



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

ח' בתמוז תשע"ג

16 ביוני 2013

כתיבה: איתי פידלמן

אישור: שלי לוי, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, חה"כ יואל רזבוזוב, והוא עוסק בהגדרה "עיר עולים", על-פי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 ובהגדרה "רשות קולטת עלייה" על-פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

מדינת ישראל היא מדינה קולטת עלייה. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאז קום המדינה ועד שנת 2010 עלו לישראל יותר מ-3 מיליון עולים.¹ כדי לסייע בקליטתם של העולים החדשים שהגיעו לישראל משנות ה-50 ועד לשנות ה-70 העניקה המדינה לרשויות המקומיות שבהן נקלטו רבים מהעולים כמה כלים כדי לסייע להן בקליטתם. שניים מכלים אלה הם שתי ההגדרות שלעיל, והן יוצגו במסמך זה. מן המסמך עולים, בין היתר, הממצאים האלה:

- עד לשנת 1954 הייתה המדינה פטורה, על-פי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, מלשלם לכל הרשויות המקומיות ארנונת רכוש וארנונה כללית בגין נכסים המשמשים אותה ברשויות המקומיות. בשנת 1954 תוקנה הפקודה ונקבע שבעיר ירושלים וברשות מקומית שעליה יכריזו שר הפנים, לאחר התייעצות בשר האוצר, כעיר עולים, תהיה המדינה מחויבת לשלם לרשות ארנונה בשיעור מלא בגין הנכסים המשמשים אותה באותה רשות. בשנת 1995 תוקנה הפקודה שוב, ונקבע שמשנת 1998 ואילך המדינה מחויבת לשלם לרשויות המקומיות ארנונה בשיעור מופחת בגין נכסיה. עם זאת, תיקון זה הותיר על כנו את חובת המדינה לשלם לעיריית ירושלים ולרשויות מקומיות שהוגדרו ערי עולים 100% ארנונה בגין נכסיה;
- משנת 1954 ואילך הכריזו שרי הפנים על רשויות מקומיות מסוימות ערי עולים. כיום יש 61 רשויות מקומיות, שהן כרבע מהרשויות המקומיות בישראל, המוכרות כערי עולים: 30 עיריות, 19 מועצות מקומיות ו-12 מועצות אזוריות. רובן המכריע זכו להכרה זו בשנות ה-50 וה-60.
- בשנת 2005 העיר מבקר המדינה למשרד הפנים על שלא נקבעו אמות מידה לעניין רשויות מקומיות שיוגדרו ערי עולים. אף שלא הוגדרו קריטריונים כאמור, ניתן ללמוד על מאפייניהן של רשויות אלה מדברי ההסבר להצעה לתיקון הפקודה. בדברי ההסבר הוצגו שני מאפיינים לערי עולים: רשויות המאוכלסות בעיקר בעולים חדשים ורשויות שמצבן הכספי דחוק ביותר;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לבדוק את שיעור העולים ברשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים. שיעור העולים בישראל הוא כיום 14%. מתוך 61 רשויות מקומיות שהוגדרו ערי עולים, ב-26 רשויות (43%), שיעור העולים נמוך משיעור העולים בישראל, כלומר נמוך מ-14%; 11 רשויות מקומיות מתוך 26 הרשויות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14% משתייכות לאשכולות 7-9 על-פי הדירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אם יוצאו מרשימת ערי העולים 26 הרשויות המקומיות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14% יקטן סכום הארנונה שתשלם להן המדינה מ-

¹ יצוין כי על-פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עולה הוא אדם שנכנס לארץ לישיבת קבע לפי חוק השבות, תשי"ב-1950, או חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952. חוק הכניסה לישראל קובע שמי שאינו אזרח ישראלי, תהיה כניסתו לישראל על-פי אשרת עולה או על-פי אשרה לפי חוק זה. מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוגיות מרכזיות בתחומי העלייה, הקליטה והתפוצות](#), כתב איתי פידלמן, 12 במרס 2013.

203,353,807 ש"ח בשנה ל-66,970,555 ש"ח בשנה – כלומר, המדינה תשלם להן סכום הנמוך ב-136,383,152 ש"ח בשנה מזה שהיא משלמת להן כיום ;

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת בחן גם את רשימת הרשויות שבהן שיעור העולים גבוה מ-14% אולם הן אינן מוגדרות כיום כערי עולים. **מדובר ב-16 רשויות מקומיות שלמדינה יש בהן נכסים והיא משלמת בגינם ארנונה בשיעור מופחת.** למשל, שיעור העולים בעיר אריאל הוא 40.2%, השיעור הגבוה ביותר בכל הרשויות בישראל, אך היא אינה מוגדרת עיר עולים; בשלוש רשויות מקומיות שיעור העולים הוא כשליש מאוכלוסיית הרשות: בקצרין, בבת-ים ובמעלות-תרשיחא; בארבע רשויות מקומיות שיעור העולים הוא יותר מחמישית מאוכלוסיית הרשות: בנתניה, בחדרה, בחיפה ובפתח-תקווה. **אם 16 הרשויות האלה יוגדרו ערי עולים, הכנסותיהן מארנונה מהמדינה יגדלו מ-88,767,349 ש"ח בשנה ל-219,264,701 ש"ח בשנה – כלומר תינתן להן תוספת של 130,497,352 ש"ח בשנה על הכנסותיהן כיום.** שיעור הגידול בהכנסותיהן של רשויות אלה מארנונה ינוע בין 22% (מעלה-אדומים) ועד 200% (פתח-תקווה);
- אם יוצאו מרשימת ערי העולים 26 הרשויות המקומיות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14%, יקטנו תשלומי הארנונה שמשלמת המדינה לרשויות אלה בסכום של יותר מ-136 מיליון ש"ח בשנה; אם יוכנסו אליה 16 הרשויות המקומיות שבהן שיעור העולים גבוה מ-14% תידרש המדינה לשלם לרשויות אלה תוספת של כ-130 מיליון ש"ח בשנה, כלומר שינויים אלו יביאו לכך שהוצאות המדינה על ארנונה בגין נכסיה יפחתו בכ-6 מיליון ש"ח בשנה;
- 77% מהוצאות המדינה על ארנונה ב-61 הרשויות המוגדרות כיום ערי עולים הן בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם. עדכון רשימת ערי העולים כפי שהוצג לעיל יוביל להפחתה ניכרת של הוצאות משרד הביטחון על תשלומי ארנונה בערי עולים. **גריעת רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14% מרשימת ערי העולים והוספת רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים גבוה מ-14% תפחית את תשלומי משרד הביטחון על ארנונה ביותר מ-52.5 מיליון ש"ח בשנה ;**
- בתשובה על השאלות אם על-פי עמדת משרד הפנים יש לשנות את רשימת ערי העולים ואם בכוונתו לעשות כן מסר משרד הפנים למרכז המחקר והמידע כי נושא זה עדיין לא נדון עם שר הפנים החדש ומנכ"ל המשרד החדש ;
- על-פי עמדת משרד האוצר, ייתכן שיש לגרוע מהרשימה רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים נמוך ומצבן הכלכלי טוב ולהוסיף לרשימה רשויות שבהן שיעור העולים גבוה ומצבן הסוציו-אקונומי פחות טוב ;
- הוועדה לרפורמה בארנונה (ועדת ברזילי), שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 455 מ-12 בספטמבר 2006, סברה כי אין הצדקה להגדרה הקיימת של ערי עולים ולשיטת הגבייה הנובעת ממנה, וכי יש למצוא דרכים אחרות לסייע לרשויות שבתחום שיפוטן יש מספר רב של עולים. הוועדה סיימה את עבודתה בשנת 2010, אולם לדברי משרד הפנים המלצותיה מעולם לא הוצגו באופן רשמי ;
- כלי נוסף שנועד לסייע לרשויות מקומיות שבהן היקף גדול של עולים מכונה רשות קולטת עלייה והוא מאפשר לרשויות מקומיות שהוכרו כרשויות קולטות עלייה לעניין זה למנות סגן ראש עיר נוסף

לפי סעיף 14 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. נכון להיום אף רשות מקומית אינה מוכרת כרשות קולטת עליה לעניין זה ;

