

تعزيز الترميمية والتضيق العرقي

بحث مقارن في ميزانيات ومناطق نفوذ
سلطات محلية عربية ويهودية في إسرائيل

إمطانس شحادة | أريج صباغ-خوري

مدى الكرمل

المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية

تعزير التبعية وتضييق الحيز

بحث مقارن في ميزانيات ومناطق نفوذ
سلطات محلية عربية ويهودية في إسرائيل

إمطانس شحادة وأريج صباغ-خوري



مركز الدراسات والبحوث

إمطانس شحادة وأريج صبّاغ-خوري

تعزيز التبعيّة وتضييق الحيّز

بحث مقارن في ميزانيّات ومسطّحات نفوذ
سلطات محليّة عربيّة ويهوديّة في إسرائيل

سلسلة دراسات مدى (5)

Mtanes Shihadeh and Areej Sabbagh-Khoury

Growing Dependency and Decreasing Space

Budget and Jurisdiction in Arab and Jewish
Local Authorities in Israel

Mada's Research Papers No. 5

مسؤول الإنتاج: نبيهه بشير
تصميم وإنتاج: «مجد» للتصميم والفنون - حيفا

ISBN 965-7308-05-4

©

جميع الحقوق محفوظة، 2005

مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية

صندوق بريد 9132، شارع اللّنبّي 51

حيفا 31090

هاتف: +972 - 4 - 8552035

ناسوخ: +972 - 4 - 8525973

Mada al-Carmel - Arab Center for Applied Social Research

P. O. Box 9132

51 Allenby St. Haifa 31090

Tel: +972-4-8552035

Fax: +972-4-8525973

Email: mada@mada-research.org

Website: www.mada-research.org

المحتوى

5	تهديد
9	مقدمة
15	الفصل الأول: خلفية عامة
29	الفصل الثاني: الميزانيات - تعزيز التبعية
73	الفصل الثالث: مسطحات النفوذ - تضيق الحيز
105	الفصل الرابع: استهلاك المياه: أوجه مقارنة
115	الفصل الخامس: استنتاجات
131	ملاحق
135	ثبت المصدر



تہیاد



نتوجه بجزيل الشكر لمركز مدى الكرمل الذي أتاح لنا الفرصة لدراسة أوضاع السلطات المحليّة العربيّة في دولة إسرائيل، بتوسّع وإسهاب، إثر اقتناع منه بأنّ التعامل المقتضّب قد لا يفي بالمطلوب لفهم وضعيّة السلطات المحليّة العربيّة، أو لفهم الضائقة الخائفة التي تعاني منها، ولسبر أغوار مسبباتها وأبعادها.

نخصّ بالشكر الزميل نبيل الصالح، مدير المشاريع، على ملاحظاته وعلى دوره في تطوير هذا البحث حتّى وصل إلى صيغته الحاليّة. فقد وُضعت الأسئلة التي طرحها تحديًا أمامنا للتعلم في المعطيات التي وردت لدينا بعمق وحذر. كما نشكر مدير مركز مدى الكرمل البروفيسور نديم روحانا على مساعدته في توضيح السياق النظريّ للمعطيات واستنتاجات البحث. كما نوّد أن نشكر الدكتور راسم خمائسي على مراجعته لهذا البحث وعلى ملاحظاته القيّمة. ونشكر الزميل نبيه بشير، مسؤول الإنتاج على مساهمته في تدقيق وتصميم التقرير، والزميلة همّت زعبي المديرّة الإداريّة لمركز مدى الكرمل لجهدهما ومساهمتهما في إصدار هذا التقرير.

نأمل أن يساهم هذا البحث في تسليط الضوء على أحد أساليب السيطرة (المخفاة والظاهرة) لتعامل دولة إسرائيل مع المجتمع الفلسطيني، فيما يتعلق بالسلطات المحليّة العربيّة، وأن يساهم في تطوير الخطاب السياسيّ للفلسطينيّين في ما يتعلّق بالعمل السياسيّ المرتبط بمسألة السلطات المحليّة العربيّة، لكي يتخطّى أسلوب التعامل مع ضائقة السلطات المحليّة كأزمة ماليّة صرفة ووضعها في السياق العامّ للعلاقة بين دولة إسرائيل والمجتمع الفلسطينيّ.

ونشير إلى أن ديناميكية العمل المشترك أثرت تجربتنا حول رؤية واقع السلطات المحلية المركب، وأن مساهمتنا في كتابة هذا البحث أتت من خلفيات أكاديمية مختلفة، ونأمل أن نكون قد وجدنا طريقة لتحقيق التكامل بين هذه الاختلافات، وأن يكون هذا التكامل قد انعكس في البحث. وأخيراً، نود أن نشير إلى أن ترتيب ظهور أسمي المؤلفين قد أتى وفق الترتيب الأبجدي، ولا يعكس مدى أو أهمية مساهمة كل منهما في هذا البحث.



مقدمة



يأتي هذا البحث للإسهام في وصف وتفسير الوضع القائم للسلطات المحليّة العربيّة في دولة إسرائيل في بداية الألفية الثالثة،¹ مقارنة بأوضاع السلطات المحليّة اليهوديّة، من عدة جوانب أساسيّة لها دلالات وإسقاطات على مجمل الحياة اليوميّة للمواطنين. ويحاول هذا البحث شق طريقه في واقع بحثي يعاني من شحة الأبحاث، ذات الوجهة النقدية، التي تعالج قضايا ومشاكل السلطات المحليّة العربية، آخذة بعين الاعتبار الوضعية والوظائف المغايرة المنوطة بالسلطات المحليّة العربية وتلك اليهودية، في ظل علاقات القوة القائمة بين دولة إسرائيل والأقليّة الفلسطينيّة بشكل عام، والسلطات المحليّة العربيّة بشكل خاص. أضف الى ذلك شبه غياب ابحاث عربية تتناول هذا الموضوع، باستثناء دراسات محدودة تناولت جوانب معينة لضائقة السلطات المحليّة العربيّة.

ينطلق هذا البحث من قناعة راسخة بأن وضعية السلطات المحليّة العربية الخانقة ما هي الا تعبير واضح يعكس دونية مكانة الأقلية الفلسطينية في دولة إسرائيل، ويؤكد على غياب المساواة واتساع الهوة بين أمكانيات عمل السلطات المحليّة العربية واليهودية. ويهدف البحث الى تسليط الضوء على قضية الترابط البنوي بين ضائقة

1. يعود مصدر المعطيات حول السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة الواردة في هذا البحث الى كتاب «السلطات المحليّة في إسرائيل» (دولة اسرائيل 2003). يحتوي هذا الكتاب على غالبية المعطيات التي جرت مقارنتها في هذا التقرير - باستثناء معطيات عن مسطحات النفوذ مأخوذة من اصدار بعنوان «السلطات المحليّة في إسرائيل 2000»، (دولة إسرائيل 2002 أ).

السلطات المحلية العربية المالية وبين منهجية الحكومة في التعامل مع هذه السلطات من ناحية، وبين الضائقة المالية وقضية مسطحات النفوذ، وتأثيرها على تطوير الحيز العام، والإقتصاد، وموارد دخل السلطات المحلية من ناحية أخرى. وهذا يعني إن محاولة دراسة وفهم وضعية ومشاكل السلطات المحلية العربية تتطلب تعاملاً شاملاً، مع كافة العوامل المؤثرة والتي لا يمكن تجزئتها الى عدة قضايا منفصلة وغير متصلة بعضها ببعض وبمعزل عن سياقها التاريخي.

يتمحور البحث حول ثلاثة محاور اساسية مترابطة هي توزيع الموارد الماليّة (الميزانيات)، ومسطحات النفوذ، واستهلاك المياه. يتناول الفصل الاول السياق التاريخي لاقامة السلطات المحلية العربية واليهودية، ويوضح الفروقات في الوظائف التي حُصصت لكل من السلطات المحلية العربية واليهودية. يتناول الفصل الثاني قضية ميزانيات السلطات المحلية باسهاب، إذ تعتبر هذه بمثابة الآلية الأساسية لعمل هذه السلطات، كما تعبر عن قدرتها على تنفيذ المشاريع وسدّ الاحتياجات اليومية، وتقديم الخدمات الضرورية للمواطن. ويبين هذا الفصل أوجه الشبه والاختلاف بين السلطات المحلية العربية واليهودية فيما يتعلق بمبنى وتوزيع الميزانيات.

يتمحور الفصل الثالث حول مسألة مسطحات النفوذ التي تعدّ من أهم العوامل المبلورة لمعالم السلطة المحليّة. تؤثر مسطحات النفوذ على إمكانيات النمو والتوسع الجغرافي لسد احتياجات السكن والرفاه للمواطنين وبناء المناطق الصناعيّة. ويقوم البحث بشرح أبرز التغيرات التي طرأت على هذا السياق في السنوات الأخيرة، كما يتناول أوجه الاختلاف بين السلطات المحلية العربية واليهودية. أمّا المعطيات الواردة عن كمّيّات استهلاك المياه، موضوع الفصل الرابع، فقد وقع الاختيار عليها كونها تحمل في طياتها دلالات ماكرو وميكرو اقتصاديّة واجتماعيّة، بحيث تمكّننا من قياس مستوى المعيشة لدى سكان السلطة المحليّة، وتمكّننا أيضاً من الاستدلال على المستوى الصناعي والزراعي في السلطة المحليّة ومدى تطور الحيز العام (نحو الحدائق العامة؛ القاعات الرياضية؛ الأبنية الجماهيرية العامة وما الى ذلك).

يستند البحث على معطيات عينة عشوائية مستقاة من إصدارات دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية، السلطات المحلية في إسرائيل 2001، الامر الذي كان له اسقاطات على نوعية المعطيات وتحديد معالم البحث. ويُستخلص من العينة العشوائية لهذا

البحث التباينُ الواضح في تعامل المؤسسة الحاكمة مع السلطات المحلية العربية مقابل السلطات المحلية اليهودية. كما يشير البحث الى تغيير في تعامل دولة إسرائيل مع السلطات المحلية العربية في مجال الميزانيات (الذي طرأ عليه تحسّن ما - مشروط ومؤقت - في معاملة الدولة مع السلطات المحلية العربية منذ منتصف التسعينيات حتى بداية الألفية الثالثة)، بينما لم يطرأ اي تغيير في سياسة الحكومة على صعيد مسألة الأراضي ومسطحات النفوذ، رغم تنامي أهميته في كل ما يتعلق بتطور الحيز، ومناطق السكن، والمناطق الصناعية، بالأخص ان عملية توسيع مسطحات النفوذ، تكتسب بعداً اقتصادياً وتنموياً هاماً، نظراً لأهمية المردود الماديّ لضرائب المناطق الصناعية في بنود الدخل الذاتي من ميزانيات السلطات المحلية، ومساهمتها في تطوير الاقتصاد المحلي بشكل عام، ومن ثم في تطوير روافد الدخل الذاتي للسلطات المحلية، الأمر الذي يعود بالمنفعة الجمّة على أداء السلطة المحلية، وعلى سكان هذه السلطات بشكل عام.

يستدل من المعطيات كذلك وجود تباين وفروقات في تعامل الدولة مع المجموعة العربية ذاتها، حيث تستعمل السلطات الإسرائيلية عدة معايير في تعاملها مع السلطات المحلية العربية، وعلى وجه الخصوص في شقّ الميزانيات، إذ تشير المعطيات إلى أنّ لتعامل الدولة مع كل سلطة محلية عربية على حدة معايير مختلفة (لكن جميعها تتماشى مع السياسات العامة)، الا ان الطابع الغالب لهذه السياسات، على مدار السنين، هو تفضيل السلطات المحلية اليهودية على السلطات المحلية العربية في شتى المجالات، كمسطحات النفوذ، والميزانيات، والدعم الحكومي. وهكذا تستمر الدولة في سياساتها الرامية الى تكريس دونية وتبعية السلطات المحلية العربية، ومن خلالها للأقلية الفلسطينية، بواسطة حرمانها من تطوير موارد للدخل الذاتي، ومن أي وسائل تقدم وتطور اقتصادي وتمكين ذاتي. في المقابل تستخدم الدولة قدرة السلطات المحلية العربية المحدودة لتجنيد الدخل الذاتي كذرائع لفرض املاءات سياسية وتضييق الحيز، وتفكيك الترابط ومحاولات للعمل الجماعي للسلطات المحلية العربية.

لا يقتصر اهتمامنا في مدى الكرم بقضية السلطات المحلية على دراسة السياسات الحكومية والاختلافات بين السلطات المحلية العربية واليهودية فقط، بل أيضاً بأداء السلطات المحلية العربية في إسرائيل ودورها من وجهة نظر المواطنين العرب، وذلك بهدف فحص العلاقة الداخلية بين السلطة المحلية العربية ومواطنيها (صباغ-خوري 2004 ب).



الفصل الأول



خلفية عامة

بلغ عدد السلطات المحليّة في إسرائيل، في نهاية العام 2001، نحو 228 سلطة محليّة؛ منها 67 بلدية، 117 مجلساً محلياً، ونحو 44 مجلساً إقليمياً. ومن ضمن تلك 76 سلطة محليّة عربيّة، من بينها عشر بلديات، مجلسان إقليميان، والباقي مجالس محليّة (دولة اسرائيل 2003).²

للسلطات المحليّة اليهوديّة وظائف أساسيّة في المشروع الصهيونيّ، أُحيلت إليها قبل قيام دولة إسرائيل (أبو راس 2002، 2001). ورغم أنّ الأنظمة والقوانين المتعلّقة بالسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة واحدة، فإنّ تعامل الحكومة المركزيّة مع كل من السلطات المحليّة اليهوديّة وتلك العربيّة في التطبيق على أرض الواقع مغاير. فقد جاءت وظيفة السلطات المحليّة العربيّة لتقديم الخدمات الأساسيّة للسكان؛ أمّا السلطات المحليّة اليهوديّة، فقد جُنّدت لتحقيق الأهداف القوميّة التي وُضعت في الخمسينيّات والستينيّات، إضافة إلى تقديم خدماتها للسكان (أبو راس 2001؛ Rosenfeld and Al-Haj 1990).

السلطات المحليّة اليهوديّة هي أداة في خدمة مشروع كولونياليّ استيطانيّ، ووسيلة أساسيّة للسيطرة على الأرض والموارد وإقصاء سكّان البلاد الأصليين عنها، ولها

². لا تشمل هذه المعطيات السلطات المحليّة في المستوطنات في هضبة الجولان المحتلّة والمناطق الفلسطينيّة المحتلّة في العام 1967. كما أنّ عدد السلطات المحليّة العربيّة الذي يرد هنا هو قبل دمج بعضها بعد العام 2001.

دور فعّال ضمن عقلية الاستيطان والسيطرة وتهويد المكان وخلق حيز حيويّ لليهود في دولة إسرائيل (مصالحة 1997؛ بشير 2004). كما أنّها أداة بالغة الأهمية في استيعاب المهاجرين اليهود، وفي توسيع المناطق التي تسيطر عليها دولة إسرائيل، وذلك لبناء المجتمع اليهوديّ على أنقاض المجتمع الفلسطينيّ (أبو راس 2002، 2001؛ مصالحة 1997). وتعدّ المجالس الإقليمية والسلطات المحليّة اليهوديّة شريكاً للسلطة المركزيّة تتقاسم الوظائف معها، ووكيلاً يقوم بتنفيذ وتطبيق سياسة المؤسسة الإسرائيليّة، وتطبيق العقلية العسكريّة-الأمنيّة الإسرائيليّة التي تُؤلي، فيما تُؤلي، القضية الديمغرافيّة أهميّة خاصّة، والتي ترى، فيما ترى، في تمركز المواطنين العرب في ثلاث مناطق جغرافيّة رئيسيّة (الجليل والمثلث والنقب)³ خطراً أمنياً ومسّاً بـ «الميزان الديمغرافي».

حاولت دولة إسرائيل تغيير هذا الواقع الديمغرافيّ من خلال إقامة مشاريع عدّة على الصعيد القطري، نحو مشروع «تهويد الجليل»،⁴ تهويد وادي عارة (خطة النجوم السبع بإشراف أريئيل شارون)، وترحيل السكّان العرب في النقب من القرى غير المعترف بها إلى مدن وقرى عربيّة قائمة، أو إلى التجمّعات السكنيّة السبع التي أقيمت وما زالت تقام لتوطينهم فيها، بهدف السيطرة على أراضيهم، متجاهلة بذلك نمط حياتهم وهادفة إلى تحويلهم إلى عمالة أجيرة في السوق اليهوديّة، دون اعتبار لاحتياجاتهم وتفضيلاتهم (Falah 1989). وقد جرى تحوّل في مخطّطات التهويد والسيطرة على الأرض، من سياسة ماكرو إلى سياسة ميكرو، وكانت إقامة ما يسمى بالمجالس الإقليمية⁵ (التي باتت تسيطر على قرابة 80% ممّا يسمّى بأراضي الدولة) من بين أهمّ أدوات تطبيقها.⁶

3. للتوسّع في موضوع الهاجس الأمنيّ والخطر الديمغرافيّ، انظروا: مصالحة 1997؛

Falah 1989; Rouhana 1997; Zuriek 2003

4. وهو ما أطلق عليه لاحقاً الاسم «تطوير الجليل»، لئلاّ يظهر بصيغته العنصرية (مصالحة 1997: Falah 1989).

5. لم نتطرق في هذا التقرير إلى المقارنة بين المجالس الإقليمية العربيّة والمجالس الإقليمية اليهوديّة، وذلك أنّ عدد المجالس الإقليمية العربيّة يبلغ اثنين فقط، كما أنّ وظائفهم تختلف عن وظائف المجالس الإقليمية اليهوديّة.

6. للتوسّع في مسألة السيطرة على الأرض بواسطة أداة تحكّم إداريّة، انظروا: بشير (2004)، الذي يتطرق بدراسته إلى المجلس الإقليميّ «مسغاف» كممثل ووكيل لدولة إسرائيل في السيطرة والتحكّم على الأراضي العربيّة في منطقة الجليل ضمن مشروع تهويد الجليل.

أمّا السلطات المحليّة العربيّة، فقد بدأت عمليّة إنشائها في منتصف الخمسينيّات⁷ (فترة الحكم العسكريّ)، وأُحيلت إدارتها آنذاك إلى مختير (انتموا في المعتاد إلى الحمائل الكبرى في البلد) عيّنتهم الحكام العسكريّون لكل منطقة (نويبرغر 1998: Sa'di 1988; Al-Haj and Rosenfeld 2003)، وكان العديد منهم من أوساط حزب مباي (الحزب المسيطر في دولة إسرائيل منذ سنوات تأسيسها حتّى منتصف السبعينيّات، وقد كان في صفوفه العديد من العرب)⁸ الذي هدف بذلك إلى مكافأة المتعاونين معه (Sa'di 2003, 227)، وإلى إحكام السيطرة على الأقلّيّة الفلسطينيّة (Lustick 1980). ومن المهمّ الإشارة، في هذا السياق، إلى أنّ تحديد مناطق النفوذ المخصّصة للسلطات المحليّة العربيّة جاء مباشرةً بعد إقامة السلطة المحليّة، وخلال فترة أوّل رئيس للسلطة المحليّة، الذي عيّنته المؤسّسة الإسرائيليّة لخدمة مصالحها كرسم حدود لمناطق نفوذ القرية من دون مواجهة معارضة (فلاح 1993)؛ إضافة إلى أنّ الحكم العسكريّ، الذي استمرّ حتى العام 1966، تحكّم تحكّمًا شاملاً بأداء السلطات المحليّة، وعرقل تطوّرهما الاقتصاديّ والاجتماعيّ (جريس 1967: Falah 1989).

لم تباشر السلطات المحليّة العربيّة عملها بصورة ديمقراطيّة كمؤسّسات منتخبة بهدف توفير الخدمات للمواطنين، إنّما كأداة لتوطيد السيطرة على الفلسطينيّين في إسرائيل. كان من بين أهداف تعيين الدولة لرؤساء السلطات المحليّة – وفقًا لتوم سيغف – «تقسيم العرب إلى طوائف ومناطق ... وخلق أجواء التنافس في انتخابات السلطات المحليّة العربيّة لتعميق الانقسام في القرى نفسها. وقد هدف هذان الأمران – السياسة الطائفية وزرع الخلاف العائلي في القرى – إلى منع تبلور السكّان العرب في وحدة واحدة» (سيغف 1986، 78)؛ وإلى تحويل الصراع من صراع قوميّ بين العرب واليهود في الدولة إلى صراع بين العائلات في قراهم ومدنهم، وبهذا فإنها تقوض أيّة قوّة سياسيّة عربيّة قوميّة تناقض أهداف الدولة، كما تشغل السكّان عن

7. كانت في العام 1948 بلديّتان عربيّتان فقط، هما بلدية الناصرة وبلدية شفاعمرو، ومجلس محليّ واحد في كفرياسيف. وبعد قيام دولة إسرائيل، مُنحت مكانة سلطات محليّة رسميّة بصورة تدريجية لسائر القرى والمدن، إلّا أنّها لم تعترف بجميع القرى والتجمّعات السكّانية، وهو ما ينسجم مع سياستها في السيطرة على الأراضي العربيّة.

8. للتوسّع في هذا الموضوع، انظروا: حيدر 1990، 16-17؛ بشارة 1997.

القضايا القوميّة والقطريّة وتجعل جُلّ اهتمامهم ينصبّ على السياسة المحليّة في القرية (Sa'di 2003).

من هنا يمكن القول إنّ السلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل، بالإضافة إلى كونها جهازاً لتقديم الخدمات اليوميّة الأساسيّة للمواطن العربيّ، تستغلّها مؤسسات الدولة كأداة سيطرة سياسيّة، يُبتغى منها التحكم بالإرادة الجماعية للمواطنين العرب، وتكريس دونيّة مكانة السلطة المحليّة العربيّة وتبعيتها إلى حدّ بعيد بالدولة، وبخاصّة في ما يتعلق بتلبية الاحتياجات الماليّة.

تنسجم سياسة دولة إسرائيل تجاه السلطات المحليّة العربيّة مع التوجه العامّ الذي يقضي بعدم تطوير اقتصاد عربيّ مستقلّ،⁹ إذ تمتنع عن تقديم دعم «إيجابي» للسلطات المحليّة العربيّة، وتعمل وفق نهج المساعدة الاحتوائيّة، التي تتركّس التبعيّة البنيويّة بموارد الدولة ومنع الاستقلاليّة المادية (وإن كانت جزئيّة) للسلطات المحليّة العربيّة؛ وذلك بواسطة الامتناع عن إقامة مناطق صناعيّة حيويّة، وعدم تطوير المرافق الاقتصاديّة، وحجب الموارد الأساسيّة التي قد تساعد على تطوير اقتصاد محليّ ذي قدرة على الاستمراريّة والنمو، خاصّة أنّ رؤساء السلطات المحليّة العربيّة يقومون، في الوقت ذاته، بدور «القيادة الجماعيّة للأقليّة العربيّة»،¹⁰ بوصفهم يشكّلون «اللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة» وهم كذلك جزء مركزيّ من «لجنة المتابعة العليا للشؤون العربيّة»؛¹¹ وهو دور تنجم عنه ازدواجيّة وخط الأوراق، فتارة يقومون هم (رؤساء السلطات المحليّة العربيّة) بدور المطالب من الدولة، كممثّلين لمجموعة قوميّة، وتارة أخرى بدور المطالب والمساءل من قبل سكان السلطة المحليّة

9. للمزيد حول عرقلة تطوّر اقتصاد عربيّ مستقلّ، راجعوا: حيدر 1996، 1990ب؛ Khakidi 1988; Lustick 1980.
10. أخذت اللجنة، في الثمانينيّات، تلعب دوراً مركزيّاً في الاحتجاج ضدّ السياسة الإسرائيليّة على المستويين المحليّ والخارجيّ، وفي الدفاع عن حقوق المواطنين الفلسطينيين (حيدر 1990).
11. أنشئت لجنة المتابعة في العام 1982، في اجتماع سكرتارية اللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة، بدعوة لأعضاء الكنيست العرب على خلفيّة الأوضاع الصعبة للسلطات المحليّة العربيّة (محارب 1998).

التي يرأسها كلّ منهم.¹² أضف إلى ذلك الإشكاليّة الجوهريّة في دور السلطات المحليّة العربيّة، كونها جهاز سلطة خاضعاً لوزارة الداخليّة، مرغماً على تطبيق القوانين والسياسات المركزيّة، وبذلك فهي تمثّل الدولة إزاء المواطنين في كلّ ما يتعلق بالأمر التنظيميّة. وكثيراً ما يتحوّل استياء المواطنين من إجحاف الدولة وسياساتها العنصرية إلى غضب تجاه السلطات المحليّة وتحميلها المسؤوليّة، بالأخصّ في قضايا البناء والسكن والأراضي.

إضافة إلى كلّ هذا، تحوّلت السلطات المحليّة العربيّة إلى أحد أكبر المشغّلين في سوق العمل المحليّة؛ وبهذا، تحوّلت إلى ركيزة اقتصادية أساسيّة للأقليّة العربيّة في إسرائيل، في وقت تُغلق فيه أسواق العمل المركزيّة (اليهوديّة) أمامهم (شهادة 2004 أ)، ويعيش أكثر من نصفهم دون خط الفقر (شهادة 2004 ب)، ممّا يضيف إلى أبعاد السيطرة السياسيّة والتحكّم في موارد السلطات المحليّة العربيّة، من قبل المؤسّسات الحكوميّة، بُعداً إضافياً، هو السيطرة والتحكّم في أحد أهمّ أماكن التشغيل لدى الأقليّة العربيّة في إسرائيل.

استناداً إلى هذه المنطلقات جميعاً، يمكن الادّعاء أنّ الواقع المعيشيّ المختلف، والفروق الشاسعة في مستوى التطوّر، والازدهار، والبناء، ومستوى التصنيع، والحالة الاقتصاديّة، تشكّل جزءاً من إفرزات المكانة والوظائف المختلفة للسلطات المحليّة

12. لقد اتّبعَت السلطات الإسرائيليّة سياسة «العصا والجزرة» إزاء السلطات المحليّة، إذ قرّنت مُنح الميزانيّات بـ «التصرف السياسيّ السوي» (حيدر 1990؛ زريق 1996). وقد مارست المؤسّسة الإسرائيليّة الضغوط الشديدة ضدّ المجالس المحليّة التي حصل فيها الحزب الشيوعيّ على نسبة كبيرة من التمثيل أو كان قد استطاع تشكيل ائتلاف فيها، ووصل الأمر في بعض الأحيان إلى منع الخدمات عن القرية، أو إلى حلّ المجلس وتعيين لجنة من قبل وزارة الداخليّة لإدارة شؤونه (وقد جرى حلّ بعض منها. هذا ما حصل، على سبيل المثال، لمجالس كلّ من المغار، وكابول، وعبلين وغيرها) (حيدر 1990). كذلك حاولت المؤسّسة الإسرائيليّة عزل اللجنة القطريّة والتفرقة بين أعضائها بغية إقناعهم بعرقلة نشاطاتها من خلال عدم المشاركة بها (حيدر 1990). كما لم تعترف السلطات الإسرائيليّة بـ «لجنة المتابعة العليا» (التي يشكّل رؤساء السلطات المحليّة جزءاً منها) ممثّلةً للجماهير العربيّة في إسرائيل، تماشيّاً مع السياسة الإسرائيليّة المنهجية الراضية للاعتراف بالمؤسّسات التمثيليّة الفلسطينيّة والاعتراف بهم مجموعة قوميّة (بشارة 1997؛ Zureik 1979; Rouhana 1997). وكثيراً ما استجابت القيادة التقليديّة، المتمثلة بزعماء الحمايل والطوائف والقبائل والمخاتير، لمثل هذه الضغوط، لتُظهر ولاءها للسلطة محافظة على مكانتها الاجتماعيّة (بشارة 1997؛ حيدر 1990).

العربية واليهودية. وقد يكون هذا الواقع، أيضاً، جزءاً من محاولة السلطة لدفع الفلسطينيين إلى تدويت المكانة الدونية لهم بمجرد الدخول الى الحيز اليهودي (في مناطق السلطات المحلية اليهودية)، ولتوليد شعور بالغرابة لديهم في أماكن كانت في الماضي القريب بينهم.

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

جاء هذا العمل السياسي إثر التطورات الاجتماعية والسياسية التي طرأت على المجتمع الفلسطيني خلال العقود الثلاثة الأولى بعد النكبة،¹³ إذ طفت السلطات المحلية العربية في منتصف السبعينيات¹⁴ وبداية الثمانينيات تشدد على المطالبة بنيل حقوقها في الميزانيات والخدمات، وشرعت تعلن الإضرابات، وتنظم المظاهرات أمام الكنيست ووزارة الداخلية للمطالبة بالميزانيات، وتوجه إلى القضاء (زريق 1996؛ حيدر 1990).

كذلك يمكن التعاطي مع هذا التغيير، في سياسة الحكومة المالية تجاه السلطات المحلية العربية، باعتباره نوعاً من المقايضة مع السلطات المحلية العربية، ووسيلة لتطويع الأقلية العربية في مجال تستطيع الدولة أن تستجيب لبعض مطالب السلطات المحلية العربية، وتظهر كمن يقدم «تنازلات» ويتجاوب مع احتياجات الأقلية العربية، وخلق

13. للتوسع في هذا الموضوع، انظروا: بشارة 1997؛ حيدر 1990؛ روحانا 1990؛ Rouhana 1997.

14. وقد كان يوم الأرض (في الثلاثين من آذار عام 1976) نقطة مفصلية في العمل السياسي لدى الفلسطينيين في إسرائيل، وفي الانتقال من السياسة على الصعيد المحلي إلى التبلور والتنظيم السياسي على الصعيد الجماعي والقطري. حول هذا الموضوع، انظروا، بشير (قيد النشر).

انطباع من الانفراج في علاقتها مع السلطات المحليّة العربيّة (على غرار مسائل الأرض) ومن ثمّ مع الأقلية العربيّة عامّة، لتتناغم مع مواقف إسرائيلية تدعو إلى تحسين ومساواة أوضاع الأقلية العربيّة من الجانب المدني للمواطنة. وقد برز هذا الموقف بخاصّة إثر احتياج حكومة رابين إلى دعم الأحزاب العربيّة في الكنيست (Rouhana 1998, 289). بيد أنّ هذا النوع من المساواة يُبقي، في الوقت عينه، على الارتباط والتبعية الاقتصادية شبه التامّة للسلطات المحليّة العربيّة والأقلية العربيّة في الدولة. وسنلاحظ أنّ التغيّر في تخصيص الميزانيات منذ التسعينيات، والعمل وفق معايير جديدة، قللاً من إمكانية التمييز في بعض الميزانيات، لكنّها أبقيا على الكثير منها. ولذلك يبقى هذا التغيّر، في مجمله، تجميلاً شكلياً لا يُبغى منه تحوّل جوهريّ، ويمكن للدولة العدول عنه متى شاءت.

وهكذا، لم تُشفّ السلطات المحليّة العربيّة من تشوّهات وعاهات الماضي، نتاج السياسات الإسرائيليّة في هذا الجسم الذي وُضِعَ عليه عبء خدمة شعب بُترت أطرافه، ونُهبت مقدراته، وهدمت مدنه ومراكزه الاجتماعيّة والاقتصاديّة. وعليه، حتّى لو قبلنا، جدلاً، ادّعاءات الدولة التي مُفادها أنّها تعامل جميع السلطات المحليّة بمعيار واحد لتوزيع الدعم الحكوميّ والميزانيات، فإنّ الدولة تقوم بذلك بـ«مساواة» غير المتكافئين، متجاهلة بذلك الفروق الواضحة والكبيرة في نقطة الانطلاق بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، وبقدراتها المتفاوتة في إمكانيات تجنيد الأموال الذاتيّة -كالضريبة البلديّة وغيرها.

منذ مطلع التسعينيات، يشقّ تعاظم الدولة مع السلطات المحليّة، في البلاد عامّة، من منطلق توكيل عمليّة الإنماء والتطوير (على المستويين الإقليميّ والمحليّ) في أغلبيّتها للقطاع الخاصّ وقوى السوق (حسون وحازان 1997).¹⁵ ويندرج هذا في سياق التحوّل في عمليّة التخطيط وسياسات الإنماء التي تنتهجها الحكومات الإسرائيليّة منذ ذلك الحين، والتي تهدف إلى التطوير الإقليميّ والاهتمام بمدن مركزيّة (بن-دافيد 2002).¹⁶ ويتلاءم هذا التحوّل مع الفكر الاقتصاديّ الجديد في دولة إسرائيل بشكل عامّ، كما أنّه يتماشى مع قدرات أغلبيّة السلطات المحليّة اليهوديّة

15. للتوسّع في هذا المجال، تمكّن مراجعة الفصلين الثالث والرابع من كتاب غونين (1998).

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

التي بلغت نقطة النضج الكافية، من حيث البنى التحتية والتطوير ورأس المال البشري، لتقود عملية الإنماء مع الشريك الجديد لها (القطاع الخاص والسوق). بالإضافة إلى ذلك، إنّ الدولة تركّز على تقديم الدعم المباشر وغير المباشر للمستثمرين من القطاع الخاص لتشجيعهم على إقامة المشاريع والمصانع في مناطق نفوذ السلطات المحليّة اليهوديّة، قوانين دعم الاستثمار في منطقتي التطوير «أ» و «ب».

منهجية البحث

قامت المقارنة بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة في هذا التقرير، بناءً على معطيات رسميّة واردة في كتاب السلطات المحليّة في إسرائيل «2001 و 2002» الصادر عن دائرة الإحصاء المركزيّة، إضافة إلى معلومات حول الأراضي ومسطّحات النفوذ وردت في إصدارين حول السلطات المحليّة (دولة إسرائيل 1996، 1985). تتضمّن المعطيات الواردة عن السلطات المحليّة معطيات عن السلطة المحليّة كوحدة بحثيّة، وكذلك معطيات للفرد الواحد. في هذا البحث، سوف نستعين بالمعطيات عن الفرد الواحد في بنود الميزانيات واستهلاك المياه، بهدف التغلّب والالتفاف على الفروقات الناجمة من الاختلاف في عدد سكّان السلطات المحليّة. وفي بند مسطّحات النفوذ سوف نستعين بكليهما (معطيات حول السلطة المحليّة ككلّ، ومعطيات حول الفرد الواحد).

لغرض المقارنة، اخترنا 25 سلطة محليّة عربيّة (نحو ثلث السلطات المحليّة العربيّة)، بطريقة عشوائية إلى حدّ ما. وذلك أنّ بناء هذه العيّنة اهتمّ بمراعاة التوزيع الجغرافيّ للبلدات العربيّة، لتشمل سلّطات محليّة من جميع أنحاء البلاد - الجليل، المثّلث، النقب، الساحل، ومرج بن عامر. كما أخذنا في الاعتبار نوع السلطة المحليّة (مدينة أم قرية). فكان أنّ قمنا بتقسيم البلاد إلى عدة مناطق: الشمال؛ الوسط؛ الجنوب؛ الساحل. ومن ثمّ اخترنا العيّنة منها بشكل عشوائيّ. تتألّف العيّنة من 20 مجلساً محليّاً وخمس بلديات، وهي مكوّنة من 16 سلطة محليّة من منطقة الشمال، 5 من منطقة المثّلث، واثنين من الساحل، واثنين من النقب (جدول رقم 1). في المقابل، اختيرت السلطات المحليّة اليهوديّة بطريقة تراعي معايير القرب الجغرافيّ، وحجم السلطة من حيث عدد السكّان، بقدر المستطاع.

جدول رقم 1

السلطات المحليّة المشمولة في العيّنة

عدد السكّان (بالآلاف)	العربيّة	عدد السكّان (بالآلاف)	اليهوديّة
7.7	كفر ياسيف	6	بنيامينا
36.8	أمّ الفحم	38.4	العفولة
11.1	مجد الكروم	11.2	غانّي تكفا
7.2	الرامّة	8.7	كديمة
29.6	الطيّبة	27.9	أور يهودا
11.3	يركا	8.3	إبن يهودا
17.5	المغار	13.9	جفعات شموئيل
13.1	دالية الكرمل	16.3	يوكنعام عيليت
22.1	سخنين	20.6	نيشر
60.6	الناصرّة	44.2	نتسيرت عيليت
10	طرعان	10.4	كفار يونا
14	عرعة	11.2	غان يافني
9.8	عبلين	8.5	حتسور هجلييت
2.5	كوكب أبو الهيجا	2.3	اليخين
7.5	كسيفة	5.8	عومر
15.2	كفر قاسم	14.4	شوهم
4.6	زيمر	3.4	كتسير، حريش
32.4	راهط	23.1	أوفكيم
9.1	الفريديس	13.7	زخرون يعقوب
15.1	يافاة الناصرّة	13.1	طبعون
5.3	شعب	5.1	رامات يشاي
2.8	فسوطة	4.6	شلومي
6.2	ببر المكسور	4.5	عتليت
2.5	الجش	2.1	روش بينا
7.5	دبّورية	7.6	رخسيم

تركزت عملية المقارنة في معدلات كل مجموعة، بمعنى أننا قمنا ببناء معدلات السلطات المحلية العربية واليهودية - في البنود المشتركة في البحث - على حدة، وبعد ذلك أجرينا المقارنة لمعدل المجموعة. كذلك أجرينا بعض «الفحوص» الإحصائية المتبعة لاستدلال الفروقات بين وحدات البحث (مجموعة السلطات المحلية العربية - المشمولة في العينة - كوحدة واحدة؛ ومجموعة السلطات المحلية اليهودية - المشمولة في العينة - كوحدة واحدة).

