

مصادر دخل السلطات المحلية العربية

بحث مقارنة

كانون ثاني ٢٠٢٢

إعداد: نوغا شانية وليلى سويد

مرافقة وتقييم:

غادة أبو جابر-نجم، ندفان دغان، عماد جرايسي، رغد جرايسي

إستشارة إقتصادية: يوغيف شريط



לשוויין ושותפות ע.ר. למساواة والشراكة ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.



مصادر دخل السلطات المحلية العربية

بحث مقارنة

كانون ثاني 2022

إعداد: نوغا شانية ويلي سويد

مرافقة وتقييم: غادة أبو جابر-نجم، نداد دغان، عماد جرايسي، رغد جرايسي

إستشارة إقتصادية: يوغيف شريط

تصميم غرافي: اوسو بايو

ملخص



This study was made possible (in part) by funds granted by the Charles H. Revson Foundation.
The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.

مركز انجاز - المركز المهني لتطوير
السلطات المحلية العربية

شارع وادي الحاج 4 ص.ب 50724, الناصرة
16000

هاتف: 04-6566572

بريد الكتروني: injaz@injaz.org.il

الموقع الالكتروني: injaz.org.il

مكاتب سيكوي- افق حيفا

طريق النبي 77

ص.ب 99650

حيفا 31996

هاتف: 04-8523188

فاكس: 04-8523065

haifa@sikkuy-aufoq.org.il

مكاتب سيكوي - افق القدس

همشوررت راحيل 17

بيت هكبير

القدس 96348

هاتف: 02-6541225

فاكس: 02-6541108

jerusalem@sikkuy-aufoq.org.il

لمحة عن المؤسستين

يحمل مركز إنجاز راية تعزيز المهنية والابتكار في السلطات المحلية العربية من خلال بناء وتطوير الأدوات والبنى التحتية اللازمة للتطوير الاقتصادي-الاجتماعي، بغية تعزيز رفاه وحسن حال السكان في البلدات العربية، تحسين جودة حياة السكان في جميع البلدات العربية، سد الفجوات الاجتماعية-الاقتصادية بين العرب واليهود وشق الطريق نحو مجتمع متكافئ.

سيكوي-أفق هي مؤسسة مشتركة لعرب ويهود يعملون معاً منذ عام 1991 من أجل تحقيق المساواة والشراكة بين المجتمع العربي واليهودي في إسرائيل. نعمل مع السلطات المحلية العربية وقيادة المجتمع العربي أمام الوزارات أو المكاتب الحكومية الإعلام والجمهور الواسع، لخلق تغيير في السياسات مما يساهم في تحقيق مساواة حقيقية، حياة مشتركة ولخلق فضاءات مشتركة للمواطنين العرب-الفلسطينيين وللمواطنين اليهود المقيمين هنا معاً.

إنجاز - إنجاز هي جمعية غير هادفة للربح، أقيمت في عام 2008 بقرار من اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية في إسرائيل. يرى مركز إنجاز أنّ السلطات المحلية هي عنصر أساسي لتحقيق جودة حياة عالية في البلدات العربية، ويهدف إلى دعم سيرورة بناء وتطوير المهارات والبنى التحتية في السلطات المحلية العربية.



المحتويات

5	ملخص
11	مدخل
13	مصادر دخل السلطات المحلية العربية
13	أ. خلفية
14	ب. مصادر الدخل الذاتية في السلطات المحلية العربية
36	ت. مدخولات السلطات المحلية العربية من مصادر الدخل الحكومية
43	ث. تلخيص مرحلي - مدخولات السلطات المحلية العربية
44	نفقات السلطات المحلية العربية
44	أ. تحليل النفقات
47	ب. دراسات حالة: خدمات التربية والتعليم وخدمات الرفاه
51	تلخيص وتوصيات
53	أ. توصيات للوزارات
59	ب. توصيات للسلطات المحلية العربية
61	ملاحق
61	الملحق رقم 1 - منهجية البحث
67	الملحق 2 - قائمة مصادر المعطيات

نتيجة التمييز المتراكم منذ سنوات طويلة، تعاني السلطات المحلية العربية نقصاً حاداً في الموارد والأراضي؛ وبسببه، تواجه هذه السلطات أزمة اقتصادية مزمنة تمس قدرتها على تقديم خدمات نوعية ومتنوعة لسكانها. في إطار هذا البحث، وهو مكمل لبحث مماثل أجرته جمعية سيكوي-أفق ومركز إنجاز في عام 2014، سعينا لتسليط الضوء على التحديات والعوائق الاقتصادية التي تواجهها السلطات المحلية العربية؛ وشرح الأسباب الرئيسية وراء الأزمة الاقتصادية الخائفة التي تعاني منها هذه السلطات؛ وتقديم توصيات بتدابير عملية من شأنها تحسين جودة الخدمات التي تقدمها السلطات لسكانها، وزيادة كميته.

لتحقيق هذه الأهداف، ارتأينا إعداد تقرير محدث يحلل مدخولات السلطات المحلية العربية. لتحقيق ذلك، استعنا بمجموعة واسعة من المصادر الرسمية تعود للسنوات 2012-2018، ومن ضمنها معطيات دائرة الإحصاء المركزية، معطيات وزارة الداخلية، ومعطيات وزارة التربية والتعليم. يتضح من تحليل مصادر المعلومات أنّ متوسط الدخل للفرد في السلطات المحلية اليهودية في عام 2018 كان أعلى بـ 1.6 أضعاف من نظيره في السلطات المحلية العربية، بحيث بلغ 10,182 شيكلاً للسكان في مناطق نفوذ سلطة محلية يهودية مقابل 6,297 شيكلاً فقط للسكان في منطقة نفوذ سلطة محلية عربية¹. لفهم الأسباب الرئيسية وراء هذه الفجوة، قمنا بتحليل مركبات المدخولات في السلطات المحلية العربية، وقارناها بمركبات المدخولات في السلطات المحلية اليهودية.

في المرحلة الأولى، قمنا بتحليل مصادر الدخل الذاتية للسلطات المحلية، والتي تشكل نصف ميزانية السلطة المحلية تقريباً. يتضح من التحليل أنّ متوسط دخل السلطات المحلية من مصادر الدخل الذاتية في عام 2018 بلغ 4,959 شيكلاً للسكان، مقابل 1,373 شيكلاً للسكان في السلطات المحلية العربية. أي أنّ المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية للسكان أقل بكثير من المعدل القطري.

لفهم السبب وراء الفجوات أعلاه، قمنا بتحليل هيكل مدخولات السلطات المحلية العربية من ضرائب الأرنونا². يتضح من التحليل أنّ جني المدخولات من ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية اليهودية يركز أساساً على الأرنونا المفروضة على مبانٍ غير سكنية (ونسبتها 56% من مجمل ضريبة الأرنونا)، أمّا في السلطات المحلية العربية، فإنّ جني المدخولات من ضريبة الأرنونا يركز أساساً على ضريبة الأرنونا المفروضة على المباني السكنية (68% من ضريبة الأرنونا). ووجدنا أنّ السبب الرئيسي للاختلاف في توزيع ضريبة الأرنونا المفروضة في السلطات المحلية اليهودية والعربية هو النقص الحاد في المناطق الصناعية، التشغيلية والتجارية (مناطق مدرّة للدخل) في المناطق الواقعة تحت نفوذ السلطات المحلية العربية. لفهم كيفية تأثير النقص في المناطق المدرّة للدخل على مدخولات السلطات المحلية العربية، احتسبنا متوسط

1. جميع المعطيات العددية الظاهرة في الملخص تستند إلى معطيات دائرة الإحصاء المركزية وعلى التقارير المراقبة الصادرة عن السلطات المحلية لعام 2018

2. تشكل ضرائب الأرنونا حوالي 80% من المدخولات الذاتية للسلطات المحلية في إسرائيل

رسوم الأرنونا على المباني السكنية وغير السكنية في السلطات المحلية اليهودية والعربية. فاتضح من التحليل أنّ رسوم الأرنونا للمتر المربع في مبنى غير سكني أعلى بكثير من رسوم الأرنونا للمتر المربع في مبنى سكني. يُستدلّ من هذا أنّه جرّاء التمييز القائم منذ سنوات طويلة في تخصيص الأراضي والميزانيات، تعاني السلطات المحلية العربية نقصاً حاداً في المناطق المدّرة للدخل. هذا النقص يمسّ مدخولاتها، وينشئ هوةً اقتصادية عميقة بينها وبين السلطات المحلية اليهودية.

بعد أن رأينا أنّ إمكانات جني المدخولات من ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية العربية أقل بكثير من إمكانات جنيها في السلطات المحلية اليهودية، تساءلنا ما إذا كانت هناك متغيّرات أخرى تؤثر على معدلات الجباية الفعلية. فاتضح من التحليل الذي أجريناه أنّه كلما كانت السلطة المحلية مُدرجة في مرتبة أدنى على السلم الاجتماعي-الاقتصادي، تزداد نسبة المستحقين لتخفيضات وإعفاءات من دفع ضريبة الأرنونا. وبما أنّ معظم السلطات المحلية العربية مُدرجة في أدنى العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية، فإنّ نسبة التخفيضات فيها مرتفعة نسبياً. أي أنّ معدل جباية الأرنونا في السلطات المحلية العربية أقل من معدل جبايتها في السلطات المحلية اليهودية بسبب تردّي أوضاع سكانها الاقتصادية.

فحصنا أيضاً صحة الادعاء السائد بأنّ السلطات المحلية العربية فقيرة لأنّه سكانها لا يدفعون ضريبة الأرنونا. لذا قمنا بتحليل معدلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية والعربية، ووجدنا أنّه طرأ في العقد الأخير ارتفاع ملحوظ في معدلات جباية ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية العربية. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوة في متوسط معدلات الجباية بين السلطات المحلية العربية واليهودية. ففي عام 2018 مثلاً، بلغت نسبة الجباية في البلديات العربية في العناقيد 1-5 على السلم الاجتماعي-الاقتصادي 73%، بينما بلغت نسبة الجباية في البلديات اليهودية في نفس العناقيد 94% على ضوء هذه النتائج، تساءلنا ما إذا كان ارتفاع معدلات الجباية في السلطات المحلية العربية سيُحقق المساواة في المدخولات الذاتية بين السلطات المحلية اليهودية والعربية. للإجابة عن هذا السؤال، وضعنا عدة سيناريوهات حللنا من خلالها إذا ما كانت ستبقى هناك فجوات اقتصادية بين السلطات المحلية العربية واليهودية، حتى إذا تساوت معدلات الجباية. فاتضح من السيناريوهات أنّه حتى إذا تساوت معدلات الجباية في السلطات المحلية العربية مع معدلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية، فإنّ السلطات المحلية العربية لا تزال بحاجة إلى أكثر من مليار ونصف شيكلاً لتتساوى مدخولاتها مع مدخولات السلطات المحلية اليهودية.

بعد أن حللنا المدخولات من مصادر الدخل الذاتية، فحصنا ما إذا كانت المدخولات من المصادر الحكومية قادرة على سدّ الفجوات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية. فاتضح من التحليل أنّ الميزانيات الحكومية المخصّصة للسلطات المحلية العربية غير قادرة على سدّ الفجوات العميقة بينها وبين السلطات المحلية اليهودية، بل وأنها تزيد أيضاً من عمق الفجوات. يتضح من تحليل الميزانية العادية أنّه على الرغم من أنّ المنح الحكومية ("هبة الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات") تخصص مبالغ ليست بقليلة للسلطات المحلية العربية، إلّا أنّها غير قادرة على سدّ الهوة العميقة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية، وذلك بسبب المعايير التمييزية والميزانية غير الكافية. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ مساهمة القرار الحكومي 922، الخطة الخمسية للتطوير الاقتصادي في المجتمع العربي للسنوات 2016-2020، في تحسين الوضع المالي للسلطات المحلية العربية، كانت محدودة. يشير البحث إلى أنّ معظم التخصيصات في إطار القرار 922 لا تُعنى بالإضافات الميزانية، بل بتعديل التخصيصات الميزانية الحالية. وتشكّل هذه التعديلات.

عائقاً أمام تحديد حجم التخصيص الفائض الحقيقي لصالح السلطات المحلية العربية، باستثناء تلك التي يمكن تحديدها بواسطة التحويل المباشر للميزانيات للسلطات المحلية. مع ذلك، وحيثما حُصّصت الموارد مباشرة للسلطات المحلية، تقلصت الفجوات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية، وطرأ تحسّن على مستوى الخدمات التي قدمتها السلطات للسكان.

أخيراً، للاطلاع على الصورة الكاملة لمدخلات السلطات المحلية العربية من مصادر حكومية، قمنا بتحليل تخصيصات ميزانيات التربية والتعليم والرفاه الاجتماعي، ووجدنا أنّ الدولة تُكثّر من استخدام طريقة التمويل المطابق Matching (تخصّص الوزارة الجزء الأكبر من المبلغ، وتُكمل السلطة المحلية الجزء الناقص). اتضح من التحليل الذي أجريناه أنّ هذه الطريقة تضرّ أحياناً بالسلطات المحلية الأكثر استضعافاً، التي لا تنجح في تخصيص الموارد المطلوبة للحصول على الميزانية التي تستحقها.

لفهم أثر الفجوات آنفة الذكر على كمية وجودة الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية العربية لسكانها، قمنا بتحليل نفقات السلطات المحلية على الخدمات للسكان (الإنفاق العادي للسكان). يتضح من التحليل أنّ الإنفاق للسكان في السلطات المحلية اليهودية كان أعلى بـ 4.1 أضعاف من الإنفاق للسكان في السلطات المحلية العربية، بحيث بلغت 7,914 شيكلاً للفرد مقابل 5,403 شواكل فقط. يدل ذلك على أنّ تديني حجم المدخولات في السلطات المحلية العربية يؤثر بشكل مباشر في قدرتها على تقديم خدمات نوعية لسكانها في مجال التربية والتعليم، والرفاه الاجتماعي، والصحة والصرف الصحي.

توصيات

تدلل معطيات البحث على وجود علاقة مباشرة بين التمييز الحكومي في تخصيص الموارد والأراضي وبين عدم الاستقرار الاقتصادي في السلطات المحلية العربية. لإصلاح هذا التمييز ولتقليص الفجوات العميقة، يجب اتخاذ خطوات جذرية. سنستعرض في هذا القسم توصيات عملية نؤمن بأنّ تطبيقها سيسهم في تقليص الفجوات الاقتصادية بين السلطات المحلية اليهودية والعربية. التوصيات مقسّمة لفتّين: توصيات للوزارات وتوصيات للسلطات المحلية العربية.

توصيات للوزارات

1. الاستثمار في التطوير الاقتصادي في البلدات العربية، مما سيزيد من المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية: تعاني السلطات المحلية العربية نقصاً حاداً في المناطق المدوّرة للدخل. ولزيادة حجم المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية، نوصي باتخاذ الخطوات التالية:

أ. **تخطيط مناطق صناعية ومناطق تشغيل:**

- رصد الموارد اللازمة للتخطيط المفضّل لمناطق تشغيل جديدة على أراضي الدولة وعلى أراضي خاصة.
- تخصيص ميزانيات لتحديث الخرائط الهيكلية الشاملة في البلدات العربية.
- تخصيص ميزانيات لتحديث الخرائط الهيكلية الشاملة في البلدات العربية.
- رصد ميزانيات لوضع خطط تنفيذية لمناطق صناعية ومناطق تشغيل مصادق عليها.

ب. **تطوير خطط اقتصادية شاملة لتطوير مناطق تشغيل ومناطق صناعية**: لتنفيذ الخطط المصادق عليها، هناك حاجة لخرائط هيكلية شاملة لإزالة مختلف العوائق. لذلك، نوصي بالعمل على عدة مستويات في آنٍ واحد:

■ رصد ميزانيات مرنة لتنفيذ الخطط المصادق عليها.

■ بناء آليات مكملة تشجّع المتعهدين على الاستثمار في هذه المناطق.

ت. **إنشاء بني تحتية تنظيمية للتطوير الاقتصادي في السلطات المحلية العربية**: لضمان تنفيذ الخطط، نوصي بإنشاء بنية تحتية تنظيمية تشجّع على التطوير الاقتصادي في السلطات المحلية العربية، وإقامة شركات اقتصادية أو أقسام للتطوير الاقتصادي.

ث. **إحياء وتطوير مناطق/ محاور تجارية مركزية في الأحياء القديمة**: نوصي برصد ميزانيات لإحياء وتطوير المناطق التجارية في مراكز البلدات بواسطة التخطيط، التصميم، الصيانة الجارية وما إلى ذلك. إلى جانب ذلك، نوصي بإنشاء سلة حوافز تشجّع رجال الأعمال المحليين على العمل وتطوير المشاريع في هذه المناطق.

2. **زيادة وتعديل المنح الحكومية مثل "منح الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات"**: كما يشير البحث، فإنّ آليات التخصيص الحالية منح الحكومية ("هبات الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات") تميّز ضد السلطات المحلية العربية، وهي غير كافية لسدّ الفجوات العميقة بين السلطات. نوصي باتخاذ التدابير التالية:

أ. **تغيير نموذج تخصيص "هبة الموازنة":** معادلة جديش، المستخدمة كنموذج لحساب حجم الهبة لكل سلطة محلية، تخلق إشكاليات تضرّ بالسلطات المحلية المستضعفة بشكل عام، وبالسلطات المحلية العربية بشكل خاص. نوصي باستبدال نموذج الهبة بآخر يقلص الفجوات بين السلطات ويضمن توزيع أكثر تكافؤًا

ب. **بتغيير آلية التخصيص في "صندوق تقليص الفجوات":** يتضح من تحليل آلية التخصيص في الصندوق أنّ الصندوق غير قادر على تقليص فجوة اللامساواة بين السلطات المحلية وغير قادر على سد الفجوات العميقة بين السلطات المحلية العربية واليهودية. محدودية الموارد في الصندوق، إلى جانب المعايير التي تميّز ضد السلطات المحلية العربية، تجعل منه آلية جزئية وغير كافية. نوصي بتغيير نموذج التخصيص ووضع حد أدنى من المدخولات يمكن السلطات المحلية من تقديم خدمات نوعية لسكانها. بحيث يحقّ كلّ سلطة محلية تقلّ مدخولاتها عن رسوم الأرنونا التجارية و "هبات الموازنة" عن هذا الحد الأدنى، الحصول على استكمال من أموال الصندوق.

3. توسيع مناطق النفوذ وتوزيع المدخولات من المناطق المدرة للدخل في إطار آلية اللجان الجغرافية:

آلية اللجان الجغرافية، بصيغتها الحالية، هي آلية ذات خصائص سياسية، ولذلك، فهي تخفق في تحقيق أهدافها بالشكل الكامل، وفي خلق تغيير منهجي. لتحسين الآلية، نوصي بإبطال تداخل الجهات السياسية من بداية السيرورة (وثيقة التفويض) وحتى نهايتها (التوقيع على الأمر) بالإضافة إلى ذلك، نوصي بتعزيز الشفافية أمام السلطات المحلية؛ تقديم المرافقة المهنية من قبل وزارة الداخلية للسلطات المحلية طوال السيرورة؛ تأهيل وتعريف أصحاب الوظائف المختلفة في السلطات المحلية بسيرورات العمل في اللجان؛ الحرص على التمثيل اللائق للمجتمع العربي في مختلف وظائف اللجان؛ تقصير السيرورة ووضع جداول زمنية واضحة لاتخاذ القرار؛ وتعديل صيغة "مؤشر الاستقرار المالي" (الذي يشكّل أداة داعمة لصنع القرار) بطريقة تُنصف السلطات المحلية العربية المستضعفة.

4. تعزيز القوى البشرية في السلطات المحلية العربية: : تعاني العديد من السلطات المحلية العربية نقصًا

حادًا في القوى البشرية، الأمر الذي يمسّ إلى حد كبير بأداء السلطة المحلية. نوصي بتعيينات إضافية في السلطات المحلية من أجل تعزيز القدرات المهنية للسلطات. نوصي أيضًا ببلورة خطة إنهاء خدمة للمدراء والموظفين ذوي المستوى الأدنى والمهني المتدني؛ تحسين ظروف التشغيل لتشجيع العاملين الأكفاء على العمل في السلطات المحلية العربية؛ تعزيز المسارات الإدارية في السلطات المحلية العربية بواسطة تحديد بني تنظيمية واضحة؛ ودعم الأقسام التي تفتقر للقوى العاملة الكافية. نوصي بدعم وتطوير أقسام الهندسة واللجان المحلية/ المناطقية للتخطيط والبناء

5. دعم السياسات المتساوية والتمثيل اللائق في الوزارات: لا يوجد غالبًا دمج ممنهج لاحتياجات المجتمع العربي في سيرورات التخطيط للسياسات الحكومية. ولذلك، اتُخذت على مدار سنوات طويلة قرارات سياساتية جديدة تميّز ضد السلطات المحلية العربية والمواطنين العرب. المقابل، يعاني المجتمع العربي من تدني مستوى التمثيل في الوزارات المختلفة. ويؤثر تدني مستوى التمثيل أيضًا في السياسات غير المتساوية التي تدعمها الوزارات المختلفة. نوصي بملاءمة السياسات الحكومية لاحتياجات السلطات المحلية العربية، وبتعزيز التمثيل اللائق للمجتمع العربي في الوزارات وإشراك ممثلي السلطات المحلية العربية والمنظمات الأهلية في سيرورات وضع السياسات

توصيات للسلطات المحلية العربية:

1. **تحسين منظومة الجباية ورفع معدّلات جباية ضريبة الأرنونا:** كما يتضح من البحث، فإنّ معدّلات جباية الأرنونا في السلطات المحليات العربية لا تزال أقل من معدّلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية. نوصي السلطات المحلية العربية بتحقيق كامل إمكانات الجباية بواسطة التسجيل المحدّث والدقيق للمصالح التجارية القائمة في مناطق نفوذها، ورفع معدّلات جباية ضريبة الأرنونا.
2. **تطوير وتخطيط وإقامة مناطق صناعية ومناطق تشغيل ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية، وتطوير نموذج لمراقبة المبادرات المحلية:** إقامة مناطق صناعية وتجارية ومناطق تشغيل ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية هي عامل رئيسي في زيادة مدخولاتها الذاتية. بالإضافة إلى التدابير التي ينبغي على الدولة قيادتها، هناك أهمية قصوى أيضًا للمبادرات والسيرورات التي تقودها السلطة المحلية. نوصي السلطات المحلية بالمبادرة لوضع خطط استراتيجية لتطوير البلدات، وبناء نموذج لمراقبة للمبادرين ورجال الأعمال المعنيين بالعمل داخل البلدات
3. **إنشاء تعاونات إقليمية:** تعاني السلطات المحلية الصغيرة ضعفًا ميزانياتيًا لصغر حجمها. إحدى الطرق الممكنة لتعزيز النجاعة الاقتصادية في هذه السلطات المحلية هي إنشاء تعاونات إقليمية. نوصي السلطات المحلية العربية باستغلال الفرص المتاحة أمامها لتحسين أوضاعها الاقتصادية بواسطة إنشاء تعاونات إقليمية تلبّي احتياجاتها وتمكّنها من تقليص الفجوات.

ثمة تأثير كبير للسلطات المحلية في إسرائيل على مستوى وجودة حياة السكان المقيمين في منطقة نفوذها. ومن ضمن مجالات مسؤوليتها، فهي مؤتمنة على تقديم مختلف الخدمات لسكانها، مثل خدمات التربية والتعليم والرعاية الاجتماعية والصرف الصحي وغير ذلك. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ السلطات المحلية مسؤولة عن تطوير البنى التحتية، إدارة الحيز العام وقيادة سيورات التطوير الاقتصادي والاجتماعي في البلدة. وقد تؤثر الخطوات والتدابير التي تتخذها السلطة المحلية في هذه المجالات في مستوى التشغيل وزيادة المشاريع والمصالح التجارية في البلدة، وعلى الحراك الاجتماعي وجودة البيئة، الأمر الذي يسهم في تحسين مستوى وجودة حياة السكان.

يبلغ عدد السكان العرب الفلسطينيين في إسرائيل نحو 1.8 مليون نسمة³، يشكّلون نحو 18% من سكان إسرائيل 72%. تقريبًا من المواطنين العرب (أي ما يقارب 1.3 مليون نسمة) يسكنون في 79 سلطة محلية عربية⁴. الغالبية العظمى من هذه السلطات المحلية تقع في الضواحي الجغرافية لدولة إسرائيل⁵، وتُدرج غالبيتها في أدنى العناقد الاجتماعية-الاقتصادية⁶.

على مدار سنوات طويلة، عانت السلطات المحلية العربية تمييزًا صارخًا في رصد الميزانيات وفي توزيع الموارد العامة. بسبب هذا التمييز، تواجه السلطات المحلية العربية أزمة اقتصادية مزمنة، تمسّ بقدرتها على تقديم خدمات متنوعة ونوعية لسكانها. في السنوات الأخيرة، اعترفت الدولة بهذا التمييز في إطار مختلف القرارات والوثائق الرسمية، من بينها تقرير "طاقم الـ 120 يومًا" لمواجهة ضائقة الإسكان في البلدات العربية، القرار الحكومي 922 للتطوير الاقتصادي في البلدات التي تقطنها الأقليات للسنوات 2016-2020 والخطة 550-الخطة الخمسية للتطوير الاقتصادي-الاجتماعي للمجتمع العربي للسنوات 2022-2026.

