מבוא

עזיז חידר

זהו ספר על השלטון המקומי הערבי בישראל של שנות האלפיים. השלטון המקומי של היום מקיים נתח ניכר מהפעילות הכלכלית והפוליטית: הוא מספק שירותים פיזיים (מים, תברואה, תכנון עירוני) וחברתיים (חינוך, בריאות ורווחה) ומבצע עבודות תשתית ופרויקטים מורכבים (קלכהיים 1997). פעילות זו הופכת את השלטון המקומי למגזר השלטוני החשוב ביותר מחוץ לממשלה, משום שהוא היחיד המכיל צירוף של תקציבי הוצאה נכבדים ושל תחומי פעילות רבים שהשלכותיהם על חיי התושבים מוחשיות ביותר (שם). יתרה מכך, במדינה דמוקרטית הרשות המקומית היא ייצוג של דמוקרטיה מקומית, ואחד מתפקידיה הוא קידום הדמוקרטיה וחירות הפרט.

משרדי ממשלה רבים מעורבים בהכוונת פעולתו של השלטון המקומי ובפיקוח עליו, אך משרד אחד, בדרך כלל משרד הפנים, מופקד על תיאום הפעולות המקומיות. מכאן נובעת תלות הדדית בין הממשלה המרכזית לשלטון המקומי, וזו התחזקה עוד עם התפתחות מדינת הרווחה במאה ה־20 ועם העברת המוקד של הממשלה מפוליטיקה מדינית לטיפול בנושאים מקומיים (בריאות, חינוך, תחבורה וכיוצא באלה). עם זאת, גם סמכויותיו ותפקידיו של השלטון המקומי התרחבו והתעצמו מאז סוף שנות השבעים של המאה ה־20 כתוצאה ממגמה כלל־עולמית של ביזור והעצמה בדרגי ממשל תת־לאומיים.[1] מגמת הביזור העצימה את חשיבותו ואת כוחו של השלטון המקומי, ובו בזמן חיזקה את יחסי התלות בינו למדינה והפכה אותו לשותף בתפקודים ציבוריים (שם).

השלטון המקומי הערבי בישראל נתון במשבר תקציבי וניהולי ממושך זה שנים רבות. התארכותו של המשבר גורמת לחיכוכים בין האוכלוסייה הערבית למדינה, נוסף על אלה שקיימים ביניהם ממילא. רפורמת הביזור בעולם בכלל ובישראל בפרט מחריפה את המשבר וחושפת את חולשתו ואת חוסר יכולתו של השלטון המקומי הערבי בישראל להסתגל בקצב ראוי שיאפשר שיקום וצמיחה. שורשיו של משבר מתמשך זה נעוצים ביחסו של השלטון המרכזי אל השלטון המקומי הערבי, בתפיסת האזרחים הערבים את השלטון המקומי וביחסי הרוב היהודי והמיעוט הערבי בישראל. בבואנו לבחון את השלטון

1. מגמת הביזור משתקפת גם בהעברת תפקידים מהמדינה לגופים מקומיים כמו עמותות וארגונים לא ממשלתיים בתחומי רווחה, חינוך, בריאות ועוד.

המקומי הערבי בישראל, אנו מבקשים לפענח את התנאים המורכבים שבהם מתפקדים מוסדות השלטון הזה ולהציע פתרונות כוללים. לשם כך יש לתת את הדעת על כל ההקשרים הרלוונטיים: יחסי רוב-מיעוט בישראל, יחסי מרכז-פריפריה, שיטת המשטר, דפוסי היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי והתרבות הפוליטית המקומית.

אם כן, מקומו של השלטון המקומי בחיי התושבים, העניין והאחריות המשותפים של הממשלה המרכזית ושל השלטון המקומי והשלכותיה של רפורמת הביזור, מבהירים עד כמה חשובה ההבנה של השלטון המקומי הערבי בישראל על הקשריו ותפקודיו. הבנה זו חשובה בייחוד על רקע המשבר המתמשך והשפעתו הרבה על עיצוב היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי.

מאז קום המדינה סובל השלטון המקומי הערבי מאפליה ברורה בהקצאת משאבים לפיתוח ולתפקוד השוטף, נוסף על קשיי התפקוד הנובעים מהמבנה החברתי ומהתרבות הפוליטית המקומית. חוסר הפיתוח והמחסור בשירותים בסיסיים הם מקור עיקרי של מתח בין האוכלוסייה הערבית למדינה. קובץ מחקרים זה מבקש לברר את דפוסי היחסים בין שני רובדי השלטון, וכן את דפוסי הפעילות של כל רובד שלטוני בנפרד, ולהציע קווים לחשיבה אסטרטגית ומעשית שתיצור שינוי יסודי בדפוסים אלה.

