

**לכבוד:**

הוועדה לבחינת נוסחת מענק האיזון – משרד הפנים

שלום רב,

**הנדון: נייר עמדה – מענק האיזון והרשויות המקומיות בחברה הבדואית בנגב**

בהמשך לקול הקורא שפרסמתם הריני מתכבד לצרף נייר עמדה תמציתי, בהתאם למגבלות שהוגדרו, בו מוצגות עיקרי הסוגיות הקשורות במענק האיזון ומשפיעות על הרשויות המקומיות בחברה הבדואית בנגב.

ארגון 'ינאביע' (נביעות' בעברית) הינו ארגון חברה אזרחית שהוקם לפני כארבע שנים על מנת להאיץ את השינויים בחברה הבדואית בנגב, לצמצם את הפערים החריפים בינה לבין האוכלוסייה הכללית באמצעות התבססות על פעולה מתוך החברה הבדואית (להגברת האמון), וחתירה לשינויים ברי קיימא דרך רתימת הכישרונות הקיימים והשקעה משמעותית בהצמחת יכולות מחדשות.

בינאביע אנחנו פועלים בשנים האחרונות בחמישה שדות פעולה – בריאות ותוחלת חיים, חינוך, הון אנושי, פיתוח כלכלי וצורות מגורים חדשניות. לאחרונה, ומתוך הפנמה כי קפיצת המדרגה לה אנו מייחלים תלויה במידה רבה ביכולתן של הרשויות המקומיות למלא את ייעודן, הקמנו שדה פעולה חדש – שלטון מקומי. מטבע הדברים, השדה החדש יפעל כתחום רוחב במיזמים ובפעולות שלנו.

ינאביע חותרת לפעולה בשיתוף פעולה מלא עם משרדי הממשלה השונים לצורך הגברת האימפקט של תכניות החומש וכלי הסיוע של הממשלה.

ברצוני לאחל ליו"ר ולחברי הוועדה הצלחה במשימתכם החשובה ולברך על הפנייה לקבלת רעיונות מהציבור הרחב.

בכבוד רב,

ד"ר מוחמד אלנבארי

מנכ"ל



**העתקים:**

מר איציק זיוון – יו"ר הוועד המנהל

מר רועי דהן – ראש תחום שלטון מקומי

ראשי רשויות בדואיות בנגב

גזברים – רשויות מקומיות בדואיות בנגב

## א. כללי

מסמך זה מוגש לוועדה הבוחנת את אופן הקצאת מענקי האיזון.

הקצאה נוסחתית של מענקים באופן אוניברסלי ל- 257 רשויות מקומיות בישראל הינה משימה מורכבת מלכתחילה. הצורך להכניס את כלל הרשויות בגדרי נוסחה אחידה ותחת פרמטרים אחידים טומנת בחובה יצירת כשלים אינהרנטיים.

יחד עם זאת, הרשויות המקומיות מהחברה הבדואית בנגב, מאופיינות בפרמטרים שנוסחת גדיש להקצאת מענק האיזון, על שינוייה, אינה נותנת להן מענה. משכך, הרשויות הללו נפגעות שנים רבות וכפועל יוצא הן מתקשות לספק שירותים ראויים לתושביהן – מציאות שהחלה ליצור בשנים האחרונות אתגרים אסטרטגיים לחברה הבדואית והחברה בישראל.

במסמך זה נציג בקצרה את המאפיינים הייחודיים של הרשויות והתושבים בחברה הבדואית בנגב, השפעתם על הקצאת מענק האיזון בהתאם לנוסחת גדיש ונציע מספר כיווני חשיבה שיש בהם כדי לצמצם את העיוותים הקיימים במציאות הנוכחית.

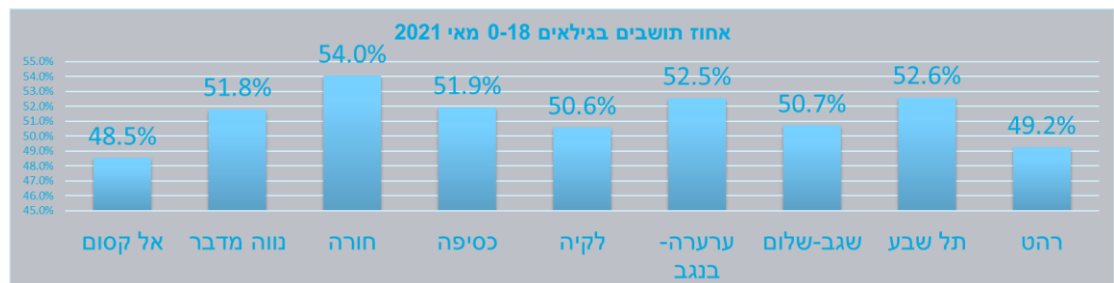
האוכלוסייה הבדואית בנגב מונה בהתאם לנתוני רשות האוכלוסין (ינואר 2022) כ- 287,761 תושבים המתגוררים בעיר אחת (רהט) שש מועצות מקומיות (חורה, כסיפה, לקיה, ערעה בנגב, שגב שלום, תל שבע) שתי מועצות אזוריות (נווה מדבר, אל קסום) ובפזורה (בתוך ומחוץ לגבולות הישובים). היקף תושבי הפזורה מוערך על פי מקורות שונים בכ- 30%-35% מכלל האוכלוסייה הבדואית בדרום.

