

العدل التوزيعي

موديل توزيع المدخولات
من منطقة "تسيبوريث" الصناعية

צדק חלוקתי

מודל חלוקת הכנסות מאזור
התעשייה "ציפורית"

المركز العربي للتخطيط البديل، حزيران 2017

המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, יוני 2017

المركز العربي للتخطيط البديل
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
The Arab Center for Alternative Planning



”تم إنجاز هذا العمل من خلال الدعم السخي للشعب الأمريكي عن طريق وزارة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية. مضمون هذا المنشور هو مسؤولية المركز العربي للتخطيط البديل ولا يعكس بالأساس وجهة نظر وزارة الخارجية الأمريكية أو حكومة الولايات المتحدة الأمريكية.“

”עבודה זו התאפשרה בזכות התמיכה הנדיבה של העם האמריקאי באמצעות משרד החוץ של ארה”ב. תוכן חוברת זו הוא על אחריותו של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ואינו מבטא את עמדת משרד החוץ האמריקאי או את ממשלת ארה”ב.“

“This report is made possible by the generous support of the American people through the United States Department of State. The contents are the responsibility of ACAP and do not necessarily reflect the views of the Department of State or the United States Government.”



Embassy of the United States



מבוא

חוברת זו הינה פרי פרויקט שביצע המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי במימון יוזמת השותפות במזרח התיכון - MEPI בין התאריכים 1.9.2016 עד 31.08.2017 שמטרתו חלוקת הכנסות צודקת משני אזורי תעשייה בצפון: מתחם בתי הזיקוק במפרץ חיפה, להלן - "בז"ן" ואזור תעשייה ציפורית המשויך לנצרת עלית.

אחד מהעקרונות המרכזיים של המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי להלן - "מעל"א", הינו להביא למצב של צדק חלוקתי בראייה אזורית, כך שלא ייתכן המצב הקיים שבו הרשויות המקומיות החזקות נהנות מאזורי תעשייה מניבי ארנונה, ובמקביל הרשויות המוחלשות נשאות מאחור.

כדי לשנות את המצב הקיים מעל"א מציע שינוי גישה בהתייחסות אזורית לחלוקת הארנונה וההכנסות מאזורי התעשייה שתיקח בחשבון מספר אלמנטים: המצב הסוציו-אקונומי של הפרט באזור ברמה היישובית, רמת השירותים בכל יישוב והיכולת הביצועית של כל רשות ע"פ המאזן התקציבי שלה, ולא רק השייכות המוניציפלית של אזורי התעשייה. כך מעל"א מציע לקחת בחשבון את השייכות ההיסטורית של הקרקע, רדיוס אזור התעשייה שעלול לפגוע סביבתית ובריאותיות בתושבי האזור והמצב הסוציואקונומי הכללי של הרשויות הסמוכות.

מעל"א ביקש וייצג בעבר בשתי ועדות לחלוקת הכנסות: ועדת חלוקת הכנסות מעוצה מקומית תעשייתית "מגדל תפן" בגליל, ועדת חלוקת הכנסות ברמת חובב בנגב.

בחוברת שמונחת בפניכם, מובא תקציר של העבודה שנעשתה בשני אזורי התעשייה בז"ן וציפורית, בהקשר ועדת בז"ן נביא תקציר להתרחשויות שקרו בוועדה, החל מהכנסת רשויות מקומיות ערביות למנדט הוועדה עד לדיוני הוועדה

שהתקיימו בסוף שנת 2016 ותחילת שנת 2017, והסטטוס של הוועדה היום. בהקשר של אזור התעשייה "ציפורית" נציג את תזכיר הבקשה להקמת ועדת חלוקת הכנסות שמעל"א הכין והגיש למשרד הפנים עבור הרשויות המקומיות: משהד, כפר כנא, ריינה, עין מאהל ואלבטוף.

נציין בהערכה את התרומה הנדיבה של יוזמת השותפות האמריקאית במזרח התיכון - MEPI שאפשרה לנו לבצע את הפרויקט החשוב הזה, שאנחנו מתכוונים להרחיב אותו לאזורים אחרים.

חלוקת ההכנסות ממפעלי זיקוק הנפט בחיפה

לאחר מאמצים מרובים וקשים, ולאחר מעקב תכנוני ומשפטי להקמת הועדות לחלוקת ההכנסות באזור מפרץ חיפה, הצליח המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי (להלן מעל"א), לצרף את העיר שפרעם, בסמת טבעון, אלכעבייה - טבאש - אלחג'אג'רה לרשימת הישובים שהועדה הגיאוגרפית של מחוז חיפה דנה בהם לעניין חלוקת ההכנסות ממפעלי הזיקוק. כמו כן, הצליח מעל"א לחדש את פעילות הועדה לאחר קיפאון של כמה שנים, וגם להחליף כמה מחבריה. ועדה זו הוקמה ע"י משרד הפנים בתאריך, 18.9.2016, במטרה לבחון נושאים אחדים באזור חיפה ואת סוגיית חלוקת ההכנסות ושינויי גבולות בין הישובים.

לאחר ההצלחה של צירוף שפרעם, בסמת טבעון, אלכעבייה - טבאש - אלחג'אג'רה לתחום סמכות הועדה לחלוקת ההכנסות ממפעלי הזיקוק, המעל"א דרש לצרף את הישוב עבלין מפני שהוא נמצא בתוך הרדיוס שנקבע לחישוב הזכאים, כ-9 ק"מ ממפעלי הזיקוק, אלא שהתשובה לדרישה הייתה שרדיוס זה אמור לכלול את אזורי המגורים ולא רק שטח השיפוט.

מעל"א החל לייצג את שלושת הישובים שצורפו לסמכות הועדה שהחלה את עבודתה בשלהי 2016, בתיאום עם הרשויות המקומיות בישובים אלה. מעל"א ערך מחקר שטח ואסף נתונים תכנוניים ורלבנטיים אודות שלושת הישובים המתארים את המצב הכלכלי - חברתי בישובים אלה, וחלקם של התושבים במערך ההכנסות של הרשויות, הן ממסי הארנונה והן מתקציבים ממשלתיים. המרכז חשף בפני הועדה את הפערים הגדולים בהכנסות בין הישובים הערביים ואלה היהודיים שבתחום הסמכות של הועדה. כמו כן, העבודה הצביעה על הפער המשמעותי בין חלקו של התושב הערבי מהכנסות הרשות לבין זה של התושב בישובים היהודיים.

בנוסף, מעל"א ערך מחקר כולל אודות אזור מפעלי הזיקוק מאז שהוקמו בתקופת המנדט הבריטי ואשר הבעלות עליהם עברה לידי ממשלת ישראל. מחקר זה סקר את המימון והסיוע הממשלתי להקמת מתקנים ומפעלים שונים לאורך עשרות שנים. המרכז חשף העדר כל נימוק משכנע להגביל את חלוקת ההכנסות ממפעלי הזיקוק לעיריית חיפה, קריית אתא, נשר והמועצה האזורית זבולון בלבד, מה עוד ששום רשות מכל אלה לא מימנה הקמת שום מתקן בתוך מפעלי הזיקוק! ומכאן הצורך בקריטריונים

לחלוקה צודקת שתעלו את כל הישובים באזור, קריטריונים שייקחו בחשבון את הנזקים הסביבתיים כתוצאה מהפעילות של המפעלים ומימון סילוקה באמצעות מקור הזיהום ומניעת הפגיעה באוויר וגם באדמה.

המרכז הציג מודל לחלוקה צודקת של ההכנסות בין כל הישובים שנכללו בסמכות הועדה אשר לוקח בחשבון את המצב הכלכלי - חברתי לנפש/תושב בכל ישוב, כמו כן את המרחק הגיאוגרפי ומידת הנזקים לסביבה ולישוב, לתושבים ולסביבה.

