



מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

**לקראת חיזוק השלטון המקומי
בישובים הערביים בישראל**

רاسم חמאים

על המחבר

ד"ר ראסם חמאיסי – גאוגרפ וمتכנן ערים, חוקר במכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות מנהל המרכז לתכנון אסטרטגי ברשות מקומיות ערביות ומרצה במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית.

על מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות

לאחרונה, גוברת והולכת המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסה היימר, שבראשה עומד ד"ר סטיבן ה' פלורסה היימר, יזמה את יסודו של מכון מחקר שיתמקד בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחזור תהליכי יסוד, שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכיים 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' עמיוז בנדפורה (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומור הירש גוזמן, העורך הראשי של הי"גרוסלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' عمירם גonen, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרויקט אחד בתכנית העבודה של המכון, בראשות פרופ' عمירם גonen וד"ר ראסם חמאיסי, עוקב אחר מגמות חברתיות, כלכליות וגאוגרפיות בקרב האוכלוסייה הערבית ומנתח אותן, על מנת לבנות הצעות מדיניות כוללות לרמות השונות של קובעי המדיניות בישראל. העربים בישראל, המהווים 18 אחוזים מהאוכלוסייה, עדין עומדים בפניו אתגר של שילובם בחני המדינה ומציאת פתרון נאות לבויותניהם.

פרויקט שני, בראשות פרופ' אריה שחר ופרופ' عمירם גonen, עוקב אחר תהליכי בתחומי הכלכלה, החברה וההmisל במרחב הליבה של מדינת ישראל – אותו חבל מטרופוליני במרכז הארץ, הכול בתוכו את מרבית האוכלוסייה הישראלית ואת עיקר הפעולות המשקית. דגש רב מושם בפרויקט זה על חקר תפkidיהן של הרשויות המקומיות בעידן של ביקורת סמכויות, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשויות לעמוד באתגרים החדשניים של שירות ופיתוח. דגש אחר מושם על חקר הממערכות המרחביות של הכלכלה והחברה הפועלות בחבל הליבה, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לשכללו של חבל זה, בעידן של כלכלת גלובלית.

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

**לקראת חיזוק השלטון המקומי
בישובים הערביים בישראל**

ראשם חמאייסי

ירושלים, אוגוסט 1994

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**TOWARDS STRENGTHENING LOCAL
GOVERNMENT IN ARAB LOCALITIES IN ISRAEL**

Rassem Khamaisi

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

© 1994, מכון פלורסהיימר למחקרים 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 |
| התפתחות השלטון המקומי הערבי | 6 |
| הבעיות הניצבות בפניו שלטון המקומי הערבי | 8 |
| יחסים בין שלטון מקומי למרכזי | 8 |
| ביטחונות הקשורות למצבן של הרשותות המקומיות הערביות | 11 |
| ביטחונות הקשורות לבניה החברתי-הפוליטי של היישובים הערביים | 13 |
| המדיניות הדרושא | 20 |
| הגדלת מעורבותם התקציבית של משרדיה הממשלה | 20 |
| הגדלת ההכנסות העצמיות | 20 |
| התמקדות בהוצאות | 21 |
| הגדלת תפקידיה החובב ברשות המקומית | 21 |
| פיתוח יכולות ניהוליות | 22 |
| הגברת התקשרות עם השלטון המרכזי ועם התושבים המקומיים | 22 |
| חיזוק תפקידיה של הרשות המקומית כמעסיק מרכזי ביישוב | 23 |
| הגברת קליטתם התעסוקתית של אקדמאים | 24 |
| צמצום ה"פוליטיזציה" ברשות המקומית | 25 |
| התמודדות עם ההפרטה | 25 |
| התמורות הדרושאות לשם שיפור יכולות ניהוליות | 26 |
| התמורות הדרושאות לשם הגדרת ההכנסות העצמיות | 27 |
| סיכום | 28 |
| רשימת מקורות | 29 |

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 יומות מקומית. בשנים האחרונות, עבר השלטון המרכזי בישראל תהליך של ביזור, שבקבוצתו חלה עלייה בחשיבותו של השלטון המרכזי. הרשותות המקומיות קיבלו אחריות לספק שירותי מקומיים ולניהול המשאבים המזמינים ברשותן. אמנת תהליך הביזור מאפשר רשותות המקומיות הערביות לבסס את הלגיטimitiy שלחן ולהרחיב את סמכותן (גיאנרט-קלוזנר, 1994), אולם, בשל סיבות מבניות ופוליטיות הן מגבלות דוקא את תלותן בשלטון המרכזי. הרשותות המקומיות הערביות אין ערכות עדין להתמודד עם המשמעות של תהליכי הביזור ועם השינויים המתחללים ביחסים בין השלטון המרכזי ללאומי, הן בשל אופיו של השלטון המקומי שהפתחה ביישובים הערביים, הן בשל המדיניות שנקבעה המדינה כלפי האוכלוסייה והיישובים הערביים, והן בשל המאפיינים החברתיים-תרבותיים של האוכלוסייה הערבית.

העד מסורת מוניציפלית וחסר נסיוון מספיק בניהול מוניציפלי משפיעים על יכולתה של הרשות המקומית להשיג משאבים. הפריפריאליות הגאוגרפית והחברתית, הכפריות והמסורתית הרווחים ביישובים הערביים, כל אלה יוצרים תנאים נחוצים בתחרות על משאבים ועל הזדמנויות מול רשויות מקומיות יהודיות.

האוכלוסייה המקומית תופסת את הרשות המקומית הערבית כגוף יצוגי, המספק שירותי רפואיים ואירועים. בפועל, הרשותות המקומיות הערביות פועלות א-דווק, כאשר השקעת הזמן, התקציב והעבודה נעשית בהתאם ל"חולון הזדמנויות", עדין בשיטת ניסוי וטעיה. עיקר פעילות השלטון המקומי הערבי הוא בישוב עצמו - נסיוון לפתח תשתיות ולספק שירותי, ואין מודעות מספקת לכוחו הניהולי של הארגון בפיתוח וביצוב פתרונות חדשים. יש, אם כן, להטמע בשרות עצמה ובאוכלוסייה את ההיבט ההשgni של השלטון המקומי.

מטרת חוברת זו לתאר את תהליכי התפתחותו של השלטון המקומי ביישובים הערביים, להוות את המשתנים אשר מעכבים בעדו להוביל את הפיתוח היישובי ולהציג מדיניות אשר תתרום לחיזוק השלטון המקומי ותחזק את מוכנותה של הרשות המקומית להתמודד עם תהליכי הביזור. המדיניות המוצעת לחיזקו של השלטון המקומי, גורשת כי זמינות משאבים כספיים, המועברים לרשותות המקומיות ממשרד הפנים וממשרדים ייעודיים נוספים, היא אמנים תנאי הכרחי אך לא מספיק. כדי לנצל כיאות משאבים אלה, יש להגביר את יכולת

הניהולית של הרשות המקומית, את שיתוף התושבים ואת הבקרה והמעקב אחר השימוש במשאבים. החיזוק הניהולי והשלטוני של הרשותות המקומיות הערביות יתרום רבות לשיפור התשתיות ורמת השירותים ויגביר את שילוב האוכלוסייה הערבית במרקם האזרחי, במקביל לשמירה על אופיים היהודי של היישובים הערביים.

התפקידים שלטון המקומי היהודי

הבסיס החוקי לכינון שלטון מקומי בארץ הוא חוק הוילאייטים העות'מאני ואחריו חוק הערים משנת 1877. חוק הוילאייטים מינה מוכתאים, הכפופים לשלטון המרכז, לצד השיעחים שהיו מנהיגים עצמאיים מסורתיים בישוב. תפקיד המוכתאר היה אגדות מסים, להבטיח את הסדר והבטחון ביישוב ולהודיעו לרשות על לידות ופטירות בכפרו (בר, 1982).

בעת הכיבוש הבריטי של הארץ בשנת 1917 נמצאו 22 עיריות שנשודו ביישובים הגדולים בהתאם לחוק הערים משנת 1877, מתוכן 81 ערים ערביות ו-4 בערים מעורבות (יהודים וערבים). לאלה נוספו, עד שנת 1946, 11 מועצות מקומיות ו-24 מועצות כפריות ערביות שנשודו על בסיס תקנות הגופים המוניציפליים מ-1934, תקנות המועצות המקומיות מ-1941 ותקנות מינהל הכפרים מ-1944 (אלחאג' ורוזנבלד, 1990:16). דהיינו, רק ב-57 יישובים ערביים הייתה מטרת 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 בעירים כ-35 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית (אלקוטב, 1990). אולם, תהליך עיירה של האוכלוסייה הערבית נוצר אף נסוג עם הקמת מדינת ישראל. בשנת 1948, עזבו את הארץ 94 אחוזים מהערבים שהתגוררו בעירים שהיו בתחום השיטה שהוכרז כמדינת ישראל. מתוך האוכלוסייה הערבית שנשארה בתחום מדינת ישראל, הסתגרו 83 אחוזים ב-104 כפרים מוכרים. האוכלוסייה שנשארה בעיר הייתה שולית מבחינה מספרית, ובמצב ירוד מבחינה כלכלית וחברתית. רק שתי ערים ערביות נשמרו בישראל מתוך שלוש עשרה שהיו בתחום המדינה החדשה. קטיעת תהליכי העיור לוותה בהפיקת האוכלוסייה הערבית למקומות נשלט, נתול כל יכולת לנחל את ענייניו (חמאיסי, 1990).

