

12 ביוני 2014

לכבוד

פרופ' ערן רזין

יו"ר ועדת חקירה לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות ברמת הנגב

הנדון : החובה לחלק הכנסות על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים

אנו פונים אלייך על מנת להדגיש כי המודל של המועצה האזורית רמת הנגב לחלוקת ההכנסות מאזורים מניבי הכנסות, כפי שהוצג בפני הוועדה, אינו עולה בקנה אחד עם החובה המוטלת על הוועדה לפעול לכך שההכנסות שבתחום סמכותה יחולקו בין הרשויות בהתאם לקריטריונים ברורים, ענייניים, שוויוניים ושקופים לציבור, באופן שהולם את מנדט הוועדה.

המטרות שלשמן הוקמה הוועדה, הלא הן סגירת פערים בין רשויות בנגב וחיזוק רשויות חלשות, שסבלו לאורך שנים מקיפוח והדרה בכל הנוגע להקצאת משאבים והנאה מהכנסות, מחייבות, כי כל הסדר שעליו תמליץ הוועדה יהא מבוסס על קריטריונים שמתחשבים בין היתר במצב הכלכלי-חברתי בגודל האוכלוסייה של כל רשות ורשות ועוד¹. זאת, באופן שמבטיח חלוקה צודקת, שמותאמת לצרכים ולמידת הנזקקות בקרב היישובים.

המודל המוצע ע"י המועצה האזורית רמת הנגב אין בו כדי לקיים חובה זו. אומנם החלוקה כוללת מרכיבים שנותנים פתרון יחסי לחלק מיישובי הנגב שקופחו כאמור בחלוקת משאבים והכנסות מארנונה, אך היא בכללותה לא מבוססת על קריטריונים כלשהם, לא כל שכן קריטריונים ברורים ושוויוניים שמשקפים את היקף הצרכים.

חלוקה זו אינה מקיימת בכל מקרה צדק חלוקתי ביחס לכל הרשויות שבתחום סמכותה של הוועדה, ובעיקר ביחס ליישובים הבדואים, שנתוניהם הכלכליים-חברתיים מציבים אותם בראש סולם היישובים מוכי העוני בישראל. המודל שהציגה המועצה האזורית רמת הנגב מתעלם כמעט לחלוטין מנתונים אלה והוא לא משקף, מבחינת גודל ההכנסות שהוא מייעד ליישובים הבדואים, את היקף הצרכים בקרב אותם יישובים נעדרי תשתיות, שירותים ומקורות הכנסה.

מכאן שאין באימוץ ההצעה של רמת הנגב כדי לעמוד בדרישות החוק וההלכה הפסוקה לעניין החובה המוטלת על הוועדה לקיים צדק חלוקתי ולבסס כל חלוקה של הכנסות ומשאבים על קריטריונים שוויוניים

¹ עמותת סיכוי, המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ומרכז אינג'אז הגישו לוועדה מסמכים שמעמיקים בתחום זה.

וענייניים. למותר לציין, כי החובה לקבוע קריטריונים כאמור נקבעה והודגשה בשורה ארוכה של פסקי דין והינה הלכה מושרשת בפסיקת בית המשפט העליון: "מן החובה החלה על המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת משאבים – או למצער לחלקם בהתאם להבחנות רלוונטיות – נגזרת החובה להנהיג קריטריונים על-פיהם יוגדרו תנאי הזכאות והיקפם המשתנה של המשאבים המוקצים... חלוקת משאבים הנסמכת על קריטריונים מחזקת את אופייה האובייקטיבי של החלוקה ומסייעת בהגשמת עקרון השוויון. היא אף מוצדקת מבחינה תועלתנית, שכן היא מבטיחה את שימוש היעיל של המשאב החברתי ואת ניצולו המיטבי (בג"ץ 8300/02 גזבאן נאסר נ' שר האוצר (לא פורסם, ניתן ביום 22.5.2012, פיסקה 36 לפסק הדין)).

