סידרת ניירות עבודה של הפורום הכלכלי הערבי

אתגרי הפיתוח הכלכלי ברשויות המקומיות הערביות

ראסם ח'מאיסי

נייר עבודה מס 9 | ספמבר 2022

המחקר נערך בחסות نُشِر هذا البحث برعاية

FISCHER
F|B|C|&|Co
משרד פישר בכר חן וול אוריון ושות'
مكتب فيشر باخر حين وول أوريون وشركائه

مركنتيل

المنتدى الاقتصادي العربي
הפורום הכלכלי הערבי
Arab Economic Forum

הפורום הכלכלי הערבי

«הפורום למחקר כלכלי-חברתי ותכנון אסטרטגי»

הפורום למחקרי מדיניות כלכלית-חברתית הוא מוסד (עמותה רשומה) עצמאי א-פוליטי ללא מטרות רווח המיועד לחקר הסוגיות הכלכליות-חברתיות, וביצוע מחקרים יישומיים ומחקרי מדיניות בסטנדרט מדעי גבוה בתחומי הכלכלה והחברה, במטרה להוביל לשינוי מהותי במעמדה הכלכלי-חברתי של החברה הערבית בישראל.

הפורום מייחס חשיבות רבה לתהליכים החברתיים והכלכליים ולכוחם בעיצוב פניה של החברה הערבית, ובהקשר של השסע האתני והפערים הכלכליים-חברתיים הקיימים בין המיעוט הערבי המוחלש לרוב היהודי בישראל.

הפורום מיחס חשיבות רבה לחיזוק וקידום אנשי ונשות עסקים בחברה הערבית שמהווים קטליזטור חשוב לכלכלה בחברה הערבית ולכן הפורום הכלכלי הערבי מווה מטריה מקצועית ומחקרית עבור אנשי עסקים ויזמים ערבים. המועדון של אנשי ונשות עסקים בחברה הערבים הינו מייסדו של הפורום הכלכלי הערבי אשר נועד לפתח ולהעצים אנשי ונשות עסקים ויזמים ערבים.

פרופ׳ ד״ר ראסם חמאוסי

מורה לתכנון עירוני וגיוגרפיה עירונית במחלקה לגיוגרפיה ומדעי סביבה באוניברסיטת חיפה משנת 1996, ובמכללה לגליל מערבי בין השנים 2011-2018, וראש מרכז התכנון והמחקרים בכפר-כנא.
עבד כחוקר בכיר וראש פרויקט של ספר החברה הערבית במכון ון ליר בין השנים 2009-2011, וערך ספר «החברה הערבית».
היה ראש האגודה הגאוגרפית הישראלית בין השנים 2007-2009, ובשנת 2012 קיבל אות יקיר איגוד המתכננים בישראל.
השיג סטטוס של דוקטור בגיוגרפיה עירונית מהאוניברסיטה העברית בירושלים, והמשיך בלימודי פוסט-דוקטורט ב- London School of Economics and Political Science, ועוד פוסט-דוקטורט ב- Queen Mary and Westfield College בלונדון.

אתגרי הפיתוח הכלכלי ברשויות המקומיות הערביות

ראסם ח'מאיסי[1]

הקדמה

הרשויות המקומיות הערביות ניצבות מול אתגרים רבים, הקשורים למעמד ולתנאי החיים של הקהילות שהן משרתות ולניהול המרחב שלהן, וזאת בבואן לחזק את הצמיחה והפיתוח של הכלכלה והחברה ביישובים שלהן . אתגרים אלה מתעצמים לאור העובדה שהרשויות המקומיות נמצאות בין הפטיש של מדיניות האפליה של הממשלה, שאימצה בשנים האחרונות גישות ניאו-ליברליות/קפיטליסטיות רודפות בצע, ובין הסדן של הקהילות ביישובים הערביים. קהילות אלה סובלות ממיעוט הזדמנויות ומשאבים, ומדפוסי התנהגות כלכליים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים אשר שמים מקלות בגלגלי עגלת הפיתוח של הרשויות המקומיות הערביות. בנוסף לכך רשויות אלה סובלות ממחסור במשאבים כספיים ואדמיניסטרטיביים ומחוסר אונים ניהולי ופוליטי, אשר מכבידים על הניהול השוטף.

אתגרים אלה משפיעים על ביצועי הרשות המקומית, ומקשים על האפשרות שלה להפוך מגוף ייצוגי המעניק שירות לגוף כלכלי יזמי אשר חותר לפעול ביעילות כלכלית. קשיי המעבר האלה מקורם במספר סיבות, אשר חלקן קשור בביצועי הרשות עצמה, וחלקן האחר נעוץ במציאות הקהילתית ובמדיניות הכלכלית של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות בכלל, וכלפי הרשויות הערביות בפרט. מדיניות זו מקשה על יצירת הזדמנויות פיתוח והרחבת הפעילויות הכלכליות אשר מניבות הכנסות לרשות ולקהילה.

כדי להבין את המציאות הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות ואת האתגרים אשר ניצבים בפני הפיתוח הכלכלי-חברתי שלהן יש צורך למפות ולשרטט את המציאות של רשויות אלה ואת התמורות שחלות בתוכן. מאמר קצר זה חותר להבין את התפקיד שמשחקות הרשויות הערביות בפיתוח הכלכלי של החברה הערבית, בייחוד לאור העובדה שהרשות הינה לרוב הגוף

1 פרופ' ראסם ח'מאיסי מתכנן ערים וגיאוגרף, חבר סגל בחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה; וראש מרכז התכנון והלימודים, כפר כנא.

הכלכלי הגדול ביותר בתוך היישובים הערביים. הרשות המקומית יכולה לשחק תפקיד מכריע ביצירת צמיחה כלכלית ופיתוח חברתי כאשר היא מנהלת את המשאבים הכספיים והאדמיניסטרטיביים באופן מושכל ויעיל, ומקיימת את המוטל עליה ביצירת הזדמנויות כלכליות עבור המגזר הפרטי ועבור הקהילה ביישוב. הגברת המעורבות הכלכלית של הרשות המקומית יכולה להשפיע במידה מכרעת על גידול הכנסותיה מגביית מיסים (ארנונה, יישום חוקי עזר) ומכספים ממשלתיים שוטפים המיועדים לכיסוי הגירעונות, מענקי איזון, ומימון פרויקטים על פי החלטות הממשלה 922 ו–550 אשר נמצאות בשלב הביצוע המותנה.

נציג תחילה את אתגרי הפיתוח הכלכלי, ולאחר מכן נסקור בקצרה את מצב הרשויות המקומיות, ונסכם במספר המלצות שעשויות לעזור לרשות המקומית להניע את גלגל הצמיחה הכלכלית ביישוב ואת הגדלת משאביה. אין כוונה במאמר זה להציג מודל כלכלי רצוי ומושכל, וראוי לעסוק בכך במחקרים אחרים. נסתפק כאן בהצגת האתגרים, הקשיים והאופקים, ובפילוס דרך בפני מחקרים עמוקים עתידיים בתחום הזה. על כן המאמר מאמץ את הגישה הדסקריפטיבית הביקורתית, סיכום הנתונים, הצגת ידע קיים ועיבודו בקצרה, בצורה נרטיבית וניתוחית.

המציאות של הרשויות המקומיות הערביות

אתגרי הפיתוח הכלכלי ברשויות המקומיות הערביות מושפעים ישירות מנסיבות הקמתן ומהמציאות העכשווית שלהן. האזרחים הערבים הפלסטינים (להלן האזרחים הערבים) גרים בארבעה סוגים של רשויות מקומיות: הסוג הראשון הוא רשויות עצמאיות שרק אזרחים ערבים חיים בתחום השיפוט שלהן.[2] הסוג השני הוא רשויות משותפות, דוגמת העיריות המעורבות/ המשותפות כמו חיפה, עכו נוף הגליל (נצרת עלית לשעבר) ואחרות. הסוג השלישי, מועצות אזוריות כמו משגב, עמק יזרעאל, גלבוע ואחרות, וזה כולל ועדים מוניציפאלים המנהלת ענייני היישובים הערים הקטנים, בנוסף לקיום מועצות אזוריות ערביות עצמאיות כגון בוסתאן אלמרג׳, אלבטוף בצפון; ואלקסום ונווה מדבר בנגב. הסוג הרביעי הן מועצות אזוריות של הישובים הבלתי מוכרים. אלה מורכבות מוועדות מקומיות אשר פועלות לקדם את זכויות התושבים, ובכדי שהמדינה תכיר ביישובים שלהם.

במאמר זה נעסוק בסוג הראשון, קרי ברשויות המקומיות הערביות, שמספרן הגיע בשנת 2022 ל–85 (כולל הרשויות המקומיות ברמת הגולן). רשויות אלה מתחלקות בין 13 עיריות, 68 מועצות מקומיות ו–4 מועצות אזוריות. הטבלה הבאה מסכמת את חלוקת התושבים הערבים לפי סוג הרשות המקומית.

2 הרשויות המקומיות הערביות כוללות את המוסלמים, הנוצרים, הדרוזים והבדווים. מדיניות הממשלה מחלקת את הערבים לשלושה סוגים על בסיס ההשתייכות האתנית והדתית (רשויות ערביות, רשויות דרוזיות וצ׳רקסיות ורשויות בדוויות). הממשלה מקבלת החלטות על בסיס החלוקה הזאת, ואלה מפרידות ומבחינות בין סוגי הרשויות המקומיות. בנוסף הרשויות התאגדו כקבוצות אינטרס על בסיס החלוקה הממשלתית, ויצרו לפעמים התארגנויות רחבות יותר כמו הוועד הארצי של הרשויות המקומיות הערביות, שהוא הגוף הייצוגי של כל הרשויות הערבית. יצוין שהרשויות הערביות מיוצגות גם במרכז השלטון המקומי אשר מאגד 257 רשויות מקומיות.

טבלה 1: חלוקת התושבים הערבים לפי סוג הרשות המקומית בהשוואה לחלוקת תושבי כלל תושבי המדינה (%), 2021

סוג הרשות המקומית	האחוז מכלל התושבים הערבים בישראל	האחוז מכלל האזרחים הערבים בישראל
עיריות	%74.0	%45.1 (רק עיריות ערביות %34)
מועצות מקומיות	%14.9	%46.3
מועצות אזוריות	%10.4	%4.4
מחוץ למועצות מקומיות מוכרות	%0.7	%4.2
המספר הכולל של האזרחים (באלפים)	9.290	1.617

מקור: עיבוד נתונים מהשנתון הסטטיסטי 2021, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לא כולל תושבי ירושלים המזרחית)
https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2021%20.26/shnatongovernmentandlocalauthorities/diagrams26.pdf

הנתונים בטבלה מראים שמרבית התושבים הערבים גרים ביישובים בינוניים או קטנים. יותר מ–82% מהיהודים גרים ביישובים עירוניים לעומת 45% מהערבים, וכ–34% מתוך אלה גרים בערים שגודלן בשנת 2022 נע בין 23.5 אלף תושבים (העיר מע'אר) ו–78 אלף תושבים (העיר נצרת, שהיא העיר הערבית הגדולה בישראל). ממוצע תושבי הערים הערביות (13 במספר) הינו 42.3 אלף תושבים. הגודל הקטן יחסית של ערים אלה משפיע ישירות על היכולת שלהן ליצור הזדמנויות כלכליות, במיוחד עקב יחסי התלות בערים או במרכזים האורבניים היהודים. בהקשר זה נציין שחציון הגיל בקרב הערבים בשנת 2020 הגיע ל–23.9 שנים לעומת 32.2 בקרב היהודים. עובדה זו תורמת להבנת המציאות הכלכלית של הרשויות המקומיות והזדמנויות הפיתוח המוגבלות בהן בגלל המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה.

