

## صورة الأوضاع المالية للسلطات المحلية العربية في إسرائيل

### مقدمة

جرت في شهر تشرين الثاني ٢٠٠٨ انتخابات المجالس المحلية والبلديات في إسرائيل، منها المجالس والبلديات العربية. وقد اتسمت المعارك الانتخابية في القرى والبلدات العربية بمنافسة شديدة بين المرشحين للرئاسة وقوائم العضوية، وكسابقاتها برزت في تلك الانتخابات، الفئوية والتشردم، وغابت - في معظم الاحيان - قضية الإدارة المالية والعجز المالي للسلطات المحلية عن حملات المنافسين، على الرغم من كونها قضية محورية تقع في لب أزمة السلطات المحلية العربية في إسرائيل. سوف نحاول من خلال هذا البحث المقتضب الإسهام في وصف وتفسير الوضع المالي للسلطات المحلية العربية في إسرائيل، مقارنة مع أوضاع السلطات المحلية اليهودية. إذ تعتبر

مميزات السلطات المحلية بمثابة الآلية الأساسية لعملها، كما تعبر عن قدرتها على تنفيذ المشاريع وسدّ الاحتياجات اليومية، وتقديم الخدمات الضرورية للمواطن. قامت المقارنة بين السلطات المحلية العربية واليهودية في هذا البحث، بناءً على معطيات رسمية من دائرة الإحصاء المركزية عن الاعوام ٢٠٠٢-٢٠٠٣. تتضمن المعطيات الواردة عن السلطات المحلية معطيات عن السلطة المحلية كوحدة بحثية، وكذلك معطيات للفرد الواحد. في هذا البحث، سوف نستعين بالمعطيات عن الفرد الواحد في بنود الميزات.

اخترنا لغرض المقارنة، ٢٥ سلطة محلية عربية (نحو ثلث السلطات المحلية العربية)، بطريقة عشوائية إلى حدّ ما، حيث اهتم بناء هذه العينة بمراعاة التوزيع الجغرافي للبلدات العربية، لتشمل سلطات محلية من جميع أنحاء البلاد - الجليل، المثّلث، النقب،

قبل الخوض في نتائج البحث لا بد من الإشارة هنا انه وعلى الرغم من ان المعطيات الواردة في هذه المقارنة ترجع للسنوات ٢٠٠٢-٢٠٠٣ فإن الواقع المالي للسلطات المحلية العربية في العام ٢٠٠٦ لا يختلف كثيرا عن العام ٢٠٠٢-٢٠٠٣ وذلك وفقا للتقرير الذي أصدره «ركاز- بنك المعلومات للفلسطينيين في اسرائيل» التابع ل«جمعية الجليل - الجمعية العربية القطرية للبحوث والخدمات الصحية» حول الاوضاع المالية للسلطات المحلية العربية في العام ٢٠٠٦ (نبية بشير ٢٠٠٨). لذلك لم نر ضرورة تحديث المعطيات الواردة وفق البحث المذكور لانها لن تغير من الصورة العامة لنتائج واستنتاجات البحث.

الساحل، ومرج بن عامر. كما أخذنا في الاعتبار نوع السلطة المحلية (بلدية أم مجلس محلي). فكان أن قمنا بتقسيم البلاد إلى عدة مناطق: الشمال؛ الوسط؛ الجنوب؛ الساحل. ومن ثم اخترنا العينة منها بشكل عشوائي. تتألف العينة من ٢٠ مجلسا محليا وخمس بلديات، وهي مكوّنة من ١٦ سلطة محلية من منطقة الشمال، ٥ من منطقة المثلث، واثنين من الساحل، واثنين من النقب (انظروا القائمة أدناه). في المقابل، اختيرت السلطات المحلية اليهودية بطريقة تراعي معايير القرب الجغرافي، وحجم السلطة من حيث عدد السكان، بقدر المستطاع، بحيث تكون المقارنة مع سلطات محلية مشابهة بقدر الإمكان للسلطات المحلية العربية - من حيث الحجم والموقع الجغرافي.

#### الجدول ١ - السلطات المحلية المشمولة في العينة

السلطات المحلية اليهودية المشمولة في العينة	عدد السكان	السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة	عدد السكان	السلطات المحلية اليهودية المشمولة في العينة	عدد السكان	السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة	عدد السكان
بنيامينا	٦,٠٠٠	كفر ياسيف	٧,٧٠٠	حتسور هجليليت	٨,٥٠٠	عبلين	٩,٨٠٠
العفولة	٣٨,٤٠٠	أم الفحم	٣٦,٨٠٠	الياخين	٢,٣٠٠	كوكب أبو الهيجاء	٢,٥٠٠
غانني تكفا	١١,٢٠٠	مجد الكروم	١١,١٠٠	عومر	٥,٨٠٠	كسيفة	٧,٥٠٠
كديمية	٨,٧٠٠	الرامة	٧,٢٠٠	شوهم	١٤,٤٠٠	كفر قاسم	١٥,٢٠٠
أور يهودا	٢٧,٩٠٠	الطيبة	٢٩,٦٠٠	كتسير حريش	٣,٤٠٠	زير	٤,٦٠٠
إبن يهودا	٨,٣٠٠	يركا	١١,٣٠٠	أوفكيم	٢٣,١٠٠	راهط	٣٢,٤٠٠
جفعات شموئيل	١٣,٩٠٠	المغار	١٧,٥٠٠	زخرون يعقوب	١٣,٧٠٠	الفريديس	٩,١٠٠
يوكنعام عيليت	١٦,٣٠٠	دالية الكرمل	١٣,١٠٠	طبعون	١٣,١٠٠	ياقة الناصرة	١٥,١٠٠
نيشر	٢٠,٦٠٠	سخنين	٢٢,١٠٠	رامات يشاي	٥,١٠٠	شعب	٥,٣٠٠
نتسيرت عيليت	٤٤,٢٠٠	الناصرة	٦٠,٦٠٠	شلومي	٤,٦٠٠	فسوطة	٢,٨٠٠
كفار يونا	١٠,٤٠٠	طرعان	١٠,٠٠٠	عتليت	٤,٥٠٠	بئر المكسور	٦,٢٠٠
غان يافني	١١,٢٠٠	عرعرة	١٤,٠٠٠	روش بينا	٢,١٠٠	الجش	٢,٥٠٠
				رخاسيم	٧,٦٠٠	دبورية	٧,٥٠٠

يمكن الادّعاء، من هذه المنطلقات جميعاً، أنّ الواقع المعيشي المختلف، والفروق الشاسعة في مستوى التطوّر، والازدهار، والبناء، ومستوى التصنيع، والحالة الاقتصادية، كلّ هذه تشكّل جزءاً من إفرزات المكانة والوظائف المختلفة للسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة. وقد يكون هذا الواقع، أيضاً، جزءاً من محاولة السلطة لدفع الفلسطينيين إلى تذويت المكانة الدونيّة لهم بمجرد الدخول الى الحيز اليهودي (في مناطق السلطات المحليّة اليهوديّة)، ولتوليد شعور «بالغربة» لديهم في أماكن كانت في الماضي القريب بيتهم.

### خلفية عامة

بدأت عمليّة إنشاء السلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل في منتصف الخمسينيات من القرن العشرين (فترة الحكم العسكريّ)، وأُحيلت إدارتها آنذاك إلى مختابر (انتموا في المعتاد إلى الحملات الكبرى في البلد) عيّنتهم الحكام العسكريّون لكل منطقة (نويبرغر، 1998؛ Al-Haj and Rosenfeld، 1990؛ Sa'di، 2003)، وكان العديد منهم من أوساط حزب مباي (كان حزب مباي الحزب المسيطر في دولة إسرائيل منذ سنوات تأسيسها حتّى منتصف السبعينيات، وقد كان في صفوفه العديد من العرب) الذي هدف بذلك إلى مكافأة المتعاونين معه (Sa، 2003، p. 227؛ di، 1980). أي أن السلطات المحليّة العربيّة لم تبدأ عملها بصورة ديمقراطيّة كمؤسّسات منتخبة بهدف توفير الخدمات للمواطنين، إنّما كأداة لتوطيد السيطرة على الفلسطينيين في إسرائيل. ومن أهداف تعيين الدولة لرؤساء السلطات المحليّة - بحسب سيغف (١٩٨٦) - «تقسيم العرب إلى طوائف ومناطق . . . وخلق أجواء التنافس في انتخابات السلطات المحليّة العربيّة لتعميق الانقسام في القرى نفسها. وعمل هذان الأمران - السياسة الطائفية، وزرع الخلاف العائلي في القرى - على منع تبلور السكّان العرب في وحدة واحدة» (توم سيغف، ١٩٨٦، ص ٧٨)؛ وتحويل الصراع من صراع قومي بين العرب واليهود في الدولة إلى صراع بين العائلات في قراهم ومدنهم، وبهذا فإنها تقوض أيّة قوّة سياسيّة عربيّة قوميّة تناقض أهداف الدولة، كما تشغل السكّان عن القضايا القوميّة والقطريّة وتجعل جُلّ اهتمامهم ينصبّ على السياسة المحليّة في القرية (Sa'di، 2003). أما السلطات المحليّة اليهوديّة

فلديها وظائف أساسيّة في المشروع الصهيونيّ، أُحيلت إليها قبل قيام دولة إسرائيل (أبو راس، ٢٠٠٢؛ ٢٠٠١). ورغم أنّ الأنظمة والقوانين المتعلّقة بالسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة واحدة، فإنّ تعامل الحكومة المركزيّة مع كلّ من السلطات المحليّة اليهوديّة وتلك العربيّة في التطبيق على أرض الواقع مغاير (أبو راس ٢٠٠١؛ Rosenfeld and al-Haj 1990).

تسجّم سياسة دولة إسرائيل تجاه السلطات المحليّة العربيّة مع التوجه العامّ الذي يقضي بعدم تطوير اقتصاد عربيّ مستقلّ، إذ تمتنع عن تقديم مساندة «إيجابية» لها، وتعمل وفق نهج المساعدة الاحتوائيّة، التي تكرّس الارتباط البيويّ بموارد الدولة ومنع الاستقلاليّة الماديّة (وإنّ كانت جزئيّة) للسلطات المحليّة العربيّة؛ وذلك بواسطة الامتناع عن إقامة مناطق صناعيّة حيويّة، وعدم تطوير المرافق الاقتصاديّة، وحجب الموارد الأساسيّة التي قد تساعد على تطوير اقتصاد محليّ ذي قدرة على الاستمراريّة والنمو، خاصّة أنّ رؤساء السلطات المحليّة العربيّة يقومون، في الوقت ذاته، بدور «القيادة الجماعيّة للأقلّيّة العربيّة»، بوصفهم يشكّلون «اللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة» وهم كذلك جزء مركزيّ من «لجنة المتابعة العليا للشؤون العربيّة»؛ وهو دور تنجم عنه ازدواجيّة وخطأ أوراق، فتارة يقومون هم (رؤساء السلطات المحليّة العربيّة) بدور المُطالب من الدولة، كممثّلين لمجموعة قوميّة، وتارة أخرى بدور المُطالب والمساءل من قبل سكان السلطة المحليّة التي يرأسها كلّ منهم. أضف إلى ذلك الإشكاليّة الجوهرية في دور السلطات المحليّة العربيّة، النابعة من كونهم جهاز سلطة تابعاً لوزارة الداخلية، مرعماً على تطبيق القوانين والسياسات المركزيّة، وعليه فهي (السلطات

يعكس الوضع الاقتصادي المالي للسلطات المحلية العربية وميزانياتها المتردية موقعها الثانوي على جدول الأعمال في دولة إسرائيل، والتغاضي عن الضائقة، وغياب رغبة المؤسسة الحاكمة في التطوير والتقدم. ويبدو أن الوضع الاقتصادي المتردي يشكل أداة لتكريس دونية السلطات المحلية العربية والمجتمع الفلسطيني داخل إسرائيل، ويعمق الضائقة الاقتصادية للمجتمع الفلسطيني على مستوى الافراد ومستوى السلطات المحلية على حد سواء، حيث يؤثر كل من هذين المستويين في الآخر.

حُرمت السلطات المحلية العربية، حتى منتصف التسعينيات، حرماناً بالغاً من المساواة في الميزات المتكافئة والدعم الحكومي، الأمر الذي رسّخ دونيتها بالمقارنة مع السلطات المحلية اليهودية. أفرزت هذه السياسات، في المحصلة العامة، إقصاء للأقلية العربية عن عملية التطوير والتنمية. مع بداية التسعينيات، لوحظ تغير ما في السياسات الحكومية ومنهجية التعامل مع السلطات المحلية العربية. هذا التغير لم يكن نتاج مبادرة من قبل الدولة باتجاه تصليح التمييز القائم تجاه السلطات المحلية، إنما كان محصلة الواقع السياسي الخاص في تلك الحقبة، إلى جانب العمل السياسي المستمر الذي قام به الفلسطينيون في إسرائيل، ورؤساء السلطات المحلية العربية من خلال المؤسسات التمثيلية، كاللجنة القطرية لرؤساء السلطة المحلية، ولجنة المتابعة العليا، ومن خلال مؤسسات المجتمع المدني.

كذلك يمكن التعاطي مع التغير هذا، في سياسة الحكومة المالية تجاه السلطات المحلية العربية، باعتباره نوعاً من المقايضة معها، ووسيلة لتطويع الأقلية العربية في مجال تستطيع فيه الدولة أن تستجيب لبعض مطالب السلطات المحلية العربية، وتظهر كمن يقدم «تنازلات» ويتجاوب مع احتياجات الأقلية العربية، وخلق انطباع من الانفراج في علاقتها مع السلطات المحلية العربية ومن ثم مع الأقلية العربية عامة، لتتناغم مع مواقف إسرائيلية تدعو إلى تحسين ومساواة أوضاع الأقلية العربية من الجانب المدني للمواطنة. وقد برز هذا الموقف بخاصة إثر احتياج حكومة رابين إلى دعم الأحزاب

المحلية العربية) تمثل الدولة إزاء المواطنين في كل ما يتعلق بالأمور التنظيمية. وكثيراً ما يتحوّل استياء المواطنين من إجحاف الدولة وسياساتها العنصرية إلى غضب تجاه السلطات المحلية فيجري تحميلها المسؤولية، بالأخص في قضايا البناء والسكن والأراضي.

بالإضافة إلى كل هذا، تحوّلت السلطات المحلية العربية إلى أحد أكبر المشغلين في سوق العمل المحلية؛ وبهذا، تحوّلت إلى ركيزة اقتصادية أساسية للأقلية العربية في إسرائيل، في وقت تُغلق فيه أسواق العمل المركزية (اليهودية) أمامهم (شحادا، ٢٠٠٤، أ)، ويعيش أكثر من نصفهم دون خط الفقر (شحادا، ٢٠٠٤، ب)، مما يضيف إلى أبعاد السيطرة السياسية والتحكم في موارد السلطات المحلية العربية، من قبل المؤسسات الحكومية، بُعداً إضافياً، هو السيطرة والتحكم في أحد أهم أماكن التشغيل لدى الأقلية العربية في إسرائيل.

يمكن الادعاء، من هذه المنطلقات جميعاً، أن الواقع المعيشي المختلف، والفروق الشاسعة في مستوى التطور، والازدهار، والبناء، ومستوى التصنيع، والحالة الاقتصادية، كلّ هذه تشكل جزءاً من إفرزات المكانة والوظائف المختلفة للسلطات المحلية العربية واليهودية. وقد يكون هذا الواقع، أيضاً، جزءاً من محاولة السلطة لدفع الفلسطينيين إلى تذويت المكانة الدونية لهم بمجرد الدخول إلى الحيز اليهودي (في مناطق السلطات المحلية اليهودية)، ولتوليد شعور «بالغربة» لديهم في أماكن كانت في الماضي القريب بيّتهم.

العربية في الكنيست . بيد أن هذا النوع من المساواة يُبقى، في الوقت عينه، على الارتباط والتبعية الاقتصادية شبه التامة للسلطات المحلية العربية والأقلية العربية في الدولة . وسنلاحظ أن التغير في تخصيص الميزانيات منذ التسعينيات، والعمل وفق معايير جديدة، قللاً من إمكانية التمييز في بعض الميزانيات، لكنهما أبقيا على الكثير منها . ولذلك يبقى هذا التغير، في مجمله، تجميلاً شكلياً لا يُراد منه تحويل جوهرّي، ويمكن للدولة العدول عنه متى شاءت . وعليه، حتى لو قبلنا، جديلاً، ادّعاءات الدولة التي مفادها أنها تعامل جميع السلطات المحلية بمعيّار واحد لتوزيع الدعم الحكومي والميزانيات، فإنّ الدولة تقوم بذلك «بمساواة» غير المتكافئين، متجاهلة بذلك الفروق الواضحة والكبيرة في نقطة الانطلاق بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية، وبقدراتها متفاوتة في إمكانيات تجنيد الأموال الذاتية - كضريبة الأملاك وغيرها .