מקורות אופיו של השלטון המקומי הערבי בישראל טמונים בהיסטוריה האזורית ובאופנים שבהם השפיעו השלטונות המרכזיים המתחלפים על ההתנהלות המקומית. השלטון העות׳מאני, הבריטי והישראלי – כל אחד מהם בדרכו – עיצב את השלטון המקומי הערבי ותרם להיווצרותו של המשבר הנוכחי. בתוך תקופת השלטון העות׳מאני אפשר להבחין בשתי תת־תקופות עיקריות: משנת 1517 עד שנת 1831 אורגנו בארץ מערכות שלטון ומינהל מסודרות, שבמסגרתן חולקה הארץ חלוקה מינהלית־מדרגית לפלכים, למחוזות, לנפות ולכפרים. יחידת המינהל הבסיסית היתה הכפר שנוהל על ידי מוכתאר ומועצת זקנים. בתקופה השנייה, משנת 1864 ועד סוף השלטון העות׳מאני בשנת 1917, יושמו יוזמות מודרניזציה; משנת 1877 הוקמו עיריות על פי פקודת העיריות, והשלטון המרכזי החל לארגן מועצות כפריות (אורבך 2004).

עד סוף תקופת השלטון העות׳מאני קיבלו מעמד עירוני 22 יישובים שהאוכלוסייה בכל אחד מהם נעה בין 2,000 ל־5,000 נפש. בתחום הכפרי התבסס הארגון המינהלי על יחידות מרחביות־מינהליות־כספיות, והכפר שימש יחידה רשמית בסיסית בעלת אחריות קולקטיבית להשגת יעדים בתחום גביית המסים והשמירה על הסדר הציבורי (אל־חאג׳ ורוזנפלד 1990). המוכתארים היו פקידים זוטרים בלבד שמונו לפי חוק הווילאיאתים משנת 1864 וייצגו את החמולה הגדולה או החזקה בכפר. למעשה, ניהול העניינים בכפר ובעיר בתקופה העות׳מאנית נעשה על ידי נציגי הממשל שנשלחו מהמרכז, והמוכתארים רק סייעו להם במילוי תפקידם, ובעיקר בגביית מסים. אפשר

לומר אפוא שהרשויות המקומיות ביישובים העירוניים והכפריים בתקופה זו ייצגו את הממשל במקום לייצג את התושבים בפני הממשל.

המנדט הבריטי (1920-1948) שהחליף את השלטון העות׳מאני[2] ייחד תשומת לב רבה לשיטת הממשל המקומי, וביטויה הבולט הוא שני חוקים מוניציפליים: פקודת המועצות המקומיות משנת 1921 ומשנת 1941 ופקודת העיריות משנת 1934. מטרת שני החוקים היתה לאפשר הקמת מועצות מקומיות נבחרות ולהסדיר את תחומי פעולתן ואת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות. פקודות אלה שינו את מפת השלטון המקומי: במשך תקופת המנדט הוקמו שתי עיריות נוספות, 38 מועצות מקומיות חדשות, מועצות כפרים ומועצות אזוריות (ערביות ויהודיות), והונהגו בחירות לרשויות המקומיות בכל יישוב בנפרד. בסוף תקופת המנדט היו ביישובים הערביים 11 מועצות מקומיות (בכפרים גדולים) ו־24 מועצות כפריות (בכפרים קטנים).

החמולות השולטות היו האמצעי היחיד שדרכו קיים השלטון מגע עם הרשויות הערביות. הכפר הערבי המעורב היה מפוצל לעדות דתיות ולחמולות, ובכפרים הלא מעורבים בלט הפיצול לחמולות, שאליו נלוותה תחרות על סטטוס ועל כבוד בעידוד השלטון המנדטורי. ממשלת המנדט הבריטית שמרה לעצמה את הזכות למנות ולפטר מוכתארים וקבעה שהמוכתאר חייב להיות אחד מראשי החמולות, ושהוא זקוק להסכמת החמולות כדי לבצע את חובותיו הנדרשות על ידי הממשלה.

הממשל העות׳מאני ראה במוכתאר בעיקר כלי לגביית מסים, ואילו תפקידו בשמירת הביטחון והסדר היה משני בלבד. לעומתו, ממשלת המנדט עסקה במעקב אחר הלך הרוחות ובשמירת הביטחון יותר מאשר בגביית מסים, כדי לשמור על ערוצי תקשורת שיספקו מידע מדויק על כל מה שקורה בכפרים. כך למשל אפשר לראות בתקנת מינהל הכפרים (1944) את הדגש שניתן לתפקודי הביטחון של המוכתאר (מעוז 1962). המשטר המנדטורי לא התנגד לשיטה הפוליטית המקומית (החמולתית) ולא ניסה לשנות אותה. להפך, הוא השתמש בה ככלי להתערבות ולהשפעה שהחליש את הרשות ואת הממשל המקומיים העצמאיים בגלל הפילוג שגרם. מדינת ישראל ירשה מדיניות זו, אימצה אותה והעמיקה את השימוש בה לצורך הידוק הפיקוח על האוכלוסייה הערבית והשליטה בה, וכן לצרכים פנימיים של חיזוק הזהות היהודית המערבית (אייל 1993).

