

מנהיגות מקומית בעיר ספר שולית בין הלאומי לגלובלי: המקרה של ערד¹

בתיאור רודד ויצחק אהרונוביץ'

רודד, ב. ואהרונוביץ', י. (2011). "מנהיגות מקומית בעיר ספר שולית בין הלאומי לגלובלי: המקרה של ערד". בתוך א. בריכטה, ע. ויגודה-גדות וג. פדה (עורכים). *עיר ומדינה בישראל: השלטון המקומי לקראת העשור השביעי*. ירושלים: כרמל, עמ' 86-128.

לצד העליבות והשוליות שכפו עליהם חיי היום-יום, חוללו תושבי עיירות הפיתוח מהפכה בדפוסי הפוליטיקה המקומית. על רקע זה, צעדי משרד הפנים מצטיירים בקרב רבים כמו נועדו לחנוק את המהפכה הפוליטית שיצרו בשנות ה־70. הדמוקרטיה העממית כשלה ואת מקומה תפסה הביורוקרטיה של משרד הפנים (בן סימון, 25.10.07).

הציטוט עוסק במינוי מועצות "מלמעלה" בערי הנגב המונע מהמנהיגות המקומית לבסס שלטון בר-קיימא ולהעלות את הנגב וצרכיו אל סדר היום הלאומי. ברצוננו לבצע בדיקת עומק של המנהיגות וטווח יכולותיה לביסוס עתיד של צמיחה לערי הנגב כחלק ממקבילית הכוחות המרחבי במדינה.

בעשורים האחרונים החל המקומי לרתק את תשומת הלב והוא חוזר ועולה אל סדר היום לאחר עיסוק מחקרי בן עשרות שנים במערכת המדינה הקיינסיאנית. כזירות מפתח מוסדיות, מפתחים המקומות קשת רחבה של דרכי מדיניות ואסטרטגיות פוליטיות, הכוללות גישות יזמיות בתחום הפיתוח הכלכלי, כמו גם בנייה מוסדית מחודשת כדי לקדם את השינויים. המקומות מקפלים בתוכם מאפיינים גלובליים ומוסדות מסדירים כאחד. בהקשר זה מעלים Brenner and Theodore (2002) את השאלה: האומנם מערך יחסים שבין המקומי, המדינתי והגלובלי, מאפשר לייצר העצמה של המקום? התשובה על כך אינה חד־משמעית, אלא מורכבת.

מספרם הזעום של מחקרים העוסקים במנהיגות פוליטית מקומית בערי ישראל (דהאן, 2009; חסון, 2006; Tzfadia, 2005b) בעידן של שינוי מצביע על דחיקתו של הנושא מהשיח המחקרי מול השפע המחקרי הקיים באזורי עולם אחרים. לפיכך, ברצוננו לבחון מהן ההזדמנויות והמגבלות שמוזמן מעמדו של 'המקומי' הנתון בין

¹ המאמר נסמך על מחקר שנערך בסיוע מרכז מנדל למנהיגות בנגב ועל כך תודתנו.

המדינה האתנוקרטית,² במקרה של ישראל, לבין תהליכי גלובליזציה? עד כמה יכול מנהיג פוליטי מקומי לשלוט במהלכים הקובעים את גורלו של מקום בעיר קטנה ושולית, שרבות כמותה בישראל? האם ייתכן מעבר של עיר לבת־קיימא בעידן העכשווי, תוך התבססות על המנהיגות המקומית?

בנוסף, מחקרים מעטים בלבד עוסקים בחקר ערים קטנות בעידן הגלובלי,³ בפרט בערים חדשות שתוכננו בספֶר (Lithwick and Gradus, 2002; Chen, 2006). שכן, עיקר תשומת־הלב המחקרית בתחום האורבני כיום נתונה לערי עולם. חקר ערים קטנות ומרוחקות מעלה שני תהליכים מנוגדים: דעיכה של ערי שוליים מול שיבה לפריפריה. כלומר, תחייה של ערים שנוצחו על־ידי המדינה (גרונוברג, 2007) במעבר לעיר היזמית (Harvey, 1989; Hubbard and Hall, 1998).

גם הדיון בזכות לעיר (Fenster, 2005; Harvey, 1992; Lefebvre, 1991; Purcell,) (2003) הנעדר מהדיון בערי שוליים, רלוונטי לנושא המאמר. ערד, כעיר פיתוח בנגב, מציעה התבוננות ברוח הפרשנות שמעניק Purcell (2003) ללפבר בנושא זה, הזכות האזרחית של התושבים על עירם.

אנו אווזים בגישה הניאוגרמשיאנית. למרות שאין אצל גרמשי יישום לפוליטיקה של העיר, גישתו רלוונטית לפוליטיקה מקומית משום שהיא ממעיטה בחשיבות המדינה הריבונית ומדגישה את תפקידם של מוסדות, ארגונים ופרקטיקות המפעילים כוח פוליטי (Jessop, 1997, p. 53). כדי להבין את דרכי הפעולה הממסדיות נחשוף את התפתחות "משטרי הפרקטיקות" הממשליות (Foucault, 1988; 1991).

המאמר יישוב שני גופי ידע: אתניזציה של אזור ספר פנימי – פיקוח מדינתי והתפשטות במרחב "שומם" ו"מאיים"; ומקומה של מנהיגות עירונית הנתונה בין הגלובלי ללאומי. מערך היחסים בין המדינה לנגב ייבחן לאור השוליות ה"כרונית" ממנה סובל האזור, וערד בתוכו כמקום ייחודי. החלק האחרון יעסוק בניתוח הקשר של מצב זה לאופן תפקודה של המנהיגות המקומית. הדיון יקשור את הממצאים לטיעונים, השאלות והמסקנות התיאורטיות שהועלו.⁴

משילות ומנהיגות בעיר ספר בעידן הגלובלי

חקר המשמעות של מנהיגות מקומית פוליטית למקום נגזר מתוך חקר תהליכים חברתיים־פוליטיים. התמקדות במדינה בה מתנהל מערך יחסים המשלב מדיניות

² ראו אצל יפתחאל, מפתח המודל המשטרי של האתנוקרטיה – Yiftachel, 2006. מודל משטרי זה טוען לציר מדיניות מונחה אתנית במקום אזרחות כמשתנה מפתח המכתיב את מבני המשטר ותוצאותיו.

³ Edwards, Goodwin, Pemberton & Woods, 2001; Lewis, 1972; Matson, 1997; Sorensen and Epps, 1996; Short, 2000; Wildavsky, 1964.

⁴ המחקר נוקט שיטות איכותניות וכמותיות: הוא מבסס מידע וניתוחו על סמך איסוף נתונים ממקורות ראשוניים ומשניים, ראיונות עומק מובנים למחצה וסקר שנערכו בקרב בעלי עמדות ומעורבים בעשייה בערד.

לאומי־אתנית עם מדיניות ניאוליברלית תובעת התעמקות בגופי ידע המחברים בין דיון בערי ספר לבין דיון במנהיגות בעת שינוי. כדי לחשוף את דרכי ההבניה של ההיגיון הממשלי והבנת האסטרטגיה המדינית ביחסה לספר בחרנו לעשות שימוש במושג הממשליות (governmentality), השואב מהגותו של מישל פוקו (Foucault, 1988; 1991). יש להבין את הממשליות ככוח מוכלל השואף להנחות התנהגויות ותובנות ועוסק בעשייה המאורגנת. כלומר, הפעלת טכנולוגיות של שליטה באמצעות מוסדות מדינה כמעין רשתות סמויות המשמשות כבסיס למשילות, ניהול הניהול ('conduct of conduct'). גישה זו חושפת את תהליך הפיתוח של מנגנונים המספקים לרשויות ולגופים יכולת להתערב בפעילות המקומית. כדי להבין את הדרכים שמאמצות הרשויות הפוליטיות כבסיס המשילות יש להתחקות אחר ה"איך" המעוגן בארבעה ממדים: מידת הנראות של המדיניות; באילו דרכים מייצרת המדינה את "האמת" שלה? על אילו מנגנונים וטכנולוגיות נשענות צורות ההיגיון? מהן דרכי ייצור הנתינות של סוכנים ושחקנים? (Dean, 1999; Huxley, 2007).

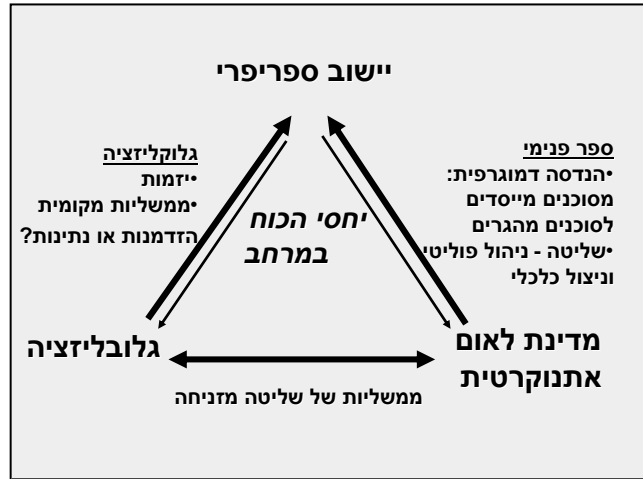
ערי ספר בין הלאומי לגלובלי

בהגות הגיאוגרפית מבטא הספר את תפיסת "המרחב המוחלט" שאפיינה את העידן הקולוניאלי (Harvey, 2000; Massey, 1993; 1994; Smith and Katz, 1993). ככזה, הוא מייצר אישויון בין ובתוך אזורים/מקומות (Yiftachel, 1996; Castree, 2004; Furniss, 2005). שכן, רעיון 'כיבוש הספר' מהווה אבן פינה בשיח מולדת מתפשט, המשקף שאיפה קולוניאליסטית של הקבוצה הדומיננטית לניכוס הטריטוריה. לפיכך, יש לראות את הקמת ערי הפיתוח כחלק מהפרויקט "לחיזוק" הספר בהקשר של מאבק ביִֿאתני. לכן, שחרור מתפיסה מרחבית זו תובע בחינה של מרחב הנגב באמצעות ההגות הביקורתית בגיאוגרפיה, זו הדנה במרחב פתוח, היברידי, משתנה ודינמי, המייצר את החברתי ונוצר על־ידיו (Amin, 2002; Castree, 2004; Harvey, 1990; Massey, 1994; Shields, 1997).

לא ניתן לנתק את גורלן של ערי הפיתוח ממערכות הכוח המשטריות־מרחביות. הללו מייצרות קולוניאליזם פנימי בספר הנגב לשם ייחוד המרחב (Yiftachel, 2006) כחלק מהמאבק של המדינה בערבים הבודווים על שליטה מרחבית. האחרונים מוצגים כ"איום" וכ"השתלטות על אדמות הנגב". לטענתנו, מצב זה הוא גורם מרכזי להתהוותה של ממשליות "השליטה המזניחה" (רוֹדֵד, 2010). זאת, כאשר פרקטיקות התכנון, הפיתוח, ההתיישבות, מעמדו של הממשל המקומי, שיטת הבחירות, יחסי תיחום מנהלי, זרימת ההון ואופן חלוקתו גם בתוך הנגב, נותרו בעלי אופי פטרוני ועמום "מלמעלה". העימות המתמשך מוליד אִוודאות, חוסר ביטחון, טשטוש של זכויות קניין ופיתוח אסטרטגיות של יחסי פטרון־קליינט, המובילים להצמתו של היגיון עימותי "מלמטה" (Goodhand and Hulm, 1999; Korf, 2002).

את התמונה שפרסנו כאן בקצרה ניתן להבין מתוך איור 1, המחדד את חלקם של קנה־המידה המרחביים בעיצובו של מערך יחסי הכוח: ברמה הלאומית, היחס אל האזור נגזר מהגדרתו כאזור ספר ולפיכך יושב בסוכני הקבוצה האתנית הדומיננטית, תוך דחיקתה של קבוצת המיעוט הילידי. מאחר ש"החלוציות" בספר דעכה במהירות ננקטו תהליכי אתניזציה באמצעות יישובם של מהגרים, בעוד הספר מנוצל כלכלית על־ידי המדינה. קנה־המידה הגלובלי⁵ מעצים את הזנחתן ומוחלשותן של ערי הספר, אך מזמן למקום היחלצות מסוימת מצבת המדינה באמצעות קשרים גלוקליים.

איור 1. הדינמיקה של מערך היחסים בספר האתני לאורך זמן



חשוב לענייננו, כי מושג הספר מכיל ארעיות כתכונה דומיננטית ומניח תהליך של צירוף ה"ספר" למרחב הריבוני. מאחר שתופעת הספר המתפשט⁶ מכבידה כלכלית־חברתית על המדינה היא גורמת להזנחה של אזורי ספר פריפריאליים. ספר

⁵ חשוב לסייג ולומר, כי מתוך מרכיבי הגלובליזציה, נעסוק בעיקר במשטר מדינתי ועירוני ניאו-ליברלי – פוסט-פורדיסטי, שהחליף את מדיניות הרווחה הפורדיסטית. מאפייניו: הפרטה, אי-הסדרה כלכלית, תחרות שוק חופשית וחדשנות חברתית-טכנולוגית, והתארגנות עצמית באמצעות רשתות. תהליכי השינוי מובילים למבנים עירוניים-מוסדיים שהפיתוח המרחבי בהם לא שוויוני (רם, 2007; Peck and Tickell, 2002; Jessop, 2002; Castells, 1991; Brenner and Theodore, 2002). לפיכך, רוב הפיתוח וההון נמצא בליבה והפערים ביחס לשוליים גדלים.

⁶ מצב בו נוספים שטחי ספר על אלה הקיימים מבלי שאחד מהם יהפוך לריבוני מלא במדינה. זניחתו של אזור ספר, בטרם הפך לחלק ריבוני אינטגרלי, הופכת אותו לספר "כרוני". (רודד, 2005).

הנגב,⁷ הוא דוגמה לממשליות ששתי הפרקטיקות המרכזיות שלה הן שליטה והזנחה (רווד, 2010). כלומר, המאמר מעוגן בחקר מרחב המסמן אישוויון מובנה הנובע ממדיניות קולוניאלית ומועצם באמצעות מדיניות השוק החופשי (גרדוס, 2006; רם וברקוביץ', 2006a Tzfadia). להלן, נקשור בין מערכת היחסים ההיררכית של השלטון והשתנותה לאורך זמן, לבין תפקידו ומאפייניו של המנהיג הפוליטי המקומי.

מנהיגות בין ממשל, משילות וממשליות

בפרק זה ייבחנו המשימות העירונית והמנהיג הנבחר במסגרת דינמיקת הכוחות במשולש המרחבי (איורים 1-2). ריבוי מנגנוני השיתוף והגופים המנהלים את העיר הופך את תפקידו של ראש העיר למורכב ועליו לגשר תכופות על פער אינטרסים וחזונות מתנגשים. בעקבות זאת, החל להתפתח גוף ידע רחב בתיאוריית המשטר העירוני העוסק במעבר מממשל למשילות עירונית בעידן הגלובלי,⁸ בד בבד עם דיון בדפוסי שיתוף קהילתי ובזכות לעיר. המשילות היא מושג רחב ומורכב, מבנה ותהליך של יכולת השחקנים לנצח על מערך האינטרסים: מקומיים, ארגוניים וחברתיים והיכולת לייצגם כלפי חוץ: לפתח אסטרטגיות אחדות אל מול השוק, המדינה, ערים אחרות והמדרג הממשלי.⁹

הגישות החדשות צופות במשילות באמצעות מושגים, כגון הון חברתי, יזמות חברתית, שותפות ובינוי קהילה. מערכת זו מאופיינת בריבוי של מיומנויות מידע וטכנולוגיה ואימוץ אידיאולוגיה ניהולית של מבנה קואליציוני פחות יציב ומשתנה במהירות.¹⁰ במעבר למשילות מציע Harvey (1989) לראות את היזמות (entrepreneurism) העירונית כסוג חדש של פוליטיקה של מקום מאז שנות ה-70, שבא להחליף את הדפוס הניהולי (managerialism), כדי להגדיל את הצבר ההון המקומי בתחרות עם ערים אחרות.