על האוכלוסייה הערבית הוטל ממשל צבאי בכספי לפיקח עליה ולנהל את ענייניה (גורייס, 1966; לוסטיק, 1980). מטרת המדיניות, שמוסדות התכנון נקבעו ביחס לאוכלוסייה הערבית בשנות החמשים והששים, הייתה חיזוק העירו של המיעוט הערבי על ידי עידוד ההגירה מהכפרים בפריפריה (הgalil, המשולש, והנגב) אל ערי החוף ואל יישובים עירוניים ערביים קיימים (ראה: מדינת ישראל, תכנית תפארות אוכלוסיית ישראל בת חמישה מיליון שאושרה על ידי ממשלת ישראל בשנת 1975). אולם מדיניות זו לא באה לידי ביצוע. בוגע

לאוכלוסייה הבדואית ולכפרים הקטנים, המדייניות הייתה לכנסם לשובים עירוניים (חמאיסי, 1990; בן דוד, 1982; בר, 1990). השיקולים שעמדו מאחורי חיזוק העיר היו קשורים לנראה ברצון לדלול את ריכוזי האוכלוסייה הערבית ובמקביל להפקיע מושבים, במיוחד קרקעים, וכתוצאה לכך גם לצמצם עלויות אספקת שירותים ותשתיות ביישובים. לאחר קום המדינה, רק ארבעה מהיישובים הערביים שנותרו היו בעלי מעמד מוניציפלי: הערים נצרת וספרעם, והמוסדות המקומיות כפר יאסיף ורامة. שאר היישובים נוהלו על ידי מוכתאים, שלא התמודדו עם סוגיות פיתוח היישוב ולעתים קרובות היו שוקעים בסכסוכים פנימיים. רשות מקומית נוספת נוסדה בהדרגה במשך ארבעים וחמש השנים האחרונות (ראה לוח 1). משרד הפנים נקט כבר מתחילה שונות החמשים צעדים להקמת רשותות מקומיות ביישובים הערביים. עדמתם המוצהרת של מעוצבי המדייניות הייתה כי דרך הרשותות המקומיות ניתן לפתח את המגזר הערבי, לשפר את רמת השירותים ולהעניק לאוכלוסייה הערבית הזדמנויות לנחל את עניינה. נוספת לכך הכוונה לפקח על האוכלוסייה הערבית.

לוח 1: כינון רשותות מקומיות ביישובים הערביים לפי שנות הקמתן

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

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל 1991, נתוני פיסיים**, סדרת פרסומים מס' 139, לוח מס' 5.

ההחלטה בדבר כינון רשות מקומית נתונה לסמכוותו של שר הפנים, הקובל גם את מספר חברי המועצה המקומית ואת תחום שיפוטה. החלטתו מושפעת מגודל היישוב, ממייקומו-הגאוגרפי ומהרכבו האתני. חברי המועצה המקומית יצגו בדרך כלל את המבנה החברתי-הسيובי בישוב - חמורות ועדות דתיות. אולם במקביל, עד אמצע שנות הששים, המשיכו המוכתאים להיות פעילים ובעלי סמכויות מסוימות. המثال הצבאי השתמש גם בהם לפיקוח ולבקרה על הנעשה בכפר. ביישובים בהם המוכתאים לא שולבו באופן פועל במועצה המקומית, הם הפריעו לתפקידם, כיון שראו בה גורם הנוגס בסמכותם (לנדאו, 1979). כלומר, המבנה החברתי המסורתי המשיך להטביע את חותמו על עיצובו של השלטון המקומי ביישובים הערביים ועל תפקודו.

ЛОח 2: התפלגות הרשויות המקומיות הערביות לפי מעמד מוניציפלי וגודל, בהשוואה לרשותות בכל המדינה 1991

| גודל ומעמד מוניציפלי | מספר רשותות ערביות | מספר רשותות במדינה | אחוז רשותות 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 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית מתגוררים בישובים המנוהלים בידי שלטון מקומי عربي. שאר האוכלוסייה הערבית גורא ביישובים עירוניים מעורבים ובישובים כפריים שאינם מוכרים מבחינה מוניציפלית. היישובים הערביים בעלי מעמד מוניציפלי הם ברובם המכרים מועצות מקומיות או אזוריות (ראה לוח 2). רק לששה יישובים מעמד של עיריה: נצרת, שפרעם, אס אלפחים, טيبة, טירה ורהט.

הבעיות הניצבות בפני השלטון המקומי היהודי

- בדיון בעיות המקשות על תפקודן של הרשויות המקומיות הערביות יש להבחין בין שלושה תחומים עיקריים:
- .א. בעיות הקשורות ליחסים בין השלטון המקומי למרכזי.
 - .ב. בעיות הקשורות למצוות של הרשויות המקומיות הערביות.
 - .ג. בעיות הקשורות לבניה החברתי-הפוליטי של היישובים הערביים.
- הדיון בעיות אלה נערך לפי סדר זה בהמשך החוברת.

יחסים בין שלטון מקומי למרצוי

התלות הגדולה של הרשויות המקומיות בминистр המרכז מותירה בידי הרשויות המקומיות אוטונומיה מעטה. עצם העובדה שהתקנות הבסיסיות, המכתייבות את תפקוד המינהל המוניציפלי מעוגנות בتحقיקת המנדטורית, מצביעה על ריכוזיות כזו מנהה. קו זה עיכב את יכולת התמרון וקיבולת החלטות של הממשלה המקומי, ובמיוחד של המשלטן המקומי היהודי (אלחאי ורוזנפלד, 1990).

הקריטריונים לחלוקת המענק הכללי, הנitin על ידי משרד הפנים לתגבור תקציבן של הרשותות המקומיות, לא הוגדרו בבהירות. עובדה זו הגדילה את אי השוויון בהקצאת המשאבים של השלטון המרכזי, לטבות רשותות בעלות נגשנות וגישה אליו. מדיניות תקציב אוניברסלית מגבירה במקרים רבים את תלותן של הרשותות החלשות בשלטון המרכזי, כיון שאין להן בסיס כלכלי יcient, אין הם יכולות להניב את הכספייה העצמיות ונגישותן ויכולת התחרות שלתן על משicket זמינים מוגבלים. לעומת זאת, הוצאות לנפש בהן גודלות בغال המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסייתן, המציגות בשיעור תלות גבוהה. סיכון של דבר, שאין הם יכולות להשתחרר מהשלטון המרכזי והן עושות להיקלע לגרוענות ולחסוך יציבות.

היבט נוסף המשפיע על היחסים בין הממשלה המקומיי למaniu הינו גודל היישוב (ויסס, 1972). ישנו קשר חובי בין גודל היישוב לבין מצאי השירותים המסתויים וההתמחויות בו. כך, מגדילה הרשות המקומית את היקף הכנסתה העצמיות ממוקמות מקומיים ומפחיתה את תלותה במשאבים הבאים מהממשלה המרכזית.

מברך (1981) מציין, כי הרשותות המקומיות המבוססות הן בדרך כלל אלה המרווחות מחסור בהירות בקריטריונים להקצת תקציבים של משרד הממשלה, ובמיוחד של משרד הפנים. גרעון שנתי בתקציב הרגיל, למשל, הינו תופעה שכיחה, הפעלת לטבות רשותות מבוססות יותר, שכן הגרעון הופך מקור הכנסתה נוסף ומסייע לגמישות תקציבית, כיון שהשלטון המרכזי מכסה את הגרעון ממוקמות ציבוריים. הסדרים מעין אלה אינם חלים על היישובים הערביים, אשר רובם קטנים ובינויים ועל כן מוגבלים ביכולתם להפעיל לחצים על הממשלה המרכזית.

כבר בשנות החמישים נקבעו קритריונים, שחלים עדין קיימים, להקצת תקציבים במטרה לקדם יישובים חלשים. אולם הם לא היו ולבנטים לרשויות הערביות. כך למשל קритריון הקשור במספר העולים החדשניים הנקלטים ברשות או קритריון הקשור להגדלת היישוב כישוב ספר או יישוב עימות בעל עדיפות.

השיטה הקיימת לקביעת התקציב לרשות המקומית מהוות כלי בידי השלטון המרכזי להקצת כספים בלתי-אחדה בין רשויות. עד שנת 1977 הייתה התקציב לרשות מקומית הייתה לפי מספר התושבים. בשנה זו שונתה השיטה והתקציב נעשה עד שנת 1984 על בסיס של שירותים. מאז שנת 1984 התקציב חושב על פי שיטת המסגרת: משרד הפנים קבע לכל רשות מקומית בסיס למסגרת תקציבית, בצדד לממד. שיטת המסגרת צמצמה את האפשרות ליום שירותים חדשים, כיון שהתקציב היה מיועד בעיקר למימון פעולות קיימות. כל זאת, דזוקה בתקופה שהאוכלוסייה הערבית החלה לדרוש יותר שירותים. בשנות השמונים הוקזו לרשותות מקומיות תקציבים לשירותי חינוך ורווחה ביישובים. כך הפכו הרשותות המקומיות "קבניהם" של השלטון המרכזי בשירותים יהודים אלה. אולם, התקציבים לא הספיקו לממן את הוצאות הפעלת השירותים הללו ואת הפער מימנה הרשות המקומית מתקציבה.

אי ההתאמנה ויכולת ההסתגלות האיטית למידניות המשנה של הממשלה מחמירים את בעיותה של הרשות המקומית הערבית, כיוון שאינה עומדת בתחרות על התקציבים הציבוריים המוגבלים, מה גם שהתחרות בין הרשותות הערביות ליהודיות אינה שווה-הodemנות.

עד שנת 1976, מרדכי ממשלה השונים כמעט לא השתתפו בתקציבי הפיתוח של הרשותות הערביות (אלחagi ורוזנפלד, 1990: 105), לעומת זאת השתתפות משמעותית בפיתוח היישובים היהודיים. מאז חלה עלייה בהשתתפות זו, אולם עדין בפיגור רב אחר תקציב הרשותות המקומיות היהודיות. בחלוקת התקציבים המועברים לרשותות המקומיות הערביות בהשוואה ליהודיות לארוך זמן מראה שההבדלים משמעותיים ביותר. בשנת 1982 העבירה הממשלה מענקים לנפש לרשותות מקומיות יהודיות בשווי הגдол פי חמישה מאשר אלה שהועברו לרשותות מקומיות ערביות (אלחagi ורוזנפלד, 1990). בשנת 1990 המענק הכללי של משרד הפנים לנפש ברשות מקומית ערבית היה 127 ש"ח, לעומת זאת 399 ש"ח לנפש ברשות מקומית יהודית - כולל פי שלושה. לגבי השתתפות משרד הפנים בתקציב הרשותות המקומית, נמצא כי על כל שקל שהרשות המקומית מגייסת מההכנסות העצמאיות שלה, מעניק לה משרד הפנים שני שקלים (וראה פרסום מיוחד מס' 908, לוח ב' ו-ג' עמ' 30-31, 1992). כיוון שמצוע הכנסות העצמאיות לנפש ברשותות הערביות הוא 103 שקל לנפש בלבד, לעומת זאת 462 שקל לנפש רשותות היהודיות, התוצאה היא שהרשותות הערביות הן עדין בעלות תקציב ממשלתי נמוך מזה של הרשותות היהודיות, גם לאחר החלטת הממשלה מ-1991 להשוות בין שני המגזרים. הדבר מעכבר את פיתוחם של היישובים הערביים ואת קידומם.

