



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

10 ביולי 2025

ועדה ממונה בישראל: פגיעה בדמוקרטיה המקומית או הבראת עירייה כושלת?

ההחלטה להדיח את ראש עיריית נצרת ולמנות תחתיו ועדה קרואה, בשל הכשלים החמורים בתפקוד העירייה, מדגישה את נטייתה של המדינה שלא למהר ולהתערב כאשר רשויות ערביות נכשלות – עד לרגע שבו מגיעה קריסה מוחלטת.

ד"ר מוחמד ח'לאילה,¹ עו"ד נדאל חאיק, עו"ד מוחמד קדח²

מבוא

החלטת שר הפנים משה ארבל מיום 23.6.2025 להדיח את ראש עיריית נצרת עלי סלאם ואת מועצת העיר, שנבחרו בבחירות דמוקרטיות בפברואר 2024, ולמנות במקומם ועדה קרואה (ממונה) מעלה מחדש שאלות נוקבות באשר ליחסה של מדינת ישראל לשלטון המקומי בכלל ולשלטון המקומי הערבי בפרט. בהחלטתו, שר הפנים אימץ למעשה את המלצות ועדת החקירה שמונתה לבחינת התפקוד של נבחרי הציבור והעירייה, שמצאה כי "ראש העירייה והמועצה אינם עשויים למלא את תפקידיהם כראוי".³ מדובר בהחלטה דרמטית של משרד הפנים. ההחלטה באה בעקבות כשלים חמורים בתפקוד העירייה ומי שעומד בראשה, שבאו לידי ביטוי באי-תשלום משכורות לעובדים למשך חודשים ואי-אספקת שירותים בסיסיים כגון פינוי אשפה. לצד הכשלים האמורים, משרד הפנים טען, מבלי להביא לכך תימוכין, למעורבות של ארגוני פשיעה בענייני העירייה.

סקירה זו מבקשת לבחון באמצעות המקרה של עיריית נצרת את הסוגיה הרחבה יותר של ועדה קרואה, ובפרט ברשויות הערביות. לצורך כך נבחן את השאלות האלה: מהם התנאים החוקיים למינוי ועדת קרואה? מה מלמדים מחקרים על יעילותן של ועדות אלו? מה מלמד המקרה של נצרת? ובעיקר – האם וכיצד משפיע מינוי ועדות אלו על גבולות הדמוקרטיה המקומית ביישובים הערביים במדינת ישראל?

דמוקרטיה מקומית VS. ניהול מקצועי

מערכת היחסים בישראל בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי מורכבת ומדגימה את המתח שבין עקרונות של ביזור דמוקרטי לבין ניהול ריכוזי.⁴ אחד הביטויים המובהקים למתח זה הוא השימוש בכלי החריג של מינוי ועדה קרואה: מנגנון חוקי שבאמצעותו שר הפנים מוסמך לפזר הנהגה נבחרת של רשות מקומית ולהחליפה בגוף ממונה. החלטה זו נתפסת לעיתים כתגובה נדרשת לכשלים חמורים בניהול המקומי, אך לעיתים היא מעוררת ביקורת ציבורית ונורמטיבית בשל פגיעתה בדמוקרטיה המקומית ובייצוגיות הפוליטית.

¹ ד"ר מוחמד ח'לאילה הוא חוקר בתוכנית "החברה הערבית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה.

² עו"ד נדאל חאיק הוא מנכ"ל עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין, עו"ד מוחמד קדח הוא חוקר בעמותה.

³ החלטה על הפעלת סמכות שר הפנים לפי סעיף 143 לפקודת העיריות, ראש עיריית נצרת ומועצת העיר, 23.06.2025.

⁴ איתי בארי, "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, האוניברסיטה הפתוחה, 2015, עמ' 205–286.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד לילית אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר ליעבר שלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה

אן אפילבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ביידי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן

ברנרד מרכוס (1929–2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920–2021)

השיח הציבורי והאקדמי בישראל מציג מגוון הצדקות לשימוש בוועדה קרואה – בראשן הצורך להבטיח תפקוד מוניציפלי בסיסי ולמנוע קריסה מוסדית. עם זאת, לצד ההצדקות מספר הולך וגדל של מחקרים מתריעים מפני השימוש המוגזם בכלי זה, המחליש את מנגנוני הבחירה המקומיים, פוגע באמון הציבור ומוביל לא אחת להעמקת הניכור בין תושבים לשלטון.

הביקורת מקבלת משנה תוקף כאשר בוחנים את יישום הכלי הזה בהקשר של השלטון המקומי הערבי בישראל. רשויות ערביות רבות פועלות בתנאים מבניים בעייתיים הכוללים אפליה בתקציבים, היעדר תשתיות בסיסיות ופיקוח הדוק מצד משרד הפנים. מציאות זו הופכת את השלטון המקומי הערבי לפגיע במיוחד להתערבות שלטונית – לעיתים במקרים המצדיקים זאת, אך לעיתים גם מתוך מגמה של ריכוזיות יתר והתערבות שאינה שקולה.

