



מכון פלורשטיינר למחקרים מדיניים

**ביזור התכנון
ברשותות מקומית ערבית
בישראל**

דוד ג'אנרי קלוזנר

המחבר

ד"ר דוד גיאנדו-קלוזנר – גאוגרפ העוסק בשלטון מקומי ובתוכנו מקומי וסטרטגי. ראש תחום פיתוח מוניציפלי בגיוינט ישראל ומרצה במכון ללימודים עירוניים ואזרוריים באוניברסיטה העברית.

על מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים

המודעת בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קבוצות ציבוריות ופרטיות. קון פלורסה היימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסה היימר, יזמה את יסודה של מכון מחקר שייתרכז במחקר העוסקים בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכי יסודים שעיסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגוונות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכי אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסה היימר (יו"ר), עו"ד י"ע עמיהודה בן-פרות (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ומור הירש גודמן, העורך הראשי של ה"ג'רוזלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גonen, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרויקט אחד בתכנית העבודה של המכון, בראשות פרופ' עמירם גונן וד"ר ראסם חמאייסי, עוקב אחר מגמות חברותיות כלכליות ונגographies בקרב האוכלוסייה הערבית ומנתח אותן, על מנת לבנות במשך הזמן הצעות מדיניות כוללות לרמות השונות של קובעי המדיניות בישראל בכל התחומים הרלבנטיים. העربים בישראל, המהווים 18 אחוזים מהאוכלוסייה, עדין עומדים בפני האתגר של שילובם בחיי המדינה ומציאת פתרון נאות לבעיותיהם.

פרויקט שני, בראשות פרופ' אוריה שחף ופרופ' עמירם גונן, עוקב אחר תהליכי בתחומי הכללה, החברה והמשיל במרחב הליבה של מדינת ישראל – אותו חבל מטופולני במרכז הארץ, הכלל בתוכו את מרבית האוכלוסייה הישראלית ואת עיקר הפעולות המשקית. دمش רב מושם בפרויקט זה על חקר תפkidיהן של הרשותות המקומיות בעידן של בייזר סמכויות, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשותות לעמוד באתגרים החדשניים של שירותים ופיתוח. دمش אחר מושם על חקר המרכיבות המרחביות של הכללה והחברה הפועלות בחבל הליבה, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לשכלו של חבל זה, בעידן של כללה גובלית.

מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות

**ביזור התכנון
ברשותות מקומיות בישראל**

דויד ג'אנר-קלוזנר

ירושלים, אפריל 1994

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**DECENTRALIZATION OF PLANNING
IN ARAB LOCAL AUTHORITIES
IN ISRAEL**

David Janner-Klausner

הדברים הנאמרים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד.

©1994, מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א, ירושלים 90440. טל' 02-666243

©1994, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243

ISSN 0792-6251

תוכן העניינים

מבוא	5
הרשויות המקומיות הערביות בישראל	6
הбиוזר: מרכיביו והשלכותיו על רשותות מקומיות בישראל	9
תמורות בפוליטיקה המקומית ביישובים הערביים	10
עליות התנועה האסלאמית באם אלפחים	11
סדר עירוני חדש: תפקידיה של האסטרטגייה המשולבת באם אלפחים	13
היחידה הירונית לתוכנית אסטרטגי ולמידע	14
האסטרטגייה	14
מסקנות והמלצות	18
רשימת מקורות	21

מבוא

משך עשרה השנים האחרונות עבר השלטון בישראל תהליך של ביזור. הרשותות המקומיות קיבלו, בהדרגה, יותר אחריות לעיצוב מערכת השירותים המקומיות בעוד שהשפעת הממשלה פחתה. התופעה מתרחשת בעיקר בתחום בלתי-רשמי: השניי המעשית במאזן הפקידים שבין השלטון המרכזי וה מקומי טרם קיבל גושנקא במהלך חקיקה חד-משמעותיים. חוברת זו עוקבת אחר שורשי מגמת הביזור בישראל ובוחנת את השפעתה על הרשותות המקומיות העבריות. המוקד האמפרי של המאמר הוא העיר העברית השנייה בגודלה בישראל – אם אלפחים, בה גובשה מחדש בשנים האחרונות סמכותו של השלטון המקומי בדפוס, אשר יש לו השכבות לגבי כל השלטון המקומי הערבי בישראל.

סוגיות עצמאיות היחסית של השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי היא נושא הנדון זה מכבר למחוקות פוליטיות ולדין אקדמי, בפרט נוכחות התבדרות של מיעוטים אתניים במדינות דו-לאומיות ורב-לאומיות. נשאלת השאלה, האם יכול להמצא באיזו שבן רובדי השלטון מענה לשאייפותיהם של מיעוטים אתניים, תוך שמירה על מדינה יציבה.

תהליך הביזור מאפשר לרשותות המקומיות העבריות בישראל לבסס את הלגיטימיות שלהן ולהרחיב את סמכותן, בתהליך המקביל להה שuberו רשותות מקומיות יהודיות. למורות הביזור, הצלחתן של רשותות מקומיות בכלל, והעראבויות בפרט, תלואה עדין במידה רבה במה שמכתיבה להן הממשלה. תלות זו גוברת ככל שהרשות המקומית חלה ויתר מבחינה כלכלית ובבחינה ארגונית. יחד עם זאת, נסiona הארגוני של אם אלפחים, המובא בחוברת זו, ממחיש את הפוטנציאל הרב הטמון בפיתוח היקולת השלטונית המקומית. באם אלפחים, עשתה מנהיגות פוליטית חדשה שימוש מושכל בכלים של תכנון וניהול מתקדם, אשר במוקדם עומדת היחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע שחוקמה עיריה. שילוב המנהיגות הלגיטימית והיקולת המקצועית הביאו להויל ולישום של פתרונות לביעות סבוכות ואופיניות של תכנון וממשל ברשותות המקומיות העבריות.

הרחבת סמכויות השלטון המקומי הערבי בישראל ופיתוח כוחו הנהל את ענייני היום-יום של האוכלוסייה הם בעלי חשיבות רבה לקיום בצוותא של שני עמים במסגרת מדינת ישראל. שלטון מקומי חזק מהויה אפיק מימוש לגיטימי לשאייפות המיעוט הערבי ליזהוי עצמו, בד-בד עמו השמירה על מסגרת המדינה המשותפת לשני העמים.

הרשויות המקומיות הערביות בישראל

במסגרת הרשותות המקומיות הערביות מתגוררים לעליה מתחעים אוחזים מאזרחי המדינה העربים (להלן המרכזית לסטטיסטיקה, 1991: 73-72). השלטון המקומי הוא המוסד המשמעותי ביותר, המצוי בשליטתה העצמית של האוכלוסייה הערבית בישראל אי לכך, מידת כוחו של השלטון המקומי הערבי משקפת במידה רבה את יכולתה של אוכלוסייה זו לעצב את איכות חייה ואת אופים.

בשנים האחרונות, השתנה מעמדו של השלטון המקומי הערבי. מוגרם, הנטו במערכות הפטורונות והשליטה של השלטון המרכזי והمبוסס באופן בלעדי על המבנה החמולתי של החברה הערבית, הפך השלטון המקומי לעצמאי מבחינה מינימלית ופוליטיות (لتיאור השינויים בחברה הערבית בישראל, ראה Smooha, 1992: 1-8, 273-275).

הגשمت הפוטנציאלי של השלטון המקומי תליה בשני גורמים. האחד הוא חופש הפעולה אשר הממשלה מכנה לרשות המקומית, אם על ידי האכלה סמכות ואם על ידי יצירת חלל שלטוני. הגורם השניTEMPOן ביכולתה של הרשות המקומית לנצל את חופש הפעולה ולהרחבו. בכך להבהיר את התקיד האפשרי שיכול השלטון המקומי למלא בשינויים מעמדם של הערבים בישראל, בהתאם לתוכניות של השלטון המקומי, בפרט זה הערבי.

