

# מהפכה במועצה האזורית\*

## אברהם י' שפט

הקשר בין מדיניות קרקעית ובין מועצות אזוריות מתבטא בכך שרוב המקרקעין במדינה הזאת נמצאים בתחומי המועצות האזוריות. בימים אלה, כאשר מבנה המועצה האזורית מזדעזע, והן עוברות מהפכה שלטונית, עובדות אלו משפיעות בהכרח גם על מדיניות קרקעית.

כבר בשלב זה ברור לכולנו שהמושב בצרות. אני מניח שקראתם עיתונים ושמעתם כי בחלק גדול מהמושבים יש בעיות ארגוניות חמורות ושבעוד זמן מה חלק מהמושבים יהפכו ליישובים קהילתיים. כמובן, ברגע שמושב הופך ליישוב קהילתי, אותן חלקות חקלאיות המכוננות חלקות ב' ו-ג' ישתחררו, כי לא יהיה מי שיעבד אותן. מכאן שלשינוי הארגוני במושבים, ובעקיפין במועצות האזוריות, יש השפעה אדירה על החזקת הקרקע, ניצול קרקעות והשימוש בהן.

נושא סקירה זו הוא רקע היסטורי קצר על הקמת המועצות האזוריות, התפתחותן והשינויים הגדולים שחלו בהן בחמש השנים האחרונות.

ידוע לכול כי לפני שבעים-שמונים שנה התארגנו מושבים, דוגמת נהלל, ובשלב מאוחר יותר קיבוצים.

צורות יישוב אלה היו יצירות ישראליות מקוריות ולמעשה היוו במידה ניכרת את המדינה שבדרך. מבחינה משפטית היישובים היו מאורגנים במסגרת פקודת האגודות השיתופיות ועד שנות הארבעים, איש לא חלם על התארגנות מונציפלית.

לכל מושב או קיבוץ - כמו לכל כפר ערבי - היה מוכתר שפעל מאז 1942 לפי פקודת המוכתרים (מינוי) ומאז 1944 לפי פקודת הנהלת כפרים, אך היישובים היהודיים התארגנו יחד ב"גושים". גושים אלה היו ארגונים וולונטריים של היישוב היהודי, בעיקר לצורך הגנה אך גם לשם שיתוף פעולה אזורי בלתי פורמלי. בשנות הארבעים הראשונות שומעים אנו לראשונה על התארגנות מועצות אזוריות.

מועצות אלה - כדוגמת המועצה האזורית עמק חפר משנת 1940 או הקישון מ-1945 - למרות שהיו מורכבות מקיבוצים וממושבים - היו עדיין חד רבדיות, חברי המועצה נבחרו על-ידי כלל התושבים. תחום המועצה היה מחולק ל"גלילי בחירות" וכל מאה תושבים או חלק מהם בחרו חבר למועצה. ועדים מקומיים עדיין לא היו.

המועצה האזורית הראשונה, מהסוג שאנו מכירים היום, היתה המועצה האזורית עמק הירדן שנתכוננה ב-1950. זו המועצה אשר בה אנו מוצאים לראשונה ועדים מקומיים והבדלים מהותיים בין יישובים שיתופיים ובין יישובים שאינם שיתופיים.

במועצה זו מוצאים אנו לראשונה גם את ההוראה כי ביישובים שיתופיים, חברי המזכירות או ההנהלה של היישוב לפי תקנונו על-פי פקודת האגודות השיתופיות, יהיו גם הוועד המקומי של היישוב. כאן אנו רואים רשות מקומית מדגם חדש, אשר בה שני רבדים: הוועדים המקומיים ברובד התחתון והמועצה ברובד העליון. עם זאת, הבחירות למועצה עדיין "בחירות ישירות" וכל תושבי האזור בוחרים בחבריה, יש אפילו אפשרות ברירה לבחירות למועצה בין בחירות רובדיות ובין בחירות יחסיות.

הואיל שהיישובים עדיין צעירים, יש בהם מעט מאד בנים בוגרים, יש עוד פחות הורים וביישוב

\* עיקרי הדברים נאמרו - בנוסח שונה - בחוג למדיניות קרקעית בכ"ח בחשוון התשנ"ב, 5 בנובמבר 1991.

