

1974-2024

50



מאיירס ג'וינט  
ברוקדייל

# הרשויות המקומיות הערביות, מצבן ודרכים אפשריות לשיפור חוסנן הכלכלי ותפקודן סקירת ספרות וממצאים מראיונות

יואב לף



עריכת לשון: סיגל אשכנזי  
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר  
תרגום לערבית (תקציר): ג'לאל חסן  
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

הסקירה היא חלק ממחקר אשר הוזמן ומומן על ידי המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | טבת תשפ"ה | ינואר 2025

# תקציר

## רקע

סקירה זו היא שלב לימוד ראשוני במחקר על מצב הרשויות הערביות בישראל ועל תוכניות ההתערבות הממשלתיות המרכזיות שנגעו להן. המחקר הוזמן ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל על ידי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, והוא חלק משורת מחקרים המלווים את תוכנית 'תקאדום' ('התקדמות' בערבית) – תוכנית כלכלית רב-שנתית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026. בתוכנית מושם דגש רב ברשויות המקומיות כי הן גורם מרכזי בפיתוח היישובים הערביים ובהספקת שירותים לתושב.

## מטרות

מטרות המחקר כולו הן:

1. לסייע בהבנת מצבן של הרשויות המקומיות הערביות
2. למדוד את מידת החוסן הכלכלי ואת התפקוד של כל אחת מן הרשויות המקומיות הערביות
3. לעמוד על גורמים מדידים ולא-מדידים אשר יש להם קשר אפשרי להיבטי חוסן ותפקוד המחקר יצביע על כיווני פעולה אפשריים ויסייע לפיתוח תוכניות לחיזוק הרשויות הערביות בעתיד.

מטרות סקירת הספרות הן:

1. לבחון הימצאות של ידע תאורטי ואמפירי בתחום החוסן והתפקוד של רשויות מקומיות
2. לסייע באיתור גורמים שיש להם פוטנציאל השפעה על איכות התפקוד של רשויות מקומיות בכלל ושל הרשויות המקומיות הערביות בישראל בפרט
3. לבנות בסיס למחקר כולו

## שיטה

המידע בסקירה התמקד ברשויות המקומיות הערביות בישראל ובמצבן, ונסקר גם מידע מן העולם כדי ללמוד ממנו על עקרונות בסיסיים הנוגעים לרכיבי חוסן ותפקוד של רשויות מקומיות ולתהליכי שינוי בהן. איסוף המידע נעשה משני מקורות:

- איתור ספרות מקצועית רלוונטית באמצעות חיפוש מילות מפתח במרשתת ובמאגרי מידע אקדמיים וסקירת מקורות שצוטטו בפריטים שאותרו. בחינת מקורות נוספים בעקבות המלצות של מומחים והיכרות של צוות המחקר עם תחום המחקר על בסיס מחקרים קודמים

- ראיונות עומק עם שלושה מומחי תוכן שמכירים את תחום השלטון המקומי בכלל ואת הרשויות המקומיות הערביות בפרט, ושיחות רקע קצרות יותר עם מומחי תוכן נוספים

## **ממצאים**

מן הסקירה עלה שככלל, הרשויות המקומיות הערביות חלשות בתפקודן ובחוסנן הכלכלי לעומת הרשויות היהודיות בישראל. חולשה זו נובעת הן ממצבה הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה המתגוררת ברשויות הערביות הן ממורכבות היחסים בין קבוצת הרוב לקבוצת המיעוט בישראל. הסקירה הצביעה על כמה גורמי חולשה מרכזיים אשר נובעים בחלקם מחסמים מבניים וממשלתיים ומנסיבות היסטוריות ובחלקם מגורמים פנימיים בחברה הערבית וברשויות המקומיות עצמן: אופן חישובם של מענקי איזון ממשלתיים, קשיים בגביית מיסים מקומיים, חסמי תכנון ומחסור בעתודות קרקע המאפשרות פיתוח לתועלת הציבור ולהגדלת הכנסות הרשויות, מגבלות כוח אדם, אמון מוגבל של תושבים ברשויות המקומיות ומידת השתתפות מועטה יחסית שלהם בתהליכי שלטון, וכן הפשיעה והאלימות הגאות. מלבד זאת הצביעה הסקירה על עקרונות הנוגעים למדידה ולאפיון של חוסן כלכלי ותפקוד של רשויות מקומיות, וכן על דרכים שנוסו במדינות שונות לשיפור תפקודו וחוסנו של השלטון המקומי – ואפשר לבחון את התאמתן לרשויות הערביות בארץ.

# תוכן עניינים

1	1. מבוא
1	1.1 מטרות הסקירה
1	1.2 השיטה
3	2. הרשויות המקומיות הערביות בישראל
3	2.1 הרשויות הערביות בישראל ומצבן
5	2.2 התפתחות הקשר בין המדינה לשלטון המקומי הערבי בישראל לאורך השנים
5	2.2.1 התפתחות כרונולוגית של יחסי המדינה עם השלטון המקומי הערבי
6	2.2.2 המדינה והרשויות המקומיות הערביות בצל המורכבות המדינית ויחסי האוכלוסיות בישראל
7	2.2.3 היעדר מיקוד בחיזוק הרשויות המקומיות
8	2.3 חסמים מרכזיים לתפקוד מיטבי של הרשויות המקומיות הערביות
8	2.3.1 גורמים המגבילים את ההכנסות העצמיות והשפעתם על יכולת הרשות לספק שירותים לתושביה
10	2.3.2 אופן חישוב מענקי איזון
11	2.3.3 מגבלות כוח האדם
12	2.3.4 סוגיית אמון הציבור והשתתפות הציבור
12	2.3.5 סוגיית הבעלות על הקרקעות: חסם לתכנון ולפיתוח
13	2.3.6 פשיעה ו אלימות
16	3. שיפור החוסן הכלכלי ויכולת התפקוד של רשויות מקומיות
16	3.1 חשיבה תוצאתית ופיתוח תאוריית שינוי ברמת הארגון
17	3.2 חיזוק השלטון המקומי והאזורי
18	3.2.1 חוסן כלכלי של רשויות מקומיות
19	3.2.2 שיפור התפקוד של רשויות מקומיות וביסוס היכולות שלהן
23	3.3 אִפיון ומדידת יכולת התפקוד של רשויות מקומיות והקשר בין חוסן כלכלי לרמת תפקוד
26	מקורות

# 1. מבוא

ביום 24.10.21 החליטה ממשלת ישראל על תוכנית 'תקאדום' ('התקדמות' בערבית) – תוכנית כלכלית רב-שנתית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (החלטת ממשלה 550, 2021). תוכנית זו היא המשך להחלטת ממשלה 922 (2015) ולהחלטות נוספות, והיא נועדה להביא לצמצום פערים בין החברה הערבית לכלל אוכלוסיית המדינה במגוון תחומים. ההחלטה עוסקת בהקצאת משאבים ובקידום תוכניות בתחומים: תעסוקה, חינוך, השכלה גבוהה, רווחה וביטחון חברתי, בריאות, הנגשת שירותים ממשלתיים, תרבות וספורט, תחבורה, ביוב, תשתיות תקשורת ועוד. בהחלטה 550 הושם דגש גם בשלטון המקומי, שמתבע הדברים הוא גורם מרכזי בפיתוח היישובים ובהספקת שירותים לתושביהם.

הסקירה שמובאת כאן היא שלב ראשון במחקר אשר נועד לקדם את הבנת מצבן של הרשויות הערביות – חוסן הכלכלי, יכולת התפקוד שלהן וחסימים לשיפור בתחומים אלו – ולסייע בהבנת גורמים הקשורים לו. המחקר הוזמן ממכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל על ידי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה כדי שהידע יסייע לפיתוח עתידי של תוכניות לחיזוק הרשויות הערביות. השלב השני של המחקר, שמבוצע בד בבד עם סקירה זו, עוסק בפיתוח מדדים לדירוג הרשויות המקומיות הערביות בהתאם לחוסן הכלכלי וליכולת תפקודן. בשלב השלישי, שיבוצע לאחר שני השלבים הראשונים, ייבחרו שש רשויות מקומיות, ותיעשה בהן למידה לעומק של גורמים (בהם גורמים לא-מדידים) אשר עשויים להיות קשורים לרמת החוסן והתפקוד שלהן – שלוש רשויות שדורגו בראש הדירוג ושלוש בתחתיתו. צירוף המידע הכמותי והאיכותני בדוח המסכם של המחקר יסייע להבין טוב יותר את המצב ברשויות הערביות וישמש בסיס לפיתוח תוכניות מושכלות לחיזוקן.

## 1.1 מטרת הסקירה

- א. לימוד ראשוני של מצב הרשויות הערביות בישראל וסקירת תוכניות ההתערבות הממשלתיות המרכזיות הנוגעות להן
- ב. בחינת הידע התאורטי והאמפירי המצוי בתחום החוסן והתפקוד של רשויות מקומיות, מדידתם ודרכים להגבירם כדי ליצור בסיס לתכנון תוכניות התערבות רלוונטיות
- ג. איתור גורמים שיש להם פוטנציאל השפעה על איכות התפקוד של רשויות מקומיות וישמשו בסיס ידע למחקר בעתיד

## 1.2 השיטה

הסקירה התבססה ברובה על מגוון מקורות כתובים: מאמרים וספרים אקדמיים, מן הספרות המקצועית מישראל ומן העולם, אתרי אינטרנט, מסמכים רשמיים ומסמכי מדיניות ופרסומים בתקשורת. איתור המידע הכתוב נעשה באמצעים מגוונים: ראשית, על בסיס היכרות קודמת של צוות המחקר עם ספרות מקצועית הנוגעת לרשויות מקומיות, הספקת שירותים חברתיים על ידן והיבטים נוספים של פעילותן (לך, 2021; ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021; Reingewertz, 2014). מקורות רבים אותרו באמצעות חיפוש במאגרי המידע האקדמיים Direct Science, Proquest ו-WileyOnline Library, וכן באמצעות חיפוש במרשתת באמצעות מנועי החיפוש Google Scholar ו-Google. החיפוש נערך באמצעות מילות חיפוש רלוונטיות בעברית ובאנגלית, ובראשן ביטויים כגון

'רשויות מקומיות', 'רשויות מקומיות ערביות', 'שלטון מקומי' ו-'local authorities'. מקורות שאותרו בספרות המקצועית הובילו למקורות רלוונטיים אחרים שצוטטו בהם. מקורות נוספים אותרו באמצעות הפניות אליהם מצד מרואיינים ומומחי תוכן נוספים בעת העבודה על סקירה זו ובמסגרת פעולות מחקר נוספות במסגרת המחקר שהסקירה היא חלק ממנו.

כדי להעמיק את ההיכרות עם נושאים שבמרכז סקירה זו ובייחוד עם היבטים והקשרים שאינם מפורטים דיים בספרות המקצועית, נערכו שלושה ראיונות עם אנשי מקצוע ישראלים שתחומי עיסוקם נוגעים לרשויות מקומיות בכלל ולרשויות מקומיות ערביות בפרט, וכן נערכו שיחות רקע קצרות עם אנשי מקצוע במשרדי ממשלה ובארגונים רלוונטיים נוספים להשלמת המידע ולביסוס הידע. כדי להסיר חסמים שיכלו למנוע להתייחס בפתיחות לכל ההיבטים של הנושא הנדון, לא תוזכר כאן זהותם. בשל הכוונה להתמקד במידע כתוב בחלק זה של המחקר, שימש רוב המידע שעלה בראיונות ובשיחות אלו לתמיכה במידע שנמצא בספרות המקצועית ולסיוע בהבנת התמונה הגדולה. אי אפשר תמיד לראותה כשסוקרים מחקרים כי כל מחקר מעמיק בהיבט צר של הנושא. במקרים אחדים שבהם חסר מקור מחקרי שמצביע במדויק על נקודה חשובה ששבה ועלתה בראיונות ובשיחות שונים, שימשו האחרונים מקור מידע כשלעצמם, והדבר צוין כך בסקירה.

## 2. הרשויות המקומיות הערביות בישראל

רשויות מקומיות הן דרג השלטון הקרוב ביותר לאזרח. תפקידן לספק שירותים ציבוריים לתושבי הרשות, ומתוקף כך הן משפיעות השפעה ישירה על חייהם של כל התושבים בתחומים רבים, ובהם התשתית הפיזית של סביבת המגורים (ניקיון, כינוי אשפה, גינון, כבישים ומדרכות, תכנון ובנייה) ותשתיות חיוניות בתחומי החברה, החינוך, הרווחה, התרבות, הספורט ועוד (ריינגורץ ואח', 2024). לכן חשוב לבחון את מצבן של הרשויות המקומיות ואת יכולות התפקוד שלהן. נדמה שהבחינה חיונית במיוחד ברשויות שמתגוררת בהן אוכלוסייה שברובה אינה מבוססת ולרבים בה אין אפשרות לרכוש בעצמם שירותים נוספים מלבד השירותים המסופקים להם על ידי הרשות המקומית.

### 2.1 הרשויות הערביות בישראל ומצבן

בישראל 255 רשויות מקומיות מהן 85 רשויות מקומיות ערביות (כולל הדרוזיות והצ'רקסיות).<sup>1</sup> אין חולק על כך שרבות מהן מתקשות לתפקד באופן מיטבי ולספק שירותים ברמה משביעת רצון (ר' לדוגמה: מורן ואח', 2023). ולראיה – שביעות הרצון של נסקרים ערבים מתפקוד הרשויות המקומיות שבתחומן הם מתגוררים פחותה באופן ניכר מזו של נשאלים יהודים: בשנת 2022 רק כ-34% מן הנשאלים הערבים בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העריכו את תפקוד הרשות המקומית שלהם כטוב או טוב מאוד לעומת כ-65% מן הנשאלים היהודים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [למ"ס], 2022). תמונה דומה עלתה מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשלהי שנת 2020 ובדק את מידת שביעות הרצון של נשאלים מתחומים שונים בתפקודה של הרשות המקומית שלה הם שייכים. בסקר זה נמצא כי בין 17.9% ל-24.2% מן הנסקרים דוברי הערבית נתנו לרשות המקומית שלהם ציון "גרוע" לעומת 6.7%–13.8% בלבד מן הנסקרים דוברי העברית (טווח המספרים מתייחס לתחומי תפקוד שונים של הרשויות; המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020). ממצאים אלו מספקים קנה מידה מקורב בלבד, והם אינם משקפים במדויק את מידת שביעות הרצון מן הרשויות המקומיות הערביות (להלן: הרשויות) כי הם מבוססים על סיווג לפי לאום המשיב ולא לפי ההשתייכות לרשות מקומית. עובדה זו חשובה משום שחלק מן הערבים מתגורר בערים ובמועצות אזוריות מעורבות, ולא בתחומן של רשויות מקומיות ערביות, כפי שנינוכח להלן. יצוין כי שביעות הרצון המועטה של האוכלוסייה הערבית מתפקוד הרשויות המקומיות בולטת אל מול שיעורי ההצבעה הגבוהים במיוחד בבחירות המקומיות ברשויות הערביות, השתתפות שעשויה להצביע על עניין של ממש בהשפעה על המתרחש בהן. כך למשל, בבחירות 2018 היה שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ברשויות הערביות 84.3% לעומת 55.1% בלבד ברשויות היהודיות (יקיר ואח', 2024).

---

<sup>1</sup> בישראל רשות מקומית צ'רקסית אחת – כפר כמא (ועוד כפר צ'רקסי ריחאניה, השייך למועצה אזורית). למען הדיוק יצוין כי הצ'רקסים אינם ממוצא ערבי, אך בהיותם מיעוט מוסלמי ומעורים במידה רבה בשפה ובתרבות הערביות, הם נכללים לעיתים קרובות באוכלוסייה הערבית בישראל או באוכלוסיות המיעוטים במדינה. בהתאם לכך כללו החלטה 550 והחלטות קודמות שהתייחסו לאוכלוסייה הערבית התייחסות גם אליהם.

