



לכבוד

מר מרדכי כהן

מנכ"ל משרד הפנים

ויו"ר הוועדה הבין-משרדית לבחינת הקצאת מענקי איזון

בפקס : 02-5697989

ובדואר אלקטרוני : mordechay@moin.gov.il

שלום רב,

דחוף!

הנדון: שינוי נוסחת גדיש להקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות והעלאת גובה

התוספת למענקים לרשויות הערביות

בשם הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל (להלן: "הוועד הארצי"), הריני לפנות אליכם כדלקמן:

1. בהודעה לעיתונות שפורסמה מטעם משרד הפנים בשבוע שעבר, נמסר כי השר אריה דרעי הגיע לסיכום עם משרד האוצר לפיו תוקצה תוספת של מענקי איזון לרשויות המקומיות המוחלשות עבור השנים 2017-108 בגובה של 400 מליון ₪. כמו כן פורסם כי שר הפנים החליט על מינויך לוועדה הבין-משרדית לבחינת נוסחת גדיש ואשר אמורה להעביר את המלצות הביניים שלה לשר הפנים.

2. בישיבה אשר קיים הוועד הארצי ביום חמישי, 16.2.17, בעקבות הודעתכם לעיל, הוחלט כי הוועד ימשיך לדרוש הקצאת תוספת למענקי האיזון לרשויות הערביות בגובה הפער בהקצאה שנוצר בין הרשויות הערביות ליהודיות והעומד על כ- 600 מליון ₪ בשנה. על כן מצופה כי התוספת התקציבית על סך 400 מליון ₪ תוקצה רובה ככולה לצמצום הפער השנתי האמור שכן הרשויות הערביות הן הנפגעות העיקריות מהעיוותים שבנוסחת גדיש. כמו כן הוחלט כי לצורך מניעת יצירת פערים נוספים בעתיד, ימשיך הוועד הארצי לדרוש שינוי עקרוני בנוסחת גדיש שתוביל להקצאה הוגנת, צודקת ושוויונית בין הרשויות הערביות והיהודיות ואשר תשקף את הכנסותיהן והוצאותיהן האמיתיות של רשויות אלו. על כן יובא כאן סיכום טיעוני הוועד הארצי כנגד מרכיבי נוסחת גדיש.

3. נוסחת גדיש מבוססת על חישוב ההפרש בין הוצאות הרשות המקומית להכנסתה כאשר הפרש זה מהווה את המענק שנועד לאזן את הגירעונות התקציביים שנוצרים אצל רשויות, במיוחד חלשות, במטרה לאפשר להן לספק שירות סביר, טוב ואיכותי לתושביהן. כיום חלקן של הרשויות הערביות מכלל מענקי האיזון מגיע לכ- 37%. אולם, בשל העובדה כי מרבית הרשויות הערביות, כ- 98%,

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ص.ب 8921 هاتف 04-9501610 فاكس 04-9503140

חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

ממוקמות בארבע האשכולות הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, הרי חלקן מהמענק הארצי, אמור להיות גדול עוד יותר. הלכה למעשה, וכפי שנראה להלן, מרכיבי נוסחת גדיש מובילים להפחתה ניכרת במענק האיזון המוקצה לרשויות הערביות וזאת למרות קביעת תבחינים ניטראליים לכאורה. לראיה, נתוני הקצאת מענקי האיזון בחמש השנים האחרונות (2010-2015) מעלים, כי הגידול שחל במענקי האיזון שהוקצו לרשויות המקומיות היהודיות עמד על 21.4% ואילו הגידול במענקים עבור הרשויות המקומיות הערביות באותן שנים היה הרבה פחות והוא עמד על 12.9% בלבד (תמיר אגמון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015, 21.2.16, עמוד 7, להלן: "מחקר תמיר אגמון").

4. כידוע, הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל, פועל מזה 17 שנים במטרה להוביל להקצאה שוויונית, צודקת והוגנת עבור הרשויות הערביות שהן הרשויות המוחלשות ביותר והזקוקות ביותר למענקי האיזון לצורך מתן שירות איכותי וסביר יותר לתושביהן. לצורך כך עתרנו בעבר פעמיים לבג"ץ בדרישה לקבוע תבחינים שוויוניים להקצאת המענק. בפעם הראשונה עתרנו בשם הוועדה הארצי כנגד מרכיבי נוסחת סוארי ובפעם השנייה עתרנו כנגד מרכיבי נוסחת גדיש. בחודש מאי 2011 החליט בג"ץ כי יש לאפשר בחינת יישום ההקצאה על פי נוסחת גדיש ולשם כך נמחקה העתירה תוך הותרת הזכות לעותרים לפנות שוב לבג"ץ במידה והקצאת המענק תתברר כבלתי שוויונית או בלתי צודקת (בג"ץ 6223/01 הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל נגד משרד הפנים, פסק דין מיום 17.5.2011).

