

האוניברסיטה העברית בירושלים הפקולטה למדעי החברה

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים

המסלוקה לגאוגרפיה

חיפה

המרכז הבין-כפרי

"פתרון" תפקודי שהפך לצורת ישוב בעייתית

נתניה

תל אביב

רמלה

אשדוד

ירושלים

בית שמש

קרית מלאכי

אחוזת

קרית גת

פרסום מס' 25

ירושלים, תש"ן 1989



המרכז הבין-כפרי

"פתרון" תפקודי
שהפך לצורת ישוב בעייתית

אלישבע גביש

שלום רייכמן

תוכן הענינים

1. מבוא והגדרת מטרת העבודה

הרצאות רקע :

5. המועצה האזורית

9. המרכז הבין-כפרי - רקע התפתחותי

14. המרכז הבין-כפרי - רקע תכנוני

17. בלית הספר - תחום שירות ליחודי

21. מתודולוגיה

22. ממצאים

29. דיון ומסקנות

32. נספחים

4. לוח 1

43-40. לוחות 2-5

בלבלי וגרפיה

מבוא והגדרת מטרת העבודה

בשנים הראשונות להקמת המדינה, נוצרו החנאים והאפשרויות לתכנון, לפיתוח ולישוב חבלי ארץ שלמים ואיכלוסם ע"י מחישבים בעיקרם עולים חדשים שזה מקרוב עלו ארצה. מסיבות שונות¹ הופקדו שני מוסדות שונים על התכנון, המחלקה להתישבות של הסוכנות היהודית ואגף התכנון במשרד ראש הממשלה (ולאחר מכן במשרד הפנים). אגף התכנון הציע להקים רשת מרחבית של מרכזים כחלק מתכנית פיזית ארצית במקביל לתכנית כלכלית. במסגרת ההצעה של אגף התכנון², שהייתה דומה בעקרון לזו הנהוגה בארצות מפותחות אחרות, הוצע להקים מדרג גן 4-5 דרגות המורכב מיחידה כפרית, ממרכז כפרי האמור לשרת 3-5 מושבים³, ממרכז עירוני כפרי, מעיר בינונית ומעיר גדולה. התכנון של המחלקה להתישבות התחיל בעיקרו ברמה החבלית עם תכנון חבל לכיש בשנת 1954. במסגרת תכנון זה הוצע לראשונה להקים מערכת של שיתוף בין-ישובי, הבנויה משלושה רבדים: הכפרי, ברובד החתון, המרכזים הכפריים ברובד הביניים, שנועדו לשמש כמערכת תומכת לישובים ברובד הראשון ועיר השדה, עיירה בסדר גודל של כ-6,000 תושבים בערך במסגרת ההיררכיה⁴.

בפועל נוצרה במשך השנים מערכת מסועפת של מרכזים בין-כפריים: גושיים, אזוריים, בין-אזוריים ומרחביים, שכוללים שרותים ומפעלים המקבילים לכאורה למדרג העירוני, למרות שלמעשה, קיימת כפילות בחחום השרותים שכל מערכת נותנת לסביבתה הקרובה ולעיתים נוצרת, בעיקר מסיבות אידיאולוגיות, הסתגרות והחבדלות של המגזר החקלאי מן המגזר העירוני⁵ כך שבמידה וקיימים קשרי גומלין בין עיר לכפר הם מדלגים לעיתים קרובות על המרכז העירוני-כפרי (דרג ב' בתכנית אגף התכנון) שהם היסוד העיקרי של עיירות הפיתוח כיום.

אחד ההבדלים העקרוניים שבין המרכזים הכפריים (או הבין-כפריים כפי שהם מכונים בספרות) והמרכזים העירוניים הוא, שהראשונים חסרים בד"כ בסיס לקיום

¹ על הסיבות לפיצול, ראה רענן וליץ על תולדות המחלקה להתישבות כארגון,

הרצאה בסמינר המחלקה לגאוגרפיה, פרוץ המדינה 3.5.1989.

² אריה שרון, תכנון פיזי בישראל, הוצאת המדפיס הממשלתי (1951?) עמ'

11-5.

³ היוגמה למרכז כפרי בתכנית שרון היא מרכז באזור באר-טוביה.

⁴ ישראל פריאון, תכנון השיתוף הבין-כפרי בישראל, בתוך: א' רוזנמן (עורך)

התיישבות ופיתוח אזורי, 1984, עמ' 46-65.

⁵ פרוט, ראה בעמוד 9 דלהלן.

עצמי בחקלאות או בתעשייה אלא מתגוררים בהם מועסקים בשרותים ציבוריים בעיקר.
פירוש הדבר, שההפרדה בין שני המגזרים מוצאת את ביטוליה גם בתחום המינהלי -
בעוד הישובים העירוניים מאורגנים מבחינה מוניציפאלית כמועצות מקומיות (או
כעיריות), הרי שהישובים החקלאיים ובכלל זה המרכזים הבין-כפריים, מאורגנים
במסגרת מועצות אזוריות.

הן התכנון של הנדבך הכפרי הנוסף (דרגה ב') והן ההתפתחות במציאות למערכת
מסועפת של מרכזים נובעת מגורמים אידיאולוגיים, חברתיים וכלכליים שהעיקריים
שבהם הינם:

א. האידיאולוגיה הציונית ובמיוחד הציונות הסוציאליסטית שמה את עבודת האדמה
והפיתוח החקלאי בראש מעייניה וראתה בחיזוקה ובהרחבתה של החברה הכפרית
מטרה ראשונה במעלה בעצוב החברה הישראלית. גישה זו התפתחה כאנטיתזה
לתלישותם של חילי הקהילות היהודיות בגולה מן הקשר לאדמה. התפתחות הסקטור
החקלאי נעשתה בעיקר בדרך של שיתוף (קבוץ, מושב שיתופי, מושב) ומכאן הדרך
לשיתוף בין-אזורי היא קצרה.

ב. השיתוף האזורי מאפשר לישובים החקלאיים להתגבר על המגבלה של ההיקף הקטן
של כל ישוב חקלאי, להבטיח את יעילותם של השירותים וליצור מפעלים בעלי רמה
טכנולוגית ורווחית גבוהה. כמו כן מונע פיתוח כזה "נזילה" של חלק מהערך
המוסף הנוצר בתוך אזור חקלאי מסויים או מחוצה לו.

ג. במשך הזמן נוסף הצורך ביצירת מקורות תעסוקה לא חקלאית להשלמת פרנסתן של
משפחות חקלאיות באזורים שוליים, בקליטת עודף כח אדם, בעיקר מבני הדור השני
במושבים, על מנת למנוע הדלדלות של האזורים בעלי אוכלוסיה חקלאית.

ד. קליטת בעלי מקצוע בחומים שונים שישרתו את הישובים החקלאיים ויתגוררו
באזור הכפרי, כדי לאפשר קשר הדוק בינם לבין החקלאים. במיוחד מדובר במורים,
באשר הסקטור החקלאי ראה ועדיין רואה בחינוך ערובה להמשך קיומו והתפתחותו
של הישוב הכפרי¹ (לכן עמדו על קיום מוסדות החינוך במסגרת החקלאית, כפי
שיתואר בהמשך).

כתוצאה משני הגורמים האחרונים, ניתן להבחין בין מרכזים מאוכלסים ומרכזים
דוממים. העבודה תעסוק במרכזים מאוכלסים ומן הראוי לצילן מספר תכנון
המאפיינות אותם.

¹ גורמים נוספים מצוינים במהלך העבודה וכן במקורות הבאים:

א. קלרמן, עמ' 4-10

ב. וילץ, עמ' 14-25

ג. פריאון, הארגון המרחבי של הפיתוח הכפרי, עמ' 33-35

1. תכונות המרכזים המאוכלסים

א. תחום השרותים: המרכזים המאוכלסים מיועדים לספק שרותים ל-3 עד 8 ישובים. אולם יש ביניהם גם מרכזים "אזוריים" המשרתים כ-10-20 ישובים ומקיפים בכך את תחום המועצה האזורית פחות או יותר. בד"כ משרתים המרכזים את ההתישבות המושבת.

ב. אופי השרותים: השרותים הם שרותים צרכניים ושרותים ציבוריים-קהילתיים: בתל-ספר יטודיים ולעיתים בחי ספר תיכונים, מרפאות, שרותי חרבות וספורט כגון: מתנ"ס, ספריה, בית-עם ומגרש ספורט. שרותים אישיים-מסחריים כגון צרכניה, מחסן חמרי בנין ולעיתים גם בנק ותחנת דלק.

ג. הרכב האוכלוסיה במרכז: האוכלוסיה לא מגובשת מראש כארגון או כגרעין להתישבות, אלא מורכבת בראש ובראשונה מנותני שרותים לאוכלוסיה האזור שאינם משולבים בתור בעלי נחלה חקלאיים בישובי האזור. במשך השנים נוספו אל נותני השרותים הציבוריים גם בני מושבים שלא מצאו להם מקום דיור ומקורות תעסוקה במושבים עצמם.

ד. תהליך ההקמה: רוב המרכזים המאוכלסים הם פרי יוזמה מלמעלה, כאשר המוסדות המיישבים ראו לנכון לאחר את הישובים ובראשם המחלקה להתישבות. כמו כן הם קבעו את מטרת הישוב: ¹

1. לספק שרותים משותפים לישובים החקלאיים תוך ניצול היתרונות לגודל.
2. לשלב במסגרת הקהילה של מספר ישובים, אוכלוסיה בעלת רמה חברתית-תרבותית גבוהה יחסית, של נותני שרותים, שחיה בעלת יכולת השפעה על הסביבה.

2. בעיות המאפיינות את המרכזים המאוכלסים כיום

במשך השנים נוצרו בעיות הקשורות בתפקודם של המרכזים. בתחום השרותים חסר חלק מהתפקידים וכמו כן קיימת בעיה של טיב ורמת השרותים במספר מרכזים בתחום האיכלוס, נוצרה תחלופה גדולה של אוכלוסיה, חוסר גיבוש חברתי וחוסר פיתוח פיסלי וחברתי. הדבר נבע, בין השאר, מהיצע דיור בתנאי שכירות והמעמ המוניציפלי הבלתי מוגדר.

¹ עפ"י וילקנסקי רחל, מרכזים כפריים מאוכלסים - לקראת קביעת מדיניות לעתיד, המרכז לחקר ההתישבות, רחובות 1987, עמ' 13.

מטרות העבודה

ברמה המושגית, הכוונה לעמוד על החפוקד של המערכת המרחבית, כמערכת שרואים תומכת בישובים החקלאיים. במילים אחרות, האם ישובים אלה, הידועים בשם מרכזים כפריים אמנם ממלאים את החפוקיד המוטל עליהם, לפי האמור על פי התכנון המקורי, או שמא נוצר נתק או אי תיפקוד ברור.

באופן אמפירי, הכוונה לבחון במיוחד את ההיבטים הבאים:

א. האם המרכזים הבין-כפריים נוחים בפועל את השרותים הציבוריים, ובמיוחד שרותי חינוך שהם אמורים לתת לפי התכנון המקורי.

ב. האם התהליכים העובדים כיום על המרכז הכפרי מובילים להפיקתו לישוב קהילתי מצד אחד או לדעיכתו וגסיסתו מאידך.

ג. מהי הדמות העתידית של מרכז לשרותים כפריים, או במילים אחרות, של דרג ב' במידרג ההיררכיה הישובית, שמא יש למזגו במוקדם או במאוחר עם עיריית הפיתוח הסמוכה באופן שיוצר שילוב אזורי מסוג חדש.

