

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

לקראת חיזוק השלטון המקומי
ביישובים הערביים בישראל

ראסם חמאיסי

ירושלים, אוגוסט 1994

תוכן העניינים

מבוא

התפתחות השלטון המקומי הערבי

הבעיות הניצבות בפני השלטון המקומי הערבי

יחסים בין שלטון מקומי למרכזי

מצבן של הרשויות המקומיות הערביות

המבנה החברתי-פוליטי של היישובים הערביים

המדיניות הדרושה

הגדלת מעורבותם התקציבית של משרדי הממשלה

הגדלת ההכנסות העצמיות

התמקדות בהוצאות

הגדלת תפקידי החובה ברשות המקומית

פיתוח היכולות הניהוליות

הגברת התקשורת עם השלטון המרכזי ועם התושבים המקומיים

חיזוק תפקידה של הרשות המקומית כמעסיק מרכזי ביישוב

הגברת קליטתם התעסוקתית של אקדמאים

צמצום ה"פוליטיזציה" ברשות המקומית

התמודדות עם ההפרטה

התמורות הדרושות לשם שיפור היכולת הניהולית

התמורות הדרושות לשם הגדלת ההכנסות העצמיות

פיתוח בסיס כלכלי ביישוב

הגברת השיתוף האזורי

תמורות תרבותיות

תמורות במיתאר היישוב

סיכום

רשימת מקורות

מבוא

פיתוח היישובים הערביים ושילוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית מותנים במידה ניכרת ביכולתו של השלטון המקומי להוביל פיתוח על ידי יוזמה מקומית, ניהול משאבים, ניצול יכולות קיימות ועידוד יזמות מקומית. בשנים האחרונות, עובר השלטון המרכזי בישראל תהליך של ביזור, שבעקבותיו חלה עלייה בחשיבותו של השלטון המקומי. הרשויות המקומיות קיבלו אחריות לאספקת שירותים מקומיים וניהול המשאבים המצויים ברשותן. אמנם תהליך הביזור מאפשר לרשויות המקומיות הערביות לבסס את הלגיטימיות שלהן ולהרחיב את סמכותן (ג'אנר-קלזנר, 1994), אולם, בשל סיבות מבניות ופוליטיות הן מגבירות דווקא את תלותן בשלטון המרכזי. הרשויות המקומיות הערביות אינן ערוכות עדיין להתמודד עם המשמעויות של תהליך הביזור ועם השינויים המתחוללים ביחסים בין השלטון המרכזי למקומי, הן בשל אופיו של השלטון המקומי שהתפתח ביישובים הערביים, הן בשל המדיניות שנקטה המדינה כלפי האוכלוסייה והיישובים הערביים, והן בשל המאפיינים החברתיים-התרבותיים של האוכלוסייה הערבית.

העדר מסורת מוניציפלית וחוסר נסיון מספיק בניהול מוניציפלי משפיעים על יכולתה של הרשות המקומית להשיג משאבים. הפריפריאליות הגאוגרפית והחברתית, הכפריות והמסורתיות הרווחים ביישובים הערביים, כל אלה יוצרים תנאים נחותים בתחרות על משאבים ועל הזדמנויות מול רשויות מקומיות יהודיות.

האוכלוסייה המקומית תופסת את הרשות המקומית הערבית כגוף יצוגי, המספק שירותים ואף יוזם אותם. בפועל, הרשויות המקומיות הערביות פועלות אד-הוק, כאשר השקעת הזמן, התקציב והעבודה נעשית בהתאם ל"חלון הזדמנויות", עדיין בשיטת ניסוי וטעיה. עיקר פעילות השלטון המקומי הערבי הוא ביישוב עצמו - נסיון לפתח תשתית ולספק שירותים, ואין מודעות מספקת לכוחו הניהולי של הארגון בפיתוח ובעיצוב פתרונות חדשניים. יש, אם כן, להטמיע ברשות עצמה ובאוכלוסייה את ההיבט ההישגי של השלטון המקומי.

מטרת חוברת זו לתאר את תהליך התפתחותו של השלטון המקומי ביישובים הערביים, לזהות את המשתנים אשר מעכבים בעדו להוביל את הפיתוח היישובי ולהציע מדיניות אשר תתרום לחיזוק השלטון המקומי ותחזק את מוכנותה של הרשות המקומית להתמודד עם תהליך הביזור. המדיניות לחיזוקו של השלטון המקומי, שאנו מציעים בחוברת זו, גורסת כי זמינות משאבים כספיים, המועברים לרשויות המקומיות ממשד הפנים וממשרדים יעודיים נוספים, היא אמנם תנאי הכרחי אך לא מספיק. כדי לנצל כיאות משאבים אלה, יש להגביר את היכולת הניהולית של הרשות המקומית, את שיתוף התושבים ואת הבקרה והמעקב אחר השימוש במשאבים. החיזוק הניהולי והשלטוני של הרשויות המקומיות הערביות יתרום רבות לשיפור התשתיות ורמת השירותים ויגביר את שילוב האוכלוסייה הערבית במרקם האזרחי, במקביל לשמירה על אופיים היחודי של היישובים הערביים.

התפתחות השלטון המקומי הערבי

הבסיס החוקי לכינון שלטון מקומי בארץ הוא חוק הווילאיתים העות'מאני ואחריו חוק העיריות משנת 1877. חוק הווילאיתים מינה מוכתארים, הכפופים לשלטון המרכזי, ליד השייח'ים שהיו מנהיגים עצמאיים מסורתיים ביישוב. תפקיד המוכתאר היה לגבות מסים, להבטיח את הסדר והבטחון ביישוב ולהודיע לרשויות על לידות ופטירות בכפרו (בר, 1982).

בעת הכיבוש הבריטי של הארץ בשנת 1917 נמצאו 22 עיריות שנוסדו ביישובים הגדולים בהתאם לחוק העיריות משנת 1877, מתוכן 18 בערים ערביות ו-4 בערים מעורבות (יהודים וערבים). לאלה נוספו, עד שנת 1946, 11 מועצות מקומיות ו-24 מועצות כפריות ערביות שנוסדו על בסיס תקנת הגופים המוניציפליים מ-1934, תקנת המועצות המקומיות מ-1941 ותקנת מינהל הכפרים מ-1944 (אלחאגי ורוזנפלד, 1990: 16). דהיינו, רק ב-57 יישובים ערביים הייתה מסגרת של מינהל מוניציפלי, שהם 6.4 אחוזים מתוך 887 יישובים ערביים שהיו בפלשתינה המנדטורית. שאר היישובים נוהלו על ידי מוכתאר אחד או יותר.

בשנת 1948, טרם הקמת מדינת ישראל, התגוררו בערים כ-35 אחוז מהאוכלוסייה הערבית (אלקוטב, 1990). אולם, תהליך עיורה של האוכלוסייה הערבית נעצר ואף נסוג עם הקמת מדינת ישראל. בשנת 1948, עזבו את הארץ 94 אחוז מהערבים שהתגוררו בערים שהיו בתחום השטח שהוכרז כמדינת ישראל. מתוך האוכלוסייה הערבית שנשארה בתחום מדינת ישראל, הסתגרו 83 אחוז ב-104 כפרים מוכרים. האוכלוסייה שנשארה בערים הייתה שולית מבחינה מספרית, ובמצב ירוד מבחינה כלכלית וחברתית. רק שתי ערים ערביות נשארו בישראל מתוך שלוש עשר שהיו בתחום המדינה החדשה. קטיעת תהליך העיור לוותה בהפיכת האוכלוסייה הערבית למיעוט נשלט, נטול כל יכולת לנהל את ענייניו (חמאסי, 1990).

על האוכלוסייה הערבית הוטל ממשל צבאי בכדי לפקח עליה ולנהל את ענייניה (ג'רייס, 1966; לוסיטיק, 1980). מטרת המדיניות שמוסדות התכנון נקטו ביחס לאוכלוסייה הערבית בשנות החמישים והששים הייתה חיזוק העיור של המיעוט הערבי על ידי עידוד ההגירה מהכפרים בפריפריה (הגליל, המשולש, והנגב) אל ערי החוף ואל יישובים עירוניים ערביים קיימים (ר': מדינת ישראל, תכנית תפרוסת אוכלוסית ישראל בת חמישה מליון שאושרה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1975). אולם מדיניות זו לא באה לידי ביצוע. בנוגע לאוכלוסייה הבדואית ולכפרים הקטנים, המדיניות הייתה לכנסם ליישובים עירוניים (חמאסי, 1990; בן דוד, 1982; בר, 1990). השיקולים שעמדו מאחורי חיזוק העיור היו קשורים כנראה ברצון לדלדל את ריכוזי האוכלוסייה הערבית ובמקביל להפקיע משאבים, במיוחד קרקעיים, וכתוצאה מכך גם לצמצם עלויות אספקת שירותים ותשתיות ביישובים.

לאחר קום המדינה, רק ארבעה מהיישובים הערביים שנותרו היו בעלי מעמד מוניציפלי: העיריות נצרת ושפרעם, והמועצות המקומיות כפר יאסיף וראמה. שאר היישובים נוהלו על ידי מוכתארים, שלא התמודדו עם סוגיות פיתוח היישוב ולעתים קרובות היו שקועים בסכסוכים

פנימיים. רשויות מקומיות נוספות נוסדו בהדרגה במשך הארבעים וחמש השנים האחרונות (ר' לוח 1). משרד הפנים נקט כבר מתחילת שנות החמישים צעדים להקמת רשויות מקומיות ביישובים הערביים. עמדתם המוצהרת של מעצבי המדיניות הייתה כי דרך הרשויות המקומיות ניתן לפתח את המגזר הערבי, לשפר את רמת השירותים ולהעניק לאוכלוסייה הערבית הזדמנות לנהל את ענייניה. נוספה לכך הכוונה לפקח על האוכלוסייה הערבית.

לוח 1: כינון רשויות מקומיות ביישובים הערביים לפי שנת הקמתן

עשור	מספר הרשויות	אחוז מסה"כ הרשויות
1948-1959	20	31
1960-1969	24	37
1970-1979	7	11
1980 ואילך	13	21
סה"כ	64	100

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל 1991**, נתונים פיסיים, סדרת פרסומים מס' 931, לוח מס' 5.