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على التحديات والعوائق الاقتصادية التي تواجهها السلطات المحلية العربية؛ شرح الأسباب الرئيسية وراء الأزمة الاقتصادية الحادة التي تعاني منها هذه السلطات؛ والتوصية بخطوات عملية من شأنها تحسين جودة ومستوى الخدمات التي تقدّمها السلطات لسكانها. نعتقد أنّ هذا البحث والمعطيات المعروضة فيه قد يشكل أداة مساعدة لصنّاع السياسات لدعم سياسات متساوية وتقليص الفجوات. نعتقد أيضًا أنّ هذه البنية التحتية المعرفية من شأنها إثراء وتعميق الخطاب العام ووضع حد للمغالطات بخصوص سبل الإدارة المالية في السلطات المحلية العربية.

3. معطيات دائرة الإحصاء المركزية، ملف السلطات المحلية 2018.

4. حتى موعد كتابة هذه السطور، توجد في إسرائيل 255 سلطة محلية. تشكل السلطات المحلية العربية نحو ثلث السلطات المحلية في إسرائيل.

5. يشير تحليل معطيات دائرة الإحصاء المركزية، ملف السلطات المحلية 2018، إلى أنّ 91% من السلطات المحلية العربية تحتل المرتبة 1-5 في مؤشر مناطق الضواحي

6. يشير تحليل معطيات دائرة الإحصاء المركزية، ملف السلطات المحلية 2018، إلى أنّ 96% من السلطات المحلية العربية تقع في العناقد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5.

لتحقيق هذه الأهداف، استخدمنا مجموعة واسعة من المراجع الرسمية من السنوات 2012-2018، بما في ذلك معطيات دائرة الإحصاء المركزية، معطيات وزارة الداخلية ومعطيات منظومة "نظرة واسعة" (מבט רחב) التابعة لوزارة التربية والتعليم (لقائمة المراجع الكاملة، انظروا الملحق 2. نؤمن بأن هذا التحليل متعدد السنوات، إلى جانب التصنيفات المختلفة، يمكّننا من تحليل التحوّلات الاقتصادية التي طرأت على السلطات المحلية العربية خلال هذه السنوات، ورسم صورة واقعية حول الوضع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية في الوقت الحالي (انظروا الملحق 1. نعتقد أيضًا أنّ هذه الدراسة متعددة السنوات ستمكّن الجهات المعنية من الربط بين المعطيات المعروضة في بحثنا، "من العجز المالي والاتكالية إلى الموازنة والازدهار: مصادر دخل السلطات المحلية العربية"، والتحقق مما إذا طرأت تغييرات جذرية على الوضع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية منذ صدور البحث في عام 2014⁷.

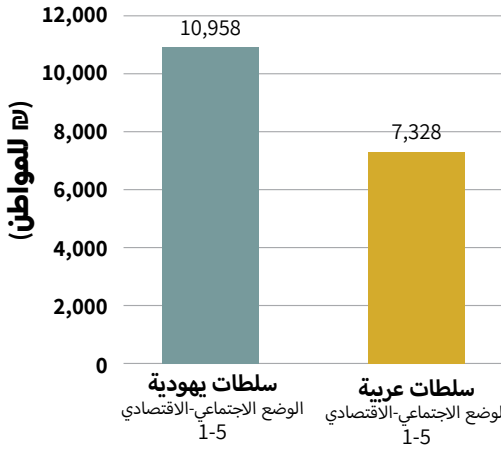
لتحقيق أهداف البحث، حللنا في المرحلة الأولى مصادر دخل السلطات المحلية العربية. للقيام بذلك، فحصنا البنود الميزانية الخاصة بمدخولات السلطات المحلية في إسرائيل، وقارنًا بين مدخولات السلطات المحلية اليهودية ومدخولات السلطات المحلية العربية. في المرحلة الثانية، حللنا هيكل المصروفات في السلطات المحلية العربية، وأشرنا إلى وجود علاقة مباشرة بين النقص في المدخولات وتدني مستوى إنفاق السلطات المحلية على الخدمات المقدّمة للسكان. أخيرًا، في المرحلة الثالثة، قدّمنا جملة من التوصيات نعتقد أنّها تساهم في تدليل أو على الأقل في تقليل العوائق التي ذكرت في الأجزاء السابقة. نعتقد أنّ تبني الحكومة للتوصيات المقترحة في هذا الفصل سيزيد بشكل كبير من مدخولات السلطة المحلية وسيحسّن من جودة وكمية الخدمات المقدّمة للسكان. نؤمن أيضًا بأنّ تبني التوصيات سيعزز من الحصانة الاقتصادية للسلطات المحلية العربية في إسرائيل، وسيحدّ من التمييز واللامساواة اللذين تعاني منهما هذه السلطات.

7. لرباط البحث 'من العجز المالي والاتكالية إلى التوازن والازدهار: مصادر دخل السلطات المحلية العربية'، المراجعة الأخيرة تمت في 10.21-: https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf

مصادر دخل السلطات المحلية العربية أ. خلفية

في العام 2018 بلغت مدخولات السلطات المحلية في إسرائيل نحو 86 مليار شيكل⁸. في تلك السنة، بلغت مدخولات السلطات المحلية العربية التي يقطنها نحو 14% من مواطني دولة إسرائيل، نحو 8.3 مليار شيكل فقط، أي أقل من 10% من مدخولات السلطات المحلية في إسرائيل. وهو ما يعني أنّ مدخولات السلطات المحلية العربية كانت أقل بكثير من المتوسط القطري. ومقارنة بالسلطات المحلية اليهودية المستضعفة (المكانة الاجتماعية-الاقتصادية (1-5) فإنّ مدخولات السلطات المحلية العربية كانت منخفضة أيضاً. فبينما بلغت مدخولات السلطات المحلية العربية المستضعفة 7,328 شيكلاً للسكان، بلغت مدخولات السلطات المحلية اليهودية المستضعفة 10,958 شيكلاً للسكان، أي ما يعادل 1.5 أضعاف المدخولات في السلطات المحلية العربية.

الرسم البياني 1- المدخولات السنوية للسكان- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية في
العناقد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2018

سنحلّل مصادر دخل السلطات المحلية العربية واليهودية، وسنتطرق إلى الأسباب وراء الفجوات آنفة الذكر. ولكن نستعرض أولاً مكّونات ميزانية السلطات المحلية

8. جميع المعطيات العددية الظاهرة في هذا الفصل تستند إلى معطيات التقارير الخاضعة لمراقبة وزارة الداخلية لعام 2018 وإلى ملف السلطات المحلية 2018 التابع لدائرة الإحصاء المركزية. لتفاصيل قائمة المراجع الكاملة، انظروا الملحق 2.

توجد لكل سلطة محلية في إسرائيل سلتان ميزانيتان منفصلتان⁹:

1. الميزانية العادية

2. الميزانية غير العادية

الميزانية العادية: تشكّل الحصة الأكبر من ميزانية السلطة المحلية. تشمل مدخولات ومصروفات السلطة المحلية في السنة الميلادية وتعتبر بمثابة خطة عمل سنوية للسلطة.

الميزانية غير العادية: تشكّل جزءاً صغيراً من ميزانية السلطة المحلية، وهي معدة لتمويل مشاريع طويلة الأمد. هذه الميزانية تُخصّص عادةً لمرة واحدة وتعطى للسلطة المحلية وفقاً لاحتياجاتها، ووفقاً لتوفر الميزانيات والعطاءات التي فازت بها مصادر الميزانية غير العادية تشمل منح وزارية (على سبيل المثال، منح من وزارة التربية والتعليم لبناء مدارس جديدة، أو منح من وزارة المواصلات لدعم مشاريع كبيرة في مجال المواصلات)، منح من جهات مختلفة (مثل مفعال هبايس) وقروض (من البنوك، من وزارة المالية، من وزارة الداخلية وغير ذلك) يمكن استخدام الميزانية غير العادية فقط للهدف المحدد لها.

يمكن تقسيم أنواع المدخولات في الميزانيتين العادية وغير العادية إلى نوعين: **مدخولات ذاتية ومدخولات حكومية.** المدخولات الذاتية مكوّنة من أموال جباية ضريبة الأرنونا ومن مدخولات مختلفة مثل الرسوم، الضرائب والمدفوعات التي تجبها السلطة المحلية من السكان مقابل الخدمات، أمّا المدخولات الحكومية مكوّنة من التخصيصات الميزانية الوزارية (على سبيل المثال، ميزانيات مخصصة من قبل وزارة التربية والتعليم) والمنح (على سبيل المثال، منحة "صندوق تقليص الفجوات"، "هبات الموازنة" ومنح المشاريع/ التطوير).

سنحلّل لاحقاً في هذا الفصل الهيكل الميزانياتي للسلطات المحلية في إسرائيل، مقسماً بحسب المدخولات الذاتية وتلك الحكومية، وسنجري مقارنات مختلفة بين السلطات المحلية العربية، موضوع هذا البحث، والسلطات المحلية اليهودية. ولكن قبل الخوض في التحليل، نوضّح أنّ ترتيب الفصول التالية مرتبط بشكل مباشر بهيكل المدخولات في السلطات المحلية في إسرائيل في الوقت الحالي. وبما أنّ المدخولات الذاتية تشكّل الجزء الأكبر من مدخولات السلطات المحلية، سنبدأ بتحليل المدخولات من مصادر الدخل الذاتية، من ثم سنتنقل إلى تحليل المدخولات من المصادر الحكومية

ب. مصادر الدخل الذاتية في السلطات المحلية العربية

في عام 2018 بلغ حجم المدخولات الذاتية لجميع السلطات المحلية في إسرائيل نحو 44.5 مليار شيكل. تشكّل هذه المدخولات نحو 55% من الميزانية العادية للسلطات المحلية (34.7 مليار شيكل من أصل 62.7 مليار شيكل¹⁰) ونحو 59% من ميزانيتها غير العادية (9.7 مليار شيكل من أصل 16.3 مليار شيكل¹¹). وبلغت المدخولات الذاتية للسلطات

9. مركز المعلومات والأبحاث في الكنيست، السلطات المحلية في إسرائيل، ورقة خلفية للجنة الداخلية وحماية البيئة، أيار 2015.

10. بدون تخفيضات الأرنونا وقروض الموازنة

11. بعد خصم القروض.

المحلية العربية في تلك السنة 1.8 مليار شيكل فقط، أي ما يعادل 4% فقط من مجمل المدخولات الذاتية للسلطات المحليّة في إسرائيل، ذلك وعلى الرغم من أنّه في مناطق نفوذ هذه السلطات يقطن حوالي 14.4% من مواطني دولة إسرائيل. ما يعني أنّ متوسط الدخل للسكان من المدخولات الذاتية بلغ في تلك السنة 4,595 شيكلاً، أي ما يعادل 3.5 أضعاف متوسط الدخل للسكان في السلطات المحلية العربية، والذي بلغ 1,373 شيكلاً فقط.

سنحلل في هذا الجزء مصادر الدخل الذاتية للسلطات المحلية في إسرائيل بشكل عام، وللسلطات المحلية العربية بشكل خاص، وسنستوضح الأسباب الرئيسية وراء المدخولات المنخفضة للسلطات المحلية العربية من مصادر الدخل هذه. بما أنّ رسوم ضريبة الأرنونا تشكّل الجزء الأكبر من معظم مصادر الدخل الذاتية للسلطات المحلية (79.3%). سيتمحور هذا الجزء حول تحليل هذا المركّب من المدخولات الذاتية.

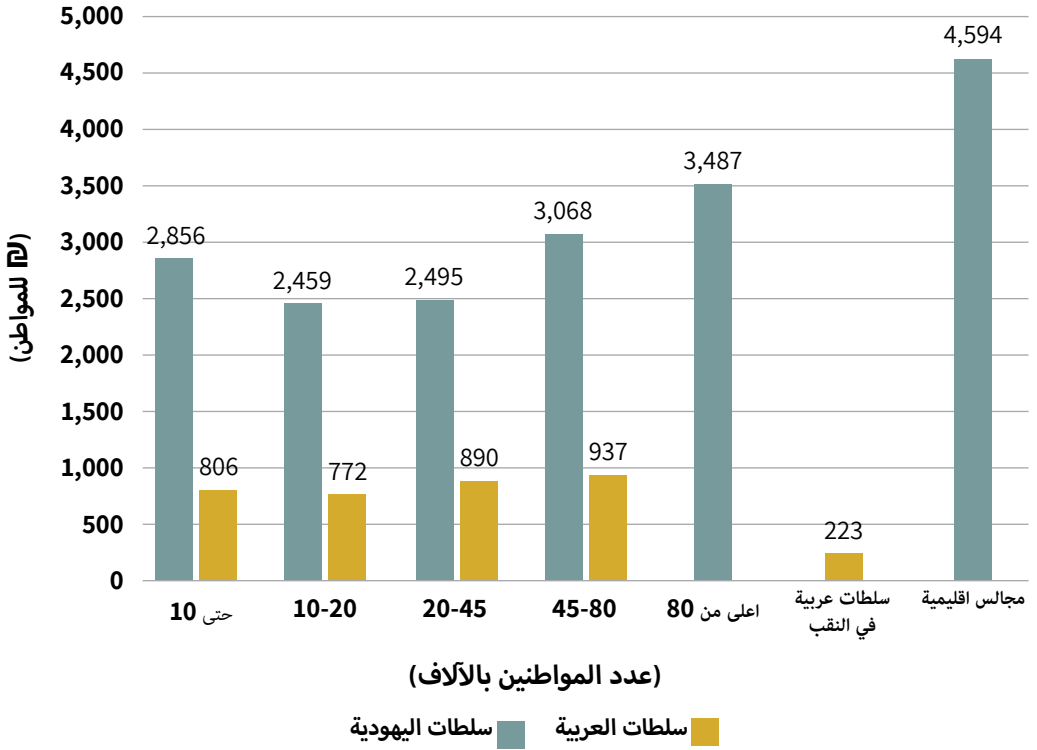
جباية ضريبة الأرنونا

حجم مدخولات السلطات المحلية من ضريبة الأرنونا يتأثر بشكل مباشر **بالقدرة الضريبية** (المساحة ضرب التسعيرة) ولكنه يتأثر أيضاً **بمستوى التحصيل الضريبي**، الذي يتأثر بدوره بحجم التخفيضات الممنوحة للسكان المستحقين للتخفيضات، وبمعدلات الجباية. في عام 2018 جبت السلطات المحلية في إسرائيل نحو 25.5 مليار شيكل من ضريبة الأرنونا. بالمقابل، جبت السلطات المحلية العربية في نفس العام 931 مليون شيكل فقط. أي أنّ 3.6% فقط من مدخولات السلطات المحلية من الأرنونا في عام 2018 دخلت إلى صندوق السلطات المحلية العربية.

يتضح من التحليل للسكان أنّ متوسط الدخل من الأرنونا للسكان في إسرائيل بلغ 2,845 شيكلاً. ولكن عندما قارنًا بين السلطات المحلية اليهودية والعربية، وجدنا أن متوسط الدخل من الأرنونا في السلطات المحلية اليهودية بلغ 3,211 شيكلاً، أي ما يعادل 4.5 أضعاف متوسط الدخل للسكان في السلطات المحلية العربية، الذي بلغ 706 شواكل فقط.

لتحديد تأثير المتغيرات مثل عدد السكان، المنطقة الجغرافية أو المكانة الاجتماعية-الاقتصادية على تحليل المعطيات، قمنا بتصنيف السلطات المحلية لوضع فئات منفصلة وأجرينا بعض المقارنات. قارنًا أولاً بين سلطات محلية يهودية وعربية تعداد سكانها متقارب، وفحصنا متوسط الدخل للفرد من الأرنونا (انظروا الرسم البياني 2). فوجدنا أنّه في جميع مجموعات التعداد السكاني المختلفة، كان متوسط الدخل للفرد من الأرنونا في السلطات المحلية اليهودية أعلى من المتوسط في السلطات المحلية العربية.

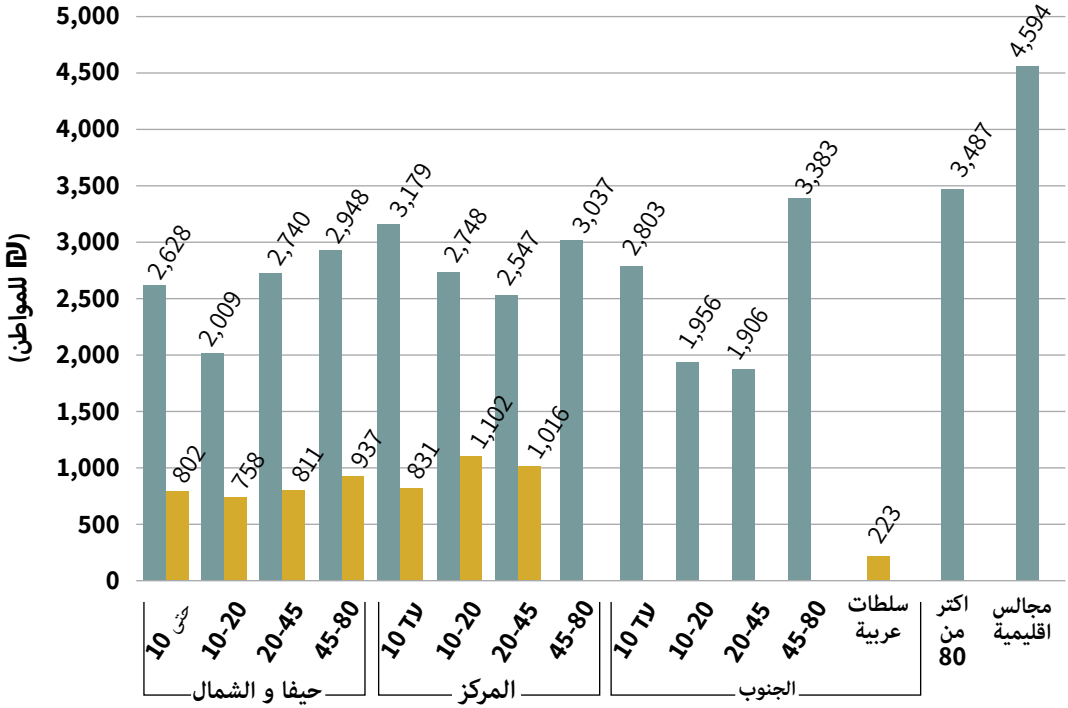
الرسم البياني 2- جباية الأرنونا للسكان حسب عدد السكان في منطقة نفوذ السلطة المحلية- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

حللنا لاحقاً كيفية تأثير المنطقة الجغرافية التي تقع فيها السلطة المحلية على جباية الأرنونا (انظروا الرسم البياني 3). تشير النتائج إلى وجود فجوات عميقة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية في جميع أنحاء البلاد، ولكن الهوة الأعمق وُجدت في النقب. فبينما بلغت رسوم الأرنونا التي جبتها السلطات المحلية اليهودية في النقب 3,370 شيكلاً للسكان، جبت السلطات المحلية العربية 233 شيكلاً فقط للسكان، أي أقل بأي فرق 14.5 أضعاف لصالح السلطات المحلية اليهودية.

الرسم البياني 3 - جباية الأرنونا للسكان حسب عدد السكان والمنطقة الجغرافية- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية



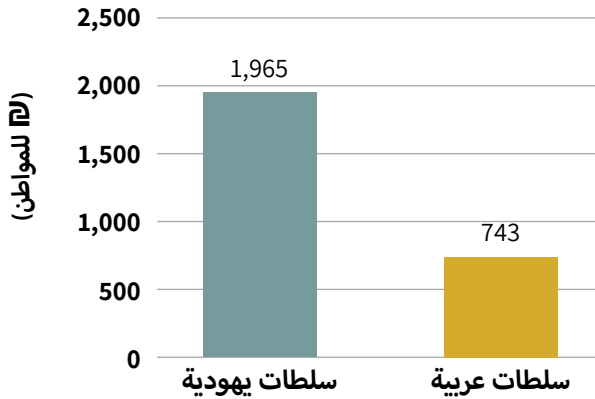
(عدد المواطنين بالآلاف حسب التقسيم الجغرافية)

سلطات يهودية ■ سلطات عربية ■

المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

أخيراً، أجرينا مقالته بين سلطات محلية يهودية وعربية في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 (انظروا الرسم البياني 4). كما في مقارنة على أساس عدد السكان و المقارنة على أساس المنطقة الجغرافية، أفضت هذه المقارنة أيضاً الى إيجاد فجوات عميقة جداً بين السلطات المحلية اليهودية في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 في عام 2018، 1965 شكل جديد بلغ متوسط الدخل للسكان من ضريبة الارنونا في السلطات المحلية العربية 743 شكل جديد فقط. أي أن مدخولات السلطات المحلية اليهودية في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 زادت ب 2.6 أضعاف عن المدخولات من جباية الأرنونا في السلطات المحلية العربية في نفس المكانة الاجتماعية-الاقتصادية.

الرسم البياني 4 - جباية الأرنونا للسكان في السلطات المحلية في العناقد الاجتماعية-الاقتصادية -5-1 مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

الأسباب وراء المدخولات المنخفضة من ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية العربية

بعد أن وجدنا أنّ انعدام المساواة بين السلطات المحلية العربية واليهودية في المدخولات من ضريبة الأرنونا للفرد لا يقتصر على منطقة جغرافية معينة أو على سلطات محلية ذات تعداد سكان معين، وغير مرتبط بالإشكاليات التابعة عن ضعف الحالة الاقتصادية للسكان (والذي ينعكس في تدني المكانة الاجتماعية-الاقتصادية للسلطة)؛ قمنا برصد الأسباب وراء المدخولات المنخفضة من ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية العربية. لهذا الغرض، سنوضح أولاً ثلاثة معايير مركزية: **حجم الإلزام، التخفيضات في ضريبة الأرنونا ومعدل الجباية**، وسنشرح كيف يؤثر كل من هذه الاصطلاحات على السلطات المحليّة العربيّة.

حجم الإلزام

حجم الإلزام هو القدرة الضريبية للسلطة المحلية أو بكلمات أخرى، هو المبلغ المقدّر الذي يمكن للسلطة تحصيله من ضرائب الأرنونا لو لم يكن فيها أي سكان مستحقين لتخفيضات وفي حال تمكّنها من جباية كامل مبالغ الضريبة على الممتلكات الموجودة في منطقة نفوذها يتأثر حجم الإلزام بمعيارين رئيسيين: مساحة الممتلكات الملزمة بضريبة الأرنونا؛ وتسعيرة الأرنونا لكل وحدة مساحة (بالمتر المربع).

مساحة الممتلكات الملزمة بضريبة الأرنونا

هناك عدة عوامل تؤثر على مساحة الممتلكات الملزمة بضريبة الأرنونا¹² :

■ **استخدام الأرض** - يقسم التخطيط المدني؟ التخطيط العمراني؟ للبلدة؟ لأنواع مختلفة من الأراضي. يحدّد نوع الأرض وفقاً للاستخدام المسموح به للأرض. على سبيل المثال: صناعة، سكن، تجارة، زراعة، مدرسة، مركز جماهيري وغير ذلك. كما سيوضح لاحقاً، توجد لكل استخدام من استخدامات الأراضي تسعيرة أرنونا مختلفة، تؤثر على مدخولات السلطة المحلية من الأرنونا.

■ **طريقة قياس مساحة الأرض** - هناك عدة طرق لقياس لحساب الأرنونا. تستخدم كل سلطة محلية طريقة مختلفة وفقاً لاعتباراتها الخاصة. على سبيل المثال، حساب المساحة يمكن أن يشمل الجدران الخارجية والمساحات المشتركة (إجمالي-إجمالي) المساحات الداخلية فقط بدون الجدران الداخلية (صاف-صاف) أو اختيار توليفة أخرى (إجمالي-صاف أو صاف-إجمالي) وقد تصل الفروقات في حساب المساحة الملزمة بضريبة الأرنونا في كل من الإمكانيات إلى عشرات النسب المئوية.

تسعيرة الأرنونا: تُحدّد في الأمر الضريبي من قبل المجلس البلدي للسلطة المحلية. العوامل التي تؤثر على قيمة رسوم الأرنونا هي:

■ **نطاق التسعير كما تحدّد في لوائح التسويات في الجهاز الاقتصادي للدولة للعام 2007¹³** - تحدّد هذه اللوائح التسعيرات الدنيا والقصى التي تسري على جميع السلطات المحلية في إسرائيل، ولا يمكن تجاوزها وتحدّد السلطات المحلية مبلغ التسعيرة لكل استخدام ضمن نطاق التسعير الأدنى والأقصى. يتم تحديث تسعيرات الأرنونا سنوياً في القانون أو في اللوائح وفقاً لنسبة التحديث. وعلى السلطة المحلية المعنية بتغيير تسعيرات الأرنونا لما يزيد أو لما يقل عن نسبة التحديث التي تحددت لسنة معيّنة، أن تحصل على مصادقة وزير الداخلية ووزير المالية على تغيير أمر الضرائب¹⁴.

