

15 دצמבר 2022

לכב':

מר. יאיר הירש, מנכ"ל, משרד הפנים

הנדון: תגובה לתקנות ההתייעלות הכלכלית (כללי חלוקת הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות), התשפ"ג-2022

שלום רב,

פנייתנו זו הינה בשם 'סיכוי-אופוק' - ארגון משותף לערבים ויהודים שפועלים יחד מאז 1991 לקדם שוויון ושותפות בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל, ו-'איינג'אז', מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, אשר מרכז את פורום הגזברים, המהווה פלטפורמה מקצועית למעקב אחרי ניצול התקציבים הממשלתיים ע"י הרשויות המקומיות הערביות.

רקע:

בנובמבר 2020 פרסמנו בשיתוף 'הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל' **נייר עמדה** המציע חלוקה מחודשת של כספי הקרן לצמצום פערים. נייר העמדה מבסס את ההנחה כי בישראל קיימים פערים גדולים באיכות השירותים שהרשויות המקומיות מספקות לתושביהן. הסיבה המרכזית לפערים אלו היא גובה ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, המשתנה מרשות לרשות. כתוצאה מאפלייה של עשרות שנים, בין השאר, בתקציבי תכנון, בהקצאת שטחים לפיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה ובגודל שטחי השיפוט, הכנסותיהן העצמיות של הרשויות הערביות בישראל נמוכות באופן משמעותי מאלו של הרשויות היהודיות. הנחה זו קיבלה תוקף נוסף **במחקר** שפורסם בינואר 2022 אשר בוחן באופן השוואתי את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות.

מתוקף חוק ההסדרים לשנת 2017-2018 הוקמה 'הקרן לצמצום פערים' אשר מטרתה, בין היתר, הינן צמצום פערים כלכליים בין הרשויות ולקדם עקרונות של צדק חלוקתי. בחודש דצמבר 2022 פורסמו להערות הציבור תקנות ההתייעלות הכלכלית (כללי חלוקת הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות), התשפ"ג-2022 אשר כוללות עדכונים ושינויים של מנגנוני חלוקת כספי הקרן בין הרשויות המקומיות.

מסמך זה כולל את התייחסותנו לתקנות החדשות והמלצות לתיקון באופן כזה שמנגנון חלוקת כספי הקרן יהלום את מטרות הקרן כפי שמוגדרות בתקנות ובראשן צמצום הפערים בין הרשויות. התייחסויות וההמלצות במסמך זה נחלקות להתייחסויות כלליות לעקרונות וואו לסעיפים החוזרים על עצמם במסמך וכן להתייחסויות לסעיפים ספציפיים בתקנות החדשות. כמו-כן, בסוף

המסמך מצאנו לנכון לציין לטובה שינויים חיוביים אשר הוטמעו בתקנות ואכן הולמות את מטרות הקרן.

אנו נשמח להציג את המלצותינו בישיבה ייעודית עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים.

התייחסויות כלליות:

1. **ייצוג הולם בתהליך גיבוש התקנות** – כאמור, הרשויות הערביות, רובן ככולן, הן רשויות מוחלשות הסובלות מקשיים פיננסיים רבים אשר מקורם במדיניות ממשלתית מפלה ולא מותאמת במגוון תחומים כפי שמפורט במחקרים שהוזכרו לעיל. מכאן, כי רשויות אלו הן אלה אשר לכאורה מהוות נדבך עיקרי מן הרשויות הזכאיות לכספי הקרן. לפיכך, אנו סבורים כי תהליך גיבוש מנגנון הקצאת כספי הקרן צריך לכלול התייעצות ושיתוף של ארגונים יציגים ומומחים מן החברה הערבית וכן שקיפות מלאה אודות תהליך קבלת ההחלטות והשיקולים השונים אשר הביאו לתוצריו.

המלצותינו: לקיים התייעצויות של הצוות אשר גיבש את המסמך עם ארגונים יציגים ומומחים מן החברה הערבית לרבות ישיבות בקרה שנתיות לבחינת יעילות המנגנון.

2. **היקף כספי הקרן** – כפי שהוצג לעיל, הפערים בין הרשויות החזקות, המחזיקות בבסיס ארנונה איתן, לבין הרשויות המוחלשות, הסובלות מהעדרו של בסיס ארנונה וממחסור בשטחים מניבים, הינם עצומים. על רקע זה מחקרנו מצביע על כך שאין ביכולתו של הסכום הקיים בכספי הקרן (כ-500 מלש"ח) לסגור את הפערים בין הרשויות. על כן, יש להגדיל את תקציבה הכולל של הקרן ובמקביל לפעול במגוון אפיקים לטובת חיזוק כלכלי של הרשויות הערביות המוחלשות, הגדלת ההכנסות העצמיות שלהן וצמצום התלות שלהן בכספי הקרן.