ההחלטה בדבר כינון רשות מקומית נתונה לסמכותו של שר הפנים, הקובע גם את מספר חברי המועצה המקומית ואת תחום שיפוטתה. החלטתו מושפעת מגודל היישוב, ממיקומו הגאוגרפי ומהרכבו האתני. חברי המועצה המקומית יצגו בדרך כלל את המבנה החברתי-השיוכי ביישוב - חמולות ועדות דתיות. אולם במקביל, עד אמצע שנות הששים, המשיכו המוכתארים להיות פעילים ובעלי סמכויות מסוימות. הממשל הצבאי השתמש גם בהם לפיקוח ולבקרה על הנעשה בכפר. ביישובים בהם המוכתארים לא שולבו באופן פעיל במועצה המקומית, הם הפריעו לתיפקודה של המועצה המקומית, כיוון שראו בה גוף הנוגס בסמכותם (לנדאו, 1971). כלומר, המבנה החברתי המסורתי המשיך להטביע את חותמו על עיצובו של השלטון המקומי ביישובים הערביים ועל תיפקודו.

לוח 2: התפלגות הרשויות המקומיות הערביות לפי מעמד מוניציפלי וגודל, בהשוואה לרשויות בכל המדינה 1991

גודל ומעמד מוניציפלי	מספר רשויות	מספר רשויות במדינה	אחוז רשויות ערביות
עיריות	6	47	10.6
מ. מקומית מעל 5,000 נפש	34	69	50.7
מ. מקומית עד 5,000 נפש	22	72	30.5
מועצה אזורית	2	55	3.6
סה"כ	64	243	26.3

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1993: לוח 6.

כיום כ-70 אחוז מהאוכלוסייה הערבית מתגוררים ביישובים המנוהלים בידי שלטון מקומי ערבי. שאר האוכלוסייה הערבית גרה ביישובים עירוניים מעורבים וביישובים כפריים שאינם מוכרים מבחינה מוניציפלית. היישובים הערביים בעלי מעמד מוניציפלי הם ברובם המכריע מועצות מקומיות או אזוריות (ר' לוח 2). רק לשישה יישובים מעמד של עיריה: נצרת, שפרעם, אם אלפחם, טייבה, טירה ורהט.

הבעיות הניצבות בפני השלטון המקומי הערבי

בדיון בבעיות המקשות על תיפקודן של הרשויות המקומיות הערביות יש להבחין בין שלושה תחומים עיקריים:

- א. בעיות הקשורות ליחסים בין השלטון המקומי למרכזי.
 - ב. בעיות הקשורות למצבן של הרשויות המקומיות הערביות.
 - ג. בעיות הקשורות למבנה החברתי-הפוליטי של היישובים הערביים.
- הדיון בבעיות אלה נערך לפי סדר זה בהמשך החוברת.

א. יחסים בין שלטון מקומי למרכזי

התלות הגדולה של הרשויות המקומיות בממשל המרכזי מותרה בידי הרשויות המקומיות אוטונומיה מעטה. עצם העובדה שהתקנות הבסיסיות, המכתיבות את תיפקוד המינהל המוניציפלי מעוגנות בתחיקה המנדטורית, מצביעה על ריכוזיות כקו מנחה. קו זה עיכב את יכולת התמרון וקבלת ההחלטות של הממשל המקומי, ובמיוחד של הממשל המקומי הערבי (אלחאג' ורוזנפלד, 1990).

הקריטריונים לחלוקת המענק הכללי, הניתן על ידי משרד הפנים לתגבור תקציבן של הרשויות המקומיות, לא הוגדרו בהירות. עובדה זו הגדילה את האי-שוויון בהקצאת המשאבים של השלטון המרכזי, לטובת רשויות בעלות נגישות וגישה אליו. מדיניות תקצוב אוניברסלית מגבירה במקרים רבים את תלותן של הרשויות החלשות בשלטון המרכזי, כיוון שאין להן בסיס כלכלי יציב, אין הן יכולות להגביר את הכנסותיהן העצמיות ונגישותן ויכולת התחרות שלהן על משיכת יזמים מוגבלות. לעומת זאת, ההוצאות לנפש בהן גדולות בגלל המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסייתן, המצטיינת בשיעור תלות גבוה. סיכומו של דבר, שאין הן יכולות להשתחרר מהשלטון המרכזי והן עשויות להיקלע לגרעונות ולחוסר יציבות.

עוד היבט המשפיע על היחסים בין הממשל המקומי למרכזי הנו גודל היישוב (וייס, 1972). ישנו קשר חיובי בין גודל היישוב לבין מצאי השירותים המסחריים וההתמחויות בו. כך, מגדילה הרשות המקומית את היקף הכנסותיה העצמיות ממקורות מקומיים ומפחיתה את תלותה במשאבים הבאים מהממשל המרכזי.

מבורך (1981) מציין, כי הרשויות המקומיות המבוססות הן בדרך כלל אלה המרוויחות מחוסר בהירות בקריטריונים להקצאת תקציבים של משרדי הממשלה, ובמיוחד של משרד הפנים. גירעון שנתי בתקציב הרגיל, למשל, הנו תופעה שכיחה, הפועלת לטובת רשויות מבוססות יותר, שכן הגירעון הופך מקור הכנסה נוסף ומסייע לגמישות תקציבית, כיוון שהשלטון המרכזי מכסה את הגירעון ממקורות ציבוריים. הסדרים מעין אלה אינם חלים על היישובים הערביים, אשר רובם קטנים ובינוניים ועל כן מוגבלים ביכולתם להפעיל לחצים על הממשל המרכזי.

כבר בשנות החמישים נקבעו קריטריונים, שחלקם עדיין קיים, להקצאת תקציבים במטרה לקדם יישובים חלשים. אולם הם לא היו רלוונטים לרשויות הערביות. כך למשל קריטריון הקשור במספר העולים החדשים הנקלטים ברשות או קריטריון הקשור להגדרת היישוב כיישוב ספר או יישוב עימות בעל עדיפות.

השיטה הקיימת לקביעת התקציב לרשות המקומית מהווה כלי בידי השלטון המרכזי להקצאת כספים בלתי-אחידה בין רשויות. עד שנת 1977 שיטת התקצוב לרשות מקומית הייתה לפי מספר התושבים. בשנה זו שונתה השיטה והתקצוב נעשה עד שנת 1984 על בסיס סל שירותים. מאז שנת 1984 התקצוב חושב על פי שיטת המסגרת: משרד הפנים קבע לכל רשות מקומית בסיס למסגרת תקציבית, בצמוד למדד. שיטת המסגרת צמצמה את האפשרות ליזום שירותים חדשים, כיוון שהתקציב היה מיועד בעיקר למימון פעולות קיימות. כל זאת, דווקא בתקופה שהאוכלוסייה הערבית החלה לדרוש יותר שירותים. בשנות השמונים הוקצו לרשויות מקומיות תקציבים לשירותי חינוך ורווחה ביישובים. כך הפכו הרשויות המקומיות "קבלנים" של השלטון המרכזי בשירותים יעודיים אלה. אולם, התקציבים לא הספיקו לממן את הוצאות הפעלת השירותים הללו ואת הפער מימנה הרשות המקומית מתקציבה.

אי ההתאמה ויכולת ההסתגלות האיטית למדיניות המשתנה של הממשלה מחמירים את בעיותיה של הרשות המקומית הערבית, כיוון שאינה עומדת בתחרות על התקציבים הציבוריים המוגבלים, מה גם שהתחרות בין הרשויות הערביות ליהודיות אינה שוות-הזדמנויות.

עד שנת 1976, משרדי ממשלה השונים כמעט לא השתתפו בתקציבי הפיתוח של הרשויות הערביות (אלחאג' ורוזנפלד, 1990: 105), לעומת השתתפות משמעותית בפיתוח היישובים היהודיים. מאז חלה עלייה בהשתתפות זו, אולם עדיין בפיגור רב אחר תקצוב הרשויות המקומיות היהודיות. בחינת התקציבים המועברים לרשויות המקומיות הערביות בהשוואה ליהודיות לאורך זמן מראה שההבדלים משמעותיים ביותר. בשנת 1982 העבירה הממשלה מענקים לנפש לרשויות מקומיות יהודיות בשווי הגדול פי חמישה מאשר אלה שהועברו לרשויות מקומיות ערביות (אלחאג' ורוזנפלד, 1990). בשנת 1990 המענק הכללי של משרד הפנים לנפש ברשות מקומית ערבית היה 127 ש"ח, לעומת 399 ש"ח לנפש ברשות מקומית יהודית - כלומר פי שלושה. לגבי השתתפות משרד הפנים בתקצוב הרשות המקומית, נמצא כי על כל שקל שהרשות המקומית מגייסת מההכנסות העצמיות שלה, מעניק לה משרד הפנים שני שקלים (ר' פרסום מיוחד מספר 908, לוח ב' ו-ג' עמ' 30-31, 1992). כיוון שממוצע ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות הערביות הוא 103 שקל לנפש בלבד, לעומת 462 שקל לנפש ברשויות היהודיות, התוצאה היא שהרשויות הערביות הן עדיין בעלות תקצוב ממשלתי נמוך מזה של הרשויות היהודיות, גם לאחר החלטת הממשלה מ-1991 להשוות בין שני המגזרים. הדבר מעכב את פיתוחם של היישובים הערביים ואת קידומם.

בשנת 1988 קבע משרד הפנים "גג" להעלאת מיסי הארנונה. משמעות הדבר, שהרשויות המקומיות אינן יכולות להעלות את הארנונה מעבר ל"גג" הנקבע בכדי להגביר את הכנסותיהן העצמיות. קביעה זו יצרה עיוות ופער מתמשך בין הרשויות המקומיות הערביות ליהודיות, בשל הרמה הנמוכה של מיסי הארנונה הנהוגה ברשויות הערביות.

הרשויות המקומיות נתמכות בעיקר על ידי משרדי הפנים והחינוך. אולם לצידם גם משרדים יעודיים אחרים וארגונים שונים מזרימים משאבים ושותפים לפיתוח יישובים, כגון משרד הבטחון, השיכון, העבודה ורווחה והתחבורה, וארגונים כמו הסוכנות היהודית (ר' הכט, 1987: 213-195). גופים אלה משקיעים משאבים בדרך כלל ביישובים חלשים ופריפריים, אך רובם לא פתחו את דלתם לרשויות המקומיות הערביות (גראיסי, 1973).

באופן כללי, קשורה הריכוזיות לאופיו של הממשל במדינת ישראל, אשר גרס תכנון מרכזי בתחומים רבים במטרה להשיג משימות ויעדים לאומיים ומקומיים תוך תקופה קצרה, שספק אם ממשל ביזורי יכול היה להשיגם בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה. השלטון המרכזי הוא שמחליט על חלוקת המשאבים בהתאם למשימות וליעדים לאומיים. בתנאים

אלה, נשאר פיתוח היישובים הערביים בתחתית סולם העדיפויות של הממשל המרכזי, ומוקצים לכך משאבים מעטים.