במסגרת זו נבדקו בשטח תיפקודם של שמונה מרכזים בין-כפריים מאוכלסים החל בבר-ליוחאי בצפון וכלה בנהורה בדרום. (לוח מס' 1)

לוח מס' 1: רשימת המרכזים הבין-כפריים המאוכלסים שנבדקו בשטח

שם המרכז הבין כפרי	שם המועצה האזורית בה הוא נמצא	הישוב העירוני שקרבתו
1 בר-ליוחאי	מרום-הגליל	צפת
2 יעף	לב השרון	תל מונד, נתניה
3 בית חשמונאי	גזר	רמלה
4 אחוה	באר טוביה	קריית-מלאכי
5 עשרת	גדרות	אשדוד
6 שריגים	מטה-יהודה	בית שמש
7 נהורה	לכיש	קריית גת
8 מעלה-אפרים	בקעת הירדן ¹	-

¹ מעלה אפרים היא מועצה מקומית שמשמשת כמרכז שרותים לישובי המועצה האזורית "בקעת הירדן", ואין בקרבתה לישוב עירוני עברי.

עפ"י הרשימה והמפה המצורפת ניתן לראות ששבעה מתוך שמונה המרכזים שנבדקו, נמצאים בקרבת לשובים עירוניים. ששה מתוך שבעת הישובים העירוניים הן עיירות פתוח ויש מקום לעורר את השאלה באיזו מידה משפיעה קרבה זו על המרכזים מצד אחד, ומאיזך מהי השפעת המרכזים על עיירות הפיתוח. תופעה זו אינה מוגבלת רק לצפון הארץ אלא קיימת גם בדרום ובנגב.

הרצאות רקע:

א. המועצה האזורית¹

המרכזים הבין-כפריים קשורים מבחינה מוניציפלית למועצות האזוריות בתחומן הם שוכנים. על מנת להבין את ההתפתחויות העוברות עליהם מן הראוי להכיר את תפקידיהן, סמכויותיהן ואת יחסיהן של המועצות האזוריות עם הישובים שנמצאים בתחומיהן בכלל ועם המרכזים הבין-כפריים בפרט.

המועצה האזורית היא מסגרת או נדבך של השלטון המקומי האופיינית לאזורים הכפריים. בתור שכזו היא ממלאת תפקיד כפול:

- א. תפקיד פוליטי של יצוג האינטרסים של תושביה בפני שלטונות המדינה.
- ב. תפקיד מנהלי של אספקת שירותים לתושביה.

המועצה האזורית היא גוף משפטי, ששואבת את סמכויותיה מתוקף חקיקת צו המועצות המקומיות משנת 1958 והיא כפופה לשלטון המרכזי. היא מהווה מעין פדרציה של יחידות ישוביות קטנות ומפורזות בתחום גאוגרפי נרחב למדי.

רקע והתפתחות: תחילתן של המועצות האזוריות לפני קום המדינה, בשנות ה-30 וה-40, בהתארגנויות של ישובים חקלאיים שהיחה מבוססת על אינטרסים משותפים ועל קשרים הדוקים בתוך תחום גאוגרפי מסויים. התארגנות וולונטרית זאת קבלה מעמד רשמי בחוק פקודת המועצות המקומיות. עפ"י פקודה זו רשאי היה הנציב העליון להקים מועצה מקומית בישוב כפרי או בקבוצת כפרים. ב-1958 נחגש צו חדש שבטל את הצווים הקודמים והוא שקבע את מבנה המועצה האזורית.

גודל המועצה האזורית: מספר הישובים במועצות האזוריות נע בטווח רחב ביותר. מ-3 ישובים במועצה האזורית הקטנה ביותר ועד ל-54 ישובים במועצה הגדולה ביותר. מספר הישובים הממוצע הוא 17. כיום הנטיה היא להגדיל את המועצות האזוריות הקטנות, והמועצות החדשות מונות לפחות 10 ישובים.

¹ עפ"י הרצאה שניתנה ע"י מר בנימין ריקרדו, האגף לשרותים מוניציפליים במשרד הפנים.

הרכב ומבנה המועצות האזוריות

המועצה האזורית מורכבת משני רובדים. רובד אחד כולל ישובים שיש להם נציגות במועצה האזורית. אלה הם ישובים שמוגדרים כ"ישובים" ורובד שני של ישובים שאינם מוגדרים ככאלה אלא כשטחים הנמצאים בתוך המועצה ומוגדרים עפ"י מיקומם בגושים. אין להם נציגות במועצה והם נמצאים "מתחת לקו". הישובים "שמעל לקו" הם אותם ישובים המהווים אגודות שיתופיות¹ והם ישובים שיתופיים כמו קבוצים, מושבים ומושבים שיתופיים. לישובים השיתופיים יש גוף מוניציפלי - ועד מקומי, והם שולחים נציגים למועצה באופן יחסי לגודלם עפ"י מדד שנקבע לפני כל מערכת בחירות. המועצה האזורית היא פדרציה של הישובים "שמעל לקו".

הישובים "שמחת לקו" אינם מהווים אגודה שיתופית, אין להם גוף מוניציפלי כמו ועד מקומי, שמנהל אותם ואין להם יצוג במועצה. המועצה האזורית מטפלת באותם ישובים באופן ישיר: גובה מהם מיסים ונותנת להם את השרותים הנדרשים עפ"י החוק, אך אין לישובים אלה כח השפעה בתוך המועצה. המגמה לעתיד היא לתת גם להם יצוג נאות במועצה.

היחסים שבין הועד המקומי והמועצה האזורית

סמכויותיהם של הועד המקומי ושל המועצה האזורית מוגדרות בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) 1958. הן מכסות את כל תחומי החיים במועצה האזורית, ביניהם שרותים, מפעלים ומוסדות לתועלת הצבור ודאגה לפתוח תחום המועצה ושיפורו. השרותים המוניציפליים כוללים שרותי תברואה, שרותי בטחון, שרותי תשתית, גינון וטיפול בנוי וכן שרותים "מועברים", גילנו, שרותים ממלכתיים הניתנים באמצעות הרשות המקומית ואלה הם בעיקר שרותי תנוך.

הסמכויות חופפות לגבי שתי הרשויות: הועד המקומי והמועצה האזורית. אולם מאחר ותחום המועצה האזורית כולל את תחום הועד המקומי, נקבעה בצו עדיפותה ועליונותה של המועצה האזורית ביחס לועד המקומי.

¹ ישוב נחשב כאגודה שיתופית מוכרת אם 80% מחבריו הם חברי האגודה והמועצה האזורית מכירה בהם כאגודה שיתופית. במקרה כזה הוא נחשב לישוב שיתופי ואז יש לו נציגות במועצה.

המועצה האזורית יכולה להאציל סמכויות לועד המקומי והיא מחליטה אלו שירותים היא חספק ואלו שירותים יספק הועד. מועצה שרובה מורכבת מקבוצים, מקובל שיותר שירותים ציבוריים ינתנו ע"י הקבוצים הבודדים ואם היא מורכבת בעיקר ממושבים יש מגמה גדולה יותר שהשירותים ינתנו ע"י המועצה האזורית.

נושא החנוך הוא מיוחד. במקרה זה נשמרת עדיפות לועד המקומי על פני המועצה האזורית. הועד המקומי הוא רשות החינוך המקומית לגבי תושבי הישוב והוא רשאי לקיים ב"ס בתחומו הוא (זה קיים בעבר בקיבוצים). יחד עם זאת, כדי להתגבר על ההוצאות הגדולות המתחייבות מקיום מערכת חינוך מקומית נפרדת נערך ב-1971 הסכם בין התנועות הקיבוציות, תנועת המושבים וארגון המועצות האזוריות שמסר את הטיפול בנושא החינוך לידי המועצה האזורית וזה כאשר הפעילות החינוכית נעשת במסגרת מוסד אזורי. (חוץ החשבונות והתאמה להשתלשלות התנועתית של הישובים).

המועצה האזורית והמרכז הבין-כפרי

מעמדן של המרכזים אינו שווה בכל המועצות האזוריות, כלומר, המרכזים הבין-כפריים כפופים למועצה האזורית בשני אופנים שונים:
א. ישנם מרכזים שהם ישובים "מעל הקו" כלומר, יש להם ועד מקומי בעל סמכות של רשות מוניציפלית עם תקציב משלו ויש לו סמכות להטיל מיסים על חבריו. המועצה האזורית היא שמאשרת את תקציב הועד והיא מחליטה כמה מיסים יגבה הועד מן התושבים (חלק מהתקציב ממומן ע"י משרד הפנים וחלק אחר ממומן מן המיסים הנגבים מן התושבים). המיסים שנגבים מתושבי הישובים, חלקם נשארים בידי הועד וחלקם מועברים למועצה האזורית לצורך פעולותיה. כמו כן יכולה המועצה להעניק סמכות לועד להפעיל שירותים מוניציפליים כמו נקיון, גינון, תאורה, תרבות וכו'. שירותים שלא נותן הועד, נותנת, כאמור, המועצה האזורית באופן ישיר לתושבים.

ב. לגבי המרכזים שהם "מתחת לקו" - אין להם ועד ואין הם יכולים לגבות מיסים לצרכיהם. המועצה האזורית עצמה משמשת להם כועד מקומי והיא אחראית על כל השירותים המוניציפליים שניתנים להם. מכאן נובע שישובים שהם "מתחת לקו", אפשרויות הפיתוח שלהם וכח השפעתם במועצה מוגבל ביחס לישובים שנמצאים "מעל הקו".

קיימת אפשרות למרכז בין-כפרי (או לישוב אחר כלשהו) לעבור למצב של ישוב "מעל הקו". היוזמה לשינוי כזה במעמד המוניציפלי יכולה לבוא מצד שר הפנים, המועצה האזורית או המרכז הבין-כפרי עצמו. בדרך כלל היוזמה היא של המועצה האזורית והיא תפעל בכיוון זה לגבי המרכז במידה שהיא תראה בו ישוב לכל דבר. המרכז עצמו, כאמור לעיל, יכול גם הוא ליזום שינוי במעמדו המוניציפלי. לשם

כך עליו לפנות לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים. הממונה יפנה למועצה האזורית וישקול יחד איתה את הבקשה.
קביעת מעמדו המוניציפלי של מרכז בין-כפרי (וכל ישוב אחר) הוא בידי שר הפנים אך הוא משתדל שלא לפעול בניגוד לדעת המועצה האזורית.

ב. המרכז הבין-כפרי - רקע התפתחות¹

במשך שנות קיומם עברו על המרכזים שינויים והתעוררו בעיות שמעלות את השאלה לגבי התפתחותם בעתיד.

התפתחות המרכזים

ההגדרה הראשונה של המרכז הכפרי² התבססה על מקומו בהיררכיה הישובית: בין רמה א' של הקהילה המקומית לבין רמה ג' של עיר השדה. המרכז הכפרי הווה את רמה ב' באותה היררכיה והוגדר כמוקד שרותים של קבוצת כפרים. אובחנו 5 טיפוסים אב של מרכזים כפריים עפ"י שלוש תכונות עיקריות:

1. עצמאות פיזית של המרכז - היותו גוף מוגדר בפני עצמו או חלק מקהילה כפרית קלימת.
2. אכלוסו של המרכז - תכונה זו שמשה בסיס לאבחנה בין המרכז הדומם לבין המרכז המאוכלס.
3. סוגי התפקידים של המרכז - היותו מוקד שרותים בלבד או שמשלב בתוכו שרותים וגם מפעיל מלאכה ותעשייה.

המרכזים הכפריים התפתחו במשך השנים (הן ע"י יוזמה מלמטה והן על יוזמה מלמעלה) כך שבמשך הזמן נוצרו הבדלים באופיים של הסוגים השונים והורגש צורך במיון מחודש.

