

جوانب من عدم المساواة في تخصيص الموارد للسلطات المحلية داخل الحيز الجغرافي¹

نيلي باروخ²

يشكّل البعد الجغرافي- للسلطات المحلية مدماكاً إضافياً في سياسة متواصلة، من عدم المساواة في تخصيص موارد الأراضي وموارد التطوير والتخطيط.

تعكس خارطة نشر السلطات في الحكم المحلي القوائم سياسة محددة، تتصل جذورها بعملية توزيع امكانيات التأثير وموازن القوة الموجودة منذ قيام الدولة (وبدرجة معينة قبل ذلك) وحتى يومنا هذا.

منذ قيام الدولة وإقامة المجالس الإقليمية كانت السيطرة على الحيز الجغرافي حكراً على الوسط القروي، على حساب الوسط المدني، وللتدقيق- القطاع القروي اليهودي على حساب القطاع الدنبي. وهكذا وفي الوقت الذي تسيطر فيه المجالس الإقليمية على مساحات شاسعة من الارض، تعاني المجالس المحلية والبلديات من تحديد مساحاتها.

على مستوى السلطات المحلية والمستويات التخطيطية، تنعكس الفجوات بين السلطات البلدية والسلطات الإقليمية، في مصادر الميزانيات ومصادر جباية مدفوعات الأرنونا وفي حجم المساحات المتوفرة للصناعة والتجارة والمنشآت الامنية والمواقع السياحية والموارد الطبيعية والكسارات وغير ذلك. وتؤثر جميعها على القاعدة الضريبية للسلطة المحلية. بشكل عام، تتميز المجالس الإقليمية (التي تضم بلدات يهودية داخلها) بالتجانس الاجتماعي والسياسي مما يحول البلدات الصغيرة وبلدات التطوير الى جيوب مستقلة داخل الفضاء القروي، ويخلق هذا الوضع كذلك حالة من الفصل الجغرافي على أساس الطبقة الاجتماعية-الاقتصادية، ويضع العقبات امام المجالس المحلية والمدن الصغيرة في القيام بدورها، ويحد من إمكانية تطورها المستقبلية.

بالإضافة الى وجود المساحات المحصنة التي تدر ارباح الأرنونا ضمن مناطق نفوذ المجالس الإقليمية، تملك هذه المجالس سلطة على مورد الارض، مما يمكنها من إدارة وتطوير الحيز الجغرافي.

يصل عدد المجالس الإقليمية في اسرائيل الى 47 مجلساً، 44 منها يهودية تتميز بالتواصل الجغرافي، وتمتد على مساحات شاسعة للغاية. وهناك مجلسين إقليميين عربيين، ضم اليهما حديثاً المجلس الإقليمي أبو بسمة، وتقتصر مناطق نفوذها على حدود الخرائط الهيكلية للبلدات التي تقع داخلها فقط. وبمس هذا الأمر في مجمل الفرص المتوفرة للسكان وللسلطة المحلية.

¹تلخيص المحاضرة التي القيت في مؤتمر "تخطيط، سيطرة والقانون في النقب" والذي عقده مركز عدالة في 6 كانون اول 2004 في بئر السبع.

²مخططة مدن، جمعية بمكوم - مخططون من اجل حقوق التخطيط.

ترتبط قدرة السلطة المحلية في القيام بمبادرات لمشاريع اقتصادية بأمر عدة منها: رصد الأراضي للقيام بمبادرات اقتصادية؛ درجة الجاذبية للموقع الجغرافي للمشروع- قربه من محاور المواصلات الرئيسية، ومن مصادر الموارد الطبيعية وما الى ذلك؛ قدرته على توفير الخدمات وصيانتها، وخصوصا عندما يدور الحديث عن مبادرات في مجالات لتطوير الصناعي والتجاري والسياحي التي تتطلب مساحات كبيرة من الأراضي، منشآت البنى التحتية القومية، ومنشآت امنية. ويمكن تخصيص المساحات كذلك لصالح الإستيطان الجماهيري ولمازراع الافراد، وغيرها داخل مناطق السلطة. وفي هذا المجال ايضا هنالك أرجحية واضحة للمجالس الإقليمية على حساب المجالس البلدية في جميع أرجاء البلاد.

تبرز هيمنة القطاع القروي بشكل خاص في لوائي الشمال والجنوب (ولا تقتصر عليها فقط): في لواء الشمال تسيطر المجالس الإقليمية على مساحة 80% من أراضي اللواء، وتسكن هذه المساحة مجموعة سكانية يصل تعدادها الى 170,000 نسمة، تشكل 14% من مجموع سكان اللواء والذين يصل تعدادهم الى 1,205,000 نسمة. في لواء الجنوب تسيطر المجالس الإقليمية (قضاء بئر السبع) على مساحة 11,600,000 دونم، تشكل 86% من مساحة القضاء. ويصل عدد سكان المجالس الإقليمية في هذه المنطقة 40,000 نسمة ويشكلون 8% من مجموع السكان (الذين يتعدون النصف مليون نسمة).

