

# מצוקותיו של השלטון המוניציפאלי הפלסטיני בישראל: "המודרניזציה החלקית" כמשתנה מסביר

אסעד ג'אנם ומוהנד מוסטפא

## הקדמה

במהלך מלחמת 1948, נהרסו מעל 500 ערים ויישובים פלסטיניים. לאחר הקמת מדינת ישראל, אליה התלוו גירוש/עזיבה המונית של האוכלוסייה הפלסטינית, נשארו במדינה כ-150 אלף פלסטינים שהיוו את שארית העם הפלסטיני. קבוצה זו התאפיינה בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת בהיעדר השכלה ונגישות להשכלה, בהיעדר ארגון ומשאבים לפיתוח, ושלטו בה דפוסים המאפיינים חברה מסורתית בתחילת דרכה, לרבות בתחומי החיים החברתיים, הכלכליים והתרבותיים. שינויים עמוקים עברו על החברה הפלסטינית בישראל במשך קיומה של ישראל בכלל, ובעשורים האחרונים בפרט. השינויים המרכזיים מתבטאים בעלייה דרסטית ברמת החיים, בתוחלת החיים, בתנאי המחיה, ובשימוש במוצרים מודרניים כגון מחשבים, מכוניות וכדומה.

השינויים הדמוגרפיים בקרב הפלסטינים בישראל והשינויים במבנה הפיזי של היישוב הערבי השפיעו רבות על פניה של החברה הפלסטינית. נכון להיום האזרחים הפלסטינים בישראל מהווים קרוב ל-18% מכלל אזרחי ישראל. הגידול באוכלוסייה הוביל להיווצרותם של ערים ויישובים ערביים גדולים: מבין 112 יישובים בישראל המונים 5,000 תושבים ויותר, 41 הם יישובים ערביים, אשר מתוכם 15 יישובים שבהם חיים מעל 10,000 תושבים. במספר אזורים נוצר רצף של יישובים ערביים, ובחלק מהאזורים, הפלסטינים אף מהווים רוב מכריע (אזור סח'נין, אזור ואדי עארה, אזור מג'ד אלכרום). זאת, בנוסף לערבים המתגוררים בערים מעורבות.

הפלסטינים בישראל עברו, בין היתר הודות למגע עם האוכלוסייה היהודית במדינה והשפעת זרמי המודרניות שהועתקו ממדינות מערב אירופה וארה"ב,

תהליך של מודרניזציה. תהליך זה התבטא בשינוי איטי ומהוסס ברמת הערכים החברתיים והתרבותיים, כגון: עלייה במשקל החשיבות שניתנת למשפחה הגרעינית, שינוי איטי ולטובה במעמדה של האישה, ירידה מתמדת בילודה, עלייה בתנאי המגורים ובשירות הרפואי המוענק לחברי הקבוצה, התפתחות ממשל מוניציפאלי והקמת מסגרות פוליטיות וחברתיות, ובעיקר עלייה מתמדת ברמת ההשכלה הממוצעת של הפלסטינים בישראל, הכוללת עלייה בשיעור האקדמאים.

הקמת השלטון המקומי הערבי היוותה נדבך מרכזי בתהליכי המודרניזציה, ובשינויים שחלו ברמה המבנית והמהותית של מערך היחסים הבסיסי בין האזרחים לבין השלטון המרכזי, ובינם לבין עצמם. עם התגבשות השלטון המקומי בישראל, לאחר קום המדינה, היה השלטון המוניציפאלי הערבי מצומצם ביותר, ורוב התושבים הערבים התרכזו בכפרים ללא מעמד מוניציפאלי. המשטר הפנימי בכפרים אלה התבסס על התלכדות פוליטית-חברתית של בתי אב ועל מנהיגות מסורתית שקיבלה לגיטימציה מהמעמד החברתי בחמולה וביישוב, וכן מקשריה עם השלטונות ועם המושל הצבאי ופקידיו.

הרשויות המקומיות שהוקמו בתקופה זו עמדו בפני בעיות רבות: רוב תושביהן חיו תחת ממשל צבאי שהגביל את תנועתם, והמוח'תארים המשיכו להיות פעילים גם כאשר הוקמו בתחומם מועצות מקומיות. במקרים רבים, מוח'תארים שלא נטלו חלק פעיל בניהול המועצה השפיעו לרעה על תפקודה, כי ראו בה קריאת תיגר על מעמדם, ולא פעם עקפו את ראש המועצה (על מוסד המוח'תאר, ראו בר, 1978).

ההחלטה על המעמד המוניציפאלי ניתנה לשר הפנים, לרוב בהתייעצות עם הממונה על המחוז ובשיתוף גורמים מקומיים. השיקול המרכזי שעמד בבסיס ההחלטה להקים רשות מקומית במקום זה או אחר היה גודל היישוב. בתקופה שבין 1950 ל-1954 הוקמו מחדש רשויות מקומיות ערביות שפעלו לפני קום המדינה, כגון שפרעם, שנקבע לה סטטוס מוניציפאלי עוד ב-1910, נצרת בשנת 1877 וכפר יסיף (1925), ושמונה רשויות מקומיות חדשות הוקמו. בין השנים 1960-1956 הוקמו עוד 14 מועצות מקומיות ערביות — 5 במשולש ו-9 בגליל, ועד 1965 הוקמו עוד 13 רשויות מקומיות. משנת 1966 עד 1975 הוקמו 13 רשויות נוספות. ישנם 82 יישובים ערביים בעלי מעמד מוניציפאלי עצמאי (8 עיריות ו-74 מועצות מקומיות), בנוסף לכ-30 יישובים שהם חלק ממועצות אזוריות. כ-80% מכלל הערבים אזרחי ישראל מתגוררים בגבולותיהן המוניציפאליים של הרשויות הערביות (שאר האזרחים הערבים

חיים ביישובים לא-מוכרים, שאין בהם שלטון מוניציפאלי מוכר, או בערים מעורבות).

מצוקתו של השלטון המקומי הערבי בישראל הולכת ומחריפה, והולכים ומתבהרים ממדיה של הבעיה שמאימת על יציבתו ועל עצם תפקודו. הרשויות המקומיות הערביות סובלות ממצוקות תפקודיות, ניהוליות וכספיות עמוקות מאוד. תהליכי התפתחות השלטון המקומי הערבי ושיפור תפקודו נתקלים בקשיים ובמכשולים רבים, חלקם בשל הזנחה רבת שנים של הממסד וחלקם בשל מבנה חברתי פנימי. תהליכים אלה מאופיינים לרוב במעגל משברים שקשה לפרוץ אותו ולהתמודד עמו בצורה יעילה ואפקטיבית.

## מסגרת הניתוח

תיאוריית המודרניזציה הייתה באופן היסטורי מסגרת אנליטית ידועה להסברת התפתחויות פוליטיות שעברו על חברות מסורתיות, כאשר המודרניזציה מתייחסת לתהליכים של התמערבות יתר בתחומיה השונים של החברה. בתחום הכלכלי, תהליך מודרניזציה משמעו מעבר מכלכלה הנשענת בעיקר על חקלאות מסורתית עתירת עבודה המשמשת לצריכה מקומית, לכלכלה עתירת הון וידע הנשענת על תעשייה, על שירותים ועל חקלאות ממוכנת המשמשת בעיקר לשיווק.

בתחום החברתי, תהליך מודרניזציה משמעו עלייה ברמת ההשכלה, תהליך עיור, וכן ירידה בכוחן של מסגרות נאמנות מסורתיות כגון החמולה והמשפחה המורחבת, המהוות בחברה המסורתית מסגרות השתייכות הממלאות פונקציות חברתיות, כלכליות ודתיות מגוונות. במקביל, עולה כוחה של המשפחה הגרעינית מחד גיסא, ומאידך מתפתחות מסגרות רחבות לנאמנות ולהשתייכות, כגון תנועות לאומיות ואזרחיות (Bendix, 1969; Binder, 1964). לתהליך זה (Deutsch, 1953, 1969; Deutsch & Foltz, 1963; Emerson, 1960) מתלווים גם שינויים בערכים החברתיים, כגון ההתייחסות לאדם על בסיס הישגיו האישיים ולא על בסיס שיוכו החברתי.