כלל תושבי הרשויות הבדואיות משתייכים לאשכול כלכלי חברתי 1 ונמנים על תשע מתוך עשר המקומות הנמוכים בארץ בדרוג הכלכלי חברתי הרציף!



דרוג חברתי כלכלי רציף 2017 ( כלל הרשומים בישראל ) 1-255

שיעור האוכלוסייה התלויה ברשויות החברה הבדואית בדרום (גילאי 0-18) אף הוא הגבוה מכלל הרשויות המקומיות בישראל (50%-54%) ומשתוות אליו רק שלוש עיריות מהמגזר החרדי (אלעד, ביתר עילית, מודיעין עילית). שיעור האוכלוסייה הצעירה ביישובים הלא מוכרים גבוה אף יותר מאשר ביישובים המוכרים.



שיעור התושבים בגילאי 0-18 נתוני רשות אוכלוסין מאי 2021

שלושת המאפיינים הייחודיים לעיל משפיעים באופן דרמטי על 'מודל הקצאת מענק האיזון' לרשויות הבדואיות ויוצרות פגיעה רב שנתית בגובה המענק אותו הן מקבלות בפועל.

## ב. הפזורה

האוכלוסייה הבדואית בנגב מאופיינת בשיעור ניכר של תושבים המתגוררים מחוץ לתחומי הישובים המוכרים (תופעה שאין לה אח ורע בחברה הישראלית). על פי נתוני רשות האוכלוסין לינואר 2022 מדובר על כ 83,500 תושבים (גורמים שונים מעריכים כי המספר גבוה משמעותית בשל פערי רישום).

תושבי הפזורה מתגוררים ברובם במקבצים מחוץ לתחומי הרשויות המקומיות (חלק קטן מתגורר בתחומי הקו הכחול של הרשות המקומית אולם אינם רשומים כתושבי הרשות). התפיסה הרווחת כיום מבוססת על ההבנה כי היות ומרכז החיים של תושבי הפזורה הוא באחד מיישובי הקבע - הרשויות המקומיות מחויבות לספק להם שירותים בסיסיים אף אם אינם מתגוררים בתחומן.

מצב זה גורם לעיוותים רבים בהקצאת תקציבי הרשויות המקומיות הבדואיות שכן מחד, הן מחויבות בהוצאות על שירותים לתושבים רבים מאילו המחושבים עבורן בנוסחת מענק האיזון הנהוגה, ומאידך, אין באפשרותן לגבות מיסים בגין תושבים אילו. יתר על כן, פיזור מקבצי הפזורה מחוץ לתחומי הרשות המקומית "מותח" את קו אספקת השירותים למרחקים האופייניים למועצות אזוריות ולא כפי שמקובל במועצות מקומיות.

אמנם בשנת 2019 תיקנה 'וועדת להבי' את נוסחת חלוקת המענקים לרשויות הבדואיות ושייכה חלק ניכר מתושבי הפזורה (78,200 תושבים מתוכם כ 60% למועצות האזוריות) לצורך חישוב מענקי האיזון (להלן טבלה). ברם, תיקון זה לא היה בו כדי לשנות באופן מהותי את אופן הקצאת המענק בשל כשלים ועיוותים נוספים כגון סף ההכנסה המינימלית וההוצאה הנורמטיבית הכלולות בנוסחה, כפי שיפורט בהמשך.

הרשות	אוכלוסייה ( באלפים )	תוספת אוכלוסית פזורה – צוות להבי 2018 ( באלפים )
אל קסום	13.713	17.4
חורה	18.756	5.1
כסיפה	18.656	8.8
לקיה	16.243	2.0
נווה מדבר	8.884	28.0
ערערה-בנגב	19.124	2.9
רהט	70.382	3.0
שגב-שלום	11.557	9.8
תל שבע	21.516	1.4

## ג. נוסחת גדיש להקצאת מענק האיזון

כידוע, נוסחת גדיש על תיקוניה משווה את ההוצאה הנורמטיבית של רשות מקומית להכנסה הפוטנציאלית שלה ופער זה הינו מודל המענק לו זכאית הרשות המקומית מהיקף התקציב הנתון (המענק בפועל).

