



היכל תقرير للسلطات المحليه
العربيه حول تقاسم المدخولات

דו"ח שלד לרשויות המקומיות
הערביות בנושא חלוקת הכנסות



סיכוי / سيكوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי/ ע"ר الجمعية لدعم المساواة المدنية | جم
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.


מחקר וכתביבה: נגה שני

ליווי וייעוץ מקצועי: עופר דגן, פאדי שביטה, מורן אביב ווג'די חלאילה

ירושלים
המשוררת רחל 17
בית הכרם: ירושלים 96348
טל': 02-6541225
פקס: 02-6541108
jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה
דרך אלנבי 77
ת.ד. 99650: חיפה 31996
טל': 04-8523188
פקס: 04-8523065
haifa@sikkuy.org.il

sikkuy.org.il 

facebook.com/sikkuy 

twitter.com/Sikkuy 


סיכוי סיקוי Sikkuy
העמותה לקידום שוויון אזרחיין ע"ר الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality | R.A.

דו"ח שלד לרשויות המקומיות הערביות בנושא חלוקת הכנסות

מחקר וכתביבה: נגה שני
ליווי וייעוץ מקצועי: עופר דגן, פאדי שביטה, מורן אביב ווג'די חלאילה
עריכה לשונית: יסמין הלוי
תרגום לערבית: מונא אבו בקר
עריכה גרפית: סטודיו אוסו באיו

ותודות לתרומתם הנדיבה של



The Russell Berrie Foundation
Making A Difference

החברה הערבית סבלה לאורך השנים מאפליה קשה שהובילה למחסור בשטחים מניבים. בשנים האחרונות הוקם מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות, העוסק בנושא של חלוקת הכנסות משטחים מניבים. מנגנון זה יכול להוות צעד משמעותי בדרך לצמצום פערים בתחום זה. מטרתו של מסמך זה הוא לעזור לרשות המקומית להגיש בקשה למשרד הפנים בנושא חלוקת הכנסות.

על אילו שטחים/מתקנים אפשר להגיש בקשה לחלוקת הכנסות?

- ראשית נגדיר מהו שטח מניב. שטח מניב הוא שטח המייצר רווח כלכלי [באמצעות ארנונה] לרשות המקומית.
- רשויות מקומיות יכולות לקבל הכנסות מארנונה גם על שטח מניב הנמצא בשטחו של יישוב שכן. לפיכך אפשר להגיש בקשה להתחלק בארנונה מאזור תעשייה מרחבי, מאזור תעסוקה מרחבי, ממרכז מסחרי מרחבי, ממחצבה, או ממתקנים ממשלתיים כגון בתי חולים, בתי סוהר ועוד.
- כיוון שבנייה למגורים אינה מניבה הכנסות משמעותיות לרשות המקומית, אי אפשר לבקש חלוקת הכנסות על ארנונה ממגורים.

מתי כדאי להגיש בקשה לחלוקת הכנסות?

- אפשר להגיש בקשה בכל שלב. עם זאת, יש כמה מקרים שבהם סיכויי ההצלחה גבוהים יותר:
1. מתקיים דיון במוסדות התכנון על הרחבה של שטח מניב קיים (לדוגמא אזור תעשייה ותיק שהורחב, מחצבה שהחליטו להגדיל את שטחה ועוד).
 2. מתקיים דיון במוסדות התכנון על הקמה של שטח מניב חדש (לדוגמא הקמה של אזור תעשייה חדש, מחצבה חדשה ועוד).

בנוסף, כדאי להגיש בקשה לחלוקת הכנסות מאזור תעסוקה משותף גם במקרים הבאים:

1. התקבלה החלטת ממשלה על הקמת אזור תעסוקה משותף.
2. תכנית המתאר המחוזית מגדירה את השטח כ'אזור תעסוקה מרחבי'.
3. קיימת יוזמה משותפת של רשויות שכנות להקים אזור תעסוקה מרחבי חדש.



