



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ביטול מנגנון ערי עולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018

י"ד חשוון תשע"ז
15 בנובמבר 2016

כתיבה: ד"ר עדי ענבר
אישור: שלי לוי, ראשת צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן

3 1. המצב הקיים : מסגרת חוקית ומאפייני ערי עולים

- טבלה 1 : שיעורי הארנונה המושתים על משרדי הממשלה על-פי פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938
- 3
- טבלה 2 : רשויות מקומיות במעמד 'עיר עולים', לפי שנת הכרזה ומעמד מוניציפלי
- 4
- תרשים 1 : התפלגות ערי עולים (2016) לפי אשכולות מדד הפריפריאליות (2004)
- 5
- תרשים 2 : התפלגות ערי עולים (2016) לפי אשכולות המדד החברתי-כלכלי (2013)
- 6

7 2. הדיון על מנגנון ערי עולים

9 3. ההצעה לביטול מעמד ערי עולים ולהקמתה של הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות

11 4. נתונים

- 4.1. נתוני הארנונה בישראל
- 11
- 4.2. ארנונה ממשלתית בערי עולים - אומדן
- 13

14 5. עמדות הצדדים

- נספח 1: מאפייני ערי עולים (מדד פריפריאליות ומדד חברתי-כלכלי) והכנסות מארנונה ממשלתית לפי נתוני מינהל הדיור הממשלתי (לשנים 2014 ו-2016) ומשרד הביטחון (לשנת 2015)
- 16



מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכספים של הכנסת, והוא עוסק בהצעה לביטול מנגנון ערי עולים והקמת קרן ממשלתית לצמצום פערים בין רשויות מקומיות במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018. במסמך יוצג המצב הקיים (מסגרת חוקית ומאפייני ערי עולים), הדיון כיום על מנגנון ערי עולים, השינויים המוצעים במסגרת הצעת החוק, נתונים בדבר הכנסות ערי עולים מארנונת מדינה, ועמדות הצדדים.

1. המצב הקיים: מסגרת חוקית ומאפייני ערי עולים

בסמכותן של הרשויות המקומיות בישראל לגבות ארנונה, שהיא מס שנתי מהמחזיקים בנכס בתחומי השיפוט של הרשויות, ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות.¹ פקודת העיריות [נוסח חדש], היא המגדירה את סמכויות הרשות המקומית בהטלת ובגביית מס הארנונה ואת סוגי הנכסים השונים (כגון "בנין", "קרקע תפוסה" וכן הלאה).² לפי מבקר המדינה, מס הארנונה הוא המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות.³

פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן – הפקודה), קובעת הוראות בנושא פטור ממסי עיריות ומועצות מקומיות, ובכלל זה בנושא תשלומי הארנונה של המדינה לרשויות המקומיות.⁴ במקור פטרה הפקודה את המדינה מלשלם לרשויות המקומיות ארנונת רכוש וארנונה כללית בגין נכסים המשמשים אותה ברשויות אלו. בשנת 1954 תוקנה הפקודה ונקבע כי בירושלים, ובכל רשות מקומית עליה יכריז שר הפנים (לאחר התייעצות עם שר האוצר) כ"עיר עולים", תהיה המדינה מחויבת לשלם ארנונה בשיעור מלא (100%) בגין הנכסים המשמשים אותה באותה הרשות.⁵ בשנת 1995 תוקנה הפקודה, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ה-1995, ונקבע כי בנוסף לחובות המדינה לתשלום ארנונה בשיעור של 100% בירושלים ובערי עולים, תשלם המדינה לכל שאר הרשויות המקומיות, שבהן היא מחזיקה נכסים, ארנונה בשיעור מופחת.⁶ בפקודה נקבע כי שיעור הארנונה שתשלם המדינה יהיה תלוי בסוג הנכס, כפי שמוצג בטבלה מס' 1, וזאת החל משנת 1998 ואילך.

טבלה 1: שיעורי הארנונה המושגים על משרדי הממשלה על-פי פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938⁷

סוג הנכס	שיעור הארנונה
נכסים שבידי משרד הביטחון, צה"ל ויחידות הסמך שלהם	30%
נכסים המשמשים בת-חולים ומרפאות	45%
נכסים אחרים בבעלות המדינה	55%

¹ משרד הפנים, ארנונה, כניסה: 10 במאי 2016.

² פקודת העיריות [נוסח חדש].

³ מבקר המדינה, דוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2014: ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה, 29 בדצמבר 2014, עמ' 3.

⁴ פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938.

⁵ שם, סעיפים 3(א) ו-5א.

⁶ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ה-1995, סעיף 7. עוד בנושא ראו תמיר אגמון, התחלוקת הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2009.

⁷ פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, סעיף 3(א)(3).



כלומר, כיום קובעת החקיקה בישראל כי על המדינה לשלם לרשויות המקומיות בגין נכסיה ארנונה בשיעור של 30%, 45%, 55% או 100% מתעריף הארנונה אותו קבעה הרשות המקומית, וזאת בהתאם להגדרתה של העיר (ירושלים או עיר עולים) ולסוג הנכס (נכסי משרד הביטחון, בתי חולים וכך הלאה).

מתוך 257 רשויות מקומיות בישראל כיום,⁸ 61 מוגדרות כ'ערי עולים' (כ-24%). טבלה 2 מציגה את רשימת הרשויות המקומיות המוגדרות ערי עולים בחלוקה לשנת הכרזה ולמעמד המוניציפלי בעת ההכרזה. רשימה זו כללה בעבר גם את הערים בת-ים וחולון, שמעמדן כערי עולים בוטל ב-1965.⁹

טבלה 2: רשויות מקומיות במעמד 'עיר עולים', לפי שנת הכרזה ומעמד מוניציפלי בעת ההכרזה¹⁰

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, ¹¹ רמת נגב, שדות נגב ¹² 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, ¹³ רכסים, שדרות ושלומי	באר-טוביה, חבל אילות, לכיש, מטה אשר ¹⁴ ותמר
1991–1967	כרמיאל	-	הערבה התיכונה
סך הכל	30	19	12

⁸ משרד הפנים, [מינהל השלטון המקומי](#). כניסה: 13 בנובמבר 2016.

⁹ איתי פידלמן, [הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2013.

¹⁰ שם.

¹¹ 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.

¹² כאשר שר הפנים קבע כי מועצה אזורית זו תוגדר עיר עולים שמה היה מועצה אזורית עזתה. בשנת 2002 שונה שמה למועצה אזורית שדות נגב.

¹³ בשנת 2003 בוטל מעמדה של עתלית כמועצה מקומית והיא נכללת כיום בשטח השיפוט של המועצה האזורית חוף כרמל.

¹⁴ 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.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

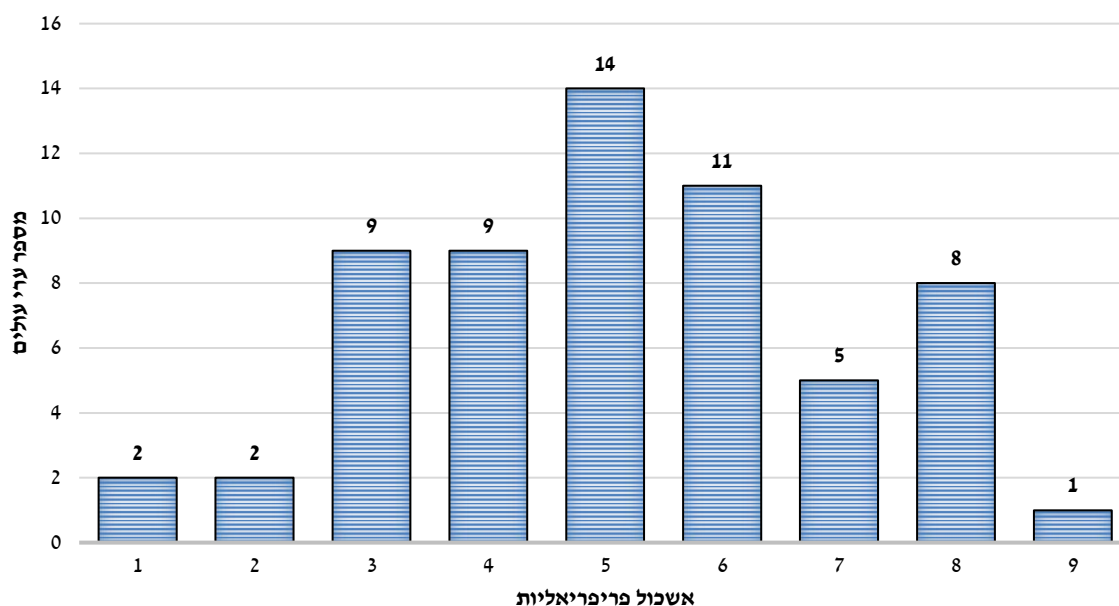
עמוד 4 מתוך 20

בעקבות שינויים שחלו במהלך השנים במעמדן המוניציפלי של כמה מהרשויות שהוכרזו כ'ערי עולים'¹⁵, רשימת 61 ערי העולים כוללת כיום 37 עיריות,¹⁶ 11 מועצות מקומיות,¹⁷ ו-13 הן מועצות אזוריות.¹⁸