בנוסף, תפקידה של הוועדה ליצור צדק חלוקתי ולחלק את משאבי המדינה בצורה שוויונית בין כל הרשויות הנמצאות באותו מרחב. במסגרת זו אף מוטלת על הוועדה החובה לשקול צדק חלוקתי מתקן כדי להביא לסגירת הפערים התהומיים שנוצרו במהלך השנים בין יישובי הנגב. זה מכבר נקבע ע"י בית המשפט העליון, כי כאשר מדובר בעוול היסטורי, מימוש הזכות לשוויון מחייב נקיטה במדיניות של צדק חלוקתי מתקן: "מטבע הדברים, גדר השיקולים שניתן וצריך לשקול במסגרת שיקול העל של צדק חלוקתי אינה נתונה לתחימה מראש. נזכיר רק, כי במסגרת שיקול העל של צדק חלוקתי יתכנו גם מקרים בהם יהיו מעורבים שיקולים של צדק מתקן בצד צדק מחלק." (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות, פ"ד נו(6) 25, 65 (2002)).

עוד נדגיש כי מס הארנונה, כמס ייחודי, מהווה כלי ליישום עקרונות הצדק החלוקתי והצדק החברתי. מס הארנונה שונה מהיטלים ואגרות הקשורים באופן ישיר בקבלת שירותים (כמו: היטלי פיתוח שמשלמים אותם כתמורה ישירה לאספקת תשתיות). פסקי דין רבים של בתי המשפט הדגישו את הנתק המוחלט בין התמורה אותה מקבל האזרח לבין חובת תשלום מס הארנונה. גביית המס מוגדרת כאמצעי אפשרי להשגת איזון בענף "פיזור הון" אשר נועד לפזר הכנסה ועושר באופן ראוי על מנת להביא לשימוש יעיל במשאבים. בענף זה מטרת המיסוי הנה להטות משאבים מיחיד אחד לאחר.

מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, נעמוד להלן על חלק מהתהיות והבעיות שמעוררת ההצעה:

1. **גובה הסכום שעומד לחלוקה:** המועצה האזורית רמת נגב הצהירה, כי הכנסותיה מנכסים ממשלתיים עומדים רק על 50 מיליון ₪, וכי מתוך סכום זה היא יכולה להעביר לרשויות השכנות סכום של 8 מיליון ₪. אלא שדוחות מבוקרים של משרד הפנים, אשר הוצגו בפני הוועדה, מצביעות על כך שהכנסותיה של המועצה הינן גבוהות בהרבה מכפי שהצהירה, וזאת באופן שמאפשר העברת סכומים גבוהים יותר לרשויות השכנות, הן הערביות והן היהודיות. למותר לציין, כי גובה הסכום שמן הראוי שהמועצה האזורית רמת הנגב תעביר ליישובים הסמוכים צריך לבטא את עומק האפליה והקיפוח שמהם סבלו חלק מיישובי הנגב במשך שנים של חלוקה לא צודקת של משאבים ושטחי שיפוט. לאורך ההיסטוריה הנכסים הממשלתיים בנגב חולקו בצורה לא שוויונית באופן שהאדיר את הכנסותיה של רמת הנגב לעומת יישובים אחרים בנגב, שלא זכו בכל הכנסה ממשלתית. בנוסף, אנו סבורים כי הנתח שיופרש מההכנסות שמגיעות כיום לרמת הנגב צריך להיקבע כשיעור (באחוזים) ולא כסכום מוחלט, על מנת שהחלוקה המחודשת של המשאבים תמשיך להיות רלוונטית

גם כשאלו יגדלו נוכח הפיתוח המשמעותי הצפוי בנגב בשנים הקרובות. בנוסף, בהיתן שהעברה מידית של נתח גדול יותר מההכנסות מקשה על רמת הנגב הרי שיש לבחון העלאה הדרגתית של השיעור המופרש לאורך השנים.

2. **הסכומים המוצעים לחלוקה ביחס לפערים בין היישובים:** חלוקת הנכסים הממשלתיים לפי ההסכם שהוצג בוועדה אינה עומדת בהלימה לקריטריונים של גודל האוכלוסייה, אשכול סוציו-אקונומי וקריטריונים נוספים הנהוגים בעולם לקביעת הכנסות מארנונה ממשלתית. הטבלה הבאה מדגימה היטב כי אין קשר בין מצבו של כל יישוב בקריטריונים הללו והיקף הצרכים שלו לבין הסכום המוצע לאותו יישוב. כלומר, לא מדובר בקריטריונים שוויוניים ועניינים לחלוקה.

