

חלק ראשון

היבטים משפטיים ומבניים

הרשויות המקומיות הערביות בין המצור והמחסור

ראסם ח'מאיסי

מבוא

בפתח המאה ה-21, ולאחר שלרוב היישובים הערביים יש ניסיון לא מועט בניהול מקומי, עומדות הרשויות המקומיות של היישובים הערביים מול אתגרים ודילמות, כגון קשיים בניהול המקומי, קשיים באספקת צורכיהם של התושבים וניסיונות השתחררות ממצב המצור שאליו נקלעו. בבסיסם של אתגרים אלה ניצבת השאלה — כיצד ניתן לצאת ממשבר המשילות? (חידר, 2010). הרשויות המקומיות ביישובים הקטנים והפריפריאליים, ובמיוחד הרשויות הערביות, מצהירות שאין ביכולתן לספק את הצרכים ואת הציפיות של תושביהן בשל מחסור במשאבים מחד גיסא, ובשל מדיניות הממשל המרכזי, הדורשת מהן לספק את השירותים לאזרחים בלי שהממשל המרכזי יספק לרשויות את המשאבים, את הכלים ואת הסמכויות מאידך גיסא.

בנסיבות אלה הרשויות המקומיות מוצאות עצמן כבולות בגלל החסמים והמגבלות המוטלים עליהן מצד הממשל המרכזי ומבנה השוק, זאת בנוסף לחסמים הפנימיים הקשורים לדפוסי ונורמות ההתנהגות של תושביהן. דפוסי התנהגות אלה מייצרים תהליך דמוקרטי נכה וגורמים לגירעון דמוקרטי, במקביל לגירעון הפיננסי ברשויות. הגירעון הדמוקרטי משפיע על התפקוד הפוליטי והציבורי של הרשות המקומית, ואינו מאפשר לה לעבוד בשקיפות כלפי אזרחיה. במקביל, הגירעון הפיננסי מונע אספקת שירותים לתושבים, בשל אי-יכולתה של הרשות המקומית לעמוד בהתחייבויותיה הכלכליות למימון השירותים. הנכות הדמוקרטית והנכות הפיננסית של הרשויות המקומיות מגבילות את תפקודן כגוף ציבורי ומביאות אותן למצב של מצור ומחסור.

מטרת מאמר זה היא לשרטט ולתאר את מצב המצור והמחסור שבו נמצאות הרשויות המקומיות הערביות. הרשויות 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). מדיניות ממסדית זו תרמה רבות ליצירת חסמים התנהגותיים וסוציו-תרבותיים בחברה הערבית (חסון וקרייני, 2006), אשר העצימו את מציאות המצור הגיאוגרפי של הרשויות המקומיות. המאמר ינסה 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 (ח'מאיסי, 2008).

לשם כך, נשתמש במאמר בגישת ניתוח המשלבת בין תיאוריות השליטה, תיאוריות מבניות וסוציו-כלכליות ותיאוריות התנהגותיות המסבירות את מצב המשבר, המצור והמחסור של הרשויות המקומיות. הטענה הבסיסית שתוצג במאמר היא כי מדיניות התלות והשליטה של השלטון המרכזי המונהגת כלפי הציבור הערבי מאז הקמת המדינה (לוסטק, 1985; בויםל, 2007), ובכלל זה כלפי הרשויות המקומיות הערביות, מונהגת במטרה להבטיח את תלות האזרחים הערבים במוסדות המדינה ובמרכזים כלכליים ביישובים היהודיים. תכליתה של מטרה זו היא למנוע מהאזרחים הערבים להתעצם ולחבוע יותר דרישות וזכויות, הכוללות את הבטחת הזכות להשתתפות בייצור, בעיצוב ובניכוס המרחב הציבורי. מטרה זו עומדת ברקע מצב המצור והמחסור ומדיניות האי-שוויון הממסדית, מצב אשר תרם למשברים המבניים בהן מצויות הרשויות המקומיות. מטרת מדיניות התלות והשליטה משתלבות עם התנאים המבניים של הרשויות המקומיות הערביות, ועם דפוסי ההתנהגות הסוציו-תרבותיים הקיימים בקרב החברה הערבית, דבר המגביר את מצב המצור והמשבר.

צמיחת מצב המצור והמחסור

ברובן המכריע של פגישות העבודה בנושא תכנון ופיתוח היישובים בהן נכח כותב שורות אלה, נציגי הרשויות המקומיות הערביות הציגו את מצבו של יישובם ככזה הנמצא ב"מצור" טריטוריאלי, המוקף ביישובים יהודיים או בשטחים אחרים החוסמים את התפתחותו, או שקרקעותיו נגזלו. לאחר שהנציגים מסיימים לתאר את מצב המצור הטריטוריאלי, הם מסבירים את הקשר בין מצב זה לבין המחסור במשאבים ובהזדמנויות אשר אינו מאפשר להם לספק את צורכיהם ואת דרישותיהם של התושבים.

מצב מצור זה הוא תוצאה של הדרת האזרחים הערבים מניהול, מעיצוב, מניכוס ומיזירת המרחב הציבורי. רוב ראשי ותושבי הרשויות המקומיות הערביות חיים בהרגשה שהנמצא מחוץ לתחום השיפוט של היישוב שלהם אינו שייך להם. גבול השיפוט וגבול התכנון, שהם גבולות מנהליים הנקבעים על-ידי החלטות מנהליות, מייצרים הלכה למעשה את מצב המצור. גבולות השיפוט או התכנון נכפים על-ידי שר הפנים וקביעתם נגזרת משיקולים טריטוריאליים, גיאופוליטיים ומנהליים. לשיקולים אלה, אשר כאמור נקבעים על-ידי השלטון המרכזי, יש השלכות על עמדות, על דפוסי התנהגות ועל זמינות משאבים בידי הרשויות המקומיות. מיותר לציין כי מצב מצור זה הוא גם תוצאה של מדיניות האי-שוויון המונהגת על-ידי השלטון המרכזי, שבידו נמצאת השליטה במשאבי הכוח (חקיקה, כסף, משילות, תכנון וטריטוריה), כלפי הרשויות המקומיות הערביות. התהוות התחושה בקרב ראשי ותושבי הרשויות המקומיות, שהם חיים ומתפקדים בתנאי מצור, ומציאות המחסור, יחדיו תורמים ליצירת המשבר בתפקוד הרשויות המקומיות. משבר זה נובע ממספר גורמים שניתן לסכם בקצרה להלן:

1. מדינת ישראל מגדירה את עצמה כמדינתו של הלאום היהודי. המשאבים הציבוריים, ובכלל זה משאבי הכוח, הממשל והטריטוריה, באים ראשית לשרת ולחזק את מהותה זו של המדינה. כך גם הרשויות המקומיות היהודיות מגויסות למימוש המטרה הלאומית של המדינה. בין יעדי הרשויות המקומיות הערביות לבין מטרות אלה של המדינה קיימת סתירה מהותית, ערכית וסוציו-פוליטית.
2. הרשויות המקומיות הערביות מגדירות את תפקידן בעיקר כספקיות שירותים לתושבים, וכך גם מתייחסת אליהן המדינה. לאור זאת מונהגת כלפי תושביהן מדיניות של טיפול כב"נתינים", או לכל היותר כתושבים, ולא כבאזרחים שווי זכויות מבחינה מהותית ותפקודית. מדיניות זו מייצרת פערים בין אספקת צורכיהם ודרישותיהם של האזרחים הערבים לבין יעדי המדינה המהותיים, זאת למרות מעמדם האזרחי הפורמלי והרטוריקה של נציגי השלטון המרכזי, המבטאת רצון לכאורי לממש שוויון. בפרקטיקה נוצרת מציאות של תנאים לא שוויוניים לאזרחים הערבים ולרשויות הערביות.
3. המדיניות המרחבית המיושמת על-ידי המדינה מיועדת לפלג את המרחב הערבי על-ידי הקמת יישובים יהודיים בסמוך ליישובים הערביים וביניהם. מטרתה של מדיניות זו היא למנוע היווצרותו של רצף טריטוריאלי בין היישובים הערביים, מתוך החשש שהם עלולים לפתח תביעות אירנדטיות. כדי למנוע תביעות אלה, המדינה מיישמת מדיניות מרחבית המייצרת

נוכחות יהודית, על-מנת להשיג מאזן דמוגרפי לטובת היהודים בכל חבל ארץ. הקמת יישובים יהודיים אלה, כחלק מתפיסה של קולוניאל פנימי (Internal Colonial) (Zuriek, 1978) וכיבוש אתנו-לאומי, מביאה לשליטתן של הרשויות היהודיות במשאבים ובמרחב. שליטה זו מעצימה את תחושת הרשויות המקומיות הערביות שהן מנושלות ממשאביהן.

4. הרשויות המקומיות יכולות לתפקד גם כשלטון מקומי, העשוי להוות בסיס לפיתוח אוטונומיה של קבוצה סוציו-לאומית ותרבותית. השלטון המקומי היהודי צמח קודם להקמת מדינת הלאום היהודית, ותרם לסלילת הדרך לה (רוון-צבי, 2009). החשש של השלטון המרכזי מהפיכתן של הרשויות המקומיות הערביות לשלטון מקומי ערבי, המארגן ומנהיג את האזרחים הערבים לתביעות של אוטונומיה תרבותית בשלב ראשון, ולאחר מכן טריטוריאלית, מוביל להפעלת מטריצה של בקרה ושליטה (Matrix of Control) באזרחים הערבים. מטריצה זו כוללת מרכיבים טריטוריאליים ומנהליים, משאבים כספיים, הגבלת הזדמנויות פיתוח, הגברת התלות בשלטון המרכזי וחסימת אפשרות לעצמאות שלטונית, מנהלית וכלכלית.
5. הפיכת האוכלוסייה הערבית, לאחר הנכבה של 1948, למיעוט מובס שאיבד את המנהיגות, את האליטות ואת המרכזים האורבאניים שלו. בה בעת, שארית האוכלוסייה הערבית, שאותה מנהלות הרשויות המקומיות הערביות, היא מפולגת עדתית וגיאוגרפית, וברובה מסורתית החיה במתכונות יישוביות ובדפוסי התנהגות כפריים בעיקר. אוכלוסייה זו עוברת תהליך עיור מואץ, אך עדיין אינה מובילית מרחבית ותפקודית מספיק, בגלל החסמים העומדים בפני חדירתה למרחב הציבורי הנשלט על-ידי יהודים. חברה זו החלה להיבנות ולהתגבש מחדש בתנאי שליטה ובקרה של ממשל מרכזי שיעדיו אינם תואמים את יעדי חברה זו לכל הפחות, ובמקרים גרועים יותר סותרים את היעדים ותורמים ליצירת מציאות המצור. מציאות זו, משמעותה הימצאותם של גבולות מוצהרים ולא מוצהרים, לא רק גיאוגרפיים, אלא גם דמוגרפיים, מנהליים, כלכליים ותפיסתיים, אשר חברי אוכלוסיית המיעוט אינם יכולים לשנותם או לחדור בעדם. המדיניות הסוציו-פוליטית והדמוגרפית המופעלת כלפי הערבים על-ידי השלטון המרכזי, שנשלט על-ידי הרוב היהודי, מקבלת ביטוי בהנדסה המרחבית, כגון קביעת תחומי שיפוט, חלוקת משאבי הקרקע באמצעות התכנון המרחבי, קביעת אזורי עדיפות לאומית, הקצאות ייעודיות של משאבים כספיים כמו הלוואת מקום וכדומה, שאינם כוללים את בני המיעוט הערבי או את יישוביהם. הרשויות הערביות כמוהן כמו האזרחים הערבים, מנסות