בנספח למסמך מוצגת טבלה הכוללת את פירוט ערי העולים, דירוגן באשכולות מדד הפריפריאליות (2004) ובאשכולות המדד החברתי-כלכלי (2013) של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן נתונים נוספים עליהם נרחיב בהמשך המסמך. להלן ניתוח מאפייני ערי העולים לפי מדד הפריפריאליות ולפי המדד החברתי-כלכלי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 1: התפלגות ערי עולים (2016) לפי אשכולות מדד הפריפריאליות (2004)

של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁹



בחינה לפי אשכולות מדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,²⁰ המייצג את מידת הנגישות של אזור לאפשרויות תעסוקה, פעילויות ונכסים, מעלה כי מתוך 61 רשויות המוגדרות 'ערי עולים' 13 נמצאות באשכולות 1-3 המוגדרים על-ידי הלמ"ס כ'כפריפריאליים מאוד' (21.3%),²¹ 9 נמצאות

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות 2014](#). כניסה: 6 בנובמבר 2016.

¹⁶ מעמדן של 7 מועצות מקומיות שהוכרזו במקור כ'ערי עולים' שונה במהלך השנים לזה של ערים: אור-עקיבא, יהוד, יקנעם-עילית, כפר-יונה, נשר, נתיבות ושדרות. מכאן שבעוד שבמקור הוכרזו רק 30 ערים כ'ערי עולים', כיום מונה הרשימה 37 ערים במעמד זה.

¹⁷ מתוך 19 הרשויות שהיו במעמד מועצה מקומית בעת הכרזתן כ'ערי עולים', 7 הוכרזו במהלך השנים כעיר (ראו הערת שוליים 10 לעיל), ואחת, המועצה המקומית עתלית, הועברה ב-2003 לתחום השיפוט של המועצה האזורית חוף הכרמל.

¹⁸ בשנת 2003 הועברה המועצה המקומית עתלית, שהוכרזה כ'עיר עולים', לתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף כרמל.

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות 2014](#). כניסה: 6 בנובמבר 2016.

²⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מדד הפריפריאליות \(מצגת\)](#), ללא תאריך. כניסה: 13 בנובמבר 2016.

²¹ אשכולות 1 עד 3: עיריות: אילת, דימונה, ערד, צפת, קריית שמונה. מועצות מקומיות: מצפה רמון, חצור הגלילית, ירוחם, ראש פינה. מועצות אזוריות: חבל אילות, הערב התיכונה, רמת נגב, תמר.



הכנסת

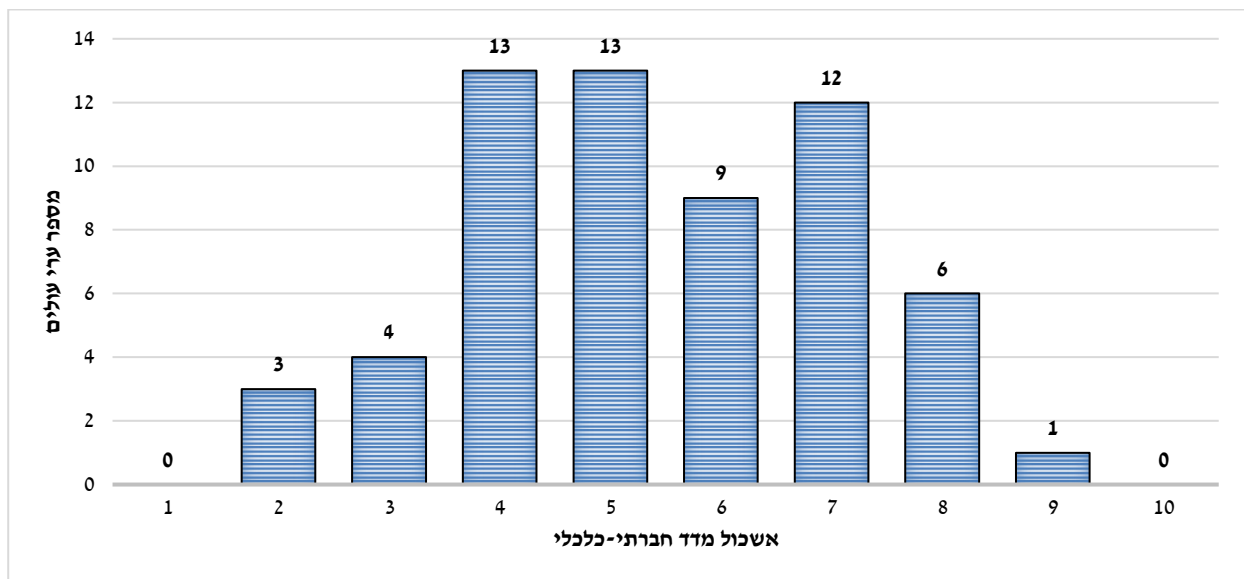
מרכז המחקר והמידע

עמוד 5 מתוך 20

באשכול 4 המוגדר על-ידי הלמ"ס כ'פריפריאלי' (14.8%),²² 25 רשויות ממוקמות בדרוגים 5-6 המוגדרים על-ידי הלמ"ס כ'בינוניים' (41%),²³ 5 רשויות הן בדרוג 7 המוגדר כ'מרכזי' (8.2%),²⁴ ו-10 הרשויות הנותרות הן באשכולות 8-9 המוגדרים (יחד עם אשכול 10) כ'מרכזיים מאוד' (16.4%).²⁵ כלומר, 36.1% בלבד מהרשויות המוגדרות כיום כערי עולים הוגדרו על-ידי הלשכה המרכזית כ'פריפריאליות מאוד' או 'פריפריאליות' (22 רשויות). נזכיר כי בחישוביה אלו מתבססת הלמ"ס בעיקר על נתונים משנת 2004, מאז לא עודכן המדד.

תרשים 2: התפלגות ערי עולים (2016) לפי אשכולות המדד החברתי-כלכלי (2013)

של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה²⁶



בחינה של אשכולות המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, המבוססים על נתונים משנת 2013,²⁷ מעלה את ההתפלגות הבאה בקרב 61 ערי העולים: אין עיר עולים באשכול הנמוך ביותר (אשכול 1) או באשכול הגבוה ביותר (אשכול 10). על אשכולות 2-3 נמנות 7 רשויות מקומיות (11.5%),²⁸ על אשכול 4 נמנות 13

²² אשכול 4: עיריות: אופקים, אור עקיבא, אשקלון, בית שאן, בית שמש, טבריה, כרמיאל, נהריה, נשר, עכו, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית גת, קריית ים, קריית מלאכי. מועצות מקומיות: שלומי. מועצות אזוריות: מטה אשר, מרחבים.

²³ אשכולות 5 ו-6: עיריות: באר שבע, טירת הכרמל, יקנעם עילית, מגדל העמק, נצרת עילית, נתיבות, עפולה, שדרות. מועצות מקומיות: גן יבנה, רכסים. מועצות אזוריות: באר טוביה, חוף הכרמל, לכיש, עמק יזרעאל, שדות נגב, שער הנגב.

²⁴ אשכול 7: עיריות: אשדוד, יבנה, כפר יונה. מועצות מקומיות: קדימה-צורן. מועצות אזוריות: ברנר.

²⁵ אשכולות 8 ו-9: עיריות: אור יהודה, יהוד, לוד, נס ציונה, רמלה, רמת השרון. מועצות מקומיות: אזור, באר יעקב, בית דגן.

²⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח המדד החברתי-כלכלי 2013 של הרשויות המקומיות לפי סדר א-ב](#), 2 בנובמבר 2016.

²⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח המדד החברתי-כלכלי 2013 של הרשויות המקומיות לפי סדר א-ב](#), 2 בנובמבר 2016.

