגודה השיתופית (שהיא בגדר גוף פרטי) בעניינים המסורים על פי הדין לסמכות הוועד המקומי (שהוא בגדר גוף ציבורי-מינהלי) היא התערבות שלא כדין ובלא סמכות מהותית, על כן היא בטלה מעיקרה (void).

### 16.5 אצילת סמכויות לוועדים מקומיים (תחולה מיום 1.1.05)

- בתיקון לצו המועצות האזוריות (יולי 2004, תחולה ביום 1.1.05) נקבע שינוי משמעותי במצב המשפטי ששרר עד אז ביחס לסמכויות הוועדים המקומיים כסמכות מקבילה/ שיוויון לסמכות המועצה האזורית.
- מיום 1.1.05 יהיו לוועד המקומי רק הסמכויות שאצלה לו במפורש המועצה האזורית.
- על המועצה אפוא לערוך אצילת סמכויות מסודרת, ברורה ומפורטת של הסמכויות המוקנות לוועדים המקומיים, ואי אפשר להסתפק עוד באצילת סמכויות כלליות ועמומות.
- המועצה האזורית רשאית לאצול סמכויות שונות לוועדים מקומיים שונים (אין חובה על שוויוניות באצילת הסמכויות) ואף רשאית לערוך מעת לעת שינויים באצילת הסמכויות (הן תוספת של סמכויות הן גריעתן).
- יוזכר כי פעולה של ועד מקומי בתחום שלא אצלו לו סמכויות בו היא פעולה בחוסר סמכות שדינה בטלות, על כן החשיבות באצילת סמכויות מסודרת וברורה.

### 16.6 האפשרויות לבחירה או לקביעה של חברי הוועדים המקומיים

- בפרק 14 לצו המועצות האזוריות (סעיפים 90–136 לצו) נקבעו הוראות ספציפיות בדבר נוהלי בחירת הוועד המקומי, סמכויות הוועד המקומי, מסי הוועד המקומי ועוד.
- בצו נקבעו הוראות בדבר 4 האפשרויות לבחירה או לקביעה של חברי הוועדים המקומיים, כמצוין בתמצית להלן:

#### א. זהות בוועדים ביישוב שיתופי

ביישוב שיתופי כהגדרתו בסעיף 1 לצו<sup>95</sup> (ובכפוף לשתי האפשרויות הראשונות המפורטות בהמשך) יכהנו חברי ועד ההנהלה של האגודה החקלאית להתיישבות של היישוב גם כחברי הוועד המקומי (להלן: ועד מקומי בזהות ועדים).

<sup>95</sup> "יישוב שיתופי" – קיבוץ, קבוצה, מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי, לרבות יישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהנם בני 17 ומעלה מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו כיישוב שיתופי לצורך צו זה".

**הערות:**

- המונח "זהות ועדים" השגור בפי כול הוא מונח שגוי ועשוי להטעות. כפי שהובהר לעיל, אין כל זהות בוועדים עצמם אלא רק בחברים המכהנים בשני הוועדים הנפרדים (המונח הנכון אפוא הוא "זהות בוועדים").

- הזהות בוועדים תהיה רק ביחס לאגודה החקלאית (ולא אגודה קהילתית או אחרת). זאת על פי תיקון מפורש משנת 2007 בנוסח סעיף 91 לצו המועצות האזוריות.

**ב. צירוף נציגות לוועד מקומי**

בנסיבות מתאימות ובתנאים מסוימים רשאי שר הפנים להורות כי חוץ מחברי ועד הנהלת האגודה החקלאית המכהנים כחברי הוועד המקומי יתווספו לוועד המקומי נציגים שאינם חברים באגודה החקלאית (להלן: ועד מקומי הכולל נציגות).

**ג. ועד מקומי נבחר**

בנסיבות מתאימות יורה שר הפנים לערוך בחירות (להלן: ועד נבחר), וזאת אם מספר הבוחרים ביישוב שאינם חברי האגודה החקלאית עולה על מספר הבוחרים חברי האגודה החקלאית, או לבקשת שיעור מסוים מהבוחרים ביישוב.

**ד. ועד מקומי ביישוב לא-שיתופי**

ביישוב לא-שיתופי ייערכו בחירות לחברי הוועד המקומי.

- **רציפות שלטונית.** ועד מקומי קיים ממשיך בתפקידו עד למינויו של ועד מקומי חדש.
- **בחירת יו"ר הוועד המקומי.** ראש הוועד המקומי נבחר על ידי חברי הוועד המקומי. כל עוד לא נבחר ראש הוועד המקומי יכהן בתפקיד ראש המועצה ולאחר מכן נציג שר הפנים.
- **הוראות מסוימות החלות על המועצה האזורית –** בין השאר בנושאי חדילת חברות, אופן ניהול הישיבות וההחלטות, העסקת עובדים, ניהול כספים, הסכמים, התדיינות משפטיות והמצאת מסמכים – חלות גם על הוועד המקומי בשינויים המתחייבים.

## 16.7 ועד מקומי כרשות מינהלית

- ועד מקומי הוא רשות מינהלית, על כן חלות עליו הוראות הדין הכללי הנוגעות לרשויות מינהליות.
- רשות מינהלית מוסמכת לפעול ולחייב בפעולותיה ובהחלטותיה רק אם הוסמכה לעשות כן על פי הוראות כל דין.
- כל פעולה של ועד מקומי שאין עליה הסמכה בדין לא תהיה תקפה, על כל המשתמע מכך. מן הראוי אפוא כי החלטות ופעולות של הוועד המקומי יתקבלו וייעשו בשים לב להסמכה החוקית לכך.
- על כל רשות מינהלית לרבות הוועד המקומי לפעול באופן סביר ותוך כדי שקילת כל האינטרסים והשיקולים הרלוונטיים.
- אפשר לפסול החלטה או פעולה של ועד מקומי אם נעשתה בחוסר סמכות או באופן בלתי סביר או ממניעים זרים או משיקולים לא-רלוונטיים.

## 16.8 אגודות מוניציפליות או אגודות קהילתיות

- אגודות מוניציפליות או אגודות קהילתיות אינן רשאיות לפעול במקום ועדים מקומיים.
- בשנים האחרונות, בעיקר בעקבות הרחבת יישובים, הוקמו ביישובים במועצות האזוריות אגודות שיתופיות מוניציפליות או קהילתיות שאחת ממטרותיהן היא לתת שירותים מוניציפליים.
- האגודות המוניציפליות/קהילתיות נרשמו כאגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית. בין מטרותיהן וסמכויותיהן נקבעו בתקנונים שלהן הוראות כדוגמת ההוראות שלהלן:
  - להיות גוף מוניציפלי של היישוב.
  - ליזום, להקים, לקיים מוסדות ושירותים כגון מוסדות לשירותים חינוכיים מוניציפליים.
  - למלא כל תפקיד ותפקוד של רשות מוניציפלית או של שלטון מקומי.
  - ועד ההנהלה יקבע את המסים ואת ההיטלים, ואלה יקבלו תוקף עם אישורם על ידי האספה הכללית.
- מיד לאחר הקמת אגודות מוניציפליות אלה הועלו טענות בדבר אי החוקיות שבהקמתן, ובעקבות זאת הובא העניין לביורור אצל היועץ המשפטי לממשלה.
- בחוות דעת מיום 15.2.96 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מנחם מזוז (שופט בית המשפט העליון כיום), כדלקמן:
  - האגודה השיתופית, שהנה מתחום המשפט הפרטי, אינה יכולה לבוא במקום הגופים המינהליים שנקבעו בדין ואינה יכולה להסיג את גבולם של הוועד המקומי והמועצה האזורית.



- רצון האגודות המוניציפליות ליטול לעצמן סמכויות של הרשות המקומית, כקבוע בתקנון – אינה כדין.
- קיים ספק באשר לחוקיות רישומן של אגודות מוניציפליות במתכונת זו אצל רשם האגודות השיתופיות.
- קביעת היועץ המשפטי לממשלה נכונה ומוצדקת; כל עוד לא שונו בהקשר זה הוראות כל דין, אגודות מוניציפליות או קהילתיות אינן מוסמכות ואינן יכולות למלא את מקומם של הוועד המקומי או המועצה האזורית, וכל פעולה מעין זו אינה כדין.
- אין באמור לעיל כדי לשלול את האפשרות להקים ביישוב אגודה שיתופית קהילתית שמטרתה חברתית גרידא, כל עוד אין היא מסיגה את גבול הסמכויות המוניציפליות של הוועד המקומי או המועצה האזורית.
- על פי התיקון מיום 26.7.07 בצו המועצות האזוריות, זהות בוועדים תהיה כאמור רק ביחס לאגודה החקלאית ולא ביחס לאגודה הקהילתית או המוניציפלית.

## 16.9 העדר סמכות של הוועדים המקומיים –

### הטלת דמי השתתפות, היטלים ואגרות

- ועד מקומי מוסמך להטיל ולגבות מסי ועד מקומי/ ארנונה. סמכות זו כפופה כמובן לאצילת הסמכות לכך מהמועצה האזורית או לקבלת אישורים מיוחדים ממשרד הפנים במקרה של הטלה ראשונה או במקרה של שינוי בתעריפים.
- ודוק, מלבד הסמכות להטלה ולגבייה של מסי ועד מקומי/ ארנונה אין לוועד המקומי סמכות להטיל תשלומים אחרים. עם זאת, בצווי המסים או בתקציבים או בהחלטות של ועדים מקומיים מסוימים נכללו בעבר (ולפעמים גם כעת) סוגי תשלומים שונים נוספים על הארנונה/ מסי ועד מקומי. יובהר כי אין בסיס חוקי להטלת תשלומים נוספים על ידי ועדים מקומיים, והם מוטלים שלא כדין.
- דברים אלה נקבעו במפורש בפסיקה של בית המשפט העליון ובתי משפט מינהליים (ראו את פסק דינו של בית המשפט העליון, ע"מ 1922/06 ועד מקומי בוסתן הגליל ואח' נ' אפרתי ואח' (מיום 18.6.07; טרם פורסם) וכן את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, עת"מ 1390/05 אפרתי ואח' נ' הוועד המקומי בוסתן הגליל ואח' (מיום 19.1.06)).
- לנוכח כך נמצא לנכון להבהיר ולהגדיר את המשמעות המשפטית של תשלום הארנונה ושאר התשלומים על ההשלכות הנובעות מכך.

