Photo by OvedC, wikimedia

تحليل آلية توزيع أموال "صندوق تقليص الفجوات" بين السّلطات المحليّة

ورقة موقف - كانون ثاني 2024

סיכוי-אופוק שיכוי-أفق
לשוויון ושותפות ע"ר. للمساواة والشراكة ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society R.A.

Injaz | אינג'אז | انـجـاز
المركز المهني لتطوير الحكم المحلي للسلطات المحلية العربية
Center For Professional Arab Local Governance (Reg)
המרכז המקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות ע"ר

تحليل آلية توزيع أموال "صندوق تقليص الفجوات" بين السّلطات المحليّة

ورقة موقف - كانون ثاني 2024

كتابة:

مروة صالح - مركزة تطوير اقتصادي، قسم السياسات المتساوية، سيكوي - أفق

ليلى سويد، مخططة مدن ومديرة مشاريع، مركز إنجاز

مرافقة مهنية:

عوفر دغان، مدير عام مشارك، سيكوي - أفق

عماد جرايسي، مدير عام، مركز إنجاز

نداف دغان، مدير مشارك، قسم السياسات المتساوية، سيكوي - أفق

أمير بشارات، مدير عام اللجنة القطرية لرؤساء المجالس المحلية العربية

إستشارة: يوغيف شربيط

تصميم غرافيكي: ستوديو أوسو بايو

ورقة الموقف هذه هي تكملة لورقة سابقة "اقتراح لإعادة توزيع أموال صندوق سد الفجوات" والتي كتبت بدعم من صندوق راسل بيري:

فهرس المحتويات

1.الهدف من وراء ورقة الموقف ---------- 2

2. الفجوات الاقتصاديّة والاجتماعيّة بين السّلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة ---------- 2

2.1. الإنفاق للفرد- مقارنة ---------- 3

2.2. نموذج "الدّائرة المفرغة" ---------- 4

3.خلفية عامّة حول صندوق تقليص الفجوات ---------- 5

3.1. التّغييرات في آليّات فرض الضريبة على مرّ السّنين ---------- 6

3.2. خلفية عامّة حول "صندوق تقليص الفجوات" ---------- 6

4.آلية صندوق تقليص الفجوات- تحليل الآلية الجديدة ---------- 7

4.1. المقارنة بين شروط الحد الأدنى في الآلية القديمة والآلية الجديدة ---------- 7

4.2. تأثير شروط الحدّ الأدنى الجديدة على استحقاق السّلطات المحليّة العربيّة ---------- 9

4.3. معايير تخصيص أموال الصندوق (البنود 3 حتى 5) ---------- 11

أ. حجم المناطق المدرّة لمدفوعات الأرنونا الأخرى للساكن (30%) ---------- 11

ب. مدفوعات الأرنونا الأخرى للساكن (50%) ---------- 12

ج. الدّخل المعياريّ للفرد من مدفوعات الأرنونا العامّة (20%) ---------- 12

4.4. تأثير المعايير الجديدة على توزيع أموال الصندوق بين السّلطات المحليّة ---------- 12

4.5. التّعديلات في التّخصيص (البندان 6 و 7 من الأنظمة الجديدة) ---------- 14

4.6. تأثير التّعديلات في التّخصيص على توزيع أموال الصندوق
بين السّلطات المحليّة العربيّة ---------- 14

4.7. التّخصيص وفقًا لعدد القادمين من إثيوبيا ومدن القادمين،
وتحليل تأثيرهما على السّلطات المحليّة العربيّة (البنود 8-11 من الأنظمة الجديدة) ------ 15

4.8. البند 12 من الأنظمة- ملاءَمة للميزانية: ---------- 16

4.9. البند 13 من الأنظمة- الملاءَمة مقارنةً بالصّيغة السّابقة ---------- 16

4.10. ملخّص التحليل ---------- 16

5. توصيات بإجراء تعديلات ---------- 16

5.1. توصيات عامّة ---------- 16

5.2. توصيات بخصوص بنود عينيّة ---------- 17

- شروط الحد الأدنى لتوزيع الأموال ---------- 17

- التّعديلات في التّخصيص- البندان 6 و 7 من الأنظمة ---------- 18

- التّخصيص وفقًا لعدد القادمين- البنود 8-11 من الأنظمة ----------

6. ملاحق ---------- 16

1 الهدف من وراء ورقة الموقف

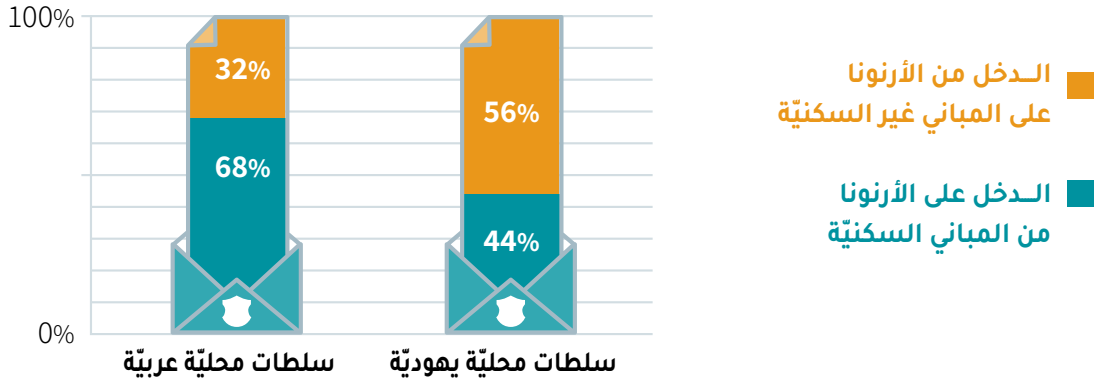
تسعى جمعية"سيكوي-أفق" و-"مركز إنجاز" منذ سنوات طويلة لإصلاح آلية توزيع الأموال المتّبعة في "صندوق تقليص الفجوات" (فيما يلي: الصندوق) من أجل توزيع ميزانية الصندوق بشكل متساوٍ بين المجتمعين العربي واليهودي، ومن أجل تقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة. سنستعرض في هذه الورقة التحليل الذي أجريناه للآلية الجديدة لتوزيع أموال الصندوق، كالمحدّد في أنظمة النجاعة الاقتصاديّة (قوانين صندوق تقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة) لعام 2022، وفقًا لبيانات سنة الميزانية 2021 (بيانات كانت متوفرة في قاعدة البيانات التي جمعت أثناء إعداد هذه الورقة)، مع تدارس تأثير التّعديلات التي أدخلت على آلية تخصيص أموال الصندوق للبلدات العربيّة. يستند هذا التحليل إلى ورقة موقف سابقة نشرت في أيار 2020 من قِبل المؤسّستين اللتين أعدّتا هذه الورقة و "اللجنة القطريّة لرؤساء السّلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل"، وإلى تحليل محاكاة للآلية الجديدة.

2 الفجوات الاقتصاديّة والاجتماعيّة بين السّلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة

على مدار سنوات طويلة، عانت السّلطات المحليّة العربيّة من التّمييز في تخصيص ميزانيّات التطوير، الميزانيّات الحكوميّة الخاصّة ومِنح التّوازن. في السنوات الأخيرة، طرأ تحسّن على طريقة تخصيص هذه الميزانيّات، وذلك على ضوء التّغييرات والتّعديلات التي أدخلت على آليّات تخصيص الميزانيّات المختلفة في إطار قرارات الحكومة، مثل القرار 922 والقرار 550. على الرغم من ذلك، فإنّ إهمال مجال التّخطيط والتّطوير الاقتصاديّ في البلدات العربيّة أدّى إلى وجود نقص كبير في المصادر المدرّة للدّخل وإلى ضعف اقتصاديّ عام في السّلطات المحليّة العربيّة.