השלטון המקומי הישראלי התפתח במשך שלוש תקופות. הראשונה, בזמן שלטון המנדט הבריטי, לפני הקמת מדינת ישראל ב-1948. במאבק על העצמאות, קראו הרשותות המקומיות היהודיות בהטמדה תגר על סמכותו של הכוח הקולוניאלי הבריטי. לעיתים קרובות, הסתכמה האוטונומיה של הרשותות המקומיות היהודיות הגדלות בכושרין להקים מוסדות ולקיים פעילויות תוך התנגדותן הבריטים.

התקופה השנייה החלה עם קום המדינה, כאשר העימותים בין הרשותות המקומיות לשלוונו המרכזי נמשכים. בכך לפך על השלטון המקומי, שימר השלטון המרכזי נדבכים מוניררכיה הפקידותית הריאלית שהורייש שלטון המנדט הבריטי. הפקיד הקולוניאלי המחויז וב-הסמכויות מתקופת המנדט, שמתפקדו היה לשלוט בתקציב, בתכנון ובתחיקה העירונית, היה עתה לממונה על המחויז, הcpfou למשרד הפנים בירושלים. כך נשתמכרה הדומיננטיות של השלטון המרכזי ביחס לרובית הרשותות המקומיות עד לסוף שנות השבעים.

התקופה השלישייה, מתחילת שנות השמונים ועד היום, מותאפיינת בהאצת תהליכי ביוזם, בהעברת סמכויות לרשותות מקומיות ובהרחבת תחומי פועלתן. עם זאת, ממשיכים להתקיים סמןיהם של התקופות הקודמות ונוצרו פערים בין הצפיפות מן השלטון המקומי לבין יכולתו ניהולית והכسطפית.

הרשויות המקומיות הערביות התפתחו במסלול שונה מזו של הרשותות היהודיות, בכך שהשלטון המרכזי שלט בהן במידה חזקה עוד יותר. ב-1949, האוכלוסייה הערבית שנשארה

בגבילות מדינת ישראל מנתה כ-150,000 נפש, שרובם התגוררו בקהילות כפריות בעלות תשתיות עירונית דלה ביותר (Al-Haj and Rosenfeld, 1990: 32). בהדרגה הופעל מחדשויות מקומיות ערביות שפעלו עוד לפני 1948, וכן נוסדו רשותות מקומיות חדשות. עד אמצע שנות השמונים, התקרב מספר הרשויות המקומיות הערביות למאה. עם זאת, קיבלו עד היום רק שישה יישובים ערביים מעמד של עיריות. שאר היישובים הערביים הם בעלי מעמד של מועצה מקומית, מעמד המעניק לרשות סמכויות מוגבלות.

הרשויות המקומיות הערביות מאופינות בחולשה כספית, הנובעת במידה רבה ממדיות מפללה בהקצת המשאבים הממלכתיים. גם הפטנציאל לאגד מיסים מקומיים הוא קטן בשל ערכו הנמוך של רכוש למגורים, בשל ההכנסות המשפחתיות הנמוכות מההמוציא ובשל חוסר הפיתוח המסחרי והתעשייתי. התלות בשלטון המרכזי יקרה אףօא דלות כספית חריפה ביותר של הרשויות המקומיות הערביות. האפליה מתבטאת הן בהקצתם של תקציבי פיתוח רב-שנתיים והן במענקים כלילים שנתיים, התומכים בתקציבי הפעולה של הרשויות המקומיות. הנזונים הכספיים של השלטון המקומי המתיחסים ל-67 הרשויות המקומיות המאכלסות ביותר בישראל חושפים דפוסים ברורים. בשנת 1987/88 עשר הרשויות המקומיות שנמצאו בתחום הרשינה, במונחים של הנסחה לנפש, היו כולם רשויות ערביות. לעומת זאת, עשר הרשויות המקומיות, המקבלות את המענקים הממשלתיים הכלליים לנפש הגולים ביותר, היו כולם רשויות יהודיות (להלן המרכזיות לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1990: 30). יתר על כן, גובה התקציב השנתי על פי הנסחה לנפש, שאושר על ידי משרד הפנים עבור הרשויות המקומיות הערביות, היה באופן עקי מכחית מזה שאושר לרשותות מקומיות יהודיות בעלות גודל אוכלוסייה דומה. גם שתקציב זה מהוווה שיפור לעומת רשותות שנות השבעים והשמונים, אין הוא מספק לכשעמו ובודאי שלא על רקע תת-מימון מצטבר של הרשויות הערביות (סיכויי, Al-Haj and Rosenfeld, 1990: 136-137; 39, 12: 1993).

לצד מותן שירותים ובנית תשתיות והקצת כספים לפועלות אלו, תפקידו המרכזי השני של השלטון המקומי הוא הסדרת נושא תכנון ושימושי קרקע. גם לגבי תפקוד זה מתייחס השלטון המרכזי לרשותות מקומיות ערביות באופן שונה שונה מאשר לאחוותיהם היהודיות. הפיתוח המקומי כפוף למערכת תכנונית בת שתי רמות; הרמה העליונה היא תכנית מתאר לישוב כולם, המתווה חלוקה כללית לאזורים, קובעת הוראות ביחס לצפיפות ומצינית את הקרקעות המיועדות לשימוש ציבורי. הרמה הנמוכה יותר מוכבתת מפסיפס של תכניות מקומיות מפורטות לשטחים מסוימים ביישוב, החייבות להתאים להוראותיה של תכנית המתאר המאושרת. הסדרת התכנון מתבצעת באמצעות מערכת היורכי של ועדות: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות ומועצה ארצית לתכנון ולבנייה. באופן כללי, מקבלות עיריות מעמד של ועדת מקומית לתכנון ولבניה, בעוד שיש נתיה לקבץ מספר מועצות מקומיות קטנות במסגרת של ועדת מרחבית. רשותות מקומיות ערביות רבות מקובצות בוועדות מרחביות כאלה. אמנם לגבי חלקן יש לכך הצדקה מפאת

גודלן, אולם יש גם מרכיב פוליטי בהכללת ישובים ערביים באוטה ועדת תכנון עם שכיניהם היהודים. כך, הופכים השכנים היהודים לצד בחאלות התכנון המקומיות הנוגעות לשכיניהם הערביים. התופעה בולטת במיוחד באתם מקרים, בהם היישובים היהודיים הנכליים בוועדה המרחכית הינם קטנים בהרבה מהיישובים הערביים. לדוגמה, עירית אם אלפחים משתיכת לוועדת התכנון והבנייה של מרכז עירון, למורת שיש לה מעמד של עיריה. שתי המסגרות הזוטרות – הוועדה המקומית והוועדה המרחכית – מהוות אחת את הרמה הנמוכה של מערכת התכנון. כל תכנית מתאר מקומית חייבת לקבל אישור של ועדת ברמה מחוזית או לאומית (חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, מצוטט אצל פריסל, 4-1: 1987).