פריאון הציע מיון של המרכזים עפ"י תחום השפעתם המרחבית. עפ"י זה הובחנו 4 מרכזים:

1. מרכז גושי המשרת 3-8 ישובים.
2. מרכז אזורי המשרת 10-20 ישובים.
3. מרכז בין-אזורי המשרת 25-50 ישובים.
4. מרכז מרחבי המשרת עד 200 ישובים.

¹ עפ"י הוצאה של ד"ר רחל וילקנסקי שנערכה במסגרת הקורס: "סדנא לבעיות אקטואליות בתכנון ובניה", נובמבר 1988.

² ההגדרה הוחלפה מאוחר יותר ל"מרכז בין-כפרי".

המרכזים הבין-אזוריים והמרחביים הם בד"כ מרכזים דוממים בהם שולבו מפעלי תעשייה חקלאית הפכו למעין פארקים תעשייתיים. המרכזים הכפריים אשר שימשו מוקדי שירותים לאוכלוסיה החקלאית הוקמו בעיקר ברמה גושית ורובם אוכלסו במשפחותיהם של עובדי השרותים. חלק ממרכזים מאוכלסים אלה התפתחו והפכו למרכזים אזוריים¹. ואף מעבר לכך: המרכזים המאוכלסים משרתים בד"כ מושבים היות ועובדי השרותים היו זרים לחשבי המושבים ולכן היו זקוקים לאכלוס, בניגוד לעובדי השרותים בקבוצים שגרו בתוך הקבוצים וחלק מהם אף היו חברי הקבוצים.

התפתחותם וגידולם של חלק מהמרכזים הגושיים למרכזים אזוריים בא לידי בלטות בשינוי גודל האוכלוסיה המשורחת ע"י המרכזים השונים. לעיתים מרכז כזה משרת שלושה ישובים בלבד כמו מרכז יעף, ולעיתים הוא משרת כמעט את כל ישובי המועצה האזורית כמו בית-חשמונאי המשרת כ-15 ישובים. האוכלוסיה המשורחת נעה בין 1000-5000 איש, ובממוצע, משרתים המרכזים כ-6 ישובים. במועצה אזורית מסוימת יכולים להתקיים מספר מרכזים.

האוכלוסיה במרכזים: יש הבדלים בגודל האוכלוסיה שבמרכזים השונים. ביצף מתגוררות 7 משפחות (27 נפשות) ובמרכז שפירא יש 90 משפחות (כ-1000 נפשות). האכלוס במרכזים הוא בד"כ בתנאי שכירות. היות יש תהליך איטי של מכירת הדירות. התחלופה הגבוהה היחה מלווה בחחושה של זמניות בקרב התושבים, שלא יכלו להתבטס במקום. ע"י מתן אפשרות לרכישת הדירות נעשה ניסיון לקשור את האוכלוסיה לישוב.

השרותים שהמרכזים מספקים: מבין השרותים שהמרכזים אמורים לספק, החינוך הוא השרות העיקרי עבורו הוקמו המרכזים (הכוונה לביה"ס היסודי). כיום, למעשה, כמעט בכל המרכזים קיימים בחי ספר יסודיים. כמו כן מצויים במרכזים שרותי בריאות, תרבות וספורט (כמו בית-עם, ספרייה) ולעיתים גם שרותי מינהל. שרותים מסחריים נדירים במרכזים ולעיתים יש בהם צרכניה מרכזית. שרותי זה ניתנים עפ"י אופיה של האוכלוסיה.

¹ תחום השפעתם חאט את גבולות המועצה האזורית, פחות או יותר.

מטרות המרכזים ותפקודם

שתי מטרות בסיסיות עמדו מאחורי הקמת המרכזים:

א. לספק שירותים לישובים החקלאיים תוך ניצול היתרונות לגודל שקיימים בשיתוף כזה.

ב. לשלב אוכלוסיה של נוחני שירותים, בעלת רמת השכלה. להשפיע ולהקדין על אוכלוסית הישובים המשורחים דפוסי חלים שיהיו מודלים לחקוי, וישפרו את תפקוד האוכלוסיה המשורחת על ידם.

במשך השנים התעוררו קשלים בהגשמת מטרות אלה.

בעיות באספקת השירותים:

בגלל האוכלוסיה הקטנה שמקבלת את השירותים, מגוון השירותים מוגבל, רמתם נמוכה ומחירם יקר.

מספר גורמים מליקרים את שרות ביה"ס, למשל:

1. הכיתות קטנות

2. הצורך בהסעות החלמידיים

3. הפיצול בין זרמי החינוך: דתי וחילוני, קיבוצי ומושבני מביא לידי כך שיש

צורך להסיע את החלמידיים למרחקים גדולים כדי לקבל את החינוך בזרם המתאים להם.

טיב השירות מושפע מבעיות כח האדם בהוראה: חסרים מורים וחלק מאלה המגיעים אינם באיכות טובה ביותר.

גורמים נוספים שמשפיעים על טיב השירותים במרכזים הם החתליכים שחלו במשך השנים בארץ, כולל במגזר החקלאי:

1. עליה ברמת החלים

2. גידול בזמן הפנוי עקב שיפור השיטות בחקלאות

3. עליית הניידות עקב שיפורים בתחבורה ועליה ברמת המינוע

כל אלה מאפשרים צריכה של שירותים בעלי סף כניסה גבוה במוקדים עירוניים כך

שבמרכז הכפרי ישנם שירותים בעלי סף כניסה נמוך שאיכותם והמגוון שלהם, כאמור, נמוכים.

בעיות הקשורות באוכלוסיה המרכזים

הרכב אוכלוסית המרכזים: אוכלוסית המרכזים מורכבת בחלקה, מעובדים בשירותים

של המרכז עצמו או בשירותים אחרים של המועצה האזורית. חלקה האחר של

האוכלוסיה הם בני מושבים שאין להם מקור הכנסה ומקור דיור במושבים עצמם.

כמו כן מספקים המרכזים מקומות דיור למקרי סעד ובעיות אחרות שאין להם פתרונות בישובים האחרים. כך שבמקרים רבים אין האוכלוסייה באותה רמה כפי שהוגדרה במטרות הקמת המרכזים.

בעיה נוספת היא בעיית התעסוקה של בן הזוג שעובד בשרותי המועצה האזורית. יש מקרים שהוא אינו יכול למצוא תעסוקה במקום ועליו לנסוע מרחק רב למקום העבודה.

קיים קושי בגיבוש חברתי ויצירת קהילה במרכזים. קושי זה נובע מחוסר מנהיגות וחוסר המנהיגות נובע מהמספר הקטן של התושבים במרכזים ומהתחלופה הגדולה שחלה בהם.

בעיות דיור והמצב הפיזי של המרכזים: יש מספר בעיות הקשורות בדיור: חלק מן המועצות האזוריות רוצות לשמור את הדיירות שבבעלותן כדיירות שרות כדי לפקח על האוכלוסייה הנכנסת. תנאי הדיור בשכירות יוצרים תחלופה גדולה וחוסר יציבות של האוכלוסייה במרכזים. כדי למנוע זאת איפשרו מספר מועצות לתושבים לרכוש את הדיירות. קיים מחסור בדיירות במרכזים וזה מקשה על קליטת משפחות נוספות ועל התפתחות המרכזים. חלק מהמבנים תפוסים ע"י שרותים שלא מתאימים להם והעירוב בין דיירות מאוכלסות ושרותים פוגע בחיי המגורים התקינים של התושבים.

המועצה האזורית¹ אחראית על הטיפול הפיזי במרכזים. היא מטפלת בד"כ במבנים אך לא בטביחתם ולכן חלק מהמרכזים נראים מוזנחים. עקב טיפול לקוי של המועצות ישנם ליקויים בשרותי תשתית בסיסיים.

המעמד המוניציפלי של המרכזים: המעמד המוניציפלי משפיע על יצוגו של המרכז במועצה ועל עצמאותו. הגישה למעמד הרצוי של המרכז תלויה בראיית מערכת היחסים שבין המרכז ליחיד האוכלוסייה, ע"י המועצה האזורית. המועצות, שמורכבות מנציגי האוכלוסייה החקלאית, בדרך כלל חוששות מכך שמרכז שיגדל ויתחזק ועשוי לקבל ייצוג במועצה בהתאם לגודלו. מרכז עירוני או פרברי כזה יהיה דומיננטי והשפעתו תגרום להחלשת כוחה והשפעתה של האוכלוסייה הכפרית, לאובדן שליטתה על עתיד האזור ואולי גם על אופיו הכפרי. אפשרות אחרת שגורמת לחששות במועצות היא שגידול המרכז הכפרי יביא להפיכתו למועצה מקומית ואז למועצה האזורית לא תהיה שליטה על השרותים שהמרכז יספק לאזור. יחד עם זאת, מרכז שישאר קטן בגודלו וחלש בהשפעתו על קבלת החלטות במועצה האזורית יכול להחלש עוד יותר אם תיווצר בו הגירה שלילית ותלות גדולה מאד במועצה. תופעה זו והבעיות הקודמות שתוארו לעיל גורמים לדימוי שלילי של המרכזים בעיני תושביהם ובעיני תושבי האזור המשורתיים על ידיהם.

¹ המרכזים הוקמו ע"י המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית ומאוחר יותר הועברו לטיפולן של המועצות האזוריות בתחומן הם נמצאים.

לעומת זאת, יש לציין שישנן מועצות שמעניקות לחושבי המרכזים זכויות אזהרות מלאות, כלומר יצוג במועצה, ורואות בשיתופם המלא והפעיל של המרכזים יחרון לפיתוח המועצה.

פריאון¹ מציין שני גורמים נוספים שיכולים להשפיע על התפתחות מרכזים בין-כפריים:

1. האוכלוסיה באזור המשורת: באזורים בעלי החישובות הקלאית מפותחת גם המרכזים קבלו תנופה מפני שהמועצה האזורית יכולה לקבל כספים מן המחישבים ולהשקיע במרכז הן בצורתו הפיזית והן בפתוח שרותים שונים, כמו למשל, נהורה, לעומת זאת באזור עדולם שם היו בעיות משקיות המרכזים היו חלשים - כמו שריגים.

2. חק המרכז: מרכזים שהוקמו יחד עם ההתישבות לעומת מרכזים שהוקמו לאחר שהישובים היו קיימים. לאלה האחרונים הייתה נקודת התחלה לא טובה. קשה להעביר שרותים שהתבססו במקום מסויים למרכז שזה עתה הוקם, ולבנות אותם מחדש. למשל אחוה - בתחום החינוך ובר-יוחאי בתחום שרותי הבריאות.

כיום הולכת ומתגבשת שאיפה במספר מרכזים להפך לישוברים קהילתיים וע"י כך לוכלו לזכות בשלטון עצמי, בקבלת אמצעי יצור מהמוסדות המיישבים וחנאים נוחים למימון הבניה, כפי שמקובל בישוברים קהילתיים. כל התהליכים הללו יש בהם כדי להשפיע על התפתחותם של המרכזים בעתיד.

¹ פריאון, ראיון מ-9.3.1989

התכנון של ההתיישבות החקלאית במתכונת של שיתוף אזרחי החל בשנות ה-50. מטרתו הייתה להבטיח רמה טובה ויעילה ככל האפשר של אספקת שירותים חברתיים וכלכליים. תהליך התכנון של השיתוף הבין-כפרי מבחינת שיטת התכנון מתאפיין ע"י:

1. תכנון בדרך של אילתור - הכוונה לפעילויות של תכנון הנשענות בעיקר על מה שמכונה בלשון המתכננים "לקח מן הנסיון".

2. תכנון ע"י הצבר והעמקת ידע מחקרי-שיטתי. את תהליך התכנון מראשיתו ועד היום מחלקים למספר תקופות כאשר לכל תקופה ישנם מאפיינים משלה מבחינת החפיסה של השיתוף הכפרי שהתפתחה עפ"י העשייה והאילווצים בשטח.

