

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**ביזור התכנון
ברשויות מקומיות ערביות 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 למחקרי מדיניות בע"מ
רח' 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

5	מבוא
6	הרשויות המקומיות הערביות בישראל
9	הביזור: מרכיביו והשלכותיו על רשויות מקומיות בישראל
10	תמורות בפוליטיקה המקומית ביישובים הערביים
11	עליית התנועה האסלאמית באם אלפחם
13	סדר עירוני חדש: תפקידה של האסטרטגיה המשולבת באם אלפחם
14	היחידה העירונית לתכנון אסטרטגי ולמידע
14	האסטרטגיה
18	מסקנות והמלצות
21	רשימת מקורות

המחבר

ד"ר דויד ג'אנר-קלזנר - גאוגרף העוסק בשלטון מקומי ובתכנון מקומי ואסטרטגי. ראש תחום פיתוח מוניציפלי בגוינט ישראל ומרצה במכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתר כזו במחקרים העוסקים בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ומר הירש גודמן, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

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

פרויקט שני, בראשות פרופ' אריה שחר ופרופ' עמירם גונן, עוקב אחר תהליכים בתחומי הכלכלה, החברה והממשל במרחב הליבה של מדינת ישראל - אותו חבל מטרופוליני במרכז הארץ, הכולל בתוכו את מרבית אוכלוסיית ישראל ואת עיקר הפעילות המשקית. דגש רב מושם בפרויקט זה על חקר תפקידיהן של הרשויות המקומיות בעידן של ביזור סמכויות, במטרה להציע מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשויות לעמוד באתגרים החדשים של שירות ופיתוח. דגש אחר מושם על חקר המערכות המרחביות של הכלכלה והחברה הפועלות בחבל הליבה, במטרה להציע מדיניות ואמצעים לשכלולו של חבל זה, בעידן של כלכלה גלובלית.

מבוא

משך חמש עשרה השנים האחרונות עבר השלטון בישראל תהליך של ביזור. הרשויות המקומיות קיבלו, בהדרגה, יותר אחריות לעיצוב מערכת השירותים המקומית בעוד שהשפעת הממשלה פחתה. התופעה מתרחשת בעיקר כתהליך בלתי-רשמי. השינוי המעשי במאזן התפקידים שבין

השלטון המרכזי והמקומי טרם קיבל גושפנקא במהלכי חקיקה חד-משמעיים. חוברת זו עוקבת אחר שורשי מגמת הביזור בישראל ובוחנת את השפעתה על הרשויות המקומיות הערביות. המוקד האמפירי של המאמר הוא העיר הערבית השנייה בגודלה בישראל - אם אלפחם, בה גובשה מחדש בשנים האחרונות סמכותו של השלטון המקומי בדפוס, אשר יש לו השלכות לגבי כלל השלטון המקומי הערבי בישראל.

סוגיית עצמאותו היחסית של השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי היא נושא הנתון זה מכבר למחלוקות פוליטיות ולדיון אקדמי, בפרט נוכח מגמות התבדלות של מיעוטים אתניים במדינות דו-לאומיות. נשאלת השאלה, האם יכול להימצא באיזון שבין רובדי השלטון מענה לשאיפותיהם של מיעוטים אתניים, תוך שמירה על מדינה יציבה.

תהליך הביזור מאפשר לרשויות המקומיות הערביות בישראל לבסס את הלגיטימיות שלהן ולהרחיב את סמכותן, בתהליך המקביל לזה שעברו רשויות מקומיות יהודיות. למרות הביזור, הצלחתן של רשויות מקומיות בכלל, והערביות בפרט, תלויה עדיין במידה רבה במה שמכתיבה להן הממשלה. תלות זו גוברת ככול שהרשות המקומית חלשה יותר מבחינה כלכלית ומבחינה ארגונית. יחד עם זאת, ניסיונה הארגוני של אם אלפחם, המובא בחוברת זו, ממחיש את הפוטנציאל הרב הטמון בפיתוח היכולת השלטונית המקומית. באם אלפחם, עשתה מנהיגות פוליטית חדשה שימוש מושכל בכלים של תכנון וניהול מתקדם, אשר במוקדם עומדת היחידה לתכנון אסטרטגי ולמידע שהוקמה בעירייה. שילוב המנהיגות הלגיטימית והיכולת המקצועית הביאו לזיהוי וליישום של פתרונות לבעיות סבוכות ואופייניות של תכנון וממשל ברשויות המקומיות הערביות.

הרחבת סמכויות השלטון המקומי הערבי בישראל ופיתוח כושרו לנהל את ענייני היום-יום של האוכלוסייה הם בעלי חשיבות רבה לקיום בצוותא של שני עמים במסגרת מדינת ישראל. שלטון מקומי חזק מהווה אפיק מימוש לגיטימי לשאיפות המיעוט הערבי לזיהוי עצמי, בד-בבד עם השמירה על מסגרת המדינה המשותפת לשני העמים.

הרשויות המקומיות הערביות בישראל

במסגרת הרשויות המקומיות הערביות מתגוררים למעלה מתשעים אחוזים מאזרחי המדינה הערבים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1991: 72-73). 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 אופיים.

בשנים האחרונות, השתנה מעמדו של השלטון המקומי הערבי. מגורם, הנתון במערכת הפטרונות והשליטה של השלטון המרכזי והמבוסס באופן בלעדי על המבנה החמולתי של החברה הערבית, הפך השלטון המקומי לעצמאי מבחינה מנהלית ופוליטית (לתיאור השינויים בחברה הערבית בישראל, ראה (Smootha, 1992: 1-8, 273-275).

הגשמת הפוטנציאל של השלטון המקומי תלויה בשני גורמים. האחד הוא חופש הפעולה אשר הממשלה מקנה לרשות המקומית, אם על-ידי האצלת סמכות ואם על-ידי יצירת חלל שלטוני. הגורם השני טמון ביכולתה של הרשות המקומית לנצל את חופש הפעולה ולהרחיבו. בכדי להבהיר את התפקיד האפשרי שיכול השלטון המקומי למלא בשינוי מעמדם של הערבים בישראל, אתאר מספר תכונות 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 הרשויות המקומיות היהודיות בהתמדה תגר על סמכותו של הכוח הקולוניאלי הבריטי. לעתים קרובות, הסתמכה האוטונומיה של הרשויות המקומיות היהודיות הגדולות בכושרן להקים מוסדות ולקיים פעילויות תוך התחמקות מן הבריטים.

התקופה השנייה החלה עם קום המדינה, כאשר העימותים בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי נמשכים. בכדי לפקח על השלטון המקומי, שימר השלטון המרכזי נדבכים מן ההיררכיה הפקידותית הריכוזית שהוריש שלטון המנדט הבריטי. הפקיד הקולוניאלי המחוזי רב-הסמכויות מתקופת המנדט, שמתפקידו היה לשלוט בתקציב, בתכנון ובתחיקה העירוניים, היה עתה לממונה על המחוז, הכפוף למשרד הפנים בירושלים. כך נשתמרה הדומיננטיות של השלטון המרכזי ביחס למרבית הרשויות המקומיות עד לסוף שנות השבעים.