تجدر الإشارة أن البحث لا يتطرق إلى وضع السلطات المحلية في المدن المختلطة، وذلك بسبب التركيز على السلطة المحلية كوحدة بحث في هذا التقرير، لأن المعلومات الكمية المتوافرة عن المدن المختلطة والتي تزودها دائرة الإحصاء المركزية لا توفر المعلومات حول العرب واليهود بصورة منفردة، بل تزود المعطيات بشكل عام. ومن هنا، لا يمكننا المقارنة بين أوضاع السكان العرب وأوضاع السكان اليهود في المدن المختلطة بناءً على هذه المعطيات (يُستثنى من ذلك مدينة «نتسيرت عليت» التي أوردناها بهدف المقارنة بينها وبين مدينة الناصرة، وذلك للخلفية التاريخية لإقامة هذه المدينة كمدينة يهودية في الأساس). كذلك لا تشمل المعطيات الواردة في التقرير معلومات كمية حول «القرى غير المعترف بها»¹⁷ وذلك لعدم توافر المعلومات عن هذه القرى، نتيجة رفض الحكومة الإسرائيلية الاعتراف بهذه التجمعات السكانية، إلا أننا تطرقنا إلى سياسة الدولة إزاء قضية القرى غير المعترف بها، في ما يتعلق بالسيطرة على أراضيهم وما يسمى «البناء غير المرخص».

17. يشكل سكان ما يسمى «القرى غير المعترف بها» نحو 7% من المواطنين العرب في إسرائيل.



الفصل الثاني



الميزانيات تعزيز التبعية

تعتبر ميزانية السلطات المحلية الأداة المركزية لتوفير الخدمات اليومية والحيوية لمواطنيها. في الوقت نفسه، تشكل هذه الميزانية مصدراً لتطوير الحيز المكاني، وإقامة البنى التحتية الجديدة وتحسين البنى القائمة. تؤدّي السلطة المحلية، بمنظور متعدّد الأبعاد، مهمّة المقاول الثانوي للدولة، حيث تمنحها الأخيرة الصلاحيات - على المستوى المحلي - كي تخرج المخطّطات والسياسات القومية إلى حيز التنفيذ. ويعكس التباين في حجم الميزانيات، إلى حدّ بعيد، موقع ومكانة السلطة المحلية ودرجة الاهتمام التي تخصّها بها الدولة، ودرجة أهميّة المنطقة ودورها في الحيز المحلي، وبالتالي التباين في الاهتمام الذي توليه الدولة للمجموعات السكانية القومية المختلفة فيها.

يعكس الوضع الاقتصادي المالي للسلطات المحلية العربية وميزانياتها المتردّية موقعها الثانوي على جدول الأعمال في دولة إسرائيل، والتغاضي عن الضائقة، وغياب رغبة المؤسسة الحاكمة في التطوير والتقدّم. ويبدو أنّ الوضع الاقتصادي المتردّي يشكل أداة لتكريس دونية السلطات المحلية العربية والمجتمع الفلسطيني داخل إسرائيل، ويحدّ من إمكانيّة تطوّرهما، ويعمّق الضائقة الاقتصادية للمجتمع الفلسطيني على مستوى الأفراد ومستوى السلطات المحلية على حدّ سواء، حيث يؤثر كلّ من هذين المستويين في الآخر.

يؤثر الواقع الاجتماعي-الاقتصادي المتردّي، وضائقة المواطنين، على وضع السلطة المحلية المالي، وبخاصّة في عصر تُموّل فيه الكثير من وظائف السلطة المحلية بشكل

محليّ وذاتيّ، بواسطة تجنيد جزء كبير من ميزانيّتها من خلال الضرائب المحليّة المختلفة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تؤثر الصعوبات الماليّة للسلطة المحليّة وشحّ مواردها على الوضع الاجتماعيّ الاقتصاديّ لمواطنيها (خمايسي 2003ب؛ رازين 1999، 2002)، وبخاصّة عندما تشكّل هذه الأجسام مصدر تشغيل مركزيّ داخل الاقتصاد المحليّ، وتؤدّي دورًا مركزيّ في إدارة وتمويل أجهزة التعليم والرفاه وتطوير البنى التحتيّة، وتشكّل جزءًا من وسائل التقدّم، وتحسين مستوى الثروة البشريّة للسكّان.

من خلال نظرة ضيّقة تحصر الواقع في لحظة معطاة أو في فترة محدّدة، وتفحصه بمعزل عن سياقه التاريخيّ، سوف نكتشف أنّ بعض المعطيات المعروضة في هذا الفصل (التي تعتمد على معطيات الميزانيّات في العام 2001) لا تدعم ظاهريًا الادّعاءات المذكورة آنفًا (وخاصّة بند مشاركة الحكومة في الميزانيّة الاعتياديّة)، ولا تعزز الادّعاءات التي تتعلّق بعمليّات التمييز والتهميش والإهمال التي تقوم بها دولة إسرائيل والمؤسّسة الحاكمة تجاه المجتمع العربيّ منذ إقامة الدولة. وقد تؤدّي مثل هذه النظرة السطحيّة – للمعطيات الحاليّة – إلى تمويه المتّمعّن الخارجيّ، ودفعه إلى تصديق الادّعاءات حول مسؤوليّة السلطات المحليّة العربيّة عن هذا الواقع، وخاصّة ادّعاء سوء الإدارة وتبذير الأموال وغياب الرغبة في تجنيد التمويل الذاتيّ.

قد تكون هذه الادّعاءات محقّة جزئيًّا،¹⁸ لكنّها مشبعة بمعظمها بنوايا التمويه وغضّ النظر عن الحقائق التاريخيّة والبنويّة التي ولدت هذا الواقع. إذ تخفي هذه الادّعاءات – بدرجة كبيرة – الارتقاء «والتحذلق» في وسائل وآليّات التمييز، والتي تحصل غالبًا بأساليب خفيّة وغير مباشرة، وبواسطة أجسام غير حكوميّة أو شبه حكوميّة.¹⁹ ولا تكمن خطورة هذه الوسائل في حرمان السلطات المحليّة العربيّة من الميزانيّات المستحقّة فحسب، إنّما كذلك في عدم التمكن – إلى حدّ بعيد – من كشف التمييز في تخصيص الميزانيّات.

18. أشار استطلاع حول أداء السلطات المحليّة أجراه مركز «مدى الكرمل» أنّ 61% من المستطلّعين والمستطلّعات إلى أنّ أحد أسباب العجز الماليّ للسلطة المحليّة في بلداتهم هو الإدارة غير السليمة لهذه السلطة (صباغ-خوري 2004 ب).

19. يشير كلّ من زريق ولوستيك والحاج وروزنفلد (زريق 1996؛ Lustick 1998؛ Al-Haj and Rosenfeld 1980) إلى دور المنظّمات غير الحكوميّة، كالوكالة اليهوديّة، التي تقوم باستثمار الكثير من الأموال في بناء وتطوير البلدات اليهوديّة والمجتمع اليهوديّ.

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

سيتمحور هذا الفصل في مقارنة عدد من المقاييس المركزيّة، التي يفترض فيها أن تصف ضائقة السلطات المحليّة العربيّة مقارنة بالسلطات المحليّة اليهوديّة. وفي سبيل ذلك، سنتطرّق إلى الميزانيّة جزأياًها - جزء المدخولات وجزء المصروفات. وسيستعرض الفحص التفصيلي لكلا الجزئين أوجه التشابه والتباين في بنية الميزانيّة وتوزيعها - الميزانيّة الاعتياديّة وغير الاعتياديّة على حدّ سواء - وسيعكس الفوارق في حجم الميزانيّة، وحصّة مشاركة الدولة في هذه الميزانيّة، والفجوة في وزن التمويل الذاتي وحجمه.

يعتبر عدد السكّان في السلطة المحليّة، وحالتهم الاجتماعيّة-الاقتصاديّة، أحد المعايير المركزيّة في توزيع الميزانيات على السلطات المحليّة في الدولة، وخصوصاً في بند اشتراك الحكومة في منح الموازنة وفي الميزانيات الاعتياديّة.²⁰ سترتكز المقارنة الواردة في هذا الفصل على الميزانيات المعدّة للفرد، خاصّة في بند الميزانيّة الاعتياديّة، وذلك نتيجة للاختلاف بين السلطات المحليّة في عدد السكّان. في المقابل، لا تستطيع المقارنة التي تركز على الميزانيّة للفرد الواحد، في الميزانيّة غير الاعتياديّة، أن تعكس الواقع بشكل دقيق موثوق، حسب اعتقادنا، بسبب عدم مركزيّة

20. وضعت هذه المقاييس «لجنة سوارى»، التي حدّدت حجم منح الموازنة وفقاً للفارق بين مجموع مصروفات السلطة المحليّة للفرد وبين مجموع المدخولات له، ومضروباً في عدد سكان السلطة المحليّة (وفقاً لمعطيات دائرة الإحصاء المركزيّة) وحسب موازنة وضع السكّان الاجتماعي الاقتصادي (يطبّق)، منذ العام 1995، معيار موحد لجميع السلطات المحليّة في الدولة، وقبل ذلك تحدّد المؤشّر بشكل تفاضلي بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة). يتضمّن منح الميزانيات مؤشراً آخر، وهو موقع السلطة المحليّة داخل مناطق التفضيل الوطني التي حدّتها الحكومة (بن إيليا 1999). حدّدت هذه المقاييس، ظاهرياً، لتصحّ التمييز الذي ساد سابقاً في توزيع الميزانيات الحكوميّة على السلطات المحليّة، نتيجة لغياب مقاييس واضحة وموحّدة.

هذا المقياس (عدد السكّان) في توزيع هذا النوع من الميزانيات، وعدم ارتباط تكلفة وضرورة مشاريع التطوير والبنى التحتية ارتباطاً مباشراً بعدد سكّان السلطة، بل تتأثر بعوامل أخرى، كمستوى التطوير والبنى التحتية التي أقيمت خلال السنوات السابقة، لذلك ينبغي التطرّق إلى مجمل الميزانية لكل سلطة محلية.

مبنى الميزانيات في السلطات المحلية

تتكوّن ميزانية السلطة المحلية، في الأساس من الميزانية الاعتيادية التي تُستخدم لتمويل النشاطات الجارية وتقديم الخدمات، ومن الميزانية غير الاعتيادية التي تُستخدم لتمويل أعمال التطوير والاستثمار والمشتريات. تتكوّن فئتا الميزانية بمعظمها من مساهمة الحكومة والدخل الذاتي الذي يأتي من الجباية من المواطنين والمصالح التجارية والمؤسّسات الواقعة ضمن منطقة نفوذها (ضرائب الأملاك، رسوم التراخيص وغير ذلك). تشكّل هذه المصادر، إضافة إلى القروض والعجز، مَصَادِرَ مصروفات السلطة المحلية. تساهم الحكومة في تمويل السلطات المحلية بواسطة نوعين أساسيين من المساهمات، وهما:

1. المشاركة الحكومية العامة التي تأتي على شكل منح حكومية تخصّص لتعويض السلطات المحلية عن المدخولات الذاتية المحدودة، أو للمساهمة في حلّ مشاكل محدّدة وعينية. تندرج «المنح العامة» ضمن هذه الفئة، وهي منحة موازنة تمولّها وزارة الداخلية، وتهدف إلى جسر الهوة بين مدخولات السلطات الذاتية والمدخولات من مصادر حكومية (التربية والتعليم، والرفاه، والصحة، وخدمات العبادة) وبين مصروفاتها. ابتداءً من ميزانية العام 1994، يجري تحديد حجم منحة الموازنة وفقاً لتقرير «لجنة سوارى» (بن إيليا 1999، 14).

الصنف الثاني من المنح هو «منح خاصّة» تعطى بغية تقليص عجز ميزانية السلطة المتراكم، وتقدّم هي كذلك من ميزانية وزارة الداخلية، وتُمنح -في المعتاد- في إطار التسويات الشاملة التي تهدف إلى تقليص العجز في السلطة المحلية. لا تستند هذه المنح إلى مقاييس محدّدة، وتقدّم وفقاً لطبيعة الاتّفاقية مع السلطة (برنامج الإشفاء)، ووفقاً لعدد السلطات التي تحتاج إلى تسوية، وبما يتوافق مع إمكانيات الميزانية العامة المعدّة لهذا الغرض. ولا تخلو عملية رصد هذه المنح من الاعتبارات السياسية على المستويات الوزارية (رازين 2003، 2002؛ بن إيليا 1999، 13-15).

2. المساهمة المخصصة: وتشمل ثلاثة أصناف تمويل رئيسية، وهي:

أ. تمويل الخدمات الرسمية الجارية (التعليم، والرِّفاه، والصِّحة، وخدمات العبادة): تهدف عملية تمويل الخدمات الحكومية إلى مساعدة السلطة المحلية على توفير الخدمات التي تقع مسؤوليتها على الدولة، بينما تقع مسؤولية تنفيذها على السلطة المحلية، وفقاً للقانون أو لترتيبات محدّدة. تُموّل بعض الاستثمارات المنوطة بتوفير الخدمات الرسمية وفقاً لمقاييس شفافة وموحّدة إلى حدّ ما (وتعتمد على حسابات شفافة، تحدّد وحدة المساهمة)، وما تبقى يموّل حسب اتّفاقيات إدارية، تحتلّ فيها الاعتبارات البيروقراطية والمهنية والسياسية حيزاً واسعاً.

ب. المساهمة في تمويل البرامج الخاصة: وهذه يمكن أن تعتمد على بنود ثابتة في الميزانية، أو على مساعدات بصيغة دعم؛ أو على شكل ميزانية تطوير لإقامة البنى التحتية والمنشآت وتوسيعها.

ج. المساهمة في المشاريع الفيزيائية: تطوير البنى التحتية والمنشآت والتزوّد بالمعدّات.

يشكّل هذه الانواع من الميزانيات (المساهمة في تمويل البرامج الخاصة؛ والمساهمة في المشاريع الفيزيائية؛ بالإضافة إلى مصادر الدخل الذاتية في السلطة المحلية) ميزانية السلطة المحلية غير الاعتيادية المعدّة لتمويل المشاريع التي تحتاج إلى الكثير من الموارد. في هذا النوع من الميزانيات، نجد اختلافاً كبيراً بين مصادر التمويل الحكومي (بين الوزارات وبين بنود منح الميزانيات داخل الوزارة الواحدة)، وكذلك بين التمويل بناءً على معايير شفافة وبين الاعتبارات البيروقراطية والسياسية. يتميّز هذا النوع من الميزانيات بالوزن الكبير الممنوح للاعتبارات الخارجية الغربية والسياسية داخل الوزارات في توزيعها (تقلّ إمكانيات القيام بذلك في مركّبات المساهمة العامة، وفي منح الموازنة) (بن إيليا 1999، 15). وفي بعض الحالات، قد لا تشمل الميزانية غير الاعتيادية جميع مصروفات التطوير للسلطات المحلية، لكونها تحوّل من الوزارات المعنية مباشرة إلى الشركات والمنظّمات التي تعمل في التطوير المحلي نحو «سلطة تطوير الجليل» أو «سلطة تطوير النقب» (رازين 2002)، والتي تعمل على تطوير الحيز اليهودي في هذه المناطق.

يمكن القول بوجود تباين كبير في توزيع الميزانيات الحكومية يُعزى - في الأساس - إلى نوع الميزانية. فعندما تكون المعايير التي تستند إليها عملية توزيع منح الموازنة والميزانيات الاعتيادية واضحة «ظاهرياً»، يتقلص حيز المزاوغة والاعتبارات السياسية لموظفي الحكومة. عندها لا تبرز بروزاً شديداً ظواهر التمييز تجاه السلطات المحلية العربية في هذا النوع من الميزانيات. أما في الميزانيات التي تتسع بها مساحة المزاوغة لموظفي الوزارات المختلفة، والتي تتميز بتأثيرات العوامل السياسية، وتفتقر للمعايير الواضحة، مثل الميزانيات غير الاعتيادية، فمن الممكن توقع ازدياد مظاهر التمييز وعدم المساواة في توزيعها لصالح السلطات المحلية اليهودية (رازين 2002).

لا يأخذ توزيع الميزانيات، على جميع أنواعها تقريباً، بعين الاعتبار التاريخ والفوارق القائمة بين السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية. وعلى ما يبدو، إنها لا تنبع من الاهتمام بالاحتياجات الحقيقية، ومن هذا المنطلق يمكن الافتراض أنه حتى في حال وجود توجهٍ لمساواة الميزانيات بين السلطات المحلية العربية واليهودية (دون التعويض عن التمييز السابق)، فإنها ستكون مساواة بين من هم ليسوا متساوين، ولن تمكن السلطات المحلية العربية من سدّ الفجوة التي بينها وبين السلطات المحلية اليهودية على امتداد أعوام كثيرة.

مبنى الميزانيات

تستعرض الجداول التالية جانباً من الواقع المالي للسلطات المحلية العربية، مقارنة بتلك اليهودية، حيث تنطرق إلى معدّل الميزانيات للفرد الواحد في كلٍّ من السلطات العربية واليهودية، التي شملتها العينة العشوائية. وتُظهر الجداول التالية الفوارق القائمة في حجم الميزانيات بين السلطات المحلية العربية واليهودية (وبالتالي التباين في الأداء).

جدول رقم 2

معدّل مدخولات السلطات المحليّة
العربيّة واليهوديّة 2001 المشمولة في العينة
(بالشواقل الجديدة للفرد في السنة)

الدخل السنويّ	العربيّة	اليهوديّة	نسبة مدخولات السلطات المحليّة العربيّة من السلطات المحليّة اليهوديّة
المجموع الكليّ لمصادر الميزانيّة	5,043	6,379	0.79
ميزانيّة اعتياديّة	3,952	5,084	0.77
الدخل حسب التصنيف:			
التربية والتعليم	1,130	849	1.33
الرفاه	254	367	0.69
مشروع المياه	202	389	0.52
الدخل حسب المصدر:			
دخل ذاتيّ المجموع الكليّ	1,047	2,789	0.37
ضريبة الأملاك (جباية)	335	1,496	0.22
التربية والتعليم	27	197	0.137
الرفاه	5	16	0.3
مساهمة الحكومة - المجموع الكليّ	2,912	2,249	1.29
منحة عامة	1,347	1,097	1.22
قرض لموازنة الميزانيّة	203	116	1.74
تحويلات	202	166	1.22
ميزانيّة غير اعتياديّة	1,091	1,298	0.84
مشاركة الحكومة	590	474	1.24

جدول رقم 3

توزيع المدخولات في السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة المشمولة في العيّنة للفرد في العام 2001

اليهوديّة (%)	العربيّة (%)	
100	100	المجموع الكلي
79	77	الميزانيّة الاعتياديّة
44.2	70.6	المساهمة الحكوميّة في مبنى الميزانيّة الاعتياديّة
54	26	الدخل الذاتي
		مبنى الدخل الذاتي منها:
النسبة من الدخل الذاتي	النسبة من الدخل الذاتي	
35.6	32	ضريبة الأملاك
7	2.6	التعليم
0.5	0.04	الرفاه
21	23	ميزانيّة غير اعتياديّة
36	54	مشاركة الحكومة (ميزانيّة غير اعتياديّة)

المجموع الكلي لمصادر الدخل في الميزانيّة

تصف المعطيات في جدول رقم 2 الفروقات في الدخل السنويّ للسلطة المحليّة (للفرد الواحد)، بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، المشمولة في العيّنة. وتتكوّن مدخولات السلطات المحليّة، في الأساس، من المشاركة الحكوميّة، ومن التمويل الذاتي للسلطة المحليّة. ومن أهمّ ما يظهره هذا الجدول:

● تنجح السلطات المحليّة العربيّة، في المعدّل، بتجنيد مبلغ 5,043 ش.ج. (للفرد سنويًا) لتمويل نشاطها السنويّ، الذي يساوي 79% من المبلغ الذي تجنّده السلطة المحليّة اليهوديّة، الذي يبلغ 6,379 ش.ج.

● يُظهر توزيع الميزانيّة، في السلطات المحليّة العربيّة التي شملتها العيّنة، أنّ معظم هذه السلطات تتموقع في مستوى ميزانيّة أدنى من المعدّل العامّ للسلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة. ففي 15 سلطة محليّة (من أصل 25 مشمولة في العيّنة)، ظهر أنّ الميزانيّة تقلّ عن 5,043 ش.ج. للفرد. وفي أربع سلطات محليّة، تتراوح الميزانيّة السنويّة للفرد بين 5,043-6,000 ش.ج.؛ وفي خمس سلطات تتراوح بين 6,000-8,000 ش.ج.؛ وفي سلطة محليّة واحدة فقط تخطت مبلغ 8,000 ش.ج.

الفصل الثاني: الميزانيات

● بلغ متوسط الميزانية، في السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة، 4,714 ش.ج. للفرد الواحد. أدنى الميزانيات للفرد كانت في مدينة الطيبة (2,924 ش.ج.)، وأكبرها في قرية فسّوطه (مع معدّل سنويّ بقيمة 9 آلاف ش.ج. للفرد الواحد).

● بلغ متوسط الميزانيات في السلطات المحلية اليهودية 6,047 ش.ج. (سنويًا - للفرد). أدنى الميزانيات للفرد كان 4,421 في السلطة المحلية ريكاسيم، وأعلىها في روش بينا، حيث بلغ 10,956 ش.ج. وتراوحت الميزانية في صفوف 12 من أصل 25 سلطة بين 4,400-6,000 ش.ج. وفي عشر منها، تراوح المبلغ بين 6-8 آلاف ش.ج.، وفي واحدة منها بين 8-10 آلاف ش.ج.، وفي اثنتين منها أكثر من 10 آلاف ش.ج. للفرد الواحد سنويًا.

ويُظهر فحص تركيبة وحجم الميزانيات الاعتيادية في السلطات العربية واليهودية الاختلافات بينها، حيث تجسّد هذه الاختلافات الفرق الكبير في المقدرة والاستقلالية المالية بين السلطات المحلية العربية واليهودية، وتشير إلى الفروق الاجتماعية والاقتصادية في وضعية سكانها، وإلى دونية المصالح التجارية والصناعات المتواجدة داخل السلطات المحلية العربية وافتقارها إلى مشاريع التطوير.

● في السلطات المحلية العربية التي تنجح في تجنيد ميزانية عادية بحجم 3,952 ش.ج. سنويًا للفرد الواحد (وهو معدّل مدخولات السلطات المحلية العربية - انظروا جدول رقم 2)، تأتي معظم المبالغ من مصادر حكومية، وليس نتيجة للقدرة على تجنيد التمويل الذاتي. وهكذا تصل حصّة «المشاركة الحكومية» في الميزانية الاعتيادية إلى 70% (2,912 ش.ج. للفرد في السنة)، ولا تفوق حصّة التمويل الذاتي 26% من الميزانية الاعتيادية (بالمعدّل 1,047 ش.ج. للفرد سنويًا).

● تصل نسبة مشاركة الحكومة في السلطات المحلية اليهودية إلى 44% (بالمعدّل 2,789 ش.ج. للفرد سنويًا) من مجموع الميزانية الاعتيادية، وحصّة التمويل الذاتي إلى 54% (بالمعدّل 2,789 ش.ج. للفرد سنويًا).

● على الرغم من أنّ المعطيات تشير إلى «أفضلية» لصالح السلطات المحلية العربية في رصد الميزانيات الحكومية الاعتيادية (المشاركة العامة للحكومة في ميزانية السلطات المحلية الاعتيادية)، لا تنعكس هذه الأفضلية في مجموع مدخولات السلطات المحلية، حيث تبرز أفضلية السلطات المحلية اليهودية.

● تنبع الأفضلية في وزن مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحلية العربية، بمصطلحات الدخل السنوي للفرد، من كون المجموع الكلي للميزانية الاعتيادية-بتعابير مالية مطلقة - في السلطات المحلية العربية أصغر من ميزانية السلطات المحلية اليهودية، مما يرفع من أهمية المشاركة الحكومية في ميزانياتها. من هنا، وعلى الرغم من أن الفرق في حجم المشاركة الحكومية في مجموع الميزانية الاعتيادية، بين السلطات العربية واليهودية، لا يزيد عن 700 ش.ج. لصالح السلطات العربية (أكبر بنسبة 30% مما تحصل عليه السلطات المحلية اليهودية). تتضخم هذه الفجوة عندما تُترجم إلى نسبة مئوية من الميزانية الاعتيادية، ويبلغ وزن المشاركة الحكومية في صفوف السلطات المحلية العربية 1.6 من المرات من وزنها في الميزانية الاعتيادية في السلطات المحلية اليهودية (لكنه أدنى من المجالس الإقليمية اليهودية) (رازين 1999). يسري هذا الواقع منذ نهاية التسعينيات فقط، ومنذ العام 1998 بالتحديد. حتى تلك الفترة، كانت الأفضلية للسلطات المحلية اليهودية (رازين 2002؛ بن إيليا 1999).

● ليس ثمة اختلاف كبير في السلطات المحلية العربية التي شاركت في العينة، من حيث المشاركة الحكومية في الميزانية الاعتيادية. ففي سلطتين محليتين اثنتين قلت عن الـ 50%؛ وفي 21 سلطة محلية تتراوح المشاركة الحكومية في الميزانية الاعتيادية بين الـ 60%-80%؛ ووصلت إلى 85% في سلطتين محليتين (المتوسط يساوي 71%). وكانت أدنى المشاركات في الناصرة وعبلين، إذ بلغت هناك المشاركة الحكومية في الميزانية الاعتيادية 45% و 39% (على التوالي). في الناصرة وصل مبلغ المشاركة الحكومية إلى 1,424 ش.ج. من أصل 3,103 ش.ج. وفي عبّلين بلغت 1,991 ش.ج. من أصل 5,081 ش.ج. ولا يرتبط هذا المعطى بالضرورة بالمقدرة المالية لهاتين السلطتين؛ وربما ارتبطت الأسباب بعوامل أخرى «غريبة» عن عالم الاقتصاد والأموال. وفي المقابل، وصلت المشاركة الحكومية في مجلسي كسيفة وبيير المكسور إلى أعلى مستوياتها، حيث بلغت في كسيفة 91% من المدخولات، أي 3,700 ش.ج. من أصل 4,053 ش.ج.؛ وفي بيير المكسور بلغت 85%، أي ما مقداره 3,544 ش.ج. من أصل 4,129 ش.ج. ومرّد هذا الأمر إلى غياب مطلق لمصادر التمويل الذاتية في هاتين السلطتين ويشير إلى وضعهما الاجتماعي الاقتصادي المتردي.

● كانت أدنى مستويات المشاركة من بين السلطات المحلية اليهودية التي شاركت في العينة في كريات طبعون وروش بينا، حيث بلغت المشاركة الحكومية في طبعون

الفصل الثاني: الميزانيات

نسبة 20% (975 ش.ج. من أصل 4,777 ش.ج.)، وفي روش بينا بلغت 23% (1,672 ش.ج. من أصل 7,503 ش.ج.). وتفسّر هذه المشاركة المتدنية على أنّها تعبير عن القوة المالية لهاتين السلطتين، وعن حالة سكّانها الاجتماعيّة الاقتصادية المتمكّنة، والتي تقلّص الفجوة بين مصروفات السلطة ومداخيلها. ويمكن الاستنتاج، من هذه المعطيات، أنّ ثمة ترابطاً سلبياً بين الملامح الاقتصادية الاجتماعية للسلطة المحليّة وقوتها الماليّة، وبين الدعم الحكوميّ، في السلطات المحليّة اليهوديّة (بيد أنّ مثل هذه العلاقة غير واضحة في حالة السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة ويبدو أنّ الدولة تملك معايير مختلفة في توزيع الميزانيات للسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، حتّى في توزيع الميزانيات بين السلطات العربيّة نفسها).

● سجّلت أكبر نسبة من المشاركة الحكوميّة في الميزانيّة الاعتياديّة في السلطات المحليّة اليهوديّة، وفي السلطات المحليّة النائبة عن مركز البلاد، وفي السلطات التي يُطلق عليها «مدن التطوير» ذات تدرّج اجتماعيّ اقتصاديّ خفيض، وهي رخاسيم وحاتسور وأفاكيم. ووصلت نسبة المشاركة في رخاسيم إلى 72% (2,772 ش.ج. من أصل 3,822 ش.ج.)، ووصلت النسبة في أفاكيم إلى 73% (3,716 ش.ج. من أصل 5,122 ش.ج.)، وفي حاتسور 73% (4,086 ش.ج. من أصل 5,620 ش.ج.). يعتبر مستوى الدخل في هذه السلطات متدنّياً إلى أبعد حدّ، ويُدْرَج سكّانها في عنقود اجتماعيّ اقتصاديّ متدنّ كما سنرى لاحقاً. وتُظهر هذه المعطيات أنّ مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة اليهوديّة، الضعيفة والمتواجدة في الضواحي، تفوق اشتراك الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة؛ أي أنّ الاعتماد على مقارنة المعدّل العامّ قد يؤديّ إلى استنتاجات غير دقيقة، وعلينا اعتماد مقارنة أكثر دقّة.

على الرغم من التحسّن الطفيف الذي طرأ في التسعينيات، لا زالت السلطات المحليّة العربيّة تعاني من ضعف في الميزانيّة. ويُعزى ذلك إلى التمييز الحكوميّ، وإلى ضعف داخليّ ينعكس في الجباية المتدنية للضرائب،²¹ وفي مقدرة إداريّة متردّية وفقاً لرازين

21. وافق 75% من المستجوبين في استطلاع أجره مركز «مدى الكرمل» على أن تخصيص الميزانيات الحكوميّة للسلطات المحليّة سيحسنّ من وضع السلطات العربيّة؛ وفي المقابل، صرّح 61% من المستجوبين إن عدم نجاعة إدارة السلطات المحليّة وجباية الضرائب يزيد من المشاكل في ميزانيات السلطات المحليّة (صباغ-خوري 2004ب).

(1999)، حتى عندما كانت القدرة الإدارية للسلطات المحلية اليهودية الضعيفة محدودة، حصلت هذه على هبات أكبر بكثير من تلك التي حصلت عليها السلطات المحلية العربية. نتيجة لهذه العوامل مجتمعة، تتخلف السلطات المحلية العربية عن السلطات اليهودية، في كل ما يتعلق بمستوى الخدمات والبنى التحتية التي تستطيع توفيرها للمواطنين.

هذا التحسن في رصد الهبات للسلطات المحلية العربية جاء بعد سنين طويلة من التمييز في هذا المضمار، وبدأ التمييز يتقلص تدريجياً منذ مطلع التسعينيات. سُدَّت هذه الفجوات على صعيد الفرد الواحد تمامًا في السنوات الأخيرة، ولكن عند أخذ المستوى الاجتماعي الاقتصادي لسكان السلطات المحلية العربية في الحسبان، يتضح أن التمييز ما زال قائماً (وبخاصة عندما تُجرى المقارنة مع بلدات التطوير اليهودية الضعيفة في النقب والجليل، نحو: ريخاسيم وحاتسور وأفاكيم). في المقابل، كان التحسن في قدرة السلطات المحلية العربية على زيادة مدخولاتها محدوداً أكثر (رازين 2002، 1999).

ينبع ضعف السلطات المحلية العربية في تجنيد التمويل الذاتي غالباً من ضعف مكانة سكانها الاقتصادي²²، ومن تموقع معظمها في أسفل العناقيد الاجتماعية الاقتصادية، حيث تعاني هذه السلطات من مستويات عالية من البطالة، ومن انتشار الفقر، ومن مستويات دخل متدنية. يُستدل من معطيات السلطات المحلية المشمولة في العينة، وجود تباين واضح في مستوى الدخل بين جمهور السلطات المحلية العربية وجمهور تلك اليهودية؛ إذ بلغ معدّل الدخل الشهري في فئة العمال المستقلين، في السلطات المحلية العربية، 4,973 ش.ج. يشكّل هذا المعدّل 67% من معدّل الدخل الشهري في الفئة ذاتها لدى السلطات المحلية اليهودية (الذي بلغ 7,404 ش.ج.). وكان الدخل الأدنى لفئة العمال المستقلين في السلطات المحلية العربية 3,051، والأعلى 7,220، أمّا في السلطات المحلية اليهودية، فكان الدخل الأدنى للمستقلين 4,760، والأعلى 15,840 ش.ج. في الشهر.

أمّا في فئة العمال الأجيرين، فتتوافر المعلومات عن نسبة العمال الأجيرين الذين يقلّ أجرهم عن الحد الأدنى للأجور في الدولة (وهو 3,100 ش.ج. في الشهر في سنه 2001). في السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة قلّ مستوى دخل 54.7% من

22. أنظروا الملحق رقم (1).

الأجيرين عن الحد الأدنى من الأجور (معدّل جميع السلطات العربيّة المشمولة في العينة)، وفي السلطات المحليّة اليهوديّة 37.5% (تراوحت هذه النسب في السلطات المحليّة العربيّة بين 48.1% و 65.3%؛ أمّا في السلطات المحليّة اليهوديّة فتراوحت بين 19.4% و 51.6%).

بالإضافة إلى الضعف الاقتصاديّ الاجتماعيّ لجمهور السلطات المحليّة العربيّة، ثمة ضعف في آليات جباية الضرائب المحليّة، ونقص في استعمال الأراضي لأغراض غير سكنيّة، الذي من شأنه إدخال إيرادات محلية عالية من الضريبة البلدية المحلية. كما تفتقد معظم السلطات العربيّة المحليّة (انظروا فصل الأراضي ومناطق النفوذ) إلى المساحات المعدّة لمناطق صناعيّة منظمّة، الأمر الذي يؤثر في مستوى التصنيع وأنواعه، وتتميّز الصناعة في البلدات العربيّة بكونها صناعة تقليديّة ضعيفة (شنيل وآخرون 1995؛ حيدر 1993). كما وهناك نقص في المصالح التجاريّة المتطوّرة والمنشآت الأساسيّة والحكوميّة المختلفة، التي تدفع الضرائب المحليّة. أمّا المؤسسات الحكوميّة القليلة القائمة، فهي معفاة من دفع الضريبة البلدية المحلية، على عكس ما هو قائم في عدد من السلطات المحليّة اليهوديّة الضعيفة التي تدفع فيها المؤسسات الحكوميّة الضريبة البلدية المحلية، في البلدات التي تستوعب «مهاجرين جدداً» (رازين 2002).

بالإضافة إلى ذلك، للسلطات المحليّة العربيّة ميزة خاصة، تتمثّل في وجود جيوب داخل مسطح السلطة، لا تخضع لمنطقة نفوذها، ولا تدفع - بالتالي - الضرائب للسلطة المحليّة، لأنها تخضع لسلطات محلية يهوديّة. نرى هذه الظاهرة، على سبيل المثال، في منطقة «شبرينتسك» الواقعة في مدينة الناصرة، إذ تتبع فعلياً لنفوذ الناصرة العليا وتدفع لها الضرائب؛ وفي المنطقة الصناعيّة «تسيبوري» القائمة على أراضي كفر كّنّا لكنها تخضع للناصره العليا وتدفع لها الضريبة البلدية المحلية والضرائب؛ وفي المنطقة الصناعيّة المحاذية لقرية إكسال والتي تقع على أراضي دولة في منطقة أراضي إكسال ومعظم المصالح فيها بملكيّة عربيّة، لكنّها تتبع لنفوذ المجلس الإقليمي «عيمق يزرايل» وتدفع لها الضرائب المحليّة. تضاف إلى ذلك ظاهرة انتقال المصالح العربيّة إلى خارج السلطات المحليّة العربيّة، بحثاً عن مساحات واسعة ومنظمّة تمكّنها من إدارة مصالحها بعيداً عن المضايقات الناتجة عن الاكتظاظ وازدحامات السير والبنى التحتيّة المتدنّية.

ترجمة هذا الواقع الى الأرقام تظهر جلياً في بند مدخولات السلطات المحلية، إذ إنَّ المدخول الذاتي للسلطات المحلية العربية المشمولة في العينة، لا يتعدى 37% ممَّا تحصّله السلطات المحلية اليهودية (1047 ش.ج.، مقابل 2789 ش.ج.)، ويشكّل هذا المدخول 26% فقط من مجمل الميزانية الاعتيادية للسلطات المحلية العربية، بينما يصل إلى 55% من مجمل الميزانية الاعتيادية للسلطات اليهودية.

تشكّل مدخولات الضريبة البلدية المحلية 32% من مجمل مدخولات السلطات العربية الذاتية، وتبلغ نسبتها داخل الميزانية الاعتيادية 8% فقط و 6.6% من مجمل الميزانية. مقابل ذلك، تبلغ نسبة مدخولات الضريبة البلدية المحلية 54% من مجموع الدخل الذاتي في السلطات المحلية اليهودية، وتشكّل ما يقارب الـ 30% من الميزانية الاعتيادية، و 23% من مجمل الميزانية في السلطات المحلية اليهودية. لا يختلف الوضع في بنود التمويل الذاتي الأخرى. ففي بند التعليم، تجنّد السلطات المحلية اليهودية تسعة أضعاف ما تجنّده السلطات العربية (197 ش.ج.، مقابل 27 ش.ج.)؛ وفي بند الرفاه الاجتماعي، تجنّد السلطات اليهودية ثلاثة أضعاف ما تجنّده السلطات المحلية العربية (16 ش.ج. مقابل 5 ش.ج.).

بالرغم من صورة الوضع هذه، يظهر تحسّن مستمرّ، وإن كان بطيئاً، في المدخولات الذاتية في السلطات العربية (رازين 2002). كانت المدخولات الذاتية في هذه السلطات بمعدّل 20% من المستوى القطريّ في العام 1972، و 24% في 1988، و 28% في 1995، و 31% في العام 1996، وبلغت في سنوات الألفين ما يقارب الـ 34% من المعدّل الكليّ في الدولة.