نتيجة لهذا التّمييز متعدّد السنوات والذي تضمّن مصادرة أراضٍ على نطاق واسع وعدم تخصيص موارد للتّطوير الاقتصاديّ، فإنّ معظم المساحات المبنيّة في البلدات العربيّة تستخدم للإسكان. نتيجة لذلك، ووفقًا لمعطيات دائرة الإحصاء المركزيّة لعام 2018، فإنّ 68% من مدفوعات الأرنونا في السّلطات المحليّة العربيّة مصدرها الأرنونا على المباني السّكنيّة، مقابل 44% في البلدات اليهوديّة، كما يظهر بوضوح في الرّسم البيانيّ التّالي:

الرّسم البيانيّ 1: تصنيف مدفوعات الأرنونا على المباني السّكنيّة وغير السّكنيّة - مقارنة بين السّلطات المحليّة اليهوديّة والعربيّة[1]



النّقص في المناطق المدرّة للدّخل ضمن مناطق نفوذ السّلطات المحليّة العربيّة يخلق فجوة عميقة في الدّخل من مدفوعات الأرنونا التّجاريّة بين السّلطات المحليّة العربيّة والسّلطات المحليّة اليهوديّة، مما يخلق هوة عميقة في الإيرادات الذّاتيّة العامّة. يعرض الجدول رقم 1 الفروق الشّاسعة في الإيرادات الذّاتيّة بين السّلطات المحليّة اليهوديّة والسّلطات المحليّة العربيّة:

جدول رقم 1: الإيرادات الذّاتيّة لعام 2018 [2]

نوع الأرنونا التي تتمّ جبايتها	المعطيات للفرد بالشيكل في البلدات العربيّة	المعطيات للفرد بالشيكل في البلدات اليهوديّة
جباية الأرنونا من المباني السّكنيّة	480 ش.ج	1200 ش.ج
جباية الأرنونا من المصالح التجاريّة	240 ش.ج	1560 ش.ج
جباية أنواع أخرى من ضريبة الأرنونا*	270 ش.ج	900 ش.ج
إجمالي الإيرادات الذّاتيّة التي تمّت جبايتها	990 ش.ج	3660 ش.ج

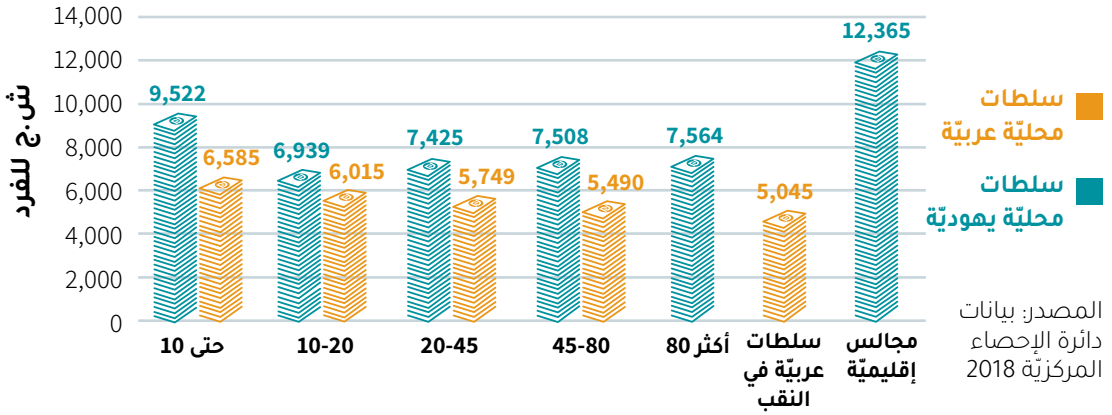
* القصد بذلك هو الرّسوم، الضّرائب والمدفوعات التي تجبيها السّلطة المحليّة مقابل الخدمات، على سبيل المثال، مدفوعات الأهالي.

1. معالجة بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة 2018
2. معالجة بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة 2018

2.1. الإنفاق للفرد- مقارنة

النّقص في إيرادات السّلطات المحليّة العربيّة، قياسًا بالسّلطات المحليّة اليهوديّة، ينعكس في الإنفاق المنقوص للفرد، وهذا يعني أنّ السّكان العرب يتلقون خدمات بجودة أدنى وعلى نطاق أضيق، قياسًا بالسّكان في البلدات اليهوديّة. يعرض الرّسم البيانيّ أدناه مستوى الإنفاق للفرد في السّلطات المحليّة اليهوديّة، قياسًا بالسّلطات المحليّة العربيّة:

الرّسم البيانيّ 2: الإنفاق للفرد وفقًا لعدد السّكان - مقارنة بين السّلطات المحليّة اليهوديّة والعربيّة (2018) [3]



المصدر: بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة 2018

يتّضح من الرّسم البيانيّ أنّ الإنفاق للفرد في السّلطات المحليّة اليهوديّة أكبر من الإنفاق للفرد في السّلطات المحليّة العربيّة، بغض النظر عن عدد السكان. في حين أنّ متوسّط الإنفاق في السّلطات المحليّة العربيّة للفرد يبلغ 5,403 شيكل جديد فقط، ففي السّلطات المحليّة اليهوديّة، بلغ المتوسّط 7,914 شيكل جديد.

الرّسم البيانيّ 3: متوسّط الإنفاق للفرد في السّلطات المحليّة بالشيكل (2018) [4]

3. معالجة بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة 2018
4. معالجة بيانات دائرة الإحصاء المركزيّة 2018

2.2. نموذج "الدّائرة المفرغة"

نشرَ معهد الأبحاث في الكنيست في عام 2020 "نموذج الحلقة المفرغة" الذي يستعرض الآثار واسعة النّطاق للنّقص في المناطق المدرّة للدّخل.[5] فيما يلي النموذج:

في سياق السّلطات المحليّة العربيّة، وعلى ضوء المعطيات أعلاه، يوضّح هذا النموذج كيف يؤدّي النّقص في مناطق التّشغيل والتّجارة إلى نقص في مصادر الدخل الذّاتيّة وإلى فجوات في جودة الخدمات في مختلف المجالات، مثل البنى التحتيّة، التّربية والتّعليم، الثّقافة، تقديم الخدمات البلديّة وغيرها وإلى نسبة هجرة سلبيّة لدى الشّريحة السكانيّة الأقوى خارج منطقة نفوذ السّلطات المحليّة (بحثًا عن خدمات بلديّة لائقة وجودة حياة أعلى)، الأمر الذي يُضعِف هذه السّلطات المحليّة أكثر فأكثر من الناحيتين الاجتماعيّة والاقتصاديّة. وفي الوقت نفسه، يخلق هذا الوضع حالة من الاتكاليّة في السّلطة المحليّة على منح الموازنة وعلى خطط الإنعاش الاقتصاديّ، ويؤدّي إلى انخفاض إضافي في الإيرادات من الأرنونا. كما جاء أعلاه، فإنّ السّلطات المحليّة العربيّة، التي تتميّز بنقص في المناطق المدرّة للدخل، معرّضة لمثل هذه العواقب أكثر من السّلطات المحليّة اليهوديّة.

هذا الواقع المؤسف في السّلطات المحليّة العربيّة يتطلّب اتخاذ إجراءين حكوميين موازيين: أولًا، استثمار ضخم في التّطوير الاقتصاديّ في البلدات العربيّة بحيث يؤدّي ذلك إلى زيادة الإيرادات الذّاتيّة للسّلطات المحليّة العربيّة. ثانيًا، زيادة وتغيير آليات تخصيص المنح الحكوميّة، خاصة "منحة

5. تحليل الميزانيّة في إطار اتّفاقيّة تعويض السّلطات المحليّة عن التّخفيضات في الأرنونا للمصالح التجاريّة في أعقاب أزمة الكورونا بحسب القطاع، مركز المعلومات والأبحاث في الكنيست، 27 أبريل 2020 .

الموازنة" و "صندوق تقليص الفجوات"، واللذين يهدفان إلى تقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة القوية والمستضعفة.

وعليه، تستعرض هذه الورقة آثار الآلية الجديدة لتوزيع أموال "صندوق تقليص الفجوات" على السّلطات المحليّة العربيّة، مع الإشارة إلى المعايير التي تنطوي على التمييز والإقصاء تجاه السّلطات المحليّة العربيّة، واقتراح طرق بديلة لتعديل هذه المعايير أو إلغائها، حتى يحقّق الصندوق هدفه الرّئيسيّ: تقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة القوية والمستضعفة.

3 خلفية عامّة حول صندوق تقليص الفجوات:

تملك دولة إسرائيل أراضي وعقارات كثيرة، واقعة ضمن مناطق نفوذ السّلطات المحليّة. كما هو الحال في الهيئات الخاصّة، تلتزم الدولة بدفع الأرنونا للسلطات المحليّة حيث تتواجد مؤسّسات تابعة للدولة. هذه الأرنونا تُعتبَر مصدر دخل مهمّ للسلطات المحليّة التي تتواجد هذه المؤسّسات وهذه الأراضي في مناطق نفوذها. مع ذلك، فإنّ توزيع المؤسّسات الحكوميّة في المناطق المختلفة غير متساوٍ: توجد في مناطق نفوذ بعض السّلطات مؤسّسات حكوميّة عديدة، بينما تخلو مناطق نفوذ سلطات من المؤسّسات الحكوميّة. بالتالي، وقبل تأسيس "صندوق تقليص الفجوات"، فإنّ مناطق نفوذ السّلطات المحليّة التي أقيمت ونشطت فيها مؤسّسات حكوميّة، حظيت بدخل إضافي كبير من أموال الدولة، بينما لم تحظ السّلطات التي افتقرت لمثل هذه المؤسّسات في مناطق نفوذها بهذه الإضافة، بغضّ النظر عن قدرتها الاقتصاديّة[6].