- לחצות גבולות אלה, אך נתקלות בחסמים רבים המבוססים על מדיניות אי-שוויון ועל אפליה מוסדית ממוסדת.
6. רוב האוכלוסייה הערבית מנוהלת על-ידי רשויות מקומיות האמורות לספק לתושביהן שירותים מוניציפאליים. רוב חבריה (כ-92%) נולדו לאחר הקמת מדינת ישראל, וקיבלו את אזרחותם מתוקף לידתם במדינת ישראל. אזרחים אלה מתייחסים למעמד האזרחות כאל זכות ומבקשים לממשה. במקביל לכך הם עוברים תהליך עיור וצורכיהם מתגברים. הרשויות המקומיות אמורות לספק צרכים אלה. אך במקרים רבים, כתוצאה ממדיניות האי-שוויון והמצור הנכפה עליהם, הם חשים כמעין "אזרחים על תנאי", כאזרחים סוג ב' או כנתינים, שאינם זכאים לממש את הזכות האזרחית שלהם. מעמד זה מעודד את התעצמות הרגשת המצור, במסגרתה האזרח מרגיש חסום בגלל השיוך האתני-לאומי שלו. שיוך זה אינו מאפשר לו לנדוד באופן חופשי. מעמד "האזרחות על תנאי" מקבל ביטוי בחוק האזרחות, ובמדיניות מתן עדיפות ליוצאי צבא ולרשויות מקומיות יהודיות המוקמות כדי להשיג יעדים גיאופוליטיים של המדינה. כל אלה מעצימים את מצב המצור והמחסור במשאבים של הרשות המקומית, משאבים שנועדו לספק את צורכיהם של האזרחים הערבים.
7. חלק מהציבור הערבי, בתגובה למדיניות השלטון המרכזי ולמהותה של המדינה, מצהיר כי אינו רוצה להיכלל בה, לשתף אותה או להשתתף בה. קבוצות אוכלוסייה אלה מדירות עצמן ומסתגרות בתוך גבולות יישוביהן, שחלקם אף נקבעו על-ידי השלטון המרכזי במטרה להדיר את הערבים מהמרחב הציבורי. במקרה זה, מתפתחת מעין קואליציה בתוצאות, למרות שהמניעים שונים, בין חלק מהציבור הערבי המבקש את ההדרה העצמית במטרה לשמור על הזהות ועל האינטרסים הקולקטיביים של הערבים, לבין חלק מקובעי המדיניות בממשלה המבקשים להדיר את הערבים מהמרחב הציבורי. קיימת מחלוקת בין הדרה להכללה ושיתוף של חלק מהציבור הערבי. בסיס טלטלה זו והרגשת המצור והמחסור הם במדיניות האי-שוויון הקיימת כלפי הרשויות המקומיות הערביות.

האי-שוויון והשפעתו על התפתחות המצור והמחסור

המשמעות של האי-שוויון היא הפערים הנוצרים בין רשויות מקומיות כתוצאה מההבדלים בנגישותם או בהנגשתם של רשויות מקומיות ופרטים למשאבים.

המשמעות היא שהאי-שוויון לא נמדד רק בתוצאות, אלא גם במניעים הנוצרים עקב החלטות מנהליות שנועדו לחלק את המשאבים בצורה לא שוויוניות, כאשר חלוקה זו מבוססת על השיוך האתנו-לאומי של קבוצות האוכלוסייה, או מתחשבת בו. קיימים מספר סוגים של האי-שוויון, חלקם מהותיים, חלקם פרוצדוראליים, ואחרים קשורים לתוצאות.

בחינת מצב המצור של הרשויות המקומיות הערביות מראה שסוגי אי-השוויון 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 אי-השוויון למרכיבי המצור שזוהו קודם, המובילים למחסור בשירותים מוניציפאליים שנועדו לענות על צרכי האוכלוסייה. אי-שוויון זה מחליש את הרשויות המקומיות הערביות.

התכלית העומדת בבסיס יצירת הרובד של הרשויות המקומיות היא התכלית של יצירת שלטון מקומי אשר נועד לממש עקרונות של ביזור שלטוני, של הבטחת מעורבות הציבור בהגדרת צרכיו ואספקתם, של מימוש עקרונות של ייצוגיות קהילתית, ושל הבטחת התפתחות תהליכי דמוקרטיזציה מקומיים (Bennett, 1990; Byren, 1994). מערכת השלטון המקומי מתאפיינת בשלושה ממדים עיקריים המשפיעים על קיומן ועל תפקודן של רשויות מקומיות. ככל ממד ניתן לזהות מכלול של מאפייני אי-שוויון וכן של פערי תפקוד, ייצוגיות, חלוקת משאבים, ביזור שלטוני וכדומה.

הממד הטריטוריאלי

הממד הטריטוריאלי כולל שלושה משתנים עיקריים: הראשון, מספר הרשויות המקומיות, שהוא פונקציה של החלטה מנהלית על גודל רשות וגיבוש זהות יישובית מקומית; השני, שטחה של הרשות המקומית, שהוא הביטוי הממשי לקביעת גבולותיהן של הרשויות המקומיות (תחום שיפוט, תחום תכנון); והשלישי, מיקומה המרחבי של הרשות המקומית, משמע, האם הרשות המקומית נמצאת באזור המרכז ובליבה או בפריפריה.

מערכת שלטון מקומי יכולה להיות מפוצלת בגלל נסיבות גיאופוליטיות והיסטוריות, ועל כן אנו עשויים לפגוש מבנה מרחבי של שלטון מקומי עם מספר רב של רשויות מקומיות קטנות. מבנה מרחבי אחר הוא כזה שבו קיים מספר מועט של רשויות מקומיות גדולות. חסידי הפיזור והפיצול המרחבי של רשויות מקומיות, לעומת הגישה המצדדת בריכוז במספר מועט של רשויות מקומיות, מדגישים את היתרונות של דגם זה. ניתן לסכם בשמירה על הזהות

הקהילתית, ההיסטורית והמקומית ובהבטחת דמוקרטיה מקומית, זאת למרות המחיר הכלכלי של מבנה זה, הקשור לריבוי ההוצאות שנדרשות על-מנת לקיים מבנה מפורז של שלטון מקומי. בישראל (2010) פועלות 254 רשויות מקומיות, מהן 78 רשויות ערביות. יש הגורסים כי פיצול זה הוא אחד הגורמים לצמיחת הפערים ואי-השוויון בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות.

בממד הטריטוריאלי נכללת גם יצירת מפת הרשויות המקומיות וקביעת גבולותיהן המוניציפאליים והתכנוניים, גבולות המושפעים משיקולים גיאופוליטיים. האופן שבו השלטון המרכזי מתכנן ומנהל את חלוקת משאבי המרחב בין הרשויות המקומיות, הוא שיוצר הבדלים ופערים בין רשויות מקומיות בזיקה אל גודלן, אל חוזקן, אל מסורתן המוניציפאלית ואל שיוכן האתני והלאומי. כשמדובר ברשויות מקומיות קטנות, חסרות כוח פוליטי ומשתייכות למיעוט לאומי או אתני, השלטון המרכזי מצמצם לרוב את תחום שיפוטן, התחום שבו רשות מקומית יכולה לזוּם תכנון ולגבות מסים, ושטח תכנית המתאר שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה לפיתוח מגורים, מבני ציבור ושטחים עסקיים. מסתבר כי אף שהרשויות הערביות מונות כשליש מהרשויות המקומיות בישראל, תחום שיפוטן הוא רק כ-2.5% מכלל תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות בישראל (ח'מאיסי, 2002; רזין וחזאן, 2001).

הממד הטריטוריאלי כולל גם את המיקום המרחבי של הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות הנמצאות במרכז הגיאוגרפי של המדינה, נהנות מיתרונות מיקום, מהתכנסות של עסקים ומפעילויות כלכליות בתחומן. מנגד, רשויות הנמצאות בפריפריה סובלות מבריחת פעילות כלכלית, ממחסור בשירותים מנהליים ועסקיים, וכן מבריחה של אוכלוסייה חזקה. רוב הרשויות המקומיות הערביות נמצאות באזורי הפריפריה של המדינה וסובלות משוליות כלכלית ופוליטית מסיבות גיאופוליטיות (ח'מאיסי, 1995). רשויות אלה כוללות יישובים ערביים כפריים שבעבר תפקדו כל אחד כקהילה נפרדת. אשר לאוכלוסייה הערבית בערים מעורבות (מדובר בכעשירית מהאוכלוסייה הערבית בישראל) שהמנהל המוניציפאלי שלהן כולל רוב יהודי, אוכלוסייה זאת סובלת מאפליה כפולה — ברמת הלאומית-הארצית, וברמה העירונית-מקומית בגלל שיוכה האתנו-לאומי והתרבותי (ח'מאיסי, 2008א).

מבנה ויחסי השלטון המרכזי-מקומי בישראל מייצרים מבנה מרחבי קוטבי בין שתי רמות השלטון — המרכזי והמקומי (רזין, 2003). מבנה קוטבי זה, ששורשיו בתקופה המנדטורית, מרכז כוח ושלטיה בידי השלטון המרכזי. השלטון המרכזי הוא שקובע את מהות תפקידו ואת היקף סמכויותיו של השלטון המקומי (שפט ושפט, 2001) והוא המחליט אילו סמכויות יופקדו בידי

השלטון המקומי ומתי. הוויכוח התיאורטי בנושא "ריכוז לעומת ביזור" הוא היבט חשוב ביחסים שבין השלטון המרכזי למקומי (Bennett, 1990). במערכת השלטונית הריכוזית הקיימת בישראל, שבה האחריות על השלטון המקומי מצויה למעשה בידי השלטון המרכזי, השלטון המרכזי הוא שמופקד על החלוקה הניהולית של המרחב, על תכנונו ועל גביית המסים, ואילו הרשויות המקומיות הופכות למעין זרוע מנהלית המספקת שירותים בהוראת השלטון המרכזי כגון שירותי חינוך ורווחה. במקרים רבים אף נמצא שהשלטון המרכזי אינו מעמיד לרשות השלטון המקומי את הכלים הניהוליים, המשפטיים והכלכליים שיסייעו לו במילוי התפקידים המוטלים עליו (בן אליא, 1998). הרשויות המקומיות מושפעות באופן דיפרנציאלי מהיבט זה של ריכוז לעומת ביזור תפקודי ושלטוני. רשויות מקומיות גדולות וחזקות במרכז הארץ משתייכות לרוב הלאומי השליט, רוב האוכלוסייה שבקרבתן נמנית עם המעמד הסוציו-כלכלי הבינוני והגבוה, והן נגישות למקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי – רשויות אלה נהנות ממדיניות הביזור ואף מבקשות לחזק אותה. לעומתן, רשויות קטנות ומוחלשות שיושבות בפריפריה, אינן משתייכות לאומית ואתנית לרוב השליט ואינן מחזיקות במשאבי הכוח המרכזיים (כסף, קרקע ותכנון) – רשויות אלה אינן נהנות ממדיניות הביזור. יתר על כן, רשויות אלה נפגעות ממדיניות הביזור היות ואין להן הכלים המבניים, התפקודיים, המנהליים וההתנהגותיים לממש את מדיניות הביזור וההפרטה. מדיניות הביזור וההפרטה אמורה להגביר את עצמאותן של הרשויות האלה, אך מדיניות זו הופכת מברכה לקללה מאחר שהיא גורמת הלכה למעשה להגברת תלותן בשלטון המרכזי, וביתר שאת בתנאים של מחסור ברור בהכנסות העצמיות של הרשויות הערביות.