המקרה של הדחת הנהגת עיריית נצרת ב־2025 ומינוי ועדה קרואה הוא דוגמה מובהקת לדינמיקה זו. מחד גיסא, העירייה התמודדה עם גירעון תקציבי חמור, ליקויים ניהוליים ומעורבות של גורמי פשיעה. מאידך גיסא, התערבות המדינה הגיעה רק לאחר קריסה מתמשכת, ומתוך ביטול הבחירה הדמוקרטית המקומית. בכך היא משקפת את הבעייתיות שבגבולותיו של הביזור בישראל ואת הדילמות שהוא מציב במפגש עם המרחב הערבי.

ועדות קרואות

ועדה קרואה היא גוף ממונה המחליף את הדרג הנבחר ברשות המקומית – ראש עיר ומועצה – במקרים של כשל מתמשך. לרוב היא מורכבת מעובדי ציבור ומאנשי מקצוע הממלאים את תפקידיה של מועצת הרשות ולפעמים גם את תפקידיו של ראש הרשות המקומית.⁵

לפי סעיף 143 לפקודת העיריות [נוסח חדש], שר הפנים מוסמך לפזר מועצת רשות מקומית, להדיח את העומד בראשה ולמנות ועדה קרואה במקרים חריגים שבהם הרשות נכשלת באישור התקציב השנתי שלה, מציגה גירעון מתמשך, אינה מצליחה לבצע תוכנית הבראה או שרמת גביית הארנונה בה נמוכה במיוחד. מדובר בצעד קיצוני ומרחיק לכת שנוקטים במקרה שבו כושלים כל האמצעים האחרים, הפחותים במידת הפגיעה שלהם בדמוקרטיה ובאוטונומיה המקומית כמו מינוי חשב מלווה ועוד.

במקרה של כושלים בעבודת הרשות, כמו בעניין עיריית נצרת, נהוג שמשרד הפנים ממנה תחילה ועדת חקירה לבחינת התנהלות הרשות, ומסקנותיה עומדות בבסיס החלטת השר אם להדיח גם את ראש העיר או רק את חברי המועצה ולמנות במקומם ועדה קרואה.

הוועדה הקרואה הממונה נדרשת לשאת שני תפקידים שלעיתים סותרים זה את זה: מצד אחד, עליה להעניק לתושבים את השירותים העירוניים ברמה נאותה ומספקת; מצד שני, היא שלוחה של משרד הפנים, והמחויבות המרכזית שלה היא

⁵ ראו בהקשר זה – איתי בארי, **הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי**, מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית, 2009; איתי בארי ואיתן קואל, "בחירות ללא נבחר ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכת הבחירות ברשויות המקומיות", בתוך: אבי בריכטה, ערן ויגודה-גדות ואלי פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, כרמל, 2010, עמ' 50–85; איתי בארי ואיתן קואל, מדרוך ליו"ר ועדה ממונה ברשות המקומית (פרק ג ונספח ב), משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, האגף למנהל מוניציפאלי, מהדורה ראשונה, 2008; מבקר המדינה, **פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי, דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, 2009**.

להוביל את הרשות להבראה – גם במחיר של קיצוץ בשירותים, פיטורי עובדים והחמרת צעדי האכיפה. כפי שמציינים בארי וקואל,⁶ המשימות של ועדה ממונה כוללות לא אחת פגיעה ניכרת בתנאי החיים העירוניים: "קיצוץ בשירותים, פיטורין של חלק לא מבוטל מהעובדים, והגברת האכיפה בגביית הארנונה". לכן, עצם המינוי של ועדה קרואה לרשות הוא משום שינוי עמוק ומשמעותי – בעיקר עבור העובדים ותושבי העיר – אשר כמעט תמיד מעורר תגובה, התנגדות ולעיתים אף משבר אמון חמור.

בשנים 2007–2009 נעשה שימוש נרחב במנגנון של ועדה קרואה ומונו ועדות ביישובים ערביים רבים.⁷ בעשור וחצי האחרונים ניכרת ירידה משמעותית במספר הוועדות הקרואות שהחליפו את המנהיגות המקומית הנבחרת (6 רשויות עם ועדות קרואות ב-2020; לעומת 21 ב-2011).⁸ חרף הסמכויות שמעניק החוק לשר הפנים, הוא מותיר מרחב גדול לשיקול דעת, והמדיניות ביישומן יכולה להשתנות משר אחד לאחר.

בשנים האחרונות הפך האמצעי של מינוי ועדות קרואות והדחת ראשי רשויות נבחרים למוצא האחרון העומד לרשותו של משרד הפנים. במקום לפנות לשימוש באמצעי זה, משרד הפנים אימץ בשנים האחרונות גישות שונות ומגוונות בהתמודדותו עם הכישלון התקציבי והתפקודי של רשויות מקומיות. לרוב השלטון המרכזי מתערב רק כאשר יש חשש לגירעון תקציבי. על בסיס הספרות המחקרית בעניין ועדות ממונות ניתן להבחין בשתי גישות עיקריות:

- **הגישה הדמוקרטית** – המאפשרת, עד גבול מסוים, "אי-התערבות על תנאי" (למשל "בתנאי שלא ייווצר גירעון גדול"). על פי גישה זו, משרד הפנים אינו ממהר להתערב ומאפשר לרשות להמשיך ולהתנהל, חרף כישלונה התקציבי ואי-יכולתה למלא את תפקידיה כראוי. הנחת העבודה במקרה זה היא שהמצב אינו חמור דיו, ועדיין יש ביכולתה של הרשות להשתקם ללא התערבות גסה מצד השלטון המרכזי. במקרים מסוימים השלטון המרכזי אף נותן סעד ותמיכה (מענקי איזון, הלוואות בערבות המדינה וכו') לרשויות המקומיות אך לא נוקט צעדים חריגים ואגרסיביים.