בשנת 1988 קבע משרד הפנים "גג" להעלאת מיסי הארנונה. ממשות הדבר, שהרשותות המקומיות אינן יכולות להעלות את הארנונה מעבר ל"גג" הנקבע בכך להגביר את הכנסותיהן העצמאיות. קביעה זו צרעה עייפות ופער מותמצך בין הרשותות המקומיות הערביות ליהודיות, בשל הרמה הנמוכה של מיסי הארנונה הנהוגה ברשותות הערביות.

הרשותות המקומיות נתמכות בעיקר על ידי משרד הפנים והחינוך. אולם לצדדים יudosים אחרים וארגוני שונים מזורמים משאבים ושותפים לפיתוח יישובים, כגון משרד הבטחון, השיכון, העבודה והרווחה והתברורה, וארגונים כמו הסוכנות היהודית (ראאה הכת', 1987: 213-215). גופים אלה משקיעים משאבים בדרך כלל ביישובים חלשים ופריפראליים, אך רובם לא פתרו את דלתם לרשותות המקומיות הערביות (גראיסי, 1973).

באופן כללי, קשרו הריכוזיות לאופיו של הממשלה במדינת ישראל, אשר גורס תכנון מרכזי בתחום רבים במטרה להשיג מישימות ויעדים לאומיים ומקומיים תוך תקופה קצרה, שספק אם ממש ביזורי יכול היה להציג בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה. השלטון המרכזי הוא שמחלית על חלוקת המשאבים בהתאם למשימות וליעדים לאומיים. בתנאים אלה, נשאר פיתוח היישובים הערביים בתחום סולם העדיפויות של הממשלה המרכזי, ומוקצים לכך משאבים מעטים.

בעשור האחרון נוקט משרד הפנים, בהתבסס על מדיניות הממשלה, מגמה של הפרטת שירותים והקטנת חלקו בתקציב הרשות המקומית. כך, הפקה הרשות המקומית הסקפ העיקרי של שירותי החינוך והרווחה. אולם הרשותות הערביות עדין אין ערכות לישם מדיניות זו, שהיתה לנצל עבורן. כך, דוקא הרשותות 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 לממרכזי מראה, שאמנם קיימת מדיניות אוניברסלית כלפי כל הרשותות המקומיות, אך התייחסות לרשותות יהודיות עדיפה על זו לרשותות המקומיות הערביות. הדבר קשור כנראה לשיקום הלאומי ולמאפיינים היהודיים של העربים בארץ (חידר, 1991: 10-11). הממשלה המרכזי מעדיין להשיקע משאים ולטפל בייעדים מועדים על בסיס שיקום לאומי. עובדה זו יוצרת פער באפשרויות הפיתוח והזדמנויות, כאשר לאוכלוסית הרוב יש קשרים ועדיות בנישות למשאים בשווה למיעוט. מצב זה יוצר בקרב השלטון המקומיistani הערבי תחושה, שהפער מותכוון וקשרו ליחסים בין מיעוט לרוב (סמוחה, 1980).

בעיות הקשורות למצבן של הרשותות המקומיות הערביות

רוב (68%) הרשותות המקומיות הערביות נוסדו עד סוף שנות הששים תחת חסותו של המושל הצבאי שהוטל על האוכלוסייה הערבית עד שנת 1966. ראשיו הרשותות שמנוו באותה תקופה היו מקרוב הנהגתה המסורתנית, שציתה להוראות הפקדים בשלטון הממרכזי. אנשים אלה היו חסרי הקשר מקצועית ובוגדים שלא היו בקיאים בתהליכי ניהול מודרניים (אלחagi ורוזנפלד, 1990). ממוניים אלו שבו והתמודדו על הנהגת הרשותות פעמים נוספות, וחילcum אף נחל הצלחה במספר פעמים, ובכך הם שימרו ברשות המקומית דפוס של ניהול לקוי.

הרשויות המקומיות הערביות התחלו, אם כן, מנוקדות זינוק חלשה מבחינה ארגונית, עם מצויים משאים ציבוריים מוגבל, עם תשתיות ושירותים חסרים ועם ניהול מסורתי וריכוזי. ראשיו הרשותות יציגו, כאמור, את הנהגתה המסורתנית הממונה על ידי הממשלה המרכזי כחלק מהניסיונו לבקר ולפקח על אוכלוסייה זו (לוטSTEIK, 1980). כך, השלטון המקומייני היגר בהרבה אחריו רמת הנהיגול והпитוח של השלטון המקומי ביישובים היהודיים. הממשלה הממרכזי לא התערב בניסיון לסייע את הפער וליצור בסיס זינוק שווה, והפיגור אף גדל. אי התערבותתו של הממשלה המרכזי מוסברת על ידי מדיניות שהעדיפה לפטור וראשית את בעיות המגזר היהודי.

עם כינון הרשות המקומית על ידי שר הפנים, נקבע שטח שיפוט שאינו כולל את כל הקרקע שבעלות תושבי היישוב כולל. כך, הופקעה מידיו הרשות המקומית הערבית

הסמכות לתוכן ולהחליט לגבי ייעודי השימוש בקרקעות של תושבי היישוב. כמו כן, הועברו המסים והיתלים על הקרקעות, שנוטרו מחוץ לתחומי שיפוטה, לרשות המומנות היהודית שבתחומה נכללו הקרקעות. כך היה במקרה של הכרזה על הקמת מועצה אזורית משגב שכלהה בתחום שיפוטה כ-180 אלף דונם, שהקלם היו קודם לכך בעלות ערבית (ליפשיץ, 1989). הפקעת משאבים מהרשויות המקומיות העבריות והעברתם לשויות מקומיות יהודיות או הכרזה על שטח שיפוט מוצמצם שאינו כולל את כל הקרקעות של תושבי היישוב (בכלל זה הוצאה מפעלים כלכליים מחוץ לתחום השיפוט) הקטינו את הכנסותיה העצמאיות. כך, נוצר אקלים ציבורי אשר חיזק את הספקנות של השלטון המקומי היהודי ביחס לשלוון המרכזי.

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

ברוב היישובים העבריים אין מעורבות ציבורית בפיתוח בסיס כלכלי, כמו למשל הקמת מפעלים, על ידי הממשלה וההסתדרות עירית הפיתוח ובמוסדות האזריות. אי לכך, מלבד חניות מסחר לצריכה מקומית ובתי מלאכה קטנים, כמעט שאנן ביישובים העבריים מפעלי תעשייה גדולים (אטרש, 1992). בשנת 1989, בממוצע כ-55.2 אחוזים מכוח העבודה הערבית עבד מחוץ ליישוב מגוריו (שנתון סטטיסטי לישראל, 1990). אף היישובים העבריים הגדולים סובלים מהעדר תעסוקה מקומית; בשנת 1982, עבד 74.8 אחוזים מכוח העבודה בשתי נסיבות מחוץ ליישוב, בשפרעם 75.8 אחוזים ובתרמה 66.8 אחוזים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1984), פרטום מס' 20, לוח 2).

המשל המركزي לא יוזם פיתוח מפעלים בכך כדי ליצור מקומות עבודה ביישובים העבריים וההיצע הגדל של כוח העבודה לא מצא תעסוקה בתוך היישובים. כתוצאה לכך, הכנסות העצמאיות מפרויקטיטים כלכליים הן קטנות. 92 אחוזים מהכנסות העצמאיות של הרשותות המקומיות העבריות בשנת 1989 היו מאגרוניה על מגורים והשאר על עסקים. לעומת זאת ברשותות מקומיות יהודיות (לא כולל 25 רשותות מקומיות חזקות, שרובן במרכז הארץ), 52 אחוזים מהכנסות העצמאיות הן מעסקים והשאר מגורים באותו שנה (עיבוד על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1992), הרשותות המקומיות בישראל, נתונים כספיים 1990, פרטום מס' 904).

בעיות הקשורות לבניה החברתי-הפוליטי של היישובים הערביים

כאמור, גם משתנים פנימיים בתחום הרשות והישוב מתקים על תיפקדו של השלטון המקומי הערבי. עד היום, רוחות ברוב הרשויות המקומיות הערביות תרבויות שלטון ריכוזית. מקורה בחברה המסתורתית הפטריארכלית החמולתית, בה ראש החמולה או המוכתר מייצגים את כל בני החמולה או העדה. תרבות זו חזקה על ידי העובדה, שרוב הרשימות המתמודדות על הנהגת הרשות המקומית הן חמולתיות או מסונפות לחמולה (להואני, 1983; אלחאג'י ורוזנפלד, 1990). ראש הרשות מחויב לחמולתו והוא מסמל למעשה את הכוח החמולתי. המגמה הריכוזית חזקה גם על ידי החוקים והתקנות, המונחים בראש 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 בעビות בגישה מסווגת, בעל פה, החלטותיהם אינן שקולות מספיק, הן מיידיות ולעתים בלתי מڪצועיות ולא עקביות.

ברוב הרשויות המקומיות הערביות קטן היקף המועסקים ברשות במעט פי שלושה מאשר ביישובים היהודיים. בשנת 1989, למשל, היה מספר הפקידים המונייציפליים באם אלף חמוץ, לעומת 182 פקידים בעפולה הסמוכה. ברהט היו 58 פקידים לעומת 152 באופקים הסמוכה, ובכабול היו 17 פקידים לעומת 68 בקנעם עליית.

ברוב הרשויות המקומיות חסרות פונקציות מרכזיות, כגון גזבר או מהנדס. המחשור בכוח אדם אינו רק כמותי, אלא גם איכותי. הפרופיל של חלק גדול מהפקידים ברשות המקומיות הערביות אינו תואם, מבחינות הקשרה מקצועית או עיונית, את התפקידים בהם ממלאים. הפרופיל החלש של כוח האדם ברשות מושבר בעיקר על ידי המינוי השווקי, שלא העשא תמיד על בסיס כישורים, ועל ידי העדר תחלופה של אנשי המנגנון, שמונו בשנות החמשים והששים. תנאי העבודה והמשמעות הנמוכה אינם מאפשרים להעסיק כוח אדם מיום ובעל יכולת.