يستقرّ معدّل نسبة المدخولات الذاتية من مجمل المدخولات في السلطات المحلية العربية، منذ التسعينيات وحتى يومنا هذا، على 23%، وهو معدّل منخفض، بينما ارتفع في السلطات المحلية اليهودية خلال الأعوام 1995-2002 ليلبغ ما يقارب الـ 50%. وهكذا اتّسعت الفجوة بين السلطات المحلية العربية واليهودية في كلّ ما يخصّ هذا المؤشّر. بالإضافة إلى ذلك، تشير الأبحاث إلى وجود علاقة إيجابية جلية بين حجم ميزانية السلطة المحلية وبين المستوى الاجتماعي الاقتصاديّ فيها، فكلّما تواجدت كانت السلطة المحلية في عنقود اجتماعي اقتصادي مرتفع، ارتفع معدّل المدخولات الذاتية للفرد في الميزانية الاعتيادية (رازين 2002).

في السبعينيات، كانت نسبة المدخولات الذاتية من مجمل الميزانية في السلطات المحلية العربية أعلى مما هي عليه في السلطات المحلية اليهودية. لم ينبع ذلك من قوة السكان الاقتصادية ومناعة الميزانيات في هذه السلطات، إنما بسبب مساهمة الحكومة المنخفضة جدًا في ميزانيات السلطة العربية في تلك الفترة، ومساهمتها الكبيرة في ميزانيات السلطات المحلية اليهودية. في العام 1972 وصلت المشاركة الحكومية في ميزانيات السلطات المحلية العربية إلى 21% من معدل المساهمة الحكومية في ميزانيات السلطات المحلية في إسرائيل (رازين 2002). في الثمانينيات، تغيرت الصورة بعض الشيء. أما في التسعينيات، فكانت نسبة المدخولات الذاتية في السلطات البلدية اليهودية أعلى بضعفين من نسبتها في السلطات العربية.

ويفسر هذا التغيير بسببين: (1) الارتفاع الحاد في مساهمة الحكومة في ميزانيات السلطات العربية، الذي لم يرافقه ارتفاع سريع في المدخولات الذاتية؛ (2) ابتداء من الثمانينيات ارتفع وزن مدفوعات الضريبة البلدية المحلية بشكل عام، ومدفوعات المصالح التجارية منها بشكل خاص، في ميزانيات السلطات المحلية، وأدى ذلك إلى تعزيز الكثير من السلطات المحلية اليهودية. لذلك لم يكن مستغرباً أن تكون السلطات المحلية العشرون كافة ذات نسبة الدخل الذاتي الأدنى في الميزانية الاعتيادية، في العام 2000، عربية، وأن تكون اثنتا عشرة من بين العشرين سلطة محلية ذات نسبة المدخولات الذاتية الأكثر انخفاضاً، في الميزانية غير الاعتيادية، هي الأخرى عربية (رازين 2002).

عانت السلطات المحلية العربية، حتى منتصف التسعينيات، من التمييز المجحف في تخصيص المنح العامة التي تقوم بتوزيعها وزارة الداخلية. إلا أن الفجوة في تخصيص المنح بين السلطات العربية واليهودية تقلص بشكل متواصل، وخاصة على ضوء الارتفاع المتواصل في مساهمة الحكومة في ميزانيات السلطات العربية. في العام 1972، كان حجم الهبة التي تُمنح للسلطة البلدية اليهودية أكبر بتسعة أضعاف من هبة السلطة العربية. وفي العام 1988 أكبر بأربعة أضعاف؛ وفي 1995 بضعف ونصف؛ وفي 1996 كان معدل الهبة العامة للفرد في السلطات العربية، للمرة الأولى، أعلى من معدل الهبة في السلطات البلدية اليهودية. لكن، إذا أخذ حجم هذه السلطات (من حيث عدد السكان) ووضع سكان بلداتها الاجتماعي الاقتصادي بعين الاعتبار، نجد أن

الهبّات التي تتلقاها السلطات العربيّة ما زالت متدنّية. ويعني ذلك أن السلطة المحليّة العربيّة تتضرّر بسبب حجمها الصغير نسبياً، ويؤدّي ذلك إلى غياب امتيازات الكبر في الإدارة وتوفير الخدمات المختلفة، بعكس ما هو قائم في السلطات المحليّة اليهوديّة، مما يرفع تكلفة النشاط للفرد الواحد، ويقضي على الفائض (رازين 1999).

بالإضافة إلى ذلك، يفترض في السلطات العربيّة المحليّة أن تقوم بسدّ الفجوات التي تراكمت عبر السنين في مستوى الخدمات والبنى التحتيّة، بواسطة الميزانيات التي تحصل عليها من الحكومة - المشاركة في الميزانيّة الاعتياديّة وغير الاعتياديّة، مع العلم أنّ هذه الميزانيات آخذة بالتساوي ابتداءً من العام 1996 فقط. وما يُطلب من السلطة العربيّة تمويله، في سنوات الـ 2000، كانت السلطات المحليّة اليهوديّة قد قامت بمعالجته من قبل، ويبدو أن أعداداً كبيرة من هذه السلطات قد بلغت مرحلة من النضج وشبه الاستقلال الذاتي الاقتصاديّ منذ سنوات عدّة، وذلك بعد أن استثمرت فيها الدولة أموالاً طائلة، وأهمّلت المجتمع العربيّ على مدار أعوام مديدة.

لم يرافق هذا التغيير (ونعني الارتفاع في مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة) تحوّل جذريّ في السياسة المتبّعة تجاه المجتمع العربيّ، فلم تُمنح السلطات المحليّة العربيّة ما تحتاجه من الأراضي، ولم توسّع مناطق النفوذ، ولم تطوّر المناطق الصناعيّة وقدرات المواطنين، ولم يجر تدعيم السلطة المحليّة العربيّة والمجتمع العربيّ. وهي أمور - لو حصلت - كان من شأنها مساعدة السلطات المحليّة العربيّة في تنمية قدراتها على التمويل الذاتيّ، وتقلص الاعتماد المكثّف على الدولة في قضية الميزانيات (انظروا لاحقاً الفصل الثالث).

يمكنّ النضوج لدى السلطات المحليّة اليهوديّة من الاعتماد أكثر فأكثر على مصادر دخل ذاتيّة، نتيجة لمستوى التطوير والتصنيع الذي وصلت إليه؛ ومستوى البنى التحتيّة العصرية التي أقيمت على امتداد السنين السابقة؛ وبسبب توافر احتياطيّ كبير من الأراضي التي خصّصتها لها الدولة، ومنحت المحفّزات المباشرة للمستثمرين فيها، وفي نفس الوقت قامت بسلب الأراضي من السلطات المحليّة العربيّة ومن المواطنين العرب. وعلى ضوء هذه الخلفية، تبدو هذه السلطات ملائمة أكثر من السلطات المحليّة العربيّة للاندماج في الإستراتيجيّات الحديثة لتطوير الحيز

وتخطيطه في دولة إسرائيل، التي باشرت الدولة باتّباعها منذ التسعينيات، من خلال الاستناد المتزايد إلى قوّة السوق لتطوير وتنمية السلطات المحليّة، وعدم اقتصر ذلك على التوجيه الصادر عن المركز. يتمحور هذا التوجّه في تطوير المدن المتروبوليتية، وصرف معظم الموارد فيها كي تحتلّ دور الداعم، وتشكل وكيلاً للتغيير والتطوير للبلدات التي تحيط بها، بدل التركيز على توزيع السكّان ودعم البلدات الواقعة في الأطراف،²³ شريطة ألاّ يتناقض هذا الأمر مع الأهداف التي حدّتها الدولة لنفسها (بن-دافيد 2002).

ان التغيير الذي طرأ على منح الهبات والمشاركة الحكوميّة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة، كما ذكرنا سابقاً، كان نتاجاً لتغييرات سياسيّة في دولة إسرائيل آنذاك، من جهة، لكنه كان كذلك استحقاقاً لنضال سياسيّ دؤوب ومتواصل لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة، ولجنة المتابعة العليا للجماهير العربيّة، واللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة، من جهة أخرى. ومن نتائج هذا النضال كذلك أن بدأ العمل وفق مقاييس جديدة، وبشفافية نسبية في توزيع الهبات الحكوميّة - في المشاركة الاعتياديّة - للسلطات المحليّة كاستحقاق لتوصيات «لجنة سواري» التي أقرّت معايير متساوية في توزيع الهبات للسلطات المحليّة في الدولة، وأخذت في الحساب حجم السلطات المحليّة وحالتها الاجتماعيّة الاقتصاديّة.

كان الهدف من إقامة «لجنة سواري» جعل المشاركة الحكوميّة في الميزانيات الاعتياديّة ترتكز -ظاهرياً- إلى معايير محدّدة وواضحة، تحدّد - بمقدار ما - من قدرة الحكومة على ممارسة التلاعب والتمييز، وتردم الهوة بين قدرة السلطة على تجنيد الأموال لتنفيذ المشاريع وبين تنفيذها على أرض الواقع. وبالرغم من دور «لجنة سواري» في تحسين رصد الموارد، عانت هذه اللجنة من بعض العيوب الجوهرية التي حرّمت السلطات المحليّة العربيّة من حقّها في الحصول على مستحقّاتها.

وفقاً لبن إيليا (1999)، فإن أحد العوامل التي تساهم في عدم استنفاد القدرة الكامنة لـ«معادلة سواري» هو قاعدة حساب الحدّ الأدنى للصرف للفرد - التي حدّتها اللجنة - التي تُشتقّ من معطيات التنفيذ للسلطات المحليّة في العام 1991. وخلق

²³ في البحث الذي أجرته بن-دافيد، ترد مدينتا «كرميئيل» و«نتسيرت عليت» كمثلين واضحين لهذه السياسة الحكوميّة.

تحديدًا الصرف بالاعتماد على سنة واحدة معطاة ترسيحًا حسابيًا في واقع متغير، وتشبيهاً لتشويهاً داخل الأجهزة القائمة، من خلال فتح الباب لغياب توازن لاحق في الميزانيات. ومنذ العام 1991 لم يؤخذ في الحساب أيّ تغيير قد يطرأ على قاعدة الحسابات في بنية صرف السلطة المحليّة. وتثبتت هذه القاعدة التشويهاً لأنها تتجاهل المميّزات الخاصة لأجزاء مختلفة من جهاز السلطات المحليّة. فمثلاً، وبسبب الوزن الكبير للسلطات المحليّة العربيّة داخل جسم السلطات المحليّة، جرى تحديد حدّ أدنى منخفض جدّاً للصرف، وذلك لأنّ مصروفات السلطات المحليّة العربيّة في العام 1991 كانت متدنّية أساساً نتيجة لقلّة الخدمات وهبوط مستواها جرّاء ما تعانيه من التمييز. وبالرغم من الفائدة التي عادت بها معادلة «سواري» على هذه السلطات، بسبب الطريقة الأكثر مساواةً في رصد الموارد، وبسبب الارتفاع في ميزانياتها، لم توفر قاعدة الحساب مساواة فعليةً في مستوى الخدمات، ولا في رصد الميزانيات. وكشف بحث أجراه أسعد عزايزة عن أن ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة قد وصلت في العام 1996 إلى 58% مما تحتاجه حسب معايير «لجنة سواري»، مقابل 80% في الوسط اليهودي. وتقدر هذه الفجوة بنحو 160 مليون ش.ج. على شكل هبات للسلطات المحليّة العربيّة (عزايزة 1997).

شكل حجم الهبات الفعلية التي مُنحت للسلطات المحليّة العربيّة، التي تحددت حسب معايير «لجنة سواري»، استناداً إلى الحالة الاجتماعيّة الاقتصاديّة للسلطة، شكل تجسيداً آخر للمساس بهذه السلطات. ومن المفترض - حسب اللجنة - أن تأخذ وزارة الداخليّة بعين الاعتبار الوضع الاجتماعيّ الاقتصاديّ للسلطة المحليّة عندما تتخذ قرارها بخصوص حجم الهبة الممنوحة. وتعتمد وزارة الداخليّة في رصدها للهبات على التحليل الإحصائيّ للمميّزات الاجتماعيّة الاقتصاديّة لسكان البلدات التي تنضوي داخل إطار السلطة المحليّة. ويشكّل مسح السكّان الذي قامت به دائرة الإحصاء المركزيّ مصدرًا لهذه المميّزات. وهكذا، فلغاية المسح الذي أُجري في العام 1995، اعتمدت معايير توزيع الهبات على مميّزات العام 1993 التي اعتمدت بدورها على معطيات العام 1992 (وزارة البناء والإسكان ووزارة الداخليّة). وبعد العام 1995، كان الاعتماد على مسح السكّان العام. وتواصلت نفس المعايير تحديد توزيع الهبات حتى يومنا هذا (بن إيليا 1999).

كانت النتيجة أن المعايير التي وضعت لم تأخذ بالحسبان التغييرات الحاصلة والتدهور في وضع السلطات المحليّة العربيّة منذ العام 1995، والتراجع في أوضاعها الاقتصادية. ويكفي ان نقوم بفحص مستوى البطالة، وارتفاع مستويات الفقر والتراجع في تدرّج العقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ للسلطات المحليّة العربيّة، منذ ذلك الحين وحتى يومنا هذا، كي نبين مدى التدهور الاقتصادي للمجتمع الفلسطيني في إسرائيل، والانحراف السلبي في استعمال المعايير المذكورة كقاعدة لتوزيع الموارد في سنوات الألفين. ويدّعي رازين (2002) أن هذه المعايير لا تعكس بالأصل واقع السلطات المحليّة، وتحتاج إلى تعديلات جمة.

إضافة إلى ذلك، فإن تطبيق توصيات واستنتاجات «لجنة سوارى»، التي تبنتها حكومة إسرائيل، يعاني من النواقص، إذ لا تقوم وزارة الداخليّة بتنفيذ هذه التوصيات. وحسب تقرير مراقب الدولة، إنّ الوزن الذي منحه وزارة الداخليّة للوضع الاجتماعيّ الاقتصاديّ يقل بكثير عن ذلك الذي أوصت به اللجنة، وفي بعض الأحيان كان يقل بعشرات النسب المئوية عمّا أوصت به اللجنة. إضافة إلى ذلك، كانت هناك عيوب مركزية أخرى في تطبيق التوصيات، الأمر الذي أضرب بالمساواة في توزيع الهبات (دولة إسرائيل 2000). وتوصل المراقب إلى استنتاج مفاده أنه لو احتسبت الهبة بموجب المبادئ التي حدّتها «لجنة سوارى»، لكانت الهبة للسلطات القوية أقلّ، ولكانت الهبة الممنوحة للسلطات الضعيفة (من الناحية الاجتماعيّة الاقتصاديّة) أكثر. لكن هذا الامر لم يطبق على أرض الواقع بشكل كافٍ.

تعرّز الأبحاث التي ذكرناها، إضافة إلى استنتاجات مراقب الدولة، الإدراك المتمثّل في أنّ الوزارات الحكوميّة قد طورت وسائل «ذكية» من أجل مواصلة التمييز بين السلطات المحليّة اليهوديّة والعربيّة، حتى عندما حدّدت اللجان (على الرغم من النواقص التي تميزها، ورغم كونها جزءاً من الجهاز الحاكم) معايير قد يؤدي تطبيقها إلى تقليص الفجوات. وتقوم الوزارات الحكوميّة، وبخاصّة وزارة الداخليّة، بتطوير معادلات خاصة بها، وتتقبل ما ترتئيه من توصيات اللجنة، وترفض ما لا يخدم أهدافها، على الرغم من مصادقة الحكومة على هذه التوصيات.

بالإضافة الى ذلك، هناك جانب آخر مهمّ ويستحقّ المراجعة - عملاً بتوصيات الباحث رازين (1999) - مفاده إمكانية وجود تشويه ناتج عن المقارنة العامة بين جميع السلطات المحليّة؛ وعليه يقترح مقارنة أكثر دقّة تراعي حجم السلطة المحليّة ووضعيتها الاجتماعيّة الاقتصاديّة. وينبع هذا التشويه من كون معظم السكّان اليهود يسكنون المدن الكبرى التي تحصل على هبة صغيرة لكل فرد، مقابل السكّان العرب الذين يقطنون بغالبيتهم في سلطات محليّة أصغر، تحصل بدورها على هبة كبيرة «نسبيّاً» للفرد، هبة تتضخّم عندما تحوّل إلى نسب مئويّة من مجموع الميزانيّة التي هي أصغر من ميزانيّة السلطات الكبيرة.

وبهدف إبراز هذا التشويه، وابتغاء التشديد على الفجوات «الحقيقيّة» على مستوى المواطن الفرد، وجدنا من المناسب إجراء اختبار إضافي، يقوم على ضمّ السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة في وحدتين كاملتين. من هنا، سنقوم بجمع ميزانيّات كلّ مجموعة ونقسمها على عدد السكّان المشترك للسلطات التي شاركت في العينة، ونحصل بذلك على المعطيات التي تعكس ميزانيّة المواطن كعضو في مجموعة كبيرة، بهدف التغلّب والالتفاف على التشوّه والانحراف القائمين، وبخاصّة على ضوء حصول عدد من السلطات المحليّة العربيّة الصغيرة على ميزانيّة كبيرة للفرد، تؤثر بدورها على فحص معدّلات جميع السلطات وتجذب المعدّل إلى الأعلى. تبين النتائج في جدول رقم 4 هذا الأمر، وتصف اتّساع الفجوات في الميزانيّات التي يحصل عليها المواطن العربيّ مقابل المواطن اليهودي. وكشف هذا الفحص النقب عن زيادة الهوة لصالح السلطة اليهوديّة مقابل السلطة العربيّة.

حجم الميزانية للفرد الواحد
في السلطات المشمولة في العينة 2001
(ش.ج. في السنة)

الدخل السنوي (للفرد سنويًا)	في السلطات العربية	في السلطات اليهودية	نسبة الميزانية للفرد العربي من تلك التي يتلقاها الفرد اليهودي
المجموع الكلي	4,428	6,288	0.70
ميزانية/اعتيادية (حسب التصنيف)	3,509	5,042	0.70
تربية وتعليم	1,120	900	1.24
الرفاه	232	426	0.54
مشروع المياه	189	312	0.60
دخل ذاتي - المجموع الكلي	1,057	2,836	0.37
ضريبة أملاك (جباية)	371	1558	0.23
تربية وتعليم	20	139	0.14
رفاه	2	14,7	0.13
مساهمة الحكومة - المجموع الكلي	2,348	2,144	1.09
هبة عامة	950	851	1011
قروض لموازنة الميزانية	30	76	0.39
تحويلات	103	61	1.68
ميزانية غير اعتيادية	916	1,246	0.73
مشاركة الحكومة (ميزانية غير اعتيادية)	406	472	0.86

وإذا قارنًا بين ما يحصل عليه الفرد الواحد من مساهمة الحكومة في الميزانية الاعتيادية، في السلطات المحلية اليهودية المعرفة كسلطات في الضواحي (وهي سلطات تشبه السلطات المحلية العربية من حيث عدد السكان والتدرج في العقود الاقتصادي الاجتماعي إلى حد بعيد، (نحو: أوفكيم؛ كتسير-حريش؛ رخاسيم؛ شلومي؛ حتسور هجلييت)، إذا قارنًا ذلك بما يحصل عليه الفرد الواحد في السلطات المحلية العربية، نرى أنّ الفارق لصالح تلك السلطات (اليهودية) يرتفع بشكل ملحوظ، إذ يحصل المواطن الواحد في هذه السلطات المحلية اليهودية على اشتراك حكومي في الميزانية الاعتيادية يبلغ 3,800 ش.ج.، مقابل 2,348 للفرد الواحد في السلطات المحلية

العربيّة (بالمعدّل) (أي أكبر بـ 1.6 من المرّات)؛ وعلى قرابة 6,600 للفرد الواحد في المجموع الكلي للميزانيّة، مقابل 4,428 للمواطن العربيّ الواحد (أي أكبر بـ 1.5)؛ وفي مجموع الميزانيّة الاعتياديّة، يحصل المواطن اليهوديّ في تلك السلطات على مبلغ 5,623 ش.ج.، بينما يحصل المواطن العربيّ بالمعدّل على 3,509 (أكبر بـ 1.6 من المرّات). وتشدّد هذه المعطيات على عدم الدقّة وتشويه الواقع في عمليّة مقارنة معدّل السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة كمجموعة واحدة (لأنّه في مثل هذه المقارنة يتولّد انطباع مفاده أنّ التمييز والغبن ليسا بالغين بين السلطات العربيّة وتلك اليهوديّة المشمولة في العينة)، وعليه فإنّ مقارنة أكثر دقّة (وتأخذ في الحسبان المتغيّرات المتشابهة من حيث عدد السكّان والوضع الاجتماعيّ الاقتصاديّ) توقّر صورة أكثر دقّة للتباين الكبير في ميزانيّات السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة في الدولة.

ميزانيّات غير اعتياديّة

مصادر التمويل للميزانيّة غير الاعتياديّة هي: مصادر ذاتيّة – أي مصادر السلطة المحليّة – والقروض، والمشاركة والدعم من قبل الوزارات الحكوميّة، حسب العلاقة بالمشاريع والمجالات التي تتحمل هذه الوزارات المسؤوليّة عنها – أي أن مصادر هذه الميزانيّة موزعة بين الوزارات وبين بنود الموازنة للوزارة المعيّنة. وفي كثير من الحالات يفتقد رصد الميزانيّات غير الاعتياديّة معايير شفّافة وتتأثر من اعتبارات بيروقراطيّة وسياسيّة، ممّا يتيح المجال لتأثير الاعتبارات الغريبة (غير المهنيّة الصرفة) مقارنة بالمشاركة العامّة (هبات التوازن).

تشير المعطيات في الجدولين رقم 2 ورقم 3 إلى ما يلي:

- تشكّل الميزانيّة غير الاعتياديّة في صفوف السلطات المحليّة العربيّة نحو 23% من مجموع الميزانيّة الكليّ، مقابل 20% في السلطات المحليّة اليهوديّة. بالرغم من ذلك، يصل حجم الميزانيّة غير الاعتياديّة – بتعابير ماليّة سنويّة للفرد – في السلطات المحليّة العربيّة إلى 1,091 ش.ج. – 84% من الميزانيّة في السلطات المحليّة اليهوديّة – وفي السلطات اليهوديّة يصل المبلغ إلى 1,298 ش.ج.
- هناك انحراف واضح في معدّل الميزانيّة غير الاعتياديّة، في السلطات المحليّة العربيّة، حيث تحصل 15 سلطة محليّة على ميزانيّة تقل عن المعدّل؛ وفي عشر سلطات محليّة تشكّل الميزانيّة غير الاعتياديّة أقلّ من 15% من المجموع الكليّ للميزانيّة. وفي

الفصل الثاني: الميزانيات

سبع سلطات محلية، تشكل هذه الميزانية 15%–23%، وفي خمس سلطات تصل إلى 25%–30%، وفي ثلاثة منها تتعدى نسبة 30%. وصل متوسط الميزانية غير الاعتيادية إلى 894 شاقلاً؛ ووصلت أصغر الميزانيات إلى 400 ش.ج. في كل من قرיתי يافة الناصرة وطرعان، بينما حصلت فسّوطة على أعلى الميزانيات (3,099 ش.ج.)، وتلتها يركا (2,871 ش.ج.)، ثم الجش (1,967 ش.ج.). وإذا حيّدنا القرى الثلاث التي حصلت على أكبر الميزانيات غير الاعتيادية، سيهبط المعدّل إلى 879 ش.ج. للفرد سنويًا. في صفوف السلطات المحلية اليهودية، كانت أصغر الميزانيات في السلطة المحلية كتسير حريش (293 ش.ج.) وأكبرها في مدينة نيشر (3,459 ش.ج.) وكان المتوسط 1,042 ش.ج.

● تخصّص السلطات المحلية العربية التي شملتها العينة مجتمعةً مبلغ 27,278 ش.ج. (للفرد الواحد) في الميزانية غير الاعتيادية مقابل مبلغ 32,372 ش.ج. (للفرد الواحد) تخصّصها السلطات المحلية اليهودية.

● بلغ معدّل مشاركة الحكومة في الميزانيات غير الاعتيادية في السلطات المحلية العربية 54% من مجموع الميزانية غير الاعتيادية (590 ش.ج.). ومؤلّ ما تبقى من خلال التجنيد الذاتي والقروض (الكثير من المعطيات حول التمويل الذاتي في الكثير من السلطات المحلية غير متوافرة في كتاب الإحصاء الإسرائيلي الرسمي السنوي، مما حال دون قيامنا بعملية فحص لهذا البند). وتصل المشاركة الحكومية في صفوف السلطات المحلية اليهودية حتّى 36% (474 ش.ج.) من الميزانية غير الاعتيادية.

● تحصل السلطات العربية، من خلال بند المشاركة الحكومية في الميزانية غير الاعتيادية، على مبلغ يزيد بـ 24% (116 ش.ج.) عمّا تحصل عليه السلطات اليهودية، وعلى الرغم من ذلك يتضخّم هذا المبلغ عندما يُترجم إلى المجموع الكلي للميزانية غير الاعتيادية، ويحصل ذلك بالأساس بسبب الحجم النسبي الصغير لميزانية السلطات العربية مقابل السلطات اليهودية.

● يشير توزيع المشاركة الحكومية في الميزانيات غير الاعتيادية إلى مقدار بالغ من التباين، وكذلك إلى بعض الانحراف. ولا يساعد هذا التوزيع على فهم المعايير الواضحة أو المنطق من وراء توزيع الميزانية. ففي بند المشاركة الحكومية في الميزانية غير الاعتيادية للسلطات المحلية العربية، وصلت نسبة المشاركة الأكبر إلى 96% في

مجلس الجشّ المحليّ؛ والأدنى كانت 10% في المجلس المحليّ كفر ياسيف (المنصف 44%). وتشير المعطيات إلى مشاركة «استثنائية» للحكومة في الميزانية غير الاعتيادية لخمس سلطات محليةّ عربيّة، تراوحت بين 70%-96% (الجشّ 96%، وفسّوطة 74%، وشعّب 79%، وكسيّفة 71%، ويركا 71%)، ممّا يؤدّي إلى رفع المعدّل العامّ. فحص التباين في الموقع الجغرافيّ وفي مميّزات السلطات التي تحظى بمستوى عالٍ من المشاركة الحكوميّة، يجعل من الصعب التوصل إلى استنتاجات حول المميّزات الخاصّة لهذه البلديات.

جدول رقم 5

مستويات المشاركة الحكوميّة الأعلى في الميزانية غير الاعتيادية للسلطات المحليّة العربيّة

سلطة محليةّ عربيّة	عنقود اجتماعي-اقتصاديّ	عدد السكّان (بالآلاف)	حجم الميزانية (بالآلاف الشواقل)	حجم المشاركة الحكوميّة (بالآلاف الشواقل)	الفرد (بالآلاف الشواقل)	مشاركة الحكومة للفرد الواحد (بالآلاف الشواقل)	نسبة مشاركة الحكومة (%)
الجشّ	5	2.5	4,945	4,750	1,967	1,889	96
شعّب	2	5.3	5,287	4,187	997	789	79
فسّوطة	4	2.8	8,690	6,482	3,099	2,312	74
يركا	3	11.3	32,533	23,409	2,871	2,066	71
كسيّفة	1	7.5	5,268	3,702	707	497	70

يزيد جدول رقم 5 الأمور تعقيداً، عندما تجرّي محاولة فهم منطق المشاركة الحكوميّة في الميزانيات غير الاعتيادية للسلطات المحليّة العربيّة، التي حظيت بمشاركة حكوميّة كبيرة. ولم نستطع العثور على قاعدة مشتركة لهذه السلطات، مثل الموقع الجغرافيّ، أو في الانتماء إلى نفس العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ، أو في عدد السكّان. هذه السلطات صغيرة ومتوسطة من حيث عدد السكّان، ويقع بعضها في الشمال، وبعضها في ما يسمّى «مناطق المواجهة»، وبعضها الآخر في الجنوب. بعضها يُدرج في مواقع متدنية للغاية داخل العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ، وبعضها الآخر يتموقع في أماكن أكثر ارتفاعاً. وقد يكون مصدر هذا الواقع نابغاً من أداء إداريّ متميّز لهذه السلطات، أو نتيجة اعتبارات سياسيّة حكوميّة. ولفحص هذه الادّعاءات، هناك حاجة لإجراء دراسات مستقبلية معمّقة.

من ناحية أخرى، تظهر في الجدول التالي السلطات التي تحصل على أدنى المشاركات الحكومية في الميزانيات غير الاعتيادية:

جدول رقم 6

مستويات المشاركة الحكومية الأدنى في الميزانية غير الاعتيادية للسلطات المحلية العربية

سلطة محلية عربية	عنقود اجتماعي-اقتصادي	عدد السكان (بالآلاف)	حجم الميزانية (بالآلاف الشواقل)	حجم المشاركة الحكومية	للفرد (بالآلاف الشواقل)	مشاركة الحكومة للفرد الواحد (بالآلاف الشواقل)	نسبة مشاركة الحكومة (%)
الناصرية	3	60.6	72,468	15,493	1,196	256	21.4
سخنين	2	22.1	14,757	3,142	668	142	21.2
الرامة	4	7.2	6,404	1,327	894	185	20.6
عبلين	3	9.8	7,972	1,579	814	161	19.7
كفر ياسيف	4	7.7	4,140	412	540	54	10

هنا أيضاً لا تتوافر مميزات مشتركة لهذه السلطات، إن كان من حيث عدد السكان، أو من حيث تدرجها في العنقود الاجتماعي الاقتصادي، ولا في الموقع الجغرافي. ما يثير الانتباه هو أنّ مقارنة المجموعتين المذكورتين (السلطات العربية التي تحظى بأعلى مستويات المشاركة الحكومية، وتلك التي تحصل على أدنى المستويات) تُظهر أنّ السلطات التي تحظى بالمشاركة الحكومية الأعلى (من حيث الوزن من مجموع الميزانية غير الاعتيادية) تملك ميزانيات غير اعتيادية أكبر - بتعايير مالية - من السلطات المحلية التي تحظى بأصغر نسب المشاركة الحكومية، أي أنّ وزن المشاركة الحكومية وقيمتها المطلقة أكبر.

وصل المجموع الكلي للمشاركة الحكومية في الميزانيات غير الاعتيادية في صفوف السلطات المحلية اليهودية، إلى مبلغ 11,853 (ش.ج. للفرد)، وكان معدّل المشاركة السنوية للفرد في السلطة المحلية 474 ش.ج. (80% من المبلغ في السلطات المحلية العربية). ووصل معدّل وزن المشاركة الحكومية من مجموع الميزانية غير الاعتيادية إلى 36%. كانت المشاركة الحكومية في الميزانية غير الاعتيادية في السلطات المحلية

اليهودية، أصغر من وزنها في السلطات المحلية العربية، وشكّلت مرّكّبًا أصغر في الميزانية غير الاعتيادية. هذا الأمر يؤكّد مرّة أخرى أنّ قدرة التجنيد الماليّ الذاتية لدى السلطات اليهودية تفوق قدرة السلطات المحلية العربية.

إضافة الى ذلك، يحصل عدد قليل من السلطات العربية على مبالغ كبيرة في هذا البند، وهكذا يتولد انحراف للمعدّل وانحراف معياريّ، مما يشوّه الواقع بمعنى انه إذا استبعدنا السلطات المحلية الثلاث التي تحصل على أكبر مبالغ المشاركة، يهبط معدّل المشاركة الحكوميّة للفرد في السلطات المحلية العربية إلى 386 ش.ج. للفرد في السنة الواحدة، ويكون بذلك أدنى من المعدّل في السلطات المحلية اليهودية.

تشير مشاركة الحكومة في الميزانيات غير الاعتيادية في السلطات المحلية اليهودية أنّ السلطات المذكورة في الجدول التالي تحظى بأدنى مستويات المشاركة.

جدول رقم 7

مستويات المشاركة الحكوميّة الأدنى في الميزانية غير الاعتيادية في السلطات اليهودية

سلطة محلية يهودية	عنقود اجتماعي-إقتصاديّ	عدد السكّان (بالآلاف)	حجم الميزانية (بالآلاف الشواقل)	حجم المشاركة الحكوميّة	للفرد (بالآلاف الشواقل)	مشاركة الحكومة للفرد الواحد (بالآلاف الشواقل)	نسبة مشاركة الحكومة (%)
أور يهودا	5	27.9	29,006	2,274	1,040	81	7
غفعات شموئيل	8	13.9	26,498	291	1,902	20	10
زخرون يعقوب	7	13.7	14,256	1,740	1,042	127	12.1
بنيامينا	8	6	7,304	944	1,208	156	12.9
كريات طبعون	8	13.1	17,369	2,612	1,324	199	15.3
غاني تكفا	8	11.2	8,887	1,617	797	145	18.1

يوفّر جدول رقم 7 صورة واضحة للميزات المشتركة للسلطات المحلية اليهودية التي تحظى بأدنى مستويات المشاركة الحكوميّة في الميزانية غير الاعتيادية.

- السلطات المحلية الست تعتبر متوسّطة من حيث عدد السكّان؛

الفصل الثاني: الميزانيات

- جميعها تتموقع في العنقود الاجتماعي الاقتصادي المرتفع والمرتفع جداً، باستثناء مدينة أور يهودا.
- تملك جميعها قدرة عالية جداً على تجنيد التمويل الذاتي، في الميزانيات الاعتيادية والميزانيات غير الاعتيادية على حد سواء؛
- مشاركة الوزارات الحكومية، من حيث حجم الميزانية ووزنها داخل الميزانية غير الاعتيادية، متدنية، لكن المجموع الكلي للميزانية غير الاعتيادية مرتفع.

في نظرة مقارنة مع السلطات المحلية العربية التي تحظى بأدنى مستويات المشاركة الحكومية، تظهر الفروقات بين مميزات المجموعتين:

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

- تتخلف السلطات المحلية العربية عادة عن السلطات اليهودية في مستويات التطوير وفي الشروط البنوية والاجتماعية. وما يثير الاستغراب هو ان الاثنتين تحصلان - تقريباً - على نفس المبالغ الحكومية في الميزانيات غير الاعتيادية المعدة بالأساس للتطوير.

- يمكن ادعاء وجود علاقة (correlation) سلبية وواضحة في السلطات المحلية اليهودية بين العنقود الاجتماعي الاقتصادي وبين المشاركة الحكومية في الميزانيات، وكذلك بين قدرة التجنيد الذاتية للأموال وبين المشاركة الحكومية في جزء من الميزانيات غير الاعتيادية. وتغيب هذه العلاقة عندما يتعلّق الأمر بالسلطات المحلية العربية.

مستويات المشاركة الحكومية الأعلى في الميزانية غير الاعتيادية للسلطات المحليّة اليهوديّة

سلطة محليّة يهوديّة	عنقود اجتماعي- إقتصاديّ	عدد السكّان (بالآلاف)	حجم الميزانية (بالآلاف الشواقل)	حجم المشاركة الحكوميّة	للفرد (بالآلاف الشواقل)	مشاركة الحكومة للفرد الواحد (بالآلاف الشواقل)	نسبة مشاركة الحكومة (%)
كتسيرحريش	بدون تدرّيج	3.4	949	809	293	241	82
نيشير	6	20.6	71,218	48,964	3,459	2,378	68
يوكنعام	5	16.3	22,390	16,238	1,374	997	72
إلياخين	6	2.3	2,181	1,385	945	600	63
شلومي	4	4.6	11,250	6,284	2,467	1,377	56
رمات يشاي	8	5.1	4,492	2,481	877	484	55

يمكن بوضوح ملاحظة المميّزات المشتركة لمجموعة السلطات اليهوديّة التي تحظى بمشاركة حكوميّة مرتفعة. هذه المميّزات المشتركة تطغى على أوجه الاختلاف.

- يُظهر فحص العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ أنّ خمساً، من أصل ستّ سلطات محليّة، أُدرجت في العنقود السادس فما تحت، وأدرجت بلدة واحدة هي رمات يشاي في عنقود أعلى.

- بعض هذه السلطات صغيرة من حيث عدد المواطنين، والأخرى متوسطة الحجم، وتعكس المشاركة الحكوميّة حقيقة صغر حجم هذه السلطات.

- معظم البلديات في هذه المجموعة قنّية من حيث العمر، وأقيمت كمشروع «استيطانيّ» ومعظم البنى التحتيّة فيها حديثة وعصريّة، وتُلبّي احتياجات السكّان. وعليه، توجّه الحصة الأساسيّة من الميزانيّة لتوسيع البلديات، وتحديث ما هو قائم، ولرفاهية المواطنين.

- يمكن ضمّ بعض هذه البلديات مثل نيشير ويوكنعام ورمات يشاي تحت تعريفات بن دافيد (2003)، على أنّها بلدات استيعاب للهجرة، ومراكز مدينيّة (في أطراف متروبولينية)، وتعدّها الدولة دوراً مركزياً في المخطّط القطريّ «تاما 6» في منطقة حيفا والشمال.

● تعتبر بلدة شلومي جزءاً من بلدات «خطّ المواجهة» التي ترصد لها الدولة مبالغ كبيرة بشكل خاصّ.

● من هنا، لا يعكس تدفّق الأموال والميزانيات الحكوميّة لمعظم بلدات هذه الفئة الاحتياجات الفيزيائية فقط، بل تعكس كذلك اهتمام الدولة بتنمية هذه المناطق وتشجيعها، وتعكس موقعها ضمن إستراتيجية التخطيط الإسرائيليّة (التي تطرّقنا إليها في المقدّمة)، إضافة إلى اعتبارات سياسيّة واعتبارات السيطرة على الحيّز الجغرافيّ وتهويده، وأهداف أخرى تندرج تحت اسم «الأهداف الأمنيّة».

