



Photo by OvedC, wikimedia

# ניתוח המנגנון לחלוקת כספי הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות - 2023

נייר עמדה



# תוכן עניינים

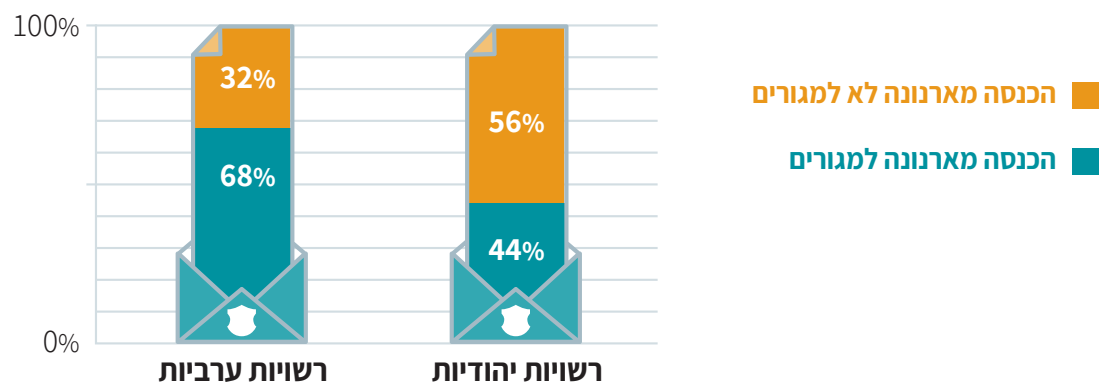
1. מטרת המסמך	3
2. פערים כלכליים וחברתיים בין הרשויות הערביות והרשויות היהודיות	3
2.1. ההוצאה לנפש - השוואה	4
2.2. מודל "מעגל הקסמים"	4
3. רקע כללי על הקרן לצמצום פערים	5
3.1. השינויים במנגנוני המיסוי לאורך השנים	5
3.2. הקמת 'הקרן לצמצום פערים'	5
4. מנגנון הקרן לצמצום פערים - ניתוח המנגנון החדש	6
4.1. השוואה בין תנאי הסף של המנגנון הישן למנגנון החדש	6
4.2. השפעת תנאי הסף החדשים על זכאות הרשויות הערביות	7
4.3. הקריטריונים להקצאה כספי הקרן (סעיפים 3 עד 5)	7
א. היקף שטחי ארנונה אחרת לתושב (30%)	7
ב. חיוב ארנונה אחרת לתושב (50%)	7
ג. הכנסה נורמטיבית לנפש מארנונה כללית (20%)	7
4.4. השפעת הקריטריונים החדשים על חלוקת כספי הקרן בין הרשויות הערביות	8
4.5. תיקוני הקצאה (סעיפים 6 ו-7 לתקנות החדשות)	9
4.6. השפעת תיקוני ההקצאה על חלוקת כספי הקרן בין הרשויות הערביות	10
4.7. הקצאה לפי מספר התושבים שהם עולים מאתיופיה ולערי עולים וניתוח השפעתן על הרשויות הערביות (סעיפים 8 ו-11 לתקנות החדשות)	10
4.9. סעיף 12 לתקנות - התאמה לתקציב	10

4.10. סעיף 13 לתקנות - התאמה מול הנוסחה הקודמת	11
4.11. סיכום הניתוח	11
5. המלצות לתיקונים	11
5.1. המלצות כלליות	11
5.2. המלצות המתייחסות לסעיפים ספציפיים	12
- תנאי סף לחלוקה	12
- התיקונים להקצאות - סעיפים 6 ו-7 לתקנות	12
- הקצאה לפי עולים - סעיפים 8-11 לתקנות	12
6. נספחים	13

## מטרת המסמך

אנו, עמותת 'סיכוי-אופוק' ו-'מרכז אינג'אז', פועלות החל משנת מזה שנים כדי לתקן את מנגנון חלוקת הכספים ב-'קרן לצמצום פערים' (להלן: הקרן) כך שתקציב הקרן יחולק באופן שוויוני לחברה הערבית ויצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות. במסמך זה אנו נציג את הניתוח שביצענו למנגנון החדש לחלוקת כספי הקרן שנקבע בתקנות להתייעלות כלכלית (כללי הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות), התשפ"ג - 2022 לפי נתונים של שנת התקציב 2021 (נתונים אשר היו קיימים במאגר הנתונים שנאספו במהלך העבודה על מסמך זה), תוך בחינת השפעתם של השינויים במנגנון על הקצאות הקרן ליישובים הערבים. ניתוח זה מבוסס על נייר עמדה קודם אשר פורסם במאי 2020 ע"י הגופים החתומים מטה ו-'הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל' וכן על ניתוח סימולציות אשר בוצעו על המנגנון החדש.

### גרף מספר 1: התפלגות חיובי ארנונה ממגורים ולא ממגורים – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות<sup>1</sup>



המחסור בשטחים מניבים במסגרת תחומי השיפוט של הרשויות הערביות מביא לפער עצום בהכנסה מארנונה עסקית בין רשויות ערביות ורשויות יהודיות, וכתוצאה מכך גם לפער עצום בהכנסות העצמיות הכוללות. טבלה מס' 1 להלן מראה את ההבדלים העצומים בהכנסות עצמיות בין רשויות יהודיות ורשויות ערביות:

טבלה מספר 1: הכנסות עצמיות 2018<sup>2</sup>

סוג הארנונה הנגבית	נתונים לנפש ב ש"ח ביישובים ערביים	נתונים לנפש ש"ח ביישובים יהודים
גביית ארנונה ממגורים	480 ש"ח	1200 ש"ח
גביית ארנונה מעסקים	240 ש"ח	1560 ש"ח
גביית ארנונה אחרת*	270 ש"ח	900 ש"ח
סה"כ גביית הכנסות עצמיות	990 ש"ח	3660 ש"ח

\* הכוונה כאן לאגרות, היטלים ותשלומים שהרשות גובה מתושביה עבור שירותים, לדוגמה תשלומי הורים.

1. עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018  
 2. עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018.