3.1. التغييرات في آليّات فرض الضريبة على مرّ السّنين:

على مرّ السّنين، تغيّر توجّه الدولة في فرض الضرائب المتعلّقة بمؤسّساتها. في سنواتها الأولى، أعفت الدولة نفسها من دفع الأرنونا على ممتلكاتها ومن دفعات الأرنونا العامة. في عام 1954، تم تعديل المرسوم، وتحدّد أنّ القدس وكلّ سلطة محليّة عرّفها وزير الداخليّة (بالتّشاور مع وزير الماليّة) على أنّها "مدينة قادمين"، ستحصل على دفعة أرنونا كاملة على هذه الممتلكات.

في عام 1995، تمّ تعديل المرسوم مجدّدًا في إطار قانون التسويات، بحيث أعيدَ تعريف "مدن القادمين" وتقرّر أن تدفع الدولة أرنونا مخفّضة للسّلطات غير المعرّفة كـ "مدن قادمين". تحدّد وفقًا لهذا التّعريف أن تدفع الدّولة للمدن الـ 61 المعرّفة كـ "مدن قادمين" كامل مبلغ الأرنونا (100%)[7]، بينما ستدفع الدولة لسائر المدن والسّلطات المحليّة والإقليميّة أرنونا مخفّضة بنسبة متغيّرة وفقًا لنوع الملك الحكوميّ والوزارة التي ينتمي إليها.

في عام 2013، فحص مركز الأبحاث في الكنيست الأساس المنطقي من وراء هذا القانون وقام بتحليل الحالة الاجتماعيّة -الاقتصاديّة ومستوى هامشية "مدن القادمين". في إطار البحث، وجد مركز الأبحاث أنّ بعض "مدن القادمين" تحتل مكانة اجتماعيّة-اقتصاديّة عالية، وتتواجد في مرتبة مركزيّة. بالإضافة إلى ذلك، أشار هذا البحث إلى أنّه فقط في 57% من "مدن القادمين"، يحتل القادمون نسبة عالية من مجمل السكّان.

3.2. خلفية عامّة حول "صندوق تقليص الفجوات":

لتقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة، وعلمًا أنّ معيار "مدن القادمين" لتخصيص أموال الأرنونا الحكوميّة لا يتلاءَم مع الواقع الحالي، تقرّر في قانون التسويات لسنوات الميزانيّة 2017-2018 تغيير طريقة فرض الضّرائب على ممتلكات الدولة وإقامة "صندوق تقليص الفجوات"[8].

ينصّ القانون على أنّ تعريف "مدن القادمين" لاغٍ، وعلى أنّ هذه السّلطات ستحصل على مدفوعات الأرنونا الحكوميّة بنسبة مساوية لسائر السّلطات (التي لم تعرَّف سابقًا على أنّها مدن قادمين).

عليه، ستدفع وزارة الدفاع لهذه السّلطات أرنونا بنسبة 30% من مبلغ الأرنونا، ستدفع وزارة الصحّة 45% ، بينما ستدفع سائر الوزارات 55%.

إلى جانب ذلك، فإنّ المبلغ المتبقي الذي ستوفّره الدولة نتيجة لإلغاء هذا المعيار (نحو 300 مليون ش.ج)، سيحوَّل إلى صندوق حكومي بإشراف ومسؤوليّة وزارة الداخليّة، لغرض تقليص الفجوات القائمة بين السّلطات المختلفة. بالإضافة إلى ذلك، ستضيف وزارة الماليّة نحو 200 مليون ش.ج إلى الصندوق كجزء من الميزانيّة الإضافيّة. سيقسّم الصندوق المبلغ (500 مليون شيكل جديد) بين السّلطات المحليّة المستضعفة،[9] ولكي تتمكّن السّلطات المحليّة التي عُرّفت سابقًا على أنّها "مدن قادمين" من التّكيّف تدريجيًا مع الانخفاض المتوقّع في إيراداتها، حُدّدت مرحلة انتقاليّة سيتمّ خلالها تحويل مبلغ سنوي من "صندوق تقليص الفجوات"، بحيث يقلّ هذا المبلغ تدريجيًا إلى أن يُلغى نهائيًا. تباعًا، وخلال هذه الفترة، سيزداد تدريجيًا المبلغ

6. في إطار مناطق نفوذ السّلطات المحليّة العربيّة، لم تُقم تقريبًا أي مؤسّسة حكوميّة، لذلك لم تستفد هذه السّلطات تقريبًا من الإيرادات المرتبطة بهذه المؤسّسات.

7. بالطبع، لم تكن أيّ سلطة عربيّة مشمولة ضمن قائمة مدن القادمين.

8. إلغاء آلية مدن القادمين في إطار مشروع قانو ن التسويات 7102-8102، استنادًا إلى القرار الحكومي لعام 6102:
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa/2_29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa_11_7266.pdf

9. هذا المبلغ هو المبلغ المتوقّع عند انتهاء الفترة الانتقاليّة.

الـذي سـيوزَّع علـى السّـلطات المحليّـة وفقًـا للمعاييـر الجديـدة التـي تحـدّدت لتوزيـع أمـوال الصنـدوق. للمعلومـات الشـاملة حـول إقامـة صنـدوق تقليـص الفجـوات، راجعـوا ورقة-الموقـف الصـادرة عـن "سـيكوي-أفق" و "مركـز إنجـاز".

آلية صندوق تقليص الفجوات - تحليل الآلية الجديدة

كمـا جـاء أعـلاه، يهـدف صنـدوق تقليـص الفجـوات، والـذي أقيـمَ بموجـب قانـون التّسـويات لعـام 2017-2018، إلى تقليـص الفجـوات بيـن السّـلطات المحليّـة القويـة والسّـلطات المحليّـة المسـتضعفة. مـع ذلـك، يتضـح مـن تحليـل آليـة التّخصيـص الفعلـيّ التـي كانـت قائمـة حتـى الإعـلان عـن الأنظمـة الجديـدة فـي كانـون الأول 2022 (فيمـا يلـي: الآليـة-القديمـة) أنّ الصنـدوق غيـر قـادر علـى تقليـص فجـوة اللامسـاواة بيـن السّـلطات المحليّـة بشـكل كبيـر، وأنّـه غيـر قـادر علـى تقليـص الفجـوات بالوتيـرة والنطـاق المطلوبيـن، وذلـك لأنّـه اعتمـدَ معاييـر تميّـز بيـن السّـلطات المحليّـة اليهوديّـة والعربيّـة، ولأنّ إجمالـي الميزانيـة الموزّعـة فـي الصنـدوق أقـلّ بكثيـر مـن أنّ يسـاهم فـي تقليـص الفجـوات القائمـة بشـكل كبيـر. تبعًـا لذلـك، وفـي تاريـخ 28.12.2022، نشـرت فـي لوائـح أنظمـة النجاعـة الاقتصاديّـة قوانيـن توزيـع الميزانيـات فـي صنـدوق تقليـص الفجـوات بيـن السّـلطات المحليّـة لعـام 2022 (أمـر مؤقّـت)، 2022، والتـي أدّت إلـى تغييـر آليـة توزيـع أمـوال الصنـدوق. سنسـتعرض فـي هـذا الفصـل تحليـلًا لهـذه الآليـة الجديـدة.

تـم تحليـل الآليـة علـى ثلاثـة مسـتويات تؤثّـر علـى توزيـع أمـوال الصنـدوق: (1) شـروط الحـد الأدنـى لاسـتحقاق السـلطة لأمـوال الصنـدوق، (2) معاييـر تخصيـص وتوزيـع أمـوال الصنـدوق بيـن السّـلطات المحليّـة صاحبـة الاسـتحقاق و (3) تعديـلات فـي تخصيصـات الأمـوال. سـتعرض فـي النهايـة توصيـات بخصـوص كلّ مـن هـذه المسـتويات.

