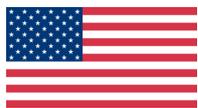




נייר עמדה  
הוועדות הגיאוגרפיות

כתיבה: נגה שני  
ליווי מקצועי: נדב דגן, מורן אביב, רגד ג'ראיסי ואלה גיל  
ייעוץ בנושא מדד האיתנות הפיננסית: יוגב שרביט  
עיצוב גרפי: סטודיו אוסו באיו



The Russell Berrie Foundation  
Making A Difference

This research was made possible (in part) by funds granted by the Charles H. Revson Foundation.  
The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.

**ירושלים**

המשוררת רחל 17  
בית הכרם: ירושלים 96348  
טל': 02-6541225  
פקס: 02-6541108  
jerusalem@sikkuy.org.il

**חיפה**

דרך אלנבי 77  
ת.ד. 99650: חיפה 31996  
טל': 04-8523188  
פקס: 04-8523065  
haifa@sikkuy.org.il

sikkuy.org.il



facebook.com/sikkuy



twitter.com/Sikkuy



4	..... <b>רקע</b>
5	..... <b>פרק א: המלצות כלליות לפעילות הוועדות הגיאוגרפיות</b>
7	..... <b>פרק ב: התייחסות למסמך 'קווים מנחים לפעילות הוועדות'</b>
7	..... התייחסות כללית
7	..... התייחסות על פי סעיף
13	..... <b>פרק ג: מדד האיתנות הפיננסית</b>
13	..... ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות
14	..... מדד האיתנות הפיננסית
17	..... <b>סיכום</b>
18	..... <b>נספח מספר 1: אתגרים נוספים במדד האיתנות הפיננסית</b>

האפלייה ארוכת השנים ממנה סובלים האזרחים הערבים, והרשויות הערביות בישראל מתבטאת, בראש ובראשונה, במחסור חמור בקרקעות ובמשאבים חומריים. מחסור זה מייצר אתגרים רבים עבור הרשויות הערביות ועבור תושביהן ומשליך על היכולת לממש זכויות בסיסיות, ולצמצם פערים בינן לבין רשויות יהודיות בכל תחומי החיים. כך לדוגמא, סובלות הרשויות הערביות מהעדר פתרונות דיור לצעירים מחוסרי קרקעות, מפער משמעותי בכמות מוסדות הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים, ממחסור חמור בשטחים מניבים ועוד.

בעשור האחרון התקבלו שתי החלטות ממשלה המכירות בצורך בהרחבת גבולות השיפוט של היישובים הערביים:

**החלטה מספר דר/18 (2015):** אימוץ המלצות 'צוות 120 הימים' לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים. 'צוות 120 הימים' המליץ על הקמת ועדת גבולות אחת קבועה לכל 'יישובי המיעוטים'. על פי ההחלטה, ועדה זו היתה אמורה לבחון את הצורך בשינוי גבולות שיפוט ושינוי מרחבי תכנון ביישובים הערבים לשם יצירת פתרונות דיור.

**החלטה מספר 959 (2016):** תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019. כחלק מהחלטה זו הומלץ להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד הפנים או נציג מטעמו ובהשתתפות נציג משרד ראש הממשלה, שיבחן את צורכי היישובים הדרוזיים לשינוי תחומי שיפוט.

כתוצאה מהחלטות ממשלה אלו וכחלק מהצהרת משרד הפנים בדבר נכונותו לקדם צדק חלוקתי, הוקמו בשנים 2016-2017 שש ועדות גיאוגרפיות שבסמכותן לבצע שתי פעולות עיקריות: לשנות גבולות שיפוט בין רשויות מקומיות שכנות ולחלק מחדש הכנסות מארנונה משטחים מניבים (כמו לדוגמא אזורי תעשייה, מסחר, שירותים, מחצבות ועוד) בין רשויות סמוכות.

אנו מאמינים כי חלוקה צודקת של משאבי קרקע וחלוקת הכנסות משטחים מניבים יכולה להוות הזדמנות לחיזוק הרשויות המקומיות הערביות הן במישור הכלכלי-חברתי והן במישור המרחבי-תכנוני. עם זאת, לתפישתנו כדי שהמנגנון ישיג את מטרותיו בצורה הטובה ביותר, יש לערוך בו מספר שינויים ותיקונים. אימוץ ההמלצות על ידי משרד הפנים יגדיל לתפישתנו את השקיפות, יחזק את האוטונומיה והמקצועיות של הוועדות ויביא בהמשך לחלוקה צודקת והוגנת יותר של שטחים והכנסות.

בנייר עמדה זה נציג סדרה של המלצות אשר לתפישתנו ישפרו ויטייבו את המנגנון ויקדמו חלוקה הוגנת ושוויונית יותר. נייר עמדה זה כולל שלושה פרקים מרכזיים. במסגרת הפרק הראשון נציג רשימה של המלצות כלליות שמטרתן לשפר ולטייב את המנגנון. במסגרת הפרק השני נגיב על סמך 'קווים מנחים לפעילות הוועדות' שפורסם בראשית 2021, ונצביע על סעיפים המפלים ומדירים רשויות מוחלשות בכלל ורשויות ערביות בפרט. ולבסוף, במסגרת הפרק השלישי ננתח את 'מדד האיתנות הפיננסית', ונציע מודל חלופי, אשר עתיד לחזק את עיקרון הצדק החלוקתי.

# פרק א' - המלצות כלליות לפעילות הוועדות הגיאוגרפיות

במסגרת פרק זה נציג סדרה של המלצות, אשר לתפישתנו יטייבו את מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות ויחזקו את עיקרון הצדק החלוקתי. להלן ההמלצות המרכזיות:

## חיזוק עיקרון השקיפות ושיתוף המידע

**מידע לגבי דיוני הוועדות** - כיום רשויות רבות אינן יודעות האם מתקיימים דיונים הרלוונטיים אליהן במסגרת דיוני הוועדות הגיאוגרפיות. אנו ממליצים לייצר מנגנון יידוע עבור כלל הרשויות במרחב שיכלול קבוצת וואטסאפ, שליחת מייל חודשי ושליחת זימונים במייל. מנגנון דומה פועל כבר היום בהצלחה יתרה במסגרת הוועדה הגיאוגרפית דרום. אנו מציעים לשכפל מנגנון זה לוועדות נוספות.

**מידע וחומר רקע רלוונטי להגשת הבקשות** - לצורך הכנת בקשה לחלוקת הכנסות/שינוי גבולות שיפוט דרוש מידע רב, שחלקו אינו חשוף לרשויות המקומיות. הרשויות מתקשות לקבל מידע רלוונטי שיכול להשפיע על הבחירה שלהן להגיש את הבקשה. כך לדוגמא, נתונים כמו סך הארנונה המתקבלת מהשטח המניב או נתונים כמו הרכב הבעלויות על הקרקע, אינם חשופים לרשויות המבקשות. אנו ממליצים שמשרד הפנים יבנה מנגנון שיאפשר לרשויות מקומיות לקבל נתונים מרמ"י, משרד המשפטים (נסחי טאבו) ומהרשויות השכנות (הכנסות מארנונה מהשטח המניב). אנו מאמינים כי מנגנון זה יאפשר לרשויות להגיש בקשות טובות ומדויקות יותר.

## ביטול כתב המנדט

כיום, לאחר הגשת בקשה למשרד הפנים, מחליט מנכ"ל משרד הפנים האם הבקשה תכלול בכתב המנדט או שלא תכלול בו. ההחלטה מתקבלת ללא דיון בוועדה מקצועית המוסמכת לכך ומבלי שקיימים פרמטרים קבועים ושקופים לקבלת החלטה. כתוצאה מכך, חלק מהבקשות שמגישות רשויות מקומיות כלל לא מגיעות לשלב של דיון מקצועי בוועדות ונפסלות בשלב המקדים. בנוסף, הרשויות שהגישו בקשות לא תמיד מקבלות עדכון על סטטוס הבקשה שהן הגישו ועל הסיבות שבקשתן לא נכנסה לכתב המנדט.

אנו ממליצים לבטל את שלב הסינון הראשוני ולקיים דיון מקצועי וענייני במסגרת הוועדות על כל בקשה המוגשת למשרד הפנים. ביטול שלב זה, יגדיל את האמון של הרשויות המקומיות בתהליך ויאפשר לקיים דיון מקצועי ושקוף יותר על כל אחת מהבקשות שהוגשו. כמות הדיונים שתקיים הוועדה על כל בקשה תהיה פונקציה של שיקול דעת מקצועי שיפעילו חברי הוועדה בהתאם לצורך.