נציגי המרכז לתכנון אלטרנטיבי, השתתפו בכל הישיבות הקשורות בחלוקת ההכנסות ממפעלי הזיקוק ועקבו אחרי החומרים הכתובים והנתונים שהוגשו בפני הועדה, ע"י הרשויות השונות ואותם מומחי סביבה וכלכלנים וגיאוגרפים שהציגו את המחקרים שלהם בפני הועדה.

בשלב האחרון של עבודת הועדה לקראת הגשת המלצותיה, הוגשה עתירה לבג"ץ למנוע את פרסום ההמלצות, ע"י הרשויות המקומיות הנהנות מהכנסות הארנונה מבז"ן, חיפה (45%), קריית אתא (25%), נשר (15%), והמועצה האזורית זבולון (15%). מהלך זה השהה את עבודת הועדה עד סיום ההליך המשפטי (הדיונים בעתירה) שיסתיים לאחר הוצאת דו"ח זה לאור.

המרכז לתכנון אלטרנטיבי ימשיך כדרכו לעקוב אחרי ההתפתחות בנושא רגיש זה תוך כדי ש"פ עם הישובים הערבים המיוצגים בוועדה, שפרעם, בסמת טבעון ואלכעבייה - טבאש - אלחג'אג'רה, דלית אלכרמל ועוספיא במטרה לסייע להם לממש את הזכויות שלהם במסגרת חלוקה מחדש של ההכנסות ממפעלי הזיקוקת או הקמת מועצה תעשייתית כפי שציינה הוועדה בהמלצותיה, להקים מועצה תעשייתית שתהווה רשות מקומית תעשייתית (כמו "תפן") שתפקד על ניהול ופיתוח אזה"ת, שרווחיה יתחלקו בין הישובים השותפים בנהולה, לאחר גזירת עלויות הניהול והתפעול.

מעל"א מקווה שבסיומו של התהליך המשפטי יוכל לרשום עוד הישג בתחום הצדק החלוקתי. לציין, מעל"א כבר רשם לעצו הצלחה בדבר חלוקה צודקת של הכנסות באזור "תפן" שהתבטאה בהקצאת 43% מסה"כ ההכנסות לטובת ישובים ערביים סמוכים, המועצה המקומית הכוול את כפר סמיע וכסרא (23%), והמועצה המקומית את יאנוח וג'ת (20%). מעל"א יגביר את מאמציו כדי להביא חלוקה צודקת של הכנסות מאזור התעשייה ציפורית לטובת אלמשהד, כפר כנא, אלבטוף, אלריינה ועין מאהל.

חלוקת הכנסות מאזור תעשייה "ציפורית"

הקדמה

לצורך ביצוע חקירה בדבר חלוקת הכנסות והרחבת תחומי שיפוט מינה משרד הפנים ועדת חקירה גיאוגרפית קבועה לבחינת נושאים הנוגעים לסוגיות אלה.

תזכיר זה מוגש לשר הפנים כבקשה לבחינת חלוקת הכנסות מארנונה מאזור תעשייה "ציפורית".

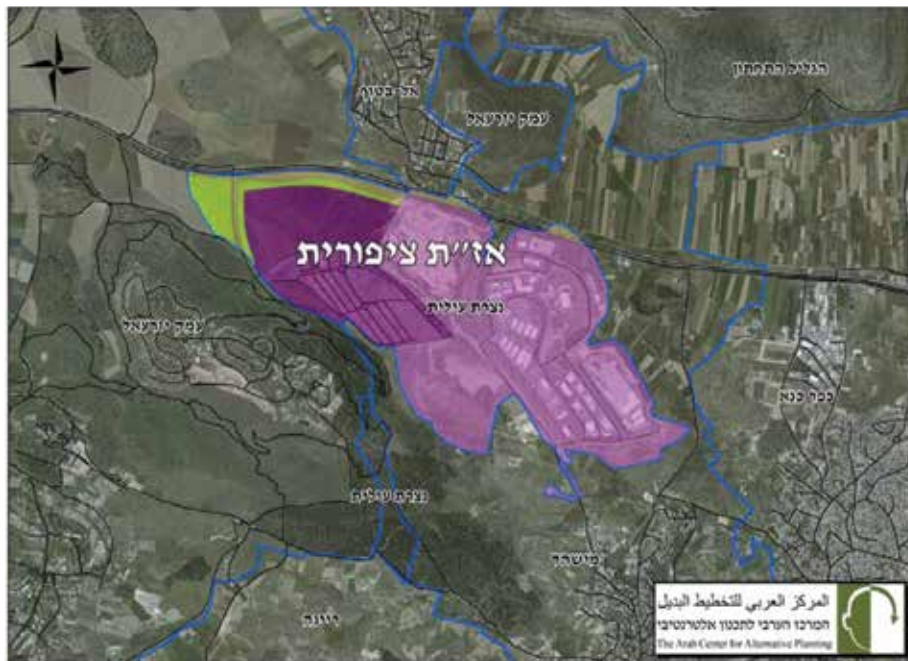
בקשת חלוקת הכנסות מתייחסת לתחום אזור התעשייה הצפוני של העיר נצרת עילית (אזור תעשייה ציפורית) כפי שנקבע בתכנית המתאר הכוללת מס' 212-0137604 (ראה מפה מס' 1), והיא נתמכת ע"י הרשויות המקומיות: משהד, כפר כנא, עין מאהל, ריינה ואלבטוף. כמקובל בהתאם לחוק, הבקשה לחלוקת הכנסות תוגש לשר הפנים, אך עיריית נצרת עילית תהיה שותפה לתהליך במידה והשר יחליט על הסמכת ועדת חקירה להמליץ לו בעניין.

הרשויות הנ"ל הסמיכו את המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ע"ר (להלן: מעל"א) להכין תזכיר זה כדי להגישו לשר הפנים, ולהציע מודל לחלוקת הכנסות הארנונה בין הרשויות המשתתפות.

כחלק ממשימת ייצוג הרשויות המקומיות בעניין "ציפורית", פיתח מעל"א מודל אמפירי לחלוקת הכנסות מארנונה וממקורות אחרים בין רשויות שונות. המודל מתבסס על הידע והניסיון שהצטבר בארץ ובעולם בתחום חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות. לאחרונה המודעות לצורך בחלוקת הכנסות שמקורן מאזורי תעשייה ומסחר בין רשויות סמוכות נמצאת במגמת עלייה מאחר והפערים בהכנסות בין הרשויות התקבעו לאורך הזמן (צדק חלוקתי).

יודגש כי לא קיים בארץ מודל מוסכם ומחייב שמשמש לחלוקת הכנסות בין רשויות. המודל המוצע ע"י מעל"א ומייצג את חמש

הרשויות שלעיל מאמץ חלק ממצאי והמלצת ועדות חקירה קודמות שעסקו בסוגיית חלוקת ההכנסות, אך משלב היבטים ופרמטרים פסיקליים נוספים שמרחיבים את תחולת המודל. היעד הרצוי הינו פיתוח מודל חלוקת הכנסות אמפירי, אוניברסאלי ושקוף שמתבסס, ככל האפשר, על פרמטרים כמותיים מדידים וזמינים מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או מקורות מידע מהימנים אחרים.