- בפברואר 2012 סברה הלשכה המשפטית של המשרד לקליטת העלייה כי ישנם מספר קשיים בהגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה הגורמים לפגיעה משמעותית ביכולתו של המשרד לפקח על מתן ההטבות השונות לרשויות שבהן שיעור העולים גבוה ;
- הלשכה המשפטית במשרד לקליטת העלייה הציעה למנכ"ל המשרד בפברואר 2012 להגדיר רשות מקומית קולטת עלייה "רשות מקומית שהחל מיום כ"ד בטבת התשמ"ט, 1 בינואר 1989 ואילך, אחוז העולים מקרב תושביה, לרבות דיירי מרכז הקליטה שבתחום שיפוטה, עולה על 20%". הצעה דומה הציעו חה"כ דני דנון וחברי כנסת נוספים בשנת 2011 ;
- בחינת רשימת הרשויות המקומיות המוגדרות כיום ערי עולים מעלה כי רק ב-20 רשויות מקומיות, מתוך 61 הרשויות המוגדרות כיום ערי עולים, שיעור העולים גבוה מ-20%, כלומר רק שליש מהרשויות המוגדרות כיום ערי עולים עומדות בקריטריון זה. נוסף על כך, ברשימת הרשויות שבהן שיעור העולים גבוה אולם הן אינן מוגדרות ערי עולים יש 8 רשויות מקומיות ששיעור העולים בהן גבוה מ-20%.² כלומר, אם משתמשים בקריטריון של שיעור עולים הגבוה מ-20% מאוכלוסיית הרשות, ברשימת ערי העולים אמורות להיות 28 רשויות מקומיות ;
- בגין ערי העולים המוכרות כיום, 61 רשויות מקומיות, המדינה משלמת ארנונה של 400,646,186 ש"ח בשנה, אך הארנונה לערי העולים על-פי הרשימה החדשה, שתורכב מ-28 רשויות מקומיות (שבהן יותר מ-20% עולים), תסתכם ב-305,172,673 ש"ח בשנה – כלומר 95,473,513 ש"ח פחות מהארנונה המשולמת כיום.
- אולם, אם מסתכלים באופן רחב יותר, כלומר לא רק על רשימת ערי העולים הקיימת כיום (61 רשויות) ועל רשימת ערי העולים החדשה שהוצעה לעיל (28 רשויות) אלא על כלל השינוי בתשלומי ארנונה עקב שינויים במעמדן של כל 69 הרשויות האמורות (61 הרשויות המקומיות המוגדרות כיום ערי עולים ועוד 8 רשויות שבהן שיעור העולים גבוה מ-20% והן אינן מוגדרות כיום ערי עולים), החיסכון בהוצאות המדינה על ארנונה קטן יותר, אך עדיין מדובר בסכום לא מבוטל של 74,628,361 ש"ח בשנה.

² הצעה מתייחסת לשיעור עולים של יותר מ-20% באוכלוסיית הרשות, מינואר 1989 ואילך. בנתוני המשרד לקליטת העלייה נכללים העולים שעלו לישראל מ-1 בינואר 1989 ואילו לגבי נתוני הלמ"ס עולים הם מי שהגיעו לארץ מ-1 בינואר 1990 ואילך ; לכן בחרנו להתבסס על נתוני המשרד לקליטת העלייה.

1. ערי עולים

1.1. המסגרת החוקית

עד לשנת 1954 פטרה פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן: הפקודה), את המדינה מלשלם לכל הרשויות המקומיות ארנונת רכוש וארנונה כללית בגין נכסים המשמשים אותה ברשויות המקומיות. בשנת 1954 תוקן סעיף 3 לפקודה, ונקבע:

"הוראות סעיף זה לא יחולו בתחום עיריית ירושלים ובתחום עירייה אחרת שהכריז עליה שר הפנים, לאחר התייעצות בשר האוצר, שהיא עיר עולים".³

אם כן, בשנת 1954 תוקנה הפקודה כך שבעיר ירושלים וברשות מקומית ששר הפנים, לאחר התייעצות בשר האוצר, יכריז עליה עיר עולים המדינה תהיה מחויבת לשלם לרשות זו ארנונה בשיעור מלא בגין הנכסים המשמשים אותה באותה רשות. בשנת 1995 תיקן חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995, את הפקודה וקבע כי המדינה לא תהיה פטורה עוד מתשלום ארנונה בגין נכסיה לרשויות המקומיות אלא תשלם לרשויות המקומיות שבהן היא מחזיקה נכסים ארנונה בשיעור מופחת.⁴ על-פי התיקון, משנת 1998 ואילך שיעור הארנונה שמשלמת המדינה לרשויות המקומיות בגין נכסיה הוא כדלהלן:

- נכסים שמחזיק משרד הביטחון או צה"ל לרבות יחידות הסמך שלהם – 30% ;
- נכסים המשמשים בתי-חולים או מרפאות – 45% ;
- נכסים אחרים הנמצאים בבעלות המדינה – 55%.⁵

תיקון זה הותיר על כנו את חובת המדינה לשלם לעיריית ירושלים ולרשויות מקומיות שהוגדרו ערי עולים 100% ארנונה בגין נכסיה.

1.2. הרשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים

בעקבות תיקון הפקודה משנת 1954 הכריזו שרי הפנים על רשויות מקומיות מסוימות כערי עולים. להלן רשימת הרשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים בחלוקה לפי שנת ההכרזה ולפי מעמדה המוניציפלי של הרשות המקומית:

³ פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, סעיף 3.

⁴ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ה-1995, סעיף 7.

⁵ פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, סעיף 3. נכסים אלה הם כל הנכסים בבעלות המדינה שאינם בשתי הקטגוריות האחרות, לדוגמה מבני חינוך, מבני קהילה וכיו"ב.

שנת הכרזה	עיריות	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות
1956–1955	אור-יהודה, אילת, אשקלון, באר-שבע, בית-שאן, בית-שמש, טבריה, טירת-הכרמל, יבנה, לוד, מגדל-העמק, נהרייה, נס-ציונה, עכו, עפולה, צפת, קריית-אתא, קריית-ים, קריית-שמונה, רמלה ורמת-השרון	אור-עקיבא, אזור, באר-יעקב, בית-דגן, יהוד, יקנעם-עילית, כפר-יונה, נשר, קדימה וראש-פינה	ברנר, מרחבים, עמק יזרעאל, ⁶ רמת נגב, שדות נגב ⁷ ושער הנגב
1966–1957	אופקים, אשדוד, דימונה, נצרת-עילית, ערד, קריית-ביאליק, קריית-גת וקריית-מלאכי	גן-יבנה, חצור-הגלילית, ירוחם, מצפה-רמון, נתיבות, עתלית, רכסים, שדרות ושלומי	באר-טוביה, חבל אילות, לכיש, מטה אשר ⁸ ותמר
1991–1967	כרמיאל	-	הערבה התיכונה

כיום יש 61 רשויות מקומיות, כרבע מהרשויות המקומיות בישראל, המוכרות כערי עולים: 30 עיריות, 19 מועצות מקומיות ו-12 מועצות אזוריות. רוב הרשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים קיבלו הגדרה זו בשנות ה-50 וה-60, ומאז כמעט לא הוכרו רשויות מקומיות חדשות כערי עולים, למעט כרמיאל, שהוכרה בשנת 1975 והערבה התיכונה, שהוכרה בשנת 1991. יש לציין כי במשך השנים בוטל מעמדן של שתי רשויות בלבד: בת-ים וחולון, ומשנת 1965 הן אינן מוגדרות עוד ערי עולים.

לא ברור מהן אמות המידה שלפיהן הוגדרו רשויות מקומיות אלה ערי עולים. בשנת 2005 התייחס מבקר המדינה לנושא זה והעיר: "מאז התיקון לפקודת הפיטורין בשנת 1954, לא נקבעו אמות מידה (כמותיים או אחרים), שעל פיהם יש לקבל החלטות בדבר הכרזה על רשויות מקומיות כיישובי עולים. אמות מידה כאלו אף לא נמצאו במשרד האוצר, האמור לייעץ ולהשתתף בתהליך קבלת ההחלטות בנושא... מלבד עיריות חולון ובת-ים ששר הפנים ביטל את מעמדן בשנת 1965, לא בוטל מעמדן של רשויות מקומיות נוספות. נמצא, כי משרד הפנים לא בחן מחדש את הסטטוס של ערים ויישובים שהוכרוזו כיישובי עולים לאור שינויים שחלו במצבן התקציבי ובמאפיינים דמוגרפיים".