היכולת לתכנן ולקדם תכנית מתאר מקומית היא מקור עצמה בסיסי של רשות מקומית, בהעניקה למנהיגות המקומית הזדמנות לתרגם את חזונה למונחים מעשיים. لكن, מניעת מעמד של ועדת מקומית לתכנון ולבניה מגבילה את שליטת הרשות המקומית העربيות בగורל ובעתידן התכנוני, ומהווה גורם משמעוני להתרמרמות בקרבת האוכלוסייה הערבית. כאשר הרשות המקומית הערבית מגישות תוכניות מתאר לוועדות התכנון, זה נתקלות תמיד בעיכובים קרוניים בטיפול בתוכניותיהן. לעיכוב משמעות חמורה, שכן תוכניות המתאר היישנות נותרות על כן עד אישורן של תוכניות מתאר מעודכנות יותר, מה שיווצר מגבלות קשות על הפיתוח המקומי, במיוחד ברשויות הגדלות במקומות. כך, למשל, להכנות תוכנית המתאר החדשה של אם אלפחים ולאישורה נדרש עשרים שנה, החל מהתכנון הראשוני ועד להגשתה הסופית בשנת 1991. ביןתיים, אוכלוסיית העיר גדלה מ-12,000 תושבים ב-1970 לכמעט 25,400 בסוף 1990 (הleshcha המרכזית לטטיטיסטיקה, 1971: 38; 1991: 72).

בשל העיכובים באישור תוכניות, רווחת הערים הערביות התופעה של בנייה בלתי חוקית. הרשות המקומית הערבית טעונה, כי השלטון המרכזי מצר את פיתוחן מחד ומאים להגיב על הבניה הבלתי-חוקית מайдך. העול שבחביב אלפי משפחות למפרות חוק, בגין בניית בתים בדרך המשעית היחידה הפתוחה בפניהן, זכה להכרת השלטון המרכזי בסוף שנות השמונים. דו"ח שהכינה ועדת משרד הפנים, בראשות יעקב מרקוביץ', הציע לייצב את המצב הקיים ולמנוע את היישנותו על-ידי מתן אישור רטוואקטיבי למרבית המבנים הבלתי-חוקיים. למורות שהדו"ח ספג ביקורת על כך שהתייחס רק לבנייה הבלתי-חוקית באזוריים ערביים ועל כך שאין מאות בתים להריסה, הוא מייצג תפנית בהעדיפו נירמול ולא אכיפת החוק – אכיפה שנייה, על פי הودאותו של מרקוביץ, כמעט בלתי אפשרית (Minns and Hijab, 1990: 53-57). بد בבד, ואולי בלתי-ברירה, פיתחו הרשות המקומית מסורת של העلمת עין מבניה הבלתי-חוקית, למורות שהעלמת עין זו שוחקת את מעמדו ואת אמינותו של השלטון המקומי.

הבנייה הספרטנית ללא רשות החמירה את המצוקה הכספי של הרשות המקומיות הערביות. מאחר שהבנייה מתנהלת ללא רשות, אין הרשות המקומית יכולה לגבות את

המיסים עבור הרישי והפיתוח המגיעים לה על פי חוק. הפסד הכנסתה זה מגביל את יכולתן של הרשותות המקומיות הערבית לפתח שירותים עבור יושביהן. כמו כן, הופכת הבניה הפטנטנית והבלתי-МОוקרת את פיתוח התשתיות בישובים הערביים לתהילה מפוזר, ומכאן גם יקר.

על מנת לחזק את השלטון המקומי הערבי בשני התפקידים הראשיים שלו – אספקת שירותים ותכנון, יש להביא לשיפור סמכותו ויכולתו הניתולית. שיפור זה מחייב התווית סוף סביר למעורבות השלטון המרכזי ושידוד מערכות, שיביא להתפתחותה של מנהיגות פוליטית מקומית מתחכמת ושל יכולת מקצועית מקומית. תהליך הביזור, שעורבת מערכת השלטון בישראל במהלך חמיש עשרה השנים האחרונות, יוצר הזדמנויות וכדיות לשידוד מערכות שכזה. בפרק הבא אנתה את הכוחות שייצרו את הביזור ואעירך את השפעת התופעה על השלטון המקומי בישראל, ובכלל זה השלטון המקומי הערבי.

הbizor: מרכיביו והשלכותיו על רשותות מקומיות בישראל

על פי הדפוס הריכזי המקורי, הפעילו הרשותות המקומיות בישראל, ובמיוחד הרשותות המקומיות הקטנות ואלה אשר בפריפריה, שירותים בסיסיים בעיקר שהוכתבו על ידי השלטון המרכזי. מחלוקות חשובות ברשותות המקומיות, כגון חינוך ורווחה, עברו בזיקה הדוקה יותר עם המפקחים עליהם מטעם המשרד הממשלתי, מאשר עם הנבחרים המקומיים ועם עמיתיהם במחלקות אחרות ברשות המקומית. עד סוף שנות השישים, ניצהה הממשלה על מרבית המרכיבים של הפיתוח המקומי. לקרהת סוף שנות השישים, החל דפוס ריכוזי זה להחלש. נפילתו הסופית התרחשה עשור מאוחר יותר, כתוצאה מצורע של מספר תמרות, שהחלישו את השלטון המרכזי מחד גיסא וחיזקו את הרשותות המקומיות מайдך גיסא. למרות ששורשי התמרות נעוצים בעיקר בחברה היהודית בישראל, הן סייפקו מודלים חדשים לפועלה, שגם השלטון המקומי הערבי יכול היה להשתמש בהם.

החל ממוצע שנות השבועים, החל שניינו בזירה הפוליטית הישראלית ועלה לבמה דור חדש של מנהיגים עירוניים, רבים מהם צעירים. עלייתם נזורה בשינוי תחיקתי, שקבע כי ראשיו העיריות והמוסדות המקומיות יבחרו בבחירה ישירה. המעבר לבחירה ישירה של ראשי רשויות קידם מנהיגים מקומיים, שקבעו את מעמדם בזכות היישגים ולא בשל נאמנותם למפלגה או לתנועה. בלחטם להוכיח את עצםם, דחפו ראשי הערים את רשותיהם למלא את החללים הריקים הרבים, שהותיר השלטון המרכזי במאפי השירותים המקומיים. הצלחה בזירה המקומית טמנה בחובה סיכוי לכינסה מהירה לפוליטיקה הלאומית.

שקיים ארכוכת הטווה של ריכוזות השלטון וחיזוק מנהגי הרשותות המקומיות על ידי ממשלת הליכוד יצרו הזרנות להגדרה-מחדש של יחסיו הכוחות השלטוניים. בדרך כלל ניצל השלטון המקומי — מדעת ולא מדעת — את פרויקט שיקום להגדרה-מחדש מעשה, הוסיף מפעל זה לרשויות המקומיות ולמנהיגיהן את המונח הכספי השכונות. המשאבים הדורשים לתכנית חברותית גדולה זו, פנתה הממשלה לקהילות יהודיות מחוץ למימוש שアイפottiham, תוך השתחרורת-מה מושעה הארכוכת של הממשלה. כדי להציג את המשאבים הדורשים לתכנית חברותית גדולה זו, פנתה הממשלה לקהילות יהודיות מחוץ לישראל בבקשת כי תשתתפנה במימון היוזמה החדשה לצד ממשלה ישראל. קהילות התפוצה היהודית אמרוות היו לתמוך בקהילות בישראל באמצעות הסדרי ערים תאומות, כולל אספקת תקציבים וידע של מומחים לרשותות המקומיות בישראל (King et al., 1987: 146-121).

הסדרי הערים התאומות של פרויקט שיקום השכונות העניק לרשותות המקומיות משאבים שאינם נתונים לשילוטו של שליטו המרכזי, כמו גם חשיפה לנורמות חדשות של ניהול ושל פיתוח עירוני. הקהילות "המאמצות" עזרו לשותפותהן היישראלית להכנס סטנדרטים חדשים של ארגון קהילתי מקומי ואספקת שירותים, ואף סייפקו את המשאבים לשימוש רעיוותן חדשים וחדשיים. חלק מקהילות התפוצה היהודית נעשו בעלות ברית חזקות של מקבילותהן היישראליות בכל משא ומתן עם השלטון המרכזי ובכך הפכו את הדין בין לרשות המקומית למאزن יותר מאשר בעבר.