הממד הפוליטי

הממד הפוליטי הוא ממד האוטונומיה הפוליטית הנגזרת מהביזור השלטוני ומעוצמת השלטון המקומי. על פי קלארק (Clark, 1985), לאוטונומיה הפוליטית המקומית שני מאפיינים עיקריים: החופש המוקנה לרשות המקומית להגדיר יעדים, מדיניות ותחומי פעולה בהתאם לאינטרסים שלה; ויכולתה של הרשות המקומית לפעול ללא התערבותו או מעורבותו של הדרג שמעליה בתחומים שהוגדרו והוכרו כתפקידה.

גם בנוגע לממד האוטונומיה הפוליטית קיימת דיפרנציאליות בין הרשויות המקומיות. מידת האוטונומיה שלהן מושפעת מהמבנה, מהמסורת ומהיציבות השלטונית של המדינה, ומהאידיאולוגיה הסוציו-כלכלית והפוליטית השלטת בה. רשויות מקומיות חזקות ומבוססות, שראשיהן הנבחרים מייצגים קהילה

אמידה, מבקשות יותר אוטונומיה. רשויות מקומיות חלשות, שמשתייכות אתנית ולאומית לקבוצת מיעוט, נמצאות בדילמה – אם יבקשו יותר אוטונומיה פוליטית, יפגעו בכך ביכולתן התפקודית לספק שירותים, במצב שבו השלטון המרכזי תומך ביתר אוטונומיה לשלטון המקומי, אך אינו מעמיד לרשותו את הכלים ואת המשאבים לכך.

מאז 1977 הרשויות המקומיות בישראל נהנות מיתר אוטונומיה פוליטית. קיומן של בחירות ישירות לכהונת ראש הרשות העצים את כוחם של ראשי הרשויות, ועם זאת לא גדלה האוטונומיה הכלכלית של הרשויות עצמן. נהפוך הוא, התלות במשאבים של השלטון המרכזי גברה. אמנם קיימת שיטה דמוקרטית המובילה לבחירת רשויות, אך דמוקרטיה זו היא נכה. נכות זו נובעת מדפוסי הצבעה "המגויסים" על בסיסי חמולתי/עדתי המובילים לזכייה בקלות של הנהגת הרשות המקומית (בן בסט ודהן, 2009; ריאן [ריאן], 2002).

בחדש נובמבר 2008 נערכה מערכת בחירות ברשויות המקומיות. ביישובים הערביים הגיע שיעור ההצבעה ליותר מ-95%. שיעור הצבעה גבוה זה יכול להתפרש כהתחזקות הדמוקרטיזציה בקרב האוכלוסייה הערבית, או לחלופין, כהתגברות מעורבות התושבים בעיצוב מרחבם והשתתפותם בתהליכי קבלת ההחלטות לעיצובו. מול פרשנות זו עומדת מנגד הפרשנות הגורסת כי החברה הערבית היא עדיין חברה מסורתית-שייכית ומאורגנת במסגרת חמולות המתפקדות כמסגרות סוציו-פוליטיות. כל חמולה רוצה לשלוח נציג מטעמה לרשות המקומית, או לחלופין, כל מועמד הרוצה להבטיח את בחירתו לרשות המקומית מגייס את בני החמולה ומארגן אותם כדי להצביע לו.

הרשות המקומית היא מנגנון שלטוני מקומי המגייס משאבים ומחלק אותם לפי מאזני הכוח ביישוב. מאזן הכוח מתבסס על הכוח החמולתי. אפילו מפלגות ששולחות את מועמדיהן להתמודד בבחירות לשלטון המקומי, מתבססות על המבנה החמולתי ומגייסות אותו כדי לזכות בבחירות. כך, השלטון המקומי הערבי מתפקד על פי החוקים והתקנות הכלליות, אך תהליכי קבלת ההחלטות וחלוקת המשאבים מושפעים מהסדר החברתי, הפוליטי והמרחבי שברשות המקומית. כך, למרות תהליך העיור אותו עוברת האוכלוסייה הערבית, והליברליזציה הפרוצדוראלית הקיימת בבחירות לרשות המקומיות, החברה הערבית עדיין מתנהגת לפי דפוסי בחירה מסורתיים ולפי מסגרות שייכיות, דבר המייצר דמוקרטיזציה נכה. במקביל, דפוסי התנהגות אלה מחלישים את תפקוד הרשויות המקומיות ואת הייצוג שלהן בפני השלטון המרכזי, ומביאים למימוש מדיניות הביזור האוניברסלית המיושמת על-ידי השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות.

הממד הפיסקלי

הממד הפיסקלי מגדיר את מקורות המימון של הרשויות המקומיות. בהיעדר משאבים פיסקליים, האוטונומיה הפוליטית שלהן תהיה מוגבלת מטבע הדברים. מידת האוטונומיה הפוליטית ו\או הכלכלית משפיעה על סמכותה של הרשות המקומית להגדיר את גובה המסים, את סוגיהם ואת שימושי הקרקע לשם הגדלת הכנסותיה של הרשות. במקרה הישראלי, השלטון המרכזי הוא שקובע את שיעור הארנונה ואת סוגי המסים שהרשויות המקומיות רשאיות לגבות או להטיל. מס רכוש נגבה על-ידי השלטון המרכזי, ואילו מס השבח ואגרות הבנייה נגבים על-ידי מוסדות תכנון.

ההכנסות ממסים, מהיטלים ומאגרות פיתוח של רשויות מקומיות קטנות, שאינן מוגדרות כמרחב תכנון המנוהל על-ידי ועדה מקומית לתכנון ובנייה עצמאית (לקבוצה זו משתייכים רוב היישובים הערביים), הן מוגבלות. רשויות מקומיות חלשות תלויות אפוא במענקים מהשלטון המרכזי, מה שמקטין כמובן את האוטונומיה הפוליטית שלהן. יתר על כן, היות שהמענקים והתמיכות מטעם השלטון המרכזי אינם מחולקים על פי נוסחה ברורה, אלא בעקבות משא ומתן והחלטות אד-הוק שמקבלים האחראים בשלטון המרכזי (רזין, 2003), נציגי רשות מקומית שאין להם נגישות למקבלי החלטות אלה נהנים ממשאבים פחותים, אם בכלל.

איי-שוויון הפיסקלי בין הרשויות המקומיות מושפע גם מהתרבות הפוליטית וממנגנוני הניהול של השלטון המקומי. הניהול המוניציפאלי מושפע משני דפוסים של תרבות פוליטית — מודרנית לעומת מסורתית. הדפוס המודרני דוגל בהפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג הניהולי והמקצועי, בשקיפות, ביעילות ובניצול מיטבי של משאבים כדי להשיג יעדים מוגדרים, ובבחירה על בסיס כישורים ועמדות (Pollitt & Bouckaert, 2000). בדפוס המסורתי, שבו ההפרדה בין הדרג המקצועי לפוליטי מטושטשת, הפוליטיקה מתבצעת על בסיס אינטרסים שיוכיים-משפחתיים, ללא שקיפות ויעילות, המינויים מתבצעים על בסיס קשרים וקבלת ההחלטות ואינם מושתתים על נהלים מסודרים. ההבדלים בין הדפוס המודרני לדפוס המסורתי בשלטון המקומי מולידים אי-שוויון ופערים בין רשויות מקומיות שמתנהלות על פי אחד משני הדפוסים. תרבות פוליטית מסורתית מייצרת בזבוז משאבים והתנצחות בין כוחות פוליטיים שיוכיים מקומיים על חלוקת משאבים מוגבלים, ובעקבות כך נפגעות אפשרויות הצמיחה, וכן התחרות המזורזת על משאבים ניידים, במיוחד בעידן הגלובליזציה (Moulaert, Rodriguez & Swyngedouw, 2003).

המדדים שמנינו מסבירים את התשתית הרעיונית להתהוותם של האי-שוויון ופערים בין הרשויות המקומיות בישראל בכלל, ובין הרשויות המקומיות היהודיות לערביות בפרט. המאפיינים והנסיבות של הרשויות המקומיות הערביות כפי שיתוארו להלן, מגבירים עוד יותר את האי-שוויון הקיים ממילא.

הפערים והאי-שוויון בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות (בכלל זה הרשויות המקומיות המוסלמיות, הנוצריות, הדרוזיות והבדואיות, לפי הסיווג הנהוג אצל הממסד הישראלי), מקורם במדיניותו של השלטון המרכזי המפלה לרעה את הרשויות המקומיות הערביות. זאת, נוסף למאפיינים המבניים והתפקודיים של השלטון המקומי הערבי ולתרבות הפוליטית המסורתית הנהוגה בו (ח'מאסי, 1995). המדיניות המפלה מתבטאת בהקצאה מוגבלת של משאבים כספיים ומענקים מטעם השלטון המרכזי לרשויות המקומיות הערביות, בעיקר עד סוף שנות השמונים של המאה שעברה. אכן, בין השנים 1993-2000 חל גידול במשאבים הכספיים שהשלטון המרכזי העביר כמענקים לשלטון המקומי הערבי. עם זאת, משנת 2003 ואילך חל צמצום במשאבים (מענקי איזון או תקציבים ייעודיים לפיתוח) שהוזרמו לרשויות המקומיות הערביות. למרות שאפלייתן של הרשויות המקומיות בהקצאת משאבים פחתה מאז שנות התשעים, היא לא פסקה עד היום (חידר, 2010; רזין, 2002).

במקביל, לא חלו שינויים מהותיים בהגדלת הזדמנויות הפיתוח של הרשויות המקומיות הערביות שעשויות היו לתרום להגדלת הכנסותיהן העצמיות. על פי נתוני משרד המסחר והתעשייה, עד שנת 2003 יועדו 66,300 דונם לתעשייה ברשויות מקומיות במחוז הצפון והדרום, מתוכם רק 1,737 דונם (3.2%) נמצאים ב-20 רשויות מקומיות ערביות, מהם משווקים רק 1,011 דונם. בשנת 2003 שווקו באזור הצפון כ-550 דונם לתעשייה ברשויות היהודיות ורק 76.9 דונם ברשויות הערביות. במחוז הדרום שווקו כ-1,622 דונם לתעשייה ברשויות היהודיות, לעומת כ-126.5 בערביות (סיכוי, 2003).

