



اقتراح لإعادة توزيع أموال صندوق سدّ الفجوات ورقة موقف

شباط ٢٠٢١

اقتراح لإعادة توزيع أموال صندوق سدّ الفجوات ورقة موقف

شباط ٢٠٢١

كتابة: نوغا شاني، مخطّطة مدن ومناطق، قسم السياسات المتساوية في
جمعية سيكوي

المرافقة المهنية:

عوفر دغان، مدير عام شريك في جمعية سيكوي
غادة أبو جابر-نجم، المديرية العامة في إنجاز
علاء غنطوس، مستشار اللجنة القطرية لرؤساء السلطات العربيّة
رغد جرايسي، مديرة مشاركة لقسم السياسات المتساوية في جمعية سيكوي
نداف دفان، مدير شريك لقسم السياسات المتساوية في جمعية سيكوي
هاني جرجورة، مركز مشاريع في إنجاز
عماد جرايسي، مدير مشاريع في مركز إنجاز

تصميم غرافيكي: ليران رفيف

استشارة: يوجيف شرفيط

وشكرًا جزيلاً على المساهمة السخيّة من:



The Russell Berrie Foundation
Making A Difference

3	.....	مقدّمة
4	.....	1. مسح التحدّيات الاقتصادية التي تواجهها السلطات العربيّة
10	.....	2. مسح آليّة عمل صندوق سدّ الفجوات
10	.....	التغييرات في آليات فرض الضريبة على مدار السنوات
		3. تحليل تخصيص الميزانيّات للسلطات العربيّة وفقاً لآليّة توزيع
13	.....	الأموال الحاليّة
13	.....	توزيع أموال الصندوق بين السلطات اليهوديّة والعربيّة
14	.....	تحليل معايير توزيع الأموال
19	.....	4. الآليّة البديلة لتوزيع الأموال
19	.....	الفرضيات الأساسية للنموذج المقترح
20	.....	النموذج المقترح

ثمة فجوات كبيرة من حيث جودة الخدمات التي تقدّمها السلطات المحلية في إسرائيل لسكانها مقارنةً مع الخدمات التي تقدّمها السلطات المحلية اليهودية لسكانها. أحد الأسباب المركزية لوجود هذه الفجوات يعود إلى الفروقات في مستوى المدخولات الذاتية للسلطات المحلية، والتي تتفاوت من سلطةٍ إلى أخرى. ومن نافلة القول، أنّ السلطات المحلية العربية تعاني من مدخولات ذاتية قليلة مقارنةً مع السلطات المحلية اليهودية، وذلك نتيجةً لسياسات التمييز التي يعاني منها المجتمع العربي وسلطاته المحلية. منذ عشرات السنوات بمختلف المجالات، أبرزها مجال المناطق الصناعية، حيث تفتقر السلطات المحلية العربية إلى ميزانيات وموارد للتخطيط لإقامة مناطق صناعية وتشغيل أو تطوير وتوسيع المناطق الصناعية القائمة. وبالتالي، تتأثر مدخولات السلطات المحلية العربية التي، بمعظمها، تعتمد مدخولاتها، بالأساس، على "الأرنونا" السكنية.

من الجدير بمكان الإشارة إلى أنّه في العام 2016 تمّ تأسيس صندوق "سدّ الفجوات"، وهو بمثابة آلية تسعى إلى جسر الفجوات بين السلطات المحلية العربية والسلطات المحلية اليهودية، حتّى إن كان ذلك بشكل جزئي.

تتناول هذه الورقة آلية توزيع ميزانيات "صندوق سدّ الفجوات" ومساهمتها في رفع مدخولات السلطات المحلية العربية، بالإضافة إلى التعمّق بمدى ملاءمة آلية التوزيع المعتمدة لأهداف الصندوق، تحديداً، جسر الفجوات القائمة بين السلطات المحلية. بالإضافة إلى ذلك، تشمل هذه الورقة على اقتراحات عينية لتحسين وتحديث آلية توزيع ميزانيات الصندوق، معتمدةً على مبدأ الإنصاف في توزيع الميزانيات، من خلال تصحيح التمييز التاريخي في هذا المجال.

تشمل الورقة أربعة فصول التي من خلالها سنحاول التعمّق بموضوع "صندوق سدّ الفجوات". الفصل الأول يشمل مسحةً للتحديات الاقتصادية القائمة التي تواجهها السلطات المحلية العربية؛ الفصل الثاني يعرض مسحةً لآلية عمل صندوق "سدّ الفجوات"؛ الفصل الثالث يتناول تحليلاً للميزانيات المُخصّصة للسلطات المحلية العربية وفقاً لآلية توزيع الميزانيات المعتمدة حالياً؛ أمّا الفصل الرابع، والأخير، يقترح آليةً بديلةً لتوزيع ميزانيات الصندوق.

1. مسح التحدّيات الاقتصادية التي تواجهها السلطات العربيّة

تواجه السُّلطات المحليّة العربيّة، منذ عشرات السّنوات، تمييزاً في مجالاتٍ مختلفة، منها، يتعلّق بتخصيص ميزانيّات تطوير ميزانيّات حكوميّة خاصّة وِمنح التوازن. من الجدير ذكره، أنّه في السنوات الأخيرة، طرأ تحسّن على أسلوب تخصيص هذه الميزانيّات، وذلك على ضوء التغييرات والتعديلات التي طرأت على آليات تخصيص الميزانيّات المختلفة في إطار قرارات الحكومة، مثل القرار 922. ولكن، رغم ذلك، مازالت السُّلطات المحليّة العربيّة تعاني من شح المدخولات الذاتية، وذلك نتيجة إهمال مجال التطوير الاقتصادي في البلديات العربيّة على مدار عشرات السّنوات الماضية. تأكيداً على ذلك، تشير معطيات بحث " تحليل الميزانيّة في إطار اتّفاقيّة تعويض السلطات المحليّة بسبب منح التخفيضات في الأرنونا للمصالح التجاريّة في أعقاب أزمة الكورونا بحسب القطاع" الذي أعدّه معهد الأبحاث في الكنيست، والذي تضمن تحليلاً لمدخولات السُّلطات المحليّة العربيّة للعام 2018، أنّ 32% فقط من مدخولات الأرنونا للسلطات العربيّة في هذا العام هي مدخولات من الأرنونا غير المعدّة للسكن. تُعتبر هذه النسبة أقل بكثير من المعدّل القطري لعام 2018 الذي وصل إلى 55.4%. بالإضافة إلى ذلك، شمل البحث حساباً لمدى "اتّكاليّة" السُّلطات المحليّة على منح التوازن، وتبيّن أنّ النسبة بين منح التوازن وبين مبلغ جباية الأرنونا في السلطات العربيّة تعادل 140.2% تقريباً. ممّا لا شكّ فيه، أنّ هذه النسبة عالية جدّاً، وتشير، بشكلٍ واضح، إلى "اتّكاليّة" السُّلطات المحليّة العربيّة على منح التوازن إلى حدّ كبير².

كما أكّد البحث على أنّ النقص في أرنونا المصالح التجاريّة هو السبب الأساسي للعجز المتراكم في السُّلطات المحليّة العربيّة وللأتكاليّة على منح التوازن بشكلٍ كبير³. وأضاف البحث أيضًا، أنّ الشرط الأساسي في الميزانيّة وللازدهار الاجتماعي في السلطات المحليّة عمومًا، في غالبية الحالات، هو

¹ تحليل الميزانيّة في إطار اتّفاقيّة تعويض السلطات المحليّة بسبب منح التخفيضات في الأرنونا للمصالح التجاريّة في أعقاب أزمة الكورونا بحسب القطاع، مركز المعلومات والأبحاث في الكنيست، 27 أبريل 2020.