هنالك وضوح في المميّزات التي تستحقّ بسببها هذه البلدات الحصول على الدعم الحكوميّ الكبير، وتغيب هذه المميّزات في حالة السلطات المحليّة العربيّة في الفئة المشابهة. وربما كانت الاعتبارات السياسيّة، وخلق التفرقة داخل مجموعة السلطات المحليّة العربيّة، هي التي توجه السياسة الحكوميّة تجاه هذه السلطات. وتطمح الدولة من خلال تخصيص مبالغ كبيرة نسبياً - أعلى من المعدّل القائم - لعدد صغير من السلطات المحليّة (صغيرة من حيث عدد سكّانها، ومن هنا كلفتها الماليّة قليلة)، تطمح الى لجم سلوكها، وتفتيت المطالب الجماعيّة للسلطات المحليّة العربيّة، وتبعث برسالة مفادها أنّه من الأجدر بكل سلطة محليّة أن تحاول الاهتمام بمصالحها فقط. يتناسب هذا الأمر مع سياسة «العصا والجزرة» (الموجّهة إلى السلطات المحليّة العربيّة) التي تحدثنا عنها في مطلع البحث.

من مقارنة مميّزات السلطات اليهوديّة والعربيّة التي تحصل على أعلى المشاركات الحكوميّة في بند الميزانيّة غير الاعتياديّة توصلنا إلى عدد من الاستنتاجات:

● الاختلاف في التدرّج داخل العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ بين السلطات المحليّة اليهودية والعربيّة: تنوجد جميع السلطات المحليّة العربيّة في عنقود متدنّ (العنقود الخامس). من ناحية أخرى، تتموقع السلطات اليهوديّة في عنقود أعلى، (العنقود الرابع أداها (راجع الجدولين 5 و 8):

● السلطات العربيّة هي قرى صغيرة، تضمّ عدداً قليلاً من السكّان (ما عدا يركا). وتمتعت هذه السلطات الصغيرة من «مساوئ الحجم»، أي أنّها حصلت على ميزانيات حكوميّة كبيرة نسبياً، والمجموع الكليّ لميزانياتها كبير - مقارنة بالسلطات المحليّة العربيّة الاخرى - ولا يسري هذا الأمر على جميع السلطات العربيّة الصغيرة، بل

ينحصر في عدد صغير ومنتقى من السلطات، مما يقوّي الادّعاء أنّ الدولة تتصرّف بانتقائيّة ولا تهتمّ بشكل حقيقيّ بهذه البلدات. ويخدم هذا التصرّف الانتقائيّ - على ما يبدو - أغراضاً أخرى، ما لم يثبت العكس، ولم يطرح تفسير للتفاضل القائم في رصد الميزانيات لسلطات عربيةّ مشابهة من حيث المميّزات؛

● تحصل السلطات المحليّة اليهوديّة التي تُدرج في فئة السلطات، التي تحظى بميزانيات غير عادية كبيرة (بتعابير ماليّة)، تحصل على ضعفي المبلغ الذي تحصل عليه السلطات المحليّة العربيّة (7,532 ش.ج. مقابل 4,253 ش.ج.). تحصل السلطة المحليّة نيشير لوحدها، في بند المشاركة الحكوميّة في الميزانيّة غير الاعتياديّة، على مبلغ يفوق مجموع المبالغ التي تحصل عليها السلطات المحليّة العربيّة الخمس معاً (التي تحظى بأعلى مستويات المشاركة الحكوميّة).

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

حصل الكثير من السكّان في الضواحي، وخصوصاً «المهاجرين الجدد»، على دعم حكوميّ مباشر، غطّى بدوره جزءاً كبيراً من تكلفة تفعيل الخدمات من قبل السلطة المحليّة. شكّلت هذه السياسة محوراً أساسياً في مخطّطات الدولة التي أُطلق عليها، حتّى نهاية الثمانينيّات، اسم «سياسة توزيع ونشر السكّان»، والتي تتلخّص في محاولة توزيع السكّان في مناطق الدولة المختلفة حسب اعتبارات «أمنيّة» سياسيّة،

الفصل الثاني: الميزانيات

وحظيت مدن الأطراف من خلاله على دعم حكوميّ جدّي، مباشر وغير مباشر (بن دافيد 2003؛ جبارين 2001).

إضافة إلى ذلك، هناك سلطات التطوير الرسميّة التي تعمل كأذرع للدولة إلى جانب السلطات المحليّة في مجال تطوير الحيّز، مثل «سلطة تطوير النقب» (سنّ القانون في العام 1992)، و«سلطة تطوير الجليل» (1993). وبحسب التعريف الوظيفي، يفترض في أن تعمل هذه السلطات على تطوير هذه المناطق من النواحي الاقتصاديّة والاجتماعيّة. وهي تعمل كذلك كأطر تحشيدية (Lobbying) لهذه المناطق مقابل أذرع السلطة، ويدلّ إنشائها من خلال قوانين خاصّة سنّت في الكنيست على الأهميّة التي توليها الكنيست والحكومة لهذه المناطق.

تبرز من خلال تحليل مركب المدخولات في ميزانيات السلطات المحليّة، درجة ضعف السلطات المحليّة العربيّة في الميزانيات مقارنة بالسلطات المحليّة اليهوديّة. وتعود جذور هذا الضعف إلى السياسات المتبّعة تجاهها منذ إقامة دولة إسرائيل. وكان من المفترض في هذه التغييرات الحاصلة في مستوى مشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة، منذ منتصف التسعينيّات، ومساواتها (ظاهرياً) مع ميزانيات السلطات المحليّة اليهوديّة منذ نهاية التسعينيّات، كان من المفترض فيها أن تعوّض السلطات المحليّة العربيّة عن سياسة الغبن والتمييز وسلب الموارد والأراضي التي عمّل بها لسنوات طويلة.

يدفع هذا الواقع السلطات المحليّة العربيّة إلى الاعتماد أكثر من غيرها على الميزانيات الحكوميّة، متحوّلة بذلك إلى رهينة لسياسة السلطة ومزاجاتها المتقلّبة، التي تعاقب عندما تريد، وتكافئ عندما تريد، وتبالغ في إبراز «التحسينات» التي طرأت على السلطة المفضّلة لديها. وقد طوّرت السلطات العربيّة (شأنها في ذلك كشأن المواطنين العرب) تبعيّة كبيرة لـ«جود» أو «من» السلطة، وبقيت فاقدة لقدرة تطوير المصادر الماليّة المستقلة. ولم تطبّق توصيات اللجان التي فحصت هذا الواقع، وطرحت المقترحات لتقليل الفجوات ورفع الظلم، من خلال تبني المعايير الشفافة لتوزيع الميزانيات. والقليل الذي جرى تطبيقه ما زال مليئاً بالتشويّهات التي تساهم في تثبيت الدونيّة، وتحمل في طياتها وسائل ذكيّة للتمييز. وكفيينا في ذلك أن نلقي نظرة على «فائض وزير الداخليّة» - تلك المبالغ التي توزّع على السلطات المحليّة بدون معايير

واضحة، وعلى الهبات التي تُمنَح بُعِيدَ الجولات التي يقوم بها وزير الداخلية، وعلى الأموال الخاصة المعدّة لحالات الطوارئ والمصروفات غير المتوقّعة. عمومًا، يبرز التمييز ضدّ السلطات المحليّة العربيّة بشكل واضح في الميزانيات التي تغيب عنها التعريفات الواضحة والمقاييس الشفافة والتي لم ترسَخ بشكل قانوني.

مصروفات السلطة المحليّة

تتميّز جميع السلطات المحليّة العربيّة بصغرها وتدرجها في أسفل العنقود الاجتماعيّ الاقتصاديّ في الدولة. وتعاني هذه السلطات من ضعف في الميزانيات، ومن مستوى متدنٍ في التجنيد الذاتيّ للأموال، ممّا يؤثّر في قدرتها التنفيذية ومستويات إنفاقها. وما زال الإنفاق للنسمة الواحدة في السلطات المحليّة العربيّة أدنى - في المعدّل - من السلطات المحليّة اليهوديّة، في الميزانيّة الاعتياديّة والميزانيّة غير الاعتياديّة على حدّ سواء. وينبع هذا الضعف، في الأساس، من ميزانيات تقلّ عن المستوى المطلوب، ولا تستجيب للاحتياجات الحقيقيّة، ومن قلّة المدخولات الذاتيّة وغياب التعويض الملائم من خلال الهبات الحكوميّة (رازين 2002).

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

جدول رقم 9

مبنى المصروفات في السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة 2001
المشمولة في العيّنة (بالشواقل الجديدة للفرد في السنة)

مصرفات (الفرد)	السلطات المحليّة العربيّة	النسبة من المجموع العام (%)	السلطات المحليّة اليهوديّة	النسبة من المجموع العام (%)	نسبة مصرفات السلطات المحليّة العربيّة من مصرفات السلطات المحليّة اليهوديّة
المجموع الكلي للمصرفات	5,438	100	6,676	100	0.81
الميزانيّة الاعتياديّة:	4,229	77	5,302	77	0.79
التعليم	1,265	23	1,257	23	1
الرفاه	379	7	539	7	0.7
مشاريع المياه	142	2.6	228	2.6	0.62
الرواتب	1,808	33	1,764	33	1.02
الفعاليّات	1,393	27	2,249	27	0.61
تسديد القروض	295	5.4	432	5.4	0.68
مصرفات التمويل	87	1.6	72	1.6	1.2
ميزانيّة غير اعتياديّة	1,189	23	1,373	23	0.866
التطوير	1,040	19	1,056	19	0.98

يُستدلّ من جدول رقم 9 وجود هوّة واضحة في حجم المصروفات السنويّ للفرد، بين السلطات المحليّة العربيّة ونظيراتها اليهوديّة:

● يبلغ معدّل الإنفاق للفرد في السلطة المحليّة العربيّة 5,438 ش.ج.، بينما يبلغ معدّل الإنفاق للفرد في السلطة المحليّة اليهوديّة 6,676 ش.ج.، أي أنّ الفرد في السلطة المحليّة العربيّة يحظى على نحو 81% من حجم المصروفات المخصّصة للفرد في السلطات المحليّة اليهوديّة.

● تشكّل الميزانيات الاعتياديّة 77% من مصرفات السلطات المحليّة العربيّة والميزانيّة غير الاعتياديّة 23%. بينما تشكّل الميزانيات الاعتياديّة 80% من مجموع المصروفات الكلي لدى السلطات المحليّة اليهوديّة، وغير الاعتياديّة 20%. بيد أنّ المعطى الأبرز هو الفرق في الحجم الماليّ لهذه الميزانيات، إذ تُظهر المعطيات التفاوت البالغ في حجم المصروفات بين السلطات المحليّة العربيّة ونظيراتها اليهوديّة في معظم البنود.

● يتراوح حجم المصروفات (في مختلف البنود) في السلطات المحلية العربية بين 60% و 80% من حجمها في نظيراتها اليهودية، ما عدا بنود التعليم والرواتب والتطوير؛ إذ يتساوى فيها حجم مصروفات السلطات المحلية العربية وتلك اليهودية، غير أن نسبتها من الميزانية تختلف، بمعنى أنه على السلطة المحلية العربية أن تخصص لهذه البنود نسبة أكبر من الميزانية، كي يتساوى حجمها المالي مع السلطات المحلية اليهودية. وتبرز الفروقات أيضاً في فروع الرفاه ومشاريع المياه، والميزانية غير الاعتيادية.

● تختلف الصورة في بند «مصروفات التمويل» حيث يكبر حجم هذا البند في السلطات المحلية العربية عن نظيراتها اليهودية بنحو 20%، رغم أن مبلغ تسديد القروض أصغر. ويمكن أن يُعزى ذلك إلى تكلفة تجنيد التمويل الأكبر في السلطات المحلية العربية مما هي عليه في السلطات المحلية اليهودية، بسبب الأوضاع المالية المتردية في السلطات المحلية العربية التي تصعب من إمكانية تجنيد الاموال والعجز في الميزانية السنوية دليل على ذلك (انظروا جدول رقم 11).

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

● تصل نسبة الميزانيات غير الاعتيادية في مصروفات السلطة المحلية العربية حتى 23% من الإنفاق العام. وتنفق السلطة المحلية العربية 1,190 ش.ج. بالمعدل سنوياً للفرد (مقابل 1,373 ش.ج. في السلطات اليهودية التي تشكل 20% من الصرف العام)، في مجال التطوير والبنى التحتية في الأساس، مع معدل إنفاق يصل إلى 1,040 ش.ج.، ويشكّل 87,5% من مركّب الميزانية غير الاعتيادية في المصروفات، و 20% من المجموع الكلي للمصروفات. أمّا السلطات اليهودية، فتخصّص 77% من ميزانيات الإنفاق غير الاعتيادية لبند التطوير الذي يشكّل 15.6% من المجموع الكلي للمصروفات.

الفصل الثاني: الميزانيات

لمزيد من التوضيح في مركّبات الصرف، اخترنا القيام باختبار مقارن إضافي بين السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة من خلال عرض النتائج في الجدول القادم. شمل هذا الاختبار كلّ مجموعة السلطات (التي شاركت في العيّنة) كوحدة تحليل واحدة، ذات ميزانيّة واحدة، وعدد سكان واحد، وليس معدّل جميع السلطات. وقمنا بجمع مصروفات جميع السلطات العربيّة واليهوديّة كلّاً على حدة، وقسمناها على عدد السكّان الكليّ لكل مجموعة. أُجري هذا الأختبار بغية التغلب على الانحرافات التي تسبّبها بعض السلطات للمعدّل العامّ، وبغية فحص مستوى إنفاق المواطن العربيّ مقابل إنفاق المواطن اليهوديّ.

جدول رقم 10

مبنى المصروفات للفرد الواحد في السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة 2001 (بالشواقل الجديدة للفرد في السنة)

مصرفات (الفرد)	السلطات المحليّة العربيّة	السلطات المحليّة اليهوديّة	نسبة مصروفات السلطات المحليّة العربيّة من مصروفات السلطات المحليّة اليهوديّة
مجموع المصروفات	4,721	6,488	0.72
الميزانيّة الاعتياديّة:	3,731	5,190	0.71
التعليم	1,187	1,287	0.92
الرفاه	362	623	0.58
مشاريع المياه	113	194	0.58
الرواتب	1,616	1,710	0.94
الفعاليّات	1,234	2,213	0.55
تسديد القروض	250	387	0.64
مصروفات التمويل	82	78	1.05
الميزانيّة غير الاعتياديّة	973	1,297	0.75
التطوير	398	914	0.87

● اتّضح في بند المجموع الكليّ للمصروفات أنّ مواطن السلطة المحليّة العربيّة (المكوّنة من 25 سلطة) يحصل على مبلغ 4,721 ش.ج. في السنة، مقابل 6,488 ش.ج. يحصل عليها المواطن اليهوديّ (أكبر بـ37% لصالح السلطة اليهوديّة).

- النسبة في مبلغ المصروفات العام بين السلطة العربية واليهودية هبطت من 81% في فحص معدلات جميع السلطات إلى 72% في اختبار المراقبة.
- في الميزانية الاعتيادية، هبطت النسبة في بند المصروفات إلى 71%، وهبطت النسبة كذلك في بند التعليم أسوة بجميع المركبات.

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

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

العجز المالي

تقل حاجة السلطة المحلية لمراكمة العجز المالي كلما توافرت لديها مصادر مالية أكبر، مثل الميزانيات الحكومية، والتجنيد الذاتي، وتجنيد القروض. لكن ذلك لا يقضي على هذه الظاهرة نهائياً. لذا، يعتبر تكديس العجز مقياساً إشكالياً، ويعكس قوة السلطة المحلية المالية، وقدرتها على تسديد الديون من ناحية، لكنها تشكّل - من الناحية الأخرى - مؤشراً لمشاكل في الموازنة، تفرض على السلطة الدخول في عجز مالي بهدف تمويل المشاريع والنشاطات.

تميّزت السلطات المحلية العربية حتى نهاية التسعينيات بعجز منخفض جداً، بسبب ضعفها بالذات، مما صعب عليها تجنيد القروض وتنفيذ ميزانية عجز مالية. كان معدل العجز السنوي للفرد في السلطات المحلية العربية في العام 1996 أقل من نصف ما هو في السلطات المحلية اليهودية (رازين 2002). تغير هذا الوضع تدريجياً؛ ومنذ العام 2000، حصل انقلاب في هذا المضمار، على الرغم من تراجع العجز المالي في الحكم المحلي في إسرائيل، إذ أنهت 127 سلطة محلية (من أصل 265 سلطة) ذلك العام بفائض في الميزانية. لكن العجز السنوي المعدل للفرد الواحد في صفوف السلطات

الفصل الثاني: الميزانيات

المحلية العربية اقترب من العجز السنوي المعدل في السلطات المحلية اليهودية. وهكذا، وبعبء الماضي، برزت السلطات المحلية العربية أكثر فأكثر في قائمة السلطات المحلية التي تملك أكبر مستويات العجز المالي (رازين 2002).

استناداً إلى رازين، فإن مردّد هذا العجز، قبل كل شيء، هو زيادة في مدخولات ونفقات السلطات المحلية العربية، وبخاصة في مجال التطوير، مما خلق لديها عجزاً مالياً لم يكن في مقدورها تكديسه في السابق (رازين 2002، 14). كذلك يمكن الادّعاء أنّ العجز لدى السلطات المحلية العربية تولّد جزئياً نتيجة الجهود التي بذلتها هذه السلطات لترقية مستوى الخدمات والبنى التحتية في القرى والمدن المختلفة، وفي محاولتها المحافظة على مستوى معيشي معقول. وأملت هذه السلطات أن تكفي مدخولات السلطة لتغطية الالتزامات المستقبلية، وبخاصة على خلفية الأوهام التي زرعتها وعود الحكومة بتقديم المساعدات، ومن ثمّ نقض هذه الوعود بشكل متواصل.

يشدّد تقرير مراقب الدولة على حقيقة نقض الالتزامات، وعدم تنفيذ القرارات والإهمال واللامبالاة تجاه البرامج التي وُعدت بها السلطات المحلية العربية، ودخلت طور التخطيط؛ بدءاً من خطة التطوير الخماسية في العام 1991، حتّى اللجنة الوزارية لشؤون العرب، التي أوصلت (في فترة حكم رئيس الحكومة إيهود براك) بتخصيص مبلغ 4 مليارات ش.ج. للجمهور العربي. لم تطبّق أيّ من هذه المخطّطات، وبقيت على شكل وعود فارغة (دولة إسرائيل 2002).

هناك عوامل عامّة أخرى تخلق العجز المالي في صفوف السلطات المحلية العربية، بالإضافة إلى العوامل الخاصة بهذه السلطات. ويدّعي رازين (2003) أنّ مسألة العجز المتواصل في جهاز الحكم المحلي تعتبر مشكلة خطيرة في علاقات السلطة المحلية والسلطة المركزية في إسرائيل. وتُسمع من طرف السلطة المحلية ادّعاءات حول الميزانيات التي لا تكفي لتوفير وتقديم الخدمات الرسمية، والتي تقع مسؤوليّة تقديمها على السلطة المحلية، من خلال تمويل السلطة المركزية، ومن خلال آليّة تقديم الهبات التي لا تمتاز بشفافية كافية. يبقى حجم الهبات الدقيق مجهولاً حتّى بعد بداية سنة الميزانية. ويؤدّي هذا الوضع، في الكثير من الأحيان، برؤساء السلطات المحلية إلى التحوّل إلى مخالفين رغم أنوفهم. ويقدم رؤساء السلطات المحلية ادّعاءات مختلفة لتفسير العجز في الميزانيات، أهمّها أنّ التحويلات المالية غير الكافية من قبل الحكومة، لتمويل الخدمات التربوية وخدمات الرفاه، هي التي تشكّل مصدراً أساسياً للعجز

في السلطات المحليّة. إذ لم يجر تثبيت الترتيبات لتمويل الخدمات الرسميّة التي تتشارك الحكومة والسلطات المحليّة في تمويلها، لم تشرّع، وفي الكثير من الحالات تعتمد هذه الترتيبات على نظم تاريخيّة معقّدة، تحاول الحكومة الانتقاص منها بشكل تدريجيّ. وحتىّ في حالة وجود اتّفاقيّات محدّدة، لا تلتزم بها الحكومة لفترة طويلة. وتجد السلطات المحليّة نفسها مضطّرة إلى تحمّل جزء آخذ بالازدياد في تمويل الخدمات الرسميّة التي تقوم بتوفيرها. إضافة إلى ذلك، هنالك ادّعاءات قاسية تتمحور حول قرارات الحكومة والكنيست التي تحمّل السلطات المحليّة مَهَام وأعباء إضافيّة بدون تحديد مصادر التمويل.

يتبنّى موظفو وزارة الماليّة، تبنّيًا واعيًا، سياسة الموازنة المنقوصة للسلطات المحليّة. ويعتمدون في ذلك على الفرضية القائلة التي مفادها أنّ الرصد الأصليّ بإضافة تمويل العجز المتراكم بسبب الموازنة الناقصة، ستكون تكلفته في نهاية الامر أقلّ من تخصيص كامل المبلغ المطلوب للسلطات المحليّة كي تقوم بالمهمّات المنوطة بها. يكفل هذا النهج درجة عالية من تبعية السلطات المحليّة للوزارات الحكوميّة، ويمكن الحكومة من عرض هذه السلطات بشكل سلبيّ، كي تظهر على أنّها تبذّر الأموال وتعيش حالة مزمنة من الإفلاس. ويشكّل عدم التنظيم المسبق لحجم الهبات المتوافرة للسلطات المحليّة والمرونة في منح الزيادات، من ناحية، وعدم تحويل الأموال الموعودة في وقتها، من ناحية أخرى، تشكّل مركّبًا إضافيًا مهمًا في خلق علاقات التبعية.

طُرح ادّعاء إضافيّ مفاده أنّ السلطة المركزيّة تفضّل، في سنوات الضائقة، زيادة عجز السلطات المحليّة على زيادة عجز الحكومة، وبخاصّة عندما تُكشَف المؤشّرات الاقتصادية أمام الأضواء العالميّة، وبخاصّة أمام شركات الائتمان التي تحدّد مستقبل الدولة في عصر العولمة، وفي واقع تنافس فيه الدول على تجنيد الأموال والائتمان الأجنبيّ. ويسبّب عدم الالتزام بأهداف العجز الحكوميّ الأضرار للدولة، ويهدّد تدريج ائتمان الدولة في الأسواق الماليّة الدوليّة. ويخفّف تحويل جزء من العجز إلى السلطات المحليّة من المساس بقدرة الدولة الماليّة «ويحسن» من جهود تجنيد الأموال (رازين 2003؛ بن إيليا 1999).

في المقابل، وبشكل طبيعيّ، أثّرت ادّعاءات قاسية من قبل السلطة المركزيّة تجاه السلطات المحليّة، تتلخّص في أنّها لا تتصرّف انطلاقًا من المسؤوليّة المطلوبة في مجال الميزانيّات. وقد ينتج العجز البالغ عن إدارة فاشلة (وفاسدة إلى حدّ ما)، إلّا أنّ هذه

الفصل الثاني: الميزانيات

التصرفات، وفقاً لرازين، قد تشكل جزءاً من إستراتيجية تمويل محسوبة في السلطات المحلية التي ترى في العجز في الميزانية مصدر دخل إضافي، إذ في نهاية المطاف، جميع الوسائل التي تمّوله (العجز المالي) - نحو: الهبات وقروض التماسك وغيرها - تعتبر أرخص بالنسبة للسلطة المحلية من أشكال التمويل الأخرى (رازين 2003، 68).

الجدول رقم 11

العجز المالي في السلطات المحلية لسنة 2001 السلطات المحلية المشمولة في العينة

النسبة بين السلطات العربية واليهودية	اليهودية (بآلاف الشواقل)	العربية (بآلاف الشواقل)	حجم العجز
1.7	1,880	3,212	عجز في الميزانية
1.27	2,866	3,657	العجز السنوي
1.31	907	11,908	عجز متراكم

تحوّل العجز المالي في السلطات المحلية العربية إلى عائق أساسي للقدرة على الأداء ويستهلك مصادر مالية كبيرة لتغطيتها.

● يفوق عجز الموازنة في السلطات المحلية العربية التي شملتها العينة نحو 70% العجز في السلطات المحلية اليهودية.

● يزيد العجز السنوي المتراكم في السلطات المحلية العربية نحو 30% عنه في السلطات المحلية اليهودية.

يُظهر «العجز في الميزانية» العجز عن تحقيق أهداف الميزانية السنوية، والنقص في تمويل النشاطات والمشاريع التي تحتاجها السلطة المحلية، وكذلك يُظهر الفجوات في مناعة ميزانية السلطات المحلية اليهودية والعربية.

يصف «العجز السنوي» للسلطات المحلية الفرق بين المجموع الكلي للدخل مقابل المجموع الكلي للمصروفات، باستثناء القروض التي تمّ الحصول عليها من أجل موازنة الميزانية الاعتيادية، أو من أجل تسديد القروض، أو لتقليص «العجز المتراكم». ويصف «العجز المتراكم» المجموع الكلي للعجز الذي تراكم خلال سنين عديدة. يُعتبر تكوّن

العجز في السلطات العربية أمراً حديثاً نسبياً، ويشكّل حجمه والفترة القصيرة التي تراكم فيها مؤشراً على عمق المشكلة وخطورتها.

● لقد وصلت عشر سلطات من بين السلطات المحليّة اليهوديّة المشمولة في العيّنة الى نهاية السنة المالية لميزانيّة 2001 مع فائض في الميزانيّة يتراوح بين 15 و 252 ألف ش.ج..

● وصلت أربع سلطات محليّة عربيّة فقط في نهاية السنة المالية بفائض في الميزانيّة وهي: عرعر؛ رهط؛ كسيفة؛ الفريديس. وما يجمع هذه السلطات هو أنّ مستوى مصروفاتها يقلّ عن المعدّل في السلطات المحليّة العربيّة، ويأتي في غالبيّته من مصادر حكوميّة، ويمكن تفسير هذا الواقع من خلال تدنّي مستوى الخدمات المقدّمة للمواطن في هذه السلطات.

● السلطات المحليّة العربيّة التي تتصدّر قائمة العجز في الميزانيّة هي: المغار (10 مليون ش.ج.)، والطيبية ومجد الكروم (12 مليون ش.ج. في كلّ منهما).

● السلطات المحليّة اليهوديّة الثلاث التي تتصدّر القائمة في مجال عجز الميزانيّة هي: غفعات شموئيل (14 مليون ش.ج.)؛ أوفاكيم (7.2 مليون ش.ج.)؛ إيفن يهودا (5 ملايين ش.ج.). أمّا السلطات المحليّة التي تصدّرت قائمة الفائض في الميزانيّة، فهي: العفولة؛ نيشر؛ نتسيرت عيليت (ولكلّ منها فائض بنحو ربع مليون ش.ج.).

حاولنا في هذا الفصل وصف الواقع الماليّ للسلطات المحليّة العربيّة مقابل السلطات اليهوديّة (التي شاركت في العيّنة) كما انعكس الأمر في معطيات ميزانيّة العام 2001. نذكر هنا أنّ الأعوام الأخيرة شهدت تدهوراً في الوضع بسبب سياسة تقليص ميزانيّات السلطات المحليّة، وخصوصاً العربيّة منها، وبسبب الضائقة الاقتصاديّة التي تعيشها الدولة منذ العام 2000، وتعبيراً عن الأيديولوجيا الاقتصاديّة لقيادات الدولة. والشواهد على هذا الوضع كثيرة، منها التأخّر المتكرّر في دفع مستحقّات الأجور في السلطات المحليّة العربيّة، والذي يتجاوز اثني عشر شهراً في بعض الأحيان؛ ومنها الضائقة الاقتصاديّة التي تصيب معظم هذه السلطات بالشلل شبه الكامل أحياناً.

تمكن الإشارة في نهاية هذا الفصل، ووفقاً للمعطيات الواردة في البحث، إلى حصول تحسّن متوهّم في بند مشاركة الحكومة في ميزانيّات السلطات المحليّة العربيّة. بيد

أنّ التحوّل هذا جاء متأخراً، ولا يعوّض عما كان في الماضي. وينعكس هذا التحسّن بالاساس في الجزء العادي من الميزانية، التي تشمل بنود الميزانيات التحويلية للسلطات، وتشمل كذلك البنود المسؤولة عن تغطية تكاليف الخدمات الأساسية، وجزءاً كبيراً من المهمّات الحكومية التي يجري توفيرها من خلال السلطة المحليّة.

في المقابل، لا يظهر هذا التحسّن في ميزانيات التطوير، أو في الأموال الخاصّة والمحدّدة، التي في مقدورها المساهمة في تحسين وضع السلطات المحليّة، وتطوير البنى التحتيّة، وخلق التغييرات الجذريّة في البلديات المختلفة، وإعادة الإعمار. بكلمات أخرى، المساواة في الميزانيات ليست كافية، وثمة حاجة إلى التفضيل المصحّح.

إنّ الأدبيّات البحثيّة القائمة ومعطيات العيّنة عزّزت الفرضيّة التي مفادها أنّ تغيير الأوضاع الماليّة للسلطات المحليّة العربيّة مشروط بإحداث تغيير جذريّ في سياسة الدولة تجاه المواطنين الفلسطينيين، وعلى هذا التغيير أن يشمل مجالات عدّة، أهمّها السياسة المتعلّقة بتوزيع الأراضي، حيث أصبحت الأرض تحمل أهميّة متنامية في تطوير السلطة المحليّة بواسطة إقامة المناطق الصناعيّة والتجاريّة العصريّة والمتطوّرة، وبخاصّة في عصر ترتفع فيه أهميّة مركّب التمويل الذاتيّ في مدخولات السلطة المحليّة وميزانياتها. وما لم تُضمّ أراضٍ إضافيّة قابلة للاستغلال إلى مناطق نفوذ السلطات المحليّة كي تتمكّن من توسيع البنى التحتيّة وإقامة المناطق الصناعيّة، من الصعب توقع حصول تغيير جذريّ. كذلك على الدولة إزالة المعوقات البنيويّة التي تعيق وتحّد من نموّ الاقتصاد العربيّ في البلاد وتغيّر من سياسة التبعيّة والمن الحكوميّة تجاه المواطنين العرب.

وإذا استمرّ الحال على ما هو، فإنّ مخطّطات الإشفاء والدعوة إلى تحسين الأداء وتعميق جباية الضرائب المحليّة من العسير أن تُحدّث أيّ تغييرات مرجوّة. وفي أفضل الحالات، سيحسّن تنفيذ برامج الإشفاء وتعزيز الجباية (الضروريّة في بعض الأحيان) الأداء الماليّ الأساسي للسلطة المحليّة، ويمكنها من دفع الأجور للعاملين، ومن تفعيل السلطة بشكل سليم لا غير. ولا نقّل من أهميّة هذه الأمور، بيد أنّها من الصعب أن تخلق التحوّلات الجذريّة بعيدة المدى، وستبقى مجرد تحسينات مؤقتة ومشروطة، تثبّت الوظيفة المحدودة للسلطات المحليّة كمرجّد أجهزة وقنوات لتوفير الخدمات الأساسيّة للمواطن، ليس كآليّة وسيلة لخلق التغييرات الجذريّة وتحديث الحياة اليوميّة.



الفصل الثالث



مسطحات النفوذ تضييق الحيز

ترتبط عملية توزيع الأراضي (بشكل عامّ) وتقسيم مسطحات النفوذ²⁴ (بشكل خاصّ)، في دولة إسرائيل، ارتباطاً وثيقاً مع الأيدولوجيا الصهيونية والسياق التاريخي لإقامة دولة إسرائيل. تتمحور هذه الأيدولوجيا في إحضار اليهود من جميع أنحاء العالم إلى دولة إسرائيل، دون الاهتمام بوجود سكّان أصليين للبلاد - السكّان الفلسطينيين (مصالحة 1997؛ زريق 1996؛ Rouhana 1997)، وتعمل بشكل دائم على مصادرّة أراضيهم وتضييق الخناق على قراهم ومدنهم. وعليه، فإنّ عملية مقارنة الوضع القائم في بنود مسطحات النفوذ، في بداية الألفية الثالثة، لا يجب أن تغفل هذه الأبعاد.

بعد تهجير الحركة الصهيونية لأغلبية السكّان الفلسطينيين (خلال نكبة 1948 وبعدها)، وقيام دولة إسرائيل، سيطرت الدولة على معظم أراضيهم اعتماداً على قوانين مختلفة،²⁵ وأعدت «توزيع الأرض» بصورة تستثني السكّان العرب، الأمر الذي يتوافق مع الأهداف العامّة لدولة إسرائيل كدولة يهوديّة. تلك الأهداف التي وضعها مؤسسو الحركة الصهيونية في النصف الأوّل من القرن العشرين ببناء وطن قوميّ

24. مسطحات النفوذ التابعة للسلطة المحليّة هي منطقة تحيط بالقرية أو المدينة تعيّن وزارة الداخلية حدودها؛ ثمّ تخوّل الدولة السلطة المحليّة صلاحية التطوير داخل تلك الحدود (فلاح 1993، 1990).

25. للتوسّع في قوانين مصادرّة الأراضي، انظروا: جريس 1967.

للإهود. وكانت السلطات المحليّة والمجالس الإقليمية اليهوديّة من بين تلك المؤسّسات التي تكونت بهدف خدمة هذا المشروع (نويمان 1996)، والتي أصبحت منذ عام 1948 أداة مهمّة في استيعاب المهاجرين اليهود، وفي توسيع المناطق التي تسيطر عليها الدولة وتوطيد المجتمع الاستيطانيّ (مصالحة 1997؛ خماسي 1999).

تمركزت أغلبيّة الفلسطينيين الذين بقوا في إسرائيل، بعد نكبة 1948، في ثلاث مناطق رئيسيّة هي: الجليل؛ المثلث؛ النقب. وكان معظمها في منطقة الجليل نتيجةً لظروف مختلفة تولدت إثر عمليّات التهجير خلال النكبة.²⁶ ولأنّ دولة إسرائيل تعتبر التجمّع العربيّ في مناطق جغرافيّة محدّدة «خطرًا أمنيًا»، وضع المخطّطون الإسرائيليّون إستراتيجيًّا تهتم للتهويد والسيطرة، عبر تطويق القرى والأراضي العربيّة بمستوطنات يهوديّة - في المرحلة الأولى - ثم القيام بالتغلغل في قلب التمرکز السكانيّ العربيّ، عبر إقامة مستوطنات ريفيّة يهوديّة - في المرحلة الثانية. لكن بالنظر إلى «فشل» هذه المحاولات في تغيير الواقع الديمغرافيّ الذي يشكّل العرب فيه أغلبيّة في مناطق معيّنة، استخدمت دولة إسرائيل إستراتيجيَّات تخطيط حكوميّة أخرى، تهدف إلى السيطرة على الأراضي العربيّة، وعلى النموّ الاقتصاديّ للقرى العربيّة، وعلى الحياة الاقتصاديّة في الإقليم، وتعزيز ركائز الاقتصاد اليهوديّ. من بين هذه الإستراتيجيات إنشاء حدود نفوذ جديدة تُعيد تقسيم السيطرة القانونية على الأراضي، وليس بالضرورة تغيير ملكيّة الأراضي، إذ يكفي التحكم بوضعيّة الأرض القانونيّة للسيطرة على إمكانيّات استعمالها (فلاح 1993؛ خماسي 1999؛ Falah 1993).

تعتمد السلطات المحليّة في إسرائيل اعتمادًا كبيرًا على الحكومة المركزيّة في توزيع الأرض. وهي التي تحدّد منطقة نفوذ السلطة المحليّة أو البلديّة بواسطة وزير الداخليّة، وتستطيع السلطة المحليّة، بموجب تفويض رسميّ من السلطة المركزيّة، أن تقيم مشاريع تطويريّة وإنمائيّة داخل هذه المنطقة، لذلك تعتبر منطقة النفوذ موردًا اقتصاديًا مهمًا (سوفر وآخرون 1994؛ خماسي 2003؛ 1999).

عملت دولة إسرائيل على تحديد مناطق نفوذ السلطات المحليّة بطريقة تعيق فيها المدّ الجغرافيّ للمجتمع الفلسطينيّ في إسرائيل - الذي قد يطور حكمًا ذاتيًا - سواء كان

26. للتوسّع في هذا الشأن، انظروا: موريس 2003.

في المجال السياسي أم في المجال الثقافي (يفتاحئيل 2001؛ خماسي 2003، 1999). وقد أدت هذه السياسة إلى تقليص مناطق نفوذ البلديات العربية بـ 64% مقارنة مع مجال «أراضي القرية»²⁷ في فترة «الانتداب» البريطاني. كذلك إن أغلب المناطق العربية محاطة بما يسمى «أراضي الدولة»، الأمر الذي يحد من إمكانيات التوسع لهذه البلديات، ويقضي على إمكانيّة التواصل الجغرافي بين المناطق العربية، كما تسعى الدولة لمنع وجود أغلبية عربية في أي إقليم. واستنتج خماسي (1999) وفلاح (1989) أنّ سياسة تحديد مناطق النفوذ ليست عملية حيادية تأتي لتلبية احتياجات السلطات المحليّة، بل مخططات تهدف إلى تضيق الحيز على الفلسطينيين.