בסוף שנת 2020 מנתה האוכלוסייה הערבית בישראל כ-1,957,270 נפשות, שהן כ-21% מכלל אוכלוסיית המדינה. מספר זה כולל את תושבי מזרח ירושלים, שרובם הם תושבי קבע ואינם בעלי אזרחות ישראלית. בניכוי תושבים אלו, עמד באותה תקופה מספר הערבים בעלי אזרחות ישראלית על קרוב ל-1.6 מיליון נפשות, שהן כ-17% מכלל אוכלוסיית המדינה (חאג' יחיא ואח', 2021).

בסוף שנת 2020 התגוררו ברשויות המקומיות הערביות יותר מ-1.3 מיליון תושבים, שהם כ-83% מכלל אזרחי ישראל הערבים. רשויות אלו כוללות 12 ערים, 69 רשויות מקומיות ערביות ו-4 מועצות אזוריות שבהן רק יישובים ערביים – 85 רשויות מקומיות בסך הכול. יתר האזרחים הערבים מתגוררים בערים מעורבות, במועצות אזוריות שרוב יישוביהן יהודיים, כמיעוט זעיר בתוך יישובים יהודיים או במקומות יישוב חסרי מעמד מוניציפלי (חאג' יחיא ואח', 2021). תוכנית 'תקאדום', שעבורה נכתבה סקירה זו, מתייחסת במישרין ל-58 רשויות ערביות בלבד (החלטת ממשלה 550, 2021). החלטות ממשלה נוספות (ר' בהמשך הסקירה) התייחסו בנפרד לרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות בצפון הארץ ולרשויות הבדואיות בנגב. סקירה זו אינה נוגעת פרטנית לרשות זו או אחרת או לקבוצה מסוימת של רשויות מכלל הרשויות, אלא היא מתייחסת לכל הרשויות הערביות כי נדמה שהתופעות המאפיינות אותן דומות, גם אם עוצמתן והיבטים מסוימים בהן עשויים להשתנות מרשות לרשות.

מצבן הכלכלי והתפקודי של הרשויות כרוך במצבה של האוכלוסייה הערבית עצמה – אוכלוסייה שהיא מיעוט אתנו-לאומי פריפריאלי, והשפעתה על המרחב הציבורי מוגבלת (סנד ואח', 2015). כפי שיוסבר בהמשך, וכפי שעלה כמעט בכל שיחה וריאיון, מיעוט זה גם מושפע ממתחים הנוגעים ליחסיה של המדינה לאזרחיה הערבים, ליחסים בין יהודים לערבים בתוך המדינה, לסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך ולמורכבות יחסיה של ישראל עם מדינות ערב. 95% מן היישובים הערביים בישראל, שרובם משתייכים לרשויות המקומיות הערביות, מצויים בארבעת האשכולות הנמוכים מבחינה חברתית-כלכלית (דירוג המבוסס על מצב האוכלוסייה המתגוררת בתחומי הרשות). זאת לעומת 17% בלבד מן היישובים היהודיים (חאג' יחיא ואח', 2021). נתון זה תואם את מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית כולה: שיעור המועסקים באוכלוסייה הערבית נמוך, רמת ההשכלה נמוכה, רמת ההכנסה נמוכה, שיעור העוני גבוה מאוד לעומת האוכלוסייה היהודית, ויש פערים גדולים ביניהן גם בתחומים אחרים (וייס, 2023; חאג' יחיא ואח', 2021). השינויים שחלו במדיניות הרווחה בישראל בתחילת שנות ה-2000 – ובהם קיצוצים נרחבים בקצבאות הביטוח הלאומי, הקטנת ההוצאה החברתית של הממשלה והפרטת שירותים חברתיים – פגעו בעיקר בקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ובכלל זה באוכלוסייה הערבית, והגדילו בהן את שיעור העוני (חאג' יחיא ואח', 2021), שממילא היה גבוה מזה שבקרב היהודים, כאמור.

מחד גיסא המצב הכלכלי של האוכלוסייה משפיע במידה רבה על מצב הרשויות – היכולת המוגבלת לשלם מיסי ארנונה ומיעוט העסקים ואזורי התעשייה – לכן הגבייה הכוללת של מיסי ארנונה לנפש היא מועטה, והמשאבים שבידי הרשויות נותרים מוגבלים. למשל, בשנת 2021 עמד ממוצע גביית הארנונה לנפש ברשויות הערביות על 876 שקל, לעומת ממוצע של 3,710 שקל לנפש ברשויות היהודיות (עיבוד של מכון ברוקדייל לנתוני קובץ הרשויות המקומיות של למ"ס). מאידך גיסא קשיי התפקוד ועוניין של הרשויות, בייחוד בנוגע לשירותי הרווחה שהן מספקות, משפיע על מצב האוכלוסייה, והם מותירים את הפערים בעינים (חאג' יחיא ואח', 2021).

גם אחרי כמה החלטות ממשלה והשקעות ממשלתיות ופילנתרופיות בתקציבים, כלים והון אנושי (להלן), נדמה שהרשויות אינן מצליחות לפרוץ קדימה ולתפקד כהלכה (מורן ואח', 2023). לצד תהליך מתמשך ועקבי של התקדמות הכולל שאיפה לשיפור איכות החיים, קבלת אחריות מצד האוכלוסייה הערבית לגורלה ורצון להשתלבות בחברה הישראלית, לא קשה להבחין גם בתהליכים

סותרים של התפרקות פנימית ותחושות ייאוש, היעדר ביטחון אישי ואובדן שליטה בחברה הערבית בכלל, וברשויות המקומיות הערביות בפרט. הפשע המאורגן, האלימות הגוברת וחוסר אמון ההולך ומעמיק בין האוכלוסייה הערבית למוסדות השלטון ניכרים ומשפיעים השפעה עמוקה על תחומי פעילות רבים ועל האמונה שיכול להיות אחרת. סתירה זו מעוררת את השאלות: מדוע השינויים החיוביים שתוארו לעיל אינם משפיעים על התמונה הכוללת של היישובים הערביים במונחי איכות חיים? ואילו תשתיות נדרש להקים ולטפח כדי להביא למיצוי אופטימלי של ההשקעות ביישובים הללו? (מורן ואח', 2023). בהמשך סקירה זו ייבחנו לעומק הגורמים המרכזיים לחולשת הרשויות, אך תחילה תיסקר בקצרה התפתחותה של מערכת היחסים בין מדינת ישראל לשלטון המקומי הערבי בה.

## 2.2 התפתחות הקשר בין המדינה לשלטון המקומי הערבי בישראל לאורך השנים

### 2.2.1 התפתחות כרונולוגית של יחסי המדינה עם השלטון המקומי הערבי

בשלטון המקומי הערבי בישראל קרו תהפוכות רבות עם הזמן, והן היו כרוכות באירועים היסטוריים ובתמורות במדיניות הממשלה בישראל כלפי האוכלוסייה הערבית. להלן סקירה כרונולוגית של השלבים המרכזיים בתהליך התפתחות יחסיה של המדינה לרשויות הערביות (התיאור מתבסס ברובו על סנד ואח', 2015; בחלק מן הסעיפים נוספו התייחסויות ממקורות נוספים, והם יצוינו להלן):

- **1948 עד 1966 – ברשויות (שרובן נוסדו לפני הקמת המדינה) החל עידן חדש – הן משתייכות למדינת ישראל וכפופות לממשל צבאי.** האוכלוסייה הערבית הייתה נתונה למגבלות תנועה (איסור תנועה אל מחוץ ליישובי הערביים ללא היתרים, עד לשנת 1963), ומינוי עובדי הרשויות ומערכת החינוך נעשה בכפוף לאישור השב"כ. ביישובים הערביים בלטו 'מפלגות לוויין' שפעלו מטעם מפלגת השלטון.
- **1966 עד 1992 – הממשלה לא קבעה מדיניות משמעותית בנושא האוכלוסייה הערבית.** השלטון המקומי הערבי הלך והתעצב סביב מבנה חמולתי ועדתי; ראש הרשות היה חזק; הרשויות התמודדו עם משאבים דלים ועם אפליה שלטונית. באוכלוסייה הערבית התרחש תהליך מואץ של מודרניזציה בלי תשתיות חברתיות תומכות ועם תרבות פוליטית מסורתית-שיוכית בניהול הרשויות המקומיות (טשטוש ההפרדה בין הדרג הפוליטי למקצועי, פוליטיקה על בסיס אינטרסים שיוכיים והיעדר שקיפות ויעילות). למרות ביטול הממשל הצבאי ב-1966, פיתחה מדינת ישראל מערכת שליטה שאפשרה לה לפקח על האוכלוסייה הערבית ולשלוט בהתפתחויות בתוכה (ג'מאל, 2017). מדיניות הממשלה היא שעודדה את התחזקות המבנה החמולתי-שבטי בחברה הערבית כדי לחסום את צמיחתה של מנהיגות צעירה, חדשה ומאתגרת, ומנהיגי החמולות קיבלו תמיכה רשמית ולא רשמית אל מול מנהיגות פוטנציאלית חדשה שיכלה לאתגר דפוסי חשיבה מסורתיים (ג'מאל, 2017).
- **1992 עד 2015 – ניכרת מגמת שינוי במדיניות כלפי הרשויות הערביות.** את פרק הזמן הזה אפשר לחלק לשתי תקופות:
  - לפני אירועי אוקטובר 2000, שהיו אירוע מכונן במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין האוכלוסייה הערבית (באירועים נורו למוות 13 מפגינים ערבים ונפצעו מאות מירי כוחות הביטחון. ר' ג'מאל, 2017; סאבא-חבש, 2011). לפני אירועים אלו התקבלו 42 החלטות ייעודיות, 25 מהן התמקדו בבדואים ובדרוזים (תכנון, הסדרת התיישבות ותעסוקה)
  - אחרי אירועי אוקטובר 2000 – נתקבלו 56 החלטות ייעודיות

החלטות ממשלה אלו היו לרוב החלטות אד-הוק, והן נבעו ממשברים או מאירועים בלתי צפויים, כגון אירועי אוקטובר 2000, שבתות הרשויות המקומיות וקונפליקטים סביב ההתיישבות הבודאית. מרביתן לא התבססו על סקר צרכים מסודר, והן לא תמיד כללו הסבר מבוסס ומנומק על גובה התקצוב, על פרוגרמה יישומית או על מנגנון מסודר של הקצאה כמענה לצרכי האוכלוסייה. בעקבות אירועים אלו ובהמשך להחלטת ממשלה 1204 משנת 2007 הוקמה הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, וכיום היא פועלת במסגרת המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה. הרשות מקדמת ומנהלת ידע עדכני על האוכלוסייה הערבית, על צרכיה ועל אתגריה, מתכללת החלטות ממשלה הנוגעות לה ומקדמת תוכניות ממשלתיות שמטרתן צמצום פערים בין האוכלוסייה הערבית לשאר אוכלוסיית המדינה (המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, 2021).

משנת 2001 בלטה גם מדיניות ריסון, הבראה ואיחוד רשויות: ראשית, בשל משבר כלכלי ברשויות המקומיות בכלל וברשויות הערביות בפרט; שנית, בשל ריבוי ועדות קרואות, חשבים מלווים ותוכניות הבראה שאומנם הובילו לצמצום ניכר בהוצאות אך לא פיתחו תשתית וכלים לצמיחה ולפיתוח, אלא הם יצרו תודעה והתנהלות הישרדותיות שנתרו בחלק מן הרשויות עד היום. לכן בשנת 2003 קידמו משרדי האוצר והפנים איחוד רשויות גם באוכלוסייה הערבית, אולם כולם התפרקו לאחר מכן (האיחודים נעשו ללא שיתוף ציבור וכלים תומכים ובהיעדר הסתכלות פוליטית המותאמת לאוכלוסייה הערבית).

■ **מאז שנת 2015 – חלה תפנית משמעותית במדיניות הממשלות** במסגרת [החלטת הממשלה 922](#) (2015). מדיניות זו העמיקה עוד יותר עם אישור החלטה 550 (2021) ועם [החלטה 1297](#) (2022). לתוכנית אחרונה זו קדמו החלטות ממשלה קודמות עבור האוכלוסייה הבודאית בנגב ([החלטה 3708](#), 2011; [החלטה 1877](#), 2016; [החלטה 2397](#), 2017). וכן נתקבלו בתקופה זו החלטות ממשלה להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים ([החלטה 959](#), 2016; [החלטה 4798](#), 2019; [החלטה 716](#), 2021), תוכנית להעצמה ולפיתוח כלכלי של יישובי הבודאים בצפון ([החלטה 1480](#), 2016) ותוכניות לטיפול בפשיעה ובאלימות ולהגברת הביטחון האישי ([החלטה 1402](#), 2016; [החלטה 549](#), 2021). נוסף על אלו אפשר למנות את התוכניות לצמצום פערים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים ([החלטה 3790](#), 2018) ותוכנית ייעודית לערים המעורבות ([החלטה 1834](#), 2022), אך הן אינן נוגעות ישירות ל-58 הרשויות שבמוקד סקירה זו. למדיניות זו נוספו גם מאמצים מגוונים מצד ארגוני החברה האזרחית והפילנתרופיה (מורן ואח', 2023).

לצד ההכרה בחשיבות המגמה החיובית הכללית מאז 2015, עדיין מדובר בכחות מעשור של השקעות מואצות באוכלוסייה הערבית – טווח זמן שאין ביכולתו לפצות על פערים ועל ניכור שנמשכו עשרות שנים. נוסף על כך מדיניות הממשלות לא תמיד מצליחה ליצור פתרונות מערכתיים מועילים לסוגיות רבות השפעה במגוון תחומים, כגון פשיעה, צעירים, מנהיגות, חברה אזרחית, חינוך לא-פורמלי, תרבות ארגונית ברשויות (מורן ואח', 2023).

## 2.2.2 המדינה והרשויות המקומיות הערביות בצל המורכבות המדינית ויחסי האוכלוסיות בישראל

מובן שאי אפשר להתייחס לאוכלוסייה הערבית בישראל ולמצבה, ובכלל זה למצב הרשויות הערביות, רק בהקשר של קבוצת מיעוט לאומית במדינה שמזוהה בעיקר עם קבוצת הרוב. הדבר עולה שוב ושוב בשיחות עם מומחים לשלטון המקומי ועם בעלי תפקידים ברשויות ערביות. כאמור, היחסים בין הקבוצות הלאומיות בישראל מושפעים מאוד גם מן הסכסוך האזורי, ובייחוד עם

הציבור הפלסטיני שמעבר לקו הירוק ועם מדינות ערב שכנותיה. עליות ומורדות בסכסוך ומתחים שנוצרים סביבו (בשל השתייכות המיעוט הערבי בישראל לקבוצה אתנית ותרבותית שחיה במדינות אלו) משפיעים רבות על יחסי הקבוצות בתוך המדינה, ובין מוסדותיה לאזרחיה הערבים. מתחים כאלה, ושיאם באירועי הדמים של אוקטובר 2000 ובמהומות אלימות בין יהודים וערבים בימי מבצע 'שומר החומות' במאי 2021, השפיעו מאוד לרעה על היחסים בין הקבוצות הלאומיות במדינה ובין המיעוט הערבי למוסדות המדינה. השפעה זו אינה מנותקת מן הפערים הרבים ומן האפליה ארוכת השנים של המיעוט הערבי (ר' לדוגמה: ג'מאל, 2017; המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2017). חקיקת [חוק הלאום](#) בשנת 2018 הייתה אירוע משברי משמעותי נוסף. אומנם היא סמלית בעיקרה, אולם יש בה פוטנציאל למשמעות מעשית (נבות ופוקס, 2023). לצד הגברת המתח נדמה שהמשברים שצוינו שימשו זרז להבנת הצורך בהשקעה מוגברת באוכלוסייה הערבית וברשויות, ובפעולה משמעותית לצמצום הפערים בין קבוצות האוכלוסייה שהלכו והתרחבו בשנות קיומה של המדינה. השפעתם המדויקת של תהליכים ואירועים אלו על מצב הרשויות ראוי להיחקר.