² للمقارنة فقط، وفقًا لنفس البحث في السلطات اليهوديّة، كانت النسبة 10.8%، وفي السلطات المختلطة 12.1%.

³ مرجع سابق، صفحة 3.

⁴ مرجع سابق، صفحة 4.

دخل السُّلطات المحلية من أرنونا المصالح التجارية⁴.

وفي هذا السِّياق، تُؤكِّد نتائج البحث الذي نشرته جمعيّة "سيكوي" ومركز انجاز "إنجاز" عام 2014 على أهميّة هذه المعطيات⁵. من خلال هذا البحث، تمّ تحليل مصادر ميزاتيّات السلطات العربيّة، وتبيّن أنّ معدّل المدخولات الذاتية للسلطات المحلية عمومًا هو 66% من ميزانيّة السُّلطات المحلية، بينما في السُّلطات المحلية تحديداً، فإنّ المدخولات الذاتية تشكّل 32% فقط من ميزانية هذه السُّلطات العربيّة⁶. يُظهر البحث أيضًا، أنّ هناك فجوة كبيرة في مبلغ الأرنونا التجاريّة للفرد بين السُّلطات المحلية اليهوديّة والسُّلطات المحلية العربيّة. هذه الفجوة ناجمة بالأساس بسبب نقص في المناطق الصناعية وأماكن الشغيل والتجارة في مناطق نفوذ السُّلطات المحلية العربيّة. فعلى سبيل المثال، لا الحصر، الدخل من الأرنونا للفرد من المصالح التجارية في السُّلطات المحلية اليهودية في لواء الشمال هو 390 شاقل، بينما في السُّلطات المحلية العربية وصل في ذات اللواء إلى 132 شاقل فقط. أي نسبة 1:3 لصالح السُّلطات المحلية اليهودية⁷. بينما في لواء الجنوب، كانت الفجوة أكبر، الدخل من الأرنونا للفرد من المصالح التجارية في السُّلطات المحلية اليهودية وصل إلى 355 شاقل، بينما في السُّلطات المحلية العربية 47 شاقل فقط. أي نسبة 1:7 لصالح السُّلطات المحلية اليهودية. وفي مقارنة بين مُجمَل مدخولات السُّلطات المحلية العربية من الأرنونا التجارية ومُجمَل مدخولات السُّلطات المحلية اليهودية الضعيفة⁸ من الأرنونا التجارية تبيّن أنّ الفجوات أيضًا مازالت كبيرة جدًّا.

⁵ قراءة البحث الذي أجرته جمعيّة سيكوي وجمعيّة إنجاز (بالعبريّة):

http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf

⁶ إحدى توصيات البحث كانت تأسيس صندوق للمدخولات من الأرنونا على ممتلكات الحكومة والشركات الحكوميّة.

⁷ تمّ فحص البلدان التي فيها تعداد سكانيّ شبيهه، موقع جغرافي مطابق ومكانة اجتماعيّة-اقتصاديّة شبيهة.

⁸ تدرج من 1 إلى 5 في السُّلم الاجتماعي-الاقتصادي

جدول رقم 1: مقارنة معطيات الأرنونا التجارية في السُّلطات المحلية (مكانة اجتماعية-اقتصادية 1-5) لعام 2018⁹

الدخل للفرد في السُّلطات المحلية اليهودية	الدخل للفرد في السُّلطات المحلية العربية	تفاصيل
1495 ش.ج	312 ش.ج	دفع الأرنونا للمصالح التجارية
1195 ش.ج	235 ش.ج	جباية الأرنونا للمصالح التجارية

جدول رقم 2: المدخولات الذاتية لعام 2018¹⁰

معطيات للفرد ش.ج		الجباية فعلياً
البلدات العربية	البلدات العربية	
1,200 ش.ج	480 ش.ج	جباية الأرنونا من المساكن
1,560 ش.ج	240 ش.ج	جباية الأرنونا من المصالح التجارية
900 ش.ج	270 ش.ج	جباية المدخولات الأخرى
3,660 ش.ج	990 ش.ج	مجمل جباية المدخولات الذاتية

جدول رقم 3: دفع الأرنونا لعام 2018¹¹

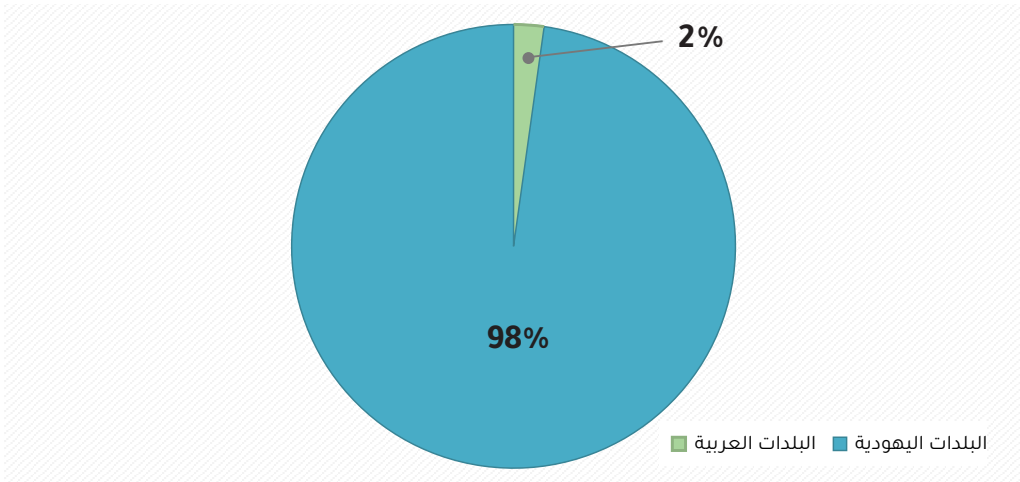
معطيات للفرد ش.ج		دفع الأرنونا
البلدات العربية	البلدات اليهودية	
1,570 ش.ج	1,030 ش.ج	دفع الأرنونا من المساكن (بحسب التخفيضات)
330 ش.ج	370 ش.ج	تخفيض الأرنونا للمحتاجين
21%	36%	نسبة التخفيضات للمحتاجين من الدفع
1,870 ش.ج	320 ش.ج	دفع الأرنونا للمصالح التجارية

⁹ دائرة الاحصاء المركزية 2018.

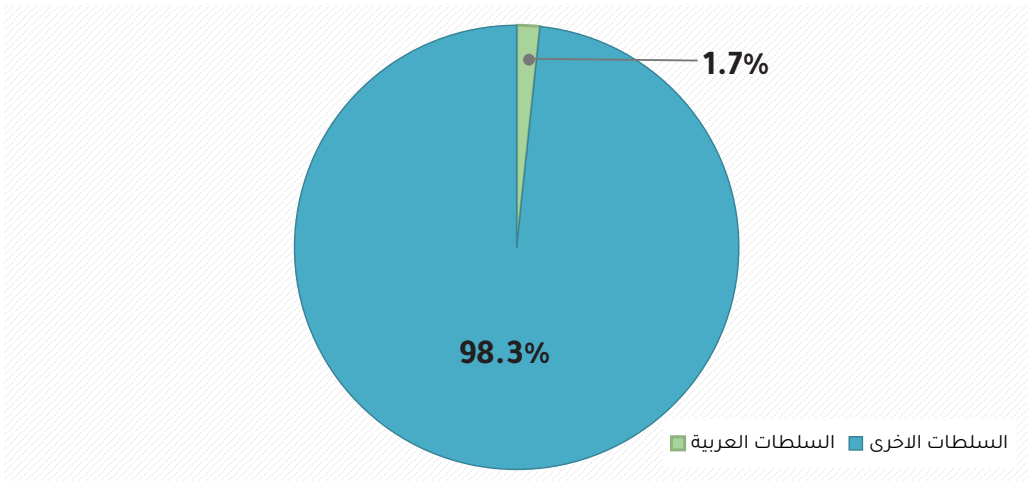
¹⁰ انظر في المصدر اعلاه.