מרכיב ההכנסה לפי נוסחת גדיש

5. ההכנסה לנפש מחושבת לפי נוסחת המודל מהכנסות הרשות מארנונה, מהכנסות עצמיות אחרות ומענקים ממשלתיים ייעודיים. באשר להכנסה מארנונה נקבעה הכנסה מינימאלית של 997 ₪. לכאורה, כפי שנראה להלן, הכנסת הרשויות הערביות הינה נמוכה יותר, ועל כן ניתן לסבור כי המענקים שיקבלו גדולים יותר. אך בפועל המענקים שמקבלים הם קטנים יותר. נפרט להלן את הבעיות העיקריות במרכיב ההכנסה בנוסחה:

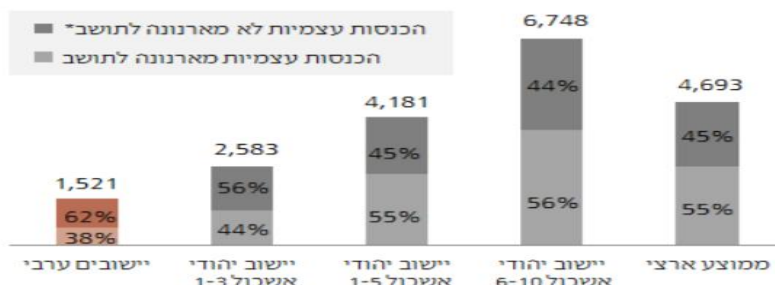
ההכנסות העצמיות והכנסות ממשרדים ממשלתיים של הרשויות הערביות קטנות יותר

6. ההכנסות העצמיות של הרשות והכנסותיה ממשרדים ממשלתיים הינה אחד המרכיבים בקביעת הכנסת הרשות לפי נוסחת גדיש. לפי דברי ההסבר מטעם משרד הפנים לחלוקת מענקי האיזון לשנת 2016, נקבע גובה ההכנסה העצמית של הרשות במרכיב זה כדלקמן:

מועצות מקומיות ועיריות		מועצות אזוריות	
גודל אוכלוסייה	הכנסה לנפש	גודל אוכלוסייה	הכנסה לנפש
לכל תושב עד ל- 20 אלף התושבים הראשונים	2,031	לכל תושב עד ל- 10 אלף התושבים הראשונים	4,521
לכל תושב נוסף מעבר ל- 20 אלף התושבים הראשונים	1,980	לכל תושב נוסף מעבר ל- 10 אלף התושבים הראשונים	3,506

7. קביעת ההכנסה בנוסחת גדיש פוגעת ברשויות הערביות שכן מרכיב הכנסה זה הוא נמוך יותר אצלן. כך עולה מנתונים שפורסמו ע"י משרד האוצר, השוויון החברתי ומשרד ראש הממשלה בחודש יולי 2016 תחת הכותרת "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית – באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים" (להלן: "התוכנית המערכתית") לפי מסמך זה, הכנסות הרשויות הינן כדלקמן:

הכנסות עצמיות לתושב בחלוקה להכנסות עצמיות מארנונה והכנסות עצמיות שאינן מארנונה, שנת 2013



(עמוד 54 לתכנית המערכתית לשילוב).

8. לגבי המועצות האזוריות הערביות, כל ארבעתן כוללות אוכלוסייה עד 10,000 תושבים ועל כן ההכנסה העצמית שלהן תיקבע לפי הרף הגבוה יותר.

9. לכן רשויות ערביות אינן יכולות להגיע לסף ההכנסות שנקבעו בנוסחה דבר המוביל באופן וודאי לפגיעה בגובה מענק האיזון המגיע להן.

קביעת הכנסה המינימאלית לנפש פוגעת לרוב ברשויות הערביות

10. אחד המרכיבים הבעייתיים ביותר עבור הרשויות המקומיות הערביות הינו מרכיב ההכנסה המינימאלית לנפש. הוא נוסף להכנסה המינימאלית מארנונה העומד על 997 ₪. הלכה למעשה ההכנסה המינימאלית הנ"ל הוא סכום שהוחדר לנוסחה באופן שרירותי ולא מבוסס. בשנת 2015 הוא עמד על 3,502 ₪ עבור מועצות מקומיות ועיריות ו- 6,320 ₪ עבור מועצות אזוריות. בשנת 2016 הוגדל הסכום ל- 3,546 ₪ עבור מועצות מקומיות ועיריות ו- 6,400 ₪ עבור מועצות אזוריות. מרכיב זה הוא הגורם העיקרי לפערים הגדולים בין הרשויות הערביות ליהודיות אשר כיום עומד כאמור על 600 מליון ₪. הסיבה נוגעת לכך שמרבית הרשויות הערביות אינן עוברת את הסכום הזה בתור הכנסה מינימאלית לנפש ועל כן המענק שלהן מופחת באופן אוטומטי ועובר אל הרשויות היהודיות שמרביתם עוברים את סף ההכנסה שנקבע.

