

ניתוח סעיפים 78-79 בהצעת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 – קרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים ב-3 במאי 2023 בנושא סעיפים 78-79 בהצעת חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 – **הקמת קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות** (להלן: הצעת החוק). המסמך כולל תיאור המצב הקיים, רמת עצמאות הרשויות המקומיות במדינות המפותחות, השינויים המוצעים וניתוח השלכותיהם.

1. המצב הקיים

1.1 רקע: הכנסות מארנונה למגורים ומארנונה לא למגורים

תעריף הארנונה של מבנים שאינם למגורים, כגון מסחר ותעסוקה (להלן: מבנים עסקיים), גבוה מזה של מבני מגורים. גם העלויות של אספקת שירותים לתושבים, כגון חינוך, תרבות ורווחה, גבוהות מהשירותים שנדרשת הרשות המקומית לספק למבנים עסקיים, שהן בעיקר תחזוקת רחובות, תברואה ותאורה. לפי דוח של הצוות הממשלתי לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים כל תושב שמתווסף לרשות מקומית מגדיל את הגירעון השנתי של הרשות בכ-60-90 ש"ח ובממוצע ב-770 ש"ח. מנגד, הרווח מהקמת שטחי תעסוקה הוא בין 2,200-3,800 ש"ח (לפי מפתח המרה של 25 מ"ר לתושב).¹ לכן רשויות מקומיות צריכות כמות מספיקה של מבנים עסקיים כדי להיות מאוזנות כלכלית, מה שהביא לתכנון עודף של עשרות מיליוני מ"ר של שטחי תעסוקה.²

ברשויות מקומיות רבות ההיקף המתוכנן של מבנים עסקיים עולה על הביקוש בפועל ולכן אינם ממומשים. זה יוצר כמה בעיות: שטחי התעסוקה העודפים תופסים שטחים שהיו יכולים לשמש למגורים; רשויות מקומיות רבות אינן מאוזנות כלכלית. בעיית האיזון הכלכלי צפויה להחריף בשנים הקרובות ברשויות מקומיות שיעברו תהליכי דיור מואץ, ביניהן רשויות החתומות על הסכמי גג עם המדינה.³ לפי סקרי הלמ"ס בשנת 2022 דיווחו מנהלים בענף הבינוי שהחסמים המשמעותיים ביותר בענף הם מחסור בקרקע זמינה לבנייה ועיכובים בקבלת היתרים.⁴

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על התחלקות הכנסות הרשויות המקומיות בשנת 2020.

¹ הצוות לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים, [הגרעון השולי לתושב חדש ברשויות המקומיות](#), יולי 2021. הדוח לא התייחס לרשויות מקומיות שהן מועצות אזוריות. הגירעון לתושב הוא הגירעון [האפקטיבי](#), כלומר לאחר הכנסות ממענק איזון ומהקרן לצמצום פערים.

² מינהל התכנון, [מצגת תכנית אסטרטגית 2040 פרק התעסוקה](#), הוצגה בוועדת היגוי, 21 בפברואר 2019.

³ משרד הפנים, [דיור מואץ וחוסן מוניציפאלי – בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות מקומיות דוח מסכם – מהדורה 2.0](#), ספטמבר 2020.

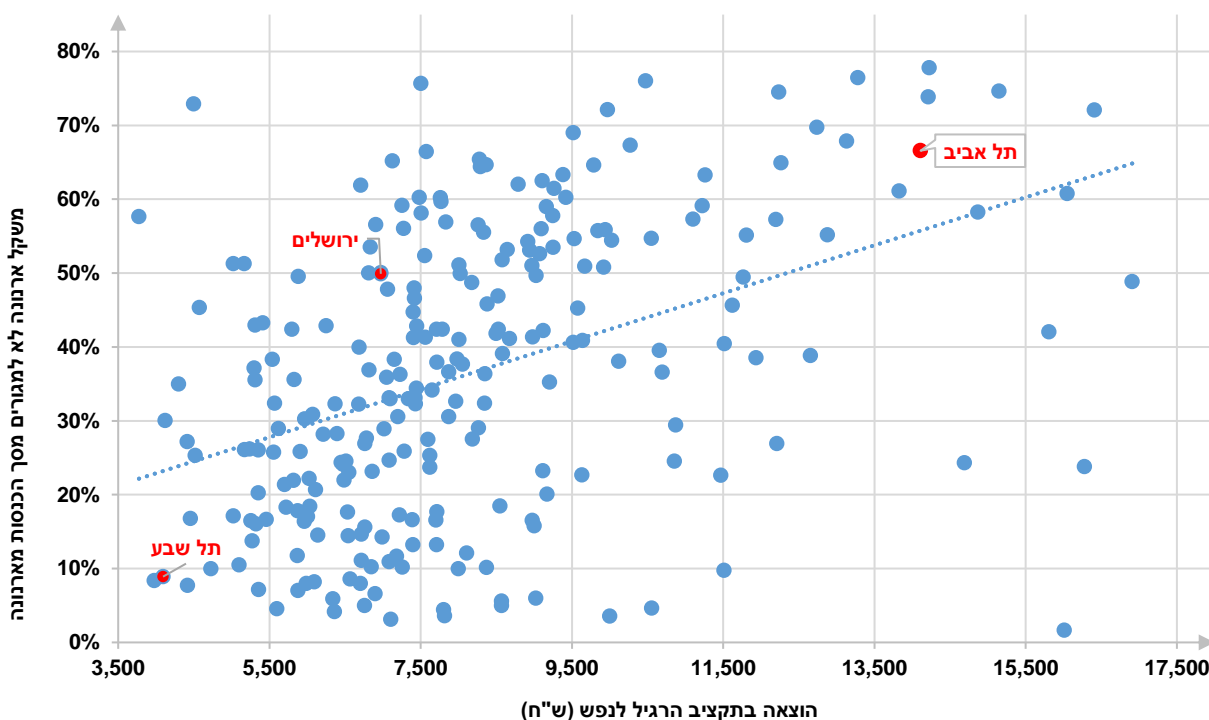
⁴ הלמ"ס, [התחלות וגמר בנייה - סיכום שנת 2022](#), 20 במרץ 2023.