- ככלל יש להבדיל בין ארנונה ומסי ועד מקומי ובין אגרה, דמי השתתפות והיטל כמפורט להלן:
  - **ארנונה/ מסי ועד מקומי** הם כמס, היינו תשלום המוטל בכפייה, ואין זיקה ישירה בין תשלום הארנונה ובין שירות כלשהו שנותן מקבל הארנונה (המועצה או הוועד המקומי). לוועד המקומי הסמכות להטיל ולגבות ארנונה/ מסי ועד מקומי בכפוף לאצילת סמכויות ולתקינות צו המסים של הוועד המקומי (ובכפוף לאישורים הנדרשים לכך).
  - **אגרה** משולמת בעבור מתן שירות מסוים, למשל אגרת ביוב, ולא נדרשת התאמה בין תעריף האגרה למחיר הריאלי של השירות שניתן בעבור תשלום האגרה.
  - **דמי השתתפות** הם בגדר תשלום בכפייה, אלא שחייבת להיות זיקה בין תשלום דמי ההשתתפות לשימוש בכספים אלה, וחייבת להיות התאמה בין שיעור דמי ההשתתפות הנגבה מהתושבים ומבעלי הנכסים ובין כלל הוצאות שהוצאו למטרה זו.
  - **דמי ההשתתפות** משולמים בעבור הוצאות שהוצאו בעבר או בהווה ובעיקרון אינם משולמים בעבור הוצאות עתידיות. בעבר היה נהוג לגבות דמי השתתפות בגין הוצאות פיתוח, סלילה, ביוב וכיוצא באלה.
  - **היטל** דומה בהגדרתו ובמהותו לדמי השתתפות, אלא שבניגוד לדמי השתתפות, היטל יכול להיות מוטל לצורך מימון הוצאות עתידיות, למשל היטל ביוב והיטל סלילה.
- על פי האמור לעיל, יש לבחון בקפידה את התאמתו של כל סוג תשלום להגדרתו החוקית והמחייבת, ובראש ובראשונה את עצם הסמכות החוקית להטלתו ולגבייתו.
- סוגי תשלומים המכונים "היטל השתתפות" או "דמי היטל" וכיוצא באלה סוגי תשלומים אינם מוכרים בהוראות כל דין. יש להימנע מלכנות תשלומים כלשהם בשמות שאינם נכונים עובדתית ומשפטית כאחת.
- ועד מקומי שיגבה תשלומים ללא סמכות כדין עלול להיתבע על כך בבית משפט, ויהיה עליו להחזיר את כל התשלומים שנגבו שלא כדין.

## 16.10 נושאים כלליים

להלן נושאים אחדים שיש להם השפעה או רלוונטיות משפטית בנוגע לוועדים מקומיים:

### א. נכסים מוניציפליים – נכסים ציבוריים ביישוב

- נכסים המצויים ביישוב ומטבעם אמורים לשרת את כלל התושבים בו הם על פניהם נכסים מוניציפליים, למשל שטחי גינות ציבוריות, בית העם, מועדון יישובי.

- נכסים מוניציפליים פנים-יישוביים שאינם אמורים בהכרח לשרת את כלל תושבי המועצה אמורים להיות בניהול, בהחזקה ובתחזוקה של הרשות המקומית האמונה על ייצוג ועל שירות לכלל תושבי היישוב, ללא כל קשר או הבחנה בין תושבים החברים באגודה השיתופית החקלאית ובין התושבים שאינם חברים בה.
- בדרך כלל בעריות ובמועצות מקומיות הופקעו הנכסים הציבוריים לטובת הרשות המקומית, לכן בעניינם כלל לא עולה שאלה או בעיה בסוגיית הגורם האחראי/ מחזיק/ מפעיל/ מתחזק.
- במגזר הכפרי (במושבים ובקיבוצים בעיקר) נמצאים הנכסים הציבוריים בדרך כלל בתחום המשבצת של האגודה השיתופית של היישוב (במסגרת חוזה עם רמ"י), לכן בדרך כלל יש לאגודה זכויות קנייניות ביחס לאותם נכסים, ולוועדים המקומיים אין זכויות באותם מקרקעין או נכסים ציבוריים.
- הסיבות למצב זה רבות ומגוונות והן תולדה של משטר הזכויות במקרקעין במגזר הכפרי אצל רמ"י, שטרם הסדירה נושאים אלה; בעבר דובר על הקמת ועדה בין-משרדית שתסדיר זאת, אולם בסופו של דבר לא קמה ועדה.
- על פי ההיגיון והצדק ראוי כי הנכסים הציבוריים המשרתים את כלל תושבי היישוב ינוהלו, יוחזקו ויתופעלו על ידי הוועד המקומי ולא על ידי האגודה השיתופית; יש אומרים כי מוטב להעביר את הזכויות הקנייניות באותם נכסים לוועדים המקומיים או למועצה האזורית.
- אם הנכסים משרתים את כלל תושבי היישוב למטרות ציבוריות, ראוי וצודק כי בעלויות הכספיות הכרוכות בתחזוקה ובתפעול השוטף של הנכסים יישאו הוועדים המקומיים ולא האגודות. אולם ללא הסדרה חוזית של העניין, ועדים מקומיים (כגופים ציבוריים מינהליים) אינם אמורים לשאת בהוצאות כספיות כאמור ביחס לנכסים שאין להם זכויות לגביהם.
- מוצע ומומלץ כי האגודות (כבעלות זכויות מטעם רמ"י) יתקשרו בהסכמים מתאימים עם הוועדים המקומיים בדבר מתן זכויות החזקה/ שימוש/ תפעול בנכסים הציבוריים שביישובים. אמצעי חוזי-משפטי זה גם יאפשר לוועדים המקומיים לשאת בעלויות כספיות מתאימות ביחס לאותם נכסים ציבוריים. ראוי להבדיל בין מימון עלויות שוטפות לתחזוקה, לגיבון ולהשקיה מכספי הוועד המקומי ובין עלויות כספיות למימון השקעות מכספי הוועד המקומי – בנייה, שיפוץ וכיוצא באלה – המצדיקות מארג זכויות קנייניות מוגברות יותר של הוועד המקומי (הן במהות הזכות הן בתקופת הזכות).
- מוצע לוועדי יישובים (אגודות/ ועדים מקומיים) לבחון התקשרות כאמור על פי טיוטת חוזה מאסטר כללי (ראו נספח א) ששימש בסיס לחוזים רבים שנחתמו בפועל בין אגודות לוועדים מקומיים<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> ראו נספח א: נוסח הסכם לדוגמה בין האגודה ובין הוועד המקומי.

## ב. פיתוח ותשתיות

- אפשר לאצול סמכויות לוועד המקומי בכל הנוגע לביצוע עבודות פיתוח. סמכות זו מקבילה ודומה לסמכות ולחובות של המועצה האזורית בעניין זה (לרבות לעניין תשלומי היטלי פיתוח), לכן הדבר צריך להיעשות באופן מחושב למניעת סתירות, כפילויות ובעיות בהטלת היטלי הפיתוח (לוועד מקומי אין סמכות להטיל תשלומי חובה למימון הוצאות פיתוח).
- הרחבת יישוב וכיוצא באלה פעולות קנייניות הן לכאורה רלוונטיות רק לתושבים או לאגודה השיתופית, שכן הם בעלי הזכויות במקרקעין. עם זאת להרחבת יישוב יש השלכה ישירה על נושא הפיתוח והתשתיות שהוא נושא מוניציפלי מטבעו, לכן לוועד המקומי יש מעמד בעניין זה עם המועצה ועם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

## ג. ועד מקומי – הנהלת האגודה

- כפי שצוין לעיל, יש להפריד לגמרי בין הפעולות והסמכויות של הוועד המקומי ובין הפעולות והסמכויות של הנהלת האגודה השיתופית.
- האגודה השיתופית פועלת מכוח הוראות של תקנון האגודה ועל פיהן, ואלה מחייבות רק את חבריה. לעומת זאת פועל הוועד המקומי מכוח הוראות הדין, ופעולותיו חלות על כל תושבי היישוב ומחייבות אותם.
- לפיכך החלטות בנוגע למסי הוועד המקומי אינן מסורות מבחינה הסמכות להחלטות האגודה השיתופית.
- לפיכך תקציב הוועד המקומי אינו מסור להחלטת האגודה השיתופית.
- לפיכך החלטות הוועד המקומי אינן ניתנות לערעור או לבדיקה על ידי האגודה השיתופית.
- הוועד המקומי רשאי אך לא חייב לכנס תושבים מעת לעת כדי לשמוע את דעותיהם ואת רעיונותיהם בעניינים שונים בלי שהדבר יהיה בגדר כינוס אספה כללית.

## ד. הגשת התקציב של הוועד המקומי

- על פי הוראות סעיף 134 לצו, על הוועד המקומי להגיש את תקציבו לאישור המועצה עד ליום 1 באוקטובר בשנה נתונה בקשר לשנת הכספים הבאה אחריה.
- איחור בהגשת התקציב עלול לגרור טענות לפגם מהותי המגיע עד כדי בטלות התקציב.

- כדי להימנע מזאת רצוי שהוועד המקומי יגיש את התקציב לאישור המועצה האזורית במועד הנ"ל, וכן יגיש את צו המסים לקבלת אישור.
- הגשת התקציב כוללת רק את נושא התקציב; צו המסים הוא נושא נפרד ומוגש לאישור בנפרד.

#### סיכום:

- ✓ במועצות האזוריות קיים שלטון מקומי מיוחד, שלטון דו-רובדי.
- ✓ ועד מקומי הוא גוף מינהלי שהוקם מכוח הדין, והוא נפרד מהאגודה השיתופית הקיימת ביישוב.
- ✓ סמכויות הוועד המקומי כפופות לאצילתן הישירה והברורה מאת המועצה האזורית.
- ✓ אגודה מוניציפלית או אגודה קהילתית שהתקנון שלה מסיג את גבול הוועד המקומי/ המועצה האזורית פועלת שלא כדין.
- ✓ על הוועד המקומי מוטלות חובות ומגבלות רבות בהגשת התקציב וצו המסים, ומן הראוי להקפיד על יישום כל החובות והמגבלות.
- ✓ לוועד מקומי נתונה הסמכות להטיל ולגבות מסי ועד מקומי/ ארנונה, אך אין לו סמכות להטיל תשלומים נוספים כגון דמי השתתפות, היטלים ואגרות.
- ✓ מומלץ כי ועד מקומי הנתקל בקשיים יעזר ביעוץ מקצועי לשם הגשת התקציב והגשת צו המסים כדי למנוע בעיות בעתיד.





