



הצעה לחלוקה מחודשת של כספי הקרן לצמצום פערים נייר עמדה

נובמבר 2020

הצעה לחלוקה מחודשת של כספי הקרן לצמצום פערים בייר עמדה

נובמבר 2020

כתיבה: נגה שני, מתכנתת ערים, המחלקה למדיניות שוויונית סיכוי

ליווי מקצועי: עופר דגן, מנכ"ל שותף סיכוי

גאדה אבו ג'אבר-ניג'ם, מנכ"לית אינג'אז
עלאא גנטוס, יועץ הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות
נדב דגן, מנהל שותף המחלקה למדיניות שוויונית סיכוי

האני ג'רגו'רה, רכז פרויקטים אינג'אז

יעוץ: יוגב שרביט

עיצוב גרפי: לירן רביב גרניט

ותודות לתרומתם הנדיבה של:



The Russell Berrie Foundation
Making A Difference

תוכן עניינים

3	הקדמה
4	1. סקירת האתגרים הכלכליים איתם מתמודדות הרשויות הערביות
9	2. סקירת המנגנון של הקרן לצמצום פערים
9	השינויים במנגנוני המיסוי לאורך השנים
10	הקמת ה'קרן לצמצום פערים'
12	3. ניתוח ההקצאה לרשויות הערביות על פי מנגנון הקצאת המשאבים הנוכחי
12	פילוח הקצאת כספי הקרן בין רשויות יהודיות וערביות
13	ניתוח הקריטריונים לחלוקת הכספים
14	ארבעת הקריטריונים המפלים
17	גודל הקרן
18	4. מנגנון חלוקת הכספים החלופי
18	הנחות היסוד של המודל
18	המודל

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. בשנים האחרונות הוקמה הקרן לצמצום פערים - מנגנון שמטרתו היא לתקן ולו באופן חלקי פערים אלו.

במסמך זה, אשר יתמקד ברשויות הערביות, נבחן את מנגנון חלוקת הכספים של ה'קרן לצמצום פערים' אל מול מטרתה הרשמית של הקרן - לצמצם פערים בין רשויות. כמו כן, נציע לשכלל ולעדכן את המנגנון כך שהוא ייתן ביטוי לעקרון הצדק החלוקתי וישאף לתקן את העיוותים ההיסטוריים הקיימים.

מבנה נייר העמדה הוא כדלקמן:

- 1. סקירת האתגרים הכלכליים איתם מתמודדות הרשויות הערביות**
- 2. סקירת המנגנון של ה'קרן לצמצום פערים'**
- 3. ניתוח ההקצאה לרשויות הערביות על פי מנגנון חלוקת הכספים הנוכחי**
- 4. הצגת מנגנון חלופי לחלוקת הכספים בקרן**

1. סקירת האתגרים הכלכליים איתם מתמודדות הרשויות הערביות

במשך שנים היו הרשויות המקומיות הערביות נתונות לאפליה בהקצאת תקציבי הפיתוח, בתקציבים הממשלתיים הייעודיים ובמענקי האיזון. בשנים האחרונות, חל שיפור באופן ההקצאה של תקציבים אלו בעקבות שינויים ותיקונים שנעשו במנגנוני תקצוב שונים במסגרת החלטות ממשלה דוגמת החלטה 922. למרות זאת, הזנחה ארוכת שנים בתחום הפיתוח הכלכלי של היישובים הערביים הביאה למחסור חמור במקורות מניבי הכנסה.

מחקר שפרסם מכון המחקר של הכנסת ב-2020.4.27 ועסק בניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה, ניתח את הכנסות הרשויות הערביות לשנת 2018.¹ המחקר הצביע על כך ש-32% בלבד מהכנסות הארנונה של הרשויות הערביות בשנה זו היו מארנונה שאינה למגורים, נתון זה נמוך משמעותית מהמוצע הארצי שעמד באותה שנה על 55.4%. בנוסף חושבה במחקר "התלות" של הרשויות המקומיות במענקי האיזון ונמצא שהיחס בין מענקי איזון לבין סכום גביית הארנונה ברשויות הערביות עמד על כ-140.2%. נתון זה גבוה במיוחד ומצביע על התלות הגדולה של הרשויות הערביות במענקי האיזון.² כותבי המחקר הדגישו כי המחסור בארנונה לעסקים הוא "הסיבה העיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות מקומיות אלו ולתלות הגבוהה במענקי איזון".³ והוסיפו ש"לרוב, תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות המקומיות הוא הכנסה משמעותית מארנונה מעסקים מסך הכנסות הרשות".⁴

נתונים אלו מקבלים משנה תוקף מממצאי המחקר שפורסם על ידי עמותת 'סיכוי' ועמותת 'אינג'אז' בשנת 2014.⁵ במחקר נותחו המקורות התקציביים של הרשויות הערביות ונמצא שבעוד שההכנסות העצמיות הממוצעות של רשויות מקומיות הן 66%

¹ 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.

² לשם השוואה על פי אותו מחקר ברשויות היהודיות הנתון עמד על 10.8% וברשויות המעורבות הוא עמד על 12.1%.

³ שם. עמוד 3.

⁴ שם. עמוד 4.

⁵ למחקר שנערך על ידי עמותת סיכוי ועמותת אינג'אז ראה:

http://www.sikkuy.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf

⁶ אחת מהמלצות המחקר היתה להקים קרן להכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות.