11. יודגש, כי לפי חישוב שבוצע ע"י הוועד הארצי, גם אם רשות מקומית ערבית תגיע ל- 100%, דבר שמעולם כמעט לא קורה, הרי ההכנסה הממוצעת שלה תעמוד רק על 2,795. לכן, סביר להניח כי רשויות מקומיות על מציאות גבייה כמתואר להלן, מעולם כמעט לא יגיעו או יעברו את הסכום הנדרש. התוצאה היא שהפער בין הכנסה לנפש במצב תיאורטי של 100% לבין ההכנסה המינימאלית שנקבעה בנוסחה נכון לשנת 2015, עומד על 707 ₪ לנפש אותן מפסידות הרשויות

הערביות לטובת היהודיות. לפי בדיקה חשבונאית שבוצעה לשנים 2014-2015 חישוב הפער עבור מועצות מקומיות, הינו כדלקמן:

ההכנסה הנורמטיבית המינימאלית לנפש –	3,502 ₪
ההכנסה הממוצעת לנפש בפועל במידה וישנה 100% גביה	2,795 ₪
הפרש הכנסה לנפש (בין ההכנסה הנורמטיבית המינימאלית לבין ההכנסה הממוצעת בפועל)	707 ₪
שיעור מימוש מגדיש (בגין הפרש בין תקציב מאושר לתקציב בפועל, נקבע ע"י משרד הפנים)	86.5%
מספר התושבים הערבים (כולל ברשויות דרוזיות) ברשויות המקומיות	980,000
הפסד מענק איזון לכל הרשויות הערביות	599 מליון ש"ח

12. אם נוסיף לפער הנ"ל את הפער שנוצר לחובת הרשויות המקומיות הדרוזיות, הרי הפער יחדיו יגיע ל- 777 מליון ₪.

13. יצויין, כי גובה הפער הנ"ל כולל חישוב הפערים שנגרמים לרשויות המוגדרות ע"י משרד הפנים כרשויות דרוזיות.

קביעת הכנסה נורמטיבית מארנונה פוגעת ברשויות הערביות

14. ההכנסות מארנונה של רשות מקומית, תלויות הן בגובה הארנונה והן בשיעור הגבייה. על מנת לא לעודד רשויות לקבוע שיעור ארנונה נמוך ובכך להגדיל את מענק האיזון, קבעה נוסחת גדיש שיעור גבייה וגובה ארנונה נורמטיביים. אולם ממחקרים רבים עולה כי קיים פער מאוד גבוה בין שיעורי הגבייה הנורמטיביים שנקבעו בנוסחת גדיש לבין שיעור הגבייה בפועל שיכולה הרשות המקומית לגבות. פער זה גדל ככל שעולים באשכול החברתי כלכלי של הרשות המקומית. בטבלה להלן שהובאה במחקר המדיניות שפורסם ע"י מכון ון ליר תחת הכותרת "מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?" (להלן: "מחקר מכון ון ליר") מופיעים שיעורי הגבייה הנורמטיביים לפי האשכול החברתי כלכלי של הרשויות:

אשכול חברתי כלכלי	תעריף לחיוב ארנונה מגורים למ"ר במחירי 2010, בש"ח	שיעור נורמטיבי מגורים	שיעור נורמטיבי ממגורים	שיעור גבייה נורמטיבי מגורים	גבייה ללא
1	38.15	60%	60%	75%	
2	38.15	65%	65%	75%	
3	38.91	65%	65%	75%	
4	39.69	70%	70%	75%	
5	41.67	75%	75%	75%	
6	43.75	77.5%	77.5%	77.5%	
7	45.94	85%	85%	85%	
8	50.54	85%	85%	85%	
9	58.12	90%	90%	90%	
10	66.83	90%	90%	90%	

לוח 9: תעריפים ושיעורי גבייה נורמטיביים לפי אשכול חברתי-כלכלי, מחקר מכון ון ליר, עמוד 28.

15. לעומת זאת טבלה אחרת שמפרטת את שיעורי הגבייה בפועל, מראה את הפער בין הגבייה הנורמטיבית לבין הגבייה בפועל של הרשויות. מטבלה זו עולה כי השיעור הנורמטיבי הוא גדול לאין ערוך מהשיעור בפועל, דבר המשפיע בסוף על גובה המענק:

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	אשכול
90%	90%	85%	85%	77.5%	75%	72.5%	70%	70%	67.5%	שיעור גבייה נורמטיבי
95%	95%	92%	88%	88%	82%	68%	48%	56%	26%	שיעור הגבייה בפועל ב- 2007
95%	96%	92%	89%	87%	81%	71%	45%	53%	35%	שיעור הגבייה בפועל לשנת 2008

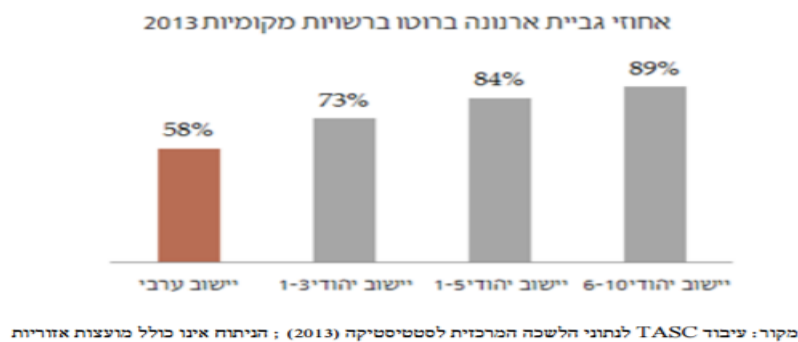
לוח 10: השוואת שיעור הגבייה הנורמטיבי ושיעור הגבייה בפועל (ממוצע של ארנונה ממגורים וארנונה שלא ממגורים), מחקר כון ון ליר, עמוד 29.