يشقّ تعاطي الدولة مع السلطات المحلية، منذ مطلع التسعينيات، في البلاد عامّةً، من منطلق توكيل عملية الإنماء والتطوير (على المستويين الإقليمي والمحلي) في أغلبيتها للقطاع الخاص وقوى السوق . ويندرج هذا في سياق التحوّل في عملية التخطيط وسياسات الإنماء التي تنتهجها الحكومات الإسرائيلية منذ ذلك الحين، والتي تهدف إلى التطوير الإقليمي والاهتمام بمدن مركزيّة (بن - دافيد، ٢٠٠١) . ويتلاءم هذا التحوّل مع الفكر الاقتصادي الجديد في دولة إسرائيل بشكل عامّ، كما أنه يتماشى مع قدرات أغلبية السلطات المحلية اليهودية التي بلغت نقطة النضج الكافية - من حيث البنى التحتية والتطوير ورأس المال البشري - لتقوم بعملية الإنماء مع الشريك الجديد لها (القطاع الخاص والسوق) . بالإضافة إلى ذلك، إنّ الدولة تركّز على تقديم الدعم المباشر وغير المباشر للمستثمرين من القطاع الخاص لتشجيعهم على إقامة المشاريع والمصانع في مناطق نفوذ السلطات المحلية اليهودية (قوانين دعم الاستثمار في منطقتي التطوير «أ» و «ب» - على سبيل المثال لا الحصر) .

## الميزانيات

تعتبر ميزانية السلطات المحلية الأداة المركزية لتوفير الخدمات اليومية والحيوية لمواطنيها . في الوقت نفسه، تشكل هذه الميزانية مصدراً لتطوير الحيز المكاني، وإقامة البنى التحتية الجديدة وتحسين البنى القائمة . تؤدّي السلطة المحلية، بمنظور متعدد الأبعاد، مهمة المفاوض الثاني للدولة، حيث تمنحها الأخيرة الصلاحيات - على

المستوى المحلي - كي تخرج المخططات والسياسات القومية إلى حيز التنفيذ . ويعكس التباين في حجم الميزانيات، إلى حدّ بعيد، موقع ومكانة السلطة المحلية ودرجة الاهتمام التي تخصّها بها الدولة، ودرجة أهميّة المنطقة ودورها في الحيز المحلي، وبالتالي التباين في الاهتمام الذي توليه الدولة للمجموعات السكانية القومية المختلفة فيها .

يعكس الوضع الاقتصادي المالي للسلطات المحلية العربية وميزانياتها المتردية موقعها الثانوي على جدول الأعمال في دولة إسرائيل، والتغاضي عن الضائقة، وغياب رغبة المؤسسة الحاكمة في التطوير والتقدّم . ويبدو أنّ الوضع الاقتصادي المتردّي يشكّل أداة لتكريس دونيّة السلطات المحلية العربية والمجتمع الفلسطيني داخل إسرائيل، ويعمّق الضائقة الاقتصادية للمجتمع الفلسطيني على مستوى الأفراد ومستوى السلطات المحلية على حدّ سواء، حيث يؤثر كلّ من هذين المستويين في الآخر . ويؤثر الواقع الاجتماعي - الاقتصادي المتدنّي، وضائقة المواطنين، على وضع السلطة المحلية المالي، وبخاصّة في عصر تموّل فيه الكثير من وظائف السلطة المحلية بشكل محليّ وذاتي، بواسطة تجنيد جزء كبير من ميزانيته من خلال الضرائب المحلية المختلفة (خمايسي، ٢٠٠٣ ب؛ رازين، ١٩٩٩، ٢٠٠٢) .

سوف نكتشف من خلال نظرة ضيقة تحصر الواقع في لحظة معطاة أو في فترة محدّدة، وتفحصه بمعزل عن سياقه التاريخي، أنّ بعض المعطيات المعروضة في هذا البحث لا تدعم ظاهرياً الادّعاءات المذكورة آنفاً (وخاصّة بند مشاركة الحكومة في الميزانية الاعتيادية)، ولا تؤكّد الادّعاءات التي تتعلّق بعملية التمييز والتمهيش والإهمال التي تقوم بها دولة إسرائيل والمؤسسة الحاكمة تجاه المجتمع العربي منذ إقامة الدولة . وقد تؤدّي مثل هذه النظرة السطحية - للمعطيات الحالية - إلى تمويه المتعمّن الخارجي، ودفعه إلى تصديق الادّعاءات حول مسؤوليّة السلطات المحلية العربية عن هذا الواقع، وخاصّة ادّعاء سوء الإدارة وتبذير الأموال وغياب الرغبة في تجنيد التمويل الذاتي .

قد تكون هذه الادّعاءات محقّة جزئياً، لكنّها مشبعة بمعظمها بنوايا التمويه وغضّ النظر عن الحقائق التاريخية والبنوية التي ولدت هذا الواقع . إذ تخفي هذه الادّعاءات - بدرجة كبيرة - الارتقاء «والتحذلق» في وسائل وآليات التمييز، والتي تحصل غالباً بأساليب خفية وغير مباشرة، وبواسطة أجسام غير حكومية أو شبه حكومية .

يمكن القول بوجود تباين كبير في توزيع الميزانيات الحكومية، تباين يُعزى - في الأساس - إلى نوع الميزانية. فعندما تكون المعايير التي تستند إليها عملية توزيع منح الموازنة والميزانيات الاعتيادية واضحة «ظاهرياً»، يتقلص حيز المراوغة والاعتبارات السياسية لموظفي الحكومة. عندها لا تبرز بروزاً شديداً ظواهر التمييز تجاه السلطات المحلية العربية في هذا النوع من الميزانيات. أمّا في الميزانيات التي تتسع بها مساحة المراوغة لموظفي الوزارات المختلفة، والتي تتميز بتأثيرات العوامل السياسية، وتفتقر للمعايير الواضحة، مثل الميزانيات غير الاعتيادية، فمن الممكن توقّع ازدياد مظاهر التمييز وعدم المساواة في توزيعها لصالح السلطات المحلية اليهودية (رازين، ٢٠٠٢).

الموازنة وفي الميزانيات الاعتيادية. ستركز المقارنة في الميزانيات المعدّة للفرد، خاصة في بند الميزانية الاعتيادية، وذلك نتيجة للاختلاف بين السلطات المحلية في عدد السكّان. في المقابل، لا تستطيع المقارنة التي تركز على الميزانية للفرد الواحد، في الميزانية غير الاعتيادية، أن تعكس الواقع بشكل دقيق موثوق، حسب اعتقادنا، بسبب عدم مركزية هذا المقياس (عدد السكّان) في توزيع هذا النوع من الميزانيات، وعدم ارتباط تكلفة وضرورة مشاريع التطوير والبنى التحتية ارتباطاً مباشراً بعدد سكّان السلطة، بل تتأثر بعوامل أخرى، كمستوى التطوير والبنى التحتية التي أقيمت خلال السنوات السابقة، لذلك ينبغي التطرّق إلى مجمل الميزانية لكل سلطة محلية.

### مبنى الميزانيات في السلطات المحلية

تتكوّن ميزانية السلطة المحلية، في الأساس من الميزانية الاعتيادية التي تُستخدم لتمويل النشاطات الجارية وتقديم الخدمات، ومن الميزانية غير الاعتيادية التي تُستخدم لتمويل أعمال التطوير والاستثمار والمشتريات. تتكوّن فئتا الميزانية بمعظمهما من مساهمة الحكومة والدخل الذاتي الذي يأتي من الجباية من المواطنين والمصالح التجارية والمؤسسات الواقعة ضمن منطقة نفوذها (ضرائب الأملاك، رسوم التراخيص وغير ذلك). تشكّل هذه المصادر (الميزانية الاعتيادية والميزانية غير الاعتيادية)، إضافة إلى القروض والعجز، مصادراً مصروفات السلطة المحلية.

تساهم الحكومة في تمويل السلطات المحلية بواسطة نوعين أساسيين من المساهمات، وهما:

ولا تكمن خطورة هذه الوسائل في حرمان السلطات المحلية العربية من الميزانيات المستحقّة فحسب، إنّما كذلك في عدم التمكن - إلى حد بعيد - من كشف التمييز في تخصيص الميزانيات.

كما يتسنى لنا شرح وفهم الأرقام الواردة في هذا البحث، من الجدير أن تُفحص من خلال منظور واسع، ومن خلال التطرّق إلى السياق التاريخي والسيرورات التي سبقت الواقع الآن. بالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تُفحص المعطيات بشكل تفصيلي على مستوى البلدات المتماثلة من حيث الحجم ومستوى السكّان الاجتماعي والاقتصادي. وعلينا أن نفهم كذلك خفايا بناء الميزانيات، والطريقة المركّبة في توزيعها على السلطات المحلية في إسرائيل، والمنطق الحكومي الذي يقف وراء ذلك.

ستتمحور في هذا البحث في مقارنة عدد من المقاييس المركزية، التي يفترض فيها أن تصف ضائقة السلطات المحلية العربية مقارنة بالسلطات المحلية اليهودية. وفي سبيل ذلك، سنتطرّق إلى الميزانية بجزأها - جزء المدخولات وجزء المصروفات. وسيستعرض الفحص التفصيلي لكلا الجزئين أوجه التشابه والتباين في بنية الميزانية وتوزيعها - الميزانية الاعتيادية وغير الاعتيادية على حد سواء - وسيعكس الفوارق في حجم الميزانية، وحصّة مشاركة الدولة في هذه الميزانية، والفجوة في وزن التمويل الذاتي وحجمه.

يعتبر عدد السكّان في السلطة المحلية، وحالتهم الاجتماعية - الاقتصادية، أحد المعايير المركزية في توزيع الميزانيات على السلطات المحلية في الدولة، وخصوصاً في بند اشتراك الحكومة في منح

ينبع ضعف السلطات المحليّة العربيّة في تجنيد التمويل الذاتي غالباً من ضعف سكّانها الاقتصاديّ، ومن تموقع معظمها في أسفل العناقيد الاجتماعيّة الاقتصاديّة، حيث تعاني هذه السلطات من مستويات عالية من البطالة، ومن انتشار الفقر، ومن مستويات دخل متدنيّة. من معطيات السلطات المحليّة المشمولة في العينة، يُستدلّ وجود تباين واضح في مستوى الدخل بين جمهور السلطات المحليّة العربيّة وجمهور تلك اليهوديّة؛

المساهمة في تمويل البرامج الخاصّة: وهذه يمكن أن تعتمد على بنود ثابتة في الميزانيّة، أو على مساعدات بصيغة دعم؛ أو على شكل ميزانيّة تطوير لإقامة البنى التحتيّة والمنشآت وتوسيعها.

٣- المساهمة في المشاريع الفيزيائية: تطوير البنى التحتيّة والمنشآت والتزوّد بالمعدّات (بن إيليا، ١٩٩٩).

يمكن القول بوجود تباين كبير في توزيع الميزانيات الحكوميّة، تباين يُعزى - في الأساس - إلى نوع الميزانيّة. فعندما تكون المعايير التي تستند إليها عمليّة توزيع منح الموازنة والميزانيات الاعتياديّة واضحة «ظاهريّاً»، يتقلّص حيّز المروغة والاعتبارات السياسيّة لموظّفي الحكومة. عندها لا تبرز بروزاً شديداً ظواهر التمييز تجاه السلطات المحليّة العربيّة في هذا النوع من الميزانيات. أمّا في الميزانيات التي تتّسع بها مساحة المروغة لموظّفي الوزارات المختلفة، والتي تتميّز بتأثيرات العوامل السياسيّة، وتفتقر للمعايير الواضحة، مثل الميزانيات غير الاعتياديّة، فمن الممكن توقّع ازدياد مظاهر التمييز وعدم المساواة في توزيعها لصالح السلطات المحليّة اليهوديّة (رازين، ٢٠٠٢).

لا يأخذ توزيع الميزانيات، على جميع أنواعها تقريباً، بعين الاعتبار التاريخ والفوارق القائمة بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة. وعلى ما يبدو، إنّها لا تنبع من الاهتمام بالاحتياجات الحقيقيّة. ومن هذا المنطلق يمكن الافتراض أنّه حتى في حال وجود توجه لمساواة الميزانيات بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة (دون التعويض عن التمييز السابق)، فإنّها ستكون مساواة بين من هم ليسوا متساوين، ولن تمكّن السلطات المحليّة العربيّة من سدّ الفجوة التي بينها وبين السلطات المحليّة اليهوديّة على امتداد أعوام كثيرة.

١. المشاركة الحكوميّة العامّة التي تأتي على شكل منح حكوميّة تخصّص لتعويض السلطات المحليّة عن المدخولات الذاتية المحدودة، أو للمساهمة في حلّ مشاكل محدّدة وعينيّة. ابتداءً من ميزانيّة العام ١٩٩٤، يجري تحديد حجم مشاركة الحكومة وفقاً لـ «تقرير لجنة سواري» (بن إيليا، ١٩٩٩).

النوع الثاني من المنح هو «منح خاصّة» تعطى بغية تقليص عجز ميزانيّة السلطة المتراكم، وتقدّم هي كذلك من ميزانيّة وزارة الداخليّة، وتمنح - في المعتاد - في إطار التسويات الشاملة التي تهدف إلى تقليص العجز في السلطة المحليّة. لا تستند هذه المنح إلى مقاييس محدّدة، وتقدّم وفقاً لطبيعة الاتّفاقيّة مع السلطة (برنامج الإشفاء)، ووفقاً لعدد السلطات التي تحتاج إلى تسوية، وبما يتوافق مع إمكانيات الميزانيّة العامة المعدّة لهذا الغرض. ولا تخلو عمليّة رصد هذه المنح من الاعتبارات السياسيّة على المستويات الوزاريّة (رازين، ٢٠٠٢، ٢٠٠٣؛ بن إيليا، ١٩٩٩).

٢. المساهمة المخصّصة: وتشمل ثلاثة أنواع تمويل رئيسيّة، وهي:

تمويل الخدمات الرسميّة الجارية (التعليم، والرّفاه، والصحة، وخدمات العبادة): تهدف عمليّة تمويل الخدمات الحكوميّة إلى مساعدة السلطة المحليّة على توفير الخدمات التي تقع مسؤوليّتها على الدولة، بينما تقع مسؤوليّة تنفيذها على السلطة المحليّة، وفقاً للقانون أو وفقاً لترتيبات محدّدة. تُموّل بعض الاستثمارات المنوطة بتوفير الخدمات الرسميّة وفقاً لمقاييس شفّافة وموحّدة إلى حدّ ما (وتعتمد على حسابات شفّافة، تحدّد وحدة المساهمة)، وما تبقى يموّل حسب اتّفاقيّات إداريّة، تحتلّ فيها الاعتبارات البيروقراطيّة والمهنيّة والسياسيّة حيّزاً واسعاً.



## مبنى الميزانيات

تُظهر الجداول التالية الفوارق القائمة في حجم الميزانيات بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة (وبالتالي التباين في الأداء).

### الجدول ٢

معدّل مدخولات السلطات المحليّة

العربيّة واليهوديّة المشمولة في العيّنة

(بالشواكل الجديدة للفرد في السنة)

الدخل السنوي (للفرد)	السلطات المحليّة العربيّة	السلطات المحليّة اليهوديّة	نسبة مدخولات السلطات المحليّة العربيّة من السلطات المحليّة اليهوديّة
المجموع الكلّي لمصادر الميزانيّة	٥٠,٠٤٣	٦,٣٧٩	٠,٧٩
ميزانيّة اعتياديّة	٣,٩٥٢	٥,٠٨٤	٠,٧٧
الدخل حسب التصنيف:			
التربية والتعليم	١,١٣٠	٨٤٩	١,٣٣
الرفاه	٢٥٤	٣٦٧	٠,٦٩
مشروع المياه	٢٠٢	٣٨٩	٠,٥٢
الدخل حسب المصدر:			
دخل ذاتي المجموع الكلّي	١,٠٤٧	٢,٧٨٩	٠,٣٧
ضريبة الأملاك (جباية)	٣٣٥	١,٤٩٦	٠,٢٢
التربية والتعليم	٢٧	١٩٧	٠,١٣
الرفاه	٥	١٦	٠,٣
مساهمة الحكومة- المجموع الكلّي	٢,٩١٢	٢,٢٤٩	١,٢٩
منحة عامة	١,٣٤٧	١,٠٩٧	١,٢٢
قرض لموازنة الميزانيّة	٢٠٣	١١٦	١,٧٤
تحويلات	٢٠٢	١٦٦	١,٢٢
ميزانيّة غير اعتياديّة	١٠٩١	١٢٩٨	٠,٨٤
مشاركة الحكومة (ميزانيّة غير اعتياديّة)	٥٩٠	٤٧٤	١,٢٤

### الجدول ٣

توزيع المدخولات في السلطات المحليّة

العربيّة واليهوديّة المشمولة في العيّنة للفرد

السلطات المحليّة اليهوديّة %	السلطات المحليّة العربيّة %	
١٠٠	١٠٠	المجموع الكلّي
٧٩	٧٧	الميزانيّة الاعتياديّة
		مبنى الميزانيّة الاعتياديّة
٤٤,٢	٧٠,٦	المساهمة الحكوميّة
٥٤	٢٦	الدخل الذاتي
النسبة من الدخل الذاتي	النسبة من الدخل الذاتي	مبنى الدخل الذاتي منها:
٥٣,٦	٣٢	ضريبة الأملاك
٧	٢,٦	التعليم
٠,٥	٠,٠٤	الرفاه
٢٠	٢٣	ميزانيّة غير اعتياديّة
٣٦	٥٤	مشاركة الحكومة (ميزانيّة غير اعتياديّة)

## المجموع الكلّي لمصادر الدخل في الميزانية

تصف المعطيات في الجدول ٢ الفروقات في الدخل السنويّ للسلطة المحليّة (للفرد الواحد)، بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، المشمولة في العيّنة. وتتكوّن مدخولات السلطات المحليّة، في الأساس، من المشاركة الحكوميّة، ومن التمويل الذاتي للسلطة المحليّة. ومن أهمّ ما يظهره هذا الجدول:

- تنجح السلطات المحليّة العربيّة، في المعدّل، بتجنيد مبلغ ٥,٠٤٣ ش.ج. (للفرد سنويًا) لتمويل نشاطها السنويّ، الذي يساوي ٧٩ % من المبلغ الذي تجنّده السلطة المحليّة اليهوديّة، الذي يبلغ ٦,٣٧٩ ش.ج.
- يظهر توزيع الميزانيّة، في السلطات المحليّة العربيّة التي شملتها العيّنة، أنّ معظم هذه السلطات تتموقع في مستوى ميزانيّة أدنى من المعدّل العامّ للسلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة. ففي ١٥ سلطة محليّة (من أصل ٢٥





مشهد من حيفا: البلديات الكبرى ذات مصادر غنية.