הן לצד ההכנסה והן לצד ההוצאה בנוסחה ניתנו מקדמי העדפה שונים על מנת לגשר על פערים בין רשויות, אולם, במקביל נקבע סף להכנסות ורף להוצאות הנכללות בנוסחה. כלל הרשויות הבדואיות בנגב "חוטפות" בשל הגדרות הסף כך שלמעשה רמת הזכאות שלהן למענק האיזון יורדת, כשמקביל הצרכים גדולים באופן משמעותי.

## מקדמי העדפה לצד ההוצאות

1. כך למשל: במקדמי ההעדפה לחישוב ההוצאה הנורמטיבית נקבע כי רשות מקומית שתושביה משויכים לאשכול כלכלי חברתי <sup>1</sup> תקבל מקדם העדפה בשיעור של 10% לצד ההוצאה; בנוסף, רשות מקומית ששיעור האוכלוסייה בגילאים 0-18 גבוה מ-52% תקבל מקדם העדפה נוסף של 4%; לכאורה, הרשויות הבדואיות זכאיות רק בגין שני רכיבים אילו ליהנות ממקדם העדפה של כ-14%, עוד בטרם נבדקו נתוני מקדמי ההעדפה האחרים (רווחה, שונות חברתית כלכלית). ברם, נוסחת גדיש הטילה מגבלת רף כפולה להוצאה כך שלא תינתן העדפה העולה על 10% (או סכום של 5,961 ש"ח לנפש).
2. יתר על כן, פיזור ומרחקן של מקבצי הפזורה ממרכז מתן השירותים ברשות המקומית גורם להוצאה גדולה באופן ניכר ברשויות אלו בהשוואה לרשויות אחרות המתוכננות ובנויות במודל קומפקטי. חברי וועדת גדיש נתנו לסוגיה זו מענה במקדם העדפה להוצאה הניתן רק למועצות אזוריות – על פיו ככל שפריסת הישובים גדולה יותר (החל מטווח של 2.36 ק"מ) זכאית המועצה האזורית למקדם העדפה בהוצאה (תלוי מרחק). לעניין זה אנו סבורים כי מקבצי הפזורה המרוחקים ממרכז הרשות המקומית חייבים לזכות גם את הרשויות המקומיות הבדואיות במקדם העדפה כנהוג בנוסחה למועצות האזוריות.

## מקדמי חישוב ההכנסה הפוטנציאלית

עיוות מקביל קיים גם באופן חישוב ההכנסה הפוטנציאלית: חישוב ההכנסה לנפש נעשה בהתאם להכנסה פוטנציאלית מארנונה שאף לה קיים סף. המשמעות – גם אם הרשות המקומית לא הצליחה לגבות הכנסת ארנונה בגובה הסף שנקבע לנפש, הרי שבחישוב נוסחת מענק האיזון תחושב ההכנסה בהתאם לסף ולא בהתאם לחיוב בפועל.

כלל הרשויות הבדואיות נפגעות מסף ההכנסה הפוטנציאלית הקבוע בנוסחת גדיש. זאת בשל מגוון סיבות ידועות שנציין בתמצית - תעריפי הארנונה הקבועים בהן נמוכים מהתעריף הנורמטיבי הנפתי לסיווגים השונים; היקף מצאי הנכסים שאינם למגורים כה נמוך שגם לו יחויב בהתאם לתעריף הנורמטיבי הנפתי לא יהיה בכך כדי לחצות את סף ההכנסה המינימלית בנוסחה.

יתר על כן, מאחר ומרבית האוכלוסייה ברשויות הבדואיות בדרום הינה ילדים בגילאי 0-18 (ובמרבית המקרים - משפחות מרובות ילדים), הרי ששטח המגורים לנפש (ומכאן גם היקף הארנונה לנפש) קטן – המשמעות משפחות מאד גדולות בבתיים קטנים = שטח קטן לנפש. כאמור גם אם יוטלו התעריפים הנורמטיביים הנפתיים לא תיווצר לרשות המקומית הכנסה מארנונה לנפש שתחצה את סף הכנסה המינימאלי הנדרש (1,040 ₪ לנפש נתוני 2019).

**בהתאם לנתונים הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019 נמצא כי כל 9 רשויות החברה הבדואית בדרום לא מגיעות לסף ההכנסה המינימאלית הנקוב בנוסחת מענק האיזון ומצויות 15%-18% מתחתיו.**

לעניין זה נוסף סוגייה מוכרת - קושי עד כמעט חוסר התכנות לחייב ולגבות ארנונה מתושבים במקבצי הפזורה, הן בשל בחירתם במודע שלא לחלוק בחבות המבנה האורבני של הרשויות המקומיות הבדואיות, הן בשל אופי חלק ממבני המגורים (סככות ומבנים ארעיים), קשיים בביצוע מדידות, ושיוך הנכסים למחזיקים.

