המרכז להעצמת האזרח CECI
ממשל שעובד. בשבילנו.

שתיל Shatil شتيل
הקרן החדשה לישראל

אחוות נגב
בנגב ייבחן העם בישראל
ויעמוד בהצלחה בכל הבחינות :

פורום תושבי ירוחם
לצדק חלוקתי
ותכנון אזורי

ספיר
המכללה האקדמית

אוניברסיטת חיפה
University of Haifa
جامعة حيفا
ביה"ס למדעי המדינה
School of Political Sciences
المدرسة للعلوم السياسية

דו"ח מעקב

צווי שר הפנים לשינוי שטחי שיפוט וחלוקת הכנסות מארנונה בין רשויות מקומיות בנגב

על בסיס צו העיריות וצווי המועצות המקומיות המאוגדים בקובץ התקנות מספר 7466 מיום 30 בדצמבר 2014

אפריל 2017

تقرير متابعة

قرارات وزير الداخلية لتغيير مناطق النفوذ وتوزيع عائدات الارنونا بين السلطات المحلية في النقب

بالاعتماد على قوانين البلديات والمجالس المحلية المنضوية تحت مظلة القرارات الواردة في الملف رقم 7466 من تاريخ 30 ديسمبر 2014

أبريل 2017

CECI אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

שתיל Shatil شتيل
הקרן החדשה לישראל

אודות שתיל

שתיל הוא ארגון המספק שירותי תמיכה וייעוץ לקידום שינוי חברתי בישראל. שתיל נוסד בשנת 1982, על ידי **הקרן החדשה לישראל**, ומיום היווסדו פועל בחזית החברה האזרחית לקדם ערכי שוויון, דמוקרטיה, וצדק חברתי בישראל. משימתנו המרכזית היא לחזק את אלו הפועלים למען זכויות אדם ואזרח ולמען חברה משותפת המכבדת הבדלים תרבותיים ודתיים.

אחוזת נגב

אודות אחוזת נגב

גרעין קהילתי מקומי המפעיל בעיר אופקים מרכזים קהילתיים ועסקים חברתיים ופועל למען מימוש זכויות בתחום הצדק החלוקתי.

פורום תושבי ירוחם לצדק חלוקתי ותכנון אזורי

אודות פורום תושבי ירוחם לצדק חלוקתי ותכנון אזורי

'פורום תושבי ירוחם לצדק חלוקתי ותכנון אזורי' קם בתחילת 2012, כהתארגנות אזרחית בלתי תלויה, בה חברים תושבי ירוחם מכל גווני הקשת. הפורום מבצע מהלכי למידה של סוגיית הצדק החלוקתי באזורנו והתווית פתרונות לטובת האזור כולו.

עריכה גרפית: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

דו"ח מעקב

צווי שר הפנים לשינוי שטחי שיפוט וחלוקת הכנסות מארנונה בין רשויות מקומיות בנגב

על בסיס צו העיריות וצווי המועצות המקומיות המאוגדים בקובץ התקנות מספר 7466 מיום 30 בדצמבר 2014

אפריל 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ציבוריות

כתיבה: דן גלזרמן

הנחייה במרכז להעצמת האזרח: אפרת בן־אברהם ונועה רוזנפלד

ייעוץ מקצועי: אנה חזן, המכללה האקדמית ספיר ואוניברסיטת חיפה – לשעבר משרד הפנים

הדוח לווה על ידי צוות ההיגוי שכלל (לפי סדר הא'-ב') את:
שירה איתן (שתיל), חני בריגע (פורום תושבים לצדק חלוקתי בירוחם),
אנה חזן (המכללה האקדמית ספיר ואונ' חיפה), איציק קריספל (אחוזת נגב),
אסף רז (שתיל).

מסמך זה נכתב הודות לתמיכתה של קרן משפחת סברן

צווי שינוי גבולות וחלוקת הכנסות

לאורך השנים נמצאו פערים ניכרים בהכנסות מארנונה שאינה למגורים שהשפיעו על אי השוויון בין הרשויות המקומיות. ההבדלים הכלכליים בלטו בעיקר על בסיס פרמטרים השוואתיים כגון יישובי מרכז הארץ לעומת הפריפריה, המועצות האזוריות לעומת עיירות הפיתוח והרשויות היהודיות לעומת הערביות והבדואיות. בשל כך, ובצלם של קיצוצים במענקים תקציביים ממשלתיים, גבר החיכוך בין הרשויות ונוצרו סכסוכים באשר לגבולות המוניציפליים ולאופן חלוקת ההכנסות מהארנונה הממשלתית.

במנהל הציבורי מוכרים כיום כמה מנגנונים להתמודדות עם תופעות אלו. למנגנון שינוי הגבולות שפעל במשך שנים באמצעות וועדות גבולות אד־הוקיות, נוסף בשנים האחרונות נוהג להעברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת, שעוגן בשנים 2000 ו־2006 בפקודת העיריות [נוסח חדש]. על־ידי תיקון סעיפים 9א ו־9ב בפקודה זו, נקבע כי שר הפנים רשאי לאשר הסדר חלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים בין רשויות מקומיות או להכריז על כך בצו באישור שר האוצר, וזאת לאחר בחינת מסקנות ועדת חקירה שתמונה לעניין זה.

אחד העקרונות שלאורם נבחנים צווי שינוי הגבולות וחלוקת ההכנסות הוא עקרון הצדק החלוקתי. על פי עקרון זה, הקצאת משאבים ראויה בחברה תיעשה באופן הוגן ושווה, תוך התייחסות לצורכי הקבוצות הקיימות והקשיים העומדים בפני כל אחת מהן. השאיפה היא להביא לתנאים מיטביים עבור כלל החברה, מבלי שקבוצה אחת תזכה ליותר משאבים באופן שמשמר אי־שוויון ביחס לכל קבוצה אחרת. מכך נגזרת מחויבות המדינה לפעול לצמצום הקצאות מפלות שגורמות לפגיעה באוכלוסיות החלשות בחברה.

מדיניות תשלומי ארנונה לרשויות המקומיות

ארנונה ממשלתית הינה מס שהממשלה משלמת לרשויות מקומיות בגין מבנים ממשלתיים שנמצאים בתחומי שיפוטן כגון משרדי ממשלה ובסיסים צבאיים. במסגרת פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, נקבע בעבר כי המדינה פטורה מתשלומים אלה. אך בשנת 1954 שונתה הפקודה והתווספו לה תיקונים שהורו על מקומות בהם הוראת הפטור אינה חלה. במסגרת זו, נקבע כי לירושלים ולשישים רשויות נוספות שהוכרזו על ידי שר הפנים כ"ערי עולים", או "ישובי עולים" תשלם המדינה בגין נכסים בבעלותה, ארנונה בשיעור של 100%.

המטרה המוצהרת של מהלך זה הייתה לתמוך ברשויות שבהן שיעור גבוה של עולים חדשים ושמצבן הכספי רחוק כתנאים משלימים מחייבים. ההחלטה איזו רשות תזכה למעמד זה נותרה בידי שר הפנים בתיאום עם שר האוצר, ולרשימת הרשויות הזכאיות נוספו רשויות מפעם לפעם. בפועל, בין הרשויות שהוכרזו כערי עולים ניתן למצוא כאלה שבהן שיעור העולים הוא נמוך וגם כאלה שמצבן הכלכלי הוא טוב, דוגמת רמת השרון, קדימה־צורן או המועצה האזורית ברנר. כמו כן, השיח של התיקונים לחוק מתמקד בעלייה לישראל ובשיכון העולים בארץ, והדבר מתיישב עם העובדה שלא הוכרזו רשויות ערביות ובדואיות כערי עולים על אף מצבן הכלכלי הדוחק לאורך שנים.

מאוחר יותר, כחלק מחוק ההסדרים של שנת 1995, הוחלט כי המדינה תשלם ליתר הרשויות בישראל שיעור ארנונה מופחת שיהיה תלוי בסוג הנכס שבגינו תשלום הארנונה (30% עבור נכסים שבידי משרד הביטחון, 45% עבור נכסים המשמשים בתי חולים ומרפאות, ו־55% עבור נכסים אחרים כגון משרדי ממשלה). מאומדנים רשמיים עולה כי ההכנסות מארנונה ממשלתית מוערכות בכ־850 מיליון ₪ בשנה, כשלמעלה ממחציתן מגיעות ממשרד הביטחון.[1]

במסגרת החלטת ממשלה מספר 1841 מיום 11/08/2016 ובפרק ד' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו־2018), התשע"ז–2016, החליטה הממשלה להקים קרן ארנונה ייעודית במשרד הפנים לצמצום פערים ברשויות מקומיות ולבטל את מנגנון ערי העולים. למהלכים אלה קיימת השפעה על חלוקת ההכנסות בנגב כפי שנקבע בצווי החלוקה שנחתמו בידי שר הפנים ב־2014.