4.1. المقارنة بين شروط الحد الأدنى في الآلية القديمة والآلية الجديدة:

تحـدّد الآليـة الجديـدة شـروطًا والتـي إن لـم تسـتوفها السـلطة المحليّـة، لـن يحـق لهـا قطعًـا الحصـول علـى أمـوال مـن الصنـدوق. مبـدأ وجـود شـروط حـد أدنـى كان قائمًـا فـي الآليـة القديمـة، ولكـن فـي الآليـة الجديـدة، أجريـت بعـض التّعديـلات، كالمبيّـن أدنـاه:

الجدول 2: المقارنة بين شروط الحد الأدنى في الآلية القديمة والآلية الجديدة

شروط الحد الأدنى- الآلية القديمة (4 شروط)	شروط الحد الأدنى- الآلية الجديدة (7 شروط)	شرح
العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ للسلطة المحليّة أقل من 8.	العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ للسلطة المحليّة أقل من 6. (الشّرط 1)	في الآلية الجديدة، تم تشديد هذا الشّرط، وتحدّد أنّ شرط الحد الأدنى هو العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ 6.
الآلية القديمة تنشئ صيغة لتحديد شروط الحد الأدنى وفقا للمعايير التالية: 1. العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ. 2. مؤشّر الهامشيّة. 3. الدّخل للساكن. 4. حجم السلطة المحليّة.	الدّخل المعياريّ للفرد في الشّريحة المئويّة الـ 60 وما دون ذلك، بحيث يُعطى للمجالس الإقليميّة المعامل 1.3 (الشّرط 2)	آلية تحديد العدد الأدنى من النقاط المطلوب، والتي التي استخدمت في الآلية القديمة استبدلت بـ 4 شروط في الآلية الجديدة، بحيث تعطي الآلية الجديدة وزنًا أكبر للدّخل المعياريّ للفرد، نسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى (ضريبة الأرنونا عن الممتلكات القائمة في مناطق نفوذ السلطة المحليّة في جميع التصنيفات، عدا عن المباني السكنيّ)، نسبة العجز التراكميّ ونسبة العجز الشامل في السلطة المحليّة. خلافًا للآلية القديمة، فإنّ مؤشّر الهامشيّة لم يَعُد من شروط الحد الأدنى في الآلية الجديدة، وهو يؤثّر أساسًا على حجم المنحة وليس على استحقاق المنحة. تحدد الصيغة الجديدة قاعدة واضحة تقضي بأنّه إذا كان الدّخل المعياريّ للفرد أعلى من 60% من متوسط الدخل في سائر السّلطات المحليّة، فإنّ هذه السّلطة المحليّة لن تستوفي شرط الحد الأدنى.
	نسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى للسّلطة المحليّة أقلّ من 65% من مجمل الإيرادات من الأرنونا (الشّرط 3)	
	نسبة العجز التراكميّ أقلّ من 30%، إلّا إذا كانت السلطة المحليّة مشمولة في خطة الإنعاش الاقتصاديّ (وعندها، يُسمح بنسبة عجز أعلى) (الشّرط 4)	
	نسبة العجز الجاري في تقريرين من تقارير مدقق الحسابات الـ 3 الأخيرة أقل من 2% (الشّرط 5)	
يسري على السّلطة المحليّة البند 3 من مرسوم ضرائب البلدية والضّرائب الحكوميّة (פיטורין)، 1938	يسري على السّلطة المحليّة البند 3 من مرسوم ضرائب البلدية والضّرائب الحكوميّة (פיטורין)، 1938 (الشّرط 6)	تم الاحتفاظ بهذا الشّرط في الآلية الجديدة.
لم يُعلن عن السّلطة المحليّة كسلطة قوية وفقًا للبند د من الفصل 11 من مرسوم البلديات أو وفقًا للبند 34 من مرسوم المجالس المحليّة	لم يُعلن عن السّلطة المحليّة كسلطة قوية وفقًا للبند د من الفصل 11 من مرسوم البلديات، إلّا بما يصبّ في مصلحة القادمين. (الشّرط 7)	تم الاحتفاظ بهذا الشّرط في الآلية الجديدة. ولكن في الآلية الجديدة، فإنّ هذا الشّرط لن يسري على مركّب القادمين.

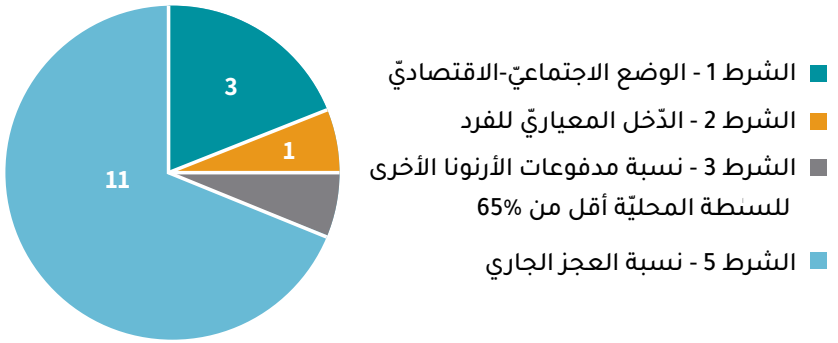
للتّوسّع حول الآلية القديمة، راجعوا ورقة -الموقف الصّادرة عن سيكوي-أفق ومركز إنجاز.

4.2. تأثير شروط الحدّ الأدنى الجديدة على استحقاق السّلطات المحليّة العربيّة:

السّلطات المحليّة العربيّة الـ 13 والمجالس الإقليميّة المختلطة الـ 4 (راجعوا الملحق أ) التي استوفت شروط الحد الحد الأدنى في الآلية القديمة، لا تستوفي شروط الحد الأدنى في الآلية الجديدة (على الأقل شرط واحد)، الأمر الذي قد يلغي استحقاقها للمنحة مستقبلًا،[10] وذلك مقابل 85 سلطة محليّة ومجلس إقليميّ يهوديّ الذين سيلغى استحقاقهم. تجدر الإشارة إلى أنّ معظم السّلطات المحليّة العربيّة التي لا تستوفي شروط الحد الأدنى، لا تستوفي الشّرطين 3 و 5 (نسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى ونسبة العجز الجاري)، ولكنّ معظم السّلطات المحليّة اليهوديّة التي لا تستوفي شروط الحد الأدنى، لا تستوفي الشّرطين 1 و 2 (العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ والدخل المعياريّ للفرد). هذا يعني أنّ السّلطات المحليّة اليهوديّة التي لا تستوفي شروط الحد الأدنى هي غالبًا سلطات محليّة قويّة، ولكنّ السّلطات المحليّة العربيّة التي لا تستوفي شروط الحد الأدنى هي تحديدًا سلطات محليّة مستضعفة (كما سيتبين لاحقًا في هذا الفصل). وهنا أيضًا، تجدر الإشارة إلى أنّه وفقًا للبند 13 من الأنظمة الجديدة، فإنّ السّلطات المحليّة التي كانت تستحق المنحة في السابق ستستمر في الحصول على المنحة بنسبة مخفّضة (كمتا سيفصّل لاحقًا) في عام 2022 وإلى حين المصادقة على أنظمة جديدة.

يستعرض الرّسم البيانيّ التالي توزيع السّلطات المحليّة والمجالس الإقليميّة المختلطة غير المستحقة للحصول على ميزانية من الصندوق وفقًا لشروط الحد الأدنى. يعكس الرّسم البياني بوضوح الإشكاليّة الكامنة في الشّرط الخامس الذي يتطرّق إلى العجز الجاري:

الرّسم البيانيّ 4: توزيع السّلطات المحليّة والمجالس الإقليميّة



10. وفقًا للبند 13 من أنظمة، سيحق للسّلطة المحليّة الحصول على مبلغ المنحة وفقًا للآلية الجديدة أو على نصف المبلغ إذا كانت تستحق المنحة وفقًا للآلية القديمة، حسب المبلغ الأعلى بينهما. هذا يعني أنّ السّلطات المحليّة التي خسرت استحقاقها لمنحة الصندوق وفقًا للأنظمة الجديدة ستستحق الحصول على نصف المبلغ الذي استحقته سابقًا.

عدم استيفاء الشّرط 1 - الوضع الاجتماعيّ-الاقتصاديّ:

يبيّن الجدول في الملحق أ أنّ هناك سلطة محليّة واحدة، وهي معليا (العنقود 7)، بالإضافة إلى مجلسين أقليميين مختلطين الذين لا يستوفون هذا الشرط (ماطيه أشير وميسغاف). بالمقابل، هناك 19 سلطة محليّة ومجلسًا إقليميًا يهوديًا لا يستوفون هذا الشّرط، أي 19 سلطة محليّة قوية مدرجة في العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ 7 فما فوق.

عدم استيفاء الشّرط 2 - الدّخل المعياريّ للفرد:

ينصّ هذا الشرط على أنّ الدّخل المعياريّ للفرد من مدفوعات الأرنونا العامّة في السّلطة المحليّة أقلّ من الدّخل المعياريّ للفرد والذي تُدرج أسفله 60% من السّلطات المحليّة. توجد لهذا الشّرط أهمية قصوى لأنّه يتطرّق إلى مركّب مهم في الفجوات بين السّلطات المحليّة القوية والمستضعفة، وهو حجم الدّخل للفرد. هناك 24 سلطة محليّة لا تستوفي هذا الشّرط، من بينها مجلس إقليميّ مختلط، والبقية سلطات محليّة يهوديّة. جميع السّلطات المحليّة العربيّة تستوفي هذا الشّرط، ولذلك، لم يُلغ استحقاق أي سلطة محليّة عربيّة نتيجةً لعدم استيفائها للشرط.