## פערים כלכליים וחברתיים בין הרשויות הערביות והרשויות היהודיות

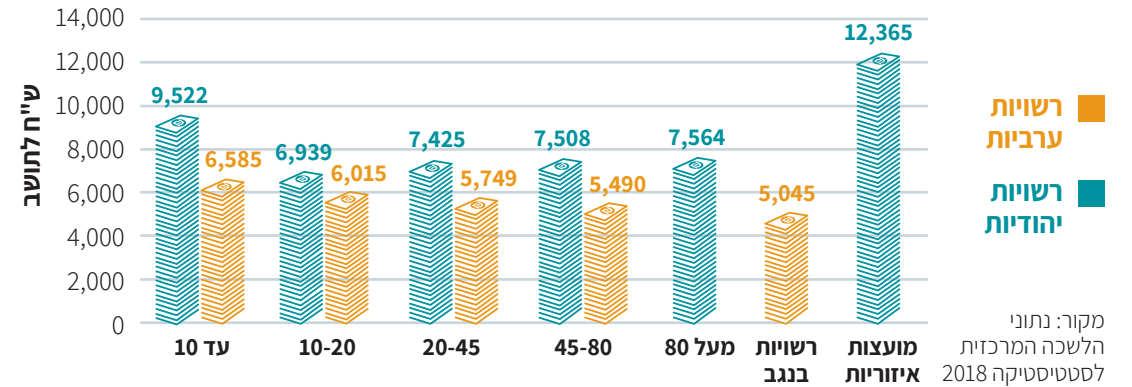
במשך שנים סבלו הרשויות הערביות מאפליה בהקצאת תקציבי הפיתוח, בתקציבים ממשלתיים הייעודיים ובמענקי האיזון. בשנים האחרונות חל שיפור באופן ההקצאה של תקציבים אלה בעקבות שינויים ותיקונים שנעשו במנגנוני תקצוב שונים בין היתר במסגרת החלטות ממשלה דוגמת 922 ו-550. למרות זאת, הזנחה ארוכת שנים בתחומי התכנון והפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים הביאה למחסור חמור במקורות מניבי הכנסה ולחולשה פיננסית כללית של הרשויות הערביות.

כתוצאה מאפליה ארוכת שנים זו שכללה הפקעת קרקעות מאסיבית והיעדר הקצאת משאבים לפיתוח כלכלי, מרבית השטח הבנוי ביישובים הערביים משמש למגורים. כתוצאה מכך, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 68% מחיובי הארנונה ברשויות הערביות מקורם בארנונה ממגורים, לעומת 44% ביישובים היהודים, כפי שניתן לראות בגרף שלהלן:

## 2.1. ההוצאה לנפש - השוואה

המחסור בהכנסות הרשויות המקומיות הערביות לעומת הרשויות היהודיות מתורגם למחסור בהוצאה לנפש, אשר משמעו שהתושבים הערבים מקבלים שירותים באיכות וריבוי נמוכים בהשוואה לתושבים ביישובים היהודיים. הגרף שלהלן מראה את ההוצאה לנפש ברשויות היהודיות לעומת הרשויות הערביות:

**גרף מספר 2: הוצאה לנפש על פי כמות תושבים - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות (2018)**<sup>3</sup>



מהגרף עולה שההוצאה לנפש ברשויות היהודיות גדולה מההוצאה לנפש ברשויות הערביות בכל קבוצות הגודל של מספר התושבים. בעוד שברשויות הערביות ההוצאה הממוצעת לנפש עומדת על 5,403 ש"ח בלבד ברשויות היהודיות היא עומדת על 7,914 ש"ח.

**גרף מספר 3: ממוצע ההוצאה לנפש של הרשויות בש"ח (2018)**<sup>4</sup>



3. עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018.  
4. עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018.

## 2.2. מודל "מעגל הקסמים"

מכון המחקר של הכנסת פירסם בשנת 2020 את "מודל מעגל הקסמים" אשר מדגים את ההשלכות הרחבות של המחסור בשטחים מניבים.<sup>5</sup> להלן המודל:



**בהקשר של הרשויות המקומיות הערביות ולאור הנתונים שהובאו לעיל, מודל זה ממחיש כיצד המחסור בשטחי תעסוקה ומסחר מוביל למחסור במקורות הכנסה עצמיים ופערים באיכות השירותים במגוון תחומים**

כמו לדוגמא: תשתיות, חינוך, תרבות, אספקת שירותים עירוניים ועוד, וכן מביא להגירה שלילית של אוכלוסייה חזקה אל מחוץ לרשויות (בחיפוש אחר שירותים עירוניים נאותים ואיכות חיים גבוהה יותר) מה שמחליש אותן עוד יותר מבחינה חברתית וכלכלית. במקביל, מצב זה יוצר תלות של הרשות המקומית במענקי איזון ובתכניות הבראה ומייצר ירידה נוספת בהכנסות מארנונה. כפי שתואר לעיל, הרשויות הערביות, המאופיינות במחסור בשטחים מניבים, חשופות אף יותר מהרשויות היהודיות לתהליכים אלו.

מציאות עגומה זו של הרשויות הערביות מצריכה שני מהלכים מקבילים של הממשלה: ראשית, השקעה מאסיבית בפיתוח כלכלי ביישובים הערביים בצורה שתביא להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות. שנית, הגדלה ושינוי מנגנוני ההקצאה של מענקים ממשלתיים, במיוחד 'מענק האיזון' ו-'הקרן לצמצום פערים', אשר מטרתם צמצום פערים בין רשויות מקומיות חזקות ומוחלשות.

5. ניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה לפי מגזר, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 27 לאפריל 2020.

## רקע כללי על הקרן לצמצום פערים:

לפיכך, מסמך זה יציג ניתוח של השפעות מנגנון חלוקת הכספים החדש של 'הקרן לצמצום פערים' על הרשויות הערביות, יצביע הן על הקריטריונים אשר מפלים או מדירים את הרשויות הערביות וכן יציע דרכים חלופיות לתיקון הקריטריונים או ביטולם כך שהקרן אכן תשיג את המטרה אשר לשמה הוקמה: צמצום פערים בין רשויות מקומיות מוחלשות וחזקות.

בבעלותה של מדינת ישראל נכסים ושטחים רבים, הנמצאים בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. בדומה לגופים פרטיים, מחויבת המדינה בתשלום ארנונה לרשויות אשר בשטחן נמצאים מוסדותיה. ארנונה זו, מהווה מקור הכנסה משמעותי עבור רשויות שבשטחן נמצאים שטחים ומוסדות אלו. עם זאת, פריסתם של המוסדות הממשלתיים במרחב אינה שווה: בחלק מהרשויות יש מוסדות ממשלתיים רבים ואילו ברשויות אחרות אין מוסדות ממשלתיים כלל. מכאן שטרם הקמת 'הקרן לצמצום פערים', רשויות שבהן הוקמו ופעלו מוסדות ממשלתיים זכו בתוספת הכנסה משמעותית מכספי המדינה ואילו רשויות שבהן לא היו מוסדות ממשלתיים לא זכו בתוספת זו, ללא קשר ליכולתן הכלכלית<sup>6</sup>.

### 3.1 השינויים במנגנוני המיסוי לאורך השנים:

לאורך השנים, השתנה יחסה של המדינה למיסוי הקשור למוסדותיה. בשנותיה הראשונות פטרה המדינה את עצמה מתשלום ארנונת רכוש ומתשלום של ארנונה כללית. בשנת 1954 תוקנה הפקודה ונקבע כי ירושלים וכל רשות שהגדיר שר הפנים (בהתייעצות עם שר האוצר) כ'עיר עולים' תקבל תשלום ארנונה מלא עבור נכסים אלו.

בשנת 1995 תוקנה הפקודה שוב במסגרת חוק ההסדרים, הוגדרו מחדש 'ערי העולים' ונקבע כי המדינה תשלם ארנונה מופחתת לרשויות שאינן 'ערי עולים' בהגדרתן. על פי הגדרה זו נקבע שהמדינה תשלם ל-61 הערים שהוגדרו כ'ערי עולים' את מלוא סכום הארנונה (100%)<sup>7</sup>, ואילו לשאר הערים והרשויות

6. במסגרת תחומי השיפוט של הרשויות הערביות כמעט ולא הוקמו מוסדות ממשלתיים ולכן רשויות אלו כמעט ולא נהנו מהכנסות הקשורות למוסדות אלו.