מפה מס' 1: שטח אזור התעשייה ציפורית ע"פ תכנית המתאר הכוללנית 212-0137604

מאפייני אזור תעשייה ציפורית:

אזור תעשייה ציפורית אזור התעשייה הוקם בשנת 1992 על קרקעות שסופחו לנצרת עילית, הוא ממוקם כ 7 ק"מ מצפון לעיר. בשלבו הקיים משתרע על פני 1600 דונם וכשתושלם הקמת שאר השלבים יגיע שטחו ל 3560 ד'. הוא כולל מפעלי תעשייה כבדה פארק לתעשיות היי-טק ולמפעלים בעלי פוטנציאל תיירותי. האזור הינו שטח נטול תושבים, הוא מכיל שטחים ירוקים ומבנים ציבוריים וניהולו נעשה ע"י מנהלת המנהלת אותו.

יוזכר שאזור התעשייה ציפורית נכלל בתכנית המתאר המחוזית מחוז הצפון תמ"מ/9/2 בטור אזור תעשייה מרחבי. התכנית סימנה גם ברצף עם אז"ת ציפורית שני אזורי תעשייה בתחומי היישובים משהד וכפר כנא. אזור התעשייה בכפר כנא פותח חלקית. במשהד טרם הוחל בפיתוח אזור התעשייה אף על פי שהתכנית אושרה סופית.

בחירת המועצות המקומיות המשתתפות בבקשה לחלוקת ההכנסות

בחירת הרשויות והישובים שישתתפו בחלוקת ההכנסות מאז"ת ציפורית תיעשה עפ"י מספר פרמטרים/קריטריונים כפי שיוסבר להלן:

• קריטריון המרחק:

מבדיקה מרחבית שביצענו שבמהלכה נבדקו איזה יישובים נמצאים במרחק מקסימאלי של 7 ק"מ מאזור התעשייה ציפורית עלה כי מועצה מקומית משהד והיישוב רומת אל הייב ששייך למועצה אזורית אל בטוף בנוסף ליישוב הקהילתי הושעיה ששייך

למועצה אזורית עמק יזרעאל הם יישובים שגובלים באזור התעשייה ציפורית; יישובים שאינם גובלים בציפורית אך נמצאים במרחק של עד 3 ק"מ הם מועצות מקומיות כפר כנא וריינה, והיישובים רומאנה ועוזייר ששייכים למועצה אזורית אל בטוף, מושב ציפורי והיישוב הקהילתי בית רימון. במרחק של עד 6 ק"מ מציפורית נמצאים היישובים טורעאן, עין מאהל ופיע, נצרת ונצרת עילית.

• קריטריון האשכול הסוציאקונומי :

מהיישובים שנסקרו למעלה, היישובים משהד, כפר כנא, ריינה, עין מאהל, יפיע נצרת, טורעאן ויישובי המועצה האזורית אל - בטוף הם אלו שנמצאים באשכולות הסוציאקונומיים הכי נמוכים מ 3-1. נצרת עילית נמצאת באשכול 5 ומועצה אזורית עמק יזרעאל באשכול 8.

• קריטריון ההכנסה מארנונה מתעסוקה :

לרוב היישובים שנסקרו לעיל, מקור ההכנסה העיקרי הינו ארנונה ממגורים חוץ ממועצה אזורית עמק יזרעאל ונצרת עילית שלהם יש תעסוקה מניבה (ראה טבלה מס' 1). כמעט לרוב היישובים אין אזורי תעשייה עצמאים ומניבים, ולאלו שיש להם כמו נצרת כפר כנא וריינה, אזורי התעשייה נמצאים במצב מאוד חלש כך שההכנסות אינם משמעותיים ולא תורמים לחוסן הכלכלי של הרשויות.

טבלה מס' 1 : הכנסות מארנונה לנפש בכל אחד מהיישובים

ישוב	גודל אוכלוסייה	גביית ארנונה כוללת לנפש ש"ח/נפש	ארנונה לא ממגורים לנפש ש"ח/נפש
עמק יזרעאל	39,000	3164	1,995
נצרת עילית	40,198	2881	1,879
נצרת	75,726	1100	543
טורעאן	13,337	933	454
כפר כנא	21,296	759	333
משהד	7,858	646	80
יפיע	18,234	612	198
ריינה	18,475	549	126
עין מאהל 2012	12,484	490	36
אל בטוף	7,300	402	28

לאור הנתונים בטבלה אנחנו קובעים שהיישובים שיש להכלילם בחקירה בנוגע לחלוקת הכנסות מאזור תעשייה ציפורית הינם: משהד, כפר כנא, ריינה, מועצה אזורית אל בטוף ועין מאהל וזאת בהתבסס על המרחק שלהם מציפורית, וההכנסה הנמוכה

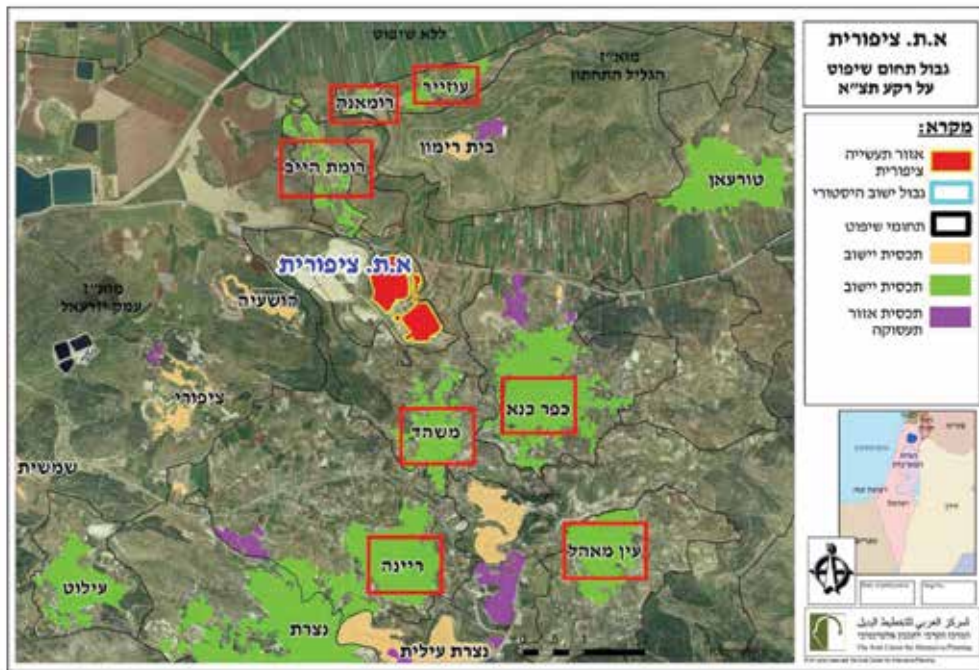
מארנונה עסקית בתחומן.

יש להבהיר, שהיישובים - טורעאן יפיע ונצרת לא נכללו ברשימת היישובים שדורשים חלוקת הכנסות מאזור התעשייה בשל כמה סיבות והינם:

1. מועצה מקומית טורעאן הגישה למשרד הפנים בקשה לחלוקת הכנסות מאזור תעשייה "קדמת גליל" וממחנה "שמשון"

שבתחום מועצה אזורית הגליל התחתון וסמוכים לתחום שיפוט טורעאן.

2. לדעתנו, עבור נצרת ויפיע יש למצוא פתרון יותר יעיל מחלוקת הכנסות מאזור תעשייה משותף לעוד מספר רב של רשויות. כיישובים גדולים באזור, שניהם צריכים אזור תעשייה עצמאי ומניב למען שיפור מצבם הכלכלי ומצב תושביהם החברתי.