יש לציין גם את דבר קיומם של חסמים המקשים על פיתוח היישובים הערביים, שחלקם הם תוצאה של אפליה ושל הדרה מתמשכת של האוכלוסייה הערבית ממוסדות התכנון והעיצוב של המרחב הציבורי בישראל. מן הבחינה הזו הם משקפים את המורכבות של היחסים בין מוסדות המדינה לרשויות המקומיות הערביות ולאוכלוסייה הערבית בכלל, כפי שזו פורטה לעיל. מלבד הגברת תחושות ניכור והיעדר אמון במוסדות התכנון, יש להם השפעה ישירה על עתודות הקרקע שעומדות לרשות הרשויות ועל יכולתן של הרשויות לפתח את היישובים, הן בבנייה למגורים הן בפיתוח אזורי תעסוקה בתחומן. לכן יש לחסמים אלו גם השפעה של ממש גם על הכנסותיהן העצמיות של הרשויות ובעקיפין על חוסן הכלכלי ועל יכולת התפקוד שלהן (ח'מאסי, 2010; ר' [בפרק 2.3](#)).

### 2.2.3 היעדר מיקוד בחיזוק הרשויות המקומיות

מרבית התוכניות הייעודיות לאוכלוסייה הערבית לא כללו מהלך מובנה ומוצהר להעצמת הרשויות מלבד הוספת משאבים כספיים להן וסיוע בהיבטים ספציפיים. בתוכנית להעצמת הרשויות המקומיות שנכללה בתוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב בשנים 2017-2021 ([החלטת ממשלה 2397](#), 2017), היה משום חידוש כי היא הציגה תוכנית ייעודית להעצמת תשע הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב ותפיסה חדשנית כלפי השלטון המקומי. אך גם תוכנית זו לא התבססה על מודל לוגי מסודר וסבלה מחסמים ומקשיים משמעותיים (ליטמנוביץ ואח', 2023; לף ואח', 2021). אין לראות בה אלא תחילתו של תהליך להעצמת הרשויות הבדואיות בנגב, והוא נמשך עתה במסגרת תוכנית חומש נוספת לשנים 2022-2026 ([החלטת ממשלה 1279](#), 2022).

בתוכניות המיועדות לאוכלוסייה הערבית בצפון הארץ ובמרכזה לא נכלל מהלך מובנה להעצמת הרשויות, אך נעשו צעדים נקודתיים בהקשר זה, כגון מיזם מוארד למיצוי משאבים ופיתוח כלכלי ברשויות המקומיות הערביות. מיזם זה נוצר משותפות בין המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, משרד הפנים וג'וינט-אלכא והוא נועד להבטיח יישום מיטבי של החלטות ממשלה [922](#) ו-[1480](#) ולהגדיל את יכולת מיצוי המשאבים והפיתוח הכלכלי ברשויות המקומיות הערביות. מיצוי המשאבים נעשה באמצעות הכשרה של ממצי משאבים שמלווים רשויות ובאמצעות גיבוש דרכי עבודה אזוריות ויצירת רשת עמיתים של ממצי המשאבים (<https://www.mawared.org.il/about>). במסגרת מיזם מוארד נכנסו בדצמבר 2019 ממצי משאבים ל-34 רשויות לאחר תהליך הכשרה ראשוני. לצד תפקידיהם בשגרה, הכוללים מיצוי משאבים, קידום שותפויות, קידום הקשר בין הרשויות למשרדי הממשלה וסיוע בתיאום בין גורמים ברשות, הם מילאו תפקידים בעלי משמעות גם במצב החירום עקב התפרצות מגפת הקורונה, חודשים

אחדים לאחר הגעתם (אשל רבינוביץ ובר טל, 2020). מיזם מוארד הכולל כרכיב בתוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית (במסגרת [החלטת ממשלה 550](#), משנת 2021). נכון לספטמבר 2023 כיהנו במיזם מוארד 41 מנהלי מיצוי משאבים ב-41 רשויות. המיזם יצר אפוא תפקיד חדש ברשויות המקומיות הערביות, שמטרתו לחזק ולמצות את הפוטנציאל והמשאבים המוקצים לרשויות המקומיות. זאת לנוכח הממצא שכספים הניתנים ביישום החלטות הממשלה השונות אינם מנוצלים או אינם מנוצלים דיים בשל חסמים שונים, ובייחוד ברשויות הפריפריאליות והערביות (הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, 2023).

התוכנית 'צוערים לשלטון המקומי' אינה מיועדת רק לרשויות מקומיות ערביות אך פועלת גם בהן. התוכנית הוקמה לפני יותר מעשור על פי החלטת ממשלה 1653 'עתודות לישראל' משנת 2016, והיא נועדה להכשיר צעירים וצעירות מצטיינים ולשלבם בתפקידי מפתח ברשויות המקומיות בפריפריה. המטרה היא לפתח עתודה ניהולית מחוללת שינוי לצמצום פערים בין רשויות ולחזיק חוסנה החברתי-כלכלי של מדינת ישראל (<https://zoarim.co.il>). תוכנית אחרת מכשירה צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני כדי לחזק את הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (משרד הפנים, א"ת). שתי התוכניות משלבות לימודים אקדמיים עם הכשרה מעשית, ולאחר מכן השמה למשך ארבע שנים ברשויות בפריפריה הגאוגרפית או החברתית (מנהלת תוכניות הצוערים – מסלולי משרד הפנים, תקשורת אישית, דצמבר 27, 2023). במועד כתיבת סקירה זו משולבים יותר מ-30 צוערים ב-17 רשויות מקומיות ערביות (משרד הפנים, תקשורת אישית, אפריל 7, 2024). לא אותר מידע מספק על תרומתם של הצוערים לרשויות הערביות, והתוכנית טרם לוותה במחקר הערכה.

נוסף על תוכניות אלו פועלות כיום ב-48 רשויות ערביות תוכניות ארוכות טווח לפיתוח ארגוני. מטרת התוכניות לבסס תשתיות ארגוניות וניהוליות איכותיות. מדובר בתהליכים לפיתוח מתוכנן ולשיפור אסטרטגיות, מבנים ותהליכים כדי להוביל לאפקטיביות ארגונית (משרד הפנים, תקשורת אישית, אפריל 7, 2024).

## 2.3 חסמים מרכזיים לתפקוד מיטבי של הרשויות המקומיות הערביות

גורמים שונים מקשים על הרשויות המקומיות הערביות לתפקד היטב. פרק זה יעסוק בחסמים המרכזיים בתחום זה אשר עלו מן הספרות המקצועית ומשיחות עם אנשי מקצוע.

### 2.3.1 גורמים המגבילים את ההכנסות העצמיות והשפעתם על יכולת הרשות לספק שירותים לתושביה

ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות הן בעיקר מארנונה ממשקי בית ועסקים (38%) ומאגרות והיטלים (27%) – שני רכיבים שנתונים לפיקוח הממשלה. לרוב ההכנסות העצמיות הללו הן הבסיס הכלכלי שמשמש את הרשויות המקומיות למימון השירותים המוניציפליים (בן בסט ודהן, 2009). מלבד ההכנסות העצמיות יש מקור הכנסה נוסף לרשויות מקומיות – מימון ממשלתי – אשר גם הוא עשוי להיות מורכב משני סוגי מימון: השתתפות ייעודית של הממשלה (שמשמשת למימון שירותי חינוך ורווחה ממלכתיים המסופקים על ידי הרשות) והשתתפות לא-ייעודית של הממשלה – מענקי איזון שנועדו לאפשר לרשויות שפוטנציאל ההכנסות העצמיות שלהן נמוך יחסית, לספק לתושביהן סל שירותים בסיסי (בן בסט ודהן, 2009; ר' **תת-פרק 2.3.2**).

נוסף על פוטנציאל הגבייה המוגבל של ארנונה למגורים בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית (ר' **פרק 2.1**), מגוון סיבות הקשורות לתכנון, לפיתוח, להקצאת קרקעות ולמיקום אזורי תעשייה ותעסוקה ולחלוקת הכנסות ממשאבים אזוריים (חימאיס,

(2010), גורמות לרשויות הערביות לסבול גם ממיעוט הכנסות מארנונה מעסקים ומאגרות נוספות. עונייה היחסי של האוכלוסייה הערבית, המיקום הגאוגרפי של הרשויות וגורמים נוספים משפיעים גם הם על המוטיבציה של גורמים עסקיים וציבוריים לפעול בתחומן. מיעוט העסקים, בשל כל הסיבות שנמנו כאן, מגביל מאוד את פוטנציאל הגבייה של ארנונה לעסקים ומוסדות ציבור, ומכאן שגם את סך ההכנסות העצמיות הפוטנציאליות של הרשויות הערביות (בן בסט ודהן, 2009).

כל הגורמים הללו בד בבד עם קשיי תפקוד וגבייה של מנגנוני הרשויות עצמן (להלן) מביאים לכך שהרשויות המקומיות הערביות סובלות דרך קבע מגירעונות וממחסור בהכנסות עצמיות. לנוכח הפערים העצומים בגביית ארנונה בין רשויות ערביות ליהודיות (ר' פרק 2.1), והפערים גם בהכנסות עצמיות אחרות, הרשויות הערביות המקומיות תלויות מאוד במענקים ממשלתיים, והם מקור הכנסותיהן העיקרי (סנד ואח', 2015; ר' פרק 3).

מן הספרות המקצועית בעולם עלתה נטייה מוגברת בקרב קבוצות מיעוט אתניות וקבוצות מיעוט מוחלשות במיוחד לחמוק מתשלום מלא של מיסים, חוץ מקשיי המימון הנובעים ממצבן הכלכלי (Brender, 2005). נטייה זו מצטרפת להתנהגויות המשפיעות לרעה על סיכוייהן של אוכלוסיות אלו להשתלב בהצלחה בתחום החברתי והכלכלי, ולעיתים הן אף גורמות לנזקים פסיכולוגיים ופיזיים עצמיים (Brender, 2005). נמצא כי יחידים מקבוצות מיעוט מוחלשות נוטים לא פעם לאמץ את נקודת המבט של קבוצת הרוב ואת הדעות הקדומות על קבוצת המיעוט שבה הם עצמם חברים. לכן עלול להיפגע האמון שלהם במנגנוני השלטון המקומי שמנוהלים על ידי חברי קבוצתם, ופוחתת הנכונות לשאת בעול השירותים החברתיים שמופעלים על ידי מנגנונים אלו (Brender, 2005).

ברנדר (Brender, 2005) בחן את תשלום המיסים העירוניים (ארנונה) ברשויות המקומיות הערביות בישראל. הנחתו הייתה ששיעור הגבייה מושפע לא רק מיכולתו של ציבור התושבים לשאת בעול התשלום עבור השירותים, אלא גם מנכונותו לשאת בעול זה וממידת השתדלותו ויכולתו של השלטון המקומי עצמו לפעול למיצוי הגבייה. ברנדר מצא פער גדול ומובהק בין שיעורי הגבייה ברשויות היהודיות והערביות, והפער (15-19 נקודות אחוז) נותר בעינו גם אחרי ביטול השפעת ההבדלים בהכנסות האוכלוסייה על היקף ההנחות והפטורים. מאחר ששיעור גביית הארנונה ברשויות הערביות עמד בשנים שנבדקו (1997-1999 ו-2000-2002) על כ-45%, אילו השוו הרשויות הללו את שיעור הגבייה לשיעור הממוצע ברשויות היהודיות, היה גדל סך ההכנסה שלהן מארנונה ביותר משליש (Brender, 2005). כדי לנטרל השפעות אפשריות נוספות של מצבם הכלכלי של התושבים על גביית המס, השווה ברנדר בין הרשויות הערביות לרשויות היהודיות בחמשת האשכולות החברתיים-כלכליים התחתונים (שבהם מרוכזות כל הרשויות הערביות). גם בהשוואה זו, בין אוכלוסיות שמצבן הכלכלי דומה, נותרו בעינם פערי הגבייה לרעת הרשויות הערביות (Brender, 2005).

כדי להעריך אם הגבייה המופחתת כרוכה בהשפעות הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ערך ברנדר (Brender, 2005) שתי השוואות: האחת, בחינת פערי הגבייה בין רשויות ערביות ליהודיות על ציר הזמן. הוא מצא שלא חלו שינויים של ממש בגבייה בתקופות של משבר חד בסכסוך (אחרי קריסת הסכמי אוסלו ופרוץ האינתיפאדה השנייה בסתיו 2000); האחרת, בחינת פערי הגבייה בין רשויות שתושביהן מוסלמים ונוצרים לאלו שתושביהן דרוזים וצ'רקסים (הגברים בהן משרתים בצבא, וככלל היחס למדינה בקרב אוכלוסיות אלו מושפע פחות מן הסכסוך). גם כאן פערי הגבייה נותרו גדולים. אם כן מסקנתו הייתה שפערי הגבייה אינם קשורים ישירות לסכסוך אלא לדינמיקה אופיינית למיעוטים אתניים במדינות שונות.

עוד נמצא שרשויות ערביות רבות אינן ממצות את פוטנציאל גביית המסים גם בשל מתן הנחות לא-חוקיות לתושבים והשלמה למעשה עם התחמקות מתשלום המס מצד תושבים (בן בסט ודהן, 2009). ייתכן שתופעות אלו קשורות הן לגורם החברתי שעליו הצביע ברנדר (Brender, 2005) הן ליכולת ניהול וביצוע מוגבלת של הנהגת הרשויות וצוותיהן והן לחשש מעימות עם תושבים (ר' להלן). בן בסט ודהן (2009) מצאו שמוקד הבעיה בגביית ארנונה למגורים ברשויות הערביות נעוץ במאמצים מוגבלים של רשויות אלו לגבות חובות עבר שטרם שולמו.

אם כך ואם כך התוצאה של פערי הגבייה היא פגיעה ביכולת של הרשויות לשפר את השירותים העירוניים לתושביהן ולספקם כהלכה. המצב הכספי של הרשויות פגע ביכולת של רבות מהן לעמוד במימון המשלים (מצי"נג) לשירותים הנדרש על ידי הממשלה, דבר שנכון במיוחד לשירותי רווחה. לכן הן מכסידות לעיתים חלק מן המימון הממשלתי המיועד להן, ויכולתן לספק שירותים לתושבים נפגעת (חאג' יחיא ואח', 2021; סנד ואח', 2015).

### 2.3.2 אופן חישוב מענקי איזון

מענקי איזון ניתנים למרבית הרשויות המקומיות בישראל על ידי משרד הפנים לפי מבחנים מסוימים, כגון הרמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשות, כדי לאפשר להן לספק לתושביהן שירותים ברמה מינימלית נאותה. גובה מענקי האיזון נקבע במשך השנים בשיטות שונות, ותמיד היה פער ניכר לטובת המגזר היהודי (בן דוד וארז, 2004; מבקר המדינה, 2008).

בשנת 2003 אימצה הממשלה את המלצות ועדת גדיש ([החלטת ממשלה 139](#)), שהוקמה לבחינת החישוב של מענקים אלו, ומשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות על פיהן את מענקי האיזון לרשויות (מבקר המדינה, 2008). למרות השינוי בנוסחת החישוב של מענקי האיזון מצא מבקר המדינה כי אומנם בשנים 2004-2007 צומצם הפער במענקי האיזון בין המגזרים (מ-13% ב-2004 ל-6% ב-2007), אולם משרד הפנים לא עמד בשלב זה בתחייבותו להשוות את שיעורי ההקצבה למגזרים השונים (מבקר המדינה, 2008). בשנת 2009 נמצא במחקר שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת שמענקי האיזון לתושב ביישובים הערביים גבוהים בממוצע ממענקי האיזון לתושב ביישובים יהודיים המשתייכים לאותו אשכול חברתי-כלכלי; זאת מלבד אשכול 3, שאליו משתייכות רשויות ערביות רבות. נמצא כי באשכול זה שולמו מענקים גבוהים יותר לתושב ביישובים יהודיים (אגמון, 2009).

