

כסף, מרחב, ממשל
חלוקה הוגנת, ניהול משותף,
וארגון מחודש של המרחב
המוניציפלי באזור נגב מזרחי



מרחב אזורי הוגן

היגוי וכתיבה:

יוגב שרביט, ד"ר בתיה רודד, רויטל
ברילנשטיין, ד"ר יצחק (קיקי) אהרנוביץ,
אסף רז, אסתר עקיבא, יעל אגמון, סלימאן
אלהוואשלה

כסף, מרחב, וממשל

חלוקה הוגנת, ניהול משותף,
וארגון מרחבי מחודש של
המרחב המוניציפלי באזור נגב
מזרחי

נייר עבודה

חברי קבוצת מרחב אזורי הוגן

כתיבה והיגוי:

יוגב שרביט, ד"ר בתיה רודד, רויטל ברילנשטיין עו"ד, ד"ר יצחק (קיקי) אהרנוביץ,

אסף רז, אסתר עקיבא, יעל אגמון, סלימאן אלהוואשלה

תודות

לתהליך הפיתוח של הרעיונות וההצעות המוצגים במסמך זה שותפים ושותפות רבות ורבים. ראשית, הרעיונות המוצגים כאן נדונו בסדרה של מפגשי למידה, תחילה על העיר האזורית והמשכה בסדרה "כסף, מרחב, משילות" על רקע דיון חלוקת ההכנסות ממפעלי ים המלח. אנחנו רוצים להודות למשתתפות ולמשתתפים במפגשים על התוספות, ההערות וההארות המועילות. מבקשים להודות לעמותת סיכוי על הרשות להשתמש במודל ההכנסות המינימליות, לטליה עומר מ"גשר לעתיד" על הרשות להשתמש במודל ה-MRI לרשויות מקומיות ; ולד"ר עידן פורת על היעוץ וההארות החשובות.

תוכן

4	פתיחה
6	מבוא
11	פער המשאבים הכספיים בנגב המזרחי
11	מודל ההכנסה המינימלית
13	חוסר יעילות כלכלי מובנה
14	כימות עודף המשאבים של תמר
18	הקן לשימור פערים
19	מיסוי מקומי (לא) הוגן
23	פערי המשאבים הכספיים בנגב המזרחי - סיכום
24	תמונת פערים רב ממדית באזור
28	שינויים מבניים כפתרון לחלוקת הכנסות בנגב המזרחי
28	חלופות מבניות: אזוריות
29	חלופות מבניות: עיר אזורית
31	חלופות מבניות: העצמת האשכול – האשכול האזורי המורחב
36	מסקנות והמלצות
38	נספח א' – רקע על משאבי ים המלח וکیل
38	תקציר
38	הרחבה

פתיחה

הנגב מרוחק ממרכז הארץ ריחוק מנטאלי ונפקד לרוב מסדר היום הממשלתי. אך דווקא ריחוק זה מאפשר בחיי היומיום מפגש של קהילות רבות ושונות החיות במרקם חיים משותף. בעקבות זאת, מזמן המבט מהנגב חשיבה שונה ומחדשת ומציע ידע מקומי אל מול הפערים והשסעים העמוקים בחברה הישראלית.

הפערים בין קהילות ובין רשויות מקומיות בנגב המזרחי הם מהרחבים והעמוקים בישראל. נמצאות בו מועצות אזוריות המשתרעות על שטח נרחב והכנסותיהן מארנונה לא למגורים הן מהגבוהות ביותר, ובשכנות אליהן, לעיתים במרחק פסיעה, רשויות מקומיות שהכנסותיהן הן מהנמוכות ביותר וכאלו ששטחן מסתכם בשטחי המגורים של תושביהן. המצב חמור במיוחד בישובים הבדואיים הלא מוכרים, ללא שיוך לרשות מקומית וללא תנאי קיום בסיסיים.

במסמך זה אנו מציעים כיוונים מבניים-ממשליים חדשים לצמצום פערים, ולהגברת השותפות והחוסן האזורי בנגב. לשם כך נדרשת התמודדות עם הנחות שחלקן רווחות גם כיום. הנחה ראשונה, גורסת כי הפערים בין רשויות הם תוצרים של התנהלות לקויה של השלטון המקומי. כנגד הנחה זו מודגש במסמך, כבמסמכים רבים לפניו, כי ההתנהלות היא תוצר של מדיניות, ואינה עומדת בפני עצמה, ועל כן יש צורך להעמיק את ההתבוננות במבנים ובמנגנונים האחראים לייצור הפערים ולשימורם.

הנחה שנייה היא, שמנגנוני חלוקת ההכנסות הקיימים בדמות הוועדות הגיאוגרפיות ומסגרות מדיניות, כגון הקרן לצמצום פערים, נותנים מענה מספק. הניתוח המוצג כאן מראה שאלו אמנם צעדים חשובים, אך רחוקים מלהיות מספקים. חלקם אף עלולים לתרום לשעתוק הפערים והעמקתם. להשגתנו, נדרשת השלמה של צעדים אלה באמצעות השילוב וההטמעה של היבטים מרחביים, ארגוניים וממשליים.

הנחה שלישית, מציגה תורת שלבים שעל פיה יש לסגור קודם כל פערים בין אזור המרכז לבין אזור הנגב ורק אחר כך יש לטפל בפערים בתוך אזור הנגב. הנחת היסוד של המסמך היא שלא רק שאין הצדקה ערכית לסדר עדיפות כזה, אלא גם שאימוצו יביא להעמקת הפערים, ויפגע בכלל הקהילות והרשויות בנגב. תחתיה, מציע המסמך מסגרת ערכית מעשית המאפשרת הטמעה של כיוונים חדשים אשר תפעל באופן משלים, מערכתי-אינטגרטיבי ומשותף לצמצום פערים הן באזור, והן בינו לבין אזורים אחרים.

המסמך נכתב על רקע דיון ציבורי, בכלל, ובוועדה הגיאוגרפית, בפרט, בעניין חלוקת הכנסות ארנונה ממפעלי ים המלח. לפיכך, המסמך נוגע באופן ישיר לסוגייה ממוקדת זו, אולם הרעיונות וההצעות המוצגים בו מספקים תמונה רחבה של צדק ומרחב אזורי והוגן.

המסמך מציג ניתוח המצב הקיים ומעלה חלופות אפשריות. הניתוח כולל הצגה של תהליכי פריפריאליזציה, העמקת עוני, ופערים בתוך האזור, ופגיעה במשאבים החברתיים-כלכליים, סביבתיים ותרבותיים הקיימים בו. תמונת המצב הקיימת מראה את דפוסי דליפות המשאבים האחראים למחסור שהנגב כולו סובל ממנו. בסופו של חלק זה מוצעים שינויים במנגנונים אלו ובכלל זה העלאת תעריפי מיסוי. חלקו השני, מציג ניתוח רב מימדי של הפערים במרחב. על בסיס שני חלקי המסמך הראשונים, מציע חלקו השלישי שינויים מבניים שביכולתם להביא לשינוי במגמות ובדפוסים שתוארו בפתיחה: אזוריות כמהלך רחב, ארגון מוניציפלי מחודש עם ערים אזוריות, ואשכול "מורחב" - מנגנון חלוקה וניהול אזורי של המשאבים הציבוריים בהובלת הרשויות והקהילות באזור. חלקו האחרון של המסמך מציג סיכום אינטגרטיבי, מסקנות והמלצות ממוקדות ליישום.

מבוא

קיימים פערים גדולים בין רשויות מקומיות בישראל בהיקף ההכנסות מארנונה שאינה למגורים. לפערים אלו שלושה צירים עיקריים - בין אזור המרכז לאזורי "פריפריה", ובתוכה בין מועצות אזוריות לערים ובין יישובים יהודיים לערביים. באזור הנגב בכלל ובאזור הנגב המזרחי, בפרט, פערים אלו בולטים במיוחד.

בשנת 2017 הוחלפו הוועדות לחקירות הגבולות בין רשויות שהלכו ורבו במהלך השנים בוועדות גיאוגרפיות קבועות¹. וועדות אלו פועלות תחת הגדרה רחבה המאפשרת חקירה של מעמד מוניציפלי, איחוד רשויות, שינוי גבולות ותחומי שיפוט וחלוקת הכנסות בין רשויות. על פי הנוהל המקובל כיום לוועדות הגיאוגרפיות מוגדרים מנדטים על ידי מטה משרד הפנים המגדירים את הנושא לדיון ואת הרשויות המקומיות הנכללות בו. ההעדפה המוצהרת היא שהחלוקה והשינוי ייעשו בהסכמה². לכן, מומלץ לעודד ולחזק הסכמים מקומיים לניהול משותף של אזורי תעסוקה ולחלוקת הכנסות ממסים והיטלים הנובעים מאזורי התעסוקה. אך יש מקום לאפשר לשלטון המרכזי לכפות הסכמים לחלוקה מחדש של הכנסות בין רשויות מקומיות ברמה המקומית³.

בשנת 2019 הגדיר מטה משרד הפנים מנדט לחלוקת הכנסות מארנונה שמקורה בחלק מהשטח בו פועלים מפעלי ים המלח, הממוקמים כיום בתחומי מועצה אזורית תמר⁴. למרות שמנדט הוועדה מוגבל לרשויות דימונה, ערד, ירוחם, ערערה בנגב, כסייפה, אל-קסום, נווה מדבר, רמת הנגב והערבה תיכונה, אנו סבורים כי הבנת המרחב דורשת התייחסות למרחב כולו. קרי, כלל הרשויות ממזרח לכביש 60 ומדרום לבאר שבע, למעט הערים באר שבע ואילת - 17 רשויות: 6 מועצות אזוריות, 2 ערים ו-9 מועצות מקומיות, שהן בחלוקה נוספת 7 רשויות בדואיות, ו-11 רשויות יהודיות. הרשויות, מהקטנה לגדולה על-פי מספר תושביהן: תמר, הערבה התיכונה, חבל אילות, מצפה רמון, עומר, רמת נגב, מיתר, ירוחם, שגב-שלום, ערערה בנגב, תל שבע, ערד, חורה, כסייפה, דימונה, אל קסום ונווה מדבר.

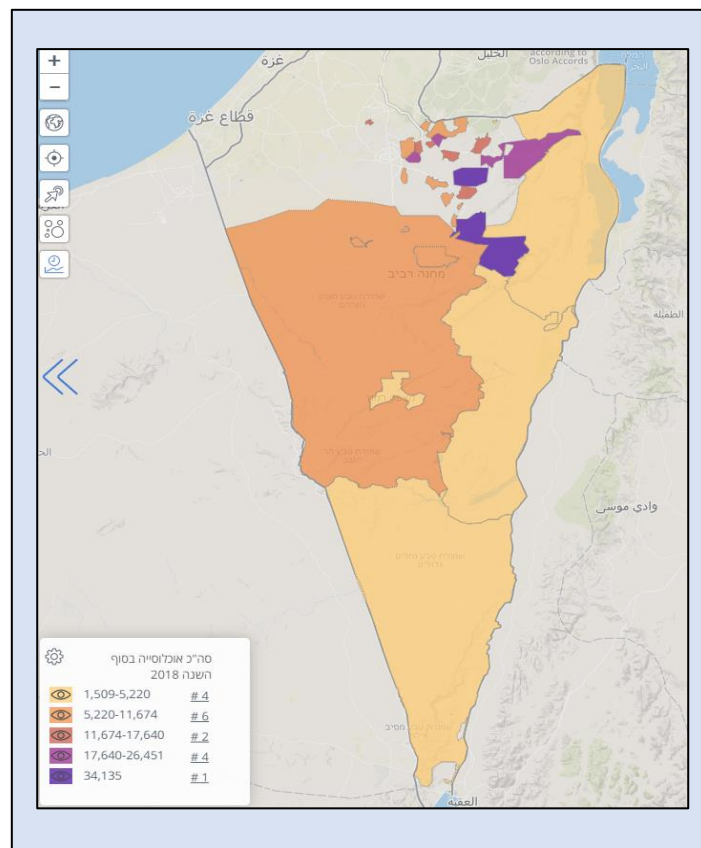
התייחסות למרחב כולו מאפשרת לגשר על פער מרכזי בתפיסת הרשויות בנגב - גודל האוכלוסייה בנגב המזרחי. בתחומי הנגב המזרחי חיים כ-226 אלף תושבים הרשומים כתושבי הרשויות המקומיות

¹ הוועדות הגיאוגרפיות באתר משרד הפנים - <https://www.gov.il/he/departments/topics/geographical>
² ספקטור-בן-ארי, ש. **חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה: סעיפים 9א ו 9ב לפקודת העיריות והקשיים ביישום**. מוגש לחה"כ דב חנין, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2013.

³ ע. רזין וחזן א., **חלוקת העושר המוניציפאלי בישראל צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006).

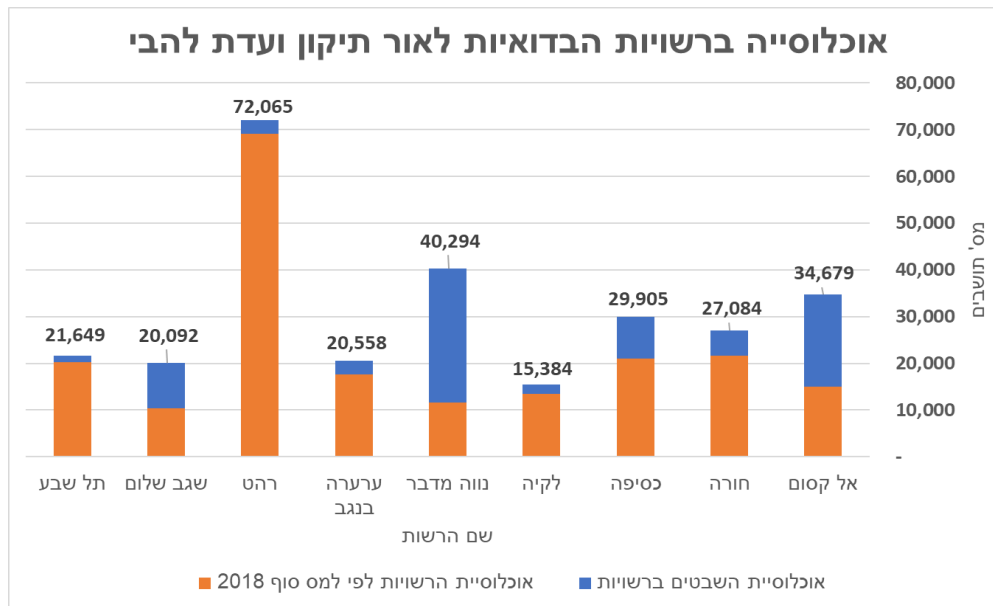
⁴ מנדט הוועדה (תיקון) מדצמבר 2018 - https://www.gov.il/BlobFolder/guide/geographic-southern/he/home_main_local-government_geographical_southern_geographic-southern-005.pdf

וקרוב ל-65 אלף תושבים הרשומים כ"שבטים" ולא משויכים לרשות מקומית, אלה הכפרים הבדואיים הלא מוכרים. לתפיסתנו, לא ניתן לקדם מרחב אזורי הוגן ללא התחשבות בכלל תושבי המרחב ולכן בחרנו לכלול את אוכלוסיית הכפרים הלא מוכרים בניתוח המצב הקיים באזור. חיזוק לתפיסה זו מגיע גם מכיוון מסקנות ועדת להבי⁵ מטעם משרד הפנים ובמסגרתו גיבשה שיוך של "שבטים", כפי שהם מוגדרים ברישום האוכלוסין, בכפרים הלא מוכרים לרשויות הבדואיות במרחב הנגב, זאת מתוך הכרה בחשיבות השיוך של האוכלוסייה לרשויות המקומיות המספקות לה שירותים, וזאת על מנת לאמוד את היקף המשאבים שהרשויות צריכות בכדי לספק שירותים אלה. איור 2 מציג את אוכלוסיית הרשויות המקומיות לפי החלוקה שנקבעה במסגרת ועדת להבי.



איור 1 - מפת הרשויות בנגב המזרחי

⁵ ועדת להבי. המלצות הצוות לבחינת מענקי משרד הפנים בגין התושבים הרשומים בשבטים הבדואים בנגב. משרד הפנים, מוגש למנכ"ל המשרד, מר מרדכי כהן, 2018.



איור 2 – אוכלוסיית הרשויות הבדואיות לאור תיקון ועדת להבי

דרוג	מועצות מקומיות בחברה הבדואית	דרוג	פרברים חדשים	דרוג	מרכזים עירוניים	דרוג	מועצות אזוריות
1	חורה	9	להבים	3	אופקים	6	תמר
1	כסיפה	8	מיתר	4	דימונה	7	שער הנגב
1	לקיה	9	עומר	3	ירוחם	5	שדות נגב
1	ערערה			3	מצפה רמון	6	רמת נגב
1	רהט			3	נתיבות	6	מרחבים
1	שגב שלום			4	ערד	7	בני שמעון
1	תל-שבע			5	שדרות		
1	נווה מדבר			5	באר-שבע		
1	אל קסום						

טבלה 1 - הרשויות המקומיות בנגב ודירוגן החברתי-כלכלי

טבלה 1 מציגה נתוני דרוג חברתי-כלכלי לפי אשכולות של רשויות מקומיות בנגב. דרוג זה מראה שכלל המועצות האזוריות (בהן רוב לאוכלוסייה יהודית) במרחב הנגב המזרחי עולה על 5; הפרברים החדשים עומדים כולם על דירוג סוציאקונומי מעל 8, ואילו המרכזים העירוניים עומדים על דרוג סוציאקונומי של 4 או נמוך מכך; הרשויות המקומיות בחברה הערבית, כולל המועצות האזוריות נמצאות בדרוג הנמוך ביותר, באשכול 1. כלומר, על פי נתונים אלו הפערים בין רשויות מקומיות בנגב מזרחי מתכתבים עם מגמות זהות בקנה מידה ארצי של פערים בין מועצות אזוריות לישובים עירוניים ("עיירות פיתוח"), ובין ישובים בחברה הערבית לאלו בחברה היהודית. על אף הדמיון במבנה הפערים למגמות כפי שצוינו למעלה, חשוב להדגיש, הם משמעותיות במיוחד, באזור הנגב מזרחי.