פרויקט שיקום השכונות הביא להתרחבות דרמטית של סמכויות הממשלה המקומי וחשיבותו. הוא העמיד את הרשות המקומית במרכז רשות מגוונת של שירותים מקומיים והפך אותה לשותפה המובילה בפיתוח המקומי לצד של השלטון המרכזי, גורמים שכונתיים ורשיונות לא-מוסלתיות ארציות. ההצלחה הכלכלית של יוזמות שיקום רבות יושסה לעיתים לרשותות המקומיות והעניקה להן אמינות. עובדה זו, כמו גם השיפור בכישוריים המקצועיים המקומיים, הגבירו באופן משמעותי את מה שכינו King at al. "אסרטיביות מקומית" (Ibid, 160).

תמורות במדיניות המקומית בישובים הערביים

פרויקט שיקום השכונות, תוך שקידם מחד קהילות יהודיות מקומיות, הבליט בירת-שאת את תת-המינים של הרשותות הערביות. קרובה לוודאי, שפרויקט שיקום השכונות אפילו חרייף את מצבן של הערים הערביות, כיוון שהתעלם כמעט לחלוטין מצרכייה של האוכלוסייה הערבית. גם שפרויקט שיקום השכונות לא סייע להקלות הערביות באופן ישיר, הרי שהטביע את חותמו על כלל השלטון המקומי בהՃירו חשיבה חדשה לגבי אספקת שירותים מקומיים. הפרויקט נתן לגיטימציה לתכנון המעוגן ברמה המקומית

וביסס את חשיבות המנהיגות המקומית ואת יכולתה לנצל השקעות הון לפיתוח שכונות ויישובים באופן אפקטיבי.

במשך שנים, והושפעו דפוסי המנהיגות המקומית בישובים הערביים במידה רבה מקשרים משפחתיים ומשפטיים מסורתיים. מפלגת העבודה, בגלגוליה השונים, פעלה לקישור שני היבטים אלו על ידי הרצת רשימות ערביות מסווגות לה, שדago לתמיכה אלקטורלית במפלגה. אולם לקרأت שנות השמונים, עם התחזקות הזהות הלאומית בקרב הערבים בישראל, ננטשו הרשימות מסווגות למפלגת העבודה ואילו החזית הדמוקרטית לשלים ולשוויון – חד"ש (הכוללת את המפלגה הקומוניסטית הישראלית) הפכה לכוכח הדומיננטי בפוליטיקה הערבית. חד"ש נתנה לשקף את מדיניותה בכנסת, בכך שמקמה את המאבק על משאבים מקומיים בהקשר של המאבק הכללי בין יהודים לערבים.

אם בידי הרשימות החמולתיות ואם בידי חד"ש, נעשו הרשויות המקומיות הערביות מכשור לקידום של עניינים החורגים מעבר לפיתוחם של שירותים מקומיים בלבד. כך, נוצר השלטון המקומי כМОך של ביתוי עצמי ובבסיסו ארגוני לפעילויות ארצית של האוכלוסייה הערבית בישראל. הנהגת הערים הערביות הגדלות נצרת, שפרעם, טירה, טيبة ואמ אלפחים מהווה את המנהיגות הלאומית של הערבים בישראל, כאשר הערים מספקות למנהיגיהם בסיס אלקטורי ועם ציוד ומגנון לפעולות, המקדמות אינטגרסים של כל הציבור العربي בישראל.

לצד ניצול הרשויות המקומיות הגדלות להtbשות במפה הלאומית, המשיך הדפוס החמולתי להשפיע, ולעתים אף לשתק, את הרשויות המקומיות הקטנות. בין שני קצוטות אלו, בולט הפיקור בפיותה מוניציפלי ואורבני לכשעטמו: הרשויות נטו להתייחס לצורה שגרתית ושטוחית למחויבות המקומיות שלחן ולא ניצלו את מלאה יכולתן כלפי פניהם. בשנות השמונים, עמד הפיתוח האיטי של השלטון המקומי العربي בניגוד גובר והולך להתקומות שהלה בניהול העירוני ובשירותים העירוניים בערים יהודיות קטנות, בעלות דרגן חברתי-כלכלי שווה או דומה. מצב זה הביא לצמיחה משמעותית של ארגוני מתנדבים מקומיים חלופיים, שעסקו בפעילויות פוליטית ובפעולות רוחה. ארגונים אלו התמקדו בפיתוח המ المحلي, שנפל בין הcessות, ומילאו חלק מהחלש שנוצר עקב העיסוק המצוצם של השלטון המקומי בתחומים שונים.

עלית התנועה האסלאמית באם אלפחים

פעילויותיהם של ארגונים ציבוריים בישובים הערביים התרחבו במהלך שנות השמונים. ארגונים שונים, העסוקים בתרבות, בחינוך, ברוחה וברבירות, שאפו לפזר על מגראותיהם של השירותים המקומיים, بد בבד עם קריית התגר של קבוצות פוליטיות חדשות על השתיכות הפוליטיות המסורתיות (لتאור מפורט של תהליך זה, ראה Minn)

בכל הקשור לסדר היום המוניציפלי, לאמצעים ואך לסגנות. תנועות אלה הפכו למקדחה של מלחאה חדשה כנגד אפליה מצד השלטון המרכזי והציגו את הצורך בטיפוח עצמאותו ומילומנותו של השלטון המקומי הערבי כתשובה לאפליה זו. הציפיות הגוברות מן השלטון המקומי שיקפו תהlik, שכבר היכה שורשים ברשויות המקומיות היהודיות, וסימנו תחילתה של התקנות.

בין הארגונים הציבוריים, שהתרחבו במהלך שנות השמונים, בלטה ביותר התנועה האסלאמית. השפעתה לשיאו בבחירות לשויות המקומיות בשנת 1989. בנוסף להצבת אתגר בפני החזיות הדמוקרטית לשлом ולשווון במערכות בנצרת והצלחה ניכרת בערים הקטנות, כבשה התנועה האסלאמית את עירית אם אלפחים מד'ש בנצחון סוחף. מועמדתה של התנועה האסלאמית לראשות העיר, איש-דת צעיר, זכה ב-75 אחוזים מהקולות במאבק אישי מול ראש העיר היוצא, והתנועה השיגה 11 מתוך 14 המושבים במועצת העיר (להלן המרכזיות לסטטיסטיקה, המבקר הכללי של הבחירה ומערכות מל"מ בע"מ, 1989: 31). נצחון זה חזר על עצמו בבחירות לשויות המקומיות של נובמבר 1993.

הצלחותיה של התנועה האסלאמית לא היו מתאפשרות ללא זכיה התנועה, שהחלה את דרכה כארגון צדקה דתית, בתמיכה ניכרת של המכובדים החלוניים. הרבה מסוד משיכתה של התנועה נזקף לזכות העבודה בקהילה המקומית, לתקשרות הטובה שלה עם הקהילה ולעוצם העובדה שמנהיגיה לא היו חלק מן המערכת הפוליטית המסורתית – דפוס דומה מאד לזה שאפיין את המנהיגות החדשה בעיר היפותיה היהודית. כמו כן, מעידה ההצבעה עבור התנועה האסלאמית על רצונה של האוכלוסייה הערבית להפריד בין הפוליטיקה המקומית והלאומית: בבחירות לכנסת בשנת 1992, בהן לא העמידה התנועה האסלאמית רשימה משלה ואך לא תמכה באופן رسمي ברשימה אחרת, קיבלה חד"ש מעל ל-60 אחוזים מקולות מכובדיים אם אלפחים, למרות תבוסתה בבחירות לרשויות המקומיות ב-1989.