לוח 1: התחלקות הכנסות הרשויות המקומיות בשנת 2020⁵

סוג הכנסה	מיליוני ש"ח	ב-%
ארנונה מגורים	12,077	12.3%
ארנונה לא מגורים	12,043	12.3%
סך הארנונה	24,120	24.6%
הכנסות עצמיות אחרות	16,347	16.7%
סך הכנסות עצמיות	40,466	41.3%
תקציבים מהממשלה	33,697	34.4%
מלוות איזון	1,242	1.3%
הכנסות תקציב בלתי רגיל (תב"ר)	22,545	23.0%
סך הכנסות	97,950	100%

אפשר לראות כי בשנת 2020 הכנסות הרשויות המקומיות היו כ-98 מיליארד ש"ח, מתוכן כ-25% מארנונה וכ-34% הכנסות מהממשלה. בתרשים 1 להלן נתונים על משקל הכנסות מארנונה לא למגורים מסך הכנסות מארנונה והוצאה לנפש בתקציב הרגיל לפי רשות מקומית.

תרשים 1: משקל הכנסות מארנונה לא למגורים מסך הכנסות מארנונה והוצאה לנפש לפי רשות מקומית



אפשר לראות כי קיים **מתאם חיובי** בין משקל הכנסות מארנונה לא למגורים מסך הכנסות מארנונה לבין הוצאה לנפש בתקציב הרגיל לפי רשות מקומית, אם כי משקל הכנסות מארנונה לא למגורים מסביר רק חלק מהפערים בהוצאה לנפש ויש גורמים מסבירים אחרים, כמו רמת חיים של תושבי הרשות. בממוצע ארצי משקל הכנסות מארנונה לא למגורים בשנת 2020 היה 50% והוצאה לנפש כ-8,000 ש"ח, בתל אביב המשקל 67% והתקציב לנפש

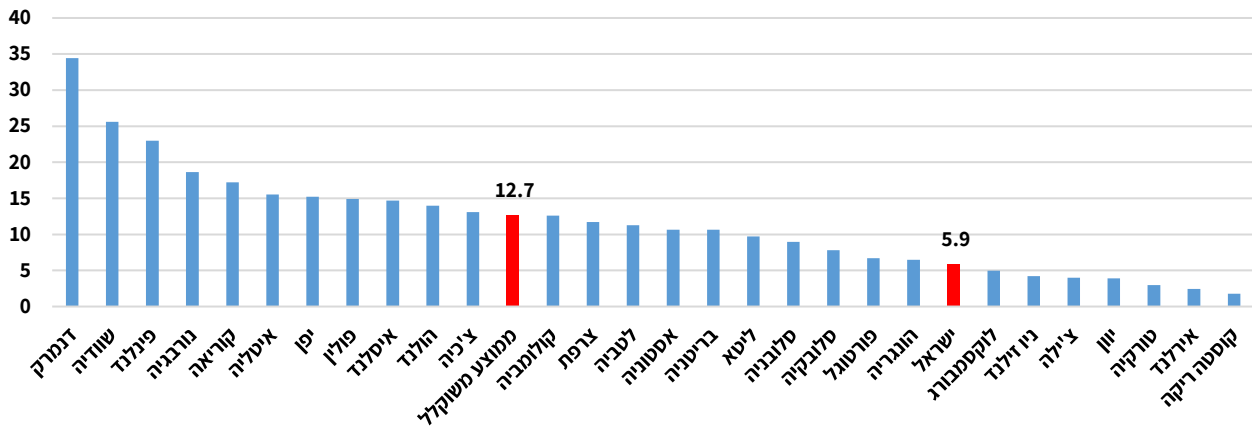
⁵ הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999 - 2021](#), עודכן: 16 בפברואר 2022. לא כולל את אשכול 10 שיש בו חמש רשויות עם כ-30 אלף תושבים. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כ-14,000 ש"ח, בירושלים המשקל 50% והתקציב לנפש כ-7,000 ש"ח ובתל שבע המשקל 9% התקציב לנפש כ-4,100 ש"ח.