העיסוק התיאורטי בקואליציות ונוהלי משילות מדגיש פן שלילי: ללא מערכת הסדרה מפתחים התהליכים הניאוליברליים מנגנוני דיכוי "מלמלה" ומחאות והתנגדות "מלמטה" ומערערים את קיימותה של המשילות העירונית (Loftman and

⁷ הולם כאן המושג "ספריפריה" – שילוב בו-זמני בין שיח לאומי הרואי לשיח חברתי מדיר בתהליך הכולא את הספר הישראלי במתח בלתי-פתיר, המשקע בנחיתות פריפריאלית (יפתחאל וצפדיה, 2008, עמ' 1-2).

⁸ ביניהם: Borraz and John, 2004; Bowles and Gintis, 2000; Brenner and Theodore, 2002; Haus et Al., 2005; Heinelt et Al., 2006; Hubbard and Hall, 1998; Harvey, 1989; Lauria, 1997.

⁹ במדינות לא מערביות: Jones et Al., 2007; Purnendra, 2004; Pycroft, 1999; Shatkin, 2004. הגופים המרכיבים מערך של משילות עירונית כוללים קשת רחבה של עמדות, אינטרסים וייצוגים. Genieys, Ballard, and Valarie (2004, 4-193) מגדירים שש קבוצות בעלות עניין המעורבות במשילות המקומית: אזרחים, מגזר התנדבותי, עסקי, תקשורת, רמות ממשל גבוהות ורשות מקומית.

¹⁰ ראו אצל: Borraz and John, 2004; Bowles and Gintis, 2000; Purcell, 2002.

בהרחבת התביעה לשיתוף דמוקרטי, דליברטיבי, מצמיח ויעיל (Haus Heinelt, and) (Nevin, 1998; McGuirk, Winchester, and Dunn, 1998; Stewart, 2005; Heinelt et al., 2006; Hemphill et al., 2006).

רק ערים מעטות נשכרות באופן מוגבל מהגלובליזציה וגם אז במחירה של בעיה חברתית, בעוד ערים קטנות נקלעות לסטגנציה בתנאים אלה. מכאן הטענה הרווחת, שרק המדינה יכולה להתמודד עם איזון ותיקון של ההיגיון התחרותי הסותר, ההדרה החברתית והקיטוב המרחבי (Harvey, 1989; Le Galès, 2001), אם כי מעורבותה קשורה גם בצמצום האוטונומיה של הרשות המקומית, עד כדי מחיקתו של המקומי, כפי שנראה בערי הנגב (McGuirk et al., 1998). לכן, כדי שערי ספר יקושרו עם תהליכי גלובליזציה כמות, הכרחית התערבות הממשל המרכזי במדינה תוך שיתוף התושבים והמשילות המקומית.

לכן חשובות לענייננו המסקנות העולות ממחקרו של Chen (2006) על ערי ספר בסין. לטענתו, ביזור הפעילות המדינתית ושיפור התעבורה שומרים על ערוץ פתוח לחדירת הגלובליזציה. מצב זה מפעיל לחץ על הרשויות המקומיות והאזוריות להיפתח לקשר גלובלי ונוצר פיתוח באזור. אלא שאזורים חלשים מפתחים קשרים שרמתם והכנסתם נמוכות. ניכר שבעידן הפוסט־פורדיסטי נודעת למדינה ולממשל המקומי חשיבות רבה לאין ערוץ לעומת תפקידן המסדיר.

המנהיגות המקומית

מן האמור עד כה, עולה הצורך לבחון בקצרה את חשיבותה של המנהיגות העירונית כיום.¹¹ ההיסטוריון הפוליטי Burns (1978) הגדיר מנהיגות במחקרו המכונן, כיכולת להשפיע ולגרום לשינוי חברתי, להתנהגות מוסרית יותר של המונהגים, באבחון בה שלושה יסודות: המטרה; יחסי גומלין עם הבוחרים; וצורה של עוצמה. בנוסף, עמד על מורכבותו של התפקיד: קידום מעמדה החברתית־כלכלי של העיר; חתירה למעורבות מרבית של תושבים; שאיפה להצלחות שיבטיחו ניצחון בבחירות (שם, עמ' 434).

כיום מקובלת גישה דינמית יותר, "גישת הטווח המלא של המנהיגות", שפיתחו Avolio and Bass (2002), המדברת על רצף של תכונות, התנהגויות ומצבים קונטיננטליים שמגלם המנהיג. הנעת המונהגים כרצף מלא של פעילויות מ"שב ואל תעשה דבר" (laissez faire) ועד למנהיגות מעצבת. זו גישה גמישה המייתרת דבקות באחת מהגישות הטיפולוגיות,¹² והתבססות בלעדית על תכונות אוניברסליות כמשתנה עצמאי לבחינתה של מנהיגות.

¹¹ בעיקר: Getimis and Grigoriadou, 2005; John and Cole, 1999; Leach and Wilson, 2000; 2002; Shatkin, 2004; Stone, 1995; Svara, 1998.

¹² John and Cole (1999), למשל, מזהים ארבעה טיפוסים מפתח של ראשי ערים באירופה: הבוס (city boss); איש החזון (visionary) הבונה קואליציה יעילה ורבת עוצמה ומחדש; המטפל (caretaker) הלא יעיל המתקשה לעמוד בשינויים מהירים ומעדיף את הסטטוס קוו; החותר לקונצנוס

מושג הממשליות העצמית, שפיתח Foucault (1988), מרחיב את טווח הקווים המנחים לבחינתה של מנהיגות מתוך המודעות העצמית של המנהיג: את מי מחפשים כדי לפעול עליו? כיצד מושלים בו? מיהו המנהיג בתוך המערך הממשלי הזה? איזה עולם ברצונו לברוא?

למנהיגות הפוליטית, לתפקידיה ולתכונותיה תפקיד מכריע במניעה של קריסת הלגיטימציה והיא מצביעה על צורך ביכולת לנהל תהליכי רישות, להקים מוסדות וליצור מעורבות יעילה בקהילה, שקיפות ואחריותיות ביתר גמישות ופתיחות (Getimis, Grigoriadou, and Kyrou, 2006). כדי לבנות תשתית לממשל יעיל יש להשתית את המנהיגות על עקרונות של העצמת הקהילה ובנייתה; הכרה בתרומתם של ארגונים נוספים ועידוד פעילותם; הבטחת ניצולם של כל משאבי הקהילה לטובת האזור; ניצול מרבי של המשאבים והיענות לצרכים בדרכים רבות ושונות; שיקול, איזון בין האינטרסים השונים ושיפוטם (Clarke and Stewart, 1999).

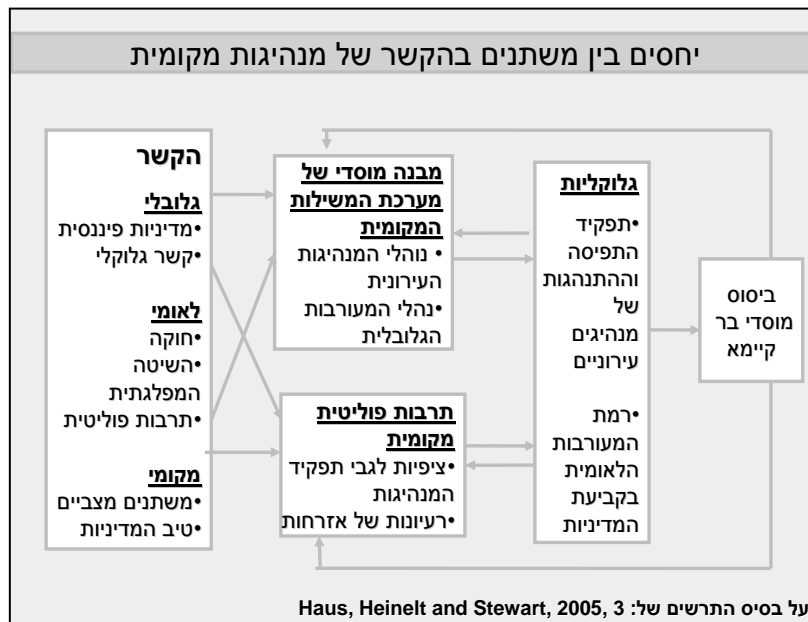
במבנה זה מתרחבת הפרספקטיבה והמנהיג הוא ראשון בין שווים, תוך הדגשת הצד האקטיבי של מנהיגותו כתהליכים חברתיים המשפיעים ומניעים קבוצות ובודדים, מעצבים מטרות ותוצרים באמצעות שכנוע, השפעה ומשא ומתן (Leach and Wilson, 2000; 2002; Hartley, Lowndes, Wilson, and Downe, 2005, p.2). מחקרם בחן מנהיגות באמצעות ארבעה יסודות מרכזיים: ההקשר, תפקידי המנהיג, יכולותיו ויעילותו. חשוב להדגיש כי האילוצים וההגבלות על המנהיג הנבחר עדיין מותירים לו **מרחב לפרשנות**. זה המקום בו על המנהיג להוכיח את כישוריו: איכות פרשנותו בתנאים הנתונים והתמרון שלו בתוכה. המסקנות שהעלו (Leach and Wilson, 2000; 2002; Leach et al., 2003; 2005) חשובות במיוחד לעניינו של מאמר זה. השפעת המנהיגות הפוליטית אינה חדמשמעית משום שה**הקשר** שבתוכו מתקיימים התהליכים הוא הגורם המשפיע (איור 2).

המקורות העיקריים המשפיעים על המנהיגות הפוליטית המקומית הם: תכונות אופי וערכים אישיים ושלל הכוחות הבונים את דפוס המשילות העירונית, כולל המבנים הלא פורמליים. הן מבנים פוליטיים אופקיים, הכוללים את מערך הכוחות העירוניים הפורמליים, והן מבנים פוליטיים אנכיים, הכוללים את מערך הכוחות מול מוסדות ממשל ומוסדות אחרים ברמה האזורית או הלאומית.

לסיום, חשוב לסייג ולומר, כי הספרות המחקרית שבאמצעותה בנינו מסגרת תיאורית זו נשענת בעיקר על המחקר המערבי ועוסקת בעיקרה בערי עולם או באזורים מטרופוליניים, ולפיכך יש להתייחס אליה בזהירות כשבאים לבחון את המקרה הישראלי.

(consensus facilitator), מסתגל ובעל יכולת להשפיע ולהוציא לפועל תרומתם של אחרים. מתקשה לקבל החלטות ולפתח גישה משלו.

איור 2: מערך הכוחות הממציב את המנהיגות המקומית



כאמור, הספרות העוסקת במנהיגות הפוליטית המקומית, חקר מנהיגות בערים קטנות נמצא דל ביותר וקשור לרוב במרחב החקלאי הנעזב (Rathge and Highman, 1998), שאינו מענייננו. החסר הקיים הוביל אותנו אל חקר המקרה של ערד: נחשוף את מקבילית הכוחות המשתנה, שעיצבה את מעמד העיר לאורך השנים; נבדוק את האסטרטגיות והפרקטיקות המגדירות את אופי המדיניות שמובילה המדינה בנגב; ונתבונן בעיר ובמנהיגות שהובילה אותה בעיתות שינוי.

המדינה והנגב – יחסי שליטה מזניחה

טענתם של Amin, Massey, and Thrift (2003), כי יש לחפש גורמי אישוויון אזורי בריכוזיות שלטונית, היא פתיחה הולמת לניסיון לתאר את המצב בערי הפיתוח בנגב. הם טוענים, כי כדי לתקן מצב זה יש להפוך את העיר הגלובלית למרכז המדינה במשמעות של תפקוד במרחב הלאומי. לשם כך יש להתערב בדינמיקה של ייצור האישוויון ולשבור מבנה זה. לטענתם, גם העיר המרכזית תשגשג ביתרשאת אם תעוגן במדינתה.

הנגב נחשב לאזור ספר עוד טרם קום המדינה (פורת, 1996; Meir and Zivan, 1998) ועם הקמתה הוכרזו רשמית ככזה. אלא ש"כיבושו" בנגב נתקל בקשיים מראשיתו והוא הפך לסמל בלתימתמש. זאת, חרף הניסיונות לפעול באמצעות תכנון "מלמעלה" שהתבטא בהקמת מושבים ו"ערי פיתוח" שאוכלסו במהגרים ומכונים:

”החוליה החלשה בספר המתפשט” (רווד, 2005), ”ספריפריה” (יפתחאל וצפדיה, 2008), ”הספר הממתין” (פורת, 2008).

ממדינת לאום אתנוקרטית לאתנוקרטיה ניאוליברלית – גישת ”פיזור האוכלוסייה” בתכנון הבנתה ערים בהן מתקיימת חפיפה בין מעמד חברתי כלכלי לבין מוצא אתני מזרחי (יפתחאל וצפדיה, 1999, עמ’ 77; Grinberg, 1998). אך מאז שנות ה-70¹³, ספר הנגב הוא ביטוי מרחבי למפגש של תוצר של ירושת המרחב המוסדר במשולב עם הפרויקט הניאוליברלי (Brenner and Theodore, 2002). כלומר, מצבו כספר כרוני הוא תוצר שילוב זה, הממקם אותו בתחתית סדר היום הלאומי (ברדה, 2001). הנגב מאופיין ברמת שירותים נמוכה, רמות עוני ואבטלה גבוהות, בתלות כלכלית, פוליטית, תרבותית וחברתית בגלעין ובמאזן הגירה שלילי. נתונים אלה משתקפים בלוח 1 (ליפשיץ, 1990; שנתון סטטיסטי לישראל, 2007; בן-דוד וארז, 2005), מצב המסיג יישוב.

תופעה נוספת העולה מלוח 1, והיא בעלת מופע קיצוני במיוחד בנגב, מצביעה על פערים בין יישובים באזור עצמו: בעוד עומר, להבים ומיתר נמנים עם האשכול הגבוה ביותר, עיירות הברווים נמצאות בתחתית הטבלה וערי הפיתוח מעט מעליהן, בטווח שבין אשכול 3 ל-5.

הפרקטיקות המסבירות את מצב הנגב נמצאות ביחסי שילוב, הכפפה ואף ניגוד ומהוות את הפרופיל של ממשליות המדינה, שניתן לכנותה **שליטה מזניחה**. הגדרה זו מאירה את המעבר לאורך זמן מאסטרטגיית שליטה של קבלת אחריות לנעשה, לזו הניאוליברלית, מעוטת ההסדרה, המחריפה את ההזנחה שפשתה עוד קודם-לכן במקביל להמשך השליטה.