דומה כי העיקרון המארגן העומד מאחורי גישה זו הוא מתן חופש פעולה נרחב לרשויות, כל עוד אינן יוצרות גירעון תקציבי שיאלץ בסופו של דבר את השלטון המרכזי "לפתוח את הכיס" ולשלם את המחיר. גישה זו משקפת את המצב הקיים במרבית הרשויות הערביות – משרד הפנים בוחן את המצב הכלכלי של הרשות (במונחי עודף וגירעון), ללא התעניינות מיוחדת בטיב השירותים המוענקים לתושביה או למצב המינהל בהן. יוצא כי הגם שחלק לא מבוטל מן הרשויות המקומיות כושלות במילוי תפקידן, מספקות שירותים עירוניים ברמה ירודה, אינן מאיישות תפקידים בכירים, מזניחות את המרחב הציבורי וכיוצא בזה – כל אלה אינם מדרבנים את משרד הפנים להתערב ולהפעיל את הסמכויות הנתונות בידיו.

⁶ איתי בארי ואיתן קואל, "בחירות ללא נבחרים: ציבור מכהנים: ועדות ממונות והיבטים דמוקרטיים במערכת הבחירות ברשויות המקומיות", בתוך בריכטה, ויגודה-גדות ופדה, **לעיל** הערה 5, עמ' 50–85.

⁷ ועדות מונו בבאקה אלגריביה-ג'ת, מעלה עירון, כפר כנא, טורעאן, דבוריה, כפר מנדא, ירכא, יאנוח-ג'ת ועוד. לעמידה על היקף השימוש במנגנון של ועדה קרואה באותן שנים ראו אילנית בר, **רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2011.

⁸ **ועדות ממונות בישראל, אתר משרד הפנים.**

במילים אחרות, נראה שהעיקרון המארגן של מדיניות משרד הפנים כלפי השלטון המקומי – ובפרט כלפי רשויות ערביות – הוא מתן חופש פעולה רחב, כל עוד הרשות איננה מייצרת גירעון תקציבי משמעותי שיחייב את המדינה להתערב ולהשלים את החסר. גישה זו ממקדת את הפיקוח הממשלתי בשורת התקציב בלבד (עודף או גירעון), והיא מתעלמת לעיתים ממכלול רחב של אינדיקטורים שיכולים ללמד על תקינות הניהול המוניציפלי.

מובן שאין לצפות שמשרד הפנים יבחן את תפקוד הרשות רק לפי רמת שביעות הרצון הסובייקטיבית של תושביה – שבמקרים רבים מושפעת גם ממחסור בתקציבים ממשלתיים או מסדר יום פוליטי מקומי לגיטימי. עם זאת, יש מקום לדרוש פיקוח ממשלתי שמבוסס גם על מדדים מהותיים של ניהול תקין: איוש תקנים מקצועיים במשרות בכירות, קיום מכרזים שקופים והוגנים, הפעלת מנגנוני פיקוח פנימיים, מדיניות גבייה סדירה ושמירה על רמת שירותים בסיסית בהתאם לסל מוגדר מראש.

כאשר משרד הפנים בוחר שלא להתערב גם במקרים שבהם הרשות מזניחה את התחזוקה העירונית, אינה ממלאת תקנים קריטיים או פועלת ללא בקרה – כל עוד התקציב מאוזן – הוא למעשה מסמן שהשורה התקציבית היא הממד היחיד הרלוונטי. גישה זו מחמיצה את תכליתו של הפיקוח הציבורי, שהוא לא רק להבטיח איזון פיסקלי, אלא גם לוודא שמוסדות נבחרים יתפקדו באופן תקין, מקצועי ושקוף, לטובת כלל הציבור.

- **הגישה המקצועית המתערבת** – במקרים אלה משרד הפנים נחשף לכשלים, בעיקר במישור התקציבי, ומזהה חשש להיווצרות גירעון משמעותי, כזה שיאלץ את המשרד לשאת בעול תקציבי מסוים ואת עובדי המשרד לטפל בענייניה הפנימיים של הרשות, עקב אי-מילוי חובות בסיסיות כגון תשלום שכר לעובדים. בנסיבות אלה בוחר המשרד להתערב באופן אקטיבי יותר ומצמצם את מרחב התמרון של הרשות המקומית, בעיקר באמצעות מינוי חשב מלווה או כפיית תוכניות התייעלות והבראה.

במקרים קיצוניים (וכמעט נדירים בשנים האחרונות) משרד הפנים החליט להדיח את המנהיגות הנבחרת ולמנות ועדה קרואה. אישומים וחשדות מהתחום הפלילי נגד ראשי רשויות וגזברים ששהו במעצר ממושך, או חשדות למעורבות גורמי פשיעה בענייני כמה מהרשויות לא הובילו את משרד הפנים בשנים האחרונות לבחור במנגנון של ועדה קרואה, ואף לא בהקמת ועדת חקירה שתבחן לעומק את מצבן של רשויות אלו. לעומת זאת, משברים כלכליים משמעותיים, כמו במקרה של נצרת שבו עוסקת סקירה זו, הביאו לנקיטת צעד חריג זה.