7. כמובן שאף אחת מהרשויות הערביות לא נכללה ברשימת ערי עולים.

המקומיות והאזוריות תשלם המדינה סכום ארנונה מופחת בשיעור המשתנה בהתאם לסוג הנכס הממשלתי ולמשרד אליו הוא משויך.

בשנת 2013 בחן מרכז המחקר של הכנסת את ההיגיון המארגן שעומד מאחורי חוק זה וניתח את המצב הסוציו-אקונומי ואת רמת הפריפריאליות של 'ערי העולים'. כחלק מהמחקר מצא מרכז המחקר כי חלק מ'ערי העולים' הן בעלות מעמד סוציו אקונומי גבוה ונמצאות במיקום מרכזי. בנוסף, מחקר זה הצביע על כך שרק ב-57% מתוך 'ערי העולים', יש אחוז עולים הגבוה מאחוז העולים באוכלוסייה הכללית<sup>8</sup>.

### 3.2 הקמת 'הקרן לצמצום פערים':

על מנת לתת מענה לפערים אשר נוצרו בין רשויות מקומיות ומתוך הכרה כי קריטריון 'ערי העולים' להקצאת כספי הארנונה הממשלתיים אינו רלוונטי למציאות העכשווית, הוחלט בחוק ההסדרים של שנת התקציב 2017-2018 לשנות את שיטת המיסוי על נכסי המדינה ולהקים את 'הקרן לצמצום פערים'<sup>9</sup>.

**החוק קבע כי מעמד 'ערי העולים' מבוטל** לפיכך, ישלם משרד הביטחון לרשויות אלו ארנונה **ורשויות אלו תקבלנה תשלומי ארנונה** בגובה של 30% מגובה הארנונה, משרד הבריאות **ממשלתיים בשיעור זהה לשאר הרשויות** ישלם 45% מסכום הארנונה ומשרדי ממשלה אחרים **(אשר לא הוגדרו לפני כערי עולים)**. ישלמו 55% מגובה הארנונה.

במקביל, יתרת הסכום שתחסוך המדינה מביטול קריטריון זה (כ-300 מיליון ש"ח), תועבר לקרן ממשלתית באחריות משרד הפנים אשר מטרתה צמצום הפערים בין הרשויות השונות. בנוסף, יוסיף משרד האוצר כ-200 מיליון ש"ח נוספים שיתווספו לקרן כחלק מתקציב תוספתי. הקרן תחלק את הסכום (500 מיליון ש"ח) בין רשויות מוחלשות<sup>10</sup> ועל מנת לאפשר לרשויות שהוגדרו בעבר כ-'ערי עולים' להתמודד בהדרגה עם הירידה הצפויה בהכנסותיהן, הוגדרה תקופת מעבר אשר במהלכה יועבר להן בכל שנה תשלום מן ה-'קרן לצמצום פערים' אשר ילך ויפחת בהדרגה עד לביטולו המוחלט. בהתאמה,

8. הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה: [https://il.gov.knesset.fs/globaldocs/2f506b58/MMM/pdf.e411-80c8-00155d010977\\_11\\_7352-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2\\_2f506b58-e9f7](https://il.gov.knesset.fs/globaldocs/2f506b58/MMM/pdf.e411-80c8-00155d010977_11_7352-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_2f506b58-e9f7)

9. ביטול מנגנון ערי העולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים 2017-2018, המתבססת על החלטת הממשלה משנת 2016: [https://www.knesset.gov.il/legislation/laws/116e-4acd-f3ac0d92\\_2/aa59a0d55100-bc08-116e-4acd-f3ac0d92/MMM/scodlabelg/li.vog.tessenk.sf/://sptthfdp.6627\\_11\\_aa59a0d55100-bc08](https://www.knesset.gov.il/legislation/laws/116e-4acd-f3ac0d92_2/aa59a0d55100-bc08-116e-4acd-f3ac0d92/MMM/scodlabelg/li.vog.tessenk.sf/://sptthfdp.6627_11_aa59a0d55100-bc08)

10. סכום זה הוא הסכום הצפוי בסיום תקופת המעבר.

## מנגנון הקרן לצמצום פערים – ניתוח המנגנון החדש

במהלך תקופה זו יגדל בהדרגה הסכום המחולק לרשויות מקומיות על פי הקריטריונים שנקבעו לחלוקת כספי הקרן כך שרק בשנת 2026 תתחיל הקרן לחלק את מלוא הסכום הצבור בה לרשויות מוחלשות. למידע מקיף אודות הקמת הקרן לצמצום פערים ראה נייר העמדה של 'סיכוי-אופוק' ו-'מרכז אינג'אז'.

כאמור, מטרת הקרן לצמצום פערים, שהוקמה מתוקף חוק ההסדרים 2017-2018, הינה צמצום פערים בין רשויות חזקות לבין רשויות מוחלשות. עם זאת, מניתוח מנגנון ההקצאה בפועל של המנגנון שהיה קיים עד פרסום התקנות החדשות בדצמבר 2022 (להלן: [המנגנון הישן](#)) עולה כי הקרן אינה מצליחה לצמצם משמעותית את אי השוויון בין הרשויות ואינה מצליחה לסגור את הפערים בקצב ובהיקף הנדרשים, הן משום שכללה קריטריונים שהפלו בין רשויות יהודיות וערביות, והן משום שסך התקציב המחולק בקרן נמוך מדי על מנת לגשר באופן משמעותי על הפערים הקיימים. בהמשך לכך, ביום 28.12.22 פורסמו ברשומות תקנות ההתייעלות הכלכלית כללי חלוקת הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות לשנת 2022 (הוראת שעה), התשפ"ג-2022, שהביאו לשינוי מנגנון חלוקת כספי הקרן, בפרק זה אנו נציג ניתוח למנגנון חדש זה.

ניתוח המנגנון נעשה על 3 היבטים המשפיעים על חלוקת כספי הקרן: (1) תנאי הסף לזכאות של רשות לקבלת כספים מן הקרן, (2) הקריטריונים להקצאת כספי הקרן בין הרשויות הזכאיות ו-(3) תיקוני ההקצאה של כספי הקרן אשר הוקצו. לבסוף ישנן המלצות לגבי כל היבט הנ"ל.