في وضعية سكانها، وإلى دونية المصالح التجارية والصناعات التي تنوجد داخل السلطات المحليّة العربيّة وافتقارها إلى مشاريع التطوير.

- في السلطات المحليّة العربيّة التي تنجح في تجنيد ميزانيّة عادية بحجم ٣,٩٥٢ ش.ج سنوياً للفرد الواحد (وهو معدّل مدخولات السلطات المحليّة العربيّة - انظروا الجدول رقم ٢)، تأتي معظم المبالغ من مصادر حكوميّة، وليس نتيجة للقدرة على تجنيد التمويل الذاتي. وهكذا تصل حصّة «المشاركة الحكوميّة» في الميزانيّة الاعتياديّة إلى ٧٠٪ (٢,٩١٢ ش.ج. للفرد في السنة)، ولا تفوق حصّة التمويل الذاتي ٢٦٪ من الميزانيّة الاعتياديّة (بالمعدّل ١,٠٤٧ ش.ج. للفرد سنوياً).

- تصل نسبة مشاركة الحكومة في السلطات المحليّة اليهوديّة إلى ٤٤٪ (بالمعدّل ٢,٧٨٩ ش.ج. للفرد سنوياً) من مجموع الميزانيّة الاعتياديّة، وحصّة التمويل الذاتي إلى ٥٤٪ (بالمعدّل ٢,٧٨٩ ش.ج. للفرد سنوياً).

- على الرغم من أنّ المعطيات تشير إلى «أفضليّة» لصالح

مشمولة في العينة)، ظهر أنّ الميزانيّة تقلّ عن ٥,٠٤٣ ش.ج. للفرد. وفي أربع سلطات محليّة، تتراوح الميزانيّة السنويّة للفرد بين ٦,٠٠٠-٥,٠٤٣ ش.ج.؛ وفي خمس سلطات تتراوح بين ٨,٠٠٠-٦,٠٠٠ ش.ج.؛ وفي سلطة محليّة واحدة فقط تخطت الـ ٨,٠٠٠ ش.ج.

• بلغ متوسط الميزانيّة، في السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العينة، ٤,٧١٤ ش.ج. للفرد الواحد. بلغ متوسط الميزانيّات في السلطات المحليّة اليهوديّة ٦,٠٤٧ ش.ج. (سنوياً - للفرد). وتراوحت الميزانيّة في صفوف ١٢ من أصل ٢٥ سلطة بين ٤,٤٠٠-٦,٠٠٠ ش.ج. وفي عشر منها، تراوح المبلغ بين ٦,٠٠٠-٨,٠٠٠ ش.ج.، وفي واحدة منها بين ٨,٠٠٠-١٠,٠٠٠ ش.ج.، وفي اثنتين منها أكثر من ١٠,٠٠٠ ش.ج. للفرد الواحد سنوياً.

ويُظهر فحص تركيبة وحجم الميزانيّات الاعتياديّة في السلطات العربيّة واليهوديّة الاختلافات بينها، حيث تجسّد هذه الاختلافات الفرق الكبير في المقدرة والاستقلالية الماليّة بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، وتشير إلى الفروق الاجتماعيّة والاقتصاديّة

يَمَكِّن النضوج لدى السلطات المحليّة اليهوديّة من الاعتماد أكثر فأكثر على مصادر دخل ذاتيّة، نتيجة لمستوى التطوير والتصنيع الذي وصلت إليه؛ ومستوى البنى التحتيّة العصرية التي أقيمت على امتداد السنين السابقة؛ وبسبب توافر احتياطي كبير من الأراضي التي خصّصتها لها الدولة، ومنحت المحفّزات المباشرة للمستثمرين فيها، وفي نفس الوقت قامت بسلب الأراضي من السلطات المحليّة العربيّة ومن المواطنين العرب.

كانت الأفضليّة للسلطات المحليّة اليهوديّة (رازين ٢٠٠٢؛ بن إيليا، ١٩٩٩).

- في السلطات المحليّة العربيّة التي شاركت في العيّنة، ليس ثمة اختلاف كبير في المشاركة الحكوميّة في الميزانيّة الاعتياديّة. ففي سلطتين محليّتين اثنتين قلّت عن الـ ٥٠٪؛ وفي ٢١ سلطة محليّة تتراوح المشاركة الحكوميّة في الميزانيّة الاعتياديّة بين ٦٠٪ - ٨٠٪؛ ووصلت إلى ٨٥٪ في سلطتين محليّتين (المتوسّط يساوي ٧١٪).

- في السلطات المحليّة اليهوديّة التي شاركت في العيّنة، كانت أدنى مستويات المشاركة في كريات طبعون وروش بينا، حيث بلغت المشاركة الحكوميّة في طبعون نسبة ٢٠٪ (٩٧٥ ش.ج. من أصل ٧٧٧، ٤ ش.ج.)، وفي روش بينا بلغت ٢٣٪ (٦٧٢، ١ ش.ج. من أصل ٥٠٣، ٧ ش.ج.). وتفسّر هذه المشاركة المتدنيّة على أنّها تعبير عن القوّة الماليّة لهاتين السلطتين، وعن حالة سكّانهما الاجتماعيّة الاقتصاديّة المتمكّنة، والتي تقلّص الفجوة بين مصروفات السلطة ومدخيلها. ويمكن الاستنتاج، من هذه المعطيات، أنّ ثمة ترابطاً إيجابياً بين الملامح الاقتصاديّة الاجتماعيّة للسلطة المحليّة وقوّتها الماليّة، وبين الدعم الحكومي، في السلطات المحليّة اليهوديّة (بيد أنّ مثل هذه العلاقة غير واضحة في حالة السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة، ويبدو أنّ الدولة

السلطات المحليّة العربيّة في رصد الميزانيّات الحكوميّة الاعتياديّة (المشاركة العامّة للحكومة في ميزانيّة السلطات المحليّة الاعتياديّة)، لا تنعكس هذه الأفضليّة في مجموع مدخولات السلطات المحليّة، حيث تبرز أفضليّة السلطات المحليّة اليهوديّة.

- تنبع الأفضليّة في وزن مشاركة الحكومة في ميزانيّات السلطات المحليّة العربيّة، بمصطلحات الدخل السنويّ للفرد، من كون المجموع الكليّ للميزانيّة الاعتياديّة-بتعابير ماليّة مطلقة- في السلطات المحليّة العربيّة أصغر من ميزانيّة السلطات المحليّة اليهوديّة، مما يرفع من أهميّة المشاركة الحكوميّة في ميزانيّاتها. من هنا، وعلى الرغم من أنّ الفرق في حجم المشاركة الحكوميّة في مجموع الميزانيّة الاعتياديّة، بين السلطات العربيّة واليهوديّة، لا يزيد عن ٧٠٠ ش.ج. لصالح السلطات العربيّة (أكبر بنسبة ٣٠٪ ممّا تحصل عليه السلطات المحليّة اليهوديّة). تتضخم هذه الفجوة عندما تُترجم إلى نسبة مئويّة من الميزانيّة الاعتياديّة، ويبلغ وزن المشاركة الحكوميّة في صفوف السلطات المحليّة العربيّة ١,٦ من المرات من وزنها في الميزانيّة الاعتياديّة في السلطات المحليّة اليهوديّة (لكنه أدنى من المجالس الإقليميّة اليهوديّة) (رازين، ١٩٩٩). يسري هذا الواقع منذ نهاية التسعينيّات فقط، ومنذ العام ١٩٩٨ بالتحديد. حتى تلك الفترة،

يستقرّ معدّل نسبة المدخولات الذاتية من مجمل المدخولات في السلطات المحليّة العربيّة، منذ التسعينيات وحتى يومنا هذا، على ٢٣ ٪، وهو معدّل منخفض، بينما ارتفع في السلطات المحليّة اليهوديّة خلال الأعوام ١٩٩٥-٢٠٠٢ ليبلغ ما يقارب الـ ٥٠ ٪. وهكذا اتّسعت الفجوة بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة في كلّ ما يخصّ هذا المؤشّر.

جاء هذا التحسن في رصد الهبات للسلطات المحليّة العربيّة بعد سنين طويلة من التمييز في هذا المضمار، وبدأ التمييز يتقلص تدريجيّاً منذ مطلع التسعينيات. على مستوى الفرد الواحد، سُدّت هذه الفجوات سداً تامّاً في السنوات الأخيرة، ولكن عند أخذ المستوى الاجتماعيّ الاقتصاديّ لسكان السلطات المحليّة العربيّة في الحسبان، يتضح أنّ التمييز ما زال قائماً (وبخاصّة عندما تُجرى المقارنة مع بلدات التطوير اليهوديّة الضعيفة في النقب والجليل، نحو: رخاسيم وحسور وأوفكيم). في المقابل، كان التحسّن في قدرة السلطات المحليّة العربيّة على زيادة مدخولاتها محدوداً أكثر (رازين، ١٩٩٩؛ ٢٠٠٢).

ينبع ضعف السلطات المحليّة العربيّة في تجنيد التمويل الذاتيّ غالباً من ضعف سكّانها الاقتصاديّ، ومن تموقع معظمها في أسفل العناوين الاجتماعيّة الاقتصاديّة، حيث تعاني هذه السلطات من مستويات عالية من البطالة، ومن انتشار الفقر، ومن مستويات دخل متدنّية. من معطيات السلطات المحليّة المشمولة في العيّنة، يُستدلّ وجود تباين واضح في مستوى الدخل بين جمهور السلطات المحليّة العربيّة وجمهور تلك اليهوديّة؛ إذ بلغ معدّل الدخل الشهريّ في فئة العمال المستقلين، في السلطات المحليّة العربيّة، ٩٧٣، ٤ ش.ج. . يشكّل هذا المعدّل ٦٧ ٪ من معدّل الدخل الشهريّ في الفئة ذاتها لدى السلطات المحليّة اليهوديّة (الذي بلغ ٤٠٤، ٧ ش.ج. ). وكان الدخل الأدنى لفئة العمال المستقلين في السلطات المحليّة العربيّة ٣، ٥١، والأعلى ٧، ٢٢٠، أمّا في السلطات المحليّة اليهوديّة، فكان الدخل الأدنى للمستقلين ٤، ٧٦٠، والأعلى ١٥، ٨٤٠ ش.ج. . في الشهر.

تملك معايير مختلفة في توزيع الميزانيات للسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، حتّى في توزيع الميزانيات بين السلطات العربيّة نفسها).

- سجّلت أكبر نسبة من المشاركة الحكوميّة في الميزانيّة الاعتياديّة في السلطات المحليّة اليهوديّة في السلطات المحليّة النائية عن مركز البلاد، وفي السلطات التي يُطلَق عليها «مدن التطوير» والتي هي ذات تدرّج اجتماعيّ اقتصاديّ خفيض، وهي رخاسيم وحسور وأوفكيم. يعتبر مستوى الدخل في هذه السلطات متدنّياً إلى أبعد حدّ، ويُدرّج سكّانها في عنقود اجتماعيّ اقتصاديّ متدنٍّ. وتُظهر هذه المعطيات أنّ مشاركة الحكومة في ميزانيات تلك السلطات المحليّة اليهوديّة تفوق اشتراك الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة؛ أي أنّ الاعتماد على مقارنة المعدّل العامّ قد يؤديّ إلى استنتاجات غير دقيقة، وعلينا اعتماد مقارنة أكثر دقّة.

على الرغم من التحسّن الطفيف الذي طرأ في التسعينيات، ما زالت السلطات المحليّة العربيّة تعاني من ضعف في الميزانيّة. ويُعزى ذلك إلى التمييز الحكوميّ، وإلى ضعف داخليّ ينعكس في الجباية المتدنّية للضرائب، وفي مقدرة إداريّة متردّية (وفقاً لـ: رازين ١٩٩٩، حتى عندما كانت القدرة الإداريّة للسلطات المحليّة اليهوديّة الضعيفة محدودة، حصلت هذه على هبات أكبر بكثير من تلك التي حصلت عليها السلطات المحليّة العربيّة). نتيجة لهذه العوامل مجتمعة، تتخلّف السلطات المحليّة العربيّة عن السلطات اليهوديّة، في كلّ ما يتعلّق بمستوى الخدمات والبنى التحتيّة التي تستطيع توفيرها للمواطنين.

كانت النتيجة أن المعايير التي وضعت لم تأخذ بالحسبان التغييرات الحاصلة والتدهور في وضع السلطات المحليّة العربيّة منذ العام ١٩٩٥، والتراجع السلبي في أوضاعها الاقتصاديّة. ويكفي أن نقوم بفحص مستوى البطالة، وارتفاع مستويات الفقر والتراجع في تدرّج العنقود الاجتماعي الاقتصاديّ للسلطات المحليّة العربيّة، منذ ذلك الحين وحتى يومنا هذا، كي نبين مدى تدهور المجتمع الفلسطينيّ، والانحراف السلبي في استعمال المعايير المذكورة كمساعدة لتوزيع الموارد في سنوات الألفين. ويدّعي رازين (٢٠٠٢) أن هذه المعايير لا تعكس أصلاً واقع السلطات المحليّة، وتحتاج إلى تعديلات جمة.

لسلطات محلّيّة يهوديّة. نرى هذه الظاهرة، على سبيل المثال، في منطقة «شبرينتسك» الواقعة في مدينة الناصرة، إذ تتبع فعلياً لنفوذ الناصرة العليا وتدفع لها الضرائب؛ وفي المنطقة الصناعيّة «تسيوري» القائمة على أراضي كفر كنا لكنّها تخضع للناصرة العليا (مدينة يهودية) وتدفع لها الأرنونا والضرائب؛ وفي المنطقة الصناعيّة المحاذية لقرية إكسال والتي تقع على أراضي دولة في منطقة أراضي إكسال ومعظم المصالح فيها بملكيّة عربيّة، لكنّها تتبع لنفوذ المجلس الإقليمي «عيمق يزرعيل» وتدفع لها الضرائب المحليّة. تضاف إلى ذلك ظاهرة انتقال المصالح العربيّة إلى خارج السلطات المحليّة العربيّة، بحثاً عن مساحات واسعة ومنظمة تمكّنها من إدارة مصالحها بعيداً عن المضايقات الناتجة عن الاكتظاظ وازدحامات السير والبنى التحتية المتدنّية.

ترجمة هذا الواقع إلى الأرقام تظهر جلياً في بند مدخولات السلطات المحليّة، إذ إنّ المدخول الذاتي للسلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العينة، لا يتعدّى ٣٧٪ ممّا تحصّله السلطات المحليّة اليهوديّة (١٠٤٧ ش.ج.، مقابل ٢٧٨٩ ش.ج.). ويشكّل هذا المدخول ٢٦٪ فقط من مجمل الميزانيّة الاعتياديّة للسلطات المحليّة العربيّة، بينما يصل إلى ٥٥٪ من مجمل الميزانيّة الاعتياديّة للسلطات اليهوديّة.

تشكّل مدخولات الأرنونا ٣٢٪ من مجمل مدخولات السلطات العربيّة الذاتيّة، وتبلغ نسبتها داخل الميزانيّة الاعتياديّة ٨٪ فقط، و٦،٦٪ من مجمل الميزانيّة. مقابل ذلك، تبلغ نسبة مدخولات الأرنونا ٥٤٪ من مجموع الدخل الذاتي في السلطات المحليّة اليهوديّة، وتشكّل ما يقارب الـ ٣٠٪ من الميزانيّة الاعتياديّة، و ٢٣٪

أمّا في فئة العمال الأجيرين، فتتوافر المعلومات عن نسبة العمّال الأجيرين الذين يقلّ أجرهم عن الحد الأدنى للأجور في الدولة. في السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العينة قلّ مستوى دخل ٥٤،٧٪ من الأجيرين عن الحد الأدنى من الأجور (معدّل جميع السلطات العربيّة المشمولة في العينة)، وفي السلطات المحليّة اليهوديّة ٣٧،٥٪ (تراوحت هذه النسب في السلطات المحليّة العربيّة بين ٣،٦٥٪ و ٤٨،١٪؛ أمّا في السلطات المحليّة اليهوديّة فتراوحت بين ٥١،٦٪ و ١٩،٤٪).