אף שלא נקבעו קריטריונים להכרה ברשויות מקומיות כערי עולים ניתן ללמוד על מאפייניהן של רשויות אלה מדברי ההסבר להצעה לתיקון הפקודה בשנת 1954, ולפיהם "מוצע להעניק לשר הפנים את הסמכות

⁶ שר הפנים קבע כי מועצה אזורית קישון תוגדר עיר עולים, אך בשנת 1980 היא מוזגה עם מועצה אזורית עמק יזרעאל. לפיכך, על הנכסים שבתחום השיפוט של מה שהיה בעבר מועצה אזורית קישון המדינה משלמת 100% ארנונה מערך הנכס, ובשאר היישובים שנמצאים בתחום השיפוט של המועצה האזורית עמק יזרעאל המדינה משלמת ארנונה בשיעור מופחת.

⁷ יצוין כי כאשר שר הפנים קבע כי מועצה אזורית זו תוגדר עיר עולים שמה היה מועצה אזורית עזתה. בשנת 2002 שונה שמה למועצה אזורית שדות נגב.

⁸ שר הפנים קבע כי מועצה אזורית סולם צור תוגדר עיר עולים אך בשנת 1982 היא מוזגה עם מועצה אזורית מטה אשר. לפיכך, על הנכסים שבתחום השיפוט של מה שהיה בעבר מועצה אזורית סולם צור המדינה משלמת 100% ארנונה מערך הנכס, ובשאר היישובים שנמצאים בתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה אשר המדינה משלמת ארנונה בשיעור מופחת.

⁹ משרד מבקר המדינה, [דוח ביקורת על השלטון המקומי](#), עמ' 237–240, תאריך כניסה: 12 במאי 2013.

להכריז על ערים המאוכלסות בעיקר עולים חדשים, ושבמצבן הכספי דחוק ביותר, כעל ערי עולים ולבטל גם בערים אלו את הפטור הניתן למדינה ולמוסדות הלאומיים". כלומר, באופן כללי הוצגו שני מאפיינים לערי עולים: רשויות המאוכלסות בעיקר בעולים חדשים ורשויות שמצבן הכספי דחוק ביותר.

בהתבסס על שני מאפיינים אלה נבחר להלן את רשימת הרשויות המקומיות המוגדרות כיום ערי עולים, על-פי שיעור העולים בכל רשות, דירוגה של הרשות במדד הכלכלי-חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שפורסם בשנת 2008 והכנסותיה של הרשות מארנונה בגין מבנים אזרחיים ומבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012 (הסכומים בש"ח):¹⁰

¹⁰ הנתונים בעמודות "מספר התושבים", "מספר העולים" ו"שיעור העולים" מבוססים על נתונים שהעביר מר שלום בן שעיה, מנהל גף, המשרד לקליטת העלייה, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013. העמודה "אשכול חברתי-כלכלי" מבוססת על המדד החברתי-כלכלי לשנת 2008 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך כניסה: 28 במאי 2013. הנתונים המוצגים בעמודות "חיובי ארנונה למבנים ממשלתיים לשנת 2012" ו"מספר הבנים הממשלתיים ביישוב" התקבלו ממינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר – עודד רחמן, ניהול מיסוי עירוני בדיור הממשלתי, "אידע" ניהול וייעוץ כלכלי, דואר אלקטרוני, 26 במאי 2013. הנתונים בעמודה המציגה הכנסות מארנונה בגין מבנים של משרד הביטחון התקבלו מעליזה גולדשטיין, ראש המערכה להסדרים מוניציפליים, משרד הביטחון, 10 ביוני 2013. יצוין כי בנתוני המשרד לקליטת העלייה נכללים העולים שעלו לישראל מ-1 בינואר 1989 ואילו לגבי נתוני הלמ"ס עולים הם מי שהגיעו לארץ מ-1 בינואר 1990 ואילך; לכן בחרנו להתבסס על נתוני המשרד לקליטת העלייה.

כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	אשכול חברתי-כלכלי	שיעור העולים	מספר העולים	מספר התושבים	רשות
עיריות								
12,145,229	2,796,658	9,348,571	65	5	39.7%	19,988	50,302	נצרת-עילית
2,981,299	2,807,666	173,633	12	5	36.9%	10,478	28,380	ערד
860,783	27,708	833,075	9	5	36.6%	18,973	51,780	כרמיאל
41,656	0	41,656	3	4	35.2%	6,716	19,063	אור-עקיבא
34,531	0	34,531	3	5	34.2%	15,140	44,208	קריית-ים
6,742,552	1,740,590	5,001,962	76	5	31.4%	75,272	239,868	אשדוד
8,877,798	43,137	8,834,661	40	5	30.9%	40,590	131,423	אשקלון
20,190	2,506	17,684	2	4	30.1%	7,025	23,354	שדרות
1,089,890	1,076,111	13,779	2	7	29.3%	7,149	24,379	נשר
63,056,353	50,953,173	12,103,180	19	5	27.9%	58,050	208,330	באר-שבע

רשות	מספר התושבים	מספר העולים	שיעור העולים	אשכול חברתי-כלכלי	מספר הממשלתיים האזרחיים ברשות	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012
קריית-גת	53,209	14,246	26.8%	4	12	713,027	0	713,027
מגדל-העמק	27,603	7,295	26.4%	5	6	537,382	0	537,382
עפולה	45,653	11,671	25.6%	5	26	2,613,893	7,073,358	9,687,251
אופקים	27,481	6,549	23.8%	3	3	89,431	0	89,431
יקנעם-עילית	21,587	5,141	23.8%	6	3	16,009	0	16,009
לוד	77,658	18,480	23.8%	4	23	3,911,004	0	3,911,004
קריית-ביאליק	42,646	9,678	22.7%	6	2	502,033	0	502,033
אילת	61,616	13,012	21.1%	5	17	824,391	9,616,127	10,440,518
רמלה	73,711	15,240	20.7%	4	29	5,978,102	412,449	6,390,551
נהרייה	61,209	11,985	19.6%	5	14	7,955,567	185,689	8,141,256
קריית-אתא	57,680	11,331	19.6%	5	7	1,694,580	0	1,694,580

כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	אשכול חברתי-כלכלי	שיעור העולים	מספר העולים	מספר התושבים	רשות
106,808	0	106,808	3	3	19.4%	18,608	95,805	בית-שמש
3,983,614	158,018	3,825,596	20	4	18.7%	10,117	54,015	עכו
3,828,463	2,824,782	1,003,681	10	4	17.9%	6,825	38,085	דימונה
15,254,171	12,689,118	2,565,053	10	4	17.8%	3,711	20,820	טירת-כרמל
5,269,205	5,218,620	50,585	2	4	17.7%	4,125	23,246	קריית-מלאכי
1,159,323	813,795	345,528	4	5	16.8%	4,154	24,768	קריית-שמונה
13,653,815	8,843,487	4,810,328	28	4	16.3%	5,655	34,652	צפת
46,417	0	46,417	1	5	15.2%	5,526	36,294	אור-יהודה
2,756,658	408,715	2,347,943	27	4	14.7%	6,770	46,168	טבריה
231,514	0	231,514	10	3	14.6%	4,538	31,041	נתיבות
312,807	0	312,807	3	5	11.5%	4,151	36,228	יבנה

כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	אשכול חברתי-כלכלי	שיעור העולים	מספר העולים	מספר התושבים	רשות
2,168,031	1,638,124	529,907	6	4	6.3%	1,191	18,962	בית-שאן
921,903	921,903	0	אין מבנים	7	6.3%	2,644	42,205	נס-ציונה
9,816	0	9,816	1	7	5.8%	1,729	29,758	יהוד-מונוסון
16,449,433	16,436,377	13,056	1	9	3%	1,432	47,575	רמת-השרון
הכנסותיהן של 30 ערים אלה מארנונה בגין כלל המבנים הממשלתיים בשנת 2012: 204,125,301 ש"ח								

רשות	מספר התושבים	מספר העולים	שיעור העולים	אשכול חברתי-כלכלי	מספר המבנים האזרחיים ברשות	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012
מועצות מקומיות								
מצפה-רמון	5,455	1,093	20%	4	4	12,707,335	17,852	12,725,187
שלומי	6,749	1,186	17.6%	5	1	0	9,624	9,624
ירוחם	9,692	1,689	17%	4	2	41,863	34,333	76,196
באר-יעקב	14,982	1,676	11.2%	6	22	12,788,065	12,103,180	24,891,245
אזור	12,418	1,177	9.5%	6	1	0	14,570	14,570
חצור-הגלילית	9,980	935	9.4%	3	4	0	31,341	31,341
גן-יבנה	21,010	1,753	8.3%	6	אין מבנים	216,876	0	216,876
כפר-יונה	19,721	1,560	7.9%	7	אין מבנים	9,071,016	0	9,071,016
קדימה-צורן	18,278	1,278	7%	7	אין מבנים	0	0	0