מפה מס' 2: רשויות הנכללות בבקשה לחלוקת הכנסות

מאפייני הרשויות:

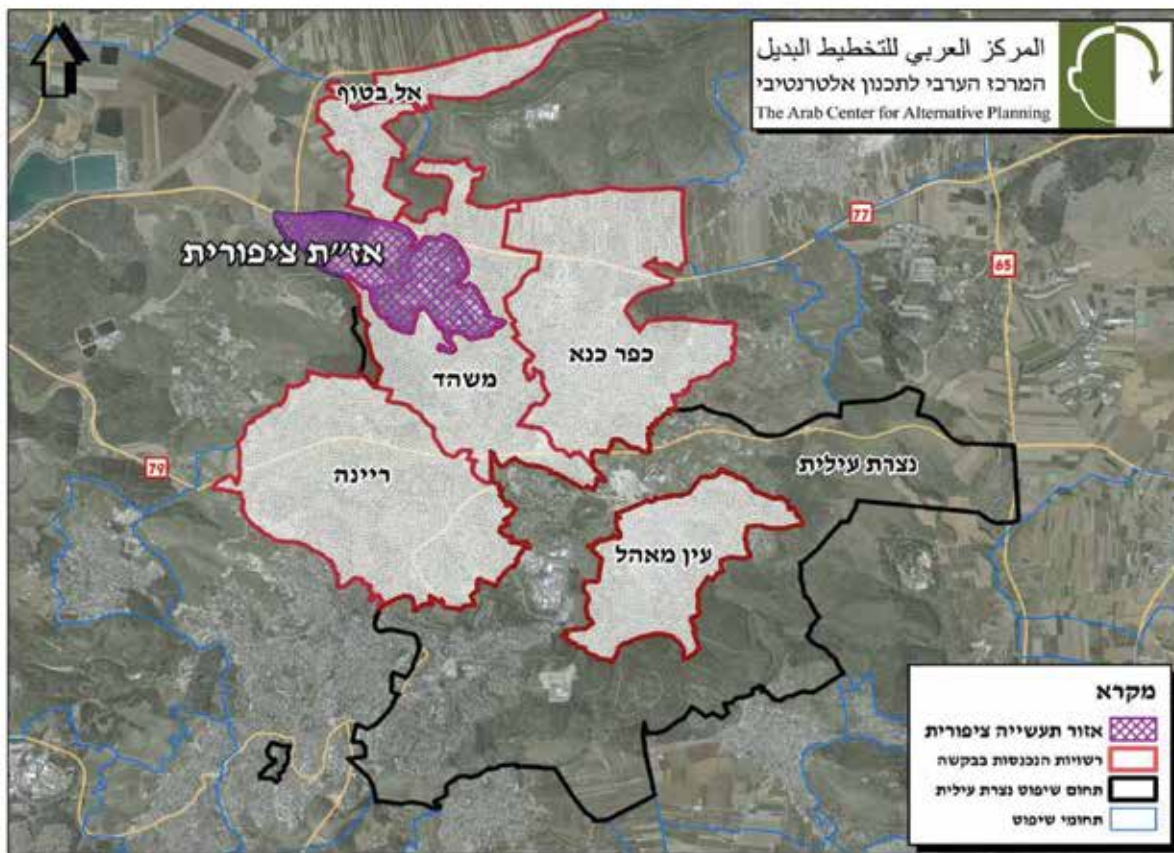
הטבלה שלהלן מציגה את המאפיינים הכלליים של חמשת המועצות המקומיות: כפר כנא, משהד, ריינה, עין מאהל ומועצה אזורית אל בטוף:

טבלה מס' 2 : מאפייני הרשויות הנכללות בחלוקת ההכנסות:

מועצה מקומית	כפר כנא	משהד	ריינה	עין מאהל	מ.א אל בטוף
ישובים	כפר כנא	משהד	ריינה	עין מאהל	עוזייר רומאנה רומת אל הייב ואדי אל חמאם
שנת כינון הרשות	1,968	1,960	1,968	1,964	2,000
אוכלוסייה - 2015	21,296	7,858	18,475	12,484	7,300

מ.א אל בטוף	עין מאהל	ריינה	משהד	כפר כנא	מועצה מקומית
1	2	3	2	2	אשכול חברתי - כלכלי
58.5	-	89.5	39.5	127	תקציב (הכנסות) שנתי רגיל (מלש"ח)
5.5 (756 ש/נפש)	-	26.7 (451.4 ש/נפש)	7.8 (893 ש/נפש)	29.8 (1,400 ש/נפש)	חיוב ארנונה כללית (מלש"ח)
3,760	5,200	10,800	7,240	10,050	שטח תחום השיפוט (ד')

הטבלה מראה שדירוג חמש הרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים נמצא בחציון התחתון, ושהן סובלות מהכנסות עצמיות נמוכות (מתחת ל- 1,500 ש/נפש) בגלל היעדר אזורי תעשייה משמעותיים פעילים ומרכזי מסחר ותעסוקה ברובם המוחלט. המפה (מס' 3) מראה את מיקום הרשויות המקומיות המשתתפות בחלוקת ההכנסות ביחס לאזור העשייה ציפורית באזור הגליל התחתון במחוז הצפון, לרבות את תחומי השיפוט:



מפה מס' 3: מפת התמצאות

פיתוח מודל אמפירי לחלוקת הכנסות בין רשויות:

מוצע מודל אמפירי לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות גובלות וסמוכות לאזור תעסוקה או למקור הכנסה אחר שהכנסותיו אינן מארנונה ממגורים, כגון מחצבה או מחנה צבאי או מפעל תעשייתי בקנה מידה אזורי או ארצי. האזור שהכנסותיו מתחלקות, כולן או מקצתן, בין מספר רשויות מקומיות רלוונטיות יקרא בהמשך כ- "אזור חלוקת הכנסות", ולקיצור "אח"ה".

חלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות המשתתפות (או המקבלות) נקבעת עפ"י חמשה קריטריונים ראשיים:

1. שיקולי-על מיוחדים;
2. מרחק השטח הבנוי של הרשות המשתתפת מאזור חלוקת ההכנסות;
3. הפערים הפיננסיים בין הרשויות המשתתפות בחלוקת ההכנסות.

ראשית, לעתים קרובות ההחלטה לחלק את ההכנסות מאזור מניב ("מכרה ארנונה") בין הרשויות המקומיות הסמוכות באה כתחליף או כפשרה לבקשות סותרות וללחצים לסיפוח שטחים לתחומי השיפוט של רשויות שכנות. שיטת חלוקת ההכנסות עפ"י קריטריונים אובייקטיביים שקופים ואוניברסאליים מקהה את הקונפליקטים האזוריים והתחרות בין הרשויות, ומכוננת מנגנון של שיתוף פעולה אזורי, ומעודדת איתור אינטרסים משותפים.

קיימים מקרים שבהם לרשויות ספציפיות הייתה (ועוד קיימת) זיקה מיוחדת וקשר אמיץ עם אח"ה - מעין "רשות אם". ידועים מקרים שבהם הוקם אזור תעשייה רחב ידיים, מרכז עסקים אזורי או מקור הכנסה עשיר אחר על קרקע שהייתה שייכת (קניינית או מוניציפאלית) לרשות או לישוב סמוך, אך החלטות מנהליות/שלטוניות ותכנוניות מנעו מהרשויות והישובים בעלי הזיקה המיוחדת כל הנאה מפירות הפיתוח והצמיחה. יתרה מזו, עצם הקמת אח"ה סמוך לרשות האם מנעה קידום ויזום אזור תעסוקה ומיזמים כלכליים אחרים בתחומה, דבר שפגע בחוסן הפיננסי של הרשות ובהזדמנויות פיתוחה.