לוח 1: התפלגות המועצות המקומיות והעיריות לפי מחוז, אזור ואשכול

מחוז ואזור							סך המועצות והעיריות	אשכול
ירושלים	הצפון	חיפה	המרכז	תל אביב	הדרום	ירוש		
-	-	-	-	-	7	1	8	1
1	21	5	2	1	-	2	32	2
1	18	3	5	-	1	1	29	3

¹³ רם (1999; 2007) טוען שתהליכי גלובליזציה החלו בישראל כבר בשנות ה-70. אך המדיניות הניאו-ליברלית החלה נותנת אותותיה בשנות ה-80. בעשור זה החלו תופעת הפרבור, הפרטת המפעלים, הקמת בתי-הספר הייחודיים וחל קיצוץ משמעותי בתקציבי הרשויות המקומיות. בנוסף, טוענות אלפסי ופנסטר (2006), כי הכלכלה החדשה הנשענת על טכנולוגיית המידע ויחסי הון-עבודה שעברו שינוי העלו את ”המעמד היצירתי”. הכנסותיו הגבוהות ואורח חייו הבזבזני מעצימים פערים מרחביים עקב התרכזותו באזורים מצומצמים במרכז.

1	8	-	3	2	18	2	34	4
3	4	1	4	7	9	-	28	5
3	-	1	7	-	5	-	16	6
2	-	2	9	6	1	-	20	7
3	-	5	9	1	4	1	23	8
1	2	2	-	-	1	-	6	9
-	1	-	1	-	-	-	2	10
17	23	12	40	24	77	5	198	סך הכול

* מקור: הלמ"ס 2006

רבות נחקר ודובר על יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי בישראל. הדברים יודעים ולא נרחיב את הדיון בנושא חשוב זה.¹⁴ לרוב, משקף המחקר ביקורת נוקבת על יחסים אלה המאופיינים בהכפפה וחסר בדמוקרטיה; מראית עין של ביזור; צמצום תקציבי; ריכוז שלטוני; ואישיקות של תקציב לא שוויוני. בנוסף, תיחום מנהלי (Jurisdiction) לא שוויוני בין ערים לבין מועצות אזוריות ותנאי דיור ברמה נמוכה נוכח אחוז גבוה של מהגרים (Tzfadia, 2005b). כל המשתנים הללו נתונים באופן מוחלט לשרירותו של השלטון המרכזי, ובכך מגלגלים מוחלשות לפתחן של ערים חלשות, כפי שמיטיבה לנסח ד"ר אסתר הרצוג (ידיעות אחרונות, 27.07.08):

עדיין המדינה חזקה על חלשים: היא ממנה ועדות קרואות ליישובים מוחלשים, מביאה גנרלים אשכנזים מסוגו של מצנע ליישובים של מזרחים, או פוליטיקאים חרדים ליישובים של ערבים כדי "להציל" את ה"פרימיטיבים" שלא יודעים לנהל את עצמם.

אכן, בשנים האחרונות הפכה תופעת המועצות הקרואות לחזון נפרץ בנגב והיא מעלה שני גורמים השלובים זה בזה: התפתחות של סוג מדיניות במשרד הפנים ביחס לערים מוחלשות ומנהיגות כושלת גורפת ברשויות המקומיות של הנגב.

ניתוח הגורמים למעמדו של הנגב

ספר הנגב, טרם שובץ בסדר היום הלאומי בשנות האלפיים, אך השיח והפרקטיקה של הציונות משועתקים לאורך השנים בגישה אהיסטורית בעוד שבמעריך הכוחות, המשפיע על המקום חלים שינויים. בהתאם לכך משתנים מצבם של אזורי הספר השונים והתנאים הממדרגים ומעצבים אותם. לאור זאת, לא ניתן לנתק את מצב

¹⁴ ראו: בן אליא; בלנק; פזלשטיין; חסון; נחמיאס; רוזן-צבי; רזין; שפט; ספרי השלטון המקומי, 2005; 2006. ובושא התקציב: בן בסט ודהאן (2008); בן דוד וארז, 2004; טורגובניק, 2005; סבירסקי ואוקונור-אטיאס, 2006.

הנגב, וערד בתוכו, מהגיון הספר האתני בסכסוך היהודי-פלסטיני. הנגב מוצב כיעד לייחוד במאבק נגד הערבים הבדווים ה"משתלטים על אדמות הנגב" ומהווים "איום". הסכסוך המדינתי נפרט לחיכוכים בין יישובי יהודים ובדווים בתוך הנגב. ערעור הביטחון, הפחד ואי-האמון שנוצרים, מצמיחים את הסכסוך "מלמטה" (Korf, 2002). מערך יחסים זה מיוצא לליבה ומוסיף להעמקת הסכסוך ברמה הלאומית. כך נוצרת דיאלקטיקה של הסלמה.

לטענתנו, סירובה של המדינה לפתור את הסכסוך הוא גורם מרכזי להתהוות הממשליות של שליטה מזניחה המבוטאת בפרקטיקות התכנון, הפיתוח, ההתיישבות, מעמדו של הממשל המקומי, שיטת הבחירות, זרימת ההון ואופן חלוקתו גם בתוך הנגב. כל אלה נותרו בעלי אופי של שליטה "מלמעלה" תוך התעלמות מצרכים העולים "מלמטה" במרחב המודר.

הסעיפים הבאים יפרטו את הפרקטיקות והשינויים שחלו בהן, לאורך השנים: **פרקטיקת התכנון:** הגישה התומכת בהקמתן של ערים חדשות היא חלק מהגישה המודרניסטית בתכנון (Hobson, 1999; Sandercock, 1998). היא הייתה ועודנה גישה מרכזית בישראל, אך עם השנים חל מעבר מ"פיזור אוכלוסייה" מערכתי ליוזמות אקראיות.

תוכניות הפיתוח העתידי, הן ארציות (תוכנית האב 2020 ותמ"א 35) והן אזוריות (עידן דרומה ומטרופולין באר שבע), מדגימות את תקפותה של הטענה האחרונה. הן עסקו בעיקר בפתרונות "מלמעלה", כגון "משיכת אוכלוסייה חזקה" לנגב, הסוואת את הזנחת ערי הפיתוח ואת ההתעלמות מהאוכלוסייה הבדווית (סבירסקי, 2007). כיום, נשלפים במערכת הפוליטית רעיונות מחטף ל"כיבוש הספר", כגון הקמת חוות הבודדים והעיר החרדית כסיף. אליהן חוברות יוזמות של עמותות מיישבות, כגון איילים ואור, ומטרתן "לחסום את ההתפשטות הבדווית" (צפדיה, 2008). בספריפריה זו, ערי הפיתוח והפזורה הבדווית נותרות כייצוג של זמן עבר שאין לו דורש, בעוד ששיח יישוב הנגב הניאוליברלי מדבר על הרחבות בקיבוצים ובמושבים ועל יישובים קהילתיים אטרקטיביים שימוקמו בנכסי נוף מהיפים במדינה.

פרקטיקת הספר: "המהפך" בסדר היום הלאומי – נטישת ספר הנגב לטובת ספר מועדף בשטחים, עם עלייתה של מפלגת הליכוד לשלטון, שיקפה את הזנחתו בממדים אחרים מבעבר. ההשקעות הגדולות ביהודה ושומרון היו על חשבון הנגב שתקציביו קוצצו והפערים בהקצאות עוד הלכו וגברו (בן דוד וארז, 2005; סבירסקי ואוקונור אטיאס, 2006).

פרקטיקת הפרטה: הליכי הפרטה החלו בישראל באמצע שנות ה-80, ומפעלי "חברת כימיקלים לישראל" (להלן כי"ל) נמכרו ב-1995 למשפחת אייזנברג בניהולו של שר האוצר דאז, בייגה שוחט. ההפרטה של שנות ה-90 לא לוותה בסייגים

חברתיים¹⁵ בחווי המכירה. המפעלים עברו לשיטת "עובדי קבלן" המרוששת את העובדים ומונעת זכויות סוציאליות וזכות התאגדות. גם הלכידות בין העובדים התערערה כתוצאה מהחדרת ריבוד: עובדים ותיקים; דור ב'; דור ג'; עובדי קבלן. כיוון שרבים מהמפרנסים בנגב הועסקו במפעלי החברה היו לתהליך התרוששות מפעלים לוויינים למפעלי כ"ל (אפרתי, גלילי ואח', 2005; דויד, 2004).

פרקטיקת ההגירה: גל ההגירה הגדול מברית המועצות לשעבר, שהחל 1989, יצר פיזור לא שוויוני של המהגרים, כמו בשנות ה־50 (Tzfadia, 2005b, p. 169). גל זה נקשר בהגבלת האוטונומיה של ראשי הערים וצמצומה, חרף מדיניות הביזור שהונהגה. חלק ניכר מהגורמים למגבלות אלה נעוצים במדיניות הציבורית כלפי ערי הפיתוח ובאידיאולוגיה הלאומית. גישת ה"קליטה הישירה" מעלה ניחוח ניאוליברלי, כיוון שכיוונה את בעלי היכולת מבין המהגרים למקומות עם אפשרויות לתעסוקה והחלשים יותר הגיעו לערי הפיתוח, כך שמאזן ההגירה השלילי חזר. היבט שלילי אחר הוא שיעורם הגבוה של המהגרים, אשר ערער את המרקם החברתי שנוצר בערים עם השנים ועימו אובדן תחושת המקום של הוותיקים.

2008 התגברה תופעת החצייה של גבול ישראל מצרים של פליטים ומבקשי חסות סודנים. צו שעליו חתום הממונה על ביקורת הגבולות אומר, בין השאר, כי יש לשחרר סודאני שעבר ונעצר בתנאים אלה: ישהה מצפון לקו חדרה או מדרום לקו גדרה בלבד, זולת אילת.¹⁶ כך מצאו עצמם יישובי הדרום כיעד מרכזי. סוג זה של מהגרים תובע השקעה רבה, הן תקציבית והן בכוח אדם מקצועי, שהממשל המרכזי אינו מספק.

הפרקטיקה של חלוקה מנהלית: בישראל קיימת אבחנה בין רשויות מקומיות ביישובים עירוניים לבין רשויות המספקות שירותים ליישובים חקלאיים (ניומן ואורגד, 1991). מצב זה מכונן חלוקה חברתית כלכלית לא שוויונית. הוא מבטא בשוני בהיקף המרחבי ובחלוקת הארנונה שלא ממגורים, בעיקר בין מועצות אזוריות לבין ערים פריפריאליות. עם ריבוי הפניות, בשנות ה־90 ועוד יותר מכך לאחר הקיצוצים של שנת 2003, החלו תביעות לשינוי, שיצרו תקדימים. אלא שההסדרים שנבקעו לא עוגנו בחוק וישנן פרצות¹⁷ באופן ההולם את אסטרטגיית השליטה המזניחה.

¹⁵ כ"ל הפכה לחברה מעורבת ב-1995 ובסוף 1999 פחת חלק המדינה בחברה לכ-1.6% – והמדינה חדלה להיות בעלת אחזקה מהותית ובעלת עניין בה. עד היום לא חוקק חוק המסדיר את מערכת זכויות העובדים בין הממשלה, המעסיקים החדשים והעובדים עצמם, על-מנת לקבוע כללים מוסכמים בנושא ההפרטה (רשות החברות הממשלתיות, 2008, <http://www.gca.gov.il/GCA>); nfc, 19/08/2002; בראלי, 2002.

¹⁶ צו זה בוטל בשנת 2010 לאחר מאבק.

¹⁷ ראו עוד בנושא אצל צפדיה (2006), רוזין וחזן (2006), רוזן-צבי (2006) וארגון עדאלה.

הפרקטיקה הסביבתית – מרחבי הנגב הפכו יעד לתופעת NIMBI (not in my back) המקרה של טיפול באתר הפסולת הרעילה ברמת חובב רק בשל האינטרס הנדל"ני במרכז להעביר את עיר הבה"דים לנגב הוא דוגמה מאלפת לזלזול בתושבי הנגב ובאיכות חייהם "מלמעלה".¹⁸

פרקטיקות המשילות: שיטת הבחירות הנוהגת בישראל היא השיטה היחסית ולא האזורית, לכן אין לנבחרים אחריות ישירה כלפי תושבי האזור (Gradus, 1996).

נושא המשילות ממחיש יותר מכול את תהליך הייצור של אִהֶשוּוּיוֹן האזורי בישראל באמצעות היחסים בין השלטון המקומי לזה המרכזי. הרפורמות היסודיות שנערכו בשלטון המקומי ברוב המדינות הדמוקרטיות בעולם, פסחו על השלטון המקומי בישראל שנותר דומה למדי ליחסיו עם השלטון המרכזי במתכונתם שלפני קום המדינה. רעיונות ויוזמות לרפורמה מהותית נכשלו עד כה (רזין, 2002; נחמיאס, 2004). לעומת זאת, טוען בלנק (2003), כי השינויים שחלו בשני העשורים האחרונים במעמדו של השלטון המקומי בישראל הם מרחיק־לכת. אחד השינויים החשובים שאירעו היה המהפך באופן המימון של הרשויות המקומיות ורבות מהן עברו למימון גובר ממקורות הכנסה עצמיים במקום מהעברות ממשלתיות. אלא שצעדים אלה עלולים להחליש רשויות עם התעצמות התחרות ביניהן.¹⁹

במקביל, השליטה "מלמעלה" מעניקה סמכות כמעט אבסולוטית לשר הפנים באמצעות סעיף 233 לפקודת העיריות וחוק התוכנית הכלכלית 2004; בתחומי הרווחה והחינוך, הפעילויות המרכזיות של השלטון המקומי מעוגנות בחוק תחת סמכות השרים הנוגעים; אפילו בתחום אופיו התכנוני של ישוב אין לרשות בלעדית.²⁰ בהמשך, במסגרת חוק ההסדרים אישרה ועדת הכספים של הכנסת ביום 2 בינואר, 2004, מספר סעיפי חוק העלולים לפגוע באוטונומיה הניהולית של החלשות מבין הרשויות המקומיות ולהגביר את המעורבות הממשלתית בניהולן (טורגובניק, 2005).

הסמכויות הפורמליות שהועברו לרשויות המקומיות מול סמכויות הפיקוח של משרד הפנים על ביצוען מחלישות רשויות מקומיות חלשות ומונעות מהן שינוי מתוך

¹⁸ ראו הכתבה בגיליון האלקטרוני של "מגמה ירוקה" מתאריך 12/2007 בכתובת האינטרנט: http://www.green.org.il/beta/index.php?option=com_content&task=view&id=1111&Itemid=307. מחקרי הבריאות עליהם מסתמך המאמר נעשו לאחר ההחלטה על הקמת עיר הבה"דים. בפגישה של פעילים מערד אמר ח"כ אופיר פינס, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת, "רק הקמת עיר הבה"דים בצומת הנגב תבטיח את ניקוי רמת חובב".

¹⁹ ראו בנושא אצל: בן אליא, 2006; בלנק, 2003; נחמיאס, 2004; רובינשטיין, 2004; רזין, 2002; רוזן-צבי, 2006, עמ' 70-169; Tzfadia, 2005b.

²⁰ סעיף 43 לחוק תכנון הבנייה, מעניק סמכויות לוועדת התכנון המקומית, אולם עדיין רובן מרוכזות בוועדות המחוזיות ובוועדה הארצית.