רשות	מספר התושבים	מספר העולים	שיעור העולים	אשכול חברתי-כלכלי	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012
עתלית	6,127	382	6.2%	¹¹ (8)	4	¹² 250,703	0	250,703
בית-דגן	6,857	219	3.2%	7	3	1,776,917	0	1,776,917
רכסים	9,935	266	2.7%	2	אין מבנים	0	0	0
ראש-פינה	2,906	66	2.3%	7	1	30,882	5,790,532	5,821,414
הכנסותיהן של 19 מועצות מקומיות אלה מארנונה בגין כלל המבנים הממשלתיים בשנת 2012 : 54,885,089 ש"ח								

¹¹ במדד הכלכלי-חברתי של הלמ"ס אין נתונים בדבר דירוגה של עתלית. עם זאת, עתלית היא ועד מקומי במועצה אזורית חוף כרמל, ובטבלה מוצג האשכול של כלל היישובים במועצה האזורית.

¹² אלה ההכנסות מארנונה על מבנים הנמצאים בתחום השיפוט של היישוב עתלית בלבד ולא על כל מבני הממשלה הנמצאים בתחום שיפוטה של מועצה אזורית חוף כרמל. בעתלית יש ארבעה מבנים השייכים לכלא כרמל.

רשות	מספר התושבים	מספר העולים	שיעור העולים	אשכול חברתי-כלכלי	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012
מועצות אזוריות								
שער הנגב	7,715	1,045	14%	6	אין מבנים	0	218,061	218,061
חבל אילות	4,203	421	10%	5	1	1,388	25,877,059	25,875,671
רמת הנגב	5,733	573	10%	5	אין מבנים	0	37,710,811	37,710,811
תמר	1,190	81	7%	5	אין מבנים	0	154,584	154,584
מטה אשר	24,491	937	4%	6	1	1,799	2,158,043	¹³ 2,156,244
עמק יזרעאל	34,358	1,333	4%	7	2	50,168	19,899,848	¹⁴ 19,849,680

¹³ תשלומי הארנונה ששילם משרד הביטחון למועצה אזורית מטה אשר הסתכמו בשנת 2012 ב-2,156,244 ש"ח. סכום זה כולל ארנונה בשיעור מלא בסך של 1,234,991 ש"ח, בגין מבנים שהיו בעבר בתחום השיפוט של מועצה אזורית סולם צור לפני מיזוגה עם מועצה אזורית מטה אשר, וכן ארנונה בשיעור מופחת בסך של 921,253 ש"ח בגין מבנים הנמצאים בתחום השיפוט של מועצה אזורית מטה אשר.

¹⁴ תשלומי הארנונה ששילם משרד הביטחון למועצה אזורית עמק יזרעאל הסתכמו בשנת 2012 ב-19,849,680 ש"ח. סכום זה כולל ארנונה בשיעור מלא בסך של 16,259,649 ש"ח בגין מבנים שהיו בעבר בתחום השיפוט של מועצה אזורית קישון לפני מיזוגה עם מועצה אזורית עמק יזרעאל, וכן ארנונה בשיעור מופחת בסך של 3,590,091 ש"ח בגין מבנים הנמצאים בתחום השיפוט של מועצה אזורית עמק יזרעאל.

רשות	מספר התושבים	מספר העולים	שיעור העולים	אשכול חברתי-כלכלי	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	כלל הכנסות הרשות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012
ערבה תיכונה	3,332	105	3.2%	7	אין מבנים	0	3,075,732	3,075,732
באר-טוביה	20,443	385	2%	6	2	27,587	9,415,222	9,442,809
ברנר	7,839	180	2%	8	אין מבנים	0	15,671,224	15,671,224
לכיש ¹⁵	8,602	146	2%	5	אין מבנים	0	5,655,891	5,655,891
מרחבים	10,714	177	2%	5	אין מבנים	0	21,610,849	21,610,849
שדות נגב	8,634	196	2%	5	אין מבנים	0	160,885	160,885
סך הכנסותיהן של 12 מועצות אזוריות אלה מארנונה בגין כלל המבנים הממשלתיים בשנת 2012 : 141,635,796 ש"ח								

¹⁵ החישוב נעשה ללא היישוב ניר ח'ין, שאין לגביו נתונים מלאים.

שיעור העולים בישראל הוא כיום 14%. בחינת שיעור העולים ברשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים לנוכח שיעור זה מעלה כי:¹⁶

- מתוך 36 ערים המוגדרות ערי עולים, ב-31 ערים שיעור העולים עומד על יותר מ-14%, אולם בחמש ערים שיעור העולים נמוך מ-14%: יבנה (11.5%), בית-שאן (6.3%), נס-ציונה (6.3%), יהוד-מונסון (5.8%) ורמת-השרון (3%);
 - רק בשלוש מועצות מקומיות מתוך 13 המועצות המוצגות בטבלה האמורה שיעור העולים גבוה מ-14%: מצפה רמון (20%), שלומי (17.6%) וירוחם (17%);
 - רק במועצה אזורית אחת מתוך 12 המועצות האזוריות שיעור העולים הוא יותר מ-14%, מועצה אזורית שער הנגב (14%). בכל שאר המועצות האזוריות שיעור העולים נמוך מהממוצע הארצי;
- כלומר מ-61 רשויות מקומיות שהוגדרו ערי עולים, ב-26 רשויות (43%), שיעור העולים נמוך משיעור העולים בישראל, כלומר נמוך מ-14%.**

- בדיקת דירוגן של הרשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים על-פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008 מעלה כי 19 מהרשויות המוגדרות ערי עולים (כ-31% מהן) מדורגות באשכולות 2-4; 30 מהרשויות (כ-49%) מדורגות באשכולות 5-6, ו-12 הרשויות (כ-20%) מדורגות באשכולות 7-9;¹⁷ 11 רשויות מקומיות מ-26 הרשויות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14% משתייכות לאשכולות 7-9;
- בשתי רשויות מקומיות, קדימה-צורן ורכסים, אין למדינה נכסים, ולכן רשויות אלה אינן מקבלות תשלומי ארנונה מהמדינה, כלומר הגדרתן כערי עולים אינה מקנה להן הטבה כלכלית.
- אם יוצאו מהרשימה 26 הרשויות המקומיות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14%, סכום הארנונה שתשלם להן המדינה יקטן מ-203,353,807 ש"ח בשנה ל-66,970,555 ש"ח בשנה – כלומר המדינה תשלם להן סכום הנמוך ב-136,383,152 ש"ח מהסכום שהיא משלמת להן כיום.¹⁸

1.3. רשויות שאינן מוגדרות ערי עולים¹⁹

להלן נבחן את רשימת הרשויות המקומיות שבהן שיעור עולים הגבוה מ-14% אולם הן אינן מוגדרות ערי עולים. מדובר ב-16 רשויות מקומיות שבהן למדינה יש נכסים והיא משלמת בגינם ארנונה בשיעור מופחת, כדלקמן: בגין נכסים שמחזיק משרד הביטחון או צה"ל לרבות יחידות הסמך שלהם – 30%; בגין נכסים המשמשים בתי-חולים או מרפאות – 45%, ובגין נכסים אחרים הנמצאים בבעלות המדינה – 55%.²⁰ להלן רשימת הרשויות המקומיות ושיעור העולים בהן, דירוגה של כל רשות על-פי המדד החברתי-

¹⁶ מבוסס על נתוני המשרד לקליטת העלייה, המגדיר עולה כמי שעלה לישראל אחרי 1 בינואר 1989.

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המדד חברתי-כלכלי 2008, תאריך כניסה: 1 במאי 2013.

¹⁸ 203,353,807 ש"ח הוא סכום הארנונה השנתי שהמדינה משלמת כיום ל-26 רשויות אלה. כאמור מדובר על תשלום ארנונה בשיעור של 100%. אם ערים אלה לא יוגדרו עוד ערי עולים תשלם להן המדינה ארנונה בשיעור מופחת, בהתאם לסוג הנכס, והתשלום שהמדינה תשלם לרשויות אלה יעמוד על 66,970,555 ש"ח בשנה.