²⁸ עיריות: אופקים, בית שמש, נתיבות, צפת, קריית מלאכי. מועצות מקומיות: מצפה רמון, רכסים.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עמוד 6 מתוך 20

רשויות מקומיות (21.3%),²⁹ על אשכולות 5-6 נמנות 22 רשויות (30.1%),³⁰ על אשכול 7 נמנות 12 רשויות מקומיות (19.7%),³¹ ועל אשכולות 8-9 נמנות 7 רשויות מקומיות נוספות (11.5%).³² כלומר, 32.8% מהרשויות המקומיות המוגדרות כערי עולים נמנות על אשכולות 2 עד 4 במדד החברתי-כלכלי (20 רשויות), וזאת בהשוואה ל-31.2% מהרשויות המוגדרות ערי עולים הנמנות על אשכולות 7 עד 9 במדד החברתי כלכלי (19 רשויות).

בשנת 2013 ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדיקה של שיעור העולים בערי העולים, וזאת בהשוואה לשיעור העולים הממוצע בישראל.³³ נכון לשנת 2013, עמד שיעור העולים הכללי בישראל על 14%. בחינת שיעור העולים³⁴ ברשויות המקומיות המוגדרות כערי עולים לנוכח שיעור זה העלתה כי מתוך 61 רשויות מקומיות שהוגדרו ערי עולים, ב-34 רשויות בלבד (57%), שיעור העולים היה גבוה משיעור העולים בישראל, כלומר גבוה מ-14%.³⁵ בדיקה של שאר הרשויות המקומיות בישראל העלתה כי בשנת 2013 היו בישראל 16 רשויות מקומיות בהן שיעור העולים היה מעל 14% ושבהן למדינה היו נכסים שבגינם שילמה ארנונה בשיעור מופחת.³⁶

2. הדיון על מנגנון ערי עולים

בדברי ההסבר להצעה לתיקון הפקודה בשנת 1954 נכתב כי כוונת המחוקק היא "להכריז על ערים המאוכלסות בעיקר בעולים חדשים, ושמצבן הכספי דחוק ביותר, כעל ערי עולים ולבטל גם בערים אלו את הפטור הניתן למדינה ולמוסדות הלאומיים".³⁷ כלומר, באופן כללי הוצגו שני מאפיינים נדרשים לרשות בכדי שתוכרז כעיר עולים: הן שיעור גבוה של עולים חדשים, כתנאי ראשון והכרחי, והן מצב כלכלי דחוק ביותר.

מבקר המדינה עסק בדוחותיו משנת 2005³⁸ ומשנת 2014³⁹ במנגנון ערי העולים, ואלו בקצרה הערותיו:

²⁹ עיריות: בית שאן, דימונה, טבריה, טירת הכרמל, לוד, מגדל העמק, עכו, ערד, קריית גת, רמלה, שדרות. מועצות מקומיות: חצור הגלילית, ירוחם.

³⁰ עיריות: אור יהודה, אור עקיבא, אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, יבנה, כרמיאל, נהרייה, נצרת-עילית, עפולה, קריית אתא, קריית ים, קריית שמונה. מועצות מקומיות: שלומי. מועצות אזוריות: חבל אילות, לכיש, מטה אשר*, מרחבים, רמת נגב, שדות נגב, תמר.

³¹ עיריות יקנעם עילית, כפר יונה, נשר, קריית ביאליק. מועצות מקומיות: אזור, באר יעקב, בית דגן, גן יבנה, ראש פינה. מועצות אזוריות: באר טוביה, הערבה התיכונה, שער הנגב.

³² עיריות: יהוד, נס ציונה, רמת השרון. מועצות מקומיות: קדימה-צורן. מועצות אזוריות: ברנר, עמק יזרעאל*, חוף הכרמל*.

³³ איתי פידלמן, [הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2013, עמ' 8-21.

³⁴ מבוסס על נתוני המשרד לקליטת העלייה, שהגדירו ב-2013 עולה כמי שעלה לישראל אחרי 1 בינואר 1989. שם.

³⁵ והן, לפי שיעור העולים בכל קבוצת רשויות, מגבוה לנמוך: עיריות: נצרת-עילית (39.7%), ערד, כרמיאל, אור-עקיבא, קריית-ים, אשדוד, אשקלון, שדרות, נשר, באר-שבע, קריית-גת, מגדל-העמק, עפולה, אופקים, יקנעם-עילית, לוד, קריית-ביאליק, אילת, רמלה, נהרייה, קריית-אתא, בית-שמש, עכו, דימונה, טירת-כרמל, קריית-מלאכי, קריית-שמונה, צפת, אור-יהודה, טבריה, נתיבות (14.6%). מועצות מקומיות: מצפה-רמון (20%), שלומי, ירוחם (17%). ברשימת ערי העולים לא היתה ב-2013 מועצה אזורית ששיעור העולים בה עלה על 14%. שם.

³⁶ והן, לפי שיעור העולים בכל קבוצת רשויות, מגבוה לנמוך: עיריות: אריאל (40.2%), בת-ים, מעלות-תרשיחא, נתניה, חדרה, חיפה, פתח-תקווה, ראשון-לציון, קריית-ארבע, חולון, רחובות, מעלה-אדומים, רעננה (16%). מועצות מקומיות: קצרין (33.6%), קציר-חריש, פרדס חנה-כרכור (14.5%). שם.

³⁷ חוק לתיקון פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), תשי"ד-1954, דברי הסבר.

³⁸ משרד מבקר המדינה, [גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005, 21 בדצמבר 2005, עמ' 237-240.

³⁹ משרד מבקר המדינה, [ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה](#), דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, 29 בדצמבר 2014, עמ' 5.



• ראשית, **אמות המידה (כמותיות או אחרות) לפיהן מוגדרת רשות מקומית כ'עיר עולים' אינן ברורות**, ובכלל זה העדרה של הגדרה אובייקטיבית ומהימנה או קנה מידה אחיד להכללתה (או אי-הכללתה) של רשות מקומית בקטגוריה זו. מבקר המדינה אף העיר על כך למשרדי הפנים והאוצר בדוח משנת 2014.

• שנית, הן **במשרד הפנים והן במשרד האוצר לא נמצא מנגנון לעדכון רשימת ערי העולים**.

מסקנתו של מבקר המדינה כפי שהיא עולה בדוח משנת 2014, היא כי "השיהוי בטיפול בנושא זה מנציח מצב לא תקין, שבו רשויות מקומיות מסוימות נהנות מתוספת הכנסות מארנונה של נכסי מדינה אף על פי ששיעור העולים באוכלוסייתן נמוך, בעוד רשויות אחרות מחייבות נכסים אלה בשיעור חלקי בלבד אף על פי ששיעור העולים באוכלוסייתן גבוה."⁴⁰

ההשגות על אופן יישום מנגנון הכרזת ועדכון רשימת ערי העולים אף הובאו לפתחו של בית המשפט ושתי עתירות העומדות כיום בפני בג"צ מתייחסות ישירות לסוגיה זו - אחת של עיריית נתניה שאינה מוגדרת עיר עולים⁴¹ והשנייה של המרכז הרפואי אסף הרופא, המרכז הרפואי הגריאטרי שמואל הרופא והמרכז הרפואי לבריאות הנפש באר יעקב, המבקשים לבטל את מעמדה של באר יעקב כעיר עולים.⁴² בעוד ששתי העתירות הוגשו בנפרד, קבע בג"צ כי שתי העתירות תובאנה בפני אותו הרכב שופטים ובאותם המועדים, זאת בשל נושאן המשותף.⁴³ בעתירתה של עיריית נתניה, כפי שהועברה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ביקשה העותרת בין השאר כי תוכרז כעיר עולים וכי רשימת ערי העולים תעודכן על-פי קריטריונים ברורים. עמדתה של עיריית נתניה היא כי רשימת ערי העולים כיום אינה מעודכנת ואינה מותאמת לשיעורי העולים כיום בקרב הרשויות המקומיות השונות. המשמעות היא, לפי העתירה, כי **בעוד שנושא קליטת עלייה מהווה ערך לאומי ומכאן שיש לחלק את הנטל לגביו על-פי עקרון הצדק החלוקתי, הרי שכיום בפועל נושאים בנטל קליטת העלייה תושבי הרשויות הקולטות בלבד.⁴⁴**

יש לציין כי המדינה מזכירה מפורשות בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 את הקשיים המשפטיים המלווים את ההסדר הקיים ואת העובדה כי בג"צ הצביע על הצורך לתקנם.⁴⁵

נושא ערי העולים נידון גם במסגרת הוועדה הציבורית לרפורמה בנושא הארנונה ('וועדת ברזילי'),⁴⁶ שהוקמה בספטמבר 2006 בעקבות החלטת ממשלה בנושא המיסוי המוניציפלי, ומסמך הנושא את הכותרת "דוח ועדת ארנונה – טיוטה סופית" ואת התאריך פברואר 2015 הועבר ממשרד הפנים למרכז המחקר והמידע של הכנסת במרס 2015.⁴⁷ בטיטה זו נכתב כי "הארנונה הממשלתית והיקפה הינן מקריות, תלויות בנסיבות לא רלבנטיות ובכל מקרה אינן משקפות מענה רציונלי לצורכן של ערי העולים ככל שישנו צורך כזה." כלומר – **מיקומם של נכסי המדינה, ומכאן גם הכנסותיה של רשות מקומית**

⁴⁰ ש.ם.