תקופות התכנון הן:-

- א. התקופה הראשונה 1954 - 1963.
- ב. התקופה השנייה 1964 - 1973.
- ג. התקופה השלישית 1974 - 1983.
- ד. התקופה הרביעית 1984 ואילך.

1. תקופת 1954 - 1963:

זוהי תקופה של אילתור מואץ לפריצת דרך בתכנון שיתוף בין-כפרי. עד אותה תקופה סברו המתכננים שכל ישוב שמנה כ- 80 - 100 יחידות משק, יהיה מסוגל לקיים בכוחות עצמו וברמה נאותה את השרותים להם הוא נזקק בתחומי המשק, החברה והתרבות. בהתאם לגישה זו תוכננו בכל מושב, נוסף על המשקים החקלאיים, מספר משקי עזר שנועדו לבעלי מלאכה ולעובדים שתפקידם היה להפעיל את מוסדות השרות בישוב (היוו עד כ- 20% מהחושבים בישוב).

במרוצת הזמן התברר שאין בכוחם של ישובים בודדים לקיים את מרבית השרותים והחל להוצר שיתוף בארגון שירותים ומפעלים ע"י קבוצים ומושבים וחיקים וגדולים. במקביל לכך החלה המחלקה להתיישבות לחפש דרכים לתכנון שיתוף בין כפרי. הרקע לכך היה קשור בעליה הגדולה ובצורך בהקמת ישובים חדשים, בעיות בטחון ותשתית גרועה של דרכים וקשר בין חלקי הארץ השונים. היה צורך לספק חשבה לבעיות כגון: כיצד להכשיר עולים לחקלאות, כיצד להרוס חייץ בין עולים וחיקים וכיצד למשוך עובדי ציבור לישובים החדשים. ואז הוחלט לצרף מספר ישובים יחד אשכולות אשכולות - על מנת ליצור יתרון לגודל.

¹ עפ"י הרצאתו של יוסף סוקר במסגרת הקורס "סדנא לבעיות אקטואליות בתכנון ובניה" 16.1.89

חבל לכיש היה הראשון שבו עוצבה מערכת של שיתוף בין ישובי בהיקף אזורי המושחת על ארגון מרחבי-היררכי, שהמרכזים הבין-כפריים מהווים חלק ממנו. בעקבותיו תוכנן חבל תענך. במשך הזמן קמו מרכזים בין כפריים נוספים ובסוף התקופה היו 35 מרכזים כאלה ברחבי הארץ.

2. התקופה של שנות 1964-1973

תקופה זו היא פריצת דרך של מעש ולימוד מחקרי כאחד. מספר המרכזים הלך וגדל והגיע ב-1971 ל-56 מרכזים. בתקופה זו הוחל בתכנון ברמה ארצית במסגרת של תכניות חומש. המרכז הבין-כפרי (או המרכז הגושי, כפי שנקרא אז) נועד לספק שירותים בסיסיים ל-4-6 ישובים בקרבתו ולהיות בדרג ביניים בין הישובים הכפריים (רמה א') לבין המרכז האזורי (רמה ג') שהוא אמור היה להיות עיירה או עיר שדה¹ שתשרת כ-6000-12,000 איש.

בפועל נוצרה מערכת מסועפת של מרכזים בין כפריים, במקביל למערכת האורבנית ובמידה רבה באופן נפרד ממנה, שאינה תואמת את התפיסה התכנונית הנ"ל. מרכזים אלה שונים אחד מן השני בגודל, ברמת ובסוג השירותים ובגודל החחומים המשורחים על ידם. בהתאם להתפתחות זו פותחה שיטה למיון המרכזים עפ"י קריטריונים מסויימים². לפי שיטה זו חילקו את המרכזים ל-5 סוגים:

1. מרכז בתוך כפר, כגון, "כפר ויתקין".
2. מרכז מאוכלס, שנועד לספק שירותים לקהילות הנסמכות אליו כגון "נהורה".
3. מרכז מאוכלס (כמו הקודם) המשלב גם מפעלים תעשייתיים כמו ליאון (שריגים).
4. מרכז דומם לשירותים, כמו 'חבר' באזור תענך.
5. מרכז דומם כולל שירותים למפעלים תעשייתיים, כמו 'שער הנגב'.

מיון זה היה בשימוש עד תחילת שנות ה-70. שינויים והתפתחויות במציאות הביאו לידי סווג חדש: היררכיה של 4 סוגי מרכזים:³

¹ ראה עמוד 1

² ראה עמוד 9

³ ראה גם פריאון

1. מרכז גושי - מספק שירותים אישיים וציבוריים ל-3-8 ישובים כמו בית-ספר, מרפאה, חרבות (בית-עם), מוסך, סככת מיון ביצים.
2. מרכז אזורי - מספק שירותים ל-10-25 ישובים כמו תיכון או בית ספר מקצועי וכן מפעלי תעשייה.
3. מרכז בין-אזורי - משרת כ-50 ישובים בעבר בצד היצירני עז שלב של עבוד התוצרת החקלאית בכל מיני רמות.
4. מרכז מרחבי - משרת כ-200 ישובים, כולל מפעלי תעשייה המעבדת את התוצרת החקלאית המובאת משטח רחב ידיים.

3. התקופה של שנות 1974-1983

זוהי תקופה של נסיגה בהשוואה לשתי התקופות הקודמות. מאפיין אותה "יובש" בתחום המחקר והתכנון. יש בה מעין חזרה לשיטת האלתור. התכנון ניזון מידע שנצבר בתקופות הקודמות והמחקרים שישנם הם בדרך כלל מחקרים ספציפיים מסוג CASE STUDY. אין פיתוח נושא או התייחסות חדשנית ומקיפה בתכנון. אמנם ישנן תכניות חומש אך הן אינן מבוצעות כפי שתוכננו. לעומת זאת, חל תהליך התישבות חזק ומואץ ביהודה, שומרון והגליל, שלא נעשה עפ"י תכנון, אלא עפ"י לחצים פוליטיים ואילוצים בטחוניים.

4. התקופה מ-1984 ועד שנות ה-תשעים

תקופה זו מאופיינת בכך שיש פתיחות לחפיסות חדשות. מדברים על שילוב ושיתוף בשירותים מסוימים בין העיר למרחב הכפרי. מקום מיוחד מוקדש לקשר לעיירות הפיתוח כדי לטייע להן בהתפתחותן מצד אחד אך גם שלמגזר הכפרי תהיה השפעה על השרותים, מצד שני. ישנה העדפה של פיתוח מרכזים באזורים המרוחקים ממרכז הארץ.

המטרה, בנוסף למתן שירותים, היא עבוי האוכלוסיה באותם אזורים. לעומת זאת, לא מומלץ לפתח מגורים באזורים כפריים הממוקמים במרכז הארץ והקרובים למרכזים עירוניים ותיקים ומבוססים.

בהתאם לגישות אלה התפתח מיון חדש של מרכזים:

1. מרכז שירותים מאוכלס.
2. מרכז שירותים דומם.
3. ישוב מרכזי לאוכלוס.

לגבי הסוג האחרון, הכונה להרחיב את גבולות הישוב וגידולו ולאפשר, נוסף לבני המושבים, גם לתושבי עירות הפיתוח ולאזרחים אחרים להתישב בו במסגרת "בנה ביתך". ישוב כזה ישא אופי של ישוב קהילתי והכונה היא שעל סמך החשתי שתתפתח, אפשר יהיה להעלות את רמת השרותים¹. תכניות כאלה קיימות לגבי בר-יוחאי, שריגים, נהורה².

ד. בית הספר - תחום שירות יחודי³

בתכנון השרותים באזורים הכפריים בישראל, נועד למרכז הבין-כפרי תפקיד חשוב ואף מכריע כמרכז למתן שירותי חינוך לאוכלוסיית האזור. במרכזים הגושיים תוכננו בדרך כלל מסגרות לחינוך יסודי, חוגי נוער לומד ושעורי ערב למבוגרים, ובמרכזים האזוריים תוכננו, בחלק מן המקרים, גם מסגרות של חינוך תיכון או כיתות המשך.

בשל חשיבותו של בית הספר כשירות לציבורי ובהיותו מופעל עפ"י חוק חנוך ממלכתי ועפ"י חוק חינוך חובה חלים, מן הראוי להבין כיצד הוא מופעל ועפ"י זה ניתן יהיה לבדוק את מצבם של בתי הספר הקיימים כיום במרכזים הבין-כפריים.

הכפרי התקציבי על פיו מפעיל בית הספר את צוות המורים שלו הוא תקן השעות שנקבע לו ע"י משרד החינוך. תקן השעות מיועד למוסד, לבית"ס ולא לאדם ונמדד במספר שעות שבועיות. הוא נקבע עפ"י מספר קריטריונים.

קריטריון אחד הוא סוג המבנה. קריטריון זה מורכב משלוש רמות:

רמה א' - סוג ביה"ס בכללותו: האם זהו בי"ס מבוטט, רגיל, של חינוך מיוחד או טעון טיפוח. לבי"ס מבוטט מקציבים פחות שעות מאשר לסוגי בתי ספר אחרים.

רמה ב' - סוג ברמתה של כחה: הוא נעשה עפ"י: א. מספר התלמידים בכחה

ב. סוג הכחה - האם זו כחה הטרוגנית, כחה מיוחדת או שיש בה חלוקה להקבצות.

רמה ג' - סוג ברמת התלמיד: הכונה כאן ל-א. מספר התלמידים בבית"ס

ב. סוג התלמידים: תלמידים טעוני טיפוח, מחוננים, עולים חדשים וכו'.

¹ סמדר פוגל מציינת שהגודל המתאים לרמת שירותים סבירה היא לישוב של 500 עד 700 משפחות.

² וכן מרכזים אחרים שלא במסגרת עבודה זו כמו צור-הדסה, גרנות ובני-יהודה.

³ עפ"י הרצאתו של מר עקיבא סלע, משרד החינוך, שנתינה במסגרת הקורס - "סדנא לבעיות אקטואליות בתכנון ובניה", 23.1.1989.

קריטריון אחר למיון הוא עפ"י רמת החינוך. לפי קריטריון זה ממיינים את סוג המוסד החינוכי. אם זה גן ילדים, בי"ס יסודי, חטיבת ביניים¹ או חינוך על יסודי וכן מסווגים את חכניות הלימודים הנהוגה באותו בי"ס אם זו חכנית מט"ח, אורילנצטיה לאומניות או מגמה טכנולוגית וכו'.

קריטריון נוסף לקביעת תקן השעות הוא קריטריון של מהות השעות, כלומר האם השעות הן לתלמיד (שעות פרונטליות שהן שעות הלימוד בכחה) או למורה לשט מילוי תפקידים כמו שעות ניהול, שעות שהיה, שעות עבור ריכוז מקצוע או הדרכה.

במהלך השנים התעוררו בעיות תקציביות בהפעלת מערכת בחי הספר:

1. תקן השעות היה פעם פתוח - ככל שהתווספו תלמידים לביה"ס הוסיפו שעות. זה יצר קושי בקביעת התקציב השנתי של המדינה. לפני 10 שנים התערב האוצר בעניין וקבע תקציב סגור למשרד החינוך. משרד החינוך נאלץ לקבוע בעצמו כיצד לחלקו.
2. במשך השנים נערכו קיצוצים בתקציב המדינה (כולל מערכת החינוך). היה צורך למצוא דרכים על מנת להפעיל את מערכת החינוך כך שלמרות הקיצוץ בתקציב תוכל לענות על הצרכים ולפגוע מה שפחות בתלמידים.