¹⁹ מנתוני המשרד לקליטת עלייה עולה כי יש 121 יישובים שבהם שיעור העולים גבוה מ-14% – ממוצע העולים הארצי. מתוכם בחרנו את 16 הרשויות המקומיות שאינן כלולות ברשימת ערי עולים המוכרת כיום. יש לציין כי ברשימת 121 היישובים שבהם שיעור העולים גבוה מ-14% יש יישובים שהם חלק מרשויות אזוריות ששיעור העולים הכולל בהן אינו עולה על 14%, ולכן הן לא נכללו ברשימת 16 הרשויות המקומיות המוצגת לעיל.

²⁰ פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, סעיף 3. נכסים אלה הם כל הנכסים בבעלות המדינה שאינם בשתי הקטגוריות האחרות, לדוגמה מבני חינוך, מבני קהילה וכיו"ב.

כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שפורסם בשנת 2008, הכנסותיה של הרשות מארנונה בגין כלל המבנים הממשלתיים בשנת 2012, הכנסותיה של הרשות מארנונה בגין כלל המבנים הממשלתיים בתחום השיפוט שלה אם תוגדר עיר עולים, וכן שיעור הגידול הצפוי בהכנסותיה מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אם תוגדר עיר עולים (הסכומים בש"ח):²¹

²¹ הנתונים בעמודות "מספר התושבים", "מספר העולים" ו"שיעור העולים" מבוססים על נתוני מר שלום בן שעה, מנהל גף המשרד לקליטת עלייה, דואר אלקטרוני, 2 במאי 2013. העמודה "אשכול חברתי-כלכלי" מבוססת על [המדד החברתי-כלכלי לשנת 2008](#) של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאריך כניסה: 28 במאי 2013. הנתונים המוצגים בעמודות של "חיובי ארנונה למבנים ממשלתיים לשנת 2012" ו"מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות" התקבלו ממנהל הדיוור הממשלתי במשרד האוצר – עודד רחמן, ניהול מיסוי עירוני בדיוור הממשלתי, "אידע" ניהול וייעוץ כלכלי, דואר אלקטרוני, 26 במאי 2013. הנתונים בעמודה המתייחסת להכנסות מארנונה ממבנים של משרד הביטחון התקבלה מעליזה גולדשטיין, ראש המערכה להסדרים מוניציפליים, משרד הביטחון, 10 ביוני 2013.

שיעור הגידול בהכנסות מארנונה עלול	כלל ההכנסות מארנונה אם הרשות תוגדר עיר עולים	כלל ההכנסות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	אשכול חברתי - כלכלי	שיעור העולים	מספר העולים	מספר התושבים	רשות
82%	244,879	134,684 ₪	0	134,684	5	5	40.2%	7,516	16,689	אריאל
82%	182,546	100,400	0	100,400	8	5	33.6%	2,611	7,761	קצרין
117%	8,797,976	4,053,412	346,755	3,706,657	19	5	32.8%	51,686	15,780	בת-ים
82%	35,353	19,444	0	19,444	3	5	32.4%	7,782	23,989	מעלות-תרשיחא
111%	6,127,116	2,908,624	553,548	2,355,076	35	5	27.1%	59,166	218,386	נתניה
114%	19,547,385	9,131,774	12,944	9,118,830	49	5	26.3%	23,921	91,097	חדרה

שיעור הגידול בהכנסות מארנונה	כלל ההכנסות מארנונה אם הרשות תוגדר עיר עולים	כלל ההכנסות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	אשכול חברתי כלכלי	שיעור העולים	מספר העולים	מספר התושבים	רשות
144%	109,516,209	44,915,379	15,298,515	29,616,864	128	7	23.1%	71,588	309,541	חיפה
200%	19,858,535	6,610,269	5,174,310	1,435,959	31	6	20.4%	47,593	233,732	פתח-תקווה
174%	43,529,033	15,898,660	9,650,770	6,247,890	24	6	19.5%	49,079	251,862	ראשון-לציון
82%	62,386	34,312	0	34,312	5	4	19.2%	1,396	7,277	קריית-ארבע
86%	1,394,062	751,462	18,327	733,135	4	5	17.8%	36,202	203,342	חולון
82%	131,813	72,497	0	72,497	12	7	17.5%	473	2,702	קציר-חריש

שיעור הגידול בהכנסות מארנונה	כלל ההכנסות מארנונה אם הרשות תוגדר עיר עולים	כלל ההכנסות מארנונה בגין כל המבנים הממשלתיים בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם בשנת 2012	הכנסות מארנונה בגין מבנים ממשלתיים אזרחיים בשנת 2012	מספר המבנים הממשלתיים האזרחיים ברשות	אשכול חברתי - כלכלי	שיעור העולים	מספר העולים	מספר התושבים	רשות
101%	3,043,208	1,514,702	190,875	1,323,827	106	6	17.3%	22,687	131,029	רחובות
22%	18,769	15,361	12,908	2,453	3	5	16.2%	6,304	38,934	מעלה-אדומים
82%	15,818	8,700	0	8,700	2	8	16%	13,219	82,507	רעננה
160%	6,759,612	2,597,669	1,344,141	1,253,528	14	6	14.5%	5,229	36,119	פרדס-חנה-כרכור
147%	219,264,700 ש"ח	88,767,349 ש"ח	סך הכול							

מן הטבלה עולים, בין היתר, הממצאים האלה:

- שיעור העולים בעיר אריאל הוא 40.2%, זהו השיעור הגבוה ביותר של עולים בכל הרשויות בישראל,²² אך כאמור עיר זו אינה מוגדרת כיום עיר עולים. בשלוש רשויות מקומיות שיעור העולים הוא כשליש מאוכלוסיית הרשות: בקצרין, בבת-ים ובמעלות-תרשיחא; בארבע רשויות שיעור העולים גדול מחמישית מאוכלוסיית הרשות: בנתניה, בחדרה, בחיפה ובפתח-תקווה;
- בחינת דירוג הרשויות המקומיות על-פי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2008 מלמדת כי בין הרשויות המוצגות בטבלה רשות אחת מדורגת באשכול 4, שמונה רשויות מדורגות באשכול 5, ארבע רשויות מדורגות באשכול 6, שתי רשויות מדורגות באשכול 7 ושתי אחת מדורגת באשכול 8;
- אם יוגדרו 16 הרשויות בטבלה האמורה ערי עולים, הכנסותיהן מארנונה מהמדינה יגדלו מ-88,767,349 ש"ח בשנה ל-219,264,701 ש"ח בשנה – **כלומר תוספת של 130,497,352 ש"ח בשנה על הכנסותיהן כיום.**²³ שיעור הגידול בהכנסות של רשויות אלה ינוע בין 22% (מעלה-אדומים) ל-200% (פתח-תקווה);
- אם יוצאו מרשימת ערי העולים הקיימת כיום 26 הרשויות המקומיות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14%, יקטנו תשלומי הארנונה שמשלמת המדינה לרשויות אלה בסכום של יותר מ-136 מיליון ש"ח בשנה; אם יוכנסו אליה 16 הרשויות המקומיות שבהן שיעור העולים גבוה מ-14%, תידרש המדינה לשלם לרשויות אלה תוספת של כ-130 מיליון ש"ח בשנה. כלומר שינוי זה יוביל לכך שכלל הוצאות המדינה על ארנונה בגין נכסיה יפחת בכ-6 מיליון ש"ח בשנה;
- 77% מהוצאות המדינה על ארנונה ב-61 הרשויות המקומיות המוגדרות כיום ערי עולים הן בגין מבנים של צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם.²⁴
- עדכון רשימת ערי העולים כפי שהוצע לעיל יוביל להפחתה ניכרת בהוצאות משרד הביטחון על תשלומי ארנונה בערי עולים. גריעת רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים נמוך מ-14% מרשימת ערי העולים²⁵ והוספת רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים גבוה מ-14%²⁶ תפחית את תשלומי משרד הביטחון על ארנונה ביותר מ-52.5 מיליון ש"ח בשנה.²⁷

²² יצוין כי יש יישובים שבהם שיעור העולים גבוה מזה שבאריאל אך הם חלק ממועצות אזוריות ואינם רשויות בפני עצמם.