تستعمل وزارة الداخليّة سياسة عدم المصادقة على خرائط هيكلية جديدة، بغية الحد من التوسع الحيزي للقرية (spatial growth)، إذ تشكّل الخريطة الهيكلية وثيقة قانونيّة تنظّم استعمالات الأرض في المناطق التي تدخل ضمن الحيز المخطّط. إنّ سياسة تأجيل المصادقة على خريطة هيكلية جديدة تؤثر تأثيراً مباشراً على سيرورة التمدين في القرى العربية، توفّر للسلطة الإسرائيليّة (نظرياً - على الأقل) ذرائع قانونيّة للتحكّم بإمكانيات التطور وبالوضع الاقتصادي للبلدة؛ لا لأنها لا تعطي، على سبيل المثال لا الحصر، إذناً لبناء مصانع، فحسب، بل لأنها تستطيع كذلك أن ترفض تخصيص الميزانيات لإقامة بُنى تحتية (Falah 1989).

27. أستخدم المصطلح «أراضي القرية»، في فترة الحكم العثماني والاستعمار البريطاني، بمعنى تلك الأراضي المعدة للاستخدام الجماعي الجماهيري (خماسي 2002). ولا يعني هذا أن كافة «أراضي القرية» تقع بملكية سكان القرية-البلدة، بل تضمنت أيضاً أراضي عامة. تُقسم أراضي القرية إلى خمسة أقسام: الأراضي الموات - وهي الأراضي التي تبعد عن القرية ولا يستعملها أحد؛ أراضي الأميرية - وهي الأراضي التي يملكها الأمير-الدولة ويسمح للفلاحين باستعمالها؛ الأراضي المتروكة - وهي الوديان والشوارع وما شابه ذلك؛ أراضي الوقف - وهي الأراضي التي تملكها المؤسسات الدينية - الكنيسة والمسجد؛ الأراضي الخاصّة - وهي الأراضي بالملكيّة الخاصّة (الحزماوي 1998، 34-49). قام القائم على تنظيم الأراضي، أثناء «الانتداب» البريطاني، بتسجيل الأراضي المحيطة بالقرى باسم «المنسوب السامي بالنيابة عن القرية الفلانية»، وبعد قيام دولة إسرائيل، نص قانون «املاك الدولة»، لعام 1951، على أن جميع أراضي الحكومة البريطانية ستسجل باسم الدولة، وينص قانون «أمر الأرض (تنظيم سند الملكية)»، على أن جميع الأراضي التي ليست عليها اية حقوق شخصية راسخة ستسجل باسم الدولة (من ضمن ذلك الأراضي العامة في أراضي القرية) (كريتشمير 2002، 65). وبعد إقامة دولة إسرائيل، أصبح المصطلح «مسطّح النفوذ» هو المستعمل بدل «أراضي القرية»، وعندما حدّدت دولة إسرائيل مسطحات النفوذ، لم تأخذ بعين الاعتبار إطار ملكيّة «أراضي القرية» (خماسي 2002، 11-12).

شملت حدود خارطة الهيكلية، في المعتاد، البيوت الواقعة في أطراف القرية، والتي بُنيت قبل المصادقة على الخارطة الهيكلية. لم تشمل الخارطة جميع أراضي القرية، إنما المساحة المبنية فقط، أي أنّ مجال التخطيط لا يشمل داخله مساحات غير مبنية - تلك المساحات القائمة ضمن مسطح النفوذ لكنّها مخصّصة للاستعمال الزراعيّ. هذا النوع من التخطيط يؤديّ إلى ارتفاع الكثافة السكانية في مجال مسطح النفوذ (خمايسي 2002). كذلك، في كثير من الأحيان، لا تفي الخريطة الهيكلية المصادق عليها للسلطات المحليّة العربيّة بمتطلبات التطوير والنموّ السكانيّ والاقتصاديّ، فأغلبية هذه الخرائط صودق عليها قبل عدّة سنوات. الكثير من السلطات المحليّة العربيّة تطالب بتوسيع مسطّحات نفوذ القرية، بيد أنّ سيرورة مصادقة وزارة الداخلية على خرائط هيكلية جديدة موسّعة أكثر للسلطات المحليّة العربيّة تكون، في الغالب، طويلة وشاقّة. فبالإضافة إلى البعد الأيديولوجيّ في السيطرة على الأرض، هناك الجانب الإداريّ البيروقراطيّ الذي يصعبّ تسريع هذه العمليّة؛ ذلك أنّ المصادقة على خرائط هيكلية جديدة تتطلّب اجتياز عدّة لجان تخطيط قطريّة وعدّة جهات مسؤوليّة.²⁸

بالإضافة إلى ذلك، تعاني السلطات المحليّة العربيّة من قيود تمنع استعمال واستغلال الأراضي الواقعة داخل مسطّحات نفوذها، الأمر الذي يزيد من وطأة الضائقة، نحو: معيقات عديدة داخل مسطّحات النفوذ مثل المخطّطات القطريّة، غابات مناطق الاحراش؛ المناطق الزراعيّة (خمايسي 2002، 13-15). في بعض الحالات، حدود مساحة التخطيط (الخارطة الهيكلية) هي حدود منطقة النفوذ. وفي كثير من البلديات تشمل مساحة التخطيط ثلث منطقة النفوذ فقط. يؤديّ النقص في التخطيط الشامل لمسطح النفوذ إلى عدم التوافق بين الاحتياجات والاستعمالات التي تتطوّر داخل منطقة النفوذ، وبين الاستعمالات التي تحدّدها الأجسام التخطيطية والادارية (خمايسي 2002). وفي بعض الأحيان، عندما تطالب السلطة المحليّة العربيّة بتوسيع منطقة صناعيّة أو بتخطيط لمنطقة صناعيّة جديدة لا تقع ضمن مسطح نفوذها، تصطدم مطالبها مع سلطات محليّة يهوديّة مجاورة أو مع مجالس إقليميّة ترفض تحويل هذا التخصيص (خمايسي 2004).

²⁸. للتوسّع في هذا الموضوع، يمكن النظر عند راسم خمايسي (2004)، حيث يشير الباحث إلى أنّ المخطّطات القطريّة وتعدّد لجان التخطيط تشكّل عائقاً أمام التخطيط في السلطات المحليّة العربيّة، وأمام المصادقة على خرائط هيكلية جديدة.

تنسجم سياسة تحديد مناطق النفوذ في السلطات المحليّة العربيّة مع سياسة تجزئة الأراضي العربيّة ومصادرتها، إذ يشكّل تحديد مناطق النفوذ نوعاً آخر من المصادرة أو التحكم في استغلال المواطنين لأرضهم المملوكة، والسعي لإخراج الأراضي العربيّة ذات المملوكة الخاصّة، قدر الإمكان، خارج نطاق منطقة نفوذ السلطات المحليّة العربيّة، وإلحاقها بمناطق نفوذ السلطات المحليّة اليهوديّة، وفي المقابل لإدخال أراضٍ «تابعة للدولة» إلى نطاق مناطق نفوذ السلطات المحليّة العربيّة، وهو ما يصعب على السلطة المحليّة استغلالها والاستفادة منها لمصلحة البلد (خمايسي 2002؛ فلاح 1993؛ Falah 1989). إخراج أراضٍ بمملوكة عربيّة خاصّة خارج نطاق نفوذ السلطة المحليّة العربيّة وضمّها إلى مناطق نفوذ مجلس يهوديّ مجاور أو إلى مجلس إقليميّ يهوديّ²⁹، هذا الأمر يعني - فيما يعني - حرمان السلطات المحليّة العربيّة جباية الضرائب المفروضة عليها، كما يمكن السلطات المحليّة اليهوديّة من مصادرة 40% من هذه الأراضي لأغراض «الاستخدام العام»، عن طريق قوانين خاصّة تخوّل السلطات المحليّة (اليهوديّة والعربيّة) القيام بذلك دون دفع تعويضات لمالك الأرض (خمايسي 2002؛ فلاح 1993؛ Falah 1989). وبذلك تُحرّم السلطات المحليّة العربيّة أحد أهمّ مصادر التطوير الصناعي (سوفر وآخرون 1994). أضف إلى ذلك أنّ مالكي الأرض في إسرائيل لا يمكنهم التصرف بها وتغيير استعمالها إلاّ بإذن من السلطة المحليّة (مصالحة 1997؛ فلاح 1993).

تمكّن هذه العمليّة من نقل الكثير من الموارد إلى مناطق نفوذ السلطات المحليّة اليهوديّة على حساب السلطات المحليّة العربيّة، وتعرقل بذلك نموّ وتوسّع السلطات المحليّة العربيّة، وبخاصّة عندما تشتمل الأرض المقتطعة على مصالح تجاريّة وصناعيّة ومنتزعات ومطاعم تعود بالمنفعة الاقتصاديّة على القرية أو المدينة التي تقع تلك

29. ضمن نفوذ المجالس الإقليميّة اليهوديّة تتواجد التجمّعات السكّنية المسماة «القرى غير المعترف بها». لا تزود المجالس الإقليميّة هذه القرى بالخدمات الأساسيّة، كما يعتبر البناء في هذه القرى «بناءً غير مرخّص» وهو مهّد دائماً بالهدم. سيطرة المجالس الإقليميّة على الأراضي التي يعيش فيها سكان القرى غير المعترف بها، على سبيل المثال في منطقة النقب الشماليّ، تمنع الاعتراف بهذه البلدات (خمايسي 2003). بهذا عملياً تبغي الدولة اقتلاع السكّان من هذه القرى، وتوطينهم في قرى عربيّة أخرى «معترف بها»، وذلك ابتغاءً مصادرة أراضيهم والسيطرة عليها تماشيًا مع الأيديولوجيا الصهيونيّة المتمثلة في المقولة «أرض أكثر وعرب أقل».

المصالح في سلطة نفوذها. أفضل مثال عينيّ هو تعيين مناطق النفوذ بين نتسيرت عيليت والناصرّة العربيّة؛ حيث إنّ المناطق التي تقوم عليها مكاتب الحكومة، ومصانع «الدودج» (سابقاً - واليوم أقيمت مكانها منطقة تجاريّة)، وفندق «غاني نتسيرت» ومعسكر قيادة لواء الشمال، هذه المناطق تقع كلّها في النطاق الجغرافيّ لمدينة الناصرّة العربيّة، لكنّها اقتطعت وضمّت إلى مناطق نفوذ نتسيرت عيليت.

يشير خمايسي (2004) إلى أنّ دولة إسرائيل تستعمل «حجج» التخطيط بغية تشديد الخناق على السلطات المحليّة العربيّة، وتجنّد المؤسّسات المسؤولة عن التخطيط للتحكّم بالمكان، وهو ما لا يهدف بأيّ شكل من الأشكال إلى خدمة السكّان العرب وتلبية احتياجاتهم، إنّما يحافظ على «التمدن الكامن» (latent urbanization)³⁰ بدون أيّ بنية تحتية اقتصادية ملائمة (Falah 1989). من جهة أخرى، يشير الباحثان (Yiftachel and Rumley 1989) إلى أنّه - وفقاً لوثائق حكوميّة اطلّعا عليها (تطرقت إلى فترة منتصف السبعينيّات) - جاءت عمليّة التهويد كردّ فعل على سيرورة التمدن في البلدات العربيّة. هذا التقرير، يرى أنّ نتيجة هذه السياسات واحدة، بغضّ النظر عمّا إذا كانت سياسة التهويد تعرقل سيرورة التمدن، وعمّا إذا كانت عمليّة التمدن التي كانت آخذة في التطور هي التي حفّزت السلطات الإسرائيليّة على تنفيذ إستراتيجيات التهويد. النتيجة الحتميّة هي عرقلة عمليّة التمدن. فغياب المدينة (أغلبيّة المدن الفلسطينيّة تهدّمت، وهُجّر سكّانها أثناء النكبة) هو كذلك غياب للمركز الذي يُنتج الفرص التشغيليّة والنخب السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة. هذا ما عرقل، وما زال، تطوّر المجتمع الفلسطينيّ في إسرائيل (بشارة 2002؛ خمايسي 2003ب).

منذ عام 1948، لم تقم إسرائيل ببناء أيّ بلدة عربيّة (باستثناء التجمّعات السكّنيّة التي أقيمت في النقب، بغية ترحيل المواطنين العرب في القرى «غير المعترف بها» وتجميعهم

30. المقصود بـ «التمدن الكامن»، كما جاء لدى فلاح (1993، 31)، «قيام السكّان العرب بالتمدّن في إطار قراهم، لا نتيجة للهجرة من القرى إلى المدن». ويضيف فلاح الجانب التاريخيّ لهذا التمدن إثر السياسة الإسرائيليّة في فترة الحكم العسكريّ التي حبست العرب في قراهم ما يقارب العشرين عاماً، الأمر الذي فرض عليهم تكوين روابط محليّة وبنية تحتية قويّة في القرية؛ ذلك أنّه قلّمأ أعطوا تراخيص للعمل في المدن اليهوديّة طوال الأعوام العشرة الأولى من الحكم العسكريّ، الأمر الذي يتوافق مع أحد أهداف الحكم العسكريّ - منع العمال العرب من دخول سوق العمل بأجور رخيصة ومن منافسة العمّال اليهود (بويمل 2002؛ فلاح 1993؛ كمرلنغ ومغدال 2001).

في هذه البلدات)، بينما قامت ببناء المئات من البلدات والمستوطنات اليهودية (خلال هذه الفترة تضاعف عدد السكان العرب ستّ مرات). ولم تتغيّر مناطق نفوذ البلدات العربية منذ الخمسينيات، وفي الوقت ذاته اتّسعت فيه المساحة المبنية فيها نحو 16 مرّة، وقد ازدادت -إثر ذلك- كثافة السكان داخل مناطق النفوذ (خمايسي 2003).³¹ بلغ مجمل مساحة مسطحات نفوذ 75 سلطة محلية عربية في نهاية التسعينيات 518,883 دونماً، وتشكّل هذه المساحة 54% من مجموع ما يملكه السكان العرب من الأراضي في دولة إسرائيل، و 2.5% من مساحة دولة إسرائيل (خمايسي 1999، 162).

يسيطر 53 مجلساً إقليمياً يهودياً على نحو 83% ممّا يسمّى «أراضي الدولة»، يسكن داخل هذه المجالس الإقليمية نحو 10% من سكان دولة إسرائيل (غروينغ وهرتمان 2004).³² من هنا، فإن المعطيات المقارنة بين السلطات اليهودية والسلطات العربية، التي سنوردها في ما يلي، لا تعكس الصورة الكاملة حول مسطحات النفوذ والسيطرة على الحيز في دولة إسرائيل. كذلك إنّ العمل السياسي للسلطات المحلية العربية، المطالب بإضافة مسطحات النفوذ، تركّز في محاولة استرجاع الأراضي من المجالس الإقليمية بالدرجة الأولى، لأنّ هذه المجالس الإقليمية سيطرت (تطبيقاً لإرادة الدولة) على الأراضي العربية، وتستحوذ على مساحات كبيرة ممّا يدعى «أراضي الدولة».

يجدر بالإشارة أنّ «إعطاء» ما يسمّى أراضي الدولة للمجالس الإقليمية «كان بمثابة استيداع». ثمة منافسة، في هذه الأيام، حول هذا المورد، وذلك لأنّه يعزّز قوّة المجالس الإقليمية الاقتصادية المحلية (رازين وحازان 2000). مطالبة السلطات المحلية العربية بتصحيح الخطأ التاريخي الذي ارتكبه دولة إسرائيل، والذي منح المجالس الإقليمية امتيازات في الأراضي على حساب السلطات المحلية العربية، هذه المطالبة جابقتها

31. عانى الفلسطينيون في إسرائيل أوضاعاً اجتماعية اقتصادية صعبة بعد النكبة. كان نحو ربعهم من المهاجرين. وقد هُجر هؤلاء من مدنهم وقراهم إلى قرى عربية مجاورة، وعندما منعهم السلطات الإسرائيلية من العودة إلى قراهم ومدنهم بأساليب مختلفة، استقرّ هؤلاء بقطع أرض وصلوا إليها بعد تهجيرهم، وبدأوا يبنون فيها. وقد ابتغت الدولة دوماً، من توطينهم في القرى التي رحلوا إليها، منّعهم من العودة إلى قراهم، وقد أثر هذا على بنية القرى العربية التي استقبلت المهاجرين والطريقة العشوائية التي جرى السكن فيها (حارة جبل معلول - في قرية يافة الناصرة - وحارة الصفاخرة في مدينة الناصرة، هما مثل بارز على الازدحام السكاني في هذه الأحياء).

32. انظروا: <http://www.sikkuy.org.il/aravit/ar2003/ar-tichnoon.htm>.

المجالس الإقليمية بالرفض، إذ يتمتع رؤساء المجالس الإقليمية بنفوذ سياسي في الأوساط السياسية الإسرائيلية، وتتوافق مصالحهم مع مصالح الأيديولوجيا الصهيونية في السيطرة على الأرض. بالإضافة إلى ذلك، لم تحدّد الدولة، بواسطة وزير الداخلية صاحب الصلاحيات المطلقة في تغيير مسطح النفوذ، معايير واضحة لتوسيع مسطحات النفوذ، وإنما هناك إجراء يشمل إقامة لجنة تحقيق بدون جدول زمني ومبنى واضح ومتجانس لعملها أو لاعتباراتها. يؤدّي هذا الوضع إلى المماثلة في كل ما يتعلّق بإمكانية تغيير حدود مسطح النفوذ. وإن حصلت تغييرات، فهي محدّدة وعينية دون تغيير جذري في السيطرة الإدارية على الأراضي (خمايسي 2003ب).

بالإضافة إلى العمل السياسي لقيادة السلطات المحلية من أجل زيادة الميزانيات، طفقت قيادة السلطات المحلية تطالب وزارة الداخلية والوزارات الأخرى بالمصادقة على الخرائط الهيكلية (حيدر 1990)، أو بتغيير الخرائط القائمة لتتوافق مع متطلبات السلطة المحلية، وذلك بسبب أهميتها في تحديد مناطق البناء للسكن والبنية التحتية للتصنيع وغير ذلك. أضف إلى ذلك أنّ قضية البيوت المهدّدة بالهدم في القرى والمدن العربية مرتبطة وثيقاً بقضية مسطحات النفوذ والخرائط الهيكلية (زريق 1996). حُرّم أصحاب هذه البيوت «غير الشرعية» (وفق القوانين الإسرائيلية) من ترخيص بيوتهم بسبب التمييز في القانون وعدم المصادقة على خرائط هيكلية جديدة في القرى والمدن العربية، رغم الحاجة الملحة لهذا التغيير. وقد جاء الاعلان عن نتائج تقرير «ماركوفيتش» في العام 1986، الذي عالج قضية ما يسمّى «البناء غير المرخص في الوسط العربي في إسرائيل»، ليوفّر للدولة «الذريعة القانونية» للاستمرار في تطبيق سياسة التهويد، وتحقيق السيطرة الحيّزية على صعيد الميكرو في مناطق السكن العربية، لإتمام ما فشلت سياسة التهويد في تحقيقه في مراحلها الأولى - إزالة قرى وأحياء وتجمّعات عربية كاملة (كالقرى «غير المعترف بها») من المناطق التي تبتغي الحكومة السيطرة عليها، لتقيم المستوطنات اليهودية. وقد وفرّ التقرير «الذرائع القانونية» بأن اختارت اللجنة بشكل متعمّد استعمال المعيار الذي مفاده أنّ البيوت التي لا تقع ضمن الخريطة الهيكلية المصادق عليها تُعتبر بناءً «غير قانوني». هذا يعني أنّ البيوت في التجمّعات السكانية والقرى العربية التي رفضت الحكومة أن تعترف بها، والتي لا تصادق دولة إسرائيل على خرائط هيكلية فيها، أُعلن عنها بيوتاً

الفصل الثالث: مسطحات النفوذ

«غير مرخصة»، وبذلك فإنها مهددة بالهدم. وقد منحت الدولة مهلة لأصحاب البيوت، للانتقال إلى مناطق ضمن الخرائط الهيكلية المصادق عليها، وليبيعوا أراضيهم. وعليه فإن الخطر يداهم جميع القرى التي لا تعترف بها دولة إسرائيل، والبيوت فيها مهددة بالهدم (Falah 1989)، بالإضافة إلى البيوت غير المرخصة في القرى العربية. باءت غالبية محاولات السلطات المحلية العربية لتوسيع وتغيير مناطق النفوذ بشكل جذري بالفشل، وقوبلت في غالبية الحالات برفض السلطات المسؤولة عن الأراضي في الدولة (دائرة أراضي إسرائيل ووزير الداخلية). وعلى الرغم من بعض التوجهات الإيجابية لوزارة الداخلية في التسعينيات في هذا الإطار، وإضافة أراضٍ قليلة جدًا لمسطحات النفوذ في بعض السلطات المحلية العربية، إلا أنها لم تتعدَّ التغيير السطحي المحلي الذي لم يهدف إلى أي تغيير جذري (خمايسي 2002).

بلغت مساحة البناء لدى الأقلية العربية 160 كم² في العام 1990. وهي تعادل 11.8% من مساحة البناء في دولة إسرائيل. ومن المتوقع ارتفاع هذه المساحة إلى 445.3 كم² في العام 2020، حيث سيشكّل 19.66% من المساحة المبنية في الدولة، و2% من مجمل المساحة فيها (خمايسي 1999، 164).

العينة المقارنة

يُستدلّ من العينة المقارنة أنّ معدّل مسطحات النفوذ في السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة بلغ 9.82 كم²؛ أمّا معدّل مسطحات النفوذ في السلطات المحلية اليهودية فهو 10.18 كم². هذا يعني أنّ مسطحات النفوذ في السلطات المحلية اليهودية (المشمولة في العينة العشوائية) أكبر من العربية بقليل، مع العلم أنّ عدد السكّان في السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة بلغ 361,500 نسمة، وفي السلطات المحلية اليهودية 317,700 نسمة؛ أي أنّ المواطن العربي يعيش في مساحة 0.67 م²، والمواطن اليهودي في 0.73 م² (أمّا في المجالس الإقليمية اليهودية، فيعيش المواطن الواحد على مساحة 10 كم² في المعدّل). سوف نتوقف لاحقًا عند مسألة الوهم في المساواة الظاهرة من هذه المعطيات.

نشير أنّه، في نحو 63.6% من الحالات الواردة في العينة العشوائية، وجدنا أنّ مسطحات النفوذ في السلطات المحلية اليهودية أكبر ممّا هي عليه في السلطات المحلية العربية، وذلك دون علاقة بعدد السكّان. وكان أبرز الفروق (وهي الحالات المتطرّفة)

عند المقارنة بين مجلس كفر ياسيف المحلي الذي يبلغ عدد مواطنيه 7,700 نسمة، ومسّح نفوذه 3.354 كم²، ومجلس بنيامينا المحلي اليهودي الذي يبلغ مسّح نفوذه 15.528 كم²، والذي يبلغ عدد مواطنيه 6 آلاف نسمة؛ أي أنّ مساحة مسّح النفوذ بلغت فيها نحو خمسة أضعاف مساحة مسّح نفوذ السلطة المحليّة العربيّة. والحالة الشاذّة (نوَعًا ما) هي الفجوة بين مدينة الناصرة، التي بلغ عدد سكانها 60,600 نسمة، في العام 2001، والتي يبلغ مسّح نفوذها 14.445 كم²، وبين «نتسيرت عيليت»، التي يبلغ عدد سكّانها 44,200 نسمة، ومسّح نفوذها 28.156 كم²؛ أي أنّ مساحة مسّح نفوذ البلديّة اليهوديّة تبلغ ضعفي مساحة مسّح نفوذ البلديّة العربيّة، علماً أنّ عدد سكّانها (الناصرة) أكبر بنحو مرّة وثلاث المرّة.

بغية استيفاء مقارنة المعطيات عن مسطّحات النفوذ، وتدعيم ادّعاء عدم استجابة الدولة لمطالب السلطات المحليّة العربيّة توسيع مسطّحات النفوذ، لتوفير الأدوات اللازمة للتطوير والإنماء داخل البلدة، قمنا بمقارنة المعطيات عن مسطّحات النفوذ الواردة في العيّنة (وهي معطيات حسب المسح السكّانيّ الأخير في العام 1995)، مع المعطيات عن مسطّحات النفوذ من منتصف الثمانينيّات (دولة إسرائيل 1996).

جدول رقم 12

مسطحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة
التسعينيّات مقارنة بالثمانينيّات

نسبة التغير في مسطّح النفوذ	مسطّح النفوذ في العام 1995 (كم ²)	مسطّح النفوذ في العام 1983 (كم ²)	السلطات المحليّة العربيّة
1.26	3.35	2.655	كفر ياسيف
0.87	22.25	25.32	أمّ الفحم
1.0	9.26	9.231	مجد الكروم
1.02	6.21	6.08	الرامة
0.97	18.64	19.19	الطيّبة ³³
1.01	15.56	15.39	يركا
1.49	28.02	18.8	المغار
2.36	8.7	3.67	دالية الكرمل
1.0	9.75	9.68	سرخين
0.87	14.44	16.47	الناصره
0.67	7.50	11.09	طرعان
1.06	8.72	8.22	عرعره
1.01	12.39	12.21	عبلين
0.98	2.56	2.60	كوكب أبو الهيجا
-	11.28	*	كسيّفة
1.04	8.86	8.47	كفر قاسم
-	8.24	*	زيمر
1.03	9.219	8.88	راهط
1.04	2.73	2.61	الفريديس
0.98	3.99	4.073	يافاة الناصرة
1.0	5.42	5.40	شعّب
3.6	11.27	3.12	فسوّطة
-	4.63	*	ببر المكسور
1.0	6.91	6.88	الحش
1.16	5.55	4.75	دبورية
1.08	10	9.3	المعدّل العامّ

* المعطيات غير متوافرة في المصدر، لأنّ البلدة نالت مكانة سلطة محليّة في فترة لاحقة.

33. على سبيل المثال، في فترة الحكم العثمانيّ، كانت مساحة أراضي مدينة الطيّبة (وكانت قرية آنذاك) نحو 40 ألف دونم (خمايسي 2002).

يستدلّ من الجدول رقم 12، ما يلي:

- في أغلب السلطات المحليّة العربيّة، لم يحدث تغيير جذريّ في مساحة مسطّحات النفوذ بين الثمانينيّات والتسعينيّات.
- في خمس سلطات محليّة فقط، كانت هناك زيادة في مسطّحات النفوذ. وتلك سلطات محليّة صغيرة: كفر ياسيف؛ المغار؛ دالية الكرمل؛ فسّوطه (أعلى نسبة تغيير)؛ ودبّورية.
- صغر مسطّح النفوذ في ثلاث سلطات محليّة.
- وفقاً للبحث الذي أجراه خمائسي (2002)، فإن أغلبيّة التغييرات التي جرت في مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة كانت عينيّة وشكليّة، وفي الغالب لا تكفي هذه التغييرات لخلق الظروف المطلوب توافرها لإقامة مشاريع في استطاعتها أن تؤدّي إلى تغيير بنيويّ في السلطات المحليّة العربيّة. كما يستخلص خمائسي أنّ التغيير في مسطّح النفوذ جاء ليشمل بيوتاً كانت خارج مسطّح النفوذ، وبالتالي، كانت مهدّدة بالهدم.
- في المعدّل العام، كان هناك ارتفاع طفيف في مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة، إذ ازدادت مسطّحات النفوذ بـ 8% فقط. إلّا أنّ هذه النسبة أقلّ من نسبة الازدياد السكانيّ، ولا تفي بأدنى المتطلّبات.
- لم تقم في القرى العربيّة الخمس التي ازداد فيها مسطّح النفوذ مناطق صناعيّة حتّى العام 1995.

مسطحات نفوذ السلطات المحلية اليهودية
التسعينيّات مقارنة بالثمانينيّات

نسبة التغيير في مسطّح النفوذ	مسطّح النفوذ في العام 1995 (كم ²)	مسطّح النفوذ في العام 1983 (كم ²)	السلطة المحليّة
0.97	15.52	16	بنيامينا
1.0	28.72	28.23	العفولة
0.97	1.24	1.27	غاني تكفا
0.77	9.15	11.82	كديما
0.96	4.69	4.87	أور يهودا
1.0	8.23	8.25	إيفن يهودا
0.95	2.63	2.76	غفعات شموئيل
1.98	7.11	3.58	يوكنعام عيليت
1.0	12.11	12.05	نيشر
1.46	28.15	19.18	نتسيرت عيليت
1.0	10.95	10.81	كفار يونا
-	10.73	-	غان يافني*
1.0	4.81	4.8	حتسور هجليليت
1.26	1.11	0.87	اليخين
1.0	12.91	12.77	عومر
-	-	-	شوهم**
-	-	-	كتسير - حريش**
1.0	1.0	9.54	اوفكيم
1.0	1.0	32.5	زخرون يعقوب
1.0	7.98	7.74	كريات طبعون
1.64	2.3	1.4	رمات يشاي
1.0	1.48	1.46	شلومي
0.9	8.22	9.17	عتليت
0.63	11.47	18.1	روش بينا
1.17	2.82	2.4	رخسيم
1.02	10.18	9.98	المعدّل العامّ

* المعطيات غير متوافرة في المصدر.

** بلدات جديدة أنشأت في التسعينيّات.

يُستدلّ من الجدول رقم 13 ما يلي:

- في خمس سلطات محلية يهودية ازداد مسطح النفوذ، وهي: غاني تكفا؛ يوكنعام عيليت؛ نتسيرت عيليت؛ اليخين؛ رامات يشاي؛ رخسيم.
- في السلطتين المحليتين كديما وروش بينا فقط صغرت مسطحات النفوذ.
- في أغلب السلطات المحلية اليهودية، لم يكن هناك تغيير، أو حصل تغيير طفيف جدًا.

من المعطيات الواردة في العينة، يمكن الاستنتاج أنّ دولة إسرائيل ترفض أيّ تغيير في واقع السيطرة على الأرض، رغم «التغيير الإيجابي» الطفيف في بعض السلطات المحلية العربية، إذ كان ذلك تغييراً موضعياً يمكن أن يُعزى إلى حلول واتفاقيات محلية، ولا يشير إلى حصول تغيير جذريّ في سياسات الدولة تجاه المواطنين العرب وتعويضهم عمّا سلب منهم، وبالأخص، إذا قارنا حصة الفرد في سنوات التسعينيات مع حصته قبل قيام دولة إسرائيل والسنوات الأولى بعد قيامها. وقد يدعي البعض، استناداً إلى عدم حصول التغيير الجوهريّ أيضاً في معطيات مجموع مسطح النفوذ في السلطات المحلية اليهودية، أنّ استنتاجنا السالف غير دقيق. إلاّ أنّه في مثل هذه المقارنة السطحية إغفال لحقائق مهمة في سياق العلاقة بين الأرض والمسكن، حقائق يمكنها رسم منحى آخر للمعطيات الرقمية وصدقها في السياق المناسب، إذ إنّ الدلالات والاستنتاجات عن عدم وجود تغيير جذريّ في مجموع مسطحات نفوذ السلطات المحلية اليهودية، هذه الدلالات والاستنتاجات مختلفة عن تلك التي تتعلّق بالسلطات المحلية العربية، وذلك للأسباب التالية:

الأول - وهو المتعلّق بالهجرة الداخلية:

- تشكّل البلدات العربية الفضاء العامّ المركزيّ والوحيد، إلى حدّ بعيد، للمواطنين العرب، وذلك لكونهم غير مشتركين في الفضاء العامّ في الدولة، وتقوم الأغلبية اليهودية بإقصائهم عن الاستفادة من التطور الاقتصاديّ والنموّ الحاصل في أغلب الحالات في المناطق اليهودية، وهم غير قادرين على التنقّل بسهولة للعيش والعمل في المدن والقرى اليهودية القائمة أو الجديدة. على عكس المواطن اليهوديّ الذي يتمنّع من الاشتراك في الفضاء العامّ في الدولة، ومن الإنماء والتطور العامّ فيها، وإمكانية تطوره لا تقتصر على مساحة نفوذ البلدة التي يقطن فيها. وتعتبر الغالبية العظمى

الفصل الثالث: مسطحات النفوذ

من الأراضي في البلاد (التابعة لدولة إسرائيل أو للكيرن كيمت) مُلكاً حصرياً للشعب اليهودي، بغض النظر عن مكان سكناه (مصالحة 1997؛ بشير 2004)، مما يتيح للمواطنين اليهود إمكانية التنقل بين البلدات بصورة طبيعية، على عكس المواطنين العرب المحددة إقامتهم في بلدتهم. ويمكن تشبيه هذا الواقع «بالإقامة الجبرية» في مناطق عربية. ولتدعيم هذا الادعاء، نورد في الجداول التالية ميزان الهجرة الداخلية في السلطات المحلية اليهودية والعربية، لتوضيح الاختلاف في فرص التنقل والهجرة الداخلية لدى المجموعتين.

جدول رقم 14

ميزان الهجرة الداخليّة في نطاق
السلطات المحليّة اليهوديّة

المجموع	خارجون	وافدون	السلطة المحليّة
+247	209	456	بنيامينا
-244	1,409	1,165	العقولة
+248	545	893	غاني تكفا
+375	277	652	كديما
+498	949	1,447	أور يهودا
+27	343	370	إيفن يهودا
+1556	676	2,230	غفعات شموئيل
+113	682	795	يوكنعام عيليت
-118	1,228	1,110	نيشر
-841	2,012	1,171	نتسيرت عيليت
+524	266	790	كفار يونا
+758	466	1,224	غان يافني
-145	339	194	حتسور هجلييت
+28	66	94	اليخين
-68	474	406	عومر
+846	269	1,116	شوهم
-20	229	199	كتسير- حريش
-375	1198	823	اوفكيم
+518	444	962	زخرون يعقوب
-	698	697	كريات طبعون
+36	197	233	رمات يشاي
+257	227	484	شلومي
-10	186	176	عتليت
-7	99	92	روش بينا
-87	365	278	رخسيم

ميزان الهجرة الداخليّة في نطاق
السلطات المحليّة العربيّة

المجموع	خارجون	وافدون	السلطة المحليّة
+57	120	177	كفر ياسيف
-143	311	168	أمّ الفحم
+33	60	93	مجد الكروم
-185	312	127	الرامة
+15	128	143	الطيبة
+10	43	53	يركا
-48	148	100	المغار
+30	77	107	دالية الكرمل
-158	255	97	سخنين
-531	1252	721	الناصرة
-21	85	64	طرعان
0	139	139	عرعة
+13	91	104	عيلين
-19	53	34	كوكب أبو الهيجا
+356	82	438	كسيفة
+4	70	74	كفر قاسم
+14	32	46	زيمر
+171	261	432	راهط
+28	53	25	الفريديس
+239	245	484	ياقة الناصرة
-20	47	24	شعب
-20	13	10	فسوطة
-71	140	69	بئر المكسور
-26	61	35	الجش
+14	72	86	دبورية

يُمكن القول، وفقاً للمعطيات عن الهجرة الداخلية في نطاق السلطات المحلية اليهودية والعربية المشمولة في العينة المستقاة من الجدولين الأخيرين، إن هذه المعطيات تدعم ادعاء سهولة التنقل لدى السكان اليهود أكثر منها لدى السكان العرب، وإن أنماط الهجرة الداخلية ودوافعها مختلفة.

1. وصل مجموع «المهاجرين» (الوافدون: 18,057 نسمة؛ والخارجون: 13,853 نسمة) في المناطق اليهودية إلى 31,910 أشخاص (ويشكلون 10% من مجموع سكان هذه السلطات)، بينما كان المجموع لدى السكان العرب 8,003 شخصاً (الوافدون: 2,931 نسمة؛ والخارجون: 3,823 نسمة، ويشكلون 2% من مجموع مواطني هذه السلطات).

2. من اللافت للانتباه أن الفرق بين الوافدين والخارجين لدى السلطات المحلية العربية غير كبير، ويمكن القول إن معظم الهجرة كانت بين المناطق العربية ذاتها، وهذا لا يغير الكثير من الأوضاع المعيشية للمواطنين العرب، وذلك أن أغلبية المناطق العربية متشابهة من حيث المعايير الاقتصادية الاجتماعية.³⁴

3. معظم الهجرة، في المناطق العربية، كانت من المدن العربية. وهناك نوعان من الهجرة من المدن العربية وإليها. النوع الأول، يتميز بميزان سلبي للهجرة، وهو قائم في ثلاث مدن عربية: أم الفحم (الكثافة السكانية في المناطق المبنية: 5,623 فرداً في الكم²)؛ سخنين (5,510 نسمة)؛ الناصرة (7,922 نسمة). ويمكن أن يُعزى هذا النوع من الهجرة إلى الاكتظاظ السكاني في هذه المدن، وشح أماكن العمل والصعوبة في توفير السكن الناتج عن شح الأراضي المعدة للبناء، مما يحث المواطنين على البحث عن أماكن سكن أخرى. أما في المدينة العربية في النقب، فينبع ميزان الهجرة الإيجابي، في الأساس، من السياسات الحكومية الرامية إلى تجميع المواطنين البدو في هذه التجمعات السكانية، وتدعم هذه الحقيقة بميزان الهجرة الإيجابي إلى قرية كسيفة. في اثنتين فقط من القرى العربية، كانت الأرقام «شاذة»، إلى حد ما، وهما يافة الناصرة والرامة. في الأولى يمكن تفسير ميزان الهجرة الإيجابي بكون هذه القرية محاذية لمدينة الناصرة، وتواجد بعض الأراضي غير المستغلة للبناء ويمكن استغلالها، بالإضافة إلى بعض المشاريع العمرانية التي أنشئت في هذه البلدة في السنوات الأخيرة، الأمر

34. للتوسع في هذا المجال، انظروا: غونين وخمايسي (1992).