המנגנונים הפוליטיים הפנימיים. במקביל, הטלת האחריות על הרשויות במגוון רחב של תחומים אפשרה למשרדי הממשלה "לייצא" אליהן משימות בלא תקצוב הולם, ותופעה זו תרמה להגדלת גירעונות מקומיים והמשבר הכספי הוביל לאובדן שארית העצמאות שהייתה להן. הפערים, הגדולים ממילא, בין רשויות מקומיות חזקות לרשויות מקומיות חלשות התרחבו והם מוגדרים במונחים גיאוגרפיים אתניים. כפי שמציג זאת Mackinnon (2000): הצעד לביזור הניהול המקומי והדגש על יזמות מעודדים יוזמות מקומיות, אך הם גם חותרים תחת מצב זה, כשביזור הכוח לא מלווה בשינוי מערכתי.

חסון (1996) טוען שעל אף הכול חלו שינויים לקראת משילות. מתהוות קואליציות על בסיס אינטרסים משותפים של מוסדות השלטון וארגוני החברה האזרחית. אלה קואליציות שחלק מגופיהן לא נבחרו ולמרות זאת הן יציבות הודות לפוליטיקה הפנימית החותרת להשיג את מטרותיה: פיתוח כלכלי ולגיטימציה. המערך המשתנה במבנה השלטון המקומי מחזק רבדים ביורוקרטיים ומקצועיים, מחליש את המנהיגות הפוליטית הנבחרת ומגביר נתק וניכור בין יחסי השלטון המקומי לתושבים בתמורה להתמקצעות.

ניתן לומר, כי שליטתו של השלטון המרכזי במערכת התקציבית היא נקודת הכשל המהותית ביותר (אייזנקנג-קנה, 2005; נחמיאס, 2004, 47). ואכן, מימון הרשויות המקומיות בישראל נמוך ביחס לשיעורו במדינות האיחוד האירופי, במקום ה-17 מתוך 20. המגמה להשתית את מימון השלטון המקומי על מימון עצמי, תוך הקטנה מתמדת של השתתפות ממשלתית, היא ייחודית לישראל (בן אליא, 2007, 2). המצב נובע ממדיניות פיסקלית המסיטה חלק מגירעון הממשלה אל השלטון המקומי, מדיניות שהחריפה ב-2003.²¹ יש לראות את אשליות "העצמאות הכלכלית" ו"תוכניות ההבראה", המשפיעות על רמת ההוצאות אך לא מגדילות את רמת ההכנסות על רקע זה (שם).

למענקי האיזון שנועדו לאזן בין הוצאות הרשות להכנסותיה נקבעו קריטריונים קבועים רק ב-1993. אלא שלצד מסלול השקיפות, קיים מסלול של תקנות תקציב המאפשרות מתן סכומים גדולים למדי לשימושים כלליים. גם מענקי האיזון קוצצו, בניגוד להמלצות ועדת גדיש.²² בִּדְרֹד וארו (2007) מצאו כי בחלוקה התקציבית לרשויות בשנים 2002-2003 המענקים לרשויות באשכולות כלכליים-חברתיים 1-6 צומצמו, בעוד הרשויות העשירות ביותר זכו למענק גדול.²³ כמו גם בשירותי החינוך

²¹ בראשית שנות ה-80, המימון העצמי של הרשויות המקומיות היה 30% מסך הוצאותיהן והממשלה מימנה את היתר. מאז שנות ה-90 הלך יחס זה והתהפך. ב-2006 ההכנסות מארנונה ממשקי בית לנפש באשכול 10 גבוהות פי שלושה מאלה של אשכול 5 (בן בסט ודהאן, 2008, 22).

²² ראו נתונים בספר ועידת השלטון המקומי II, 2006, 159.

²³ הכנסות הרשויות לנפש ירדו ריאלית ב-2003 ב-2.7%. מבין העיריות, בערד נרשמה הירידה היחסית הריאלית הגדולה ביותר בהכנסות לנפש (15.6%), ובנתניה נרשמה העלייה הגבוהה ביותר (11.9%).

והרווחה בהם עיקר המימון הממשלתי לרשויות המקומיות הוא ללא קריטריונים קבועים (בן בסט ודהאן, 2008). הפערים בין הערים עוד מחריפים בעקבות תוספת תקציב עצמית שהערים העשירות מוסיפות. דפוס זה ממריץ סגרגציה חברתית, משום הכוונתו להגירת משפחות המחזקת ערים חזקות, בעוד רמת השירותים בערים החלשות מרתיעה מלהגר אליהן. הנתונים מציירים תמונה של הזנחה קשה של הנגב תוך צמצום של מרחב התמרון בשלטון המקומי ושל יכולת העצמה. גלגל המוחלשות מונצח בערי הפיתוח משום שערך הקרקע נמוך, רמת העיר אינה מצדיקה מבני משרדים ומסחר רווחיים והן נותרות מחוץ לתהליך היוזמות (חסון, 1996).

התרבות הפוליטית המקומית

הפרקים הקודמים חשפו את הקושי והמורכבות הכרוכים בניהול ערים, בפרט בערי הפיתוח. כאן נכנס מרכיב נוסף – התרבות הפוליטית²⁴ – Clarke and Stewart (1999) מצביעים על חשיבותה, בין השאר, כדי להבטיח ניצול מלא ומיטבי של משאבי הקהילה. התרבות הפוליטית היא המעצבת דפוסי מנהיגות ומאפשרת לחולל שינוי בתוכם, אלא שישראל נמצאת בפיגור. דהאן (2006) מזהה תהליכי שינוי של התרבות הפוליטית המקומית בערי הפיתוח. נוצרו דפוסים חדשים 'מלמטה' בהיבטים חברתיים מקומיים, המשקפים את הפרשנות של המציאות עלידי השחקנים הפוליטיים והשפעתם על בחירת הדרך, אלא שהקיצוצים שהולידו מוחלשות שינו את המצב.

כאמור, תופעת המועצות הממונות בערי הנגב בולטת מאוד: 2008 נמנו 25 בכל הארץ, מתוכן 16 ערביות 41 בערי פיתוח בנגב (טל, 2008). בנובמבר 2005 מונה בירוחם עמרם מצנע במקום ברוך אלמקייס; בספטמבר 2007, גדעון בר לב החליף את מוטי בריל בערד; בסוף אוגוסט אותה שנה מונה באופקים דוד חרמש במקום אבי אסרף. באוקטובר 2007 נערך שימוע גם לראש עיריית קריית גת, אבירם דהרי, ולראש עיריית מצפה רמון, פלורה שושן. בשנת 1993 כיהנה בנתיבות ועדה קרואה, לאחר פיזור המועצה והעומד בראשה גם כיום, יחיאל זוהר. מחקרם של בן בסט ודהאן (2008) מעלה, שככל שמצבה של הרשות המקומית גרוע יותר, מעורבותו של משרד הפנים גדלה, תוך הקלת ההליכים שתחת סמכותו לפיזור מועצות מקומיות ולמינוי ראש עיר – יד אחת מחלישה והשנייה מדיחה.

זה צעד של פגיעה בדמוקרטיה המקומית, לא כל שכן במקרה של ערי הפיתוח שם הוא מסב נזק כבד לדימוי המקומי שנרכש בעמל. משתמעת מכך תעודת עניות לאוכלוסייה המקומית שכשלה בייצור הנהגה מקומית (רייכנר, 2007). מועצות

²⁴ תרבות פוליטית מתארת, מפרשת ומסבירה את המבנה הפוליטי, על בסיס תרבותי, כגון ערכים, תפיסות, ואמונות. היא מתייחסת לאופן בו אנשים מרגישים ותופסים את עקרונות תפקודו של הממשל. ניתוחה מאפשר את הבנת יחסי התושבים עם הממשל וסיווגם על הרצף הנע בין טיפוס תרבות פוליטית: מסורתית, אינדיבידואליסטית, פטליסטית (דהאן, 2006, 17; Elazar, 1970).

ממונות משפרות את המצב לטווח הקצר, אך לעתים, בהמשך הוא מתדרדר פי כמה. בעיקר מאז חוק ההסדרים של 2004, שרי הפנים מפעילים הדחה בקלות יתרה, תוך שהם חונקים את התפתחותו העצמאית של השלטון המקומי (טל, 2008). ההדחות של ראשי הערים קשורות במה שמוגדר "מאפייני רשויות חלשות": עוני יחסי, חוסר יכולת לגייס משאבי ארנונה מספיקים ופיתוח כלכלית עשיתי שאינו מגיע לרשות. הקיצוצים התכופים יצרו גירעונות גדולים ברשויות המקומיות של הדרום. בנוסף, ללא חקיקה ומדיניות מוניציפלית נאותות, ותרבות פוליטית לקויה, נגרעת מיכולתה של הרשות להתמודד בהצלחה עם ניהול העיר (בן אליא, 1998; בן דוד וארז, 2004, 9-10).

סיכום

הפרקטיקות המתוארות חושפות פרדוקס בו המערכת השלטונית מגבירה את שליטתה במקום, תוך החלשתו והזנחתו. מצב זה מתיישב עם ההגמוניה השלטת בישראל, סיפוח של מדיניות ניאוליברלית לאתנוקרטיה הריכוזית, המציבה מכשלות בהצמחת מנהיגות בערים קטנות "מלמטה" והפיכת העיר ליזמית. מוחלשות זו מצמצמת את ההון האנושי בערים ומולידה מנהיגות חלשה, שנבצר ממנה להתמודד עם הקשיים הגוברים. כך נותר הספר בחולשתו הכרונית.

המקרה של ערד ייחודי ביחס לערי פיתוח אחרות בנגב. בניגוד לאסטרטגיה שהנחתה את הקמתן של ערי הפיתוח בשנות ה-50, באמצעות יישובן במהגרים מזרחיים, בערד חזרו ליישוב הספר באמצעות חברת המייסדים, כמעשה של 'תיקון חברתי'. המקרה ייחקר במסגרת הדינמיקה של הגלובליזציה המקומי, בגישתם של Theodore and Brenner (2002), המציעים לבחון את "ירושות העבר" של מסגרות מוסדיות, משטרי מדיניות, פרקטיקות מסדירות ומאבקים פוליטיים – "ההקשר החיצוני" Leach et al. (2005) מייחסים לו חשיבות רבה (איור 2) והוא אינו חוזה טובות למנהיגות בערד.

ערד: מחזון מתוכנן להזנחה מנוונת

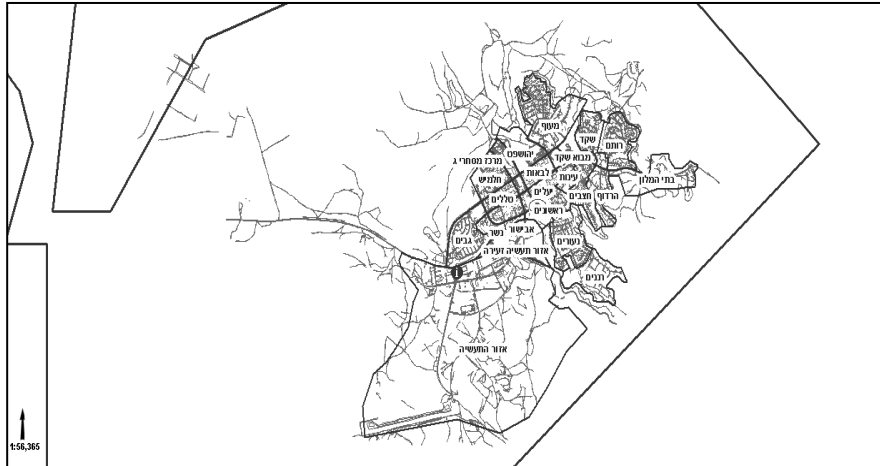
מאז ועד הלום

ערד נכנתה בשנת 1962 במדבר... הקמת העיר, בניהולו של לובה אליאב, תוכננה בקפדנות לפני שהוחל בבנייתה ובאכלוסה, בניגוד לדור הקודם של ערים חדשות, אשר תוכננו ואוכלסו בחיפזון תחת לחץ גלי העלייה ההמונית בשנות ה-50. כך כותבים שנער ומר (1979, עמ' 572) במאמרם וכך נתפסה העיר בציבור. עמוס עוז מגחיק מעט את ההתפעמות החלוצית בספרו "על אהבה וחושך" (עמ' 353):

עשרות חלוצים [...] באו והתיישבו בתחילת שנות ה-60 בעיירה המדברית הזאת: עובדי מכרות, חוצבים, קציני צבא הקבע ועובדי מפעלי הפיתוח. לובה

אליאב ועמו עוד קומץ בוני עיר אחוזה התלהבות ציונית, הגו תכנון ושרטוט על הנייר ומיד הקימו את העיירה הזאת, רחובות וכיכרות, ושדרות וגנים, לא רחוק מים המלח, במקום נידח שבאותם הימים, בתחילת שנות ה־60, שום כביש ושום קו מים וקו חשמל לא הגיעו אליו, שום עץ לא צמח בו, שום תוואי, לא בניין ולא אוהל ולא אות חיים [...] נלהבים היו החלוצים שהקימו את העיר, קצרי רוח, שופעי מליצות, רעשניים. בלי לחשוב פעמיים נשבעו "לכבוש כאן את השממה ולהדביר את המדבר."

איור 3 : מפת ערד 2008



מקור: אתר עיריית ערד

ההחלטה על הקמת עיר ב"חבל ערד" התקבלה בממשלה ב־1965. הרציונל שבבסיס ההקמה של ערד היה משותף בכל הערים החדשות דאז: יישובו של שטח שומם בסמוך לגבול ומרכז לחבל התיישבותי חדש, ומרכז לתעשיית מחצבים. מעבר לתכנון הפיסי המדוקדק (איור 3), השוני העיקרי היה נעוץ בתוכנית לשעתק את רעיון גרעיני ההתיישבות בקיבוצים של חברת המייסדים, החלוצים בספר: 56% מהמתיישבים ב־1965-1961 היו ילידי ישראל; 27.4% יוצאי אירופה ואמריקה; 16.7% ילידי אסיה ואפריקה. מתוכם 22% יוצאי ערים גדולות; 26% יוצאי ערים ותיקות; 12% יוצאי קיבוצים (שנער, 1972, עמ' 7). נראה היה שערד נמצאת במסלול וודאי להמראה: יישוב ספר חלוצי בעל דימוי חיובי בציבור הישראלי; כחתך החברתי של עיירות הפיתוח דורגה במקום שני מתוך שישה (שנער ומר, 1979); והאוכלוסייה הייתה חזקה ויציבה, אלא שלא כך אירע.

בשנת 2008 מנתה ערד 23,400 תושבים באשכול החברתי־כלכלי 5 מתוך 10, מקום 109 מתוך 210 (הלמ"ס, 2009). שיעור מאזן הגירת הפנים לאלף תושבים עומד על 12.2-. ניתן לסכם זאת במשפט מפי אחד מתושבי ערד: "בהשוואה לערים אחרות

בנגב אנחנו במקום טוב באמצע, אבל מי שחי פה יודע בכנות לאבחן מגמת ירידה". דימוי שלילי של יישוב לא נולד בקיום, אך גם מסרב לגווע במהרה ופה טמון אתגר עצום לעיר שדימויה הפך לשלילי.

