

## דו"ח למליאה

## סיכום תהליך

## לבחינת מודל העבודה עם

## הישובים הקהילתיים

**"אם יוצאים מגיעים למקומות נפלאים"**

אשכול - אכל אכל אכלאי במרחק שלום מומחם

# המועצות האזוריות בישראל



# רקע היסטורי

בשנת 2004 תיקון מחמיר לצו המועצות האזוריות אשר שלל מן הוועד המקומי את כל הסמכויות השירותיות שניתנו לו וקבע כי המועצה האזורית היא שתחליט לפי שיקול דעתה אילו סמכויות לאצול לוועדים המקומיים שבתחומה

מכאן ואילך החלה מגמה מתמשכת של תמיכה מהמדינה להגדלת כוחה ומשקלה של המועצה האזורית כגוף השלטוני היציג והמוביל של המרחב הכפרי

באמצע שנות ה-80, לאור המשבר הכלכלי שפקד את ההתיישבות השיתופית, יישובים רבים לא יכלו לשאת בנטל הכספי של השירותים לתושב והמועצה האזורית החלה להיכנס בהדרגה לחלל התפקודי שנוצר

בשנות ה-70 נוסדו היישובים הקהילתיים לסוגיהם

בשנת 1958 ייצא צו המועצות האזוריות. צו זה מעגן את מעמדו הסטטוטורי של הוועד המקומי

מבנה השלטון הדו-רובדי המוכר לנו כיום במועצות אזוריות החל בשנות ה-50

המועצות האזוריות הראשונות הוקמו בראשית שנות ה-40 ביזמת השלטון המנדטורי הבריטי

בראשית המאה ה-20 עוצבו הדגמים המרכזיים של היישובים הכפריים, השונים, שהתבססו כולם על חקלאות

