

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تليفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

الأحد، 15 أيار، 2022

יום ראשון 15 מאי 2022

לכבוד:

ד"ר מיכאל שראל

יו"ר הוועדה לבחינת נוסחת מענק האיזון

באמצעות הדואר האלקטרוני: izon@moin.gov.il

שלום רב,

הנדון: עמדת הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בעניין תיקון נוסחת גדיש

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל (ע"ר) (להלן: "הוועד הארצי"), מבקש להגיש עמדתו ודרישותיו בנוגע לנסחת גדיש. הוועד הארצי מדגיש כי הוא פועל מזה 22 שנים לתיקון העיוותים בנסחת הקצאת מענקי האיזון באופן שיביאו להקצאה שוויונית וצודקת יותר לרשויות הערביות. וועדה זו הוקמה לאור דרישות הוועד הארצי אשר נענו במסגרת החלטת הממשלה מס' 550. להלן ההתייחסות שלנו לתיקון נוסחת גדיש:

1. ראשית, נבקש לציין כי ביום 12.5.2012 אישרה גב' תמר ראובני יועצת משנה למנכ"ל משרד הפנים כי הוועד הארצי יוכל להגיש את עמדתו בהיקף של 3,000 מלים עם זמן הצגה של 45 דקות.

2. מטרתה של נוסחת גדיש היא חישוב ההפרש בין ההוצאות הנורמטיביות של הרשות המקומית להכנסתה הפוטנציאלית כאשר ההפרש אמור להוות את מענק האיזון. תכלית הקצאת המענק היא לאזן את התקציבים השוטפים אצל הרשויות, במיוחד המוחלשות, במטרה לאפשר להן לספק שירות סביר, טוב ואיכותי לתושביהן. במקום לחשב את המענק לפי תכלית זו, מתבססת נוסחת גדיש על מקדמי העדפה הן בהכנסות והן בהוצאות המוחלשות באופן אחיד על כלל הרשויות מבלי להתחשב בייחודיות מצבן ויכולתן הכלכלית של הרשויות הערביות. בכך הם מציבים חסמים ומכשולים ומובילים להדרה חלקית או מלאה של הרשויות הערביות ובכך להפחתת המענק המוקצה להן. אי לכך, אופן חישוב הנוסחה אינו מגשים את התכלית של הקצאת המענק.

3. קיימות היום 67 רשויות מקומיות ערביות מהם 51 מועצות מקומיות, 4 מועצות אזוריות ו-12 עיריות. מרבית הרשויות המקומיות הערביות נחשבות חלשות כאשר 79% מהן ממוקמות באשכול החברתי-כלכלי 1-3 ורק 19% מהן ממוקמות באשכולות 4-7.¹ 85% מהאזרחים הערבים מתגוררים ביישובים ערבים הממוקמים באשכול 1-3.

¹ הנתונים לפי טבלת רשויות מקומיות באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לסוף שנת 2017.

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تلفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

מרכיב ההכנסה בנוסחת גדיש

א. קביעת הכנסה המינימאלית לנפש

4. זהו אחד המרכיבים המפלים ומדירים ביותר כנגד הרשויות הערביות והוא הוחדר לנוסחה באופן שרירותי בגובה של 3,680 ₪. למרות שהסכום הנ"ל תוקן חלקית בהחלטת הממשלה מס' 2658 מיום 21.4.2017, אך יחד עם זאת, נכון לדברי ההסבר לשנת 2021 אנו רואים כי סכום זה שוב עלה וזאת כמפורט להלן:

הסכומים שנקבעו לשנת 2021		הסכומים שנקבעו לשנת 2017		אשכול חברתי-כלכלי
מינימום הכנסה לנפש מוא"ז	מינימום הכנסה לנפש עיריות ומו"מ	מינימום הכנסה לנפש מוא"ז	מינימום הכנסה לנפש עיריות ומו"מ	
6,521	3,574	6,056	3,356	1
6,521	3,616	6,170	3,419	2
6,851	3,683	6,284	3,482	3
6,851	3,750	6,398	3,545	4