הפערים במרחב מקבלים ביטוי נוסף בפערים במשאבים וברמת התלות במדינה, כפי שניתן לראות בטבלה 2 המבוססת על נתוני סוף 2018 ומציגה נתונים אודות הכנסות הרשויות באזור נגב מזרחי. התמונה העולה ממנה מראה שמרחב הנגב המזרחי תלוי מאד בכספים ממשלתיים. כ-63% מההכנסות של הרשויות בנגב המזרחי מגיעות מהמדינה, לעומת 35% מההכנסות של באר שבע, העיר הראשה של הנגב. כלומר בצד התמונה המורכבת של תלות גדולה של רשויות מקומיות במרחב בשלטון המרכזי, ניתן לראות כיצד רשות מוניציפלית גדולה הנהנית מיתרון לגודל, יכולה לאפשר התמודדות ושינוי.

הפרמטר (הכנסות באלפי ₪)	נגב מזרחי	באר שבע
סה"כ הכנסות רגילות (כולל הנחות בארנונה)	2,259,487	1,734,170
סה"כ הכנסות מארנונה ⁶ אחרי הנחות (% מסה"כ)	501,299 (22%)	700,619 (40%)
סה"כ הנחות בארנונה (% מהסה"כ)	158,769 (7%)	257,607 (15%)
סה"כ הכנסות ממשלתיות (% מהסה"כ)	1,416,161 (63%)	618,865 (35%)
סה"כ הכנסות ממענקים (% מהסה"כ)	375,369 (17%)	65,295 (4%)

⁶ הכנסות אלה כוללת הפחתה בהכנסות הרשויות עקב אובדן מעמד עיר עולים

62,355 (4%)	276,432 (12%)	סה"כ הכנסות ממענקי איזון ⁷ (% מהסה"כ)
62,355 (100%)	114,804 (92%)	הכנסה מקרן לצמצום פערים, כולל מענק גמילה (% מהמענק השייך לגמילה)

טבלה 2 – הכנסות הרשויות בנגב המזרחי בהשוואה לבאר שבע

תקצוב רשויות במדינה, מבוסס על נתוני אוכלוסייה, עובדה שפגימתה בולטת בנגב המזרחי בו נתוני האוכלוסייה של הרשויות, חלקיים. יתרה מזאת, התלות של הנגב המזרחי בתקציבים ממשלתיים מייצרת בעיה וסיכון לרשויות – התלות בתקציבים הממשלתיים מפקיעה מהרשויות עצמאות בקידום של השירותים בתחומיהן, כיוון שלא מדובר בכסף שיש להן שליטה מלאה עליו וחלק משמעותי בו צבוע. התלות בתקציב ממשלתי שם את הרשויות בסיכון בכל פעם שהמדינה מייצרת קשיים בהעברת הכספים לרשויות, כגון היעדר תקציב (כמו שקורה מאז תחילת 2020), או כאשר המדינה משנה את הקריטריונים לחלוקה, שינוי שיכול להוביל להקטנת התקציב של הרשויות.

⁷ כולל הכנסות מקרן הארנונה לרשויות איתנות שאיבדו את מעמד עיר עולים - באר שבע ורמת הנגב (מרכיב זה במענקים יפחת עד ל-0 בשנת 2026). המענק לרמת הנגב הוא 34,203 אלף ש"ח בסוף 2018

פער המשאבים הכספיים בנגב המזרחי

מודל ההכנסה המינימלית

הנתונים הכלליים מראים שחלק קטן מאוכלוסיית הנגב המזרחי מתגורר ברשויות מקומיות, מועצות אזוריות בחברה היהודית שמעמדן הכלכלי-חברתי הוא מעל הממוצע. מרבית האוכלוסייה נמצאת במרכזים העירוניים הוותיקים, המועצות המקומיות הבדואיות, רשויות מקומיות שמעמדן הכלכלי-חברתי הוא מתחת לממוצע ובתחתית המדרג הסוציאקונומי בהתאמה. בקצוות הסרגל נמצאים מצד אחד הכפרים הבלתי מוכרים מהם נמנעת אפשרות של שלטון מקומי-מוניציפלי, ובקצה השני הפרברים החדשים. נתון בולט נוסף הוא התלות של רשויות רבות, בייחוד אלו בהן מתגוררות אוכלוסיות מוחלשות, בתקציבים ממשלתיים. נכון לסוף 2018 עמדו לרשות הרשויות בנגב המזרחי כ-501.3 מיליון שקלים (מש"ח) שמקורם ארנונה ו-375 מש"ח ממענקים, מתוכם כ-114.8 מש"ח מהקרן לצמצום פערים⁸. סה"כ 876.5 מיליון שקלים. נשאלת השאלה, האם סכום זה יכול לאפשר קיום לרשויות הפועלות במרחב באופן אשר יאפשר להן לספק שירותים ברמה מינימלית נאותה?

על מנת לענות על שאלה זו נעשה שימוש במודל⁹ אשר מעריך את היקף הכנסות הארנונה הנדרשות לטובת רשויות על מנת שיהיו עצמאיות (נטולות מענק), זאת על פי נתוני 50 הרשויות העצמאיות - "מודל ההכנסות המינימליות". מודל זה ישקף את רמות ההכנסה המינימליות ברשויות כפי שהן קיימות כיום, אך אינו משקף חלוקת משאבים מרחבית אופטימלית.

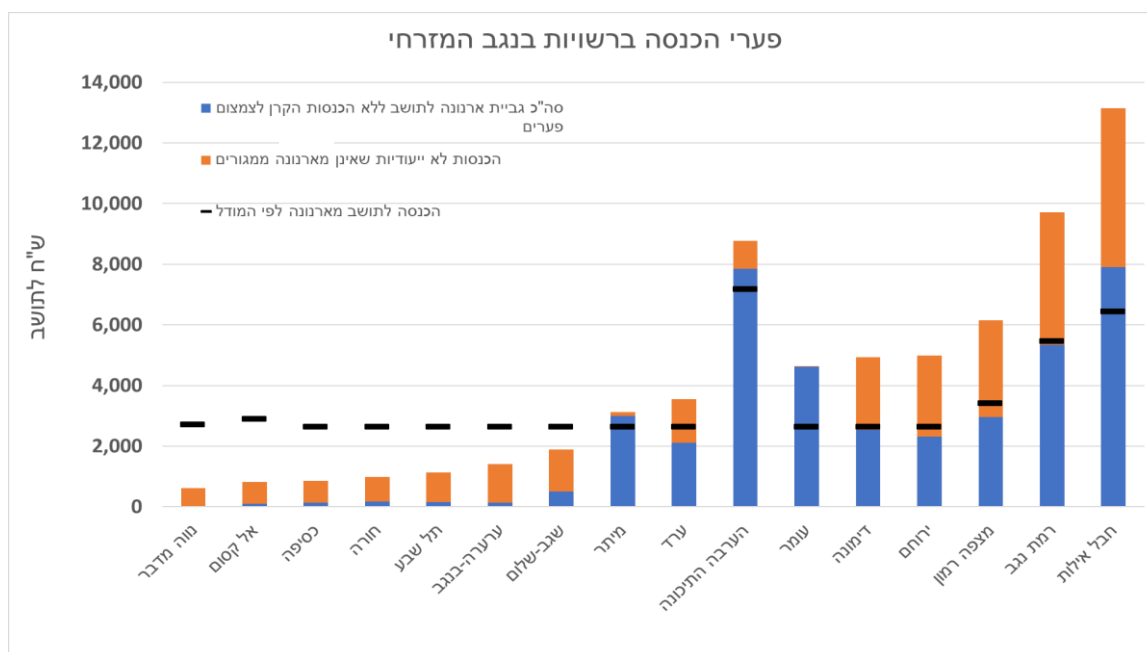
המודל יוצא מנקודת ההנחה כי הרשויות העצמאיות בישראל, הרשויות שלא נתמכות במענקי איזון, נהנות ממספיק משאבים אשר מאפשרים להן לספק שירותים לתושבים ללא סיוע ממשלתי (למעט תמיכות חובה עבור חינוך ורווחה). על בסיס הנחה זו המודל זה בוחן מהי רמת ההכנסה העצמית הנמוכה ביותר, במונחי הכנסה לתושב, הנדרשת על מנת שרשות תיחשב רשות עצמאית (שאינה נתמכת בעזרת מענקי איזון) וזאת בהתאם לגודל הרשות. רמת ההכנסה המינימלית מחושבת על בסיס נתוני הרשויות העצמאיות ונלקח בחשבון כי רשויות קטנות דורשות משאבים יותר גבוהים עקב חסרון לגודל, כמו כן נלקחה בחשבון ההשפעה של הפריסה מרחבית קרי, רשויות גדולות בשטחן דורשות הכנסה מינימליות גבוהה יותר. על סמך מודל זה חושבו הפערים בין הכנסות הרשויות לרף ההכנסה

⁸ מתוך נתוני תקנה תקציבית "קרן לצמצום פערים", מס' 18.12.01.01

⁹ המודל פותח במקור עבור עמותת סיכוי אשר פרסמה את ממצאיו ועקרונותיו באתר סיכוי.

המינימלי, בניכוי ההכנסות שקיבלו הרשויות כשיפוי על אובדן מעמד עיר עולים, כפי שמוצג באיור 3¹⁰.

על פי המודל, סה"כ ההכנסות הלא ייעודיות (ארנונה + מענקים) הנדרשות לרשויות על מנת שכולן יגיעו לרף מינימום ההכנסה עומד על 851.1 מ"ח - כ-25.5 מ"ח פחות מההכנסות הקיימות במרחב (כולל מענקי האיזון). עם זאת, מרבית ההכנסות של מזרח הנגב מהקרן לצמצום פערים משויכות לתקציב גמילה¹¹ שמקבלות רשויות שאיבדו את מעמד עיר עולים (105 מיליון שקלים נכון לסוף 2018), תקציב שיעלם בשנת 2026, כאשר רק חלקו יחזור לרשויות (מוערך כי 40 מ"ח יחזרו, מתוך 105 מ"ח) ולכן, מוערך כי נכון לסוף שנת 2018 כ-70-65 מ"ח הם כספים "זמניים" שלא יהיו זמינים בשנת 2026. בנוסף, ישנן הכנסות של הרשויות שלא ניתן להעביר במסגרת הקצאה מחודשת של משאבי המרחב כגון ארנונה ממגורים המהוות כ-33% מסך ההכנסות מארנונה במרחב והכנסות ממענקי איזון אשר מועברות לרשויות על בסיס נתונין הייחודיים והם לא ניתנים לחלוקה מחדש. בסופו של יום היקף הכספים אשר "ניתנים לחלוקה" לא מאפשרים איזון של כלל הרשויות. חשוב לציין כי המודל אינו מניח שההכנסה המינימלית היא "אידאל" אליו יש לשאוף או שהכנסה זו מספיקה בכדי לספק את רמת השירות הנאותה, כי אם רק להצביע מהי רמת ההכנסה שבה רשויות כבר אינן נחשבות נתמכות.



¹⁰ ללא מועצה אזורית תמר – על פי המודל רף מינימום ההכנסות לתמר עומד על 10,853 ש"ח לתושב

¹¹ תקציב גמילה הוא תקציב השיפוי שמקבלות הרשויות בהתאם לחוק ההסדרים כך שההכנסה העודפת שקיבלו עקב מעמד עיר עולים לא תיעלם מייד והן יוכלו להתארגן אל מול הצפי לאובדן ההכנסות.

איור 3 – הכנסות הרשויות בנגב המזרחי אל מול רף מינימום ההכנסה

התמונה של פערים גדולים בהכנסות ארנונה לא למגורים ברמה המרחבית וכן בין הרשויות מהווה אתגר מתמשך לרשויות והקהילות בנגב, ועל כן שאלנו שאלה נוספת – האם יש כסף אשר "דולף" מהמרחב והיה יכול לשמש את הרשויות בכדי לשפר את רמת השירות שהן מספקות לתושבים. ניתוח "הדליפות" הוא מרכיב מרכזי בניתוח המוצג כאן, כאשר הניתוח מתמקד בשלושה גורמים עיקריים – חוסר יעילות (מבני ותפעולי), הקרן לצמצום פערים והמיסוי המקומי במרחב.

חוסר יעילות כלכלי מובנה

חוסר יעילות מבני בהוצאות הוא בעיה אופיינית לרשויות קטנות (מספר תושבים) ולרשויות המפוזרות על פני מרחב גדול, כיוון שהן נדרשות להשקיע משאבים רבים יותר לכל תושב על מנת לספק שירותים. חוסר יעילות זה בולט אף יותר בהשוואה בין ההכנסה המינימלית הנדרשת למועצות אזוריות וזו הנדרשת לרשויות עירוניות.

על בסיס ניתוחים שנעשו בעבר הנוגעים להתנהגות ההוצאה העירונית¹² והיבטים של חוסר יעילות¹³, בוצע שימוש במודל הכנסה מינימלית לצורך כימות חוסר היעילות של המרחב. המודל כולל בתוכו את עקומת חוסר היעילות של הרשויות כנתון מובנה – רשויות קטנות מ-8,000 תושבים זקוקות ליותר הכנסות לתושב בשביל להיות עצמאיות והמודל משקף זאת. כאשר בוחנים את המודל על מועצות אזוריות, מתקבלת תמונה מעט שונה ויותר מורכבת – מועצות אזוריות עצמאיות בפריסה מרחבית מצמצמת מתנהגות אחרת זקוקות להכנסות נמוכות יותר בהשוואה לרשויות הפרוסות על שטח רב¹⁴.

על מנת להשתמש במודל בכדי לכמת את חוסר היעילות, בוצעה השוואה בין ההכנסה לתושב הנדרשת לרשויות הקטנות לעומת ההכנסה לתושב הנדרשת לרשות דומה בגודל 10,000 תושבים, רף מוסכם לגודל רשות אשר מתחתיו חוסר יעילות מבנית היא בעלת השפעה משמעותית¹⁵. מתוך ההשוואה הזאת מתקבל כי חוסר היעילות המובנה של הרשויות בנגב דורש הוצאות עודפות בהיקף

¹² <https://muni-index.co.il/2016/06/15/municipalityexpense/>

¹³ <https://muni-index.co.il/2020/08/27/ownsourcevenuesimpact/>

¹⁴ רשויות הפרוסות על פני יותר מ-300 אלף דונם נחשבות לרשויות הפרוסות על פני שטח גדול מאד

¹⁵ קיימים מחקרים המצביעים על כך שרשויות מתחילות להיות יעילות ב-15,000 תושבים ואף ב-20,000 תושבים. אם זאת נבחר רף לא שמרני אשר גם תואם חלק מההוצאות של המודל המצביעות על רף הכנסה מינימלי אחיד לרשויות עירוניות מעל 8,000 תושבים ועד 40,000 תושבים.

של כ-33 מיליון ₪ בשנה. הרשויות שדורשות את סבסוד חוסר היעילות הזאת הן המועצות האזוריות היהודיות ומצפה רמון.

שם הרשות	עלות עודפת באלפי ₪ (לפי מודל הכנסות*)
הערבה התיכונה	7,993
חבל אילות	6,854
מצפה רמון	4,009
רמת נגב	4,946
תמר	9,081

טבלה 3 – עלות עודפת של רשויות בנגב המזרחי עקב חוסר יעילות מבני

כפי שניתן לראות, גם מועצה אזורית תמר סובלת מחוסר יעילות מבנית. עם זאת, תמר, מעצם היותה רשות בעלת משאבים רבים, מאופיינת גם בחוסר יעילות הנובע מעודף משאבים, זאת מעצם שאיפתה למצות את המשאבים העומדים לרשותה, כמו כל רשות בישראל.