## ליווי הרשויות המקומיות מצד משרד הפנים

אנו ממליצים לייצר מנגנון ליווי לרשויות המקומיות, אשר יעזור להן להגיש בקשה מקצועית ואיכותית יותר. לשם כך, אנו ממליצים להגדיר איש קשר במשרד הפנים שילווה את הרשויות המקומיות משלב כתיבת הבקשה ועד סיום התהליך. איש הקשר יהיה זמין לנציגי הרשויות במייל ובטלפון; יקיים פגישות עם נציגי הרשויות המקומיות בהתאם לצרכי הרשויות המקומיות לכל אורך התהליך; ויעדכן את הרשות המקומית באופן רציף בסטטוס הבקשה שהוגשה.

## הכשרות מקצועיות

חלק מבעלי התפקידים ברשויות המקומיות אינם יודעים מה נדרש מהם במסגרת תהליך העבודה מול משרד הפנים ומול הוועדה הגיאוגרפית. אנו ממליצים לבנות סדרה של הכשרות מקצועיות לבעלי תפקידים רלוונטיים (מהנדסי רשויות, מנכ"ל רשויות, גזברי רשויות, מתכננים אסטרטגיים, ממצי משאבים, צוערים ועוד) בנושא הגשת בקשות לשינוי גבולות שיפוט/חלוקת הכנסות.

## ייצוג הולם

ייצוג של האוכלוסייה הערבית בהרכב הוועדות הגיאוגרפיות הוא אלמנט משמעותי בדרך לצמצום פערים ובדרך ליצירת שוויון. האוכלוסייה הערבית מהווה כחמישית מכלל אזרחי ישראל (על פי נתוני הלמ"ס 2020). על פי אתר הוועדות הגיאוגרפיות, נכון למרץ 2021 עובדים בוועדות הגיאוגרפיות 46 עובדים (5 יו"רים, 23 חברי ועדות ו-18 עובדים אדמיניסטרטיביים), רק 5 מתוכם הם ערבים. כלומר ייצוג האוכלוסייה הערבית בוועדות עומד על 11% אחוז בלבד, נתון הנמוך משמעותית מאחוזם באוכלוסייה הכללית. כאשר בדקנו האם יש תפקידים שבהם יש ייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית ואחרים שאין בהם ייצוג כלל, מצאנו שאף אחד מהיו"רים של הוועדות אינו ערבי (0 מתוך 5) וכנ"ל לגבי חברי הצוות האדמיניסטרטיבי (0 מתוך 23). בנוסף, מצאנו שבקרוב חברי הוועדה יש ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית העומד על 18% (5 מתוך 23). אנו ממליצים להגדיל את ייצוג האוכלוסייה הערבית בכל התפקידים ובכל הדרגים. מעבר לכך שייצוג הולם הינו זכות אזרחית במדינה דמוקרטית, הבטחת והגדלת הייצוג של האזרחים הערבים בקרב עובדי הוועדות, בדגש על הדרג הניהולי, תאפשר לוועדות לייצר המלצות מתאימות ומותאמות יותר לרשויות הערביות.

## קיצור תהליכים וקיצור לוחות זמנים

כיום, תהליך העבודה משלב הגשת הבקשה ועד קבלת אישור על ידי השר/ים אורך זמן רב (מספר שנים). עדות לכך ניתן לראות בכמות הבקשות שהתקבלו מאז הקמת הוועדות בשנים 2016-2017 אל מול כמות הבקשות שעדיין נמצאות בתהליך. אנו ממליצים לפעול בשני שלבים: ראשית אנו ממליצים "לנקות שולחן" ולהגדיר לוחות זמנים ברורים לסיום התהליך עבור רשויות שנמצאות במהלכו. שנית אנו ממליצים להגדיר לוחות זמנים קבועים לכל שלב בתהליך, אשר יהיה ידוע לרשויות טרם ההגשה ויקצר את פרק הזמן מתחילת התהליך ועד סופו. קיצור לוחות הזמנים עד קבלת ההחלטה והגדרת לוחות זמנים הידועים מראש לרשויות יובילו, לתפישתנו, להגדלת האמון של הרשויות המקומיות בתהליך; לשיפור ביכולת של הרשות המקומית לעקוב אחרי התהליך ולהיות מעורבת בו באופן פעיל; ולהפיכת המלצות הוועדה למדויקות, מתאימות ורלוונטיות יותר לצרכי הרשות המקומית.

## פרק ב - התייחסות למסמך קווים מנחים לפעילות הוועדות

בחודש פברואר 2021 פרסם מטה משרד הפנים שורה של 'קווים מנחים' לגיבוש המלצות שימשו את הוועדות הגיאוגרפיות בגיבוש המלצותיהן לשר. אנו מברכים על הוצאת המסמך, אך מציעים לבצע בו מספר שינויים שיאפשרו להשיג את המטרות שלשמן הוקמו הוועדות בצורה הטובה ביותר.

במסגרת פרק זה נצביע על שורה של סעיפים שאנו ממליצים לדייק, לחדד או לבטל ונסביר מדוע סעיפים אלו אינם ישימים או לחלופין עלולים למנוע מהמנגנון להשיג את מטרותיו. כדי לאפשר לקורא קריאה נוחה, יחולק כל סעיף ל-2: בחלק הראשון נסביר בקצרה במה עוסק הסעיף ובחלק השני נציג את התייחסותנו. הסעיפים יופיעו על פי הסדר שבו הם מופיעים במסמך המקורי שפרסם משרד הפנים.

### ■ התייחסות כללית

לפני דיון במסמך ועיסוק בכל אחד מהסעיפים המופיעים בו נדגיש כי התניית הרחבת גבולות שיפוט או חלוקת הכנסות בתנאי סף, הקשורים ליכולותיהן הכלכליות ו/או המקצועיות של הרשויות המקומיות, עלולים לקבע ולהעמיק את הפערים בין רשויות ולשמר את המצב הקיים. לתפישתנו, הרחבת גבולות שיפוט וחלוקת הכנסות בין רשויות, צריכות להתרחש במקביל לתמיכה כלכלית ומקצועית של משרדי הממשלה ברשויות המוחלשות. תמיכה זו תאפשר לרשויות המוחלשות "לעמוד על הרגליים" ולספק איכות חיים גבוהה לתושביהן.

במקביל נדגיש כי המלצותינו במסמך זה אמנם אינן מתמקדות בעולות ההיסטוריות ובדרישת הרשויות המקומיות הערביות להחזיר לשטחן את האדמות שהופקעו על ידי המדינה מ-1948, אך אנו סבורים שעל הוועדות הגיאוגרפיות ועל משרד הפנים לכלול גם שיקולים אלו בתהליך קבלת ההחלטות.

### ■ התייחסות על פי סעיף

#### נתוני רקע לדיונים

**סעיף 1 א' -** כחלק מתהליך הגשת הבקשה ממליץ משרד הפנים לרשויות המקומיות לקיים תהליכי גישור/בניית הסכמות עם הרשות השכנה. **התייחסותנו:** יחסי הכוח בין רשויות חזקות, המחזיקות בקרקעות רבות ובשטחים מניבים רבים לבין רשויות מוחלשות, אשר אינן נמצאות באותה נקודת מוצא, יכולים לבוא לידי ביטוי גם בתהליך הגישור. על מנת להמנע ממצב של גישור שפוגע ברשויות המוחלשות ומנציח את יחסי הכוחות, אנו ממליצים לבנות מאגר של אנשי מקצוע מתחום הגישור המתמחים בעולם התוכן של הוועדות הגיאוגרפיות ומכירים את המאפיינים הייחודיים של הרשויות הערביות ושל היישובים הערבים. בנוסף, אנו ממליצים שבכל תהליך גישורי שיעשה במסגרת הגשת בקשה לוועדות הגיאוגרפיות יבחר מגשר מקצועי מתוך רשימה זו, המוסכם על כלל הרשויות המשתתפות בתהליך. מגשר זה, אשר עבודתו תמומן על ידי משרד הפנים, ילווה את תהליך בניית ההסכמות ויוודא כי התהליך נעשה בצורה אתית ושקופה.

**סעיף 2 -** סעיף זה קושר בין פיתוח שטח שהועבר לרשות מקומית בעבר לבין חלוקת הכנסות עתידית. **התייחסותנו:** פיתוח וקידום של אזור תעשייה דורשים משאבים רבים מצד הרשות המקומית. רשויות מוחלשות סובלות לרוב ממחסור בכוח אדם איכותי ומיכולות כלכליות מוגבלות.<sup>1</sup> כתוצאה מכך רשויות מוחלשות מתקשות לפתח שטחי

1. לקישור לדו"ח של מכון המחקר של הכנסת 'תיאור וניתוח תקציבי תקציבי הרשויות המקומיות' ראה: [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/794f3c35-88d2-e711-80de-00155d0a0235/2\\_794f3c35-88d2-e711-80de-00155d0a0235\\_11\\_8408.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/794f3c35-88d2-e711-80de-00155d0a0235/2_794f3c35-88d2-e711-80de-00155d0a0235_11_8408.pdf)

תעשייה גדולים.<sup>2</sup> ברשויות הערביות, המאופיינות בחולשה כלכלית ובמחסור בכוח אדם איכותי, מתווסף לחסמים אלו חסם נוסף הייחודי להן. ריבוי הקרקעות הפרטיות ומיעוט קרקעות המדינה מקטינים את היכולת של הרשות המקומית לשלוט על קצב פיתוח השטח. כך לדוגמה בעוד שתכנית המתאר הכוללנית יכולה להגדיר שקרקע מסוימת מיועדת לתעשייה, בעלי הקרקע יכולים לבחור שלא לפתח אותה ולשמר את המצב הקיים מבלי שלרשות המקומית תהיה יכולת להשפיע על קצב הפיתוח.