■ **تصنيف الأرض** - كما جاء أعلاه، فلكل استخدام من استخدامات الأراضي تصنيف مختلف، على سبيل المثال، صناعة، سكن، زراعة، تجارة، مؤسسة تابعة لوزارة الصحة وغير ذلك. توجد لكل استخدام تسعيرة أرنونا مختلفة، فتسعيرة الأرنونا للاستخدامات الصناعية مثلاً أعلى من التسعيرة على المباني السكنية.

■ **موقع العقار** - الموقع الجغرافي للسلطة المحلية يؤثر على التسعيرة. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ موقع العقار داخل المدينة قد يؤثر أيضاً على التسعيرة. على سبيل، قد تكون التسعيرة في حيّ معيّن "X" وفي حيّ آخر "Y".

12. من موقع وزارة الداخلية، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax>

13. من لوائح التسويات في الجهاز الاقتصادي المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/999_709.htm

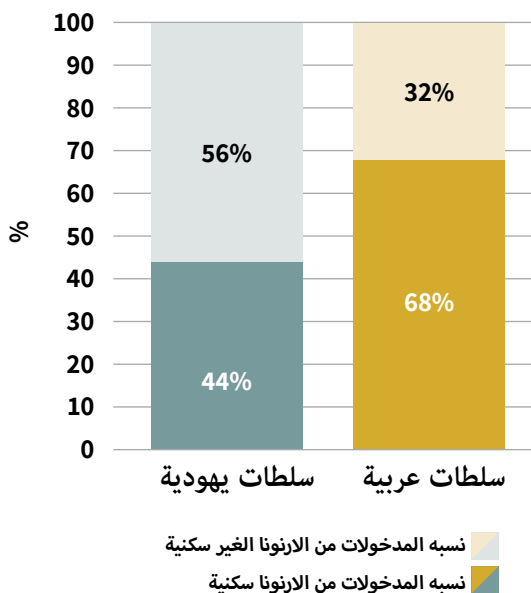
14. من موقع وزارة الداخلية، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax?chapterIndex=8>

■ **حجم العقار** - في بعض أنواع العقارات، تتأثر التسعيرة بحجم العقار أيضًا. كلما كان حجمه أكبر، تقل تسعيرة الأرنونا للمتر المربع (على أساس درجة واحدة أو درجتين).

كما جاء أعلاه، فإنّ أحد المركبات التي تؤثر على القدرة الضريبية للسلطات المحلية من الأرنونا هو تصنيف العقار، فلكل نوع عقار (ولكل استخدام للأرض) هناك تسعيرة أرنونا مختلفة. التمييز الأساسي هو التمييز بين العقارات المخصصة للسكن والعقارات المخصصة لاستخدامات أخرى غير سكنية. يستعرض الرسم البياني 5 نسبة ضريبة الأرنونا المفروضة على المباني السكنية ونسبة الضريبة المفروضة على المباني غير السكنية في السلطات المحلية اليهودية والعربية.

الرسم البياني 5- توزيع ضريبة الأرنونا المفروضة على المباني السكنية وعلى المباني غير السكنية- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية¹⁵



يوضح الرسم البياني أنّ مدخولات السلطات المحلية العربية من ضريبة الأرنونا تعتمد أساسًا على ضريبة الأرنونا على المباني السكنية. بالمقابل، فإنّ النسبة في البلديات اليهودية عكسية، بحيث أنّ مدخولات السلطات المحلية اليهودية من ضريبة الأرنونا تعتمد إلى حد كبير على الأرنونا المفروضة على مبان غير سكنية. سنوضح في البنود التالية معنى هذا المعطى.

1. الأرنونا على المباني السكنية

نتيجة سياسات التمييز المتراكمة، التي شملت حملات مكثفة لمصادرة الأراضي مكثفة للأراضي، وعدم رصد موارد للتطوير الاقتصادي، فمعظم المساحات المبنية في البلديات العربية مخصصة للسكن. بالتالي، فإنّ معظم مدخولات السلطات المحلية العربية من ضريبة الأرنونا تعود مصدرها من الأرنونا المفروضة على المباني السكنية (68%).

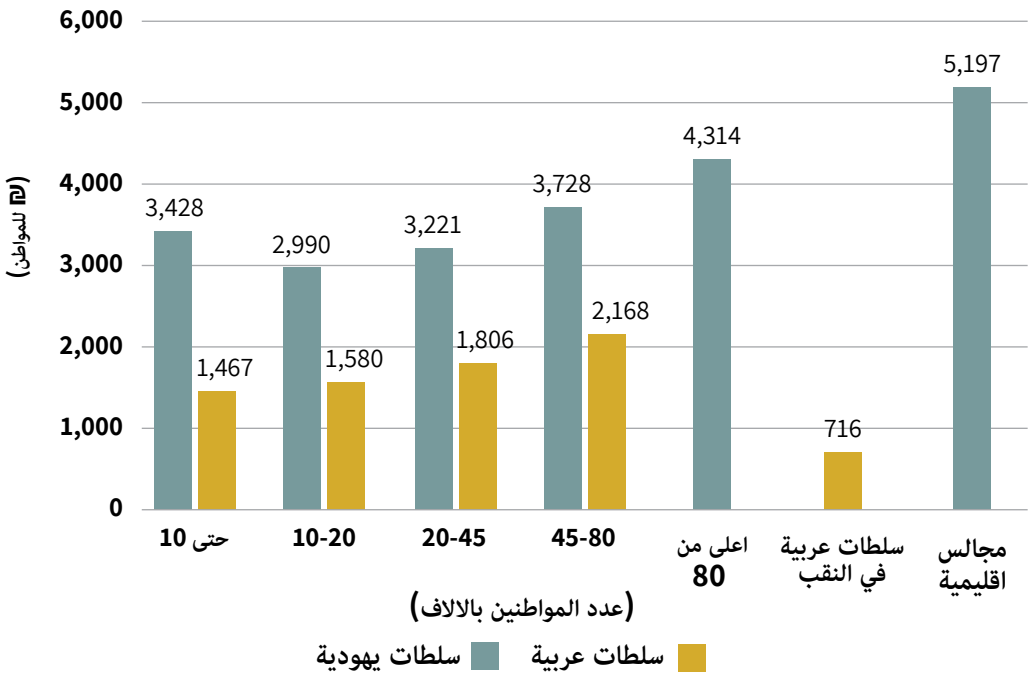
المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

15. من تحليل ميزانيات اتفاقية تعويض السلطات المحلية عن التخفيضات في ضريبة الأرنونا للمصالح التجارية في أعقاب أزمة جائحة كورونا، حسب القطاع، مركز الأبحاث والمعلومات في الكنيس، 27 نيسان 2020

القدرة الضريبية من الأرنونا على المباني السكنية متعلقة بمتغيرين رئيسيين: المساحة الملزمة بضريبة الأرنونا وتسعيرة الأرنونا.

سنستوضح في إطار هذا البحث القدرة الضريبية من الأرنونا على المباني السكنية في مجال الإسكان في السلطات المحلية العربية مقابل نظيرتها في السلطات المحلية اليهودية.

الرسم البياني 6 - إجمالي حجم الإلزام الضريبي من الأرنونا على المباني السكنية قبل التخفيضات- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية حسب عدد السكان

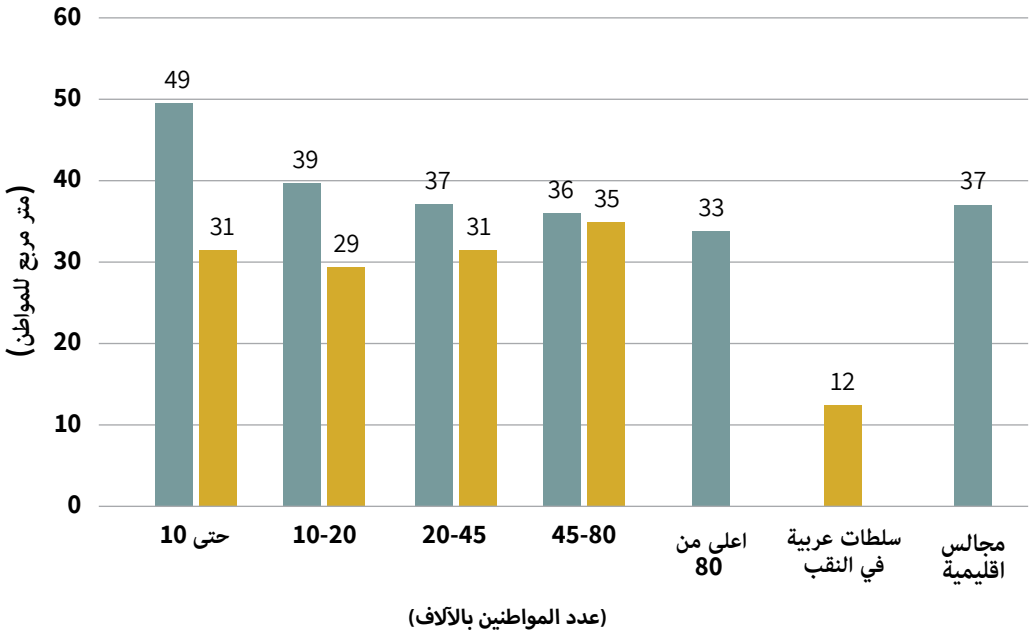


المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

يتضح من الرسم البياني 6 أنّ القدرة الضريبية من الأرنونا على المباني السكنية في السلطات اليهودية أعلى منها في السلطات المحلية العربية. تعود هذه المعطيات لسببين رئيسيين: المساحة الملزمة بضريبة الأرنونا وتسعيرة الأرنونا.

المساحة الملزمة بضريبة الأرنونا (متر مربع للسكان) - تعكس المساحة الملزمة بضريبة الأرنونا للسكان (متر مربع للسكان) الاكتظاظ الإسكاني وتتأثر بالنسبة ما بين متوسط حجم الأسرة (عدد السكان للوحدة السكنية) وبين حجم الوحدة السكنية المتوسطة. كلما ازداد عدد السكان للوحدة السكنية، يقل عدد الأمتار المربعة للفرد، كما يظهر في الرسم البياني 7، فإنّ عدد الأمتار المربعة للفرد في البلدات العربية أقل بكثير منه في البلدات اليهودية.

الرسم البياني 7: المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للساكن حسب عدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية

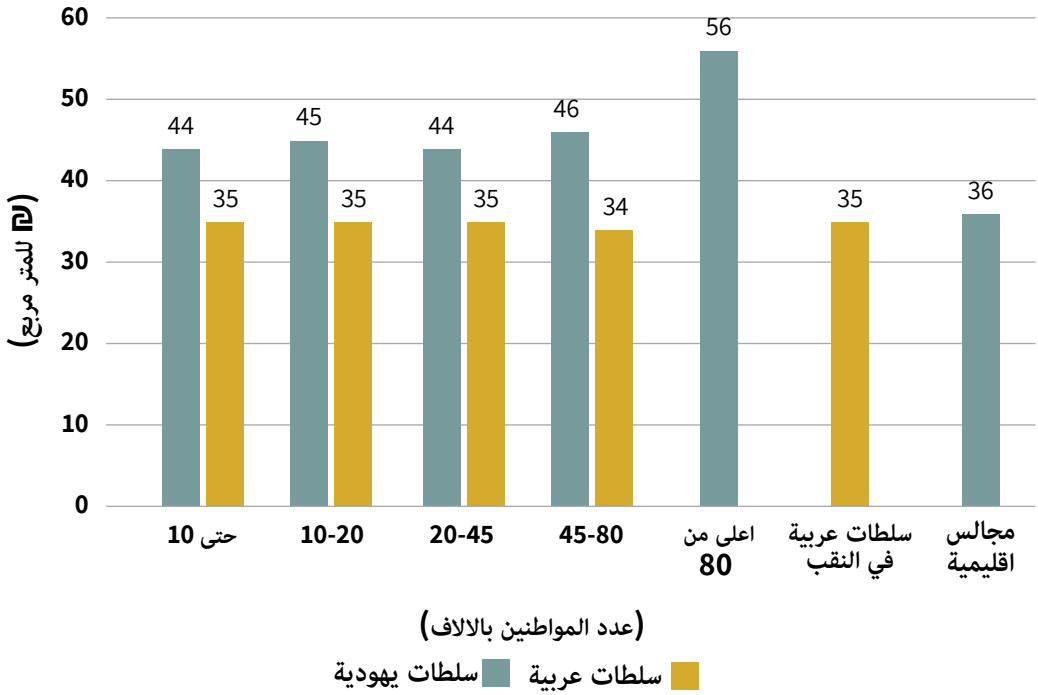


(عدد المواطنين بالآلاف)
 المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

للتحقق مما إذا كانت المساحة الملزمة بضريبة أرنونا منخفضة في السلطات المحلية العربية هي نتاج المكانة الاجتماعية-الاقتصادية، أجرينا مقارنة بين سلطات محلية مستضعفة (العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 5-1)، يهودية وعربية. وجدنا أنه حتى في السلطات المحلية الواقعة في عناقيد اجتماعية-اقتصادية متدنية (5-1) هناك فجوات عميقة في المساحات الملزمة بضريبة أرنونا للفرد بين السلطات المحلية اليهودية والعربية. فبينما بلغت المساحة الملزمة بضريبة أرنونا في السلطات المحلية اليهودية في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية المذكورة 33 مترًا مربعًا للساكن، بلغت المساحة في السلطات المحلية العربية 29 مترًا مربعًا فقط للساكن.

تسعيرة الأرنونا (شيكلاً للمتر المربع) - كما جاء أعلاه، فإنّ تسعيرة الأرنونا لجميع السلطات المحلية تقع ضمن نطاق التسعير المحدد في لوائح التسويات للجهاز الاقتصادي. بما أنّ اللوائح تحدد نطاق التسعير ولكنها لا تحدد تسعيرة موحدة، فإنّ التسعيرة تتغير من سلطة لأخرى. يتضح في تحليل أجريناه أنّ متوسط ضريبة الأرنونا للمتر المربع عن المباني السكنية في السلطات المحلية العربية بلغ 36 شيكلاً، مقابل 44 شيكلاً للمتر المربع في السلطات اليهودية.

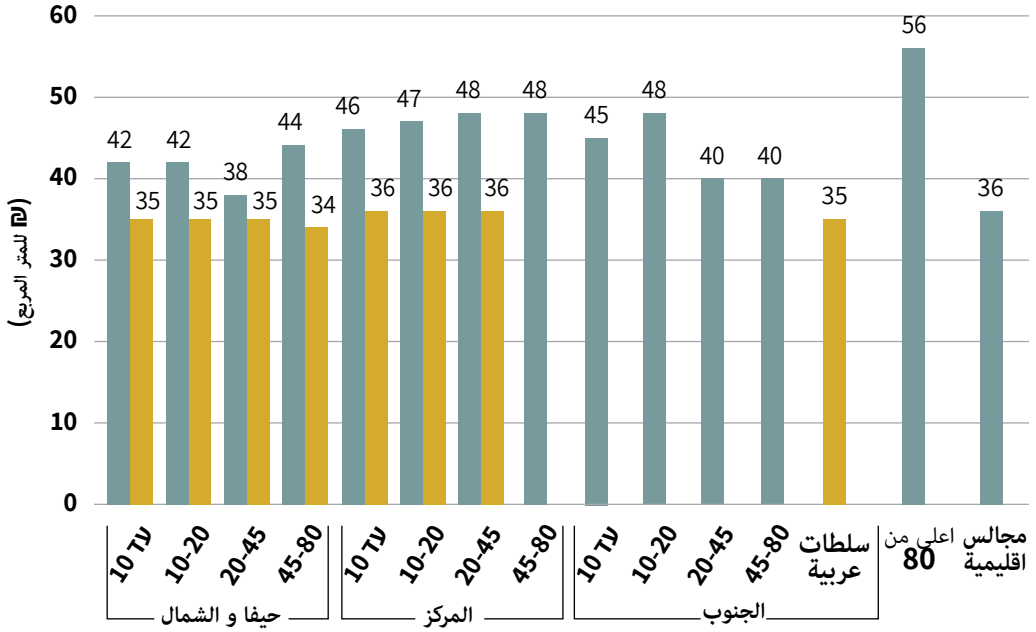
الرسم البياني 8- التسعيرة للمتر المربع للفرد حسب عدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية.



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

بعد أن رأينا أنّ تسعيرات الأرنونا للسلطات المحلية العربية أقل من التسعيرات التي حددتها السلطات اليهودية، على مختلف أحجامها؛ فحسنا إذا ما كان الموقع الجغرافي للسلطات المحلية هو السبب الرئيسي وراء ذلك وكما يوضح الرسم البياني 9، فإنّ تسعيرات الأرنونا للسلطات المحلية العربية كانت متساوية في جميع المناطق الجغرافية. بالمقابل، وُجد في السلطات المحلية اليهودية فرقٌ كبير بين منطقة لأخرى، بحيث كانت التسعيرات في منطقة المركز أعلى بكثير مما هي عليه في الضواحي (الشمال، حيفا والجنوب) وبما أنّ معظم السلطات المحلية العربية تقع في الضواحي وبما أنّ التسعيرات في هذه المناطق تكون عادة أقل، يمكننا التقدير أنّ موقعها الجغرافي يؤثر على تسعيرة الأرنونا فيها.

الرسم البياني 9- التسعيرة للمتر المربع للفرد حسب عدد السكان والموقع الجغرافي- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية



(عدد المواطنين بالآلاف حسب التقييم الجغرافي)
 ■ سلطات عربية ■ سلطات يهودية
 المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

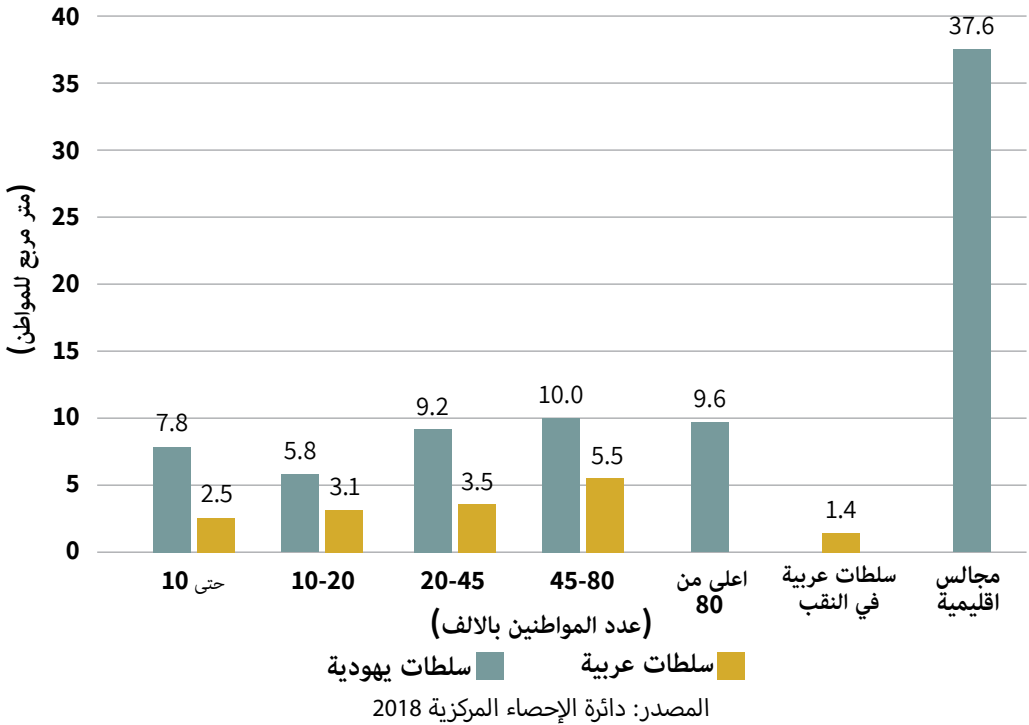
حللنا لاحقاً كيفية تأثير المكانة الاجتماعية-الاقتصادية على التسعيرة. ولهذا الغرض، قارناً بين سلطات محلية عربية ويهودية في العناقد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 تفضي المقارنة إلى أنّ الفجوة بلغت 4 شواكل فقط للمتر المربع - 40 شيكلاً للمتر المربع في السلطات المحلية اليهودية مقابل 36 شيكلاً في السلطات المحلية العربية. ما يعني أنّ المكانة الاجتماعية-الاقتصادية المتدنية للسلطات المحلية العربية تؤثر أيضاً على تسعيرة الأرئونا فيها.

خلاصة القول هي أنّ القدرة الضريبية في السلطات المحلية العربية تستند بدرجة كبيرة إلى الدخل من الأرئونا على المباني السكنية. ولكن نتيجة لصغر المساحة الملزمة بالضريبة ونتيجة لتسعيرة الأرئونا المنخفضة، فإنّ قدرتها الضريبية من الأرئونا على المباني السكنية أقل مما هي عليه في السلطات المحلية اليهودية.

2. الأرتونا على المباني غير السكنية

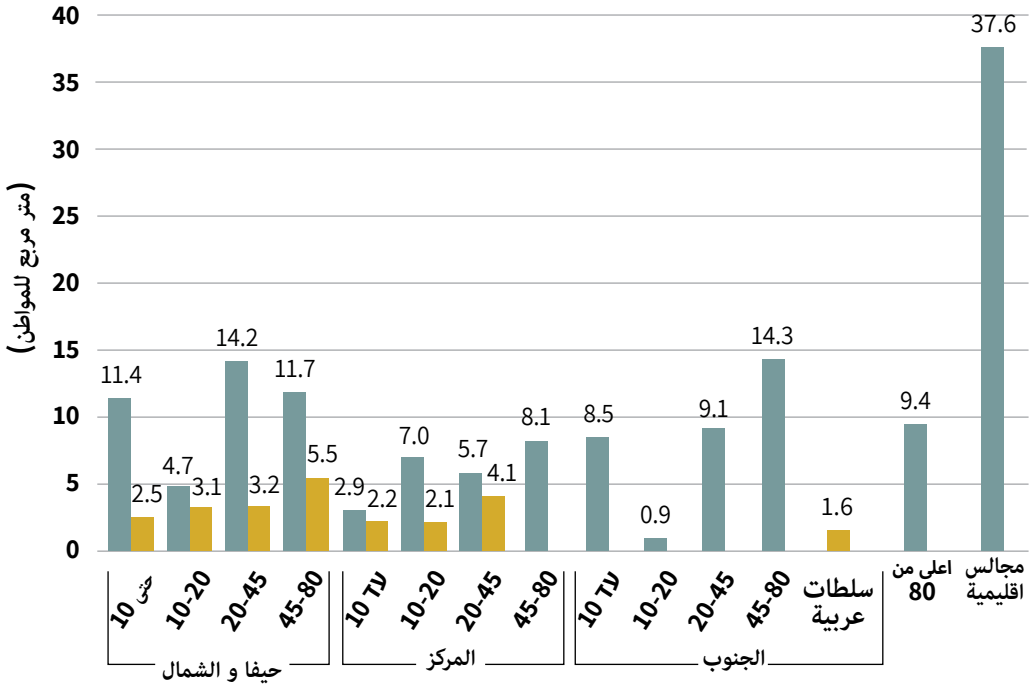
المساحة الملزمة بضريبة الأرتونا (متر مربع للسكان) - نسبة الأرتونا على المباني غير السكنية في السلطات المحلية العربية بلغت في عام 2018 32% فقط، مقابل 56% في البلديات اليهودية. أي أنّ المساحة الملزمة بضريبة أرتونا للسكان من المساحات غير المعدّة للسكن في السلطات المحلية اليهودية كانت أعلى بكثير من المساحة الملزمة بضريبة أرتونا للسكان من المساحات غير المعدّة للسكن في السلطات المحلية العربية، كما يبين الرسم البياني 10.

الرسم البياني 10- المساحة الملزمة بضريبة أرتونا للسكان من المناطق المدرة للدخل (تشغيل، صناعة، فنادق، بنوك) حسب عدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية



وُجدت فجوات مماثلة في جميع المناطق الجغرافية، بحيث وجدت الفجوة الأعمق في منطقة النقب كما يبيّن الرسم البياني 11.

الرسم البياني 11 - المساحة الملزمة بضريبة أرنونا من المناطق المدرة للدخل (تشغيل، صناعة، فنادق وبنوك) بالمتر المربع للسكان حسب المنطقة الجغرافية وحسب عدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية



(عدد المواطنين بالالاف حسب التقييم الجغرافي)

سلطات عربية ■ سلطات يهودية ■

المصدر: دائرة الإحصاء المركزية 2018

اخترنا بعد ذلك المقارنة بين سلطات محلية عربية وسلطات محلية يهودية في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 للتحقق مما إذا كانت الفجوات في المساحات الملزمة بضريبة أرنونا للسكان هي نتاج الفجوات الاجتماعية-الاقتصادية بين السلطات المحلية اليهودية والعربية. اتضح من هذا التحليل أنّ هناك هوة عميقة أيضاً بين السلطات المحلية المستضعفة. فبينما بلغ معدّل مساحة مساحة المناطق المدّرة للدخل في السلطات المحلية اليهودية المستضعفة 9.6 متر مربع للسكان بالمعدل، بلغت المساحة الملزمة بضريبة أرنونا من المناطق المدّرة للدخل في السلطات المحلية العربية الواقعة في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 مساحة 2.8 متر مربع فقط للسكان.