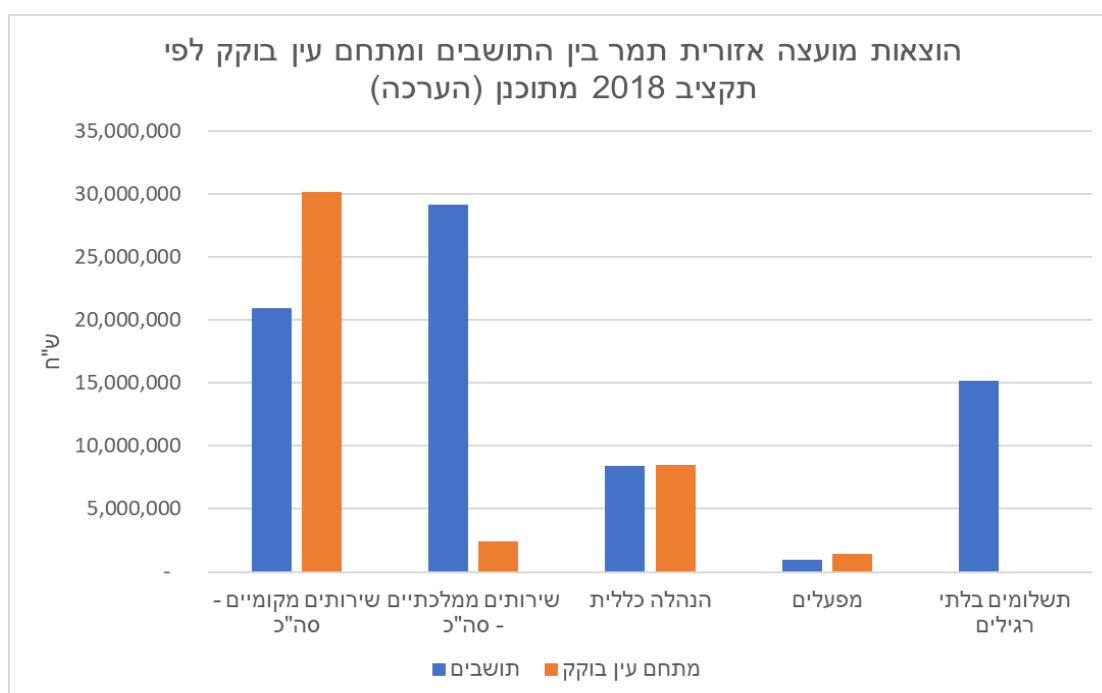
כימות עודף המשאבים של תמר

כאמור, מועצה אזורית תמר מאופיינת בחוסר יעילות הנובע מעודף משאבים, כאשר מעט תושביה אף מובילים לכך שעודף הכנסותיה לתושב הופכים אותה לרשות מקומית חריגה בכל קנה מידה. מתוך הנתונים שהוגשו לוועדה הגיאוגרפית על ידי מ.א. תמר בוצעה בחינה של הכנסות והוצאות הרשות ובעזרת נתונים אלה ניתן לקבל הערכה לחוסר היעילות של מ.א. תמר בהיבט עודף המשאבים. לתמר מספר מקורות הכנסה משמעותיים לארנונה – מישור רותם, מתחם מפעלי ים המלח ומתחם המלונות בעין בוקק. מישור רותם הוא מתחם של כיל שכבר קיימת לגביו חלוקת הכנסות – המתחם מכניס לתמר 18 מיליון ₪ אשר מחולקים באופן שווה בין תמר, דימונה וערד. מתחם עין בוקק הוא מתחם נוסף אשר מייצר לתמר הכנסות רבות, אך מתחם הזה מייצר הוצאות גדולות מאד. בחרנו לבחון את היקף ההוצאות האלה, אשר, על פי הדיווחים של מ.א. תמר, מגיעות עד לגובה ההכנסות מהמתחם ולעיתים אף יותר.

מועצה אזורית תמר רואה בתקופות רגילות מספר רב של מבקרים, הן בעין בוקק והן במתחמי התעשייה שבתחומיה. בכל יום נתון, למעט יום כיפור, יש בתמר בממוצע 6,200 תיירים¹⁶, 1,400

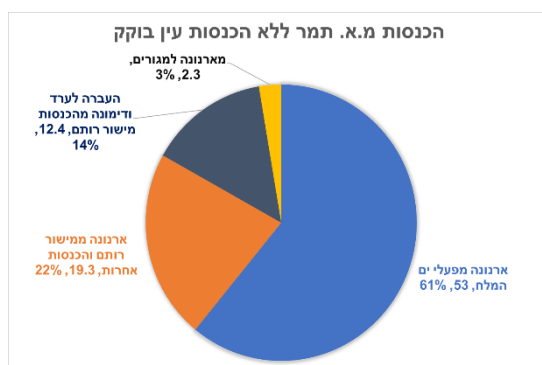
¹⁶ חישוב לפי 2.25 מיליון מבקרים ב-2017 חלקי 364 ימים

תושבי קבע ועוד כמה מאות, אם לא אלפי עובדי ים המלח ומישור רותם. תמר היא מועצה שבה יחס המבקרים לתושבים הוא החריף ביותר בישראל (באזור ה-6-7 מבקרים לכל תושב). לשם השוואה, בעיר ת"א מדובר על יחס אשר מגיע לכל היותר ל-2-3 מבקרים לכל תושב. כאשר צריך לספק שירותים לכל כך הרבה מבקרים, ברור כי חלק גדול מהשירותים (והמנגנון) של המועצה מופנה לטיפול במבקרים אלה. איור הגרף הבא מציג רק את ההוצאה של תמר על מתחם התיירות:



איור 4 – הוצאות תמר על תושבים ומבקרים בעין בוקק (תיירים)

הנתונים מצביעים כי מתחם עין בוקק מתנהג כמשק סגור, על אף שאין הפרדה מבנית בין התפעול של תמר לתקציב המועצה. לאור זאת, ניתוח חוסר היעילות עקב עודף המשאבים יעשה ללא ההכנסות מעין בוקק וללא ההוצאות על מתחם זה.



אבל גם כאשר מחריגים את ההכנסות ה"צבועות" מול עין בוקק, המבנה הפיננסי של המועצה נותר חריג. מתוך הכנסותיה של תמר (בניכוי עין בוקק), רק 3% מגיעות מארנונה למגורים. בניכוי נוסף של חלוקת ההכנסות מול דימונה ועוד חלקן של ההכנסות מארנונה לא גדל בהרבה.

לפיכך משתמע, כי מועצה אזורית תמר היא בפועל מועצה תעשייתית עם תושבים.

לטובת שירותים לתושבי מועצה אזורית תמר עומדים כ-65 מיליון שקלים. על מנת להבין כמה מתוכם היא צריכה לטובת מתן שירותים נאותים בוצעה השוואה אל מול מועצה אחרת בעלת מספר תושבים דומה לזה של תמר – מטולה.

איור - 5 - מקורות ההכנסה של תמר ללא עין בוקק

מטולה היא מועצה מקומית ולכן לא סובלת מחסרונות לפיזור של אוכלוסיית תמר על פני המרחב, אך יש לה מאפייני חוסר יעילות לגודל דומים לאלה של תמר, בדגש על עלויות של שירותים שאינם תלויים בגיאוגרפיה (כגון הוצאות המטה). עם זאת, מטולה היא רשות נתמכת ואינה נהנית מעודף הכנסות כמו תמר, על כן הוצאותיה לא כוללת את מרכיב חוסר היעילות הנובע מעודף משאבים.

טבלה 4 מרכזת את ניתוח ההוצאות של תמר ביחס למטולה, כולל תיקונים הנדרשים לטובת ההתאמה בין מבנה של מועצה מקומית קומפקטית לזה של מועצה אזורית דלילה:

השוואה בין הוצאות עיקריות על <u>תושבים בלבד</u> בתמר ומטולה בשנת 2016 (תקציב בפועל, באלפי ₪)				
הוצאה נורמטיבית כפולה	פי כמה גדולה ההוצאה בתמר לעומת מטולה	מטולה	תמר	
4,520 (כפול)	9.3	2,260	20,942	שירותים מקומיים
10,012 (כפול)	5.8	5,006	29,164	שירותים ממלכתיים
7,156 (כפול)	5.4	3,578	19,364	מתוכם על חינוך
2,885 (מטה זהה)	2.9	2,885	8,453	הנהלה כללית
16,140 (ללא שינוי)	2.7	5,895	16,140	מפעלים והוצאות בלתי רגילות
40,713	4.7	16,046	74,699	סה"כ

טבלה 4 – השוואה בין ההוצאות של תמר ומטולה

ההנחות שבוצעו:

1. העלויות של שירותים מקומיים וממלכתיים ברשות אזורית כפולים מאלה של מועצה מקומית – כאשר הוצאות אלה לוקחות בחשבון את ההבדל בין עלויות של מועצה מקומית ומועצה אזורית בעלת פיזור אוכלוסייה סביר (ז"א, לפני חוסר היעילות החרגי של תמר הנובע מפיזור גדול מאד של יישוביה במרחב).
2. העלויות של הנהלה וכלליות בשתי המועצות צריכות להיות "זהות" ללא קשר לאופי המועצה, זאת מכיוון שמדובר על מבנה עלויות שנובע מדרישות החוק.

3. הוצאות בלתי רגילות והוצאות מפעלים הן הוצאות ייחודיות לכל רשות (וכוללות גם את העברת הכספים לדימונה וערד) ולכן לא ניתן לקבוע הנחות כלשהן איך הן ישתנו – ולכן ההנחה שהן זהות.

הפער בין ההוצאה בפועל של תמר להוצאה שהיא נורמטיבית, קרי כזאת שלא מושפעת מריבוי המשאבים שעומדים לרשות תמר, עומד על 35 מיליון שקלים. כפי שכבר הוצג, מתוך סכום זה כ-9 מיליון ₪ הן עלויות שנובעות מחוסר היעילות של תמר, בעיקר עקב הפיזור הגדול של יישוביה¹⁷.

25 מיליון השקלים הנוספים נובעים מהוצאות שונות שהרשות מוציאה בזכות עודף המשאבים שלה – זהו המחיר של חוסר היעילות הנובע מעודף המשאבים. נציין כי מועצה אזורית תמר אף נקבה בסכום של 25 מ"ש¹⁸ כסכום שהיא תקצה לטובת שירותים שוטפים ליישוב חירן כאשר זה יגיע לגודל של 2,000 תושבים. חירן צפוי לעלות על הקרקע בשנת 2023 ועד לאכלוסו ב-2,000 תושבים ידרשו מספר שנים.

למען ההגינות יש לציין כי כאשר נכנסים לפרטי התקציב של תמר ניתן לראות שהרשות מוציאה כספים על משימות שבדרך כלל שמורות לגופים ממשלתיים – כמו למשל הטיפול בבולענים בכביש 90, כביש דו ספרתי שנמצא תחת אחריות המדינה אבל בפועל מתוקן על ידי הרשות המקומית. בנוסף, השתתפויות המדינה בהוצאות הרשות, בדגש בהוצאות ממלכתיות, נמוך בתמר בהשוואה לכל הרשויות בארץ ובמיוחד מועצות אזוריות – המדינה מתקצבת פחות מ-25% מהוצאותיה הממלכתיות של תמר בעוד שברוב המועצות האזוריות הממוצע עומד על 60% ומעלה.

בסיכומי של דבר, כאשר בוחנים את חוסר היעילות המובנה שקיים בהתיישבות בנגב, כמו גם את חוסר היעילות בתמר עקב עודף המשאבים, מתקבל כי מרכיבים אלה מגדילים את הוצאות הרשויות בנגב המזרחי ב-58 מיליון שקלים, אך סכום זה הינו רק כשליש (בקירוב) מהכסף שחסר לנגב. פה נכנסת השאלה אחרת שנוגעת לנגב המזרחי – מדובר על מרחב עתיר משאבים מבוקשים, מדוע חסר לו כסף?

¹⁷ בין עין גדי הצפונית לנאות הכיכר הדרומית יש 70 ק"מ, כמו המרחק בין מרכז ירושלים למרכז ת"א
¹⁸ במסגרת דיון שהתקיים בוועדה הגיאוגרפית ב-27.1.21.

בשיחות שקיימו חלק מחברי הצוות של מרחב אזורי הוגן עם ד"ר עידן פורת¹⁹ הוא סיפק אבחנה חשובה - "אזור עם הרבה הון ומשאבים ומעט אנשים צריך להיות מקום של אנשים עשירים - אלא אם הכסף "בורח" מהאזור". מתוך אבחנה זו ניסינו לענות על השאלה המתבקשת - איפה הכסף?

הקרן לשימור פערים

כפי שכבר צוין, הקמת הקרן לצמצום פערים וביטול מעמד עיר עולים צפויים להקטין משמעותית את היקף המשאבים של הרשויות בנגב המזרחי. כאשר בוחנים את מקורות הכספים אשר מהווים את הבסיס למשאבים אותם מחלקת הקרן, מגלים שהנגב המזרחי הוא האזור שנפגע באופן החמור ביותר מהקמת הקרן וצפוי לאבד כ-70 מיליון שקלים עד שנת 2026.

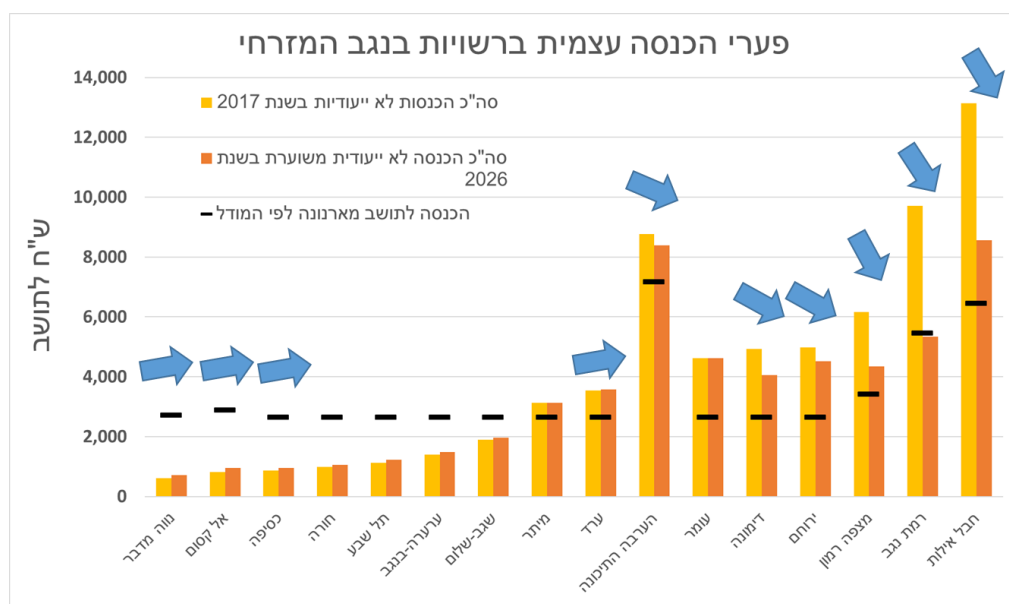


איור 6 - מקורות הקרן לצמצום פערים וההקצאה הצפויה לנגב

אובדן ההכנסות פוגע במרבית הרשויות המקומיות, ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, באזור הנגב המזרחי, בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף. רשויות מקומיות שעד הקמת הקרן גבו תעריפי ארנונה מלאים ממתקנים ממשלתיים, גובות כיום שליש בלבד מאותם מתקנים. רשויות אלו זוכות לעת עתה, ל"מענק גמילה" אשר צפוי להיפסק בשנת 2026. הרשויות שאיבדו את מעמד עיר עולים איבדו כ-115 מיליון שקלים אשר רק 45 מיליון מתוכם חוזרים לנגב המזרחי בחלוקה מחודשת, אך חלוקה זו לא משפרת את מצבן של אף רשות, למעט ערד. ראוי לציין שבעוד שרשויות אלו מקבלות

¹⁹ ד"ר עידן פורת הוא מרצה בפקולטה לתכנון ערים בטכניון במסלול לתואר השני לתכנון ערים, השתתף בפרויקט צפונה והיום משמש כמרכז אקדמאי של מיזם ישראל 100.

כאמור "מענק גמילה", רשויות מקומיות חלשות שהיו אמורות להנות מחלוקת הכנסות מאותם מתקנים ממשלתיים ("רשויות מקבלות"), כדוגמת אל קסום, ערערה בנגב וכסייפה, נפגעו פעמיים – הן מקבלות סכום קטן יותר בשל הגבייה של שלישי מהסכום שנגבה טרם הפעלת הקרן, גם אינן מקבלות חלק ממענק הגמילה, אף שעתידות היו לקבל הכנסות אלה על פי החלטות וועדות הגבולות ב-2014.²⁰ בחינה של השפעת הקרן על הכנסות הרשויות אל מול רף מינימום ההכנסות מראה כי אף רשות בדואית בנגב המזרחי אשר מקבלת כספים מהקרן, לא מתקרבת לקו ההכנסה המינימלית הנדרש בכדי שתוכל לספק שירותים נאותים לתושביה, בעוד שרבות מהרשויות שאיבדו את ממעמד עיר עולים מתקרבות לקו זה במקום להתרחק ממנו, כפי שניתן לראות באיור 7.



איור 7 – פערי הכנסה העצמית ברשויות בנגב המזרחי בשנת 2026

מיסוי מקומי (לא) הוגן

אובדן הכנסות עקב הקרן לצמצום פערים הוא מצב עתידי הנובע מחקיקה של המדינה, אך זהו אינו ההיבט היחיד שזוהה כגורם לאובדן משאבים במרחב הנגב המזרחי בגלל מדיניות המדינה. ההיבט הנוסף הוא רמות המיסוי המקומי הנמוכות של הנגב, בדגש על המיסוי מקומי של מפעלי ים המלח.²¹

במסגרת המידע שהועבר לוועדה הגיאוגרפית צורפה שומת הארנונה של מפעלי ים המלח לשנת 2019. נתוני שומה זו מאפשרים לחשב את התעריפים האפקטיביים שמשלמים מפעלי ים המלח

²⁰ דוח מעקב - צווי שר הפנים לשינוי שטחי שיפוט וחלוקת הכנסות מארנונה בין רשויות מקומיות בנגב (2017), המרכז להעצמת האזרח, אוניברסיטת חיפה, אחוזת נגב, פורום ירוחם לצדק חלוקתי, אחוזת נגב, שתיל - <http://bit.ly/3xZdkZOfairegion>

²¹ היות והמדינה שולטת הלכה למעשה ביכולת העלאת התעריפים, היא זו שאחראית על רמות המיסוי הנמוכות הקיימות

ולהבין כמה שטחים מחויבים בתעריפים המרביים של תמר וכמה בתעריפים המינימליים. פה המקום לציין שמסיבה שלא הובהרה עד עתה על פניות למטה למשרד הפנים, לא כל שטחי מפעלי ים המלח נכללו בתחום המנדט.

