

הצעות לתיקונים חקיקתיים ככלי להבראת הרשויות המקומיות הערביות

סלים בריק

הקדמה

מצב הרשויות המקומיות הערביות בישראל קשה מאוד וחלקן על סף קריסה. ביטוי מוחשי למצוקה זו הוא מצבן הכספי הקשה, אשר אינו מאפשר להן מידה סבירה של תפקוד. הבעיה המרכזית שמולה ניצב השלטון המקומי הערבי היא הקשר בין הדרג המנהל לבין דפוסי ההצבעה, קרי, משקלם המכריע של שיקולים פוליטיים בניהול היישוב. היעדר הפרדה בין הדרג הנבחר, הפוליטי, לבין דרג המקצועי, שאמור לפעול באופן ענייני ונטול פניות, גורם למספר בעיות ובראשן, משבר ניהול חמור המתאפיין בשתי תכונות מרכזיות: האחת, ניהול לא מקצועי ולא יעיל, ושחיתות. השנייה, בעיית לגיטימציה, כלומר אי-קבלת פעולות הרשות והעומדים בראשה, בין אם מדובר בדרג הנבחר או בדרג המנהלי הממונה. ברשויות הגדולות, וביתר שאת ברשויות הבינוניות והקטנות, כל החלטה משמעותית חשודה מצד התושבים המעורבים כמונעת משיקולים "חמולתיים",¹ בין אם זה נכון ובין אם לאו, והיחס אליה בהתאם.

חלק מהבעיות האלה אופייניות לרשויות הערביות מכמה סיבות: ראשית, רוב הרשויות המקומיות הערביות הן חדשות ואין להן מסורת של ניהול רשות וידע ארגוני ברמה הדרושה. שנית, המבנה החברתי בחברה הערבית מבוסס על חמולות, ושיטה זו מעודדת השתתפות פוליטית פרוכיאלית, שלא מבוססת על טובת היישוב אלא על נפוטזים, כלומר, העדפת מקורבים בחלוקת משרות וטובות הנאה חומריות או אחרות, שיטת השלל (spoil system), אשר

1 בסקר עמדות שנערך בשנת 2009 הערבים הדרוזים נמצא כי רק 16.4% סבורים כי ראשי הרשויות נבחרים לפי התאמתם לתפקיד (לעומת 52.2% הסבורים שלא), רק 14.7% סבורים שבעלי התפקידים ברשויות נבחרים לפי התאמתם לתפקיד (לעומת 60.1% הסבורים שלא). למרות ההסתייגות המתבקשת מכך שהסקר נערך בקרב הערבים הדרוזים בלבד, יש בממצאים כדי ללמד על המגמה הכללית בחברה הערבית. (בריק, 2009).

מרחיבה את קודמתה ומעדיפה תומכים רחוקים יותר ובני ברית פוליטיים על בסיס העדפות ומניעים אישיים, ושוחד (graft) (Abeuva, 1966: 45) שלישית, הרשויות המקומיות, רובן ככולן, סובלות מבעיות גבייה הגורמות לחוסר יכולת להשיג מידה סבירה של עצמאות כלכלית, והן אינן משכילות לטפח מקורות הכנסה נוספים שימלאו את קופתן.

בעיות אלה, מביאות לתלות מוגברת בשלטון המרכזי ולהתגלגלות בשיטת כדור השלג בצורת מלוות וכדומה. סיבות נוספות למצבן העגום של הרשויות המקומיות הערביות קשורות למבנה החברה הערבית ולהתפתחות ההיסטורית של הרשויות. המשבר שנוצר בחברה הערבית כתוצאה מאירועי הנכבה ב־1948 והחלת ממשל צבאי, שאחת ממטרותיו הייתה שליטה הדוקה על האוכלוסייה ועיכוב התפתחותה החברתית והכלכלית, גרם למציאות בלתי נמנעת של התפרקות המסגרות הקולקטיביסטיות השונות, ובעיקר לרמת מיסוד (institutionalization) נמוכה.

מסיבות אלה ואחרות, אני סבור שהרוב המכריע של הרשויות המקומיות הערביות נעות בין תפקוד חלקי לבין חוסר יעילות תפקודית,² שבאה לידי ביטוי בהידרדרות כלכלית, בחוסר יכולת לטפח משאבים עצמיים ובחוסר יכולת להציב יעדים ולהשיגם.³ לעתים תפקודן הלקוי של הרשויות הופך לנטל על התושבים, ומעכב שירותים ואף גורם לאובדנם, או גורם לקריסת מוסדות חשובים הנחוצים לאוכלוסייה.⁴

חוקרים רבים בוחנים תהליכים פוליטיים המתרחשים בחברה נתונה לפי רמת המיסוד שלה (Abramowitz & Saunders, 1998; Blair & Savage, 1986); (Campbell & Trilling, 1980; Huntington, 1973; Kaldor & Falk, (1987); רמת מיסוד עולה מעידה על צמיחה של מוסדות כתוצאה של הכרה בחשיבותם, ושל תמיכה והשקעה בהם. זאת לעומת תופעה הפוכה של התפרקות ואף הרס מוסדות חברתיים, בשל חוסר הפנמה של חשיבות מוסדות אלה ותרומתם לחברה, ניכור כלפיהם והיעדר יכולת לנהל אותם כראוי.

2 רוב הרשויות הערביות מתאפיינות בסימפטומים של "ארגון חולה", כמו שמרנות, ניהול צנטרליסטי, היעדר חדשנות, ביורוקרטיה מוגזמת, היעדר תהליכי קבלת החלטות מוסדרים, או שהתהליכים לקויים ועוד. להרחבה ראו: כפיר, 1998: 189-183.

3 על משבר הרשויות הערביות והכשל התפקודי שלהן נכתב רבות. ראו למשל, בריק, 2000; גיאנס ועזאזיה, 2008; Rouhana & Ghanem, 1998.

4 ניתן להמחיש מצב זה לדוגמה בתרומתן השלילית של רשויות רבות שהביאו למשל לסגירת מתנ"סים, על בסיס התחשבות חמולתית ואישית או על בסיס כישלון בניהול ותקצוב גופים אלה עד כדי קריסתם.

הנטנגטון, כמו גם חוקרים אחרים המייחסים למיסוד משמעות רבה לארגון החברתי כמקדם את מטרת החברה ומסייע בפיתוחה (Friedrich, 1963), רואה במיסוד תהליך המאפשר יציבות ומשיג ערך לארגונים. הוא מציין שהאינטרס הציבורי אינו דבר הקיים א-פריורי ברצון של העם, אלא נוצר ומובא לידי מימוש באמצעות תהליך המיסוד (Huntington, 1973: 24).

ניתן לומר, כי החברה הערבית התאפיינה לרוב במצב של הרס מוסדות (de-alignment) עד לעשור האחרון, שבו החלה התנופה של צמיחה מוסדית (re-alignment), שבאה לידי ביטוי בצמיחת הארגונים הלא-ממשלתיים (Non-governmental organizations - NGO's) שהוכיחו יעילות תפקודית מרשימה וזקפו הישגים רבים למען הציבור הערבי. לארגונים אלה מתבררת חשיבות קריטית בהתפתחות החברה ובארגון הטיפול בענייניה.

המצב המשברי מתבטא בכך שחלק מהבכירים באדמיניסטרציה המוניציפאלית ממלאים את תפקידיהם באופן סלקטיבי, באופן לא תקין ולעיתים אף לא ראוי. כל זה מתאפשר בראש ובראשונה בשל מדיניות ההתעלמות וההזנחה שהנהיגו משרדי הממשלה, ובכללם משרד הפנים, כלפי הרשויות המקומיות הערביות, כחלק בלתי נפרד מהמדיניות הכללית המונהגת כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל, המבוססת על הדרה, על אפליה ועל ניכור.

יתרה מזו, חלק מבעלי התפקידים הבכירים ברשויות, שנאמנותם אמורה להיות נתונה לטובת כלל היישוב, מעדיפים אינטרסים חמולתיים ואישיים, וחלקם אף מועלים בתפקידיהם על-ידי עשיית שימוש לא אתי במידע פנימי המגיע אליהם מתוקף תפקידם.

במחקר זה מוצעים כמה תיקונים חקיקתיים ושינויים מבניים אשר יכולים להביא לשיפור משמעותי בהתנהלות היישובים ובהבראתם. למשל, הגברת השקיפות ביישוב, באמצעות הפעלת אתר האינטרנט ועדכונו השוטף, חיוב התקנת מצלמות אינטרנט בחדר ישיבות המועצה והקלטת הדיונים (כל עוד אין סיבה מוצדקת לחשאיות), חובת פרסום מכרזים באתר "און-ליין", פרסום הצעת התקציב ועוד.

כמו כן, נמצא כי חלק מהתפקידים חייבים להיות מאוישים על-ידי מינוי עובדים חיצוניים ולא על-ידי עובדים מהיישוב, עקב הלחץ החברתי המופעל עליהם בתפקידים מסוימים. דוגמה מובהקת לתפקיד כזה היא מבקרי הפנים. ייתכן כי על משרד הפנים לקחת בחשבון את בעיית הלחץ החברתי כאמור ולמצוא לה מזור. ביטוי להצעה זו ניתן למצוא במינויים שמשרד הפנים כבר מבצע, כגון מינוי חשבים מלווים. עוד מוצע לבצע רפורמה בפנקס הבוחרים,

בעיקר ביישובים הקטנים, כך שהפנקס לא יהיה בנוי על פי סדר אלפביתי. הסדר האלפביתי מביא לכך שחשאיות הבחירה נפגמת באופן משמעותי, דבר המגביר את הלחצים הפסולים על המצביעים.

מבוא

קיימת נטייה לקשור לבעיות השונות ברשויות הערביות את הפן הכספי, כגון תקציבים, גביה וכדומה, ולייחס לו חשיבות רבה. אני סבור כי בעיות אחרות, פונקציונליות, ובראשן הקשר בין דרג נבחר לדרג ממונה, הרכב המועצה וכדומה, הן לעיתים חמורות ומשמעותיות יותר לתפקוד הרשויות. דווקא בעיות מסוג זה לא דורשות תקציבי עתק כדי לטפל בהן וניתן להתחיל את הטיפול בהן בהקדם.

שלושת המאפיינים המרכזיים של הבחירות ברשויות המקומיות הערביות

הם:

1. בחירות חמולתיות המתאפיינות באלימות פוליטית. אלימות זו, הנמשכת גם לאחר הבחירות, מגיעה למעגלים רחבים בחברה, מעבר למעורבים ישירות בתהליך הבחירות. האלימות מוצאת ביטויה בשימוש תכוף באמצעי נשק ולעיתים מגיעה לכדי תגרות המוניות ומקרי רצח. אלימות פוליטית נובעת מכך שהמתמודדים שלא נבחרו לא מקיימים את כללי המשחק, ולא מקבלים את דין הבוחר. זאת, על אף שאם הם בעצמם היו נבחרים, הם היו רואים בכך ביטוי לאמון בהם מצד רוב הציבור. במרבית המקרים, מתמודדים אלה מתחילים במערכה נגד ראש הרשות הנבחר בכל האמצעים העומדים לרשותם: באמצעות הגשת תביעות משפטיות נגד הרשות או פנייה לאפיקים משפטיים אחרים שיעכבו ואף יסכלו את כוונת הרשות לבצע פעולות שונות, כדוגמת תכניות הבראה, ייעול וכדומה; חבלה בניסיון לכוון קואליציה והחזקתה; "הפעלת" חלק מהפקידים, השייכים לחמולות שהיו נגד ראש הרשות, במטרה לפעול נגד ראש הרשות ולחבל בכוונתו להוציא את מדיניותו אל הפועל.⁵ פעולה באפיק זה יכולה

5 הדוגמאות להתנהלות בעייתית של בכירים ברשויות הן רבות. ראש רשות אחת סיפר לי שמוכיר הרשות, שהיה נגדו בבחירות, נהג להדליף מסמכים ותכניות לגורמים שונים כדי לסכל מראש את כוונת ראש הרשות. מקרה אחר היה כאשר ראש רשות רצה לפטר בעל תפקיד בכיר שתפקודו היה רחוק מלהיות תקין. האחרון שלח את ילדיו לשרוף את רכבו הפרטי של ראש הרשות. אחד מבניו הורשע וריצה את עונשו.