מחקרים רבים מצביעים על יחס הפוך בין גודל היישוב וההוצאה של הרשות המקומית על השירותים שהיא מעניקה לפרט. ככל שהרשות גדולה יותר ההוצאה היחסית לפרט יורדת, ועל כן היא יכולה להעניק לתושב שירות טוב יותר. בנוסף לכך, קרבת הישוב למרכז הארץ מבחינה גיאוגרפית משפיעה ישירות על יצירת ההזדמנויות הכלכליות בתוכו. חלוקת הרשויות המקומיות הערביות במרחב הגיאוגרפי במדינה לפי המרחק מהעיר המרכזית תל אביב (Peripheral Index) מראה שרובן נמצאות באשכולות הנמצאים במרחק גדול או בינוני מהמרכז. דבר זה מחליש את יכולתן למשוך השקעות ומפעלי ייצור אשר נהנים מסובסידיה ממשלתית.

בנוסף לשני הגורמים המבניים – הגודל והמיקום – קיים גורם נוסף, והוא המסורת האדמיניסטרטיבית היישובית והמבנה הכלכלי של היישוב. למעט ארבע רשויות מקומיות ערביות, שפעלו לפני הקמת מדינת ישראל (נצרת, שפרעם, כפר יאסיף וראמה) כל שאר הרשויות הערביות הוקמו

ופעלו בצל השלטון הצבאי ואחריו, וצמחו בתוך מערכת ייצוג מסורתית ופטריארכלית. רשויות אלה לא התנהלו כמוסדות בעלי שיקולים כלכליים, ופעלו בתוך קהילות מסורתיות שמרניות שעברו תהליך עיור מעוות, כפוי וסלקטיבי. (ח'מאיסי, 2017)

כתוצאה מתהליך זה הפכה החברה הערבית לחברה צרכנית תלויה. התפקיד של הרשויות המקומיות הצטמצם לכדי הענקת שירותים בסיסיים וראשוניים. שירותים אלה אינם נותנים מענה לדרישות בני היישוב בגלל ההתרחבות המואצת והבלתי מתוכננת של היישובים, בנוסף למיעוט המשאבים הכספיים העצמיים, ואלה המועברים מהשלטון המרכזי. המדיניות של הממשלות השונות כלפי הרשויות הערביות הייתה מפלה, הגבילה את אפשרויות הפיתוח שלהן, ופעלה ליצור תלות ביישובים היהודיים, אשר הוקמו בקרבת היישובים הערביים כחלק ממדיניות ייהוד המרחב.

תמורות במציאות הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות

למרות החסמים, האתגרים והקשיים המבניים הסוציו-פוליטיים והתרבותיים עשו הרשויות המקומיות כמיטב יכולתן על מנת להרחיב את ההזדמנויות הכלכליות ביישובים שלהם. עד לשנות השמונים של המאה שעברה ניהלה המדינה כלכלה ריכוזית, ובמסגרתה היא נתנה עדיפות שיטתית ליישובים היהודיים על חשבון היישובים הערביים, וזאת בגלל שיקולים גיאו-פוליטיים ואתנו-לאומיים. העדפה זו נמשכה אפילו אחרי שהמדינה אימצה את המדיניות ואת האידיאולוגיה של הכלכלה החופשית הניאו-ליברלית, והמשיכה לשלוט בעיקר במשאב האדמות ובניהול ובתכנון שלהן. שליטה זו שימרה בידיה את הכוח לחלק את האדמות, שהן הבסיס להקמת תשתיות הפיתוח הכלכלי ביישובים. המשקיעים מצדם העדיפו לפעול על פי כללי השוק, ולהתמקם ביישובים הגדולים אשר מהווים חלק מרשת הערים הגלובליות, בגלל ריבוי ההזדמנויות והשווקים הכלכליים בהם.

היכולת של הרשויות המקומיות הקטנות והבינוניות בפריפריה הגיאוגרפית, ובייחוד אלה הערביות, למשוך משקיעים הייתה מוגבלת ביותר. מחד גיסא הטיל השלטון המרכזי את משימת הענקת השירותים לתושבים על הרשות המקומית, מתוך תפיסה של האצלה וחלוקת סמכויות, ומאידך גיסא הוא לא העניק לרשויות המקומיות הערביות את הכלים והמשאבים הדרושים על מנת לעמוד במשימה הזאת. במציאות מורכבת זו החלו הרשויות המקומיות לגשש באפלה אחרי הזדמנויות כלכליות, ולמרות השיפור היחסי במציאות הכלכלית שלהן , היא עדיין רחוקה מלענות על צורכי האוכלוסייה. בנוסף התחילו לצמוח הבדלים בין הרשויות המקומיות הערביות, כמו שנבהיר להלן.

לפני שנציג את המציאות ואת התמורות והמגמות במצב הרשויות המקומיות הערביות, נציין שההכנסות של כל רשות מקומית מורכבות מהכנסה עצמית (מסי ארנונה עבור בתי מגורים, מפעלים ועסקים, אגרות, והכנסות מחוקי עזר), תמיכות/השתתפות ממשלתית (מענקי איזון, חינוך, רווחה, מענקי פיתוח ומענקים מיוחדים מטעם השר), והכנסות נוספות (תרומות, ויוזמות משותפות עם רשויות מקומיות נוספות). הוצאות הרשויות המקומיות מתחלקות לפי הסעיפים הבאים: שכר עובדי הרשות, שכר ופעילויות מחלקת הרווחה, שכר ופעילויות חינוכיות ולימודיות, פיתוח תשתיות, והחזר חובות.

הנתונים הקיימים מצביעים על כך שהתקציב הכולל של הרשויות המקומיות הערביות הגיע לכ–15% מכלל תקציב הרשויות המקומיות בארץ, והסתכם בשנת 2013 בכ–4.8 מיליארד שקל. סכום זה מהווה 11% מהתקציב הרגיל של כלל הרשויות המקומיות בישראל. הוצאות הרשויות המקומיות בשנת 2013 הגיעו לכ–11% מכלל ההוצאות הרגילות, ולכ–9% מההוצאות הלא רגילות של כלל הרשויות המקומיות. בשנים 2003–2013 עלתה ההכנסה העצמית לאדם ברשויות המקומיות הערביות בכ–55% והגיעה ל–1,469 שקלים לעומת 4,378 ברשויות המקומיות היהודיות בכלל, ו–2,088 ₪ ברשויות היהודיות אשר ממוקמות באשכולות הסוציו–אקונומיים 1–3. ראוי לציין שמרבית היישובים הערביים נמצאים באשכולות אלה. לפי הנתונים של גרה (2016: 161) ממוצע ההכנסה העצמית הגבוה ביותר לנפש בקרב המועצות הערביות נרשם באזור המשולש (1873 ₪), והנמוך ביותר נרשם בקרב המועצות הערביות בנגב (879 ₪).

בחינה השוואתית של הכנסות הרשויות הערביות מראה, שמקורות ההכנסה העצמיים נמוכים בהשוואה לנתון המקביל ברשויות היהודיות. חלק מהכנסות אלה מקורן בארנונה על מבני מגורים ובהעברות הממשלתיות, המתבטאות במענק האיזון (אגמון, 2016), ובתקציבים המיועדים לחינוך ולרווחה. השוואת מצב הרשויות הערביות עם מצב הרשויות היהודיות הדומות להן מבחינת מיקום בסולם הסוציו–אקונומי ומבחינת המיקום הגאוגרפי מראה, שהמדדים הכלכליים של הרשויות הערביות פחותים מאלה של היישובים היהודיים (ראה טבלה 2). מצב ההכנסות העצמיות הירודות משפיע על גודל ההוצאות, ואלה מכסות בעיקר מרכיבי צריכה, שירותים ומשכורות. עובדה זו מצמצמת את היכולת של הרשות לנוע לכיוון יוזמות פיתוח כלכליות ולנצל את העדיפות היחסית הטמונה ביישובים הערביים.

טבלה 2: מרכיבי הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לנפש – 2014 (בשקלים)

	רשויות מקומיות ערביות	רשויות מקומיות יהודיות	רשויות מקומיות יהודיות באשכול 3–1
סה"כ הכנסה (₪)	1.173	3.512	1,523
סה"כ באחוזים	100	100	100
מגורים	%76.5	%45.7	%56.4
מקורות אחרים (לא מגורים)	%23.3	%54.3	%43.6
מהם מפעלים כלכליים	%10.9	%25.9	%24.7
תעשייה ומלאכה	%5.2	%10.3	%12.7
נכסים אחרים (בנקים, בתי מלון, קרקעות בשימוש, אדמות חקלאיות ועוד)	%7.4	%18.1	%6.2

המקור: גרה, 2018: 180

למרות הגידול באוכלוסייה והגידול בתקציבי הרשויות המקומיות, ההשוואה בין המשתנים והתכונות הכלכליות התלויות בהכנסות והוצאות הרשויות המקומיות בשנים 2013–2003 (ראה טבלה 3) מצביעה על עלייה בהכנסות ובהוצאות, ומצביעה בה בעת על כך שההכנסות העצמיות לא עלו, ואף ירדו. ראוי לציין שהרשויות הערביות לא נהנות מהכנסות שמקורן במוסדות ממשלתיים, מחנות צבא ומפעלים צבאיים, שמרביתן המכרעת (%99.8) נמצאים ביישובים היהודיים באזורי המרכז והפריפריה. המדיניות הממשלתית בסוגיה הזאת נמנעת בצורה שיטתית מהכללת מוסדות המדינה בתחום שיפוט היישובים הערביים. מוסדות אלה משמשים מנוף כלכלי, ותורמים להגדלת ההכנסות העצמיות.

טבלה 3: תמורות בהכנסות ובהוצאות הרשויות המקומיות הערביות בישראל בשנים 2003–2014

המשתנה/ התכונות	2003	2007	2010	2013	2014	אחוז השינוי בין 2003 ל–2014
הכנסות לנפש בתקציב הרגיל	3,079	3,307	3,991	4,744	4.725	53.4
הכנסות עצמיות לנפש	943	1,123	1,338	1,469	1.413	49.8
אחוז ההכנסות העצמיות מההכנסה בתקציב הרגיל (%)	31.0	33.9	33.5	28.6	30.7	−0.9
השתתפות הממשלה בתקציב הרגיל (לנפש)	2,114	2,183	2,552	3,395	3.194	51.1
מענק כללי (לנפש)	777	689	781	897	893	14.9
הוצאות כוללות מהתקציב הרגיל (לנפש)	3,671	3,744	4,062	4,913	4.680	27.5
הוצאות לפעילויות מהתקציב הרגיל (לנפש)	964	840	838	1,021	1.060	9.9
הוצאות שכר ומשכורות	1,369	1,302	1,527	1,893	1.959	43.1

המקור: גרה; 2018: 181

השוואת חציון ההכנסות לנפש לפי מקורות ההכנסה משנת 2014 (ראה טבלה 4) מראה שממוצע ההכנסה לנפש ברשויות המקומיות הערביות מגיע לפחות משני שליש ההכנסות לנפש ברשויות היהודיות, למרות הפער וההבדל במקורות חציון הכנסת הערבי לעומת היהודי ברשויות המקומיות.