⁴¹ בג"צ 8353/14, עיריית נתניה נ' שר הפנים ושר האוצר.

⁴² בג"צ 1580/11, מרכז רפואי אסף הרופא, מרכז רפואי גריאטרי שמואל הרופא והמרכז הרפואי לבריאות הנפש באר יעקב נ' שר הפנים, שר האוצר והמועצה המקומית באר יעקב. עד כה קבע בג"צ כי "צודקים העותרים בכך שהנושא [ערי עולים – ע.ע.] צריך להיפתר, ויפה שעה אחת קודם." (בג"צ 1580/11, החלטה, 8 ביולי 2015)

⁴³ בג"צ 8353/14, עיריית נתניה נ' שר הפנים ושר האוצר, החלטה, 18 בינואר 2016. טרם התקבלה החלטה סופית בתיקים אלו.

⁴⁴ ש.ם, עתירה למתן צו על תנאי, 7 בדצמבר 2014. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לעיריית נתניה ולמרכז הרפואי אסף הרופא בבקשה לעמדתם ולנתונים בנושא זה, אך רק עיריית נתניה שלחה את התייחסותה עד מועד הגשת המסמך.

⁴⁵ הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, פרק ד: קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות, עמ' 449-450, 31 באוקטובר 2016.

⁴⁶ החלטת ממשלה 455, מיסוי מוניציפלי, 12 בספטמבר 2006.

⁴⁷ מר אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל משרד הפנים, מכתב, 31 במרס 2015.



מארנונה ממשלתית, לא נקבעים לפי היותה של רשות קולטת עליה אלא בהתאם לצרכי הציבור וצרכי הביטחון, ומכאן שארנונה ממשלתית אינה מענה לצרכיהן של רשויות אלו בתחום זה. המסמך כולל המלצה לבטל את הכרזת ערי עולים, ובכך לצמצם את האפליה בין הרשויות המקומיות השונות.

באשר למעמדו של דוח זה כיום, ב-9 בנובמבר 2016 מסר משרד הפנים למרכז המחקר ומהידע של הכנסת כי הדוח הסופי טרם הוגש למשרד.⁴⁸ לאחר הדיון בנושא ערי עולים והקמת קרן הארנונה הממשלתית, שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת באותו חודש,⁴⁹ פנה משרד הפנים שוב למרכז המחקר והמידע של הכנסת בהדגישו שדוח סופי של הוועדה לא הוגש למשרד ולדבריו "....הוועדה הפסיקה בפועל את עבודתה ודיוניה כבר לפני מספר שנים ולא הגיעה לידי גיבוש של דוח והמלצות על ידי חבריה."⁵⁰ עוד נמסר במכתב זה כי החלטת ממשלה מספר 1936 מתאריך 2 בספטמבר 2016 קובעת את הקמתו של צוות בין-משרדי שמטרתו "להשלים את העבודה הנדרשת ולהגיש המלצות..." בתחום אסדרת הארנונה בישראל.⁵¹ לדברי משרד הפנים מטרתה של החלטה זו היא "לתקן ולהחליף את ההחלטה שבעקבותיה הוקמה ועדת ברזילי..."⁵² יש לציין כי בפני בג"צ עומדת כיום עתירה לחייב את המדינה לפרסם את מסקנות ועדת ברזילי, להבהיר מדוע לא עשתה כה עד עתה, ולפעול ליישום מסקנות אלו.⁵³

3. ההצעה לביטול מעמד ערי עולים ולהקמתה של הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות

באוגוסט 2016 החליטה הממשלה על הקמתה של 'קרן לצמצום פערים ברשויות המקומיות' (להלן – הקרן).⁵⁴ פרק ד' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, עוסק בהקמתה של קרן זו ובביטול מנגנון ערי עולים.⁵⁵ להלן עיקריו:

1. ביטול מנגנון 'ערי העולים' בתשלומי הארנונה בגין נכסי מדינה (ובכלל זאת גם נכסי משרד הביטחון) והשוואתו למצב הקיים ברשויות מקומיות אחרות, כלומר תשלום ארנונה בשיעור של 30, 45 או 55 אחוז, בהתאם לסוג הנכס (תיקון סעיפים 3 ו-5א בפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938).⁵⁶

2. הקמתה של קרן ייעודית במשרד הפנים – "קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות".⁵⁷

⁴⁸ גבי זיוה שרבף, ראש ענף חוק (חופש המידע וחוזרי מנכ"ל) ומינהל מוניציפלי במשרד הפנים, מכתב, 9 בנובמבר 2016.

⁴⁹ ועדת הכספים, פרק ד' כולו (קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות), מתוך הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 - סעיפים 24 עד 29 (קרן לתשלום ארנונה על ידי המדינה) (מ/1083), 16 בנובמבר 2016.

⁵⁰ סיון להבי, סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, מכתב, 20 בנובמבר 2016.

⁵¹ סיון להבי, סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, מכתב, 20 בנובמבר 2016. להחלטת הממשלה עצמה: החלטת ממשלה 1936, שינויים מבניים בארנונה - תיקון החלטת הממשלה, 2 בספטמבר 2016.

⁵² שם.

⁵³ בג"צ 8199/13 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה, שר הפנים, שר האוצר וממשלת ישראל - כתב עתירה, 2 בדצמבר 2013. התקבל באמצעות דוא"ל על ידי עו"ד אתי אלון בן סימון, מינהל נכסים ורישוי ארצי בחברת החשמל, 24 במאי 2016. ראו להרחבה: רינת בניטה, הסדרת תעריפי ארנונה ויישום דוח הוועדה לרפורמה בארנונה (ועדת ברזילי), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 ביוני 2016.

⁵⁴ החלטת ממשלה 1841, הקמת קרן לצמצום פערים ברשויות המקומיות, 11 באוגוסט 2016.

⁵⁵ הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, פרק ד': קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות, עמ' 449-450, 31 באוקטובר 2016.

⁵⁶ שם, סעיף 29.

⁵⁷ שם, סעיף 25.



3. **תקציב הקרן ייקבע בתכנית תקציבית נפרדת בתקציב משרד הפנים בחוק התקציב השנתי.** תקציב הקרן יעודכן מדי שנה בשיעור של 60% משיעור העדכון כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג 1992.⁵⁸

4. **תקציב הקרן במלואו יוקצה בכל שנת כספים לרשויות המקומיות, בהתאם לכללי חלוקה שיקבעו על-ידי שרי הפנים והאוצר בתקנות, בהתחשב, בין השאר, בנתונים הבאים:** הדירוג החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גודל האוכלוסייה ברשות, מצבה הפיננסי של הרשות, והיקף שטח הנכסים שבתחומה שאינם מבני מגורים לעניין חישוב ארנונה.⁵⁹ הצעת החוק אינה מתנה את אישור התקנות בידי אחת מוועדות הכנסת.

5. בנוסף לכללי חלוקה אלו, ייקבעו הוראות חלוקה נוספות במהלך ארבע שנים, מיום תחילת החוק ב-1 בינואר 2017 ועד ה-31 בדצמבר 2020 (להלן: תקופת המעבר), שמטרתן מעבר מדורג של ערי עולים ממעמד הנוכחי למעמדן של שאר הרשויות המקומיות בישראל, ויכללו, בין השאר גם התחשבות בפגיעה במצבה הפיננסי של עיר העולים.