למרות גידול האוכלוסייה והעליה בדרישותיה, היקף המנגנון ברשות המקומיות לא גדל בהתאם. דווקא כאשר התעורר הצורך להגדיל את היקף כוח האדם ברשות המקומיות הערביות בשנות השמונים, החלה הקפהה בהעסקת עובדים במגזר הציבורי מתוקף הוראות משרד הפנים לצמצם תקנים. אמנם מאז 1992 חל גידול במנגנון הרשות המקומיות ובأيوش משרות בכירות, אך עדין קיים מחסור מורגש בעובדים בכירים ובמנגנון בעל יכולת להוביל את הפיתוח ביישובים הערביים.

היישובים הערביים סובלים מרמת פיתוח ותשתיות נמוכה מאד. ברוב היישובים (63% מהרשויות) אין מערכת ביוב, רשת הדרכים אינה מפותחת, מערכת המים מכילה שיקום יסודי וחרחה, רשת החשמל אינה מסודרת ובדרך כלל אין מערכת ניקוז. בסקר שערך

חברת מזק וכלכלה, שהקיף 52 רישיונות מקומיות (לא כולל רישיונות דרוזיות), התגלה ש-70 אחוזים מהצרכים ברשויות הערביות עדין לא מחוברים לרשות ביוב. הסקר אומד את עלות פיתוחם של היישובים הערביים בסכום של 971,836 שקליםים, נכון לאוקטובר 1991. באם אלפחים למשל ניצבים כ-170 עמודי חשמל באמצעות הכביש, המפריעים לתנועה ומהווים סיכון ממש; אומדן עלות ההזותם הוא כ-1.7 מיליון שקל.

רמת הפיתוח הנמוכה של היישובים הערביים היא תוצאה של השתלשלות ההיסטורית. בשנות החמשים לא היו ברוב היישובים רשתות מים, ביוב וחשמל ומערכות דרכיים, והבנייה היתה מכונסת בغالון שטחיו מצומצם. מסוף שנות החמשים עד היום חלה התרחבות של השטח הבניוי, אולם חלק ניכר מהיישובים התרחבות זו לא לוותה בפיתוח המערכת המונייציפלית או באספקת תשתיות. יש לציין, שרובם היישובים הערביים התפתחו באזורי קשה מבחינה טופוגרפית, עובדה המייקרת את עלות התשתיות ומקשה על הנחתן.

במקביל, החל פיגור גם בפיתוח שירותים חיוניים, כמו שירותי חיווך, ספורט ורוחה. למורות הניסיון לsegue את הפער, בשנת 1991 חדרו במגזר הערבי כ-1,230 כיתות לימוד, על פי נתוני ועד ראשי הרשויות הערביות. ברוב (70%) הרשויות המקומיות לא הייתה בשנת 1991 מחלקת רוחה, והן קיבלו שירות זה משלכות אזוריות, הכוללות מספר רישיונות מקומיות.

ההכנסה לנפש בתקציבן המקורי של הרשויות המקומיות הערביות היא נמוכה למדי. בשנת 1990/91 הייתה ההכנסה הממוצעת הארץית הכנסה זו הייתה קטנה ממחצית הממוצע הארץית, המכריע של הרשויות המקומיות הערביות הכנסה זו הייתה קטנה ממחצית הממוצע הארץית, כפי שמצוין לוח 3. בבדיקה שערכה החברה למזק וככללה בשנת 1990, במטרה לבחון את היקף ההכנסות העצמאיות של הרשויות המקומיות הערביות לנפש בהשוואה לאלה היהודיות, התברר כי ההכנסות העצמאיות לנפש ברשויות הערביות הן 103 שקלים, לעומת 462 שקלים ברשות יהודיות (4:1). אולם, התברר גם כי מרבית היקף התקציב הנמוך של הרשויות הערביות, הגrown התפעולי השוטף לנפש ברשויות הערביות (51 ש"ח) ב-1990 היה נמוך מזה של הרשויות היהודיות (176 ש"ח) (יחס של 3.7:1).

משמעותה של הרכבת הינה רמת פיתוח ירודה, הגבלת תפעול השלטון המקומי, הגברת הפער בין הרשויות היהודיות לערביות, העדר יכולת פיתוח, תחרות שאינה שווה-הזדמנויות בין הרשויות ובריחת ימים ערבים להקיע ביישובים יהודים.

לוח 3: הכנסות לנפש בתקציבן הרגיל של רשות מקומית ערבית נבחרות,

בנوت 10,000 תושבים ומעלה, בשנת 1990/91

| הישוב / השנה | תקציב רגיל | הכנסות עצמאיות | שיעור הכנסות עצמאיות לנפש (%) |
|--------------|------------|----------------|-------------------------------|
| אם אלפחים | 736 | 207 | 28 |
| טיביה | 684 | 346 | 50 |
| נצרת | 598 | 303 | 50 |
| שפרעם | 642 | 256 | 40 |
| בקה אלג'ריה | 841 | 201 | 24 |
| טירה | 546 | 248 | 45 |
| סח'ינין | 499 | 146 | 29 |
| רחת | 451 | 151 | 33 |

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

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

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

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל 1991/92 נתוניים כספיים**, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 950, ירושלים: לוח מס' 17.

אמנם גם הוצאותיהן של הרשותות המקומיות הערביות הן מועטות בהשוואה לרשותות היהודיות (יחס של 3:1), אולם לאוכלוסייה הערבית יש כיום צרכיהם רבים יותר, הדורשים על מנת להשוו את תנאי התשתיות והשירותים אלה הקיימים בישובים היהודיים.

במסמך שהגישו הרשויות המקומיות הערביות, באמצעות מרכז השלטון המקומי, לשר הפנים ולשר האוצר בתאריך 28 ביולי 1991 נאמר, שניתן לישם את השוואת השירותים המוניציפליים באמצעות שני מקורות כספיים עיקריים: תגבור המענק של משרד הפנים וגידול בהכנסות העצמיות. באשר להכנסות העצמיות, מומלץ לרשותה בגין הררכי לנשות להגדילן על ידי שלוש פעולות עיקריות: הعلاאת תעריפי הארונות לפחות את התעריפי המינימום, הגברת הגביה ועדכון חוקי עזר. אולם יש קושי רב להעלות את ההכנסות העצמיות, בשל שיוראה הנבואה של האוכלוסייה התלויה (ילדים וזקנים) בישובים 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 מההתושבים אי כוונות לשלם את המיסים. אנשים אלה מפעלים לחצים על נבחרי הציבור ועל ראש הרשות שיבטלו קנסות, יתנו הנחות ואף פטורים.

מגbla נוספת להגדלת ההכנסות העצמיות קשורה בהנחות הנิตנות לתושבים על פי חוק כלל מצבם הכלכלי. על פי חוק ההסדרים במק' המדינה (ארוננה כללית ברשות המקומיות בשנת 1993 (תיקון התשנ"ד-1993), נקבע שיורא הנחה באחזois בהתאם למספר נפשות ולהכנסה חודשית. כתוצאה מכ' משפחות ערביות רבות פטורות מתשלום ארוננה על מגורים. למשל, משפהה בת שבע נפשות עם הכנסתה חודשית עד 2,507 ש"ח בשנת 1993 קיבלה הנחה של 90 אחוזים בתשלום הארוננה (קובץ התקנות, 5,563).

.(22.11.93)

בישובים הערביים לא התפתח בסיס כלכלי איתן. בשנת 1991 רק 5.2 אחוזים מהעסקים היו יצרניים, ו-17 אחוזים מהעסקים נמצאו בסכנת סגירה (על פי סקר שנערך על ידי אלעמל א-ראא'ד בשנת 1991). בסקר שערך מרכז יפו למחקרים התברר, כי מס' המפעלים ובתי המלאכה (מוסכים, נגריות, מתפרות וכד') בישובים הערביים בשנת 1990 היה 1,960, בהם העסקו כ-14,652 עובדים (אטרש, 38: 38). בתים המלאכה והחניות היהו עמידות הכלכליות של עסקים אלה מוטלת בספק, והדבר משפייע על נכוונותם לשלם את מסי הארוננה לרשות המקומית. כאמור, שיורא ההכנסה המוצע מארוננה על עסקים בראשויות המקומיות הערביות הייתה בשנת 1989 רק 8 אחוזים מהכנסתן העצמית.

מגbla נוספת בפני פיתוח תעשייה בישובים ערביים קשורה בהעדר אורי תעשייה מפותחים, שקולטים ומושכים יזמים. כ-83 אחוזים מהקרקע המיועד לאורי תעשייה ברשות המקומיות הערביות הם בעלות מינהל מקרקעי ישראל וудין אינם מפותחים. אמן, משרד התעשייה והמסחר החל בשנת 1993 ביוזמה לפתח אורי תעשייה, אך עדין המלאכה מרובה, ושתחים של אורי התעשייה שבתהליכי הקמה ופיתוח הינו קטן. אי לכך, היזמים אינם יכולים להchner קרקע ולהקים מפעלים או להעביר בתים מלאכה לאורי תעשייה. כמו כן, כיום ניתנת עדיפות לפיתוח אורי תעשייה בראשויות היהודיות לשם ייצור מקומות

תעסוקה לקליטת העולים החדשניים ואין הרשות הערבית יכולה להתרהור בכאן על משיכת יזמים.

הרשות המקומית נטפסת היום בקרב הציבור הערבי והיהודי כגוף שלטוני, שבמוצאו ניתן לזכות במשאים, להתקדם מבחינה פוליטית ולזכות בהשפעה מקומית ואך ארצית. בבחירות שנערכו ב-52 רשותות מקומיות ערביות ב-2.11.93, התמודדו 204 רשימות על ראשות הרשות ו-506 רשימות על חברות במועצת הרשות המקומית, כשהמודבר על 702 חברי מועצה בסך הכל. "האינפלציה" בראשיותה הייתה בעיקר ביישובים הבנוניים והקטנים; בעארה-ערערה למשל התמודדו 22 רשימות על חברות במועצה ו-8 רשימות על ראשות הרשות. על חברות במועצת התמודדו 22 רשימות, בטרעאן 14 רשימות, ב מג'יד אלכרום 14 רשימות, בכפר כנא 13 רשימות, בטירה 20 רשימות, ובבית גן 17 רשימות על חברות במועצה ו-5 על ראשות הרשות (crcbbi, 1994).