כדי לייצר צדק חלוקתי וכדי למנוע הגדלה של פערים, אנו ממליצים לבטל סעיף זה ולייצר מנגנונים משלימים, אשר יתמכו ברשויות מקומיות מוחלשות במימוש ההחלטות שהתקבלו במסגרת מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות. כך לדוגמה אנו ממליצים להקצות תקציבים לטובת פיתוח; לייצר תקן ברשות המקומית שיהיה אמון על פיתוח האזור המיועד לפיתוח; לבנות מערך ליווי מוסדר ברמת המחוז והמטה אשר יתמוך בהחלטות הוועדה הגיאוגרפית; לממן יועצים ואנשי מקצוע שילוו את הרשות בהסרת חסמים (מגשר/יועץ כלכלי/מנהל פרויקטים/אחר); ולהקצות קרקעות מדינה לטובת פיתוח שטחים מניבים ברשויות שבהן יש מחסור בקרקעות מדינה.

**סעיף 3 -** סעיף זה מבקש לבחון כחלק מקבלת ההחלטה של הוועדה הגיאוגרפית היבטים מגוונים כמו כימות ההשקעה של הרשות המקומית בפיתוח האזור המניב; פיתוח השטח, הכנסות עתידיות והיתכנות ישומית; זיקתה של הרשות המקומית; וניהול. **התייחסותנו:** סעיף זה מקנה יתרון יחסי לרשויות גדולות, חזקות ועתירות בשטח ובכך משמר את יחסי הכוח הקיימים במרחב ומייצר פגיעה במטרות הוועדות הגיאוגרפיות לייצר צדק חלוקתי. מכיוון שסעיפים אלו מפלים רשויות מוחלשות אנו ממליצים לבטלם ולהסירם ממערך השיקולים לקבלת החלטה. נבקש להתייחס לכל אחד מהסעיפים בקצרה:

**1. כימות ההשקעה -** קריטריון זה בוחן את הפעולות שננקטו על ידי הרשות לקידום ופיתוח האזור המניב. **התייחסותנו:** רשויות חזקות המאופיינות בריבוי משאבים, לרבות משאבי קרקע, ובכוח אדם איכותי הינן בעלות יכולת גבוהה יותר ליזום ולעשות צעדים אופרטיביים לעידוד מימוש. לכן, אנו ממליצים לבנות מנגנונים משלימים שיאפשרו לרשויות לקדם ולפתח את השטחים המניבים ולמנוע פגיעה בהקצאת שטחים עתידית.

**2. פיתוח השטח והכנסות עתידיות והיתכנות ישומית -** שני קריטריונים אלו בוחנים את יכולת הרשות המקומית לפתח ולשמר את השטח. **התייחסותנו:** כפי שמתואר בסעיף 2, רשויות מוחלשות מתמודדות עם חסמים רבים, המקשים על יכולתן להוביל תהליכי פיתוח ולייצר היתכנות, לצד חסמים ייחודיים המאפיינים רשויות ערביות. אנו ממליצים לייצר כלים ומנגנונים משלימים שיאפשרו לרשות מקומית מוחלשת להתמודד עם אותם חסמים ולמנוע פגיעה בהקצאת שטחים עתידית.

**3. זיקתה של הרשות המקומית -** סעיף זה בוחן את זיקת הרשות המקומית לשטח וכולל בתוכו יכולות אכיפה. **התייחסותנו:** אנו רואים חשיבות גדולה בקיומו של סעיף העוסק בזיקה לקרקע. עם זאת אנו מעוניינים לחדד ולדייק את הסעיף בעיקר סביב נושא האכיפה. לתפישתנו לא יהיה נכון "להעניש" רשויות על הקושי איתן הן מתמודדות בביצוע אכיפה. מחקרים מראים כי אחת מהסיבות המרכזיות לבנייה ללא היתר ברשויות הערביות היא העדר קרקעות לפיתוח,<sup>3</sup> העדר תכנון לאורך השנים או קידום תכנון שלא התאים לצרכי המקום.<sup>4</sup> אנו ממליצים לבטל את ההתייחסות לאכיפה ולפעול במקביל בשני אפיקים: הגדלת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות הערביות ואישור תכניות מתאר כוללניות ותכניות מפורטות, המתאימות לצרכי התושבים.

2. לקישור לדו"ח של מכון המחקר של הכנסת 'תיאור אזורי תעשייה וחלוקת הכנסות מארנונה' ראה: [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9a064154-0d7a-e811-80e2-00155d0a9876/2\\_9a064154-0d7a-e811-80e2-00155d0a9876\\_11\\_10630.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9a064154-0d7a-e811-80e2-00155d0a9876/2_9a064154-0d7a-e811-80e2-00155d0a9876_11_10630.pdf)

3. עאוני בנא, מדיניות התכנון ביישובים הערביים אפליה וחסמים, נייר עמדה מטעם אינג'אז - מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח בישראל (2014)

4. לקישור למחקר של עמותת סיכוי, מרכז הגר מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בנושא 'התחדשות עירונית ביישובים הערביים' ראה: [https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/01/UrbanRenovation\\_hebrew.pdf](https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/01/UrbanRenovation_hebrew.pdf)

4. **ניהול** – סעיף זה מתעדף רשויות בעלות חברה כלכלית/חברה עירונית/גוף מתכנן או מתחזק עבור אזור התעשייה. **התייחסותנו:** רשויות מוחלשות סובלות מחסמים רבים המקשים עליהן להקים חברות כלכליות או חברות עירוניות. כך לדוגמה מתוך 79 רשויות ערביות, רק ב-4 רשויות יש חברה כלכלית (כפר קאסם, אום אל פאחם, חורה ורהט) וב-2 נוספות יש חברה כלכלית בתהליך הקמה (ג'וליס ודבוריה). כלומר, הכנסת קריטריון הפוגע ברשויות ללא חברה כלכלית/חברה עירונית/אחר, תפגע בעיקר ברשויות המוחלשות בלאו הכי. לעומת זאת, מתן כלים משלימים שיעזרו לרשות המקומית להקים חברה כלכלית/חברה עירונית/גוף האמון על אזור התעשייה לצד חלוקת הכנסות תאפשר לאותן רשויות להתחזק.

## בסיס תכנוני

**סעיפים 4 ג', ה' ו-ו' –** סעיפים אלו קושרים בין יכולת הרשות המקומית לבצע פיקוח לבין הרחבת תחום השיפוט של הרשות על חשבון שטחים גליליים. **התייחסותנו:** ראו התייחסות מפורטת לגבי אכיפה בסעיף העוסק בזיקתה של הרשות המקומית.

**סעיף 4.1 –** מגדיר את שטחי הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב ("הפזורה הבדואית") כשטחים ללא שיפוט במעמד חריג, שבהם תמליץ הוועדה על שיוך שטחים "רק בנסיבות חריגות ומנומקות, שכן אל מול הצורך המוניציפלי של הרשות ישנם שיקולים נרחבים יותר ברמה הממשלתית". **התייחסותנו:** קביעת גבולות היישובים הבדואים המוכרים נעשתה במקרים רבים בצורה שרירותית, שהותירה קבוצות בעלות זיקה ליישובים מחוץ לתחומם. הרחבת שטחי השיפוט של היישובים הבדואים הקיימים ושיוך שטחים סמוכים ללא שיפוט הינה אחד מהכלים האפקטיביים ביותר של המדינה בשנים האחרונות לקידום הסדרה במקום עבור תושבים החיים מחוץ לגבולות היישוב, אך נשענים על התשתית המוניציפאלית שלו.<sup>5</sup> שיוך המבנים הקיימים והסדרתם, מאפשרים לתושבים אלו נגישות לשירותים חיוניים שכיום נשללת מהם עקב המחסור בתשתיות. לכן, הגדרת שטחי הכפרים הבדואים כשטחים במעמד חריג, שמטרתה להקשות על שיוך השטחים הנ"ל, היא צעד מוטעה ויש לבטלו.