בתחום הפוליטי מתבטא תהליך המודרניזציה בצמצום כוחן של מסגרות פוליטיות מסורתיות כגון החמולה והכת הדתית, ובהופעת מסגרות פוליטיות חדשות, כגון מפלגות ותנועות פוליטיות מודרניות וארגונים ומבנים פוליטיים מודרניים. לכך מתלווה גם ירידה בכוחה של המנהיגות המסורתית, השואבת כוחה מהישענות על המסגרות המסורתיות. במקביל

עולה כוחה של מנהיגות מודרנית, הנשענת על הישגים אישיים בתחום שירות החברה, ההשכלה והיכולת להתמודד עם האתגרים החדשים העומדים בפני החברה אשר מתלווים לתהליך המודרניזציה. מובן שבנוסף מתחולל גם שינוי בערכים הפוליטיים של החברה: אימוץ ערכים פוליטיים מודרניים כגון פלורליזם מפלגתי, שלטון העם וכדומה (Huntington, 1965, 1970, 1968). לפי הגדרתם של Deutsch & Foltz, תהליך המודרניזציה בתחום הפוליטי מביא ל"ירידה או לשבירת כוחן של מסגרות כלכליות, חברתיות ופסיכולוגיות מסורתיות, והאנשים מתחילים להשתמש בצורות חדשות של סוציאליזציה והתנהגויות פוליטיות" (Deutsch & Foltz, 1963). תהליכים אלה של שינוי והתפתחויות קשורים למה שמכונה "מוביליזציה חברתית" (Social Mobilization), כלומר – השינוי או התנועה של יחידים או של קבוצות מעמדה או ממעמד חברתי נתון לאחר, וכן אימוץ ערכים תרבותיים חדשים על-ידי היחידים או הקבוצות (Ghanem & Mustafa, 2009). תהליכים אלה מהווים חלק מתהליך המודרניזציה, ומעצבים בצורות שונות את ההשתתפות ואת התחרות.

תיאוריית המודרניזציה מורכבת מגישות שונות בעניין רמת המודרניזציה והיקפה. "הגישה המסורתית", שמייצגיה העיקריים הם Deutsch ו-Huntington, ואשר הוצגה לעיל, מחלקת את העולם באופן קוטבי בין "מסורתית" ו"מודרנית", כאשר תהליך המודרניזציה שעוברות חברות מסורתיות מקיף את תחומי החיים השונים של אותן חברות. אולם, התבוננות בחברות שהפכו לחברות מודרניות, דוגמת יפן, מוכיחה כי קיימת אפשרות שחברות מסורתיות יעברו תהליך מודרניזציה בתחומים אחדים, ובתחומים אחרים יישארו מסורתיות. אפשרות זו הביאה לחשיבה מחודשת על תיאוריה זו ועל היקפה.

"הגישה החדשה" בתחום טוענת, כי עומדת אפשרות בפני חברות להפוך למודרניות במספר מובנים, תוך שמירה על חלק מאורחות החיים, המחשבה ואפילו ההתנהגות המסורתיים. לפי גישה זו, עוברות חברות תהליך הנקרא על-ידי Rueschemeyer (1976) "מודרניזציה חלקית" (Partial Modernization). "מודרניזציה חלקית" מוגדרת על-ידו כ"אימוץ יחסי של נורמות וערכים מודרניים, לצד הימצאותם של נורמות וערכים מודרניים פחות באותה חברה" (Rueschemeyer, 1976: 757). מדובר בתהליך מודרניזציה שעוברות חברות, המתרחש באספקטים ובתחומים אחדים תוך שמירה על אופי מסורתי בתחומים אחרים.

גורמים מרכזיים למודרניזציה החלקית הם הסיכוכים החברתיים והתרבותיים שנוצרים בחברות מסורתיות כתוצאה לזואי של חתירה למודרניות, וכן

מעורבות בתהליך המודרניזציה מצד גורמים השולטים בחברה, כמו שלטונות קולוניאליים ואחרים, המעוניינים להטות את אופי ההתפתחות באופן שישמור ויבטיח את האינטרסים שלהם. נוסף על כך, קיימים ערכים דתיים וחברתיים שמעכבים את תהליך המודרניזציה הכולל (Ibid: 760-765). השלטון המוניציפאלי הערבי בישראל מתפתח לאור התרחשותה של "מודרניזציה חלקית", תהליך שמקבל ביטוי בצמתי החיים העיקריים של הערבים בישראל בכלל, ושל השלטון המוניציפאלי בפרט. משתנה זה הוא התופעה העיקרית שמסבירה את מצבו העכשווי של השלטון המקומי הערבי בישראל.

### **המודרניזציה החלקית בשלטון המקומי הערבי בישראל: תחומי השפעה ומשמעויות**

חשיבות השלטון המקומי עבור הערבים בישראל נזכרת במחקרים רבים שעסקו בו ובהתפתחות ההיסטורית של החברה הערבית בישראל (ראו אל-חאג' ורונופלד, 1990; אלעזר וקלכהיים, 1987; ג'אנם, 1995; פז, 1989; רכס, 1985). הסיבה העיקרית לחשיבותו, על פי מחקרים אלה, היא בהיות השלטון המקומי אפיק מרכזי של "ניהול עצמי" ושל פיתוח לתושבי היישוב, וכן מקור עיקרי להתפתחות מנהיגות ערבית כלל ארצית.

יש לכך כמה סיבות: ראשית, האזרחים הערבים בישראל, שהשלימו עם מעמדם כמיעוט במדינה, סובלים מחוסר יכולת ממשית להשפיע, בניגוד לאזרחים היהודים, על המרכז הפוליטי ועל קביעת מהותו של ה"טוב הכללי". מצב זה גרם לאזרחים הערבים, או לחלקם, לראות בשלטון המקומי אפיק עיקרי של השפעה על מצבם החברתי, הפוליטי והכלכלי. למעשה, רוב הערבים משתתפים מרצונם במערכת החברתית-תרבותית המוגנת אשר מתקיימת על-ידי השלטון המקומי ביישוביהם, אף שאינם חייבים לעשות זאת. כך, הופך השלטון המקומי למסגרת משמעותית של מעורבות, המעודדת צעירים ומבוגרים בעלי שאיפות להשתלב בה ולקחת חלק בהנהגת החברה הערבית (Ghanem & Mustafa, 2009).

שנית, בהיעדר ייצוג הולם לערבים בשירות הציבורי במדינה, הרשות המקומית והשלטון המקומי הופכים למעסיק עיקרי של אקדמאים ומשכילים ערבים. הקמתן והתפתחותן של הרשויות המקומיות הצריכו את שילובם בענפים שונים, כך שהשלטון המקומי הוא למעשה אפיק נוסף של עבודה ופרנסה, וכן אפיק לסיפוק עצמי מקסימלי אצל משכילים רבים. במלים אחרות,

האליטה המשכילה משתלבת בחלקה הגדול בשלטון המקומי. שלישית, לאחר הקמת ועד ראשי הרשויות הערביות ב-1974 והקמת ועדת המעקב העליונה ב-1982, הפך השלטון המקומי למסלול העיקרי שבו ראשי רשויות מקומיות וחברי מועצות הופכים לחלק מההנהגה הארצית של הערבים בישראל. אם כן, המאפיין המרכזי של השלטון המקומי הערבי בישראל הוא התרחשותה של "מודרניזציה חלקית" בצמתי החיים המרכזיים. בפועל, שינויים אלה יצרו תהליכי מודרניזציה חלקיים ואפשרו קיומם של מצבי שינוי חלקיים, שמשמרים מצבים מסורתיים לצד מצבים מודרניים. באופן ספציפי, מצב זה בא לידי ביטוי במכלול שלם של אספקטים, כפי שנסביר וננתח להלן.

### **הכוחות העיקריים המתמודדים בבחירות המוניציפאליות ביישובים הערביים**

ניתן לראות ביטוי למושג "המודרניזציה החלקית" במאבק על השליטה בשלטון המקומי, שמתמקד בתחרות גלויה וסמויה בין שני גורמים מרכזיים: הגורמים המסורתיים, כמו החמולה והעדה הדתית — נציגיהן והנהגתן, והמפלגות והתנועות הארציות — נציגיהן והנהגתן (או בשילוב הנוצר מתוך שיתוף פעולה לצורך הבחירות או ניהול המועצות בין נציגי שני הגורמים הללו). נוסף לאלה, מתחילת שנות התשעים החל להופיע גורם שלישי, המציע את עצמו כאלטרנטיבה לשני הגורמים הראשונים — התארגנויות עצמאיות, בעיקר של צעירים המתארגנים על בסיס מקומי ופועלים במסגרות הללו מתוך אכזבה משני הגורמים הנ"ל.

ההנהגה המסורתית, חמולתית ועדתית, קיבלה בהסתייגות את הקמתן של המועצות המקומיות, מוסד חדש עם סמכות שאובה באופן ישיר מהישענות על בוחרים ומתהליך המודרניזציה — הפוליטית והמבנית. באופן מסורתי, מוקדי הכוח ביישוב הערבי נשלטו על-ידי ראשי המשפחות, נכבדי הכפר ובעלי הרכוש. השלטון המרכזי נתפס כאיום על כוחה ועל מיקומה של ההנהגה המסורתית, אשר חששה שמא הקמתן של המועצות תגביר את מעורבות השלטונות המרכזיים ואת נטל המסים (אלעזר וקלכהיים, 1987: 163). למרות זאת, הנהגת ממשל מקומי, בהיעדר כל חלופה פוליטית פורמלית, חיזקה את מבנה החמולה והגבירה את התחרות סביב הממשל המקומי.