16. בנוסף, פילוח נתוני החיוב בפועל לפי חלוקת הרשויות המקומיות למגזרים, מראה כי חיובי הארנונה ברשויות ערביות קטנות יותר ועל כן במבחן התוצאה, גובה מענק האיזון יהיה קטן יותר. כך לפי טבלת הנתונים שמובאת במחקר מכון ון ליר (הפילוח לרשויות ערביות ודרוזיות מופיע במקור בדו"ח):

אשכול	1	2	3	4
ערבים	27	28	29	28
דרוזים	-	-	28	28
יהודים	31	43	28	45

ראו: לוח 12: חיוב הארנונה בפועל למ"ר לפי מגזרים בארבעת האשכולות הנמוכים, מחקר כון ון ליר עמוד 31.

17. נתונים דומים עולים גם מתכנית השילוב המערכתית שפורסמו ע"י המשרדים הממשלתיים בחודש יולי 2016 לגבי שיעורי הגבייה ברשויות היהודיות והערביות:



ראו: עמוד 55 לתכנית המערכתית.

18. מהנתונים לעיל יוצא כי ההכנסות בפועל באשכולות הנמוכים קטנות יותר מאלו שבאשכולות הגבוהים ולכן במבחן התוצאה רשויות חלשות, מרביתן ערביות, יקבלו מענק קטן יותר.

19. התוצאה של הפערים הנ"ל הינה כי תלותן של הרשויות המקומיות הערביות במענקי האיזון גדולה יותר ומכאן חשיבות מענקים אלו עבורן. ממחקר תמיר אגמון, עולה כי יחס מענקי האיזון מסך גביית הארנונה מעלה כי בשנת 2014 היחס ברשויות הערביות עמד על 135% לעומת 8% ברשויות היהודיות. כלומר, ברשויות היהודיות, ההכנסות ממענקי איזון מסך ההכנסות מגביית ארנונה עמדו על 8% ואילו ברשויות הערביות עמדו על 135% (עמוד 9 למחקר). כמו כן בשני האשכולות הנמוכים, בהם 54 רשויות ערביות, יחס מענקי האיזון להכנסות מארנונה גבוה משיעור של 100%.

20. יתר על כן עולה מאותו נייר מחקר של הכנסת, כי לאחר בדיקת גובה הארנונה לעומת מענקי האיזון ממוצעים לתושב בשנת 2014 (בש"ח), עולה כי "קיים מתאם חיובי בין גביית הארנונה לתושב לבין אשכול גבוה, ומתאם שלילי בין מענקי האיזון לתושב לבין אשכול גבוה. יחד עם זאת, ברשויות במגזר הערבי מענקי האיזון הממוצעים לתושב דווקא עולים בדרך כלל עם העלייה באשכול – באשכול 5 מענקי האיזון לתושב מסתכמים ב- 2,046 ₪ לעומת 1,048 ₪ באשכול 1, שיעור הגבוה פי 1.95. נתון זה יכול ללמד על הקצאה לא יעילה של מענקי האיזון;" (ההדגשה במקור, מחקר תמיר אגמון, עמוד 10).

מרכיב ההוצאה בנוסחת גדיש

21. ההוצאה לנפש מחושבת לפי נוסחת המודל על בסיסי מקדמי העדפה להוצאה הכוללים, בין היתר, מקדם לאשכול המדד החברתי-כלכלי; מקדם שונות המדד החברתי-כלכלי; מקדם העדפה בהוצאה לחינוך; מקדם העדפה בהוצאות לרווחה, קווי עימות וישיע ומקדם העדפה להוצאות קליטה. על סה"כ מקדם ההוצאה שלא יעלה על 10%. חישוב ההוצאה נותנת למעשה ביטוי ליתרון של גודל האוכלוסייה שזהו המרכיב העיקרי בחישוב ההוצאה של הרשות. ככל שאוכלוסיית רשות מקומית קטנה יותר, כך ההוצאות של הרשות גדלות יותר.

ההוצאה הבסיסית

22. כאמור, מרכיב ההוצאה מבוסס על חישוב הוצאה בסיסית אשר לאחר מכן מתווספים אליה מקדמי העדפה. קביעת ההוצאה הבסיסית הינה בעייתית. שכן, היא מבוססת על נתונים משנת 1999 אשר כשלעצמה מבוססת על נתוני רגרסיה משנת 1994 שהתבססו על נתונים משנת 1992. (ראו: דו"ח מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית, הוגש למרכז השלטון המקומי בישראל, דצמבר 2015). נתונים אלו לא עודכנו עד היום.

23. יצויין במקביל, כי סכום ההכנסה המינימאלית לנפש עודכן במהלך השנים. במהלך ההליכים בעתירה השנייה הוא עמד על 2,798 ואילו היום הוא עומד על 3,546 ₪ לנפש. ההוצאה הבסיסית טרם עודכן מאז שנת 1999 ולכן הפער נפער עוד יותר במהלך השנים על סמך סכומים שרירותיים ובלתי רלוונטיים המובילים לפגיעה במיוחד ברשויות הערביות.