**סעיף 5 –** שלושת הסעיפים הראשונים קושרים בין כמות השטחים הלא בנויים בשטח היישוב לבין ההחלטה להרחיב גבולות שיפוט. הסעיף הרביעי קושר בין מימוש הפוטנציאל להתחדשות עירונית לבין הרחבת גבולות שיפוט. **התייחסותנו:** מבנה הבעלויות ביישובים הערבים שונה ממבנה הבעלויות ביישובים היהודים, ומכאן שנקודת המוצא אחרת לחלוטין. מרבית הקרקעות ביישובים הערבים הן קרקעות פרטיות, בהן אחוז המימוש תלוי בצורך וברצון של בעל הקרקע ולא ברשות המקומית. כמו כן, פריסת הבעלויות ביישובים הערבים אינה אחידה. אחוז גדול מהקרקעות נמצא בבעלות מספר מועט של משפחות. כלומר, בעוד שחלק מבעלי הקרקעות מחזיקים בקרקעות רבות ואינם מעוניינים לפתח או לבנות על קרקעות אלה, תושבים אחרים חווים מחסור קיצוני בפתרונות דיור. לכן קשירה של אחוז המימוש בקרקע פרטית לבין ההחלטה על הרחבת גבולות שיפוט עלולה לפגוע במחוסרי דיור ובמחוסרי קרקעות, להגדיל את אי השוויון ולא להקטין אותו. בשל סיבות אלו אנו מבקשים לבטל סעיפים אלו, להקצות קרקעות מדינה למחוסרי קרקעות ולהסיר חסמים הקשורים לשיוקים על אדמות מדינה.

בהקשר של התחדשות עירונית, הכלים הקיימים כיום (פינוי בינוי ותמ"א 38) אינם נותנים מענה מתאים למאפיינים הייחודיים של היישובים הערבים. אנו ממליצים לפתח כלים ומודלים להתחדשות עירונית שיתאימו ליישובים הערביים ויאפשרו מתן מענים תכנוניים לתושבי השכונות הוותיקות לצד פיתוח ותכנון של שכונות חדשות על קרקעות מדינה.<sup>6</sup>

---

5. ראו לדוגמה תכנית 652-0716084 (תכנית מתאר כוללנית לקיה, התקבלה ב-25/12/19), תכנית 618-0629659 (תכנית מתאר כוללנית רהט, הופקדה ב-17/2/20) ותכנית 652-0684811 (תכנית מתאר כוללנית כסיפה, התקבלה ב-1/7/20).  
6. לקישור למחקר של עמותת סיכוי, מרכז הגר מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בנושא 'התחדשות עירונית ביישובים הערביים' ראה: [https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/01/UrbanRenovation\\_hebrew.pdf](https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/01/UrbanRenovation_hebrew.pdf)

## ממשלה וגופים אחרים

**סעיף 5 ג' -** סעיף זה מציין כי הוועדה תפעל על פי לוחות הזמנים שנקבעו בתכנית העבודה שהוגשה למטה משרד הפנים. **התייחסותנו:** לוחות הזמנים לסיום עבודת הוועדה ולקבלת החלטת שר הפנים או שר הפנים ושר האוצר, אינה חשובה לרשויות המקומיות. אנו ממליצים לפרסם את לוחות הזמנים, כולל תאריכי דיונים, מועד הגשת הדוח המסכם ותאריך יעד לחתימת השר עם הגעת הבקשה לדין בוועדה.

## משך זמן

**סעיף 1 iv -** סעיפים אלו עוסקים באופציה לייצר שלביות ביצוע או לקבל החלטות חלקיות בנושא של הרחבת גבולות שיפוט. **התייחסותנו:** בניגוד לנושא של חלוקת הכנסות, שבו השלבויות מאפשרת לרשויות מהן נלקחות הכנסות להעריך בצורה הדרגתית למצב החדש, בתחום שינוי גבולות שיפוט איננו מזהים כי שלבויות הביצוע או הדרגתיות בהחלטה תייצר ערך מוסף עבור הרשויות המקומיות. כמו כן, השארת חלק מהנושאים פתוחים יכולה לייצר חוסר אמון וחוסר וודאות הן עבור הרשות ממנה נגרע השטח והן עבור הרשות שעתידה לקבל את השטח.

## בסיס מוניציפאלי

**סעיף 4 א' -** סעיף זה עוסק בסיווג הרשות מבחינת התנהלות כלכלית. **התייחסותנו:** סעיף זה מעלה שאלות של "ביצה ותרנגולת". רשויות עם מיעוט מקורות הכנסה הן רשויות עניות, שמתקשות בחלק מהמקרים עם ניהול כלכלי של כספי הרשות. לכן, אנו ממליצים לבטל סעיף זה ולהפריד בין יכולות הניהול של הרשות בעבר, אשר נובעת בין היתר מחולשתה הכלכלית של הרשות לבין ההחלטה בדבר חלוקת הכנסות, אשר תוכל לחזק את הרשות המקומית בעתיד.

**סעיף 4 ד' -** סעיף זה עוסק באחוז גביית ארנונה אל מול החציון וקושר בין נושא זה לבין חלוקת הכנסות עתידית. **התייחסותנו:** קיימת קורלציה בין שיעור הגביה של רשות מקומית לבין התפלגות חיוב הארנונה שלה. לרוב, ככל שאחוז הארנונה העסקית מכלל חיוב הארנונה גבוה יותר, כך שיעורי הגביה של הרשות המקומית גבוהים יותר.<sup>7</sup> מכאן שככל שרשות סובלת ממחסור בשטחים מניבים, גדל הסיכוי שאחוזי הגבייה שלה ירדו. לכן, בדומה לסעיף הקודם, אנו ממליצים לבטל סעיף זה ולהפריד בין יכולות הניהול של הרשות בעבר, אשר נובעת, בין היתר, מחולשתה הכלכלית לבין החלטה בדבר חלוקת הכנסות, אשר תוכל לחזק את הרשות המקומית בעתיד.

**סעיף 5 ג' ו-ד' -** סעיפים אלו בוחנים את הכנסות הרשות ממענקים מיוחדים כמו 'הקרן לצמצום פערים' ובוחנים את השפעת ביטול מעמד עיר העולים על הרשות המקומית. **התייחסותנו:** דו"ח מבקר המדינה משנת 2014, אשר עסק במעמד ערי העולים גרס כי "השיהוי בטיפול בנושא זה (ביטול מעמד ערי העולים) מנציח מצב לא תקין, שבו רשויות מקומיות מסוימות נהנות מתוספת הכנסות מארנונה של נכסי מדינה אף על פי ששיעור העולים באוכלוסייתן נמוך, בעוד רשויות אחרות מחייבות נכסים אלה בשיעור חלקי בלבד אף על פי ששיעור העולים באוכלוסייתן גבוה".<sup>8</sup> חוק ההסדרים שבמסגרתו הוקמה 'הקרן לצמצום פערים',<sup>9</sup> הכיר במצב בעייתי זה וביטל את מעמד עיר העולים. למרות זאת, החוק והתקנות של 'הקרן לצמצום פערים' הגדירו תקופת מעבר של כעשור, שבמהלכה ערי העולים ימשיכו לקבל כסף, שילך וירד כל שנה. מטרת התהליך ההדרגתי היא לאפשר לרשויות שהוגדרו כערי עולים להסתגל למצב החדש. התייחסות לנושא זה גם במסגרת החלטות הוועדות הגיאוגרפיות, יכול לייצר אי צדק מחודש: ערים

7. מתוך ניתוח הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות ומתוך ניתוח נתוני הלמ"ס.

8. לקישור לדו"ח המבקר 'ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה' ראה:

[https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_269/e8d1cc26-50b6-4211-821f-f71be6bca4ea/101-new.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_269/e8d1cc26-50b6-4211-821f-f71be6bca4ea/101-new.pdf)

9. ראה חוק ההסדרים 2016: [https://www.nevo.co.il/law\\_word/law14/law-2592.pdf](https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2592.pdf)

חזקות, שהוגדרו בעבר כערי עולים, ואשר ממשיכות לקבל הכנסה על סמך היותן ערי עולים עד שנת 2025, ישמרו על בסיס ההכנסה הגבוה שלהן ולא יחויבו להתחלק בהכנסותיהן, על אף עוצמתן הכלכלית.

בנוסף, לתפישתנו לא נכון להתייחס למענק שמקבלות רשויות במסגרת 'הקרן לצמצום פערים' כשיקול בקבלת החלטה בנושא חלוקת הכנסות. כפי שעלה מדו"ח מכון המחקר של הכנסת מאפריל 2020,<sup>10</sup> מחסור בשטחי תעשייה ותעסוקה מוביל להכנסות נמוכות מארנונה ומייצר תלות במענקי איזון ובמענקים ממשלתיים. מכאן שמיעוט ההכנסות של הרשות המקומית מארנונה מגדיל את סיכוי הרשות להזדקק למענקים ממשלתיים. כלומר יש כאן "ביצה ותרנגולת": העדרם של שטחים מניבים מייצר תלות ב'קרן לצמצום פערים' ובמענקי האיזון. במקביל 'הקרן לצמצום פערים' מקטינה את היכולת של הרשות המקומית לקבל הכנסות משטחים מניבים נוספים. פרדוקס זה אף מתחדד לאור זה שאחד מהפרמטרים של 'הקרן לצמצום פערים' הוא הכנסות מארנונה עסקית. כלומר, ככל שלרשות מקומית יש הכנסות נמוכות יותר מארנונה עסקית, סיכוייה להזדקק לקרן ולמשאביה גוברים.