# מבנה דו-רובדי של השלטון הכפרי בישראל

רובד עליון

מועצה אזורית



# יחסי הגומלין בין המועצה האזורית ליישובים בעבר ובהווה

## היום



## בעבר



# המועצות האזוריות בישראל

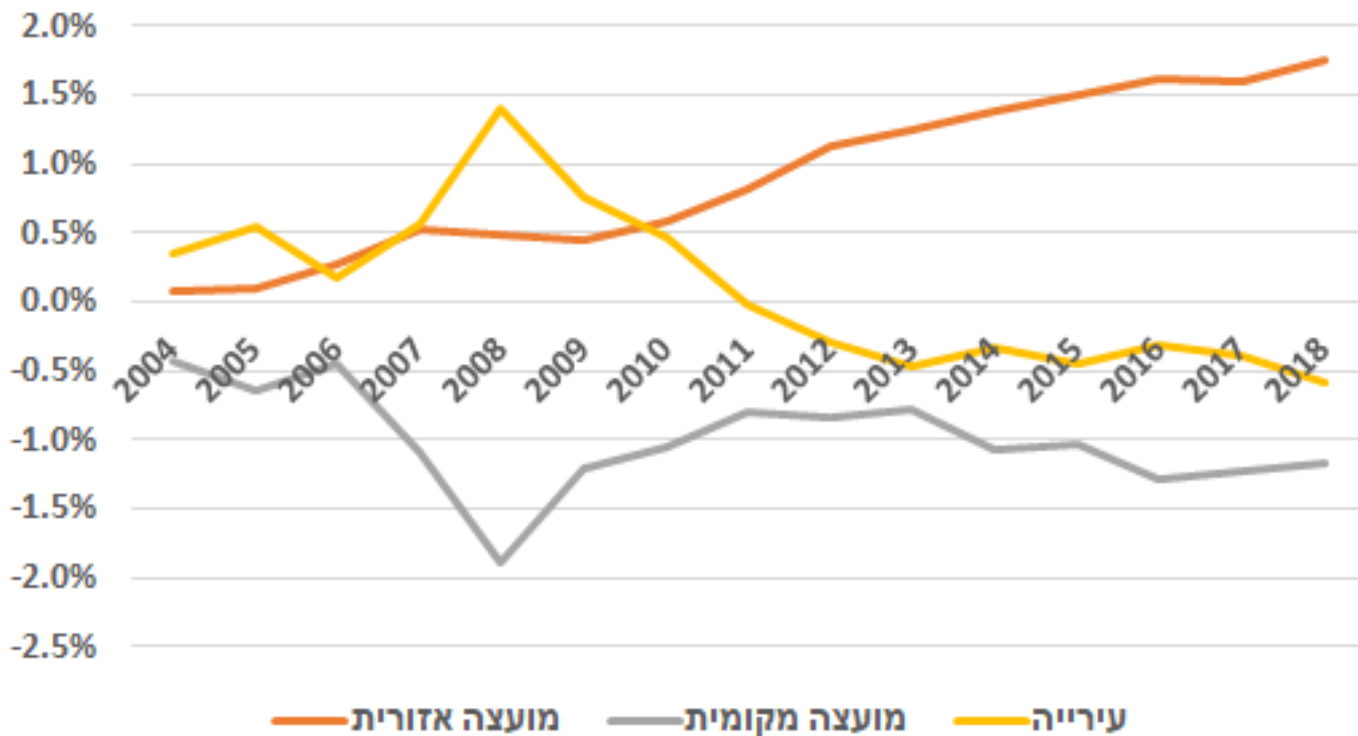
## ההיבט הדמוגרפי





# המועצות האזוריות – המגזר הצומח במדינה

שינוי של קבוצת הרשויות בחלקן היחסי מתוך תושבי המדינה, לעומת 2003



<https://muni-index.co.il/2020/06/22/israelregionalcouncils/>

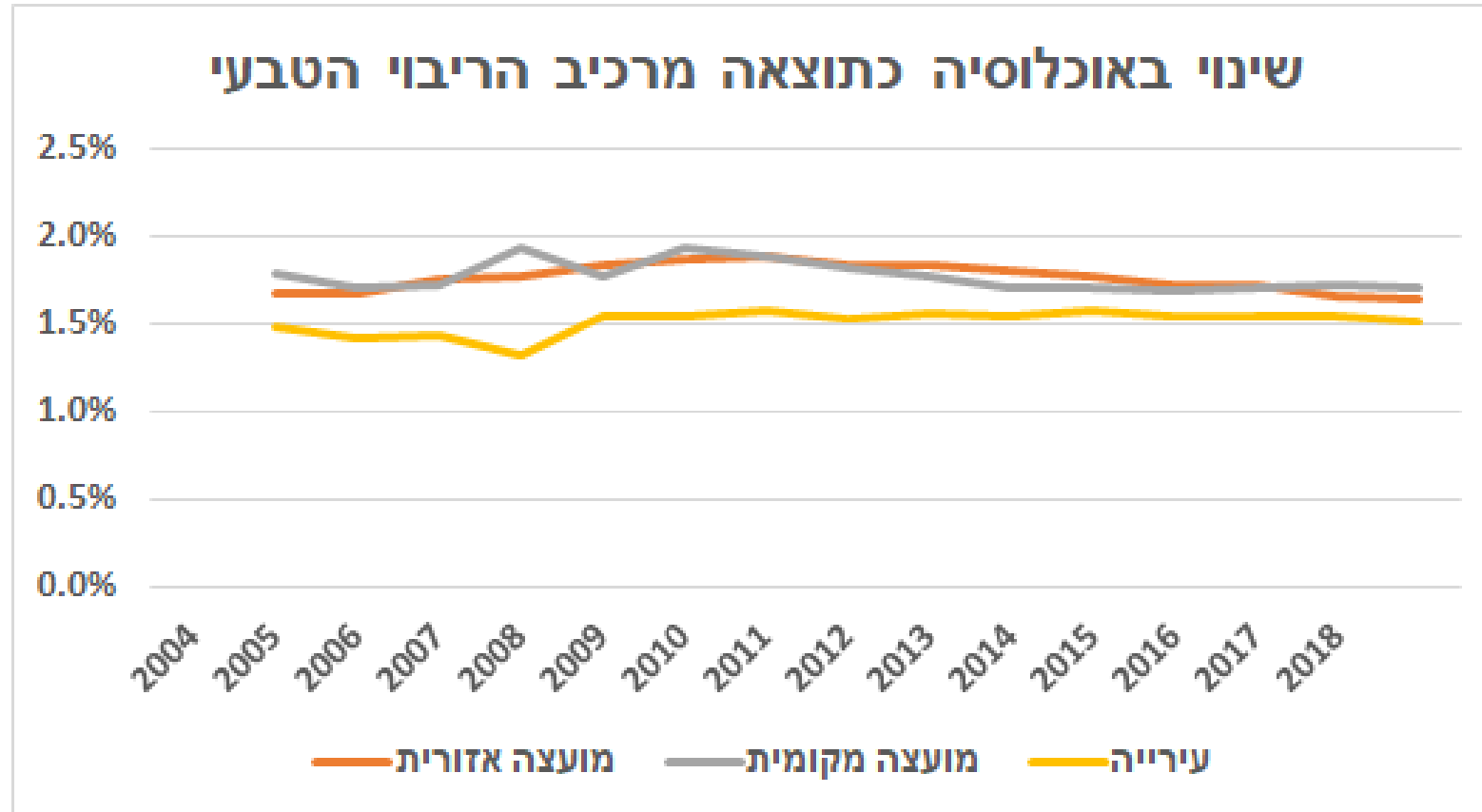
בין השנים 2003-2021 אוכלוסיית המועצות האזוריות גדלה ב 76% בהשוואה לגידול של 40% בכלל האוכלוסייה.

המרחב הכפרי עלה מ 8% מהאוכלוסייה ל 10.4%.

הגידול המשמעותי היה במועצות בפריפריה, בדרום ובצפון.

ברבע מהישובים (בעיקר בקיבוצים ובמושבים) כמעט ולא היה שינוי בגודל האוכלוסייה.