يتميز التوزيع الجغرافي للبلديات في لواء الجنوب، بكون السلطات المدنية جيوبا داخل الحيز الجغرافي القروي. هذه المدن تتميز بمحدودية المساحات التي تقع تحت سيطرتها (جدول رقم 1)، وهي تحتاج بالأساس الى مساحات الأراضي لغرض الإسكان والتشغيل.

هنالك تشابه بين بلدات التطوير والبلدات البدوية في الجوانب التي تتعلق بالسلطة المحلية والحيز الجغرافي، وتتضرر حقوق التخطيط لكليهما بشكل مشابه. تتميز غالبية السلطات البلدية وشبه البلدية (بلدات التطوير والبلدات البدوية) بمستوى معيشي متدن، ويتموقعها في اسفل التدرج الاجتماعي-الاقتصادي، وبنشاط اقتصادي محدود. هذه العوامل تؤثر بشكل مباشر على متانة السلطة المحلية بكل ما يتعلق بمسائل الميزانية.

تعتبر هذه الابعاد عن مدى تبعية هذه السلطات للسلطة المركزية (الميزانيات الحكومية)، بسبب غياب الأراضي التي تدر مدخولات الأرنونا في مناطق نفوذ البلدات البدوية وبلدات التطوير، وكذلك بسبب المكانة الاجتماعية-الاقتصادية لهذه البلدات. وهذا بدوره يؤدي الى إضعاف متواصل للسلطة المحلية ومن يترأسها.

يعكس هذا الواقع بشكل كبير الإستقطاب الاجتماعي-الاقتصادي بين المجالس البلدية والمجالس القروية في لواء الجنوب. تقف بلدات التطوير والبلدات البدوية على طرف واحد من هذا المحور، وتتواجد المجالس الإقليمية والمستوطنات الجماهيرية على الطرف المعاكس.

جدول رقم 1: توزيع الحيز الجغرافي بين السلطات المحلية في لواء الجنوب (سلطات محلية مختارة)

مجالس محلية		مجالس إقليمية			
عدد السكان	منطقة النفوذ	الإسم	عدد السكان	منطقة النفوذ	الإسم
183,200	54,585	بئر السبع	8,400	761,400	إشكول
23,700	9,545	أوفاكيم	8,700	480,100	مرحافيم

43,600	85,103	إيلات	5,400	200,000	سدوت نيغيف (عزاتا)
34,000	30,593	ديمونا	6,300	500,000	لخيش
8,100	7,425	حورة	4,800	180,000	شاعر هنيغيف
8,800	34,098	يروحام	5,900	450,000	بني شمعون
8,500	14,710	كسيقة	3,530	4,432,000	رمات نيغيف
6,500	2,525	اللقية	2,300	1,675,000	تمار
5,100	5,700	لهابيم	2,900	2,200,000	إيلوت
6,300	17,000	ميتار	2,200	1,400,000	عرافا تيخونا
4,800	86,000	متسي رامون	30,000 - د	34,000 - د	أبو بسمة
22,800	5,695	نتيفوت	50,000 - د	- د 960,000	شيطاح غليلي (بدون نفوذ)
5,900	12,772	عومر			
24,300	75,934	عراد			
11,000	14,500	عرعة النقب			
35,500	8,850	رهط (قبل التوسيع)			
5,500	4,010	شقيب السلام			
11,800	4,762	تل السع			
19,900	4,302	سدירות			
48,400	8,440	قريات غات			

(المصدر: الكتاب الإحصائي السنوي للنقب، 2003)

يعبر توزيع الحيز الجغرافي بين السلطات المحلية عن العلاقة بين منطقة النفوذ التابعة للسلطة وبين عدد سكانها. تتميز السلطات المحلية البدوية إزاء هذا الوضع بمساحات قليلة مقارنة بعدد السكان، ويتمخض عن ذلك نقص حاد في الأراضي وخصوصاً تلك المعدة للإسكان والتشغيل. ويتشابه الأمر بالنسبة لبلدات التطوير كأوفاكيم ونتيفوت وسديروت، التي تتميز بمناطق نفوذ محدودة مقارنة بعدد سكانها (وهذا ما يظهره المخطط الهيكلية العام لمتروبولين بئر السبع). من ناحية أخرى هنالك بعض بلدات التطوير التي تملك مساحات واسعة ضمن مناطق نفوذها، لكن القدرة الكامنة لديها على التطوير متدنية للغاية بسبب الأبعاد التوبوغرافية للأرض، أو بسبب تواجد مساحات ذات قيمة سياحية عالية داخلها (متسي رامون وعراد ويروحام).