בשנים 2011 ([החלטת ממשלה 3378](#)) ו-2017 ([החלטת ממשלה 2658](#)) הוכנסו עוד כמה שינויים ועדכונים בנוסחת החישוב של המענקים לפי החלטת ממשלה. עוד לפני השינוי האחרון בחן שוב מרכז המחקר והמידע של הכנסת את הקצאת מענקי האיזון לרשויות ומצא כי מענקי האיזון לתושב היו גבוהים יותר ברשויות באשכולות הנמוכים מאשר באשכולות הגבוהים, ולכן המענקים הללו מקטינים את אי-השוויון בתקציב הכולל לנפש. עם זאת נמצא כי התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון גבוהה לאין שיעור ברשויות הערביות לעומת ברשויות היהודיות, גם בתוך אותם האשכולות, והפער משתקף בבחינת היחס שבין גובה מענק האיזון לסך גביית הארנונה (אגמון, 2016). מן הנתונים בלטה העובדה שאין די במענקי האיזון כדי לצמצם פערים הנובעים מן המחסור בגביית ארנונה ביישובים הערביים. בחינת השינוי בגובה מענקי האיזון בחמש השנים שקדמו למחקר (2010-2015) העלתה כי מענקי האיזון לרשויות היהודיות גדלו יותר באופן ניכר מאלו שניתנו לרשויות הערביות (21.4% לעומת 12.9% לרשויות הערביות; אגמון, 2016). במילים אחרות, בשנים אלו הלך וגדל הפער במענקי האיזון בין שני המגזרים לרעת הרשויות הערביות,

וכאמור הן תלויות בהם הרבה יותר מן הרשויות היהודיות. גם בעשור האחרון שבו ועלו טענות מנומקות על נוסחת החישוב של מענקי האיזון שהיא אינה מתחשבת במגוון היבטים שנוגעים למצב של הרשויות הערביות. הזכרו רכיבים שמצויים בנוסחת החישוב של המענקים, אשר – לפי טענות אלו – מפלים לרעה את הרשויות הערביות וגורמים להקטנת מענקי האיזון שניתנים לה. למשל, קביעת רף להכנסה לנפש ולהכנסה נורמטיבית מארנונה, מקדמי העדפה לפי האשכול הכלכלי-חברתי ולפי שונות המדד החברתי-כלכלי בתוך תחומי הרשות (לפי הטענה זה פוגע ברשויות הערביות כי בהן השונות נמוכה יחסית או שנתון השונות חסר לגמרי), וכן מקדמי העדפה עבור הוצאות חינוך ורווחה. יש גם קריטריונים של העדפה שאינם רלוונטיים לרשויות הערביות; כך למשל, נקבעה העדפה בחישוב מענקי האיזון לרשויות קולטות עלייה, לרשויות בקו העימות ולרשויות ישראליות מעבר לקו הירוק, ולרשות שיש בה מועצה דתית – קריטריונים שאינם תואמים רשויות ערביות (מלבד רשויות אחדות בקו העימות; עדאלה, 2017).

### 2.3.3 מגבלות כוח האדם

גורם אחר לחולשתן של רבות מן הרשויות המקומיות הערביות הוא מצבת כוח האדם בהן. מצבן הכלכלי של הרשויות הערביות גורם לא פעם ליכולתן המוגבלת לממן משרות. מרבית הרשויות הערביות דיווחו על מחסור בעובדים תקינים בכל המחלקות, לרבות במחלקת ההנדסה, במחלקת הרווחה, במחלקת החינוך ובמחלקת התברואה. ברבות מן הרשויות הללו אין כלל מחלקות פיתוח כלכלי, שיפור פני הרשות או דוברות. קושי נוסף הוא איכות כוח האדם הקיים שאינה מספקת: תנאי הסף לגיוס עובדים ברשויות הערביות נמוכים לעיתים, ולכך נוספים גורמים כגון היעדר בקרה מספקת על איוש משרות וקצב תחלופה איטי בדרי הניהול, שמונעים גיוס כוח אדם רענן ואיכותי (סנד ואח', 2015).

בהיעדר מסד נתונים סדור ומלא על מצב כוח האדם ברשויות המקומיות, יש קושי לבחון לעומק את הטענות על מחסור בכוח אדם, על איכותו ועל הקושי לרענן את מצבת כוח האדם ברשויות, ולא נותר אלא להסתפק במידע חלקי. בדוח תמציתי שפרסם משרד הפנים המבוסס על נתונים מ-2018 ב-190 רשויות ערביות ויהודיות שמסרו מידע למשרד, נמצא שבדרי הביניים (בעיקר מנהלי אגפים ומחלקות) ברשויות הערביות, חלקו של כוח האדם הוותיק מכלל העובדים גדול בהרבה מזה שברשויות יהודיות, ובהתאם שיעורו של כוח האדם החדש ברשויות האלו קטן (טיקוצקי, 2020). בחינתו של דרג ביניים זה חשובה במיוחד כי הוא שדרת הניהול המרכזית ברשויות המקומיות – מנהלים אלו הם הדרג העיקרי שמיישם את מדיניות הרשות (נבחרי הציבור והנהלה הבכירה), והם הצייר המרכזי בתהליכים מחוללי שינוי ברשויות. מן הדוח עלה כי ל-56% מן העובדים ברשויות הערביות יש ותק של עשר שנים ויותר, ל-28% יש ותק בינוני (שלוש עד עשר שנים), ורק 16% מן העובדים הם חדשים (ותק של פחות משלוש שנים). לעומתן ברשויות היהודיות מתחלק ותק העובדים כמעט שווה בשווה בין שלוש הקבוצות הללו, וברשויות מעורבות תמונת המצב דומה יותר לזו שברשויות היהודיות עם נטייה קלה לוותק רב יותר (טיקוצקי, 2020).

ממצא נוסף הוא מיעוט מנהלי אגפים ברשויות הערביות. הדרג הניהולי בהן מורכב בעיקר ממנהלי מחלקות זוטרים יחסית, ולפעמים הם כפופים ישירות למנכ"ל הרשות. תוצאה אפשרית של מצב זה היא: "מוטת שליטה מבוזרת למדי למנכ"ל הרשות" (טיקוצקי, 2020, עמ' 3). משמעותה היא שמנכ"ל הרשות צריך לנהל עובדים בעצמו במקום שיעשו זאת מנהלים הכפופים לו, והוא אינו יכול להתפנות באופן מספק להתוויית מדיניות ולקידום נושאים חדשים. יצוין שהנתונים בדוח מבוססים על דיווחים

עצמיים של רשויות מקומיות שמשרד הפנים לא ביקר אותם לצד נתוני מערכות בקרה של המשרד עצמו, וכן לא כל הרשויות מסרו מידע (טיקוצקי, 2020).

נדמה אפוא שהיכולת לשנות הרגלי עבודה ישנים וסדרי עבודה ברשויות ערביות אלו מוגבלת לקצב האיטי של ריענון כוח האדם, לפחות בדרגי הניהול. אפשר גם לשער שהוותק הגבוה ברשויות הערביות נוגע גם לתופעות של מינויים שלא על בסיס שיקולים מקצועיים, אלא על בסיס השתייכות משפחתית (נושא שעולה לא פעם בראיונות עם אנשים שמכירים רשויות ערביות מקרוב), וכן באפשרויות תעסוקה מוגבלות יותר מאלו של עובדי רשויות יהודיות ורשויות באזורים מרכזיים. היעדר חלופות, כך עלה גם משיחות עומק עם מומחים, מעודד עובדים להישאר באותם התפקידים זמן ממושך.

### 2.3.4 סוגיית אמן הציבור והשתתפות הציבור

שיפור בשלטון המקומי כרוך במידה רבה בהשתתפות הציבור ובשיתופו בקבלת החלטות (ר' פרק 3). שיתוף הציבור דורש אמן רב למדי בין תושבים ובעלי תפקידים. מסקרים השוואתיים בין-לאומיים עלה שמידת האמן בזולת בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל קטנה באופן ניכר מזו שבקרב היהודים. לא מדובר בהבדלי תרבות בין ערבים ליהודים שכן מידת האמן במדינות ערב גדולה באופן ניכר מזו שבקרב הערבים בישראל ודומה ברמתה לאוכלוסייה היהודית בארץ (Brender, 2005). נדמה כי היעדר האמן משפיע גם על התפשטות תופעות לא-נורמטיביות בציבור הערבי, כגון שוחד והתחמקות מתשלום מס, ומן הסתם אלו משפיעות על התנהלות השלטון המקומי ברשויות ערביות ועל יחס התושבים אליו (Brender, 2005). נדמה כי חוסר האמן קשור גם לחולשת הרשויות המקומיות הערביות עצמן הן מן הסיבות הכלכליות שנסקרו הן מחוסר יעילות בשל הישענותן על מבנה חמולתי שמבוסס על חסות משפחתית (ג'מאל, 2017).

ייתכן גם קשר בין חוסר האמן של התושבים ברשויות המקומיות ובין מיעוט בולט של ארגוני חברה אזרחית ערביים העוסקים בתחומים הרלוונטיים לענייני שלטון מקומי, כגון שייכון ופיתוח עירוני (רק 2.2% מכלל הארגונים האזרחיים הערביים בארץ), זאת לנוכח מצוקת הדיור באוכלוסייה הערבית והמספר הגדול של המועסקים הערבים בתחום הדיור והבניין (ג'מאל ואח', 2019). מנתונים נוספים עלה שעמותות ערביות רשומות רבות אינן פעילות. כלומר, ארגוני חברה אזרחית ערביים מתקשים למסד את פעילותם ולקיימה לאורך זמן יותר מארגונים יהודיים (ג'מאל ואח', 2019). הבחנה זו חשובה משום שיש קשר הדוק בין חברה אזרחית פעילה במישור העירוני לתפקוד מיטבי של רשויות מקומיות (ר' פרק 3). נדמה שרק בשנים האחרונות החלה להתגבש באורח משמעותי פעילות של ארגוני חברה אזרחית שמעורבים יותר במרחב הציבורי הערבי המקומי בישראל (ג'מאל, 2017). אומנם ג'מאל (2017) הצביע על תופעה של הקמת ארגונים אזרחיים על רקע קשיי הרשויות המקומיות הערביות לספק שירות הולם לתושביהן, אולם הוא הדגים זאת בעיקר ביזמות המנותקות מן השלטון המקומי, חלקן על בסיס התארגנויות דתיות, לסיוע חלופי לתושבים בתחום השירותים הסוציאליים, כי הרשויות המקומיות מתקשות לספק שירותים אלו.

### 2.3.5 סוגיית הבעלות על הקרקעות: חסם לתכנון ולפיתוח

הרשויות המקומיות הערביות עניות מאוד בקרקעות בכלל ובקרקעות ציבוריות שמאפשרות פיתוח בפרט. כלל שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות משתרע על כ-2.5% בלבד משטח המדינה. הדבר נובע משלל נסיבות היסטוריות, ובהן הפקעת

אדמות, וכן מאפליה מתמשכת במגוון היבטים של תכנון ובנייה – בהקצאת קרקעות, באישור תוכניות מתאר והרחבת גבולות היישובים, במידת הייצוג של האוכלוסייה הערבית בוועדות התכנון ובמוקדי קבלת ההחלטות ועוד (בנא-ג'ריס וח'לאילה, 2022).

בחינה של תוכניות המתאר של היישובים הערביים משנת 1999 העלתה כי חלק הקרקעות לצורכי ציבור הוא כ-4% בלבד משטח התוכנית. זאת לעומת 15%-20% ביישובים היהודיים (ח'מאיסי, 1999). ממקורות עדכניים יותר עלה כי 80%-90% לפחות מן הקרקעות בתחומי תוכניות המתאר של היישובים הערביים, הדרוזיים והצ'רקסיים בישראל הם בבעלות פרטית של תושבים מעטים (בנא-ג'ריס וח'לאילה, 2022; מינהל התכנון, 2021). בהיעדר משאבים כספיים, הרשויות המקומיות הערביות אינן מסוגלות לרכוש קרקעות כאלה לצורכי פיתוח הן למגורים הן למבני ציבור ולפיתוח שטחים פתוחים לטובת הכלל (ח'מאיסי, 1999). בשל מורכבויות היחסים החברתיים והפוליטיים בתוך החברה הערבית, יש קושי רב בהפקעת שטחים פרטיים לפיתוח תשתיות ציבוריות חיוניות (ח'מאיסי, 1999). שילוב בין מאפיינים תרבותיים, מחסור באדמות ציבוריות זמינות לבנייה ואופן תשלום דמי חכירה בגין שימוש בקרקע הציבורית המועטה שזמינה, מקשה מאוד לקדם תהליכי פיתוח (בנא-ג'ריס וח'לאילה, 2022; ח'מאיסי, 1999; מינהל התכנון, 2021). שילוב בין הקשיים שנובעים מהרכב הבעלות לחוסר תכנון מפורט לקרקעות גורר אחריו תהליכים ממושכים לקבלת היתרים לבנייה ומוביל לתופעה של בנייה בלא היתרים על אדמות פרטיות של תושבים ולחיכוכים עם הרשויות על רקע זה (בנא-ג'ריס וח'לאילה, 2022). במשך השנים הוצעו פתרונות שונים לחסמי תכנון אלו, והיו מהם שיושמו במידת מה, אך הפער בין המצוי לרצוי עדיין גדול מאוד. כך למשל, מלבד הרחבות נקודתיות, כמעט לא חל שינוי בגבולותיהם של מרבית היישובים הערביים בישראל (בנא-ג'ריס וח'לאילה, 2022).

קשיים אלו בתחום התכנון והבנייה משפיעים לרעה על תפקודן של רשויות מקומיות, והן מתקשות לספק לתושבים שירותים ראויים, ובהם בניית מבני ציבור ופעילות בהם, הכשרת שטחים פתוחים למען התושבים וקידום תוכניות פיתוח, בכללן כאלה שיכולות לתרום הכנסה עתידית מארנונה לעסקים. בהיעדר תוכניות פיתוח למגורים, תושבים מתקשים לסמוך על יכולתם להמשיך ולהתגורר בתחומי הרשות – שהרי היכולת להמשיך להתגורר ביישוב ולהתבסס בו מותנית בקיומו של שוק נדל"ן מפותח המאפשר קנייה ומכירה או השכרה של דירות למגורים (מינהל התכנון, 2021).

### **2.3.6 פשיעה ואלימות**

גורם אחר המחליש את הרשויות הוא תופעת הפשיעה והאלימות שלעיתים חודרת למישור המוניציפלי. בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהיקף הפשיעה והאלימות באוכלוסייה הערבית בישראל. תופעות אלו אינן מתרחשות רק בתוך רשויות מקומיות ערביות אלא גם בערים מעורבות ובמקומות נוספים, אך השפעותיה ניכרות על היישובים הערביים – על המצב החברתי בהם ועל ההתנהלות עצמה של הרשויות, כאמור להלן.

בשנת 2020 הוקמה ועדת מנכ"לים של משרדי ממשלה כדי לנתח את התופעה הזו ולהצביע על דרכים למאבק בה הן באכיפה הן במניעה. הוועדה הוקמה בעקבות מספר שיא של 91 מקרי רצח בחברה הערבית בשנת 2019, וממצאיה והמלצותיה פורסמו כמסמך מדיניות מפורט (ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, 2020; להלן: ועדת המנכ"לים). לפי יוזמות אברהם (2023), מקור אחר המתבסס על הגדרות מעט שונות, היו בשנה זו 89 קורבנות רצח. בשלהי שנת 2021

אף הוכנה תוכנית ממשלתית למאבק בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית – [החלטת ממשלה 549](#) – והחל יישומה, אך היישום היה עד למועד כתיבת הדוח חלקי ולא עמד במטרות התוכנית. לכן כדי להפעיל לחץ על משרדי הממשלה, ובייחוד על המשרד לביטחון הפנים ועל המשטרה, ולרתום את האוכלוסייה הערבית כולה להשתתפות במאבק נגד הפשיעה, הקים ועד ראשי הרשויות הערביות מטה משלהן למאבק בפשיעה. את הפעילות מממנים תורמים (חאג' יחיא, 2023).