מינוי ועדה קרואה הוא החלטה קיצונית של משרד הפנים. מדובר באמצעי דרסטי, שאומנם חוקי, אך טעון פוליטית ודמוקרטית. מינוי ועדה קרואה ממחיש היטב את מורכבות יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי, לא רק בשל עצם השימוש באמצעי קיצוני כל כך, אלא גם בשל עיתוי ההתערבות. שני מישורים שזורים אפוא זה בזה אך ראויים להבחנה: **העיתוי** – קרי, השאלה מתי נכון להתערב בניהול הרשות המקומית, ו**אמצעי ההתערבות** – כלומר, באיזה כלי נוקטים ומהו מדרג הפעולות האפשריות. התמונה העולה מהשיח הציבורי והאקדמי היא שמשרד הפנים נוטה להתערב רק לאחר קריסה מוחלטת, כאשר כל תמרורי האזהרה כבר פעלו זמן רב, אך הם לא הובילו לפעולה. ההתערבות המאוחרת מבטלת לעיתים את האפשרות לפתרונות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הדרגתיים ומובילה ישירות ל"נשק יום הדין" של ועדה קרואה – צעד הפוגע באופן אנוש בליבה של הדמוקרטיה המקומית, שהיא לעיתים המרחב הדמוקרטי היחיד והחינוכי באמת לאזרחים הערבים בישראל.

היבטים ניהוליים ודמוקרטיים

הרשויות המקומיות בישראל הן ארגונים ציבוריים רב-משימתיים אשר מספקים שירותים לתושבים במגוון תחומים. הן מעורבות בחיי היומיום של התושבים ונחשבות לחוליה המקשרת והמווסתת בין הממשלה לאזרחים. למעשה, השלטון המקומי ממלא תפקיד כפול: מצד אחד הוא ישות נבחרת דמוקרטית, ומצד שני – ספק שירותים מקצועי.

כישלון של הרשויות המקומיות, ובפרט במקרי קיצון כמו המקרה של עיריית נצרת, שבו הרשות כושלת בקיום חובות בסיסיות, מזמין התערבות של השלטון המרכזי, שנאלץ לבטל הלכה למעשה את הבחירה הדמוקרטית של התושבים כדי להגשים אינטרסים חיוניים אחרים. הליכים משפטיים שדנו בעניין עמדו על המתח שבין קיום רצון הבוחר לבין אספקת שירותים ויישום חובות חוקיות של הרשות המקומית וקבעו כי יש לנקוט זהירות בבחירה בצעד הדרסטי של הדחת הדרג הנבחר ומינוי ועדה קרואה. מנגד, בחלק מהמקרים שהגיעו לפתחו של בית המשפט נקבע כי מצב הרשות אינו מותיר ברירה מלבד נקיטת הדרך של התערבות זו:

בסופו של יום הנפגעים העיקריים מאופן התנהלותה של המועצה המקומית הם תושבי הרשות המקומית ואלה זכאים שיישמרו האינטרסים והזכויות שלהם כלפי הרשות הפועלת מטעמים ועבורם. אמנם, אין להקל ראש בחשיבותה של הזכות הדמוקרטית של תושבי הרשות המקומית לבחור את נציגיהם לשלטון המקומי או בזכותם של נבחרי הציבור לכהן בתפקידים אליהם נבחרו. אולם, באיזון בין זכויות אלה לבין הצורך להבטיח את קיומה של מועצה מקומית המסוגלת למלא את התפקידים המוטלים עליה ולשרת את תושביה גובר במקרה דנן האינטרס האחרון.⁹

נוסף על ביטול רצון הבוחר, הוועדה לרוב "זרה" לתושבים. בשונה מחברי המועצה, לרוב אין היכרות מוקדמת בין חברי הוועדה לתושבים, והיכולת שלהם לשמוע את התושבים ולהביא את קולם ודרישותיהם לשולחן קבלת ההחלטות מוגבלת למדי. בנוסף, מחקרו של חיר אבו אלהיג'א¹⁰ הראה כי מינוי ועדה קרואה מעורר התנגדות בקרב הפקידות המקצועית ברשויות המקומיות הערביות – דבר שמעמיד בסיכון את הצלחתה במילוי תפקידה.

במבחן התוצאה, במקרים מסוימים ועדות ממונות הצליחו להוביל את הרשות להתייצבות והביאו לשיפור השירותים העירוניים. כפי שסברו בארי וקואל: מינוי של ועדה ממונה איננו צעד אידיאלי, אך הוא טומן בחובו הזדמנות גדולה להבראת הרשות. בין היתר משום שהוועדה אינה כבולה למסורות מיושנות, נעדרת שאיפות פוליטיות וזוכה לגיטימציה גבוהה מהממשל המרכזי.

⁹ ראו למשל, בג"ץ 10963/05 חאג' נ' שר הפנים, 2005.