מתקציב הרשות, ברשויות הערביות ההכנסות העצמיות מהוות 31% בלבד מתקציב הרשות.⁶

בנוסף, עלה מהמחקר כי קיים פער משמעותי בסכום הארנונה העסקית לנפש בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. הסיבה המרכזית לפער היא מחסור בנכסים מניבים במסגרת תחומי השיפוט של הרשויות הערביות. כך לדוגמה ההכנסה מארנונה לנפש לעסקים במחוז צפון עמדה על 390 ש"ח לנפש ברשויות היהודיות, לעומת 132 ש"ח בלבד ברשויות הערביות, כלומר יחס של 1:3 לטובת הרשויות היהודיות;⁷ במחוז דרום הפער אף היה גבוה יותר, ועמד על 355 ש"ח לנפש ברשויות יהודיות, אל מול 47 ש"ח בלבד ברשויות ערביות, יחס של 1:7 לטובת הרשויות היהודיות. כמו כן, גם כאשר השוינו בין סך ההכנסות של הרשויות הערביות מארנונה עסקית לבין סך ההכנסות של רשויות יהודיות מוחלשות (מעמד סוציו-אקונומי 1-5) מארנונה עסקית, מצאנו שהפערים הם עדיין גדולים.

טבלה מספר 1: ארנונה עסקית ברשויות (סוציו אקונומי 1-5) בשנת 2018

פרטים	הכנסה לנפש רשויות יהודיות	הכנסה לנפש רשויות ערביות
חיוב ארנונה לעסקים	1,495 ₪	312 ₪
גביית ארנונה לעסקים	1,195 ₪	235 ₪

טבלה מספר 2: הכנסות עצמיות 2018

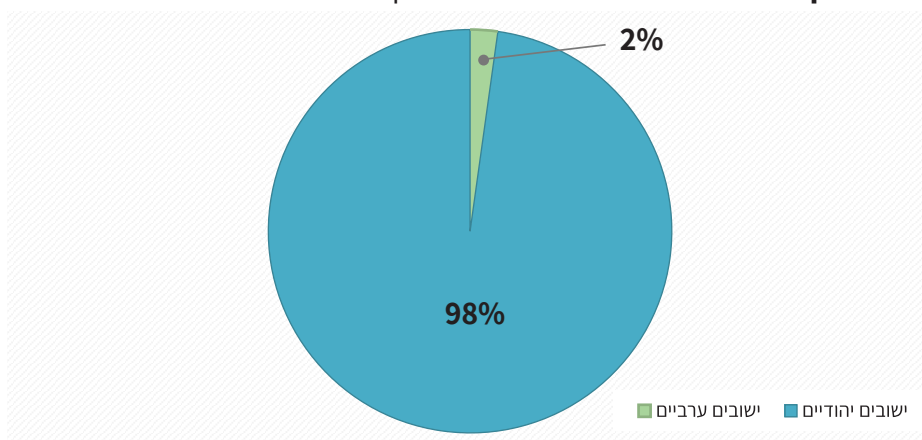
נתונים לנפש ב-₪		גבייה בפועל
ישובים יהודיים	ישובים ערביים	
1,200 ₪	480 ₪	גביית ארנונה ממגורים
1,560 ₪	240 ₪	גביית ארנונה מעסקים
900 ₪	270 ₪	גביית הכנסות אחרות
3,660 ₪	990 ₪	סה"כ גביית הכנסות עצמיות

⁷ נבדקו ישובים בעלי כמות אוכלוסייה דומה, במיקום גיאוגרפי זהה ובמעמד סוציו אקונומי דומה.

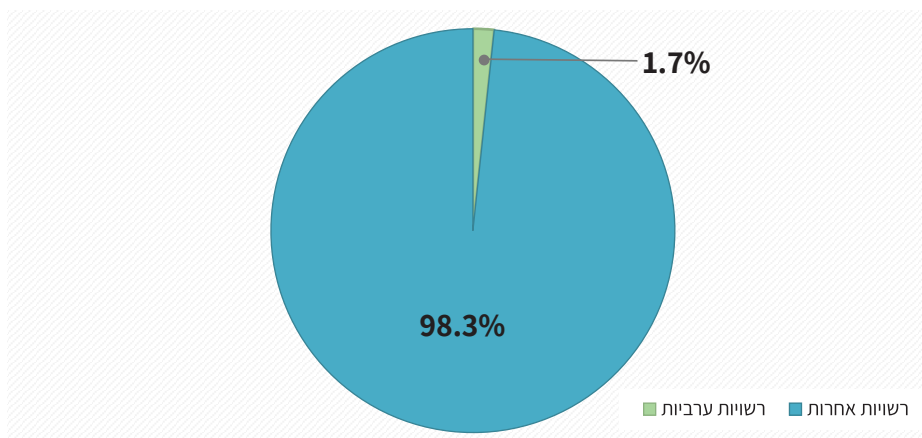
טבלה מספר 3: חיוב ארנונה 2018

נתונים לנפש ב-ש"ח		גבייה בפועל
ישובים יהודיים	ישובים ערביים	
ש"ח 1,200	ש"ח 480	חיוב ארנונה למגורים (לפני הנחות) הנחות ארנונה לנזקקים אחוז ההנחות לנזקקים מהחיוב חיוב ארנונה לעסקים
ש"ח 1,560	ש"ח 240	
ש"ח 900	ש"ח 270	
ש"ח 1,560	ש"ח 240	

גרף מספר 1: אחוז חיוב הארנונה לעסקים במדינה באחוזים 2018



גרף מספר 2: התפלגות כספי השיפוי לרשויות בעקבות משבר הקורונה באחוזים



כדי להבין את ההשלכות הרחבות של המחסור בשטחים מניבים, נשתמש במודל 'מעגל הקסמים' המופיע במחקר שפירסם מכון המחקר של הכנסת באפריל 2020,⁸ ובחן מה ההשפעה של מיעוט שטחים מניבים על כלכלת הרשות המקומית:



מהמודל המופיע לעיל, ניתן לראות כי המחסור בשטחי תעסוקה ומסחר מוביל למחסור במקורות הכנסה עצמיים, לפערים באיכות השירותים (במגוון תחומים כמו לדוגמא: תשתיות, חינוך, תרבות, אספקת שירותים עירוניים ועוד) ולהגירה שלילית של אוכלוסייה חזקה. במקביל מצב זה מייצר תלות של הרשות המקומית במענקי איזון ובתוכניות הבראה ומייצר ירידה נוספת בהכנסות מארנונה. כפי שתואר לעיל, הרשויות הערביות, המאופיינות במחסור בשטחים מניבים, חשופות אף יותר מהרשויות היהודיות לתהליכים אלו.