התקופה השלישית, מתחילת שנות השמונים ועד היום, מתאפיינת בהאצת תהליכי ביזור, בהעברת סמכויות לרשויות מקומיות ובהרחבת תחומי פעולתן. עם זאת, ממשכים להתקיים סממניהן של התקופות הקודמות ונוצרו פערים בין הציפיות מן השלטון המקומי לבין יכולתו הניהולית והכספית.

הרשויות המקומיות הערביות התפתחו במסלול שונה מזה של הרשויות היהודיות, בכך שהשלטון המרכזי שלט בהן במידה חזקה עוד יותר. ב-1949, האוכלוסייה הערבית שנשארה בגבולות מדינת ישראל מנתה כ-150,000 נפש, שרובם התגוררו בקהילות כפריות בעלות תשתית עירונית דלה ביותר (Al-Haj and Rosenfeld, 1990: 32). בהדרגה הופעלו מחדש רשויות מקומיות ערביות שפעלו עוד לפני 1948, ואף נוסדו רשויות 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 מאופיינות בחולשה כספית, הנובעת במידה רבה ממדיניות מפלה בהקצאת המשאבים הממלכתיים. גם הפוטנציאל לגביית מסים מקומיים הוא קטן בשל ערכו הנמוך של הרכוש למגורים, בשל ההכנסות המשפחתיות הנמוכות מהממוצע ובשל חוסר הפיתוח המסחרי והתעשייתי. התלות בשלטון המרכזי יצרה, אפוא, דלות כספית חריפה ביותר של הרשויות המקומיות הערביות. האפליה מתבטאת הן בהקצאתם של תקציבי פיתוח רב-שנתיים והן במענקים כלליים שנתיים, התומכים בתקציבי הפעולה של הרשויות המקומיות. הנתונים הכספיים של השלטון המקומי המתייחסים ל-67 הרשויות המקומיות המאוכלסות ביותר בישראל חושפים דפוסים ברורים. בשנת 1987/88 עשר הרשויות המקומיות שנמצאו בתחתית הרשימה, במונחים של הכנסה לנפש, היו כולן רשויות ערביות. לעומת זאת, עשר הרשויות המקומיות המקבלות את המענקים הממשלתיים הכלליים לנפש הגדולים ביותר, היו כולן רשויות יהודיות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1990: 30). יתר על כן, גובה התקציב השנתי על פי הכנסה לנפש, שאושר על-ידי משרד הפנים עבור הרשויות המקומיות הערביות, היה באופן עקבי כמחצית מזה שאושר לרשויות מקומיות יהודיות בעלות גודל אוכלוסייה דומה. הגם שתקציב זה מהווה שיפור לעומת שנות השבעים והשמונים, אין הוא מספק לכשעצמו ובוודאי שלא על רקע תת-מימון מצטבר של הרשויות הערביות (סיכוי, 1990: 39; Al-Haj and Rosenfeld, 1990: 136-137; 1993: 12).

לצד מתן שירותים ובניית תשתיות והקצבת כספים לפעולות אלו, תפקידו המרכזי השני של השלטון המקומי הוא הסדרת נושאי תכנון ושימושי קרקע. גם לגבי תפקוד זה מתייחס השלטון המרכזי לרשויות מקומיות ערביות באופן שונה מאשר לאחיותיהן היהודיות. הפיתוח המקומי כפוף למערכת תכנונית בת שתי רמות; הרמה העליונה היא תכנית מתאר ליישוב כולו, המתווה חלוקה כללית לאזורים, קובעת הוראות ביחס לצפיפות ומציינת את הקרקעות המיועדות לשימוש ציבורי. הרמה הנמוכה יותר מורכבת מפסיפס של תכניות מקומיות מפורטות לשטחים מסוימים ביישוב, החייבות להתאים להוראותיה של תכנית המתאר המאושרת. הסדרת התכנון מתבצעת באמצעות מערך היררכי של ועדות: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות ומועצה ארצית לתכנון ולבנייה. באופן כללי, מקבלות עיריות מעמד של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, בעוד שיש נטייה לקבץ מספר מועצות מקומיות קטנות במסגרת של ועדה מרחבית. רשויות מקומיות ערביות רבות מקובצות בוועדות מרחביות כאלה. אמנם, לגבי חלקן יש לכך הצדקה מפאת גודלן, אולם יש גם מרכיב פוליטי בהכללת יישובים ערביים באותה ועדת תכנון עם שכניהם היהודים. כך, הופכים

השכנים היהודים לצד בהחלטות התכנון המקומיות הנוגעות ליישובים הערביים. התופעה בולטת במיוחד באותם מקרים, בהם היישובים היהודיים הנכללים בוועדה המרחבית הנם קטנים בהרבה מהיישובים הערביים. לדוגמא, עיריית אם אלפחם משתייכת לוועדת התכנון והבנייה של מרחב עירון, למרות שיש לה מעמד של עירייה. שתי המסגרות הזוטרות - הוועדה המקומית והוועדה המרחבית - מהוות כאחת את הרמה הנמוכה של מערכת התכנון. כל תכנית מתאר מקומית חייבת לקבל אישור של ועדה ברמה מחוזית או לאומית (חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, מצוטט אצל פריסלר, 1987 : 4-1).

היכולת לתכנן ולקדם תכנית מתאר מקומית היא מקור עוצמה בסיסי של רשות מקומית, בהעניקה למנהיגות המקומית הזדמנות לתרגם את חזונה למונחים מעשיים. לכן, מניעת מעמד של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה מגבילה את שליטת הרשויות המקומיות הערביות בגורלן ובעתידן התכנוני, ומהווה גורם משמעותי להתמרמרות בקרב האוכלוסייה הערבית. כאשר הרשויות המקומיות הערביות מגישות תכניות מתאר לוועדות התכנון, הן נתקלות תדיר בעיכובים כרוניים בטיפול בתכניותיהן. לעיכוב משמעותי חמורה, שכן תכניות המתאר הישנות נותרות על כן עד אישורן של תכניות מתאר מעודכנות יותר, מה שיוצר מגבלות קשות על הפיתוח המקומי, במיוחד ברשויות הגדולות במהירות. כך, למשל, להכנת תכנית המתאר החדשה של אם אלפחם ולאישורה נדרשו עשרים שנה, החל מהתכנון הראשוני ועד להגשתה הסופית בשנת 1991 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1971 : 38 ; 1991 : 72).