### 4.1. השוואה בין תנאי הסף של המנגנון הישן למנגנון החדש:

המנגנון החדש קובע תנאים אשר רשות שאינה עומדת בהם לא תהיה זכאית כלל לכספי הקרן. עצם קיומם של תנאי סף היה קיים גם במנגנון הישן אולם במנגנון החדש בוצעו מס' שינויים כמפורט להלן:

### טבלה מספר 2: השוואה בין תנאי הסף של המנגנון הישן למנגנון החדש

תנאי סף - מנגנון ישן (4 תנאי סף)	תנאי סף - מנגנון חדש (7 תנאי סף)	הסבר
אשכול חברתי-כלכלי של הרשות נמוך מ-8.	אשכול חברתי כלכלי של הרשות נמוך מ-6. (תנאי 1)	במנגנון החדש תנאי סף זה הוקשח והוא הציב מדרג חברתי-כלכלי 6 כתנאי סף.
המנגנון הישן ייצר נוסחה שמחשבת רף לפי הקריטריונים הבאים: 1. אשכול סוציו אקונומי. 2. פריפריאליות. 3. הכנסה לתושב. 4. גודל הרשות.	הכנסה נורמטיבית לנפש באחוזון ה-60 ומטה, כאשר למועצות אזוריות יינתן פקטור של 1.3 (תנאי 2) שיעור הארנונה האחרת של הרשות המקומית נמוך מ-65% מתוך כלל הכנסות הארנונה (תנאי 3) שיעור גירעון מצטבר נמוך מ-30%, אלא אם הרשות נמצאת בתכנית הבראה (ואז אפשר גירעון גדול יותר) (תנאי 4) הגירעון השוטף ב-2 מתוך 3 הדוחות המבוקרים האחרונים נמוך מ-2% (תנאי 5)	מנגנון ניקוד הסף שנעשה בו שימוש במנגנון הישן הוחלף ב 4 תנאי סף במנגנון החדש, כך שהמנגנון החדש נותן משקל גבוה יותר להכנסה נורמטיבית לנפש, שיעור ארנונה אחרת (ארנונה בעד נכסים שבתחומי הרשות המקומית בכל הסיווגים פרט לסיווג מגורים), שיעור גירעון מצטבר ושיעור הגירעון השוטף של הרשות. בניגוד למנגנון הישן, הפריפריאליות חדלה מלהיות תנאי סף במנגנון החדש והיא משפיעה בעיקר על גובה המענק ולא על הזכאות למענק. הנוסחה החדשה מציבה כלל ברור שלפיו אם ההכנסה הנורמטיבית לנפש גבוהה מ 60% מממוצע שאר הרשויות, רשות זו לא תעבור את תנאי סף.
חל על הרשות סעיף 3 לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938	על הרשות חל סעיף 3 לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938. (תנאי 6)	תנאי סף זה נשמר במנגנון החדש.
הרשות לא הוכרזה כרשות איתנה לפי סימן ד' לפרק 11 לפקודת העיריות או לפי סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות	הרשות לא הוכרזה כרשות איתנה לפי סימן ד' לפרק 11 לפקודת העיריות, למעט לטובת מרכיב העולים. (תנאי 7)	תנאי סף זה נשמר במנגנון החדש, אך במנגנון החדש תנאי זה לא יחול לגבי מרכיב העולים.

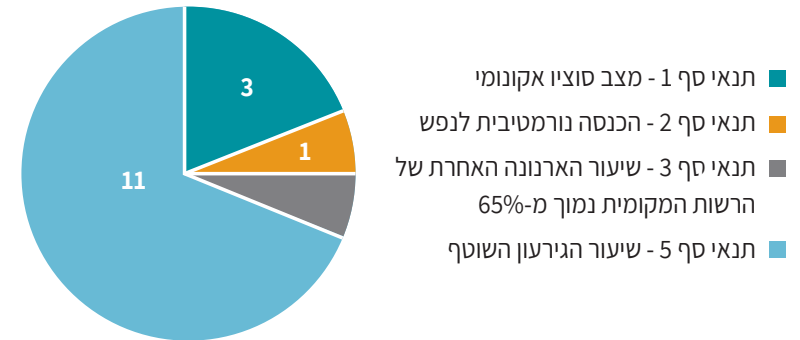
להרחבה על המנגנון הישן ראו נייר העמדה של סיוכו-אופוק ומרכז אינג'אז.

## 4.2. השפעת תנאי הסף החדשים על זכאות הרשויות הערביות:

13 רשויות ערביות ו-4 מועצות אזוריות מעורבות (ר' נספח א') שעמדו בתנאי הסף של המנגנון הישן לא עומדות בתנאי הסף של המנגנון החדש (לפחות בתנאי סף אחד), מה שעלול לשלול את זכאותן למענק בעתיד,<sup>11</sup> וזאת אל מול 85 רשויות ומועצות אזוריות יהודיות שזכאותן למענק תישלל. חשוב לציין שרוב הרשויות הערביות אשר לא עומדות בתנאי הסף, לא עומדות בתנאים 3 ו-5 (שיעור ארנונה אחרת ושיעור גירעון שוטף) אך רוב הרשויות היהודיות שאינן עומדות בתנאי הסף, לא עומדות בתנאים 1 ו-2 (אשכול סוציו-אקונומי והכנסה נורמטיבית לנפש) ז"א שהרשויות היהודיות אשר לא עומדות בתנאי הסף הן לרוב רשויות חזקות אך הרשויות הערביות אשר לא עומדות בתנאי הסף הן דווקא רשויות מוחלשות (כפי שניתן לראות בהמשך פרק זה). בנוסף, זה המקום להדגיש שלפי סעיף 13 לתקנות החדשות כל הרשויות שהיו זכאות למענק בעבר ימשיכו לקבל את המענק בשיעור מופחת (כפי שיפורט בהמשך) בשנת 2022 ועד לאישור תקנות חדשות.

הגרף להלן מציג את חלוקת הרשויות הערביות והמועצות האזוריות המעורבות אשר נמצאו לא זכאיות לתקצוב הקרן עפ"י תנאי סף. הגרף משקף באופן ברור את הבעייתיות בתנאי הסף החמישי המתייחס לגרעון השוטף:

### גרף מספר 4: חלוקת רשויות ומ.א מעורבות לפי אי עמידה בתנאי סף



11. לפי סעיף 13 לתקנות רשות מקומית תהיה זכאית לסכום המענק לפי המנגנון החדש או למחצית הסכום לו הייתה זכאית לפי המנגנון הישן, לפי הגבוה מהשניים. כלומר, גם הרשויות שאיבדו את זכאותן למענק הקרן לפי התקנות החדשות יהיו בינתיים זכאיות למחצית הסכום שהיו זכאיות לו בעבר.

## אי עמידה בתנאי סף 1 - מצב סוציו אקונומי:

מהטבלה בנספח א' ניתן לראות שישנה רשות ערבית אחת שהינה מעיליא (אשכול 7), בנוסף לשתי מועצות אזוריות מעורבות שלא עומדות בתנאי סף זה (מטה אשר ומשגב). לעומת זאת, 19 רשויות ומועצות אזוריות יהודיות לא עומדות התנאי סף זה, ז"א 19 רשויות שהן חזקות אשר נמצאות במצב סוציו אקונומי 7 ומעלה.

## אי עמידה בתנאי סף 2 - הכנסה נורמטיבית לנפש:

תנאי זה קובע כי על ההכנסה הנורמטיבית לנפש מארנונה כללית ברשות המקומית להיות נמוכה מן ההכנסה הנורמטיבית לנפש אשר 60% מכלל הרשויות המקומיות המצויות מתחתיה. תנאי זה בעל חשיבות רבה שכן הוא מתייחס למרכיב משמעותי בפערים בין רשויות חזקות ומוחלשות והוא גובה ההכנסה לנפש.<sup>24</sup> רשויות אינן עומדות בתנאי זה מתוכם רק רשות אחת אשר היא מועצה אזורית מעורבת והשאר יהודיות. כל הרשויות הערביות עומדות בתנאי זה, ולכן הזכאות של אף רשות ערבית נשללת כתוצאה מאי עמידה בו.