תהליכי התרחקות מהליבה

ניתן למנות ארבעה גורמים עיקריים לנפילת יישוב ולהפיכתו למוקצה בעיני אנשים שאינם גרים בו. הראשון: אלמנטים פסיים, שכוללים מראה דוחה ומוזנח, לכלוך, זיהום אוויר ועוד; הגורם השני: המרכיב האנושי – אוכלוסיית מצוקה, עוני, פשע; הגורם השלישי: ניהול בלתימוצלח של היישוב; הגורם הרביעי הוא מיקום לא מוצלח: היישוב מרוחק מהמרכז, נמצא ליד קו עימות או סובל מנגישות בעייתית למרכזי תעסוקה (מירובסקי, נדל"ן, 5 בדצמבר 2008).

להערכתנו, האחרון מבין ארבעת הגורמים שמונה המתכנן מירובסקי הפך לבעל המשקל הכבד ביותר בערד וגם הגורם השלישי בעל משקל, כפי שנראה בהמשך. כיום, ערד נמנית עם ערי הפיתוח לאור המדדים שנפרט:²⁵

אפיון האוכלוסייה בערד

ההומוגניות עליה הושתתה ערד פינתה מקומה לעיר רבת תרבויות: "בדווים שיושבים בבית קפה לצד עולים מחבר המדינות שבוררים בקפידה כרובים בין דוכני השוק, לצד חרדים שהולכים בצעד מואץ" (בן סימון, 2004).

בשנות ה־80 החלה ערד לדשדש במקום וההגירה הגדולה שהחלה ב־1989 מברית המועצות לשעבר, הזניקה את אוכלוסייתה מ־13 אלף תושבים ל־24 אלף בתוך שנים ספורות. אז חזר הדשדוש. "מעיר של מייסדים הפכה ערד לעיר של עולים חדשים": בשנת 2007 מתוך 23,400 תושבים: 42.3% הם מהגרים; 5% בדווים; 5% חרדים (עיריית ערד; ל"מ, 2008). תחושת הניכור החברתי והזרות שאפפה את הוותיקים, בנוסף למשבר כלכלי-חברתי, הובילו לעזיבה. גם תושבים צעירים שהתבססו בערד נוטים לעזוב, מחפשים חינוך ברמה גבוהה לילדיהם ואפשרויות קידום לעצמם. יהודית גלנץ, מנהלת שירותי הרווחה ב־2005, מתארת תמונת מצב:

ערד סובלת היום מבעיות רבות כמו אלימות במשפחה, משפחות הרוסות, ילדים בסיכון, סמים, אלכוהול וזנות. ילדים שהוכנסו למוסדות על פי חוק הנוער עלולים לחזור לרחוב או לבתים, נגמר התקציב שמממן הומלסים בהוסטלים, נכים ונערות במצוקה. שיעור הפונים ללשכת הרווחה הולך וגדל

²⁵ המדדים נלקחו ממחקר city ל-15 ערים (דהמרקר, 2008) והמידע שלהלן מתבסס על מידע שניתן ממחלקות שונות בעירייה, מתוך הראיונות עם בעלי עמדות בעיר וראשי העיר לשעבר, השנתון הסטטיסטי לנגב, נתוני הל"מ וכתבות עיתונות.

ובמסגרת המגבלות התקציביות שלנו אנחנו חסרי אונים, עסוקים בעיקר בטיפול והרבה פחות במניעה.

לאחרונה, נשלחו לערד הפליטים הסודנים ותגובתו של גדעון בר לב, ראש העיר הממונה של ערד, מצביעה על תחושת אפליה ומצוקה:

המצב שנוצר, אשר מפלה את ערד לעומת יישובי מרכז הארץ, גרם לכך שבעיר ישנם מאות אזרחי סודן. מה שיוצר עומס רב על שירותי החינוך והרווחה בערד, המחויבים לטפל בילדי הפליטים ובבעיות הרבות הקיימות במשפחותיהם, וזאת ללא תכנון ומענה ממשלתי הולם (הצבי, 11.12.2008).

התנהלות כספית של העירייה וחוסנה הפיננסי

ערד הייתה ידועה בהתנהלותה הפיננסית האחראית בימיו של ראש העיר אברהם (בייגה) שוחט ונורמה זו עברה לבאים אחריו. חשוב לציין שבאותן שנים גם ההקצאות של המדינה לערד היו נדיבות. בתקופתו של בצלאל טביב, בשנות ה־90, החלו קיצוצים קשים ונוספו עליהם תהליכי הפרטה במפעלים שהביאו לירידה בשכר ובהכנסות לעיר. במקביל, קליטת ההגירה הגדולה הכבידה על התקציב המצטמצם. אסון פסטיבל ערד 1995 גרם למשבר שלא טופל ולחובות כבדים והשבית מקור הכנסה לעיר. בשנות ה־90 גבתה יציבות הקואליציה מחיר יקר וגם משכורות הבכירים עלו חדות. בתקופת כהונתו של מוטי בריל אוזן התקציב, אך הקיצוצים של שנת 2003 הותירו אותו דל ומחליש וב־2009 קוצצו שמונה מיליון שקלים.

עוול נוסף נגרם מהפער העצום בין ערד לבין שכנתה, המועצה האזורית תמר, החולשת על 1,650,000 דונם (איור 4) ומונה 1,3005 תושבים בלבד ולה הכנסות מהארנונה שלא ממגורים (98%) (רזין וחזן, 2006), בשיעור של 705 מיליון ש"ח בשנה. מרבית העובדים בשטחה של מועצה זו באים בעיקר מערד ודימונה. במאבק שנפתח ב־2003 חברו ראשי העיר דימונה וערד ל"ברית של דפוקים", במטרה לתבוע את חלקם. המאבק הניב תוצאות הרחוקות מתיקון העוול.

איור 4: מפת השטחים המוניציפליים במזרח הנגב



16.12.2004

מקור: Ynet,

ומקורותיה

התעסוקה

42% מתושבי ערד מועסקים בתעשייה (משרד התמ"מ, 2004). בעיר פועלים 24 מפעלים. המעסיק הגדול ביותר בענף "החשמל והאלקטרוניקה" הוא מפעל "מוטורולה ישראל דרום" בו מועסקים 7405 עובדים ואחריו ענף "טקסטיל והלבשה", בו מפעל "מגבות ערד" מעסיק 6505 עובדים, רובם תושבי העיר (גרדוס ונוריאל, 2008, 87). האבטלה בערד נמוכה – 5.5% מגילאי העבודה. התעסוקה בתעשייה המסורתית והתיירות אחראית לשכר ממוצע נמוך בערד. לפי נתוני 2005 הינו 5,686 ש"ח, לעומת השכר הממוצע במשק באותה שנה – 6,300 ש"ח. מתוך 10,227 שכירים – 42.7% משתכרים עד שכר מינימום ואותו שיעור בקרב העצמאיים (למ"ס, 2006; שנתון סטטיסטי לנגב, 2007). מכאן שאפשרויות הקידום והמגוון התעסוקתי מצומצמים.

מצב החינוך בעיר

מלכתחילה הושמה מערכת החינוך במרכז והיא הפכה יעד ארצי לעלייה לרגל ומקור לחיקוי. עומס יתר של מהגרים, תחלופת אוכלוסייה, צמצום התקציבים וההגירה השלילית יצרו מצב בו 40% ממורי התיכון באים מחוץ לעיר ונשחקה האיכות הייחודית (למ"ס, 2006). פרנסי העיר משקיעים מאמצים רבים כדי "להחזיר עטרה ליושנה". המסר הוא שאיכות החינוך היא שתקבע את עתידה של העיר. כבשאר התחומים יש התדרדרות גם בהישגים בחינוך: אחוז הזכאים לבחינת בגרות ירד מ-63% ב-2004 ל-54% ב-2007. לשם שינוי המצב נעזרים במגזר השלישי ובתקציבים ייחודיים שונים המגיעים בנפרד ממשרד החינוך, ולאחרונה גם ממשרד הנגב והגליל.

איכות הסביבה

ערד היא עיר מטופחת ונקייה ורוב שכונותיה בעלות חזות סבירה עד נאה. זו השנה החמישית בה היא זוכה בחמישה כוכבי יופי. המשרד להגנת הסביבה בערד בעל מודעות גבוהה למעורבות קהילתית, הוא אקטיבי ומשתף. בין תוכניותיו מקודם פרויקט למחזור פסולת ושיקום שולי העיר כמסלולי טיול בטבע. מופעלות פעילויות חינוכיות לילדים ולנוער ופורומים של שיתוף תושבים. אך מאיים על העיר מכרה פוספטים שמפעל "רותם אמפרט" נאבק על פתיחתו וילווה בעלייה של רמת הזיהום והתחלואה.

שוק המגורים

שוק הנדל"ן בערד כמעט אפסי ומחירי הבתים נמוכים לאין ערוך מאלה שבמרכז הארץ. לכן לא מפליא שתעריפי הארנונה למגורים גבוהים ביחס לערך הנכסים (הורן, 2008 עמ' 35, 44-52). כחמש שנים לא היו התחלות בנייה בעיר אך לאחרונה ניכרת התאוששות וישנן התחלות בנייה, לאחר שבשנתיים האחרונות אין דירות ריקות וקיים חוסר בדירות להשכרה.

הפיתוח והתשתיות בעיר

גם הם בפגור וכבר שנים רבות שכבישי ערד מוזנחים. בעשור האחרון נבנתה בעיר סדרת כיכרות והסתיים שלב התכנון של כביש 31 שסלילתו אמורה להסתיים בשנת 2012. לכביש זה, כעורק התחבורה היחידי לעיר, חשיבות עצומה וכיום הוא מפותל ומסוכן לנסיעה. קיימות תוכניות לשיפור התשתיות בשנים הקרובות: תיקון כבישים; הקמת מרכז שירותי תחבורה ציבורית; שינוי וחיידוש של המרכז המסחרי; הקמה של היכל ספורט גדול; שדרוג רובע האמנים; והקמה של אזור מסחר גדול למשיכת עובדי אורח. בתוכנית המתאר החדשה מושם דגש על ענף התיירות כענף העתיד של העיר. לשם כך, מקדמים הקמת מלון ראוי באזור בת'המלון וחוות תיירות בגבעות המזרחיות של העיר.

טיב הקשר של העירייה עם התושבים ושביעות רצון התושבים

שביעות רצון התושבים עד לאמצע שנות ה-80 הייתה גבוהה ומכאן ואילך הלכה ונשחקה. נושא זה עולה מהניתוח של המנהיגות העירונית. מאז כהונתם של ראש עיר ממונה ומועצה קרואה קיים נתק של התושבים ממנהלי הרשות. התושבים הוותיקים שלא עזבו חשים מושפלים בעקבות הפער העצום שנפער בין עברה של ערד כמקור גאוה, לבין המציאות הקשה בה שרויה העיר כיום. רבים מאשימים בכך את ההנהגה העירונית לדורותיה ומפיצים את דיבת העיר.

לסיכום סקירתנו, ממצים דבריו של ראש העיר המודח, מוטי בריל:

כשראש עיר צריך לבוא ולהתחנן לכסף שמגיע לו זה כוח. אם השלטון המרכזי היה רוצה, הפריפריה הייתה מסתדרת בכוחות עצמה. אם אתה מותח קו באזור בית קמה, אתה מגלה שהנגב מייצר כסף יותר ממה שהוא יכול לבזבז. אנחנו המדינה היחידה בעולם שבה אזור המחצבים הוא אזור של עניים...אצלנו הכסף נוסע לתלאביב. האחים עופר עושים פה כמה פעילויות לקהילה, מרגישים שהם יוצאים ידי חובתם, ואז משלמים מהכסף שהם הרוויחו כאן 12 מיליון שקל לבנות בית חולים בתלאביב (מקור ראשון, 6.1.2008).

ערד של היום היא עיר רבת תרבויות המסומנת במקום צנוע באמצע. אין לערד יתרון מיקומי ותדמיתה בציבוריות הישראלית נמוכה. כל אלה גורמים למתיישרים החדשים בנגב, כגון עובדי בסיס חיל אוויר 27 שעבר לנבטים ועובדים בכירים

הנקלטים בתעשיות האזור ובבתי המלון בים המלח, להעדיף את היישובים הקהילתיים ואת העיר באר שבע על פני השתקעות בערד. במדינה בה תרבות המגורים בסימן של סגרגציה מתרחבת, קשה יהיה לשכנע אנשים לבחור בערד כיעד להשתקעות. קשה גם לשנות את תדמית העיר, בעיקר כשהתושבים עצמם מתביישים בעירם ואינם מוכנים להילחם על שמה הטוב. בניגוד לתופעת ה"לוקלפטריוטיזם" בערים שכנות בנגב, תושבי ערד שנבחרו מבין רבים כ"חוד החנית של החלוציות הציונית" חווים השפלה לנוכח מצבה.

מקומה של המנהיגות

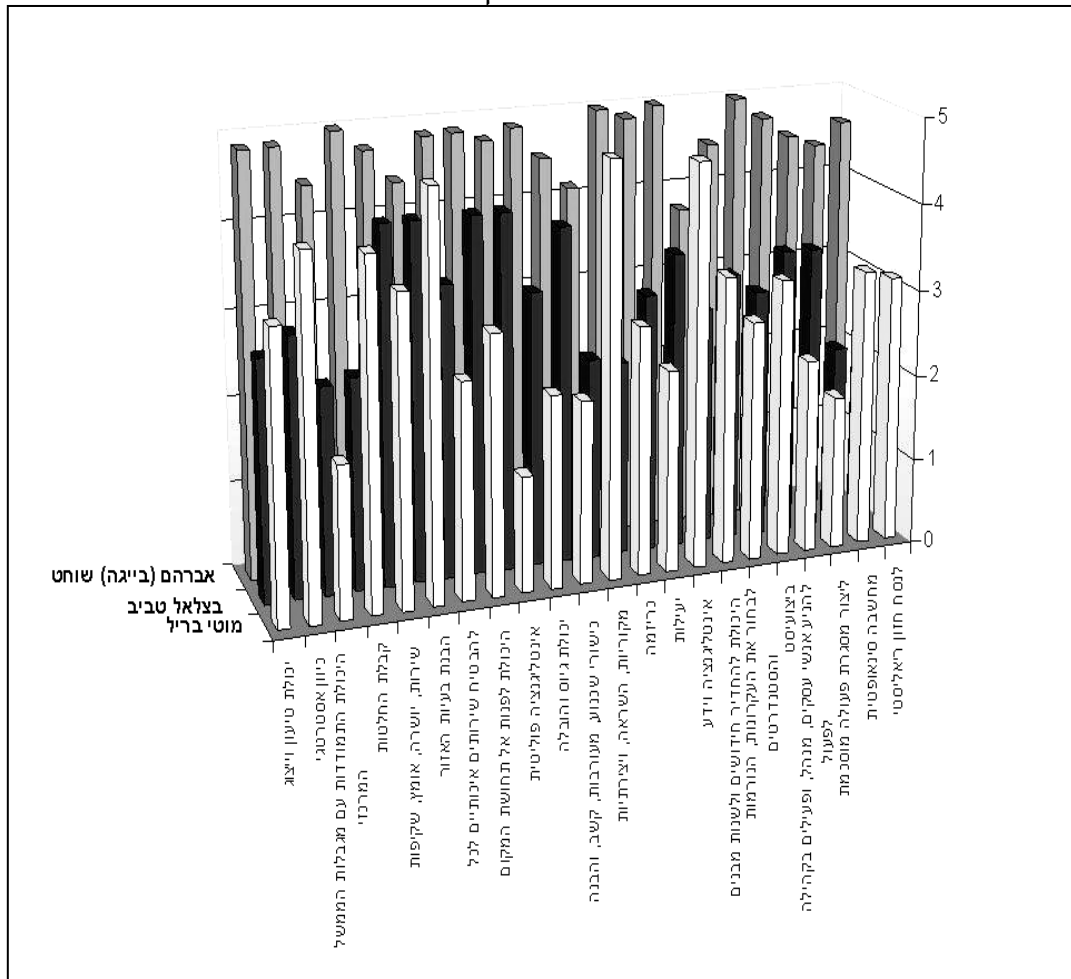
בפרק זה ייבדקו מאפייניהם של שלושת ראשי העיר בהקשר המרחביעתי; יוערך טיבה של המנהיגות המקומית, הרכבה ומקומה במכלול הגורמים המשפיעים על מצב העיר.