عدم استيفاء الشرط 3 - نسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى للسّلطة المحليّة أقلّ من 56%:

هناك 10 سلطات محليّة لا تستوفي هذا الشرط، من بينها، 9 سلطات محليّة يهوديّة، ومجلس إقليميّ واحد يضم قرى عربيّة في النقب، وهو مجلس واحة الصحراء. هنا، تجدر الإشارة إلى أنّ المجلس الإقليميّ واحة الصّحراء يكاد يفتقر للدّخل من الأرنونا على المباني السّكنيّة بسبب البناء غير المرخّص في منطقة نفوذه، وعليه، فإنّ نسبة مدفوعات الأرنونا على المصالح التجارية أعلى من نسبة مدفوعات الأرنونا على المباني السكنية، ولكن من الواضح أنّ الوضع الاقتصاديّ للمجلس سيء جدًا، لذلك، فهو بحاجة ماسّة لأموال الصندوق. لذلك، نرى أنّ هذا البند يجب أن يشمل استثناءات للسلطات المتواجدة في وضع مشابه، مثل المجلس الإقليميّ واحة الصحراء، كما جاء أعلاه.

عدم استيفاء الشّرط 5 - نسبة العجز الجاري للسلطة المحليّة في واحد من تقارير مدقّق الحسابات الثلاثة الأخيرة على الأقل، لم تزد عن 2%:

التّصفية الأكبر للسّلطات المحليّة العربيّة أجريت نتيجةً لشروط الحد الأدنى المتعلقة بنسبة العجز الجاري، وقد أسفرت عن تصفية 10 سلطات محليّة عربيّة، بالإضافة إلى مجلس إقليميّ مختلط واحد، و 7 سلطات محليّة يهوديّة. أي أنّ الغالبية العظمى من السّلطات المحليّة العربيّة التي ألغيَ استحقاقها للمنحة وفقًا للصيغة الجديدة هي نِتاج عدم استيفائها شروط الحد الأدنى والتي تحدد نسبة عجز جارٍ لا تزيد عن 2% على الأقل في واحد من تقارير مدقق الحسابات الثلاثة الأخيرة الخاصة بالسّلطة المحليّة. هذا الشّرط هو عقوبة للسلطات المحليّة التي يوجد فيها عجز جار كبير. (راجعوا الفصل 5.2 لاحقًا).

4.3. معايير تخصيص أموال الصندوق (البنود 3 حتى 5):

وفقًا للآلية القديمة، وزّعت أموال الصندوق بموجب تسعة معايير: **المستوى الاجتماعيّ-الاقتصاديّ** (13.5%)، **مستوى الهامشيّة** (10%)، **الدّخل المعياريّ للفرد من مدفوعات الأرنونا العامّة** (22%)، **حجم المناطق المدرّة للأرنونا التجارية** (5%)، **عدم تراكم عجز جارٍ** (8%)، **الهجرة الدّاخليّة** (12%)، **نسبة جباية الأرنونا** (20%). يفضي التّحليل الذي أجريناه سابقًا لأنظمة الصندوق إلى وجود 4 معايير تنطوي على تمييز ضد السّلطات المحليّة العربيّة: نسبة القادمين، نسبة القادمين المنحدرين من أصول إثيوبيّة، موازنة الهجرة ونسبة الجباية.[11] في الآلية الجديدة، ألغي أحد المعايير التمييزيّة (موازنة الهجرة)، بينما ألغيت المعايير التمييزية الثلاثة الأخرى كمعايير للتخصيص، ولكن تم الاحتفاظ بها كعوامل مؤثّرة إلى حد ما على التوزيع العام لأموال الصندوق، كما سيوضّح لاحقًا في الفصل 4.4. في الوقت الحالي، ووفقًا للآلية الجديدة، توزّع أموال الصندوق وفقًا لـثلاثة معايير فقط، وهي[12]:

أ. حجم المناطق المدرّة لمدفوعات أرنونا أخرى [13] للساكن (30%)

30% من أموال الصندوق ستوزّع على النحو التالي:

(1) يُعطى لكل سلطة محليّة معامل تفضيل وفقًا لحجم المناطق المدرّة لمدفوعات الأرنونا الأخرى للساكن في السلطة المحليّة، والذي تم شرحه في أنظمة النجاعة الاقتصاديّة.

(2) يُعطى لكل سلطة محليّة تقييم يعادل حاصل ضرب عدد السكان الموزون في السلطة المحليّة بمعامل التفضيل الخاصّ بالسلطة المحليّة.

(3) يحق لكل سلطة محليّة الحصول على حصّتها النسبيّة من ميزانية الصندوق وفقًا لهذا النظام، على أن تكون مساوية للنسبة بين عدد النقاط الذي حصلت عليه السلطة المحليّة وفقًا لهذا النظام، وإجمالي النقاط لجميع السّلطات المحليّة وفقًا لهذا النظام.

ب. مدفوعات الأرنونا الأخرى للساكن (50%)

50% من ميزانية الصندوق توزّع على السلطات المحليّة التي فيها مدفوعات الأرنونا الأخرى للساكن أقل من المدفوعات الآنفة الذكر والتي تدرج فوقها 40% من مجمل السلطات المحلية، كالمفصل في أنظمة النجاعة الاقتصاديّة.

ج. الدّخل المعياريّ للفرد من مدفوعات الأرنونا العامّة (20%)

20% من ميزانية الصندوق ستوزّع على السّلطات المحليّة، كالمفضّل أدناه:

(1) يُعطى لكل سلطة محليّة معامل تفضيل وفقًا للدخل المعياريّ من مدفوعات الأرنونا العامّة في السلطة المحليّة، كالمفضّل في أنظمة النجاعة الاقتصاديّة.

(2) يُعطى لكل سلطة محليّة تقييم يعادل حاصل ضرب عدد السكان الموزون في السلطة المحليّة بمعامل التفضيل الخاصّ بالسلطة المحليّة.

(3) يحق لكل سلطة محليّة الحصول على الحصّة النسبيّة من ميزانية الصندوق وفقًا لهذا النظام، على أن تكون مساوية للنسبة بين عدد النقاط الذي حصلت عليه السلطة المحليّة وفقًا لهذا النظام، وإجمالي النقاط لجميع السّلطات المحليّة وفقًا لهذا النظام.

4.4. تأثير المعايير الجديدة على توزيع أموال الصندوق بين السّلطات المحليّة:

خلافًا للآلية القديمة التي وزّعت بموجبها أموال الصندوق وفقًا لتسعة معايير، حدّدت الآلية الجديد ثلاثة معايير للتوزيع فقط. يقارن الجدول أدناه بين معايير التوزيع بموجب الآلية القديمة والآلية الجديدة، ويتضمّن الفصل 5.2 توصيات لتعديل معايير الآلية الجديدة:

11. لمزيد من المعلومات، راجعوا ورقة الموقف الصادرة عن سيكوي-افق ومركز إنجاز: https://www.sikkuy-aufoq.org.il/wp-content/uploads/2020/05/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%94%D7%A7%D7%A8%D7%9F-%D7%9C%D7%A6%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%9D-%D7%A4%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-1.pdf
12. أنظمة النجاعة الاقتصاديّة (قوانين توزيع أموال صندوق تقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة لعام 2022) (أمر مؤقّت)، 2022: https://www.nevo.co.il/law_html/law00/212200.htm
13. وفقًا لأنظمة صندوق تقليص الفجوات، فإنّ مدفوعات الأرنونا الأخرى معرّفة كضريبة أرنونا على ممتلكات واقعة ضمن منطقة نفوذ السلطة المحليّة في جميع التصنيفات، باستثناء المباني السكنية.

