

## בין השלטון למקומי: על השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל

החברה הערבית-פלסטינית בישראל מונה כיום כמיליון ורבע בני אדם, המהווים מיעוט לאומי וילידי המונה כ-18% מכלל אוכלוסיית המדינה. כמחציתם מתגוררים באזור הצפון (בעיקר באזור הגליל) וכמחציתם באזור המשולש, בנגב ובערים מעורבות יהודיות-ערביות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012א). כ-80% מכלל האוכלוסייה הערבית מתגוררים בגבולותיהם המוניציפאליים של היישובים הערביים, והשאר מתגוררים בערים ובמועצות אזוריות מעורבות יהודיות-ערביות, או בכפרים הלא מוכרים בנגב, נטולי שלטון מקומי רשמי (ג'אנס ועזאזיה, 2008: 10). מבחינה מוניציפאלית, האזרחים הערבים מתגוררים בתחומיהן של יותר מ-60 מועצות מקומיות, 11 עיריות וארבע מועצות אזוריות.<sup>1</sup>

שטח השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות מכסה כ-2.5% בלבד משטח של המדינה. ב-65 השנים שחלפו מאז הקמתה של מדינת ישראל, ועל אף העובדה שהאוכלוסייה הערבית גדלה מאז פי שמונה, לא אפשרה המדינה לאזרחיה הערבים-הפלסטינים לייסד יישובים חדשים, ולא נענתה לדרישותיהם אלה. שטחי הקרקע העומדים לרשות האוכלוסייה הערבית הצטמצמו מאז באופן ניכר: כמחצית מהאדמות שהוחזקו ב-1948 בידי התושבים הערבים הופקעו מאז על-ידי המדינה (יפתחאל, ח'מאיסי וקידר, 2000: 15). עשרות יישובים ערביים ותיקים, שהוקמו עוד לפני כינונה של מדינת ישראל באזור הנגב, אינם מוכרים על-ידי המדינה (Human Rights Watch, 2008) ובימים אלה היא אף מבקשת לפנותם (האגודה לזכויות האזרח, 2012).

1 אחת עשרה הערים הן: אום אל-פחם, באקה אלג'רבייה, טייבה, טירה, טמרה, כפר קאסם, נצרת, סחי'ין, קלנסווה, רהט ושפרעם. יובהר, כי נתוני משרד הפנים נוקבים במספר גדול יותר של מועצות מקומיות כי הם כוללים גם את המועצות המקומיות ברמת הגולן. ראו, אתר האינטרנט של משרד הפנים — מינהל השלטון המקומי:

בעשרות השנים שחלפו מאז כינון, הפכו הרשויות המקומיות הערביות במישור הפנימי למנגנון שלטוני ומנהלי מרכזי בחייה של הקהילה הערבית-פלסטינית בישראל, מחד גיסא, וגם לזירה של תחרות פוליטית וחברתית פנימית, מאידך גיסא (מוסטפא, 2008). במישור אחר, הן מהוות מדד לבחינת מצבה של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית: אפיון ובחינת תפקודן מאפשרים למדוד את מצבה של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית ברמה הארצית, הן מהבחינה הסוציו-אקונומית והן מהבחינות האזרחית והלאומית. במילים אחרות, מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות הוא פרמטר מרכזי שבאמצעותו ניתן להשוות בין מעמדה של החברה הערבית-פלסטינית, רמת חייה ואיכותם לבין מעמדה של קבוצת הרוב היהודי, רמת חייה ואיכותם (ח'מאיסי, 2010). יתרה מזאת, מעמדה הסוציו-אקונומי של החברה הערבית-פלסטינית משפיע ישירות על מצבן של הרשויות המקומיות הערביות, על התנהלותן הכספית, על איכות ניהולן ועל היקף השירותים שהן מספקות. כל אלה משפיעים בתורם גם על מידת שביעות הרצון של התושבים ועל מידת האמון שהם רוחשים למנהיגיהם המקומיים ולדרג הבירוקראטי המנהל את הרשויות המקומיות הערביות (עלי, 2008).

היישובים הערביים מאופיינים במצב סוציו-אקונומי נמוך ותושביהם סובלים משיעורי עוני ואבטלה גבוהים, המגבילים את פוטנציאל ההתפתחות של היישובים ואת יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות להרחיב את גביית המסים המקומיים ולהגדיל את שיעור ההכנסות העצמיות בתקציביהן. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל, באמצעות מדד חברתי וכלכלי מקיף, לעשרה אשכולות סוציו-אקונומיים: כמעט כל הרשויות המקומיות הערביות מדורגות בארבעת האשכולות הנמוכים ואף לא רשות ערבית אחת מדורגת בארבעת האשכולות הגבוהים (הלמ"ס, 2011א). מעמד סוציו-אקונומי זה של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל אכן מוצא את ביטויו בכמעט כל מדד המשווה בינה לבין קבוצת הרוב היהודי. הדבר מקבל ביטוי מובהק בהיקף תחולת ממדי העוני: לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי יותר ממחצית האוכלוסייה הערבית מצויה מתחת לקו העוני (בהשוואה ל-15% בקרב החברה היהודית), ובקרב הילדים (עד גיל 18) המצב חמור עוד יותר – שניים מתוך כל שלושה ילדים ערבים חיים מתחת לקו העוני (בהשוואה לאחד מתוך ארבעה בקרב ילדים יהודים) (המוסד לביטוח לאומי, 2010). יודגש כי נתונים אלה מסמלים עלייה ניכרת ברמת תחולת העוני בקרב האוכלוסייה הערבית בהשוואה לנתוני השנים הקודמות (סיכוי, 2010), בעוד שבקרב החברה היהודית תחולת העוני נותרה בשנים אלה ללא שינוי כמעט.

לפי נתוני שירות התעסוקה, מרבית היישובים שעומדים בראש רשימת מוקדי האבטלה במדינה הם יישובים ערביים, אשר מרביתם מופיעים בראש הרשימה לאורך זמן ועם שיעורי אבטלה גבוהים יחסית לשאר היישובים ברשימה (שירות התעסוקה, 2011). לפי נתוני סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2010, "ההכנסה הממוצעת ברוטו למשק בית במשקי בית שבראשם ערבים הייתה נמוכה ב-41% מההכנסה הממוצעת בכלל משקי הבית שבראשם שכיר. ההכנסה הממוצעת נטו לנפש סטנדרטית במשקי בית שבראשם ערבים היוותה 50% בלבד מההכנסה הממוצעת בכלל משקי הבית שבראשם שכיר" (הלמ"ס, 2012: 19). ההכנסה החודשית הממוצעת של המועסקים הערבים נמוכה ב-32% מההכנסה הממוצעת של כלל השכירים — 5,499 ש"ח לעומת 8,100 ש"ח (שם: 22). בהשוואה לאוכלוסייה היהודית, האוכלוסייה הערבית בישראל היא גם אוכלוסייה צעירה מאוד: מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי כמחצית מהאזרחים הערבים בישראל (ורק שלישי מהאזרחים היהודים) הם בני 19 ומטה (הלמ"ס, 2011). נוסף לכל האמור לעיל, הרי שבהיעדר הקצאת קרקע לאזורי תעשייה, מסחר ופיתוח, כפי שמודגש בספר, אין ביישובים הערביים כיום את התשתיות העסקיות והציבוריות הנחוצות להתפתחותם, ומצב זה מחליש עוד יותר את הבסיס הכלכלי של היישובים הערביים, וסותם את הגולל בפני התפתחות כלכלית משמעותית. רק 2.4% משטחי התעשייה במדינה מצויים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות ערביות, והדבר יוצר מצוקה קשה ביישובים הערביים. זאת משום שכאמור, אזורי תעשייה הם חיוניים להתפתחות הכלכלית והתעסוקתית של כל יישוב (מבקר המדינה, 2013). מובן כי מציאות זו מעצימה את התלות של הרשויות המקומיות הערביות בממשל המרכזי.