“תקציב מוגבל אינו קללה, אלא ברכה. זה נתון שאין

כמוהו לעידוד חשיבה יצירתית”

ג'קסון בראון

## 17. מילון מושגים<sup>97</sup>

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
1.1.2; 2.1; 2.2; 3.2	מסגרת ארגונית של פרטים המתאגדים לצורך קידום אינטרסים משותפים (כלכליים וחברתיים) המבוססים על עקרונות הקואופרציה.	<b>אגודה שיתופית חקלאית (אגש"ח)</b>	<b>א</b>
1.1.2; 2.1; 2.2; 16.8; 3.2	בעקבות הקמת יישובים קהילתיים ואחר כך הקמת הרחבות ביישובים הוקמו בחלק מהיישובים אגודות להתיישבות קהילתיות ("מוניציפליות") למתן שירותים חברתיים וקהילתיים ביישוב. זאת כדי לשמר את האופי החברתי-קהילתי של היישוב, את איכות החיים הגבוהה ואת הדמוקרטיה המשתתפת.	<b>אגודה להתיישבות קהילתית (אג"ק)</b>	
16.5; 2.3	לפי צו המועצות רשאי ראש המועצה, באישור המועצה, לאצול מתפקידו ומסמכויותיו בין השאר לראש ועד מקומי שבתחום המועצה, בדרך כלל לעניין מסוים או לסוג עניינים, למעט את סמכויותיו לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968.	<b>אצילת סמכויות</b>	
1.1.1; 2.1; 3.1; 16.9; 5.2	מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס. נגבה על ידי הרשות המקומית כדי לממן את הפעילויות של הרשות.	<b>ארנונה</b>	
	קוד התנהגות מחייב המגדיר לבעל מקצוע או לבעל תפקיד כיצד עליו לנהוג בסיטואציות האופייניות לתפקידו.	<b>אתיקה מקצועית</b>	

<sup>97</sup> מילון המושגים מתבסס על מידע מתוך אסופת המאמרים כאן, על מדריך ליישוב הכפרי (2003), על צו המועצות האזוריות (צו המועצות המקומיות) (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 ועל אתר משרד הפנים – <http://www.moin.gov.il>.

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
7.6	הליך בעל תוקף משפטי המתקיים על פי חוק הבוררות או על פי פקודת האגודות השיתופיות ונועד לדון בכתב תביעה המוגש על ידי מי מהצדדים בסכסוך.	בוררות	<b>ב</b>
1.1; 2.1; 3.1; 4.2; 6.2; 16.6	הבחירות למועצות האזוריות מסדירות את שני רובדי השלטון ברשויות אלה; מתקיימות בחירות לוועד המקומי ביישוב (למעט במקרים של זהות ועדים) ונבחר נציג היישוב למועצה האזורית הרלוונטית. חוץ מנציגי היישובים בוחרים כלל תושבי המועצה האזורית בראש המועצה בבחירות ישירות, בדומה לאופן שבו נבחר ראש עירייה. עם בחירתו נהיה יו"ר המועצה האזורית גם לחבר המועצה.	בחירות מקומיות	
1.1; 6.2	אזור (יישוב) זכאי לבחור או למנות למועצה נציג אחד לכל מודד (מספר התושבים המקנה לאזור זכות לבחור נציג אחד למועצה). אזור שהוא יישוב שמספר תושביו אינו מגיע כדי מודד כללי זכאי לנציג אחד.	בחירות לחברי מועצה	
7.1; 7.6	תהליך להגדלה מתמדת של ההון החברתי בקהילה (כמות הקשרים, איכותם ומידת השימוש בהם), לחיזוק הזהות הקהילתית המשותפת לתושבים החיים ביישוב, ליצירת מרחב המאפשר לכל תושב וקבוצה לחוש משמעותיים, מחויבים ושייכים ולשמירה על משאבי הטבע והסביבה וחיבורם לחברי הקהילה ולדורות הבאים.	בינוי קהילה	
7.5	תהליכים חברתיים שתכליתם להגיע להסכמות רחבות במרחב הקהילתי. חשיבותם ויעילותם רבות במיוחד במערכות יחסים מתמשכות שיש בהן אינטרסים משותפים, תלות הדדית וצורך בהרמוניה חברתית בסיסית. השיטה אפוא מתאימה במיוחד בתהליכי שינוי קהילתיים או ארגוניים, בתהליכי	בניית הסכמות	



מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
	גיבוש חזון וצביון ליישוב או בתהליכי קבלת החלטות משמעותיות שנדרש רוב גדול של חברי הקהילה לאישורן.	בניית הסכמות המשך	<b>ב</b>
8.2.2	בקשה המוגשת על פי תקנות התכנון והבנייה ובה סט תכניות של המגרש, המבנה על קומותיו, חזיתות המבנה ותכנון הסדרי המיגון האזרחי והחיבור לתשתיות. הבקשה נבדקת בוועדה המקומית, ורק עם אישורה אפשר להתחיל בבנייה.	בקשה להיתר בנייה	
15.1 ; 7.5 ; 7.4	שיטה לפתרון סכסוכים מחוץ לכותלי בית המשפט, המבוססת על משא ומתן בין הצדדים המתדיינים. תהליך הגישור מונחה על ידי מגשר שתפקידו לנסות לגשר על מחלוקות הצדדים ולמצוא פתרון מוסכם על הצדדים.	גישור	<b>ג</b>
10 ; 9.2 ; 8.2.3	פועלת במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית ועוסקת מטעם ממשלת ישראל בהקמת יישובים כפריים, בטיפול ביישובים ובביסוסם במימון מלא מתקציב מדינת ישראל.	החטיבה להתיישבות	<b>ה</b>
; 6.2 ; 5.1 ; 2.2 ; 2.1 ; 10 ; 9.2 ; 7.4	בנייה של יחידות מגורים צמודות קרקע לצורכי צמיחה דמוגרפית של היישוב על קרקעות חקלאיות שעברו שינוי ייעוד לבנייה ומוקמות על פי החלטות הרשות למקרקעי ישראל ועל פי תקנון האגודה השיתופית.	הרחבה קהילתית	
8.2.3	הוקמה במסגרת התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה ומונה 15 חברים. תפקידה בחוק לדון בתכניות המוגשות לה ולבחון אם הן עומדות בקריטריונים תכנוניים שמטרתם לשמור על הקרקע החקלאית ועל השטחים הפתוחים.	ולקחשי"פ – הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ועל שטחים פתוחים	<b>ו</b>

מופיע בסעיף	משמעות	המושג
1.1.1; 2; 3.1; 4; 5; 6.2; 15.3; 16	ישות משפטית מינהלית שנבחרה או מונתה לנהל את ענייניו של היישוב הכפרי כחלק ממערכת השלטון המקומי. הוועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה.	<b>ועד מקומי</b>
6.2; 16.6	ועד מקומי הנמצא בזהות ועדים עם האגודה החקלאית ואליו צורפה נציגות של תושבים בעלי זכות בחירה שאינם חברים.	<b>ועד משולב (נציגות)</b>
1.1.2	הגוף המנהל של האגודה השיתופית שנבחר או מונה לניהול ענייני האגודה ולקידום החלטותיה.	<b>ועד האגודה</b>
2.3	ועד מקומי שאינו ממלא את התפקידים שהוטלו עליו בפקודה, בצו המועצות או בכל דין אחר, או אינו מנהל כשורה את תחום שיפוטו. במקרה זה רשאית המועצה באישור הממונה להורות על בחירת ועד ולקבוע את תאריך הבחירות או למנות ועד או למנות ועדה למילוי תפקידי הוועד המקומי, ובלבד שמימון פעילותו של הוועד הממונה ייעשה מתקציב הוועד המקומי.	<b>ועד נחשל</b>
8.2.2	גוף המבצע את הרגולציה של התכנון והבנייה בתחום מועצה אזורית אחת ולעתים משותף לכמה מועצות אזוריות. הוועדה המקומית אחראית לטיפול בתביעות, למתן היתרי בנייה ולפיקוח על ביצוע הבנייה על פי ההיתרים, על פי התכניות המפורטות ועל פי חוק התכנון והבנייה.	<b>ועדה מקומית לתכנון ולבנייה</b>
8.2.2	הגוף האחראי לאישור חלק ניכר מהתכניות המפורטות אם אין מוגדרות כתכניות בסמכות ועדה מקומית. תכניות מתאר ליישוב מחייבות אישור של הוועדה המחוזית.	<b>ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה</b>

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
6.4	על פי צו המועצות רשאי ועד מקומי למנות ועדות קבועות לעניינים או למקרים מיוחדים ולהטיל עליהן תפקידים לפי ראות עיניו. הוועדות הן גופים המובילים את הפעילויות ביישוב, והשותפות בהן משקפת את מעורבות התושבים בחיי הקהילה ואת תרומתם לאיכות חייהם.	<b>ועדות ביישוב</b>	<b>י</b>
4.6	3-5 תושבים מהיישוב שאינם חברי הוועד המקומי נבחרים לוועדה על ידי המועצה מתוך רשימת תושבים המציעים את מועמדותם. תפקיד הוועדה לבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין, לבדוק את חשבונות הוועד המקומי ולוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן לבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי שנמצאו בביקורת קודמות.	<b>ועדת ביקורת בוועד המקומי</b>	
9.2	ועדה אזורית לקבלת תושבים חדשים ליישובים קהילתיים או להרחבות יישובים בנגב ובגליל. פועלת על פי חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), תשע"א-2011.	<b>ועדת קבלה</b>	
1.1.2; 2.1; 2.2; 3.1; 3.2; 16.6	זהות בין החברים המכהנים בוועד המקומי של יישוב שיתופי ובין ועד ההנהלה של האגודה השיתופית החקלאית מבחינת ההרכב האנושי של שני גופים אלה.	<b>זהות ועדים</b>	<b>ז</b>
1.1.2; 2.1; 2.2	ביישובים קהילתיים וביישובים שיתופיים שהוקמה בהם אגודה קהילתית בעקבות הקמת הרחבה קהילתית נהוג ליצור "זהות פרסונלית" בין חברי הוועד המקומי ובין חברי הנהלת האגודה הקהילתית. זהות זאת אינה בגדר זהות ועדים ואינה מוכרת על ידי משרד הפנים.	<b>זהות פרסונלית</b>	

