



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור אזורי תעשייה וחלוקת הכנסות מארנונה

מוגש לוועדת הכלכלה

כ"א תמוז תשע"ח

4 ביולי 2018

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה מוגש לוועדת הכלכלה לקראת דיון ב-10 ביולי 2018 בנושא פיתוח אזורי תעשייה במגזר הערבי. המסמך כולל תיאור אזורי תעשייה (להלן א.ת.) והקמת מפעלי תעשייה, אומדן חלוקת ההכנסות מגביית ארנונה מאזורי תעשייה לפי מגזר והשלכות.

## 1. אזורי תעשייה

### 1.1. קשיים בהקמת מפעלים חדשים

גופי ממשלה שונים עוסקים ברגולציה על הקמת אזורי תעשייה ומפעלים חדשים, לרבות מינהל אזורי תעשייה הפועל במשרד הכלכלה והתעשייה במטרה להקים אזורי תעשייה ברחבי הארץ, ולסייע לזמים להקים מפעלים; רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) המעורבת בשלבי איתור והקצאת הקרקע; ועדות תכנון מקומיות ומחוזיות האחראיות על הנפקת היתרי בנייה וקבלת טופס 4; משרד הפנים וגופים נוספים (כמו מכבי אש) האחראים על קבלת רישיון עסק.

נתונים שהוצגו בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בחודש יוני 2018,<sup>1</sup> מעלים את התמונה הבאה: ישראל מדורגת במקומות נמוכים יחסית במדד ידידותיות לעסקים של הבנק העולמי, לרבות בנטל הרגולציה הממשלתית ובהקמת עסקים חדשים; חלה ירידה חדה במספר המפעלים החדשים שהוקמו בשנים האחרונות, מסיבות שונות; קיימים קשיים רבים בתהליך הקמת מפעלים חדשים. טבלה 1 להלן מפרטת את הקשיים בהקמת מפעל, לפי שלבי ההקמה.

**טבלה 1 – קשיים בהקמת מפעל<sup>2</sup>**

שלב ומשך זמן	קשיים עיקריים	פתרונות אפשריים
<b>שלב 1: איתור הקרקע</b> <b>3-6 חודשים</b>	מקורות מידע חלקיים ולא מעודכנים, הגדרות תב"ע לא תואמות את ענפי התעשייה.	באתר המשרד מוצג מידע על מנת להקל את תהליך איתור הקרקע. מוצע לנקוט הצעדים הבאים: הפצת המידע הקיים לתעשיינים; עדכון המידע באופן שוטף; עדכון הגדרות התב"ע.
<b>שלב 2: הקצאת הקרקע<sup>3</sup></b> <b>6-12 חודשים</b>	בקשות התעשיינים מנותבות לתור הרגיל; ביצוע שמאות אורך זמן רב; צוות מינהל א.ת. מוגבל במשאביו; תקשורת לא מספקת בין מינהל א.ת. לבין רמ"י במעבר משלב איתור הקרקע לשלב הגשת בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז.	פיתוח מערכת מקוונת אשר תאפשר העברת בקשות להקצאת קרקע (תיק יזם) בשלמותן לרמ"י; יצירת מסלול נפרד עבור תעשיינים ברמ"י; שימוש ביועצים חיצוניים; פיתוח מערכת מקוונת על ידי רמ"י; ביצוע תהליכי שמאות מראש עבור א.ת. ייעודיים; צמצום בקשות מהתעשיינים בשיטת Ask Once <sup>4</sup> ; הטלת מיסוי על קרקעות המוחזקות ללא שימוש.

<sup>1</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה, [כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2018](#).

<sup>2</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, [כיצד יוצאים מסבך הבירוקרטיה והרגולציה](#), יוני 2018.