המלצותינו: על הממשלה להגדיל את הסכום הכולל המוקצה לקרן על מנת להביא לשיפור משמעותי במצבן הפיננסי של הרשויות המוחלשות ולצמצם את הפערים בין לבין הרשויות החזקות.

3. **סעיפים מדירים במהותם** – תנאי הסף לזכאות בכספים של סעיפים 6, 7, 8 הינם מדירים את הרשויות הערביות שכן הם מתייחסים לסוגיית קליטת עלייה ומעמד עיר עולים – אשר אינן רלוונטיות לרשויות הערביות. כתוצאה מכך, 30 מלש"ח מכספי הקרן הכלליים לא יוקצו לרשויות הערביות ויש בכך סטייה מעקרון הצדק החלוקתי. בנוסף, סכומים אלה מתווספים לעוד עשרות מיליוני שקלים אשר מובטחים לרשויות אלה בגין מרכיב שיעור העולים בנוסחת מענק האיזון.

המלצותינו: יש לבטל סעיפים אלו שכן אין הם פועלים בהלימה למטרות הקרן ומדירות את הרשויות הערביות שהן המוחלשות ביותר.



4. **מס' תושבים ברשות** - התקנות קובעות כי מס' התושבים ברשות מקומית יקבע עפ"י מרשם האוכלוסין המתנהל לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965. כידוע, המועצות האזוריות והרשויות המקומיות בנגב מספקות שירותים מוניציפליים לכ-100,000 תושבי הכפרים הבלתי מוכרים וכן התשתיות העירוניות שלהן עומדות לרשותם. לפיכך, התבססות על מס' תושבים שגוי ולא מציאותי דווקא כלפי הרשויות ומועצות אזוריות המוחלשות ביותר הוא בבחינת "החלשת המוחלשים" ואינו עומד בהלימה למטרות הקרן.

המלצותינו: מס' התושבים ברשויות המקומיות צריך להיקבע עפ"י דו"ח להבי.

התייחסויות לסעיפים ספציפיים:

1. **סעיף 2 (1):** סעיף זה מציב תנאי סף לזכאות הרשות לכספי הקרן שלפיו הרשות צריכה להיות במדרגי חברתי-כלכלי שלא עולה על 6. הגבלה זו יש בה פוטנציאל להדיר רשויות קטנות בפרפריה שהמדד החברתי כלכלי אינו משקף את מצב הרשות המקומית בפועל. העובדה שתושבי רשות מסוימת "חזקים כלכלית/ חברתית" אינו יכול לשמש אינדיקציה נאמנה בהכרח למצב הרשות המקומית, במיוחד כשמדובר על רשויות מקומיות עם הכנסות עצמיות מוגבלות.

המלצותינו: אנו סבורים שיש מקום להחריג רשויות קטנות בפרפריה אשר עונות על יתר תנאי הסף שנקבעו בתקנות.

2. **סעיף 2 (3) (תנאי סף לחלוקה):** סעיף זה מציב תנאי סף לזכאות הרשות לכספי הקרן לצמצום פערים שלפיו שיעור הארנונה האחרת של הרשות יהיה פחות מ-65%. בהנחה שמדובר ב-65% מתוך סך ההכנסות מארנונה ברשות (שכן לא ברור מנוסח הסעיף אל מה 65% האחוז מתייחסים), אנו סבורים שמדובר על סעיף בעייתי שיש בו פוטנציאל לפגוע בשתי המועצות הערביות בנגב שכיום אין להן ארנונה ביתית אלא רק ארנונה מעסקים שמתקבלת במסגרת חלוקת הכנסות.

המלצותינו: אנו דורשים החרגת שתי המועצות הערביות בנגב מעמידה בתנאי סף זה.