¹⁰ חיר אבו אלהיג'א, "הקשר בין התנגדות למינוי ועדה קרואה כחלק מתהליך של שינוי ארגוני לבין מחויבות העובדים ושביעות רצונם", בתוך: יוסף ג'בארין ומוהנד מוסטפא (עורכים), **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל: היבטים פוליטיים, ניהוליים ומשפטיים**, פרדס, 2013, עמ' 141–173.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מחקרים אחרים מצביעים על תמונה מורכבת יותר. אבו חבלה, למשל, מצא כי ההצלחה של ועדות קרואות נובעת בעיקר מהגדלת התמיכות שהועברו להן מהמדינה ולא דווקא מתפקוד ניהולי טוב יותר.¹¹

לדעתנו, ועדות ממונות אינן פתרון קסם – חלקן הצליחו וחלקן כשלו.¹² הצלחתן תלויה לא רק בהרכב הוועדה אלא במעורבות מתמשכת של משרד הפנים, בפעילות של החברה האזרחית ושל הציבור הרחב היכול לשמש כוח מפקח ולוֹחץ. בלי עבודה מקצועית, שקיפות, שיתוף הציבור ובניית אמון, הוועדה הקרואה עלולה להחטיא את המטרה שלשמה הוקמה ולהנציח את הכשלים בעבודת הרשות.

לאור מצבן הייחודי של הרשויות המקומיות הערביות בישראל, לסוגיה של מינוי ועדות קרואות חשיבות מיוחדת. שיעורן הגבוה של רשויות ערביות שמונו בהן ועדות ממונות בעבר – באופן שאינו פרופורציונלי למספרן היחסי בכלל הרשויות במדינה – מציף שאלות לגבי מידת המעורבות של השלטון המרכזי בזירה המקומית הערבית. מעבר לסטטיסטיקה, יש להעמיק גם בהקשר המהותי: הרשויות הערביות פועלות בתנאי פתיחה קשים במיוחד, הכוללים פערים היסטוריים בהקצאת משאבים, היעדר תשתיות, תלות במענקי איזון והיעדר מנגנוני ניהול ופיקוח יציבים. לכך נוסף לעיתים דפוס ניהולי המאופיין בכשלים מערכתיים, בפוליטיזציה של תהליכים מקצועיים ובחסמים תרבותיים וחברתיים מורכבים. צירוף זה מייצר מציאות משברית – ניהולית, ארגונית ושירותית – שבה נדרש טיפול שורש. על רקע זה, מינוי ועדות קרואות ברשויות ערביות הופך לא רק לשאלה של מדיניות ניהולית אלא לשאלה מוסרית ופוליטית עמוקה, שיש לבחון בה הקשרים של אפליה מבנית, ריבונות מקומית ואמון הציבור הערבי במערכת הממשלתית.

הרשויות המקומיות הערביות

בקרב הקהילה האקדמית יש תמימות דעים שבישראל מקובלת הגישה המדגישה את כפיפותו של השלטון המקומי בישראל לשלטון המרכזי, בניגוד לגישה המציגה את השלטון המקומי כשותף לשלטון המרכזי ונהנה מאוטונומיה רחבה.¹³ אי לכך, ועל אף הרפורמות שמוביל משרד הפנים, נדמה כי הדימוי של השלטון המקומי בישראל כ"קבלן משנה של המדינה", שאינו ישות אוטונומית, עודנו נכון. במיוחד בולט הפער כאשר מדובר ברשויות הערביות: במרבית המקרים הן סובלות ממחסור בתשתיות ובכוח אדם מקצועי, מהזנחה ממוסדת ומדפוסי הצבעה חמולתיים ודרכי התארגנות שיוכיים הפוגעים בניהול התקין של הרשות המקומית. בנסיבות אלה, מצד אחד, אין לרשויות הערביות חופש פעולה אמיתי; ומצד שני, כאשר רשויות אלה נכשלות, המדינה אינה ממהרת להתערב, וההתערבות לרוב מגיעה רק כאשר המצב מתדרדר לקריסה מוחלטת.

¹¹ זיאד אבו חבלה, "ממונה בלי ממוין", **רואה חשבון** 29 (2012), עמ' 96–110.

¹² לצד הצלחות מסוימות של כמה ועדות, שעליהן ניתן ללמוד מהדוחות הכספיים המבוקרים של משרד הפנים, דוחות מבקר המדינה ומסמכים אחרים מלמדים על כשלים מסוימים. כך למשל, דוח מבקר המדינה על הרשויות המקומיות לשנת 2015 מלמד על פגמים שונים בעבודת הוועדה הקרואה במועצה המקומית מעלה עירון, לרבות חריגות בשכר חברי ועדה והתנהלות הפוגעת בקופה הציבורית. ראו גם – אורי טל, **ועדות קרואות (ועדות ממונות)**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2008.

¹³ אריאל פינקלשטיין, **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**, מחקר מדיניות 192, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023; ערן רזין, **רפורמות בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003.

רוב היישובים הערביים נמצאים בפריפריה החברתית והגאוגרפית, ומכך נגזרים גם מעמדם החברתי, איתנותם הפיננסית, יציבותם הכלכלית וכוחם הפוליטי.¹⁴ אי לכך, לא מפתיע שהרשויות המקומיות הערביות נמצאות בתחתית הסולם הכלכלי-חברתי,¹⁵ עם שיעורי עוני ואבטלה גבוהים יחסית.¹⁶ אומנם מאז 2015 ניכרת מגמת שיפור במצב הכלכלי וירידה בשיעור המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני בחברה הערבית, אבל שיעורים אלו עדיין גבוהים ומשפיעים על תחומים ומישורים שונים בעבודת הרשות.