ניתוח פרופיל ומפת הרשויות המקומיות הערביות בהתאם למדדים בסיסיים מאפשר לנו להיווכח כי מצב המצור והמחסור של הרשויות המקומיות הערביות הוא מבני-מערכתי. למשל, 3.2% בלבד משטחי התעשייה בתחומי הרשויות המקומיות שבטיפול משרד התעשייה והמסחר מצויים ברשויות מקומיות ערביות. בעיריית כרמיאל קיימים כ-1550 דונם של שטחי תעשייה לעומת סחינ'ן, שכנתה, בה מצויים רק 117 דונם של שטחי תעשייה. ברשויות ערביות רבות שטחי המסחר והתעשייה, דרכם ניתן להגדיל הכנסות עצמיות, הם מועטים, ואינם עולים על אחוז אחד מסך השטח המפותח והבנוי בשטח

השיפוט של היישובים. בממוצע, סך השטח המפותח מסך שטח השיפוט של 75 רשויות מקומיות ערביות אינו עולה על כ-18%.

הרשויות המקומיות היוזמות תכנון ופיתוח אזורי תעשייה או הרחבת שטח לפיתוח, נתקלות בחסמים המונעים זאת בטענה כי באזור קיימים אזורי תעשייה ביישובים היהודיים שעדיין אינם מנוצלים, והמדיניות הממשלתית היא לתמוך בפיתוח אזורי תעשייה אזוריים ולא יישוביים. ניסיונות של רשויות מקומיות יהודיות וערביות לחלוק ביניהן אזורי תעשייה סמוכים על-ידי הקמת מנהלות משותפות וחלוקת ההכנסות, לא צלחו (למשל: אזור תעשייה אפק בין ראש העין לכפר קאסם; אזור תעשייה ציפורית בין נצרת עלית לכפר כנא ומשהד; אזור תעשייה משגב בין מועצה אזורית משגב לס'סנין; אזור תעשייה אכסאל הנמצא בחלקו בתחום שיפוט מועצה אזורית עמק יזרעאל). ההכנסות מאזורי תעשייה אלה ממשיכות לזרום אל הרשויות המקומיות היהודיות. אי-הצלחה של הקמת מנהלות משותפות נובע ממספר גורמים, ביניהם, אי-מוכנות של רשויות יהודיות לוותר על נכסיהן מבלי לקבל פיצוי הולם מהמדינה, המחלוקות והשסע הגיאופוליטי. כמו כן, אין מנגנון המחייב שיתוף בין-יישובי בניהול אזור תעשייה/תעסוקה.

בתחום התכנון המרחבי, ייעודי הקרקע ותחומי השיפוט לא חל מהפך. אמנם, חלו שיפורים בהרחבת תכניות המתאר של היישובים והרחבות נקודתיות של תחומי שיפוט, אך עדיין רוב הרשויות המקומיות מבקשות להרחיב את תחומי שיפוטן (ח'מאיסי, 2002; 2010; ריזן וחזאן, 2001). שני שלישים בקירוב מהרשויות המקומיות הערביות נמצאות בשלבי הכנת תכנית אב/מתאר ליישוביהן (ח'מאיסי, 2010). תכניות מתאר אלה משתדלות להציע גישה ותכנים חדשים לתכנון ולפיתוח של היישובים הערביים, אך הן נתקלות בקשיים בתהליך האישור, ולאחר מכן במימוש. זאת במיוחד בשל העובדה כי לא מעט מתכניות מתאר אלה מבקשות להכין תכניות מפורטות ותכניות איחוד וחלוקה, כדי שהשטח יהיה זמין לפיתוח. תהליך זה של הכנת תכניות מפורטות על קרקע בבעלות פרטית, בתנאי המצור הטריטוריאלי הקיים בקרב האוכלוסייה הערבית, מעכב את זמינות הקרקע לבנייה ולפיתוח. אף שתכניות המתאר החדשות משפרות את התכנון ביישובים ערביים באמצעות הגדלת השטחים המיועדים לשימושי קרקע עסקיים וכלכליים, מוקדם להעריך את תרומתן לסגירת הפערים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות.

מאז ראשית תהליך המוניציפאליזציה ביישובים הערביים בשנות החמישים, אנו עדים לתמורות בתפקודן של הרשויות המקומיות הערביות ובאופן שבו הן נתפסות בעיני תושביהן. עם הקמת המדינה, היו בישראל רק 4 רשויות

מקומיות ערביות: שתי עיריות (נצרת ושרפעם) ושתי מועצות מקומיות (כפר יאסיף וראמה). בשאר היישובים לא היו רשויות מקומיות והם נוהלו על-ידי מסגרות מסורתיות של מוח'תארים, שהיו מעין נציגים של השלטון המרכזי ביישובים (רוזנפלד ואל-חאג', 1990). כינון הרשויות המקומיות נעשה ביוזמת השלטון המרכזי הישראלי כחלק מהחלת המודרניזציה על האוכלוסייה הערבית שנשארה במולדת לאחר 1948. מאז ועד ימינו חלו תמורות בשלטון המקומי הערבי, משלב שבו הרשות המקומית ביטאה את הכוחות המסורתיים הייצוגיים ביישוב (במיוחד עם כינונה), לשלב שבו, במסגרת מימוש מדיניות השלטון המרכזי, היא הפכה למנגנון המספק לאוכלוסייה שירותי חינוך, רווחה ושירותים עירוניים. המנהיגות המסורתית בשלטון המקומי קיבלה עליה את דין הממסד בהקצאת משאבים ובמתן מענקים, אלא שלא היו בידיה לא היכולת המקצועית ולא היוזמה ללמוד את כללי המשחק כדי להגדיל את המשאבים הכספיים והטריטוריאליים. כמו כן, ראשי רשויות אלה נחסמו מהגשת בקשות מימון לממשל, ותביעותיהם בעת שליטתו של הממשל הצבאי לא התקבלו (בויל, 2007). נציגי ועובדי השלטון המרכזי לא התנדבו, כמוכך, להעביר משאבים כדי לענות על צורכי הרשויות הערביות שלא נתבעו על-ידי נציגיהן. במקביל, חל גידול מהיר באוכלוסיית היישובים הללו, ובין השנים 1948-2010 היא הכפילה את עצמה 8 פעמים. בה בעת, השטח הבנוי גדל פי-12 ויותר בתוך תחומי השיפוט של הרשויות הערביות, ואלה לא גדלו באופן משמעותי, ונשארו סביב ה-2.5% משטח המדינה. התפתחות זו לא לוותה בפיתוח תשתיות ושירותים שידביקו את קצב הגידול, וכך נוצרו פערים התפתחותיים שהרשויות המקומיות, במשאביהן הכספיים הדלים, אינן מסוגלות לגשר עליהם. במקביל חלה עלייה ברמת החיים של האוכלוסייה וברמת ציפיותיה מהרשויות המקומיות כגוף שלטוני וכספק שירותים המייצג את צרכיה. מצב דברים זה מעמיד את הרשויות המקומיות הערביות במבוכה רבה ומהווה בית גידול למכבש לחצים עליהן המתנהל על פי סדר יום ותרבות פוליטית מסורתיים. ניסיון של חלק מהרשויות המקומיות ליישב איכשהו בין צורכי פיתוח תשתיות ובין אספקת שירותים, הביא אותן לחובות ולגירעונות עמוקים הפוגעים בתפקודן.

האי-שוויון כמניע להיווצרות משבר ברשויות המקומיות הערביות

מרכיבי אי-השוויון, מהם סובלות הרשויות המקומיות הערביות, דוחפים אותן למשבר שהן אינן יכולות לצאת ממנו (ח'מאיסי, 2008). משבר זה מעצים את הרגשת המצור ואת מציאות המחסור בקרב הציבור הערבי. משבר השלטון המקומי והניסיון של מדינות שונות להתמודד אתו אינם ייחודים לרשויות המקומיות הערביות. מדינות רבות עברו ועברות אותן, בכלל זה מדינות במערב אירופה כגון צרפת, גרמניה ובריטניה (Ben-Elia, 1996; Lowndes, 1999; Negrier, 1999; Peter, 2001; Stewart & Stoker, 1989; Stoker, 1999).

הרשויות המקומיות 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 ביטחון. זאת, בהתחשב בצפייה הגוברת מהן על-ידי האזרחים מקבלי השירותים ביישובים. במקרים רבים הרשויות המקומיות החלשות והפריפריאליות מוצאות את עצמן בין סדן דרישות האזרחים לבין פטיש השלטון המרכזי, המגביל אותן ומקצץ את סמכויותיהן על פי חוק ונהלים (ח'מאיסי, 2010). נוסף לכך, השלטון המרכזי מבקר את פעילותן ואף מחלק משאבים שבשליטתו כריבון בצורה לא צודקת, לא שוויונית ולא לפי קריטריונים ברורים ושקופים. יכולתן המוגבלת של רשויות מקומיות להתמודד עם מציאות הביזור החדשה דוחפת רשויות מקומיות למשבר, במיוחד עת ובנסיבות שאין משאבים מספקים העומדים לרשותן. הניסיון של מדינות מפותחות ומפותחות פחות מוכיח את קיומם של דילמות ומשברים שאליהם נקלעו רשויות מקומיות, הקשורים בגודל הרשויות, במקורות המימון, בפיתוח יכולות ניהוליות ובהגברת המשאבים העצמיים לאספקת שירותים ולמתן מענה לצורכי האוכלוסייה העולים (בן אליא, 2006; Blair, 1998; Braithwaite & Levi, 2003; Gray & Jenkins, 2001; Lowndes, 1999a; Negrier, 1999).

בישראל, ועדות ציבוריות וחוקרים רבים עסקו בשאלת ההתמודדות עם משבר הרשויות המקומיות לקראת מימוש רפורמה מקיפה או חלקית, על-מנת להוציא את הרשויות המקומיות ממצב המשבר שאליו נקלעו ולהשיג חלוקה צודקת יותר של המשאבים (בן-אליא, 2005; 2006; בן בסט ודהן, 2009; הכט, 1997; רזין, 2003; רזין וחזן, 2006). הרפורמות שהוצעו היו ברובן חלקיות. חלק מהרפורמות התמקדו בהיבטים התקציביים הטכניים, אחרות עברו להתמודד עם השאלות המהותיות-מבניות והשלטוניות, המשנות את

היחס בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות ולאזרח. כמובן שרפורמות אלה נערכו במסגרת המדיניות האוניברסלית וכללו את כל השלטון המקומי בישראל. רפורמות אחרות באות להתמודד באמצעות נוסחאות תקציביות או תמיכות שונות במגזרי אוכלוסייה, ביישובים לפי אזורים גיאוגרפיים או ברובדי המשנה של השלטון המקומי כגון עיריות חלשות ומועצות אזוריות.