الجدول 3 - معايير توزيع أموال صندوق تقليص الفجوات - مقارنة

الآلية القديمة - معايير التوزيع	الآلية الجديدة- معايير التوزيع	شرح
المستوى الاجتماعيّ-الاقتصاديّ (13.5%)	المستوى الاجتماعيّ-الاقتصاديّ لا يشكّل معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة	التدريج الاجتماعيّ-الاقتصاديّ للسلطة المحليّة لم يَعُد معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة، ولكنّه يُدرج ضمن شروط الحد الأدنى (راجعوا التفصيل أعلاه).
مؤشّر الهامشية (10%)	مؤشّر هامشية السلطة المحليّة لا يشكّل معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة	مؤشّر هامشية السلطة المحليّة لم يعُد معيارًا للتوزيع، ولكنّه يستخدم كتعديل للتوزيع في الآلية الجديدة (وفقًا للبند 6 من الأنظمة). راجعوا الشرح لاحقًا.
نسبة القادمين (4.5%)	نسبة القادمين لا تشكّل معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة	نسبة القادمين لم تعُد معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة، ولكن وفقًا للبندين 8 و 9 من الأنظمة، ستكون هناك إضافة من ميزانية الصندوق للمدن التي تكون فيها نسبة القادمين مرتفعة.
نسبة المنحدرين من أصول إثيوبيّة (5%)	نسبة المنحدرين من أصول إثيوبيّة لا تشكّل معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة	نسبة المنحدرين من أصول إثيوبية لم تعُد معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة، ولكن وفقًا للبندين 8 و 9 من الأنظمة، ستكون هناك إضافة من ميزانية الصندوق للمدن التي تكون فيها نسبة القادمين مرتفعة.
عدم تراكم عجز جار (8%)	عدم تراكم عجز جار لا يشكّل معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة	عدم تراكم عجز جار لم يُعد معيارًا للتوزيع، ولكنّ نسبة العجز الجاري ونسبة العجز التّراكميّ في السلطة المحليّة تعتبران بمثابة تعديل في التّخصيص في الآلية الجديدة وفقًا للبندين 6 و 7 من الأنظمة.
الهجرة الدّاخليّة (12%)	الهجرة الدّاخليّة لا تشكّل معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة	نسبة الهجرة الدّاخليّة لم تَعُد معيارًا للتوزيع في الآلية الجديدة.
نسبة جباية الأرنونا (20%)	نسبة جباية الأرنونا لا تشكّل معيارًا للتوزيع	نسبة جباية الأرنونا لم تَعُد معيارًا للتوزيع، ولكنّها تشكّل تعديلًا في التّخصيص وفقًا للبندين 6 7 من الأنظمة.
الدّخل المعياريّ للفرد من مدفوعات الأرنونا العامّة (22%)	الدّخل المعياريّ للفرد من مدفوعات الأرنونا العامّة (20%)	تم الاحتفاظ بهذا الشّرط في الآلية الجديدة، حيث أعطيَ له نفس الوزن تقريبًا.
حجم المناطق المدرّة للأرنونا التجاريّة (5%)	حجم المناطق المدرّة لمدفوعات أرنونا أخرى للساكن (30%) مدفوعات الأرنونا الأخرى للساكن (50%)	الآلية الجديدة تُعطي وزنًا كبيرًا إضافيًا لنسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى في السّلطات المحليّة، المكوّنة أساسًا من الأرنونا على المباني السكنيّة، وهي المصدر الرئيسيّ لمدخولات السّلطات المحليّة العربيّة، والعامل الرئيسيّ وراء الفجوة بين السّلطات المحليّة اليهوديّة والعربيّة.

4.5. التعديلات في التّخصيص (البندان 6 و 7 من الأنظمة الجديدة):

الآلية الجديدة تخلق آلية إضافة أو خفض المنحة المحوّلة للسلطات وفقًا للمعايير المحدّدة في البندين 6 و 7 من الأنظمة. آلية الإضافة أو الخفض هذه لم تكن قائمة في الآلية القديمة، وهي من التغييرات الجذرية في الآلية الجديدة، ولها تأثير كبير على السّلطات المحليّة العربيّة.

وفقًا للبند 6 من الأنظمة، تضاف إلى المبالغ المستحقة للسلطة المحليّة أو تُخصم منها مبالغ بنسب متغيرة وفقًا لمؤشّر الهامشية الخاص بالسلطة المحليّة، والمعروض في الإضافة الثالثة من الأنظمة. تعديل مؤشّر الهامشية قد يزيد من منحة السلطة المحليّة حتى 5% أو يقلّل من مبلغ المنحة حتى 5%. في إطار إعداد هذه الورقة، لم يُحتّل تاثير هذا البند على السّلطات المحليّة العربيّة.

البند 7 من الأنظمة، وهو البند الأهم، والذي يفصّل أسباب خفض منحة السّلطة المحليّة. هناك 3 معايير لخفض المنحة: نسبة العجز التّراكميّ، نسبة الجباية ونسبة العجز الجاري. نسبة العجز التّراكميّ قد تقلّل من حجم المنحة حتى 70%، نسبة الجباية قد تقلّل من حجم المنحة حتى 75% ونسبة العجز الجاري قد تقلّل من حجم المنحة حتى 45%، بشرط ألا تزيد نسبة الخفض العامة نتيجةً لنسبة العجز الجاري، نسبة الجباية، نسبة العجز التّراكميّ وتعديل مؤشّر الهامشية عن 75%.

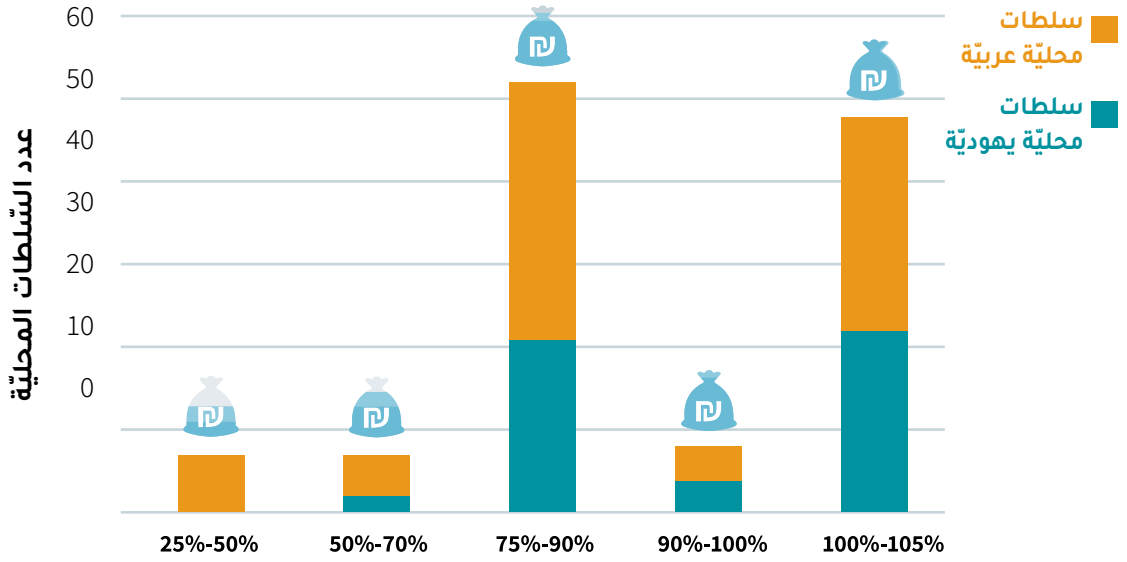
4.6. تأثير التعديلات في التّخصيص على توزيع أموال الصندوق بين السّلطات المحليّة العربيّة:

يتبين من تحليل هذين البندين أنّ تأثير التعديلات في التّخصيص هو تأثير سلبيّ بالأساس، وأنّه يقلّل من حصّة السّلطات المحليّة العربيّة في الميزانية، قياسًا بالتّخصيص الأصلي، كالمفصّل أدناه:

- في 7 سلطات محليّة عربيّة، تم خفض المنحة بنسبة تتراوح بين 25%-50% من المبلغ الأصليّ.
- في 5 سلطات محليّة عربيّة، تم خفض المنحة بنسبة تتراوح بين 50%-75% من المبلغ الأصليّ.
- في 31 سلطة محليّة عربيّة، تم خفض المنحة بنسبة تتراوح بين 75%-90% من المبلغ الأصليّ.
- في 10 سلطات محليّة عربيّة، تم خفض المنحة بنسبة تتراوح بين 90%-100% من المبلغ الأصليّ.

بينما ازداد مبلغ المنحة المخصّصة لـ 20 سلطة محليّة لـ 100%-105% من المبلغ.
يعرض الرّسم البيانيّ أدناه تأثير التّخصيص المعدّل على السّلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة

الرسم البيانيّ 5 - نسبة التّخصيص من التّخصيص الأصليّ - بعد البندين 6 و 7



لقائمة السّلطات المحليّة التي خفّضت منحتها أو حظيت بزيادة نتيجة للبندين 6 و 7 من الأنظمة، راجعوا الملحق ب.

4.7. التّخصيص وفقًا لعدد القادمين من إثيوبيا ومدن القادمين، وتحليل تأثيرهما على السّلطات المحليّة العربيّة (البنود 8-11 من الأنظمة الجديدة):

الآلية الجديدة تستمر في تخصيص الأموال وفقًا للمعايير المتعلقة بعدد القادمين- كالمطلوب في قانون التسويات. خلافًا للآلية القديمة، فإنّ المدن القوية قد تستفيد أيضًا من هذا التّخصيص إذا استوفت شروط الحد الأدنى الأخرى- في الواقع، فقط مدينة بئر السبع أضيفت إلى قائمة السّلطات المحليّة المستحقة للمنحة وفقًا لهذا التعديل.