לאור היצע הגדול של הרשומות המועמדות לבחירות, התוצאות היו ריבוי רשימות שזכו, וכמעט לכל רשימה היה לפחות חבר אחד במועצה. כך התרכש במועצות של ג'וליס, גית, כפר ברא, מעיליא, פסוטה, פקיעין. עובדה זו מקשה על יצירת קואליציות ברשות המקומית, ולעתים חולף זמן רב עד אשר קמה קואליציה. בסובבים אחדים הוקמה קואליציה כתוצאה מהסכם רוטאציה, במסגרת הוחלט על מינויים של פקידים ועל ביצוע משימות ופועלות שאינן בהכרח ייעילות מבחינת ניהול תקין. הסכמים אלו לא רק מעמידים על קופת הרשות המקומית בגל משכורות ותשומות פנסיה בעtid, אלא גם מגבירים את הפוליטיזציה של המינהל המקומי. חלק מהפקידיים, המתמננים בגלל שיקום הפוליטי או תמיכתם במועד מסויים, תופסים עמדות כוח ואינם מבצעים את עבודתם ומטלותיהם כראוי. כתוצאה לכך, המינהל המקומי אינו עוסק בניהול ובתכנון, אלא בסוגיות שאינן בתחום אחריותו.

הפוליטיזציה היותר יוצרת מאבקים סמיומיים בין עובדים, על פי השתייכותם חברתית או תמיכתה במועד זה או אחר. דבר זה גורם להקטנת המוטיבציה של חלק מהעובדים, למינויים עובדים בלתי מקצועיים ואף לחוסר תיאום עם הממוניים או עם מחלקות אחרות.

במקרים מסוימים, עובדים הנבחרים במקום הפקידים, כתוצאה ממשטי סיבות עיקריות: הראשונה, המחשוך בעובדים בדרג הניהולי יוצר פער בין הביקוש של הציבור לשירותים לבין יכולתו של המנגנון להיענות לבקשתם. פער זה מביא את הנבחרים לעסוק בנושאים שוטפים, גם כאשר אין להם את יכולת המקצועית הדורשה או שאינם מתאימים זאת עם משימות אחרות ברשות וויצרים למעשה כפילותות. הסיבה השנייה היא רצונם של נבחרים לקיים את הבטחותיהם לתומכים. הפקידות המקצועית עשויה לסקל את קיומם ההבטחות הללו וכן הם נוטלים עצם אחריות. במקביל, הפקידים שהתמננו לא על בסיס כישורייהם, מעדיפים לא להתעמת עם הנבחרים.

ריבוי הרשומות המתמודדות לבחירות לרשותות המקומיות והפוליטיזציה היותר של

השלטון המקומי הערבי הון תוצאה של תהליכיים חברתיים, כלכליים ופוליטיים המתחוללים בחברה הערבית. בנוסף, עם הזמן הפכה הרשות המקומית ל"פירמה" בעלת מחזור כספי גדול בישוב, אם לא הגודל ביותר, ובועלט סמכות ואחריות לניהול המשאבים שבתחום שיפוטה. אי לכך אלאה, המבקשים לרכוש השפעה ויתרונות כלכליים לעצם או לקבוצת האוכלוסייה אותה הם מייצגים, לנסות ולקחת חלק ב"פירמה" זו.

ריבוי הרשימות ברשות המקומיות הערביות קשור בתהליך חברתי-פוליטי, שבעוותיו החמולה אינה עוד בסיס ארגוני-פוליטי בלבד בבחירה. בעבר הייתה החמולה מתכנסת ובחורת במעטה לרשות המקומית, שהיא בדרך כלל בן המשפחה המורחבת שהניאה את החמולה. משפחחה זו הייתה בעלת מעמד כלכלי חזק או בעלת קשרים עם גופים ממלכתיים-ממלכתיים שנטנו לה כוח והשפעה. הבחירה לרשות המקומית התבססו על עמדות כוח בישוב. נציגי החמולות היו חברי מועצה ברשות המקומית, ומרקםם אף נתמכו הפקידים ברשות. משפחות מורחבות אלה עשו את קאנטו 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.

כיון שהחמולה אינה מסגרת קבועה ומתרחשים בתוכה דינמיקה ומאבקי כוח, צומצמו הבדלים המעניינים בין החמולות ובתוכן. כך קרה שהמולות או משפחות מורחבות בחמולה, שהtmpמכו קודם בשוליים החברתיים-הפוליטיים של היישוב בגלל מצבו הכלכלי הירוד, התחילו להתרחות אף הן על השלטון המקומי (אלחagi ורוזנבלד, 1990).

השינויים במוקדי הכוח בחמולה הצמיחו תחרויות וערערו על המנהיגות המסורתית. כתוצאה לכך, נקבעו ייחדים יוזמה והשתמשו בחמולה או במשפחה המורחבת ככלי ל透פיסט מוקדי הכוח בישוב. לאחר שנציגות ברשות המקומית היא כיום הביטוי המשמי של כוח ביישובים הערביים, התרבבו הרשימות המתחרות על נציגות זו. כך, אנו מוצאים מספר רשימות מחמולה אחת או קוואליציות בין משפחות מורחבות השוכנות לחמולות שונות. תהליך זה של התגברות בין תות-חמולות הוא שגרם לריבוי הרשימות.

תהליך נוסף שטרם לריבוי הרשימות קשור בהתקשרות העקרון הדמוקרטי בחיים הפוליטיים המקומיים. ביום, שבו אין התמיכה בראש החמולה מובנת מלאיה, וועליו לשכנע את הציבור ביכולתו על מנת שייתמכו בו. תמורת תמיכה זו הוא מוכן לשלם במנויו עובדים לרשות המקומית לאחר היבחרו.

לאחרונה חלה היכלשות של המפלגות הערביות והמחלקות היהודיות הגדולות (הلي庫ד והמערך) בישוב הערבי. תהליך זה התרכש, נראה, גם כתוצאה מהתרופפות כללית של האידיאולוגיה המפלגתית ומהתגברות הrogramטיות והדאגה לאינטרסים המקומיים יותר מאשר לאלה הארציים. אמנם, ביישובים הערביים הגדולים זכו הרשימות שאין על בסיס חמולתי (חד"ש והتنועה האסלאמית) במספר גדול של מושבים, אולם ברוב

הישובים הערביים נשענו המועמדים בעיקר על בסיס פוליטי מקומי ולא ארצי. התוצאה הייתה ריבוי רשימות ומועמדים.

גם תהליכי הביזור והעליה בחשיבותה של הרשות המקומית כניצגת היישוב מעודדים פרטימ וקבוצות לזכות בעמדות כוח ברשות. משרד ממשלה ארכזים ומחוזיים מתייחסים כולם לרשות המקומית כגורם המייצג את היישוב. כוחה של הרשות גבר עקב הסמכויות שניתנו לה לנוהל עצמה משאים כספיים ותכנוניים ועקב העובדה מהעתק גדול יחסית.

המודיניות הדרושא

הגדלת מעורבותם התקציבית של משרד הממשלה

על מנת לצמצם את הפער בין הרשותות המקומיות הערביות ליהודיות, יש לקבוע בראש ובראשונה בסיס תקציבי שוויוני, המביא בחשבון את הרכסים והתנאים היהודיים של המגור הערבי. אמנים לאחר החלטת הממשלה ב-1992 להשוו את התקציב של הרשותות הערביות לזה של הרשותות היהודיות, חל גידול בתקציב הרגיל המועבר לרשותות הערביות, לצד מוכנות גוברת בקרב משרדים ייעודיים להשקיע בפיתוח ביישובים הערביים. למשל, בשנת 1993 השקיע משרד התעשייה סכום של כ-70 מיליון ש"ח בפיתוח תשתיות הדרסים ביישובים הערביים. אולם גידול זה אינו מספיק כדי לסגור את הפער ההיסטורי. במקביל לגידול בכיספי המשאלתיים המועברים לרשותות המקומיות, חלה עלייה בהכנסות העצמיות עקב פיתוח עסקים ביישובים הערביים, במיוחד ביישובים הגדולים.

הגדלת ההכנסות העצמיות

ב-1993 הגישה ועדת סוראי את המלצותיה לשר הפנים, שעיקרן קביעת תעריפי מינימום ומקסימום לחיבור ארנונה על סוגים הנכסיים השונים, במטרה להגדיל את הכנסותיהן העצמיות של הרשותות המקומיות. כמו כן, המליצה הוועדה לקבוע הוצאות מינימליות לנפש, בהתחשב בסוג הרשות ובגודלה. ההוצאה המינימלית לנפש בעירייה שמספר תושביה נמוך מ-50 אלף תהיה 1,369 ש"ח (נכון לתקציב 1993), במועדча מקומית שמספר תושביה עולה על 20 אלף תהיה ההוצאה המינימלית 1,863 ש"ח לנפש ובמועדча מקומית שמספר תושביה נמוך מ-10 אלף תהיה ההוצאה המינימלית 1,972 ש"ח לנפש (سورאי ואחרים, עמ' 43). גידול בהכנסות העצמיות הצפויות מחיבת הערים של הרשות המקומית בכך לנצל משאים פוטנציאליים אלה ולנקוט צעדים להגדלתם. נראה, כי החוליה המרכזית שיש לחזקה היא יכולתם ועוצמתם של הדרגים הנהוליים ברשות המקומית.

התפקידים בהוצאות

הגידול הצפוי בהכנסותיהן של הרשותות המקומיות מחייב עיצוב אסטרטגיה חדשה, המתמקדת גם בהוצאות הרשות המקומית. דהיינו, האם הרשות מנהלת את התקציב ביעילות ומשקיעה את הכספיים בפרויקטים אשר יובילו לפיתוח ביישוב ולאספקת התשתיות והשירותים הדורשים. עד עתה הייתה ההתקדמות בהכנסות; משרד הפנים מבקש מהרשויות להעניק את הגבייה. משרד ממשלה יעדדים, כמו משרד השיכון, עשויו מדיניות של "שקל מול שקל". על כל שקל שמגייסת המועצה המקומית לביצוע פרויקט פיתוח ביישוב, משלם משרד השיכון שקל נוספת. אולם משרד השיכון אינו מסתפק בהעברת הכספיים לצורך פיתוח הפרויקטים ביישובים הערביים, אלא גם מפקח על ביצועם ועל ידי כך מנסה ליעיל את הוצאה הכספיים ואת הביצוע. יכול כזו להשג לאחורונה גם בתחום התחרורה; משרד התחרורה יוזם את הקמתה של חברת-הבת "נתיבי הגליל", שתפקידה לנוהל ביצוע פרויקטים של כבישים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית על פי בקשתה. בנוסף לכך, העמיד המשרד חברה הנדסית חיונית לפיקוח על ביצוע הפרויקטים. נסיוונה של חברת "נתיבי הגליל" יצר שניויי בגישת הביצוע של סלילת הכבישים ביישובים הערביים ומנע בזבוז משאבים.