1.2 עצמאות השלטון המקומי

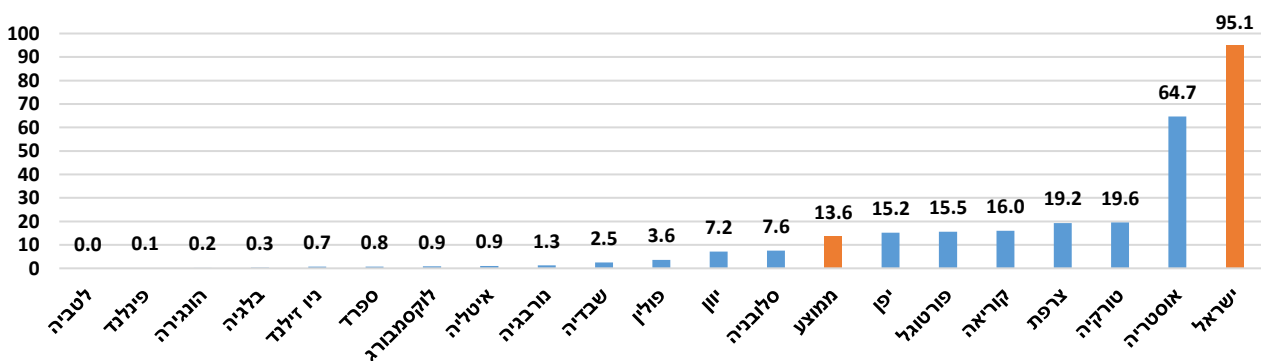
ביחס למדינות ה-OECD השלטון בישראל הוא ריכוזי ועצמאות השלטון המקומי נמוכה. להלן שתי השוואות שמראות זאת. בשנת 2020 היו ב-OECD 29 מדינות אוניטריות (ממשלה מרכזית ושלטון מקומי, כמו בישראל), ותשע מדינות פדרליות (שלטון שכולל דרג ביניים נוסף, כמו בארה"ב). בתרשים 2 להלן מוצג משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר המדינה בשנת 2020 ב-29 מדינות OECD שהן אוניטריות, בדומה לישראל.

תרשים 2: משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר במדינות אוניטריות ב-OECD (2020, אחוז)⁶



בשנת 2020 משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר בישראל היה **5.9%**, במקום ה-22 מתוך 29 מדינות OECD אוניטריות בהן הממוצע **12.7%**. בתרשים 3 משקל הכנסות השלטון המקומי עליהן מחליט השלטון המרכזי.

תרשים 3: משקל הכנסות השלטון מקומי שנקבע על ידי השלטון המרכזי (2014, ב-%)⁷



אפשר לראות כי משקל הכנסות השלטון המקומי שנקבעות על ידי השלטון המרכזי בישראל היה **95.1%**, גבוה משמעותית בהשוואה לממוצע 20 המדינות הנסקרות – **13.6%**. לפי ה-OECD, קיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות

⁶ OECD.stat, [Regions and Cities, Subnational governments in OECD countries: key data](#), accessed: May 1, 2023.

⁷ OECD, [Economic Surveys Israel 2020](#), Figure 2.21. Local tax autonomy in Israel is weak, September 2020, pp. 95.

של השלטון המקומי לבין התוצר לנפש. ה-OECD מצטט מחקרים לפיהם רמת ביזוריות של הכנסות ממסים תורמת לצמיחה - בטווח ארוך גידול של 10 נקודות אחוז בהכנסות ממסים של השלטון המקומי גורם לגידול של 2% בתוצר לנפש. ביזוריות המס מעודדת את ההתפתחות בכלכלות האזוריות ואת הבסיס הפיסקלי של השלטון המקומי.⁸

להקטנת פערים בין רשויות מקומיות יש כמה כלי מדיניות אפשריים, לרבות **חיזוק ועידוד בניית אזורי עסקים** ברשויות מקומיות באשכולות נמוכים, **תקצוב אנכי** (מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, כמו מענקי איזון) ו**תקצוב אופקי** (מרשויות מקומיות באשכולות גבוהים לרשויות מקומיות באשכולות נמוכים, כמו קרן ארנונה).

2. השינויים המוצעים

מטרת הצעת החוק היא צמצום פערים כלכליים בין רשויות מקומיות ועידודן להגדיל את היצע הדיור בתחומן כמענה למשבר הדיור. לפי ההצעה, תוקם קרן חוץ תקציבית (שאינה חלק מתקציב המדינה). הכנסות הקרן יתקבלו מרשויות מקומיות שיהיה להן גידול בהכנסות ארנונה ממבנים שאינם למגורים (להלן: ארנונה עסקית) ביחס לשנת 2022. הקרן תקצה כספים אלה בחזרה לרשויות המקומיות לפי מספר הדירות החדשות שיקבלו היתר בנייה בכל רשות.