## בסיס כלכלי

מכיוון שפרק מספר 3 יעסוק בהרחבה ב'מדד האיתנות הפיננסית', לא נתמקד בפרק זה בהמלצות הקשורות למדד זה.

## כללי

**סעיף 1 א' -** בסעיף זה מוזכרת עבודת משרד הפנים לשיוך תושבים הרשומים בשבטים אל רשויות בדואיות על בסיס אספקת שירותים. יחד עם זאת, מוזכר כי לא ניתן להשתמש בנתון זה כמשקולת במודל. **התייחסותנו:** כפי שנכתב במסקנות צוות משרד הפנים בנושא, הרשויות הבדואיות בנגב, על אף שמעניקות בפועל שירותים מסוימים לתושבי הכפרים, אינן מתוקצבות בגינם. הרשויות הבדואיות סובלות מחיסרון מובנה בבואן לטעון מול הוועדה הגיאוגרפית בנושאי חלוקת הכנסות או הרחבת תחומי שיפוט. לכן מומלץ להשתמש במסקנות צוות משרד הפנים כבנתון הרשמי לצורך חישוב מספר תושבים ברשויות הבדואיות. לחלופין, אם לא ניתן להגדיר את הנתון הנ"ל כנתון הרשמי, יש צורך בבדיקה נפרדת של מספרי התושבים המקבלים שירותים מהרשויות הבדואיות, שתוכל לשמש את הוועדות הגיאוגרפיות.

**סעיף 1 ב' -** מוזכר הקושי שבגביית ארנונה במועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר, לאור העובדה שעד לשנת 2016, הן נוהלו על ידי משרד הפנים. בנוסף מוצע להתנות חלוקת הכנסות כנגד עלייה בשיעורי הגבייה. **התייחסותנו:** ראשית יש לציין כי לעובדה שמדובר במועצות אזוריות חדשות יחסית, יש להוסיף חסמיים ייחודיים לפיתוח ביישובים הבדואים, הקשורים לסוגיות בעלות על הקרקע ולקושי בפיתוח תשתיות והסדרת מבנים.<sup>2</sup> יתרה מכך, ראוי לציין כי המועצות האזוריות שייכות לאשכול סוציו-אקונומי 1, דבר המשפיע מטבע הדברים על יכולת הגבייה שלהן. התייחסות חלוקת הכנסות בנתוני גבייה מייצרת מצב של "ביצה ותרנגולת", שהרי ככל שיגדלו הכנסות המועצות, תשתפר יכולתן לקדם פיתוח והסדרה ומתוך כך, תעלה יכולת גביית הארנונה. לכן, מומלץ שלא להתנות את חלוקת ההכנסות בנתוני הגבייה של הרשויות.

10. 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. לקישור למחקר של עמותת סיכוי, מרכז הגר מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בנושא 'התחדשות עירונית ביישובים הערביים' ראה:

[https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/01/UrbanRenovation\\_hebrew.pdf](https://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2021/01/UrbanRenovation_hebrew.pdf)

11. לפרטים נוספים ראו: לרר, מיכל. סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30/10/17; משרד החקלאות ופיתוח הכפר - היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב; ודו"ח שנתי 66ג - מבקר המדינה, 2016. דגן-בוזגלו נוגה. הכפרים הבדואים המוכרים (יישובי אבו-בסמה) - עשור של תת-פיתוח. מרכז אדוה, אוגוסט 2014.

## נספח א' – תחזית כלכלית עתידית לרשויות המקומיות

### סעיף ב' -

**נקודה ראשונה -** סעיף זה עוסק באוכלוסייה שעתידה לעבור לשטח הרשות המקומית המבקשת חלוקת הכנסות וקושר בין נתונים אלו לבין חלוקת הכנסות במסגרת הוועדה. **התייחסותנו:** סעיף זה לא עוסק בשני פרמטרים נוספים, אשר יאפשרו לייצר תחזית אוכלוסייה לשנת היעד: א. כמות התושבים שמקבלים שירותים מהרשות המקומית על בסיס יומיומי, כלומר עושים שימוש במערכת החינוך, במערכת הרווחה ובמערכות נוספות של הרשות המקומית. סעיף זה רלוונטי בעיקר עבור הרשויות הבדואיות בנגב, כפי שבא לידי ביטוי בדו"ח להבי, וכן עבור ערים גדולות המספקות שירותים יומיומיים לסביבתן. ב. הגידול הטבעי, כלומר הגידול בכמות האוכלוסייה כתוצאה מילודה. שני סעיפים אלו חשובים מאוד על מנת לקבל תמונה מלאה על כמות ההוצאות הצפויות לרשות המקומית בשנים הקרובות.

**נקודה שנייה -** סעיף זה מתייחס לכמות המטרים הרבועים הצפויים להתאכלס בשנת היעד וקושר בינם לבין קבלת החלטות בוועדה הגיאוגרפית. **התייחסותנו:** סעיף זה הינו סעיף חשוב ומרכזי מאוד עבור קבלת החלטות בנושא חלוקת הכנסות והרחבת גבולות שיפוט. עם זאת, בניסוח הנוכחי חסרה בו התייחסות לחסמי פיתוח על קרקעות פרטיות. תכנון על קרקעות פרטיות הוא מורכב יותר וחסמי המימוש גדולים יותר מתכנון על קרקעות מדינה. בנוסף, אין בסעיף זה התייחסות לחסמי שיווקים המאפיינים תכנון על אדמות מדינה ביישובים הערביים. אנו ממליצים להוסיף התייחסות בסעיף זה גם לסוגיות אלו.

**סעיף ג' -** סעיף זה מסביר כיצד יש לחשב את הסכום המשוער שיתקבל מ-'מענק האיזון' ומ-'הקרן לצמצום פערים' ומכניס סכומים אלו לתוך סל המשאבים של הרשויות המקומיות. **התייחסותנו:** בדומה למתואר לעיל, לתפישתנו, אין להתייחס למענקים אלו בתהליך קבלת ההחלטות במסגרת הוועדות הגיאוגרפיות. התייחסות למדדים אלו תשמר את הסטטוס קוו, הישענות של רשויות מוחלשות על תקציבי מדינה ועל מענקים במקום על הכנסות עצמיות משטחים מניבים. בשל כך אנו ממליצים לבטל את הסעיף הנ"ל.

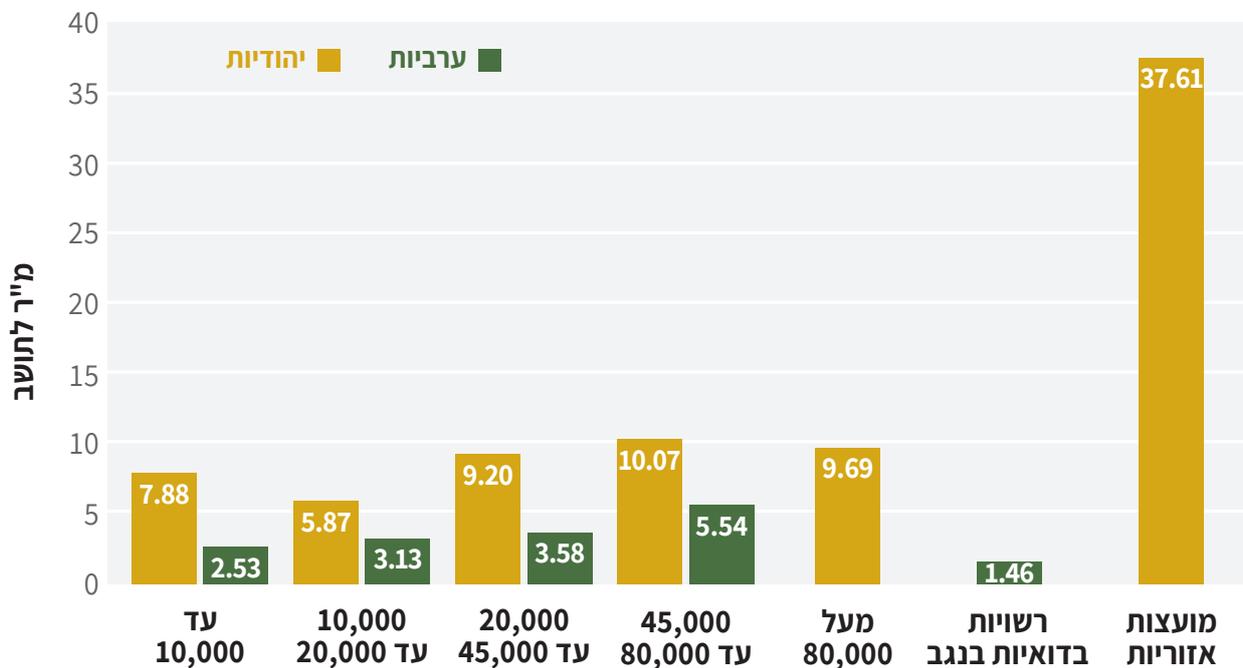
## ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות

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.