מדובר בצעד שמפחית את גובה התשלומים המועברים דרך מנגנון זה. בשל ביטול מנגנון ערי העולים, **המדינה לא תידרש יותר לשלם לרשויות הנותנות ארנונה בשיעור של 100% אלא בשיעור של 30%** (מרבית הנכסים הרלוונטיים לצווים משויכים למשרד הביטחון).[2] ההפרש הנותר, כאמור, צפוי לעבור לקרן לצמצום פערים בין הרשויות. עבור שמונה השנים הקרובות נקבע בחקיקה מנגנון פיצוי עבור הרשויות שיפגעו מהמהלך. כתוצאה מכך, יתכן שסך התשלומים שיועברו לרשויות מסוימות יגדל בעוד שלאחרות הוא דווקא יקטן. זאת מפני שהחלק היחסי בו יזכו בחלוקת תקציבי הקרן אינו תלוי בחלק היחסי שלו היו זכאיות לפי הצווים.

1 עדי ענבר, ביטול מנגנון ערי עולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2017–2018, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בנובמבר 2016, עמ' 11.

2 בפרק ד' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו־2018), התשע"ז–2016.

צווי שינוי גבולות וחלוקת הכנסות בנגב – 2014

ביולי 2013 הקים שר הפנים דאז, גדעון סער, שלוש ועדות חקירה שעסקו בשינויי גבולות וחלוקת הכנסות בדרום הארץ. על הוועדות הוטל לבחון מי תהינה הרשויות שתיכללנה בהסדרי חלוקת ההכנסות מכל אזור מניב ארנונה, את שיעורי ההכנסות עבור כל רשות ואת גבולות הרשויות ביחס לאזורים אלה. להלן פירוט הוועדות שעסקו באזורים גיאוגרפיים שונים ובמתקנים הממשלתיים המצויים בתוכם אשר נדרשים לשלם ארנונה:

1. **ועדת ולרשטיין**: **ועדת חקירה לגבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות באזור דרום:** הוועדה דנה באזור התעשייה מישור רותם, מתקני תיירות המצויים בתחום שיפוט המועצה האזורית תמר וגובלים בתחום שיפוט עיריית ערד, מתקנים בגבול הערבה התיכונה וחבל אילות, ומתקנים בגבול הערבה התיכונה ותמר.
2. **ועדת רזין**: **ועדת חקירה לגבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות ברמת נגב:** הוועדה דנה בבי"ס למכ"ים הר צבוע, בסיס 906, בסיס תחמושת חתירה, עיר הבה"דים, כלא נפחא, בסיס רמון של חיל האוויר, שדה ניסויים "שדמה" של רפא"ל, ומפעל הפוספטים "אורון" לרבות שטחי הכרייה.
3. **ועדת פתאל**: **ועדת חקירה לגבולות וחלוקת הכנסות משטחים חסרי מעמד מוניציפאלי באזור הדרום:** הוועדה דנה בבסיס נבטים, חברת החשמל – רמת חובב, רמת בקע, מתקן לאחסנת דלק – גבעת שמן, גד"ש הר חברון ומפעל הפטריות.

ב־10/08/2014 הגישו יושבי ראש הוועדות לשר הפנים תסקירים והמלצות. הקווים המנחים שהותוו כללו צמצום פערים בחלוקת המשאבים בין הרשויות בדרום, שיוך מוניציפלי המבוסס על מידת הקרבה של הנכס המניב לרשות המקומית, כיבוד הסכמים שנערכו בין הרשויות בעצמן וסיפוח שטחים גליליים (חסרי מעמד מוניציפלי) לרשויות.

בדצמבר 2014 חתם שר הפנים על הצווים והמפות המורים על חלוקה מחדש של כספי הארנונה ליישובי הדרום. בעוד שהצו הראשון מתבסס בעיקרו על המלצות ועדת פתאל, שלושת הנותרים קשורים להמלצות ועדת רזין. **בדו"חות הוועדות הוערך כי השינויים יובילו להגדלת הכנסות הארנונה של כל רשות במיליוני שקלים בשנה**.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי עבודת מעקב אזרחית ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. תוצרים אלו נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת שיחות רבות עם בכירים ואנשי מקצוע בשלטון המקומי, קבלת מידע ומסמכים וסיוע במידע מצד גורמים חוץ ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה.

דו"ח זה מוגש כשירות לממשל ולציבור כאחד, מתוך מטרה להגביר את העיסוק הציבורי בחלוקת הכנסות מארנונה, לייצר "זרקורים" על תחומים ונושאים מרכזיים המחייבים בדיקה, לדחוף לקידום משימות ופעולות מרכזיות הזקוקות לזירוז, ובכך – להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידומם ומימושם של הצווים.

פירוט צווי החלוקה וסטטוס יישומם

למען הבהירות של הניתוח שיובא כאן, יוצע סיווג של הרשויות המעורבות בדומה להגדרות שניתנו בצווים (ראו תרשים 1). "רשות נותנת" תוגדר כרשות אשר הארנונה תשולם על ידי המדינה ישירות אליה, והיא נדרשת להעביר לרשויות האחרות מכוח הצו את החלקים היחסיים שלהם הן זכאיות מתוך תשלום זה. "רשות מקבלת" תוגדר כרשות אשר זכאית לשיעור מסוים הקבוע בצו מתוך הארנונה ששולמה לרשות הנותנת על ידי המדינה. במילים אחרות, המדינה משלמת ארנונה לרשות הנותנת, והרשות הנותנת מעבירה לכל אחת מן הרשויות המקבלות את חלקן היחסי כפי שנקבע בצו.

תרשים 1: מנגנון תשלום הארנונה

מדינת ישראל משלמת לרשות הנותנת את סך הארנונה (100%) בגין השטח שבצו; מתוך סכום זה, הרשות הנותנת משאירה אצלה את האחוז שלו היא זכאית לפי הצו; את היתר הרשות הנותנת משלמת לכל רשות מקבלת לפי האחוז שלו הן זכאיות לפי הצו.
במנגנון זה מתקיים: (סך הארנונה) **100%** = **W%+X%+Y%+Z%**

למעשה, כל צו קובע עבור כל רשות לכמה כסף היא זכאית מתוך סכום הארנונה הכולל המשולם עבור השטח שנידון באותו הצו. פירוט אזורי חלוקת ההכנסות נקבע בהתאם לסימוני הגושים והחלקות שמופיעים במפות משרד הפנים שמהוות חלק בלתי נפרד מן הצווים.

כמו כן, הצווים קובעים שאם יימצא ששיעור גביית הארנונה של רשות מקומית בשטחה המוניציפלי יהיה קטן ממחצית (50%), בשנה העוקבת היא תהיה זכאית ל־85% מחלקה היחסי עבור אזור חלוקת ההכנסות הרלוונטי לצו. היתר (15% הנותרים מתוך חלקה יחסי), יחולק בין יתר הרשויות המקומיות השותפות לצו לפי חלקן היחסי. הבעייתיות שבסנקציה זו תידון בהמשך המסמך.

באשר **לפעולות הדיווח**, הצווים מורים כי בתוך 30 ימים עם תום כל רבעון הגזבר של הרשות הנותנת נדרש להעביר דו"ח רבעוני של ההכנסות מאזור החלוקה לכל אחת מן הרשויות המקבלות. למשך 21 ימים מרגע מסירת הדו"ח, הרשויות המקבלות רשאיות להגיש בקשה לקבלת מידע הנוגע להכנסות, ועל כך הרשות הנותנת צריכה להשיב תוך 21 ימים.

ביחס להעברת ההכנסות, נקבע בצווים כי כל איחור בתשלום לרשויות המקבלות יישא ריבית בשיעור ריבית פיגורים כקבוע החוק.

יש לציין כי בצו הרביעי, כפי שיפורט להלן, מעורבות שתי רשויות מקומיות שכל אחת מהן תהווה בצו זה גם נותנת וגם מקבלת. כלומר מנגנון העברת ההכנסות (תרשים 1) יופעל על כל אחת מהן באופן הדדי. מצב זה נוצר מכיוון שמדובר באזורי חלוקה עתידיים שיהיו משותפים לשתי הרשויות.

תחילתם של ארבעת הצווים בשנת 2015, וניתן לשים לב כי בצווים השני והשלישי חלים שינויים הדרגתיים ובאחוזי הזכאות.

1. צו ראשון

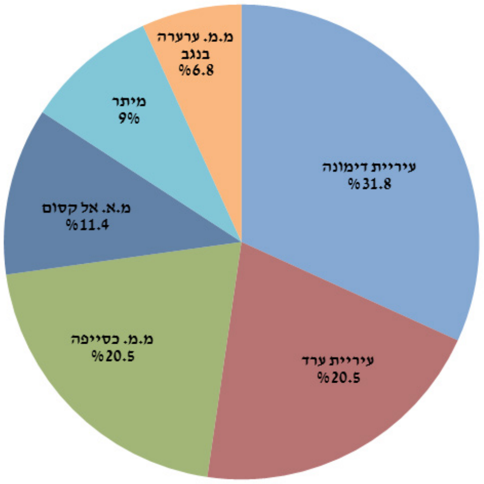
צו זה מתייחס לשטח החלוקה: בסיס נבטים (בח"א 28).