¹¹ دائرة الاحصاء المركزية 2018.

رسم بياني رقم 1: النسبة المئوية لدفع الأرنونا للمصالح التجارية في الدولة لعام 2018¹²



رسم بياني رقم 2: توزيع أموال التعويض للسلطات بسبب أزمة الكورونا بالنسبة المئوية¹³



¹² المصدر اعلاه.

¹³ تحليل الميزانية في إطار اتفاقية تعويض السلطات المحلية بسبب منح التخفيضات في الأرنونا للمصالح التجارية في أعقاب أزمة الكورونا بحسب القطاع، مركز المعلومات والأبحاث في الكنيست، 27 أبريل 2020.

لكي نفهم التأثيرات واسعة النطاق للنقص في المناطق الصناعية والمصالح التجارية على مدخولات السُّلطات المحلية العربية، سنعتمد على نموذج "الحلقة المفرغة"، الذي يظهر في البحث الذي نشره معهد الأبحاث في الكنيست في نيسان 2020،¹⁴ والذي فحص من خلاله تأثير النقص في المناطق الصناعية على مدخولات السُّلطات المحلية:



يُظهر النموذج أعلاه، أنّ النقص في المناطق الصناعية والتجارية يؤثر على مصادر الدخل الذاتي للسلطات المحلية. بمعنى، أنّ افتقار السُّلطات المحلية لمناطق صناعية وتجارية يؤدي إلى شح في المدخولات الذاتية، وبالتالي إلى فجوات في جودة تقديم الخدمات للسكان في مختلف المجالات (البنى التحتية، التربية والتعليم، الثقافة، الخدمات البلدية وغيرها). نتيجةً إلى ذلك، هناك هجرة سلبية من هذه البلديات الضعيفة من قِبَل شريحة السُّكان المُتمكّنة التي تبحث عن خدمات بلدية جيّدة.

من نافلة القول، أنّ واقع هذه السُّلطات المحلية التي تفتقر إلى مناطق صناعية وتجارية يجعلها أكثر انكاليّة على منح التوازن وبرامج وخطط الانعاش، ممّا يؤدي إلى انخفاض إضافي في المدخولات من الأرنونا. كما ذكرنا أعلاه، السلطات العربية التي تتميز بنقص في المناطق الصناعية والتجارية، معرّضة أكثر لهذه الاسقاطات من السُّلطات المحلية اليهودية.

¹⁴ تحليل الميزانية في إطار اتفاقية تعويض السلطات المحلية بسبب منح التخفيضات في الأرنونا للمصالح التجارية في أعقاب أزمة الكورونا بحسب القطاع، مركز المعلومات والأبحاث في الكنيست، 27 أبريل 2020.

جدول رقم 4: مقارنة مصروفات السلطات المحليّة (مكانة اجتماعيّة-اقتصاديّة (5-1) لعام 2018¹⁵

معطيات للفرد ش.ج		تفاصيل المصروفات
البلدات اليهوديّة	البلدات العربيّة	
3,110 ش.ج	1,720 ش.ج	المصروفات مقابل الخدمات المحليّة
920 ش.ج	340 ش.ج	تمويل الجهاز التربوي

يقترح البحث عدّة طرق لمواجهة التحديات القائمة، ومنها: زيادة إمكانيّة مدخولات السلطات المحليّة من الأرنونا التجاريّة من خلال التشجيع على بناء مناطق صناعية وتجارية وتشغيل؛ إعادة توزيع ميزانيات الأرنونا من المؤسّسات الحكوميّة؛ تغيير طريقة اشتراك الحكومة إلى طريقة تفاوتيّة؛ وتعديل حدود نفوذ السلطات المحليّة بحيث تستفيد من مدخولات الأرنونا من مناطق العمل.

¹⁵ دائرة الإحصاء المركزية 2018.

2. مسح آلية عمل صندوق سدّ الفجوات¹⁶

ثمة مؤسسات وأملاك حكومية كثيرة تقع ضمن مناطق نفوذ السلطات المحلية. كما هو الحال في المؤسسات الخاصة، تدفع الدولة أرنونا على مؤسساتها وأملاكها للسلطات المحلية الواقعة هذه المؤسسات ضمن مناطق نفوذها. يعتبر مدخول الأرنونا لهذه المؤسسات مصدر دخل مهم للسلطات المحلية التي تقع هذه المؤسسات ضمن حدود نفوذها. هنا، تجدر الإشارة إلى أنّ توزيع وإقامة المؤسسات الحكومية بين المناطق المختلفة غير متساوٍ. ففي بعض السلطات المحلية، تتواجد ضمن مناطق نفوذها الكثير من المؤسسات الحكومية، بينما تفتقر سلطات محلية أخرى لهذه المؤسسات. قبل تأسيس وإقامة صندوق "سدّ الفجوات"، تمتعت السلطات المحلية الواقعة في مناطق نفوذها مؤسسات حكومية بدخل إضافي كبير نتيجة جباية الأرنونا عن هذه المؤسسات، وبالمقابل، لم تحظ السلطات المحلية الأخرى التي لا تتواجد في مناطق نفوذها مؤسسات حكومية بأي مدخول من أرنونا هذه المؤسسات¹⁷. لذلك، تمّ في عام 2016 تأسيس صندوق "سدّ الفجوات" بهدف جسر الفجوات القائمة بين السلطات المحلية من خلال توزيع منصف لمدخولات الأرنونا لهذا المؤسسات بين جميع السلطات المحلية¹⁸.

التغييرات في آليات فرض الضريبة على مدار السنوات

خلال السنوات الماضية، تمّ تغيير في سياسات الدولة فيما يتعلق بدفع الأرنونا للسلطات المحلية على مؤسساتها الواقعة في مناطق نفوذ هذه السلطات. في السنوات الأولى بعد قيام دولة إسرائيل، أعفت الدولة نفسها من المحليّة الأرنونا على مؤسساتها وأملاكها. وفي العام 1954، تمّ تعديل هذه السياسات، وأقرّ أنّ مدينة القدس وكل بلدة أخرى معرّفة كبلدة تستوعب "القادمين الجدد" سيتم دفع أرنونا على المؤسسات الحكومية الواقعة ضمن مناطق نفوذ هذه

¹⁶ إلغاء آلية مدن القادمين في إطار مشروع قانون التسويات 2017-2018:2017-2018

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa/2_29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa_11_7266.pdf

¹⁷ في إطار مناطق نفوذ السلطات العربيّة، تكاد لا تكون هناك مؤسسات حكوميّة. لذلك لم تستفد هذه السلطات تقريباً من المدخولات المرتبطة بهذه المؤسسات.