## ד. תיקון פרמטרים בחישוב נוסחת מענק האיזון לרשויות הבדואיות בדרום

בין אם תחליט הוועדה לתקן את נוסחת הקצאת מענק האיזון על בסיס העקרונות הראשוניים שנקבעו בוועדת גדיש, ובין אם תבנה הוועדה נוסחה המבוססת על עקרונות אחרים ותתבסס על פרמטרים שונים, אנו סבורים כי יש הכרח לתקן את הפרמטרים על פיהם מוקצה מענק האיזון, כך שהמציאות המתקיימת בעשורים האחרונים, אשר הוסדרה בנוסחאות סוארי וגדיש, בה 9 רשויות מקומיות ומרחב גאוגרפי בו חיים כ-300 אלף תושבים יפסיק להיות מקופח בנוסחת מענק האיזון, אשר חשיבותה גדולה מהיקף התקציב בפועל (נוסחה שהפכה למעין 'סמל' לממשק בין השלטון המרכזי למקומי).

אנו מציעים כי תינתן שימת לב למאפיינים הייחודיים של כלל הרשויות בחברה הבדואית ובכלל זה מקבצי הפזורה להן מחויבת הרשות המקומית לספק שירותים בסיסיים על אף המרחק הגיאוגרפי ממרכז הרשות המקומית וחרף העובדה שנתבי הגישה למקבצים אילו מאופיינים בדרכים לא סלולות ולא מוסדרות. לעניין זה נציע כי הוועדה

<sup>1</sup> לעניין זה נזכיר כי בתוך 11 הרשויות המהוות את אשכול סוציאקונומי 1 ממוקמות כל 9 הרשויות מהמגזר הבדואי בדרום.

תשתמש במקדם המרחק ממרכז מתן השירותים הרשותי בדומה לנהוג בנוסחה למועצות האזוריות או לחלופין תאמץ את מדד הקומפקטיות המפורסם ע"י הלמ"ס.

בנוסף, ראוי שתינתן שימת לב למקדמי ההעדפה לצד ההוצאה ויוסר רף המקדמים העומד כיום על 10% או הוצאה בהיקף של 5,961 ₪ לנפש. תיקון זה יעמיד מענה (גם אם חלקי) לרשויות המאופיינות בצבר גורמים ייחודיים כדוגמת שיוך תושביהן לאשכולות סוציאקונומיים נמוכים, שיעור אוכלוסייה תלויה גבוה, הטרונגניות גדולה באוכלוסייה וכיוב'.

בנוסף, מוצע כי סף ההכנסה הקבוע בנוסחה יפחת עבור רשויות המסווגות באשכולות סוציאקונומיים נמוכים מהסיבות הבאות.

- שיעור גבוה של אוכלוסייה בגילאי 0-18 – עובדה המשפיעה על היקף שטח המגורים לנפש בגינו ניתן לחייב וחוסר התכנות להגיע להיקף ההכנסה המינימלי הקבוע בנוסחה.
- קשיים מהותיים בחיוב חלק ניכר מהאוכלוסייה במקבצי הפזורה ברשויות הבדואיות בדרום בארנונה.

**לסיכום**, בנייר זה הוצגו בתמצית עיקרי הכשלים במצב הקיים וכיווני פעולה ראשוניים לצמצם את העיוותים הנגרמים מהם. החברה הבדואית בישראל חיה עשרות שנים בפערים הולכים וגדלים מהחברה הכללית (ואף מהרשויות הערביות בישראל!) המושפעים מיכולתן של הרשויות המקומיות לתפקד. אנחנו מכירים בכך שנוסחה מטבעה היא גנרית ולכן יש לשקול לייצר ערוץ פתרונות ייחודי לרשויות החברה הבדואית. מקוצר היריעה לא התעמקנו בנייר זה בסוגיית היישובים והשכונות בהקמה – אגב, רק במרחב הבדואי בנגב, אזורים שלמים יכולים להיות מוגדרים שנים רבות בסטטוס 'הקמה' – לצורך שירותים מהרשות המקומית מבלי שזו תוכל לגבות מהם מיסים או לקבל שיפוי מהממשלה.

**ההמלצה החשובה ביותר שלנו לועדה הנכבדה היא לקיים שיח ישיר ופתוח עם מנהיגות הרשויות המקומיות ונציגי החברה האזרחית טרם גיבוש ההמלצות לתיקון על מנת לוודא שהפעם הזו התיקונים שיוכנסו יאפשרו שינוי משמעותי במציאות ושכסופו של המהלך כ – 290 אלף תושבים ייספרו בנוסחה בדרך קבע ובאופן שהרשויות שנותנות להן שירות יתוגמלו בהתאם.**