5. 64 מתוך 67 הרשויות הערביות נופלות מתחת לסכומים שנקבעו לפי מיקומם באשכול כמו גם 16 מתוך 18 הרשויות הדרוזיות. משמעות השימוש בפרמטר זה היא הכפלה באפס למרבית הפרמטרים הדיפרנציאליים הקיימים בנוסחה והפיכתם לבלתי רלוונטיים. למעשה, המענק של מרבית הרשויות הערביות מחושב כפער בין הכנסת המינימום הנ"ל להוצאה הנורמטיבית ללא קשר למצבה של הרשות ומכאן האבסורד. כמו כן, משמעות השימוש בפרמטר זה הוא יצירת גרעון מובנה בתוך תקציב הרגיל של הרשות. פרמטר זה משקף לכאורה את סך ההכנסות העצמיות והממשלתיות לנפש בכל רשות, כשגם המדינה וגם השלטון המקומי מודים בפערים העצומים במשאבים שהמדינה מקצה לרשויות הערביות. היקף הפגיעה ברשויות הערביות מפרמטר זה הוא 560 מיליון ₪.

ב. מרכיב ההכנסה הנורמטיבית מארנונה וקביעת תעריף מינימאלי מארנונה

6. הנוסחה קובעת גם הכנסה מינימאלית לנפש מארנונה שלא תפחת מסך 1,079 ₪. סכום זה נקבע באופן שרירותי ואף מכשיל ומדיר ומוביל להפחתה במענק המוקצה לרשויות הערביות. לפי הנתונים בוועד הארצי, ממוצע חיוב ארנונה מגורים עומד על 681 ₪ לנפש ואילו ברשויות היהודיות באשכול 1-5 הוא עומד על 922 ₪ לנפש. ברשויות הערביות בנגב המצב מחפיר עוד יותר והחיוב בארנונה בהן מגיע ל- 223 ₪ לנפש. כמו כן, גביית ארנונה מגורים לנפש עומדת ברשויות הערביות על ממוצע של 517 ₪ לתושב, זאת לעומת 883 ₪ לתושב ברשויות היהודיות באשכול 1-5, היינו פער של 71% לטובת הרשויות היהודיות.

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تليفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

7. גם תעריף הארנונה ממגורים שנקבע בנוסחה מבוסס על תעריף נורמטיבי גבוה מהתעריפים שרשויות ערביות גובות או יכולות לגבות. בעוד שהתעריף הנורמטיבי למגורים שנקבע בנוסחה עומד על ממוצע של 46 ₪ למ"ר (עבור אשכולות 1-4) ברשויות הערביות הוא עומד על 35 ₪ למ"ר בלבד.

8. הפערים יותר גבוהים בגביית ארנונה שאינה ממגורים וזאת בשל העדר שטחי מסחר ותעשייה (העומדים על 3.5% בלבד ברשויות הערביות). ממוצע **חיוב לנפש מארנונה עסקים**, עומד ברשויות הערביות על 267 ₪ לעומת 1,365 ₪ ברשויות היהודיות, היינו פער 411%! גם **בגביית הארנונה מעסקים** קיים פער: ברשויות הערביות הגבייה מעסקים פר נפש עומדת על 194 ₪ לעומת 1,012 ₪ ברשויות היהודיות, היינו פער של 421%! לא בכדי, שדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2020, קבע כי "המחסור בארנונה העסקים ביישובים הערבים הוא סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות מקומיות אלו ולתלות הגבוהה במענקי איזון."²

9. אי לכך מרכיב ההכנסה בנוסחה פוגע ברשויות הערביות. ההכנסה הפוטנציאלית המקסימאלית ברשויות הערביות יכולה לעמוד על 1.05 מיליארד ₪ ואילו לפי נוסחת גדיש, ההכנסה המינימאלית הדרושה הינה 1.36 מיליארד ₪. **פער זה מוביל במבחן התוצאה להפסד של 310 מיליון ₪ בחישוב המענק לרעת הרשויות הערביות.**

ג. דרישות הוועד הארצי לעניין מרכיב ההכנסה בנוסחת גדיש

10. לאור האמור לעיל, דורש הוועד הארצי לבצע את התיקונים להלן במרכיב ההכנסה:
 - א. לבטל את סכום "ההכנסה המינימאלית לנפש".
 - ב. לבטל קביעת תעריף מינימאלי למ"ר וכן הכנסה מינימאלית מארנונה לנפש.
 - ג. לבסס את הנוסחה על ההכנסות בפועל של הרשויות הערביות.

