

من العجز والتعلق إلى التوازن والنماء

مصادر دخل السلطات
المحلية العربية

إعداد: ميخال بليكوف، صفاء إغبارية
تحرير: شيرلي راکاح

نيسان 2014، القدس - حيفا - الناصرة



من العجز والتعلق إلى التوازن والنماء

مصادر دخل السلطات المحلية العبرية

بحث وإعداد: ميخال بليكوف، صفاء إغبارية

تحرير: شيرلي راجح

طاقم توجيه: سماح الخطيب-أيوب، رون جيرليتس، عازر دكور، محمد خليلية، عبد كناعنة، جابر عساقلة، غيداء ريناوي-زعبي وشيرلي راجح.

إستشارة أكاديمية: د. ناحوم بن إليا

مديرا قسم السياسات المتساوية بسيكوي: عبد كناعنة وشيرلي راجح

مدير المشروع بإنجاز: محمد خليلية

تحرير لغوي بالعبرية: نوعمي غليك-عوزراد

إنتاج وتحضير للطباعة: ميخال بليكوف

طباعة: مطبعة الطيرة

تصدر هذه الكراسة أيضاً باللغتين العبرية والإنجليزية وهي موجودة بموقعي الجمعيتين:

www.sikkuy.org.il ; http://injaz.org.il

هذا الإصدار بدعم:

الإتحاد الأوروبي

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Sikkuy and Injaz and can in no way be taken to reflect the views of the European Union



صندوق موريا



الفدرالية اليهودية في نيويورك



الفدراليات اليهودية في شمال أمريكا

Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society



صندوق سليفكا The Alan B. Slifka Foundation

موري ودوريس آرकिन - Mori and Doris Arkin

بوب ودوريس غوردون - Bob and Doris Gordon

مسموح ومرغوب التصوير والاقتباس من هذا الإصدار شريطة إظهار المصدر بشكل مفصل.

لا يمكن طباعة هذا الإصدار كاملاً إلا بإذن خطي من جمعية سيكوي أو إنجاز.



الناصره، هاتف: 04-6566572،
data@injaz.org.il
http://injaz.org.il



القدس، هاتف: 02-6541225، jerusalem@sikkuy.org.il
حيفا، هاتف: 04-8523188، haifa@sikkuy.org.il
www.sikkuy.org.il

الفحوى

5	 كلمة المدراء العامّين
7	 الموجز التنفيذي
10	 مقدّمة
11	 الفصل الأوّل: ميزانية السلطات المحلية ومبناها
13	 الفصل الثاني: مصادر الدخل الذاتيّة
22	 الفصل الثالث: الدخل من مصادر حكومية
26	 الفصل الرابع: حقيبة الأدوات السياسية القائمة
29	 تلخيص وتوصيات
33	 ملاحق

كلمة المدراء العامّين

ورقة السياسات العامة هذه هي نتاج تعاون جمعية سيكوي التي تعمل من أجل المساواة المدنية بين اليهود والعرب مواطني إسرائيل، مع مركز إنجاز الذي يعمل لتقوية وتمكين السلطات المحلية العربية. إنّ موارد الدولة وخدماتها المركزية تُمرّر للمواطنين عبر السلطات المحلية - موارد التعليم، الرفاه، التخطيط، الحيز المكاني العام وغير ذلك. ومن المعروف منذ مدة طويلة، أنّ الوضع الاقتصادي السيئ لدى السلطات المحلية العربية يحول دون قيامها بتوفير الخدمات للمواطنين العرب بالتساوي مع المواطنين اليهود. من هنا، قررنا تجنيد المهنيين وكذلك الخبرة والأدوات القائمة لدى الجمعيتين، لإجراء بحث معمّق عن مصادر الدخل لدى السلطات المحلية العربية ومن ثمّ تحريك سيرورة تؤدّي لإحداث تغيير في واقع الحال ضمن هذا المجال.

لهذا البحث ميزة مزدوجة. أولاً لأنّه يشمل غالبية مصادر دخل السلطات المحلية، الذاتية منها (بالأساس، الأرئونا) وكذلك الحكومية. ثانياً لأنّه يقارن بين البلدات اليهودية والعربية الموجودة بنفس المنطقة الجغرافية ومن نفس العنقود الاجتماعي اقتصادي، الأمر الذي يعزل العامل القومي بنجاح. ولو كنّا أجرينا المقارنة بين عموم البلدات العربية واليهودية في إسرائيل من دون تحديد الموقع الجغرافي للبلدات وكذلك مقدرتها الاجتماعية اقتصادية، لحصلنا على صورة فجوات أشدّ قتامة تعكس عموم الفجوات القائمة بين البلدات اليهودية والعربية في إسرائيل. بينما تُظهر المقارنة بين بلدات من نفس العنقود الاجتماعي اقتصادي والمنطقة الجغرافية الواحدة، أنّ العنصر القومي هو أحد العوامل الهامة التي تفسّر وجود الفجوة من حيث مصادر دخل السلطات المحلية العربية. لا شك أنّ الإنجاز المهنيّ محترم ويبعث فينا الإعتزاز والفخر به، إلّا أنّ البحث قد أظهر صورة قائمة شديدة الوضوح: إجمالي مصادر دخل السلطات المحلية العربية أقل بكثير من مصادر دخل السلطات المحلية اليهودية. هذا الواقع، يضرّ كثيراً بقدرة السلطات المحلية العربية على أداء دورها ويسبّب بشكل مباشر عدم مساواة حاداً في توفير خدمات الدولة لمواطنيها العرب.

لقد بيّن البحث أنّ هذه الفجوة من حيث الدخل هي نتيجة مباشرة للسياسة الحكومية، التي شكّلت طيلة 65 سنة حيزاً مكانياً تمّ فيه إنشاء وتطوير مصادر الدخل الرئيسة للسلطات المحلية (أملاك مدرّة للأرئونا كالمناطق الصناعية والتجارية، مرافق للبنية التحتية، اقتصاد محلي، مكاتب حكومية وغيرها) بشكل حصري تقريباً، فقط في البلدات اليهودية أو ضمن مناطق نفوذها.

زد على ذلك، حقيقة أنّه وعلى مدار سنوات طويلة علا الإدعاء بأنّ سبب شحّ مصادر دخل السلطات المحلية العربية هو نسبة الجباية المنخفضة لضريبة الأرئونا. حقاً وجد البحث أنّ نسبة الجباية أقلّ، لكنه فنّد بما لا يقبل الشكّ، الإدعاء بأنّ هذا هو السبب الرئيس لشحّ مصادر الدخل. نشدّد هنا على أنّه وبطل سياسة التمييز المستمرة بحقّ البلدات العربية، الإدعاء بأنّ أوضاعها هي نتيجة لعدم جباية الأرئونا، ليس غير صحيح فحسب، بل يُستخدم أيضاً تهمة توجّه للضحية ذاتها. كلّنا أمل أن تساعد هذه الوثيقة في إزالة هذه التهمة العنيفة من الساحة الجماهيرية، معلنة بدء تحوّل الخطاب العامّ وكذلك السياسات العامة، من إتهام للضحية صوب بلورة سياسة حكومية تدفع قدماً بالعدالة التقاسمية وبأوضاع البلدات العربية وسلطاتها المحلية.

لا تكفي وثيقة السياسة العامة هذه بتوصيف الأوضاع وتحليلها، بل تشمل توصيات سياسية مفضلة قابلة للتحقيق، هدفها حصول تحسّن كبير جداً بمصادر دخل البلدات العربية. إنّها عملية طويلة ومعقّدة ولغاية إنهايتها، تحتاج بشكل فوري وحاد، لزيادة ميزانية السلطات المحلية العربية من المصادر الحكومية. إنّنا نعي توجّه السنوات الأخيرة نحو تقليص هبات الموازنة، لكننا نحذّر من أنّ عدم زيادة هبات الموازنة للسلطات المحلية العربية على المدى القصير سيكرّس ويطيّل أمد سياسة غير عادلة تخلو من المساواة وتميّز ضد المواطنين العرب.

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ وزارتي المالية والداخلية على علم بالأوضاع الاقتصادية الصعبة التي تعاني منها السلطات المحلية العربية وقد صرّحتا علانية عن مسؤولية الدولة بهذا الشأن. كما اتخذتا في السنوات الأخيرة عدداً من الخطوات السياسية الأولى، إلّا أنّ هذه الجهود لم تُترجم لسياسة حكومية تسعى لإحداث التغيير وطبعاً لم تنجح حتى الآن بتحسين الأوضاع الاقتصادية للسلطات المحلية العربية.

إذاً، وجدنا أنّ المسؤولية عن الأوضاع الاقتصادية السيئة للسلطات المحلية العربية، تقع في الأساس على عاتق الحكومة. لكن الحلّ موجود على أعتاب الطرفين، الحكومة وكذلك السلطات المحلية العربية (حتى ولو بشكل غير متساوٍ). إنّنا ندعو رؤساء السلطات المحلية العربية لعدم انتظار الحكومة، بل العمل وتطبيق التوصيات السياسية الواقعة ضمن مسؤولياتهم. لا مفرّ، فقط بوجود سيرورة منسّقة تتضافر فيها جهود الطرفين، الوزارات وقيادة السلطات المحلية العربية، يمكن إحداث التغيير الجذريّ في أوضاع السلطات المحلية العربية من الناحية الاقتصادية. كلّ من الطرفين، مطالب بتحمّل المسؤولية والعمل قدماً.

أُجري هذا البحث ضمن عملية معقّدة تطلّبت الكثير من التعاون بين الجمعيتين، العمل الجماعي، الإلمام الواسع بعدّة مجالات وكذلك الخبرة والإصرار. بداية، نوّد تقديم شكرنا الجزيل للباحثين، ميخال بليكوف وصفاء علي إغبارية، اللتين قادتا وأجريتا هذا البحث الرائع الذي بين يديك. نشكر أيضاً مدراء المشروع المشترك لدى سيكوي وإنجاز، محمد خليلية، عبد كناعنة وشيرلي راكاح، على قيادتهم الناجحة للمشروع المشترك وعلى مساهمتهم في البحث. شكر خاص للمستشار الأكاديمي، د. ناحوم بن إلبا، الذي لم يأل جهداً أو مشورة لتحسين جودة البحث مثرياً إيّاه بمداركه وخبرته الواسعة في المجال وبحث مسبق أجراه عن الموضوع. كلّنا أمل في أن تجلب لك قراءة هذا البحث، فهماً أعمق للواقع وتؤديّ لسيرورة واسعة وشاملة نحو تطوير الأوضاع الاقتصادية للسلطات المحلية العربية والدفع قدماً بالمساواة ما بين المواطنين اليهود والعرب في إسرائيل.

غيداء ريناوي-زعبي	جابر عساقلة	رون چيرليتس
المديرة العامة لمركز إنجاز	مدير عامّ مشارك- جمعية سيكوي	مدير عامّ مشارك- جمعية سيكوي

الموجز التنفيذي

تشير نتائج البحث وبوضوح إلى أن السبب الرئيس لشحّ مدخولات السلطات المحلية العربية من مصادر ذاتية ينبع من أساس ضريبي¹ منخفض. كما تفنّد هذه النتائج الإدعاء بأن الوضع الاقتصادي الصعب الذي تعاني منه السلطات المحلية العربية ينبع بشكل حصري من نسب الجباية المنخفضة لضرائب الأرثونا. صحيح أن نسب الجباية المنخفضة تميّز السلطات المحلية العربية وأن لديها مجال عمل واسع بما فيه الكفاية تستطيع من خلاله ملزمة، المضي ذاتياً صوب تحسين أوضاعها. إلا أن النسب الأعلى من الجباية يحدّ ذاتها وبدون تكبير جذّي للأساس الضريبي عن طريق الاستثمار الحكومي المكثّف نحو تطوير الاقتصاد والمجتمع ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية، لن تسعف أوضاعها. تبرز الحاجة الماسّة لزيادة الأساس الضريبي أكثر فأكثر بظلّ التراجع المستمر من حيث الميزانيات الحكومية المعطاة لها، ممّا يعني انخفاض قدرة هذه الميزانيات على سدّ الفجوات وتصحيح عدم المساواة القائم.

منذ أكثر من عقد، والسلطات المحلية العربية تعاني من أزمة مالية مستمرة، تغرقها مرّة تلو الأخرى وتمنعها من القيام بمهامها وواجباتها الأساسية من حيث توفير الخدمات البلدية للسكان فيها. أحد أسباب أزمة السلطات المحلية العربية هو عملية التغيير المستمرة بوزن مركّبات مصادر تمويل ميزانية السلطة المحلية. فبينما يتضاءل أكثر فأكثر مركّب المساهمة الحكومية (بالأساس- ميزانيات التعليم والرفاه وهبات الموازنة) في تمويل ميزانيات السلطات المحلية، تزداد بقوة حصة مركّب المدخولات الذاتية (بالأساس- أرثونا، ضرائب ورسوم أخرى) من إجمالي الميزانية. في العام 2011، شكّلت المدخولات الذاتية ما معدّله 66% من ميزانية عموم السلطات المحلية. في حين شكّلت المدخولات الذاتية لدى السلطات المحلية العربية فقط 31%. بالمقابل، ونتيجة لتراجع التمويل الحكومي نجد أن مجالات الخدمات التي على السلطة المحلية توفيرها بتمويل ذاتي آخذة بالاتساع، لكن ليس بالمستطاع دوماً إيجاد الوسائل المطلوبة من أجل ذلك. ليست السلطات المحلية العربية هي الوحيدة التي عانت الأزمة وما زالت، إلا أن قوّة الأزمة وعمقها هما ما يميّز هذه السلطات نتيجة الشحّ الحادّ بالمدخولات الذاتية وتعلّقها الكبير بالميزانيات الحكومية.

يسعى هذا البحث المشترك بين جمعية سيكوي ومركز إنجاز، إلى الوقوف عند المشاكل والمعيقات التي تؤثر على مقدرة السلطات المحلية العربية من حيث تجنيد مصادر التمويل لميزانياتها السنوية، ثمّ تقديم توصيات سياسة عامّة من أجل تغيير الوضع القائم. يركّز البحث على فحص المصادر الرئيسة للميزانيات (الذاتية والحكومية).

إنّ الفجوات القائمة من حيث مصادر الميزانيات بين السلطات المحلية العربية واليهودية، ملحوظة بالأساس في المصادر الذاتية وهي ناتجة عن عدة مشاكل، أهمّها الأساس الضريبي المنخفض. بكلمات أخرى، شحّ شديد في الأملاك المدرّة للأرثونا، وذلك في كل واحد من تصنيفات الأرثونا - مساكن، صناعة، تجارة، سياحة، بنوك، مرافق بنية تحتية وما شابه. على سبيل المثال، في لواء الشمال بلغ الدخل عن الفرد الواحد من أرثونا المصالح 132 ش للفرد في السلطات العربية مقابل 390 ش للفرد في السلطات اليهودية من ذات التدرّج الاجتماعي اقتصادي وتعداد سكاني شبيه، ضمن منطقة جغرافية واحدة. أمّا في لواء الجنوب، فقد بيّن البحث أنّ الفجوة هناك هائلة - 47 ش للفرد مقابل 355 ش للفرد، على التوالي.

بالإضافة للمشكلة الأساسية الكبيرة، وهي القاعدة الضريبية المنخفضة، تجتمع سوية مشاكل أخرى هي معدلات فوطة منخفضة، نسبة عالية من التخفيضات والإعفاءات وكذلك نسبة جباية متدنية (64% جباية جارية لدى السلطات العربية مقابل المتوسط القُطري الذي بلغ 80%)، كلّها معاً تقتص من الدخل المنخفض أصلاً.

كما وجدنا أنّ الميزانيات الحكومية غير كافية لتقليص فجوات الدخل القائمة بين السلطات العربية وبقية السلطات المحلية. وعلى الرغم من أنّ السلطات العربية تتمتع منذ عقد بهبة موازنة عالية للفرد قياساً مع بقية السلطات المحلية، إلا أنها لا تنجح باستنفاد كامل القدرة المدخولية من هبة الموازنة، إمّا نتيجة كونها لا تحقق الحد الأدنى المطلوب من الجباية وإمّا لعدم وجود تخصيص الحكومي لميزانية الهبة. في مجال الرفاه ومصطلحات مخصصات الفرد المعالج، نلاحظ قلة تخصيص من إجمالي ميزانية وزارة الرفاه - أي أنّ الفجوة من حيث مخصصات المعالج تتعاظم أكثر فأكثر نتيجة شحّ المدخولات الذاتية. بميزانية التعليم، وعلى الرغم من حصول السلطات العربية على مخصصات حكومية عن الطالب الواحد (من الأعمار 3-18) أعلى بقليل ممّا لليهودية، نجد فجوة كبيرة بمجموع الصرف على الطالب الواحد، تنبع بالأساس من شحّ المدخولات الذاتية. هذه الفجوة، تجعل الصرف على الطالب الواحد في السلطات العربية نحو ثلثي متوسط الصرف على الطالب في السلطات اليهودية.

1 الأساس الضريبي: هو مجمل الأملاك المدرّة للأرثونا الموجودة ضمن مناطق نفوذ السلطة المحلية، كالمساكن، مرافق البنية التحتية، المناطق الصناعية والتجارية، الفنادق وغيرها.