تسعيرة الأرنونا (شيكلاً للمتر المربع) - على غرار تسعيرة الأرنونا للمباني السكنية، فإنّ تسعيرة الأرنونا للمباني غير السكنية محدّدة ضمن نطاق التسعير في لوائح التسويات للجهاز الاقتصادي في الدولة. بما أنّ اللوائح تحدّد نطاق تسعير ولا تحدد تسعيرة موحدة، فإنّ التسعيرة تختلف من سلطة إلى أخرى وكما يبيّن الجدول 1، فإنّ التسعيرة للمتر المربع في البلدات العربية أقل بكثير منها في البلدات اليهودية:

الجدول 1 - تسعيرة الأرئونا للمتر المربع- مقارنة بين سلطات محلية يهودية وعربية

التسعيرة للمتر المربع			نوع السلطة	عدد السكان في السلطة المحلية
الأرئونا على الورشات الحرفية ¹⁸	الأرئونا على المناطق الصناعية ¹⁷	الأرئونا على مناطق التشغيل ¹⁶		
81	74	109	يهودية	حتى 10,000
55	51	71	عربية	
99	97	131	يهودية	10,000-20,000
56	51	74	عربية	
91	88	140	يهودية	20,000-45,000
65	68	73	عربية	
108	99	172	يهودية	45,000-80,000
65	55	67	عربية	
129	119	220	يهودية	أكثر من 80,000
59	56	68	عربية	سلطات محلية عربية في النقب

المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

نستنتج من التفصيل أعلاه أنَّ القدرة الضريبية للسلطات المحلية العربية من الأرئونا على المباني غير السكنية متدنية جدًّا بسبب النقص الحاد في المناطق المدرة للدخل (الأمر الذي ينعكس في قلة المساحات غير المعدة للسكن الملزمة بضريبة دخل) وبسبب تسعيرات الأرئونا المنخفضة.

بالإضافة إلى ذلك، تشير مقارنة أجريناها بين تسعيرات الأرئونا للمساكن وتسعيرات الأرئونا للمباني غير السكنية (انظروا الرسم البياني 8 والجدول رقم 1) إلى أنَّ تسعيرة الأرئونا للمتر المربع في المباني غير السكنية أعلى بكثير من تسعيرة الأرئونا للمباني السكنية¹⁹. ما يعني أنَّ السلطات المحلية العربية متضررة من أنَّ النسبة الأكبر من ضرائب الأرئونا فيها هي على مبانٍ سكنية.

16. الأرئونا التي تدفعها المتاجر والمصالح التجارية ذات الطابع الخدماتي.

17. الأرئونا التي تدفعها المشاريع الصناعية.

18. الأرئونا التي تدفعها المصالح التجارية التي تدير نشاطاً إنتاجياً، على سبيل المثال، ورشة لتصليح السيارات، استوديو للفنون وغير ذلك.

19. لهذا السبب، سنستخدم في بعض الأماكن الاصطلاح "مناطق مدرة للدخل" لوصف المناطق غير المعدة للسكن.

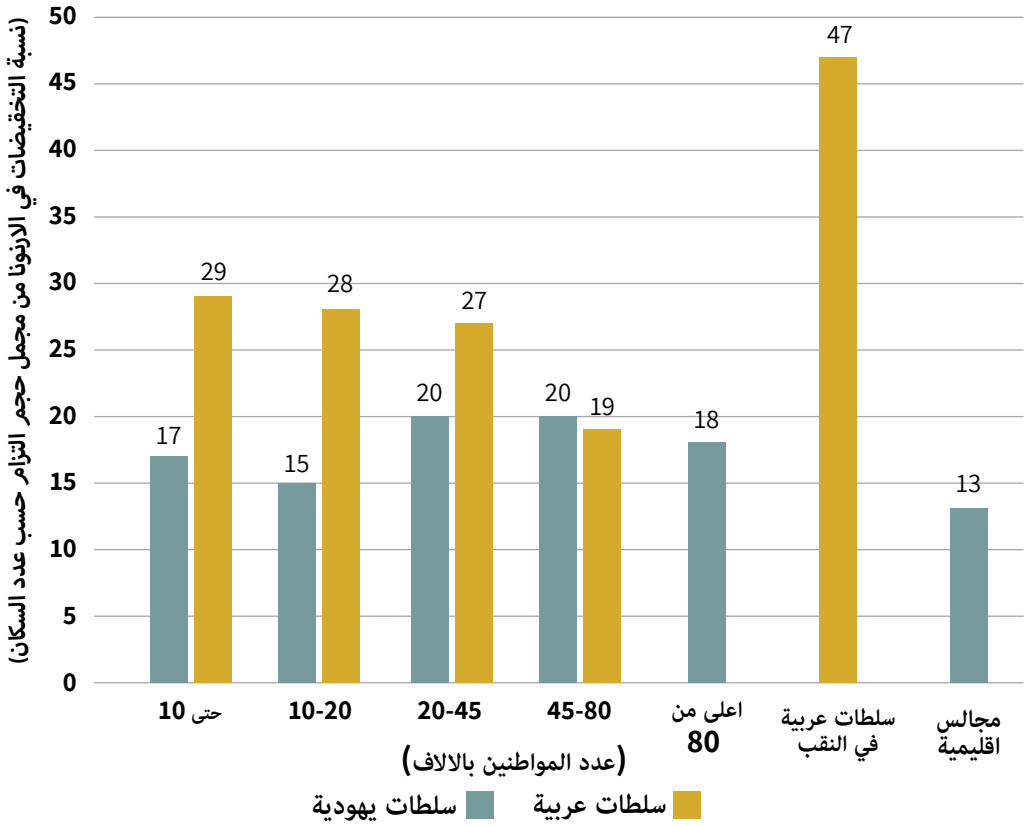
خلاصة القول هي أنّ حجم الإلزام للساكن على المباني السكنية وعلى المباني غير السكنية يمثّل الحد الأقصى من المبلغ المقدّر الذي يمكن للسلطة المحلية تحصيله من ضريبة الأرنونا، بشرط بلوغ معدلات جباية كاملة وعدم وجود تخفيضات وإعفاءات ممنوحة قانونيًا. وكما تبين المعطيات أعلاه، فإنّ القدرة الضريبية للسلطات المحلية العربية من ضريبة الأرنونا متدنية جدًا بسبب نقص المناطق المدوّرة للدخل، الاكتظاظ الإسكاني والتسعيرات المنخفضة. مع ذلك، وبالإضافة إلى المشكلة الرئيسية- ألا وهي نقص المناطق المدوّرة للدخل وعدم تطوير مناطق مدرة للدخل من ضريبة الأرنونا - فثمة عاملان آخران يؤثّران فعليًا على الجباية، كما جاء أعلاه: التخفيضات في الأرنونا للساكن المحتاجين، ومعدلات الجباية.

نسبة التخفيضات في الأرنونا من إجمالي حجم الإلزام السنوي

تُمنح التخفيضات في الأرنونا على المباني السكنية بسبب حالة اقتصادية استثنائية يعيشها السكان، كالفقر أو المرض أو الإعاقة أو الحالة الاجتماعية²⁰. لذلك فمن المتوقع أن تكون نسبة مستحقي التخفيضات والإعفاءات من ضريبة الأرنونا في البلديات المُدرّجة في مكانة اجتماعية-اقتصادية متدنية أعلى منها في غيرها. على سبيل المثال، تبلغ نسبة التخفيضات في الأرنونا من حجم الإلزام الجاري في السلطات المحلية في العنقود الاجتماعي-الاقتصادي 1 نسبة 47% في السلطات المحلية العربية و 49% في السلطات المحلية اليهودية. أما في العنقود الاجتماعي-الاقتصادي 5، فتبلغ نسبة التخفيضات 18% في السلطات المحلية العربية و 22% في السلطات المحلية اليهودية. بالتالي، فإنّ الضائقة الاقتصادية التي يعيشها سكان السلطات المحلية العربية، الواقعة في عناقيد اجتماعية-اقتصادية أدنى من السلطات المحلية اليهودية، تؤثر هي أيضًا على مدخولات السلطات المحلية من الأرنونا على المباني السكنية. يتضح من الرسم البياني 12 أنّ نسبة التخفيضات من حجم الإلزام الجاري في السلطات المحلية العربية أعلى منها في السلطات المحلية اليهودية في معظم مجموعات التعداد السكاني في السلطات. ما يعني أنّ نسبة التخفيضات المرتفعة في السلطات المحلية العربية تقلل بدورها من حجم المدخولات الفعلية من ضريبة الأرنونا ممكن في هذه السلطات أو فيها.

20. تحت تعريف التخفيض في الأرنونا يمكن ان يحصلوا السكان المؤهلون أيضاً على اعفاء كامل من الدفع

الرسم البياني 12 - نسبة التخفيضات من الأرنونا من إجمالي حجم الإلزام حسب عدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية



المصدر: وزارة الداخلية

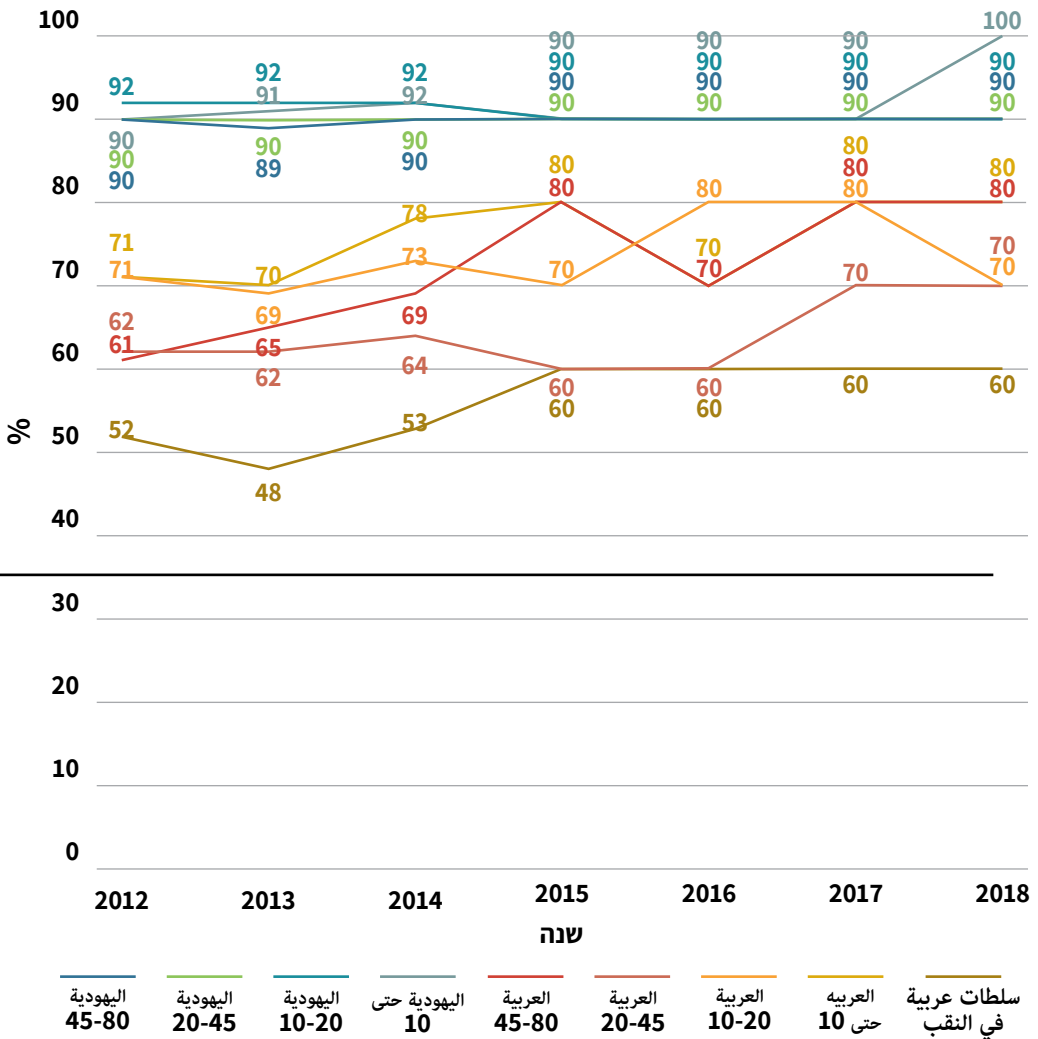
معدّلات جباية ضريبة الأرنونا

أخيراً، وبعد أن رأينا أنّ السلطات المحلية العربية تعاني من نقص في مصادر الدخل وتتميز بنسب تخفيضات عالية نسبياً لسكانها، حللنا معدلات جباية الأرنونا في هذه السلطات المحلية²¹ حيث بلغت معدلات جباية ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية العربية في المكانة الاجتماعية-الاقتصادية 1-5 في عام 2018 نحو 73%، بينما بلغت معدلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية في نفس المكانة الاجتماعية-الاقتصادية 94% أي أنّ معدل الجباية في السلطات المحلية العربية كان أقل مما هو عليه في السلطات المحلية اليهودية.

21. معدل الجباية هو نسبة السكان الذين يدفعون ضريبة الأرنونا من مجمل السكان الملتزمين بذلك. السكان المعفيون من ضريبة الأرنونا غير مشمولين في هذا الحساب.

لا شك في وجوب العمل على رفع معدّلات الجباية، والتي تتأثر بدورها، من جملة أمور أخرى، بالضعف البنيوي والاقتصادي للسلطات المحلية وسكّانها. مع ذلك، وكما يتضح من الرسم البياني 13، فعندما نرصد الوُجهة القائمة على مر السنين، نجد أنّ هناك ارتفاعاً ملحوظاً في معدّلات الجباية في السلطات المحلية.

الرسم البياني 13- إجمالي معدل الجباية بالنسب المئوية- حسب عدد السكان في السلطة المحلية والموقع الجغرافي- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية



المصدر: وزارة الداخلية

سيناريوهات

كما جاء أعلاه، فإنّ العامل المركزي المسبب للمدخلات المنخفضة في السلطات المحلية العربية من ضريبة الأرنونا هي القدرة المتدنية على تحصيل المدخولات. تعاني السلطات المحلية العربية من نقص الممتلكات المدّرة للدخل مثل المناطق الصناعية، المناطق التجارية وورش العمل الجرفية ومن صغر المساحات الملزمة بالضريبة. لذا فإنّ قدرة السلطات المحلية العربية على فرض الضرائب أقل منها في السلطات المحلية اليهودية. ويسكن في مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية عدد كبير نسبياً من الفئات المستضعفة. ولذا فإنّ نسبة مستحقي تخفيضات الأرنونا مرتفعة نسبياً، ومعدلات الجباية منخفضة نسبياً.

لتوضيح عمق الفجوات في القاعدة الضريبية بين السلطات المحلية العربية واليهودية، طرحنا ثلاثة أسئلة:

كم ينقص السلطات المحلية من المال ليتساوى إجمالي مدخولاتها من ضريبة الأرنونا مع إجمالي مدخولات السلطات المحلية اليهودية (على أساس معدل الجباية الحالي في السلطات المحلية العربية)؟



كم ينقص السلطات المحلية من المال ليتساوى إجمالي مدخولاتها من ضريبة الأرنونا مع إجمالي مدخولات السلطات المحلية اليهودية (على أساس معدل الجباية الحالي في السلطات المحلية العربية)؟



استناداً إلى المعطيات من السيناريو رقم ٢، كم كان سينقص السلطات المحلية من المال لو كان معدل الجباية فيها مساوياً لمعدل الجباية في السلطات المحلية اليهودية؟




كمرحلة تمهيدية للسيناريوهات، أُجريَ فحص يهدف إلى تقييم جانبيين من شأنهما التأثير على النتائج: عدد السلطات المحلية في كل مجموعة تصنيفية والفجوات العميقة بين تسعيرات ضريبة الأرنونا على المباني السكنية والتسعيرات المعيارية كما تحددت في صيغة "منحة الموازنة" في وزارة الداخلية. يركّز الجدول 2 المعطيات العامة للسلطات وفقاً للتصنيفات المختلفة. لتجنب الإشكاليات، اخترنا استثناء المجالس الإقليمية اليهودية والعربية والمدن الكبرى (أكثر من 80,000 نسمة) من الحسابات. وعليه، فإن جميع السيناريوهات أدناه تنطبق إلى 75 سلطة محلية عربية، وليس 79 كما حسبنا طيلة فترة البحث.

الجدول 2 - نسبة تسعيرة الأرئونا إلى التسعيرة المعيارية وعدد السلطات المحلية ذات التسعيرة الأقل من التسعيرة المعيارية

التصنيفات المختلفة	عدد السلطات المحلية	نسبة تسعيرة الأرئونا إلى التسعيرة المعيارية ²²	عدد السلطات المحلية ذات تسعيرة الأرئونا الأقل من التسعيرة المعيارية
متوسط كل من مجموعات التعداد السكاني	75	106%	14
متوسط مجموعة التعداد السكاني حتى 10,000 نسمة	29	105%	7
متوسط مجموعة التعداد السكاني 10,000-20,000 نسمة	27	105%	5
متوسط مجموعة التعداد السكاني 20,000-45,000 نسمة	16	109%	2
متوسط مجموعة التعداد السكاني 45,000-80,00 نسمة	3	106%	0
متوسط جميع المناطق الجغرافية	75	106%	14
متوسط السلطات المحلية في منطقة حيفا والشمال	58	105%	11
متوسط السلطات المحلية في منطقة المركز	10	110%	0
متوسط السلطات المحلية في منطقة الجنوب	7	106%	3

المصدر: وزارة الداخلية


 في السيناريو رقم 1، فحسنا الفجوة في المدخولات للسكان من ضريبة الأرئونا بين السلطات المحلية اليهودية والعربية حسب عدد السكان وحسب المنطقة الجغرافية. كما يبين الجدول 3، فإنَّ الفجوة في المدخولات من ضريبة الأرئونا بين السلطات المحلية اليهودية والعربية في الألوية المختلفة تتراوح بين 2,033 شيكل جديد و2,642 شيكل جديد، أما الفجوة في المدخولات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية وفقاً لعدد السكان، فهي تتراوح بين 1,744 شيكل جديد و2,331 شيكل جديد.

22. لتجنّب وضعية تحدد فيها السلطات المحلية تسعيرات ارئونا منخفضة للمباني السكنية، تحددت تسعيرات أرئونا معيارية. التسعيرة المعيارية هي التسعيرة التي يتوجب على السلطات المحلية جبايتها من السكان، وفقاً للجنة غديش. تتأثر هذه التسعيرة بالعنقود الاجتماعي-الاقتصادي الذي تنتمي إليه السلطة. كلما كان العنقود الاجتماعي-الاقتصادي الذي تنتمي إليه السلطة المحلية أعلى، ترتفع تسعيرة الأرئونا. العلاقة الطردية بين تسعيرة الأرئونا المعيارية وتسعيرة الأرئونا الفعلية تعني أنّ السلطة المحلية تجبي تسعيرة أرئونا أعلى من التسعيرة المحددة لها وفقاً للعنقود الاجتماعي-الاقتصادي الذي تنتمي إليه.

الجدول 3 - الفجوة في المدخولات من ضريبة الأرنونا لصالح السلطات المحلية اليهودية بالشاقل للسكان-
سلطات بلدية (لا يشمل المجالس الإقليمية)

الفجوة في المدخولات من ضريبة الأرنونا بالشاقل للسكان	عدد السكان/المنطقة الجغرافية
1,886	متوسط كل من مجموعات التعداد السكاني
2,050	متوسط مجموعة التعداد السكاني حتى 10,000 نسمة
1,744	متوسط مجموعة التعداد السكاني 10,000-20,000 نسمة
1,744	متوسط مجموعة التعداد السكاني 20,000-45,000 نسمة
2,331	متوسط مجموعة التعداد السكاني 45,000-80,00 نسمة
2,096	متوسط جميع المناطق الجغرافية
2,033	متوسط السلطات المحلية في منطقة حيفا والشمال
2,081	متوسط السلطات المحلية في منطقة المركز
2,642	متوسط السلطات المحلية في منطقة الجنوب

المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

 **في السيناريو 2،** أجرينا مقارنة مشابهة لتلك التي أجريناها في السيناريو 1، ولكننا تطرقنا هذه المرة إلى المبلغ الذي ينقص السلطات المحلية العربية لتتساوي مدخولتها مع السلطات المحلية اليهودية. كما يبيّن الجدول 4، فإنّ الفجوات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية زادت عن 2 مليار شيكل جديد للسنة. يتضح من تحليل المعطيات أنّ السلطات المحلية العربية بحاجة لـ 2.3 مليار شيكل جديد لتتساوى مدخولاتها من ضريبة الأرنونا مع مدخولات السلطات المحلية اليهودية. وكما سترى في الفصل التالي، فإنّ هذه الفجوات تؤثر على جودة وكمية الخدمات التي تستطيع السلطات المحلية العربية تقديمها للسكان.

الجدول 4 - الفجوة في المدخولات من ضريبة الأرنونا لصالح السلطات المحلية اليهودية بالشاقل للساكن-
سلطات بلدية (لا يشمل المجالس الإقليمية)

عدد السكان/المنطقة الجغرافية	متوسط الفجوة للسلطة المحلية (₪)	متوسط الفجوة لجميع السلطات المحلية (₪)
متوسط كل من مجموعات التعداد السكاني	30,884,217	2,316,316,251
متوسط مجموعة التعداد السكاني حتى 10,000 نسمة	13,679,627	396,709,172
متوسط مجموعة التعداد السكاني 10,000-20,000 نسمة	25,077,481	677,091,982
متوسط مجموعة التعداد السكاني 20,000-45,000 نسمة	47,933,998	766,943,972
متوسط مجموعة التعداد السكاني 45,000-80,00 نسمة	158,523,708	475,571,125
متوسط جميع المناطق الجغرافية	34,578,454	2,593,384,056
متوسط السلطات المحلية في منطقة حيفا والشمال	26,698,164	1,548,493,507
متوسط السلطات المحلية في منطقة المركز	28,953,088	289,530,879
متوسط السلطات المحلية في منطقة الجنوب	68,327,409	478,291,866

المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

في الختام، فحصنا في السيناريو 3 تأثير معدلات الجباية الحالية في السلطات المحلية العربية على المعطيات المعروضة في الجدول 3. وجدنا أنه هناك تأثيراً لمعدلات الجباية المنخفضة، وأن زيادة معدل الجباية سيقص من عمق الفجوة بين السلطات المحلية العربية واليهودية. مع ذلك، وجدنا أنه حتى إذا تساوت معدلات الجباية في السلطات المحلية العربية مع معدلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية، سينقص السلطات المحلية العربية مبلغ 1.5 مليار شيكل جديد لتتساوى مدخولاتها من ضريبة الأرنونا مع مدخولات السلطات المحلية اليهودية.



الجدول 5 - الفجوة في المدخولات من ضريبة الأرنونا لصالح السلطات المحلية اليهودية إذا تساوت معدلات الجباية في السلطات المحلية العربية مع معدلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية

متوسط الفجوة لجميع السلطات المحلية (₪)	متوسط الفجوة للسلطة المحلية (₪)	عدد السكان/المنطقة الجغرافية
1,536,753,218	20,490,043	متوسط كل من مجموعات التعداد السكاني
290,252,266	10,008,699	متوسط مجموعة التعداد السكاني حتى 10,000 نسمة
418,307,521	15,492,871	متوسط مجموعة التعداد السكاني 10,000-20,000 نسمة
505,741,480	31,608,843	متوسط مجموعة التعداد السكاني 20,000-45,000 نسمة
322,451,950	107,483,983	متوسط مجموعة التعداد السكاني 45,000-80,00 نسمة
1,816,359,218	24,218,123	متوسط جميع المناطق الجغرافية
1,146,624,548	19,769,389	متوسط السلطات المحلية في منطقة حيفا والشمال
236,125,057	23,612,506	متوسط السلطات المحلية في منطقة المركز
433,609,613	61,944,230	متوسط السلطات المحلية في منطقة الجنوب

المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

استعرضنا في هذا الجزء مدخولات السلطات المحلية من ضريبة الأرنونا، وقارنا بين السلطات اليهودية والسلطات العربية. وجدنا أنّ السلطات المحلية العربية تعاني من نقص في أساس الإلزام الضريبي، الأمر الذي ينشئ هوة اقتصادية عميقة بينها وبين السلطات المحلية اليهودية. وجدنا أيضاً أنّ حتى إذا زادت السلطات المحلية العربية من معدلات الجباية بشكل كبير، دون خوض سيرورة تطوير ضخمة، دون تطوير مصادر دخل ذاتي جديدة²³ ودون استثمارات حكومية، لن يتم سد الفجوات، ولن تتحقق المساواة بين السلطات المحلية العربية واليهودية. مع ذلك، فإنّ تحسين منظومة الجباية سيساهم في إدخال مبالغ كبيرة إلى خزينة السلطة المحلية، حتى إن لم تكن كافية، وسيحسن من قدرتها على تقديم خدمات أفضل للسكان.