היהודי נשים הן שוות זכויות. מסתבר כי החיים במועצה האזורית דמוקרטיים לתפארת ולא מתעוררות כל בעיות.

עד 1958 התארגנו כמה עשרות מועצות אזוריות מהטיפוס החדש, כל אחת עם צו נפרד משלה. ב-1958 שר הפנים התקין את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, הוא הצו שחל, אמנם בשינויים רבים, עד עצם היום הזה.

בצו זה הוועדים המקומיים ביישובים שיתופיים ממשיכים להיות המזכירויות או ההנהלות של האגודה השיתופית, אך הפעם חברי המועצה ברובד העליון כבר נבחרים - ככלל - על-ידי הוועדים המקומיים. עדיין קיימת האפשרות שוועד המקומי ביישוב שיתופי יחליט כי הצירים למועצה ייבחרו באספה הכללית של היישוב, אך לא לאורך זמן. ב-1963 האפשרות של בחירת צירים באסיפה כללית בוטלה וכך נוצר המצב המוזר שהחל ב-1963, לפיו יש שליטה מוחלטת של האגודות השיתופיות - יותר נכון של מזכירות האגודות השיתופיות. התוצאה היא, כי מי שאיננו חבר האגודה השיתופית - וכאלה יש לרוב, בניס בוגרים, בעלי תפקידים ביישוב כמו המורה, הרופא, הרב, השוחט, הבלנית, הסנדלר וכן ההורים הזקנים - אינם בעלי זכות בחירה לאגודה השיתופית. אם נוסף לכך כי בחלק גדול מהמושבים לכל יחידת משק יש קול אחד באספה הכללית - והוא כמעט תמיד בידי הגבר ולכן גם הנשים משוללות זכות בחירה, כי אז לפנינו מצב שמזכירות היישוב - היא הוועד המקומי - עשויה להיבחר על-ידי מיעוט מבוטל של תושבי המקום.

מאחר שהמועצה, בדרג העליון, נבחרת על-ידי הוועדים המקומיים יוצא כי לחלק גדול מהתושבים אין זכות בחירה, לא ברובד התחתון ולא ברובד העליון של הרשות המקומית שבה הוא חי.

כדי להמחיש את המצב הבא ניקח מושב ממוצע עם שמונים יחידות משק. במקום כזה גרים שמונים בעלים, שמונים נשים ונניח 160 בניס בוגרים. נוסף לזה עוד ארבעים תושבים למיניהם, יוצא כי מתוך 360 בעלי זכות בחירה לכנסת יש זכות בחירה לשמונים איש לוועד המושב ואלה בוחרים ועד מקומי של חמישה, שהם בוחרים את נציגם למועצה. ל-280 האחרים אין זכות בחירה בכלל.

כפי שנדמן לי לומר במקום אחר, המצב המשונה הזה נוצר לא מתוך רוע לב או זדון, כי אם כתוצאה מהתפתחות היסטורית. עם זאת ברור היה לכל המתעניין כי מצב כזה לא יכול להימשך לאורך ימים. המפתיע הוא כי עד שהדברים תוקנו, חלפו קרוב ל-30 שנה.

ראשית ההתפתחות מתרחשת בשולי הערים, בפריפריות העירוניות. הבעיה מתעוררת לראשונה בעמקנדה ליד ירושלים, אך גם המקרים האחרים קורים בדרך כלל בשולי הערים, כמו כפר אז"ר ליד תל השומר, או כפר מעש ליד פתח-תקוה. לבסוף, המקרה האחרון שבהם והחשוב מכולם, שדה-יעקב בשולי העיר חיפה. לא בכדי הזכרתי את כל המקומות האלה, כי כל אחד מהם קשור בפסק-דין, החשוב לאורך הדרך לפתרון. המדהים הוא, בעצם, עד כמה אנחנו שמרנים ואיך סבלנו במשך עשרות בשנים כי מיעוט מבוטל ישלוט במועצות האזוריות. ולא זו אף זו. בדוגמא שלפנינו דיברנו על מושבים עם 80 יחידות משק. אין להניח שכולם יגיעו לאספה הכללית אך גם מתוך אלה שייגיעו מספיק בעצם רוב כדי שמזכירות המושב תיבחר על-ידו. רוב זה יכול להיות 41 בוחרים ואולי פחות. פירוש הדברים שלפי הדוגמא של 360 בעלי זכות בחירה לכנסת, למעשה רק נציגי 10 - 11 אחוזים מנהלים את המושב ונציגיהם של אלה מנהלים את המועצה האזורית.