כל רשות מקומית תפריש כספים לקרן אחוז מסוים מהגידול בארנונה העסקית שלה ביחס לשנת 2022. יכולים להיות גורמים שונים לשינוי בהכנסות מארנונה עסקית, כגון שינוי בהיקף השטחים העסקיים, שינוי בתעריף ושינוי בשיעור הגבייה של הארנונה (כמה הרשות מצליחה לגבות מתוך חיוב הארנונה). אחוז הפרשה גבוה יותר ככל שלרשות המקומית יש הכנסה גבוהה יותר של ארנונה עסקית לנפש, לפי המדרגות המוצגות בלוח 2 להלן.

לוח 2: שיעור הפרשה של ארנונה עסקית לקרן

ארנונה עסקית לנפש לשנה (ש"ח)	שיעור הפרשה לקרן מהגידול בארנונה עסקית ביחס לשנת 2022
יותר מ-2,000	49%
1,000 – 2,000	35%
500 – 1,000	20%
עד 500	10%

ניתן לראות שאף רשות אינה פטורה מהפרשה לקרן, אלא אם הכנסותיה מארנונה עסקית לא גדלו לעומת שנת 2022. לדוגמה רשות מקומית שהיא במדרגה הגבוהה ביותר (49%) והכנסותיה מארנונה עסקית בשנה כלשהי יהיו גבוהות ב-1 מיליון ש"ח מהכנסותיה בשנת 2022, תפריש לקרן 490 אלף ש"ח. לפי דברי ההסבר בהצעת החוק שיעור הפרשה משאיר לרשויות שולי רווח שמבטיחים שעדיין יהיה להן כדאי כלכלית להקים מבנים עסקיים.⁹

בשנים 2024 עד 2028 כספי הקרן יוקצו לכל רשות מקומית עבור כל דירה חדשה שתקבל היתר בניה מהרשות. לפי נוסח הצעת החוק ניתן להבין שזה לא כולל דירות שמחליפות דירות קיימות במסגרת התחדשות עירונית, אך לא ברור מה הדין לגבי היתר היתרים שמסדירים דירות שנבנו באופן לא חוקי והיתרים לפיצול דירות. לדוגמה אם נהרס בניין בן 10 דירות ונבנה במקומו בניין בן 20 דירות, הרשות תקבל הקצאה מהקרן עבור 10 הדירות הנוספות. עבור כל דירה

⁸ OECD, [Making Decentralization Work in Chile towards Stronger Municipalities](#), 2017 edition p. 45, Box 1.1: Decentralization, wealth and growth. Page 42.

⁹ הכנסת ה-25, ועדת הכספים, חומר רקע, פרק כ' (רשויות מקומיות), 78, 79 מתוכו רק: 1, 2, 5, 6 (א) עד (ג), 7, 23-25 (בעניין כספי הקרן להרחבת ההשקעה בתושב, הקצאתם ומקורות הקרן) ו-84-80 מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, 19 באפריל 2023.

חדשה שנוספה בשנים 2018 עד 2020 תקבל הרשות המקומית 1,500 ש"ח בשנה. עבור כל דירה שנוספה בשנים 2021 ואילך תקבל הרשות המקומית מענק של 2,000 ש"ח בשנה החל משלוש שנים אחרי הוצאת היתר הבנייה ואילך, כלומר בגין דירה שנוספה בשנת 2021 המענק יתחיל להיות משולם שלוש שנים אחרי, החל משנת 2024. החל משנת 2029 תוכל הנהלת הקרן לקבוע כללים אחרים להקצאת מענקים חדשים בעוד המענקים שכבר הוקצו, המכונים בהצעת החוק "מענקים חוזרים" ימשיכו להיות משולמים בכל שנה.

במקרה שהיתרה בקרן לא תספיק לתשלום כל המענקים היא תשלם קודם את המענקים החוזרים, ורק אם תישאר יתרה היא תשלם גם מענקים חדשים. במקרה ובשנה מסוימת יהיה עודף כספים בקרן, תוכל הנהלת הקרן להקצות עד 30% מהיתרה למימון פעילויות שתואמות למטרות החוק. רשויות מקומיות ביהודה ושומרון לא יפרישו באופן ישיר כספים לקרן, אך הפרשתם תקוזז מתוך הכספים שתקצה להן הקרן.

הצעת החוק עוסקת גם במועצת הקרן: מינוי חברים, תנאי כשירות וסדרי עבודה. מסמך זה מתמקד בפן הכלכלי של הצעת החוק ולא בנושאים אלה.