בעיה נוספת שהשלטון המקומי הערבי סובל ממנה היא יתר-פוליטיזציה ועירוב של שיקולים חמולתיים בניהול המקצועי ובהחלטות של הרשות המקומית. מציאות זו משפיעה על החלטותיה של הרשות המקומית ומבליטה את ההתנגשות בין השיקולים המקצועיים לבין שיקולים פוליטיים ואלקטורליים. נוסף על כך, בשלטון המקומי הערבי ניתן להבחין במערכת יחסים סבוכה ומתוחה בין הדרג הבירוקרטי לדרג הפוליטי ולטשטוש גבולות ביניהם.¹⁷ היעדר "מחיצות" בין שני הדרגים פוגע בעבודה השוטפת ובניהול המקצועי של הרשות ובאמון הציבור בה. בעקבות זאת, לא אחת משקלם של השיקולים הפוליטיים גובר על שיקולים מקצועיים וענייניים בניהול השוטף של הרשות המקומית.¹⁸

המקרה (המוזר) של עיריית נצרת

נצרת היא העיר הערבית הגדולה ביותר בישראל, ויש לה גם משקל סגולי ומורלי גדול מאוד בחברה הערבית. ההחלטה על ההדחה של הנהגת העירייה התבססה במיוחד על כשלי התפקוד: פינוי אשפה לקוי, עבירות בנייה, כשלי אכיפה בתחום חוקי העזר ורישוי העסקים, גירעון מצטבר, שיעורי גבייה נמוכים, העסקת עשרות עובדים בצורה לא חוקית, ומעל הכול – היעדר תוכנית הבראה או פתרון ארוך טווח. כפי שצוין במפורש בהחלטת שר הפנים, ההחלטה התקבלה בראש ובראשונה עקב היעדר מינהל תקין מתמשך, אך גם בשל חדירת ארגוני פשיעה. הפשיעה היא "נדבך נוסף" (כלשון החלטת שר הפנים) – אך לא העילה המרכזית.

על פי הנתונים של ועדת החקירה¹⁹ שבחנה את התנהלות עיריית נצרת,²⁰ ואשר מסקנותיה עמדו לבסוף במוקד ההחלטה על פיזור המועצה, כ-6,700 נכסים לא

¹⁴ נתונים נוספים על הרשויות המקומיות מתפרסמים ב"קובץ היישובים" באתר הלמ"ס (עודכן בראשית 2023).

¹⁵ 11% מהיישובים הערביים נמצאים באשכול 1, 20% – באשכול 2, 38% – באשכול 3 ו-13% – באשכול 4. כלומר, 82% מהיישובים הערביים נמצאים באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, אשכולות 1-4.

¹⁶ בשנת 2021 עמד שיעור המשפחות הערביות מתחת לקו העוני על 50.6%, לעומת 32.1% מהמשפחות היהודיות. אחרי תשלומים ההעברה ירדו שיעורי העוני הן בקרב ערבים הן בקרב יהודים – 39.1% מהמשפחות הערביות נחשבו עניות, לעומת 17.12% מהמשפחות היהודיות. כמו כן, שיעור הילדים הערבים שהיו מתחת לקו העוני באותה השנה עמד על 49%, לעומת 21.2% בקרב הילדים היהודים. בין 2018 ל-2021 בלטה עלייה ניכרת בעומק העוני במרבית קבוצות האוכלוסייה.

¹⁷ דן סואן ופרלה אייזנקג-קנה, השלטון המקומי במגזר הערבי, האוניברסיטה הפתוחה, 2004.

¹⁸ אסעד גאנם, ופיסל עזאיה, "מבוא", בתוך: הנ"ל (עורכים), האם ניתן לצאת מהמשבר? השלטון המקומי הערבי בישראל בתחילת המאה ה-21, כרמל, 2008, ע"מ 9-24.

¹⁹ על רקע מצבה התפקודי של עיריית נצרת הוקמה ועדת חקירה שבחנה האם מועצת העיר או ראש העיר יכולים למלא את תפקידם. הוועדה כללה שלושה חברים: ד"ר שוקי אמרני, עו"ד נילי ארז ומר משה גילצר, קיימה 10 ישיבות ושמעה עשרות מוזמנים ובעלי עניין בנושק לעבודת העירייה. הוועדה בחנה את הנתונים הכספיים לרבות ההכנסות וההוצאות, תוכנית ההבראה שאושרה על ידי העירייה, השדרה הניהולית, העסקת עובדים, רישוי עסקים ותברואה ותפקוד מועצת העיר.

²⁰ ראו סעיף 144 לפקודת העיריות.

דווחו לרשויות לצורכי גבייה.²¹ יתרה מזו, העירייה נמצאת בגירעון של 240 מיליון ש"ח והתגלו מינויים רבים של עובדים ללא כיסוי תקציבי. לכל אלה מצטרף מחדל פינוי האשפה – שנערמת בכל פינה בעיר – ומערך השירותים העירוני שנמצא בקריסה מוחלטת. כל אלו מציפים את השאלה: האם מדובר רק בכשל ניהולי מקומי או גם במדיניות של הדרה, היעדר פיקוח מתמשך והתעלמות "מהכתובת שעל הקיר" במשך שנים?