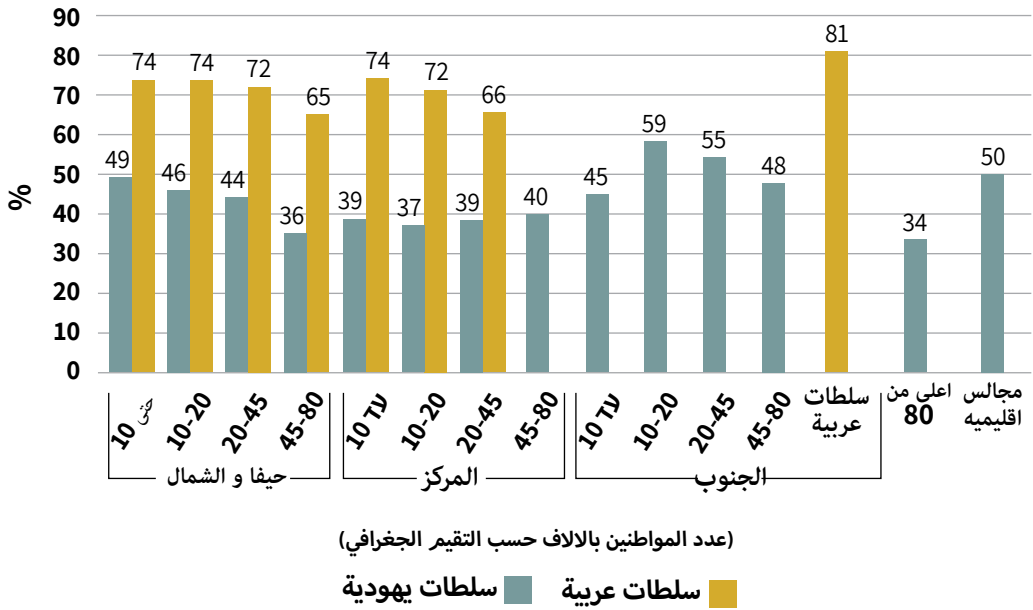
بعد أن تطرقنا إلى تصنيف مصادر الدخل الذاتية للسلطات المحلية، سنتوقف الآن عند تصنيف المدخولات من المصادر الحكومية.

23. مع التشديد على زيادة مساحة المناطق المدرة للدخل وزيادة المدخولات من هذه المصادر.

ت. مدخولات السلطات المحلية العربية من مصادر الدخل الحكومية

بلغت مدخولات جميع السلطات المحلية في إسرائيل من المصادر الحكومية نحو 34.5 مليار شيكل جديد في عام 2018. يشكل هذا المبلغ نحو 45% من الميزانية العادية للسلطات المحلية (27.9 مليار شيكل جديد من 62.7 مليار شيكل جديد)²⁴ ونحو 41% من الميزانية غير العادية (6.5 مليار شيكل جديد من 16.3 مليار شيكل جديد)²⁵. يعني ذلك أنّ المدخولات الحكومية تؤثر بشكل كبير على الميزانيتين العادية وغير العادية للسلطات المحلية. في السلطات العربية، يزداد تأثير المدخولات من المصادر الحكومية: 80% تقريبًا من مدخولات السلطات المحلية العربية في ميزانيتها العادية (5.4 مليار شيكل من 6.8 مليار شيكل) و 70% تقريبًا من مدخولاتها في ميزانيتها غير العادية (994 مليون شيكل من 1.4 مليار شيكل) هي من مصادر حكومية.

الرسم البياني 14- نسبة الميزانية الحكومية من الميزانية العادية حسب المناطق الجغرافية وعدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية

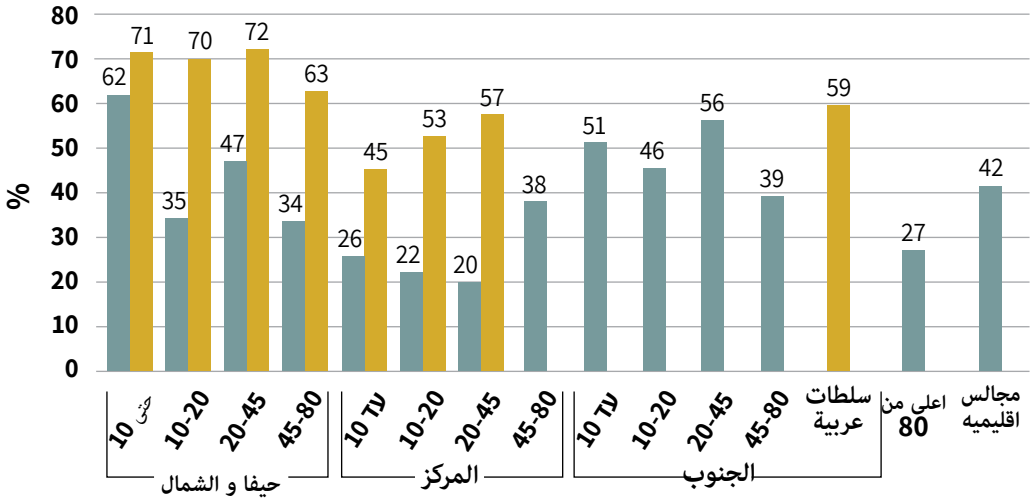


المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

24. بدون تخفيضات في الأرنونا وبدون ومنح موازنة.

25. بعد خصم القروض.

الرسم البياني 15 - نسبة الميزانية الحكومية من الميزانية غير العادية حسب المناطق جغرافية وعدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية



(عدد المواطنين بالآلاف حسب التقييم الجغرافي)

■ سلطات عربية ■ سلطات يهودية

المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

بما أنّ الميزانية العادية تشكل نحو 80% من ميزانية السلطات المحلية في إسرائيل ونحو 83% من ميزانية السلطات المحلية العربية، وبما أنّ التغييرات السنوية في الميزانية العادية أقل مما هي عليه في الميزانية غير العادية، سنصبّ جلاً تركيزنا في هذا الفصل في تحليل الميزانية العادية، وسنستعرض البنود الرئيسية في التخصيصات الحكومية للميزانية العادية: ميزانيات التربية والتعليم التي تشكل 55% من الميزانية، ميزانيات الرفاه الاجتماعي التي تشكل 21% من الميزانية، والهبات الحكومية (هبة الموازنة وصندوق تقليص الفجوات) التي تشكل نحو 17% من الميزانية²⁶. ولاستكمال الصور، سنتطرق بإيجاز إلى تأثير الخطة الحكومية 922 على ميزانيات السلطات المحلية العربية.

26.. في إطار هذا الفصل، لن نفضّل المدخولات الحكومية الإضافية التي تشكل نحو 70% من الميزانية العادية للسلطات المحلية.

ميزانيات من وزارة التربية والتعليم ووزارة الرفاه

ميزانيات التربية والتعليم

بلغت ميزانية وزارة التربية والتعليم لجميع السلطات المحلية لعام 2018 نحو 15.6 مليار شيكل. حُصِّص منها 3.1 مليار شيكل (أي نحو 20%) للسلطات المحلية العربية، حيث يسكن نحو 22% من مجمل الطلاب. في نفس العام، بلغ متوسط الدخل للسلطات المحلية للطلاب من مصادر حكومية 10,166 شيكلاً، مقابل 9,653 شيكلاً فقط للطلاب في السلطات المحلية العربية. أي أنّ التخصيص الحكومي للطلاب في السلطات المحلية العربية كان أقلّ بقليل من المتوسط القطري.

ميزانيات الرفاه

بلغت ميزانية وزارة الرفاه لجميع السلطات المحلية في عام 2018 نحو 5.8 مليار شيكل. وبلغت مدخولات السلطات المحلية العربية من وزارة الرفاه 768 مليون شيكلاً، أي 13% فقط من الميزانية التي حوّلت لخدمات الرفاه في السلطات المحلية في نفس العام. ووفقاً لدائرة الإحصاء المركزية، فقد بلغ عدد المستفيدين من خدمات الرفاه في السلطات المحلية العربية في عام 2018 نحو 281 ألفاً من أصل 1.1 مليون مستفيد في إسرائيل (أي نحو 24%). وعليه، فإنّ الميزانية الحكومية للمستفيد في السلطات المحلية العربية بلغت نحو 2,727 شيكلاً في السلطات المحلية العربية، مقابل 5,704 شيكلاً في السلطات المحلية اليهودية - فجوة بمقدار ضعفين لصالح السلطات المحلية اليهودية.

هبات حكومية

يحق للسلطات المحلية المستضعفة الحصول على منحتين حكوميتين رئيسيتين، بالإضافة إلى التخصيص الحكومي الجاري والتخصيصات للمشاريع العينية: "هبة الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات". الهدف من وراء هذه الهبات هو مساعدة السلطات المحلية المستضعفة التي تعاني من نقص في المناطق المدّرة للدخل، وتقليص الفجوات بينها وبين السلطات المحلية الأقوى. ما يلي موجز للهبتين ولتأثيرهما على مدخولات السلطات المحلية العربية:

' هبة الموازنة '

تهدف هبة الموازنة إلى الموازنة بين مصروفات السلطة المحلية ومدخولاتها. بسبب التحديات الاقتصادية العديدة التي تواجهها السلطات المحلية العربية، وبسبب ضعفها الاقتصادي، تُخصّص لهذه السلطات حصة أكبر من هبات الموازنة²⁷. في عام 2018، تم تخصيص 4 مليار شيكل للسلطات المحلية في إطار هبة الموازنة. حُصِّص 31% من هذا

27. تميّز معادلة جديش الحالية ضد السلطات المحلية العربية، كما يتضح من ورقة الموقف التي أعدتها جمعية سيكوي-أفق حول موضوع اللجان الجغرافية. مع ذلك، ستركز في إطار هذا الفصل على معطيات التخصيص الفعلي في عام 2018 وليس على تحليل التعقيدات والعوائق القائمة في النموذج.

لرابط ورقة المواقف، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

<https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

المبلغ للسلطات المحلية العربية (1.2 مليار شيكل)، مع أنّ عدد السكان في مناطق نفوذها يشكل 14.4% فقط من سكان الدولة. وبالفعل، يتضح من تحليل الميزانية العادية للسلطات المحلية أنّ هبة الموازنة تشكل نحو 23% من جميع المدخولات الحكومية للسلطات المحلية العربية، مقابل متوسط قطري لا يزيد عن 15%.

' صندوق تقليص الفجوات '

أهداف "صندوق تقليص الفجوات"، كما عُرِّفت عند تأسيس الصندوق في عام 2016، هي: "إصلاح الظلم القائم منذ أكثر من 60 عامًا، ضمان التوزيع العادل واللائق للأموال الحكومية بين السلطات المختلفة، وتعزيز مؤسسات الحكم المحلي في إسرائيل. في أعقاب الإضافة الميزانية المخصصة للسلطات المحلية²⁸. في عام 2018، خصص الصندوق نحو 185 مليون شيكل للسلطات المحلية، وقد خصّص 28% من هذه الأموال، أي ما يقارب 52.4 مليون شيكل، للسلطات المحلية العربية²⁹.

لتقييم مدى تأثير صندوق تقليص الفجوات على السلطات المحلية العربية، قمنا بتحليل نسبة مدخولاتها من الصندوق من مجمل مدخولاتها من المصادر الحكومية. قمنا أيضًا بتقدير تخصيصات الصندوق للسلطات المحلية العربية في عام 2026 (سنة انتهاء التطبيق الكامل لنموذج الصندوق)، وحللنا كيفية تأثير هذه التخصيصات على مدخولات السلطات المحلية من مصادر حكومية³⁰.

28. من موقع الكنيست، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press141216b.aspx>

29. تمت معالجة المعطيات من بيانات وزارة الداخلية بخصوص تخصيصات الصندوق.

30. يستند التفسير إلى الفرضية بأنّ حجم التخصيص سيبلغ نصف مليار شيكل جديد في عام 2016 (مع إنهاء "عملية الفطام" لمدن القادمين الجدد) وبأنّ النسبة التي ستحصل عليها السلطات المحلية العربية من التخصيص ستكون مساوية لنسبة التخصيص في السنوات 2017-2020، والتي بلغت نحو 30%.

الجدول 6 - نسبة المدخولات من صندوق تقليص الفجوات من مجمل مدخولات السلطات المحلية من مصادر حكومية ووفقاً لحجم السلطة المحلية ووفقاً للمنطقة الجغرافية

2026	2018	
2.06%	1.03%	المتوسط
2.16%	1.07%	نسبةً إلى مدخولات سلطة محلية يصل عدد سكانها إلى 10,000 نسمة
2.07%	1.04%	نسبةً إلى مدخولات سلطة محلية يتراوح عدد سكانها بين 10,000 و20,000 نسمة
1.87%	0.94%	نسبةً إلى مدخولات سلطة محلية يتراوح عدد سكانها بين 20,000-45,000 نسمة
2.10%	1.02%	نسبةً إلى مدخولات سلطة محلية يتراوح عدد سكانها بين 45,000-80,000 نسمة
2.11%	1.04%	نسبةً إلى مدخولات الموقع الجغرافي- حيفا والشمال
1.79%	0.92%	نسبةً إلى مدخولات الموقع الجغرافي - المركز
2.01%	1.06%	نسبةً إلى مدخولات الموقع الجغرافي- الجنوب

المصدر: دائرة الإحصاء المركزية 2018

يبين الجدول 6 أنّ تخصيص "صندوق تقليص الفجوات" يشكل حصة صغيرة جداً من مدخولات السلطات المحلية العربية من المصادر الحكومية (1% تقريباً في سنة 2018). من المتوقع أن تزداد هذه الحصة مستقبلاً (لتشكل 2% تقريباً في 2026، بشرط الحفاظ على نفس آلية التخصيص الحالية). ولكن حتى إن تحقق ذلك، فإن هذا التخصيص سيشكل حصة صغيرة جداً من مدخولات السلطات المحلية العربية من المصادر الحكومية.

الخطة 922 للتطوير الاقتصادي في البلدات العربية

في تاريخ 30/12/2015، تمت المصادقة على الخطة الحكومية 922 للتطوير الاقتصادي في البلدات العربية³¹. في إطار هذا القرار، تم التطرق إلى ضرورة تحسين الخدمات المقدمة للسلطات المحلية العربية. عند الإعلان عن القرار الحكومي، تحدد أنّ ميزانية الخطة ستصل إلى 15 مليار شيكل، إلا أنّها اقتصرت أخيراً على 9.7 مليار شيكل فقط، ولمدة 5 سنوات. حُصّصت غالبية الميزانيات للوزارات، سواء أكانت جزءاً من الميزانية الجارية أو في إطار الميزانية الإضافية، بينما حُوّل جزءٌ صغير فقط من الميزانيات للسلطات المحلية مباشرة. يتمحور هذا البند حول الميزانيات التي حُوّلت مباشرة للسلطات المحلية العربية وأثّرت على وضعها الاقتصادي.

31. للقرار 922، المراجعة الأخيرة تمت في 10.21:

https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_922

تخصيص الميزانيات للأنشطة المختلفة في إطار القرار 922 تم من خلال تحويل الأموال من مخصصات محددة في الميزانية. مصادر المعلومات المتاحة تشير إلى جميع المخصصات التي حوّلت منها ميزانيات للسلطات المحلية العربية في السنوات 2016-2019 بلغ إجمالي التخصيصات المالية في هذه السنة 3.97 مليار شيكل، وقد حوّل منها فعلياً 1.25 مليار فقط، أي نحو 31% فقط من المبلغ. نسب التحصيل المتدنية للتخصيصات هي نتاج تحديات وعوائق بنيوية في الخطة، مثل النقص في أراضي الدولة في مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية، وعدم وجود الميزانيات المطلوبة لاستكمال جزء من المهام، ووضع غايات غير واقعية لمختلف المشاريع، والنقص في القوى البشرية في السلطات المحلية العربية، والتأخير في تنفيذ المخططات وغير ذلك من أسباب³².

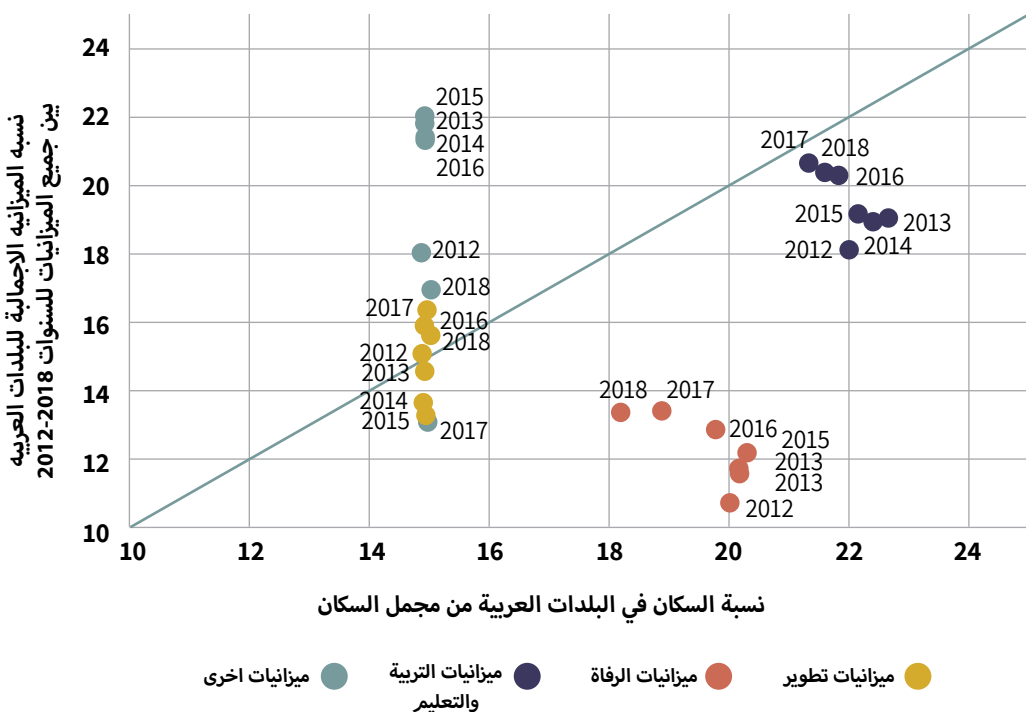
يبين الرسم البياني 16، والذي يستعرض أربعة مجالات ميزانية مختلفة (ميزانيات التطوير، ميزانيات التربية والتعليم، ميزانيات الرفاه وميزانيات أخرى) فإنّ النسبة بين حجم الميزانيات التي حوّلت للسلطات المحلية العربية تغيرت خلال السنوات 2012-2028. الخط القطري يفصل بين التخصيص الفائض نسبةً لعدد السكان في السلطات المحلية العربية (فوق الخط) والتخصيص المنقوص نسبةً لعدد السكان (تحت الخط).

32. 'الاحتياجات الميزانية للمجتمع العربي من ميزانية الدولة لعام 2020'، مركز مساواة لحقوق المواطنين العرب في إسرائيل، المراجعة الأخيرة

تمت في 10.21:

<http://s3-eu-central-1.amazonaws.com/fes-org-il-wp/wp-content/uploads/2020/06/18170853/2019-Mossawa-Budgetary-Needs-of-the-Arab-Community-for-2020-HEB-01.pdf>

الرسم البياني -16 نسبة الميزانية الإجمالية للبلدات العربية من جميع الميزانيات في الفترة 2012-2018 بحسب المواضيع



ميزانيات التطوير: في السنوات 2012-2015 انخفضت ميزانيات التطوير المحوّلة للسلطات المحلية نسبةً لحصتها من مجمل السكان. مع بداية تطبيق القرار 922 (2016)، تغيرت النزعة وحصلت السلطات المحلية العربية على ميزانيات تطوير أكبر من نسبتهم من مجمل السكان. استمر التخصيص الكبير نسبياً أيضاً في 2017 و2018، حتى مع تراجع التخصيص قليلاً. يتضح من التحليل متعدد السنوات الذي أجريناه أنّ التخصيص للسلطات المحلية العربية في عام 2012 زاد بـ 9 ملايين شيكل عن نسبتهم من مجمل السكان، وفي عام 2018، اتسعت الفجوة لتبلغ 42 مليون شيكل لصالح السلطات المحلية العربية.

ميزانيات الرفاه: ليس من المفترض أن تتأثر ميزانيات الرفاه بالقرار 922 (لأنّ الخطة لم تتناول هذا الموضوع)، وعلى الرغم من التحسن الحاصل في هذه الميزانيات، نرى أنّها لا تزال غير متكافئة. في عام 2012، حصلت السلطات المحلية العربية على ميزانية أقل من 352.7 مليون شيكل من نسبتها من مجمل السكان (نسبةً لعدد المستفيدين من خدمات الرفاه)، وفي عام 2018، تقلصت هذه الفجوة إلى 281.8 مليون شيكل.

ميزانيات التربية والتعليم: خلال السنوات 2012-2018 طرأ تحسن على ميزانيات التربية والتعليم التي حوّلت للسلطات المحلية العربية، بحيث اقتربت النسبة بين حجم الميزانية وعدد السكان من تحقيق المساواة، على الرغم من حدوث تراجع طفيف في عام 2018 مقارنةً بالعام 2017. في عام 2012، حصلت السلطات المحلية العربية على ميزانية أقل بـ 344.5 مليون شيكل من نسبتها من مجمل السكان (نسبةً لعدد الطلاب)، وفي عام 2018، تقلصت هذه الفجوة إلى 189.5 مليون شيكل.

ميزانيات أخرى: في الميزانيات المخصصة من وزارات أخرى، يصعب تمييز أي تغيير ملحوظ في التخصيصات للسلطات المحلية العربية. التخصيصات للسلطات المحلية العربية كانت فائضة منذ عام 2012 وبلغت ذروتها في 2015 (قبل القرار 922). وفي عام 2015 تحديداً، حدث تراجع بلغ أدنى مستوياته في 2017. وفي العام 2018، كانت هناك عودة لفائض الميزانية، ولكن أقل مما كانت عليه في 2012. وعليه، فإنّ المعطيات القائمة لا تفضي إلى أي استنتاج حول تأثير القرار 922 على تخصيص الميزانيات من وزارات أخرى.

تجدر الإشارة إلى أنّ مصادر المعلومات التي استقيت منها المعطيات لا تشمل معطيات حول السلطات المحلية اليهودية، لذلك فهي لا تمكّننا من أن نحلل ما إذا تقلصت فجوة اللامساواة في توزيع الميزانيات. ولكن على ضوء الفحص الذي أجري استناداً إلى التقارير المالية المراقّبة، من الواضح أنّ فجوة اللامساواة في توزيع الميزانيات قد تقلصت. ويتضح أيضاً من تحليل التخصيصات أنّ معظمها غير متعلقة بالإضافات الميزانية، بل بالتغييرات الحاصلة في التخصيصات الميزانية القائمة. بسبب هذه التغييرات، يصعب تحديد حجم التخصيص الفائض الحقيقي الذي حوّل للسلطات المحلية العربية، باستثناء حجم التخصيص القابل للتحديد بواسطة التحويل المباشر للميزانيات للسلطات المحلية.

ث. تلخيص مرحلي - مدخولات السلطات المحلية العربية

يبيّن هذا الفصل بإسهاب أنّ العامل الرئيسي المسبّب للفجوات بين مدخولات السلطات المحلية العربية ومدخولات السلطات المحلية اليهودية، هو النقص في المناطق المدّرة للدخل. بسبب النقص في المناطق المدّرة للدخل. ذلك أنّ المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية أقل بكثير منها في السلطات المحلية اليهودية. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الميزانيات الحكومية غير قادرة على سدّ الفجوات، وتبقى مدخولات السلطات المحلية العربية أقل من المتوسط القطري وأقل من مدخولات السلطات المحلية اليهودية.

يستعرض الفصل التالي، والذي يتناول نفقات السلطات المحلية العربية، تأثير المدخولات المنخفضة للسلطات المحلية العربية، مع التشديد على المدخولات الذاتية، على قدرة السلطات على تقديم خدمات نوعية للسكان.

نفقات السلطات المحلية العربية

أ. تحليل النفقات

بعد أن حللنا في الفصل السابق الهيكل الميزانياتي للسلطات المحلية العربية وتصنيف مصادر دخلها، سنحلل في هذا الفصل إنفاق السلطات المحلية العربية على الخدمات للسكان. ولكن قبل الخوض في تحليل الإنفاق على الخدمات التي تقدّمها السلطات المحلية في إسرائيل، نوه إلى أنّ إجمالي مدخولات السلطات المحلية العربية لعام 2018 بلغ 10% فقط من إجمالي مدخولات السلطات المحلية في إسرائيل في نفس العام، وذلك مع أنّ عدد السكان في مناطق نفوذها يشكل نحو 14.4% من مواطني إسرائيل (8.3 مليار شيكل جديد من 85.9 مليار شيكل جديد).

تحليل نفقات السلطات المحلية، لنمبّر أولاً بين نوعين من الخدمات التي تقدمها السلطات لسكانها³³:

1. خدمات الدولة - خدمات تقدّمها السلطات المحلية لسكانها مع أنّها تقع ضمن مسؤوليات الوزارات وتحت إشرافها، مثل خدمات التربية والتعليم وخدمات الرفاه. تشارك الوزارات في تمويل هذه الخدمات من خلال تحويل ميزانيات خاصة للسلطات المحلية. تضيف السلطات المحلية من ميزانياتها الذاتية لتمويل هذه الخدمات، الأمر الذي يؤثر على نوعيتها. في بعض الحالات، تتبع الدولة طريقة التمويل المطابق (Matching) وبموجبها تخصص الوزارة نسبة معينة من تكلفة الخدمة، وتستكمل السلطة المحلية المبلغ المتبقي.