# המועצות האזוריות - המגזר הצומח במדינה



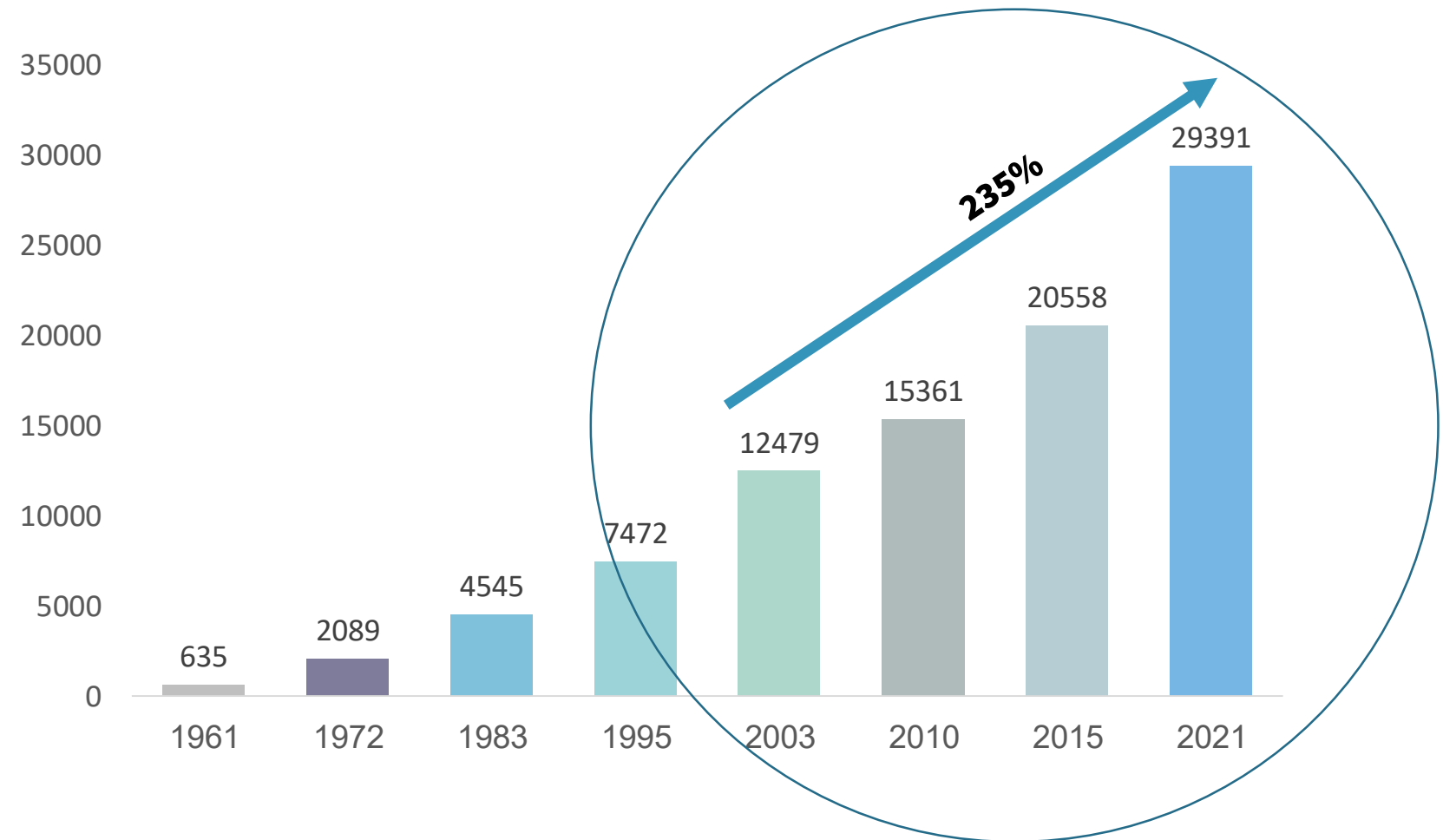
וזה לא מהריבוי הטבעי

<https://muni-index.co.il/2020/06/22/israelregionalcouncils/>

# הצמיחה הדמוגרפית בישובים הקהילתיים בדרום

מניתוח של 28 ישובים קהילתיים בעשר מועצות אזוריות בדרום עולה כי מאז 2003 עלה היקף האוכלוסייה ב 235%.