ولفحص قوة مختلف العوامل المؤثرة على فجوات الدخل من الأرئونا ما بين السلطات العربية واليهودية، طرحنا الأسئلة الثلاثة التالية:

1. كم كان سيزيد دخل السلطات المحلية العربية، في ذات المناطق المفحوصة، لو كان إجمالي فواتير الأرئونا بمصطلحات شاقل للفرد الواحد، مساوياً لذلك الموجود لدى السلطات المحلية اليهودية ضمن التدرج 1-5؟
2. كم كان سيزيد دخل السلطات المحلية العربية، في ذات المناطق المفحوصة، لو كان أساس الفوترة لديهم مطابقاً لما عند السلطات اليهودية من التدرج الاجتماعي اقتصادي 1-5 والموجودة بالمناطق نفسها، حتى لو واصلوا جباية الأرئونا بالنسب المنخفضة ذاتها؟
3. كم كان سيزيد دخل هذه البلدات العربية لو أن نسب الجباية من ضرائب الأرئونا كانت مماثلة لتلك الموجودة في البلدات اليهودية، وفق أساس الفوترة القائم؟

إذاً، في الحالة الأولى كان دخل السلطات المحلية العربية [أنظروا تفصيل البلدات بالملحق 1 صفحة 33] سيزيد ب- 1.3 مليار شاقل. فعلياً، يعكس هذا المبلغ الفجوة بالدخل المحتمل من الأرئونا ما بين سلطات محلية يهودية وعربية بنفس المناطق الجغرافية، مع تعداد سكاني مماثل وتدرج اجتماعي اقتصادي من 1-5. في الحالة الثانية، كان إجمالي الفوترة سيزيد ب- 833 مليون ش. ما معناه، أن 65% من الفجوة كان سيتقلص دون تغيير نسب الجباية، بينما في الحالة الثالثة كان الدخل سيزيد ب- 130 مليون ش، ما معناه أن الفجوة ستتقلص بنحو 10% فقط. من هنا نعرف أنه وفي الوضع القائم، ثمة وزناً أكبر بكثير لشح القاعدة الضريبية كمسبب لحصول الفجوة، لكن وكلما ازداد الأساس الضريبي إزداد معه تأثير نسب الجباية على فرصة تقليص الفجوة وحتى ردمها أيضاً.

لقد وُجّه الكثير من النقد للسلطات العربية ذات مدخولات الأرئونا المنخفضة، في الأساس على نسب الجباية المنخفضة. إلا أن البحث قد دحض هذا الإدعاء عندما وجد أن مشكلة شح مدخولات الأرئونا والفجوة، قياساً مع البلدات اليهودية، تتبع من القاعدة الضريبية المنخفضة جداً. وبدون إجراء تطوير مكثف لمصادر الدخل الذاتية لدى السلطات المحلية وكذلك بدون وجود استثمار حكومي، لا تستطيع نسب الجباية الأعلى لوحدها، إسعاف الدخل المتدني. مع ذلك، فإن تحسين منظومة الفوترة ونسب الجباية، قد يعود عليها بمبلغ مالي محترم، حتى لو أنه لا يكفي دخل السلطات المحلية أو يحسن قدرتها على خدمة المواطنين بصورة أفضل.

ولكي تستطيع السلطات المحلية العربية الخروج من أزمتها المستمرة، لا بدّ في البداية من زيادة القاعدة الضريبية. إن التنمية الاقتصادية منوطة لحدّ كبير بالاستثمار الموظف في المواطنين، مع التشديد على تنمية رأس المال البشري. من المعروف أن السكان المستضعفين متعلقون كثيراً من جهة أولى بالخدمات المحلية ومن الثانية ليس بمقدورهم المطالبة بها كما أن ليس باستطاعتهم وغير مستعدين لتمويلها. في المقابل، يكون السكان الأقوياء اجتماعياً واقتصادياً أقلّ احتياجاً للإعفاءات والتخفيضات، مما يتيح لهم المطالبة بالمزيد من الخدمات التي يستطيعون ومستعدون لتسديد مستحققاتها.

بدون التدخل الحكومي الحثيث لتطوير البلدات العربية وبدون التوزيع العادل لأموال وموارد الدولة، لن يكون بالمستطاع تقليص هذه الفجوات. كما أن توسيع القاعدة الضريبية وتقوية السكان أمر منوط بخطوات يجب اتخاذها على المدى القريب لتعطي ثمارها في المدى المتوسط والبعيد. لذا، ولحين تثبيت مصادر تمويل ذاتية لدى السلطات المحلية العربية، لا بدّ من فترة جسر، عبر زيادة ميزانيتها من المصادر الحكومية. لكن وإلى جانب أفعال الحكومة، ثمة دور هام للسلطات المحلية العربية كقيادة محلية منتخبة وكمستوى مهني محلي، إضافة لحيز العمل والتأثير الذي لا يجوز الاستهتار به. على ضوء هذا، قمنا بتقسيم التوصيات السياسية التالية لتوصيات موجّهة إلى الوزارات وأخرى للسلطات المحلية العربية.

التوصيات الموجّهة للحكومة

1. توسيع الخطط المخصصة. لحين تثبيت مصادر تمويل ذاتية لدى السلطات المحلية العربية، ثمة حاجة فورية لفترة جسر، عبر زيادة الميزانية العادية لدى السلطات المحلية العربية من المصادر الحكومية. إضافة نحو مليار شاقل لجانب الدخل بميزانية السلطات المحلية العربية، يتمّ تركيزها لتمويل الخطط المخصصة، هي خطوة مرحلية ضرورية بغية تحسين منظومة الخدمات المحلية والجماهيرية. يجب شمل كافة البلدات العربية ضمن خطط التطوير المخصصة :

أ. خطة مخصصة بمجال الخدمات الجماهيرية تشمل التعليم والرّفاء والعمل الجماهيري، تموّل عبر إضافة للميزانية بموازاة التطوير المادي الميداني، وكدعامة هامة لمنظومة التنمية الاقتصادية ضمن نفوذ السلطات المحلية.

ب. الاستمرار والتوسع الجاد بخطط التنمية الاقتصادية والمادية البنيوية في البلدات العربية، بما في ذلك خطط الدمج التشغيلي، تطوير مناطق شغل (صناعة، ورشات حرفية، تجارة وخدمات)، بنى تحتية للمواصلات، مواصلات عامة، دعم ومرافقة المصالح وما شابه. يجب التشديد وإعطاء أهمية كبرى لتنمية الاقتصاد المحلي لدى السلطات المحلية العربية. كل هذا يجب أن يتم من خلال الدعم والمرافقة وتقوية الطاقم المهني لدى السلطات المحلية من قبل الوزارات المختلفة.

2. زيادة هبة الموازنة

على الحكومة العمل كي تنجح هبة الموازنة وبشكل كبير بتقليص فجوات الصرف لدى السلطات المحلية العربية مقابل اليهودية عبر زيادة جاذبة لهبة الموازنة المعطاة للسلطات العربية. إننا نعي منحى تقليص هبات الموازنة الحاصل في السنوات الأخيرة، لكن عدم زيادة هبات الموازنة للسلطات العربية سيكرّس سياسة عدم المساواة لدرجة التمييز.

3. إنشاء صندوق للدخل من أرئونا الأملاك والشركات الحكومية

إنّ البديل الأمثل هو إنشاء صندوق حكوميّ للدخل العائد من أرئونا الأملاك والشركات الحكومية. تجدر الإشارة هنا إلى أنّ الحكومة وفي العام 2008 قد قررت إنشاء مثل هذا الصندوق لكن لم يتمّ تطبيق القرار. التقديرات بأنّ مدخول هذا الصندوق كان ليصل لنحو مليار ش وهو مبلغ لو تمّ تخصيصه لمساعدة السلطات المحلية ضمن تدرّج اجتماعي اقتصادي منخفض والتي تفتقر مناطق نفوذها لأملك مدرة للأرئونا، لساهم ذلك بزيادة مدخولات السلطات العربية. لذا، نوصي بتطبيق هذا القرار الحكوميّ. ثمّة بديلاً آخر هو إجراء التوزيع على أساس مناطقي. إننا نضع هذا البديل بأولوية ثانية بعد الصندوق الحكومي لأنه وفي تقديرنا ستضغط السلطات المحلية اليهودية القوية من أجل تعطيل هذا الإجراء مرة تلو الأخرى.

4. إعادة توزيع الأرئونا العائدة من مناطق صناعية قائمة

لقد أقيمت مناطق صناعية كبيرة بجوار البلدات العربية لكن تحت نفوذ البلدات اليهودية المستفيدة الوحيدة من هذه الأرئونا. يجب تحديد معايير تأخذ بالحسبان التوزيع العادل من جهة، ولكن أيضاً حقيقة أنّ السلطة المحلية قد استثمرت الجهود والموارد من أجل إقامة هذه المناطق الصناعية، من جهة أخرى. في النهاية، يجب أن تكون النتيجة توزيع أرئونا بعض المناطق الصناعية القائمة، على البلدات العربية المجاورة أيضاً.

التوصيات الموجهة للسلطات المحلية العربية

1. تحسين منظومة الفوترة وزيادة نسب جباية ضرائب الأرئونا

في ظل النقص القائم من حيث مصادر الميزانيات الناتج مباشرة عن السياسة الحكومية المنتهجة سنين طويلة، يبقى على عاتق السلطات المحلية العربية إستنفاد مصادر الدخل القائمة لأقصى حدّ ممكن. أولها، زيادة الفوترة عن طريق إجراء تسجيل محتلن ودقيق للمصالح الناشطة في البلدة بالإضافة لرفع نسب الجباية.

2. المبادرة إلى ثم قيادة التخطيط وإنشاء البنية الاقتصادية ضمن نفوذ السلطات المحلية العربية

للسلطات المحلية دور حاسم في نجاح المبادرة والدفع قدماً بجهود التطوير. لا شك بأنّ تحويل الميزانيات الحكومية أمر ضروري وهام لكنه لا يكفي لوحده كي يكفل نجاح العملية. فالمبادرة وقيادة عمليات التخطيط صوب التنمية الاقتصادية تبقى بيد السلطة المحلية المؤتمنة على بلورة إستراتيجية شمولية تعمل على تطوير البلدة، منها تُشتق الخطط الكبرى بمختلف المواضيع التي ضمن صلاحيات السلطة المحلية، وهي: التعليم، الرفاه وغير ذلك. كل هذا بناء على المعرفة العميقة لخصائص السكّان واحتياجاتهم الخاصة التي تشكّل قاعدة لتحديد ووضع مناحي التطوير.

كانت السلطات المحلية العربية واقعة تحت تمييز امتد سنوات طويلة من حيث ميزانيات التطوير والميزانيات الحكومية وهبات الموازنة. في السنوات الأخيرة، طرأ تحسّن من حيث طريقة تخصيص هذه الميزانيات، إلّا أنّ الإهمال المتواصل في مجال التنمية الاقتصادية للبلدات قد أدّى لشح المصادر المدرة للأرئونا. شحّ المصادر الذاتية يخلق حاجة ماسة لمصادر دخل إضافية بغية توفير الخدمات بصورة مقبولة بموازاة الجهود المبذولة لتطوير البنية الاقتصادية الكفيلة مستقبلاً بتلبية حاجات السكّان كما يليق بهم.

المقدّمة

ورقة السياسات العامة هذه هي نتاج تعاون جمعية سيكوي التي تعمل من أجل المساواة المدنية بين اليهود والعرب مواطني إسرائيل، مع مركز إنجاز الذي يعمل لتقوية وتمكين السلطات المحلية العربية. وفي إطار مشروع مشترك، وضعنا نصب أعيننا مسح ثم معالجة المعوقات التي تحول دون إتمام المساواة في توزيع الموارد ما بين السلطات المحلية العربية وبقية السلطات المحلية. إننا على ثقة بأن التخصيص الحكومي المتكافئ والعدل المدعوم بسلطة محلية تعرف كيف تستغل مواردها القائمة بنجاحة بل وتحسن جهود زيادة حجمها، قادران على إحداث التغيير الجاد من حيث حجم وجودة الخدمات المتوفرة لسكان البلدات العربية.

منذ أكثر من عقد والسلطات المحلية العربية تعاني من أزمة مالية مستمرة تُغرقها، مرة تلو الأخرى، بأوضاع تعجز فيها عن القيام بدورها ومهامها الرئيسة كمقدّمة خدمات لجمهور المواطنين لديها. أزمة السلطات المحلية هذه هي أيضاً نتاج عملية تغيير مستمرة بالوزن الذي يُعطى لمركّبات مصادر تمويل ميزانية السلطات المحلية. فمقابل إزدياد تقلص مركّب المساهمة الحكومية (بالأساس، ميزانيات التعليم والرفاه ومنح الموازنة) في تمويل ميزانيات السلطات المحلية، نجد أنّ مركّب الدخل الذاتي يزداد حجماً من مجمل الميزانية. في المقابل، ونتيجة لتراجع التمويل الحكومي، تتسع مجالات الخدمة التي من مسؤولية السلطة المحلية تقديمها بتمويل ذاتي، إلّا أنّ العين بصرية واليد قصيرة. ليست السلطات المحلية العربية هي الوحيدة التي عانت وتعاني من ذلك، إلّا أنّ قوة وعمق الأزمة هما ما يميّز السلطات العربية نتيجة النقص الحادّ بالمدخولات الذاتية وتعلّقها الأكبر بالميزانيات الحكومية.

يسعى هذا البحث للوقوف عند المشاكل والعوائق التي تؤثر على قدرة السلطات المحلية العربية في تجنيد مصادر تمويل لميزانياتها السنوية، ثمّ تقديم توصيات سياسة عامّة كفيلة بإزالتها.

وهو يفحص إجمالي مصادر الميزانية، الذاتية والحكومية على حدّ سواء. سنركّز ضمن هذه الورقة على تحليل مصادر الميزانية العادية والتي تشكّل 81% من إجمالي ميزانية السلطات المحلية. وذلك دون التقليل من أهمية ميزانيات التطوير (الميزانية غير العادية)، إنّما وبسبب محدودية المعطيات المتوفرة لدينا ركّزنا على دراسة فوترة وجباية ضرائب الأرئونا، التي تشكّل ثلثي إجمالي المدخولات الذاتية لدى السلطات المحلية.

بالاستناد إلى معطيات التقارير المراقبة لدى وزارة الداخلية للعام 2011 ولمعطيات دائرة الإحصاء المركزية، قمنا بفحص مصادر دخل السلطات المحلية العربية مقارنة مع بقية السلطات المحلية (سلطات محلية يهودية ومختلطة). ثمة تأثيراً لحجم البلدة، مزاياها الاجتماعية اقتصادية وموقعها داخل المنطقة من حيث القدرة على التطوير وتأمين المدخولات، لذا أجرينا مقارنة الدخل من مصادر ذاتية بين سلطات محلية عربية وأخرى يهودية ومختلطة (لاحقاً، سلطات يهودية) واقعة بمنطقة جغرافية مماثلة ومتشابهة من حيث التعداد السكاني والمزايا الاجتماعية اقتصادية. يشمل البحث كلّ السلطات المحلية الواقعة بمناطق مصنّفة 4-7 وفق مؤشر الطرفية أو الضواحي لدى دائرة الإحصاء المركزية. غالبية السلطات المحلية العربية تقع ضمن هذه المناطق. الحديث هنا هو عن 75 سلطة محلية عربية (من 82 بالمجمل)، تمّت مقارنة مصادر الفوترة لديها من الأرئونا، مع سلطات محلية يهودية من ذات المناطق بالتناسب مع مراتبها الاجتماعية اقتصادية وتعداد سكانيها.

ولخلق وحدة قياس مشتركة تتيح المقارنة بين سلطات محلية مختلفة، اعتمدنا في تحليلنا هذا على عدد الوحدات للمواطن الواحد² مساحة الفوترة للمواطن (م²)، مبلغ الفاتورة للمواطن (بالشواقل)، الدخل عن المواطن وما شابه. كما سنحاول الوقوف عند الفجوات القائمة من حيث الميزانيات الحكومية من وزارتي المعارف والرفاه، وعند المعوقات التي تمّ رصدها بأبحاث أخرى تناولت التخصيص من هبات الموازنة.

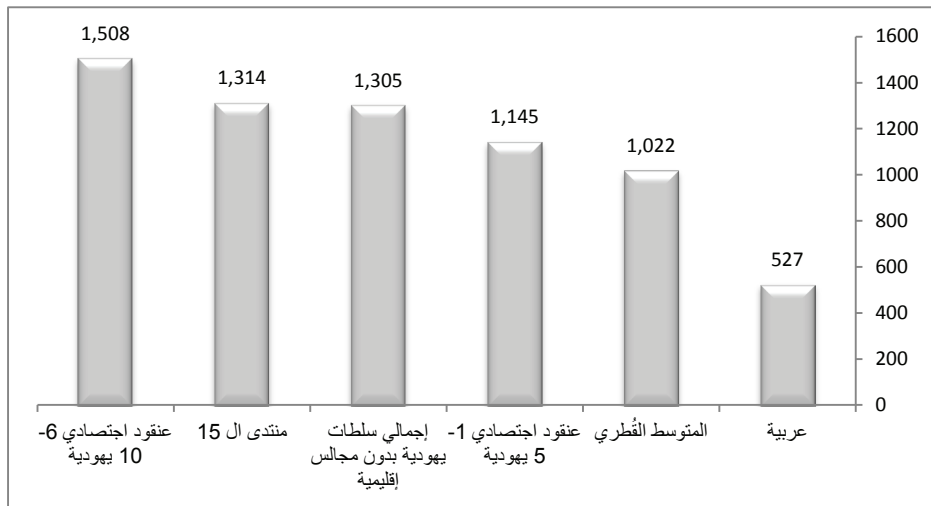
تحتوي هذه الورقة 5 فصول: يشرح الأوّل ميزانية السلطات المحلية العربية مقارنة مع بقية السلطات المحلية ثمّ يستعرض مبنى الميزانية من حيث العناصر الرئيسة. أمّا الفصل الثاني، فيتناول مسألة مصادر الدخل الذاتية مع التشديد على المركّب الرئيس في الدخل الذاتي، ألا وهو ضرائب الأرئونا. هنا سنجري المقارنة (سلطات محلية عربية مقابل أخرى يهودية) من حيث مساحات الفوترة، رسوم الفوترة ونسب الجباية. يستعرض الفصل الثالث العناصر الثلاثة الرئيسة التي تتكوّن الدخل من مصادر حكومية: هبة الموازنة، ميزانية التربية والتعليم وكذلك ميزانيات أقسام الخدمات الاجتماعية. ثمّ نفحص إن كانت تنتج ولأي مدى، في تقليص الفجوات القائمة ما بين السلطات المحلية العربية وبقية السلطات المحلية. بينما يستعرض الفصل الرابع وبإيجاز حقيقة الأدوات السياسية الرئيسة مبيّناً مدى وكيفية استخدامها. يحوي الفصل الأخير التلخيص ومجموعة من التوصيات العملية الموجهة للوزارات المعنية وأيضاً للسلطات المحلية العربية.