בעוד שהדבר אינו כתוב בהצעת החוק עצמה, מדברי ההסבר לה, כמו-גם בספר תקציב המדינה לשנות הכספים 2017 ו-2018⁶⁰ עולה כי המדינה רואה קשר ישיר בין מנגנון ארנונת ערי העולים ובין נושא התמיכה ברשויות הזקוקות לסיוע ממשלתי והפערים הכלכליים בין הרשויות המקומיות השונות. כך, למשל, כתבה המדינה בספר התקציב: "המנגנון הקיים כיום, שלפיו תשלומי הארנונה משולמים לרשויות על בסיס מיקום הנכס, מסייע להגדלת הפערים בין הרשויות, וכתוצאה מכך מרבית הארנונה הממשלתית מועברת לרשויות החזקות. למעשה באמצעות הגדרה כעיר עולים פעלה המדינה בעבר לתמיכה ברשויות הזקוקות לכך, אולם כלי זה מיושן ורשימת ערי העולים אינה משקפת את רשימת הרשויות הזקוקות לתמיכה ממשלתית. בנוסף, תשלום על בסיס מיקום הנכס אינו מאפשר סיוע ישיר לרשויות הנזקקות לכך, אם לא קיימים בהן נכסי מדינה."⁶¹

בהצעת החוק עצמה לא נכתב מה יהיה תקציבה השנתי של הקרן. בדברי ההסבר ובספר התקציב נכתב כי "מקורות הקרן יהיו מהפחתת תשלומי הארנונה של משרדי הממשלה בערי העולים כיום ומתקציב תוספתי, כך שהיקף הסכום בקרן יעמוד על 500 מיליון ₪". בספר התקציב הוערך כי הפחתת תשלומי ארנונה אלו יסתכמו בכ-300 מיליון ₪ בשנה.⁶²

החלטת הממשלה בנושא הקרן מסמיכה את הממונה על אף התקציבים במשרד האוצר "להפחית, החל משנת הכספים 2017, מבסיס תקציב משרדי הממשלה הרלוונטיים, סכום השווה להפרש בין חיובי הארנונה שהיו משולמים בגין שנת הכספים 2016 ובין תשלומי הארנונה שהיו משולמים בגין נכסים שכאלה בגין שנת הכספים 2016 באם אותם ערים ויישובים לא היו מוכרזים כערי ויישובי עולים, בתוספת שיעור העדכון לשנת 2017 כהגדרתו בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.⁶³

⁵⁸ שם, סעיף 26. "שיעור העדכון" מוגדר בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, כעדכון בשיעור של הסכום המתקבל מחיבור של מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי.

⁵⁹ שם, סעיף 27.

⁶⁰ משרד האוצר, **תקציב המדינה: הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018**, אוקטובר 2016, עמ' 57, 86-87, 121-123, 151-152.

⁶¹ שם, עמ' 151-152.

⁶² שם, עמ' 57, 86-87, 121-123, 151-152.

⁶³ החלטת ממשלה 1841, **הקמת קרן לצמצום פערים ברשויות המקומיות**, 11 באוגוסט 2016, סעיף 10.



נדגיש כי ממשרד האוצר נמסר כי בשלב הנוכחי **טרם גובשה בין משרדי הממשלה נוסחה מוסכמת לחלוקת כספי הקרן**, ומכאן שבשלב הנוכחי לא ידוע מי הן הרשויות העתידות לקבל כספים מקרן זו או מה מאפייניהן.⁶⁴

יצוין כי גם במסמך הנושא את הכותרת **טיוטה סופית של ועדת ברזילי הועלתה הצעה להקמתה של קרן ציבורית לחלוקת תשלומי הארנונה של המדינה**. בקצרה, בעוד שעל-פי ספר התקציב ההצעה הנוכחית היא להעביר לקרן זו רק את הפרשי הארנונה שעד כה שולמו לערי עולים מעבר לתשלום המשולם ליתר הרשויות המקומיות האחרות, מסמך הטיוטה כולל הצעה במסגרתה כלל הארנונה של כלל משרדי הממשלה, יחידות הסמך, הגופים הנלווים והחברות הממשלתיות שהינן 100% בבעלות המדינה, תשלום לקרן ולא לרשויות המקומיות, וממנה יחולקו הכספים מחדש לפי קריטריונים ברורים לחלוקה.⁶⁵

4. נתונים

בספר התקציב לשנת 2017/18 מעריך משרד האוצר כי סך הארנונה שהממשלה משלמת מדי שנה בגין נכסיה עומד על 850 מיליון ₪, וכי **סכום הפרשי הארנונה שיועברו לקרן מדי שנה בעקבות ביטול מעמדן המועדף של ערי עולים יעמוד על 300 מיליון ₪**.⁶⁶ כלומר, בהינתן שתקציב הקרן יעמוד על 500 מיליון ₪, המדינה תידרש להעביר עוד כ-200 מיליון ₪ בכדי לעמוד ביעד המוצהר.

משרד האוצר מכיר בכך כי סכום הפרשי הארנונה מהווה אומדן בלבד, וכי אומדן זה מתבסס על נתונים חלקיים מן השנים 2011-2016 שנאספו על-ידי האוצר בעיקר ממינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר, ובמקרים מסוימים (בתי-חולים, משטרה, משרד הביטחון) באמצעות פניה ישירה למשרדי הממשלה עצמם.

יש לציין כי על-פי המסמך הנושא את הכותרת טיוטה סופית של ועדת ברזילי מפברואר 2015 היקף הארנונה הממשלתית שהושת מדי שנה על כלל משרדי הממשלה (ובכלל זה גם משרד הביטחון) עמד על כ-569 מיליון ₪.⁶⁷ בטיוטה לא צויין על אילו שנים מסתמכת הוועדה באומדן זה, כמו-גם מהם מקורות הנתונים (משרדי הממשלה, מינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר, הרשויות המקומיות וכו') ולכן לא ניתן ללמוד על מקור הפער בין הנתונים השונים.

בבתי-הפרקים הבאים נציג את מצב הנתונים הקיימים בידי המדינה בתחום הארנונה הממשלתית וכן אומדן שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע להכנסות ערי עולים מארנונה ממשלתית, וזאת תחת סייגים משמעותיים.

4.1. נתוני הארנונה בישראל

בדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת את נושא הארנונה הממשלתית בכלל ואת נושא הטבות הארנונה המוענקות במסגרת 'ערי עולים' מעלה כי **הנתונים המוצגים כיום על-ידי המדינה בתחום הארנונה**

⁶⁴ מר יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 7 בנובמבר 2016 וכן שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2016.

⁶⁵ מר אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל משרד הפנים, דוח הוועדה לבחינת הארנונה – טיוטה סופית, מכתב, 31 במרס 2015, עמ' 157.

⁶⁶ משרד האוצר, **תקציב המדינה: הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018**, אוקטובר 2016, עמ' 57, 86-87, 121-123, 151-152.

⁶⁷ מר אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל במשרד הפנים, דוח הוועדה לבחינת הארנונה – טיוטה סופית, מכתב, 31 במרס 2015, עמ' 153.



הממשלתית מהווים אומדן בלבד, וכי הנתונים עליהם מתבססים אומדנים אלו חלקיים. זאת, מכמה

טעמים: ⁶⁸

ראשית, ועל-כך הצביעו גם מבקר המדינה וגם מסמך הטייטה של ועדת ברזילי, נושא הארנונה בסוגית 'ערי העולים' הוא חלק בלתי-נפרד מהסוגיה הרחבה יותר של מערך הארנונה בישראל, המאופיין בין השאר בשונות גבוהה בין הרשויות המקומיות בעת חישובי הארנונה שהן מבקשות לגבות, נושא סיווגי הארנונה, ונושא יעילות הגביה. ⁶⁹

שנית, נתוני הארנונה הם 'נתונים חיים'. צווי ארנונה (התעריפים על-פיהם מחוייב כל נכס) יכולים להשתנות מדי שנה או לעיתים אף במהלך אותה שנת הכספים, וכן חלים שינויים במבנה הפיזי עצמו, ביעוד הנכסים, או מעבר בין נכסים במהלך השנה. בנוסף, יישובים חדשים ורשויות חדשות מוקמים או לחילופין ממוזגים ברשויות אחרות, וכן גבולות שיפוט בין רשויות משורטטים מחדש. נקודה אחרונה זו מהותית לנושא ערי העולים מאחר ולעיתים יישוב שהוגדר כ'עיר עולים' ממוזג עם רשות מקומית אחרת שאינה מוכרת ככזו. במצב כזה המדינה נדרשת לשלם, בתוך אותה רשות מקומית, 100% בגין נכסיה ביישוב שהוכר כ'עיר עולים' ותעריפי ארנונה מופחתים בגין נכסיה ביישובים שאינם מוגדרים ערי עולים באותה הרשות. לכן, כל נתון שנאסף בתחום זה מדויק רק למועד בו הוא נאסף – הן מבחינת הסכום, והן מבחינת הרשות המקומית תחת דיון – ולא ניתן להסיק מנתוני שנה אחת לגבי נתוני שנה אחרת.