קיבלתם החלטה לבקש חלוקת הכנסות, מה צריך לעשות עכשיו?

2 להגיש את הבקשה
למשרד הפנים

1 להכין את מסמכי
הבקשה

מה צריכה לכלול הבקשה למשרד הפנים?

1. החלטה של מועצת הרשות המקומית להגיש בקשה למשרד הפנים בנושא חלוקת הכנסות.
2. עדות לקיומו של משא ומתן עם הרשויות השכנות או עם הרשויות הרלוונטיות לבקשה. משרד הפנים מבקש להוכיח את קיומו של משא ומתן גם אם לא הושגה הסכמה.
3. דו"ח שבו ינומקו הסיבות שבגינן מבקשת הרשות המקומית את השינוי. הדו"ח יכול לנימקם מפורטים במגוון תחומים (כלכלה, תכנון ערים, דמוגרפיה, חברה ועוד) וכן:
 - מפנה שעליה מסומנים גבולות השיפוט של הרשות המקומית וגבולות השטח המניב. יש להוסיף את שכבת ה-GIS הרלוונטית. משרד הפנים יכול לסייע בהכנת השכבה.
 - תצלום אוויר צבעוני שעליו מסומן האזור המניב. גבול האזור המניב יסומן בקו כחול.
 - שטח הרשות המקומית, גודל השטחים המניבים של הרשות וגודל השטח המניב שלגביו מוגשת הבקשה.
 - פירוט המצב הכלכלי, התכנוני והדמוגרפי של הרשות המקומית.



איך מגישים את הבקשה?

שולחים את הבקשה לשר הפנים ולמנכ"ל משרד הפנים. כדאי לכתב את יו"ר הוועדה הגיאוגרפית ואת הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים.

מה התהליך הצפוי לאחר הגשת הבקשה?

הבקשה מוגשת למשרד הפנים



מנכ"ל משרד הפנים בודק אם הבקשה עומדת בתנאי הסף המופיעים בחוזר המנכ"ל

אם הבקשה לא עוברת את תנאי הסף

אם הבקשה עוברת את תנאי הסף באופן חלקי (לדוגמא מוחלט לעסוק רק בחלק מהשטחים המניבים שביקשה הרשות)

אם הבקשה עוברת את תנאי הסף



הוועדה הגיאוגרפית מקבלת אישור (מנדט) לדון בבקשה



הוועדה הגיאוגרפית מגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הפנים



משרד הפנים מבקש התייחסות של הרשויות המקומיות ושל הממונה על המחוז



המנכ"ל מקבל החלטה וממליץ עליה לשר הפנים

שר הפנים חותם על הצווים ועל המפות, בהסכמת שר האוצר

שר הפנים מחליט שלא לאשר את הבקשה, בהסכמת שר האוצר



משרד הפנים מפרסם את הצווים ברשומות ומעדכן את כל הגורמים המעורבים בשינוי



מה עושים עכשיו?

לוקחים יועץ שיכתוב למענכם דו"ח מקיף שישלח למשרד הפנים. מומלץ לקחת יועץ בעל רקע בכלכלה אורבנית וניסיון בכתיבת דו"חות מסוג זה.

כדי להקל עליכם יצרנו דו"ח לדוגמא. אנו מעריכים כי דו"ח בעל מבנה דומה יגדיל את סיכויי ההצלחה שלכם. אנו ממליצים לשלוח ליועץ את המסמך ולוודא שלא חסרים בו סעיפים חשובים.

לכל רשות יש כמובן מאפיינים וצרכים ייחודיים משלה. לכן, בעוד חלק מהטיעונים רלוונטיים לרשות אחת, הם עשויים להיות חסרי משמעות לרשות אחרת. בקשו מהיועץ לערוך התאמות בדו"ח וודאו שהוא מותאם למאפיינים הייחודיים של היישוב שלכם.