## אי עמידה בתנאי סף 3 - שיעור הארנונה האחרת של הרשות המקומית נמוך מ-65%:

ישנן 10 רשויות אשר לא עומדות בתנאי זה, מתוכן 9 רשויות יהודיות, ומועצה אזורית אחת אשר כוללת כפרים ערביים בנגב והיא נווה מדבר. כאן המקום להבהיר כי למועצה אזורית נווה מדבר כמעט ואין הכנסות מארנונה למגורים בשל בנייה ללא היתר השטחה כך שארנונה מעסקים הינה בעלת שיעור גבוה מן הארנונה למגורים, אולם ברור כי המצב הפיננסי של המועצה גרוע מאוד וכי יש לה צורך אדיר בכספי הקרן. לפיכך, אנו סבורים כי סעיף זה צריך לכלול החרגות של רשויות הנמצאות במצב דומה כגון מ.א. נוה מדבר כפי שהוסבר לעיל.

## אי עמידה בתנאי סף 5 - שיעור הגירעון השוטף של הרשות באחד לפחות משלושת הדוחות המבוקרים האחרונים לא עלה על 2%:

הסינון המשמעותי ביותר של רשויות ערביות נעשה כתוצאה מתנאי הסף המתייחס לשיעור הגירעון השוטף, אשר הביא לסינון של 10 רשויות ערביות, בנוסף למועצה אזורית מעורבת אחת, ו-7 רשויות יהודיות. כלומר הרוב המוחלט של הרשויות הערביות אשר נשללה זכאותן למענק לפי הנוסחה החדשה הינו תוצאה של אי עמידתן בתנאי הסף אשר מחייב שיעור גירעון שוטף שלא עולה על 2% באחד לפחות משלושת הדוחות המבוקרים האחרונים של הרשות. תנאי זה מהווה עונש לרשויות אשר יש להן גירעון שוטף גבוה. (ראה פרק 5.2 בהמשך).





### טבלה מספר 3: קריטריוני חלוקת כספי הקרן לצמצום פערים – השוואה

מנגנון ישן – קריטריונים לחלוקה	מנגנון חדש – קריטריונים לחלוקה	הסבר
דירוג חברתי כלכלי (13.5%)	דירוג חברתי כלכלי לא מהווה קריטריון לחלוקה במנגנון החדש	דירוג חברתי כלכלי של הרשות חדל לשמש קריטריון חלוקה במנגנון החדש, אך הוא מהווה קריטריון סף (ראה פירוט למעלה).
רמת פריפריאליות (10%)	רמת הפריפריאליות של הרשות לא מהווה קריטריון לחלוקה במנגנון החדש	רמת הפריפריאליות של הרשות חדלה לשמש קריטריון חלוקה, אך היא משמשת תיקון חלוקה במנגנון החדש (לפי סעיף 6 לתקנות). ראה הסבר בהמשך.
שיעור העולים (4.5%)	שיעור העולים לא מהווה קריטריון חלוקה במנגנון החדש	שיעור העולים חדל לשמש קריטריון חלוקה במנגנון החדש, אך לפי סעיף 8 ו-9 בתקנות תהיה תוספת אשר תחושב מתקציב הקרן לערים אשר יש בהם שיעור עולים גבוה.
שיעור יוצאי אתיופיה (5%)	שיעור יוצאי אתיופיה לא מהווה קריטריון במנגנון החדש	שיעור יוצאי אתיופיה חדל לשמש קריטריון חלוקה, אך לפי סעיף 8 ו-9 בתקנות תהיה תוספת אשר תחושב מתקציב הקרן לערים אשר יש בהם שיעור עולים גבוה.
אי צבירת גירעון שוטף (8%)	אי צבירת גירעון שוטף לא מהווה קריטריון חלוקה במנגנון החדש	אי צבירת גירעון שוטף חדל לשמש קריטריון חלוקה, אך שיעור הגירעון השוטף ושיעור הגירעון המצטבר של הרשות מהווים תיקוני הקצאה במנגנון החדש לפי סעיפים 6 ו-7 לתקנות.
הגירה פנימית (12%)	ההגירה הפנימית לא מהווה קריטריון חלוקה במנגנון החדש	שיעור ההגירה הפנימית חדל לשמש קריטריון חלוקה במנגנון החדש.
שיעור גביית ארנונה (20%)	שיעור גביית ארנונה לא מהווה קריטריון לחלוקה	שיעור גביית ארנונה חדל מלשמש קריטריון חלוקה, אך הוא מהווה תיקון הקצאה לפי סעיפים 6 ו-7 לתקנות.
הכנסה נורמטיבית לנפש מארנונה כללית (22%)	הכנסה נורמטיבית לנפש מארנונה כללית (20%)	קריטריון זה נשמר במנגנון החדש, כמעט עם משקל זהה.
היקף שטחי ארנונה עסקית (5%)	- היקף שטחי ארנונה אחרת לתושב (30%) - חיוב ארנונה אחרת לתושב (50%).	המנגנון החדש נותן משקל משמעותי נוסף לשיעור הארנונה האחרת של הרשויות אשר היא בעיקרה ארנונה למגורים, ארנונה זאת שמהווה המקור העיקרי להכנסות של הרשויות הערביות והיא עיקר הפערים בין הרשויות היהודיות והערביות.

#### 4.5. תיקוני הקצאה (סעיפים 6 ו-7 לתקנות החדשות):

המנגנון החדש מייצר מנגנון הוספה או הפחתה של המענק המועבר לרשויות לפי קריטריונים המוגדרים בסעיפים 6 ו-7 לתקנות. מנגנון הוספה או הפחתה כזה לא היה קיים במנגנון הישן, והוא מהווה אחד השינויים הדרמטיים שהמנגנון החדש הביא והינו בעל השפעה רבה על הרשויות המקומיות הערביות.

לפי סעיף 6 לתקנות, על הסכומים המגיעים לרשות מקומית יתווספו או יופחתו סכומים בשיעורים משתנים לפי אשכול פריפריאליות של הרשות, שמוצג בתוספת השלישית של התקנות. תיקון הפריפריאליות יכול להגדיל את מענק הרשות עד 5% או יפחית את המענק עד 5%. במסגרת העבודה על מסמך זה לא נותחה ההשפעה של סעיף זה על הרשויות הערביות.

סעיף 7 לתקנות, שהינו הסעיף הכי דרמטי, מפרט את העילות להפחתת המענק של הרשות. ישנם 3 קריטריונים להפחתה: שיעור גירעון מצטבר, שיעור גבייה ושיעור גירעון שוטף. שיעור גירעון מצטבר יכול להפחית את המענק עד 70%, שיעור הגבייה של הרשות יכול להפחית את המענק עד 75% בעוד ששיעור גירעון שוטף יכול להפחית את המענק עד 45%, בתנאי שגבול ההפחתה הכללי כתוצאה משיעור גירעון שוטף, שיעור גבייה, שיעור גירעון מצטבר ותיקון פריפריאליות לא יעלה על 75%.