- להגיע לכדי שימוש באלימות מילולית ופיזית כלפי נבחרי הציבור ומוסדות הרשות, כמו שריפת מבנה הרשות, כפי שקרה בטייבה, בסאג'ור, בכפר כנא ובמקומות אחרים, או השלכת רימונים על בתיהם של ראשי רשויות, כמו באבו־סנאן, סאג'ור ונצרת.
2. שחיתות פוליטית המשפיעה באופן משמעותי על התנהלות הרשות בתקופת הבחירות ולאחריהן.
3. השוביניזם המצוי במערכת הפוליטית, בה נשים לא זוכות לייצוג ויש להן מקום שולי ביותר בתהליך.

שלושה מאפיינים אלה מקרינים על תפקוד הרשות ומהווים גורמים מרכזיים המפריעים להבראתה.

מבחינה תפקודית, ניתן להבחין בהיעדר לגיטימציה של הרשות המקומית והעומדים בראשה בעיני הציבור. הרשות המקומית הערבית מתפקדת לרוב באופן מינימליסטי, וכמעט שאינה מייצרת חקיקה עירונית. ברשות מוקמות לרוב רק ועדות חובה על פי חוק, והאינטראקציה בין הרשות לתושבים מצטמצמת להכרזת בלבד, תוך ניכור מסוים בין הרשות לתושבים. תושבים רבים מונעים מהמוטיבציה לצמצם ככל האפשר את מסייהם, והם פחות מתעניינים בתפקודה ופחות תובעניים כלפיה.

לרוב, המועמדים שלא נבחרו לראשות הרשות אינם מכהנים כחברי מועצה בשל תופעת הרשימה הפיקטיבית,⁶ לכן אין להם יכולת למלא תפקיד אופוזיציוני באופן קונסטרוקטיבי. על כן, הם פועלים נגד ראש הרשות בחזית הפוליטית בתוך הרשות, כגון חבלה בקבלת ההחלטות במליאת המועצה, ועושים כל שביכולתם כדי לפגוע בתפקוד המועצה. זאת כיוון שלשיטתם, כך יוכיחו שראש הרשות הנבחר אינו פועל כראוי ולכן לא מתאים למשרה. התוצאה היא שיתוק של הרשות והחלשתה בתחומים חיוניים רבים, ולפיכך גרימת נזק גדול ליישוב.

במסגרת מחקר זה ניתן לשפוך אור רק על התופעות המרכזיות ולנסות להציע כיצד ניתן להתמודד איתן משפטית. בשל קוצר היריעה שלל התופעות

6 רשימה פיקטיבית היא רשימה שיוזם ראש הרשות כדי שלא תעבור את אחוז החסימה ותיפסל. היות שהחוק קובע כי אם רשימתו של ראש הרשות לא הצליחה להיבחר, הוא יקבל זכות הצבעה במליאה, הוא מגדיל בכך את כוחו הפוליטי במנדט נוסף, שלרוב הוא קריטי להרכבת קואליציה. רשימות כאלה זוכות לרוב למספר קולות זניח, הנע בין 0-10 קולות. להרחבה לגבי תופעה זו ראו בריק, 2000 ; 2005 ; 2010.

החשובות והמגוונות לא יזכו למחקר מעמיק הראוי להן. היבטים חשובים, כגון סוגיית הטיפוח והנחלת מתן לגיטימציה לרשות המוניציפאלית, תפקוד מנגנוני הביקורת ברשויות, טיפול ברשויות שחדלו לתפקד (בעיקר בשל קיום מועצה לעומתית) ומגוון היבטים נוספים מוזכרים כאן בחטף ולא זוכים להתייחסות המעמיקה הראויה, בתקווה שהדבר ייעשה במסגרות אחרות. משפטנים ופקידים ממשלתיים יכולים להעלות את הטענה שההצעות לשינויים חקיקתיים נועדו ליצור דיין לערבים ודין ליהודים, אך לא כך הדבר. אדפטציות ושינויים אלה הם חלק מניסיון לבצע התאמות של החוקים השונים למציאות השוררת ברשויות אלה. אינני סבור שניתן לבצע שינויים מהותיים באמצעים מוסדיים גרידא, כגון שינויי חקיקה. שינויים אלה יכולים אך לתרום לשיפור המצב ולהתמודד באופן מוצלח יותר עם תופעות קשות, בבחינת סיוע ראשוני ובלתי מספק. הדרך הראויה להתמודד עם משבר הרשויות היא לבצע מגוון של צעדים, מוסדיים, והתנהגותיים, ובעיקר לפעול למען שינוי מדיניות בסיסי כלפי הרשויות הערביות.

מסגרת הדיון בנושאי הבחירות וניהול הרשויות המקומיות, על כל הזיקות ביניהן, היא התרבות הפוליטית, ובעיקר מרכיבים ספציפיים רלוונטיים שלה, כגון שחיתות פוליטית, השתתפות ולגיטימציה פוליטית ומוסדית. על כן, נדון בתרבות הפוליטית ובמרכיביה המרכזיים הרלוונטיים לעניינינו.

תרבות פוליטית

מקובל להגדיר תרבות פוליטית כמכלול הגישות וההתייחסויות למערכת פוליטית נתונה, ותפיסת הזיקה של האזרח למוסדות השלטון (Almond & Verba, 1963). גורמים רבים יכולים להשפיע על התרבות הפוליטית, כגון ערכים, נורמות, שביעות רצון מהמערכת וסוכני השפעה וחברות כמו משפחה (קימרלינג, 1995, 157). האוכלוסייה הערבית שונה משאר האוכלוסייה הישראלית הן מבחינה דתית, הן מבחינה לשונית והן מבחינת הרקע התרבותי הכללי. תרבות זו מאופיינת יותר בזיקות דתיות וחמולתיות, והיא בבסיסה תרבות עבר, ובעלת השפעות ההולמות חברה אגרארית או חברה מעבר הנמצאת במשבר. לפיכך, המערכת הפוליטית הערבית נותרה חמולתית בבסיסה, והתרבות הפוליטית המאפיינת אותה מבוססת על העדפות פרימורדיאליות ועל אלה שאינן ענייניות-רציונאליות.

“The fundamental framework of non-Western politics is a communal one, and all political behavior is strongly colored by considerations of communal identification” (Pye, 1958: 469).

הבדלים אלה ראוי שיבואו לידי ביטוי גם בחקיקה הנוגעת לשלטון המקומי, חקיקה שהתעלמה עד כה מההבדלים הבין-תרבותיים והלאומיים הקיימים, והיא ממוקדת בצורכי האוכלוסייה היהודית הדומיננטית בלבד.⁷ למגמה זו השלכות שליליות על השלטון המקומי הערבי בארץ ועל יכולת תפקודו. לצד מבנה פוליטי פרימורדיאלי, אנו מבחינים בדה-פוליטיזציה של החברה הערבית. מפלגות ארציות ותנועות פוליטיות ואידיאולוגיות אינן מנסות דיין לשנות את המצב ברשויות, ולעיתים אף מסתגלות אליו ומנסות לנצלו לתועלתן. מפלגות פוליטיות שמתמודדות ביישובים ערביים רבים הן לא אחת כיסוי לרשימות חמולתיות. נראה שיש חלוקת תפקידים: הרשימה החמולתית תתמוך במפלגה בבחירות לכנסת, וזו תסתגל למבנה החמולתי ולא תערער עליו. ככל שהיישוב קטן יותר, אנו רואים שהתופעות האלה מובהקות יותר. אחד הסממנים הבולטים למצב אנומלי השורר ביישובים הערביים, ואשר משקף חולי בסיסי בתפיסת השלטון המקומי, הוא שיעור ההשתתפות הפוליטית הגבוה בבחירות לרשויות המקומיות הערביות (בבחירות האחרונות שיעור ההשתתפות הממוצע בכלל הרשויות הגיע ל-89%. בעיר סח'ינ'ן למשל, שיעור ההשתתפות הגיע אף ל-94%). זאת, לעומת שיעור השתתפות נמוך מאוד בבחירות לכנסת (53.6%) או ביחס לשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה היהודית בבחירות המוניציפליות (כ-48% (בריק, 2010). סבורני לשיעור גבוה זה יש משמעויות שליליות ומדאיגות של השתתפות יתר. שיעור הצבעה גבוה למדי מעיד על בעיה במשטר הדמוקרטי. “[...] גידול ברמת ההשתתפות עשוי לשקף ירידה בליכוד החברתי והתמוטטות המשטר הדמוקרטי [...]” (ליפסיט, 1972, 48) (הדגשה במקור — ס”ב).

7 בתהליכי החקיקה הרלוונטיים השפעת הערבים שולית ביותר. למרות ששיעורם מגיע ל-17 אחוזים בערך מכלל האוכלוסייה (נתוני למ”ס, 2013), הם זוכים לייצוג שולי בוועדת חוקה חוק ומשפט, וכמעט ואין פקידים ערבים במערכות המכינות חקיקה כגון האגפים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים, במשרד המשפטים, בלשכת היועץ המשפטי לממשלה ובפרקליטות. מעיון בדיוני ועדת חוקה חוק ומשפט, אנו מגלים התייחסות שולית ולעיתים אף עיונת למיעוט הערבי בתהליכי חקיקה. היעדרותם, או לפחות שוליותם של הערבים מביאה מטבע הדברים להתעלמות, או לעיוורון מה לגבי צורכיהם של הערבים בתהליך החקיקתי, ומגבירה בכך את אפלייתם.

תרבות פוליטית חמולתית אינה מתאפיינת רק בהעדפות לא מקצועיות, המונעת התפתחות מנהיגות קהילתית ומוניציפאלית יציבה. היא גם יוצרת לחץ כבד על התושבים ומאלצת אותם להצביע לפי דפוסים אלה, עד כדי כך שביישובים בינוניים וקטנים, ספק אם מתקיימות בחירות במובן המינימלי המהותי של המושג. השפעה נוספת של תרבות זו היא המחסום שהיא מציבה בפני היווצרות דרג מינהלי מקצועי ומהימן. ביישובים הערביים קשה להבחין בין הדרג המנהלי לבין הדרג הנבחר, דבר הפוגע בתפקוד הרשות לפעמים עד כדי שיתוק, ופוגע אנושות בסיכויי הבראתה והתייעלותה.

שתי הנחות יסוד מונחות בסיס התיאוריה הדמוקרטית: הראשונה, "האדם הפוליטי" הבוחר הוא רציונלי, כלומר, הוא יודע מה הם האינטרסים שלו ומה הן הדרכים היעילות להשגתם. השנייה, קיים חופש להפיץ מידע ולקבלו (קימרלינג, 1995, 15). העדפה חמולתית היא לעיתים הניגוד המוחלט לתפיסה זו. הן האווירה הצנטרליסטית שבה מתנהלות הרשויות הערביות והן היעדר השקיפות, מנוגדים באופן מובהק לעיקרון חופש המידע, שהוא עיקרון בסיסי להצבעה רציונלית.

שחיתות פוליטית

לשחיתות פוליטית הגדרות רבות. אתמקד בהגדרות הנוגעות להיבט הפוליטי-ציבורי, ואאמץ לצורך כך את הגדרתם של רוגוב ולאסוול. רוגוב ולאסוול מגדירים שחיתות כאקט המפר מחויבות או פועל שלא בהתאם למחויבות כלפי מערכת ציבורית אחת לפחות. העדפת האינטרס האישי על פני הציבורי או האזרחי, היא שחיתות. (Rogow & Lasswell, 1963).⁸

אתייחס לכמה היבטים של שחיתות: שיטת השלל; נפוטיזם, שוחד ופגיעה באינטרסים ציבוריים, כגון שימוש במידע או במשאבים ציבוריים לשם קידום אינטרסים אישיים וחמולתיים. כמו כן, אדון בחוסר השקיפות ברשויות המקומיות, ובהשפעתו על תופעת השחיתות והיקפה, וכן דרכים להילחם בתופעה זו ולצמצם את נזקיה.

בחוק קובע כמה כלים שתכליתם לקדם את השקיפות ואת המלחמה בשחיתות ברשויות. רוב הכלים האלה אינם מועילים ברשויות הערביות, בעיקר לנוכח המבנה החברתי והתרבות הפוליטית בחברה הערבית. אציע התאמות בחוק לאותם כלים כדי לייעל אותם.