פרטי קשר להתייעצות

להתייעצויות, שאלות ודוגמאות ניתן לפנות לנגה שני,
 מתכנתת ערים ורכזת תחום ועדות גיאוגרפיות בעמותת 'סיכוי':
 טלפון: 052-3333-045
 כתובת מייל: noga@sikkuy.org.il



מבנה הדו"ח ונושאי העיסוק בתוך כל סעיף בו:

חלק א - הקדמה

1. הסבר קצר על השטח המניב שעליו מוגשת הבקשה

א. הסבר קצר על השטח המניב שממנו הרשות מעוניינת לקבל הכנסות

בחלק זה יש לתת פרטים על השטח המניב שעליו מוגשת הבקשה. מומלץ להתייחס בין היתר לסעיפים הבאים:

1. מיקום השטח.
2. גודל השטח.
3. ייעוד הקרקע בתכניות מאושרות והשימוש בקרקע במצב הקיים.
4. הרשות/גוף שמקבל/ת הכנסות מתא שטח זה כיום (אם יש הכנסות).
5. הסבר קצר על התכניות העתידיות לתא שטח זה, אם יש כאלו.

ב. צירוף מפה ותצלום אוויר (תצ"א)

בחלק זה יש לצרף מפה ותצלום אוויר המראים את גבולות היישוב במועד כתיבת הבקשה ואת השטח המניב שעליו מוגשת הבקשה. אם השטח קרוב לגבולות הרשות, אפשר להראות רדיוס.



חלקי הדו"ח

אנו ממליצים לחלק את הדו"ח ל-6 חלקים מרכזיים:

חלק א הקדמה
עיקרי הבקשה

חלק ב תעודת זהות ישובית
הצגת הרשות והאתגרים שאיתם היא מתמודדת

חלק ג היבטים תכנוניים והחלטות מדיניות
הצגת התמונה התכנונית-מרחבית והחלטות מדיניות שהתקבלו בנושא

חלק ד היבטים כלכליים
הצגת המצב הכלכלי של הישוב

חלק ה סיכום
הצגת הטיעונים המרכזיים שעלו בבקשה

חלק ו נספחים
מפות, תצלומי אוויר, מסמכים רלוונטיים ועוד

2. הצגת הטענות המרכזיים שבשם מוגשת הבקשה

! בחלק זה תפרט הרשות בקצרה את הטענות המרכזיים שבשם מוגשת הבקשה. כלל הטענות יוצגו בהרחבה גם בהמשך הדו"ח, ולכן ההסבר בחלק זה צריך להיות תמציתי ומדויק.

! כדי להקל את עבודת הרשויות, מסמך זה מציג רשימה של שאלות. באמצעות מענה על שאלות אלו תוכל הרשות להציג טענות שיחזקו את הבקשה. שימו לב שלא כל שאלה ולא כל תשובה מתאימה לכל רשות. אם יש לכם טענות נוספים וייחודיים, הציגו אותם בשלב זה.

א. היבטים כלכליים¹

! את כל אחד מהנתונים הכלכליים מומלץ להשוות לרשות שבשטחה נמצא השטח המניב, לרשויות שכנות אחרות ולרשויות עם מאפיינים דומים (גודל אוכלוסייה דומה, מצב סוציו-אקונומי דומה ועוד).

1. ניתוח המצב הכלכלי של הרשות במצב הקיים

- מה המעמד הסוציו-אקונומי של הרשות?
- מה רמת הפריפריאליות של היישוב?
- כמה מ"ר שטח מניב יש לנפש במצב הקיים?