מאפייני המנהיגות של ראשי העיר הנבחרים²⁶ שלושה ראשי עיר כיהנו בערד במשך 40 שנה: אברהם שוחט, בצלאל טביב ומוטי בריל ואת מנהיגותם ננתח בפרק זה.

אברהם (בייגה) שוחט: 1968-1989

"בייגה הוא מנהיג", כך ענו כל המרואינים בפסקנות וכך עולה בבירור מאיור 5. מנהיגותו החלה בטרם הפך לראש עיר נבחר. הוא הוביל קבוצה אידיאליסטית בעלת חזון. קבוצה זו התנגדה ליצחק פונדק, שמונה למנהלו השני של חבל ערד לאחר לובה אליאב, מקים החבל. בייגה נבחר לראש ועד המתיישבים כבר בהיותו בן 27 והצליח לחולל שינוי ולהיבחר ב-1968 לראש הרשות המקומית הראשון בערד.

²⁶ המדרים שנבחרו מפורטים באיור 5 והם מבוססים על סקר ועמדו לנגד עינינו בעת שניסחנו את שאלות המפתח לראיונות העומק שנערכו במהלך שנת 2008, עם למעלה מ-30 מתושבי ערד: פעילים חברתיים, אנשי מקצוע, מנהלי מחלקות בעירייה ושלושת נבחרי הציבור בתקופה הנדונה: אברהם (בייגה) שוחט, בצלאל טביב ומוטי בריל וראש העיר הממונה גדעון בר-לב. נבדקו תפקודם של שלושת ראשי העיר הנבחרים בשלושה ממדים: חזון ומדיניות, כישורים אישיים וכישורים פוליטיים. המידע שהתקבל, בשילוב עם הבנת התנאים החיצוניים והפנימיים המשתנים במהלך תקופות כהונתם, משמשים בסיס לניתוח בפרק זה.



כך מתארת אותו נירה ראביד, מראשוני המתיישבים ומנהלת מחלקת הרווחה דאז: "שני דברים אפיינו אותו כראש עיר: חזון ומעוף בקנהמידה שעובר בכמה דרגות יישוב קטן והייתה לו תבונה מעולה. התפייס עם אלו שהיו נגדו וידע לקרב אותם ולתת להם תפקידים. ראש עיר של כולם". הוא גייס ראשי מחלקות שהיו מנהיגים

²⁷ חשוב לציין, שהמשיבים היטיבו עם בייגה והחמירו עם בצלאל מעבר למה שעלה בראיונות ומפעולם בעיר. הכשל נובע מהתבוננות ששפטה אותם מבלי להתייחס לתנאים המשתנים שבתוכם הם פעלו.

בזכות עצמם, חדשנים ובעלי מעוף, כדי להפוך את העיר למקום איכותי מהמעלה הראשונה.

"איש אמת ומזיז דברים, איש קשב אך מחליט לבד, חיה פוליטית שסביבו הייתה 'צצר' אליטיסטית. כשסיים את תפקידו לא הכין אף אחד", אפיין משה רגב, מייסד התיכון והמתנ"ס בערד. "הגדולה של בייגה – כשנתפס לדברים הלך איתם עד הסוף: הקים את השירות הפסיכולוגי, 1973 עלו מורים למוסיקה מברית המועצות והוא הקים את הקונסרבטוריון...היה לו חזון וידע לקרוא מפה של חזונות" (מנחם קפלן, מנהל מחלקת החינוך דאז). יובל שחף, שהיה חבר מועצת העיר, מדגיש את ההיבט הפוליטי: "היו לו קשרים פוליטיים ומוניטין וידע להבחין בין עיקר לטפל. גם נתוני הבסיס היו טובים. הייתה יציבות – מערכת פוליטית קלה לתפעול, רוב מכריע של מפלגת העבודה". אכן, במשך מרבית תקופת הנהגתו שלטה במדינה מפלגת העבודה שקשריו עימה היו הדוקים וערד הייתה כבבתעונה.

במשך כהונתו התנהלה העיר ללא גירעון כספי וקלטה מהגרי פנים עלפי הצרכים ומהגרי חוץ ממוצא "טוב"²⁸ בהיקף שהעיר יכלה להתמודד עם קליטתם בקלות. הושם דגש על איכות החינוך ושמש של מחלקות החינוך והרווחה בערד הפך שם נרדף לאיכות ולחדשנות. הוקמה ספרייה מצוינת ומרכז תרבות שהפך מרכזי בחיי העיר התוססים. הוא ייסד גם את פסטיבל ערד, שהפך למוסד מפואר עד לאסון 1995, מתוך הבנה שתרבות וחינוך ברמה גבוהה יהפכו את המקום לאטרקטיבי.

מפלגת הליכוד, שעלתה 1975, שינתה מדיניות ומאמצע שנות השמונים החלה שחיקת התקציב. הספך המועדף הועתק לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, ותהליך ההתדרדרות החל את דרכו המתמשכת במדרון הפוליטי-חברתי-כלכלי. אמנם, בייגה הביא את מפעל מוטורולה, אך גם מפעלי טקסטיל, והכניס את חסידי גור. הוא לא חזה את הבעיות העתידיות הטמונות בצעד זה. לטווח הרחוק נטמנו זרעי ההתרוששות של העיר והועם זוהרה.

הביקורת:²⁹ כולם תמימ'דעים, כי החמורה מכול היא העובדה שבייגה לא דאג למנהיגות המשך. בנוסף, הטענה העולה היא, כי גם הוא לא ידע כיצד להתמודד עם השינויים שחלו ביחסה של המדינה אל הנגב. הוא אמנם השאיר עירייה במצב כלכלי טוב, תשתיות מצוינות, מנגנון מקצועי מעולה, אך את סוג החזון הנדרש לעת הזו לא היה לאל ידו לבנות. היה לבייגה חזון ברור לגבי איכות חיים בערד: חינוך ותרבות, אך לא היה לו חזון עתידי. הוא לא ראה את הפוטנציאל של הסכסוך ולא של הפיוס עם הקהילה הברדווית. איש מפלגה פרקטי השבוי בתפיסת פיתוח הספך. במשך רוב תקופת כהונתו לא נזקק בייגה לשנות את דפוס הנהגתו. הוא עזב את ערד "רגע לפני

²⁸ בייגה דאג להביא עולים לפי משלחי-יד הנחוצים בעיר ולפי מוצא: עלייה מרומניה בשנות ה-60; עלייה מבריה"מ בשנות ה-70, אך לא מגרוזיה; עלייה מדרום אמריקה.

²⁹ יש לציין, כי הביקורת שעלתה בראיונות, באה פחות לידי ביטוי בסקר. ייתכן שפער זה נובע מהתבוננות בבייגה ביחס לראשי העיר האחרים וחוסר הפרדה בין תפקודו של ראש העיר לבין התנאים בעת כהונתו.

התפרצותן של הבעיות החוצה", בעיות שהתסיסו את המערכת הפוליטית בערד ועל בסיסן הושתתה כהונתו של בצלאל טביב.

בהיותו ריכוזי מאוד, לא עבד בייגה עם המערכת הפוליטית הנבחרת ומנהיגותו מתאפיינת בעיקר בתכונות "הבוס". עם זאת, יש לראות במנהיגותו דפוס מעצב שהקים והוביל עיר והנורמות שקבע מציבות רף נשאף לראשי ערים בישראל עד היום. נורמות אלה הקנו לגיטימציה גורפת לכהונתו וגאוות מקום שהולידה בהמשך את תחושת ההשפלה הקשה, הייחודית לערד בקרב ערי הנגב.

בצלאל טביב: 1989-2003

בצלאל טביב שימש מראשיתה של ערד כיושב ראש מועצת הפועלים. עם השנים הפך לסגנו של בייגה ונבחר לראשות העיר עם עזיבתו:

כשקיבלתי את התפקיד הייתה כבר נטייה לשינויים. החלה צמיחה של אופוזיציה. רציתי להנמיך את העימות וניסיתי לבנות קואליציה מקיר לקיר. זה לא הלך, אבל הכנסתי את כל הנבחרים למועצה. הבנתי שחשוב לשתף כמה שיותר ציבורים... כולם תוקצבו בנדיבות ועשו עבודה טובה והציבור לא חש בשינויים. נתתי תפקידים גם לאנשי האופוזיציה, גם בוועדת הביקורת. יצרתי אווירה של שיתוף, אבל היו גם מהמורות (מתוך הראיון עם בצלאל טביב, 13.6.2008).

אכן, ציטוט זה מדבריו מאפיין את מנהיגותו. בצלאל "איש עם ערכים, נעים הליכות ובעל יכולת פוליטית מרשימה, שאימץ את חזון קודמו בתפקיד בעת של שינויים קיצוניים, אך אינו מנהיג", כפי שהתנסחו רבים. מהפרופיל המצטייר ניכר טיפוס של ראש עיר, החותר ליצור קונצנזוס באמצעות קואליציה רחבה מתוגמלת. מסתגל ובעל יכולת להשפיע ולהוציא לפועל את תרומתם של אחרים, אך מתקשה לקבל החלטות ולפתח גישה משלו. היבט של ביזור סמכויות בלט במיוחד בעת כהונתו. בעוד שבייגה עבד בצמידות עם הרובד המקצועי של המנהיגות, בצלאל העניק לו אוטונומיה רחבה.

הפן השלילי של "איש הקונצנזוס" השתקף בחוסר נחישות: אין הובלה ונכונות לצאת למאבקים וקיימים פשרנות יתר, חוסר שקיפות וקושי לקבל החלטות (אזור 5). העיסוק בהישרדות תבע תגמול כספי רב, זמן יקר וויתור על עקרונות חשובים. בצלאל לא היה איש חזון, כפי שמעידים המרואיינים, אך הבין שעם צוק העתים עליו להציל את שמה הטוב של העיר ולא לתת לה לשקוע. לשם כך בחר במספר יעדים: למנוע התמעטות תושבים; למנוע התדרדרות של הנוער לפשיעה וסמים; מאמץ לשמור על איכות החינוך; לשפר את איכות הבנייה וחזות העיר ואת הנגישות אליה; והבנה שפתרון בעיות במרחב הבדווי ייטיב עם ערד, כגון צירופה של כסיפה למפעל

הקולחים של ערד, שיתוף בפרויקט למניעת סחר וצריכת סמים ורעיון ההכרה ביישוב פורעה בשטחה המוניציפלי של ערד.

מתוך מצוקה כלכלית ושאיפה לאכלס את העיר הנעזבת סומן היעד של עיר הקולטת מהגרים מברית המועצות לשעבר, והיישוב הפך לעיר. תוך שנים ספורות עברה ערד תהליך הפוך משל רוב ערי הפיתוח: מאוכלוסייה ישראלית הומוגנית לעיר מהגרים. בצלאל טביב פעל בניגוד לראשי ערים אחרים בדרום שנאבקו בלחץ הממשלתי שהופעל עליהם לקלוט כל כמות של מהגרים שתשלח (Tzfadia, 2004). אף עיר לא עברה שינוי דמוגרפי חברתי מטלטל כזה של ערד. הוא לא חזה את השפעתה המרוששת של ההגירה ואת הזרות והאובדן של תחושת המקום שהחדירה, במקביל לריחוק המנטלי הגובר ממרכז הארץ.

הקושי להשיג תקציבים, להרחיב מקורות תעסוקה וויתור על הקלות מס לתושבים, בהן זכו ערים אחרות, תרמו להאצת ההתדרדרות בעת כהונתו (סדנא לתכנון, 2002, :97-8)

נוצר בערד מחסור משווע במקומות בילוי, הזנחה של איכות הסביבה ושימורה, תוכנית המתאר הפכה למיושנת, שימוש יתר בתקציב העיר לכיסוי חובות ושכר הבכירים, מינוי סגנים נוספים שלא מצדיקים את השכר שהם מקבלים, תכנונות ופלאגנות בפוליטיקה המקומית וביחסי העבודה בעירייה, גירעון מצטבר שעבר את ה־20 מיליון ש"ח, עלייה בפשיעה ובשימוש בסמים, עזיבה של ותיקים וכניסה של אוכלוסיות חלשות, ריבוי תרבויות ללא מדיניות של רב־תרבותיות, אבטלה גבוהה, מחסור בשירותים, מבנים ישנים מוזנחים, כבישים הרוסים ורמת ניקיון יורדת. יש להוסיף על כך את חוסר ההתמודדות עם אסון פסטיבל ערד שהוביל לדעיכתו.

ללא סדר יום הולם ובונה חזון, ללא הצמחת מנהיגות המשך לעיר והשקעת יתר בהישרדות פוליטית, בנוסף לקושי לקבל החלטות ולנהל מאבקים, מנעו את מימושם של רעיונות בונים בעיר.

מוטי בריל : 2003-2007

ד"ר מוטי בריל, עובד קמ"ג חסר ניסיון פוליטי, צמח כמנהיג בפרויקט של "שותפות 2000" כשהוביל קבוצה שרצה עצמאית לבחירות ונבחר לראשות העיר בסוף 2003. הוא קיבל בירושה מצב חברתי־כלכלי ופוליטי קשה ותביעה ל"תוכנית הבראה" נוקשה. בריל הגיע עם חזון שהוכן בשיתוף עם הקבוצה אותה הוביל. הוא הצליח במשימה של איזון התקציב חרף כל הקשיים, הוביל מאבקים ושידר העצמה לתושבים. כך, בשיתוף עם עיריית דימונה, יצר תקדים במאבק על חלוקת ארנונה של מועצה אזורית תמר. בנוסף, הבין שערד חייבת לקשור קשרים עם השכנים הבודדים ולהסדיר בשיתוף עמם את נושא הקרקעות בתחום המוניציפלי של ערד. כך נוסף

למועצת אבו בסמה היישוב אל פורעה. כמו כן, תוכננה תוכנית מתאר חדשה לאור חזון התיירות, כענף מרכזי בעתיד. לכן הודגשו תוכניות לשימור ושיפור המראה ואיכות הסביבה של העיר.

