**יום עיון ומפגש שיח**

**בנושא "ועד ישיר כחלופה אפשרית לניהול יישוב כפרי"**

**את יום העיון סכמה: ד"ר אורית דגני דיניסמן**

**oritdinisman@gmail.com**

ב- 1.6.23 נערך יום עיון מטעם פורום חוקרי השלטון האזורי במלון ניר עציון שכלל דיון ושיח סביב מאמרו של עו"ר ד"ר עומר קמחי מרצה בכיר בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה. חוקר ומרצה בתחום השלטון המקומי.

**פורום חוקרי השלטון** האזורי הוקם ביוזמתו ובהובלתו של ד"ר שלמה גץ ראש המכון לחקר הקיבוץ, אוניברסיטת חיפה ובריכוזה של ד"ר אורית דגני דיניסמן, מהמכללה האקדמית תל חי, החוקרת בשנים האחרונות היבטים שונים בממשל האזורי. הפורום הוקם לנוכח המחסור במחקר ובכתיבה אקדמית בתחום השלטון האזורי במרחב הכפרי בישראל. עד כה נפגש הפורום עם נציגי גופים שונים העוסקים במרחב הכפרי, כגון משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מרכז השלטון האזורי, מפעם עמק יזרעאל, היחידה לשוויון מגדרי בתנועה הקיבוצית, החטיבה להתיישבות ועוד ובחן אפשרויות לשיתופי פעולה מחקריים המחברים בין האקדמיה לשדה.

**יום העיון** כלל דברי פתיחה, הרצאה של עו"ד ד"ר עומר קמחי על מאמרו והרצאות קצרות כתגובה למאמר:

* ד"ר אורית דגני דיניסמן - מרצה וחוקרת במכללה האקדמית תל חי, לשעבר ראש מנהל תכנון ופיתוח במועצה האזורית גליל עליון.
* עו״ד דודו קוכמן - מזכ״ל כפרי האיחוד החקלאי.
* לאה שלם - יועצת קהילתית בדגש על מרחב כפרי, לשעבר מנהלת קליטה וחברה בחטיבה להתיישבות.

בהמשך נערך דיון ער עם המשתתפים הרבים שהגיעו ליום העיון וכבדו בנוכחותם, ביניהם סגן רשמת האגודות השיתופיות ונציגי המשרד, מטה החטיבה להתיישבות, חוקרי המכון לחקר הקיבוץ, חוקרי המרחב הכפרי מאוניברסיטאות ומכללות שונות, אגפי יישובים במועצות האזוריות, יושבי ראש ומנהלי קהילות, עורכי דין, מגשרים, יועצים ארגוניים, מבקרים העובדים עם יישובי המרחב הכפרי ובעלי עניין שונים.

**המאמר** **"הדמוקרטיה הישירה – האגודות השיתופיות, הוועד המקומי והצעה לכינון ועד מקומי ישיר"** שכתב ד"ר עומר קמחי סוקר בהרחבה את התמורות שחלו במרחב הכפרי בכלל ואת השפעתן על השינויים במבנה השלטון האזורי. קמחי עומד על הבעיות המשפטיות שמעלה מבנה הניהול המקומי בהם שתיים עד שלוש יישויות משפטיות שונות, (אגודה חקלאית, אגודה קהילתית, ועד מקומי) ובעיקר העירוב הקיים והחשש לניגוד עניינים על ידי זהות פרסונאלית או זהות בפועל בין יישות ציבורית (ועד מקומי) עם יישויות פרטיות (אגודה חקלאית ו/או אגודה קהילתית) לצורך מתן שירותים מקומיים ביישוב היחיד. הוא עומד על הזכות לבחור ולהיבחר לגוף המייצג את כלל התושבים ללא קשר לשייכותם לאגודה זו או אחרת. לטענתו יש לאפשר מתן שירותים ציבוריים באמצעות ועד מקומי בלבד, שהוא הישות המשפטית הסטטוטורית הציבורית, מה שיבטיח שקיפות והוגנות בהקצאת המשאבים ובתהליכי קבלת ההחלטות. כמו כן יש לייצר הבחנה ברורה בין שטחים ציבוריים בעלי אופי פרטי לשטחים ציבוריים קלאסיים שחשוב שינוהלו על ידי הועד המקומי. קמחי מודע למגבלות של הועד המקומי כיום, ועל כן מציע שינויים אשר יענו על חלק מהן, ובראשן כינון ועד ישיר, אשר יאפשר דמוקרטיה ישירה (השתתפותית) התואמת את צביון הקהילות הכפריות וכן הרחבת אפשרויות הגביה דרך ארנונה מקומית, שכיום מוגבלת. לדידו שינויים אלו תוך הפרדה מוחלטת של הועד המקומי מהאגודה השיתופית, יאפשרו ניהול תקין של היישוב הכפרי. קמחי מציין כי מבנה דומה מיושם בהתיישבות הכפרית במדינות רבות (כמו ארה"ב, גרמניה, שוויץ או ספרד), ובהצלחה לא מבוטלת.