טבלה 4: השוואת חציון ההכנסות לנפש בין הרשויות המקומיות הערביות והרשויות היהודיות – תקציב 2014 (בשקלים)

סעיף ההכנסות	הרשויות המקומיות היהודיות	הרשויות המקומיות הערביות
ארנונה ממבני מגורים	1146	494
ארנונה ממקורות אחרים	1136	158
הכנסות עצמיות אחרות	819	182
העברות משרד החינוך	1301	1620
העברות משרד הרווחה	454	423
מענק איזון	429	1010
מענקים ומקורות אחרים	315	213
סה"כ הכנסות	5600	4100

המקור: להבי ורומנו, 2016: עמ' 25

פערים בין הרשויות המקומיות הערביות לבין עצמן

במבט כללי ופשטני אפשר להתייחס לרשויות הערביות כמקשה אחת, אבל מבט מעמיק מצביע על פערים בין הרשויות הערביות בכל מה שקשור בהזדמנויות הפיתוח הכלכלי. פערים אלה נעוצים בגורמים שונים, כמו מעמד עירוני, מיקום גיאוגרפי, מסורת ניהולית, ותכונות ההשקעה והיוזמה של תושבי היישוב. מחקרם של להבי ורומנו (2016) עסק בשלטון המקומי בישראל, ובניתוח הפערים בין הרשויות המקומיות – ערביות ויהודיות כאחת.

החוקרים חילקו את הרשויות המקומיות לארבע קבוצות לפי משתנה החוסן הכלכלי: הראשונה כללה 24 רשויות מקומיות חזקות, ואין ביניהן אף לא רשות ערבית אחת. הקבוצה השנייה כללה 72 רשויות יציבות מבחינה כלכלית וניהולית, שהגירעון הכספי השנתי בהן לא עולה על 1%, וגם בקבוצה זו לא נכללה אף מועצה ערבית. הקבוצה השלישית כללה 82 רשויות עם מציאות בינונית ומתנדנדת, שצריכות לעמול על מנת לשמור על היעילות הכלכלית והניהולית שלהן. קבוצה זו כללה 32 רשויות מקומיות ערביות, אשר מהוות 39% מכלל הרשויות בקבוצה זו, בנוסף לתשע רשויות ערביות אשר מתנהלות במסגרת תכנית ייעול כלכלית וניהולית. הקבוצה הרביעית כללה 52 רשויות אשר פועלות במסגרת תכנית הבראה, וסובלות מגירעון שוטף מעל ל–17.5% מכלל התקציב השוטף, וסך כול החובות שלהן עולה על 50% מכלל ההכנסות השנתיות של הרשות. קבוצה זו כוללת 44 רשויות מקומיות ערביות. המשמעות היא ש–84.6% מהרשויות המקומיות החלשות הן ערביות. (להבי ורומנו, 2016).

ניתוח נתוני התקציבים של 254 רשויות מקומיות, שבוצע ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2019, מראה שממוצע הגבייה לנפש ביישובים הערביים הגיע ל–894 ₪ לעומת 3724 ₪ לנפש ביישובים היהודיים. ממוצע גביית ארנונה עבור מגורים ביישובים הערביים הגיע ל–46% לעומת 76% ביישובים היהודיים. הפער בגבייה הגיע ל–1,005 ₪ לנפש ביישובים הערביים לעומת 283 ₪ ביישובים היהודיים. ממוצע שטחי המבנים שלא למטרות מגורים ביישובים הערביים, אשר חלים עליהם מיסי ארנונה, הגיע ל–% 34.4 לעומת 61% ביישובים היהודיים. ניתוח הנתונים של שנת 2010 מצביע על כך שממוצע ההכנסות מארנונה על מבנים אלה ביישובים הערביים הגיע ל–19% לעומת 43% ביישובים היהודיים.[3]

הפיקוח על הניהול הכספי של הרשויות המקומיות מהווה אינדיקציה נוספת למציאות שלהן. נתוני משרד הפנים מראים ש– 62 רשויות מקומיות מתוך 79 רשויות מקומיות אשר פעל בהן חשב מלווה בשנת 2020 הן ערביות. המשמעות היא שחשב מלווה פעל בכ–73% מהרשויות המקומיות הערביות, לעומת ב– 10% מהרשויות המקומיות היהודיות.[4] שליטת המדינה בשלטון המקומי הערבי מתבטאת

3 דורון ברויטמן ודרור מרמור, הארנונה כמשל: כך מונצחים הפערים בין יהודים לערבים, 06:56, 27.05.21
https://www.calcalist.co.il/local_news/article/r1tEMWnY00

4 מרכז המידע של הכנסת (2021), חשבים מלווים ברשויות המקומיות. file:///C:/Users/user/ 20%99%9E%D7%D7%90%D7%A1%20papers/%D7%Documents/Rassem D %/99 %D7 %A8 %D7 %90 %D7 %A2 %D7 %99 %9E%D7 %D7 %

בעובדה שהרשויות הערביות תלויות במימון הממשלתי. 71.4% מהכנסות רשויות אלה מגיע מגורמים ממשלתיים, לעומת 42.2% בקרב הרשויות היהודיות. במקביל לכך ההכנסות העצמיות מגביית מיסים עירוניים נמוכות מאוד.[5]

בנוסף לכך קיימים פערים בין הרשויות המקומיות הערביות עצמן, למרות שרובן ככולן שייכות לקטגוריה של הרשויות החלשות מבחינה כלכלית. פער זה משתקף בחלוקת הרשויות על פי האשכולות הכלכליים–חברתיים כמו שמופיע בטבלה 5. הטבלה מראה שמרבית הרשויות הערביות (94.2%) נמצאות מתחת לאשכול הרביעי. מדד זה מצביע על היכולת ועל המעמד הכלכלי של הקהילה באותה רשות, בנוסף למדדי המצב הכלכלי של הרשות המקומית אשר מצביעים על הגורמים הכלכליים המגבילים את תהליך הפיתוח הכלכלי של היישוב. על מנת להבין את המציאות הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות, אספנו מספר נתונים על העיריות הערביות, מתוך ההנחה שהעיריות מנהלות ערים בגודל בינוני ויש להן יכולת לפתח מנופים כלכליים יותר מאשר המועצות שמנהלות יישובים קטנים.

טבלה 5: חלוקת הרשויות המקומיות הערביות לפי מדדי האשכולות הסוציו–אקונומיים 2020

מספר הרשויות המקומיות	(%)	אשכול חברתי–כלכלי
9	10.6	1
32	37.6	2
28	33.0	3
11	13.0	4
2	2.3	5
2	2.3	6
1	1.2	7

המקור: איסוף ועיבוד נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021), פרופיל רשויות מקומיות

נתוני המדדים הכלכליים של העיריות הערביות מראים, שמצבן הכלכלי – שהיה אמור להיות טוב יותר ממצב המועצות המקומיות – גרוע (ראו טבלה 6). הנתונים מצביעים גם על פערים והבדלים בין העיריות עצמן. ערים אלה לא מהוות מוקד משיכה אורבני עבור היישובים הקטנים בסביבתן, ואין בהן פעילות כלכלית אשר מושכת את תושבי הכפרים אליהן, וזאת בשונה מהמרכזים העירוניים היהודיים המתחרים. הנתונים מראים גם שההכנסות מהארנונה על מגורים בערים הערביות מהוות רבע מההכנסה הכוללת שלהן. שיעור הגבייה של ארנונה על מבנים שאינם

20%AA%D7%95%D7%99%D7%95%D7%A9%D7%A8%7AA/%D7%D7%95%D7%99%9E%D7%D7%95%D7%A7%9E%D7%D7%9C%D7%9E%D7%D7%20%9D%D7%99%D7%91%D7%A9%D7%97%20%97%D7%95%D7%93%D7%20%20%9D%D7%99%D7%95%D7%95AA.%D7%A1%D7%A0%9B%D7%D7%94%D7%20%9C%D7%A9%D7%pdf

5 https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001355710

מיועדים למגורים נע בין 13.8% (עיריית עראבה) ל–44.3% (עיריית כפר קאסם).

מה שמפתיע הוא העובדה שהגבייה בפועל של המיסים נמוכה, וזה עוד גורם שמחליש את הרשות מבחינה כלכלית. למרות הגורמים האובייקטיביים הקשורים במאפיינים וביכולת הכלכלית של משקי הבית הערביים, והפטור הרחב שהם מקבלים, זה לא מצדיק את השיעור הנמוך של הגבייה אפילו מעסקים וממפעלים כלכליים. הסיבה לגבייה הנמוכה נעוצה בכשלים ניהוליים אשר מעמיקים את הגירעון הכלכלי, מחלישים את כושר התחרות של הרשות, ומגבילים את יכולתה למשוך משקיעים או לעודד יזמים מקומיים, ולא מאפשרים פתיחת שווקים והזדמנויות עסקיות בפניהם.

אפילו אם נניח שהרשויות המקומיות הצליחו לגבות 100% מהמיסים המוטלים על מגורים ועל עסקים ביישוב, הדבר לא יכול ליצור פריחה כלכלית בטווח הקצר. למרות זאת אין הצדקה לכך שהרשות תימנע מלקיים את חובותיה על פי חוק. על הרשות המקומית להחדיר בקרב התושבים תפיסות ופרקטיקות של תשלום מיסים, ובמקביל לעשות כל מאמץ לנהל את הרשות בצורה מושכלת, ולשים בראש סדר העדיפויות שלה את סוגיית משיכת המשקיעים ליישוב, ואת ניהול הוצאותיה בצורה יעילה.

טבלה 6: מציאות השוואתית של מדדים כלכליים של העיריות הערביות 2020

שם העיר	מספר תושבים (באלפים) 2020	סה״כ הכנסות (באלפי שקלים) 2020	כלל ההכנסות העצמיות (באלפי שקלים)	שיעור סה״כ הגבייה המוטלת על מבנים שלא למטרות מגורים	אחוז הגבייה בפועל	גודל הגירעון המצטבר של הרשות המקומית (באלפי שקלים)	ממוצע ההכנסה לנפש בתקציב הרגיל
נצרת[1]	77.8	326.418	120.709	40.5	38.6	59.864	---
רהט	73.8	384.617	66.507	21.3	34.3	7.999	5291
אום אל–פחם	56.7	343.333	88.210	31.3	57.2	42.032	6119
טייבה	44.6	185.310	73.446	10.6	46.7	32.837	4861
שפרעם	42.5	218.322	84.467	25.0	27.9	26.414	5242
טמרה	34.9	234.983	66.394	30.0	33.7	14.892	6992
סח׳נין	32.2	209.465	66.818	15.7	57.6	10.677	6595
בקה–אלע׳רבייה	30.5	170.067	53.519	17.9	41.7	11.107	5759
טירה	27.1	113.258	46.353	26.6	61.6	8.024	4265
עראבה	26.3	176.124	44.481	13.8	69.1	27.363	6810
כפר קאסם	24.3	186.555	60.731	44.3	46.7	10.765	7898
קלנסווה	23.5	147.688	33.578	7.1	32.5	43.827	7166
מע׳ר	23.3	138.786	31.738	12.9	32.8	9.113	6456

המקור: איסוף ועיבוד נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021) פרופיל רשויות עירוניות

אופקי הפיתוח

למרות הקשיים, האתגרים והחסמים הפנימיים והחיצוניים, הרשות המקומית נושאת בתפקיד חלוצי בפתיחת אופקי הפיתוח כלכלי. יהיה זה אך נאיבי לטעון שהשינוי בביצועים הכלכליים של הרשויות המקומיות יתרחש בן לילה, וזאת בעיקר עקב המדיניות הממשלתית הניאו–ליברלית, האצלת הסמכויות וההפרטה, בלי להעניק לרשויות המקומיות הערביות כלים ומשאבים כספיים וניהוליים ריבוניים כדי להגיש סל שירותים ראוי לתושבים. להלן מספר הצעות שיכולות לתרום לפיתוח אופקים חדשים, ולדחוף את עגלת הפיתוח הכלכלי ביישובים הערביים קדימה:

ראשי הרשויות הערביות והפקידות הכבירה צריכים לעבור מתפיסה של ספקי שירות על בסיס המשאבים הקיימים למצב שבו הרשות המקומית מתנהלת כמוסד כלכלי אשר מנהל את הכנסותיו והוצאותיו בצורה יעילה ומושכלת. הכלל הוא שמי שיש ברשותו משאבים מצומצמים צריך לנהל אותם בצורה יעילה ורווחית בכדי לתרום לרווחת התושבים. בהקשר זה, יש לפתח את מוסר העבודה ושיפור הביצועים של המנהל המקומי ברשויות המקומיות, ועלינו לקחת אחריות על ניהול עניינינו ולהפסיק להיות מסוגלים לנהל את המרחב והעיירות שלנו לא כשוכרים לא מוגנים למרות שאנחנו הבעלים המקוריים של היישובים והמרחבים שלנו.

