



## החטיבה לתכנון וכלכלה

### נייר עמדה

#### בנושא:

## קביעת קריטריונים להטבות מס ביישובים

### תמצית מנהלים

מערכת המס בישראל מעניקה הטבות במס הכנסה לתושביהם של 160 יישובים (ועוד 7 יישובים בעוטף רצועת עזה שנכנסו בהוראת שעה בשנת 2007), בעיקר באזורי הפריפריה. מדובר בהטבות משמעותיות שיכולות להביא לכל תושב הנהנה מהן חסכון במס בסכומים של מאות ואלפי ש"ח לחודש.

כמו כל הטבה במס ישיר, מהטבות המס ביישובים נהנים בעיקר המעמד הבינוני והגבוה. התפתחותם של יישובים תלויה ביכולתם למשוך אוכלוסיות מבוססות, והטבות המס נועדו לשפר את האטרקטיביות של יישובים חלשים בפריפריה ואת כושר התחרות שלהם אל מול ערים גדולות ויישובי מרכז הארץ.

מטרה ראויה זו, נכון להיום, מיושמת באופן המעלה מספר בעיות. בין היתר, לא קיימים קריטריונים ברורים ואחידים לפיהם נקבעת הזכאות של יישוב זה או אחר להטבות. רשימת היישובים נקבעה בשיטה של "טלאי על טלאי" ולגבי חלק מהיישובים שנמצאים בה אפשר לתמוה כיצד הגיעו לשם. בעיה מרכזית בהסדר הנוכחי היא שאין מנגנון של עדכון רשימת היישובים הזכאים – משמעות הדבר היא שיישוב חדש שיקום לא ייכנס למסגרת ההטבות, ויישוב שמקבל הטבות ימשיך לקבלן גם אם התנאים שגרמו לכניסתו למסגרת ההטבות הפסיקו להתקיים. בעייתיות נוספת במצב היום הנה רגרסיביות קיצונית – הטבת המס, המחושבת כאחוז מהכנסה ברוטו, יכולה להיות מנוצלת במלואה רק על ידי בעלי הכנסות גבוהות.

בעקבות החלטת הבג"ץ מיום 4 בינואר 2006, בעניין מספר עתירות שהוגשו בנושא הטבות מס ליישובים, אשר מופנות לתיקון פקודת מס הכנסה, בשל הכללת יישובים הזכאים להטבות מס ללא כל אמות מידה ברורות ושוויוניות, הוקמה ועדה שכללה נציגים מרשות המסים, משרד האוצר ומשרד המשפטים, אשר בחנה את הנושא וגיבשה אמות מידה אחידות להכללת יישובים בתוך מסגרת הטבות המס. במהלך עבודת הוועדה גובשו עקרונות על פיהם הטבות המס תינתנה לתושבי קבע ביישובים שיענו על התנאים הבסיסיים, כגון המצאות באזורי הפריפריה, וגם יצברו מספיק "נקודות זכאות" לפי שלושה קריטריונים מרכזיים: מצב כלכלי-חברתי, ריחוק מעיר גדולה, וקרבה לגבול (ללא זיקה ישירה למצב ביטחוני – יש לשים לב שבשלב זה אין כלל התייחסות לסוגיית שדרות ועוטף עזה, שכן בשלב זה קיימת הוראת שעה עד לסוף שנת 2008 במסגרתה ניתנות למתגוררים באיזור זה הטבות מס מוגדלות).

המודל המוצע יכניס שקיפות והוגנות לכל הנושא של מתן הטבות המס על פי מקום תושבות, שכן, כל ישוב שיענה על צירוף תנאים אובייקטיביים, יוכל להיכלל ברשימת היישובים המוטבים.

מומלץ לשמור על מסגרת ההיקף הכספי של הטבות המס הניתנות היום, אך הטבות אלו יינתנו למספר גדול יותר של אנשים. משמעות הדבר היא שהטבות המס, על פי השיטה המוצעת, יהיו פחות נדיבות בעיקר כלפי בעלי הכנסות גבוהות – קרי, מערכת הטבות המס תהפוך לפחות רגרסיבית. לדוגמא, מי שמשלם 18 אלף ש"ח בחודש יתחיל לשלם מס הכנסה, גם אם הוא מתגורר בקריית שמונה.

בהתבסס על העקרונות שנקבעו במסגרת הועדה, מוצע מודל לפיו יעלה מספר היישובים הזכאים להטבות מס ביישובים, מ-160 ל-457, תוך הכפלת האוכלוסייה שתהיה זכאית לקבלת הטבות. הטבות המס יינתנו בשלושה מסלולים שונים, אשר יחליפו את ששת המסלולים הקיימים היום:

- מסלול 1: זיכוי בשיעור של 7% מההכנסה ברוטו, (עד לתקרת הכנסה של 103,200 ש"ח לשנה);
- מסלול 2: זיכוי בשיעור של 10%, עד לתקרה 118,200 ש"ח לשנה;
- מסלול 3: זיכוי בשיעור של 12%, עד לתקרה 180,000 ש"ח לשנה.

לדוגמא, גבר שמשלם 10,000 ש"ח לחודש, ובמצב ללא הטבות מס היה משלם מדי חודש 1,130 ש"ח מס הכנסה. אם הוא מתגורר בישוב הנמצא במסלול הראשון, יהיה התשלום החודשי שלו למס הכנסה 528 ש"ח בלבד (גובה ההטבה - 602 ש"ח), אם ישוב מגוריו נמצא במסלול ההטבות השני, תהיה חבות המס שלו 145 ש"ח בלבד, ואם ישוב מגוריו נמצא במסלול השלישי, לא ישלם מס הכנסה כלל.

אחת לשנה תיבחן רשימת היישובים ותיקבע זכאותם להטבות המס. ישוב חדש שיימצא זכאי לקבל הטבות מס, יוכנס לרשימה באופן מיידי (בשנת המס הקרובה). לעומת זאת, ישוב שיפסיק, על פי החישוב, להיות זכאי להטבות מס, או שיעבור למסלול נמוך יותר, ימשיך ליהנות במשך עוד שנתיים מאותן ההטבות, ורק בתום שנתיים ייגרע מהרשימה או ישונה המסלול לגביו.

ראוי לציין כי במחקרים שנעשו עד כה לא נמצא קשר מובהק בין גובה הטבות המס שניתנו לישוב, לבין יכולתו למשוך תושבים "איכותיים". יתרה מכך, דוח שהוגש לאחרונה למשרד השיכון מצביע על כך כי להטבות המס מוקדש נתח התקציב הגבוה ביותר אך במתכונתן הנוכחית השפעתן על מאזן ההגירה ביישובי עדיפות קטנה, אם בכלל. כך שיייתכן מאד שעל מדינת ישראל לשקול את המדיניות של עידוד אכלוס הפריפריה ולפתח, בטווח ארוך, אמצעים יעילים יותר לשיפור תדמיתם וכוח משיכתם של יישובים בפריפריה, כגון תשתיות של תחבורה, שיפור במערכות החינוך והסדר הציבורי, יצירת מקומות תעסוקה וכד'.

שר האוצר מר רוני בראון, הנחה את סמנכ"ל בכיר לתכנון וכלכלה ברשות המסים, מר בועז סופר, להציג את נייר עמדה זה בפני ראשי השלטון המקומי כדי לשמוע את הערותיהם, בטרם יובא המודל הסופי לאישורו של שר האוצר.

## 1. כללי

- 1.1. מכוח הוראות פקודת מס הכנסה (להלן: "הפקודה") מוענקות הטבות מס לרשימה סגורה של יישובים. הטבות המס מתבטאות במתן הנחה ממס לתושבי אותם יישובים בשיעור מההכנסה ובכפוף לתקרה.
- 1.2. קיימים מספר שיעורים שונים של זיכוי ממס הניתנים לתושבי היישובים המסוימים בהתאם לחלוקה מסוימת שנעשתה. שיעורי הזיכוי שנקבעו ניתנים למי שהיה תושב היישוב הרלבנטי במשך כל שנת המס, כאשר הזיכוי ניתן על הכנסה חייבת מיגיעה אישית.
- 1.3. מסמך זה יסקור את ההתפתחות ההיסטורית של הטבות המס ליישובים והחקיקה, לרבות הקריטריונים שהביאו לבחירת היישובים המוטבים.
- 1.4. בהתאם לכתב מינוי מיום 26 במרץ 2006 מונתה ועדה על-ידי מר ג'קי מצא, מנהל רשות המסים דאז ומר קובי הבר, הממונה על התקציבים, כדי לגבש אמות מידה הנדרשות לשם מתן הטבות מס ביישובים לאור הנחיית בית המשפט.  
בראשות הועדה מונו מר בועז סופר, סמנכ"ל בכיר רשות המסים ומר יוסי גורדון, סגן הממונה על התקציבים שעזב בינתיים את תפקידו וחבריה הינם: עו"ד דלית זמיר ממשרד המשפטים, עו"ד טליה דולן-גדיש ורו"ח רבקה לפינר ממנהל הכנסות המדינה, אמיר אסרף מאגף התקציבים, עו"ד מיכל הנר דויטש, עו"ד יהודה מונסנגו, רו"ח פואד גיודום, רו"ח עוזי בלשאי, גב' נטליה מירוניצ'ב, מר שמואל ויינשטיין ורו"ח ורד טננבוים (מזכירת הועדה), מרשות המסים.
- 1.5. מטרת הועדה שהוקמה, לקבוע עפ"י אלו קריטריונים יבחרו היישובים אשר תושביהם יזכו להטבת המס וכפועל יוצא מכך לקבוע את שיעורי הטבות המס שינתנו ואופן חישובן.
- 1.6. במטרה לפעול לפי אמות מידה שוויוניות ואחידות בבחירת היישובים המוטבים מוצע מודל, שיפורט להלן, אשר ייחודו מתבטא בכך שהוא נשען על פרמטרים אקסוגניים, אובייקטיביים ושוויוניים, הנמדדים על-ידי הגופים המוסמכים לכך.
- 1.7. סך העלות לרשות המסים בשל מתן הטבות מס ליישובים עפ"י הדין כיום נאמדת בכ- 713 מיליון ש"ח. בהתאם למודל המוצע, תישמר מסגרת העלות התקציבית הקיימת תוך שינוי בהתחלקות ההטבה בין היישובים: הכנסת יישובים חדשים, הוצאת חלק מהיישובים הזכאים להטבות על פי הדין הקיים כיום, ושינוי היקף ההטבות ליישובים שמקבלים הטבות מס כיום וימשיכו לקבלן גם לפי המודל המוצע.