כנס ועידת השלטון המקומי ה-2 שהתקיים באוניברסיטת תל אביב בין ה-30-31 במאי 2006 תחת הכותרת "מתלות לעצמאות השלטון המקומי", דן בשאלה איך להתמודד עם משבר הרשויות המקומיות. המשבר הממשי של השלטון המקומי קיבל ביטוי במרכיבים הפיננסיים של הרשויות המקומיות ובניסיון משרד הפנים לאשר תכניות הבראה והתייעלות. במהלך שנת 2004 ותחילת שנת 2005, נידונו בין משרד הפנים לבין הרשויות המקומיות 155 תכניות הבראה מבין 254 רשויות מקומיות. לכל רשות הוכנה תכנית משלה. התגברות הצורך בהיקף נרחב של תכניות הבראה נבע מהגירעון המצטבר הגדול של חלק ניכר מהרשויות המקומיות בסוף שנת 2003. גירעון זה הגיע להיקף של כ-7,156 מליון ש' לעומת כ-5,510 מליון ש' בסוף שנת 2002, כאשר רק בשנת 2003 נרשם גירעון שוטף של כ-2,262 מליון ש' לעומת כ-1,226 מליון ש' בשנת 2002 (אגמון, גרניט ובר-לב, 2006: 9).

גורמים שונים עמדו בבסיס גידול הגירעון. שנת 2003 הייתה שנת בחירות לשלטון המקומי, שהתרחשה בו תופעה של "התרת הרסן" בחלק גדול מהרשויות; כמו כן, הקטנה משמעותית של מענק האיוון המועבר מהממשלה לרשויות מקומיות חלשות (מסך של 4,200 מליון ש' בשנת 2002 ל-2,400 מליון ש'), בעקבות החלטת הממשלה מחודש מרץ 2003 לקצץ בתקציב הרשויות המקומיות. קיצוץ נוסף היה בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2003. כמו כן, גידול בעומס המלוות עקב אי-פירעונן על-ידי הרשויות המקומיות לספקים, למוסדות ולבנקים, ומדיניות איחוד הרשויות המקומיות תרמו את חלקם לגידול הגירעון.

במקביל, גורמים חיצוניים הקשורים לאקלים הגיאופוליטי והמשק הגלובלי השפיעו על צמצום הפיתוח, במיוחד ביישובים הפריפריאליים והחלשים. ברשויות המקומיות החלשות הכוללות את רוב הרשויות המקומיות הערביות, גדלו ותפחו הגירעונות. מדווח כי כ-87% מהרשויות המקומיות בישראל נרשם גירעון תקציבי בשנת 2003, לעומת 70% בשנת 2002, עומס מלוות של הרשויות המקומיות בישראל עמד על כ-14 מיליארד ש', וחובות התושבים לרשויות עבור ארנונה ומים עמד על סך 13 מיליארד ש' (למ"ס, 2005).

מהנתונים הנ"ל ניתן לזהות את היקף המשבר שמולו ניצב השלטון המקומי בישראל בכלל, וברשויות המקומיות החלשות הפריפריאליות, הכוללות כמעט את כל הרשויות המקומיות הערביות, בפרט.

מצב המשבר ברשויות המקומיות

כאמור, רוב הרשויות המקומיות בישראל ביישובים הקטנים והפריפריאליים, ובמיוחד הרשויות המקומיות הערביות, נתונות במשבר שלטוני, מנהלי ותקציבי (אבו ג'אבר-נג'ם, 2010; אלעזר וקלכהיים, 2001; בן בסט ודהן, 2009; ג'אנס ועזאזיה, 2008; ח'מאיסי, 2008). קיימות מספר הגדרות נושאות למצב המשבר. בהקשר לדיון שלנו, מצב המשבר המוביל למצוקה מתאפיין במרכיבים להלן:

1. יכולת מועטה עד כדי היעדר יכולת של רשות מקומית כדרג שלטוני מנהלי למשול, לקבל החלטות ציבוריות ולעמוד בהחלטותיו כגוף שלטוני ייצוגי. הדבר מביא להחרפת הגירעון בדמוקרטיה (Moracsik, 2004) (Democratic Deficit) כתהליך המתרחש במקביל לקיומו של הגירעון הפיננסי. מצב של גירעון בדמוקרטיה מאופיין בחוסר תפקוד הרשות המקומית, בקשיים בתהליך קבלת ההחלטות בה וברמת שירותים ירודה שהאזרח מקבל. קיימים מאפיינים תפקודיים, ניהוליים והתנהגותיים בתוך הרשות המקומית וביחסה לשלטון המרכזי המגבירים גירעון זה (חסון, 2006). משבר זה הביא למצב שבו הרשות המקומית החלה לגבש מדיניות של הישרדות עצמית כארגון עצמאי, ולא בהכרח כגוף שלטוני המנהל ומושל בתחום שיפוטו ומספק שירותים לאזרחים.
2. היעדר יכולת של רשות מקומית לקיים את חובתה על פי חוק ועל פי הסמכויות שנתן לה השלטון המרכזי כדי לממש את מדיניות הביזור. מדיניות ביזור זאת נעשית לא על פי מדיניות מוצהרת וברורה המעוגנת בהגדרת סמכויות ברורות ולא על פי חלוקת עבודה ברורה בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי בסוגי השירותים שהוא אמור לספק, לנהל, לתכנן ולבצע. מצב משברי זה מצמיח אנרכיה ופוגע בספקים ובאזרחים. ניסיון השלטון המרכזי לצאת להגנת חלק מהרשויות המקומיות במימוש חובותיהן, על-ידי חקיקת חוקים או התקנת תקנות כדי לחסן את הרשויות המקומיות מתביעות משפטיות מחד גיסא, והטלת אחריות אישית על ראשי רשויות ופקידים בכירים מאידך גיסא, עלולים לערער את האמון בין האזרח

והספק לבין הרשות המקומית ולהעצים את המשבר ואת ההיקלעות למצב מצוקה.

3. אי-אספקת שירותים בסיסיים (חינוך, תרבות, ספורט וקהילה) ומחסור בתשתיות (מים, ביוב, ניקוז, דרכים, חשמל) העונים לצרכים ולציפיות של התושבים. האזרח בוחר את נציגיו ברשות המקומית במטרה להשיג ולממש איכות חיים הולמת. מנהיגי רשויות מקומיות (פוליטיים ומקצועיים) שאינם עומדים בהתחייבות לבוחריהם ושליחיהם מייצרים משבר כספי, ניהולי ומשבר משילות גדול שיש לו השלכות על הכללים האתיים והמוסריים הקיימים בתוך החברה. משברים אלה מחזקים את המצג לפיו הרשות המקומית אינה מקיימת את חובתה, דבר הפוגע בהצדקות הרשות המקומית בעיני תושביה וספקיה.

4. היעדר יכולת כלכלית לממן את אספקת השירותים הבסיסיים באופן סדיר, שקוף וברור והיעדר יכולת לשלם חובות כספיים (משכורות, פירעון מלוות) לעובדים. משבר הוא מצב שבו לרשות מקומית אין משאבים פיסקליים המאפשרים לה לתפקד ולממן את פעילויותיה. המשבר הכספי של הרשויות המקומיות הוא תוצאה של צמצום תקציבי העברה מהשלטון המרכזי למקומי באופן סדיר, או של הפחתה בתקציבים המועברים כמענקי איוון, או לחלופין, צמצום או היעדר הכנסות עצמיות של רשויות מקומיות. כל אלה מגבירים את מצב המשבר של הרשויות המקומיות, במיוחד על רקע העלייה בביקוש האזרחים לשירותים.

מצב משבר ומצוקה של רשויות מקומיות מקבל ביטוי במספר מדדים בסיסיים. נחמיאס (2006) מציין כי הרשויות המקומיות הפכו למעשה לגופים מנהליים למתן שירותים שאותם קבע השלטון המרכזי. אי לכך, הרשויות המקומיות רובן ככולן מצויות דרך קבע במשבר משילות שסופו אינו נראה לעין. בן-אליא (1998; 2005) מדגיש את המשבר הפיסקלי של הרשויות המקומיות. לדידו, הגורמים שעמדו ברקע משבר הרשויות המקומיות אינם מקריים, והם תוצאה של מדיניות מוניציפאלית לקויה, חלקה במישור הממלכתי, אך עיקרה במישור המקומי. מדיניות הביזור והטלת חובת אספקת שירותים על השלטון המקומי הביאה להגדלת נפח הפעילויות המוניציפאליות ללא התאמה מקבילה של יכולת ומשאבים. עלייה ברמת החיים של האוכלוסייה והתגברות המודעות לזכות לקבלת שירותים, במקביל להתחזקות הפעילות של החברה האזרחית, תרמו לביקוש גדול של שירותים ותשתיות, שאין הרשות המקומית יכולה לספקם.

הרשויות המקומיות הערביות נתונות במצב הגרוע ביותר מבין הרשויות המקומיות בישראל (רזין, 2002). אחת התוצאות מכך היא שהאוכלוסייה הערבית בישראל סובלת מאי־שוויון ברור בינה לבין האוכלוסייה היהודית. השפה והשיח המוצגים כהסבר למשבר זה הם דואליים. הממשלה טוענת כי ההסבר לפערים קשור להתנהלותן של הרשויות המקומיות שעדיין פועלות לפי דפוסים מסורתיים, מבזבזות משאבים ואינן גובות מסים מתושביהן. לעומת זאת, נציגי הציבור הערבי וראשי הרשויות המקומיות הערביות מסבירים את הפערים ככאלה שנוצרו עקב מדיניות המפלה אותם ועקב אי־העמדת משאבים הולמים בגלל שיוכם ומעמדם הלאומי־חברתי.

דיפרנציאליות במצב המשבר

תיאור מכליל של משבר הרשויות המקומיות הערביות אינו מייצג נאמנה את השונות במצב המשבר של הרשויות ואת עומק המצוקה. בחלק מהרשויות המשבר מתמקד במרכיב הפיסקלי/במצבן הכספי. למשל, ההכנסה העצמית הממוצעת לנפש מגביית ארנונה על־ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל הסתכמה בשנת 2006 ב־3,382 ש'. הפער הוא גדול בין הרשויות היהודיות, בהן ההכנסה עומדת על 3,730 ש', לעומת הרשויות הערביות, שם ההכנסה עומדת על 1,237 ש' לנפש. הפער הוא גדול גם לאור מקור הארנונה — ההכנסה הממוצעת לנפש מארנונה למגורים עמדה בשנת 2006 ברשויות היהודיות על סך 1,001 ש', לעומת 331 ש' ברשויות הערביות, עת שהארנונה מעסקים עמדה ברשויות היהודיות על סך 1,287 ש' לנפש, לעומת 78 ש' לנפש ברשויות המקומיות הערביות (למ"ס, 2006). גם בתוך רמות וסוגי הרשויות המקומיות באותה קבוצה קיימת שונות. למשל, ההכנסות העצמיות בתל אביב היוו 86% מהכנסות העירייה. לעומת זאת, בעיר הערבית קלנסווה הן היוו 21% בלבד מההכנסות העצמיות של הרשות (למ"ס, 2005).

בשנת 2003 היו בישראל 17 רשויות מקומיות שלא קיבלו מענק איזון מהממשלה. לעומת זאת, כל הרשויות המקומיות הערביות נשענות על מענק האיזון המתקבל ממושרד הפנים, כדי לממן את הוצאות הרשויות וכדי להפחית את המשבר הכלכלי שלהן. בשנת 2003, השתתפות הממשלה בהכנסות של 74 רשויות מקומיות ערביות היוותה כ־69% מסך כל הכנסתן, שעמדה על 2,881 מיליון ש', מזה 36.5% ממענק כללי. ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות הערביות אינן עולות על 31% מהכנסותיהן, כאשר 9.1% מתוך זה

מארנונה. בין הרשויות המקומיות הכלליות והערביות קיימת שונות, אך קשה למצוא חוקיות ברורה בקשר בין רמת ההכנסות העצמיות לגירעונות. ההכנסה העצמית הנמוכה מארנונה, מדגישה את התלות הגבוהה של הרשויות המקומיות הערביות בהשתתפות הממשלה בתקציבן, בכלל זה במענק הכללי. הפחתת התקציבים הממשלתיים תגביר את משבר הרשויות המקומיות הערביות.

רזין וחזן (2006), במחקרם על חלוקת העושר המוניציפאלי, גילו כי מבין 25 הרשויות המקומיות המובילות בחיוב ארנונה שאינה למגורים בשנת 2002, לא נכללה אף רשות ערבית אחת. לעומת זאת, מבין 20 הרשויות המקומיות האחרונות בחיוב ארנונה שאינה למגורים נכללו 16 רשויות ערביות המהוות כ-80% מסך הרשויות החלשות (רזין וחזן, 2006: 29-28). אמנם, כל הרשויות המקומיות הערביות נמצאות במשבר, אך היקף המשבר ומצבי המצוקה הם שונים. בחינת הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות מצביעה על כך שרוב קבוצת הרשויות המקומיות הערביות עומדות באשכולות הנמוכים של דירוג המעמדות הסוציו-כלכליים. מלבד הישוב ג'ש (גוש חלב) הנמצא באשכול 5, כל הרשויות הערביות נמצאות בדרג 4 ומטה מבחינה סוציו-כלכלית.

גם בתוך הרשויות הערביות קיימת שונות על בסיס שיוך מגזרי ואזור גיאוגרפי. הרשויות המקומיות הערביות הבודאיות במחוז הדרום והצפון הן החלשות מבין הרשויות המקומיות, ובהן ההכנסות העצמיות מגיעות לפחות מ-10% מסך ההכנסות. השונות מתבטאת גם בהיקף הגירעון ובסוגו (גירעון בתקציב הרגיל או הבלתי רגיל). גירעון מצטבר המגיע לכ-47.5% מהכנסות הרשויות המקומיות הערביות וכ-42.3% מההוצאות, מאיים על קיומן של הרשויות המקומיות.

האוכלוסייה הערבית בישראל חיה כיום בשלוש צורות מוניציפאליות עיקריות: עיריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות עצמאיות. להלן נציג בקצרה את המאפיינים של הצורות המוניציפאליות המנהלות את האוכלוסייה הערבית ואת מצבי המשבר והמחסור של כל אחת מהן.

רוב הרשויות המקומיות הערביות (57%) מנוהלות על-ידי מועצות מקומיות. עד 1985 היו שתי עיריות ערביות: נצרת ושפרעם. כיום (2010) יש 11 עיריות, חלקן נוצרו לאחר מיזוג רשויות. כמחצית מהאוכלוסייה הערבית גרה כיום בערים. שלושה תהליכים אחראים להתפתחות זו:

1. גידול אוכלוסיית היישוב בשל ריבוי טבעי גבוה: גידול האוכלוסייה הביא לעיור פיזי-דמוגרפי ביישובים שעברו את הסף המינימלי של גודל אוכלוסייה (20 אלף תושבים), דבר שיאפשר לשר הפנים להכריז על היישוב כעיר שתנוהל על-ידי עירייה במקום מועצה מקומית.

2. מימוש מדיניות משרד הפנים המעודדת עיור של יישובים ערביים משיקולים טריטוריאליים והרצון לתרום לשינוי במדרג הרשויות המקומיות הערביות. דבר זה הוביל את שר הפנים במקרים מסוימים להכריז על מעמד עיר ביישוב למרות שגודל האוכלוסייה לא הגיע לסף מינימלי (ח'מאסי, 2005). תהליכי מדיניות הכרזה על ערים התיישבו עם מדיניות המוניציפאליזציה של האוכלוסייה הערבית. מדיניות זו צמחה כבר בשנות החמישים המוקדמות וביטאה רצון להקנות לאוכלוסייה הערבית שירותים באמצעות מנהיגים/מכובדים מקומיים, ובמקביל לכך אפשרה את מימוש מדיניות התלות והבקרה של השלטון המרכזי על האזרחים הערבים באמצעות השלטון המקומי הייצוגי (שחאדה וסבאג-חורי (شهادة وصباغ-خوري), 2005).
3. תהליך איחוד הרשויות המקומיות: תהליך זה כלל רשויות מקומיות סמוכות שביניהן קיים רצף של שטח בנוי. האיחוד הביא לצמיחה של שלוש עיריות המורכבות משמונה רשויות, מתוכן שבע מועצות מקומיות. איחוד הרשויות בשלוש העיריות לא בישר על יציאה מן המשבר של אוכלוסיית היישובים שאוחדו. נהפוך הוא, המתחים הסוציו-פוליטיים, הקשיים הניהוליים, המחסור התקציבי והגירעונות המצטברים יצרו נטל כביר על העיריות החדשות. כל אלה סיכנו אפשרויות של אספקת שירותי חינוך מינימליים, איסוף אשפה ואספקה סדירה של מים. התנגדות התושבים באמצעות נציגיהם הביא לפירוק איחוד הרשויות. אחד המניעים לפירוק האיחוד היה אי-העמדת משאבים המיועדים לתחזוקת העיריות המאוחדות על-ידי השלטון המרכזי. משאבים אלה נדרשו על-מנת שתושביהן ירגישו שיש באיחוד יתרונות ושנמצא פתרון למצב המצור והמחסור. עם זאת, המצב היה בדיוק הפוך – העיריות המאוחדות סבלו מגירעונות מצטברים ומהאשמות הדדיות בין היישובים המרכיבים את העיריות הממוזגות לבין השלטון המרכזי בעניין מצב המשבר שהמשיך לפגוע בהן. מצב זה חיזק את הגורמים ביישובים הקוראים לפירוק האיחוד, וכך אכן נעשה.

הניסיון העולמי והישראלי הראה כי בעת השינוי ממועצה מקומית לעירייה ישופרו השירותים, יעלו רמת ואיכות החיים ויהיו יותר תקציבים. זו גם הייתה הציפייה והדרישה של התושבים הגרים ביישובים שמעמדם המוניציפאלי ישתנה. אך בחינה והשוואת הנתונים הכספיים והפרופיל הסוציו-כלכלי של היישובים הערביים המנוהלים על-ידי עיריות אל מול עיריות יהודיות, ואף יישובים ערביים שעדיין מנוהלים על-ידי מועצות מקומיות, מגלה את הנתונים הבאים:

1. העיריות הערביות מאופיינות במצב סוציו-כלכלי נמוך, ההכנסות העצמיות שלהן נמוכות וההוצאות לנפש נמוכות מאוד. בכל חתך נתונים או אמות מידה מוצאים שהן שייכות לקבוצות הרשויות המקומיות החלשות והפריפריאליות.
2. השוואה בין מאפייני העיריות הערביות מול מועצות מקומיות ערביות מראה כי ההבדלים כמעט שאינם קיימים. נהפוך הוא, במקרים רבים נתונים כספיים של חלק מהמועצות המקומיות טובים יותר משל העיריות. דהיינו, שינוי מעמד מוניציפאלי אינו ערובה לשינוי ברמת ובאיכות החיים של התושבים ובכלל זה להוצאת הרשות המקומית ממצב המשבר. כך לפחות על פי הניסיון ותמורות העבר אל מול המגמות הקיימות והצפויות להתפתח בעתיד הקרוב.

שינוי המעמד המוניציפאלי של הרשויות המקומיות לא גרם לשינוי מהותי בתהליכי פיתוח של יישובים ערביים ולא הוביל אותם בטווח הקצר למרכזים בהם רווחת החיים גבוהה. הציפייה הייתה כי שינוי המעמד יביא לרשות מקומית חזקה הכנסות עצמיות גבוהות, בדומה לחלק מרשויות יהודיות שכנות (כרמיאל מול סח'נין, נצרת מול נצרת עלית), המייצרות מענה לציפיות ולצרכים של התושבים. אמנם, בטווח הארוך שינוי המעמד המוניציפאלי גרם לצמיחת יזמות פנימית ולמימוש יתרונות כלכליים. מצד שני, רוב הרשויות המקומיות החדשות שנוסדו בשנות ה-90 ובשנות ה-2000, כגון הרשויות המקומיות ביישובים הערביים הבדואיים במחוז הצפון והדרום, סובלות ממשבר עמוק. אמנם, היו החלטות ממשלה ייעודיות סקטוריאליות בכוונה לייעד תקציבים לפיתוח יישובים אלה, אך תקציבים אלה היו מועטים ולא היו להם לעזר. יישובים אלה, כגון טובא-זנגריה, ביר אלמכסור, זרזיר, כעביה, טבאש, חג'אגרה ובסמת טבעון בצפון-גליל ויישובים כגון שגב שלום, לקיה, כסיפה ותל שבע בדרום נמצאים תמיד בראש טבלת הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הנמוכות, ההוצאות לנפש הנמוכות ורמת החיים הנמוכה.

המועצות האזוריות הערביות, שהן סוג שלישי של שלטון מקומי, משרתות כ-8.4% מסך האוכלוסייה הערבית. הן שונות במאפייניהן הטריטוריאליים מן המועצות האזוריות היהודיות שהן מביין הרשויות המקומיות העשירות במדינה. תחום שיפוטן של המועצות האזוריות הערביות כולל לרוב את תחום התכנון של היישובים המשרתים אותן. בין היישובים של המועצה האזורית לא קיים רצף טריטוריאלי ואין שטחים המיועדים ליצירת הכנסות ולהגדלת

המשאבים הכלכליים של הרשות המקומית. השוואה בין מועצה אזורית עמק יזרעאל לבין מועצה אזורית בוסתאן אלמרג או בין מועצה אזורית אבר-בסמה למועצה אזורית בני שמעון הנמצאות באותו אזור גיאוגרפי מציגה את הפערים הקיימים בין הכנסות והוצאות לנפש (למ"ס, 2006).

הקונצפציה הטריטוריאלית והיתרונות לגודל שעמדו בבסיס הקמת המועצות האזוריות היהודיות אינן קיימות בבסיס הקמת המועצות האזוריות הערביות. לכן, המועצות האזוריות הערביות כוללות פחות יישובים, פחות שטח, פחות שטח ייעודי לפעילות כלכלית, היעדר רצף טריטוריאלי וקוטע על-ידי מועצות אזוריות, עירויות ומועצות מקומיות אחרות. תנאים אלה מובילים באופן ברור למצב מצוקה, שכן לא מקנים למועצות האזוריות הערביות את הכלים הבסיסיים לתחרות ולמימוש יתרונות יחסיים. תנאים אלה מוקנים על-ידי החלטות שלטוניות של השלטון המרכזי למועצות האזוריות היהודיות, ולא למועצות המקומיות או העירויות הערביות. הענקת התנאים על-ידי המדינה למימוש היתרונות היחסיים של מועצות אזוריות ערביות הייתה עוזרת להן להיחלץ ממצב המשבר והמצוקה והיה בכך גם תיקון עיוות היסטורי.