בעשור האחרון נוקט משרד הפנים, בהתבסס על מדיניות הממשלה, מגמה של הפרטת שירותים והקטנת חלקו בתקציב הרשות המקומית. כך, הפכה הרשות המקומית הספק העיקרי של שירותי החינוך והרווחה. אולם הרשויות הערביות עדיין אינן ערוכות ליישם מדיניות זו, שהייתה לנטל עבורן. כך, דווקא הרשויות המקומיות הערביות, שהיו אמורות לקבל בברכה את מדיניות הביזור, מצאו את עצמן תלויות עוד יותר בשלטון המרכזי, מבחינה כלכלית וניהולית.

בחינת ההיסטוריה של היחסים בין השלטון המקומי למרכזי מראה, שאמנם קיימת מדיניות אוניברסלית כלפי כל הרשויות המקומיות, אך ההתייחסות לרשויות חלשות יהודיות עדיפה על זו לרשויות המקומיות הערביות. הדבר קשור כנראה לשיוך הלאומי ולמאפיינים היחודיים של הערבים בארץ (חידר, 1991: 10-11). הממשל המרכזי מעדיף להשקיע משאבים ולטפל ביעדים מועדפים על בסיס שיוך לאומי. עובדה זו יוצרת פער באפשרויות הפיתוח ובהזדמנויות, כאשר לאוכלוסית הרוב יש קשרים ועדיפות בנגישות למשאבים בהשוואה למיעוט. מצב זה יוצר בקרב השלטון המקומי הערבי תחושה, שהפער מתוכנן וקשור ליחסים בין מיעוט לרוב (סמוחה, 1980).

ב. בעיות הקשורות למצבן של הרשויות המקומיות הערביות

רוב (68 אחוז) הרשויות המקומיות הערביות נוסדו עד סוף שנות הששים תחת חסותו של הממשל הצבאי שהוטל על האוכלוסייה הערבית עד שנת 1966. ראשי הרשויות שמונו באותה תקופה היו מקרב ההנהגה המסורתית, שצייתה להוראות הפקידים בשלטון המרכזי. אנשים אלה היו חסרי הכשרה מקצועית ובוודאי שלא היו בקיאים בתהליכי ניהולי מודרניים (אלחאגי ורוזנפלד, 1990). ממונים אלו שבו והתמודדו על ראשות הרשות פעמים נוספות, וחלקם אף נחל הצלחה במספר פעמים, ובכך הם שימרו ברשות המקומית דפוס של ניהול לקוי.

הרשויות המקומיות הערביות התחילו, אם כן, מנקודת זינוק חלשה מבחינה ארגונית, עם מצאי משאבים ציבוריים מוגבל, עם תשתיות ושירותים חסרים ועם ניהול מסורתי ריכוזי. ראשי הרשויות יצגו, כאמור, את ההנהגה המסורתית הממונה על ידי הממשל המרכזי כחלק מהנסיון לבקר ולפקח על אוכלוסייה זו (לוסטיק, 1980). כך, השלטון המקומי הערבי פיגר בהרבה אחרי רמת הניהול והפיתוח של השלטון המקומי ביישובים היהודיים. הממשל המרכזי לא התערב בנסיון לסגור את הפער וליצור בסיס זינוק שווה, והפיגור אך גדל. חוסר התערבותו של הממשל המרכזי מוסבר על ידי מדיניות שהעדיפה לפתור ראשית את בעיות המגזר היהודי.

עם כינון הרשות המקומית על ידי שר הפנים, נקבע שטח שיפוט שאינו כולל את כל הקרקעות שבבעלות תושבי היישוב כולו. כך, הופקעה מידי הרשות המקומית הערבית הסמכות לתכנן

ולהחליט לגבי יעודי השימוש בקרקעות של תושבי היישוב. כמו כן, הועברו המסים וההיטלים על הקרקעות, שנותרו מחוץ לתחום שיפוטה, לרשות המקומית היהודית שבתחומה נכללו הקרקעות. כך היה במקרה של ההכרזה על הקמת מועצה אזורית משגב שכללה בתחום שיפוטה כ-180 אלף דונם, שחלקם היו קודם לכן בבעלות ערבית (ליפשיץ, 1989). הפקעת משאבים מהרשויות המקומיות הערביות והעברתם לרשויות מקומיות יהודיות או הכרזה על שטח שיפוט מצומצם שאינו כולל את כל הקרקעות של תושבי היישוב (בכלל זה הוצאת מפעלים כלכליים מחוץ לתחום השיפוט) הקטינו את הכנסותיהן העצמיות. כך, נוצר אקלים ציבורי אשר חיזק את הספקנות של השלטון המקומי הערבי ביחס לשלטון המרכזי.

השימוש במרחב היישובים אפשרי בהתאם לתכנית המיתאר של היישוב. היוזמה להכנת תכנית המיתאר ואישורה על ידי ועדות התכנון של משרד הפנים הינן תנאי הכרחי לפיתוח היישוב, החל מרישוי עסקים ומגורים, דרך פיתוח תעשייה, ועד לסלילת דרכים. אולם מרבית ועדות התכנון המרחביות והמחוזיות, אליהן כפופים רוב היישובים הערביים, מנוהלות על ידי יהודים. עד תחילת שנות השמונים התעכב אישורן של תכניות המיתאר ליישובים הערביים. גם במקרים שאושרו התכניות, התפתחו היישובים ללא תכנון מכוון ומפתח, אלא לפי תכנון מגביל (חמאיסי, 1993). תכניות המיתאר שהוכנו ליישובים הערביים באו בעיקר כדי לתת תוקף חוקי למבנים קיימים. כמעט שאין בתכניות הללו חשיבה כלכלית לצד השיקולים ההנדסיים בפיתוח התשתיות, כמנחה את התכנון.

ברוב היישובים הערביים אין מעורבות ציבורית בפיתוח בסיס כלכלי, כמו למשל הקמת מפעלים, על ידי הממשלה וההסתדרות בערי הפיתוח ובמועצות האזוריות. אי לכך, מלבד חנויות מסחר לצריכה מקומית ובתי מלאכה קטנים, כמעט שאין ביישובים הערביים מפעלי תעשייה גדולים (אטרש, 1992). בשנת 1989, בממוצע כ-55.2 אחוז מכוח העבודה הערבי עבד מחוץ ליישוב מגוריו (שנתון סטטיסטי לישראל, 1990). אף היישובים הערביים הגדולים סובלים מהעדר תעסוקה מקומית; בשנת 1982, עבד 74.8 אחוז מכוח העבודה בסחי'ן מחוץ ליישוב, בפרעם 75.8 אחוז ובטמרה 66.8 אחוז (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1984), פרסום מספר 20, לוח 2).

הממשל המרכזי לא יזם פיתוח מפעלים בכדי ליצור מקומות עבודה ביישובים הערביים וההיצע הגדל של כוח העבודה לא מצא תעסוקה בתוך היישובים. כתוצאה מכך, ההכנסות העצמיות מפרויקטים כלכליים הן קטנות. 92 אחוז מההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות בשנת 1989 היו מארנונה על מגורים והשאר על עסקים. לעומת זאת ברשויות מקומיות יהודיות (לא כולל 25 רשויות מקומיות חזקות, שרובן במרכז הארץ), 52 אחוז מההכנסות העצמיות הן מעסקים והשאר ממגורים באותה שנה (עיבוד על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1992), הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים 1990, פרסום 904).

ג. בעיות הקשורות למבנה החברתי-הפוליטי של היישובים הערביים

כאמור, גם משתנים פנימיים בתוך הרשות והיישוב מקשים על תיפקודו של השלטון המקומי הערבי. עד היום, רווחת ברוב הרשויות המקומיות הערביות תרבות שלטון ריכוזית. מקורה בחברה המסורתית הפטריארכלית החמולתית, בה ראש החמולה או המוכתר מייצגים את כל בני החמולה או העדה. תרבות זו חוזקה על ידי העובדה, שרוב הרשימות המתמודדות על ראשות הרשות המקומית הן חמולתיות או מסונפות לחמולה (להואני, 1983; אלהאגי ורוזנפלד, 1990). ראש הרשות מחויב לחמולתו והוא מסמל למעשה את הכוח החמולתי. המגמה הריכוזית חוזקה גם על ידי החוקים והתקנות, המעניקים לראש הרשות סמכות רחבה וכמעט בלעדית.

אי האמון של התושבים בפקיד הזוטר ומעורבותו הישירה של ראש הרשות בכל נושא ונושא יוצרים עומס על סדר היום של ראש הרשות, העוסק גם בעניינים שאינם בתחום טיפולו. ראשי הרשויות מטפלים בבעיות בגישה מסורתית, בעל פה, החלטותיהם אינן שקולות מספיק, הן מיידיות ולעתים בלתי מקצועיות ולא עקביות.

ברוב הרשויות המקומיות הערביות קטן היקף המועסקים ברשות במוצע פי שלושה מאשר ביישובים היהודים. בשנת 1989, למשל, היה מספר הפקידים המוניציפליים באם אלפחם 52, לעומת 182 פקידים בעפולה הסמוכה. ברהט היו 58 פקידים לעומת 152 באופקים הסמוכה, ובכאבול היו 17 פקידים לעומת 68 ביקנעם עלית.

ברוב הרשויות המקומיות חסרות פונקציות מרכזיות, כגון גזבר או מהנדס. המחסור בכוח אדם אינו רק כמותי, אלא גם איכותי. הפרופיל של חלק גדול מהפקידים ברשויות המקומיות הערביות אינו תואם, מבחינת הכשרה מקצועית או עיונית, את התפקידים שהם ממלאים. הפרופיל החלש של כוח האדם ברשויות מוסבר בעיקר על ידי המינוי השיוכי, שלא נעשה תמיד על בסיס כישורים, ועל ידי העדר תחלופה של אנשי המנגנון, שמונו בשנות החמישים והשישים. תנאי העבודה והמשכורת הנמוכה אינם מאפשרים להעסיק כוח אדם מיומן ובעל יכולת.

למרות ריבוי האוכלוסייה והעלייה בדרישותיה, היקף המנגנון ברשויות המקומיות לא גדל בהתאם. דווקא כאשר התעורר הצורך להגדיל את היקף כוח האדם ברשויות המקומיות הערביות בשנות השמונים, החלה הקפאה בהעסקת עובדים במגזר הציבורי מתוקף הוראות משרד הפנים לצמצם תקנים. אמנם מאז 1992 חל גידול במנגנון הרשויות המקומיות ובאיוש משרות בכירות, אך עדיין מורגש המחסור בעובדים בכירים ובמנגנון בעל יכולת להוביל את הפיתוח ביישובים הערביים.