بالإضافة إلى الضعف الاقتصادي الاجتماعيّ لجمهور السلطات المحليّة العربيّة، ثمة ضعف في آليات جباية الضرائب المحليّة، ونقص في استعمال الأراضي لأغراض غير سكنيّة، الذي من شأنه إدخال إيرادات محلّيّة عالية من الأرنونا. كما تفتقد معظم السلطات العربيّة المحليّة إلى المساحات المعدّة لمناطق صناعيّة منظّمة، الأمر الذي يؤثّر في مستوى التصنيع وأنواعه، وتتميّز الصناعة في البلدات العربيّة بكونها صناعة تقليديّة ضعيفة (حيدر، ١٩٩٣). وهناك نقص في المصالح التجاريّة المتطورة والمنشآت الأساسيّة والحكوميّة المختلفة، التي تدفع الضرائب المحليّة. أمّا المؤسسات الحكوميّة القليلة القائمة، فهي معفاة من دفع الأرنونا، على عكس ما هو قائم في عدد من السلطات المحليّة اليهوديّة الضعيفة التي تدفع فيها المؤسسات الحكوميّة الأرنونا، في البلدات التي تستوعب «مهاجرين جددًا» (رازين، ٢٠٠٢).

بالإضافة إلى ذلك، للسلطات المحليّة العربيّة ميزة خاصة، تتمثّل في وجود جيوب داخل مسطّح السلطة، لا تخضع لمنطقة نفوذها، ولا تدفع - بالتالي - الضرائب للسلطة المحليّة، لأنها تخضع

من مجمل الميزانية في السلطات المحلية اليهودية. لا يختلف الوضع في بنود التمويل الذاتي الأخرى. ففي بند التعليم، تجنّد السلطات المحلية اليهودية تسعة أضعاف ما تجنّده السلطات العربية (١٩٧ ش.ج.؛ مقابل ٢٧ ش.ج.)؛ وفي بند الرفاه الاجتماعي، تجنّد السلطات اليهودية ثلاثة أضعاف ما تجنّده السلطات المحلية العربية (١٦ ش.ج.؛ مقابل ٥ ش.ج.).

بالرغم من صورة الوضع هذه، يظهر تحسّن مستمرّ، وإن كان بطيئاً، في المدخولات الذاتية في السلطات العربية (رازين، ٢٠٠٢). كانت المدخولات الذاتية في هذه السلطات بمعدّل ٢٠٪ من المستوى القطريّ في العام ١٩٧٢، و ٢٤٪ في ١٩٨٨، و ٢٨٪ في ١٩٩٥، و ٣١٪ في العام ١٩٩٦، وبلغت في سنوات الألفين ما يقارب الـ ٣٤٪ من المعدّل الكليّ في الدولة.

يستقرّ معدّل نسبة المدخولات الذاتية من مجمل المدخولات في السلطات المحلية العربية، منذ التسعينيات وحتى يومنا هذا، على ٢٣٪، وهو معدّل منخفض، بينما ارتفع في السلطات المحلية اليهودية خلال الأعوام ١٩٩٥-٢٠٠٢ ليلبّغ ما يقارب الـ ٥٠٪. وهكذا اتّسعت الفجوة بين السلطات المحلية العربية واليهودية في كلّ ما يخصّ هذا المؤشّر. بالإضافة إلى ذلك، تشير الأبحاث إلى وجود علاقة إيجابية جليّة بين حجم ميزانية السلطة المحلية وبين المستوى الاجتماعيّ الاقتصاديّ فيها، فكلّما كانت السلطة المحلية تتموّل في عنقود اجتماعيّ اقتصاديّ مرتفع، ارتفع معدّل المدخولات الذاتية للفرد في الميزانية الاعتيادية (رازين، ٢٠٠٢).

عانت السلطات المحلية العربية، حتى منتصف التسعينيات، من التمييز المجحف في تخصيص المنح العامة التي تقوم بتوزيعها وزارة الداخلية. إلّا أنّ الفجوة في تخصيص المنح بين السلطات العربية واليهودية تقلّص بشكل متواصل - خاصة على ضوء الارتفاع المتواصل في مساهمة الحكومة في ميزانيات السلطات العربية. في العام ١٩٧٢، كان حجم الهبة التي تُمنح للسلطة البلدية اليهودية أكبر بتسعة أضعاف من هبة السلطة العربية. وفي العام ١٩٨٨ أكبر بأربعة أضعاف؛ وفي ١٩٩٥ بضعف ونصف الضعف؛ وفي ١٩٩٦ كان معدّل الهبة العامة للفرد في السلطات العربية، للمرة الأولى، أعلى من معدّل الهبة في السلطات البلدية اليهودية. لكن، إذا أخذ حجم هذه السلطات (من حيث عدد السكّان) ووضع سكان بلداتها الاجتماعيّ الاقتصاديّ بعين الاعتبار، نجد أنّ الهبات التي تتلقاها السلطات العربية ما زالت متدنية. ويعني ذلك أن السلطة المحلية

العربية تتضرّر بسبب حجمها الصغير نسبياً، ويؤدّي ذلك إلى غياب امتيازات الكبر في الإدارة وتوفير الخدمات المختلفة، بعكس ما هو قائم في السلطات المحلية اليهودية، ما يرفع تكلفة النشاط للفرد الواحد، ويقضي على الفائض (رازين، ١٩٩٩).

بالإضافة إلى ذلك، يفترض في السلطات العربية المحلية أن تقوم بسدّ الفجوات التي تراكت عبر السنين في مستوى الخدمات والبنى التحتية، بواسطة الميزانيات التي تحصل عليها من الحكومة - المشاركة في الميزانية الاعتيادية وغير الاعتيادية - مع العلم أنّ هذه الميزانيات أخذت بالتساوي ابتداءً من العام ١٩٩٦ فقط. وما يُطلب من السلطة العربية تمويله، في سنوات الـ ٢٠٠٠، كانت السلطات المحلية اليهودية قد قامت بمعالجته من قبل، ويبدو أنّ أعداداً كبيرة من هذه السلطات قد بلغت مرحلة من النضج وشبه الاستقلال الذاتي الاقتصاديّ منذ سنوات عدّة، وذلك بعد أن استثمرت فيها الدولة أموالاً طائلة، وأهمّلت المجتمع العربيّ على مدار أعوام مديدة.

لم يرافق هذا التغيير (الارتفاع في مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحلية العربية) تحوّل جذريّ في السياسة المتبعة تجاه المجتمع العربيّ، فلم تُمنح السلطات المحلية العربية ما تحتاج من الأراضي، ولم توسّع مناطق النفوذ، ولم تطوّر المناطق الصناعية وقدرات المواطنين، ولم يجرّ تدعيم السلطة المحلية العربية والمجتمع العربيّ. وهي أمور - لو حصلت - كان من شأنها مساعدة السلطات المحلية العربية في تنمية قدراتها على التمويل الذاتي، وتقلص الاعتماد المكثّف على الدولة في قضية الميزانيات.

يمكنّ النضوج لدى السلطات المحلية اليهودية من الاعتماد أكثر فأكثر على مصادر دخل ذاتية، نتيجة لمستوى التطوير والتصنيع الذي وصلت إليه؛ ومستوى البنى التحتية العصرية التي أقيمت على امتداد السنين السابقة؛ وبسبب توافر احتياطيّ كبير من الأراضي التي خصّصتها لها الدولة، ومنحت المحفّزات المباشرة للمستثمرين فيها، وفي نفس الوقت قامت بسلب الأراضي من السلطات المحلية العربية ومن المواطنين العرب. وعلى ضوء هذه الخلفية، تبدو هذه السلطات ملائمة أكثر من السلطات المحلية العربية للاندماج في الإستراتيجيات الحديثة لتطوير الحيز وتخطيطه في دولة إسرائيل، التي باشرت الدولة باتباعها منذ التسعينيات، من خلال الاستناد المتزايد إلى قوّة السوق لتطوير وتنمية السلطات المحلية، وعدم اقتصار ذلك على التوجيه الصادر عن المركز. يتمحور هذا التوجّه في تطوير المدن المتروبوليتية، وصرف معظم الموارد فيها كي تحتلّ



دور الداعم، وتشكل وكيلاً للتغيير والتطوير للبلدات التي تحيط بها، بدل التركيز على توزيع السكّان ودعم البلدات الواقعة في الأطراف، شريطة ألا يتناقض هذا الأمر مع الأهداف التي حدّتها الدولة لنفسها (بن- دافيد، ٢٠٠١).

شكّل حجم الهبات الفعلية التي مُنحت للسلطات المحليّة العربيّة، التي تحدّدت حسب معايير لجنة سوارى، استناداً على الحالة الاجتماعيّة الاقتصاديّة للسلطة، تجسيداً آخر للمساس بهذه السلطات. ومن المفترض - حسب اللجنة - أن تأخذ وزارة الداخلية بعين الاعتبار الوضع الاجتماعي الاقتصادي للسلطة المحليّة عندما تتخذ قراراتها بخصوص حجم الهبة الممنوحة. وتعتمد وزارة الداخلية في رصد الهبات على التحليل الإحصائي للميزات الاجتماعيّة الاقتصاديّة لسكان البلدات التي تنضوي داخل إطار السلطة المحليّة. ويشكّل مسح السكّان الذي قامت به دائرة الإحصاء المركزيّة مصدرًا لهذه المميّزات. وهكذا، فلغاية المسح الذي أُجري في العام ١٩٩٥، اعتمدت معايير توزيع الهبات على مميّزات العام ١٩٩٣ التي اعتمدت بدورها على معطيات العام ١٩٩٢ (وزارة البناء والإسكان ووزارة الداخلية). وبعد العام ١٩٩٥، كان الاعتماد على مسح السكّان العام. وتواصل نفس المعايير تحديد توزيع الهبات حتى يومنا هذا (بن إيليا، ١٩٩٩).

كانت النتيجة أن المعايير التي وضعت لم تأخذ بالحسبان التغييرات الحاصلة والتدهور في وضع السلطات المحليّة العربيّة منذ العام ١٩٩٥، والتراجع السلبّي في أوضاعها الاقتصاديّة. ويكفي أن نقوم بفحص مستوى البطالة، وارتفاع مستويات الفقر والتراجع في تدرّج العنقود الاجتماعي الاقتصادي للسلطات المحليّة العربيّة، منذ ذلك الحين وحتى يومنا هذا، كي نبين مدى تدهور المجتمع الفلسطيني، والانحراف السلبّي في استعمال المعايير المذكورة كقاعدة لتوزيع الموارد في سنوات الألفين. ويدّعي رازين (٢٠٠٢) أن هذه المعايير لا تعكس أصلاً واقع السلطات المحليّة، وتحتاج إلى تعديلات جمة. بالإضافة إلى ذلك، هناك جانب آخر مهم ويستحقّ المراجعة - عملاً بتوصيات الباحث رازين (١٩٩٩) -، مفاده إمكانية وجود تشويه ناتج عن المقارنة العامّة بين جميع السلطات المحليّة؛ وعليه يقترح مقارنة أكثر دقّة تراعي حجم السلطة المحليّة ووضعيتها الاجتماعيّة الاقتصاديّة. وينبع هذا التشويه من كون معظم السكّان اليهود يسكنون المدن الكبرى التي تحصل على هبة صغيرة لكل فرد، مقابل السكّان العرب الذين يقطنون بغالبيتهم في سلطات محليّة

أصغر، تحصل بدورها على هبة كبيرة «نسبيّاً» للفرد، هبة تتضمّن عندما تتحوّل إلى نسب مئويّة من مجموع الميزانيّة التي هي أصغر من ميزانيّة السلطات الكبيرة.

وبهدف إبراز هذا التشويه، وابتغاء التشديد على الفجوات «الحقيقيّة» على مستوى المواطن الفرد، وجدنا من المناسب إجراء اختبار إضافي، يقوم على ضمّ السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة في وحدتين كاملتين. من هنا، سنقوم بجمع ميزانيّات كل مجموعة ونقسمها على عدد السكّان المشترك للسلطات التي شاركت في العيّنة، ونحصل بذلك على المعطيات التي تعكس ميزانيّة المواطن كعضو في مجموعة كبيرة، بهدف التغلّب والالتفاف على التشوّه والانحراف القائمين، وبخاصّة على ضوء حصول عدد من السلطات المحليّة العربيّة الصغيرة على ميزانيّة كبيرة للفرد، تؤثر بدورها على فحص معدّلات جميع السلطات وتجذب المعدّل إلى الأعلى. تبين النتائج في الجدول رقم ٤ هذا الأمر، وتصف اتّساع الفجوات في الميزانيّات التي يحصل عليها المواطن العربيّ مقابل المواطن اليهودي. وكشف هذا الفحص النقاب عن زيادة الهوّة لصالح السلطة اليهوديّة مقابل السلطة العربيّة.

#### الجدول ٤ -

حجم الميزانيّة للفرد الواحد (في السلطات المشمولة في العيّنة)  
(ش. ج. في السنة)

الدخل السنوي (للفرد سنوياً)	الفرد في السلطات العربيّة	الفرد في السلطات اليهوديّة	نسبة الميزانيّة للفرد العربيّ من تلك التي يتلقاها الفرد اليهودي
المجموع الكلّي	٤,٤٢٨	٦,٢٨٨	٠,٧٠
ميزانيّة اعتباريّة	٣,٥٠٩	٥,٠٤٢	٠,٧٠
حسب التصنيف			
تربية وتعليم	١,١٢٠	٩٠٠	١,٢٤
الرفاه	٢٣٢	٤٢٦	٠,٥٤
مشروع المياه	١٨٩	٣١٢	٠,٦٠
حسب المصدر			
دخل ذاتي - المجموع الكلّي	١,٠٥٧	٢,٨٣٦	٠,٣٧
ضريبة أمولاك (جباية)	٣٧١	١٥٥٨	٠,٢٣
تربية وتعليم	٢٠	١٣٩	٠,١٤

والوضع الاجتماعي الاقتصادي) توفر صورة أكثر دقة للتباين الكبير في ميزانيات السلطات المحلية العربية واليهودية في الدولة.

### ميزانيات غير اعتيادية

مصادر التمويل للميزانية غير الاعتيادية هي: مصادر ذاتية - أي مصادر السلطة المحلية، والقروض، والمشاركة والدعم من قبل الوزارات الحكومية، حسب العلاقة بالمشايخ والمجالات التي تتحمل هذه الوزارات المسؤولية عنها - أي أن مصادر هذه الميزانية موزعة بين الوزارات وبين بنود الموازنة للوزارة المعنية. وفي كثير من الحالات يفتقد رصد الميزانيات غير الاعتيادية معايير شفافة وتتأثر من اعتبارات بيروقراطية وسياسية، ما يتيح المجال لتأثير الاعتبارات الغريبة (غير المهنية الصرفة) مقارنة بالمشاركة العامة (هبات التوازن).

تشير المعطيات في الجدولين ٢ و ٣ إلى ما يلي:

- في صفوف السلطات المحلية العربية، تشكل الميزانية غير الاعتيادية ٢٣٪ من مجموع الميزانية الكلية، مقابل ٢٠٪ في السلطات المحلية اليهودية. بالرغم من ذلك، يصل حجم الميزانية غير الاعتيادية - بتعابير مالية سنوية للفرد - في السلطات المحلية العربية إلى ١٠٩١ ش.ج. - ٨٤٪ من الميزانية في السلطات المحلية اليهودية - وفي السلطات اليهودية يصل المبلغ إلى ١٢٩٨ ش.ج. .
- في السلطات المحلية العربية، هنالك انحراف واضح في معدل الميزانية غير الاعتيادية، حيث تحصل ١٥ سلطة محلية على ميزانية تقل عن المعدل؛ وفي عشر سلطات محلية تشكل الميزانية غير الاعتيادية أقل من ١٥٪ من المجموع الكلي للميزانية. وفي سبع سلطات محلية، تشكل هذه الميزانية ١٥٪ - ٢٣٪، وفي خمس سلطات تصل إلى ٢٥٪ - ٣٠٪، وفي ثلاثة منها تتعدى نسبة ٣٠٪. وصل متوسط الميزانية غير الاعتيادية إلى ٨٩٤ شيكلاً؛ ووصلت أصغر الميزانيات إلى ٤٠٠ ش.ج. في كل من قريتي يافة الناصرة وطرعان، بينما حصلت فسوط على أعلى الميزانيات (٣٠٩٩ ش.ج.)، وتلتها يركا (٢٨٧١ ش.ج.)، ثم الجش (١٩٦٧ ش.ج.)، وإذا حيّدنا القرى الثلاث التي حصلت على أكبر الميزانيات غير الاعتيادية، سيهبط المعدل إلى ٨٧٩ ش.ج.