בשל העיכובים באישור תכניות, רווחת בערים הערביות התופעה של בנייה בלתי חוקית. הרשויות המקומיות הערביות טוענות, כי השלטון המרכזי מצר את פיתוחן מחד, ומאיים להגיב על הבנייה הבלתי-חוקית מאידך. העוול שבהפיכת אלפי משפחות למפרות חוק, בגין בניית בתים כדרך המעשית היחידה הפתוחה בפניהן, זכה להכרת השלטון המרכזי בסוף שנות השמונים. דו"ח שהכינה ועדה של משרד הפנים, בראשות יעקב מרקוביץ', הציע לייצב את המצב הקיים ולמנוע את הישנותו על-ידי מתן אישור רטרואקטיבי למרבית המבנים הבלתי-חוקיים. למרות שהדו"ח ספג ביקורת על כך שהתייחס רק לבנייה הבלתי-חוקית באזורים ערביים ועל כך שדן מאות בתים להריסה, הוא מייצג תפנית בהעדיפו נרמול ולא אכיפת החוק - אכיפה שהינה, על פי הודאתו של מרקוביץ', כמעט בלתי אפשרית (Minns and Hijab, 1990: 53-57). בד בבד, ואולי בלתי-בררה, פיתחו הרשויות המקומיות מסורת של העלמת עין מבנייה בלתי-חוקית, למרות שהעלמת עין זו שוחקת את מעמדו ואת אמינותו של השלטון המקומי.

הבנייה הספונטנית ללא רישיון החמירה את המצוקה הכספית של הרשויות המקומיות הערביות. מאחר שהבנייה מתנהלת ללא רישיון, אין הרשות המקומית יכולה לגבות את המסים עבור הרישוי והפיתוח המגיעים לה על-פי חוק. הפסד הכנסות זה מגביל את יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לפתח שירותים עבור יישוביהן. כמו כן, הופכת הבנייה הספונטנית והבלתי-מבוקרת את פיתוח התשתית ביישובים הערביים לתהליך מפוזר, ומכאן גם יקר.

על מנת לחזק את השלטון המקומי הערבי בשני התפקודים הראשיים שלו - אספקת שירותים ותכנון, יש להביא לשיפור סמכותו ויכולתו הניהולית. שיפור זה מחייב התוויית סף סביר למעורבות השלטון המרכזי ושידוד מערכות, שיביא להתפתחותה של מנהיגות פוליטית מקומית מתוחכמת ושל יכולת מקצועית מקומית. תהליך הביזור, שעוברת מערכת השלטון בישראל במהלך חמש עשרה השנים האחרונות, יוצר הזדמנות וכדאיות לשידוד מערכות שכזה. בפרק הבא אנתח את הכוחות שיצרו את הביזור ואעריך את השפעת התופעה על השלטון המקומי בישראל, ובכלל זה השלטון המקומי הערבי.

הביזור: מרכיביו והשלכותיו על רשויות מקומיות בישראל

על פי הדפוס הריכוזי המקורי, הפעילו הרשויות המקומיות בישראל, ובמיוחד הרשויות המקומיות הקטנות ואלה אשר בפריפריה, שירותים בסיסיים שהוכתבו בעיקר על-ידי השלטון המרכזי. מחלקות חשובות ברשויות המקומיות, כגון חינוך ורווחה, עבדו בזיקה הדוקה יותר עם המפקחים עליהן מטעם המשרד הממשלתי, מאשר עם הנבחרים המקומיים ועם עמיתים במחלקות אחרות ברשות המקומית. עד סוף שנות השישים, ניצחה הממשלה על מרבית המרכיבים של הפיתוח המקומי. לקראת סוף שנות השישים, החל דפוס ריכוזי זה להיחלש. נפילתו הסופית התרחשה עשור מאוחר יותר, כתוצאה מצירוף של מספר תמורות, שהחלישו את השלטון המרכזי מחד גיסא, וחיזקו את הרשויות המקומיות מאידך גיסא. למרות ששורשי התמורות נעוצים בעיקר בחברה היהודית בישראל, הן סיפקו מודלים חדשים לפעולה, שגם השלטון המקומי הערבי יכול היה להשתמש בהם.

החל מאמצע שנות השבעים, חל שינוי בזירה הפוליטית הישראלית ועלה לבמה דור חדש של מנהיגים עירוניים, רבים מהם צעירים. עלייתם נעזרה בשינוי תחיקתי, שקבע כי ראשי העיריות והמועצות המקומיות ייבחרו בבחירה ישירה. המעבר לבחירה ישירה של ראשי רשויות קידם מנהיגים מקומיים, שקנו את מעמדם בזכות הישגיהם ולא בשל נאמנותם למפלגה או לתנועה. בלהטם להוכיח את עצמם, דחפו ראשי העיריות את רשויותיהם למלא את החללים הריקים הרבים, שהותיר השלטון המרכזי במפת השירותים המקומיים. הצלחה בזירה המקומית טמנה בחובה סיכוי לכניסה מהירה לפוליטיקה הלאומית.

שקיעתה ארוכת הטווח של ריכוזיות השלטון וחיזוק מנהיגי הרשויות המקומיות על-ידי ממשלת הליכוד יצרו הזדמנות להגדרה-מחדש של יחסי הכוחות השלטוניים. בדרכו להגדרה-מחדש, ניצל השלטון המקומי - מדעת ושלא מדעת - את פרויקט שיקום השכונות. למעשה, הוסיף מפעל זה לרשויות המקומיות ולמנהיגיהן את המנוף הכספי למימוש שאיפותיהם, תוך השתחררות-מה מזרועה הארוכה של הממשלה. כדי להשיג את המשאבים הדרושים לתכנית חברתית גדולה זו, פנתה הממשלה לקהילות יהודיות מחוץ לישראל, בבקשה כי תשתתפה במימון היוזמה החדשה לצד ממשלת ישראל. קהילות התפוצה היהודית אמורות היו לתמוך בקהילות בישראל באמצעות

הסדרי ערים תאומות, כולל אספקת תקציבים וידע של מומחים לרשויות המקומיות בישראל
(King et al., 1987: 121-146).

הסדרי הערים התאומות של פרויקט שיקום השכונות העניק לרשויות המקומיות משאבים שאינם נתונים לשליטת השלטון המרכזי, כמו גם חשיפה לנורמות חדשות של ניהול ושל פיתוח עירוני. הקהילות "המאמצות" עזרו לשותפותיהן הישראליות להכניס סטנדרטים חדשים של ארגון קהילתי מקומי ואספקת שירותים, ואף סיפקו את המשאבים ליישום רעיונות חדשים וחדשניים. חלק מהקהילות התפוצה היהודית נעשו בעלות ברית חזקות של מקבילותיהן הישראליות בכל משא ומתן עם השלטון המרכזי ובכך הפכו את הדיון בינו לרשות המקומית למאוזן יותר מאשר בעבר.

פרויקט שיקום השכונות הביא להתרחבות דרמטית של סמכויות הממשל המקומי וחשיבותו. הוא העמיד את הרשות המקומית במרכז רשת מגוונת של שירותים מקומיים והפך אותה לשותפה המובילה בפיתוח המקומי לצדם של השלטון המרכזי, גורמים שכונתיים ורשויות לא-ממשלתיות ארציות. ההצלחה הכללית של יוזמות שיקום רבות יוחסה לעתים לרשויות המקומיות והעניקה להן אמינות. עובדה זו, כמו גם השיפור בכישורים המקצועיים המקומיים, הגבירו באופן משמעותי את מה שכינו King et al. "אסרטיביות מקומית" (ibid, 160).