טבלה מספר 4: השוואה בהוצאות רשויות מקומיות (סוציו-אקונומי 5-1) בשנת 2018

נתונים לנפש ב-₪		פירוט הוצאות
ישובים יהודיים	ישובים ערביים	
₪ 3,110	₪ 1,720	הוצאה על שירותים מקומיים סבסוד מערכת החינוך
₪ 920	₪ 340	

⁸ 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.

המחקר הציע מספר דרכים לשבירת 'מעגל הקסמים', לרבות: "הגדלת פוטנציאל ההכנסות של הרשויות המקומיות, מארנונה לעסקים ובעיקר עידוד ותמרוץ בניית אזורי תעסוקה; חלוקה מחדש של ארנונה ממוסדות ממשלתיים; שינוי שיטת השתתפות הממשלה לשיטה דיפרנציאלית; ותיקון גבולות השיפוט של רשויות מקומיות כך שיהנו מהכנסות ארנונה של אזורי תעסוקה".

במסמך זה, העוסק ב'קרן לצמצום פערים', נציע מנגנון חלוקה מחדש של כספי הקרן, קרי כספי הארנונה ממוסדות ממשלתיים, ונבחן את השפעת מנגנון זה על הכנסות הרשויות הערביות ועל הכלכלה המוניציפאלית שלהן.

2. סקירת המנגנון של הקרן לצמצום פערים⁹

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 ה'קרן 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.¹⁰

על מנת לתת מענה לפער זה ובמטרה לקדם עקרונות של צדק חלוקתי, התקבלה החלטה בשנת 2016 להקים את ה'קרן לצמצום פערים', אשר מספקת במתכונתה הנוכחית מענה חלקי בלבד לפערים אלו.¹¹

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. כחלק מחוק זה, הוגדר שמשד הבטחון ישלם 30% מסכום הארנונה, משרד הבריאות ישלם 45% מסכום הארנונה ואילו שאר משרדי הממשלה ישלמו 55% מגובה הארנונה.

⁹ ביטול מנגנון ערי העולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים 2017-2018:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa/2_29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa_11_7266.pdf

¹⁰ במסגרת תחומי השיפוט של הרשויות הערביות כמעט ולא הוקמו מוסדות ממשלתיים ולכן רשויות אלו כמעט ולא נהנו מהכנסות הקשורות למוסדות אלו.

¹¹ ראה חוק ההסדרים 2016: https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2592.pdf

על פי הגדרה זו 61 הערים שהוגדרו כ'ערי עולים' קיבלו את מלוא סכום הארנונה (100%), ואילו ערים אחרות קיבלו סכום ארנונה מופחת.¹² 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.¹³

הקמת ה'קרן לצמצום פערים'

מתוך הכרה כי קריטריון 'ערי העולים' להקצאת כספי הארנונה הממשלתיים אינו רלוונטי למציאות העכשווית, הוחלט בחוק ההסדרים של שנות התקציב 2017-2018 לשנות את שיטת המיסוי על נכסי המדינה ולהקים את 'הקרן לצמצום פערים'.¹⁴ החוק קבע כי מעמד 'ערי העולים' מבוטל ורשויות אלו תקבלנה תשלומי ארנונה ממשלתיים בשיעור זהה לשאר הרשויות (אשר לא הוגדרו לפני כערי עולים). לפיכך, ישלם משרד הביטחון לרשויות אלו ארנונה בגובה של 30% מגובה הארנונה, משרד הבריאות ישלם 45% מסכום הארנונה ומשרדי ממשלה אחרים 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)¹⁵ בין רשויות מוחלשות על פי הקריטריונים הבאים: הכנסה נורמטיבית מארנונה לנפש (22%), שיעור גביית ארנונה (20%), דירוג חברתי-כלכלי (13.5%), הגירה פנימית (12%), רמת הפריפריאליות (10%), אי צבירת גרעון שוטף (8%), היקף שטחי ארנונה עסקית (5%), שיעור יוצאי אתיופיה (5%) ושיעור עולים (4.5%).

¹² כמובן שאף אחת מהרשויות הערביות לא נכללה ברשימת ערי עולים.

¹³ הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/2f506b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_2f506b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_7352.pdf

¹⁴ ביטול מנגנון ערי העולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים 2017-2018, המתבססת על החלטת הממשלה משנת 2016:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa/2_29d0ca3f-dca4-e611-80cb-00155d0a95aa_11_7266.pdf

¹⁵ סכום זה הוא הסכום הצפוי בסיום תקופת ה"גמילה".

על מנת לאפשר לרשויות שהוגדרו בעבר כ'ערי עולים' להתמודד בהדרגה עם הירידה הצפויה בהכנסותיהן, הוגדרה תקופת מעבר של 4 שנים (1 בינואר 2017 עד 31 בדצמבר 2020) אשר במהלכה יועבר להן בכל שנה תשלום מה'קרן לצמצום פערים' אשר ילך ויפחת עד לביטולו המוחלט בשנת 2025. בהתאמה, במהלך תקופה זו יגדל בהדרגה הסכום המחולק לרשויות מקומיות על פי הקריטריונים החדשים שנקבעו לחלוקת כספי הקרן.