משהעמיק תהליך המוניציפאליזציה של היישוב הערבי, נשאר עדיין כוחה של החמולה כמסגרת הנאמנות הבסיסית, ועל פיה הוכרעו לרוב הבחירות

המקומיות (רכס, 1985: 1). השגת רוב במועצה, לפני הנהגת בחירה ישירה לראשות המועצה ואחריה, הקנתה לראשי החמולה יתרון על פני יריביהם המקומיים, בצד יכולת משמעותית להשפיע על ניהול חיי היישוב השוטפים. במשך הזמן, בין אם בתקופת בחירות בין אם לאו, הפכה התחרות החמולתית לשם נרדף למאפייני המערכת הפוליטית המקומית ביישוב הערבי. במשך תקופה ארוכה התקיימה האבחנה בין בחירות לכנסת, בהן קבעה המפלגה, לבין בחירות למועצה, בהן הכריעה החמולה (רכס, 1985: 2).

תהליכי מודרניזציה חלקיים, בתנאים מאולצים, גרמו לשינוי בתפקידה של החמולה כמסגרת בעלת תפקידים חברתיים, כלכליים ופוליטיים. זו איבדה במשך הזמן ממשקלה ברמה החברתית והכלכלית, ובתחומים האלה הפכה המשפחה הגרעינית ליחידה בסיסית. לעומת זאת, ברמה הפוליטית, תפקידה של החמולה הלך והתחזק. במקרים רבים, קיימת ביישובים הערביים חפיפה ברורה בין צידוד בתמיכה במפלגה ארצית מסוימת, גם בבחירות לכנסת, לבין שיוך חמולתי אחיד. זאת על אף שמפלגות מסוימות, ובמיוחד מפלגת השלטון עד 1977, מפא"י, תמכו לעתים קרובות ומאחורי הקלעים בחמולות מתחרות באותו יישוב, כדי לזכות במקסימום קולות בבחירות הארציות לכנסת (לנדאו, 1993).

במקביל, מאז ומתמיד מילאו המפלגות והרשימות הארציות תפקיד מרכזי בממשל המוניציפאלי ביישוב הערבי, אף כי התפקיד הזה נשמר במקרים רבים מאחורי הקלעים. המפלגות האלה היו, בעיקר, מפא"י ומפ"ם שיצרו בתקופה מאוחרת יותר את המערך (מפ"ם פרשה מהמערך בשנת 1984 עקב הקמת ממשלת האחדות הלאומית עם הליכוד, ויצרה בשנת 1992, לקראת הבחירות לכנסת ה-13, בשותפות עם ר"צ ושינוי את רשימת ישראל הדמוקרטית-מר"צ); מק"י ובשלבם יותר מאוחרים רק"ח, שהוקמה בשנת 1965 עקב הפילוג במפלגה הקומוניסטית; חד"ש, שהוקמה בשנת 1977; הליכוד, ובמיוחד אחרי עלייתו לשלטון בשנת 1977; מפלגת מפד"ל, ששלטה הרבה שנים במשרדי הפנים והחינוך בממשלות ישראל, משרדים בעלי קשר ישיר והדוק עם האוכלוסייה הערבית; התנועה המתקדמת לשלום שהוקמה בשנת 1984; המפלגה הדמוקרטית הערבית שהוקמה בשנת 1988 לקראת הבחירות לכנסת ה-12; תנועת בני הכפר שהוקמה בתחילת שנות השבעים כתנועה חוץ-פרלמנטרית והשקיעה רבות במאבק לשליטה במישור המקומי; התנועה האסלאמית שהתגבשה בתחילת שנות השמונים וגם היא, כתנועה חוץ-פרלמנטרית, השקיעה רבות במאבק על השליטה במישור המקומי; והברית הלאומית דמוקרטית (בל"ד), שנוסדה בשנת 1996, גם כן נכנסה לבחירות המוניציפאליות והשתלבה בפוליטיקה המקומית (ראו Ghanem, 2001).

לקראת הבחירות המקומיות שנערכו בשנת 1978, התרחש שינוי משמעותי בשיטת הבחירות המוניציפאליות. עד אז הצביעו הבוחרים עבור נציגים למועצת העיר. אלה, בתורם, בחרו את ראש הרשות מקרבם, כך שעד לבחירתו, ולמען בחירתו, ראש הרשות היה זקוק לאמון רוב חברי המועצה — הוא נחשב לשווה בין שווים, והיה חייב דין וחשבון ודיווח תמידי לחברי המועצה. בשנת 1975 נחקק חוק חדש בישראל המפריד בין בחירת חברי המועצה, שהיבחורתם המשיכה להיות על-ידי הצגת רשימות מועמדים בבחירות, ובין בחירת ראש המועצה, שהפכה להיות בחירה ישירה מתוך מספר מועמדים (במקרה של שני מועמדים, על הנבחר לקבל יותר מ-50% מהקולות הכשרים, ובמקרה וישנם יותר משני מועמדים, 40% מהקולות הכשרים). במקרה של אי-עמידה בסף הדרוש של אף לא אחד מהמועמדים, מתקיים סיבוב בחירות שני בין שני המועמדים המובילים.

מחקרים הראו ששיטת הבחירות הישירות ברשויות המקומיות השפיעה על המפלגות הפוליטיות, והסיקו שהשיטה החדשה החלישה את המפלגות הארציות על חשבון הרשימות המקומיות (בריכטה ופדהצור, 2001). עם זאת, הקול הכפול הביא למצב שבו לראש הרשות אין רוב במועצה, דבר שהביא לתלות ראש הרשות ברשימות שמרכיבות את המועצה המקומית (אייזקנג'קנה, 2004). הדבר נעשה מסובך עוד יותר בחברה הערבית, בה ריבוי הרשימות המתמודדות מקשה על תהליך הרכבת הקואליציה. עליית מעמדו של ראש הרשות המקומית, כתוצאה מחוק הבחירה הישירה, גרם להשלכות רבות על התפתחות הפוליטיקה המקומית בכלל, והפוליטיקה הערבית בפרט. התפתחויות אלה השפיעו על דפוסי המנהיגות המקומית הערבית והביאו לעליית מעמדה של המנהיגות המוניציפאלית כמרכיב חשוב בהנהגה הערבית הכללית, הן במישור המקומי והן במישור הארצי (אל-חאג' ורוזנפלד, 1990; אמארה, 1998; ג'אנס, 1995; 2001; רכס, 1985).

ניתוח הנתונים אודות תוצאות הבחירות המקומיות לאורך זמן מראה מגמה של שינוי משמעותי בדפוסי ההצבעה בבחירות המקומיות: מאז שנת 1978 ועד לבחירות בשנת 2003 נרשמה ירידה בתמיכת הציבור הערבי ברשימות חמולתיות טהורות. לעומת זאת, נרשמת עלייה בתמיכת ציבור זה ברשימות מפלגתיות או מפלגתיות-חמולתיות משותפות. עם זאת, ניתן לראות כי בבחירות שהתקיימו בשנת 1993 מגמת השינוי בדפוסי ההצבעה האטה ואף שינתה כיוון — במערכה זו שוב חזרו הרשימות החמולתיות לקבל את הרוב המכריע של קולות הבוחרים (מוסטפא, 2005). אותה מגמת תוצאות המשיכה גם בבחירות המוניציפאליות שנערכו בשנת 1998 ובשנת 2003 — רוב הקולות



של הערבים ניתנו לרשימות שקראו לעצמן "עצמאיות", אך בפועל היו רשימות חמולתיות שייצגו אינטרסים צרים של חמולות, משפחות ועדות, ולא ייצגו את האינטרס המשותף של היישוב או של כלל המיעוט הערבי, ואף לא החשיבו את האינטרס הזה כשקול משמעותי בין חישוביו של המצביע הערבי בבואו להכריע בעד הרשימה שתייצג אותו (ראו טבלה מס' 2).

ראשי הרשויות הנבחרים: עיון ברשימת ראשי המועצות שנבחרו בתקופה הנחקרת משקף את עומק שליטתה של החמולה בבחירות המוניציפאליות ביישובים הערביים. מאז שינוי החוק והפיכת בחירת ראשי הרשויות לבחירה ישירה, ישנו צורך לגייס תמיכה מרבית בכל מועמד, העולה לפחות על 40% אחוז מהבוחרים במקרה של התמודדות יותר משני מועמדים בבחירות, ולפחות 50% מהקולות במקרה של שני מועמדים.

רשימת ראשי המועצות (והעיריות), מראה כי רובם של אלה נבחרו בעיקר בתמיכת החמולה או העדה, או לפחות על-ידי הסתייעות מרבית בה (כאשר מדובר על נציגיהם של רשימות מקומיות או כאלה שקראו לעצמם "עצמאיים"). זאת פרט למספר מצומצם של מקרים המגיע לכדי 4 עד 5 — תופיק זיאד בנצרת, נמר מורקוס בכפר יאסיף בין השנים 1975 ועד 1998, חנא אבראהים בבענה בין השנים 1978–1983, וראיד סלאח באום אלפחם מאז 1989, שנבחרו על בסיס שיוכם הארגוני למפלגה או לתנועה ארצית והתמיכה בהם נשענת בעיקר על תמיכה ארגונית או אישית במועמד. כמעט כל שאר ראשי הרשויות נבחרו תוך הישענות ברורה על תמיכה חמולתית, זאת למרות שבמקרים רבים הם שייכים ארגונית להתארגנויות פוליטיות ארציות (ציוניות ולא ציוניות כאחת).