מקדם העדפה למצב סוציו אקונומי של הרשות

24. לפי נוסחת גדיש, ככל שמצב הרשות חלש יותר, כך מקדם ההעדפה גבוה יותר. ככל שמצב הרשות חזק יותר, יסומן לה מקדם שלילי, בבחינת קנס, שינמיך את גובה המענק, כדלקמן:

מקדם העדפה	עשירון במדד הסוציו אקונומי
10%	1
5%	2,3
2%	4
0%	5
-2%	6
-6%	7,8
-10%	9
-15%	10

25. כאמור לעיל, הרשויות הערביות נמצאות בתחתית המדד החברתי הכלכלי של הלמ"ס, בין המדד הראשון לרביעי. במדד הראשון ממוקמות רק חמשה יישובים ערבים, שהם היישובים הבדואים שהוכרו על ידי המדינה. מרבית היישובים הערבים ממוקמים באשכול 2-3 ולכן הן יזכו רק ל- 5% מקדם העדפה (ראו גם דו"ח מחקר מדיניות של הרשויות המקומיות, עמוד 55). לכן הואיל ותכלית מעניק האיזון הינה להטיב עם הרשויות החלשות, הרי יש להגדיל את מקדם ההעדפה עבור רשויות חלשות, לרבות אלו הממוקמות באשכול 2-4.

מקדם העדפה עבור שונות המדד החברתי כלכלי

26. לפי נוסחת גדיש, רשויות שיש להן הוצאות בגין השונות החברתית כלכלית הקיימת בקרב האוכלוסייה שבה, מקדמי ההעדפה עבורה נעים בין 0-4% לפי הטבלה הבאה:

שונות חברתית כלכלית	מקדם העדפה הרשות להוצאת
עד 0.25	0
0.25-0.5	1%
0.5-0.75	2%
0.75-1.0	3%
מעל 1	4%

27. מקדם זה אינו רלוונטי עבור מרבית הרשויות הערביות, שכן הן מתאפיינות בגודל אוכלוסייה נמוך. וגם אם קיים שונות, הרי השונות הינה נמוכה ביותר, דבר שאינו מזכה את הרשות במקדם העדפה גבוה. לכן במבחן התוצאה הרשויות הערביות אינן נהנות ממקדם זה והדבר מוביל למענק קטן יותר.

28. מסקנה זו מקבלת חיזוק מדו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות (עמוד 55-56) ממנו עולה, כי:

- ל- 52% מהרשויות הערביות אין נתון שונות המדד החברתי כלכלי ועל כן אינן נהנות ממקדם ההעדפה.

- 75% מהרשויות המקומיות הערביות ו- 36% מכלל הרשויות שקיים בגינן מקדם שונות זה, השונות הינה פחות מ- 0.25 ולכן הן מקבלות מקדם העדפה בשיעור 0%.
- רק ל- 12% מהרשויות הערביות שהן 10 רשויות יש מדד שונות שנע בין 0.5-0.25 ועל כן מקדם ההעדפה שלהן הוא 1%.

מקדם העדפה עבור הוצאות חינוך

29. לפי נוסחת גדיש, מקדם ההעדפה עבור הוצאות חינוך תלוי במספר האוכלוסייה שבה בגילאים 0-18. ככל שמספר אוכלוסייה זו גדול יותר, ההוצאה גדולה יותר ועל כן היא תפוצה במקדם העדפה גבוה יותר, וזאת כמפורט בטבלה שלהלן:

מקדם העדפה להוצאת הרשות	שיעור אוכלוסייה בגילאים 0-18
- 3%	0-34%
0	34-46%
2%	46-52%
4%	מעל 52%

30. אולם, גם בהקשר למקדם זה מרבית הרשויות הערביות אינן נהנות ממקדם חיוב מלא. כך עולה גם מדו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות כי בהתבסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2013:

- רק 13% מהרשויות המקומיות הערביות ענו על מקדם זה.
- 12% מהרשויות הערביות (14 רשויות) קיבלו מקדם העדפה שלילי של 3%.
- ב- 62 רשויות מקומיות ערביות שהן 75% מכלל הרשויות הערביות, שיעור האוכלוסייה בגילאים הנ"ל נע בין 0-46% והן זוכות למקדם העדפה 0%.
- רק 3 רשויות ערביות קיבלו מקדם העדפה של 2%.
- רק 8 רשויות ערביות (שהן 10% מהרשויות הערביות) שיעור האוכלוסייה בגילאי חינוך עולה על 52% וזכו למקדם העדפה של 4%.

31. אחת ממסקנות דו"ח מחקר המדיניות הנ"ל בהקשר זה היתה כי הואיל ומקדם זה הינו חברתי וכבר נלקח בחישוב האשכול החברתי כלכלי של הלמ"ס, והואיל ומרבית הרשויות הערביות ממילא אינן נהנות ממנו ואף ניזוקות ממקדם שלילי, שהינו מ"מקדם מעניש", אזי יש להוריד את מקדם ההעדפה על הוצאה זו (ראו עמוד 5 לדו"ח).