אנו סבורים כי החלטת משרד הפנים היא בגדר "מעט מדי ומאחר מדי", וכי לא מדובר בטעות מקרית אלא במדיניות שיטתית ועקבית שבה משרד הפנים נמנע משימוש בסמכויותיו מתוך תפיסה של עצמאות השלטון המקומי. אלא שעצמאות ניהולית, מטבעה, עלולה להיות מתורגמת לעיתים להפקרות. במקרים כאלה נדרשת התערבות מהירה ויעילה, ואין מקום להמתין לקריסה מוחלטת כדי להתערב. כך, ההתערבות בנצרת הגיעה רק אחרי שהרשות הגיעה לשפל מבחינה תקציבית ותפקודית. כל ההתראות ותסמיני המחלה שנראו לאורך השנים, בעיקר הזינוק בגירעון משנת 2016, לא טופלו על ידי משרד הפנים ואף זכו להתעלמות מוחלטת. חרף תמונת המצב הנזכרת לגבי הגירעון, שעמדה לנגד עיני המשרד מדי שנה בשנה (באמצעות הבקרה הכספית שהוא מבצע), מינוי חשב מלווה לעירייה נעשה רק בשנת 2024. נראה שמדובר במדיניות עקבית של פעולה רק במקרי קיצון, מתוך ויתור על אפשרויות להתערבות מונעת.

מובן כי האחריות אינה מוטלת רק על משרד הפנים, אלא בעיקר על ראש העירייה ועל מנגנוני הבקרה הפנימיים בדמות גזבר העירייה, היועץ המשפטי, מבקר הפנים, מהנדס הרשות, אחראי הגבייה ועוד. גם לסיעות האופוזיציה שנמנעו מלפעול בזמן אמת יש חלק בקריסת העירייה.

תגובות ציבוריות ופוליטיות להחלטת שר הפנים

החלטתו של שר הפנים להדיח את ראש עיריית נצרת עלי סלאם ולפזר את מועצת העיר לטובת מינוי ועדה קרואה עוררה הדים נרחבים בציבור הנצרותי, וניתן לזהות לפחות ארבעה אשכולות של תגובות.

א. **מתנגדים מוחלטים להחלטה:** המחנה המזוהה עם עלי סלאם ורשימתו "נאסרתי" הביע התנגדות נחרצת להחלטת שר הפנים, אם כי ללא פרסום תגובה רשמית או התייצבות לתקשורת נכון למועד כתיבת שורות אלו (יוני 2025). ברשומות (פוסטים) שפרסמו תומכי הרשימה ובכירה ברשתות החברתיות מוצגת ההחלטה כהתערבות פוליטית פסולה ברצון הבוחר הנצרותי, שבא לידי ביטוי בבחירתו של סלאם לקדנציה שלישית. לטענתם, מדובר בהחלטה לא דמוקרטית ולא לגיטימית הפוגעת בריבונות המקומית של תושבי העיר. בחלק מהתגובות אף הושמעה ביקורת כלפי מפלגת חד"ש (שהיא הרשימה הגדולה באופוזיציה ולה 8 חברי מועצת עיר), שלכאורה חותרת תחת ההנהגה הנבחרת ומקדמת את פיזור העירייה תוך ניסיון לנקמה פוליטית ולהשתלטות מחדש על מוקדי הכוח בעיר. **במסגרת התנגדות זו, ובסמוך לכתיבת שורות אלה, הגיש ראש העיר עתירה לבג"ץ לביטול החלטת ההדחה.**

ב. **הסתייגות ביקורתית וזהירה:** עמדה מתונה יותר הובעה על ידי סיעת רע"ם בעיר. בגילוי דעת שפורסם ב-26 ביוני 2025, אנשי רע"ם הגדירו את החלטת

²¹ דין וחשבון: ועדת חקירה לבדיקת תפקוד עיריית נצרת, משרד הפנים, פברואר 2025.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

השר כאירוע מכונן בתולדות העיר. מבלי להביע תמיכה או התנגדות נחרצת, הדגישו את אחריותם הציבורית כמחזיקי תיק במועצה ופירטו את הכשלים שהובילו למשבר הניהולי בעיר – מחד גיסא, היעדר שקיפות וניהול ריכוזי מצד ראש העיר; ומאידך גיסא, יריבות היסטורית בין חד"ש לבין סלאם. לטענתם, היה ביכולתו של סלאם למנוע את הקריסה באמצעות בניית קואליציה רחבה, אך הוא בחר לדבוק בדפוסי ניהול מדירים. רע"ם הציעה הקמת ועדת ביקורת עממית עצמאית, שתלווה את הוועדה הקרואה ותוודא ניהול תקין. עמדתם מייצגת קריאה לאחריות קולקטיבית ולשיח ענייני, מתוך ניסיון לגשר בין המחנות היריבים לטובת האינטרס העירוני. עמדה דומה הביע גם סמיר סעדי, סגנו של סלאם, שקרא לשיתוף פעולה בין כלל הזרמים בנצרת.

