

האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדיניות ציבורית

כלים להעלאת רמת השירותים ברשויות המקומיות הערביות

נייר מדיניות – נכתב למנכ"ל משרד הפנים, מר אריה בר
נכתב במסגרת הקורס "סדנא מתקדמת לניתוח מדיניות"
בהנחיית פרופ' ערן פייטלסון, פרופ' אילן סלומון ומר ראובן מרחב

מגישה : עדית סדן-סמט

אוגוסט 2007

תמצית מנהלים

נייר מדיניות זה מוגש למנכ"ל משרד הפנים מר אריה בר.

הנייר נכתב לבקשתו של מנכ"ל המשרד לנתח את הרכיבים המשפיעים על רמת השירותים הנמוכה ברשויות המקומיות הערביות ולהציע צעדי מדיניות אפשריים בתחום אחריותו של משרד הפנים.

1. התופעה הבלתי רצויה

רמת השירותים לה זוכים תושבי הרשויות המקומיות הערביות נמוכה מרמת השירותים הניתנים בתחומי רשויות יהודיות. פער זה בא לידי ביטוי הן ברמת השירותים המוניציפאליים והן ברמת השירותים הממלכתיים, אם כי הפערים גדולים יותר בתחום המוניציפאלי.

2. הגדרת הבעיה

הגדרת הבעיה שבבסיס חלופות המדיניות שיוצעו היא הקושי להגיע לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יהודיות לרשויות ערביות לטובת שותפות בפארקי תעשייה אזוריים. זאת לאור הפוטנציאל הטמון בפארקי התעשייה להעלאת הכנסותיהן של רשויות מקומיות פריפריאליות ככלל והרשויות הערביות בפרט.

3. המלצת המדיניות

יומלץ על ליווי של המשאים והמתנים להצטרפותן של הרשויות הערביות כשותפות בפארקי התעשייה על ידי אנשי מקצוע מתחום הגישור, לצד מערכת של תמריצים שתהפוך את שיתוף הפעולה למשתלם. חלק הארי של מערכת התמריצים מתבסס על מענקי עידוד (ולא סנקציות) מתוך תפיסה לפיה ככל שתהליך המו"מ יעורר פחות ניכור בין ראשי הרשויות ובין הרשויות לשלטון המרכזי, כך שיתוף הפעולה שיושג יהיה יציב יותר לאורך זמן.

תוכן העניינים

| | | |
|----|----------------------------|-------------|
| 1. | נתוני רקע לתחום הדיון..... | עמ' 3-4 |
| 2. | התופעה הבלתי-רצויה..... | עמ' 5-3 |
| 3. | הגדרת הבעיה..... | עמ' 5-10 |
| 4. | חלופות המדיניות..... | עמ' 10-15 |
| 5. | הערכת החלופות..... | עמ' 20 – 16 |
| 6. | נספח אסטרטגי..... | עמ' 21-33 |
| 7. | נספחים..... | עמ' 34-35 |

1. נתוני רקע לתחום הדין

1.1 אזרחיה הערבים של מדינת ישראל – נתונים כלליים

במדינת ישראל חיים כ- 1,378,000 אזרחים ערבים המהווים כ- 20 אחוזים מכלל האוכלוסייה ו- 13 אחוזים מכלל משקי הבית. 83 אחוזים מערביי ישראל הם מוסלמים, 9 אחוזים נוצרים, ו- 8 אחוזים דרוזים.¹ למעלה ממחצית האוכלוסייה הערבית נמנית על שני העשירונים הסוציו-אקונומיים התחתונים. מבחינת מאפייני האוכלוסייה בעשירון התחתון עולה כי 36 אחוזים ממשקי הבית בעשירון זה הם ערבים. בהתאם, נתוני העוני בקרב האוכלוסייה הערבית חריפים מאלו שמאפיינים את אזרחיה היהודים של מדינת ישראל: תחולת העוני בקרב הלא יהודים במדינת ישראל (לאחר תשלומי העברה ומיסים) עומדת על 51.2 אחוזים, בעוד הנתון המקביל בקרב יהודים עומד על 15.4 אחוזים.²

בשוק העבודה, שיעור השתתפותם של אזרחי ישראל הערבים עומד על 39 אחוזים לעומת 57 אחוזים בקרב היהודים, והם מהווים רק 11.4 אחוזים מכוח העבודה האזרחי. שיעור הבלתי מועסקים בציבור הערבי עומד על 13.3 אחוזים לעומת 9.9 אחוזים בקרב יהודים.³ מבין השכירים, הכנסתם הממוצעת של ערביי ישראל עומדת על 72 אחוזים ממוצע ההכנסות של כלל השכירים במשק.⁴

מבין ערביי ישראל, 72 אחוזים חיים ב- 122 ישובים ערביים, 24 אחוזים חיים בערים מעורבות ו- 4 אחוזים בכפרים לא מוכרים.⁵ על הישובים הערבים נמנות 11 ערים, 64 מועצות מקומיות ו- 3 מועצות אזוריות.⁶ 80 אחוזים מהרשויות הערביות נמנות על ארבעת העשירונים הסוציו-אקונומיים הנמוכים (בדירוג הרשויות המקומיות בישראל). כלל הרשויות הערביות מדורגות מהעשירון השישי ומטה.⁷

1.2 השירותים הניתנים בתחום הרשות המקומית ומימוןם

על השירותים הניתנים בתחומי הרשות המקומית נמנות שתי קבוצות עיקריות: שירותים מוניציפאליים ושירותים ממלכתיים. השירותים המוניציפאליים כוללים את תחומי התברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. על השירותים הממלכתיים נמנים בעיקר שירותי חינוך ורווחה. מימון השירותים המוניציפאליים נעשה בעיקרו מהכנסותיהן העצמיות של הרשויות בתוספת המענק הכללי המועבר לרשות על ידי משרד הפנים. רכיבי ההכנסות העצמיות של רשות מקומית הם בעיקרם תקבולי ארנונה, אגרות והיטלים שונים. המענק הכללי נועד לאזן בין

¹ למ"ס, מבחר נתונים דמוגרפיים, מתוך השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 57

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200601204

² המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים בהכנסות 2005-6 – ממצאים עיקריים.

³ עמותת "סיכוי", לקט נתונים השוואתיים בין יהודים לערבים, על פי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 2003

<http://www.sikkuy.org.il/yeda/hashvaa.html>

⁴ מרכז אדוה, פערים בישראל, מדדי הכנסה לפי עדה ולאום 2005

<http://www.adva.org/pages.asp?lang=he&navigate=9>

⁵ האוכלוסייה הערבית בישראל 2003 (סטטיסטי-קל) http://www.cbs.gov.il/statistical/arab_pop03.pdf

⁶ למ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2005, קובץ נתונים לעיבוד

http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2005/local_authorities_h.htm

⁷ עיבוד מתוך למ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2005, קובץ נתונים לעיבוד

הוצאות הרשות להכנסותיה על מנת להבטיח הספקת רמה מינימאלית של שירותים (לכן נקרא גם מענק איזון).

נטל המימון של השירותים הממלכתיים מתחלק בעיקרו בין הרשויות המקומיות ומשרדי החינוך והרווחה.⁸ לפיכך, חלק מהעלויות ממומנות מהכנסותיהן העצמיות של הרשויות וחלקן ממומנות מתקציבים ממשלתיים - תקציביהם של משרדי החינוך והרווחה. במשך השנים התגבשו הסכמות בלתי פורמאליות לפיהן משרדי החינוך והרווחה ישאו ב-75 אחוזים מעלות השירותים. בפועל, חלקן של הרשויות במימון השירותים הללו עולה על 25 אחוזים.⁹ ככלל, ככל שהכנסותיה העצמיות של רשות מקומית נמוכות יותר, כך גדלה התלות של רמת השירותים ברשות ברמת המימון הממשלתי [ראה נספח מס' 1].

2. התופעה הבלתי-רצויה: רמת השירותים הנמוכה ברשויות המקומיות הערביות

ביחס לשירותים ברשויות יהודיות

רמת השירותים לה זוכים תושבי הרשויות המקומיות הערביות נמוכה מרמת השירותים הניתנים בתחומי רשויות יהודיות. פער זה בא לידי ביטוי הן ברמת השירותים המוניציפאליים והן ברמת השירותים הממלכתיים, אם כי הפערים גדולים יותר בתחום המוניציפאלי. לפערים הללו ניתן להביא אינדיקציות מתחומים שונים ומגוונים. לשם ההמחשה, בתחום המוניציפאלי, ב-78 אחוזים מהרשויות הערביות קיימת מערכת ביוב חלקית וב-33 אחוזים מהן אין פתרון קצה מוסדר לשפכים ובחלקן הביוב זורם לשטחים פתוחים.¹⁰ ברשויות יהודיות בשנת 2005 החלו בסלילת כבישים (במונחים של ק"מ לנפש) פי 2.3 מברשויות ערביות. שיעור צריכת המים לגיוון ציבורי מסך צריכת המים העירונית ברשויות יהודיות היה גבוה פי שלושה מברשויות הערביות. השטח המשמש למתקני תרבות, פנאי, נופש וספורט מסך שטח השיפוט של הרשויות היהודיות היה גדול פי שניים מזה שברשויות הערביות. בתחום השירותים הממלכתיים, כאמור, הפערים קטנים יותר. אינדיקציה ברורה לפערים ניתן לקבל מבחינת גובה ההוצאה לנפש המשמש למימון השירותים השונים. כך, בתחום שירותי החינוך, ההוצאה לתלמיד ברשויות יהודיות בשנת 2005 עמדה על 5341 ₪ לעומת 3097 ₪ ברשויות ערביות (פי 1.7). בתחום שירותי הרווחה, ההוצאה לנפש ברשויות יהודיות עמדה על 553 ₪ לעומת 358 ₪ ברשויות ערביות (פי אחד וחצי). חישוב של ממוצע כלל ההוצאות לנפש של הרשויות המקומיות מראה כי ההוצאה לנפש ברשויות ערביות עומדת על 78 אחוזים מהממוצע הארצי [ראה לוח מס' 1].¹¹

מבחינת התופעה על פני זמן, עולה כי לאורך השנים פערים אלו הולכים ומצטמצמים, אולם לא מגיעים לידי שוויון: בשנת '72 עמדה ההוצאה לנפש ברשויות הערביות על 17 אחוזים מהממוצע הארצי, בעוד בשנת 2005, כאמור, עומד נתון זה על 78 אחוזים מהממוצע הארצי. [ראה לוח מס' 1].

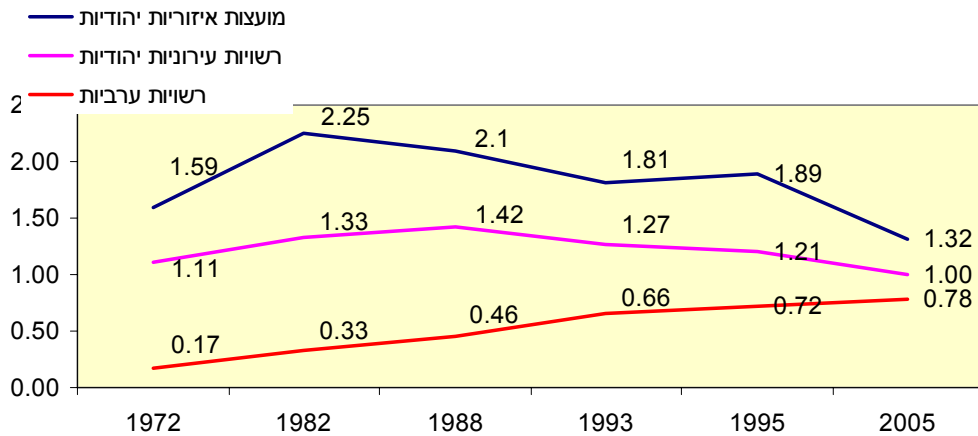
⁸ ההתמקדות בתקציבי החינוך והרווחה נעשית לנוכח משקלם הגדול בסך תקציבי המימון הממשלתי הייעודי (תקציבים המיועדים למימון פעולות מוגדרות). לשם ההמחשה, משקלם של התקציבים הייעודיים שמקורם בשאר משרדי הממשלה במימון הרשויות בין השנים 1993 ל-2004 עמד על ממוצע של 6 אחוזים בלבד (עיבוד מנתוני הלמ"ס).

⁹ בן אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, מכון פלורסהיימר 2004

¹⁰ "סיכוי", <http://www.sikkuy.org.il/2002/tashtiyot-2002.html>, נתוני שנת 2001, מתוך דוח מבקר המדינה.

¹¹ הנתונים הם ממוצעים משוקללים בגודל האוכלוסייה בכל מגזר. עיבוד מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2005, קובץ נתונים לעיבוד

לוח מס' 1: גובה ממוצע של הוצאות לנפש בתקציב הרגיל*



*1.00 הוא ממוצע משוקלל ארצי של גובה ההוצאות לנפש בכלל הרשויות המקומיות
 מקור: רזין 1998 בתוספת עיבוד של נתוני למ"ס לשנת 2005

3. הגדרת הבעיה

3.1 איתור "החוליה החלשה" ברכיבי ההכנסות

כאמור, השירותים הניתנים בתחומי הרשויות המקומיות ממומנים הן באמצעות הכנסות עצמיות והן באמצעות תקציבים ממשלתיים. חלק הארי של התקציבים הממשלתיים כולל מענקי איזון מתקציב משרד הפנים ותקציבים ייעודיים מתקציבי משרד החינוך ומשרד הרווחה. האם ניתן להצביע על אחד ממקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות כגורם העיקרי לפער ברמת ההוצאה?

אשר למימון הממשלתי של הרשויות המקומיות קיימת מגמה עקבית של צמצום בממדי ההפליה התקציבית של ערביי ישראל, עד כדי העדפה מתקנת בחלק מסעיפי התקצוב [ראה לוח מס' 2, להרחבה והעמקה בנתונים, ראה נספח מס' 2]. מבין רכיבי ההכנסות העיקריים, הפער הגדול ביותר ביחס שבין הכנסות הרשויות היהודיות להכנסות הרשויות הערביות הוא רכיב ההכנסות העצמיות לנפש שהיה בשנת 2005 ברשויות יהודיות גבוה פי 2.8 מזה שברשויות הערביות. בחינת חלק ההכנסות העצמיות מסך הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מראה כי חשיבותו היחסית של רכיב זה מול רכיבי ההכנסה האחרים עלתה לאורך השנים [ראה לוחות 3 ו 4]. מכאן כי ההכנסות העצמיות הן רכיב המימון שמשפיע באופן המשמעותי ביותר על הפער ברמת השירותים בין הרשויות המקומיות היהודיות לרשויות המקומיות הערביות.

