



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## התחלקות הארנונה הממשלתית

### לפי מחוזות ומגזרים

**כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ו' בתמוז תשס"ט

28 ביוני 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

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

מסמך זה נכתב לבקשתו של חבר הכנסת חנא סוייד, והוא עוסק בסכומי הארנונה שמשרדי הממשלה ומוסדותיה והחברות הממשלתיות משלמים לרשויות המקומיות והתחלקותם לפי משרדים, מחוזות ומגורים.

## 1. חלוקת הארנונה הממשלתית

הארנונה היא מס שגובה הרשות המקומית, והיא מקור ההכנסה העצמית העיקרית שלה. ההכנסות מארנונה שהרשויות המקומיות גובות ממשקי בית, מהמגזר העסקי ומהמגזר הציבורי הסתכמו בשנת 2008 בכ-14 מיליארד ש"ח (תקציבן הכולל הסתכם בכ-36 מיליארד ש"ח).<sup>1</sup>

עד 1995 היתה המדינה פטורה מתשלום ארנונה בעבור נכסיה, חוץ מנכסים ברשויות מקומיות ששר הפנים הכריז שהן ערי עולים או יישובי עולים, ובהם שולמה ארנונה בשיעור של 100%.<sup>2</sup> מאז שנת 1995, לפי פקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (פטורין), 1938, המדינה משלמת ארנונה מופחתת על נכסיה. שיעור הארנונה תלוי בסוג הנכס, כדלקמן:<sup>3</sup>

### טבלה 1: שיעורי ארנונה המושגים על משרדי הממשלה<sup>4</sup>

שיעור מארנונה רגילה	משרדי הממשלה
30%	נכסים שבידי משרד הביטחון, צה"ל ויחידות הסמך שלהם. משרד הביטחון משלם ארנונה בעבור כ-470 מחנות ומתקנים בתחומי השיפוט של 94 רשויות מקומיות, והם משמשים בעיקר את צה"ל
45%	נכסים המשמשים בתי-חולים ומרפאות
55%	נכסים אחרים, כמו משרדי ממשלה ומוסדותיה

בסעיף 9 בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010 מוצע להנהיג רפורמה בתחום הארנונה הממשלתית, שבה ירוכזו כל תשלומי הארנונה של משרדי הממשלה ומוסדותיה בקרן, וזו תחלק אותם בהדרגה עד לשנת 2012 לרשויות המקומיות לפי שלושה מדדים: מדד חברתי-כלכלי, מדד פריפריאלי ומדד שיעור הגבייה. אחד הנימוקים להצעה זו הוא שהמדינה קובעת את מקום נכסיה לפי צורכי הציבור, ולא לפי שיקולי עלויות הארנונה, ולכן אין לשייך את תשלומי הארנונה של המדינה לרשות המקומית שבה הנכסים שוכנים. בהחלטת ועדת הכנסת מ-18 ביוני 2009 הוחלט על פיצול סעיף זה מהצעת חוק ההסדרים.

## 2. התפלגות תשלומי הארנונה לפי משרדי הממשלה ומוסדותיה

לפי אומדן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת 2009 הארנונה של משרדי הממשלה ומוסדותיה והחברות הממשלתיות הגדולות (להלן: **הארנונה הממשלתית**)<sup>5</sup> תסתכם ב-1.1 מיליארד ש"ח. סכום זה הוא כ-7.9% מסך ההכנסות הצפויות מארנונה של הרשויות המקומיות בשנת 2009, וכ-3.1% מסך ההכנסות הצפויות של הרשויות המקומיות בשנת 2009.

<sup>1</sup> אריה מצליח, מנהל היחידה הכלכלית, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 25 ביוני 2009.

<sup>2</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, 19 בנובמבר 2007.

<sup>3</sup> דברי הסבר לפרק ה' (רשויות מקומיות), סעיף 9 [תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין)] להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2019), התשס"ט-2009.

<sup>4</sup> מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2005, גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון, עמוד 233; מבקר המדינה, דוח שנתי 58א, גביית ארנונה מגופים ציבוריים, עמ' 275.

<sup>5</sup> **ארנונה ממשלתית** במסמך זה – ארנונה משלמים משרדי הממשלה, המוסד לביטוח לאומי וחמש חברות ממשלתיות גדולות. מוסדות ציבוריים אחרים, כגון אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות, אינם נכללים בחישוב.

בטבלה 2 להלן מוצגים סכומי הארנונה שמשרדי ממשלה ומוסדותיה משלמים בשנת 2009 בסדר יורד ושיעורם בסך הארנונה הממשלתית (ובכלל זה הארנונה שמשלמות חברות ממשלתיות).

טבלה 2: אומדן תשלומי ארנונה של משרדי הממשלה ומוסדותיה (2009, במיליוני ש"ח)<sup>6</sup>

משרד	תשלום ארנונה שנתי	באחוזים
משרד הביטחון	350.7	30.7%
המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל	55.4	4.9%
בתי-החולים הממשלתיים	52.1	4.6%
בתי-המשפט	32.6	2.9%
המוסד לביטוח לאומי	22.8	2.0%
שירות בתי-הסוהר	15.5	1.4%
מס הכנסה	14.6	1.3%
משרד החינוך	14.2	1.2%
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	13.0	1.1%
משרד התמ"ת	12.2	1.1%
משרד המשפטים	12.2	1.1%
מכס ומע"מ	11.0	1.0%
משרד הבינוי והשיכון	8.5	0.7%
משרד החוץ	7.1	0.6%
משרד הפנים	6.7	0.6%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	6.5	0.6%
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	6.5	0.6%
משרד הבריאות	6.0	0.5%
שירות התעסוקה	4.5	0.4%
משרד ראש הממשלה	4.2	0.4%
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	3.7	0.3%
משרד האוצר	2.8	0.2%
המשרד להגנת הסביבה	2.4	0.2%
המשרד לקליטת העלייה	2.2	0.2%
בתי-הדין הרבניים	2.1	0.2%
משרד התשתיות הלאומיות	1.8	0.2%
משרד התיירות	1.2	0.1%
משרד התקשורת	1.0	0.1%
הנהלת בתי-המשפט (משרדים)	0.9	0.1%

<sup>6</sup> מקורות: משרדי הממשלה – עודד רחמן, מנהל חברת א.י.ד.ע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ, דוא"ל, 24 במאי 2009; משרד הביטחון – רות בר, עוזרת שר הביטחון, פקס, 23 ביוני 2009; המוסד לביטוח לאומי – מוריס אונגה, דוא"ל, 25 במאי 2009.



משרד	תשלום ארנונה שנתי	באחוזים
רשות המים	0.8	0.1%
המשרד לשירותי דת	0.8	0.1%
לשכת הנשיא	0.8	0.1%
נציבות שירות המדינה	0.7	0.1%
חינוך התיישבותי	0.7	0.1%
המדפיס הממשלתי	0.6	0.1%
הגבלים עסקיים	0.4	0.0%
מיפוי ישראל	0.4	0.0%
מדע	0.4	0.0%
מינהל המחקר החקלאי	0.2	0.0%
ביטחון פנים	0.1	0.0%
החטיבה להתיישבות	0.0	0.0%
<b>סך הארנונה של משרדי הממשלה</b>	<b>680.2</b>	<b>59.6%</b>

בטבלה 3 מוצגים תשלומי הארנונה של החברות הממשלתיות הגדולות ושיעורם בסך הארנונה הממשלתית.

טבלה 3: אומדן תשלומי ארנונה של החברות הממשלתיות הגדולות (2009, במיליוני ש"ח)<sup>7</sup>

חברה ממשלתית	תשלום ארנונה שנתי	באחוזים
חברת החשמל לישראל בע"מ	291.6	25.6%
חברת מקורות	72.3	6.3%
התעשייה האווירית לישראל בע"מ	34.3	3.0%
חברת רכבת ישראל בע"מ	32.3	2.8%
התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)	30.0	2.6%
<b>סך הארנונה של החברות הממשלתיות</b>	<b>460.5</b>	<b>40.4%</b>

מהטבלאות שלעיל עולה כי משרד הביטחון משלם את סכום הארנונה הגבוה ביותר – כ-350.7 מיליון ש"ח, שהם כ-30.7% מתשלומי הארנונה של משרדי הממשלה ומוסדותיה והחברות הממשלתיות. חברת החשמל משלמת כ-291 מיליון ש"ח, שהם 25.6% מסך הארנונה הממשלתית.

### 3. התפלגות תשלומי הארנונה לפי מחוזות

בטבלה 4 להלן מוצגים תשלומי הארנונה הממשלתית לפי מחוזות.

<sup>7</sup> מקורות: חברת החשמל – דוד בן-נשי, מנהל מחלקת נכסים ורישוי ארצי, דוא"ל, 27 במאי 2009; חברת מקורות – שלומי קרויזר, מנהל יחידת צרכנים, דוא"ל, 26 במאי 2009; תעשייה אווירית לישראל – גבי בן-שלוש, חשבונאי ראשי, דוא"ל, 11 ביוני 2009; רכבת ישראל – יוסי טופלר, מנהל אגף הכספים, דוא"ל, 21 ביוני 2009; תעש – מאיר אורן, סמנכ"ל ויועץ משפטי, דיון בוועדת הכספים של הכנסת בנושא הפחתת ארנונה למפעלי נשק, 24 ביוני 2009.



טבלה 4: אומדן תשלומי הארנונה הממשלתית בשנת 2009 לפי מחוזות (במיליוני ש"ח)<sup>8</sup>

מחוז	משרדי ממשלה	חברות ממשלתיות	סך הכול	שיעור
דרום	205.8	153.7	359.4	31.5%
צפון	92.4	99.5	191.9	16.8%
תל-אביב	97.2	77.3	174.5	15.3%
מרכז	105.3	62.0	167.3	14.7%
ירושלים	112.3	10.5	122.8	10.8%
חיפה	62.3	57.6	119.9	10.5%
יהודה ושומרון	4.8	-	4.8	0.4%
<b>סך הכול</b>	<b>680.0</b>	<b>460.5</b>	<b>1,140.6</b>	<b>100.0%</b>

מטבלה 4 עולה כי רשויות מקומיות במחוז הדרום ובמחוז הצפון מקבלות כמחצית מסך תשלומי הארנונה הממשלתית – מחוז הדרום מקבל כ-31.5% מסך תשלומי הארנונה ומחוז צפון מקבל כ-16.8%. הדבר נובע מהמשקל הגדול של תשלומי הארנונה של משרד הביטחון ושל חברת החשמל, הפרוסים בכל רחבי הארץ, ובעיקר במחוזות אלו.

#### 4. התפלגות תשלומי הארנונה לפי מגזרים

בטבלה 5 מוצג אומדן התחלקות הארנונה הממשלתית ליישובים יהודיים וליישובים ערביים (יישובים מעורבים כמו רמלה ועכו נכללו במגזר היהודי).

טבלה 5: אומדן תשלומי ארנונה ממשלתית לפי מגזרים (2009, במיליוני ש"ח)<sup>9</sup>

מגזר	משרדי ממשלה	חברות ממשלתיות	סך הכול	שיעור
יהודי	678.0	459.8	1,137.8	99.8%
ערבי	2.0	0.2	2.2	0.2%
<b>סך הכול</b>	<b>680.0</b>	<b>460.0</b>	<b>1,140.0</b>	<b>100.0%</b>

כפי שעולה מטבלה 5, רוב רובה של הארנונה הממשלתית – 99.8% – משולמת לרשויות מקומיות במגזר היהודי, ואילו רשויות מקומיות במגזר הערבי מקבלות 0.2%. לעומת זאת, 85% מתושבי ישראל מתגוררים ביישובים יהודיים (ובכללם יישובים מעורבים) וכ-15% מתגוררים ביישובים ערביים.

הרשות הערבית המקבלת את רוב תשלומי הארנונה הממשלתית במגזר הערבי היא נצרת – כ-1 מיליון ש"ח, המשולמים בעבור מחנה צבאי, שתי תחנות משטרה, סניפים של לשכת התיירות, משרד התמיכה ולשכות מחוזיות של משרד הבריאות, משרד המדע, מס הכנסה ושירות התעסוקה.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> שם. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (התחלקות הארנונה של חברת תעש מבוססת על אומדן).

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> יעקב הנדלר, חברת א.י.ד.ע – ניהול וייעוץ כלכלי בע"מ, שיחת טלפון, 3 יוני 2009.



## 5. תשלומי ארנונה לערים הגדולות

בטבלה 6 מוצגים תשלומי הארנונה הממשלתית בחמש הערים הגדולות בארץ.

טבלה 6: הכנסות הערים הגדולות מארנונה ממשלתית (במיליוני ש"ח)<sup>11</sup>

עיר	אוכלוסייה	ארנונה ממשלתית	אחוז מסך תשלומי הארנונה
ירושלים	760,800	88.9	14.9%
תל-אביב	392,700	58.8	9.9%
חיפה	265,300	18.7	3.1%
באר-שבע	187,500	39.5	6.6%
ראשון-לציון	226,300	17.5	2.9%
<b>סך הכול</b>	<b>1,832,600</b>	<b>223.3</b>	<b>37.5%</b>

כפי שעולה מהנתונים, כ-37.5% מסך תשלומי הארנונה הממשלתית משולמים לחמש הערים הגדולות, ששוכנים בהן משרדי ממשלה רבים. לעומת זאת משקל תושבי הערים האלה בכלל האוכלוסייה הוא כ-24.9%.