המסקנות העיקריות שניתן לגזור מתוצאות שלוש מערכות הבחירות שנערכו לאחרונה (1993, 1998, 2003) מאששות את הטענות לפיו הפוליטיקה הערבית עוברת תהליך של העמקת מצב הפילוג ותהליך של התפוררות החברה הערבית ברמה הקבוצתית. תהליכים אלה ניזונים מתהליכי מודרניזציה חלקיים ושטחיים מאוד שעברו על הקהילה הערבית תחת השליטה הישראלית. ביתר פירוט, ניתן לטעון כי תוצאות הבחירות מעידות על ארבע תופעות שמאששות את הטענות אלה (מוסטפא, 2005):

ראשית, השימוש בכלים משוכללים במהלך ההכנות לבחירות, כמו השימוש בתקשורת כתובה או אלקטרונית בתעמולת הבחירות, הם אמצעים זרים למהותה של העשייה הפוליטית בבחירות המקומיות, במהלך הבחירות ואחריהן. בפועל מדובר בהתמודדות עיקשת בין כוחות מסורתיים ופרימורדיאליים, שלעומתם הכוחות המתקדמים והמודרניים הם שוליים ביותר, ובמקרים רבים אף מתגייסים לשירותם של הראשונים.

שנית, עלייה משמעותית במעמדו של הפרט הנטול כל הקשר חברתי או לאומי, שמוכן להציג את עצמו כמהותה של העשייה הפוליטית ונכון לשם הצלחתו לגייס כל כוח סביבו ולהשתמש בכל אמצעי המניפולציה הניתנים למרותו, כדי להבטיח את הצלחתו. פרטים אלה הציגו את עצמם כ"מנהיגות מקומית" ורצו בבחירות בראשות מחנה מסוים כמועמדים לראשות הרשות, או במסגרת רשימה של מועמדים שהעמידו את עצמם לבחירה כחברי מועצות. בפועל, מועמדים אלה היו מוכנים ונכונים לגייס כל כוח פוליטי אפשרי, כולל כוחות שתוארו על-ידם כלא לגיטימיים להישען עליהם, כמו החמולה והעדה, כדי להבטיח את בחירתם.

שלישית, הטיעונים בדבר מאבק בין כוחות פוליטיים-אידיאולוגיים על השליטה במספר מועצות מקומיות ערביות הוא טיעון שאין לו כל אחיזה בשטח והוא לא אושש מעולם (מלבד בערים נצרת ואום אלפחם, החורגות חלקית מההקשר שבו מתפתחים כלל הערבים בגלל אפיונים מיוחדים וייחודים לערים אלה). המאבק ביישובים הערביים הוא בין יחידים שמגייסים לשירות מאמצם האישי להיבחרות את החמולה, העדה ואף את סניפי המפלגות הארציות, או שהחמולה היא זו שמגייסת לטובתה את היחידים ו"מאלצת" אותם להתנהל על בסיס טרום-מודרני מובהק.

רביעית, הנבחרים ביישובים הערביים השונים (מלבד הוותיקים שביניהם), הם לרוב חסרי כל ניסיון בניהולן של מערכות הדומות למערכת השלטון המקומי. הנבחרים עסקו בעבר בהוראה, בעריכת-דין, ברפואה, במקצועות חופשיים אחרים או בתפקידים פשוטים. מעמדם הקודם לא אפשר להם להתנסות במערכות מסובכות כמו הרשות המקומית, והדבר פוגע קשות ביכולתם להתמודד באופן יעיל עם הבעיות הקשות שמהן סובל השלטון המקומי הערבי בשלוש רמות עיקריות: הקשר של הרשות עם התושבים, קשריה עם השלטון המרכזי וניהולה הפנימי.

בנוסף למאפיינים שנמנו לעיל, מערכת הבחירות ברשויות המקומיות הערביות הראתה מספר תהליכים שאפיינו את כלל המצב במדינה: המפלגות הארציות איבדו כמעט את הרלבנטיות שלהן ברמת השלטון המקומי; היכולת להסיק מתוצאות הבחירות המקומיות לגבי מצב המפלגות ברמה הארצית היא מצומצמת למדי; ועלות ההשתתפות במערכת הבחירות גבוהה מאוד, דבר שחוסם מהרבה כוחות חברתיים, עניים או שוליים את האפשרות להשיג ייצוג משמעותי בשלטון המקומי.

**טבלה מס' 1 – השתתפות הערבים בבחירות השלטון המקומי ביחס לבחירות לכנסת**

השנה	אחוז השתתפות הערבים במערכת הבחירות בשלטון המקומי	אחוז ההשתתפות הכללית במערכת הבחירות הכלליות במדינה	אחוז השתתפות הערבים בבחירות לכנסת המקבילה*
1978	84.12	57.3	1977-75%
1983	88.88	59.2	1984-73.7%
1989	88.7	59.5	1988-73.7%
1993	88.7	56.3	1992-69.7%
1998	90.7	57.4	1999-75%
2003	75	49.3	2003-63%

\* אחוז השתתפות הערבים בבחירות לכנסת בשנת 1981 -69.7% ובשנת 1996 -77.3%. מקור: מוסטפא, 2008.

**טבלה מספר 2 – התפלגות ההצבעה לרשימות השונות בשנים 1978, 1983, 1998, 1993 (באחוזים)**

השנה	קולות כשרים	רשימות קשורות למפלגות ציוניות	רשימות קשורות למפ' לא ציוניות	רשימות חמולתיות
1978	95,726	6.5	24.9	69
1983	117,718	6.3	32	61.4
1989	149,666	6.7	38.3	54.8
1993 א	210,500	6.7	20.3	71.6
1998	313,100	5	13	82

\* בבחירות הללו הופיעו רשימות של צעירים שהתארגנו על בסיס לא-חמולתי ולא-מפלגתי וקיבלו 1.3% מהקולות.

## ניהול הרשויות המקומיות ותפקודן

העלייה ברמת החיים של החברה הערבית, המודעות הגוברת של התושבים לזכויותיהם והחיכוך עם החברה היהודית, הנתפסת כמפותחת וכמתקדמת יותר, גרמו להגדלת הציפיות של התושבים מהרשות המקומית: לאספקת שירותים ולהרחבתם, להעלאת רמת השירות, ולשיפור משמעותי בפיתוח תשתיות והלמות. בשל המחסור היחסי בארגונים וולונטריים ובמוסדות אזרחיים המסייעים לפיתוח שירותים מוניציפאליים, הפכה הרשות המקומית לכתובת כמעט-בלעדית של התושבים לקבלת שירותים ומענה לציפיותיהם הגדלות והולכות.

היישובים הערביים מאופיינים ברמה סוציו-כלכלית נמוכה המתבטאת בעוני ובאבטלה. המצב הכלכלי של האזרחים הערבים ויכולתם המועטה לשלם תמורת שירותים ותשתיות מכביד על הרשות המקומית. צמצום התמיכה המגיעה ממקורות ממשלתיים לשלטון המקומי בישראל (בן-אליא, 1999), צמצום התמיכה באוכלוסיות חלשות ופיתוח מועט של מקורות הכנסה עצמיים בשלטון המקומי הערבי, מגבירים ואף מנציחים את הפערים החברתיים והכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.

נוסף על כך, המבנה החמולתי של החברה הערבית מקשה על עבודת הרשות המקומית ועל ייזום וביצוע פרויקטים והכשרת תשתיות לצורכי הציבור. ריבוי בעלויות פרטיות על קרקעות, דאגה לקידום אינטרסים אישיים וחמולתיים צרים ובחירות על רקע חמולתי-עדתי, הן חלק מן הסיבות לכך. כמו כן, מתקשה הרשות המקומית לגבות את המסים וההיטלים מן התושבים: בעלי תפקידים ברשות המקומית אינם מפעילים את כל סמכותם כדי לגבות יותר מסים בשל שיקולים פוליטיים חברתיים ומחשש לפגיעה במערכת היחסים התקינה עם התושבים.

ביישובים רבים התפתחה תרבות של חוסר מחויבות לחובות התושבים לרשות המקומית ואף זלזול בהם. כך רווחות תופעות של התחמקות מתשלום ארנונה ומהחזרת חובות, זלזול ופגיעה במרחב הציבורי, בנייה והקמת תשתיות באופן שאינו תואם את התוכניות ומנוגד לאינטרס הציבורי, ומיעוט יוזמות לקידום היישוב ולפעילות למען הקהילה. אכן, חלק מתופעות אלה נובעות מגורמים הקשורים למדיניות השלטון המרכזי, אולם חלק מהן הוא תוצאה של טשטוש בין האינטרס הפרטי לאינטרס הציבורי. נוסף על כך, קשה לעצב מחדש את דימוי הרשות המקומית בקרב הקהילה, ולקדם את התפיסה שתפקידה לשרת את כלל התושבים ולפתח את היישוב באופן שוויוני, יעיל ואפקטיבי.