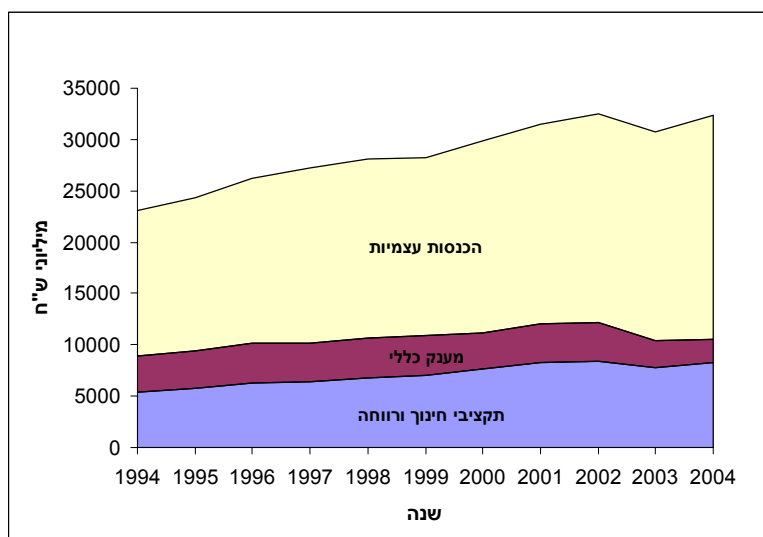
לוח מס' 2: היחס בין רכיבי ההכנסות ברשויות היהודיות לרכיבי ההכנסות
ברשויות ערביות בשנים 1994 ו- 2005¹²

| 2005 | 1994 | |
|------|----------------------|-------------------------------|
| 1.5 | 2.1 | השתתפות הממשלה לנפש ברווחה |
| 0.7 | 0.93 | השתתפות הממשלה לנפש בחינוך |
| 0.3 | 0.91 (נתוני 1996) | מענק כללי לנפש |
| 2.8 | 3.1 | הכנסות עצמיות לנפש |

לוח מס' 3: חלק ההכנסות העצמיות מסך הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בתקציב
הרגיל (באחוזים)¹³

| 2005 | 1994 | |
|------|------|----------------|
| 69 | 51.3 | רשויות יהודיות |
| 34 | 23.2 | רשויות ערביות |

לוח מס' 4: הכנסות הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל לפי מקורות (מחירים קבועים 2004)



מקור: עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (1997-2006), תקבולים ותשלומים של הרשויות המקומיות לפי מקור תקבול, סוג של תשלום ומעמד מוניציפאל¹⁴

¹² מקור נתוני 1994: רזין, 1999, מקור נתוני 2005: עיבוד מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2005, קובץ נתונים לעיבוד

¹³ שם

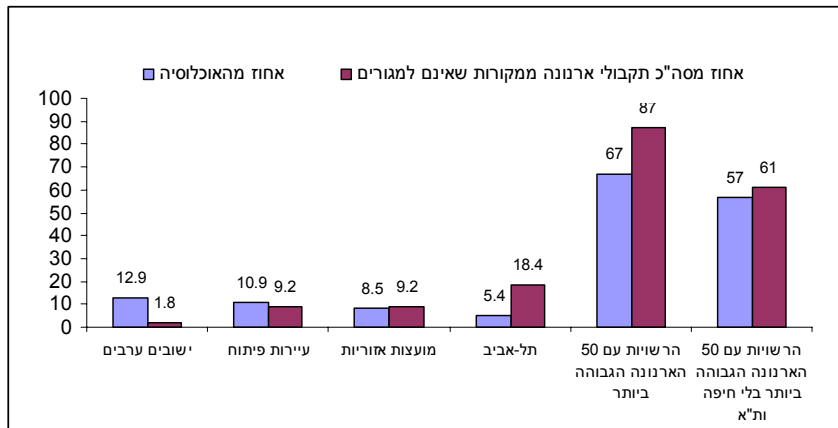
¹⁴ ההתמקדות במענק הכללי של משרד הפנים, תקציבי משרד החינוך ומשרד הרווחה היא לנוכח משקלם הנמוך של התקציבים המועברים משאר משרדי הממשלה במימון סך השירותים הניתנים בתחומי הרשויות המקומיות. לשם ההמחשה,

3.2 כיצד ניתן להעלות את הכנסותיהן העצמיות של הרשויות הערביות?

מחקרים שונים מנו שלושה גורמים עיקריים המשפיעים על גובה ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות:¹⁵ 1. מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה, 2. גביית מיסים לא יעילה, 3. חלק תקבולי הארנונה משימושי קרקע שאינם למגורים בסך ההכנסות העצמיות. מבין שלושת הגורמים הללו, רק שני האחרונים נוגעים לתחומי סמכותו של משרד הפנים. אשר להעמקת הגבייה, תחום זה כבר נמצא בטיפולו של משרד הפנים באמצעות מינוי של חשבים וגובים מלווים החל משנת התקציב 2004 (עוגן בחוק ההסדרים 2004). העמקת הגבייה שמניבים מאמצים אלו הינה חשובה, אולם אין בה די על מנת לסגור את מלוא הפערים הקיימים ברמת השירותים. זאת בשל הפערים הגדולים בבסיס המס בין רשויות ערביות ליהודיות. לשם ההמחשה, גם אם הגבייה ברשויות הערביות הייתה עומדת על 100 אחוזים, סך תקבולי הארנונה לנפש היה עומד במוצע על 746 ₪, לעומת פוטנציאל גבייה ממוצע של כ- 2460 ₪ לנפש ברשויות יהודיות. פערים אלו נובעים בעיקרם מפערים בבסיס המס ממקורות שאינם למטרות מגורים. כך משקל חיובי הארנונה משימושי קרקע שאינם למטרות מגורים מסך חיובי הארנונה ברשויות יהודיות עומד במוצע על 43 אחוזים לעומת 17 אחוזים ברשויות ערביות. חיוב הארנונה לנפש ממקורות שאינם למגורים ברשויות ערביות עומד על 168 ₪ לעומת 1341 ₪ ברשויות יהודיות.¹⁶ אינדיקציה נוספת לכך עולה מתוך בחינת חלקן היחסי של הרשויות הערביות בכלל אוכלוסיית ישראל אל מול חלקן בעוגת תקבולי הארנונה ממקורות שאינם למטרות מגורים [ראה לוח מס' 5]. לאור הנתונים הללו, המפתח להעלאת הכנסותיהן העצמיות של הרשויות הערביות טמון בהכנסות ממקורות שאינם למטרות מגורים.

לוח מס' 5: חלקן של רשויות מקומיות בסך תקבולי הארנונה ממקורות שאינם למגורים לעומת חלקן

באוכלוסייה



מקור: מיכל בליקוף, "סיכוי", אפריל 2007

חלקם של התקציבים הללו במימון הרשויות בין השנים 1993 ל- 2004 עמד על ממוצע של 6 אחוזים בלבד. (לפי עיבוד מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

הגרף המוצג הוא חישוב המשך לחישובים שהוצגו במאמרו של ג. בן-אליא עבוד השנים 1980-1995 (בן-אליא, 1998) נתוני 1998 חסרים. למען המחשת קו המגמה, הנתונים המופיעים בגרף לשנה זו הם ממוצע השנים 1997 ו- 1999.

נתונים מאוחרים לשנת 2004 טרם פורסמו.

¹⁵ רזין 1999

יצחק שגל, 2004

רזין וחזן 2006

¹⁶ עיבוד מתוך קובץ נתונים לעיבוד, למ"ס, הרשויות המקומיות בישראל 2005

אילו גורמים משפיעים על ההכנסות העצמיות משימושי קרקע שאינם למטרות

מגורים? קיימים ארבעה חסמים עיקריים המגבילים את הרשות המקומית מלהעלות את הכנסותיה ממקור זה.¹⁷ 1. **מיקומה של הרשות בפריפריה** – משפיע באופן שלילי על הביקוש לשטחי תעשייה ועסקים. כתוצאה מכך תעריפי הארנונה נמוכים יותר לעומת התעריפים באזורים בהם הביקוש גבוה. 45 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית חיים בצפון הארץ, ו- 10 אחוזים ממנה חיים בדרומה. זאת לעומת פיזור האוכלוסייה היהודית ש- 48 אחוזים ממנה חיים במרכז הארץ (במחוז מרכז ומחוז ת"א).¹⁸ 2. **מחסור בתשתיות פיסיות / היצע מוגבל של קרקע** - היקף השטחים המוקצה לתעסוקה ברשויות ערביות נמוך באופן משמעותי ביחס לזה ברשויות יהודיות. כך גודלו הממוצע של השטח המוקצה לתעסוקה ברשויות יהודיות גדול פי 5.5 מזה ברשויות ערביות. באופן דומה, גודלו הממוצע של השטח המוקצה לשימושי תעשייה ברשויות יהודיות גדול פי 6 מזה ברשויות ערביות [ראה נספח מס' 3].¹⁹ שני הגורמים העיקריים שניצבים מאחורי הנתונים הללו הם מחסור בעתודות קרקע בעלות פוטנציאל פיתוח בשטחי הרשויות המקומיות הערביות²⁰ ומחסור בתשתיות פיסיות שיאפשרו פיתוח לשימושי תעשייה ומסחר.²¹ 3. **גודל הרשות** - עלות ההשקעה בתשתיות ביחס לתקבולים שאלו עשויות להניב גדולה יותר ככל שהרשות המקומית קטנה יותר. כלומר, יש יתרון לגודל שפועל לרעתן של הרשויות הערביות כ- 70 אחוזים מהן מונות פחות מ- 10,000 נפש.

חסמים אלו אינם ייחודיים לרשויות המקומיות הערביות, ומאפיינים גם רשויות יהודיות הנמצאות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. עם זאת, ברשויות המקומיות הערביות החסמים עמוקים יותר ולעיתים קרובות יותר משולבים יחדיו. את השפעתם של שלושת החסמים האחרונים ניתן למתן באמצעות הפעלה של מכשירי מדיניות שונים.

3.3 מה נעשה עד היום?

עיקר מאמצי המדיניות עד כה נמצאים בממשק שבין תחום הסמכות של משרדי הפנים והתמ"ת. להלן מכשירי המדיניות שהופעלו עד כה ומידת השפעתם על החסמים שהוצגו:

| תקופה/ פרק זמן | משרד אחראי | מכשירי המדיניות | החסמים שבמוקד המדיניות | מה השיגו תכניות המדיניות? |
|-------------------------|------------|--|------------------------|--|
| אמצע שנות השמונים ואילך | משרד הפנים | הקמת וועדות גבולות . תפקידן להכריע בתביעותיהן של רשויות מקומיות להרחבת שטח השיפוט שלהן. | מחסור בעתודות קרקע | בתחום התביעות של רשויות ערביות נעשה מעט, למעט תיקוני גבולות מינוריים ²² |

¹⁷ רזין וחסון 2006, עזיז חידר, 1993

¹⁸ למ"ס, סקירה דמוגרפית לישראל 2005, הבהקות,

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200601252

¹⁹ מיכל בליקוף, סיכוי, אפריל 2007

²⁰ בחלק מהרשויות הערביות קיימות עתודות קרקע בלתי מנוצלות, אולם, לעיתים קרובות פוטנציאל הפיתוח של השטחים הללו הינו מוגבל. זאת בשל הימצאותם על תוואי טופוגרפי שלא מאפשר פיתוח, או בעלות פרטית על הקרקע שמקשה על הקצאתה בהתאם לצרכי הפיתוח של הרשות המקומית. (חמאיסי 2002)

²¹ חמאיסי ראסם, לקראת הרחבת תחום השיפוט של ישובים ערביים בישראל, מכון פלורסהיימר 2002

²² שם

| | | | | |
|-------------------------|-------------------|---|---|--|
| <p>מהלך שנות 90 – ה</p> | <p>משרד התמ"ת</p> | <p>הקמת 36 אזורי תעשייה ברשויות ערביות.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ מחסור בעתודות קרקע ▪ מחסור בתשתיות ▪ תומכות פיתוח | <ul style="list-style-type: none"> ▪ מרבית אזורי התעשייה שהוקמו קטנים ולכן מתאימים בעיקר להפעלה של בתי מלאכה (ולא תעשייה). ▪ ברבים מאזורי התעשייה התעכב או לא הושלם פיתוח התשתיות כך שיכולתם לשרת יזמים הנה מוגבלת. ▪ באזור תעשייה קטן עלויות התשתית על פי רוב יהיו גבוהות ביחס להכנסות לעומת אזורי תעשייה גדולים. כלומר, הם לא נהנים מיתרון לגודל. |
| <p>1997 עד 2005</p> | <p>משרד התמ"ת</p> | <p>תמיכה בהקמתם של פארקי תעשייה אזוריים [להסבר מורחב על הפעלתם של פארקי תעשייה, ראה נספח מס' 4].²³</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ מחסור בעתודות קרקע ▪ מחסור בתשתיות ▪ תומכות פיתוח ▪ גודל הרשות | <ul style="list-style-type: none"> ▪ רק 4 רשויות ערביות השתלבו כשותפות במנהלות של שלושה פארקי תעשייה.²⁴ |
| <p>דצמבר 2002</p> | | <p>ניסוח מחודש של הקריטריונים לאזורי עדיפות לאומית בעקבותיו נכללו כמעט כל הרשויות הערביות באזור עדיפות לאומית א'. שינוי הסטאטוס של הרשויות הערביות מאפשר להן זכאות להטבות הניתנות לרשויות השותפות במנהלות פארקי תעשייה.</p> | | |
| <p>2003</p> | | <p>קיצוץ התמיכה בפארקי התעשייה בכמחצית</p> | | |
| <p>2005</p> | | <p>הפסקת התמיכה במנהלות הפרקים.</p> | | |
| <p>2006</p> | | <p>מענק בגובה 500,000 ₪ בשנה למשך שלש שנים למנהלות פארקי תעשייה אליהן צורפו כשותפות רשויות מקומיות ממגזר המיעוטים.²⁵</p> | | |
| <p>החל</p> | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ רואה בפארקי התעשייה פיתרון אפשרי לסכסוכי גבולות | <p>---</p> | <p>ניסיונות לכפות שיתוף פעולה בין</p> |

²³ פארק תעשייה הוא איזור תעשייה שבו שירותי הניהול והאחזקה ניתנים על ידי גורם אחד, להלן מנהלת הפארק. המכנים בו מיועדים להשכרה (ולא למכירה) למשך תקופה של 7 שנים לפחות (אתר משרד התמ"ת). מנהלת הפארק יכולה להיות חברת ניהול פרטית או עמותה המספקת שירותי ניהול לרשות המקומית שבתחומה פועל הפארק, או חברה עירונית שנמצאת בבעלות הרשות המקומית. פארק תעשייה יכול לפעול כשותפות שבה חברות יותר מרשות מקומית אחת. כשותפות, הרשויות חולקות את תקבולי הארנונה שמניב הפארק כמו גם רווחים מדמי הניהול (באם ישנם, ובכפוף לתנאי השותפות). כאשר הפארק פועל כשותפות, מנהלת הפארק יכולה לפעול כחברה עירונית לה שותפות מספר רשויות, או כתאגיד ערים. הקמת המנהלת כחברה עירונית או תאגיד ערים תלויה באישור שר הפנים. משרד התמ"ת מצידו תומך בהקמתם של פארקי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, באמצעות השתתפות בהוצאות הפיתוח, מתן תמריצים ליזמים (במסגרת חוק עידוד השקעות הון) וסיוע בשיווק השטחים ליזמים. פארקי התעשייה מאפשרים לרשויות לחלוק את תקבולי הארנונה תוך היסכון בעלויות הפיתוח כתוצאה מיתרונות לגודל. כמו כן, שותפות בין רשויות במנהלת פארק תעשייה מהווה פתרון אפשרי לסכסוכי גבולות בין רשויות סמוכות.

²⁴ מועצה מקומית כפר כנא שותפה באזור תעשייה נצרת עילית, מועצה מקומית גוש חלב שותפה באזור תעשייה דלתון ומועצה מקומית טובה זנגריה שותפה באיזור תעשייה צה"ר (צפת, חצור הגלילית וראש פינה).