שלישית, בתחום תשלומי הארנונה הממשלתית ישנן מחלוקות משפטיות מרובות בין המדינה ובין השלטון המקומי, המובילות לפערים בין דרישות החיוב שמוציאות הרשויות המקומיות ובין התשלום בפועל אותו הן מקבלות, כמו גם לאפשרות כי הן שוברי החיוב והן התשלומים כוללים לא רק את שווי הארנונה עבור אותה שנת כספים, אלא גם חובות עבר. לכן, גם נתונים המייצגים, למשל, את סך דרישות החיוב של הרשויות המקומיות מהמדינה בשנה נתונה, אינם ערובה כי מדובר בסכום אותו תקבלנה הרשויות המקומיות בפועל.

רביעית, עד ינואר 2016 הטיפול בנושא הארנונה הממשלתית של כל משרד ממשלתי בגין נכסיו ברשויות השונות התבצע באופן עצמאי ובאופן שונה בהתאם להחלטה פנימית של המשרד (למשל – על-ידי חשבונות מרכזית או באופן מקומי בכל מחוז), והמשרד רק דיווח למינהל הדיור הממשלתי באגף התקציבים שבמשרד האוצר על דרישות התשלום שקיבל ועל התשלומים שביצע בפועל. **משיחות שקיימנו עם גורמים במינהל הדיור הממשלתי, ועל-פי הנתונים שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן) מאגר הנתונים הקיים במינהל עד שנת 2016 חלקי בלבד, ומהימנותו נאמדת בכ-60%-80%**. החל משנת 2016 מזינים כלל משרדי הממשלה, מלבד משרד הביטחון, את נתוני הארנונה אל מערכת המרכב"ה. בנוסף, לדברי מינהל הדיור הממשלתי, הוא ערך במהלך 2015 סקר נכסים מקיף, ולכן הוא סבור כי מאגר הנתונים של שנת 2016 מקורב מאוד למציאות הקיימת. עם זאת, נציין כי נתוני 2016, כפי שהועברו על-ידי מינהל

⁶⁸ ראו להרחבה: משרד מבקר המדינה, גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005, 21 בדצמבר 2005; גביית ארנונה ממשלתי ומחברות ממשלתיות, דוח שנתי 58א, 19 בנובמבר 2007; דוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2014: ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה, 29 בדצמבר 2014; מר אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל במשרד הפנים, דוח הוועדה לבחינת הארנונה – טיוטה סופית, מכתב, 31 במרס 2015; וכן, מר יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות באגף התקציבים במשרד האוצר, מכתב, 7 בנובמבר 2016 וכן שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2016; מר עודד רחמן, חברת אידע לניהול ויעוץ כלכלי בע"מ, שיחת טלפון, 17 באפריל 2016, ופגישה, 5 ביוני 2016; מר רועי ברדה, חטיבת הנכסים בחשב הכללי במשרד האוצר, מכתבים, 21 באפריל וכן 10 במאי 2016, ופגישה, 5 ביוני 2016.

⁶⁹ להרחבה ראו: משרד מבקר המדינה, גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005, 21 בדצמבר 2005; גביית ארנונה ממשלתי ומחברות ממשלתיות, דוח שנתי 58א, 19 בנובמבר 2007; משרד מבקר המדינה, ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, 29 בדצמבר 2014; וכן מר אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל במשרד הפנים, דוח הוועדה לבחינת הארנונה – טיוטה סופית, מכתב, 31 במרס 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עמוד 12 מתוך 20

הדיוור הממשלתי למרכז המחקר והמידע של הכנסת ביוני 2016, כוללים אך ורק את דרישות התשלום שהעבירו הרשויות ולא את התשלומים שהתבצעו בפועל על-ידי המדינה. כמו-כן, נתונים אלו אינם כוללים את תשלומי הארנונה לבתי-החולים ולמשרד הביטחון, הפועלים באופן ישיר מול הרשויות המקומיות בתחום זה, והם כוללים דיווחים חלקיים בלבד בדבר נכסי משטרת ישראל.

מכל זאת עולה, כאמור, כי בידי משרד האוצר בתחום הארנונה הממשלתית אומדן בלבד, וכי הנתונים עליהם מתבססים אומדנים אלו חלקיים.

גם בידי מרכז השלטון המקומי בישראל אין מאגר נתונים מרכזי בנושא זה, וכך הוא כותב בתגובה למרכז המחקר והמידע של הכנסת: "למיטב הבנתנו אין מקום אחד בו ניתן למצוא מידע מרוכז ומעודכן ביחס להכנסות השנתיות של 61 רשויות אלה מכלל הנכסים הממשלתיים שבתחומן... אין [גם] בידי מרכז השלטון המקומי מידע עדכני וחשוב זה, עובדה המוסיפה נעלם נוסף למשוואה."⁷⁰

4.2. ארנונה ממשלתית בערי עולים - אומדן

לאור סייגים משמעותיים אלו, מציג הפרק הנוכחי את הנתונים שאסף מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ארנונה ממשלתית לערי עולים.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למינהל הדיוור הממשלתי באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן – המינהל) ולמערכה להסדרים מוניציפליים במשרד הביטחון (להלן – משרד הביטחון) בבקשה לנתוני תשלומי הארנונה הממשלתית משנת הכספים המלאה האחרונה שברשותם. בנוסף לסייגים המאפיינים את הנתונים בתחום באופן כללי (כפי שצוינו מוקדם יותר), מינהל הדיוור הממשלתי העביר נתונים בגין השנים 2014 ו-2016 (נכון ליוני שנה זו), והם אינם כוללים בתי חולים וכוללים רשימה חלקית בלבד של מתקני משטרה ושב"ס. כמו כן, נתוני משרד הביטחון שהועברו מתייחסים לשנת 2015 בלבד. כלומר, בנתונים שיוצגו להלן אין שנה חופפת בין שני גופים אלו. בנוסף, בעוד שהמינהל העביר נתונים שנאספו מתוך דרישות התשלום שהעבירו הרשויות המקומיות אל המדינה, הרי שמשרד הביטחון העביר את נתוני התשלום בפועל.

נקודה אחרונה היא כי 3 מתוך המועצות האזוריות (מטה אשר, עמק יזרעאל וחוף הכרמל) הן מועצות אזוריות ממוזגות, הכוללות הן יישובים שהוכרו תחת הקטגוריה 'עיר עולים' והן כאלו שלא. המשמעות היא תשלום שונה בגין נכסי המדינה בהתאם ליישוב שבשטח שיפוטו הם ממוקמים ולא הרשות המקומית בכללה בה נמצא היישוב.

בדיקת נתוני מינהל הדיוור הממשלתי בלבד, כלומר – דרישות תשלום שנרשמו במינהל הדיוור בשנים 2014 ו-2016 בגין נכסים שאינם בתי חולים, או משרד הביטחון, כמו גם רישום חלקי בלבד של נכסי המשטרה, מעלה את הדברים הבאים (ראו פירוט מלא של הנתונים בנספח למסמך זה):

- במסגרת נתוני 2014 לא העביר המינהל דרישות חיוב עבור 14 רשויות (23%) מ-61 ערי עולים.⁷¹ סכום הארנונה של יתרת 47 הרשויות המקומיות עומד על 138,242,119 ₪.

⁷⁰ מר שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בישראל, מכתב, 13 בנובמבר 2016.

⁷¹ עיריות: אופקים, כפר יונה, רמת השרון. מועצות מקומיות: אזור, גן-יבנה, רכסים, שלומי. מועצות אזוריות: ברנר, הערבה התיכונה, לכיש, מרחבים, שדות נגב, שער הנגב, תמר.