אוכלוסייה ערבית נוספת המהווה כעשירית מסך האוכלוסייה הערבית מנוהלת על-ידי רשויות מקומיות עם רוב יהודי בשני סוגים של שלטון מקומי. הראשון, מועצות אזוריות, והשני, עירויות מעורבות. אוכלוסייה זו שברשויות המקומיות היהודיות סובלת מאפליה כפולה, ברמה המוניציפאלית וברמה הארצית. במועצות אזוריות כגון משגב, שליש מאוכלוסייתה היא ערבית. גם מועצות אזוריות כגון מטה אשר, הגלבוע, מנשה ובני שמעון הן מועצות אזוריות שבהן קיימים יישובים ערביים לא מעטים (בארי-סוליציאנו וגופר 2009). בדיקה מעמיקה של חלוקת ההכנסות והעושר של המועצות האזוריות והחלוקה הטריטוריאלית בהן, מצביעה על כך שהתועלת השולית של היישוב הערבי בחסות ניהול מוניציפאלי של מועצה אזורית יהודית אינה תורמת לשיכוך המשבר שבו מצויים היישובים הערביים הנכללים בה.

המצוקה של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות אינה יורדת מסדר היום הציבורי (ח'מאסי, 2008א). כך שלמרות מגורי אוכלוסייה זו בערים שחלקן בעלות הכנסות עצמיות גבוהות מארנונה שלא למגורים, כגון תל אביב, חיפה, וערים אחרות הנמצאות במרכז המטרופוליני וכליבת מדינת ישראל כגון רמלה ולוד, האוכלוסייה הערבית בערים אלה סובלת מרמת שירותים מוניציפאליים נמוכה. יש לציין כי יש פרשנויות שונות למצב מצוקת השירותים המוניציפאליים של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות, אך אין כוונתנו לעמוד עליהן כאן ויש להקדיש לכך מאמר נפרד. במאמר זה נציין כי האוכלוסייה הערבית

בערים המעורבות סובלת גם היא ממצב של מצור ומחסור המוביל למצוקה ולמשבר בדומה לשאר השלטון המקומי הערבי.

קבוצת היישובים הלא מוכרים היא קבוצה נוספת שלא רק סובלת ממשבר וממצוקה מוניציפאלית, אלא בעיקר מהיעדר הכרה מוניציפאלית. כיום, כ-7% מהאוכלוסייה הערבית, במיוחד בנגב, מתגוררת ביישובים לא מוכרים. אמנם, יישובים אלה נמצאים בתחום שיפוטן של מועצות אזוריות או באזורים גליליים, ללא מעמד מוניציפאלי, אך המדינה ומוסדותיה מסרבים להכיר בהם, והם סובלים מאיום הריסת מבני מגוריהם וממחסור בסיסי של שירותים ותשתיות מוניציפאליים. מוסדות המדינה אף מסרבים להכיר בזכותם הקניינית או בחזקתם על הקרקע עליה הם יושבים. המדינה מענישה את התושבים באותם יישובים בכך שהיא מגדירה את בתיהם כלא חוקיים המועדים להריסה, מטילה עליהם קנסות ומאיימת באופן ממשי על קיומם הפיזי במקום. במקרה זה, לא מדובר רק במשבר מוניציפאלי, אלא במצוקה קיומית ובמצב מצור אמיתי המונע מהם התפתחות וזכייה במשאבים בסיסיים.

ניסיונם של יישובים אלה להתארגן על-מנת להשיג הכרה דרך האשנב המוניציפאלי היה באמצעות הקמת "המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב". מועצה זו ביקשה להכיר תכנונית ביישובים ובמעמדם המוניציפאלי בדומה למועצות האזוריות היהודיות. אך עדיין, מוסדות המדינה אינם מקדמים פתרון מוניציפאלי מקיף עבור אוכלוסייה זו ומסתפקים בפתרונות חלקיים הכוללים חלק מהיישובים כגון ביר הדאג', אלסייד, אם בטין (ח'מאסי ושמואלי, 2009). מן הראוי לציין כי הייתה הכרה בחלק מהיישובים בנגב ובגליל (כגון היישובים אבו בסמה, עין חוד, ד'מידה), וחלק אחר נמצא בשלב הכרה תכנונית ומוניציפאלית. אך בחינת מצב היישובים שהכירה בהם המדינה מבחינה מוניציפאלית ותכנונית, מצביעה על כך שיישובים אלה עדיין לא יצאו ממצב המשבר והמצוקה המוניציפאלית, אם ייצאו אי פעם, והם לא יצטרפו לשאר היישובים הערביים המנוהלים על-ידי רשויות מקומיות עצמאיות.

מדיניות מרחבית המגבירה את המצור והמחסור

המיקום והפריסה המרחבית של היישובים הערביים דחפו את מוסדות המדינה היהודית ליוזם מדיניות ארגון מחדש של המרחב. ארגון מחדש זה מבוסס על מימוש עיקרון ייחוד המרחב והבטחת שליטה תכנונית, מנהלית ואתנולוגית, ומניעת יצירת רוב של אוכלוסייה ערבית באזור מסוים, ו/או רצף של תחומי

שיפוט של הרשויות המקומיות הערביות העלול לפתח מגמות אירדנטיאליות (בשיר, [2004]). מוסדות המדינה היהודיים ניהלו מדיניות מרחבית דואלית של קולוניאליזם פנימי "Colonialism Internal". מטרת מדיניות זו הייתה לפזר את האוכלוסייה היהודית (Zureik, 1978), כאמור, כחלק ממימוש של מעין "כיבוש אזרחי אתנו-לאומי" של מרחב האוכלוסייה הערבית, ובמקביל, ריכוז האוכלוסייה הערבית במספר יישובים, צמצום וקיטוע מרחבם הטריטוריאלי.

מימוש מדיניות זו כלל הקמת צורות שונות של יישובים יהודיים חקלאיים, קהילתיים ועירוניים שנוהלו על-ידי רשויות מקומיות אזוריות ועירוניות. כדי לאפשר קיום כלכלי של רשויות אלה, וכדי למשוך אוכלוסייה יהודית אליהן, נקבעו שימושי ויעודי קרקע המיועדים ליצירת בסיס כלכלי גם לאוכלוסייה וגם לרשויות המקומיות. רוב אזורי התעשייה, מרכזי המסחר והשירותים העסקיים, הציבוריים והפרטיים בגליל נמצאים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות יהודיות. רשויות אלה היו יעד לפיתוח ציבורי מובנה ומכוון. במקביל, הרשויות המקומיות הערביות לא היו יעד לפיתוח וליישום מדיניות מרחבית-כלכלית זו. כך נוצרה תלות בין האוכלוסייה והרשויות המקומיות הערביות ברשויות היהודיות הסמוכות מבחינת אספקת שירותים ושדות תעסוקה לכוון האדם הערבי. המדיניות המרחבית שהעדיפה את היישובים ואת הרשויות המקומיות היהודיות מבחינה טריטוריאלית, פונקציונלית וניהולית, הביאה ליצירת רשת יישובים דואלית במרחב הפריפריה המרכזת את האוכלוסייה הערבית.

היישובים הערביים נמצאים בפריפריה כפולה: הם נמצאים בפריפריה של ליבת מדינת ישראל, אזור תל אביב, וגם פריפריאליים למרכז היהודי היישובי שצמח בפריפריה הגיאוגרפית של המדינה עקב המדיניות היזומה שתוארה לעיל. בין המערכת היישובית בפריפריה התפתחה מערכת יישובית דואלית, יהודית וערבית. בכל אחת מהן קיימת היררכיה יישובית, הן מובדלות אחת מהשנייה ואין שיתוף תפקודי בין הרשויות המקומיות המנהלות אותן. ביניהן התפתח מצב של התנצחות, תלות ושליטה, שבו הרשויות המקומיות היהודיות שולטות בהזדמנויות ובנגישות למשאבים ציבוריים, עסקיים ואזרחיים, והיישובים הערביים תלויים בהן. במקביל, היישובים הערביים פיתחו הדרה עצמית מהרשויות המקומיות היהודיות הסמוכות, אשר נתפסות כמנגנון של השלטון המרכזי לשליטה במרחב הערבי ולצמצום הזדמנויות הפיתוח של היישובים הערביים. נוסף על כך גם היישובים והרשויות היהודיים הדירו את עצמם מהרשויות המקומיות הערביות.

מצב ההדרה ההדדי האסימטרי והלא שוויוני שצמח בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות השכנות המשתמשות באותו מרחב תפקודי יצר מגבלות

תכנוניות על אפשרות תוספת שטחים לפיתוח כלכלי/תעשייתי ברשויות המקומיות הערביות, עקב זמינותו של המרחב ברשויות המקומיות היהודיות והיעדר ניצולו בשלמות. מוסדות התכנון המחוזיים והארציים, המחלקים משאבי פיתוח באמצעות החלטות תכנוניות, מאפשרים יותר פיתוח ביישובים היהודיים כדי לממש יעדים ארציים-לאומיים, ומפחיתים את היקף השטחים המיועדים לפיתוח ביישובים הערביים. זאת בתירוץ של טיעון מקצועי שעדיין קיים עודף שטחים לפיתוח כלכלי ברמת האזור והמחוז, ואין הצדקה תכנונית להוסיף שטחים לפיתוח כלכלי. גם מוסדות המדינה השונים ברמה הארצית והמחוזית אינם נוקטים במדיניות לחלוקה מחדש של העושר בתוך הפריפריה או בין המרכז לפריפריה (רזין וחזן, 2006), והרשויות המקומיות היהודיות אינן מתנדבות להתחלק עם הרשויות המקומיות הערביות הסמוכות המתחרות. כך נשארות הרשויות המקומיות הערביות בלי הזדמנויות פיתוח שטחים עסקיים והן אינן יעד מוצהר לפיתוח ממלכתי. הרשויות המקומיות הערביות נשארות בחוסר אונים מול מדיניות מרחביות זו שאינה מעמידה להן כלים להתמודד עם מצב המשבר, ומשאירה את ידיהן כבולות בגלל מדיניות השלטון המרכזי לעיצוב מרחב ההזדמנויות והפיתוח בפריפריה לטובת היהודים.