²⁵ משרד התמ"ת, דוח חופש המידע – יעדים, מבנה, תקציב ופעולות 2006-7, יוני 2007

²⁶ יצויין כי בנוסף למאמצי מדיניות אלו, קיימים מכשירים מדיניות נוספים – כדוגמת הסמכות לכפות על רשות מקומית לחלוק עם רשות סמוכה את תקבולי הארנונה ממקורות שאינם למגורים שמניב שטח שבבעלותה. מכשירי מדיניות שונים להלאמה של חלק מתקבולי הארנונה וחלוקתם מחדש בהתאם לקריטריונים שונים. בשני המקרים, ההיתכנות הפוליטית ליישום איננה גבוהה (רזין וחזן, 2006). כמו כן, אין עסקינן בחיזוק הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות, רכיב מימון שמאפשר הגדלה של עצמאותן התקציבית בטווח הארוך.

| | | | | |
|--|-------|--|--------------------------|----------------------|
| רשויות לשם חלוקת הכנסות עד כה לא עלו יפה. משרד הפנים טרם הפעיל את הסמכות שניתנה לו מתוקף תיקון החקיקה. | | <ul style="list-style-type: none"> ▪ עידוד שיתופי פעולה. ▪ ניסיונות לכפות על רשויות שת"פ בהסתמך על המלצותיהן של וועדות גבולות. | משרד הפנים ²⁶ | מראשית שנות ה - 2000 |
| | כני"ל | <p>סעיף 20 לחוק ההסדרים 2004 מאפשר לשר הפנים לכפות הקמת חברות עירוניות. כמו כן, מאפשר לשר להפקיע מהרשויות המקומיות סמכויות שליטה בתאגידי כפופים להן, גם אם עסקינן בתאגידי המשותפים לכמה רשויות.²⁷</p> | | 2006 |

3.4 מה הבעיה?

מהניתוח שהוצג עולה כי בפארקי התעשייה טמון הפוטנציאל הגדול ביותר להתמודדות עם בעיית ההכנסות העצמיות לנוכח יכולתם לצמצם את השפעתם של מספר החסמים הגדול ביותר מבין מכשירי המדיניות הקיימים: חסם עתודות הקרקע, חסם המחסור בתשתיות וחסם היתרון לגודל. כאמור, על אף הפוטנציאל הטמון במכשיר מדיניות זה, יישומו במגזר הערבי הינו מינורי. כניסתן של רשויות ערביות כשותפות במנהלות כרוכה ביכולת להשיג שיתוף פעולה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. זאת על שום המחסור בשטחים גדולים דיים לפיתוח תעשייה בתחומן של רשויות ערביות. אולם, על פי רוב, שיתופי פעולה אלו אינם צולחים את שלב המשא ומתן.²⁸ לפיכך, הבעיה מולה אנו ניצבים הינה קושי להגיע לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות יהודיות.

4. חלופות המדיניות

אל מול הגדרת הבעיה שהוצגה לעיל, יוצעו שתי חלופות מדיניות. החלופות מציעות שני נתיבי פעולה להתמודדות עם הקשיים שעולים בחתירה להשגת שיתוף הפעולה הדרוש להקמת פארקי תעשייה. על קשיים אלו נמנים העובדה שלרשויות הערביות יש מעט להציע לשותפיהן הפוטנציאליים (ובפרט עתודות קרקע), נטייה בקרב ראשי הרשויות היהודיות לראות בשילובן של רשויות ערביות גורם שיעלה את מידת המורכבות של המו"מ וחשדנות מצידם של ראשי הרשויות הערביות.²⁹

בשתי חלופות המדיניות משולבת הסמכות שניתנה לשר הפנים, מתוקף חוק ההסדרים 2004, לכפות את הקמתן של חברות עירוניות ו/או להפקיע מהרשויות המקומיות את סמכויות השליטה בתאגידי הכפופים להן. עם זאת, השימוש במכשיר מדיניות זה מותאם לרציונאל הייחודי לכל חלופה. סמכות הכפייה לא מוצגת כחלופה בפני עצמה לנוכח הישימות הפוליטית הנמוכה שהוכיחו ניסיונות כפייה בעבר והכישלונות שנחלה מדיניות זו עד היום.³⁰

²⁷ רזין וחזן 2006, אגף התקציבים, חוק ההסדרים 2004, <http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm>

²⁸ רזין וחזן, 2006

²⁹ רזין וחזן, 2006

³⁰ רזין וחזן, 2006

שתי החלופות מוכוונות לשילובן של רשויות ערביות כשותפות בפארקי תעשייה קיימים. זאת לשם חיסכון בעלויות תשתית והימנעות מיצירת עודף היצע של שטחי תעשייה. מלבד אלו, הקמתם של פארקי תעשייה נמצאת מחוץ לתחום סמכותו של משרד הפנים ולכן מטבע הדברים לא ניתן להסתמך על שינויי מדיניות בתחום זה.

מאחר והמדיניות המוצעת מסתמכת על תשתיות קיימות ופוטנציאל הקליטה של המנהלות הקיימות הנו מוגבל, יש ליצור סדר קדימויות לשילובן של רשויות ערביות בפארקי התעשייה. לפיכך, לעת עתה, החלופות ממקדות מאמצים בשיתופן של רשויות הנמנות על אשכולות 1-3. השותפות הפוטנציאליות ומיקום פארק התעשייה יקבעו על בסיס המלצותיהן של וועדות גבולות ובשיתוף צוות מנהל אזורי הפיתוח של משרד התמ"ת.

להלן נתוני הבסיס לחלופות המדיניות:

| איזור הדרום | איזור הצפון ³¹ | |
|---|---------------------------|--|
| 4 (קיימות 5 רשויות, אולם באחת מהן כבר שותפות 5 רשויות) | 12 | מספר מנהלות קיימות |
| 9 | 31 | מספר רשויות שניתן לצרף כשותפות מתוך הנחה ששותפות פורה מונה עד 5 רשויות |
| 7 | 52 | מספר רשויות ערביות |
| 7 | 36 | מספר רשויות באשכולות 1-3 ללא 3 הרשויות שכבר שותפות בפארקי תעשייה. בין הרשויות שעומדות בקריטריון זה יקבעו השר קריטריונים לקביעת קדימויות לשילובן של 31 מביניהן בפארקים הקולטים. |

באשר ללוחות הזמנים ליישום המדיניות המוצעת, בשתי החלופות מומלץ להציב יעד של הרחבת השותפויות ב – 4 פארקים פעילים מדי שנה. זאת משתי סיבות עיקריות. ראשית, מתוך שאיפה לממן חלק גדול ככל האפשר מעלויות התכנית ממקורות עצמיים של משרד הפנים. זאת מתוך הנחה שמימון המדיניות ממקורות עצמיים יגדיל את סיכוייה להגיע לידי יישום. שנית, כניסתן של רשויות ערביות לשותפות בפארקי התעשייה יגרור מחויבות של משרד התמ"ת להשתתף במימון הקמת תשתיות ו/או הרחבתן של תשתיות קיימות. לפיכך, יש טעם בפריסה של

³¹ רציובאל החישוב של העלויות והתועלות של בשתי החלופות זהה. ההתמקדות באזור הצפון והדרום, לנוכח ההגדרה של אזורים אלו כאזורי עדיפות לאומית ולפיכך ריכוזם של פארקי התעשייה הקיימים באזורים הללו.

תכנית המדיניות לאורך מספר שנים וכך לפרוס את המחויבות הנגררת של משרד התמיכה לפיתוח התשתיות החיוניות לפעולתו של הפארק.

שתי החלופות מסתמכות על כניסתן של כל הרשויות המועמדות להצטרף לשותפות בפארק מסוים במקביל. לפיכך המענקים השונים שיוצעו לפארקים הקולטים לא יוענקו פר רשות נקלטת, אלא לעצם קליטתן של הרשויות הערביות לשותפות.

חלופה א' – ליווי מקצועי ותמריצים

רציונאל החלופה: התמודדות עם התלות של המשא ומתן במשוכת היחסים הבינאישיים בתמיכה של מערכת תמריצים שתהפוך את שיתוף הפעולה למשתלם. חלק הארי של מערכת התמריצים מתבסס על מענקי עידוד (ולא סנקציות) מתוך תפיסה לפיה ככל שתהליך המו"מ יעורר פחות ניכור בין ראשי הרשויות ובין הרשויות לשלטון המרכזי, כך שיתוף הפעולה שיושג יהיה יציב יותר לאורך זמן.

מכשירי המדיניות

1. ליווי מקצועי - איש מקצוע מתחום הגישור יעמוד לרשותן של הרשויות המעורבות במו"מ, ללווה את התהליך ויתמוך בו מראשיתו. זאת לעומת המצב הקיים בו מוצע מפשר מטעם משרד הפנים רק לאחר שנתגלעו מחלוקות חריפות בין הרשויות. הגישור יתבסס על היקשרות עם משרדי עריכת דין פרטיים שמתמחים בתחום. היותם גוף חיצוני לשירות הציבורי נועדה לצמצם את הניכור האפשרי של חלק מהשחקנים למאמצי התיווך ובפרט נציגי הרשויות הערביות.

2. מערכת של תמריצים שתספק אינטרס לשיתוף פעולה פורה:

| שנים ממועד החתימה | שנתפיות שלא נחתמו מעל שנה ממועד תחילת המו"מ | כניסה לשותפות עד שנה ממועד תחילת המו"מ | כניסה לשותפות עד חצי שנה ממועד תחילת המו"מ | |
|---|--|--|--|--------------------------------------|
| - | הפעלת סמכות הכפייה מתוקף סעיף 20 לחוק ההסדרים 2004: שר הפנים יקבע את הרשויות השותפות למנהלת ואת תנאי השותפות. | מענק חתימה לרשות המקומית על סך 5 מליון ₪ | מענק חתימה לרשות המקומית על סך 10 מליון ₪ | לרשויות ערביות מצטרפות |
| "מענק יציבות" בגובה 4 מליון ₪ למנהלת פארק התעשייה המענק יושקע בתשתיות הפארק או בתמריצים ליזמים ומשקיעים. קריטריונים להוצאת כספי | <ul style="list-style-type: none"> חלק ההכנסות שתקבל הרשות הערבית בגין ההסדר הכפוי יהיה נמוך מהחלק לו הייתה זוכה באם הייתה נכנסת כשותפה במנהלת הפארק. אפשרות לפגוע בחלק התקבולים שיקבלו רשויות | מענק חתימה בגובה 5 מליון ₪.* המענק יחולק בין השותפות הוותיקות בפארק, בהתאם לחלקן בשותפות לפני שילוב הרשויות הערביות. | מענק חתימה בגובה 10 מליון ₪.* המענק יחולק בין השותפות הוותיקות בפארק, בהתאם לחלקן בשותפות לפני שילוב הרשויות הערביות. הוצאת כספי המענק | לרשויות הקולטות ³² |

| | | | |
|--|---|--|--|
| המענק יקבעו ע"י משרד התמ"ת. | "סרבניות" ומאידך לתגמל בהגדלת חלק התקבולים של רשויות שישתפו פעולה. שותפות יציבה לא תמנע את הזכאות של מנהלת הפארק ל"מענק יציבות" בתוך 3 שנים ממועד כינון המנהלת. | הוצאת כספי המענק תהיה מוגבלת להשקעה בתשתיות תומכות יזמות | תהיה מוגבלת להשקעה בתשתיות תומכות יזמות. |
| <p>כלל הרשויות השותפות</p> <p>רשויות שיפרו את חלקן בהסכמים (גם הרשויות הקולטות וגם רשויות מצטרפות) - יעוקלו 20 אחוזים מחלקן בהכנסות הפארק. הכספים יועברו לשימוש מנהל הפארק. אם השותפות תישאר על כנה יוחזרו הסכומים שעוקלו כעבור שנה ממועד הפרת ההסכם.</p> | | | |

טווח זמנים ליישום המדיניות: בשקלול פרק הזמן שאחריו יוענקו מענקי היציבות (3 שנות פעילות), יישום התכנית יארך 7 שנים.

עלויות

| סה"כ – עלויות מהוונות למחירי 2007 ³⁴ (אלפי ₪) | סה"כ (אלפי ₪) | מענק יציבות (אלפי ₪) | מענק חתימה לפארק הקולט (אלפי ₪) | מענק חתימה לרשויות מצטרפות (אלפי ₪) | עלויות שכר ³³ (אלפי ₪) | |
|--|----------------|----------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| 125769 | 130,800 | - | 40,000 | 90,000 | 800 | שנה I |
| 120932 | 130,800 | - | 40,000 | 90,000 | 800 | שנה II |
| 116281 | 130,800 | - | 40,000 | 90,000 | 800 | שנה III |
| 125485 | 146,800 | 16,000 | 40,000 | 90,000 | 800 | שנה IV |
| 13151 | 16,000 | 16,000 | | - | - | שנה V |
| 12645 | 16,000 | 16,000 | | - | - | שנה VI |
| 12159 | 16,000 | 16,000 | | - | - | שנה VII |
| 526422 | 587,200 | 64,000 | 170,000 | 370,000 | 3200 | עלות כוללת |

מקורות מימון אפשריים

בתקנות תקציב משרד הפנים קיימת רזרבה שנתית למימון תכניות הבראה ומענקים שוטפים בסדר גודל כולל של כ – 183 מ' ₪. מתוכה כ – 180 מ' ₪ בתקנה מס' 18011515 "רזרבה לתכניות

³² באם תשולב יותר מרשות ערבית אחת בפארק, יערך מו"מ משולב כך שכל פארק תעשייה יהיה זכאי למענק יציבות (בכל שלב) פעם אחת בלבד.

³³ בסיס החישוב: עלות שכר שנתי בגובה 200,000 ₪ לכל מגשר המלווה מו"מ על ההצטרפות למנהלת אחת.
³⁴ חישוב העלויות המהוונות למחירי 2007 מסתמך על ממוצע שיעורי האינפלציה בין השנים 1995 ל – 2005 שעמד על 4.1 אחוזים. החישוב מסתמך על הנחת עבודה שהפרויקט יצא לדרך בשנת התקציב הבאה.

הבראה", וכ – 1.2 מ' ש' בתקנה מס' 18010141 "רזרבה למענקים שוטפים". יצוין כי לא מדובר בתקציבים שכבר הוקצו, אלא בתקציבי רזרבה שנועדו לאפשר גמישות בהפעלת התקציב של המשרד.

התקנה "רזרבה לתכניות הבראה", מאפשרת לשקלל את המענקים לרשויות הערביות המצטרפות במסגרת הכספים המועברים על ידי משרד הפנים אל הרשויות כחלק מתכניות הבראה. כלומר, לעניין זה, הצטרפותן של הרשויות כשותפות בפארקי התעשייה תהווה אחד התנאים אליו תתחייב הרשות במסגרת תכנית הבראה. את המענקים לרשויות השותפות במנהלות הקולטות, ניתן לממן בחלקם באמצעות הסעיף "רזרבה למענקים שוטפים". את יתרת המענקים ניתן לממן באמצעות שינוי ייעוד של חלק מהסכום המוקצה לסעיף "רזרבה לתכניות הבראה". העברת כספים בין תקנות דורשת את אישורו של משרד האוצר.

ערך מוסף – ליווי של אנשי מקצוע את תהליך המו"מ יכול לאפשר בעקיפין תרומה לכישוריהם הניהוליים של ראשי הרשויות הערביות ולתרום ליחסי העבודה בין ראשי הרשויות הערביות לראשי רשויות יהודיות סמוכות. יחסי עבודה תקינים בין רשויות סמוכות יכולים לתרום לשיתוף פעולה עתידי בתחומים נוספים.