¹⁸ انظروا قانون التسويات لعام 2016.

https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2592.pdf

البلدات. وفي العام 1955، تمّ تعديل القرار مرة أخرى ضمن قانون "التسويات"، حيث تمّ تعريف من هي البلدات التي تستوعب "قادمين جدد"، كما وتم من خلال تعديل هذا القانون دفع أرنونا مخفّضة عن المؤسسات الحكومية للبلدات غير المعرّفة ببلدات "قادمين جدد". هذا التعديل أقرّ بأن تدفع وزارة الدفاع 30% من مبلغ الأرونونا التي تدفعه عمومًا، و-45% من مدفوعات الأرونونا المتعلقة بمؤسسات وزارة الصحة، بينما باقي الوزارات تدفع 55% من مبلغ الأرونونا. وفقًا للقانون، هناك 61 بلدة معرفة كبلدات "قادمين جدد" وقد حصلت على 100% من مبالغ الأرونونا، بينما حصلت البلدات المتبقية على مبالغ أرنونا مخفّضة¹⁹. وفي عام 2013، بحث مركز الأبحاث في الكنيست الادّعاء المنطقي من وراء هذا القانون، كما وقام بتحليل الحالة الاجتماعية-الاقتصادية ومستوى الهامشيّة لـ "بلدات القادمين الجدد". خلال البحث، تبين أنّ جزءًا من "بلدات القادمين الجدد" تتمتّع بمكانة اجتماعية-اقتصادية عالية، بالإضافة إلى ذلك، أشار البحث إلى أنّه فقط في 57% من "بلدات القادمين الجدد"، تشمل نسبة عالية من القادمين الجدد من مُجمل نسبة سكان هذه البلدات²⁰.

نتيجة معطيات البحث المذكورة أعلاه، تقرّر في قانون "التسويات" لميزانية الدولة 2017-2018 أن يتم تغيير أسلوب فرض ضريبة الأرنونا على مؤسسات وممتلكات الدولة، وعلى أثر ذلك تم تأسيس صندوق "سدّ الفجوات"²¹. بالإضافة إلى ذلك، تم الغاء تعريف "بلدات القادمين الجدد" وإقرار أنّ هذه البلدات ستحصل على مبالغ الأرنونا على المؤسسات والممتلكات الحكومية بنسبة مُطابقة لجميع السُلطات المحلية التي لم تعرّف سابقًا على أنّها بلدات قادمين جدد. عليه، ستدفع وزارة الدفاع لهذه السُلطات المحلية أرنونا بنسبة 30% من مبلغ الأرنونا، وزارة الصحة نسبة 45% من مبلغ الأرنونا، بينما تدفع سائر وزارات الحكومة نسبة 55% من مبلغ الأرنونا. وبذلك، ستوقر الدولة من الغاء تعريف "بلدات القادمين الجدد" نحو 300 مليون شاقل سنويًا. هذه الميزانية التي تمّ توفيرها ستحوّل إلى صندوق "سدّ الفجوات" بهدف جسر

¹⁹ بالطبع، لم تكن أي سلطة عربيّة مشمولة ضمن قائمة مدن القادمين.

²⁰ تعريف السلطات المحليّة كمدن قادمين أو كسلطات تستوعب القادمين:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/2f506b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_2f506b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_7352.pdf

²¹ إلغاء آليّة مدن القادمين في إطار مشروع قانون التسويات 2017-2018، الذي يستند إلى قرار الحكومة من العام 2016:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa/2_29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa_11_7266.pdf

الفجوات بين السُّلطات المحلية. هنا، من المهم بمكان الإشارة، إلى أنّ وزارة المالية ستضيف مبلغ 200 مليون شاقل إلى الصندوق كجزء من الميزانية الإضافية، وبذلك تصل ميزانية الصندوق السنوية إلى نحو 500 مليون شاقل. سيوزّع الصندوق هذه الميزانية على السُّلطات المحلية الضعيفة وفقاً للمعايير التالية: الدخل المقياسي من الأرنونا للفرد (22%)، نسبة جباية الأرنونا (20%)، التقييم الاجتماعي-الاقتصادي (13.5%)، الهجرة الداخلية (12%)، مستوى الهامشيّة (10%)، عدم تراكم عجز جارٍ (8%)، حجم مناطق الأرنونا التجاريّة (5%)، نسبة القادمين من أصول أثيوبيّة (5%) ونسبة القادمين الجُدد (4.5%).

ولكي تتمكّن السُّلطات المحلية التي تمّ تعريفها سابقاً على أنّها "بلدات قادمين جُدد" من التأقلم مع الانخفاض المتوقع في مدخولاتها بشكل تدريجي، تمّ تحديد مرحلة انتقاليّة لمدّة 4 سنوات، تبدأ من الأوّل من كانون الثاني 2017 وتنتهي يوم 31 كانون الأوّل من العام 2020، والتي سيتمّ خلالها تحويل مبلغ سنوي من "صندوق سدّ الفجوات"، بحيث سيقبّل هذا المبلغ إلى أن يُلغى نهائيّاً عام 2025. تبعاً، خلال هذه الفترة سيزداد تدريجيّاً المبلغ الذي سيوزّع على السُّلطات المحليّة وفقاً للمعايير الجديدة التي تحدّدت لتوزيع أموال الصندوق²².

²² المصدر السابق.

3. تحليل تخصيص الميزانيات للسلطات العربية وفقاً لآلية توزيع الأموال الحالية

مع تأسيس نموذج توزيع المدخولات الجديد، ستحتضن الكثير من السلطات الضعيفة ومن بينها معظم السلطات المحلية العربية، بميزانيات كبيرة من الأرنونا التابعة للمؤسسات الحكومية، مما يمكنها من تقديم خدمات أفضل لسكانها. مع ذلك، ليس بمقدور هذه الإضافات أن تسدّ الفجوات الكبيرة القائمة اليوم.

توزيع تخصيص أموال الصندوق بين السلطات المحلية اليهودية والعربية

يُشير فحص تخصيص أموال صندوق "سدّ الفجوات" بين الأعوام 2017 حتى 2020، إلى أنّ السلطات المحلية العربية تُشكّل نحو 30% من مجمل السلطات المحلية التي تحصل على ميزانيات من الصندوق. كما ويبيّن الفحص أيضاً أنّ نسبة الميزانيات المخصصة للسلطات المحلية العربية قد وصلت إلى 30% من مجمل ميزانية الصندوق. بعد تحليل أولي، يمكننا الافتراض بأنّ تخصيص هذه الميزانيات متساوٍ في جوهره، لكن عند التعمق بالفحص على ضوء الفجوات القائمة بين مدخولات السلطات المحلية العربية ومدخولات السلطات المحلية اليهودية، يتبيّن أنّ هذه الفجوات مازالت كبيرة جداً كما يظهر من معطيات الجداول أعلاه. على سبيل المثال، وفقاً لمعطيات دائرة الإحصاء المركزية²³، وصلت المدخولات المقياسية من الأرنونا للفرد، في العام 2017، في نحو 95% من السلطات المحلية العربية (76 سلطة محلية من بين 79)²⁴ إلى أقل من 2000 شاقل، مقابل 13% فقط من السلطات المحلية اليهودية (23 سلطة محلية من أصل 170)²⁵. يبرز هذا المعطى بشكل أكبر عند فحص عدد السلطات المحلية التي تصل مدخولاتها المقياسية للفرد إلى أقل من 1000 شاقل: 20 سلطة محلية عربية (نحو 25% من مجمل السلطات العربية) مقابل 4 سلطات محلية يهودية فقط (نحو 2% من السلطات اليهودية). هذا المعطى يؤكد بشكلٍ قاطع، أنّ السلطات المحلية العربية أضعف بكثير من السلطات المحلية اليهودية. وبالتالي، على صندوق "سدّ الفجوات" تخصيص ميزانيات أكبر للسلطات المحلية العربية التي تعتبر