رفاه	٢	١٤,٧	٠,١٣
مساهمة الحكومة - المجموع الكلي	٢,٣٤٨	٢,١٤٤	١,٠٩
هبة عامة	٩٥٠	٨٥١	١,١١
قروض لموازنة الميزانية	٣٠	٧٦	٠,٣٩
تحويلات	١٠٣	٦١	١,٦٨
ميزانية غير اعتيادية	٩١٦	١,٢٤٦	٠,٧٣
مشاركة الحكومة (ميزانية غير اعتيادية)	٤٠٦	٤٧٢	٠,٨٦

أما إذا قارنا بين ما يحصل عليه الفرد الواحد من مساهمة الحكومة في الميزانية الاعتيادية، في السلطات المحلية اليهودية المعروفة كسلطات في الأطراف (وهي سلطات تشبه السلطات المحلية العربية من حيث الحجم والتدريج في العنقود الاقتصادي الاجتماعي إلى حد بعيد، نحو: أوفكيم؛ كتسير - حريش؛ رخاسيم؛ شلومي؛ حتسور هجليليت)، مع ما يحصل عليه الفرد الواحد في السلطات المحلية العربية، نرى أن الفارق لصالح السلطات اليهودية يرتفع بشكل ملحوظ، اذ يحصل المواطن الواحد في هذه السلطات المحلية اليهودية (الواقعة في الأطراف بعيداً عن المركز، والتي تتوفر فيها مواصفات أشبه بمواصفات السلطات العربية) على اشتراك حكومي في الميزانية الاعتيادية يبلغ ٣,٨٠٠ ش.ج.، مقابل ٢,٣٤٨ للفرد الواحد في السلطات المحلية العربية (بالمعدل) (أي أكبر بـ ١,٦ من المرات)؛ وعلى قرابة ٦,٦٠٠ للفرد الواحد في المجموع الكلي للميزانية، مقابل ٤,٤٢٨ للمواطن العربي الواحد (أي أكبر بـ ١,٥)؛ وفي مجموع الميزانية الاعتيادية، يحصل المواطن اليهودي في تلك السلطات على مبلغ ٥,٦٢٣ ش.ج.، بينما يحصل المواطن العربي بالمعدل على ٣,٥٠٩ (أكبر بـ ١,٦ من المرات). وتشدد هذه المعطيات على عدم الدقة وتشويه الواقع في عملية مقارنة معدل السلطات المحلية العربية واليهودية كمجموعة واحدة (لأنه في مثل هذه المقارنة يتولد انطباع مفاده أن التمييز والغبن ليسا بالغين بين السلطات العربية وتلك اليهودية المشمولة في العينة)، وعليه فإن مقارنة أكثر دقة (وتأخذ في الحسبان المتغيرات المتشابهة من حيث عدد السكان



تبدو مقاييس المشاركة الحكومية في الميزانيات غير الاعتيادية للسلطات المحلية اليهودية أكثر وضوحاً. تحظى السلطات اليهودية في هذه المجموعة (للفرد الواحد) بمبلغ مشابه للمبلغ الذي تحصل عليه السلطات المحلية العربية التي تحظى بأقل مستويات المشاركة، لكن الفرق هو أن السلطات المحلية اليهودية تنوجد في عنقود اجتماعي-اقتصادي أعلى، وتملك قدرة أكبر على التجنيد الذاتي للأموال، وذلك على خلاف السلطات المحلية العربية التي في أسفل السلم الاجتماعي الاقتصادي، وتملك قدرة متدنية على تجنيد الأموال.

بسبب الحجم النسبي الصغير لميزانية السلطات العربية مقابل السلطات اليهودية.

- يشير توزيع المشاركة الحكومية في الميزانيات غير الاعتيادية إلى مقدار بالغ من التباين، وكذلك إلى بعض الانحراف. ولا يساعد هذا التوزيع على فهم المعايير الواضحة أو المنطق من وراء توزيع الميزانية. ففي بند المشاركة الحكومية في الميزانية غير الاعتيادية للسلطات المحلية العربية، وصلت نسبة المشاركة الأكبر إلى ٩٦٪ في مجلس الجش المحلي؛ والأدنى كانت ١٠٪ في المجلس المحلي كفر ياسيف (المنصف ٤٤٪). وتشير المعطيات إلى مشاركة «استثنائية» للحكومة في الميزانية غير الاعتيادية لخمس سلطات محلية عربية، تراوحت بين ٧٠٪-٩٦٪ (الجش ٩٦٪، وفسوطه ٧٤٪، وشعب ٧٩٪، وكسيفة ٧١٪، وركا ٧١٪)، مما يؤدي إلى رفع المعدل العام. فحص التباين في الموقع الجغرافي وفي مميزات السلطات التي تحظى بمستوى عالٍ من المشاركة الحكومية، يجعل من الصعب التوصل إلى استنتاجات حول المميزات الخاصة لهذه البلدات.

وصل المجموع الكلي للمشاركة الحكومية في الميزانيات غير

للفرد سنوياً. في صفوف السلطات المحلية اليهودية، كانت أصغر الميزانيات في السلطة المحلية كتسير حريش (٢٩٣ ش.ج.) وأكبرها في مدينة نيشر (٤٥٩، ٣ ش.ج.) وكان المتوسط ١٠٤٢ ش.ج..

- بلغ معدل مشاركة الحكومة في الميزانيات غير الاعتيادية في السلطات المحلية العربية ٥٤٪ من مجموع الميزانية غير الاعتيادية (٥٩٠ ش.ج.). وموّل ما تبقى من خلال التجنيد الذاتي والقروض (الكثير من المعطيات حول التمويل الذاتي في الكثير من السلطات المحلية غير متوافرة في كتاب الإحصاء الإسرائيلي الرسمي السنوي، مما حال دون قيامنا بعملية فحص لهذا البند). وتصل المشاركة الحكومية في صفوف السلطات المحلية اليهودية حتى ٣٦٪ (٤٧٤ ش.ج.) من الميزانية غير الاعتيادية.

- تحصل السلطات العربية، من خلال بند المشاركة الحكومية في الميزانية غير الاعتيادية، على مبلغ يزيد بـ ١٤٪ (١١٦ ش.ج.) عما تحصل عليه السلطات اليهودية، وعلى الرغم من ذلك يتضح هذا المبلغ عندما يُترجم إلى المجموع الكلي للميزانية غير الاعتيادية، ويحصل ذلك بالأساس

الاعتيادية في صفوف السلطات المحليّة اليهوديّة، إلى مبلغ ٨٥٣، ١١ (ش.ج. للفرد)، وكان معدّل المشاركة السنويّة للفرد في السلطة المحليّة ٤٧٤ ش.ج. (٨٠٪ من المبلغ في السلطات المحليّة العربيّة). ووصل معدّل وزن المشاركة الحكوميّة من مجموع الميزانيّة غير الاعتيادية إلى ٣٦٪. في السلطات المحليّة اليهوديّة، كانت المشاركة الحكوميّة في الميزانيّة غير الاعتيادية أصغر من وزنها في السلطات المحليّة العربيّة، وشكّلت مركّباً أصغر في الميزانيّة غير الاعتيادية. هذا الأمر يؤكّد مرّة أخرى أنّ قدرة التجنيد الماليّ الذاتية لدى السلطات اليهوديّة تفوق قدرة السلطات المحليّة العربيّة.

إضافة إلى ذلك، يحصل عدد قليل من السلطات العربيّة على مبالغ كبيرة في هذا البند، وهكذا يتولد انحراف للمعدّل وانحراف معياريّ، مما يشوّه الواقع (إذا استبعدنا السلطات المحليّة الثلاث التي تحصل على أكبر مبالغ المشاركة، يهبط معدّل المشاركة الحكوميّة للفرد في السلطات المحليّة العربيّة إلى ٣٨٦ ش.ج. للفرد في السنة الواحدة، ويكون بذلك أدنى من المعدّل في السلطات المحليّة اليهوديّة).

في نظرة مقارنة مع السلطات المحليّة العربيّة التي تخطى بأدنى مستويات المشاركة الحكوميّة، تظهر الفروقات بين مميّزات المجموعتين:

- تبدو مقاييس المشاركة الحكوميّة في الميزانيّات غير الاعتيادية للسلطات المحليّة اليهوديّة أكثر وضوحاً. تخطى السلطات اليهوديّة في هذه المجموعة (للفرد الواحد) بمبلغ مشابه للمبلغ الذي تحصل عليه السلطات المحليّة العربيّة التي تخطى بأقلّ مستويات المشاركة، لكن الفرق هو أن السلطات المحليّة اليهوديّة تنوجد في عنقود اجتماعي-اقتصاديّ أعلى، وتملك قدرة أكبر على التجنيد الذاتيّ للأموال، وذلك على خلاف السلطات المحليّة العربيّة التي في أسفل السلم الاجتماعيّ الاقتصاديّ، وتملك قدرة متدنية على تجنيد الأموال.
- تتخلّف السلطات المحليّة العربيّة عادة عن السلطات اليهوديّة في مستويات التطوير وفي الشروط البنيويّة والاجتماعيّة.

وما يشير الاستغراب هو ان الاثنتين تحصلان - تقريباً - على نفس المبالغ الحكوميّة في الميزانيّات غير الاعتيادية المعدّة بالأساس للتطوير.

- يمكن ادّعاء وجود علاقة ترابطية (correlation) سلبية وواضحة في السلطات المحليّة اليهوديّة بين العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ وبين المشاركة الحكوميّة في الميزانيّات، وكذلك بين قدرة التجنيد الذاتية للأموال وبين المشاركة الحكوميّة في جزء من الميزانيّات غير الاعتيادية. وتغيّب هذه العلاقة عندما يتعلّق الأمر بالسلطات المحليّة العربيّة.

يمكن بوضوح ملاحظة المميّزات المشتركة لمجموعة السلطات اليهوديّة التي تخطى بمشاركة حكوميّة واسعة. هذه المميّزات المشتركة تطفئ على أوجه الاختلاف.

- يُظهر فحص العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ أنّ خمساً، من أصل ستّ سلطات محليّة، أُدرجت في العنقود السادس فما تحت، وأدرجت بلدة واحدة -هي رماث يشاي- في عنقود أعلى.
- بعض هذه السلطات صغيرة من حيث عدد المواطنين، والأخرى متوسطة الحجم، وتعكس المشاركة الحكوميّة حقيقةً صغر حجم هذه السلطات.
- معظم البلدات في هذه المجموعة فتية من حيث العمر، وأقيمت كمشروع «استيطانيّ» ومعظم البنى التحتيّة فيها حديثة وعصريّة، وتلبي احتياجات السكّان. وعليه، توجّه الحصة الأساسيّة من الميزانيّة لتوسيع البلدات، وتحديث ما هو قائم، ولرفاهية المواطنين.
- يمكن ضمّ بعض هذه البلدات مثل نيشير ويوكنعام ورمات يشاي تحت تعريفات بن دافيد (بن دافيد، ٢٠٠١)، أي أنّها بلدات استيعاب للهجرة، ومراكز مدينيّة (في أطراف متروبوليتانية)، وتعدّها الدولة دوراً مركزياً في المخطط القطريّ «تاما ٦» في منطقة حيفا والشمال.

هناك وضوح في المميزات التي تستحق بسببها هذه البلديات الحصول على الدعم الحكومي الكبير، وتغيب هذه المميزات في حالة السلطات المحلية العربية التي في الفئة المشابهة. وربما كانت الاعتبارات السياسية، وخلق التفرقة داخل مجموعة السلطات المحلية العربية، هي التي توجه السياسة الحكومية تجاه هذه السلطات. وتطمح الدولة من خلال تخصيص مبالغ كبيرة نسبياً - أعلى من المعدل القائم - لعدد صغير من السلطات المحلية (صغيرة من حيث عدد سكانها، ومن هنا كلفتها المالية قليلة)، تطمح الى لجم سلوكها، وتفتيت المطالب الجماعية للسلطات المحلية العربية، وتبعث برسالة مفادها أنه من الأجدر بكل سلطة محلية أن تحاول الاهتمام بمصالحها فقط.

- من هنا، لا يعكس تدفق الأموال والميزانيات الحكومية لمعظم بلدات هذه الفئة الاحتياجات الفيزيائية فقط، بل تعكس كذلك اهتمام الدولة بتنمية هذه المناطق وتشجيعها، وتعكس موقعها ضمن إستراتيجية التخطيط الإسرائيلية (التي تطرقنا إليها في المقدمة)، إضافة إلى اعتبارات سياسية واعتبارات السيطرة على الحيز الجغرافي وتهويده، وأهداف أخرى تندرج تحت اسم «الأهداف الأمنية».
- هناك وضوح في المميزات التي تستحق بسببها هذه البلديات الحصول على الدعم الحكومي الكبير، وتغيب هذه المميزات في حالة السلطات المحلية العربية التي في الفئة المشابهة. وربما كانت الاعتبارات السياسية، وخلق التفرقة داخل مجموعة السلطات المحلية العربية، هي التي توجه السياسة الحكومية تجاه هذه السلطات. وتطمح الدولة من خلال تخصيص مبالغ كبيرة نسبياً - أعلى من المعدل القائم - لعدد صغير من السلطات المحلية (صغيرة من حيث عدد سكانها، ومن هنا كلفتها المالية قليلة)، تطمح الى لجم سلوكها، وتفتيت المطالب الجماعية للسلطات المحلية العربية، وتبعث برسالة مفادها أنه من الأجدر بكل سلطة محلية أن تحاول الاهتمام بمصالحها فقط. بتناسب هذا الأمر مع سياسة العصا والجزرة (الموجهة إلى السلطات المحلية العربية) التي تحدثنا عنها في مطلع التقرير.
- من مقارنة مميزات السلطات اليهودية والعربية التي تحصل على أعلى المشاركات الحكومية في بند الميزانية غير الاعتيادية توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات:
- الاختلاف في التدرج داخل العنقود الاجتماعي الاقتصادي بين السلطات المحلية اليهودية والعربية: توجد جميع السلطات المحلية العربية في عنقود متدنٍ، يعتبر العنقود الرابع أعلاها. من ناحية أخرى، تتموقع السلطات اليهودية في عنقود أعلى، يعتبر العنقود الرابع أدناها؛
- السلطات العربية هي قرى صغيرة، تضم عدداً قليلاً من السكان (ما عدا يركا). وتمتعت هذه السلطات الصغيرة من «مساوئ الحجم»، أي أنها حصلت على ميزانيات حكومية كبيرة، والمجموع الكلي لميزانياتها كبير - مقارنة بالسلطات المحلية العربية الأخرى - ولا يسري هذا الأمر على جميع السلطات العربية الصغيرة، بل ينحصر في عدد صغير ومتنقى من السلطات، مما يقوّي الادّعاء أنّ الدولة تتصرّف بانتقائية ولا تهتمّ بشكل حقيقي بهذه البلديات. ويخدم هذا التصرف الانتقائي - على ما يبدو - أغراضاً أخرى (ما لم يثبت العكس، ولم يطرح تفسير للتفاضل القائم في رصد الميزانيات لسلطات عربية مشابهة من حيث المميزات)؛
- تحصل السلطات المحلية اليهودية التي تُدرج في فئة السلطات التي تحصل على ميزانيات غير عادية كبيرة (بتعابير مالية)، تحصل على ضعف المبلغ الذي تحصل عليه السلطات المحلية العربية - ٥٣٢،٧ ش.ج.، مقابل ٢٥٣،٤ ش.ج. تحصل عليها السلطات العربية. تحصل السلطة المحلية ينشر لوحدها، في بند المشاركة الحكومية في الميزانية غير

يمكن الإشارة، في نهاية هذا البحث، ووفقاً للمعطيات الواردة فيه، إلى حصول تحسّن متوهّم في بند مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة. بيد أن التحوّل هذا جاء متأخراً، ولا يعوّض عمّا كان في الماضي. وينعكس هذا التحسّن الأساسي في الجزء العادي من الميزانيّة، التي تشمل بنود الميزانيات التحويليّة للسلطات، وتشمل كذلك البنود المسؤولة عن تغطية تكاليف الخدمات الأساسية، وجزءاً كبيراً من المهمّات الحكوميّة التي يجري توفيرها من خلال السلطة المحليّة.

المفترض في هذه التغييرات الحاصلة في مستوى مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة، منذ منتصف التسعينات، ومساواتها (ظاهرياً) مع ميزانيات السلطات المحليّة اليهوديّة منذ نهاية التسعينات، كان من المفترض فيها أن تعوّض السلطات المحليّة العربيّة عن سياسة الظلم والتمييز وسلب الموارد والأراضي التي عمل بها لسنوات طويلة.

يدفع هذا الواقع السلطات المحليّة العربيّة إلى الاعتماد أكثر من غيرها على الميزانيات الحكوميّة، متحوّلة بذلك إلى رهينة لسياسة السلطة ومزاجاتها المتقلّبة، التي تعاقب عندما تريد، وتكافئ عندما تريد، وتبالغ في إبراز «التحسينات» التي طرأت على السلطة المفضّلة لديها. وطوّرت السلطات العربيّة (شأنها في ذلك كشأن المواطنين العرب) تبعيّة مطلقة لـ «جود» أو «من» السلطة، وبقيت فاقدة لقدرة تطوير المصادر الماليّة المستقلة. ولم تطبّق توصيات اللجان التي فحصت هذا الواقع، وطرحت المقترحات لتقليص الفجوات ورفع الظلم، من خلال تبني المعايير الشفافة لتوزيع الميزانيات. والقليل الذي جرى تطبيقه ما زال مليئاً بالتشويشات التي تساهم في تثبيت الدونيّة، وتحمل في طياتها وسائل ذكيّة للتمييز.

### مصروفات السلطة المحليّة

تتكوّن مصروفات السلطة المحليّة من مجموع دخل السلطات، إضافة إلى القروض والعجز. يستعرض الجدول التالي مستوى ومبنى الإنفاق في السلطات المحليّة.

الاعتياديّة، على مبلغ يفوق مجموع المبالغ التي تحصل عليها السلطات المحليّة العربيّة الخمس معاً (التي تخطى بأعلى مستويات المشاركة الحكوميّة).