3. ניתוח השינוי המוצע

הנתונים בפרק זה מבוססים על קובץ נתוני רשויות מקומיות שמפרסמת הלמ"ס. נכון למועד כתיבת המסמך הנתונים העדכניים ביותר שפורסמו הם לשנת 2020, שהיא שנה חריגה עקב משבר הקורונה, ולכן הניתוחים מבוססים על שנת 2019. בלוח 3 להלן שטחים שחויבו וגביה בפועל של ארנונה עסקית בשנים האחרונות.

לוח 3: ארנונה עסקית - שטחים שחויבו וגביה בפועל (2015-2020)¹⁰

שנה	גביית ארנונה עסקית (אלפי ש"ח)	שינוי לעומת שנה קודמת	שטח שחויב בארנונה לא למגורים (אלפי מ"ר)	שינוי לעומת שנה קודמת
2015	12,923,785		2,175,929	
2016	13,391,046	467,261	2,130,761	-45,168
2017	13,748,841	357,795	2,191,049	60,288
2018	14,152,315	403,474	2,372,811	181,763
2019	14,753,313	600,998	2,719,807	346,996
2020	12,043,020	-2,710,293	2,755,370	35,563

מהנתונים בלוח עולה שבשנים 2016-2019 סך הארנונה העסקית שגבו הרשויות המקומיות גדל בכ-460 מיליון ש"ח בשנה בממוצע. כמו כן, בשנת 2019 הגידול היה גבוה יחסית לשנים קודמות, כ-600 מיליון ש"ח.

בלוח 4 להלן מוצג אומדן של מספר הרשויות בכל מדרגת הפרשה לקרן וסכומי הפרשה לקרן בשנה הראשונה שלה על בסיס נתוני 2019.

¹⁰ הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999 - 2021, עודכן: 16 בפברואר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נתוני השטחים לא כוללים אזורי תעשייה המשותפים לכמה רשויות מקומיות.

לוח 4: אומדן הפרשות לקרן על בסיס נתוני 2019¹¹

סכום הפרשה לקרן (מיליוני ש"ח)	מספר רשויות מקומיות	שיעור הפרשה לקרן	ארנונה עסקית לנפש לשנה (ש"ח)
204.0	47	49%	יותר מ-2,000
84.0	65	35%	2,000 – 1,000
9.5	30	20%	1,000 – 500
3.7	109	10%	עד 500
301	251		סך הכול

אפשר לראות שבמדרגה הנמוכה ביותר יש את המספר הגדול ביותר של רשויות מקומיות, 109 רשויות מקומיות בהן ההכנסה מארנונה עסקית לתושב היא עד 500 ש"ח (כ-43% מסך הרשויות). במדרגה הגבוהה ביותר יש 47 רשויות מקומיות (כ-19% מסך הרשויות). הכנסות הקרן בשנת פעילותה הראשונה מוערכות בכ-301 מיליון ש"ח, שהם כמחצית מסך הגידול בגביית ארנונה עסקית בשנת 2019. רוב הפרשות לקרן, כ-204 מיליון ש"ח (כ-68% מסך סכום הפרשה), הן מהרשויות המקומיות שבמדרגה הגבוהה.

לפי נוסח הצעת החוק, הקרן תחל להקצות מענקים בשנת 2024 עבור דירות שנוספו בשנים 2018-2021. בלוח 5 מוצג אומדן לסכום המענקים הכולל שתקצה הקרן בהתאם למספר הדירות שקיבלו היתרי בנייה בשנים האחרונות.

לוח 5: אומדן מענקים לפי מספר הדירות בהיתרי בנייה בשנים האחרונות (2018-2022, מיליוני ש"ח)¹²

שנה	תוספת דירות	מענקים חדשים (מיליוני ש"ח)	מענקים חוזרים (מיליוני ש"ח)	סך המענקים (מיליוני ש"ח)
2018	49,356	74	0	74
2019	54,267	81	74	155
2020	51,375	77	155	232
2021	70,110	140	232	373
2022	73,766	148	373	520

לפי האומדן בלוח, בשנת 2024 הקרן תידרש להקצות כ-373 מיליון ש"ח. סכום זה גבוה בכ-70 מיליון ש"ח (24%) מאומדן ההכנסות של הקרן שהוצג בלוח 4. כלומר יש סיכוי סביר שבשנתה הראשונה הקרן לא תוכל לשלם את מלוא המענקים ותיאלץ להפחית את סכומם. אולם לפי קצב השינוי השנתי של אומדן המענקים והכנסות הקרן, אפשר להעריך שהיא תתאזן בשנה השנייה או השלישית לפעילותה.

בשנת 2020 הגירעונות השוטפים של הרשויות המקומיות הסתכמו בכ-264 מיליון ש"ח והגירעונות המצטברים הסתכמו בכ-3.8 מיליארד ש"ח.¹³ המענקים מהקרן צפויים להיות בסדרי גודל של מאות מיליוני ש"ח בשנים הראשונות, ועל כן נראה שהם יוכלו להקל משמעותית על הגירעונות של הרשויות המקומיות. עם זאת, לפי

¹¹ הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999 - 2021, עודכן: 16 בפברואר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לגבי 6 מתוך 257 רשויות מקומיות היו חסרים נתונים.