מחקר שפרסם מכון המחקר של הכנסת ב-2020.27.4 ועסק בניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה,<sup>12</sup> הצביע על כך ש-32% מהכנסות הארנונה של הרשויות הערביות בשנת 2018 היו מארנונה שאינה למגורים, נתון זה נמוך משמעותית מהמוצע הארצי שעמד באותה שנה על 55.4%. כותבי המחקר הדגישו כי המחסור בארנונה לעסקים הוא "הסיבה העיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות אלו ולתלות הגבוהה במענקי האיזון".<sup>13</sup> והוסיפו ש-"לרוב, תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות מקומיות הוא הכנסה משמעותית מארנונה מעסקים מסך הכנסות הרשות".<sup>14</sup>

על מנת לכמת את הפער ערכנו שתי השוואות נוספות ובדקנו מה הפערים בכמות השטחים המניבים לתושב בין רשויות יהודיות לערביות. לשם כך השווינו בין רשויות יהודיות וערביות בעלות כמות אוכלוסייה דומה.<sup>15</sup> כפי שניתן לראות בגרף מספר 1 מצאנו שכמות השטחים המניבים ברשויות הערביות בכל הגדלים נמוכה משמעותית משל הרשויות היהודיות.<sup>16</sup>

גרף מספר 1: שטח חיוב לתושב משטחים מניבים (תעסוקה, תעשייה, מלונות ובנקים)



12. 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.

13. שם עמוד 3.

14. שם עמוד 4.

15. לשם הניתוח החרגנו את המועצות האזוריות ואת הרשויות הבדואיות בנגב, בעלות המאפיינים השונים.

16. מתבסס על נתוני הרשויות המקומיות 2018.

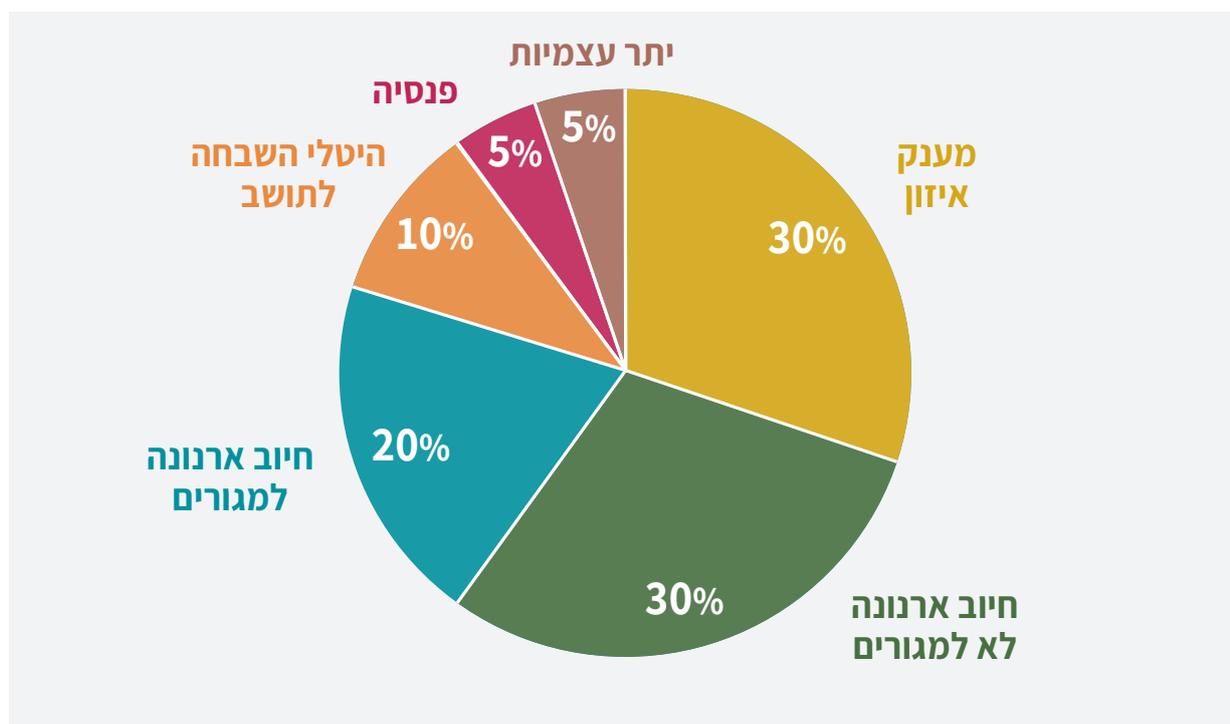
בהמשך, השווינו בין רשויות יהודיות וערביות במעמד סוציו אקונומי דומה (1-5) ומצאנו כי גם בקרב רשויות בעלות אוכלוסייה מוחלשת קיימים פערים גדולים בין רשויות יהודיות וערביות. בעוד שברשויות יהודיות כמות השטחים המניבים לתושב עמדה על 10 מ"ר בממוצע, ברשויות הערביות היא עמדה על 3 מ"ר בלבד לתושב, פער של יותר מפי 3 לטובת הרשויות היהודיות.<sup>17</sup>

המחסור בשטחים מניבים ברשויות הערביות מוביל לפערים גדולים באיכות השירותים שהרשויות המקומיות הערביות יכולות לספק לתושביהן (במגוון תחומים כמו לדוגמא: תשתיות, חינוך, תרבות, אספקת שירותים עירוניים ועוד). במקביל מצב זה מייצר תלות של הרשויות המקומיות הערביות בתקציבים ממשלתיים כמו לדוגמא 'מענקי איזון', תכניות הבראה ומענקי 'הקרן לצמצום פערים'. חלוקת הכנסות משטחים מניבים ו/או הרחבת גבולות השיפוט של הרשויות הערביות יכולים להגדיל את ההכנסות העצמיות של היישובים הערביים, לשפר את איכות השירותים שהרשויות מעניקות לתושבים ולהקטין את התלות במענקים ובתמיכות ממשלתיות. במסגרת פרק זה אשר יעסוק במדד 'האיתנות הפיננסית' ננתח את המדד ונציע לו תיקונים, אשר לתפישתנו יאפשרו לקדם צמצום פערים בצורה הטובה ביותר.

## מדד האיתנות הפיננסית

במהלך השנים 2020-2021 גיבש משרד הפנים את מדד 'האיתנות הפיננסית'. מטרתו של המדד היא לשקף את מידת העצמאות הכלכלית של הרשות המקומית ואת מסוגלותה לספק שירותים ראויים לתושבים ולעסקים בתחום שיפוט. המדד מעניק לכל רשות ציון בין 1 ל-100 המשקף את איתנותה הפיננסית ביחס לרשויות אחרות. בהתאם לציון זה דורגו הרשויות מ-1 עד 255. המדד משמש את אגף השלטון המקומי במשרד הפנים ואת הוועדות הגיאוגרפיות ככלי נוסף, המאפשר לגבש המלצות בנושא חלוקת הכנסות והרחבת גבולות שיפוט. המדד כולל 6 פרמטרים.

### פאי מספר 1: הפרמטרים ב'מדד האיתנות הפיננסית'



17. מתבסס על נתוני הרשויות המקומיות 2018.

## המלצות סיכוי למדד האיתנות הפיננסית

מרבית הפרמטרים במדד משקפים היטב את מידת האיתנות הכלכלית של רשויות מקומיות. חישוב חיוב הארנונה למגורים ולא למגורים לתושב, חישוב יתר ההכנסות העצמיות לתושב וחישוב הכנסות מהיטלים לתושב נותנים תמונה מהימנה וטובה על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית ומייצרים אינדיקציה ליכולתה לספק שירותים איכותיים לתושביה. עם זאת, כפי שיפורט להלן, שניים מהמשקולות המופיעים במדד - מודל מענק האיזון והוצאה על פנסיה תקציבית, מייצרים עיוותים במדד ופוגעים בעיקר ברשויות הערביות המוחלשות.