מרכיב התוצאה בנוסחת גדיש

11. **מרכיב התוצאה הבסיסית:** התוצאה הבסיסית בנוסחת גדיש נקבעה לפי נוסחת רגרסיה המתבססת על נתוני ביצוע התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות לשנת 2002 באופן שאינו מתחשב בשינויים שחלו מאז ועד היום.

12. בין השנים 2014-2018, צמחה התוצאה לנפש בכמעט 40%. יחד עם זאת, הוצאות הרשויות הערביות לתושב עודן נמוכות מאוד יחסית לרשויות היהודיות. בניכוי הוצאות החינוך ורווחה המתוקצבים על ידי משרדי הממשלה, נכון לשנת 2018 עמדו הוצאות הרשויות הערביות לתושב על 1,660 ₪ לנפש ואילו הוצאות הרשויות היהודיות באשכול 1-5 עמדו על 3,468 ₪ לנפש. לכך יש השלכות המתבטאות באי שוויון בהשקעה בחינוך, בשירותים תברואתיים נחותים, ובתשתיות רעועות. **על כן קביעת התוצאה הבסיסית צריכה להיות מחושבת בהסתמך על נתוני הביצוע בפועל של הרשות המקומית ולא על סכומים שאין להן קשר למציאות.**

² תמיר אגמון, חלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית לפי מגזר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6.7.2020, עמוד 12.

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تليفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

13. שיפוי עבור מועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות: הנוסחה מעניקה מקדם בגובה 3% על ההוצאה הבסיסית לנפש עבור מועצות ועיריות יהודיות כשיפוי בגין הוצאות למועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות. בדברי ההסבר של הנוסחה מצוין במפורש כי מקדם זה הוא ייעודי אך ורק לרשויות היהודיות. כתוצאה, כבר עם תחילת חישוב הנוסחה, חישוב המענק עבור הרשויות הערביות מתחיל מנקודת זינוק נמוכה ונחותה יותר המובילה להקצאת מענק נמוכה יותר. הלכה למעשה, שלילת הפרמטר מהרשויות הלא יהודיות חוסם אותן מאספקת שירותי דת לתושבים. היקף הפגיעה ברשויות הערביות עקב הצבת חסם זה עומד על 182 מיליון ₪.

14. מקדם ההעדפה לאשכול חברתי - כלכלי: המקדמים שנקבעו עבור מדד זה אמורים לקבל משקל גבוה יותר בתוך נוסחת גדיש באופן שיתאים ויממש באופן ענייני את התכלית העיקרית של הקצאת המענק, שהיא סיוע ממשלתי לרשויות החלשות יותר במטרה לאפשר להן להעניק שירות טוב יותר לתושביהן. גובה מקדם זה אינו מעניק ביטוי מוחשי לתכלית העיקרית של המענק ומשקלו של מקדם זה חלש. כך למשל באשכול 1 ממוקמות חמישה רשויות ערביות שהן הרשויות הבדואיות בהם הכירה המדינה ועל כן הם יזכו למקדם 10%. הרוב המכריע של יתר הרשויות הערביות ממוקמות באשכול 2-3 ועל כן יזכו למקדם 5%.

15. מקדם ההעדפה עבור שונות המדד החברתי כלכלי: מקדם זה אינו רלוונטי עבור הרוב המכריע של הרשויות הערביות. 75% מהרשויות המקומיות הערביות בהם השונות פחות מ-0.25 מקבלות מקדם 0% ורק 12% מהרשויות הערביות (10 רשויות) מקבלות מקדם ההעדפה בגובה 0.1%³.

16. מקדם ההעדפה עבור הוצאות חינוך: מדובר ב"מקדם מעניש" הקונס רשויות בגין אי עמידה במקדם ובכל מקרה הוא ממילא נלקח בחשבון במקדם החברתי כלכלי (הכולל חציון גיל). שיעור האוכלוסייה בגילאים 0-18 במרבית הרשויות המקומיות הערביות נמוך מאשר ברשויות היהודיות: 12% מהרשויות הערביות קיבלו מקדם ההעדפה שלישי בגובה 3% ואילו 75% מהרשויות הערביות קיבלו מקדם 0%⁴. מקדם זה אינו רציף וגורם לתנודתיות גבוהה בחישוב המענק. רשויות רבות מאבדות מיליוני שקלים כי חסרים להם מספר תלמידים. הוועד הארצי סבור כי המקדם הזה צריך להיות מחושבת בנפרד מההוצאה הבסיסית ויתחשב בהכנסות ממשרד החינוך. כמו כן הפרמטר צריך להיות רציף עם מדרגות צמודות.