2 المواطن: كلّ من تمّ تسجيله كأحد سكان السلطة المحلية من عمر 0 وما فوق.

الفصل الأول: ميزانية السلطات المحلية ومبناها

في العام 2011، بلغ إجمالي دخل ميزانية السلطات المحلية بإسرائيل نحو 56 مليار شاقل، منها نحو 5 مليارات مدخولات لميزانية السلطات المحلية العربية. بمصطلحات متوسط الدخل عن المواطن الواحد، يصل الدخل في السلطات المحلية العربية لثلاثي متوسط الدخل عن المواطن ببقية السلطات المحلية. من البديهي أن يكون لشح المدخولات إسقاطاً مباشراً على حجم المصاريف. إنَّ إجمالي متوسط الصرف للمواطن عن "الخدمات البلدية"³ في السلطات المحلية العربية قد وصل إلى 527 شاقل وهو نصف متوسط الصرف لدى السلطات المحلية اليهودية والمختلطة من المرتبة 1-5 (1145 شاقل)، وثلاث أضعاف لدى السلطات المحلية من المرتبة 6-10 (1508 شاقل).⁴ المعنى واضح هنا- إنَّ المواطن العربي الذي يقطن في السلطات المحلية العربية يعاني من مستوى خدمات متدنٍ كثيراً مقارنة مع المواطن في السلطة المحلية اليهودية.

الرسم البياني 1: الصرف على الخدمات البلدية حسب مجموعات من السلطات المحلية،⁵ بالشواقل للفرد



المصدر: وزارة الداخلية، تقارير سنوية مراقبة للسلطات المحلية، 2011

تنقسم ميزانية السلطات المحلية إلى ميزانية عادية، مخصصة لتغطية تزويد الخدمات الاجتماعية والجماهيرية سنوياً وبشكل دائم، وهي تشكّل 81% من إجمالي مدخولات ميزانية السلطات المحلية، وإلى ميزانية غير عادية، مخصصة لتغطية مشاريع في مجال التطوير المادي لدى السلطات المحلية. هذه الميزانية لا تكون دائمة، بل وفق احتياجات المكان وتوفر الميزانية الصحيحة وهي تشكّل 19% من إجمالي مدخولات الميزانية. وكما ذكرنا سابقاً، سنركز ضمن هذه الورقة على تحليل مصادر دخل الميزانية العادية فقط، دون التقليل من أهمية ميزانيات التطوير، وذلك لمحدودية المعطيات المتوفرة لدينا.

أما مصادر دخل السلطات المحلية فتتقسم إلى مصادر حكومية (تعليم، رفاة، هبة موازنة وغيرها) وهي تشكّل بالمتوسط، نحو ثلث مصادر الدخل في الميزانية العادية، وإلى مصادر ذاتية (أرنونا، رسوم، ضرائب وغيرها) وهي تشكّل بالمتوسط نحو ثلثي مصادر الدخل في الميزانية العادية لمجمل السلطات المحلية بإسرائيل. التوزيع بين المصادر الحكومية والذاتية، ليس متساوياً بجميع السلطات

3 خدمات بلدية تشمل: صحة، تخطيط وبناء بلديات، تفتيش بلدي، أملاك عامة، حراسة وأمن، خدمات زراعية، احتفالات، حملات ومناسبات وخدمات بلدية مختلفة.

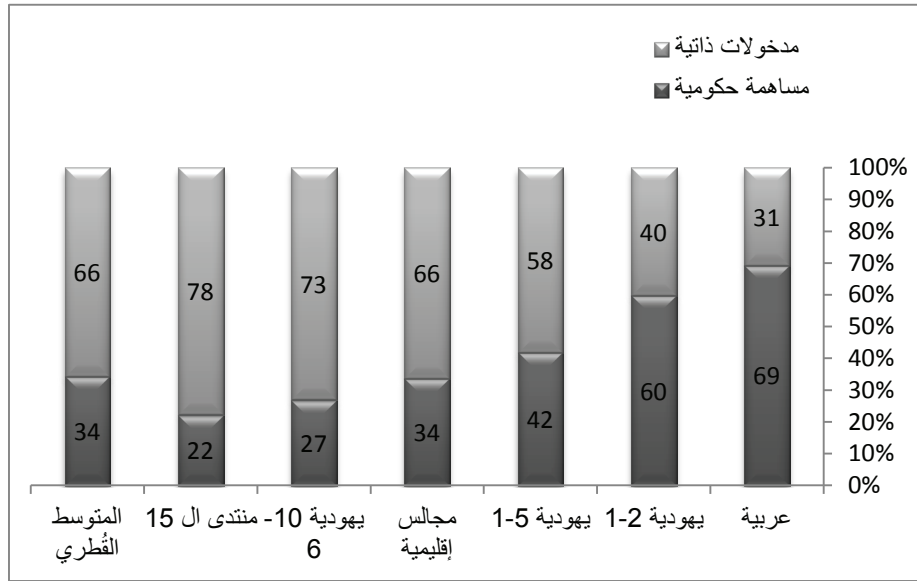
4 تقارير سنوية مراقبة من السلطات المحلية لوزارة الداخلية 2011.

5 في الرسم البياني 1 لم نضمّل المجالس الإقليمية، نظراً لكون تزويد الخدمات لديها يختلف كثيراً عما لدى المجالس المحلية والبلديات، في الأساس بسبب توزّع بلدياتها على مساحة كبيرة.

متمدى ال-15 يشمل المدن التالية: أشدود، بئر السبع، غفّعتايم، هرتسليا، الخضيرة، حولون، حيفا، كفار سابا، נתانيا، بيتاح تكفا، ريشون لتسيون، رحوفوت، رمات غان، رعنانا وتل أبيب-يافا. هذا المتمدى هو جزء من مدن مستقلة لا تحصل على هبة موازنة.

المحلية ويمكننا رؤية أنَّ مساهمة الحكومة بتمويل مصادر الميزانية آخذة بالهبوط كلما ارتفعت المرتبة الاجتماعية اقتصادية "اجتماعية" (أنظروا الرسم البياني 2). إنَّ حصة المدخولات الذاتية في السلطات المحلية العربية هي الأصغر (31%) بل أصغر حتى مقارنة مع حصة المدخولات الذاتية بميزانية سلطات محلية يهودية بالمرتبة الاجتماعية 1 و 2 (40%). كما أنَّ تعلُّق السلطات المحلية العربية بالميزانيات من مصادر حكومية هو الأكبر، ممَّا يعني قلة مرونة ميزانياتها وكذلك يكون حيِّز مناورتها ضمن الميزانية وفق سلَّم الأولويات المحليَّة لديها، أكثر تقلُّصاً. هذه السلطات أكثر عرضة وتأثراً بتغيُّر السياسات الحكومية وأكثر تضرراً بسبب التقليلات بالميزانيات الحكومية.

الرسم البياني 2: توزُّع مصادر ميزانية السلطات المحلية بين حكومية وذاتية بمجموعات مختلفة من السلطات المحلية، 2011



المصدر: معالجة معطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

بعد وقوفنا عند طريقة توزُّع مصادر دخل السلطات المحلية بين حكومية وذاتية، سنقوم تالياً بفحص توزُّع كل واحد من مصادر الدخل هذه، بين مختلف السلطات المحلية.

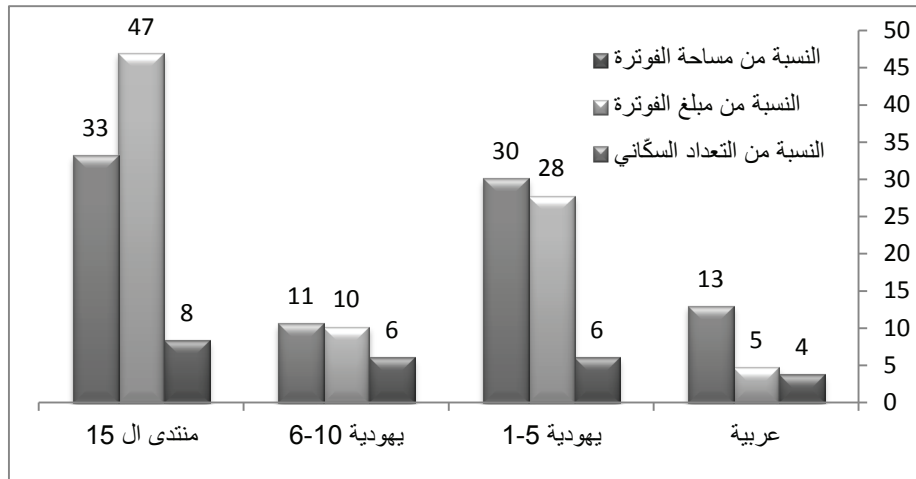
الفصل الثاني: مصادر الدخل الذاتية

تنقسم مصادر الدخل الذاتية لأنواع ثلاثة رئيسية: ضرائب الأرنونا والتي تشكّل حصة الأسد من مجموع كلّ المصادر الذاتية (نحو 65%)، الرسوم والضرائب⁶ التي تجبها السلطة (30%)، وأخيراً دفعات تجبها السلطة المحلية مقابل خدمات معينة⁷ (نحو 5%). ولأنّ ضرائب الأرنونا هي مصدر الدخل الذاتي الرئيسي لدى السلطات المحلية ولمحدودية المعطيات التي توقّرت لدينا، سنركّز على النوع الأول ونعرض المعوقات القائمة بكلّ ما يتعلّق بالقدرة الضريبية لدى السلطات المحلية العربية ومدى استنفادها. إنّ القدرة المدخولية للسلطة المحلية من الأرنونا متعلّقة بالقدرة الضريبية لدى هذه السلطة وبدرجة إستنفادها. القدرة الضريبية السنوية هي إجمالي الفوترة السنوية عن أملاك مدوّنة للأرنونا (حاصل ضرب مساحة الأملاك بأثمان الفوترة) وهي متأثرة بالطبع وبشكل مباشر أيضاً من نسب الجباية.

فواتير الأرنونا

حصة السلطات المحلية العربية من إجمالي فواتير الأرنونا هي الأقلّ قياساً مع نسبتها السكانية من مواطني إسرائيل. الرسم البياني 3، يوضّح حصة كل مجموعة سلطات محلية من إجمالي مساحة الفوترة وإجمالي مبلغ الفوترة، مقابل حصتها من مجمل التعداد السكاني. يبرز هنا نصيب السلطات المحلية العربية المقلّص من مبلغ الفوترة (4.7%) قياساً لنسبتها السكانية (13%).⁸ بينما نجد لدى بقية مجموعات السلطات المحلية أنّ نصيبها من إجمالي مبلغ كلّ الفوترة يضاوي نسبتها السكانية بل يفوقها (لدى سلطات منندي ال 15). وبما أنّ مقدار الفوترة هو حاصل ضرب مرّكبي المساحة والتمن، لا تكون المساحة الكبيرة لوحدها أو الأثمان المرتفعة لوحدها، الضمانة للحصول على مدخولات عالية، بل اجتماع المرّكبين معاً. على سبيل المثال، نجد أنّ المجالس الإقليمية ومدن منندي ال 15، هي النموذج لطرفي النسبة ما بين كبر المساحة وكبر مبلغ الفاتورة. ففي حين تتمدد المجالس الإقليمية على 75% من مساحة الفوترة القطرية هي تجبي فقط 9% من إجمالي الفوترة (بسبب الأثمان المنخفضة لهذه المساحة التي أساسها زراعيّ). في المقابل، تتمدد مدن منندي ال 15 فقط على 8.4% من مساحة الفوترة لكنها تحظى بنحو نصف إجمالي الفوترة القطرية، وذلك بفضل أثمان الفوترة المرتفعة.

الرسم البياني 3: حصة مختلف مجموعات السلطات المحلية من مساحة الأرنونا ومن إجمالي فواتير الأرنونا قياساً بنسبتها من سكّان إسرائيل 2011



المصدر: معالجة معطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

6 كضرائب التطوير، رسوم توقيف المركبات وما شابه.

7 كدفعات الأهل عن الأولاد بالمؤسسات التربوية، الحضانات وما شابه.

8 13% من سكّان البلدات التي كانت لديها تقارير مراقبة صحيح للعام 2011.

ما الذي يؤثر على حجم مساحة الفوترة، وما الذي يؤثر على حجم الأسعار؟

ثمة عاملين يؤثران على حجم الدخل الممكن من الأرئونا: مساحة الأملاك المملّمة بأرئونا، وسعر وحدة المساحة (بالمتر المربع).

مساحة الأملاك للفوترة

هناك 4 عوامل تؤثر على مساحة الأملاك للفوترة:

حجم منطقة النفوذ: تُفرض الأرئونا على الأملاك الموجودة ضمن منطقة نفوذ السلطة المحلية، لذا تشير حدود منطقة النفوذ إلى أقصى حدود المساحة الممكنة لدى السلطة المحلية بغية الإلزام بدفع الأرئونا.

تخصيصات الأرض ضمن منطقة النفوذ: التخطيط القانوني هو من يحدّد تركيبة تخصيصات الأرض والغرض منها ضمن منطقة النفوذ (مساكن، تجارة، صناعة، مبانٍ عامة وما شابه). وكيفما حدّد بالتخطيط الهيكليّ، تؤثر تركيبة تخصيصات الأرض على حجم المساحة الممكنة لإنشاء الأملاك المدرّة وكذلك على أنواع هذه الأملاك. وكما سنرى لاحقاً، هناك أسعار مختلفة لأنواع الأملاك المختلفة (كالمساكن والصناعة والزراعة وما شابه).

إستخدامات الأرض: تعكس إستخدامات الأرض كيف تتحقّق فعلياً تخصيصات الأرض. في حالة تحقيق الأغراض المرجوة من الأرض، فإنّ ذلك يتمّ ويمتدّ لعدّة سنوات، لذا تعكس تركيبة إستخدامات الأرض وحدة المساحة المقام عليها فعلياً أملاك مدرّة للأرئونا.

طريقة قياس مساحة الملك: هناك 4 طرق لقياس مساحة الأملاك لفوترة الأرئونا (بروتو بروتو؛ نيتو نيتو؛ بروتو؛ نيتو⁹). تتبّع كلّ سلطة الطريقة التي تناسبها فينتج عن ذلك فجوات بتعريف مساحة الجباية، قد تصل لعشرات النسب المئوية.

الأسعار

أسعار الفوترة تُحدّد في إطار أمر/إجراء الأرئونا الذي يقرّه مجلس السلطة المحلية. أمّا العوامل التي تؤثر عليها فهي:

حدود الأسعار كما تقرّرت بالنظم والترتيبات الواردة في النظام الأساسي للبلاد: في هذه النظم تمّ تعريف الحدّين الأدنى والأقصى للمبالغ المفروضة على جميع السلطات المحلية، بحيث لا تستطيع تجاوز هذه المبالغ. تقرّر السلطات المحلية قيمة الأرئونا (ضمن الحدود الدنيا والقصى)، وفق نوع الملك المطروح ومقدار الأسعار ضمن الحدود المذكورة. سنوياً، تتحدّد قانونياً (ضمن النظم أو القوانين) نسبة تعديل الأرئونا قياساً مع السنة السابقة. كلّ سلطة محلية راغبة بتغيير أسعار الأرئونا إلى ما تحت أو فوق نسبة التعديل المقرّرة لتلك السنة، مطالبة بالحصول على مصادقة وزير الداخلية والمالية من أجل تغيير أمر/إجراء الضرائب.¹⁰

تركيبية تصنيفات الأملاك والتصنيفات المشتقة: لكلّ ملك يوجد تصنيف أساسي (مساكن، تجارة، صناعة، زراعة) وكذلك تصنيف مشتق، أي تصنيفات مختلفة للمساكن، للصناعة، للتجارة وما شابه. ثمة أسعار مختلفة للتصنيفات المختلفة، مثلاً: ملك مصنّف كمصلحة تجارية تسعيرة أعلى من ملك مصنّف كمسكن، إلخ.

موقع الملك: إنّ لموقع السلطة المحلية ضمن الحيّز القطريّ (في المركز أم الضواحي وأطراف البلاد) وكذلك موقع الملك ضمن الحيّز البلديّ (حيّ فاخر، حيّ فقير، منطقة صناعية جديدة ومعتنى بها...)، أبعاد تؤثر على قيمة الأسعار.

9 بروتو بروتو: يشمل جدران خارجية ومساحات مشتركة. نيتو نيتو: فقط مساحة داخلية بدون جدران داخلية ومساحات مشتركة. بروتو: جدران خارجية بدون مساحات مشتركة. نيتو: مساحة داخلية مع جدران داخلية.