קיימות מספר הזדמנויות להגדלת הכנסות הרשות המקומית באמצעות תמיכות ממשלתיות מיועדות, אשר מהוות חלק מהתוכניות הממשלתיות. צריך לנצל את המשאבים האלה כדי שישמשו מנוף לפעילויות נוספות במישור הענקת השירותים והפיתוח כלכלי. בנוסף מוטלת על הרשות המקומית אחריות לגבות את המיסים מהתושבים. מחובתה לרכוש את אמון התושבים, שהכספים שייגבו לא יבוזבזו בצורה לא אחראית, ושהרשות תשקיע אותם בצורה יעילה שמפיקה תמורה לכלל חברי הקהילה.

בתוך חלק מהרשויות המקומיות הערביות קיימות הזדמנויות לפיתוח כלכלי, ואלה כוללות אדמות המיועדות למטרה הזאת (אזורי תעשייה, תעסוקה ושירותים), אבל הן אינן מנוצלות. מצופה מהרשות המקומית שתפעל בכל המרץ כדי לנצל את ההזדמנויות האלה למרות מיעוטן, בגלל שהן מהוות מנוף צמיחה בטווח הבינוני והארוך. כדי שתוכל להשקיע בפיתוח ההזדמנויות האלה, ראוי שהרשות המקומית תקים מחלקה ייעודית ומקצועית אשר תנהל את תהליך הפיתוח, ובכלל זה תקים חברות כלכליות או מנהל כלכלי, המיועדים להניע ולהמריץ את התהליך הכלכלי ביישוב.

יצירת שותפויות כלכליות בין יישובים שכנים המתאגדים בתוך אשכול כלכלי אחד, וזאת במטרה להתגבר על חסמים וחוסרים מבניים, לחזק את העדיפות היחסית ולאגם את המשאבים. שותפויות אלה יכולות לפתוח הזדמנויות השקעה בפני המגזר הפרטי, ולספק מקומות תעסוקה בתחומים מגוונים.

שינוי הייעוד של הרשויות המקומיות, והפיכתן לגוף מוביל וחלוצי אשר מארגן את הקהילה, עובד בשקיפות, מתרחק משחיתות ניהולית, נלחם באלימות במרחב הציבורי, ומספק ביטחון אישי וקולקטיבי לתושבים. משיכת השקעות כלכליות מחייבת יצירת מרחב קהילתי בטוח, והרשות המקומית משחקת תפקיד מרכזי ומכריע ביצירת תחושת הביטחון.

התאמה מבנית לסוגיית הקשר בין המצב התכנוני ביישובים הערביים לבין תפקוד הרשויות המקומיות הערביות. קשה לרשויות המקומיות הערביות לעבור לרמה גבוהה יותר של ביצועים ופיתוח כלכלי כאשר חסרות תוכניות מתאר ומפורטות מודרניות העומדות בקצב הגידול באוכלוסייה ועוונות על צרכיהן. ההפרדה המבנית בין המחלקה לתכנון ורישוי לבין היוזמה והמחלקה לפיתוח יוצרת סתירות ודואליות המעכבות את הפיתוח הכלכלי. כיום, רק ארבע רשויות מקומיות ערביות פועלות בעצמן כוועדה מקומית לתכנון ובנייה. רשות מקומית הפועלת כוועדת תכנון בעלת יכולת גבוהה יותר ליזום תכנון ובנייה ולשלוט בעיור ובפיתוח הכלכלי. הרשויות המקומיות צריכות לקחת על עצמן את האחריות על התכנון ולהתחיל לחזק את מחלקות ההנדסה והתכנון שלהן. מאחר שעיקר התכנון המתארי והמפורט שבתוקף ביישובים הערביים הוא תכנון שיזמו בעיקר משרדי ממשלה שונים וממומן על ידו, ותפקידה של הרשות המקומית מוגבל ואינו יעיל באופן ההולם את הליך התכנון. במילים אחרות, קיים למעשה תהליך של הדרת הרשות המקומית הערבית בתחום התכנון ושיבוש קיצוני של תפקידה האדמיניסטרטיבי והחברתי. יתר על כן, הדחיינות או שלבי הזמן הארוכים שלוקח תהליך התכנון המבני והמפורט, לרבות יישום שיטת האיחוד והחלוקה כולל הפרשות לצורכי ציבור ביישובים הערביים, הנמשכת שנים רבות, אינם מסייעים לרשות המקומית הערבית לחזק את תפקידה ולממש את תפקידיה בתחום העירוני והכלכלי, והיא מבטלת את המאמצים ליצור כלכלה מקומית עצמית במקום להסתמך על תרומות ממשלתיות שונות להישרדותן.

על הרשויות המקומיות הערביות להתארגן כקבוצת אינטרסים בעלת מטרות ואינטרסים משותפים משלימים, תוך ניצול כוחן במרכז השלטון המקומי ובתוך מסגרות השלטון כדי ליצור שינוי מבני במדיניות הממשלה כלפי השלטון המקומי הערבי ולהגדיל את ההזדמנויות הכלכליות שלו, לרבות מיסוד תהליך החלוקה מחדש של משאבים כלכליים, לרבות

קרקעות, התכנון, תחומי שיפוט ואזורי השפעה, על בסיס ביטול העיוות והעוול ההיסטורי, החלת הצדק המעברי וחלוקתו בין הרשויות המקומיות, והוגנותן של רשויות מקומיות אלה על פי אמות מידה המבטיחות צדק חלוקתי ואזורי, עקיפת צדק אזורי עבור מכשולים וגורמים מבניים ותפקודיים לפתיחת הזדמנויות לפיתוח ולפריצות דרך כלכליות עבור הרשויות המקומיות הערביות.

הרשויות המקומיות הערביות פועלות ומתפתחות במציאות של חסמים מבניים, "גירעון דמוקרטי", ומחסור במשאבים עצמיים, יחד עם עלייה בצרכים של התושבים ותביעתם המתגברת לקבל סל שירותים נאות. כדי שהרשות תוכל לבצע את תפקידה בניהול ותחזוקת המרחב הציבורי, שומה עליה לשנות את ייעודה מגוף שמספק שירותים לגוף כלכלי יזמי, כך שתהווה מנוף צמיחה ביישוב. אי לכך נדרשת מודיפיקציה בהתנהלות שלה, על מנת ליצור שלטון מקומי אשר מפעיל מערכות ניהול חכמות, ומפתח מוסר עבודה גבוה ובקרה על עובדיו. הרשות המקומית צריכה גם לשנות את השיח שלה משיח בעל אופי מחאתי לשיח של מי שאחראי על ניהול המוסדות הכלכליים ביישוב. השינוי הנדרש לא יכול להתרחש במהירות בלי לערוך רפורמות יסודיות בהתנהלות הרשות המקומית, יחד עם שינוי המדיניות הממשלתית כלפי החברה הערבית בכלל, וכלפי הרשויות המקומיות בפרט, וזאת באמצעות הגדלת ההזדמנויות ליצור הכנסות עצמיות מטעם הרשות.

היישום והביצוע של החלטות הממשלה 922 ו-550 מראים שהן אכן יצרו הזדמנויות, אבל אלה אינן מספיקות על מנת להפוך את הרשות המקומית לגוף כלכלי. כמו כן קיים צורך דחוף לקיים מחקרי הערכה שיעזרו לעצב מדיניות משלימה, באמצעות ארגז כלים ביצועי להחלטות הממשלה. קיים צורך לשנות את התרבות הקהילתית על מנת להיערך לעיצוב עתיד היישובים הערביים, ליצירת מקומות עבודה, והעמקת תחושת השייכות בתוך היישובים. עלינו להיות מודעים לכך שהתפתחות השלטון המקומי הערבי ושיפור הביצועים שלנו ברשויות המקומיות הערביות הוא אינטרס ותועלת כלכלית, התפתחותית וערכית לשמירה על הביטחון החברתי והלאומי הפרטי והקולקטיבי שלנו, ובהתאם לכך עלינו לפעול להגברת העמידות והחסינות של השלטון המקומי ולאפשר שלטון בר קיימא כחלק מהתרבות המכלילה הקולקטיבית של החברה שלנו.

מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021), פרופיל רשויות מקומיות

https://www.cbs.gov.il/he/Pages/search/publications.aspx?CbsArticleNa
20%AA%D7%95%D7%99%D7%95%D7%A9%D7%A8%D7%94%me=%D7
%D7%95%D7%99%9E%D7%D7%95%D7%A7%9E%D7%D7%94%D7%
20%-20%9C%D7%90%D7%A8%D7%A9%D7%99%D7%91%D7%20%AA
D7%95%AA%D7%D7%A0%D7%20%99%D7%A6%D7%91%D7%95%D7%A7%D7%
93%D7%95%D7%91%D7%99%D7%A2%9C%D7%D7%20%9D%D7%99%D7%A0%

אגמון, ת׳, (2016), ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014–2015; ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

גרה, ר׳, (עורך) (2018), ספר החברה הערבית 9, אוכלוסייה, חברה כלכלה. ירושלים: מכון ון ליר.

A4%D7%A1%D7%/04/2020/https://www.vanleer.org.il/wp-content/uploads
%A2%D7%94%D7%-94%D7%A8%D7%91%D7%97%D7%94%D7%-A8%D7%
-98%D7%A1%D7%A7%D7%98%D7%-9-AA%D7%99%D7%91%D7%A8%D7
pdf.90%9C%D7%9E%D7%D7%

ח׳מאיסי, ר׳, (2017), צמיחת מעמדות הביניים והשפעתם על ניהול הרשויות המקומיות ביישובים הערביים. חיפה: המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה.

להבי, ס׳ ורומנו ג׳, (2016), כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. ירושלים: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2016), הרשויות המקומיות בישראל 2015, פרסום מס׳ 1683

(Footnotes)

1 הנתונים הם משנת 2015 בגלל העדר נתונים משנת 2020 באתר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

سلسلة أوراق عمل المنتدى الإقتصادي العربي

السلطات المحلية العربية
وتحديات التنمية الاقتصادية

راسم محيي الدين خمايسي

المنتدى الاقتصادي العربي
הפורום הכלכלי הערבי
Arab Economic Forum

ورقة عمل رقم 9 | ايلول 2022

نُشِر هذا البحث برعاية   המחקר נערך בחסות

FISCHER
F|B|C|&|Co

משרד פישר בכר חן וול אוריון ושות׳
مكتب فيشر باخر حين وول أوريون وشركائه

المنتدى الاقتصادي العربي

منتدى الأبحاث الاجتماعية-الاقتصادية والتخطيط الاستراتيجي

منتدى دراسات السياسات الاجتماعية-الاقتصادية هو مؤسسة مسجلة، مستقلة غير سياسية وغير ربحية تهدف لدراسة القضايا الاجتماعية-الاقتصادية، وإجراء البحوث التطبيقية ودراسات السياسات بمستوى علمي رصين في مجالات الاقتصاد والمجتمع، من أجل إحداث تغيير جوهري في الأوضاع الاجتماعية-الاقتصادية للمجتمع العربي في إسرائيل.