כמות תושבים ביישובים קהילתיים בעשר מועצות אזוריות בדרום לאורך השנים

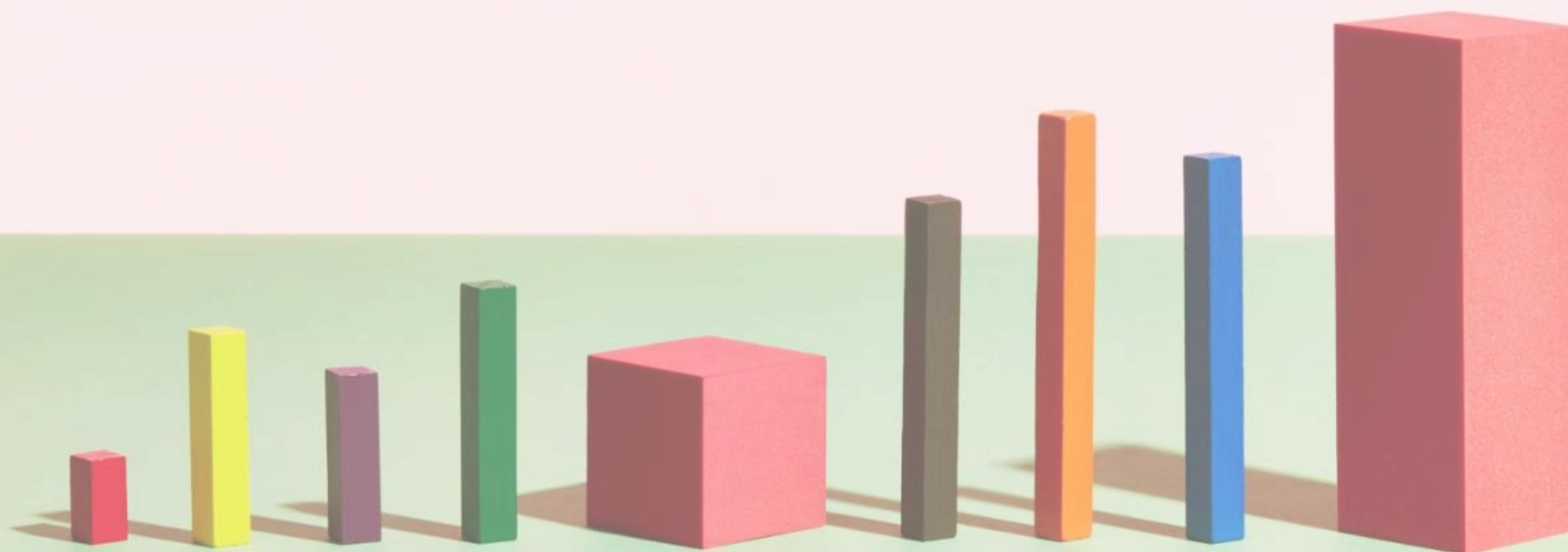


מועצות:

- מרחבים
- לכיש
- שפיר
- יואב
- שדות נגב
- חוף אשקלון
- בני שמעון
- רמת הנגב
- חבל אילות
- ערבה תיכונה

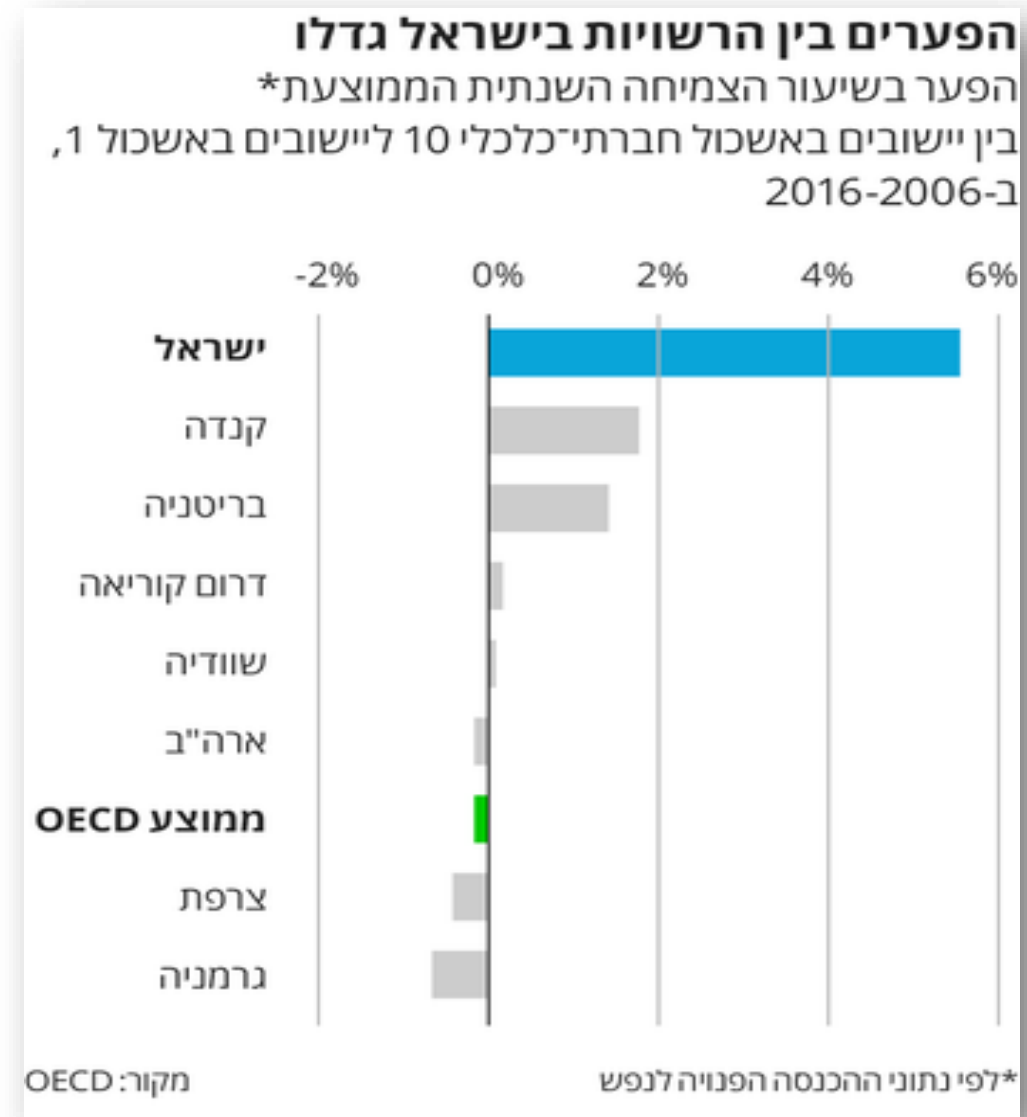
# המועצות האזוריות בישראל

## ההיבט הכלכלי



# הפערים בין הרשויות בישראל

הפערים בין הרשויות בישראל  
מהגדולים בעולם.  
בעיקר בשל הכנסות מארנונה  
לעסקים.