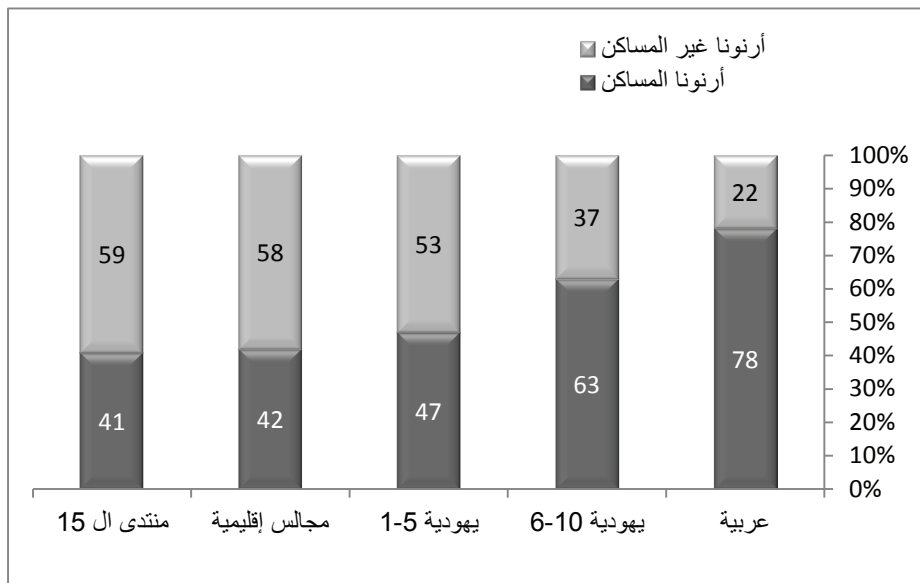
10 موقع وزارة الداخلية www.moin.gov.il

أنواع الأملاك

كما ذكرنا سابقاً، إنّ أحد العناصر المؤثرة على قدرة الدخل من الأرئونا هو نوع الملك، إذ لكل نوع من الأملاك سعر مختلف. التقسيم الأساسي الأكبر هو بين أملاك للمساكن وأملاك ليست للمساكن (صناعة، تجارة، زراعة، سياحة وما شابه). في السلطات المحلية العربية، تشكّل فواتير الأرئونا عن المساكن 78% من إجمالي الفوترة، بينما تشكّل أرئونا غير المساكن فقط 22% من إجمالي الفوترة. قياساً مع بقية السلطات المحلية، تُعتبر هذه النسبة الأكثر تدنياً للأرئونا من غير المساكن (أنظروا الرسم البياني 4). إذ نجد لدى غالبية السلطات المحلية أنّ الأرئونا من غير المساكن تتجاوز نصف إجمالي الفوترة.

الرسم البياني 4: توزّع فواتير الأرئونا بين أرئونا مساكن وأرئونا غير المساكن، وفق مجموعات مختلفة من السلطات المحلية

2011



المصدر: معالجة معطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

الأرئونا من المساكن

كما ذكرنا أعلاه، معظم فواتير الأرئونا لدى السلطات المحلية العربية يأتي من أرئونا المساكن (78%). وكما أشرنا أيضاً، تتعلّق قدرة الفوترة من أرئونا المساكن، وهذا شأن بقية أنواع الأرئونا، بعدد من المتغيّرات كموقع السلطة المحلية داخل الحيز القطري (في المركز أم في الضواحي) ومميّزات الحيّ السكّني المتواجد فيه الملك. وعلى هذه الخلفية، سنقوم بفحص قدرة الفوترة لأرئونا المساكن لدى السلطات المحلية العربية مقارنة مع نظيرتها لدى سلطات محلية يهودية لها مميّزات مشابهة من حيث التعداد السكاني والمرتبة الاجتماعية اقتصادية، ضمن منطقة جغرافية واحدة.

في الجدول 1 أجرينا مقارنة بين سلطات محلية عربية وأخرى يهودية في كلّ من لواء الشمال وحيفا والمركز والجنوب¹¹. وفي كلّ لواء منها، اخترنا سلطات محلية عربية ويهودية تقع بمناطق مصنّفة ضمن عناقيد طرفية (الضواحي) مماثلة، وفق مؤشر الطرفية

11 أنظروا الملحق 1 قائمة السلطات المحلية المشمولة بالمقارنة.

لدى دائرة الإحصاء المركزية.¹² وبالمقارنة مع السلطات المحلية العربية، ضمن المنطقة الواحدة، وضعنا 3 فئات من السلطات المحلية اليهودية: سلطات محلية من مرتبة اقتصادية منخفضة (1-5)؛ سلطات محلية من مرتبة اقتصادية متوسطة حتى مرتفعة (6-10) وأيضاً مجالس إقليمية. لقد أشرنا في الجدول، وبدقة، لأي العناقيد الاقتصادية تُصنّف السلطات المحلية اليهودية بكل منطقة ومنطقة. جميع السلطات المحلية اليهودية المشمولة في المقارنة هي ضمن نفس مدى التعداد السكاني للسلطات المحلية العربية (لغاية ما يقارب 80 ألف مواطن). ولخلق مقياس مشترك في المقارنة بين سلطات محلية مختلفة، اعتمد التحليل المعروض على عدد الوحدات للمواطن.¹³ أمّا معطيات الجدول 1 فتُظهر الأدلة التالية:

مساحة الفوترة للمواطن (متر مربع للمواطن): بمصطلحات الفوترة للمواطن، تتأثر المساحة السكنية بالنسبة ما بين متوسط حجم الأسرة ومتوسط مساحة الشقة. أي أنه في وحدة المساحة الواحدة، كلما كانت الأسرة أكبر يقل عدد الأمتار المربعة للفرد الواحد، وبالعكس. في البلدات العربية، نجد أن عدد الأمتار المربعة للفرد الواحد أقل مقارنة مع بقية السلطات المحلية (ما عدا بلدات اليهود الحريديم في لواء المركز) وهو منخفض بشكل خاص في لواء الجنوب، حيث عدد أفراد الأسر هناك مرتفع بشكل خاص. على سبيل المثال، في لواء الشمال تصل مساحة الفوترة للمواطن الواحد في السلطات المحلية العربية إلى 27 م² مقابل 34 م² للمواطن الواحد في السلطات اليهودية من المرتبة 4-5، بينما في لواء الجنوب فنجد 14 م² مقابل 28 م²، بالتناسب.

السعر (بالشاقل للمتر المربع): السعر للمتر المربع في البلدات العربية منخفض بالقياس مع بلدات مدنيّة أخرى مع تعداد سكاني مشابه ومرتبة اجتماعية اقتصادية مشابهة، في المنطقة الواحدة. ففي لواء الشمال، 30 شاقل للمتر المربع في السلطات العربية مقابل 36 شاقل في نظيراتها اليهودية؛ بلواء حيفا 31 شاقل للمتر المربع في السلطات العربية مقابل 38 شاقل، وفي لواء الجنوب 31 شاقل مقابل 33 شاقل للمتر المربع.

إجمالي الفوترة للمواطن (بالشاقل للمواطن): نظراً لكون الاكتظاظ السكاني (عدد الأفراد قياساً لمساحة الفوترة) في البلدات العربية أكبر وسعر الفوترة أقل، ينتج أن إجمالي الفوترة للفرد في السلطات المحلية العربية هو الأكثر انخفاضاً بكافة الألوية. نشدّد هنا على أن المسبب الرئيس لفجوة الفوترة عن الفرد هو فجوة الاكتظاظ السكاني. فعلى سبيل المثال وفي لواء الشمال، تفسّر فجوة الاكتظاظ السكاني 80% من فجوة الفوترة للفرد، وهذا يعني أنه ولكي تتساوى الفوترة للفرد لدى السلطات العربية بلواء الشمال مع الفوترة لدى السلطات اليهودية من العناقيد الاجتماعية الاقتصادية المنخفضة، يتوجب على السلطات العربية رفع أسعار الفوترة، وذلك للتعويض عن النقص بالمساحة السكنية للمواطن. بناءً على هذا، يتوجب عليها وضع السعر 45 شاقل للمتر المربع. وكما رأينا سابقاً بمعطيات الجدول 1، بلواء الشمال بلغ متوسط السعر في البلدات العربية 30 شاقل للمتر المربع، وفي البلدات اليهودية من المرتبة الاقتصادية 4-5، 36 شاقل للمتر المربع. بلواء الجنوب، ولكي تتساوى فوترة الفرد لدى السلطات العربية مع تلك لدى السلطات اليهودية من العناقيد الاقتصادية المنخفضة (3-5)، عليها تحديد السعر 66 شاقل للمتر المربع. وذلك مقابل الأسعار القائمة التي تميّز سلطات مبرتبة اقتصادية منخفضة (31 شاقل للمتر المربع لدى السلطات العربية و 33 شاقل لدى السلطات اليهودية). إلا أن مثل هذا الرفع بالأسعار غير واقعي إذا ما أخذنا بالحسبان المستوى الاجتماعي اقتصادي لدى السكان العرب.

هذه القدرة المنخفضة من أرئونا المساكن، تنضم لحقيقة أن فواتير الأرئونا من المساكن تشكّل 78% من إجمالي فوترة الأرئونا لدى السلطات المحلية العربية، الأمر الذي يجسّد جيداً ضائقة الفوترة الأساسية لدى هذه السلطات. إن قدرة الفوترة المنخفضة من أرئونا المساكن، تلزم بالتشديد على تطوير مصادر دخل من أرئونا غير المساكن، كما هو الحال لدى السلطات المحلية اليهودية والمختلطة من العناقيد الاقتصادية المنخفضة، خاصة في الضواحي والأطراف. في المقابل، نجد لدى السلطات اليهودية الأكثر قوة من المراتب 6-10 دمجاً ما بين مساحة فوترة كبيرة للفرد وسعراً مرتفعاً للمتر المربع، مما يجعلها أقل حاجة لمصادر أرئونا من غير المساكن.

12 مؤشر الطرفية لدى دائرة الإحصاء المركزية يصنّف السلطات المحلية وفق تدرّج من 10 عناقيد (العنقود 1 الأكثر طرفية والعنقود 10 الأكثر قرباً للمركز) وذلك حسب معيارين: بعد السلطة المحلية العينية عن حاضرة تل أبيب والبعد عن المدينة الكبيرة الأقرب إليها.

13 المواطن: كلّ من هو مسجّل كمواطن السلطة المحلية، من عمر 0 وما فوق.

الجدول 1: الأرئونا من المساكن حسب اللواء ونوع السلطة المحلية 2011 (م² للفرد، شاقل للمتر المربع وشاقل عن الفرد)

الأرئونا من المساكن 2011				
شاقل عن الفرد	شاقل للمتر المربع	م ² للفرد		
809	30	27	عرب	لواء الشمال تدرج طرفي 4,5,6
1,217	36	34	يهود من العنقود الاقتصادي 4-5	
1,493	40	38	يهود من العنقود الاقتصادي 6-9	
1,112	31	35	مجلس إقليمي	
880	31	28	عرب	لواء حيفا تدرج طرفي 5,6
1,210	38	32	يهود من العنقود الاقتصادي 4,5-2	
1,574	41	39	يهود من العنقود الاقتصادي 6-8	
1,270	32	40	مجلس إقليمي	
1,795	52	34	حيفا والخضيرة	
901	32	29	عرب	لواء المركز تدرج طرفي 6,7
1,048	38	27	يهود من العنقود الاقتصادي 5,2	
1,518	38	40	يهود من العنقود الاقتصادي 6-9	
1,351	35	39	مجلس إقليمي	
1,683	47	36	نتانيا وموديعين	
437	31	14	عرب	لواء الجنوب تدرج طرفي 4,5
929	33	28	يهود من العنقود الاقتصادي 5,3	
2,338	44	53	يهود من العنقود الاقتصادي 6-10	
1,079	31	34	مجلس إقليمي	
1,333	37	36	بئر السبع	

المصدر: معالجة معطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

الأرئونا من غير المساكن

مساحة الفوترة للأرئونا من غير المساكن الموجودة تحت نفوذ السلطات المحلية العربية هي الأقل بكل واحد من التصنيفات (صناعة ومعامل، تجارة، بنوك ومصارف، سياحة وما شابه¹⁴)، وذلك بكل واحد من الأولوية وقياساً مع كافة مجموعات السلطات المحلية. هذا بالإضافة لأسعار الفوترة المنخفضة.

في الجدول 2 يمكننا أن نرى أن مساحة الفوترة للفرد وإجمالي الفوترة للفرد من أرئونا الصناعات لدى بلدات التطوير هي أكبر ب 10-6 مرات مقارنة مع السلطات العربية. كذلك الأمر بمجال المصالح التجارية، هنا مساحة الفوترة أكبر ب 2-4 مرات لدى السلطات اليهودية، بينما إجمالي الفوترة للفرد أكبر ب 5-8 مرات. هذا المحصل المنخفض من الفوترة للمواطن من الصناعات والمصالح ينضم إلى الفوترة المنخفضة أصلاً من المساكن.

14 أنظروا الملحق 2، فواتير الأرئونا من غير المساكن.

الجدول 2: الأرئونا من المصالح التجارية ومن المصانع والمعامل وفق اللواء ونوع السلطة المحلية 2011

بلدات تعدادها السكاني لغاية 75 ألف نسمة	أرئونا المصالح			أرئونا المصانع والمعامل		
	م ² للفرد	شاقل لل م ²	شاقل عن الفرد	م ² للفرد	شاقل لل م ²	شاقل عن الفرد
عرب	2.1	63	132	0.9	50	45
يهود 4-5	4.0	146	583	7.4	53	390
يهود 6-9	3.9	81	312	6.6	98	641
مجالس إقليمية	4.4	62	273	15.9	35	562
عرب	1.3	62	79	1.2	56	69
يهود 2,4,5	2.9	113	326	3.6	83	304
يهود 6-8	3.2	119	378	3.4	75	255
مجالس إقليمية	3.3	67	218	8.3	24	197
حيفا والخضيرة	16.0	78	1,249	18.7	42	775
عرب	1.5	64	97	1.5	50	77
يهود 2,5	3.0	117	354	6.7	81	538
يهود 6-9	1.9	107	200	1.2	81	94
مجالس إقليمية	6.3	72	453	13.0	39	509
ننانيا وموديعين	3.7	142	525	2.2	110	239
عرب	0.8	61	47	0.6	55	30
يهود 3,5	3.6	100	355	9.3	62	576
يهود 6-10	1.2	100	124	2.5	109	269
مجالس إقليمية	5.8	73	429	16.9	52	881
بئر السبع	3.6	208	739	3.8	60	229

المصدر: معالجة معطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

إجمالي الفوترة للفرد من أرئونا المساكن وغير المساكن، يعكس الحد الأقصى من مقدور دخل الأرئونا، شريطة وجود نسب جباية تامة وغياب تخفيضات وإعفاءات قانونية. وكما نرى في الجدولين 1 و 2 أعلاه، أمامنا مقدور فوترة منخفض جداً، حتى بالمقارنة مع سلطات محلية يهودية لها مميزات اجتماعية اقتصادية مشابهة تقع بنفس المنطقة الجغرافية. تشير هذه البيانات إلى فجوات هائلة فيما بينها، الأمر الذي يعني أن مقدور الفوترة في السلطات المحلية العربية منخفض جداً حتى لو تم استنفاده بالكامل. لكن وكما سنرى لاحقاً، إن نسب الجباية شديدة الانخفاض ومعها نسبة عالية من الحاصلين على التخفيضات والإعفاءات، تقتص الميزيد من مقدور الدخل المتدني أصلاً.

منظومة فوترة ضرائب الأرئونا

إلى جانب المشكلة الرئيسة، وهي سوء التنمية الاقتصادية الناتج عنه شح الأملاك المدرة للأرئونا، تُظهر تقارير مراقب الدولة¹⁵ بيانات عن خلل ونواقص في منظومة الجباية لدى 6 بلدات أجرى فيها مراقبته خلال السنوات الأربع الأخيرة. لا نقصد هنا

15 مراقب الدولة، تقرير المراقبة في الحكم المحلي 2009، 2010، 2012.

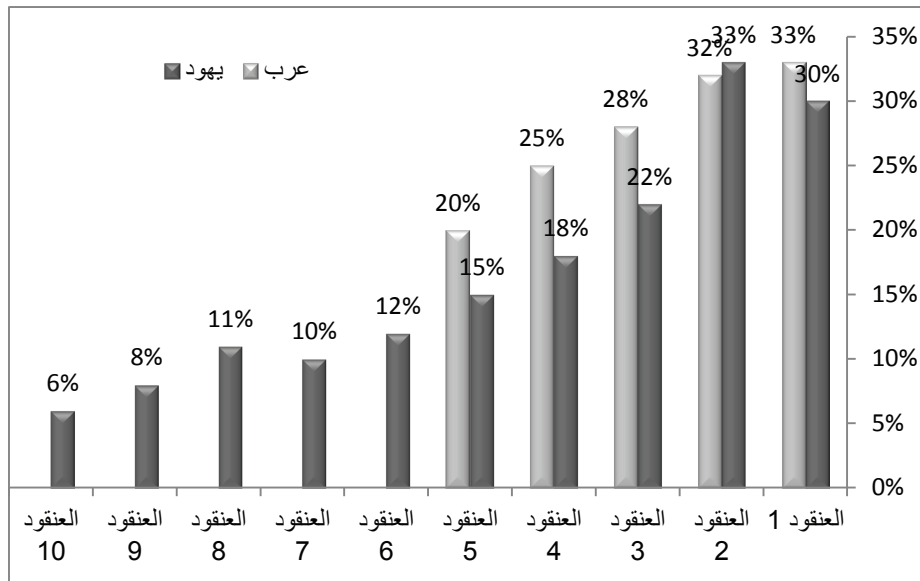
الاستخلاص من الاستثناء وتعميمه على الجميع، كما لا يمكن تقدير حجم الظاهرة ببقية السلطات المحلية العربية بناءً على بيانات تقارير المراقبة. مع ذلك، بالإمكان ذكر عدد من الظواهر المتكررة في تقارير المراقب والتي رأينا من الصواب الإشارة إليها:

- الكثير من المساحات ضمن فواتير الأرئونا، تم تسجيله بناءً على التقدير ودون قياس فعلي للأماك.
 - وُجد أنَّ غياب التعاون بين قسم الهندسة وقسم الجباية وبين قسم ترخيص المصالح وقسم الجباية، قد أدى لنقص التلاؤم بين مختلف التسجيلات لدى الأقسام، الأمر الذي خلق حالة من عدم وصول المعلومات عن بناء جديد أو افتتاح مصلحة جديدة وما شابه.
 - وُجد أنه لم تُنفذ حثلة وتحديث للمعطيات. بإحدى السلطات، لم يُنفذ قياس للمساحات منذ العام 1981، وبأخرى لم يُنفذ إستطلاع للمصالح منذ 1997.
- بالذات ونظراً لشح الأماك المدرة للأرئونا في البلدات العربية، تزيد الضرورة لوجود منظومة فوترة ناجعة من أجل إستنفاد المقدور القائم.