אין אפשרות לקבוע כללים אוניברסאליים לקבלת החלטות בעניין דרישות מיוחדות של רשויות לקבל חלק מהסכום העומד לחלוקה בגין הזיקה המיוחדת עם אח"ה. אבל לעתים קרובות אי אפשר להתכחש לדרישות מיוחדות כאלה. אי לכך צריך לאפשר לוועדה שתכריע בעניין חלוקת ההכנסות להפעיל שיקול דעת בהתאם לפרטי כל מקרה ומקרה.

לסיכום, סביר להקצות חלק מהסכום הגלובאלי שעומד לחלוקה עפ"י קריטריון שיקולי-על מיוחדים ע"מ לענות על הציפיות של רשויות בעלות זיקה מיוחדת ומוכחת לאח"ה לזכות במנה מוגברת מהסכום שעומד לחלוקה, שתהווה מעין פיצוי על הפסד הזדמנויות הפיתוח והצמיחה, ועל הזיקה המיוחדת עם אח"ה הרלוונטי.

שנית, המטרה שעומדת מאחורי חלוקת ההכנסות בין הרשויות המשתתפות עפ"י קריטריון המרחק (ממקור ההכנסה) היא מתן פיצוי לרשויות שמסביב על פגיעה או מטרד שנגרם להן ולאוכלוסייתן כתוצאה מקרבתן למקור ההכנסה. הפגיעה או המטרד יכולים להיות בריאותיים, סביבתיים, נופיים, תדמיתיים, בטיחותיים, תחבורתיים או מגבלות תכנון ופיתוח בתחום הרשויות המקבלות הנובעות מהקרבה הפיסית למקור.

העקרונות הפיסיקאליים קובעים שככל שהמרחק מהמטרד (שהוא מקור ההכנסה) גדול יותר, כך עוצמת ההשפעה פוחתת. ולהיפך, ככל שרשות או ישוב קרובים יותר למטרד ההשפעה השלילית אינטנסיבית יותר ועוצמתה גוברת.

הרציונל מאחורי חלוקת ההכנסה מהארנונה המוטלת על מקור המטרד הוא שהתועלת הכלכלית שממנה נהנית הרשות המקבלת חלק מההכנסה מאזנת ומאיינת במידה חלקית את ההשפעה השלילית ומהווה מעין פיצוי על הנזקים השונים הנגרמים לה ולתושביה. כמוכן, פיצוי זה יכול לשמש לנקיטת צעדים וביצוע פעולות שיצמצמו ויגבילו את ההשפעות השליליות האמורות.

גורם נוסף שמצדיק קבלת חלק מההכנסה מאזור תעשייה ע"י רשות סמוכה הוא שעצם קיום אזור התעשייה מהווה לעתים קרובות סיבה או עילה לדחות יוזמות של הרשויות להקים אזורי תעסוקה בקרבת מקום, בהסתמך על שיקולים סביבתיים וכלכליים שונים. עובדה זו גורמת להפסד הזדמנויות פיתוח וצמיחה אצל הרשויות הסמוכות. הפסדים אלה גדלים יחסית ככל שהרשות קרובה יותר לאזור התעשייה, והפיצוי עבור איבוד ההזדמנויות (Opportunity Cost) חייב לגדול בהתאם.

יצוין שככל שמקור המטרד הוא אינטנסיבי ובעל עוצמת השפעה שלילית גבוהה יותר, כך סביר שחלק ההכנסה שיחולק בין הרשויות הסמוכות לפי קריטריון המרחק יגדל יותר. להמחשת העניין, הגיוני יותר שקריטריון המרחק יקבל משקל גדול יותר כשמדובר במחצבה פעילה או באזור תעשייה כבדה ומזהמת בהשוואה לאזור מלאכה קלה או לפארק תעשיות נקיות.

שלישית, המטרה מאחורי חלוקת הכנסות בהתאם לקריטריון הפערים הפיננסיים בין הרשויות המשתתפות בחלוקת ההכנסות היא יישום עקרון הצדק החלוקתי ונקיטת צעד לצמצום הפערים בין הרשויות הנמצאות באזור הרלוונטי. בהינתן מצב שבו הרשויות השונות באזור גיאוגרפי אחד מתחרות ביניהן במשיכת יזמים ועסקים להתמקם בהן אפילו תוך מתן הנחות

ותמריצים שמקטינים יחסית את הכנסותיהן העצמיות מארנונה על עסקים, והכול ע"מ לשפר את מצבן הפיננסי-כלכלי, אזי חלוקת הכנסות בקנה מידה אזורי מפחיתה את התחרות ומחזקת את העמידה וכושר ההתמקחות של הרשויות.

כמוכן, חלוקת ההכנסות בהיקף אזורי מקטינה את הלחץ להקמת אזורי תעסוקה ותעשייה בכל רשות באזור גם אם הדבר כרוך בגרימת נזקים סביבתיים ובפגיעה באיכות החיים של התושבים. כך נוצרת ההרגשה שכל פרויקט פיתוח או מפעל תעשייתי שקם באזור, הכנסותיו יתחלקו באופן שוויוני בין הרשויות והתושבים באזור.

הפרמטרים שמשפיעים על הקריטריונים לחלוקה

שני הקריטריונים האמורים (קרי: המרחק הפיסי ממקור ההכנסה, והפערים הפיננסיים בין הרשויות המשתתפות) שקובעים את אופן חלוקת ההכנסה בין הרשויות המשתתפות משתבצים בנוסחא אמפירית שהינה פונקציה של מספר פרמטרים פסיקליים וכלכליים שמאפיינים את הרשויות. נוסחת החלוקה קובעת את הסכום שבו תזכה כול רשות מהסכום הכולל העומד לחלוקה בהתאם לפרמטרים המאפיינים אותה שהינם מדידים, אוניברסאליים ושקופים.

קריטריון המרחק

הפרמטרים שקובעים את ערך מקדמי חלוקת ההכנסה לפי קריטריון המרחק הם המרחק הפיסי מהמקור וגודל האוכלוסייה של הרשויות המשתתפות.

• פרמטר המרחק הפיסי

המרחק הפיסי הינו המרחק הנמדד ממרכז מקור ההכנסה עד למרכז הישוב (או הישובים) של הרשות המשתתפת. במקרה

והרשות המשתתפת מורכבת ממספר ישובים או ריכוזי אוכלוסייה מוגדרים פיסית וגיאוגרפית (כמו במקרה דנן), יימדד המרחק ממרכז מקור ההכנסה למרכז כל ישוב או ריכוז אוכלוסייה בנפרד. ישובים מרוחקים מעבר לרדיוס השפעה מוסכם לא יילקחו בחשבון ולא ייכללו בנוסחת החלוקה גם אם הם שייכים מוניציפאלית לרשות שהוגדרה כרשות משתתפת בחלוקה (לדוגמא: ישובי מוא"ז שרק חלק מהם נמצאים בטווח רדיוס השפעה מוסכם).

המודל המוצע מתייחס להשפעת המרחק הפיסי של הישובים השייכים לרשויות המשתתפות על ערך מקדמי החלוקה שמחשבת הנוסחה בשתי דרגות עוצמה:

1. עוצמה מוגברת/אינטנסיבית עבור רשויות (או חלק מרשויות) הגובלות פיסית עם מקור ההכנסה. עבור רשויות גובלות אלו מקדם חלוקת ההכנסה נמצא ביחס הפוך למרחק הפיסי מהמקור.
2. עוצמה מופחתת עבור רשויות שאינן גובלות (אך סמוכות פיסית וכלולות בבקשה חלוקת הכנסות). עבור רשויות סמוכות אלו מקדם חלוקת ההכנסה נמצא ביחס הפוך לריבוע המרחק הפיסי מהמקור.