## המדינה מתערבת ומנסה להקטין את הפערים בעיקר בשלושה כלים:

תקציבים ייעודיים

ועדת גבולות

מענקי איזון

מענקי האיזון לתמיכה ברשויות חלשות נקבעו על בסיס מודל מקצועי.  
המודל הראשון עוצב ע"י **ועדת סוארי בשנת 1993** ואומץ כחוק.  
תיקונים במודל בוצעו ע"י **ועדת גדיש בשנת 2003**  
וכעת מוגשת הצעה חדשה לתיקונים במודל ע"י **ועדת שראל שהחלה**  
**בעבודת בשנת 2021.**



# ישובים קהילתיים במועצות אזוריות

הערה: יש להבחין בין ישובים קהילתיים הפועלים כמועצה מקומית (להבים, מיתר, עומר) לבין אלו שבמועצות האזוריות הפועלות תחת השלטון הדו רובדי.



## 1. הבעיה בשיטה

בחלק מהישובים  
הקהילתיים יש אגודה  
שיתופית קהילתית ובחלק  
אין כלל. קיום אגודה  
מאפשר גביית מיסים  
קהילתיים. אך הישובים  
נתקלים בקושי בגביית  
מיסים מעבר למיסי הוועד  
המקומי

הוועד המקומי אינו יכול  
לגבות מיסים, אלא רק על  
בסיס צו מיסים של משרד  
הפנים ועד לגובה של 30%  
מהארנונה

לוועדים המקומיים אין  
זכויות במקרקעין של  
נכסים ציבוריים בישוב.  
בשונה מהאגש"ח בקיבוצים  
ובמושבים

המודל הקיים של ישוב  
קהילתי מקשה על פיתוח  
עצמאי של כלכלה מקיימת

בישוב הקהילתי אין אגודה  
שיתופית חקלאית ולכן אינו  
מקבל הקצאת משאבים  
(קרקע ומים) מהמדינה ואינו  
יכול לקיים פעילות מניבה.

הוועד המקומי פועל על  
בסיס האצלת סמכויות של  
המועצה האזורית

## ומה המדינה עושה?

לאט לאט מחלחלת ההבנה שהמודל הקיים בעייתי.

אין אחידות בגישה של משרדי הממשלה השונים ביחס למדיניות הראויה לישובים הקהילתיים.

לאחרונה נעשה ניסיון לסייע מצד רמ"י:  
"תיקון להחלטת רמ"י בנושא הקצאת קרקע לישובים קהילתיים, מתאריך 08.08.2020" מאפשר לרשות להקצות קרקע למטרת תעסוקה לאגודת ישוב קהילתי באזור עדיפות לאומית א' או בקו עימות.

המועצה האזורית מתוקף אחריותה על הוועדים המקומיים, נדרשת להתמודד עם הסוגייה.

## לסיכום :

לישוב קהילתי קטן אין התכנות לקיום כלכלי עצמאי אם הוא מתבסס רק על נוסחת תקצוב שיווייונית של המועצה האזורית. הוועד המקומי סובל ממיעוט סמכויות ומחסור במשאבים.

## 2. מאפייני האוכלוסייה

**תודעה עירונית:** לרוב מדובר באוכלוסייה עירונית במקור, אשר רגילה לקבל שירות ישיר ע"י העירייה. אוכלוסייה שאינה מורגלת בשלטון הדו רובדי. פערי הציפיות הן בעיקר ביחס לטיפול במרחב הציבורי

**אוכלוסייה הטרוגנית:** אוכלוסיית הישובים הקהילתיים לרוב מגוונת יותר מהתושבים בשאר הישובים

**מרכבות ניהולית:** מיעוט יחסי של בעלי תפקיד בשכר. התבססות על מתנדבים, בעיקר על חברי הוועד המקומי או ועד האגודה הקהילתית

**פערים בין הכלכלה היישובית לפרטית:** בחלק מהישובים ניתן לראות פער בין הרמה הכלכלית הגבוהה של התושבים למצב הכלכלי של הישוב

**תהליכי צמיחה מואצים:** לרוב מדובר בישובים שגדלים בקצב מהיר יחסית

**פערי ציפיות:** התושבים החדשים הגיעו למרחב הכפרי עם ציפיות לאיכות חיים גבוהה ועם רצון עז להשתלב בעיצוב חיי הקהילה. בעקבות כך, עולה הלחץ ליותר שירותים וליותר תקציבים

# אז מה עושים?



באר אורה



אשלים



באר גנים

האצלת סמכויות דיפרנציאלית

פתרונות לאמצעי יצור ולקבלת הכנסות  
משטחים מניבים (סולארי, השכרות וכד')

השתתפות פעילה בניהול ישובים

הגדרת רף הכנסות בסיסי

גיבוש מענים נקודתיים

חיזוק הנהגות מקומיות

עידוד גביית מיסים (היכן שיש אגודה קהילתית).

המועצות

האזוריות פועלות

בצורות מגוונות

להתמודדות עם

הסוגייה.



## אשכול - השלטון הדו רובדי והישובים הקהילתיים - תמונת מצב

האצלת סמכויות פעם בשנה.

מודל אחיד ולא דיפרנציאלי. אין "סל יישובי".

שנות גדולה בין שלושת הישובים הקהילתיים - כלכלית וארגונית.