באופן בלתי תלוי בצו הנוכחי, נקבע כי בסיס זה ייכלל בתחום השיפוט של עיריית דימונה ויבוטל מעמדו כשטח גלילי, כך שתיגבה ממנו ארנונה לראשונה.

הרשות הנותנת היא **עיריית דימונה**. יש לציין ששטח זה סופח לתחום שיפוטה של עיריית דימונה בצו קודם.

רשות מקבלת	אחוז הזכאות החל מ־2015
עיריית ערד	20.5%
מ.מ. כסייפה	20.5%
מ.א. אל קסום	11.4%
מ.מ. מיתר	9%
מ.מ. ערערה בנגב	6.8%

תרשים 2: אחוזי הזכאות מסך הארנונה החל מ־2015



בדיוני ועדות משרד הפנים בשנת 2014 נכרת הסכם חלוט בין משרד הביטחון לרשויות המקומיות שבו נקבע תשלום ארנונה של כ־28.5 מלש"ח בשנה. סכום זה משולם לדימונה, שבשטחה הבסיס מצוי, ומתוכו העירייה תעביר את החלקים היחסיים לרשויות הנוספות הזכאיות לפי הצו. לאחר דיונים, ובדרך וולונטרית שלא נקבעה במסגרת הצו, הוסכם בין הרשויות כי מתוך החלק שכל אחת תקבל ינוכו הסכומים הבאים:

א. שכר טרחה למשך השנתיים הראשונות בלבד: אחוז התואם את החלק היחסי בצו (לא כולל מע"מ) עבור ייצוג בוועדות של משרד הפנים ומדידות שטח.

ב. קיזוז עבור השירותים המוניציפליים שדימונה מעניקה לבסיס נבטים: העירייה מספקת לשיכון המשפחות של אנשי הקבע (מחנה עדי) שבבסיס שירותים שונים, כגון פינוי גזם ואשפה, חינוך וגינון, והתשלום של הבסיס בעד שירותים אלה מנוכה מהכנסות הארנונה המועברות ליתר הרשויות. המפתח לקיזוז הכספי נקבע בהסכמה בין הגזברים וראשי הרשויות.

סטטוס: יושם

אף שחלק מן ההעברות שביצעה דימונה נעשו באיחור, היא העבירה את ההכנסות לרשויות המקבלות בהתאם לאחוזים הנקובים. באופן כללי, עולה כי קיימת מידה רבה של שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות השותפות לצו. עם זאת, ללא תלות בסטטוס היישום של הצו, יש לציין כי חלק מהרשויות המקבלות הביעו הסתייגות משיעור הזכאות שנקבע עבורן.

2. צו שני

צו זה מתייחס לשטח החלוקה: בסיסי מחנה רפד (גדוד 906), מחנה חתירה, מחנה צבוע, מחנה רביב.

הרשות הנותנת היא **מועצה אזורית רמת הנגב.**

	אחוז הזכאות לפי שנה		
רשות מקבלת	**2015**	**2016**	**2017**
מ.א. נווה מדבר	11.43%	22.86%	28.57%
מ.מ. ירוחם	11.43%	22.86%	28.57%
מ.מ. שגב שלום	5.72%	11.43%	14.29%

ממצאים מרכזיים: מן המידע שנאסף מהרשויות המקומיות עולה כי:

סטטוס: יושם חלקית

א. רמת הנגב לא העבירה באופן מלא לרשויות המקבלות את חלקן היחסי מסך הארנונה. בשנת 2015 היא שילמה לירוחם חלק מחלקה היחסי, ואילו לשגב שלום ונווה מדבר לא שילמה כלל. החל מ־2016 הועברו התשלומים לכל הרשויות המקבלות בהתאם לקבוע בצו.

ב. באשר למבני שיכון המצויים בבסיסים הצבאיים שבשטחי החלוקה, רמת הנגב החלה להתייחס אליהם כאל מבני מגורים במהלך שנת 2016. מדובר במגורי חיילים ולא בשיכוני משפחות של אנשי קבע כפי שקיימים בבסיס נבטים או רמון. תחת פרשנות זו, הארנונה בגין מבנים אלו אינה נופלת תחת ההגדרה "ארנונה שאינה למגורים", כפי שבאה לידי ביטוי בדו"ח ועדת רזין ובצו עליו חתם שר הפנים. יש לציין כי בצווי החלוקה אין הגדרה מפורשת לעניין זה. על סמך זאת, רמת הנגב קיזזה מהחלקים שהועברו לרשויות המקבלות עשרות אלפי שקלים. אולם, בסוף דצמבר 2016 רמת הנגב שילמה החזר לרשויות המקבלות עבור הניכויים שערכה בגין מבני המגורים שבבסיסים.

ג. על רקע החלטת הממשלה על קרן הארנונה וביטול מעמד ערי העולים שצפויה להקטין את התשלום מארנונה על מתקנים ממשלתיים, מתכוונת רמת הנגב לפעול לביטול הצווים שבנדון. יש להדגיש כי הסמכות לעריכת שינויים בצווים היא במסגרת ועדות חקירה ובסמכות שר הפנים.

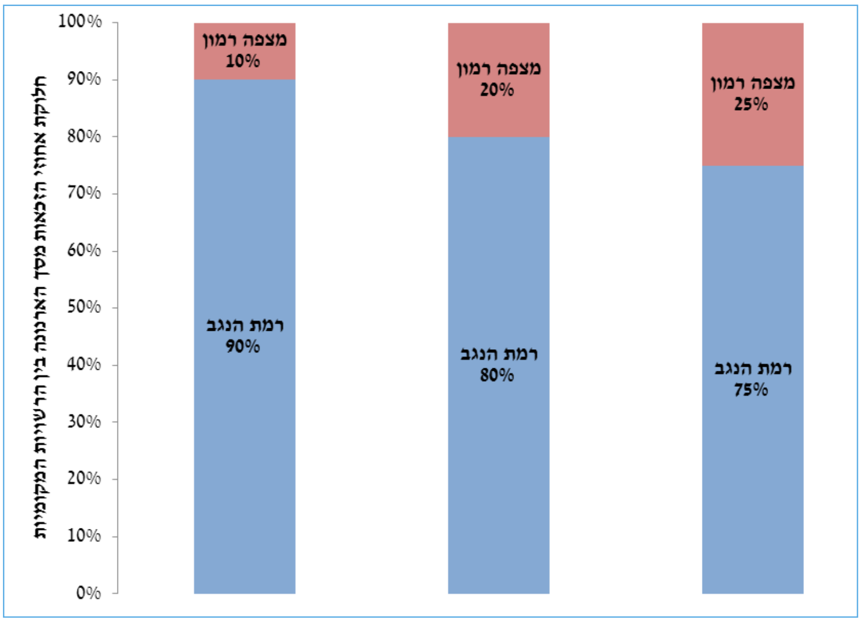
3. צו שלישי

צו זה מתייחס לשטח החלוקה: בסיס רמון (כנף 25).

הרשות הנותנת היא **מועצה אזורית. רמת הנגב**

רשות מקבלת	אחוז הזכאות לפי שנה		
	2015	2016	2017
מ.מ. מצפה רמון	10%	20%	25%

תרשים 3: שינויים הדרגתיים באחוזי הזכאות החל מ־2015



סטטוס: יושם חלקית

מן המידע שנאסף מהרשויות המקומיות עולה כי ההעברות מתבצעות כראוי בעקביות, מלבד קיזוז שרמת הנגב מבצעת בגין שיכוני המשפחות של אנשי הקבע (מחנה טלי) בבסיס זה, שלהם רמת הנגב מספקת שירותים מוניציפליים שונים. בצו זה, רמת הנגב לא החזירה למצפה רמון את הסכומים שניכתה והמחלוקת טרם הוכרעה על ידי משרד הפנים.

4. צו רביעי

צו זה מתייחס לשטח החלוקה: מרחב עתידי למיזמים משותפים (שטח הנפרס מצומת הנגב, לאורך חלקה הצפוני של ירוחם ועד אזור המכתש הגדול). לא נקבעו בצו לוחות זמנים.

הרשויות הנותנות הן **ירוחם ומועצה אזורית רמת הנגב.**

רשות מקבלת	אחוז הזכאות החל מ־2015
מ.א. רמת הנגב	50%

סטטוס: ליישום עתידי

משחים אלה טרם התקבלו הכנסות מארנונה כללית. מדובר בשטחים שצפויים להתפתח בעתיד.