تشكل **يروحام** -وهي بلدة تطوير في النقب الشرقي- جيب بلدي داخل منطقة المجلس الإقليمي رمات نيغيف. وتتواجد هذه البلدة ضمن العنقود الثالث وفي المكان الـ 72 من التدرج الاجتماعي-الاقتصادي لمكتب الإحصاء المركزي، ويسودها ميزان هجرة سلبي. وعلى الرغم من امتلاك يروحام لمساحات شاسعة ضمن منطقة نفوذها إلا أن القدرة الكامنة للتطوير فيها محدودة للغاية، وتنقصها قاعدة اقتصادية بلدية. وتعتبر الصناعات التقليدية المرتبطة بفرع البناء قاعدتها الاقتصادية الوحيدة، حيث يعمل في

هذه الصناعات حوالي 1120 عاملاً. وتتواجد مصادر التشغيل الإضافية في المناطق الصناعية المجاورة مثل قرية الأبحاث الذرية ومصانع البحر الميت و"روتيم دشانيم" لكن البلدة لا تتمتع بأرباحها.

في بلدة شقيب السلام لا توجد مساحات صناعية متطورة على الرغم من أن خارطتها الهيكلية تشمل مساحة 100 دونم معدة للصناعة المحلية. وقد تم تخصيص القسم الأكبر من منطقة نفوذ هذه البلدة للإسكان، وعلى الرغم من ذلك تعاني البلدة من نقص في الأراضي المعدة للبناء؛ حتى العام 2010 سوف تحتاج البلدة إلى 2000 دونم إضافية (المخطط الهيكلية العام لمتربولين يثر السبع). وتعاني معظم البلدات البدوية من مشكلة النقص في الأراضي المعدة للبناء.

المجلس الإقليمي أبو بسمة: أدت توصيات لجنة رسم الحدود التي تم تبنيها من قبل وزير الداخلية إلى إقامة المجلس الإقليمي أبو بسمة، التي تتطابق منطقة نفوذه مع حدود الخرائط الهيكلية (الخط الأزرق) لثمان بلديات (قروية وضواحي) ما زالت في طور التخطيط. ويشير هذا القرار -من ناحية- إلى تخصيص غير متساو للموارد ومن الناحية الأخرى، إلى إبقاء معظم سكان القرى غير المعترف بها بدون سلطات محلية.

يقضي موقفنا المبدئي بوجود تقوية وتعزيز السلطات البلدية الضعيفة من النواحي الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك إلى بلدات التطوير والبلدات البدوية، ويستوجب العمل كذلك على تقليص الإستقطاب في اللواء الجنوبي. ويمكن -من أجل تحقيق هذا الهدف- استعمال آليات عديدة ومتنوعة ومنها: توسيع حدود مناطق نفوذ المجالس البلدية (عملية طويلة، وفي بعض الأحيان تستغرق سنين عديدة)؛ إقامة مناطق تشغيل مشتركة لعدد من السلطات المحلية المتاخمة (إهدار مورد الأراضي)؛ خلق ترتيبات لإدارة مشتركة لمناطق تشغيل قائمة، ومناطق تشغيل في طور التخطيط من قبل عدة سلطات محلية (مثل ما تقوم به لجنة غاديش- لجنة فحص توزيع مدخولات الأرئونا من مصادر غير البيوت السكنية).

نحن نقترح فحص جدوى البنية العامة للحكم المحلي. وما ندعيه هو أن لا مبرر لوجود المجالس الإقليمية. ومن الممكن خلق بنية جديدة لسلطات إقليمية متنوعة تشمل أنماط متعددة من الإسيطان والسكن. وتشمل سلطة كهذه مدينة مركزية واحدة تحيطها ضواحي قروية. خلق بنية جديدة للسلطة المحلية وللحيز الجغرافي التي تتركز على توحيد المدن مع محيطها القروي، سيؤدي إلى تحسين توزيع الموارد في الحيز الجغرافي وإلى تعددية في البعدين -الجغرافي والاجتماعي، وإلى زيادة نجاعة توفير الخدمات، وستخلق في المدى البعيد مصلحة مشتركة لسكان كل منطقة (توحد ضمن سلطة واحدة)، على المستويات الاجتماعية- الاقتصادية والمحلية والبيئية.

من الواضح ان الحديث يدور عن واقع مركب، فالحيز الجغرافي بدوره ليس متجانساً- هناك القاعدة وهناك ما يخرج عنها. يعكس موقفنا هذا مفهوماً شمولياً للحيز الجغرافي، وتشير إلى جوانب مختلفة من عدم المساواة في تخصيص ورصد الموارد. وسيخلق التغيير الهيكلية في خارطة الحكم المحلي على الرغم من تعقيده- واقعا يمتاز بمساواة أكبر بين سكان الحيز.

ما نطرحه هنا من موقف لا يشمل جميع المسائل، لكنه يتعرض لبعض المبادئ التي من شأنها خلق عملية اصلاح في تخصيص الموارد الجغرافية بين جميع مواطني الدولة، تتلائم بدورها مع التغييرات التي تطرأ على البنية الاجتماعية- الاقتصادية في دولة إسرائيل والعالم في القرن الـ21.