הצלחותה של התנועה האסלאמית בבחירות אם אלפחים ב-1989 הפתיעה את השלטון המרכזי ואת האוכלוסייה היהודית, ונוצר בקרובם בלבול במדיניות כלפי. אל מול בלבול זה, בלטה גישתו החיבורית של שר הפנים דאו, אריה דרעי, כלפי העירייה ומנהיגיה. נוכח תלותה של אם אלפחים בתמיכתו הכספית של משרד הפנים והצורך לקדם תכניות מתאר "תקומות", הייתה למצו טוב זה חשיבות רבה. בהתייחס באופן ענייני לתנועה האסלאמית, שכבר עמד מאחוריה רוב מזק של בוחרים, קידם שר הפנים דרעי את אמיינותו של התנועה ככוח בפוליטיקה המקומית.

המשך חוברת זו מתמקד בפריצת הדרך של המנהיגות האסלאמית, אשר אימצה הקמת מסגרת לתוכנית אסטרטגי בעיר, שחרשו לה תשתיות בסיסיות ותוכנן מותאי, והפעילה

סמכות פוליטית ומוסרית תוך ניסיון לאמצט טכניקות מודרניות של תכנון וניהול – שילוב יוצא דופן שהיווה תפנית בmorשת של חדש מוניציפלי ואובייני במקום.

סדר עירוני חדש: תפקידה של האסטרטגייה המשולבת באם אלפחים

לרשוט התנועה האסלאמית עמדו מספר נכסים שזיהויים וניצולים האפקטיבי סייעו לה להתמודד עם מצב, שהיה כפוף בין קрисה אורבנית ומוניציפלית מוחלטת. ראשית, הייתה לתנועה ולראשה תמיכה ואמונות. שנית, היה לה ניסיון של מתן שירותים בקהילה והিירות עם צרכי הקהילה. שלישיית, היא הפגינה רמה של פרגמטיות, שאפשרה לה לשטר פעולה עם השלטון המרכזי. רצונו הטוב של שר הפנים סייע כאמור גם הוא במידה לא מבוטלת.

למרות נכסים אלו, ניצבו חברי המועצה החדשניים מטעם התנועה האסלאמית בפני מכונה עירונית, אשר פסקה כמעט לפעול. מצבן של העירייה ושל העיר, אשר כמעט ולא זכו בהשכעות ציבריות או פרטיות, היה נתון במעגל קסמים אכזרי. התשתיות היסודיות ביוטר, כגון ביוב, כבישים, דרכיים ומוסדות ציבור, סבלו מתת-פיתוח קיצוני. העירייה עדודה בנטק מול מערכת התקציב של משרד הפנים, אשר ביצע עדכונים מינימליים ולא-משמעותיים במסגרות התקציב המאושרוות לשוב. העירייה לא יכולה לעמוד במסגרות המצווממות ויצרה גרענות ואי-סדרים בתשלומים לספקים ולעבדים.

מכשול שני בפני פריצת מעגל הקסמים של אם אלפחים היה מצבה התכנוני, כיון שתכנית המתאר שלא הייתה משנת החמשים. תכנית חדשה נמצאה באמן בהכנה מאז שנת 1972, אך עד 1989 טרם אושרה כמסמך סטטוטורי ואייבדה מתקופת. בשל התישנות התכנונית הייתה מרבית הבניה באם אלפחים בלתי-חוקית, בדומה למצב במרקם היישובים הערביים. המצב התכנוני מנע מן העירייה לגבות את מלא אגרות הפיתוח ותרם בכך לדילול נוסף של הקופה הציבורית. יתר על כן, בתכנית הישה לא הוקצו שטחים נאותים לפיתוח מסחר ותעשייה, הנחוצים לתושבים והמהווים מקור מרכז להכנסות מוניציפליות. בהעדר בקרה אפקטיבית, פלהה בניה פרטית לקרקעות שיועדו לשימושים ציבוריים, כולל נתיביהן של דרכיں פנימיות מרכזיות.

נווכח עומס הבויות שמצוה, הסכימה המנהיגות באם אלפחים להעזר בסיוו' חיצוני. משרד הפנים סייפק מומחים בתחום המימון העירוני והערכת הרכסים העירוניים. כמו כן, בוצע צעד משמעותני לקרה ארגונה-מחדר של הרשות המקומית: הוקמה יחידה עירונית לתכנון אסטרטגי ולמידע, אשר הפכה גורם מרכזי בגיבוש המינהל העירוני.

היחידה הירונית לתוכנית אסטרטגי ולמידע

פיתוחן של יחידות יירוניות לתוכנית אסטרטגי ולמידע ברשות המקומות היהודיות החל באמצעות שנות השמונים. המפעל ייצג שותפות בין השלטון המקומי, משרד הפנים וארגון הגיונט. היחידות הללו הוקמו כאמצעי לגשר על הפער בין הצמיחה המהירה של תחומי אחריותן של הרשות המקומיות לבין מבלות המבנה הניהולי המסורתית של מרביתן.

כדי לשפר את התכנון והניהול, פועלים צוותי היחידות לתוכנית אסטרטגי כייעצים-ambilת במסגרת הרשות המקומית. שכרים מושלים בידי הרשות המקומית, ומעמדם מקביל אלה של הצוות הבכיר, בכפיפות ישירה לראש הרשות. משימותם היא ליזום, בהתאם ולתמוך בתהליכיים של קביעת מדיניות ולקדם את מיקוד וגיבוש המבנה הארגוני של הרשות המקומית. היחידות לתוכנית אסטרטגי מכונות את החשיבה המדינית לעבר יעדים ארכוי טווים וייעדים מסוימים, ומספקות למקבלי החלטות ניתוח נתונים זמינים ונתונים חדשים. מאז הקמתן, פיתחו היחידות אלה גישה כולנית לתוכנית בשלטון המקומי, המכונת לענות על הצרכים של מקבלי החלטות הבכירים.

היגיינט, המוביל את הקמת היחידות לתוכנית אסטרטגי, השתכנע שהגעה העת לפועל באם אלףם בעקבות המלצות דז'יך שהזמן לגבי אפשרות הקמת ייחדות ביישובים ערביים. דז'יך זה הושלם בה-בעת שר הפנים אריה דרעי שהוא אחד ממנהיגיו הוסדרה פגישה בין נציגי הgiונט לבין שר ומיד אחרת, בתוקף סמכותו, אישר השר דרעי באופן אישי את הקמת היחידה באם אלףם.

היחידה לתוכנית אסטרטגי באם אלףם נתקלה במצב ייחודי ומורכב. היה עליה לפרט את הקפאוון בפייתו, תוך התמודדות עם בסיס כלכלי דל, תכנון מפגר אחר צרכי הפיתוח, שירות ציבורי הסובל מדמוראליזציה ועל מול כל אלה, הצורך הפליטי הלגיטימי של השלטון החדש בעיר להוכיח שהוא אכן נמצא בדרך להגשה הבתחות הבחרות שלו. בראש היחידה לתוכנית אסטרטגי באם אלףם הובץ מתכנן ערבי, אשר הכשרתו וכישורי הנהול שלו הפכו את היחידה לגוף מרכזי, המעבד את כוונונתייה וערכיה של המנהיגות החדשה לאסטרטגיה ולאחר מכן אף למהלכים מעשיים.