מקדם העדפה עבור הוצאות רווחה

32. לפי נוסחת גדיש, ככל ששיעור האוכלוסייה ברשות המקומית שמעל גיל 65 גדול יותר, אז הוצאות הרווחה של הרשות גבוהה יותר ועל כן מקדם ההעדפה יהא גדול יותר וזאת לפי הטבלה שלהלן:

מקדם העדפה להוצאות רווחה	שיעור האוכלוסייה מעל גיל 65
- 2%	0-3%
0	3-9%
2%	מעל 9%

33. לפי דו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות שהתבסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2013 עולה כי:

- רק 4 רשויות ערביות שהן 5% מסך הרשויות הערביות, נהנות ממקדם העדפה בהוצאות רווחה.
- רק 11 רשויות ערביות שהן 13% מהרשויות הערביות קיבלו מקדם העדפה שלילי.
- 68 רשויות ערביות שהן 82% מהרשויות הערביות קיבלו מקדם העדפה 0.

34. לכן המסקנה בדו"ח אודות קביעת מקדמי העדפה עבור הוצאות רווחה וחינוך היתה כי שני מקדמים אלו דווקא פוגעים ברשויות הערביות ולכל הפחות אינם מתחשבים במצבן החברתי כלכלי באופן הולם, בזו הלשון:

"מקדם ההעדפה הנוכחי איננו מתייחס לטווח הגילים בו נמצאת מרבית האוכלוסייה הערבית, כך שאינה נהנית לא ממקדם החינוך ולא ממקדם הרווחה.

1. מקדם זה הינו מקדם בעייתי כפול לרשויות הערביות, היות ובגין שיעור האוכלוסייה הצעירה הן לא קיבלו מקדם בחינוך, אך והיות והיא לא מבוגרת היא גם לא קיבלה מקדם ברווחה.

2. מקדם זה שייך למקדמים חברתיים. הגיל של האוכלוסייה קיבל ביטוי כאחד המרכיבים בחישוב המדד הדירוג הסוציו אקונומי עצמו תחת הסעיף "חציון גיל". הוספת מקדם זה, ולרבות מרכיב ההענשה שבו – "מקדם שלילי" – רק מפחיתה את הסיכוי שרשות זו או אחרת השייכת לאוכלוסייה הערבית, תקבל העדפה."

עמוד 57 בדו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות.

מקדם העדפה עבור קווי עימות והתנחלויות

35. לפי נוסחת גדיש, יישובים בקווי עימות ובהתנחלויות ייהנו ממקדם העדפה נוסף של 4%. הלכה למעשה לא חל שינוי במקדם זה מאז שנת 2003. לפי דו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות, רק 6 יישובים ערבים נהנים ממקדם העדפה זה בשל מיקומם על הגבול והיותם "קווי עימות". העובדה כי מקדם זה אינו קובע מדרג כלשהו הנותן ביטוי להוצאות בפועל עבור ביטחון ביישובים אלו, מחזקת את המסקנה כי המקדם כשלעצמו וגובהו, נקבעו באופן שרירותי ומבלי לתת ביטוי לתכלית העיקרית והמקורית של מענקי האיזון. העובדה כי רבות מההתנחלויות ומהיישובים היהודים המוגדרים קו עימות ממוקמים במדד סוציו אקונומי בינוני עד גבוה, מחזקת את השרירות בקביעת המקדם.

מקדם העדפה עבור הוצאות קליטה

36. רשויות קולטות עלייה זוכות לפי נוסחת גדיש למקדם העדפה בגין הוצאות הקליטה בגובה 10%. אין ספק כי כמו בעבר, השימוש במקדם זה מפלה במבחן התוצאה את הרשויות הערביות שכן רשויות אלו אינן קולטות עלייה. השימוש במקדם זה הינו שם קוד לקריטריון הדרה על בסיס לאומי, כמו השימוש בקריטריון השירות הצבאי. בכל מקרה, יש לציין כי פגיעתו ברשויות הערביות, חלה ירידה חדה במספר העולים לישראל בכלל, ועל כן מקדם זה הופך בכל מקרה לזניח עוד יותר עם השנים.

37. לפי נוסחת גדיש, למועצות דתיות יש מקדם העדפה של 3%. אך גם מקדם זה רלוונטי אך ורק לגבי רשויות יהודיות שכן לרשויות הערביות אין מועצות דתיות. לפי מחקר מכון ון ליר, נטען בהקשר למקדם זה כדלקמן:

"הוצאות למועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות: על ההוצאה הבסיסית ניתנת תוספת של 3% בעבור הוצאות של מועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות. תוספת זו ניתנת לכל הרשויות היהודיות, ורק להן, אף על פי שגם לרשויות לא יהודיות יש הוצאות בגין מועצות דתיות. חשוב להדגיש שהגדלת סעיף ההוצאות ב-3% מגדילה את מענק האיזון באחוז גבוה ערבה יותר. לדוגמה, בשתי רשויות זהות, אחת יהודית ואחת לא יהודית, שבשתיהן ההוצאות הן 100 וההכנסות הן 90, הרשות הלא יהודית תקבל מענק של 10, ואילו הרשות היהודית, שהוצאותיה יוגדלו ל-103, תקבל מענק של 13, כלומר פער של 30%". (עמוד 20-21 לדו"ח).

מקדם העדפה עבור החזר מלוות

38. מקדם העדפה בגין פירעון מלוות ע"י הרשות נקבע לפי אשכול חברת-כלכלי של היישוב כמפורט להלן. ככל שרשות מדורגת באשכול חברתי כלכלי נמוך יותר, חלק גדול יותר של עומס המלווה שלה מוכר לחישוב ההוצאות:

אשכול	האחוז המוכר לחישוב ההוצאות מסך כל המלוות של הרשות
1	15%
2	14%
3	13%
4	12%
5	11%
6	10%
7	9%
8	8%
9	7%
10	6%

ראו: לוח 6 בדו"ח מכון ון ליר, עמוד 25.