2. خدمات بلدية - خدمات تقدمها السلطات المحلية لسكانها وفقاً للصلاحيات المحددة لها قانونياً، مثل خدمات النظافة، والإضاءة، والصيانة المادية للحيز العام، وتجميل البلدة وغير ذلك.

تحليل الفجوات القائمة بين نفقات السلطات المحلية اليهودية ونفقات السلطات المحلية العربية، سنوضح اصطلاحين إضافيين:

1. الإنفاق للفرد (أو الإنفاق العادي للسكان) - إجمالي المبلغ الذي تنفقه السلطة على السكان. هذا الاصطلاح لا يميز بين مصادر الدخل المختلفة: مصادر دخل حكومية أو مصادر دخل ذاتية.

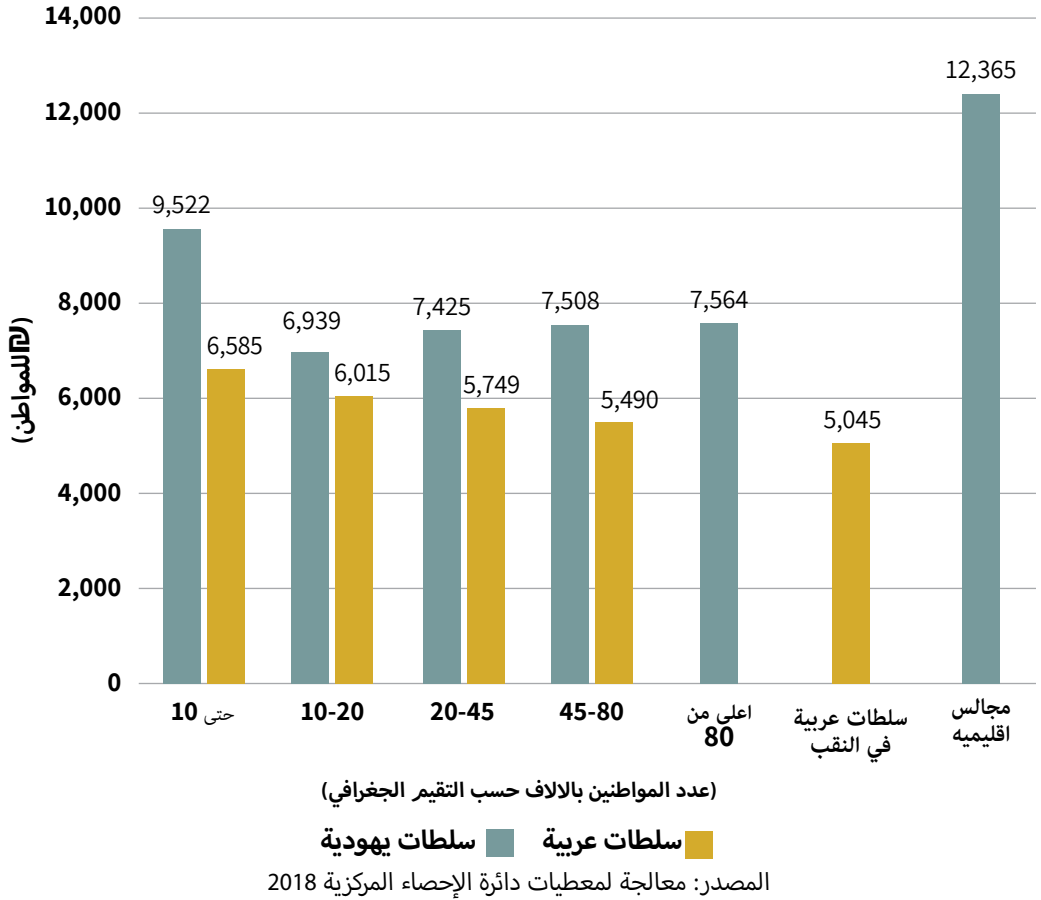
2. الإنفاق للفرد على أساس المدخولات الذاتية- الإنفاق للفرد الممول من قبل السلطة المحلية من مدخولاتها الذاتية. هذا المعطى مهم جداً لأنه يتيح المجال أمام تحليل تأثير قلة المدخولات الذاتية للسلطة المحلية على الإنفاق للسكان.

الإنفاق للفرد (الإنفاق العادي للسكان)

كما بيّن الرسم البياني 17، فإنّ الإنفاق للفرد في السلطات المحلية اليهودية أكبر من الإنفاق للفرد في السلطات المحلية العربية في جميع مجموعات التعداد السكاني في السلطات المحلية. فبينما يبلغ متوسط الإنفاق للفرد 5,403 شواكل في السلطات المحلية العربية، يبلغ متوسط الإنفاق للفرد في السلطات المحلية اليهودية 7,914 شيكلاً.

33. عن بحث لمركز الأبحاث والمعلومات في الكنيست، 'السلطات المحلية في إسرائيل'، أيار 2015.

الرسم البياني -17 الإنفاق للفرد حسب عدد السكان- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية

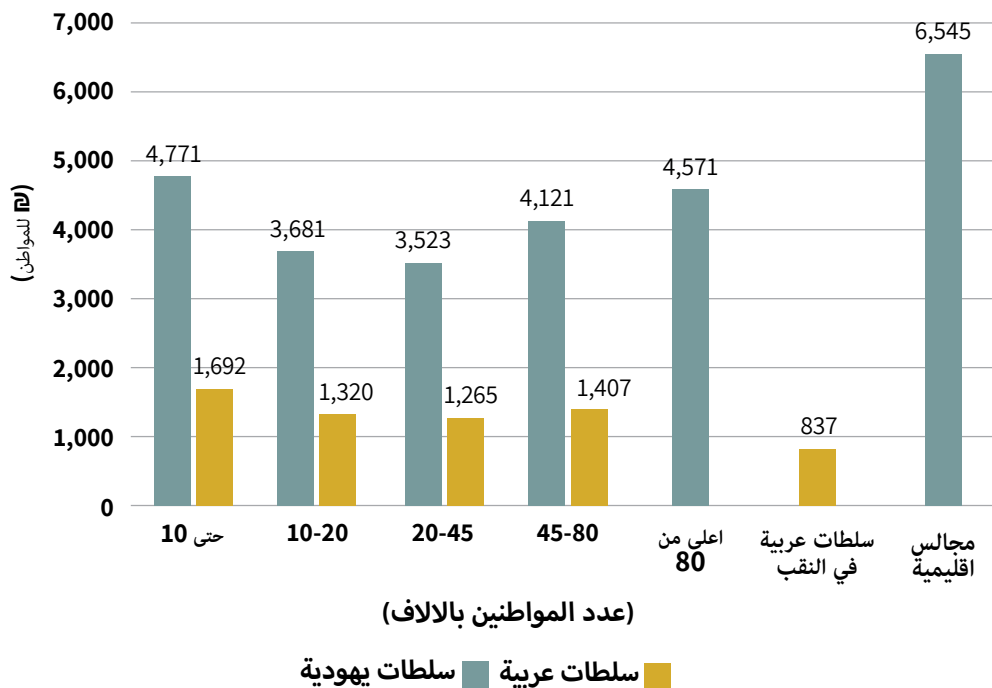


حتى عندما قارنا بين الإنفاق للفرد في السلطات المحلية العربية والإنفاق للفرد في السلطات المحلية اليهودية في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 5-1، وجدنا أنّ الإنفاق للفرد في السلطات المحلية اليهودية المستضعفة أكبر بـ 1.4 أضعاف منه في السلطات المحلية العربية (8,482 شيكلاً مقابل 6,065 شيكلاً).

الإنفاق على أساس المدخولات الذاتية

في المرحلة التالية، أردنا فحص إذا ما كانت الفجوات أعلاها ناتجة عن نقص المدخولات الذاتية. لذا قمنا بتحليل الإنفاق على أساس المدخولات الذاتية ووجدنا أنّ الإنفاق على أساس المدخولات الذاتية في السلطات المحلية العربية في عام 2018 بلغ 1,160 شيكلاً للسكان، مقابل 4,402 شواكل للسكان في السلطات المحلية اليهودية، أي أكثر بـ 3.8 أضعاف من السلطات المحلية العربية. كما وُجدت وجهة مماثلة في جميع السلطات المحلية على اختلاف عدد السكان في مناطق نفوذها، كما يبيّن الرسم البياني 18.

الرسم البياني-18 الإنفاق للسكان على أساس المدخولات الذاتية وفقاً للسلطات المحلية اليهودية والعربية ووفقاً لعدد السكان



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

عندما قارنًا بين الإنفاق للسكان على أساس المدخولات الذاتية في السلطات المحلية العربية والإنفاق نفسه في السلطات المحلية اليهودية التابعة للعناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5، وجدنا أنّ الفجوات ظلت عميقة جدًا ولم تقلص بشكل ملحوظ: فبينما بلغ متوسط الإنفاق للسكان في السلطات المحلية العربية المستضعفة (العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5) 1,363 شيكلًا في عام 2018، بلغ متوسط الإنفاق للسكان في السلطات المحلية اليهودية في نفس العام 3,102 شواكل، أي أكثر بـ 2.2 أضعاف من السلطات المحلية العربية.

يتضح من التحليل أعلاه أنّه هناك فجوات عميقة في إنفاق السلطات المحلية اليهودية والعربية على الخدمات للسكان، ويتّسع عمق الفجوة بشكل خاص في الإنفاق على أساس المدخولات الذاتية. أي أنّه بسبب النقص الحاد في المدخولات الذاتية، فإنّ قدرة السلطات المحلية العربية على الاستثمار في السكان أقل بكثير من قدرة السلطات المحلية اليهودية، التي تتمتع غالبًا بمستوى أعلى من المدخولات الذاتية.

ب. دراسات حالة: خدمات التربية والتعليم وخدمات الرفاه

توضيح كيفية تأثير النقص في مصادر الدخل الذاتية على نفقات السلطات المحلية، اخترنا مجالين: التربية والتعليم والرفاه. لذلك، أطلعنا على مصادر ميزانية السلطات المحلية لخدمات التربية والتعليم والرفاه، وحللنا كيفية تأثير تدبّير مدخولات السلطات المحلية العربية على قدرتها على تقديم خدمات تربية والتعليم وخدمات رفاه نوعية لسكانها.

ميزانيات التربية والتعليم

تتأثر جودة خدمات التربية والتعليم التي يتلقاها الطلاب في الأطر التعليمية في السلطة المحلية بشكل مباشر بمدخولات السلطة. ميزانية السلطة لخدمات التربية والتعليم مكونة من المدخولات من وزارة التربية والتعليم (كما هو مفصّل في إطار الفصل السابق)، من المدخولات الذاتية للسلطة المحلية من التربية والتعليم (الأقساط التي يدفعها الأهالي) ومن الإضافات التي تختار السلطة المحلية تخصيصها للموضوع من مدخولاتها الذاتية (خاصة من أموال الأرنونا). ويحدّد حجم الإضافة وفقاً للوضع الاقتصادي للسلطة ووفقاً لسلم أولوياتها.

دخل السلطة المحلية للطالب

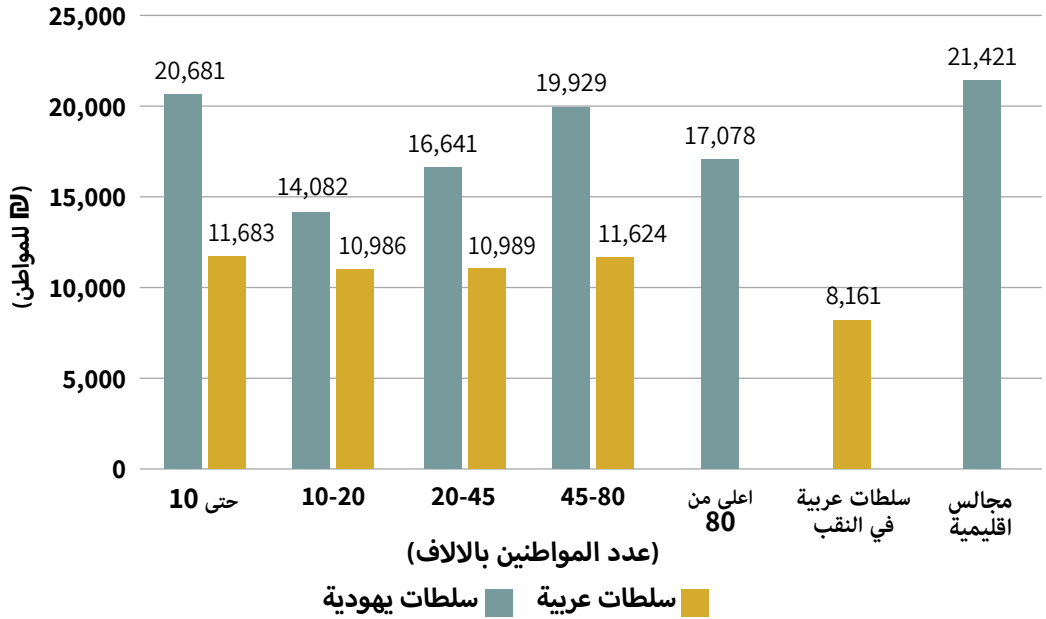
بلغت مدخولات السلطات المحلية من خدمات التربية والتعليم في عام 2018 نحو 16.9 مليار شيكل جديد) من المدخولات الذاتية والحكومية). وفي العام نفسه، بلغت مدخولات السلطات المحلية العربية من خدمات التربية والتعليم نحو 3.2 مليار شيكل فقط، أي نحو 18.8% من المدخولات لمجال التربية والتعليم، مع أنّ 22% من الطلاب في إسرائيل يسكنون في مناطق نفوذها.

يتضح من تحليل أجريناه أنّ الفجوات نابعة أساساً من المدخولات الذاتية المنخفضة للسلطات المحلية العربية من مجال التربية والتعليم. ففي حين أنّ المدخولات الذاتية لجميع السلطات المحلية من مجال التربية والتعليم بلغت في عام 2018 نحو 1.3 مليار شيكل، بلغت مدخولات السلطات المحلية العربي 59 مليون شيكل فقط، أي نحو 4% من المدخولات. وجدنا أيضاً أنّ المدخولات الذاتية للطالب في السلطات المحلية اليهودية كانت أعلى بـ 10 أضعاف من المدخولات الذاتية من التربية والتعليم في السلطات المحلية العربية (1,071 شيكلاً للطالب في السلطات المحلية اليهودية مقابل 182 شيكلاً فقط في السلطات المحلية العربية). السبب الرئيسي وراء هذه الفجوة قد يكون الضعف النسبي للحالة الاقتصادية لسكان السلطات المحلية العربية، الذين يستحق البعض منهم الحصول على إعفاءات من دفع الأقساط المدرسية.

مستوى الإنفاق للطالب

في عام 2018 بلغ متوسط الإنفاق للطالب في الأطر التعليمية في السلطات المحلية اليهودية 19,096 شيكلاً، مقابل 10,957 شيكلاً فقط في السلطات المحلية العربية. وُجدت فجوات عميقة في جميع السلطات المحلية على اختلاف عدد سكانها، كما يبيّن الرسم البياني 19.

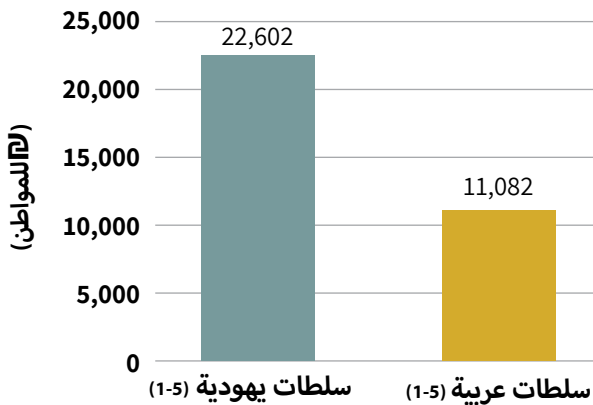
الرسم البياني 19 - الإنفاق للطالب على خدمات التربية والتعليم - مقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

بالإضافة إلى ذلك، عندما قارنًا بين السلطات المحلية العربية المستضعفة (في العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 5-1) والسلطات المحلية اليهودية المستضعفة، وجدنا أنّ الإنفاق للطالب في السلطات المحلية العربية يشكّل فقط نصف الإنفاق للطالب في السلطات المحلية اليهودية، كما يبيّن الرسم البياني 20.

الرسم البياني 20: الإنفاق للطالب في الأطر التعليمية - مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

تبين دراسة الحالة أعلاه أنّ النقص الحاد في المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية يخلق فجوات عميقة في الإنفاق على التربية والتعليم بينها وبين السلطات المحلية اليهودية.

ميزانيات الرفاه

تهدف خدمات الرفاه إلى تعزيز رفاه الفرد والأسرة وتوفير شبكة أمان وحياء كريمة لذوي المحدوديات أو لأشخاص في ضائقة. تتكوّن ميزانيات الرفاه في السلطات المحلية مكوّنة من ميزانيات وزارة الرفاه، من المشاركة المالية للسلطة كجزء من التمويل المطابق (Matching) ومن الإضافة التي تختار السلطة المحلية تخصيصها للمجال من مصادر دخلها الذاتية (خاصةً من أموال الأربونا). شرط تحويل الأموال الحكومية للسلطة المحلية هو أنّ تخصص السلطة المحلية 25% من إجمالي مدخولاتها الذاتية (وفقاً لطريقة التمويل المطابق)³⁴.

الدخل للمستفيد في خدمات الرفاه

في عام 2018، بلغت مدخولات جميع السلطات المحلية من الرفاه نحو 6 مليارات شيكل جديد. يسكن في مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية نحو 24% من مستفيدي خدمات الرفاه في إسرائيل. مع ذلك، بلغت مدخولات السلطات المحلية العربية من الرفاه في ذلك العام نحو 779 مليون شيكل فقط، أي نحو 12% من مدخولات السلطات المحلية من الرفاه.

يتضح من تحليل أجريناه أنّ أحد الأسباب التي تقف وراء الفجوات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية في مجال الرفاه مردّه نقص المدخولات الذاتية (المبلغ الذي تجبیه السلطة المحلية من مستفيدي الرفاه عن خدمات مختلفة لا تمولها الدولة بشكل كامل). وبينما بلغت المدخولات الذاتية لجميع السلطات المحلية من الرفاه في عام 2018 نحو 193 مليون شيكل، بلغت المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية 11 مليون شيكل فقط، أي نحو 5% من إجمالي المدخولات الذاتية من الرفاه.

حلّ تقرير "لاهاي ورومانو"، الصادر عن وزارة الداخلية في عام 2016، مصادر دخل السلطات المحلية في مجاليّ التربية والتعليم والرفاه، وأشار إلى أنّه "لا يوجد فرق كبير بين الدخل للسكان من الميزانيات الحكومية لمجالي الرفاه والتربية والتعليم بين السلطات المحلية القوية والمستضعفة"³⁵. ولكن بما أنّ نسبة الأطفال والشبيبة حتى سن الـ 18 عامًا عادةً ما تكون أعلى في السلطات المحلية المستضعفة، فإنّ ميزانيات التربية والتعليم للطالب تكون أقل مما هي عليه في السلطات المحلية القوية". يشير التقرير إلى أنّ "هذا الوضع عبثي لأنّ السلطات المحلية المستضعفة أحوج لهذه الميزانيات". جاء أيضًا في التقرير أنّ "ميزانيات الرفاه والتربية والتعليم تتطلب 'مشاركة مالية' من قبل السلطة، والسلطات المحلية المستضعفة لا تقدر دومًا على دفع حصتها من المشاركة المالية، وبالتالي فهي تخسر جزءًا من الميزانية المخصصة لها. وللمفارقة، فإنّ السلطات المحلية القوية تستفيد من فوائض الميزانية المتبقية". نستنتج من هذا التقرير ومن المعطيات أعلاه أنّ طريقة التخصيص الحالي التي تستند إلى التمويل المطابق تخلق إشكاليات في التخصيص الميزانياتي وتضر أساسًا بالسلطات المحلية المستضعفة.

34. مركز طاوب لأبحاث السياسات الاجتماعية في إسرائيل، "ميزانية خدمات الرفاه في السلطات المحلية"، كانون الأول 2017.

35. اقتصاد الحكم المحلي في إسرائيل: تحليل الفجوات بين السلطات المحلية في إسرائيل، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/economy-local-government/he/file_economy-local-government.pdf

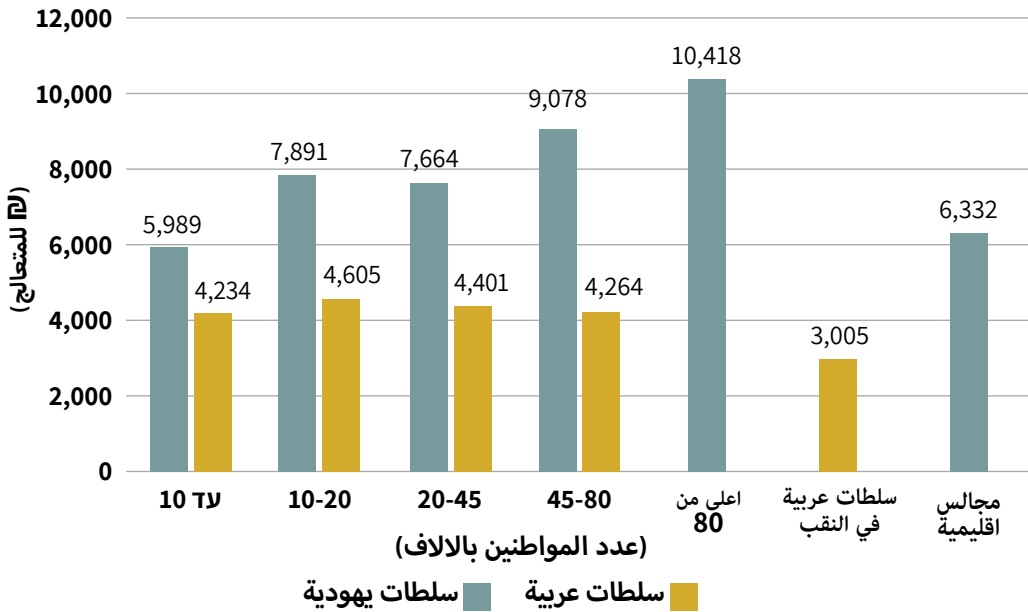
الإنفاق لمستفيد خدمات الرفاه

في عام 2018، بلغ متوسط الإنفاق لمستفيد خدمات الرفاه في السلطات المحلية اليهودية 6,376 شيكلًا، مقابل 4,218 شيكلًا فقط في السلطات المحلية العربية³⁶. الفجوات في الإنفاق لمستفيد خدمات الرفاه قائمة في جميع مجموعات التعداد السكاني في السلطات، كما يبيّن الرسم البياني 21.

بعد أن اكتشفنا أن انعدام المساواة في الإنفاق على خدمات الرفاه قائم في جميع السلطات المحلية على اختلاف عدد سكانها، اخترنا المقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية في العناقيد الاجتماعية 1-5 (أنظروا الرسم البياني 22). تفضي المقارنة إلى أن الإنفاق لمستفيد خدمات الرفاه في السلطات المحلية اليهودية، والتي بلغت 13,200 شيكل في عام 2018، تزيد بـ 1.8 أضعاف عن الإنفاق في السلطات المحلية العربية، والتي بلغت 7,042 شيكلًا فقط.

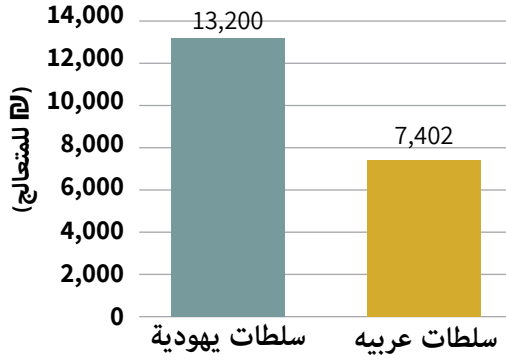
الرسم البياني 22 - الإنفاق لمستفيد خدمات الرفاه- مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية في

العناقيد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

الرسم البياني 22 - الإنفاق لمستفيد خدمات الرفاه-
مقارنة بين السلطات المحلية اليهودية والعربية في
العناقد الاجتماعية-الاقتصادية 1-5



المصدر: معالجة لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية 2018

نستنتج من دراستي الحالة أعلاه أنّ النقص الحاد في المدخولات الذاتية في السلطات المحلية العربية يؤثر على قدرتها على تقديم خدمات نوعية لسكانها.

تلخيص وتوصيات

في إطار هذا البحث، المنبثق من مجال الاقتصاد البلدي، قمنا بتحليل الوضع المالي للسلطات المحلية العربية. يشير التحليل الذي أجريناه إلى أنّ التمييز الصارخ الذي تعاني منه السلطات المحلية العربية في تخصيص الموارد المادية وفي تخصيص الأراضي، يؤدي بها أزمة اقتصادية حادة تصعب عليها تقديم خدمات أساسية للسكان. نتيجة هذه الأزمة، يعاني سكان البلديات العربية من تدني جودة خدمات التربية والتعليم، الرفاه والصرف الصحي، مقارنةً بتلك المقدمة لسكان البلديات اليهودية. بالإضافة إلى ذلك، يعاني سكان هذه البلديات من بنى تحتية متردية وحيّز عام مهممل. يوجد لهذه الجوانب تأثير كبير على جودة حياة السكان المقيمين في هذه البلديات. لفهم عمق الأزمة، قمنا بتحليل مدخولات السلطات المحلية من مصادر مختلفة ووضحنا كيف يؤثر تدني مدخولات السلطات المحلية العربية على كمية وجودة الخدمات التي تستطيع تقديمها للسكان.