היישובים הערביים סובלים מרמת פיתוח ותשתיות נמוכה מאד. ברוב היישובים (63 אחוז מהרשויות) אין מערכת ביוב, רשת הדרכים אינה מפותחת, מערכת המים מחייבת שיקום יסודי והרחבה, רשת החשמל אינה מסודרת ובדרך כלל אין מערכת ניקוז. בסקר שערכה חברת

משק וכלכלה, שהקיף 52 רשויות מקומיות (לא כולל רשויות דרוזיות), התגלה ש-70 אחוז מהצרכנים ברשויות הערביות עדיין לא מחוברים לרשת ביוב. הסקר אומד את עלות פיתוחם של היישובים הערביים בסכום של 971,836 שקלים, נכון לאוקטובר 1991. באם אלפחם למשל ניצבים כ-170 עמודי חשמל באמצע הכביש, המפריעים לתנועה ומהווים סיכון ממשי; אומדן עלות הזזתם הוא כ-1.7 מיליון שקל.

רמת הפיתוח הנמוכה של היישובים הערביים היא תוצאה של השתלשלות היסטורית. בשנות החמישים ברוב היישובים לא היו רשתות מים, ביוב וחשמל ומערכת דרכים, והבנייה הייתה מכונסת בגלעין ששטחו מצומצם. מסוף שנות החמישים עד היום חלה התרחבות של השטח הבנוי, אולם בחלק ניכר מהיישובים התרחבות זו לא לוותה בפיתוח המערכת המוניציפלית או באספקת תשתיות. יש לציין, שמרבית היישובים הערביים התפתחו באזור קשה מבחינה טופוגרפית, עובדה המייקרת את עלות התשתיות ומקשה על הנחתן.

במקביל, חל פיגור גם בפיתוח שירותים חיוניים, כמו שירותי חינוך, ספורט ורווחה. למרות הניסיון לסגור את הפער, בשנת 1991 חסרו במגזר הערבי כ-1,230 כיתות לימוד, על פי נתוני ועד ראשי הרשויות הערביות. ברוב (70 אחוז) הרשויות המקומיות לא הייתה בשנת 1991 מחלקת רווחה, והן קיבלו שירות זה מלשכות אזוריות, הכוללות מספר רשויות מקומיות.

ההכנסה לנפש בתקציבן הרגיל של הרשויות המקומיות הערביות היא נמוכה למדי. בשנת 91/1990 הייתה ההכנסה הממוצעת הארצית לנפש בתקציב הרגיל 1,356 ש"ח. ברובן המכריע של הרשויות המקומיות הערביות הכנסה זו הייתה קטנה ממחצית הממוצע הארצי, כפי שמצביע לוח 3. בבדיקה שערכה החברה למשק וכלכלה בשנת 1990, במטרה לבחון את היקף ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות לנפש בהשוואה לאלה היהודיות, התברר כי ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות הערביות הן 103 שקל, לעומת 462 שקל ברשויות היהודיות (1:4). אולם, התברר גם כי למרות היקף התקציב הנמוך של הרשויות הערביות, הגירעון התפעולי השוטף לנפש ברשויות הערביות (51 ש"ח) ב-1990 היה נמוך מזה של הרשויות היהודיות (176 ש"ח) (יחס של 1:3.7). משמעותן של הכנסות נמוכות מצטברות הינה רמת פיתוח ירודה, הגבלת תפעול השלטון המקומי, הגברת הפער בין הרשויות היהודיות לערביות, העדר יכולת פיתוח, תחרות שאינה שוות-הזדמנויות בין הרשויות ובריחת יוזמים ערבים להשקיע ביישובים יהודיים.

לוח 3: הכנסות לנפש בתקציבן הרגיל של רשויות מקומיות ערביות נבחרות,
בנות 10,000 תושבים ומעלה, בשנת 91/1990

היישוב / השנה	תקציב רגיל	הכנסות עצמיות	שיעור הכנסות עצמיות לנפש (%)
אם אלפחם	736	207	28
טייבה	684	346	50
נצרת	598	303	50
שפרעם	642	256	40
בקה אלגרביה	841	201	24
טירה	546	248	45
סחי'נין	499	146	29
רהט	451	151	33

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1994), פרסום מס' 950: לוח מספר 21.

לוח 4: הכנסות סופיות בתקציב הרגיל למספר רשויות יהודיות וערביות, הדומות מבחינת מיקום וגודל לפי מקור הכנסה 91/1990 (באלפי שקלים)

היישוב	סך תקציב	הכנסה עצמית	השתתפות הממשלה	אוכלוסייה (באלפים)
נצרת	31,998	16,199	15,799	49.8
נצרת עלית	40,298	23,876	16,422	33.4
שפרעם	13,418	5,344	8,061	21.4
קרית ים	35,109	19,189	15,788	38.5
אם אלפחם	18,699	5,252	13,447	26.2
עפולה	46,038	24,035	21,967	30.1
רהט	9,200	1,710	6,111	21.6
שדרות	25,590	6,701	18,889	11.4
בקה אלגרביה	12,023	2,869	9,154	9.0
יהוד	27,850	17,344	10,505	16.6
מע'אר	10,132	2,234	7,877	13.7
בית שאן	27,069	6,857	20,212	14.1
כאבול	3,207	1,404	1,803	6.3
טירת כרמל	21,828	14,130	7,698	15.8
נחף	3,439	1,157	2,280	6.3
נשר	21,997	15,967	6,030	12.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), הרשויות המקומיות בישראל 91/1990 נתונים כספיים, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 950, ירושלים: לוח מס' 17.

אמנם גם הוצאותיהן של הרשויות המקומיות הערביות הן מועטות בהשוואה לרשויות היהודיות (יחס של 1:3), אולם לאוכלוסייה הערבית יש כיום צרכים רבים יותר, הדרושים על מנת להשוות את תנאי התשתית והשירותים לאלה הקיימים ביישובים היהודיים.

במסמך שהגישו הרשויות המקומיות הערביות, באמצעות מרכז השלטון המקומי, לשר הפנים ולשר האוצר בתאריך 28 ביולי 1991 נאמר, שניתן ליישם את השוואת השירותים המוניציפליים באמצעות שני מקורות כספיים עיקריים: תגבור המענק של משרד הפנים וגידול בהכנסות העצמיות. באשר להכנסות העצמיות, מומלץ לרשויות במגזר הערבי לנסות להגדילן על ידי שלוש פעולות עיקריות: העלאת תעריפי הארנונות לפחות לתעריפי המינימום, הגברת הגבייה ועדכון חוקי עזר. אולם יש קושי רב להעלות את ההכנסות העצמיות, בשל שיעורה

הגבוהה של האוכלוסייה התלויה (ילדים וזקנים) ביישובים הערביים. הכנסתה של המשפחה הערבית מפרנסת מספר רב של נפשות, מצב המקטין את יכולתה הכלכלית לשלם את המיסים לרשות המקומית. כמו כן, קיימת בקרב חלק מהתושבים אי נכונות לשלם את המיסים. אנשים אלה מפעילים לחצים על נבחרי הציבור ועל ראש הרשות שיבטלו קנסות, יתנו הנחות ואף פטורים.

מגבלה נוספת להגדלת ההכנסות העצמיות קשורה בהנחות הניתנות לתושבים על פי חוק בגלל מצבם הכלכלי. על פי חוק ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993 (תיקון)) התשנ"ד-1993, נקבע שיעור ההנחה באחוזים בהתאם למספר נפשות ולהכנסה חודשית. כתוצאה מכך, משפחות ערביות רבות פטורות מתשלום ארנונה על מגורים. למשל, משפחה בת שבע נפשות עם הכנסה חודשית עד 2,507 ש"ח בשנת הכספים 1993 קיבלה הנחה של 90 אחוז בתשלום הארנונה (קובץ התקנות, 5563, 22.11.93).

ביישובים הערביים לא התפתח בסיס כלכלי איתן. בשנת 1991 רק 5.2 אחוזים מהעסקים היו יצרניים, ו-17 אחוז מהעסקים נמצאו בסכנת סגירה (על פי סקר שנערך על ידי אלעמל א-ראא'ד בשנת 1991). בסקר שנערך מרכז יפו למחקרים התברר, כי מספר המפעלים ובתי המלאכה (מוסכים, נגריות מתפרות וכד') ביישובים הערביים בשנת 1990 היה 1,960, בהם הועסקו כ-14,652 עובדים (אטרש, 1992: 38). בתי המלאכה והחנויות המוקמים ביישובים הערביים עדיין מאופיינים בהיקף מצומצם של ייצור, מכירות ורווחים. עמידותם הכלכלית של עסקים אלה מוטלת בספק, והדבר משפיע על נכונותם לשלם את מסי הארנונה לרשות המקומית. כאמור, שיעור ההכנסה הממוצע מארנונה על עסקים ברשויות המקומיות הערביות היווה בשנת 1989 רק 8 אחוזים מהכנסתן העצמית.

מגבלה נוספת בפני פיתוח תעשייה ביישובים ערביים קשורה בהעדר אזורי תעשייה מפותחים, שקולטים ומושכים יזמים. כ-83 אחוז מהקרקע המיועדת לאזורי תעשייה ברשויות המקומיות הערביות הם בבעלות מינהל מקרקעי ישראל ועדיין אינם מפותחים. אמנם, משרד התעשייה והמסחר החל בשנת 1993 ביוזמה לפתח אזורי תעשייה, אך עדיין המלאכה מרובה, ושטחם של אזורי התעשייה שבתהליכי הקמה ופיתוח הנו קטן. אי לכך, היוזמים אינם יכולים להחכיר קרקע ולהקים מפעלים או להעביר בתי מלאכה לאזור תעשייה. כמו כן, כיום ניתנת עדיפות לפיתוח אזורי תעשייה ברשויות היהודיות לשם יצירת מקומות תעסוקה לקליטת העולים החדשים ואין הרשויות הערביות יכולות להתחרות בהן על משיכת יזמים.

הרשות המקומית נתפסת היום בקרב הציבור הערבי והיהודי כגוף שלטוני, שבאמצעותו ניתן לזכות במשאבים, להתקדם מבחינה פוליטית ולזכות בהשפעה מקומית ואף ארצית. בבחירות שנערכו ב-52 רשויות מקומיות ערביות ב-2.11.93, התמודדו 204 רשימות על ראשות הרשות ו-506 רשימות על חברות במועצת הרשות המקומית, כשמדובר על 702 חברי מועצה בסך הכל. ה"אינפלציה" ברשימות הייתה בעיקר ביישובים הבינוניים והקטנים; בעארה-ערערה למשל

התמודדו 22 רשימות על חברות במועצה ו-8 רשימות על ראשות הרשות. על חברות במועצה התמודדו בטמרה 22 רשימות, בטרעאן 14 רשימות, במגיד אלכרום 14 רשימות, בכפר כנא 13 רשימות, בטירה 20 רשימות, ובבית ג'ן 17 רשימות על חברות במועצה ו-5 על ראשות הרשות (כרכבי, 1994).