3. ניתוח ההקצאה לרשויות הערביות על פי מנגנון חלוקת הכספים הנוכחי

עם כינונו של מודל חלוקת ההכנסות החדש, זוכות רשויות מוחלשות ובתוכן רשויות ערביות רבות, בתוספת הכנסה משמעותית מהמדינה, אשר תאפשר להן לספק שירותים טובים יותר לתושביהן. עם זאת, אין ביכולתה של התוספת הנ"ל לצמצם את הפערים הגדולים הקיימים כיום.

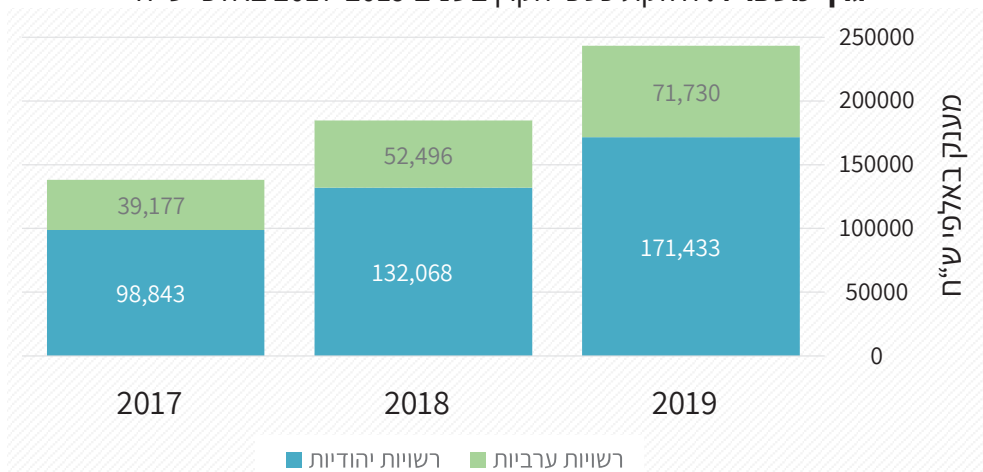
פילוח הקצאת כספי הקרן בין רשויות יהודיות וערביות

בחינה של הקצאת כספי הקרן בשנים 2017 עד 2020, מצביעה על כך שמספר הרשויות הערביות מהווה כ-30% מסך הרשויות המקבלות כספים מהקרן. בנוסף עלה כי שיעור הקצאת הכספים לרשויות עמד על כ-30% מסך כספי הקרן. מניתוח ראשוני ניתן להניח כי הקצאת הכספים הנ"ל היא שוויונית במהותה, אך כאשר בוחנים אותה לאור הפערים בין הכנסות הרשויות הערביות לבין הכנסות הרשויות היהודיות, רואים כי הפערים ביניהן עדיין גדולים מאוד כפי שמשקף בטבלאות לעיל. כך לדוגמה על פי נתוני הלמ"ס¹⁶ ב-2017 ההכנסות הנורמטיביות לנפש מארנונה של כ-95% מהרשויות הערביות (76 מתוך 79 רשויות) היתה נמוכה מ-2,000 ש"ח, זאת לעומת כ-13% בלבד (23 מתוך 170 רשויות)¹⁷ מהרשויות היהודיות. נתון זה אף בולט עוד יותר כאשר בוחנים את מספר הרשויות שבהן ההכנסה הנורמטיבית לנפש קטנה מ-1,000 ש"ח: 20 רשויות ערביות (כ-25% מכלל הרשויות הערביות) לעומת 4 רשויות יהודיות בלבד (כ-2% מהרשויות היהודיות). כלומר, הרשויות הערביות חלשות משמעותית מהרשויות היהודיות. לכן על מנת לצמצם את הפערים ביניהן, על הרשויות הערביות, המהוות את הרשויות המוחלשות ביותר בקרן, להיות זכאיות להקצאה גבוהה יותר מהקרן.

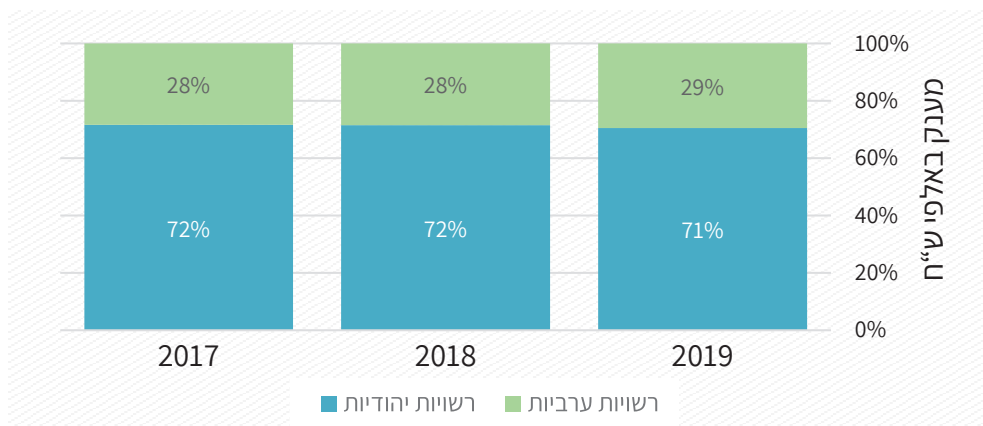
¹⁶ על נתונים אלו נשענת הקצאת הקרן בשנת 2019.