עם הקמת המדינה בשנת 1948 נשארו חלק מהיישובים שהתנסו בשלטון מקומי בתקופת המנדט מחוץ לגבול. האוכלוסייה הפלסטינית שבתחומי הקו הירוק של היום התנהלה לפני קום המדינה על ידי שמונה עיריות ושש מועצות

2. לשלטון המנדט הבריטי קדם שלטון צבאי בריטי בארץ ישראל (בשנים 1917-1920) שהושלט לאחר כיבוש הארץ במלחמת העולם הראשונה.

מקומיות. עם קום המדינה הוטל על כל היישובים הערביים ממשל צבאי, והוא הגביל את תנועת האזרחים הערבים והתעלם ממועצות הכפרים שהוקמו בימי המנדט הבריטי. במקומן העדיפו להקים מועצות מקומיות, או לחלופין למנות מוכתארים שהיו אחראים בפני השלטון המרכזי (בנזימן ומנצור 1992). רק שתי עיריות (נצרת ושפרעם) ומועצה מקומית אחת (כפר יסיף) הוסיפו להתנהל כמסגרות מוניציפליות (מעוז 1962).

ההחלטה להקים רשויות מקומיות ביישובים הערביים היתה נדבך מרכזי בתוכניותיהם המוצהרות של קובעי המדיניות (לנדאו 1971), אך בפועל, מעורבות התושבים בשלטון המקומי היתה מוגבלת, כיוון שהממשל הצבאי שהפעילה ממשלת ישראל התערב ישירות בפעילויות מקומיות בכל הערים והכפרים הערביים עד 1966. במרוצת השנים גדל מספר הרשויות המקומיות הנבחרות והגיע בשנת 2009 לשמונים (13 עיריות, 64 מועצות מקומיות, שלוש מועצות אזוריות).

מעמדן של הרשויות המקומיות הערביות במדינת ישראל נגזר מאז קום המדינה ממעמדה של האוכלוסייה הערבית בעיני השלטון המרכזי ומשקף את אופי היחסים הייחודי ביניהם. על כן תפיסת השלטון המקומי במגזר הערבי שונה מתפיסת השלטון המקומי במגזר היהודי, והמחקר על השלטון המקומי הערבי בישראל חייב להביא זאת בחשבון.

כדי להבין את האופן שבו תופס המיעוט הערבי בישראל את השלטון המקומי, יש לסקור את מעמדו במדינת ישראל בכלל. הערבים אזרחי ישראל הם מיעוט מספרי וסוציולוגי, ילידי, פריפריאלי וחסר השפעה בחברה הישראלית. היחס כלפיהם נקבע כבר עם קום המדינה, וכל ממשלות ישראל מאז נקטו מדיניות אתנוקרטית ברורה של הדרת האוכלוסייה הערבית מהחברה (בוימל 2007). מדיניות זו כוונה להפריד בין יהודים לערבים ולבודד את המגזר הערבי מבחינה חברתית ומוסדית. בשל כך הערבים אינם מיוצגים בעילית הכלכלית, הצבאית והתרבותית של המדינה, והם מודרים ממעגלי קבלת ההחלטות (Smooha 1992). כמו כן, השלטון הישראלי ביקש למנוע את גיבושו של המיעוט הערבי על ידי עידוד התבדלותן של קבוצות דתיות ואתניות, באמצעות יצירת תלות כלכלית של הערבים בכלכלה היהודית, ועל ידי איסור על הקמת גופים ערביים כלל־ארציים פוליטיים ותרבותיים נפרדים (ג׳רייס 1966; בוימל 2007).

מעמדו הנחות של המגזר הערבי במערכת החברתית ההיררכית הישראלית קבע את מרכזיותו של השלטון המקומי הערבי בעיני האוכלוסייה הערבית; הרשויות המקומיות והפעילות המוניציפלית נתפסו כבר בראשית שנות השבעים כמרכזי העשייה וההשפעה העיקריים בחייהם של ערבים אזרחי ישראל. אחת הסיבות לכך היא מיעוט עמדות ההשפעה הפתוחות בפני ערבים בישראל: מספר הערבים בתעסוקה ובפעילות ציבורית במערכות הממלכתיות