<sup>3</sup> מאחר שמרבית העסקאות הן על ידי הקצאה בפטור ומיעוטן במכרז, ההתמקדות היא בתהליך הקצאת הקרקע בפטור ממכרז. מדי שנה מתבצעות בממוצע כ-120 עסקאות במסלול הקצאת קרקע בפטור ממכרז (להקמת מפעלים או להרחבתם).

<sup>4</sup> בשיטה זו המידע שישופק על ידי התעשיינים יישמר, כך שיתאפשר לכל הגופים השונים בנקודות הבאות להיות נגישים למידע, מבלי לבקש מהתעשיין לספק את המידע בשנית. באופן זה יתייעל אופן העברת המידע בין הגופים השונים.



שלב ומשך זמן	קשיים עיקריים	פתרונות אפשריים
<b>שלב 3: קבלת היתר בנייה</b> <b>12-6 חודשים</b>	התאמה לא מספקת בין תיק המידע לזום לבין הדרישות הרגולטוריות; דרישות רגולטוריות מחמירות שלא מאפשרות שיקול דעת לסוגי מפעלים שונים; הכרח מצד התעשיינים לספק בשלבים רבים של התהליך כמות גדולה של מסמכים, אישורים והוכחות לעמידת המפעל בדרישות הרגולציה.	הגברת האמון בין התעשיין לרגולטורים באמצעות תצהירים; <sup>5</sup> העברת הנטל לרגולטור, שיידרש תוך פרק זמן מוגדר מראש, מרגע הגשת כל המסמכים הדרושים מצד התעשיין, להנפיק את האישור/היתר למשקיע; הקלה ברגולציה והשוואתה לזאת הנהוגה בעולם המערבי, על מנת לקצר את תהליך קבלת היתר הבנייה.
<b>שלב 4: בנייה וקבלת "טופס 4"</b> <b>12-6 חודשים (לא כולל הבנייה עצמה)</b>	הגופים הרגולטוריים מעלים דרישות נוספות במהלך הבנייה; עיכובים משמעותיים הנגרמים בתהליך הבנייה כתוצאה מהזמנות הנמוכה של נציגי הרגולטור לבדיקות ולאישורים.	מינוי גורם מרכזי (כדוגמת המנגנון הפועל במכוני הבקרה), אשר ידאג ליישב בין הדרישות הרגולטוריות, כך שלא תתקיים ביניהן סתירה; מסלול ייעודי לטיפול במבני תעשייה, אצל כל אחד מהרגולטורים הרלוונטיים; שיפור עבודות הפיתוח שבאחריות מנהל א.ת., על מנת לספק תשתיות נדרשות למפעלים הפועלים והמתוכננים לקום באזורי התעשייה.
<b>שלב 5: הוצאת רישיון עסק</b> <b>1-3 חודשים</b>	הגופים הרגולטוריים, אשר נתנו את אישורם בשלבים מוקדמים של התהליך, מעלים דרישות לבדיקות נוספות; התעשיין הוא האחראי לדאוג להגעת הגורמים הרגולטוריים השונים לצורך קבלת אישורם.	בחינת אישורים שהתקבלו בשלבים מוקדמים (היתר בנייה וטופס 4) לצורך קבלת רישיון עסק, ללא הגשת בקשת אישור מחודשת; הגברת אמון באמצעות תצהירים שיגיש התעשיין, במקום לספק מסמכים והוכחות.

מהטבלה עולה כי הזמן הדרוש להליך הבירוקרטי בהקמת מפעל תעשייתי הוא 22-45 חודשים, קרי, כ-2-4 שנים (לא כולל בנייה). לפי המכון הישראלי לדמוקרטיה, יישום הפתרונות המוצעים בשלבי איתור הקרקע, הקצאת הקרקע, קבלת היתר הבנייה, קבלת "טופס 4" וקבלת רישיון עסק, צפוי להפחית באופן משמעותי את משך זמן הקמת מפעל תעשייתי בארץ.