- מה היחס בין השטח למגורים לשטח שלא למגורים?
- מה היחס בין חיוב הארנונה למגורים לחיוב הארנונה שלא למגורים?
- מה התמיכות הממשלתיות שעליהן נשענת הרשות? איזה אחוז מהוות תמיכות אלו מתקציב הרשות?
- מה עומס המלוות לנפש שלקחה הרשות המקומית?
- מה הגירעון והחוב הכולל לנפש של הרשות המקומית?
- כמה כסף בשנה משקיעה הרשות בתושב?
- מה אחוז הגבייה של הרשות המקומית מארנונה? במילים אחרות, האם המחסור בתקציב מתקיים למרות שיעורי גבייה גבוהים? (אפשר להשוות לממוצע הארצי).
- מה ההשפעה של מיעוט בשטחים מניבים על איכות השירותים לתושב? האם יש שירותים ספציפיים שהרשות המקומית לא יכולה לספק לתושביה?

2. ניתוח המצב הכלכלי העתידי של הרשות המקומית

- כמה מ"ר שטח מניב לנפש יש בתכניות מאושרות (מתוכנן)?
- האם במצב של 'עסקים כרגיל' אפשר יהיה לאזן את הדו"ח הכספי של הרשות בלי להקטין את ההשקעה לתושב?
- כיצד ישפיע הגידול באוכלוסייה ב-5-10 השנים הקרובות על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית?
- האם הרשות המקומית היתה אמורה להיות שותפה באזור תעסוקה משותף אחר?
- האם אזור התעסוקה המשותף כבר פועל?
- האם חלוקת הכנסות משטח מניב זה תשפר את מצבה הכלכלי של הרשות המקומית? אם כן, באיזה אופן? מומלץ להתייחס גם למספרים מוחלטים וגם לאחוזים.



¹ מנוסח כשאלה שהרשות/יועץ צריך לענות עליה.

3. ביקושים

- מה הביקושים הקיימים ביישוב כיום? (התייחסות לענפי התעסוקה של התושבים, אחוזי האבטלה, תעסוקת נשים, דפוסי יוממות ועוד).

ב. היבטים תכנוניים-מרחביים

1. ניתוח תכנוני

- כיצד מתייחסות תכניות בקני מידה שונים לשטח שעליו הוגשה הבקשה? (תכנית מתאר כוללנית, תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר ארצית, תכנית אסטרטגית לדיור, אחר).
- האם יש חסמי מימוש שלא הובאו בחשבון בתכניות ועתידיים לייצר פער בין המצב המאושר למצב בשטח? (לדוגמא, תכנון על קרקע פרטית, פחת תכנוני כתוצאה מהמעבר מתכנון מתארי למפורט ועוד).
- האם יש בשטח היישוב עתודות קרקע לפיתוח שטחים מניבים אחרים? האם השטחים המניבים מתוכננים על קרקע פרטית או ציבורית?
- האם יש רצף טריטוריאלי בין השטח שעליו מוגשת הבקשה ובין היישוב? מה המרחק ביניהם?
- האם השטח המניב הקיים/מאושר מייצר מטרדים או זיהומים הפוגעים בתושבי הרשות?
- האם השטח המניב מעמיס באופן כלשהו על השירותים המוניציפליים? (למשל עומסי תנועה, פעולות תחזוקה של הרשות ועוד).

2. מעמד וזיקה

- האם השטח המבוקש הוא שטח גלילי?
- האם יש זיקה בין היישוב לבין האדמות שעליהן עתיד לקום אזור התעשייה/המתקן הממשלתי?

3. יתרונות מיקום

- האם שטח זה מייצר יתרונות מיקום בקנה מידה אזורי או ארצי? האם כתוצאה מכך הוא מייצר ביקושים גדולים?

ג. מדיניות

- האם היו החלטות ממשלה לגבי שטח זה?
- האם היו החלטות ממשלה לגבי מקומות אחרים בארץ, שיכולות להיות רלוונטיות לשטח זה?
- האם היתה התייחסות של גופים ממשלתיים לשטח? (לדוגמא דו"ח מבקר המדינה, דו"ח הרשות לפיתוח כלכלי, אחר).

ד. תהליכי בניית הסכמות

- האם הרשויות המשתתפות בדיון הגיעו להסכמות בנושא בעבר או בהווה? האם היו פניות של הרשות המגישה את הבקשה לרשות השכנה שלא קיבלו מענה?
- האם הרשויות המשתתפות בדיון קיימו בעבר דיון על שטח אחר והרשות המבקשת ויתרה על השטח?