והציבוריות בישראל קטן מאוד ואינו תואם את חלקם באוכלוסייה (סואן ואייזנקנג־קנה 2004). מאחר שהמוסדות הממלכתיים (הממשלה, הכנסת ובתי המשפט) ומוסדות וארגונים ציבוריים (דוגמת ההסתדרות, ארגוני המעסיקים והמוסדות להשכלה גבוהה) נמצאים בשליטה יהודית, הרשויות המקומיות הערביות הן הזירה המובהקת לביטוי פוליטי ערבי. עם זאת, מידת יכולתה של האוכלוסייה הערבית לקיים שלטון מקומי ראוי לשמו, שממלא כהלכה את אחריותו בהענקת שירותים, הוכתבה בראש ובראשונה על ידי המדיניות שנקטו ממשלות ישראל כלפי האוכלוסייה הערבית. המדיניות הממשלתית התבטאה בהפקעת קרקעות ורכוש שהיו בבעלות ערבית־פלסטינית והעברתם לבעלות מדינת ישראל והרוב היהודי, והשארת המגזר הערבי מחוץ לתחום התכנון וההשקעות אגב אפליה בוטה בחלוקת משאבים. היעדר הפיתוח הכלכלי מצטרף למעמדם הנחות של הערבים בשוק העבודה הישראלי ומקבע רמת חיים נמוכה ויכולת מועטה של השלטון המקומי הערבי למלא את תפקידיו. בהיעדר משאבים ממקורות מקומיים, נעשה השלטון המקומי תלוי בשלטון המרכזי הרבה יותר מכפי שמתחייב מאופי היחסים בין השניים במדינת ישראל בכלל.

רוב האזרחים הערבים מתגוררים ביישובים ערביים ומשתתפים במערכת חברתית, תרבותית ופוליטית המתרכזת במידה רבה סביב השלטון המקומי, שהוא מוקד לניהול עצמי (שם). יתרה מכך, לרשויות המקומיות הערביות חשיבות פוליטית ממדרגה ראשונה בשל יכולתן לתווך בין האוכלוסייה המקומית למרכז הפוליטי. כל אלה הפכו את השלטון המקומי – מלבד היותו גוף ציבורי הממונה על שירות הקהילה המקומית – לזירה המרכזית לביטוי פוליטי ערבי ולמקור לצמיחת מנהיגות פוליטית וחברתית מקומית וארצית (אל־חאג׳ ורוזנפלד 1990). הרשות המקומית נתפסת אפוא במגזר הערבי כגוף שלטוני שבאמצעותו אפשר לרכוש משאבים, להתקדם מבחינה פוליטית ולזכות בהשפעה מקומית ולאומית גם יחד. אכן, הרשות המקומית מאפשרת לאוכלוסייה הערבית לפעול למימוש אינטרסים מקומיים שלכמה מהם יש גם גוון לאומי מובהק (למשל בתחומי קרקעות, בנייה, כבישים או חינוך). השלטון המקומי מקנה למחזיקים בו עוצמה פוליטית ויוקרה חברתית, מבטיח יתרונות מוחשיים לקבוצה השלטת ברשות המקומית (חמולה, עדה דתית או מפלגה) ומשמש קרש קפיצה לפוליטיקה הארצית (נויברגר 1998). יתר על כן, בהיותו היחיד מבין רובדי השלטון הנמצא תחת שליטתם הישירה של הערבים אזרחי ישראל, הוא נחשב בעיניהם מוסד הנהגתי שמתפקידו לשאוף לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים בין שני העמים החיים בישראל (סואן ואייזנקנג־קנה 2004).

מכאן שהשלטון המקומי הערבי הוא מרכזי וחשוב ביותר בעיצוב אורחות החיים וקביעת איכות החיים במגזר הערבי. אך לכל דבר ועניין הוא תלוי

בשלטון המרכזי בישראל. השלטון המרכזי היה ונשאר הגורם המחליט בתחום המדיניות הלאומית וחלוקת המשאבים לפי משימות ויעדים לאומיים. הריכוזיות שהנחתה את הממשל המרכזי מאז קום המדינה הגבילה את יכולת התמרון ואת יכולת קבלת ההחלטות של הממשל המקומי בישראל בכלל ושל השלטון המקומי ביישובים הערביים בפרט.

אם כך, מקורותיו של המשבר הנוכחי נמצאים בהקשר ההיסטורי־חברתי־כלכלי־פוליטי של האוכלוסייה הערבית בישראל. הספרות שדנה במשבר זה מתמקדת בשני היבטים: מדיניות חלוקת המשאבים של ממשלות ישראל ויחסן לשלטון המקומי הערבי (ראו למשל חיידר 2007), או חסמים פנימיים כגון תרבות, מבנה חברתי, דת, פיצול פנימי וכיוצא באלה (ראו למשל אלעזר וקלכהיים 1987). ההנחה שלנו בספר זה היא שהדינמיות של השלטון המקומי מושפעת הן ממבנה הממשל והן מהתרבות הפוליטית המקומית (מנוחין 2004), ובהתאם להנחה זו, הגישה היעילה לחקר הנושא היא בדיקה מקיפה של מדיניות השלטון המרכזי בד בבד עם בחינת התנהלותן העצמית של הרשויות המקומיות הערביות.