תמורות בפוליטיקה המקומית ביישובים הערביים

פרויקט שיקום השכונות, תוך שקידם מאוד קהילות יהודיות מקופחות, הבליט ביתר-שאת את תת-המימון של הרשויות הערביות. קרוב לוודאי, שפרויקט שיקום השכונות אפילו החרף את מצבן של הערים הערביות, כיוון שהתעלם כמעט לחלוטין מצרכיה של האוכלוסייה הערבית. הגם שפרויקט שיקום השכונות לא סייע לקהילות הערביות באופן ישיר, הרי שהטביע את חותמו על כלל השלטון המקומי בהחדירו 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, הושפעו דפוסי המנהיגות המקומית ביישובים הערביים במידה רבה מקשרים משפחתיים ומפלגתיים מסורתיים. מפלגת העבודה, בגלגוליה השונים, פעלה לקישור שני היבטים אלו על-ידי הרצת רשימות ערביות מסונפות לה, שדאגו לתמיכה אלקטורלית במפלגה. אולם, לקראת שנות השמונים, עם התחזקות הזהות הלאומית בקרב הערבים בישראל, ננטשו הרשימות המסונפות למפלגת העבודה ואילו החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון - חד"ש (הכוללת את המפלגה הקומוניסטית הישראלית) הפכה לכוח הדומיננטי בפוליטיקה הערבית. חד"ש נטתה לשקף את מדיניותה בכנסת, בכך שמיקמה את המאבק על משאבים מקומיים בהקשר של המאבק הכולל בין יהודים לערבים.

אם בידי הרשימות החמולתיות ואם בידי חד"ש, נעשו הרשויות המקומיות הערביות מכשיר לקידום של עניינים החורגים מעבר לפיתוחם של שירותים מקומיים בלבד. כך, נוצל השלטון המקומי כמוקד של ביטוי עצמי וכבסיס ארגוני לפעילות פוליטית ארצית של האוכלוסייה הערבית בישראל. הנהגת הערים הערביות הגדולות נצרת, שפרעם, טירה, טייבה ואם אלפחם מהווה את המנהיגות הלאומית של הערבים בישראל, כאשר הערים מספקות למנהיגיהן בסיס אלקטורלי וגם ציוד ומנגנון לפעולות, המקדמות אינטרסים של כלל הציבור הערבי בישראל.

לצד ניצול הרשויות המקומיות הערביות הגדולות להתבססות במפה הלאומית, המשיך הדפוס החמולתי להשפיע, ולעתים אף לשתק, את הרשויות המקומיות הקטנות. בין שני קצוות אלו, בלט הפיגור בפיתוח מוניציפלי ואורבני לכשעצמו; הרשויות נטו להתייחס בצורה שגרתית ושטחית למחויבויות המקומיות שלהן ולא ניצלו את מלוא יכולתן כלפי פנים. בשנות השמונים, עמד הפיתוח האיטי של השלטון המקומי הערבי בניגוד גובר והולך להתקדמות שחלה בניהול העירוני ובשירותים העירוניים בערים יהודיות קטנות, בעלות דירוג חברתי-כלכלי שווה או דומה. מצב זה הביא לצמיחה משמעותית של ארגוני מתנדבים מקומיים חלופיים, שעסקו בפעילות פוליטית ובפעילות רווחה. ארגונים אלו התמקדו בפיתוח המקומי, שנפל בין הכיסאות, ומילאו חלק מהחלל שנוצר עקב העיסוק המצומצם של השלטון המקומי בתחומים שונים.

עליית התנועה האסלאמית באם אלפחם

פעילויותיהם של ארגונים ציבוריים ביישובים הערביים התרחבו במהירות במהלך שנות השמונים. ארגונים שונים, העוסקים בתרבות, בחינוך, ברווחה ובבריאות, שאפו לפצות על מגרעותיהם של השירותים המקומיים, בד בבד עם קריאת התגר של קבוצות פוליטיות חדשות על ההשתייכויות הפוליטיות המסורתיות (לתיאור מפורט של תהליך זה, ראה (Minns and Hijab, 1990: 58-88)). תנועות אלה הפכו למוקדה של מחאה חדשה כנגד אפליה מצד השלטון המרכזי והדגישו את הצורך בטיפול עצמאותו ומיזמנותו של השלטון המקומי הערבי כתשובה לאפליה זו. הציפיות הגוברות מן השלטון המקומי שיקפו תהליך, שכבר היכה שורשים ברשויות המקומיות היהודיות, וסימנו תחילתה של התקרבות בכל הקשור לסדר היום המוניציפלי, לאמצעים ואף לסגנונות.

בין הארגונים הציבוריים, שהתרחבו במהלך שנות השמונים, בלטה ביותר התנועה האסלאמית. השפעתה הגיעה לשיאה בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1989. בנוסף להצבת אתגר בפני החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון במעוזה בנצרת והצלחה ניכרת בערים הקטנות, כבשה התנועה האסלאמית את עיריית אם אלפחם מידי חד"ש בניצחון סוחף. מועמדה 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 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המבקר הכללי של הבחירות ומערכות מל"מ בע"מ, 1989: 31). ניצחון זה חזר על עצמו בבחירות לרשויות המקומיות של נובמבר 1993.

הצלחותיה של התנועה האסלאמית לא היו מתאפשרות לולא זכתה התנועה, שהחלה את דרכה כארגון צדקה דתי, בתמיכה ניכרת של המצביעים החילוניים. הרבה מסוד משיכתה של התנועה נזקף לזכות עבודתה בקהילה המקומית, לתקשורת הטובה שלה עם הקהילה ולעצם העובדה שמנהיגיה לא היו חלק מן המערכת הפוליטית המסורתית - דפוס דומה מאוד לזה שאפיין את המנהיגות החדשה בערי הפיתוח היהודיות. 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 ואף לא תמכה באופן רשמי ברשימה אחרת, קיבלה חדי"ש מעל ל- 60 אחוזים מקולות מצביעי אם אלפחם, למרות תבוסתה בבחירות לרשות המקומית ב- 1989.

הצלחתה של התנועה האסלאמית בבחירות לעיריית אם אלפחם ב- 1989 הפתיעה את השלטון המרכזי ואת האוכלוסייה היהודית, ונוצר בקרבם בלבול במדיניות כלפיה. אל מול בלבול זה, בלטה גישתו החיובית של שר הפנים דאז, אריה דרעי, כלפי העירייה ומנהיגיה. נוכח תלותה של אם אלפחם בתמיכתו הכספית של משרד הפנים והצורך לקדם תכניות מתאר "תקועות", הייתה לרצון טוב זה חשיבות רבה. בהתייחסו באופן ענייני לתנועה האסלאמית, שכבר עמד מאחוריה רוב מוצק של בוחרים, קידם שר הפנים דרעי את אמינותה של התנועה כבעלת כוח בפוליטיקה המקומית.