אך שבע הרשימות שנבחרו לאייש את 15 המושבים במועצה התפצלו ל 11 רשימות ובריל התקשה לבנות קואליציה יציבה עד להיווצרות של מועצה לעומתית שסירבה לאשר תקציב. לטענתו:

בערד יש 15 חברי מועצה ובתלאביב 31. אבל לראש עיריית תלאביב יש חמישה או שישה סגנים בשכר, ועוד ראשי ועדות בשכר. וכך נוצר מצב שכמעט כל הקואליציה שלו מקבלת שכר. בערד יש רק שני תפקידים של סגן בשכר לתת לחברי המועצה, וכל אלו שרצו את שני התפקידים הללו היו מוכנים להרוס בשביל זה את היישוב.

הכשילו אותו יחסי ציבור גרועים במיוחד והעדר אינטליגנציה פוליטית: "לא ידע למכור וכך התפוצצו הצעדים הכי נכונים". "שרף את כל הגשרים...מתנשא, יהיר, חסר רגישות וענווה". "לא הבין מהי רקמה חברתית". "פירק את המתנ"ס". ניסה להחליף את כל הדרג הניהולי שתפקד. בכל מקום קומם עליו אנשים והתוצאה הייתה שמתוך עמדותיו האנטי־פוליטיות הפך הכול לפוליטי.

כשסירבו חברי המועצה לאשר את התקציב, לא התקציב עמד לנגד עיניהם ולא עתידה של ערד, אלא הדחתו ולו גם במחיר פיזור המועצה. אוקנין, הסגן שהתפטר, מסביר:

הוא חכם ומבריק, אבל כדי להיות מוביל ומנהיג בתחום המוניציפלי אתה צריך להיות גם בן אדם. האיש מעולם לא עבד עם אנשים, יש לו תחושה שהוא תמיד צודק, בלי קשר למה שקורה מסביבו, ויכולת לריב עם כולם. לא הצליח לשתף פעולה אפילו עם ראשי ערים באזור. מכל הארבעה שהיו ברשימה שלו במועצת העיר, נשאר איתו רק אחד, וגם זה רק בגלל שהוא מונה לתפקיד מנכ"ל העירייה.

בריל פעל לבדו בלא יכולת קשב וקבלה. סכסוכיו עם גורמי חוץ ופנים מנעו מחזונו להתממש: לא הרחיב מקורות תעסוקה, מיעט להשיג תקציבי פיתוח, לא קידם את התרבות והחינוך ואף נתפס כמי ש"פגע" בהם. הסקר אכן מצביע על איש קצוות: חכם, ומבין את המרחב הפוליטי, אך מתנהל לבדו, איש ריב ומדון ללא חוש פוליטי שהביא את הממשל המקומי למבוי סתום – חוליה נוספת בהתדרדרות של ערד. מוטי בריל איבד את העוצמה וכשל כמנהיג. המבוי הסתום אליו נקלע הוא בבחינת כניסה לפינה שמלכתחילה היה ראוי להימנע מלהגיע אליה.

מועצה קרואה וראש עיר ממונה, גדעון ברלב, 2007-2010
115 בנובמבר יתקיימו הבחירות לרשויות המקומיות, אבל לא בכל רשות יזכו
התושבים לממש את זכותם הדמוקרטית לבחור ולהיבחר... לתושבי ארבע
רשויות בנגב – ירוחם, אופקים ערד והמועצה הבדואית ערעה – יש ועדה
ממונה ושם לא יתקיימו בחירות (Ynet, 3.11.2008).



המצב הלא דמוקרטי של העדר מנהיגות, משרה תחושת
נתק וניכור. בעיר מתקיים ויכוח: יש הגורסים, כי "טוב
שהגענו לכך", לגדעון בר לב, מנכ"ל משרד הפנים
לשעבר, יש קשרים; הוא פועל במרץ למיתוג מחודש של העיר, להשגת תקציבים,
לקידום ולביסוס העיר. הוא חותר למשוך תושבים חדשים ומינה צעירים מבני ערד
לתפקידי מפתח. בהיותו חופשי מקואליציות הוא יכול לקבוע סדר יום לעיר ביעילות
ובנחישות. בנוסף, סבורים שפסק הזמן ישקיט את הרוחות ויצמיח פתרון. המתנגדים
חשים עלבון והשפלה עם ביטולה של הדמוקרטיה המקומית בעיר והמצב זורה מלח
על פצעי הדימוי המקומי הקיים.³⁰

דיון במקומה של מנהיגות – ממצאים ומסקנות
המנהיגות העירונית היא מערכת רחבה, אך ראש העיר הוא זה המאציל עליה מרוחו,
מיכולותיו ומפועלו – כביטוי של פוקו – "המנצח על הניצוח". עדי אלדר, ראש
עיריית כרמיאל, מיטיב לנסח זאת:

ראש עיר הוא הקטר המוביל את הקרונות. לראש העיר השפעה עיקרית על
התפתחות העיר ככל שהיא קטנה ומתפתחת. בפריפריה, שם הכול עוד צריך
להתפתח, ראש העיר צריך לדחוף ולכן מנהיגות כזו היא קריטית ומשמעותית
בחיי העיר... הוא צריך ליצור קשרים טובים, שר החוץ, היזם הראשי של העיר,
מתווה המדיניות שתיושם עלידי העובדים, מהווה דוגמה אישית, מפתח
תחומי החינוך והתרבות, פתוח אל התושבים ומייצג אותם בתוך העירייה,
צופה שינויים, חושב קדימה.

הדיון במידת אחריותם של שלושת ראשי העיר למצבה המשתנה של ערד מעלה
מערך הקשרי מורכב, המשקף תלות רבה של אזור/מקום במדיניות הלאומית
ובתהליכים גלובליים, בד בבד עם טיב תפקודיו של ראש העיר. השימוש שעושה
המנהיג במרחב הפרשנות העומד לרשותו מעיד על אישיותו: ראשי העיר לא השכילו
להתמודד עם המציאות המשתנה במדינה ועם השלכותיהן של מגמות עולמיות. על

³⁰ באפריל 2010 נבחרה טלי פלוסקוב מטעם מפלגת "ישראל ביתנו" לראשות העיר לאחר שמשרד
הפנים החליט על הקדמת הבחירות.

כך יש להוסיף את הכניעה והעזיבה של שכבת המנהיגות הוותיקה, המתפרשות כשיתוף פעולה עם תפיסתו של הממשל המרכזי.

גראמשי מנתח הבניית הגמוניה במסגרת דמוקרטית בדרכי שכנוע, בעוד שבשראל, חשפו כלי הממשליות של פוקו, כי דרכי ייצורה של האמת ההגמונית מבוטאות במשטרי פרקטיקות הנעים בין הסמוי לבין הכוחני בגלוי. פרקטיקות אלה, מבנות אפליה עקבית ורציפה של הנגב. מצרף של ההגיונות הניאוליברלי והאתנולאומי מוצא ביטוי בפעולתם של מוסדות המדינה, באמצעות חקיקה והסדרים, ומוביל, כפי שהצגנו, להנצחת מרחב של עוני, פשיעה ומצוקה בנגב ומונע את התנאים למימוש מלא של הזכות לעיר בערד. משרד האוצר מוביל תהליך אוצריזציה, ש"חוק ההסדרים" משמש לו מסווה ומקור עוצמה, כדי לחסוך על חשבון החלשים; משרד הפנים מנצל את כוחו של החוק הקיים ונחפו להדיח מועצות וראשי עיר; אליהם חוברים משרד הרווחה, החינוך ומערכת התכנון. מעבר לכך, המדיניות כלפי הבדווים והסירוב לפתור את סכסוך הקרקעות עימם, כולאים את הנגב כולו במרחב מסוכסך ומוזנח, הסובל מתהליכים לאפורמליים ולא חוקיים. פרקטיקות אלה מצביעות על מצב בו המדינה מנסה להחיל על ספר הנגב תפיסה של "מרחב מוחלט" ולהתעלם מהיותו מיושב, חדיר, משתנה ודינמי. מכאן, ששליטת המדינה בפריפריה על כל רבדיה מחלישה את הרשות המקומית ומגבילה את יכולותיה לכונן דגם מצמיח ומקדם של משילות.

כפועל יוצא של מצב זה, נושא היחסים בין חברי הקואליציה למשאבים שהם מביאים אל העיר בסביבה החברתית-כלכלית של הנגב מצביע על היחלשות שדלדלה את ההון האנושי, פילגה וסכסכה את מערך המנהיגות בעת שנדרשה לכידות. ערד הלכה ונחלשה עד לשלב בו המערך הממשלי שלה שם קץ לחייו. בשלב זה הפעיל שר הפנים את סמכותו ומתוך חסר בדמוקרטיה בתרבות הפוליטית בישראל, מנע מהתושבים את הזכות על עירם.

מחקר עשיר (Haus et Al., 2005; Heinelt et Al., 2006) מצביע על פתרון הטמון בהצמחה של מנהיגות והעצמה "מלמטה", המחברת את האליטות לאחריות ולעשייה באופן מושכל, מתוכנן ומעמיק. לאור זאת, נראה כי על אף התנאים הקשים, בכוחה של המנהיגות העירונית לפעול בתחומי ייצור חזון; שיתוף התושבים; פנייה לכיוון יזמות; שיפור תדמית ומיצוב חברתי-כלכלי-פוליטי; שיפור חיי היומיום; וייצור של תחושת מקום חיובית, גאוה מקומית. לכן, מהמקום הנמוך בו נמצאות ערי הנגב עולה גם ההזדמנות לשינוי.

הדברים אמורים גם במישור האזורי. ביסוס תודעה פוליטית קולקטיבית של המנהיגות, והתארגנות למאבק אזורי על האינטרסים של הנגב, עשויים להצמיח שיתוף ופיוס עם הבדווים ותפנית במדיניות הקיימת. זאת, תחת הנצחתו של המצב המחליש ושל תחרות בתוך האזור על "הפירוורים המושלכים מלמעלה" המגבירים את ההתפוררות "מלמטה".

דווקא בשל הריחוק, השוני והנופים הייחודיים ניתן להפוך את ערי הנגב לאבן שואבת לצעירים הבוחרים "לחיות אחרת". יש מקום בישראל לערי שדה מסוגה של ערד, אלא שהצמחתן מחייבת גם הסדרה מדינתית, כדברי חבר מועצה לשעבר, יובל שחף: "את ערד עוד אפשר להציל. יש לה תשתית אנושית ופיסית טובה, עדיין קיים דימוי של פוטנציאל. המדינה חייבת להבין שחיוני לקדם את ערד".

המאמר ביקש להעשיר את הדיון בתהליכים חברתיים פוליטיים מרחביים המתרחשים בערי שוליים קטנות בעידן הגלובלי, על רקע דלותם של המחקרים התיאורטי והאמפירי הקיימים. הוא חשף מערך מורכב של יחסי כוח אסימטריים המעורבים במיצובה של עיר ספרפרית בישראל. תלותה של העיר בגופים ובתהליכים המעצבים סדר יום לאומי ועולמי, ואופן חלחולם אל העיר, הבליטו את הקשיים אליהם נחשפת המנהיגות. לפיכך, תוצאות המחקר מקשות על מתן תשובה תקפה וחריגה לשאלה המרכזית שהעלינו, באשר ליכולותיה של המנהיגות המקומית בעידן העכשווי להשיג קיימות לעיר קטנה ושולית. לכן, חשוב להרחיב מחקר זה במסגרת השוואתית לכלל הערים הפריפריאליות בישראל.

רשימת מקורות

- אייזקנג-קנה, פ. (2005), "שלטון מרכזי ושלטון מקומי: פסיפס מגוון של יחסים". **ממשל, פוליטיקה ושלטון מקומי** – יחידה 4. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- אלפסי, נ., יפתחאל, א. וקידר, ס. (2002), "פעילות התנדבותית ועמותות בערי הפיתוח" בתוך: ס. קדר, וא. יפתחאל חוקרים ראשיים, דו"ח מחקר: **משטר המקרקעין בישראל ירושלים**: קרן המדע הישראלית.
- בלנק, י. (2003), "מקומו של המקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל. **משפטים**, ל"ד(2), 197.
- בן אליא, נ. (1998), **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא נ. (2006), **רשות נתונה: אופציה לעיצוב שלטון מקומי חדש**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן אליא, נ. (2007), "העשור האבוד בשלטון המקומי", **כנס בנושא רפורמה בשלטון המקומי**, 3 בינואר 2007, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א. ודהאן, מ. (2008), "המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוג". בתוך: א. בן בסט, ומ. דהאן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה: 4-69.
- בן דוד, ד. וארז, י. (2004), "אי איזון במענקי האיזון: פן מקומי של סדר יום לאומי". נייר עבודה. נלקח 22 בספטמבר, 2007 מאתר: <http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid/israel/menu.html#outline>

ברדה, מ. (2001), "מסמך רקע לדיון בנושא: מצבן החברת־כלכלי של ערי הפיתוח בדרום".
דו"ח מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה, ירושלים: הכנסת – מרכז מחקר ומידע.
גרדוס, י. (2006), "גיאוגרפיה של מרכז ופריפריה", בתוך: א. רם, א. ונ. ברקוביץ' (עורכים),
אי/שוויון: בארשבע: הוצאת ספרים של אוניברסיטת בן־גוריון בנגב, 73-81.
גרדוס, י. ונוראל, ר. (2009), **התעשייה בנגב: מבנה, תהליכים ומיקום – סקר תעשיות בנגב**,
2008, באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי אוניברסיטת בן־גוריון בנגב והרשות לפיתוח
הנגב.
גרונברג, ק. (2007), "חיים על הקצה – אמנות, תרבות והתחדשות בבירה פריפריאלית".
בתוך: ע. היילברונר, ומ. לוי (עורכים), **בין שדרות לשדרות רוטשילד, יחסי מרכז**
פריפריה בתרבות הישראלית. תלאביב: רסלינג, 83-115.
דהאן, י. (2009), **מנהיגות עירונית בירוחם: ניתוח של שני ראשי עיר**. (לא פורסם).
דוידוביץ'-מרטין, ר. (2006), **מעירות הפיתוח לפיתוח עירותהאני מאמין של דמ"ר**. נלקח
25 ביולי 2008 מאתר: <http://www.dmr.co.il/Articles.asp?id=1043774071>.
הורן, ר. (2008), **פערים בין רשויות בנטל הארנונה למגורים**. ירושלים: מכון פלורסהימר
למחקרי מדיניות.
חסון, ש. (2006), "הגירעון בדמוקרטיה המקומית – דמוקרטיה למראית עין?" נייר עמדה
מס' 3, **ספר ועידת השלטון המקומי II**, תלאביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת
תלאביב, 14-26.
טורגובניק, א. (2005), "מי שולט? יחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי", נייר עמדה מס' 1,
ספר ועידת השלטון המקומי I, תלאביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תלאביב,
4-30.
טל, א. (2008), **ועדות ממונות (ועדות קרואות)**, ירושלים: הכנסת – מרכז מחקר ומידע.
יפתחאל, א. וצפדיה, א. (1999), **מדיניות וזהות בערי הפיתוח: השפעת התכנון והפיתוח על**
יוצאי צפון־אפריקה 1952-1998, בארשבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי אוניברסיטת
בן־גוריון.
יפתחאל, א. וצפדיה, א. (2008), "ספריפריה – ערי הפיתוח והמקום המזרחי", **בלוק**, 8, 1-6.
ליפשיץ, ג. (1990), **ערי הפיתוח, בסיס חדש לתכנון מדיניות**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר
ישראל.
נחמיאס, ד. (2004), **משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש**.
הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה בע"מ.
ניומן, ד' ואורגד, א' (1991), **המועצות האזוריות בישראל**, תלאביב: ארגון המועצות
האזוריות.
סבירסקי, ש. (2007), **מבט ביקורתי על תכניות לפיתוח הנגב**. בארשבע: מרכז הנגב לפיתוח
אזורי, מרכז אדוה, יחידת המחקר של החברה הבדווית.
סבירסקי, ש. וקונור-אטיאס, א. (2006), **העדפה ממשלתית במימון יישובים 1995-2004**,
ירושלים: מרכז אדוה.