يولي المنتدى أهمية كبرى للسيرورات الاجتماعية والاقتصادية وقوتها في تشكيل المجتمع العربي، وكذلك يهتم بسياق الفجوة العرقية والفروقات الاجتماعية-الاقتصادية القائمة بين الأقلية العربية المهمّشة وبين والأغلبية اليهودية في إسرائيل.

ويرى المنتدى أنه من المهم جدًا تقوية وتعزيز رجال وسيدات الأعمال في المجتمع العربي الذين يشكلون قوة دفع مهمة للاقتصاد في هذا المجتمع، وبالتالي فالمنتدى الاقتصادي العربي هو مظلة مهنية وبحثية لرجال الأعمال والمبادرين العرب. كذلك، أسس المنتدى الاقتصادي العربي نادي رجال وسيدات الأعمال العرب في المجتمع العربي بهدف تمكين رجال وسيدات الأعمال والمبادرين والمبادرات العرب وتطوير قدراتهم.

بروفيسور دكتور راسم خمايسي

أستاذ التخطيط الحضري والجغرافيا الحضرية في قسم الجغرافيا والدراسات البيئية بجامعة حيفا منذ عام 1996، وفي كلية الجليل الغربي بين 2011-2018, ورئيس مركز التخطيط والدراسات كفركنا.

عمل كباحث كبير ورئيس مشروع كتاب المجتمع العربي في معهد فان لير بين 2011-2009، وقام بتحرير كتاب «المجتمع العربي».

ترأس الجمعية الجغرافية في إسرائيل بين 2009-2007، وحصل على درجة «عزيز التخطيط» لعام 2012.

حصل على الدكتوراه في الجغرافيا الحضرية من الجامعة العبرية في القدس، وأكمل البوست-دكتوراه في London School of Economics and Political Science وبوست-دكتوراه اخرى في Queen Mary and Westfield College في لندن.

السلطات المحلية العربية
وتحديات التنمية الاقتصادية

راسم محيي الدين خمايسي

استهلال

تواجه السلطات المحلية العربية تحديات كثيرة في ظرفية ومكانة المجتمع الذي تسعى الى تقديم الخدمات له، وإدارة حيزه لتؤمن النمو والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومما يزيد من هذه التحديات وقوع السلطة المحلية العربية بين مطرقة السياسات الحكومية الاقتصادية المُمَيِزة ضدها، وتحول هذه السياسات الى المسارات النيوليبراليه/ الرأسمالية الجشعة، وبين سندان المجتمع في البلدات العربية، والذي يعاني من شح الفرص والموارد ومن أنماط سلوكية اقتصادية، اجتماعية وثقافية سياسية تقليدية تعيق التنمية الاقتصادية الاجتماعية للسلطات المحلية العربية. بالإضافة لوقوع السلطات المحلية العربية بين المطرقة والسندان، فان مؤسسة السلطة المحلية نفسها تعاني من نقص في الموارد المالية والإدارية، وعجز اداري سياسي يشكل عبئ على هذه المؤسسة. هذه التحديات والاعباء تترك أثرها على أداء السلطة المحلية العربية، وتضيق فرصة انتقالها من جسم اعتباري تمثيلي مقدم خدمات، الى جسم اقتصادي مبادر يسعى الى تحقيق نجاعة اقتصادية. ضيق فرص الانتقال هذا مرده لعدة اسباب جزء منها متعلق بأداء السلطة المحلية نفسها، وأخرى متعلقة بظرفية المجتمع المحلي وبالسياسات الحكومية الاقتصادية الممارسة من قبل الحكم المركزي تجاه الحكم المحلي بشكل عام، والسلطات المحلية العربية بشكل خاص، وفرص التنمية المُمكِنة والمُمَكِنة لتوسيع الفعاليات الاقتصادية التي تعود بالفائدة الاقتصادية على السلطة المحلية بشكل خاص، وعلى المجتمع بها بشكل عام. لأجل فهم الواقع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية والتحديات والاعباء التي تواجه التنمية الاقتصادية الاجتماعية لا بد من رصد وعرض ظرفية هذه السلطات وفهم التحولات التي تمر بها.

هذا ما تهدف اليه هذه المقالة الموجزة، للمساهمة في فهم دور السلطات المحلية العربية في التنمية الاقتصادية للمجتمع العربي، خاصة وان السلطة المحلية هي على الغالب أكبر جسم اقتصادي في البلدة العربية، ودورها مركزي في خلق نمو اقتصادي وتنمية اجتماعيه، إذا ما تم إدارة الموارد المالية والإدارية التي تمتلكها بشكل ناجع ورشيد، وقامت بدورها في فتح فرص اقتصادية امام القطاع الخاص والأهلي داخل البلدة. زيادة دور السلطة الاقتصادي اصبح ملحوظا مع ارتفاع مداخيلها الذاتية من جبي الضرائب (ضرائب مسقوفات- ارنونا وتطبيق القوانين المساعدة) ومن الأموال المنقولة من الحكومة لسد عجز مالي، هبات موازنه، وتمويل مشاريع بموجب قرارات حكومية 922 و 550 التي ما زالت في مرحلة الإنجاز المشروط.

تحاول الورقة تلخيص تحديات التنمية الاقتصادية، وذلك بعد عرض موجز لواقع السلطات المحلية، ونختمها بوضع بعض التوصيات التي ربما تساهم في طرح آفاق يمكن للسلطة المحلية دفع عجلة التنمية الاقتصادية في البلدة، ومع ذلك زيادة مواردها. هذه المقالة لا تسعى الى عرض نموذج/ موديل اقتصادي مرغوب مدروس ومُجَرب، وهي مطلب يجب تناوله في أبحاث ودراسات اخرى، بل تقف المقالة على عرض التحديات، الأعباء والآفاق، فاتحة الطريق امام دراسات معمقة في هذا المجال. لذا نعتمد في كتابة هذه المقالة على المنهج الوصفي النقدي، وتلخيص معطيات، معلومات ومعرفة موجودة وتصيغها بشكل سردي تحليلي موجز.

واقـع السلطـات المحليـة العربيـة

تحديات واعباء التنمية الاقتصادية للسلطات المحلية العربية متأثرة بشكل مباشر من ظرفيتها التي نشأت بها وآلت اليها. يتوزع المواطنون العرب الفلسطينيون (فيما يلي المواطنون العرب) بين اربع أنواع من السلطات المحلية. الاولى، سلطات محلية عربية مستقلة يعيش في منطقة نفوذها فقط مواطنون عرب[1]. الثانية، سلطات محلية بلدية مشتركة، وتشمل البلديات المختلطة/ المشتركة، مثل عكا، حيفا ونوف هجليل (نتسيرت عليت سابقا). الثالثة، مجالس إقليمية مشتركه مثل مسغاف، عيمك يزرعيل والجلبوع، وذلك يشمل لجان محلية تدير شؤون هذه البلدات الصغيرة، وأخرى مجالس إقليمية عربية مثل بستان المرج والبطوف في الجليل والقسوم وواحة الصحراء بالنقب. والرابعة، مجلس إقليمي للقرى غير المعترف بها وتشمل لجان محلية غير معترف بها من الدولة

1 السلطات المحلية العربية تشمل المسلمون، المسيحيون، الدروز والبدو. حيث تقوم سياسة الحكومة بتقسيم العرب الى ثلاثة أنواع من المجموعات على أساس الانتماء الاثني والديني (سلطات محلية عربية، سلطات محلية درزية وشركسية، وسلطات محلية بدوية). على أساس هذا التقسيم الاثني/الثقافي والديني تصيغ الحكومة قرارات حكومية تفرق وتُمايز بين هذه المجموعات من السلطات المحلية. كما ان السلطات المحلية هذه نظمت نفسها كمجموعات مصلحية على أساس التقسيم الحكومي، وفي بعض الأحيان تتجاوزه لتنظم وتنتظم في ظل اللجنة القطرية للسلطات المحلية العربية بصفتها الجسم الجامع والتمثيلي للسلطات المحلية العربية. ويجدر الذكر ان السلطات المحلية العربية ممثلة في مركز الحكم المحلي الذي يضم 257 سلطة محلية.

ولكنها تحاول ان تدافع عن حقوق السكان وتسعى للاعتراف بهم رسميا. في هذا المقال نتركز بالنوع الأول، السلطات المحلية العربية. هذه السلطات وصل عددها عام 2022 الى 85 سلطة محلية (تشمل السلطات المحلية في الجولان المحتل). هذه السلطات المحلية موزعة بين 13 بلدية، 68 مجلس محلي و4- مجالس إقليميه. والجدول التالي يلخص توزيع المواطنون العرب حسب تصنيف السلطات المحلية.

جدول رقم 1: توزيع المواطنين العرب حسب أنواع السلطات المحلية بالمقارنة مع توزيع المواطنين العام في إسرائيل بالنسبة المئوية عام 2120

تصنيف السلطات المحلية	النسبة المئوية من مجمل المواطنين في اسرائيل	النسبة المئوية من مجمل المواطنين العرب في اسرائيل
بلديات	74.0٪	45.1٪ (فقط بلديات عربية 34.0٪)
مجالس محلية	14.9٪	46.3٪
مجالس اقليمية	10.4٪	4.4٪
خارج سلطات محلية معترف بها	0.7٪	4.2٪
مجمل عدد المواطنون بالألاف	9.290	1.617

المصدر: تم حساب المعطيات بالاعتماد على كتاب الإحصاء السنوي 2021، دائرة الإحصاء المركزية بعد استثناء السكان الفلسطينيون في القدس الشرقية

https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2021/26..26diagrams/shnatongovernmentandlocalauthorities20٪.pdf

من الجدول يتضح ان معظم المواطنون العرب يسكنون بلدات متوسطة او صغيرة وان اكثر من 82% من اليهود يسكنون المدن مقابل حوالى 45% من العرب (لا يشمل القدس الشرقية)، ومنهم حوالي 34% يسكنون المدن العربية والتي يتراوح عدد سكانها بين حوالى 78.0 الف نسمة في الناصرة وهي اكبر مدينة عربية وبين المغار التي وصل عدد سكانها عام 2021 الى 23.5 الف نسمة. معدل عدد سكان ال13- مدينة عربية هو 42.3 ألف نسمة، وهذا الحجم الصغير نسبيا له أثر مباشر على قدرة انتاج فرص اقتصادية، خاصة في حالة التبعية للمدينة والمركز العبري/ اليهودي. وإذا ما اضفنا وسيط سنوات العمر الذي وصل عام 2020 الى حوالي 23.9 سنة لدى العرب، مقابل حوالي 32.2 سنة لدى اليهود، مما يساهم في تفسير الواقع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية وفرص التنمية المكبوحة بهم كنتيجة للمبنى الديموغرافي.

تشير الدراسات ان هناك علاقة طردية بين حجم (عدد سكان البلدة) وبين مصروفات السلطة المحلية على الخدمات للشخص. كلما كانت السلطة المحلية أكبر فان مصروفاتها النسبية للفرد تنخفض مما يمكنها من تقديم خدمات للمواطن أحسن. كما ان موقع البلدة

في المركز او قريب منه من ناحية جغرافية تؤثر بشكل مباشر على فرصها الاقتصادية. فحص توزيع السلطات المحلية العربية في الحيز الجغرافي للدولة حسب مقياس البعد عن المدينة المركزية تل ابيب (Peripheral Index)، يظهر ان معظم السلطات المحلية موجودة في عناقيد بُعد متوسطة وبعيدة عن المركز، مما يضعف قدرتها على استقطاب الاستثمار والإنتاج الاقتصادي غير الموجه والمدعوم حكوميا.