המשך חוברת זו מתמקד בפריצת הדרך של המנהיגות האסלאמית, אשר אימצה הקמת מסגרת לתכנון אסטרטגי בעיר, שחסרו לה תשתיות בסיסיות ותכנון מתארי, והפעילה סמכות פוליטית ומוסרית, תוך ניסיון לאמץ טכניקות מודרניות של תכנון וניהול - שילוב יוצא דופן שהיווה תפנית במורשת של דשדוש מוניציפלי ואורבני במקום.

סדר עירוני חדש: תפקידה של האסטרטגיה המשולבת באם אלפחם

לרשות התנועה האסלאמית עמדו מספר נכסים שזיהויים וניצולם האפקטיבי סייעו לה להתמודד עם מצב, שהיה כפסע בינו לבין קריסה אורבנית ומוניציפלית מוחלטת. ראשית, הייתה לתנועה ולראשיה תמיכה ואמינות. שנית, היה לה ניסיון של מתן שירותים בקהילה והיכרות עם צרכי הקהילה. שלישית, היא הפגינה רמה של פרגמטיות, שאפשרה לה לשתף פעולה עם השלטון המרכזי. רצונו הטוב של שר הפנים סייע כאמור גם הוא במידה לא מבוטלת.

למרות נכסים אלו, ניצבו חברי המועצה החדשים מטעם התנועה האסלאמית בפני מכונה עירונית, אשר פסקה כמעט לפעול. מצבן של העירייה ושל העיר, אשר כמעט ולא זכו בהשקעות ציבוריות או פרטיות, היה נתון במעגל קסמים אכזרי. התשתיות היסודיות ביותר, כגון ביוב, כבישים, דרכים ומוסדות ציבור, סבלו מתת-פיתוח קיצוני. העירייה עמדה בנתק מול מערכת התקצוב של משרד הפנים, אשר ביצע עדכונים מינימליים ולא-מספיקים במסגרות התקציב המאושרות ליישוב.

העירייה לא יכלה לעמוד במסגרות המצומצמות ויצרה גירעונות ואי-סדרים בתשלומים לספקים ולעובדים.

מכשול שני בפני פריצת מעגל הקסמים של אם אלפחם היה מצבה התכנוני, כיוון שתכנית המתאר שלה הייתה משנות החמישים. תכנית חדשה נמצאה, אמנם, בהכנה מאז שנת 1972, אך עד 1989 טרם אושרה כמסמך סטוטורי ואיבדה מתקפותה. בשל התיישנות התכנית, הייתה מרבית הבנייה באם אלפחם בלתי-חוקית, בדומה למצב במרבית היישובים הערביים. המצב התכנוני מנע מן העירייה לגבות את מלוא אגרות הפיתוח ותרם בכך **לדלדול** נוסף של הקופה הציבורית. יתר על כן, בתכנית הישנה לא הוקצו שטחים נאותים לפיתוח מסחר ותעשייה, הנחוצים לתושבים והמהווים מקור מרכזי להכנסות מוניציפליות. בהעדר בקרה אפקטיבית, פלשה בנייה פרטית לקרקעות שיועדו לשימושים ציבוריים, כולל נתיביהן של דרכים פנימיות מרכזיות.

נוכח עומס הבעיות שמצאה, הסכימה המנהיגות באם אלפחם להיעזר בסיוע חיצוני. משרד הפנים סיפק מומחים בתחום המימון העירוני והערכת הצרכים העירוניים. כמו כן, בוצע צעד משמעותי לקראת ארגונה-מחדש של הרשות המקומית; הוקמו יחידה עירונית לתכנון אסטרטגי ולמידע, אשר הפכה גורם מרכזי בגיבוש המנהל העירוני.

היחידה העירונית לתכנון אסטרטגי ולמידע

פיתוחן של יחידות עירוניות לתכנון אסטרטגי ולמידע ברשויות המקומיות היהודיות החל באמצע שנות השמונים. המפעל ייצג שותפות בין השלטון המקומי, משרד הפנים וארגון הגוינט. היחידות הללו הוקמו כאמצעי לגשר על הפער בין הצמיחה המהירה של תחומי אחריותן של הרשויות המקומיות לבין מגבלות המבנה הניהולי המסורתי של מרביתן.

כדי לשפר את התכנון והניהול, פועלים צוותי היחידות לתכנון אסטרטגי כיועצים-מבית במסגרת הרשות המקומית. שכרם משולם על-ידי הרשות המקומית, ומעמדם מקביל לזה של הצוות הבכיר, בכפיפות ישירה לראש הרשות. משימתם היא ליזום, לתאם ולתמוך בתהליכים של קביעת מדיניות ולקדם את מיקוד וגיבוש המבנה הארגוני של הרשות המקומית. היחידות לתכנון אסטרטגי מכוונות את החשיבה המדינית לעבר יעדים ארוכי-טווח ויעדים משולבים, ומספקות למקבלי ההחלטות ניתוח נתונים זמינים ונתונים חדשים. מאז הקמתן, פיתחו יחידות אלה גישה כוללת לתכנון בשלטון המקומי, המכוונת לענות על הצרכים של מקבלי ההחלטות הבכירים.

הגוינט, המוביל את הקמת היחידות לתכנון אסטרטגי, השתכנע שהגיעה העת לפעול באם אלפחם בעקבות המלצות דו"ח שהזמין לגבי אפשרות הקמת יחידות ביישובים ערביים. דו"ח זה הושלם בה-בעת ששר הפנים, אריה דרעי, שינה את יחסו לאם אלפחם. הוסדרה פגישה בין נציגי הגוינט לבין השר ומיד אחריה, בתוקף סמכותו, אישר השר דרעי באופן אישי את הקמת היחידה באם אלפחם.

היחידה לתכנון אסטרטגי באם אלפחם נתקלה במצב ייחודי ומורכב. היה עליה לפרוץ את הקיפאון בפיתוח, תוך התמודדות עם בסיס כלכלי דל, תכנון מפגר אחר צרכי הפיתוח, שירות ציבורי הסובל מדמורליזציה ואל מול כל אלה, הצורך הפוליטי הלגיטימי של השלטון החדש בעיר להוכיח שהוא אכן נמצא בדרך להגשמת הבטחות הבחירות שלו. בראש היחידה לתכנון אסטרטגי באם אלפחם הוצב מתכנן ערבי, אשר הכשרתו וכישוריו הניהוליים הפכו את היחידה לגוף מרכזי, המעבד את כוונותיה וערכיה של המנהיגות החדשה לאסטרטגיה ולאחר מכן אף למהלכים מעשיים.

האסטרטגיה

העדיפות הראשונה של היחידה לתכנון אסטרטגי הייתה הסדרת המשבר סביב התקציב העירוני. לצורך כך, התקבלה הצעת משרד הפנים ונשכרו שירותיו של מומחה למימון רשויות מקומיות, אשר עדכן וניתח את חשבונות המועצה. לאחר מכן, הוצגה בפני משרד הפנים הצעה למסגרת תקציב מורחבת, שהתקבלה. הכספים הנוספים הקלו על הפעלתם השגרתית של שירותים קיימים ואפשרו ביצוע של עבודות תשתית דחופות, כגון סלילת דרכים.