وعلى الرغم من الفروق البالغة في مبالغ الميزانيات التي ترصدها الدولة للسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، لا تكتفي الدولة بذلك، بل تقوم بتفعيل آليات أخرى ووسائل تمييز غير مباشرة، من خلال الدعم والتمويل غير المباشر للسلطات المحليّة اليهوديّة، وتحرم السلطات المحليّة العربيّة منه. الأبرز في هذا السياق هو قانون تشجيع استثمارات رؤوس الأموال، الذي تنقل بواسطته الدولة - بشكل مباشر - هبات وأموالاً تحفيزية للمبادرين وللمصانع التي في مناطق تطوير قامت الحكومة نفسها بتصنيفها: منطقة تطوير «أ»؛ منطقة تطوير «ب»؛ منطقة تطوير «ج» - حيث تخطى منطقة التطوير «أ» بأعلى الهبات. ويحدد القانون هبات مالية بنسبة معينة من المجموع الكلّي للاستثمار الثابت، إضافة إلى قروض التطوير التي تمنح لـ «المصانع المصادق عليها» من مصادر تمويل رسميّة. لا تساعد هذه الوسيلة أيّاً من السلطات المحليّة العربيّة، وليس ثمة مصنع واحد مصادق عليه داخل السلطات المحليّة العربيّة. أضف إلى ذلك أن جميع القرى العربيّة تقريباً تتواجد خارج خارطة مناطق التطوير «أ».

من خلال تحليل مركب المدخولات في ميزانيات السلطات المحليّة، تبرز درجة ضعف السلطات المحليّة العربيّة في الميزانيات مقارنة بالسلطات المحليّة اليهوديّة. وتعود جذور هذا الضعف إلى السياسات المتبعة تجاهها منذ إقامة دولة إسرائيل. وكان من

وعلى الرغم من الفروق البالغة في مبالغ الميزانيات التي ترصدها الدولة للسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، لا تكتفي الدولة بذلك، بل تقوم بتفعيل آليات أخرى ووسائل تمييز غير مباشرة، من خلال الدعم والتمويل غير المباشر للسلطات المحليّة اليهوديّة، وتحرم السلطات المحليّة العربيّة منه. الأبرز في هذا السياق هو قانون تشجيع استثمارات رؤوس الأموال، الذي تنقل بواسطته الدولة بشكل مباشر- هبات وأموالاً تحفيزية للمبادرين وللمصانع التي في مناطق تطوير قامت الحكومة نفسها بتصنيفها: منطقة تطوير «أ»؛ منطقة تطوير «ب»؛ منطقة تطوير «ج» - حيث تحظى منطقة التطوير «أ» بأعلى الهبات.

#### الجدول ٥ -

مبنى المصروفات في السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة (المشمولة في العينة)  
(بالشواكل، للفرد الواحد، في السنة)

مصروفات (للفرد)	السلطات المحليّة العربيّة	النسبة من المجموع العام %	السلطات المحليّة اليهوديّة	النسبة من المجموع العام %	نسبة مصروفات السلطات المحليّة العربيّة من مصروفات السلطات المحليّة اليهوديّة
المجموع الكلّي للمصروفات	٥,٤٣٨	١٠٠	٦,٦٧٦	١٠٠	٠,٨١
الميزانيّة الاعتياديّة	٤,٢٢٩	٧٧	٥,٣٠٢	٧٩,٤	٠,٧٩
التعليم	١,٢٦٥	٢٣	١,٢٥٧	١٨,٨	١
الرعاية	٣٧٩	٧	٥٣٩	٨	٠,٧
مشاريع المياه	١٤٢	٢,٦	٢٢٨	٣,٤	٠,٦٢
الرواتب	١,٨٠٨	٣٣	١,٧٦٤	٢٦	١,٠٢
الفعاليّات	١,٣٩٣	٢٧	٢,٢٤٩	٣٤	٠,٦١
تسديد القروض	٢٩٥	٥,٤	٤٣٢	٦,٤	٠,٦٨
مصروفات التمويل	٨٧	١,٦	٧٢	١	١,٢
ميزانيّة غير اعتياديّة	١,١٨٩	٢٣	١,٣٧٣	٢٠	٠,٨٦٦
التطوير	١,٠٤٠	١٩	١,٠٥٦	١٥,٦	٠,٩٨

على نحو ٨١٪ من حجم المصروفات المخصّصة للفرد في السلطات المحليّة اليهوديّة.

تشكّل الميزانيّات الاعتياديّة ٧٧٪ من مصروفات السلطات المحليّة العربيّة والميزانيّة غير الاعتياديّة ٢٣٪. بينما تشكّل الميزانيّات الاعتياديّة ٨٠٪ من مجموع المصروفات الكلّي لدى السلطات المحليّة اليهوديّة،

من الجدول ٥، يُستدلّ وجود فرق واضح في حجم المصروفات السنويّ للفرد، بين السلطات المحليّة العربيّة ونظيراتها اليهوديّة.

يبلغ معدّل الإنفاق للفرد في السلطة المحليّة العربيّة ٥,٤٣٨ ش.ج.، بينما يبلغ معدّل الإنفاق للفرد في السلطة المحليّة اليهوديّة ٦,٦٧٦ ش.ج.، أي أنّ الفرد في السلطة المحليّة العربيّة يحظى

وغير الاعتيادية ٢٠٪. بيد أن المعطى الأبرز هو الفرق في الحجم المالي لهذه الميزانيات، إذ تُظهر المعطيات التفاوت البالغ في حجم المصروفات بين السلطات المحلية العربية ونظيراتها اليهودية في معظم البنود.

يتراوح حجم المصروفات (في مختلف البنود) في السلطات المحلية العربية بين ٦٠٪ و ٨٠٪ من حجمها في نظيراتها اليهودية، ما عدا بنود التعليم والرواتب والتطوير؛ إذ يتساوى فيها حجم مصروفات السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية، غير أن نسبتها من الميزانية تختلف، بمعنى أنه على السلطة المحلية العربية أن تخصص لهذه البنود نسبة أكبر من الميزانية، كي يتساوى حجمها المالي مع السلطات المحلية اليهودية. وتبرز الفروقات أيضاً في فروع الرفاه ومشاريع المياه، والميزانية غير الاعتيادية.

يُستدل من مبنى الصرف في السلطات المحلية العربية أن قسماً كبيراً جداً منها يخصّص للبنود الثابتة التي تظهر في الميزانية الاعتيادية. البنود التي تغطي بحصة كبيرة من الميزانية هي التعليم، والرواتب والفعاليات. في معظم هذه البنود، حرية التصرف التي تملكها السلطة محدودة للغاية، فمعظم المبالغ معدة للإنفاق مقابل خدمات ونشاطات عينية. وما يعنيه الأمر هو أن السلطة المحلية لا تملك حرية نقل الأموال في الميزانية من بند إلى آخر، وتجد نفسها مجبرة على إنفاق الأموال حسب ما أعد لها في مشروع ميزانية السلطة. ويوجّه ما تبقى إلى بنود الرفاه والمياه ومصروفات التمويل وإرجاع القروض.

تصل نسبة الميزانيات غير الاعتيادية في مصروفات السلطة المحلية العربية حتى ٢٣٪ من الإنفاق العام. وتنفق السلطة المحلية العربية ١٩٠، ١ ش. ج. بالمعدل سنوياً للفرد (مقابل ٣٧٣، ١ في السلطات اليهودية التي تشكل ٢٠٪ من الصرف العام)، في مجالي التطوير والبنى التحتية في الأساس، مع معدل إنفاق يصل إلى ١٠٤٠، ١ ش. ج.، ويشكّل ٨٧، ٥٪ من مركّب الميزانية غير الاعتيادية في المصروفات، و ٢٠٪ من المجموع الكلي للمصروفات. أما السلطات اليهودية، فتخصص ٧٧٪ من ميزانيات الإنفاق غير الاعتيادية لبند التطوير الذي يشكّل ١٥، ٦٪ من المجموع الكلي للمصروفات.

لمزيد من التوضيح في مركّبات الصرف، اخترنا القيام باختبار مقارن إضافي بين السلطات المحلية العربية واليهودية. شمل هذا الاختبار كل مجموعة السلطات (التي شاركت في العينة) كوحدة

تحليل واحدة، ذات ميزانية واحدة، وعدد سكان واحد، وليس معدّل جميع السلطات. وقمنا بجمع مصروفات جميع السلطات العربية واليهودية كلاً على حدة، وقسمناها على عدد السكان الكلي لكل مجموعة. أُجري هذا الاختبار بغية التغلب على الانحرافات التي تسببها بعض السلطات للمعدّل العام، وبغية فحص مستوى إنفاق المواطن العربي مقابل إنفاق المواطن اليهودي (تعرض النتائج في الجدول ٦).

جدول ٦ -

مبنى المصروفات للفرد الواحد في السلطات المحلية العربية واليهودية (بالشواكل، للفرد الواحد، في السنة)

مصفوفات (للفرد)	السلطات المحلية العربية	السلطات المحلية اليهودية	نسبة مصروفات السلطات المحلية العربية من مصروفات السلطات المحلية اليهودية
مجموع المصروفات	٤,٧٢١	٦,٤٨٨	٠,٧٢
الميزانية الاعتيادية	٣,٧٣١	٥,١٩٠	٠,٧١
التعليم	١,١٨٧	١,٢٨٧	٠,٩٢
الرفاه	٣٦٢	٦٢٣	٠,٥٨
مشاريع المياه	١١٣	١٩٤	٠,٥٨
الرواتب	١,٦١٦	١,٧١٠	٠,٩٤
الفعاليات	١,٢٣٤	٢,٢١٣	٠,٥٥
تسديد القروض	٢٥٠	٣٨٧	٠,٦٤
مصروفات التمويل	٨٢	٧٨	١,٠٥
الميزانية غير الاعتيادية	٩٧٣	١,٢٩٧	٠,٧٥
التطوير	٧٩٨	٩١٤	٠,٨٧

في بند المجموع الكلي للمصروفات، اتضح أن مواطن السلطة المحلية العربية يحصل على مبلغ ٤,٧٢١ ش. ج. في السنة، مقابل ٦,٤٨٨ ش. ج. يحصل عليها المواطن اليهودي (أكبر بـ ٣٧٪ لصالح السلطة اليهودية).

النسبة في مبلغ المصروفات العام بين السلطة العربية واليهودية هيبت من ٨١٪ في فحص معدلات جميع السلطات إلى ٧٢٪ في اختبار المراقبة.

في الميزانية الاعتيادية، هبطت النسبة في بند المصروفات إلى ٧١٪، وهبطت النسبة كذلك في بند التعليم أسوة بجميع المركبات .

تقوي هذه المركبات فرضية التلاعب الذي تقوم به الدولة من خلال تخصيص ميزانيات مضخمة لعدد من السلطات المحلية العربية الصغيرة بتكلفة مالية ضئيلة للدولة . هذا الاختبار يبطل الانحراف الذي تسببت به هذه السلطات ويوضح الصورة بدقة أكبر .

يساعدنا وصف مركبات الإنفاق في السلطات المحلية على فحص مستوى الأداء (قدرة العمل) لدى السلطات المحلية، ونعتقد أنه يشكل مقياساً أكثر مصداقية في التعبير عن قوة السلطة المحلية المالية، حيث لا تعكس قدرة صرف الأموال حجم المدخولات فحسب، إنما تعكس - إضافة إلى ذلك - المقدرة على تجنيد الأموال (إضافة إلى التمويل الذاتي) من مصادر خارجية؛ والسوق المالية أحدها .

يمكن الإشارة، في نهاية هذا البحث، ووفقاً للمعطيات الواردة فيه، إلى حصول تحسن متوهم في بند مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحلية العربية. بيد أن التحول هذا جاء متأخراً، ولا يعوّض عما كان في الماضي. وينعكس هذا التحسن الأساسي في الجزء العادي من الميزانية، التي تشمل بنود الميزانيات التحويلية للسلطات، وتشمل كذلك البنود المسؤولة عن تغطية تكاليف الخدمات الأساسية، وجزءاً كبيراً من المهمات الحكومية التي يجري توفيرها من خلال السلطة المحلية .

في المقابل، لا يظهر هذا التحسن في ميزانيات التطوير، أو في الأموال الخاصة والمحددة، التي في مقدورها المساهمة في تحسين وضع السلطات المحلية، وتطوير البنى التحتية، وخلق التغييرات الجذرية في البلدات المختلفة، وإعادة الإعمار، بشرط أن يكون في استطاع هذه الأموال سدّ الفجوات الواسعة بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية . بكلمات أخرى، المساواة في الميزانيات ليست كافية، وثمة حاجة إلى التفضيل المصحح .

عززت الأدبيات البحثية القائمة ومعطيات العينة، الفرضية التي مفادها أن تغيير الأوضاع المالية للسلطات المحلية العربية مشروط بإحداث تغيير جذري في سياسة الدولة تجاه المواطنين الفلسطينيين، وعلى هذا التغيير أن يشمل مجالات عدّة، أهمها السياسة المتعلقة بتوزيع الأراضي، حيث أصبحت الأرض تحمل أهمية متنامية في تطوير السلطة المحلية بواسطة إقامة المناطق الصناعية والتجارية العصرية والمتطورة، وبخاصة في عصر ترتفع فيه أهمية مركب التمويل الذاتي في مدخولات السلطة المحلية وميزانياتها . وما لم

تضمّ أراضٍ إضافية قابلة للاستغلال إلى مناطق نفوذ السلطات المحلية كي تتمكّن من توسيع البنى التحتية وإقامة المناطق الصناعية، لن يحصل أيّ تغيير جذري . كذلك على الدولة إزالة المعوقات البنيوية التي تعيق وتحدّ من نمو الاقتصاد العربي في البلاد وتغيّر من سياسة التبعية والمزج الحكومية تجاه المواطنين العرب .

وإذا استمرت الحال على ما هي عليه، فإن مخططات الإشفاء والدعوة إلى تحسين الأداء وعميق جباية الضرائب المحلية لن تحدث أيّ تغييرات مرجوة . وفي أفضل الحالات، سيحسن تنفيذ برامج الإشفاء وتعزيز الجباية (الضرورية في بعض الأحيان) الأداء المالي الأساسي للسلطة المحلية، ويمكنها من دفع الأجور للعاملين، ومن تفعيل السلطة بشكل سليم لا غير . ولا نقّل من أهمية هذه الأمور، بيد أنها لن تستطيع خلق التحويلات الجذرية البعيدة المدى، وستبقى مجرد تحسينات مؤقتة ومشروطة، تثبت الوظيفة المحدودة للسلطات المحلية كمجرد أجهزة وقنوات لتوفير الخدمات الأساسية للمواطن، لا كآلية ووسيلة لخلق التغييرات الجذرية وتحديث الحياة اليومية .

## الاستنتاجات

حاولنا من خلال هذه المقالة، طرح بعض المشاكل التي تعاني منها السلطات المحلية العربية في إسرائيل، والتي تحول دون ارتقاء الخدمات المقدّمة للمواطنين العرب إلى المستوى المعقول، وتعيق تطوّر البنى التحتية والإعانة . كما تطرّقت المقالة إلى العوائق الأساسية التي تواجه السلطات المحلية العربية في محاولاتها للتغلب على هذه الصعوبات .

شهدت الساحة السياسية، في فترات مختلفة، ادّعاءات شتى حول أزمة السلطات المحلية في إسرائيل بشكل عام، وأزمة السلطات المحلية العربية بشكل خاص . وكان من ضمن الادّعاءات المركزية وجود تمييز صارخ ضدّ السلطات المحلية العربية في الميزانيات الحكومية ومسطّحات الأراضي (وجّهت هذه الادّعاءات القيادة العربية في إسرائيل: رؤساء السلطات المحلية العربية ولجنة المتابعة العليا، ودّعمت هذه الادّعاءات أبحاث ودراسات حول السلطات المحلية). في الوقت ذاته، جاءت الادّعاءات الحكومية محوّلّة ضائعة للسلطات المحلية العربية إلى قضية سوء إدارة وتبذير ميزانيات، ومقترحة بالتالي حلّ هذه الأزمات عبر تحسين الإدارة، والمراقبة الصارمة للتعيينات والتوظيف، وضبط ورقابة عملية صرف الميزانيات (عبر تعيين وزارة الداخلية مراقب حسابات خارجياً)،



والمطالبة بالتشديد في جباية الضرائب المحليّة (أي رفع نسبة الدخل الذاتي)؛ وإرغام السلطات المحليّة على اتّباع عمليّة إشفاء جذريّة، والتهديد بتنصيب «لجان معيّنة» لتشرف على عمل السلطات المحليّة، متجاهلةً بذلك الدور الأساسي الذي أدّته وما زالت تؤديه في صنع هذا الواقع.