הבנה מעמיקה של בעיות השלטון המקומי מחייבת לחקור את שני המוקדים ולנתח תהליכים ודפוסי פעולה של הקהילות הערביות בישראל, של השלטון המרכזי ושל הקשר בין השניים. בחינה כזו תאפשר לאבחן את מידת האוטונומיה של השלטון המקומי ולזהות מגמות אוטונומיות שאינן נראות על פני השטח. אפיון האוטונומיה של השלטון המקומי יכול להסביר את מידת החופש בקבלת החלטות, בתכנון וביוזמה, את אופי היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי וגם את דפוסי הפעילות של הרשות המקומית. למשל, ריבוי מוסדות ממלכתיים המעורבים ברמת השלטון המקומי, ריחוקם הגיאוגרפי, היעדר התיאום ביניהם, היעדר פיקוח מטעמם וחוסר יכולתם לשלוט בפרטי ההתרחשויות המקומיות, כל אלה מאפשרים לרשות המקומית לחדור לתחומי פעילות שאינם בתחומי סמכותה, לעתים בניגוד לחוק, למשל חקיקת חוקי עזר שאינה אמורה לחוקק, העלאת מסים או הפחתתם, אי־ציות לחוקי הבנייה וכיוצא באלה.

גישה זו, המנחה את כל המחקרים המוצגים בספר זה, מאפשרת להבין לעומק את מורכבות היחסים ההדדיים בין הרשות המקומית למשרדי הממשלה ומציעה פרשנות חדשה של ממצאים אמפיריים. מובן מאליו שקיים שוני ממקום למקום, הנובע מגורמים רבים, החל בהרכב החברתי־כלכלי של האוכלוסייה וכלה במנהיגות הפוליטית ובהשפעתה על תפקוד הרשות המקומית (קלכהיים 1997).

המדיניות הלקויה שהנהיגו ממשלות ישראל כלפי השלטון המקומי הערבי והיהודי כאחד מאז קום המדינה היתה בעלת השפעה מכרעת על כל קבוצות האוכלוסייה ובכל האזורים, אך השפעתה על האוכלוסייה הערבית היתה ועודנה מרחיקת לכת וחמורה במיוחד. עם זאת, אין להמעיט בחשיבותם

ובהיקף השפעתם של חסמים פנימיים. המקרה של השלטון המקומי מבליט את כוחו של השילוב בין חסמים חיצוניים לחסמים פנימיים, שילוב שהביא לכישלון וכמעט לקריסה של מערכת השלטון המקומית, בעיקר ביישובים הערביים. התפקוד הלקוי של הרשויות המקומיות הערביות והמחסור בשירותים בסיסיים הם ממקורות החיכוך העיקריים, הבולטים והמתמידים בין האוכלוסייה הערבית ובין רשויות המדינה.

ספר זה שונה במידה רבה מהספרות הקיימת בתחום. ניסיונות קודמים להסביר את המשבר בשלטון המקומי הערבי על ידי החסמים החיצוניים והפנימיים יצאו מנקודת הנחה שרוב הבעיות של הרשויות המקומיות הערביות הן בעיות כלליות שמשותפות לכל הרשויות המקומיות בישראל, אך השפעתן חזקה יותר ביישובים הערביים (ג׳אנם ועזאיזה 2008). לכן ההתנהלות העצמית תפסה מקום שולי בהבנת המשבר, ורוב הבעיות נתלו ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי ובתנאים החברתיים־כלכליים של האזרחים הערבים. לעומת זאת, החוקרים המשתתפים בספר זה אוחזים בגישה המשלבת בין חקר החסמים החיצוניים לחקר החסמים הפנימיים ומדגישה את אלה הפנימיים דווקא, בהנחה שהמדיניות הממשלתית ויחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי הם משתנים נתונים במידה רבה. גישה זו, המשלבת את שני סוגי המשתנים, יכולה להיות יעילה למדי בהבנת המציאות ולסייע בגילוי החסמים העיקריים הניצבים בפני תפקוד נאות של הרשויות המקומיות. מכאן נובעים חשיבותו של ספר זה והערך המוסף שלו בניתוח, בהבנה ובחיפוש של פתרונות לכלל הבעיות שמהן סובל השלטון המקומי הערבי בישראל. החוקרים דנים במשתנים העיקריים, חיצוניים ופנימיים, המשפיעים על תפקודו של השלטון המקומי הערבי בישראל ובתוך כך הם בוחנים את התחומים הנתונים לטיפולן של הרשויות המקומיות. התמונה המתקבלת מכלל המאמרים מציגה את המשבר המתמשך של הרשויות המקומיות הערביות כתוצאה של שילוב בין מדיניות מפלה ומעלימת עין ובין שימוש לא תקין במשאבים שבידי הרשויות וליקויים בניהול ובטיפול בתחומים שעליהם הן מופקדות.