מדוע בחרנו לבחון את תעריפי הארנונה? התשובה לשאלה הזאת נעוצה באופי "המשתמש" של מפעלי ים המלח. מפעלי ים המלח לא יכולים להתקיים בשום מקום אחר בארץ למעט בים המלח ולכן במובן זה, מדובר על משתמש שבוי של המונופול הנקרא "מדינת ישראל". במונופול כמו במונופול, המחיר הלגיטימי והכלכלי שגובים מהמשתמשים הוא מחיר מונופוליסטי²². אבל אם המדינה לא גובה מחיר מונופוליסטי אלא מחיר נמוך יותר, היא בפועל משאירה בידי מפעלי ים המלח הון שהיה יכול עבור אליה לצורך חלוקה מחדש לציבור. לאור זאת שהמשמעות של מחיר שאינו מונופוליסטי היא אובדן הכנסות לציבור אך מנגד שמחיר מונופוליסטי אינו מחיר יעיל מבחינה כלכלית, מצאנו לנכון לשאול מהו מחיר הוגן שניתן לגבות ממפעלי ים המלח.

אמת מידה רלוונטית לשאלה זו ניתן למצוא במסגרת דיוני וועדת ששינסקי². הועדה קבעה כי הציבור לא מקבל את חלקו הראוי במשאבים אלה. לצורך כך היא קבעה אמות מידה למיסוי ראוי - קבעה הועדה תשלום תמלוגים ומיסוי משאבי טבע ייעודי ופרוגרסיבי. בהתאם לרווחיות החברה.

בשנת 2015 אושר חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע נקבע **תשלום תמלוגים אחיד למשאבי טבע בסך של 5%** משווי המחצב (בניכוי הוצאות שונות) וכיל אמורה לשלם גם היטל מדורג על פי רווחיותה הנע בין 25% ל-42%.

ראוי לציין כי מפעלי ים המלח לא משלמים, בזכות חשבונאות יצירתית, את ההיטל כפי שהוגדר בחוק והדבר מצוי בהליך מול רשות המסים. השילוב בין רמות המיסוי מקומי נמוכות ובין מיסוי כללי נמוך מצביע על כך שהרבה כסף יוצא מהנגב לכיסים פרטיים ולכן מדובר על מיסוי לא הוגן שיש להעלותו. ניתן לקרוא על סוגיה זו בהרחבה בנספח א'.

על מנת לאפיין תעריפי ארנונה הוגנים, בוצעה השוואה למספר צווי ארנונה של רשויות אחרות, תוך מיקוד בתעריפי חיוב של מתחמים בעלי אופי דומה לזה של מפעלי ים המלח:

²² מחיר מונופוליסטי משקף כשל שוק וחוסר יעילות כלכלית.

1. מפעלי התעשייה – נמצא כי תעריפי מתחם בז"ן בחיפה הם תעריפי ייחוס ראויים, זאת משום שבשני המקרים מדובר על מתחם גדול ומזהם אשר מייצר חתימה שלילית על הקרקע והאזור בו הוא פועל.

2. בריכות האידוי - נבחנו תעריפי ייחוס של בריכות האידוי באילת ובעתלית. אם זאת, היות ומדובר על חציבה של משאב מהקרקע (לעומת שימוש בקרקע לצורך הפקת משאב), נבחן תעריף אשר משקף את בסיס כללי המיסוי הראויים שקבעה וועדת ששינסקי (5%) ללא ההיטל שנקבע, תוך הקפדה כי תעריף זה אינו חורג מהתעריף המקסימלי הקבוע בחוק.

הטבלאות הבאות מציגות את ההשוואות השונות, החל מהשוואה בין התעריפים הקיימים אל מול התעריפים הקבועים בחוק, השוואה לתעריפי בז"ן, אילת ועתלית ובסופו של דבר, התעריפים שהוגדרו כתעריפים הוגנים:

סיווג	תעריף (2019)	תעריף המינימום הקבוע בחוק (2020)	תעריף המקסימום הקבוע בחוק (2020)	סה"כ שטחים תחת חייב זה (אלפי מ"ר)
מגורים	35.32	35.79	124.01	3.1
משרדים, שירותים ומסחר (עתיר שטח)	68.50	70.26	397.29	3.1
משרדים, שירותים ומסחר	91.36	70.26	397.29	8.7
קרקע חקלאית (שטחי אידוי)	0.05	0.011	0.69	160,776
קרקע תפוסה	9.83	0.011	57.63	1,366
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.11	0.011	7.05	16.6
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.37	0.011	7.05	4,627
תעשייה (עתיר שטח)	24.98	25.61	171.22	381.1
תעשייה (עתיר שטח)	25.29	25.61	171.22	25.0
תעשייה (עתיר שטח)	53.58	25.61	171.22	3.0
תעשייה	89.11	25.61	171.22	156.7

טבלה 5 – השוואה בין התעריפים החלים במפעלי ים המלח ותעריפי המינימום והמקסימום הקבועים בחוק

סיווג	תעריף (2019)	תעריף המינימום הקבוע בחוק (2020)	תעריף בז"ן (2020)	תעריף המקסימום הקבוע בחוק (2020)
מגורים	35.32	35.79	לא רלבנטי	124.01
משרדים, שירותים ומסחר (עתיר שטח)	68.50	70.26	157.09	397.29
משרדים, שירותים ומסחר	91.36	70.26	157.09	397.29
קרקע תפוסה	9.83	0.011	22.67-35.94	57.63
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.11	0.011	7.05	7.05
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.37	0.011	7.05	7.05
תעשייה (עתיר שטח)	24.98	25.61	157.09	171.22
תעשייה (עתיר שטח)	25.29	25.61	157.09	171.22
תעשייה (עתיר שטח)	53.58	25.61	157.09	171.22
תעשייה	89.11	25.61	157.09	171.22

טבלה 6 – בין תעריפי המבנים והקרקע התפוסה החלים במפעלי ים המלח ותעריפי בז"ן

סיווג	תעריף (2019)	תעריף המינימום הקבוע בחוק (2020)	תעריף אילת (אזור 2, 2020)	תעריף המקסימום הקבוע בחוק (2020)
קרקע חקלאית (שטחי אידוי)	0.05	0.01	0.453	0.69

טבלה 7 – בין תעריפי בריכות האידוי במפעלים המלח ובאילת

סיווג	תעריף (2019)	תעריף המינימום הקבוע בחוק (2020)	תעריף עתלית (2020)	תעריף המקסימום הקבוע בחוק (2020)
קרקע חקלאית (שטחי אידוי)	0.05	0.01	0.135	0.69

טבלה 8 – בין תעריפי בריכות האידוי במפעלים המלח ובעתלית

סיווג	תעריף	תעריף המינימום הקבוע בחוק	תעריף המקסימום הקבוע בחוק	סה"כ שטחים תחת חיוב זה (אלפי מ"ר)	מהות השינוי	משמעות השינוי (אלפי ש"ח)
מגורים	42.38	34.78	125	3.1	כלל השטחים בתעריף	21.6
משרדים, שירותים ומסחר	91.36	68.30	386.18	11.8	המירבי של הרשות (ללא הנחת שטח)	597
קרקע חקלאית (שטחי אידוי)	0.67*	0.01	0.7	160,776	כלל השטחים בתעריף אשר מייצר חיוב בשווי 5% מההכנסות משטח זה	100,106
קרקע תפוסה	30	0.01	56.01	1,366		27,548
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	6.85	0.01	7.13	4,644	כלל השטחים בתעריף קרוב לתעריפי בז"ן	30,111
תעשייה	89.11	24.90	166.43	409.17	כלל השטחים בתעריף המירבי של הרשות (ללא הנחת שטח)	26,145
סה"כ תוספת חיוב						184,003

טבלה 9 – בחינת המשמעות של עדכון תעריפי מפעלים המלח לתעריפים הוגנים

כפי שמוצג בטבלה 9, המשמעות של חיוב מפעלים המלח בתעריפים הוגנים היא תוספת של 184 מיליון ש"ח בהכנסות ארנונה, זאת מעבר ל-56 מיליון ש"ח שנגבים ממפעלים המלח. ביחד עם 70 מיליון שקלים שיופחתו בגלל הקרן לצמצום פערים, פוטנציאל ההכנסות שהנגב לא מקבל (או מאבד) יאמיר בשנת 2026 ל-250 מיליון ש"ח.

פערי המשאבים הכספיים בנגב המזרחי - סיכום

מודל ההכנסות המינימליות מראה, כי המשאבים והצרכים של כלל הרשויות בנגב עומד על כ-851.3 מ"ח הכנסות לא ייעודיות (ארנונה ממגורים, ארנונה שאינה ממגורים, מענקי איזון ומענקים מיוחדים, בתוכם הקרן לצמצום פערים), לעומת הכנסות לא ייעודיות קיימות של כ-876.5 מיליון ₪.

ירידה לפרטים מצביעה כי כבר היום קיים פער משמעותי בין המצוי לרצוי - כ-70-65 מ"ח מתוך המשאבים של המרחב יאבדו עקב הקרן לצמצום פערים. כשליש מהכנסות הארנונה לא ניתנות לחלוקה מכיוון שמקורן מארנונה למגורים וכ-230 מיליון ₪ מקורם ממענקי איזון שאינם ניתנים לחלוקה - יש פער בחלוקת המשאבים במרחב ואין מספיק משאבים במרחב בכדי לאזן כל רשות ורשות בנפרד. בנוסף, בהינתן הצמיחה הצפויה של האוכלוסייה במרחב, הרשויות יזדקקו להיקף משאבים אשר יגיע לכמיליארד שקלים. מכאן צפוי כי בשנת 2026 הפער בין הרצוי למצוי בשנה יעמוד על 190-200 מיליון ₪.

בחינת אפשרויות ההתייעלות של המרחב מצביעה כי כבר היום ניתן להקצות כ-25 מיליון שקלים מתוך תקציב מועצה אזורית תמר לטובת כלל המרחב. עד 2026 חוסר היעילות של הרשויות הקטנות ישתפר בזכות צמיחתן ויפחת מ-33 מיליון שקלים, אם כי שיפור זה מוגבל בהיקפו למספר מיליוני שקלים.

הפער המרכזי במשאבים הכספיים של הנגב המזרחי נובע מהמיסוי המקומי של מפעלי ים המלח. כפי שניתן ללמוד מההשוואה בין התעריפים הממוצעים במקומות אחרים לזה המופעל כיום במפעלי ים המלח, הפער הוא בסדרי גודל. הצמדת תעריפי המיסוי ממפעלי ים המלח, לתעריפים הממוצעים עשויה לגרום לכך שקרוב ל-200 מיליון ש"ח שכיום דולפים מהאזור, יוכלו להישאר בו ולפעול לטובת תושביו.

תמונת פערים רב ממדית באזור

חלקו הקודם של המסמך הציג את דליפות המשאבים מאזור הנגב המזרחי והתהליכים המרחיבים אותן - רשויות עם היקף אוכלוסייה קטן החולשות על שטח נרחב; התייחסות והכרה רק לחלק מתושבי האזור; קרן ארנונה, ותעריפי מיסוי נמוך במפעלי ים המלח. חלק זה מציג את תמונת הפערים הרב ממדית בנגב המזרחי בעזרת מודל משאבי הון מקומיים, כלי שפותח עבור "גשר לעתיד" על ידי פרופ' אמנון פרנקל וד"ר עידן פורת בשנת 2011, עודכן בשנת 2018 על-ידי "גשר עתיד" ואף משמש ככלי רשמי של פרויקט "ישראל 100". כלי זה הותאם לניתוח השוואתי בין רשויות, לניתוח אזורי (מודל "משאבי ההון האזוריים") והוא מאפשר בחינה השוואתית²³ של הרשויות במרחב על פי מנעד רחב של קריטריונים אשר ניתנים לחלוקה לפי שלוש קטגוריות:

1. עוצמה כלכלית של תושבי הרשות - יכולתם הכלכלית ויכולת ההשתכרות של תושבי הרשות, תוך שקלול של מרכיבים כגון יכולת התניידות (תחבורתית), משאבי הון אנושי אזורי ומשאבי טבע לטובת פיתוח כלכלי/תיירותי. עוצמה כלכלית של תושבי הרשות מאופיינת בקצב שינוי איטי ומדדיה משתנים רק בטווח הארוך (מעל 10 שנים).
2. עוצמה חברתית של תושבי הרשות - לכידות חברתית, השקעה בחינוך ותרבות, חוסן בריאותי. עוצמה חברתית של תושבי הרשות מאופיינת בקצב שינוי איטי ומדדיה משתנים רק בטווח הבינוני ארוך (מעל 7 שנים).
3. עוצמה של הרשות המקומית - משאבי הרשות (גיוון ייעודי הקרקע ויכולתה להגדיל את היקפם), חוסנה הכלכלי, יכולת הביצוע שלה, משאביה התכנוניים (כ"א ותשתית תכנונית), יעילות תפעולית וגמישות ההוצאות וכן כוחו של ראש הרשות. עוצמת הרשות מאופיינת בקצב שינוי לא אחיד - חלק מהקריטריונים ניתנים לשינוי בטווח קצר (עד 5 שנים) וחלקם בטווח הבינוני (עד 10 שנים).

בעבודה זו נתמקד אך ורק במשאבי הון הרלבנטיים לעוצמת הרשויות המקומיות, זאת בכדי לבצע שיקוף רב ממדי של הרשויות המקומיות במרחב, על הפערים הקיימים ביניהן. חשוב להדגיש, המודל אינו בוחן את המדיניות שתרמה למצבן של הרשויות המתוארות בו, על הפערים שנוצרו ביניהן בעקבות מדיניות זו, ומכאן שכלי זה אינו מסוגל להצביע מהו התיקון הנדרש בכדי לצמצם פערים ומובא כאן כדי להצביע על הפערים לתאר ולכמת אותם. מיפוי השוואתי של רשויות במרחב מציב

²³ השוואה של הרשויות בין לבין עצמן ולא ביחס למדד אובייקטיבי

אתגר משמעותי מכיוון שהפערים בין הרשויות במרחב הנגב המזרחי גדולים, לעיתים קיצוניים. לאור זאת, הניתוח הכמותי הומר לניתוח איכותני לצורך זיהוי מקבצי רשויות בעלות מאפיינים דומים. הרשויות דורגו אל מול קריטריון בציונים 1-5, כאשר 1 נחשב לנמוך ו-5 לציון גבוה.

דירוג	ייעודי קרקע	אמצעי תכנון	ביצוע תכנון	נכסים ציבוריים
1-2	הרשויות הבדואיות, מיתר, דימונה, ערד, ירוחם, הערבה התיכונה, מצפה רמון	חורה, נווה מדבר, ערד, כסיפה, עומר, ערעה בנגב, מיתר, אל קסום, הערבה התיכונה	הרשויות הבדואיות, עומר	הרשויות הבדואיות, רמת נגב
3	רמת הנגב	רמת נגב, שגב שלום, מצפה רמון, ירוחם	ערד, חבל אילות, הערבה התיכונה, ירוחם, מצפה רמון	ירוחם, ערד, חבל אילות, הערבה התיכונה, דימונה, מצפה רמון
4-5	עומר, חבל אילות, תמר	תל שבע, חבל אילות, דימונה, תמר	רמת נגב, תמר, מיתר, דימונה	מיתר, עומר, תמר
חריגה	כסיפה			

טבלה 10 – מיפוי העוצמה הרשותית – תשתיות ופיתוח

דירוג	חוסן הכנסות	גמישות הוצאות	תב"רים	שותפויות
1-2	הרשויות הבדואיות	הרשויות הבדואיות	מיתר, דימונה, ערד, חבל אילות, הערבה התיכונה	עומר, מיתר, הערבה התיכונה
3	ערד, מיתר, ירוחם, דימונה	נווה מדבר, מיתר, מצפה רמון, ירוחם, הערבה התיכונה, עומר, רמת נגב, ערד, דימונה		הרשויות הבדואיות, ערד, רמת נגב, תמר

חבל אילות, מצפה רמון, ירוחם, דימונה	מצפה רמון, רמת נגב, ירוחם, תמר, עומר	חבל אילות, תמר	הערבה התיכונה, רמת נגב, עומר, חבל אילות, תמר	4-5
	כל הרשויות הבדואיות		אל קסום, נווה מדבר	חריגות

טבלה 11 – מיפוי העוצמה הרשותית – משאבים

המיפוי מצביע על כך שאין מקבצי רשויות מובחנים באופן מובהק, אך ניתן להבחין במספר מאפיינים הנוגעים לחלק מהקבוצות:

- ישנו מתאם מלא בין דירוג משאביה החומריים של רשות, לדרוג עוצמות מבחינת תשתיות. כך המועצות המקומיות בעלות הדירוג הגבוה מבחינה משאבים חומריים (עומר, תמר, חבל איילות) הן גם הרשויות בעלות הדירוג הגבוה מבחינת תשתיות²⁴. ממצא דומה ניתן לראות במתאם בין הדרוג המשאבים החומריים הנמוך של המועצות המקומיות והמועצות האזוריות בחברה הבדואית לדרוג הנמוך בתשתיות.
- ישנו מתאם שלילי כמעט מלא בין הדרוג חברתי-כלכלי לדרוג עוצמות הרשויות מבחינת יכולות תכנון ופיתוח (אמצעי תכנון, ביצוע תכנון ותב"ר) ושותפויות. יוצא כי המועצות המקומיות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה, עומר ומיתר, הן בעלות דירוג נמוך בשיתופי פעולה ויכולות תכנון. הן לא מורגלות בשיתופי פעולה עם רשויות הנגב המזרחי – הן בשולי האזור ובמובנים רבים מנותקות ממנו.
- הרשויות הבדואיות, עירוניות וכפריות, חלשות כמעט בכל הפרמטרים, למעט שיתופי פעולה
- המועצות האזוריות הדרומיות דומות במובנים רבים למועצות המקומיות החזקות, במיוחד חבל אילות, אך בניגוד למועצות המקומיות היהודיות החזקות, המועצות האזוריות יודעות גם לשתף פעולה עם רשויות סמוכות.
- לרשויות עירוניות היהודיות במרכז הנגב המזרחי יש חולשה בתשתיות (ייעודי קרקע ונכסים ציבוריים), הן בינוניות בהיבטי הכנסות והוצאות שוטפות, אך חזקות בשיתופי פעולה. דימונה בולטת ביכולת התכנון והביצוע בהשוואה לרשויות האחרות

²⁴ למעט הדירוג הנמוך של עומר בתחום אמצעי התכנון, דירוג הנובע מהיעדר תובנית מתאר עדכנית והשקעה נמוכה בתכנון וכ"א בתחום התכנון

6. תמר היא הרשות המובילה כמעט בכל הפרמטרים, למעט שיתופי פעולה, שם היא בינונית

ממצאי מיפוי העוצמה הרשותית מחזקים את ההנחה היסודית בעבודה זו – תנאי המדיניות ומשאבים שנוצרו או התקבלו בעבר, מצטברים ומאפשרים לה בהמשך גם לבסס את עוצמתה (והתבדלותה) במנותק מהאזור – וניתן לראות זאת במיוחד במקרה של מועצה אזורית תמר, אשר נחשבת לרשות חזקה במרחב הנגב המזרחי אך כל השנים התבדלה ממנו ואף בחרה לא להשתייך אל אשכול הרשויות של הנגב המזרחי.