בשנת 2023 הגיע מספר קורבנות האלימות באוכלוסייה הערבית לשיא חדש של 244 נרצחים, שהוא גבוה מן השיא הקודם – 126 נרצחים בשנת 2021 (יוזמות אברהם, 2023).<sup>2</sup> הנרצחים הערבים ב-2023 היו כ-80% מכלל 299 הנרצחים במדינת ישראל בשנה זו (בריינר וחאג' יחיא, 2023), פי ארבעה לערך משיעורם של הערבים באוכלוסייה. מקרי רצח אלה הם ביטוי קיצוני לשורה ארוכה של פשעים מסוגים שונים. רבים מהם נובעים ממאבקים בין ארגוני פשיעה באוכלוסייה הערבית (בריינר וחאג' יחיא, 2023; יוזמות אברהם, 2023), מפעולות נקם על רקע השתייכות משפחתית ומקטטות ואירועי אלימות ספונטניים (יוזמות אברהם, 2023), כמו גם מן הפערים החברתיים והכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית ובאכיפה שאינה מספקת (ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, 2020). ניתוח כמותי של מקרי הרצח שאירעו בין שנת 2017 לאמצע שנת 2023 העלה שאלימות בין חמולות, ארגוני פשע, קטטות ברחובות ונזק אנבי באירועים כאלו היו רוב (55%) הסיבות למקרי הרצח באוכלוסייה הערבית, ואילו מקרי רצח על רקע אחר (כגון אלימות במשפחה, רצח של פושע בעת שביצע פשע ועימותים ספונטניים) היו רק שיעור נמוך מכלל מקרי הרצח (קלור, 2023). מרבית מקרי הרצח בוצעו באמצעות נשק חם, דבר הממחיש את תפוצתו הרבה של הנשק באוכלוסייה הערבית (יוזמות אברהם, 2023). עוד נמצא שהמשטרה מתקשה מאוד בפיענוח מקרי הרצח באוכלוסייה הערבית ושיעורי הפיענוח קטנים מ-10% (קלור, 2023). מספר הנרצחים הגדול באוכלוסייה הערבית אפיין גם את המחצית הראשונה של שנת 2024 – 111 נרצחים עד לסוף חודש יוני (יוזמות אברהם, 2024).

ריבוי הפשיעה והאלימות ואוזלת היד של המשטרה בטיפול בהן משפיעים השפעה ישירה גם על התנהלות הרשויות. בין היתר, הצביעה ועדת המנכ"לים על תופעות של התערבות גורמי פשיעה ברשויות המקומיות, הפעלת לחץ על נבחרים ציבור ועל בעלי תפקידים בהן והשתלטות גורמי הפשיעה על מכרזי ביצוע ברשויות (ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, 2020). מגמה זו נמשכה גם בשנים האחרונות וכללה, בין היתר, אימים על ראשי רשויות ועל מועמדים, מקרי ירי כלפיהם, פציעה ואף רצח של מנכ"ל עיריית טירה ליד תחנת המשטרה בעיר (יוזמות אברהם, 2023; שעלאן ותורג'מן, 2023).

לנוכח תופעות אלו המליצה ועדת המנכ"לים לנקוט כמה צעדים שיסייעו למנוע השתלטות והשפעה על קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות הערביות, ובהם פרסום מכרזים על ידי אשכולות אזוריים או חברות ממשלתיות במקום ישירות על ידי הרשויות כדרך לצמצם את היכולת להפעיל לחץ על נבחרים הציבור ועל עובדי הרשויות, ובאופן שיקשה על גורמי פשיעה לקבל מידע על המתחרים במכרז; תגבור מערכי תביעה ברשות המקומית או באשכולות האזוריים; בחינת תפיסת הגנה על נבחרים ציבור כנגד

---

<sup>2</sup> מקורות אחרים שנבחנו נוקבים במספרים מעט שונים – בין 236 ל-247, בהתאם להגדרות שעליהן הם נסמכים. בין היתר, ההבדלים נובעים מבחירתו של כל מקור אם לכלול בספירה גם מקרי מוות אחרים המתרחשים בפעילות פלילית, כגון היפגעות מירי תועה, מ'תאונות עבודה' בעת הכנת מטעני חבלה או מידי המשטרה. ראו לדוגמה: איתאל, 2024; המשרוקית של גלובס, 2024.

פעילות עבריינית וניסיונות סחיטה באיומים; בחינת התלות של נבחר ציבור במימון קמפיין הבחירות הגורמת לעיתים לגיוס כספים מארגוני פשיעה או לפיזור הבטחות עתידיות לתומכים ([החלטת ממשלה 549](#), 2021); ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, 2020). צעדים נוספים שהוצעו כללו הקמת מערכי שיטור עירוניים גם ברשויות שבהן פחות מ-16,000 תושבים, וכן פיתוח והטמעה של תוכניות למניעת אלימות המדגישות את מעורבות הקהילה. עוד הוצע להקים מנגנון יישובי מתוך תפיסה שהרשות המקומית צריכה להיות גורם מרכזי בפעילות לצמצום האלימות בתחומה והיא זקוקה לכלים ולתמיכה כדי ליישם אחריות משותפת יחד עם השלטון המרכזי. הוצע להקים בכל רשות מקומית 'שולחנות עגולים' יישוביים למלחמה באלימות שבראשם יעמדו ראשי הרשויות. לבסוף, צוין שיש לקבוע מדדי תוצאה ברורים לא רק ברמה הארצית אלא גם ברמה המקומית-יישובית (ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, 2020). הומלץ שכל הצעדים האלה, במישור המקומי יתלוו לצעדים במישור הארצי, ביניהם פעילות לצמצום פגמים ומלחמה כלכלית בארגוני פשיעה (מדינת ישראל, 2022). כפי שעולה מנתוני הרצח העדכניים שפורטו, לפחות לעת עתה אין שיפור במלחמה בפשיעה ובאלימות באוכלוסייה הערבית אלא להפך, ונדמה שהסכנה להשפעתה על הרשויות המקומיות – לצד יתר הפגיעות הקשות שהן גורמות – נותרת בעינה.

## 3. שיפור החוסן הכלכלי ויכולת התפקוד של רשויות מקומיות

כאמור, סקירה זו היא חלק ממחקר שעניינו בחינת החוסן הכלכלי ויכולת התפקוד של הרשויות המקומיות הערביות ואיתור גורמים הקשורים להם. מאחר שאחת ממטרות המחקר היא להצביע על כיווני פעולה אפשריים שיביאו לשיפור בתחומים אלה, חשוב לסקור גם את הניסיון שנצבר בעולם בנוגע להערכת החוסן ויכולת התפקוד – המאפיינים של תחומים אלו ודרכי השפעה בהם שכבר נוסו בעולם. זאת כדי לבחון את דרכי ההשפעה הרלוונטיות למציאות הישראלית בכלל ולרשויות הערביות בארץ בפרט. אך לפני כן יש להבין את המודל הבסיסי של פיתוח תאוריית שינוי בארגונים, שהרי כל רשות מקומית היא ארגון, וקידום מועיל של שינויים בה מחייב פיתוח שיטתי של תאוריית שינוי.

### 3.1 חשיבה תוצאתית ופיתוח תאוריית שינוי ברמת הארגון

'חשיבה תוצאתית' היא מתודה מסודרת המאפשרת לגבש תאוריית שינוי של תוכניות התערבות. לרוב ההתערבות נעשית באמצעות מודל לוגי לתכנון התערבות בהתאם למאפיינים סביבתיים ולצרכים וחסמים שזוהו. על בסיס הצרכים והמאפיינים האלה אפשר להגדיר באורח מושכל את התוצאות הרצויות ולבחון את הכוחות והמשאבים שאפשר לנצל להשגתן (שר וארזי, 2016). דרך חשיבה זו, המסתייעת לרוב במודל לוגי גרפי, שימשה בתחילה בעיקר כאמצעי עזר להערכה בדיעבד של תוכניות התערבות חברתיות – מה היה אמור לקרות, מה אכן קרה, מה לא קרה ומדוע (Millar et al., 2001). מודלים אלו בנויים כשרשרת שלבים או גורמים המגדירה בבירור את הקשר ביניהם ואת האופן שבו האחד אמור להשפיע על הבא אחריו, מן המצב הנוכחי ועד להשגת התוצאה המיוחלת. עוד הוכח ששימוש במודלים לוגיים מסייע להשיג הסכמה רחבה בין בעלי עניין שונים בתוכנית חברתית על בסיס חשיבה אסטרטגית משותפת לצד חשיבה סדורה על דרכים חלופיות להשגת התוצאה (Millar et al., 2001).

ואולם נמצא כי דרך חשיבה זו מאפשרת לא רק תכנון או חשיפה של תאוריית שינוי בתוכנית התערבות מסוימת, אלא היא גם מסייעת לבחינת הרובד הארגוני ובו חסמים הנובעים מן המערך הארגוני ומקשים על הארגון לספק שירות ותוצאות מיטביות ללקוחותיו, ובמקרה של רשות מקומית לתושביה. חשוב אפוא להגדיר את התוצאות הארגוניות המצופות כדי שהן יספקו את התוצאות הרצויות לאוכלוסיית היעד (התושבים) באמצעות שיפור עבודת הארגון (שר וארזי, 2016).

בהכנת מודל לוגי **לארגון** יש לזהות ראשית את **מאפייני** הארגון – הנתונים של המערכת הארגונית שאינם מוקד לשינוי כשלעצמם, אך הם עשויה להיות להם השפעה על הבעיות ועל הצרכים של המערכת הארגונית או שיש להם משמעות לאופן ההתערבות, קרי מבנה הארגון, ההיסטוריה שלו, המערכות שבהן הוא פועל וכיוצא באלה (שר וארזי, 2016).

לאחר זיהוי המאפיינים יש לזהות את **הצרכים**: החסמים, החוסרים או הבעיות של המערכת הארגונית שמהם יוגדרו המוקדים לשינוי ולהתערבות והתוצאות הרצויות. כשמדובר בתאוריית שינוי של מערכת ארגונית, אי אפשר תמיד להבחין בבירור בין מאפיינים שאינם ניתנים לשינוי ובין הצרכים שאפשר לפעול לשינוי בהם: לעיתים יש גורמים שמאפשרים שינוי בהם, אך התהליך מצריך מאמצים, משאבים, תמיכה או סיוע רבים ולא סבירים. אז הם יוגדרו כמאפיינים במודל הלוגי של תאוריית השינוי שכן אין

כוונה לפעול לשינויים במסגרת ההתערבות המתוכננת. במיפוי המאפיינים והצרכים הללו יש לתת את הדעת על זיהוי הכוחות שעומדים לרשות הארגון, ולפיכך לראות בהם **הזדמנויות** (שר וארזי, 2016).

מתוך הצרכים יש להגדיר את **התוצאות**. למשל, בארגון תוצאה אפשרית היא ביסוס היכולת לספק שירות מיטבי, מועיל ויעיל לאוכלוסיית היעד. חשוב שהגדרת התוצאות הארגוניות תכלול את התוצאות בעבור אוכלוסיית היעד באמצעות שיפור עבודת הארגון. על בסיס התוצאות המתוכננות יש להגדיר **תפוקות**: הפעילויות, סוגן והיקפן, שאמורות לקדם את השגת התוצאות הללו. לבסוף, יש להתאים לכל אלו את **התשומות** – המשאבים, העלויות, כוח האדם וכדומה שמאפשרים את ביצוע התפוקות (שר וארזי, 2016).

ניסוח סדור שכזה של תאוריית שינוי מאפשר לא רק לתכנן שינויים ארגוניים, אלא גם לתכנן מערך מדידה והערכה הן כמותית הן איכותית שילווה את תוכנית השינוי הארגוני. זאת באמצעות בחירה מושכלת של תוצאות ושל תפוקות שאחריהן עוקבים וזיהוי סמנים שעשויים לסייע במעקב אחר התקדמות להשגת תוצאות שיש קושי למדוד אותן ישירות (שר וארזי, 2016).

### 3.2 חיזוק השלטון המקומי והאזורי

בעשורים האחרונים הלכה וגברה במדינות שונות ההכרה בצורך לפעול לחיזוקם של השלטון המקומי ושל השלטון האזורי כדי לבזר תהליכי ממשל והקצאת משאבים שלטוניים (Slater, 1997; Oluwasinaayomi & Tunde, 2017). זאת בשל ההבנה שהחלטות מקומיות עשויות לתת מענה המותאם יותר לצורכי הציבור מזה של השלטון המרכזי, כי החלטות השלטון המרכזי מתאפיינות בדרך כלל במידה פחותה של דין וחשבון ישיר לתושבים ובהקפדה מועטת על ניצול משאבים לפי צורכיהם (Slater, 1997). עם זה לא כל הראיות האמפיריות תומכות בתרומתו החד-משמעית של ביזור בחלוקת משאבים ליעילות הביצועית של השלטון (Reingewertz, 2014).

אולם לחיזוק השלטון המקומי יש חשיבות מלבד היעילות הכלכלית או שיפור השירותים לתושבים – השלטון המקומי הוא, בין היתר, בסיס לחיזוק הדמוקרטיה ברמה העממית, והוא מקדם את השתתפות הציבור בייחוד בפריכריה; הוא משמש בפועל 'בית ספר' למנהיגים ברמה הלאומית; הוא פועל כאפיק תקשורת בין השלטון הארצי לציבור התושבים; והוא מאפשר להתנסות במדיניות חדשה ולבחון אותה בקנה מידה מוגבל לפני ההחלטה אם ליישמה בכל המדינה (Etigbamo, 2018). לכן חשוב שלטון מקומי חזק ומתפקד, ויש לחזקו ולשפרו אם אינו חזק דיו ואינו מתפקד כהלכה. מסקירת הספרות המקצועית בתחום עלו שני היבטים מרכזיים שלפעמים יש לחזקם: שיפור החוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות ושיפור יכולת התפקוד שלהן. להלן פירוט שלהם.

אם כן כדי שרשות מקומית תוכל לבצע את תפקידה נאמנה ולספק שירותים מיטביים לתושביה, היא זקוקה למשאבים. קודם כול נדרשים לה משאבים כספיים שמאפשרים לממש את השירותים ביעילות. אולם גם בהינתן משאבים כספיים, השירותים לא יהיו מיטביים בהכרח. יש צורך גם בכוח אדם מתאים ברשות, בידע ובמיומנות מספיקים ובשגרות עבודה שיכולות לקדם את מטרותיה של הרשות ולאפשר יעילות. במילים אחרות – יכולת תפקוד גבוהה. הסעיפים הבאים יעסקו בשני התחומים האלה – הראשון יתמקד בחוסן הכלכלי, והשני יעסוק בחיזוק היכולת והתפקוד של הרשויות המקומיות בשאר ההיבטים.

### 3.2.1 חוסן כלכלי של רשויות מקומיות

חוסן כלכלי (או יציבות פיננסית) נובע בראש ובראשונה ממאזן תקין בין הכנסות להוצאות, לאחר שקלול החוב המצטבר ועומס המלווים המוטלים על הרשות (ריינגורץ וזבולצקי, 2021).<sup>3</sup> בפרק זה יפורטו הדרכים לשיפור החוסן הכלכלי – הן הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות הן ייעול הוצאותיה.

היעד של משרד הפנים היה ששיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מכלל הכנסותיהן יהיה 62%. בפועל שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בישראל קטן מיעד זה. למשל, בשנת 2018 היה שיעור זה 55.6%, ירידה של 8.1 נקודות אחוז לעומת שנת 2008. ברשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 1-4 היה שיעור ההכנסות העצמיות ב-2018 36.8%, וברשויות המקומיות במגזר הלא-יהודי (ערביות, דרוזיות וצ'רקסית) הוא היה 20.9% בלבד – ירידה של 10.2 ו-8.9 נקודות אחוז, בהתאמה, לעומת שנת 2008 (מבקר המדינה, 2021). בשנת 2022 היה שיעור ההכנסות העצמיות 28% ברשויות הערביות לעומת 58% ברשויות היהודיות (נתוני משרד הפנים ולמ"ס, בעיבוד מכון ברוקדייל). נתונים אלו ממחישים את התלות הרבה של הרשויות המקומיות בכלל והערביות בפרט במימון ממשלתי ואת החוסן הכלכלי המוגבל שלהן.

סוגיית התלות במימון מן הממשל המרכזי חורגת משאלת סך האמצעים הכספיים שנגישים לרשות המקומית. זאת משום שהקצבות חיצוניות, שאינן פרי פיתוח כלכלי מקומי, כרוכות לרוב בהגבלות ממשיות ובפיקוח הדוק על אופן השימוש בהן, בייחוד במקרים שהמענק ניתן בעבור פרויקט פיתוח מסוים. במילים אחרות, תלות בתקצוב חיצוני (לרוב ממשלתי) פירושה הגבלת חופש התכנון והאוטונומיה השלטונית המקומית. הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית – גם אם אין פירושה בהכרח יותר כסף זמין – מאפשרת הגברת החופש בקביעת סדרי עדיפויות, הפחתת הצורך בדיווח לשלטון המרכזי והפחתת התלות בתכתיביו (Slater, 1997).