¹⁷ המספרים לא כוללים התייחסות לרשויות הערביות ברמת הגולן ואת הרשויות הצ'רקסיות.

גרף מספר 4: חלוקת כספי הקרן בשנים 2017-2019 באלפי ש"ח



גרף מספר 5: חלוקת כספי הקרן בשנים 2017-2019 באחוזים



ניתוח הקריטריונים לחלוקת הכספים

במטרה ללמוד על התפלגות הכספים בקרן, ניתחנו את ההקצאה לרשויות הערביות בשנים 2017 עד 2019, תוך בחינת ההקצאה לכל אחד מ-9 הקריטריונים בקרן: דירוג חברתי-כלכלי, רמת הפריפריאליות, הכנסה נורמטיבית לנפש מארנונה, היקף שטחי ארנונה עסקית, שיעור העולים, שיעור יוצאי אתיופיה, אי צבירת גרעון שוטף, הגירה פנימית ושיעור גביית ארנונה. מניתוח זה למדנו שישנם 4 קריטריונים המדירים או מפלים את הרשויות הערביות: שיעור עולים, שיעור יוצאי אתיופיה, מאזן הגירה ואחוזי גביה.

בהתאמה, למדנו כי בשנת 2019 87% מתקצוב הרשויות הערביות התבסס על עמידתן ב-5 קריטריונים בלבד: מדד סוציו-אקונומי, מדד הפריפריאליות, הכנסה נורמטיבית לנפש, אי צבירת גרעון שוטף ותקצוב בגין היקף שטחי ארנונה עסקית. נתון זה בולט במיוחד בהשוואה לרשויות היהודיות, אשר 5 קריטריונים אלו הם בסיס לכ-46% בלבד מסכום ההקצאה שלהן. מכאן שאחוז גבוה מכספי הקרן חולק על בסיס קריטריונים שמדירים את הרשויות הערביות.

להלן פירוט קצר לגבי ארבעת הקריטריונים המפלים

הקצאה על בסיס מאזן הגירה: קריטריון זה בוחן את מאזן ההגירה הפנימית לשטח הרשות המקומית ב-3 השנים שקדמו למועד ההקצאה.

ההקצאה על פי הקריטריון של מאזן הגירה מהווה 12% מהקצאת הקרן. מניתוח ההקצאה על בסיס מאזן הגירה עלה שהרשויות הערביות קיבלו פחות מ-6% מכלל ההקצאה עבור קריטריון זה בשנים 2017 עד 2019 וזאת למרות שהן מהוות כ-30% מהרשויות בקרן.

כדי לאמוד האם ההקצאה גם בשנים הבאות עתידה להיות דומה, בחנו את נתוני ההגירה ברשויות הערביות בשנים 2008-2017 ומצאנו כי המגמות לא השתנו לאורך העשור האחרון. לכן ניתן להעריך שלא צפוי שינוי משמעותי באחוז ההקצאה של קריטריון זה גם בשנים הבאות.

כמו כן, מניתוח נתוני ההקצאה עלה שכ-50% מהסכום שהוקצה מקריטריון זה הופנה למועצות אזוריות צומחות. שאר הכספים הופנו בעיקר לרשויות בינוניות צומחות (שחלקן הגדול מדורגות באשכול סוציו אקונומי 4-6 ובעלות הכנסה של לפחות 2,000 ש"ח לנפש גביה בפועל). בנוסף, קרוב ל-10% מהסכום הופנה לנתניה, אשר מדורגת באשכול סוציו אקונומי 6.

מכאן שקריטריון זה מדייר את הרשויות הערביות, אשר אינן מאופיינות בנתוני הגירה גבוהים ובמקביל מדייר את הרשויות הקטנות והעניות, אשר אינן מאופיינות בהגירה משמעותית לשטחן.

הקצאה על בסיס שיעור עולים והקצאה על בסיס יוצאי אתיופיה: כל רשות מקומית ששיעור העולים בה גבוה מ-2% זכאית לחלק היחסי מתקציב הקרן על פי הקריטריון של שיעור עולים. כל רשות מקומית שמספר התושבים בה שהם עולים מאתיופיה¹⁸ גבוה מ-100 זכאית לחלק היחסי מתקציב הקרן על פי הקריטריון של יוצאי אתיופיה.

הרשויות הערביות אינן זכאיות להקצאה על בסיס שני קריטריונים אלו, המהווים 9.5% מהקצאת הקרן.

ככלל, הניתוח שביצענו העלה שאלות לגבי הרלוונטיות של קריטריון זה להשגת מטרות הקרן. ניתוח הקצאת הכספים על פי קריטריון זה חושף כי אין קשר ישיר בין רשויות עם ריבוי עולים/יוצאי אתיופיה לבין הרשויות הזוכות להקצאה זו. כך לדוגמא, מצאנו שמעל 50% מן העולים¹⁹ גרים בערים שאינן זכאיות למענק הקרן. בנוסף, כ-20% מהעולים מתגוררים ברשויות שכלל אינן זכאיות למענקי איזון ורק כ-30% גרים בערים הנתמכות על ידי מענקי איזון. כמו כן מניתוח הקצאת כספי הקרן עולה שמרביתה מופנית לרשויות בעלות הכנסה הגבוהה מ-2,000 ₪ לתושב.

תמונה זו מתבהרת עוד יותר כאשר מנתחים את נתוני 2018 המצביעים על כך שהקצאת הקרן מהווה תוספת של 13% בלבד מתקציבי העולים ברשויות המקבלות מענקי איזון, אך מכפילה את התקציבים לעולים ברשויות שלא זכאיות למענקי איזון. כלומר, עבור רשויות הזכאיות למענקי איזון, תוספת זו אינה מאוד משמעותית ומייצרת שיפוי כפול.²⁰ ואילו דווקא עבור רשויות יציבות יותר כלכלית, אשר כמעט ואינן מקבלות תקציבים ייעודיים עבור עולים, סכום זה משמעותי יותר.