قد يكون بعض هذه الادّعاءات صحيحاً، وحقاً تحتاج السلطات المحليّة العربيّة إلى الرقيّ في مستوى الإدارة والشفافيّة والمصداقيّة، فهذا واجب وطني لكل سلطة محليّة، قبل أن يكون واجباً قانونياً أو إدارياً أو استجابةً لمطلب حكوميّ؛ وعلى قيادة السلطات المحليّة العربيّة والمجتمع الفلسطينيّ في إسرائيل تقع المسؤوليّة في تبني أساليب عمل جديدة تكون في سلّم أولويّاتها مصلحةً للبلدة لا المصلحة العائليّة أو الحزبيّة أو الشخصيّة. إلّا أنّ حصر الصعوبات والمشاكل، التي تواجه السلطات المحليّة العربيّة، في سوء الإدارة، هو أمر بعيد كل البعد عن طرح الحلول اللازمة. قد يكون هذا شرطاً ضرورياً، لكنّه غير كافٍ من دون معالجة جذريّة للإجحاف التاريخيّ في رصد الميزانيات الحكوميّة، والأهم من ذلك: من دون تغيير حقيقيّ وشامل في قضيّة توزيع الأراضي واستعمالاتها في الدولة (توزيع مسطّحات النفوذ بين السلطات المحليّة في الدولة هو أحد إسقاطات سياسة السيطرة على الأرض)، كونها أحد أركان أزمة السلطات المحليّة والعائق أمام تطوّر ونموّ هذه السلطات وسكّانها.

ترى هذه المقالة أهميّة رصد وفهم الجوانب المتعلّقة بميزانيات السلطة المحليّة، وعلى وجه الخصوص شقّ المشاركة الحكوميّة في بنود الميزانيّة، لكنّها لا ترى في قضيّة التمييز في الميزانيات المسبّب الرئيسيّ أو الوحيد لضائقة السلطات المحليّة العربيّة، إذ إنّ التطرّق إليها لا يستوفي أنماط الإقصاء والتمييز المنهجيّ تجاه السلطات المحليّة العربيّة، وخاصّةً بعد «ارتفاع» أهميّة الدخل الذاتي في ميزانيات السلطات المحليّة، وتلك الواردة من المناطق الصناعيّة والاقتصاد المحليّ، ومن هنا تنبع أهميّة المناطق الصناعيّة واستعمالات الأرض غير السكّنيّة. وبالتالي، إنّ أيّ اقتراحات لحلّ أزمة السلطات المحليّة العربيّة وسكّانها، تقوم على تجاهل قضيّة الأراضي وتضييق الخناق على البلديات العربيّة، هي اقتراحات منتقصة (وبخاصّة بعد أن شاهدنا الفروق الكامنة في التغيّر الداخليّ في مسطّحات النفوذ لدى السلطات العربيّة واليهوديّة) وتفتقر إلى توفير آفاق مغايرة، ولا تتضمّن حلولاً جذريّة لإنماء وتطوير الحيز العربيّ، الاقتصاديّ والاجتماعيّ.

تأتي هذه الاستنتاجات بمثابة ردّ على الادّعاءات التي مفادها أنّ الدولة غيرت من سياستها تجاه السلطات المحليّة العربيّة - في السنوات الأخيرة، وخاصّةً منذ منتصف التسعينيات - وتحديداً في شقّ الميزانيات؛ إذ تدّعي الدولة أنّها شرعت منذ النصف الثاني من التسعينيات في مساواة مشاركتها في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة مع اليهوديّة.

وفق معطيات معدّل ميزانيات السلطات المحليّة المشمولة في البحث، يُستدلّ بوجود مساواة (وهميّة) بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، بل حتّى تفضيل الحكومة في تخصيص الميزانيات للسلطات المحليّة العربيّة على السلطات المحليّة اليهوديّة في بعض الحالات. إلّا أنّه، عبر التعمّق والتعمّن في هذه البنود، تتغيّر الصورة ويتوافر تفسير حقيقيّ للواقع. كما أنّ التعامل السطحيّ مع منح السلطات المحليّة العربيّة مبالغ ماليّة قريّة من السلطات المحليّة اليهوديّة، يمكن أن يغيب عن معرفة القراء أهداف المؤسّسات الإسرائيليّة الحقيقيّة وراء «تحسين» اشتراك الحكومة في جزء من الميزانيات.

للهولة الأولى، يتبيّن من هذه المعطيات ما يبدو وكأنّ الحكومة تقوم بتقسيم مُنصف للميزانيات بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، إلّا أنّه، بتحليل أدقّ، يتطرّق إلى التفاصيل ويتعمّق فيها، يمكننا رصد الغبن القائم والتمييز المستتر وتنصّل الحكومة من مسؤوليّتها إزاء السلطات المحليّة العربيّة.

رصدنا في المقالة انحرافاً واضحاً في معدّل ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة، يؤثّر باتجاه رفع المعدّل العامّ، لذلك أوردنا التحليل الإضافيّ الذي يفحص المجموع الكلّي للميزانيات مقسومة على العدد الكلّي لمواطني السلطات المحليّة، الأمر الذي أبرز نتائج مغايرة، بعد أن حيّدنا الانحراف الحاصل بسبب حصول بعض السلطات المحليّة الصغيرة على اشتراك حكوميّ فوق المعدّل، فيشوّه المعدّل العامّ.

تمتّع السلطات المحليّة اليهوديّة، على الجملة، من أفضليّة الحجم الأكبر، والمقصود أنّه بسبب عدد سكّانها الأكبر، تكون تكلفة الخدمات المقدّمة للمواطن الواحد أصغر. بينما في أغلب السلطات المحليّة العربيّة، هناك سلبات نابعة من حجم السلطة، لكونها سلطات صغيرة، ولكون عدد سكّانها قليلاً، وبالتالي فإنّ تكلفة الخدمات للمواطن الواحد مرتفعة.

إنّ مقارنة السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة بواسطة منهجيّة

قد يكون بعض هذه الادعاءات صحيحًا، وحقًا تحتاج السلطات المحلية العربية إلى الرقي في مستوى الإدارة والشفافية والمصداقية، فهذا واجب وطني لكل سلطة محلية، قبل ان يكون واجبًا قانونيًا أو إداريًا أو استجابة لمطلب حكومي؛ وعلى قيادة السلطات المحلية العربية والمجتمع الفلسطيني في إسرائيل تقع المسؤولية في تبني أساليب عمل جديدة تكون في سلم أولوياتها مصلحة البلدة لا المصلحة العائلية أو الحزبية أو الشخصية. إلا أن حصر الصعوبات والمشاكل، التي تواجه السلطات المحلية العربية، في سوء الإدارة، هو أمر بعيد كل البعد عن طرح الحلول اللازمة.

تقرّر وفق معايير ومواصفات محدّدة بشكل أو بآخر. وفي كثير من الحالات، تكون هذه الميزانيات مخصّصة لتمويل الخدمات الحكومية التي تقدّمها السلطة المحلية العربية.

في بند الميزانيات الذي باستطاعته توفير إمكانية التطور والنمو، تختلف الصورة كليًا، حيث تهتم الدولة بترسيخ الفروق وعدم المساواة بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية. وبمجرد أن تخصص الدولة مبلغًا متساويًا تقريبًا للسلطات المحلية العربية واليهودية، تهدف بذلك إلى الحفاظ على الفجوة القائمة بينها. وذلك لأنّ البنى التحتية في أغلب السلطات المحلية العربية شبه معدومة (على عكس السلطات المحلية اليهودية)، ولا تكفي هذه الميزانيات للمشاريع المطلوبة فعليًا، ولا تعوّض عمّا حرّمت منه السلطات المحلية العربية منذ قيام دولة إسرائيل. هذا التحوّل الضئيل هو نتاج السنوات القليلة الأخيرة فقط. من هنا يمكن الادّعاء أنّ هذه الميزانيات لا تكاد تكفي للترميم والصيانة، ولا يُبغى منها إعادة الإعمار الذي تحتاجه فعليًا السلطات المحلية العربية. أضف إلى ذلك شحّ إمكانيات تجنيد الموارد الذاتية لدى السلطات المحلية العربية مقابل السلطات المحلية اليهودية، مما يجعل الحجم الكلي لميزانيات السلطة المحلية اليهودية أكبر.

تطالب الدولة السلطات المحلية خاصة في الآونة الأخيرة، بتجنيد مصادر دخل ذاتية، والتوجّه إلى قوى السوق والقطاع الخاص، ليكون هذا القطاع (لا السلطات المحلية نفسها) محرّك الإنماء والتطوير في هذه السلطات. إلا أنّها تتناسى الدور الذي قامت به «الدولة» في خلق هذه الهوة الواسعة بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية. فالسلطات المحلية اليهودية باتت معدّة ومهيأة للتعامل مع القطاع الخاص، والاتكال عليه ابتغاء تأمين مصادر دخل ذاتية، وتوفير

أدقّ، تأخذ في الاعتبار حجم السلطة المحلية والتدريج الاقتصادي الاجتماعي للسكان، من شأنها أن توضح أنّ السلطات المحلية اليهودية، المتشابهة بهذه المعطيات المتعلقة بالسلطات المحلية العربية، تحصل على ميزانيات حكومية أكبر مما تحصل عليه السلطات المحلية العربية. هذا يعني أنّه لا مساواة في الميزانيات وفق الاحتياجات، بل هناك إيهام بوجود هذه المساواة، والأفضلية في بعض الأحيان للسلطات المحلية العربية.

مع أخذ التحفظات السابقة في الاعتبار، علينا الانتباه كذلك إلى أنّ الأفضلية المتخيّلة لمشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحلية العربية، قائمة في بنود الميزانية الاعتيادية في الأساس. وفي هذا النوع من الميزانيات، السلطات المحلية مقيّدة جدًا في استقلالية التصرف، حيث إنّها مخصّصة لبنود محدّدة، وبخاصّة التحويلات الحكومية لبنود التعليم والرعاية والرواتب وما إلى ذلك، بمعنى أنّه ليس للسلطة المحلية استقلالية في توزيع معظم هذه الميزانيات، كما لا تستطيع أن تقوم بتحويل ميزانيات من بند إلى آخر.

معظم بنود الميزانية الاعتيادية معدّة للخدمات الضرورية والأساسية للمواطن، وتعتبر أموالاً تحويلية، أي أنّ السلطة المحلية هي مجرّد قناة لتحويل هذه الموارد، وهي مقابل للخدمات الحكومية التي تقدّمها السلطة المحلية، على العكس من الميزانيات غير الاعتيادية التي يُبغى منها التطوير والإنماء في السلطة المحلية.

من هنا يمكن القول إنّ دولة إسرائيل تحاول أن توفر الميزانيات لهذه الخدمات، وأن توفر أدنى شروط الحياة والخدمات اليومية للمواطن العربي. كما أنّ إمكانية الدولة في «التلاعب» في بنود الميزانية الاعتيادية محدودة، وعلى الأخصّ في بنود «هبات الموازنة» المعدّة لجسر الهوة بين مدخولات ومصروفات السلطات المحلية، والتي

تطالب الدولة السلطات المحليّة خاصةً في الآونة الأخيرة، بتجديد مصادر دخل ذاتيّة، والتوجّه إلى قوى السوق والقطاع الخاص، ليكون هذا القطاع (لا السلطات المحليّة نفسها) محرّك الإنماء والتطوير في هذه السلطات. إلّا أنّها تتناسى الدور الذي قامت به «الدولة» في خلق هذه الهوة الواسعة بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة. فالسلطات المحليّة اليهوديّة باتت معدّة ومهيأة للتعامل مع القطاع الخاص، والاتّكال عليه ابتغاء تأمين مصادر دخل ذاتيّة، وتوفير مستلزمات عمل هذا القطاع

جهة، ومن جهة أخرى يرضى القسم الأكبر من السلطات المحليّة العربيّة. والأهمّ أنّ دولة إسرائيل، بواسطة عمليّة الاحتواء هذه للسلطات المحليّة العربيّة وللجنة القطريّة، تشدّد من الارتباط والتعلّق المادّي شبه التام للسلطات المحليّة العربيّة بموارد الدولة، لا سيّما أنّ هذه الميزانيات لا تمنح أو تمكّن السلطات المحليّة العربيّة من الشروع في نهضة تنمويّة وعمرانيّة ومن ثمّ اقتصاديّة، فكل ما تستطيع أن توفره هو الخدمات الأساسيّة للمواطن. كما أنّ عمليّة تحسين الميزانيات للسلطات المحليّة العربيّة هي عمليّة مشروطة وقابلة للتغيير (لا سيّما أنّها لا تمنح السلطات العربيّة أية إمكانيّة استقلاليّة أو شبه استقلاليّة ماليّة، ولا تدعم مصادر الدخل الذاتي للسلطات المحليّة العربيّة). المقصود بذلك أنّ العدول عن هذه السياسة لا يحتاج إلّا إلى قرار مناسب من الحكومة، أو حتّى من وزارة الداخلية. وقد توفّر ذرائع الضائقة الماليّة الحكوميّة تبريراً للتراجع عن تحسين الميزانيات. وأحياناً، يعود السبب إلى محاولة فرض عقاب وضغط جماعيّين ضد السكّان العرب، نتيجةً لتصرّف سياسيّ غير مقبول على الدولة، كما هي الحال منذ العام ٢٠٠١ والتراجع الكبير والتقليص المستمرّ في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة. ويمكن الادعاء أيضاً، ان التحسين الضئيل في سياسة رصد الميزانيات للسلطات المحليّة يوفّر (وفي بعض الأحيان: يعزّز) الذرائع لجزء من القيادة العربيّة وقسم من رؤساء السلطات المحليّة مؤيّدني نهج المطالبة بالمساواة الشكلية والاكتفاء بتحسين الميزانيات التي تقدّمها الدولة، مقابل التنازل عن مطالب جوهرية، وبخاصّة في كلّ ما يتعلّق بمسّطحات النفوذ والسيطرة على الأراضي، والمشاركة في اتّخاذ القرارات وتقسيم الموارد.

من هنا اقتنعنا الراسخ أنّه لا يمكن أن تكون هناك عمليّة تطوّر وإنماء للمجتمع الفلسطينيّ، في دولة إسرائيل، من دون الحصول

مستلزمات عمل هذا القطاع (كما أنّ معظم الصناعات والشركات الكبرى والمرافق الاقتصاديّة واقعة في مناطق السلطات المحليّة اليهوديّة لا في مناطق السلطات المحليّة العربيّة، وتقوم تلك بدفع مستحقّاتها لهذه السلطات المحليّة اليهوديّة)، بالإضافة إلى مساهمتها المباشرة في إنماء وتطوير الحيز اليهوديّ وتوفير فرص العمل للمواطنين هناك. كذلك هناك دعم غير مباشر، بواسطة المشاركة الاجتماعيّة والاقتصاديّة لهذه المؤسسات عن طريق التبرّع وتبني مشاريع في السلطات المحليّة اليهوديّة. من هنا تلجأ الكثير من المرافق الاقتصاديّة العربيّة إلى المناطق اليهوديّة بسبب توافر البنى التحتية اللازمة والمباني الصناعيّة والتجاريّة الكبيرة، وعلى ذلك تدفع الضرائب المحليّة إلى السلطة المحليّة اليهوديّة لا العربيّة. وقد وجدنا أنه في ١٠٪ فقط من السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العينة، كانت هناك مناطق صناعيّة (رسميّة ومخصّصة لذلك)، وفي أغلب الأحيان بمساحات صغيرة جدّاً. على عكس السلطات المحليّة اليهوديّة، حيث تتوافر في ٧٠٪ من السلطات المشمولة في العينة مناطق صناعيّة.

يمكن القول إنّ التغيّرات الطفيفة في رصد الميزانيات قد توفّر للحكومة الذرائع للردّ على الادعاءات من قبل السلطات المحليّة العربيّة بوجود التمييز وعدم المساواة من قبل الدولة ومؤسساتها تجاه السكّان العرب. وعلى ما يبدو، إنّ دولة إسرائيل ترى في عملية توزيع الميزانيات (منذ منتصف التسعينيات) كلعبة win win game، أي أنّ تحويل قسط أكبر من الميزانيات للسلطات المحليّة العربيّة لا يُفضي إلى خسارة للدولة ولا للسلطات المحليّة اليهوديّة، بل يوفّر ادعاءات الربح لدى الطرفين، وتستطيع الدولة التوفيق بين «إرضاء» السلطات المحليّة العربيّة من دون المسّ بميزانيات السلطات المحليّة اليهوديّة، وهكذا تستفيد الدولة وتحقّق بعض أهدافها من

إن مقارنة السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة بواسطة منهجيّة أدقّ، تأخذ في الاعتبار حجم السلطة المحليّة والتدريج الاقتصاديّ الاجتماعيّ للسكان، من شأنها أن توضح أنّ السلطات المحليّة اليهوديّة، المتشابهة بهذه المعطيات المتعلّقة بالسلطات المحليّة العربيّة، تحصل على ميزانيّات حكوميّة أكبر ممّا تحصل عليه السلطات المحليّة العربيّة. هذا يعني أنّه لا مساواة في الميزانيّات وفق الاحتياجات، بل هناك إيهام بوجود هذه المساواة، والأفضليّة في بعض الأحيان للسلطات المحليّة العربيّة.

في دولة إسرائيل، ولا سيّما الأرض، ويحدّد من ارتباط السلطات المحليّة العربيّة بموارد الدولة المادّيّة، ممّا قد يحدّد من قدرة الدولة على التحكّم بالقيادات العربيّة والمواطنين العرب في الدولة واحتوائهم.