המאמרים המופיעים בספר הם פרי עבודתם של חוקרים שהשתתפו בקבוצת דיון שעסקה בחקר ההתנהלות העצמית של הרשויות המקומיות הערביות ונפגשה במכון ון ליר בירושלים בשנים 2007-2008. כל החוקרים תמימי דעים בדבר קיומו של משבר עמוק – שמחריף והולך – בשלטון המקומי הערבי, וכולם מסכימים שהמשבר נוצר בהשפעתם המשולבת של גורמים חיצוניים ופנימיים. גורמים אלה חוסמים את פיתוח הרשויות המקומיות הערביות, מעכבים את שיפור תפקודן ומונעים את סיום המשבר. כאמור, בכמה מהמאמרים, ובלי להפחית בחלקם של החסמים החיצוניים בעניין, מודגש תפקידם של החסמים הפנימיים דווקא.

מאמרו של ערן רזין, שפותח את הספר, עוסק בשלושה הקשרים של משבר

הרשויות המקומיות הערביות: יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בישראל, חסמים חיצוניים לפיתוח וחסמים פנימיים. היחסים בין הרמות השלטוניות משתנים בחלוף הזמן, ובבסיסם עומדים השורשים הריכוזיים של השלטון המרכזי, תהליכים של ביזור דה־פקטו, השלכות המשבר של תחילת שנות האלפיים, הרפורמה המוצעת בהצעת חוק העיריות ותפיסות היסוד המנחות את ניסיונות הרפורמה בשלטון המקומי. החסמים החיצוניים בפני קידום האוכלוסייה הערבית בישראל ויצירת שוויון הם בעלי השפעה ניכרת, ובראשם עומדים חסם "המשקפיים הביטחוניים" ושחיקת מדינת הרווחה. באשר לחסמים הפנימיים, שהתרבות הפוליטית המקומית היא העיקרית שבהם, ניתוחו של רזין מראה שהם הולכים ומתחזקים במקום להתמתן, וחלקם תופסים מקום מרכזי בשימור המשבר.

מאמרו של **ראסם ח׳מאיסי** מדגים את השפעתם המשותפת של החסמים החיצוניים והפנימיים בשאלת התכנון המתארי ובהחרפת המשבר של הרשויות המקומיות הערביות. ח׳מאיסי מציע להבין את הסינרגיה בין שני סוגי החסמים דרך המטפורה של פטיש וסדן. את החסמים החיצוניים שמציבה המדיניות של מוסדות התכנון הוא מדמה לפטיש, ואת החסמים הפנימיים – בעיקר צורת הבעלות על האדמות וגישת התושבים לשאלת התכנון – הוא רואה כסדן שמעצים את החסמים החיצוניים ומכביד על תפקודה של הרשות המקומית. בסופו של דבר, הרשות המקומית מוצאת עצמה בתווך, חסרת אונים, נחבטת על ידי הפטיש מכאן והסדן מכאן. ח׳מאיסי רואה את התכנון המרכזי כמודרני וכרציונלי, תכנון שצמח בחברה תעשייתית מערבית ונכפה על החברה הערבית כמנגנון ממסדי לשליטה ולבקרה מרחבית. ח׳מאיסי מתאר את המפגש בין עקרונות התכנון הרציונלי ובין ההתפתחות האורגנית הכפרית בעלת המסורות והמנהגים השונים ומראה כיצד הקהילה המקומית מתארגנת ומגיבה כלפיו באמצעות הקודים התרבותיים שלה.

מאמרו של **מוהנד מוסטפא** ומאמרם המשותף של ח׳אלד אבו־עסבה וח׳אלד עראר רואים בגורמים החיצוניים נתון קבוע ומתמקדים בחקר הגורמים הפנימיים המשפיעים על התפקוד של הרשויות המקומיות הערביות. מוסטפא מדגיש את חשיבותה של התרבות הפוליטית המקומית. הוא מתבסס על נתונים אמפיריים של התנהגות פוליטית ומראה שתהליכי המודרניזציה שעברה החברה הערבית בישראל אמנם חוללו תמורות כלכליות וחברתיות, אך לא פירקו את המבנה החברתי המסורתי של היישובים הערביים, אלא הביאו לשינוי דפוסי פעילותו בלבד. מוסטפא אף קובע שהמבנה המסורתי התחזק דווקא ונעשה בעל השפעה מכרעת בפוליטיקה המקומית. מניתוחו עולה כי תהליך מודרניזציה חלקי ומעוות הוא שגרם לכך שלא התפתח שינוי בדפוסי ההתנהגות של הערבים בפוליטיקה המקומית. ההיצמדות לדפוסים הפוליטיים המסורתיים מקשה על האוכלוסייה הערבית ליצור מנהיגות מקומית ערבית

מודרנית ואפקטיבית, וודאי שאינה תורמת לפיתוח מנהיגות ארצית.