الذي شجّع انتقال السكّان إليها. أمّا في الرامة، فيمكن تفسير ميزان الهجرة السلبيّ لأسباب اجتماعيّة محليةّ.

4. ميزان الهجرة الداخليّة في أغلب القرى العربيّة منخفض. وينبع ذلك، في الأساس، من انتقال النساء العربيّات إلى منطقة سكن الزوج، إذ تُشكّل النساء العربيّات قرابة الـ 62% والرجال 38% من مجموع حالات الهجرة الداخليّة العربيّة (في المعدّل - وليس ثمة اختلاف كبير في هذا التنوّع بين السلطات العربيّة). ويشكّل الأطفال دون سنّ الرابعة عشرة 10% فقط من نسبة الهجرة الداخليّة لدى المواطنين العرب، ممّا يدلّ على قلة عدد العائلات التي تغيّر أماكن سكناها. في المقابل، تشكّل نسبة الأطفال في الهجرة الداخليّة عند اليهود قرابة 23%.

5. يمكن القول إنّ أنماط الهجرة الداخليّة لدى السكّان اليهود تتأثّر بوضع السلطة المحليّة الاقتصاديّة وتوافر فرص العمل، وإنّها متعلّقة بالسياسات والمخطّطات الحكوميّة (المحليّة والقطريّة) للتوزيع السكّانيّ (خمايسي 1992).

6. إذا أضفنا إلى بند الهجرة الداخليّة حقيقة إقامة مدن ومجمّعات سكنيّة «يهوديّة»، نرى وفرة الإمكانات المتاحة للمواطنين اليهود. ونذكر هنا الأمثلة التي وردت في العيّنة: إقامة البلدة اليهوديّة الجديدة «شوهم»، في العام 1993، وبلغ عدد سكّانها في العام 2001 (جميع سكّانها من اليهود) 14,400 نسمة؛ وإقامة بلدة «كتسير-حريش» التي مُنحت مكانة سلطة محليّة عام 1996، وبلغ عدد سكّانها، في العام 2001، نحو 3,400 نسمة (97% منهم من اليهود). بالإضافة إلى ذلك، أقيمت مدينة يهوديّة جديدة، هي «موديعين» (لم تردّ في العيّنة) التي مُنحت مكانة سلطة محليّة في العام 2001، وبلغ عدد سكّانها آنذاك 31 ألف نسمة (من اليهود فقط)؛ بالإضافة إلى البلدات التي أنشئت نتيجة ما يسمّى «المبادرة الخاصّة» (أبلبوم ونويمن 1991)، نحو: كفار فريديم؛ كوخاف يائير؛ رعوت مكابين - وهي بلدات لليهود فقط.

7. تردّ في العيّنة إقامة بلديتين عربيّتين، هما راهط وكسيّفة. إقامة هاتين البلديتين في النقب لا تعبّر عن حدوث تغيّر في سياسة الدولة تجاه إقامة مدن وقرى عربيّة جديدة، إنّما، وكما ذكرنا سابقًا، أقيمتا بهدف ترحيل المواطنين العرب البدو وتجميعهم في

بلدات تقرّر السلطة مكانها وطبيعتها (للسيطرة على أراضيهم)، وغالبًا يجري تعيين السلطة المحليّة في هذه البلدات من قبل وزارة الداخليّة، ويكون أغلبيّة أعضائها من اليهود. وغالبًا تكون المساحة المقامة عليها تلك البلدات أقلّ بكثير من مساحة الأراضي التي يملكها المواطنون العرب في أماكن سكنهم الأصليّة، دون الأخذ بعين الاعتبار نمط حياتهم في تربية المواشي التي تحتاج مساحات مفتوحة.

وباختصار، تشير جميع هذه المعطيات إلى حرّيّة وسهولة وتوافر الإمكانيّات للمواطنين اليهود في التنقّل ضمن إطار البلدات المختلفة في دولة إسرائيل، وفي المقابل تواجه العراقيين والحوّاز أمام تنقّل المواطنين العرب وعدم إقامة بلدات جديدة تلبي احتياجاتهم. من جهة أخرى، يواجه المواطنون العرب، في بعض الحالات، الصعوبة في شراء أو استئجار مسكن في المناطق اليهوديّة (باستثناء المدن المختلطة - إلى حدّ ما)، والكثير من العقبات والعراقيل، والرفض (من الأمثلة الآنيّة البارزة: رفض بيع مساكن لمواطنين عرب في مدينة كرميئيل وفي كتسير وفي غيرها).

السبب الثاني - وهو المتعلّق بالتغيير في امكانية استعمال الأراضي:

● عدم التغيير في مسطّحات السلطات المحليّة اليهوديّة المشمولة في العينة لا يشير إلى الوضع العامّ القائم في الدولة، إذ تنبع معظم التغييرات في شقّ الأراضي في السلطات المحليّة اليهوديّة من تغيير في استعمالات الأراضي داخل مسطّحات النفوذ (كتحويل استعمالات الأراضي من أراضٍ زراعية إلى أراضٍ معدّة للبناء، وغالبًا تشمل مسطّحات النفوذ مساحات مفتوحة واسعة غير مستغلّة يمكن تحويل استعمالها)، وتجرى بسلاسة ودون تعقيدات؛ بخلاف ما في السلطات المحليّة العربيّة، حيث تكون عمليّة التغيير صعبة ومعقّدة وتخضع لإشكاليّات جمّة تضعها وزارة الداخليّة، انسجامًا مع سياستها في عدم توسيع المساحة المعدّة للبناء في البلدات العربيّة في إسرائيل؛ بالإضافة إلى عوائق التخطيط القائمة، ومن ضمنها عوائق داخليّة، والموانع التي تحدّ من إمكانيّة توسيع السلطات المحليّة العربيّة (خمايسي 2004، 2002). ولتدعيم هذا الادّعاء، نقارن، فيما يلي، بين بنود توزيع استعمال الأراضي في مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة في فترتين مختلفتين (سنة 1983 وسنة 1995).

توزيع الأراضي المعدة للبناء
في السلطات المحلية

السلطات المحلية اليهودية	السلطات المحلية العربية	
28.62	37	مساحة الأراضي المعدة للبناء في العام 1983 (كم ²)
15%	18.6%	نسبة الأراضي المعدة للبناء من المجموع الكلي لمساحة مسطح النفوذ
151,300	185,200	المجموع الكلي لسكان السلطات المحلية في العام 1983
47.28	57	مساحة الأراضي المعدة للبناء في العام 1995 (كم ²)
30%	25%	نسبة الأراضي المعدة للبناء من المجموع الكلي لمساحة مسطح النفوذ
260,000	309,000	المجموع الكلي لسكان السلطات المحلية في العام 1995

تشير المعطيات المتعلقة بالسلطات المحلية اليهودية والعربية إلى ارتفاع في مساحة المناطق المعدة للبناء في كلا الطرفين (العربي واليهودي)، لكن بشكل متباين إلى حد ما؛ إذ ارتفعت مساحة الأراضي المعدة للبناء في السلطات المحلية العربية (مجموع السلطات المحلية العربية المشمولة في العينة) من 37 كم² في العام 1983 إلى 57 كم² في العام 1995، أي ازدادت 20 كم²، (زيادة بنحو 50%)، مع العلم أن عدد السكان في هذه السلطات ارتفع بنسبة 68% بين العامين 1983 و 1995 (في العام 1983 كان عدد السكان 185,200 نسمة، وفي العام 1995 أصبح 309 ألف نسمة). وقد شكّلت مساحة الأراضي المعدة للبناء في السلطات المحلية العربية من مجموع مسطح النفوذ نسبة 18.6% في سنة 1983، بينما بلغت في العام 1995 نحو 25% (أكبر من العام 1983 بنحو 1.26).

أما في السلطات المحلية اليهودية، فقد ارتفعت مساحة الأراضي المعدة للبناء بين العامين 1983 و 1995 من 28.62 كم² إلى 47.28 كم² (نحو 65%)، وارتفع عدد السكان بنسبة 70% (من 151,300 نسمة إلى 260 ألف نسمة). وقد شكّلت الأراضي المعدة للبناء، في العام 1983، نحو 15% من مجموع مسطح النفوذ، بينما ارتفعت نسبتها إلى 30% في العام 1995. تشير الأرقام أن الازدياد في نسبة الأراضي المخصصة للبناء

35. من المهم الإشارة هنا إلى أن البلديتين شوهم وكتسير - حريش لم تُشملا في معطيات العام 1983، لأنهما أُقيمتا بعد ذلك العام. ولو أضفنا المساحة المعدة للبناء فيهما، لكان الفارق لصالح السلطات المحلية اليهودية أكبر.

في السلطات المحليّة اليهوديّة ارتفعت بشكل أكبر ممّا السلطات المحليّة العربيّة.³⁵ وبالرغم من أنّ مجمل المساحة المعدّة للبناء في السلطات المحليّة العربيّة أكبر من السلطات المحليّة اليهوديّة، تشكّل نسبة أقلّ من مجموع مساحة مسطّح النفوذ. وبلغ معدّل المساحة المعدّة للبناء في السلطة المحليّة العربيّة الواحدة (المشمولة في العينة) 2.31 كم²، بينما بلغ معدّل المساحة المعدّة للبناء في السلطة المحليّة اليهوديّة الواحدة 2.082 كم².

استناداً إلى البحث الذي أجراه خمائسي (2002)، يعود الفارق - في نسبة الأراضي المخصّصة للبناء من مجموع مساحة مسطّح النفوذ - إلى معيقات جغرافيّة، وإلى مشاكل تخطيطيّة، تحدّ من امتداد مناطق البناء في السلطات المحليّة العربيّة. ذلك أنّ أغلبيّة التجمّعات السكّانية العربيّة واقعة في مناطق جبلية تحدّ من إمكانيّة استغلال الأراضي؛ والمخطّطات الحكوميّة القطريّة التي تخصّص أراضي: للغابات (مناطق خضراء) مثل «تاما 22»،³⁶ وللمحميّات الطبيعيّة «تاما 8»، ولخطوط الكهرباء «تاما 10»، وللطرق «تاما 3» - تحدّ جميع هذه العوامل من استعمال الأراضي في السلطات المحليّة العربيّة. وُجدت أغلب هذه التجمّعات السكّانية قبل الخطط الحكوميّة، ولم يكن بناؤها وفق برنامج وخطط تتسجم مع المخطّطات القطريّة (خمائسي 2002). لا تتوافق هذه المخطّطات مع ثقافة وحضارة المجتمع الفلسطينيّ في قضايا البناء (ورؤيتها للأرض وتشبّثها بها)، بل تعمل دائماً على وضع حدّ لها وتضييق الخناق على السلطات المحليّة العربيّة. في المقابل، إنّ تخطيط وتطوير التجمّعات السكّانية اليهوديّة هو جزء من التخطيط القوميّ القطريّ الذي يسعى لخلق فرص للتطوير وجذب السكّان؛ وهو ما ينعكس بدوره على استغلال المساحة المعدّة للبناء ضمن مسطّح نفوذ السلطة المحليّة (خمائسي 2004، 2002).

36. «تاما» هي كلمة منحوتة من الحروف الأولى للمصطلح العبريّ «תוכנית 67 ארצות» وتعني المخطّط القطريّ - «المقصود بالتخطيط القطريّ عامّةً هو توزيع وتخصيص استعمالات الأراضي داخل حدود الدولة قاطبة. هذه الاستعمالات تتضمّن تخصيص أراضٍ للإسكان، للمواصلات، للصناعة والتجارة، للسياحة والاستجمام، ولشوارع مختلفة، كالمطارات والموانئ» (جبارين 2001، 51). تشير الأدبيّات المختلفة إلى أنّ المخطّطات القطريّة التي أعدتها دولة إسرائيل هي أحد أساليب السيطرة على الأرض في إسرائيل (جبارين 2001؛ خمائسي 2003، 2002، 1999).

الفصل الثالث: مسطحات النفوذ

أُضِفَ إلى العوامل التي ذكرت آنفًا، أنَّه في مناطق نفوذ السلطات المحليَّة العربيَّة، هناك الكثير من الأراضي الزراعيَّة الخاصَّة التي تشكِّل مصدر دخل أساسيًّا لأصحابها، الأمر الذي يصعِّب على استغلالها للبناء، وفي حالات كثيرة تبعد هذه الأراضي عن المناطق المُعدَّة للبناء. جميع هذه العوامل تقلِّل من إمكانيَّة استغلال نسبة أراضٍ أكبر لمناطق البناء، ناهيك عن أنَّ أيَّ تغيير في استخدام الأراضي يتطلَّب موافقة المؤسَّسات الحكوميَّة التي تبطِّئ هذه العمليَّة (خمايسي 2004).

وبالرغم من أنَّ الارتفاع في مساحة الأراضي المخصَّصة للبناء في السلطات المحليَّة اليهوديَّة كان أكبر منه في السلطات المحليَّة العربيَّة، لم يمنع ذلك بقاء مساحات مفتوحة كبيرة في مناطق السلطات المحليَّة اليهوديَّة، ومساحات تخصَّص للمناطق الصناعيَّة، على عكس السلطات المحليَّة العربيَّة.

في العام 1995، كانت المساحات «المفتوحة» في مناطق نفوذ السلطات المحليَّة اليهوديَّة ضعفي المساحة المفتوحة في السلطات المحليَّة العربيَّة، 14 كم²، مقابل 7 كم² (لم يردُ مقياس «المساحات المفتوحة» في معطيات عام 1983، لذلك لا نستطيع أن نوَقِّر معطيات مقارنة). ينعكس وجود مساحات مفتوحة على رفاهية سكَّان السلطة المحليَّة، فوجود مثل هذه المساحات يخلق الفرص لبناء مؤسَّسات جماهيريَّة وترفيهيَّة للسكَّان. فبينما تتوافر المساحات لدى السلطات المحليَّة اليهوديَّة لمثل هذه الأهداف، تغيب في السلطات المحليَّة العربيَّة، الأمر الذي ينعكس بدوره على النشاط الثقافي والاجتماعي والسياسي في السلطات المحليَّة العربيَّة، وكذلك الترفيهيَّة.

وفي شق الأراضي المخصَّصة للمناطق الصناعيَّة، نرى أنَّ هناك اختلافًا جذريًّا بين وضع السلطات المحليَّة العربيَّة وتلك اليهوديَّة في كلتا الفترتين (سنة 1983 وسنة 1995)، وأنَّ هناك اختلافًا في السلطات المحليَّة اليهوديَّة ذاتها بين الفترتين.

في العام 1983، لم تتعدَّ المساحة المُعدَّة للمناطق الصناعيَّة في جميع السلطات المحليَّة العربيَّة المشمولة في العيِّنة (25 سلطة) دونمًا واحدًا، توزَّعت على تسع سلطات محليَّة. وفي العام 1995، لم تتعدَّ هذه المساحة نصف دونم مرَّبع، ولم تُخصَّص غيرُ ثماني سلطات محليَّة عربيَّة مساحاتٍ لمناطق صناعيَّة رسميَّة.

أما في ما يتعلق بالسلطات المحليّة اليهوديّة، فتختلف الصورة تمامًا؛ حيث إنّ أغلبيّة السلطات المحليّة اليهوديّة تخصّص مساحات أراضٍ وفيرة للمناطق الصناعيّة. من ضمن 22 سلطة محليّة يهوديّة (توافرت عنها معلومات للعام 1983)، كانت هناك مناطق صناعيّة رسميّة في 12 منها، وكان مجموع مساحتها 4.8 كم². في العام 1995، وُجدت في 18 سلطة محليّة يهوديّة (70%) مناطق صناعيّة، وبلغت مساحتها قرابة 17 كم²، أي ارتفعت بمقدار 425% عن العام 1983 (ناهيك عن المناطق الصناعيّة الإقليميّة، التي تهدف إقامتها إلى خدمة مجموعة من السلطات المحليّة والإقليميّة، بغية ضمان المنفعة الاقتصاديّة للمصالح المقامة عليها وضمان أيدٍ عاملة).

يعرض الجدول رقم 17 أبرز التغيّرات التي حصلت في توسيع المناطق الصناعيّة في عدد من السلطات المحليّة اليهوديّة، وفي هذه الحالة، من المهمّ التطرّق إلى الارتفاع المطلق، أي حجم الارتفاع في عدد الدونمات، وليس فقط إلى نسبة الارتفاع، لأنّه في مثل هذا المعطى إشارة إلى استغلال الأراضي الصناعيّة والحاجة الدائمة إلى توسيعها واستقبال صناعات جديدة. وقد تطرّقنا في هذا التقرير إلى أهميّة وجود مناطق صناعيّة في مسطّح نفوذ السلطة المحليّة، لما لذلك من أبعاد إيجابيّة على القدرة الماليّة للسلطة المحليّة وللمواطنين.

المساحات المعدّة للمناطق الصناعيّة
في السلطات المحليّة اليهوديّة

نسبة التغيّر	1995 (كم ²)	1983 (كم ²)	السلطة المحليّة
3.25	0.456	0.14	إبن يهودا
4.6	1.434	0.311	أوفكيم
2.14	0.439	0.205	أور يهودا
2	0.4	0.2	زخزون يعقوب
11	0.2	0.018	كريات طبعون
6.5	1	0.154	يوكنعام عيليت
1.42	0.1	0.07	كفار يونا
1.93	3.4	1.76	نيشر
7.6	4.55	0.6	نتسيرت عيليت
6	1.8	0.3	العقولة
3	2.4	0.8	عتليت
6.7	0.47	0.07	شلومي

شحّ المناطق الصناعيّة لدى السلطات المحليّة العربيّة يؤثّر مباشرةً على إمكانيّة تطوير صناعات جديدة في البلدات العربيّة، أو تطوير الصناعات القائمة. يرى سوفر وآخرون (1994) في النقص في توفير الأراضي لمناطق صناعيّة، وفي عدم اكتراث الدولة لحلّ هذه الضائقّة، أحد أهمّ العوامل التي تعيق تطوير الصناعة في مناطق نفوذ السلطات المحليّة العربيّة، وارتفاع تكلفة الاستثمار الأولى في حال إقامتها، بالإضافة إلى غياب البنى التحتيّة الأساسيّة لإقامة الصناعات، ويؤثّر شحّ المناطق الصناعيّة والصناعات المتطوّرة تأثيراً مباشراً على الوضع الماليّ للسلطات المحليّة العربيّة، إذ تُعدّ هذه العوامل شرطاً أساسياً في عمليّة نموّ السلطة المحليّة، وتزيد من قدرتها على تجنيد التمويل الذاتيّ المحليّ بواسطة الضريبة البلدية المحليّة، بالإضافة إلى كونها مراكز تشغيل مهمّة تساعد في رفع مستوى الدخل وفي تخفيف وطأة البطالة في البلدات العربيّة، وتؤثّر هي بدورها تأثيراً إيجابياً أيضاً في رفع الدخل الذاتيّ في السلطات المحليّة

العربية. استنادًا إلى معطيات دائرة الإحصاء المركزية، فإن السلطات المحلية العربية المنكوبة بالبطالة تتبوءً صدارة قائمة البلديات المنكوبة بالبطالة في الدولة، ومن بينها: كسيفة، راهط، أم الفحم، عبلين، الناصرة. وقد أشارت دراسة لدائرة الإحصاء المركزية في العام 1999 إلى وجود علاقة وثيقة بين الأوضاع المالية للسلطات المحلية (وفي الأخص حجم الدخل الذاتي في السلطة المحلية) والمستوى الاقتصادي الاجتماعي لمواطنيها.³⁷

ولتجلية ضالة فرص العمل في المناطق العربية، وشحّ الصناعات وتخلّف الاقتصاد المحلي في السلطات المحلية العربية، نستعين بالأرقام الواردة في مسح القوى العاملة للعام 2001، التي تشير إلى ما يلي: معدّل الاشتراك في سوق العمل لدى المواطنين العرب في تلك السنة بلغ 40% فقط؛ 50% منهم يعملون خارج مناطق سكنهم، أي في الاقتصاد اليهودي؛ ومن بين الـ 50% الذين يعملون في الاقتصاد المحلي العربي، يعمل ما بين 25%-30% منهم في مجال الإدارة العامة والخدمات العامة المحلية (نحو: السلطات المحلية؛ التربية والتعليم؛ الخدمات الصحيّة). مفاد هذا أنّ 20% - 25% فقط من المواطنين العرب المشتركين في سوق العمل يعملون في الاقتصاد المحلي العربي في أماكن سكنهم، وهم يشكّلون ما بين 8% - 10% من مجموع قوى العمل العربية (بين الأجيال 15-65 عامًا). بعبارة أخرى، الاقتصاد المحلي العربي (باستثناء الإدارة العامة المحلية) يستطيع أن يوفّر فرص عمل لمواطن واحد فقط من بين كل عشرة مواطنين في سنّ العمل، وفي أغلب الأحوال في مجال الأعمال الحرّة والخدمات، والتجارة والنقل والصناعات التقليدية، بدخل لا يتعدّى الـ 70% من معدّل الأجور في الدولة.

تعرّز هذه الأرقام الادّعاءات حول غياب الدعم والاستعداد الحكومي لتقديم المساعدة ومدّ يد العون، وإقامة البنى التحتية اللازمة، وإزالة العقبات البنيوية الإدارية والسياسية، التي تحدّ من إمكانية تطوير الصناعة والمصالح التجارية داخل السلطات المحلية العربية، والارتقاء بالاقتصاد العربي إلى مستوى النضوج الذي سيساهم بدوره في تجنيد الأموال الذاتية. هذا الواقع ليس مجرد رفع شعارات تُستخدم بهدف التملّص من المسؤولية، ولا مجرد ادّعاءات ديماغوغية تطلقها قيادات المجتمع العربي.

فقد توصل مراقب الدولة هو الآخر إلى هذا الاستنتاج، من خلال فحصه للوضع القائم في السلطات المحليّة العربيّة، وقام بعرضه في تقرير رقم 52 ب (2002). وقام المراقب بتعداد جميع المخطّطات التي أعدتها الحكومات المتعاقبة منذ مستهلّ التسعينيات لغرض تطوير ومعالجة قضايا السلطات المحليّة العربيّة والمواطنين العرب، وتوصل - على ضوء المعطيات القائمة - إلى استنتاج مفاده أنّ الحكومات أطلقت الوعود، وبعضها خطّط وأقام لجاناً مختلفة، وفي المحصلة توقّف الأمر عند مستويات التخطيط والكلام، ولم يصل إلى مستويات التنفيذ. بالإضافة إلى مراقب الدولة، تطرّق تقرير «لجنة أور» بدوره، بشكل تفصيلي، إلى الواقع الخانق والتمييز الممارس ضدّ المجتمع العربي، وأشار إلى الظواهر ذاتها.

في مجال المصالح التجاريّة، معظم المصالح المتواجدة في المناطق العربيّة صغيرة وتسوّق منتوجاتها، في الأساس، في البلدة التي تقع فيها المصلحة وفي البلدات القريبة منها. وتعرقلت المبادرات الاقتصاديّة للكثير من المستثمرين العرب بسبب النقص في المناطق الصناعيّة المتطوّرة في القرى العربيّة، ولذا يقيم كثيرون منهم المصالح التجاريّة داخل بيوتهم، مما يصعب في تطويرها. قليلة هي القرى العربيّة التي تخصّص مناطق صناعيّة ضمن خارطتها الهيكلية، وحتى في هذه القرى تنقص في معظم الأحيان البنية التحتيّة لتطوير المناطق الصناعيّة للمدى البعيد. وحسب المعطيات الواردة عن «سلطة تطوير الجليل»،³⁸ تفتقر 70% من المناطق الصناعيّة في الوسط العربيّ إلى البنى التحتيّة، وجرى ربط 30% منها فقط بشبكات المياه والكهرباء. 80% من المصانع في المناطق العربيّة تقع داخل المناطق السكنيّة، ومعدّل المساحة المخصّصة للمنطقة الصناعيّة هو 150 دونماً فقط، وتقلّ مساحة ثلث المناطق الصناعيّة في القرى العربيّة عن 50 دونماً في كل من هذه المناطق، وتقلّ مساحة ثلثين منها عن 170 دونماً.³⁹ من بين السلطات المحليّة التي شاركت في العيّنة، في ثلاث منها فقط - من أصل 25 (أي 12%) - هنالك منطقة صناعيّة (مقابل 70% من السلطات المحليّة اليهوديّة المشمولة في العيّنة). على هذا الغرار ذاته، تقول وزارة الاسكان في مخطّطاتها بشأن التطوير المدنيّ في الجليل، بصورة واضحة، إنّّه من غير الممكن ومن غير المرغوب فيه تطوير

38. أُطلق على هذه السلطة سابقاً «سلطة تهويد الجليل».

39. تتطرّق المعطيات إلى العام 1999، ومصدرها تقرير مراقب الدولة رقم 52 ب (دولة إسرائيل 2002 ب).

منطقة صناعية موسّعة في ظلّ مساحة القرية. فهي تخصّص الأراضي والميزانيات للمناطق الصناعية في إطار المدن اليهودية مثل كرميئيل التي «تفي» وفقاً لتلك الادعاءات بالاحتياجات التشغيلية للمنطقة، وبالتالي تعود الفوائد على ميزانية السلطات المحلية اليهودية في بنود الدخل الذاتي، وهكذا تزداد مناعتها، بينما لا تقام المناطق الصناعية في البلدات العربية، وينعكس هذا على حجم الدخل الذاتي في الميزانية، وبالتالي على مناعتها الاقتصادية (خمايسي 2004).

السبب الثالث – وهو المتعلّق بالسلطات المحلية:

● لم تتطرق معطيات البحث إلى مناطق نفوذ المجالس الإقليمية ومسطحاتها، ممّا قد يثير بعض علامات الاستفهام إن لم تُموضّع هذه المعطيات في السياق المناسب، وإن لم تؤخذ في الاعتبار الحقيقة التي مفادها أنّ أغلبية ما يسمّى بـ«أراضي الدولة» تقع ضمن نفوذ المجالس الإقليمية. لذا رأينا من باب الأهمية عرض بعض من هذه المعطيات، على الرغم من عدم شملها في هذا البحث. على سبيل المثال لا الحصر، تطرّقنا إلى ثمانية مجالس إقليمية⁴⁰ ووجدنا ما يلي: مجموع مسطحات النفوذ لهذه المجالس بلغت 1,916 الف دونم؛ معدّل مسطح النفوذ بلغ 239 الف دونم؛ مجموع عدد المواطنين في هذه المجالس الإقليمية بلغ 120 ألف؛ معدّل عدد المواطنين في المجلس الإقليمي بلغ 15 ألف نسمة؛ معدّل الكثافة السكانية في هذه المجالس الإقليمية بلغ 10 دونمات للفرد الواحد (انظروا ملحق رقم (2)). ولتأكيد وتكريس هذا الواقع قامت دولة إسرائيل، وما زالت، بالدفاع عن هذه التفرقة بالتشريع القانوني،⁴¹ كما تحاول

40. المجالس الإقليمية: جيزر؛ مسغاف؛ إشكول؛ حيفل يبني؛ مطي آشر؛ جليل عليون؛ مجيدو؛ عيمك حيفر. للتوسّع في تاريخ إقامة المجالس الإقليمية، راجع، نويمن 1996. وللتوسّع في دور هذه المجالس في تنفيذ مخطّطات السيطرة على المكان وتهويده، راجع، بشير 2004.

41. هناك محاولات أنية ومستمرة لتشريع قوانين ترسخ هذه الحال، وتحاول إضفاء صبغة قانونية للفصل العنصري في هذه الدولة، وعلى وجه الخصوص إمكانية شراء المواطنين العرب أراضي أو عقارات في المناطق اليهودية. كمثال على ذلك، نذكر باقتراح القانون الذي قدّمه للكنيست عضو الكنيست تسفي هندل، والذي يرمي - في الأساس - إلى منع العرب من امتلاك شقق في بلدات إسرائيلية داخل الخط الأخضر، وكذلك الالتفاف على قرار اتّخذته المحكمة العليا الإسرائيلية في قضية عائلة قعدان (موقع عرب 48، بتاريخ 11-10-2004). للتوسّع في قضية قعدان، انظروا: <http://www.acri.org.il/arabic-acri/engine/story.asp?Id=127>

الأقلية العربية محاربة هذا الواقع بأساليب مختلفة، أحدها المسلك القانوني⁴². لتلخيص ما جاء في هذا الفصل، يمكن القول وبشكل مماثل للاستنتاجات المتعلقة بتوزيع الميزانيات بين السلطات المحلية العربية واليهودية، إنَّ المقارنة السطحية بين مسطحات نفوذ السلطات المحلية العربية، في نقطة زمنية واحدة، وبمعزل عن السياق التاريخي والوضع العام في الدولة، ليس في مقدورها استيفاء الصورة كاملةً. وبغية إيضاح الصورة، اقترحنا التنبّه إلى عوامل إضافية تساعدنا على توضيح الصورة. من بين هذه العوامل أنّ العيّنة المقارنة لم تشمل معظم الأراضي في دولة إسرائيل، تلك الواقعة تحت سيطرة المجالس الإقليمية (قراءة 88% من أراضي دولة إسرائيل). أضف إلى ذلك التفاوت من حيث فرص الوصول إلى (أو المنالية) (accessibility) الحيز العام في الدولة، حيث يتمتع المواطن اليهودي، وإن نظرياً، بحريّة اختيار مكان السكن، بينما يُحرم الفلسطيني من هذا الحق. ومن إفرافات هذا الواقع سهولة التنقل «الهجرة الداخلية» للسكان اليهود من التجمّعات السكنية القائمة وإليها، ومن ضمنها التجمّعات السكنية التي أقيمت وما زالت تقام لخدمة اليهود حصرياً (نحو شوهم وكتسير حريش الواردتين في العيّنة). أضف إلى ذلك أنّ قسماً كبيراً من التغيرات في شقّ مسطحات النفوذ يكون - في المعتاد - داخل مسطح النفوذ ذاته (كتحديد مناطق البناء والمناطق الصناعية)، وأنَّ السلطات المحلية اليهودية تتمتع بمرونة أكبر في تغيير استعمال الأراضي.

42. مثلاً على ذلك، راجعوا الالتماسات التي قدمها مركز عدالة للمحكمة العليا (موقع مركز «عدالة» الإلكتروني)؛ الالتماس الذي قُدّم ضدّ قرار «دائرة أراضي إسرائيل»، الذي يقضي بمنح تخفيض في سعر الأراضي للجنود الذين أدوا الخدمة العسكرية؛ الالتماس الذي قَدّمته «جمعية حقوق المواطن» ضدّ «دائرة أراضي إسرائيل» و«الكيرن كيمت»، يُطلب فيه السماح للمواطنين العرب بالمشاركة في المناقصات التي يجري من خلالها تسويق الأراضي التابعة لهما، وقد أُقصيت الأقلية العربية من المشاركة في هذه المناقصات (موقع عرب 48، www.arabs48.com، 10-12-2004:2004-11-9).



الفصل الرابع



استهلاك المياه أوجه مقارنة

من مؤشرات الفجوات، بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، التي تشير إلى وجود فروق في مستوى المعيشة بين اليهود والعرب كأفراد وكمجموعة، كمّيّة استهلاك المياه وأهداف استعمالاته. جاء في أبحاث مختلفة أنّ كمّيّة استهلاك المياه تشير إلى مستوى المعيشة، والرفاه، والنظافة، والصحة. كذلك يدلّ هذا الاستهلاك على مستوى التطوّر في مجالات شتّى، نحو: الصناعة؛ الزراعة؛ السياحة؛ وغيرها (خمايسي 1993؛ Garb 2001).

تشير المعطيات المستقاة من النموذج العشوائيّ (انظروا الجداول فيما يلي)، أنّ كمّيّة المياه المستهلكة في السلطات المحليّة اليهوديّة أكبر بكثير من كمّيّة الاستهلاك في السلطات المحليّة العربيّة، رغم أنّ مجموع عدد المواطنين في السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة (361,500 نسمة) أكبر من عدد المواطنين في السلطات المحليّة اليهوديّة المشمولة في العيّنة (325,400 نسمة). بلغ مجموع استهلاك المياه لدى السلطات المحليّة اليهوديّة 37,353 (ألف م³)، وفي السلطات المحليّة العربيّة بلغ 25,792 (ألف م³)، أي أنّ كمّيّة المياه التي تستهلكها السلطات المحليّة اليهوديّة أكبر بنسبة 45% من تلك التي تستهلكها السلطات المحليّة العربيّة.

في السلطات المحليّة العربيّة، يُستغلّ 84% من هذه المياه -22,235 ألف م³- للاستعمال الفعليّ، ويذهب الباقي هدرًا. ويبلغ حجم الاستهلاك المدنيّ من المياه -بعد حسم نسبة

المياه المهدورة- في السلطات المحليّة العربيّة 21,365 ألف م³ - 96% من كمّيّة الاستهلاك الفعليّ - لأغراض مدنيّة و 4% لأغراض الزراعة والصناعة. في المقابل، إنّ حجم المياه المستغلّة فعليًا لدى السلطات المحليّة اليهوديّة تصل إلى 91% من المجموع الكليّ - 34,269 ألف م³ من أصل 37,353 م³ - ويستعمل من هذه المياه 84% لأهداف مدنيّة (29,039 ألف م³)، والمتبقّيّة تُستعمل لأغراض زراعيّة وصناعيّة. وهذا دليل آخر على الفروق في مستوى المعيشة وتركيبية السلطات المحليّة، إذ إنّهُ في مناطق السلطات العربيّة تنعدم - على العموم - المناطق الصناعيّة والصناعات (التي بدورها تستهلك المياه بكمّيّات أكبر)، وكذلك تقلّ فيها المناطق الزراعيّة، وحين تتوافر هذه المناطق (الزراعيّة)، فإنّ نوعية المزروعات فيها لا تحتاج كمّيّات مياه كبيرة (بعبارة أخرى، كمّيّة المياه المتاحة تحدّد أنواع الزراعة، لا العكس)، الأمر الذي يؤثّر سلبيًا على إمكانيّة تطوير الزراعة. بالإضافة إلى ذلك، ولإبراز الفجوة في استهلاك المياه بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، نشير إلى أنّ كمّيّة المياه للاستهلاك المدنيّ لدى السلطات المحليّة اليهوديّة، وحدها، تفوق مجموع كمّيّة المياه المستهلكة في السلطات المحليّة العربيّة (بعد حسم المياه المهدورة) بنسبة 1.3 كما بيّن الجدول التالي.

جدول رقم 18

استهلاك المياه للعام 2001

المعدّل لأغراض مدنيّة (ألف متر ³)	الاستهلاك المدنيّ (ألف متر ³)	المعدّل العام (ألف متر ³)	الكمّيّة المستهلكة فعليًا (ألف متر ³)	نسبة المياه المهدورة (%)	المعدّل في السلطات المحليّة (ألف متر ³)	المجموع الكلي (ألف متر ³)	
854	21,365	889	22,235	15.8	1,031	25,792	السلطات المحليّة العربيّة
1,161	29,039	1,370	34,269	8.78	1,494	37,353	السلطات المحليّة اليهوديّة
-	1.35	-	1.54	-	-	1.45	السلطات اليهوديّة / العربيّة

من بين المعطيات المهمّة التي برزت، عند مقارنة بند استهلاك المياه لدى السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، نسبة المياه المهدورة، أي الفرق بين الكمّيّة التي تشتريها السلطة المحليّة وبين الكمّيّة التي تباعها، ويعتبر هذا الفرق ككمّيّة المياه التي تذهب سدّي. تشير النتائج إلى أنّ نسبة المياه المهدورة في السلطات المحليّة العربيّة بلغت 15.8% من مجموع استهلاك المياه، وهي تقريبًا ضعفا النسبة في السلطات المحليّة اليهوديّة

الفصل الرابع: استهلاك المياه: أوجه مقارنة

التي كانت 8.78%. يمكن أن يُعزى هذا الفرق إلى الضعف في البنى التحتية والتباين في مستوى جودة شبكات المياه، وهو ما يشكّل العامل الأوّل لارتفاع نسبة المياه المهدورة لدى السلطات المحليّة العربيّة. كانت أقصى نسبة للمياه المهدورة في السلطات المحليّة العربيّة التي وردت في العيّنة في مدينة سخنين، إذ بلغت 42.2% من كمّيّة المياه التي تشتريها؛ أمّا النسبة الأدنى، فقد كانت في كوكب أبو الهيجا (6.7%). في ما يتعلّق بالسلطات المحليّة اليهوديّة، كانت النسبة القصوى للمياه المهدورة في كتسير حريش (21.8%)، والنسبة الدنيا في نيشر (1.3%).

بالإضافة إلى ذلك، ثمة اختلافات عدّة في مبنى الاستهلاك المدنيّ للمياه بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، كما يتّضح من الجدول التالي.

جدول رقم 19

توزيع الاستهلاك المدنيّ للمياه عام 2001

السلطات المحليّة اليهوديّة			السلطات المحليّة العربيّة			
النسبة من المجموع	المعدّل للسلطة الواحدة	الكمّيّة (ألف متر ³)	النسبة من المجموع	المعدّل للسلطة الواحدة	الكمّيّة (ألف متر ³)	
100	1,161	29,039	100	845	21,365	المجموع الكليّ
73	846	21,172	81	694	17,359	الاستعمال المنزليّ
3.6	42	1053	5.6	49	1,217	التربية والرياضة
10.9	126	3,166	1.7	15	375	الحدائق العامّة
1.9	23	575	3.1	27	670	البناء

من جدول رقم 19، يتّضح أنّ استهلاك المياه لأهداف مدنيّة لدى السلطات المحليّة اليهوديّة أكبر من السلطات المحليّة العربيّة بـ 36%، والاستعمال المنزليّ أكبر بـ 22%. وكانت الفجوة الأكبر في بند الحدائق العامّة، إذ إنّ استهلاك السلطات المحليّة اليهوديّة يبلغ 8.5 أضعاف حجم المياه المستعملة لهذا الغرض لدى السلطات المحليّة العربيّة. كمّيّة استهلاك المياه للفرد الواحد في السلطات المحليّة العربيّة كانت 59.4 م³ في السنة، أمّا في السلطات المحليّة اليهوديّة، فقد بلغت نحو ضعفي ذلك (100.6 م³ في السنة). في السلطات المحليّة العربيّة، كان أدنى معدّل لاستهلاك المياه للفرد في عرعة (مقياس

اقتصاديّ-اجتماعيّ (2)، إذ بلغ 30 م³ في السنة؛ ويافة الناصرة 43 م³ (تدرّيج 3). وكانت أعلى كمّيّة استهلاك للفرد في السلطة المحليّة يركا، حيث بلغت 89 م³ (تدرّيج 3)؛ وكفر ياسيف 78 م³ (تدرّيج 4).