**כתיבה ועריכה: רו"ח ורד טננבוים**

**מודל כלכלי: גב' נטליה מירוניצ'ב ומר שמואל ויינשטיין**

## 2. סקירה היסטורית

2.1. פרק זה יסקור בקצרה את ההתפתחות ההיסטורית של הטבות המס ליישובים והחקיקה מאז ועדת טל ועד היום.

הטבות המס ליישובים מוענקות לתושבי יישובים מסוימים מכוח סעיף 11 לפקודה.

2.2. בשנת 1997 מינה שר האוצר דן מרידור ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) צבי טל, לבחינת הטבות המס ליישובים. הועדה קבעה כי רשימת היישובים הנהנים מהטבות המס הקיימות נקבעה ללא אמות מידה כלשהן, ולכן קיימים בה עיוותים רבים כמו: אי שוויון בין יישובים סמוכים, חוסר האפשרות לניצול הנחות במס ע"י רוב האוכלוסייה בשל רמת הכנסה נמוכה ולעומת זה ניצול הנחות המס בצורה מופרזת ע"י השכבות המבוססות, בשל העדר תקרת הכנסה למתן ההטבות.

המלצות הוועדה בקווים כלליים היו, לקבוע שני קריטריונים מרכזיים למתן הטבות מס ליישובים: מרחק מקו הגבול<sup>1</sup> ומרחק מיישוב עירוני גדול המביא לייקור עלויות של ספקי מוצרים ושירותים.

2.3. שר האוצר דאז, פרופ' יעקב נאמן החליט לאמץ את המלצות "ועדת טל" בשינויים קלים<sup>2</sup>, אך הנושא לא הגיע לידי חקיקה.

2.4. ראוי לציין כי הרצף הכרונולוגי של החקיקה הנוגעת להטבות המס מצביע על כך שבמרוצת השנים (עד יולי 2003) הלכה ותפחה רשימת היישובים הנהנים מהטבות המס.

2.5. עד לתוכנית הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004 (תיקון 134 לפקודה), ההטבות במס ליישובים עוגנו הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה (תקנות מכוח סעיף 11 לפקודה<sup>3</sup>).

2.6. במסגרת תיקון 134 לפקודה בוטלו הטבות המס שנקבעו לתושבי יישובים מסוימים במדינה ונקבע כי הטבות המס יינתנו רק לתושבי יישובים בקו העימות ולתושבי יישובים המרוחקים מיישוב עירוני גדול, הזקוקים להטבות המס יותר מיישובים אחרים.

2.7. עיון בעתירה לבג"צ בעניין ביטול הטבות המס לאילת בעקבות התוכנית הכלכלית, מלמד כי הקו המנחה לעניין קביעת היישובים שיזכו להטבות מס היה:

**"כל ישוב שזכאי היה ערב שינוי הוראות סעיף 11 לפקודה, לזיכוי ממס בגובה 13% ומעלה יקבל הטבות אף לאחר התיקון ואילו ישוב שזכאי היה ל- 12% ומטה לא המשיך להיכלל ברשימת הזכאים להטבות"**<sup>4</sup>.

כך למעשה, בוטלו הסעיפים 11, 11א ו-11ב<sup>5</sup> לפקודה ובמקומם הותקן סעיף 11 החדש המרכז את כל ההטבות ליישובים (שתחולתו מיום 1 ביולי 2003).

<sup>1</sup> הועדה המליצה להעניק ליישובים הנמצאים במרחק של עד 10 ק"מ מקו הגבול זיכוי במס בשיעור של 10% מההכנסה, עד תקרה של פי ארבעה מהשכר הממוצע במשק.

<sup>2</sup> תקרת ההטבה ליישובים המרוחקים עד 10 ק"מ מקו הגבול (למעט גבול הצפון) תונמך לפעמים השכר הממוצע במשק ושיעור הזיכוי ליישובים המרוחקים 15 ק"מ ומעלה יונמך מ- 10% ל- 5%.

<sup>3</sup> תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות של תושבי אילת ויישובי הערבה), התשל"ו-1975, תקנות מס הכנסה (הנחות ביישובים מסוימים ובהיאחזויות נח"ל), התשל"ח-1978, תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות בשטחי התישבות חדשה ובשטחי פיתוח), התשל"ו-1975, תקנות מס הכנסה (הנחות ממס ביישובי גבול הצפון), התשמ"ו-1985, תקנות מס הכנסה (זיכוי ממס לתושב מצפה רמון), התשמ"ז-1987, תקנות מס הכנסה (הנחות ממס על הכנסות לפועלים במערכת הבטחון ולעובדי המדינה באזור), התשמ"ג-1983.

<sup>4</sup> ציטוט מבג"צ שהגישה החברה הכלכלית לאילת בע"מ והסתדרות העובדים הכללית החדשה במרחב אילת. בהמשך נאמר כי לא ברור לעותרים אם אכן היה קריטריון כאמור אם לאו וככל שידוע להם אין על כך החלטה או נימוקים כתובים.

הטבות המס יינתנו רק ליישובים המפורטים בתוספת הראשונה ולמספר יישובים ספציפיים שנקבעו בגוף הסעיף. משמעות הביטול כאמור היא, שהתקנות מתוקף סעיף 11 הישן בטלות.<sup>6</sup>

2.8. בשנת 2005 במסגרת תיקון 146 לפקודה, הורחבה רשימת היישובים הזכאים להטבות מס (יישובי עוטף עזה). זאת בהמשך להחלטת ממשלה לצרף קריטריון של 7 ק"מ מגבול רצועת עזה, במטרה להעניק הטבות מס גם לתושבי אותם יישובים הסובלים מהפגזות.

### 3. הטבות המס הניתנות ליישובים עפ"י הדין הקיים

- 3.1. להלן פרוט הטבות המס הניתנות כיום ליישובים:
- זיכוי ממס לתושבי יישובי גבול הצפון בשיעור של 13% מההכנסה החייבת מיגיעה אישית עד סכום של 205,080 ש"ח (בשנת 2008).
  - זיכוי ממס לתושבי קריית שמונה בשיעור של 25% מההכנסה החייבת מיגיעה אישית עד סכום של 205,080 ש"ח (בשנת 2008).
  - זיכוי ממס לתושבי היישובים המפורטים בסעיף 11(ב)(3) לפקודה בשיעורים של 13%, 16%, 20% ו- 25% מההכנסה החייבת מיגיעה אישית עד סכום של 136,680 ש"ח (בשנת 2008).
- 3.2. ריכוז שמות היישובים המוטבים לצד שיעורי ההטבה במס עפ"י הדין הקיים, מופיע בנספח א' לדוח זה.