פרופיל נבחרי הציבור, המועצות המקומיות ועובדיהן הוא חלק מהמערך המראה את נוכחותה של "מודרניזציה חלקית". מחקרים מעטים עסקו בפרופיל של נבחרי הציבור ותפקוד המועצה ברשויות המקומיות הערביות (אל-חאג' ורוזנפלד, 1990; חמאיסי, 1994), אך מאפייניהם של נבחרי הציבור ושל ראש הרשות המקומית משפיעים רבות על ניהולה ועל מצבה. חשיבותם של ראש הרשות המקומית ונבחרי הציבור נובעת מסמכותם, ממעמדם ומתפקידם, המוענקים להם בהתאם לחוקים, לתקנות, לחוקי עזר ולנהלים בשלטון המקומי בישראל (על תפקידם, על סמכותם ועל חובתם של נבחרי ציבור ראו המדריך השימושי לבחור ברשות המקומית 2003). ברוב הרשויות המקומיות הערביות רווחת תרבות שלטונית ריכוזית-אינדיבידואלית, שמקורה בחברה מסורתית, פטריארכלית וחמולתית (אל-חאג' ורוזנפלד, 1990; חמאיסי, 1994). מגמה זו התחזקה לאורך השנים וניכרה גם בבחירות האחרונות, על רקע עליית כוחה של החמולה (ג'אנס ואבו שרקיה, 2003).

ראשי הרשויות המקומיות: על פי שיטת הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות הנהוגה כיום, ובהתאם לחוקים, לתקנות ולנהלים של השלטון המקומי, ראש הרשות המקומית צריך היה להנהיגה ולנהל את כלל המערכות המוניציפאליות. ואולם, הניסיון המצטבר מאז הונהגה בחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות מלמד כי בהיעדר כל תנאי מחייב לכישורים, להשכלה או לניסיון קודם של המועמדים לראשות הרשות, לרבים מהם אין כישורים ויכולת ניהולית התואמים גוף ציבורי (בן אליא, 1999).

לראש הרשות המקומית סמכויות נרחבות ותפקידים רבים הנוגעים לרוב תחומי העשייה ביישוב, כגון: כינוס סדיר של מועצת הרשות; הרכבת קואליציה; הצעה למינוי סגנים; הצעה להרכבת ועדות; הכנת תקציב המועצה; ביצוע החלטות ומדיניות מועצת הרשות המקומית; ניהול כולל של הרשות המקומית; סיוע בניהול פיננסי של הרשות המקומית; קידום חוקי עזר; ייצוג הרשות המקומית; הצעה למינוי עובדים סטוטוריים, מינויים ופיטורים; ייזום פרויקטים ותוכניות פיתוח; בחירת נותני שירותים; תכנון ובנייה, ועוד.

ראשי הרשויות שנבחרים, הם ברובם בשנות הארבעים לחייהם, נשואים ומשכילים, אך לרובם אין ניסיון והכשרה בניהול גופים ציבוריים או ארגונים עסקיים גדולים. מצב זה נובע בין היתר מגישות מוגבלת מאוד של האוכלוסייה הערבית לניהול גופים ממשלתיים, ציבוריים וכלכליים-עסקיים גדולים, בפרט משרדי ממשלה, צבא, ארגונים ציבוריים וחברות ממשלתיות וכלכליות, וכן ממחסור בגופים ציבוריים ועסקיים גדולים בקרב המיעוט הערבי.

מועצת הרשות המקומית: גם למועצת הרשות המקומית תחומי אחריות רבים: דיון ואישור של מינוי סגני ראש הרשות המקומית וחברי ועדות; קבלת עובדים ופיטורים (סטטוטוריים); תקציב הרשות המקומית וחוקי עזר; האצלת סמכויות ותפקידים של ראש הרשות, סגנים, חברי מועצה ועובדים; ניהול הקרקע ביישוב; גיבוש עקרונות מדיניות; הקמת תאגידים עירוניים; סמכות להדחת ראש הרשות; וכמובן ביקורת ופיקוח על הנעשה ברשות המקומית ועל הניהול הכספי של המועצה.

מאפייניהם וכישוריהם של נבחרי הציבור הם גורמים המשפיעים בצורה מכרעת על התנהלות הרשות המקומית, על קידומה ועל פיתוחה. רובן המוחלט של הרשימות שזכו בבחירות לרשויות המקומיות בשנות התשעים והאלפיים מייצגות רשימות מקומיות וחמולתיות. מגמה זאת נמשכת מאז תחילת שנות השמונים, והיא מעידה על התחזקותן של רשימות אלה ועל הירידה בכוחן של הרשימות הארציות-מפלגתיות (ראו ג'אנס ואבו שרקה, 2003). בתוך המועצה מיוצגות רשימות רבות, אך כל סיעה מונה בדרך כלל רק חבר אחד או שניים.

רוב חברי המועצה ברשויות המקומיות הם חדשים ומכהנים לראשונה בתפקיד ציבורי. בדומה לראשי הרשויות, גם חברי המועצה לא נחשפו לשיטות ניהול וארגון במוסדות ציבור ולא רכשו הכשרה קודמת בארגונים ציבוריים או בשלטון מקומי, והם אינם מוכשרים להתמודד עם הסמכויות שהוענקו להם ועם תחומי האחריות שהוטלו עליהם לפי החוק. בין היתר נובע הדבר ממתחים רבים הקיימים בין חברי המועצה על רקע חלוקת תפקידים, סמכויות ומשאבים, או מקושי לגייס תמיכה להצעות שהם מעלים מול ראש הרשות. כך קורה שחברי מועצה רבים נדחקים ממוקדי ההשפעה וראש הרשות המקומית מנהל אותה לבדו.

העובדים הבכירים ברשות המקומית: ברשויות המקומיות הערביות רווחת הדעה שקבלת העובדים מתבצעת בהתאם לשיקולים של קירבה חמולתית או מפלגתית בין ראש הרשות וחברי המועצה ובין בעלי התפקידים הנקלטים במועצות המקומיות. כתוצאה מכך נקלטים ברשויות המקומיות עובדים בלתי מקצועיים וחסרי הכשרה.

בירור אופן קליטתם של העובדים הבכירים ברשויות המקומיות מאשש את הסברה הזאת. תופעה זו נובעת מהשפעתן הרבה של החמולה ושל הרשימות המקומיות על תפקוד הרשויות המקומיות (ג'אנס ואבו שרקה, 2003). בשנים האחרונות ראשי הרשויות מקפידים על הליך פורמלי וחוקי בבחירת המנהלים (פרסום מכרזים, ראיון מועמדים, קליטת מועמדים העומדים בתנאי המכרז)

ועוד), אך בסופו של דבר הם נוטים לבחור את האנשים הקרובים אליהם ואשר סייעו להם לזכות בתפקידם. העובדה שראשי הרשויות וחלק מהמראיינים בוועדת המכרזים כלל לא קיבלו הכשרה בשיטות ראיון ובאבחון מועמדים מתאימים, מקשה אף היא על בחירת המועמד המתאים. אמנם יש כיום גופים מקצועיים פרטיים שיכולים לבחון את כישוריהם ואת מידת התאמתם של מועמדים לתפקידים שונים, אך ראשי רשויות מקומיות אינם נוטים להשתמש בהם, פן יתברר שהמועמדים המועדפים עליהם אינם מתאימים.

רמת המוביליות בתפקידים בתוך השלטון המקומי הערבי נמוכה, וקידום מתוך המערכת נמצא בדרך כלל בתפקידים כמו מזכיר המועצה ומנהל מחלקת החינוך, במידה מסוימת בתפקיד גובר הרשות המקומית, ובמידה מועטה בתפקידים כמו מהנדס המועצה המקומית, מנהל מחלקת הרווחה והמבקר. בעלי התפקידים הבכירים נקלטים בדרך כלל מבחוץ ולא כתוצאה מתהליך קידום בתפקיד. מצב זה מקשה על ניהול המשאב האנושי ומגביר את שחיקת העובדים בתוך השלטון המקומי.

נגד ראשי הרשויות נטען לעתים קרובות שהם קולטים אנשים מבחוץ ואינם מקדמים אנשים מתוך המערכת, והללו משיבים בדרך כלל כי "בתוך המערכת אין אנשים מוכשרים". טענה זאת היא נכונה בחלקה. עם התפתחות השלטון המקומי בכלל והשלטון המקומי הערבי בפרט, התנאים והדרישות למילוי תפקידים בתוך השלטון המקומי נמצאים במגמת עלייה (ראו אלעזר וקלכהיים, 1987). רוב העובדים שנקלטו בשלטון המקומי בשנות השבעים והשמונים לא היו בעלי כישורים מתאימים לעמוד בתנאי מכרז למשרות ניהול בכירות, אך בשנות התשעים נוספו תפקידים חדשים, כמו מבקר הרשות המקומית ומנהל מחלקת הרווחה, שדרשו קליטת אנשים מתאימים מבחוץ, שיעמדו בדרישות התפקיד.