המודל מפריך גם הנחה שגורה בתהליכי חלוקת הכנסות לפיה, שימור המשאבים ברשויות חזקות מסוימות, בהנחה שאלו יביאו לצמצום הפערים במרחב, ויתרמו לחוסן האזורי. כנגד אלו, תמונת הפערים הרב ממדית מראה כי הפערים המתחילים בנגישות גדולה יותר למשאבים, מתרחבים גם לממדים אחרים של תפקוד ופעילות בכל רשות מקומית בפני עצמה, ומכאן שהם מגדילים ומנציחים פערים ופוגעים בחוסן האזורי. המודל גם מרמז כי חלוקת הכנסות לבדה אינה מספיקה. תהליכי חלוקת הכנסות דורשים צעדים משלימים המאפשרים לרשויות שנפגעו מדפוסי החלוקה עד היום לבנות ולטפח את מנגנוני הפעולה שלהם.

שינויים מבניים כפתרון לחלוקת הכנסות בנגב המזרחי

היקף המשאבים העומד לחלוקת הכנסות הוא חלק מרכזי בדיון. כפי שהראנו קודם לכן, סכומי הארנונה לא למגורים הקיימים כיום משקפים את היקף משאבים על פי תעריפי הארנונה הקיימים, הנמוכים באופן משמעותי מאלה המקובלים. לשיטתנו, סדרי העדיפויות לשימוש במשאבים אלו צריכים להתמקד בראש ובראשונה בצמצום פערים במרחב, חיזוק כוחות ונכסים קיימים, הבטחת נגישות של תשתיות לכל תושבי המרחב (כולל תשתיות חינוך, תרבות ותשתיות כלכליות) ויצירת הוגנות במרחב.

ההתייחסות למרחב כיחידה אחת מאפשר אמנם לזהות בעיות מבניות ואתגרים אזוריים, אך בסופו של יום, הנגב המזרחי מורכב מרשויות מקומיות והן אלה אשר מבקשות לשנות את אופן חלוקת הכנסות האזוריות, כל אחת לטובת עצמה. מהלכים של חלוקת הכנסות לרשויות החלשות עשויים להביא לצמצום פערים ויחשבו כמהלך הוגן. יחד עם זה, התמונה העולה מתוך מודל משאבי ההון האזוריים מצביעה על כך שתהליכים אלו דורשים פעולות משלימות ואף עשויים להימשך זמן רב מדי, ועל כן יש צורך בשינוי פרדיגמטי אשר אינו מסתפק בחלוקת הכנסות בלבד, ומבקש להשלימו בארגון מחודש של המרחב המוניציפלי.

הפתרונות המדוברים מגיעים מכיוון של שינויים במבנה המוניציפלי באזור או לחילופין, מבנים אזוריים אשר פועלים בכל המרחב לעומת רשויות מקומיות הפועלות רק בתוך הקו הכחול שלהן:

1. אזוריות – רובד אזורי חדש, שכבה שלטונית נבחרת הנמצאת בין הרובד המקומי ורובד השלטון המרכזי
2. ערים אזוריות – מבנים מוניציפליים אזוריים הפועלים במבנה דו רובדי (דומה לזה המקובל כיום במועצות אזוריות) וכוללים בתוכם רשות עירונית ו/או מס' רשויות עירוניות וכן את המרחב הכפרי-פרברי שסביבה.
3. העצמת האשכול - האשכול כגורם המוביל שינוי אזורי

חלופות מבניות: אזוריות

במרבית מדינות ה-OECD הן הפדרליות והן האוניטריות, קיימים רובדי שלטון אזוריים הפועלים כחלק מהמערכת השלטונית. ישראל היא מבין המדינות הבודדות ממדינות אלה שאין בהן רובד שלטוני אזורי, לרבות מדינות בסדר גודל דומה. הנטייה כיום במדינות המערב לעבור מריכוז לביזור במגוון

צורות שיתופיות, גם יוזמות מלמטה, למן קנה-מידה קטן (שיברור) לגדול (איחוי). חוקרי העירוניות נוטים כיום לראות את המרחב העירוני, לא כמתחם ומוגדר אלא כמרחב בקנה מידה אזורי. הצוות לקידום אזוריות בישראל וגם הדו"ח לרפורמת ממשל מקומי וסגירת פערים חברתיים-כלכליים שהוכן בקרן ראנד שפורסם לאחרונה,²⁵ ממליצים לעבור למבנה שלטוני שיורכב משלושה רבדים: מרכזי, אזורי ומקומי, ולקדם תהליכי ביזור וחלוקה וארגון מחודש של תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים בין שלושת רבדי השלטון. פיתוח הרובד האזורי עשוי לצמצם פערים בין האזורים ובתוך האזורים דרך חיזוק מנועי צמיחה אזוריים, העמדת משאבים ותמריצים ממשלתיים ליישום תוכניות אסטרטגיות אזוריות במטרה לאפשר לנכסים המקומיים באזורים השונים לממש את יכולתם לפעול כמנועי צמיחה לטובת כלל האזור, ולהרחבת היצע ההזדמנויות באזור. על פי כיוון פעולה זה, אזורים יפעלו בתיאום ובמשותף לבנייה ויישום תכנית לשיפור והנגשת השירותים לתושב וצמצום פערים בתוך האזורים. משרד האוצר והמשרדים הרלוונטיים יסייעו בקידום תוכניות אלה, לרבות הקצאת מענקים לתקופה קצובה לצורך יצירת תשתית לשירותים אזוריים מיטביים. דוח ראנד אף ממליץ שלא להחיל את השינוי למשטר אזורי בבת אחת בכל התחומים על כל המדינה, אלא לנסות להפעיל תכנית פיילוט בנגב וגם אותה שלא בכל התחומים הנכללים במעבר לאזוריות.

חלופות מבניות: עיר אזורית

המושג 'עיר אזורית' בישראל מתייחס לארגון מחודש של המרחב המוניציפלי במשמעותו הכלכלית-חברתית והממשלתית. בבסיסו של רעיון זה, עומד הצירוף של המרחב העירוני, שהינו תחום השיפוט של העיר, למרחב הכפרי, שהינו תחום השיפוט של המועצה האזורית כמרחב משותף בניהול אחד. במקום שרשויות עירוניות יהוו מובלעות בלבן של מועצות אזוריות, הרשות העירונית תכלול את השטח העירוני הבנוי, היישובים הכפריים והפרבריים, השטחים החקלאיים, התעשייתיים והפתוחים שסביבה כתחום שיפוט אחד. גבולה המוניציפלי יעבור בתוך שבינה לבין הישויות, הערים האזוריות

²⁵ Levi, A., Wolfson, T., Popper, S.W. Efron, S. Whitaker, A.A., Li, J.J. (2020). Local Government Reform and the Socioeconomic Gap in Israel - Building Toward a New Future. Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif.

השכנות. המבנה המוניציפלי הוא דו-רובדי, כך שבכל יישוב כפרי וקהילתי ובכל שכונה או רובע עירוני יפעל ועד מקומי נבחר שיהיה בעל תחומי אחריות וסמכויות מוגדרות, ויוצג במועצת העיר²⁶⁻²⁷.

הצעה לכנס מועצה אזורית ועיר לכדי מרכז שלטוני אחד, מכילה על האזור עקרונות ערכיים-מוסריים וצופנת הזדמנויות לפיתוח הכלכלה, החברה והמעורבות הדמוקרטית במרחב כולו. מסגרת זה מספקת לאזור הנגב המזרחי אפשרות תשתית להתחזקות על מצע שוויוני והוגן יותר.

התהליך, כאמור חוצה גבולות ושובר חומות של הפרדה שחוללו השפעות היסטוריות ופוליטיות באמצעות החיץ שיצרו בין הערים והמועצות האזוריות ובין קהילות אתניות. העיר תוכל לממש את מעמדה ותפקידה האזורי כמרכז תפקודי ותחזק. מדובר באיגום של ההון החברתי לכלל הקמת מנהיגות משותפת של העיר האזורית. הניהול המשותף יתנהל בשני רבדים: ברובד הרשות המקומית כולה וברובד הישוב, שכונה או הרובע המקומי. המודל מאפשר ייצוג הוגן לכלל המרחבים בעיר האזורית, חיזוק ההשתתפות הדמוקרטית והמעורבות האזרחית, מרכיב חיוני בפני עצמו בחוסן האזורי.

התכנון יכלול את המרחב כולו, כולל ניהול השטחים הפתוחים, שטחי החקלאות והשטחים המיועדים למגורים ותעסוקה ומערך תחבורתי שיקצר מרחקים ויהיה מכוון לקשרים הרצויים במרחב. קריות החינוך המשותפת תאפשרנה הגדלת היצע והגיוון של מגמות, שיטות לימוד וייחודיות רעיונית. בנוסף, היא תאפשר מפגש של הקהילות השונות ותפחית את הניכור והסטראוטיפים. התבוננות משותפת בנכסי האזור ומשאביו, מגבולותיו והאפשרויות לפיתוחו, יאפשרו תכנון כלכלי ממוקד מטרה, בניית תמהיל תעסוקתי המאפשר יציבות כלכלית, מגוון רחב ותכנון שיוביל ל"הגדלת העוגה" ולא רק שמירה על הקיים. כך גם, על בסיס ייתרון לגודל, יתרחב היצע לפעילות האומנותית-תרבותית באזור. בחלק מהמועצות המקומיות הערביות-בדואיות, הארגון מחדש עשוי לאפשר ניהול עצמי תוך הכרה בישוים הלא מוכרים כחלק מהערים האזוריות, והפסקת דפוסי התכנון המגביל והמותנה של רשויות אלו. הדפוס המרחבי של מרחב כפרי המתנהל במשותף עם העיר קיים כבר בחברה הבדואית ברמה הלא-פורמלית²⁸. הפיכתו לפורמלי, כחלק ממערך שלם של ערים אזוריות יעצור את ההזנחה ותוצריה המוחלים על מרחב הנגב ומחזקים את תיוגו כפריפריה וכמרחב של פחד, מטרדים ועוני.

²⁶ כהן, ד' (28 באוגוסט, 2014). פניה לשר הפנים, מר גדעון סער בנושא: הצעות לייעול ושיפור עבודת משרד הפנים בתחומי התכנון והשלטון המקומי

²⁷ צפדיה, א' (2006). גבולות מוניציפליים ותיקון עולות חומריות והכרתיות: הצעה לרפורמה במבנה השלטון המקומי בישראל. נייר עמדה מספר . ועידת השלטון המקומי 2 (168-173). תל-אביב: ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב.

²⁸ Meir, A., Tzfadia, E. and Roded, B. (2021): Temporal dynamics of contested local government among the Bedouin in Israel, Territory, Politics, Governance. <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1860809>

הפערים בתוך האזור ובין האזור לאזורים אחרים, מייצרים תנאים המאפשרים לגופים ושחקנים דומיננטיים להתנות נגישות לשירותים, ואפשרויות פיתוח, בנאמנות לסדרי יום של אותם גופים שלטוניים, ולא בטובת האזור ותושביו. אלו מתבססים ולעיתים גם מחזקים חוסר אמון הדדי המקשה על כל מערך ומהלך של שותפות אזורית, ממרחב תעסוקה חדש, ועד יוזמה חינוכית ותרבותית חדשה. ארגון מחדש של המרחב המוניציפלי בעיר האזורית מאפשר לאמץ ולטפח אסטרטגיית רווח לכל (win-win) ומהלכים, מערכים ויוזמות הפועלים ברוחה. תנאים חיוניים להצלחה הם שקיפות, מחויבות והכרה הדדית. תהליכים של מעבר לערים אזוריות עשויים לדרוש זמן, אולם בניית מערך תומך משותף, מדיניות מאפשרת תאפשר לתהליכים אלו להתממש. האמון בין השחקנים יצמח מתוך ההבנה שבונים יחד ממשל וחזון ומגייסים את ההון האנושי הקיים במרחב המשותף. השחקנים יכללו מנעד רחב של גופים אזרחיים ועסקיים, תושבים ושותפים בחברה האזרחית, נציגי ממשלה ורשויות מקומיות, פקידות מקצועית ונבחרי ציבור. כולם ישותפו בתהליכי קבלת החלטות, בגיבוש חזון, טוויית רשת קשרים, פיתוח משאבים וניהול²⁹⁻³⁰.

מאחר שיפחת גורם השיוך: האתני, האידיאולוגי או הפוליטי, תתחזק התודעה האזורית ותוליד שותפות גם בקנה-המידה האזורי, בין הערים האזוריות, במקום התחרות הקיימת בין הרשויות כיום. זירות המפגש יגבשו קהילתיות והיא תחזק ותעבה את הזהות האזורית אשר בתורה תגייס את הקול המשותף של הנגב ותתרגמו פוליטית. אם אכן יוזמת האזוריות של משרד הפנים תקרום עור וגידים, השיתוף והחוסן יתעצמו עוד.

חלופות מבניות: העצמת האשכול – האשכול האזורי המורחב

אשכול הנגב המזרחי הוקם במסגרת פיילוט האשכולות של משרד הפנים בשנת 2013. הרציונל מאחורי הקמת האשכולות³¹:

1. יעילות תקציבית: חיסכון כספי בשירותים ספציפיים – תשתיות, הוצאה קבועה גדולה או שירותים הנדרשים לאוכלוסיות ספציפיות

²⁹ Rhodes, R. A. W. (1991). 'Introduction'. Public Administration, 69(1), 1–2

³⁰ עבאדה, י', שמואלי, ד' וקליאוט, נ' (2018). שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות צורות ומבנים חדשים, דו"ח מחקר.

אוניברסיטת חיפה המרכז לחקר חיפה והצפון החוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה.

³¹ מתוך אתר האינטרנט של אשכול הנגב המזרחי

2. גישה וגמישות: הרחבת הגישה למשאבים/שירותים חדשים, מיצוי משאבים ממשלתיים שהרשות הקטנה לא מגיעה אליהם.
3. קול חזק יותר: עמדה מועדפת במו"מ וקידום אינטרסים מול הממשלה, בתודעה הציבורית, מול שותפים, מול יזמים וספקים.
4. יכולת אסטרטגית: יכולת תכנון וביצוע אזורית, הקשר רחב יותר לפעילות ארוכת טווח – שהרשות הקטנה אינה יכולה לבצע.

למרות שמו, האשכול לא כולל את כל הרשויות בנגב המזרחי. מתוך 17 הרשויות שהוגדרו כרשויות הנגב המזרחי, רק 14 רשויות חברות באשכול: עיריות דימונה וערד; המועצות המקומיות מיתר, ערעה בנגב, חורה, ירוחם, שגב שלום, כסייפה ומצפה רמון; המועצות האזוריות חבל איילות, אל קסום, נווה מדבר, רמת נגב והערבה תיכונה. תמר, עומר ותל שבע אינן חברות באשכול³².