3. **סעיף 2 (4) (תנאי סף לחלוקה):** סעיף זה מציב תנאי סף לזכאות הרשות לכספי הקרן לצמצום פערים שלפיו שיעור הגירעון המצטבר של הרשות לא יעלה על 30% או שהרשות לא נמצאת בתכנית הבראה. אנו סבורים שמדובר בסעיף בעייתי שמחריג מספר גדול של רשויות מוחלשות אשר, באופן טבעי, נמצאות בתוכנית הבראה או שצברו גירעון מצטבר בשיעור 30% או יותר. למעשה, אחד המאפיינים של רשויות מוחלשות, לא כל שכן כאלו אשר סובלות מאפלייה ממשלתית היסטורית, הן גירעון מצטבר או הפעלת תכנית הבראה בהן ולכן סעיף זה לא מידתי ומחריג דווקא את הרשויות אשר הפערים בינן לבין הרשויות החזקות הם הגדולים ביותר. אנו

מכירים בצורך לקדם התנהלות תקינה של הרשות, אך לטעמנו ישנן דרכים אחרות לעשות את זאת ובטח לא ע"י מניעת תקציבים, בכלל, ולא כאלה המיועדים לצמצום פערים, בפרט.

המלצותינו: אנו מבקשים לבטל התנייה זו או לחלופין להעלות משמעותית את אחוז הגירעון המצטבר ובכל מקרה לבטל את התנאי המחריג רשויות בתכניות הבראה.

4. **סעיף 2 (5) (תנאי סף לחלוקה):** סעיף זה מתנה את זכאות הרשות לכספי הקרן לצמצום פערים בכך ששיעור הגירעון השוטף בלפחות אחד משלושת הדוחות המבוקרים האחרונים לא יעלה על 2%. בדומה להערותינו על סעיף 2 (4) גירעון שוטף אינו מצב שיש להשלים עמו אולם הוא מאפיין רשויות מוחלשות ולפיכך מונע מהן תקציבים אשר מיועדים לחזק אותן ולצמצם את הפערים בין לבין רשויות חזקות יותר וחוטא למטרות הקרן.

המלצותינו: אנו סבורים שיש לבטל סעיף זה או לחלופין להעלות משמעותית את שיעור הגירעון וכן להסתמך על 2 דו"חות מבוקרים אחרונים ולא שלושה.

5. **סעיף 3 (הקצאה לפי היקף שטחי ארנונה אחרת לתושב):** סעיף זה נותן מקדם העדפה לפי היקף שטחי ארנונה אחרת לתושב ברשות המקומית. כפי שמפורט בהמשך המסמך, ככלל אנו מברכים על הגדלת המשקל של היקף שטחי הארנונה במנגנון הקצאת משאבי הקרן וכן על חלוקת הרשויות עפ"י מספר תושבים. עם זאת, אנו סבורים כי אופן הניקוד הנוכחי בין שלוש קבוצות הרשויות מתעדף רשויות גדולות ומועצות אזוריות על פני רשויות קטנות - בעוד שדווקא הרשויות הקטנות הן אלו הסובלות ממחסור במקורות הכנסות עצמיות. בהמשך לכך, ניקוד גבוה דווקא למועצות האזוריות משולל היגיון.

המלצותינו: אנו סבורים כי יש לשנות את מדרג הניקוד בין 3 קבוצות הרשויות כך שרשויות קטנות עם ההיקף הנמוך ביותר של שטחי ארנונה אחרת יקבלו את המקדם הגבוה ביותר ומועצות אזוריות תקבלנה את הניקוד הנמוך ביותר.

6. **סעיף 6 (הקצאה לפי שיעור עולים):** סעיף זה קובע שקריטריון שיעור העולים ברשות מהווה קריטריון לחלוקת כספי הקרן לצמצום פערים. בעבר הבענו התנגדות עקרונית לקריטריון זה, ועכשיו אנו חוזרים על ההתנגדות זו. אנו סבורים שקריטריון זה אינו רלוונטי להשגת מטרות הקרן והלכה למעשה הוא מדיר ומפלה את הרשויות הערביות, שאינן זכאות להקצאה לפי קריטריון זה.

המלצותינו: אנו סבורים כי יש לבטל סעיף זה.

7. **סעיף 7 (הקצאה לפי מספר התושבים שהם עולים מאתיופיה):** ברור לנו כי ישנן קבוצות מיעוט מוחלשות נוספות בחברה בישראל אשר הרשויות המקומיות (במקרה של עולים מאתיופיה מדובר ברשויות יהודיות) מספקות להן שירותים ועל כן יש לספק להן מענה במסגרת הקרן.

עם זאת, אנו סבורים כי אין זה צריך לבוא על חשבון הרשויות הערביות באמצעות קביעת תנאי סף לסכומים בקרן אשר הרשויות הערביות אינן יכולות לעמוד בהן באופן גורף.