דוגמאות אלה של יועל ההוצאות, שהוכתבו על ידי גופים חיצוניים, ראוי שתואמצענה על ידי הרשותות המקומיות הערביות כדי ליעיל הוצאות כספיים המוציאים ברשותן באופן ישיר. בנוסף לניצול היעיל של המשאבים, דרוש תיאום בין הפרויקטים השונים אשר יבוצעו ביישוב. יש לבנות סדר עדיפויות מותכנן ומתוקצב מראש.

הגדלת תפקידי החובה ברשותות המקומיות

המנהיג המקומי נחלק לשני סוגים עיקריים: נושאי תפקידים בכירים (סטודנטוריים), שהוחק מחיב את המועצה המקומית למנותם או לדאוג שפועלותיהם יתבצעו, כדי להבטיח ניהול תקין וכושר מקצועי לעבודות הרשות. מדובר במזכיר, גובר, מפקח תברואה, וטרינר ורופא, מהנדס, מבקר פנימי ויועץ משפטי. הקבוצה השנייה הם בעלי תפקידים אחרים, זוטרים ובכירים, שהרשות לפיגודלה, אופייה ושיקול דעתה, מעסיקה או שוכרת. פעילותם במועצת מחיבת קשרים ושיתוף פעולה עם בעלי "התפקידים הסטטוטוריים". על מנת שעבודתם המשולבת תהיה פוריה ויעילה, חשוב שהפקידים יכירו וידעו מהם סמכויותיהם, תפקידיהם, חובותיהם וזכויותיהם של כל אחד של הפקידים (סלומון, 1993).

חיזוק הרשותות המקומיות בכלל, והערביות בפרט, מצריך נקיות מספר צעדים על ידי משרד הפנים והרשות המקומית. ראשית, אישוש כל המשרות הסטטוטוריות. הצעד השני, הרחבת המשרות הסטטוטוריות על ידי תיקון החוק והתקנות, והוספת משרות כגון מנכ"ל רשות מקומית, מנהל כוח אדם, מקדים פרויקטים, מנהל יחידת תכנון אסטרטגי, מנהל

מחלקת חינוך, מנהל ייחידה כלכלית. משרות אלה חייבות להיות מאושיות על ידי אקדמאים ובעלי כישורים. צעד שלישי, הצעת מבנה ארגוני חדש לרשות המתחשב בגודלה וכולל משרות נספנות החינוניות לפיתוח היישוב, במקביל להקצתה לשאים המשרתת אלה על פי חוק. צעד אחרון הוא הגברת תמיقاتם של משרד הפנים ומשרדים ייעודיים נוספים ובמוסדות וב גופים, המכשירים סגל של פקידים המיעדים לעבודה ברשותות המקומיות. כוון קיימים מספר גופים, העורכים קורסים וימי עיון להכשרת עובדים מקצועיים או פוטנציאליים לרשויות המקומיות, כגון המפעמים, המרכז לתכנון אסטרטגי ברשותות מקומיות ערביות, ממי"ש (מכון למשאבי אנוש) ועוד. במקביל, יש לפתח מסלולי צמיחה לאנשי מקצוע בכדי לשפר את יכולתם. כמו כן, ניתן להקים חברות עסקיות-לחיצה, כגון חברת משק וכלכלה, שתפעלנה מחוץ לרשوت ללא מטרת רווח במונע שירותים לרשותות המקומיות.

פיתוח היכולת הניהולית

פיתוח היכולת הניהולית ויכולות כח אדם מוכשר ברשותות המקומיות יביאו לחיזוקן ויהפכו את הרשות המקומית מוגוף יצוגי לגוף שלטוני יציב, המפתח את היישוב. כדי לפתח את היכולות הניהולית של העובדים ברשותות, יש לקלוט עובדים על בסיס כישורים ויכולת מקצועית. בנוסף, יש לעורך השתלמויות במכలות לניהול או לקיים ברשות קורסים וסדנאות ניהול או בשיתוף מספר רשויות. ראוי להבחין בין שני סוגי של סדנאות וקורסים: האחד, פיתוח יכולת מקצועית, והשני פיתוח יכולת ניהול כללית. חשוב מאד, שבוסף ליכולתו המקצועית של העובד או הפקיד, יהיו לו כלים המאפשרים לנויל את עבודתו ולתכן את פועלותיו כראוי.

הגברת התקשרות עם השלטון המרכזי ועם התושבים המקומיים

אחד הגורמים החשובים ביחסים שבין השלטון המרכזי למקומות קשור ביכולתו של המינהל המקומי להציג את תביעותיו וצרcioו בזמנים המקובלים וモובנים למקבלי החלטות בשלטון המרכזי. אמנס קיימת מערכת בקרה ויישם נוהלים הקובעים את הכללים והקריטריונים להקצתה לשאים, אך המינהל המקומי החלש, הרווח ברשות העברית, אינו מכיר אתם או שאינו עונה על הרמה הנדרשת. בתנאים של תחרות בין רשויות מקומיות על משאים קבועים, יש לרשות המכירה את "כללי המשחק" ומתרגנת בהתאם לכך, סיוכוים טובים להשיג את מボקשה. ברשותות המקומיות העבריות, בשל ריכוזיות היותר ובסל האחוריות המוטלת כמעט בלבד על ראש הרשות, אין די כוח אדם היכול לפעול על פי כללי המשחק המקצועיים. התוצאה היא השגת נתן קטן מדי מהמשאים הציבוריים, למורות הצרכים החינוניים של הרשותות העבריות. כאמור, אין להתעלם מהשפעת הגורם

לאומי בעת קבלת החלטות על הקצת משאבים ציבוריים, אך העדר מוכנותו של השלטון המקומי הערבי נזון למצוותה לגיטימציה.

שלטון מקומי חזק יכול להכין תכניות בהתבסס על שיקולים מażועים, ולהגביר את התקשרות עם גופים ממלכתיים "ב事實ם" ועל בסיס "כללי המשחק" הנהוגים והמקובלים. כך יגדלו הסיכויים לזכות במשאבים ולקדם את הפיתוח.

גם התקשרות בין השלטון המקומי לתושבים אינה מספיק ברורה. התושבים מצפים מהרשות ליותר מההיא יכולה לתת בגלל מגבלות התקציב והניהול. לעיתים קרובות, יש לתושבים דרישות שאינן במסגרת סמכותה של הרשות המקומית, אך התושב רואה בה גוף שלטוני יצוגי, היכול לבצע אם הוא חוץ. הבעיה היא, שהרשות המקומית אינה משוקת את עצמה בקרב התושבים כגוף ניהול המוביל לפיתוח, מעודד יזמים, מחנץ תושבים ומנהל את המשאבים המוגבלים.

מאחר שההיכרות האישית ויחסיו הקירבה בין הפקידים לתושבים יוצרים "סלחנות" מצד הפקידים, לעיתים מנצלים זאת התושבים להשגת אינטרסים פרטימיים. לכן, אין לשולח את האפשרות שפקידים מחוץ לישוב יעבדו ברשות המקומית. ניידות גאוגרפית של פקידים בכירים עשויה להגביר את התקשרות המקצועית בין הפקיד לתושב. בתנאים אלו היחסים בין הרשות המקומית לתושב יוכתבו על פי כללי ביורוקרטיים מקובלים.

חיזוק תפקידה של הרשות המקומית כמעסיק מרכזי בישוב

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

במסגרת מדיניות השוואת התנאים בין הרשותות היהודיות לעربיות, הגדיל משרד הפנים את מכסת כוח האדם ברשות המקומות. בחלוקת מהישובים 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 הרשותות המקומיות הערביות, כאשר בשנת 1993 עצמה הייתה תוספת של כ-1,243 משרות.

בעת האחونة אנו צריכים לקליטת עובדים מוגברת ברשותות המקומיות. אולם עדין נפוצה התופעה של מינויים מקרוביים והעסקת אנשים חסרי השכלה ובתמי מזומנים. תופעה זו גורמת להרעה ביכולתה ניהול של הרשות ולהעמסה על התקציב. כך, התקנים הזמינים לפיקידות בכירה בעלת כישורים ויכולת ניהול ופיתוח, מאושרים על ידי עובדים בדרגים

- נוכנים. אמנים הרשות המקומית הפכה להיות עסק מרכז ביישובים הערביים, אך חשוב מאוד לעצב מדיניות למנוע ניצול שירותי ותקנות לאווש על ידי פוליטיקאים מקומיים. בכדי למנוע ניצול בלתי הולם של תקנים ושרות, צריך לנוקט במספר פעולות:
- א. לחיזב מינוחים על בסיס מכוונים בכל משרה ברשות המקומית.
 - ב. לחיזב אווש שירותי בכירות ברשות המקומית, כגון מהנדס, מקדם פרויקטים, מנהל רשות, מנהל כח אדם, מנכ"ל רשות, מבקר פנסיוני. לשרות אלו צריך לקבוע קритריוני קבלה מתאימים, כמו בוגרי אוניברסיטה במקצוע רלבנטי.
 - ג. להקצות תקציבים מוגדים לשירותים מקומיות, העוררות להפרטה באספקת שירותים במיוחד בתברואה, בתחזקה ובתחומים, הדורשים מושגים רבים ברמות הכשרה לא גבוהות.
 - ד. להקצות לשירותים תקציבים בהתאם לדרגת השירות המאוישות. קרי, תקציב גבוה יותר לשירות הבכירות.