### 4. הטבות מס הניתנות לחיילים המקבלים תוספת רמת פעילות א'

- 4.1. בהתאם לדין הקיים חייל, שוטר, איש משמר הגבול ועובד שירות הביטחון, זכאים לזיכוי בשיעור של 5% ממשכורתם המיוחדת (ראה להלן), עד לסכום הכנסה של 136,680 ש"ח (בשנת 2008).
- משכורת מיוחדת מוגדרת כמשכורת הכוללת תוספת פעילות רמה א' (ראה להלן) אשר שולמה במשך תקופה של שלושה חודשים רצופים לפחות.
- תוספת פעילות רמה א' - תוספת שכר המשולמת לחייל בשל פעילות במערך הלוחם בשטח פיתוח, המוגדרת על פי הדין החל לגבי החייל כתוספת רמה א' ושאישר המנהל לעניין זה.
- 4.2. יודגש כי למקבל כאמור משכורת מיוחדת ניתנת אפשרות לבחור בהטבת המס המצוינת בסעיף 4.1 למסמך זה או בהטבת המס המצוינת בסעיף 3.1 למסמך.
- 4.3. ראוי לציין כי במסגרת מתן הטבה כאמור במתכונת הנוכחית, נוצרת אפליה בין כוחות הביטחון המשרתים למשל במעברי הגבול ועובדים אחרים הקיימים לצידם. כך לדוגמא עובדי כוחות הביטחון מקבלים הטבת מס בשעה שעובדי המכס ורשות שדות התעופה שאינם נחשבים לכוחות הביטחון אינם מקבלים הטבה זו. מעבר לכך, ראוי להדגיש כי אין באפשרותנו לאמוד את היקף ההטבה הניתנת לאור חוסר שיתוף פעולה מצד משרד הביטחון. מצב זה הינו בלתי תקין וכן לאור קיום האפליה מוצע לבטל את ההטבות הניתנות לכוחות הביטחון כאמור.

<sup>5</sup> זיכוי ממס לתושבי באר שבע והנגב.

<sup>6</sup> כן בוטל סעיף 11 בחוק אזור סחר חופשי באילת המקנה זיכוי ממס הכנסה בשיעור של 10% ליחיד תושב אילת.

## 5. הטבות המס ליישובים כמכשיר לעידוד אזורי עדיפות לאומית

- 5.1. הטבות מס ליישובים ניתנות, בין השאר, משיקולים כלכליים וחברתיים. מטרת המחוקק לעודד הצטרפות של תושבים חדשים אל אותם יישובים ולהקטין את הנטישה של התושבים הותיקים, כך שיתקיים לאורך זמן מאזן הגירה חיובי, אשר יביא בסופו של דבר להתרחבות היישובים ולהתבססותם.
- 5.2. אחת ההצדקות למתן הטבות המס ליישובים, שהן נועדו לפצות על הריחוק הגיאוגרפי מריכוזי האוכלוסין, גורם המביא להתייקרות מוצרים ושירותים שונים. מנגד ניתן לטעון שיוקר המחיה בפריפריה נמוך יותר. הצדקה נוספת למתן הטבה כאמור, היא הרצון לעודד התיישבות באזורים הסמוכים לגבולות היבשתיים של מדינת ישראל.
- 5.3. חשוב להדגיש כי רק נישומים הנמצאים מעל סף המס יכולים ליהנות מזיכוי המס ולכן ברור כי שימוש במכשיר המס ככלי עידוד מכוונת בראש ובראשונה כלפי אוכלוסיות חזקות יחסית.
- 5.4. דוח מבקר המדינה מספר 35 בנושא הטבות המס לתושבים המתגוררים בערי הפיתוח מצביע על קיום עיוותים בהקצאת ההטבות. באשר לתרומת ההטבות ליישובים בערי הפיתוח בכלל ובערי הפיתוח בדרום בפרט, עולה כי כ-57% מכלל הזכאים להטבות המס בשנת 1998, לא קיבלו אותן משום שהכנסתם הייתה מתחת לסף המס. נתון המטיל ספק באשר ליכולת הטבות המס להשיג את המטרות שפורטו לעיל.
- 5.5. דוח מסכם משנת 2006 שהוגש למשרד הבינוי והשיכון<sup>7</sup> הבוחן כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית, עסק בשאלה מה הם הגורמים המשפיעים על החלטת משק הבית להגר לאזור פריפריאלי.
- 5.5.1. בחינת מחקרים שנעשו בנושא מלמדת כי הגורמים המשפיעים על הגירה כאמור אינם בהכרח בתחום המס אלא בתחומים שיפורטו להלן.
- נמצא כי קיימת חשיבות לפיתוח תעסוקה "איכותית" ומשרות ברמת שכר גבוהה יחסית בכדי למשוך מתיישבים אל האזור המועדף ולמנוע הגירה ממנו. סקר שעסק במניעים להגירה אל ומעיירות פיתוח בגליל מעלה כי המניע העיקרי להגירה לעיירות פיתוח וסביבתן הינו קבלת עבודה חדשה באזור.
- מחקרים אחרים מצביעים על כך שהתעסוקה אינה מהווה מניע יחיד להגירה לאזורים מרוחקים. נמצא כי היקף בניית דיור חדש מהווה גורם בעל השפעה מובהקת על הגירה פנימית של עולים חדשים. עוד נמצא כי פיתוח דיור איכותי (בעיקר דיור צמוד קרקע) עשוי להשפיע על בחירת יישוב המגורים. כך ניתן לומר, שיתכן כי דיור באיכות מתאימה הינו תנאי משלים להגירה לאזור פריפריאלי.
- גורם נוסף חשוב בבחירת מקום מגורים הינו "שירותי חינוך טובים" ו- "חברה טובה לילדים".
- 5.5.2. בשנת 2001 חל שיפור במאזני ההגירה של ערי הדרום, כתוצאה מכניסתו לתוקף של "חוק הנגב" שהעניק לתושבי הדרום הטבות מס ניכרות. מעבר לכך לא נמצאו מחקרים המצביעים על כך שהטבות המס מהוות שיקול משמעותי בהחלטת משק הבית להגר לאזורי הפריפריה. בל נשכח כי מרבית האוכלוסייה באזורי הפריפריה איננה מנצלת את הטבות המס בגלל רמת ההכנסה הנמוכה שלה.

<sup>7</sup> דוח מסכם ודוח א' סקירת מצב קיים- כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית- הוגש ע"י צנובר יועצים.

5.5.3. ראוי לציין כי מגמת התכנון בישראל, בטווח בינוני-ארוך, היא פיתוח אורבאני, בניה רוויה וחיזוק מרכזי ערים. לפיכך, הענקת הטבות ליישובים בפריפריה עלולה לעמוד בסתירה עם מדיניות זו.

כפי שנאמר לעיל, לא נמצאה השפעה מובהקת של הטבות המס על מאזן ההגירה ביישובים המוטבים. ובכל זאת, יצוין כי במידה והטבות המס אכן היו משיגות את מטרתן, ניתן היה לצפות להשלכות שליליות בתחומים הבאים:

○ הגדלת הביקוש לקרקע בפריפריה במיוחד מצד המעמד המבוסס (שהוא הנהנה העיקרי מהטבות המס) עלולה להביא להעלאת מחירי הדירה ויוקר המחיה ובכך לפגוע בתושבים החלשים ביישוב; כמו כן, עלולה להיווצר סגרגציה בין האוכלוסייה הוותיקה ביישוב לבין התושבים החדשים;

○ העתקת מגורים לאזורים מרוחקים עלולה להביא להגדלת מרחקי הנסיעה למקומות עבודה – משמעות הדבר הגדלת העומס על תשתית הכבישים, עם כל המשתמע מכך: גודש, פגיעה באיכות הסביבה, הרס תשתיות וכד';

○ הגדלת הביקוש לבניה בלתי רוויה עלולה להביא לבזבוז משאבי קרקע המוגבלים ולפגיעה בשטחים פתוחים.

5.5.4. נוסף על כך, יש לציין כי ייתכן שבחלק מהיישובים (במיוחד בקיבוצים) שעל פי המודל נמצאו זכאים להטבות מס, דבר המעיד על כך שמדינת ישראל מעוניינת, לכאורה, לעודד התיישבות בהם, קיימת מדיניות המגבילה קליטת תושבים חדשים, דבר שהופך את הטבות המס מכלי מדיניות, שממילא איננו יעיל במיוחד, לתשלום "סעד" ותו לא.

5.5.5. לסיכום ניתן לומר כי הכלים האפקטיביים לעידוד אזורי פריפריה, הינם כלים הנוגעים לשיפור ההון האנושי, חדשנות, יזמות, פיתוח הון חברתי והון ארגוני, פיתוח תעסוקה "איכותית", חיזוק החינוך האקדמי, חיזוק תשתיות תחבורה בין הפריפריה למרכז ותמיכה בעסקים קטנים ובינוניים.

5.5.6. **כלים מהעולם לעידוד התיישבות באזורי עדיפות.** אחד הכלים לעידוד תעסוקה ולעידוד הגירה לאזור עדיפות המקובלים בעולם, הוא מערכת תמריצים לתעשייה באזורי העדיפות. התמריצים המקובלים בעולם מתחלקים לשלוש קטגוריות:

- תמריצים פיסקאליים. מקנים הטבה בתחום המיסוי כלהלן: הקלות מס לחברות, פטור ממיסים, פטור ממסי יבוא, פחת מואץ, הנחות להשקעות ולהשקעות חוזרות, הפחתת תשלומי ביטוח לאומי.
- תמריצים פיננסיים. מקנים הטבות בתחום המימון: מענקים ממשלתיים, הלוואות בתנאים מועדפים, ערבויות להלוואות, ביטוח ממשלתי ועוד.
- תמריצים אחרים לרבות סבסוד תשתיות (אספקה, מבנים, מבני תעשייה, חשמל, מים, תקשורת, תחבורה), סבסוד שירותים, הגנה בפני יבוא מתחרה ועוד.