במסגרת האפשרויות שמקנה חוק התכנון והבנייה, קידמה היחידה האסטרטגית השגת פתרון טכני יצירתי למבוי הסתום אליו נקלעה תכנית המתאר. היחידה לא ביקשה להביא לאישור את התכנית הכוללת שנמצאה באותה עת בהפקדה, אלא להשיג את אישורן של מספר תכניות מפורטות, אשר ביחד אפשרו הסדרת תכנון באופן מהיר יחסית, עוד בטרם אישורה הסופי של התכנית הוללת. אישור תכניות מפורטות אלה אפשר מתן היתרי בנייה ותחילת פעילות של אכיפת חוקי תכנון ובנייה ביישוב ביוזמה מקומית דווקא.

אכיפת חוקי התכנון ביישובים הערביים כרוכה כאמור בקושי טכני ופוליטי, שבעטיו כמעט ולא עסקו הרשויות המקומיות הערביות בפיקוח על הבנייה בתחומן. הן פעלו על-סמך ההנחה שאכיפת תקנות התכנון איננה אפשרית, בגלל הפער העצום בין התכנון המתארי המיושן לבין הצרכים המקומיים העכשוויים. ההימנעות מאכיפה הינה עמדה מושכת מבחינה פוליטית, שכן היא מעמידה את הרשות המקומית הנבחרת כתף אל כתף עם התושבים כנגד ממסד חיצוני. אולם, הסכמה זו להיעדר חוקיות מהווה ויתור משמעותי של הרשות המקומית על חלק מכוחה ומסמכותה. זוהי הודאה של הרשות המקומית בחולשתה שלה, בין אם חולשה זו נובעת ממעשיה, ובין אם היא תולדה של כוחות חיצוניים.

עיריית אם אלפחם החליטה לאכוף את תקנות הבנייה וביצעה את החלטתה במספר שלבים, שהלכו והורפרו ככול שהמועצה זכתה באמינות, וככול שהוכנו תכניות מקומיות נוספות. תחילה, פנו לתושבים שבנייתם פלשה לדרכים וניסו לשכנעם בדרכי נועם לפנות את הקרקע. למרות שסלילת כביש טלאי-על-טלאי יקרה יותר בהשוואה לסלילתו כמקשה אחת, הרי שהגישה

הפרטנית הוכיחה עצמה משום שביססה את אמינותה הביצועית של הרשות המקומית, וזו שימשה מפתח להשגת הסכמות נוספות.

השלב השני בהסדרת התכנון והפיתוח היה כרוך בהעסקתם של מפקחי בנייה מטעם הראשות המקומית. העסקה זו בוצעה בו-זמנית עם הגשת תכניות מפורטות לאזורים רבים של העיר, על-מנת להקל במתן היתרי בנייה. בהפעילה את הפיקוח, התבססה עיריית אם אלפחם על סמכות שהואצלה לה מהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. בעוד שהליך זה נפוץ מאוד בערים היהודיות, נדיר למצוא רשות מקומית ערבית המבקשת סמכויות פיקוח בנייה מיוזמתה.

בשלב השלישי, החלה העירייה בתהליך של פיתוח שכונת מגורים חדשה, כדי להקל על המחסור במגורים שנגרם כתוצאה מההיסטוריה של תכנון מגביל.

כדי להקל על המתח ועל חוסר הוודאות שנגרמו כתוצאה מהחלטת העירייה להסדיר את התכנון, ארגנה יחידת התכנון האסטרטגי מסע פרסום שנועד ליידע את הציבור לגבי תהליך התכנון המוצע לעיר, נוהלי והשלכותיו. מסע הפרסום ניסה להעביר את המסר, כי בהתייחסה באופן פעיל לתכנון עושה העירייה צעד שיש להתגאות בו, משום שהיא נוטלת את גורל העיר לידיה.

מסע הפרסום של העירייה היה כרוך בהפצת חומר כתוב, בהצגת תכניות באולם בניין העירייה, במפגשים עם קבוצות תושבים ועם אנשי מקצוע ובקבלת תגובות מהמחלקות המקצועיות של העירייה עצמה. הכוונה הייתה לסחוף מספר אנשים רב ככול האפשר, ובכך ליצור קונצנזוס רחב לגבי חידוש פני העירייה. ביישום שינויים מעמיקים כאלה במדיניות, הילכו מנהיגי אם אלפחם על חבל דק. השלטון המרכזי, בשליטה יהודית, עדיין יכול לטעון שהעירייה עושה מעט מדי ומאוחר מדי מבחינת אכיפת תקנות התכנון, גביית מסים והסדרת פיגורים בתשלומים. ואילו האופוזיציה בעיר טענה, כי ביישמה את חוקי התכנון, בגדה העירייה למעשה בעיר ונעמדה לצד הרשויות הממלכתיות.

כאשר מסכמים את היוזמות השונות שקודמו על-ידי היחידה לתכנון אסטרטגי, הרי שיחדיו הן מרכיבות מענה מודולרי ומתוחכם לבעיותיה של אם אלפחם. ראוי לציין במיוחד פעולה בו-זמנית בשלושה תחומים שיש ביניהם קשר הדדי: הקלת המשבר הכספי, סיום הקיפאון התכנוני והביצועי והפיכת פריצות דרך אלה לתשתית הנחוצה לשיקומה מחדש של סמכות העירייה. התמקדותה של היחידה לתכנון אסטרטגי בעוצמה הפוליטית של הרשות, במטרה ליצור תנופה של שינוי, מדגימה את הקשר החזק בין המתכנן האסטרטגי למנהיגות הפוליטית.

מעמדה של היחידה לתכנון אסטרטגי ושל מנהלה בתוך העירייה היה מפתח להצלחתה. הקשר הרשמי בין היחידה לתכנון אסטרטגי לבין משרד ראש העיר היה חשוב במיוחד באם אלפחם, שכן למעשה ייצג ראש העיר את מוקד הכוח היחיד בעירייה. בגיבויה של המנהיגות הפוליטית, הצליחה היחידה לתכנון אסטרטגי להדריך עובדים אחרים של העירייה ולתאם את עבודתם. בפועל, משך השנתיים הראשונות, כלל תפקיד היחידה גם את ניהול התכנון וביצועו. כך, מילאה היחידה בו-זמנית שלושה תפקידי מטה שלא היו מאוישים: מתכנן כללי, יועץ מדיניות ומנהל

ביצועי בכיר. הכשרתו של מנהל היחידה וניסיונו כמתכנן ערים אפשרו לו לתמוך במגמה האסטרטגית שהתווה, באמצעות הידע המפורט הדרוש כדי לתקשר עם משרדי הממשלה ועם הוועדות השונות לתכנון ולבנייה, כדי להכין מסמכי תכנון וכדי לפקח על הכנתם של מסמכים אחרים.