אחת הדרכים לחזק את החוסן הכלכלי של רשויות מקומיות היא שיפור יעילותה של הרשות, כלומר שיפור התפקוד שלה (ר' **פרק 3.2.2**). שיפור התפקוד באמצעות העסקת עובדים מתאימים והנהגה של דרכי עבודה משופרות (להלן) מאפשרים לרשות לספק את השירותים הקיימים ביעילות רבה יותר ובזבזנית פחות שתותיר משאבים עודפים. אלו יחזקו את חוסנה, יגדילו את החיסכון ויאפשרו לה לממן שירותים נוספים. שיפור התפקוד של הרשות עשוי לסייע גם בהרחבת הגבייה של מסי הארנונה ושל אגרות שונות (הגדלת הכנסות), ובכך לשפר עוד את החוסן הכלכלי ואת היכולת לממן שירותים נוספים לתושבים, ללא הזדקקות להגדלת הסיוע ממשלתי, וחוזר חלילה.

אפשר להגדיל הכנסות עצמיות במגוון דרכים. דרך אחת היא להגדיל את שיעור הגבייה. למשל, בסרי לנקה הצליחו להגדיל את שיעור הגבייה של מיסים מקומיים ברשויות עירוניות באמצעות תמריצים קטנים לאחראים לגבייה אם עברו סף מינימלי שנקבע (לרוב 70%). שיעור הגבייה ברשויות העירוניות גדל ב-10% בשנים 1986-1992, גידול שנתי ממוצע של 1.6%. כך הגדילו הרשויות הללו את תקציבן השוטף והשקיעו בשיפור השירות לתושבים (Slater, 1997).

<sup>3</sup> דרכי המדידה של חוסן כלכלי ברשויות מקומיות בכלל וברשויות הערביות בישראל בפרט יפורטו בעבודה נפרדת המבוצעת במחקר זה.

דרך אחרת להגדלת ההכנסות העצמיות היא שינוי החלוקה של הכנסות אזוריות מארנונה שאינה למגורים ומהיטלי השבחה (בתי עסק, אזורי תעשייה, מחנות צבא, מתקנים ממשלתיים וכיוצא באלה) כדי שכל הרשויות המקומיות באזור יוכלו ליהנות מפירותיהן (ספקטור-בן ארי, 2013). אולם שינוי גבולות מונציפליים וחלוקה מחודשת של הכנסות בדיעבד עלולים ליצור סכסוכים בין רשויות מקומיות ואף לפגוע בשיתופי פעולה אזוריים בין רשויות (ספקטור-בן ארי, 2013). הצעות לפיתוח קריטריונים ברורים יותר ולפעולה לתיקון עיוותים מקומיים באופן שיקדם צדק חלוקתי הועלו בעבר בישראל, אך צוין גם ש"צעדים לא מדודים של העברת משאבים (בסיסי מס מקומיים) מרשויות מקומיות כריפריאליות שמצליחות 'להחזיק את הראש מעל המים' לרשויות הנמצאות במשבר פרמננטי תפגע במנופי צמיחה כריפריאליים" (ספקטור-בן ארי, 2013, עמ' 17). לצד זה הועלו הצעות שונות לשיפור חלוקת ההכנסות האזוריות בעתיד, ובכלל זה אפשרות למיסוד ולהרחבה של הסכמים מקומיים לניהול משותף של אזורי תעסוקה ולחלוקת ההכנסות מהם (ספקטור-בן ארי, 2013). נדמה שבהקשר זה יש להתחשב ברשויות מקומיות (כמו חלק מן הרשויות הערביות) שאין בהן עתודות קרקע או שיש להן מגבלות אחרות בפיתוח אזורי תעסוקה מניבי ארנונה בתחומן.

עוד דרך להגדלת הכנסות עצמיות היא יוזמות כלכליות שהרשות המקומית מעורבת בהן. יוזמות כאלה, ובייחוד בקנה מידה נרחב, כרוכות לרוב בשילוב של מתן נישות לרשות למשאבים ציבוריים מצד הממשלה (ביזור משאבים), קידום יכולות של צוותי הרשות המקומית, עידוד שיתופי פעולה בין-מגזריים ואף השתתפות של ציבור התושבים. אף על פי שביכולתם של צעדים כאלה לקדם את הגברת החוסן הכלכלי של הרשות המקומית, מדובר בצעדים מורכבים.

## 3.2.2 שיפור התפקוד של רשויות מקומיות וביסוס היכולות שלהן

### שיפור התפקוד

בספרות המקצועית יכולת התפקוד של רשות מקומית מוסברת כיכולתה למלא ביעילות את תפקידיה, אחריותה וחובותיה באספקת שירותים ציבוריים, ביישום מדיניות ובמתן מענה לצרכי הקהילה שלה בעזרת המשאבים והמימוניות שלה. חיזוק יכולת השלטון המקומי (או שיפור תפקודה) הוא מפתח מרכזי להשגת היעדים: שיפור אספקת מוצרים ושירותים ציבוריים מקומיים על ידי רשויות מקומיות לתושביהן ושיפור מערכות היחסים של הרשויות המקומיות עם הממשלה. אולם נשאלת השאלה אם לרשויות המקומיות יש יכולת להשפיע על שינויים באזורים שלהן, לפתח מדיניות ותוכניות המתאימות למצב המקומי, לנהל את המשאבים הדרושים להן ליישום תוכניות אלה ולהעריך את תוצאות התוכניות שלהן עבור שיפור עתידי (Honadle, 1981).

בהמשך הפרק יובאו היבטים שונים שמשפיעים על יכולותיהן של רשויות מקומיות ודרכים לביסוס יכולת כזו. אולם תחילה ייבחנו היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ובין השלטון המקומי לתושבים כי יש להם השפעה רבה על יכולת התפקוד של רשויות מקומיות.

### יחסי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי ועם התושבים

כדי שמערכת שלטון (גם רשות מקומית) תוכל לקבוע מדיניות, להכין תוכניות עבודה ולהשיג בהצלחה וביעילות יעדים ארוכי טווח, חיוני לפתח בה את תודעת **האחריות** (accountability), כלומר הכרה באחריותה לתת דין וחשבון על פעולותיה. ללא תודעת אחריותיות מוצקה המערכת עלולה לסבול מתופעות של הונאה ושחיתות (Schaffer & Yilmaz, 2008). אפשר להבחין בשלושה

סוגים של אחריותיות: **אחריותיות חיצונית** הנובעת ממתן דין וחשבון לציבור וממשוב של הציבור על פעולות הרשות; **אחריותיות פנימית** בקרב שכבת בעלי התפקידים ברשות; ואחריותיות אנכית – של בעלי התפקידים ברשות כלפי השלטון המרכזי שמעליהם (Schaffer & Yilmaz, 2008). כדי לאפשר ביסוס אחריותיות ולמנוע שחיתות, חיוני לפעול להגברת **השקיפות** של תהליכי קבלת ההחלטות והביצוע ברשות וכן לחיזוק **השותפות** בין אנשי השלטון המקומי לחברי הקהילה (Schaffer & Yilmaz, 2008).

האחריותיות האנכית היא עניין רגיש מאוד: מצד אחד, ביזור הסמכויות מחייב תהליך שגרתי וסדור של דיווח לשלטון המרכזי ובקרה מצידו. מצד שני, אם השלטון המרכזי רואה בבקרה זו הצדקה להתערבות ניכרת בשלטון המקומי ולהגבלת כוחו של האחרון, עלול להיווצר מתח הרסני במקום יחסים בריאים בין רמות השלטון השונות. על כן חשוב מאוד שיהיה איזון ראוי בתחום הבקרה על תחומי הפעילות של השלטון המקומי, ובייחוד שחלקם הם ביצוע מקומי של מדיניות ארצית (למשל, בתחום החינוך; Schaffer & Yilmaz, 2008).

כדי שמערכות היחסים בין רמות השלטון השונות ובין השלטון המקומי לתושבים יתנהלו כהלכה, נדרש **אמון** רב בין התושבים לשלטון המקומי ובין השלטון המקומי לשלטון המרכזי (לך, 2021; Saloum et al., 2018). יחסי אמון בין הרשות המקומית לתושבים נובעים מקשר מתמשך ביניהם המבוסס על שקיפות בנוגע להתנהלות הרשות ועל הקשבה של נבחר הציבור ועובדי הרשות המקומית לתושבים, לצורכיהם ולרצונותיהם באמצעות הנגשה סדורה של מידע לציבור ותהליכים לשיתוף הציבור בקבלת החלטות (לך, 2021).

### ביסוס יכולת ברשויות מקומיות

תהליכי ביסוס האמון והאחריותיות דורשים הכוונה מסוימת מצד השלטון המרכזי, מלבד העסקת עובדים מקצועיים מן המעלה הראשונה בשלטון המקומי שיוכלו ליישם על הצד הטוב ביותר. במילים אחרות, צריך לבחור כוח אדם איכותי המתאים לתפקידים ברשויות המקומיות ולחזק את יכולותיהם של מי שכבר עובדים בהן לצד מתן תמיכה מצד השלטון המרכזי. תהליך זה מכונה בספרות המקצועית: **ביסוס יכולת** (capacity building). מדובר בתהליך שעוסק בפיתוח הון אנושי, בפיתוח ארגוני ובקידום תפקודן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקשרי גומלין שלהן עם גורמים שונים (Vincent & Stephen, 2015). לפיכך ביסוס היכולת מורכב מפעילויות שמחזקות את הידע, את הכישורים ואת ההתנהגות של יחידים ובה בעת משפרות מבנים ותהליכים ארגוניים. זאת כדי שהארגון, במקרה זה הרשות המקומית, יהיה בר-קיימה, יממש את ייעודו ויבצע את משימותיו (Vincent & Stephen, 2015). חוקרים אחרים העדיפו את המינוח **תמיכה ביכולת** (capacity support) וביקשו להדגיש את הסיוע לרשויות המקומיות לממש את האחריות השלטונית שמוטלת עליהן בלי לכפות עליהן שינוי מבחץ (Boulenoar, 2015). כך או כך בולט הצורך בהכוונה ובסיוע של השלטון המרכזי כדי לאפשר קידום יכולות ברשויות המקומיות. ללא ביסוס מספק של יכולות, השלטון המקומי לא יוכל לייצע את מנגנוני התכנון והביצוע שלו, לשפר את השירות לתושבים ולהיאבק בשחיתות שמאיימת עליו.

להלן רכיבים חיוניים בתוכניות לביסוס יכולת ברשות מקומית (Vincent & Stephen, 2015):

1. **זירוז תהליכי הכשרה** בתחומי התכנון והניהול של פיתוח מקומי
2. **בחינת מצב כוח האדם ברשות המקומית** – צעד ראשון לאיתור תחומים שבהם יש עודף בכוח אדם וכאלה שבהם יש מחסור שמצריך מענה

3. גיוס כוח אדם מיומן לחיזוק הצוות ברשות

4. פיתוח יכולות למידה מהתנסויות בעבר לפעילויות בעתיד – בהקשר זה מומלץ לעיתים להיעזר ביועץ חיצוני. במקרה של היעזרות בגורמי חוץ, חשוב להגביל את אחריותם לתהליך; כלומר, רצוי להיעזר בהם, אך חשוב לשמר את אחריות הרשות המקומית לניהול תהליך הלמידה (Vincent & Stephen, 2015)

בולנואר (Boulenoar, 2015) בחנה רפורמות באספקת המים (העברה מן השלטון המרכזי למקומי) בכמה מדינות ומנתה כמה גישות ארגוניות לתמיכה ביכולת שהיא מצאה בהן:

1. תמיכה ישירה ומאורגנת על ידי גוף של השלטון המרכזי. במדינות שנקטו גישה זו, לרוב היו תוצאות התמיכה טובות למדי

2. היעזרות בגופי הכשרה במיקור חוץ, כגון חברות הכשרה או ארגונים לא-ממשלתיים

3. איגום משאבים מכמה רשויות ביצוע

4. למידה מעמיתים והסתייעות במומחים – לשם חיסכון בעלויות, כמה רשויות מקומיות שוכרות יחד את שירותי המומחים. דפוס כזה נמצא במדינות דרום אמריקה בשל חולשת השלטון המרכזי שם בכל הנוגע לתמיכה ברשויות המקומיות

#### הצורך בניטור ובמדידה של תהליכים לביסוס יכולת

במדינות שונות השכילו להבין שאי אפשר ליישם בהצלחה תהליכים של העברת כוח, סמכות, קבלת החלטות ואחריות לרשויות מקומיות ללא ביסוס יכולות (לך, 2021; Vincent & Stephen, 2015). זאת ועוד, חשוב שתהליכים לביסוס יכולת ילוו בניטור ובהערכה ולא ייעשו, כפי שקורה לפעמים, על פי תחושות כלליות, בלי תיאום, ברמת ארגון בלתי-מספקת ובלי בחינה מעמיקה של צרכים (Vincent & Stephen, 2015).

ווטסון (Watson, 2007 in Vincent & Stephen, 2015) פיתח גישה חדשה להערכת ביסוסה של יכולת בשלטון המקומי במקום להתמקד רק בבחינת התוצאות. לשיטתו יש למדוד בשלטון המקומי את הרכיבים האלה:

1. בהירות ייעודו של הארגון – מה מטרות הארגון, ועד כמה מטרות אלו מובנות באגפיו?

2. הנהגת הארגון – עד כמה ההנהגה מועצמת, כלומר מעודדת התנסויות, בחינה עצמית ושינויים במבנה הצוות ובתפיסות שבבסיס עבודתו?

3. למידה ארגונית – באיזו תדירות הארגון מעורב בתהליכי בחינה עצמית והערכה עצמית? עד כמה הארגון לומד מניסיון ומעודד למידה כזו?

4. הדגש שהארגון שם בתהליכי פיתוח כוח אדם – עד כמה הארגון מעודד למידה מתמשכת?

5. תהליכי המעקב והבקרה בארגון – עד כמה הארגון עוסק בניטור עצמי, והאם הוא מעודד התפתחות באמצעות למידה מטעויות?

הסוכנות האמריקנית לפיתוח בין-לאומי (להלן: USAID) פיתחה מדדי תהליך, תפוקה ותוצאה לניתוח תוכניות ולהערכתן (גם בשלטון המקומי). USAID מנטרת רכיבים אלו: יעדי התוכנית, הקשרים שבין תוכניותיו ופעילויותיו של הארגון למטרותיו, מדדים כמותיים

של התוכנית או הארגון, איסוף נתונים על ידי הארגון ודוחות התקדמות. נוסף על כך USAID בוחנת מדוע המטרות הושגו או לא הושגו, את התרומה הכללית של התוכנית או הארגון ותוצאות איכותניות, ובכלל זה תוצאות והשפעות בלתי מתוכננות, וכן היא בוחנת מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. מדדי התוצאה שנבחנו רלוונטיים הן לתוצאות ולשינויים מיידיים הן להשפעות מתמשכות, כגון השפעה על חקיקה או על תהליכים ארוכי טווח אחרים (Vincent & Stephen, 2015).