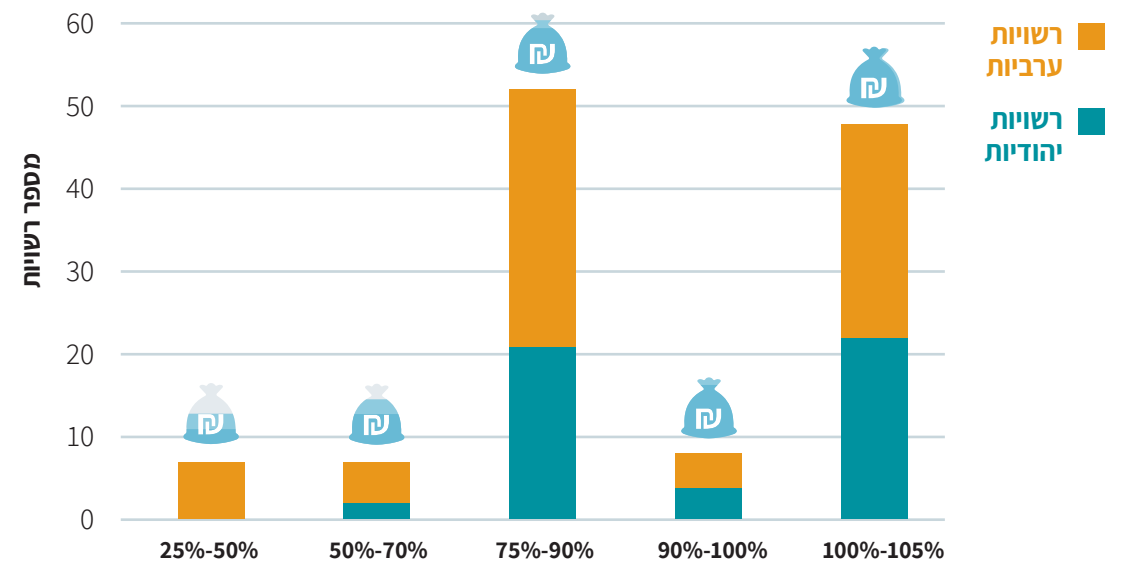
#### 4.6. השפעת תיקוני ההקצאה על חלוקת כספי הקרן בין הרשויות הערביות:

ניתוח של שני סעיפים אלה מגלה כי השפעתם של תיקוני ההקצאה הינה שלילית בעיקרה ולמעשה מקטינה את חלקן של הרשויות הערביות בתקציב, אל מול ההקצאה המקורית, כמפורט להלן:

- ישנן 7 רשויות ערביות שספגו הפחתה ל-25% עד 50% מהסכום המקורי.
- ישנן 5 רשויות ערביות שספגו הפחתה ל-50% עד 75% מהסכום המקורי.
- ישנן 31 רשויות ערביות שספגו הפחתה ל-75% עד 90% מהסכום המקורי.
- ישנן 10 רשויות ערביות שההקצאה שלהן פחתה ל-90% עד 100% מהסכום המקורי.
- לעומת זאת ישנן 20 רשויות שההקצאה שלהן גדלה ל-100% עד 105% מהסכום.

הגרף שלהלן מראה את השפעת ההקצאה המתוקנת על הרשויות הערביות והרשויות היהודיות.

גרף מספר 5: אחוז ההקצאה מתוך ההקצאה המקורית לאחר סעיפים 6 ו-7



לרשימת הרשויות שספגו הפחתה או הגדלה כתוצאה מסעיפים 6 ו-7 לתקנות, ראה נספח ב'.

#### 4.7. הקצאה לפי מספר התושבים שהם עולים מאתיופיה ולערי עולים וניתוח השפעתן על הרשויות הערביות (סעיפים 8 ו-11 - לתקנות החדשות):

המנגנון החדש ממשיך להקצות כספים לפי קריטריונים של מס' עולים – כנדרש בחוק ההסדרים. בניגוד למנגנון הישן, גם ערים איתנות יכולות להנות מהקצאה זו אם עומדות בתנאי הסף האחרים – בפועל רק באר שבע נוספת לרשימת הזכאיות בזכות תיקון זה.

הקרן מקצה שיפוי לרשויות שאיבדו את מעמד עיר עולים – בפועל 15 מיליון השקלים המוקצים למטרה זו מתחלקים בין 3 רשויות (דימונה, ערד ורמת נגב). רשויות אלה מקבלות כפל של מענקים:

- מענק לפי ההקצאות שנזכרו למעלה
- מענק תוספתי כעיר עם עולים

בנוסף, מחולקים גם 15 מיליון ש"ח לערים עם תושבים שהם עולים מאתיופיה.

ראשית, מדובר בתקציב אשר מראש ייעודו אינו מאפשר לרשויות הערביות להנות ממנו ושנית הרשויות היהודיות אשר נהנות ממנו זכאיות להנות גם מכספי הקרן המוקצים לכלל הרשויות לרבות הרשויות הערביות ובכך חלקן של הרשויות הערביות קטן יותר.

#### הסדר זה משפיע לרעה על הרשויות הערביות פעמיים:

#### 4.8. סעיף 12 לתקנות - התאמה לתקציב:

לפי סעיף 12 לתקנות במידה ועלה הסכום הכולל לתשלום לפי תקנות אלה על תקציב הקרן או פחת ממנו, יופחתו או ייוספו, בהתאמה, הסכומים שלהם זכאית כל רשות מקומית לפי פרק ב' בשיעור שווה כך שהסכום הכולל שישולם יהיה זהה לתקציב הקרן. לעדכוני הקצאה והקצאה מותאמת תקציב ראה נספח ג'. סעיף זה אין לו השפעה מיוחדת על רשויות ערביות.

#### 4.9. סעיף 13 לתקנות - התאמה מול הנוסחה הקודמת:

לפי סעיף זה רשות מקומית תהיה זכאית לסכום המענק לפי המנגנון החדש או למחצית הסכום לו הייתה זכאית לפי המנגנון הישן, לפי הגבוה מהשניים. זאת אומרת שגם רשויות שאיבדו את זכאותן למענק הקרן כתוצאה מהשינויים שהמנגנון החדש הביא יהיו זכאיות למחצית הסכום שהיו זכאיות לו בעבר.