בדיקת פרופיל המנהלים הבכירים ברשויות המקומיות מראה שרוב הנקלטים הם אקדמאים שסיימו לפחות תואר ראשון (אבו־שרקיה, 2004), ורובם מכהנים בתפקיד מעל עשר שנים. מצב זה מעלה תהייה בדבר מצבו הניהולי והארגוני של השלטון המקומי הערבי. רבים מבעלי התפקידים הבכירים הם אמנם בעלי הכשרה וכישורים מתאימים (כתוצאה מהשכלה גבוהה, מצבירת שנות ותק ומהשתלמות תוך כדי עבודה), אך חסמים פוליטיים, תרבותיים, ניהוליים־ארגוניים וכספיים מונעים מהם למלא את תפקידם באופן מקצועי ונאות.

## שיתוף הציבור בשלטון המקומי

חלק מתהליך המודרניזציה קשור להגברת המעורבות הקהילתית בנעשה על-ידי הרשות המקומית, בעיקר הודות לעובדה שהרשות היא ספק השירותים המרכזי ביישוב, ובשל היותה אחראית למילוי ציפיותיהם הישירות של התושבים. בעשורים האחרונים גוברות העדויות לדמוקרטיזציה בפוליטיקה העירונית בישראל ובעולם. ביישובים רבים קמו מנגנוני תיווך קהילתיים המציגים את האינטרסים של תושביהם בפני הרשות העירונית (ועדי שכונות, מנהלות וארגונים קהילתיים) (אלעזר וקלכהיים, 1987; חסון, 1989).

התחזקות המעורבות הקהילתית בדמוקרטיה העירונית מאששת את ההנחה כי השתתפות יחידים וקבוצות בתהליך הפוליטי היא מאפיין מרכזי של השיטה הדמוקרטית, שהיא חלק מתהליך הפיתוח המתלווה לתהליכי המודרניזציה וההתמערבות. מאפיין זה מהווה אמצעי עיקרי לביטוי האינטרסים האזרחיים בתהליכי עיצוב המדיניות ובניית סדר היום הציבורי.

כחלק מתהליך ביזורו של השלטון המרכזי ותהליכי הדמוקרטיזציה ברשויות המקומיות, מתפתחת מודעותם של הנבחרים ושל הסגל הבכיר במועצות המקומיות לחלקן של הציבור בתכנון, ולכך שהרשות המקומית אמורה לשרת את קהילה המקומית ולשקף את רצונותיה (קהת וויטנברג, 1998).

ברשויות הערביות עדיין שלטת בנדון תפיסה פטרנליסטית, לפיה קובעי המדיניות "יודעים טוב יותר למה זקוקים התושבים". רשויות מקומיות מעטות מעוניינות בדעותיהם של התושבים ובציפיותיהם, ומתוודעות להן באמצעות סקרים, קבוצות מיקוד, מערך טיפול בתלונות ועוד. רשויות מקומיות בודדות משתפות את התושבים בהחלטות הנוגעות לעיר ומתוות מדיניות תוך כדי התייעצות ויצירת כלים משותפים, עניין שעובר תהליכי שינוי. לפי מחקר של חגיאזי (2008), 35% מהנשאלים ביישוב הערבי ענו שיש יותר מעורבות מבעבר בתחום הפעילות החברתית. 25% מהנשאלים ביישוב הערבי ענו שאין כלל מעורבות קהילתית בנושא פיתוח היישוב. אחוז גבוה מהנשאלים ציינו שאין מעורבות קהילתית כלל.

בהשוואה ליישובים היהודיים, הנתונים מצביעים על שוני מובהק בין שתי הקהילות בישראל. ביישוב הערבי ענו 44% מן הנשאלים כי הרשות אינה משתפת אותם ו-8% ענו שהיא אינה מתחשבת בהם. יותר מ-50% מהקהילה אינה מעורבת, אינה שבעת רצון מתפקוד הרשות המקומית ומנוכרת ממנה. לעומת זאת, הנשאלים ביישוב היהודי ענו כי הרשות המקומית משתפת אותם ומתחשבת בהם, ורק מיעוט קטן (14.3%) טען שהרשות אינה משתפת את



האזרחים. בסך הכל מצטיירת ביישוב היהודי מעורבות קהילתית גדולה וממוסדת בפעילות הרשות המקומית.

שאלת מפתח בקשר למעורבות קהילתית היא, האם קיימת ברשות המקומית פתיחות לקהילה והתחשבות בה. שאלה זו עולה ברשויות המקומיות הערביות, שבהן נמצא ניכור רב יותר בין הרשות המקומית לקהילה, דבר המשפיע על הכרת התושבים באחריותם ובחובותיהם כאזרחים. ראשי רשויות מקומיות ביישובים ערביים רואים את עצמם כמייצגים את השאיפות, את האינטרסים ואת הצרכים של חלק מהתושבים בלבד, ובעיקר של תומכיהם. ביישוב הערבי אין עדיין תחושה שהחברה האזרחית יכולה להשפיע על מקבלי ההחלטות, ואין מודעות לצורך באיזון בין האינטרס הכללי לבין האינטרסים של הפרט. זאת בשל קיומה של תרבות הנשענת על הרגלים, על נורמות ועל מסורת, וכן על הבנות המבוססות על קשרים חמולתיים, עדתיים ודתיים, על פוליטיקה פנימית הבנויה על קשר אישי ורגשי, ועל מחויבות של קובעי המדיניות לקבוצות אלה. כל אלה מהווים מחסום בפני אזרחות פעילה ומעורבות של הקהילה למען האינטרס הכללי. המעורבות מתרחשת על בסיס האינטרס הפרטי, המבטל, בשם החמולתיות והעדתיים, את המחויבות למטרות הכלליות.

החשש לערב את הקהילה בתהליכי קבלת ההחלטות משותף לשני הצדדים: הקהילה מגלה מעורבות מצומצמת, והרוב דומם ומצפה שאחרים יעשו בשבילו את המלאכה — חלקו בגלל נטייה טבעית להניח לאחרים את מלאכת ההתנדבות וגם את תהילת התוצאות, וחלקו משום שהפעילות הציבורית מתמקדת בדרך כלל במגזר העירוני או הארצי, ושם היא עשויה להניב תגמולי יוקרה והשפעה רבים יותר מאשר בדרג השכונתי. גורמים נוספים שצוינו הם חוסר אמונה בסיכוי להשפיע וחוסר האמון בהצהרות הממסד. הרשויות המקומיות, מצדן, חוששות לחלוק בכוח שהופקד בידיהן — הסמכות להחליט, המידע רב הערך והמשאבים — עם הקהילה. ככל ארגון, גם הממסד העירוני אינו שש לוותר על כוחו, להאציל סמכויות ולהכניס שותף חיצוני בסודות המינהל והממשל. זאת בעיקר לאור העובדה שבתהליך של ביזור והעלאת כוחה של המנהיגות העירונית, קיבלו הרשויות המקומיות כוח וסמכויות מידי המדינה והן אינן רוצות לחלוק בהם.

איי-שיתוף התושבים בקבלת ההחלטות משפיע לרעה על התפיסה הדמוקרטית ומגביר את מה שמכונה "גירעון בדמוקרטיה". במחקר שטח אחר (עלי, 2008), כדי לבדוק סוגיה זאת, נשאלו המרואיינים באילו מתוך חמישה נושאים (בתכנון השכונה; בהחלטות הנוגעות לאיכות הסביבה ביישוב; באספקת שירותים

ציבוריים; בנושאי חובות האזרחים וזכויותיהם ובהחלטות שנוגעות לחינוך), הרשות המקומית משתפת יותר את התושבים (אפשר היה לתת יותר מתשובה אחת). יותר משליש מהתושבים (35%) ציינו כי הרשות כלל אינה משתפת את התושבים, ושיעור המציינים זאת היה גבוה במיוחד בקרב תושבי ערים מעורבות (41%), מועצות מקומיות בגליל (45%) ומועצות מקומיות במשולש (48%). 17% מהמרוואיינים ציינו כי הרשות אינה מתחשבת בדעת התושבים. התוצאות מלמדות כי התושבים חשים את הגירעון בדמוקרטיה בכל הנוגע לשיתופם בקבלת החלטות ברשות המקומית. חשוב לציין, עם זאת, כי אם יש נושא שבו התושבים חשים שהרשות המקומית משתפת אותם בהחלטות, הרי זהו תחום החינוך (13%). תחושה זו מוסכרת בכך שבתי-הספר נעזרים בוועדי ההורים, שיש להם קשרים והשפעה על קבלת ההחלטות בנושא.