כדי להתמודד עם הבעיות הללו נקטו באמצעים הבאים:

- א. נקבעו מכסות של שעות לכחה. כל כחה קבלה בביה"ס היסודי 35 שעות שבועיות בממוצע (בחטיבת הביניים קבלה כל כחה 45 שעות שבועיות).
- ב. נעשו פעולות של ווסות ואכלוס כחות (המכסים של תלמידים בכחה הוא 40 תלמידים). כדי לבצע פעולות אלה חלקו את הישובים לשני סוגים:
 1. ישובי אכלוס - אלה הם ישובים שיש בהם לפחות 2 בחי ספר עם אותה מגמה ואז ניתן להעביר תלמידים מבי"ס לבי"ס.
 2. ישוב בודד - זה ישוב שיש בו רק בי"ס אחד מסוג מסויים או ממגמה מסוימת. לצורך העברת תלמידים מבי"ס בישוב אחד לבי"ס דומה בישוב אחר ומגדילים אזור כלישוב משותף לאותו ישוב ולישובים נוספים מאותו זרם.

קריטריון העברה מבי"ס לבי"ס הוא מי שבא אחרון לביה"ס - עובר או עפ"י מרחק גאוגרפי, כלומר, מעבירים את התלמיד שגר קרוב יותר לאותו ביה"ס אליו הוא מיועד לעבור. ואז אם המרחק הוא יותר מ-2 ק"מ לגבי תלמיד עד כחה ד' ו-3 ק"מ בכחה ה' ואילך - חובה לדאוג לו להסעה.

¹ כחות ז-ח בחטיבת ביניים מקבלות יותר שעות מכותות ז-ח מבי"ס יסודי.

גודל אופטימלי של בית ספר יסודי הוא כזה שיש בו 3 כתות מקבילות בכל רמת גיל. בבית ספר שכולל כתות א-ח, כלומר 8 רמות גיל מספר הכתות האופטימלי הוא $8 \times 3 = 24$, הווה אומר כ-500 תלמידים¹ לפחות. בבית ספר שכולל כתות א-ו כלומר 6 רמות גיל מספר הכתות האופטימלי הוא $6 \times 3 = 18$ כלומר כ-400 תלמידים לפחות. בחטיבות הביניים הגודל האופטימלי הוא של 4-7 כתות מקבילות בכל רמת גיל.

לגבי גודל הכתות בבית הספר ההתייחסות היא בשני מישורים:

1. במישור הפדגוגי: בכחה קטנה (פחות מ-10 תלמידים) התועלת הפדגוגית נפגמת מפני שאין הפריה הדדית בין התלמידים.
2. מבחינה תקציבית: כחה שכוללת 20-40 תלמידים מקבלת את מלוא החקן של 35 שעות שבועיות. כחה שבין 10-20 תלמידים מקבלת מחצית מחקן השעות, וכחה קטנה מ-10 תלמידים אינה זכאית כלל לשעות.

במקרים של בתי ספר קטנים וכתות קטנות בישובי אכלוס, העבירו תלמידים לבית ספר סמוך אולם לגבי הישובים הכפריים שניתן להגדירם כישובים בודדים היחה קיימת הגישה שבכל ישוב וישוב חייב להיות בית ספר והמדינה מממנת אותם גם אם היו קטנים. בשלב מסויים הוחלט שבתי ספר עם פחות מ-100 תלמידים אי אפשר להחזיק ואז, במקרים מסויימים, השתתפו ההורים באחזקתם.

משרד החינוך לוחץ על אחוד ומזוג בתי ספר והקמת בית ספר משותף למספר ישובים במרכזים בין-כפריים. בתי ספר כאלה אינם קטנים ויש סכוי סביר שלא יחרוקנו ויקטנו במשך הזמן. אמנם משרד החינוך יכול לכפות העברת תלמידים מבית ספר אחד לבית ספר אחר, על ידי אחוד אזורי רשות, (ראה הערה בעמוד זה) אולם הוא מעדיף שהישובים עצמם יעשו זאת מליזמתם ורצונם ומעודד זאת על ידי מתן פצוי בצורת כסף לשפוצים או מתן שעות.

מזוג בתי ספר הצליח יותר בטקטור הקבוצי, שם יש ועדת חינוך בין-קבוצית שפעלה בעניין זה. למושבים אין ועדה כזאת ובצוע המזוג קשה יותר. בכל מקרה של אחוד ומזוג בתי ספר והקמתם במרכזים בין-כפריים, מתארכת הדרך מבית התלמיד לבית הספר ועלות הובלת התלמידים גדלה.

¹ אם נביא בחשבון מינימום של 20 תלמידים בכחה רגילה, לפי החקן של משרד החינוך.

סגירת בחי הספר במגזר הקבוצי מתבצעת על ידי מזוג עם קבוצים אחרים: תלמידים מקבוצ מסויים עוברים ללמוד בבית ספר בקבוצ אחר. בשנת הלימודים הבאה, למשל, התלמידים מהקבוצים שמיד, עמיד ולהבות הבשן ילמדו בנאות מרכזי והתלמידים מגבת ויפעת ילמדו בקבוצ שריד¹.

סגירת בחי ספר במגזר המושבי מתבצעת כך שתלמידים ממספר מושבים עוברים ללמוד בבתי ספר שבמושבים אחרים כמו למשל תלמידי רמות השבים ילמדו בשנה הבאה בכפר מל"ל, ותלמידי אביבים יעברו ללמוד בכרם בן-זמרה². תלמידים ממושבים אחרים עוברים ללמוד במושבים עירוניים³ כמו למשל תלמידי אחיהוד יעברו ללמוד בכרמיאל.

בשני מקרים יסגרו בחי ספר במרכזים בין-כפריים: האחד הוא מרכז דומט בשט בכורה שבעמק בית שאן, שתלמידיו יעברו לבית שאן או שדה אליהו והשני הוא מרכז שריגים שהתלמידים הלומדים בבתי הספר שבו יעברו לבית הספר שבקבוץ צרעה (התלמידים שיהיו מעוניינים בחנוך דתי יועברו לאבן שמואל או לגוש עציון). בשנתיים-שלוש האחרונות לא נסגר שום בית ספר במרכז כפרי כלשהו ובשנה הקודמת היה רק מקרה אחד של מזוג בחי ספר: תלמידי קבוץ אלונים עברו ללמוד במושב כפר יהושע.

הסיבות העיקריות להגברת תהליך המזוג של בחי הספר נובע מסיבות כלכליות:

- א. החלטות של משרד החינוך עקב הצמצומים בתקציב החינוך.
- ב. בעבר, היו הקבוצים והמושבים מוסיפים תקציבים משלהם על מנת להחזיק את בחי הספר שלהם שהיו מתחת לתקן אולם כיום האפשרות הכלכלית שלהם לעשות זאת - מצומצמת יותר.

¹ עקיבא טלע ציין בפני 10 מקרים כאלה.

² תלמידי כפר סירקין יעברו ללמוד בקבוץ גבעת השלושה.

³ הסיבה שאין תלמידי המושבים עוברים ללמוד במרכז בין כפרי היא שאין כאלה בסביבתם.

העבודה נערכה במסגרת הקורס "סדנא לבעיות אקטואליות בתכנון ובניה" והיא מסתמכת על המקורות הבאים:

א. הרצאות אורח שניתנו במסגרת הקורס על ידי:

1. ד"ר רחל וילקנסקי -

ההתפתחויות שעברו על המרכזים הבין-כפריים והבעיות שלוו התפתחויות אלו.

2. מר בנימין ריקרדו -

המועצות האזוריות ומעמדם של המרכזים הבין-כפריים בתוכן.

3. מר יוסף סוקר -

תולדות התכנון של המרכזים הבין-כפריים.

4. מר עקיבא סלע -

תקן השעות של בית הספר היסודי.

ב. סקרים שנערכו על כל אחד מהמרכזים כפרט על ידי כל אחד ממשתתפי הקורס. הסקר על כל מרכז התבסס על שני שאלונים:

1. שאלון למרכזים כפריים - שהופנה למזכיר המרכז. במידה שלא היה כזה הופנה השאלון לאחד התושבים במרכז או למזכיר/יו"ר המועצה האזורית בתחומה נמצא המרכז.

השאלון נועד לאסוף מידע על גודל האוכלוסיה ותנאי המגורים במרכז, על המעמד המוניציפלי שלו ועל השרותים שהוא מספק. דוגמא מובאת בנספח מס' 1.

2. שאלון סקר בחי ספר - שהופנה למנהל בית הספר ולועד ההורים על מנת לבדוק את גודלו של בית הספר ושל הכתות שבו, את רמת הלימודים שבו; עפ"י מידת קלות שיטות לימוד מיוחדות, חוגי העשרה, ציוד אורקולי ומידת הסמכתם של המורים להוראה, וכן את מידת שביעות הרצון של ההורים מבית הספר. דוגמא מובאת בנספח מס' 2.

ג. מחקרים שנערכו על שיתוף אזורי בישראל ועל מרכזים בין-כפריים, בעיקר במסגרת המרכז לחקר החישובות כפרית ועירונית של הסוכנות היהודית.

1. ד"ר ישראל פריאון - מחנך וחוקר במרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית, רחובות.
2. גב' מרים קראוס - חוקרת במרכז לחקר התישבות כפרית ועירונית, רחובות.
3. גב' סמדר פוגל - משרד החקלאות, הרשות לתכנון ופתוח, האגף לשיתוף בין-כפרי, תל-אביב.
4. מר צבי מלנץ - משרד החקלאות, הרשות לתכנון ופתוח, האגף לשיתוף בין-כפרי, תל-אביב.
5. מר בנימין כהן - מזכיר ארגון המועצות האזוריות, תל-אביב.

ממצאים עיקריים עפ"י הסקר

ממצאי אכלוס ודיוור (לוח מס' 2)

מספר החושבים שונה ממרכז למרכז והוא נע בין 27 חושבים במרכז יעף ועד 700 בעשרת. במעלה אפרים, שהיא ישוב עירוני ומוגדר כמועצה מקומית, יש כ-1,200 איש.

תנאי הדיוור גם הם אינם אחידים בכל המרכזים: ישנם מרכזים בהם הדיוור הוא בתנאי שכירות בלבד כמו בבר-יוחאי, יעף ואחזה. ישנם מרכזים שבהן כל הדירות הן בבעלות הדיירים כמו בעשרת ושריגים. במעלה אפרים בבית חשמונאי הרוב הגדול של הדירות הן בבעלות פרטית ורק חלק קטן הוא בשכירות, ואילו בנהורה כמחצית הדירות בשכירות וחצי מן הדירות הן בבעלות פרטית. באותם מרכזים בהם יש דירות בשכירות, תנאי השכירות נקבעים על ידי המועצה האזורית ו/או גופים כמו מלנהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית, והעדיפות למגורים בהן היא בראש ובראשונה לעובדי שירותים במרכז עצמו או בישובים המשורתיים על ידי המרכז או על ידי המועצה האזורית, ובעדיפות נמוכה יותר נמצאים בני המושבים המשורתיים. (במעלה אפרים אין תנאי שכירות מיוחדים).

ב-5 מתוך 8 המרכזים ישנה הסבה של דירות למגורים לתפקודים ציבוריים. לגבי העתיד, ביחס ל-7 מתוך 8 המרכזים שנבדקו, יש תכניות להגדיל את מספר הדירות לרכישה באופן משמעותי, כלומר יש כוונה להגדיל ולפתח את רוב המרכזים.

מעמד מוניציפלי

אין אחדות במעמד המוניציפלי של המרכזים. מעלה אפרים היא מועצה מקומית ואינה חלוקה במועצה האזורית שבקרבחה היא נמצאת. לשלושת המרכזים: בר-יוחאי, עשרת ונהורה יש מעמד מוניציפלי מוכר באופן רשמי על ידי משרד הפנים ולכן יש להם נציגות במועצה האזורית. בבית חשמונאי ובשריגים יש כונה להכיר בישובים בעתיד ואילו השניים הנוחרים יעף ואחזה אינם מוכרים רשמית כישובים ואף אין כונה להכיר בהם ככאלה.

סכום

ניחן לומר שברוב נחונל האוכלוסיה והדלור ובמצב המעמד המוניציפלי יש הבדלים בין המרכזים השונים. לעומת זאת בולטת ברובם המגמה להגדיל את אוכלוסית המרכזים על ידי בניה פרטית ולא בחנאי שכירות כפי שהיה בראשית הקמתם.

השרותים שמספקים המרכזים הבין-כפריים (לוח מס' 3)

במסגרת הסקר נבדקה מידת קיומם של מספר שרותים במרכזים הבין-כפריים ונבדק מספר הישובים שמקבלים כל שרות ושרות. השרותים לגביהם נערכו הבדיקות הללו הם: חינוך, בריאות, רוחה, חרבות, חברואה מסחר ושרותים אישיים.

שרותי חינוך

ברוב המרכזים ישנם שרותי חינוך לגיל הרך (ב-6 מתוך 8 מרכזים). אולם ברוב המקרים הם משרתים את המרכז עצמו ולפעמים עוד ישוב אחד. רק באחוז ובעשרת הם משרתים מספר גדול יותר של ישובים.

בתי ספר יסודיים קיימים ברוב המרכזים אולם באחוז אכן בית ספר יסודי ובשיריגים יסגרו השנה שני בתי הספר היסודיים: הממלכתי והממלכתי דתי. בבר-יוחאי מצויים שני בתי ספר יסודיים: ממלכתי וממלכתי דתי. מן הראוי לציון שבית הספר היסודי במעלה אפרים משרת רק ישוב אחד נוסף למרכז עצמו. חטיבת ביניים יש בבר-יוחאי (נפתחה בשנה האחרונה).

בתי ספר תיכוניים מקיפים מצויים במעלה אפרים ובבר-יוחאי והם כוללים חטיבת ביניים, בית ספר עיוני ומגמה מקצועית.

בולט ביחודו מרכז אחוז שאין בו בתי ספר כלל: לא יסודיים ולא תיכוניים. לעומת זאת יש בו מכללה להשכלה גבוהה.

חוגי העשרה בחינוך קיימים ב-5 מתוך 8 המרכזים (ביעף, בית חשמונאי ואחוז אין חוגי העשרה) והישובים הקשורים לבית הספר בבית חשמונאי מקבלים אותם ברמלה.

שרותי בריאות

שרותי רפואה כללית, תחנה לאם ולילד, אחוז ורופא מצויים ב-6 מתוך 8 המרכזים (אין מרפאה כללית בבית חשמונאי ובבר-יוחאי). רופאים מקצועיים יש בבית חשמונאי (רופא שיניים) ובנהורה (רופא נשים ורופא ילדים). שרותי הבריאות משרתים מ-2 ישובים (ביעף) ועד 19 ישובים (במעלה אפרים). יש אחידות במספר הישובים המקבלים את שרותי הבריאות שקיימים במרכז מסויים.

שרותי רוחה

ב-4 מתוך 8 מרכזים אין כלל שרותי רוחה וב-4 האחרים מתקיימים השרותים הבאים: ב-3 מרכזים יש מרכזים לקשישים, ב-2 מרכזים ישנה אוכלוסיה שמקבלת סעד.

שרותי תרבות

ביעף אין שרותי תרבות כלל. ב-5 מרכזים יש ספריות, ב-3 מרכזים יש מתנ"סים וב-6 יש אולמי ספורט. שרותי תרבות נוספים יש בבר-יוחאי ובאחווה.

שרותי חברואה

ב-2 מרכזים בלבד ישנם שרותי חברואה: בעשרת ובנהורה.

מסחר ושרותים אישיים

שרותים אלה מצויים ב-3 מרכזים: עשרת, נהורה ומעלה אפרים.

סלכות

מתוך האמור לעיל בולטות מספר תופעות המאפיינות את המרכזים שנבדקו:

1. יש חוסר אחידות במגוון השרותים שמספקים המרכזים השונים: למשל יש מרכזים שמקלימים שרותי רווחה, חברואה ותרבות ויש כאלה שלא. יש כאלה שמקלימים שרותים מסחריים ואישיים ויש כאלה שלא. יש מרכזים בהם יש בתל ספר יסודיים ויש כאלה שלא. חוסר האחידות במגוון השרותים קשור בתופעה נוספת.

2. מחסור בשרותים בסיסיים שאמורים היו להיות במרכזים עפ"י התכנון. באחווה אין שרותי חינוך כמו בתל ספר.

בשריגים, בתל הספר יסגרו בתום שנת הלימודים הנוכחית. באחווה ובבית חשמונאי אין שרותי העשרה בחינוך (שרותי העשרה לישובי המועצה האזורית גזר בתחומה נמצא בית חשמונאי - נילנים ברמלה). בבר יוחאי ובבית חשמונאי אין מרפאה כללית (תושבי בר יוחאי מקבלים את שרותי הבריאות בצפת ומירון ותושבי בית חשמונאי - ברמלה. ב-5 מתוך 8 מרכזים אין שרותי מסחר ושרותים אישיים.

3. יש חוסר אחידות במספר הישובים המשורחים על ידי המרכזים השונים. יש מרכזים שמשורחים 2 או 3 ישובים (יעף) ויש מרכזים שמשורחים 19 ישובים (מעלה אפרים).

4. יש חוסר אחידות במספר הישובים המשורחים על ידי שרותים שונים באותו מרכז. למשל, בעשרת 10 ישובים מקבלים שרותי חינוך ו-6 ישובים מקבלים את יתר

השרותים. או למשל, ביעף 3 ישובים מקבלים שרות של בית ספר יסודי ו-2 ישובים מקבלים שרותי בריאות. אין מרכז אחד שכל השרותים שבו ניתנים לאותו מספר ישובים.

בחל הספר במרכזים הבין-כפריים (לוח מס' 4)

בית הספר הוא התפקוד העיקרי עבורו הוקמו המרכזים הבין-כפריים ולכן נערך סקר מיוחד לבתי הספר על מנת לראות מה מידת תפקודם כיום.

סוגי בחל הספר הקיימים במרכזים¹

בתי ספר יסודיים קיימים ב-7 מחוז 8 מרכזים. חטיבת ביניים קיימת במרכז אחד - בבית חשמונאי (היא נפתחה בשנה האחרונה), ובתי ספר תיכוניים מקיפים שכוללים חטיבת ביניים, תיכון עיוני ומגמה מקצועית יש בבר יוחאי ובמעלה אפרים.

ב-4 מרכזים יש יוחר מאשר בית ספר אחד.

בבית חשמונאי יש בית ספר יסודי וחטיבת ביניים.

בשריגים יש שני בתי ספר יסודיים: ממלכתי כללי וממלכתי דתי.

במעלה אפרים יש בית ספר יסודי ובית ספר תיכון מקיף.

בבר יוחאי יש שלושה בתי ספר: יסודי ממלכתי ויסודי ממלכתי דתי וכן בית ספר תיכון מקיף דתי.

מספר הישובים המשורתיים על ידי בחל הספר

בתי הספר היסודיים שבמרכזים השונים משרתים מ-3-10 ישובים. חוץ מבית הספר היסודי שבמעלה אפרים שמשרת רק את המרכז עצמו. בתי הספר התיכוניים וחטיבת הביניים משרתים 10-19 ישובים.

¹ במרכז 'אחוז' אין בתי ספר, יש בה מכללה להשכלה גבוהה.

רמת בחי הספר שבמרכזים

רמת בחי הספר נבדקה עפ"י השכלת המורים, קיומן של שיטות לימוד מיוחדות, והנהגת יום לימודים ארוך. ציוד ומתקנים המצויים בבחי הספר ומשביעות הרצון של ועדי ההורים מבחי הספר.

השכלת המורים: בכל המרכזים רוב המורים הם בעלי הסמכה או תעודת הוראה. ב-5 מתוך 12 בחי הספר שנבדקו כל המורים מוסמכים. בעשרת ובמעלה אפרים בחיכון יש קבוצה לא קטנה של מורים לא מוסמכים (בעשרת 32 מתוך 38 מורים ובמעלה אפרים בחיכון 33 מתוך 42 הם בעלי הסמכה).

שיטות לימוד מיוחדות וחוגי העשרה: ברוב בחי הספר לא נהוג יום לימודים ארוך (יום לימודים ארוך יש ב-2 בחי ספר בבית חשמונאי ובמעלה אפרים). שעורי העשרה קיימים ברוב בחי הספר והם נעים בין 2-10 שעות בשבוע.

הציוד בבחי הספר: כל בחי הספר מצויידיים בציוד אורקולי ויש בהם מעבדות וספריות (עדיין אין ספרייה בחט"ב שבבית חשמונאי).

שביעות רצון של ועד ההורים מבית הספר: ב-8 בחי ספר, ועדי ההורים שבעי רצון משיתוף הפעולה בינם לבין בית הספר.

מן האמור לעיל ניתן להסיק שבחי הספר במרכזים השונים מתפקדים ורמת הלימודים בהם טובה.

גודל בחי הספר וגודל הכיתות

כדאיות החזקת בחי הספר במרכזים השונים נמדדת עפ"י גודלם וגודל הכתות שבהם בהשוואה לתקנים של משרד החינוך. ברוב בחי הספר מספר התלמידים לא גדול ובאף מקרה לא מגיעים בחי הספר לגודל האופטימלי של 3 כתות מקבילות באותה רמת גיל. ברוב בחי הספר הכתות קטנות ובאף בית ספר הן אינן בגודל המקסימלי של 40 ילדי בכחה.

במרכזי שריגים ויעף בחי הספר קטנים במיוחד ויש בהם כתות קטנות מאד (פחות מן החקן המינימלי שהוא 20 תלמידים בכחה רגילה). אם נוסיף לכך את הוצאות ההסעה לבית הספר נראה שיש כאן הכבדה על תקציב המועצה האזורית¹

¹ כחה קטנה מ-20 תלמידים מקבלת רק מחצית ממספר השעות של כחה רגילה וכדי לחת לה את מלוא השעות, המועצה האזורית צריכה לממן זאת מתקציבה.

ואכן בתל הספר בשריגים עומדים בפני סגירה והתלמידים עתידים ללמוד משנת הלימודים הקרובה בבתי ספר במקומות אחרים: התלמידים מבית הספר הכללי ילמדו בקבוץ צרעה והתלמידים מבית הספר הדתי ילמדו כנראה באבן שמואל או בגוש עציון. אין לראות בסגירת בתל הספר הללו הקדמה לסגירת המרכז, שכן, ישנן תכניות להגדלת הישוב על ידי פתיחתו להתישבות של בני מושבים ותושבי ישובים עירוניים¹ (ראה עמ' 20).

מגורי המורים

המרכזים היו אמורים לאכלס בראש ובראשונה את המורים שיעבדו באותם מרכזים. עפ"י הסקר ניתן לראות שברוב המקרים (חוץ מנהורה ומעלה אפרים - בית הספר היסודי), גרים המורים בישובים עירוניים: כך הדבר לגבי המורים בבתי הספר שבבית חשמונאי, יעף, בר יוחאי ובשריגים - בית הספר הדתי.

סיכום

ברוב המרכזים קיימים בתל ספר יסודיים. בשני מרכזים יש בתל ספר תיכוניים מקיפים ובאחד נוסף יש חטיבת ביניים. רמת הלימודים בבתי הספר סבירה. רוב בתי הספר אינם גדולים ואף אחד מהם לא מגיע לגודל האופטימלי. גם הכתות אינן גדולות ואף אחת מהן אינה מגיעה לגודל המקסימלי של 40 תלמידים. בתל הספר בשריגים יסגרו בסוף שנת הלימודים הנוכחית. לעומת זאת, חלה התפתחות בתחום החינוך בבית חשמונאי שבאה לידי ביטוי בפתיחת חטיבת ביניים בשנה האחרונה. בית הספר במעלה אפרים משרת רק את הישוב עצמו ובכך הוא לא ממלא את יעודו כבית ספר אזורי.

רוב המרכזים אינם משמשים במקום מגורים למורים המלמדים בהם ובכך אין הם ממלאים את התפקיד שיועד להם. המורים ברוב המקרים גרים מחוץ לאזור המשורת, בעיקר בישובים עירוניים. חלק מאותם ישובים עירוניים הם עיירות הפיתוח: לבר יוחאי באים מורים מכרמיאל, צפת, מעלות וחצור. לבית חשמונאי באים מורים מרמלה ולשריגים באים מבית שמש.

¹ במידה שהתכניות תחבצנה יפתחו במקום בתל ספר.

המרכזים הבין-כפריים שנבדקו, לא מילאו את הציפיות שתלו בהם בתחום אספקת השרותים ובתחום האיכלוס.

שרותים ציבוריים בחלק מהמרכזים אינם ניתנים כלל, למשל שרותי רווחה, תברואה וחרבות נמצאים רק בחלק מהמרכזים ולא בכלם. במקרים אחרים ניתנים השרותים באופן חלקי וברמה לא מספקת כמו למשל רופא משפחה שלא נמצא כל השבוע, או ששרותי חרבות שמתקיימים במרכזים מסויימים אין ספרייה או אין מתנ"ס. את החסר בשרותים אלה מקבלים התושבים בישובים העירוניים הסמוכים עיירות הפיתוח כמו למשל שרותי בריאות והעשרה לתלמידים ניתנים לישובים המשורחים על ידי בית חשמונאי ברמלה ושרותי הבריאות של הישובים הקשורים ב"בר יוחאי" ניתנים בצפת ובמירון.

בחל הספר היסודיים שהם התפקיד העיקרי עבורו הוקמו המרכזים הכפריים קיימים ברוב המרכזים אך לא בכלם: באחזה אין בחל ספר, ובשריגים הם נסגרים עם תום שנת הלימודים הנוכחית. ביחד המרכזים, ברוב המקרים, בחל הספר קטנים ולא מגיעים לגודל האופטימלי.

שירותים אישיים ומסחריים ניתנים רק בחלק מהמרכזים (ב-3 מתוך 8) ובמקומות שהם קיימים הם ברמה נמוכה ברובם. חסרונם של שרותים אלה במרכזים ורמתם הנמוכה במרכזים האחרים מצד אחד ועליה ברמת החיים וברמת המינוע של התושבים מצד שני מאפשרת את קבלתם בישובים עירוניים סמוכים כמו עיירות הפיתוח ובישובים עירוניים גדולים ורחוקים יותר.

גם בתחום האיכלוס והדיור לא קיימו המרכזים הבין-כפריים, כאמור, את המטרות שלשמן הן הוקמו. כתוצאה מדיור בתנאי שכירות חלה החלופה גבוהה של אוכלוסיה במרכזים, גם סוג האוכלוסיה השתנה. אוכלוסיה בעלת רמה חברתית-תרבותית גבוהה עזבה ובמקומה נכנסה אוכלוסיה ברמת חברתית-תרבותית נמוכה יותר. בתחילה ניתנו הדירות לעובדי שרותים, במשך הזמן ניתנו הדירות לבני מושבים שהם עובדי שרותים, ומאוחר יותר הן ניתנו גם לבני מושבים שהועסקו במושבים ולא היו עובדי שרותים. אז כבר לא הקפידו על כך שהמרכז יהיה מיושב על ידי גוהני שרותים בלבד.

התושבים לא הרגישו עצמם, בדרך כלל, חלק מהמרכזים, לא נוצרו חיי קהילה מגובשים וגם המראה הפיזי של המרכזים הוזנח ולמרכזים נוצר, בדרך כלל, דימוי שלילי.

כמו כן התעוררה התמרמרות והרגשת קליפוח בקרב בני המושבים האחרים שלא היה עבורם מקום דיור במושבים עצמם וגם לא במרכזים.

כדי לפתור את הבעיות הללו שינו המועצות האזוריות את הגישה כלפי המרכזים. הם אפשרו לתושבים, ברוב המרכזים, לרכוש את הדירות בהן הם גרו ואף פיתחו תכניות להגדלת המרכזים על ידי מתן אפשרויות של בניה פרטית חדשה ושל כניסה אל המרכזים לכל מי שמעוניין בכך.

התוצאה היא שחלק מהמרכזים הללו הפכו לישובים קהילתיים, וחלק אחר הם בתהליך לקראת ישוב מסוג זה. (חוץ מאחזה ויעף). המרכז הבין-כפרי לא הפך, איפוא, להיות ישוב של נוחני שרותים ולא מרכז מספק שרותים בדרג הביניים (דרג ב') שבין הישוב הבודד לבין העירה (עיריית הפיתוח).

את הפתרונות לקראת העתיד יש צורך לבחון עפ"י דגמי ההתפתחות הקיימים. לשם כך יש להבחין בין המרכזים שבמרכז הארץ לבין אלו שבשוליים. במרכז הארץ, או באזורי הליבה כמו סביבות תל אביב, יש מגמות ברורות של גידול וצמיחה דמוגרפית, ובין היחידים יש לצפות שגם המרכזים הבין-כפריים יגדלו ויתבססו. באזורי השוליים, כמו בגליל ובנגב יש מגמה של צמצום האוכלוסיה, דבר שיעמיד בספק את צמיחתו של המרכז הכפרי בעתיד, גם אם יאומץ הפתרון המוסדי של הפיכת המרכז לשוב קהילתי.

במרכז הארץ ישנם שלושה דגמים:

1. דגם של ישוב שגדל מלכתחילה מעבר להגדרה המצומצמת של מרכז כפרי - כמו עשרת. כלומר, הבחנים בו נידונו לרכישה כמעט מההתחלה ועם הקמת אשדוד הפך המקום לפרבר כפרי שלה שיש בו גם שרותים. את השרותים החסרים הוא מקבל בישובים עירוניים קרובים (כמו אשדוד) ובתל אביב. ישוב זה ממשיך לגדול ויש לו הכרה מוניציפלית.
2. דגם שני הוא ישוב שהחל כמרכז בין-כפרי, אך מנסה לנצל את מיקומו בטבעת החיצונית של המטרופולין תל אביב וליצור פרבר עירוני מרוחק שלה, כמו בית חשמונאי. שנויים אלה נעשים על ידי שנוי היעוד של שמושי קרקע מתוכננים, מתעשייה למגורים. בעתיד יש כונה לחת לו מעמד מוניציפלי מוכר.
3. מרכז בין-כפרי שלא שלנה את יעודו הראשון ונשאר מקום מגורים לנוחני שרותים, ללא מעמד מוניציפלי - כמו אחזה, (מבחינת השרותים האמורים להינתן במרכז כפרי הוא לוקה בחסר - אין בו בתל ספר).

בשוללים: קלימים מרכזים בין-כפריים שמגמת המוסדות המישבים¹ היא להפכם לישובים קהילתיים - כמו בר יוחאי בצפון ושריגים בדרום, וזאת על מנת למשוך אליהם אוכלוסיה. כדי לעשות זאת יש צורך בפיתוח שרותים ציבוריים ואחרים וכן מקורות תעסוקה נוספים כמו למשל חכניות לפיתוח תעשייה ותירות בשריגים.

הנטיה היא, איפוא, לפתח במרכזים הבין-כפריים ישובים קהילתיים, מעין שכונות או פרברים עירוניים, הן כפרי יוזמה מלמטה (קרי, המועצות האזוריות) במרכז הארץ והן כיוזמה מלמעלה (קרי, המוסדות המישבים). באזורי השוללים כאשר האוכלוסיה לא תהיה בהכרח של נותני שרותים או בני מושבים. נוסף לתהליכים הפנימיים שהתרחשו במרכזים והשפיעו על התפתחות זו קלימים גם גורמים חיצוניים:

1. ישנם הרבה תושבים בערים בישראל שמחפשים איכות חיים טובה יותר בשכונות עירוניות בטביבה כפרית².
2. המושבים עומדים בפני שינויים מרחיקי לכת במבנה הארגוני שלהם ובתעסוקת תושביהם. יש היום למושבים אפשרות לקלוט בנים לא ממשיכים על ידי הקצאת יחידות קרקע בגודל של $\frac{1}{2}$ דונם לבניה בשיטת "בנה ביתך", זאת על חשבון שטחים ציבוריים. כתוצאה מכך, חלק מהם ימצאו פתרון לבעיות הדיור שלהם במושבים ולא יזדקקו למקומות דיור במרכזים הבין-כפריים.

להתפתחות זו תהיה, כפי הנראה, השפעה על עיירות הפיתוח. אפשרות אחת היא שרותים מסויימים שלא יתפתחו במרכז יתפתחו בעיירות הפיתוח, כמו בית ספר תיכון, מרפאות מקצועיות ושרותים אישיים ומסחריים מסויימים. זה יתכן עקב סף הכניסה שהם זקוקים לו שהוא גבוה מזה שיש בישוב קהילתי. כמו כן הריחוק האידיאולוגי שהפריד בעבר בין המגזר החקלאי והעירוני ילך ויתבטל. אולם יש גם אפשרות שעירות הפיתוח תפגענה, אוכלוסייתן יכולה להתדלדל על ידי מעבר תושבים לאותם מרכזים וכן גידול המרכזים יגרום לפיתוח שרותים מסויימים בתוכם, ואת השרותים החסרים ישלימו בערים הבינוניות והגדולות במרכז הארץ דבר שיגרום להקטנת ההזדקקות לשרותים שמציעות עיירות הפיתוח.

¹ במרכז הארץ התפתחות המרכזים כיום היא פרי יוזמה מלמטה ואילו באזורי השוללים עקב המרחק ממרכזים עירוניים גדולים הם לא מהווים מוקדי משיכה לאוכלוסיה ולכן יש נטיה להתערבות מלמעלה בפיתוחם.

² קיקובר שאול, שקולים להוספת נדבך תחנות למערכת הישובים העירונית בישראל. מתוך: רוזנמן: התישבות ופיתוח אזורי, עמ' 68.

רשימת הרפרטים ששימשו להכנת דו"ח זה:

מרכז כפרי אחוה	אילנה אופיר:
המרכז הבין-כפרי יעף - תמונת מצב	אלישבע גבליש:
דו"ח התרשמות - בילת חשמונאי	ישל טחובר:
שאלון למרכזים כפריים - בר יוחאי	חמדה כהן:
אספקת שרותים במיגזר הכפרי, בהדגמה על נהורה כמרכז כפרי	שרית פרמונט:
מעלה אפרים - מרכז אזורי?	רבקה עוזרי:
מרכז כפרי - עשרת	רוחמה קציר:
שריגים	ורוניקה רונן:

המחלקה לגיאוגרפיה
5 דצמבר, 1988

שאלון למרכזים כפריים
השאלון מכוון למזכיר המרכז הכפרי/יו"ר ועד תושבים

1. באיזו שנה הוקם המרכז הכפרי? _____
 2. כמה תושבים גרים במרכז הכפרי? _____
 3. פרט מס' תושבים בכל קבוצת גיל.
 - (1) 0-6
 - (2) 7-18
 - (3) 19-40
 - (4) 41-60
 - (5) 61 ומעלה
 4. כמה יחידות דיור במרכז הכפרי? _____
 5. כמה יחידות דיור מאוכלסות בשכירות? _____
 6. כמה יחידות דיור מאוכלסות בבעלות? _____
 7. מי קובע את תנאי השכירות לתושבים? _____
-
8. מהם הקריטריונים לפיהם נקבעים תנאי השכירות? _____
-
9. מי קובע את התנאים לקניית דירה? _____
-
10. האם ישנן דרישות מהקונה, אם כן אילו דרישות? (למשל שישאר מס' שנים בישוב, שלא ימכור דירה בלא אישור מהישוב וכו')
-
11. כמה יחידות דיור ריקות? _____
 12. האם ישנן יחידות דיור נוספות בתכנון? כן / לא. אם כן, כמה יחידות בתכנון? _____
 13. האם ישנן יחידות דיור שהוסבו למטרה אחרת? כן / לא. אם כן, כמה? _____
 14. לאילו מטרות הוסבו יחידות הדיור? פרט: _____
 15. האם קיים בישוב ועד תושבים? לא/כן.

16. אם כן :
א) כמה פעמים מתכנס הועד?
1) פעם בשבוע
2) פעם בחודש
3) פחות מפעם בחודש
4) בהתאם לצרכים
5) אחרת, פרט _____
17. כל כמה זמן מתקיימות בחירות לועד? _____
18. מי בוחר את ועד התושבים? _____
19. האם מתקיימות אסיפות של כל התושבים? כן / לא.
20. האם יש לישוב הכרה מוניציפלית מטעם משרד הפנים? כן/לא.
21. האם ידוע לך על כוונה של משרד הפנים להעניק הכרה מוניציפלית לישוב? כן/לא.
- מהן הפונקציות החינוכיות הקיימות במרכז?
(התייחס לשאלות 22-35)
22. מעון יום כן / לא
23. גן טרום חובה כן / לא
24. גן חובה כן / לא
25. בי"ס יסודי כן / לא
26. חטיבת ביניים כן / לא
27. בי"ס תיכון כן / לא
28. חנוך מקצועי כן / לא
29. השכלה גבוהה כן / לא
30. חוגי העשרה כן / לא
31. אם כן, האם ההורים משתתפים במימון חוגי העשרה? כן/לא
32. שרותי הזנה כן / לא
33. אחרת, פרט _____
34. האם כח האדם המקצועי בתחום החינוך גר במקום? כן/לא.
35. אם לא, מהיכן הם באים? פרט שמות הישובים:
-

36. פרט את כל שמות הישובים המקבלים כל אחד משרותי החינוך הבאים במרכז הכפרי:

- * מעון יום _____
- * גן טרום חובה _____
- * גן חובה _____
- * בי"ס יסודי _____
- * חטיבת ביניים _____
- * בי"ס תיכון _____
- * חנוך מקצועי _____
- * השכלה גבוהה _____
- * חוגי העשרה _____
- * שרותי הזנה _____
- * אחרת, פרט _____

37. מהן פונקציות רווחה וסעד במרכז הכפרי?

- 38. האם יש עובדי רווחה? כן / לא
- 39. האם יש מעון לקשיש/מרכז יום? כן / לא
- 40. האם קיים בית אבות? כן / לא
- 41. האם עובדי הרווחה גרים במקום? כן / לא
- 42. האם ישנה אוכלוסיה המקבלת שרותי סעד מיוחדים במרכז הכפרי?
כן / לא - אם כן, פרט:
א. מס' התושבים הנעזרים בשרותי חינוך מיוחד. _____
ב. מס' התושבים הזקוקים לשרותים מיוחדים לקשישים. _____
ג. מס' הנכים. _____
ד. אוכלוסיה נזקקת אחרת, פרט: _____

43. פרט את כל שמות הישובים המקבלים שרותי רווחה וסעד במרכז הכפרי:

- מהם שרותי התרבות במרכז הכפרי?
44. האם יש ספרייה?
45. האם יש מתנ"ס?

כן / לא
כן / לא

46. האם יש אולם ספורט? כן / לא

47. פרט את כל שמות הישובים המקבלים שרותי תרבות במרכז הכפרי.

מהם השירותים המסחריים במרכז הכפרי?

48. האם יש שרותי בנקאות? כן / לא

49. האם קיים מרכז קניות? כן / לא

50. אם כן, פרט מהם סוגי החנויות?

51. פרט את שמות הישובים המקבלים שרותים מסחריים במרכז הכפרי.

מהן הפונקציות הבריאותיות במרכז הכפרי?

52. האם קיים מינהל רפואי? כן/לא.

53. האם ישנה מרפאה? כן/לא.

54. האם קיימת תחנה לאם ולילד? כן/לא.

55. האם ישנה אחות בישוב? כן/לא.

56. אם ישנה אחות, כמה פעמים בשבוע מקבלת קהל?

57. האם ישנם שרותי רופא משפחה בישוב? כן/לא.

58. אם קיימים שרותי רופא, כמה פעמים בשבוע מקיים קבלת קהל?

59. האם רופאים מקצועיים נותנים שרות בישוב? כן/לא.

60. האם קיימת מרפאה מקצועית בישוב? כן/לא.

61. פרט את כל שמות הישובים המקבלים שרותי בריאות בישוב.

62. האם המרכז הכפרי מספק שרותי תברואה לישובי האיזור?
כן/לא.

63. אם ניתנים שרותי תברואה, פרטם:

64. מהם שמות הישובים המקבלים שרותי תברואה מהמרכז הכפרי?

מידע מינהלי

1. כמה שנים קיים בית הספר? _____
2. לאיזה זרם חינוכי שייך בית הספר?
 - א. פרטי
 - ב. ממלכתי כללי
 - ג. ממלכתי דתי
 - ד. העצמאי (חרדי)
 - ה. אחר: _____
3. מהו הסיווג של בית ספר?
 - א. בי"ס יסודי
 - ב. חטיבת ביניים
 - ג. תיכון עיוני מקיף
 - ד. תיכון
 - ה. תיכון מקצועי
 - ו. ישיבה תיכונית
 - ז. ישיבה מקצועית
 - ח. פנימיה
 - ט. אחרת
4. מהו התקן למספר מורים בבית ספר זה על פי התקן של משרד החינוך? _____
5. מהו מספר המורים בפועל המלמדים כיום בבית הספר? _____
6. כמה מורים המלמדים בבית ספר גרים ב:
 - א. במרכז הכפרי עצמו - _____
 - ב. ביישובים שהמרכז מספק להם שרותים - _____
 - ג. מחוץ לאיזור - _____
7. מהו מספר המורים שהם בעלי תעודת הוראה או מורים מוסמכים? _____
8. מהו התקן למספר תלמידים הלומדים בכל כיתה בבי"ס זה עפ"י התקן של משרד החינוך? _____

9. מהו מספר התלמידים בפועל בכל כיתה?
- (א) מספר קבוע _____
(ב) מספר תלמידים הנע בין: _____ - _____
(ג) כמה כיתות בבית"ס: _____
10. האם מנהיגים בבית ספר יום לימודים ארוך?
(א) כן (ב) לא
11. האם יש בבית"ס חוגי העשרה?
(א) כן - עבור לשאלה מס' 12.
(ב) לא - עבור לשאלה מס' 13.
12. כמה שעות של חוגי העשרה כשבוע ניתנים לכל כיתה? _____
13. מה מספר שנות הוותק של מנהל בית הספר בניהול בחי ספר בכלל?

14. האם יש בבית"ס שיטת לימוד יחידני?
א. כן, פרט: _____

ב. לא.
15. האם יש בבית סיפרכם - (הקף בעיגול)?
- | | | |
|----|----------------|-------|
| א. | ספריה כללית | כן/לא |
| ב. | ספריה כיתתית | כן/לא |
| ג. | חדר מחשבים | כן/לא |
| ד. | חדר טבע/מעבדה | כן/לא |
| ה. | מכונת צילום | כן/לא |
| ו. | ציוד אור קולי: | |
| | מקרן שיקופיות | כן/לא |
| | טלויזיה | כן/לא |
16. האם קיימות הסעות של ילדים אל בית הספר? כן/לא.
17. אם אכן קיימות הסעות מי מממן אותן? _____
18. שאלה פתוחה למנהל בית הספר.
- שאלות לוועד ההורים של בית הספר:
1. מה מספר חברי ועד ההורים בבית"ס? _____

2. האם ועד ההורים מתמנה ע"י הנהלת ביי"ס או נבחר ע"י ההורים עצמם?
א. נבחר ע"י ההנהלה
ב. נבחר ע"י ההורים
3. האם הועד מתכנס באופן קבוע במשך כל השנה?
א. כן - עבור לשאלה 4
ב. לא - עבור לשאלה 5
4. כל כמה זמן מתכנס הועד?
1) פעם בשבוע
2) פעם בחודש
3) פחות מפעם בחודש 4) בהתאם לצורך.
5) אחרת, פרט
5. כמה פעמים התכנס הועד בשנת הלימודים הקודמת?
6. האם ועד ההורים משתתף בקביעת חוגי ההעשרה המופעלים בבי"ס?
א. כן
ב. לא
7. האם ועד ההורים תומך כספית בחוגי העשרה של ביי"ס?
א. כן
ב. לא
8. שאלה פתוחה
האם אתה מרוצה מרמת שיתוף הפעולה בין ועד ההורים להנהלת ביה"ס?

ביבליוגרפיה

- * וייץ רענן, הארגון המרחבי של הפיתוח הכפרי, פרסומים בבעיות פיתוח אזורי מס' 3, המרכז לחקר ההתיישבות, רחובות, 1968
- * ווילקנסקי רחל, בורוכוב אליהו, השיתוף הבין-כפרי - תמונת מצב ומגמות ההתפתחות לעתיד, 1987
- * ווילקנסקי רחל, מרכזים כפריים מאוכלסים לקראת מדיניות לעתידם, המרכז לחקר ההתיישבות, רחובות, 1987
- * יונגר שרה, (עורכת), המרכזים הכפריים בחבל התיכון - המצב הקיים בחארין 1.7.70 וציפיות להתפתחות בעתיד
- * כהן יהושע, תחומי השפעה מסחריים של הישובים העירוניים במישור החוף הדרומי של ישראל, פרסומים בבעיות פיתוח אזורי מס' 4, המרכז לחקר ההתיישבות, רחובות, 1967.
- * הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות, חבל הצפון, מרכז שרותים קהילתיים לגוש מירון-ריחן, 1981
- * הסוכנות היהודית לא"י, המחלקה להתיישבות, חבל הצפון, שרותים קהילתיים במרכז שגב, 1981
- * פלינקר מיכאל, סלומניקה דוד (עורכים) מרכזים בין-כפריים תמונת מצב, 1982
- * פריאון ישראל, ההתפתחות המגמתית של השיתוף הבין-כפרי בישראל, פרסומים בבעיות פיתוח אזורי מס' 3, המרכז לחקר ההתיישבות, רחובות, 1968
- * פריאון ישראל, מיון מרכזים בין-כפריים בישראל, הבחנה לפי איכלוס או פונקציונליות, אופקים בגאוגרפיה מס' 1984 (11-12)
- * פריאון ישראל, תכנון השיתוף הבין-כפרי בישראל בעבר, בהווה ולקראת העתיד, מחוך: רוזנמן אברהם (עורך) התיישבות ופיתוח אזורי - מוגש לרענן וייץ, 1984, עמ' 46-65

* פריאון ישראל, פריזמן רות, כהן יגאל, שרותים במרכזים כפויים, 1973

* קלרמן אהרון, התכונות המרחביות של המרכזים הבין-כפויים בישראל, עבודת גמר לתואר מ"א בגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1972

* קרקובר ישראל, שיקולים להוספת נדבך תחתון למערכת הישובים העירונית בישראל, מחוך: רוזמנן אברהם (עורך) החישובות ופיתוח אזורי - מוגש לרענן וייץ, 1984 עמ' 66-75