כלומר, 2 הקריטריונים המתייחסים לשיעור עולים ולשיעור יוצאי אתיופיה, מפלים ומדירים לחלוטין את הרשויות הערביות. בנוסף לכך, אופן ההקצאה של קריטריון שיעור העולים גם בקרב הרשויות היהודיות, מחזק בעיקר רשויות חזקות יותר, שחלקן אף אינן זכאיות למענקי איזון.

¹⁸ יוצא אתיופיה מוגדר כמי שעלה מאתיופיה מה-1.1.1984 ואילך.

¹⁹ מספר משוקלל של עולים.

²⁰ מכיוון שנוסחת מענק האיזון כוללת התייחסות לאחוז עולים, רשויות המקבלות מענק איזון מקבלות שיפוי כפול עבור עולים: הן במענק האיזון והן בקרן לצמצום פערים.

הקצאה לפי שיעור גביית ארנונה: לכל רשות מקומית ניתן ניקוד לפי אחוזי גביית הארנונה שלה. החישוב נעשה על ידי הכפלת מספר התושבים במקדם ההעדפה המופיע בטבלה המצורפת להלן.

טבלה מספר 5: מקדם ההעדפה של הרשות המקומית בהתאם לשיעור גביית הארנונה

מקדם העדפה	שיעור גביית הארנונה
0	פחות מ-75%
0.5	75% עד 79%
0.625	80% עד 84%
0.75	85% עד 89%
0.875	90% עד 94%
1	95% ומעלה

ההקצאה על בסיס שיעור גביית ארנונה מהווה כ-20% מהקצאת הקרן. הרשויות הערביות זכאיות לכ-20% בלבד מכלל ההקצאה לקריטריון זה, על אף שהן מהוות כ-30% מהרשויות בקרן.

הגדרת הרף של 75% גביית ארנונה מהווה מכשול עבור הרשויות הערביות ולמעשה מונעת מרובן את הזכאות לקבלת כספים מהקרן. עוד קובע הקריטריון כי בכל גידול של 5% גביה חלקה של הרשות בהקצאה גדל, ומעל 95% גביה הרשות זכאית למלוא ההקצאה ביחס למספר תושביה.

מניתוח מאפייני הרשויות הזכאיות עולה שהרשויות הזכאיות במגזר היהודי הצליחו בשנת 2019 לגבות בממוצע כ-92% מהארנונה לעומת 74% בלבד ברשויות הערביות. כאשר בוחנים את נתוני ההקצאה על פי עוצמתן הכלכלית של הרשויות, עולה שהרשויות היהודיות המוחלשות (עד 2,500 ש"ח לתושב מארנונה) קיבלו 57% מההקצאה בלבד והשאר הועבר לרשויות חזקות יותר. בנוסף עולה שהרשויות הבינוניות והגדולות קיבלו מעל 80% מההקצאה. הקטנת רף הגביה ב-5% היתה יכולה להגדיל את כמות הרשויות הזכאיות בכ-20% והקטנת הרף ב-10% היתה יכולה להגדיל את כמות הרשויות הזכאיות

בכ-40%²¹ טיעון זה אף מתחזק לאור זה שבמענקי האיזון, נבחר רף תחתון של 60% עבור רשויות במעמד סוציו אקונומי 1, 65% עבור רשויות במעמד סוציו-אקונומי 2-3 ו-70% עבור מעמד סוציו אקונומי 4.

בנוסף, מניתוח שערכנו מצאנו שישנה קורלציה בין שיעור הגביה של רשות מקומית לבין התפלגות חיוב הארנונה שלה. כלומר ככל שאחוז הארנונה העסקית מכלל חיוב הארנונה גבוה יותר, כך אחוזי הגביה של הרשות המקומית גבוהים יותר. מכאן שהכללת הקריטריון של אחוז גביה פוגע בעיקר ברשויות עם ארנונה עסקית נמוכה, אשר סובלות מחולשה כלכלית משמעותית ובמקביל אינן זכאיות להקצאה מתוך קריטריון זה.

לסיכום, נתונים אלו מצביעים על זה שקריטריון זה מפלה ומדיר רשויות ערביות מוחלשות, אך במקביל מפלה גם רשויות יהודיות קטנות ומוחלשות.

גודל 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. 500 מיליון ש"ח הקיימים כיום בקרן מהווים כמחצית בלבד מכספי הארנונה הממשלתית השנתית המוערכת (או כרבע מהסכום אם מוסיפים לסך הכל את הארנונה מחברות ממשלתיות).²² לכן, אין ביכולתו של סכום זה 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.

²¹ כך לדוגמה הקטנת הרף ב-5% היתה יכולה להוסיף בשנים 2017-2019-7 רשויות ערביות לתוך ההקצאה והקטנת הרף ב-10% היתה יכולה להוסיף בשנים אלו עוד 6-8 רשויות ערביות (סה"כ תוספת של 13-20 רשויות לתוך ההקצאה).

²² למחקר המפרט את חלוקת הכספים מהארנונה הממשלתית ראה מחקר של מכון המחקר של הכנסת: חלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית על פי מגזר. 6 ביולי 2020.