לאור ההיצע הגדול של הרשימות המועמדות לבחירות, התוצאות היו ריבוי רשימות שזכו, וכמעט לכל רשימה היה לפחות חבר אחד במועצה, כך התרחש במועצות של ג'וליס, ג'ת, כפר ברא, מעיליא, פסוטה, פקיעין. עובדה זו מקשה על יצירת קואליציות ברשות המקומית, ולעתים חולף זמן רב עד אשר קמה קואליציה. ביישובים אחדים הוקמה קואליציה כתוצאה מהסכמי רוטאציה, במסגרתם הוחלט על מינויים של פקידים ועל ביצוע משימות ופעולות שאינם בהכרח יעילים מבחינת ניהול תקין. הסכמים אלו לא רק מעמיסים על קופת הרשות המקומית בגלל משכורות ותשלומי פנסיה בעתיד, אלא גם מגבירים את הפוליטיזציה של המינהל המקומי. חלק מהפקידים, המתמנים בגלל שיוכם הפוליטי או תמיכתם במועמד מסוים, תופסים עמדות כוח ואינם מבצעים את עבודתם ומטלותיהם כראוי. כתוצאה מכך, המינהל המקומי אינו עוסק בניהול ובתכנון, אלא בסוגיות שאינן בתחום אחריותו.

הפוליטיזציה היתרה יוצרת מאבקים סמויים בין עובדים, על פי השתייכות חברתית או תמיכה במועמד זה או אחר. דבר זה גורם להקטנת המוטיבציה של חלק מהעובדים, למינוי עובדים בלתי מקצועיים ואף לחוסר תיאום עם הממונים או עם מחלקות אחרות.

במקרים מסוימים, עובדים הנבחרים במקום הפקידים, כתוצאה משתי סיבות עיקריות: הראשונה, המחסור בעובדים בדרג הניהולי יוצר פער בין הביקוש של הציבור לשירותים לבין יכולתו של המנגנון להיענות לביקוש. פער זה מביא את הנבחרים לעסוק בנושאים שוטפים, גם כאשר אין להם את היכולת המקצועית הדרושה או שאינם מתאמים זאת עם משימות אחרות ברשות ויוצרים למעשה כפילויות. הסיבה השנייה היא רצונם של נבחרים לקיים את הבטחותיהם לתומכים. הפקידות המקצועית עשויה לסכל את קיום ההבטחות הללו ולכן הם נוטלים לעצמם אחריות. במקביל, הפקידים שהתמנו לא על בסיס כישוריהם, מעדיפים לא להתעמת עם הנבחרים.

ריבוי הרשימות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות והפוליטיזציה היתרה של השלטון המקומי הערבי הן תוצאה של תהליכים חברתיים, כלכליים ופוליטיים המתחוללים בחברה הערבית. בנוסף, עם הזמן הפכה הרשות המקומית ל"פירמה" בעלת מחזור כספי גדול ביישוב, אם לא הגדול ביותר, ובעלת סמכות ואחריות לניהול המשאבים שבתחום שיפוטתה. אי לכך כדאי לאלה, המבקשים לרכוש השפעה ויתרונות כלכליים לעצמם או לקבוצת האוכלוסייה אותה הם מייצגים, לנסות ולקחת חלק ב"פירמה" זו.

ריבוי הרשימות ברשויות המקומיות הערביות קשור בתהליך חברתי-פוליטי, שבעטיו החמולה אינה עוד בסיס ארגוני-פוליטי בלעדי בבחירות. בעבר הייתה החמולה מתכנסת ובוחרת במועמדה לרשות המקומית, שהיה בדרך כלל בן המשפחה המורחבת שהנהיגה את החמולה. משפחה זו הייתה בעלת מעמד כלכלי חזק או בעלת קשרים עם גופים ממשלתיים-ממלכתיים שנתנו לה כוח והשפעה. הבחירות לרשות המקומית התבססו על עמדות כוח ביישוב. נציגי החמולות היו חברי מועצה ברשות המקומית, ומקרבם אף נתמנו הפקידים ברשות. משפחות מורחבות אלה עוררו את קנאתן של משפחות מורחבות אחרות שלא היו בעלות מעמד חשוב בחמולה ואת יריבותן של חמולות קטנות. תחרות זו החריפה במיוחד עקב אימוץ מפלגות פוליטיות ארציות על ידי מנהיגי חמולות, הנאבקים על נציגות ברשות המקומית.

כיוון שהחמולה אינה מסגרת קבועה ומתרחשים בתוכה דינמיקה ומאבקי כוח, צומצמו ההבדלים המעמדיים בין החמולות ובתוכן. כך קרה שחמולות או משפחות מורחבות בחמולה, שהתמקמו קודם בשוליים החברתיים-הפוליטיים של היישוב בגלל מצבן הכלכלי הירוד, התחילו להתחרות אף הן על השלטון המקומי (אלחאג' ורוזנפלד, 1990).

השינויים במוקדי הכוח בחמולה הצמיחו תחרויות וערערו על המנהיגות המסורתית. כתוצאה מכך, יחידים נקטו יוזמה והשתמשו בחמולה או במשפחה המורחבת ככלי לתפיסת מוקדי הכוח ביישוב. מאחר שנציגות ברשות המקומית היא כיום הביטוי הממשי של כוח ביישובים הערביים, התרבו הרשימות המתחרות על נציגות זו. כתוצאה מכך, אנו מוצאים מספר רשימות מחמולה אחת או קואליציות בין משפחות מורחבות השייכות לחמולות שונות. תהליך זה של התגבשות בין תת-חמולות הוא שגרם לריבוי הרשימות.

עוד תהליך שתורם לריבוי הרשימות קשור בהתגברות העיקרון הדמוקרטי בחיים הפוליטיים המקומיים. כיום, שוב אין התמיכה בראש החמולה מובנת מאליה, ועליו לשכנע את הציבור ביכולתו על מנת שיתמכו בו. תמורת תמיכה זו הוא מוכן לשלם במינוי עובדים לרשות המקומית לאחר היבחרו.

לאחרונה חלה היחלשות של המפלגות הערביות הארציות והמפלגות היהודיות הגדולות (הליכוד והמערך) ביישוב הערבי. תהליך זה התרחש, כנראה, גם כתוצאה מהתרופפות כללית של היחלשות האידאולוגיה המפלגתית ומהתגברות הפרגמטיות והדאגה לאינטרסים המקומיים יותר מאשר לאלה הארציים. אמנם, ביישובים הערביים הגדולים זכו הרשימות שאינן על בסיס חמולתי (חד"ש והתנועה האסלאמית) במספר גדול של מושבים, אולם ברוב היישובים הערביים נשענו המועמדים בעיקר על בסיס פוליטי מקומי ולא ארצי. התוצאה הייתה ריבוי רשימות ומועמדים.

גם תהליך הביזור והעלייה בחשיבותה של הרשות המקומית כנציגת היישוב מעודדים פרטים וקבוצות לזכות בעמדות כוח ברשות. משרדי ממשלה ארציים ומחוזיים מתייחסים כיום

לרשות המקומית כגוף המייצג את היישוב. כוחה של הרשות גבר עקב הסמכויות שניתנו לה לנהל בעצמה משאבים כספיים ותכנוניים ועקב היותה מעסיק גדול יחסית.

המדיניות הדרושה

א. הגדלת מעורבותם התקציבית של משרדי הממשלה

על מנת לצמצם את הפער בין הרשויות המקומיות הערביות ליהודיות, יש לקבוע בראש ובראשונה בסיס תקציבי שוויוני, המביא בחשבון את הצרכים והתנאים היחודיים של המגזר הערבי. אמנם לאחר החלטת הממשלה ב-1992 להשוות את התקציב של הרשויות הערביות לזה של הרשויות היהודיות, חל גידול בתקציב הרגיל המועבר לרשויות הערביות, לצד מוכנות גוברת בקרב משרדים יעודיים להשקיע בפיתוח ביישובים הערביים. למשל, בשנת 1993 השקיע משרד התחבורה סכום של כ-70 מיליון ש"ח בפיתוח תשתית הדרכים ביישובים הערביים. אולם גידול זה אינו מספיק כדי לסגור את הפער ההיסטורי. במקביל לגידול בכספים הממשלתיים המועברים לרשויות המקומיות, חלה עלייה בהכנסות העצמיות עקב פיתוח עסקים ביישובים הערביים, במיוחד ביישובים הגדולים.

ב. הגדלת ההכנסות העצמיות

ב-16.8.93 הגישה ועדת סוארי את המלצותיה לשר הפנים, שעיקרן קביעת תעריפי מינימום ומקסימום לחיובי ארנונה על סוגי הנכסים השונים, במטרה להגדיל את הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות. כמו כן, המליצה הוועדה לקבוע הוצאות מינימליות לנפש, בהתחשב בסוג הרשות ובגודלה. ההוצאה המינימלית לנפש בעיריה שמספר תושביה נמוך מ-50 אלף תהיה 1,369 ש"ח (נכון לתקציב 1993), במועצה מקומית שמספר תושביה עולה על 20 אלף תהיה ההוצאה המינימלית 1,863 ש"ח לנפש ובמועצה מקומית שמספר תושביה נמוך מ-10 אלף נפש תהיה ההוצאה המינימלית 1,972 ש"ח לנפש (סוארי ואחרים, 1993: עמ' 43). גידול בהכנסות העצמיות הצפויות מחייב היערכות של הרשות המקומית בכדי לנצל משאבים פוטנציאליים אלה ולנקוט צעדים להגדלתם. נראה, כי החוליה המרכזית שיש לחזק היא יכולתם ועצמתם של הדרגים הניהוליים ברשות המקומית.