نسبة التخفيضات من إجمالي الفوترة السنوية

تُعطى تخفيضات الأرئونا نتيجة وضع اقتصادي صعب سببه الفقر أو المرض أو الحالة الأسرية. لذا وفي بلدات المرتبة الاقتصادية المنخفضة، من المتوقع وجود نسبة أعلى من مستحقي التخفيضات والإعفاءات. وفعلاً، تقل نسبة التخفيض كلما ارتفعت المرتبة الاقتصادية (الرسم البياني 5 أدناه)، وذلك لدى السلطات العربية وأيضاً اليهودية والمختلطة. في العناقيد 1-2، نسب التخفيضات متشابهة لدى السلطات اليهودية والعربية، بينما في العناقيد 3-5، نسب التخفيض أعلى لدى السلطات المحلية العربية.

الرسم البياني 5: حصة التخفيضات من إجمالي الفوترة وفق العنقود الاقتصادي والمجموعة السكانية، مجالس محلية وبلديات 2011



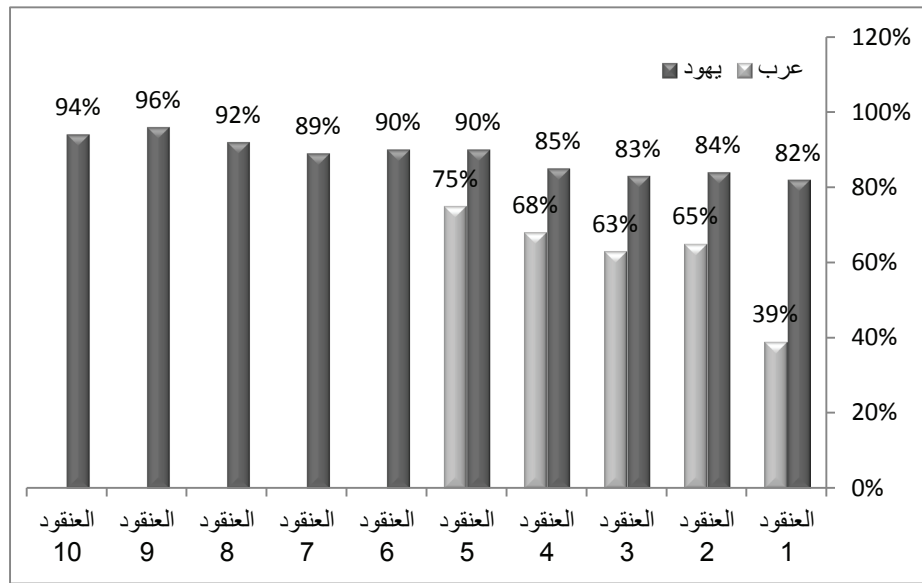
المصدر: تقارير سنوية مراقبة من السلطات المحلية لوزارة الداخلية 2011

نسب جباية ضرائب الأرئونا

نسبة جباية الأرئونا من الفوترة السنوية نيتو لدى السلطات المحلية العربية هي الأكثر تدنياً، أيضاً قياساً مع سلطات محلية أخرى من مرتبة اقتصادية مماثلة. في العام 2011، بلغ إجمالي متوسط نسبة الجباية بالبلدات العربية 64% وهو أقل ب¹⁶ نقطة مئوية من المتوسط القطري الذي بلغ 80%. في الرسم البياني 6، نرى أنَّ نسبة الجباية لدى السلطات العربية أقل بكل واحد من العناقيد الاقتصادية أمامنا. هذا يجعلنا نفهم أنَّ هناك عوامل أخرى تؤثر على نسب الجباية وليس فقط العامل الاجتماعي الاقتصادي.

16 يحذف التخفيضات والإعفاءات. أي بعد إنقاص التخفيضات والإعفاءات.

الرسم البياني 6: نسبة جباية الأرئونا لدى سلطات محلية يهودية وعربية وفق العنقود الاقتصادي 2011



المصدر: معالجة معطيات دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

المسبب الرئيس للمدخلات المتدنية من الأرئونا هو القاعدة الضريبية المتدنية

لقد قيل الكثير ضد السلطات المحلية العربية عن أن نسب الجباية المنخفضة هي سبب مدخولات الأرئونا المتدنية. إلا أن البحث يفند هذا الإدعاء. من المعطيات المقارنة بين السلطات العربية واليهودية من المرتبة 1-5 (وهي 75 من 82 سلطة محلية عربية قائمة و 25 سلطة يهودية بنفس المناطق الجغرافية، أنظروا الملحق 1) نرى بوضوح أن جوهر المشكلة يكمن بالقاعدة الضريبية المقلصة. أي أن السلطات المحلية تفتقر لأموال مدرة للأرئونا، وهي مساحات أماكن الشغل على أنواعها (تجارة، صناعة، سياحة) ومصالح تجارية (مصارف، شركات تأمين وما شابه). رأينا أيضاً أن المساحة السكنية مقلصة قياساً مع التعداد السكاني ومقارنة مع سلطات يهودية، وذلك نتيجة فوارق متوسط حجم الأسرة قياساً مع المساحة السكنية.

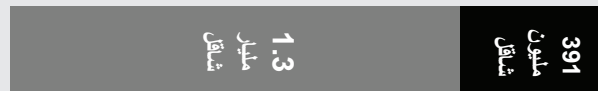
ولفحص قوة فجوات القاعدة الضريبية ما بين السلطات العربية واليهودية، طرحنا الأسئلة الثلاثة الفرضية التالية:

1. كم كان سيزيد دخل السلطات المحلية العربية، في المناطق المفحوصة والتي تتركز فيها غالبية البلدات العربية في إسرائيل، لو سادت حالة من المساواة من حيث الدخل من الأرئونا عن الفرد بين السلطات المحلية العربية واليهودية ضمن المرتبة 1-5 في المناطق ذاتها؟
2. كم كان سيزيد دخل هذه السلطات المحلية العربية، لو كان أساس الفوترة لديها مطابقاً لما عند السلطات اليهودية حتى لو واصلت جباية الأرئونا بالنسب المنخفضة ذاتها؟
3. كم كان سيزيد دخل هذه البلدات العربية لو أن نسب الجباية من ضرائب الأرئونا كانت مماثلة لتلك الموجودة في البلدات اليهودية، وفق أساس الفوترة القائم؟

في الحالة الأولى، أي بوجود مساواة في الدخل من الأرئونا عن الفرد (مسكن وغير المسكن) بين السلطات العربية واليهودية، كان دخل السلطات المحلية العربية سيزيد ب- 1.3 مليار شاقل كزيادة دخل فعلية سنة 2011، والذي بلغ حينها 391 مليون شاقل (أنظروا الرسم البياني 7 أدناه).

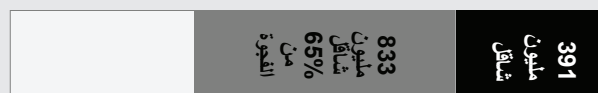
زيادة ال 1.3 مليار شاقل هذه، تجسّد فعلياً كامل حجم الفجوة من مدخولات الأرئونا (محسوبة مع التعداد السكّاني) ما بين السلطات المحلية العربية واليهودية المصنّفة ضمن العنقود 1-5 والتي تقع في ذات الحيّز الجغرافي.

الرسم البياني 7أ: زيادة الدخل من الأرئونا التي كانت ستحصل عليها السلطات المحلية العربية محسوبة مع التعداد السكّاني (وفق معطيات 2011)



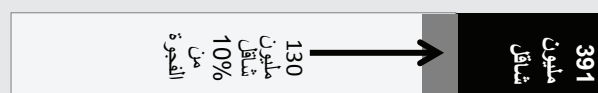
في الحالة الثانية، أي لو كان أساس فوترة السلطات العربية مطابقاً لما عند السلطات اليهودية دون تغيير نسب الجباية، لحصلت زيادة دخل مقدارها 833 مليون شاقل. في هذه الحالة كانت فجوة إجمالي الدخل من الأرئونا بين السلطات العربية واليهودية، ستتقلّص بنحو 65%.

الرسم البياني 7ب: زيادة الدخل من الأرئونا التي كانت ستحصل عليها السلطات المحلية العربية بوجود تساوي القاعدة الضريبية فقط وبدون تغيير نسب الجباية



بينما في الحالة الثالثة، أي لو كانت نسب الجباية لدى السلطات العربية مماثلة لتلك لدى اليهودية من مرتبة اقتصادية مشابهة، لكن مع بقاء القاعدة الضريبية لدى السلطات العربية كما هي، لكان الدخل سيزيد ب- 130 مليون شاقل فقط، ووفق ذلك كانت الفجوة ستتقلّص بنحو 10% فقط.

الرسم البياني 7ت: زيادة الدخل من الأرئونا التي كانت ستحصل عليها السلطات المحلية العربية بوجود تساوي بنسب الجباية فقط وبدون تغيير القاعدة الضريبية



بالإمكان سدّ كل الفجوة، فقط لو حصل ارتفاع مدمج بالقاعدة الضريبية وأيضاً بنسب الجباية. من فحص هذه الحالات الثلاث يتجلى جيداً الوزن الأكبر لنقص قاعدة الفوترة، كمسبّب لتكوين فجوة الدخل من الأرئونا. تجدر الإشارة هنا لوجود علاقة مباشرة بين حجم القاعدة الضريبية ومدى التأثير المحتمل لنسب الجباية على مقدار الفجوة. فكلّما كانت القاعدة الضريبية أكبر إزداد تأثير نسب الجباية على الفجوة، وبالعكس. لذا، بالإمكان تقليص الفجوة وحتى ردمها، فقط إن حصل تغيير إيجابي على هذين العنصرين مجتمعين، أي قاعدة ضريبية أكبر ومعها نسب جباية أكبر أيضاً.

وبدون إجراء تطوير مكثّف لمصادر الدخل الذاتية بمبادرة حكومية ومحلية، لا تستطيع نسب الجباية الأعلى لوحدها، إسعاف الدخل المتدني. مع ذلك، فإنّ تحسين منظومة الفوترة ونسب الجباية قد يعود عليها بمبلغ مالي محترم، حتى لو أنه غير كافٍ لدخل السلطات المحلية أو لتحسين قدرتها على خدمة مواطنيها بصورة أفضل.

الفصل الثالث: الدخل من مصادر حكومية

69% من مدخولات السلطات المحلية العربية مصدرها الميزانيات الحكومية. نقص المصادر الذاتية، جعل هذه السلطات متعلقة إلى حد كبير بالميزانيات الحكومية. والسؤال هنا: هل ينجح التخصيص الحكومي ولو قليلاً، بتقليص الفجوة القائمة بين البلديات اليهودية والعربية؟

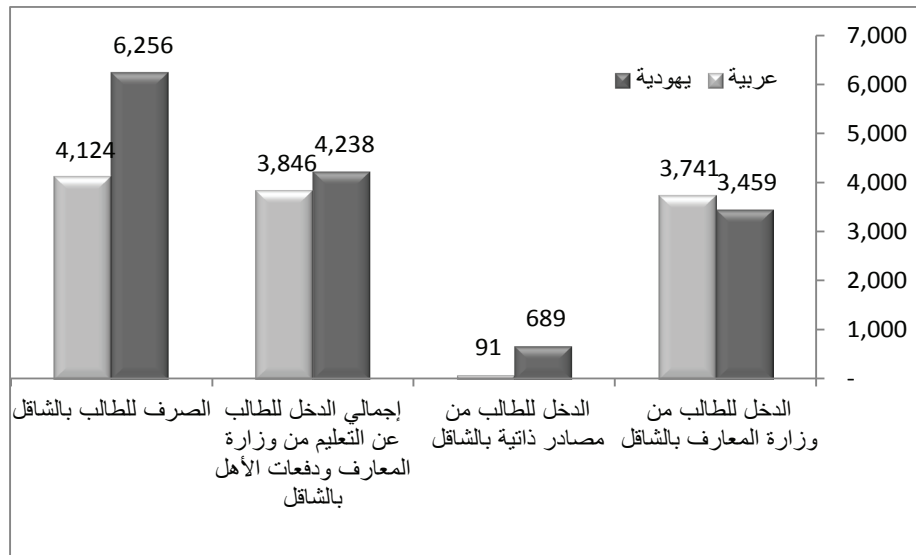
فيما يلي نستعرض أهم بنود التخصيص الحكومي للميزانية العادية: ميزانيات التعليم التي تشكّل 51%، ميزانيات الرفاه 22%، وهبة الموازنة 17% من إجمالي المدخولات الحكومية للميزانية العادية.

الدخل من وزارة المعارف وإجمالي الصرف على الطالب الواحد

بلغت ميزانية وزارة المعارف للسلطات المحلية سنة 2011 نحو 8 مليار شاقّل. كان الدخل عن الطالب الواحد (من الأعمار 3-18) من وزارة المعارف للسلطات العربية أعلى بقليل قياساً مع متوسط الدخل لدى السلطات اليهودية والمختلطة (3741 شاقّل مقابل 3459 شاقّل للطالب). في المقابل، نجد أنّ المدخولات الذاتية من التعليم¹⁷ لدى السلطات اليهودية أعلى 7 مرات وأكثر (689 مقابل 91 للطالب). في الرسم البياني 8 أدناه، نرى أنّ الدخل الأعلى من وزارة المعارف يعوّض لحدّ ما على الدخل الأقل من مصادر ذاتية للتعليم، لكنه لا يمنع تكوّن أفضلية ما للسلطات اليهودية. إلّا أنّ الفحص المقارن لقيم إجمالي الصرف على الطالب الواحد لدى السلطات العربية واليهودية، يُظهر وجود فجوة كبيرة. الصرف على الطالب لدى السلطة المحلية العربية يشكّل 66% من إجمالي الصرف على الطالب لدى السلطة المحلية اليهودية (4124 شاقّل مقابل 6256 شاقّل للطالب).

إجمالي الصرف على التعليم، يشمل المدخولات من وزارة المعارف، المخولات الذاتية للسلطات المحلية من التعليم (دفعات الأهل)، وكذلك الزيادة الذاتية التي تضيفها كلّ سلطة محلية من مصادرها الذاتية (بالأساس الأرنونا)، وهذا حسب قدرتها وسلّم أولوياتها الداخلي. إنّ السلطات العربية متعلقة بالميزانيات الحكومية التي لا تنجح بجسر فجوة المدخولات الذاتية، بل تُبقي التلاميذ العرب متأخرين من خلف فجوة كبيرة جداً. إذًا، هذه الفجوة من حيث الاستثمار في التعليم هي نتيجة مباشرة لفجوة مصادر الدخل الذاتية التي تعاني منها السلطات العربية مقارنة مع تلك اليهودية.

الرسم البياني 8: المدخولات والمصروفات بميزانية التعليم لدى سلطات محلية عربية وأخرى يهودية ومختلطة، 2011 (شاقّل للفرد)



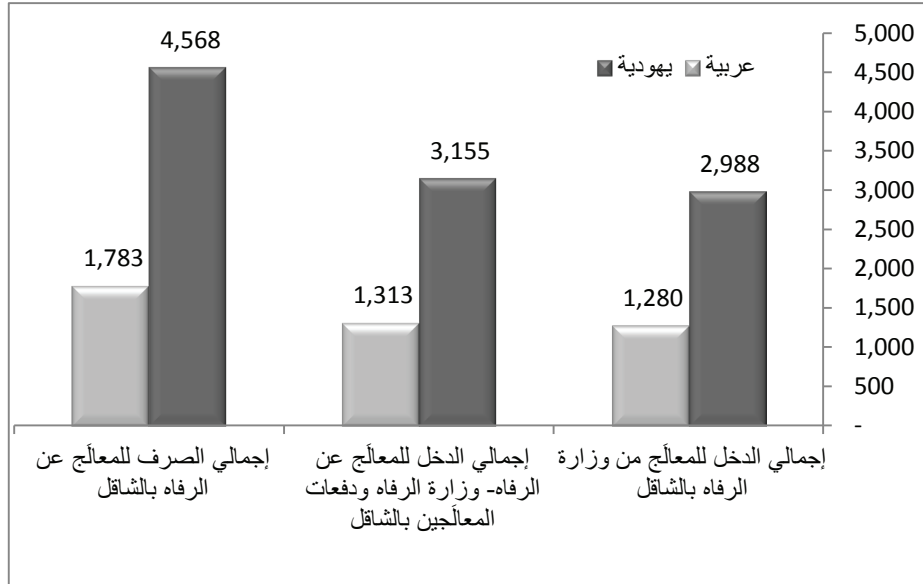
المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

17 بالأساس، دفعات الأهل

مدخولات من وزارة الرفاه وإجمالي الصرف على المعالج الواحد

وزارة الرفاه، تموّل 75% من ميزانية الرفاه مقابل تمويل متناسق (Matching) بنسبة 25% من ميزانية السلطات المحلية. مقارنة إجمالي الدخل من وزارة الرفاه في العام 2011، تُظهر أن الدخل عن المعالج الواحد من وزارة الرفاه لدى السلطات اليهودية أكبر 2.3 مرة منه لدى السلطات العربية. تزداد الفجوة في حال حسبنا أيضاً مصادر الدخل الذاتية من الرفاه، فينتج بنهاية المطاف أن إجمالي الصرف على المعالج لدى الرفاه في السلطات اليهودية أعلى 2.6 مرة مقارنة مع السلطات العربية. يشكّل الصرف على المعالج في السلطات العربية 39% من إجمالي الصرف على المعالج في السلطات المحلية اليهودية والمختلطة. لا بدّ هنا من الإشارة لأنه وفيما يتعلّق بميزانية الرفاه، تنبع الفجوة الرئيسة من فجوات التخصيص الذي تعطيه وزارة الرفاه عن المعالج الواحد. زد على ذلك، طريقة التمويل المتناسق التي تثقل هي أيضاً على الاستفادة وتحقيق الميزانيات المخصّصة.