#### דרכים לביסוס יכולות בשלטון המקומי – דגשים והמלצות

בולנואר (Boulenoar, 2015) הצביעה על כמה עקרונות מרכזיים בביסוס יכולות במנגנוני השלטון המקומי:

1. יישום תוכנית תמיכה בת-קיימה לרשויות מקומיות מצריכה **השקעת זמן ותקציב**, וחשוב שהיא תונע ותופעל **על ידי הממשל המרכזי**
2. **תמרוץ הרשויות המקומיות לשיפור ביצועיהן**. אפשר להביא לשיפור כזה באמצעות הסתייעות במערך ניטור ובקרה ובאופן שקושר בין איכות ביצוע ובין תקצוב ותמיכה טכנית
3. **שילוב בין תמיכה גנרית לתמיכה דיפרנציאלית** שמתאמת פרטנית לצרכים המקומיים – זו הדרך הטובה ביותר לתמוך ברשות מקומית הן בהקשרים כלליים הן בתחומים ספציפיים

מן הספרות המקצועית ומעמדתה של סוכנות הפיתוח של האו"ם (UNDP) עלה כי **שותפויות בין-מגזריות** – בין רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית, גורמים מן המגזר הפרטי ואף הציבור הרחב – הן דרך חשובה לביסוס יכולות, להצבת יעדים ולהשגתם גם בשלטון המקומי (Asaduzzaman et al., 2016). זאת משום ששותפות מקדמת יצירתיות, חדשנות וסינרגיה, מגבירה את רמת התלות ההדדית ואת הקשר בין גורמים מעורבים, מסייעת להחלפת מידע ולקידום תהליכי למידה, מחייבת השתתפות מהותית שתורמת לדמוקרטיה ומעודדת איגום משאבים, יישום מדדים עסקיים של חיסכון, בקרת עלויות וקריטריונים אחרים הנהוגים אצל גורמים שמעורבים בשותפות (Faramand, 2004 in Asaduzzaman et al., 2016). אל מול יתרונותיהן הרבים של השותפויות, יש מכשולים שעלולים לפגום בסיכוייהן להצלחה, כגון היעדר אמון, פערי תפיסות, ציפיות מופרזות וכן גורמים סביבתיים, כגון סוגיות פוליטיות, אידאולוגיות, כלכליות, חברתיות, מוסריות והבדלים אתניים. חלוקת סמכויות היא אחד האתגרים החשובים ביותר ביצירת שותפות ובישורה שכן פוליטיקאים נוטים לחשוש מאובדן שליטה בקבלת החלטות ובהנהגה, ופקידים במנגנונים חוששים מאובדן שליטה בתהליכים מנהליים ומאפשרות של אובדן משרותיהם במקרה שבו שותפות מקבלת על עצמה אחריות לנושאים שבטיכולם (Asaduzzaman et al., 2016).

למרות החששות והמורכבות הרבה שכרוכה בשותפויות כאלה, חוקרים רבים שבים ומצביעים על חיוניותן, בייחוד לעיסוק יעיל ומוצלח בקיימות, במתן שירותים חברתיים ובמניעת הדרה חברתית ופיצול השירותים. מקובל כיום לחשוב שביסוס מערכת חברתית על יכולות של המדינה בלבד אינו מאפשר לממש לחלוטין מטרות חשובות במדינות רבות, ומכאן החשיבות הרבה של בחינת האפשרות ליצור שלטון מקומי על בסיס שותפות. זוהי תפיסה חדשה יחסית, ויש לה יתרונות רבים, אבל היא מחייבת מימוש קפדני מאוד, כולל חשיבה מקיפה על סוגיות כגון אחריותיות, שקיפות, יעילות, תגובתיות, צדק והשתתפות תושבים בתהליך (Asaduzzaman et al., 2016).

דוגמה לשותפות בין-מגזרית כזו אפשר למצוא בפרו. בשנת 2008 החל לפעול בפרו מיזם לשילוב חברות פרטיות בקידום החיזוק המוניציפלי והאחריותיות החברתית בתעשיות המבוססות על משאבי הטבע. את התוכנית הובילה חברת גז, והיא התקשרה עם חברת ייעוץ פרטית. שיתוף הפעולה נועד לחזק את ניהול ההשקעות של גופי השלטון המקומי (השקעות מוניציפליות) בשלושה מחוזות במדינה, והוא מתבסס על גישה דו-כיוונית: הרשויות המקומיות זוכות לסיוע בחיזוק יכולות, ובייחוד בפיתוח תהליכי תכנון וניהול משופרים ובקבלת החלטות מושכלת בתחום ההשקעות; לצד זה, ארגוני חברה אזרחית מקבלים במסגרת המיזם הכשרה לניטור הכנסות והוצאות מוניציפליות כדי להגביר את השקיפות ואת האחריותיות בהתנהלות הרשויות. כל אלה נעשים באמצעות הפצת מידע לציבור ויצירת אפיקים למתן משוב לרשויות המקומיות על דרישות הציבור ועל תפיסתו את תפקודן (Vincent & Stephen, 2015). כדי לאפשר תהליכים כאלה, נדרש ביזור משאבים נרחב לטובת הרשויות המקומיות (במקרה זה ביזור השימוש במשאבי טבע).

### הגמשת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

בספרות המקצועית שב ועלה הצורך בבחינת נגננונים להגמשת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. אלו יחסים שטיבם משפיע מאוד על מידת האמון בין הצדדים ועל היכולת להחיל מדיניות תלוית מקום (לך, 2021). ישראל מתאפיינת בריכוזיות שלטונית רבה, והריכוזיות פוגמת באמון שבין שתי רמות השלטון ומגבילה את היכולת לפתח מדיניות תלוית מקום (אברמזון, 2020). סקירות מן השנים האחרונות בישראל הצביעו על מודלים אפשריים להגמשת היחסים הללו (אברמזון, 2020; פן, 2020). אולם מרבית המודלים והדוגמאות מן העולם שהובאו בסקירות אלו מתייחסים לרשויות מקומיות חזקות ומבוססות למדי. נדמה שברשויות מקומיות שמתקשות לתפקד יש צורך להתנהל **בשני מישורים בד בבד**: האחד **קידום ביסוס היכולות** בהן, והאחר **חיזוק עצמאותן**, כלומר יצירת מרחב פעולה של ממש עבורן, באמצעות היכולות המתחזקות שלהן כדי שיוכלו לקדם מדיניות תלוית מקום.

כדי להתקדם בכיוון זה, אפשר לשקול תוכניות ליווי של הרשויות המתקשות והתאמתן **לצרכים** המסוימים של כל אחת מהן. זאת בשל הקושי ליצור תוכנית ליווי סדורה המתאימה לרשויות רבות (one-size fits all). ליווי של רשויות מקומיות דורש לא רק התאמה פרטנית אלא גם מידה רבה של **אמון הדדי** בין הגורמים המעורבים, ובייחוד בין מוסדות השלטון המרכזי ומוסדות השלטון המקומי (פן, 2020). ביסוס אמון כזה הוא משימה מרכזית שיש לתת עליה את הדעת.

## 3.3 אפיון ומדידת יכולת התפקוד של רשויות מקומיות והקשר בין חוסן כלכלי לרמת תפקוד

בחינה כמותית של רמת היכולת והתפקוד של רשויות מקומיות היא משימה מורכבת, והיא תלויה ביכולת לפתח מדדים כמו גם בנגישות לנתונים כמותיים סדורים. מכיוון שרמת תפקוד היא משתנה סמוי, יש קושי לאמוד אותה במדויק, וכל חישוב לוקה במידת מה של שרירותיות הן בבחירת המשתנים הן במשקלות שלהם (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021). מגבלה אחרת היא קושי במציאת נתונים זמינים, בייחוד על תפוקות של מערכות מקומיות, כגון מערכות החינוך והרווחה של הרשות. הניסיון המחקרי הראה שקשיים באיסוף נתונים מתגלים בעיקר ברשויות שרמת תפקודן נמוכה (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021).

עבודת מחקר מרכזית בתחום זה נעשתה במכון ברוקדייל בשנת 2020 לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר. המטרה הייתה לאפשר זיהוי רשויות מקומיות שאפשר ליישם בהן תוכנית ליווי לשיפור איכות השירותים החברתיים, ובעיקר שירותי חינוך ורווחה. במילים אחרות, המחקר נועד לזהות רשויות שמתקשות בהפעלת שירותי חינוך ורווחה אך הן בעלות יכולות ניהול-תפקוד נאותות. במחקר פותחו שלושה מדדים נפרדים – (1) מדד לאפיון מצבה הכלכלי-פיננסי של הרשות המקומית; (2) מדד לאפיון יכולות של רשויות מקומיות בתחומי החינוך; (3) מדד לאפיון יכולות של רשויות מקומיות בתחום הרווחה. כל אחד מן המדדים האלה הורכב משניים עד חמישה פרמטרים (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021). ראוי לציין שחוקרים שונים שעסקו ברשויות מקומיות בישראל, הצביעו על הקשר בין מדדי המצב הכספי של הרשות המקומית לזיהוי יכולות הניהול שלה, ולעיתים אף זיהו מדדים כספיים מסוימים המצביעים על מידת העצמאות של הרשות ועל יכולת ניהול התקציב שלה; מכאן שמדובר במדדי יכולת ותפקוד ולא במדדי יציבות כלכלית בלבד (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021). ברנדר (Brender, 2005) התמקד ברשויות הערביות בישראל ואף השתמש באחוז גביית מיסים מקומיים, בעיקר ארנונה, כמדד לאיכות הניהול. הוא ציין שהמדד הזה משקף את המאמץ שהרשות משקיעה בניהול.

בשונה מריבוי המידע בספרות המקצועית העוסקת בקשר בין יציבות פיננסית ליכולת ניהול כלכלי של רשויות מקומיות, המידע על גורמים המשפיעים על התפקוד של מערכת החינוך ומערכת הרווחה ברשות המקומית עדיין מצומצם מאוד (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021). מן המידע המועט עלה כי ביזור סמכויות בתחום החינוך לשלטון המקומי יכול להשפיע לטובה על הישגי התלמידים במדינות שבהן יש מנגנוני שלטון מפותחים שמבטיחים התנהלות אחראית של מקבלי ההחלטות בדרג המקומי (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021). הנושק ואח' (Hanushek et al., 2013) ניתחו נתונים של יותר ממיליון תלמידים ב-42 מדינות לצד התייחסות לשונות בתוך כל מדינה כדי להסיק כיצד מתן אוטונומיה מקומית למערכות החינוך משפיע על הישגי התלמידים. הם מצאו שביזור סמכויות במדינות מפותחות גרם לשיפור בהישגי התלמידים, ואילו במדינות מתפתחות ובמדינות שרמת הישגים הכללית של מערכת החינוך בהן נמוכה למדי, גרם הביזור דווקא להרעה בהישגים. הם מצאו עדות לכך שההישגים השתפרו במקומות שבהם היה מנגנון שלטוני יעיל שהבטיח התנהלות אחראית של מקבלי החלטות בדרג המקומי. יצוין כי שני המחקרים האלה מתייחסים להישגי התלמידים כאל מדד לתפקוד מערכת החינוך (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021; Hanushek et al., 2013).

שלא כמו בתחום החינוך, בתחום הרווחה קשה יותר למצוא מדד מובנה שמצביע חד-משמעית על תפקוד השלטון המקומי. זאת בשל ההבדלים הניכרים בצורכי המטופלים ובדפוסי הטיפול הנדרשים. ריינגוורץ וזבלוצקי (2021) הצביעו בשל כך על האפשרות למדוד את ביצועי השלטון המקומי בתחום הרווחה באמצעות מדדי תשומות כספיים המשקפים הוצאות על רווחה על סמך מחקר קודם.

מלבד אפיון מצבן של הרשויות בישראל על פי שלושת המדדים שהוזכרו, עלו כמה ממצאים כלליים שכדאי לתת עליהם את הדעת (ריינגוורץ וזבלוצקי, 2021):

- לרוב יש קשר בין יציבות תקציבית ובין רמת התפקוד בתחומים חינוך ורווחה: מרבית הרשויות משתייכות לקבוצה 1 (חוסן כלכלי גבוה ורמת תפקוד גבוהה) ולקבוצה 4 (היעדר חוסן כלכלי ורמת תפקוד נמוכה), בהתאם לסיווג שיצרו החוקרים. הקשר בין יציבות תקציבית ורמת תפקוד אינו מפתיע, שכן יש קשר בין הדברים: יציבות כלכלית מאפשרת רמת תפקוד גבוהה וגם מושפעת מרמת התפקוד הכללית של הרשות המקומית, אשר מתואמת לרוב עם רמת התפקוד בתחומי הרווחה והחינוך

- יש קשר בין רמת התפקוד בתחום החינוך ובין רמת התפקוד בתחום הרווחה. נמצא כי ברוב הרשויות שתפקודן הוגדר גבוה בתחום החינוך גם תפקודן בתחום הרווחה היה גבוה ולהפך. נדמה שקשר זה מצביע על האיכות הכללית של תפקוד עובדי הרשות המתבטאת בשני התחומים
- יש קשר בין הרמה חברתית-כלכלית של הרשות המקומית (ההתייחסות היא למצב התושבים בה ולא למצב הרשות המקומית עצמה) ובין החוסן הכלכלי של הרשות ורמת התפקוד שלה. לרוב הרשויות המדורגות גבוה במדד חברתי-כלכלי של הלמ"ס יש חוסן כלכלי רב ותפקוד גבוה בתחומים חינוך ורווחה ולהפך. זאת ועוד, יש קשר ברור בין מיקום גאוגרפי והרכב האוכלוסייה לכל המדדים הללו גם יחד: המועצות האזוריות והרשויות היהודיות במרכז הארץ נוטות להיות מדורגות גבוה במדדים השונים, ואילו רשויות פריפריאליות ומן האוכלוסייה הערבית נוטות להיות מדורגות נמוך
- עם זה אין זהות מוחלטת בין הפרמטרים: יש דוגמאות לרשויות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית שנמצאה בהן רמת תפקוד גבוהה, ויש דוגמאות לרשויות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית שנמצאה בהן רמת תפקוד נמוכה. החוקרים זיהו רשויות שהמדדים מצביעים עליהן כמתאימות לליווי בתחומי החינוך והרווחה בהתאם לקריטריונים שהוצבו: רשויות שהחוסן הכלכלי שלהן גבוה לצד תפקוד נמוך במתן השירות. מדובר במספר קטן יחסית של רשויות – 16% מן הרשויות בישראל עבור ליווי בתחום החינוך, ו-18% מן הרשויות לליווי בתחום הרווחה

מחקר אחר שנעשה לאחרונה בשירות הכלכלי של מכון ברוקדייל, עסק ביתר העמקה בסוגיית מדדי הביצוע ברשויות המקומיות. על בסיס סקירה של ספרות מקצועית והתייעצויות עם אנשי מקצוע מרשויות מקומיות, בחר צוות המחקר 36 מדדי ביצוע בתשעה תחומי פעילות של הרשויות המקומיות: שירותים מוניציפליים, חינוך, רווחה, תכנון ובנייה, ארנונה, הנהלה וכלליות, תקציב, כספים ומדדים כלליים (ריינגורץ ואח', 2024).

החוקרים הדגישו בעבודתם את הפוטנציאל של שימוש במדדי ביצוע כאלה להשוואה בין רשויות מקומיות. השימוש במדדים יכול להיעשות באופנים שונים: (א) ככלי עזר לאנשי מקצוע ברשויות המקומיות במעקב אחר ביצועי האגפים השונים ברשות; (ב) ככלי עזר למשרדי ממשלה במעקב אחר היעילות של תוכניות סיוע לרשויות השונות ובמיקוד תוכניות התערבות ברשויות מקומיות הזקוקות להן ביותר; (ג) ככלי עזר לתושבים במעקב אחר הביצועים של הרשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים (ריינגורץ ואח', 2024). לצד הדגשת התועלת של מדדי הביצוע, החוקרים מציינים כי למדדים האלה יש גם כמה חסרונות: הם אינם מכסים את כל פעילות הרשויות המקומיות; חלקם מתייחסים לתשומות ולא לתוצאות עצמן; והם עלולים לתת תמונה חלקית של ביצועי הרשות בפועל. לפיכך המליצו החוקרים להשתמש בהם בזהירות לצד מודעות לחסרונותיהם. בה בעת המליצו החוקרים לפעול לזמינותם של נתונים נוספים שחסרים כיום, בייחוד בתחום שירותי הרווחה ברשויות המקומיות (ריינגורץ ואח', 2024). כך או כך הידע הזה הוא בסיס לפיתוח מדד ליכולת התפקוד של הרשויות המקומיות הערביות, אשר העבודה על פיתוחו מתבצעת בד בבד עם כתיבת סקירה זו.

## מקורות

אברמזון, ד. (2020). מודלים אפשריים להגמשת מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מכון ירושלים למחקרי מדיניות וג'וינט אלכא.