ג. התמקדות בהוצאות

הגידול הצפוי בהכנסותיהן של הרשויות המקומיות מחייב עיצוב אסטרטגיה חדשה, המתמקדת גם בהוצאות הרשות המקומית. דהיינו, האם הרשות מנהלת את התקציב ביעילות ומשקיעה את הכספים בפרויקטים אשר יובילו לפיתוח ביישוב ולאספקת התשתיות והשירותים הדרושים. עד עתה הייתה ההתמקדות בהכנסות; משרד הפנים מבקש מהרשויות להעמיק את הגבייה. משרדי ממשלה יעודיים, כמו משרד השיכון, עיצבו מדיניות של "שקל מול שקל". על כל שקל שמגייסת המועצה המקומית לביצוע פרויקט פיתוח ביישוב, משלם משרד השיכון שקל נוסף. אולם משרד השיכון איננו מסתפק בהעברת הכספים לצורך פיתוח הפרויקטים ביישובים הערביים, אלא גם מפקח על ביצועם ועל ידי כך מנסה לייעל את הוצאת

הכספים ואת הביצוע. יעול כזה הושג לאחרונה גם בתחום התחבורה; משרד התחבורה יזם את הקמתה של חברת-הבת "נתיבי הגליל", שתפקידה לנהל ביצוע פרויקטים של כבישים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית על פי בקשתה. בנוסף לכך, העמיד המשרד חברה הנדסית חיצונית לפיקוח על ביצוע הפרויקטים. נסיונה של חברת "נתיבי הגליל" יצר שינוי בגישת הביצוע של סלילת הכבישים ביישובים הערביים ומנע בזבוז משאבים.

דוגמאות אלה של יעול ההוצאות, שהוכתבו על ידי גופים חיצוניים, ראוי שתאומצנה על ידי הרשויות המקומיות הערביות כדי לייעל הוצאות כספים המצויים ברשותן באופן ישיר. בנוסף לניצולם היעיל של המשאבים, דרוש תיאום בין הפרויקטים השונים אשר יבוצעו ביישוב. יש לבנות סדר עדיפויות מתוכנן ומתוקצב מראש.

ד. הגדלת תפקידי החובה ברשות המקומית

המינהל המקומי נחלק לשני סוגים עיקריים: נושאי תפקידים בכירים (סטטוטוריים), שהחוק מחייב את המועצה המקומית למנותם או לדאוג שפעולותיהם יתבצעו, כדי להבטיח ניהול תקין וכושר מקצועי לעבודת הרשות. מדובר במזכיר, גזבר, מפקח תברואה, וטרנר ורופא, מהנדס, מבקר פנימי ויועץ משפטי. הקבוצה השניה הם בעלי תפקידים אחרים, זוטרים ובכירים, שהרשות לפי גודלה, אופייה ושיקול דעתה, מעסיקה או שוכרת. פעילותם במועצה מחייבת קשרים ושיתוף פעולה עם בעלי "התפקידים הסטטוטוריים". על מנת שעבודתם המושלבת תהיה פוריה ויעילה, חשוב שהתפקידים והנבחרים יכירו וידעו מהם סמכויותיהם, תפקידיהם, חובותיהם וזכויותיהם של כל אחד של התפקידים (סלומון, 1993).

חיזוק הרשויות המקומיות בכלל, והערביות בפרט, מצריך נקיטת מספר צעדים על ידי משרד הפנים והרשות המקומית. ראשית, איוש כל המשרות הסטטוטוריות. הצעד השני, הרחבת המשרות הסטטוטוריות על ידי תיקון החוק והתקנות, והוספת משרות כגון מנכ"ל רשות מקומית, מנהל כוח אדם, מקדם פרויקטים, מנהל יחידת תכנון אסטרטגי, מנהל מחלקת חינוך, מנהל יחידה כלכלית. משרות אלה חייבות להיות מאוישות על ידי אקדמאים ובעלי כישורים. צעד שלישי, הצעת מבנה ארגוני מחודש לרשות המתחשב בגודלה וכולל משרות נוספות החיוניות לפיתוח היישוב, במקביל להקצאת משאבים למשרות אלה על פי חוק. צעד אחרון הוא הגברת תמיכתם של משרד הפנים ומשרדים יעודיים נוספים במוסדות ובגופים, המכשירים סגל של פקידים המיועדים לעבוד ברשויות המקומיות. כיום קיימים מספר גופים, העורכים קורסים וימי עיון להכשרת עובדים עכשוויים או פוטנציאלים לרשויות המקומיות, כגון המפעמים, המרכז לתכנון אסטרטגי ברשויות מקומיות ערביות, ממ"ש (מכון למשאבי אנוש) וכד'. במקביל, יש לפתח מסלולי צמיחה לאנשי מקצוע בכדי לשפר את יכולתם. כמו כן, ניתן להקים חברות עסקיות-למחצה, כגון חברת משק וכלכלה, שתפעלנה מחוץ לרשות ללא מטרת רווח במתן שירותים לרשויות המקומיות.

ה. פיתוח היכולות הניהוליות

פיתוח היכולת הניהולית וקליטת כח אדם מוכשר ברשויות המקומיות יביאו לחיזוקן ויהפכו את הרשות המקומית מגוף יצוגי לגוף שלטוני יציב, המפתח את היישוב. כדי לפתח את היכולות הניהוליות של העובדים ברשויות, יש לקלוט עובדים על בסיס כישורים ויכולת מקצועית. בנוסף, יש לערוך השתלמויות במכללות לניהול או לקיים ברשות קורסים וסדנאות ניהול או בשיתוף מספר רשויות. ראוי להבחין בין שני סוגים של סדנאות וקורסים: האחד, פיתוח יכולת מקצועית, והשני פיתוח יכולת ניהול כללית. חשוב מאוד, שבנוסף ליכולת המקצועית של העובד או הפקיד, יהיו לו כלים המאפשרים לנהל את עבודתו ולתכנן את פעולותיו כראוי.

ו. הגברת התקשורת עם השלטון המרכזי ועם התושבים המקומיים

אחד הגורמים החשובים ביחסים שבין השלטון המרכזי למקומי קשור ביכולתו של המינהל המקומי להציג את תביעותיו וצרכיו בכלים המקובלים ומובנים למקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי. אמנם קיימת מערכת בקרה וישנם נוהלים הקובעים את הכללים והקריטריונים להקצאת משאבים, אך המינהל המקומי החלש, הרווח ברשות הערבית, אינו מכיר אותם או שאינו עונה על הרמה הנדרשת. בתנאים של תחרות בין רשויות מקומיות על משאבים קבועים, יש לרשות המכירה את "כללי המשחק" ומתארגנת בהתאם לכך, סיכויים טובים להשיג את מבוקשה. ברשויות המקומיות הערביות, בשל ריכוזיות היתר ובשל האחריות המוטלת כמעט בלעדית על ראש הרשות, אין די כוח אדם היכול לפעול על פי כללי המשחק המקובלים. התוצאה היא השגת נתח קטן מדי מהמשאבים הציבוריים, למרות הצרכים החיוניים של הרשויות הערביות. כמובן, אין להתעלם מהשפעת הגורם הלאומי בעת קבלת ההחלטות על הקצאת משאבים ציבוריים, אך העדר מוכנותו של השלטון המקומי הערבי נותן למצב זה לגיטימציה.

שלטון מקומי חזק יוכל להכין תכניות בהתבסס על שיקולים מקצועיים, ולהגביר את התקשורת עם גופים ממלכתיים "בשפתם" ועל בסיס "כללי המשחק" הנהוגים והמקובלים. כך יגדלו הסיכויים לזכות במשאבים ולקדם את הפיתוח.

גם התקשורת בין השלטון המקומי לתושבים אינה מספיק ברורה. התושבים מצפים מהרשות ליותר ממה שהיא יכולה לתת בגלל מגבלות התקציב והניהול. לעתים קרובות, יש לתושבים דרישות שאינן במסגרת סמכותה של הרשות המקומית, אך התושב רואה בה גוף שלטוני יצוגי, היכול לבצע אם הוא חפץ. הבעיה היא, שהרשות המקומית אינה משווקת את עצמה בקרב התושבים כגוף ניהולי המוביל פיתוח, מעודד יזמים, מחנך תושבים ומנהל את המשאבים המוגבלים.

מאחר שההיכרות האישית ויחסי הקירבה בין הפקידים לתושבים יוצרים "סלחנות" מצד הפקידים, לעתים מנצלים זאת התושבים להשגת אינטרסים פרטיים. לכן, אין לשלול את האפשרות שפקידים מחוץ ליישוב יעבדו ברשות המקומית. ניידות גאוגרפית של פקידים

בכירים עשויה להגביר את התקשורת המקצועית בין הפקיד לתושב. בתנאים אלו היחסים בין הרשות המקומית לתושב יוכתבו על פי כללים בירוקרטיים מקובלים.

ז. חיזוק תפקידה של הרשות המקומית כמעסיק מרכזי ביישוב

הרשות המקומית הערבית הפכה לגוף שהוא המעסיק העיקרי ביישוב. המועסקים ברשות נחלקים לשתי קטגוריות: עובדים יעודיים ומוניציפליים. בסקר שנערך על ידי מרכז יפו 1990 התברר, כי ברשויות המקומיות הערביות עבדו כ-4,350 פקידים וכ-2,706 עובדים יעודיים. דהיינו, ברשויות המקומיות עבדו כ-7,056 איש, המהווים כ-50 אחוז מסך העובדים בענף השירותים הציבוריים ביישובים הערביים (מרכז יפו למחקרים, 1993: 110). בשנה זו, הוצאות הרשויות המקומיות על שכר ומשכורות היו כ-39 אחוז מתקציבן.

במסגרת מדיניות השוואת התנאים בין הרשויות היהודיות לערביות, הגדיל משרד הפנים את מכסת כוח האדם ברשויות המקומיות. בחלק מהיישובים מספר התקנים ברשות המקומית הוכפל בין השנים 1991-1993, כגון בכפר כנא, אם אלפחם, כאבול, משהד וטרעאן. בסוף 1993, אישר משרד הפנים 4,048 תקנים לעובדים מוניציפליים בכל הרשויות המקומיות הערביות, כאשר בשנת 1993 עצמה הייתה תוספת של כ-1,243 משרות.