¹² הלמ"ס, מספר הדירות בהיתרי הבנייה, לפי יישוב ושנת הוצאת ההיתר, עודכן 20 במרץ 2023. מספר הדירות שנוספו נאמד בכ-95% מכלל הדירות בהיתרי בנייה.

¹³ הלמ"ס, קובץ הרשויות המקומיות בישראל - 2020, 14 ביולי 2022. הנתונים מתייחסים לגירעונות בתקציב הרגיל בלבד, ללא תקציב הפיתוח. גירעון שוטף: גירעון שנוצר בשנה השוטפת. גירעון מצטבר: הגירעון השוטף יחד עם גירעונות שנוצרו בשנים קודמות.

ההערכות שהוצגו, כל תושב שנוסף לרשות מקומית מגדיל את הגירעון ב-770 ש"ח, מה שישחק באופן חלקי את יכולת המענקים לצמצם את הגירעונות הקיימים.

כדי שהקרן תצליח לצמצם פערים כלכליים בין הרשויות המקומיות צריך שכספים יועברו מרשויות חזקות לרשויות חלשות, כלומר שרשויות חזקות יפרישו לקרן יותר ממה שיקבלו ממנה ורשויות חלשות יפרישו לקרן פחות ממה שיקבלו ממנה. עולה השאלה האם המנגנון המוצע יצליח לעשות זאת. בלוח 6 להלן מוצג אומדן של הפרשות לקרן מול המענקים ממנה לפי כל אחת מדרגות הפרשה לקרן.

לוח 6: אומדן של הפרשות מול מענקים מהקרן בכל מדרגה¹⁴

ארנונה עסקית לנפש לשנה (ש"ח)	מדרגת הפרשה לקרן	שיעור מסך הפרשות לקרן	שיעור מסך המענקים מהקרן
יותר מ-2,000	49%	68%	40%
2,000 – 1,000	35%	28%	33%
1,000 – 500	20%	3%	11%
עד 500	10%	1%	16%
סך הכול		100%	100%

אפשר לראות כי רשויות מקומיות שיהיו במדרגה הגבוהה יפרישו כ-68% מהכנסות הקרן ויקבלו 40% מהמענקים של הקרן, כלומר הן יפרישו לקרן יותר ממה שיקבלו ממנה. מנגד, רשויות מקומיות שיהיו במדרגה הנמוכה יפרישו כ-1% מהכנסות הקרן ויקבלו 16% מהמענקים של הקרן, כלומר הן יפרישו לקרן פחות ממה שיקבלו ממנה. כך, במדרגות הנמוכות יותר המענקים מהקרן עולים על הפרשות לקרן והפער הולך ועולה ככל שהמדרגה נמוכה יותר. כלומר **נראה שהמנגנון המוצע יצליח להעביר כספים מרשויות במדרגות הגבוהות לרשויות במדרגות הנמוכות.** בהקשר זה יצוין שלא ברור אם המענקים מהקרן ישפיעו על מענקי האיזון שמקבלות הרשויות המקומיות.

הצעת החוק מגדירה ארנונה שאינה ממגורים ככלל ההכנסות מארנונה בשל נכסים שאינם מבני מגורים. הגדרה זו כוללת **מבנים שזכאים לפטור חלקי מארנונה** כגון מבנים צבאיים, בתי חולים ומוסדות מתנדבים לשירות הציבור.¹⁵ הפקעת הארנונה בגין מבנים אלה עלולה להפוך אותם לגירעוניים עבור הרשויות המקומיות וליצור תמריץ כלכלי לרשויות להתנגד להקמתם.

כדי לבחון אם עלולים להיות **מקרי קיצון** בהם רשויות מקומיות מסוימות ייפגעו באופן משמעותי, נבחנו ההפרשות לקרן בניכוי המענקים ממנה (להלן: הפרשה נטו) ביחס לתקציב הרגיל של כל רשות. בלוח 7 תוצאות הבדיקה לגבי **252 רשויות מקומיות** שנבחנו על בסיס נתוני שנת 2019 בלבד, ללא מענקים בגין היתרי בנייה שיצאו בשנת 2018.

¹⁴ הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999 – 2021**, עודכן: 16 בפברואר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני שנת 2019. המענקים מהקרן נאמדו לפי מספר התחלות הבנייה בשנת 2019, למרות שלפי הצעת החוק הם יחשבו לפי היתרי הבנייה שניתנו שלוש שנים קודם.

¹⁵ **פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938**. מוסדות לימוד בבעלות עמותות הם בקטגוריה של מוסד מתנדב לשירות הציבור.