סיכום ומסקנות

המאמר הציג סקירה כללית על אודות התפתחות מצב המצור והמחסור בקרב הרשויות המקומיות הערביות. ההגמוניה של הלאום היהודי, שמטרתה יצירת מדינת יהודים בה קיים מיעוט ילידי (Native) מובס, נטול משאבי כוח וגישה למוקדי קבלת החלטות, נוסף על נסיבתיות של התרבות השלטונית והתנאים המבניים והתרבותיים בקרב האוכלוסייה הערבית — כל אלה תרמו את חלקם להתהוותו ולהתחזקותו של אי-השוויון בין ערבים ליהודים בישראל. אי-שוויון זה מחלחל לכל תחומי החיים האזרחיים והלאומיים של שתי הקהילות והוא אף מוזן על-ידי הסכסוך הלאומי הפלסטיני-ישראלי. יעד השוויון בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות נראה קשה להשגה כל עוד נקודת הזינוק, קצב ההתפתחות, זמינות המשאבים המוקצים על-ידי השלטון המרכזי לטובת הרשויות המקומיות היהודיות, במיוחד באזור המרכז, נשארים בלתי שוויוניים במהותם וממשיכים להפלות את הרשויות המקומיות הערביות. אי-שוויון מהותי ופרוצדורלי זה מנציח את מצב המצור והמחסור בקרב האוכלוסייה הערבית. אמנם מתפתחת שונות בין הרשויות המקומיות

בעניין יחסן למצב המצור והתגברות על המחסור, אך היא מעטה. סיבת צמיחת שונות מועטה זו היא צמיחתה של מנהיגות מקומית בחלק מהרשויות המקומיות הערביות שהצליחה באופן נקודתי לחזור למוקדי קבלת ההחלטות, להיות נגישה במרחב הציבורי ולקבל יותר משאבים, לצמצם את התרבות השלטונית המסורתית ולנצל "חלון הזדמנויות" תודות ליתרונות מיקום או למאפיינים אישיים.

הדיון במאמר זה מצביע על כך שמצב המצור והמחסור, המוביל למשבר ברשויות המקומיות הערביות, אינו מצב חולף וארעי. הוא מצב מבני ושזור במדיניות הבקרה והתלות שאותה מנהיג השלטון המרכזי כלפיהן, ובמאפיינים המבניים של היישובים הערביים ומבנה הרשות המקומית בהם. הממצא לפיו המשבר ברשויות המקומיות הערביות הוא מבני וימשיך להתקיים באופן הנראה לעין, מחייב היערכות והתמודדות איתו באופן מערכתי וכולל. אמנם קיימים פתרונות טכניים ונקודתיים לטיפול במשבר הרשויות המקומיות הערביות, ואלה חשובים, אך אינם מספיקים. מוסדות המדינה, הרשויות המקומיות הערביות והאזרחים הערבים נדרשים להיערך לטיפול ולהתמודדות מהותית עם מצב המשבר של השלטון המקומי הערבי. היעדר טיפול מן השורש והתמודדות עם הגורמים המבניים העומדים בבסיס התהוות המשבר ושמירת קיומו, עלולים להגביר את הפערים בין היישובים היהודיים והערביים במרחב הפריפריאלי של המדינה ואת הפערים בין המרכז לפריפריה הגיאוגרפית.

פערים אלה יתגברו במיוחד בתנאים של התפתחות כלכלת השוק וניהול חלק מהשירותים ואספקתם על-ידי תאגידים המספקים שירותים כחלק מתהליך ההפרטה המתפתח ברשויות המקומיות. נוסף על כך, התפתחות כלכלת השוק והגלובליזציה מובילות להתרכזות משאבים כלכליים ושירותים ביישובים הגדולים במרכז, דבר המוביל לפגיעה ברשויות מקומיות קטנות ובינוניות בפריפריה. התגברות המשבר והמצוקה של הרשויות המקומיות הערביות, עלולה להביא להתעוררות האוכלוסייה הערבית על רקע מצב מצוקה, ואלה עלולים להוביל לעימותים פיזיים אשר יובילו להפחתת הפעילות הכלכלית של היישוב ויערערו את היציבות בין הערבים ליהודים בישראל גם כן.

הממשלה לא יכולה להמשיך לעמוד בחוסר אונים אל מול מצב זה של מצור ומחסור. חוסר אונים זה מוביל להתחזקות המשבר והמצוקה. על הממשלה לגבש צעדי מדיניות יזומים לצמצום מצב המשבר, לשריין תקציבים ייעודיים למחיקתו, ולקבוע לוח זמנים לפעולה מערכתית כדי לפתח את היישובים הערביים. במקביל, הרשויות המקומיות הערביות והציבור הערבי צריכים לעבור לתקופה חדשה בניהול הרשות, ולהיערך לקראת עלייתו של הדור

הרביעי של השלטון המקומי ביישובים הערביים. האופן שבו ניתן יהיה להוציא את הרשויות המקומיות הערביות ממצב המצור הוא הגברת מעורבות ושיתוף ערבים בניהול המרחב הציבורי, זאת במקביל להרחבת תחומי שיפוט של הרשויות המקומיות הערביות. נוסף לכך, קיים צורך מידי לשנות את התכנון הקיים ביישובים הערביים, ולאשר שטחים גדולים יותר לפיתוח היישובים הערביים, כדי לתרום להפחת מצב המצור ויצירת מענה למחסור.

מקורות

- אבו ג'אבר-נג'ס, ג' (2010). פיתוח הרשויות המקומיות הערביות. נצרת: אינג'אז.
- אגמון, י', גרניט, ש' ובר-לב, ג' (2006). המרכיב האנושי בהליך הבראת הרשויות — לא ל-F.I.E.O. ספר ועידת השלטון המקומי השנייה, אוניברסיטת תל אביב. עמ' 9-14.
- אלעזר, ד' וקלכהיים, ח' (עורכים). (2001). השלטון המקומי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- בארי-סוליציאנו, א' וגופר, א' (2009). ערים ואזורים מעורבים; פני המחר של ישראל. ירושלים: יוזמות קרן אברהם.
- בויםל, י' (2007). צל כחול לבן. חיפה: פרדס.
- בן-אליא, נ' (1998). משבר הרשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2005). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2006). משינוי המפה לשינוי המבנה; הסדרים על רשותיים למתן שירותים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2006 א). מסל שירותים לשירותי ליבה; הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א' ודהן, מ' (עורכים). (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ג'אנס, א' ועזאזה, פ' (2008). (עורכים). השלטון המקומי הערבי בישראל: האם ניתן לצאת מהמשבר?, חיפה: הוצאת כרמל.

- הכט, א' (1997). שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2005). הרשויות המקומיות בישראל 2003. הודעה לעיתונות, ביום 31.7.2005 מס' 167 /2005, www.cbs.gov.il/hodaot2005n/25_05_167b.htm
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2006). שנתון סטטיסטי לישראל 2005. www.cbs.gov.il/hodaot/2005
- ועידת השלטון המקומי השנייה (2006). ספר הוועדה. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- חידר ע' (עורך). (2010). קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעה להבניה מחדש. ירושלים: הוצאת ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- ח'מאיסי, ר' (1995). לקראת חיזוקן של הרשויות המקומיות הערביות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ח'מאיסי, ר' (2002). לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ח'מאיסי, ר' (2005). עיור והתעיירות ביישובים הערבים בישראל. אופקים בגיאוגרפיה, 64-65 (גיליון מיוחד), עמ' 312-293.
- ח'מאיסי, ר' (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, ר' (2008א). האוכלוסייה הערבית בערים מעורבות. ירושלים: שתיל.
- ח'מאיסי, ר' (2010). בין הפטיש לסדן: חסמים מרחביים ומבניים בתכנון מתארי של יישובים ערבים בישראל. בתוך ע' חידר (עורך), קריסת הרשויות המקומיות הערביות: הצעה להבניה מחדש. ירושלים: ון ליר והקיבוץ המאוחד. עמ' 47-75.
- ח'מאיסי, ר' ושמואלי, ד' (2009). רה"ארגון מוניציפאלי של מועצה אזורית אבו בסמה. החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה.
- חסון, ש' (2006). הגירעון בדמוקרטיה המקומית. ספר ועידת השלטון המקומי השנייה, אוניברסיטת תל אביב. עמ' 17-27.
- חסון, ש' וקרייני, מ' (עורכים). (2006). חסמים בפני שוויון הערבים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- לוסטיק, א' (1985). ערבים במדינה היהודית. חיפה: מפרש.
- למ"ס ומשרד הפנים (2003), הרשויות המקומיות בישראל 2001, פרסום מס'

1203, ירושלים.

נחמיאס, ד' (2006). משילות השלטון המקומי. בתוך א' רייכמן וד' נחמיאס (עורכים), מדינת ישראל מחשבות חדשות. המרכז הבינתחומי הרצליה. עמ' 83-113.

עמותת סיכוי (2003). דו"ח שנתי. עמותת סיכוי העמותה לקידום שוויון אזרחי. ירושלים.

רוזנפלד, ה' ואל-חאג', מ' (1990). התפתחות השלטון המקומי הערבי בישראל. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.

רוזן-צבי, י' (2009). משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי, בשער, <http://www.bashaar.org.il/News.asp?id=101>

רזין, ע' (2002). פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזאן, א' (2001). שינוי גבולות מוניציפאליים והרשויות המקומיות הערביות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, א' (2006). חלוקת העושר המוניציפאלי בישראל; צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שפט, א' ושפט, ש' (2001). המסגרת המשפטית של השלטון המקומי. בתוך ד' אלעזר וח' וקלכהיים (עורכים), השלטון המקומי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. עמ' 73-114.

בشير، ن. (2004). حول تهويد المكان. حيفا: مدى الكرمل.

ريان، م. س. (2002). المبني والمعرب في دنيا السياسة: العرب في الدولة اليهودية من المواطنة المنقوصة إلى السيطرة الاستعمارية. مركز الحضارة العربية القاهرة.

شحادة، م. وصباغ-خوري، أ. (2005). تعزيز التبعية وتضييق الحيز. حيفا: مدى الكرمل.

Ben-Elia, N. (1996). *Strategic changes and organizational reorientations in local government: A cross-national perspective*. London: Macmillan.

Bennett, R. J. (ed.) (1990). *Decentralization, local governments and markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press. pp. 1-26.

Blair, T. (1998). *Leading the way: A new vision for local government*.

- London: Institute of Public Policy Research.
- Braithwaite, V.A. & Levi, M. (eds.) (2003). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Byren, T. (1994). *Local government in Britain* (sixth edition). Harmondsworth Middix, England: Penguin.
- Clark, G. L. (1985). *Judges and the cities; Interpreting local Autonomy*. University of Chicago.
- Gray, A. & Jenkins, B. (2001). Democratic renewal of local government: Continuity and change. *Local Government Studies*, 37 (3), pp. 27-45.
- Lowndes, V. (1999). Management changes in local governance, In G. Stoker (ed.), *The new management of British local governance*. London: Macmillan.
- Lowndes, V. (1999a). Rebuilding trust in central/local relations: Policy or passion? *Local Government Studies*, 25, (4), pp. 36-116.
- Moracsik, A. (2004). Is there democratic deficit in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition*, 39 (2), pp. 336-363.
- Moulaert, F., Rodriguez, R. & Swyngedouw, E. (eds.) (2003). *The globalized city: Economic restructuring and social polarization in European cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Negrier, E. (1999). The changing role of French local government. *West European Politics*, 22 (4), pp. 121-139.
- Peter, J. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform; A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Stewart, J. & Stoker, G. (1989) (eds), *The future of local government*. London: Macmillan.
- Stoker, G. (1999) (eds). *The new management of British local government*. London: Macmillan.
- Zureik, E. (1978). *The Palestinians in Israel: A study in internal Colonization*. London: Routledge & Kegan Paul.