## 1.2. אזורי התעשייה המטופלים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה

בישראל פועלים 91 אזורי תעשייה,<sup>7</sup> מתוכם הועברו בשנת 2017 על ידי משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: המשרד) תקציבי ביצוע והרשאות להתחייב ל-88 אזורי תעשייה. כמה מא.ת. שייכים לכמה רשויות מקומיות, כלומר ההכנסות מגביית הארנונה באזור התעשייה מתחלקות בין כמה רשויות מקומיות. טבלה 2 להלן מציגה את התחלקות אזורי התעשייה השונים, המטופלים על ידי המשרד, לפי מגזר.

<sup>5</sup> הגשת תצהירים על ידי התעשיין שהוא מתחייב לעמוד בדרישות ובתנאים הרלוונטיים, מבלי שיידרש לספק מסמכים או הוכחות התומכות בבקשתו, תועיל מלבד הגברת האמון בינו לבין התעשיינים, גם בזירוז ההליכים הרלוונטיים.

<sup>6</sup> טופס המהווה הצהרה של הרשות המוסמכת, לפי תקנות התכנון והבניה, כי בניית המבנה הסתיימה וניתן להתחבר לתשתיות חשמל, מים וטלפון. רק לאחר קבלת טופס 4 ניתן לחבר את המבנה לתשתיות חשמל, מים ושירותי טלפון.

<sup>7</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, [מידע על אזורי תעשייה](#), כניסה בתאריך: 20 ביוני 2018.



**טבלה 2: התפלגות אזוורי התעשייה המטופלים על ידי משרד הכלכלה והתעשייה (לפי מגזר יוני 2017)**<sup>8</sup>

מגזר	כמות	אחוז
רשויות במגזר היהודי	43	48.9%
רשויות במגזר הערבי	33	37.5%
רשויות מעורבות <sup>9</sup>	5	5.7%
אזוורי תעשייה שיתופיים <sup>10</sup>	6	6.8%
רשות תעשייתית <sup>11</sup>	1	1.1%
<b>סך הכול</b>	<b>88</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי נכון ליוני 2017 פעלו 88 אזוורי תעשייה, המטופלים על ידי המשרד, 43 מתוכם שייכים לרשויות מקומיות יהודיות (48.9%), 33 שייכים לרשויות מקומיות ערביות (כ-37.5%), 5 אזוורי תעשייה (כ-5.7%) שייכים לרשויות מקומיות מעורבות, 6 אזוורי תעשייה (כ-6.8%) שייכות בשיתופיות לרשויות מקומיות יהודיות וערביות, ואזור תעשייה אחד משתיך למועצה מקומית תעשייתית.

**2. גביית ארנונה באזורי תעשייה**

56 אזוורי תעשייה מנוהלים על ידי מינהלות,<sup>12</sup> מתוכם, 18 במגזר הערבי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה ל-56 המינהלות ולא.ת. מגדל העמק. התקבלו תשובות מ-22 א.ת.<sup>13</sup> טבלה 3 להלן מציגה את התחלקות הארנונה מ-22 אזוורי תעשייה, אשר ענו לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לפי מגזר בשנת 2017.

**טבלה 3: התחלקות הארנונה מאזורי תעשייה לפי מגזר בשנת 2017**<sup>14</sup>

מגזר	גביית ארנונה (מיליוני ₪)	אחוז	תושבים (אלפים)	ארנונה לתושב (₪)
רשויות במגזר היהודי	205.0	71.1%	783	262
רשויות במגזר הערבי	5.8	2.0%	202	29
עיר מעורבת <sup>15</sup>	67.8	23.5%	883	77
מינהלת	9.6	3.3%		
<b>סך הכול / ממוצע</b>	<b>288.2</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,868</b>	<b>154</b>