כפי שכבר אמרתי, הדבר הזה מדהים. לאחר הכול, אנו חושבים את עצמנו כחברה דמוקרטית והמושב כאמור הוא פאר היצירה הישראלית.

כבר בשנות השישים קם אדם אחד, מר בלאט, שכנראה צר היה לו המקום בירושלים, הלך

לעמינדב בפאתי-העיר, קנה בית קטן, אולי עם משק עזר, אך לא היה חבר באגודה השיתופית. כעבור זמן - במיוחד לאחר שקיבל את היטלי המסים מהוועד המקומי - הוא פנה אל מזכירות המושב - החל צועק בקול גדול ואומר "הואיל ואני לא חבר באגודה השיתופית אין לי זכויות כלל אינני בוחר ואינני נבחר". הוא פונה לבית-המשפט אך בית-המשפט משיב אותו וריקס, כנראה שהזמן עוד לא בשל לשינוי. עלינו להבין את צעקתם של המתגוררים במושבים על רקע העובדה כי מהם דורשים תשלום מסים במזומן ואילו חברי האגודה השיתופית מחויבים או מזוכים על גבי "הכרטיסים" המתנהלים במזכירות המושב, אין פלא, איפוא, שנוסף לכך שאין להם זכויות בחירה, הם מרגישים את עצמם מקופחים בעיקר בענייני כספים.

בפסק דין בלאט, בג"צ 255/69, (פד"י כג עמ' 389) נאמר בין היתר:

עורך דין יונבסקי מתריע על כך, שאם יתהווה מצב שבמושב עובדים או במושב שיתופי יעלה מספר התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית על מספר החברים, חברי האגודה השיתופית, ימשיך ועד האגודה לשמש ועד מקומי של היישוב, ומרוב תושביו תישלל הזכות לבחור ועד או להיבחר לוועד, מצב אשר סותר את עקרונות הדמוקרטיה. אם אכן קיימת סכנה כזאת, הרי זה מעניינו של המחוקק לתת דעתו עליה, ולשנות את ההוראות הקיימות ככתבו וכלשונו ואין להוציא את הדברים מידי פשוטם. יש לציין שלא נטען בפנינו שהוראות הצו אינן סבירות או שמחוקק משנה חרג מסמכותו בצו הנ"ל.

במלים אחרות, בית-המשפט ממש מזמין טענת חוסר הסמכות, אך משום מה באה הטענה רק כעבור 10 שנים, כאשר קמה הגבי' יעל שחם שגרה בכפר מעש וטענה בדיוק את אשר בית-המשפט הציע שיטענו בפסק הדין בלאט. הרקע לפרשת מעש הוא שוב ספק מושב בשולי הערים עם שכונה של משקי עזר והרגשת קיפוח על רקע ניהול כספי ותשלום מסים. הפעם - בבג"צ 230/78 יעל שחם נ. שר הפנים, (פד"י לד (3), עמ' 208). הטענה עדיין לא הצליחה באשר רוב השופטים בהרכב לא היו מוכנים לקבל את הפירוש שהוצע על-ידי העותרת, אבל לפחות שופטת אחת, הגבי' מרים בן פורת, אמרה את הדברים הבאים:

בבג"צ 255/69 (בג"צ עמינדב) נרמז שלא הועלתה מטעם העותר טענה שהוראות הצו העיקרי לוקות באי-סבירות או בחריגה מסמכות. לעומת זאת בפנינו העלו העותרים גם שאלה זו על שולחן הדיונים. אילו סברתי שהפירוש של יישוב שיתופי הוא כפי שנקבע בבג"צ 255/69 הייתי מקבלת את טענת אי-הסבירות ללא היסוס, שכן שלילת זכות יסודית לבחור או להיבחר אפילו מרוב האוכלוסייה היא, לפי מיטב הבנתי, בלתי סבירה על פניה ועל כן בטלה.