משבר הלגיטימיות

לגיטימיות פוליטית חיונית ביותר לניהול מערכת פוליטית תקינה והיא כרוכה בערכים. "קבוצות חברתיות קובעות את מידת הלגיטימיות או אי-לגיטימיות של המשטר הפוליטי על-פי מידת ההתאמה בין ערכי המשטר וערכיהן הן" (ליפסיט, 1972, 97). הלגיטימיות קשורה לצורות של ארגון פוליטי, ומשברי הלגיטימיות מופיעים במצבי שינוי, בעת מעבר ממבנה פוליטי קיים ומוכר למבנה חדש. משבר זה מתקיים בתנאים הבאים: 1. כשיש סכנה של ערעור הסטאטוס של יסודות שמרניים בחברה; 2. כאשר אין אפשרות גישה של קבוצות עיקריות למערכת הפוליטית.

ניתן לאפיין את הרשויות המקומיות הערביות באופן כללי, כרשויות הסובלות הן מרמת לגיטימציה נמוכה, והן מרמת יעילות נמוכה, כאשר תופעות אלה מחריפות ככל שהרשויות קטנות יותר. צירוף זה של מאפיינים מנבא את התמוטטות המסגרת הפוליטית הקיימת (שם, 102). אנו רואים תופעות אלה בכירור במצבן הנון-פונקציונאלי, ולעיתים הדיס-פונקציונאלי של הרשויות, והן מהוות ביטוי מובהק למצב האנומלי שאליו נקלעה החברה הערבית ברמה המקומית.

מצב זה הוא תוצאה של מגוון סיבות שהעיקריות שבהן הן: התפתחות משברית בכל הרמות מאז 1948 וחסול ההנהגה המקובלת של המיעוט הערבי;⁹ הזנחה מכוונת של החברה הערבית מצד המדינה, שעוינת מיעוט זה ומייחסת לו עוינות בבסיסו;¹⁰ ומצב הדה-פוליטיזציה שבו שרויה החברה הערבית ברמה המוניציפאלית.

אינדיקציה למצבן של הרשויות הערביות בעיני התושבים ניתן לקבל ממחקר שנערך בקרב הערבים הדרוזים בישראל:¹¹ רק כ-11% מהנשאלים השיבו כי קבלת ההחלטות ביישוב נובעת משיקולים ענייניים, ופחות מ-15% השיבו כי המינימים ברשויות המקומיות הם לפי התאמה לתפקיד. סביר להניח כי היינו מקבלים ממצאים דומים אילו מחקר זה היה מבוצע בקרב כלל האוכלוסייה הערבית, שכן הערבים הדרוזים אינם שונים במאפייניהם

9 לעניין ההתפתחות המשברית של החברה הערבית בישראל, ראו Ghanem, 1998; Rouhana and Ghanem, 1998. ולגבי חיסול המנהיגות הערבית הלוקאלית וטיפוח הנהגה מוחלשת אלטרנטיבית, ראו: בשארה 1999; לוסטיק 1985; 1994 Pappe.

10 לעניין יחסה החשדני והעוין של ישראל למיעוט הערבי הפלסטיני, ראו: איילון, 2005; לין, 1999; שיפטן, 2005; 1999 Ozacky-Lazar.

11 המחקר שנערך על-ידי המחבר מבוסס על סקר שהקיף 438 משיבים מקרב האוכלוסייה הערבית הדרוזית הבוגרת (דגימת אשכולות), ואשר נערך באוקטובר 2009, טרם פורסם.

משאר האוכלוסייה הערבית הכללית בארץ. אך גם אם לא נקבל נתונים אלה כמהימנים לחלוטין לגבי כלל האוכלוסייה הערבית, עדיין אין אנו יכולים להתעלם מהנתונים המטרידים, שמעידים על עוצמת שתי התופעות שצוינו לעיל, היעילות והלגיטימיות. כדי שמערכת פוליטית תוכל לשרוד עליה הן להתקיים אפקטיבית והן לזכות במידה סבירה של לגיטימיות (Almond & Verba, 1963: 230-231).

המצב המשפטי, ועד כמה הוא מתייחס לקיומה של אוכלוסייה שונה (ערבית) בישראל

מדיניות ההדרה והאפליה כלפי האוכלוסייה הערבית היא מקיפה וכוללנית, ובאה לידי ביטוי מובהק גם במערכת המשפט, ובראש ובראשונה בפרקליטות. שיעור הערבים המועסקים במשרד המשפטים הוא 4.8% בלבד,¹² המהווים כרבע מהשיעור ההולם ביחס לכלל האוכלוסייה הערבית. שיעור הערבים בפרקליטות המדינה אף נמוך מזה ובמשרד המשפטים אין ערבים בכירים כלל.¹³

אפליה זו באה לידי ביטוי גם בתהליך הצעת החקיקה והכנתה. למעשה החקיקה יש משמעויות מרחיקות לכת מבחינת הרשויות. הכללים המשפטיים הנקבעים יכולים להשפיע באופן שונה על רשויות שונות: "יישומם של כללים משפטיים שונים, שאמורים היו לחזק את הרשויות המקומיות בכללן עלול דווקא להחליש חלק מהרשויות המקומיות; אותם כללים משפטיים עשויים לגרום לכך שרשויות מקומיות מסוימות תשגשגנה מבחינה כלכלית ואחרות יאבדו מעצמאותן" (בלנק, 2003: 198). חקיקה שאינה מתחשבת בצרכים ובמאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה נתונה, עלולה לפגוע באוכלוסייה זו ולקפח חלק מזכויותיה הבסיסיות. ספרות ענפה החלה סוקרת את מאפייני הכללים המשפטיים המשפיעים ואף ייעדה להם תפקיד מרכזי בהכתבת יחסי הכוח במרחבים השונים בחברה הישראלית.¹⁴

כמקרה המדגים את חוסר ההשפעה של האוכלוסייה הערבית ואת הדרתה ממנגנוני קביעת החוקים והכללים, בחרתי להציג את ועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת ה-18. זהו מקרה חקר המדגים בזעיר אנפין את שוליותם של הערבים

12 לשיעור הערבים במשרדי הממשלה השונים ראו דו"ח ועדת החקירה הפרלמנטאריה בראשות ח"כ אחמד טיבי: http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/arab_workers17.pdf

13 סקירת השר, שם, עמ' 25.

14 סקירה של ספרות זו מצויה אצל בלנק, 2003: 213.

ואת היעדר יכולת השפעה שלהם, גם כאשר הם מיוצגים במערכת כלשהי הנוגעת לחקיקה במדינה. להלן תיאור הוועדה: יו"ר הוועדה, חבר כנסת ממפלגת ישראל ביתנו; 12 חברי ועדה מהם: 2 ערבים, 9 חברי מפלגות ימין וחבר אחד ממפלגת העבודה. שני ממלאי מקום, שניהם ממפלגות ימין; נוסף לכך, צוות הוועדה מורכב מ-4 עובדים ועוד 5 יועצים, שכולם יהודים.

להלן מספר הצעות קונקרטיים להתמודדות עם בעיות ייחודיות לרשויות הערביות

בחירות והרכב המועצה

שתי אסכולות מיוצגות בספרות הנוגעת להתנהגות הבוחרים: אסכולת הבוחר "האמוציונאלי" או האקספרסיבי, ואסכולת הבוחר "הרציונלי", או האינסטרומנטלי (דיסקין ועדן, 1999, 9). רוב החוקרים מצדדים באסכולת האמוציונאלית כמסבירה את התנהגות הבוחרים (לשיקולי הבחירות לכנסת למשל, ראו: אריאן, 1997; גולדברג, 1994; הרמן, 1998). המחקרים מראים שההצבעה היא פונקציה של תרבות פוליטית, של חירות פוליטי שעבר המצביע ושל השפעות אתניות ועדתיות. היות וההצבעה לרשות המקומית אינה מונעת משיקולים אידיאולוגיים והרשימות המתמודדות הן בעיקר פרסונאליות (בריכטה 2001; 2005), אני סבור שההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות הערביות היא חמולתית ועל כן אמוציונאלית באופן מובהק.¹⁵

מניעת מצב רשימה פיקטיבית¹⁶

סעיף 9ב (א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשכ"ה — 1965 קובע כי "מועמד שנבחר לראש רשות לפי סעיפים 9 או 9א, אך רשימת המועמדים למועצה שהוא נכלל בה לא זכתה במנדט, יהיה חבר המועצה לכל דבר ועניין ויוסף למניין החברים שקבע השר על פי חיקוק, והוא כל עוד הוא מכהן כראש הרשות".

מצד שני, סעיף 18 לחוק קובע כי "ראש רשות שחדל להיות חבר מועצה תיפסק כהונתו כראש רשות", זאת בדומה לסעיף 21 (א) לחוק יסוד: הכנסת,

15 להרחבה בעניין דפוסי ההצבעה החמולתיים ברשויות הערביות ראו: בריק, 2000; 2005; 2010.

16 ראו הערה מס' 6 להלן.

הקובע כי "ראש הממשלה שחדל להיות חבר הכנסת, רואים אותו כאילו התפטר מכהונתו ביום שנפסקה חברותו בכנסת". אני מניח שסעיף זה בא להדגיש את כפיפות הממשלה לכנסת, כביטוי למשטר הפרלמנטארי (יש לציין שגם בתקופת הנהגת חוק הבחירה הישירה לראש הממשלה, המועמד לראשות הממשלה היה מחויב להיות חבר כנסת ולעמוד בראש רשימה לכנסת, וגם מועמד בבחירות מיוחדות חייב להיות חבר כנסת ולעמוד בראש רשימה לכנסת).¹⁷ מצב דומה רצוי מבחינת המחוקק גם ברשויות המקומיות, כלומר שראש הרשות יהיה חבר מועצה ויעמוד בראש רשימה במועצה, דבר הממחיש את כפיפותו של ראש הרשות למועצת הרשות. ראיה לכך אנו מוצאים בסעיף 18 לחוק הרשויות המקומיות האמור. מצב שבו ראש הרשות אינו חבר מועצה פוגם בכפיפותו למועצה וכתוצאה מכך פוגם בדמוקרטיה המקומית.

מכאן שהשימוש בחוק הוא מניפולטיבי ומשמש להערים על הציבור ולהגדיל את כוחו של ראש הרשות באופן לא הוגן. נניח לצורך העניין שמדובר ברשות בת 11 חברי מועצה והרשימות הקשורות בראש הרשות קיבלו 5 מנדטים – הן מהוות 45% מכלל המועצה. לאחר הוספת ראש הרשות כחבר מועצה, מספר החברים עולה ל-12 וכוחו במועצה הופך להיות 50%.

עוד ביטוי מובהק לעיוות הדמוקרטיה המקומית ולפגיעתה בה, הוא שבמקרה שהמתמודד לא זוכה בבחירות, הוא אינו מכהן כחבר מועצה. ראשית, יש כאן התחמקות מחובתו של המתמודד כלפי ציבור בוחריו. במקום לשרת אותם באופוזיציה, כיאה לשיטה דמוקרטית תקינה, הוא פשוט לא נמצא בזירה הציבורית ואינו ממלא כל תפקיד. לפיכך, זה מותיר את האופוזיציה ללא ראש, דבר שיכול או לעקר את כוחה, או ליצור מצב משברי של אופוזיציה מפוזרת שאינה מתפקדת באופן אחיד ויעיל, או שניהם יחד. מעבר לכך, במרבית המקרים, ראש האופוזיציה שנותר מחוץ למליאת המועצה מעתיק את מאבקו לזירות לא דמוקרטיות ולעיתים אף אלימות. מבדיקת נתוני האלימות ביישובים ערביים שונים, רואים שלתופעה זו חלק נכבד בהידרדרות היישוב לשיתוק ולפרקטיקות לא ראויות ואף מסוכנות למרקם החברתי.¹⁸

17 ראו חוק יסוד: הממשלה (1992), בעיקר הסעיפים 8(א) (2) ו-3(ב) וכן סעיף 9(א ו-ב).
 18 באחת הרשויות המתמודד שלא נבחר השיג שליטה בשישה מתוך תשעת חברי המועצה (הוא עצמו לא נבחר כחבר מועצה, לפי השיטה הזו). הוא הוביל לכך שראש הרשות לא הצליח לכוון קואליציה חרף כל מאמציו, היישוב נקלע לשיתוק והאלימות ששררה לפני הבחירות ובמהלכן רק התגברה. בשיחה עמו הוא לא הסתיר את רצונו לשתק את המועצה, ולהביא להדחת ראש הרשות שנבחר ולכוון ועדה ממונה תחתיו. בתשובה לשאלתי מדוע הוא אינו מקבל את דין הבחור שהכריע למענו, הוא השיב: "אני לא סופר אותו". יצוין שרשות זו נמצאת במצב שיתוק עד היום, דבר הגורם נזקים רבים לתושבים, והקרקע רק מחריף בכפר. להרחבה ראו: בריק, 2010.