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
11.2 ; 2.3 ; 1.1	מי שנבחר, מונה או הוכרז לכהן כנציג היישוב במליאת המועצה.	חבר מליאה	<b>ח</b>
4.3	ראש הוועד המקומי הנבחר מבין חברי הוועד ועל ידי חבריו בישיבת הוועד הראשונה. ראש ועד מקומי אינו זכאי לשכר על תפקידו. הוא אחראי להכין ולנהל את ישיבות הוועד, אחראי להתנהלות הוועד ולתחומי האחריות שבסמכות הוועד לבצע ולייצוג התושבים כלפי פנים וכלפי חוץ. ראש הוועד המקומי ביישוב שיתופי יהיה האדם המשמש על פי תקנות היישוב ראש הוועד או המזכירות או ההנהלה של היישוב.	יושב ראש (יו"ר) הוועד	<b>ו</b>
1.1.1	יישוב כפרי בעל אורח חיים קהילתי. מבוסס על שותפות חברתית בין חבריו המאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות קהילתית.	יישוב קהילתי	
1.1.1	קיבוץ, קבוצה, מושב שיתופי או כפר שיתופי שמרבית תושביו מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו לצורך זה.	יישוב שיתופי	
4.5 ; 1.1.2	על פי חוות דעת של הוועדה לניגוד עניינים (2007), יש ניגוד עניינים בין חבר ועד מקומי (לרבות חבר הנהלה ביישובים שיש בהם זהות ועדים) ובין כהונה כחבר מועצה (מליאה) במועצה שהיישוב משתייך אליה. לכן חבר המועצה אינו רשאי לכהן כחבר הוועד המקומי.	כפל כהונה	<b>כ</b>
1.1.1 ; 2 ; 3.3 ; 16.2	רשות שלטון מקומית המספקת שירותים לתושבים במגזר הכפרי ואוצלת סמכויות לוועדים המקומיים ביישובים לתת שירותים מקומיים במסגרת השלטון הדו-רובדי.	מועצה אזורית	<b>מ</b>
1.1.1	צורת התיישבות חקלאית ביסודה שחבריה מאוגדים באגודה שיתופית. רמת השותפות בחיי הקהילה ובאמצעי הייצור שונים בין שני סוגי המושבים: מושב עובדים ומושב שיתופי.	מושב	

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
3.1	מי שאחראי לביצוע מדיניות ניהול הוועד המקומי או האגודה השיתופית כפי שמתווה הנהלת הוועד.	מזכיר יישוב	<b>מ</b>
4.8	ועד מקומי כמו המועצה האזורית רשאי להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו עולה על 15,000 ₪ אך אינו עולה על 75,000 ₪ על פי מכרז שאינו פומבי, כלומר מכרז זוטא. זאת בנוהל של "מבחן הצעות" על פי המפורט בצו המועצות.	מכרז זוטא	
4.8	ועד מקומי כמו המועצה האזורית מחויב במכרז פומבי להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכם עולה על 75,000 ₪, על פי כללי הפרסום המחויבים בצו המועצות.	מכרז פומבי	
2.1; 2.3; 6.2	מועצת הרשות המקומית המשמשת בית הנבחרים, המוסד העליון של הרשות, ובראשה ראש המועצה. מליאת המועצה מורכבת מנבחרים ציבור (נציגי היישובים במליאה), והיא הגורם שבידיו הסמכות והיכולת לאשר נושאים ועניינים שהוגדרו בחוק, לחוקק חוקי עזר, לפקח, לבקר וליזום. עליה לדון במעשיה ובכוונותיה של הנהלת הרשות, להתבונן במדיניות שראש הרשות מבקש להתוות ולחוות את דעתה, לאשר מינויים של בכירי הרשות, לבחון את התכניות ולאשר את התקציבים.	מליאת המועצה	
3.2; 10; 11; 14	מנהל היישוב הכפרי היחיד האחראי להתנהלות השוטפת של היישוב לרבות מתן השירותים המוניציפליים היישוביים, הפעילות החברתית ביישוב ותהליכי צמיחה ופיתוח יישוביים. לעתים קרובות משמש מזכיר הוועד המקומי. במקרים רבים מכהן כמנהל המקצועי מטעם האגודה החקלאית, הקהילתית או שתי האגודות יחד.	מנהל קהילה	

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
16.9 ; 5.2 ; 3.1	<p>ועד מקומי באישור המועצה רשאי להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל. כיום הסכום המאושר הוא עד 30% מסכום הארנונה למגורים ביישוב.</p> <p>ארגון ארצי של המועצות האזוריות בישראל. לארגון הנהלה ומוסדות המשרתים את המועצות האזוריות בנושאים המשותפים למועצות והמייחדים אותן מכלל הרשויות בארץ; המועצות מאופיינות בצביון התיישבותי-חקלאי ובעלות מבנה שלטוני דו-רובדי.</p>	מסי ועד מקומי	<b>מ</b>
		מרכז המועצות האזוריות	
3.1 ; 1.1.2	<p>ביישוב שיתופי שמספר בעלי זכות הבחירה בו שאינם חברים באגודה החקלאית עולה על 20% (או 50% בקיבוץ או בקבוצה) אפשר לבקש משר הפנים לערוך בחירות נפרדות או להגיש רשימה נפרדת של מועמדים לוועד המקומי. תהליך זה, המפסיק את הזרות בין הוועד המקומי לוועד האגודה החקלאית, נהוג לכנות "פיצול ועדים" או "הפרדת ועדים".</p>	פיצול ועדים/ הפרדת ועדים	<b>פ</b>
12	<p>צוות שתפקידו לפעול בעתות חירום ביטחוניות ובאסונות. מורכב מבעלי תפקידים וממתנדבים שהוכשרו למצבי חירום, משבר וטראומה ולהתמודדות במצבים אלה בצורה מיטבית.</p>	צוות חירום/ חוסן יישובי (צח"י)	<b>צ</b>
16 ; 1.1 ; 2.1 ; 2.3 ; 4	<p>צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 הוא פקודה המתעדכנת מעת לעת ובה הנחיות ונהלים מחייבים לפעילות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים.</p>	צו המועצות האזוריות	

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
1.1.2; 2.1; 2.3; 3.1; 3.2	התיישבות חקלאית ביסודה שחבריה שותפים באגודה להתיישבות המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, עבודה עצמית ושוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך. עם שינוי אורחות החיים בחלק ניכר מהקיבוצים אפשר להבחין בין קיבוצים שיתופיים ובין קיבוצים מתחדשים, שבהם נוהגת הפרטה בצריכה ותהליכי שיוך דירות ונכסים לחברים.	קיבוץ	<b>ק</b>
7.3	תפיסה הרואה בקשרים בין בני האדם את הבסיס לקשר עם הטבע ועם הסביבה הפיזית. המטרה היא להחזיר לאנשים את היכולת לראות משאב חיים בכל מה שנמצא סביבם – אדם וטבע. הקיימות הקהילתיות נוגעת לשלושת מעגלי הקיימות: סביבה, חברה וכלכלה.	קיימות קהילתית	
13; 16.10	רשות ממשלתית המפקדת על ניהול הקרקעות שבבעלות המדינה. בראשה פועלת מועצת מקרקעי ישראל הקובעת את מדיניות המקרקעי במדינה.	רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)	<b>ר</b>
18	לעתים ביישובים כפריים מופקד מזכיר היישוב על ההיבטים המינהליים והמוניציפליים של היישוב, ורכז הקהילה אחראי לפעילות החברתית ביישוב. התכלית בהפרדת התפקידים היא להגביר את החוסן היישובי, את מעורבות התושבים בחיי הקהילה ואת תחושת השייכות ולשפר את איכות החיים ביישוב.	רכז קהילה	
2.2; 16.8	מוסד משפטי השייך למשרד הכלכלה והתעשייה ותפקידו לפקח על ההתנהלות התקינה של האגודות ועל התאמתה להוראות הדין בתחום האגודות השיתופיות.	רשם האגודות השיתופיות	

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
8.2.2	הקמת מבנה או שימוש במבנה קיים לצרכים אחרים מאלה שיועדו למגרש בתכנית המפורטת, למשל שימוש בבית מגורים למועדון חברים או הקמת מחסן מסחרי ברפת ישנה. את הבקשה להיתר לשימוש חורג יש להגיש ככל בקשה להיתר בנייה, אך היא מחייבת פרסום לציבור וחשופה להתנגדויות. ההיתר מוגבל בזמן, ועד פקיעתו יש להסדיר את ייעוד הקרקע החדש או לסיים את השימוש החורג ולהשיב את המבנה לייעודו המקורי.	שימוש חורג	ש
8.2.3 ; 8.1 ; 6.5 ; 9.1 ; 8.3	תהליכים ביזמת הנהגת היישוב לשיתוף תושבים שאינם נבחרו ציבור או אנשי מקצוע בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם.	שיתוף ציבור	
16.2 ; 2.3 ; 1.1	המועצה האזורית היא מערכת שלטונית דו-רובדית; המועצה עצמה היא הרובד העליון, והיישובים הם הרובד התחתון. הן למועצה הן לוועדי היישובים יש מעמד סטוטורי כרשויות שלטון, אבל סמכויות הוועדים מוגבלות, ומאז 2004 המועצה היא שמחליטה אילו סמכויות יוענקו להם.	שלטון דו-רובדי	
8.1	תהליך תכנון מושכל ושיטתי לקבלת החלטות משותפות לטווח בינוני וארוך של רוב תושבי היישוב ולגיבוש תכנית אסטרטגית ליישוב המבטאת את ערכי הליבה של הקהילה, את אורחות החיים הרצויים, את המאפיינים הדמוגרפיים של הקהילה, את מאפייני הפיתוח ואת הפרויקטים למימוש התכנית עם יעדים מפורטים ועם לוח זמנים למימושם.	תכנון אסטרטגי	ת



מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
8.2.2	תכנית המגדירה כיווני התפתחות של היישוב. מסמכי התכנית כוללים מפה המציגה ייעודי קרקע ודרכים ראשיות ללא פירוט וחוברת המתארת את העקרונות העומדים בבסיס התכנון, את מטרות התכנית, את שנת היעד לתכנון, את תחזית האוכלוסייה, את מדיניות התכנון, את סקירת הצרכים למבני ציבור, לתשתיות ולשטחים לצורך תעסוקה ואת הגדרת שלבי הפיתוח. תכנית האב אינה מסמך מחייב.	תכנית-אב	<b>ת</b>
8.2.2	תכנית מפורטת המגדירה זכויות בנייה וכללי פיתוח, ועל פיה ניתנים היתרי בנייה. מסמכי התכנית כוללים תשריט, הוראות התכנית ונספחים. תכנית מפורטת יכולה לכלול את כל היישוב או רק חלקים ממנו, ובלעדיה לא ניתנים היתרי בנייה.	תכנית בניין ערים (תב"ע)	
8.2.2	תכנית מפורטת העוסקת בסוגיות מסוימות שמסמכותה של ועדה מקומית להפקיד. חוק התכנון והבנייה מייחד לוועדות מקומיות תחומי תכנון מסוימים הנתונים לאחריותן ללא צורך באישור הוועדה המחוזית. מסלול הטיפול בתכניות אלה מהיר יותר, למשל שינויי קו בניין, הרחבת דרך, הרחבת שטח המיועד לציבור, איחוד מגרשים וחלוקת מגרשים.	תכנית בסמכות מקומית	
8.2.2	תכנית המתווה מדיניות תכנון כוללת לכל המדינה, והוראותיה מחייבות. יש תכניות מתאר נושאיות כגון תמ"א 8 – תכנית מתאר ארצית לשמורות טבע ולגנים לאומיים, ותמ"אות אחרות חלות על כל המדינה. המפורסמת בהן היא תמ"א 35, המגדירה את האזורים שנועדו לפיתוח ולקליטה של אוכלוסייה, אזורים שנועדו לשימור ברמות שונות ואת צירי התחבורה הראשיים.	תכנית מתאר ארצית (תמ"א)	

