

28 בנובמבר, 2016

לכבוד  
ח"כ משה גפני  
יו"ר ועדת הכספים  
הכנסת

שלום רב,

**הנדון: התייחסות להצעה להקמת קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות**

לקראת הדיון הקבוע בוועדת הכספים ביום ה', 01.12.2016, בשעה 10:00, בהצעה להקמת קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות, המעוגנת בפרק ד' להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, אנו מבקשים להעביר לעיונכם את עמדת האגודה לזכויות האזרח בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. כאמור, במסגרת פרק ד' לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן: "הצעת החוק"), מוצע להקים קרן לשם חלוקה דיפרנציאלית של כספי ארנונה המשולמים על-ידי הממשלה לרשויות מקומיות. ראשית כל, אנו מברכים על יוזמה זו ורואים בה צעד חשוב להשגת שוויון בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות ולחלוקה צודקת יותר של משאבים ציבוריים. מנגנון תשלומי הארנונה הממשלתית הקיים היום תורם להגדלת הפערים בין הרשויות החלשות והחזקות במדינה, וכן מעמיק את האפליה נגד הרשויות המקומיות ערביות, המדורגות בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי.
2. כך לדוגמה, מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2013 עולה כי 80% מהכנסות הארנונה הממשלתיות התרכזו ב-26 רשויות בלבד, מתוך 255 הרשויות המוכרות בישראל.<sup>1</sup> כמוכן, מנתוני מרכז המחקר של הכנסת עולה כי בשנת 2009, 99.8% מכלל הארנונה הממשלתית שולמה לרשויות מקומיות במגזר היהודי או רשויות מעורבות, לעומת 0.2% בלבד שהועברה לרשויות ערביות.<sup>2</sup>
3. לאור האמור, אין ספק כי נדרש שינוי מידי במנגנון הקצאת כספי הארנונה הממשלתית באופן שיביא לחלוקה יותר צודקת של הכספים ובצמצום הפערים הקיימים בין רשויות מקומיות כתוצאה מהחלוקה הקיימת. יחד עם זאת, לשם הבטחת השגת המטרה הראויה שלשמה מוצע להקים את הקרן, חשוב לעגן בהצעת החוק מספר תנאים בסיסיים להבטחת שקיפותה, יעילותה, ושוויונותה:

<sup>1</sup> "רשויות מקומיות בישראל, מסמך רקע לוועדת הפני והגנת הסביבה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2015.  
<sup>2</sup> "התחלוקת הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2009.

א. **שקיפות במנגנון קבלת החלטות והבטחת פיקוח על חלוקת התקציב:** הצעת החוק הנוכחית מסמיכה את שר האוצר ושר הפנים לקבוע את כללי חלוקת התקציב השנתי של הקרן בהתחשב בקריטריונים המנויים בחוק. יחד עם זאת, הצעת החוק אינה קובעת מנגנון פיקוח כלשהו על תהליך קביעת הכללים ע"י השרים. לצורך הבטחת החלוקה הצודקת והשוויונית של התקציב ומתן האפשרות לבקר את החלטת השרים, חשוב לקבוע בחוק מנגנון אישור של הכללים ע"י ועדת הכספים של הכנסת. בנוסף, חשוב לעגן בהצעת החוק מנגנון פיקוח מסודר ויעיל שיבטיח שקיפות מלאה בתקציב הקרן ובאופן חלוקת התקציב בפועל. כך למשל, יש לחייב את השרים לפרסם דין וחשבון אחת לשנה בדבר תקציב הקרן ואופן חלוקת הכספים שבה לרשויות המקומיות.

ב. **הקריטריונים לחלוקת כספי הקרן:** הצעת החוק מונה את הקריטריונים מנחים לקביעת כללי החלוקה השנתיים של תקציב הקרן ע"י השרים. בין השאר, מוצע להתחשב בקביעת הכללים בדירוג החברתי כלכלי של הרשות המקומית; ברמת הפריפריאליות של אותה רשות, בגודל האוכלוסייה, וכן במצבה הפיננסי. הקריטריונים האמורים הינם קריטריונים כלליים ועמומים מדי. כך למשל, לא ברור מהניסוח הקיים האם תינתן עדיפות ליישובים גדולים או קטנים? ליישובים פריפריאליים או יישובים במרכז? ומה ההשלכה של היקף שטח הנכסים שלא למגורים שבתחום רשות מסוימת על זכאותה לנתח מתקציב הקרן? לצורך הבטחת גיבוש כללים צודקים ושוויוניים, חשוב לקבוע בחוק קריטריונים ברורים המבהירים את כוונת המחוקק, ונותנים עדיפות ברורה, בין השאר, לרשויות באשכולות הנמוכים, לרשויות בפריפריה, לרשויות ערביות, וכן לרשויות שלא נהנו בעבר מהארנונה הממשלתית.

ג. **תקציב הקרן:** גם בהקשר לתקציב הקרן, היקפו ומקורותיו, הצעת החוק הנוכחית הינה לקונית ועמומה; תזכיר החוק המקורי התייחס לכך שמקורות הקרן יכללו את כל תשלומי הארנונה הממשלתית, למעט אלו של משרד הביטחון. יחד עם זאת, הצעת החוק לא מתייחסת לכלל תשלומי הארנונה הממשלתית, אלא קובעת שתקציב הקרן ייקבע בחוק התקציב. עולה מכך כי חלק מתשלומי הארנונה הממשלתית ימשיכו להיות מחולקים באופן לא שוויוני. במצב זה, יכולתה של הקרן להביא לשוויון אמיתי בחלוקת כספי הארנונה הממשלתית ולצמצום משמעותי בפער הגדול בחלוקת הכספים בין רשויות חזקות לחלשות, בדגש על הרשויות הערביות, תיפגע.

ד. לבסוף חשוב להבהיר שכל תשלום שיועבר לרשות מקומיות ע"י הקרן, במסגרת החלוקה מחדש של כספי הארנונה, יהווה תקציב תוספתי לתקציב השוטף של אותה רשות, ולא יועבר אליה במקום כל תקציב או מענק אחר שהרשות הייתה מקבלת בכל מקרה בהעדר הקרן.

בכבוד רב,

דבי גילד-חיו, עו"ד

גיל גן-מור, עו"ד

לילא סויד

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ת"ד 51070, נצרת 16072, טלפון: 04-8526333/5, פקס: 04-8526331

جمعية حقوق المواطنين في اسرائيل. ص.ب. 51070، الناصرة 16072، هاتف: 04-8526333/5، فاكس: 04-8526331

The Association for Civil Rights in Israel, P.O. Box 51070, Nazareth 16072.

Tel: /4/8526333-04, Fax: 8526331-04, [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il), [laila@acri.org.il](mailto:laila@acri.org.il)

מקדמת מדיניות וחקיקה

מח' זכויות חברתיות

מח' זכויות המיעוט הערבי

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ת"ד 51070, נצרת 16072, טלפון: 5/4/8526333-04, פקס: 8526331-04

جمعية حقوق المواطن في اسرائيل. ص.ب.51070، الناصرة 16072، هاتف: 5/4/526333-04، فاكس: 8526331-04

The Association for Civil Rights in Israel, P.O. Box 51070, Nazareth 16072.

Tel: /4/8526333-04, Fax: 8526331-04, [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il), [laila@acri.org.il](mailto:laila@acri.org.il)