²³ 88,767,349 ש"ח משלמת כיום המדינה בגין ארנונה ל-16 רשויות אלה על-פי השיעורים המופחתים הקבועים בפקודה בהתאם לסוג הנכס. אם 16 רשויות מקומיות אלה יוגדרו ערי עולים הן תוכלנה לגבות מהמדינה 100% ארנונה בגין נכסיה, ולכן הכנסותיהן מארנונה יגדלו ל-219,264,701 ש"ח.

²⁴ החישוב מבוסס על 308,858,652 ש"ח (התשלום שמשלם כיום משרד הביטחון עבור ארנונה ב-61 ערי עולים) מתוך 400,646,186 ש"ח (כלל הוצאות המדינה על ארנונה ב-61 ערי עולים).

²⁵ כלומר במקום 308,858,652 ש"ח, הסכום שמשלם כיום משרד הביטחון ל-61 ערי עולים, ישולם סכום של 180,276,771 ש"ח – כלומר 128,581,881 ש"ח פחות עקב הפחתת תשלומי הארנונה ברשויות שבהן שיעור העולים קטן מ-14%.

²⁶ הוספת 16 רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים גבוה מ-14% אך הן לא מוגדרות כיום ערי עולים לרשימת ערי העולים תביא להגדלת הסכום שמשלם משרד הביטחון ישלם מ-32,603,093 ש"ח ל-108,646,858 ש"ח – 76,043,765 ש"ח יותר מהסכום הקודם.

²⁷ החישוב התקבל מהפחתה של 76,043,765 ש"ח (ראו הערת שוליים 26) מ-128,581,881 ש"ח (ראו הערת שוליים 25).

1.4. הביקורת על סוגיית ערי עולים

כאמור, בשנת 2005 התייחס מבקר המדינה לסוגיית ערי העולים. בהתייחסות לגביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון ציין המבקר כי ראש אמו"ן (אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים) פנה למנכ"ל משרד הביטחון והמליץ בפניו לשקול פנייה לשר הפנים בבקשה לבטל את מעמדן של רשויות מקומיות מבוססות כערי עולים, אולם **בפועל משרד הביטחון לא פנה למשרד הפנים בנושא זה**. תגובת משרד הביטחון על דוח מבקר המדינה, שהוצגה בהערות ראש הממשלה לדוח, הייתה כי: "המשרד [משרד הביטחון] מקבל את המלצת הביקורת כי יש לבצע בחינה מקיפה של ההכרה ברשויות המקומיות כיישובי עולים ולהוציא מהרשימה את הרשויות המבוססות ואת אלו שאינן קולטות עליה".²⁸

אשר לסוגיית ערי עולים בכללותה, בדוח מבקר המדינה נכתב כי "משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי אי-הפעלת הסדר יישובי עולים באופן דינמי, תוך כדי בחינה מתמדת של הנתונים לעומת אמות מידה, יצר עיוותים בתחום גביית תשלומי הארנונה ממשרד הביטחון שנמשכו שנים ללא בדיקה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים ומשרד האוצר לקיים בחינה מקיפה בנושא זה, כדי שיעשה שימוש נכון בהסדר שקבע החוק לרשויות מקומיות קולטות עליה, שמצבן הכלכלי דחוק. לשם כך יש לקבוע אמות מידה כמותיות כבסיס לקבלת החלטות על הכרזה של רשות מקומית כיישוב עולים. בד בבד יש לנתח את הנתונים הכספיים והדמוגרפיים של כל הרשויות המקומיות בארץ ולבטל את ההכרה בחלק מהן כיישובי עולים, או להכריז על רשויות מקומיות אחרות ככאלה".²⁹

משרד הפנים מסר למבקר המדינה בשנת 2005 כי **שר הפנים הסמיך את המשנה למנכ"ל לטפל בנושא מעמדן של ערי עולים ולבחון את ההצדקה לקיומן**.³⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים בבקשה לקבל מידע על ממצאי הבדיקה בנושא על-ידי המשנה למנכ"ל. **ממשרד הפנים נמסר כי חרף ניסיונותיו הוא לא הצליח לאתר את האדם שיוכל לענות על שאלה זו**.³¹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הפנים גם בבקשה לקבל מידע על הפעולות שנקט המשרד בסוגיית ערי עולים מאז פרסום דוח המבקר בשנת 2005. מתשובת המשרד עולה כי **מאז פרסום דוח המבקר בשנת 2005 עדיין לא קבע המשרד קריטריונים שעל-פיהם רשות מקומית תוגדר עיר עולים**. בתשובה על שאלתנו מדוע רשויות שבהן שיעור העולים נמוך עדיין מוגדרות ערי עולים בעוד רשויות מקומיות אחרות, שבהן שיעור העולים גבוה, אינן זוכות להכרה זו, נמסר ממשרד הפנים כי הסיבה היא ככל הנראה שינוי באופי האוכלוסייה ברשויות מאז הוגדרו ערי עולים.³² **בתשובה על השאלה אם לדעת המשרד יש לשנות את רשימת ערי העולים ואם בכונתו לעשות כן, נמסר ממשרד הפנים כי נושא זה עדיין לא נדון עם שר הפנים החדש ומנכ"ל המשרד החדש**.³³

בתשובת משרד האוצר על פנייתנו בנושא זה נמסר כי המשרד מכיר בכך שרשימת ערי העולים הנוכחית אינה משקפת את רצון המחוקק להיטיב עם רשויות מקומיות שבהן שיעור עולים גבוה ושמצבן הכספי דחוק. נוסף על כך, על-פי עמדת המשרד ייתכן שיש לגרוע מהרשימה רשויות מקומיות שבהן שיעור

²⁸ הערות ראש-הממשלה לדוח מבקר המדינה, **ב56**, מאי 2006, עמ' 492.

²⁹ משרד מבקר המדינה, **דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005**, עמ' 240.

³⁰ שם.

³¹ זיוה שרבי, לשכת הממונה על חוק חופש המידע, משרד הפנים, דואר אלקטרוני, 6 ביוני 2013.

³² איתיאל מלאכי, מנהל מחלקה בכיר, הלשכה המשפטית, משרד הפנים, מכתב, 19 במאי 2013.

³³ זיוה שרבי, יחידת חוק חופש המידע, משרד הפנים, דואר אלקטרוני, 6 ביוני 2013.

העולים נמוך ומצבן הכלכלי טוב ולהוסיף לרשימה רשויות שבהן שיעור עולים גבוה ומצבן הסוציו-אקונומי פחות טוב.³⁴

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם אל הוועדה לרפורמה בארנונה בראשות עו"ד אודי ברזילי (ועדת ברזילי). ועדה זו הוקמה מתוקף החלטת ממשלה מס' 455 מ-12 בספטמבר 2006, שבה הוחלט להטיל על שר הפנים ועל שר האוצר למנות ועדה לרפורמה בנושא הארנונה.³⁵ בסעיף 8 בהחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה תגיש המלצות גם בנוגע ל"סוגיות הנוגעות לערי עולים, תוך התייחסות להשלכות הנובעות מכך על תשלומי הארנונה המוטלים על המדינה". לדברי עו"ד קארין צוקרמן, מרכזת הוועדה, עמדת הוועדה היא שאין הצדקה להגדרה הקיימת של ערי עולים ולשיטת הגבייה הנובעת ממנה, ויש למצוא דרכים אחרות לסייע לרשויות שבתחום שיפוטן יש מספר רב של עולים.³⁶ ועדת ברזילי סיימה את עבודתה כבר בשנת 2010 והציגה את המלצותיה בפני משרד הפנים.³⁷

במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הפנים בנוגע ליישום מסקנות הוועדה מסר עו"ד איתאל מלאכי מהלשכה המשפטית במשרד, כי המלצות ועדת ברזילי מעולם לא הוגשו באופן רשמי ומכאן שלא ניתן להתייחס אליהן.³⁸

2. רשות קולטת עלייה

כאמור, כלי נוסף שנועד לסייע לרשויות מקומיות שבהן שיעור ניכר של עולים הוא ההגדרה "רשות קולטת עלייה". כלי זה מאפשר לרשויות מקומיות שהוכרו כרשויות קולטות עלייה לעניין זה למנות סגן ראש עיר נוסף.