• פרמטר גודל האוכלוסייה

גודל האוכלוסייה של הרשות (או החלקים מהרשות) המשתתפת שנמצא בטווח רדיוס ההשפעה המוסכם נחשב כפרמטר שמשפיע על מקדם חלוקת ההכנסה לפי קריטריון המרחק הפיסי מהמקור.

ההיגיון שבהכללת גודל האוכלוסייה כפרמטר בעל השפעה הוא שבמקרה ושני ישובים נמצאים במרחק שווה מהמקור, סביר מאוד שהרשות בעלת האוכלוסייה הגדולה יותר תזכה בחלק משמעותי יותר מכספי החלוקה מאשר הרשות שאוכלוסייתה קטנה ממנה, מאחר וברשות הגדולה יותר תושבים חשופים להשפעה השלילית הנובעת מהימצאותם קרוב למקור.

אף על פי כן, ומאחר והאוכלוסייה של הרשות נכללת גם כפרמטר בקביעת מקדמי החלוקה לפי קריטריון סגירת הפערים

הפיננסיים בין הרשויות המשתתפות (כפי שיוצג בהמשך), הוגבלה השפעתה בנוסחת חישוב המקדמים כך שהחלק המועבר לרשות משתתפת תלוי בתלות ליניארית עם השורש הריבועי של גודל האוכלוסייה. כך מתמתנת השפעת גודל האוכלוסייה של הרשויות על מקדמי החלוקה במידה סבירה, ויימנע מצב שבו הרשויות הגדולות תהיינה מעין "חור שחור" שיבלע את מרבית הסכום המחולק.

חשוב לציין ולהדגיש שהמצב החברתי-כלכלי של הרשויות המשתתפות איננו פרמטר המשפיע על מקדמי החלוקה עפ"י קריטריון המרחק מהמקור. רשויות מבוססות זכאיות לקבל פיצוי על נזקים והשפעות שליליות שנגרמות לתושביהן ממפעלים ומטרדים שנמצאים בקרבתן ללא קשר למעמדן החברתי-כלכלי. ההסבר לכך נעוץ בעיקרון שכאשר אזרח בודד או קבוצת אזרחים או ישוב שלם נתונים להשפעה שלילית בגלל קרבה למפעל או למטרד סביבתי מכל סוג שהוא, אזי הם זכאים לקבל פיצוי או לזכות בחלק מהארנונה שמשלם גורם ההשפעה, ללא קשר או תלות במצבם החברתי-כלכלי. הרי גם אנשים עשירים ומבוססים צריך לפצות אם נגרם להם נזק או מטרד.

• קריטריון צמצום הפערים הפיננסיים

הפרמטרים שקובעים את ערך מקדמי חלוקת ההכנסה לפי קריטריון צמצום הפערים הפיננסיים בין הרשויות המשתתפות הם:

1. ההכנסה העצמית הכוללת של הרשות מהטלת ארנונה על עסקים ומגורים בתחומה;

2. הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות;

3. גודל האוכלוסייה של הרשות.

• פרמטר ההכנסה העצמית של הרשות

ככל שההכנסה העצמית של הרשות ממקורות עצמיים גבוהה יותר, יגבר חוסנה הפיננסי ותקטן תלותה במענקים ותמיכות מהממשלה להשגת איזון תקציבי.

בד"כ נהנות רשויות מקומיות שבתחומן קיימים אזורי תעסוקה, תעשייה מפעלים מיוחדים ומוסדות ממשלתיים או ציבוריים מהכנסה עצמית גבוהה שמקורה בארנונה המוטלת עליהם. גם רשויות מקומיות שנמצאות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים מאחר ורוב אוכלוסייתן מבוססת ועשירה נהנות מהכנסות גבוהות מארנונה ממגורים. לעתים קרובות רשויות שנהנות מהכנסות עצמיות גבוהות מעסקים מתברכות גם באוכלוסייה מבוססת ולכן משתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים. אך קיימות רשויות מקומיות משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים אך ורק בגלל הימצאות אוכלוסייה מבוססת שמתגוררת בהן ולמרות שאינן כוללות עסקים מניבי ארנונה גבוהה. רשויות אלו מתאפיינות באחוזי גביית ארנונה גבוהים ובחוסן פיננסי וביציבות מוניציפאלית מרשימה.

לעומת זאת קיימות רשויות שכמעט מחוסרות אזורים מניבי ארנונה עסקית משמעותית, אבל גם אוכלוסייה מבוססת ועשירה. לרוב, רשויות אלו משתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, מתקשות לאזן את תקציבן, ונסמכות על מענקי האיזון שמעמידה לרשותן הממשלה מדי שנה.

יצוין שהמגמה בעשור האחרון היא הקטנת מענקי האיזון מהממשלה ללא העמדת מקורות הכנסה (עצמית) חלופיים לרשויות המקומיות, ואי לכך, הגברת תהליכי ההתייעלות וצמצום ההוצאות והשירותים לתושבים, אך גם למחסור במקורות מימון לפיתוח מיזמים מוניציפאליים. מכאן גם התפתח הצורך בחלוקת ההכנסות מארנונה שנגבית ממפעלי תעשייה ומאזורי תעסוקה וממפעלים מיוחדים בין הרשויות על בסיס מקומי/אזורי.

מטרת חלוקת ההכנסות מארנונה מעסקים ומפעלים בין רשויות מקומיות שנמצאות בסביבתם הקרובה היא לצמצם את הפערים הפיננסיים ביניהן שנוצרו בגלל הפער בין ההכנסות העצמיות של הרשויות השונות ממקורות הארנונה המוניציפאלית

(עסקים ומגורים). המטרה ראויה, הגיונית ומוסרית במיוחד כאשר מדובר בחלוקת הכנסה שמקורה מעסקים, מפעלים ומוסדות ציבוריים שנבנו בעיקר ביוזמת הממשלה ובהובלתה ופחות במאמץ יזמות והובלה של רשות מקומית ספציפית.

מענקי האיזון הממשלתיים לא נלקחים בחשבון בהשוואת ההכנסות העצמיות של הרשויות המשתתפות בחלוקה. בעיקרון, מענקי האיזון מועברים לרשויות החלשות ע"מ לפצות אותן על המחסור במקורות הכנסה עצמית. הכללת מענקי האיזון בהשוואת ההכנסה העצמית של הרשויות המשתתפות תגרום לעיוות הפערים הפיננסיים האמיתיים הקיימים בין הרשויות.

בעניין הקשר ההדדי בין חלוקת הכנסות שמקורן ממפעלים מקומיים ואזוריים לבין מענקי איזון שמקורן מתקציב המדינה, צריך להתריע מפני הפיכת שיטת חלוקת הכנסות בין הרשויות למשחק סכום אפס, כלומר שתוספת ההכנסה העצמית לרשויות תקוזז ע"י הקטנת מענקי האיזון שהגיעו להן בלעדי חלוקת ההכנסות. כך יהפך המהלך למעין טקטיקה מכוונת הננקטת ע"י הממשלה להיפטר מהרשויות החלשות ומהצורך לתמוך בהן ע"י מענקי האיזון. במידה וזה מה שיקרה, הגובה האבסולוטי של המשאבים שיעמדו לרשות הרשויות החלשות כתוצאה מחלוקת הכנסות לא יגדלו באופן מורגש, אם בכלל.

• השפעת גודל אוכלוסיית הרשות

גודל אוכלוסיית הרשות הינו פרמטר בעל השפעה ניכרת על גודל החלק שתקבל הרשות מחלוקת הכנסות עפ"י קריטריון צמצום הפערים הפיננסיים. ככל שאוכלוסיית הרשות גדולה יותר, כך יגדל הסכום שתזכה בו הרשות מהחלוקה.