לוח 7: ניתוח הפרשות נטו ברשויות מקומיות¹⁶

אחוז ממספר הרשויות	מספר רשויות	הפרשה נטו
64%	162	מקבלות יותר ממה שהן מפרישות לקרן
34%	86	ההפרשה נטו היא בין 0.1% ל-1.6% מהתקציב הרגיל של הרשות
2%	4	ההפרשה נטו היא בין 2.3% ל-5% מהתקציב הרגיל
100%	252	סך הכול רשויות

מהניתוח אפשר לראות כי 162 רשויות מקומיות (64 ממספר הרשויות שנבדקו) צפויות לקבל יותר ממה שהן מפרישות לקרן, ב-86 רשויות (34%) ההפרשה נטו צפויה להיות בין 0.1% ל-1.6% מהתקציב הרגיל של הרשות, בארבע רשויות ההפרשה נטו היא בין 2.3% ל-5% מהתקציב הרגיל (יש לסייג שייתכן שממצא זה נובע מצירוף מקרים חד פעמי של גידול בארנונה העסקית לצד מיעוט היתרי בנייה באותה שנה). יש לציין ששיעורים אלה הם עבור שנה אחת וצפויים לגדול עם השנים.

4. דרכים נוספות לאיזון כלכלי של רשויות מקומיות

כיום מיושמים כמה מנגנונים לאיזון כלכלי של רשויות מקומיות כגון מענקי איזון, הקרן לצמצום פערים והשתתפות ממשלתית דיפרנציאלית בתקציביהן, אולם רשויות מקומיות רבות עדיין נמצאות בגירעונות תקציביים. במסגרת קול קורא שפורסם לציבור הוצעו כלים נוספים לאיזון תקציבי של הרשויות המקומיות ועידודן לפתח מבני מגורים:¹⁷

- הגברת **עירוב שימושים** בבניה חדשה כדי למתן את הפערים בהכנסות ממגורים וממסחר.
- בניית מנגנון צודק יותר של חלוקת ההכנסה **מהיטלי השבחה**.
- קידום פתרונות של **חלוקת הכנסה אזורית**, אם על ידי איחוד פונקציות, הקמת קרן איזון, תקצוב דיפרנציאלי של חינוך/רווחה, חלוקת ארנונה עסקית או חלוקת ארנונה ממתקנים ממשלתיים.
- מתן **נכסים מניבים** לרשויות.
- מימון ממשלתי של חלק מעלויות **הפטורים מארנונה**.
- קידום **מענק הצטופפות** ממשלתי ופתרונות לעיר הליכתית.
- תמרוץ רשויות מקומיות לבניית **דירות קטנות**.
- קביעת **מפתח תכנון** בין מ"ר מגורים למ"ר עסקים.
- הרחבת התמיכה הממשלתית **ברשויות ערביות**.

במסגרת מסמך שהוכן במשרד הפנים הוצעו כמה דרכים להגדלת הכנסות הרשויות המקומיות:¹⁸

- מימוש ומיצוי התקציבים הממשלתיים המגיעים לרשויות.
- שימוש נכון ויעיל בתקציבים הממשלתיים ובהכנסות ליצירת תשתית לפיתוח כלכלי עתידי.
- יצירת תמהיל נכון בין הכנסות מארנונה למגורים לבין הכנסות מארנונה שאינה למגורים.
- עידוד התושבים לפתיחת בתי עסק רבים ומגוונים.

¹⁶ הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999 - 2021](#), עודכן: 16 בפברואר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני שנת 2019.

¹⁷ הצוות לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים, [הגרעון השולי לתושב חדש ברשויות המקומיות](#), יולי 2021.

¹⁸ [כלכלת השלטון המקומי פערים ברשויות המקומיות בישראל](#)

- פיתוח סביבתי המעודד פתיחת בתי עסק ומשיכה לאוכלוסייה צעירה כמו גם אוכלוסייה של בעלי אמצעים כלכליים.
 - הקמת אזורי מסחר ותעשייה בעיר תוך התחשבות בפיזור, מיקום גיאוגרפי, ואפשרויות הגעה על מנת לספק תעסוקה לתושבים וליצור הכנסות מארנונה לרשות.
 - הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות באמצעות שימוש בתאגידי עירוניים, השכרת נכסים, אגרות והיטלים.
 - שיתופי פעולה עם רשויות נוספות לשיתוף במיזמים גדולים בעלי פוטנציאל כלכלי.
- בשנת 2020 פרסם ה-OECD המלצות לצמצם את הפער בין ארנונה למגורים וארנונה עסקית ולעבור לתעריפי ארנונה אחידים שיהיו מבוססים על ערך הנכס.¹⁹

¹⁹ OECD, [Economic Surveys: Israel 2020](#), September 23rd 2020, pp. 137.