ברוב הרשויות הערביות, יחסי הכוחות בין תומכי ראש הרשות למתנגדיו במליאת המועצה הם שקולים. במועצות רבות המצב שתואר לעיל ואשר הופך את הרכב המועצה לזוגי, כולא את הרשות במצב מתמשך של תיקון משתק. יש לקחת בחשבון שרצון המחוקק במספר חברי מועצה אי־זוגי לא מקרי. מספר אי־זוגי טומן בחובו יכולת הכרעה ברורה.

בבחירות המוניציפאליות בשנת 1993, נבחרו 34 ראשי רשויות ערבים אשר רשימתם "לא נבחרה", מהם שלושה בערירות (אום אל־פחם, טייבה ושפרעם). בבחירות בשנת 1998, נבחרו 35 ראשי רשויות שרשימותיהם "לא נבחרו". משמעות הדבר היא שראשי רשויות אלה השתמשו בשיטת הרשימה הפיקטיבית. ב־29 רשויות חזר המצב על עצמו בשתי מערכות בחירות (בריק, 2000). בבחירות בשנת 2003, 104 מתוך 426 הרשימות, שהן כרבע מסך כל הרשימות שהתמודדו, היו פיקטיביות, (בריק, 2005). בבחירות המוניציפאליות שהתקיימו בשנת 2008, 141 רשימות מתך 594 הרשימות שהתמודדו, היו רשימות פיקטיביות (בריק, 2010).

בכל מערכות הבחירות לא אירע ולו מקרה אחד שבו ראש רשות יהודי נבחר ואילו רשימתו לא נבחרה, מצב שהחוק אמור לטפל בו. נתון זה ממחיש את חומרת השימוש המניפולטיבי בחוק מצד אחד, ואת חוסר הרלוונטיות של הסעיף הנ"ל, והסבירות האפסית שיהיה בו צורך אמיתי, מצד שני. על כן, ניתן לקבוע שסעיף זה מיותר לחלוטין שכן, "תועלתו" היחידה היא בשימוש בו באופן מניפולטיבי ובנזק שהוא מסב לדמוקרטיה המקומית ברשויות המקומיות הערביות.

מאבק ברוטציה

הרוטציה בתפקיד ראש הרשות הייתה נפוצה ביישובים הערביים והיותה חלק משיטת ההסדרים החמולתיים הנהוגים בהם. הבעיה עם תופעה זו, הקשורה ליציבות וליעילות התפקודית, הייתה חמורה לא רק מבחינת היקפה הנרחב, אלא גם מבחינת תדירות הרוטציות ביישובים, שהגיעה לעיתים עד כדי אבסורד. בשנות השמונים למשל, בוצעו חמישה חילופים בתפקיד ראש הרשות בחורפיש במהלך קדנציה אחת. מצב זה, שהגדיש את הסאה, אמנם הביא לכך שמשדר הפנים החליט להיאבק בתופעה, אך הדבר לא גרם להיעלמותה המוחלטת. גם כיום ראש רשות נבחר, אשר חתום על הסכם רוטציה עם מתמודד אחר, נוהג להתפטר בבוא הזמן ולהעמיד את משרד הפנים במצב שמחייב אותו להכריז על בחירות חדשות, שבהן נבחר, כמובן, השותף להסכם. בחירות חוזרות שכל תכליתן לעקוף את הנחיות החוק, מהוות

מעמסה על הרשות ועל התושבים. ראוי שגם לפרצה זו יהיה מענה, כמו למשל שימוע ו/או בדיקה שתכליתם לברר אם קיים חשד להסכם (אם בכתב או בעל-פה) המנוגד לרוח החוק, או שמא ראש הרשות הנבחר אינו יכול להמשיך בתפקידו מסיבות מוצדקות.¹⁹ אני סבור ששימוע כזה יכול לגלות בקלות את המניע העומד מאחורי התפטרות ראש הרשות, ויכול לאפשר לממונה על המחוז לנהוג בדרך שתרתיע מתמודדים מהסכמים כגון אלה.

דעתי היא שיש להיאבק בתופעה זו כאשר הסכם הרוטציה נוגע לחילופים לא רק של ראש הרשות, אלא גם של חבר מועצה. במרבית הרשויות, כהונה של חבר מועצה אורכת בממוצע שליש קדנציה. כתוצאה מכך, חברי המועצה אינם מכהנים לאורך פרקי זמן המאפשרים להם ללמוד את תפקידם, וודאי שלא לגבש לעצמם אפיק פעילות או להתמחות בתחום כלשהו. הדברים נכונים בעיקר לגבי רשויות בינוניות וקטנות, והסיבה לכך היא כמובן המבנה החמולתי המחייב התלכדות של מספר חמולות קטנות ברשימה, מה שמביא את המועמדים לחלק ביניהם את הכהונה. נבחרים אלה לא רואים במועצה זירה לקידום ענייני היישוב, אחרת לא היו נלחמים על חילופי הגברי התכופים. הם פשוט רואים בכהונה הזדמנות להשפיע, ולהתמקח על חלוקת תפקידים ומשרות למקורבים וכדומה. מעבר להיבטים הלא ראויים שבתפיסת התפקיד הזו, קיימת כאמור גם הבעיה של חוסר יכולת להשיג בקיאות והתמקצעות בתפקידים החשובים והחיוניים לקידום ענייני היישוב. חבר מועצה ניתן לצפות שיטפח נושא הקרוב ללבו ויעקוב אחריו במהלך הקדנציה שלו, ובכך ישרת את התושבים. מצב זה שבו חברי המועצה מתחלפים בתדירות גבוהה משתק את המועצה ומרוקן אותה מתכליותיה.

מעבר לכך, חילופי הגברי במועצה מקשים על ניהול הרשות. הקואליציה מתחלפת לעיתים תכופות, ראש הרשות מתקשה לתחזק את הקואליציה, ומלאכת ניווט הרשות, הקשה בלאו הכי, נהיית בנסיבות אלה קשה ומסוכנת יותר.

העלאת אחוז החסימה

אחוז החסימה כעת הוא 75% ממנדט. אחוז חסימה זה הוא נמוך מדי ומאפשר את קיומן של סיעות היחיד. במקרה של הרשויות המקומיות הערביות,

19 אמנם החוק מחייב גילוי כל ההסכמים הקשורים לבחירות, אולם מתמודדים נוהגים לערוך הסכמים בעל-פה בנוכחות עדים מראשי היישוב. במקרה אחד, למשל, נכחתי באירוע חגיגי שבו נערך הסכם רוטציה, בוורך על המוגמר ואף חולקו ממתקים. כאשר פניתי למועמדים בנדון הם הכחישו קיום הסכם כזה. כמובן, ההסכם בוצע בבוא העת, על אף ההכחשות.

רובן המכריע של הסיעות הן סיעות יחיד. מצב זה, גורם לפירוקה הממשי של המועצה. ממוצע המושבים לרשימה בקרב הרשימות הערביות הוא 1.1 בלבד. ממוצע זה הוא נמוך מאוד. לשם השוואה, ברשויות היהודיות שיעור הרשימות ביחס למושבים במועצה גדול בהרבה והוא עומד על (1.46). ביישוב כמו טירה, שבו יש 13 מושבים לחברי מועצה, התמודדו 17 רשימות, מהן 4 פיקטיביות. המשמעות היא רשימה ריאלית למושב במועצה. מצב זה אינו מאפשר ניהול תקין של יישוב. לעומת זאת, ברכסים התמודדו שלוש רשימות על תשעה מושבים ובנהרייה 12 רשימות התמודדו על 17 מושבים. עם זאת אנו רואים שגם במגזר היהודי יש רשויות שבהן מספר הרשימות מתקרב למספר המושבים, כמו נתניה, שבה התמודדו 25 רשימות על 27 מושבים, או שדרות שבה התמודדו 11 רשימות על 11 מושבים (בריק, 2010), כך שבעיה זו מחלחלת גם למגזר היהודי ואינה בעייתן הייחודית של הרשויות הערביות.

שריון מקום לנשים וייצוג נשים

מצב שוויון הנשים בפוליטיקה בכלל ובשלטון המקומי בפרט, אינו משיבוע רצון, אולם בקרב האוכלוסייה הערבית המצב עגום אף יותר. בפעמיים הראשונות שזכתה ערבייה לייצוג בכנסת, היה זה במפלגות ציוניות (מרצ והעבודה). בכנסת ה-18 זכתה לראשונה אישה לייצוג מטעם מפלגה ערבית (בל"ד). כאמור, מצב ייצוג הנשים ברשויות המקומיות הערביות גרוע יותר. אמנם בשנת 1973 מונתה ראש רשות ערבייה ראשונה, בראש מועצת כפר יאסיף, אולם מקרה זה רחוק מלהעיד על הכלל. לפני כשלוש שנים מונתה אישה ערבייה לעמוד בראש הרשות המקומית מסעדה שבגולן, אולם מהר מאוד קמה זעקה מצד אנשי הדת שטענו שמינוי אישה בראשות הרשות פוגע בהם ולכן היא הודחה מתפקידה. יצוין כי בראשן של מספר רשויות יהודיות כיהנו נשים כבר משנת 1950, עת מונתה חייקה גרוסמן לראשות מועצה אזורית, ועד היום כיהנו 14 נשים בתפקיד ראשי רשויות, ביניהן בערים כמו גבעתיים, הרצלייה ונתניה.

גם למועצה המקומית נבחרו מעט מאוד נשים ערביות. בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1998 נבחרו ארבע נשים מתוך 744 חברי מועצה ערבים (בריק, 2000). כך היה גם בבחירות בשנת 2003 (בריק, 2005). בשנת 2008 תמונת המצב לא השתנתה וייצוג הנשים ירד לשתיים בלבד (נצרת) שהן שבריר האחוז. מצב דברים זה אינו דמוקרטי ואינו תקין. הוא אינו דמוקרטי כיוון שדמוקרטיה משמעותה שוויון מגדרי וייצוג הולם ככל הניתן לכלל האוכלוסייה. מיותר לציין שנשים מהוות למעלה ממחצית מהאוכלוסייה (הלמ"ס, 2009). מציאות

זו היא תוצר של תפיסת עולם פטריארכאלית, הממעיטה בחשיבותה של האישה בחברה וביכולתה לתפקד בספירה הציבורית ולתרום לה. יתרה מזו, מצב זה גם אינו תקין מכיוון שנשים הן יעילות ומוכשרות יותר בתחומים ייחודיים שהרשות המקומית מטפלת בהם, כמו גני ילדים, טיפול בגיל הרך וכדומה. זאת מבלי להמעיט בכישוריהן שאינם נופלים מכישורי הגברים בכל תחום אחר כמעט. הייתכן שבמליאת רשות הדנה בסוגיות כגון אלה לא תהיה אישה אחת שתביע את דעתה ותציג את השקפתה? קיימים תחומים נרחבים שעברו פמיניזציה כמו תחום החינוך למשל, הייתכן שאין ולו אישה אחת המופקדת על תיק החינוך ברשויות? זאת נוסף על תפקידים בכירים כמו מנהלי מחלקות וכדומה, שגם בהם הייצוג לנשים נמוך מאוד. יש לבצע שינויי חקיקה שיבטיחו היבחרות נשים כחברות המועצה, יש מקום לחייב ייצוג נשים במקום גבוה ברשימות (למשל המקום השלישי לפחות), ולחוק שיקבע שמצב בו מליאת מועצה ללא כל ייצוג לנשים תיחשב למליאה לא תקנית.

פנקס הבוחרים

סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי הבחירות יהיו חשאיות. סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"א-1965, קובע: "מועצה של רשות מקומית (להלן – המועצה) תיבחר בבחירות כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות". חוקי הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות מדגישים את חשיבות החשאיות בבחירות, שכן הדבר מהווה יסוד חשוב בדמוקרטיה. ללא חשאיות אין יכולת להצביע באופן חופשי ומשוחרר, ועל כן המחוקק הדגיש את מרכזיות מרכיב זה בהליך הדמוקרטי.