המחקר על מעמדן ועל תפקודן של מחלקות החינוך ביישובים הערביים, פרי עטם של **ח׳אלד אבו־עסבה** ו**ח׳אלד עראר**, מבוסס גם הוא על ממצאים אמפיריים, וכן על ראיונות. המחברים מונים את הגורמים לתפוקות הנמוכות של מערכת החינוך הערבית, מתארים את יחס הנהגת השלטון המקומי ביישובים הערביים לתחום החינוך, וחוקרים את מעמדן של מחלקות החינוך ברשויות המקומיות הערביות ואת התפקיד שהן ממלאות לקידום סדר יום חינוכי ביישוב. ממצאי מחקרם מלמדים על ניהול לקוי של גיוס משאבים תקציביים ושל דרכי השקעתם, על מאבקי כוח, על ניהול המוכתב על ידי קשרים אישיים, על עקיפת סמכויות, על הגדרות תפקיד עמומות, על היעדר מנהיגות חינוכית ועל אי־שביעות רצון של כלל בעלי העניין במערכת החינוך. החוקרים מתארים מצב של השפעה הדדית בין כל הגורמים האלה ומסיקים שהשלטון המקומי ביישובים הערביים אינו עסוק כלל בשאלת קביעתה של מדיניות אלא מדשדש בסוגיות מקדימות שעניינן עצם השתתפותם של תלמידים בלימודים או בינוי פיזי והסדרת תשתיות.

מאמרה של **מאהא אל־תאג׳י־דגש** מאמץ את גישת ״המדינה בחברה״ כדי להתמודד עם השאלה מדוע שתי עיריות ערביות הגיבו באופן שונה בתכלית לקשיים דומים. המחקר מגלה שמדיניות הממשלה כלפי הרשויות המקומיות הערביות אינה אחידה ואינה יציבה: בזמן שהיא מתערבת בענייני רשויות מקומיות מסוימות, היא מעלימה עין מההתנהלות של רשויות אחרות ומניחה להן להידרדר אל עברי פי פחת. לפיכך מגדירה אל־תאג׳י־דגש את ישראל כמדינה שאינה מחויבת. באמצעות השוואה מעמיקה בין היישובים אום אל־פחם וטייבה חושף המחקר שתחת מגבלות תקציביות דומות הצליחו קברניטי אום אל־פחם ליצור שלטון יציב לא חמולתי המתאפיין ביעילות ארגונית ותקציבית, ואילו טייבה התאפיינה בחוסר יעילות ובשלטון פטרנליסטי. מהמאמר עולה אפוא החשיבות של הגורם התרבותי ושל תפקידם של השחקנים המקומיים כסוכני שינוי מחויבים. הדוגמה המובהקת לכך היא כוחה הרב של התנועה האסלאמית באום אל־פחם כתנועה שרכשה ביושר את אמון הציבור והעמידה בראש סדר העדיפויות שלה את האינטרס הציבורי. כך היא הצליחה לשאת שינוי יסודי ולהביא ליעילות ארגונית וכלכלית שאין שנייה לה ברשויות המקומיות הערביות.

מאמרה של **תגריד יחיא־יונס** שונה מיתר המאמרים בספר זה משום שהוא היחיד שאינו מעלה את שאלת ההתנהלות, אלא שואל מהם המנגנונים העומדים מאחורי ההתנהלות הזאת ומאפשרים אותה. יחיא־יונס מעמידה לבחינה ביקורתית מנגנון אחד, שלטון החמולות, ובוחנת היבט ייחודי שלו, שלמרות מרכזיותו בחיי הקהילה הוא נשאר שקוף ברוב המחקרים: נאמנות הנשים לסדר הפטריארכלי גם מאחורי הפרגוד המכסה על הקלפי. המאמר

בוחן אפוא את ההתנהגות האלקטורלית באמצעות התמקדות בנאמנות הפוליטית של נשים בכלל ושל נשים זרות (שנישאו בנישואים אקסוגמיים) בפרט, כפי שזו מתבטאת בדפוסי הצבעתן המדווחים. ממצא מרכזי במחקר מצביע על בעייתיות בשימוש במושג חמולה בזיקה לפוליטיקה האלקטורלית, משום שהחמולה אינה יחידה אחידה ופרימורדיאלית כפי שנהוג לחשוב, כי אם יחידה מובנית חברתית המורכבת מענפים, מפלגים, מבתי אב, ממשפחות מורחבות, ממשפחות גרעיניות ועוד. כמו כן, הקטגוריה "נשים", שנחשבת מונוליתית בדרך כלל, מפורקת כאן ומוצגת כקטגוריה סוציולוגית מגוונת ובעלת שונות פנימית רבה. בגין חיוניותו של השלטון המקומי בחיי האוכלוסייה הערבית והמאבק המר הניטש עליו מדי חמש שנים, עשויות הבחירות להיות מוכרעות על חודו של קול. מכאן שחקר דפוסי הצבעתן של נשים יכול לשפוך אור על כמה מהתופעות המעצבות את אופי השלטון המקומי, את מבנהו ואת התנהלותו.