חזון האשכול ממצב אותו כגוף אזורי, תפעולי, המהווה פלטפורמה לחיזוק המרחב: "למש את רעיון היתרון לגודל, לקדם וליצור תהליכי התייעלות וחסכון של הוצאות הרשויות, לצמצם פערים בין הרשויות החברות באשכול, להניע פעילויות לפיתוח אזורי, ולקפיצת מדרגה אזורית בתחומי הכלכלה, התעסוקה והחברה של הרשויות החברות באשכול ומתוך כך להביא לשיפור באיכות השירותים המוענקים לתושבים ולקידום משמעותי של איכות חיי התושבים בו" (דבר המנכ"ל, מתוך אתר האינטרנט של האשכול)

חזון האשכול משתלב עם ההזדמנויות והיתרונות של האשכול בראיה אזורית

- מכוון לפיתוח כלכלי אזורי על ידי יצירת מנועי צמיחה אזוריים ופיתוח הזדמנויות חדשות.
- פועל צמצום פערים כלכליים וחברתיים בין רשויות האשכול אשר פוגעים ברווחת האזור כולו. צמצום פערים מושג באמצעות פעילות משותפת להנגשת שירותים ואיגום משאבים, לצורך טיוב איכות חיי התושבים.
- איגום כוחות ויצירת קול אזורי חזק יותר מול המדינה, שמאפשר השפעה על מדיניות ויצירת משאבים חדשים.
- פתרון בעיות חוצות גבולות מוניציפאליים, המחייבות תיאום ושת"פ עם רשויות שכנות, כמו איכות הסביבה, ניקוז, תכנון מרחבי.

³² עומר, תל שבע ותמר לא כלולות ברשימת הרשויות המשוייכות לאשכול הנגב המזרחי לפי צו איגוד ערים המקורי ואינן נכלולות בתיקון לצו שפורסם באפריל 2020.

- העמקת החיבור הרב-מגזרי: החבירה לאשכול מאפשרת לרשויות להעמיק את שיתוף הפעולה עם מגזרים אחרים הפועלים מעבר לגבולות מוניציפליים, כמו המגזר השלישי, האקדמיה וגופי מחקר, משרדים ממשלתיים, תושבים, יזמים, מגזר עסקי ועוד. שילוב הכוחות הרב-מגזרי מאפשר להגיע לפתרונות ייחודיים ובני קיימא, ולהישגים משמעותיים לטובת האזור כולו.
- קידום לכידות חברתית בין תושבי הרשויות, הקהילות והאוכלוסיות השונות המרכיבות את האשכול, על ידי יצירת ממשקי עבודה הדדיים ומרחבי חיים משותפים.

כחלק מתפיסתו העצמית של האשכול הנגב המזרחי, האשכול מגדיר את עצמו ככלי עבור הרשויות לשיפור איכות החיים ורמת השירותים לתושביהן. האשכול מוגבל לגבולות הגזרה שבהן מתקיים שיתוף פעולה בין הרשויות - הוא מודר מתחומים בהם הרשויות לא רואות "עין בעין", גם אם האשכול הוא הכלי המתאים ביותר לביצוע המשימה.

מגבלתו העיקרית של האשכול - היכולת לעבוד במרחב של ההסכמה בין הרשויות - מהווה היום את המעצור העיקרי מהרחבה של תחומי הפעילות שלו. האשכול מתבסס על המשאבים המוקצים לו על ידי הרשויות והמדינה ולכן נמצא בעמדת נחיתות - על מנת שהאשכול ירחיב את פעילותו, הוא צריך לקחת משאבים מסוימים מהרשויות ואם אין לרשויות את המשאבים הללו, כמו במקרה של הרשויות הבדואיות, הרחבת הפעילות של האשכול מוגבלת למשאבים מצומצמים שכן הרשויות יתקשו להסכים לוותר על הכנסותיהן המצומצמות גם כך.

במידה והיו לאשכול משאבים עצמיים, כמו למשל הכנסות ממפעלי ים המלח אשר יתקבלו במסגרת חלוקת הכנסות מתמר, מגבלת ההסכמה תהפוך למקור העוצמה שלו - האשכול יכול לפעול רק במרחב של הסכמות ומכיוון שהמשאבים שיקבל מחלוקת הכנסות ממפעלי ים המלח לא יופעלו בלי הסכמה, הרשויות החברות האשכול יהיו חייבות לגבש מטרות משותפות ומוסכמות לטובת כלל המרחב של הנגב המזרחי - או שהכסף לא ינוצל.

פעולות לטובת כלל המרחב היא אחת מהמטרות של האשכול. האשכול פועל כבר היום לטובת הכלל ולכן חלוקת מלוא הכנסות מתמר לאשכול הנגב המזרחי היא בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר להקצאה של כספים אלה לשירות כלל התושבים בנגב המזרחי. -יש לשים לב כי פתרון מעין זה או כל פתרון שיוכתב מ"למעלה" על-ידי משרד הפנים עשוי להתפרש ככפוי ועל כן ייתכן ויוביל למורכבות בטווח הזמן הארוך, אלא אם כן ילווה בתהליך מגשר בו תתקבלנה ההחלטות על-ידי הרשויות החברות באשכול.

מהו אשכול אזורי מורחב?

- אשכול אזורי שחלק מהכנסותיו העצמיות מבוססות על משאבים אזוריים, הפועל לחיזוק השירותים האזוריים, כולל שירותים שהרשויות לא מנסות לספק או כאלה שהמדינה לא מספקת ברמה טובה
- תחומי הפעילות של האשכול האזורי המורחב נקבעים במסגרת הסכמות בין כל הרשויות באזור.

אין שינוי סטטוטורי בהגדרה של האשכול כפי שהיא היום, אך יצירת מקור הכנסה המבוסס על משאבים אזוריים משנה מהותית את מעמדו של האשכול ואת יכולתו לפעול. כשם שרשות מקומית נחשבת ליותר חזקה ועצמאית ככל שהכנסותיה מארנונה גבוהות יותר (ובמיוחד מארנונה שלא ממגורים), כך גם האשכול נחשב חלש כל עוד הכנסותיו תלויות ברשויות המקומיות – והדבר נכון גם למצב ההפוך.

מהם השירותים שאשכול אזורי מורחב יספק:

1. אוכלוסייה גדולה במרחב הנגב המזרחי סובלת מחוסר נגישות לתשתיות בסיסיות כגון חשמל, מים, גז ותקשורת. האשכול יכול לשמש כגוף המספק תשתיות אלה על בסיס פתרונות ניידים או פתרונות הניתנים במדינות עולם שלישי הנמצאות באותו מצב.
2. מרחב הנגב המזרחי סובל מנגישות נמוכה של תחבורה ציבורית. האשכול יכול להוביל שיפור של מערך התחבורה הציבורית על ידי איגום משאבים ושימוש/תגבור צי התחבורה הקיים לטובת משימות מגוונות (הסעת תלמידים בבקרים, הסעת נוסעים בשאר היום). מודל התחבורה הציבורית ברמת הגולן הוא דוגמה טובה לתאגיד המוביל שינוי חיובי בתחבורה הציבורית במרחב פריפריאלי.
3. הנגישות לשירותי הרפואה במרחב הנגב המזרחי נמוכה עקב פריסה על פני שטח גדול וחוסר כדאיות כלכלית של קופות החולים להפעיל שירותים בכל ישוב בזמינות גבוהה. האשכול יכול לקדם שירותים המשפרים את נגישות שירותי רפואה כגון תוספת של מרפאות ניידות, שירותי הסעות למרפאות מרכזיות.
4. האשכול יכול לגייס משאבי כ"א בעלי יכולת לנהל פיתוח תשתיות ולהוות זרוע פיקוח וקידום של פרויקטים של תשתיות עבור המדינה ורשויות מקומיות ללא חברות כלכליות. בטווח הארוך מהלך זה יכול לייצר לאשכול סל יכולות נוסף לצד מקור הכנסה. עם זאת, ללא מקורות להתניע את המהלך, קיימת סבירות נמוכה שהוא יוכל להתממש.

הקצאת משאבים אזוריים לאשכול יכולה להיות מנוף לחיזוק כלל האזור, אך עצם הקצאת משאבים אזוריים לטובת האשכול מחייבת כי על ניהולם יפקחו כל הרשויות, כולל רשויות שאינן חלק מהאשכול היום. לשם כך נדרש כי כל הרשויות יהפכו לחברות באשכול או לחילופין ייקחו חלק בדיוני הקצאת הכספים כמשקיפות, בין אם כמשקיפות קבועות או עד כמשקיפות עד להכנסתן לחברות באשכול (המצב העדיף)³³.

³³ ייתכן שניתן להמריץ מהלך כזה באמצעות טריגר שיגרום לכולם להצטרף לאשכול, כגון ניהול משותף של המשאבים וחלוקת רווחים לרשויות החברות באשכול, או זכות הצבעה על השקעות בתחומים מניבים.

מסקנות והמלצות

מסמך זה מביא לשולחן הוועדה מעטפת תפיסתית היוצאת מעקרון של הוגנות מרחבית. היא כוללת בתוכה הצעות מעשיות לשינוי מבני-ממשלי סביב סוגיית החלוקה של ארנונה ממפעלי ים המלח. נקודת המוצא לעמדה היא הפערים הגדולים בנגב, הפגיעה באוכלוסיות רבות כתוצאה מכך, ובחוסנו של המרחב כולו. המסמך מתכתב עם המנדט הוועדה האמור, אך הניתוח והדיון המוצגים בו אינם מגבילים את עצמם לנקודה צרה זו, מתוך הבנה שנחוצה ראייה רחבה לגיבוש של פתרונות מיטביים. תפיסה זו, שוברת את הדיכוטומיה של הדיון על שברי הכנסות ממשאבים אזוריים ומנסה לבחון את הפתרונות המבניים-ממשליים שיש ביכולתם להביא לחיזוק כלל תושבי הנגב המזרחי.

להלן מספר תובנות שעולות ממסמך עבודה זה:

1. התובנה הראשונה העולה מהניתוח שהוצג, היא שהסכום העומד כיום לחלוקה, על פי הערכות, כ-25 מיליון ₪ מהווה 1/9 מסכום של כ-210 מיליון ₪ שניתן להעמיד לחלוקה ופעולה לטובת האזור במתווה של מיסוי הוגן. בנוסף לעובדה זו, ראוי לציין שמנדט העבודה מסיבות שאינן ברורות כיום אינו כולל את כלל שטח מפעלי ים המלח במועצה אזורית תמר, ועל כן הסכום שצריך לעמוד לחלוקה צריך להיות גדול מ-25 מיליון ₪. עוד ראוי לציין כי ייתכן והפוטנציאל המלא (תוספת של 185 מיליון ₪) "דולף" באופן כמעט מיידי מאזור הנגב לפעילות הגלובאלית של מפעלי ים המלח וחברת כיל.
2. תובנה שנייה מראה שבמקום לאפשר המשך דליפות משאבים ותקציבים הנובע מהתייחסות בק לחלק מהאוכלוסייה במרחב, המסמך מציע לכלול את כלל תושביו בחלוקת המשאבים. תהליך זה יכול לאמץ את מתווה ועדת להבי בשלב ראשון, אולם בהמשך ראוי להביא להכרה בישובים בהם נמצאת האוכלוסייה.
3. תובנה שלישית, היא שחלוקת הכנסות, יכולה להיות צעד ראשון חשוב, אך רחוקה מלהיות צעד מספיק. בהיותה צעד ראשון, ראוי לשפר אותה באמצעות קביעת מדדים אשר יאפשרו צמצום פערים באופן המשמעותי ביותר, ובמשאבים אשר יאפשרו לרשויות לבנות ולבסס פעילות ומנגנונים הנדרשים לשם כך. אולם, כפי שעולה מתמונת הפערים הרב ממדי, צעד זה אינו יכול להישאר בזכות עצמו ויש להמשיכו בצעדים נוספים, אשר בכוחה של ועדה גיאוגרפית מחוזית לגבש, בדמות שינוי בתפיסת המרחב התפקודי של הישובים והתאמתם למציאות הקיימת כיום ולדורות הבאים. כלומר, האשכול המורחב והעיר האזורית.

אימוץ מודל האשכול המורחב יאפשר לאזור לפעול כאזור, ולא רק לרשויות מקומיות לפעול באזור. הוא יאפשר לבסס ולפתח מנגנונים של שיתוף פעולה אזורי, פיתוח שירותים משותפים ומגוונים, ויצירת אחריות משותפת לניהול המשאבים האזוריים. האשכול המורחב יכול להיות מרכיב משלים לערים האזוריות במרחב שביחד מהווים שכבה חיונית לשגשוגו - מרחב אזורי הוגן. המבנים של העיר האזורית והאשכול המורחב מציעים תשתית המאפשרת בנייתן של מסגרות משמעותיות המחזקות את ההון האזורי והשותפות האזורית, את הסולידריות על פני התחרות והמרוץ לתחתית - רווח לכל תחת משחק סכום אפס. פתרונות משולבים שיכולים לפעול כפתרונות ביניים יכולים לכלול העברת חלק מן המשאבים לאשכול לפעילות כ"אשכול מורחב" (תוך יצירת שינויים במנגנוני הפעילות של האשכול שיבטיחו השתתפות של כלל הרשויות במרחב) בצד העברת חלק אחר לרשויות המוחלשות. צעדים משולבים מסוג זה יכולים לתרום לצמצום הפערים, ביחד עם יצירת היסודות הנחוצים לפעולה אזורית משותפת. כיוון אחר לפתרון משולב יכול להיות העברת משאבים לרשויות המתארגנות במבנה של ערים אזוריות במרחב הנגב המזרחי.

כדי ליישם פתרון זה, כך שיכלול את אשכול הנגב המזרחי, משרד הפנים יידרש להרחיב ולחזק את מנדט הוועדה, או לחליפין, להפקיד בידי הוועדה את הסמכות לכונן את המנדט, כגוף הבקי ביותר במרחב עליו הוא מופקד. במקביל, יש להכניס למועצת האשכול משקיפים מטעם הרשויות מ.א. תמר, תל שבע ועומר, זאת עד להסדרת מעמדן כחברות באשכול או הסדרה חוקית של מעמד משקיף לרשות הנמצאת בתחומי האשכול אך לא חברה בו.

לסיום, מאז שנות ה-50, התעצם במדינות רבות בעולם תהליך של איחוד רשויות בגישות ובדרכים שונות. גל זה מונע מכוח ההבנה של היתרון לגודל. בשונה, בישראל יש ריבוי רשויות, הניסיון לאחד רשויות מלמעלה נכשל, וחסר רובד אזורי במבנה המוניציפלי. המבנה הקיים של חלוקה לרשויות אזוריות ועיריות אינו הולם עוד את המצב העכשווי ומהווה גורם המעמיק פערים.

באפשרותן של ועדות גיאוגרפיות מחוזיות, לחולל שינוי מהותי במארג היחסים שבתוך האזורים עליהן הן מופקדות ובמקביל למתן את הפערים בין מחוזות הארץ השונים. זהו אתגר המחייב שינוי תפיסתי, אשר לוקח בחשבון את כלל ההיבטים של המושג רשויות מקומיות – כלומר את החברות שמתגוררות בהן, את הזהויות השונות על ההיסטוריה המורכבת והיבטים נוספים ורבים, כמו החברה האזרחית שחבריה, חיברו מסמך זה.

נספח א' – רקע על משאבי ים המלח וכיל

תקציר

החוק הישראלי קובע כי מים, קרקע ומחצבים הם משאבים שהבעלות בהם ציבורית. כך גם נקבע ביחס למחצבי ים המלח. חברת כימיקלים לישראל (להלן כיל) הוקמה כחברה ממשלתית שכל מניותיה היו בידי המדינה וכל רווחיה הועברו למדינה. בשנת 1992 החברה הופרטה ונמכרה במחיר נמוך באופן משמעותי משווייה המוערך למשפחת אייזנברג. ב-1999 היא נמכרה למשפחת עופר. כיום, כיל היא אחת החברות הגדולות בישראל, המתבססת על כרייה של המינרלים בנגב. היא מהווה עוגן מרכזי בקבוצת החברה לישראל שבשליטת עידן עופר. בתהליך ההפרטה היא הפכה לחברה שמניותיה נסחרות בבורסה.

כיל זוכה להחזיק במחצבים המצויים בים המלח בדרך של זיכיון שיסתיים ב-2030 והיא עושה בהם שימוש מסחרי. היא מפיקה ומוכרת מחצבים יקרי ערך ומוצרי ההמשך שלהם. בשלב מסוים הפכה כיל למונופול. במשך השנים היא שילמה למדינה עבור השימוש המסחרי שהיא עושה במחצבים תשלום זעום בהתאם להסדר חוקי ארכאי שעקרונותיו וכלליו נקבעו עת שהחברה הייתה חברה ממשלתית. הסדר, שאינו הולם חברה פרטית.

בשנת 2013 ועדת ששינסקי בחנה את ההסדר ונעשה ניסיון להגדיל את חלקו של הציבור, באמצעות חוק מיסוי משאבי טבע קביעת היטל והקמת קרן עושר. אולם גם היום ממשיך הציבור בישראל לזכות בתשלום זניח לקופה הציבורית ומירב הרווחים עבור השימוש המסחרי במשאבים הציבוריים מגיע לחברת כיל.

בהתאם לחוק, על כיל לשלם למדינת ישראל, עבור השימוש במחצבי ים המלח, תגמולים בשיעור של 5%. השיעור שהיא משלמת נמוך משמעותית. בנוסף, הפקת המשאבים בים המלח וסביבתו גורמת לנזקים סביבתיים שעלותם למדינה ולציבור גבוהה ביותר. אף על פי כן, הן אינן מגולמות כיום בגובה התמלוגים שחברת כיל מעבירה למדינה.

כיל מחזיקה בקרקעות שלא ברור מה התשלום שהמדינה גובה עבור החכרתן, אך עולה חשש שהמדינה מקבלת תשלום נמוך שאינו משקף את סוגו ואופיו של השימוש שנעשה בהן. עד לפסיקת בג"ץ באוגוסט 2019, לאור עתירת "אדם טבע ודין", לא שלמה כיל עבור כמויות המים העצומות שהיא מנצלת.