<sup>8</sup> רוי"ח שלמה סעדון, מרכז בכיר אזוורי פיתוח תקציבים ובקרה, מינהל אזוורי פיתוח, משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 26 ביוני 2017. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בטבלה 2 מפורטים 88 א.ת. בטיפול המשרד נכון ליוני 2017. עם זאת, פועלים בארץ א.ת. נוספים, שאינם בטיפול המשרד, כמו א.ת. הר החוצבים (המוצג בטבלה 4 להלן), א.ת. שילת-מודיעין ועוד. אין בנמצא בנתוני המשרד פירוט של כל א.ת. בארץ, אלא רק אלו שבטיפול במשרד. כמו כן, לא לכל א.ת. יש מינהלת. באתר המשרד מפורטות [רשימת 38 מינהלות של אזוורי תעשייה ורשימת 57 אזוורי תעשייה ללא מינהלות](#). בנוסף, הועברה למרכז המחקר והמידע של הכנסת רשימת 18 מינהלות של אזוורי תעשייה במגזר המיעוטים, ראסם נטור, מינהל אזוורי תעשייה, משרד הכלכלה והתעשייה, דוא"ל, 7 בינואר 2018.

<sup>9</sup> הערים המעורבות המקבלות את כספי הארנונה מאזורי התעשייה הן: חיפה (א.ת. צ'יק פוסט), ירושלים (א.ת. עטרות ג' וא.ת. הר החוצבים), מעלות-תרשיחא (א.ת. קורן), נצרת עלית (א.ת. נצרת עלית וא.ת. ציפורית).

<sup>10</sup> אזוורי תעשייה שיתופיים: ההכנסות מארנונה הנגבות בהם מתחלקות בין רשויות מקומיות יהודיות ולא-יהודיות. מדובר באזורים הבאים: א.ת. צחר, א.ת. קדמת גליל, א.ת. שוקת, א.ת. להבים, א.ת. דלתון ומועצה מקומית תעשייתית מגדל תפן.

<sup>11</sup> רמת חובב השייך למועצה המקומית התעשייתית נאות חובב. רויטל אברגיל, אחראית על הגבייה, מועצה מקומית תעשייתית נאות חובב, שיחת טלפון, 12 ביוני 2018.

<sup>12</sup> משרד הכלכלה והתעשייה, [רשימת המינהלות של אזוורי תעשייה](#), כניסה בתאריך: 11 ביוני 2018.

<sup>13</sup> יש לציין שקיבלנו תשובה גם ממנהל מינהל פארק תעשייה שגיא 2000, מר שלמה קציר, אך מכיוון שאזור תעשייה זה הוא אחד משלושת אזוורי תעשייה שבמגדל העמק, הרי שהוא נכלל שם ולא מוצג כאזור תעשייה נפרד.

<sup>14</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתונים שהועברו ממינהלות וממנכ"לי אזוורי תעשייה. **תושבים**: הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2016](#), 29 באפריל 2018. יש להדגיש כי בחישוב מספר התושבים נלקח מספר התושבים בירושלים פעם אחת (למרות ששייכים אליה 2 אזוורי תעשייה: א.ת. הר החוצבים וא.ת. עטרות). כמו כן נלקח מספר התושבים בעמק יזרעאל גם פעם אחת, למרות ששייכים אליו 2 אזוורי תעשייה (א.ת. אלון תבור וא.ת. שגיא 2000).

<sup>15</sup> העיר המעורבת היא ירושלים.



מהנתונים עולה כי בשנת 2017 נגבתה מ-22 אזורי התעשייה (מהם קיבלנו תשובות)<sup>16</sup> ארנונה בסך של כ-288.2 מיליוני ₪. כ-205 מיליוני ₪ (המהווים כ-71.1% מסך הארנונה שנגבתה) שולמו לרשויות במגזר היהודי, כ-5.8 מיליוני ₪ (המהווים כ-2%) שולמו לרשויות במגזר הערבי, כ-67.8 מיליוני ₪ (המהווים כ-23.5%) שולמו לעיריית ירושלים (עיר מעורבת) וכ-9.6 מיליוני ₪ (המהווים כ-3.3%) שולמו לחלק מהמינהלות, המתפעלות את אזורי התעשייה. הארנונה הממוצעת לתושב עמדה בשנת 2017 על כ-154 ₪, כאשר במגזר היהודי היא היתה גדולה בכפי 9.1 מאשר במגזר הערבי (262 ₪ לעומת 29 ₪ לתושב, בהתאמה). בירושלים עמדה הארנונה לתושב על כ-77 ₪.