מאחר וקריטריון צמצום הפערים הפיננסיים נובע מעיקרון הצדק החלוקתי, הגיוני וצודק שאוכלוסייה גדולה יותר תזכה בחלק גדול יותר מהסכום שעומד לחלוקה בין הרשויות.

ההיבטים הכמותיים של השפעת גודל האוכלוסייה יתוארו ויובהרו בהמשך צמוד להצגת מודל חישוב מקדמי החלוקה בין הרשויות המשתתפות.

• השפעת המצב החברתי-כלכלי של הרשות

למעשה, המצב החברתי-כלכלי של הרשויות המשתתפות בחלוקת ההכנסות הינו מעין "פיל לבן" שנוכח במפורש או במשתמע ברוב הקריטריונים והפרמטרים המשפיעים על מקדמי חלוקת ההכנסות עפ"י קריטריון צמצום הפערים הפיננסיים בין הרשויות. היקף ההכנסות של כל רשות מקומית מושפע ישירות ממעמדה החברתי-כלכלי. כמעט תמיד, רשויות השייכות לאשכולות הגבוהים נהנות מהכנסה סגולית (קרי הכנסה לנפש) גבוהה, אם מכיוון שהן מאכלסות עסקים ו- "מכרות ארנונה" עסקית נדיבים, ואם מכיוון שאוכלוסייתן מבוססת ומיטיבה לשלם את חובותיה לרשות.

במונחים מוניציפאליים, חיוב הארנונה לנפש גבוה ברשויות מבוססות, בד בבד עם אחוזי גבייה גבוהים, לעומת הקלות והנחות ארנונה מועטות. ברשויות החלשות (הנמצאות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים) חיובי הארנונה נמוכים, כמו גם אחוזי הגבייה, ובניגוד להקלות ולהנחות הגדלות ככל שמצב הרשות חלש יותר.

הדרך הישירה שבה מתבטאת השפעת הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות במודל חלוקת ההכנסות הינה הקטנת (וליתר דיוק - הכפלת) ההכנסה העצמית של כל רשות במקדם גבייה נורמטיבי שערכו נגזר ממעמדה החברתי-כלכלי. ערך מקדם הגבייה הנורמטיבי עבור הרשויות באשכולות הגבוהים מתקרב ל- 100%, ופוחת ככל שדירוג הרשות נמוך יותר.

• תיאור מודל החלוקה עפ"י קריטריון סגירת הפערים הפיננסיים

מודל החלוקה הינו בינארי, במובן זה שהוא מזכה רשויות בחלק מההכנסה המחולקת בתנאי שההכנסה העצמית לנפש מארנונה כללית (ממגורים ומעסקים) ברשות כלשהי נמוכה מההכנסה העצמית הממוצעת לנפש בקבוצת הרשויות המשתתפות. רשות שבה ההכנסה העצמית הממוצעת לנפש גבוהה מהממוצע כאמור איננה זכאית לחלק מהסכום המחולק עפ"י קריטריון צמצום הפערים הפיננסיים.

גישה זו מתבססת על המטרה המוצהרת של צמצום פערים פיננסיים בין הרשויות המשתתפות. אם רשות מבוססת (מבין הרשויות המשתתפת) מקבלת חלק מההכנסות המחולקות, יגדל יותר הסכום שצריכה רשות חלשה לזכות בו ע"מ לצמצם את הפער הפיננסי ביניהן, וכך תטורפד מטרת צמצום הפערים הפיננסיים, או שיהיה צורך בסכומים גבוהים במיוחד להשגת צמצום פערים משמעותי.

במידה וסכום ההכנסה המחולקת גבוה עד כדי כך שההכנסות העצמיות הממוצעות לנפש ברשויות החלשות משתוות לממוצע ההכנסות בכל הרשויות המשתתפות כתוצאה מפעולת החלוקה, אזי יתחילו הרשויות המבוססות (בעלות ההכנסה הממוצעת הגבוהה מהממוצע) לזכות גם הן בחלק יחסי מההכנסה.

המודל המוצע איננו מאמץ ערך סף של הכנסה עצמית ממוצעת ע"מ לכלול או להוציא רשות כלשהי מהחלוקה. הגישה היא לחתור לצמצום פערים בין הרשויות המשתתפות בהתבסס על החוסן הפיננסי היחסי שלהן, ולא לאמץ ערך הכנסה עצמית אבסולוטי שיהווה סף כניסה או יציאה ממלאכת חלוקת ההכנסות.

המודל המוצע מתאים לשימוש במיוחד כאשר מקור ההכנסות שעומדות לחלוקה הוא מאזור או ממפעל חיצוני לרשויות המשתתפות, כגון המקרה הנוכחי של חלוקת הכנסות מאזור התעשייה ציפורית בין הרשויות שנכללו בבקשה. במידה וההכנסות העומדות לחלוקה מקורן מההכנסות העצמיות של הרשויות המשתתפות, כולן או מקצתן, יהיה צורך להתאים את הפרמטרים הרלוונטיים במודל.

להשלמת התמונה התיאורטית לעניין המודלים לחלוקת הכנסות במטרה לצמצם פערים, קיימת גישה נוספת שדוגלת בחלוקת ההכנסות בין כל הרשויות המשתתפות, לרבות הרשויות המבוססות בעלות ההכנסה העצמית הגבוהה מההכנסה העצמית

הממוצעת לנפש בכל הרשויות. לפי גישה זו, החלק שתזכה בו כל רשות יהיה פונקציה של גודל אוכלוסיית הרשות והיחס בין הכנסתה העצמית הממוצעת לנפש וההכנסה הממוצעת בכל הרשויות.

• **בחינת השפעת חלוקת ההכנסות על צמצום הפערים**

לסיום, המודל המוצע משלב בתוכו כלי לבחינת תרומת חלוקת ההכנסות בין הרשויות המשתתפות על צמצום הפערים הפיננסיים ביניהן בהשוואה למצב ההתחלתי. ההשוואה נעשית ע"י חישוב מקדם GINI עבור ההכנסה העצמית לנפש ברשויות לפני ואחרי החלוקה. כך ניתן להעריך את האפקטיביות של חלוקת ההכנסות והתרומה שהושגה לצמצום הפערים הפיננסיים בין הרשויות המשתתפות.

יישום מודל חלוקת ההכנסות מאזור התעשייה ציפורית

המודל המוצע לחלוקת ההכנסות ישמש לקביעה ולחישוב מקדמי חלוקת ההכנסות מאזור תעשייה ציפורית בין הרשויות המקומיות הנכללות בבקשה: מועצה מקומית משהד; מועצה מקומית כפר כנא; מועצה אזורית אל בטוף; מועצה מקומית עין מאהל; מועצה מקומית ריינה (להלן: הרשויות המשתתפות).