נספח – רשימת הרשויות המקומיות לפי אומדן של שיעור הפרשה לקרן

בלוחות הבאים מוצגות רשימות של הרשויות המקומיות לפי אומדן של מדרגת שיעור הפרשה לקרן שתיקבע להן על סמך הארנונה העסקית לנפש בשנת 2019.²⁰

מדרגת שיעור הפרשה לקרן של 49% (47 רשויות מקומיות)

קריית עקרונ	יואב	הוד השרון	אור יהודה
ראש פינה	יקנעם עילית	הערבה התיכונה	אזור
ראשון לציון	כפר שמריהו	הרצליה	אילת
רמת גן	כרמיאל	חבל אילות	אשדוד
רמת השרון	מגדל העמק	חבל יבנה	אשקלון
רמת נגב	מגילות ים המלח	חבל מודיעין	באר טוביה
רעננה	נשר	חדרה	באר שבע
שדות דן	עמק הירדן	חוף השרון	בני שמעון
שלומי	עמק המעיינות	חיפה	ברנר
תל אביב-יפו	עמק יזרעאל	טירת כרמל	גזר
תמר	פתח תקווה	יבנה	גן רווה
	קריית גת	יהוד	הגליל העליון

מדרגת שיעור הפרשה לקרן של 35% (65 רשויות מקומיות)

עربות הירדן	מטולה	חוף הכרמל	אור עקיבא
קצרין	מנשה	חצור הגלילית	אריאל
קריית אתא	מעלה אדומים	טבריה	אשכול
קריית ביאליק	מעלה יוסף	יסוד המעלה	באר יעקב
קריית טבעון	מעלות-תרשיחא	ירוחם	בית דגן
קריית מלאכי	מצפה רמון	ירושלים	בית שאן
קריית שמונה	מרחבים	כוכב יאיר	בני ברק
ראש העין	משגב	כפר סבא	בת ים
רחובות	נהרייה	כפר קאסם	גבעת שמואל
רמלה	נוף הגליל	כפר תבור	גבעתיים
שדות נגב	נחל שורק	לב השרון	גולן
שוהם	נס ציונה	לוד	דרום השרון
שער הנגב	נתניה	מגדל	הגליל התחתון
שפיר	עומר	מגידו	זבולון
	עכו	מודיעין-מכבים-רעות	זכרון יעקב
	עמק חפר	מטה אשר	חולון
	עפולה	מטה יהודה	חוף אשקלון

²⁰ הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999 – 2021](#), עודכן: 16 בפברואר 2022. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני שנת 2019.

מדרגת שיעור הפרשה לקרן של 20% (30 רשויות מקומיות)

קריית אונו	מרום הגליל	הגלבע	אבן יהודה
קריית ים	נתיבות	הר חברון	אופקים
רמת ישי	סביון	ירכא	אלקנה
שדרות	עמנואל	לכיש	בית שמש
שומרון	ערד	מבואות החרמון	בנימינה-גבעת עדה
שפרעם	פרדס חנה-כרכור	מבשרת ציון	גדרות
	צפת	מעיליא	גן יבנה
	קדומים	מעלה אפרים	דימונה

מדרגת שיעור הפרשה לקרן של 10% (109 רשויות מקומיות)

עילבון	כסרא-סמיע	ג'לג'וליה	אבו גוש
עילוט	כעביה-טבאש-חג'אג'רה	ג'סר א-זרקא	אבו סנאן
עין מאהל	כפר ברא	ג'ש (גוש חלב)	אום אל-פחם
עין קנייא	כפר ורדים	ג'ת	אורנית
עספיא	כפר יאסיף	גבעת זאב	אכסאל
עראבה	כפר יונה	גדרה	אל-בטוף
ערערה	כפר כמא	גוש עציון	אל קסום
ערערה-בנגב	כפר כנא	גני תקווה	אלונה
פורידיס	כפר מנדא	דאלית אל-כרמל	אליכין
פסוטה	כפר קרע	דבורייה	אלעד
פקיעין (בוקייעה)	להבים	דייר אל-אסד	אלפי מנשה
פרדסייה	לקיה	דייר חנא	אעבלין
קדימה-צורן	מג'ד אל-כרום	הר אדר	אפרת
קלנסווה	מג'דל שמש	זמר	באקה אל-גרביה
קריית ארבע	מגאר	זרזיר	בוסתן אל-מרג'
קריית יערים	מודיעין עילית	חורה	בועיינה-נוג'ידאת
קריית מוצקין	מזכרת בתיה	חורפיש	בוקעאתא
קרני שומרון	מזרעה	חריש	ביר אל-מכסור
ראמה	מטה בנימין	טורעאן	בית אל
רהט	מיתר	טייבה	בית אריה-עופרים
רכסים	מסעדה	טירה	בית ג'ן
שגב-שלום	מעלה עירון	טמרה	ביתר עילית
שעב	משהד	יאנוח-ג'ת	בני עי"ש
תל מונד	נווה מדבר	יבנאל	בסמ"ה
תל שבע	נחף	יפיע	בסמת טבעון
	סאג'ור	כאבול	בענה
	סח'נין	כאוכב אבו אל-היג'א	ג'דיידה-מכר
	ע'ג'ר	כסיפה	ג'ולס