טבלת מסכמת: סטטוס ביצוע של הצווים

צו	סטטוס	יישום
צו ראשון: בסיס נבטים	התשלומים הועברו ע"י עיריית דימונה ליתר הרשויות המקומיות. ניכרת מידה רבה של שיתוף פעולה בין הרשויות.	☑ יושם
צו שני: בסיסי מחנה רפד (גדוד 906), מחנה חתירה, מחנה צבוע, מחנה רביב	מ.א. רמת הנגב העבירה תשלומים ליתר הרשויות המקומיות החל משנת 2016 בלבד. בנוסף, היא החלה לקזז מהתשלומים סכומים שנכללו בגין סעיפי מגורים.	☑ יושם חלקית
צו שלישי: בסיס רמון	מ.א. רמת הנגב היא החלה לקזז מהתשלומים סכומים שנכללו בגין סעיפי מגורים.	☑ יושם חלקית
צו רביעי: מרחב עתידי למיזמים משותפים	טרם שולמה ארנונה בגין שטחים אלה.	בעתיד לכשיתופעל ויאוכלס

תובנות ומסקנות

תהליך המעקב אחר יישום הצווים לשינוי חלוקת ההכנסות ברשויות הנגב מוביל למספר תובנות ומסקנות:

1. תלות ברשויות ביניים

הצווים מבנים מנגנון שבו המדינה משלמת ארנונה לרשות מסוימת שלאחר מכן מעבירה לרשויות נוספות את החלקים שלהן הן זכאיות. מבנה זה יוצר מצב בו קבלת תשלומי הארנונה ברשויות המקבלות תלויה בהעברה של הרשויות הנותנות, ולמעשה מהווה חסם לזרם התשלומים. כך, לדוגמה, בשנת 2015 לא שולמה ארנונה לרשויות המקבלות במסגרת הצו השני מכיוון שהרשות הנותנת לא העבירה להן את החלקים היחסיים שלהן.

2. העדר מסגרת אכיפה לצווים

מסקירת הצווים עולה כי הם אמנם ברובם נקבעו לוחות זמנים ברורים להעברת ההכנסות ולהמצאת מידע נוסף מרשות לרשות, ואף נכללת הטלת הצמדת ריבית פיגורים לתשלום שלא בוצע במועד הנדרש. אולם, ניכר כי חסר מנגנון סנקציות באחריות המדינה שיבטיח יישום אפקטיבי יותר של ההליכים. במצב הקיים, האפשרות לאכוף את הצווים מתמצה במידת היכולת של הרשויות לפנות למערכת המשפט.

3. סעיף המגורים כמרכיב בתחשיב הארנונה המשולמת

כיוון שבוועדת רזין ובהחלטת שר הפנים דובר על ארנונה שאינה למגורים, קיימת חוסר בהירות באשר למבני שיכון המצויים בבסיסים צבאיים שבגינם משולמת ארנונה לרשויות המקומיות. מחד, ניתן להתייחס למבנים אלה כאל "מובלעות" של מבני מגורים בתוך השטח הצבאי, שבגינם אין לשלם ארנונה. מאידך, קיימת האפשרות להתייחס לשטחים הצבאיים כיחידות שלמות של נכסים שהם אינם למגורים, ותחת הגדרה זו לכלול גם את מבני השיכון. הצווים שבנדון אינם מגדירים באופן מפורש האם המבנים הללו נכללים בתחשיב הארנונה או לאו. בהינתן הבעייתיות המוצגת בסעיף 1 שלעיל, נוצר מצב בו הרשויות הנותנות מייצרות פרשנות עצמאית ומקזזות סכומי כסף לרשויות המקבלות. הדבר יוצר חיכוכים בין הרשויות ועשוי לשנות את חלוקת ההחלטות כפי שהוגדרה בצו.

4. השינויים הצפויים מהקמת קרן הארנונה וביטול מעמד "ערי עולים":

בשלהי שנת 2016 החליטה הממשלה על שני צעדים משמעותיים: ראשית, **ביטול מעמד ערי עולים**. משמעותו של דבר זה היא הפחתה בשיעור תשלומי הארנונה לרשויות שהוכרזו ככאלה מ־100% ל־30%, 45% או 55% בהתאם לסוג הנכס הרלוונטי. יש לציין כי המטרה הרשמית של ביטול מנגנון זה היא לתקן את חלוקת תשלומי הארנונה באופן שיגדיל את הסיוע לרשויות המקומיות הזקוקות לכך יותר. שנית, במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו־2018), התשע"ז–2016, הוחלט על **הקמת קרן ייעודית במשרד הפנים לצמצום פערים בין רשויות מקומיות**. כספי הקרן יחולקו בכל שנה לרשויות המקומיות לפי חלוקה שתיקבע בתקנות של שר הפנים ושר האוצר, וזאת בהתחשב בנתונים החברתיים־כלכליים והדמוגרפיים של כל רשות. כאמור, מעמד ערי העולים יבוטל, ותשלומי הארנונה שהיו משולמים אילו מנגנון זה היה ממשיך להתקיים יועברו לקרן. החלטת הממשלה תקצבה את הקרן ב־500 מלש"ח. יש לציין כי במסגרת ההחלטה ותיקוני החקיקה שבוצעו נקבעה תקופת מעבר עד סוף שנת 2024 על מנת שהפגיעה התקציבית בערי העולים תיעשה באופן הדרגתי. משמעות הדבר היא שבשמונה השנים הקרובות יוקצה רוב תקציב הקרן למנגנון הפיצוי.

שינויים אלה בחלוקת הכספים עלולים להגביר את המתח הקיים בין הרשויות המקומיות בנגב, והם מייצרים חוסר בהירות באשר להמשך הקיום של הצווים. ספק זה מתבטא, לדוגמה, בטיוטה של הוועדה הציבורית לרפורמה בנושא

הארנונה[3] מפברואר 2015, שבה הוצע כי כלל הארנונה הממשלתית תועבר לקרן הייעודית וכי התשלומים ייעשו אך ורק דרך אמצעי זה. אף שמסמך זה לא פורסם והוועדה הפסיקה את עבודתה בטרם הגישה דו"ח עם המלצות, הוא מלמד על המגמה שמייתרת את המנגנון המגולם בצווי החלוקה הנוכחיים.

5. יצירת התניות לרשויות המתקשות לגבות ארנונה

בעיקר לאור סעיף 2 שלעיל, יש לציין את ההתניה של קבלת תשלומי הארנונה הממשלתית באחוזי גביית הארנונה בתוך הרשויות המקומיות: בצווים הראשון והשני נקבע כי רשות ששיעורי הגבייה שלה יעמדו על פחות מ־50% בשנה מסוימת, תהיה זכאית בשנה העוקבת ל־85% מחלקה היחסי בארנונה הממשלתית כפי שהוגדר בצו. מבנה זה מהווה חסם פוטנציאלי עבור חלק מהרשויות המקבלות, שמלכתחילה אין ברשותן מתקנים ממשלתיים רבים ואזורי תעשייה בעלי פוטנציאל להגדיל ארנונה.

3 בהחלטת ממשלה מספר 455 מיום 12 בספטמבר 2006 בדבר מיסוי מוניציפלי, הוכרז על הקמת וועדה ציבורית לרפורמה בנושא הארנונה ("ועדת ברזילי"). הוועדה סיימה את עבודתה וחומריה לא פורסמו, פרט למידע שהוצג על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת במסמך "ביטול מנגנון ערי עולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2017–2018" מיום 15 בנובמבר 2016.

تقرير متابعة

قرارات وزير الداخلية لتغيير مناطق النفوذ وتوزيع عائدات الارنونا بين السلطات المحلية في النقب

بالاعتماد على قوانين البلديات والمجالس المحلية المنضوية تحت مظلة القرارات الواردة في الملف رقم 7466 من تاريخ 30 ديسمبر 2014

أبريل 2017

تقرير المتابعة كُتب في اطار مشروع «همونيتور»، الذي يقوم عليه المركز لتمكين المواطن، والذي يقوم برصد ومتابعة تنفيذ القرارات الرسمية.

كتب: دان جليزرمان

التوجيه في المركز لتمكين المواطن: افرات بين- افراهام ونوعا روزنفليد.
استشارة مهنية: آنا حازان، الكلية الاكاديمية «سابير» وجامعة حيفا – سابقا وزارة الداخلية.
رافق التقرير طاقم التوجيه الذي ضم كلا من (حسب الترتيب الأبجدي): شيرا ايتان (شتيل)، حاني بريجع (منتدى السكان للتوزيع العادل في يوروحم)، آنا حازان (الكلية الاكاديمية سابير وجامعة حيفا)، ايتسيك كريسبيل (احوزات نيجيف)، اساف راز (شتيل).
كُتبت هذه الوثيقة بدعم من صندوق عائلة سابران.