- במסגרת נתוני 2016 לא העביר המינהל דרישות חיוב עבור 12 רשויות (19.7%) מ-61 ערי עולים.⁷² סכום הארנונה של יתרת 49 הרשויות המקומיות עומד על 112,890,115 ₪.
 - מתוך 61 ערי עולים, ל-9 לא היו כלל חיובי ארנונה בגין נכסי מדינה במאגר הנתונים שהועבר על-ידי מינהל הדיור הממשלתי (14.8%), לא בשנת 2014 ולא בשנת 2016.⁷³
 - מבין 45 ערי העולים להן דרישות תשלום בנתוני המינהל הן בשנת 2014 והן בשנת 2016, ב-31 יש ירידה בסכום דרישת החיוב בין נתוני 2014 לנתוני 2016 (68.9%). סכום ההפחתה הנמוך ביותר עומד על 1,995,955 ₪ במועצה המקומית מצפה רמון, וסכום ההפחתה הגבוה ביותר עומד על 3,945,925 ₪ בעיריית באר שבע.
 - לעומת זאת, ב-14 הרשויות שנותרו, יש עליה בסכום דרישת החיוב בין נתוני 2014 לנתוני 2016 (31.1%). סכום ההעלאה הנמוך ביותר עומד על 210 ₪ במועצה המקומית יהוד, וסכום ההעלאה הגבוה ביותר עומד על 1,270,764 ₪ בעיריית רמלה.
- נתוני משרד הביטחון מייצגים את התשלומים שהעביר המשרד בפועל, ולא את דרישות התשלום של הרשויות, וזאת עבור שנת 2015 בלבד. בחינת נתונים אלו מעלה את הדברים הבאים:
- מבין 61 ערי עולים, 31 קיבלו תשלום ארנונה ממשרד הביטחון בשנת 2015 (כ-51%). סך תשלומי משרד הביטחון לרשויות אלו בשנה 2015 עמד על 257,057,994 ₪. התשלום הנמוך ביותר היה לעיריית אשקלון, בסך 24,339 ₪, והגבוה ביותר לעיריית באר-שבע, בסך של 53,036,184 מיליון ₪.
- נראה כי הנתונים הקיימים בידי המדינה אינם מהווים בשלב הנוכחי בסיס מלא לחישוב היקף הארנונה אותה משלמת המדינה מדי שנה לרשויות מקומיות בכלל ולערי עולים בפרט, ולכן לא ניתן להעריך את השפעת השינוי המוצע על הכנסותיהן של ערי העולים, או כיצד ישפיע השינוי המוצע על הפערים הכלכליים בין הרשויות. יתרה מכך ממשרד האוצר נמסר כי בשלב הנוכחי טרם גובשה בין משרדי הממשלה נוסחה מוסכמת לחלוקת כספי הקרן, ומכאן שבשלב הנוכחי לא ידוע מי הן הרשויות העתידות לקבל כספים מקרן זו או מה מאפייניהן.

5. עמדות הצדדים

לסיכום, מציג המסמך את הנקודות הבאות:

ראשית, כפי שניתן לראות, עמדתו העקרונית של המחוקק בשנת 1954 היתה כי הענקת מעמד 'עיר עולים' לרשות מקומית מטרתו סיוע לערים ששיעור העולים החדשים בהן גבוה והסובלות מקשיים כלכליים.⁷⁴ כיום ישנן 61 רשויות המוגדרות כערי עולים, ולאור זאת זכאיות בתשלום מלא של ארנונה מהמדינה. הנתונים המוצגים במסמך מעידים כי כיום 61 רשויות אלו אינן עומדות בתבחין אחיד לא של שיעור עולים, לא של פריפריאליות, או של מעמד חברתי-כלכלי. לנושא זה נדרשו עד כה מבקר המדינה ובג"צ.

⁷² עיריות: כפר יונה, נס ציונה. מועצות מקומיות: אזור, קדימה – צורן, שלומי. מועצות אזוריות: ברנר, מטה אשר, לכיש, הערבה התיכונה, שדות נגב, שער הנגב, תמר.

⁷³ עיריית כפר יונה, המועצות המקומיות אזור ושלומי, המועצות האזוריות ברנר, הערבה התיכונה, לכיש, שדות נגב, שער הנגב ותמר.

⁷⁴ חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), תשי"ד-1954, דברי הסבר.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

עמוד 14 מתוך 20

שנית, בעוד שהמחוקק הציב את סוגיית קליטת העליה כתבחין ראשון והכרחי לקבלת הטבה זו ואת מצבה הכלכלי כתבחין שני, הצעת המדינה במסגרת חוק ההסדרים לביטול מעמדן של ערי עולים ולהקמתה של קרן במשרד הפנים לצמצום פערים בין רשויות מקומיות אינה כוללת את סוגיית קליטת העלייה כתבחין לחלוקת כספי הקרן החדשה.

שלישית, נכון למועד הגשת המסמך אין קריטריונים או נוסחה המוסכמים באופן מלא על-ידי משרדי הממשלה השונים לחלוקת משאבי הקרן המוצעת, ומכאן שלא ידוע מה יהיה המפתח לחלוקת התקציב שיחסך מביטול המנגנון הקיים לרשויות המקומיות בעתיד. כמו כן הצעת החוק אינה מתנה את אישור הקריטריונים לחלוקה בידי אחת מוועדות הכנסת.

רביעית, שאלת רקע המלווה את נושא זה היא באיזו מידה מנגנון המבוסס על תשלום הארנונה בגין נכסי מדינה, כלומר על נכסים שמיקומם נקבע על-פי שיקולים שונים כגון מתן שירותים וצרכי ביטחון, מהווה מנגנון סיוע רלוונטי לרשויות מקומיות קולטות עליה או לחילופין לרשויות נזקקות בכלל.

חמישית ואחרונה, מהימנותם של הנתונים בתחום הארנונה הממשלתית, כפי שהוצגו לעיל, מעלה השגות משמעותיות על אומדני משרד האוצר בנושא.

בתגובה לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת להתייחסותו להצעת החוק, מסר משרד העלייה והקליטה כי "הרשויות המקומיות מהוות גורם משמעותי ביותר בקליטה המוצלחת של עולים חדשים... [הקרן] חייבת לתת את הדעת לנושא קליטת העלייה... מוצע בכך כי 15% מכספי הקרן יועברו לתקציבו של משרד העלייה והקליטה אשר ישתמש בכספים אלו לתמיכה ברשויות מקומיות מרובות עולים לפי קריטריונים אשר יקבעו על ידי המשרד."⁷⁵

מרכז השלטון המקומי בישראל מסר בתגובה לשאלות מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הצעת החוק כי הוא מתנגד לקידום תזכיר החוק בנוסחו זה ומונה בין סיבותיו את מרחב הפעולה הרחב שמעניק החוק המוצע לשרי הפנים והאוצר לקבוע את הקריטריונים לחלוקת כספי הקרן, את אי-הוודאות הכלכלית שתלווה את הרשויות המקומיות משנה לשנה, משכה הקצר לדעתו של תקופת המעבר עבור ערי העולים, והעדר יכולתן של ערי העולים לפצות עצמן על קיצוץ זה בהכנסותיהן באמצעות העלאה עצמאית של תשלומי הארנונה לפי ראות עיניהן.⁷⁶

עיריית נתניה, כתבה לבג"צ בתגובה על החלטת הממשלה להקמת הקרן כי היא מתנגדת למתווה שנקבע בהחלטת הממשלה, וזאת בין השאר מהטעמים הבאים: ביטול מעמד 'ערי עולים' יחמיר את מצבן של הרשויות המקומיות בכך שיעניק בפועל למדינה פטור נוסף מתשלום ארנונה וזאת במקום להרחיב את מחויבותה של המדינה לתשלום מלא של ארנונה לכלל הרשויות המקומיות, העדרו של קשר בין קיומם של נכסי מדינה בשטחה של רשות ובין מנגנון הקצאת הכספים על-ידי הקרן המוצעת, העברתם של כספים המגיעים בזכות לתושבי רשות מקומית אחת לידיהם של תושבי רשות מקומית אחרת באופן שרירותי על-ידי המדינה, והעדרו של קשר בין הקרן המוצעת ובין מנגנוני קליטת עליה.⁷⁷

⁷⁵ מר אלכס קושניר, מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, מכתב, 13 בנובמבר 2016.

⁷⁶ מר שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בישראל, מכתב, 13 בנובמבר 2016.

⁷⁷ עיריית נתניה, תגובה מטעם עיריית נתניה העותרת בבג"צ 8353/14 להודעה המעדכנת מטעם המשיבים, 6 בספטמבר 2016.