חלק ב - תעודת זהות ישובית

1. תעודת זהות ישובית

! בשלב זה יש להציג רקע כללי על היישוב. אם יש נתונים ספציפיים שיכולים לשרת את הרשות בבניית הטעון שלה, כדאי להוסיפם.

1. ההיסטוריה של היישוב והשינויים בגבולות השיפוט לאורך השנים (כולל שטחי שיפוט שהרשות המבקשת העבירה לרשות השכנה אחרי 1948).
2. מספר התושבים.
3. פירמידת הגילים.
4. קצב גידול האוכלוסייה כתוצאה מריבוי טבעי ומהגירה.
5. גודל משק בית ממוצע.
6. שטח השיפוט של היישוב.
7. רשויות גובלות.
8. מדד סוציו-אקונומי של הרשות המקומית.
9. מדד הפריפריאליות.
10. הכנסה ממוצעת לתושב.
11. צפיפות האוכלוסייה ביחס לשטח הבנוי.
12. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.
13. תעסוקת נשים.
14. הכנסה ממוצעת לתושב.

15. ענפי תעסוקה מרכזיים.

16. דפוסי יוממות.

! מומלץ להוסיף מפות וגרפים בסעיפים שבהם אפשר לייצר אלמנט חזותי.

2. אתגרים שאינם פתירים במסגרת המצב הקיים

אם הרשות מתמודדת עם אתגרים חברתיים משמעותיים שחלוקת הכנסות יכולה לתת להם מענה, אפשר לתאר אותם בשלב זה של הדו"ח.

חלק ג - היבטים תכנוניים והחלטות מדיניות

! בחלק זה יש להציג את התמונה התכנונית הרלוונטית. חלק מהפרטים צוינו בקצרה בחלק המקדים של הדו"ח, אך כאן יש להרחיב ולפרט עוד. יש להתייחס לכל התמונה התכנונית, גם אם לא כולה משרתת ישירות את הטעון של הרשות.

1. ניתוח פיזי של השטח הנדון

1. גודל השטח הנדון.
2. ייעוד הקרקע בתכנויות מאושרות והשימוש בקרקע במצב הקיים.
3. המעמד החוקי של הקרקע - האם היא שייכת לרשות שכנה או שהיא שטח גלילי?



3. החלטות גופי ממשלה/דו"חות של גורמים ממשלתיים

לבקשה יש לצרף:

1. סקירה של החלטות ממשלה רלוונטיות.
2. סקירה של דו"חות שנכתבו על ידי גופים ממשלתיים/גופים רשמיים והתייחסו לשטח/לאזור.

חלק ד - היבטים כלכליים

! בחלק זה יש להציג את התמונה הכלכלית הנוכחית. חלק מהפרטים צוינו בקצרה בחלק המקדים של הדו"ח, וזה המקום לפרט ולהרחיב את התמונה כולה, גם אם לא כולה משרתת ישירות את הבקשה של הרשות המקומית.

1. ניתוח המצב הכלכלי של היישוב כיום

1. ניתוח השטחים המניבים ביישוב הכולל:
 - א. ניתוח כמות השטחים המניבים – מ"ר לנפש.
 - ב. ניתוח אחוז השטחים המניבים – אחוז מכלל שטח היישוב.
 - ג. ניתוח הכנסות הרשות מארנונה: שטחים מניבים (בשקלים).
 - ד. ניתוח הכנסות הרשות מארנונה: שטחים לא מניבים (בשקלים).

4. המרחק מהשטח לגבול היישוב.

5. הגורמים שעתידיים לקבל הכנסות מהשטח.

6. יתרונות המיקום של השטח. האם הוא קרוב לכבישים ראשיים, לנמל תעופה, לאוניברסיטה ועוד?