המלצותינו: לקבוע כי הסכום המוקצה לטובת סעיף זה יהיה סכום תוספתי לתקציב הקרן ולא חלק מתקציב הקרן הכללי.

8. **סעיף 8 (הקצאה בשל עיוותים כלכליים וביטול עיר עולים):** סעיף זה קובע ש- 15 מיליון ₪ חדשים מכספי הקרן יוקצו לרשויות שבעבר נהנו ממעמד עיר עולים מבלי לבדוק לעומק את ההוצאות החריגות לרשויות אלה אשר מזכה אותם בתקציב תוספתי זה. כמו-כן, סכומים אלה מתווספים לעוד עשרות מיליוני שקלים אשר מובטחים לרשויות אלה בגין מרכיב שיעור העולים בנוסחת מענק האיזון. אנו סבורים כי ריבוי סעיפי תיעדוף הרשויות בגין שיעור העולים עלולים להביא לתקצוב כפול ואף משולש ללא כל הצדקה לכך.

המלצותינו: אנו סבורים כי יש לבטל סעיף זה או לכל הפחות לשקול אותו בזיקה לשינויים שאמורים להתבצע בנוסחת מענק האיזון.

9. **סעיף 10 (הפחתת ההקצאה):** מדובר בסעיף שמטיל קנסות על רשויות בגין שיעור גירעון מצטבר, שיעור גביית ארנונה ושיעור גירעון שוטף. אנו מכירים בצורך בקידום התנהלות כספית תקינה ושיפורה אולם הפחתת תקציבים המיועדים לחיזוק הרשויות המוחלשות וצמצום הפערים בינן לבין החזקות לא יכולה להוות כלי לאכיפה על כך. כמו-כן, חלק מן הסיבות לשיעורי גביית ארנונה, גירעון מצטבר וגירעון שוטף נעוצות בחולשה הפיננסית של הרשויות ועל כן צמצום הסיוע הממשלתי לאותן רשויות מנציח את חולשתן של הרשויות הללו.

המלצותינו: ביטול סעיף זה וכל סעיף בו מוטלות קנסות על הרשויות המקומיות.

היבטים חיוביים שיש לשמר:

1. **תנאי סף של אשכול במדרג חברתי-כלכלי** - על אף הסתייגותנו במסמך זה אודות תנאי הסף הנ"ל אנו סבורים כי הקשחת תנאי הסף המתייחס לאשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכות הרשויות מבטיח כי הרשויות המתחלקות בכספי הקרן הן המוחלשות ביותר ועל כן הן אלה הזקוקות להם ביותר.

2. **משקל נוסף לארנונה אחרת** - מחסור בהכנסות עצמיות ובראשן ארנונה עסקית (לרבות שטחים ונכסים מניבים, אזה"ת וכו') מהווה המקור העיקרי לפערים בין הרשויות הערביות והיהודיות. לפיכך, מתן משקל נוסף למשתנה זה בחלוקת כספי הקרן בהשוואה לתקנות הקודמות הינו מהלך חיובי, רלוונטי ומתבקש.

3. **חלוקת הרשויות על פי מס' תושבים** - על אף הביקורת על אופן חישוב מס' התושבים (ר' בהמלצות הכלליות לעיל במסמך זה) אנו סבורים כי חלוקה מפורטת יותר של הרשויות לקבוצות על פי מספר התושבים מאפשר זיהוי הרשויות המוחלשות יותר מבין הרשויות הזכאיות לכספי הקרן שכן הן אינן עשויות מקשה אחת ושוונות זו מזו בהיבטים רבים אשר משפיעים על גובה התקציב המועבר אליהן לבטח כאשר מדובר במועצות אזוריות בהקשר של היקף שטחי ארנונה אחרת לתושב (סעיף 3) וזאת על אף המלצתנו לעיל המבקשת לשנות את אופן הניקוד של כל אחת מקבוצות הרשויות.

כאמור, נשמח להציג המלצות אלה בפני הגורמים הרלוונטיים ככל שיידרש.

בברכה,

לילא סוויד - עו"ד, מתכנתת ערים ומנהלת פרויקטים, מרכז אינג'אז
נדב דגן, מנהל שותף במחלקה למדיניות שוויונית, עמותת 'סיכוי-אופוק'

העתקים:

מר. מודר יונס, יו"ר, ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל
מר. אמיר בשאראת, יועץ, וועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל
מר. חסאן טוואפרה, ראש הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, המשרד לשוויון חברתי
מר. שלמה דולברג, מנכ"ל, מרכז השלטון המקומי