4. מנגנון חלוקת הכספים החלופי

התמונה העולה מן הניתוח הנ"ל היא כי המנגנון הקיים של 'הקרן לצמצום פערים' אינו מצליח לסגור פערים בין רשויות, בחלק מהמקרים אף תורם לחיזוק רשויות חזקות על חשבון רשויות מוחלשות, ובמקרים רבים מפלה בין רשויות ערביות ויהודיות. על כן, דרוש שינוי בקריטריונים הקובעים את חלוקת הכספים על מנת שהקרן תשיג את מטרתה - צמצום פערים בין הרשויות המוחלשות לבין הרשויות החזקות. בחינת מגוון מודלים לתקצוב המבוססים על הקריטריונים השונים הביאה אותנו למסקנה כי קריטריון גובה הכנסות מארנונה עסקית הוא הקריטריון היחיד המבטיח חלוקת כספים שוויונית והוגנת המצמצמת את הפערים בין הרשויות.

אנו מציעים שהמדינה תגדיר רף הכנסה מינימלי, שיאפשר לרשויות המקומיות לספק שירותים איכותיים יותר לתושביהן. כל רשות שסכום ההכנסות שלה מארנונה עסקית וממענק האיזון יהיו נמוכות מרף זה, תקבל השלמה מתוך כספי הקרן.

המודל המוצע להלן מחושב על בסיס נתוני חלוקת כספי הקרן בשנת 2020, ועל בסיס חלוקת כספי הקרן המתוכננת לשנים 2020-2025 כפי שהוגדר בסעיף 25 בחוק ההסדרים.

הנחות היסוד של המודל

- המענק אמור להיות מחולק בין רשויות על מנת לכסות על העדר הכנסות. לכן לא ניתן להתעלם בחלוקת המענק של הקרן לצמצום פערים מהכנסות שמקבלות רשויות ממענקי האיזון.
- המענק שניתן לרשויות במסגרת הקרן לצמצום פערים מטרתו לפצות את הרשויות על העדר מקורות הכנסה עצמיים בדגש על ארנונה שאינה ממגורים.
- המענק אמור לפצות רשויות מוחלשות עד מעמד סוציו-אקונומי 7 בלבד (כפי שמופיע בחוק ובתקנות של הקרן).

המודל

- יקבע רף עליון של הכנסות לנפש שמעליו אין לרשות מקומית זכאות לקבל מכספי הקרן. רף ההכנסות יכלול את סכום ההכנסות מארנונה עסקית וממענקי איזון לנפש.
- על פי נתוני החלוקה של הקרן בשנת 2020 הרף יעמוד על 3,200 ₪ לנפש לרשויות

מעל 5,000 תושבים ו-4,000 עד לנפש לרשויות מתחת ל-5,000 תושבים. רשות שתעמוד בתנאי זה ונמצאת במעמד סוציו-אקונומי 1-7 תעבור את תנאי הסף.

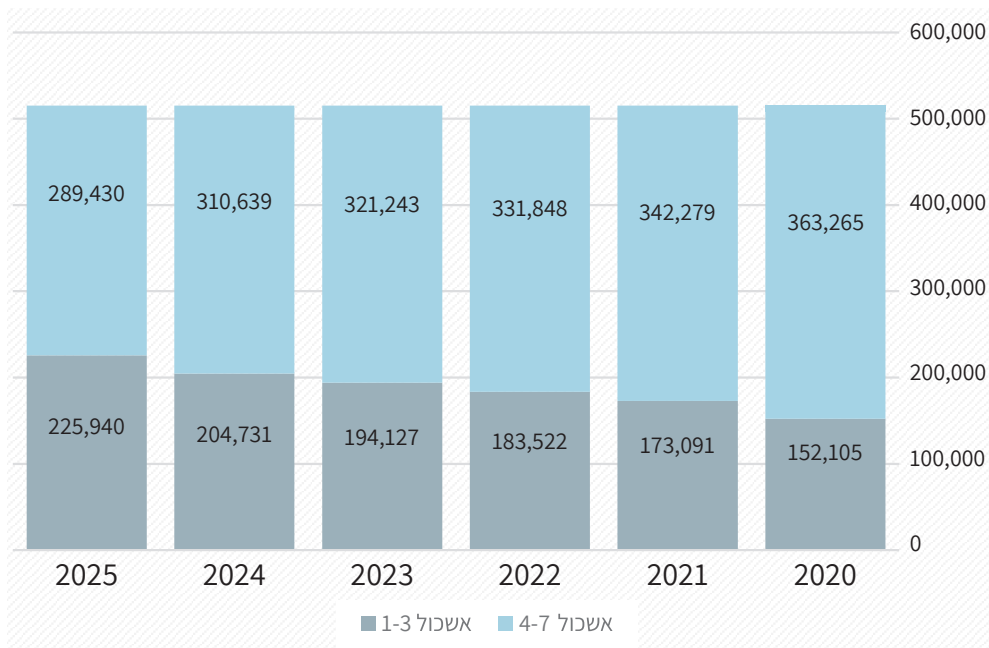
■ מודל חלוקת הקרן יהיה על בסיס השלמת ההכנסות מארנונה עסקית וממענקי האיזון לסכום מינימלי. בדוגמא שבהמשך נקבע הרף על 700 עד לנפש. סכום זה הוא ממוצע ההכנסות לנפש של רשויות במעמד סוציו אקונומי 1-4.

■ סכום הפיצוי יחושב כהפרש בין הכנסות הרשות בפועל (מארנונה עסקית וממענק האיזון לנפש) לבין ההכנסה המינימלית שתקבע.