הסטרטגיה

העדיפות הראשונה של היחידה לתוכנית אסטרטגי הייתה הסדרת המשבר סביב התקציבי הירוני. לצורך כך, התקבלה הצעת משרד הפנים ונשכו שירותיו של מומחה לימון רשות מקומיות, אשר עדכן וניתח את חשבונות המועצה. לאחר מכן הוצאה בפני משרד הפנים הצעה למסגרת התקציבי מורחבת, שהתקבלה. הכספיים הנוספים הקלו על הפעלתם

השגרתית של שירותים קיימים ואפשרו ביצוען של עבודות תשתיות דחופות, כגון סלילת דרכים.

במסגרת האפשרויות שמקנה חוק התכנון והבנייה,קידמה היחידה האסטרטגית השגת פתרון טכני יצירתי למגוון הס滔ום, אליו נכלעה תכנית המתאר. היחידה לא בקשה להביא לאיור את התכנית הכלולת שנמצאה באותה עת בהפקדה, אלא להשג את אישורן של מספר תכניות מפורטות, אשר ביחיד אפשרו הסדרות תכנון באופן מהיר יחסית, עוד טרם אישורה הסופי של התכנית הכלולת. אישור תכניות מפורטות אלה מאפשר מתן היתרין לבניה ותחילת פעילות של אכיפת חוקי תכנון ובניה בישוב ביוזמה מקומית דזוקא.

אכיפת חוקי התכנון בישובים הערביים כרוכה כאמור ב��וי טכני ופוליטי, שבטעיו כמעט ולא עסקו הרשותות המקומיות הערביות בפיקוח על הבניה בתחוםן. הן פועלו על סמך ההנחה שאכיפת תקנות התכנון אינה אפשרית, בשל הפער העצום בין התכנון המתוארי המשוון לבין הצרכים המקומיים העכשוויים. ההימנעות מכינפה הינה עמדה מושכת מבחן פוליטית, שכן היא מעמידה את הרשות המקומית הנבחרת כתף אל כתף עם התושבים נגד מסד חיזוני. אולם הסכמה זו להעדר חוקיות מהווה ויתור ממשועורי של הרשות המקומית על חלק מכוחה ומשמעותה. זהה הودאה של הרשות המקומית בחולשתה שלה, בין אם חולשה זו נובעת ממעשייה ובין אם היא תולדה של כוחות חיזוניים.

עירית אם אלף החלייטה לאכוף את תקנות הבניה וביצעה את החלטתה במספר שלבים, שהלכו והחרפו ככל שהמוחצה זכתה באמינות וככל שהוכנו תכניות מקומיות נוספות. תחילה, פנו לתושבים שבנויות פלהה לדרכם וניסו לשכנעם בזרכי נועם לפנות את הקruk. למרות שלילית כביש טלאי-על-טלאי יקרה יותר בהשוואה לסלילתו ממשקה אחת, הרי שהגישה הפרטנית הוכיחה עצמה משום שביססה את אמינותה הביצועית של הרשות המקומית וזוו שימשה מפתח להשגת הסכומות נוספות.

השלב השני בהסדרת התכנון והפיתוח היה כורך בעסקתם של מפקחי בנייה מטעם הרשות המקומית. העסקה זו בוצעה בו-זמנית עם הגשת תכניות מפורטות לאזורים רבים של העיר, על מנת להקל במתן היתרין לבניה. בהפעלה את הפיקוח, התבessa עירית אם אלף על סמכות שהואצתה לה מהוועדה המחויזת לתכנון ולבנייה. בעוד שהליך זה נפוץ מאד בעיר יהודית, נדר למצוין רשות מקומית ערבית המבקשת סמכויות פיקוח לבניה. מיזומתה.

בשלב השלישי, החלה העירייה בתהליך של פיתוח שכונות מגוריים חדשים, כדי להקל על המיחסור במגורים שנגרכו כתוצאה מההיסטוריה של תכנון מגביל.

כדי להקל על המתה ועל חוסר הוודאות שנרכמו כתוצאה מהחלטת העירייה להסדיר את

התכוון, ארגנה ייחידת התכוון האסטרטגי מסע פרסום שנועד לידע את הציבור לגבי תהליכי התכוון המוצע לעיר, נוהלו והשלכותיו. מסע הפרסום ניסה להבהיר את המסר, כי בהתייחסה באופן פעיל לתכוון עווה העירייה צעד שיש להתגאות בו, משום שהיא מוטלת את גורל העיר לידייה.

מסע הפרסום של העירייה היה כרוך בהפצת חומר כתוב, בהציג תכניות באים בניו העיריה, במפגשים עם קבוצות תושבים ועם אנשי מקצוע ובקבלת תשובות מהמחלקות המקצועיות של העירייה עצמה. הכוונה הייתה לסתור מספר אנשים רב ככל האפשר ובכך ליצור קונצנזוס רחב לגבי חידוש פני העירייה. ביישם שינויים עמוקים כאלה במדיניות, הילכו מנהיגי אם אלףחים על חבל דק. השלטון המרכזי, בשליטה יהודית, עדין יכול לטען שהעירייה עווה מעט מדי ומאותה מדי מבחינות אכיפת תקנות התכוון, גביות מיסים והסדרת פיגורים בתשלומים. ואילו האופוזיציה בעיר טענה, כי בישמה את חוקי התכוון בגדה העירייה למעשה בעיר ועמדה לצד הרשות הממלכתית.

כאשר מסכמים את היוזמות השונות שקדמו על-ידי היחידה לתכוון אסטרטגי, הרי שיחדיו הן מרכיבות מענה מודולרי ומתוחכם לביעותיה של אם אלףחים. ראוי לציין במיוחד פעולה בו-זמנית בשלושה תחומיים שיש ביניהם קשר הדדי. הקלת המשבר הכספי, סיום הקפאון התכוני והביצועי והפיקת פריצות דרך אלה לתשתיות הנוחזה לשיקומה מחדש של סמכות העירייה. התמקדותה של היחידה לתכוון אסטרטגי בעוצמה הפוליטית של הרשות, במטרה ליצור תנופה של שינוי, מדגימה את הקשר החוק בין המתכוון האסטרטגי למנהיגות הפוליטית.

עמדו של היחידה לתכוון אסטרטגי ושל הנהלה בתוך העירייה היה מפתח להצלחתה. הקשר הרשמי בין היחידה לתכוון אסטרטגי לבין משרד ראש העיר היה חשוב במיוחד באם אלףחים, שכן למעשה ייצג ראש העיר את מוקד הכוח היחידי בעיריה. בגיןיה של המנהיגות הפוליטית, הצלחה היחידה לתכוון אסטרטגי להזריך עובדים אחרים של העירייה ולתאמם את עבודתם. בפועל, משך השנהיים הראשונות, כלל תפקיד היחידה גם את ניהול התכוון וביצועו. כך, מילאה היחידה בו-זמנית שלושה תפקידים מטה שלא היו מאושרים: מתכנן כללי, יועץ מדיני ומנהל ביצועי בכור. השרותו של מנהל היחידה ונסיונו כמתכנן ערים אפשרו לו לתמוך בмагמה האסטרטגית שהייתה, באמצעות הדעת המפורשת הדרוש כדי לתקשר עם משרדיה הממשלה ועם הוועדות השונות לתכוון ולבנייה, כדי להכין מסמכי תוכנן וכדי לפתח על הנטם של מסמכים אחרים.