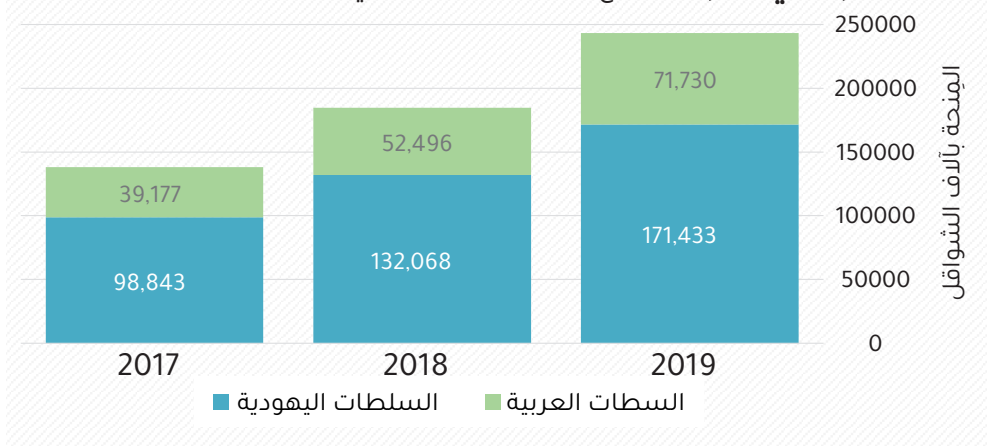
²³ تخصيص أموال الصندوق، في العام 2019 يستند إلى هذه المعطيات.

²⁴ المعطيات لا تشمل السلطات المحلية العربية الدرزية

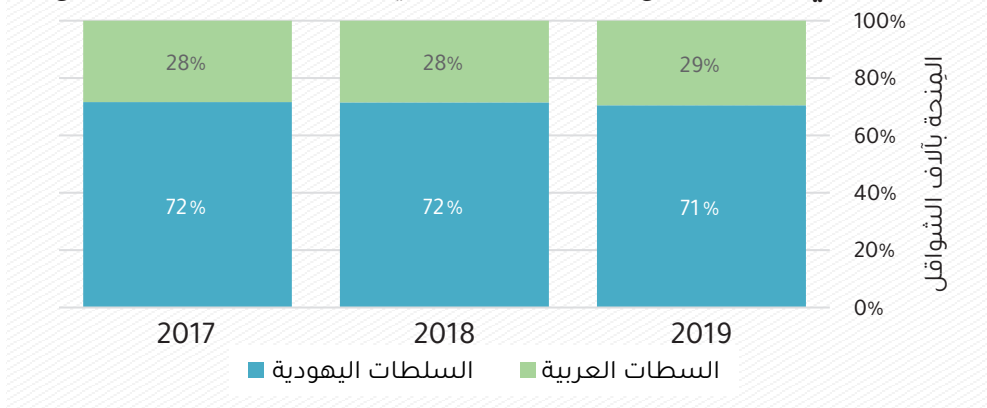
²⁵ هذه الأرقام لا تشمل السلطات العربية في هضبة الجولان والسلطات الشركسية.

السُّلطات المحلية الأضعف من بين السُّلطات المحلية المستحقة لميزانيات من قِبَل الصندوق.

رسم بياني رقم 4: توزيع أموال الصندوق في السنوات 2017-2019



رسم بياني رقم 5: توزيع أموال الصندوق في السنوات 2017-2019 ش.ج



تحليل معايير توزيع الأموال

لكي نفهم كيفية توزيع ميزانية الصندوق، قمنا بتحليل تخصيص الميزانيات للسلطات العربية في السنوات 2017 حتى 2019، كما وتم فحص أيضًا التخصيص لكل معيار من المعايير الـ 9 في الصندوق التي بموجبها يتم توزيع الميزانية للسلطات المحلية: التقييم الاجتماعي-الاقتصادي، مستوى الهامشية، الدخل المقياسي للفرد من الأرنونا، حجم مناطق الأرنونا التجارية، نسبة القادمين الجدد، نسبة القادمين الجدد من أبناء الطائفة الأثيوبية، عدم تراكم عجز جاري الهجرة الداخلية ونسبة جباية الأرنونا. يمكننا الاستنتاج من نتائج التحليل، أنّ هناك أربعة معايير تميّز ضد السلطات المحلية العربية:

نسبة القادمين الجُدد، نسبة القادمين الجُدد من أبناء الطائفة الأثيوبيّة، موازنة الهجرة ونسبة الجباية. كما وتم الاستنتاج أيضًا، أنه في العام 2019، 87% من الميزانيات التي حُصّيت للسلطات المحلية العربية كانت وفقًا لاستيفاء خمسة معايير فقط: المؤشّر الاقتصادي-الاجتماعي، مؤشّر الهامشيّة، الدخل المقياسي للفرد، عدم تراكم عجز جارٍ وتخصيص ميزانيّة لحجم مناطق الأرنونا التجاريّة، يبرز هذا المعطى بشكلٍ ملحوظ عند المقارنة مع السُلطات المحلية اليهوديّة، إذ أنّ هذه المعايير الخمسة هي بمثابة أساس لما يقارب 46% فقط من مبلغ الميزانيّة المخصّص لها. من هنا، يتّضح أنّ نسبة كبيرة من ميزانية الصندوق قد تمّ توزيعها وفقًا للمعايير التي تُميّز ضد السلطات العربيّة.

بُعْجالة، سنحاول تفصيل المعايير الأربعة التي تُميّز ضد السُلطات المحلية العربية. **المعيار الأول هو موازنة الهجرة** والذي يُشكل 12% من تخصيص ميزانية الصندوق، حيث يختبر موازنة الهجرة الداخلية إلى منطقة السُلطة المحلية في الثلاث سنوات التي سبقت موعد تخصيص ميزانية الصندوق. التحليل يُبيّن أنّ السُلطات المحلية العربية حصلت على أقل من 6% من مُجمل الميزانية المخصّصة لهذا المعيار بين السّنوات 2017 حتّى 2019، وذلك بالرغم من أنّها تشكّل نحو 30% من السُلطات المحلية المُدرجة ضمن الصندوق. حاولنا أيضًا الاستشراق على التخصيص المستقبلي لهذا المعيار، لذلك، قمنا بفحص معطيات الهجرة في السُلطات المحلية العربيّة في السنوات 2018-2017، ولاحظنا أنّ التوجّهات لم تتغيّر على مدار العقد الأخير. وبالتالي، يمكن التقدير أنّه من غير المتوقع أن يكون هناك تغيير كبير في نسبة تخصيص الميزانية لهذا المعيار في السّنوات القادمة أيضًا. بالإضافة إلى ذلك، تبيّن من تحليل المعطيات، أنّ نحو 50% من الميزانية المخصّصة وفقًا لهذا المعيار قد يتم تحويلها إلى المجالس الإقليمية النامية. ما تبقى من الميزانية، يتم تحويله بالأساس إلى السُلطات متوسطة النّمّو (الجزء الأكبر منها مدرجة ضمن عنقود اجتماعي-اقتصادي 4-6 ولها دخل 2,000 ش.ج جديد على الأقلّ للفرد من الجباية فعليًا-بمعنى أنّ معظمها سُلطات محلية يهودية)، كما يتم تحويل حوالي 10% من الميزانية إلى مدينة نتانيا المُدرجة ضمن عنقود اجتماعي-اقتصادي 6. من هنا، يتبيّن أنّ هذا المعيار يُميّز ضد السُلطات المحلية العربيّة، والتي تعاني، بمعظمها المطلق، من هجرة سلبية. أيضًا، يُميّز هذا المعيار ضد السُلطات المحلية الصغيرة والفقيرة، والتي لا تتميّز بنسبة هجرة كبيرة نسبةً لمساحتها.