שם הישוב	הסכום המועבר לפי המודל	גודל האוכלוסייה	אשכול סוציו-אקונומי
מועצה אזורית רמת נגב	8- מיליון ₪	5,600 תושבים	5
מועצה מקומית מצפה רמון	2.5 מיליון ₪	5,063 תושבים	4
מועצה מקומית ירוחם	4.5 מיליון ₪	8,663 תושבים	4
מועצה אזורית ערבה תיכונה	0.5 מיליון ₪	2,900 תושבים	7
מועצה מקומית שגב שלום	0.25 מיליון ₪	8,188 תושבים, אך נותנת שירותים לאוכלוסייה גדולה יותר	2
מועצה אזורית נווה מדבר	0.25 מיליון ₪	5,500 תושבים (רשומים, בפועל יותר)	1

3. **לא כל הנכסים הממשלתיים נכללו בהסכם:** יש לכלול בהסכם את כל המתקנים הממשלתיים ולחלק אותם בצורה שוויונית בין הרשויות במרחב. במצב כזה רשות אחת לא תיפגע במידה ומתקן כלשהו ייסגר או ישנה את ייעודו וכך גם את גובה הארנונה הממשלתית.

4. **התייחסות לרמת הגבייה:** כפי שמפורט במכתבנו הקודם אל הוועדה, התניית העברת הכנסות בשיעור גביית הארנונה הוכחה במגוון מחקרים כצעד לא אפקטיבי שמביא להקטנת הקופה הציבורית של הרשויות החלשות ביותר בחברה הישראלית, ומכאן לרמת שירותים נמוכה, דווקא לאוכלוסייה החלשה ביותר בישראל.

5. **התייחסות לוועדות פתאל וולרשטיין:** משרד הפנים ביקש משלוש ועדות החקירה לדאוג לחלוקה שוויונית של הנכסים הממשלתיים במרחב. על כן, ההמלצות של כל ועדה וועדה צריכות לעמוד בזכות עצמן במבחן השוויוניות והצדק החלוקתי. הוועדה אינה רשאית לגלגל אחריותה אל ועדות אחרות.

לחלופין, ומאחר ורוב הרשויות מופיעות ביותר מוועדה אחת ניתן לאחד את הכנסות שלוש הוועדות ולהקים קרן אזורית שתחלק את כל ההכנסות לפי הקריטריונים לעיל.

אין אנו מצפים מהוועדה לתת פתרון לכלל הסוגיות המורכבות הנוגעות לתושבי הנגב הבדוויים, אך אנו מצפים מהוועדה להתייחס לרשויות הערביות בנגב בצורה שוויונית ולדאוג לחלוקה צודקת שתאפשר לרשויות הערביות להתחיל את הדרך לקראת היותן רשויות עצמאיות מבחינה כלכלית. חלוקה צודקת של הארנונה הממשלתית לא גורעת מאום מהאחריות של משרד הפנים לרשויות חדשות אלה בראשית דרכן. משרד הפנים וממשלת ישראל מחויבים להשקיע ברשויות אלה כספים רבים על מנת להביא את רמת התשתיות והשירותים ברשויות אלה לרמה זהה לשאר הרשויות.

לאור כל האמור, המודל המוצע ע"י רמת נגב איננו מקיים צדק חלוקתי ואינו מביא את המטרות שלשמן הוקמה הוועדה לידי יישום. אנו קוראים לוועדה לקחת את מלוא האחריות ולדאוג לחלוקה שוויונית וצודקת בין כל הרשויות במרחב.

בברכה,

שירלי רקח	ד"ר ת'אבת אבו ראס	איל קנץ	ניסרין עליאן
סיכוי	יוזמות קרן אברהם	מרכז אינג'אז	האגודה לזכויות האזרח

העתקים:

שר הפנים – ח"כ גדעון סער

מנכ"ל משרד הפנים (בפועל) – ד"ר שוקי אמרני

חברי הוועדה: גבי מיכל בר גיורא - חברה

מר משה שמעון - חבר

גבי טלי וינטר - חברה

גבי דיאנה קורץ - חברה

מר ערן בן ישי - חבר

גבי שלומית מצליח - חברה

ד"ר חאתם דאוד - חבר

מר מוחמד זובידיאת - חבר