## 5 המלצות לתיקונים

### 4.10. סיכום הניתוח:

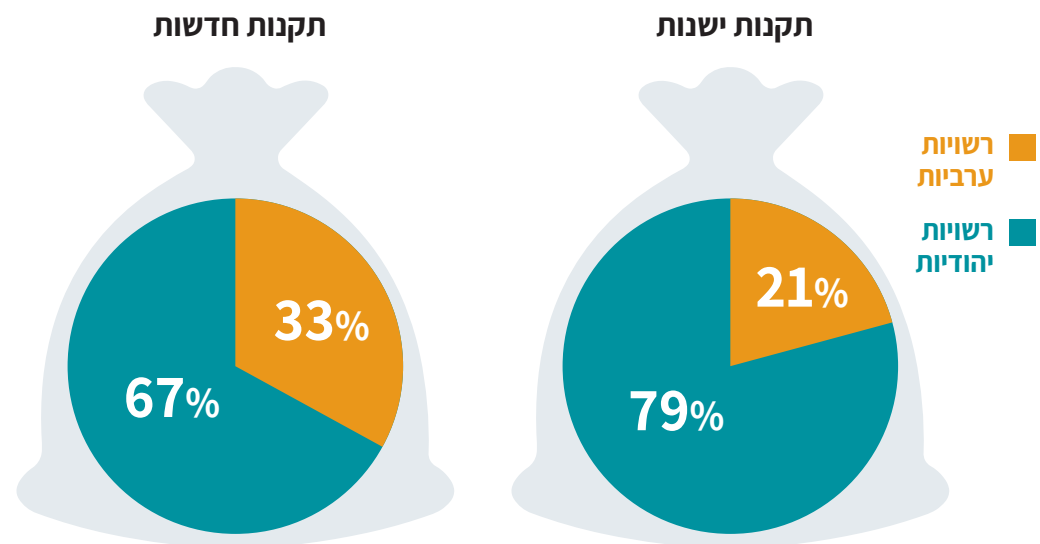
כתוצאה מהמנגנון החדש חלקן של הרשויות הערביות בכספי הקרן עלה ב 12%, כך שלפי מנגנון החלוקה הישן חלקן של הרשויות הערביות מכספי הקרן לשנת 2021 עמד על 21% וכתוצאה מהמנגנון החדש חלקן לשנת 2022 עומד על 33%. המנגנון החדש שגובש, בין היתר בעקבות המלצותינו בפני הצוות הממשלתי, מביא למיתון האפליה שהייתה במנגנון הישן, ולכן גם להגדלת ההקצאה של הקרן לרשויות הערביות. לצד זאת, המנגנון החדש עדיין כולל תקנות שמפלות לרעה את הרשויות הערביות, ולכן התיקון שנעשה אינו מספיק בכדי להביא להקצאה שוויונית של תקציב הקרן.

### 5.1. המלצות כלליות

**הגדלת התקציב הכולל של הקרן** – כפי שהוצג במסמך זה, הפערים בין הרשויות החזקות, המחזיקות בבסיס ארנונה איתן, לבין הרשויות המוחלשות, אשר סובלות מהיעדר בסיס ארנונה ומחסור בשטחים מניבים, הינם עצומים. על רקע זה מחקרנו מצביע על כך שאין ביכולתו של הסכום הקיים בקרן לסגור את הפערים בין הרשויות. אי-לכך, אנו סבורים שישנו צורך בהגדלת הסכום הכולל המוקצה לקרן על מנת להביא לשיפור משמעותי במצבן הפיננסי של הרשויות המוחלשות ולצמצם את הפערים בינן לבין הרשויות החזקות. ובמקביל לפעול במגוון אפיקים לטובת חיזוק כלכלי של הרשויות הערביות המוחלשות, הגדלת ההכנסות העצמיות שלהן וצמצום התלות שלהן בכספי הקרן.

**קביעת מס' תושבים ברשויות בנגב ע"פ דו"ח להבי<sup>15</sup>** - התקנות קובעות כי מספר התושבים ברשות המקומית 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. לכן, אנו סבורים שמספר התושבים ברשויות המקומיות הערביות בנגב צריך להיקבע בהתאם לאומדן התושבים שנקבע להן בשנת 2018 בדו"ח להבי, תוך התאמת אומדן זה לגידול באוכלוסיה הערבית בנגב בשנים שחלפו מאז פרסום הדו"ח.

### גרף מספר 6: חלוקת כספי הקרן בין רשויות יהודיות ורשויות ערביות לפי תקנות ישנות ותקנות וחדשות



15. דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת מענקי משרד הפנים בגין התושבים הרשומים בשבטים הבדואים בנגב, בראשות סיון להבי, מנהל אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח במשרד הפנים, שנכתב בשנת 2018. מסקנות דו"ח זה יושמו באותה שנה על מנת לתקן את חלוקת מענק האיזון לרשויות המקומיות הערביות בנגב בהתאם לכמות תושבי הכפרים הלא מוכרים אשר מקבלים מהן שירותים.



בנוגע לתוספת לערים שאיבדו את מעמד עיר עולים, יש רציונל מוצק לביטול המעמד ההיסטורי של עיר עולים, כפי שפסק בג"ץ. יש היגיון למתן פיצוי זמני לערים אלה כפי שניתן בנוסחת ה"גמילה" של הקרן, אך הותרת ההקצאה לערים אלה באופן ארוך טווח באופן שמעוגן בחקיקה אינה מוצדקת על פי רציונל זה, ומותיר את העיוות ההיסטורי על כנו.

### לסיכום, מטרתה הרשמית של

### 'הקרן לצמצום פערים' היא

**לצמצם את הפערים בין הרשויות המוחלשות לרשויות הערביות הינן רשויות מוחלשות ולראיה דירוגן הסוציו אקונומי הנמוך (בין 5-1). על רקע נתון זה והנתונים אשר הובאו במסמך זה, אנו סבורים כי יש לבצע שינויים במנגנון החדש של הקרן על מנת שהקרן תוכל להשיג את מטרתה. אמנם המנגנון החדש לחלוקת כספי הקרן ביטל וצמצם את השפעתם של חלק מן הקריטריונים ותנאי הסף המפלים, ולכן מהווה צעד בכיוון הנכון אולם עדיין נותרו בו קריטריונים וסעיפים אשר מוסיפים להפלות ולהדיר את הרשויות הערביות, ועל כן יש צורך בביצוע התאמות ושינויים נוספים במנגנון.**

## 5.2. המלצות המתייחסות לסעיפים ספציפיים:

### תנאי סף לחלוקה:

המנגנון החדש מציב תנאי סף שהביאו לסינון משמעותי של רשויות ערביות, לכן אנו סבורים שיש לרכך חלק מתנאי הסף כמפורט להלן:

**סעיף 2(3) -** סעיף זה מציב תנאי סף לזכאות הרשות לכספי הקרן שלפיו שיעור הארנונה האחרת של הרשות נמוך מ-65%. אנו סבורים שמדובר על סעיף בעייתי שיש בו פוטנציאל לפגוע במ.א נווה מדבר, מועצה אזורית בנגב אשר נמצא בשטחה המונציפלי חלק גדול מהכפרים הלא מוכרים וכיום אין לה הכנסות מארנונה למגורים אלא רק ארנונה מעסקים שמתקבלת במסגרת חלוקת הכנסות. לכן אנו ממליצים על החרגתה מעמידה בתנאי סף זה.