المعيار الثاني هو تخصيص ميزانية وفقاً لنسبة القادمين الجدد ونسبة القادمين الجدد من أبناء الطائفة الأثيوبية، ويُشكلان 9.5% من مجمل ميزانية الصندوق. بناءً على هذا المعيار، يحق لكل سلطة محلية تحتوي على نسبة قادمين جدد أكثر من 2% من مجمل سكانها أن تحصل على جزء نسبي من ميزانية الصندوق. كما ويحق لكل سلطة محلية فيها عدد القادمين الجدد من الطائفة الأثيوبية أكثر من 100 أن تحصل على جزء نسبي أيضاً من ميزانية الصندوق.²⁶ من نافلة القول أنّ هذا المعيار يُميّز ضد السلطات المحلية العربية، التي لا تستقطب أصلاً "قادمين جدد". من الجدير ذكره، أنّ التحليل الذي أجريناه يثير تساؤلات عديدة فيما يتعلّق بتحقيق أهداف الصندوق المرجوة، خاصةً أنّ المعطيات تشير بشكل واضح إلى أنّ أكثر من 50% من "القادمين الجدد" يقطنون في بلدات غير مستحقة لمنحة الصندوق²⁷. إضافةً إلى ذلك، ما يُقارب الـ 20% من "القادمين الجدد" يسكنون في بلدات غير مستحقة بتاتاً لمنح التوازن، وفقط 30% منهم يسكنون في بلدات تحصل على ميزانيات التوازن. كما ويتبيّن من تحليل تخصيص ميزانية الصندوق أنّ غالبية هذه الميزانية تحوّل إلى السلطات ذات دخل أكبر من 2,000 شاقل للمواطن.

تتّضح هذه المعطيات المذكورة أعلاه بشكل أعمق من خلال تحليل معطيات عام 2018، والتي تشير إلى أنّ تخصيص ميزانية الصندوق يشكّل إضافة 13% فقط من ميزانيات "القادمين الجدد" في السلطات المحلية الحاصلة على منح التوازن، لكنّه يضاعف الميزانيات "للقادمين الجدد" في السلطات المحلية غير المستحقة لمنح التوازن. لا تعتبر هذه الإضافة إضافة كبيرة للسلطات المحلية المستحقة لمنح التوازن، وتشكّل تعويضاً مزدوجاً. بالمقابل، تعتبر هذه الإضافة للسلطات المُستقرة من الناحية الاقتصادية، إضافة كبيرة، كونها سلطات لا تحصل، عموماً، على ميزانيات "القادمين الجدد"²⁸.

المعيار الثالث هو نسبة جباية الأرنونا، والذي يُشكل 20% من ميزانية الصندوق. كلّ سلطة محليّة تحصل على تقييم وفقاً لنسبة جباية الأرنونا فيها. يتمّ الحساب من خلال ضرب عدد السكّان بمُعامل التفضيل الظاهر في الجدول المرفق أدناه.

²⁶ القادم من أثيوبيا معرّف كم قدم من أثيوبيا بدءاً من تاريخ 1.1.1984 فصاعداً.

²⁷ عدد القادمين الموزون.

²⁸ بما أنّ معادلة منحة التوازن تشمل بداخلها نسبة القادمين، فإنّ السلطات التي تحصل على منحة توازن تحصل على تعويض مزدوج عن القادمين: من حيث منحة التوازن وأيضاً من حيث صندوق سدّ الفجوات.

قائمة 5: معامل التفضيل مقابل جباية الأرنونا

معامل التّفضيل	نسبة جباية الأرنونا
0	اقلّ من 75%
0.5	75% حتّى 79%
0.625	80% حتّى 84%
0.75	85% حتّى 89%
0.875	90% حتّى 94%
1	95% وأكثر

بناءً على هذا المعيار، يحقّ للسلطات المحلية العربية الحصول على نحو 20% فقط من مُجمل الميزانية المخصصة لهذا المعيار، بالرغم من أنّها تشكّل نسبة 30% من السُّلطات المحلية المُدرجة بالصندوق، وذلك بسبب تحديد نسبة الجباية الأدنى للأرنونا لـ 75%. ممّا لا شكّ فيه، أنّ هذه النسبة تعتبر عائقًا أمام السُّلطات المحلية العربية، وعمليًا، يمنع هذا المعطى معظم هذه السُّلطات من استحقاقات الحصول على ميزانية من الصندوق وفق هذا المعيار. كما ويحدّد المعيار أيضًا أنّه مع كلّ زيادة بنسبة 5% في الجباية، تزداد حصّة السُّلطة في التخصيص، وفي حال وصلت نسبة الجباية إلى أكثر من 95%، يحقّ للسلطة المحلية الحصول على كامل مبلغ التخصيص بحسب عدد سكّانها.

من تحليل مميّزات السلطات المستحقّة، يتبيّن أنّ السُّلطات المحلية المستحقّة في الوسط اليهودي نجحت عام 2019 في جباية نحو 92% من الأرنونا، مقارنةً مع 74% فقط في السلطات العربيّة. كما وتظهر معطيات التخصيص وفقًا للقوّة الاقتصادية للسلطات المحليّة، أنّ السُّلطات المحلية اليهودية الضعيفة (حتى 2,500 ش.ج للمواطن من الأرنونا) حصلت على 57% من التخصيص فقط، وما تبقى تحوّل للسلطات المحلية الأقوى. كما وتشير المعطيات أيضًا إلى أنّ السُّلطات المحلية المتوسّطة والكبيرة حصلت على أكثر من 80% من الميزانية المخصصة لهذا المعيار. هنا، من المهمّ بمكان الإشارة إلى أنّ تقليل نسبة الجباية الأدنى بـ 5% كان يمكنه أن يزيد من نسبة

السُّلطات المحلية المستحقّة بنحو 20%، وتقليل نسبة الجباية الأدنى بـ 10% كان يمكنه أن يزيد من نسبة السُّلطات المحلية المستحقّة بنحو 40%²⁹. تكتسب هذه الفرضية شرعية أوسع فيما يتعلق بمنح التوازن، حيث تمّ تحديد نسبة جباية أدنى 60% للسُّلطات ذات مكانة اجتماعية-اقتصادية 1، 65% للسُّلطات المحلية ذات مكانة اجتماعية-اقتصادية 2-3 و-70% للسُّلطات المحلية ذات مكانة اجتماعية-اقتصادية 4. بالإضافة إلى ذلك، وجدنا من خلال التحليل الذي أجريناه، أنّ هناك علاقة طردية بين نسبة الجباية في السُّلطة المحليّة وبين توزيع دفع الأرنونا فيها. بمعنى، أنّه كلّما كان مبلغ الأرنونا التجاريّة من مجمل دفعات الأرنونا أكبر، تكون نسبة الجباية في السُّلطة المحليّة أعلى. هنا، يمكننا الاستنتاج أنّ معيار نسبة الجباية يميّز ضد السُّلطات المحلية الضعيفة عمومًا، والسُّلطات المحلية العربية على وجه التحديد، كُون نسبة الأرنونا التجارية فيها منخفضة، وبالتالي هي ليست مستحقّة لتخصيص الأموال وفقًا لهذا المعيار.