הגברת קליטתם התעסוקתית של אקדמאים

הישובים הערביים סובלים מעבעה של הזדמנויות תעסוקה מוגבלות, במיוחד לבוגרי אוניברסיטאות. התוצאה היא, שחלק לא מבוטל מהאקדמאים נקלט במערכת החינוך בשוב, ובעיקר בבתי הספר התיכוניים (לויין-אפשטיין, אלחאג' וסמיוןוב, 1994). מעתים הם בעלי היכולת המקצועית הנקלטים בתעסוקה במעמד השלטון המקומי. לעומת זאת, רמת השכלתם של העובדים ברשות המקומית נמוכה יחסית, במיוחד בקרב הפקידים המוניציפליים (להבדיל מהפקידים הייעודיים).

יש לדאוג שפקידים חדשים הנקלטים בשירות ניהול יהיו אקדמאים. קליטת אקדמאים בשירות ניהול תתרום גם לפתרון הבעיה של אבטלה אקדמאים, אך תשפייע גם מבחינה פסיכולוגית על הנבחרים, בכך שיצמצמו את הפוליטיזציה ברשות על ידי הפחחת מעורבותו בנושאים שליליים. ההכרה בכך שהפקיד חייב להיות משכיל ומצוע תgross לນבחרים להתכוון היטב לדיוון בסוגיות פיתוח. בבדיקה שערך גאנם (1993) לגבי רמת השכלתם של הנבחרים ברשות מקומיות ערביות בתברור, כי ל-42 אחוזים מהם השכלה יסודית, ל-26.6 אחוזים השכלה תיכונית, חלקית או מלאה, ולשאר 28.4 האחוזים השכלה על-תיכונית. המוצע הכללי של שנות לימוד של הנבחרים ברשות המקומיות בתקופה הקודמת 1989-1993 היה 11.4 שנות לימוד.

קליטה תעסוקתית של אקדמאים ברשות מקומיות צפופה להחדר חתך אנושי בעל נתונים ההתחלתיים גבוהים מבחינת השכלה ומכונות למדוד, וכן בעלי פוטנציאל להוביל פיתוח ולנווע בין תפקידים שונים בראשות. חיזוק המינהל המקומי על ידי קליטת עובדים בעלי כישורים יצמצם את התופעה של ריבוי רשימות, ההולכת ומتعצמת במערכת הפוליטית ברשות המקומיות הערביות.

מצומם ה"פוליטיזציה" ברשות המקומית

על מנת ליעיל 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 עשוויות להיות השכבות חיויבות על ניהול הרשות המקומית ועל פיתוח היישוב בכלל. ראש רשות, היודע שעומדות לרשותו רק שתי קדנציות, יהיה יומי יותר, יעוז בפקידות מקצועית וכן תפחת הפוליטיזציה העוללה לעקב פיתוח. גם הפקידים יהיו חופשיים יותר ובלתי תלויים בראש הרשות. כמו כן, תאפשר מחלפה של הנבחרים בין קבוצות שונות בישוב וייצומצם הנהוג של שימוש אינטරסים פרטיים.

התמודדות עם הפרטה

ברשותות המקומיות הערביות מתחניינים לאחרונה ב"הפרטה" (Privatization), המונח הגთ כוים ברוחבי העולם ובישראל הינו. משמעותה להפרטה לעניינו היא העברת תפקיד אספקת השירותים מן המגזר הציבורי למגזר הפרטי. השיקולים המנחים את מקבלי החלטות במערכת הממלכתית והמקומית, מבוססים על הצורך ליעיל את השירותים, לפט את אספקתם, להזיל אותם ולकצר תהליכיים על מנת לספק שירותים טובים יותר לרווחת האזרח. אולם, ברשותות המקומיות הערביות הפעילות העיקרית היא עדין בתחום איסוף האשפה. חיזוק הרשות על ידי קליטת משכילים בدرجים בכירים יתרום רבות להפרטה שירותים.

הפרטה מאפשרת גם לגופים ולונטראים ועסקים לקחת חלק באספקת השירותים והתחרות תורמת כМОון לשיפורם ולייעולם. בעשור האחרון התפתחו בישובים הערביים ארגונים וולנטריים, הופיעים לרוב ללא תיאום ואך בכפיפות עם הרשות המקומית, שאינה משתפת עמם פעולה. יש לציין, כי שיתוף פעולה בין הרשות לאגודות ולארגונים אלה עשוי להוות מודל מעניין של פיתוח מלמטה. מודל מעין זה החל להתפתח נוצרת, באס אלפקט ובכפרא ברא, כאשר המג'ע המרכז הוא תמיכת פוליטית בהנהגת הרשות המקומית על ידי חיזוק הפעיליות בתחום החברתי והפיזי. נראה, כי ניתן להרחיב ניצנים אלה של שיתוף במסגרת תהליכי ההפרטה. כל זה יכול להתרחש כאשר הרשות המקומית חזקה ונינה החוששת מאיבוד סמכויות או אחריות, אלא יודעת לפתח שותפות ולנצלה ביעילות.

אימוץ מדיניות ההפרטה ברשותות המקומיות עשוי להחדיר שיטות ניהול מודרניות ולזרז את היומות בפיתוח היישובים הערביים. הפרטה פועלותיה של הרשות המקומית עשויה לחסוך לה, בטוחה הארץ, משאבי הקשורים בגימלאות ופנסיות, שכיהם מהווים נטל כבד.

התמורות הדורשות לשם שיפור היכולת הניהולית

התמורות הדורשות ברשויות המקומיות הן בתחוםי הארגון, בתרבות השלטונית-הניהולית ובדיםימה של הרשות המקומית בכלל (Janner-Klausner, 1994). הבסיס לתמורות אלה קשור במעבר מטפיסה של מינהל (Administration) לטפיסה של ניהול (Management). מעבר זה מחייב את פיתוחה של הצמרת הניהולית ברשות המקומית המתפלגת בין הנהלת העיר - הדרג הפוליטי-שלטוני, לבין הסגל הבכיר - הדרג המכובע-ניהולי. כאמור, החלוקה לשני הדרגים אינה מואצת, וברשות ערבויות רבות עדין חסר סגל ניהול בכיר, שביכולתו לנחל סדר יום המטפל בנושאים אורבניים ומוניציפליים, אשר יש להם השלוות ישרות על דמותו של היישוב הערבי.

לשם עricת התמורות ברשות דרישים הבאים:

א. יש להגדיל את היקף המשרות החיוניות ברשות המקומית הערבית. בד בבד, יש לחייב מספר פונקציות מרכזיות, כגון מכ"ל, מהנדס, גזבר, מזכיר, מנהלי מחלקות וכו'. אין מדובר בהכרח בהגדלה משמעותית של התקנים, אלא בבדיקה מצבת המשרות והתקפדים הקיימת כיום ברשויות המקומיות. חלק מהfonקציות (כגון שירותים, פועלי נקיון ועוד) ניתן להעביר לקבלנים ובמקומן לאיש משירות ניהולית חשובה.

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

ג. לשכור שירותים יעוץ ופיתוח ארגוני ברשויות המקומיות, על מנת להציג דפוסי פעולה מערכתיים מאורגנים ודפוסי ניהול מפותחים אשר יתרמו להגברת התיאום ולהקטנת הכספיות.

ד. להפוך את הרשות המקומית מגוף הנוטן שירותים, לקבלן של השלטון המרכזי, לגוף יומי הבחן את עניינו בקריטריונים עסקיים. שינוי זהה, בתדמית ובמעש, עשוי לעודד תמורה בניהול, בקבלת החלטות ובഫעלת פרויקטים אורבניים בעילوت.

ה. להגבר את האמון בפקד על ידי נקיטת גישה ניהולית ביוזרית, על מנת למונע ריכוז סמכויות מופרז בידי ראש הרשות ולאזן בין קביעת מדיניות הפיתוח האורבני על ידי ראש הרשות והנהלה, לבין ביצוע החלטותיהם על ידי הסגל הבכיר והדרג המכובע.

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

לא תיפקד ניהולי תיקן וחדרני של הרשות המקומית, ספק אם השיפורים התקציביים בלבד יביאו לפיתוח היישובים או ייבנו תוכאות חיוביות ויעילות.

התמורות הדורשות לשם הגדלת הכנסות העצמיות

כאמור, הגדלת הכנסות העצמיות חייבת להיות ابن פינה להבראת השלטון המקומי הערבי ולשיפור תפקודו. להלן עיקרי התמורות הדורשות בתחום זה:

א. פיתוח בסיס כלכלי בישוב: פיתוח כלכלי מקומי תלוי בין היתר ביצירות מקורות תעסוקה ובמשמעות יזמים, מהישוב ומהוצאה לו, להקים מפעלים כלכליים בישוב. כיוון שקייםים הבדלים בין היישובים הערביים ולחלקם אף יתרונות ייחסיים משליהם, יש ליהות את הפוטנציאל הכלכלי הספרטני של כל יישוב ולאחר מכן לנקט באסטרטגיית פיתוח המתאימה לו. משמעות הדבר, שאן להתייחס לרשויות הערביות בקשרה אחת. על מנת ליצור מקרנות תעסוקה ותעשייה בהיקף הדורש יש לשתף את השלטון המרכזי, כיוון שבתנאים של שוק חופשי היזמים יחושו יתרונות וכדיות כלכלית מוחוץ ליישובים הערביים. יש ליזום ברשות המקומיות הערביות הקמת מפעלי תעשייה, במימון ובהשקעה ציבוריים, בדומה לנעשה בעיר הפיתוח, בכדי ליצור נקודת זינוק והمراהה. המעורבות הציבורית דרושה במיוחד כיוון שמרבית הקרקע המיועדת לאזורי תעשייה היא בעלות מינהל מקרקעי ישראל. מחיר הקרקע בעלות המינהל ביישובים הערביים גבוה בהרבה מאשר ביישובים יהודים דומים, כמו גם עלויות הפיתוח הנגובה המוטלת על היוזם בגלל תנאי השטח. העדר תשתיות באזורי התעשייה ומחרי הקרקע גבוהים אינם מושכים יזמים לקיום פעילות עסקית ביישובים הערביים. אי לכך, יש לפועל להורדת מחيري הקרקע ולפיתוח תשתיות ראשונית,שתי פעולות המצריכות מעורבות ציבורית ועל חשבו הציבור, בכדי להתחילה בהנעת הגלגים 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. הפרישה הגאורפית של היישובים הערביים במקבצים וברצף עשויה לעזור ולקדם שיתוף אזורי. יש לצין, כי התחרויות הקיימת כיוון בין הרשות המקומיות גורמת לבזבוז משאבים במפעלי ביוב, פיתוח, תעסוקה, אזורי תעשייה, ובמפעלים כלכליים, חברתיים, תרבותיים וחינוכיים. שיתוף אזורי על בסיס נושא יכול להיות בין רשויות ערביות לבין עצמן וכן בין רשויות יהודיות לעربיות, ובכך גם להגדיל את הכנסות העצמיות של כל אחת מהרשויות המקומיות.