كذلك، يرى هذا البحث أنّ تركيز العمل السياسيّ للقيادة والمؤسسات والجمعيات (على مستوى السلطات المحليّة) في مسألة مساواة الميزانيّات الحكوميّة فقط، قد يخلط الأوراق ويفضي إلى سوق النضال إلى المنحى المطلبيّ فقط، من دون الشروع في طرح أو معالجة الأسئلة المركزيّة والإشكاليّات الرئيسيّة في علاقة المجتمع الفلسطينيّ مع دولة إسرائيل كدولة يهوديّة، بكلّ ما يتضمّنه هذا التعريف من إقصاء للمواطنين العرب ونظرتها لهم كأعداء، لا كأصحاب وطن؛ إذ لا يمكن تغيير الواقع السياسيّ القائم من دون المطالبة بتوفير آليات عمل يكمن فيها منح السلطات المحليّة العربيّة، ومن ثمّ المواطن العربيّ، وسائل التمكين الذاتيّ وبناء المؤسسات الذاتية اللذين قد يستطيعان تزويد الأقلّيّة العربيّة بأدنى شروط الإنماء والتطوير، من دون أن يكون ذلك متعلّقاً بشكل تامّ بموارد الدولة. هذا الطرح، لا يعني بأيّ شكل من الأشكال التنازل عن المطالبة بالمساواة والتعويض عن الإجحاف التاريخيّ، إنّما ينبغي طرح الإشكاليّات التي قد تحول دون الوصول إلى مستوى نموّ وتطوّر مقارب للحالة السائدة في السلطات المحليّة اليهوديّة، وإن تحقّقت (نظريّاً - على الأقلّ) المساواة في رصد الميزانيّات الحكوميّة.

على الإمكانيّات والموارد الضروريّة للقيام بمثل هذه المشاريع؛ ومن أهمّ هذه الموارد الأراضي الصالحة لإقامة المشاريع والبنى التحتيّة للاقتصاد. لذلك، يجب التشديد في العمل السياسيّ على استرجاع الأراضي العربيّة، وضّمّها إلى مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة، وتغيير الخرائط الهيكلية تغييراً ينسجم مع احتياجات السلطات المحليّة العربيّة، والمطالبة بضمّ مناطق نفوذ السلطات المحليّة العربيّة إلى «مناطق التطوير»، وتقديم المحفّزات والمساعدات للقطاع الخاصّ، في سبيل تحويل هذه المناطق إلى ما هو أكثر إغراءً للمستثمرين، والتوقّف عن تفضيل السلطات المحليّة اليهوديّة، المباشر وغير المباشر.

بالإضافة إلى هذا، ينبغي الاستمرار في مطالبة الدولة بتقديم الميزانيّات وفقاً للاحتياجات الضروريّة للسلطات المحليّة العربيّة، وتحديث المعايير والمواصفات التي تحدّد رصد الميزانيّات الحكوميّة لتلائم وضع السلطات المحليّة العربيّة الحاليّ. إذ إنّ أغلب هذه المواصفات (التي حدّدها لجنة سوارى) تركز على المعطيات الاقتصاديّة والاجتماعيّة لمسح السكان في العام ١٩٩٥، وتتجاهل التراجع والتدهور الحاصل منذ ذلك الحين إلى يومنا هذا.

يدعم الواقع الماليّ للسلطات المحليّة العربيّة، وتصرف الحكومة تجاهها، الاستنتاج الذي مفاده أنّ دولة إسرائيل غير معنيّة بتقديم العون والتسهيلات للسلطات المحليّة العربيّة بهدف تحقيق التطوّر، والنموّ، والنهوض بمستوى الخدمات والبنى التحتيّة والاقتصاد إلى مستوى يلائم متطلّبات العصر، ومن ثمّ نموّ الإنسان الفلسطينيّ. وذلك أنّ هذا التطوّر يتطلّب تغييراً جذريّاً في سياسات توزيع الموارد

## الهوامش

١. هذا المقال هو جزء معدّل من بحث أوسع أجراه الكاتبان في مركز مدى الكرمل - المركز العربي للأبحاث الاجتماعية التطبيقية تحت الاسم «تعزيز التبعية وتضييق الحيز: بحث مقارنة في ميزات ومناطق نفوذ سلطات محلية عربية ويهودية في إسرائيل». وقد نشر في العام ٢٠٠٥.
٢. مصدر المعطيات حول السلطات المحلية العربية واليهودية الواردة في هذا التقرير، هو دائرة الإحصاء المركزية.
٣. المعطيات الواردة في اصدار «ركاز» مصدرها أيضا دائرة الإحصاء المركزية.
٤. عام ١٩٤٨، كانت هناك بلديتان عربيتان فقط، هما بلدية الناصرة وبلدية شفاعمرو، ومجلس محلي واحد في كفر ياسيف. وبعد قيام دولة إسرائيل، أعطيت مكانة سلطات محلية رسمية بصورة تدريجية لسائر القرى والمدن، إلا أنها لم تعترف بجميع القرى والتجمعات السكانية، وهو ما ينسجم مع سياساتها في السيطرة على الأراضي العربية (انظروا المعلومات عن القرى غير المعترف بها على موقع «مدى الكرمل»: [http://www.mada-research.org/arabic/archive/informationProject/information\\_recognized.pdf](http://www.mada-research.org/arabic/archive/informationProject/information_recognized.pdf)
٥. للتوسّع في هذا الموضوع، انظروا: (حيدر، ١٩٩٠، ص ١٦-١٧؛ بشارة، ٢٠٠٢).
٦. للمزيد حول عرقلة تطوّر اقتصاد عربيّ مستقلّ، راجعوا: حيدر، ١٩٩٠؛ حيدر، ١٩٩٦؛ Lustick، 1980؛ Khalidi، 1988.
٧. أخذت اللجنة، في الثمانينيات، تشكّل رأس الحربة في الاحتجاج ضدّ السياسة الإسرائيلية على المستويين المحليّ والخارجي، وفي الدفاع عن حقوق المواطنين الفلسطينيين (حيدر، ١٩٩٠).
٨. أنشئت لجنة المتابعة في العام ١٩٨٢، في اجتماع سكرتارية اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية، بدعوة لأعضاء الكنيست العرب على خلفية الأوضاع الصعبة للسلطات المحلية العربية (محارب، ١٩٩٨).
٩. لقد اتبعت السلطات الإسرائيلية سياسة «العصا والجزرة» إزاء السلطات المحلية، إذ قرنت منحة الميزات «بالنصرف السياسيّ اللبق» (حيدر، ١٩٩٠؛ زريق، ١٩٩٦). وقد مارست المؤسسة الإسرائيلية الضغوط الشديدة ضد المجالس المحلية التي حصل فيها الحزب الشيوعيّ على نسبة كبيرة من التمثيل أو كان قد استطاع تشكيل ائتلاف فيها، ووصل الأمر في بعض الأحيان إلى منع الخدمات عن القرية، أو إلى حلّ المجلس وتعيين لجنة من قبل وزارة الداخلية لإدارة شؤونها (وقد جرى حلّ بعض منها). هذا ما حصل، على سبيل المثال، لمجالس كل من المغار، وكابول، وعبلين وغيرها (حيدر، ١٩٩٠). كذلك حاولت المؤسسة الإسرائيلية عزل اللجنة القطرية والتفرقة بين أعضائها بمحاولة إقناعهم بعرقلة نشاطاتها من خلال عدم المشاركة بها (حيدر، ١٩٩٠). كما لم تعترف السلطات الإسرائيلية بـ «لجنة المتابعة العليا» (التي يشكّل رؤساء السلطات المحلية جزءاً منها) ممثلة للجماهير العربية. كذلك حاولت المؤسسة الإسرائيلية عزل اللجنة القطرية والتفرقة بين أعضائها بغية إقناعهم بعرقلة نشاطاتها من خلال عدم المشاركة بها (حيدر، ١٩٩٠). كما لم تعترف السلطات الإسرائيلية بـ «لجنة المتابعة العليا» (التي يشكّل رؤساء السلطات المحلية جزءاً منها) ممثلة للجماهير العربية في إسرائيل، تماشياً مع السياسة الإسرائيلية المنهجية الراضية للاعتراف بالمؤسسات التمثيلية الفلسطينية والاعتراف بهم مجموعة قومية (بشارة، ١٩٩٧؛ Rouhana، 1997؛ Zureik، 1997). وكثيراً ما استجابت القيادة التقليدية، المتمثلة بزعماء الحمايل والقبائل والمخاتير، لمثل هذه الضغوط، لتظهر ولاءها للسلطة محافظة على مكانتها الاجتماعية (بشارة، ٢٠٠٢؛ حيدر، ١٩٩٠).
١٠. للتوسّع في هذا الموضوع، انظروا: (بشارة، ٢٠٠٢؛ حيدر، ١٩٩٠؛ روحانا، ١٩٩٠؛ Rouhana، 1997). وقد كان يوم الأرض (في الثلاثين من آذار عام ١٩٧٦) نقطة مفصلية في العمل السياسيّ لدى الفلسطينيين في إسرائيل، وفي الانتقال من السياسة على الصعيد المحليّ إلى التبلور والتنظيم السياسيّ على الصعيد الجماعيّ والقطريّ (حول هذا الموضوع، انظروا: بشير، ٢٠٠٦).
١١. Rouhana، 1998 11.
١٢. حسون وحازان، ١٩٩٧. للتوسّع في هذا المجال، تمكّن مراجعة الفصلين الثالث

والرابع من كتاب جونن عميرام، ١٩٩٨.

١٣. تجدر الإشارة هنا إلى أنّ السياسات السابقة المرتكزة على أهداف توزيع السكّان لم تُلغ كلياً.

١٤. في استطلاع حول أداء السلطات المحلية أجراه مركز «مدى الكرمل»، أشار ٦١٪ من المستطلعين والمستطلعات إلى أنّ أحد أسباب العجز المالي للسلطة المحلية في بلداتهم هو الإدارة غير السليمة لهذه السلطة (صباغ-خوري، ٢٠٠٤).

١٥. يشير كل من (زريق، ١٩٩٦؛ Al-Haj and Rozenfeld، 1998؛ Lustick، 1980) إلى دور المنظمات غير الحكومية، كوكالة اليهودية، التي تقوم باستثمار الكثير من الأموال في بناء وتطوير البلدات اليهودية والمجتمع اليهودي.

١٦. وضعت هذه المقاييس لجنة سوارى، التي حدّدت حجم منح الموازنة وفقاً للفارق بين مجموع المصروفات للفرد وبين مجموع المدخولات له، مضروباً في عدد أفراد جمهور السلطة المحلية (وفقاً لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية) وحسب موازنة وضع السكّان الاجتماعيّ الاقتصاديّ (يطبق، منذ العام ١٩٩٥، معيار موحد لجميع السلطات المحلية في الدولة، وقبل ذلك تحدّد المؤشر بشكل تفاضليّ بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية). يتضمّن منح الميزات مؤشراً آخر، وهو موقع السلطة المحلية داخل مناطق التفضيل الوطني التي حدّتها الحكومة (بن إيليتا، ١٩٩٩). حدّدت هذه المقاييس، ظاهرياً، لتصحّح التمييز الذي ساد سابقاً في توزيع الميزات الحكومية على السلطات المحلية، نتيجة لغياب مقاييس واضحة وموحّدة.

١٧. في استطلاع أجراه مركز «مدى الكرمل»، وافق ٧٥٪ من المستجوبين على أن تخصيص الميزات الحكومية للسلطات المحلية سيحسن من وضع السلطات العربية؛ وفي المقابل، قال ٦١٪ من المستجوبين إن عدم نجاعة إدارة السلطات المحلية وجباية الضرائب يزيد من المشاكل في ميزات السلطات المحلية (صباغ-خوري، ٢٠٠٤).

١٨. في البحث الذي أجراه بن-دافيد، تردّد مدينتنا كرمييل وتسيرت علبت كمثليين واضحين لهذه السياسة الحكومية.

١٩. للتعقّق بالقضايا المرتبطة بالأرض وللإطلاع على مقارنة الأوضاع بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية يمكن مراجعة الفصل الثالث: «مسطحات النفوذ-تضييق الحيز» في الكتاب الذي تستند إليه هذه المقالة، انظروا: شحادة وصباغ خوري ٢٠٠٥.

## المصادر بالعربية

- ثابت أبو راس (أ) (٢٠٠٢). «السلطات المحلية العربية في إسرائيل، بين خدمة الحكم المركزي والاستقلالية». قضايا إسرائيلية، عدد ٥، ص ٨٤-٩٤.
- ثابت أبو راس (ب) (٢٠٠١). «السلطات المحلية العربية في إسرائيل: في البحث عن المكانة». سلسلة مقالات وأبحاث. حيفا: مركز الجليل للأبحاث الاجتماعية.
- نبية بشير (٢٠٠٨). البلدات العربية وسلطاتها المحلية في إسرائيل. جمعية الجليل: شفاعمرو.
- نبية بشير (٢٠٠٦). يوم الأرض: ما بين القومي والمدني. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.
- نبية بشير (٢٠٠٤). حول تهويد المكان. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.
- عزمي بشارة (٢٠٠٢). الخطاب السياسيّ المتورّد ودراسات أخرى. رام الله: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية.
- عزيز حيدر (١٩٩٠ أ). «أشكال التعبير السياسيّ بين الفلسطينيين العرب في إسرائيل». مجلة العلوم الاجتماعية. العدد ١، المجلد الثامن عشر، ص ٧-٢٩.
- عزيز حيدر (١٩٩٠ ب). «التعبير السياسيّ الفلسطينيّ في إسرائيل». في كتاب كميل منصور (محرّر) الشعب الفلسطينيّ في الداخل خلفيات الانتفاضة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

## المصادر بالعربية

- بن إيليا 1999 = بن-אליא, ג. (1999). המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל. ירושלים, מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן דאפיד 2001 = בן-דוד, ל. (2001). המדיניות הממשלתית לפיתוח המרחב בשנות ה-90 בישראל, מול משיניות תכניות מרחביות. (עבודת גמר המוגשת כמילוי חלק מהדרישות לקבלת התואר «מוסמך האוניברסיטה»), אוניברסיטת חיפה.
- גונן 1998 = גון, ע. (עורך) (1998). ממשל ופיתוח מקומי בישראל: סוגיות והצעות של מדיניות. ירושלים, מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.
- חמאסי 2003 = חמאסי, ר. (2003). «אינתיפאדת אל-אקצא בקרב הערבים הפלסטינים בישראל: תהליכים מניעים וגורמים». בתוך: עדויות אור-7. חוות דעת מקצועיות שהוגשו לוועדת אור. עורכים: אוסצקי-לזר, ש. וגיאנס, א. גבעת חביבה המכון למחקרי שלום. עמ': 50-86.
- חסון וחזן 1997 = חסון, ש. וחזן, א. (1997). שותפות בין המגזר הפרטי והמונציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים. ירושלים: מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.
- נויברגר 1998 = נויברגר, ב. (1998). המיעוט הערבי ניכור והשתלבות. רמת אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- ראזין 2003 = רזין, ע. (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.
- ראזין 2002 = רזין, ע. (2002). פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000. ירושלים: מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.
- ראזין 1999 = רזין, ע. (1999). פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל. ירושלים: מכון פולסהיימר למחקרי מדיניות.

- عزيز حيدر (1996). «النظام الاقتصادي في إسرائيل: هيمنة السياسة بين الإنجازات والإخفاقات». مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 26، ص 72-104.
- نديم روحانا (1990). «التحول السياسي للفلسطينيين في إسرائيل من الإذعان إلى التحدي». مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 2، ص 59-81.
- إيليا زريق (1996). «الفلسطينيون في إسرائيل». صبري جريس وأحمد خليفة (محرران)، دليل إسرائيل العام. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.
- توم سيغف (1986). الإسرائيليون الأوائل. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.
- إمطانس شحادة (أ) (2004). آلافقار كسياسة (تقرير ومقارنة). حيفا: «مدى الكرمل»-المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.
- إمطانس شحادة (ب) (2004). بطالة وإقصاء: الأقلية العربية في أسواق العمل في إسرائيل. حيفا: «مدى الكرمل»-المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.
- إمطانس شحادة وأريج صباغ-خوري (2005). تعزيز التبعة وتضييق الحيز: بحث مقارن في ميزانيات ومناطق نفوذ سلطات محلية عربية ويهودية في إسرائيل. حيفا: مدى الكرمل-المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.
- أريج صباغ-خوري (2004). استطلاع رأي حول السلطات المحلية العربية في إسرائيل. حيفا: «مدى الكرمل»-المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.
- محمود محارب (1998). لجنة المتابعة العليا لقضايا الجماهير العربية في إسرائيل. القدس: مركز المعلومات البديلة.

## المصادر بالإنكليزية

- Al-Haj, M. and Rosenfeld, H. (1990). **Arab Local Government in Israel**. Boulder, Westview Press.
- Khalidi, R. (1988). **The Arab Economy in Israel**. London: Croom Helm.
- Lustick, I. (1980). **Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority**. Austin, University of Texas Press.
- Rouhana, N. (1998). «Israel and its Arab Citizens: Predicaments in the Relationship Between Ethnic States and Ethno-national Minorities». **Third World Quarterly**, 19(2), 277-296.
- Rouhana, N. (1997). **Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict**. New Haven, Yale University Press.
- Sa'di, A. (2003). «Globalisation and the Relevance of the Local: Arab Local Government in Israel». In: Abu-Saad, I. and Champagne, D. (eds) **The Future of Indigenous Peoples: Strategies for Survival & Development**. Los Angeles, UCLA American Indian Centre Publication.