אך כאמור הגבי' בן פורת היתה עדיין בדעת-מיעוט וחלפו עוד 10 שנים עד שבית-המשפט העליון, מפיו של כבוד השופט ברק, קיבל את הטענה בפסק-הדין בבג"צ 753/87 בורנשטיין נ. שר הפנים (פד"י מב (4), עמ' 462).

בין פסק-הדין במעש ובין פסק-דין בורנשטיין קרו דברים:

ראשית דבר כתבתי מאמר עם חברי יי ברזל על זכות בחירה במועצה האזורית, שפורסם בחוברת מס' 6 של חוברות הכנס הארצי השביעי לשלטון ולמינהל מקומי. במאמר זה שאלתי את השאלה מה קורה כאשר יש התנגשות בין כמה מערכות ערכים. בענייני, ההתנגשות היא בין הערך של "זכות בחירה לכול" או "אין תשלום מסים בלי ייצוג" מצד אחד, ובין עצם קיום ההתיישבות העובדת, הקיבוץ, המושב, המושב השיתופי. לאחר הכול, כמעט כל ארץ ישראל נבנתה על ההתיישבות העובדת וקשה לפגוע באורח החיים השיתופי, אפילו בגלל ערכים דמוקרטיים לתפארת. כבוד השופט ברק שואל את אותן השאלות, בפסק דין בורנשטיין וכך הוא אומר בעמוד 474 מול אות השוליים ז:

האם האינטרסים של שמירת קיומה של ההתיישבות העובדת הנם אינטרסים לגיטימיים שניתן לקחתם בחשבון באיזון הראוי בינם ובין הזכות לבחור או להיבחר, לדעתי התשובה על השאלה הזו היא חיובית. זהו אינטרס של המדינה לקדם ולקיים את ההתיישבות השיתופית כיחידה משקית חברתית כלכלית. היישוב השיתופי אינו רק מקום מגורים, הוא הינו מסגרת חיים הקשורה להשגת מטרות לאומיות, פיתוח החקלאות ההתיישבות וקליטת העלייה. לצד הקיבוץ מהווה מושב העובדים יצירה ישראלית מקורית שיש למדינה אינטרס לגיטימי לקיים ולקבל.

עד כאן ההכרזה, אבל - "דרכי ציון אבלות" ולכן לדעת כבוד השופט ברק צריך להיות איזון נכון בין מערכות הערכים השונות. כאשר קיים מצב משפטי אשר בו ייתכן שבמקום פלוני 80% ומעלה מהתושבים הבוגרים אינם בעלי זכות בחירה למוסדות השלטון המקומי, האיזון הראוי לא הושג. כבוד השופט ברק ראה גם ראה את הקושי במציאת פתרון ולכן השאיר זמן מה לשר הפנים שיתלבט, יתייעץ עם מי שמצא לנכון, ויקבע דרכים אחרות לבחירות לוועדים מקומיים. שר הפנים התלבט, עלו בפניו הצעות מהצעות שונות. אולי צריך בכלל לבטל את המועצה האזורית הדו-רבדית או לשנות את הסמכויות הנתונות לוועדים מקומיים, ואולי צריך לשנות את הוראות הבחירה? לאחר כל הלבטים פורסמו תיקונים לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). בקובץ תקנות התשנ"א בעמ' 372 נוספו שני הסעיפים, 91 ו-91ב. בשני סעיפים אלה נשברו מוסכמות של שלושים שנה. נשבר עקרון "זהות הוועדים" לפחות במושבים. עדיין נדמה היה לנו כי בקיבוצים ובמושבים השיתופיים לא הגיע הזמן לפגוע בעיקרון של זהות הוועדים, כי הבעיה לא התעוררה באף קיבוץ או מושב שיתופי באשר בסוגי יישובים אלה עקרון השיתוף עדיין חזק דיו. לא כן הדבר במושבי עובדים. בשני תיקונים אלה קבענו כי אם יש 10% ממספר הבוחרים שאינם חברים באגודה השיתופית רשאי כל בוחר לבקש שיצרפו למזכירות האגודה השיתופית נציגים המייצגים את אלה שאינם חברים באגודה, באופן יחסי למספרם.