המאמר החותם את הספר הוא בבחינת סיכום והצעה לפתרון כולל של משבר השלטון המקומי הערבי, כחלק מפתרון בעיית היחסים בין הערבים אזרחי ישראל ובין המדינה. הסיכום סוקר את כלל האתגרים הניצבים בפני השלטון המקומי הערבי בישראל ומדגיש את הבעיות הפנימיות ואת קשיי התפקוד של השלטון המקומי הערבי בהקשר החברתי והתרבותי שלו. המאמר נדרש גם לרפורמות שבוצעו ולאלה המתוכננות להתבצע בשלטון המקומי בישראל ולהשפעתן הידועה והצפויה על השלטון המקומי הערבי.

ההצעות לפתרון בעיית היחסים בין הערבים אזרחי ישראל למדינה מתבססות על מודל הדמוקרטיה ההסדרית שאומץ על ידי מדינות אחדות באירופה ופתר בעיות של יחסי מיעוטים עם המדינה, כשהשלטון המקומי שימש בסיס לפתרונות אלה.

לבסוף, ברצוני להעיר שלמרות הדמיון בדעות של המחברים בשאלת ההתנהלות של הרשויות המקומיות הערביות, עדיין קיימים חילוקי דעות בדבר מידת החשיבות שיש לייחס לחסמים חיצוניים לעומת חשיבותם של חסמים פנימיים. כמו כן, אפשר להבחין בנקל שאין הסכמה מלאה באשר לשימוש בכמה מהמושגים, ובייחוד באשר לשמה של הקבוצה הנחקרת (ערבים בישראל, ערבים אזרחי ישראל, פלסטינים אזרחי ישראל ועוד). השימוש במושגים ובשמות מבטא את התפיסה האישית של כל חוקר וחוקרת, ולכן לא נעשה ניסיון להאחדה.

עורך הספר וחברי קבוצת המחקר מבקשים להודות למכון ון ליר בירושלים על ששימש במה וחממה לעבודת הקבוצה. כמו כן, אנו מודים לראש המכון פרופ׳ גבריאל מוצקין ולפרופ׳ חנה הרצוג על העידוד ועל התמיכה, ולעובדים במחלקת הפרסומים, ובייחוד למנהלת המחלקה שרה סורני.

רשימת מקורות

אורבך, גדליה, 2004. *יסודות השלטון המקומי: ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל* (יחידה 3), תל־אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

אייל, גיל, 1993. "בין מזרח למערב: השיח על 'הכפר הערבי' בישראל", *תיאוריה וביקורת* 3: 39-55.

אל־חאג', מאג'ד, והנרי רוזנפלד, 1990. *השלטון המקומי הערבי בישראל*, גבעת חביבה: המכון ללימודים ערביים.

אלעזר, דניאל, וחיים קלכהיים (עורכים), 1987. *השלטון המקומי בישראל*, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

בוימל, יאיר, 2007. *צל כחול לבן: מדיניות הממסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים בישראל, השנים המעצבות: 1958-1968*, חיפה: פרדס.

בנזימן, עוזי, ועטאללה מנצור, 1992. *דיירי משנה: ערביי ישראל, מעמדם והמדיניות כלפיהם*, ירושלים: כתר.

ג'אנם, אסעד, ופייסל עזאיזה (עורכים), 2008. *האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה־21*, ירושלים: כרמל.

ג'רייס, סברי, 1966. *הערבים בישראל*, חיפה: אל־אתיחאד.

חיידר, עלי (עורך), 2007. *דו"ח סיכוי 2006: מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל*, ירושלים וחיפה: עמותת סיכוי.

לנדאו, יעקב, 1971. *הערבים בישראל*, תל־אביב: מערכות.

מנוחין, נזר, 2004. *יסודות השלטון המקומי: השלטון המקומי בן־זמננו*, תל־אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

מעוז, משה, 1962. "הממשל המקומי ביישובים הערביים בישראל", *המזרח החדש* יב: 233-240.

נויברגר, בנימין, 1998. *ממשל ופוליטיקה בישראל: המיעוט הערבי – ניכוד לאומי והשתלבות* (יחידה 11), תל־אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

סואן, דן, ופרלה אייזנקנג־קנה, 2004. *יסודות השלטון המקומי: השלטון המקומי במיגזר הערבי* (יחידה 5), תל־אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

קלכהיים, חיים, 1997. *שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית: עוצמה מקומית מול מערכות המימשל הארצי בישראל*, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

Smooha, Sammy, 1992. *Arabs and Jews in Israel* (Vol. 2), Boulder: Westview.