נספח 1: מאפייני ערי עולים (מדד פריפריאליות ומדד חברתי-כלכלי) והכנסות מארנונה ממשלתית לפי נתוני מינהל הדיור הממשלתי (לשנים 2014 ו-2016)

ומשרד הביטחון (לשנת 2015)

נתוני משרד הביטחון (תשלום בפועל, 2015) בשקלים ⁷⁹	נתוני מינהל הדיור הממשלתי (דרישות תשלום) בשקלים ⁷⁸			אשכול מדד חברתי-כלכלי (2013)	אשכול מדד פריפריאליות (2004)	שם הרשות
	פער בין 2014 ל- 2016	שנת 2016	שנת 2014			
עיריות						
0	48,967	48,967	0	3	4	אופקים
0	996	50,076	49,080	5	8	אור יהודה
0	-33,546	20,201	53,746	5	6	אור עקיבא
10,021,808	-3,824,128	1,775,561	5,599,689	6	1	אילת
1,818,072	-635,587	5,742,810	6,378,397	5	7	אשדוד
24,339	-805,552	6,619,835	7,425,388	5	6	אשקלון
53,036,184	-3,945,925	47,023,523	50,969,448	5	5	באר שבע
1,756,518	-504,080	101,769	605,848	4	4	בית שאן
0	368,854	588,796	219,942	2	6	בית שמש
11,313,534	-405,348	1,037,290	1,442,638	4	3	דימונה
425,607	-433,631	1,719,356	2,152,987	4	4	טבריה
0	-2,655,880	52,685	2,708,564	4	5	טירת הכרמל
0	-331,052	32,936	363,988	6	7	יבנה

⁷⁸ מר רועי ברדה, חטיבת הנכסים במשרד החשב הכללי באוצר, מכתבים, 19 באפריל 2016 וכן 22 ביוני 2016.

⁷⁹ גבי עליזה גולדשטיין, ראש המערכה להסדרים מוניציפאליים במשרד הביטחון, מכתב, 25 במאי 2016.



נתוני משרד הביטחון (תשלום בפועל, 2015) בשקלים ⁷⁹	נתוני מינהל הדיור הממשלתי (דרישות תשלום) בשקלים ⁷⁸			אשכול מדד חברתי-כלכלי (2013)	אשכול מדד פריפריאליות (2004)	שם הרשות
	פער בין 2014 ל- 2016	שנת 2016	שנת 2014			
0	210	10,544	10,334	8	8	יהוד
0	31,990	45,475	13,486	7	5	יקנעם עילית
9,417,009	0	0	0	7	7	כפר יונה
28,854	684,709	1,392,633	707,924	6	4	כרמיאל
0	-2,743,531	2,989,677	5,733,208	4	8	לוד
0	-240,214	236,988	477,202	4	5	מגדל העמק
0	-550,267	248,744	799,011	6	4	נהרייה
963,031	-10,636	0	10,636	8	8	נס ציונה
2,918,235	-323,811	10,687,723	11,011,534	5	5	נצרת עילית
1,119,592	17,650	67,758	50,108	7	6	נשר
0	-124,590	91,617	216,207	3	5	נתיבות
164,527	-2,314,534	2,226,890	4,541,423	4	4	עכו
7,351,115	-702,236	1,378,257	2,080,492	5	5	עפולה
2,866,446	-42,171	104,220	146,391	4	3	ערד
9,787,847	-3,348,234	957,353	4,305,588	2	3	צפת
0	-670,493	46,662	717,155	6	6	קריית אתא
0	136,379	739,374	602,995	7	6	קריית ביאליק
0	-288,186	565,809	853,995	4	6	קריית גת
0	-12,470	53,987	66,457	5	6	קריית ים



נתוני משרד הביטחון (תשלום בפועל, 2015) בשקלים ⁷⁹	נתוני מינהל הדיור הממשלתי (דרישות תשלום) בשקלים ⁷⁸			אשכול מדד חברתי-כלכלי (2013)	אשכול מדד פריפריאליות (2004)	שם הרשות
	פער בין 2014 ל- 2016	שנת 2016	שנת 2014			
6,407,732	-224,596	91,339	315,935	3	6	קריית מלאכי
958,619	-40,960	696,128	737,089	5	3	קריית שמונה
17,823,676	32,545	32,545	0	9	8	רמת השרון
0	-145,183	79,757	224,939	4	5	שדרות
0	48,967	48,967	0	3	4	אופקים
מועצות מקומיות						
0	0	0	0	7	9	אזור
0	-1,393,282	400,740	1,794,022	7	8	באר יעקב
0	-1,873,351	5,476	1,878,826	7	8	בית דגן
230,340	113,928	113,928	0	7	6	גן-יבנה
0	42,785	60,710	17,925	4	3	חצור הגלילית
43,604	-11,342	25,084	36,426	4	3	ירוחם
0	-1,995	14,457	16,453	3	2	מצפה רמון
0	-12,454	0	12,454	8	7	קדימה - צורן
0	-128,764	33,414	162,178	7	3	ראש פינה
0	4,211	4,211	0	2	5	רכסים
0	0	0	0	5	4	שלומי
מועצות אזוריות						
25,930,191	593	29,833	29,240	7	6	באר טוביה



נתוני משרד הביטחון (תשלום בפועל, 2015) בשקלים ⁷⁹	נתוני מינהל הדיור הממשלתי (דרישות תשלום) בשקלים ⁷⁸			אשכול מדד חברתי-כלכלי (2013)	אשכול מדד פריפריאליות (2004)	שם הרשות
	פער בין 2014 ל- 2016	שנת 2016	שנת 2014			
15,738,299	0	0	0	8	7	ברנר
3,206,745	0	0	0	7	2	הערבה התיכונה
0	13,002	16,050	3,048	5	1	חבל אילות
0	19,203	972,510.77	953,308.20	8	5	חוף הכרמל (עתלית) ⁸⁰
5,889,291	0	0	0	6	5	לכיש
2,645,340	-1,901	0	1,901	6	4	מטה אשר ⁸¹
21,206,705	17,912	17,912	0	5	4	מרחבים
3,769,918	-109,139	232,945	342,084	8	5	עמק יזרעאל ⁸²
38,131,708	732,366	7,626,018	6,893,653	6	3	רמת נגב
1,240,546	0	0	0	5	5	שדות נגב

⁸⁰ בשנת 2003 מוזגה המועצה המקומית עתלית, שהיתה אז במעמד עיר עולים, עם המועצה האזורית חוף כרמל. לפיכך, על הנכסים שבתחום השיפוט של מה שהיה בעבר מועצה מקומית עתלית המדינה משלמת 100% ארנונה מערך הנכס, ובשאר היישובים שנמצאים בתחום השיפוט של המועצה האזורית חוף הכרמל המדינה משלמת ארנונה בשיעור מופחת. נתוני המינהל לא התייחסו להבחנה זו. בנתוניו לשנת 2015 לא כלל משרד הביטחון תשלומים למועצה האזורית חוף כרמל.

⁸¹ בשנת 1982 מוזגה המועצה האזורית סולם צור, שהיתה אז במעמד עיר עולים, 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. נתוני המינהל לא התייחסו להבחנה זו. בנתוניו לשנת 2015 ציין משרד הביטחון כי סך תשלומי הארנונה ששילם למועצה האזורית מטה אשר עמדו על 2,645,340 ש"ח. סכום זה כולל ארנונה בשיעור מלא בסך של 1,500,767 ש"ח, בגין מבנים שהיו בעבר בתחום השיפוט של מועצה אזורית סולם צור לפני מיזוגה עם מועצה אזורית מטה אשר, וכך ארנונה בשיעור מופחת בסך של 1,144,573 ש"ח בגין מבנים הנמצאים בתחום השיפוט של מועצה אזורית מטה אשר.

⁸² בשנת 1980 מוזגה המועצה האזורית קישון, שהיתה אז במעמד עיר עולים, עם המועצה האזורית 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. נתוני המינהל לא התייחסו להבחנה זו. בנתוניו לשנת 2015 ציין משרד הביטחון כי כלל תשלומיו למועצה האזורית עמק יזרעאל היו בתעריף 30%, ולא בתעריף 100%.



נתוני משרד הביטחון (תשלום בפועל, 2015) בשקלים ⁷⁹	נתוני מינהל הדיור הממשלתי (דרישות תשלום) בשקלים ⁷⁸			אשכול מדד חברתי-כלכלי (2013)	אשכול מדד פריפריאליות (2004)	שם הרשות
	פער בין 2014 ל- 2016	שנת 2016	שנת 2014			
226,829	0	0	0	7	5	שער הנגב
166,414	0	0	0	6	3	תמר