חלופה ב' – כפייה של שיתוף הפעולה ותמריצים למנהלות יציבות

רציונאל החלופה: דילוג מעל משוכת היחסים הבינאישיים באמצעות כפייה של השותפות במנהלת ותנאיה. מערכת של תמריצים תהפוך פרישה מהשותפות או אי שיתוף פעולה לבלתי משתלמים. זאת מתוך הנחה ששימוש בסמכות הכפייה שהעניק המחוקק לשר הפנים, אין בה די על מנת להבטיח שותפות פורייה לאורך זמן.

מכשירי המדיניות

א. שימוש בסמכות שהעניק המחוקק לשר הפנים בסעיף 20 לחוק ההסדרים 2004 לכפות על רשויות שותפות בחברה עירונית.

ב. מערכת של תמריצים שתהפוך הפרה של הסכם השותפות לבלתי-משתלמת:

- רשויות שיפרו את חלקן בהסכמים (גם הרשויות הקולטות וגם רשויות מצטרפות) - יעוקלו 20 אחוזים מחלקן בהכנסות הפארק. הכספים יועברו לשימוש מנהלת הפארק. אם השותפות תישאר על כנה יוחזרו הסכומים שעוקלו כעבור שנה ממועד הפרת ההסכם.
- כל הפרה נוספת תגרור קנס בגובה 30 אחוזים מחלקה של הרשות בהכנסות הפארק.
- כעבור שנתיים ממועד חתימת השותפות: מענק יציבות בגובה 10 מיליון ש' לרשויות השותפות במנהלת פארק התעשייה. את המענק יוכלו להשקיע בתשתיות תומכות יזמות.
- כעבור 5 שנות פעילות ממועד חתימת השותפות: מענק יציבות בגובה 5 מיליון ש' למנהלת הפארק. המענק יושקע בתשתיות הפארק או בתמריצים ליזמים ומשקיעים. קריטריונים להענקת התמריצים יקבעו ע"י משרד התמ"ת.

טווח זמנים ליישום המדיניות : בשקלול פרק הזמן המזכה במענקי יציבות, יארך יישום התכנית 8 שנים.

עלויות

| סה"כ – עלויות מהוונות למחירי 2007 (אלפי ₪) | סה"כ (אלפי ₪) | מענק יציבות II (אלפי ₪) | מענק יציבות I (אלפי ₪) | |
|---|------------------|----------------------------|---------------------------|------------|
| - | - | - | - | שנה I |
| - | - | - | - | שנה II |
| 35560 | 40,000 | - | 40,000 | שנה III |
| 34192 | 40,000 | - | 40,000 | שנה IV |
| 32877 | 40,000 | - | 40,000 | שנה V |
| 47419 | 60,000 | 20,000 | 40,000 | שנה VI |
| 15198 | 20,000 | 20,000 | - | שנה VII |
| 14614 | 20,000 | 20,000 | - | שנה VIII |
| 14052 | 20,000 | 20,000 | - | שנה VIV |
| 193912 | 240,000 | 80,000 | 160,000 | עלות כוללת |

מקורות המימון

בתקנות תקציב משרד הפנים קיימת רזרבה שנתית למימון תכניות הבראה ומענקים שוטפים בסדר גודל כולל של כ – 183 מ' ₪. מתוכה כ – 180 מ' ₪ בתקנה מס' 18011515 "רזרבה לתכניות הבראה", וכ – 1.2 מ' ₪ בתקנה מס' 18010141 "רזרבה למענקים שוטפים". יצוין כי לא מדובר בתקציבים שכבר הוקצו, אלא בתקציבי רזרבה שנועדו לאפשר גמישות בהפעלת התקציב של המשרד.

מקור ראשון למימון המענקים תהיה ה"רזרבה למענקים שוטפים" שתאפשר מימון בגובה 1.2 מ' ₪ בשנה. למימון יתרת המענקים ניתן להקצות מדי שנה סכום מתוך ה"רזרבה לתכניות הבראה". שינוי יעודו של סכום המוקצה בתקציב במסגרת תקנה מסוימת דורש את אישורו של משרד האוצר.

5. הערכת החלופות

הערכת החלופות תסתמך על שלושה נדבכים עיקריים :

1. ניתוח עלות-תועלת שיאפשר לקבל אומדן קרוב להשפעה של החלופות על הרווחה החברתית.
2. התייחסות פרטנית לצמצום הצפוי בממדי התופעה הבלתי-רצויה, כלומר, ההשפעה הצפויה על רמת השירותים ברשויות המקומיות הערביות.

5.1 ניתוח עלויות ותועלות

להלן יוצג ניתוח של העלויות והתועלות הנגזרות מחלופות המדיניות. הניתוח מקיף את עיקר ההשלכות הישירות והעקיפות של החלופות שניתנות לעיבוד כמותי. עבור חלק מסעיפי הניתוח, קיים קושי לכמת את הפרש התועלות והעלויות שעשוי להיווצר כתוצאה מהפעלתם של קווי המדיניות הנבדלים בכל אחת מהחלופות. לפיכך, הנתונים הכמותיים עליהם מתבסס החישוב הינם זהים בסעיפים אלו עבור שתי תכניות המדיניות. התייחסות פרטנית לפערים האפשריים בסעיפים הללו תזכה להתייחסות בהמשך.

המחירים המופיעים בטבלה הם מחירי 2007. מטבע הדברים, קיים קושי לחזות את ההתפתחויות הצפויות ברמת המחירים בפרק זמן של שנים. לפיכך, ההיוון של כלל הסכומים הרלוונטיים מסתמך על ממוצע שיעורי האינפלציה ב- 10 השנים האחרונות שעמד על כ- 4 אחוזים³⁵, כבסיס לאומדן שיעורי האינפלציה הצפויים בשנים הבאות. נתון זה, מטבע הדברים, לא מאפשר חישוב מדויק של מחירי העלויות והתועלות, אלא אומדן בלבד. מגבלה נוספת לעניין זה נוגעת לקביעת פרק הזמן עליו יתבסס חישוב התועלות והעלויות הצפויות לרשויות המקומיות מעבר לאלו הנובעות במישרין ממערכת התמריצים. ראשית, כאמור קיים קושי לחזות את ההתפתחויות במדדי המחירים בטווח הארוך ועל כן אלו מתבססים על האומדן האמור לעיל. שנית, עם חלוף השנים העלויות והתועלות עשויות להיות מושפעות משינויים בסביבת המדיניות כגון שינויים בביקוש לשטחי תעשייה, שינויים בפריון העבודה, שינויים במצב הביטחוני, תקופות של מיתון וכד'. לאור הדברים הללו, יש לראות בהערכת העלויות והתועלות הצפויות לרשויות המקומיות אומדן גס בלבד שנועד לתת מושג כללי לגבי ההשפעה האפשרית של החלופות. אומדן התועלות והעלויות המוצג נערך עבור תקופה של 15 שנה, תקופה שתאפשר לקבל מושג כללי לגבי פירות המדיניות בטווח הארוך.

| חלופה ב' (אלפי ₪, מחירי 2007) | חלופה א' (אלפי ₪, מחירי 2007) | תחום ההשפעה / הסבר | הגורם | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|-----------------------------|------------------|
| - | 326691 | מענקי משרד הפנים לרשויות המצטרפות | רשויות מקומיות ערביות | תועלות ישירות |
| | | תקבולי ארנונה צפויים שטחם של פארקי התעשייה ומידת הרווחיות שלהם משתנה. לשם החישוב, הוערכו תקבולי הארנונה הממוצעים שמניב פארק תעשייה ב- 20 מליון ₪. 10 אחוזים מתקבולי הארנונה בפארק תעשייה המניב | | |

³⁵ בין השנים 1996 ל- 2006

| | | | | |
|---------|--------|---|---|----------------------|
| 722,442 | | תקבולי ארנונה בגובה 20 מ' שו בשנה, תאפשר תוספת של 2 מ' שו להכנסותיה העצמיות של הרשות המקומית. עבור רשויות ערביות באשכול החברתי-כלכלי ה - I, משמעותה גידול של 20 אחוזים בהכנסותיה העצמיות. עבור רשות באשכול ה - II, גידול של 14 אחוזים בהכנסותיה העצמיות ועבור רשות באשכול ה - III, גידול של 13 אחוזים בהכנסותיה העצמיות. הנתון המובא להלן הוא סכום התוספת הצפויה להכנסותיהן של כלל הרשויות המצטרפות (31 רשויות) לאורך תקופה של 15 שנים במחירי 2007. [לשם הניתוח הכמותי, ישוקללו נתונים זהים עבור שתי חלופות המדיניות. ראה התייחסות נוספת על כיוון ההשפעה האפשרי של כל אחת מהחלופות על תקבולי הארנונה בסעיף ב' בפרק הערכת החלופות] | | |
| 193912 | 196827 | מענק חתימה ו/או מענקי יציבות | שותפות וותיקות במנהלת פארק התעשייה | |
| - | 2904 | שכר עבודה | חברות הגישור | |
| 23907 | 24267 | תשואה על השקעה של כספי המענקים לרשויות (מענקי חתימה ומענקי יציבות) בהון ותשתיות המענקים שיועברו לרשויות בתשתיות תומכות יזמות. השקעה בהון ותשתיות בישראל מניבה במוצע שיעור החזר של כ - 15 אחוזים. ³⁶ תשואת ההשקעה תתחלק בין הרשויות ליזמים. מנקודת ראותה של הרווחה החברתית, האופן בו יתחלקו הרווחים בין שני השחקנים הנו משני ולכן התשואה הכוללת מוצגת כסכום אחד. | שותפות וותיקות במנהלת פארק התעשייה | תועלות עקיפות |
| ? | ? | על שום הקושי לאמוד את האופן שבו תתחלק התשואה על ההשקעה בין הרשויות ליזמים, קשה גם לאמוד את ממדי הגידול הצפוי בשטחי התעשייה ומכאן את ממדי הגידול הצפוי בתקבולי הארנונה. לפיכך לא ננקב סכום בסעיף זה. | הרשויות השותפות בפארק התעשייה | |
| 193912 | 526422 | עלות כוללת של תכנית המדיניות (מענקים ושכר עבודה) | משרד הפנים | |
| 5817 | 15793 | עלות תכנון, מוערכת בכ - 3 אחוזים מעלות הפרויקט | | עלויות ישירות |

³⁶ מתוך דפנה שוורץ www.bgu.ac.il/NCRD/publications/working/working20-1.doc, מביאה את ממצאיהם של Bergman and Marom (1999), Productivity Factors in Israel's Manufacturing Industry, Economic Review, Special Issue: Productivity in Israel, Bank of Israel, מתוך דפנה שוורץ, סקירת ספרות

| | | | |
|---------|---|---|----------------------|
| 722,442 | כגודל הגידול הצפוי בתקבולי הארנונה של המצטרפות החדשות לשותפות בפארקי התעשייה, כן גודל הירידה הצפויה בתקבולי הארנונה של השותפות הוותיקות בפארקי התעשייה. | שותפות וותיקות בפארקי התעשייה | |
| ~0 | ~0 | עלויות שיגרמו בגין השתתפות המשרד בעלויות הפיתוח וההרחבה של הפארקים הקיימים. מאחר ואין עסקינן בהקמתם של פארקים, אלא בהרחבת תשתיות בהתאם לצורך, יש להניח שעלויות אלו יסתכמו במיליונים בודדים בשנה ולכן יהיו זניחות לעניין חישוב זה. | עלויות עקיפות |
| | | משרד התמ"ת³⁷ | |

על מנת לקבל מושג על ההשפעה הכוללת של החלופות על הרווחה החברתית, יש לבדוק שיעור החוזר של ההוצאה. כלומר, מה התמורה שתניב ההשקעה בכל אחת מהחלופות. לשם כך, מוצג להלן חישוב היחס שבין התועלות לעלויות.

| יחס תועלת/עלות | סה"כ תועלות (אלפי ₪) | סה"כ עלויות (אלפי ₪) | |
|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|
| 1.01 | 1273130 | 1264656 | חלופה א' |
| 1.02 | 940261 | 922171 | חלופה ב' |

מהחישוב המוצג לעיל עולה כי בשתי החלופות, היחס שבין התועלות לעלויות גדול מ- 1. כלומר, ההשקעה הנדרשת בכל אחת מהחלופות איננה עולה על התמורה הצפויה ממנה (לפחות כפי שניתן לחזות אותה מתוך ההשפעות הניתנות לעיבוד כמותי). עם זאת, ניתן לראות כי היחס בין שיעור התשואה של שתי החלופות הינו זניח ועומד על כ- 1%. על הנתון שהוצג יש להוסיף התייחסות לשורה של השפעות חיזוניות אפשריות של החלופות המוצעות: השפעות על היקף הפעילות באזורי התעשייה שכבר פועלים בתחומן של רשויות ערביות, היקף התעסוקה, מניעת פגיעה עתידית בשטחים פתוחים כתוצאה מצמצום הצורך בהקמת אזורי תעשייה נוספים בחלק מהישובים, רמת השירותים ב"רשויות הקולטות" כתוצאה מהירידה הצפויה בתקבולי הארנונה שלהן, השפעה אפשרית של אזורי התעשייה על גודש תחבורתי וכד'. על אף שסביר כי תחומים אלו יושפעו מהמדיניות האמורה, יש להניח כי ההסתמכות של שתי חלופות המדיניות על פארקי תעשייה קיימים תצמצם את ממדיהן של ההשפעות החיזוניות. לפיכך, תרומתן ליחס העלויות והתועלות בטווח הקצר והבינוני נאמדת כשולית.³⁸

³⁷ על אף המשמעות השולית של עלויות אלו, מצאתי לנכון להציגן בניתוח בשל חשיבותם של נתונים אלו ליישומן של החלופות.

³⁸ רכיב נוסף שלא שוקלל בניתוח המוצג הוא ההשפעה האפשרית של תכנית המדיניות על גובה מענקי האיזון. זאת לנוכח העובדה שהתכנית לא צפויה להניב שינויים בטווח הקצר והבינוני בחלק גדול מהפרמטרים על בסיסם מחושב גובה המענק.

5.2 אפקטיביות ההוצאה במונחים של צמצום התופעה הבלתי-רצויה

כאמור, הכנסותיה העצמיות של רשות מקומית הן רכיב המימון העיקרי בהסבר לפער ברמת השירותים בין רשויות בכלל, ובין רשויות יהודיות לרשויות ערביות בפרט. מתוך כך, העלאת ההכנסות העצמיות תאפשר העלאה של רמת השירותים באמצעות גידול בהוצאה לנפש למימון השירותים השונים בתחומי הרשות המקומית. יש לסייג את הדברים ולומר כי התרומה הפוטנציאלית של גידול בהכנסות לגידול ברמת השירותים תלויה בין היתר במידת היעילות שבה מתנהלת הרשות המקומית. לכן, אומדן הגידול בהכנסות העצמיות לא מאפשר ניבוי מדויק של העלייה הצפויה בהוצאה לנפש ויש לצפות שצמצום ממדי התופעה הבלתי רצויה לא יעמוד ביחס ישר לגידול בהכנסות העצמיות. עם זאת, הגידול הצפוי בהכנסות העצמיות מהווה אינדיקציה כמותית סבירה לאפקטיביות של תכנית המדיניות.