למרות ההתקדמות שחלה בשנים האחרונות, נשארה אם אלףחים בגרעון מבחינת תקציבים וגם מבחינת תוכנן ופיתוח לмерות השיפור במצבה הכספי של העירייה, נותר תקציבה המאושר נמוך בהרבה, במנוחים של הכנסתה לנפש, מתקציבה של כל עיר יהודית. עם זאת, אפשר שמתwil לחול שינוי במדיניות של הממשלה, אשר הצהירה על מחויבותה לsegirat פער התקציב בין הרשותות המקומיות העבריות לאלה היהודיות ואין

הגדילה באופן משמעותית את תקציבי הפיתוח. עם זאת, השווין עודנו רחוק, מאחר שחלק גדול מההשקעה יוקדש לבניית תשתיות היסוד החסרוishi בישובים הערביים ולא לשיפור השירותים. בין היתר, יכולתן של הרשותות המקומיות להגדיל את בסיס המס שלחן עדין מוגבלת, בשל הפיתוח המשחררי הדל ובשל ריבוי משקי הבית בעלי הכנסה נמוכה.

לאור התלות המתמשכת של הרשותות המקומיות הערביות במימון ממשלתי, ניתן להסיק כי עדין ועוד לשלטונו המרכזי בישראל תפקיד מרכזי בפיתוחם של אמאלפים ושל יישובים ערביים אחרים. למורת זאת, מדגימה אם אלפים כיצד ה比亚ה מגמת הביזור לשינוי ניכר ביחסים שבין שתי הרמות השלטוניות. באופן מיוחד בmeno, החלטה אם אלפים דока תחת הנהגת התנועה האסלאמית לעוז, לשכנע ולהביא את השלטונו המרכזי לכדי שותפות בפיתוחה של העיר. וושינוי הדורמי הוא עצם הנכונות לשותפות, במקום יחסים של פטרונות מזוהה ובדלות מתוך מזאה מזאה. שותפות זו היא אחד מסימני ההיכר של עידן הביזור. אין היא בהכרח תוצאה של חשיבה מושג: לעיתים קרובות נרכמת שותפות כזאת כהסדר אד-הוק, כאשר השלטון המקומי והמרכז מגדירים מחדש את עמדותיהם ומגעים להסדר חדש על בסיס כליל יסוד חדשים.

עיצובם מחדש של כללי היסוד תלוי ביכולתה של הרשות המקומית לקחת חלק ב"משחק", וכן הצטינה אם אלפים בעבודתה החולוצית. העיר שיפרה במהירות את מיומנותה המקצועית ומכאן אף את מעמדה כרשوت עירונית בענייני התושבים ובענייני הממשל המרכזי כאחד. בהסכמהה לקבל סיוע מהשלטון המרכזי, היא הפכה אותו לשותף ודאי יותר לכל פעילות שתתבצע בעתיד.

יסודה של היחידה לתכנון אסטרטגי היה נקודת מפנה חשובה, ממשית וסמלית כאחד, בפיתוחה של אם אלפים. באמצעות עצמה כלים ושיטות ניהול מתקדמים, החלטה העיריה לדלג על פני מספר שלבי התפתחות של מיזננות עירונית. טבעה הייצורית של היחידה לתכנון אסטרטגי העניק למנהיגות, בעלת תפיסה חברתית-מוסדרת ונסיון מועט יחסית בניהול עיר, את היכולת לפעול בתוך מערכות הממשל והתקנון ברמה אחת עם רשויות עירוניות מתקדמות. במהלך שודאי היה נראה מסוכן מדי לרוב הפליטייקאים, בחרה מנהיגות אם אלפים להשكيיע בידע לפני שנקטה בצדיה המעשיים הראשונים. בשיטה כן, אותה מנהיגות זו על שנייה אף עיצבה את יכולתה שלה לבצע שינוי זה. אירוני הדבר, שהגמר עבר או מץ פוליטי זה עדין תלוי במידה רבה בכוחות שלטוניים חיצוניים.

مسקנות והמלצות

מגמת הביזור הגוברת של השלטון בישראל השתלבה עם מגמות מקומיות, כדי ליצור אקלים תפעולי חדש עבור הרשותות המקומיות בישראל בכלל, ועבור השלטון המקומי הערבי בפרט. עם זאת, מרבית ההזדמנויות המפתחות כתוכאה מהbijor כבולות בפרדוכס, בכך שהן מפותחות דווקא בזמן שהטיסקי נצלן הוא הנזוק ביותר. הסיבה לכך היא שהשלטון המרכזי נוטה לוותר על שליטתו המינימלית, רק כאשר מוצתה יכולתו להמשיך לנהל וכאשר המשאים מודלים.

ברם, הודות לשינוי בהתייחסותו של משרד הפנים נוצרה ההזדמנויות לסתור את פרדוכס הביזור במקורה של אם אלפחים. המימון הנוסף השתלב היטב בмагמה של שיפור מקצועיות הנהילו בעיר. כך, עולה אם אלפחים מכורה מבחן ליכולתו של הרשותות המקומיות הערביות לקחת חלק בתהליכי הביזור ההולך ומתגבש בישראל. יש מקום לתת ההזדמנויות דומות, על בסיס שיטתי, לרשותות מקומיות ערביות אחרות לבצע זינוק דרמטי קדימה. התורפות אחזיתו הבלעדית של השלטון המרכזי פותחת בפני כל רשות מקומית הzdmenot להביע את חותמה הייחודי על השירותים שהיא מספקת וליצור מערכת נפרדת של קדימות.

התמקדותה של התנועה האסלאמית באמ אלפחים בעניינים מקומיים הייתה שנייה במלוקת. שכן, במקומות לראות את כל ההתפתחויות המקומיות מבעד למשקפיים של המאבק הלאומי, אימצה לעצמה התנועה אידיאולוגיה שונה. היא לא העמידה כיעד סופי הגשמה לאומי, אלא אוטופיה אסלאמית. יתר על כן, לאחר ולרגע האוטופיה האסלאמית יש תהודה תרבותית לגיטימית בקרב ערבים רבים בישראל, הוקנה לגיטימיות גם על המסלול שבחרה התנועה האסלאמית בהווה: ראיית הממשלה המקומיים כממשיר לקידום ורוחתם ובבודם של היחיד ושל הקהילה ולקיים של דרך חיים אסלאמית במהותה. מנקודת מבט מעשית, השאייפה לאוטופיה הקלה על העמקט ההידרונות עם הממסד היהודי, אשר הכוחות הלאומיים החילוניים לא היו מסכימים לה.

כשהיא נטقت על ידי רוב מוחץ ב��עצת העיר ונΗנית מלגיטימיות אידיאולוגית, הייתה לתנועה האסלאמית הzdmenot לנשות אסטרטגיה חדשה לטיפול בבעיותה הישנות של אם אלפחים. כפי שראינו, פריצת הדרך הראשונה הושגה בכך שנמצאו ואומצו דרכים חדשות לביצוע המשימה. מנהיגי התנועה האסלאמית לא כיוו את עצדים לטיפוס מדורג מותך המצב בו היו שרוויים, הדרגתניות שהיתה למעשה מנכיחה את הפער בין ערים לערים היהודיות. במקום זאת, ניסתה התנועה האסלאמית לונק' בנת' אחת קדימה באופן שיאפשר את סגירות הפער.

נסיונה של אם אלפחים מורה, כי ניתן לגבור לפחות על שני היבטים של הפער בין הרשותות המקומיות היהודיות והערביות – המינימות המינימלית והערכתה העצמית של

העיריה. הקmetaה של ייחודה לתוכנו אסטרטגי באם אלפחים היהה שcolaה לדילוג על שלב התפתחותי ויישה קו עם השיטות המתקדמות ביותר של ניהול בשלטון מקומי.