ג. תמורות תרבותיות: כיוון, חלק מן האוכלוסייה הערבית הוא סלקטיבי יותר ומחפש להיטיב את סביבתו הפיסית, הכלכליות והחינוכית ומוכן לשלם עבור הטבה זו. הרשות המקומית חייבת לחזק מגמה זו. משמעות הדבר, נכוונות התושבים לשלם את המיסים והתשומות תמורת שירותים מקומיים. כך ישתתפו התושבים בפיתוח סביבתם. הדבר מחייב יוזמה של הרשות בתחום ההסברה, השכנו ונקיטת צעדי אכיפה.

ד. תמורות במיתאר היישוב: כיוון, לרוב היישובים תוכניטה מיתאר, הקובעת את יעד השטח ומגבילה את התרחבותם האופקית של המגורים, וכך כל תוספת בנייה למגורים

נספגת בתוך אותו אזור על אותה תשתיות. מכאן, הכנסות לדונם שטח לפיתוח עולות, כיוון שמספר המשלמים עולה. בעtid הקרוב, צפיה ירידה בשטח הדירה ומעבר לבנייה המשותפת, מה שביא לציוף הבנייה ומכאן גם להגדלת שיעור הכנסות העצמיות של הרשות המקומית מארנונה על מגורים. למרות זאת, צריך לאזן באופן מבוקר בין איות החיים לבין השיקולים הכלכליים, איזו המחייב חשיבה קפנית על מנתאר היישוב היהודי.

סיכום

יציאת השלטון המקומי היהודי מהפיקgor בו הוא שרוי מחייב פועלות משולבת בשלושה תחומיים עיקריים:

- בתחום היחסים בין השלטון המקומי למרכזי - על ידי הגדלת התקציבים המועברים לרשותות המקומיות, איזום והשוואותם לאלה המועברים לרשותות היהודיות.
 - בתחום הפיתוח האורבני-כלכלי - על ידי יצירת מקורות כלכלת עצמאיים אשר יגדילו את הכנסותיו העצמיות של השלטון המקומי היהודי.
 - בתחום הארגון בתחום הרשות המקומית - על ידי הוספה תקנים והזנת השלטון המקומי היהודי בכוח אדם מiomן, יוזם ובעל יכולת ניהול.
- אין ספק, שהפעילות בשלושת התחומים צריכה להיות משולבת, מאוזנת ודינמית, ובשלושתם לשולטן המרכזי תפקיד חשוב. דהיינו, בשלב ראשון צריכה להיות מעורבות- יתר של השלטון המרכזי על ידי פיתוח פעילותות בתחוםים שנוצרו, בצד הגדלת הרשות הערבית בסיס תחרותי שווה. רק בהמשך, לאחר חיזוק הוגב הניהולי והגדלת הכנסותיה של הרשות המקומית, יש להגביר את עצמאותו של השלטון המקומי היהודי.

רשימת מקורות

- אטרש, ע' (1991), **התעשייה הערבית בישראל**, מרכז יפו למחקרים, נצרת (ערבית).
- אלחאגי, מי ורוזנפולד ה' (1990), **השלטון המקומי הערבי בישראל**, המכון ללימודים ערבים, גבעת חביבה.
- אלעמל א-ראאיד (1991), הפיתוח הכלכלי במרחב הערבי, ריכוז סטטיסטי, חיפה (בערבית).
- אלקוטב, אי' (1990), **ההרכבת החברתית של העם הפלסטיני, האנטיקולופדייה الفلسطينية**, כרך ו', חלק שני: עמי 409, 906, ביר做过 (בערבית).
- בן אליא נ' (1988), הרשות המקומית לקרהות שונות התעשייה: קווים מנהיים למסגרת קונצפטואלית חלופית, הוכן ביוזמת הגיינט נב', רחובות.
- בן דוד, י' (1982), **שלבים בהתפתחות היישוב הבדזוי הספונטני** בנגב, מעבר מנוזדות למחזאה להתיישבות קבועה, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- בר, אי' (1990), **עיצוב השכינה הפיסית ברהט**, חיבור לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת בן גוריון, באר שבע.
- בר, ג' (1982), **המוח/תאָר הכהני בארץ ישראל**, ירושלים.
- גאנס, אי' (1993), **הערבים בישראל לקראות המאה ה-21: סקר תשתיות בסיסיות**, המכון לחקר השלום, גבעת חביבה.
- גיאנ-קלוזנר, די' (1994), **ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל**, מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות, ירושלים.
- גראיסי, סי' (1973), **מצב הרשותות המקומיות הערביות**, דוח הוועדה הציבורית שמונתה על ידי משרד הפנים לבדיקת מצב הרשותות המקומיות הערביות, משרד הפנים, ירושלים.
- גרייס, סי' (1966), **הערבים בישראל**, הוצאת אלאתחאד, חיפה (בערבית).
- הכט, אי' (1987), **מימון הרשותות המקומיות**, אצל: דניאל אלעוז וחאים קלכאיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**. המרכז הירושלמי לענייני ציבור המדינה, ירושלים, פרק 7 עמי' 248-177.
- הר שגיא, אי' (עורך) (1990), **האנטיקולופדייה לשולטן המקומי בישראל**, ירושלים.
- ויס, שי' (1972), **השלטון המקומי בישראל: רקע תחוקתי וסוציאו-פוליטי**, תל-אביב, עם עובד.
- חידר, ע' (1991), **האוכלוסייה הערבית בכלכלה ישראל**, המרכז הבינלאומי לשлом במזרח התיכון, תל-אביב.

- חמאיסי, ר' (1990), **תכנון ושיכון בקרבת הערבים בישראל**, המרכז הבינלאומי לשולם במזרח התיכון, תל-אביב.
- חמאיסי, ר' (1993), **מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל**, מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות, ירושלים.
- כרכבי, ז' (1994), **הבחירה ברשויות המקומיות הערביות 1993**, מרכז אמיל תומא למחקרים, חיפה.
- להואני, מי (1983), **התפתחות השלטון המקומי במרחב הערבי (1948-1978)**, עבודת גמר לשם קבלת תואר מגיסטר, אוניב. חיפה, חיפה.
- ליין-אפשטיין, נ', מי אלחאג'י ומ' סמיונוב (1994), **הערבים בישראל בשוק העבודה**, מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות, ירושלים.
- לוטסיק, אי (1980), **הערבים במדינת היהודים**, הוצאת האוניב של טקסאס.
- ליפשיץ, נ' (מרכז המחקר) (1989), **התתיישבות החדשנית בגליל - מחקר הערכה**, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון חיפה, עמ' 79-104.
- לנדאו, ר' מי (1971), **הערבים בישראל, עיונים פוליטיים**, תל אביב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1984), **מפקד האוכלוסין והדירות 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, נתוניים פיסיים 1986/87**, פרסום מס' 841, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1990), **הרשויות המקומיות בישראל, נתוניים פיסיים 1988/89**, פרסום מס' 890, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1992), **הרשויות המקומיות בישראל, נתוניים בספיים 1990**, פרסום מס' 904, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1992), **הרשויות המקומיות בישראל, נתוניים פיסיים 1990**, פרסום מס' 908, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל, נתוניים פיסיים 1991**, פרסום מס' 931, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1993), **הרשויות המקומיות בישראל, נתוניים בספיים 1990/91**, פרסום מס' 950, ירושלים.

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

מבורך, ב' (1981), הנחיים מהגראון בתקציבי הרשותות המקומיות, רביעון לכלכלה 28 עמ' 264-269.

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

מרכז יפו למחקרים (1993), **הישובים הערביים בישראל, תקציבי סטטיסטי 1990**, נצרת (בערבית).

משרד הפנים, המחלקה לתכנון במשרד האוצר והרשויות לתכנון כלכלי (1972), **תכנית תפוקסת אוכלוסיית ישראל בת חמישה מיליון, חוברות א' וב', ירושלים**.

סוארי, י' ואחרים (1993), **המלצות הוועדה לקביעת קרייטריונים להקטנת 'מענקן האיזון' לשויות מקומיות**, מוגש לשר הפנים, אוגוסט 1993, תל אביב.

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

סמויה, ס' (1980), מדיניות קיימת ומדיניות אולטרנטיבית כלפי העربים בישראל, **מגמות כי'ו** (1): עמ' 7-36.

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

רשימת פרסומים במחקר על הערבים בישראל

- * **מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל**
עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים 1992.
- * **מרכזוי פיתוח חכליים משותפים לישובים יהודים וערביים בישראל**
עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים 1992.
- לקראת בסיס חכלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל**
ראסם חמאיסי, ירושלים 1993.
- * **לקראת מדיניות של מוקדי עיר לאוכלוסייה הערבית בישראל**
עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים 1993.
- * **הערבים בישראל בעקבות כינון השלום**
עמירם גונן וראסם חמאיסי, ירושלים 1993.
- מתכנוון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל**
ראסם חמאיסי, ירושלים 1994.
- עידוד היוזמות ביישובים הערביים בישראל**
דן צימנסקי וראסם חמאיסי, ירושלים 1994.
- סוגיות בתכנון ובפיתוח ישובים בישות הפלסטינית המתהווה**
ראסם חמאיסי, ירושלים 1994.
- מערכת החינוך הערבי בישראל: מגמות וסוגיות**
מאגיד אלחאדי, ירושלים 1994.
- ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל**
דוד גיאנ-קלזנר, ירושלים 1994.
- מערכת החינוך הבדוית בנגב: המציאות והצורך בקידומה**
יוסף בן-דוד, ירושלים 1994.
- הערבים בישראל בשוק העבודה**
נח לויין-אפשטיין, מאגיד אלחאדי ומשה סמיונוב, ירושלים 1994.
- הכנת תכניות לימודים במערכת החינוך הערבי בישראל: תמורה והמלצות**
מאגיד אלחאדי, ירושלים 1994.

* יצא לאור גם בשפה האנגלית