الرسم البياني 9: المدخولات والمصروفات بميزانية الرفاه لدى سلطات محلية عربية وأخرى يهودية ومختلطة، 2011 (شاقل للفرد)

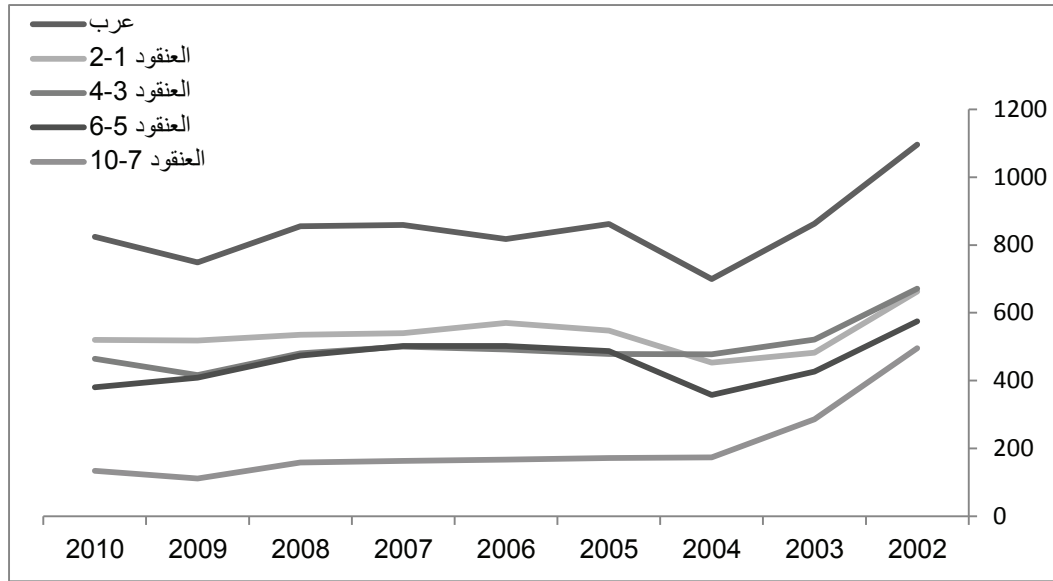


المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

الهبة العامّة (هبة الموازنة)

تسعى الهبة العامّة (هبة الموازنة) للموازنة بين إجمالي مصروفات السلطة المحلية وإجمالي مدخولاتها. تشكّل المدخولات من الهبة العامّة بالمتوسط نحو 5% فقط من إجمالي مدخولات السلطات المحلية. إلّا أنه في السلطات المحلية العربية، وعلى غرار السلطات المحلية اليهودية من المرتبة الاقتصادية 1 و 2، تشكّل هبة الموازنة 18% من إجمالي دخلها. تشير البيانات إلى أن سكّان السلطات المحلية العربية استفادوا طيلة العقد من هبة الموازنة الأعلى- مقارنة مع سكّان بقية السلطات- بمصطلحات الدخل للفرد (أنظروا الرسم البياني 10 أدناه)، لكن وبعد فحص أكثر تعمّقاً يتبيّن وجود عدد من المشاكل التي تشير بالذات لنقص في ميزانيات الموازنة:

الرسم البياني 10: الدخل بالشاقل عن الفرد من الهبة العامة، سلطات محلية عربية وأخرى يهودية وفق التدرج الاقتصادي 2011



المصدر: دائرة الإحصاء المركزية، السلطات المحلية في إسرائيل 2011

أ. توجد فجوة بين ميزانية النموذج كما تقررت من قبل لجنة "غديش"¹⁸ وبين التخصيص الفعلي، كما تقرّر ميزانية الدولة: التخصيص الفعلي سنة 2011 شكل 89.7% من ميزانية النموذج. الحكومة، تستخدم معادلة غديش كمعادلة تخصيص فقط، ولا تغطي كامل النقص بمصادر الدخل، كما هو مشتق من المعادلة.¹⁹

ب. حدّدت لجنة "غديش" إجمالي الصرف الذي أسمته إجمالي الصرف "الطبيعي" لكافة السلطات المحلية. وقد استندت في ذلك إلى معطيات الصرف لدى السلطات المحلية الصحيحة لسنة 2002. منذ هذه السنة لم يحتلن أو يُحدّث مبلغ الصرف هذا، والذي سُمّي طبيعياً وعليه يُحدّد إجمالي التخصيص الحكومي لهبة الموازنة. هكذا هو الحال رغم أنّ لجنة غديش ذاتها قد أوصت بإعادة تقييم متغيّرات المعادلة بشكل سنوي، بحيث تعكس المصروفات الحقيقية لدى السلطات المحلية.²⁰

ج. توجد مشكلة أخرى- يتمّ تحديد ميزانية الموازنة للسلطات المحلية حسب أسعار أرئونا طبيعية، وضعتها لجنة غديش. فكلما كان السعر الفعلي للأرئونا لدى السلطة المحلية أقلّ من الأرئونا الطبيعية التي حدّدت لها، قلّت معه ميزانية الموازنة المستحقة للسلطة ذاتها.²¹ لدى السلطات العربية، السعر الفعلي المجبي من الأرئونا أقلّ من الأرئونا الطبيعية التي حدّدت لها ضمن معادلة غديش.²²

د. لقد تمّ اشتراط 15% من هبة الموازنة بتحسين جباية الأرئونا، لتبلغ 80%. فقط 25 من عموم السلطات المحلية العربية الـ 82، قد نجحت بالوصول لهذا السقف بنهاية 2012.²³

يتمّ تخصيص هبة الموازنة وفق معادلة قامت بتطويرها لجنة غديش، وهي متبّعة منذ العام 2004. إنّ التطبيق الناقص لمبادئ التخصيص وفق المعادلة ومعه اشتراط وزارة الداخلية للحصول على كامل التخصيص ببلوغ السقف المحدّد من نسب الجباية، يؤدّيان

18 لجنة غديش، عُيّنت من قبل وزارة الداخلية لتحديد معايير توزيع ميزانية هبة الموازنة. تمّ الشروع بتطبيق استخلاصاتها سنة 2004.

19 حوטר إيتاي، [عرض محوسب] تآكل ميزانية الموازنة لدى السلطات المحلية، وحدة الاقتصاد بمركز الحكم المحلي قبل لجنة المالية في الكنيست 24.6.13.

20 المصدر ذاته.

21 المصدر ذاته.

22 طال شحور، هبة الموازنة من وزارة الداخلية: هل تقلّص الفجوات بين السلطات المحلية؟ دراسة سياسات عامة 12، برنامج الاقتصاد والمجتمع بمعهد فأن لير- القدس، 2010.

23 عرض محوسب، تلخيص عمل وزارة الداخلية 2009-2013، جلسة الحكومة 10.3.2013.

لاستنفاد هبات الموازنة بشكل غير تام. إن هبة الموازنة بصيغتها الحالية، ليست فقط غير قادرة على تقليص الفجوة القائمة في القاعدة الضريبية بين السلطات المحلية العربية واليهودية بل هي أيضاً أقلّ قياساً مع الصرف الطبيعي الذي حدّته لجنة غديش، والذي لم يحتلن منذ العام 2002.

تلخيص فرعي: المسبب الرئيس لنقص مصادر الميزانية هو القاعدة الضريبية المقلّصة

إنّ الفجوات القائمة من حيث مصادر الميزانيات بين السلطات المحلية العربية واليهودية، ملحوظة بالأساس في المصادر الذاتية وهي ناتجة عن عدة مشاكل، أهمّها الأساس الضريبي المنخفض. بكلمات أخرى، شح شديد في الأملاك المدروّة للأرنونا، وذلك في كل واحد من تصنيفاتها- مساكن، صناعات، تجارة، سياحة، بنوك، مرافق بنية تحتية وما شابه. بالإضافة للمشكلة الأساسية الكبيرة، وهي القاعدة الضريبية المنخفضة، تجتمع سوية مشاكل أخرى هي أسعار فوترة منخفضة، نسبة عالية من التخفيضات والإعفاءات وكذلك نسبة جباية متدنية، كلّها معاً تقتص من الدخل المنخفض أصلاً.

كما وجدنا أنّ الميزانيات الحكومية غير كافية لتقليص فجوات الدخل القائمة بين السلطات العربية وبقية السلطات المحلية. وفق معادلة "غديش" تتمتع السلطات العربية ومنذ عقد بهبة موازنة عالية للفرد قياساً مع بقية السلطات المحلية، إلّا أنه ونتيجة نقص في تطبيق مبادئ التخصيص وفق المعادلة، مجتمعاً مع اشتراط وزارة الداخلية توقّف سقف الجباية المطلوب من أجل الحصول على كامل التخصيص، يحصل تخصيص ناقص واستنفاد جزئي لهبة الموازنة. هذا يعني أنّ هبات الموازنة لا تسدّ فجوة المدخولات الذاتية ولا تكمل ميزانية السلطات المحلية لمستوى الدخل الطبيعي، حسب معادلة "غديش".

في مجال الرفاه ومصطلحات مخصصات الفرد المعالج، نلاحظ قلة تخصيص من إجمالي ميزانية وزارة الرفاه - أي أنّ الفجوة من حيث مخصصات المعالج تتعاظم أكثر فأكثر نتيجة شحّ المدخولات الذاتية. بميزانية التعليم، نجد فجوة كبيرة بإجمالي الصرف على الطالب الواحد، تنبع بالأساس من شحّ المدخولات الذاتية.

ولكي تستطيع السلطات المحلية العربية الخروج من أزمتها المستمرة، لا بدّ في البداية من زيادة القاعدة الضريبية. إنّ زيادة القاعدة الضريبية، عدا عن تطوير البنية التحتية الاقتصادية، منوطة لحدّ كبير بالاستثمار الموظف في المواطنين، مع التشديد على تنمية الاقتصاد المحلي وكذلك رأس المال البشري. فالسكان المستضعفون متعلّقون كثيراً من جهة أولى بالخدمات المحلية ومن الثانية، ليس بمقدورهم المطالبة بها كما أنّ ليس باستطاعتهم وغير مستعدين لتمويلها. في المقابل، يكون السكان الأقوياء اجتماعياً واقتصادياً أقلّ احتياجاً للإعفاءات والتخفيضات، مما يتيح لهم المطالبة بالمزيد من الخدمات التي يستطيعون ومستعدون لتسديد مستحقّاتها. من هنا وبغية خلق القاعدة المتينة لزيادة إجمالي دخل السلطات المحلية العربية، تُشتق ثلاث غايات رئيسة من حيث السياسة العامة:

- توسيع القاعدة الضريبية
- تقوية السكان المحليين
- تحسين استنفاد مصادر الدخل القائمة

في الفصل التالي، سنحاول استيضاح لأي مدى تخدم الخطوات السياسية القائمة هذه الغايات.

الفصل الرابع: حقبة الأدوات السياسية القائمة

يمكننا رصد مجموعتين مركبتين من الأدوات السياسية، تتميز الأولى بخطوات سياسية هدفها توسيع القاعدة الضريبية ومستوى التنمية الاقتصادية والمادية لدى السلطات المحلية العربية، كخطط التطوير وإعادة توزيع المدخولات. أمّا المجموعة الثانية فهدفها تطوير وإتقان إستنفاد قدرة الدخل القائمة وكذلك الدخل القائم فعلياً (عقوبات، أدوات تشجيع وأدوات رقابة لوزارة الداخلية على نسب الجباية).

خطط تنمية

في السنوات 2010-2012، تمّ اتخاذ 6 قرارات حكومية²⁴ تشمل خططاً تنموية لصالح البلديات العربية، يبلغ حجمها الإجمالي نحو 3.8 مليار شاقّل. بالأساس، تشمل هذه الخطط ميزانيات معدّة لتنمية البلديات اقتصادياً ومادياً: ميزانيات للتخطيط المفصّل، بنى تحتية للمجاري، مرافق عامّة، بنى تحتية للمواصلات وكذلك تحسين وتطوير المناطق الصناعية وخطط التشغيل. وفي إطار الخطة التنموية للبلديات البدوية في الجنوب (القرار 3708) والخطة التنموية للبلديات الدرزية والشركسية (القرار 2861)، تمّ أيضاً تخصيص الموارد للتعليم والرفاه. إلّا أنّ الخطط لبقية المواطنين العرب تُشدّد على التنمية الاقتصادية والمادية، لكنها تفتقر للميزانيات المعدّة لمشاريع التعليم والرفاه والمجتمع.

توزيع المدخولات

ثمّة محاولة لم يُكتب لها النجاح، لإقامة صندوق توزيع المدخولات على قاعدة قُطرية عامّة، وهي مدخولات الأرئونا من أملاك الحكومة والشركات الحكومية: في العام 2008، قرّرت الحكومة إقامة صندوق لتوزيع أموال الأرئونا عن أملاكها (مكاتب ومرافق عامّة) وأملاك الشركات الحكومية. وقد قدر مبلغ الصندوق بـ 1.1 مليار شاقّل. حتى العام 2009، قُدّرت حصّة السلطات العربية من إجمالي الأرئونا الحكومية بـ 0.2%، علماً أنّ غالبيتها قد جُبيت بمدينة الناصرة.²⁵ كانت هذه بمثابة الفرصة للتوزيع العادل على أساس المعايير العالمية للمدخولات من أملاك الدولة.

توزيع المدخولات وفق قاعدة مناطقية مستندة للبند 8، 9، و 9ب من أمر البلديات (النصّ الجديد): قانونياً، يُسمح لوزير الداخلية، بموافقة وزير المالية وبعد معاينة تقرير لجنة تحقيق عيّنها لهذا الغرض، أن يعلن عبر إصدار أمر ملزم بأنّ منطقة واقعة ضمن حدود سلطة محلية واحدة أو أكثر، هي منطقة مدخولاتها من الأرئونا العامّة سوية مع المدخولات من ضريبة التحسين أو من واحدة أو أكثر من الدفعات الإلزامية، موزعة بين السلطة المحلية التي تقع هذه المنطقة فيها وبين سلطة محلية أخرى أو أكثر، مجاورة للأولى أو لها معها حدود مشتركة. خلال العام 2013، تمّ الإعلان عن ثلاث مناطق توزيع بالنقب، إلّا أنّ اللجان لم تنه عملها بعد.

بخلاف التوزيع على قاعدة معايير عالمية شفافة، إنّ توزيع المدخولات على قاعدة مناطقية صادرة عن وزير الداخلية، يُبقي بيد أصحاب المناصب السياسية صلاحية إقرار أي المناطق التي سيُعاد فيها التوزيع وبين أيّ من السلطات المحلية. صحيح أن لجنة مهنية تعيّن النخبة السياسية ستقدّم توصياتها في الشأن المطروح، إلّا أنّ قرار قبول توصيات اللجنة أو رفضها هو من الصلاحيات الحصرية لهذه النخبة السياسية.

24 القرار 1539 من يوم 21.3.10 - خطة خماسية للتنمية الاقتصادية في بلدات الأقليات 2010-2014؛ القرار 2861 من يوم 13.2.11- خطة تطوير للبلديات الدرزية والشركسية 2010-2014؛ القرار 3211 من يوم 15.5.11- خطة فوق سنوية لتطوير وتمكين البلديات البدوية في الشمال 2010-2015؛ القرار 3708 من يوم 11.9.11- خطة من أجل البناء والتطوير الاقتصادي لدى السكان البدو 2012-2016؛ القرار 4432 من يوم 29.1.12- خطة التطوير لقطاعات الأقليات في إطار تطبيق توصيات تقرير اللجنة من أجل التغيير الاجتماعي- تقرير لجنة طرختبرغ؛ القرار 4193 من يوم 29.1.12- زيادة نسبة المشاركة بالقوة العاملة ونسبة الوظائف والشغل.

25 تمير أغمون، توزّع الأرئونا الحكومية وفق الأولوية والقطاعات، أبحاث الكنيست، حزيران 2009.

أطر للتعاون المناطقي

إنَّ التعاون المناطقي ضروري لمنظومة عمل ومعيشة البلدات الصغيرة والمتوسطة، خاصة في الضواحي والأطراف.

1. **مناطق شغل مشتركة** – تكمن أهمية مناطق الصناعات/الشغل المشتركة ضمن ذات الحيز في مساهمتها لتنمية الاقتصاد المناطقي وزيادة مساحة فرص الشغل. رغم ذلك، يتم نسج اتفاقيات توزيع المدخولات ضمن مناطق شغل ومعاهدات إدارة مشتركة، بصعوبة جمّة، عدا عن أنها تُنقض بسهولة نسبية.²⁶ منذ العام 1999 تمّ توقيع 7 معاهدات شراكة فقط، علماً بأنّ مساهمتها في زيادة مدخولات السلطات المحلية العربية هامشية لا أكثر، وذلك لسببين: الأول ندرة المعاهدات، والثاني- حصّة السلطات العربية من التوزيع وفق هذه المعاهدات زهيدة للغاية. بمعظم الحالات، يكون الحديث عن حصّة الأرض المضافة لمنطقة الشغل جرّاء انضمام السلطة العربية لهذه الشراكة، وليس عن حصّة مساوية من إجمالي مساحة المنطقة الصناعية كلّها. فعلياً، لم تكن هنا إعادة توزيع لمناطق الصناعات/الشغل القائمة إنما توزيع الإضافة فقط لا غير. بهذه الطريقة، تواصل السلطات اليهودية الاستفادة من أفضلية الأملاك المدوّرة للأرثوذكس ضمن كعكة الموارد الأصلية، وتحظى أيضاً بحصّة أخرى من الإضافة المذكورة. لا يمكن بهذه الطريقة تقليص فجوات الأملاك المدوّرة للأرثوذكس الموجودة لدى السلطات المحلية العربية.
2. **عنقود مناطقي** – إنه مشروع تقوده وزارة الداخلية ومعها "ألكا" (جويث إسرائيل)، يحاول مواجهة نقطتي الضعف المركزيتين اللتين تميّزا البلدات الصغيرة والمتوسطة الواقعة بضواحي البلاد: غياب الأفضلية للحجم والبعد عن مراكز الخدمات. الحديث هنا هو عن شراكة بمجال الخدمات البلدية وكذلك التنمية الاقتصادية. إنّ الإتحاد بعنقود قد يساهم في استغلال أفضل للميزات القائمة، وذلك بواسطة تخفيض التكاليف من خلال الشراء المشترك للخدمات وأيضاً إدخال المزيد من الخدمات التي لا يكون تفعيلها مجدياً اقتصادياً في بلدة صغيرة، بينما انضمام عدد من البلدات وتكاتفها معاً، بإمكانه توفير سقف دخول²⁷ هذه الخدمات. ما زال المشروع في خطواته الأولى، مما يزيد أهمية اندماج بلدات عربية وانضمامها إليه.