**בצרפת** ננקטו צעדים להגבלת הבניה של משרדים בפריז ולהעברת שירותים מפריז לאזורים אחרים בצרפת, במיוחד במגזר הציבורי. מערכת התחבורה שופרה על מנת למנוע את הבידוד של אזורים מסוימים. צעדים אלו הביאו לשינוי בדפוסי ההגירה הפנימית והחלוקה המרחבית של הפעילות הכלכלית לאחר 1970.

**בבריטניה** ההתערבות הממשלתית באכלוס אזורי השוליים התבטאה ביצירת מדיניות לעידוד כוח הקניה של מוצרים ושירותים, שיפור תחבורה ופיתוח מקורות

תעסוקה. הביטוי לכך היה בסבסוד מפעלים ודיור, הקלה במיסים, יצירת תשתית מפותחת לתחבורה ולתקשורת ויצירת מקומות עבודה.

**בנורבגיה** קיים עידוד של התיישבות באזורי הפריפריה באמצעות הפחתת אזורית בדמי הביטוח הלאומי המשולמים ע"י המעסיקים על הוצאות השכר.

**האיחוד האירופי** פרסם בשנת 1998 קוים מנחים לסיוע אזורי שיינתן ע"י המדינות החברות בשנים 2000-2006. הסיוע האזורי היה משלושה סוגים: סיוע בהשקעות, סיוע ביצירת מקומות עבודה **ובמקרים יוצאי דופן** סיוע בתפעול (הטבות מס). הסיוע האחרון **אפשר רק במקרים חריגים** והתבטא בפטור או בהטבות מס או בהפחתה בתשלומי הביטוח הלאומי. הסיוע היה מוגבל ומופחת בהדרגה.

5.6. מאמרו של נועם זוסמן<sup>8</sup> מטיל ספק באשר ליכולת הטבות המס ליישובים לתרום תרומה ממשית לביסוס היישובים וליצירת מאזן הגירה חיובי אליהם, בפרט של אוכלוסיות חזקות.

5.7. יתרה מזאת הדוח המסכם שהוגש למשרד השיכון, כאמור לעיל, מצביע כי להטבות המס מוקדש נתח התקציב הגבוה ביותר, אך למיטב הבדיקות שנעשו במסגרת הדוח האמור, השפעתן של הטבות המס במתכונתן הנוכחית על מאזן ההגירה ביישובי עדיפות קטנה, אם בכלל.

## 6. מינוי ועדה לבחינת קריטריונים להטבות מס ביישובים

6.1. לאחרונה ניתנה החלטת בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ מיום 4.1.2006 בעניין מספר עתירות שהוגשו בנושא הטבות מס ליישובים<sup>9</sup>, אשר מופנות לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מספר 146) בטענה כנגד חוקתיות התיקון בשל קביעה שלא עפ"י אמות מידה ברורות ושוויוניות.

6.2. בעקבות כך מונתה הועדה לקביעת קריטריונים להטבות מס ביישובים ע"י מנהל רשות המסים דאז, מר ג'קי מצא והממונה על התקציבים מר קובי הבר. הועדה התבקשה לבחון את אמות המידה הנדרשות לשם מתן הטבות מס ביישובים לאור הנחיית בית המשפט ולהמליץ על קריטריונים אובייקטיביים, ברורים ושוויוניים אשר מהם יגזרו היישובים להם יינתנו הטבות המס. כן התבקשה הועדה להמליץ על שיעורי ההטבות שינתנו ואופן חישובן.

## 7. המודל המוצע

7.1. המטרות של מתן הטבות לתושבי ישובים שיכללו ברשימת היישובים הזכאים הן:

7.1.1. משיכת אוכלוסיות חזקות לישובים חלשים מבחינה כלכלית;

7.1.2. חיזוק הפריפריה;

7.1.3. עידוד ההתיישבות לאורך גבולות.

7.2. המודל המוצע מבוסס על העיקרון שהטבות המס ושיעורן יינתנו ליישובים על סמך עמידה בקריטריונים אובייקטיביים, שוויוניים וברורים אשר מדידתם נקבעת על ידי גופים חיצוניים המתמחים בכך.

<sup>8</sup> דוח מינהל הכנסות המדינה, 2001.

<sup>9</sup> בג"ץ 8300/02, בג"ץ 7742/03, בג"ץ 6880/05, בג"ץ 6901/05, בג"ץ 8371/05.



7.3. תושב ישוב מסוים יוגדר כזכאי להטבת מס במידה שהישוב בו הוא מתגורר עונה על כל התנאים הבסיסיים ושהישוב צבר ניקוד מינימאלי על פי פרמטרים, הכל כפי שיפורט להלן.

התנאים הבסיסיים שצריכים להתקיים בישוב כדי שיופעלו לגביו הפרמטרים הקובעים את הניקוד של אותו ישוב:

- נכלל בשטח גיאוגרפי נתון שהוגדר "פריפריה":
  - (1) ישובים הממוקמים בקו רוחב 750 וצפונה;
  - (2) ישובים הממוקמים בקו רוחב 610 ודרומה;
  - (3) ישובים הסמוכים לגבול בינלאומי וחבל עזה.
- משתייך לאשכול כלכלי חברתי<sup>10</sup> עד 8 (כולל);
- אוכלוסיית היישוב מונה עד 75,000 תושבים;
- לא נהנה מהטבות במיסוי עקיף שחלות על מכירת טובין לתושבים;

7.4. היה והתקיימו בישוב מסוים התנאים הבסיסיים, תיבחן זכאותו להטבות המס וגובהן בהתאם להיקף עמידתו בקריטריונים המפורטים להלן. עמידה בכל קריטריון תעניק ניקוד, כאשר היקף הטבת המס ליישוב תתבסס על צבירת ניקוד של כל הקריטריונים עפ"י נוסחא שנקבעה מראש. כך למעשה, ככל שייצברו יותר נקודות לזכות יישוב מסוים, הטבת המס לאותו ישוב תהא גבוהה יותר.

7.5. כל קריטריון יכול להימדד ע"י יותר מפרמטר אחד, כאשר לכל פרמטר ניתן טווח של ניקוד ולצד כל ניקוד נקבע משקלו של הפרמטר מסך הקריטריונים שיהיו במודל.

לכל טווח של ניקוד מצטבר יקבע מסלול הטבה במס. מוצעים שלושה מסלולים מדורגים של הטבה במס, כאשר סך הניקוד המצטבר ליישוב יקבע את מסלול ההטבה לו יזכה אותו יישוב. לכל מסלול הטבה נקבעה תיקרה לניצול ההטבה.

נקבע ניקוד מינימאלי ליישוב הנדרש כתנאי סף על מנת להיכלל במסגרת ההטבות.

7.6. בבסיס המודל שלושה קריטריונים:

- ❖ קריטריון דמוגרפי - גיאוגרפי
- ❖ קריטריון חברתי - כלכלי
- ❖ קריטריון קרבה לגבול

ראוי שכל קריטריון יימדד ע"י מספר פרמטרים אשר מוצעים להלן:

7.6.1. **מדידת קריטריון חברתי - כלכלי**

הפרמטר המועדף הינו שיוך לאשכול חברתי-כלכלי של אזורים סטטיסטיים<sup>11</sup> - מתבסס על מדד חברתי - כלכלי לאזורים סטטיסטיים שהוכן בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על סמך נתוני מפקד האוכלוסין. מדד זה מודד את הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית יחידה נחקרת (לדוגמא, אוכלוסייה ברשות

<sup>10</sup> לפי הסיווג העדכני ביותר שהתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

<sup>11</sup> יחידת שטח שנוצרת מחלוקה גיאוגרפית סטטיסטית של יישובים עירוניים שבהם 10,000 תושבים ומעלה.

מקומית). מדד זה מבוסס על משתנים אחדים כמו: השכלה, תעסוקה והכנסה שמשולבים יחד לסולם אחד.

האשכולות שיזכו יישוב בנקודות הינם 6-1. שיוך לאשכול 7 ומעלה לא יזכה בניקוד. אפשרות נוספת למדידה היא עפ"י פרמטר שנקרא: הכנסה לנפש – פרמטר היכול לשמש כמדד לבחינת רמה סוציו-אקונומית. הוועדה ממליצה על שימוש בפרמטר הראשון.

ניקוד מירבי	אשכול כלכלי-חברתי
100	1-2
80	3
50	4
20	5
10	6
0	7-8
קריטריון פוסל	9-10

#### 7.6.2. מדידת קריטריון קרבה לגבול

יישוב הנמצא במרחק מוגדר מהגבולות היבשתיים של ישראל, יקבל ניקוד של 100 נקודות. כל יתר היישובים יקבלו 0 נקודות בפרמטר זה. המרחק ייקבע על פי המרחק האווירי הקצר ביותר בין שטח המגורים הבנוי של היישוב, לבין הגבול.