למרות ההתקדמות שחלה בשנים האחרונות, נשארה אם אלפחם בגירעון מבחינת תקציבים וגם מבחינת תכנון ופיתוח. למרות השיפור במצבה הכספי של העירייה, נותר תקציבה המאושר נמוך בהרבה, במונחים של הכנסה לנפש, מתקציבה של כל עיר יהודית. עם זאת, אפשר שמתחיל לחול שינוי במדיניותה של הממשלה, אשר הצהירה על מחויבותה לסגירת פער התקציב בין הרשויות המקומיות הערביות לאלה היהודיות, ואף הגדילה באופן משמעותי את תקציבי הפיתוח. עם זאת, השוויון עודנו רחוק, מאחר שחלק גדול מההשקעות יוקדש לבניית תשתיות היסוד החסרות ביישובים הערביים ולא לשיפור השירותים. בינתיים, יכולתן של הרשויות הערביות המקומיות להגדיל את בסיס המס שלהן עדיין מוגבלת, בשל הפיתוח המסחרי הדל ובשל ריבוי משקי הבית בעלי הכנסה נמוכה.

לאור התלות המתמשכת של הרשויות המקומיות הערביות במימון ממשלתי, ניתן להסיק כי עדיין נועד לשלטון המרכזי בישראל תפקיד מרכזי בפיתוחם של אם אלפחם ושל יישובים ערביים אחרים. למרות זאת, מדגימה אם אלפחם כיצד הביאה מגמת הביזור לשינוי ניכר ביחסים שבין שתי הרמות השלטוניות. באופן מיוחד במינו, הצליחה אם אלפחם דווקא תחת הנהגת התנועה האסלאמית לעודד, לשכנע ולהביא את השלטון המרכזי לכדי שותפות בפיתוחה של העיר. השינוי הדרמטי הוא עצם הנכונות לשותפות, במקום יחסים של פטרונות מזה, ובדלנות מתוך מחאה מזה. שותפות זו היא אחד מסימני ההיכר של עידן הביזור. אין היא בהכרח תוצאה של חשיבה מראש; לעתים קרובות נרקמת שותפות כזאת כהסדר אד-הוק, כאשר השלטון המקומי והמרכזי מגדירים מחדש את עמדותיהם ומגיעים להסדר חדש על בסיס כללי יסוד חדשים.

עיצובם מחדש של כללי היסוד תלוי ביכולתה של הרשות המקומית לקחת חלק ב"משחק", וכאן הצטיינה אם אלפחם בעבודתה החלוצית. העיר שיפרה במהירות את מיומנותה המקצועית, ומכאן אף את מעמדה כרשות עירונית בעיני התושבים ובעיני הממשל המרכזי כאחד. בהסכמתה לקבל סיוע מהשלטון המרכזי, היא הפכה אותו לשותף ודאי יותר לכל פעילות שתתבצע בעתיד.

ייסודה של היחידה לתכנון אסטרטגי היווה נקודת מפנה חשובה, ממשית וסמלית כאחד, בפיתוחה של אם אלפחם. באמצעה לעצמה כלים ושיטות ניהוליות מתקדמים, הצליחה העירייה לדלג על פני מספר שלבי התפתחות של מיומנות עירונית. טבעה היצרתי של היחידה לתכנון אסטרטגי העניק למנהיגות, בעלת תפיסה חברתית-מסורתית וניסיון מועט יחסית בניהול עיר, את היכולת לפעול בתוך מערכות הממשל והתכנון ברמה אחת עם רשויות עירוניות מתקדמות. במהלך שוודאי היה נראה מסוכן מדי לרוב הפוליטיקאים, בחרה מנהיגות אם אלפחם להשקיע בידע לפני שנקטה בצעדיה המעשיים הראשונים. בעשותה כן, אותתה מנהיגות זו על שינוי ואף עיצבה את יכולתה שלה לבצע שינוי זה. אירוני הדבר, שהגמול עבור אומץ פוליטי זה עדיין תלוי במידה כה רבה בכוחות שלטוניים חיצוניים.

© The Floersheimer Institute

מסקנות והמלצות

מגמת הביזור הגוברת של השלטון בישראל השתלבה עם מגמות מקומיות, כדי ליצור אקלים תפעולי חדש עבור הרשויות המקומיות בישראל בכלל, ועבור השלטון המקומי הערבי בפרט. עם זאת, מרבית ההזדמנויות המתפתחות כתוצאה מהביזור כבולות בפרדוקס, בכך שהן מתפתחות דווקא בזמן שהסיכוי לנצלן הוא הנמוך ביותר. הסיבה לכך היא שהשלטון המרכזי נוטה לוותר על שליטתו המנהלית, רק כאשר מוצתה יכולתו להמשיך לנהל וכאשר המשאבים מדולדלים.

ברם, הודות לשינוי בהתייחסותו של משרד הפנים נוצרה הזדמנות לסתור את פרדוקס הביזור במקרה של אם אלפחם. המימון הנוסף השתלב היטב במגמה של שיפור מקצועיות הניהול בעיר. כך, עולה אם אלפחם כמקרה מבחן ליכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לקחת חלק בתהליך הביזור ההולך ומתגבש בישראל. יש מקום לתת הזדמנויות דומות, על בסיס שיטתי, לרשויות מקומיות ערביות אחרות לבצע זינוק דרמטי קדימה. התרופפות אחיזתו הבלעדית של השלטון המרכזי פותחת בפני כל רשות מקומית הזדמנות להטביע את חותמה הייחודי על השירותים שהיא מספקת וליצור מערכת נפרדת של קדימויות.

התמקדותה של התנועה האסלאמית באם אלפחם בעניינים מקומיים הייתה שנויה במחלוקת. שכן, במקום לראות את כל ההתפתחויות המקומיות מבעד למשקפיים של המאבק הלאומי, אימצה לעצמה התנועה אידיאולוגיה שונה. היא לא העמידה כיעד סופי הגשמה לאומית, אלא אוטופיה אסלאמית. יתר על כן, מאחר ולרעיון האוטופיה האסלאמית יש תהודה תרבותית לגיטימית בקרב ערבים רבים בישראל, הוקרנה לגיטימיות גם על המסלול שבחרה התנועה האסלאמית בהווה; ראיית הממשל המקומי כמכשיר לקידום רווחתם וכבודם של היחיד ושל הקהילה ולקידומה של דרך חיים אסלאמית במהותה. מנקודת מבט מעשית, השאיפה לאוטופיה הקלה על העמקת ההידברות עם הממסד היהודי, אשר הכוחות הלאומיים החילוניים לא היו מסכימים לה.