לישובים הקהילתיים תלות כלכלית במועצה. נתפסים ב"ילדים בעלי צרכים מיוחדים"

אין תקצוב מיוחד לישובים. מעבירים 120 אש"ח בשנה. בסופו של דבר מועברים בתקציבים שונים – כ 300 אש"ח בשנה.

אין נוסחת תקצוב לפי גודל ישוב.

בפועל מחלקות המועצה מסייעות ככל יכולתן, אבל לא ניתן לקבל שירותים נוספים ללא תוספת תשלום

פערי ציפיות וחוסר אמון מול המועצה אצל חלק מהוועדים

## השלטון הדו רובדי והישובים הקהילתיים - תמונת מצב

**חוסר הבנה של המערכת הדו רובדית, בלבול בין אגודות לוועד מקומי**

**קושי בישובים בגיבוש מודלים כלכליים ברי קיימא.**

**חלק עם תרבות ארגונית חלשה. לא תמיד וועדות פעילות.**

**חוסר בחלק מהישובים בתכניות מגירה להגשה עבור קולות קוראים**

**הנראות של הישובים לוקה בחסר**

**לישובים הקהילתיים פוטנציאל קליטה גדול**

**צורך גדול בחיזוק האכיפה**

# תמונת מצב - אבשלום

מחזור כספי ב 2022: כ - 635,000 ₪

פערים במאפייני האוכלוסייה

הקליטה איכותית עם אוכלוסייה במודעות  
קהילתית גבוהה

תנופת בניה - פוטנציאל גדול

שני ועדים - קהילתי ומקומי

קיום מבני ציבור במרחב הישוב

תחושת חוסר אמון מול המועצה

נתונים (שנת 2021)

(1) בתי אב: 103

(2) אוכלוסייה: 298 (למ"ס) - 385 (ישוב)

(3) גודל משק בית: 3.9

(4) תחזית צמיחה: תב"ע חדשה - בשלב הראשון 100 יח"ד



אבשלום, ה-❤ של חבל שלום!

# תמונת מצב - צוחר

מחזור כספי ב 2022: כ - 647,000 ₪

נוהל ע"י ועד ממונה עד לסוף 2021

נתפסת כבעלת הדרוג הסוציאקונומי הנמוך ביותר

הישוב החלש ביותר ובמצב הקשה ביותר. תחושת מרירות, תקיעות ויאוש.

חלק גדול מהתושבים בשכירות

בעיה קשה של ניקיון –לכלוך במרחב הציבורי, חוסר חיבור של התושבים למקום, קושי באכיפה.

תפיסת המועצה כ"עירייה" –הכל באחריותה

פוטנציאל קהילתי – צוחר ג'

קרבה למתחם קהילתי ובי"ס

לא נמצאים בתוך 7 ק"מ (להבדיל משלומית ואבשלום)

נתונים (שנת 2021)

1) בתי אב: 160

2) אוכלוסייה: 444 (למ"ס) - 622 (מרשם אוכלוסין)

3) גודל משק בית: 2.8 (למ"ס) – 3.9 (מרשם אוכלוסין)

4) תחזית צמיחה: 40 יח"ד בעשור הקרוב



# תמונת מצב - שלומית

מחזור כספי ב 2022: כ - 3,500,000 ₪

משפחות גדולות, אוכלוסייה הומוגנית יחסית

תנופת בניה וקצב קליטה מהיר

ישוב עם אוריינטציה קהילתית גבוהה וועדות פעילות

גייסו תקציבים גדולים ממקורות חוץ לתמיכה ולפרויקטים פנימיים

יזמות נקודתית להגדלת הכנסות

אגודה קהילתית פעילה, כולל גביית מיסים

נתונים (שנת 2021)

(1) בתי אב: 75

(2) אוכלוסייה: 365 (למ"ס) - 404 (מרשם אוכלוסין)

(3) גודל משק בית: 4.9 (למ"ס) - 5.4 (מרשם אוכלוסין)

(4) תחזית צמיחה: 190 יח"ד בעשור הקרוב



# הציפיות מהתהליך

שיפור האמון ההדדי בין המועצה לישובים



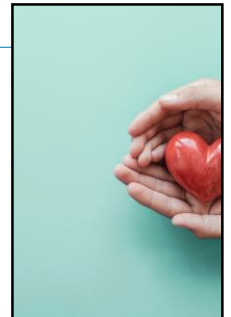
גיבוש מודל להגעה בשלבים לישובים ברי קיימא בעצמאות כלכלית



חיזוק המענה הארגוני התוך יישובי (וועדות ובעלי תפקיד) והמועצתי



הסדרת מערכת היחסים מועצה – ישובים במישורים השונים



על התוכנית להיות:

- מותאמת לשונות בין הישובים
- נותנת מענה לצמיחה הדמוגרפית הצפויה
- ישימה
- מוסכמת על המועצה האזורית ועל הישובים



# המלצות

## מטרות על

**מתן כלים ומשאבים לשלושת הישובים הקהילתיים להגעה באופן הדרגתי לניהול ישוב בר קיימא מבחינה כלכלית בתוך 5 שנים.**

**גיבוש מודל לניהול פנים יישובי מיטבי לחזוק החוסן הקהילתי ולליווי אפקטיבי של המועצה ביישום המודל. מימוש המודל באופן מלא עם הבחירות לוועדים המקומיים בסוף אוקטובר 2023.**

# עקרונות מנחים להמלצות



**הדרגתיות במימוש:** מודל ליישום באופן הדרגתי, הכולל דחיפה כלכלית משמעותית בתחילת הדרך.

**יישום מיידי:** שלב א' ליישום בתקציב 2023. במהלך השנה עבודה בשני מישורים – כלכלי (אמצעי יצור והגדלת הכנסות) וקהילתי – ארגוני (הנהלות, וועדות ושגרות עבודה) למימוש בבחירות 2023.