أدوات رقابة ومرافقة وزارة الداخلية

بعد أن تورّط في السنوات 2001-2003 العديد من السلطات المحلية بأزمة اقتصادية، تعمل وزارة الداخلية منذ العام 2004 استناداً لتعديلات دستورية، على مراقبة المحدودية في ميزانية السلطات المحلية، وذلك بواسطة 3 أدوات رئيسية:

محاسب مرافق: وهو محاسب مرافق من وزارة الداخلية يقوم بالمصادقة على كلّ صرف لدى السلطة المحلية، مبلّغاً وزارة الداخلية مباشرة. لغاية تموز 2013، عمل في السلطات المحلية 75 محاسباً مرافقاً لدى 57 سلطة عربية و 18 سلطة يهودية.²⁸

خطة إشفاء: وهي تشمل خطوات تنجيع (تقليص) في مصاريف الأعمال والرواتب و/أو خطوات لزيادة المدخولات الذاتية، كتحديد غايات جباية الأرثوذكس، تحديث القوانين المساعدة لجباية الرسوم والضرائب وما شابه. كذلك وفي إطار خطة إشفاء السلطة، تتمّ المصادقة على مساعّدة للسلطة لتغطية جزء من العجز المتراكم، بواسطة هبات و/أو تصاريح لقروض المدى البعيد.

لجنة معيّنة: إنّها الوسيلة الأكثر حدّة التي تمسّ مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي، بأبلغ صورة. من صلاحيات وزير الداخلية حلّ مجلس السلطة المحلية وتنحية رئيس السلطة جرّاء فشل في إدارة الميزانية أو عدم الإيفاء بغايات خطة إشفاء أو لعدم تقديم خطة إشفاء أو عدم المصادقة على الميزانية. عشية الانتخابات المحلية بتشرين الأول 2013، عملت اللجان المعيّنة في 22 سلطة محلية، 16 منها عربية.²⁹

26 رزين وحران، أنظمة ومعاهدات بلدية: وجهات الإصلاح في أطر الحكم المحلي بإسرائيل. أبحاث فلورسهايم، 2012.

27 سقف الدخول: الحد الأدنى من التعداد السكاني المطلوب لتفعيل خدمات عامة بحيث يفي بمعايير النجاعة الاقتصادية.

28 قائمة المحاسبين المرافقين من يوم 1.7.13 بموقع وزارة الداخلية- مواضيع- وحدات التفعيل www.moin.gov.il

29 شيري سبكتور-بن أري، السلطات المحلية في إسرائيل، وثيقة نبذة مقدّمة للجنة الداخلية وحماية البيئة. أبحاث الكنيست، نيسان 2013.

بوجود شحّ حادّ في مصادر الميزانية، تخلق وسيلة التدخل والرقابة الحثيثة على الصرف بظل غياب خطة تنمية وتطوير تُضاف في إطارها الأموال للميزانية، تخلق شعوراً بالمرارة وفقدان الأمل. لا شك بأنّ إكساب إجراءات الإدارة السليمة هو أمر هام ومطلوب، لكنه لا يشكّل بديلاً لمصادر دخل، يُموّل بواسطتها الحدّ الأدنى المطلوب من الخدمات.

الجدول 3، يستعرض الأدوات السياسية العامّة القائمة ومدى تلبيتها للغايات الثلاث المذكورة: توسيع القاعدة الضريبية، تقوية السكّان المحليين وتحسين قدرة إستنفاد مصادر الدخل القائمة.

الجدول 3: الأدوات السياسية العامّة القائمة من أجل تنمية وزيادة دخل السلطات المحلية العربية

توسيع القاعدة الضريبية	تقوية السكّان	التنجيع واستنفاد مصادر الدخل الموجودة
خطط تنمية مخصصة القرارات الحكومية 1539، 2861، 3211، 3708، 4432، 4193. ما حجمه نحو 3.8 مليار شاقّل بالسنوات 2010-2016.	إقامة مراكز شغل، وتأهيل مهنيّ. إقامة بنى تحتية داعمة للشغل كالمواصلات العامة والحضانات اليومية. مدينة بلا عنف. حملة دمج العرب بالشغل والوظائف. التخصيص للخدمات الجماهيرية فقط ضمن خطط التطوير للدروز والشركس وبدو الجنوب. بقية السلطات تفتقر لخطة مخصّصة بمجال الخدمات الاجتماعية والجماهيرية.	إنتقال المصالح العاملة من البيوت لمنطقة شغل وأعمال. هذه السياسة، ستمكّن من فورة مساحة المصلحة وفق السعر الخاص بالأعمال والمصالح وهو أعلى من أسعار فواتير المساكن.
أطر للتعاون المناطقي ما بين مجموعة سلطات محلية	مناطق صناعية مشتركة: زيادة عروض الشغل، مساهمة في تثبيت الاقتصاد المناطقي. العنقود: توسيع منظومة الخدمات للمواطن بواسطة التعاون المناطقي وتجميع الموارد، مما يتيح دخول خدمات جديدة.	العنقود: شراء الخدمات بشكل مشترك يخفّض التكلفة ويوجّه الميزانيات نحو أهداف أخرى.
توزيع المدخولات	منطقة توزيع للمدخولات تستند لإعلان وزير الداخلية وفق البنود 8، 9 من قانون البلديات (النصّ الجديد) - تعيين لجان حدود في النقب. توزيع مدخولات الأرئونا من أملاك الحكومة والشركات الحكومية (نحو مليار شاقّل) - لم ينقذ.	
أدوات مراقبة ومرافقة من قبل وزارة الداخلية		محاسب مرافق، خطة إشفاء، لجنة معيّنة: لغاية 2013، عمل في السلطات المحلية العربية 57 محاسباً مرافقاً، وفي 16 سلطة كان هناك لجنة معيّنة.

تلخيص وتوصيات

مستوى الدخل الحالي لدى السلطات المحلية العربية هو من الأدنى في البلاد، ونتيجة ذلك، نراها مقيّدة أكثر من بقية السلطات المحلية بكل ما يتعلّق بالصرف على خدمات الرفاه وجودة الحياة لسكّانها. قيل الكثير ضد السلطات المحلية العربية عن أنّ شحّ الميزانيات لديها ينبع من نسب جباية متدنية. إلّا أنّ البحث قد وجد أنّ المشكلة الرئيسة التي تواجهها هذه السلطات هي قاعدة فوطة مقلّصة جداً. هذا يعني أنّ ضمن حدود السلطات المحلية العربية توجد قلة قليلة من الأملاك التي بمقدورها إدخال فوطة أرثونا كبيرة، كالمصالح التجارية، مناطق الصناعة، التجارة والأشغال، مرافق بنى تحتية، مبان حكومية ومساحات سكنية كبيرة قياساً مع عدد المواطنين. معطيات المقارنة حول مساحات الفوطة للفرد، تجسّد جيداً نقص التنمية الاقتصادية ضمن حدود السلطات المحلية العربية، لتكون النتيجة المباشرة عن ذلك نقص مصادر الدخل. صحيح أنّ نسب جباية الضرائب المحلية منخفضة لدى السلطات العربية، إلّا أنّ نسب المشاركة الأعلى بتسديد الأرثونا في ظلّ النواقص القائمة، حتى لو حسّنت من أوضاعها، هي غير قادرة على تحقيق المساواة قياساً مع السلطات المحلية اليهودية وقطعاً على تحقيق استقرارها الاقتصادي.

إعتراف الحكومة بضرورة الاستثمار في التنمية والتطوير لصالح السكّان العرب، كحاجة إستراتيجية تدعم الاستقرار المستقبلي لاقتصاد إسرائيل، قد بدأ بالظهور قبيل نهاية القرن الماضي. وخلال العقد الأخير، بدأت برامج العمل تنعكس بأجزاء من سياسات التطوير الحكومية. إنّ وضع البلدات العربية كهدف تنموي، خاصة في الضواحي والأطراف، ليس أمراً مبتدلاً وتافهاً، حيث تركّزت معظم جهود الدولة طيلة السنوات الماضية في إحكام القبضة اليهودية على الضواحي. لقد نُظِرَ إلى الاستثمار بتطوير البلدات العربية (وما زال الأمر كذلك) على أنه يناقض هذا الهدف، لذا وحتى بداية الألفية الجديدة، لم تُشَمَلِ البلدات العربية بخارطة مناطق التطوير بتاتاً. هذا على الرغم (وربما بسبب) من وقوعها بجوار بلدات يهودية شملت الخارطة. سياسة التمييز هذه، خلقت حيزاً مادياً، معظم أملاكه تقع ضمن حدود السلطات المحلية اليهودية. وهكذا تطوّرت البلدات العربية لتصبح "مدن نوم ومبيت"، دون قاعدة اقتصادية تكون مصدر عيش سكّانها ومصدر دخل للسلطة المحلية.

تطوير الضواحي والأطراف يُعتبر أمراً فيه الكثير من التحدي، أيضاً بظروف توفّر دعم حكومي أكبر ووجود سكّان محليين أقوى. لكنّ هذين الشرطين لم يتوفّرا لدى السلطات المحلية العربية، ممّا أبقاها متأخرة في الخلف. إنّ إقامة وتثبيت بنية اقتصادية تؤدي لتحسين المصادر الذاتية في ميزانية السلطة المحلية العربية، هي عملية مستمرة يجب مواصلة العمل على المدى القريب، ثمّ توسيعها كي تعطي نتائجها على المدى المتوسط والبعيد. إلّا أنّ حاجات سكّان السلطات المحلية العربية من حيث الخدمات ملحّة وضاغطة. بموازاة الحاجة لمواصلة جهود التطوير المادي والاقتصادي في البلدات، بل زيادتها، هناك حاجة مستعجلة للاستثمار الفوري بمجال الخدمات الجماهيرية، مع التشديد على مجالات التعليم والرفاه. إنّ السلطات المحلية العربية، في ظلّ أوضاع ميزانياتها، غير قادرة على زيادة الصرف في هذه المجالات من دون زيادة مدخولاتها بشكل كبير وملحوظ.

الاستثمار برأس المال البشري والاجتماعي ضمن حدود السلطات المحلية العربية، ضروريّ على المدى القريب ليعطي ثماره على المدى المتوسط والبعيد، بصورة ارتفاع قدرة السكّان على الانخراط بسوق العمل، مع مساهمة حقيقية في غزارة سوق العمل ونماء اقتصاد البلاد. اليوم ورغم زيادة نسبة حملة الشهادات العليا لدى السكّان العرب، ما زالت هناك فجوة جديّة بمجال التربية والتعليم العالي والتي تشكّل أحد المعوقات أمام انخراط العرب بمجالات عمل متقدمة وضمن الرواتب الأعلى.

بالإضافة لمساهمته في تعزيز الاقتصاد، بإمكان الاستثمار بالمجال الجماهيري المساهمة في إعادة تأهيل منظومة العلاقات والثقة ما بين السكّان وسلطتهم المحلية، وكذلك بناء منظومة ترابط أكثر صحة ما بين السلطات المحلية العربية وأجهزة الحكم المركزي. فوجود مجتمع محليّ يثق بنفسه وقدراته، شرط لا بدّ منه لإنشاء بنى تحتية اقتصادية متينة، مُدارة ومنظّمة جيداً، في السلطات المحلية العربية. إنّ تدابير الإنفاذ وحدها لن تخلق الظروف الاجتماعية والاقتصادية من أجل زيادة الاستعداد للمشاركة بتسديد الضرائب المحلية. في المقابل، بإمكان تحسين وتطوير الخدمات المحلية المساهمة برفع درجة الثقة بمنظومة الحكم المحلي وارتفاع الدافعية للمشاركة بالجهد الجماعي عبر تسديد الضرائب.

إلّا أنّه ولجانِب أفعال الحكومة، للسلطات المحلية العربية بكونها قيادة محلية منتخبة ونخبة مهنية على المستوى المحلي، دوراً كبيراً ومساحة عمل وتأثير لا يمكن الإستهانة بها. فالمبادرة المحلية بمجال تطوير البلدة وكذلك الاستغلال الأفضل للميزانيات الحكومية ومصادر الدخل الذاتية القائمة، ضرورية هي أيضاً للخروج من الأزمة.

من هنا، قسّمت التوصيات السياسية التالية لتوصيات موجهة للوزارات وأخرى موجهة للسلطات المحلية العربية.

التوصيات الموجّهة للحكومة

زيادة ميزانية السلطات المحلية العربية فوراً: بدون التدخل الحكومي المكثّف في تطوير البلديات العربية والتوزيع العادل للأموال والموارد الوطنية، لن يكون بالمستطاع تقليص الفجوات. وحتى تثبتت مصادر الدخل الذاتية لدى السلطات المحلية العربية، ثمة حاجة فورية، لفترة جسر، لزيادة ميزانيات السلطات المحلية العربية من المصادر الحكومية. اليوم، الدخل عن الفرد بميزانية السلطات المحلية العربية هو ما يميّز متوسط الدخل عن الفرد في العنقود الاقتصادي 2 (نحو 4000 شاقل عن الفرد في الميزانية العادية). زيادة مليار شاقل لدخل ميزانية السلطات المحلية العربية ستقرّب بشكل كبير مبلغ الدخل عن الفرد من مستوى الدخل لدى سلطات محلية من العنقود الاقتصادي 3، أي نحو 5000 شاقل عن الفرد بالتقريب، ضمن الميزانية العادية. إنها خطوة مرحلية ضرورية تهدف لإيصال السلطات المحلية العربية إلى نقطة انطلاق أفضل ولتطوير وتحسين منظومة الخدمات المحلية والجماهيرية. تكبير الميزانية يجري بواسطة تكبير الميزانيات المخصّصة للخدمات الاجتماعية والجماهيرية وبواسطة توسيع حجم الإستثمارات الحكومية في التطوير المادّي والاقتصادي للبلديات العربية، بحيث يتم شمل كافة البلديات العربية بإطار الخطط التنموية المخصّصة. كذلك بواسطة زيادة هبات الموازنة وإتخاذ خطوات إعادة توزيع مدخولات الأملاك المدوّرة للأرنونا، كما هو مفصّل تالياً:

1. **تكبير الميزانيات المخصّصة عبر خطط تنموية مخصّصة.** لحين تثبتت مصادر تمويل ذاتية لدى السلطات المحلية العربية، ثمة حاجة فورية لفترة جسر، عبر زيادة الميزانية العادية لدى السلطات المحلية العربية من المصادر الحكومية. إضافة نحو مليار لجانب الدخل بميزانية السلطات المحلية العربية، يتمّ تكريسها لتمويل الخطط المخصّصة، هي خطوة مرحلية ضرورية بغية تحسين منظومة الخدمات المحلية والجماهيرية. يجب شمل كافة البلديات العربية ضمن خطط التطوير المخصّصة :

أ. **خطة تخصيص بمجال الخدمات الجماهيرية المموّلة عن طريق إضافة للميزانية** بموازاة التطوير المادي الميداني، وكدعامة هامة لمنظومة التنمية الاقتصادية ضمن نفوذ السلطات المحلية، يجب إعداد خطة تخصيص لتقوية وتحسين الخدمات الجماهيرية بمجالات التربية والتعليم (الرسمي وغير الرسمي)، الرفاه والعمل الجماهيري. إنّ الاستثمار في رأس المال البشريّ وتحسين مستوى التعليم والثقافة اليوم، سيضع اللبنة الأولى للضرورة للتنمية الاقتصادية على المدى المتوسط وكذلك البعيد. من الهام أن يكون تنفيذ الخطة مداراً من قبل هيئة تابعة لوحدة حكومية ترافق الخطة مقابل السلطات المحلية وكذلك مقابل مختلف الوزارات، كما هو الحال بخطط التطوير التي بدء فيها حتى الآن.

ب. **الاستمرار والتوسيع الجادّ بخطط التنمية الاقتصادية والمادية البنيوية في البلديات العربية** لا بدّ وبشكل جادّ، من زيادة موارد خطط التطوير في المجال الاقتصادي والمادي لدى السلطات المحلية العربية، بما في ذلك خطط الدمج التشغيلي، تطوير مناطق شغل (صناعة، ورشات حرفية، تجارة وخدمات)، مصالح تجارية، بنى تحتية للمواصلات، مواصلات عامة، دعم ومرافقة المصالح وما شابه. يجب التشديد وإعطاء أهمية كبرى لتنمية الاقتصاد المحلي لدى السلطات المحلية العربية. كلّ هذا يجب أن يتمّ من خلال الدعم والمرافقة وتقوية الطاقم المهني لدى السلطات المحلية. ليست كلّ البلديات العربية مشمولة بخطط التطوير الحكومية الخاصّة بالبلديات العربية، لذا يجب الحرص على شملها جميعاً ضمن خطط التطوير.

2. زيادة هبة الموازنة

أظهر البحث صورة شديدة الوضوح غير قابلة للتأويل: إجمالي مصادر دخل السلطات المحلية العربية متدنٍ كثيراً مقارنة مع مصادر دخل السلطات المحلية اليهودية. كما وجد البحث أنّ السبب الرئيس لهذا ليس قضية الجباية، إنّما غياب الأملاك المدوّرة للأرنونا. واقع النقص هذا من حيث مصادر الدخل، يضرّ كثيراً قدرة السلطات المحلية العربية على أداء واجبها ويسبب مباشرة عدم مساواة حاداً من حيث توفير الخدمات البلدية والجماهيرية للسكّان، كما يعيق التنمية الاقتصادية للمجتمع وللبلديات العربية.

من الضروري أن تعمل الحكومة سوية مع السلطات المحلية العربية على تطوير اقتصاد البلدة وذلك بغية زيادة مصادر الدخل الذاتية، وأيضاً أن تفعّل أدوات سياسية أخرى واردة ببقية التوصيات ضمن هذا الفصل. لا شك بأنّ العملية طويلة ومعقّدة، فحتى لو انطلقت الحكومة والسلطات المحلية العربية الآن للعمل، ستمرّ سنين طويلة ريثما نرى التحسّن الكبير والجادّ في مصادر الدخل الذاتية لدى السلطات المحلية العربية.