CECI

نبذة عن المركز لتمكين المواطن:

المركز الإسرائيلي لتمكين المواطن هو جمعية تعمل في مجالات الحكم المحلي ويتابع نشاط القطاع العام وقدرات التنفيذ من قبل السلطات ذات الاختصاص. ويركز المركز على متابعة عمليات وخطوات تطبيق السياسات والرؤى المختلفة، المتعلقة بأداء الجهات الحكومية وقدرتها على تنفيذ وقيادة تغييرات لصالح الجمهور.

في هذا الاطار يقود المركز مشروع «المونيتور»، الذي يشمل متابعة ورصد مدني لتنفيذ قرارات الحكومة وقوانين الكنيست وجعلها في متناول الجمهور. «المونيتور» يساهم في فهم خطوات الجهات الحكومية وتطبيق السياسات من خلال توفير قاعدة معرفية واسعة، تطبيقية وتكاملية، لعملية تنفيذ القرارات.

هدف «المونيتور» تنجيع عمل الجهات الحكومية في إسرائيل وتعزيز المعرفة والمشاركة المدنية في مجالات عمل القطاع العام.

שתיל Shatil شتيل
הקרן החדשה לישראל

نبذة عن شتيل:

شتيل هي منظمة تقدم خدمات دعم واستشارة لتعزيز التغيير الاجتماعي في إسرائيل. أقيمت شتيل في العام 1982، من قبل الصندوق الجديد لإسرائيل، ومنذ اقامتها تعمل في الواجهة مع المجتمع المدني لتعزيز قيم المساواة، الديمقراطية والعدالة الاجتماعية في إسرائيل. مهمتنا الرئيسية دعم وتقوية من يعملون من اجل حقوق الانسان ومن اجل مجتمع مشترك يحترم الاختلافات الثقافية والدينية.

אחוזת נגב

نبذة عن "احوزات نيجف":

هي نواة جماهيرية، والتي تدير وتفعّل مراكز جماهيرية ومصالح اجتماعية في بلدة اوفاكيم ، وتعمل من اجل تطبيق الحقوق في مجال عدالة التوزيع.

פורום תושבי ירוחם
לצדק חלוקתי
ותכנון אזורי

نبذة عن "منتدى سكان يروحام من اجل عدالة التوزيع والتخطيط المناطقي":

«منتدى سكان يروحام من اجل التوزيع العادل والتخطيط المناطقي»، أقيم مطلع 2012، كتنظيم مدني مستقل، يضم أعضاء من سكان يروحام من جميع الوان الطيف. المنتدى يقوم بخطوات لدراسة قضايا تتعلق بعدالة التوزيع في منطقتنا وتقديم الحلول من اجل المنطقة جمعاء.

قرارات (مرسوم) تغيير الحدود وتوزيع العائدات (المدخولات)

على مدى السنوات وُجدت فجوات كبيرة في العائدات الناجمة عن ضريبة العقارات (الارنونا) (ليس الحديث عن ارنونا السكن)، والتي اثرت على عدم المساواة بين السلطات المحلية. التباين الاقتصادي برز بالأساس بناء على مقاييس تتعلق بالمقارنة بين بلدات مركز البلاد مقابل الضواحي، المجالس الإقليمية مقابل بلدات التطوير، والسلطات اليهودية مقابل السلطات العربية والبدوية.

لهذا السبب، وفي ظل التقليصات في منح الميزانيات الحكومية، ازداد الاحتكاك بين السلطات، وطفت خلافات فيما يتعلق بالحدود البلدية وطبيعة توزيع العائدات المالية من الارنونا الحكومية.

في الادارة العامة، تتوفر اليوم مجموعة آليات لمواجهة هذه الظواهر. لنظام تغيير الحدود والذي تم اعتماده على مدار سنوات من خلال لجان مختصة، اضيفت في السنوات الأخيرة، ممارسة جديدة لتحويل مدخولات ضريبة الأملاك (الارنونا) من سلطة محلية الى سلطة محلية أخرى، والذي دُون في الأعوام 2000 و 2006 في مرسوم البلديات (النسخة الجديدة)، من خلال تصحيح البندين 9 أ و 9 ب، في هذا المرسوم، وتقرر ان وزير الداخلية مخوّل للموافقة على ترتيب تقاسم عائدات الأرنونا التي لا تتعلق بالاسكان، بين السلطات المحلية او بالإعلان عن موافقته من خلال إصداره قرارا بهذا الخصوص، وذلك بعد فحص نتائج لجنة تحقيق يتم تعيينها لهذا الغرض.

احد المبادئ التي يتم من خلالها فحص أوامر تغيير ترسيم الحدود وتوزيع الإيرادات، هو مبدأ التوزيع العادل. انطلاقا من هذا المبدأ، يجب أن يتم تخصيص الموارد المناسبة بصورة عادلة ومتساوية، مع الاخذ بعين الاعتبار احتياجات المجموعات القائمة والصعوبات التي تواجه كل واحدة منها. الطموح هو تحقيق شروط جيدة لكل المجتمع، دون ان تحصل مجموعة معينة على موارد، بطريقة تسمح بالحفاظ على عدم المساواة مقارنة بأي مجموعة أخرى. من هنا يجب ان ينبع التزام الدولة، بالعمل على تقليص المخصصات التمييزية والتي تؤدي الى المس بالشرائح الضعيفة في المجتمع.

سياسة دفع الأرنونا للسلطات المحلية

الارنونا الحكومية هي ضريبة تدفعها الحكومة للسلطات المحلية، لقاء المباني الحكومية المتواجدة في مناطق نفوذها، مثل المكاتب الحكومية والقواعد العسكرية. في اطار قرارات ومراسيم الضرائب البلدية والضرائب الحكومية (اعفاء)، 1938، تقرر ان الدولة مُعفاة من هذه الدفعات. ولكن في العام 1954 تم تغيير القرار واضافة تعديلات اشارت الى أماكن لا تسري عليها أوامر الاعفاء. في هذا الاطار، تقرر ان القدس وستين سلطة إضافية والتي تم الإعلان عنها من قبل وزير الداخلية، على انها "مدن قادمين جدد" او "بلدات مهاجرين" (بمعنى انها تستوعب الكثير من القادمين الجدد)، تدفع لها الدولة عن املاكها فيها ضريبة ارنوانا بنسبة 100%.

الهدف المعلن من هذه الخطوة، كان دعم السلطات المحلية التي فيها نسبة مرتفعة من القادمين الجدد (المهاجرين)، الذين يعانون أوضاعا مالية صعبة، كشروط تكميلية موجبة. القرار حول أي من السلطات المحلية ستحظى بهذه المكانة، بقي في يد وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير المالية، واضيفت لقائمة هذه السلطات المحلية سلطات أخرى من حين الى آخر. فعليا، بين السلطات المحلية التي تم الإعلان عنها كبلدان للمهاجرين، يمكن ان نجدد ان نسبة القادمين الجدد فيها منخفضة، او ان وضعهم الاقتصادي جيد. على سبيل المثال رمات هشارون، كاديما تسوران او المجلس الإقليمي برنر. كذلك فإن مرسوم التعديلات يركز على اسكان القادمين في البلدات، وهذا الامر يتفق مع حقيقة انه لم يتم الاعلان عن اية سلطة عربية او بدوية على انها بلدة قادمين جدد، رغم وضعها الاقتصادي المتردي على مدى السنوات.

لاحقا، وكجزء من قانون التسويات للعام 1995، تقرر ان تدفع الدولة لباقي السلطات في إسرائيل، نسبة ارنونا مخفّضة، منوطة بنوعية الأملاك التي تُدفع مقابلها الارنونا (30% لقاء ممتلكات تابعة لوزارة الامن، 45% على الممتلكات المستخدمة من قبل المستشفيات والعيادات، و 55% مقابل ممتلكات أخرى كالمكاتب الحكومية). من التقديرات الرسمية يتبين ان العائدات من الارنونا الحكومية تصل الى نحو 850 مليون شيكل بالسنة، في حين ان اكثر من نصفها تدفع من قبل وزارة الامن. 1

في اطار قرار الحكومة رقم 1841 من يوم 11-8-2016، في الفصل د ، وضمن اقتراح قانون زيادة النجاعة الاقتصادية (التعديلات التشريعية لتحقيق اهداف الميزانية للأعوام 2017 و 2018) في العام 2016، قررت الحكومة إقامة صندوق ارنونا لاهداف محددة، في وزارة الداخلية، لتقليص الفجوات بين السلطات المحلية ولإلغاء نظام "بلدات القادمين". لهذه الخطوات تأثير على توزيع الإيرادات في النقب كما تقرر في أوامر التوزيع التي وقعت على يد وزير الداخلية في العام 2014.