### מדדים מפלים

**מענק האיזון** - מענק האיזון מלמד על התלות של הרשויות המקומיות בתקציבים ממשלתיים ועל יכולתן להגיע לאיזון תקציבי ללא מעורבות המדינה. על פי משרד הפנים, מודל מענק האיזון מחושב לפי שקלול "הנתונים האמיתיים" של הרשויות ומאפשר לדעת את מצבה הכלכלי של הרשות המקומית ללא קשר לתקציב המוקצה למענק האיזון. בשל האופן שבו מחושבים מענקי האיזון ובשל יכולתו להצביע על מצבן הכלכלי של הרשויות, מהחלשה ביותר לחזקה ביותר, הגדיר משרד הפנים כי מודל מענק האיזון יהווה 30 אחוזים מהמדד.

למרות הנאמר לעיל, מניתוח שערכנו במסגרת נייר עמדה זה, מצאנו שמודל גדיש מייצר מספר עיוותים משמעותיים שפוגעים ברשויות הערביות המוחלשות. ראשית, המודל מבוסס על נוסחאות ישנות ולא מעודכנות, אשר לא משקפות את הוצאותיהן האמיתיות של הרשויות המקומיות. כך לדוגמה, מודל זה לא מכיר בהוצאות הרשויות המקומיות על הטמנת פסולת, איכות הסביבה, או השתתפות בתקציבי חינוך ורווחה.

שנית, השימוש במודל מפלה את הרשויות הערביות המוחלשות כמפורט להלן:

1. רף הכנסה - כדי למנוע מצב שבו הרשויות אינן גובות מיסים, ואחר כך תובעות מהמדינה להשלים את החסר להן דרך מענק האיזון, קובעת הנוסחה מהי ההכנסה שכל רשות צריכה להגיע אליה. מבדיקה שערך המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל אביב, עולה שהתעריף שקבעה ועדת גדיש אינו משקלל נכון את הנחות הארנונה הניתנות לתושבים מוחלשים.<sup>18</sup> מבדיקה שנערכה לגבי הרשויות הערביות, שהן הרשויות המוחלשות ביותר בישראל, עלה כי גם אם הן יצליחו לגבות 100% מהארנונה הן עדיין יהיו מתחת לרף שקבעה ועדת גדיש. ואכן מניתוח נתוני 2018 עולה כי למרות העלייה הניכרת בשיעורי הגבייה ברשויות הערביות, 57 רשויות ערביות אינן עומדות ברף ההכנסה המינימאלי.

2. שיפוי על פנסיה - המשקל הממוצע של מרכיב הפנסיה במודל מענק האיזון ברשויות היהודיות הזכאיות עומד על 31%, בעוד שברשויות הערביות הוא עומד על 12% בלבד. לעומת זאת כשבוחנים את החלוקה בפועל רואים כי מרכיב הפנסיה מהווה כ-36% ממענק הרשויות היהודיות לעומת 16% ברשויות הערביות. כלומר, השיפוי של הרשויות היהודיות על פנסיה גבוה משמעותית מהשיפוי של הרשויות הערביות, על אף שחולשתן הכלכלית של הרשויות הערביות גדולה יותר.

3. החזר מלוות - המשקל הממוצע של מרכיב החזר המלוות במודל מענק האיזון ברשויות היהודיות הזכאיות עומד על 18% לעומת 5% בלבד ברשויות הערביות. מניתוח השיפוי בפועל עולה שהחזר המלוות מהווה כ-13% מהמענק של הרשויות היהודיות הזכאיות לעומת 5% בלבד ברשויות הערביות. כלומר בדומה לשיפוי על פנסיה, השיפוי לרשויות היהודיות גבוה משמעותית מזה של הערביות, על אף שחולשתן הכלכלית של הרשויות הערביות גדולה מזו של הרשויות היהודיות.

מכיוון שהרשויות הערביות הן הרשויות המוחלשות ביותר במדינה ומכיוון שכפי שהוצג לעיל, הפרמטר של מענק האיזון מפלה את הרשויות האלו, אנו ממליצים על ביטולו.

18. לקישור למחקר 'בדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית' ראה: <http://www.masham.org.il/html5/web/11357/25014ImageFile3.pdf>

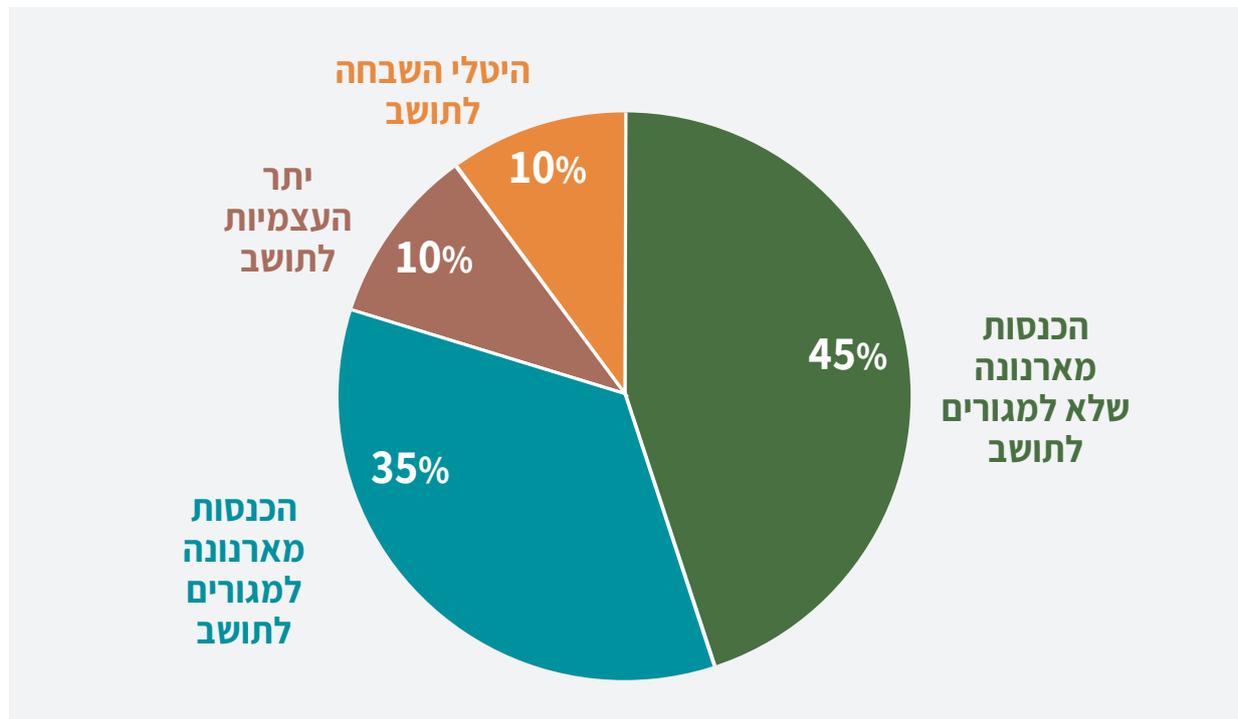
**מלוות פנסיה - פרמטר זה**, המהווה 5% מתוך המדד, בא להצביע על הנטל שהרשות המקומית סוחבת בגין תשלומי פנסיה תקציבית. מניתוח שערכנו עלה כי הנהנות המרכזיות מפרמטר זה הן רשויות יהודיות, המאופיינות בהכנסות עצמיות גבוהות יותר משל הרשויות הערביות. להלן מספר נתונים מרכזיים לגבי הפרמטר המצטרפים לנתונים שתוארו לעיל:

1. כ-86% מתוך 50 הרשויות עם ההוצאה הגבוהה ביותר של פנסיה לתושב בשנת 2017 הן רשויות יהודיות.
2. כ-88% מתוך 100 הרשויות עם ההוצאה הגבוהה ביותר של פנסיה לתושב בשנת 2017 הן רשויות יהודיות.
3. כ-50% מתוך 100 הרשויות בעלות הוצאות הפנסיה לתושב הנמוכה ביותר הן ערביות. מכיוון שמדד זה מפלה את הרשויות הערביות, אנו ממליצים על ביטולו.