ג. **תמיכה בהחלטה מנימוקים מוסדיים ופוליטיים:** קבוצה שלישית בירכה על החלטת שר הפנים וראתה בה הזדמנות למימוש סדר ציבורי חדש ויעיל בעיר. עם התומכים נמנית מפלגת חד"ש, שבגילוי דעת שפורסם לאחר ההחלטה הטילה את מלוא האחריות למצב על סלאם. לדבריהם, הוא קיבל לידיו בשנת 2013 עירייה מאוזנת והוביל אותה למשבר חמור מבחינה כלכלית ומנהלית. חד"ש טוענת לכשלים מבניים עמוקים בניהול, להיעדר השקיפות ולחוסר אפקטיביות של תוכניות ההבראה שהוצעו קודם לכן על ידי משרד הפנים. עוד נטען כי חרף ניסיונותיו של סלאם לרכוש אהדה ממשלתית דרך חנופה לראש הממשלה ושרים, הוא נזנח גם על ידם. חד"ש חותמת את גילוי הדעת בקריאה להנהגה אחראית ומקצועית שתשלב גאווה לאומית עם שיפור השירותים – גישה שהם מגדירים כמודל של "כבוד עצמי ושירותים".

ד. **קריאה לפוליטיקה קונסטרוקטיבית ולא שיפוטית:** בין כל העמדות שנשמעו בולטת קריאתם של שחקנים אזרחיים לפוליטיקה קונסטרוקטיבית, שאינה נשענת על שיפוטיות פרסונלית אלא על ניתוח מערכתי. גישות אלו מדגישות את הצורך בבניית תשתית שלטונית מתוקנת, הקשובה לציבור, משקפת את המורכבויות החברתיות בעיר ונמנעת מהתלהמות פוליטית. גם מי שאינם מזוהים ישירות עם מפלגות או בעלי תפקידים מזהירים מפני המשך הפוליטיזציה של הניהול העירוני, העלולה להחרیف את המשבר.

סיכום ומסקנות

אומנם סקירה זו עוסקת בהחלטת שר הפנים משה ארבל להדיח את הדרג הפוליטי הנבחר של עיריית נצרת ולמנות במקומה ועדה קרואה, אך המקרה שלפנינו הוא בגדר החרג שמלמד על הכלל. בניגוד לדעה הרווחת שהשלטון המרכזי מתערב באופן אקטיבי ומצמצם את המרחב האוטונומי של הרשויות המקומיות בישראל, הראינו כי הוא ממעט להתערב, ואם הוא עושה זאת, במקרים קיצוניים, הדבר נעשה באיחור ניכר.

ההתערבות בסדרי השלטון המקומי על ידי השלטון המרכזי, הכוללת שינויים במבנה הארגוני, הפקעת סמכויות ניהול מידי מועצת הרשות או ראש הרשות והפקדתן בידי ועדה ממונה, טומנת בחובה השלכות הרת גורל. לא מדובר בעניין של מה בכך, וראוי שיעשה בה שימוש מושכל וחרג. לצד זאת, במקרים מסוימים (קיצוניים), כמו במקרה של נצרת, דומה שאין מנוס מקבלת החלטות כואבות.

מינוי ועדה קרואה היא החלטה קיצונית של משרד הפנים. אומנם מדובר במעשה חוקי, אך הוא טעון פוליטית ודמוקרטית. לפיכך מתחייבת חשיבה מחודשת על אימוץ גישה דיפרנציאלית. כלומר, מדרג אמצעים מותאם לסוגי הכשלים ולשלבי

ההידרדרות. לא כל בעיית גבייה או תכנון צריכה להוביל להדחה מלאה של הנהגה נבחרת. ניתן וצריך להבחין בין כשלים תפעוליים, ניהוליים, פוליטיים או אתיים – ולהתאים להם כלי התערבות שונים: אזהרה, ליווי מקצועי, מינוי חשב מלווה, ועדת חקירה ורק בסוף – ועדה קרואה. גישה כזו תאפשר שימור המרחב הדמוקרטי, הגברת האמון הציבורי ותיקון מערכתי אמיתי.

הסקירה שלפנינו הציגה תמונה מורכבת: מחד גיסא, עיריית נצרת כשלה באופן מובהק במתן שירותים בסיסיים וניהול תקין; מאידך גיסא, משרד הפנים – אשר תפקידו לפקח, להכווין ולתמוך – לא פעל בזמן אמת ולא בנה תשתית של הבראה מונעת. במקום זאת, הוא המתין לרגע הקריסה. זו אינה טעות – זו מדיניות.

שינוי היחס של השלטון המרכזי וזניחתה של גישת "מעט מדי ומאוחר מדי" עשויים לשנות את המצב ולמנוע קריסת רשויות מקומיות נוספות בישראל. במספר רשויות הכתובת כבר על הקיר, הן נכשלות באספקת שירותים בסיסיים, הגירעון הולך ומצטבר, תפקידים בכירים אינם מאוישים, חובות בסיסיות מתחום השקיפות אינן מקוימות, וחוזרות ונשנות טענות למעורבות גורמים עברייניים בהתקשרויות מסוימות.²² למשרד הפנים נתונות סמכויות רבות המאפשרות לו להתערב כדי לתקן את הליקויים האלה, והוא ממאן להפעילן. המשך מדיניות זו של משרד הפנים עלול להביא את אותם יישובים לנקודת שפל זהה לזו שהעיר נצרת הגיעה אליה.

²² נידאל חאיק, **בחירת מועמדים לרשות המקומית, דבר החמולה?** דיראסאת, המרכז הערבי למשפט ומדיניות, 2013.