בעת האחרונה אנו עדים לקליטת עובדים מוגברת ברשויות המקומיות. אולם עדיין נפוצה התופעה של מינוי מקורבים והעסקת אנשים חסרי השכלה ובלתי מיומנים. תופעה זו גורמת להרעה ביכולתה הניהולית של הרשות ולהעמסה על התקציב. כך, התקנים הזמינים לפקידות בכירה בעלת כישורים ויכולת ניהול ופיתוח, מאוישים על ידי עובדים בדרגים נמוכים. אמנם הרשות המקומית הפכה להיות מעסיק מרכזי ביישובים הערביים, אך חשוב מאד לעצב מדיניות למנוע ניצול משרות ותקנים לאיושם על ידי פוליטיקאים מקומיים. בכדי למנוע ניצול בלתי הולם של תקנים ומשרות, צריך לנקוט במספר פעולות:

- א. לחייב מינויים על בסיס מכרזים בכל משרה ברשות המקומית.
- ב. לחייב איוש משרות בכירות ברשות המקומית, כגון מהנדס, מקדם פרויקטים, מנהל רשות, מנהל כח אדם, מנכ"ל רשות, מבקר פנימי. למשרות אלו צריך לקבוע קריטריוני קבלה מתאימים, כמו בוגרי אוניברסיטה במקצוע רלבנטי.
- ג. להקצות תקציבים מוגדלים לרשויות מקומיות, העוברות להפרטה באספקת שירותים במיוחד בתברואה, בתחזוקה ובתחומים, הדורשים מועסקים רבים ברמות הכשרה לא גבוהות.
- ד. להקצות לרשויות תקציבים בהתאם לדרגת המשרות המאוישות. קרי, תקציב גבוה יותר למשרות הבכירות.

ח. הגברת קליטתם התעסוקתית של אקדמאים

היישובים הערביים סובלים מבעיה של הזדמנויות תעסוקה מוגבלות, במיוחד לבוגרי אוניברסיטאות. התוצאה היא, שחלק לא מבוטל מהאקדמאים נקלט במערכת החינוך ביישוב,

ובעיקר בבתי הספר התיכוניים (לוי-אפשטיין, אלחאגי וסמיונוב, 1994). מעטים הם בעלי היכולת המקצועית הנקלטים בתעסוקה במערכת השלטון המקומי. ולעומת זאת, רמת השכלתם של העובדים ברשות המקומית נמוכה יחסית, במיוחד בקרב הפקידים המוניציפליים (להבדיל מהפקידים היעודיים).

יש לדאוג שפקידים חדשים הנקלטים במשרות ניהוליות יהיו אקדמאים. קליטת אקדמאים במשרות ניהוליות תתרום גם לפתרון הבעיה של אבטלת אקדמאים, אך תשפיע גם מבחינה פסיכולוגית על הנבחרים, בכך שיצמצמו את הפוליטיזציה ברשות על ידי הפחתת מעורבותו בנושאים שוליים. ההכרה בכך שהפקיד חייב להיות משכיל ומקצועי תגרום לנבחרים להתכונן היטב לדיון בסוגיות פיתוח. בבדיקה שערך גאנס (1993) לגבי רמת השכלתם של הנבחרים ברשויות מקומיות ערביות התברר, כי ל-42 אחוז מהם השכלה יסודית, ל-26.6 אחוז השכלה תיכונית, חלקית או מלאה, ולשאר 28.4 האחוז השכלה על-תיכונית. הממוצע הכללי של שנות לימוד של הנבחרים ברשויות המקומיות בקדנציה הקודמת 1989-1993 היה 11.4 שנות לימוד.

קליטה תעסוקתית של אקדמאים ברשויות מקומיות צפויה להחדיר חתך אנושי בעל נתונים התחלתיים גבוהים מבחינת השכלה ומוכנות ללמוד, וכן בעלי פוטנציאל להוביל פיתוח ולנוע בין תפקידים שונים ברשות. חיזוק המינהל המקומי על ידי קליטת עובדים בעלי כישורים יצמצם את התופעה של ריבוי רשימות, ההולכת ומתעצמת במערכת הפוליטית ברשויות המקומיות הערביות.

ט. צמצום ה"פוליטיזציה" ברשות המקומית

על מנת לייעל את המערכת הפוליטית ברשות המקומית, יש להגביל את מספר הפעמים שראש רשות או חברי המועצה מתמודדים על התפקיד לשתי קדנציות בלבד. נראה, כי להגבלה זו עשויות להיות השלכות חיוביות על ניהול הרשות המקומית ועל פיתוח היישוב בכלל. ראש רשות, היודע שעומדות לרשותו רק שתי קדנציות, יהיה יזמי יותר, ייעזר בפקידות מקצועית וכן תפחת הפוליטיזציה העלולה לעכב פיתוח. גם הפקידים יהיו חופשיים יותר ובלתי תלויים בראש הרשות. כמו כן, תתאפשר תחלופה של הנבחרים בין קבוצות שונות ביישוב ויצומצם הנוהג של שימור אינטרסים פרטיים.

י. התמודדות עם ההפרטה

ברשויות המקומיות הערביות מתעניינים לאחרונה ב"הפרטה" (privatization), המונהגת כיום ברחבי העולם ובישראל. משמעות ההפרטה לענייננו היא העברת תפקיד אספקת השירותים מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי. השיקולים המנחים את מקבלי ההחלטות במערכת הממלכתית והמקומית, מבוססים על הצורך לייעל את השירותים, לפשט את אספקתם, להוזיל אותם ולקצר תהליכים על מנת לספק שירותים טובים יותר לרווחת האזרח. אולם, ברשויות המקומיות הערביות הפעילות העיקרית היא עדיין בתחום איסוף האשפה. חיזוק הרשות על ידי קליטת משכילים בדרגים בכירים יתרום רבות להפרטת שירותים.

ההפרטה מאפשרת גם לגופים וולונטריים ועסקיים לקחת חלק באספקת השירותים, והתחרות תורמת כמובן לשיפורם ולייעולם. בעשור האחרון התפתחו ביישובים הערביים ארגונים וולנטריים, הפועלים לרוב ללא תיאום ואף בכפילות עם הרשות המקומית, שאינה משתפת עימם פעולה. יש לציין, כי שיתוף פעולה בין הרשות לאגודות ולארגונים אלה עשוי להוות מודל מעניין של פיתוח מלמטה. מודל מעין זה החל להתפתח בנצרת, באם אלפחם ובכפר ברא, כאשר המניע המרכזי הוא תמיכה פוליטית בהנהלת הרשות המקומית על ידי חיזוק הפעילויות בתחום החברתי והפיזי. נראה, כי ניתן להרחיב ניצנים אלה של שיתוף במסגרת תהליך ההפרטה. כל זה יכול להתרחש כאשר הרשות המקומית חזקה ואינה חוששת מאיבוד סמכויות או אחריות, אלא יודעת לפתח שותפות ולנצל ביעילות.

אימוץ מדיניות ההפרטה ברשויות הערביות עשוי להחדיר שיטות ניהול מודרניות ולזרז את היזמות בפיתוח היישובים הערביים. הפרטת פעולותיה של הרשות המקומית עשויה לחסוך לה, בטווח הארוך, משאבים הקשורים בגימלאות ופנסיות, שכיום מהווים נטל כבד.

התמורות הדרושות לשם שיפור היכולת הניהולית

התמורות הדרושות ברשויות המקומיות הן בתחומי הארגון, בתרבות השלטונית- הניהולית ובדימויה של הרשות המקומית בכלל (Janner-Klausner, 1994). הבסיס לתמורות אלה קשור במעבר מתפיסה של מינהל (Administration) לתפיסה של ניהול (Management). מעבר זה מחייב את פיתוחה של הצמרת הניהולית ברשות המקומית המתפלגת בין הנהלת העיר - הדרג הפוליטי-שלטוני, לבין הסגל הבכיר - הדרג המקצועי-ניהולי. כאמור, החלוקה לשני הדרגים אינה מאוזנת, וברשויות ערביות רבות עדיין חסר סגל ניהולי בכיר, שביכולתו לנהל סדר יום המטפל בנושאים אורבניים ומוניציפליים, אשר יש להם השלכות ישירות על דמותו של היישוב הערבי.

לשם עריכת התמורות ברשות דרושים הצעדים הבאים:

א. יש להגדיל את היקף המשרות החיוניות ברשות המקומית הערבית. בד בבד, יש לחייב מספר פונקציות מרכזיות, כגון מנכ"ל, מהנדס, גזבר, מזכיר, מנהלי מחלקות וכד'. אין מדובר בהכרח בהגדלה משמעותית של התקנים, אלא בבדיקת מצבת המשרות והתפקידים הקיימת כיום ברשויות המקומיות. חלק מהפונקציות (כגון שרתים, פועלי נקיון ועוד) ניתן להעביר לקבלנים ובמקומן לאייש משרות ניהוליות חשובות.

ב. למנות פקידים, במיוחד הבכירים ביניהם, על בסיס הישגי, בהתחשב ביכולת ניהול ובנתונים אישיים, ולא על בסיס שיוכי של חמולות ומשפחות. כמו כן, יש לשפר את תנאי ההעסקה, כך שימשכו מנהלים טובים ובעלי מקצוע לעבוד ברשויות המקומיות.

ג. לשכור שירותי ייעוץ ופיתוח ארגוני ברשויות המקומיות, על מנת להחדיר דפוסי פעולה מערכתיים מאורגנים ודפוסי ניהול מפותחים אשר יתרמו להגברת התיאום ולהקטנת הכפילויות.

ד. להפוך את הרשות המקומית מגוף הנותן שירותים, כקבלן של השלטון המרכזי, לגוף יזמי הבוחן את ענייניו בקריטריונים עסקיים. שינוי כזה, בתדמית ובמעש, עשוי לעודד תמורות בניהול, בקבלת החלטות ובהפעלת פרויקטים אורבניים ביעילות.

ה. להגביר את האמון בפקיד על ידי נקיטת גישה ניהולית ביזורית, על מנת למנוע ריכוז סמכויות מופרז בידי ראש הרשות ולאזן בין קביעת מדיניות הפיתוח האורבני על ידי ראש הרשות וההנהלה, לבין ביצוע החלטותיהם על ידי הסגל הבכיר והדרג המקצועי.

ו. על מנהלי הרשות המקומית להעניק מידה רבה של לגיטימיות לתביעותיהם מן השלטון המרכזי, ובפרט דרישות למשאבים, ולהעמיד תביעות אלה על בסיס מקצועי מובהק.

ללא תיפקוד ניהולי תקין וחדשני של הרשות המקומית, ספק אם השיפורים התקציביים לבדם יביאו לפיתוח היישובים או יניבו תוצאות חיוביות ויעילות.