**ד"ר אורית דגני דיניסמן,** ציינה את חשיבותו של המאמר בכך שהעלה נושא חשוב זה לדיון ועיון מחודש, על בסיס סקירה מעמיקה, יסודית ומקיפה. מבנה ניהול היישוב הכפרי כיום התגבש עם השנים כתגובה לתמורות שחלו באורחות החיים ובהרכב האוכלוסייה של המרחב הכפרי כ"טלאי על טלאי" ועל כן הוא מעלה לא מעט אתגרים שחלקם צוינו על ידי קמחי במאמרו. המאמר בעיקר אירועי קצה שהגיעו לבתי משפט אך רובם אינם מעידים על הכלל. באשר לרעיונות שהועלו במאמר, לדברי דיניסמן הרעיון של הועד הישיר יכול לאפשר פתרון טוב ליישובים אשר מנוהלים על ידי ועד מקומי בלבד או שמרבית התושבים בהם הם אינם חברים באגודה השיתופית לא הוקמה בהם אגודה קהילתית או שהיא אינה פעילה. ראוי למפות יישובים אלו ולבחון את היתכנות היישום של רעיון "ועד ישיר" בהם. גם רעיון החזרת הסמכויות לוועד המקומי (מלפני השינוי בצו המועצות האזוריות ב- 2004) הוא רעיון נכון. אולם לטענתה רעיון זה אינו מתאים לכל היישובים ועל כן מוצע לדרג אותם לפי מידת האיתנות של הועד כפי שנעשה ברשויות המקומיות ולהרחיב את הסמכויות שלהם בהתאם לכך.

לדבריה ישנם היבטים רבים שהמאמר אינו לוקח בחשבון כמו ההיבטים הארגוניים של ניהול יישוב על ידי מתנדבים שאינם מקצועיים לפרק זמן ממושך של 5 שנים ויותר וכן צורך בצמצום כמות הגופים המנהלים ביישוב קטן. זהות הוועדים עם האגודה החקלאית או הזהות בפועל עם האגודה הקהילתית נועדו לחזק את הקשר בין המבנה השלטוני למבנה הקהילתי ולהבטיח הסכמות רחבות, תוך ייצוג של כלל אוכלוסיית הקבע ביישוב. הפרדה מוחלטת בין הועד המקומי לאגודה השיתופית עלולה לפגוע במרקם היחסים בתוך היישובים, ליצר מתח בין הגופים המנהלים ואף שיח מפוצל בין היישובים למועצות האזוריות. לא ברור מדוע יש צורך לבטל את עקרון זהות הוועדים בצורה גורפת ולא לפצל כשנדרש. הרעיון של ביטול הזהות – לא לוקח בחשבון למשל קיבוצים ומושבים שבהם אין הרחבה קהילתית והקליטה היא לחברות באגודה שיתופית בלבד. כמוכן חסרה במאמר התייחסות למגוון צורות ההתיישבות, שונות בהרכב האוכלוסייה, לאוכלוסייה הזמנית ביישובים, להבדלים בין יישובים במרכז לבין יישובים בנגב ובגליל ועוד. אם כן, נראה שהמאמר מציע פתרון לחלק מהסוגיות ולבעיות שבמבנה הקיים, אך יישום גורף ולא דיפרנציאלי ומותאם של ההמלצות עלול לפגוע במרקם העדין הקיים בקהילות הכפריות, ליצור סרבול בניהולן ואף לעורר סכסוכים מיותרים.