• הסכום העומד לחלוקה

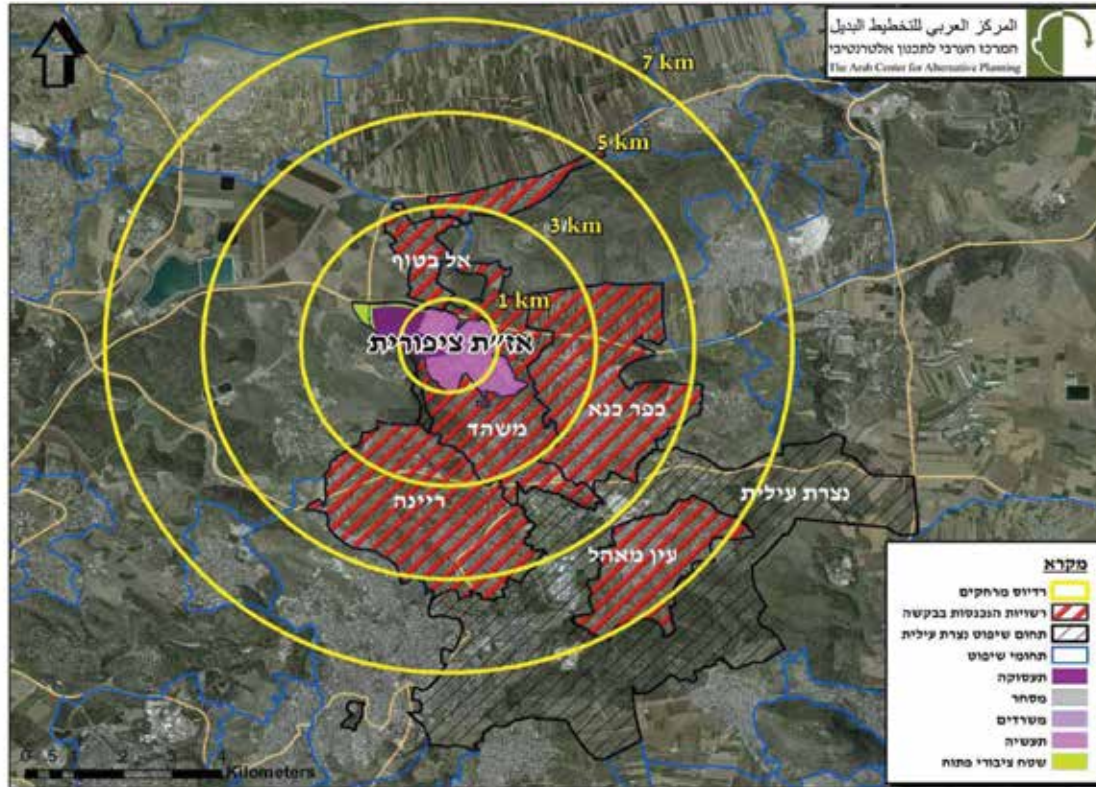
ועדת החקירה הגיאוגרפית שימנה שר הפנים מוסמכת לקבוע את הסכומים העומדים לחלוקה בין הרשויות המשתתפות, בהתחשב בהכנסות שמקורן מגביית הארנונה מהעסקים הפועלים באז"ת, ובהוצאות לאספקת השירותים המוניציפאליים לרבות פיתוח ואחזקתו.

ראוי שהוועדה תבחן ותחליט בעניין גובה תעריפי חיובי הארנונה של המפעלים והעסקים באזור התעשייה, ואיזה חלק מהכנסות הארנונה יועדו לחלוקה בין הרשויות המשתתפות.

יודגש שקיימת הכרה בצורך בקיזוז העלויות המוניציפאליות שמוציאה עיריית נצרת עילית לצורך תחזוקה, הפעלה ופיתוח אזור התעשייה ושמירה על תדמיתו וכוח המשיכה לעסקים חדשים, בד בבד עם הצורך בניהול מקצועי ויעיל.

שלבי יישום מודל החלוקה

שלב ראשוני - חלוקת ההכנסה עפ"י הריטריון המרחק



מפה מס' 4 : רדיוס המרחקים של היישובים מאזור התעשייה

הטבלא שלהלן מסכמת את הנתונים הפיסיים הדרושים לחישוב מקדמי חלוקת ההכנסה בין הרשויות המשתתפות עפ"י קריטריון המרחק:

אוכלוסייה 2015	מרחק אקוויוולנטי (ק"מ)	רשות
21,296	3.5	כפר כנא
7,858	2.7	משהד
18,475	4.6	ריינה
12,484	5.9	עין מאהל
7,300	2.7	אל בטוף (רומנה, רומת אל הייב, עוזייר)
40,198	6.5	נצרת עילית

המרחקים האקוויוולנטיים חושבו מהמפה המוצגת להלן. המרחקים מאזור התעשייה ציפורית נמדדו ממרכז תחום אזור התעשייה עד למרכזי השטחים המבונים של הרשויות המשתתפות. עבור רשויות הכוללות יותר מישוב אחד חושבו מרחקים אקוויוולנטיים, קרי מרחק מייצג אחד לכל ישוב ברשות שנמצא במעגל ההשפעה של אזור התעשייה.

שלב שני - חלוקת ההכנסה עפ"י קריטריון צמצום הפערים

להלן מובאת טבלא שמציגה את האינפורמציה והנתונים החברתיים כלכליים עבור כל הרשויות:

רשות	נצרת עילית	כפר כנא	משהד	ריינה	עין מאהל	מ.א אל בטוף
אוכלוסייה - 2015	40,198	21,296	7,858	18,475	12,484	7,300
אשכול חברתי - כלכלי	5	2	2	3	2	1
חיוב ארנונה כללית (אלש"ח)	132,799	29,790	7,831	26,699	-	2,339
חיוב ארנונה מגורים (אלש"ח)	56,320	21,766	7,018	21,644	-	-
חיוב ארנונה לא למגורים (אלש"ח)	76,479	8,024	813	5,055	-	-
חיוב ארנונה לא-למגורים (ש/נפש)	1,902	376	103	273	-	-

חלוקת ההכנסות תשאף לצמצם את הפערים הקיימים בחיוב לנפש של ארנונה לא-למגורים בין הרשויות המשתתפות, כפי שהטבלה מראה. נתוני חיוב הארנונה, אוכלוסיית הרשויות ואחוזי הגבייה הנורמטיביים של הארנונה ברשויות (כפונקציה של המצב הסוציו-אקונומי של הרשויות) ישמשו להרצת המודל כדי לחשב את מקדמי החלוקה של ההכנסה בין הרשויות המשתתפות.

בחינת מידת צמצום הפערים הפיננסיים בין הרשויות

מטרת העל של חלוקת הכנסות בין רשויות היא צמצום הפערים ביניהן והגשמת עיקרון הצדק החלוקתי. לאחר חלוקת הכנסות ממקור ציבורי כלשהו בין מספר רשויות שקיימים פערים ביניהם, מתבקשת עריכת בדיקה באיזה מידה תרמה החלוקה לצמצום הפערים ולהקטנת השונות בין הרשויות המשתתפות.

מדד GINI משמש כלי שכיח ופשוט יחסית למדידת הפערים הקיימים בהכנסות בין קבוצות אוכלוסייה או רשויות וישובים. המדד מבטא את סטיית חלוקת ההכנסות בפועל מהחלוקה השוויונית שבה מתחלקת ההכנסה באופן פרופורציוני בין הקבוצות השונות. ערך אפס של מדד GINI משמעותו חלוקה שוויונית של ההכנסה בין מרכיבי הקבוצה. בקצה האחר, כשערך המדד אחד משמעות הדבר שקיימת חוסר פרופורציה מוחלטת בחלוקת ההכנסה בין מרכיבי הקבוצה, כאשר מרכיב אחד (פרט או רשות וכול) זוכה בכל, ולשאר המרכיבים אין הכנסה בכלל.

במקרה שלנו יחושב בשלב ראשון (לפני הרצת המודל) מקדם GINI עבור ההכנסה העצמית הנורמטיבית ברשויות המשתתפות לפני חלוקת ההכנסות מאזור התעשייה צפונית. לאחר חלוקת ההכנסות בין הרשויות באמצעות מודל החלוקה המוצע יחושב מדד GINI שוב. ההשוואה בין ערכי המדד לפני ואחרי החלוקה תגלה את אפקטיביות החלוקה שבוצעה בצמצום הפערים בין הרשויות המשתתפות.