כיל היא אחת החברות המזהמות ביותר במדינה. עלותם של הנזקים הסביבתיים באזור ים המלח למדינה ולציבור גבוהה ביותר. אף על פי כן, עלויות אלה אינן מגולמות כיום בגובה התמלוגים שהחברה מעבירה למדינה. במקום להטיל עליה את מימון הנזקים שפעילותה יוצרת נוטה הכף לכך שהמדינה תישא (משלם המיסים) בעיקר ההוצאות.

הרחבה

החוק הישראלי, כמו ברוב המדינות בעולם המודרני, קובע כי מים, קרקע ומחצבים הינם משאבים שהבעלות בהם ציבורית. כך גם נקבע ביחס למחצבי ים המלח³⁴. חברת כימיקלים לישראל (להלן כיל)

³⁴ הבעלות במשאבי ים המלח נשארת בידי המדינה ומטרת הזיכיון נועדה להסדיר את ניצול אוצרות הטבע לטובת כלכלת המדינה.

הוקמה כחברה ממשלתית שכל מניותיה היו בידי המדינה וכל רווחיה הועברו למדינה. בהתאם לאמור בדוח מרכז אדוה, החברה הלאומית הייתה גדולה, משגשגת ורווחית מאוד.

בשנת 1992 החברה הופרטה ונמכרה במחיר נמוך באופן משמעותי משוויה המוערך³⁵ למשפחת אייזנברג. ב-1999 היא נמכרה למשפחת עופר. כיום, כיל היא אחת החברות הגדולות בישראל, המתבססת על כרייה של המינרלים בנגב. היא מהווה עוגן מרכזי בקבוצת החברה לישראל שבשליטת עידן עופר. בתהליך ההפרטה היא הפכה לחברה שמניותיה נסחרות בבורסה³⁶.

כיל זוכה להחזיק במחצבים המצויים בים המלח (להלן: "המשאבים הציבוריים" או "משאבי ים המלח") בדרך של זיכיון והיא עושה בהם שימוש מסחרי. היא מפיקה ומוכרת מחצבים יקרי ערך (כגון: אשלג, חומצה זרחתית, חומצה גופריתנית, אמוניה, דשנים כימיים, פוספטים, ברום, תרכובות ברום ועוד). בשלב מסוים הפכה כיל למונופול. במשך השנים היא שילמה למדינה עבור השימוש המסחרי שהיא עושה במחצבים תשלום זעום ומגוחך בהתאם להסדר חוקי ארכאי שעקרונותיו וכלליו נקבעו עת שהחברה הייתה חברה ממשלתית; הסדר אינו מתאים לחברה שאינה ממשלתית. עולה חשש מבוסס כי ההסדר הושג בסיוע של מנהל ציבורי שאינו מקפיד ואינו נזהר בניהול נכסי המדינה.

בשנת 2016 ועדת ששינסקי בחנה את ההסדר ונעשה ניסיון להגדיל את חלקו של הציבור, באמצעות חוק מיסוי משאבי טבע קביעת היטל והקמת קרן עושר³⁷. אולם כפי שיתואר בהמשך גם היום ממשיך הציבור בישראל לזכות בתשלום זניח לקופה הציבורית ומירב הרווחים עבור השימוש המסחרי במשאבים הציבוריים מגיע לחברת כיל.

להלן מספר דגשים לשים אליהם את הדעת:

1. שיעור התמלוגים עבור השימוש במשאבי הציבור הוא נמוך באופן חריג וקיצוני ומהווה פגיעה קשה בקופה הציבורית:

1. חוק זיכיון ים המלח (הכולל את שטר הזיכיון המצורף לו) חוקק בשנת 1961. חוק זה, על תיקונו, העניק למפעלי ים המלח, זיכיון לניצול המשאבים ולחכירת הקרקעות עד ל-31 במרץ 2030.

2. החוק האמור חוקק כאשר המחצבים היו בידי חברה בבעלות המדינה ומטבע הדברים תנאו של חוק זה וההסדרים שיצר אינם הולמים שוק חופשי. הפרטת החברה ומכירת מניותיה

³⁵ ראו להשפעת ההפרטה על זכויות עובדי הקבלן בחברת כ"ל, ראו יעל חסון "שלושה עשורים של הפרטה" מרכז אדוה, (2006) בעמ' 11 (להלן: "דוח מרכז אדוה"). <http://www.adva.org/uploaded/privatization.pdf> (נבדק ב- 10.1.2010).

³⁶ הרקע להפרטה: מפעלי ים המלח היא חברה העוסקת בהפקת מחצבים באזור ים המלח. יוזם מפעל האשלג ומנהלו - נוביסקי משה ז"ל, קיבל זיכיון כבר בשנת 1929 וייסד את חברת האשלג הארץ - ישראלית. אולם, מפעל האשלג הולאם על ידי מדינת ישראל ועל בסיסו הוקמה חברת מפעלי ים המלח בשנת 1952. בשנת 1968 נוסדה חברת כ"ל שהינה חברה בע"מ, כחברה ממשלתית. בשנת 1975 הועברו לכ"ל מניות פיתוח שונות שהוחזקו בידי המדינה (ובכלל זה בין היתר, מפעלי ים המלח, החברות המאוגדות כיום כרותם אמפרט נגב, חברת הברום והתמי). בשנת 1992, בעקבות החלטת ממשלת ישראל להפריט את כ"ל, פורסם תשקיף הצעת מכר על ידי המדינה ומניות כ"ל נרשמו למסחר בבורסה לניירות ערך בתל אביב. ערב ההנפקה, הונפקה למדינת ישראל מנייה מיוחדת (המכונה גם "מניית זהב") בכ"ל ובכמה חברות בת ישראליות עיקריות שלה. בשנת 1995 מכרה הממשלה את "גרעין השליטה" בכ"ל (שהקנה כ- 24.9% ממניות כ"ל) לחברה לישראל, שנשלטה אז באותה עת על ידי משפחת אייזנברג. במהלך השנים לאחר מכן, נמכרו גם מניותיה הרגילות של המדינה ובשנת 2000 היא חדלה להיות בעלת עניין בחברה מכוח אחזקותיה במניות רגילות, אך נותרה בידיה "מניית מדינה מיוחדת". בשנת 1999 רכשה קבוצת עופר את מניות משפחת אייזנברג בחברה לישראל וזו מחזיקה בכ"ל גם כיום.

³⁷ חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע, תשע"א-2011

לידיים פרטיות בשנת 1992 חייבה הערכה מחדש ושינויים משמעותיים בחוק. שינויים אלה לא בוצעו.

3. בהתאם לחוק, על כיל לשלם למדינת ישראל, עבור השימוש במחצבי ים המלח, תגמולים בשיעור של 38% 5%. שיעור זה לא השתנה בחוק מיסוי משאבי טבע וחל גם כיום. אם משווים שיעור זה עם השיעור (הנמוך מדי) שנקבע לגבי משאב הנפט והגז - הנע בין 50% ל-60% - מבינים כי השיעור שנקבע לתמלוגים עבור מחצבי ים המלח הוא נמוך באופן חריג וקיצוני.

4. ייחודיות המשאבים ואופן השימוש המתאפשר בהם, והרווחים הגבוהים שחברת כיל יחד עם חברות הבנות והשלובות שלה מפיקות מהמשאבים השייכים לציבור מובילים למסקנה כי שיעור התמלוגים שנקבע נמוך ביותר ואינו משקף את הבעלות הציבורית במשאב. בנוסף, אין מקום למנגנון פרוגרסיבי³⁹.

2. טכניקות המאפשרות לחברת כיל לשלם תמלוגים מופחתים עוד יותר

1. לא זו בלבד, עולה חשש כבד שגם שיעור התמלוגים הסטטוטורי, הנמוך בצורה קיצונית, בפועל, לאורך השנים, לא שולם לקופה הציבורית. נראה כי חברת כיל השתמשה בטכניקה של "מחירי העברה" כדי להקטין את בסיס המחיר שמשמש לחישוב סכום התמלוגים⁴⁰. כך כיל מצהירה בדוחותיה התקופתיים כי:

"קביעת מחירים של המוצרים או השירותים (בשלבי הייצור השונים), הנמכרים מחברות הפועלות בישראל לחברות הבנות הפועלות מחוץ לישראל, נעשה על בסיס של מחקרי מחירי העברה שבוצעו כדי לקבוע את התרומות היחסיות והסיכונים הקיימים של כל חברה רלוונטית ברחבי העולם במערך הפעילות של הקבוצה, וזאת כדי לשקף את מחיר השוק שהיה נקבע לשירותים או המוצרים הללו, אילו היו ניתנים לצדדים זרים שאינם בתוך הקבוצה..."⁴¹

2. קשה להבין מדוע יש לקבוע מחדש את מחיר השוק של המוצרים אותם חברת כיל משווקת. מוצרים דומים מיוצרים ונמכרים גם ברחבי העולם; קיים בשוק המוצרים העולמי מחיר שוק

³⁸ חוק זיכיון ים המלח, התשכ"א - 1961. בהתאם לסעיף 15(א) לשטר הזיכיון על מפעלי ים המלח לשלם לממשלת ישראל תגמולים בסך 5% משווי המכירות, בניכוי הוצאות מסוימות ובהפחתה נוספת של 10% מהסכום שהגיעו אליו לאחר הפחתת ההוצאות. למעשה, מדובר בתגמולים שווי ערך לכ- 4.5% משווי המכירות, לגבי מוצרים המנויים בסעיף. לגבי מוצרים אחרים המופקים מים המלח, בהתאם להוראות סעיף 15(א)2, מתקבל אף אחוז נמוך יותר (בעקבות הפחתת 15% מהסכום אליו הגיעו לאחר הפחתת ההוצאות).

³⁹ מנגנון התמלוגים שנקבע בסעיף 15 (א) לשטר הזיכיון, הינו מנגנון פרוגרסיבי. שכן, נקבע שיעור התמלוגים הינו כ- 5% ממחיר המכירות, וניתן להעלותו ל- 10% כאשר הייצור והמכירה עולה על מיליון טון. משמע כאשר החברה מגדילה משמעותית את פעילותה ושימושה במשאבים, גם חלקה של המדינה אמור לגדול בהתאם. אולם מנגנון זה אינו מיושם וכאמור לעיל, המדינה וויתרה על השימוש בו.

⁴⁰ בהתאם לפרסומים, בשנת 2006 החשב הכללי סבר ש"כיל שילמה תגמולים בחסר בסך של מאות מיליוני ש"ח ולפיכך, ביקש להפעיל את סעיף הבוררות הקבוע בשטר הזיכיון. משרד רואה חשבון (ברלב ושות') בדק את תשלומי התמלוגים והגיע למסקנה לפיה חברת כיל וחברות בנות שלה, משלמות תמלוגים נמוכים יותר ממה שהן אמורות לשלם (תגמול של בין 2.4% ל- 3.5% בלבד). בהקשר לכך, נכתב כי: "מפעלי ים המלח וחברת הברום אינן מדווחות על מכירות החברות - הבנות לגורמים חיצוניים, כלומר, החברות משלמות תגמולים על פי מחירי העברה בין חברות הקבוצה ולא על פי ערכי השוק, ומכאן נמנע להעביר מלוא סכומי התמלוגים למדינה, כפי שמתחייב מהסכם הזיכיון" ריטל חובל "חשיפת כלכליסט: כך ויתרה המדינה על תמלוגי הענק של כיל" באתר האינטרנט "כלכליסט" 26.9.2010.

⁴¹ בעמ' 101 לדוח התקופתי, לעיל.

ידוע ומוסכם; התמלוגים אמורים להשתלם, בהתאם לחוק, על בסיס מחיר השוק העולמי⁴², לא על בסיס המחיר הנמוך שחיל מוכרת לחברות-בנות שלה או לחברות שלובות שלה.

3. המדינה אפשרה לכליל לשלם תמלוגים על בסיס הנגזר ממחיר שאינו מחיר של מוצר סופי. כתוצאה המדינה קיבלה תשלום תגמול מופחת עוד יותר. שכן, התגמול אינו נגזר, כאמור, ממחיר שוק של מוצר סופי בניכוי ההוצאות, אלא ממחיר הנקבע למוצר המצוי בתהליך ייצור העובר בין כמה חברות שלובות, תהליך המאפשר לבצע מניפולציות במחירים.

4. ונדגיש: חוק הזיכיון קובע כי לצורך קביעת התמלוגים יש להתבסס על מחיר מכירותיו של המוצר ולאחר שמפחיתים ממנו סכומים שונים, ביניהם: הוצאות אריזה, עמלת מכירות, הובלה וביטוח⁴³. לאמור, הבסיס לתמלוגים על פי החוק צריך להיות המחיר הסופי בשוק בניכוי העלויות השונות ולא המחיר המשתנה (לפי תכנון של החברות השונות) של המוצר בעת תהליך הייצור או שוויו במפעל. מיותר לומר שהשימוש בטכניקות של מחירי העברה מקטין את שיעור התמלוגים שחיל שילמה לאורך השנים.

3. כיל מונופול:

1. כיל וחברות הבנות שלה הוכרזו כמונופולין בישראל ביחס למוצרים הבאים: אשלג, חומצה זרחתית, חומצה גופריתית, אמוניה, דשנים כימיים פוספטים, ברום ותרכובות ברום⁴⁴. בהתאם להכרזה מצהירה החברה כי כיל וחברות הבנות שלה כפופות למגבלות הקבועות בחלק ד' לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח⁴⁵ 1998 ובראשן האיסור לנצל את מעמדן לרעה כמונופולין⁴⁶.

4. חשש להענקת הטבות בלתי סבירות בנכסי ציבור נוספים:

1. משאבי קרקע - בהתאם לתנאי הזיכיון⁴⁷ בידי חברת כיל שני סוגי קרקעות: סוג אחד, קרקעות חכורות - שמשמשות את החברה בתחום מפעליה ויש לה כיום זכות חכירה לגביהן. והסוג שני, קרקעות שמורות (חלקן בעל ייחוד וערך נופי) שלא נחכרו עד כה על ידי החברה, אולם החברה עושה בהן שימוש בלעדי ומונעת את השימוש בהם מהציבור. בשטר הזיכיון נקבע כי

⁴² סעיף 85א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] תשכ"א – 1961 דמ"י 6, עמ' 120. ותקנות מס הכנסה (קביעת תנאי שוק) התשס"ז – 2006.

⁴³ לעניין זה ראו סעיף 15א (א) לשטר הזיכיון, לעיל ה"ש 20 קובע "...שוויו של מוצר שנכר בתת-סעיף זה, יוודא בסוף כל שנה ויהיה שווין במפעל, בלתי ארוז. שווי זה ייקבע על נטילת מחיר מכירותיו (לרבות כל מענק במידה ויינתן), במשך אותה שנה וניכוי הסכומים הבאים ממחיר זה, דהינו: (I) ההוצאות הנאותות של אריזה, עמלת מכירות ושל הובלה וביטוח ממפעלו של בעל הזכיון עד המקום היעוד שהוסכם עליו עם הלקוח, וכן –

(II) 10% מהסכום שיגיעו אליו על-ידי ניכוי כל ההוצאות הנאותות הנזכרות בפסקה (1) לתת-סעיף זה ממחיר המכירות האמור".

⁴⁴ ראו "הודעות בדבר קיום מונופולין" ילקוט פרסומים, התשס"ג (2002) חוברת 5118, עמ' 144, 146.

⁴⁵ ס"ח 342

⁴⁶ כימיקלים ישראל בע"מ: "דוח התקופתי לשנת 2009", אתר האינטרנט של הבורסה לניירות ערך, בעמ' 11. http://maya.tase.co.il/bursa/report.asp?report_cd=524370 (נבדק ב- 25.5.2011) (להלן: "הדוח התקופתי").

בעמ' 102 לדוחות התקופתיים. ראו סעיף 14 לחוק זיכיון ים המלח, תשכ"א – 1961, ושטר הזיכיון המצורף לו (להלן: "שטר הזיכיון") הקובע כי חל איסור על התקשרות להגבלת התפוקה. בהתאם לסעיף "בעל הזכיון ובעלי זכיון משנה של בעל הזכיון לא יערכו – בלי הסכמה מוקדמת בכתב מאת הממשלה – כל חוזה או הסדר עם כל אדם שהוא לשם הגבלת תפוקת מוצריו של בעל הזכיון או לשם העלאתם או שמירתם של מחירים בדרך שתגביל את התפוקה. הוראות סעיף זה יבואו במקום חוק ההגבלים העסקיים' תשי"ט 1959 - ' שהוראותיו לא יחולו על בעל הזכיון ובעלי זכיון - משנה של בעל הזכיון בקשר לזכיון – המשנה".

⁴⁷ סעיף 6-9 לשטר הזיכיון.

ב-10 השנים הראשונות תשלום דמי החכירה בגין הקרקעות יהא 10 ל"י ואחרי תקופה זו ישולמו דמי חכירה הוגנים בהתבסס על ערכם ומבלי לקחת בחשבון עליה בשוויון⁴⁸. לא ברור מה התשלום שהמדינה גובה עבור החכרת הקרקעות, אך עולה חשש שהמדינה מקבלת תשלום נמוך שאינו משקף את סוגו ואופיו של השימוש שנעשה בהן.⁴⁹ גם לא ברור כלל אם המדינה זוכה לקבל דמי חכירה או שימוש כל שהם בקרקעות השמורות.