מופיע בסעיף	משמעות	המושג	
8.2.2	מדינת ישראל מחולקת ל-6 מחוזות, ולכל אחד תכנית מתאר מחוזית המפרטת את התכנון הארצי בתחומו. הוראות תכנית המתאר המחוזית מחייבות.	תכנית מתאר מחוזית (תמ"מ)	<b>ת</b>
16.10 ; 5	לשם מילוי תפקידו, דהיינו לניהול היישוב על פי הסמכויות שאצלה לו המועצה, על הוועד המקומי להכין תקציב של הכנסות והוצאות לשנת הכספים הבאה ולהגישו למועצה לאישור. התקציב צריך להיות מוגש על פי הנחיות משרד הפנים.	תקציב ועד מקומי	
5 ; 2.3 ; 2.1	תקציב של רשות מקומית המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל כספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל ומנהלים בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל. התב"ר הוא רב-שנתי ומיועד בעיקר לפרויקטים לפיתוח ממקורות שונים.	תקציב בלתי רגיל (תב"ר)	
3.2 ; 2.1 ; 1.1.2	תשלומים שמשלמים חברי האגודה השיתופית עבור שירותים ופעילויות משותפות שהחליטו עליהם חברי האגודה השיתופית על פי תהליכי קבלת ההחלטות המפורטים בתקנון האגודה.	תשלומי חבר	



## 18. סיכום – דבר העורכת

אורית דגני דיניסמן<sup>98</sup>

שנה חלפה מאז עלתה היזמה להפקת מדריך לניהול יישוב כפרי, שלימים היה לאסופת מאמרים. היזמה הברוכה באה ממפעם עמק יזרעאל המתמחה במרחב הכפרי, שזיהה את הנחיצות בחוברת מנחה למנהלי יישובים בתחילת דרכם ובצומתי קבלת החלטות והתלבטויות שונות. אל היזמה חברו כל השותפים הטבעיים במרחב הכפרי לשולחן עגול שהיה ועדת היגוי למדריך: המפעם, מרכז המועצות האזוריות, האיחוד החקלאי, התנועה הקיבוצית, החטיבה להתיישבות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה.

המטרה הייתה להכין חוברת מנחה למנהלי קהילה, למזכירים ולבעלי תפקידים ביישוב במרחב הכפרי, שתוכל לסייע להם במילוי תפקידם בצורה המיטבית – לתת שירותים לתושבי היישוב בצורה יעילה ומקצועית ביותר – תוך הנגשת המידע הדרוש להם בצעדיהם הראשונים. יחד הוחלט לערוך מדריך המכיל מידע תאורטי ומעשי במגוון היבטים: ארגוניים, משפטיים, כלכליים, חברתיים ופיזיים.

כדי לבחון באילו נושאים וסוגיות חשוב שיעסוק המדריך חילקנו שאלונים בקרב 80 משתתפים בקורסים להכשרת מנהלי קהילה במרחב הכפרי. אל המשימה התגייסו כ-30 כותבים במגוון תחומי דעת העוסקים במרחב הכפרי. זו ההזדמנות להודות להם מקרב לב על הנכונות ועל ההשקעה הרבה, על המקצועיות ועל היסודיות. כך התקבלה אסופת מאמרים מגוונת שבה כל כותב בתחומו תרם מהידע, מהניסיון ומהיכרות שלו כלים, טיפים ומידע למנהלי היישוב הכפרי במילוי תפקידם.

שני אתגרים מרכזיים עמדו לנגד עינינו במלאכת ההפקה והעריכה: להידרש לצורות שונות של התיישבות כפרית, לרבות תמורות באורחות החיים ושינויים בהרכב האוכלוסייה, ולהתמודד עם השוני הניכר בהגדרות ובתפיסות התפקידים של מנהלי היישובים ובחלוקת התפקידים השונה בין יושב ראש היישוב, מנהל קהילה ומזכיר יישוב על הישויות המשפטיות השונות של יישובים אלה.

נראה כי מלאכת ניהול היישוב בעידן העכשווי נהיית מורכבת יותר ויותר נוכח הדרישות ההולכות וגוברות מהציבור, מהמועצות האזוריות ומהמוסדות הממשלתיים. מנהל הקהילה נדרש להיות וירטואוז; מצד אחד עליו להיות מנהל מקצועי במילוי תפקידו ומנגד מצופה ממנו להיות מנהיג ומוביל היישוב בטווח המידי, הבינוני והארוך, לדאוג לפיתוח ולמלא את כלל צורכי האוכלוסייה על גווניה השונים. מצד המועצה ומוסדות

<sup>98</sup> העורכת היא דוקטורנטית המתמחה בשלטון המקומי ובמרחב הכפרי, מנחה, יועצת ומרצה בתחומי תכנון אסטרטגי, פיתוח יישובים וניהול. כיהנה כראש מינהל תכנון ופיתוח במועצה האזורית הגליל העליון.

המדינה הוא נדרש להיות הזרוע הביצועית במתן שירותים במסגרת הסמכויות שהוא צלול לו, ומצד היישוב תפקידו לייצג את צורכי התושבים והיישוב ולהשמיע את קולם כלפי חוץ. השחקנים במגרש – בהם יושב הראש, נציג היישוב במליאת המועצה ומנהלים נוספים בישויות השונות – מחייבים מלאכת תכלול מורכבת על בסיס הבנות והסכמות. כל אלה מתווספים למשימות הניהול השוטף ולצורך של מנהל היישוב להתמודד עם אתגרי השעה הקשורים במתן שירותים איכותיים ביישוב במסגרת תקציב מוגבלת, התנהלות על פי דרישות מינהליות פורמליות ובעיקר הנחיצות שבהובלת קהילה לאיכות חיים, לרמת קהילתיות גבוהה ולתחושת מעורבות ושייכות של החברים בה, כלומר האתגר שבגיבוש הקהל לקהילה והקהילה לבית.

קצרה היריעה מלגעת בכל הנושאים, ובוודאי עוד נושאים רבים לא נידונו כאן בהרחבה ונמצאים על סדר היום של היישובים, לרבות שאלת הניהול החיצוני מול הפנימי על יתרונותיו ועל חסרונותיו ובניית תפקיד של רכז קהילה לצד מזכיר יישוב. עם זאת אני מקווה כי המדריך שלפניכם ישמש ארגז כלים וכלי עזר משמעותי למנהל יישוב בהתמודדותו היומיומית.

תודה על ההזדמנות ועל האמון שניתנו לי להיות שותפה במשימה זו, תודה לכל השותפים הרבים במלאכת ההפקה, לחברי ועדת ההיגוי ולכותבים על ההיענות ועל שיתוף הפעולה הפורה. למנהלי היישובים ולעתודה הניהולית המצטרפת – אני מאחלת הצלחה רבה בתפקיד מאתגר וחשוב זה.



## 19. מקורות לקריאה נוספת

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

אוטולנגי, ס' (1986). תיקון העיוות ההיסטורי בבחירות למועצה האזורית – ויצירת עיוותים חדשים. *עיוני משפט יא* (3): 581–588. אוניברסיטת תל אביב.

אוטולנגי, ס' (1991). הסדר הוועד המקומי – האם סוף פסוק? *עיוני משפט ט"ז* (2), 419–424. אוניברסיטת תל-אביב.

אוטולנגי, ס' ווילקנסקי, ר' (1992). המועצה האזורית: מבנה השלטון המקומי במגזר הכפרי. *עיר ואזור*, 22, 19–6.

אפלבוים, ל' (2002). *יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי – הסתגלות הדדית בסביבה משתנה*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

אפלבוים, ל' (תשס"ג). *יחסי הגומלין בין האגודה השיתופית והוועד המקומי ביישוב השיתופי לאחר הרחבה*. *מחקרים בגאוגרפיה של ארץ ישראל*, ט"ז (בעריכת ערן פייטלסון ודניאל פלזנשטיין), 73–96. ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים והחברה לחקירת ארץ ישראל ועתיקותיה.

אפלבוים, ל' ובנין, ת' (1991). *המועצות האזוריות כסוכני פיתוח – מעורבותן של המועצות האזוריות בתחומי פעילות לא-מוניציפליים*. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

אפלבוים, ל' וניומן, ד' (1997). *התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ברכיה, ו' (2014). מעולם התכנון והסביבה לעולם הצרכנות המקיימת. *קיימות עירונית, ניוזטר 1*.

ברנדר, מ' וסנדר, א' (2015). *צוות חירום וחוסן יישובי*. תל אביב: השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

גונן, א' (2010). *לשם שינוי ביחד: בינוי קהילה – פיתוח הון חברתי כבסיס לקהילתיות מתחדשת*. ירושלים: השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

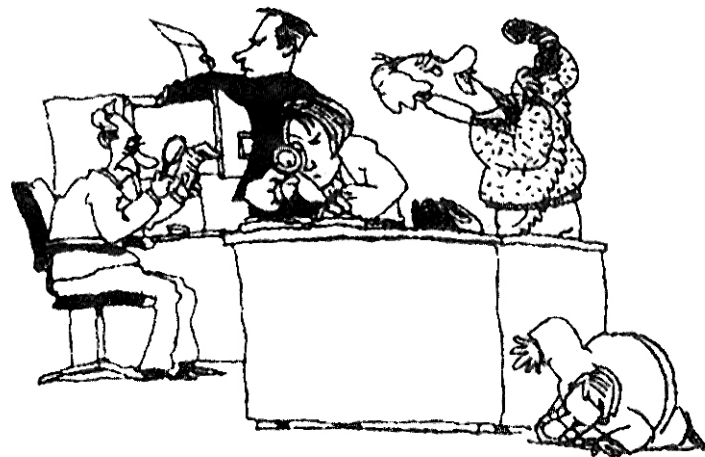
- דה בוננו, א' (1985). *ששה כובעי חשיבה*. תל אביב: כנרת- זב"מ דביר.
- הנסון, מ' (2011). *כלכלה מקומית מקיימת – אסטרטגיה לשינוי חברתי*. ישראל: שתיל.
- חרפק, ג' (2014). *זקנה בקהילה משתנה: הזדקנות במקביל לשינויים מבניים בקיבוץ*. עבודת דוקטור אוניברסיטת חיפה.
- מבקר המדינה (2009). *דו"ח ביקורת על התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות*.
- מועצה אזורית גולן, מחלקת קליטה וצמ"ד, המחלקה לפיתוח קהילתי (2014). *מחברת עבודה – ועדות קליטה ואקלום להבטחת עתיד הקהילה*.
- מועצה אזורית זבולון (2013). *הנחיות ונהלים לוועדים המקומיים*.
- מועצה אזורית מטה בנימין, המדור לעבודה קהילתית. *מדריך לחבר ועד יישוב*.
- מועצה אזורית מטה בנימין, המדור לעבודה קהילתית, מתנ"ס בנימין. *מי זה צח"י?*
- מועצה אזורית משגב (2012). *יישוב לדורות: מדריך ליישוב קהילתי מקיים במשגב*.
- מועצה אזורית עמק חפר, היחידה לפיתוח קהילתי (2014). *ערכה מקצועית לנבחרי ציבור בוועדים המקומיים*.
- מזוז, מ' (1996). *חוקיות פעילותן של אגודות לשירותים מוניציפליים* (חוות דעת שהופנתה לעו"ד נתן מאיר). משרד המשפטים.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, אגף תכנון כפרי אזורי (2013). *התכנית הלאומית לחקלאות ולכפר בישראל – מסמך מדיניות תכנון*. הקצאות קרקע לשטחי ציבור ביישוב הכפרי בראייה אזורית – מודל ועקרונות מנחים, סעיף 2.3.
- משרד הפנים (2000). *דו"ח הוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית* (ועדת אמרני). ירושלים.
- משרד הפנים, מפעם (2003). *מדריך למזכיר ביישוב הכפרי*.
- משרד הפנים, מפעם (2013). *הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות*. 8 ועדת מכרזים (מהדורה 4).
- משרד הפנים, מפעם (2013). *המדריך לנבחר ברשות המקומית* (מהדורה 6).
- ניומן, ד' (1996). *המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות בשלטון המקומי*. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