39. אולם עיון בטבלת החזר המלוות לפי פילוח מגזרי של יישובים מעלה, כי היישובים הערבים שמרביתם ממוקמים באשכול חברתי כלכלי נמוך, יכולת החזר המלווה שלהם בפועל הינה קטנה מיישובים יהודיים:

מגזר	בדוים	ערבים	דרוזים	יהודים
החזר מלוות לנפש	116	259	489	420

ראו: לוח 8: החזר מלוות לנפש לפי מגזרים, עמוד 26 במחקר מכון ון ליר.

40. יוצא שדווקא הרשויות החלשות ביותר, כמו הרשויות הבדואיות שכולם ממוקמות באשכול 1 הנמוך ביותר, יכולת החזר המלווה הינו הנמוך ביותר ולכן גובה המענק הינו נמוך יותר עבורן.

הוצאות הרשויות הבדואיות בנגב

41. הואיל ומרכיב ההוצאות בנוסחת גדיש מתבסס כאמור על מספר התושבים הרשומים ברשות המקומית ולפי כך מתבצע חישוב הוצאותיה, הרי עבור רשויות מקומיות בדואיות חישוב כזה פוגע

בגובה המענק עבורן. שכן, רשויות אלו מספקות שירותי רווחה וחינוך לתושבי הכפרים הבדואים שלא הוכרו על ידי המדינה, כאשר תושבי כפרים אלו אינם רשומים אצלם.

42. סוגיה זו עלתה גם בראיון שביצע עיתון דה מרקר עמך ואשר פורסם לאחרונה. מכתבתה של מירב ארלוזורוב בדה מרקר מיום 29.12.2016 עולה כי חישוב גובה מענקי האיזון עבור הרשויות המקומיות הבדואיות נעשה לפי מספר התושבים הרשומים ביישוב ואילו בפועל, הרשות המקומית אחראית על מתן שירותי חינוך ורווחה לתושבי הכפרים הבדואים הלא מוכרים הנמצאים תחת אחריותה בתחומים אלו. כך למשל, בשגב שלום שהינו יישוב מוכר, רשומים כ- 9,500 תושבים אך היישוב מעניק שירותים מוניציפאליים לתושבי הכפרים הלא מוכרים הסמוכים, כגון חינוך, שירותי טיפת חלב, רווחה, קבורה ושירותים אחרים. מספר התושבים המוערך לו מעניקה רשות זו שירותים מוניציפאליים מגיע לכ- 20,000 תושבים שאינם נלקחים בחשבון בנוסחת ההקצאה. על כך צויין על ידך כדלקמן:

"עשרות אלפי תושבי הפזורה הבדואית לא משויכים לאף רשות מקומית, ולכן לא משלמים ארנונה, אך גם בקושי מקבלים שירותים עירוניים, ואף רשות לא מקבלת בגינם מענק איזון. מדובר בתושבים שאינם נספרים, ואי-אפשר להשלים על כך".

** רצ"ב הכתבה של מירב ארלוזורוב בעיתון דה מרקר מיום 29.12.2016 תחת הכותרת: "מכונת הפערים: כך מפלה המדינה את הרשויות המקומיות החלשות".

מגבלה על כל מקדמי ההעדפה להוצאה

43. לפי נוסחת גדיש, מקדם ההוצאה אינו אמור לעלות על 10%. מגבלה זו מוסיפה את הפגיעה ברשויות הערביות. לפי דו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות נמצא כי:

- 95% מהרשויות הערביות, שהן 79 רשויות, לא הגיעו ל- 10% ועל כן לא נהנו מחישוב מלוא הוצאותיהם כנדרש על פי הנוסחה.
- רק 4 רשויות, שהן 5% מהרשויות הערביות, הגיעו ל- 10% ועל כן מלוא ההוצאות שלהן המגיעות ל- 10% חושבו, דבר שהוביל להגדלת המענק.
- 5% מהרשויות הערביות שהן 5 רשויות, היה מקדם שלילי בגין מגבלה זו.

ראו: עמוד 58-59 לדו"ח מחקר המדיניות של הרשויות הערביות.

מקדמי העדפה עבור מועצות אזוריות

44. נוסחת גדיש קבעה שני מקדמים נוספים עבור מועצות אזוריות וזאת לאור המבנה הייחודי שלהן כמפורט להלן:

1. מקדם ראשון של מספר יישובים: 3 יישובים עד 63 יישובים, המקדם הינו בין (14%-) ל 10%.
2. מקדם שני של מרחק בין יישובים בתוך המועצה: בין 2.36 ק"מ עד 46.04 ק"מ, המקדם הינו בין (8%-) ל 8%.

45. המועצות האזוריות הערביות אינן נהנות ממקדמים אלו שכן הן כוללות מספר היישובים ומספר תושבים הקטן ביותר מבין כל המועצות האזוריות לפי הפירוט הבא:

- מועצה אזורית בוסתן אלמרג', מונה 4 יישובים.