#### 7.6.3. מדידת קריטריון דמוגרפי - גיאוגרפי

הפרמטר הנבחר הוא ריחוק מ"מרכז" - לצורך המדידה, מרכז ייחשב כיישוב בעל גודל אוכלוסיה של 45,000 ומעלה, עפ"י מפקד האוכלוסין (למ"ס) מעודכן.

ישוּב זכאי לניקוד על פי מרחק מינימאלי מריכוז אוכלוסיה. רק יישוב הנמצא במרחק של למעלה מ-10 ק"מ מריכוז אוכלוסיה יקבל ניקוד, כאשר כל ק"מ נוסף עד ל-15 ק"מ יזכה ב-5 נקודות, וכל ק"מ נוסף מעל 15 ק"מ יזכה ב-10 נקודות. הניקוד הכולל בפרמטר זה לא יעלה על 100 נקודות.

המרחק הנו המרחק האווירי בין מרכזי היישובים (לפי נקודות ציון שמתפרסמות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

7.7. לכל פרמטר נקבע משקל שמשקף את חשיבותו מסך הפרמטרים שנקבעו לצורך מתן ההטבה. המשקולות המוצעים:

משקל	קריטריון
40%	דמוגרפי - גיאוגרפי
40%	חברתי - כלכלי
20%	קרבה לגבול

7.8. ההטבות תינתנה בצורה של זיכוי ממס (ראה דיון להלן) כשיעור מההכנסה ברוטו, המוגבלת בתקרה:  
יישובים זכאים יחולקו כאמור ל-3 מסלולי הטבות:

מסלול	ניקוד נדרש (שקלול של שלושת הקריטריונים)	תנאי ההטבה
מסלול 1	מ- 20.0 עד 62.5 נקודות	זיכוי בשיעור של 7% מההכנסה ברוטו, עד לתקרה 103,200 ש"ח לשנה;
מסלול 2	מ- 62.5 עד 70.0 נקודות	זיכוי בשל 10%, עד לתקרה 118,200 ש"ח לשנה;
מסלול 3	מ- 70.0 עד 100 נקודות	זיכוי של 12%, עד לתקרה 180,000 ש"ח לשנה.

#### 7.9. היבטים מנהליים

7.9.1. נבחנה הדרך המועדפת למתן ההטבה - האם באמצעות ניכוי מההכנסה או כזיכוי ממס. מתן הטבת מס ליישובים כניכוי מההכנסה הוא מהלך רגרסיבי מובהק, שכן לא זו בלבד שהניכוי ייטיב עם בעלי ההכנסות הגבוהות אצלם גובה הניכוי יהיה גבוה יותר והם ינצלו את מלוא ההטבה (שכן עברו את סף המס), אלא הם אף עשויים לרדת למדרגת מס נמוכה יותר בשלו.

בנוסף, מבחינה תפעולית קל יותר לתת זיכוי מאשר ניכוי וכן ההשפעה על ממשקים אחרים כמו ביטוח לאומי נמוכה יותר באופציית הזיכוי. בשל כך מוצע שהטבת המס ליישובים תיעשה בדרך של זיכוי ממס.

7.9.2. מתן זיכוי בדרך של נקודות זיכוי הוא שיווני יותר - סכום ההטבה זהה לכל תושבי היישוב<sup>12</sup>. מתן זיכוי בדרך של אחוז מההכנסה הוא רגרסיבי, שכן בעלי ההכנסה הגבוהה יותר נהנים מהטבה גדולה יותר. אי לכך בשיטה של נקודות זיכוי התמריץ השולי הולך וקטן במשכורות הגבוהות בהשוואה לשיטה השנייה.  
מעבר לכך שיטת נקודות הזיכוי קלה יותר לתפעול שכן אין צורך בקביעת ההכנסה ממנה מחלצים את ההטבה.

7.9.3. הטבת המס לתושב עפ"י הדין הקיים מחושבת כזיכוי ממס בשיעור מסוים מההכנסה החייבת מיגיעה אישית. נדונה השאלה האם לשנות את הדין הקיים ולאפשר חישוב הזיכוי על כלל הכנסותיו של הנישום לרבות רווח הון.

7.9.4. בהתחשב ביתרונות ובחסרונות של שתי השיטות (נקודות זיכוי או זיכוי אחוזי עם תקרת הכנסה שנתית), מוצע להישאר בשיטה הקיימת, קרי, זיכוי כאחוז מהכנסה ברוטו, עם תקרה.

7.9.5. מוצע כי רשימת היישובים הזכאים להטבת מס עפ"י המודל המוצע תעודכן בתחילת כל שנה, על מנת לאפשר תפעול נכון ויעיל של המהלך מבחינת משרדי השומה.

פרסום רשימת היישובים יופיע ברשומות ובחוברת הניכויים של רשות המסים.

<sup>12</sup> פרט למי שלא עבר את סף המס לפני מתן נקודות זיכוי אלו, ולמי שהכנסתו קרובה לסף המס.

#### 7.10. היבטים משפטיים

7.10.1. המודל המשפטי שמסתמן כמועדף הוא, לקבוע בחקיקה ראשית את הקריטריונים (והמשקולות לכל קריטריון - בהתאם למודל הנבחר) והסמכה בתקנות לקבוע את אופן יישום הקריטריונים ע"י קביעת הפרמטרים למדידתם ואופן תפעולם באם נדרש. כך למעשה רשימת היישובים תיגזר באופן אוטומטי מהפעלת הנוסחה.

7.10.2. לקראת תום השנה תיעשה בדיקה מחודשת ברשות המסים לגבי רשימת היישובים הזכאים להטבות מס. פרסום טבלת היישובים ייעשה בתחילת כל שנה כאשר לעניין הזכאות להטבה מוצע לקבוע את הכלל הבא:

יישוב, שמנהל רשות המסים, בהסתמך על הנוסחה הכללית שנקבעה בחקיקה הראשית ויישומה נקבע בחקיקת המשנה, מצא שאינו זכאי עוד להטבה במס, יינתנו לו שנתיים "להיערף" לקראת שינוי זכאותו. המשמעות היא שרק בעוד שנתיים מהשנה השוטפת תישלל זכאותו. באם לפני תום השנתיים ימצא מנהל רשות המסים, כאמור לעיל, כי אותו יישוב כן זכאי להטבת המס, הוא לא "ייצא" מרשימת היישובים המוטבים.

עם זאת שינוי "מיקום יישוב" בתוך הרשימה עצמה קרי: מעבר מאחוז הטבה אחד למשנהו, יקבל ביטוי באופן מיידי בשנה העוקבת.

#### 7.11. תוצאות המודל

7.11.1. כאמור בסעיף 7.8 למסמך זה, נקבעו שלושת מסלולים מדורגים של הטבה במס. מסלולי ההטבה לפי המודל המוצע הינם:

- מסלול 1 - זיכוי בשיעור של 7% מההכנסה ברוטו, עד לתקרה 103,200 ש"ח לשנה;
- מסלול 2 - זיכוי בשל 10%, עד לתקרה 118,200 ש"ח לשנה;
- מסלול 3 - זיכוי של 12%, עד לתקרה 180,000 ש"ח לשנה.

כתוצאה מהפעלת המודל בנתונים האמורים נגזרת רשימת היישובים הזכאים להטבות מס עפ"י המודל המוצע.

לשם הנוחות, סווגו היישובים לשלוש רשימות כלהלן:

- רשימת 1 - רשימת יישובים המקבלים הטבה במס היום וימשיכו לקבל הטבת מס עפ"י המודל המוצע;
- רשימה 2 - רשימת יישובים המקבלים הטבה במס היום אך לא יקבלו הטבת מס לפי המודל המוצע;
- רשימה 3 - רשימת יישובים שלא מקבלים הטבת מס היום אך יקבלו הטבת מס לפי המודל המוצע.

ריכוז רשימות היישובים כאמור מופיע בנספח ב' למסמך זה.

7.11.2. לצורך המחשת השינוי המוצע כפי שתבטא במשכורת של גבר ביישובים שונים, נבחנו חמש רמות של הכנסה חודשית בטווח שבין 5,000 ש"ח ועד 20,000 ש"ח. פרוט והרחבה ניתן לראות בנספח ג' למסמך זה.

7.11.3. ריכוז מיוחד של שלושת רשימות היישובים כאמור בסעיף 7.11.1 למסמך זה, ברמת מסלול הטבה לפי המודל המוצע והשוואה למצב כיום ניתן לראות בנספח ד' למסמך זה.

7.11.4. אומדן השפעת המהלך המוצע על אוכלוסיית הנישומים ביישובים המושפעים מהמהלך מוצג בנספח ה' למסמך זה.

יישובים ואוכלוסיה בחלוקה לפי דת עיקרית, על פי המצב הקיים ועל פי המודל המוצע מוצגים בנספח ו' למסמך זה.

## **8. סיכום ומסקנות**

8.1. ניתן לראות כי המודל המוצע מתבסס על עקרונות אובייקטיביים, ברורים ושוויוניים התואמים את הנחיות בית המשפט. כמו כן, מדידת הקריטריונים נעשית על-ידי שימוש בפרמטרים אקסוגניים, אשר נקבעים על-ידי גופים חיצוניים שהוסמכו לכך.