المعيار الرابع هو حجم الصندوق. تشكّل ميزانية الصندوق المقدّرة بنحو 500 مليون شاقل، 50% من أموال الأرنونا الحكومية السنوية، وتنخفض إلى 25% عند إضافة أموال الأرنونا من الشركات الحكومية.³⁰ لذلك، ليس بمقدور هذا المبلغ جسر الفجوات بين السُّلطات المحلية الضعيفة والسُّلطات المحلية القوية. عليه، يجب زيادة ميزانيّة الصندوق الكليّة، والعمل في نفس الوقت بمختلف الاتجاهات من أجل تعزيز اقتصاد السُّلطات العربيّة الضعيفة، زيادة مدخولاتها الذاتيّة وتقليل مدى اتّكاليتها على أموال الصندوق.

²⁹ على سبيل المثال، تقليل نسبة الجباية الأدنى بـ 5% كان يمكنه أن يضيف في السنوات 2019-2017 7-12 سلطات عربيّة إلى التخصيص، وتقليل نسبة الجباية الأدنى بـ 10% كان يمكنه أن يضيف في هذه السنوات 6-8 سلطات عربيّة أخرى (بالمجمل إضافة 13-20 سلطة إلى التخصيص).

³⁰ للاطلاع على البحث الذي يفصّل توزيع الأموال من الأرنونا الحكوميّة، راجعوا البحث الذي أجره معهد الأبحاث في الكنيست: توزيع المدخولات من الأرنونا الحكوميّة بحسب الوسط. 6 حزيران 2020.

4. الآلية البديلة لتوزيع الأموال

عمومًا، يتضح من التحليل التي أجريناها أنّ الآلية المعتمدة لتوزيع ميزانية صندوق "صدّ الفجوات" غير قادرة على جسر الفجوات بين السلطات المحلية القوية والسلطات المحلية الضعيفة، بل وتساهم في الحالات في تقوية السلطات المحلية القويّة على حساب السلطات المحلية الضعيفة.

وفي سياق السلطات المحلية العربية، تحديدًا، الآلية المعتمدة تُميّز ضد هذه السلطات لاعتمادها معايير لا تتلاءم مع البلدات العربية في إسرائيل. وبالتالي، يجب تغيير المعايير التي يتم بموجبها توزيع الميزانية بهدف تحقيق أهداف الصندوق المتمثلة في سدّ الفجوات بين السلطات المحلية الضعيفة والسلطات المحلية القوية.

من خلال معاينة نماذج تخصيص الميزانيات بناءً على المعايير المذكورة أعلاه، يمكن الادّعاء أنّ معيار مستوى الدخل من الأرنونا التجارية هو المعيار الوحيد الذي يضمن توزيع الميزانية بشكل متساوٍ وعادل، وبالتالي يساهم في تقليص الفجوات بين السلطات المحلية القوية والسلطات المحلية الضعيفة.

عليه، نُوصي أن تبلور الجهات المسؤولة حدًّا أدنى للدخل، الذي يمكن السلطات المحليّة من تقديم خدمات عالية الجودة لسكانها. وكل سلطة محلية مدخولاتها من الأرنونا التجارية ومنحة التوازن أقل من هذا الحدّ، ستحصل مباشرةً على ميزانيات من الصندوق. من الجدير ذكره، أنّ النموذج المقترح يعتمد على معطيات توزيع ميزانية الصندوق في العام 2020، ووفقًا لتوزيع ميزانية الصندوق المخططة للسنوات 2020-2025 كما حدّد في المادة 25 من قانون التسويات.

وفيما يلي الفرضيات الأساسية للنموذج المقترح

■ توزيع المنحة بين السلطات المحلية بهدف التعويض عن نقص المدخولات. لذلك، عند توزيع منحة صندوق سدّ الفجوات، لا يمكن تجاهل المدخولات التي تحصل عليها السلطات المحلية من منح التوازن:

■ المنحة التي تقدّم للسلطات في إطار صندوق سدّ الفجوات تهدف إلى تعويض السلطات المحلية عن النقص في مصادر الدخل الذاتي، بالأخصّ الأرنونا التي ليست من السكن.

■ أن تعوّض المنحة السلطات المحلية الضعيفة ذات مكانة اجتماعيّة-اقتصادية حتى 7 فقط (كالوارد في القانون وفي أنظمة الصندوق).

النموذج المقترح

■ سيتمّ تحديد المستوى الأعلى من الدخل للفرد الذي بموجبه يحق للسلطة المحلية الحصول على ميزانية من الصندوق. هذا المستوى سيشمل المدخولات من الأرنونا التجاريّة ومن منح التوازن للفرد:

■ وفقًا لمعطيات التوزيع الخاصّة بالصندوق عام 2020، سيكون مستوى الدخل 3,200 شاقل للفرد في السلطات المحلية التي عدد سكّانها أكبر من 5,000 و4,000- شاقل للفرد في السلطات المحلية التي عدد سكّانها أقلّ من 5,000. السلطة التي تستوفي هذا الشرط وهي ذات مكانة اجتماعيّة-اقتصادية 1-7، ستستوفي أيضًا شروط الحدّ الأدنى:

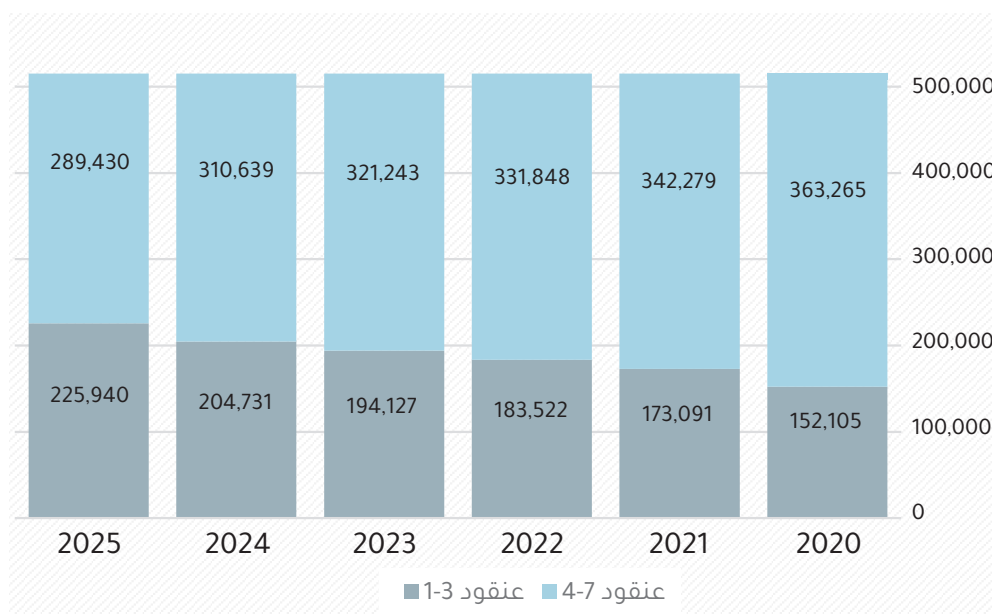
■ سيتسند نموذج توزيع ميزانية الصندوق إلى استكمال المدخولات من الأرنونا التجاريّة ومن منح التوازن للمبلغ الأدنى. في المثال الوارد لاحقًا، مبلغ الحدّ الأدنى هو 700 شاقل للفرد. هذا المبلغ عبارة عن معدّل المدخولات للفرد في السلطات المحلية ذات مكانة اجتماعيّة-اقتصادية 1-4.