يدور الحديث عن خطوة تقلّص المبالغ التي يتم تحويلها في اطار هذا النظام. بسبب الغاء نظام "مدن المهاجرين"، الدولة لن تكون مطالبة بدفع ارنونا بنسبة 100% للسلطات المانحة، ولكن بنسبة 30% (معظم الممتلكات التي تسري عليها الأوامر تابعة لوزارة الامن)1. الفارق المتبقي، من المنتظر بطبيعة الحال تحويله الى صندوق تقليص الفجوات بين السلطات المحلية. للسنوات الثماني القادمة، تقرر في التشريع تقديم تعويضات للسلطات التي ستتضرر من هذه الخطوة.

نتيجة لذلك، ربما يزداد مجموع المدفوعات التي ستحوّل الى سلطات محلية معينة، في حين يقل بالنسبة لأخرى. هذا ناجم من كون الجزء النسبي الذي ستحصل عليه في توزيع ميزانيات الصندوق، غير متعلق بالجزء النسبي الذي كانت تستحقه قبل الأوامر.

أوامر تغيير الحدود وتوزيع العائدات في النقب - 2014

في يوليو 2013 اقام وزير الداخلية انذاك، جدعون ساعار، 3 لجان تحقيق تتعامل مع تغيير الحدود وتوزيع العائدات في جنوبي البلاد. تم تكليف هذه اللجان بفحص من هي السلطات التي سيتم شملها في ترتيبات توزيع الارنونا من جميع المناطق التي تدر ضرائب الارنونا، ونسبة دخل كل سلطة وحدود السلطات نسبة الى هذه المناطق. اليكم تفاصيل اللجان التي عملت في مناطق جغرافية مختلفة وفي المرافق الحكومية المتواجدة فيها، والتي يُطلب منها دفع الارنونا:

1. **لجنة فيلرشطاين:** لجنة فحص للحدود وتوزيع العائدات من المناطق التي تدرّ مدخولات في منطقة الجنوب: اللجنة تناولت المنطقة الصناعية ميشور روتم، المرافق السياحية المتواجدة في منطقة نفوذ المجلس الإقليمي تامار والتي تحد منطقة نفوذ بلدية عراد، المرافق في منطقة وادي عربة وايلوت، المرافق في منطقة العربة وتامار.
2. **لجنة رازين:** لجنة فحص للحدود وتوزيع العائدات في مناطق تدر الارنونا في رمات هنيجيب: اللجنة تطرقت الى مدرسة اعداد ضباط لفرق اليابسة في الجيش هار تسفوع، القاعدة 906، قاعدة "تحموشت حتيرا"، معسكر شارون، سجن نفحة، قاعدة رامون الجوية، حقل التجارب في رفائيل، مصنع الفوسفات "اورن" فضلا عن مناطق التعدين.
3. **لجنة فيتال:** لجنة فحص للحدود وتوزيع الإيرادات من مناطق تفتقد لاي مكانة بلدية في منطقة الجنوب: اللجنة تطرقت الى قاعدة ناباطيم، شركة الكهرباء- رمات حوفيف، رامات بكاع، منشأة لتخزين الوقود –جفعات شيمن، الحقول الزراعية في جبل الخليل ومصنع الفطر.

في تاريخ 10-8-2014 قدم رؤساء اللجان لوزير المالية نتائج المسوحات والتوصيات. الخطوط الموجِهة التي شملتها تناولت قضية تقليص الفجوات بين السلطات المحلية في الجنوب، تحديد التبعية البلدية للمرافق التي تدر المدخولات بناء على مدى القرب الجغرافي للمنشآت من البلدة، احترام السلطات المحلية للاتفاقيات التي ابرمت بينها، وضم أراض لا تتواجد في النطاق البلدي للسلطات المحلية.

في ديسمبر 2014 وقع وزير الداخلية على القرارات والخرائط التي تتضمن توزيعا جديدا لأموال الارنونا على بلدات الجنوب. وفي حين ان المرسوم (القرار) الأول يعتمد بالأساس على توصيات لجنة "فيتال"، فإن الأوامر الثلاثة الاخرى تعتمد على توصيات لجنة رازين. تقارير اللجان اشارت الى ان التغييرات ستؤدي الى زيادة إيرادات الارنونا لكل سلطة محلية بملايين الشواقل سنويا.

نواتج المتابعة المفصلة في التقرير هي ثمرة عملية متابعة مدنية ولا تشكل مستندا رسميا من قبل الحكومة. هذه النتائج دُوّنت بعد عملية فحص عميقة وشاملة، والتي تشمل محادثات كثيرة مع مسؤولين كبار ومهنيين في الحكم المحلي، تلقّي معلومات ومستندات ومساعدة في المعلومات من قبل جهات غير حكومية، واكاديمية غير ربحية. هذا التقرير مقدم للحكومة وللجمهور على حد سواء، من منطلق اشغال الرأي العام اكثر في قضية عائدات الارنونا، لالقاء الضوء على مجالات وقضايا مركزية التي تستوجب الفحص، بغية الدفع باتجاه تطوير مهام ونشاطات مركزية التي تحتاج الى التعجيل بها، وبالتالي توفير دعم مدني لصالح دفع الأوامر الى الامام وتطبيقها.

تفصيل قرارات التوزيع ومدى تنفيذها

من اجل توضيح التحليل الوارد هنا، يُقترح تصنيف السلطات ذات الصلة بنفس طريقة التعريف التي أعطيت لها في القرارات (انظروا الرسم البياني رقم 1). "السلطة المانحة"، تعرف على انها السلطة التي تقوم الدولة بدفع الارنونا لها مباشرة، وهي مطالبة بناء على القرار بتحويل جزء منها الى السلطات الأخرى التي تستحق نسبة منها وفق ما هو محدد في المرسوم. "السلطات المتلقّية"، تُعرف على انها السلطات التي تستحق نسبة معينة من ايرادت الارنونا يحددها مرسوم الوزير، والتي تم دفعها الى السلطات المانحة من قبل الدولة. بكلمات أخرى الدولة تدفع الارنونا للسلطة المانحة، والسلطة المانحة تحوّل لكل واحدة من السلطات المتلقية النسبة التي تحددها قرارات الوزير.

الرسم رقم 1: آلية دفع الارنونا

מדינת ישראל משלמת לרשות הנותנת את סך הארנונה (100%) בגין השטח שבצו; מתוך סכום זה, הרשות הנותנת משאירה אצלה את האחוז שלו היא זכאית לפי הצו; את היתר הרשות הנותנת משלמת לכל רשות מקבלת לפי האחוז שלו הן זכאיות לפי הצו.
במנגנון זה מתקיים: (סך הארנונה) **100%** = W%+X%+Y%+Z%

عمليا، كل قرار (مرسوم) يحدد لكل سلطة المبلغ الذي تستحقه من اجمالي مبلغ الارنونا الذي يتم دفعه لقاء المساحة التي يتناولها نفس القرار. تفصيل مناطق توزيع الارنونا يتحدد وفقا لحدود وحدات الاراضي والقسائم، التي تظهر في خرائط وزارة المالية، والتي تشكل جزءا لا يتجزأ من القرارات.

كذلك، فإن القرارات تحدد انه في حال وجد أن نسبة جباية الارنونا لسلطة محلية في منطقة نفوذها البلدية هي اقل من 50%، عندها ستستحق في العام التالي، فقط 85% من حصتها في توزيع العائدات، عن المناطق التي يشملها القرار.

ما تبقى (15% من حصتها) توزع على السلطات المحلية الأخرى التي يشملها المرسوم، كل واحدة منها بناء على حصتها النسبية المحددة في القرارات. المعضلة في هذه العقوبة سيتم التطرق اليها في مرحلة لاحقة من هذه الوثيقة.

فيما يتعلق بإعداد التقارير، الأوامر تقضي بانه خلال 30 يوما من انتهاء كل ربع، يتوجب هلى محاسب السلطة المانحة ان يحول تقريرا ربع سنوي حول الإيرادات من منطقة التوزيع لكل واحدة من السلطات المتلقية. لمدة 21 يوما من لحظة تقديم التقرير، يُسمح للسلطة المتلقية ان تتقدم بطلب لتلقي معلومات تتعلق بالعائدات. ويتوجب على السلطة المانحة المانحة ان ترد في غضون 21 يوما.

فيما يتعلق بتحويل العائدات، تقرر في المرسوم ان كل تأخير في الدفع للسلطات المانحة، يستوجب دفع فوائد بالنسبة على يحددها القانون بسبب التأخير.

تجدر الإشارة الى ان القرار الرابع، كما سيتم التفصيل لاحقا، يتطرق الى كلتا السلطتين، المانحة والمتلقية. أي ان نظام تحويل

العائدات (الرسم 1) يسري على كل واحدة منهما بشكل تبادلي. هذا الوضع نجم عن وجود مناطق توزيع مستقبلية، ستكون مشتركة لكلتا السلطتين.