17. מקדם ההעדפה עבור הוצאות רווחה: שיעור האוכלוסייה מעל גיל 65 קטן יותר ברשויות הערביות בהשוואה לרשויות היהודיות. למעשה, גם כאן מדובר ב"מקדם מעניש" אשר מפחית מגובה המענק לרשויות הערביות ואשר ממילא נלקח בחשבון במדד החברתי-כלכלי (הכולל חציון גיל ושיעור מקבלי קצבאות זקנה). בפרמטר זה, 82% מהרשויות הערביות קיבלו מקדם ההעדפה 0 ו-13% מהרשויות הערביות קיבלו מקדם ההעדפה שלילי בגובה -2%.

18. מקדם ההעדפה עבור קווי עימות והתנחלויות: מקדם זה נקבע לשיעור אחיד וגבוה בגובה 4% שנקבע באופן שרירותי וזאת ללא קשר למצבן החברתי-כלכלי של הרשויות ובניגוד לתכלית העיקרית של הקצאת מענקי האיזון. מקדם זה אינו רלוונטי לרשויות הערביות ולראייה רק 6 רשויות ערביות עונות על מקדם זה בשל מיקומם על הגבול. מרבית היישובים הנהנים ממקדם זה, לרבות

³ מכון ון ליר, "מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?", דצמבר 2010 עמוד 55-56.
⁴ שם.

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تلفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

ההתנחלויות, ממוקמות במדד אשכול חברתי גבוה ועל כן מרכיב זה אינו תואם את התכלית הכלכלית חברתית שלהקצאת המענק.

19. **מקדם העדפה עבור הוצאות קליטה: ראשית,** מקדם זה זוכה לשיעור שיכול להגיע ל 10% וזאת ללא קשר למצבן החברתי-כלכלי של הרשויות ועל כן גם הוא עומד בניגוד לתכלית של הקצאת מענקי איזון. **שנית,** מקדם זה הוא שם קוד להדרה גורפת של הרשויות הערביות שכן אף אחת מהרשויות הערביות אינה ולא היתה "קולטת עלייה". **שלישית,** גם השימוש במדד זה מוביל לכפילות בחישוב המענק הסופי, שכן סיווג ערים כ"קולטי עלייה" כולל בחובו גם את המדד החברתי-כלכלי ועל כן זוכות רשויות קולטות עלייה במענק יותר גבוה הן לפי מדד זה והן לפי המדד החברתי-כלכלי. **רביעית,** מדד זה מעניק מענק מוגדל לרשויות קולטות עלייה שהן ממוקמות במדד חברתי-כלכלי גבוה ואינן בהכרח זקוקות למענק האיזון זאת על חשבון הרשויות החלשות שמרביתן רשויות ערביות. הואיל ומרבית הרשויות קולטות עלייה הן "ערי עולים" נבקש לציין כי בהתאם לדו"ח שפורסם ע"י ד"ר עדי ענבר, "ביטול מנגנון ערי עולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018", מרכז המחקר והמידע של הכנסת (15.6.2016), עולה כי מתוך 61 רשויות המסווגות "ערי עולים", 31.2% מהן ממוקמות באשכול 7-9, היינו מוגדרות כרשויות חזקות וסיווגן כ"ערי עולים" מאפשר להן ליהנות ממענק איזון מוגדל על חשבון הרשויות החלשות. **חמישית,** וכידוע, סיווג "ערי עולים" לצורך תשלום ארנונה ממשלתית בוטל במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 וזאת לאור השינויים במצב קליטת העלייה שפחת עם השנים והן לאור השינויים החברתיים כלכליים באפיוןן של אותן רשויות. אי לכך, אין כל מניעה כי גם בהקשר להקצאת מענק האיזון, יבוטל מקדם זה על מנת לאפשר חלוקת נתח המענק לרשויות הזקוקות לכך ובהתאם לתכלית חלוקת מענק האיזון.