[https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2021/03/Pub\\_551\\_Government\\_Flexibility\\_models.pdf](https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2021/03/Pub_551_Government_Flexibility_models.pdf)

אגמון, ת. (2009). מענקי איזון לרשויות המקומיות לפי אשכולות ומגזרים. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8af36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2\\_8af36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c\\_11\\_10910.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/8af36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_8af36d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_10910.pdf)

אגמון, ת. (2016). ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

<https://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/pnim2016-02-22-00.pdf>

איתאל (2024, ינואר 11). שנת שיא במספר הנרצחים בחברה הערבי: "הצעדים של בן גביר התגלו ככישלון". וואלה.

<https://news.walla.co.il/item/3635119>

אשל רבינוביץ, א. ובר טל, ס. (2020). מוארד – סיכום ולקחים מתפקוד ממצי המשאבי במשבר הקורונה, חודשים מארס עד יוני 2020. המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים וג'וינט אלכא.

[מוארד - סיכום ולקחים מתפקוד ממצי המשאבים במשבר הקורונה - הג'וינט \(thejoint.org.il\)](https://thejoint.org.il)

בנא-ג'ריס, ע. וח'אליה, ו. (2022). תכנון והסדרה ביישובים הערביים – תמונת מצב. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי וסיכוי-אופוק. [https://sikkuy-aufoq.ac-ap.org/planning/assets/files/hasdara\\_heb.pdf](https://sikkuy-aufoq.ac-ap.org/planning/assets/files/hasdara_heb.pdf)

בן בטס, א. ודהן, מ. (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

[https://www.idi.org.il/media/3871/all\\_heb.pdf](https://www.idi.org.il/media/3871/all_heb.pdf)

בן דוד, ד. וארז, י. (2004). אי-איזון במענקי האיזון: פן מקומי של סדר יום לאומי. אוניברסיטת תל אביב.

<http://bendavid.org.il/israel/izun.pdf>

בריינר, י. וחאג' יחיא, ד. (2023, דצמבר 31). מספר הרציחות בחברה הערבית ב-2023 גבוה ביותר מפי שניים מאשר בשנה שעברה. הארץ. <https://www.haaretz.co.il/news/law/2023-12-31/ty-article.premium/0000018c-bc7e-db94-afbd-bc7f24080000>

ג'מאל, א. (2017). החברה האזרחית הערבית בישראל – אליטות חדשות, הון חברתי ותודעה אפוזיציונית. הוצאת הקיבוץ המאוחד.

ג'מאל, א., אלמוג-בר, מ., קוקבין, ו. ואסעיד, ר. (2019). ארגונים ערביים-פלסטיניים בחברה האזרחית בישראל. אוניברסיטת תל אביב, מכון וולטר-לייבך לדו-קיום יהודי-ערבי והאוניברסיטה העברית בירושלים, מרכז לחקר החברה האזרחית והפילנתרופיה בישראל.

[https://civilsociety.huji.ac.il/sites/default/files/s-wcivilsociety/files/rgvnyrn\\_rbym-plstynym\\_bkhbrh\\_hzrkhyt\\_byshrl.pdf](https://civilsociety.huji.ac.il/sites/default/files/s-wcivilsociety/files/rgvnyrn_rbym-plstynym_bkhbrh_hzrkhyt_byshrl.pdf)

המכון הישראלי לדמוקרטיה. (2020). מדד הקול הישראלי, נובמבר 2020.

[https://www.idi.org.il/media/15286/israeli\\_voice\\_index\\_data\\_2011\\_heb-002.pdf](https://www.idi.org.il/media/15286/israeli_voice_index_data_2011_heb-002.pdf)

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). (2021, מאי 26). יחסי יהודים-ערבים בישראל בעקבות אירועי אפריל-מאי 2021. מבט על, 1474. [/https://www.inss.org.il/he/publication/arabs-and-jews-in-israel](https://www.inss.org.il/he/publication/arabs-and-jews-in-israel)

המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה (2021). אודות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. [https://www.gov.il/he/pages/minority\\_development\\_authority\\_about](https://www.gov.il/he/pages/minority_development_authority_about)

המשרוקית של גלובס (2024, אפריל 4). 2023 הייתה הגרועה ביותר מבחינת מספר הנרצחים בחברה הערבית? גלובס. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001475525#:~:text=%D7%9E%D7%97%22%D7%9B%20%D7%A1%D7%92%D7%9C%D7%95%D7%91%D7%99%D7%A5%20%D7%A0%D7%9E%D7%A1%D7%A8%20%D7%91%D7%AA%D7%92%D7%95%D7%91%D7%94,%D7%A0%D7%AA%D7%A0%D7%99%D7%94%D7%95%20%D7%95%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%AA%D7%95%20%D7%9C%D7%90%20%D7%94%D7%99%D7%95%20%D7%91%D7%A9%D7%9C%D7%98%D7%95%D7%9F>

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. (2023). חדשות – מיזם מוארד מציין שלוש שנות פיתוח כלכלי. נדלה 11 בינואר, 2024 מתוך [https://www.gov.il/he/departments/news/mawared\\_conference\\_nazareth\\_news](https://www.gov.il/he/departments/news/mawared_conference_nazareth_news)

וייס, א. (2023). תמונת מצב המדינה 2023 – תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. [/https://www.taubcenter.org.il/pictures/2023](https://www.taubcenter.org.il/pictures/2023)

ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית. (2020). המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית – מסמך מדיניות מסכם יולי 2020. משרד ראש הממשלה. [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/150320\\_challenge/he/arab\\_Violence\\_Report\\_2020\\_Hebrew.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/150320_challenge/he/arab_Violence_Report_2020_Hebrew.pdf)

חאג' יחיא, ד. (2023, דצמבר 31). הרשויות הערביות יקימו מטה מאבק בפשיעה, במימון תורמים, והוא יפעיל לחץ על הממשלה. הארץ. <https://www.haaretz.co.il/news/law/2023-12-31/ty-article/premium/0000018c-afab-d45c-a98e-afef62ee0000>

חאג' יחיא, נ. ח., ח'לאילה, מ. ורודניצקי, א. (2021). שנתון החברה הערבית בישראל 2021. הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים – המשרד לשוויון חברתי והמכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/books/39381>

חאג' יחיא, נ., סייף, א., (קלינר) קסיר, נ., פרג'ון, ב. (2021). מצב הרווחה בחברה הערבית. המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן פורטלנד. <https://www.idi.org.il/media/15623/welfare-in-arab-society-poverty-government-policy-and-the-helplessness-of-local-authorities.pdf>

ח'מאסי, ר. (1999). העמדת קרקעות ציבוריות לצורכי פיתוח ביישובים הערביים. האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקרי פלורסהיימר. [https://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/khamaisi\\_supplying\\_public\\_land.pdf](https://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/khamaisi_supplying_public_land.pdf)

ח'מאסי, ר. (2010). חסמים בפני שיתוף הערבים במוסדות התכנון ובעיצוב המרחב הציבורי בישראל. האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקרי פלורסהיימר.

[https://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/khamaisi\\_barriers\\_to\\_arab\\_participation.pdf](https://fips.huji.ac.il/sites/default/files/floersheimer/files/khamaisi_barriers_to_arab_participation.pdf)

טיקוצקי, י. (2020). ההון האנושי בשלטון המקומי – תמונת מצב. משרד הפנים, מינהל הפיתוח.  
<https://www.gov.il/he/departments/guides/capital-authorities1>

יזמות אברהם. (2023). אלימות ופשיעה בחברה הערבית | דו"ח סיכום שנת 2023. <https://abrahaminitiatives.org.il/2023/12/31>

יזמות אברהם. (2024). מעקב קורבנות האלימות והפשיעה | סיכום חציון ראשון 2024.  
[מעקב קורבנות האלימות והפשיעה | סיכום חציון ראשון 2024 - יזמות אברהם\(abrahaminitiatives.org.il\)](https://abrahaminitiatives.org.il)

יקיר, א., פינקלשטיין, א. ונועם, י. (2024). שיעור ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות: סקירת נתונים. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/52674>

ליטמנוביץ, י., הרן, ד., לך, י., אור שרביט, ז. ומג'אדלה, א. (2023). הערכה כוללת של החלטת ממשלה מספר 2397: תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. דמ-964-23. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.  
[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/a-comprehensive-evaluation-of-government-resolution-2397-2](https://brookdale.jdc.org.il/publication/a-comprehensive-evaluation-of-government-resolution-2397-2)

לך, י. (2021). חיזוק רשויות מקומיות: סקירת ספרות בין-לאומית. דמ-886-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.  
[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/empowering-municipalities-review-of-the-international-literature](https://brookdale.jdc.org.il/publication/empowering-municipalities-review-of-the-international-literature)

לך, י., חג'אג'רא, ו. ואייל, י. (2021). התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות במסגרת התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (החלטת ממשלה 2397), מחקר הערכה (דוח ביניים: תמונת מצב עד סתיו 2020). דמ-877-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.  
[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-program-for-empowering-bedouin-municipalities](https://brookdale.jdc.org.il/publication/the-program-for-empowering-bedouin-municipalities)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2020). הסקר החברתי. <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2021/%D7%94%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99-2019.aspx>

מבקר המדינה. (2008). הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות – משרד הפנים (דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006). <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1746-39.aspx>

מבקר המדינה. (2021). ביקורת מערכתית – החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות.  
<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/Shilton/2021-Shilton-102-Hosen.pdf>

מורן, ס., ג'ריס, מ. וקונסטנטיני, ו. (2023). החברה הערבית בישראל – 'מתושבים מיואשים לאזרחים מעורבים'. קרן שוסטרמן, קרן יד הנדיב וקרן ראסל ברי.

מינהל התכנון. (2021). איחוד וחלוקה בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.  
[https://www.gov.il/BlobFolder/policy/consolidation\\_division\\_private\\_lands/he/consolidation\\_division\\_private\\_land.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/consolidation_division_private_lands/he/consolidation_division_private_land.pdf)

משרד הפנים. (א"ת). צוערים לשלטון המקומי וצוערי אסטרטגיה ותכנון אורבני. נדלה 2 באפריל, 2024 מתוך

<https://www.gov.il/he/departments/guides/declaration-03-2019?chapterIndex=2>

[https://www.gov.il/he/departments/policies/dec549\\_2021](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec549_2021)

נבות, ס. ופוקס, ע. (2023). חוק הלאום: המהות, העקרונות, הפרשנות והסעיפים החסרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<https://www.idi.org.il/articles/24220>

סאבא-חבש, ל. (2011). אירועי אוקטובר 2000 – האם כובד עקרון השוויון בפני החוק? (מחקר מדיניות 86). המכון הישראלי

לדמוקרטיה. [https://www.idi.org.il/media/4545/pp\\_86.pdf](https://www.idi.org.il/media/4545/pp_86.pdf)

סנד, א., רוזן-צבי, י., חמאייסי, ר. ואבו-חבלה, ז. (2015). מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית – דו"ח סופי. אוניברסיטת תל-אביב, מפעל הפייס, מרכז השלטון המקומי בישראל,

המרכז היהודי-ערבי ואוניברסיטת חיפה. [https://social-sciences.tau.ac.il/sites/socsci.tau.ac.il/files/media\\_server/social/](https://social-sciences.tau.ac.il/sites/socsci.tau.ac.il/files/media_server/social/)

[public/PDF/GovPolicyArabPopulationIsrael\\_2015\\_12.pdf](public/PDF/GovPolicyArabPopulationIsrael_2015_12.pdf)

ספקטור-בן ארי, ש. (2013). חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה): סעיפים 99 ו-99ב לפקודת העיריות

והקשיים ביישומם. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e2eb6d8d-f1f7-e411-80c8-](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/e2eb6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c/2_e2eb6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_9946.pdf)

[00155d01107c/2\\_e2eb6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c\\_11\\_9946.pdf](00155d01107c/2_e2eb6d8d-f1f7-e411-80c8-00155d01107c_11_9946.pdf)

עדאלה. (2017). שינוי נוסחת גדיש להקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות והעלאת גובה התוספת למענקים לרשויות הערביות

(מכתב למנכ"ל משרד הפנים, בשם וועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל, מיום 20.2.2017).

[https://www.adalah.org/uploads/uploads/Balance\\_Grants\\_February\\_2017.pdf](https://www.adalah.org/uploads/uploads/Balance_Grants_February_2017.pdf)

פון, נ. (2020). מודלים של ליווי רשויות מקומיות באספקת שירותים חברתיים – סקירה בין-לאומית. דמ-844-20. מכון מאירס-ג'וינט-

ברוקדייל. [/https://brookdale.jdc.org.il/publication/supporting-local-authorities-in-the-provision-of-social-services](https://brookdale.jdc.org.il/publication/supporting-local-authorities-in-the-provision-of-social-services)

קלור, א. (2023). מקרי רצח בחברה העברית: תמונת מצב כמותנית. INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי, 1749.

[/https://www.inss.org.il/he/publication/arab-violence](https://www.inss.org.il/he/publication/arab-violence)

ריינגורץ, י. וזבלוצקי, א. (2021). ליווי רשויות מקומיות בהספקת שירותים חברתיים: מודל לזיהוי רשויות מתאימות. דמ-846-21.

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/supporting-local-authorities-in-the-provision-of-social-services-2](https://brookdale.jdc.org.il/publication/supporting-local-authorities-in-the-provision-of-social-services-2)

ריינגורץ, י., ארד, ע. וזבלוצקי, א. (2024). מדדי ביצוע ברשויות המקומיות. דמ-24-992. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/performance-indicators-in-local-authorities](https://brookdale.jdc.org.il/publication/performance-indicators-in-local-authorities)

שעלאן, ח. ותורג'מן, מ. (2023, אוגוסט 22). מנכ"ל עיריית טירה נרצח ביריות ליד תחנת המשטרה בעיר. Ynet.

<https://www.ynet.co.il/news/article/r1qdaqbp3>

שר, נ. וארזי, ט. (2016). "החשיבה התוצאתית" ברמת הארגון. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל.  
[/https://brookdale.jdc.org.il/publication/outcomes-thinking\\_models](https://brookdale.jdc.org.il/publication/outcomes-thinking_models)

Asaduzzaman, M., Kaivo-Oja, J., Stenvall, J., & Jusi, S. (2016). Strengthening local governance in developing countries: Partnership as an alternative approach. *Public Organization Review*, 16, 335–356. DOI 10.1007/s11115-015-0311-5

Boulenoar, J. (2015). *Capacity support to local governments*. Triple-S IRC

Brender, A. (2005). *Ethnic segregation and the quality of local government in the minorities localities: local tax collection in the Israeli-Arab municipalities as a case study* (Discussion paper no. 2005.01. Bank of Israel – Research Department). [boi.org.il/media/wqvo2q1u/dp0501e.pdf](http://boi.org.il/media/wqvo2q1u/dp0501e.pdf)

Etigbamo, E. J. (2018). Strengthening local government councils for effective community development programming in Nigeria. *International Journal of Scientific Research in Education*, 11(4), 732-744.

Hanushek, E. A., Link, S. & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232.

Honadle, B. W. (1981). A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575–580. <https://doi.org/10.2307/976270>

Millar, A., Simeone, R. S., & Carnevale, J. T. (2001). Logic models: a system tool for performance management. *Evaluation and Program Planning*, 24, 73-81.

Oluwasinaayomi, F. K., & Tunde, A. (2017). Decentralisation and local government reforms in Africa: Challenges, opportunities and the way forward. *Eastern Africa Social Science Research Review*, 33(1), 89-113.

Reingewertz, Y. (2014). Fiscal decentralization - A survey of the empirical literature (November 12, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2523335> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2523335>

Saloum Lindegaard, L., & Webster, N. (2018). *Decentralization in Ukraine – Supporting political stability by strengthening local government*. DIIS – Danish Institute for International Studies.

Schaffer, M., & Yilmaz, S. (2008). *Strengthening local government budgeting and accountability* (Policy research working paper 4767). The World Bank.

Slater, R. (1997). Approaches to strengthening local government: Lessons from Sri Lanka. *Public Administration and Development*, 17, 251-265.

Vincent, C., & Stephen, C. (2015). Local government capacity building and development: Lessons, challenges and opportunities. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 3(1), 149-153. Doi:10.4172/2332-0761.1000149.