بالإضافة الى العاملين البنيويين انفا الذكر والمتعلقان بالحجم والموقع، هناك عامل التقليد الإداري البلدي والمبنى الاقتصادي للبلدة. باستثناء أربع سلطات محلية عربية أسست وعملت قبل قيام دولة إسرائيل (الناصرة، شفاعمرو، كفرياسيف والرامة)، باقي السلطات المحلية تأسست وعملت في ظل الحكم العسكري وما بعده، وانطلق عملها من منظومة تمثيلية تقليدية ابوية/ بطريارخالية، ولم تُدَر كمؤسسة ذات اعتبارات اقتصادية. كما ان معظم المجتمع في السلطات المحلية انطلق وتحول من مجتمع قروي ومر في عملية تمدن مشوه وقسرية انتقائية (خمايسي/ח'מאיסי, 2017).

هذا الانتقال والتحول كان له أثر مباشر على تحول المجتمع الى مجتمع استهلاكي تابع، ودور السلطة المحلية به عملت بالأساس كمقدمة خدمات أساسية وبدائية، لا تستطيع تلبية متطلباته نتيجة لسرعة التوسع والانتفاخ الديموغرافي والعمراني غير المبرمج والمخطط من جهة، ومن جهة أخرى شح الموارد المالية الذاتية والمنقولة المرصودة اليها من الحكومات المركزية. هذه الحكومات مارست سياسية تمييز ضد السلطات المحلية العربية، وضبطت فرص التنمية بها، وسعت الى تأمين التبعية والاعتماد على البلدات اليهودية التي أقيمت في محيط البلدات العربية من اجل عبرنته وتهويده. هكذا "تآزرت" العوامل الداخلية والخارجية، رغم عدم التناظر فيما بينهم، مما قلصا فرص النمو والتنمية الاقتصادية للسلطات المحلية العربية.

تحولات في الواقع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية

رغم المعيقات والتحديات والاعباء البنيوية، السوسيو-ثقافية والسياسية، انطلقت السلطات المحلية العربية تفتش وتصارع من اجل زيادة فرصها الاقتصادية، رغم شحتها ان كان ذلك في حالة تدخل الدولة في السوق وإدارة اقتصاد شبه مركزي كما كان الامر حتى سنوات الثمانين من القرن الماضي، حيث سعت الدولة الى دعم مبرمج وتفضيل مُمَنهج للبلدات اليهودية ولو على حساب البلدات العربية لاعتبارات جيو-سياسية واثنو-قومية. هذا التفضيل استمر حتى بعد تبني الدولة أيديولوجية وسياسات الاقتصاد الحر والنيوليبراليه، خاصة وان الدولة ما زالت تسيطر على مورد الأرض، تَمليكُه، إدارته وتخطيطه وبذلك تعمل على توزيع موارد تشكل بنى تحتية لخلق تنمية اقتصادية في البلدات. ومن ناحية اخرى، فان سلوك المستثمرين حسب قواعد السوق الحر الذي يدفع ويميل للتمركز في البلدات

الكبيرة التي توجد بها فرص وأسواق اقتصادية وهي جزء من شبكة المدن العالمية. لذا فان قدرة السلطات المحلية الوسطية والصغيرة في الأطراف الجغرافية، وخاصة العربية، على استقطاب مستثمرين مُشَكلين مضاعف اقتصادي بها هو محدود. بالمقابل، ترك الحكم المركزي الساحة فارغة والقى بالعبء على السلطة المحلية لتقديم الخدمات للمواطنين، بحجة تطبيق سياسة التفويض وتوزيع الصلاحيات من الحكم المركزي المحلى، دون ان تمنح للسلطات المحلية الأدوات والوسائل والموارد. وبذلك يمكن ان نقول ان الحال الذي وصلت اليه السلطة المحلية العربية خاصة بعلاقتها مع الحكم المركزي في واقع تطبيق سياسات تفويض وتوزيع الصلاحيات وتطبيق النيوليبرالية بانها "لا مطلقة ولا مجوزة". في هذا الواقع المركب الذي نشأ، انطلقت السلطات المحلية العربية تفتش عن فرص اقتصادية "في العتمة"، آمله ان تصيد او تقتنص بعض الفرص ولو كانت صغيره ومحدودة. وان المتتبع للواقع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية فان يشهد تحسنا نسبيا، ولكن ما زال بعيد عن تلبية الحاجة، وكذلك بدأت تنشأ فروقات بين السلطات المحلية العربية كما سنوضح لاحقا.

قبل ان نعرض الواقع، التحولات والاتجاهات في حالات السلطات المحلية العربية نود ان نشير ان مداخيل السلطات المحلية مشكلة من الدخل الذاتي (ارنونا من السكن والمنشآت الاقتصادية، رسوم ومداخيل من قوانين مساعدة)، دعم / مشاركة حكومية (منح موازنة، تربية وتعليم، رفاه اجتماعي، منح تطور ومنح خاصة من الوزير)، مداخيل اضافية (تبرعات، روابط وشركات، مبادرات مع سلطات محلية أخرى). اما مصروف السلطات المحلية فموزعة حسب البنود التالية: اجر عاملي السلطات المحلية، اجر وفعاليات نشاطات رفاه اجتماعي، اجر وفعاليات نشاطات تربية وتعليم، فعاليات ونشاطات تطوير بني تحتية، صرف مستحقات ديون.

حسب المعطيات المتوفر فان مجمل ميزانية السلطات المحلية العربية كانت عام 2013 حوالى 4.8 مليار شيكل، مشكلة 11% من مجمل الميزانية العادية للسلطات المحلية في إسرائيل والتي تخدم حوالى 15% من سكان السلطات المحلية. اما مصروفات السلطات المحلية عام 2013 شكلت حوالى 11% من المصروفات العادية وحوالى 9% من المصاريف غير العادية لمجمل السلطات المحلية في إسرائيل. بين عام 2003 حتى 2013 ارتفع الدخل الذاتي الحقيقي للفرد في السلطات المحلية العربية بحوالي 55%، وبلغ 1,469 شاقل، بالمقارنة 4,378 شاقل بكل السلطات المحلية اليهودية و2,088- شاقل في السلطات المحلية اليهودية الموجودة في عناقيد مقياس المكانة الاقتصادية الاجتماعية 3-1، بهذه العناقيد موجودة معظم السلطات المحلية العربية. وحسب معطيات تم حسابها من قبل غرة (2016: 161) اتضح ان معدل الدخل الذاتي المرتفع في السلطات المحلية العربية عام 2013 كان في السلطات المحلية في منطقة المثلث (بلغ 1,873 شاقل)، والأكثر انخفاضا كان في السلطات المحلية العربية في النقب (بلغ 879 شاقل).

تظهر دراسة مقارنة لمداخيل السلطات المحلية العربية ان مصادر الدخل الذاتي منخفضة بالمقارنة مع السلطات المحلية اليهودية. وترتكز المدخولات الذاتية للسلطات المحلية العربية على الارنونا من المباني السكنية وعلى بعض التحويلات الحكومية والتي تتمثل في منحة الموازنة (אגמון, 2016) وتلك المخصصة للتربية والتعليم والرفاه الاجتماعي. من مقارنة حالة السلطات المحلية العربية مع تلك اليهودية المشابهة لها من حيث موقعها حسب السلم الاقتصادي الاجتماعي والمكانة الجغرافية تظهر ان المؤشرات الاقتصادية للسلطات المحلية العربية هي دون اليهودية (انظر جدول رقم 2). ان حالة الدخل الذاتي المنخفض يقابله انخفاض في حجم المصاريف التي تصرف بالأساس على مركبات استهلاكية وخدماتية ومعاشات، مما يخفض فرص تقدم السلطة المحلية نحو مبادرات اقتصادية تنموية. هذا الواقع الاقتصادي المتردي للسلطات المحلية العربية يدفعها نحو استمرار صراع البقاء وتطبيق سياسات إطفاء الحرائق، ولا تمكنها التقدم نحو بناء استراتيجية اقتصادية تنموية، مستغلة للأفضليات النسبية والتنافسية الاقتصادية الكامنة في البلدات العربية.

جدول رقم 2: مركبات مداخيل السلطات المحلية من الارنونا للشخص عام 2014 بالشاقل

نوع الملاك	سلطات محلية عربية	سلطات محلية يهودية	سلطات محلية يهودية في العنقود الاقتصادي الاجتماعي 1-3
مجمل الدخل (شاقل)	1.173	3.512	1,523
بالنسبة المئوية	100	100	100
سكن	76.5٪	45.7٪	56.4٪
فعاليات أخرى غير السكن:	23.3٪	54.3٪	43.6٪
منها منشآت اقتصادية	10.9٪	25.9٪	24.7٪
صناعة وحرف	5.2٪	10.3٪	12.7٪
أملاك أخرى (بنوك، فنادق، أراضي مستخدمة وزراعية الخ	7.4٪	18.1٪	6.2٪

المصدر: גדה, 2018: 180

رغم زيادة السكان وارتفاع الميزانيات المتداولة من قبل السلطات المحلية، الا ان مقارنة بين المتغيرات والصفات الاقتصادية المتعلقة بمداخيل وبمصاريف السلطات المحلية بين 2003 – 2013 (انظر جدول رقم 3) يظهر ان هناك ارتفاع بالمدخولات والمصاريف، بينما المداخيل الذاتية في الميزانية العادية لم ترتفع، بل انخفضت. يجدر الذكر ان السلطات المحلية العربية محرومة من مداخيل من مؤسسات حكومية، معسكرات ومنشآت صناعية عسكرية. حيث ان 99.8% من مداخيل الارنونا/ ضرائب المسقفات المدفوعة على المؤسسات الحكومية والمعسكرات تحظى بها السلطات المحلية اليهودية في منطقة المركز والأطراف. وان سياسة توطين هذه المؤسسات الحكومية وتحديد ورسم مناطق نفوذ السلطات المحلية تتجنب شمل هذه المؤسسات داخل مناطق نفوذ السلطات المحلية العربية مما يحرمها من رافعة اقتصادية تساهم في زيادة مدخولها الذاتي.

جدول رقم 3: تحولات بمدخولات ومصروفات السلطات المحلية العربية في إسرائيل بين 2003- 2014 (كل المبالغ بالشاقل بسعر 2014)

المتغير/ الصفات	2003	2007	2010	2013	2014	نسبة التغير بين 2003- 2014
مدخولات للفرد بالميزانية العادية	3,079	3,307	3,991	4,744	4.725	53.4
مدخولات ذاتية للفرد	943	1,123	1,338	1,469	1.413	49.8
نسبة المدخولات الذاتية من الدخل في الميزانية العادية (٪) المجمل	31.0	33.9	33.5	28.6	30.7	0.9-
مشاركة الحكومة للفرد في الميزانية العادية	2,114	2,183	2,552	3,395	3.194	51.1
منحة عامة للفرد	777	689	781	897	893	14.9
مصاريف شاملة للفرد في الميزانية العادية	3,671	3,744	4,062	4,913	4.680	27.5
مصاريف فعاليات للفرد في الميزانية العادية	964	840	838	1,021	1.060	9.9
مصاريف اجر ومعاشات	1,369	1,302	1,527	1,893	1.959	43.1

المصدر: גרה; 2018: 181

كما ان مقارنة وسيط المدخولات للفرد حسب مصادر الدخل عام 2014 (انظر جدول 4) تبين ان معدل مدخول الفرد في السلطة المحلية العربية يعادل اقل من ثلثي مدخول الفرد في السلطة المحلية اليهودية، رغم التفاوت والاختلاف في مصادر وسيط دخل الفرد العربي مقابل الفرد اليهودي في السلطات المحلية.