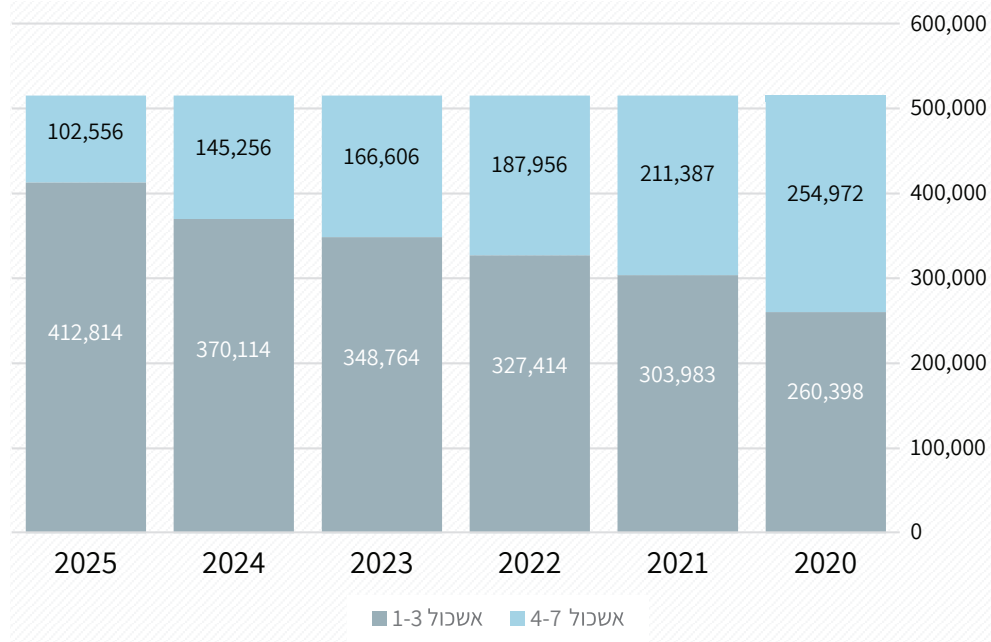
■ היות וגם עם סיום תקופת המעבר הסכום הקיים בקרן לא יאפשר להגיע לרף הכנסה של 700 ש"ח לנפש, אנו מציעים להקצות לכל הרשויות שלא עומדות ברף אחוז מתוך סכום זה. דהיינו אם לדוגמא הסכום המיועד לחלוקה בקרן יכסה 70% מהסכום המחושב לכלל הרשויות, תקבל כל רשות 70% מהסכום שחושב לה.

בגרפים שלהלן מוצגים תוצאות חישוב המודל לשנים 2020-2025, בחלוקה לרשויות מוחלשות ורשויות חזקות.

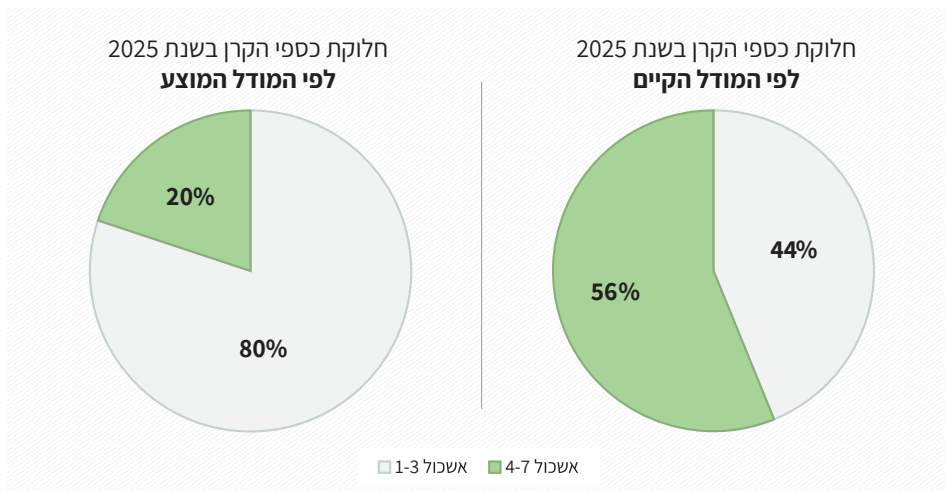
גרף מספר 6: חלוקה לפי המודל הקיים על פי שנים



גרף מספר 7: חלוקה לפי המודל המוצע על פי שנים



גרף מספר 8: השוואה בין המודל הקיים למודל המוצע על פי ההקצאה הצפויה בשנת 2025



מכיוון ששינוי זה אינו עומד בכל התקנות, על מנת להשלים את המהלך הזה ועל מנת לקדם צמצום פערים אמיתי ומשמעותי עבור הרשויות המוחלשות ביותר, דרוש שינוי חקיקה. לכן, בשלב הראשון אנו ממליצים שמשרד האוצר ייזום שינוי חקיקה זה, ובשלב השני אנו ממליצים כי ייקבע כי קריטריון החלוקה של הקרן יהיה גובה ההכנסות של הרשויות מארנונה עסקית.

אנו סבורים כי במתכונת זו הקרן תגשים בצורה הטובה ביותר את מטרתיה כפי שהוגדרו עם הקמתה: "לתקן עיוותים של למעלה מ-60 שנה וחלוקה ראויה וצודקת של הכסף הממשלתי בין הרשויות השונות. הקרן תחזק את השלטון המקומי בישראל עקב התוספת התקציבית שניתנה בו לטובת הרשויות המקומיות".²³ באופן זה, הרשויות המוחלשות ביותר, יזכו לתוספת הכנסה משמעותית, שתאפשר להן להגדיל את מקורות ההכנסה שלהן ולספק שירותים טובים יותר לתושביהן. אנו מאמינים כי בכוחו של מודל זה לצמצם את האפליה והעיוותים ההסטוריים המובנים, לחזק את עקרון הצדק החלוקתי ולקדם שוויון בין רשויות.

²³ מתוך אתר הכנסת: <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press141216b.aspx>