כפי שהוצג בניתוח העלויות והתועלות, אומדן תקבולי הארנונה הפוטנציאלי של פארק תעשייה עומד על כ- 20 מ' ש"ח בשנה. שותפות שתקנה לרשות מקומית 10 אחוזים מתקבולי הארנונה, תאפשר תוספת של 2 מיליון ש"ח להכנסותיה העצמיות. עבור רשויות ערביות באשכול חברתי-כלכלי ה - I, משמעותה גידול של 20 אחוזים בהכנסותיה העצמיות. עבור רשויות באשכול ה - II, גידול של 14 אחוזים בהכנסותיהן העצמיות ועבור רשויות באשכול ה - III, גידול של 13 אחוזים בהכנסותיהן העצמיות.

על בסיס תחשיב זה, יש לאמוד את ההשפעה האפשרית של מכשירי המדיניות השונים שמציעה כל חלופה בהשגת נתוני האומדן המוצג. כלומר, עבור חלופה א', מה תהיה התרומה האפשרית של תהליך ההידברות והגישור להון האנושי של ראשי הרשויות ולדפוסי הניהול שלהם. כמו כן, מה תרומתו האפשרית של עצם קיומו של שיתוף פעולה וולונטארי נרחב בין רשויות מקומיות. עבור חלופה ב' – מה תהיה ההשפעה של נקיטה בצעדים של כפייה על יחסי העבודה שבין משרד הפנים לראשי הרשויות ועל יחסי העבודה בין הרשויות השותפות במנהלת. כמו כן, מה תהייה ההשפעה של כפיית השותפות על תחושת הניכור שקיימת ממילא, של ראשי הרשויות הערביות אל מוסדות השלטון ומשרד הפנים בפרט.

קשה לאמוד במונחים כמותיים את משקל ההשפעה של מכשירי המדיניות שיופעלו בכל אחת מהחלופות. עם זאת, ניתן לאמוד את כיוון ההשפעה הצפוי של כל מכשיר מדיניות. להלן שני שיקולים רלוונטיים לאומדן כיוון ההשפעה -

1. בחלופה א' טמון פוטנציאל להעצמה של נבחרת הרשויות. תהליך הגישור והשותפות שתושג באמצעותו יוכלו להעשיר את הכלים הניהוליים של ראשי הרשויות הערביות לצד צמצום אפשרי של הניכור שמלווה את יחסי הציבור הערבי עם מוסדות המדינה.
2. בחלופה ב', ההסתמכות על צעדים של כפייה היא בגדר More of The Same מבחינת מאפייני היחסים הפורמאליים והבלתי פורמאליים שבין משרד הפנים לרשויות הערביות. גישה כופה וריכוזית אמנם אפשרה ייעול של הניהול הכלכלי של הרשויות הערביות בטווח הקצר (בעקבות מינוי חשבים מלווים וגובים ממונים), אולם אין בה כדי להבטיח תמורות בדפוסי הניהול ברשויות הערביות בטווח הארוך.

כלומר, התוספת הצפויה להכנסותיהן של הרשויות המקומיות לא תגרור, לפחות בטווח הקצר, שינוי בגובה מענקי האיזון לרשויות אלו.

5.3 כלל ההחלטה

המלצת המדיניות תתבסס על שקלול של שני תוצרים של תהליך הערכת החלופות. ראשית, ניתוח העלויות והתועלות ושנית, אומדן כיוון ההשפעה של מכשירי המדיניות שמציעה כל חלופה.

כאמור, חישוב היחס בין אומדן התועלות לאומדן העלויות הצפויות מכל אחת מהחלופות הראה כי שתי חלופות המדיניות תורמות לרווחה חברתית הכוללת ובכל מקרה אינן גורעות מסך הרווחה חברתית. כמו כן, היחס בין התשואה הצפויה בהשקעה בכל אחת מהחלופות הינו זניח ועומד על פחות מ – 1%. כלומר, ניתוח אומדן העלויות והתועלות לא מצביע על יתרון חד משמעי לאחת מחלופות המדיניות. לפיכך, כיוון ההשפעה הצפוי של מכשירי המדיניות השונים על ממדי התופעה הבלתי רצויה מקבל משנה חשיבות בהמלצת המדיניות. על סמך הניתוח שהוצג לעיל, **יומלץ על יישומה של חלופה א' המציעה ליווי מקצועי של המו"מ לצד מערכת תמריצים שתבטיח את יציבותן של השותפויות במנהלות פארקי התעשייה.**

6. נספח אסטרטגי

לשם הגדלת סיכוייה של המדיניות המוצעת להגיע לידי יישום, מצורף למסמך זה נספח שיוקדש ליישום החלופה המומלצת. הנספח יתייחס הן ליישום יעיל של תכנית המדיניות עצמה, והן בצעדים שיידרשו לנוכח מארג יחסי הכוחות של זירת המדיניות בה עסקינן. לאור ניתוח שני הרכיבים הללו תוצע בסופו של תהליך חבילת מדיניות שתשלב את עיקרי המדיניות המומלצת עם שורה של המלצות משלימות החיוניות ליישום מיטבי.

הנספח יפתח בניתוח ההשפעות האפשריות של יישום החלופה. מתוך כך, יוצעו צעדי מדיניות משלימים הנדרשים על מנת למקסם את יעילותה. בהמשך, יוצג ניתוח של זירת המדיניות, היא הספירה הפוליטית שבה יוכרע גורלה של תכנית המדיניות המוצעת. ברור שמי שפועל בממשק שבין הפוליטיקה והשירות הציבורי, מצוי גם ברובד זה של המדיניות המומלצת. עם זאת, שרטוט התמונה המלאה מהווה כלי עבודה נוח בבואנו לתרגם את המלצות המדיניות לצעדים קונקרטיים. לשם ניתוח מאפייני זירת המדיניות, יוצגו השחקנים המעורבים על מניעיהם ופוטנציאל ההשפעה של כל אחד מהם על גורלה של תכנית המדיניות. על בסיס ניתוח זה תוצג אסטרטגיה ליישום תכנית המדיניות.

6.1 יישום יעיל של תכנית המדיניות

מכשירי המדיניות שהוצגו במסגרת נייר המדיניות הינם הכלים העיקריים להשגת יעדי המדיניות. תת-פרק זה יתייחס לשני היבטים נוספים של תכנית המדיניות שאינם מהווים חלק ממכשירי המדיניות הבסיסיים, אולם התייחסות אליהם חיונית ליישום יעיל של המדיניות.³⁹

סנכרון עם המדיניות הנוכחית של משרד הפנים

ככלל, משרד הפנים איננו מיחד צעדי מדיניות לתמיכה ברשויות המקומיות הערביות. המדיניות הנוכחית של המשרד ביחס לרשויות אלו הינה חלק מהמדיניות המופעלת כלפי רשויות בקשיים תקציביים. רשויות שגירעון המצטבר עולה על 17.5 אחוזים מהכנסתן השנתית נכנסות לתכנית הבראה. בתכנית הבראה מוגדרים יעדים ברורים לשיפור תפקודה הפיסקאלי של הרשות המקומית מול תמיכה תקציבית של משרד הפנים שמאפשרת ייצוב פיסקאלי של הרשות המקומית. תקציבי הבראה מועברים לרשויות המקומיות על פי קריטריונים נוקשים.⁴⁰ במקביל, מוצמד לרשויות הבראה חשב מלווה שמבקר באופן שוטף את כל הוצאותיה של הרשות המקומית. מכלול צעדי המדיניות הללו נועד לאפשר הבראה של רשויות במשבר תקציבי מבלי לעודד חריגות נוספות ממגבלת התקציב.

אל מול מדיניות זו, תוכנית המדיניות המוצעת מעמידה מערכת של מענקים לרשויות המקומיות שלא על בסיס רמת תפקודן הפיסקאלי ו/או המנהלי. מתוך כך, ניתן לראות בה משום הגמשה של מגבלת התקציב של הרשויות. בנוסף, עשוי להיווצר מצב שבו רשות מקומית חורגת מהתחייבויותיה במסגרת תכנית הבראה ולמרות זאת מועברים אליה מענקים מתוקף שילובה כשותפה בפארק תעשייה.

³⁹ למען ההבהרה, כפי שצוין בפרק הערכת החלופות, ההשפעות החיצוניות שנעשויות לנבוע ממדיניות זו נאמד כשולי. זאת לנוכח ההתבססות של תכנית המדיניות על פארקי תעשייה קיימים. לפיכך, אלו לא זוכות להתייחסות בפרק זה.
⁴⁰ הקריטריונים טרם פורסמו בפרסומים רשמיים של משרד הפנים, אולם מופעלים מזה כשנה. זאת על פי ראיון עם רני פינצ'י, ראש מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, 20 באוגוסט 2007.

על מנת למנוע סתירה בין המדיניות המוצעת לבין המדיניות הקיימת, **יוצע להציב את שיתוף הפעולה של הרשויות עם תהליך הגישור** (שמלווה את המו"מ להצטרפות לשותפות בפארק התעשייה) **כאחד מתנאי תכנית ההבראה**. מתוך כך, המענקים לרשויות המצטרפות לשותפות יהוו תוספת לכספי ההבראה. צעד זה יחייב את משרד הפנים להנחות את צוותי הגישור לוודא כי ייצוג האינטרסים של הרשויות הערביות במו"מ לא יפגע כתוצאה מתלותן במו"מ לשם עמידה ביעדי תכנית ההבראה.

מעקב, בקרה ותיקון

כפי שהוצג בפרק הערכת החלופות, הפער הצפוי ביחס התועלות והעלויות בין שתי החלופות נובע בעיקרו מהערך המוסף שצפויים להניב מכשירי המדיניות המופעלים בחלופה א'. עם זאת, יתכן ולאורך זמן יתברר כי תהליכי הגישור ממעטים להניב תוצאות חיוביות וכי מרבית המשאים והמתנים נכשלים כך שבסופו של תהליך מופעלת סמכות הכפייה של שר הפנים. במקרה כזה, ניתן כמובן לדבוק במכשירי מדיניות אלו גם מטעמים נורמטיביים – מתוך תפיסה של הקשר שראוי להתקיים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. עם זאת, יש להניח שתחת תרחיש זה תיפגע מידת הלגיטימיות של תכנית המדיניות ומכאן האפשרות שתופסק הקצאת המשאבים הנדרשים לתמיכה בה. זאת למרות התועלת הצפויה, כפי שהוצג בפרק הערכת החלופות, מפעולתם של פארקי התעשייה המשותפים. בכדי למנוע ירידה לטמיון של כלל מאמץ המדיניות, **מומלץ להגדיר מראש את הפעלת מאמצי הגישור ומערכת התמריצים התומכת בהם כניסוי. באם מכשירי המדיניות הללו יתבררו כבלתי אפקטיביים, יבוצע מעבר למתווה חלופה ב' שעלותו הכוללת נמוכה יותר**. על הקריטריונים לעבר למתווה חלופה ב' ועל לוחות הזמנים להפעלת הניסוי יורחב בהמשך.

צעדים משלימים

מטבע הדברים, התרומה הפוטנציאלית של פארקי התעשייה להכנסותיהן של הרשויות המקומיות השותפות בהן יכולה לגדול כתוצאה מהשקעת משאבים בצעדי מדיניות תומכי יזמות תעשייתית. על צעדים אלו נמנים **פיתוח של נתיבי תחבורה שיקלו על תנועה של חומרי גלם, מוצרים מוגמרים וכוח עבודה ממרכז הארץ ואליה ומנמלי הים והיבשה ואליהם. כמו כן, פיתוח נתיבי התחבורה הציבורית, בעיקר בישובים ערביים שסובלים מרמת שירותים נמוכה בתחום זה, יקל על הניידות היומיומית של עובדים אל פארקי התעשייה ומהם.** תחומי מדיניות אלו נמצאים כמובן מחוץ לתחום סמכותו של משרד הפנים ולכן אינם חלק אינטגרלי מהמלצות המדיניות הניתנות במסגרת נייר זה. עם זאת, תרומתם הפוטנציאלית לרמת השירותים ברשויות מקומיות בפריפריה וברשויות המקומיות הערביות בפרט הינה רבה ועל כן זוכים לאזכור מעל מסמך זה.

6.2 מיפוי השחקנים ויחסי הכוחות בזירת המדיניות

ניתוח זירת המדיניות שיוצג להלן מתבסס על הנחה לפיה כל אחד מהשחקנים המעורבים מונע הן מתוך מניעים אידיאולוגיים והן מתוך מניעים אינטרסנטיים. בנוסף לרובד המניעים, על מנת לאמוד את פוטנציאל ההשפעה של כל שחקן על גורלה של המדיניות המוצעת, יבחנו המשאבים שבכוחו להפעיל, מידת העניין שלו במדיניות שעומדת על הפרק וכוחו בזירת המדיניות. על מנת לקבל מושג כללי לגבי מפת העמדות האפשרית - השחקנים המעורבים יוצגו לפי חלוקה לשלוש קבוצות עיקריות: תומכים טבעיים - שחקנים שעל פי מניעיהם האידיאולוגיים והאינטרסנטיים ניתן להעריך כי יתמכו בתכנית המדיניות במרבית התרחישים האפשריים, מתנגדים טבעיים - שחקנים שמניעיהם האינטרסנטיים והאידיאולוגיים עולים בקנה אחד עם התנגדות לתכנית המדיניות ושחקנים גמישים - שחקנים שעמדתם תלויה בנסיבות.

תומכים טבעיים

שרי הממשלה ה"חברתיים"

אינטרסים: לנוכח חוסר היציבות הפוליטית וזמן הכהונה הקצר הצפוי לשרים המכהנים, אפשר להניח שלא יחמיצו הזדמנות ליצירת אימפקט תקשורתי שייזקף לזכותם.

אמונות/השקפות עולם: מאמינים בצורך להכניס מידה גדולה יותר של פרוגרסיביות למדיניות הממשלתית.

משאבים: קבוצת לחץ. כמו כן, בסמכותם לאשר או לדחות הצעה העולה על שולחן הממשלה. **כוח:** מוגבלים בכוחם לנוכח מגבלות של משמעת סיעתית/קואליציונית והתלות שלהם בראש הממשלה כמי שמינה כל אחד מהם לתפקידו. למרות זאת, חולשתה הנוכחית של הממשלה מאפשרת להם מרחב תמרון גדול מהרגיל.

מידת העניין: תלויה בתשומת הלב הציבורית לה תזכה המדיניות.

ארגוני מגזר שלישי של ולמען הציבור הערבי וחברי כנסת ממפלגות השמאל

אינטרסים:

- ממליצים בפורומים שונים על קידום שילובן של רשויות ערביות בפארקי תעשייה.
- דפוסי המנהל הקלוקלים הרווחים בקרב הנבחרים ברשויות הערביות מכשילים לעיתים קרובות את מאמציהם לקדם את רווחתו של הציבור הערבי.
- המשבר התקציבי של הרשויות הערביות מאפשר להעלות לעיתים קרובות את קיפוח האוכלוסייה הערבית אל מרכז הבמה הציבורית.

אמונות/השקפות עולם: אזרחיה הערבים של מדינת ישראל כאזרחים שווים זכויות - חותרים לצמצום ממדי ההפליה של הציבור הערבי ולקידום מדיניות פרוגרסיבית למענו.

משאבים: קבוצת לחץ

כוח: מועט - מאחר והסיכוי שיתמכו במתאר חלופה א' הינו גדול, קשה לחשוב על תרחיש שבו יחזיקו בעמדת מיקוח שתאפשר להם להציב דרישות כנגד תמיכתם.