הכוון של התנועה האסלאמית בפיתוח המוניציפלי שיקף דיכוטומיה אסטרטגית בסיסית: נחישות לעורר את הממסד להתייחס לעיר בצורה הוגנת, וב-גבז פיתוח הכספיים המוקומיים מ恐惧 הנחה שתמיכת הממשלה תשאר בלתי מספקת. כדי לפעול במסגרתה של אסטרטגיה דיכוטומית זו, נזקקה אם אלפחים לעיריה מתפקיד וסמכותית. ההצלה היחסית שהושגה בעיצובה של עיריה צו מעבירה עתה את הכהן למגרשו של השלטון המרכזי. זה חייב להחליט באיזו מידת הוא מוקן לשחר פולה עם רשות מקומית ערבית, המסוגלת לייצג את עצמה ואת צרכיה בצורה מלאה וסמכותית. אם אלפחים הייתה בין מפלסות הדורך מבחינת הידיבות עם השלטון המצרי, אולם גם רשות מקומיות אחרות יכולות – אף התחילה – ללכט בדרךיה.

השלטון המרכזי בישראל טרם גיבש מדיניות אחידה ביחס לששלטון המקומי בכלל, וביחס לרשויות המקומיות הערביות בפרט. התיחסותו נעה בין שרירותיות צרה לבין שיתוף פעולה והתחשבות בצריכיו המיעודים. על רקע תוספת המשאבים המשמעותית המופנית לרשותות הערביות, יש לעצב מדיניות אפשררת כלפין מבחןיה תקציבית ותכנונית, לצד חיזוק יכולתן המקצועית. בנייה משולבת של תשתיות אורבניות ומוניציפליות היא בסיס חיוני לسنירות פער הפיתוח בין הקהילות היהודית והערבית במדינה. פיתוח היכולת המוניציפלית חוות, בין אם תימשך מדיניותה המתנקת של הממשלה כלפי הרשותות הערביות ובין אם לאו.

השילוב של תוכנן מחושב והפעלה ממוקדת של העוצמה הפוליטית באם אלפחים הביא להtagבשות דפוס של תוכנן מנהיג. תוכנן כזה מהווה בחלקו מנוף להנחת היישוב ולניהם. בכך, תורם התוכנן לקידום התפתחותו של היישוב ולשכלול המערכת המוניציפלית המשרתת את תושביו. הפעולות באם אלפחים חשובות, אם כן, מציאות חדשה, שבה התוכנן אינו רק כלי שרת בידי השלטון המרכזי, אלא הוא מהויה מרכיב התורם ורבות לניצול האפקטיבי של עצמה פוליטית מקומית. על רקע חולשתן היחסית של הרשותות המקומיות הערביות, יש לעודד את המשך פיתוחו והפצתו של דפוס תוכנן זה ואת דרכי פעולתו. הנسبות היהודיות אمنם, שהביאו לפועלתה המוצלחת של ייחודה התוכנן באם אלפחים, משקפות במידה מסוימת ארכיים והזדמנויות משותפים. מ恐惧 כך נגורות הحملצות הבאות:

1. יש להמשיך ולהרחיב את תפוצתן של היחסות לתוכנן אסטרטגי ולמידע ביישובים ערביים. יש לציין, כי מאז הפעלת היחסה באם אלפחים, הוקמה ייחודה נספה בסיכון וכן מרכזו אזרוי לתוכנן אסטרטגי, המשרת מספר מועצות מקומיות באזורה נוצרת.
2. ניתן לשים את הדגם של היחסה לתוכנן אסטרטגי ביישובים, בהם מביעה המנהיגות המקומית נכונות לחולל שינוי ויש לה עצמה פוליטית ויכולת לנצלה.

- .3. הצלחת היחידה מותנית באיתור צוות מתאים, הקשרתו והדרכתו השותפת.
- .4. יש לגייס תמיכה של גופים כל-ארציים, מקצועיים וממנים. יכול שולב שכזה מאפשר ליחידת התכון לתרום לשוב ולפעול באופן עצמאי מבחינה מקצועית.
- .5. בישובים שהוגדרו כבעלי צרכים מיוחדים ושאינם מקבלים תמורה במסגרת תכניתה החדשה של הממשלה לטיפול נקודתי ("מפנה 97"), מומלץ להקים יחידות תכון כאמצאי לחיזוק המעורבות המקומית בניצול המשאבים המוזרמים ובפעולותם כמנוף לפיתוח עצמאי בעתיד.

רשימת מקורות

- ה לשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1971), **המציה סטטיסטית לישראל מס' 22**, ירושלים.
- ה לשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991), **המציה סטטיסטית לישראל מס' 42**, ירושלים.
- ה לשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המבקר הכללי של הבחירה ומערכות מלא"מ בע"מ (1989), **תוצאות הבחירה לרשותות המקומיות 1989**, 28.2.1989, ירושלים.
- ה לשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1990), **רשותות מקומיות בישראל 8/1987 – נתוני פיננסים**, ירושלים.
- סיכון (1991), מכתב למזכלי החלטות המציג את הארגון, אוקטובר 1991, ירושלים.
- סיכון (1993), **שווין ושילוב – דוח התקדמות שנתי לשנים 1992/93: כיצד התקדמו מושדי הממשלה בשנים 1992-1993 ביחסו קוווי היסוד של הממשלה הנוגעים לעربים אזרחי ישראל**, ספטמבר 1993, ירושלים.
- פריסלר, צבי (עורך) (1987), **חקיקת תכנון ובניה**, כתובים, ירושלים.
- Addi, Lahouari (1992), "Islamicist Utopia and Democracy", **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Volume 524: "Political Islam", Sage Publications, Newbury Park, CA., London and New Delhi.
- Al-Haj, Majid and Rosenfeld, Henry (1990), **Arab Local Government in Israel**, Westview Press, Boulder, CO.
- King, Paul; Hacohen, Orli; Frisch, Hillel; and Elazar, Daniel J. (1987), **Project Renewal in Israel: Urban Revitalization through Partnership**, University Press of America with the Jerusalem Center for Public Affairs/Center for Jewish Community Studies, Lanham, MD. and London.
- Kretzmer, David (1990), **The Legal Status of the Arabs in Israel**, Westview Press, Boulder, CO.
- Lustick, Ian (1980), **Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority**, University of Texas Press, Austin, TX.
- Minns, Amina and Hijab, Nadia (1990), **Citizens Apart - A Portrait of the Palestinians in Israel**, I.B. Tauris & Co. Ltd, London and New York, NY.
- Sacher, Howard Morely (1977), **The Course of Modern Jewish History**, Dell Publishing Co., New York, NY. (Updated and Expanded Edition).
- Smooha, Sami (1984), **The Orientation and Politicization of the Arab Minority in Israel**, Monograph Series of the Middle East No. 2, University of Haifa, the Jewish-Arab Center, Institute of Middle Eastern Studies, Haifa.
- Smooha, Sami (1992), **Arabs and Jews in Israel - Volume 2: Change and Continuity in Mutual Intolerance**, Westview Press, Boulder, CO.

פרסומים של מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות

- **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל, עמיים גונן וראסם חמאייסי, ירושלים 1992.**
- **מרכז פיתוח חכליים משותפים ליישובים יהודים וערבים בישראל, עמיים גונן וראסם חמאייסי, ירושלים 1992.**
- **לקראת בסיסי חכלי לפיתוח וניהול היישובים הערבים בישראל, ראסם חמאייסי, ירושלים 1993.**
- **מתכנוון מוגבל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאייסי, ירושלים 1993.**
- **לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמיים גונן וראסם חמאייסי, ירושלים 1993.**
- **הערבים בישראל בעקבות בינוי השלום, עמיים גונן וראסם חמאייסי, ירושלים 1993.**
- **עיזוז היזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צימנסקי וראסם חמאייסי, ירושלים 1993.**
- **סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בישות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאייסי, ירושלים 1994.**
- **מערכת החינוך العربي בישראל: סוגיות ומגמות, מאגיד אלחאג'י, ירושלים 1994.**
- **יצא לאור גם בשפה האנגלית**