جدول رقم 4 : مقارنة وسيط المدخولات للفرد بين السلطات المحلية العربية واليهودية ميزانية 2014 بالشاقل

بند المدخولات	السلطات المحلية اليهودية	السلطات المحلية العربية
ارنونا من المساكن	1146	494
ارنونا من مصادر اخرى	1136	158
مداخيل ذاتية اخرى	819	182
تحويلات وزارة التربية والتعليم	1301	1620
تحويلات وزارة الرفاه	454	423
منحة موازنة	429	1010
منح ومصادر أخرى	315	213
مجمل المدخول	5600	4100

المصدر: להבי ורומנו, 2016: עמ' 25

تفاوت بين السلطات المحلية العربية

نظرة عامة مبسطة تضع كل السلطات المحلية العربية في واقع وسلة واحدة. ولكن هذه النظرة مغايرة للواقع. نظرة متفحصة تبين ان هناك تفاوت وتنوع في واقع والفرص التنموية الاقتصادية بين السلطات المحلية العربية. مرد هذا التفاوت للمكانة البلدية، الموقع الجغرافي، التقليد الإداري البلدي، الصفات الاستثمارية والمبادرة لسكان البلدة. كما هو شان التفاوت بين السلطات المحلية اليهودية من ناحية تنمية اقتصادية، فان هناك تفاوت بين السلطات المحلية العربية. في دراسة تناولت اقتصاد الحكم المحلي في اسرائيل وأجريت من قبل لهافي وورومنو (2016)، حيث قام الباحثان بتحليل الفجوات والتفاوت بين السلطات المحلية، وشملت الدراسة مجمل السلطات المحلية العربية واليهودية. قسم الباحثان واقع السلطات المحلية من حيث الحصانة الاقتصادية الى أربعة مجموعات: الأولى وتشمل 24 سلطة محلية متمكنة وقوية، لا تشمل أي سلطة محلية عربية في هذه المجموعة. الثانية وتشمل 72 سلطه محلية ثابتة اقتصاديا واداريا، بهم العجز المالي السنوي الجاري لا يتجاوز 1%، كذلك لم تحظى أي سلطة محلية عربية ان تنظم لهذه المجموعة. الثالثة وتشمل 82 سلطة محلية في واقع وسطي مترنح ويجب ان يعملوا لحفظ النجاعة الاقتصادية والإدارية بهم. هذه المجموعة تشمل 32 سلطه محلية عربيه أي ما نسبتهم حوالي 39%، هذا بالإضافة الى تسعة سلطات محلية عربية تعمل في ظل انجاز خطة اشفاء ونجاعة اقتصادية وادارية. اما المجموعة الرابعة فتشمل 42 سلطة محلية تعمل بموجب خطة اشفاء، تعاني من عجز جاري يتجاوز 17.5% من الميزانية العادية ومجمل ديونهم تتجاوز 50% من مدخولات السلطة المحلية السنوية. تشمل هذه المجموعة 44 سلطة محلية عربية، أي ان 84.6% من السلطات المحلية في المجموعة الضعيفة هي عربية (להבי ורומנו, 2016).

تحليل معطيات الميزانيات في عام 2019 ل254- سلطات محلية أجرته دائرة الإحصاء المركزية اتضح ان معدل الجباية للمواطن في البلدات العربية كانت 894 شاقل، مقابل 3724 شاقل في البلدات اليهودية. معدل الجباية على السكن في البلدات العربيه عام 2019 وصل 46% مقابل 76% في البلدات اليهودية. حيث ان الفجوة في الجباية وصلت 1005 شاقل للفرد في البلدات العربية مقابل 283 شاقل للفرد بالبلدات اليهودية. في البلدات العربية كان معدل مساحة المباني غير السكنية المفرض عليها ارنونا 34.4% مقابل 61% في البلدات اليهودية. وان تحليل المعطيات تظهر بان معدل المدخولات من الارنونا من المباني غير السكنية كانت 19% في البلدات العربية مقابل 43% في البلدات اليهودية عام 2019[2].

ضبط الإدارة المالية للسلطات المحلية يشكل مؤشر إضافي لواقع السلطات المحلية العربية. حسب معطيات وزارة الداخلية شغل بهم محاسب مرافق في 79 سلطة محليه، منهم 62 سلطه محلية عربية. وهذا يعني ان حوالي 73% من السلطات المحلية العربية موجود محاسب مرافق مقابل 10% من السلطات المحلية اليهودية[3]. سيطرة الدولة على الحكم المحلي العربي هو نتيجة لاعتمادها على التمويل الحكومي، حيث ان 71.4% من مداخيل السلطات المحلية العربية تعتمد على تمويل حكومي مقابل 44.2% لدى السلطات المحلية اليهودية، بالمقابل المداخيل الذاتية من الضرائب المحلية منخفضة.[4]

كذلك فان هناك تفاوت بين السلطات المحلية العربية، رغم انهم ينتمون في مجملهم للسلطات المحلية الضعيفة اقتصاديه. فحص هذا التفاوت نجده في توزيع السلطات المحلية العربية حسب مقياس العنقود الاقتصادي الاجتماعي (انظر جدول رقم 5). من الجدول يتضح ان معظم السلطات المحلية (94.2%) تقع دون العنقود الرابع. هذا المقياس يؤشر على القدرة والمكانة الاقتصادية الاجتماعية للمجتمع في السلطة المحلية، بالإضافة لمؤشرات الحالة الاقتصادية للسلطة المحلية، والتي تظهر الأعباء الاقتصادية التي تعيق عملية التنمية الاقتصادية في البلدة. ولأجل فهم الواقع الاقتصادي للسلطات المحلية العربية، قمنا بجمع بعض المعطيات عن البلديات العربية، على اعتبار ان البلديات تدير مدن وسطية ولديها القدرة الكامنة لاستثمار روافع اقتصادية أكثر من المجالس المحلية التي تدير بلدات وقرى صغيرة.

---

2 דורון ברויטמן ודרור מרמור הארנונה כמשל: כך מונצחים הפערים בין יהודים לערבים, 06:56, 27.05.21 https://www.calcalist.co.il/local_news/article/r1tEMWnY00

3 מרכז המידע של הכנסת (2021), חשבים מלווים ברשויות המקומיות. file:///C:/Users/user/Documents/Rassem%20papers/%D7%A1%D7%90%D7%9E%D7%99%20%D7%9E%D7%99%D7%A2%D7%90%D7%A8%D7%99/%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA/%D7%97%D7%A9%D7%91%D7%99%D7%9D%20%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%99%D7%9D%20%20%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%94%D7%9B%D7%A0%D7%A1%D7%AA.pdf

4 https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001355710

جدول رقم 5: توزيع السلطات المحلية العربية حسب تدريج مقياس العناقيد الاجتماعية الاقتصادية 2020

عدد السلطات المحلية	نسبة مئوية	عنقود المقياس الاجتماعي الاقتصادي
9	10.6	1
32	37.6	2
28	33.0	3
11	13.0	4
2	2.3	5
2	2.3	6
1	1.2	7

المصدر: المصدر: تجميع من دائرة الإحصاء المركزية (2021)، بروفيل سلطات محليه.

عرض المعطيات لمؤشرات اقتصادية للبلديات العربية تظهر ان واقع البلديات، والتي من المتوقع ان تكون أفضل من ناحية اقتصادية، هو متردي اقتصاديا (انظر جدول رقم 6). كما تظهر المعطيات ان هناك تفاوت واختلاف بين البلديات. هذه البلديات لا تشكل مركز لرديفها او حولياتها، لكي تتوطن به فعاليات اقتصادية تخدم حولياتها من البلدات والقرى. هذه المركزية حظيت بها ومنحت للبلديات اليهودية المنافسة للبلديات العربية. وان المعطيات تشير على ان مبلغ مجمل الجباية من الارنونا المفروضة (الاف الشواقل) على السكان تشكل بالمعدل حوالي ربع مجمل مدخولات البلديات، وان نسبة مجمل الجباية من الارنونا المفروضة على غير السكن تتراوح بين 13.8% في حالة عرابة الى حوالي 44.3% في حالة كفر قاسم. ولكن المفاجئ ان نسبة الجباية الفعلية التي تقوم بها البلديات منخفضة مما يزيد من ضعف السلطة المحلية اقتصاديا. صحيح ان هناك عوامل موضوعية تتعلق بالصفات والسمات للأسر العربية من حيث قدرتها الاقتصادية، وتطبق عليها منظومة الإعفاءات حسب القانون. الا ان هذا الضعف لا يبرر انخفاض نسبة الجباية، حتى من الفعاليات الاقتصادية كما هو الواقع في المدن. وان مرد نسبة الجباية المنخفضة الى عجز اداري وعجز ديموقراطي مما يدفع السلطات المحلية العربية الى مزيد من العجز الاقتصادي، ويضعف قدرتها على التنافس واستقطاب مستثمرين اقتصاديين او تشجيع المبادرين المحليين وفتح أسواق وفرص اقتصاديه امامهم.

صحيح انه لو فرضنا ان السلطات المحلية جَبَت 100% من مستحقاتها على المواطنين، ان كان ذلك على السكن او من الفعاليات الاقتصادية، لا تستطيع على المدى القريب خلق طفرة اقتصادية تنموية في البلدة. ولكن هذا ليس مبررا ان لا تقوم السلطة المحلية بعمل واجبها حسب القانون، وتذويت مفاهيم وسلوكيات جَبي الاستحقاقات المالية من المواطنين بشكل متساوي وحسب القانون، بالموازاة بذل جُهد في سبيل تامين إدارة راشدة، تضع في راس سلم أولوياتها استقطاب موارد اقتصادية ومستثمرين للبلدة، ومع ذلك إدارة مصاريفها بشكل ناجع لخلق عوامل مضاعفة اقتصاديا.

جدول رقم 6: واقع مقارن لمؤشرات اقتصادية بين البلديات العربية عام 2020

اسم البلدية	عدد السكان (ألاف) 2020	مجمل مدخولات 2020 (الاف الشواقل)	مجمل الدخل الذاتي (الاف الشواقل)	نسبة مجمل الجباية المفروضة على غير السكن	نسبة الجباية فعليا للسكن	حجم العجز التراكمي على السلطة المحلية (الاف الشواقل)	معدل المدخول للشخص بالميزانية العادية شيقل
الناصرة[1]	77.8	326.418	120.709	40.5	38.6	59.864	---
رهط	73.8	384.617	66.507	21.3	34.3	7.999	5291
ام الفحم	56.7	343.333	88.210	31.3	57.2	42.032	6119
الطيبة	44.6	185.310	73.446	10.6	46.7	32.837	4861
شفاعمرو	42.5	218.322	84.467	25.0	27.9	26.414	5242
طمرة	34.9	234.983	66.394	30.0	33.7	14.892	6992
سخنين	32.2	209.465	66.818	15.7	57.6	10.677	6595
باقة الغربية	30.5	170.067	53.519	17.9	41.7	11.107	5759
الطيرة	27.1	113.258	46.353	26.6	61.6	8.024	4265
عرابة	26.3	176.124	44.481	13.8	69.1	27.363	6810
كفرقاسم	24.3	186.555	60.731	44.3	46.7	10.765	7898
قلنسوة	23.5	147.688	33.578	7.1	32.5	43.827	7166
المغار	23.3	138.786	31.738	12.9	32.8	9.113	6456

المصدر: تجميع من دائرة الإحصاء المركزية (2021)، بروفيل سلطات محليه بلدية.