מידת העניין: גבוהה

שחקנים גמישים

רה"מ אהוד אולמרט

אינטרסים: על רקע פרסום מסקנות הביניים ולקראת פרסום המסקנות הסופיות של דוח וינוגרד – יש להניח ששואף להקים מינימום מחלוקות וכך להאריך ככל האפשר את כהונתו.

אמונות/השקפות עולם: לישראל מתון בהשקפתו הכלכלית - שואף לצמצם את ההוצאה הממשלתית, אבל איננו נכון לשלם מחירים חברתיים כבדים לשם כך.

משאבים: בסמכותו לאשר או לדחות מדיניות שמקדם משרד ממשלתי.

כוח: תיאורטית כוחו רב. בפועל, בשל חוסר היציבות הפוליטי, אולמרט מוגבל בכוחו לקדם נושאים שיזכו לתהודה ציבורית שלילית או למנוע מיזמי מדיניות קונצנזואליים.

מידת העניין: תלויה בתשומת הלב הציבורית לה תזכה המדיניות.

שר הפנים, מאיר שטרית

אינטרסים: מונה לתפקיד על רקע חולשתה של הממשלה המכהנת והאפשרות שתערכנה בחירות בתוך פחות משנה. לפיכך, יש להניח שישאף למקדם את ההון הפוליטי שיוכל להניב ממינויו תוך קידום מינימום שינויים מהותיים במדיניות משרד הפנים.

אמונות/השקפות עולם: לנוכח הזמן הקצר שחלף מאז מינויו, קשה לקבל מושג לגבי תפיסת עולמו באשר למעמדו של השלטון המקומי. ככלל, השר שטרית הוא ליברל מתון בהשקפתו הכלכלית. שואף לצמצם את ההוצאה הממשלתית, אבל איננו נכון לשלם מחירים חברתיים כבדים לשם כך. מהתבטאויותיו על שאלת קצבאות הביטוח לאומי מול עידוד תעסוקה, ניתן ללמוד כי שטרית תומך במתן כלים לאוכלוסיות חלשות שיאפשרו שחרור מתלות במימון ממשלתי.⁴¹

משאבים: בסמכותו להוביל שינויי מדיניות בתחום אחריותו של משרד הפנים.

כוח: בכוחו לקדם תכנון מדיניות בטווח הקצר. עם זאת, יש להניח כי ככל שיתקרב מועד הבחירות (על פי הערכות, בתוך פחות משנה), יהיה מוגבל מלקדם מדיניות ככלל ובפרט מדיניות בעלת משמעויות תקציביות.

מידת העניין: תלויה ביכולתה של תכנית המדיניות להשיג הישגים קונקרטיים או לחילופין ליצור אימפקט תקשורתי נרחב בטווח הקצר.

שר האוצר רוני בראון

אינטרסים: מונה לאחרונה לתפקיד שר האוצר. מינוי שמשייך אותו לקבוצת השרים הבכירים במפלגת השלטון. כמי שעשוי, בטווח הארוך, להיות מועמד לראשות הממשלה, יש להניח שישאף לשמר את הדימוי הממלכתי והקונצנזואלי שטיפח בזמן כהונתו במשרד הפנים. כל עוד מתמקד בצעדים שנתפסים כ"מקצועיים" ו"טכניים", לא מסתכן בביקורת שעשויה להגביל את כוחו בהמשך דרכו.

אמונות/השקפות עולם: כשר הפנים, קידם מדיניות נוקשה כלפי הרשויות המקומיות. ככלל, השקפתו הכלכלית-חברתית מסתמנת כליברלית מתונה.

משאבים: ההסדרים התקציביים ליישום התכנית נמצאים בתחום סמכותו.

כוח: רב, הן מתוקף תפקידו כשר האוצר והן מתוקף היותו שר בכיר בממשלה.

⁴¹ נחמיה שטרסלר, The Marker, 26 ביוני 2007

מידת העניין: נמוכה – בטווח הקצר והבינוני הקשחת מגבלת התקציב של הרשויות המקומיות הערביות ונקיטה במדיניות ריכוזית כלפי רשויות בקשיים תקציביים מניבה תוצאות חיוביות. לפיכך, לא מדובר בסוגיה בוערת מנקודת ראות.

בכירי משרד האוצר

אינטרסים: שואפים להגדלת הריכוזיות של כלל הפעילות התקציבית במשק לטובת שליטה במסגרת ההוצאה הציבורית. עם זאת, שואפים להעביר חלק גדול ככל האפשר מהאחריות להוצאה על שירותים מקומיים לשלטון המקומי. זאת על מנת להקל על הממשלה הצרה לעמוד ביעדי הגירעון.

אמונות/השקפות עולם: רואים עצמם אחראים ליציבותה של הכלכלה הישראלית. תופסים את ההתנהלות התקציבית של השלטון המקומי כבלתי אחראית, ובפרט זו של הרשויות הערביות. **משאבים:** אמונים על הכנת תקציב המדינה וחוק ההסדרים.

כוח: רב - ביכולתם לטרפד את הצעדים התקציביים הנדרשים ליישום המדיניות.

מידת העניין: נמוכה – בטווח הקצר והבינוני הקשחת מגבלת התקציב של הרשויות המקומיות הערביות ונקיטה במדיניות ריכוזית כלפי רשויות בקשיים תקציביים מניבה תוצאות חיוביות. לפיכך, לא מדובר בסוגיה בוערת מנקודת ראות.

מרכז השלטון המקומי

אינטרסים:

▪ נאבק במגמה של השלטון המרכזי לצמצם את סמכויותיו של הדרג הנבחר ברשויות בקשיים תקציביים – הגדלת הכנסותיהן העצמיות של רשויות מקומיות משמעותה צמצום תלותן התקציבית בשלטון המרכזי.

▪ מייצג גם את הרשויות הערביות, אולם מנסה לבדל עצמו מהנזק שנוצר לדימוי הציבורי של כלל הרשויות המקומיות כתוצאה מדפוס המנהל הבלתי תקינים הרווחים ברשויות הערביות.

אמונות/השקפות עולם: מאמינים בתפקידו של השלטון המקומי כדרג שלטוני אוטונומי שתפקידו להיות קשוב לצרכים המקומיים. על כן, מאמינים כי ראוי שהמשאבים שעומדים לרשותו של ראש הרשות יהלמו את המשאבים הנדרשים למימון השירותים שבתחום אחריותו.

משאבים: קבוצת לחץ

כוח: מועט – כאשר לא מדובר בנושא שקרוב לרגשותיו של הציבור הרחב (הלנת שכר או תקצוב מערכת החינוך), יתקשה לצבור לגיטימציה ציבורית שתאפשר לו צעדים בעלי השפעה כגון השבתת שירותים ברשויות המקומית.

מידת העניין: גבוהה – תכנית המדיניות נוגעת במישרין לקבוצה המיוצגת על ידי גוף זה.

רשויות מקומיות יהודיות באזורי עדיפות לאומית

אינטרסים:

▪ נאבקות במגמה של השלטון המרכזי לצמצם את סמכויותיו של הדרג הנבחר ברשויות בקשיים תקציביים – הגדלת הכנסותיהן העצמיות משמעותה צמצום תלותן התקציבית בשלטון המרכזי.

- חותרות להגדלת הכנסות ממקורות שאינם למגורים - מתקשות לממן באופן עצמאי את ההוצאות הכרוכות בהקמת התשתיות הנדרשות להקמת אזור תעשייה ומתקשות להשיג יתרונות לגודל שיהפכו את אזורי התעשייה להשקעה משתלמת.
 - יחתרו להשגת שיתופי פעולה אזוריים בהם יפיקו את מירב התועלת - מקסימום תמיכה ממשלתית בתשתיות ומינימום רשויות שותפות שיחלקו את תקבולי הארנונה.
- אמונות/השקפות עולם:** מאמינות בתפקידו של השלטון המקומי כדרג שלטוני אוטונומי הקשוב לצרכים המקומיים. על כן, מאמינות כי ראוי שהמשאבים שעומדים לרשותו של ראש הרשות יהלמו את המשאבים הנדרשים למימון שירותים שבתחום אחריותו.
- משאבים:** קבוצת לחץ.
- כוח:** מיוצגות על ידי מרכז השלטון המקומי – ראה המשאבים שפורטו לעיל.
- מידת העניין:** רבה

מתנגדים טבעיים

ועד ראשי הרשויות הערביות וחברי הכנסת הערבים

אינטרסים

- המשבר התקציבי של הרשויות הערביות מאפשר להעלות לעיתים קרובות טענות על קיפוח של האוכלוסייה הערבית אל מרכז הבמה הציבורית.
 - הטענות על קיפוח מקלים על ראשי הרשויות להתנער מאחריות על חלקם במשבר התקציבי של הרשויות הערביות. לכן, מעדיפים לבוא בתביעות כלפי השלטון המרכזי, מאשר ליטול חלק פעיל בהבראת הרשויות המקומיות הערביות.
 - מתח בין קידום האינטרסים של הרשות שבראשה עומדים לקידום האינטרסים של משפחתם (החמולה) שאפשרה את בחירתם.
 - מתח בין הזדהות עם הלאום הפלסטיני לבין תפיסה מערכתית של תפקידם כנבחרי ציבורי אזורי ישראל.
- אמונות/השקפות עולם:** אזרחיה הערבים של מדינת ישראל כאזרחים שווי זכויות – חותרים לצמצום ממדי ההפליה של הציבור הערבי ולקידום מדיניות פרוגרסיבית למענו.
- משאבים:** קבוצת לחץ.
- כוח:** רב – אי-שיתוף פעולה מצידם יחייב הפעלה של סמכות הכפייה של השר. במצב כזה, כאמור, מידת האפקטיביות של תכנית המדיניות תהא נמוכה יותר ולמעשה תייתר את המשאבים המושקעים בחלופה המומלצת ביחס לאלו הנדרשים בחלופה ב' שכאמור זולה יותר. לפיכך, בכוחם להשפיע על הלגיטימיות של החלופה הנבחרת.
- מידת העניין:** רבה

שר התמ"ת, אלי ישי

אינטרסים:

- על רקע זמנה הקצוב של הממשלה המכהנת, יודע כי לא יקטוף את הפירות מיוזמות מדיניות חדשות. לפיכך, יש להניח שיעדיף להתמקד בצבירת הון פוליטי לקראת הבחירות הקרובות על פני קידום של יוזמות מדיניות חדשות.
- כבכיר חברי הכנסת של ש"ס ישי מחויב, לפחות בפומבי, לקו הימני (בתחום הפוליטיקה המדינית) של מפלגתו.
- הפסקת המימון הממשלתי של הקמת תשתיות בפארקי תעשייה ופיתוחם (החל משנת התקציב 2006), משמעותה פגיעה בהיקף הסמכות של שר התמ"ת.
- **אמונות/השקפות עולם:** ככלל, ש"ס תומכת במדיניות חברתית פרוגרסיבית. עם זאת, ש"ס מחויבת בעיקר לאינטרסים החברתיים של קהל בוחריה, ופחות לאידיאולוגיה סוציאל-דמוקרטית לאומית.
- **משאבים:** תכנית המדיניות עשויה לשמש אותו כהזדמנות להיאבק על המשאבים שהופקעו ממשדרו בתקציב 2006
- **כוח:** רב – עשוי להשתמש בתוכנית המוצעת כהזדמנות להיאבק על הקיצוץ שבוצע בתקציבי משרדו עם הפסקת התמיכה בפארקי תעשייה.
- **עניין:** רב, מתוקף ההשקה לתחום סמכותו.

על מנת לאפשר מושג על התמונה הכוללת שעולה מניתוח מאפייני זירת המדיניות

בנקודת הזמן הנוכחית, עובדו הנתונים העיקריים שהוצגו לעיל בטבלא:

| מידת העניין | כוח | משאבים | שחקן | עמדה צפויה ביחס לתכנית |
|---------------|-------------------------------|--|--|------------------------|
| נמוכה | מועט | - קבוצת לחץ - סמכות על שולחן הממשלה | שרים חברתיים | תומכים טבעיים |
| גבוהה | מועט | קבוצת לחץ | ארגוני מגזר שלישי של המגזר הערבי, ארגונים המגויסים למען המגזר הערבי וח"כים ממפלגות השמאל | |
| תלויה בנסיבות | תיאורטית – רב כרגע – מוגבל | סמכות | ראש הממשלה אהוד אולמרט | שחקנים גמישים |
| תלויה בנסיבות | תיאורטית – רב כרגע – מוגבל | סמכות | שר הפנים, מאיר שטרית | |
| נמוכה | רב | סמכות לעניין המשמעויות התקציביות של המדיניות | שר האוצר רוני בר און | |
| נמוכה | רב | אמונים על תקציב המדינה | בכירי האוצר | |

| | | | |
|-------------------------------------|---|-------------------|-------|
| מרכז השלטון המקומי | קבוצת לחץ | מועט | גבוהה |
| רשויות יהודיות באזורי עדיפות לאומית | קבוצת לחץ | מועט | גבוהה |
| מתנגדים טבעיים | שר התמ"ת, אלי ישי | השקה לתחום סמכותו | רב |
| | ועד ראשי הרשויות הערביות והח"כים הערבים | קבוצת לחץ | רב |

התמונה שעולה מתוך ניתוח מאפייני זירת המדיניות תעובד לידי המלצות לפעולה תוך בחינת שני היבטים רלוונטיים לתהליך היישום. ראשית, יבחן האופן שבו פרופיל השחקנים הדומיננטיים בזירת המדיניות מעלה צורך לבצוע התאמות ושינויים בתכנית המדיניות. שנית, לנוכח מאפייני זירת המדיניות יומלץ על שורה של צעדים הנחוצים ליישום מוצלח של התכנית בספירה הפוליטית של זירת המדיניות.

6.3 התאמת המלצות המדיניות לצרכים שעולים מתוך פרופיל השחקנים

הרציונאל שמלווה תת-פרק זה הוא כי חוסר גמישות ואי התאמה של צעדי המדיניות למאפייני זירת המדיניות עשויים ליצור קונפליקט שיכשיל את יישום התוכנית. מתוך כך, עולה הצורך להתייחס לשתי קבוצות עיקריות של שחקנים. ראשית, שחקנים שבכוחם להכשיל את יישומה של תכנית מדיניות שלא תשביע את רצונם. מצב כזה מתאפשר כאשר שחקן עם זיקה ישירה לתכנית המדיניות (שמידת העניין שלו בתכנית גבוהה) מחזיק גם בכוח רב שעשוי לאפשר לו להכשילה. לפיכך, יומלץ לשקלל את האינטרס של שחקנים אלו בצעדי המדיניות הבסיסיים ולהתאים את המלצות המדיניות באופן שישביע את רצונם. על הקבוצה השנייה נמנים שחקנים שכוחם רב, אולם התגייסותם למען התכנית איננה מובנת מאליה לאור מידת העניין הנמוכה שלהם. לפיכך, הירתמות שלהם למען התכנית תדרוש משא ומתן. כהכנה לקיומו של משא ומתן, יומלץ על קביעת קווים אדומים לפשרה אפשרית.

6.3.1 השבעת רצונם של שחקנים דומיננטיים

שר התמ"ת

כאמור, ההשקה לתחום סמכותו של שר התמ"ת הופכת אותו לבעל עניין מרכזי בתכנית המדיניות. כמו כן, ניתן לראות בתקצוב של רשויות מקומיות לשם תמיכה בפארקי תעשייה כצעד שמשמעותו העברת סעיף ההוצאה שקוצץ בשנת 2006 מתקציבו של משרד התמ"ת, אל משרד הפנים. עם זאת, כפי שהוצג מוקדם יותר, התועלת הצפויה מתקצוב ששזור בתכנית ההבראה של הרשויות המקומיות הינה גדולה יותר מתמיכה כללית במנהלות פארקי התעשייה.