**התאמה לגידול הדמוגרפי:** התאמת המודל לגידול הדמוגרפי הצפוי בישובים ולנגזרות הכלכליות – קהילתיות שלו.

**האצלת סמכויות דיפרנציאליות:** הגדרת מערכת השלטון הדו רובדי בהאצלת סמכויות שונה לישובים הקהילתיים בכלל ולישוב צוחר בפרט

**שיפור ניהול הישובים:** חיזוק המערכת הארגונית בישובים, הן במישור הניהולי (ועדים ואגודות) והן בוועדות השונות

**שיתוף הציבור והסכמות יישוביות:** מימוש המודל תוך גיבוש הסכמות לאמנה בין המועצה לישובים ובתוך הישובים. שיתוף הציבור בהסכמות ובמודלים למימוש. ביצוע תהליכי הסברה על מהות התפיסה הדו רובדית והשוני מהעיר.

**ליווי צמוד של המועצה:** מינוי פרויקטור למימוש המודל ולמעקב אחר הביצוע.

**הפעלת האגודות הקהילתיות בשילוב הוועדים המקומיים:** מימוש מיטבי של האגודות המקומיות בגיוס משאבים. שילוב בין הוועדים המקומיים לאגודות הקהילתיות ליצירת הנהלות משותפות. כל ישוב במודל המותאם לו.

**הגברת האכיפה:** ביצוע תהליך להגברת האכיפה בכלל ועל הניקיון במרחב הציבורי בפרט.

**טיפול נקודתי בצוחר:** גיבוש מענה נקודתי, בנוסף על המודל המשותף, לקידום הישוב צוחר.

# המלצות

## 1. תמיכה כלכלית ראשונית

- (1) הגעה להסכמה בין המועצה והישובים על גובה התמיכה בישובים בתקציב השוטף לחמש שנים בשלוש מדרגות יורדות: בשלוש השנים הראשונות, בשנה הרביעית ובשנה החמישית.
- (2) קביעת מסגרת תקציבית כוללת ונוסחה לחלוקת התקציב בין הישובים. התקציב אינו כולל תשלומים ייעודיים, כמו שכר למזכיר ופעילות תרבות.
- (3) הנוסחה תשלב בין גודל הישוב, דרוג החוסן הקהילתי ודרוג החוסן הכלכלי.
- (4) ציוני החוסן ייקבעו ע"י צוות מקצועי מהמועצה. החוסן הקהילתי ייקבע לפי חמשת רכיבי החוסן. הדרוג הכלכלי ייקבע לפי המצב הקיים ולא הפוטנציאלי.
- (5) התקציב ימומש ע"י הוועד המקומי תחת הריכוז של פרויקטור מיוחד מטעם המועצה.
- (6) בתום חמש שנים, תיקבע מסגרת תקציבית מצומצמת יותר, הלוקחת בחשבון את השינויים שחלו במהלך השנים, בדגש על הגדלת מקורות הכנסה עצמאיים.

# המלצות

## 2. גיבוש מודל להגדלת הכנסות

גיבוש תכנית מפורטת ומוסכמת במהלך השנה הראשונה, לקבלת הכנסות משטחים מניבים בתוך הישוב ובסביבתו. דוגמאות (אפשרויות בלבד. יש לבדוק היתכנות והסכמה של המועצה):

- אנרגיה סולארית (קירוי שדות וגגות)
- הקצאת שטחי מסחר
- יצירת שותפויות כלכליות
- מימוש הקצאת 7 דונם
- ניהול עצמי כלכלי של מעונות וצהרונים
- ניהול כספי של פיתוח המגרשים (מחייב תקציב גישור)
- ניהול מים עצמאי

# המלצות

## 3. הגדלת גבייה עצמית

ליווי הישובים אבשלום וצוחר בגיבוש תכנית להגדלת התשלומים למיסי האגודה הקהילתית ו/או מיסי ועד מקומי.

## 4. מבנה ארגוני יישובי

גיבוש, בשיתוף הישובים, מבנה ארגוני לניהול הישוב ולפעילות השוטפת. קביעת תנאי סף ע"י המועצה להרכב הנדרש של רשימת בעלי תפקיד חיונית ומינימלית, הגעה להסכמה על היקף השתתפות המועצה במימון שכר. הגדרת שיתופי הפעולה בין הוועד המקומי לאגודה הקהילתית, גיבוש תהליכי קבלת החלטות ושגרות עבודה וליווי צמוד של הישוב עד להטמעה של המבנה הארגוני ודפוס העבודה.

# המלצות

## 5. אמנה בין המועצה לישובים

קיום תהליכי הסברה בישובים ל"עסקת חבילה" למימוש הסעיפים הכלכליים והארגוניים:  
**בהיבט הכלכלי:** הגברת התמיכה של המועצה ומתן אפשרויות להגדלת הכנסות, במקביל להגדלת השתתפות החברים בתקציב הישוב.