7. אם השטח המניב מזהם או מהווה מטרד, יש לציין זאת ולהדגיש אילו נזקים הוא מסב לרשות ולתושביה.

2. תמונת מצב תכנונית²

1. סקירה תכנונית של תכניות מופקדות ומאושרות בקני מידה שונים המתייחסות לשטח המבוקש (תכניות ארציות, תכניות מחוזיות, תכניות מקומיות ועוד).
2. ניתוח פרוגרמטי של המצב הקיים ושל המצב העתידי (5–10 שנים קדימה). השוואה ליישובים שכנים או ליישובים בעלי מאפיינים דומים.
3. ניתוח עתודות הקרקע של הרשות, שיכולות לשמש לפיתוח שטחים מניבים.
4. אם לרשות חסרות עתודות קרקע כתוצאה מהפקעת קרקעות, כדאי לציין מה השטחים שהופקעו.
5. חסמי מימוש של תכניות מאושרות או חסמים הנובעים ממחסור בתכנון.

! מומלץ להציג מפות ותשריטים רלוונטיים.

² יש להפריד בין תכניות מאושרות ובין תכניות שנמצאות בתהליך אישור (אחרי או לפני הפקדה).



2. ניתוח עתידי של כלכלת הרשות המקומית בעוד 5-10 שנים, במידה שהתחזיות המופיעות בתכניות מאושרות ייצאו לפועל (הן מבחינת כמות האוכלוסייה והן מבחינת כמות השטחים המניבים).
3. ניתוח רמת ההשקעה בתושב במידה שהתחזיות יתממשו.
4. מאזני כניסה של כוח קנייה ודליפה של כוח קנייה במצב עתידי (בעוד 5-10 שנים).

3. ההשפעה העתידית של חלוקת הכנסות מאזור זה

ניתוח הגידול בהכנסת הרשות המקומית אם תתקבל החלטה לחלק הכנסות מהשטח. הניתוח יתבסס על המצב הקיים ועל ההכנסה המוערכת מחלוקת הכנסות. מומלץ לציין כיצד אנו מעריכים שחלוקת הכנסות תפגע ברשות המקומית השכנה שממנה מבקשים לחלק את הכנסות, כדי להתמודד מראש עם טענותיה בדבר פגיעה אפשרית בה או בתושביה.

חלק ה - סיכום

כתיבת סיכום הכולל רשימה של טיעונים תכנוניים וכלכליים התומכים בחלוקת הכנסות משטח מניב זה.



- ה. היחס בין ארנונה למגורים לארנונה שלא ממגורים.
 - ו. ניתוח מרחבי של מיקום השטחים המניבים.
 - ז. ניתוח סוג השטחים המניבים הקיימים (מלאכות המהוות מטרד, מסחר, משרדים, תעשייה מזהמת, אחר).
2. המאזן הכלכלי של הרשות המקומית:
 - א. הכנסות מארנונה - התייחסות לפוטנציאל הנמוך, להנחות בארנונה וליכולת הגבייה.
 - ב. מענקי איזון ו/או תמיכות ממשלתיות אחרות.
 - ג. עומס מלוות.
 - ד. גירעונות.
 - ה. השקעת הרשות לתושב (בשקלים).
3. מאזני כניסה של כוח קנייה ודליפה של כוח קנייה.
4. ביקושים קיימים באזור וביישוב.
5. השקעות נדרשות של הרשות המקומית בתשתיות.
6. שותפויות כלכליות קיימות (לדוגמא אזורי תעסוקה אזוריים).
7. אם היישוב יזם וביצע בעבר פרויקטים מורכבים, פירוט היסטוריית היזמות של היישוב.

יש להשוות ליישובים הסמוכים או ליישובים דומים.

2. ניתוח המצב הכלכלי של היישוב בעתיד

1. השפעת גידול האוכלוסייה ב-5-10 השנים הקרובות על מצבה הכלכלי של הרשות המקומית במצב של 'עסקים כרגיל'.