על מנת להתגבר על משוכה אפשרית זו, יומלץ ליזום את תכנית המדיניות, מראשיתה, תוך שיתוף פעולה בין משרד הפנים ומשרד התמ"ת. שיתוף פעולה בעבודה המטה תוך התדיינות

על המלצות נייר מדיניות זה, יאפשר להפוך את שילוב התמיכה בפארקי התעשייה בתכניות ההבראה של הרשויות המקומיות לפרי חשיבה משותפת של שני המשרדים. אפשרות נוספת, באם שיתוף הפעולה הראשונה נתקל בקשיים, היא להעניק את הקרדיט ליוזמת המדיניות לשר התמ"ת. כך יוכל להצטייר כמי שרואה לנגד עיניו את טובתם של פארקי התעשייה, אבל מבין, מתוך ראייה מערכתית, את חשיבות שילובו של הסיוע במסגרת תחום סמכותו של משרד הפנים. צעד כזה יאפשר לשר התמ"ת ליהנות מפירות ההון הפוליטי שיניב קידום התכנית.

ועד ראשי הרשויות הערביות וחברי הכנסת הערבים

כאמור, הקושי בשיתוף פעולה עם ראשי הרשויות הערביות נובע בעיקרו מנטייתם להעדיף ערוצי פעולה של תביעות כלפי השלטון המקומי על פני נקיטת יוזמה מבית. זאת גם מתוך עמדה אידיאולוגית לפיה תיקון עוולות העבר צריך להיות צעד ראשון במאמצי המדיניות לטובת הציבור הערבי, וגם מתוך האינטרס להתנער מאחריות על חלקם במשבר התקציבי של הרשויות הערביות. לנוכח נקודת המוצא הזו, תכנית המדיניות מכילה מערכת של תמריצים המכוונות לרשויות הערביות עצמן, לצד התמריצים לרשויות הקולטות. זאת בניגוד למדיניות של משרד התמ"ת לפיה מענקי העידוד לקליטה של רשויות ערביות בפארקי התעשייה הועברו רק למנהלת פארק התעשייה הקולט. עם זאת, העברת התקציבים לרשויות הערביות תציג את ראשי הרשויות כגורם פאסיבי, מה שעשוי להוביל אותם לקום כנגד התכנית. לשם כך, **יומלץ שלא לשלב את המענקים לרשויות הערביות המצטרפות במתווה הראשוני של תכנית המדיניות, אלא לשלבם בהמשך התהליך כהישג של ראשי הרשויות מול משרד הפנים לנוכח התקוממותם.** שילוב המענקים בתכנית המדיניות יכול להיות מלווה בהתבטאויות פומביות על ההבנה של משרד הפנים כי שגה באופן שבו התעלם מתפקידם המרכזי של ראשי הרשויות בתהליך (על כך יורחב בהמשך). בנוסף לתמריצים הכספיים, יש להתייחס למשמעויות של תמיכה בפארקי התעשייה כמכשיר מדיניות לפתרון סכסוכי גבולות. לעניין זה, שילובן של רשויות ערביות בפארקי התעשייה משמעותו דחייה של הצורך לטפל בתביעותיהן של הרשויות הערביות להרחבת שטחי השיפוט שלהן. יצוין כי טיעון קשור בתבורו לתכנית המדיניות, אולם זה לא נמנה על הגורמים העיקריים שהכשילו בעבר משאים ומתנים לשילובן של רשויות ערביות. למרות זאת, כצעד מקדים לאפשרות של התנגדות מאורגנת של ראשי הרשויות על בסיס זה, מומלץ שלא להדגיש סוגיה זאת כחלק מיעדיו של תכנית המדיניות. כלומר, **במסגרת ההצגה הפומבית של תכנית המדיניות יש להעמיד במרכז את שיפור הכנסותיהן של הרשויות.** התייחסות פרטנית לגבי המסרים לתקשורת תופיע בהמשך הנייר.

מעבר לצעדים שהוצגו, כאמור, כישלון של מאמצי הגישור יוביל לנסיגה למתווה חלופה ב'. צעד שהצגתו מראש יכולה להפוך אותו לתמריץ נוסף לשיתוף פעולה עם מאמצי הגישור. זאת לנוכח התקבולים הנמוכים יותר הצפויים לרשויות המקומיות לפי מתווה מדיניות זה.

6.3.2 קווים אדומים למו"מ עם שחקנים דומיננטיים

על השחקנים שכוחם רב, אולם מידת העניין שלהם מועטה נמנים ראש הממשלה, שר הפנים ושר האוצר ובכירי משרדו. מבין אלו, מידת העניין הנמוכה של שר הפנים וראש הממשלה, נובעת בעיקרה מהמועד הנוכחי של יוזמת המדיניות – כאשר זמן כהונתה של הממשלה קצוב. נתון זה צפוי להשתנות באם יישום התכנית יידחה לאחר מועד הבחירות, על כך יורחב בהמשך.

לפיכך, השחקן המרכזי מולו סביר שיתקיים משא ומתן הוא **משרד האוצר**. הקונפליקט שמועד לעמוד במרכז חילוקי הדעות הוא תקציב החלופה. כהכנה למשא ומתן כזה, יוצגו הפשרות התקציביות שניתן לערוך מבלי לפגוע במסגרת הכוללת של חלופת המדיניות. יוצעו להלן שני "קווי נסיגה" אפשריים:

מתווה א': קיצוץ של עד 5 מ' ש"ח במענק לרשויות הערביות המצטרפות - יאפשר קיצוץ של כ - 160 מיליון ש"ח בתקציב החלופה (מהוון למחירי 2007), תוך שימור יחס העלויות והתועלות הכולל. שינוי זה יוריד את העלות השנתית בארבע השנים הראשונות להפעלתה מסדר גודל של כ - 120 מיליון ש"ח בשנה לכ - 80 מיליון ש"ח.

מתווה ב': וויתור על רכיב מענקי היציבות יאפשר קיצוץ של כ - 51.5 מיליון ש"ח נוספים לצד קיצור משך היישום של התכנית משבע שנים לארבע שנים בלבד. גם נסיגה זו לא תשנה באופן משמעותי את יחס התועלות והעלויות הכולל.

מתווה הפשרה יקבע בהתאם לגמישות שיגלה האוצר במשא ומתן. זו תושפע, בין היתר, מעוצמת התמיכה של ראש הממשלה שתשפיע על מרחב המעורבות של האוצר בהתוויית המדיניות. לפיכך, גיוס תמיכתו של ראש הממשלה ועוצמת התמיכה שיהיה נכון להעניק צריכה להיות שיקול מרכזי בעמדה שתוצג כלפי האוצר, ובקביעת נקודת הזמן שבה יוחלט לסגת ממתווה אחד לשני בתהליך המו"מ.

6.4 אסטרטגיה ליישום לנוכח מאפייני זירת המדיניות

6.4.1 מועד היישום - כפי שניתן ללמוד ממיפוי פרופיל השחקנים, רכיב דומיננטי לאפשרות לרתום את השחקנים הגמישים המרכזיים (ביניהם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים) הוא תזמון יוזמת המדיניות. בהינתן הסבירות הגבוהה שתיערכנה בחירות כלליות במהלך שנת 2008, העניין שיגלו שחקנים אלו בתכנית המדיניות בשלב זה הינו נמוך. ככלל, כידוע, לקראת סוף כהונתה של ממשלה זו גם מאבדת את הלגיטימציה להוביל שינויי מדיניות. לפיכך, **יומלץ לדחות את מועד היישום אל אחרי מערכת הבחירות הקרובה**. בחירתה של ממשלה חדשה ייצור פתח לקידום יוזמות מדיניות חדשות.

6.4.2 הבטחת המשכיות בהובלת המהלך - על מנת להבטיח את יישום המדיניות גם לנוכח חילופי שלטון וכתוצאה מכך מינוי של מנכ"ל חדש למשרד הפנים, **מומלץ להעביר את המלצות המדיניות הללו לטיפולו של ראש מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים**. מי שמכהן בתפקיד מראשית 2007 הוא רני פינצי, לשעבר איש אגף התקציבים. פינצי נתפס כמינוי מקצועי שגויס לטובת טיפול במשבר ברשויות המקומיות. לפיכך, הסיכויים שחילופי גברי ישפיעו על מידת האמינות שלו בעיני צמרת המשרד החדשה נמוכים.

6.4.3 גיוס תמיכה לנוכח תרחישים אפשריים

שר הפנים

מטבע הדברים, גיוס תמיכתו הוא תנאי ראשון לקידום המהלך. לא ניתן להעריך מנקודת זמן זו מי יהיה השר שימונה לתפקיד לאחר מועד הבחירות. לפיכך, לא ניתן להמליץ על דגשים נקודתיים

בהתאם לפרופיל השחקן. עם זאת, יש להניח שעל מנת לקדם יוזמת מדיניות בסדר גודל כזה, כדאי יהיה להציג בפניו את נייר המדיניות עצמו על כלל הנימוקים ליוזמה והמשמעויות הנלוות לה.

ראש הממשלה

א. כפי שניתן להבין ממיפוי השחקנים, מידת העניין הנמוכה של ראש הממשלה בתכנית המדיניות הינה כזו, בין היתר כתוצאה מתזמון היוזמה – כאשר ימיה של הממשלה המכהנת קצובים. המתנה לאחר מועד הבחירות, עשויה להעלות את מידת העניין של ראש הממשלה במדיניות המוצעת ומתוך כך להפוך אותו לדמות מפתח שתמיכתה חיונית ליישום המדיניות. לעניין זה קיימים שני תרחישים אפשריים עיקריים, בהתאם לאדם שיבחר לתפקיד:

(1) בחירתו של בנימין נתניהו – אידיאולוגית, נתניהו מגלה העדפה להפעלה של מנגנוני שוק חופשי על פני התערבות ממשלתית. לכן, הדגש בפניה אליו צריך להיות על המחיר שנובע מאי התערבות ממשלתית בתחום זה, כלומר תרגום של הסוגיה למונחים של כשל שוק. כמו כן, תמיכה בהקמתם של פארקי תעשייה עולה בקנה אחד עם מדיניות של חיזוק ההזדמנויות שעומדות בפני אוכלוסיות חלשות כתחליף לתמיכה אקטיבית בהם (לדוגמא, תכנית מה"ב) – מדיניות שנתניהו קידם כשכיהן כשר האוצר. מבחינת האינטרסים של נתניהו, קידום של צעד כזה במהלך כהונתו יאפשר להציג מדיניות פרוגרסיבית הממוקדת בציבור הערבי מבלי לחרוג ממערך המדיניות האידיאולוגי שסביר שיקדם (נסיגה מתמיכות ישירות באוכלוסיות חלשות). כך יוכל גם לחזק דימוי ממלכתי כ"ראש הממשלה של כולם", כמי שנבחר משורות מפלגת ימין.

(2) בחירתו של אהוד ברק או ציפי לבני – האוריינטציה הכלכלית והחברתית של שני המנהיגים הללו, כליבראליים מתונים, מאפשרת להציג בפניהם את עיקרי הנימוקים שהובאו במסמך זה, ללא צורך להסיט את דגשי האג'נדה. קושי לגייס את תמיכתם, לא בהכרח יחתום את הגולל על יוזמת המדיניות.

בשני התרחישים, קושי לגייס את תמיכתו של ראש הממשלה לא בהכרח יחתום את הגולל של יוזמה זו – קיימות אפשרות לקדם בכל זאת את תכנית המדיניות באמצעות גיוס קואליציה ציבורית. ראה הרחבה על תרחיש זה בהמשך.

ב. לפי תרחיש אפשרי אחר - מידת העניין של ראש הממשלה תישאר נמוכה לאחר חילופי השלטון, לנוכח סדרי העדיפויות שינבעו מהמדיניות הכוללת שיכתוב. במקרה כזה, יתכן ויידרש ניהול משא ומתן מול משרד ראש הממשלה ויעלה הצורך להתפשר על יוזמות מדיניות אחרות של משרד הפנים. עם זאת, זהו תרחיש שאת מאפייניו הייחודיים קשה לצפות מנקודת זמן זו.

מרכז השלטון המקומי וראשי הרשויות היהודיות באזורי עדיפות לאומית

בשני המקרים עסקינן בשחקנים שהעניין שלהם בתכנית המדיניות אמנם גבוה, אולם כוחם מועט. לפיכך, די יהיה להקדיש תשומת לב למעקב אחר תגובתם לתכנית המדיניות. מעקב יאפשר להגיב באם יהיה צורך להתבטאויות חריפות בתקשורתיות וכדומה.

באשר למרכז השלטון המקומי, יתכן תרחיש שבו יקבל משנה חשיבות בקידום יוזמת המדיניות. זאת באם ייווצר קושי לרתום את תמיכתו של ראש הממשלה. אז יעלה הצורך ליצירת לחץ ציבורי

לקידום יוזמת המדיניות. במקרה כזה, התנגדות פומבית של מרכז השלטון המקומי תקשה על יצירת קואליציה שתגדיל את הסיכויים לקדם את התכנית על אף התנגדות ראשונית של ראש הממשלה. עם זאת, מכשול כזה יהיה קשה לעקוף במסגרת מכשירי המדיניות שיופעלו בתכנית המוצעת. זאת לנוכח עומקם של חילוקי הדעות השוררים בין משרד הפנים למרכז השלטון המקומי, ובפרט לקראת חקיקת חוק העיריות שצפוי להגביל את סמכויותיו של ראש הרשות. התייחסות נוספת לעניין זה תופיע בהמשך.

ארגוני מגזר שלישי, חברי כנסת ממפלגות השמאל והשרים החברתיים

שחקנים אלו יקבלו משקל בעיקר לנוכח תרחיש שבו ראש הממשלה לא ישתכנע בחיוניותה של תכנית המדיניות ולפיכך יהיה מקום לגייס קואליציה ליצירת לחץ ציבורי לתמיכה בתכנית. תחת תרחיש זה, גורמים אלו יוכלו למלא תפקיד מרכזי בקידום תכנית המדיניות לתקשורת ופעילות לובי של הארגונים החברתיים.

גיוס קואליציה

תרחיש שבו יעלה הצורך ליצור לחץ ציבורי ייווצר, כאמור, לנוכח קושי לגייס את תמיכתו של ראש הממשלה. מצב כזה, לא סותר את האפשרות לגייס את תמיכתם של אנשי האוצר, שר התמ"ת וראשי והרשויות הערביות באמצעות הצעדים שפורטו לעיל. על רקע זה, גיוס הארגונים החברתיים, וחברי כנסת ממפלגות השמאל לקמפיין ציבורי, עשוי להשפיע על עמדתו של ראש הממשלה לנוכח ריבוי הגורמים שמולם יעמוד בקונפליקט באם לא ייתן את ברכת הדרך לתכנית המדיניות.

מטבע הדברים, משרד הפנים לא יוכל למלא תפקיד פעיל בקמפיין כזה ולכן תועברנה המושכות אל הארגונים החברתיים על מנת שיוכלו להעביר לתקשורת את האינפורמציה הרלוונטית ולקדם בפעילות לובי במסדרונות הכנסת.