أمّا في السلطات المحليّة اليهوديّة، فقد كانت النسبة الأدنى في رخسيم -55 م³ وفي كتسير -70 م³ (بدون تدرّيج)؛ والأعلى في روش بينا -212 م³ (تدرّيج 7)، وفي عومر -183 م³ (تدرّيج 10). من اللافت للانتباه أنّ أدنى نسبة للاستهلاك الفرديّ في السلطات المحليّة اليهوديّة (باستثناء رخسيم) تقترب من أعلى نسبة للاستهلاك الفرديّ في السلطات المحليّة العربيّة (قراية 75 م³ للفرد في السنة). كذلك تبرز جلياً في السلطات المحليّة اليهوديّة العلاقة الإيجابيّة بين حجم استهلاك الفرد للمياه والتدرّيج الاقتصاديّ الاجتماعيّ للسلطة المحليّة، إذ إنّ البلدات التي تتوجد فيها نسبة مرتفعة لاستهلاك المياه للفرد، واقعة في الدرجات العليا في السلم الاقتصاديّ الاجتماعيّ (على سبيل المثال، السلطتان المحليّتان عومر وروش بينا)، والعكس بالعكس (رخسيم وكتسير-حريش). في المقابل، هذه العلاقة غير واضحة وقاطعة في حالة السلطات المحليّة العربيّة.

استهلاك المياه للزراعة والصناعة في عام 2001

كمية المياه المعدة للزراعة (ألف متر ³)	كمية المياه المعدة للصناعة (ألف متر ³)	السلطات المحليّة اليهوديّة	كمية المياه المعدة للزراعة (ألف متر ³)	كمية المياه المعدة للصناعة (ألف متر ³)	السلطات المحليّة العربيّة
678	53	بنيامينا	50	-	كفر ياسيف
16	245	العقولة	-	22	أمّ الفحم
-	-	غانّي تكفا	-	-	مجد الكروم
436	-	كديما	14	-	الرامة
157	12	أور يهودا	20	38	الطيبة
578	-	إبن يهودا	37	45	يركا
-	-	غفعات شموئيل	15	-	المغار
-	26	يوكنعام عيليت	50	22	دالية الكرمل
0	270	نيشر	-	4	سحزين
-	727	نتسيرت عيليت	0	14	الناصره
282	-	كفار يونا	25	-	طرعان
136	58	غان يافني	-	-	عرعرة
10	16	حتسور هجلييت	125	-	عبلين
24	0	اليخين	2	-	كوكب أبو الهيجا
115	22	عومر	1	-	كسيفة
-	-	شوهم	12	-	كفر قاسم
3	-	كتسير- حريش	-	-	زيمر
-	389	اوفكيم	113	10	راهط
83	76	زخرون يعقوب	-	2	الفريديس
2	-	كريات طبعون	1	-	يافة الناصرة
-	175	رمات يشاي	1	-	شعب
5	308	شلومي	2	-	فسوطه
18	53	عتليت	0	-	بئر المكسور
47	74	روش بينا	5	5	الجش
-	-	رخسيم	6	-	دبورية

يظهر الجدول أعلاه الفروق الشاسعة بين السلطات المحليّة العربيّة والسلطات المحليّة اليهوديّة في نسبة استهلاك المياه المخصّصة للصناعة وللزراعة، ولذلك فإنّ عمليّة تخصيص المياه هي كذلك غير حياديّة، إذ تفضّل الزراعة اليهوديّة على الزراعة العربيّة.⁴³ كما ورد في أبحاث عديدة، تكمن أهميّة المياه كمورد اقتصاديّ يحدّد خصوبة الأرض (فلاح 1993، 1990). من المعطيات الواردة في الجدول، يُستدلّ أنّ المعدّل العامّ لاستهلاك المياه للزراعة في البلدات العربيّة التي وردت بشأنها معطيات في العيّنة وصل إلى 31,706 م³. وفي المقابل، وصل المعدّل في السلطات المحليّة اليهوديّة إلى 2,606 ألف م³، أي أكبر بنحو 82 مرّة. ويدلّ هذا الرقم على الفروق في تخصيص كمّيّات المياه، ويدلّ كذلك على نوعيّة المزروعات، كما يحدّد هذا الوضع من إمكانيّات تطوير فرع الزراعة لدى السكّان العرب في دولة إسرائيل.

سبق أن أشرنا في التقرير إلى قلّة المناطق الصناعيّة، وشحّ الصناعات من جهة، ونوعيّتها من الجهة الأخرى. ينعكس هذا الواقع كذلك في كمّيّة استهلاك المياه في الشقّ المعدّ للصناعة. فقد كان معدّل استهلاك المياه في مجال الصناعة، في السلطات المحليّة العربيّة 18 ألف مترًا مكعبًا فقط. وفي المقابل، وصل معدّل استهلاك المياه في المناطق الصناعيّة في السلطات المحليّة اليهوديّة إلى 166.93 ألف م³، أي أكبر بنحو 9 أضعاف من معدّل استهلاك المياه المعدّة للصناعة في السلطات المحليّة العربيّة. ويظهر الجدول التالي التغيّرات التي طرأت على استهلاك المياه في البلدات اليهوديّة والعربيّة، وعلى الفجوات الواضحة في استهلاك المياه.

43. جعلت لجنة المياه الإسرائيليّة الحصول على المياه متعلّقًا بموافقة وزارة الزراعة، كما أنّ الشركتين اللتين توفّران إمدادات المياه «مكوروت» (أي شركة المياه الإسرائيليّة) و«تاهل» (الشركة الإسرائيليّة للتخطيط) تخضعان لسيطرة لجنة المياه الإسرائيليّة، وما تحصل عليه الزراعة العربيّة أقلّ بكثير مما تحصل عليه الزراعة اليهوديّة (فلاح 1993).

جدول رقم 21

استهلاك المياه في البلديات
اليهودية والبلديات العربية (مليون متر³)

2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1990	1979/80	1969/70	1964/65	
563	618	673	758	694	700	692	506	523	564	507	كيبوتسات
317	361	413	411	394	400	396	405	417	377	308	موشافيم
59	76	84	96	393	93	93	94	137	144	133	سلطات محلية يهودية
62	61	71	74	66	65	66	183	127	146	116	آخر
21	22	23	26	26	27	28	28	31	18	11	بلديات عربية

المصدر: دولة اسرائيل 2001، جدول رقم 21.6، 9-21؛ دولة اسرائيل 2004، جدول رقم 21.6، 10-21.



الفصل الخامس



استنتاجات

حاولنا من خلال هذا التقرير، طرح بعض المشاكل التي تعاني منها السلطات المحليّة العربيّة في دولة إسرائيل، والتي تحول دون ارتقاء الخدمات المقدّمة للمواطنين العرب إلى المستوى المعقول، وتعيق تطوّر البنى التحتيّة والإنماء. كما تطرّق التقرير إلى العوائق الأساسيّة التي تواجه السلطات المحليّة العربيّة في محاولاتها للتغلّب على هذه الصعوبات.

شهدت الساحة السياسيّة، في الفترة الأخيرة، ادّعاءات شتّى حول أزمة السلطات المحليّة في إسرائيل بشكل عامّ، وأزمة السلطات المحليّة العربيّة بشكل خاصّ. وكان من ضمن الادّعاءات المركزيّة وجود تمييز صارخ ضدّ السلطات المحليّة العربيّة في الميزانيات الحكوميّة ومسطّحات الأراضي (وجّهت هذه الادّعاءات القيادة العربيّة في إسرائيل: رؤساء السلطات المحليّة العربيّة ولجنة المتابعة العليا، وعززت هذه الادّعاءات أبحاث ودراسات حول السلطات المحليّة). في الوقت ذاته، جاءت الادّعاءات الحكوميّة محوّلة ضائعة السلطات المحليّة العربيّة إلى قضية سوء إدارة وتبذير ميزانيات، ومقترحة بالتالي حلّ هذه الأزمات عبر تحسين الإدارة، والمراقبة الصارمة للتعيينات والتوظيف، وضبط ورقابة عمليّة صرف الميزانيات (عبر تعيين وزارة الداخليّة مراقب حسابات خارجياً)، والمطالبة بالتشديد في جباية الضرائب المحليّة (أي رفع نسبة الدخل الذاتي)؛ وإرغام السلطات المحليّة اتّباع عمليّة إشفاء جذريّة، والتهديد بتنصيب «لجان معيّنة» لتشرف على عمل السلطات المحليّة، متجاهلةً بذلك الدور الأساسيّ الذي أدّته الدولة وما زالت تؤدّيه في صنع هذا الواقع.

قد يكون بعض هذه الادّعاءات صحيحًا، وحقًا تحتاج السلطات المحليّة العربيّة إلى الرقيّ في مستوى الإدارة والشفافيّة والمصداقيّة، فهذا واجب وطني لكل سلطة محليّة، قبل ان يكون واجبًا قانونيًا أو إداريًا أو استجابةً لمطلب حكوميّ؛ وعلى قيادة السلطات المحليّة العربيّة والمجتمع الفلسطينيّ في إسرائيل تقع المسؤوليّة في تبنيّ أساليب عمل جديدة تكون في سلّم أولوياتها مصلحة البلدة لا المصلحة العائليّة أو الحزبيّة أو الشخصيّة. إلا أنّ حصر الصعوبات والمشاكل، التي تواجه السلطات المحليّة العربيّة، في سوء الإدارة، هو أمر بعيد كلّ البعد عن طرح الحلول اللازمة. قد يكون هذا شرطًا ضروريًا، لكنّه غير كاف دون معالجة جذريّة للإجحاف التاريخيّ في رصد الميزانيات الحكوميّة، والأهمّ من ذلك: دون تغيير حقيقيّ وشامل في قضيّة توزيع الأراضي واستعمالاتها في الدولة، كونها أحد أركان أزمة السلطات المحليّة والعائق أمام تطوّر ونموّ هذه السلطات وسكّانها.

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

تتعرّز أهميّة مورد الأرض في مسألة نموّ وتطوّر السلطات المحليّة، وبخاصّة بعد تبنيّ الدولة منحى إنماء وتطوير يعتمد، إلى حدّ بعيد، على مشاركة القطاع الخاصّ مشاركة فعّالة وأساسيّة في سياسات الإنماء المحليّة (بمقدار أكبر ممّا كان عليه في السابق)، بل تحميل هذا القطاع، في بعض الحالات، مسؤوليّة الإنماء والتطوير المحليّ،

وحتى الإقليمي بشكل تامّ (وقد شاهدنا ذلك من خلال مبنى الميزانيات في السلطات المحلية اليهودية، وخاصة تلك التي تتوافر فيها مناطق صناعية وذات تدرّج اقتصادي اجتماعي مرتفع)، عبر توفير الدولة الشروط والمناخ الملائمة لعمل هذا القطاع، وتقديم التسهيلات الماديّة والدعم اللازم (على سبيل المثال لا الحصر: مساحات شاسعة للأراضي؛ توفير البنى التحتيّة اللازمة والمناسبة؛ منح هبات حكوميّة؛ تخفيض ضرائبيّ وإعفاءات متعدّدة -بالإضافة إلى الطاقات البشريّة).

تأتي هذه الاستنتاجات بمثابة ردّ على الادعاءات التي مفادها أنّ الدولة غيرت من سياستها تجاه السلطات المحليّة العربيّة - في السنوات الأخيرة، وخاصةً منذ منتصف التسعينيات - وتحديدًا في شقّ الميزانيات؛ إذ تدّعي الدولة أنّها شرعت منذ النصف الثاني من التسعينيات في مساواة مشاركتها في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة مع اليهوديّة.⁴⁴

وفق معطيات معدّل ميزانيات ومسطّحات النفوذ للسلطات المحليّة المشمولة في البحث، يُستدلّ وجود مساواة «وهميّة» بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة، بل حتى تفضيل الحكومة في تخصيص الميزانيات للسلطات المحليّة العربيّة على السلطات المحليّة اليهوديّة في بعض الحالات. إلّا أنّه، عبر التعمق والتمعّن في هذه البنود، تتغيّر الصورة ويتوافر تفسير حقيقيّ للواقع. كما أنّ التعامل السطحيّ مع منح السلطات المحليّة العربيّة مبالغ ماليّة قريبة من السلطات المحليّة اليهوديّة، والتشابه في مسطّحات النفوذ، يمكن أن يغيب عن معرفة القارئ أهداف المؤسسات الإسرائيليّة الحقيقيّة وراء «تحسين» اشتراك الحكومة في جزء من الميزانيات.

في شقّ الميزانيات، جاء في العينة المقارنة ما يلي:

■ معدّل حصّة اشتراك الدولة في بعض بنود ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة (في حجمها النسبيّ والمطلق) أكبر من اشتراكها بميزانيات السلطات المحليّة اليهوديّة.

■ حصّة اشتراك الحكومة في بند الميزانيّة غير الاعتياديّة بلغت 54% من الميزانيّة في السلطات المحليّة العربيّة، مقابل 36% في السلطات المحليّة اليهوديّة.

■ على الرغم من ذلك كان المجموع الكلي لمصادر الدخل الذاتي في ميزانيات السلطات المحلية العربية أصغر مما هو عليه في السلطات المحلية اليهودية (1,047 مقابل 2,789 ش.ج.، سنويًا، للفرد الواحد).

■ تشكل نسبة مصادر الدخل الذاتي لدى السلطات المحلية العربية 26% من مجموع مصادر الدخل الذاتي البالغة 1,047 ش.ج. سنويًا للفرد الواحد، مقابل 54% لدى السلطات المحلية اليهودية (2,789 ش.ج.). (وتساوي نسبة 37% من المبلغ لدى السلطات المحلية اليهودية). إذ إنَّ القسم الأكبر من مصادر الدخل الذاتي في السلطات المحلية اليهودية مصدرها الضريبة البلدية المحلية، وتشكل 54% من نسبة الدخل الذاتي، مقابل 32% لدى السلطات المحلية العربية.

■ في شقِّ المصروفات، تبين أنَّ السلطات المحلية العربية تصرف مبلغًا قيمته 5,438 ش.ج. للفرد في السنة، مقابل 6,676 ش.ج. في السلطات المحلية اليهودية (أي نسبة 81% من مصروفات السلطات المحلية اليهودية). وتشكّل الميزانية الاعتيادية 77% من مجموع المصروفات لدى السلطات المحلية العربية (4,229 ش.ج.)، مقابل 79.4% لدى السلطات المحلية اليهودية (5,302 ش.ج.).

■ 70% من مصروفات الميزانية الاعتيادية لدى السلطات المحلية العربية تُرصد لبنود محدّدة، نحو: الرواتب (33%)؛ التعليم (23%)؛ الرفاه (7%)؛ تسديد القروض (5.4%)؛ الفعاليات (27%)؛ ويتبقّى 23% فقط للميزانية غير الاعتيادية (1,040 ش.ج.). المعدّة بأغلبها لمشاريع التطوير.

■ تتوزّع المصروفات لدى السلطات المحلية اليهودية على النحو التالي (مع العلم أنَّ حجم المصروفات أكبر): الرواتب (26%)؛ التعليم (18.8%)؛ الرفاه (8%)؛ تسديد القروض (6.4%)؛ الفعاليات (34%)؛ ويتبقّى 20% للميزانية غير الاعتيادية (1,373 ش.ج.). المعدّة بأغلبها لمشاريع التطوير.

للهولة الأولى، يتبيّن من هذه المعطيات ما يبدو وكأنّ الحكومة تقوم بتقسيم مُنصف للميزانيات بين السلطات المحلية العربية واليهودية، إلّا أنّه، بتحليل أدقّ، يتطّرق إلى التفاصيل ويتعمّق فيها، يمكننا رصد الغبن القائم والتمييز المستتر وتنصّل الحكومة من مسؤوليتها إزاء السلطات المحلية العربية.

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

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

■ إن مقارنة السلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة بواسطة منهجيّة أدقّ، تأخذ في الاعتبار حجم السلطة المحليّة والتدريج الاقتصاديّ الاجتماعيّ للسكّان، من شأنها أن توضّح أنّ السلطات المحليّة اليهوديّة، المتشابهة بهذه المعطيات المتعلّقة بالسلطات المحليّة العربيّة، تحصل على ميزانيات حكوميّة أكبر ممّا تحصل عليه السلطات المحليّة العربيّة. هذا يعني أنّه لا مساواة في الميزانيات وفق الاحتياجات، بل هناك إيهاام بوجود هذه المساواة.

■ مع أخذ التحفظات السابقة في الاعتبار، علينا الانتباه كذلك إلى أنّ الأفضليّة الوهميّة لمشاركة الحكومة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة، قائمة في بنود الميزانيّة الاعتياديّة في الأساس. وفي هذا النوع من الميزانيات، السلطات المحليّة مقيّدة جداً في استقلاليّة التصرف، حيث إنّها مخصّصة لبنود محدّدة، وبخاصّة التحويلات الحكوميّة لبنود التعليم والرفاه والرواتب وما إلى ذلك، بمعنى أنّه ليس للسلطة المحليّة استقلاليّة في توزيع معظم هذه الميزانيات، كما لا تستطيع أن تقوم بتحويل ميزانيات من بند إلى آخر.

■ معظم بنود الميزانيّة الاعتياديّة معدّة للخدمات الضروريّة والأساسيّة للمواطن، وتعتبر أموالاً تحويليّة، أي أنّ السلطة المحليّة هي مجرد قناة لتحويل هذه الموارد،

وهي مقابل للخدمات الحكوميّة التي تقدّمها السلطة المحليّة، على العكس من الميزانيات غير الاعتياديّة التي يُبغى منها التطوير والإنماء في السلطة المحليّة.

من هنا يمكن القول إنّ دولة إسرائيل تحاول أن توفّر الميزانيات لهذه الخدمات، وأن توفّر أدنى شروط الحياة والخدمات اليوميّة للمواطن العربيّ. كما أنّ إمكانيّة الدولة في التلاعب في بنود الميزانيّة الاعتياديّة محدودة، وعلى الأخصّ في بنود «هبات الموازنة» المعدّة لجسر الهوة بين مدخولات ومصروفات السلطات المحليّة، والتي تُقرّر وفق معايير ومواصفات محدّدة بشكل أو بآخر وفي أغلب الأحيان، تكون دون المستوى المطلوب فعلاً، إذ تقرّر هذه الميزانيات وفقاً لمواصفات «لجنة سواري». وقد تطرّقنا إلى النواقص والمشاكل التي تنطوي عليها المعايير التي حدّتها هذه اللجنة، والتي تتسبّب في كثير من الحالات في إحفاف تجاه السلطة المحليّة العربيّة؛ هذا بالإضافة إلى أنّه في كثير من الحالات لا تطبّق جميع قرارات اللجنة. وفي كثير من الحالات، تكون هذه الميزانيات مخصّصة لتمويل الخدمات الحكوميّة التي تقدّمها السلطة المحليّة العربيّة.

في بند الميزانيات الذي من شأنه توفير إمكانيّة التطوّر والنموّ، تختلف الصورة كلياً، حيث تهتمّ الدولة بترسيخ الفروق وعدم المساواة بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة. وبمجرّد أن تخصصّ الدولة مبلغاً متساوياً تقريباً للسلطات المحليّة العربيّة واليهوديّة، تهدف بذلك إلى الحفاظ على الفجوة القائمة بينها. وذلك لأنّ البنى التحتيّة في أغلب السلطات المحليّة العربيّة شبه معدومة (على عكس السلطات المحليّة اليهوديّة)، ولا تكفي هذه الميزانيات للمشاريع المطلوبة فعلياً، ولا تعوّض عمّا حرّمت منه السلطات المحليّة العربيّة منذ قيام دولة إسرائيل. هذا التحوّل الضئيل هو نتاج السنوات القليلة الأخيرة فقط ويشهد هذا التحوّل نكسة أخرى منذ عام 2002 إثر التقليل في الميزانيات. من هنا يمكن الادّعاء أنّ هذه الميزانيات لا تكاد تكفي للترميم والصيانة، ولا يُبغى منها إعادة الإعمار الذي تحتاجه فعلياً السلطات المحليّة العربيّة. أضف الى ذلك شحّ إمكانيات تجنيد الموارد الذاتيّة لدى السلطات المحليّة العربيّة مقابل السلطات المحليّة اليهوديّة، ممّا يجعل الحجم الكليّ لميزانيات السلطة المحليّة اليهوديّة أكبر.

تتبع النسبة الأكبر لمشاركة الحكوميّة في ميزانيات السلطات المحليّة العربيّة، مقارنةً

بمشاركتها في ميزانيات السلطات المحليّة اليهوديّة، من ضالة المجموع الكلي لميزانيّة السلطات المحليّة العربيّة مقابل السلطات المحليّة اليهوديّة.

تطالب الدولة السلطات المحليّة، في الآونة الأخيرة، بتجنيد مصادر دخل ذاتيّة، والتوجّه إلى قوى السوق والقطاع الخاصّ، ليكون هذا القطاع محرّك الإنماء والتطوير في هذه السلطات. إلّا أنّها تتناسى الدور الذي قامت به «الدولة» في خلق هذه الهوة الواسعة بين السلطات المحليّة العربيّة وتلك اليهوديّة. فالسلطات المحليّة اليهوديّة باتت معدّة ومهيأة للتعامل مع القطاع الخاصّ، والأتكال عليه ابتغاء تأمين مصادر دخل ذاتيّة، وتوفير مستلزمات عمل هذا القطاع، بالإضافة إلى مساهمتها المباشرة في إنماء وتطوير الحيّز اليهوديّ وتوفير فرص العمل للمواطنين هناك. كذلك هناك دعم غير مباشر، بواسطة المشاركة الاجتماعيّة والاقتصاديّة لهذه المؤسّسات عن طريق التبرّع وتبني مشاريع في السلطات المحليّة اليهوديّة.

■ الكثير من المرافق الاقتصاديّة العربيّة تلجأ إلى المناطق اليهوديّة بسبب توافر البنى التحتيّة اللازمة والمباني الصناعيّة والتجاريّة الكبيرة، وعلى ذلك تدفع الضرائب المحليّة إلى السلطة المحليّة اليهوديّة لا العربيّة.

■ في 10% فقط من السلطات المحليّة العربيّة المشمولة في العيّنة، كانت هناك مناطق صناعيّة (رسميّة ومخصّصة لذلك)، وفي أغلب الأحيان بمساحات صغيرة جدّاً، وذلك على عكس السلطات المحليّة اليهوديّة، حيث تتوافر في 70% من السلطات المشمولة في العيّنة مناطق صناعيّة.

■ يفسر هذا الواقع المغاير، إلى حدّ كبير، حجم العجز الماليّ المتراكم لدى السلطات المحليّة العربيّة، وهو نتاج بضع سنوات فقط، مما يشير إلى عجز هذه السلطات عن توفير الموارد للمشاركة التي بدأت بها، وتراجع الدولة عن الالتزام بتعهداتها للسلطات المحليّة العربيّة. أحدث مثال على ذلك هو خطة المليارات الأربعة المخصّصة للسلطات المحليّة العربيّة، والتي لم ينقذ منها سوى القليل.

■ من جهة أخرى، لم يحدث تغيير جذريّ على توسيع مسطّحات النفوذ، ذلك أنّ قضية الأرض تقع في لبّ الصراع القوميّ لنضال المواطنين العرب في دولة إسرائيل.

إذ إنّ تضييق الخناق على صعيد مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة ينعكس على عدم تطوير صناعة واقتصاد عربيّين مستقلّين، كما ينعكس على مستقبل المواطنين العرب في هذه البلدات. في المقابل، رأينا أنّ وضع مسطّحات النفوذ لدى السلطات المحليّة اليهوديّة مختلف، وبالرغم من عدم التغيّر الكبير في مساحة مسطّحات النفوذ، رأينا أنّ التفسير لهذه الظاهرة وإسقاطاتها يختلف عن تفسير تلك التي لدى السلطات المحليّة العربيّة، ولا سيّما التباين في أنماط الهجرة الداخليّة، وسهولة التغيّرات في استعمال الأراضي داخل مسطّح النفوذ وسيطرة المجالس الإقليميّة على القسم الأكبر من الأراضي في الدولة.

من هنا نرى تبايناً جوهرياً في تعامل الدولة مع السلطات المحليّة العربيّة في بند الميزانيّات مقابل المسائل المتعلّقة بالأرض، على النحو التالي:

◊ يمكن القول إنّ التغيّرات الطفيفة في رصد الميزانيّات قد توفّر للحكومة الذرائع للردّ على الادعاءات من قبل السلطات المحليّة العربيّة بوجود التمييز وعدم المساواة من قبل الدولة ومؤسّساتها تجاه السكّان العرب.

◊ على ما يبدو، إنّ دولة إسرائيل ترى في توزيع الميزانيّات (منذ منتصف التسعينيّات) كلعبة win win game، أي أنّ تحويل قسط أكبر من الميزانيّات للسلطات المحليّة العربيّة لا يُفضي إلى خسارة للدولة ولا للسلطات المحليّة اليهوديّة، بل يوفّر ادعاءات الربح لدى الطرفين، وتستطيع الدولة التوفيق بين «إرضاء» السلطات المحليّة العربيّة دون المسّ بميزانيّات السلطات المحليّة اليهوديّة، وهكذا تستفيد الدولة وتحقّق بعض أهدافها من جهة، ومن جهة أخرى يرضى القسم الأكبر من السلطات المحليّة العربيّة. والأهمّ أنّ دولة إسرائيل، بواسطة عمليّة الاحتواء هذه للسلطات المحليّة العربيّة وللجنة القطريّة، تشدّد من الارتباط والتعلّق المادّيّ شبه التام للسلطات المحليّة العربيّة بموارد الدولة، لا سيّما أنّ هذه الميزانيّات لا تمنح أو تمكّن السلطات المحليّة العربيّة من الشروع في نهضة تنمويّة وعمرانيّة ومن ثمّ اقتصاديّة، فكل ما تستطيع في أحسن الحالات أن توفّره هو الخدمات الأساسيّة للمواطن.

◊ إنّ عمليّة تحسين الميزانيّات للسلطات المحليّة العربيّة هي عمليّة مشروطة وقابلة للتغيير، لا سيّما أنّها لا تمنح السلطات العربيّة أيّة إمكانيّة للاستقلال أو شبه استقلال على الصعيد المالي، ولا تدعم مصادر الدخل الذاتي للسلطات المحليّة العربيّة. المقصود

بذلك أنّ العدول عن هذه السياسة لا يحتاج إلاّ إلى قرار مناسب من الحكومة، أو حتّى من وزارة الداخلية. وقد توفّر ذرائع الضائقة الماليّة الحكوميّة تبريراً للتراجع عن تحسين الميزانيّات. وأحياناً، يعود السبب إلى محاولة فرض عقاب وضغط جماعيّين ضد السكّان العرب، نتيجةً لتصرّف سياسيّ غير مقبول على الدولة، كما هو الحال منذ العام 2001 والتراجع الكبير والتقليص المستمرّ في ميزانيّات السلطات المحليّة العربيّة.

◇ يوفّر التحسين الضئيل في سياسة رصد الميزانيّات للسلطات المحليّة، ويعزّز في بعض الاحيان الذرائع لجزء من القيادة العربيّة وقسم من رؤساء السلطات المحليّة مؤيّدني نهج المطالبة بالمساواة الشكليّة والاكتفاء بتحسين الميزانيّات التي تقدّمها الدولة، مقابل التنازل عن مطالب جوهرية، وبخاصّة في كلّ ما يتعلّق بمسطّحات النفوذ والسيطرة على الأراضي، والمشاركة في اتّخاذ القرارات وتقسيم الموارد.

في المقابل، نرى أنّ دولة إسرائيل، منذ قيامها، لم تتجاوب مع المطالب بتوسيع مسطّحات النفوذ للسلطات المحليّة العربيّة، بل إنّ العكس هو الصحيح؛ إذ تستمرّ الدولة في محاولات السيطرة على ما تبقى من الأراضي العربيّة، فتصادر وتقوم بمشاريع لتهوديد الجليل والمثلث والنقب. من هنا، يمكن أن نقول ما يلي:

◇ تتوافق سياسة الدولة تجاه السلطات المحليّة في قضية الأراضي، مع السياسة العامة إزاء المواطنين العرب التي برزت بوضوح في تقرير «لجنة أور»، والتي تعطي المجال للتغيير في الميزانيّات (أي على الصعيد الليبراليّ لمفهوم المواطنة)، ومن جهة أخرى لا تعترف بالفلسطينيّين في إسرائيل كأصحاب وطن، الأمر الذي ينعكس في استمرار مصادرة الأراضي وتضييق الخناق على البلدات العربيّة واعتبارها خطراً ديمغرافياً، وبالتالي محاولة صدّ تطوّر وتوسّع هذه البلدات.

◇ الأرض مورد أساسيّ ومهمّ، قد يمنح السلطات المحليّة العربيّة إمكانيّة التطوّر والنموّ، وقد يحدّ من تعلّقها المادّيّ بالدولة.

◇ العدول والتراجع عن توسيع مسطّحات النفوذ وضمّ أراضٍ لمسطّح نفوذ سلطة محليّة، كلّ ذلك ليس بعملية سهلة مقارنة مع الميزانيّات.

من هنا اقتنعنا الراسخ أنه لا يمكن أن تكون هناك عملية تطوّر وإنماء للمجتمع الفلسطيني، في دولة إسرائيل، دون الحصول على الإمكانيات والموارد الضرورية للقيام بمثل هذه المشاريع؛ ومن أهمّ هذه الموارد الأراضي الصالحة لإقامة المشاريع والبنى التحتية للاقتصاد. لذلك، يجب التشديد في العمل السياسي على استرجاع الأراضي العربيّة، وضمّها إلى مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة العربيّة، وتغيير الخرائط الهيكلية تغييراً ينسجم مع احتياجات السلطات المحليّة العربيّة، والمطالبة بضمّ مناطق نفوذ السلطات المحليّة العربيّة إلى «مناطق التطوير»، وتقديم المحفّزات والمساعدات للقطاع الخاصّ، في سبيل تحويل هذه المناطق إلى ما هو أكثر إغراءً للمستثمرين، والتوقّف عن تفضيل السلطات المحليّة اليهوديّة، المباشر وغير المباشر.

إضافة إلى هذا، ينبغي الاستمرار في مطالبة الدولة بتقديم الميزانيات وفقاً للاحتياجات الضرورية للسلطات المحليّة العربيّة، وتعيين المعايير والمواصفات التي تحدّد رصد الميزانيات الحكوميّة لتلائم وضع السلطات المحليّة العربيّة الحالي، إذ إنّ أغلب هذه المواصفات (التي حدّدته «الجنة سوارى») تركز على المعطيات الاقتصادية والاجتماعية لمسح السكّان في العام 1995، وتتجاهل التراجع والتدهور الحاصل منذ ذلك الحين إلى يومنا هذا.

على الرغم من الضائقة المستديرة للسلطات المحليّة والمواطنين العرب، تقوم دولة إسرائيل، منذ العام 2002، بتقليص مستمرّ لميزانيات السلطات المحليّة العربيّة، وحتى في بند مشاركة الحكومة في ميزانية الموازنة، تصل في بعض الأحيان إلى نسبة 50%⁴⁵ في الأعوام الأخيرة، تعاني معظم السلطات المحليّة العربيّة من عجز ماليّ كبير، يحدّ من إمكانية قيام معظم هذه السلطات بالواجبات والمهامّ الملقاة على عاتقها، وتمنع قسمًا كبيرًا منها من دفع رواتب الموظّفين. في هذا الصدد، يشير تقرير اللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة (نشر في الصحافة يوم 5 آب 2004) أنّ 38 سلطة محليّة، من أصل 62، لم تدفع المرتبات لفترة تتراوح بين شهرين و 15 شهرًا؛ وأنّ عدد السلطات المحليّة العربيّة التي قدّمت «خطة إشفاء» بلغ 48 سلطة محليّة؛ وأنّ عدد خطط الإشفاء المصادق عليها نهائيًا في السلطات المحليّة العربيّة ووزارة الداخلية بلغ 31 سلطة محليّة، وأنّ 22 سلطة محليّة عربيّة، من بين التي وقّعت على خطة إشفاء، لم تتلقّ أيّ ميزانية في إطار خطة الإشفاء.

45. نذكر هذا اعتمادًا على المعطيات الواردة من اللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة العربيّة.

تطالب اللجنة القطرية، باستمرار، الحكومات الإسرائيلية، كما يُستدلّ من المنشورات والبيانات الصحفية للجنة، أن تقوم بتنفيذ التزاماتها المالية والاتفاقيات الموقع عليها مع السلطات المحلية العربية، هذه الاتفاقيات التي تعترف دولة إسرائيل من خلالها بالتمييز والإجحاف تجاه السلطات المحلية العربية، إلا أنّها، في أغلب الحالات، لا تنفّذ ما وُقّع عليه، بصورة جزئية أو كلية.

يدعم الواقع المالي للسلطات المحلية العربية، وتصرف الحكومة تجاهها، الاستنتاج الذي مفاده أنّ دولة إسرائيل غير معنية بتقديم العون والتسهيلات للسلطات المحلية العربية بهدف تحقيق التطور، والنمو، والنهوض بمستوى الخدمات والبنى التحتية والاقتصاد إلى مستوى يلائم متطلبات العصر، ومن ثمّ نموّ الإنسان الفلسطيني. وذلك أنّ هذا التطور يتطلّب تغييراً جذرياً في سياسات توزيع الموارد في دولة إسرائيل، ولا سيّما الأرض، ويحدّ من ارتباط السلطات المحلية العربية بموارد الدولة المادّية، ممّا قد يحدّ من قدرة الدولة على التحكم بالقيادات العربية والمواطنين العرب في الدولة واحتوائهم.

كذلك، يرى هذا التقرير أنّ تركيز العمل السياسي للقيادة والمؤسسات والجمعيات (على مستوى السلطات المحلية) في مسألة مساواة الميزانيات الحكومية فقط، قد يخلط الأوراق ويفضي إلى سوق النضال إلى المنحى المطلبي فقط، دون الشروع في طرح أو معالجة الأسئلة المركزية والإشكاليات الرئيسية في علاقة المجتمع الفلسطيني مع دولة إسرائيل كدولة يهودية، بكلّ ما يتضمّنه هذا التعريف من إقصاء للمواطنين العرب ونظرتها لهم كأعداء، لا كأصحاب وطن؛ إذ لا يمكن تغيير الواقع السياسي القائم دون المطالبة بتوفير آليات عمل يكمن فيها منح السلطات المحلية العربية، ومن ثمّ المواطن العربي، وسائل التمكين الذاتي وبناء المؤسسات الذاتية اللذين قد يستطيعان تزويد الأقلية العربية بأدنى شروط الإنماء والتطوير، دون أن يكون ذلك متعلّقاً بشكل تامّ بموارد الدولة. هذا الطرح، لا يعني بأيّ شكل من الأشكال التنازل عن المطالبة بالمساواة والتعويض عن الإجحاف التاريخي، إنّما ينبغي طرح الإشكاليات التي قد تحول دون الوصول إلى مستوى نموّ وتطورٍ مقارب للحالة السائدة في السلطات المحلية اليهودية، وإن تحقّقت (نظرياً - على الأقل) المساواة في رصد الميزانيات الحكومية.

في بند الأراضي ومسطّحات النفوذ، رأينا في هذا التقرير، بواسطة مقارنة بين معطيات سنوات الثمانينيات مع التسعينيات، أنّ سياسات دولة إسرائيل الرامية إلى السيطرة على الأراضي العربيّة لم تتغيّر، وأنّ الدولة لم تقبل أغلبيّة طلبات السلطات المحليّة العربيّة حول تغيير الخرائط الهيكلية، وتوسيع مسطّحات النفوذ، وزيادة مناطق البناء والمناطق الصناعيّة، على الرغم من أنّ هذه الطلبات، في رأينا، تتضمّن تنازلاً كبيراً من طرف السلطات المحليّة العربيّة في قضايا الأرض، وتتعامل مع الوضع القائم، إذ لا تقوم بالمطالبة بإرجاع كلّ ما صودر من الأراضي العربيّة. وعلى الرغم من تقديم جميع هذه التنازلات الضمنيّة، والمطالبة بالكفّ عن جميع أنواع التمييز، تستمرّ دولة إسرائيل في محاولات دؤوبة للسيطرة على المتبقيّ من الأراضي العربيّة.