כשהיא נתמכת על-ידי רוב מוחץ במועצת העיר ונהנית מלגיטימיות אידיאולוגית, הייתה לתנועה האסלאמית הזדמנות לנסות אסטרטגיה חדשה לטיפול בבעיותיה הישנות של אם אלפחם. כפי שראינו, פריצת הדרך הראשונה הושגה בכך שנמצאו ואומצו דרכים חדשות לביצוע המשימה. מנהיגי התנועה האסלאמית לא כיוונו את צעדיהם לטיפול מדורג מתוך המצב בו היו שרויים, הדרגתיות שהייתה למעשה מנציחה את הפער בין עירם לערים היהודיות. במקום זאת, ניסתה התנועה האסלאמית לזנק בבת אחת קדימה באופן שיאפשר את סגירת הפערים.

ניסיונה של אם אלפחם מורה, כי ניתן לגבור לפחות על שני היבטים של הפער בין הרשויות המקומיות היהודיות והערביות - המיומנות המנהלית והערכתה העצמית של העירייה. הקמתה של יחידה לתכנון אסטרטגי באם אלפחם הייתה שקולה לדילוג על שלב התפתחותי ויישורה קו עם השיטות המתקדמות ביותר של ניהול בשלטון מקומי.

הכיוון של התנועה האסלאמית בפיתוח המוניציפלי שיקף דיכוטומיה אסטרטגית בסיסית: נחישות לעורר את הממסד להתייחס לעיר בצורה הוגנת, ובד-בבד פיתוח הכישורים המקומיים מתוך הנחה שתמיכת הממשלה תישאר בלתי מספקת. כדי לפעול במסגרתה של אסטרטגיה דיכוטומית זו, נזקקה אם אלפחם לעירייה מתפקדת וסמכותית. ההצלחה היחסית שהושגה בעיצובה של עירייה כזו מעבירה עתה את הכדור למגרשו של השלטון המרכזי. זה חייב להחליט באיזו מידה הוא מוכן לשתף פעולה עם רשות מקומית ערבית, המסוגלת לייצג את עצמה ואת צרכיה בצורה מלאה וסמכותית. אם אלפחם הייתה בין מפלסות הדרך מבחינת ההידברות עם השלטון המרכזי, אולם גם רשויות מקומיות אחרות יכולות - ואף התחילו - ללכת בדרכיה.

השלטון המרכזי בישראל טרם גיבש מדיניות אחידה ביחס לשלטון המקומי בכלל, וביחס לרשויות המקומיות הערביות בפרט. התייחסותו נעה בין שרירותיות צרה לבין שיתוף פעולה והתחשבות בצרכיו המיוחדים. על רקע תוספת המשאבים המשמעותית המופנית לרשויות הערביות, יש לעצב מדיניות מאפשרת כלפיהן מבחינה תקציבית ותכנונית, לצד חיזוק יכולתן המקצועית. בנייה משולבת של תשתיות אורבניות ומוניציפליות היא בסיס חיוני לסגירת פער הפיתוח בין הקהילות היהודיות והערביות במדינה. פיתוח היכולת המוניציפלית חיוני, בין אם תימשך מדיניות המתקנת של הממשלה כלפי הרשויות הערביות ובין אם לאו.

השילוב של תכנון מחושב והפעלה ממוקדת של העצמה הפוליטית באם אלפחם הביא להתגבשות דפוס של תכנון מנהיג. תכנון כזה מהווה בחלקו מנוף להנהגת היישוב ולניהולו. בכך, תורם התכנון לקידום התפתחותו של היישוב ולשכלול המערכת המוניציפלית המשרתת את תושביו. הפעילות באם אלפחם חושפת, אם כן, מציאות חדשה, שבה התכנון אינו רק כלי שרת בידי השלטון המרכזי, אלא הוא מהווה מרכיב התורם רבות לניצולה האפקטיבי של עוצמה פוליטית מקומית. על רקע חולשתן היחסית של הרשויות המקומיות הערביות, יש לעודד את המשך פיתוחן והפצתן של דפוס תכנון זה ואת דרכי פעולתן. הנסיבות הייחודיות אמנם, שהביאו לפעולתה המוצלחת של יחידת התכנון באם אלפחם, משקפות במידה מסוימת צרכים והזדמנויות משותפים. מתוך כך נגזרות ההמלצות הבאות:

1. יש להמשיך ולהרחיב את תפוצתן של היחידות לתכנון אסטרטגי ולמידע ביישובים ערביים. יש לציין, כי מאז הפעלת היחידה באם אלפחם, הוקמה יחידה נוספת בסחינין וכן מרכז אזורי לתכנון אסטרטגי, המשרת מספר מועצות מקומיות באזור נצרת.
2. ניתן ליישם את הדגם של היחידה לתכנון אסטרטגי ביישובים, בהם מביעה המנהיגות המקומית נכונות לחולל שינוי ויש לה עוצמה פוליטית ויכולת לנצל.
3. הצלחת היחידה מותנית באיתור צוות מתאים, הכשרתו והדרכתו השוטפת.
4. יש לגייס תמיכה של גופים כלל-ארציים, מקצועיים ומממנים. גיבוי משולב שכזה מאפשר ליחידת התכנון לתרום ליישוב ולפעול באופן עצמאי מבחינה מקצועית.

5. ביישובים שהוגדרו כבעלי צרכים מיוחדים ושאמורים לקבל תמיכה במסגרת תכניתה החדשה של הממשלה לטיפול נקודתי ("מפנה 97"), מומלץ להקים יחידות תכנון כאמצעי לחיזוק המעורבות המקומית בניצול המשאבים המוזרמים ובהפעלתם כמנוף לפיתוח עצמאי בעתיד.

רשימת מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1971), **תמצית סטטיסטית לישראל מס' 22**, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1991), **תמצית סטטיסטית לישראל מס' 42**, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המבקר הכללי של הבחירות ומערכות מל"מ בע"מ (1989), **תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 28.2.1989**, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1990), **רשויות מקומיות בישראל 1987/8 - נתונים פיננסיים**, ירושלים.

סיכוי (1991), מכתב למקבלי החלטות המציג את הארגון, אוקטובר 1991, ירושלים.

סיכוי (1993), **שויון ושילוב - דו"ח התקדמות שנתי לשנים 1992/93: כיצד התקדמו משרדי הממשלה בשנים 1992-1993 ביישום קווי היסוד של הממשלה הנוגעים לערבים אזרחי ישראל**, ספטמבר 1993, ירושלים.

פריסלר, צבי (עורך) (1987), **חקיקת תכנון ובנייה**, 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 למחקרי מדיניות

- * **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים, 1992.**
- * **מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים, 1992.**
- לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול היישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, ירושלים, 1993.**
- * **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל, ראסם חמאיסי, ירושלים, 1993.**
- * **לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים, 1993.**
- * **הערבים בישראל בעקבות כינון השלום, עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים, 1993.**
- עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל, דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, ירושלים, 1993.**
- סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתהווה, ראסם חמאיסי, ירושלים, 1994.**
- מערכת החינוך הערבי בישראל: סוגיות ומגמות, מאגיד אלחאג', ירושלים, 1994.**

* יצא לאור גם בשפה האנגלית