טבלה 4 להלן מציגה נתונים שונים לגבי התחלקות הארנונה מ-22 אזורי תעשייה, אשר ענו לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לפי מגזר בשנת 2017.

**טבלה 4: גביית ארנונה מאזורי תעשייה לפי מגזר (2017, במיליוני ש"ח)<sup>17</sup>**

#	אזור תעשייה	הכנסה מארנונה	רשויות	ב- %	ארנונה נגבית	ב- %	תושבים (אלפים)	ארנונה לתושב (₪)
1	בר-לב	10.7	כרמיאל	33.3%	3.1	1.1%	45.3	69
			מטה אשר	33.3%	3.1	1.1%	27.8	112
			משגב	33.3%	3.1	1.1%	27.4	114
			מינהלת		1.4	0.5%		
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>100%</b>	<b>10.7</b>	<b>3.7%</b>	<b>100.5</b>	<b>107</b>
2	צ.ח.ר	4.6	מינהלת	20%	0.9	0.3%		
			צפת	28%	1.3	0.4%	33.6	39
			ראש פינה	28%	1.3	0.4%	3.0	432
			טובא-זנגרייה	10%	0.5	0.2%	6.4	72
			חצור הגלילית	14%	0.6	0.2%	9.0	72
			הגליל העליון		-	0.0%	17.4	-
			<b>סך הכול/ממוצע</b>		<b>4.6</b>	<b>1.6%</b>	<b>69.4</b>	<b>67</b>
3	טמרה	4.1	טמרה	100%	4.1	1.4%	32.8	125
4	ערד	4.0	ערד	100%	4.0	1.4%	24.7	160
5	קריית גת	60.0	קריית גת	53%	31.9	11.1%	52.6	606
			יואב	16%	9.7	3.4%	8.4	1,157
			שפיר	15%	9.2	3.2%	10.7	858
			לכיש	5%	3.2	1.1%	11.0	295
			תקורת ניהול ותחזוקה - עיריית קריית גת	5.75%	3.5	1.2%		
			תקורת חברת ניהול הפארק	4.25%	2.6	0.9%		
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>100%</b>	<b>60.0</b>	<b>20.8%</b>	<b>82.7</b>	<b>726</b>
6	טייבה	לא ידוע	טייבה			0.0%	42	-
7	יזרעאל-עפולה	41.0	עמק יזרעאל	50%	20.5	7.1%	37.6	545
			עפולה	50%	20.5	7.1%	47.0	436
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>100%</b>	<b>41.0</b>	<b>14.2%</b>	<b>84.6</b>	<b>485</b>
8	גליל תחתון	4.1	הגליל התחתון	56.5%	1.6	0.5%	11.9	133
			טבריה	38.5%	1.1	0.4%	43.1	25
			טורעאן	5.0%	0.1	0.0%	13.5	10

<sup>16</sup> כאמור לעיל, קיבלנו תשובה גם ממנהל מינהל פארק תעשייה שגיא 2000, מר שלמה קציר, אך מכיוון שאזור תעשייה זה הוא אחד משלושת אזורי התעשייה שבמגדל העמק, הרי שהוא נכלל שם ולא מוצג כאזור תעשייה נפרד.

<sup>17</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתונים שהועברו אלינו ממינהלות וממנכ"לי אזורי התעשייה. **תושבים:** הלמ"ס, **רשויות מקומיות 2016**, 29 באפריל 2018.