**סעיף 2(5) -** סעיף זה מתנה את הזכאות לכספי הקרן בכך ששיעור הגירעון השוטף בלפחות אחד משלושת הדוחות המבוקרים האחרונים לא יעלה על 2%. אנו סבורים שגירעון שוטף הוא הינו סימפטום של חולשה פיננסית של רשויות מקומיות ולפיכך מניעת תקציבים אשר מיועדים דווקא לחזק אותן חוטא למטרות הקרן. לכן אנו ממליצים על ביטול סעיף זה או לחלופין להעלות משמעותית את שיעור הגירעון וכן להסתמך על 2 דוחות מבוקרים אחרונים ולא שלושה.

### התיקונים להקצאות - סעיפים 6 ו-7 לתקנות:

התיקונים להקצאה לפי סעיפים 6 ו-7 (לפי ההסבר לעיל) חריפים והם פוגעים בצורה דרמטית ברשויות הערביות, לכן אנו סבורים שיש לבטל את מנגנון ההפחתות או לחלופין להפחית את עוצמת ההפחתות המופיעות בטבלאות בתוספת הרביעית (טבלאות 1-3).

### הקצאה לפי עולים - סעיפים 11-8 לתקנות:

אנו סבורים שיש לבטל את התוספת של 15 מלש"ח לרשויות לפי מספר עולים, תוספת אשר נלקחת מתקציב הקרן. אנו רואים חשיבות לתמיכה ממשלתית באוכלוסיות מוחלשות וככל שיש צורך למתן תקציב לאוכלוסיות אלה, אך הממשלה מעניקה תמיכה לאוכלוסיית העולים חדשים במגוון כלים מקבילים, ועל כן הכללה של אוכלוסיה כשיקול המשפיע על מנגנון הקצאה שאמור לצמצם פערים בין רשויות שרבות מתוכן הן רשויות ערביות מפלה את הרשויות הערביות.



# נספחים

נספא א'

טבלה מספר 4: רשויות שלא עומדות בתנאי הסף של המנגנון החדש

אי עמידה בסעיף 7	אי עמידה בסעיף 6	אי עמידה בסעיף 5 גרעון שוטף	אי עמידה בסעיף 4	אי עמידה בסעיף 3 שיעור הארנונה האחרת	אי עמידה בסעיף 2 הכנסה נורמטיבית לנפש	אי עמידה בסעיף 1 אשכול סוציאקונומי
רמת הנגב		אור עקיבא אליכין בוסתן אל מרג' בני עייש ג'יסר אל זרקא דליית אל כרמל הגלבוע ירכא כפר קרע מעלה יוסף נצרת סאג'ור עוספיה עילבון פקיעין קרית גת קרית ים קרית שמונה		אילת חבל אילות חבל יבנה מצפה רמון מרחבים נווה מדבר ערבה התיכונה קרית גת רמת הנגב שפיר	אור יהודה אילת הגליל העליון חבל אילות חבל יבנה חדרה טירת הכרמל כרמיאל מגדל מגדל העמק מטה אשר מטה יהודה מצפה רמון מרחבים עמק המעיינות עפולה ערבה התיכונה קדומים קרית אתא קרית ביאליק קרית גת רמת הנגב שלומי שפיר	אפרת בית אריה גדרה גן יבנה הגליל העליון הגליל התחתון חוף אשקלון כפר יונה לכיש מבואות חרמון מגידו מטה אשר מטה יהודה מנשה מעיליא מעלה יוסף משגב ערבה התיכונה פרדס חנה-כרכור קרית ביאליק קרית מוצקין

■ רשויות ערביות

■ רשויות אזוריות ומועצות יהודיות

■ מועצות אזוריות מעורבות

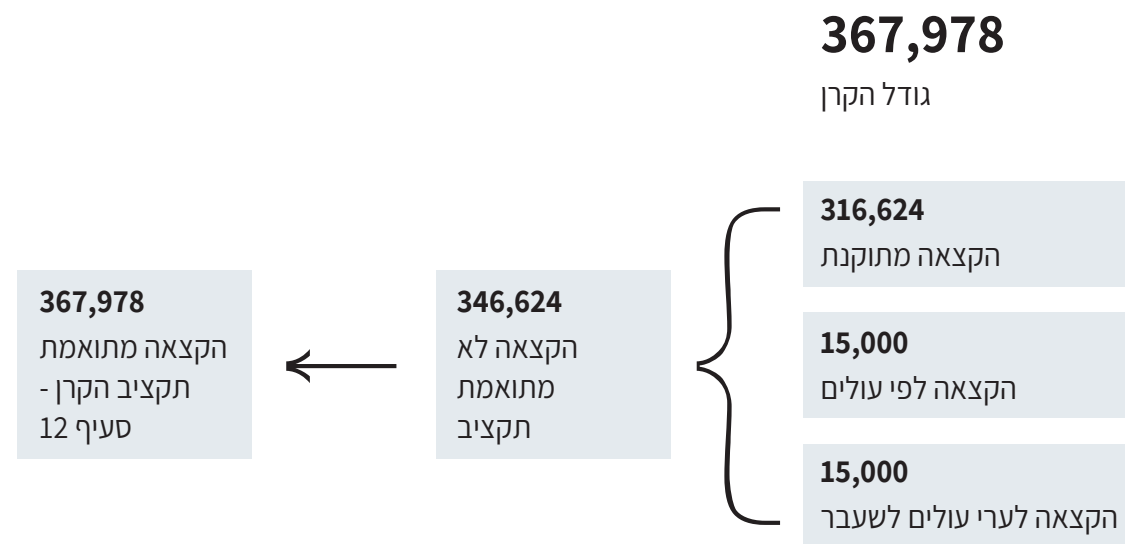


טבלה מספר 6: רשויות ערביות שספגו הפחתה בגלל סעיפים 6 ו-7

טבלה מספר 5: רשויות ערביות שספגו הפחתה קטנה או הגדלה בגלל סעיפים 6 ו-7

 <b>ההקצאה פחתה</b> ל-50%-25% מהסכום המקורי	 <b>ההקצאה פחתה</b> ל-75%-50% מהסכום המקורי	 <b>ההקצאה פחתה</b> ל-90%-75% מהסכום המקורי
אל קסום פורד ייס קלנסואה ריינה שגב שלום שעב תל שבע	ג'דידה-מכר טייבה לקיה מעלה עירון ערעה	כסייפה כעביה תבש מג'דל אל כרום מג'דל שמס מסעדה משהד נחף סכנין עארבה עילוט עין מאהל ערעה בנגב פסוטה רג'ר רהט

 <b>ההקצאה פחתה</b> ל-100%-90% מהסכום המקורי	 <b>ההקצאה גדלה</b> ל-105%-100% מהסכום המקורי
אבו סנאן אל בטוף באקה אל ג'רביה בועינה נוג'ידאת בוקעתה בית ג'ן ג'ת גוש חלב דבוריה דיר אל אסד	ג'לג'וליה כפר ברא כפר קאסם שיבלי אום אל גאנם טובא זנגריה טמרה ינוח-ג'ת יפיע כאבול כווכב כסרא-סמיע כפר יאסיף כפר כנא כפר מנדא כפר קמא מג'אר מזרעה עין קיניה ראמה שפרעם



=תקציב זה הינו תקציב הקרן בשנת 2021, חשוב לציין שהתקציב אמור לעלות בהדרגה עד שיגיע בשנת 2026 ל-500 מלש"ח בשנה.