עם זאת, ברשויות המקומיות הערביות הקטנות (פחות מעשרת אלפים תושבים) חשאיות זו כמעט ואינה מתקיימת. הסיבות לכך הן בעיקר דירוג השמות בפנקס הבוחרים לפי שם המשפחה בדירוג אלפביתי.²⁰ ביישובים קטנים, שלרוב יש בהם גם חמולות גדולות ובינוניות, ניתן במלאכת חישוב לא מסובכת לגלות כיצד מצביע כל בוחר, בהצלבת המידע הקיים אצלם (התפלגות המצביעים לפי חמולות מול סדר הופעתם בפנקס). היות והיישובים האלה קטנים יחסית, כך שאין בעיה של נגישות לקלפיות,

20 תיקון תשס"ג לחוק הרשויות המקומיות (סעיף 14): ברשימת בוחרים יהיו שמות הבוחרים ערוכים זה מתחת לזה לפי סדר האלף בית של שמות המשפחה ומסומנים במספרים סידוריים; שמם של בוחרים שאין להם שם משפחה יהיו ערוכים לפי סדר האלף בית של שמם הפרטי".

ניתן לשנות את סדר הופעת השמות בפנקס הבוחרים שלהם, לפי מספר סידורי למשל, כך שלא ניתן יהיה לבצע את ההצלבות, וכך להבטיח מידה סבירה של חשאיות בבחירות. חשאיות זו חשובה מכל, במיוחד ביישובים הערביים שבהם הלחץ החמולתי גדול מאוד ואינו מאפשר יכולת הצבעה חופשית ולפי שיקולים ענייניים.²¹

פתקים בכתב יד בקלפיות

סעיף 61 (ג) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, קובע כי במקום פתק מודפס בהתאם להוראות סעיף 51 לחוק, יכול בוחר להשתמש להצבעה גם בפתק ריק. סעיף זה נועד, כמובן, לאפשר לאדם להצביע עבור מועמד או רשימה, גם אם הפתקים שלהם אזלו בקלפי מסיבה כלשהי. כוונת המחוקק הייתה למנוע עוול למתמודד או לרשימה רק מכיוון שמסיבה טכנית לא שמו לב לכך שהפתקים בקלפי אזלו. מועמדים ערבים גילו מיד את הפוטנציאל של הסעיף הזה וגייסו אותו לתועלתם. כאמור קיימת בעיה של היעדר חשאיות ביישובים קטנים, ביישובים גדולים יותר, או הטרוגניים יותר, יכול להיווצר מצב שבו למועמדים או לרשימות אין יכולת לעקוב באופן מדויק אחר אופן הצבעת הבוחרים. במקרים אלה בא סעיף זה לסייע להם.

וכך פועלת השיטה: נניח שמועמד מסוים חושד שעשרה בני תת-חמולה (ג'ב) מסוימת, לא באמת מתכוונים להצביע עבורו, והם רק מעמידים פנים שהם תומכים בו. המועמד מכין מבעוד מועד פתקים בכתב-יד ועליהם שמו (או שם הרשימה שהוא רוצה שיצביעו בעבורה). את הפתקים יכין כמספר המצביעים 'החשודים'. אם מדובר בעשרה, אז יכין עשרה פתקים, וימסור אותם למצביעים ויודיע להם שהוא מצפה לראות את הפתקים בכתב-היד הספציפי הזה במניין הקולות, ובכך יידע שלא בגדו בו. ואכן, בעת ספירת הקולות מחפשים המועמדים את הפתקים שבכתב-היד הספציפי הזה ובכך מודאים שהבוחרים לא 'בגדו' במועמד. כמובן, המועמד מכין פתקים בכתב-

21 בעניין זה אני מוצא עצמי מוכרח לשתף את הקורא בניסיון אישי במערכות בחירות: בהרבה רשויות מקומיות, בעיקר קטנות, נכחתי במטה ההצבעה של אחת הרשימות וראיתי כמו עיני כיצד אנשי הבקרה במטה מבצעים הצלבות בין פנקס הבוחרים לבין הרשימות החמולתיות שלהם ומגלים בוודאות כמעט מלאה כיצד הצביע כל אחד. היה מקרה שמספר אחים מאחד היישובים, ואשר נטו שלא להצביע בעד מועמד המשפחה, נכנעו תחת הלחץ והבטיחו לבסוף להצביע עבור המועמד. כשהלכו לקלפי קידם את פניהם אחד הפעילים ובישר להם שהוא יכול לדעת בסוף היום כיצד יצביעו. הם, כמובן, הבינו את הרמז והצביעו בניגוד לרצונם.

יד שונים ומנהל מעקב אחר התאמת כתב־היד הספציפי למצביעים ספציפיים, שלא יהיה בלבול בינם לבין מצביעים 'חשודים' אחרים. בוועדת הקלפי רבים יודעים על שיטה זו והם מבינים שהפתקים אינם תמימים ובוודאי שלא שולשלו לקלפי מחמת מחסור בפתקים הרלוונטיים, כפי שהתכוון המחוקק.

יש לציין שתופעה זו נפוצה מאוד ונעשה בה שימוש בבחירות ברשויות מקומיות רבות, כאמור בניגוד לכוונת המחוקק, ותוך ביטול כל אפשרות של חשאיות בבחירות, ובכוונת מכוון ליצור לחץ ואיום על הבוחרים להצביע לפי רצונו של המועמד ולא לפי רצונם הם.²² בבחירות שהתקיימו באבו־סנאן בנובמבר 2008, נבחר נהאד משלב, שגבר על מתחרהו עלי הזימה ברוב של 18 קולות בלבד (בריק, 2010). עלי הזימה ערער על תוצאות הבחירות וטען לזיופים. בית־המשפט קבע כי אכן נמצאו 60 פתקים בארבעה כתיב־יד שונים (בהתאם לטכניקה שהסברנו לעיל). בית־המשפט החליט שלא לבטל ארבעה פתקים בכתיב־יד שונים כיוון שעדיין קיים הספק שאולי נכתבו מחמת צורך ענייני וביטל את 56 הקולות הנותרים. התוצאה הייתה הפיכת תוצאות הבחירות ביישוב.²³ מיותר לציין את חומרת המשבר שנוצר, ואשר הגיע לאלומות קשה שחייבה הצבת שמירה משטרתית על בתיהם של שני הצדדים, וכמובן את משבר הלגיטימציה המשתק את הרשות.²⁴

מעובדי משרד הפנים שנכחו בקלפיות אנו לומדים על לחץ כבד, המלווה באיומים על מזכירי ועדות ועל מפקחים ביישובים הערביים. חלקם היה תחת איומים ואף נדרש לאבטחה פיזית, וחלקם התמודד עם הכפשות וגידופים.²⁵ אווירה זו מלמדת יותר מכול על הכוונה הפלילית המאפיינת חלק מהמתמודדים לראשות המועצות, שאינם כוחלים באמצעים כדי להיבחר, תוך זלזול בחוק ובכללי המשחק הדמוקרטיים הבסיסיים.

כאן מוצע כי יותקנו תקנות שיבטיחו התמודדות יעילה יותר עם פרצת חוק זו: יש להבטיח בתקנות כי פתקים בכתיב־יד יהיו כשרים רק אם נרשם

22 מדובר על מצביעים ערבים לרשויות המקומיות ולא על בוחרים. בבחירה קיים אלמנט של העדפה ושל בחירה חופשית לפי שיקול דעתו של בעל זכות ההצבעה. ואילו להצביע משמעו להטיל את הפתק אשר בעל העניין חפץ בו, ללא התחשבות ברצונו האמיתי של בעל זכות ההצבעה. הצבעה זו היא טכנית בלבד ואין בינה לבין דמוקרטיה ולא כלום.

23 ראו: בר"ם 1837/09 א, משלב, נ' נגד הזימה, ע' ואחרים, בית־המשפט העליון, 26/2/2009
24 כחלק מפשרה בין הצדדים, אשר הושגה בהתערבות ועדת פיוס מיוחדת שמינה שיה' מופק טריף, מנהיג העדה הדרוזית, הוחלט כי עלי הזימה ישרת כראש רשות אולם לא ייכנס למבנה הרשות, אלא יפעל מתוך מבנה המתנ"ס המקומי, וכך אכן קרה (בעניין זה ראו בריק, 2010).

25 חלק מעובדי משרד הפנים שעמדו כנגד מגמות הזיוף הפכו למטרות של המתמודדים ושל תומכיהם. (ראו בריק, 2010).

בפרוטוקול שיש מחסור בפתקים של רשימות או מתמודדים כלשהם. כלומר, שיתקיים יסוד שיצדיק את השימוש בפתקים בכתב-יד. נוסף על כך יש לתקן את התקנות כך שאמנם יוכל אדם לכתוב את שמו של מועמד או של רשימה על פתק לבן, אולם על פתק זה תוטבע מבעוד מועד חותמת של ועדת הקלפי, או של מזכיר הקלפי, חותמת שאינה בהישג ידם של מתמודד או של רשימה כלשהם. כל עוד מתמודדים יכולים לחלק פתקים לבנים סתמיים למצביעים ובכך לעקוף את החשאיות שהיא מיסודות ההצבעה הדמוקרטית, התופעה רק תחריף עם הזמן ונזקיה יתעצמו כל העת.

הגברת השקיפות

היכן שאין שקיפות, הקרקע פורייה לשחיתות ציבורית ולשימוש נלוז בכספי הציבור ובמשאביו. אמצעי התקשורת חשובים מאוד לגילוי ולחשיפת העובדות בפני הציבור, למאבק בכיורקטיה שלילית ובמינהל לא תקין ולביעור השחיתות. אולם, אמצעי התקשורת המרכזיים במדינה אינם מגלים עניין רב בחברה הערבית, ולכן אנו לא רואים התייחסות רבה למתרחש ברשויות המקומיות הערביות. אמצעי תקשורת ומקומונים ערביים אינם ממלאים ואקום זה. לרוב, אמצעי תקשורת אלה אינם עוסקים בתחקירים עיתונאיים (כיוון שמדובר בעיסוק יקר ולא מכניס) ובוודאי שאין הם מעוניינים לקומם עליהם את בעלי הכוח והשררה בחברה, לכן, ניתן לרואות לרוב שהכיסוי העיתונאי הנוגע לרשויות הערביות הוא תיאורי ואינפורמטיבי בלבד.

היות והרשויות הערביות מנוהלות לרוב באופן ריכוזי מאוד, תוך איפול רב על מידע ונתונים, לא נותרת ברירה אלא לחזק כלים מוסדיים שיכולים להגביר את השקיפות ולסייע במאבק במינהל לא תקין ובשחיתות לסוגיה, למשל:

1. דיונים פתוחים במליאת המועצה: דיונים אלה מיועדים להיות פומביים (פרט למקרים מיוחדים המוגדרים בחוק), ולכן חובה להגביר את השקיפות בהם ולהציגם בפני הציבור. עם התפתחות הטכנולוגיה, אין סיבה שדיונים אלה לא יהיו מצולמים ומתועדים לעיונו של כל אזרח.
2. פרסום מכרזים: הקואליציה המקומית מתפקדת כמעין ממשלה של היישוב, והאדמיניסטרציה מקבילה לסקטור הציבורי במדינה. גופים אלה הם בעלי עוצמה רבה ולרשותם משאבים רבים כמו כספים, טובין ואזרחיים, כגון פרויקטים ותכניות לביצוע, וכמובן מכסת כוח אדם האמור להוציא את המדיניות אל הפועל. לכן, מכרזים לתפקידים ולשירותים מהווים משאב חשוב מאוד השייך לאזרחים. יש לפרסם מכרזים באופן ובמקומות שיהיו נגישים לאזרחים כל העת ופתוחים.

3. אתר אינטרנט פעיל: מהסיבות דלעיל, אתר אינטרנט פעיל ועדכני הוא הכרח בכל רשות מקומית. תיקון מס' 110 לפקודות העיריות (התשס"ח-2007), סעיף 248(ב) קובע כי הרשות תקים אתר אינטרנט נגיש לציבור, ללא תשלום, שבו יפורסם מידע שהרשות חייבת בפרסומו, דו"חות, מכרזים, תקציב, וכדומה. אולם החוק אינו קובע כיצד האתר יהיה פעיל וכיצד ניתן לפקח עליו. יש להתקין תקנות שיבטיחו שהאתר יהיה פעיל ועדכני ויכלול את כל המידע והנתונים כמתחייב.
4. ממונה על קשר עם הציבור: ברוב הביקורות שעורך משרד הפנים ברשויות המקומיות הערביות חוזר על עצמו הממצא שלא מונה איש קשר עם הציבור. תפקידו של הממונה על הקשר עם הציבור צריך שיכלול גם תפקיד של ממונה על יישום חוק חופש מידע. יש לפרסם בפומבי את כתובתו, את דרכי הקשר עמו ואת זמני פעילותו וקבלת הקהל. על הממונה על המחוז להבטיח קיום הנחיות אלה, ולא, ייחשב הדבר לעילת פיטורין של העובד ותישא הרשות באחריות המלאה לכך.