8.2. חלק מהפרמטרים כמו האשכול החברתי, נבחנים אחת לחמש שנים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ורשימת היישובים צריכה להתעדכן בהתאם לכך. קביעת כללים ברורים באשר ליציאה וכניסה של יישובים ממסגרת ההטבות נדרשת על מנת לשמור על נאותות במתן ההטבה.

8.3. המסגרת המשפטית המוצעת לחקיקה תמנע זעזועים ושינויים דחופים ברשימת היישובים, עובדה שתקנה בטחון ויציבות במתן הטבות המס ליישובים הזכאים.

- נספח א' -

ריכוז שמות היישובים המוטבים עפ"י הדין הקיים לצד שיעורי ההטבה במס

שם היישוב	שיעור הזיכוי ממס	תקרת ההכנסה לקבלת ההטבה בש"ח
אביבים, אבירים, אבן מנחם, אדמית, אור הגנוז, אילון, אלקוש, בית הלל, ברעם, בצת, בר יוחאי, גורן, גוש חלב, געתון, גרנות הגליל, גשר הזיו, דובב, דישון, דלתון, דן, דפנה, הגושרים, הילה, זיו הגליל, זרעית, חוסן, חניתה, חורפיש, יערה, יפתח, יראון, כברי, כפר בלום, כפר גלעדי, כפר יובל, כפר סאלד, כרם בן זמרה, לימן, מטולה, מירון, מלכיה, מנות, מנרה, מעונה, מעיליה, מעין ברוך, מעלות תרשיחא, מצובה, מרגליות, משגב עם, מתת, נאות מרדכי, נהריה, נטועה, סאסא, סער, ספסופה, עבדון, עין יעקב, עלמה, עמיר, עראמשה, פאסוטה, פקיעין, פקיעין החדשה, צבעון, צוריאל, ראג'ר, ראש הנקרה, ריחניה, רמות נפתלי, שאר ישוב, שדה אליעזר, שדה נחמיה, שומרה, שלומי, שמיר, שניר, שתולה.	13%	205,080
קריית שמונה	25%	
מצפה רמון	25%	
דימונה, ירוחם	20%	
אופקים, ערוער, תל שבע, מועצה אזורית רמת הנגב	16%	
בן עמי, גונן, יחיעם, יסוד המעלה, כפר ורדים, להבות הבשן, נתיב השיירה, נתיבות, עברון, עכו, שבי ציון, שדרות, שיחי' דנון.		
<b>יישובי עוטף עזה: אבשלום, אור הנר, איבים, ארז, בארי, גבים, גברעם, דקל, זיקים, זמרת, חולית, יבול, יד מרדכי, יכיני, ישע, יתד, כיסופים, כפר מימון, כפר עזה, כרמיה, כרם שלום, מבטחים, מגן, מפלסים, נחל עוז, ניר יצחק, ניר עוז, ניר עם, נירים, נתיב העשרה, סופה, עין הבשור, עין השלושה, עלומים, עמיעוז, פרי גן, רעים, סעד, שדה אברהם, שובה, שוקדה, תושיה, תלמי יוסף, תקומה.</b>	13%	136,680
בית שאן, חצור הגלילית, מועצה אזורית אילת, מועצה אזורית ערבה תיכונה, ערד.		

- נספח ב' -

**רשימת ישובים - 1**  
**מקבלים הטבה במס היום ומשיכו לקבל עפ"י המודל המוצע**

עמינו	מנות	חולית	אביבים
עמיר	מנרה	חוסן	אבירים
עראמשה	מעונה	חורפיש	אבן מנחם
ערד	מעין ברוך	חניתה	אבשלום
פארן	מעיליא	חצבה	אדמית
פסוטה	מעלות-תרשיחא	חצור הגלילית	אופקים
פקיעין (בוקייעה)	מפלסים	טללים	אור הגנוז
פקיעין חדשה	מצובה	יבול	אור הנר
פרי גן	מצפה רמון	יד מרדכי	אילון
צבעון	מרגליות	יהל	אליפז
צופר	משאבי שדה	יכיני	אלקוש
צוריאל	משגב עם	יסוד המעלה	ארז
קריית שמונה	מתת	יערה	אשלים
רביבים	נאות מרדכי	יפתח	בארי
ריחאנייה	נהרייה	יראון	בית הלל
רמות נפתלי	נחל עוז	ירוחם	בית שאן
רעים	נטועה	ישע	בן עמי
רתמים	ניצנה (קהילת חינוך)	יתד	בצת
שאר ישוב	ניצני סיני	כברי	בר יוחאי
שדה אליעזר	ניר יצחק	כיסופים	ברעם
שדה בוקר	ניר עוז	כמהין	גיש (גוש חלב)
שדה נחמיה	ניר עם	כפר בלום	גבים
שדי אברהם	נירים	כפר גלעדי	גברעם
שדרות	נתיב העשרה	כפר מימון	גונן
שובה	נתיבות	כפר סאלד	גורן
שומרה	סאסא	כפר עזה	גורנות הגליל
שוקדה	סופה	כפר ראש הנקרה	געתון
שחרות	סעד	כפר רוזנואלד (זרעית)	גשר הזיו
שלומי	סער	כרם בן זמרה	דוב"ב
שמיר	ספיר	כרם שלום	דימונה
שניר	עבדון	כרמייה	דישון
שתולה	עידן	להבות הבשן	דלתון
תושייה	עין הבשור	לימן	דן
תל שבע	עין השלושה	מבטחים	דפנה
תלמי יוסף	עין יהב	מגן	דקל
תקומה	עין יעקב	מדרשת בן גוריון	הגושרים
	עכו	מטולה	הילה
	עלומים	מירון	זיקים
	עלמה	מלכייה	זמרת

**רשימת ישובים - 2**  
**מקבלים הטבה במס היום ולא יקבלו עפ"י המודל המוצע**

אילות  
יחיעם  
כפר ורדים  
נתיב השיירה  
עברון  
שבי ציון  
שייח' דנון



**רשימת ישובים - 3**  
**לא מקבלים הטבה היום אך יקבלו הטבה לפי המודל המוצע**

אבו ג'ווייעד (שבת)	ארגמן	דורות	כורזים
אבו סנאן	אשבול	דייר חנא	כחל
אבו סריחאן (שבת)	אשבל	דריג'את	כלנית
אבו עבדון (שבת)	אשדות יעקב (איחוד)	האון	כמאנה
אבו עמאר (שבת)	אשדות יעקב (מאוחד)	הוואשלה (שבת)	כמון
אבו עמרה (שבת)	אשחר	הוזייל (שבת)	כנף
אבו קורינאת (יישוב)	אשכולות	הר עמשא	כנרת (מושבה)
אבו קורינאת (שבת)	באר אורה	הררית	כנרת (קבוצה)
אבו רובייעה (שבת)	באר מילכה	זבארגה (שבת)	כסיפה
אבו רוקייק (שבת)	בוקעאתא	זרועה	כסרא-סמיע
אבן שמואל	בטחה	חגי	כפר הנשיא
אבני איתן	ביר הדאג'	חד-נס	כפר חושן
אבנת	בירייה	חולתה	כפר חנניה
אדורה	בית ג'ן	חוסנייה	כפר חרוב
אודם	בית הגדי	חוקוק	כפר יאסיף
אוהד	בית הערבה	חורה	כפר רופין
אום בטין	בית זרע	חזון	כפר שמאי
אורטל	בית יוסף	חלוץ	כרכום
אורים	בית קמה	חלץ	כרמיאל
אטרש (שבת)	בני יהודה	חמדיה	כרמל
איבים	ברור חיל	חמדת	לבון
איילת השחר	ברוש	חספין	לבנים
איתן	ג'דידה-מכר	חרשים	להב
אל-רום	ג'ולס	טובא-זנגרייה	לוטם
אל סייד	ג'נאביב (שבת)	טירת צבי	לוטן
אלומות	גבולות	טמרה	לפידות
אלוני הבשן	גבעולים	טנא	לקיה
אלי-עד	גבעת יואב	טפחות	מבוא חמה
אליפלט	גדות	יאנוח-ג'ת	מבועים
אלמגור	גיאה	יבנאל	מבקייעים
אלמוג	גילת	יובל	מגידל שמס
אמירים	גינוסר	יובלים	מגאר
אמנון	גלגל	יונתן	מולדה
אניעם	גרופית	יושיביה	מורן
אסד (שבת)	גשור	יטבתה	מזרעה
אעצם (שבת)	גשר	יפית	מחולה
אפיניש (שבת)	דבירה	ירדנה	מחנה טלי
אפיק	דגניה א'	ירכא	מחנה יוכבד
אפיקים	דגניה ב'	כאבול	מחנה יתיר

**רשימת ישובים – 3 (המשך)  
לא מקבלים הטבה היום אך יקבלו הטבה לפי המודל המוצע**

מחנה עדי	ניר דוד (תל עמל)	פעמי תש"ז	שדה ניצן
מחניים	ניר משה	פצאל	שדה צבי
מיצר	ניר עקיבא	פרוד	שדי תרומות
מכחול	נירן	צאלים	שדמות מחולה
מכמנים	נמרוד	צביה	שובל
מלילות	נעמי	צוחר	שומר"ה
מנחמיה	נצאצרה (שבט)	צוקים	שורשים
מסד	נתיב הגדוד	צורית	שזור
מסדה	סאג'ור	צפת	שיבולים
מסילות	סואעד (כמאנה) (שבט)	קבועה (שבט)	שיטים
מסלול	סוסיה	קדמת צבי	שלווה
מסעדה	סח'נין	קדרים	שלוחות
מסעודין אל-עזאזמה (שבט)	סייד (שבט)	קודייראת א-צאנע (שבט)	שמעה
מעגלים	סלמה	קוואעין (שבט)	שני
מעגן	סמר	קטורה	שעב
מעוז חיים	סנסנה	קלחים	שעל
מעון	עיג'ר	קליה	שער הגולן
מעלה גמלא	עוקבי (בנו עוקבה) (שבט)	קלע	שפר
מצדות יהודה	עוזו	קצר א-סר	שקף
מצפה שלם	עטאוונה (שבט)	קצרין	שרשרת
מרום גולן	עין אל-אסד	קריית ארבע	תאשור
מרחב עם	עין גדי	קשת	תדהר
משואה	עין הנצי"ב	ראמה	תובל
משכיות	עין זיוון	ראס אל-עין	תומר
משמר הירדן	עין חצבה	ראש פינה	תל קציר
נאות גולן	עין קנייא	רביד	תל תאומים
נאות הכיכר	עין תמר	רהט	תלם
נאות סמדר	עיר אובות	רוויה	תלמי אליהו
נגוהות	עמוקה	רועי	תלמי ביל"ו
נוב	עמיעד	רותם	תלמי יפה
נווה אור	עראבה	רחוב	תראבין א-צאנע (שבט)
נווה אטי"ב	ערב אל נעים	רמות	
נווה איתן	ערעה-בנגב	רמת מגשימים	
נווה זוהר	עתניאל	רנן	
נווה זיו	פדויים	רשפים	
נווה חריף	פורייה - כפר עבודה	שגב-שלום	
נועם	פורייה עילית	שגור	
נחף	פטיש	שדה אליהו	
נטור	פני חבר	שדה נחום	

- נספח ג' -

**המחשת השפעת השינוי כפי שתבטא במשכורת של גבר  
ביישובים שונים**

נבחנו חמש רמות הכנסה חודשית בש"ח: 5,000 ; 7,000 ; 10,000 ; 15,000 ; 20,000 ;  
במסלולי ההטבה הקיימים עפ"י המודל המוצע:

- מסלול 1 - זיכוי בשיעור של 7% מההכנסה ברוטו, עד לתקרה 103,200 ש"ח לשנה;
- מסלול 2 - זיכוי בשל 10%, עד לתקרה 118,200 ש"ח לשנה;
- מסלול 3 - זיכוי של 12%, עד לתקרה 180,000 ש"ח לשנה.

**הכנסה חודשית בסך 5,000 ש"ח**

מוצע		כיום		שם הישוב	מסלול הטבה
הטבת מס מירבית	הטבת מס בפועל	הטבת מס מירבית	הטבת מס בפועל		
-	-	1,481	111	כפר ורדים יחיעם נתיב השיירה שבי ציון	מקבלים היום אך לא יקבלו לפי המודל המוצע
602	111	1,481	111	עכו	1
		2,222	111	מעלות-תרשיחא	
		-	-	צפת קצרין	
985	111	2,278	111	בית שאן	2
		4,273	111	קריית שמונה	
		-	-	חספין שגור	
1,800	111	2,222	111	כרם בן זמרה	3
		1,481	111	נתיבות	
		-	-	קריית ארבע טובא-זנגרייה	

הכנסה חודשית בסך 7,000 ש"ח

מוצע		כיום		שם הישוב	מסלול הטבה
הטבת מס מירבית	הטבת מס בפועל	הטבת מס מירבית	הטבת מס בפועל		
-	-	1,481	431	כפר ורדים יחיעם נתיב השיירה שבי ציון	מקבלים היום אך לא יקבלו לפי המודל המוצע
602	431	1,481	431	עכו	1
		2,222	431	מעלות-תרשיחא	
		-	-	צפת קצרין	
985	431	2,278	431	בית שאן	2
		4,273	431	קריית שמונה	
		-	-	חספין שגור	
1,800	431	2,222	431	כרם בן זמרה	3
		1,481	431	נתיבות	
		-	-	קריית ארבע טובא-זנגרייה	

הכנסה חודשית בסך 10,000 ש"ח

מוצע		כיום		שם הישוב	מסלול הטבה
הטבת מס מירבית	הטבת מס בפועל	הטבת מס מירבית	הטבת מס בפועל		
-	-	1,481	1,130	כפר ורדים יחיעם נתיב השיירה שבי ציון	מקבלים היום אך לא יקבלו לפי המודל המוצע
602	602	1,481	1,130	עכו	1
		2,222	1,130	מעלות-תרשיחא	
		-	-	צפת קצרין	
985	985	2,278	1,130	בית שאן	2
		4,273	1,130	קריית שמונה	
		-	-	חספין שגור	
1,800	1,130	2,222	1,130	כרם בן זמרה	3
		1,481	1,130	נתיבות	
		-	-	קריית ארבע טובא-זנגרייה	

הכנסה חודשית בסך 15,000 ש"ח

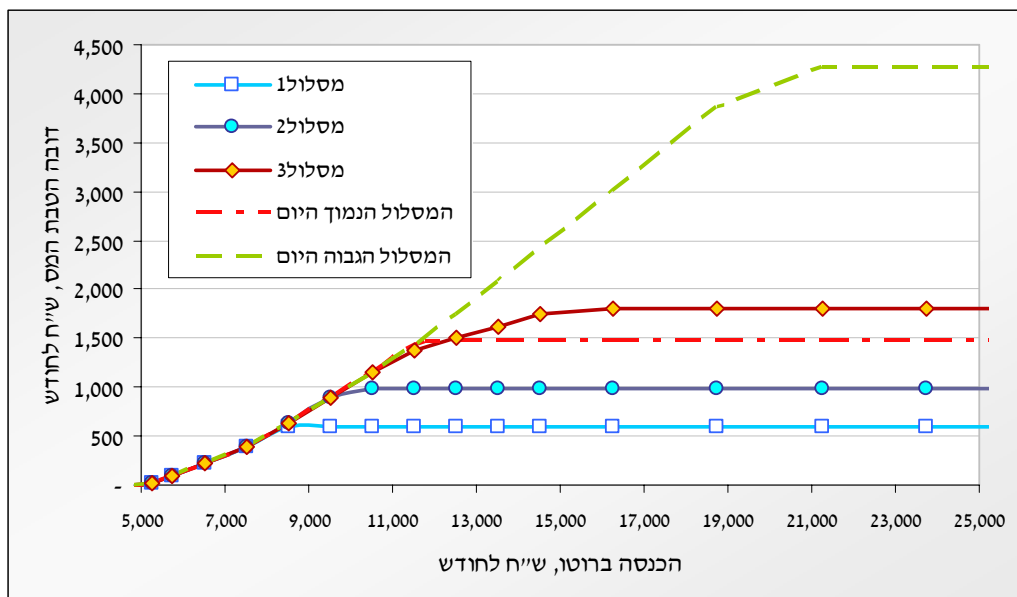
מוצע	כיום		שם הישוב	מסלול הטבה
	הטבת מס בפועל/מירבית	הטבת מס מירבית		
-	1,481	1,481	כפר ורדים יחיעם נתיב השיירה שבי ציון	מקבלים היום אך לא יקבלו לפי המודל המוצע
602	1,481	1,481	עכו	1
	2,222	1,950	מעלות-תרשיחא	
	-	-	צפת קצרין	
985	1,481	1,481	בית שאן	2
	4,273	2,660	קריית שמונה	
	-	-	חספין שגור	
1,800	2,222	1,950	כרם בן זמרה	3
	1,481	1,481	נתיבות	
	-	-	קריית ארבע טובא-זנגרייה	

הכנסה חודשית בסך 20,000 ש"ח

מוצע	כיום		שם הישוב	מסלול הטבה
	הטבת מס בפועל/מירבית	הטבת מס מירבית		
-	1,481	1,481	כפר ורדים יחיעם נתיב השיירה שבי ציון	מקבלים היום אך לא יקבלו לפי המודל המוצע
602	1,481	1,481	עכו	1
	2,222	2,222	מעלות-תרשיחא	
	-	-	צפת קצרין	
985	1,481	1,481	בית שאן	2
	4,273	4,273	קריית שמונה	
	-	-	חספין שגור	
1,800	2,222	2,222	כרם בן זמרה	3
	1,481	1,481	נתיבות	
	-	-	קריית ארבע טובא-זנגרייה	

התרשים להלן מציג את גובה הטבת המס בשלושת מסלולי ההטבות (עבור גבר תושב ישראל), בהתאם לגובה ההכנסות ברוטו. מסלולי ההטבות הוצגו בהשוואה למסלולי ההטבות הקיימים היום – הגבוה שבהם (זיכוי בשיעור 25% עד לתקרה שנתית של 205,080 ש"ח) והנמוך שבהם (13% עד לתקרה של 136,680 ש"ח).