סעיף 14 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, קובע כי "לראש רשות יהיה סגן אחד, וברשות מקומית שמספר תושביה עולה על 150,000 או ברשות מקומית הנמצאת בנגב או בגליל, שמספר תושביה עולה על 45,000 ושהוכרה על ידי השר [שר הפנים] כרשות מקומית קולטת עלייה יכול שיהיו, על-פי הצעת ראש הרשות, שני סגנים; כל סגן ייבחר מבין חברי המועצה על פי הצעת ראש הרשות שאושרה בידי המועצה, ברוב חבריה".³⁹

בהתאם לקביעה זו נקבע בחוזר מנכ"ל 1/2001 של משרד הפנים, שביטל את החוזר הקודם בנושא, כי רשות מקומית קולטת עלייה היא רשות שביום הבחירות 2.75% מאוכלוסייתה היו עולים. נוסף על כך, בתום שנתיים ממועד הבחירות תיערך בדיקה מחודשת וייבחן אם ישנם ברשות המקומית 2.75% עולים מכלל אוכלוסיית הרשות באותה העת. אם הבדיקה העלתה כי שיעור זה לא קטן, ניתן יהיה לבחור סגן נוסף לראש הרשות בהתאם לסעיף 14 לחוק. אם נבחר סגן נוסף והרשות חדלה להיות רשות מקומית קולטת עלייה, תופסק כהונתו של הסגן.⁴⁰ החוזר קובע גם כיצד מוגדר עולה לעניין זה. יש לציין כי אם כבר מכהנים ברשות סגנים במספר המקסימלי המותר על-פי חוק,⁴¹ הסגן הנוסף, שייבחר מתוקף סעיף

³⁴ יונתן בר סימן-טוב, רכז פנים, אגף תקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 2 ביוני 2013.

³⁵ אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, [החלטת הממשלה מס' 455 מ-12 בספטמבר 2006](#), תאריך כניסה: 21 במאי 2013.

³⁶ קארין צוקרמן, מרכזת הוועדה לרפורמה בארנונה, משרד עו"ד אודי ברזילי, מכתב, 21 במאי 2013.

³⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מדידות לצורך חישוב תשלום ארנונה](#), כתב איתי פידלמן, 20 במאי 2012.

³⁸ איתאל מלאכי, מנהל מחלקה בכיר, הלשכה המשפטית, משרד הפנים, מכתב, 19 במאי 2013.

³⁹ ההדגשה אינה במקור; ראו [חוק הרשויות המקומיות \(בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם\)](#), התשל"ה-1975.

⁴⁰ משרד הפנים, [חוזר מנכ"ל 1/2001](#), סעיף 3, תאריך כניסה: 8 במאי 2013.

⁴¹ מספר הסגנים לכל רשות נקבע על-פי מספר התושבים שבה; הסוגיה נדונה בסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

14 לחוק, לא יקבל שכר עבור תפקידו, על-פי הוראות "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" משנת 2004, שלפיהן "...שכר סגן ראש רשות קולטת עלייה כסגן נוסף ישולם אך ורק במסגרת התקנים שנקבעו ולא כתקן נוסף של סגן בשכר".⁴²

לעמדת משרד הפנים, ההגדרה של רשות קולטת עלייה, "נועדה לתת לרשות המקומית כלי להתמודדות עם מטלות מיוחדות הנובעות מהיותה רשות קולטת עלייה, ואשר אינן קיימות ברשות אחרת".⁴³

מפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרד הפנים בנושא יישום החוק והוראות החוזר נמסר כי לגבי רשויות אחדות בלבד התקיים תנאי זה של החוק. לדברי מר ישראל שפיצר, מנהל האגף לכוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, אף שהיו כמה רשויות שלגביהן התקיים התנאי, אף לא אחת מהן לא מינתה סגן נוסף לראש העירייה מתוקף חוק זה.⁴⁴ עוד נמסר ממשרד הפנים כי לאחר הבחירות המקומיות בשנים 2003 ו-2008 לא היו בקשות של רשויות שהתקיימו לגביהן התנאים להכיר בהן כרשות קולטת עלייה.⁴⁵ כלומר, כיום אין שום רשות מקומית המוכרת כרשות קולטת עלייה לעניין זה.

בהקשר זה יצוין כי בשנת 2000 עתרה עיריית אילת לבג"ץ בדרישה שמשרד הפנים יכיר בה כרשות קולטת עלייה ולחלופין יפרסם קריטריונים להכרה ברשות קולטת עלייה ויקבע כי אילת עומדת בקריטריונים אלה. עתירה זו הוגשה לאחר שחברי מועצת העיר הגישו עתירה לבג"ץ נגד ראש העיר בטענה כי החלטתו למנות שני סגנים לפי סעיף 14(א) לחוק הרשויות המקומיות אינה חוקית. בפברואר 2001 החליט בג"ץ לדחות את עתירת ראש עיריית אילת ולקבל את עתירת חמשת חברי מועצת העיר. בית-המשפט קבע כי הוראות חוק הרשויות המקומיות ברורות, וכי מאחר ששר הפנים לא הכיר באילת כרשות קולטת עלייה, החלטת מועצת העירייה למנות שני סגנים היא בלתי חוקית.⁴⁶

3. הצעותיהם של גורמים שונים לשינוי המצב הקיים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לקליטת העלייה כדי לקבל את עמדתו אשר למידת יעילותם של שני הכלים האמורים "עיר עולים" ו"רשות קולטת עלייה" בסיוע לרשויות המקומיות בקליטת העלייה. בתגובה נשלח אלינו מכתב שהעבירה הלשכה המשפטית של המשרד לקליטת העלייה אל מנכ"ל המשרד בפברואר 2012, וכותרתו "הסדרת קריטריונים להכרה ברשות מקומית קולטת עלייה". להלן קטע מהמכתב:

"המצב המשפטי הקיים עלול לגרום לקשיים בשל ההיבטים הבאים:

- א. היעדר מינוח אחיד – 'עיר עולים' לעומת 'רשות מקומית קולטת עלייה'.
- ב. היעדר קריטריונים ברורים להכרה ברשות מקומית כקולטת עלייה.
- ג. היעדר רשימה מסודרת של רשויות מקומיות שהוכרו כקולטות עלייה לעניין מינוי סגן נוסף והיעדר רשימה של רשויות שהוכרו כעיר עולים לעניין הטבת הארנונה המפורטת לעיל.
- ד. אי עדכון רשימת הערים שהוכרו כעיר עולים לצורך הטבת הארנונה זה מספר עשורים, באופן המביא לעיוות הגורם לאי-מתן ההטבה לערים שבהן אחוז העולים גבוה.

⁴² ש.ס.

⁴³ אברהם אמונה, מנהל תחום (נבחרים ברשויות המקומיות), משרד הפנים, מכתב, 13 במאי 2013.

⁴⁴ ישראל שפיצר, מנהל האגף לכוח-אדם ושכר ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 30 במאי 2013.

⁴⁵ אברהם אמונה, מנהל תחום (נבחרים ברשויות המקומיות), משרד הפנים, דואר אלקטרוני, 13 במאי 2013.

⁴⁶ בג"ץ 2421/00 מאיר הלוי נ' גבי קדוש, ראש עיריית אילת, פ"ד נה(2) 586.

הקשיים הנזכרים לעיל גורמים לפגיעה משמעותית ביכולתו של המשרד לפקח על מתן ההטבות השונות לרשויות שבהן אחוז העולים גבוה. בכדי לצמצם את היקפי הבעיה יש להסדיר תחילה את הקריטריונים להכרה ברשות מקומית כקולטת עליה.