- סדן, א' (1997). העצמה ותכנון קהילתי: תיאוריה ופרקטיקה של פתרונות חברתיים אנושיים. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- סלע-שפי, ר' וזרדז, נ' (2015). למה אנחנו סביבתיים ולמה לא? על הזיקה בין תרבות וזהות לבין פעולה סביבתית – ההקשר הישראלי. *אקולוגיה וסביבה*, 6 (1), 39–33.
- צבן, ח' (2005). ההתיישבות הכפרית – נתוני יסוד, תהליכים, מגמות ומטרות, בתוך: ארץ – תמ"א 35.
- צירצ'מן, א' וסדן, א' (2003). השתתפות: הדרך שלך להשפיע. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- צירצ'מן, א' וסילברמן, א' (2012). שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי. הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל.
- רוטנברג, מ' (1990). קיום בסוד הצמצום – מודל התנהגותי לפי החסידות הקבלית. ירושלים: מוסד ביאליק.
- רסיס, ס' ואפלבוים, ל' (2009). השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט: השפעת מערכת המשפט על התמורות במבנה השלטון המקומי הכפרי. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- שוורץ, מ', אפלבוים, ל', קידר, פ' ובנין, ת' (1994). המועצות האזוריות בעידן של תמורות – האתגר של תכנון הפיתוח. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.
- שפט, א"י (1992). זכות הבחירה במועצות האזוריות. בתוך: השלטון המקומי – היבטים משפטיים: עבר, הווה, עתיד, 55–68. ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי.
- שפט, א"י (1992). המהפכה במבנה המשפטי של המועצות האזוריות. בתוך: השלטון המקומי – היבטים משפטיים: עבר, הווה, עתיד, 69–78. ירושלים: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי (פורסם גם בעיר ואזור 22: 90–96).
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*, 4, 216–224.
- Applebaum, L. (1996). From cooperation to local government: Changing organizational patterns in the rural areas of Israel, In: Y. Gradus & G. Lipshitz (Eds.), *The Mosaic of Israeli Geography*, pp.133–138. Beer Sheva: The Negev center for Regional Development, Ben Gurion University of the Negev Press.
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning* (3), 1–14.
- Dewey, J. (1960). *The political writings*. Indianapolis : Hackett Pub. Co.
- Quaratelli, E.L. (1997) Ten criteria for evaluation the managment of community disasters. *Disasters*, 21(1), 39-56.

## אתרים

אתר משרד הפנים: [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)

המדריך לצמיחה כפרית – החטיבה להתיישבות: [/http://tsmicha.info](http://tsmicha.info)





## 20. נספחים

### נספח א: נוסח הסכם לדוגמה בין האגודה לבין הוועד המקומי<sup>99</sup>

טיוטה – לדוגמה בלבד

#### ה ס כ ם

שנערך ונחתם ב \_\_\_\_\_ ביום \_\_\_\_\_

ב י ן

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(להלן: האגודה)

- מצד אחד -

ל ב י ן

\_\_\_\_\_ הוועד המקומי

(להלן: הוועד המקומי)

- מצד שני -

**והואיל:** ולאגודה יש מכוח \_\_\_\_\_ זכויות ביחס למקרקעין ולמבנים המצויים בהם (להלן: נכסי האגודה) המצויים ביישוב \_\_\_\_\_ (להלן: היישוב);

**והואיל:** וחלק מנכסי האגודה הם מבני ציבור, נכסי ציבור או נכסים קהילתיים המשמשים או יכולים לשמש את כלל תושבי היישוב כמפורט בנספח א להסכם זה (להלן: נכסי האגודה הציבוריים או הנכסים הציבוריים);

**והואיל:** והיישוב מורכב הן מתושבים החברים באגודה והן מתושבים שאינם חברים באגודה;

**הואיל:** והוועד המקומי הוא בעל סמכויות, חובות ותפקידים מוניציפליים ביישוב על פי דין ביחס לכלל התושבים ביישוב;

**והואיל:** וברצון הצדדים ליצור מערכת יחסים משפטית ובסיס הסכמי לשיתוף פעולה ביניהם באופן שיביא למרב התועלת לצדדים, לתושבי היישוב ולכלל הציבור;

**והואיל:** והצדדים מעוניינים להסדיר את מערכת היחסים ביניהם, לרבות בנוגע לדרכי השימוש בנכסים הציבוריים כאמור לעיל לטובת כלל תושבי היישוב, וזאת תוך שימור האופי הקיים של היישוב, האגודה או חבריה וצביונם ותוך שמירה על זכויות הצדדים שקדמו לחתימת הסכם זה;

<sup>99</sup> ההסכם כללי ועקרוני בלבד. התאמתו למקרה ספציפי מחייבת בחינה משפטית נקודתית והתאמות ספציפיות.

## לפיכך הוסכם, הוצהר והותנה בין הצדדים כדלקמן:

### 1. הקדמה ופירושים

- 1.1 המבוא והנספחים להסכם זה הם חלקים בלתי נפרדים ממנו.
- 1.2 כותרות הסעיפים להסכם זה לא תשמשנה לפרשנותו או לביאורו וכל תכליתן להקל את ההתמצאות בו.
- 1.3 השימוש בנכסי האגודה הציבוריים הנידון בהסכם זה משמעותו זכות הרשאה או שכירות מוגבלת בזמן וכפופה להוראות ההסכם.

### 2. מטרות

להלן המטרות שבגינן התקשרו הצדדים להסכם זה:

- 2.1 העמדת נכסי האגודה הציבוריים לשימוש הוועד המקומי עבור כלל תושבי היישוב, לקידום מטרות קהילתיות ומוניציפליות לכלל תושבי היישוב – והכול בכפוף לתנאי הסכם זה או מסמכים אחרים שינוסחו ויוסכמו בעקבותיו.
- 2.2 הבטחת שימור צביונו המיוחד של היישוב.
- 2.3 הסדרת מערכת הזכויות והחובות של הצדדים ותושבי היישוב ביחס לנכסי האגודה הציבוריים המשמשים או יכולים לשמש את כלל הציבור או את הוועד המקומי.
- 2.4 מניעת פגיעה בזכויות האגודה או חבריה ביחס לנכסי האגודה, כולם או קצתם, בכפוף להוראות כל דין ובכפוף להוראות הסכם זה.
- 2.5 גיבוש בסיס להתקשרויות עתידיות בין הצדדים.

### 3. שמירת הצביון של היישוב – צביון כפרי/ חקלאי

- 3.1 הצדדים מודעים לחשיבות שמירת הצביון הכפרי/ חקלאי של היישוב.
- 3.2 הצדדים מודעים לעובדה כי האגודה וחבריה יעסקו בפעילויות שונות, אם פעילויות קיימות ואם פעילויות בנושאים חדשים, על פי הנסיבות ובכפוף להוראות כל דין.
- 3.3 הוועד המקומי יפעל כמיטב יכולתו כדי שלא ייפגע המשך תפקוד האגודה וחבריה בכל הקשור לפעילותם החקלאית או לכל פעילות חוקית אחרת.
- 3.4 הוועד המקומי לא ימנע מן האגודה ומחבריה להמשיך לתפעל את המשקים החקלאיים כמקובל במשקים חקלאיים, וזאת בכפוף לכל דין ובלי שיש בכך משום מתן אישור כלשהו.

### 4. הרשאה לוועד המקומי לשימוש ציבורי בנכסי האגודה הציבוריים

- 4.1 האגודה תאפשר לוועד המקומי – בעבור כלל תושבי היישוב, לרבות מי שאינם חברי האגודה – להשתמש בשימושים ציבוריים במבנים ובנכסים המיועדים לצורכי ציבור השייכים לה בתחום היישוב, כמפורט בנספח רשימת נכסי האגודה הציבוריים המצורף להסכם זה כנספח א.
- 4.2 מוסכם כי לגבי ההרשאה בנוגע לנכסי האגודה הציבוריים יחולו הכללים והתנאים שלהלן:

- 4.2.1 ההרשאה תהיה ללא תמורה/ בתמורה של \_\_\_\_\_.
- 4.2.2 הוועד המקומי לא יוכל לתת לצד ג כל זכות הרשאה או כל זכות אחרת בנכסים הציבוריים ללא אישור מראש ובכתב מאת האגודה.
- 4.2.3 למרות האמור לעיל מוסכם כי בכפוף להוראות כל דין יורשה הוועד המקומי לתת לתושבי היישוב אפשרות לערוך אירועים קהילתיים/ חברתיים/ תרבותיים בנכסים הציבוריים ולגבות תשלום בגין כך.
- 4.2.3 הוועד המקומי יבטח את נכסי האגודה הציבוריים ויישא בעלות הביטוח.
- 4.2.4 הוועד המקומי לא יבצע כל שינוי בנכסי האגודה הציבוריים ללא אישור מראש ובכתב מאת האגודה.
- 4.2.5 הוועד המקומי יהיה אחראי לתחזוקה ולניקיון שוטפים של נכסי האגודה הציבוריים ולהוצאות השוטפות הכרוכות בתחזוקתן ובתפעולן כגון מים וחשמל.

### 5. שימוש הוועד המקומי במשרדים

- 5.1 הוועד המקומי יהיה רשאי להשתמש בחדרים המצויים במשרדי מזכירות האגודה לצרכיו וזאת בתיאום ובהתחשבות כמפורט בנספח/ תשריט המצורף כנספח ב להסכם.
- 5.2 בגין הרשאה זו יישא הוועד המקומי בתשלומי הרשאה חודשיים לאגודה בסכום של \_\_\_\_\_ ש"ח בתוספת מע"מ שיהיו צמודים למדד המחירים לצרכן ממועד חתימת הסכם זה ואילך.
- 5.3 ההרשאה לשימוש במשרדים תהיה בתקופת ההסכם כאמור.
- 5.4 בגין השימוש במשרדי המזכירות יישא הוועד המקומי גם בהוצאות תחזוקה, ניקיון, חשמל, מים, טלפון, ביטוח (למעט ביטוח מבנה) וכל הוצאה שוטפת אחרת בשיעור \_\_\_\_\_% מהוצאות אלה/ בסך חודשי של \_\_\_\_\_ ש"ח.

### 6. תקופת ההסכם

- 6.1 הסכם זה הוא לתקופה של \_\_\_\_\_ שנים /חודשים מיום חתימתו (להלן: תקופת ההסכם).
- 6.2 בלי לגרוע מהאמור בסעיף 6.1 לעיל, בהעדר התנגדות של מי מהצדדים תוארך תקופת ההסכם עד שלוש תקופות נוספות בנות \_\_\_\_\_ שנים/ חודשים כל אחת. במקרה של התנגדות של מי מהצדדים יסתיים ההסכם בתום תקופת ההסכם או בתום כל אחת מתקופות ההארכה אם יהיו.
- 6.3 תקופת ההסכם כפופה להמשך הזכויות הקנייניות של האגודה בנכסי האגודה הציבוריים.

### 7. הצהרות האגודה

האגודה מצהירה כדלקמן:

- 7.1 ידועלה שהוועד המקומי הוא הרשות המקומית המוניציפלית ביישוב וכפוף בשיקול דעתו ובהחלטותיו להוראות כל דין ולהנחיות שתיתן מעת לעת המועצה האזורית \_\_\_\_\_ (להלן: המועצה) על פי כל דין או נוהג מחייב. אי לכך הוועד המקומי לבדו או המועצה רשאים לפעול ביישוב במסגרת הסמכות המוניציפלית על פי דין, אם בעצמם ואם באמצעות מי מטעמם.
- 7.2 ידוע לה כי הוועד המקומי אינו רשאי או מוסמך לכבול את שיקול דעתו המינהלי או להתנות על מילוי

חובותיו המינהליות על פי כל דין.

#### 8. אי התערבות הוועד המקומי

- 8.1 הוועד המקומי לא ישתתף בניהול האגודה או פעילויותיה ולא יקבל החלטות בעניינה.
- 8.2 הוועד המקומי אינו מוסמך להתערב בשיקולי האגודה לקבל או לדחות חברים חדשים לאגודה.
- 8.3 כחברים באגודה יתקבלו מי שהאגודה החליטה לקבלם על פי תקנונה.

#### 9. התחייבויות האגודה

האגודה מתחייבת כדלקמן:

- 9.1 לתת הרשאה לוועד המקומי להחזיק ולהשתמש בנכסי האגודה הציבוריים בעבור כלל תושבי היישוב בכפוף להוראות הסכם זה.
- 9.2 לבטח את נכסי האגודה הציבוריים בביטוחים בפני כל הנזקים וכן בביטוח רכוש וגוף צד ג בגין השימוש בנכסי האגודה הציבוריים, ובלבד שהוועד המקומי ישתתף בעלות תשלומי הפרמיות ובקביעת היקפי הביטוח וסכומיו על פי המוסכם. לכלול את הוועד המקומי כמוטב בפוליסות הביטוח ביחס לנכסי אגודה הציבוריים בלי שתהיה זכות לשיבוב נגד הוועד המקומי.

#### 10. ועדת תיאום

- 10.1 לשם קיום הוראות הסכם זה או לשם התקשרות בהסכם אחר כלשהו בין הצדדים או מי מטעמם תוקם ועדת תיאום שתורכב משני חברים מטעם כל צד (להלן: ועדת התיאום).
- 10.2 ועדת התיאום תקום לבקשת מי מהצדדים בתוך זמן סביר מיום שהוצגה דרישה לכך מהצד השני. יודגש כי ועדת התיאום נועדה רק לפשט ולהקל מגעים, משאים ומתנים ופתרון בעיות מיידיות, ובכל מקרה שהחלטות ועדת התיאום מנוגדות להסכמת הצדדים עצמם, תגבר הסכמת הצדדים.
- 10.3 ועדת התיאום תקבע את סדרי עבודתה ואת נוהל דיוניה.

#### 11. מסים, תשלומים ותקציבים

- 11.1 הוועד המקומי יקבע בכפוף להוראות כל דין את תעריף מסי הוועד המקומי המוניציפליים שישלם כל תושב או מחזיק בנכס ביישוב.
- 11.2 הוועד המקומי יהיה רשאי להיוועץ בתושבים או באגודה בטרם יקבל החלטה בדבר שינוי של תעריף מסי הוועד המקומי המוניציפליים.
- 11.3 האגודה תמשיך לקבוע בלעדית את דמי החברות או את מסי החברות החלים על חברי האגודה ואת כל שאר התשלומים החלים על חברי האגודה.
- 11.4 כספים שונים ותקציבים המגיעים או יגיעו ליישוב לרבות תרומות, מענקים והקצבות המיועדים לשרת את כלל תושבי היישוב ישתייכו לוועד המקומי וישמשו לצורכי כל תושבי היישוב על פי ייעודם ועל פי החלטת הוועד המקומי.

**12. בחירת ועד מקומי**

הצדדים יפעלו כמיטב יכולתם ובשיתוף פעולה בתקופת הבחירות בנוגע לבחירת חברי ועד מקומי לכלל היישוב, והכול בכפוף להוראות כל דין.

**13. כללי**

13.1 הצדדים יפעלו בשיתוף פעולה לרווחת כל התושבים ביישוב בכל הנוגע לפעילויות כלליות/קהילתיות/ חברתיות של היישוב שאינן נוגעות לחברי האגודה לבדם.

13.2 קבלת הסכמה מאת מינהל מקרקעי ישראל – \_\_\_\_\_ (יש להשלים לפי הרלוונטיות).

**14. יישוב חילוקי דעות**

14.1 כל חילוקי דעות בין הצדדים בנוגע להסכם זה שלא יוכרעו בוועדת התיאום יימסרו להכרעתו של בורר דן יחיד שימונה בהסכמה בין הצדדים. בהעדר הסכמה ימונה הבורר על ידי ראש המועצה.

14.2 הבורר יהיה מחויב לנמק את החלטותיו ולדון על פי הדין המהותי.

14.3 החלטת הבורר תהיה סופית ותחייב את הצדדים.

14.4 על הבוררות יחולו הוראות חוק הבוררות.

14.5 חתימת הצדדים על הסכם זה כמוה כחתימתם על שטר בוררות.

**15. הודעות**

הודעות שייתנו הצדדים על פי הסכם זה יוכלו להימסר ביד לנמען או בדואר רשום וייחשבו כאילו הגיעו ליעדן 3 ימים מיום משלוחן.

**ולראיה באנו על החתום:**

\_\_\_\_\_  
האגודה

\_\_\_\_\_  
הוועד המקומי

נספח א

רשימת נכסי האגודה הציבוריים/ הנכסים הציבוריים

\_\_\_\_\_  
;  
\_\_\_\_\_  
;  
\_\_\_\_\_  
;  
\_\_\_\_\_  
;  
\_\_\_\_\_  
;  
\_\_\_\_\_  
;

## נספח ב: דוגמה לתקציב ועד מקומי

### 1. נוסח מוצע למכתב נלווה להגשת התקציב

תאריך: \_\_\_\_\_

לכבוד

המועצה האזורית \_\_\_\_\_

א.ג.נ,

הנדון: הצעת תקציב וצו המסים לשנת \_\_\_\_\_

1. רצ"ב הצעת תקציב וצו המסים לשנת \_\_\_\_\_ שאישר הוועד המקומי בישיבה מיום \_\_\_\_\_.

2. מסי הוועד המקומי שייגבו מהתושבים יקבעו ויעודכנו על פי שיעור תעריפי הארנונה כאמור בחוק.

3. לאחר שמליאת המועצה תאשר את הצעת התקציב ואת צו המסים ותסמיך את הוועד המקומי לבצע את הפעולות המופיעות בתקציב, נפעל לפרסמם על לוח המודעות סמוך למועד האישור ולפעול בהתאם להם.

4. מצ"ב נתונים נוספים על היישוב.

\_\_\_\_\_  
גזבר הוועד המקומי

\_\_\_\_\_  
יו"ר הוועד המקומי

## 2. דוגמת פרוטוקול ועד מקומי בנושא הטלת מסי ועד מקומי

פרוטוקול ישיבת הוועד המקומי \_\_\_\_\_ שהתקיימה ביום \_\_\_\_\_

חברי הוועד הנעדרים:	חברי הוועד הנוכחים:
1. _____	1. יו"ר _____
2. _____	2. _____
3. _____	3. _____
4. _____	4. _____
5. _____	5. _____
6. _____	6. _____
	7. _____
	8. _____
	9. _____
	10. _____

### על סדר היום: הטלת ארנונה כללית של הוועד המקומי (מסי ועד) לשנת הכספים \_\_\_\_\_

הוועד המקומי החליט על הטלת ארנונה כללית של הוועד המקומי (מסי ועד) לשנת הכספים \_\_\_\_\_ (1/1/\_\_\_\_ - 31/12/\_\_\_\_).

בתוקף סמכותו לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן: צו המועצות האזוריות), פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) (להלן: הפקודה) ולפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), תשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים) והתקנות שהותקנו לפיו (להלן: התקנות) ולפי כל דין, מחליט בזה הוועד המקומי את ההחלטה בדבר הטלת ארנונה כללית של הוועד המקומי לשנת הכספים \_\_\_\_\_ כדלקמן:

1. פירושים למונחים בהחלטה זו:

"בניין" – כל מבנה בתחום הוועד המקומי או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה, למעט קרקע שהמבנה שעליה היה תפוס מעולם, כולו או בחלקו.

"בעלים" – אדם או כל ישות משפטית או כל גוף אחר שהוא בעל זכויות הבעלות או החכירה לדורות בנכס.

- "מבנה מגורים" – מבנה של קבע או מבנה ארעי העשוי מחומר קשה או מעץ, מאסבסט או מכל חומר אחר ובלבד שמהות השימוש בו מגורים, המיועד או המשמש בפועל למגורים.
- "מחזיק" – אדם או כל ישות משפטית או כל גוף אחר הזכאי או הרשאי להחזיק בכל אופן שהוא בנכס, לרבות מחזיק כמשמעותו בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש).
2. מוטלת בזה ארנונה כללית של הוועד המקומי לשנת הכספים \_\_\_\_\_ על הנכסים שבתחום הוועד המקומי, מחושבת לפי מטר רבוע בשיעורים ובסכומים המפורטים להלן:
- א. בגין המשמש או המיועד לשמש למגורים \_\_\_\_\_ שו"מ למ"ר.
3. א. השומות והמדידות המשמשות למועצה האזורית \_\_\_\_\_ ישמשו גם את הוועד המקומי לצורך קביעת גודל הנכסים שבתחום היישוב.
- ב. ההנחות הניתנות על ידי המועצה האזורית \_\_\_\_\_ ישמשו גם את הוועד המקומי לצורך קביעת הנחה שהתשוב ביישוב זכאי לה.
4. הארנונה המוטלת על פי החלטה זו תשולם לוועד על ידי הבעלים או המחזיקים בנכס.
5. א. מועד תשלום הארנונה המוטלת על פי החלטה זו הוא יום \_\_\_\_\_ .
- ב. למרות האמור בסעיף א לעיל, רשאי החייב בתשלום הארנונה לשלמה ב-6 תשלומים שווי קרן, דו-חודשיים. התשלומים ישולמו בתוספת הפרשי הצמדה שיחושבו על פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית הפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980.
6. א. אפשר להגיש בקשה להנחה לא יאוחר מתאריך \_\_\_\_\_ /31/31.
- ב. למשלם בתשלום אחד מראש את מסי השנה עד \_\_\_\_\_ /1/31 תינתן הנחה בשיעור של 2%.
- ג. למשלם בהוראת קבע את התשלומים התקופתיים תינתן הנחה בשיעור של 2%.
7. א. מי שחויב בארנונה על פי החלטה זו רשאי בתוך 90 יום מהיום שקיבל את הודעת התשלום להשיג עליה בכתב על יסוד טענה מהטענות המשמשות עילה להשגה בגין ארנונה המוטלת על ידי המועצה כמפורט בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976.
- ב. מי שרואה את עצמו מקופח מהתשובה להשגה רשאי בתוך 30 יום מיום שנמסרה לו התשובה לערור עליה לפני ועדת הערר שלידי המועצה, הכול כאמור בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976.

תוצאות ההצבעה:

בעד ההחלטה: \_\_\_\_\_

נגד ההחלטה: \_\_\_\_\_

נמנעים: \_\_\_\_\_

ההחלטה התקבלה/ לא התקבלה.

\_\_\_\_\_ חתימת יו"ר הוועד



## נספח ג: דוגמת מאזן של ועד מקומי

		<u>ועד מקומי</u>		
		<u>מאזן</u>		
		<u>ליום 31 בדצמבר</u>		
<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>ביאור</u>		
<u>אלש"ח</u>	<u>אלש"ח</u>			<u>אקטיב</u>
				<u>רכוש שוטף</u>
				מזומנים ושווי מזומנים
146	228			הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
62	16	(3)		
<u>208</u>	<u>244</u>			סה"כ
=====	=====			
				<u>פאסיב</u>
				<u>התחייבויות שוטפות</u>
				הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
25	86	(4)		בנקים בחשבון משיכת יתר
9	-			
<u>34</u>	<u>86</u>			
174	158			<u>עודפים מצטברים</u>
				עודף בתקציב הרגיל
<u>208</u>	<u>244</u>			סה"כ התחייבויות שוטפות
=====	=====			
				נתונים נוספים:
32	42			חייבים בגין ארנונה
		<u>חבר הוועד המקומי</u>	<u>יו"ר הוועד המקומי</u>	
				תאריך האישור:
<u>הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים הם חלק בלתי נפרד מהם</u>				

## טופס 2

דוח תקבולים ותשלומים לפי מקורות הכנסה וסוגי הוצאה

לשנה שנסתיימה			
ביום 31 בדצמבר			
<u>ביצוע</u>	<u>ביצוע</u>	<u>תקציב</u>	
<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2014</u>	
<u>אלש"ח</u>	<u>אלש"ח</u>	<u>אלש"ח</u>	
			<b>הכנסות</b>
77	304	264	מסי ועד מקומי
148	177	167	השתתפות המועצה האזורית בתקציב השוטף
33	137	367	הכנסות עצמיות ואחרות
<u>258</u>	<u>618</u>	<u>798</u>	סה"כ הכנסות
----	----	----	
			<b>הוצאות</b>
15	336	445	שירותים מקומיים
19	110	108	שירותים ממלכתיים
-	-	44	מפעלים אחרים
45	187	201	הוצאות הנהלה וכלליות
5	1	-	הוצאות מימון
<u>84</u>	<u>634</u>	<u>798</u>	סה"כ הוצאות
----	----	----	
174	(16)	-	עודף (גירעון) בתקציב הרגיל לשנה
-	174	-	יתרת עודף בתקציב הרגיל לתחילת השנה
<u>174</u>	<u>158</u>	<u>-</u>	יתרת עודף (גירעון) בתקציב הרגיל לסוף השנה
=====	=====	=====	

הביאורים המצורפים לדוחות הכספיים הם חלק בלתי נפרד מהם

**ביאורים לדוחות הכספיים**  
**ליום 31 בדצמבר 2014**

**ביאור 1 – כללי**

1. הוועד המקומי \_\_\_\_\_ הוקם מתוקף צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-8591, והוא נכלל בשטח השיפוט של המועצה האזורית \_\_\_\_\_ (להלן: המועצה).
2. לצורך מימון הפעילות המוניציפלית רשאי הוועד המקומי להטיל מסים, ארנונה כללית ודמי השתתפות ובלבד שהמועצה אצלה לו מסמכותה.
3. הדוחות הכספיים נערכו לפי הנחיות רואה חשבון לעיריות, כפי שנקבעו בהנחיות להנהלת חשבונות ולדיווח כספי בוועדים מקומיים, בתוקף היותו גוף אחראי ומפקח בכל הנוגע לניהול חשבונותיו של ועד מקומי. הדוחות הכספיים נערכו על פי ההנחיות הנ"ל, השונות מכללי חשבונאות מקובלים בנושאים מהותיים.
4. רישום נתוני הנהלת החשבונות נערך בשיטת המזומנים המתוקנת כמפורט בביאור 2 להלן.
5. הדוחות הכספיים אינם כוללים דוח על תזרימי המזומנים מאחר שדוח זה אינו נדרש על פי ההנחיות הנ"ל.
6. התקציב של הוועד המקומי \_\_\_\_\_ לשנת 2014 אושר על ידי מליאת המועצה ביום \_\_\_\_\_.

**ביאורים לדוחות הכספיים**  
**ליום 13 בדצמבר 2014**

**ביאור 2 – עיקרי המדיניות החשבונאית**

הדוחות ערוכים על בסיס נומינלי היסטורי ולא בסכומים מדווחים כנדרש בתקני חשבונאות של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. עיקרי המדיניות החשבונאית שיושמו בעריכת הדוחות הכספיים, באופן עקיב לשנה קודמת, מפורטים להלן:

**1. נכסים נזילים**

כוללים השקעות בעלות נזילות גבוהה, לרבות פיקדונות בבנקים לזמן קצר וכן פיקדונות עד שלושה חודשים מיום הפקדתם.

**ב. פיקדונות בבנקים**

פיקדונות בבנקים כוללים ריבית והפרשי הצמדה ושער שהצטברו עד לתאריך הדוח הכספי.

**ג. רכוש קבוע**

ההשקעות ברכוש הקבוע מופחתות עם זקיפת ההוצאות לתקציב הרגיל או לתקציב הפיתוח על פי מקור המימון, ולפיכך אינן מוצגות כנכס במאזן ופחת בגינן אינו מקבל ביטוי על פני תקופות הדיווח.

**ד. רישום הכנסות**

1. הכנסות ממסי ועד והכנסות אחרות מתושבים נרשמות על בסיס מזומן. השתתפות המועצה בתקציב הוועד נרשמת על בסיס מצטבר.

מידע על מצב חשבון החייבים (יתרת החייבים שהצטברו) מוצג כנספח א למאזן.

2. הנחות ופטורים מתשלומי מסי ועד נרשמו כהוצאה בסעיף המתאים (בפרק 16) כנגד זיכוי סעיף ההכנסה המתאים בתקציב הרגיל.

**ביאורים לדוחות הכספיים****ליום 31 בדצמבר 2014****ביאור 2 – עיקרי המדיניות החשבונאית****ה. רישום הוצאות**

1. ההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר.
2. התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, חופשה והבראה נרשמות במועד התשלום בפועל.
3. הוצאות ששולמו בשנת החשבון ואשר מתייחסות לתקופות מאוחרות יותר נזקפות לדוח הכנסות והוצאות במועד התשלום.

**ביאור 3 – הכנסות מתקצבות שטרם נגבו****ליום 31 בדצמבר**

<u>2013</u>	<u>2014</u>
<u>אלש"ח</u>	<u>אלש"ח</u>
62	16
=====	=====

מועצה אזורית \_\_\_\_\_

## ביאור 4 – הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו

<u>ליום 31 בדצמבר</u>		
<u>2013</u>	<u>2014</u>	
<u>אלש"ח</u>	<u>אלש"ח</u>	
13	73	ספקים, קבלנים ונותני שירותים
12	13	עובדים וניכויים לשלם
<u>25</u>	<u>86</u>	
=====	=====	

## ביאור 5 – מסים

הועד המקומי רשום ומתנהל כמוסד ללא כוונת רווח. מוסד כאמור, פטור ממס על הכנסותיו בהתאם לסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה.

נספח אדו"ח גביה וחייבים ליום 31 בדצמבר 2014

<u>ביצוע</u>	<u>ביצוע</u>	
<u>2013</u>	<u>2014</u>	
<u>אלש"ח</u>	<u>אלש"ח</u>	
-	32	חייבים בגין מס ועד לתחילת השנה
109	314	חיוב השנה
(7)	(18)	בניכוי הנחות ופטורים
(70)	(286)	גביה השנה
<u>32</u>	<u>42</u>	סה"כ חייבים לסוף השנה
=====	=====	
10.2	11.09	חיוב ראשוני של מסי ועד למ"ר מגורים (על פי צו המסים)
=====	=====	



# מפעם < לכיוון הרשות המקומית



[www.mifam.org.il](http://www.mifam.org.il)

אתר מערכת המפעמים



מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח  
בשלטון המקומי

מפעם עמק יזרעאל, המתמחה בתחום המגזר הכפרי

מועצה אזורית עמק יזרעאל, ת"ד 90000 עפולה 18120 | טל' 04-6520110 | פקס' 04-6521256 | [mifam@eyz.org.il](mailto:mifam@eyz.org.il)