**עו"ד דודו קוכמן,** ציין את אי הסכמתו עם חלקים רבים במאמר. לטענתו כותרת המאמר *"הדמוקרטיה הישירה – האגודות השיתופיות, הוועד המקומי והצעה לכינון ועד מקומי ישיר"* מבטאת פספוס של הרעיון ושל התפיסה העקרונית באשר לדרך בה קהילה כפרית צריכה לנהל את עצמה. לדבריו האגודות השיתופיות מהוות מנגנון משמעותי וחשוב לניהול היישוב הכפרי בשל היותן גוף המושתת על שיתופיות בתהליכי קבלת החלטות ודמוקרטיה ישירה. המועצות האזוריות לא הקהילות הכפריות באמצעות האגודות השיתופיות ונותנות מענה. המנגנון של אגודות שיתופיות קהילתיות מעודד התנדבות ומושתת על מעורבות של תושבים. ברגע שנפעל באמצעות גוף שלטוני המהווה זרוע ביצועית של המועצה, ההשתתפות וההתנדבות תרדנה משמעותית. לדעתו ניתן ליצר איזונים והסכמות בין פעילות הועד המקומי לבין האגודות הקהילתיות ועל כן יש צורך לחזק את שיתוף הפעולה הזה ולא ליצור מודל חדש ומנוכר שפותר לכאורה בעיות של ניגודי עניינים, אך יחד עם זאת עלול לדכא את המעורבות והאחריות הקהילתית.

**גב' לאה שלם,** הציגה את תפיסתה לגבי "מי הוא הועד המנהל הרצוי ביישוב הכפרי – מצוי מול רצוי". לטענתה הועד המקומי הנוכחי מוגבל ביכולתו לנהל יישוב כפרי כיוון שהוא מוגבל על פי חוק בתחומים בו הוא יכול לפעול, בהיקף התשלומים שהוא יכול לגבות מתושבי היישוב, בתדירות הבחירות (אחת לחמש שנים) ובאופן קבלת ההחלטות (על ידי נבחרים בדמוקרטיה ייצוגית). לדבריה המציאות מראה כי על אף שהועד המקומי פועל על פי הסמכויות שהואצלו לו ע"י המועצה האזורית לצורך מתן שירותים מקומיים לתושבים, והיא זו שאמורה לפקח על פעולותיו. בפועל הפיקוח מועט, לרוב באיחור, לא יעיל, לרוב אין פעילות המאזנת בין השירותים בין היישובים בעלי מאפיינים וצרכים שונים ואין ביכולת המועצה האזורית, באמצעות הועד המקומי, לתת את מלוא השירותים הנדרשים ביישוב. היא מציינת כי בשונה ממדינות אחרות בעולם, הקרקע במרבית יישובי המרחב הכפרי אינה פרטית ויש "בעל בית". צו המועצות האזוריות מאפיין היבטים שלטוניים אך לא קהילתיים. ההתיישבות במרחב הכפרי לתפיסתה קהילה "לכתחילה". לפיכך המנגנון המתאים ביותר לניהול קהילה כפרית הוא מנגנון קהילתי בעיקרו - המקדם קהילה חזקה, פעילה, בעלת חוסן כלכלי וחברתי, עצמאית המתנהלת באופן ישיר, בשלטון השתתפותי. קהילה המפקחת על עצמה, ושואפת לצמוח ולהתחזק. קהילה בה ניתנים שירותים רבים, על פי רצון התושבים. בכל העולם מוקמות עוד ועוד אגודות שיתופיות. הניסיון מראה כי הקהילתיות הגבוהה ביותר היא במקום בו פועלת אגודה קהילתית. לפיכך האגודה להתיישבות קהילתית מהווה המנגנון המתאים ביותר לניהול היישוב הכפרי ועל כן יש לחזק מנגנון זה ולא לבטלו.

**בשיח הפתוח** **עלו התייחסויות מגוונות** שכללו בין השאר העלאת סימן שאלה על עצם נחיצותו של הועד בכללותו, קיום ועדים "לפרוטוקול" בעיקר וניהול בפועל ע"י האגודות, חשיבות האגודות הקהילתיות והשמירה על החוסן היישובי, גיבוש מבנה המבוסס על הסכמות רחבות וייצוג כלל האוכלוסייה ועוד.