آفـاق تنمويــة

من الاستعراض الموجز لواقع السلطات المحلية العربية على ما شملته من عرض للأعباء والتحديات، ورغم صعوبة الحال وتراكم المعيقات الداخلية والخارجية، الا ان للسلطة المحلية دور ريادي في العمل لتخفيف الأعباء ومواجهه التحديات وفتح آفاق تنموية اقتصادية. لست ساذجا لأدعي بان تَحول سيجري في الحال والأداء الاقتصادي للسلطات المحلية العربية بين ليلة وضحاها، خاصة في ظل واقع النيوـليبرالية وسياسة تفويض وتوزيع الصلاحيات والخصخصة التي تمارسها الحكومة تجاه السلطات المحلية دون ان تمنحها الموارد والأدوات المالية، الإدارية والسيادية لتقديم سلة خدمات لائقة للمواطنين. مع ذلك فان الآفاق التي اقترحها تتلخص بالنقاط التالية والتي ربما ستساهم في دفع التنمية الاقتصادية في البلدات العربية:

1. يجب ان تتحول ذهنية ومفاهيم رؤساء السلطة المحلية والعاملين بها من حالة مقدمي خدمات مما يتوفر من موارد، الى حالة بها تكون السلطة المحلية هي جسم/مؤسسة اقتصادية تدير مداخيلها ومصاريفها بشكل ناجع ورشيد. والقاعدة تقول ان من يملك موارد محدودة، تقع علية مسؤولية جادة في ادارتها بشكل ناجع ومربح ليساهم في تأمين الرفاهية للمواطنين. في هذا السياق يجب ان يتم تطوير أخلاقية العمل وتحسين الأداء لدى الإدارات المحلية في السلطات المحلية، ويجب ان تأخذ المسؤولية على إدارة شؤوننا ونكف عن حال به نسلك في إدارة حيزنا وبلداتنا كمستأجرين غير محمين مع اننا أصحاب البلد الاصلانين.

2. هناك بعض الفرص التي تمكن من زيادة موارد السلطات المحلية، ان كان ذلك من موارد منقولة ومخصصة من جهات حكومية ومشمولة في برامج وخطط حكومية داعمة يجب العمل على استغلال هذه الموارد واقتناصها لتشكل عامل مضاعف لفعاليات اقتصادية وخدماتية أخرى، بالموازاة على السلطة المحلية تقع مسؤولية جبي مستحقاتها من المواطنين، وخلق ثقة بينها وبين المواطنين على ان الموارد التي تجبى لا تذهب هدرا، بل تستثمر بشكل ناجع، وتعود بالفائدة على المواطنين من حيث تطوير بيئتهم المعيشية.

3. داخل بعض السلطات المحلية العربية يوجد فرص اقتصادية، وتشمل أراضي مخصصة للتطوير الاقتصادي (مناطق صناعية وتشغيلية خدماتية) غير مستغلة ومستثمرة. نتوقع من هذه السلطات المحلية العمل المباشر على استغلال هذه الفرص رغم قلتها، ولكنها تشكل رافعة تنموية على المدى المتوسط والبعيد. لأجل الاستثمار في تطوير هذه الفرص، على السلطة المحلية ان تقيم قسم متخصص ومهني يدير عملية التنمية الاقتصادية ويشمل ذلك إقامة شركات اقتصادية او مديريات اقتصادية عامة تهدف الى تنشيط العملية الاقتصادية في البلدة.

4. العمل على خلق شراكات اقتصادية بين بلدات مجاورة تتجمع في عنقود اقتصادي لكي تتغلب على المعيقات والنواقص البنيوية، بالموازاة رفع فرص الافضليات النسبية والتنافسية. هذه الشراكات تكون عابرة لحدود مناطق النفوذ البلدية وتساهم في فتح فرص امام القطاع الخاص للاستثمار، ومع ذلك انشاء فرص تشغيلية في قطاعات اقتصادية متعددة تساهم في خلق نشاط اقتصادي في البلدة يكون مردودة إيجابي على الواقع الاقتصادي للسلطة المحلية بشكل عيني، وعلى كامل المجتمع بشكل عام.

5. تغيير دور السلطات المحلية لتتحول الى جسم قيادي ريادي ينظم المجتمع المحلي، يعمل بشفافية ويرفض مظاهر العنف، ويتجنب حالات الفساد الإداري، المالي والجنائي لكي يتم الاستفادة من الموارد المحدودة وأدارتها بنجاعة وتوفير الامن الفردي والجمعي للمواطنين في بلدهم. الاستثمار الاقتصادي يتطلب توفير الأمان. للسلطة المحلية دور مركزي في انتاج هذا الأمان.

6. اجراء تعديل بنيوي بقضية العلاقة بين وضع التخطيط في البلدات العربية وأداء السلطات المحلية العربية. حيث من الصعب ان تستطيع السلطات المحلية العربية الانتقال الى مستوى اعلى من الأداء والتطوير الاقتصادي حينما يكون نقص في مخططات هيكلية وتفصيلية حديثة تواكب الازدياد السكاني فيها وتلببي احتياجاتها. كما ان الفصل البنيوي بين إدارة التخطيط والترخيص وبين المبادرة وادارة التطوير يخلق تناقضات وثنائيات تعيق التطوير الاقتصادي. حاليا فقط اربعة سلطات محلية عربية تعمل هي ذاتها كلجنة تنظيم وبناء

محلية. سلطة محلية تعمل كلجنة تخطيط تتمتع بقدرة أكبر على المبادرة للتخطيط والبناء وعلى السيطرة على العمران والتطور الاقتصادي. وعلى السلطات المحلية ان تأخذ مسؤولياتها على التخطيط وتبدأ بتقوية اقسام الهندسة والتخطيط بها. حيث ان معظم التخطيط الهيكلي والتفصيلي المعمول به في البلدات العربية، هو تخطيط تبادر اليه على الغالب الوزارات المختلفة وهي التي تموله، ودور السلطة المحلية محدود وغير مؤثر بشكل يليق في عملية التخطيط. أي ان هناك عمليا، عملية اقصاء للسلطة المحلية العربية في مجال التخطيط وتعطيل جذري لدورها الإدارية والاجتماعي. كما ان ان المماطلة او المراحل الزمنية الطويلة التي تستغرقها عملية التخطيط الهيكلي والتفصيلي بما في ذلك تطبيق منظومة التوحيد والافراز في البلدات العربية، والتي تمتد أعوام طويلة، لا تسعف السلطة المحلية العربية على تعزيز دورها وممارسة مهامها في المجال العمراني والاقتصادي وهو يجهض المساعي لخلق اقتصاد عصاميّ للبلدات العربية بدل ان تعوّل لبقائها على الهبات الحكومية المختلفة.

7. **على السلطات المحلية العربية تنظيم نفسها كمجوعة جمعية مصلحية ذات اهداف ومصالح مشتركه متكاملة، مستغله قوتها داخل مركز الحكم المحلي وفي داخل الاطر الحكومية من خلق تغيير بنيوي في سياسات الحكومة تجاه الحكم المحلي العربي وزيادة فرصه الاقتصادية، وذلك يشمل مأسسة عملية إعادة توزيع الموارد الاقتصادية، بما في ذلك الأرض ومناطق النفوذ، على قواعد ابطال الغبن التاريخي، تطبيق عدالة انتقالية وتوزيعيه بين السلطات المحلية، وانصاف هذه السلطات المحلية حسب معايير تؤمن العدل التوزيعي والإقليمي، متجاوزة للمعوقات والمحددات البنيوية والوظائفية لفتح فرص الانطلاقات التنموية والاقتصادية للسلطات المحلية العربية.**

يجب علينا ان نعي الحال الذي تطورت في ظله، وتعمل به وتدار السلطات المحلية في واقع عجز ديموقراطي، استمرار عوائق بنيوية حائليه، مصلحية مع شح موارد ذاتية؛ يقابلها ارتفاع حاجيات ومتطلبات المواطنين العرب لتوفير سلة خدمات مناسبة. لكي تقوم السلطة المحلية العربية أداء دورها في الحوكمه، انتاج، إدارة وصيانة الحيز العام يجب ان تتغير من جسم اعتباري مقدم خدمات، الى جسم اقتصادي مبادر ورافعة تنموية في البلدة. لأجل ذلك يتطلب تعديل في أداء السلطة المحلية لخلق حكم محلى رشيد، تطبيق أنظمة إدارة ذكية وتنمية أخلاقية العمل لدي موظفيها، وتغيير في خطابها وسلوكها من لغة المحتج الى خطاب المسؤول الباني المشارك الفاعل والفعال في تفعيل المؤسسات الاقتصادية والتنموية في البلدة.

لا شك ان التغير المطلوب المذكور لا يمكن ان يجري بالسرعة المطلوبة بدون اجراء إصلاحات جذريه في أداء السلطة المحلية العربية، وتغيير سياسات الحكومات بشكل جذري تجاه المجتمع العربي بشكل عالم، وتجاه السلطات المحلية بشكل خاص من خلال زيادة فرص مدخولات ذاتية والموارد المنقولة للسلطات المحلية. تجربة تطبيق وانجاز قرارات الحكومة 922 و550-، تشير انها فتحت فرص ولكنها غير كافية لتحويل السلطة المحلية العربية الى جسم اقتصادي تنموي. كما ان هناك حاجة ماسة الى اجراء دراسات تقييم وتقويم لصياغة سياسات تكميلية مطبقة بواسطة صندوق أدوات انجازي لقرارات حكومية في طور التطبيق. بالموازاة، يجب تغيير ثقافي مجتمعي لأجل الاعداد والاستعداد لصياغة مستقبل

البلدات العربية وفتح فرص العمل والتنمية بها وتعميق الانتماء لبلداتهم. يجب ان نعي ان تنمية الحكم المحلي العربي وتحسسن ادائنا لسلطاتنا المحلية العربية هو مصلحة ومنفعة اقتصادية، تنموية وقيمية لحفظ امننا المجتمعي والوطني، وبناء علية يجب ان نعمل لزيادة مناعة وحصانة الحكم المحلي وتمكين الحوكمة المستدامة كجزء من الثقافة الجامعة لمجتمعنا.

مصـــادر:

دائرة الإحصاء المركزية (2021)، بروفيل سلطات محليه،

https://www.cbs.gov.il/he/Pages/search/publications.aspx?CbsArticleName=%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%20-%20%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A6%D7%99%20%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%9C%D7%A2%D7%99%D7%91%D7%95%D7%93

אגמון, ת׳, (2016), ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014 -2015; ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

גרה, ר׳, (עורך) (2018), ספר החברה הערבית 9, אוכלוסייה, חברה כלכלה. ירושלים; מכון ון ליר.

https://www.vanleer.org.il/wp-content/uploads/2020/04/%D7%A1%D7%A4%D7%A8-%D7%94%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%94-%D7%94%D7%A2%D7%A8%D7%91%D7%99%D7%AA-9-%D7%98%D7%A7%D7%A1%D7%98-%D7%9E%D7%9C%D7%90.pdf

ח׳מאיסי, ר׳, (2017), צמיחת מעמדות הביניים והשפעתם על ניהול הרשויות המקומיות ביישובים הערביים. חיפה: המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה.

להבי, ס׳ ורומנו ג׳, (2016), כלכלת השלטון המקומי בישראל; ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. ירושלים: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה (2016), הרשויות המקומיות בישראל 2015, פרסום מס׳ 1683

(setontooF)

1 معطيات من عام 2015 لعدم توفر معطيات لعام 2020 بموقع دائرة الإحصاء المركزيه