#	אזור תעשייה	הכנסה מארנונה	רשויות	ב- %	ארנונה נגבית	ב- %	תושבים (אלפים)	ארנונה לתושב (ש"ח)
			מינהלת	0.4%	1.3	0.0%		
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>1.4%</b>	<b>4.1</b>	<b>100%</b>	<b>186.6</b>	<b>22</b>
9	שפרעם		שפרעם	0.0%	-	100%	40.5	-
10	קצרין	5.2	קצרין	1.8%	5.2	100%	7.0	745
11	כסרא-סמייע-פקיעין	מ-2019	כסרא-סמייע	0.0%	-	50%	8.3	-
			פקיעין	0.0%	0	50%	5.7	-
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>0.0%</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>	<b>14.0</b>	<b>-</b>
12	הר החוצבים	43.7	ירושלים	15.2%	43.7	100%	882.7	50
13	עטרות	24.1	ירושלים	8.4%	24.1	100%	882.7	27
14	אריאל מערב	14.4	אריאל	5.0%	14.4	100%	19.2	751
15	דלתון	2.5	מרום הגליל	0.2%	0.6	25%	15	41
			מבואות החרמון	0.2%	0.6	25%	7	87
			גוש חלב	0.2%	0.6	25%	3	202
			צפת	0.2%	0.6	25%	34	19
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>0.9%</b>	<b>2.5</b>	<b>100%</b>	<b>59.0</b>	<b>42</b>
16	שער הנגב-ספירים	2.7	שדרות	0.5%	1.4	50%	24	56
			שער הנגב	0.5%	1.4	50%	8	180
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>0.9%</b>	<b>2.7</b>	<b>100%</b>	<b>31.5</b>	<b>86</b>
17	נ.ע.ם	4.3	נתיבות	0.5%	1.4	33.3%	33	44
			אופקים	0.0%	-	-	27	-
			שדות נגב	0.5%	1.4	33.3%	10	143
			מרחבים	0.5%	1.4	33.3%	13	107
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>1.5%</b>	<b>4.3</b>	<b>100%</b>	<b>82.3</b>	<b>52</b>
18	עציון	0.6	גוש עציון	0.2%	0.6	100%	22.9	26
			אפרת	0.0%	-	0%	9	-
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.6</b>	<b>100%</b>	<b>31.6</b>	<b>19</b>
19	שער בנימין	0.8	מטה בנימין	0.3%	0.8	100%	63.7	12
20	שחק שקד	5.0	שומרון	1.7%	5.0	100%	38.5	130
			חריש	0.0%	-	0%	1	-
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>1.7%</b>	<b>5.0</b>	<b>100%</b>	<b>39.9</b>	<b>125</b>
21	עידן הנגב	1.1	רהט	0.2%	0.5	44%	64.5	8
			בני שמעון	0.1%	0.2	39%	9.5	21
			להבים	0.1%	0.4	17%	6.4	55
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>0.4%</b>	<b>1.1</b>	<b>100%</b>	<b>80.4</b>	<b>13</b>
22	מגדל העמק	55.4	מגדל העמק	18.6%	53.5	96.6%	25.1	2,130
			עמק יזרעאל	0.7%	1.9	3.4%	37.6	51
			<b>סך הכול/ממוצע</b>	<b>19.2%</b>	<b>55.4</b>	<b>100%</b>	<b>62.7</b>	<b>883</b>
			<b>סך הכול כללי / ממוצע כללי</b>	<b>100.0%</b>	<b>288.2</b>		<b>1,867.7</b>	<b>154</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי סך הארנונה שנגבתה מ-22 אזורי התעשייה אשר ענו לפנייתנו בשנת 2017<sup>18</sup> עמד על כ- 288.2 מיליוני ש"ח. מתוכם, כאמור לעיל, כ-205 מיליוני ש"ח (המהווים כ-71.1% מסך הארנונה שנגבתה) שולמו לרשויות יהודיות, כ-5.8 מיליוני ש"ח (המהווים כ-2%) שולמו לרשויות ערביות, כ-67.8 מיליוני ש"ח (המהווים כ-23.5%)

<sup>18</sup> למעט אזור התעשייה ערד בו ההכנסות מגביית הארנונה הן לשנת 2016.