## 6. חלוקת כספי הארנונה הממשלתית לפי מדד חברתי-כלכלי

בטבלה 7 להלן מוצגים תשלומי הארנונה הממשלתית לרשויות המקומיות לפי מדד חברתי-כלכלי.

טבלה 7: התפלגות אומדן תשלומי הארנונה הממשלתית בשנת 2009 לפי מדד חברתי-כלכלי<sup>12</sup>

אשכול	ארנונה ממשלתית (באלפי ש"ח)	שיעור בסך הארנונה	מספר רשויות באשכול	מספר תושבים (באלפים)	ארנונה ממוצעת לתושב (בש"ח)
1	26	0.0%	9	145	0.2
2	152	0.0%	32	583	0.3
3	1,732	0.3%	31	367	4.7
4	165,690	27.8%	38	1,617	102.5
5	194,005	32.6%	49	1,340	144.8
6	43,869	7.4%	26	566	77.5
7	114,607	19.2%	30	1,384	82.8
8	68,505	11.5%	26	1,118	61.3
9	7,252	1.2%	6	60	120.1
10	4	0.0%	2	10	0.4
<b>סה"כ</b>	<b>595,843</b>	<b>100.0%</b>	<b>249</b>	<b>7,191</b>	<b>82.9</b>

<sup>11</sup> עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. **תשלומי ארנונה** – רן אייזנברג, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, דוא"ל, 19 במאי 2009; **אוכלוסייה בערים** – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אומדן אוכלוסייה ביישובים ב-21 בדצמבר 2008.

<sup>12</sup> עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים. המדד החברתי-כלכלי ליישובים בישראל מתפרסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומבוסס על תבחינים כגון רמת החיים וצפיפות הדיור. בהיעדר נתונים על הארנונה של החברות הממשלתיות ושל המוסד לביטוח לאומי לפי יישובים, הנתונים נוגעים לארנונה המושגת על משרדי הממשלה.



מהטבלה לעיל עולה כי 32.6% מסך הארנונה הממשלתית בשנת 2009 מועברים לרשויות המקומיות באשכול 5. באשכול זה 19.7% מכלל הרשויות המקומיות, ומתגוררים בהן כ-18.6% מכלל האוכלוסייה בישראל בשנת 2009. אם כן, צפוי ששינוי אופן חלוקת הארנונה הממשלתית לפי המוצע בחוק ההסדרים לשנים 2009 ו-2010 יביא להגדלת השוויוניות בחלוקת הארנונה הממשלתית.

## 7. התפלגות תשלומי הארנונה הממשלתית לפי רשויות המקבלות מענקי איזון

בטבלה 8 מוצגים תשלומי הארנונה הממשלתית לפי רשויות המקבלות מענקי איזון.

טבלה 8: התפלגות אומדן תשלומי הארנונה הממשלתית בשנת 2009 לפי רשויות המקבלות מענקי איזון<sup>13</sup>

רשויות	מספר רשויות	ארנונה ממשלתית (במיליוני ש"ח)	באחוזים	אוכלוסייה (במיליונים)	באחוזים
מקבלות מענקי איזון	229	358.6	60%	4.40	60%
אינן מקבלות מענקי איזון	23	237.3	40%	2.97	40%
סך-הכול	252	595.8	100%	7.37	100%

מהטבלה עולה כי בשנת 2009 כ-60% מהארנונה הממשלתית משולמים לרשויות מקומיות המקבלות מענקי איזון, והדבר תואם את משקל האוכלוסייה המתגוררת ביישובים אלו בכלל האוכלוסייה במדינה.

<sup>13</sup> **מקורות:** עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. **תשלומי ארנונה** – רן אייזנברג, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, דוא"ל, 19 מאי 2009; **אוכלוסייה** – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אומדן אוכלוסייה ביישובים ב-31 בדצמבר 2008. בהיעדר נתונים על הארנונה של החברות הממשלתיות והמוסד לביטוח לאומי לפי יישובים, הנתונים נוגעים לארנונה המושגת על משרדי הממשלה.