2. בית המשפט העליון של מדינת ישראל קבע זה מכבר, כי הקרקע היא משאב ציבורי יקר ערך, וכל הקצאת זכויות במשאב זה מן הראוי שתלווה בשיקול דעת זהיר, ותוך שמירה על עקרונות של "צדק חלוקתי"⁵⁰. העדר תשלום⁵¹ או תשלום סמלי, משמעם הטבה משמעותית נוספת על חשבון הקופה הציבורית⁵², שיש לבחון את סבירותה ולתת לה את הדעת בעת הסדרת תנאי הזיכיון בחקיקה עתידית.

3. משאב הפוספט - חברת רותם (שהינה חברת בת של חברת כיל) כורה פוספט בנגב זה למעלה מחמישים שנה, על פי זיכיונות לכריית פוספט המוענקים מעת לעת על ידי השר לתשתיות לאומיות, מכוח פקודת המכרות המנדטורית משנת 1925 חלק ב' וחלק ג' לפקודת המכרות. בהתאם להודעת משרד התשתיות עד שנת 1997 שולם תמלוג בשיעור זעום של 2.5 סנט לטון פוספט גולמי. בעקבות בדיקה ובסיום הליך גישור בין המדינה לחברה הכורה את הפוספטים, נחתם בשנת 2009 הסכם בו שונתה שיטת החישוב ונקבעה נוסחה לקביעת ערך הפוספט לצורך חישוב התמלוג לפי פקודת המכרות (מחיר סלע הפוספט בניכוי הוצאות)⁵³. לאחרונה עודכנו התמלוגים אולם עדין התשלום נמוך מאוד ואינו משקף את הבעלות הציבורית במשאב. ועדה של רשות מקרקעי ישראל כעת בוחנת את הנושא.

5. נזקי הפקת המשאבים:

⁴⁸ שם, סעיף 6.

⁴⁹ כאמור לעיל, ישנן קרקעות שלא נחכרו אך נעשה בהן שימוש. לגבי אלו שכן נחכרו לא ברור מה גובה דמי החכירה.

⁵⁰ המינהל משמש נאמנו של הציבור בנהלו את מקרקעי המדינה. עליו לנהלם תוך שמירה על אינטרס הציבור בהם, לרבות שמירה על המקרקעין לתועלת הציבור כולו, כולל הצורך להימנע ממתן טובות הנאה בלתי מוצדקות במקרקעין לאחרים. כנדרש מכל גוף מינהלי, על המינהל לפעול בהגינות על-פי שיקולים ענייניים ובשוויון תוך מתן הזדמנויות שוות לכלל הציבור. אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. כך גם בקביעת מדיניות הקצאת קרקעות ויישומה. מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים, ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה. טענות להפליה קיימות בין מגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מגזר" בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות פ"ד נו (2002), בעמ' 65-64 (להלן: "בג"צ הקרקעות").

⁵¹ המדינה היא נאמן הציבור ואין לה סמכות להעניק נכסי ציבור ללא תמורה אלא אם כן אלה הוסמכו בחוק. לעניין זה ראו סעיף 245 לפקודת מס הכנסה האוסר על מתן הנחות והקלות. דיון בעניין זה ראו אדרעי חוק יסוד: משק המדינה, לעיל, בעמ' 285-286.

⁵² המקרקעין הינו משאב ציבורי והשיקולים שצריכים לעמוד לנגד עיני נאמני הציבור טרם חלוקת משאב יקר ערך זה, הינם כדלקמן: "המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, ציפיות האוכלוסיה בה גדולה ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל-כן על מדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה....בנסיבות אלה על המדינה ועל המופקדים מטעמה על מקרקעיה לפעול בשיקול-דעת זהיר בכל הנוגע לווייתור על זכויות בקרקע ולדאוג לעתודות קרקע מספיקות לצרכים השונים בעתיד: הן שטחים לבנייה, לחקלאות, לתעשייה ולתעסוקה אחרת, והן שטחים פתוחים לצרכים שונים, לרבות שמירה על איכות הסביבה – הכול בהתאם לתכניות בניין עיר קיימות וצפויות. נדרשת גם מודעות לצורך בפיזור האוכלוסיה. נדרשת מדיניות קרקעית שקולה ומאוזנת המביאה בחשבון את כל השיקולים האלה. למינהל תפקיד מיוחד בעניין זה נוכח העובדה כי מרבית הקרקעות הן בבעלות המדינה" ראו בג"צ הקרקעות, עמ' 63.

⁵³ בהתאם לאמור בהודעה, נקבע כי אחת לחמש שנים, החל משנת 2000, יחושב הערך הבסיסי לטון פוספט גולמי לצורך התמלוג. כך נבדקו ונקבעו התמלוגים של 10 השנים החולפות. בשנת 2009 נקבע תמלוג בסיס מעודכן, בסך של 48.665 סנט לטון. בשל ירידת ערך סלע הפוספט, עמד התמלוג ששולם בשנת 2010 על 44.3 סנט לטון. עוד נאמר בהודעה, כי מחירו של התמלוג הבסיס של הפוספט עלה משמעותית משנת 97 ועד היום (מ - 2.5 סנט לטון בשנת 1997 לכ - 44.3 סנט לטון בשנת 2009).

1. הפקת המשאבים בים המלח וסביבתו גורמת כידוע לנזקים סביבתיים שעלותם למדינה ולציבור גבוהה ביותר. אף על פי כן, עלויות חיצוניות שליליות אלה, אינן מגולמות כיום בגובה התמלוגים שחברת כיל מעבירה למדינה⁵⁴. לפיכך, יש צורך להפנים את ההחצנות השליליות שהפקת המשאבים יוצרת, בעזרת הטלת מיסים סביבתיים ("פיגואינים") או בגילום ההחצנות השליליות שפעילות הפקת המשאבים יוצרת, בגובה התמלוגים שהחברה מעבירה למדינה.

2. במקום להטיל על חברת כיל את מימון הנזקים שפעילותה יוצרת בעקיפין באמצעות מיסים סביבתיים ובמישרין על ידי חיובה לתקן בעצמה את הנזקים שהיא יוצרת, מנהלת המדינה מו"מ ממושך, מייגע ולא מובן, על פיו – כך מסתמן – תישא המדינה, קרי משלם המיסים, בעיקר ההוצאות, לרבות טיפול בבולענים שנפערו כבר ומניעת בולענים עתידיים והצפת חופי ים המלח.

6. הפרה לכאורה של חובת המכרזים לאורך השנים:

1. חוק חובת המכרזים קבע את החובה הכללית של המדינה, על כל זרועותיה המנהליות, לערוך מכרז פומבי טרם ביצוע עסקאות, עבודות או רכישת שירותים⁵⁵. המשאבים המצויים בים המלח הינם משאבי טבע ייחודיים, מצומצמים יקרים ומוגבלים. בהתאם לדוחות הכספיים של החברה, השימוש במשאבים אלה מניב לחברה רווחיות גבוהה באופן עקבי וידוע. מעיון בדוחות הכספיים של החברה ניתן ללמוד על המשאבים וסוג השימוש שהחברה עושה בהם⁵⁶. כך לדוגמה, ניתן ללמוד שפעילותה של כיל מתבססת בעיקר על משאבים אלה⁵⁷; שיש לה גישה ישירה לחומרים, בעלויות נמוכות ואיכות גבוהה⁵⁸; שיתרונותיה העסקיים וחוסנה העסקי של החברה נובעים בין היתר מגישתה הישירה למשאבי הטבע, ועלויות הייצור הנמוכות שלה⁵⁹. דבר המקנה לה רווחיות גבוהה (כפי שניתן לראות בסכומים המפורטים בטבלאות הדוח ובהיקף המכירות המשמעותי של החברה)⁶⁰:

2. על כן, הענקת מלוא המשאבים לגורם פרטי – להבדיל כנראה מחברה ממשלתית - מחייבת תחילה עריכת מכרז, בהתאם להוראות חוק חובת מכרזים והפסיקה הענפה בעניין זה⁶¹.

7. ועדת ששינסקי וחוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע - לא הסדירו את העוול הציבורי-

⁵⁴ ראו אליעזר שוורץ, יהודה תמר, עמר שוורץ, עמי צדוק "ירידת מפלס ים המלח - תיאור ניתוח, השלכות ופתרונות" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תשס"ט 2008, בעמ' 8. (להלן: "דוח מרכז המידע והמחקר של הכנסת אודות ירידת מפלס ים המלח ()"

⁵⁵ חוק חובת המכרזים, תשנ"ב – 1992 ס"ח תשס"ח ח' מס' 2142.

⁵⁶ בעמ' 60 לדוח התקופתי. כך למשל, כ"ל מצהירה כי: שפעילותה מתבססת, בעיקרה על משאבי הטבע – אשלג, ברום מגנזיום ומלח, המופקים מים המלח וסלע הפוספט הנכרה בנגב, וכי בים המלח מצוי משאב הברום המרוכז ביותר בעולם.

⁵⁷ שם, עמ' 4 "כיל עוסקת בהפקת מינרלים אלה, במכירתם ברחבי התבל, וכן בפיתוח, ייצור ושיווק של מוצרי המשך, המבוססים בעיקר על חומרי גלם אלה".

⁵⁸ שם, עמ' 5 "לכיל גישה ישירה למרבית חומרי הגלם הדרושים לפעילותה, בעלויות נמוכות ובאיכות גבוהה, מכוח זיכיון בלעדי שקיבלה כ"ל ממדינת ישראל לכריית מינרלים מהצד הישראלי של ים המלח תמורת תשלום תמלוגים למדינה".

⁵⁹ שם, בעמ' 6-8.

⁶⁰ שם, עמ' 16-18 ו-40. התפלגות המכירות ליעדים גיאוגרפיים לעניין היקף המכירות המשמעותי של כ"ל בישראל ובשאר המקומות בעולם ראו גם בעמ' 64 וההכנסות החברה בעמ' 84.

⁶¹ שם, בעמ' 209 – 213.

1. כאמור בשנת 2016 חוק מיסוי רווחים ממשאבי טבע החל על הרווחים של כיל ממשאבי הציבור. החוק נחקק בעקבות מסקנות ועדת ששינסקי 2. להלן קביעותיו:
 2. גובה התמלוגים - הוועדה סברה כי קיים צורך להגיע לאיזון בנושא גביית התמלוגים על משאבי הטבע. מאחר שהתמלוג תלוי רק בשווי המשאב ולא תלוי ברווחיות הנובעת ממנו. בהתאם לכך, המליצה המדינה על שיעור תמלוג למדינה בעד כל המחצבים בגובה של 5% (בהשוואה ל-10-2% לפני כן).
 3. מיסוי רווחי יתר פרוגרסיבי - לטענת הוועדה מיסוי רווחי יתר של החברות יביא לאיזון שבין הרצון להבטיח את הכדאיות הכלכלית שבהפקת משאבים בארץ ובין חובת הממשלה להביא לצדק חלוקתי ולאפשר לכל האזרחים ליהנות מחלקם הראוי במשאבי הטבע. לשם כך קבעה הוועדה מודל מיסוי רווחי יתר פרוגרסיבי אשר יחול רק על רווח תפעולי עודף שמעל 14%, כאשר רווח שבין 14-20% ימוסה בגובה 20% ורווח שמעל 20% ימוסה בשיעור מס שולי של 42%.
 4. גבולות המס - מס משאבי הטבע יוחל רק על הרווחים הנובעים מעצם הפקת המשאב ומכירתו, כדוגמת אשלג, פוספט ונחושת, ולא על רווחים הנובעים מפעילויות אחרות.
 5. מכרז ב-2030 והקמת ועדה שתבחן את הפיצוי שתקבל כיל אם הזיכיון שלה לא יוארך אחרי שנת 2030.
 6. הטלת מס סביבתי על כריית חצץ, גיר וחול.
 7. כספי המס שייגבו יופנו לעידוד תעסוקה בדרום הארץ.
 8. כך שבהתאם לחוק כיל משלמת תמלוגים של 5% ואמורה לשלם גם היטל מדורג על פי רווחיותה בין 25% ל-42%. כמו כן, נקבע כי תוקם קרן לניהול הכנסות המדינה מהיטל על רווחי גז ונפט.
 9. בנוסף נקבע שבשנת 2030 יערך מכרז החדש להפקת אוצרות הטבע מים המלח.
 8. אולם קביעות לחוד ומציאות לחוד – כיל ממשיכה לא לשלם לציבור עבור ניצול משאביו -
 1. דיון שהתקיים בכנסת בוועדת הכלכלה בתאריך 27 ליולי 2020 בנושא: "תרגילים חשבונאיים של חברת כיל לשם התחמקות מתשלום תמלוגים" חושף שכיל לא משלמת את ההיטל הנדרש.
 2. לדברי חבר הכנסת עפר כסיף :
- "אנחנו יודעים שב-2015 היה אישור חוק מיסוי רווחים על משאבי טבע, אימוץ של מסקנות ועדת ששינסקי. אבל מאז ועד היום, כמו שאמרת, אדוני היושב-ראש, לא שולם אפילו שקל אחד ממס רווחי היתר לקופת המדינה. התרגיל נעשה כך, אני לא אכנס לכל הנוסחאות כי אני יודע שזה גם יגבה הרבה זמן וגם לא יהיה ברור, בצורה כזאת, אבל בגדול: במקום לחשב

את מס רווחי היתר על בסיס העלות המופחתת של הרכוש הקבוע, שזה בעצם שווי היסטורי של עלות הרכוש – כיל משתמשת במה שנקרא השווי ההוגן שזה מחיר השוק הנוכחי לפי השומה. זה בעצם מוריד כביכול את שיעור הרווחים לרמה שאינה חייבת במס. רק להגיד במשפט אחד: כאשר מחלקים את הרווח התפעולי המתואם בשווי הנכסים, שזה יכול להיות או על פי העלות המופחתת או על פי השווי ההוגן – אם מקבלים למעלה מ-14% אז צריך לשלם. כלומר, איך אפשר להוריד את זה מתחת ל-14%? או שמורידים את הרווח התפעולי המתואם או שמעלים את שווי הנכסים. וזה מה שבעצם כיל עשתה, כשהיא העלתה את המכנה במשוואה הזו, את השווי של הנכסים. " (הדגשה לא במקור).

3. פרופ' איתן ששינסקי, שעמד בראש "ועדת ששינסקי 2: שהמליצה על המיסוי מיוחד עבור שימוש במשאבי טבע, אמר בדיון כי כיל הוציאה דוחות לפיהם הוויכוח הוא על שווי הנכסים המופחתים וכביכול מדובר בין השנים 2016 – 2019 על כ- 200 מיליון דולר⁶² ואבל הוא מעריך כי מדובר בסכום גבוה בהרבה. הוא התריע כי במכרז הצפוי על הזיכיון, יש לכיל יתרון מובנה ואמר כי כתנאי להסדרת החוב מול המדינה יש לקבוע כי על מי שמציע מועמדות לבוא בידיים נקיות וליישב את מחלוקת עם המדינה לפני הגשת המועמדות.

4. מהדיון עולה כי לזכות הקרן יש כסף שחונה בבנק ישראל, קרוב לחצי מיליארד שקל. מדובר בסכום נמוך משמעותית מהערכות. הפער הוא – עד 2022 היו אמורים להיות בקרן 14 מיליארד שקל. ברור שבשנה וחצי אין סיכוי שיושלם הפער או אפילו יתקרר לסכום שהוערך תחילה. (לדברי אבי דיכטר בעמ' 22).

5. ניתן לראות כי גם לאחר ועדת ששינסקי ה-2 - ההסדר החוקי החדש המול כיל אינו משיג את מטרתו ואף פוגע קשה בזכות הקניין של הציבור⁶³ ובעקרונות השוויון המוטלים על הרשות הציבורית כאשר היא מקצה משאבי הציבור.

⁶² (בהתאם לפרוטוקול הדיון מצוין הסכום בדולר ולפי כתבה מגלובס בשקלים (יולי 2020) - <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001337300>

⁶³ בג"צ 5016/96 חורב ואח' נ' שר התחבורה ואח' פ"ד נא(4)1, בעמ' 152 "הנה-כי-כן, לכל יחיד ויחיד מן הציבור יש חלק ברכוש הציבור – במקרקעין שיועדו לציבור – ואין יחיד או בעל-שררה רשאים ליטול מרכוש הציבור ולייחדו ליחיד או לחלק מן הציבור, אלא על-פי חוק או חוקה. העיקרון כי "אין פוגעים בקניינו של אדם" – כהוראת סעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – יכול שיחול גם על זכותו של היחיד בקניין הציבור. בוודאי ראוי הוא שיחול על זכותו של היחיד בקניין הציבור, ואם לא בלשונו הרי ברוחו. אין נוטלים מן היחיד את קניינו – לא את כולו אף לא את מיקצתו – אלא "בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו..."

נספח ב' – שותפות.ים להיגוי וכתיבה

יוגב שרביט, כלכלן מוניציפלי ויועץ לרשויות מקומיות

ד"ר בתיה רודד, חוקרת ופעילה בנגב

עו"ד רויטל ברילנשטיין, מנהלת האגודה לצדק חלוקתי

ד"ר יצחק (קיקי) אהרנוביץ, מרכז מנדל למנהיגות בנגב

אסף רז, שתיל

אסתר עקיבא, יו"ר מרכז השל ותנועת הפריפריות

יעל אגמון, קבוצת מרקם אזורי, עתיד במדבר ורשת שכנות טובה

סלימאן אלהוואשלה, שתיל