بداية القرارات كانت في العام 2015، ويمكن ملاحظة انه في الأمرين الثاني والثالث طرأت تغييرات تدريجية على نسبة الاستحقاق.

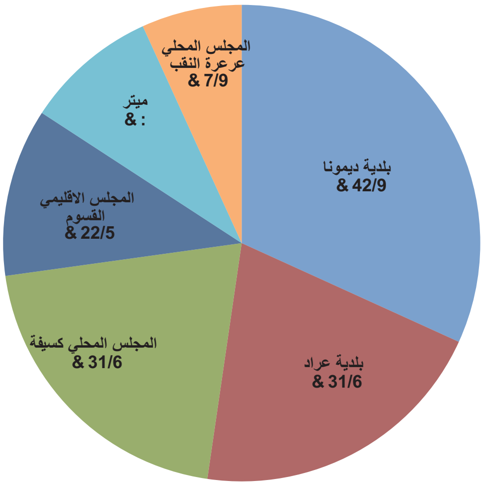
1. القرار الاول

هذا الامر يتطرق الى منطقة التقسيم: القاعدة العسكرية نفطيم (בח"א 28).

بشكل غير مرتبط بالامر الحالي، تقرر ان يكون هذا المعسكر مشمولا في منطقة نفوذ بلدية ديمونا، وان تلغى وضعيته السابقة، حيث لم يكن تابعا لمنطقة نفوذ بلدية، بحيث ستُجبى منه الارنونا لأول مرة. السلطة المانحة هي بلدية ديمونا. يشار الى ان هذه المنطقة ُضمت لمنطقة نفوذ بلدية ديمونا بموجب امر سابق.

سلطة متلقية	نسبة الاستحقاق ابتداء من 2015
بلدية عراد	20.5%
مجلس كسيفة المحلي	20.5%
مجلس إقليمي القسوم	11.4%
مجلس ميتر المحلي	9%
مجلس عرعرة النقب المحلي	6.8%

نسبة استحقاق الارنونا ابتداء من3126



في مناقشات لجان وزارة الداخلية في العام 2014 تم توقيع اتفاق نهائي بين وزارة الامن والسطات المحلية، تقرر من خلاله دفع ارنونا بقيمة 28.5 مليون شيكل جديد في السنة. هذا المبلغ يدفع لديمونا، التي يتواجد المعسكر فيها، في حين تقوم البلدية بتحويل النسب المستحقة لكل سلطة بناء على ما يحدده المرسوم. بعد المناقشات، وبطريقة طوعية، لم تحدد بالمرسوم، تم الاتفاق بين السلطات، انه من الجزء الذي ستحصل عليه كل سلطة، تُقتطع المبالغ التالية:

أ. رسوم عن اول سنتين فقط: نسبة تتلاءم مع الحصة المستحقة الواردة في المرسوم لكل سلطة (لا تشمل ضريبة القيمة المضافة)، لقاء التمثيل في لجان وزارة الداخلية ولقاء القياسات الميدانية.

ب. اقتطاع مبلغ لقاء الخدمات البلدية التي تقدمها ديمونا لمعسكر نفاطيم: البلدية تقدم خدمات مختلفة لإسكان الأعضاء

الدائمين (معسكر عادي)، مثل جمع القمامة وبقايا تقليم الاشجار، التعليم والبستنة. ومدفوعات المعسكر لقاء هذه الخدمات للبلدية، تُخصم من المبالغ التي يتم تحويلها الى باقي السلطات. طريقة اقتطاع المبالغ المالية تتقرر بناء على اتفاق محاسبي ورؤساء السلطات.

حالة: تم تنفيذها

بالرغم من ان ديمونا تأخرت في تحويل جزء من الأموال، الا انها حوّلت العائدات الى السلطات المتلقية وفق النسبة الاصلية. بشكل عام يظهر ان هنالك تعاون بين السلطات المحلية التي يشملها المرسوم. مع هذا وبدون اي صلة لوضعية تنفيذ القرار، لا بد من الاشارة الى ان جزءا من السلطات المحلية أعربت عن تذمرها من نسبة الاستحقاق التي حددت لها.

2. القرار (المرسوم) الثاني

هذا المرسوم يتطرق الى منطقة التوزيع: قواعد معسكر رافاد (الكتيبة 906)،معسكر حاتيرا، معسكر تسافوع،ومعسكر رافيف.

السلطة المانحة هي المجلس الإقليمي رامات هنيجيف

	نسبة الاستحقاق حسب السنة		
سلطة متلقية	2015	2016	2017
مجلس إقليمي نافي مدبار	11.43%	22.86%	28.57%
مجلس محلي يروحام	11.43%	22.86%	28.57%
مجلس شقيب السلام المحلي	5.72%	11.43%	14.29%

النتائج الرئيسية: المعلومات التي جُمعت من السطات المحلية تشير الى ان:

الحالة: نُفذ جزئيا

1. رمات هنيغف لم تحول بشكل كامل للسلطات المتلقية، حصتها النسبية من اجمالي الارنونا. في العام 2015 دفعت ليوروحام قسما من حصتها، في حين لم تدفع بتاتا لشقيب السلام ونافي مدبار. منذ 2016 تم تحويل المبالغ لجميع السلطات بناء على حصتها التي حددها المرسوم.
2. بما يتعلق بمباني الإسكان المتواجدة في القواعد العسكرية في مناطق التقسيم، رمات عنيجف بدأت تتعامل معها على انها مباني اسكانية عادية خلال العام 2016. الحديث عن إسكان للجنود وليس عن إسكان المجندين الثابتين مثلما هو الحال في قواعد نفاطيم او ريمون. طبقا لهذا التفسير، الارنونا على هذه المباني لا تنضوي تحت تعريف "ارنونا لمبان غير اسكانية"، كما وردت في تقرير لجنة رازين والقرار الذي وقع عليه وزير الداخلية. وتجدر الإشارة الى انه في قرارات التقسيم، لا يوجد تعريف مفصّل لهذا الامر. وبناء على هذا، رمات هنيجف اقتطعت من الأجزاء التي تم تحويلها الى السلطات المتلقية عشرات الاف الشواقل. ومع ذلك، في نهاية ديسمبر 2016 رمات هنيغب اعادت مبالغ للسلطات المتلقية لقاء الخصومات التي قامت بها عن المباني السكنية في القواعد العسكرية.
3. على خلفية قرار الحكومة بما يتعلق بالارنونا وإلغاء وضعية بلدات القادمين (المهاجرين) التي ينتظر ان تقلل من دفع الارنونا على المرافق الحكومية، تنوي رمات هنيغب العمل على الغاء الأوامر المتعلقة بمرسوم الوزير. يجب التشديد على ان صلاحية اجراء تغييرات في القرارات يجب ان تكون في اطار لجان الفحص وبصلاحية وزير الداخلية.

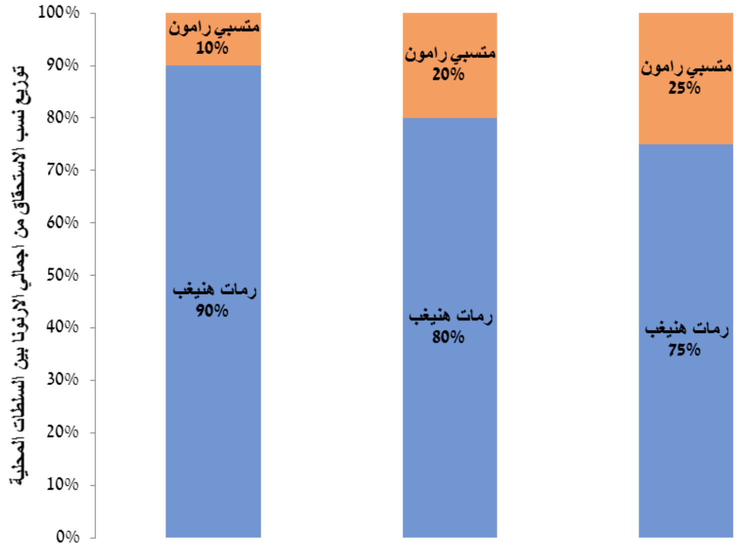
3. المرسوم الثالث

هذا المرسوم يتطرق الى مناطق التقسيم: قاعدة ريمون (الجناح 25)

السلطة المانحة هي المجلس الإقليمي رمات هنيجف

	نسبة الاستحقاق حسب السنة		
سلطة متلقية	2015	2016	2017
مجلس محلي متسبي رامون	10%	20%	25%

تغييرات تدريجية في نسب الاستحقاق ابتداء من 2015



الحالة: نفذ بشكل جزئي

من المعلومات التي تم جمعها من السلطات المحلية، يتبين ان تحويل المبالغ المستحقة يتم كما يجب باستمرار، ما عدا الخصم الذي تقوم به رمات هنيجف بما يتعلق باسكان عائلات الأعضاء (المجندين) الدائمين (معسكر طالي)، في هذا المعسكر، والتي تقدم لهم رمات هنيجف خدمات بلدية مختلفة. في هذا المرسوم رمات هنيجف لم تُعد لمتسبي رامون المبالغ التي خصمتها، والخلاف لم يحسم بعد من قبل وزارة الداخلية.