אנו רואים זלזול מתמשך בשלטון החוק מצד גורמים רבים ברשויות, במקביל להיעדר סנקציות מצד משרד הפנים. פרשת הולילנד מהווה בעיני קו פרשת מים בתפיסת השחיתות ושלטון החוק בישראל. זו לא עוד פרשה. זו הוכחה ליכולת של בעלי הון להשתלט על רשות מקומית ולעשות בה כמעט ככל העולה על רוחם. כאן פעלו גורמים רבים כדי לחשוף הפרשה: תקשורת חוקרת ויעילה, אזרחים מעורבים המוכנים ליטול חלק ולחשוף שחיתויות ומשטרה שלמרות הכול פעלה לבסוף. ברשויות הערביות יש מציאות אינטימית אשר אינה מאפשרת את הגברת השקיפות ולא את המלחמה בשחיתות. אין מודעות אזרחית מפותחת וביקורתית (גם מלומדים הולכים לרוב בתלם), וגם אמצעי התקשורת הערביים, הם תאגידיים כלכליים המעוניינים ביחסים חיוביים עם ראשי הרשויות ובעלי התפקידים בהן, הרבה יותר משהם מעוניינים בגילויי שחיתות ציבורית. מציאות זו אינה מעודדת אופטימיות.

ביקורת ובקרה בשלטון המקומי

בקרה על הרשויות המקומיות מתקיימת במספר דרכים. להלן העיקריות שבהן והצעות לייעלן:

ביקורת המדינה

סמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורת על הרשויות המקומיות קבועה בסעיף 9 (4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1959 [נוסח משולב], ובסעיפים 2 (א) וסעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה. ואכן, מבקר המדינה מקיים ביקורת במספר רשויות בכל שנה, מהן גם רשויות ערביות. על אף הממצאים החמורים המתגלעים בעקבות כל בדיקה, שיעור הביקורת שמבצע המבקר ברשויות הערביות קטן מאוד ואינו הולם את שיעורן של הרשויות הערביות מכלל הרשויות. ברוב המקרים הביקורת מגלה ממצאים שחוזרים על עצמם ברשויות השונות, או אפילו באותה רשות עצמה. דבר זה מלמד על היעדר הפנמה של הביקורת, ומעבר לזה, היעדר החשש מצד ממלאי התפקידים ונבחרי הציבור מסנקציות מצד הציבור ואף מצד רשויות החוק. זו אינה ערובה למאבק בשחיתות הציבורית ומוכן שאין בכך תרומה להבראת הרשויות.

ועדת ביקורת של הרשות

ראשית, יצוין שמבין תפקידי מליאת מועצת הרשות, אחד התפקידים הוא לפקח על הרשות, זאת הן באמצעות כינון הקואליציה והמשכה, והן באמצעות מעורבות פעילה של חברי המועצה, על-ידי הפניית שאלות ובקשת הבהרות, כולל הגשת שאלות לראש הרשות ולסגניו, והגשת בקשות לקיים דיון בממצאי דו"ח מבקר המדינה, דו"ח מבקר משרד הפנים ודו"ח המבקר הפנימי. מעבר לכך, כל רשות מקומית מחויבת להקים ועדת ביקורת לפי סעיף 149 ג (א) לפקודת העיריות. בחוק נקבעו תפקידי הוועדה, הרכבה וסמכויותיה. על אף שהחוק מחייב בבירור את קיומה של ועדה כזו בכל רשות מקומית, לא אחת ניתן לראות שהוועדה לא מתפקדת, ולעתים יו"ר הרשות אף מעמיד בראש הוועדה חבר מועצה המקורב לו.²⁶ ברוב הרשויות המקומיות הערביות לא מתקיימים דיונים מסודרים ותיקנים בדו"חות הביקורת השונים.

אני מציע שחברי ועדת הביקורת לא יוכלו להתחלף ברוטציה, אלא בהסכמת הממונה על המחוז. התחלופה במקרה של חברי ועדת הביקורת יכולה להיות מזיקה מאוד לכל תהליך הביקורת. כדי שחברי ועדת ביקורת יוכלו לבצע

26 לדוגמה, ברשות המקומית כסרא מונה יו"ר ועדת ביקורת שהקולות לרשימה שהוא עמד בראשה הגיעו בעיקר בזכות ההסדר שרקחו בעלי העוצמה ביישוב, שהם שהביאו גם לבחירתו של ראש הרשות. אחד מהמועמדים לראשות המועצה סיפר שהוועדה משותקת והיא כפופה לבנו של בעל העוצמה הפוליטית ביישוב, המכהן כמזכיר וגזבר הרשות (בריק, 2010).

את תפקידם, עליהם ללמוד את עבודת המועצה ולהיות בקיאים בנתונים, וכן בתהליכים רבים ומורכבים. לכן, חילופי גברי בוועדה גורמים לעיכובים, וברשויות הקטנות אף מעקרים את תפקוד הוועדה.

מבקר הרשות

הביקורת ברשויות התחזקה במרוצת השנים, הן בשל התרחבותה, והן בשל גיוון מקורותיה. מגמה זו היוותה חלק ממגמת התחזקות מוסד הביקורת, שתפסה תאוצה החל מאמצע שנות השבעים. בשנת 1978 ניתנה למבקר העירייה עצמאות מול ראש הרשות, דבר שאמור היה לחזק את מעמדו. בשנת 1990 תוקנה פקודת העיריות ונקבע שעל העירייה למנות מבקר במשרה מלאה (תיקון מס' 39 לפקודת העיריות). מקור נוסף לקיומה של ביקורת נמצא בסעיף 9 (4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח — 1958 [נוסח משולב], הקובע כי כל רשות תעמוד לביקורתו של המבקר. מכוח סעיף זה ומכוח סעיף 2(א) לחוק יסוד: מבקר המדינה, המבקר עורך ביקורות ברשויות מקומיות כראות עיניו, או בתגובה לתלונות הציבור (מכוח סעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה).

בשנת 1992 התקבל חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב — 1992, ואשר נכנס לתוקפו אחרי הבחירות שהתקיימו בנובמבר 1998. חוק זה חיזק משמעותית את הביקורת ברשויות, שכן הוא החיל את הביקורת גם על המועצות המקומיות המונות פחות מ-30 אלף תושבים, אם כי בסעיף 13(א) לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי השר רשאי למנות מבקר במשרה חלקית (משרת המבקר נחשבת למשרה בכירה). למעשה, חוק זה הוביל לשינוי מהפכני בכל הנוגע לשקיפות ברשויות המקומיות בכלל, ואלה שלא היו חייבות במבקר פנים בעבר, בפרט.

סעיף 167 לפקודת העיריות קובע שיש למנות לעירייה מבקר במשרה מלאה וסעיף 167(א) (ג) קובע את הקריטריונים לפיהם ימונה המבקר. סעיף 167(א) (א) קובע: "ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו". ואילו בסעיף קטן (ב) נקבע: "לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו".

נראה כי סעיפים אלה לא מיושמים תמיד ברשויות המקומיות הערביות, זאת כיוון שהממונה רשאי ואינו חייב. סביר להניח שניסוח הסעיף בשפה קטגורית יותר עשוי היה להתמודד באופן יעיל יותר עם ניסיונות של רשויות שונות להערים על החוק ולא למנות מבקר (למשל ראש הרשות המקומית ג'וליס לשעבר, שהוא משפטן בהשכלתו, טען שמינוי חשב מלווה במסגרת תהליכי

פירוק איחוד הרשויות גיי"א — (ג'וליס, יאנוח-ג'ת, ירכא ואבו-סנאן), פוטר אותו ממינוי מבקר לרשות. עד היום אין ברשות זו מבקר, בניגוד לחוק.²⁷ ניתן לראות בסעיף 124 להצעת חוק העיריות התשס"ז-2007 התייחסות לתכנית הביקורת של העירייה, לאופיו המיוחד של תפקיד המבקר ולתפקידו כאחראי על תלונות הציבור בעירייה. סעיף 125 (ג) להצעה קובע כי: "לא יאוחר מחודש פברואר בכל שנה יציג המבקר את תכנית עבודתו השנתית לראש העירייה, למנהל כללי ולוועדה לביקורת של העירייה". מוצע כי סעיף זה יכלול את התוספת: "ולממונה על המחוז במשרד הפנים". זהו נדבך נוסף לאנומליה המאפיינת את תהליכי החקיקה המוניציפאלית ביחס לאוכלוסייה הערבית. שוב צורכי האוכלוסייה הערבית מודרים מהחשיבה, מהחקיקה ומהתקנות של משרד הפנים בנדון. למשל, בסעיף 126 להצעת החוק ראוי להוסיף: "דו"ח ביקורת יוגש בכתב, ויפורסם דבר הגשתו". ספק אם דוחות הביקורת מוגשים בכתב, וכשהם אמנם מוגשים, הם רחוקים מלהיות בהישג יד הציבור, דבר המנוגד לעיקרון השקיפות.²⁸ בסעיף 129 להצעת החוק מוצע כי יוסיפו אחרי מבקר העירייה: "יגיש לראש העירייה ולממונה על המחוז", כך שאולי יגביר הדבר את השקיפות ואת הלחץ על המבקר לקיים את המוטל עליו. העובדה שהצעת חוק העיריות טרם התקבלה רק מחדדת את הצורך לדרוש מהכנסת שינויים אלה כבר עתה, ולהבטיח בכך שאילוסייה האוכלוסייה הערבית יילקחו בחשבון בתהליכי החקיקה.

- 27 חלק ניכר מהמעשים החמורים, ואף המושחתים ברשויות המקומיות הערביות הם כה בוטים שלא ייתכן כי לא נודע עליהם למבקר הרשות, לחברי וועדת הביקורת או לפחות למישהו מבין חברי המועצה. העובדה שממצאים כאלה מתגלים באקראי למבקר המדינה מעידים על האנומליה החמורה בכל גופי הביקורת ברשויות הערביות. להלן דוגמה להמחשה: "המועצה המקומית עראבה: משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשורת המועצה עם קרובי משפחה של חברי מועצת הרשות — אחיו של סגן ראש המועצה ואשתו של חבר המועצה יאסין — שלא עלו בקנה אחד עם הוראות הדין". בהמשך מציין המבקר: "ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים חמורים ועל כשלים בתפקודה של המועצה בכל הנוגע למתן תמיכות לקבוצת הכדורגל המקומית, ובכלל זה שיטת התשלומים לעמותה, והיעדר מעקב אחר כספי התמיכות. כמו כן, נמצאו אי-סדרים בהתקשרויות של המועצה עם קבלני הסעות, עם ספקים ועם נותני שירותים שהם קרובי משפחה של נבחרי ציבור, למרות ניגוד העניינים בין תפקידיהם ושלא לפי הוראות הדין". "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (הדו"ח המלא), עמ' 787.
- 28 מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, כי במועצות המקומיות בית ג'אן, בסמת טבעון, גוש חלב, הר אדר, חורפיש וכפר ורדים ובמועצה האזורית עמק הירדן, כלל לא הגישו המבקרים דוחות ביקורת בשנים 2007-2009. "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (הדו"ח המלא), עמ' 150.

חוק הביקורת הפנימית אמנם קובע כי מבקר מועצת הרשות יגיש דו"ח לממונה כאמור בסעיף 5, אולם לא צוין כי יתקיים דיון בדו"ח. אחת השיטות שמצאו ראשי רשויות ערביות כדי לנטרל ביקורת היא הענקת סמכויות של ועדת הביקורת לרשימה שאינה בקואליציה, דהיינו באופוזיציה כביכול, כאשר בפועל הרשימה מתואמת עם ראש הרשות בדרכים סמויות. זו עוד תוצאה עגומה של היעדר אופוזיציה אפקטיבית שבראשה עומד יו"ר אופוזיציה (זאת בשל קיום הרשימות הפיקטיביות). היעדר דיון במליאת המועצה בממצאי הדו"ח מבטיח את טשטוש הממצאים ואת ההתעלמות מהם, זאת במידה שממצאים כאלה אכן קיימים.