■ يتمّ حساب مبلغ التعويض على أنّه الفرق بين مدخولات السلطة فعليًا (من الأرنونا التجاريّة ومن منح التوازن للفرد) وبين الدخل الأدنى الذي يتمّ تحديده:

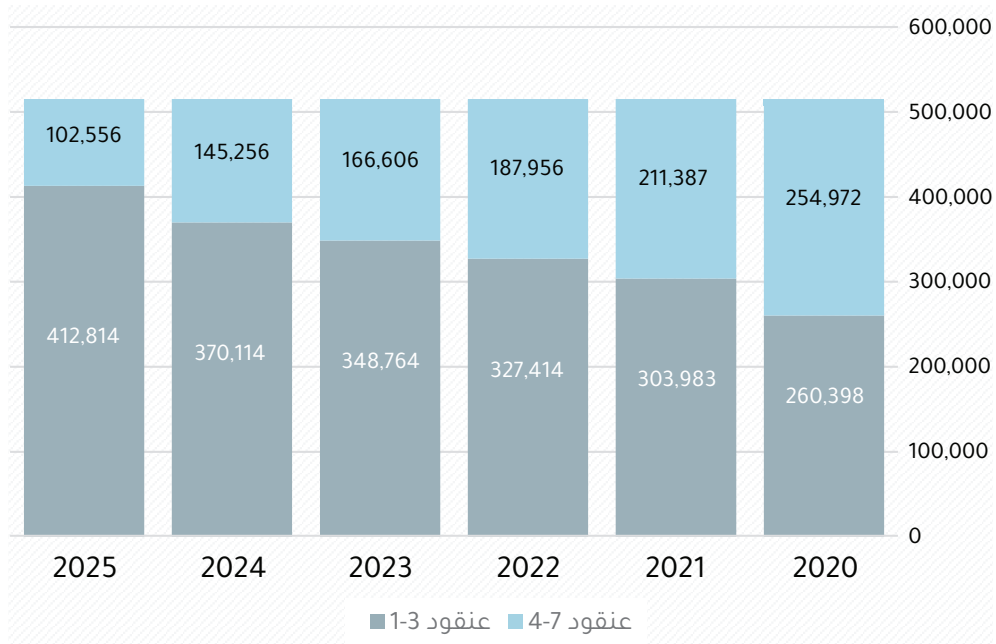
■ مع انتهاء المرحلة الانتقاليّة، الميزانية المتوفرة في الصندوق لن تُتيح المجال لبلوغ الدخل 700 شاقل للفرد، لذلك، نُوصي بتخصيص نسبة معيّنة من هذه الميزانية للسلطات المحلية التي لا تستوفي مبلغ الحد الأدنى. على سبيل المثال، إذا كانت الميزانية المخصصة للتوزيع في الصندوق تُغطّي 70% من الميزانية المحسوبة لكلّ السلطات المحلية، ستحصل كلّ سلطة محلية على 70% من الميزانية المحسوبة لها.

تعرض الرسوم البيانيّة التالية نتائج الحساب في النموذج للسنوات 2020-2025، من خلال التوزيع إلى سلطات ضعيفة وسلطات قويّة:

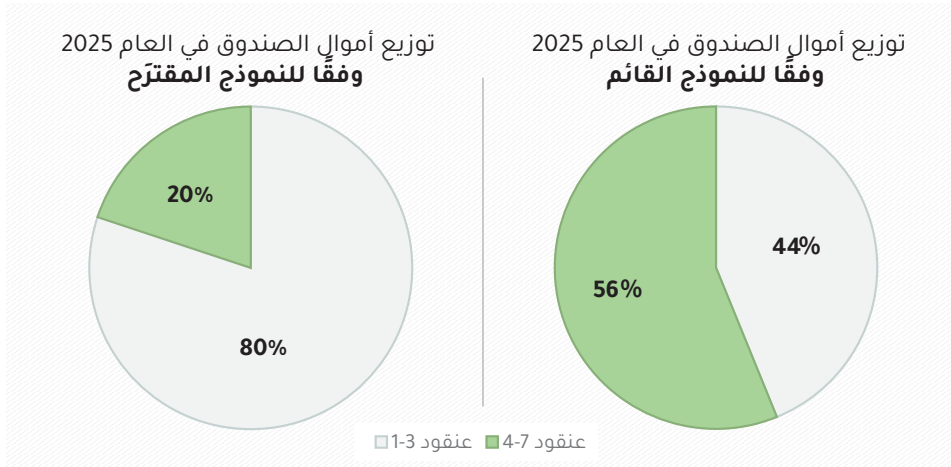
رسم بياني رقم 6: التوزيع وفقاً للنموذج القائم على مدار السنوات



رسم بياني رقم 7: التوزيع وفقاً للنموذج المقترح على مدار السنوات



رسم بياني رقم 8: مقارنة بين النموذج القائم والنموذج المقترح وفقًا للتخصيص المتوقع لعام 2025



خلاصة الأمر، هذا التغيير لا يستوفي كل شروط الأنظمة. ومن أجل أن نتمكن من الاستمرار بالتغيير المَرجو، سدّ الفجوات القائمة بين السُّلطات القوية والسُّلطات الضعيفة، يجب المبادرة إلى تغيير في القانون. لذلك، توصي هذه الورقة ما يلي:

المرحلة الأولى، أن تبادر وزارة المالية إلى إجراء تغييرات وتعديلات في القانون؛

المرحلة الثانية، اعتماد معيار مستوى مدخولات السُّلطات المحلية من الأرنونا التجارية في توزيع ميزانية الصندوق.

أخيرًا، نحن ندّعي، بناءً على معطيات هذه الورقة وبعد محاولة استشراف المستقبل من خلال تحليلات المعطيات، أنّ تنفيذ المرحلتين المذكورتين أعلاه، سيضمن تحقيق أهداف صندوق سدّ الفجوات بشكلٍ أفضل، كما تم الإشارة اليهم عند تأسيسه في عام 2016، " تصحيح الخلل السائد منذ أكثر من 60 عامًا وتوزيع أموال الحكومة بين السُّلطات المحلية بشكل ملائم وعادل. الصندوق سيقوّي جهاز الحكم المحلي في إسرائيل جراء إضافات الميزانية التي يمنحها لصالح السلطات المحليّة"³¹. عندها، ستحظى السُّلطات المحلية الضعيفة بدخل إضافي نوعي، ممّا يمكنها من زيادة مصادر دخلها وتوفير خدمات أفضل لسكانها.

³¹ من موقع الكنيست: <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press141216b.aspx>

نحن نؤمن أنّ هذا النموذج المُقترح قادر على تقليص التمييز ضد السلطات المحلية الضعيفة عمومًا، والسلطات المحلية العربية تحديدًا، بالإضافة إلى إصلاح الغبن التاريخي تجاه هذه السلطات من ناحية، وعلى تعزيز مبدأ الإنصاف في توزيع الأموال وتعزيز المساواة والتكافؤ بين السلطات المحلية من ناحيةٍ أُخرى.