יצוין כי מידת האפקטיביות של צעד כזה תחת כהונתו של נתניהו כראש הממשלה תהיה מוגבלת. זאת לנוכח האפשרות שתמיכתם של ארגוני השמאל תיצור אפקט של חיבוק דב – נתניהו יתקשה לאפשר קידום של מדיניות שידבוק בה דימוי שאיננו הולם את הקו המדיני של ממשלתו. על מנת לשמר את הדימוי הקונצנזואלי של תכנית המדיניות, מומלץ למקד את מאמצי הלובי של הארגונים המעורבים בתוכן המדיניות, מבלי להדגיש את הגורמים שניצבים מאחוריהם.

6.4.5 מסרים עיקריים לתקשורת

מסרים כלליים

- בליבת תכנית המדיניות – העלאת הכנסותיהן העצמיות של הרשויות הערביות.
- עליה בהכנסות העצמיות משמעותה יתר עצמאות של השלטון המקומי.
- פארקי תעשייה יוצרים יתרונות לגודל.
- כולם נהנים – התמיכה ברשויות השותפות בפארק התעשייה תאפשר להן גישה ליתרונות לגודל שבלעדיה יתקשו להשיג.

סיום ההידברות עם ראשי הרשויות הערביות

- משרד הפנים קיבל את טענתם של ראשי הרשויות הערביות כי הם צד לעניין המדיניות המוצעת ולפיכך החליט לשלבן בתכנית המענקים.
- מענקים אלו נועדו לממן תשתיות שתאפשרנה פיתוח כלכלי של הרשויות הערביות ובתוך כך להוסיף להכנסותיהן מעבר להכנסות הצפויות להן כתוצאה משילובן בפארקי התעשייה.
- כדאי לחזור על המסרים הכלליים שמלווים את תכנית המדיניות.

דגשים

- יש להימנע מהתייחסות לפארקי התעשייה כפתרון לסכסוכי גבולות
- יש להימנע מיצירת תווית של תכנית "שמאלנית" כדי לא לפגוע בדימוי הקונצנזואלי של תכנית המדיניות.

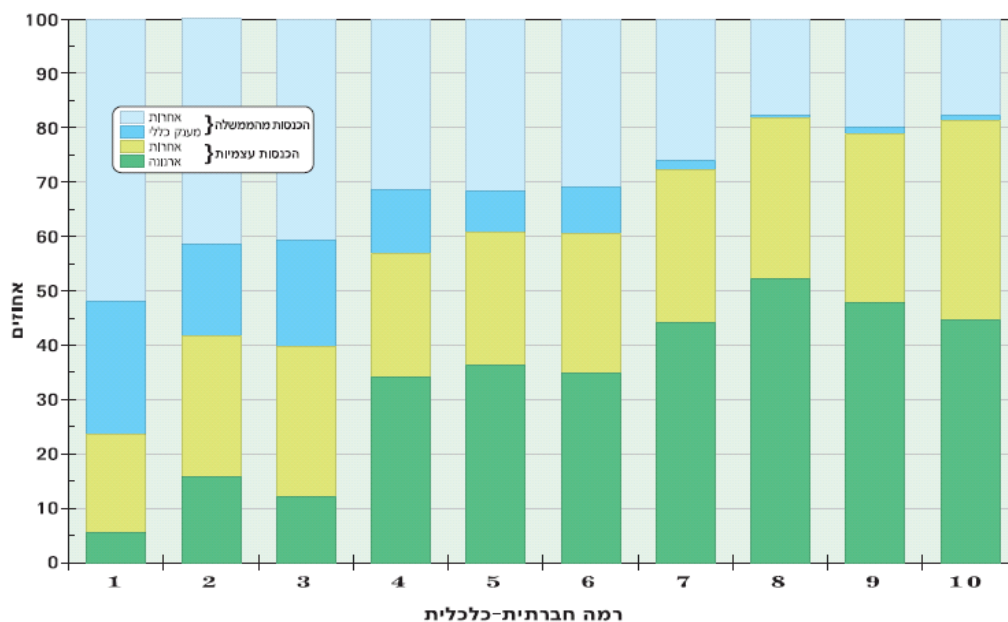
6.4.6 לוחות זמנים ליישום

מומלץ להתחיל בקידום התכנית מייד לאחר מועד הבחירות (ככל הנראה במהלך שנת 2008) כך שניתן יהיה לפתוח ביישומה בשנת התקציב 2009 – שנת התקציב הראשונה תחת כהונת הממשלה הנבחרת. בכל מקרה, דחיית מועד היישום לשנת התקציב 2010 תפגע משמעותית בסיכויי היישום של תכנית המדיניות מאחר ויקטנו הסיכויים להשלים את חלק הארי של שלב צירוף הרשויות הערביות לפארקי התעשייה במסגרת כהונתה של הממשלה שתיבחר.

| מועד | דגשים בתהליך היישום |
|--|---|
| מייד לאחר מועד הבחירות | גיוס שר הפנים באם אישר – פתיחה בעבודת מטה ותכנון קונקרטי |
| מיד לאחר גיוסו של שר הפנים ובמשך לא יותר מחודש, זאת על מנת להבטיח את שילוב התכנית בתקציב 2009. | מאמצים לגיוס תמיכתו של ראש הממשלה. |
| לנוכח כישלון בגיוס תמיכתו של ראש הממשלה. | גיוס הארגונים החברתיים לקמפיין ציבורי. הגיוס צריך להישמר בחשאיות, על מנת שמשרד הפנים לא יהיה מעורב בתהליך. לשם כך מומלץ להעביר את המסר באופן בלתי רשמי באמצעות גורם שלישי אמין שיוכל למסור את כל הדגשים הרלוונטיים. |

נספח מס' 1:

הכנסות סופיות לפי מקור בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות 2004 לפי רמה כלכלית- חברתית ב - 2003

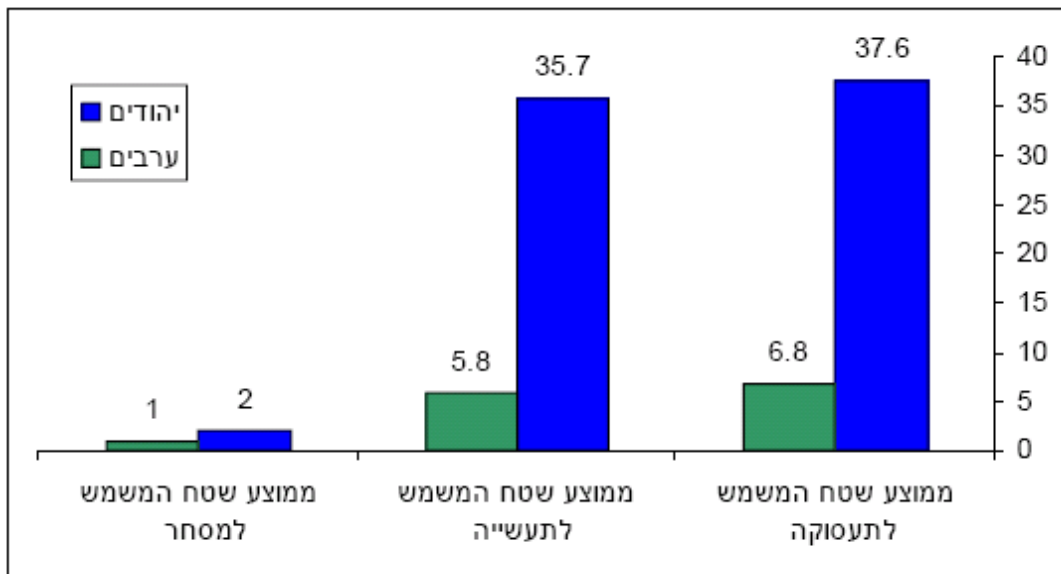


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

נספח מס' 2: מגמות ברכיבי ההכנסות של הרשויות המקומיות

אשר למענק הכללי, בשנת '72 היה המענק הכללי לנפש של רשויות יהודיות גבוה פי 9 מזה של רשויות ערביות. בשנת 1996 היה לראשונה המענק הכללי לנפש לרשויות הערביות גבוה מזה שהוקצה לרשויות יהודיות.⁴² בשנת 2005 המענק הכללי לנפש במגזר הערבי עמד במוצק על 863 ₪, שהם פי 2.8 מהמענק הממוצע ברשויות יהודיות שעמד על 307 ₪. אשר לתקציבים הייעודיים, בשנת 1994 הייתה השתתפות הממשלה בחינוך לנפש ברשויות ערביות גבוהה פי 1.06 מברשויות יהודיות. בשנת 2005 השתפר מצבן היחסי של הרשויות הערביות כשהשתתפות הממשלה לנפש עמדה על פי 1.4 מזו שברשויות היהודיות. על אף השיפור במצבן היחסי של הרשויות הערביות, כאשר בוחנים את הנתונים פר תלמיד עולה כי השתתפות הממשלה בחינוך ברשויות יהודיות בשנת 2005 הייתה גבוהה פי 1.7 מזו שברשויות הערביות. בתחום הרווחה, בשנת 1994 הייתה השתתפות הממשלה לנפש ברשויות יהודיות גבוהה פי 2 מברשויות יהודיות. גם כאן חל שיפור יחסי במצבן של הרשויות הערביות כאשר בשנת 2005 השתתפות לנפש ברשויות יהודיות הייתה פי 1.5 מזו ברשויות הערביות. גם כאן קיימת הפליה תקציבית של הרשויות הערביות, אולם ניכרת מגמה של צמצום ממדי ההפליה.⁴³

⁴² רזין, 1999
⁴³ מקור הנתונים לשנת 1994: רזין, 1999



מקור: בליקוף מיכל, קרקעות: בעלות, יעודי קרקע ושימושי קרקע, הקרקע כפוטנציאל הכנסות לרשויות המקומיות, עמותת "סיכוי", אפריל 2007

נספח מס' 4: פארקי תעשייה

בראשית שנות ה-90 נעשו צעדים ראשונים, ביוזמתן של רשויות מקומיות, ליצירת שיתופי פעולה בין רשויות לשם חלוקת הכנסות בדמותם של פארקי תעשייה אזוריים. פארקי התעשייה אפשרו לרשויות המקומיות לחלוק את תקבולי הארנונה (בהתאם למשקלה של כל רשות בשותפות) תוך חיסכון בעלויות הפיתוח כתוצאה מיתרונות לגודל. החל משנת 1997 (בעקבות החלטת ממשלה בנושא) החל משרד התמ"ת לתמוך במנהלות של פארקי התעשייה כחלק מסל ההטבות לתיעוש לאזורי עדיפות לאומית. משרד התמ"ת מימן את פיתוח הפארקים. כמו כן, מימן 60 אחוזים מתקציב האחזקה של המנהלת בשלוש השנים הראשונות להפעלתה (עם אפשרות להארכה לחמש שנים נוספות במקרים מיוחדים). התנאים לקבלת התמיכה: 1. המנהלת תפעל כתאגיד נפרד מהרשויות המקומיות השותפות, 2. תכנית הניהול הכספית של המנהלת תבטיח איזון תקציבי, 3. המנהלת תקים קרן להחזקה ושיקום מתקני הפארק ותשתיותיו. למעשה משרד התמ"ת אימץ את מודל פארקי התעשייה כפתרון לקושי לאתר אזורי תעשייה חדשים בפריפריה ולשווקם לצד יתרונות החיסכון בעלויות התשתיות והניהול שאפשרו ההסדרים הללו. הקמתן של מנהלות כאלו תלויה באישורו של שר הפנים - שר הפנים הוא שמאשר את הקמתן של חברות עירוניות ואיגודי ערים, הן המסגרת הסטטוטוריות בה פועלות מנהלות פארקי התעשייה. בשנת 2003 קוצצה התמיכה במנהלות הפארקים בכמחצית ובשנת 2006 בוטלה התמיכה כליל למעט תמיכה בשותפויות עם רשויות ערביות. בראשית שנות ה-2000 היו כ-30 מנהלות פעילות. בעקבות הקיצוץ בהיקף התמיכה הצטמצם מספר המנהלות הפעילות ל-14.⁴⁴

⁴⁴ רזון וחזן, 2006

רשימת מקורות

מאמרים

בן אליא נחום (2004), **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בן אליא נחום (1998), **משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

חידר עזיז, **מכשולים בפני פיתוח כלכלי במגזר הערבי – יוזמות כלכליות בשני ישובים ערבים: טייבה ואום אל פחם**, הוצאת המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, אפריל 1993

חמאיסי ראסם, **רשויות מקומיות קרקע ותכנון**, אצל חסון וחי'אלד (עורכים), **יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה: בעיות, מגמות, תרחישים והמלצות**, מכון פלורסהיימר, 2004

חמאיסי ראסם, **לקראת הרחבת תחום השיפוט של ישובים ערביים בישראל**, מכון פלורסהיימר 2002

רזין ערן (1999), **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם הפער?**, מחקרי פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רזין ערן וחזן אנה (2006), **חלוקת העושר המוניציפאלי בישראל – צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

שנל יצחק (2004), **יחסים כלכליים בין ערבים לבין יהודים בישראל**, אצל חסון ואבו-עסבה חי'אלד (עורכים), **יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה: בעיות, מגמות, תרחישים והמלצות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מקורות אלקטרוניים

אגף התקציבים, **חוק ההסדרים 2004**, משרד האוצר <http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **האוכלוסייה הערבית בישראל 2003** (סטטיסטי-קל) http://www.cbs.gov.il/statistical/arab_pop03.pdf

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2005**, קובץ נתונים לעיבוד http://www.cbs.gov.il/publications/local_authorities2005/local_authorities_h.htm

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2006), **מבחר נתונים דמוגרפיים, השנתון הסטטיסטי לישראל מס' 57** http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200601204_57

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקירה דמוגרפית לישראל 2005** - הבהקות

http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200601252

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תקבולים ותשלומים של הרשויות המקומיות לפי מקור תקבול, סוג של תשלום ומעמד מוניציפאלי, **ארזון - שנתון סטטיסטי לישראל (1996-2006)**

http://www1.cbs.gov.il/reader/archive/archive_h_new.html

הממונה על חופש המידע במשרד התמי"ת (יוני 2007), **דו"ח חוק חופש המידע – יעדים מבנה**

<http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/3F258F66-DF92->

[4CCD-BE9D-C29062ED348/0/hofeshmeida0607.pdf](http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/3F258F66-DF92-4CCD-BE9D-C29062ED348/0/hofeshmeida0607.pdf)

לאה אחדות, רפאלה כהן ומירי אנדבלד (2007), **ממדי העוני והפערים בהכנסות 2005-6** –

<http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/F0F45B75-8515->

[4A42-B6D3-6111E0F9F58B/0/oni20056.pdf](http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/F0F45B75-8515-4A42-B6D3-6111E0F9F58B/0/oni20056.pdf)

מיכל בליקוף (אפריל 2007), **קרקעות: בעלות, יעודי קרקע ושימושי קרקע, הקרקע כפוטנציאל הכנסות לרשות המקומית**, עמותת סיכוי

<http://www.sikkuy.org.il/misgav/mismachim/misgav-tichnun-belikof07.pdf>

מרכז אדוה (2005), **פערים בישראל - ממדי הכנסה לפי עדה ולאום**

<http://www.adva.org/pages.asp?lang=he&navigate=9>

נחמיה שטרסלר, The Marker, שטרית לשר אוצר, 26 ביוני 2007

<http://finance.walla.co.il/?w=/3401/1128499>

עמותת "סיכוי", **לקט נתונים השוואתיים בין יהודים לערבים**, על פי נתוני השנתון הסטטיסטי

<http://www.sikkuy.org.il/yeda/hashvaa.html> 2003 לישראל