20. **מקדמי העדפה להוצאה:** על כל מקדמי ההעדפה להוצאות מטילה נוסחת גדיש מגבלה נוספת לפיה לא יעלה מקדם ההוצאה על 10%. מקדם זה פוגע ברשויות החלשות ביותר במיוחד הרשויות הערביות בנגב. רשויות המדרגות באשכול חברתי כלכלי 1 (11 רשויות מתוך 9 ערביות בנגב) מקבלות מקדם בשיעור 10% עבור פרמטר הסוציאקונומי, ובגלל המגבלה הן לא יכולות ליהנות מיתר מקדמי ההוצאה על אף שהם עומדים בתנאים שלהם לכן עבורן יתר מקדמי ההוצאה בנוסחה מתייתרים. **הרשויות הערביות בנגב נפגעות ב- 13 מיליון ₪ מדי שנה כתוצאה מהגבלה זו.**

21. **שיפוי בגין הוצאות בגין פירעון מלוות:** הנגישות למלוות ולאשראי בנקאי ויכולת החזר מלוות של מרבית הרשויות הערביות היא נמוכה יותר מהיישובים היהודים. נכון לשנים 2017 ו- 2018 עמד שיעור עומס המלוות מהתקציב ברשויות הערביות על 13% ו- 12% בהתאמה וזאת לעומת 23% ברשויות היהודיות.⁵ משרד הפנים ומשרד האוצר לא הציבו קריטריונים אחידים וברורים לאישור הלוואות איזון והלוואות פיתוח וגם לא קבעו רף מקסימלי לגובה המלוות שרשות מקומית יכולה לקבל במסגרת חישוב המענק כך ובהתחשב בעובדה כי תקציב מענק האיזון הוא מוגבל, הרי שרשות חזקה המקבלת מלווה בסכומים גבוהים תקבל שיפוי בגין החזר מלוות מתוך אותו תקציב המיועד למענק האיזון על חשבון הרשויות החלשות. אי לכך רשויות עם יכולת החזר גבוהה ונגישות גבוהה למלוות, יכולות "לעצב" את גובה מענק האיזון ולהגדילו באמצעות המלוות ועוד על חשבון יתר הרשויות וזאת מאחר שהמסגרת הכללית של מענקי האיזון קבועה בתקציב המדינה.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. קובץ הרשויות המקומיות בישראל לשנים 2014-2018.

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تلفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

22. יתרה מכך הנוסחה הקיימת אינה עושה אבחנה בין סוגים שונים של הלוואות ומקורות סילוקן. למשל רשות מקומית שמקבלת אישור להלוואות פיתוח שאמורה להיפרע מהיטלי הפיתוח של הרשות מגדילה לעצמה את המענק בגודל פירעון המלווה ובנוסף היא גובה היטלי פיתוח ונהנית באופן כפול מסילוק ההלוואה.

23. על מנת להמחיש את מידת השפעת פרמטר זה מובאת כאן טבלת השוואה בחישוב מענק האיזון עבור שתי רשויות עם מאפיינים דומים. הנתונים בטבלה מצביעים בבירור על השפעת פרמטר זה ביצירת פער בהקצאת המענק לטובת הרשות היהודית, כמפורט להלן:

פרמטר	דימונה	שפרעם	פער
אוכלוסייה	40,023	42,257	-2,234
סוציאקונומי	4	3	-1
חיוב ארנונה מגורים לתושב	1,460 ₪	1,245 ₪	15 ₪
חיוב ארנונה עסקים לתושב	1,997 ₪	515 ₪	2,274 ₪
הוצאות לנפש	7,000 ₪	4,503 ₪	2,497 ₪
מענק מודל 2021 ללא פרע"מ ופנסיה-אלש"ח	22,655	24,125	1470
פנסיה מוכרת למענק אלש"ח	22,201	11,647	10,554
פירעון מלוות למענק אלש"ח	9,373	548	8,825
מענק מודל 2021 סופי אלש"ח	55,699	34,849	20,850
מענק סופי 2021 אלש"ח	41,413	26,364	14,396
שיעור מימוש	%74	%75	1%
מענק לנפש	1034 ₪	623 ₪	411 ₪

הטבלה מראה שנוסחת גדיש העניקה לרשות היותר חזקה סך של 9.37 מלש"ח בגין מלוות שהמדינה אישרה לה לקחת בעוד שלרשות היותר חלשה הוענק סך של 0.54 מליון ₪ בגין מלוות.