לפיכך, מוצעת ההגדרה הבאה –

רשות מקומית קולטת עליה- רשות מקומית שהחל מיום כ"ד בטבת התשמ"ט, 1 בינואר 1989 ואילך, אחוז העולים מקרב תושביה, לרבות דיירי מרכז הקליטה שבתחום שיפוטה, עולה על 20% בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעניין זה, 'עולה – אדם שעלה לארץ לאחר יום כ"ד בטבת התשמ"ט, 1 בינואר 1989'. אחת לשנתיים תיערך בחינה מחודשת של אחוז העולים בקרב תושבי הרשות המקומית".⁴⁷

כלומר, במשרד לקליטת העלייה יש אי-שביעות רצון מההגדרה שנקבעה לעיר עולים או לרשות קולטת עלייה ומאופן היישום של כלים אלה, ולכן בפברואר 2012 הועלתה במשרד הצעה לפעול לשינוי המצב הקיים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לקליטת העלייה בשאלה מדוע נקבע בהגדרה כי רשות מקומית קולטת עלייה תהיה רשות שבתחום שיפוטה שיעור העולים גבוה מ-20% דווקא. מהמשרד נמסר כי לעמדתו שיעור זה הוא רף מתאים להגדרת רשות כקולטת עלייה.⁴⁸

בחינת רשימת הרשויות המקומיות המוגדרות כיום ערי עולים מעלה כי רק ב-20 רשויות מקומיות, מתוך 61 הרשויות הנכללות ברשימה כיום, שיעור העולים גבוה מ-20%, כלומר רק שליש מהרשויות המוגדרות כיום ערי עולים עומדות בקריטריון זה. נוסף על כך, ברשימת הרשויות שבהן שיעור העולים גבוה אולם הן אינן מוגדרות ערי עולים יש שמונה רשויות מקומיות ששיעור העולים בהן גבוה מ-20%.⁴⁹ כלומר, אם משתמשים בקריטריון של שיעור עולים גבוה מ-20% מאוכלוסיית הרשות, אזי אמורות להיכלל ברשימת ערי העולים 28 רשויות מקומיות.

בגין ערי העולים המוכרות כיום, 61 רשויות מקומיות, המדינה משלמת ארנונה של 400,646,186 ש"ח בשנה, אך הארנונה לערי העולים, על-פי הרשימה החדשה, שתורכב מ-28 רשויות מקומיות, תסתכם ב-305,172,673 ש"ח בשנה – כלומר 95,473,513 ש"ח פחות מהארנונה המשולמת כיום.

אולם, אם מסתכלים באופן רחב יותר, כלומר לא רק על רשימת ערי העולים הקיימת כיום (61 רשויות) ולעומתה על רשימת ערי העולים החדשה שהוצעה לעיל (28 רשויות), אלא על כלל השינוי בתשלומי ארנונה עקב שינויים במעמדן של כל 69 הרשויות האמורות (61 הרשויות המקומיות המוגדרות כיום ערי עולים ועוד 8 רשויות בהן שיעור העולים גבוה מ-20% אך הן לא מוגדרות כיום ערי עולים), החיסכון בהוצאות המדינה על ארנונה קטן יותר, אם כי עדיין מדובר בסכום לא מבוטל. ל-41 הרשויות המקומיות שיוצאו מרשימת ערי העולים הקיימת כיום תידרש המדינה לשלם ארנונה בשיעור מופחת בסכום כולל

⁴⁷ מכתב מאת מיכל שטרית-רביל, היועצת המשפטית של המשרד לקליטת העלייה, אל מנכ"ל המשרד מר דימיטרי אפרציב, מ-21 בפברואר 2012. התקבל במרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-1 במאי 2013.

⁴⁸ איילת השחר-גלבוני, הלשכה המשפטית, המשרד לקליטת העלייה, דואר אלקטרוני, 29 במאי 2013.

⁴⁹ ההצעה מתייחסת לשיעור עולים של יותר מ-20% מאוכלוסיית הרשות מינואר 1989 ואילך. בנתוני המשרד לקליטת העלייה נכללים העולים שעלו לישראל מ-1 בינואר 1989 ואילו לגבי נתוני הלמ"ס עולים הם מי שהגיעו לארץ מ-1 בינואר 1990 ואילך; לכן בחרנו להתבסס על נתוני המשרד לקליטת העלייה.

של 88,719,138 ש"ח בשנה,⁵⁰ כלומר ל-61 הרשויות המוגדרות כיום ערי עולים היא תשלום 171,064,374 ש"ח פחות מהסכום שהיא משלמת כיום לרשויות אלה.⁵¹ אולם כיוון שעליה לשלם ל-8 הרשויות הנוספות שבהן שיעור העולים גבוה מ-20% והן אינן מוגדרות כיום ערי עולים ארנונה בשיעור מלא, היא תידרש לשלם להן תוספת של 96,436,013 ש"ח על הסכום שהיא משלמת להן כיום.⁵² כלומר, **אם תשונה רשימת ערי העולים, התשלום שתצטרך המדינה לשלם לכל 69 הרשויות המקומיות שיוצאו ויוכנסו לרשימה יהיה נמוך ב-74,628,361 ש"ח מהתשלום שהיא משלמת כיום ל-69 רשויות אלה.**⁵³

בהקשר זה יוער כי בכנסת ה-18 הגישו יו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת דאז, חה"כ דני דנון, וחברי כנסת נוספים, את הצעת חוק לתיקון פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פטורין) (ערים קולטות עלייה), התשע"א-2011, שבה הוצע לשנות את ההגדרה של עיר עולים ל"עיר קולטת עלייה" ולהגדירה "רשות מקומית שהחל מיום כ"ד בטבת התשמ"ט (1 בינואר 1989) ואילך, אחוז העולים מקרב תושביה, עולה על 20%, כפי שיקבע שר הפנים באישור ועדת הכספים של הכנסת, בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה". בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב "מטרת חוק זה לתקן את העיוות שנוצר, על-ידי קביעת אמות מידה לערים הראויות להיחשב כערים קלטות עלייה, הזכאיות למתן הטבות בארנונה, בדרך של גביית ארנונה ממשרדי הממשלה. על-פי הצעת החוק, הקריטריון להגדרת עיר קולטת עלייה הינו כי שיעורם של העולים מכלל האוכלוסייה הינו חמישית מאוכלוסיית העיר או הרשות. כך תישמר הגדרה שרירה גם אל מול גלי עלייה עתידיים שעוד נכוננו למדינה ולחברה".⁵⁴ הצעה זו הונחה על שולחן הכנסת לפני דיון מוקדם במרס 2011, אולם היא לא קודמה מאז. יש דמיון רב בין נוסח הצעה זו לנוסח הצעת המשדר לקליטת העלייה מפברואר 2012, המתייחסת לערי עולים ולרשויות קולטות עלייה. אולם כאמור, עד כה לא חל כל שינוי בסוגיית ערי עולים ורשויות קולטות עלייה.

⁵⁰ כלל ההכנסות מארנונה מהמדינה בגין מבנים אזרחיים על-פי שיעור מופחת יעמוד על 19,462,628 ש"ח וכלל הכנסות מארנונה מהמדינה בגין מבנים המשמשים את צה"ל, משרד הביטחון והגופים הכפופים להם, על-פי שיעור מופחת, יעמוד על 69,256,519 ש"ח.

⁵¹ בסך הכול משלמת כיום המדינה לרשויות אלה, על-פי שיעור מלא, 260,176,076 ש"ח (הוצאות בגין מבנים אזרחיים בסך 40,356,176 ש"ח והוצאות בגין מבנים של צה"ל ומשרד הביטחון בסך 219,819,895 ש"ח). לכן החיסכון הוא של 171,064,374 ש"ח: 260,176,076 ש"ח פחות 88,719,138 ש"ח.

⁵² כיום המדינה משלמת לרשויות אלה ארנונה בשיעור מופחת של 67,873,986 ש"ח, ואם הן יוגדרו ערי עולים יהיה עליה לשלם להן ארנונה בשיעור מלא – 164,309,999 ש"ח, כלומר 96,436,013 ש"ח יותר.

⁵³ כיום משלמת המדינה ל-69 רשויות אלה 468,520,172 ש"ח (כאמור ל-61 רשויות משולמת ארנונה בשיעור מלא בשל היותן ערי עולים ול-8 רשויות משולמת ארנונה בשיעור מופחת כיוון שהן אינן ערי עולים). אם תשונה הרשימה כך שהרשויות שבהן שיעור העולים קטן מ-20% לא יקבלו ארנונה בשיעור מלא והרשויות שבהן יותר מ-20% עולים יקבלו ארנונה בשיעור מלא, התשלום שיינתן ל-69 רשויות אלה יעמוד על 393,891,811 ש"ח (20 רשויות שהן כיום ערי עולים ויישארו כאלה יקבלו 140,862,674 ש"ח; 41 הרשויות שהן כיום ערי עולים ולא יוגדרו כך עוד יקבלו ארנונה בשיעור מופחת של 88,719,138 ש"ח; ו-8 הערים שכיום הן לא ערי עולים וייכללו בהגדרה זו יקבלו תשלום ארנונה בשיעור מלא של 164,309,999 ש"ח).

⁵⁴ [הצעת חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה \(פטורין\) \(ערים קולטות עלייה\), התשע"א-2011](#) של חה"כ דני דנון ואח', פ/18/3064.