يُستدل من التحليل أنّ أحد الأسباب المركزية للفجوات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية هو نقص المناطق المدوّرة للدخل ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية. يتضح من التحليل - خلافاً للدعاء السائد إنّ الوضع الاقتصادي الصعب للسلطات المحلية العربية ناتج عن تدني معدلات جباية ضريبة الأرنونا - أنّ المسبب الرئيسي لتدني مدخولات السلطات المحلية العربية هو قاعدة الإلزام الضريبي المنخفضة في هذه السلطات. يشير التحليل إلى أنّ معدلات جباية ضريبة الأرنونا في السلطات المحلية العربية منخفضة فعلاً، ولكن حتى إذا نجحت هذه السلطات في رفع معدّلات الجباية، فبدون تطوير واسع النطاق للمناطق المدوّرة للدخل، بمبادرة محلية وحكومية، لا يمكن سدّ الفجوات، وجودة حياة السكان في البلديات العربية ستبقى أدنى من جودة حياة السكان في البلديات اليهودية.

وعلاوةً على ذلك، تبيّن التصنيفات التي أجريناها أنّ الميزانيات الحكومية المخصصة للسلطات المحلية العربية غير كافية ولا تسدّ الفجوات العميقة بين السلطات اليهودية الغنية والسلطات العربية الفقيرة. فعلى سبيل المثال، يتضح من تحليل ميزانيات "هبة الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات" أنّه على الرغم من أنّ السلطات المحلية العربية تستحق الحصول على حصة كبيرة من هذ الهبات، إلا أنّ الفجوات في المدخولات بينها وبين السلطات المحلية اليهودية تبقى عميقة. حتى في إطار القرار الحكومي 922 (قرار التطوير الاقتصادي في المجتمع العربي)، لم تُخصّص ميزانيات خاصة لزيادة المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية، والميزانيات القليلة التي خصّصت لتحسين جودة الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية للسكان لم تكن كافية، وسيرورة تحصيلها تضمنت معوقات عديدة. وجدنا أيضاً أنّ نموذج التمويل المطابق، المتبع في العديد من الوزارات، يميّز ضد السلطات المحلية الأكثر استضعافاً ويضرب بها، وذلك لعجزها عن استكمال المبلغ المطلوب للحصول على الميزانية من الوزارات.

أخيراً، أوضحنا كيف تؤثر قلة المدخولات الذاتية في السلطات المحلية العربية من مصادر ذاتية وحكومية على كمية وجودة الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية لسكانها. دراية منا بضرورة اتخاذ خطوات جذرية لتقليص الفجوات بين السلطات اليهودية والعربية، سنقدم في هذا الفصل سلسلة توصيات عملية. سنقسم التوصيات لنوعين رئيسيين: توصيات للوزارات وتوصيات للسلطات المحلية العربية.

أ. توصيات للوزارات

نؤمن بأن أحد أدوار الدولة هو ضمان المنالية المتساوية للموارد العامة لكل مواطن، بغض النظر عن الوضع الاقتصادي للسلطة المحلية التي يسكن في منطقة نفوذها. وعليه، نعتبر الدولة اللاعب المركزي المؤتمن على زيادة ميزانيات السلطات المحلية العربية. لتوفير مدخولات كبيرة للسلطات المحلية العربية، يتوجب على الدولة العمل على مستويين متوازيين:

1. زيادة حجم مدخولات السلطات المحلية العربية من مصادر دخل ذاتية: كما جاء أعلاه، فإن معظم الفجوات بين السلطات اليهودية والعربية ناتجة عن النقص في المدخولات الذاتية. لذلك، ومع أنّ سيوررات زيادة المدخولات الذاتية قد تستغرق وقتًا طويلًا، إلا أنّ خطوات من هذا النوع تسهم إلى حد كبير في تقليص الفجوات بين السلطات المحلية اليهودية والعربية.

2. زيادة حجم مدخولات السلطات المحلية العربية من مصادر حكومية: خلافًا للخطوات الهادفة إلى زيادة حجم المدخولات الذاتية في السلطات المحلية العربية، فإنّ الجهود المبذولة على هذا المستوى ليس من شأنها تقليص الفجوات بشكل فوري، ولكنها تشكّل حلًا جزئيًا فقط، ولا تؤدي إلى سد الفجوات بالكامل.

وفي كلا المسارين، نوصي الوزارات بما يلي:

1. الاستثمار في التطوير الاقتصادي في البلدات العربية بطريقة تؤدي إلى زيادة المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية

كما يبيّن البحث، فإنّ السلطات المحلية العربية تعاني من نقص حاد في المناطق المدرة للدخل. ما يلي سلسلة توصيات مركزية نعتقد أنّ تبنيها من قبل الوزارات سيسهم في زيادة المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية:

أ. تخطيط مناطق صناعية ومناطق تشغيل:

■ تخصيص ميزانية لوضع خطة مفصلة لمناطق تشغيل جديدة على أراضٍ تابعة للدولة وعلى أراضٍ خاصة:

يوجد في الوقت الحاضر نقص في الخطط المفصلة لإقامة مناطق تشغيل جديدة على أراضٍ تابعة للدولة وعلى أراضٍ خاصة. تخصيص ميزانية مفصلة لمناطق تشغيل على أراضٍ خاصة (يشمل التوحيد والتقسيم) وعلى أراضٍ تابعة للدولة سيُفسح المجال أمام إقامة مناطق تشغيل جديدة في مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية

■ تخصيص ميزانية لوضع خطة مفصلة لمناطق تشغيل ومناطق صناعية قائمة: جزء من مناطق التشغيل

والمناطق الصناعية في البلدات العربية غير منظمة. التخطيط المفضّل لهذه المجمّعات وتوسيعها سيبّح المجال لزيادة عدد المناطق المدرة للدخل.

■ **تخصيص ميزانية لتحديث مخططات هيكلية شاملة:** المخططات الهيكلية الشاملة تخصص مساحات لمجالي التشغيل والصناعة. في بعض البلديات العربية، المخططات الهيكلية غير محدّثة، أو أنّها لا تلي الاحتياجات المتزايدة للبلدة. تحديث المخططات الهيكلية الشاملة في هذه البلديات خطوة ضرورية لدعم وتعزيز المحلية العربية.

■ **تخصيص ميزانية لوضع خطة تنفيذية لمناطق صناعية ومناطق تشغيل مصادق عليها:** بعد المصادقة على المخططات المفصلة وقبل إخراجها إلى حيز التنفيذ، يجب وضع خطة تنفيذية. تخصيص ميزانيات للخطة التنفيذية يُفسح المجال أمام إخراج المخططات المفصلة والمصادق عليها إلى حيز التنفيذ.

ب. إعداد خطط اقتصادية شاملة لتطوير مناطق تشغيل ومناطق صناعية: لإخراج المخططات المصادق عليها إلى حيز التنفيذ، يجب إعداد خطط اقتصادية شاملة لإزالة مختلف العوائق. لتحقيق ذلك، نوصي بالعمل على عدة مستويات متوازية:

■ **تخصيص ميزانيات خاصة لإخراج المخططات إلى حيز التنفيذ:** لإخراج المخططات المرجوة إلى حيز التنفيذ، يجب تخصيص ميزانيات خاصة. نوصي بتخصيص ميزانيات مرتبة تزيل العوائق العينية القائمة في كل من المخططات.

■ **بناء آليات مكّمة تشجع على الاستثمار الريادي:** بُعية زيادة قوة جاذبية المناطق الصناعية ومناطق التشغيل في البلديات العربية، نوصي ببناء آليات مكّمة، تجذب المبادرين والمستثمرين. على سبيل المثال، نوصي بتحديد مناطق مفضّلة لاستثمارات رأس المال للمستثمرين الخارجيين وإقامة مديريات رسمية لمناطق التشغيل وللمناطق الصناعية بالتعاون مع السلطات المحلية.

ت. إقامة جسم مؤتمن على التطوير الاقتصادي في البلدة: أحد التحديات التي تواجه السلطات المحلية العربية هي غياب جسم مؤتمن على التطوير الاقتصادي للبلدة. لمواجهة هذا التحدي، نوصي بالتابع واحدة من الطريقتين التاليتين: إقامة شركات اقتصادية³⁷ تحصل على التمويل والمرافقة من قبل الدولة، أو التشجيع على إقامة أقسام للتطوير الاقتصادي في السلطات المحلية

ث. إحياء وتطوير مناطق/ محاور تجارية مركزية في الأحياء القديمة: تعاني الأحياء القديمة في البلديات العربية من تمييز صارخ منذ سنوات طويلة ومن انعدام التخطيط. هذا الإهمال يُضعف المناطق التجارية والمحاور المركزية في قلب الأحياء القديمة. نوصي بتخصيص ميزانيات لإحياء وتطوير جميع هذه المساحات بواسطة خطوتين رئيسيتين: تخصيص موارد لتخطيط، تصميم وصيانة الحيز، وإنشاء سلة حوافز للمبادرين الراغبين في العمل في هذه المناطق.

37. الشركة الاقتصادية هي جسم تجاري تملكه السلطة المحلية بهدف إلى دعم أو تطوير مشاريع اقتصادية تعود بالفائدة على سكان البلدة. تستخدم الشركة الاقتصادية موارد بلدية، عامة أو خاصة قائمة ضمن حدود البلدة لتحقيق أرباح للسلطة المحلية وسكانها. تُعتبر الشركات الاقتصادية مورداً مهمّاً للتطوير الحضري ولريادة الأعمال في منطقة نفوذ السلطة المحلية. نقل مهام معينة من السلطة المحلية إلى الشركة الاقتصادي، التي تشط على أساس تجاري وتستخدم مؤشرات نجاح اقتصادية، ينطوي على مزاي تشغيلية واقتصادية عديدة

2. زيادة وتغيير آليات تخصيص المنح الحكومية مثل "هبة الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات":

كما جاء في البحث، فإنّ آليات التخصيص الحالية للمنح الحكومية ("هبة الموازنة" و"صندوق تقليص الفجوات") تميّز ضد السلطات المحلية العربية. نوصي باتخاذ الخطوات التالية:

أ. تغيير نموذج تخصيص "هبة الموازنة"

معادلة جديش، المستخدمة كنموذج لحساب حجم الهبة التي تحصل عليها السلطة المحلية، تخلق العديد من الإشكاليات التي تضرّ بالسلطات المحلية العربية المستضعفة. الصيغة قديمة وغير محدّثة، وتتغاضى إلى حدٍ كبير عن النفقات الحقيقية للسلطات المحلية العربية، مثل نفقات طمر النفايات، المشاركة المالية للسلطة المحلية في نفقات التربية والتعليم والرفاه، ونفقات السلطات المحلية على جودة البيئة. كذلك تضم معادلة جديش بعض المعايير التي تميّز ضد السلطات المحلية العربية. ما يلي تفصيل موجز للمعايير التمييزية³⁸:

■ **مستوى الدخل:** تحدّد معادلة جديش مستوى الدخل للسكان والذي يتوجب على كل سلطة محلية بلوغه. في إطار فحص أجراه معهد أبحاث الحكم المحلي في جامعة تل أبيب، يتضح أنّ هذه التسعيرة لا تحسب بالشكل الصحيح التخفيضات المستحقة في ضريبة الأرنونا للسكان المحتاجين³⁹. يتضح من فحص أجريناه حول السلطات المحلية العربية، وهي الأكثر استضعافاً في إسرائيل، أنّه حتى إذا نجحت هذه السلطات في جباية 100% من أموال ضريبة الأرنونا، إلا أنّ حصتها ستبقى دون مستوى الدخل الذي حدده معادلة جديش. يتضح أيضاً من معطيات عام 2018 أنّه على الرغم من الارتفاع الملحوظ في معدلات جباية الأرنونا في السلطات المحلية العربية، لا تزال هناك 56 سلطة عربية التي لم تبلغ الحد الأدنى من مستوى الدخل الذي حدده معادلة جديش.

■ **التعويض عن مخصصات التقاعد:** تبلغ نسبة التعويض عن مخصصات التقاعد معادلة جديش 31% في السلطات المحلية اليهودية، مقابل 12% فقط في السلطات المحلية العربية. ولكن عند النظر إلى التوزيع الفعلي، نجد أنّ نسبة التعويض عن مخصصات التقاعد في السلطات المحلية اليهودية تبلغ 36%، مقابل 16% في السلطات المحلية العربية. أي أنّ التعويض الذي تحصل عليه السلطات المحلية اليهودية عن مخصصات التقاعد أعلى بكثير من المركب التي تحصل عليه السلطات المحلية العربية، مع أنها أكثر استضعافاً.

38. لرابط ورقة الموقف حول موضوع اللجان الجغرافية والتي اعدها جمعية سيموي. أجري في ورقة الموقف هذه تحليل للمعايير التمييزية في منح الموازنة. المراجعة الأخيرة تمت في 10.21:

<https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99-%D7%95%D7%AA.pdf>

39. لرابط البحث 'تقييم السياسة الحكومية تجاه المجتمع العربي في إطار عمل السلطات المحلية العربية'، المراجعة الأخيرة تمت في 11.21

■ **تسديد القروض:** النسبة المتوسطة لمركّب تسديد القروض في معادلة جديش في السلطات المحلية اليهودية هي 18%، مقابل 5% فقط في السلطات المحلية العربية. ذلك يعني أنّه على غرار مركّب التعويض عن مخصصات التقاعد، فإنّ التعويض الممنوح للسلطات المحلية العربية عن تسديد القروض أقل بكثير من التعويض الممنوح للسلطات المحلية العربية، مع أنّها أكثر استضعافاً. نوصي بتعديل المعادلة وإبطال المعايير التي تميز ضد السلطات المحلية العربية. نوصي أيضاً بزيادة حجم الهبة بطريقة تقلّص إلى حد كبير من الفجوات بين السلطات القوية والسلطات المستضعفة.

ب. تغيير آلية التخصيص المتبعة في "صندوق تقليص الفجوات":

يهدف الصندوق إلى تقليص الفجوات بين السلطات المحلية القوية والسلطات المستضعفة. ولكن التخصيصات الفعلية تثبت أنّ الصندوق غير قادر على تقليص فجوة اللامساواة بين السلطات وسدّ الفجوات القائمة⁴⁰. كمية الموارد غير الكافية المتوفرة في الصندوق، إلى جانب معايير التوزيع الأربعة التي تميز ضد السلطات العربية⁴¹ تجعل من الصندوق آلية جزئية وغير كافية⁴². نوصي بتغيير نموذج التخصيص الحالي وتحديد حد أدنى من مستوى الدخل يمكّن السلطات المحلية من تقديم خدمات نوعية لسكانها. بحيث تحصل كل سلطة محلية تقل مدخولاتها من ضريبة الأرنونا التجارية ومن "هبات الموازنة" عن مستوى الدخل هذا، على استكمال من أموال الصندوق. نوصي بزيادة ميزانيات الصندوق بطريقة تمكّن جميع السلطات من بلوغ الحد الأدنى من مستوى الدخل المحدد⁴³.

3. توسيع حدود مناطق النفوذ وتوزيع المدخولات من المناطق المدرة للدخل في إطار آلية اللجان الجغرافية

بسبب التمييز القائم منذ سنوات طويلة، تعاني السلطات المحلية العربية من نقص حاد في تخصيصات الأراضي. نتيجة هذا النقص، يصعب على السلطات إقامة وتطوير مناطق صناعية ومناطق تشغيل ضمن مناطق نفوذها. في أعقاب توصيات طاقم الـ "120 يوماً" لحل الضائقة السكنية في البلدات العربية، أقامت وزارة الداخلية في 2016-2017 ست لجان جغرافية⁴⁴. هذه اللجان مخوّلة بالتوصية بتوسيع مناطق نفوذ البلدات أو بتوزيع المدخولات من المناطق المدرة للدخل الواقعة ضمن مناطق نفوذ سلطة محلية مجاورة. توسيع حدود مناطق نفوذ البلدات العربية يتبع المجال لزيادة كمية المساحات الخالية في البلدات العربية

40. لورقة السياسات حول موضوع 'صندوق تقليص الفجوات'، جمعية سيكوي وجمعية إنجاز، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10: <https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2020/05/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%94%D7%A7%D7%A8%D7%9F-%D7%9C%D7%A6%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%9D-%D7%A4%D7%A2%D7%A-8%D7%99%D7%9D-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-1.pdf>

41. من أصل 9 معايير بالمجمل.

42. المعايير التي تميز ضد السلطات المحلية العربية: ميزان الهجرة، نسبة القادمين الجدد، السكان المنحدرين من أصول إثيوبية ومعدلات الجباية.

43. 'تخصيصات صندوق تقليص الفجوات' تقدر بنصف مليار شيكل جديد في سنة الهدف.

44. يمكن توزيع المدخولات من منطقة مدرة للدخل التي تقع في منطقة نفوذ سلطة محلية معينة بين عدة سلطات محلية متجاورة أو متاخمة. واحدة من أهم وظائف اللجان الجغرافية هي تقدير التوصيات بخصوص المناطق المدرة للدخل المناسبة لتوزيع المدخولات، وما هي حصة كل سلطة محلية من ضريبة الأرنونا.

وإقامة مناطق صناعية ومناطق تشغيل ضمن حدودها إلى جانب ذلك، فإنّ توزيع المدخولات من المناطق المدّرة للدخل تمكّن السلطات المحلية العربية، التي لا تملك أراضي خالية، من زيادة حجم مدخولاتها الذاتية.

على الرغم من الإمكانيات العديدة الكامنة في هذه الآلية، إلّا أنّ اللجان، بصيغتها الحالية، غير قادرة على تجسير الفجوات بين السلطات المستضعفة والقوية وبين السلطات اليهودية والعربية⁴⁵. توجد في هذه الآلية عوائق عديدة، ومن بينها افتقار هذه الآلية آلية سياسية⁴⁶ للشفافية. أضف إلى ذلك أنّ سيرورة اتخاذ القرارات طويلة، وأنّ السلطات المحلية غير مطلّعة على المراحل المختلفة للسيرورة.

نوصي بتعديل وتحسين الآلية لتمكين من تحقيق أهدافها. لذلك، نوصي بإلغاء وثيقة التفويض (مرحلة التصفيات في بداية السيرورة)؛ تعزيز الشفافية أمام السلطات المحلية؛ مرافقة مهنية للسلطات المحلية من قبل وزارة الداخلية طيلة السيرورة؛ تعريف أصحاب الوظائف المختلفة بمراحل عمل اللجان؛ العمل على تحقيق تمثيل لائق للمجتمع العربي في جميع الوظائف في اللجان؛ تقصير السيرورة وتحديد جداول زمنية واضحة لاتخاذ القرارات؛ وتعديل صيغة "مؤشر الاستقرار المالي" (المستخدم كأداة داعمة لسيرورة اتخاذ القرارات) بطريقة تُنصف السلطات المحلية العربية المستضعفة⁴⁷.

يمكن توزيع المدخولات من منطقة مدّرة للدخل تقع في منطقة نفوذ سلطة محلية معينة بين عدّة سلطات محلية متجاورة أو متاخمة. واحدة من أهم وظائف اللجان الجغرافية هي تقديم التوصيات بخصوص المناطق المدرة للدخل المناسبة لتوزيع المدخولات، وما هي حصة كل سلطة محلية من ضريبة الأرنونا.

4. تعزيز القوى البشرية في السلطات المحلية العربية

تعاني العديد من السلطات المحلية العربية من نقص في القوى البشرية بشكل عام، وفي القوى البشرية المتمرسّة بشكل خاص. نتيجة لذلك، يصعب على السلطات المحلية العربية قيادة سيرورات مركّبة مثل التخطيط، تجميع الموارد، رفع معدّلات جباية الأرنونا وغير ذلك. نوصي بتعيينات إضافية في السلطات المحلية العربية، لتعزيز مهنتها.

45. لتفصيل العوائق والتحديات في آلية اللجان الجغرافية والتوصيات بتعديل وتحسين الآلية، انظروا ورقة الموقف حول موضوع اللجان الجغرافية والتي أعدتها جمعية 'سيكوي'، المراجعة الأخيرة تمت في 10.21:

<https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99-%D7%95%D7%AA.pdf>

46. اللجان معرفة كجسم استشاري فقط. في نهاية عملها، تقدم اللجان توصياتها لوزيرة الداخلية، التي تتخذ بدورها القرار النهائي بخصوص توزيع المدخولات أو توسيع حدود منطقة النفوذ.

47. لورقة الموقف التي أعدتها جمعية سيكوي حول موضوع اللجان الجغرافية، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

<https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99-%D7%95%D7%AA.pdf>

نوصي بتعيينات إضافية في السلطات المحلية من أجل تعزيز القدرات المهنية للسلطات. نوصي أيضًا ببلورة خطة إنهاء خدمة للمدراء والموظفين ذوي المستوى الأدنى والمهني المتدني؛ تحسين ظروف التشغيل لتشجيع العاملين الأكفاء على العمل في السلطات المحلية العربية؛ تعزيز المسارات الإدارية في السلطات المحلية العربية بواسطة تحديد بنى تنظيمية واضحة؛ (تحديد وصف وظيفي واضح لجميع الوظائف وإجراءات عمل ثابتة) إجراء تدريبات مهنية؛ ودعم الأقسام التي تعاني من نقص في القوى البشرية.

بالإضافة إلى ذلك، وبما أنّ بعض التوصيات السياسية مرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بمجالي التخطيط والبناء، نوصي بدعم وتعزيز أقسام الهندسة في السلطات المحلية، وبدعم اللجان المحلية. لتحقيق ذلك، نوصي باستيعاب مهندسين ذوي كفاءات عالية؛ زيادة التعيينات ودعم القوى البشرية في اللجان المحلية للتخطيط والبناء؛ ودمج أنظمة GIS (أنظمة معلومات جغرافية) في السلطات المحلية بطريقة تسمح برصد ومتابعة سيرورات التخطيط، الجباية، تنفيذ الخطط وغير ذلك.

5. دعم السياسات المتساوية والتمثيل اللائق في الوزارات

لا يتم دمج احتياجات المجتمع العربي بشكل منظم ومنسق في تخطيط السياسات الحكومية. تخطط الحكومة سياساتها وفقاً لمعايير "كونية ظاهرياً" لا تراعي الخصائص الاجتماعية والامتلاكية والتخطيطية للمجتمع العربي والبلدات العربية. ولذلك، كثيراً ما تتخذ قرارات سياسية جديدة تميز في الواقع ضد السلطات المحلية العربية والمواطنين العرب. بالمقابل، يعاني المجتمع العربي من تدني التمثيل في الوزارات المختلفة. تدني التمثيل يؤثر بدوره على السياسات غير المتكافئة التي تدعمها الوزارات المختلفة. لملاءمة السياسات لاحتياجات السلطات المحلية العربية، نوصي بالعمل على عدة مستويات متوازية: نوصي أولاً بزيادة تمثيل المواطنين العرب في سلك خدمات الدولة في مختلف الوظائف والرتب. نؤمن بأن ضمان زيادة تمثيل المواطنين العرب في سلك خدمات الدولة، خاصة في الرتب الإدارية، سيسهمان في بلورة سياسات أكثر ملاءمةً لاحتياجات السلطات المحلية⁴⁸ لملاءمة السياسات الحكومية لاحتياجات المجتمع العربي بشكل كامل، نوصي بإشراك ممثلي السلطات المحلية العربية ومنظمات المجتمع المدني في سيرورة بلورة السياسات.

48. التمثيل اللائق للمواطنين العرب في سلك خدمات الدولة - عوائق وتوصيات سياسية، ورقة موقف أعدتها جمعية سيكوي، المراجعة الأخيرة تمت في 21.10:

<https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/08/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%99%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%92-%D7%94%D7%95%D7%9C%D7%9D-%D7%91%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%9-3%D7%99%D7%A0%D7%94-%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%9D-%D7%97%D7%95%D7%A1%D7%A8%D7%99-150821.pdf>

ب. توصيات للسلطات المحلية العربية

بالإضافة إلى التدابير المقترحة على الوزارات، نوصي السلطات المحلية العربية بتبني توجه أكثر فاعلية، والسعي لتحسين وضعها الاقتصادي بواسطة سلسلة من الخطوات. ما يلي تفصيل للتوصيات المقترحة على السلطات المحلية العربية:

1. تحسين منظومة الإلزام الضريبي ورفع معدّلات جباية الأرنونا

مع أنّ البحث يبيّن بوضوح أنّ الضعف الاقتصادي في السلطات المحلية العربية نابع من قاعدة ضريبية منخفضة وليس من تدني معدّلات جباية ضريبة الأرنونا، يتوجب على السلطات المحلية تحقيق كامل الإمكانيات الكامنة في مصادر الدخل القائمة والمتاحة لها، وذلك بطريقتين رئيسيتين:

أ. تسهيل محدّث ودقيق لجمع المصالح التجارية الواقعة في مناطق نفوذ السلطة المحلية

تفتقر العديد من السلطات المحلية العربية لتسجيل محدّث ودقيق للمصالح التجارية القائمة في منطقة نفوذ السلطة. التسجيل المحدّث والدقيق للمصالح التجارية الناشطة في مناطق نفوذ السلطات هو خطوة مهمة للغاية ليس فقط لرفع معدّلات جباية ضريبة الأرنونا، إنّما أيضاً للفهم والتقدير الصحيح لاحتياجات السلطة مستقبلاً. لذلك، يتوجب على السلطات المحلية إجراء مسح للمصالح التجارية القائمة، والتحقق من التطابق بين السجلات القائمة في قسم ترخيص المصالح التجارية، قسم الهندسة وقسم الجباية.