منذ قيام دولة إسرائيل، صودرت أغلبيّة الأراضي العربيّة، وجردت السلطات المحليّة العربيّة من أغلبيّة الأراضي التي كانت تمتلكها، وتحول ميزان الملكية: من سيطرة على ما يقارب 97% من الأراضي لصالح العرب، إلى 2.5% من نسبة الأراضي. لموضوع الأرض أهميّة خاصّة في ظلّ الحديث عن «توزيع أراضي الدولة»، هذه الأراضي التي بغالبيتها صودرت من المواطنين العرب، والتي بعض منها هي أراضي اللاجئين والمهجرين. نحن نرى أهميّة في إعادة النظر في أساليب العمل السياسيّ التي تطالب بتوسيع نطاق مسطّحات نفوذ السلطات المحليّة، دون التعامل مع السياق التاريخيّ لهذه الأراضي. وبناءً

عليه، فإنّ العمل السياسيّ للجنة المتابعة واللجنة القطريّة لرؤساء السلطات المحليّة، ومؤسّسات المجتمع المدنيّ الفاعلة في هذا الصدد، ينبغي أن يعتمد منحى آخر، لا سيّما أنّ لبّ الصراع هو الأرض. لذلك، على التفاوض ألا يكون على صعيد محليّ فرديّ، بمعنى أنّ تطالب كلّ سلطة بتوسيع مسطّح نفوذها بمعزل عن السلطات الأخرى، إنّما على العمل السياسيّ أن يأتي ضمن رؤية قوميّة فلسطينيّة شاملة، مقرونة بعمل جماعيّ منظمّ ومبلور يطالب بتقويم الغبن التاريخيّ الذي وقع على السلطات المحليّة العربيّة والأقليّة العربيّة، لا أن يقتصر الأمر على المطالبة بعدد من الدونمات هنا وهناك.

لم يتطرق هذا البحث إلى نجاعة عمل السلطات المحليّة العربيّة في كلّ ما يتعلق بالإدارة الداخليّة وعدد الموظّفين وتقسيم الوظائف فيها وما إلى ذلك، رغم إدراكنا الأهميّة

والحاجة الضرورية لإعداد مثل هذه الأبحاث، بصورة منهجية على محور الزمن، فعليه نوصي بتشجيع البحث في هذه المجالات، والتزامها بالمعايير الأكاديمية. كما أننا لم نتعمق في مجال تعامل السلطات المحلية العربية مع الدولة في مواضيع الميزانيات ومسطحات النفوذ، فلم نطلع على مواد أرشيفية تتناول أنماط السلوك السياسي لرؤساء السلطات المحلية العربية، ولم نطلع على تبادل الرسائل أو على بروتوكولات الجلسات والتفاوض بين مندوبي السلطات المحلية العربية والحكومة، كمجموعة أو بشكل فردي (السلطات المحلية العربية كلاً على حدة)، لفحص الآليات التي استعملتها السلطات المحلية (والمجتمع الفلسطيني عامةً)، للتعامل من المؤسسة الحاكمة. ومما لا شك فيه أن سير أغوار هذه المناحي سوف يضيء الكثير من الزوايا المظلمة، ويوقر بعض الإجابات عن أسئلة لم تحظ بإجابات حتى الآن.



ملاحق



ملاحق رقم (1)

تقع جميع السلطات المحليّة بين العنقود الأوّل والسادس، وذلك في تدرّج يصنّف السلطات المحليّة في إسرائيل بواسطة مقياس اجتماعي اقتصادي شامل يتراوح بين الدرجة 1 (السلطات المحليّة ذات المكانة الاجتماعيّة الاقتصاديّة الأكثر تدنيًا) والدرجة 10 (السلطات المحليّة ذات المكانة الاجتماعيّة الاقتصاديّة الأعلى). في الدرجة 6 تدرّج سلطة محليّة عربيّة واحدة. في الدرجة 5 تدرّج سلطتان اثنتان. أمّا سائر السلطات العربيّة الأخرى، فتدرّج في الدرجات 1-4. كذلك الوضع في المجلسين العربيين الإقليميين القائمين، إذ إنّهما مُدرّجان في أدنى السلم الاجتماعي الاقتصادي (لمعاينة التصنيف المفصّل، انظروا: دولة إسرائيل 2002). يجري تصنيف السلطات المحليّة حسب عدد من المتغيّرات الاقتصاديّة والاجتماعيّة والديموغرافيّة التي تتركّب من العوامل التالية: الديموغرافيا؛ التربية والتعليم؛ مستوى المعيشة؛ ميزات قوى العمل؛ مخصّصات التأمّين الوطنيّ.

لمزيد من المعلومات حول تدرّج السلطات المحليّة وكيفية وضع المعايير المختلفة، يمكن الاطّلاع على ذلك في موقع دائرة الاحصاء المركزيّة التالي:

http://www.cbs.gov.il/hodaot2004/13_04_22.htm#tabgraphs.

ملاحق رقم (2)

مسطحات النفوذ وعدد السكان في المجالس الإقليمية

عدد السكان (بالآلاف)	مساحة مسطح النفوذ (بالآلاف الدونمات)	المجلس الاقليمي
12.1	150	مسغاف
18	130	جيزر
11	760	اشكول
4	32	حيفل يبني
18	220	مطي آشر
15	295	جليل عليون
9.6	170	مجيديو
30	130	عيمك حيفر
117.7	1,887	المجموع

ثابت المصادر

عربية

ثابت أبو راس (2002). «السلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل، بين خدمة الحكم المركزيّ والاستقلاليّة». قضايا إسرائيليّة، 5، 84-94.

ثابت أبو راس (2001). «السلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل: في البحث عن المكانة». سلسلة مقالات وأبحاث. حيفا: مركز الجليل للأبحاث الاجتماعيّة.

نبيه بشير (قيد النشر). يوم الأرض. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربيّ للدراسات الاجتماعيّة التطبيقية.

نبيه بشير (2004). حول تهويد المكان. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربيّ للدراسات الاجتماعيّة التطبيقية.

عزمي بشارة (2002). الخطاب السياسيّ المبتور ودراسات أخرى. رام الله: مواطن - المؤسّسة الفلسطينيّة لدراسة الديمقراطيّة.

يوسف جبارين (2001). «الجغرافيا والديمغرافيا في سياسة السيطرة على المكان». قضايا إسرائيليّة، 3، 50-56.

صبري جريس (1967). العرب في إسرائيل. القدس: جامعة الدول العربيّة في القدس.

محمد الحزماوي (1990). ملكية الاراضي في فلسطين 1918-1948. عكا: دار الاسوار.

عزيز حيدر (1990 أ). «أشكال التعبير السياسي بين الفلسطينيين العرب في إسرائيل». *مجلة العلوم الاجتماعية*, 18(1)، 7-29.

عزيز حيدر (1990 ب). «التعبير السياسي الفلسطيني في إسرائيل». كميل منصور (محرر)، *الشعب الفلسطيني في الداخل خلفيات الانتفاضة السياسية والاقتصادية والاجتماعية*. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

عزيز حيدر (1996). «النظام الاقتصادي في إسرائيل: هيمنة السياسة بين الإنجازات والإخفاقات». *مجلة الدراسات الفلسطينية*, 26، 72-104.

نديم روحانا (1990). «التحول السياسي للفلسطينيين في إسرائيل من الإذعان إلى التحدي». *مجلة الدراسات الفلسطينية*, 2، 59-81.

إيليا زريق (1996). «الفلسطينيون في إسرائيل». صبري جريس وأحمد خليفة (محرران)، *دليل إسرائيل العام*. بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

توم سيفغ (1986). *1949 - الإسرائيليون الأوائل*. ترجمة خالد عابد وآخرون، سلسلة الدراسات رقم 73، بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.

إمطانس شحادة (2004 أ). *ألافقار كسياسة (تقرير ومقارنة)*. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.

إمطانس شحادة (2004 ب). *بطالة وإقصاء: الأقلية العربية في أسواق العمل في إسرائيل*. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.

أريج صباغ - خوري (2004 أ). *الفلسطينيون في إسرائيل: خلفية تاريخية، اجتماعية وسياسية*. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية. (متوفرة نسخة الكترونية على موقع مدى الكرمل: www.mada-research.org).

أريج صباغ - خوري (2004 ب). *استطلاع رأي حول السلطات المحلية العربية في إسرائيل*. حيفا: مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية.

أسعد عزايزة (1997). «الحكومة والسلطات المحلية العربية - السياسة والتنفيذ». *تقرير جمعية سيكوي: مساواة ودمج الواتنين العرب في إسرائيل 1997*. القدس: جمعية سيكوي - الجمعية لدعم المساواة المدنية.

أسعد غانم (2003). «النظام السياسي والمأزق السياسي للأقلية العربية في إسرائيل». أسعد غانم (محرر)،

הויות והסיוסע פו ישראל. רם ללה: מדר – המרכז הפלסטיני ללדרססס الإسرائيليّة.

غازي فلاح (1990). «التعددية وتوزيع الموارد في إسرائيل». **مجلة الدراسات الفلسطينية**, 4, 109–132.

غازي فلاح (1993). **الجليل ومخططات التهويد**. بيروت: مؤسّسة الدراسات الفلسطينية.

دافيد كريتشم (2002). **المكانة القانونية للعرب في إسرائيل**. ترجمة نسرين مغربي، القدس: مركز دراسات المجتمع العربي في إسرائيل.

باروخ كمرلنغ ويوثيل مغدال (2001). **الفلسطينيون – صيرورة شعب**. ترجمة محمد غنايم، رام الله: مدار – المركز الفلسطيني للدراسات الإسرائيلية.

بني موريس (2003). **تصحيح خطأ**. رام الله: مدار – المركز الفلسطيني للدراسات الإسرائيلية.

محمود محارب (1998). **لجنة المتابعة العليا لقضايا الجماهير العربية في إسرائيل**. القدس / بيت لحم: مركز المعلومات البديلة.

نور الدين مصالحة (1997). **أرض أكثر عرب أقل: سياسة «الترانسفير» الإسرائيلية في التطبيق 1949–1996**. بيروت: مؤسّسة الدراسات الفلسطينية.

عبريّة

أفلبوم ونجومان 1991 = أفلبوم, ל. וד. נוימן (1991). **יישובי היוזמה הפרטית- התפתחותם ומקומם במערכת השלטון המקומי**. רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

בן איליא 1999 = בן אליא, נ. (1999). **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות ישראל**. ירושלים. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן דאפיד 2001 = בן-דוד, ל. (2001). "המדיניות הממשלתית לפיתוח המרחב בשנות ה- 90 בישראל, מול משיניות תכניות מרחביות". **עבודת גמר המוגשת כמלוי חלק מהדרישות לקבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה**.

בוימל, י. (2002). "יחסו של הממסד הישראלי לערבים בישראל: מדיניות, עקרונות ופעולות: העשור השני, 1958-1968". **חיבור לשם תואר "דוקטור לפילוסופיה"**, הפקולטה למדעי הרוח, החוג להיסטוריה של המזרח התיכון, אוניברסיטת חיפה.

חסון وحزان 1997 = חסון, ש. וא. חזן (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמונציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

خمايسي 2004 = חמאסי, ר. (2004). **חסמים בתכנון יישובים ערביים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

خمايسي 2003 = חמאסי, ר. (2003א). **"מנגנוני השליטה בקרקע וייהוד המרחב בישראל"**. מ. אל-חאגי וא. בן אליעזר (עורכים) בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה. חיפה: פרדס הוצאות לאור - הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה.

خمايسي 2003ב = חמאסי, ר. (2003ב). **"אינתיפאדה אל-אקצא בקרב הערבים הפלסטינים בישראל: תהליכים מניעים וגורמים"**. ש. אוסצקי-לזר וא. גיאנס (עורכים) **עדויות אור - 7 חוות דעת מקצועיות שהוגשו לוועדת אור**. גבעת חביבה: המכון למחקרי השלום.

خمايسي 2002 = חמאסי, ר. (2002). **לקראת הרחבת תחום השיפוט של יישובים ערביים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

خمايسي 1999 = חמאסי, ר. (1999). **"אופציית ההיפרדות אירנדטה או טרנספר לערביי ישראל ומשמעותיהם"**. ש. אוסצקי-לזר ואח' (עורכים), **אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל**. גבעת חביבה: המכון למחקרי שלום.

خمايسي 1993 = חמאסי, ר. (1993). **לקראת בסיס חבלי לפיתוח וניהול הביוב ביישובים הערביים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

رازيين 2003 = רזין, ע. (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

رازيين 2002 = רזין, ע. (2002). **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

رازيين 1999 = רזין, ע. (1999א). **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות - האם מצמצם הפער?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

رازيين 1999ב = רזין, ע. (1999ב). **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

سوفير وآخرون 1994 = סופר, מ. ואחרים (1994). "קרקע ותיעוש ביישובים הערביים בישראל",
אופקים בגיאוגרפיה, 39, 47-58.

גונין 1998 = גונן, ע. (עורך) (1998). **ממשל ופיתוח מקומי בישראל: סוגיות והצעות של מדיניות**.
ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גונין וחמאסי 1992 = גונן, ע. ור. חמאסי (1992). **מגמות בתפרוסת האכלוסייה הערבית**
בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

נויברגר 1998 = נויברגר, ב. (1998). **המיעוט הערבי ניכור והשתלבות**. תל אביב: האוניברסיטה
הפתוחה.

נוימן 1996 = ניומן, ד. (1996). **המועצות האזוריות במגזר הכפרי: רפורמה ותמורות בשלטון**
המקומי. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

תقارير حكومية (عبرية)

دولة اسرائيل (2003). **السلطات المحلية في إسرائيل 2001**. القدس: دائرة الإحصاء المركزية، الإصدار
رقم 1203.

دولة اسرائيل (2002 أ). **السلطات المحلية في إسرائيل 2000**. القدس: دائرة الإحصاء المركزية، الإصدار
رقم 1186.

دولة إسرائيل (2002 ب). **تقرير مراقب الدولة رقم 52 ب**. القدس: مكتب مراقب الدولة.

دولة اسرائيل (2000). **تقرير مراقب الدولة رقم 50 ب**. القدس: مكتب مراقبة الدولة.

دولة اسرائيل (1998). **السلطات المحلية في إسرائيل 1996**. القدس: دائرة الإحصاء المركزية، الإصدار
رقم 1082.

دولة اسرائيل (1996). **السلطات المحلية في إسرائيل 1993: معطيات مالية**. القدس: دائرة الإحصاء
المركزية، الإصدار رقم 1050.

دولة اسرائيل (1995). **السلطات المحلية في إسرائيل 1993: معطيات فيزيائية**. القدس: دائرة الإحصاء
المركزية، الإصدار رقم 992.

Al-Haj, M. and Rosenfeld, H. (1990). **Arab Local Government in Israel**. Boulder: Westview Press.

Falah, G. (1989). "Israeli 'Judaization' Policy in the Galilee and its Impact on Local Arab Urbanization". **Political Geography Quarterly**, 8 (3), 229-253.

Garab, Y. (2002). "Population Dynamics and Sustainability in Isarel Context: Navigating between Demographic Warfare and Malthusianism", Environmental and Social NGO's (Israel) (ed.), **Pathes to Sustainaility: Shadow Report to the Government of Israel's Assessment of Progress in Implementing Agenda 21**. Presented at the World Summit for Sustainable Development, Johannesburg.

Khalidi, R. (1988). **The Arab Economy in Israel**. London: Croom Helm.

Lustick, I. (1980). **Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority**. Austin, TX: University of Texas Press.

Rouhana, N. (1998). "Isreal and its Arab Citizens: Predicaments in the Relationship Between Ethnic States and Ethnoational Minorities". **Third World Quarterly**, 19(2), 277-296.

Rouhana, N. (1997). **Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict**. New Haven, CT: Yale University Press.

Sa' di, A. (2003). "Globalisation and the Relevance of the Local: Arab Local Government in Israel". I. Abu-Saad and D. Champagne (eds.), **The Future of Indigenous Peoples: Strategies for Survival & Development**. Los Angeles, CA: UCLA American Indian Centre Publication.

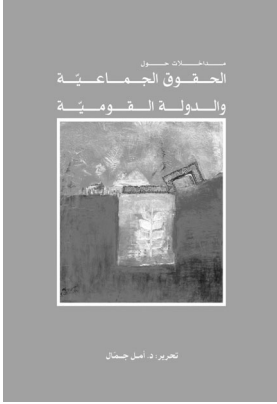
Yiftachel, O. and D. Rumley (1991). "On the Impact of Israel's Judaisation of Galilee Policy". **Political Geography Quarterly**, 10(3), 286-296.

Zureik, E. (2003). "Demography and Transfer: Israel's Road to Nowere". **Third World Quarterly**, 24 (4), 619-630.

Zureik, E. (1979). **The Palestinians in Israel: A Study in Internal Colonialism**. London: Routledge and Kegan Paul.



اصدارات
مرکز
مدی
الکرمل



مداخلات حول الحقوق الجماعية والدولة القومية

أمل جمال (محرّر)

شباط 2005

(203 صفحة) الثمن 50 شاقل

متوفر باللغة العربية.



مقاومة الهيمنة: محاكمة عزمي بشارة

نمر سلطاني وأريج صباغ-خوري

تشرين أول 2003

سلسلة دراسات مدى (1)

(52 صفحة) الثمن 15 شاقل

متوفر باللغتين العربية والعبرية.



تصويت بدون صوت: الأقلية الفلسطينية في الانتخابات البرلمانية

الإسرائيلية 2003

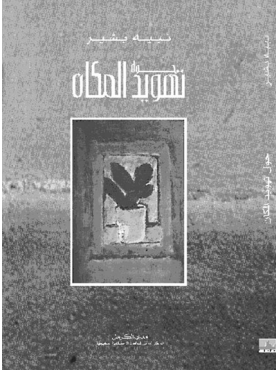
نديم روحانا، نبيل الصالح، ونمر سلطاني

آذار 2004

سلسلة دراسات مدى (2)

(112 صفحة) الثمن 25 شاقل

متوفر باللغتين العربية والعبرية.



حول تهويد المكان: المجلس الإقليمي مسغاف في الجليل (دراسة أولية لحالة)

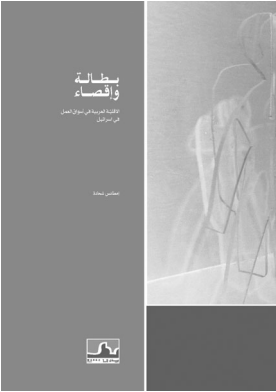
نبيه بشير

تموز 2004

سلسلة دراسات مدى (3)

(178 صفحة) الثمن 40 شاقل

متوفر باللغة العربية.



بطالة وإقصاء: الأقلية العربية في أسواق العمل في إسرائيل

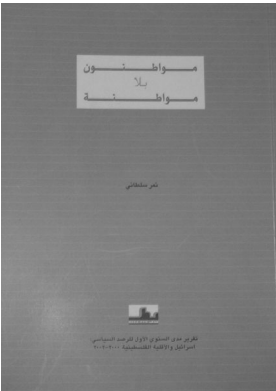
إمطانس شحادة

تشرين أول 2004

سلسلة دراسات مدى (4)

(67 صفحة) الثمن 25 شاقل

متوفر باللغتين العربية والعبرية.



مواطنون بلا مواطنة: تقرير مدى السنوي الأول للرصد السياسي:

إسرائيل والأقلية الفلسطينية 2002-2000

نمر سلطاني

سلسلة تقارير مدى للرصد السياسي (1)

تموز 2003

(214 صفحة) الثمن 50 شاقل

متوفر بلغات ثلاث: العربية، العبرية، والإنجليزية.



اسرائيل والأقلية الفلسطينية 2003: تقرير مدى السنوي الثاني للرصد السياسي

نمر سلطاني

سلسلة تقارير مدى للرصد السياسي (2)

تشرين ثاني 2004

(99 صفحة) الثمن 40 شاقل

متوفر بلغات ثلاث: العربية، والعبرية، والإنجليزية.



اسرائيل والأقلية الفلسطينية 2004: تقرير مدى السنوي الثالث للرصد السياسي

نمر سلطاني

سلسلة تقارير مدى للرصد السياسي (3)

أب 2005

(136 صفحة) الثمن 50 شاقل

متوفر بلغات ثلاث: العربية، والعبرية، والإنجليزية.



الإفقار كسياسة: معدلات الفقر لدى الأقلية العربية في إسرائيل في العقد الأخير (تقرير ومقارنة)

إمطانس شحادة

تموز 2004

سلسلة مدى للمعلومات (1)

(32 صفحة) الثمن 15 شاقل

متوفر باللغتين العربية والعبرية.



مراجع حول الفلستينيين في اسرائيل

أريغ صباغ-خوري

آذار 2005

سلسلة مدى للمعلومات (2)

(82 صفحة) الثمن 20 شاكل

متوفر باللغتين العربية والانجليزية.



الفلستينيون في إسرائيل - المسح الاجتماعي الإقتصادي: النتائج

الأساسية 2004

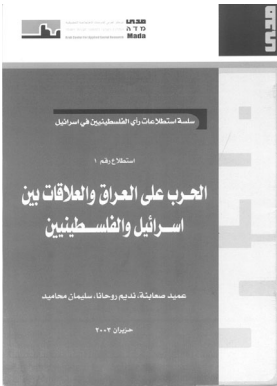
جمعية الجليل - الجمعية القطرية للبحوث والخدمات الصحية - ومركز

مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية

تموز 2005

(289 صفحة + 61 صفحة ملخص باللغة الانجليزية) الثمن 50 شاكل

اصدار مزدوج باللغة العربية والانجليزية.



الحرب على العراق والعلاقات بين اسرائيل والفلسطينيين

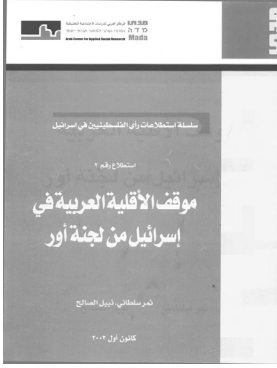
عميد صعاينة، ونديم روحانا، وسليمان محاميد

حزيران 2003

سلسلة مدى لاستطلاعات الرأي العام (2)

(16 صفحة) الثمن 15 شاكل

متوفر بلغات ثلاث: العربية والعبرية والكرونيًا باللغة الانجليزية.



موقف الأقلية العربية في إسرائيل من لجنة أور

نمر سلطاني ونبيل الصالح

كانون أول 2003

سلسلة مدى لاستطلاعات الرأي العام (2)

(23 صفحة) الثمن 15 شاقل

متوفر باللغتين العربية والعبرية.



إستطلاع رأي حول السلطات المحلية العربية في إسرائيل

أريج صباغ-خوري

تشرين أول 2004

سلسلة مدى لاستطلاعات الرأي العام (4)

(38 صفحة) الثمن 15 شاقل

متوفر باللغة العربية.

اصدارات الكترونية

الفلسطينيون في إسرائيل:
خلفية تاريخية، اجتماعية وسياسية
اريج صباغ-خوري
(2004)

سلسلة مدى للمعلومات رقم (2)
20 صفحة

متوفر باللغتين العربية والانجليزية.

أسباب مقاطعة الانتخابات عند المواطنين العرب في
اسرائيل

عميد صعابنة
(تموز 2004)

سلسلة مدى لاستطلاعات الرأي العام رقم (3)
41 صفحة

متوفر باللغتين العربية والانجليزية.

إحتياجات ونشاطات الطلاب العرب الثانويين
علاء حمدان
(2005)

سلسلة مدى لاستطلاعات الرأي العام رقم (5)
41 صفحة

متوفر باللغتين العربية والانجليزية.

Mada al-Carmel's List of Publications

Deliberations on Collective Rights and the National State

Amal Jamal (Editor)

February 2005

203 pages; 50 NIS

Available in Arabic.

Resisting Hegemony:

The Azmi Bishara Trial

Nimer Sultany and Areej Sabbagh-Khoury

October 2003

Mada's Research Papers No. (1)

52 pages; 15 NIS

Available in Arabic and Hebrew.

Voting Without Voice

Nadim Rouhana, Nabil Saleh, and Nimer
Sultany

March 2004

Mada's Research Papers No. (2)

112 pages; 25 NIS

Available in Arabic and Hebrew.

Judaizing the Place:

Misgav Regional Council in the Galilee

Nabih Bashir

July 2004

Mada's Research Papers No. (3)

178 pages; 40 NIS

Available in Arabic

Unemployment and Exclusion:

The Arab Minority in the Israeli Labor Markets

Mtanes Shihadeh

July 2004

Mada's Research Papers No. (4)

67 pages; 25 NIS

Available in Arabic and Hebrew.

Citizens Without Citizenship:

Israel and the Palestinian Minority 2000-2002,

Mada's First Annual Political Monitoring Report

Nimer Sultany

July 2003

Mada's Political Monitoring Reports No. (1)

214 pages; 50 NIS

Available in Arabic, English, and Hebrew.

Israel and the Palestinian Minority 2003:

Mada's Second Annual Political Monitoring Report

Nimer Sultany

November 2004

Mada's Political Monitoring Reports No. (2)

99 pages; 40 NIS

Available in Arabic, English, and Hebrew.

Israel and the Palestinian Minority 2004:

Mada's First Annual Political Monitoring Report

Nimer Sultany

July 2005

Mada's Political Monitoring Reports No. (3)

218; 50 NIS

Available in Arabic, English, and Hebrew.

Poverty as Policy

Mtanes Shihadeh

July 2004

Mada's Information Papers No. (1)

32 pages; 15 NIS

Available in Arabic and Hebrew.

Bibliography on the Palestinians in Israel and Related Issues

Areej Sabbagh-Khoury

March 2005

Mada's Information Papers No. (2)

103 pages; 15 NIS

Available in Arabic and English

Palestinians in Israel:**Socio-Economic Survey - Main Findings 2004**

The Galilee Society - The Arab National Society for Health Research and Services and Mada al-Carmel - The Arab Center for Applied Social Research

July 2005

289 pages; 50 NIS

Available in a Bilingual Version: Arabic and English

The War on Iraq and the Relations Between Israel and the Palestinians

Ameed Sa'abni, Nadim Rouhana, and Suleiman Mahameed

June 2003

Mada's Public Opinion Surveys No. (1)

16 pages; 15 NIS

Available in Arabic and Hebrew

**The Attitudes of the Arab Minority in Israel
Towards the Or Commission**

Nimer Sultany and Nabil Saleh

December 2003

Mada's Public Opinion Surveys No. (2)

23 pages; NIS 15

Available in Arabic and Hebrew

**Reasons Behind Arab Citizens' Boycott of the
Knesset Elections 2003**

Ameed Sa'abni

June 2004

Mada's Public Opinion Surveys No. (3)

41 pages; 15 NIS

Available in Arabic

**Public Opinion on Arab Local Government in
Israel**

Areej Sabbagh-Khoury

October 2004

Mada's Public Opinion Surveys No. (4)

38 pages; 15 NIS

Available in Arabic

Electronic Publications

The Palestinians in Israel:

Historical, Social, and Political Background

Areej Sabbagh-Khoury

2005

Mada's Information Papers No. (2)

18 Pages; 15 NIS

Available in Arabic and English (Double versions: Hard copy and Electronic).

Reasons Behind Arab Citizens' Boycott of the Knesset Elections 2003

Ameed Sa'abni

June 2004

Mada's Public Opinion Surveys No. (3)

41 pages; 15 NIS

Available in Arabic.

Arab Youth in Israel 2004:

Needs, Activities, and Expectations

Alaa Hamdan

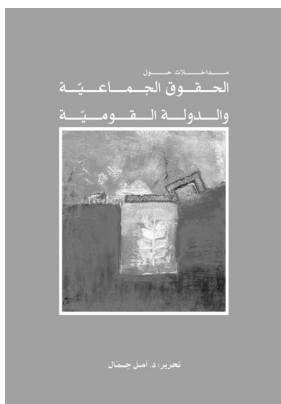
Translated by: Adrian Kirwan

(June 2005)

Public Opinion Survey No. (5)

25 pages (Electronic version only)

Available in Arabic and English.



דיונים אודות הזכויות הקיבוציות והמדינה הלאומית

אמל גימאל (עורך)

פברואר 2005

203 עמודים; 50 ש"ח

בשפה הערבית.



ההתנגדות להגמוניה:

משפטו של עזמי בשארה

נימר סולטאני ואריגי סבאעי-חירי

ספטמבר 2003

סדרת מחקרי מדה (1)

52 עמודים; 15 ש"ח

בשתי שפות: ערבית ועברית.



הצבעה ללא קול:

המינוע הפלסטיני בבחירות הפרלמנטאריות בישראל 2003

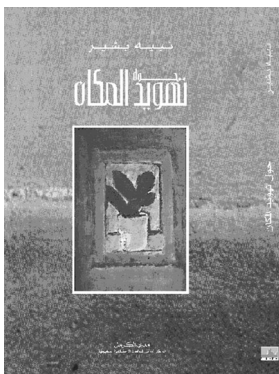
נדים רוחאנא, נביל סאלח ונימר סולטאני

מרץ 2004

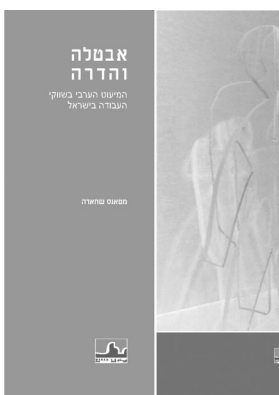
סדרת מחקרי מדה (2)

112 עמודים; 25 ש"ח

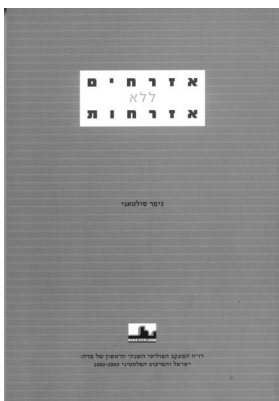
בשתי שפות: ערבית ועברית.



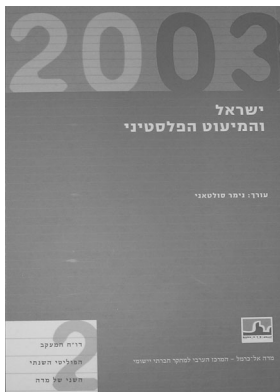
על ייהוד הגליל:
המועצה האיזורית משגב בגליל כדוגמה
נביה בשיר
יולי 2004
סדרת מחקרי מדה (3)
178 עמודים; 40 ש"ח
בשפה הערבית.



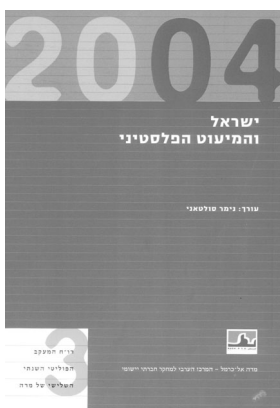
אבטלה והדרה:
המיעוט הערבי בשוקי העבודה בישראל
מטאניס שחאדה
יולי 2004
סדרת מחקרי מדה (4)
67 עמודים; 25 ש"ח
בשתי שפות: ערבית ועברית.



אזרחים ללא אזרחות:
דו"ח המעקב הפוליטי השנתי הראשון של מדה-ישראל והמיעוט הפלסטיני 2002
נימר סולטאני
יולי 2003
סדרת דו"חות מדה למעקב הפוליטי (1)
187 עמודים; 50 ש"ח
בשלוש שפות: ערבית, עברית ואנגלית.



ישראל והמיעוט הפלסטיני 2003:
דו"ח המעקב הפוליטי השנתי השני של מדה
נימר סולטאני
אוקטובר 2004
סדרת דו"חות מדה למעקב הפוליטי (2)
97 עמודים; 40 ש"ח
בשלוש שפות: ערבית, עברית ואנגלית.



ישראל והמיעוט הפלסטיני 2004:
דו"ח המעקב הפוליטי השנתי השלישי של מדה
נימר סולטאני
אוגוסט 2005
סדרת דו"חות מדה למעקב הפוליטי (3)
125 עמודים; 50 ש"ח
בשלוש שפות: ערבית, עברית ואנגלית.



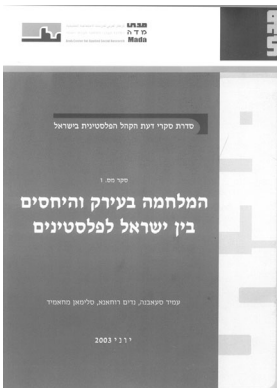
עוני במדיניות:
דו"ח השנתי למעקב הפוליטי העממי בקרב האוכלוסייה הערבית
במדינת ישראל בעשור האחרון
מטאניס שחאדה
יולי 2004
סדרת ניירות מדה (1)
32 עמודים; 15 ש"ח
בשתי שפות: ערבית ועברית.



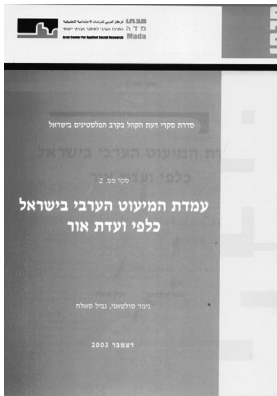
ביבליוגרפיה על הפלסטינים בישראל ונושאים רלבנטיים
אריג' שבאע'-ח'זורי
מרץ 2005
סדרת מדה לניירות מידע מס' (2)
103 עמודים (באנגלית), 82 עמודים (בערבית); 20 ש"ח
בשתי שפות: ערבית ואנגלית.



הפלסטינים בישראל:
הסקר החברתי-כלכלי (ממצאים עיקריים) 2004
עמותת הגליל למחקר ושירותי בריאות ומרכז מדה אל-
כרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי
יולי 2005
289 עמודים + 61 עמודים תקציר באנגלית; 50 ש"ח
פרסום דו-לשוני: ערבית ואנגלית.



המלחמה בעירק והיחסים בין ישראל לפלסטינים
עמיד סעאבנה נדים רוחאנא וסלימאן מחאמיד
יולי 2003
סדרת מדה לסקרי דעת הקהל (1)
16 עמודים; 15 ש"ח
בשתי שפות: ערבית ועברית.



עמדת המיעוט הערבי בישראל כלפי ועדת אור

נימר סולטאני ונביל סאלח

דצמבר 2003

סדרת מדה לסקרי דעת הקהל (2)

23 עמודים; 15 ש"ח

בשתי שפות: ערבית ועברית.



סקר על הרשויות המקומיות הערביות בישראל

אריג' סבאעי-ח'ורי

אוקטובר 2004

סדרת מדה לסקרי דעת הקהל מסי' (4)

38 עמודים; 15 ש"ח

בשפה הערבית.

הסיבות להחרמת הבחירות לכנסת ה-16

בקרב האזרחים הערבים בישראל

עמיד סעאבנה

יולי 2004

סדרת מדה לסקרי דעת הקהל מסי (3)

41 עמודים; 25 ש"ח

בשתי שפות: ערבית ואנגלית.

הנוער הערבי בישראל 2004:

צרכים, פעילויות וציפיות עלא חמדאן

2005

סדרת מדה לסקרי דעת הקהל מסי (5)

41 עמודים (בערבית), 25 עמודים (באנגלית)

בשתי שפות: ערבית ואנגלית.

הפלסטינים בישראל:

רקע היסטורי, חברתי ופוליטי

אריגי סבאע-ח'ורי

2004

סדרת מדה לניירות מידע מסי (2)

20 עמודים

בשתי שפות: ערבית ואנגלית.

مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية

مدى الكرمل - المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية - معهد بحثي مستقل وغير ربحي، تأسس عام 2000 ومقره في مدينة حيفا. يهتم المركز بالتنمية البشرية والقومية في المجتمع، ويهدف إلى تشجيع البحث التطبيقي والنظري حول المجتمع الفلسطيني في دولة إسرائيل. يولي مدى الكرمل أهمية خاصة للاحتياجات الاجتماعية، والتربوية والاقتصادية للفلسطينيين في البلاد، إضافة إلى اهتمامه بالهوية القومية والمواطنة الديمقراطية. كما يتعامل المركز مع مواضيع أوسع مرتبطة بالهوية، والمواطنة والديموقراطية في الدول متعددة القوميات.

أهداف مدى الكرمل الأساسية

- توفير قاعدة مؤسساتية ومناخ فكري لدراسة احتياجات الفلسطينيين في البلاد، ومستقبلهم الجماعي، وعلاقتهم بالدولة وبالمجتمع الإسرائيلي، وبباقي الشعب الفلسطيني وبالعالم العربي.
- إثراء المناحي النظرية والعمل التطبيقي في مجال الهوية القومية والمواطنة والديموقراطية من خلال تشجيع البحث المقارن عابر القوميات مع المؤسسات ذات التوجه المماثل في دول العالم.
- خلق علاقات مع شريحة الأكاديميين، ونشطاء المنظمات الأهلية، ونشطاء سياسيين في البلاد والعالم، وتسهيلها، بغية صياغة مقترحات سياسية عامة يتم وضعها للإسهام في خلق تغيير جذري في الظروف الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية للمواطنين الفلسطينيين.
- تشجيع بلورة وبناء خطابات نقدية جديدة في دراسة العلاقات الفلسطينية - اليهودية في البلاد.
- تعريف الباحثين الفلسطينيين على الأساليب والتوجهات النقدية الجديدة، المنهجية منها وغير المنهجية، وتدريبهم عليها.

الحاجة التي يلبيها مدى الكرمل

تأسس مدى الكرمل استناداً إلى قناعة راسخة بضرورة وجود مركز أبحاث يديره فلسطينيون لغرض تشجيع مسالك جديدة في التفكير حول السياسة الاجتماعية والمعضلات السياسية، والإسهام في تغيير وضع الفلسطينيين من أقلية مقموعة ومضطهدة الى مجموعة قومية تحظى بمساواة فردية وجماعية مع الاكثريّة اليهودية في الدولة. يهدف المركز، كذلك، إلى تشجيع الفكر والعمل الهادفين الى التمكين الذاتي في مجتمع غالباً ما يكون مجرداً وغير فعّال في تأمين احتياجاته وفي إسماع صوته.