## המודל המוצע

לאור החסמים המתוארים לעיל ולאור חולשתן הכלכלית של הרשויות הערביות, אנו ממליצים לייצר מספר שינויים קלים במדד. אנו ממליצים לבטל את הפרמטרים של מענק האיזון ומלוות הפנסיה ולייצר מדד שכולל 4 פרמטרים בלבד: הכנסות מארנונה שלא למגורים לתושב, הכנסות מארנונה למגורים לתושב, היטלי השבחה לתושב ויתר עצמיות לתושב. אנו מציעים שחלוקת האחוזים בין הפרמטרים השונים תהיה כדלקמן:

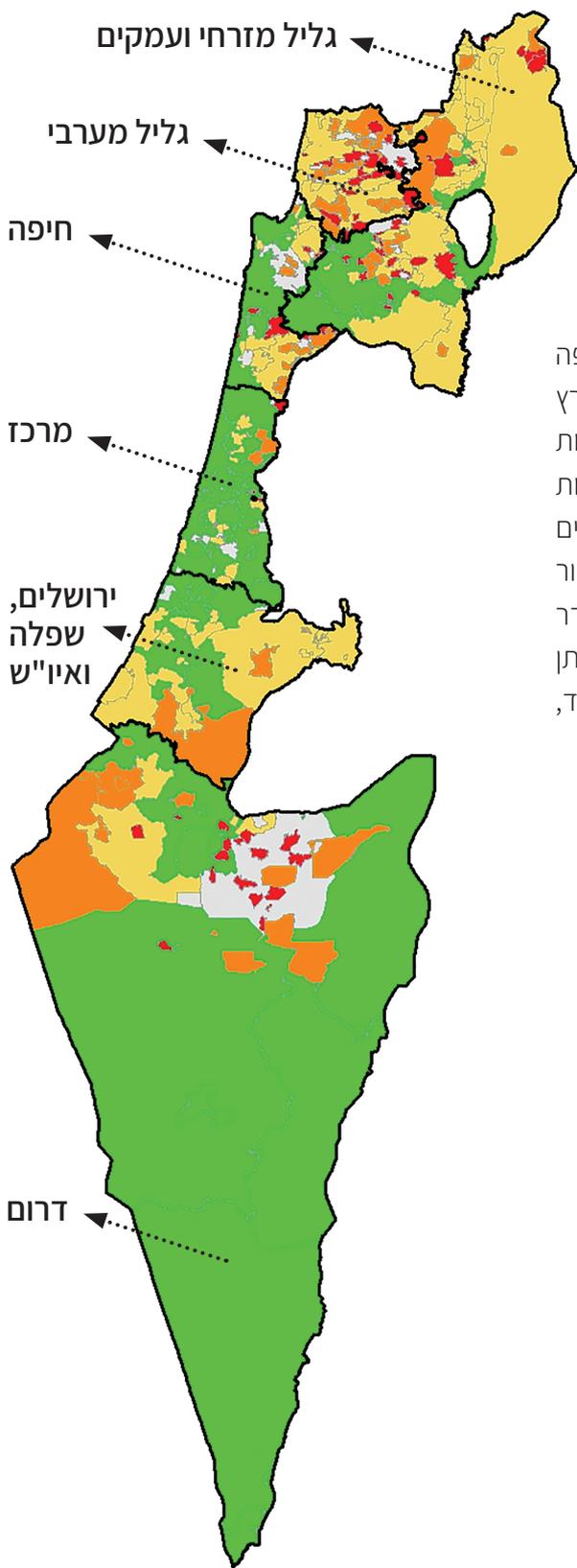
### פאי מספר 2: מדד האיתנות הפיננסית - המודל המוצע



לתפישתנו שינוי זה ייטיב עם הרשויות המוחלשות ביותר ויאפשר למדד להשיג את מטרתו בצורה הטובה ביותר - לשקף את הפערים הכלכליים בין רשויות מקומיות.

כפי שתואר לכל אורך המסמך, אנו בעמותת סיכוי מברכים על התהליכים שעושה משרד הפנים להעלאת רמת השקיפות של מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות. עם זאת כדי שהמנגנון ישיג את מטרותיו בצורה הטובה ביותר ועל מנת שהוועדות יצליחו לקדם עקרונות של צדק חלוקתי וצמצום פערים, אנו קוראים למשרד הפנים לבצע מספר תיקונים במנגנון ולאמץ את ההמלצות שהוצגו במסגרת מסמך זה.

# נספח מספר 1 – אתגרים נוספים במדד האיתנות הפיננסית



בנוסף לשני המדדים המפלים שתוארו בהרחבה לעיל, קיימות עוד מספר מורכבויות העולות מתוך המדד הנוכחי. במסגרת נייר עמדה זה לא נציע להן פיתרון, אך כן נצביע על מספר היבטים שכדאי שילקחו בחשבון במסגרת פיתוח מדד עתידי לבחינת האיתנות הפיננסית של רשויות מקומיות.

**ראשית,** כפי שעולה מניתוח משרד הפנים וכפי שעולה ממפה מספר 1, מרבית הרשויות האיתנות נמצאות במרכז הארץ ומרבית הרשויות הסובלות מהעדר איתנות פיננסית נמצאות בפריפריה. מכאן שבאזורים גיאוגרפיים מסויימים, רשויות מתחרות על משאבים חומריים מצומצמים בעוד שבאזורים אחרים רשויות מתחרות על משאבים חומריים רבים. המחסור בשטחים מניבים בפריפריה וריבוי הרשויות הסובלות מהעדר איתנות כלכלית באזורים אלו מציפים שאלות לגבי יכולתן של הוועדות הגיאוגרפיות, הפועלות במתכונת אזורית בלבד, לקדם צמצום פערים משמעותי ולייצר צדק חלוקתי.

## משמאל: מפה מספר 1 - דירוג הרשויות המקומיות על פי מדד האיתנות הפיננסית ועל פי חלוקה לוועדות גיאוגרפיות

### מקרא

תחום ועדות גיאוגרפיות

### רשויות מקומיות - דירוג במדד האיתנות

שטח ללא שיפוט	
64-1	
128-65	
191-129	
255-192	

0 25 50 100 Kilometers

**שנית,** 'מדד האיתנות הפיננסית' קובע ציון עבור כל אחת מהרשויות המקומיות. ציון זה מאפשר לוועדות לאמוד על קיומם של הבדלים בין רשויות, אך הוא אינו מאפשר לכמת את הפער הכספי בין רשויות שונות או להצביע על כמות הכסף החסרה לרשות מקומית כדי לספק שירותים נאותים לתושביה. כימות סך ההכנסות וסך ההוצאות של כל אחת מהרשויות יכול לאפשר לוועדה הגיאוגרפית לייצר המלצות מושכלות יותר ולפעול לצמצום אמיתי של הפער.

**שלישית,** חישוב המדדים מבוסס על נרמול של גודל האוכלוסייה ללא תיקון לרשויות גדולות או קטנות. נרמול אחיד, ללא תיקון, משקף גישה שאומרת שהיקף ההכנסות הנדרשות לרשויות מקומיות אינו תלוי בגודלן. עם זאת, בפועל רשויות קטנות סובלות ממחסור לגודל ('חסרון לקוטן') וצריכות הכנסות יותר גדולות בכדי לפצות על חוסר יעילותן ואילו רשויות גדולות אשר מארחות מבקרים ותיירים זקוקות ליותר הכנסות בכדי לפצות על תוספת משתמשים בשירותים העירוניים.

**רביעית,** ההתייחסות להכנסות עצמיות בלבד מתעלמת מכך שחלק מהכנסות אשר נלקחות בחשבון הן הכנסות צבועות או הכנסות במשק סגור כמו לדוגמה הכנסות מהיטלי שמירה, הכנסות עצמיות לרווחה ועוד.

**חמישית,** שחזור לאחור של הפרמטרים בהם נעשה שימוש לצורך חישוב המדדים מציף מספר בעיות הנוגעות לאופן החישוב:

1. החישובים של ההכנסה מארנונה לתושבים (מגורים ואחרת) מתייחסים להכנסה הפוטנציאלית (חיוב ראשוני) פחות ההנחות. עם זאת, בעוד שפוטנציאל ההכנסות הנבחר הוא 'חיוב ראשוני', הרי שבפועל מחסירים ממנו את סך ההנחות שניתנו באותה שנה, כולל מחיקת חובות ופטורים משנים קודמות. הנחות אלו מתייחסות ליתרות הפיגורים ולא לחיוב הראשוני וכך מייצרות עיוות בחישוב פוטנציאל ההכנסות השנתי (השוטף) האמיתי. כמו כן, שיטה זו חשופה לפערים בדיווחים בין הרשויות, זאת לעומת גישה אשר מחשבת את סך ההנחות השוטפות בלבד.
2. החישובים של ההכנסה העצמית מתבסס על הפרמטר 'יתר העצמיות' במטריצת הנתונים. עם זאת, בחינה של המספרים בפועל מצביעה על שימוש בפרמטר אחר - כלל ההכנסות העצמיות (כפי שמדווח בקובץ הרשויות של הלמ"ס) פחות גביה מארנונה. ההבדל בין השניים מהותי - כלל ההכנסות העצמיות, כפי שמדווח בקובץ הלמ"ס, כולל בתוכו את ההנחות מארנונה, הכנסות ממים ותקבולים אחרים. מצב זה מגדיל הלכה למעשה את יתר העצמיות ממקורות של משק סגור (מים), מקורות שאינם הכנסה (הנחות בארנונה) ותקבולים נוספים שאין וודאות לגבי מקורם.
3. גם לאחר ביצוע ההתאמות נמצא כי יש רשויות שבהן יש פערים משמעותיים בין הציון המחושב לציון של הרשות לפי מסמך משרד הפנים.