إذاً. وفي المرحلة الفورية، يجب على الحكومة العمل كي تنجح هبة الموازنة وبشكل كبير بتقليص فجوات الصرف لدى السلطات المحلية العربية مقابل اليهودية عبر زيادة جاذبة لهبة الموازنة المخصصة للسلطات العربية. إننا نعي منحى تقليص هبات الموازنة الحاصل في السنوات الأخيرة، لكن عدم زيادة هبات الموازنة للسلطات العربية سيكرّس سياسة عدم المساواة لدرجة التمييز.

3. إنشاء صندوق للدخل من أرنونا الأملاك والشركات الحكومية

أملاك الدولة (مبان حكومية عامة، مرافق بنى تحتية وغيرها) هي أملاك يجب أن تستفيد منها كافة السلطات المحلية، وذلك بناءً على العدل التقسيمي وعلى معايير عالمية. ما يحصل اليوم، أن أرنونا أملاك الدولة تكاد تكون حصراً على السلطات المحلية اليهودية دون غيرها. إنه أحد أسباب عدم المساواة بمدخولات السلطات المحلية العربية.

البديل الأمثل هو إنشاء صندوق حكومي للدخل العائد من أرنونا الأملاك والشركات الحكومية. التقديرات بأنّ مدخول هذا الصندوق كان ليصل لنحو مليار ش وهو مبلغ لو تمّ تخصيصه لمساعدة السلطات المحلية ضمن المرتبة الاجتماعية اقتصادية المنخفضة والتي تفتقر مناطق نفوذها لأملاك مدرة لأرنونا، لساهم ذلك بزيادة مدخولات السلطات العربية. طبعاً، من المحتمل ألا تذهب كلّ الأرنونا للصندوق الحكومي بل سيتم الأخذ بالحسبان العبء الذي يلقيه المرفق الحكومي على عاتق السلطة المحلية المتواجد فيها. تجدر الإشارة هنا إلى أنّ الحكومة وفي العام 2008 قد قررت إنشاء مثل هذا الصندوق³⁰ لكن لم يتمّ تطبيق القرار. من هنا نوصي بتطبيق هذا القرار الحكومي. وذلك باعتبار إعادة التوزيع على المستوى القطري هي أيضاً صاحبة الحظ الأوفر لتطبيقها من قبل الحكومة.

ثمّة بديلاً آخر هو إجراء التوزيع على أساس مناطقي. حسناته تكمن بأنّ السلطات المحلية المتحملة لعبء هذه المرافق ستستفيد من مدخولاتها. أمّا سيئاته فتكمن في أنّ السلطات التي لا مرافق كهذه بجوارها لن تستفيد من هذا التوزيع. بالإضافة لذلك، ولأنّ الإعلان عن مساحة معينة لتوزيع المدخولات ومعه المصادقة على توصيات لجنة الحدود يبقيان من صلاحية وزير الداخلية بشكل حصري، نحن نقدر أنّ السلطات المحلية اليهودية القوية ستضغط من أجل تعطيل هذا الإجراء مرة تلو الأخرى، ممّا يضع هذا البديل بأولوية ثانية بعد الصندوق الحكومي.

بكلا الحالتين، يقع على عاتق الحكومة واجب إجراء إعادة توزيع أرنونا الأملاك الحكومية، إمّا بواسطة تطبيق البديل المفضل (إنشاء الصندوق الحكومي) وإمّا التوزيع من جديد مناطقياً، أو عن طريق دمج الإثنين معاً بحكمة.

4. إعادة توزيع الأرنونا العائدة من مناطق صناعية قائمة

تمت إقامة مناطق صناعية كبيرة بجوار البلدات العربية لكن بمناطق نفوذ البلدات اليهودية المستفيدة الوحيدة من هذه الأرنونا. يجب تحديد معايير تأخذ بالحسبان التوزيع العادل من جهة، نظراً لأنّ السلطات المحلية التي أقامت هذه المناطق الصناعية قد استعانت إلى حدّ كبير بهيئات من الدولة، ومن جهة أخرى الأخذ بالحسبان الجهود والموارد التي بذلتها السلطة المحلية في إقامة هذه المناطق الصناعية، من جهة أخرى. في النهاية، يجب أن تكون النتيجة توزيع أرنونا بعض المناطق الصناعية القائمة، على البلدات العربية المجاورة أيضاً. إنّ إعادة التوزيع هذه يجب أن تكون إضافة وليس بديلاً عن التطوير الاقتصادي داخل البلدات العربية.

التوصيات الموجهة للسلطات المحلية العربية

1. تحسين منظومة الفوترة وزيادة نسب جباية ضرائب الأرنونا

في ظل النقص القائم من حيث مصادر الميزانيات الناتج مباشرة عن السياسة الحكومية المتهوجة سنين طويلة، يبقى على عاتق السلطات المحلية العربية إستنفاد مصادر الدخل القائمة لأقصى حدّ ممكن. أولها، إجراء تسجيل محتلن ودقيق للمصالح النشطة في البلدة، وذلك لأغراض فوترة الأرنونا وأيضاً كي تستطيع السلطة المحلية التقدير بشكل صحيح المساحات للصناعة، التجارة والمصالح التي تحتاج إليها في إطار تقييم احتياجات التخطيط ومواصلة التطوير.

كذلك وُجد أنَّ السلطات المحلية العربية تجبي الأرنونا بنسبة تقل عمّا لدى السلطات اليهودية والمختلطة من نفس المرتبة الاقتصادية. هذا يعني أنَّ في البلدات العربية ثمة عوامل أخرى، إضافة للعامل الاجتماعي اقتصادي، تؤثر على نسب الجباية. تحتاج هذه المسألة لبحث أكثر تعمقاً، إلا أنَّ موضوع رفع نسب الجباية يبقى تحدياً أمام السلطات المحلية العربية. أسعار الفوترة في السلطات المحلية العربية هي الأكثر انخفاضاً مقارنة مع بقية السلطات المحلية من مرتبة اقتصادية مشابهة ومنطقة جغرافية مماثلة. وإزاء الصعوبات في جباية الضرائب، لن يكون من المعقول رفع أسعار الفوترة من دون المجازفة والمُسّ بنسب الجباية التي تشكّل نقطة الضعف أصلاً. لذا وفي المرحلة الأولى، وبغية رفع الدخل لأقصى حدوده يجب بذل الجهود في تحسين وتنجيع منظومة الفوترة ثم رفع وتثبيت نسب الجباية.

2. المبادرة إلى ثم قيادة التخطيط وإنشاء البنية الاقتصادية تحت نفوذ السلطات المحلية العربية

أظهر البحث أنَّ التنمية الاقتصادية في حدود السلطات العربية هي حقاً مفتاح الحلّ الرئيس لزيادة مصادر التمويل لديها. للسلطات المحلية دور حاسم في نجاح المبادرة والدفع قدماً بجهود التطوير. لا شك بأنّ تحويل الميزانيات الحكومية أمر ضروري وهام لكنه لا يكفي لوحده كي يكفل نجاح العملية. فالمبادرة وقيادة عمليات التخطيط صوب التنمية الاقتصادية تبقى بيد السلطة المحلية المؤمّنة على بلورة إستراتيجية شمولية تعمل على تطوير البلدة، منها تُشتق الخطط الكبرى بمختلف المواضيع التي ضمن صلاحيات السلطة المحلية، وهي: التعليم، الرفاه والمجتمع وغير ذلك. كل هذا بناء على المعرفة العميقة لمميزات السكّان واحتياجاتهم الخاصة التي تشكّل قاعدة تحديد ووضع غايات التطوير.

تحتاج عملية إنشاء البنية التحتية الاقتصادية للتعاون مع الوزارات، تجنيد وتشجيع المستثمرين وتوفير الأراضي القابلة للتطوير. كذلك، تتحمّل السلطة المحلية مسؤولية قيادة عمليات الدمج وتنفيذ إستراتيجيات التنمية من ناحية الاقتصاد والمجتمع. يسود الاعتقاد بأنّ تطوير مناطق صناعية هو الطريق الوحيدة لتحسين الوضع الاقتصادي لدى السلطات المحلية العربية. لكن نتائج البحث، تُظهر أنه إلى جانب المناطق الصناعية يمكن للمدخلات الكبيرة أن تأتي من المصالح أيضاً ومن الخدمات ومناطق الشغل والتجارة. إنّ البلدة التي تنعم باقتصاد مزدهر وكثرة المصالح فيها، قادرة على زيادة مدخولاتها بشكل كبير لذا من الهام جداً العمل على ذلك موازاة العمل لإقامة مناطق صناعية في البلدات العربية.

كانت السلطات المحلية العربية عرضة لتمييز امتد سنوات طويلة من حيث ميزانيات التطوير والميزانيات الحكومية وهبات الموازنة. في السنوات الأخيرة، طرأ تحسّن من حيث طريقة تخصيص هذه الميزانيات، إلا أنَّ الإهمال المتواصل في مجال التنمية الاقتصادية للبلدات قد أدّى لشح المصادر المدوّرة للأرنونا. إنّ شحّ المصادر الذاتية يخلق حاجة ماسّة لمصادر دخل إضافية بغية توفير الخدمات بصورة مقبولة موازاة الجهود المبذولة لتطوير البنية الاقتصادية الكفيلة مستقبلاً بتلبية حاجات السكّان كما يليق بهم وكذلك لزيادة مصادر دخل السلطات المحلية العربية بشكل جادّ.

ملاحق

الملحق 1: قائمة البلدات المشمولة بمقارنة الدخل من الأرنونا وفق اللواء ونوع السلطة المحلية

عربية	يهودية 1-5	يهودية 6-10	مجالس إقليمية		
لواء الشمال	كوكب أبو الهيجا	بيسان	يوكنعام عيليت	غلبواع	
	كسرى سميع	طبريا	كفار فُرديم	هچليل هتحتون	
	كعبية طباش حجارة	كرمئيل	كفار تقور	مجيدو	
	كفر ياسيف	مغدال هعيمك	رمات يشاي	مطيه آش	
	كفر كنا	معلوت ترشيحا		مسغاف	
	كفر مندا	نهاريا		عيمك هيردين	
	المغار	نتسريت عيليت		عيمك همعينوت	
	مجد الكروم	عكا		عيمك يزرايل	
	المزرعة	العفولة			
	معليا	يُفثينيل			
	المشهد	كفار كما			
	نحف	المجدل			
	ساجور	شلومي			
	عيلبون				
	عيلوط				
	عين ماهر				
	عرابة				
	البقية				
	الرامة				
	الرينة				
	عرب الشبلي أم الغنم				
	شعب				
	البطوف				
	بستان المرح				
	لواء حيفا	أم الفحم	أور عكيفا	نيشر	ألونا
		بسمه	طيرات هكرمل	كريات بياك	زفولون
		جسر الزرقاء	كريات آتا	كريات موتسكين	حوف هكرمل
		جت	كريات يام	بنيامينا چقعات عادة	مناشيه
		دالية الكرمل	رخسيم	زخرون يعكوف	
		معلية عيرون		برديس حانا كركور	
		عسفيا		كتسير حريش	
		عرعة		كريات طققعون	
		الفريديس			
		كفر قرع			
		لواء المركز	الطيبة	إلعاد	إيُفن يهودا
الطيرة			يُفثنيه	چديرا	چديروت
كفر قاسم	إليخين		غان يُفثنيه	چيزر	
قلنسوة	بني عايش		كوخاف يُئر	حيقل يُفثنيه	
جلجولية	كريات عكرون		كفار يونا	حيقل موديعين	
زهير			مزكيرت باتيا	حوف هشارون	
كفر برا			برديسية	ليف هشارون	
			كديما تسورن	عيمك حيفر	
			شوهم	ناحل شورك	
			تلموند		
لواء الجنوب	رهط	أوفاكيم	لهقيم	أشكول	
	حورة	نتيفوت	ميتار	بني شمعون	
	الكسيفة	سدپروت	عومر	لخيش	
	اللقية			مرحقيم	
	عرعة النقب			سدوت نُيغيف	
	شقيب السلام			شاعر هنيغيف	
	تل السبع				
	أبو بسمه				

الملحق 2: الأرونا من غير المساكن وفق التصنيفات

المصالح		المصانع والمعامل		المصارف		الفنادق		المؤسسات والمباني		للمواقف للسيارات		لبقية أنواع الملك	
م ² للفرد	شاقل لل فرد	م ² للفرد	شاقل لل فرد	م ² للفرد	شاقل لل فرد	م ² للفرد	شاقل لل فرد	م ² للفرد	شاقل لل فرد	م ² للفرد	شاقل لل فرد	م ² للفرد	شاقل لل فرد
عرب	63	132	0.9	50	45	0.03	660	20.8	0.1	36	3.9	0.3	27.9
يهود 4-5	146	583	7.4	53	390	0.09	1,057	98.4	1.1	60	67.8	0.5	89.5
يهود 6-9	81	312	6.6	98	641	0.09	681	63.8	0.1	53	4.5	-	-
مجالس إقليمية	62	273	15.9	35	562	0.00	585	0.8	1.2	44	51.7	11.6	0.2
عرب	62	79	1.2	56	69	0.0	446	10	0.01	40	0.4	0.03	31.1
يهود 2,4,5	113	326	3.6	83	304	0.1	1,060	61	0.00	-	0.0	0.00	0.0
يهود 6-8	119	378	3.4	75	255	0.1	917	79	0.25	64	16.2	0.20	68.0
مجالس إقليمية	67	218	8.3	24	197	0.0	710	3	1.00	49	48.8	13.01	0.3
حيفا والخضيرة	78	1,249	18.7	42	775	0.1	1,057	158	0.00	66	34.5	11.97	21.1
عرب	64	97	1.5	50	77	0.02	567	13	-	-	-	-	-
يهود 2,5	117	354	6.7	81	538	0.03	1,188	41	-	-	-	0.01	35
يهود 6-9	107	200	1.2	81	94	0.04	739	30	-	-	-	0.15	58
مجالس إقليمية	72	453	13.0	39	509	0.00	930	3	0.33	56.3	18.4	0.92	2
ننانيا وموديعين	142	525	2.2	110	239	0.08	1,154	94	0.36	78.3	28.2	0.01	7
عرب	61	47	0.6	55	30	0.01	619	4	-	-	-	0.02	50
يهود 3-5	100	355	9.3	62	576	0.08	875	68	-	-	-	0.03	41
يهود 6-10	100	124	2.5	109	269	0.05	957	48	-	-	-	-	-
مجالس إقليمية	73	429	16.9	52	881	0.00	564	3	0.12	36	4	3.93	2
بئر السبع	3.6	208	739	60	229	0.10	1,132	117	0.08	65	5	1.43	31
لواء الشمال	تدرج طرفي	4,5,6											
لواء المركز	تدرج طرفي	6,7											
لواء الجنوب	تدرج طرفي	4,5											

الملحق 3: 3 أوضاع مفترضة: تساوي إجمالي الدخل من الأثونا، تساوي إجمالي فواتير الأثونا وتساوي نسب الجبائية

الواء	سلطات محلية وفق المعتقد الاقتصادي	إجمالي الفترة (فترة الجبائية نتيجه بعد إنفاذه التخفيضات القانونية) لسنة 2011 مليون شاقل	جبائية جارية 2011 مليون شاقل	الفترة عن الفرد 2011 بالشاقل	نسبة الجبائية 2011	الجبائية	التعداد السكاني 2011 (بالآلاف)	قدرة الفترة عن الفرد نيتو 2011 بالشاقل	نسب الجبائية وفق التدرج الاجتماعي (المتوسط الشطري سلطات يهودية)	زيادة المدخولات من جبائية الأثونا بحال كانت نسب الجبائية ممثلة للمتوسط الشطري مليون شاقل	زيادة المدخولات من جبائية الأثونا بحال كانت قاعدة الفترة مساوية لما عند السلطات اليهودية مع ذات الفواتر من حيث الجبائية مليون شاقل	إجمالي مدخولات الأثونا بوضعية تساوي الدخل عن الفرد من الأثونا مليون شاقل
لواء حيفا	عرب 1	6,014	1,962	651	33%	33%	12.9	703	82%	2,969		
	عرب 2	68,278	38,055	826	63%	63%	104.1		84%	14,163		
	عرب 3	13,507	6,889	854	51%	51%	15.8		83%	4,457		
	عرب 4	24,866	9,582	908	42%	42%	27.4		85%	8,583		
عرب		112,665	56,488	810	54%	54%	160.2	703		30,173	118,666	278,617
لواء الشمال	يهود (2,4,5)	271,716	233,398	2,325	85%	85%	134.2	2025				
	عرب 1,2	185,407	127,764	879	70%	70%	287.1		83%	23,979		
	عرب 3	218,301	132,230	1,058	65%	65%	242.8		84%	41,265		
	عرب 4	24,448	18,708	1,246	78%	78%	26.7		83%	1,185		
عرب 5		3,829	3,115	1,615	81%	81%	2.9		90%	331		
عرب		431,985	281,817	982	70%	70%	559.5	772		66,760	619,398	1,139,562
لواء المركز	يهود (4,5)	795,768	700,235	2,537	87%	87%	343.8	2315				
	عرب 2	15,666	5,216	676	48%	48%	28.5		84%	5,612		
	عرب 3	52,450	30,488	1,323	58%	58%	52.2		83%	12,888		
	عرب	68,116	35,704	1,107	55%	55%	80.7	844		18,499	51,290	141,709
لواء الجنوب	يهود (2,4,5)	183,218	164,186	2,127	91%	91%	93.5	1960				
	عرب 1	8,657	1,009	752	12%	12%	16.4		82%	6,090		
	عرب 2	27,551	16,675	446	53%	53%	110.5		84%	8,553		
	عرب	36,208	17,684	497	46%	46%	126.9	285		14,643	43,480	108,598
يهود (3,4,5)		76,894	63,108	1,505	82%	82%	73.5	1046				
مجممل العرب			391,692							130,075	832,834	1,668,846