כל הגורמים המפורטים לעיל מעכבים את התפתחות המסגרות המוניציפאליות בחברה הערבית, מהווים חסם משמעותי בפני ניהול איכותי ויעיל שלהן ומכרסמים ביכולת הרשויות לגייס מקורות הכנסה עצמיים לשם מינופן הכלכלי והחברתי, ולשם מקסום פוטנציאל הפיתוח שלהן. אל המציאות הקשה הזאת מתווספים הקושי הכרוך בהתמודדות עם בעיות חברתיות וקהילתיות מורכבות, כגון ההחרפה של תופעת האלימות, וכן הקשיים שיוצר מספרם ההולך וגדל של המטופלים במחלקות הרווחה (סיכוי, 2010). מצב זה מעצים עד מאוד את חשיבותם של השירותים המוניציפאליים שהרשויות המקומיות הערביות (לא) מספקות לתושביהן והופך את תפקודן של הרשויות לנושא בעל חשיבות קרינאלית, ואולי אף קיומית, עבור התושבים.

אמנם כלל הרשויות המקומיות בישראל שרריות מזה שנים רבות במשבר פיננסי (בן-בסט ודהן, 2008), אך היקף המשבר וחומרתו בולטים בקרב הרשויות הערביות הרבה יותר מאשר בקרב הרשויות היהודיות. חלק ניכר ממערך השירותים הניתן על-ידי הרשויות הערביות נמצא כבר במצב של קריסה (חידר, 2010). בעיותיהן התקציביות החמורות של הרשויות המקומיות הערביות נובעות מכלל הסיבות המפורטות לעיל, ובעיקר מהשילוב של הרמה הסוציו-אקונומית הנמוכה של היישובים הערביים בישראל מחד גיסא, ושל היעדר אזורי תעשייה ומסחר ביישובים אלה מאידך גיסא. מצב זה פוגע קשות בפוטנציאל גביית המסים של הרשויות המקומיות הערביות ומכרסם בו, ולכך יש השלכות קשות על היקף השירותים שמספקת הרשויות המקומיות ועל איכותם.

שר הפנים, שהחוק מקנה לו סמכויות רבות מאוד בהתוויית קווי הפעילות של השלטון המקומי בישראל (בארי וקואל, 2010; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2011), בחר בשנים האחרונות להתערב באופן ישיר בניהולן של הרשויות המקומיות הערביות, תוך ניצול הגירעונות שנוצרו בתקציביהן כתוצאה מהמשבר הכספי הפוקד אותן. בחלק ניכר מהרשויות המקומיות הערביות מינה שר הפנים חשבים מלווים, והוא גם אילץ רשויות להתחייב לתכניות הבראה. הוא פגע בזכויותיהם הדמוקרטיות של תושבי חלק גדול יחסית מהיישובים הערביים בכך שהחליט לפזר את המועצות המקומיות הנבחרות ולמנות במקומן ועדות קרואות: באחת מכל חמש רשויות מקומיות ערביות מכהנת היום ועדה ממונה על-ידי שר הפנים, השוללת מהתושבים, הלכה למעשה, את זכותם לבחור את נציגיהם באמצעות בחירות דמוקרטיות (להשוואה, רק באחת מכל 25 רשויות מקומיות יהודיות מכהנת היום ועדה ממונה) (אבו חבלה, 2012: 98). פגיעה זו מקבלת משנה תוקף בהתחשב בכך שהרשויות נקלעו למשבר גם בשל העובדה שמוסדות המדינה עצמם קיפחו את היישובים הערביים במשך שנים, בהקצאת משאבים ציבוריים — קרקעיים וכספיים.

מסי הארנונה, הנגבים על-ידי הרשויות המקומיות, מתחלקים לשלוש קטגוריות עיקריות: ארנונה ממשקי בית, ארנונה ממבנים המשמשים לתעשייה ולעסקים וארנונה ממשלתית. הסכום השנתי הכולל הנגבה על-ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל בכל שלוש הקטגוריות הללו הסתכם בשנת 2009 בכ-14 מיליארד שקלים; רק 1.6% מהסכום הזה נגבה על-ידי רשויות ערביות (מבקר המדינה, 2013: 1731). הגבייה הנמוכה הזאת היא מרכיב חשוב בהיווצרותם של המשברים הכספיים הפוקדים את הרשויות הערביות, והיא נובעת בראש ובראשונה מהיעדרם

הכמעט מוחלט של אזורי תעשייה ושל מוסדות ממשלתיים ביישובים הערביים: בעוד שיותר ממחצית מהארנונה הכוללת במדינה בשנת 2009 הייתה על תעשייה ועסקים, הרשויות המקומיות הערביות נהנות רק מאחוז אחד מסך גביית הארנונה על מבני תעשייה ועסקים במדינה, בעוד ש-99 האחוזים הנוותרים הם מנת חלקן של הרשויות המקומיות במגזר היהודי (שם). התמונה אף מחריפה לגבי ארנונה ממשלתית: 99.8% מתשלומי הארנונה שהמדינה משלמת לרשויות מקומיות עבור מבנים ממשלתיים משולמים לרשויות מקומיות במגזר היהודי. חלקן של הרשויות המקומיות הערביות בתשלומי הארנונה הממשלתית הוא 0.2% בלבד (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2009).<sup>2</sup>

הספרות המחקרית הרבתה לעסוק בחסמים המעכבים את התפתחותן של הרשויות המקומיות הערביות והמגדילים את הפער הכמותי והאיכותי בין השירותים הניתנים על-ידן לבין אלה הניתנים על-ידי הרשויות היהודיות (ג'אנס ועזאזה, 2008; חידר, 2010; רזין, 2010; ח'מאיסי, 2010; אבו שרקיה, 2008; חלבי, 2008; נאסר, 2012; Al-Haj & Rosenfeld, 1990). רוב המחקרים התייחסו לשלושה סוגי חסמים: חסמים פנימיים — כגון חוזקן של המרכיב החמולתי/המשפחתי בפוליטיקה המוניציפאלית הערבית; חסמים מבניים — כגון ריכוז רב של סמכויות בידי השלטון המרכזי; וחסמים חיצוניים — בעיקר אפליה ממשלתית מבנית וארוכת שנים בהקצאת משאבים ציבוריים. המחקרים עסקו גם באחד האתגרים המרכזיים של השלטון המקומי הערבי בפרט, ושל השלטון המקומי בישראל בכלל: בניית מרחב ציבורי מקומי הנשען על פרקטיקות ונורמות של שמירה על מרחב משותף ושוויוני לטובת כלל התושבים. המחקרים הדגישו כי הקפדה על כללי המשחק הדמוקרטי וביסוסה של תרבות דמוקרטית מקומית יקנו לתושבים את הכלים הדרושים כדי לבחור בנציגים שיוכלו לייצג את תביעותיהם, את דרישותיהם ואת צורכיהם וידעו לנהל באופן עצמאי את המרחב המשותף שבתוכו חיים בוחריהם, תוך שיתופם של האחרונים בניהול זה (חסון, 2006). המחקרים גם ציינו את הצורך לאמץ דפוסי עבודה מקצועית וניהולית שיכללו מיומנויות של התמחות, שילוב נכון בין עבודת הדרג הפוליטי והדרג הביורוקראטי ואספקה נאותה של שירותים ממלכתיים (כמו חינוך ורווחה), הובלת מיזמים עסקיים, חברתיים, ואחרים (רזין וברנדר, 2004). כל אלה יכולים להביא להתהוותן של

2 הארנונה הממשלתית, כפי שהיא מוגדרת במסמך, "ארנונה שמשלמים משרדי הממשלה, המוסד לביטוח לאומי וחמש חברות ממשלתיות גדולות. מוסדות ציבוריים אחרים, כגון אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות, אינם נכללים בחישוב". מרכז המחקר של הכנסת, 2009: 1.

מרקם פנים־ישובי מפותח ומקצועי ולהגביר את תחושת השייכות ליישוב ואת אומן התושבים במוסדות הרשות ובמנהיגיה.

נוסף לכל הסוגיות לעיל, אנחנו מציעים לתת עתה את הדעת המחקרית בנושא פעילותן של הרשויות המקומיות הערביות על זרוע נוספת, תרבותית וקהילתית באופייה. על פי תפיסתנו, על השלטון המקומי הערבי למלא תפקיד בהעצמת התרבותית של החברה הערבית־פלסטינית בישראל. עליו למנף את הפעילות התרבותית, האמנותית והיצירתית המתקיימת בכל יישוב ויישוב וגם ליוזם פרויקטים בתחום התרבות, בתחום החינוך הלא פורמלי ובתחום האמנות, על שני מישוריהם – מישור טיפוחה של הזהות הקבוצתית התרבותית־לאומית של האזרחים הערבים־פלסטינים במדינה, והמישור התרבותי־אמנותי הכללי. לפי תפישתנו, בכוחו של השלטון המקומי להפוך את עצמו למכשיר לקידום וטיפוחם של ערכים קהילתיים קולקטיביים ולבניית זהות קולקטיבית גאה, שתהווה חלק אינטגרלי מהזהות התרבותית־לאומית הייחודית של המיעוט הערבי־פלסטיני. אנו רואים בשלטון המקומי גוף שעליו מוטלת אחריות לפעול להחייאת הפעילות התרבותית ולחיזוקה, כמו גם פעילות הפנאי והספורט, וכן לארגון החברה ולהנהגת מאבקים חברתיים וכלכליים, בין אם ייחודיים לחברה הערבית ובין אם משותפים עם אוכלוסיות מקופחות אחרות במדינה. זוהי הסתכלות רחבה על השלטון המקומי הערבי, שרואה בו פרויקט תרבותי קולקטיבי הן ברמת היישוב והן ברמה הארצית של החברה הערבית־פלסטינית בישראל.

אין ספק כי הצלחתו של השלטון המקומי בחברה הערבית־פלסטינית בישראל תלויה כאמור בהקצאה הולמת (קרי: מסיבית) של משאבים ציבוריים מצד השלטון המרכזי, ובעיקר הקצאה של תקציבים ציבוריים ושל קרקעות. כדי להבטיח הקצאה כזאת, נדרשים הכנה ויישום של תכנית ממשלתית מקיפה, שתכלול לא רק את מיפוי הצרכים החברתיים ואת הקצאת התקציבים הנדרשים, אלא גם לוח זמנים מפורט ומחייב להקצאה ולביצוע.<sup>3</sup> מטרתה של התכנית תהיה, כפי שמפורט במקומות שונים בספר, השגת שוויון אמיתי ומלא

3 באחד המחקרים הכלכליים המקיפים שנערכו אי־פעם על האוכלוסייה הערבית, פרופסור ערן ישיב, ראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב, וד"ר ניצה קסיר מבנק ישראל, ממליצים למדינה להשקיע באופן מסיבי בקידום מעמדם של האזרחים הערבים: מחקרם מציע למדינה להשקיע בין השנים 2013 ו־2018 כשמונה מיליארד שקלים באוכלוסייה הערבית, חמישה מיליארד מהם בשיקום מערכת החינוך הממלכתית הערבית, שבמצבה הרעוע הם רואים את נקודת התורפה המרכזית. יודגש כאן כי להערכת החוקרים, השקעה מסיבית זו היא כדאית ביותר למשק הישראלי שכן ההחזר עליה יהיה לדעתם גבוה במיוחד, יגדיל את תקבולי המסים ויאזן את צמיחת המשק במדינה (ישיב וקסיר, 2013: 80).

בין מעמדם של היישובים היהודיים והמשאבים המוקצים להם לבין מעמדם של היישובים הערביים והמשאבים המוקצים להם. על תכנית כזאת לכלול גם מהלך ממשלתי לכיסוי הגירעונות שהצטברו ברשויות המקומיות הערביות וגם מתווה מקיף להנהגתה של העדפה מתקנת כלפי היישובים הערביים, וזאת כדי לפצות יישובים אלה על קיפוח ארוך שנים הן בתחום פיתוח תשתיות פיזיות והן בתחום גיבושם של שירותי חברה ורווחה. בתחום הקרקע והתכנון, על התכנית לכלול הרחבת שטחי השיפוט של היישובים הערביים, בהתאם לצורכיהם המקומיים והאזוריים, והקצאה ראויה של קרקע לאזורי תעשייה ומסחר, אשר יכולים כאמור להוות מנוף לפיתוח כלכלי ולתרום לעצמאותם הכלכלית של היישובים. על המדינה גם להוביל לחלוקה שוויונית של נכסים מניבי ארנונה, לטובת כלל אזרחיה. על התכנית להתייחס במיוחד לקידום של הצעירים הערבים ושל הנשים הערביות – שתי קבוצות-אוכלוסייה הרחוקות עדיין באופן ניכר ממימוש הפוטנציאל החברתי והכלכלי הטמון בהן. מובן כי במקביל, האזרחים הערבים נדרשים לממש את מחויבותם כלפי השלטון המקומי ולהיענות באופן מלא לקריאותיהן של הרשויות המקומיות לשלם את חובותיהם לרשות המקומית ובכך לשלב ידיים כדי לחולל את אותו שינוי מיוחל.

\* \* \*

חשיבותו של השלטון המקומי בקרב החברה הערבית-פלסטינית בישראל צוינה במחקרים רבים שעסקו בו או בתולדות התפתחותה של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל. על פי המחקרים האלה, חשיבותו טמונה הן בעובדת היותו אפיק מרכזי לניהול עצמי של האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל והן בהיותו מקור מרכזי להצמחת הנהגתה הארצית. מספר סיבות ותהליכים חברו יחדיו כדי ליצור את ייחודיותו זו של השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית בישראל. נתייחס לעיקריים שבהם. ראשית, המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל, בניגוד לרוב היהודי, נטול כל יכולת השפעה ממשית על מרכזי קבלת ההחלטות במדינה ועל קביעת המהות של מה שנתפס בה בתור "הטוב הכללי". מצב זה גורם לבני ולבנות המיעוט הערבי-פלסטיני לראות בשלטון המקומי אפיק עיקרי להפעלת השפעה על עיצוב מצבם החברתי, הכלכלי והפוליטי. ואכן, רוב האזרחים הערבים משתתפים, ככלל, במערכות החברתיות והתרבותיות שהשלטון המקומי מקיים ביישוביהם. השלטון המקומי הפך לפיכך למסגרת שמעודדת את

המעורבות של צעירים ומבוגרים בעלי שאיפות חברתיות ופוליטיות בהנהגת החברה. ואף על פי כן נראה לנו כי היום, חמישה עשורים לאחר היווסדו של השלטון המקומי הערבי בישראל, ברור כבר כי התקווה לכך שיהיה בכוחו להביא לשינוי מהותי במעמדם של הערבים-הפלסטינים בישראל לא התממשה. למרות שהרשויות המקומיות הערביות זוכות לתואר "שלטון מקומי", לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית בישראל מעולם לא היה, לדעתנו, "שלטון מקומי" אמיתי; הרשויות המקומיות הערביות מתפקדות, לכל היותר, כ"מנהל מקומי". המבנה שלו, וכן התלות שלו בשלטון המרכזי והשפעותיו הצנועות (בוודאי יחסית לציפיות ממנו), מרחיקות אותו מהתואר היומרי והמחייב נשוא ספר זה: "שלטון מקומי".

שנית, בהיעדר ייצוג הולם ואפקטיבי של החברה הערבית-הפלסטינית בשירות הציבורי של המדינה,<sup>4</sup> הופכת הרשות המקומית למעסיק העיקרי של אקדמאים ומשכילים ערבים צעירים. הקמתן והתפתחותן של הרשויות המקומיות הערביות אפשרו, ואף חיבו, את שילוב אותם צעירים משכילים בתחומים שונים של עבודת הרשות המקומית, מה שהפך את השלטון המקומי לאפיק למציאת פרנסה וגם לאפיק למימוש מקצועי עצמי עבור אקדמאים רבים. בהינתן הדרתם של האזרחים הערבים מרוב המוסדות הכלל-חברתיים במדינה, הפך השלטון המקומי הערבי לאופציה המועדפת להשתלבות השכבה המשכילה.

זאת ועוד. לאחר הקמתם של הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בשנת 1974, ושל ועדת המעקב העליונה לאוכלוסייה הערבית בשנת 1982, הפך השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית גם למסלול העיקרי שדרכו יכולים ראשי רשויות מקומיות וחברי מועצות מקומיות להיות חלק מהנהגה ארצית של החברה הערבית-פלסטינית בישראל ולהשפיע על עיצוב עמדותיה ומאבקה — הן המקומיים והן הארציים. למעשה, מאז שנות השמונים אנו עדים לעלייה במעורבות של השלטון המקומי הערבי בעיסוק בסוגיות פוליטיות בעלות אופי ארצי. הדבר מקבל ביטוי, בין השאר, בדיונים בסוגיות פוליטיות המתקיימים במועצות מקומיות ובמצעי בחירות לרשויות המקומיות. אולם, מתחילת שנות האלפיים ניתן לזהות מגמה של נסיגה מן המאפיינים הפוליטיים כאמור, דעיכת העיסוק בסוגיות לאומיות

4 לפי נתוני נציבות שירות המדינה לשנת 2011, שיעור העובדים הערבים בשירות המדינה עומד על 7.8% — כשליש בלבד משיעורה הכללי של האוכלוסייה הערבית (4,982 מתוך 64,020) (נציבות שירות המדינה, 2011).



בשלטון המקומי וחזרה לעיסוק בסוגיות המקומיות היומיומיות. מגמה זו קשורה, בין השאר, למשבר הכלכלי האמור, להיחלשות המפלגות הפוליטיות בשלטון המקומי ולהופעתן המחודשת של הרשימות המקומיות המסורתיות/החמולתיות, גם אם במסגרות חדשות.

שלישית, העלייה היחסית ברמת החיים בחברה הערבית, המודעות הגוברת של התושבים לזכויותיהם בשלטון המקומי והחיכוך עם הרשויות המקומיות ביישובים יהודיים שמעמדם הסוציו-אקונומי גבוה יותר, הגביהו את ציפיות התושבים מהרשות המקומית, הן ביחס להיקפם ולרמתם של השירותים המוניציפאליים היומיומיים המסופקים להם והן ביחס לתפקידה של הרשות בקידומו ובפיתוחו האסטרטגי של היישוב. בשל המחסור היחסי בארגונים וולונטריים חזקים ובמוסדות אזרחיים המסייעים לפיתוח שירותים ופרויקטים מוניציפאליים, הפכה הרשות המקומית לכתובת כמעט בלעדית עבור התושבים המבקשים לקבל שירותים. העלייה בציפיות נתקלה במגבלותיו של השלטון המקומי, שנבצר ממנו למלא אחריהן.

חרף הכתיבה המחקרית הנזכרת לעיל, הספרות המחקרית שנכתבה בנושא השלטון המקומי הערבי עדיין דלה בהשוואה לזו שנכתבה במישורים אחרים של החברה הערבית כגון חינוך, חברה ופוליטיקה (ראו המקורות בנספח לספר). קיים לכן צורך אקדמי, פוליטי וציבורי בכתיבה מחקרית ענפה המתמקדת בשלטון המקומי הערבי על היבטיו השונים – פוליטיים, חברתיים, ניהוליים ומשפטיים. ספר זה, המנסה לנתח את מצבו הנוכחי של השלטון המקומי הערבי הן במבט אנליטי-תיאורטי והן במבט יישומי, מבקש לתרום תרומה בשני מישורים שונים, אך קשורים: הן ביצירת ספרות מחקרית עדכנית על הנושא והן בהצגת ניתוח ורעיונות קונקרטיים שיאפשרו התמודדות עם המשבר שפוקד את השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית. תקוותנו היא, כי תרומה אקדמית זו תסייע במשהו במימוש השאיפה לכינונו של שלטון מקומי ערבי מצליח, מוביל ומשגשג.

## על הספר

הספר מחולק לשלושה חלקים. החלק הראשון מתמקד בהיבטים מבניים ומשפטיים של הרשויות המקומיות הערביות. הפרק נפתח במאמרו של ראסם ח'מאסי "הרשויות המקומיות הערביות בין המצור והמחסור", אשר משרטט ומתאר את מצב המצור והמחסור שבו נמצאות הרשויות המקומיות הערביות.

רשויות אלה נקלעו למצב זה בשל הסטטוס הסוציו-פוליטי שלהן ובשל הנהגת מדיניות ממוסדת של אי-שוויון בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, על אף הדומות במאפייניהן (גודל, מיקום, מסורת מוניציפאלית, פרופיל אוכלוסייה וכדומה). ח'מאסי מדגיש כי מדיניות ממסדית זו תרמה רבות ליצירת חסמים התנהגותיים וסוציו-תרבותיים בחברה הערבית, אשר העצימו את מציאות המצור הגיאוגרפי של הרשויות המקומיות. המאמר מנסה לשפוך אור על השילוב בין מדיניות האי-שוויון המבני המיושמת על-ידי השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות הערביות, לבין הנסיבות הסוציו-תרבותיות והמבניות הקיימות ביישובים הערביים. שילוב זה מעצים את המצור והמחסור של הרשויות המקומיות עד כדי משבר מבני שאינו מצליח לחלוף.

בחנית מצב המצור של הרשויות המקומיות הערביות מראה שסוגי האי-שוויון קשורים לנקודת המוצא המפלה אותן ואינה מעמידה בפניהן הזדמנויות שוות. הרשויות המקומיות הערביות סובלות מאי-שוויון מהותי ופרוצדוראלי המוביל לאי-שוויון בהנגשה ובנגישות למשאבים ולהזדמנויות. קיים קשר בין האי-שוויון למרכיבי המצור שח'מאסי מזהה בתחום הטריטוריאלי, הפוליטי והפיסקלי, המובילים למחסור בשירותים מוניציפאליים שנועדו לענות על צורכי האוכלוסייה. אי-שוויון זה מחליש את הרשויות המקומיות הערביות וחוסם אותן מלצאת ממצב המצור שאליהן נקלעו.

הרשויות המקומיות הערביות ניצבות מול אתגרים המעמידים בספק את יכולתן לקיים את חובתן השלטונית המוטלת עליהן על פי חוק ועל פי מהות קיומן, כרובד שלטוני שתפקידו להבטיח אספקת שירותים וניהולם ביעילות. זאת בהתחשב בציפייה מהן, הגוברת מצד האזרחים מקבלי השירותים ביישובים. במקרים רבים הרשויות המקומיות הערביות – החלשות והפריפריאליות – מוצאות את עצמן בין סדן דרישות האזרחים לבין פטיש השלטון המרכזי, המגביל אותן ומקצץ את סמכויותיהן על פי חוק ונהלים. נוסף לכך, השלטון המרכזי מבקר את פעילותן ואף מחלק משאבים שבשליטתו כריבון בצורה לא צודקת, לא שוויונית ולא לפי קריטריונים ברורים ושקופים.

ח'מאסי מדגיש כי הממשלה לא יכולה להמשיך לעמוד בחוסר אונים אל מול הרגשת המצור ומצב המחסור הקיימים בקרב הרשויות המקומיות הערביות. חוסר אונים זה מוביל להתחזקות המשבר והמצוקה. לפיכך על הממשלה לגבש צעדי מדיניות יזומים לצמצום מצב המשבר, לשריין תקציבים ייעודיים למחיקתו, ולקבוע לוח זמנים לפעולה מערכתית כדי לפתח את היישובים הערביים ולספק את צורכיהם הטריטוריאליים, הניהוליים והתכנוניים. במקביל, הרשויות המקומיות הערביות והציבור הערבי צריכים לעבור לתקופה חדשה

בניהול הרשות ולהיערך להתמודדות עם הצרכים החדשים של הציבור הערבי לקראת היציאה ממצב המצור והמחסור – וזאת על-ידי הגברת מעורבות האזרחים הערבים ושיתופם בניהול המרחב הציבורי וחלוקה צודקת והוגנת של המשאבים במדינה.

מאמרו של יוסף ג'בארין, "הרהורים ביקורתיים על מאבקן המשפטי של הרשויות המקומיות הערביות: המקרה של אזורי עדיפות לאומית", בוחן היבט חשוב במאבק שמנהלות הרשויות המקומיות הערביות להבטחת שוויון בהקצאת המשאבים הציבוריים במדינה, הוא המאבק המשפטי שמתבטא בפנייה לאפיקים המשפטיים, ובעיקר לבית-המשפט העליון. המאמר בוחן מנקודת מבט ביקורתית את אופן תפקודו של בית-המשפט העליון בשבתו כבית-דין גבוה לצדק בנושאים אלה, תוך התמקדות בהתדיינות העוסקת בהחלטת הממשלה על חלוקת אזורי עדיפות לאומית.

ג'בארין מביא את סיפורה של החלטה שממשלת ישראל קיבלה לפני למעלה מעשור וחצי בנוגע לחלוקת אזורי עדיפות לאומית בחינוך, החלטה המפלה לרעה את היישובים הערביים בכלל ואת מערכת החינוך הערבית בפרט. מספר היישובים שנכללו באזורי העדיפות הלאומית בחינוך, ובשל כך זכו בשורה ארוכה של הטבות ותמריצים בתחום החינוך, היה 535; רק ארבעה מהם, כולם קטנים ודלי אוכלוסייה, ערביים. בפברואר 2006 נתן בית-המשפט העליון פסק דין עקרוני שבו קבע כי החלטת הממשלה "בלתי חוקית" בגלל היותה מפלה כנגד האזרחים הערבים ומשום ש"אינה מתיישבת עם עקרון השוויון" והורה לבטלה בחלוף שנה מיום מתן פסק הדין. המאמר מדגיש, כי יותר משבע שנים כבר חלפו מאז היום שבו קבע בית-המשפט העליון שהמדובר בהחלטה פסולה כאמור, אך ממשלת ישראל ממשיכה, גם בעת כתיבת שורות אלה, לתקצב את מערכת החינוך על פיה. משרד החינוך נמנע, למרות הביקורת של בית-המשפט העליון, מליישם את פסק הדין שדרש להחליף את המדיניות המפלה במדיניות שוויונית יותר. בית-המשפט העליון מתח אמנם ביקורת על התעלמות משרד החינוך מפסק הדין שלו, אך גם נענה, פעם אחר פעם, לבקשות המדינה לדחות את מועד ביטול ההחלטה.

השורה התחתונה של המאמר ברורה ועגומה ביותר: כעשור וחצי לאחר שקיבלה החלטה בלתי חוקית ומפלה, שבית-המשפט העליון הורה לבטלה, המשיכה ממשלת ישראל לתקצב חלק מהיישובים בישראל על פי קריטריונים בלתי שוויוניים, שמפלים לרעה, על רקע לאומי, את האוכלוסייה הערבית בישראל. טענתו העיקרית של ג'בארין היא כי האחריות להיווצרות המציאות הזאת נופלת, בחלקה, על בית-המשפט העליון עצמו, שנמנע מלהפעיל כלים

שיפוטיים שמצויים בידיו ושכוחם להעניק סעד מקיף, מיידית ואפקטיבי. הדיון הביקורתי במאמר מתמקד בסממני התפישה הפורמלית הצרה של עקרון השוויון שבאו לידי ביטוי בפסק הדין, ואשר מעקרים אותו מתוכן משמעותי עבור המיעוט הערבי-הפלסטיני. ג'בארין מציע גם אלטרנטיבה תיאורטית לגישה השיפוטית הצרה כאמור, שביסודה תפישה טרנספורמטיבית של עקרון השוויון.

מאמרו של קייס נאסר, "מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחים והמלצות לשינוי", בוחן מפרספקטיבה משפטית את מצוקת הדיור ביישובים הערביים, ועומד על הטעמים הישירים הגורמים להתגברות תופעת הבנייה ללא היתר בחברה הערבית וכן מצביע על שורה של מכשולים שמונעים את פיתוח היישובים הערביים ומצמצמים אותם. עשרות מבנים נהרסים מדי שנה ביישובים הערביים בידי ועדות התכנון והבנייה תחת אצטלה של אכיפת חוק כנגד "בנייה ללא היתר". זאת בו בזמן שהחברה הערבית-פלסטינית בישראל סובלת ממצוקת דיור קשה המתבטאת, בעיקר, במחסור אדיר ביחידות דיור ובשטחים לפיתוח.

נאסר מנתח שלושה סוגים של מכשולים שמונעים את פיתוח היישובים הערביים: מכשולים מוסדיים (מכשולים הגורמים למצב של היעדר תכנון או תכנון מפגר בחלק רב מהיישובים הערביים), מכשולים תכנוניים (מכשולים הגורמים לדחיית תכניות שתכליתן פיתוח היישובים הערביים, ככל שמוגשות), ומכשולים משפטיים-ביורוקראטיים (מכשולים המונעים ביצוע תכניות פיתוח שאושרו ביישובים הערביים). כתוצאה ממכשולים אלה נמנעת משיעור גדול מהאזרחים הערבים ההזדמנות והיכולת לקבל היתרי בנייה, ובשל כך הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים היא במרבית המקרים כורח המציאות, ואינה תוצר של דפוס התנהגות "עברייני" לכאורה של האזרח הערבי בישראל.

המאמר ממליץ על שורה של צעדים שעל השלטון לנקוט בהם לשם פתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית בישראל, וביניהם הרחבת תחום השיפוט של היישובים הערביים, הגברת ניצול מקרקעי מנהל מקרקעי ישראל שבתחום היישובים הערביים לשם קידום תכניות לבנייה ולפיתוח לאזרחים הערבים, השלמת כל התכנון המתארי והמפורט התקוע ביישובים הערביים והבטחת כל התשתיות החסרות ביישובים אלה. עוד מציע נאסר להקים ועדה ציבורית שתכלול ייצוג אמיתי ואפקטיבי של מומחים ושל נציגים של האוכלוסייה הערבית ואשר תחוה את דעתה אודות השינויים הראויים והדרושים לפתרון מצוקת הדיור ביישובים הערביים.

סלים בריק מציע במאמרו "הצעות לתיקונים חקיקתיים ככלי להבראת

הרשויות המקומיות הערביות" מספר תיקונים חקיקתיים ושינויים מבניים אשר יכולים להביא לשיפור משמעותי בהתנהלות היישובים ובהבראתם; תיקונים שייקחו בחשבון את הייחודיות של החברה הערבית ומאפייניה. בריק קובע בניתוחו כי אחת הבעיות המרכזיות שמונח ניצב השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית היא הקשר בין המנהל לבין ההצבעה, קרי משקלם המכריע של שיקולים חברתיים-פוליטיים בניהול היישוב. לדעתו, הדבר גורם למשבר ניהול חמור המתאפיין בשתי תכונות מרכזיות: ניהול לא מקצועי ולא יעיל, ושחיתות. חלק מהבעיות האלה אופייניות לרשויות הערביות במיוחד מכמה סיבות, כגון המבנה החברתי המבוסס על חמולות, בחירה שלא על בסיס טובת היישוב אלא על העדפת מקורבים, בעיות בגבייה, היעדר חשאיית פועל בבחירות בחלק גדול מהיישובים (בעיקר הקטנים שבהם) ועוד.

בצל מצב דברים זה, בריק מציע מספר צעדים, כגון הגברת השקיפות בפעילות הרשות המקומית באמצעות הפעלת אתר האינטרנט ועדכונו השוטף, חיוב התקנת מצלמות אינטרנט בחדר ישיבות המועצה והקלטת הדיונים (כל עוד אין סיבה מוצדקת לחשאיות), חובת פרסום מכרזים באתר "און ליין", פרסום הצעת התקציב ועוד. בריק מדגיש כי על משרד הפנים לקחת בחשבון את הלחץ החברתי המובנה על ממלאי תפקידים מסוימים ולמצוא לכך מזור. כך למשל, לדעתו של בריק חלק מהתפקידים ברשות המקומית חייב שלא יהיה מאויש על-ידי עובדים מקומיים מהיישוב. עוד מציע בריק, בין השאר, לבצע רפורמה בפנקס הבוחרים, בעיקר ביישובים הקטנים, כך שהפנקס לא יהיה בנוי על פי סדר אלפביתי, אשר מביא לכך שחשאיית הבחירה נפגמת באופן משמעותי, דבר המגביר את הלחצים הפסולים על המצביעים.

החלק השני של הספר מתמקד בהיבטים הפוליטיים ובסוגיית המנהיגות. במאמרם של אסעד ג'אנם ומוהנד מוסטפא, "מצוקותיו של השלטון המקומי הפלסטיני בישראל: המודרניזציה החלקית" כמשתנה מסביר", הם מנתחים ארבעה ממדים בהוויתו של השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית בישראל: (1) מאפייני ההתמודדות בבחירות המקומיות ודרכי בחירת המנהיגות המוניציפאלית (2) דרכי הארגון והניהול של השלטון המקומי (3) השתתפות הציבור בנעשה ברשות ובדרכי התנהלותה (4) מצבן של נשים ברשויות המקומיות הערביות. ג'אנם ומוסטפא טוענים כי לכל הבעיות בממדים אלה קיים גורם משותף אחד: "המודרניזציה החלקית", שהיא ביטוי של תהליכי שינוי חלקיים כיוון של יתר מודרניזציה, לצד שימור מבנים חברתיים ודרכי התנהלות מסורתיים.

לשיטתם של ג'אנם ומוסטפא, "המודרניזציה החלקית" היא המשתנה אשר קובע את אופי המתמודדים בבחירות, את דרכי בחירת המנהיגות

המוניציפאלית, את מצב הניהול ברשויות, את מצב ייצוג הנשים, וכן את דרכי ורמת שיתוף הציבור בנעשה ברשות המקומית. מצב "המודרניזציה החלקית" מחייב התמודדות ייחודית עם צרכיו של השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית בישראל. אם יהיו מאמצים ראויים בכיוון זה, סביר להניח שניתן יהיה לגאול את הרשויות המקומיות הערביות ממצוקותיהן.

נידאל חאיק מבקש במאמרו "בחירת מועמדים ברשויות המקומיות הערביות — דבר הדמוקרטיה או דבר החמולה", להתחקות אחר התהליכים העומדים בבסיס בחירת המועמדים לכהונה של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות הערביות. מאמרו מתמקד בהשפעת החמולה (המשפחה המורחבת) על תהליכי בחירת המועמדים בשלטון המקומי, בניסיון לעמוד על תוצאות השפעה זו על זהות המועמדים ומאפייניהם. ברקע מאמרו של חאיק, הטענה הנפוצה לפיה ההון האנושי של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות הערביות אינו כשיר דיו למילוי תפקידיו, נוכח הליכי בחירתו אשר אינם בוררים את האישים המתאימים ביותר. נקודת המוצא למאמר היא ההשערה כי המעורבות החמולתית בתהליכי בחירת מועמדים לשלטון המקומי, המתבטאת בעיקר ב"פריימריז" החמולתיים, מובילה לבחירת מועמדים בעלי רמת השכלה נמוכה יחסית, ומכאן גם לנבחרי ציבור משכילים פחות.

ממצאי מחקרו של חאיק מצביעים על כך כי קיימת השפעה משמעותית של החמולה על תהליכי בחירת המועמדים ברשויות המקומיות הערביות. הממצאים אף מצביעים על כך שהחמולה הצליחה לשמור על כוחה, על אף המגמות הכלליות של מודרניזציה ודמוקרטיזציה, באמצעות המעטה הדמוקרטי כביכול של בחירות מקדימות — "פריימריז" — בתוך החמולה. נמצא כי אותם תהליכים של בחירות מקדימות בתוך החמולה מובילים לבחירת מועמדים שהם משכילים פחות. כן עולה מהמחקר כי עוצמתה של החמולה אינה נעצרת בדלתות הרשות המקומית והיא ממשיכה לכבול את המועמדים שבחברה בכבלים החמולתיים. ואכן, אותם נבחרי ציבור מעידים בריש גלי כי הם שומרים אמונים בראש ובראשונה לחמולה, ולא דווקא לציבור הרחב.

במאמרו של מוהנד מוסטפא, "המנהיגות המוניציפאלית ומשבר השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: ניתוח מזווית ראייתה של המנהיגות המקומית הערבית", הוא מנתח את תפקידה של המנהיגות המקומית החדשה בשלטון המקומי ברשויות המקומיות הערביות, וזאת מזווית ראייתה של המנהיגות המקומית עצמה. באמצעות מחקר נרטיבי מציג מוסטפא את השקפת עולמה של המנהיגות המקומית החדשה, את תפישתה את תפקידה בשלטון

המקומי, את הגורמים להצלחתה ולכישלונה, את השפעתו של המבנה החברתי הערבי על תפקודה, לחיוב ולשלילה, ואת השפעתו של השלטון המרכזי על השלטון המקומי הערבי.

מוסטפא מציג במאמרו מסגרת ניתוחית שמתבססת על שלושה רבדים: הראשון, השפעת מקורות המנהיגות הערבית המקומית על הצלחותיו ועל כישלונותיו של ראש הרשות המקומית. רובד זה מנסה להשיב על השאלה: מי מצליח יותר, ראש רשות אשר נבחר על בסיס חמולתי-מסורתי, או זה שנבחר על בסיס פוליטי-מפלגתי? הרובד השני מתמקד בהשפעת המבנה החברתי הערבי על תפיסת המנהיגות המקומית הן בעיני הציבור והן בעיני ראש הרשות עצמו. רובד זה מנסה להשיב על השאלה: האם ראש הרשות המקומית הערבית הוא רק ראש רשות מקומית, או גם מנהיג חברתי במובן המסורתי של המילה? הרובד השלישי מתייחס לפרופיל של ראש הרשות המקומית שנחשב כראש רשות מצליח, וזאת, שוב, מנקודת ראות המנהיגות הערבית עצמה, להבדיל מזווית ראיית הספרות המקצועית או המחקרית.

החלק השלישי של הספר מתמקד בהיבטים החברתיים והניהוליים של השלטון המקומי בחברה הערבית-פלסטינית.

מחקרם של אחמד ח'ג'אזי ואסעד ג'אנם, "השפעתה של המעורבות הקהילתית על עיצוב סדר יום מקומי בתחום החינוך: מחקר השוואתי בין יישובים יהודיים וערביים בישראל", בוחן את רמת ביזור הסמכויות ושיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין הקהילה באחד התחומים המרכזיים ביותר בפעילות הרשות, תחום החינוך. הנחת המוצא של ח'ג'אזי וג'אנם היא שצרכים שונים בחינוך מקבלים מענה אישי וקבוצתי על-ידי גורמים אזרחיים, פרטיים ועדתיים. מדובר במסגרות קהילתיות מקומיות שהצליחו לבנות סדר יום מקומי אזרחי ותחרותי בתחום החינוך, באופן שהדגיש והבליט את הפלורליסטיות בחברה בישראל.

אחת התופעות החשובות והמעניינות המתרחשות בשנים האחרונות במחקר השלטון המקומי היא הצבתה של סוגיית המעורבות הקהילתית בתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לקהילה המקומית כמוקד לחשיבה מחודשת. תופעה זו אינה מובנת מאליה, והיא מבטאת את ההכרה הגוברת במורכבות השירות המסופק על-ידי הרשויות המקומיות ובאתגרים שמציב הניהול המודרני של השלטון המקומי מבחינה כלכלית, חברתית ואפילו מרחבית. תופעה זו משקפת שינוי שחל בראייה המערכתית, גם ברמת הקהילה המקומית וגם ברמת מקבלי ההחלטות. במסגרת שינוי זה מתרחש תהליך של ביזור ושל האצלת סמכויות מגופים ציבוריים שלטוניים, כמו השלטון המקומי, לגופים

ציבוריים מקומיים, תוך עידוד מעורבות פעילה של אותם גופים. תהליך זה מהווה גורם חשוב בהעצמת הגופים הציבוריים המקומיים, שכן העברת האחריות מגורמי השלטון המרכזי לגורמים ציבוריים מקומיים מאפשרת להם להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות ועל עיצוב המדיניות הנוגעת לאזורם, בדרך לבניית סדר יום מקומי.

ג'אנס וחגי'אזי מציגים כיצד המעורבות הקהילתית מניעה תהליך של פיזור כוח וסמכויות בשלטון המקומי והמרכזי, שהיה בעבר מוקד כוח ריכוזי בעל יכולת להוביל שינוי בכל התחומים. המקרים המובאים במחקרם מדגימים כיצד תפקיד הובלת השינויים וקבלת ההחלטות בתחומים שונים עובר לקבוצות קהילתיות, שלהן יוזמה, התמדה ויכולת להביא לשינוי, במטרה להביא לבסוף לבניית סדר יום מקומי שיענה על צורכי אותן קבוצות.

רפיק חאג', במאמרו "ההיענות לתשלום מסים עירוניים בחברה הערבית בישראל כמקרה בוחן של ההשתתפות בפעולה קולקטיבית", דן בגורמים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים המשפיעים על היענות האוכלוסייה הערבית בישראל לתשלום מסים מקומיים, ומספק הסבר לפער הקיים בין שיעור הגבייה הממוצע בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות. פער זה יוצר האשמות הדדיות בין נציגי משרד הפנים לבין ראשי הרשויות המקומיות הערביות.

חאג' קובע כי קיים קשר מובהק בין "הדירוג הסוציו-אקונומי" ו"רמת ההטרוגניות על בסיס חמולות" של היישוב לבין שיעור הגבייה של מסים עירוניים. ככל שהדירוג הסוציו-אקונומי של היישוב עלה, כך עלה שיעור הגבייה של מסים עירוניים, וככל שרמת ההטרוגניות כאמור של היישוב עלתה, כך ירד שיעור הגבייה (רמת ההטרוגניות עלה כאשר יש מספר רב של חמולות קטנות). הגורמים "לאום", "דת", "סטטוס רשות" (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית) ו"מספר הנפשות ביישוב" לא נמצאו כמשתנים המשפיעים על שיעור הגבייה בצורה מובהקת.

חאג' בדק קשר בין רמת ההיענות לתשלום מסים שנאמדה על-ידי "מספר שנות חוב" שחייב האזרח לרשות המקומית, לבין מאפיינים חברתיים, כלכליים ואישיים של האזרח. על פי תוצאות מחקר זה קיים מתאם מובהק בין רמת ההיענות לתשלום מסים מקומיים לבין המשתנים הבאים: (1) רמת ההון החברתי היחידני של האזרח (אזרח פעיל ברשתות חברתיות מגוונות ומאמין באחרים נענה יותר לתשלום מסים עירוניים) (2) רמת ההכנסה של התושב (אזרחים בעלי הכנסה גבוהה נענים יותר לתשלום מסים עירוניים מאזרחים עניים) (3) אופן במערכת הגבייה העירונית (ככל שהאזרח תופש שהמערכת נוקטת בצעדים משפטיים מרחיקי לכת נגד משתמטים מתשלום



וכי היא משתמשת בכספי המסים לצורך אספקת שירותים וכי רוב האזרחים משלמים את מסייהם, כך הוא נענה יותר לתשלום מסים) (4) רמת תחושת הקיפוח הנתפשת (אזרחים שסברו שהממשלה מקפחת את הסקטור הערבי או את היישוב נתגלו כבעלי רמת היענות נמוכה לשלם מסים) (5) רמת השירותים הנתפשת (אזרחים שסברו שרמת השירותים המוניציפאליים שהם מקבלים היא ירודה נתגלו כבעלי רמת היענות נמוכה לשלם את מסייהם למערכת הגבייה העירונית).

חאג' מציע מספר פתרונות, לרבות (א) חיזוק ההון החברתי ביישוב; (ב) רפורמה בשיטת חישוב המס (תעריף החיוב צריך להיות מחושב לפי ערך הנכס ולא לפי שטח הנכס, ההכנסה של התושב צריכה לקבל ביטוי משמעותי יותר בחישוב המס); (ג) הקמת "תאגיד גבייה עירוני" שיטפל בנושא האכיפה (בדומה לתאגיד המים והביוב).

מאמרו של ח'יר אבו אלהיג'א, "הקשר בין התנגדות למינוי ועדה קרואה כחלק מתהליך של שינוי ארגוני לבין מחויבות העובדים ושביעות רצונם", עוסק בסוגיית מינוי הוועדות הממונות בחלק מהיישובים הערביים והדחת הדרג הפוליטי הנבחר בגלל – לשיטת משרד הפנים – המשבר הפיננסי והתפקודי והגירעונות שהתלוו לרשויות המקומיות הקורסות. המאמר דן בהיבטיה של התופעה, מבחינה פוליטית וארגונית, ובהשלכותיה על המבנה הארגוני ועל התפקוד של השלטון המקומי והדרג הביורוקראטי שנכנע לשינויים ארגוניים. מינוי ועדה קרואה משמעו שינוי ארגוני ומבני דרסטי שמוביל להתנגדות מצד נבחרי הציבור, עובדי הרשויות המקומיות וגם פעילים בקרב הקהילה בגלל ההתערבות בחייה.

בעקבות חוסר שביעות הרצון מתפקוד הרשויות מהקומיות, ובצל המשבר הכלכלי והתפקודי שפקד רשויות מקומיות רבות, אימץ השלטון המרכזי מדיניות ציבורית שמטרתה המוצהרת היא "הבראת" רשויות כושלות. בין היתר ביצע השלטון המרכזי שינויים במישור החקיקתי, אשר העניקו סמכות לשר הפנים להתערב בסדרי השלטון המקומי. התערבות כזו כוללת סמכות להפקיע את סמכויות הניהול מידיהם של חברי מועצת הרשות המקומית ו/או ראש הרשות ולהפקידן בידי ועדה ממונה.

אבו אלהיג'א שופך אור על הקשר בין ההתערבות הממשלתית דרך מינוי הוועדות הקרואות לבין שביעות הרצון של העובדים והדרג הביורוקראטי באותה רשות מקומית. השערות המחקר התבססו על ההנחה כי קיים קשר חיובי בין המחויבות הארגונית של העובדים לבין רמת ההתנגדות למינוי ועדה קרואה. נמצא כי העובדים יתנגדו לשינוי הארגוני ולמינוי הוועדות הקרואות

ככל שהם שבעי רצון מהמצב הקיים ברשות ומתנאי עבודתם. מינויה של ועדה ממונה הוא בבחינת שינוי דרמטי עבור הנהלת הרשות המקומית, העובדים והתושבים, והם יתנגדו למינוי האמור, ובכך גם תיפגע המחויבות הרגשית והארגונית שלהם בעקבות התנאים שיווצרו בצל מינוי הוועדות הקרואות.

## מקורות

- אבו חבלה, ז' (2012). ממונה בלי ממון. רואה חשבון, 29, 96-110.
- אבו שרקיה, נ' (2008). התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על ניהולן. בתוך א' ג'אנם ופ' עזאזזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל לקראת המאה ה-21. ירושלים: כרמל. עמ' 25-50.
- בארי, א' וקואל, א' (2010). בחירות ללא נבחרי ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכת הבחירות ברשויות המקומיות. בתוך א' בריכטה, ע' ויגודה-גדות וג' פדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי. ירושלים: כרמל. עמ' 85-50.
- בן בסט, אבי ודהן, מומי (עורכים) (2008). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ג'אנם, אסעד ועזאזזה, פייסל (עורכים). (2008). השלטון המקומי הערבי בתחילת המאה ה-21: בעיות ואתגרים. ירושלים: כרמל.
- האגודה לזכויות האזרח בישראל (2012). זכויות האדם בישראל 2012 — תמונת מצב. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011א). הרשויות המקומיות בישראל — 2009 (פרסום מס' 1451). ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011ב). שנתון סטטיסטי לישראל 2011. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012א). שנתון סטטיסטי לישראל 2012. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012ב). סקר ההכנסות 2010. ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2010), סקירה שנתית 2010.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (יוני 2010). תעסוקת ערבים בישראל, האתגר של הכלכלה הישראלית. ירושלים.

- חידר, עזיז (2010) (עורך). קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש. מכון ון ליר: ירושלים.
- חלבי, רמזי (2008). המאפיינים הכלכליים של הרשויות הערביות: מצב קיים ומנגנונים לפריצת דרך. בתוך א' ג'אנם ופ' עזאזזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21. ירושלים: כרמל. עמ' 191-216.
- ח'מאיסי, ראסם (2003). מרחב נצרת מסגרת מטרופולינית לניהול, תכנון ופיתוח. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ח'מאיסי, ראסם (2008). הרשויות המקומיות הערביות: משבר חולף או מובנה? בתוך ע' מנאע (עורך), ספר החברה הערבית בישראל 2. ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד. עמ' 409-438.
- ח'מאיסי, ראסם (2010). בין הפטיש לסדן: חסמים מרחביים ומבניים בתכנון מתארי של יישובים ערביים בישראל. בתוך ע' חידר (עורך), קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש. ירושלים: מכון ון ליר. עמ' 47-75.
- חסון, שלמה (2006). הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין? תל אביב: בית-הספר לממשל ומדיניות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- יפתחאל, א', ח'מאיסי, ר' וקידר, ס' (2000). נייר עבודה מספר 1: קרקעות ותכנון. בתוך ד' רבינוביץ', א' ג'אנם וא' יפתחאל (עורכים), אחרי השבר: כיוונים חדשים למדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל (דו"ח חירום מאת צוות חוקרים בין-אוניברסיטאי). ירושלים: שתיל. עמ' 14-21.
- ישיב, ע' וקסיר, נ' (2013). שוק העבודה של ערביי ישראל, סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות. אוניברסיטת תל אביב ובנק ישראל.
- מבקר המדינה (2013). דו"ח מבקר המדינה לשנת 2012. ירושלים.
- מוסטפא, מוהנד (2008). דמוקרטיזציה, פוליטיזציה ומנהיגות: הפוליטיקה המקומית הערבית בישראל. בתוך א' ג'אנם ופ' עזאזזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21. ירושלים: כרמל. עמ' 86-114.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת (יוני 2009). התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים. ירושלים.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ינואר 2011). רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה — תיאור וניתוח. ירושלים.

נאסר, קייס (2012). מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי. נצרת: דיראסאת — מרכז ערבי למשפט ומדיניות.

נציבות שירות המדינה (2011). ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, בשירות המדינה — דו"ח לשנת 2011. ירושלים.

סיכוי — העמותה לקידום שוויון אזרחי (דצמבר 2010). דו"ח סיכוי: מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל לשנת 2009, (עלי חידר, עורך). ירושלים וחיפה.

עלי, נוהאד (2008). שביעות רצונו של האזרח הערבי בישראל מהשלטון המקומי. בתוך א' ג'אנס ופ' עזאיזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21. ירושלים: כרמל. עמ' 217-238.

רזין, ערן (2010). יחסי שלטון מרכזי-מקומי וחסמים העומדים בפני פיתוח הרשויות המקומיות הערביות בישראל. בתוך ע' חידר (עורך), קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעות להבניה מחדש. ירושלים: מכון ון ליר. עמ' 18-46.

רזין, ע' וברנדר, ע' (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.  
שירות התעסוקה הישראלי (ינואר 2011). קובץ נתונים נבחרים לפי יישוב.

Al-Haj, M. & Rosenfeld, H. (1990). *Arab local government in Israel*. Boulder, CO: Westview.

Human Rights Watch (2008). *Off the map: Land and housing rights violations in Israel's unrecognized Bedouin villages*. New York.