24. הרשויות הבדואיות בנגב: כאמור, הרשויות הערביות בנגב מצריכות התייחסות מיוחדת עוד יותר. שיעורי העוני הגבוהים יותר בקרב תושבי הנגב, סוגי הבנייה ואופי המגורים, השיעור הגבוה של האוכלוסייה הצעירה ועוד, אינו מאפשר להן להטיל הכנסות עצמיות המשתוות אפילו לממוצע של יתר הרשויות הערביות, ועל כן נקודת הזינוק אצלן לצורך חישוב ההכנסות עצמיות מתחיל בנקודה נחותה הרבה יותר ממוצע ההכנסות הארצי ואף יחסית לרשויות הערביות האחרות ולכך יש להעניק ביטוי מובהק בנוסחת גדיש. כמו כן, הרשויות בנגב חייבות לספק שירותים מוניציפאליים לתושבי הכפרים הלא מוכרים בנגב שאינם רישומים בשטח המוניציפאלי שלהן כך שקיים פער בין חישוב המענק על פי התושבים הרשומים באותן רשויות לבין הוצאות הרשויות בפועל עבור כלל תושבי הכפרים הלא מוכרים. לפי נתוני המענק לשנת 2021, מספר התושבים של תשעת הרשויות הערביות בנגב עומד על 195 אלף ₪ בעוד שע"פ נתוני הלמ"ס גרים בנגב 270 אלף אזרחים ערבים. סוגיה זו אינה חדשה והיא ידועה למשרד הפנים. לפני מספר שנים הגיעו הרשויות הערביות בנגב להבנות עם משרד הפנים לפיו ישופו באופן חלקי כנגד הוצאות בגין שירותים לתושבי הכפרים הלא מוכרים. אך

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تلفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

הבנות אלו לא עוגנו בנוסחת איזון ולעמדת הוועד הארצי יש להעניק לכך ביטוי מובהק בנוסחת גדיש על מנת לייצר יציבות באופן חישוב המענק והקצאה שוויונית מהותית המתחשבת במצבן של הרשויות הערביות בנגב.

25. **דרישות הוועד הארצי לגבי מרכיב ההוצאות בנוסחת גדיש:** לאור האמור לעיל, ובמטרה להגשים את תכלית המענק, ולאור העובדה כי מקדמי ההעדפה במרכיב ההוצאה מדירים ו/או פוגעים ברשויות הערביות, יש לבטל מקדמים אלו. במקום זאת יש להתחשב בהוצאות המוניציפאליות בפועל של הרשויות באופן המשקף את מצבן הכלכלי לאמיתו. נדגיש, כי מחיר סל השירותים המוניציפלי הנורמלי לתושב ידוע למשרד הפנים. אי לכך הוועד הארצי דורש כי נוסחת גדיש תתוקן באופן שתתבסס על ההוצאות והעלויות האמיתיות בפועל של הרשויות וזאת בכדי לממש את התכלית העיקרית של הקצאת המענק. כמו כן נבקש להדגיש לפי סעיף 23 החלטת הממשלה מסי 550 נקבע מפורשות כי על משרדי הפנים והאוצר לקבוע מודל התכנסות שיאפשר גידול בהוצאות הרשויות המקומיות הערביות על מנת לשפר את רמת השירותים לתושביהן. כך שתיקון העיוות בחישוב מרכיב ההוצאות בנוסחת גדיש עשוי לקדם יישום החלטה זו.

שיעור מימוש המענק

26. לצורך מימוש תכלית מענק האיזון, יש להקצות את המענק לפי "מענק המודל" באופן שישקף את ההפרש האמיתי בין ההכנסות וההוצאות. זאת גם היתה עמדת מרכז השלטון המקומי בפני וועדת כהן כפי שהוגשה ביום 20.9.2016.

27. דו"ח מבקר המדינה, דו"חות על ביקורת בשלטון המקומי, 2021, מציין גם הוא בהקשר זה כי "מענק האיזון נותן מענה חלקי בלבד לרשויות בחמישון התחתון, ובעצם אף שהוא מאפשר לכסות את התשלומים של הרשויות, רמת ההוצאה המקומית הממוצעת שלהן לתושב נמוכה ביחס לזו של כלל הרשויות (699 ש"ח לעומת 1,331 ש"ח)".⁶ תגובת מרכז השלטון המקומי היתה כי הגורם העיקרי לכך הוא הצבת מרכיב "שיעור המימוש" ואי תשלום המענק לפי "מענק המודל".