يمنح الصندوق تعويضًا للسلطات المحليّة التي فقدت مكانتها كمدينة قادمين- في الواقع، فإنّ الميزانية المخصّصة لهذا الهدف، ومبلغها 51 مليون شيكل، توزّع على 3 سلطات محليّة (ديمونا، عراد ومجلس رمات هنيغيف الإقليميّ). تحصل هذه السّلطات على منحة مزدوجة:

- منحة وفقًا للتّخصيصات الآنفة الذكر
- منحة إضافية لمدينة قادمين

ستوزّع أيضًا ميزانية 51 مليون شيكل على مدن تضم سكانًا قادمين من إثيوبيا.

هذه التسوية تؤثّر سلبًا على السّلطات المحليّة العربيّة على مستويين:

أولًا، الهدف المحدّد لهذه الميزانية ينطوي على إقصاء السّلطات المحليّة العربيّة ويحول دون استفادتها من هذه الميزانية، ثانيًا، السّلطات المحليّة اليهوديّة المستفيدة من هذه الميزانية تستحق أيضًا الحصول على أموال الصندوق المخصّصة لجميع السّلطات المحليّة، بما في ذلك السّلطات المحليّة العربيّة، بالتالي، فإنّ حصّة السّلطات المحليّة العربيّة تكون أصغر.

4.8. البند 12 من الأنظمة- ملاءمة للميزانية:

وفقًا للبند 12 من الأنظمة، إذا ازداد مبلغ الدفع الإجماليّ وفقًا لهذه الأنظمة عن ميزانية الصندوق أو قلّ عنها، ستتم تبعًا لذلك إضافة أو خصم المبالغ التي تستحقها كل سلطة محليّة وفقًا للفقرة 2 بنسبة مماثلة، بحيث يكون المبلغ الإجمالي المدفوع مساويًا لميزانية الصندوق. للاطلاع على التعديلات في التّخصيص وعلى التّخصيص الملاءم للميزانية، راجعوا الملحق ج. لا يوجد لهذا البند تأثير ملحوظ على السّلطات المحليّة العربيّة.

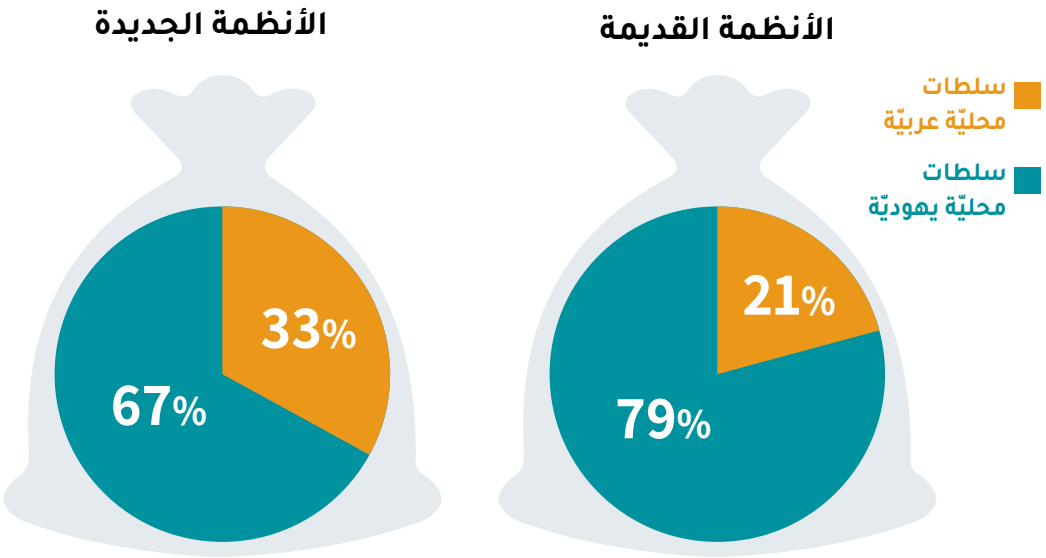
4.9. البند 13 من الأنظمة - الملاءَمة مقارنةً بالصيغة السابقة:

وفقًا لهذا البند، سيحق للسّلطة المحليّة الحصول على مبلغ المنحة وفقًا للآلية الجديدة أو على نصف المبلغ إذا كانت تستحق المنحة وفقًا للآلية القديمة، حسب المبلغ الأعلى بينهما. هذا يعني أنّ السّلطات المحليّة التي خسرت استحقاقها لمنحة الصندوق وفقًا للأنظمة الجديدة ستستحق الحصول على نصف المبلغ الذي استحقته سابقًا.

4.10. ملخّص التحليل:

نتيجة للآلية الجديدة فإنّ حصّة السّلطات المحليّة العربيّة من أموال الصندوق ازدادت بـ 12%، وعليه، ووفقًا لآلية التوزيع القديمة فإنّ حصة السّلطات المحليّة العربيّة من أموال الصندوق لعام 2021 بلغت 21%، ونتيجة للآلية الجديدة فإنّ حصّتها لعام 2022 بلغت 33%. الآلية الجديدة التي تبلورت في أعقاب توصياتنا المقدّمة للطاقم الحكوميّ، من جملة أمور أخرى، تساهم في التخفيف من وطأة التمييز القائم في الآلية القديم، وبالتالي، فإنّها تزيد أيضًا من تخصيصات الصندوق للسلطات المحليّة العربيّة. مع ذلك، ما زالت الآلية الجديدة تتضمّن أنظمة تنطوي على تمييز ضد السّلطات المحليّة العربيّة، ولذلك فإنّ التعديل الذي أجري غير كاف من أجل تحقيق التّخصيص المتساوي لـميزانية الصندوق.

الرسم البيانيّ 6 - التقسيم بين السلطات المحلية العربية والسلطات المحلية اليهودية بحسب الأنظمة القديمة والأنظمة الجديدة



5 توصيات لتعديلات:

5.1. توصيات عامّة

زيادة الميزانية الشاملة للصندوق - كما جاء في هذه الورقة، هناك فجوات عميقة جدًا بين السّلطات المحليّة القويّة، والتي تتمتّع بركيزة متينة فيما يتعلّق بضريبة الأرنونا، والسّلطات المحليّة المستضعفة، التي تفتقر لركيزة متينة فيما يتعلق بضريبة الأرنونا وتعاني من نقص في المناطق المدرّة للدخل. على هذه الخلفية، يدلّ بحثنا على أنّ المبلغ الحالي المتاح في الصندوق غير كاف لتقليص الفجوات بين السّلطات المحليّة. لذلك، نرى أنّ هناك حاجة لزيادة المبلغ الشامل المخصّص للصندوق من أجل تحقيق تحسّن ملحوظ في الوضع الماليّ للسلطات المحليّة المستضعفة وتقليص الفجوات بينها وبين السّلطات المحليّة القوية. في الوقت نفسه، يجب العمل في مختلف الاتّجاهات من أجل تعزيز اقتصاد السّلطات العربيّة المستضعفة، زيادة إيراداتها الذاتيّة وتقليل مدى اتكالها على أموال الصندوق.

تحديد تعداد السكان في السّلطات المحليّة في النقب وفقًا لتقرير لهافي[14] - تنصّ الأنظمة على أنّ عدد السكان في السلطة المحليّة يُحدّد وفقًا لسجّل السكان المُدار بموجب قانون سجّل السكان، 1965. كما هو معلوم، فإنّ المجالس الإقليميّة والسّلطات المحليّة في النقب تقدّم خدمات بلديّة لنحو 100,000 نسمة من سكان القرى غير المعترف بها البني التحتيّة البلديّة فيها تخدم هؤلاء السكان أيضًا. بالتالي، فإنّ الاستناد إلى تعداد سكانيّ مغلوط وغير واقعيّ في التعامل مع السّلطات المحليّة والمجالس الإقليميّة المستضعفة ينطوي على "إضعاف المستضعفين" ولا يتماشى مع أهداف الصندوق. لذلك، نرى أن تعداد السكان في السّلطات المحليّة العربيّة في النقب يجب أن يُحدّد وفقًا لتقدير تعداد السكان الذي تحدّد لهذه السّلطات في عام 2018 في تقرير لهافي، مع ملاءمة هذا التقدير للزيادة السكانية في المجتمع العربي في النقب في السنوات التي انقضت منذ نشر التقرير.

14. تقرير الطاقم الوزاريّ المشترك لفحص منح وزارة الداخلية للسكان المسجّلين في العشائر البدوية في النقب، برئاسة سيفان لهافي، مدير قسم كبير لمراقبة الميزانيات والتطوير في وزارة الداخلية، والذي أعدّ في عام 2018. استنتاجات هذا التقرير طبقّت في نفس السنة بهدف تعديل آلية توزيع منحة الموازنة للسلطات المحليّة العربيّة في النقب وفقًا لعدد سكان القرى غير المعترف بها والذين يتلقون منها خدمات.