4. المرسوم الرابع

يتطرق هذا المرسوم لمنطقة التقسيم: مساحة مستقبلية لمشاريع مشتركة (منطقة تمتد من مفترق النقب، على طول الجزء الشمالي من يوروحام وحتى منطقة الجرن الكبير). لم يحدد في المرسوم جدول زمني. السلطات المانحة هي يوروحام والمجلس الإقليمي رمات هنيجف.

سلطة متلقية	نسبة الاستحقاق ابتداء من 2015
مجلس يوروحام المحلي	50%
المجلس الإقليمي رموت هنيغب	50%

الحالة: للتنفيذ المستقبلي

من هذه المناطق لا توجد عائدات بعد من الأرنونا العامة. الحديث هو عن مناطق من المنتظر ان تتطور مستقبلا.

جدول تلخيصي: حالة تنفيذ الاوامر

القرار	الحالة	التنفيذ
القرار الأول: قاعدة نفاطيم	تم تحويل المستحقات من بلدية ديمونا الى باقي السلطات. هناك درجة عالية من التعاون بين السلطات	نُفذ
القرار الثاني: قواعد معسكر رافيد (كتيبة 906)، معسكر حاتيرا، معسكر تسافوع،ومسكر رافيف.	المجلس الإقليمي رامات همغيب حول المستحقات لباقي السلطات ابتداء من العام 2016 فقط. بالإضافة الى ذلك بدأ يخصم من المستحقات مبالغ تم شملها في بنود الإسكان.	نُفذ بشكل جزئي
القرار الثالث: قاعدة رمون	المجلس الإقليمي رامات همغيب بدأ يخصم من المستحقات مبالغ التي تم شملها في بنود الإسكان.	نُفذ بشكل جزئي
القرار الرابع: منطقة لاستخدامات مستقبلية في مشاريع مشتركة	حتى الان لم تُجبى ارنونا عن هذه المناطق	مستقبلا عندما يُفعّل ويصبح آهلا بالسكان

رؤى واستنتاجات

عملية متابعة تنفيذ القرارات لتغيير توزيع العائدات في السلطات المحلية في النقب، تؤدي الى عدد من الرؤى والاستنتاجات:

1. الاعتماد على سلطات وسيطة:

القرارات تولّد حالة، تقوم الدولة فيها بدفع الارنونا لسلطة محلية معيّنة، والتي بدورها تقوم لاحقا بتحويل المبالغ المستحقة لسلطات أخرى. هذا النظام يؤدي الى وضع يكون فيه تلقي إيرادات الارنونا المستحقة للسلطات المتلقية، منوطا بتحويل المبالغ من قبل السلطات المانحة، وعمليا هذا يشكل عائقا أمام تدفق المدفوعات. على سبيل المثال في العام 2015 لم تدفع الارنونا للسلطات المتلقية في اطار المرسوم الثاني، والسبب ان السلطة المانحة لم تحوّل لها نسبتها المستحقة.

2. غياب اطار يضمن تطبيق القرارات:

من مراجعة المراسيم (القرارات)، يتبين ان غالبيتها حددت جداول زمنية واضحة لتحويل العائدات وتوفير المعلومات من سلطة الى أخرى، وكذلك وشملت فرض نسب فائدة على الدفعات المتأخرة التي لم تحوّل في موعدها. ومع ذلك، فمن الواضح أنه لا توجد آلية عقوبات بضمانة الدولة، تضمن تطبيقا اكثر فاعلية للخطوات. في الوضع القائم، الامكانية لتنفيذ القرارات، يكمن في مدى قدرة السلطة المحلية للتوجه الى القضاء.

3. بند الإسكان كمركب في احتساب الارنونا المدفوعة:

بما انه في لجنة رازين وفي قرار وزير الداخلية دار الحديث عن ارنونا ليست للسكن، **هناك عدم وضوح** فيما يتعلق بالمباني السكنية المتواجدة في القواعد العسكرية، والتي يتم دفع الارنونا عنها للسلطات المحلية. من ناحية يمكن التعامل مع هذه المباني على انها غير موجودة، كمباني سكنية في المنطقة العسكرية، والتي لا تستوجب دفع الارنونا، ومن ناحية أخرى، هناك إمكانية للتعامل مع المناطق العسكرية كوحدات كاملة من الأملاك غير المخصصة للسكن، وتحت هذا التعريف شمل المباني السكنية أيضا. القرارات المتخذة لا تعرّف بشكل مفصل ان كانت هذه المباني مشمولة في الارنونا ام لا. ونظرا للإشكاليات التي تناولها البند رقم 1، تولّد وضع تقوم فيه السلطات المانحة بمنحها تفسيرات وفق اهوائها، وتخصم مبالغ مالية من السلطات المتلقية. هذا الامر يولّد مشاحنات بين السلطات، ومن شأنه تغيير توزيع القرارات التي وردت في المرسوم.

4. التغييرات المتوقعة من إقامة صندوق الارنونا وإلغاء مكانة "مدن المهاجرين"

في أواخر العام 2016 اتخذت الحكومة خطوتين مهمتين: أولا، الغاء مكانة مدن المهاجرين. هذا يعني تقليل نسبة الارنونا التي تدفع للسلطات المحلية التي صنفت في هذه الوضعية، من 100% الى 30%، 45% او 55% بحسب طبيعة الممتلكات ذات الصلة. الهدف الرسمي من الغاء هذا النظام، يرمي الى تصحيح مدفوعات الارنونا بطريقة تزيد المساعدات للسلطات المحلية التي تحتاج اكثر للمساعدة. ثانية، في اطار مشروع قانون زيادة النجاعة الاقتصادية، (التعديلات التشريعية لتحقيق أهداف الميزانية للعامين 2017 و 2018)، الذي طرح في العام 2016، تقرر إقامة صندوق في وزارة الداخلية مُعد لتقليص الفجوات بين السلطات المحلية. أموال الصندوق توزَع كل عام على السلطات المحلية، وفق توزيع يقره وزيرا الداخلية والمالية، مع الاخذ بعين الاعتبار المعطيات الاجتماعية- الاقتصادية والجغرافية لكل سلطة. كما سبق وان ذَكر، مدن المهاجرين ستلغى، وايرادات الارنونا التي كانت ستدفع - لو ان هذا النظام بقي مستمرا- ستحوّل الى الصندوق. قرار الحكومة يمنح الصندوق ميزانية 500 مليون شيكل. تجدر الإشارة الى انه في اطار القرار

والتعديلات التشريعية التي تمت، تحددت مرحلة انتقالية حتى العام 2024 حتى يكون الضرر اللاحق بمدن القادمين الجدد تدريجيا. هذا يعني انه في السنوات الثماني القادمة، ستُخصص معظم ميزانية الصندوق للتعويضات. هذه التغييرات في توزيع الأموال من شأنه ان يزيد التوتر القائم بين السلطات المحلية في النقب، ويتركها في حالة من التشكيك حيال استمرارية القرارات. هذه الشكوك تنعكس، على سبيل المثال، في ورقة الموقف التي أعدتها اللجنة العامة للإصلاحات في قضية الارنونا1 من شهر فبراير 2015، والتي اقتُرح فيها ان يتم تحويل كل مبلغ الارنونا الحكومية للصندوق المُعد لتقليص الفجوات، وان تتم الدفعات فقط من خلال هذا الجسم. وبالرغم من انه لم يعلن عن هذا المستند واللجنة توقفت عن العمل قبل ان تقدم تقريرها وتوصياتها، الا انه يحمل دلالة على التوجه، الذي يعتقد بعدم جدوى النظام المتبع بالنسبة لقرارات التوزيع الحالية.

5. وضع شروط للسلطات التي تجد صعوبة في جمع ضريبة الارنونا:

في سياق البند رقم 2، الذي ورد أعلاه، تجدر الإشارة الى ان اشتراط تلقي أموال الارنونا الحكومية بنسبة الجباية في السلطات المحلية: في القرارين الأول والثاني، ورد ان السلطة التي يقف معدل الجباية فيها عند اقل من 50% في سنة معينة، ستحصل في السنة التالية على 85% من حصتها في الارنونا الحكومية وليس على كامل المبلغ. هذا المبنى التنظيمي يشكل عائقا محتملا امام قسم من السلطات المتلقية، والتي من الاساس لا يوجد لديها الكثير من المرافق الحكومية ومناطق صناعية من شانها زيادة الارنونا.

نحن نأمل ان يدلي الشخص المخوّل برأيه بالنتائج التي توصلنا اليها وان يتم تصحيح كل ما يجب تصحيحه.