כדי לבדוק את שביעות הרצון מהשירות ואת הגירעון בדמוקרטיה, בדק המחקר (עלי, 2008) את שיעור הפנייה לרשות המקומית, את שביעות הרצון מהיחס בעקבות הפנייה, ואת תחושת ההשפעה של הפנייה. המרוואיינים נשאלו אם פנו בשנה האחרונה לאחת מהמחלקות או לממלאי תפקידים במועצה או ברשות המקומית (בטלפון, בדואר אלקטרוני, בכתב או בפגישה אישית). התברר ש-37% מהמרוואיינים פנו לרשות המקומית בשנה האחרונה, אך לא נמצאו הבדלים מובהקים בין תושבי יישובים מסוגים שונים.

המרוואיינים שציינו כי פנו לרשות המקומית בשנה האחרונה (37% מהמדגם) נשאלו עד כמה היה להם קל או קשה להשיג את העובדים/האחראים ברשות המקומית, ונמצא כי הם חשים שניתן להשיג את עובדי הרשות בקלות יחסית. כמחציתם (48%) ציינו שהשיגו את האדם הרלבנטי בקלות (24% — "קל מאוד"), לעומת כשליש מהמרוואיינים (34%) שציינו שהיה להם קשה (20% ציינו "קשה מאוד"). המרוואיינים שציינו כי פנו לרשות המקומית בשנה האחרונה (37% מהמדגם) נשאלו עד כמה היו מרוצים מהאופן שבו טופלה פנייתם. רוב המרוואיינים הביעו חוסר שביעות רצון מאופן הטיפול בפנייתם. כמחציתם (54%) ציינו שאינם שבעי רצון מאופן הטיפול בפנייתם (33% ציינו "כלל לא מרוצה"), לעומת 42% שציינו כי היו שבעי רצון מהטיפול בפנייתם (19% — "מרוצה מאוד").

המרוואיינים שציינו כי פנו לרשות המקומית בשנה האחרונה (37% מהמדגם) נשאלו באיזו מידה השפיעה מעורבותם לחיוב על מתן שירותים ברשות המקומית. כמחציתם (49%) סברו שלפנייתם לא הייתה כל השפעה. מתוך 43% שסברו כי פנייתם השפיעה על השירות, רובם אמרו שהיא השפיעה במידה מסוימת (26%).

הרמה הנמוכה של המעורבות הקהילתית, לעומת רמת קידום ומודרניזציה בדפוסי החיים הפרטיים של האזרחים, היא עדות לכך שבמסגרת ה"מודרניזציה החלקית", התושבים מצפים לרמת שירות גבוהה ולרמת תפקוד גבוהה, אך אינם מוכנים להיות מעורבים ברמה משביעת רצון, ובמקביל אין המועצה מוכנה לשתף יותר את התושבים, דבר שמאושש את הטענה שברמה של המעורבות הקהילתית העידן הטרומ מודרני שולט עדיין.

## נשים בשלטון המקומי הערבי

מעמד הנשים ברשויות המקומיות אינו שונה בהרבה ממעמדן הנמוך בחברה הערבית באופן כללי. אמנם בשנים האחרונות השתפר מעמדן, במיוחד בחינוך ובתרבות, אך הן עדיין ממלאות תפקיד שולי בפוליטיקה המקומית, בכלכלה ובתעסוקה. השינויים שעוברים על מצב הנשים מבטאים נדבך מרכזי בתהליך המודרניזציה החלקית. הנשים הערביות בישראל עברו תהליכי שינוי עמוקים ברמה הפרטית. שינויים אלה נגעו למכלול שלם, הכולל רמת חינוך עולה בהתמדה בקרב הנשים, שינויים באיכות החיים, יציאה לעבודה מחוץ לבית וליישוב, שינויים בדפוסי הביולוגי וכדומה. ואולם התחום הציבורי, שהשלטון המקומי הוא חלק ממנו, נשאר סגור בפני נשים, מלבד קליטת נשים כמזכירות במועצות וקליטת מספר מוגבל של נשים בתפקידים בכירים.

מעט מאוד נשים מתמודדות בבחירות ברשויות המקומיות (ג'אנס ואבו שרקה, 2003). רק שתיים עשרה נשים ערביות כיהנו כחברות במועצות המקומיות הערביות מאז קום המדינה ועד מערכת הבחירות המקומית 1998, ורק אחת כיהנה כיו"ר מועצה: ויולית ח'ורי. בשנת 1969 ח'ורי נבחרה לראשונה כחברת מועצת כפר יסף, ובשנת 1972 נבחרה על-ידי הקואליציה לכהן כראש המועצה (כאמור, דאז לא היו בחירות ישירות לראשות המועצות המקומיות). בבחירות המקומיות שנערכו בשנת 2003, רק ארבע נשים נבחרו כחברות במועצות הנבחרות מתוך כ-700 חברי מועצה וראשי רשויות שנבחרו באותן בחירות.

ממצאים חשובים עולים מסקירת הרקע של הנשים הערביות שכהנו כחברות במועצות המקומיות בחברה הערבית בישראל. עד 1998 רק נשים ערביות נוצריות כיהנו כחברות במועצות המקומיות הערביות. משנת 1998 השתנתה התמונה: בבחירות 1998 נבחרו חמש חברות מועצה נוצריות, שתי מוסלמיות ודרוזית אחת. באופן כללי, שבע מהנשים שכהנו עד 2003 כחברות מועצות היו נוצריות. חמש מהנשים הנוצריות שכהנו, היו חברות

בחד"ש או במפלגה הקומוניסטית. הדבר ממחיש את ההיסטוריה של המפלגה הקומוניסטית לאחר קום המדינה. ההנהגה הראשונה במפלגה הייתה הנהגה נוצרית, אם נשתמש בחלוקה העדתית (רכס, 1993). התמונה החלה להשתנות בסוף שנות השבעים. הנשים במפלגה זו היו הראשונות שהשתתפו בפעילות הפוליטית ובמאבק נגד הממשל הצבאי, ומאוחר יותר כפעילות פוליטיות במסגרת התנועה הסטודנטיאליה הערבית באוניברסיטאות. מאז קום המדינה ועד שנת 1998, כיהנו כחברות מועצה רק חמש נשים, ובין השנים 1998-2003, נכנסו שבע נשים כחברות במועצות המקומיות.

תשע מהנבחרות עד 2003 הן בעלות תואר אקדמי או בוגרות מכללות. שלוש בוגרות תיכון שטיפחו את השכלתן בזכות עצמן (לגבי שתיים מהן, החינוך באותו הזמן לא היה נגיש ומעט מאוד נשים למדו). הנתונים מראים שלנשים משכילות בחברה הערבית סיכוי רב יותר להשתלב בפוליטיקה ושההנהגה הפוליטית מעדיפה לקדם נשים משכילות לעמדות פוליטיות ייצוגיות. ניתוח הנתונים אודות הבחירות המקומיות בשנת 2003, מראה כי כ-30 נשים הוצבו ברשימות השונות בחברה הערבית. מפלגת חד"ש היא הגוף הפוליטי העיקרי שמשלב נשים ומוביל אותן למועצות המקומיות. בשנת 2003 הצליחה חד"ש להכניס שתי נשים, אחת בנצרת ואחת בכפר עילבון שבגליל. לעומתה בל"ד, שזוכה לתמיכה ארצית רחבה, כמעט ולא נחלה בבחירות האחרונות הצלחות בתחום זה. זאת למרות העובדה שרוב התומכים בבל"ד הם צעירים וצעירות ורובם משכילים.

החוק מחייב למנות לראש העירייה יועצת למעמד האישה, שתטפל בקידום מעמד הנשים ברשויות המקומיות. תפקיד זה נמצא בשלבי התפתחות ראשוניים ברשויות המקומיות הערביות, ולרוב לא עומדים לרשות היועצת משאבים לקיום פעילויות ופרויקטים למען קידום והעצמה של הנשים ביישובים. מועצת הרשות המקומית רשאית להרכיב ועדות שיעסקו בטיפול בסוגיות חברתיות, תרבותיות וכלכליות ברשות המקומית (כגון ועדת חינוך, רווחה, ספורט, איכות סביבה ועוד). ברובן המכריע של הרשויות הערביות אין ועדה המטפלת במעמד האישה, דבר המשקף את החשיבות המועטה שמייחסות הרשויות המקומיות לקידום מעמד האישה ולטיפול בבעיות ובחסמים המעכבים את התפתחותן ואת העצמתן של הנשים בחברה הערבית.

אחוז הנשים המועסקות ברשויות המקומיות הערביות (להוציא את מערכת החינוך והרווחה) הוא גבוה משיעור השתתפותן של כלל הנשים הערביות בכוח העבודה, ונע בין 39% בעיריית סחינין ל-19% במועצה המקומית דבוריה. לשם השוואה, אחוז הנשים הערביות המועסקות (מכלל הנשים

הערביות) בכוח העבודה האזרחי אינו עולה על 18%, לעומת כ-55% אצל הנשים במגזר היהודי. העסקת הנשים בתוך הערים גבוהה יותר מאשר בתוך המועצות המקומיות. הדבר מתאפשר כתוצאה מהגדלת המנגנון ויצירת הזדמנות תעסוקה במקצועות לא יוקרתיים בתפקידים זוטרים, או במקצועות שנחשבים ללא יוקרתיים מבחינה חברתית.