חלק מחברי סיעת שינוי בכנסת ה-16 היו ערים לפגם בחוק שאינו מעניק למבקר הפנימי את הסמכות ליזום דיון בממצאים, ולכן הציעו כי החוק יתוקן כך: "בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992,²⁹ בסעיף 6א, בסעיף קטן (ב), לאחר המילים: "רשאי כל חבר מחבריה" יבוא: "או המבקר הפנימי של הגוף הציבורי" (הצ"ח 2115/פ מיום 24/03/2004). בלי להביע דעה על הצעת החוק, שלא קודמה מאז, אציין שיש לדעתי צורך בקיומו של גורם כלשהו בגוף המבקר שלו תינתן הסמכות להורות על דיון בממצאים, למשל יו"ר ועדת הביקורת. יש להדגיש כי מתן סמכויות למבקר אינו מצב רצוי, היות שסמכויות אלה יהפכו אותו לגוף מחליט. עצם הסמכות של המבקר להחליט על דיון בממצאים מכניס אותו לפן הביצועי שעדיף שהמבקר ירחק ממנו. זו הסיבה מדוע נחוץ שתהיה בידי גוף נבחר, לא רק הזכות אלא אף החובה לתבוע קיום דיון בממצאים של המבקר. מכל מקום, המצב שבו ייתכן כי לא יהיה דיון בממצאי דו"ח ביקורת הוא בלתי אפשרי ומנוגד להיגיון המנחה את חוק הביקורת הפנימית.

מינוי ועדות ממונות

במדינת ישראל הונהגה אוטונומיה במעמדה של הרשות המקומית. שר הפנים הראשון הצהיר בשנת 1949: "אנו מכירים בזכות ההגדרה העצמית של הרשות המקומית ובכל מקרה שטובת הציבור בכללו אינה דורשת התערבות השלטונות אנו רוצים להעניק לרשויות אוטונומיה מוחלטת".³⁰ אוטונומיה זו לא עומדת תמיד במבחן המציאות. התערבות משרד הפנים ברשויות המקומיות היא שירה, דרך פיקוח, אישורים והענקת סמכויות שונות, ועקיפה, דרך מכשיר

29 ס"ח 1395, עמ' 198.

30 מצוטט אצל, נ. אבנרי, 2009, עמ' 256.

התקציב או שינויי חקיקה, ולפעמים גם דרך התערבות ישירה בניהול הרשות. לפי סעיף 143(א) לפקודת העיריות יש שלוש עילות, שבהתקיימותן יכול שר הפנים להדיח את ראש הרשות, לפזר את המועצה או שניהם יחד והן:

1. המועצה נחשבת כמועצה שחדלה לפי סעיף 137(ב).
2. המועצה או ראש העירייה אינם ממלאים עוד, לדעת השר, את התפקידים שהוטלו עליהם לפי הפקודה או כל דין אחר, או שאינם מנהלים כשורה את תחום שיפוטה לרבות התפקידים שהוטלו עליהם כוועדה מקומית לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965, וכל זאת לאחר שהזהיר אותם.
3. ועדת חקירה מצאה כי המועצה או ראש העירייה אינם עשויים למלא את תפקידיהם כראוי לרבות התפקידים שהוטלו עליהם כוועדה מקומית לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965, והמליצה לפני השר על סיום כהונת ראש העירייה או על פיזור המועצה.

כפי שניתן לראות, הוראת החוק עמומה והיא מרחיבה את סמכויות השר באופן משמעותי. אני סבור כי היו מקרים שהיה על השר להשתמש בסמכות זו והוא לא עשה כן, בעיקר במקרים שבהם הרשות לא תפקדה – לעיתים עקב היותה במצב של מועצה לעומתית, לעיתים בגלל שראש הרשות לא היה ראוי לתפקידו ודרדר את הרשות למצב כספי קשה, ולעיתים משתי הסיבות גם יחד. מצד שני, סמכויות אלה מהוות לא אחת פתח בפני שר הפנים והממשלה כדי להתחמק מהאחריות הכוללת שלהם כלפי התושבים, בכך שהן מאפשרות להם להפיל את האחריות על ראש הרשות ואולי גם על מליאת המועצה, כדי להביא לפיזור המועצה או למינוי ראש רשות אחר ובכך לצאת ידי חובה.

נקודה נוספת המתקשרת להיבט הפוליטי של תפקודו של שר הפנים, היא שיקולי מינוי ראש הוועדה. לרוב, מדובר בשיקולים פוליטיים ולא בהכרח ענייניים, ולכל הפחות, השיקול של טובת היישוב לא נמצא בראש מעייניו של שר הפנים, אלא דווקא זה של סיפוק רצונו של חבר מרכז חשוב או "סידור עבודה" למקורב אחר.

להלן ממצאי דו"ח מבקר המדינה משנת 2008 בנודן: "במשרד הפנים אין נוהל מפורט לגבי מינוי ועדת החקירה, הרכבה, חבריה ודרך התנהלותה. מאז אמצע 2007 לא הופעלה סמכות החובה למנות ועדה קרואה בשל שיעורי הגירעון והגבייה ברשות מקומית, ולגבי שני יישובים – כפר יאסיף וסחי'ן – הוחלט שלא להפעיל את הסמכות על אף שיעורי הגירעון והגבייה שלהם ב-2006" (דו"ח מבקר המדינה, 2008, עמ' 68). "נמצא כי מועצותיהן של 14 רשויות מקומיות מתוך 25 הרשויות המקומיות שבהן כיהנו ועדות קרואות

בעת הביקורת, פוזרו עקב אי-אישור תקציבן. נוסף על כך, בכמה מרשויות אלה, אשר לדעת משרד הפנים ראשיהן לא עשו די לשם אישור התקציב, הועבר גם ראש הרשות מתפקידו". (שם, עמ' 69).

"שירות והתאמה של חברי הוועדות הקרואות והעומדים בראשן":
 "בשנת 2007 פרסם משרד הפנים נוהל וקריטריונים למינוי חברים לוועדות קרואות, המבוסס, לדבריו, על נוהל שגובש כבר בשנות התשעים של המאה העשרים. על פי הנוהל משנת 2007, הוקמו ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של המועמדים לכהונה (להלן – הוועדה לבדיקת כשירות) ומאגר מועמדים, שמתוכו נוהג שר הפנים למנות יושבי ראש וחברים לוועדות הקרואות. בנובמבר 2007 תוקן נוהל זה, ולפי הנוהל המתוקן, ניסיון מוניציפלי או עבודה בתחום המוניציפלי אינם נדרשים עוד מהמועמדים לתפקיד יו"ר ולתפקיד חבר בוועדה קרואה, ודי בניסיון בתפקיד ניהולי בכיר כדי לשמש בתפקידים אלה" (שם, עמ' 69). "היעדרו של ניסיון מוניציפלי של יושבי ראש הוועדות הקרואות שמונו בערים טיבה ולוד הקשה עליהם להתמודד עם הבעיות והאתגרים המורכבים ממילא המאפיינים ערים אלה" (שם, עמ' 69).

"במסגרת בחינת מועמדותו של מר יעקב זוהר ליו"ר הוועדה הקרואה בטורעאן גילתה הוועדה לבדיקת כשירות גמישות וחרגה מדרך קבלת החלטותיה במקרים אחרים". (שם). "ביוני 2007 מונה מר שלמה טוויזר לראש הוועדה הקרואה בעיריית טייבה. בעת כניסתו לתפקיד לא היה למר טוויזר ניסיון מוניציפלי, כנדרש בנוהל משרד הפנים שחל באותה העת. חריגה זו מהנוהל אושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה". (שם, עמ' 71).

"המועצה המקומית ירכא: מאז מונתה הוועדה הקרואה בירכא באפריל 2007 לא רק שלא נרשם שיפור במצב הרשות המקומית, אלא שמצבה אף המשיך להידרדר. תחילה מונה לוועדה יו"ר זמני, ובתקופת כהונתו לא עשה משרד הפנים פעולות ממשיות לשיפור המצב. ללא מינוי יו"ר קבוע המשיך מצבה של הרשות להיות קשה. לאחר מינוי היו"ר הקבוע נמצאו ליקויים ניהוליים מהותיים במועצה המקומית ונרשמו שיעורי גירעון גבוהים ושיעורי גבייה נמוכים, אף שמשרד הפנים מינה את הוועדה הקרואה כדי לפתור ליקויים אלה" (שם, עמ' 72).

יש לזכור ששימוש בסמכות לפיזור הרשות או למינוי יו"ר ממונה הוא צעד מרחיק לכת מבחינה דמוקרטית. צעד כה דרסטי מחייב שגם השיקולים בבחירות היו"ר הממונה יהיו כבדי משקל ונקיים מכל רבב. על כן, אני סבור שמינוי ועדה ממונה חייב להיות כפוף לקריטריונים ברורים ומחייבים את השר. לכן

יש לתקן את החוק שיקבע קריטריונים אלה, כפי שנקבעו קריטריונים הנדרשים למינוי גזבר או מבקר. מצד אחר, אין זה תקין שהתושבים לא יהיו שותפים בתהליך המינוי, לא בשלבי ההחלטה ולא בשלבי הביצוע. הדבר הדמוקרטי ביותר הוא לשתף את התושבים בהחלטה. ביטול בחירתו של הציבור על-ידי הוראה מלמעלה אינו יכול להיות אקט לגיטימי כאשר לא מערבים את בעלי העניין.

מתוך 25 ועדות ממונות כיום, 19 מהן מונו ברשויות ערביות. כל יושבי-ראש הוועדות הם יהודים, פרט לאחד. דבר זה מעלה תמיהה שכן, לא ייתכן שאין ערבים ראויים לכהן בתפקידים אלה. יש ערבים בעלי ניסיון מוניציפאלי לא מבוטל שאותם שניתן למנות. כמו כן ערבים רבים הם בעלי השכלה רלוונטית (מנהל ציבורי, כלכלה וכדומה) ורבים גם חוקרים את השלטון המקומי הערבי ומכירים את הבעיות האופייניות לו. גם הם ראויים להיות חלק מהממונים, ולכל הפחות ראוי לשתפם בפורומים מקדימים בעלי כוח החלטה, ככל שהדבר נוגע לרשויות שמשפיעות באופן ישיר על איכות חייהם.

חלק מיושבי-ראש הוועדות לומדים עד מהרה את יחסי הכוחות ברשות ומתאימים את עצמם להם. הם מתחברים לבכירים כושלים, כאשר לעיתים תפקודם שלהם הוא אחד מהמקורות לחולי שנוצר ביישוב. כך, במקום להבריא את הגוף מגורמים אלה, ראש הוועדה הממונה מקדם שיתוף פעולה עמם, בבחינת "If you can't beat them, join them". חשוב שוועדת חקירה, אשר אותה ממנה השר מכוח החוק בטרם גיבוש ההחלטה על הדחת ראש הרשות או המועצה, תחקור גם את תפקודם של הבכירים ברשות ואת תרומתם לכישלונה. במידה שיתברר שלבכירים אלה יש חלק משמעותי בכישלון או שהם לא מתפקדים כראוי, מסיבות פוליטיות-חמולתיות, או מסיבות של היעדר מקצועיות, (כפי שקורה ברשויות ערביות רבות), ראוי שיודחו אף הם.

סיכום ומסקנות

במקרים רבים, התחושה היא שמבוצעת כאן אקרויטיקה בלתי אפשרית בניסיון לסתום פרצות בחוקי הבחירות לרשויות המקומיות. את הפרצות האלה מנצלים באופן מניפולטיבי לצרכים לא דמוקרטיים ולעיתים מושחתים, חלק מהמתמודדים בבחירות לרשויות המקומיות הערביות. מתעוררות השאלות — כלום יכולים שיקולים טכניים להתמודד עם כוונה כוחנית, מושחתת, או אף פלילית? האם שינויים יורדיים יכולים להחליף תמורות מהותיות בהתנהגות

הפוליטית ובנורמות המקובלות בחברה נתונה? האם על המחוקק מוטלת האחריות לתקן ולחוקק חוקים כל העת כדי להתאימם לקבוצות אוכלוסייה שנציגייהן לא תמיד מכבדים את כללי המשחק הדמוקרטי ההוגן, וממילא לא מייחסים חשיבות רבה לחוק שמטרתו להסדיר כללים אלה?

חשוב מכך, האם ההתמודדות עם היבטים של תרבות פוליטית יכולה להיות באמצעות שינויים מוסדיים, במקרה זה יורדיים? ועד כמה שיטה זו יעילה? האם אנו יכולים להשיג שינויים התנהגותיים באמצעות שימוש בשינויי חקיקה ובהתאמתה לצרכים המתעוררים, או שמא יש לגבות זאת במעשים נוספים, כמו העמקת מעורבות האזרחים בנעשה ביישוביהם, עידוד שינוי דפוסי התארגנות פוליטית ובניית מוסדות?