**בהיבט הארגוני קהילתי:** יחסי ועד מקומי - אגודה, מבנה ארגוני, כוח אדם בשכר, וועדות, תהליכי קבלת החלטות ועוד.

במקביל קיום תהליך בינוי קהילתי יסודי להגעה להסכמות פנים יישוביות, כל ישוב בהתאם לשונות ולייחודיות שלו.

# המלצות

## 6. התאמת מודל השלטון הדו רובדי

- (1) החלטה של המליאה לגיבוש מודל שלטון דו רובדי דיפרנציאלי, המאציל סמכויות מובחנות בין סוגי הישובים (סמכות המוקנית למועצה). הגעה להסכמות עם הישובים הקהילתיים על השירותים שניתנים ע"י המועצה והשירותים שמבוצעים ע"י הישוב בתקצוב מיוחד.
- (2) קיום תהליך הסברה לוועדים המקומיים בנושא הדו רובדי ובכלל זה הבנת הקשר שלהם למועצה.
- (3) גיבוש מדיונות אחידה לכל הישובים הקהילתיים בנושא הטיפול במרחב הציבורי נושא הגינון, הניקיון, תאורת הרחוב, איכות הסביבה, ביטחון ועוד.

# המלצות

## 7. אכיפה

קבלת החלטה על הגברת האכיפה במרחב הציבורי, קיום תהליך הסברה בקרב התושבים, הקצאת משאבים לנושא ומימוש בפועל בשיתוף הוועדים המקומיים.  
טיפול מוגבר בצוחר בנושא אכיפה, כחלק מתהליך חיבור התושבים לשוב.

## 8. תכנית אסטרטגית לפיתוח הישובים

גיבוש תכנית אב לישובים הקהילתיים המתבססת על הגידול באוכלוסייה, גיוס מקורות לפיתוח מואץ ולהשקעה בתשתיות והכנת תכניות מגירה למימוש באמצעות קולות קוראים.

## המלצות

### 9. מינוי פרויקטור לישובים הקהילתיים

מינוי פרויקטור מיוחד שיתכלל את כל העבודה מול הישובים הקהילתיים. מוצע להכפיפו לאגף אסטרטגיה. בין היתר ירכז מטעם המועצה את אופן המימוש של תקציבי הוועדים והתמיכות, כמו גם את מימוש ההחלטות להגדלת הכנסות והתוכניות העתידיות לקידום הישוב.

### 10. טיפול נקודתי בישוב צוחר

קיום תהליך חשיבה רחב על תמונת העתיד הרצויה והריאלית של הישוב ועל היכולת שלו להיות ישוב בר קיימא, קבלת החלטות בהתאם.

כניסה משמעותית יותר של המועצה לניהול הישוב (החזרת הוועד הממונה או באמצעות הוועד הקיים), ביצוע תהליכים להגברת מעורבות האוכלוסיות החדשות ולשילוב בהמשך של האוכלוסיות העתידיות.

# המלצות

## 11. ועדת היגוי

הקמת **וועדת היגוי מיוחדת** בראשות ראש המועצה ובניהול האגף האסטרטגי. הוועדה תלווה את היישום של כל ההמלצות ותבצע בקרה תקציבית כוללת.

## נוסחה מוצעת

### א. חלוקה לקריטריונים

- גודל אוכלוסיית הישוב: 50%
- החוסן הקהילתי של הישוב: 25%
- החוסן הכלכלי של הישוב: 25%

# המלצות

## ב. מסגרת תקציבית מוצעת

מסגרת תקציבית: 2,000,000 ₪ תקצוב לשנה בשלוש השנים הראשונות. מתוכן - 1,700,000

₪ לשלושת הישורים

הצעה לחלוקת התקציב לישורים		
הסכום לחלוקה		1,700,000 ₪
מרכיב אוכלוסייה	50%	850,000 ₪
מרכיב חוסן קהילתי	25%	425,000 ₪
מרכיב חוסן כלכלי	25%	425,000 ₪

# המלצות

## הערכת עלות לתהליך

מוצע לשריין כ 2 מיליון ₪ לשנה בשלוש השנים הראשונות, 1.5 מיליון ₪ בשנה הרביעית והחל מהשנה החמישית כ 1.2 מיליון ₪.

המסגרת כוללת את התקצוב הישיר לישובים (שעומד כיום על כ 900 אש"ח בפועל), פרויקטור וליווי שוטף. במסגרת זו לא כלולים ההשתתפות הקיימת בשכר מזכירים, רבש"צים, רכזי נוער וכיוצ"ב.

הערכת תקציב רב שנתי					
שנה 5	שנה 4	שנה 3	שנה 2	שנה 1	נושא
₪ 1,000,000	₪ 1,350,000	₪ 1,700,000	₪ 1,700,000	₪ 1,700,000	תקצוב כולל לישובים
₪ 150,000	₪ 150,000	₪ 150,000	₪ 150,000	₪ 150,000	פרויקטור
₪ 40,000	₪ 50,000	₪ 70,000	₪ 100,000	₪ 100,000	הוצאות ליווי שוטף (תפעול, מעקב והטמעה)
₪ 1,190,000	₪ 1,550,000	₪ 1,920,000	₪ 1,950,000	₪ 1,950,000	סה"כ
₪ 8,560,000					סה"כ עלות רב שנתית

# תודה

רפי נשיא, סינרגיה בע"מ, דצמבר 2022