28. בהקשר זה נבקש להדגיש כי פרמטר "האיתנות הפיננסית" שנקבע על ידי משרד הפנים, נבחן אף הוא על פי "מענק המודל" ולא על פי "שיעור מימוש". לפי דו"ח משרד הפנים אשר פירט את מרכיבי פרמטר זה, הודגש כי "מענק איזון מודל" אשר מחושב לפי שקלול הנתונים האמיתיים של הרשות והשימוש בו משקף את מצב הרשות האמיתי ללא קשר לתקציב המוקצה למענקים אלו. במדד האיתנות בחרנו להשתמש במענק איזון מודל בשל האובייקטיביות של הנתונים שאינם תלויי תקציב. כמו כן, בשל האופן בו מחושבים מענקי האיזון והיכולת להצביע על מצב הרשויות מהחלשה ביותר לחזקה ביותר ניתן משקל גבוה לפרמטר זה אשר עומד על 30%.⁷ (ההדגשה לא במקור). בהקשר זה אנו דורשים כי כפי שבמדד "האיתנות הפיננסית" יישם משרד הפנים את "מענק המודל" לצורך חישוב מענקי האיזון, כך גם יש ליישם את "מענק המודל" בהקצאת המענק לכלל הרשויות, אחרת התוצאה תהא יישום שרירותי ובלתי מבוסס של מרכיב שיעור המימוש.

29. נדגיש כי חישוב המענק לפי "שיעור מימוש" פוגע ברשויות הערביות ומוביל להקצאה בלתי שוויונית. שכן ממוצע שיעור המימוש ברשויות הערביות נמוך יותר בהשוואה לרשויות היהודיות

⁶ עמוד 218 לדו"ח מבקר המדינה.

⁷ משרד הפנים, מנהל הפיתוח, אגף תכנון מפת השלטון המקומי, מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות, 26.2.2020, עמוד 2.

اللجنة القطرية لرؤساء السلطات المحلية العربية

הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות

טל' / هاتف: 04-6013323, פקס / تليفاكس: 04-6013322

נייד / نقال: 054-4645547, דוא"ל / بريد إلكتروني: nalcci@gmail.com

והוא מגיע לממוצע של 80% לעומת 83% ברשויות היהודיות. כך למשל 17 רשויות יהודיות עם מענק מודל שלילי עדיין מקבלות מענקים בסך 53 מיליון ₪ ועוד 40 רשויות (רק 2 מהן רשויות ערביות) מקבלות מענק מעל ל 100% מהמודל ללא כל היגיון. התוצאה הינה, שרשויות עם שיעור מימוש גדול שיכול להגיע ל- 100% ואף 150% יקבלו מענק הרבה יותר גבוה מרשויות ששיעור המימוש שלהם על פי המדרג שנקבע בנוסחה מגיע ל- 65% או 70%. המסקנה הינה כי גם מרכיב זה נקבע באופן שרירותי, מדיר והמוביל להקצאה שרירותית ובלתי שוויונית בין הרשויות.

סוף דבר

30. הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות דורש כי ועדת שראל תתקן את העיוותים בחישוב מרכיבי נוסחת גדיש באופן שיתחשב בתכלית האמיתית והעיקרית של מענקי איזון וישקף הלכה למעשה הקצאה שוויונית בין הרשויות לפי חישוב מרכיבי ההכנסות וההוצאות שלהן בפועל. הוועד הארצי נאבק מזה 22 שנים הן במישור הציבורי והן במישור המשפטי לתיקון העיוותים הנ"ל אשר לאורך השנים הובילו להקצאה בלתי שוויונית לרעת הרשויות הערביות והובילו בכך להגדלה או לכל הפחות לשימור הפערים הכלכליים והחברתיים בין הרשויות הערביות והיהודיות.

31. אי לכך, נבקש להיות מוזמנים על מנת להרחיב בעל פה את טיעוננו בפני הוועדה.

בכבוד רב,

מודר יונס, מייצג
ראש המועצה המקומית יארה-ערערה
יו"ר הוועד הארצי לראשי הרשויות
המקומיות הערביות בישראל