- מועצה אזורית אל בטוף, מונה 4 יישובים.
 - מועצה אזורית נווה מדבר, מונה 4 יישובים.
 - מועצה אזורית אלקסום, מונה 7 יישובים.
- ראו: עמוד 60, דו"ח מחקר המדיניות של הרשויות המקומיות.

מגבלה על אחוז המימוש של המענק

46. למרות כל האמור לעיל, אחוז המימוש של מענקי האיזון, אינן מגיעי ל- 100% והן מוקצים לרשויות רק בשיעורים שנעים בין 85-90%. אין ספק כי הדבר פוגע עוד יותר ברשויות הערביות אשר כפי שהראינו לעיל אינן נהנות ממלוא מקדמי ההעדפות שפורטו לעיל. יודגש, כי לפי בחינת אחוזי המימוש עולה כי אחוז המימוש של המענק ברשויות יהודיות שונה וגובה יותר מרשויות ערביות. הדבר מעלה חשש מוחשי ליצירת מסלולים שונים על בסיס לאום. גם בהליך המשפטי בפני בג"ץ התריע הוועדה הארצי על קיומם של אחוזי מימוש שונים עבור רשויות ערביות ויהודיות. כאשר עבור הרשויות היהודיות אחוז המימוש הגיע ל- 90% ואילו עבור הרשויות הערביות הוא הגיע ל- 80% בלבד. לאבחנה זו אין כל הסבר עד היום.

לסיכום

47. לאור האמור לעיל, אנו טוענים, כי מרכיבי נוסחת גדיש מבוססים על קריטריונים הגורמים להפחתה במענקי האיזון המוקצים לרשויות הערביות ועל כן פוגעים בהן; מרכיבים אלו מבוססים על נתונים או מספרים (כמו למשל, קביעת הכנסה מינימאלית או נורמטיבית) שנקבעו באופן שרירותי תוך ידיעה כי הרשויות הערביות אינן יכולות לעמוד בהן; מרכיבי נוסחת גדיש אינם מתחשבים בייחודיות של הרשויות הערביות וההקצאה בפועל אינה משקפת את מצבן בשטח ואת יכולתן לפעול ביום יום אל מול התושבים. בסופו של דבר מרכיבי נוסחת גדיש פוגעים ברשויות הערביות וגורמים להקצאה בלתי שוויונית בינם לבין הרשויות היהודיות ובאופן שאינו תואם את מצבן.

48. לכן, נוסחת גדיש מובילה במבחן התוצאה לפערים בלתי מוצדקים בהקצאת מענקי איזון בין רשויות מקומיות יהודיות לבין הערביות ופוגעת בזכות החוקתית לשוויון באופן המגיע לכדי הפליה פסולה על רקע לאום. הלכה פסוקה היא כי משאבים ציבוריים חייבים להיות מוקצים על סמך קריטריונים שוויוניים וברורים. הקריטריונים חייבים להיות מותאמים ורלוונטיים לתכלית בגינו מוקצה המשאב. קריטריונים המבוססים על נתונים שרירותיים המהווים תנאי סף שרשויות ערביות אינן יכולות לעמוד בהן ואשר כשלעצמם הם בלתי מעודכנים ובלתי רלוונטיים לתכלית מענקי האיזון, גורמים להקצאה בלתי שוויונית ולאבחנה לא חוקית בין רשויות ערביות ליהודיות. בהקשר זה ראו: בג"ץ 11163/03 וועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל, פסק דין מיום 24.2.2006; וכך ראו: בג"ץ 6901/05 עדאלה נגד שר האוצר (שאוחד עם בג"ץ 8300/02 גדבן נסר נגד שר האוצר), פסק דין מיום 30.11.2015.

49. פער זה מוביל לכך שהשירות שניתן לתושב ביישוב ערבי, אינו איכותי ומלא. שירות זה נוגע בהרבה פעמים למימוש זכויות יסוד עבור התושבים, כמו חינוך, רווחה ובריאות. פגיעה ברמה זו מובילה להכשלת הרשות בלמלא אחר חובותיה החוקיות אל מול התושבים בתחומים חיוניים שונים

ובמקביל פוגעת בזכות התושב לממש את זכויותיו באופן מלא, איכותי ושוויוני ביחס לתושבים ביישובים היהודים.

לאור האמור לעיל, הנכם נדרשים לפעול לשינוי נוסחת הקצאת מענקי האיזון באופן שתוביל להקצאה שוויונית, הוגנת וצודקת בין הרשויות הערביות ליהודיות ובאופן שיוביל לביטול המכשולים השרירותיים שפורטו לעיל במרכיבי הנוסחה. כמו כן ועד לשינוי נוסחת ההקצאה, הנכם נדרשים לפעול להעלאת גובה המענק באופן שיכסה את הפערים התקציביים שנוצרו בין הרשויות הערביות ליהודיות.

לתגובתכם, המהירה נודה.



בכבוד רב,

סאוסן זהר, עורכת - דין

העתקים:

מר אביחי מנדלבלויט, היועץ המשפטי לממשלה, בפקס: 02-6467001
מר יהודה זימרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים, בפקס: 02-6701693
מר אמיר לוי, הממונה על התקציבים, משרד האוצר, בפקס: 02-5317193 (ובדואר אלקטרוני)