לפי התיקון השני, 20% מבין תושבי היישוב רשאים לבקש כי יערכו בחירות נפרדות לוועד המקומי כאילו המקום לא היה יישוב שיתופי. בפתרונות אלה יש התקדמות ניכרת מאוד לדמוקרטיזציה והקניית זכות בחירה לאלה שעד כה היו משוללי זכויות בכלל. ימים יגידו האם בית-המשפט העליון יראה בשינוי "איזון ראוי", כדברי כבוד השופט ברק בפסק-דין בורנשטיין. עד כאן לגבי הרובד התחתון. עוד קודם לכן קרו שני דברים נוספים הנוגעים לדרג העליון, אשר מבחינות מסוימות שינו אפילו בצורה יסודית יותר את מבנה המועצה האזורית. עוד בסוף שנות השבעים, אגב דיון בבג"צ 641/78, אלי כהן נגד שר הפנים (לא פורסם) הוקמה ועדת בר-סלע לבדיקת זכות הבחירה במועצות האזוריות. ועדה זו המליצה על הנהגת בחירות כלליות של המועצה האזורית והמלצה זו נתקבלה על-ידי שר הפנים. (צו המועצות המקומיות מועצות אזוריות תיקון מס' 4, התשמ"ז-1986 [ק"ת התשמ"ז, עמ' 519]). בתיקון זה חזרנו למצב ששרר בראשית שנות החמישים, היינו - חברי המועצה ייבחרו על-ידי כלל התושבים. התיקון השני הוא פרי יוזמתו של חבר כנסת דוד מגן (כתוארו אז) שיוס את חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988 (ס"ח התשמ"ח, עמ' 213).

קשה לומר שהצעה זו, שהשוותה את דרך בחירתם של ראשי המועצות האזוריות לדרך בחירתם של יתר ראשי הרשויות המקומיות, היינו, הנהגת בחירה ישירה על-ידי כל האוכלוסייה, מצאה חן בעיני נציגי ההתיישבות העובדת. כולם רואים לנגד עיניהם את האפשרות, כי ביום מן הימים אותו חלק מהאוכלוסייה שאיננו מתגורר ביישובים שיתופיים אלא לפעמים מתחת לאוהלים, יציע מועמד לראש המועצה והוא אפילו ייבחר, אך זה, כנראה, מחיר הדמוקרטיה. אם תשלבנו את שלושת התיקונים האלה תראו כי בחמש השנים האחרונות קרתה מהפכה של

ממש במועצות האזוריות - חברי המועצה נבחרים על-ידי כלל התושבים, ראש המועצה נבחר אישית ולפחות במושבים נשבר עקרון זהות הוועדים ששלט כמה עשרות שנים. נוסף לכל זה את התפוררות המושבים עצמם. כידוע, מומחים לדבר מצפים כי תוך זמן קצר, חלק ניכר מהמושבים יהפכו ליישובים קהילתיים ואז כמובן הקרקעות החקלאיות תשתחררנה ויצטרכו למצוא מעבדים חדשים ודרך עיבוד חדשה. כל אלה תהליכים שהחוג למדיניות קרקעית צריך להיות ער להם והשינויים במבנה המועצות האזוריות הם בעצם סימפטומים להתפוררות המסגרות או שינוי בסקירה זו לא הזכרתי - לבד מגורלן של חלקות ב ו-ג - בעיות קנייניות הנובעות משינוי המבנה הפנימי של המושב כגון השימוש ברכוש המשותף של המושב כאשר נבחר ועד מקומי (המכונה "ועד מוניציפלי") נפרד ממזכירות האגודה השיתופית, או במקרים קיצוניים יותר, מה יהיה גורל הרכוש המשותף אם המושב מתפורר והופך בכלל ליישוב קהילתי. בעיות אלה קיימות, אך מן הראוי הוא שיידונו במסגרת נפרדת.