- פורת, ח. (1996), **מישימון לארץ נושבת, רכישת קרקעות והתיישבות בנגב**. ירושלים: הוצאת יד יצחק בן צבי.
- פורת, ח. (2008), "הספר הממתין", **קרקע – מגזין לליבון סוגיות קרקעיות**, מאי, 2008, 1-16.
- צפדיה, א. (2006), "גבולות מוניציפליים ותיקון עוולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל", נייר עמדה 9, **ספר ועידת השלטון המקומי II**, תלאביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תלאביב, 168-174.
- צפדיה, א. (2008), "יישובים חדשים במטרופולין בארבע: מעורבותן של עמותות ההתיישבות". בתוך: י. גרדוס וא. מאיר-גליצנשטיין (עורכים), **בארבע, מטרופולין בהתהוות**. בארבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- קלכהיים, ח. (1997), **שלטון מקומי במרקם המדינה: עוצמה מקומית מול מערכות הממשל בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- רובינשטיין, א. (2004), **מסמך רקע בנושא: הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון**. ירושלים: הכנסת – מרכז מחקר ומידע.
- רודר, ב. (2005), **התמרחבות במולדת האתנית, מחקר השוואתי של ישראל**. עבודה לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, בארבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- רודר, ב. (2010), "ערד בין כסיף לבריר – ממשליות של שליטה מזניחה". בתוך: א. צפדיה, וח. כץ (עורכים) **מדינה מפקירה – מדינה משגיחה / המקום האחר של המדינה**. תלאביב: הוצאת רסלינג (קרב).
- רוזן-צבי, י. (2006), "ממקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי". **דין ודברים**, ב' (1), 159-210.
- רזין, ע. (2002), **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**. ירושלים: מכון פלורסהימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע. וחזן, א. (2006), **חלוקת העושר המוניציפאלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהימר למחקרי מדיניות.
- רם, א. (2007), **הגלובליזציה בישראל**. ירושלים: רסלינג.
- רם, א. וברקוביץ, נ. (2006), "שוויון ושוני – מבוא". בתוך: א. רם, ונ. ברקוביץ' (עורכים) **אי/שוויון**. בארבע: הוצאת ספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב: 7-13.
- שנתון סטטיסטי לישראל (2007), ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- שנתון סטטיסטי לנגב (2008), בארבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי באוניברסיטת בן גוריון.
- Amin, A., Massey, D. and N. Thrift (2003), *Decentering the Nation: A Radical Approach to Regional Inequality*. London: Catalyst Trust.
- Avolio, B.J., & Bass, B.M. (2002), *Developing Potential Across a Full Range of Leadership: Cases on Transactional and Transformational Leadership*. Mahwah, NJ: Erlbaum. [Retrieved March 13, 2005 from <http://www.netLibrary.com/urlapi.asp?action=summary&v=1&bookid=66188>.]
- Brenner, N., and Theodore, N. (2002), Preface: "From the "New Localism" to the Spaces of Neoliberalism". *Antipode*, 34 (3), 341-347.

- Bowles, S. and Gintis, H. (2000), "Social Capital and Community Governance", *University of Regina Seminars* [Retrieved 2 august, 2008 from: www.econ.uregina.ca/research/seminars/gintis.pdf]
- Boraz, O. and John, P. (2004), "The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1): 107-120.
- Burns, J. M. (1979), *Leadership: Power and Purpose*, NY: Harper Torchbooks.
- Castells, M. (1991), *The Informational Mode of Production City: Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.
- Castree, N. (2004), "Differential Geographies: Place, Indigenous Rights and 'Local' Resources", *Political Geography*, 23 (2004), 133-167.
- Chen, X. (2006) "Beyond the Reach of Globalization: China's Border Regions and Cities in Transition", in F. Wu (Ed), *Globalization and the Chinese City*. London: Routledge. 21-46.
- Clarke, M. and Stewart, J. (1999), *Community governance, community leadership and the new local government*, Joseph Rowntree Foundation, [Retrieved 13 January, 2008 from: <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/government/lgr119.asp>].
- Elazar, Daniel J. (1970), *Cities of the Prairie: the metropolitan frontier and American politics*. New York: Basic.
- Fenster, T. (2005), "Identity Issues and Local Governance: Women's Everyday Life in the City", *Social Identities*, 11(1), 23-39.
- Foucault, M. (1988), "Technologies of the Self". Luther H. Martin et al. (Eds), *Technologies of the Self: a Seminar with Michel Foucault*. Amherst: University of Massachusetts: 16-49.
- Foucault, M. (1991), "Governmentality". In G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press. 87-104
- Furniss, E. (2005), "Imagining the Frontier: Comparative Perspectives from Canada and Australia", in D. Bird Rose, and R. Davis, (Eds), *Dislocating the Frontier, Essaying the Mystique of the Outback*. Canberra: ANU E Press, The Australian National University. 31-51.
- Genieys, W., Ballard, X. and Valarie, P. (2004), "From 'Great' Leaders to Building Networks: The Emergence of a New Urban Leadership in Southern

- Europe?", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 183-199.
- Getimis, P. and Grigoriadou, P. (2005), "Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance", In M. Haus, H. Heinelt, and M. Stewart, (Eds.), *Urban Governance and Democracy*. London and New York: Routledge. 168-189.
- Getimis, P., Grigoriadou, P and Kyrou, E. (2006), "The role of Political Leadership in the Promotion of Legitimation in Urban Policy", in H. Heinelt, et Al. (Eds.), *Legitimacy and Urban Governance*. London and New York: Routledge. 286-302.
- Goodhand, J. and Hulm, D. (1999), "From Wars to Political Complex Emergencies: Understanding Conflict and Peace Building in the New World Disorder", *Third World Quarterly Review*, 20(1), 13-26.
- Goodwin, M. & Painter, J. (1997), "Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory", in M. Lauria (Ed), *Reconstructing Regime Urban Theory: Regulating Urban Politics in Global Economy*. California, London, New Delhi: Sage Pub. 9-30.
- Gradus, Y. (1998), "The Negev Desert: the Transformation of a Frontier into a Periphery", in Gradus, Y. and G. Lipshitz (Eds), *The Mosaic of Israeli Geography*. Beer-Sheva: Ben-Gurion University of the Negev Press. 321-334.
- Grinberg, L. L. (1998), "From Periphery to the Core: Sources of Ethnic Political Leadership", in: O. Yiftachel and A. Meir (Eds) *Ethnic Frontiers and Peripheries: Landscapes of Development and Inequality in Israel*. Boulder, CO: Westview Press. 211-237.
- Hanieh, A. (2003), "From State-Led Growth to Globalization: The Evolution of Israeli Capitalism", *Journal of Palestine Studies*, 32(4), 5-21.
- Harvey, D. (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (1990), "Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination", *AM & Journal of the Association of American Geographers*, 80(3), 418-434.
- Harvey, D. (1992), "Social Justice, Postmodernism and the City", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 588-601.
- Harvey, D. (2000), "Cosmopolitanism and the Banality of Geographical Evils", *Public Culture*, 12(2), 529-564.

- Haus, M., H. Heinelt, and M. Stewart, (Eds.), (2005), *Urban Governance and Democracy*, London and New York: Routledge.
- Heinelt, H., D Sweeting, and P. Getimis, (Eds.), (2006), *Legitimacy and Urban Governance*, London and New York: Routledge.
- Hemphill, L., McGreal, S., Berry, J. and Watson, S. (2006), "Leadership, Power and Multisector Urban Regeneration Partnerships", *Urban Studies*, 43(1), 59-80.
- Hobson, J. (1999), *New Towns, the Modernist Planning Project and Social Justice: the Cases of Milton Keynes, UK and 6TH October, Egypt*, Development Planning Unit UCL, Working Paper No. 108. [Retrieved 25 march, 2008 from: www.ucl.ac.uk/dpu/publications/working%20papers%20pdf/wp108.pdf]
- Hubbard, P. and Hall, T. (1998), "The Entrepreneurial City and the 'New Urban Politics'", In T. Hall, and P. Hubbard (Eds), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester: John Willy & Sons Ltd. 1-23.
- Huxley, M. (2007), "Geographies of Governmentality", In J. Crampton, and S. Elden (Eds.), *Space, Knowledge, Power: Foucault and Geography*, Aldershot: Ashgate. 185-204.
- Jessop, B. (1997), "A Neo Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes" in Lauria, M. (Ed.), *Reconstructing Regime Urban Theory: Regulating Urban Politics in Global Economy*, California, London, and New Delhi: Sage Publication. 51-73.
- Jessop, B. (2002), *Liberalism, neo-liberalism and urban governance: a State-Theoretical Perspective*. *Antipode*, 34, 452-472.
- John, P. and A. Cole (1999), "Political Leadership in the new urban governance: Britain and France compared", *Local Government Studies* 25(4), 98-115.
- Jones M. L., Blunt, P. and Sharma, K. C. (2007), "Managerial Perceptions of Leadership and Management in an African Public Service Organization", *Public Administration and Development*, 16(5), 455-467.
- Korf, B. (2002), "Ethnicised Entitlements in Land Tenure of Protracted Conflicts: The Case of Sri Lanka", Presented at *The Commons in an Age of Globalisation: the Ninth Conference of the International Association for the Study of Common Property*, Victoria Falls, Zimbabwe, June 17-21, 2002.
- Lauria, M. (Ed.), (1997), *Reconstruction Urban Regime Theory*, Thousand Oaks-London-New Delhi: Sage Pub.

- Le Galès, P. (2001), "Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks: A French Case Study", *Public Administration*, 79(1), 167-184.
- Leach, S. and Wilson, D. (2000), *Local Political Leadership*, Bristol, England: Policy Press.
- Leach, S. and Wilson, D. (2002), *Rethinking Local Political Leadership*, *Public Administration*, 80(4), 665-689.
- Leach, S., Lowndes, V. and Wilson, D. (2003), "Comparing Leadership Approaches in English Local Government: A Research Agenda", Paper presented at *Annual Conference of the Political Studies Association*, University of Leicester, 15-17 April 2003.
- Leach, S., Hartley, J., Lowndes, V., Wilson, D. and Downe, J. (2005), *Local political leadership in England and Wales*, York: The Joseph Rowntree Foundation.
- Lefebvre, H. ([1974] 1991), *The Production of Space*, (trans. Donald Nicholson Smith), Oxford, U.K & Cambridge, USA: Blackwell.
- Lithwick, H. and Gradus, Y. (Eds.), (2002), *Developing Frontier Cities: Global Perspectives – Regional Contexts*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Loftman, p. and Nevin, B. (1998), "Pro-growth Economic Development Strategies: Civic Promotion and Local Needs in Britain's Second City, 1981-1996", in T. Hall, and P. Hubbard, (Eds.), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester: John Wiley & Sons Ltd. 129-148.
- MacKinnon, D. (2000), "Managerialism, Governmentality and the State: a neo-Foucauldian Approach to Local Economic Governance", *Political Geography* 19, 293-314.
- Massey, D. (1993), "Politics and Space/Time", in M. Keith, and S. Pile, (Eds.), *Place and the Politics of Identity*, Routledge, London and New-York. 141-161.
- , (1994), *Space, Place and Gender*, Cambridge: Polity Press.
- McGuirk, P. M., Winchester, H. P. M., Dunn, K. M., (1996), "Entrepreneurial Approaches to Urban Decline: the Honeysuckle Redevelopment in Inner Newcastle, New South Wales", *Environment and Planning A*, 28(10), 1815-1841.
- Meir, A. and Zivan, Z. (1998), "Sociocultural Encounter on the Frontier: Jewish Settlers and Bedouin Nomads in the Negev", in A. Meir, and O. Yiftachel

- (Eds.), *Ethnic Frontiers and Peripheries: Landscapes of Development and Inequality in Israel*, Boulder, Co.: Westview Press. 241-268.
- O'Toole, K. and Burdess, N. (2004), "New Communities Governance in Small Rural Towns: the Australian Experience", *Journal of Rural Studies*, 20, 433-443.
- Peck, J. and Tickell, A. (2002), "The Urbanization of Neoliberalism: Theoretical Debates – Neoliberalizing Space", *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Purnendra, J. C. (2004), "Local Political Leadership in Japan: A Harbinger of Systemic Change in Japanese Politics", *Policy and Society*, 23(1), 58-87.
- Pycroft, C. (1999), "Restructuring non-Metropolitan Local Government in South Africa", *Public Administration Development*, 19, 179-192.
- Rathge, R. and Highman, P. (1998), "Population Change in the Great Plains: A History of Prolonged Decline", *Rural Development Perspectives*, 13(1), 19-26.
- Rose-Redwood (2006), "Governmentality, Geography, and the Geo-Coded World", *Progress in Human Geography*, 30, 469-486.
- Sandercock, L. (1998), 'Framing Insurgent Historiographies for Planning', in L. Sandercock (ed.), *Making the Invisible Visible: a Multicultural Planning History*, Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press. 135-149.
- Shatkin, G. (2004), "Globalization and Local Leadership: Growth, Power and Politics in Thailand's Eastern Seaboard", *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1), 11-26.
- Shields, R. (1997), "Spatial Stress and Resistance: Social Meaning of Spatialization", in G. Benko, and U. Strohmayer (Eds.), *Space and Social Theory*, Oxford & Malden: Blackwell Pub. 186-202.
- Short, J. R. (2000), "From World Cities to Gateway Cities: Extending the Boundaries of Globalization Theory", *City*, 3(4), 317-339.
- Smith, N. & Katz, C. (1993), "Grounding Metaphor: Towards a Spatialized Politics", in M. Kaith, and S. Pile, (Eds.), *Place and the Politics of Identity*, London & N.Y.: Routledge.
- Sorensen, T. and Epps, R. (1996), "Leadership and Local Development: Dimensions of Leadership in Four Central Queensland Towns", *Journal of Rural Studies*, 12(2), 113-125.
- Stone, C. (1993), "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.

- Stone, C. (1995) "Political Leadership in Urban Politics", In D. Judge, G. Stoker, and H. Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, London: Sage. 96-116.
- Svara, J. (1998), *Official Leadership in the City*, Oxford: Oxford University Press.
- Theodore, N. and Brenner, N. (2002), "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", *Antipode*, 34 (3), 349-379.
- Tzfadia, E. (2005a), "Academic Discourse on Making New Towns in Israel: Three Approaches in Social Science", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, 475-491.
- , (2005b), "Local Autonomy and Immigration: Mayoral Policy-making in Peripheral Towns in Israel", *Space and Polity*, 9(2), 167-183.
- Yiftachel, O. (1996), "The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel", *Regional Studies*, 30 (5), 493-508.
- , (2006), *Ethnocracy: Land, Politics and Identities in Israel/Palestine*, Pennsylvania: Pen Press