אין ספק שהצעדים המוצגים בחיבור זה מוצעים לאחר שכלו כל הקיצין. כל עוד ניתן היה להשיג יעדים אלה באמצעות העמקת תפיסות של דמוקרטיה, לגיטימציה למוסדות המקומיים ומחויבות עמוקה לכללי משחק ראויים, ניתן היה להימנע מלדרוש שינויים חקיקתיים והתאמתם לצרכים פרטיקולאריים, דבר בלתי רצוי כשלעצמו. אולם במציאות הקיימת, כאשר רוב הרשויות המקומיות על סף קריסה תפקודית, וכאשר השיטה הנהוגה רק מחריפה את הבעיה ומפוררת את החברה, לא נותרה ברירה אלא להיזקק לצעדים אלה. הניסיון הישראלי לבצע רפורמות מהותיות באמצעים יורדיים אינו מעודד, והמעבר לבחירה ישירה וביטולה לאחר מכן מעידים על כך. אולם המציאות שבה החקיקה לא התחשבה בשוני התרבותי ובמאפייני המיעוט הערבי, מחייבת תיקונים שיעשו זאת, ולו במידה המינימלית הדרושה.

הגישה הביהיוראלית קמה על הריסותיה של הגישה המוסדית ובמידה רבה הפכה את היוצרות: ההתנהגות הפוליטית חשובה יותר מהמוסדות הפוליטיים והיא זו שיכולה לעצב אותם. אולם ככל שאנו רואים שגישה זו אינה מצליחה להכתיב נורמות מקובלות ומוסכמות, נראה שאין מנוס מלשוב ולפעול בדרך ההפוכה ולו לטווח הקצר, קרי: לעצב את ההתנהגות הפוליטית, בין היתר באמצעות הידוק "טבעת החוק" והטלת חובות המבוססים על ערכים שאותם מעוניינת החברה לקדם, כגון: מתן ייצוג לנשים, הבטחת שקיפות ציבורית ומלחמה בשחיתות.

אם הממשלה ובראש ובראשונה משרד הפנים, מעוניינים בשינוי מהותי ואיכותי ברשויות המקומיות הערביות, עליהם לשתף את האוכלוסייה הערבית ביצירת הפתרונות:

1. שיתוף יותר ויותר נציגים ערבים בתהליכי החקיקה, הן ברמת תסקירי חוק, הן ברמת הכנת החוק והן ברמת חקיקתו.

2. הזמנת ניירות עמדה שנכתבים מטעם חוקרים ערבים ושיתופם בדיונים הרלוונטיים באופן פעיל, כך שקולם יישמע וניתן יהיה ללמוד את ממצאיהם, ולאמץ את הצעותיהם שיכולות לפתור באופן ממשי את הבעיות שעל הפרק.
3. בחינת חוקים שונים והתאמתם לצורכי השעה באופן כללי ולא רק ביחס לאוכלוסייה הערבית. תפיסת השלטון המקומי אינה יכולה להמשיך ולהיות אנכרוניסטית. רמת הריכוזיות של השלטון המרכזי היא גבוהה מאוד ביחס למדינות דמוקרטיות, והיא גבוהה הרבה יותר ככל שמדובר ברשויות הערביות. מצב זה יוצר שיתוק וניכור ביישובים אלה. יש צורך דחוף בעירוב נציגים ערבים באופן פעיל ביצירת פתרונות לבעיות המצויות ביישוביהם, וכן להתאים את חלקם של החוקרים לצורכי האוכלוסייה הערבית הייחודיים.
4. העמקת האכיפה באופן משמעותי, בכל תחומי השלטון המקומי, כך שתפקידים חיוניים שהרשות צריכה למלא יהיו בסכנת הפקעה אם לא תבצע אותם ברמה נאותה.
5. העמקת הביקורת, הן על-ידי יעול מנגנוני הבקרה הקיימים והן על-ידי ייזום ביקורות, מצד משרד הפנים וכן מצד משרד מבקר המדינה. לא ייתכן מצב בו משרד מבקר המדינה ממשיך לבצע ביקורת ספוראדית ובמקרים מעטים בלבד בקרב אוכלוסייה המהווה כחמישית מאוכלוסיית המדינה (ולמעלה משליש מהרשויות), ובפרט כאשר המצב ברשויות אלה קשה בהרבה מאשר ברשויות אחרות. על משרד הפנים להביא לפיטוריו המיידים של כל מבקר פנים אשר אינו ממלא את תפקידו כראוי.

אין לנו ניסיון רב ממנו ניתן ללמוד לגבי רמת היעילות של שינויי חקיקה בגרימת שינויי דפוסי התנהגות והשתתפות פוליטית. אין לפתח תקנות רבות לשינויים מהירים בדפוסי התרבות הפוליטית בגלל שינויי חקיקה. לשם כך דרושים שינויים רבים ועשייה מגוונת ורבת פנים, בין היתר על-ידי שינויי חקיקה כאמור, טיפוח גישה שונה בתכלית באשר ליחסים שבין הרשות המקומית לתושבים, טיפוח הפרדה קונצפטואלית בין הרשות כגוף לבין הנבחרים להנהיגה והממונים לפעול במסגרתה, ובעיקר, הפנמת חשיבות הרשות למען מתן סל השירותים לו זכאי התושב והטמעת ערכים של לגיטימציה שלטונית וא-פרסונליזציה. יעדים אלה, כפי שהדבר בוודאי נהיר לכולם, אינם ברי השגה רק באמצעות כלים מוסדיים כאלה ואחרים.

מקורות

- אבנרי, נ' (2009). משפט המקום — שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית, חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- איילון, ע' (2005). "ערביי ישראל מול שאלת הביטחון והדמוקרטיה", בתוך י' רייטר, (עורך), דילמות ביחסי יהודים — ערבים בישראל, ירושלים ותל-אביב: שוקן, 79-88.
- אריאן, א' (1997). הרפובליקה הישראלית השנייה: פוליטיקה ומשטר לקראת המאה ה-21, תל-אביב: אוניברסיטת חיפה, זמורה ביתן.
- בלנק, י' (2003). "מקומו של השלטון המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים, לד, 197-299.
- בלנק, י' ורוזן-צבי, י' (2009). "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד", חוקים, 1, 49-134.
- בריכטה, א' (2001). "התמורות בשלטון המקומי בישראל: 1950-1998", בתוך א. בריכטה, ע. פדהצור, (עורכים), הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, רמות, 199-213.
- בריכטה, א' (2005). "מבוא — הדומיננטיות של הרשימות העצמאיות בשלטון המקומי בישראל", מדינה וחברה, 5 (1), 977-984.
- בריק, ס' (2000). הבחירות ברשויות המקומיות הערביות בישראל — נובמבר 1998, חיפה: מב"ל.
- בריק, ס' (2005). "הבחירות ברשויות המקומיות הדרוזיות. משבר הרשויות: בין פוליטיקה חמולתית למנהל מודרני", מדינה וחברה, 5 (1), 1105-1146.
- בריק, ס' (2009). סקר עמדות בקרב הדרוזים בישראל, טרם פורסם.
- בריק, ס' (2010). "דפוסי מנהיגות ביישובים הדרוזיים ותרומת השירות בזרועות הביטחון לטיפוחם", בתוך א' בריכטה, ע' ויגודה-גדות, וג' פדה (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, ירושלים: כרמל, 181-228.
- בשורה, ע' (עורך), (1999). בין האני לאנחנו — הבניית זהויות וזהות ישראלית, ירושלים: מכון ון-ליר.
- ג'אנם, א' ועזאזה, פ' (2008). "מבוא — השלטון המקומי הערבי בישראל: האם ניתן לצאת מהמשבר?", בתוך א' ג'אנם ופ' עזאזה (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21, ירושלים: כרמל, 24-9.

- גולדברג, ג' (1994). הבוחר הישראלי — 1992, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- דיסקין, א' ועדן, א' (1999). הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלרוסהיימר למחקרי מדיניות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2009). שנתון סטטיסטי לישראל 2009. ירושלים: הלמ"ס.
- הרמן, ת' (1998). הבחירות בישראל, תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- כפיר, א' (1998). ניהול ארגונים — הלכה ומעשה, תל-אביב: צ'ריקובר.
- לוסטיק, א' (1985). ערבים במדינה היהודית, חיפה: מפרש.
- לין, א' (1999). בטרם סערה: יהודים וערבים בישראל בין תקוות לאכזבות. תל-אביב: קרני.
- ליפסט, ס' מ' (1972). האדם המדיני. (בתרגום אברהם אשכנזי). תל אביב: יחיד.
- מבקר המדינה (2009). דו"ח מבקר המדינה לשנת 2008, ירושלים.
- מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2011). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (הדו"ח המלא).
- קימירלינג, ב' (1995). בין מדינה לחברה — סוציולוגיה של הפוליטיקה, כרך א', תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- שיפטן, ד' (2005). "יחסי יהודים-ערבים בישראל: מאשליית "פתרון" לבקרת נזקים", בתוך "רייטר (עורך), דילמות ביחסי יהודים-ערבים בישראל, ירושלים ותל-אביב: שוקן. 198-219.

- Abramowitz, A. I. & Saunders, K. L. (1998). Ideological realignment in the U.S. electorate. *The Journal of Politics*, 60 (3), 634-652.
- Abueva, J. V. (1966). The contribution of nepotism, spoils, and graft to political development. *East-West Center Review*, 3, 45-54.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The civic culture — Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, N-J: Princeton University Press.
- Blair, D. D., Savage, R. L. (1986). "The appearances of realignment and dealignment in Arkansas", in R. H. Swansborough & D. M. Brodsky (eds.), *The South's new politics: Realignment and dealignment*. Columbia: University of South Carolina Press, pp. 126-140.
- Campbell, B. A. & Trilling, R. J. (eds.). (1980). *Realignment in America*

- politics: Toward a theory*. Austin: University of Texas.
- Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government*. NY: McGraw-Hill.
- Ghanem, A. (1998). "State and minority in Israel: The case of ethnic state and the predicament of its minority". *Ethnic and Racial Studies*, 21 (3), 428-448.
- Huntington, S. P. (1973). *Political order in changing societies*. New Haven & London: Yale University Press.
- Kaldor, M. & Falk, R. (eds.). (1987). *Dealignment: A new foreign policy perspective*. Oxford: United Nations University, Basil Blackwell.
- Ozacky-Lazar, S. (1999). "Security and Israel's Arab minority. in D. Bartal, A. S. Kleiman & D. Jakobson (eds.), *Security concerns: Insights from the Israeli experience*. Stanford Conn., JAI Press. pp. 329-346.
- Pappe, I. (1994). *The making of the Arab-Israeli conflict 1947-1951*. London & New York: I. B. Tauris & Co. Ltd.
- Pye, L. W. (1958). The non-western political process. *Journal of Politics*, 20, (3), 468-486.
- Rogow, R. A. & Lasswell, H. D. (1963). *Power, corruption and rectitude*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rouhana, N. & Ghanem, A. (1998). The crisis of minorities in ethnic state: The case of the Palestinian citizens in Israel. *IJMES*, 30, 321-346.

חוקים:

חוק יסוד: הכנסת

חוק יסוד: הממשלה (1968)

חוק יסוד: הממשלה (1992)

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969

חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש ומעודכן)

פקודת העיריות (נוסח חדש).

דיני בחירות לרשויות המקומיות התשכ"ה-1965

הצעת חוק העיריות התשס"ו-2005

בג"צים :

עמ"נ 330/06 משילב ואחרים נגד הזימה ואחרים. מיום 22/03/2006.
בר"ם 1837/09 א, משלב, נגד הזימה, ע ואחרים, ביהמ"ש העליון, 26/2/2009.
עמ"נ 19768-08-09 מנסור ואח', נגד ועדת הבחירות המרכזית, ביהמ"ש
המחוזי, חיפה.

אתרי אינטרנט :

http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/arab_workers17.pdf
<http://news.walla.co.il/?w=/757926&tb=/i/5250246>
<http://reshet.ynet.co.il/%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Politics/Security/Article,39717.aspx>
<http://www.mako.co.il/news-law/legal/Article-521e4d0dc0ab121004.htm>
http://www.youtube.com/watch?v=uikFUoW9a_4
<http://www.youtube.com/watch#!v=KLhPkGtsvYI&feature=related>
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3399814,00.html>
http://cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=629