התמורות הדרושות לשם הגדלת ההכנסות העצמיות

כאמור, הגדלת ההכנסות העצמיות חייבת להיות אבן פינה להבראת השלטון המקומי הערבי ולשיפור תיפקודו. להלן עיקרי התמורות הדרושות תחום זה:

א. פיתוח בסיס כלכלי ביישוב: פיתוח כלכלי מקומי תלוי בין היתר ביצירת מקורות תעסוקה ובמשיכת יזמים, מהיישוב ומחוצה לו, להקים מפעלים כלכליים ביישוב. כיוון שקיימים הבדלים בין היישובים הערביים ולחלקם אף יתרונות יחסיים משלהם, יש לזהות את הפוטנציאל הכלכלי הספציפי של כל יישוב ולאחר מכן לנקוט באסטרטגית פיתוח המתאימה לו. משמעות הדבר, שאין להתייחס לרשויות הערביות כמקשה אחת. על מנת ליצור מקורות תעסוקה ותעשיה בהיקף הדרוש יש לשתף את השלטון המרכזי, כיוון שבתנאים של שוק חופשי היזמים יחפשו יתרונות וכדאיות כלכלית מחוץ ליישובים הערביים. יש ליזום ברשויות המקומיות הערביות הקמת מפעלי תעשיה, במימון ובהשקעה ציבוריים, בדומה לנעשה בערי הפיתוח, בכדי ליצור נקודת זינוק והמראה. המעורבות הציבורית דרושה במיוחד כיוון שמרבית הקרקע המיועדת לאזורי תעשיה היא בבעלות מינהל מקרקעי ישראל. מחיר הקרקע בבעלות המינהל ביישובים הערביים גבוה בהרבה מאשר ביישובים יהודיים דומים, כמו גם עלויות הפיתוח המוטלות על היזם הגבוהות בגלל תנאי השטח. העדר תשתית באזורי התעשיה ומחירי קרקע גבוהים אינם מושכים יזמים לקיים פעילות עסקית ביישובים הערביים. אי לכך, יש לפעול להורדת מחירי הקרקע ולפיתוח תשתית ראשונית, שתי פעולות המצריכות מעורבות ציבורית ועל חשבון הציבור, בכדי להתחיל בהנעת הגלגלים ולפתח תעסוקה ביישובים.

ב. הגברת השיתוף האזורי: לשם ביצועם היעיל של פרויקטים המסייעים לפיתוח היישובים דרוש גודל אוכלוסייה מינימלי. בשל גודלם הקטן יחסית של היישובים הערביים הפתרון לכך הוא שיתוף בין מספר יישובים על בסיס אזורי. הפריסה הגאוגרפית של היישובים הערביים במקבצים וברצף עשויה לעזור ולקדם שיתוף אזורי. יש לציין, כי התחרות הקיימת כיום בין הרשויות המקומיות גורמת לבזבז משאבים במפעלי ביוב, פיתוח, תעסוקה, אזורי תעשייה, ובמפעלים כלכליים, חברתיים, תרבותיים וחינוכיים. שיתוף אזורי על בסיס נושאי יכול להיות בין רשויות ערביות לבין עצמן וגם בין רשויות יהודיות לערביות, ובכך גם להגדיל את הכנסותיה העצמיות של כל אחת מהרשויות המקומיות.

ג. תמורות תרבותיות: כיום, חלק מן האוכלוסייה הערבית הוא סלקטיבית יותר ומחפשת להיטיב את סביבתה הפיסית, הכלכלית והחינוכית ומוכנה לשלם עבור הטבה זו. הרשות המקומית חייבת לחזק מגמה זו. משמעות הדבר, נכונות התושבים לשלם את המיסים והתשלומים תמורת שירותים לרשות המקומית. כך ישתפו התושבים בפיתוח סביבתם. הדבר מחייב יוזמה של הרשות בתחום ההסברה, השכנוע ונקיטת צעדי אכיפה.

ד. תמורות במיתאר היישוב: כיום, לרוב היישובים תכנית מיתאר, הקובעת את יעוד השטח ומגבילה את התרחבותם האופקית של המגורים, וכך כל תוספת בנייה למגורים נספגת בתוך אותו אזור על אותה תשתית. מכאן, ההכנסות לדונם שטח לפיתוח עולות, כיוון שמספר המשלמים עולה. בעתיד הקרוב, צפויה ירידה בשטח הדירה ומעבר לבנייה המשותפת, מה שיביא לציפוף הבנייה ומכאן גם להגדלת שיעור ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית מארנונה על מגורים. למרות זאת, צריך לאזן באופן מבוקר בין איכות החיים לבין השיקולים הכלכליים, איזון המחייב חשיבה קפדנית על מיתאר היישוב הערבי.

סיכום

היחלצתו של השלטון המקומי הערבי מהפיגור בו הוא שרוי מחייבת פעילות משולבת בשלושה תחומים עיקריים:

- בתחום היחסים בין השלטון המקומי למרכזי - על ידי הגדלת התקציבים המועברים לרשויות הערביות, איזון והשוואתם לאלה המועברים לרשויות היהודיות.
- בתחום הפיתוח האורבני-כלכלי - על ידי יצירת מקורות כלכלה עצמיים אשר יגדילו את הכנסותיו העצמיות של השלטון המקומי הערבי.
- בתחום הארגון בתוך הרשות המקומית - על ידי הוספת תקנים והזנת השלטון המקומי הערבי בכוח אדם מיומן, יוזם ובעל יכולת ניהול.

אין ספק, שהפעילות בשלושת התחומים צריכה להיות משולבת, מאוזנת ודינמית, ובשלושת השלטון המרכזי תפקיד חשוב. דהיינו, בשלב ראשון צריכה להיות מעורבות-יתר של השלטון המרכזי על ידי פיתוח פעילויות בתחומים שזכרו, בכדי להעמיד את הרשות הערבית בבסיס

תחרותי שווה. רק בהמשך, לאחר חיזוק הרובד הניהולי והגדלת הכנסותיה של הרשות המקומית, יש להגביר את עצמאותו של השלטון המקומי הערבי.

מקורות

- אטרש, ע' (1992), **התעשייה הערבית בישראל**, מרכז יפו למחקרים, נצרת (ערבית).
- אלחאג'י, מ' ורוזנפלד ה' (1990), **השלטון המקומי הערבי בישראל**, המכון ללימודים ערבים, גבעת חביבה.
- אלעמל א-ראא'ד (1991), **הפיתוח הכלכלי במגזר הערבי, ריכוז סטטיסטי**, חיפה (בערבית).
- אלקוטב, א' (1990), **ההרכב החברתי של העם הפלסטיני, האנציקלופדיה הפלסטינית**, כרך ו', חלק שני: עמ' 409, 906, בירות (בערבית).
- בן אליא נ' (1988), **הרשות המקומית לקראת שנות התשעים: קווים מנחים למסגרת קונצפטואלית חלופית**, הוכן ביוזמת הג'וינט נב, רחובות.
- בן דוד, י' (1982), **שלבם בהתפתחות היישוב הבדואי הספונטני בנגב, במעבר מנוודות למחצה להתיישבות קבע**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- בר, א' (1990), **עיצוב הסביבה הפיסית ברהט**, חיבור לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת בן גוריון, באר שבע.
- בר, ג' (1982), **המוח'תאר הכפרי בארץ ישראל**, ירושלים.
- גאנס, א' (1993), **הערבים בישראל לקראת המאה ה-21: סקר תשתיות בסיסיות**, המכון לחקר השלום, גבעת חביבה.
- גיאנר-קלזנר, ד' (1994), **ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- גראסי, ס' (1973), **מצב הרשויות המקומיות הערביות**, דוח הוועדה הציבורית שמונתה על ידי משרד הפנים לבדיקת מצב הרשויות המקומיות הערביות, משרד הפנים, ירושלים.
- ג'רייס, ס' (1966), **הערבים בישראל**, הוצאת אלתאחד, חיפה (בערבית).
- הכט, א' (1987), **מימון הרשויות המקומיות**, אצל: דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור המדינה, ירושלים, פרק 7 עמ' 177-248.
- הר שגיא, א' (עורך) (1990), **האנציקלופדיה לשלטון המקומי בישראל**, ירושלים.
- וייס, ש' (1972), **השלטון המקומי בישראל: רקע תחוקתי וסוציו-פוליטי**, תל-אביב, עם עובד.
- חידר, ע' (1991), **האוכלוסייה הערבית בכלכלת ישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל-אביב.
- חמאסי, ר' (1990), **תכנון ושיכון בקרב הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשלום במזרח התיכון, תל-אביב.
- חמאסי, ר' (1993), **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- כרכבי, ז' (1994), **הבחירות ברשויות המקומיות הערביות 1993**, מרכז אמיל תומא למחקרים, חיפה.
- להואני, מ' (1983), **התפתחות השלטון המקומי במגזר הערבי (1978-1948)**, עבודת גמר לשם קבלת תואר מגסטר, אוני' חיפה, חיפה.
- לוי-אפשטיין, נ', מ' אלחאג'י ומ' סמיונוב (1994), **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

לוסטק, א' (1980), **הערבים במדינת היהודים**, הוצאת האוני' של טקסאס.

ליפשיץ, ג' (מרכז המחקר) (1989), **ההתיישבות החדשה בגליל - מחקר הערכה**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון חיפה, עמ' 79-104.

לנדאו, ר' מ' (1971), **הערבים בישראל, עיונים פוליטיים**, תל אביב.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1984), **מפקד האוכלוסין והדיר 1983** פרסום מס' 20, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991), **שנתון סטטיסטי לישראל 1990**, מס. 41, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1989), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים 87/1986**, פרסום מס' 841, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1990), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים 89/1988**, פרסום מס' 890, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1992), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים 1990**, פרסום מס' 904, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1992), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים 1990**, פרסום מס' 908, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים 1991**, פרסום מס' 931, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים 1990**, פרסום מס' 950, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1994), **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים פיסיים 1992**, פרסום מס' 966, ירושלים.

מבורך, ב' (1981), **הנהלים מהגירעון בתקציבי הרשויות המקומיות, רבעון לכלכלה 28** עמ' 264-269.

מרכז השלטון המקומי, חברת משק וכלכלה (1991), **סקר צרכי פיתוח במגזר הערבי**, אוקטובר 1991.

מרכז יפו למחקרים (1993), **היישובים הערביים בישראל, תקציר סטטיסטי 1990**, נצרת (בערבית).

משרד הפנים, המחלקה לתכנון במשרד האוצר והרשות לתכנון כלכלי (1972), **תכנית תפרוסת אוכלוסית ישראל בת חמישה מליון, חוברות א' וב', ירושלים.**

סוארי, י' ואחרים (1993), **המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענקי האיוון' לרשויות מקומיות**, מוגש לשר הפנים, אוגוסט 1993, תל אביב.

סלומון, ד' (1993), **המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית**, מ.מ.ש., משרד הפנים, ירושלים,

סמוחה, ס' (1980), **מדיניות קיימת ומדיניות אלטרנטיבית כלפי הערבים בישראל, מגמות כ"ו (1): עמ' 36-7.**

Janner-Klausner, D. (1994), *Municipal Strategic Planning: The Reshaping of Israeli Local Government*, **Progress in Planning** Vol. 41, Part 3.