ب. رفع معدّلات جباية الأرنونا:

على الرغم من الارتفاع المستمر في معدّلات الجباية في السلطات المحلية العربية، إلّا أنّها لا تزال أقل بكثير من معدّلات الجباية في السلطات المحلية اليهودية. لرفع معدّلات الجباية، نوصي بدعم وتعزيز أقسام الجباية، إجراء حملات توعوية واسعة النطاق للجمهور حول أهمية دفع ضريبة الأرنونا، إتاحة الاستثمارات الضرورية للحصول على تخفيضات على أساس الدخل أو الضائقة الاقتصادية وتعزيز تطبيق القانون.

2. المبادرة، التخطيط وإقامة مناطق صناعية، مناطق تجارية ومناطق تشغيل ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية، وتطوير نموذج لمرافقة ريادة الأعمال المحلية وتطوير نموذج لمرافقة ريادة الأعمال المحلية

كما جاء أعلاه، فإنّ إقامة مناطق صناعية، مناطق تجارية ومناطق تشغيل ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية العربي هو العامل الرئيسي في زيادة مدخولاتها. إلى جانب المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة، يتوجب على السلطة أيضاً المبادرة لأنشطة تطوير، وقيادتها. نوصي بالعمل على عدة مستويات في آن واحد:

أ. المبادرة لوضع خطط استراتيجية لتطوير البلدة: هذه الخطوة، التي ستوضع بالتعاون مع منتجين صناعيين محليين ومع مختلف الأطراف المعنية، تشكل بوصلة لسيرورات تطوير البلدة في السنوات القريبة.

ب. بناء نموذج لمرافقة متعهدي مشاريع محليين بالتعاون مع سلطة المصالح الصغيرة: سيوفّر النموذج حلاً شمولياً لمتعهدي المشاريع في مختلف المجالات، وسيوفر عليهم الوقت والجهود.

3. إقامة شراكات إقليمية

تعاني السلطات المحلية الصغيرة من ضعف ميزانياتي لصغر حجمها. إحدى الطرق المحتملة لتنجيع العمل في هذه السلطات هي إقامة تعاونات إقليمية. التعاونات الإقليمية ضرورية للمنظومة الأدائية خاصة في الضواحي، حيث تعاني السلطات المحلية من قدرة جذب اقتصادي متدنية نسبياً. من خلال تجميع الموارد، تستطيع السلطات المحلية خفض تكلفة الخدمات، جذب مؤسسات كبرى إقليمية، زيادة وفورات الحجم وبلوغ مستوى دخل يسمح بدخول مصالح تجارية وخدمات جديدة إلى المنطقة. نوصي السلطات المحلية العربية باستغلال الفرص المتاحة لتعزيز اقتصادها وإقامة تعاونات إقليمية تلبى احتياجاتها.

الملحق رقم ١ - منهجية البحث

أجريت في جميع أجزاء هذا البحث تصنيفات عديدة بين سلطات محلية يهودية وعربية. كان الهدف من وراء هذه التصنيفات تحسين المقارنات بين السلطات المحلية المختلفة وتشخيص الفجوات، مع تقليص نطاق الاختلاف بين المجموعات والتي من شأنها أن تؤدي إلى مقارنات خاطئة أو غير دقيقة. سنوضح في هذا الملحق مزايا التصنيفات التي عرضت في هذا البحث.

أنواع التصنيفات

1. تصنيف حسب المجتمع (يهودي، عربي وآخر)

وفقاً لمعطيات وزارة الداخلية، توجد في إسرائيل، حتى لحظة صدور هذا البحث، 84 سلطة محلية تبلغ نسبة العرب من مجموع سكانها 90% أو أكثر. بما أنّ السلطات المحلية الدرزية الـ 4 في هضبة الجولان (مجدل شمس، مسعدة، عين قينيا وبقعائا) والغجر هي سلطات سورية ولبنانية وسكانها ليسوا جميعاً مواطنين في إسرائيل، قمنا باستثناءها من تعداد السلطات المحلية العربية. هذه السلطات، المعروفة كـ "آخر"، بالإضافة إلى كفركما الشركسية، مشمولة في المعدلات القطرية، لكنها غير مشمولة في المقارنات التي أجريت بين السلطات المحلية اليهودية والعربية.

الجدول 1 - سلطات محلية مصنفة لسلطات يهودية وعربية

عدد السلطات المحلية	نوع السلطة المحلية
79	سلطات محلية عربية
170	سلطات محلية يهودية ⁴⁹
6	آخر: الغجر، مسعدة، مجدل شمس، بقعائا، عين قينيا وكفركما
255	المجموع

2. تصنيف حسب "سلطات بلدية" (بلديات وسلطات محلية ومجالس إقليمية)

بما أنّ خصائص النفقات والمدخولات في 'السلطات البلدية' مختلفة عن خصائص النفقات والمدخولات في المجالس

49. بما أنّ المدن المختلطة الـ 9 تضم أغلبية يهودية، عرفناها كسلطات يهودية.

الإقليمية، استثنينا المجالس الإقليمية اليهودية، وخصصنا لها فئة منفصلة. عندما أنشأنا فئة منفصلة للسلطات الإقليمية العربية، وجدنا أنه هناك 4 مجالس إقليمية عربية فقط: اثنان في الشمال واثنان في الجنوب. التعامل مع هذه المجالس الإقليمية الأربعة كمجموعة منفصلة قائمة بحد ذاتها لا يمكننا من التوصل إلى نتائج واضحة. لذلك، ارتأينا ضم المجلسين الإقليميين العربيين و"السلطات البلدية" العربية في الشمال والمركز معاً ضمن الجنوب معاً ضمن فئة السلطات المحلية العربية في الجنوب.

الجدول 2 - سلطات محلية مصنفة لسلطات بلدية ومجالس إقليمية

عدد السلطات	بلدية/مجلس إقليمي	نوع السلطة
75	بلدية	سلطات عربية
4	مجالس إقليمية	
120	بلدية	سلطات يهودية
50	مجالس إقليمية	
6	بلدية	آخر: الغجر، مسعدة، مجدل شمس، بقعاثا، عين قينيا وكفركما
0	مجالس إقليمية	
255		المجموع

3. تصنيف حسب عدد السكان في السلطة المحلية (حجم السلطة المحلية)

بما أنّ حجم السلطة المحلية (عدد السكان) يؤثر بدرجة كبيرة على الاقتصاد البلدي للسلطات المحلية، أجرينا تحليلاً إضافياً على هذا الأساس. لهذا الغرض، حددنا خمس مجموعات تعداد سكاني. لكل مجموعة مستوى مختلف من وفورات الحجم⁵⁰ ومن الحد أدنى من الدخل المطلوب لتقديم خدمات للسكان⁵¹. ما يلي تفصيل لكل من مجموعات التعداد السكاني التي تم تحليلها:

50. هناك مزايا نسبية للسلطة المحلية بسبب حجمها. المدينة الكبيرة تجذب إليها غالباً عدداً أكبر من الاستثمارات الاقتصادية.

51. الخدمات التي تستطيع السلطة المحلية تقديمها للسكان تختلف حسب حجم السلطة. فعلى سبيل المثال، المدينة الكبيرة قادرة على بناء وإدارة مسرح، بينما لا يمكن لبلدة صغيرة تحقيق ذلك.

الجدول 3 - حجم السلطات المحلية حسب وفورات الحجم ومستوى الدخل الذي يسمح بدخول مصالحي تجارية وخدمات جديدة

عدد السكان	وفورات الحجم/ضعف ميزانياتي لصغر الحجم	الحد الأدنى من مستوى الدخل الذي يسمح بدخول مصالحي تجارية وخدمات جديدة
حتى 10,000 نسمة	ضعف ميزانياتي لصغر الحجم	أدنى مستوى
10,000 حتى 20,000 نسمة	ضعف ميزانياتي أقل من الضعف الميزانياتي في السلطات المحلية مع تعداد سكان حتى 10,000 نسمة	مستوى منخفض
20,000 حتى 45,000 نسمة	وفورات الحجم - مركز جذب لمدن بلدات قريية (10-5 كم)	مستوى متوسط
45,000-80,000 نسمة	وفورات الحجم - مركز جذب لمدن بلدات قريية (حتى 20 كم)	مستوى عالٍ
80,000 نسمة فما فوق	مركز جذب لمدن بلدات قريية - مركز جذب إقليمي وأحياناً حاضري.	أعلى مستوى

للمجالس الإقليمية اليهودية خصائص واضحة، ولذلك، تم استثنائها من التصنيف حسب الحجم، ووضعت في فئة منفصلة، كما جاء أعلاه.

الجدول 4 - عدد السلطات حسب النوع والحجم

مجموعة التعداد السكاني (عشرات الآلاف)	عربية	يهودية	سلطات عربية غير مشمولة وسلطات يهودية في الضفة الغربية	المجموع
حتى 10,000 نسمة	31	38	19	88
10,000 حتى 20,000 نسمة	29	29	3	61
20,000 حتى 45,000 نسمة	16	43	4	63
45,000-80,000 نسمة	3	18	3	24
80,000 نسمة فما فوق	0	19	0	19
المجموع	79	176	29	255

4. تصنيف حسب الموقع الجغرافي للسلطة المحلية (حيفا والشمال، المركز والجنوب)

التصنيف الجغرافي يميّز بين السلطات المحلية حسب موقعها. هذا التصنيف مهم للغاية لأنّ الموقع الجغرافي للسلطات المحلية يدلّ على قدرتها على جذب مصالح تجارية لمنطقة نفوذها وعلى فرص التشغيل التي يمكن توفيرها للسكان. يمكن إجراء تصنيفين مختلفين على أساس الموقع الجغرافي: تصنيف حسب مؤشر مناطق الضواحي أو تصنيف حسب التبعية اللوائية.

الجدول 5 - مقارنة بين مؤشر مناطق الضواحي والتبعية اللوائية

التبعية اللوائية		مؤشر مناطق الضواحي - 0.4		الموقع الجغرافي
عربية	يهودية وأخرى	عربية	يهودية وأخرى	
62	55	60	48	حيفا والشمال
8	62	10	73	المركز
9	30	9	26	الجنوب
0	23	0	23	الضفة الغربية

فيما يلي الاختلافات بين المجموعتين في كلتا الإمكانيتين:

1. في الشمال: أور عكيفا، باقة الغربية، جت، الخضيرة، حيفا، برديس حنه-كركور، كريات بيبالك، كريات يام وكريات موتسكين هي سلطات محلية يزيد تدرجها في مؤشر مناطق الضواحي عن 0.4-، ولكنها تابعة للواء حيفا والشمال. أي أنّه عند تحديد تبعيتهم لمناطق الضواحي، فإنّ سكان هذه السلطات، وعددهم 602 ألف نسمة، تابعون للواء المركز وليس للواء حيفا والشمال (من بينهم، هناك 230 ألف نسمة تابعة لمدن في السلطات المحلية المشمولة في البحث).

2. في الجنوب: شددود، أشكلون، بئر طوبيا وكريات ملاخي هي سلطات محلية يزيد تدرجها في مؤشر مناطق الضواحي عن 0.4-، ولكنها تابعة للواء الجنوب. أي أنّه عند تحديد تبعيتهم لمناطق الضواحي، فإنّ سكان هذه السلطات، وعددهم 412 ألف نسمة، تابعون للواء المركز وليس للواء الجنوب (من بينهم، هناك 23 ألف نسمة فقط تابعة لمدن في سلطات محلية المشمولة في البحث)

3. في المركز: جميع السلطات المحلية التابعة للواء القدس أدرجت تحت تعريف 'المركز' في السياقين الاقتصادي واللوائي

يتضح من هذا التحليل أنّه يوجد للتصنيف حسب مؤشر مناطق الضواحي أفضلية على التصنيف حسب التبعية اللوائية، لأنّ هذا التقسيم "يقلل" من عدد السكان في الضواحي الاقتصادية في إسرائيل، ويقلص من عمق الفجوات داخل مجموعة المرجعية.

- بالإضافة إلى ذلك، لتجَبَّ تقسيم إضافي، وبما أن درجة التبعية لمناطق الضواحي في السلطات المحلية في الضفة الغربية متغيرة، قمنا بتوزيعها على المناطق الجغرافية الثلاث الأخرى: المركز، الجنوب وحيفا والشمال. ما يلي التوزيع:
1. السلطات المركزية نُسبت للمركز (مؤشر مناطق الضواحي أعلى من 0.4-) - أورנית، ألفي مينايشيه، إيلكانا، بيت آرييه، غفعات زيتيف، هار أدار وموديعين عيليت (7 سلطات بلدية).
 2. السلطات الواقعة في مناطق الضواحي في السامرة نسبت لحيفا والشمال- أريئيل، بيت إيل، معاليه إفراميم، عمانوئيل، كدوميم وكيرني شومرون (6 سلطات بلدية)؛ ماطيه بنيامين، عرفوت هياردين، شومرون (3 سلطات قروية).
 3. السلطات الواقعة في مناطق الضواحي في يهودا/جبل الخليل نُسبت للجنوب - إفرات، بيتار عيليت، معاليه أودوميم، كريات أربع (4 سلطات بلدية)؛ غوش عتصيون، هار حفرون، مغيلوت يام هميلاح (3 سلطات قروية).

اختيار مجموعة المقارنة

سلطات محلية لا يمكن مقارنتها بالسلطات المحلية العربية

في إطار عملية التصنيف، وجدنا أنه هناك سلطات محلية لا يمكن مقارنتها بالسلطات المحلية العربية:

1. سلطات محلية يزيد عدد السكان في مناطق نفوذها عن 80 ألف نسمة - لا توجد في الوقت الحاضر أية سلطة محلية عربية بهذا الحجم، ولذلك، فإنَّ المقارنة بينها وبين سلطات محلية عربية قد تشوّه المعطيات. هناك 19 سلطة محلية يهودية ضمن هذه الفئة.
2. مجالس إقليمية يهودية- كما ذكرنا آنفًا، هناك عدد قليل جدًا من السلطات العربية التي تستوفي هذه التعريف، لذلك، فإنَّ هذه المقارنة ستسبب بموثوقية المعطيات. هناك 54 سلطة يهودية ضمن هذه الفئة.
3. سلطات محلية معرّفة كـ 'آخر' - سلطات محلية درزية في الجولان، وأخرى في العجر وكفركما. هناك 6 سلطات ضمن هذه الفئة.

السكان في مناطق نفوذ السلطات المحلية في الجنوب

أحد التحديات التي واجهتنا عند إجراء التحليلات بخصوص السلطات المحلية العربية في الجنوب هو التضارب بين عدد السكان وفقًا لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية ووزارة الداخلية، وعدد السكان الذين تقدم لهم هذه السلطات مختلف الخدمات.⁵² للتغلب على هذه الفجوة، استخدمنا "تقرير لهافي"، الذي يحلل عدد السكان "الحقيقي" في السلطات المحلية في النقب. يتطرق التقرير إلى مختلف مصادر المعلومات - وزارة التربية والتعليم، موقف السلطات المحلية، تحليل نَسبي وتقديرات "سلطة توطين البدو"، ويعكس عدد السكان في العشرات حتى نهاية 2018 بمستويات عالية من الدقة، مقارنةً بمصادر أخرى.

52. انظروا تقرير مراقب الدولة، جوانب في الحوكمة في النقب، تقرير سنوي 72 أ، الجزء الأول، 2021:

<https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-101-Negev.pdf>

الجدول 6 - تحليل سكاني في السلطات المحلية العربية في الجنوب حسب تقرير لهاي

اسم السلطة	عدد السكان المسجلين	عدد السكان فعليًا (بما في ذلك العشائر)	نسبة السكان غير المسجلين
حورة	16,186	21,711	25%
كسيفة	16,171	24,997	35%
اللقية	14,199	16,189	12%
عرعة النقب	16,914	19,832	15%
رهط	62,578	65,610	5%
شقيب السلام	9,940	19,655	49%
تل السبع	19,523	20,969	7%
المجموع	155,511	188,963	18%

محدوديات البحث

على الرغم من التصنيفات العديدة التي أجريت في البحث، إلا أنّ البحث يعاني من محدوديات متعلقة بالمنهجية. إحدى محدوديات البحث هي استناده بشكل كامل على معطيات عام 2018. عندما باشرنا بإجراء البحث (في نهاية 2020) فقد كانت معطيات 2018 أحدث المعطيات المتاحة، ولذلك، قررنا التعمق فيها. وليس في معطيات 2019 التي لم تكن قد نشرت بعد في هذا الموعد⁵³.

المحدودية الثانية هي نقص التحليلات متعددة السنوات. بما أنّ البحث يتمحور حول المقارنة بين سلطات محلية يهودية وعربية على أساس تصنيفات مختلفة، فضّلنا عدم الخوض في التفاصيل ولم نستعرض جميع التحليلات السنوية. لذا، ومع أنّنا جمعنا معطيات متعددة السنوات تغطي الفترة 2012-2018، إلا أنّها لم تستخدم غالبًا.

محدودية أخرى للبحث هي الربط بينه وبين البحث السابق الصادر عن جمعية سيكوي-أفق وجمعية إنجاز حول الموضوع ذاته في عام 2014⁵⁴. بما أنّ البحث الحالي يعتبر بحثًا تكميليًا، كان من المفترض أن يشمل معطيات عرضت في البحث السابق وتحليلات تفسر التغييرات الحاصلة منذ عام 2011. مع ذلك، وبما أنّ المنهجية المختارة في هذا البحث مختلفة عن منهجية البحث السابق، ارتأينا عدم إجراء مثل هذه المقارنات في هذا البحث.

53. وليس في معطيات 2019 التي لم تكن قد نشرت بعد في هذا الموعد.

54. من العجز المالي والانتكالية إلى الموازنة والازدهار: مصادر دخل السلطات المحلية العربية" https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf

للتعامل مع محدوديات البحث، نقتراح إجراء سلسلة أبحاث مكتملة تسلط الضوء على التغيير الحاصل في اقتصاد السلطات المحلية العربية على مر السنين، وتحلل الأسباب وراء ذلك. نعتقد أنّ إجراء تحليل من هذا النوع سيساهم في الكشف عن حجم التمييز ضد السلطات المحلية العربية. بالإضافة إلى ذلك، نأمل أن تكون هذه الأبحاث المكتملة، والبحث الحالي أيضًا، أداة مساعدة للوزارات لدعم سياسات أكثر تساويًا وأكثر ملاءمة لاحتياجات السلطات المحلية العربية.

الملحق 2 - قائمة مصادر المعطيات

المصدر	المعطي
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	عدد السكان
معطيات منظومة "מבט 77" (وزارة التربية والتعليم)	عدد الطلاب في المؤسسات التابعة للسلطة المحلية
معطيات منظومة "מבט 77" (وزارة التربية والتعليم)	عدد مستخدمي خدمات الرفاه
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	إجمالي المدخولات السنوية - العادية وغير العادية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	جمالي المدخولات السنوية - العادية وغير العادية- للساكن
	الإنتفاق العادي للساكن

المصدر	المعطى
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الإفناق للساكن على الخدمات المحلية وخدمات الدولة
معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الإفناق للساكن على الخدمات المحلية وخدمات الدولة
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الإفناق للساكن على أساس المدخولات الذاتية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	إجمالي المدخولات العادية
	إجمالي المدخولات غير العادية
	نسبة المدخولات العادية من إجمالي المدخولات
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	المدخولات الذاتية (بدون تخفيضات في الأرنونا ومنح الموازنة) في الميزانية العادية
	المدخولات الحكومية في الميزانية العادية
	المدخولات الذاتية من الميزانية غير العادية (مع خصم القروض)
	المدخولات الحكومية في الميزانية غير العادية
	المدخولات الذاتية للساكن (بدون تخفيضات في الأرنونا ومنح الموازنة) في الميزانية العادية
	المدخولات الحكومية للساكن في الميزانية العادية
	المدخولات الذاتية للساكن في الميزانية غير العادية (مع خصم القروض)
	المدخولات الحكومية للساكن في الميزانية غير العادية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الدخل من الأرنونا على المباني السكنية
	الدخل من الأرنونا على المباني غير السكنية
	مدخولات ذاتية من مصادر أخرى غير الأرنونا
	الدخل من الأرنونا على المباني السكنية للساكن
	الدخل من الأرنونا على المباني غير السكنية للساكن
	مدخولات ذاتية من مصادر أخرى غير الأرنونا للساكن
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	إجمالي الدخل الذاتي (العادي وغير العادي)
	إجمالي الدخل الذاتي للساكن (العادي وغير العادي)

المصدر	المعطى
معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الإجمالي الصافي لضريبة الأرنونا السنوية
	الإجمالي الصافي لضريبة الأرنونا السنوية للسكان
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	إجمالي معدل جباية الأرنونا
	إجمالي معدل جباية الأرنونا للسكان
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	إجمالي المساحات الملزمة بضريبة أرنونا
	إجمالي المساحات الملزمة بضريبة أرنونا للسكان
معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	إجمالي ضريبة الأرنونا لسنة التقرير
	إجمالي ضريبة الأرنونا لسنة التقرير للسكان
معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	صافي ضريبة الأرنونا السنوية على المباني السكنية
	صافي ضريبة الأرنونا السنوية على المباني غير السكنية
	صافي ضريبة الأرنونا السنوية على المباني السكنية للسكان
	صافي ضريبة الأرنونا لسنة على المباني غير السكنية للسكان
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للمناطق المدرة للدخل (تشغيل، صناعة، فنادق، بنوك)
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للسكان لمناطق التشغيل (مكاتب ومصالح تجارية)
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للسكان للمناطق الصناعية وورش العمل الحرفية
	المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للسكان للمناطق الصناعية
	المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للسكان لورش العمل الحرفية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	المساحة الملزمة بضريبة أرنونا للسكان للمباني السكنية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	التسعيرة للمتر المربع في المباني السكنية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	التسعيرة للمتر المربع في مناطق التشغيل

المصدر	المعطي
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	التسعيرة للمتر المربع في المناطق الصناعية وورش العمل الحرفية
	التسعيرة للمتر المربع للمناطق الصناعية
	التسعيرة للمتر المربع لورش العمل الحرفية (لا للمتر المربع)
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	التسعيرة للمتر المربع للمناطق المدرة للدخل (تشغيل، صناعة، فنادق، بنوك)
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	إجمالي ضريبة الأرنونا على المباني السكنية للسكان
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	إجمالي ضريبة الأرنونا على المناطق المدرة للدخل للسكان
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	ضريبة الأرنونا للسكان على مناطق التشغيل (مكاتب ومصالح تجارية)
معطيات دائرة الإحصاء المركزية	ضريبة الأرنونا للسكان على المناطق الصناعية وورش العمل الحرفية
	ضريبة الأرنونا للسكان على المناطق الصناعية
	ضريبة الأرنونا للسكان على ورش العمل الحرفية
وزارة الداخلية	إجمالي التخفيضات في الأرنونا
	إجمالي التخفيضات في الأرنونا للسكان
	نسبة التخفيضات في الأرنونا من الجباية الجارية
وزارة الداخلية	إجمالي معدل الجباية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	نسبة الميزانية الحكومية من الميزانية العادية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	نسبة الميزانية الحكومية من الميزانية غير العادية

المصدر	المعطي
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	المدخولات الحكومية لمجال التربية والتعليم
	المدخولات الحكومية لمجال الرفاه
	المدخولات الحكومية من المنح (منح الموازنة ومنح أخرى)
	مدخولات حكومية أخرى
	نسبة المدخولات الحكومية في مجال التربية والتعليم من مجمل المدخولات الحكومية
	نسبة المدخولات الحكومية في مجال الرفاه من مجمل المدخولات الحكومية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	نسبة المدخولات الحكومية في المنح من مجمل المدخولات الحكومية
	نسبة المدخولات الحكومية الأخرى من مجمل المدخولات الحكومية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	مدخولات ذاتية للتربية والتعليم
	نسبة المدخولات الذاتية للتربية والتعليم من مجمل المدخولات للتربية والتعليم
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الإنفاق على الطالب في الأطر التعليمية التابعة للسلطة المحلية
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	مدخولات ذاتية للرفاه
	نسبة المدخولات الذاتية للرفاه من مجمل المدخولات للرفاه
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	الإنفاق على مستفيد خدمات الرفاه
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	منحة الموازنة
معطيات دائرة الإحصاء المركزية/معطيات تقارير المراقبة لوزارة الداخلية	المدخولات من منح الموازنة من مجمل المدخولات في الميزانية العادية

المصدر	المعطى
وزارة الداخلية	نموذج المنحة النسبة بين نموذج الموازنة ونموذج المنحة