שולמו לעיריית ירושלים (עיר מעורבת) וכ-9.6 מיליוני ₪ (המהווים כ-3.3%) שולמו לחלק מהמינהלות, המתפעלות את אזורי התעשייה.

כמו כן, שיעור הארנונה הגדול ביותר מבין אזורי התעשייה הנסקרים נגבה בא.ת. קריית גת (60 מיליוני ₪ המהווים כ-20.8% מסך הארנונה שנגבתה ב-22 אזורי התעשייה), אחריו א.ת. מגדל העמק (55.4 מיליוני ₪ המהווים כ-19.2% מסך הארנונה), א.ת. הר החוצבים (43.7 מיליוני ₪ המהווים כ-15.2%), א.ת. עפולה (41 מיליוני ₪ המהווים כ-14.2%) וא.ת. עטרות (24.1 מיליוני ₪ המהווים כ-8.4%).

### 3. ניתוח הכנסות מגביית ארנונה<sup>19</sup>

#### 3.1. משקל הכנסות מארנונה למגורים לפי אשכול ומגזר

טבלה 5 להלן מציגה את משקל גביית הארנונה למגורים מסך גביית הארנונה לפי מגזר ואשכול.

טבלה 5: משקל גביית ארנונה למגורים מסך גביית הארנונה לפי מגזר ואשכול (2015)<sup>20</sup>

אשכול	יהודים	ערבים	מעורבות	סך הכול
1	65%	54%		60%
2	40%	72%		50%
3	47%	65%	48%	50%
4	35%	75%	35%	38%
5	40%	76%	39%	40%
6	43%	78%		43%
7	44%		37%	42%
8	54%		27%	42%
9	69%			69%
10	81%			81%
ממוצע	46%	68%	35%	43%

מהטבלה עולה כי משקל גביית הארנונה למגורים מסך גביית הארנונה ברשויות מקומיות במגזר הערבי (68%) גבוה מרשויות מקומיות במגזר היהודי (46%) ומרשויות מקומיות מעורבות (35%). בששת האשכולות הראשונים (למעט באשכול 1) המשקל במגזר הערבי גבוה מהמגזר היהודי. במגזר הערבי גביית ארנונה מלא למגורים נמוכה משמעותית לעומת הרשויות במגזר היהודי, וייתכן שהיא מהווה סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות אלו ולתלות הגבוהה במענקי איזון. לרוב, תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות במקומיות הוא הכנסה משמעותית מארנונה לא ממגורים מסך הכנסות הרשות.

#### 3.2. ניתוח הסיבות למצוקת הרשויות המקומיות<sup>21</sup>

ניתוח התנהלות הרשויות המקומיות החלשות בשנים האחרונות מעלה כי קיים לעיתים מעין 'מעגל קסמים'. תרשים 1 להלן מציג 'מעגל קסמים' העשוי להתרחש בחלק מהרשויות המקומיות בהן יש מעט שטחי תעסוקה ומסחר והכנסות בפועל נמוכות יחסית מארנונה לא למגורים.

<sup>19</sup> להרחבה ראו: תמיר אגמון, [תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2017.

<sup>20</sup> הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.

<sup>21</sup> להרחבה ראו: תמיר אגמון, [תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2017.