5.2. توصيات بخصوص بنود عينيّة:

شروط الحد الأدنى لتوزيع الأموال:

الآلية الجديدة تضع شروطًا أدت إلى تصفية كبيرة للسلطات المحليّة العربيّة، لذلك، نعتقد أنه يجب تسهيل بعض شروط الحد الأدنى، كالمفضّل أدناه:

البند 2(3) - يحدّد هذا البند شرطًا لاستحقاق السلطة لأموال الصندوق، وبموجبه، فإنّ نسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى للسلطة المحليّة يجب أن تكون أقل من-65%. نعتقد أنّ هذا البند ينطوي على إشكالية، ومن المحتمل أن يضرّ بالمجلس الإقليمي واحة الصحراء، والذي يقع في منطقة نفوذه جزءٌ كبير من القرى غير المعترف بها، وهو يفتقر حاليًا للدخل من مدفوعات الأرنونا على المباني السكنيّة ويستند أساسًا إلى مدفوعات الأرنونا التجاريّة التي يحصل عليها في إطار توزيع الإيرادات. لذلك، نوصي بإعفائه من استيفاء هذا الشرط.

البند 2(5) - هذا البند يشترط استحقاق أموال الصندوق بألّا تزيد نسبة العجز الجاري في واحد من تقارير مدقق الحسابات الثلاثة الأخيرة، على الأقل، عن 2%. نعتقد أنّ العجز الجاري هو مؤشّر على الضعف الماليّ في السّلطات المحليّة، وبالتالي، فإنّ تجميد الميزانيات المعدة لتقوية هذه السّلطات المحليّة يناقض أهداف الصندوق. لذلك، نوصي بإلغاء هذا البند أو رفع نسبة العجز المسموح به إلى حد كبير والاستناد إلى آخر تقريرْي مدقق الحسابات الأخيرَيْن، بدلًا من التقارير الثلاثة الأخيرة.

التعديلات في التّخصيص- البندان 6 و 7 من الأنظمة:

التعديلات في التّخصيص وفقًا للبندين 6 و7 (وفقًا للشرح أعلاه) صارمة، وهي تضرّ بالسّلطات المحليّة العربيّة إلى حد كبير، لذلك، نوصي بإلغاء آليات الخفض أو بدلًا من ذلك، الحدّ من مقدار الخفض الظاهر في الجداول في الإضافة الرابعة (الجداول 3-1).

التّخصيص وفقًا لعدد القادمين- البنود 8-11 من الأنظمة:

نعتقد أنّه يجب إلغاء الإضافة بقيمة 15 مليون شيكل جديد للسلطات المحليّة وفقًا لعدد القادمين، وهي إضافة مأخوذة من ميزانية الصندوق. نرى أنّ الدّعم الحكوميّ للفئات المستضعفة مهم جدًا، وطالما كانت هناك حاجة لتخصيص ميزانية لهذه الفئات، ولكنّ الحكومة تقدّم دعمًا لفئة القادمين الجدد بواسطة مختلف الأدوات الموازية، ولذلك، فإنّ دمج هذه الفئة باعتبارها عاملًا مؤثّرًا على آلية التّخصيص التي من المفترض أن تقلّص الفجوات بين السّلطات المحليّة التي تتضمن عددًا كبيرًا من السّلطات المحليّة العربيّة، ينطوي على تمييز ضد السّلطات المحليّة العربيّة.

بالنسبة للإضافة المخصصة للمدن التي فقدت مكانتها كمدينة قادمين، هناك مسوغ منطقيّ لإلغاء المكانة التاريخية لمدن القادمين، كما قضت المحكمة العليا. من المنطقي إعطاء تعويض مؤقّت لهذه المدن، كما جاء في صيغة "الفِطام" التي وضعها الصندوق، ولكن الاحتفاظ بهذا التّخصيص لهذه المدن على المدى البعيد، وبشكل مقنّن، ليس مبررًا وفقًا لهذه المنطلقات، وهو ينطوي على استمرارية الظلم التاريخيّ.

خلاصة القول هي أنّ الهدف الرسميّ لـ "صندوق تقليص الفجوات" هو تجسير الهوة بين السّلطات المحليّة المستضعفة والسّلطات القوية.

95% من السّلطات المحليّة العربيّة هي سلطات مستضعفة، والدليل على ذلك هو إدراجها في أدنى درجات السلم الاجتماعيّ-الاقتصاديّ (5-1). على خلفية هذا المعطى والمعطيات المعروضة في هذه الورقة، نعتقد أنّه يجب إجراء تغييرات في الآلية الجديدة المتبعة في الصندوق ليتمكّن الصندوق من تحقيق هدفه. مع أنّ آلية الجديدة لتوزيع أموال الصندوق ساهمت في إلغاء وتقليص أثر بعض المعايير وشروط الحد الأدنى التمييزية، وبالتالي، فإنّها تعتبر خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح، إلّا أنّها ما زالت تتضمن معايير وبنودًا تنطوي على تمييز وإقصاء السّلطات المحليّة العربيّة، ولذلك، يجب إجراء ملاءمات وتغييرات إضافية في الآلية.

الملاحق

الملحق أ

الجدول رقم 4: السّلطات المحليّة التي لا تستوفي شروط الحد الأدنى المحدّدة في الآلية الجديدة

عدم استيفاء البند 1 العنقود الاجتماعيّ-الاقتصاديّ	عدم استيفاء البند 2 الدخل المعياريّ للفرد	عدم استيفاء البند 3 نسبة مدفوعات الأرنونا الأخرى	عدم استيفاء البند 4	عدم استيفاء البند 5 العجز الجاري	عدم استيفاء البند 6	عدم استيفاء البند 7
لاخيش	الخضيرة	حيڤل ياڤنيه		أور عكيڤا		رمات هنيغف
ميڤووُت هَجِرمون	طيرة الكرمل	متسپيه رمون		إلياخين		
مجيدو	كرميئيل	مرحاڤيم		بستان المرج		
ماطيه آشِر	مجدل	واحة الصحراء		بني عياش		
ماطيه يهودا	مجدال هعيمق	وسط وادي عربة		جسر الزرقاء		
ميناشيه	ماطيه آشِر	كريات جات		دالية الكرمل		
معليا	ماطيه يهودا	رمات هنيغف		الجلبوع		
معاليه يوسِف	متسپيه رمون	شَپير		يركا		
ميسغاف	مرحاڤيم			كفر قرع		
وسط وادي عربة	عيمق همعينوت			معاليه يوسف		
برديس حنا كركور	العفولة			الناصرة		
كريات بياليك	وسط وادي عربة			ساجور		
كريات موتسكين	كدوميم			عسفيا		
	كريات آتا			عيلبون		
	كريات بياليك			البقيعة		
	كريات جات			كريات جات		
	رمات هنيغف			كريات يام		
	شلومي			كريات شمونه		
	شَپير					

سلطات محليّة عربيّة

سلطات محليّة ومجالس إقليميّة يهوديّة

مجالس إقليميّة مختلطة

الملحق ب

الجدول رقم 5: السّلطات المحليّة العربيّة التي تم خفض منحتها بشكل بسيط أو حظيت بزيادة في مبلغ المنحة وفقًا للبندين 6 و 7

التّخصيص ارتفع لـ 100%-105% من المبلغ الأصليّ	التّخصيص انخفض لـ 90%-100% من المبلغ الأصليّ
جلجولية	أبو سنان
كفر برا	البطوف
كفر قاسم	باقة الغربية
شبلي أم الغنم	البعينة نجيدات
طوبا الزنغرية	بقعاثا
طمرة	بيت جن
يانوح-جت	جت
يافة الناصرة	الجش
كابول	دبورية
كوكب أبو اله يجاء	دير الأسد
كسرى-سميع	
كفر ياسيف	
كفركنا	
كفر مندا	
كفر كما	
المغار	
المزرعة	
عين قنية	
الرامة	
شفاعمرو	

الجدول رقم 6: سلطات محليّة عربيّة تم خفض منحتها بسبب البندين 6 و 7

التّخصيص انخفض لـ 75%-90% من المبلغ الأصليّ		التّخصيص انخفض لـ 50%-75% من المبلغ الأصليّ	التّخصيص انخفض لـ 25%-50% من المبلغ الأصليّ
أبو غوش	الكسيفة	جديدة-المكر	القيصوم
أم الفحم	كعبية الطباش	الطيبة	الفريديس
إكسال	مجد الكروم	اللقية	قلنسوة
إعبلين	مجدل شمس	طلعة عارة	الرينة
بئر المكسور	مسعدة	عرعرة	شقيب السلام
المجلس الإقليميّ بسمة	المشهد		شعب
بسمة طبعون	نحف		تل السبع
البعنة	سخنين		
جولس	عرابة		
دير حنا	عيلوط		
زيمر	عين ماهل		
الزرازير	عرعرة النقب		
حورة	فسوطة		
حرفيش	الغجر		
طرعان	رهط		
الطيرة			

الملحق ج

الجدول رقم 7: تعديلات في التّخصيص وتخصيص ملاءَم للميزانية