הנשים הערביות במועצות המקומיות מועסקות לרוב בעבודות פשוטות כפקידות וכמזכירות ואינן תופסות עמדות בכירות של ניהול או של קבלת החלטות. בכל השלטון המקומי הערבי אין אף לא אישה אחת בעמדת מזכירות, מנכ"לות או גזברות הרשות המקומית. מספר הנשים התופסות עמדות בכירות (סטטוטוריים) בשלטון המקומי אינו עולה על עשר. מעמדן החברתי-כלכלי הנחות של הנשים בחברה הערבית מדיר אותן מעמדות של קבלת החלטות ומעורבות בשלטון המקומי ומגביל את יכולתן להשפיע על המערכת הפוליטית, והנשים מצדן תופסות את השלטון המקומי כזירת פעילות גברית שההתמודדות בה קשה.

## סיכום

השלטון המקומי הערבי בישראל מהווה כשליש מכלל השלטון המקומי במדינה. הרשויות המקומיות הערביות סובלות מאז הקמתן, ממשבר כספי, ניהולי וארגוני המאיים על עצם תפקודו של השלטון המקומי. מטרתו של מאמר זה היא להציע הסבר הולם לגבי בעיות אלו. לדעתנו, הסיבה לבעיות אלו נעוצה בנוכחותה של מודרניזציה חלקית כמשתנה דומיננטי בהוויה של השלטון המקומי הערבי.

לאורך המאמר הצגנו ארבעה ממדים בהווייתו של השלטון המקומי הערבי בישראל: מאפייני ההתמודדות בבחירות המקומיות ודרכי בחירת המנהיגות המוניציפאלית, דרכי הארגון והניהול של השלטון המקומי, השתתפות הציבור בנעשה ברשות וברכתי התנהלותה, ומצבן של נשים בשלטון המקומי הערבי. לכל הבעיות בממדים אלה גורם משותף אחד: המודרניזציה החלקית, שהיא ביטוי של תהליכי שינוי חלקיים בכיוון של יתר מודרניזציה לצד שימור מבנים חברתיים ודרכי התנהלות מסורתיים. משתנה זה הוא אשר קובע את אופי המתמודדים בבחירות, את דרכי בחירת המנהיגות המוניציפאלית, את מצב הניהול ברשויות, את מצב ייצוג הנשים, ואת דרכי ורמת שיתוף הציבור בנעשה ברשות.

מצב "המודרניזציה החלקית" מחייב התמודדות ייחודית עם צרכיו של השלטון המקומי הערבי בישראל. אם יהיו מאמצים ראויים בכיוון זה, סביר להניח שניתן יהיה לגאול את השלטון המקומי הערבי ממצוקותיו. דרכי התמודדות אלה עשויים להיות רלוונטיים לשלטון מקומי הנתון בתנאים דומים באזורים שונים בעולם, כולל בעולם הערבי, בעולם השלישי ובחלקים ממזרח אירופה.

## מקורות

- אבו-שרקיה, נאיף (2004). מאפייני היסוד של המנהל המוניציפאלי ברשויות המקומיות הערביות. בתוך אסעד ג'אנס (עורך). ההתפתחות האזורית של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. טמרה: עמותת אבן-ח'לדון. עמ' 35-12.
- אייזנקנג'קנה, פרלה (2004). יסודות השלטון המקומי. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה (יחידה 4).
- אל-חאג', מאג'ד ורוזנפלד, הנרי (1990). השלטון המקומי הערבי בישראל. גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.
- אלעזר, דניאל וקלכהיים, חיים (1987). השלטון המקומי בישראל. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- אמארה, מחמד (1998). החמולה בפוליטיקה הערבית: הסתגלות לדפוסים משתנים. בתוך אלי רכס (עורך): הערבים בפוליטיקה הישראלית: דילמות של זהות. מרכז משה דיין: אוניברסיטת תל-אביב.
- בן-אליא, נחום (1999). המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בר, גבריאל (1978). המוח'תאר הכפרי בארץ ישראל. ירושלים: מאגנס.
- בריכטה, אברהם, פדצהור, עמי (2001). (עורכים), הבחירות לרשויות המקומיות בישראל 1998: המשכיות או שינוי? תל אביב: רמות.
- ג'אנס, אסעד (1995). המנהיגות המוניציפאלית אצל הערבים בישראל — המשכיות ושינוי. בתוך 'י' לנדאו, א' ג'אנס וא' הראבן (עורכים), הערבים אזרחי ישראל לקראת המאה העשרים ואחת. ירושלים: המזרח החדש ועמותת סיכוי.
- ג'אנס, אסעד ואבו-שרקיה, נאיף (2003). הפוליטיקה של השלטון המקומי אצל המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. טמרה: אבן ח'לדון.

- המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית, 2003, ניתן לצפייה ב:  
[www.pnim.gov.il](http://www.pnim.gov.il)  
 חג'אזי, אחמד (2008). הרשויות המקומיות הערביות — קשרים עם הקהילה.  
 בתוך אסעד ג'אנם ופיסל עזאיזה (עורכים), השלטון המקומי הערבי  
 בתחילת המאה ה־21: בעיות ואתגרים. ירושלים: הוצאת כרמל.  
 ח'מאסי, ראסם (1994). לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים  
 בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.  
 חסון, שלמה (1989). מנהלות שכונתיות בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים  
 לחקר ישראל.  
 לנדאו, יעקב (1993). המיעוט הערבי בישראל, 1967–1991 היבטים פוליטיים.  
 תל אביב: עם עובד.  
 מוסטפא, מוהנד (2005). הבחירות המקומיות בקרב המיעוט הערבי פלסטיני  
 בישראל: התחזקותה של החמולה ושקיעת המפלגות. בתוך אלי רכס ושרה  
 אוסצקי־לזר (עורכים). הבחירות המוניציפאליות ביישוב הערבי והדרוזי  
 2003: חמולתיות, עדתיות ומפלגתיות. מרכז משה דיין: אוניברסיטת תל־  
 אביב.  
 מוסטפא, מוהנד (2008). דמוקרטיזציה, פוליטיזציה ומנהיגות: הפוליטיקה  
 המקומית הערבית. בתוך אסעד ג'אנם ופיסל עזאיזה (עורכים), השלטון  
 המקומי הערבי בתחילת המאה ה־21: בעיות ואתגרים. ירושלים: הוצאת  
 כרמל.  
 עלי, נוהאד (2008). שביעות רצונו של האזרח הערבי בישראל מהשלטון  
 המקומי. בתוך אסעד ג'אנם ופיסל עזאיזה (עורכים), השלטון המקומי  
 הערבי בתחילת המאה ה־21: בעיות ואתגרים. ירושלים: כרמל.  
 פז, ראובן (1989). התנועה האסלאמית בישראל בעקבות הבחירות לרשויות  
 המקומיות. מרכז משה דיין: אוניברסיטת תל־אביב.  
 קהת, דב וויטנברג, יעקב (1998). עיר של איכות: מתודולוגיה לקידום האיכות  
 ברשויות המקומיות. אשקלון: מפע"ם.  
 רכס, אלי (1985). הכפר הערבי בישראל — מוקד פוליטי לאומי מתחדש.  
 מרכז משה דיין: אוניברסיטת תל־אביב.  
 רכס, אלי (1993). המיעוט הערבי בישראל בין קומוניזם ללאומיות ערבית. תל  
 אביב: אוניברסיטת תל אביב.

Bendix, R. (1969). *Nation building and citizenship: Studies of our changing social order*. New York: Double Day Anchor Books.

- Binder, L. (1964). National integration and political development. *American Political Science Review*, LVIII, 622-631.
- Deutsch, K. W. (1953). *Nationalism and social communication: An inquiry into the foundation of nationality*. New York: Technology Press of MIT.
- Deutsch, K.W. (1969). *Nationalism and its alternatives*. New York: Alfred A. Knopf.
- Deutsch, K. W. & Foltz, W. J. (1963). *Nation building*. New York: Atherton Press.
- Emerson, R. (1960). Nationalism and political development. *Journal of Politics*, XXII, 137-149.
- Ghanem, A. (2001). *The Palestinian Arab minority in Israel: A political study*. New York: SUNY University.
- Ghanem, A. & Mustafa, M. (2009). Arab local government in Israel: Partial modernisation as an explanatory variable for shortages in management". *Local Government Studies*, 35, (4) August 2009, 453-457.
- Huntington, S. P. (1965). Political development and political decay", *World Politics*, XVII, 386-430.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S.P. (1970). Violence and social and economic modernization., in E. A. Nordlinger (Ed.). *Political and Society*. New Jersey: Prentice Hall. pp. 318-328.
- Rueschemeyer, D. (1976). Partial modernization. in: J. J. Loubser, R. C. Baum, A. Effrat & V. M. Lidz (Eds). *Exploration in general theories in social science*. New York: Free Press. pp: 756-772.