## תרשים 1: 'מעגל קסמים' של רשויות מקומיות בעלות ארנונה נמוכה מעסקים



קיימות כמה דרכים אפשריות לשבירת 'מעגל הקסמים':

- **הגדלת פוטנציאל הכנסות הרשות.** ייזום תוכניות הבראה במסגרתן לא יקוצצו הוצאות, אלא יוגדל פוטנציאל ההכנסות של הרשויות מארנונה לעסקים – הקמת אזורי תעסוקה חדשים ברשות, **השתתפות באזורי תעסוקה משותפים לאשכול ישובים**, שינוי גבולות שיפוט של הרשות, משיכה ממוקדת והוליסטית (פתרון כולל של צרכים, בעיקר תעסוקה, חינוך לילדים, תרבות ומגורים) של תושבים חזקים.
- **חלוקה מחדש של ארנונה ממשלתית.** ניתוח בעבר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי 0.2% מההכנסות מארנונה הממשלתית וממוסדות ציבוריים, הנאמדים במאות מיליוני ₪ בשנה, מנותבים לרשויות מקומיות במגזר הערבי.<sup>22</sup> ב-1 בינואר 2017 נכנס לתוקפו תיקון לחוק,<sup>23</sup> לפיו הוקמה במשרד הפנים: **"קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות"**.<sup>24</sup>
- **שינוי בשיטת המימון התואם (מאצ'ינג) (תקצוב דיפרנציאלי).** מעבר משיטת השתתפות הממשלה ב-75% מהוצאות ייעודיות לשיטה ליניארית לפיה משקל התמיכה הממשלתית יהיה לפי מצב הרשות המקומית ב'קו ישר', קרי עלייה בחלק הממשלה ככל שהמדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית נמוך יותר. יש לציין כי מימון תואם דיפרנציאלי פועל כבר כמה שנים לגבי מועצות דתיות, קרי, חלקן של רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים במימון המועצות הדתיות נמוך יותר.<sup>25</sup>
- **שינוי גבולות שיפוט של מועצות מקומיות.** בשנת 2015 היה סך ההכנסות מארנונה לא למגורים לתושב במועצות האזוריות גבוה בכפי 4.1 לעומת המועצות המקומיות. כמו כן, במועצות האזוריות כ-59.4% מההכנסות מארנונה הן לא למגורים בהשוואה לכ-31.1% במועצות המקומיות. התוצאה היא גירעון מצטבר פר תושב גבוה פי כ-5.9 במועצות המקומיות לעומת המועצות האזוריות, ועודף שוטף לתושב של 0.9 ₪ במועצות אזוריות לעומת גרעון שוטף לתושב של 68.5 ₪ במועצות המקומיות.<sup>26</sup> שינוי גבולות השיפוט של מועצות מקומיות כך שיהנו מהכנסות ארנונה של אזורי תעסוקה סמוכים עשוי להגדיל את היציבות הפיננסית שלהן.

<sup>22</sup> תמיר אגמון, **התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2009.

<sup>23</sup> **חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018)**, התשע"ז-2016, פרק ד: קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות, עמ' 226-229, 29 בדצמבר 2016.

<sup>24</sup> כן הוחלט בחוק על **ביטול מנגנון 'ערי העולים' בתשלומי הארנונה בגין נכסי מדינה** והשוואתו למצב הקיים ברשויות מקומיות אחרות. כלומר, תשלום ארנונה בשיעור של 30, 45 או 55 אחוז, בהתאם לסוג הנכס. להרחבה ראו: ד"ר עדי ענבר, **ביטול מנגנוני ערי עולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2016.

<sup>25</sup> להרחבה: תמיר אגמון, **הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 19)**, התשע"ד-2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2013. עד לקבלת הצעת החוק האמורה, המדינה מימנה 40% מתקציב כל מועצה דתית, והרשות המקומית, שבתחומה המועצה הדתית נמצאת, מימנה 60% מהתקציב (לפי חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971). כתוצאה מהשינוי בחוק, שיעור השתתפות הממשלה בתקציב המועצות הדתיות אינו 40% באופן אחיד כפי שהיה, אלא **נע בין 25% לבין 75%**, בהתאם למצבה של הרשות המקומית.

<sup>26</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הלמ"ס, **רשויות מקומיות 2015**, 30 ביולי 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע