

# המנהיגות המוניציפאלית ומשבר השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: ניתוח מזווית ראייתה של המנהיגות המקומית הערבית

מוהנד מוסטפא

## הקדמה

המנהיגות המסורתית הערבית היוותה גורם חשוב בהתפתחותו הפוליטית של המיעוט הערבי-הפלסטיני בישראל. בעשורים הראשונים לאחר קום המדינה, שיחקה המנהיגות המקומית תפקיד חשוב הן בעיצוב הפוליטיקה הערבית המקומית והן בעיצוב הפוליטיקה הארצית. לעומת זאת, כיום נדחקה המנהיגות המסורתית לשולי הפוליטיקה המקומית, ובמקומה צמח דור שני של מנהיגות מקומית, כזו השונה בדפוסיה מן המנהיגות המסורתית. המנהיגות המקומית, נוסף על השינוי בדפוסיה, נטשה את הפוליטיקה הארצית הפרלמנטרית, והתמקדה בפוליטיקה המקומית. המפלגות הפוליטיות האידיאולוגיות תפסו את מקום המנהיגות המקומית בזירה הארצית, ואילו זו נדחקה לזירה המקומית-יישובית.

חוקרים רבים סברו כי השלטון המקומי בחברה הערבית משמש זירה להכשרת מנהיגים ברמה הארצית (ג'אנס, 1995; Al-Haj & ; 1993; Al-Haj, 1993; Rosenfeld, 1990), אולם בשני העשורים האחרונים אנו עדים לצמיחת דור מנהיגות ברמה הארצית, שרובם לא התחיל את הקריירה הפוליטית שלו בזירה המקומית, אלא בזירה של הפעילות הסטודנטאלית הערבית באוניברסיטאות ישראל (מוסטפא, 2002). לצד הדפוסים המסורתיים, התפתחו דפוסים חדשים של מנהיגות מקומית, שהיא שונה בצורתה, במאפייניה ובמקורותיה מן המנהיגות המקומית המסורתית. המנהיגות המקומית החדשה צמחה ממקורות חדשים, שלא שייכים בהכרח למבנים החברתיים המסורתיים. מנהיגות חדשה זו נעשתה לדומיננטית בחברה הערבית בשנים האחרונות. מחקרים קודמים

שעסקו בדרוסי המנהיגות המקומית הערבית ובמאפייניה שימשו מקור עזר לכתיבתו של פרק זה (אמארה, 1998; בריק, 2005; ג'אנס, 1995; 2001; יחיא-יונס והרצוג, 2005; מוסטפא, 2005; רוניצקי, 2010).

הפוליטיקה המקומית הערבית מאופיינת בתחרות בין כוחות מקומיים, מסורתיים ברובם (אל-חאג' ורוזנפלד, 1990; רכס, 1986; Ghanem & Mustaf, 2009), ובשוליות המפלגות הפוליטיות הארציות (ג'אנס, 1995a; מוסטפא, 2000). כמה גורמים הביאו לדחיקת המנהיגות המסורתית ולהופעת דור חדש של מנהיגות מקומית - המפלגות הפוליטיות הערביות אתגרו את המבנה המסורתי שבשלטון המקומי, וחייבו אותו לייצר מנהיגות חדשה שתתחרה על המנהיגות המפלגתית. אתגר נוסף היה הופעתה של שכבת משכילים שראו בשלטון המקומי משאב חברתי-כלכלי ופוליטי. הם השתמשו בחמולה כבמוקד כוח, ודחקו את רגליה של ההנהגה המסורתית (בריק, 2005).

בשנת 1965 התקבל חוק הרשויות המקומיות, שהסדיר את שיטת הבחירות לרשות המקומית. החוק השאיר את השיטה היחסית על קנה, כלומר כל היישוב הוא יחידה אלקטוראלית אחת, והתושבים בוחרים את נציגיהם למועצה, אשר בוחרים את ראש הרשות המקומית. השינוי בשיטת הבחירות הושלם ביולי 1975, ולפיו נקבע כי ראש הרשות ייבחר בצורה ישירה בבחירות אישיות, כלליות, חשאיות ושוות, בנפרד מהבחירות של המועצות המקומיות. שינוי זה נחשב לשינוי הקונסטитуציוני הראשון שנעשה בישראל. המועמד אמור לקבל 40% לפחות מהקולות הכשרים, כדי שייבחר לראש הרשות המקומית. עוד שינויים נכנסו לשיטת הבחירות במישור המוניציפאלי, וכללו הפרדת מועד הבחירות המקומיות ממועד הבחירות הארציות, ועריכת הבחירות המקומיות אחת ל-5 שנים. היוזמה לשינוי באה בעקבות חולשת השלטון המרכזי בתחילת שנות השבעים, והשינוי לא שיקף תמורה בפוליטיקה המקומית (אייזנקנג-קנה, 2004; ברזילי, 1997).

החוק החדש לא ביקש להסדיר את הפוליטיקה ברשויות המקומיות, אלא לתת סמכויות וכוח רב יותר לראש הרשות מול חבריה, באמצעות בחירה ישירה של התושבים. בשנים 1950-1973, במשך חמש מערכות בחירות, פרצו התנגשויות פוליטיות בין ראש הרשות למועצה. במשך חמש מערכות בחירות הוחלפו באמצע הקדנציה 53 ראשי רשויות ב-98 רשויות מקומיות יהודיות (אריאן, 1998). אבל חקיקת החוק החדש לא שינתה את המציאות. בבחירות בין 1973 ל-1983 היו בשלטון המקומי הערבי ארבעה ראשי מועצה בלי קואליציה, ומספרם עלה לחמישה בין השנים 1983 ל-1989 ולשבעה אחרי 1989 (שם, 1998).

עליית מעמדו של ראש הרשות המקומית, כתוצאה מחוק הבחירה הישירה, גרמה להשלכות רבות על התפתחות הפוליטיקה המקומית בכלל, והפוליטיקה המקומית הערבית בפרט. התפתחויות אלה השפיעו על דפוסי המנהיגות המקומית הערבית, על מקורותיה ועל השפעתה בחברה, וחייבו היערכות מורכבת יותר למערכת הבחירות, כזו שהמנהיגות המסורתית לא יכלה לה. על פי שיטת הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות הנהוגה כיום, ובהתאם לחוקים, לתקנות ולנהלים של השלטון המקומי, ראש הרשות צריך היה להנהיג ולנהל את כלל המערכות המוניציפאליות. אולם הניסיון המצטבר מאז הונהג בחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות מלמד כי בהיעדר כל תנאי מחייב לכישורים, להשכלה או לניסיון קודם של המועמדים לראשות הרשות, לרבים מהם אין כישורים ויכולת ניהולית התואמים גוף ציבורי מורכב זה (בן אליא, 1999). כמו כן נמצא קשר ישיר בין חוסר הכישורים הניהוליים של העומדים בראש רשויות מקומיות, ובין המדיניות הגירעונית המתמשכת בשלטון המקומי.

מחקרים מעטים עסקו בפרופיל נבחרי הציבור ובקשר בינו לבין תפקוד המועצות המקומיות הערביות (אל-חאג' ורוזנפלד, 1990; ג'אנס, 1995; ג'אנס ואוסצקי-לזר, 1994; ח'מאיסי, 1994), על אף חשיבותה של המנהיגות המוניציפאלית על תפקוד ויעילות הרשות המקומית בכלל, ובחברה הפלסטינית בפרט. חשיבותם של ראש הרשות המקומית ושל נבחרי הציבור נובעת מסמכותם, ממעמדם ומתפקידם, המוענקים להם בהתאם לחוקים, לתקנות, לחוקי עזר ולנהלים בשלטון המקומי בישראל. ברוב הרשויות המקומיות הערביות רווחת תרבות שלטונית ריכוזית-אינדיבידואלית, שמקורה בחברה מסורתית, פטריארכלית וחמולתית (אל-חאג' ורוזנפלד, 1990; ח'מאיסי, 1994). מגמה זו התחזקה לאורך השנים, על רקע עליית כוחן של הרשימות המקומיות הלא-מפלגתיות (ג'אנס ואבר-שרקיה, 2003, מוסטפא, 2005).

חשיבותה של ההנהגה המקומית הביאה לעליית מספר המתמודדים על משרת ראש הרשות המוניציפאלית מצד אחד, ולכניסת דפוסי מנהיגות חדשים המתמודדים על ההנהגה המקומית מצד שני. גורמים חדשים אלה עקפו את ההנהגה המסורתית של החמולות שהיו שייכים לה, והציעו את עצמם כאלטרנטיבה למנהיגות זו. גורמים אלה באו ממקורות חדשים, וחיפשו מקורות לגיטימציה חדשים תוך ניצול החמולה והמבנה המסורתי הערבי והישענות עליהם.

טבלה מס' 1 – העלייה במספר המועמדים והרשימות שמתמודדים בבחירות המוניציפאליות

השנה	מס' הרשימות	מס' המנדטים	אחוז העלייה	מס' המועמדים	מס' הרשויות
1978	321	449			49
1983	357	432	11		46
1989	451	521	26	163	49
1993	628	646	39.7	223	58
1998	717	667	12	234	59
2003	513	578		251	51

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תוצאות הבחירות 1978, 1989, 1993, 1998. נתוני שנת 1983 נלקחו מרכס, 1986: 192, ונתוני שנת 2003 מהעיתונות הערבית בדצמבר 2003.

פרט לכמה מועמדים פוליטיים מובהקים שכוחם נובע משיוכם המפלגתי, רוב ראשי המועצות המקומיות, גם המפלגתיים שבהם, נשענים על תמיכת החמולות. במחקר על החמולה בפוליטיקה הערבית הגיע אמארה למסקנה, שמספר ראשי המועצות הנבחרים בשל שיוכם המפלגתי היה 10 בלבד בשנת 1989 ו-8 בשנת 1993, ואילו מספר ראשי המועצות המקומיות הנבחרים ששולבו ברשימות מפלגתיות ומשפחתיות הגיע ל-28 בשנת 1989, כלומר, 50% מכלל ראשי המועצות הנבחרים. המספר הזה נשמר גם בשנת 1993. המחקר מראה שמספר ראשי המועצות המשפחתיים היה 18 בשנת 1989 והגיע ל-23 בשנת 1993, כלומר 39% מכלל ראשי המועצות הנבחרים (אמארה, 1998). תוצאות הבחירות המקומיות מצביעות על כך שהמודרניזציה שעברה החברה הערבית מאז קום המדינה לא הצליחה לפרק את המבנה המסורתי ולבנות מבנה מודרני, המנהיגות המקומית עדיין נבחרת על פי שיוכה המסורתי ולא על פי התרומה שלה לחברה המקומית, הישגיה והרקורד האישי והציבורי שלה.

מאפיינים חדשים בהתארגנות הרשימות החמולותיות נכנסו בעשור האחרון לזירה הפוליטית המקומית: רשימות חמולתיות מקומיות אימצו את דפוס הבחירות הישירות (הפריימריז) לבחירת מועמד לרשות המקומית, וכוננו קשרים עם המשכילים ועם המלומדים של המשפחה, העומדים כעת בראש הרשימה (מוסטפא, 2005). כמו כן החלו החמולות להשתמש באמצעי

התקשורת הערביים, הן לצורכי תעמולה ופרסום והן כדי להזמין לאסיפות בחירות או לשכנע בני חמולות אחרות להצביע למועמד של החמולה הגדולה (אמארה, 1998). נעמוד על כל אחד ממאפיינים חדשים אלה.

מטרת פרק זה היא לנתח את תפקידה של המנהיגות המקומית החדשה בשלטון המקומי הערבי, וזאת מזווית ראייתה של המנהיגות המקומית עצמה. כלומר המחקר הוא למעשה מחקר נרטיבי אשר מציג את השקפת עולמה של המנהיגות המקומית החדשה, את תפיסתה 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.

מחקר זה מציג מסגרת ניתוחית שמתבססת על שלושה רבדים - הראשון, השפעת מקורות המנהיגות הערבית המקומית על הצלחתו ועל כישלונו של ראש המועצה המקומית. הרובד הזה ינסה להשיב על השאלה: מי מצליח יותר, ראש רשות אשר נבחר על בסיס חמולתי-מסורתי, או זה שנבחר על בסיס פוליטי-מפלגתי? הרובד השני יתמקד בהשפעת המבנה החברתי הערבי על תפיסת המנהיגות המקומית הן בעיני הציבור והן בעיני ראש הרשות עצמו. הרובד הזה ינסה להשיב על השאלה: האם ראש הרשות הערבי הוא רק ראש רשות מקומית, או גם מנהיג חברתי במובן המסורתי של המילה? הרובד השלישי יתייחס לפרופיל של ראש הרשות הערבי המצליח, וזאת, שוב, מנקודת ראות המנהיגות עצמה, ולא מזווית ראיית הספרות המקצועית או המחקרית. הרובד הזה ישאף להשיב על השאלה: מה הוא פרופיל ראש הרשות המצליח בשלטון המקומי הערבי?

המחקר הנרטיבי הנוכחי מתבסס על ראיונות שערך החוקר עם ארבעה ראשי רשויות מקומיות ערביות לשעבר: שיח' האשם עבד אל־רחמאן, ראש עיריית אום אל פחם בין השנים 2003-2008; מר סמיר אבו זייד, ראש מועצת עילבון בין השנים 2003-2008; מר שווקי ח'טיב, ראש מועצת יפיע בין השנים 1990-2008, וראש הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בין השנים 2001-2008; מר ריאד כבהא, ראש מועצת בסמת עארה בין השנים 2003-2008. כלומר, הראיונות כללו שתי מועצות מקומיות ושתי עיריות, שתיים במשולש ושתיים בצפון.

## מקורותיה של המנהיגות המקומית

בחלק הבא נבחן את מקורותיה של המנהיגות המקומית. מקורות המנהיגות המקומית הערבית השתנו עם הזמן, והם נעשים מגוונים יותר ויותר. עד המחצית הראשונה של שנות השבעים, המקור העיקרי של המנהיגות המקומית היה השייכות החמולתית, אולם, ביישובי המדגם מצאנו ארבעה מקורות של המנהיגות המוניציפאלית העכשווית (מוסטפא, 2010):

א. מנהיגות מסורתית מתחדשת: מנהיגים שצמחו כחלק מההנהגה המסורתית של אחת החמולות בכפר. מקור זה נחשב למקור הישן של המנהיגות המקומית, ומאופיין בקשר ישיר בין ראש הרשות לבין אחת מהחמולות הגדולות ביישוב. ההבדל בין דפוס המקור הזה לקודמיו הוא שהמועמד של החמולה הגדולה אינו בהכרח מנהיג החמולה או אחד מנכבדיה, אלא עשוי להיות אדם צעיר ומשכיל אשר מצא במסגרת החמולתית הזדמנות להגיע לראשות הרשות המקומית. עם זאת, שיוכו החמולתי חזק והשיקולים החמולתיים שלו מרכזיים בניהול הרשות המקומית. הקואליציות שנוצרות לפני הבחירות הן קואליציות חמולתיות המוסכמות כחלק מהתחרות האלקטוראלית. תהליך זה הוא בעל השפעה כפולה על הפוליטיקה המקומית: הוא מחזק חמולות קטנות או רשימות מקומיות זניחות שבכווין לשאת ולתת עם המועמדים על חלוקת המשרות לאחר הבחירות, ועם זאת מחליש את המועמד בניהול הרשות המקומית.

ב. מנהיגות מקומית מפלגתית-פוליטית: המקור השני של המנהיגות המקומית הוא המפלגות והתנועות הפוליטיות הערביות. מקור זה עדיין מהווה נתח קטן ממכלול המקורות של המנהיגות המקומית. בבחירות שהתקיימו בשנת 2003, כ-11 ראשי רשויות נבחרו על רקע שיוכם המפלגתי או הפוליטי, וחלקם נעזרו גם במקורות אחרים לצד התמיכה המפלגתית כדי להיבחר. המנהיגות המקומית שנבחרה על רקע שיוך מפלגתי-פוליטי נחשבת למנהיגות דומיננטית יותר מבחינה פוליטית במישור הארצי, להוציא מקרים מעטים של מנהיגות מקומית לא-מפלגתית. המנהיגות המקומית שנבחרה על רקע מפלגתי היא זו המובילה מאבקים פוליטיים ופעילות מחאה כנגד מדיניות האפליה, מאבקים ופעילות מחאה כנגד הפקעות קרקעות או סוגיות לאומיות אחרות.

ג. מנהיגות מהמרחב העסקי: תחום העסקים נחשב למקור חדש בהתפתחות המנהיגות המקומית. אנשי העסקים נחשבים לכוח עולה בפוליטיקה המקומית

הערבית. מנהיגות כזאת מצויה במעלה עירון שבמדגם שלנו. מנהיגות זו מתאפיינת בהיעדר אג'נדה מקומית או לאומית, נציגיה נעדרי שאיפה להגיע לפוליטיקה ברמה הארצית, והם מניפים את דגל ההצלחה האישית כהוכחה ליכולתם להצליח ברשות המקומית. אולם, אנשי עסקים אלה אינם מבינים את הבעיות המיוחדות הכרוכות בשלטון המקומי בכלל ובשלטון המקומי הערבי בפרט. עיקר המצע שלהם מתמקד בכושרם לנהל היטב את המועצה עקב ניסיונם הניהולי האישי בעסקים. המצע שלהם לבחירות מתמקד בראייה כלכלית של הניהול המקומי, שמתנגשת בדרך-כלל עם מציאות שונה בהרבה, מבנית וניהולית, ממאפייניהן של החברות הכלכליות שהם ניהלו בהצלחה. הכשל של אנשי העסקים נובע מפער בתפישת מטרות הארגון שהם מנהלים: תפקידו העיקרי של השלטון המקומי הוא מתן שירותים לאוכלוסייה ללא תמורה, בעוד שעיקר המהות של חברה כלכלית היא מתן שירותים (או מוצרים) במטרה להרוויח. המקצועות הנפוצים ביותר בקרב המנהיגים המקומיים היום קשורים למסחר ולקבלנות (29% בשנת 1993, לפי מחקר של ג'אנס, 1995). המגמה המסתמנת כאן היא גילוי האפיק הפוליטי המקומי על-ידי אנשי עסקים, כערוץ לניעות חברתית-פוליטית, אולם ספק אם במצב הנוכחי קידום האינטרס האישי הזה תורם לקהילה המקומית.

ד. מנהיגות מהמרחב האקדמי-מקצועי: מקור זה מהווה כוח עולה בפוליטיקה המקומית, לצד עולם העסקים. אנשי עסקים ואקדמאים המשתתפים בפוליטיקה המקומית ("עצמאיים") מציגים מועמדות ב"רשימות עצמאיות", אולם גם הם נשענים על כוחה של החמולה. המנהיגים העצמאיים מנסים לערער הן את הנהגת המפלגות הארציות והן את ההנהגה המסורתית הישנה. האג'נדה של המנהיגות הזו אינה פוליטית בדרך-כלל, המצע שלהם מתמקד במאפיינים האישיים בהשכלתם ובניסיונם, וברוב המקרים ללא תמיכת החמולה - הם אינם יכולים לנצח בבחירות. דפוס זה של מנהיגות אינו מנסה לשנות את המבנה החברתי הקיים, אלא מנצל אותו בבחירות לצרכיו. דפוס זה של מנהיגות אינו מבשר שינוי מושכל של סדרי הרשות המקומית. הרקע ההשכלתי אינו מקנה יתרון למנהיגים אלה, אך הם מנצלים היטב את הטקטיקות שלמדו כדי לשפר את הנגישות שלהם למצביעים ולציבור. הם מודעים יותר לאפקטים של טקטיקות רטוריות ושיווקיות על ציבור הבוחרים. לצד עלייתם של אנשי העסקים, מסתמנת מגמה כללית של עלייה ברמת ההשכלה של המתמודדים בפוליטיקה המקומית (מוסטפא, 2005).

הקטגוריות שתיארנו כאן הן אנליטיות. במציאות הן זולגות זו אל זו, ותדיר נמצא אנשי עסקים משכילים הנשענים על כוח חמולתי וכו'.

**טבלה מס' 2 – תוצאות הבחירות המקומיות: מפלגות מול רשימות מקומיות (מספר ואחוז מנדטים)**

השנה	מספר רשימות מקומיות	אחוז המנדטים שבהם זכו הרשימות המקומיות	מספר המפלגות הערביות	אחוז המנדטים שבהם זכו המפלגות הערביות
1978	320	71%	102	23%
1983	274	64%	135	31%
1989	310	60%	183	35%
1993	423	65%	175	27%
1998	472	71%	168	25%
2003	420	75%	131	23%
2008	-	85%	-	15%

\* הנתונים נלקחו מתוך מחקריו של מוסטפא (2000, 2005, 2010).

הנתונים של 2008 נלקחו מרודני צקי, (2010, עמ' 35).

**ניתוח השקפת המנהיגות לגבי מציאות השלטון המקומי הערבי**

חלק זה של המאמר מתבסס על ניתוח ראיונות עומק אשר נעשו עם חמישה ראשי רשויות מקומיות ערביות, שלושה מהם סיימו את תפקידם מרצון, ואחד הפסיד את מערכת הבחירות למתמודד השני. בחלק הזה נסקור את השקפותיהם על מעמד המנהיגות המקומית ועל מציאות השלטון המקומי הערבי.

**רקע ראש העיר**

המרוויינים סבורים שהציפייה להצלחתו של ראש הרשות אשר נבחר על רקע שיוכו המפלגתי-פוליטי גדולה יותר מהציפייה להצלחתו של ראש הרשות שנבחר על רקע שיוכו החמולתי-מסורתי. אבו זיד אומר: "אני חושב שהבחירה על רקע פוליטי שונה מהבחירה על רקע חמולתי. בדרך-כלל אצל הראשון פרספקטיבה שונה ומחויבות עמוקה למפלגה ולמוסדות המפלגה, שהתמיכה בה חותכת מגזרים, חמולות ושכונות. ואילו המחויבות של השני היא לחמולה או לחלק ממנה, למנהיג החמולה או למי שבחרו בו מחמולות אחרות". ראש



הרשות שנבחר על רקע מפלגתי חייב להגיש דין וחשבון למוסדות המפלגה, דבר שגורם לו להיות זהיר יותר ובעל ראייה רחבה יותר. עוד סבור אבו זייד, כי המועמד המפלגתי טוב יותר משום שהוא עבר תהליכי סינון שהיו כרוכים בהתמודדות פנימיות בין מועמדים אחרים בתוך המפלגה.

לכן סבור אבו זייד כי על המפלגות הערביות להשתלב יותר בפוליטיקה המקומית. לדעתו לראש הרשות יש השפעה רבה יותר על עתיד היישוב, לטוב או לרע, מאשר לחבר כנסת. הוא סובר שהרשות המקומית היא הארגון היעיל ביותר והמשפיע ביותר על החברה הערבית, היכולת שלה להחזיר אדמות מופקעות ולספח קרקע לתחום שיפוטה גדולה יותר מכל מאמצי חבר הכנסת. שיח' האשם מסכים עם עמדה זו, אולם לא מתייחס אליה כאל כלל אבסולוטי, וסבור שהדבר קשור גם למאפיינים האישיים של ראש הרשות הנבחר ולא רק לרקע השיוכי שלו: "לא בהכרח שכל ראשי הרשויות וחברי המועצות שנבחרו על רקע שיוכם החמולתי אינם טובים, לפעמים החמולה מייצרת מועמדים מצוינים. לכן אני סבור שההערכה צריכה להיות אובייקטיבית ועניינית, כמו שהמפלגות יכולות לייצר מועמדים טובים כך גם החמולות יכולות לספק מועמדים טובים. כמו כן המפלגות לפעמים מספקות מועמדים לא טובים בהשוואה למועמדים החמולתיים. מה שקובע הוא התפקוד של ראש הרשות בהקשר של התנאים והנתונים האובייקטיביים הקיימים, אולם צריך לציין כי הלחצים החמולתיים יביאו להחלטות חסרות כל שקיפות ומקצועיות, ולפעמים לקבלת החלטות שסותרת את הנהלים אשר מגדירים את תפקידו של ראש הרשות. לכן הלחצים החמולתיים הם לרוב שליליים לעומת זאת, למפלגות יש מגבלות אשר הופכות את ראש העיר למקצועי יותר". אבל שיח' האשם סבור שגם זה אינו כלל מוחלט, כי לפעמים הלחץ הפוליטי של המפלגה על ראש הרשות מטעמה יש לו השלכות שליליות על תפקוד הרשות המקומית.

ראשי הרשויות מסכימים ביניהם כי ראש הרשות הוא האישיות הבכירה ביותר ותפקודו משפיע רבות על הצלחתה או על כישלונה של הרשות המקומית, אבל גם לדרג המקצועי יש השפעה שאינה פחותה מזו של ראש הרשות. שני הדרגים, גם הפוליטי (ראש הרשות) וגם המקצועי, יכולים להכשיל זה את זה או להביא יחד להצלחת הרשות. המרואיינים מסכימים כי שיתוף הפעולה בין שני הדרגים האלה הוא תנאי מרכזי להצלחת הרשות.

בהקשר זה אומר אבו זיד: "למרות כל המגבלות שנכפו על ראש הרשות המקומית כתוצאה מהנהלים החדשים, שמגבילים את ראש הרשות והופכים אותו לפקיד, תפקידו נשאר תפקיד חיוני בהכוונת הרשות המקומית ברמות הכלכלית, הניהולית והפוליטית, וגם ברמה הציבורית. ראש הרשות הוא

הכתובת להצלחתה או לכישלונה של הרשות המקומית. כמובן שיש יוצאים מן הכלל, יש צורך בשיתוף פעולה בין הפקידות הבכירה לבין ראש הרשות, משום שהיעדר כל שיתוף פעולה מצדם יכשיל את הרשות המקומית גם אם ראש הרשות הוא איש מצליח. אבל יש להוסיף לכך גם גורמים חיצוניים שאין ביכולתו של ראש הרשות להיפטר מהם אפילו אם הוא מוצלח, ובמיוחד אותם גורמים שקשורים לתקציבים ולנושאים אחרים שאינם קשורים ישירות לראש הרשות".

שיח' האשם אומר: "אין ספק שראש הרשות הוא בעל הדעה ובעל השליטה, ויש לו תפקיד מכריע בפעילות המוניציפאלית, כי הרפורמה הפוליטית של שנות השבעים והלאה נתנה לו כוח גדול בתוך היישוב. לכן לראש הרשות יש תפקיד מכריע בקבלת ההחלטות ובהכוונת המדיניות ברשות, ועל זאת להתבצע בשיתוף פעולה של הפקידות המקצועית, ובמיוחד של הפקידים הבכירים. הנהלים החדשים בשנים האחרונות השפיעו על כוחו של ראש הרשות בתהליך קבלת ההחלטות בצורה נפרדת ובלעדית, אבל התהליך הזה צריך להתקיים בשיתוף הפקידים הבכירים ובהסכמתם. התקנות החדשות הגבילו את ראש הרשות, אבל גם הטילו עליו אחריות לכל כשל ארגוני וניהולי ברשות המקומית, וגרמו להפחתת העצמאות שלו מול הפקידות ברשות. אבל ראש הרשות נשאר בעל ההחלטה בכל הקשור לקביעת המדיניות, לבניית התקציב ולקביעת סדר העדיפויות של הרשות המקומית".

שווקי ח'טיב סבור שהרשות המקומית צריכה מנהיגות כלכלית ולא רק מנהיגות פוליטית: "השלטון המקומי הפך לכוח כלכלי בצורה מובהקת. הרשות המקומית היא גוף כלכלי וצריכה ניהול כלכלי מדרגה ראשונה, לצד הניהול והמנהיגות הפוליטית והחברתית הנבחרת". ככה מציינ את יתרונותיו של ראש עיר שלא נבחר על בסיס חמולתי: "ראש מועצה ערבי משכיל מוכשר שנבחר לא על בסיס חמולתי יכול לארגן סדר עבודה טוב, להכשיר את העובדים, להיות קרוב לתושבים, ויש לו תכניות מגירה ובמיוחד במחלקת הנדסה וחינוך. אף אחד לא יעצור אותו מלקדם את יישובו, פרט לתכניות מתאר שמהוות בעיה".

לפי השקפתו של ככהא, הסיבה לעדיפותו של מועמד פוליטי היא: "ביום הראשון לבחירתו נוצר המשבר הראשוני, שנובע ממחויבותו של ראש המועצה הנבחר לשמור על האינטרסים של המשפחה ושל הקואליציה. מפה מתחיל מימוש האינטרס שהתחייב לקרוביו ולתומכיו, ומרגע זה נצבע ראש הרשות על-ידי שאר התושבים כנכשל, וזה יוביל לאי-שקט בתוך המערכת והיישוב ולחוסר ניהול תקין וחוסר אונים מול הממסד. במקרים אחרים ראש

מועצה חדש שנעזר באנשי מקצוע חיצוניים עושה סדר ביומן העבודה שלו ושל העובדים”.

### בין התפקיד החברתי לתפקיד הניהולי

למרות תפקידו של ראש הרשות המקומית הערבית בהצלחתה או בכישלונה של הרשות, קיימים חסמים שמונעים ממנו למלא את תפקידו בצורה נכונה. חסמים אלה קשורים לתפקידו החברתי של ראש הרשות המקומית ולציפיות הציבור ממנו. הציבור הערבי אינו מצפה מראש הרשות להיות רק ראש רשות מקומית אלא גם מנהיג חברתי. בהקשר זה אומר אבו זיד: “נדרש מראש הרשות למלא תפקידים שהם מעבר לתפקיד הניהולי הרשמי שלו, החברה דורשת ממנו שיהיה מנהיג חברתי שיפתור את הבעיות החברתיות ביישוב. דבר זה גורם לשחיקת האנרגיה שלו ולא־ריכוזיות והתמקדות בתפקידו לנהל, לכוון ולתכנן את הרשות המקומית והיישוב — הוא הופך לאסיר של המבנה החברתי ושל הציפיות החברתיות ממנו. על החברה להצמיח מנהיגות חברתית שהמשימה שלה היא לפעול ברמה החברתית כי א־אפשר היום להפקיד משימה זו על ראש הרשות”.

שיח’ האשם מדגיש את החסם החברתי: “לפעמים המעורבות החברתית של ראש הרשות גוברת על תפקידו הניהוליים. אין ביכולתו של ראש הרשות לפעול בכל הזירות ובכל התחומים, ופעולותיו מושפעות מהסביבה שלו. הקהילה דורשת ממנו להיות ראש רשות מעורב חברתית ולפתור את הבעיות החברתיות הגדולות והקטנות. דבר זה מעייף את ראש הרשות ושוחק אותו, אך הוא מודע לכך שאם לא יקיים את תפקידו החברתי הוא למעשה מאיים על סיכויי הצלחתו בבחירות הבאות”.

כבהא מפרט את החסם החברתי, שלדעתו נובע מגורמים תרבותיים: “אנו חברה שלא התחנכה מספיק לעשות למען הקהילה, פרט לעניין הדתי שהפך גם הוא להיות אינטרס חמולתי ושכונתי (כל שכונה דואגת למסגד שלה). הרבה תכניות מתאר מתעכבות בגלל שלוקחים אדמות פרטיות למען הציבור, וראש המועצה לא יכול להחליט על ההפקעה, משיקולי בחירות. מעולם לא הצביעו התושבים לראש המועצה בגלל מעשיו בקדנציה שלו, הכול נשכח בסוף הקדנציה והבוחרים חוזרים למועמד של החמולה. כל זה מוביל לא־אמון בין התושבים לבין המועצה, זאת במיוחד אם ראש המועצה אינו מוכשר ומעסיק עובדים לא מוכשרים. לא זכור ששכונה מסוימת או גוף ציבורי הפגינו למען בניית בית־ספר או פרויקט אחר לטובת הכפר, אולי בודדים יפגינו ויכעסו על כך שלא קיים את הבטחותיו, ולעומת זאת, ראש מועצה שמורד בחמולה ייענש על כך ולא ייבחר פעם שנייה.

כמו כן חברי המועצה הם גורם מכשיל, מפני שאינם מקדמים את היישוב אלא בודקים כל הזמן אם ראש המועצה מקיים את הבטחותיו האישיות. האופוזיציה צועקת וכאשר היא עולה לשלטון חברה מתנהגים בדיוק כמו שהתנהגה הקואליציה שעברה, חברי המועצה לא עוקבים אחר עבודת המועצה או בודקים את קיום התקציב והתכניות. כמו כן אנו חברה שכל הזמן דורשת ולא נותנת ואין מקום בלי ייצוג לנשים".

כבהא אף טוען שיש הבדלים בין ראש מועצה יהודי לערבי בהקשר של המסגרת החברתית שכל אחד מהם חי בה: "על הלחץ החמולתי שמופעל על ראש מועצה ערבי כל זמן היותו ראש מועצה, נוסף הלחץ הגדול מצד המדינה, ולכן מצבו של ראש המועצה היהודי נוח יותר. זה משפיע על תהליך קבלת ההחלטות אצל ראש מועצה ערבי, שמושפע גם מהחברה הבלתי-דמוקרטית שלו, וגם מצוות עובדים לא מקצועיים, בניגוד למה שיש לראש מועצה יהודי. כמו כן, ליהודי אין בעיות תכניות מתאר ושטח שיפוט כמו אצל הערבי, גם בשטחים הציבוריים, שכן כל האדמות שייכות בדרך-כלל למנהל ואצלנו הן שייכות לאנשים פרטיים. גם משרדי הממשלה פתוחים יותר לראשי רשויות יהודיות, גם ההכנסות מהארנונה גדולות יותר בגלל אזורי תעשייה, וכן אצל היהודים שוק העבודה פתוח יותר ולכן לא מופעל על ראש המועצה לחץ לקבל עובדים".

#### מאפייני ראש הרשות המצליח

המרוויינים מצביעים על מאפיינים דומים, לתפיסתם, של ראשי הרשויות המצליחים, אבל הם מדרגים את המאפיינים האלה בצורה שונה. אבו זיד אומר: "יש כמה מאפיינים שצריכים להיות לראש הרשות המצליח והם, תחילה, היכולת לתקשר בצורה נעימה - הוא צריך להיות קר רוח ולהקפיד על יחסים טובים עם האנשים. שנית, אחריות על קבלת ההחלטות ויכולת להבין את החלטותיו ואת השלכותיהן ברמה כוללנית ולא נקודתית, דבר המצריך ממנו הבנה מעמיקה של מכלול הדברים שעומדים מולו. שלישית, הבנה מעמיקה בנושא הכלכלי והניהולי, וזאת כדי למנף את הרשות המקומית מבחינה כלכלית. רביעית, השכלה כללית ורקע אקדמי ובמיוחד במקצועות הכלכלה, ההנדסה והמשפטים. היום אין מקום למשורר ברשות המקומית, מטפורית, כמוכן. אני גם סבור שראש הרשות ביישוב הערבי צריך להיות פעיל מבחינה חברתית, עליו להשתתף באירועים הציבוריים והפרטיים המשמחים והעצובים ולהיות מעורב בפעילות המוניציפאלית מחוץ ללשכה שלו". עוד אומר אבו זיד: "הרשות המקומית הפכה להיות ככל בית חרושת והיא צריכה

מנהל מוצלח. בהיבטים מסוימים היא נחשבת חברה פרטית שמצריכה מנהל כללי מצליח ובקיא בניהול, וזה מה שראש הרשות הערבי צריך להיות".

שיח' האשם מדרג את מאפייני ראש הרשות המצליח בצורה שונה: "ראשית, קבוצת המאפיינים האישיים, כגון: היושר, השקיפות, האמון. קבוצת המאפיינים השנייה הקשורה לידע ולהכרה בעשייה המוניציפאלית, בחוקיה, בנהליה ובידיעת השפה העברית והאנגלית. הקבוצה השלישית - הצורך שיפעל תחתיו דרג מקצועי אמין שנותן בו אמון. הקבוצה הרביעית קשורה ליכולתו לחלק סמכויות אבל לפקח על בעלי הסמכויות בצורה טובה. הקבוצה החמישית - ראש הרשות צריך להיות אמין בקבלת ההחלטות שלדעתו הן לטובת כלל הציבור, ולא לקבל החלטות רק כדי לרצות את הציבור, כי יש הבדל בין מה שרוצים האנשים לבין האינטרס של הכלל. הוא לא צריך לחשוש ממה שאומרים עליו האנשים, האינטרס של הכלל שצריך להנחות את ראש הרשות צריך להיות כללי ולטווח הארוך ולא צר ולטווח הקצר, דבר שמאפיין את הרשויות המקומיות הערביות, כי הלחץ החברתי עליו הוא מאוד קשה.

כאשר נבחרתי לעיריית אום אל פחם, אמרתי לאנשים: אני בא כדי לגבות ארנונה ולאזן את העירייה. לא נתתי אף הבטחה במסע הבחירות שלי, האנשים אוהבים את מי שאומר להם את האמת ואני קיבלתי 75% מהקולות". קבוצת המאפיינים האחרונה קשורה לחזון של ראש הרשות, הוא צריך להיות בעל חזון ובעל אסטרטגיה לטווח הארוך, ולפעול להגשמת חזונו בצורה מאופקת, נחושה, עם קשר הדוק עם הציבור. הבעיה שלראשי הרשויות אין חזון, או שהם מסתפקים בראייה לטווח קצר, כי הם תמיד מסתכלים על מערכת הבחירות הבאה. לכן הפרויקטים נעשים בצורה לא נכונה, כי הטווח הקצר והאינטרס הצר הוא שמנחה את אותם פרויקטים או מדיניות, או קבלת החלטות שמטיבה עם ראש הרשות, ציבורית וחברתית, אבל הורסת את הרשות המקומית בטווח הארוך. לכן ראש רשות מצליח הוא ראש רשות עם חזון".

כבהא מצייין כמה תכונות של ראש המועצה המצליח: "ראש מועצה מוצלח יודע לקבל החלטות מושכלות בזמן אמת, נוסף על קבלת ביקורת בונה. עבודתו תתאפיין בשקיפות רבה וביחסי אמון, עם תכניות מגירה ויומן ניהול תקין. הוא עושה גיבוש לעובדים, מתעסק בפוליטיקה הגדולה בראייה רחבה, מתנהג כמנהיג, מקבל החלטות גדולות, שומר על קשר טוב ומתמיד עם משרדי הממשלה, מתחבר לכלל האוכלוסייה, נעזר בוועדה אסטרטגית לתכנון היישוב בעתיד, דואג לתיאום ושיתוף פעולה בין מחלקות המועצה, מכריע ומקבל החלטות בנושאים חשובים, מעריך ומפרגן".

### אחריות על המשבר

ראשי הרשויות סבורים שמשבר הרשויות המקומיות הערביות הוא משבר מורכב, שאינו נובע מגורם אחד בלבד. שווקי ח'טיב מסביר את מורכבות המשבר: "לדעתי כולנו אחראים כפרטים, כמנהיגים וכמפלגות, אנו חינונו את האזרחים שיש שלטון מרכזי שמפלה אותנו. לצערנו תפיסת התושבים את השלטון המקומי הפכה להיות זהה לתפיסתם את השלטון המרכזי, שהוא אכן מפלה ומדיר אותנו. לכן מצא האזרח לעצמו את התירוץ לא לכבד את השלטון המקומי, ולא למלא את ההתחייבות כלפי הרשות המקומית. אבל ישנו גורם נוסף שאינו נופל מחשיבתו מהגורם הראשון - תפיסת הרשות המקומית כמספקת שירותים בלבד, ולא כרשות שאוכפת גם כן את החוק ואת הסדר. תפקידו של ראש הרשות הוא ליישם את החוק, להשליט סדר. עמיתינו חברי הכנסת הערבים שמכהנים בכנסת ונאבקים שם על זכויות הערבים בישראל, הם לא שותפים בקואליציות הממשלתיות. איני מצפה מהם להשתתף בהן, כי המצע של הממשלות אינו הולם את מצען הפוליטי של המפלגות הערביות, לכן תפקידם מתמקד בביקורת על מדיניות הממשלה ובניסיון לחוקק חוקים. אולם תפקיד ראש הרשות הוא ליישם את החוקים, לעבוד לפי הנהלים שקובע משרד הפנים, וכן מתן שירותים לאזרח. לכן, לצערי, ראש הרשות לא הפנים עדיין שאנו רשות ולא הצלחנו להביא את האזרחים להפנים שאנחנו רשות".

שיח' האשם קובע משוואה למשבר הרשויות המקומיות הערביות: "מדיניות האפליה המצטברת היא הגורם העיקרי למשבר. אחר כך, החברה הערבית ודפוסי ההתנהגות שלה כלפי הרשות המקומית. והגורם השלישי הוא איכות ראשי הרשויות ואיכות הפקידות המנהלית שנמצאת ברשות המקומית".

### סיכום

דרכי בחירתה של המנהיגות המקומית, מקורותיה החברתיים ובסיסי כוחה מציבים סימן שאלה גדול על יכולתה לשמש מנהיגות ארצית לערבים בישראל. מעטים הם המנהיגים הארציים שצמחו מתוך הזירה המוניציפאלית, ורובם נבחרו מטעם מפלגה פוליטית.<sup>1</sup> הנציגים שנבחרים על רקע חמולתי

1 הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא השיח' ראד סלאח, ראש התנועה האסלאמית (הפלג הלא פרלמנטרי), שצמח כמנהיג פופולרי דווקא בהיותו ראש עיריית אום אל-פחם, או תופיק זיאד, שהיה ראש עיריית נצרת וחבר כנסת מטעם חד"ש.

נשארו מנהיגים מקומיים בלבד. אך שיוך פוליטי ומפלגתי אינו מספיק ליצירת מנהיגות ארצית - על המנהיגות המקומית להיות בעלת חזון ואג'נדה פוליטית וחברתית כדי להתקדם. גם מנהיגים פוליטיים שצמחו על רקע שיוכם המפלגתי והפכו לראשי רשויות לא המשיכו את הקריירה המנהיגותית והפוליטית שלהם ברמה הארצית, כי לא היו להם אג'נדה וחזון לפעילות מחוץ ליישוב שלהם. ההתפתחויות בסוגיית המנהיגות המקומית נראות כבירור בהופעת מקורות חדשים להיווצרותה של המנהיגות המקומית, אך לעת עתה מנהיגות זו נשארת מוגבלת מבחינת התפתחותה הפוליטית במישור הארצי, ומבחינת מידת היכולת שלה להשתחרר ממגבלות המבנה החברתי המסורתי הקיים.

הפוליטיקה המקומית הערבית, על מאפייניה שנסקרו כאן, עוברת תהליכי דמוקרטיזציה ופוליטיזציה מאז שנות השבעים, אבל תהליכים אלה עדיין כבולים למבנה חברתי המעכב היווצרות מנהיגות מקומית או ארצית. אחת המסקנות המרכזיות של מחקר זה היא שהאורינטציה הפוליטית המקומית אינה בהכרח הולמת את האורינטציה הפוליטית הארצית - כוח המשיכה המסורתי עדיין חזק יותר מכוח המשיכה של הגיוס הפוליטי-האידיאולוגי הארצי, והוא זה שמעצב את המנהיגות הפוליטית המקומית בחברה הערבית. מאפייני הפוליטיקה המקומית משפיעים באופן עמוק על צורותיה ועל מקורותיה של ההנהגה המקומית, וכך היא נשארת לרוב מסורתית-חמולתית. גם אם נראה שיש מנהיגים שמקור כוחם הוא מודרני יותר (העולם העסקי או האקדמי), הם עדיין נזקקים לכוחה של החמולה, ועדיין אינם מפתחים את החזון הפוליטי שלהם מספיק.

אם כן, בניגוד למסקנותיהם של מחקרים קודמים, המנהיגות המקומית העכשווית בחברה הערבית אינה מנוף למנהיגות ארצית פוליטית, מלבד במקרים בודדים של ראשי מועצה בעלי שיוך מפלגתי וחזון אידיאולוגי החורג מן האג'נדה המקומית. אולם, אם ישכילו המנהיגים והבוחרים לקדם את ענייני היישוב תוך כינון קואליציה יציבה, אימוץ מכוונות "פרוט-חמולתית" וניסוח חזון עתידי רחב המאפשר התעלות מעל הקיום היומיומי, אך גם אג'נדה מעשית - נראה כי יש סיכוי לשיפור תפקודם של מנהיגים מקומיים.

מהראיונות עם ראשי הרשויות נראה כי החברה הערבית עדיין שרויה במצב של כפריות, המנהיגות המקומית ברובה היא עדיין מנהיגות מסורתית או כזו שנשענת על מקורות כוח מסורתיים. עם זאת, זו המנהיגות שאמורה לנהל את השלטון המקומי הערבי, שהוא בעל מבנה מודרני אשר נשען על מבנה מסורתי. כדי שהמנהיגים החדשים יצליחו במשימתם - צריכים להתקיים כמה תנאים. התנאים האישיים הדרושים למנהיגות נדונו בספרות בהרחבה ואין זה המקום

להתייחס אליהם, אך אחד התנאים האישיים החשובים להיווצרות מנהיגות מקומית, כפי שמוכיח הניסיון ההיסטורי של המיעוט הערבי בישראל, הוא הכריזמה של המנהיג (Jamal, 2006). בדיון הבא נעמוד על התנאים המבניים ההכרחיים להצלחת המנהיג הפוליטי המקומי, כפי שאלה באו לידי ביטוי בראיונות שעשינו עם ראשי הרשויות.

### קואליציה יציבה

הרשויות המקומיות הערביות מתקשות להרכיב קואליציה ולנהל אותה לאחר הבחירות, עקב ריבוי הרשימות הזוכות (לעתים זוכה כל רשימה בשני מושבים לכל היותר בתוך מועצות שמספר מושבי המועצה בהן הוא לפחות 9 מושבים). קואליציה רופפת משמעה יותר החלטות לא-מקצועיות המתקבלות כדי לשרת אינטרסים צרים של מרכיבי הקואליציה. כך מצטמצם מרחב התמרון והעשייה של ראש הרשות. הניגודים בין מרכיבי הקואליציה מסבכים את תהליך קבלת ההחלטות, מאריכים אותן ועלולים לעתים להכשיל החלטות חשובות הנוגעות לפיתוח היישוב, ואף להביא לקריסת המועצה המקומית. למידת יציבותה של הקואליציה יש אם כן השפעה מכרעת על תפקודו של ראש הרשות המקומית. על ציר שבקצהו האחד נמצא ראש מועצה עם קואליציה משלו, שהחלטותיו זוכות באופן אוטומטי לתמיכתה, ובקצהו השני ראש מועצה שהקואליציה שלו מורכבת משלוש רשימות ויותר - נמצאות רוב הרשויות המקומיות הערביות בכיוון הקצה השני. בבחירות שנערכו בשנת 2003 הצליח רק ראש רשות מקומית אחד לזכות ברוב המנדטים של מועצתו - באום אל-פחם זכתה רשימתו של ראש העירייה ב-11 מתוך 15 מנדטים של המועצה (בבחירות 2008 היו שתי רשויות שראש הרשות זכה בהם ברוב המנדטים, אום אל פחם עם 8 מנדטים ונצרת עם 10 מנדטים). זכייתו הקלה עליו להעביר את הצעות התקציב, לנהל במהירות רבה יותר את ענייני העירייה ולהרחיב את מרחב התמרון והעשייה שלו. יתר על כן, תמיכת הקואליציה אפשרה לו לקבל החלטות נטולות שיקולים צרים.

לדוגמה, בבחירות 2003 שנערכו בנצרת זכתה רשימתו של ראש העירייה בשמונה מנדטים, רשימה אחרת זכתה בשמונה מנדטים נוספים, ורשימה שלישית זכתה במנדט אחד. ראש העירייה הרכיב את הקואליציה עם הרשימה הקטנה, כדי לצמצם מצד אחד את הדרישות הכבדות של הרשימה הגדולה ומצד שני לשמור על מרחב תמרון בקבלת החלטות. המחיר שהיה עליו לשלם היה מתן תפקיד ממלא מקום ראש העירייה לנציג הרשימה הקטנה, אשר עזבה כעבור זמן את הקואליציה וחיבלה בתפקוד העירייה.



בקוטב השני של הציר אפשר לציין שתי מועצות שנכשלו משום שראש המועצה נאלץ להרכיב קואליציה ממספר רב של רשימות קטנות. בבחירות שנערכו בטורעאן בשנת 2003 זכו שבע רשימות מקומיות ב-11 מנדטים במועצת העיר. כדי להרכיב קואליציה נזקק ראש המועצה לשלוש רשימות בעלות שני מנדטים או לארבע רשימות. המועצה המקומית של טורעאן קרסה לבסוף, לאחר שלא הצליחה להעביר את התקציב השנתי, והיא פוזרה בחודש אוקטובר 2007. במעלה עירון הרכיב ראש המועצה קואליציה מארבע רשימות מקומיות, שפרשו ממנה בגלל ניגוד אינטרסים עם ראש המועצה. גם כאן המועצה פורקה ופוזרה בגלל אי-העברת הצעת התקציב השנתית.

גם קואליציה רחבה מדי של ראש המועצה אינה בהכרח רצויה, שכן, היא עלולה לאפשר דיקטטורה של ראש המועצה או של הקואליציה ושוליות של האופוזיציה. במצב כזה, מפת הכוחות עלולה להיות מתורגמת לקבלת החלטות לא-מקצועיות. עם זאת, הנזק שנגרם מפסיפס של רשימות קטנות המרכיבות את הקואליציה רב יותר מהנזק שגורמת "דיקטטורה" מסוג זה בשלטון המקומי הערבי.

#### מכוונות "פוסט-מסורתית"

שייכותו של ראש רשות מקומית למסגרת פוסט-מסורתית או מודרנית, כגון מפלגה פוליטית, מקנה לו כוח ניהולי ופוליטי חזק ומשחררת אותו משיקולים מסורתיים בקבלת החלטות, בהתנהלות שוטפת, ובעיקר בגיבוש מדיניות כוללת לכהונתו. בחירתו של ראש רשות על סמך שייכות מסורתית, לעומת זאת, מגבילה אותו ועוצרת את הקריירה הפוליטית שלו (El-Taji, 2007). מנהיגים ערבים הפכו ממנהיגים פוליטיים מקומיים למנהיגים כלל-ארציים בעיקר אם באו מאוריינטציה מודרנית, כלומר מפלגתית או פוליטית. כישוריו של ראש המועצה יכולים להיות אקדמיים, עסקיים או אפילו צבאיים, כפי שקורה ביישובים דרוזיים (בריק, 2005), אך אם הוא נבחר בשל שיוכו המקומי או החמולתי תושפע התנהגותו בדרך-כלל משיקולים הקשורים להשתייכותו המקומית. ראש מועצה שנבחר מטעם מפלגה יכול לאגד סביבו קואליציה של תומכים מכל מרכיבי החברה, המעוניינים פחות בסכסוכים מקומיים צרים על מוקדי כוח במועצה. יתר על כן, הדבר אף יכול להגביר את הביקורת של כלל התושבים על התנהלותו ועל תפקודו של ראש המועצה, ולהרחיק את הביקורת העניינית ממסגרות של ריב פנימי מסורתי. מכאן שהרחבת בסיס כוחו של המנהיג מעבר לכוח החמולתי המסורתי - מסמנת התאמה רבה יותר לניהול הרשות המקומית, ומאפשרת לו ולרשות להצליח.

## חזון

חזון הוא תנאי הכרחי להצלחת המנהיגות בפוליטיקה ובעשייה המקומית ואף לקפיצה לפוליטיקה הארצית. קיומו של מנהיג עם חזון פירושו מנהיגות עם ראייה ארוכת טווח אשר רואה את הצרכים העכשוויים של החברה ואת הצרכים העתידיים שלה. היא פועלת בהווה תוך ראייה לעתיד, ולא פועלת בהווה כדי להגשים יעדים צרים וקצרי טווח. מנהיגות עם חזון מעשי היא מנהיגות נחושה יותר המקדישה את עצמה להגשמת מטרותיה על אף המכשולים המבניים והחברתיים שעלולים להופיע בדרך.

מנהיגות עם חזון יכולה לסייע לדור הבא של המנהיגות, בכך שהמנהיג הבא יכול להמשיך בעשייה של המנהיג שקדם לו ולא להתחיל מחדש. מנהיגות ללא חזון יכולה לעבוד בטווח הקצר, מטרתה היא להיבחר שוב, ופעילותה מכוונת למטרה הזו בלבד. מנהיגות בלי חזון עלולה להרוס במקום לבנות, ולהקשות על הדור המנהיגותי הבא. מנהיגות עם חזון פועלת לטווח הרחוק גם אם הפירות של עשייתה עדיין לא מומשו, מנהיגות בלי חזון פועלת בטווח הקצר ועלולה להסתכל על האינטרסים העכשוויים ללא תשומת לב להשלכות של הפעילות שלה לעתיד. לכן מנהיגות מקומית צריכה חזון לעתיד אשר יכול את היעדים קצרי הטווח והיעדים ארוכי הטווח של היישוב, ואת בחינת הכלים והמשאבים אשר יוכלו לשמש להשגת יעדים ומטרות אלה.

## מקורות

- אייזנקנג'קנה, פ' (2004). יסודות השלטון המקומי (יחידה 4). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- אל-חאג', מ' (1997). זהות ואוריינטציה בקרב הערבים בישראל: מצב של פריפריה כפולה. מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים, 41-42, 103-122.
- אל-חאג', מ' ורוזנפלד, ה' (1990). השלטון המקומי הערבי בישראל. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.
- אלעזר, ד', וקלכהיים ח' (1987). השלטון המקומי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- אמארה, מ' (1998). החמולה בפוליטיקה הערבית: הסתגלות לדפוסים משתנים. בתוך א' רכס (עורך), הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות. תל אביב: מרכז משה דיין. עמ' 91-97.
- אריאן, א' (1998). הרפובליקה הישראלית השנייה. חיפה: זמורה ביתן.

- בן-אליא, נ' (1999). המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בריק, ס' (2005). הבחירות ברשויות המקומיות הדרוזיות, משבר הרשויות: בין פוליטיקה חמולתית למנהל מודרני. מדינה וחברה, 5, (1). עמ' 1105-1146.
- ג'אנס, א' (1995). המנהיגות המוניציפאלית אצל הערבים בישראל — המשכיות ושינוי. בתוך לנדאו, ג'אנס והראבן (עורכים), הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשרים ואחת. ירושלים: המזרח החדש ועמותת סיכוי. עמ' 151-168.
- ג'אנס, א' (1995). השתתפות הערבים בכנסת - עיון מחדש ובחינת חלופות. בתוך א' רכס ות' יגנס (עורכים), הפוליטיקה הערבית על פרשת דרכים. תל אביב: מרכז משה דיין. עמ' 65-70.
- ג'אנס, א' (2001). הבחירות לרשויות המקומיות הערביות. בתוך א' בריכטה וע' פדצהור (עורכים), הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי? תל אביב: רמות. עמ' 67-79.
- ג'אנס, א' ואוסצקי-לזר, ש' (1994). הבחירות לרשויות המקומיות הערביות נובמבר 1993: תוצאות וניתוח. גבעת חביבה: המרכז לחקר השלום.
- ג'אנס, א' ואבו-שרקיה, נ' (2003). הפוליטיקה של השלטון המקומי אצל המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. טמרה: אבן חלדון.
- ח'מאיסי, ראסם (1994). לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- יחיאי-יונס, ת' והרצוג, ח' (2005). מגדר ומשטר שיח חמולתי: בחירות מקדימות בחמולות לקביעת מועמדים לרשויות המקומיות ביישובים הערביים בישראל. מדינה וחברה, 5, (1), 1077-1104.
- מוסטפא, מ' (2000). שקיעת המפלגות הערביות בשלטון המקומי 1978-1998. א.א.פחם: המרכז למחקרים בני-זמננו. (בערבית).
- מוסטפא, מ' (2002). התנועה הסטודנטיואלית הערבית באוניברסיטאות ישראל. אום אל פחם: המרכז למחקרים בני זמננו.
- מוסטפא, מ' (2005). הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי פלסטיני בישראל: התחזקותה של החמולה ושקיעת המפלגות. בתוך א' רכס וש' אוסצקי לזר (עורכים), הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי 2003: חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות. תל אביב: מרכז משה דיין. עמ' 18-24.
- מוסטפא, מ' (2010). מאפייני הפוליטיקה המקומית הערבית וסוגיית המנהיגות.

- בתוך ע' חיידר (עורך), השלטון המקומי הערבי. ירושלים: מכון ואן ליר והקיבוץ המאוחד. עמ' 76-104.
- רודיניצקי, אריק (2010). הבחירות המקומיות 2008 ביישוב הערבי והדרוזי: תוצאות ומגמות. בתוך: אפרים לביא ואריק רודיניצקי (עורכים). פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל. תל אביב: מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון, עמ' 23-39.
- Abu-Ghosh, Sobhi. (1965). *The Politics of an Arab village in Israel*. Michigan: University Microfilms.
- Al-Haj, M. (1993). The changing strategies of mobilization among the Arabs in Israel: Parliamentary politics, local politics, and national organization. In E. Ben Zadok (ed.), *Local communities and Israeli polity: Conflict of values and interests*. Albany. NY: State university of New York.
- Al-Haj, M. & Rosenfeld, H. (1990). *Arab Local Government in Israel*. Boulder, CO: West view.
- Cohen, A. (1965). *Arab border villages in Israel*. Manchester: Manchester University.
- El-Taji, M., (2007). Arab local councils in Israel: The democratic state and the Hamula. in F. Luzin et al. (eds.), *Local government reforms in countries in transition; A global perspective*. New York: Lexington Books. pp. 253- 272.
- Ghanem, A. & Mustafa, M. (2009). Arab local government in Israel: Partial modernisation as an explanatory variable for shortages in management. *Local Government Studies*, 35 (4), 457-473.
- Jamal, Amal (2006). Arab leadership in Israel: Ascendance and fragmentation. *Journal of Palestine Studies*. Vol. Xxxv, (2), 1-17.
- Smootha, S. (1989). A typology of Jewish orientations toward the Arab minority in Israel. *Asian and African Studies*, 13, (2-3), 155-182.

חלק שלישי

# היבטים ניהוליים וחברתיים