**הטבת המס לפי שלושה מסלולי הטבות, בהשוואה למסלולי ההטבות הקיימים (ש"ח, לחודש)**



נספח ד'

מצב מוצע :	מצב קיים :	N	שמות היישובים
זיכוי 7% עד 103,200 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	7	אילות, יחיעם, כפר ורדים, נתיב השיירה, עברון, שבי ציון, שייח' דנון
זיכוי 10% עד 118,200 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	160	אבו סנאן, אבו סריחאן (שבט), אבו עבדון (שבט), אבו עמאר (שבט), אבו עמרה (שבט), אבו רוקייק (שבט), אבן שמואל, אדורה, אום בטין, אורים, אטרש (שבט), איבים, איילת השחר, איתן, אל סייד, אליפלט, אלמגור, אמירים, אמנון, אניעם, אסד (שבט), אעצם (שבט), אשכול, אשבל, אשחר, אשכולות, באר אורה, באר מילכה, בטחה, בירייה, בית הגדי, בית קמה, ברור חיל, ברוש, ג'דידה-מכר, ג'ולס, גבולות, גבעולים, גדות, גיאה, גילת, גינוסר, דבירה, דורות, הר עמשא, הררית, חגי, חד-נס, חולתה, חוסנייה, חוקוק, חורה, חזון, חלוץ, חלץ, חרשים, טמרה, טנא, טפחות, יאנוח-גית, יובלים, ירכא, כאבול, כורזים, כחל, כלנית, כמאנה, כמון, כנף, כפר הנשיא, כפר חושן, כפר חנניה, כפר יאסיף, כפר שמאי, כרכום, כרמיאל, כרמל, לבון, לבנים, להב, לוטם, לפידות, לקיה, מבויעים, מבקיעים, מולדה, מורן, מזרעה, מחנה טלי, מחנה יוכבד, מחניים, מלילות, מסד, מסלול, מסעדין אל-עזאזמה (שבט), מעגלים, מעון, מעלה גמלא, מצדות יהודה, מרחב עם, משמר הירדן, נגוהות, נווה זיו, נועם, ניר משה, ניר עקיבא, סוסייה, סייד (שבט), סלמה, סנסנה, עוקבי (בנו עוקבה) (שבט), עטאוונה (שבט), עין אל-אסד, עיר אובות, עמוקה, עמיעד, עראבה, עתניאל, פדויים, פטיש, פני חבר, פעמי תשי"ז, פרוד, צאלים, צביה, צוקים, צורית, צפת, קדמת צבי, קדרים, קלחים, קלע, קצרין, ראמה, ראס אל-עין, ראש פינה, רהט, רמות, רנן, שגב-שלום, שדה צבי, שובל, שומרייה, שורשים, שזור, שיבולים, שלווה, שמעה, שעב, שפר, שקף, שרשרת, תאשור, תדהר, תובל, תלם, תלמי ביל"ו, תלמי יפה, תראבין א-צאנע (שבט)
זיכוי 13% עד 205,080 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	32	אבירים, אבן מנחם, אדמית, אילון, בצת, גורן, גורנות הגליל, געתון, גשר הזיו, הילה, חוסן, חניתה, יערה, כברי, כפר בלום, כפר ראש הנקרה, כפר רוזנאלד (זרעית), לימן, מטולה, מנות, מעונה, מעיליא, מעלות-תרשיחא, מצובה, נהרייה, סער, עבדון, עין יעקב, עראמשה, צוריאל, שומרה, שלומי
זיכוי 25% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 20% עד 136,680 ש"ח	1	מצפה רמון
זיכוי 20% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 16% עד 136,680 ש"ח	2	דימונה, ירוחם
זיכוי 16% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	10	אופקים, אשלים, טללים, מדרשת בן גוריון, משאבי שדה, ניצנה (קהילת חינוך), רביבים, רתמים, שדה בוקר, תל שבע
זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	26	אור הנר, ארוז, בן עמי, גבים, גברעם, גונן, זיקים, חצבה, חצור הגלילית, יד מרדכי, יכני, יסוד המעלה, כפר עזה, כרמייה, להבות הבשן, מפלסים, ניר עם, נתיב העשרה, ספיר, עידן, עין יהב, עכו, ערד, פארן, צופר, שדרות
זיכוי 10% עד 118,200 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	101	אבני איתן, אבנת, אודם, אוהד, אורטל, אל-רום, אלומות, אלוני הבשן, אלי-עד, אלמוג, אפיניש (שבט), אפיק, אפיקים, ארגמן, אשדות יעקב (איחוד), אשדות יעקב (מאוחד), בית הערבה, בית זרע, בית יוסף, בני יהודה, גבעת יואב, גלגל, גשור, דגניה א', דגניה ב', דייר חנא, האון, הוזייל (שבט), זרועה, חמדיה, חמדת, חספין, טירת צבי, יובל, יונתן, יושיביה, יפית, ירדנה, כנרת (מושב), כנרת (קבוצה), כסרא-סמיע, כפר חרוב, כפר רופין, מבוא חמה, מחולה, מיצר, מנחמיה, מסדה, מסילות, מעגן, מעוז חיים, מצפה שלם, מרום גולן, משואה, משכיות, נאות גולן, נאות הכיכר, נוב, נווה אור, נווה אטי"ב, נווה איתן, נווה זוהר, נטור, ניר דוד (תל עמל), נירן, נמרוד, נעמי, נתיב הגדוד, סחינין, עוזו, עין גדי, עין הנצי"ב, עין זיוון, עין חצבה, עין תמר, פורייה - כפר עבודה, פורייה עילית, פצאל, צוחר, קליה, קשת, רוויה, רועי, רותם, רחוב, רמת מגשימים, רשפים, שגור, שדה אליהו, שדה נחום, שדה ניצן, שדי תרומות, שדמות מחולה, שלוחות, שעל, שער הגולן, תומר, תל קציר, תל תאומים, תלמי אליהו
זיכוי 13% עד 205,080 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	32	אלקוש, בית הלל, ברעם, גיש (גוש חלב), דישון, דן, דפנה, הגושרים, יפתח, יראון, כפר גלעדי, כפר סאלד, מלכיה, מנרה, מעיין ברוך, מרגליות, משגב עם, מתת, נאות מרדכי, נטועה, סאסא, עמיעוז, עמיר, פקיעין חדשה, צבעון, רמות נפתלי, שאר ישוב, שדה אליעזר, שדה נחמיה, שמיר, שניר, שתולה
זיכוי 25% עד 205,080 ש"ח	זיכוי 16% עד 136,680 ש"ח	1	קריית שמונה
זיכוי 16% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	2	כמהין, ניצני סיני
זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	31	אבשלים, בארי, בית שאן, דקל, זמרת, חולית, יבול, ישע, יתד, כיסופים, כפר מימון, כרם שלום, מבטחים, מגן, נחל עוז, ניר יצחק, ניר עוז, נירים, סופה, סעד, עין הבשור, עין השלושה, עלומים, פרי גן, רעים, שדי אברהם, שובה, שוקדה, תושייה, תלמי יוסף, תקומה
זיכוי 12% עד 180,000 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	43	אבו גיווייעד (שבט), אבו קורינאת (יישוב), אבו קורינאת (שבט), אבו רובייעה (שבט), אבו רובייעה (שבט), בוקעאתא, ביר הדאג', בית גין, גינאביב (שבט), גרופית, דריגיא, הוואשלה (שבט), זבארגה (שבט), טובא-זנגרייה, יבנאל, יטבתה, כסיפה, לוטן, מגידל שמש, מגאר, מחנה יתיר, מחנה עדי, מכחול, מסעדה, נאות סמדר, נווה חריף, נחף, נצאצרה (שבט), סאג'ור, סואעד (כמאנה) (שבט), סמר, עג'יר, עין קנייא, ערב אל נעים, ערעה-בנגב, קבועה (שבט), קודייראת א-צאנע (שבט), קוואעין (שבט), קטורה, קצר א-סר, קריית ארבע, רביד, שיטים, שני
זיכוי 13% עד 205,080 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	12	אביבים, אור הגנוז, בר יוחאי, דוב"ב, דלתון, חורפיש, כרם בן זמרה, מירון, עלמה, פסוטה, פקיעין (בוקייעה), ריחאנייה
זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	זיכוי 13% עד 136,680 ש"ח	4	אליפז, יהל, נתיבות, שחרות

**- נספח ה' -**

**אומדן השפעת המהלך המוצע על אוכלוסיית הנישומים בישובים המושפעים מהמהלך**

הלוח להלן מראה את ההשפעה המשוערת על אוכלוסיית הנישומים (בעלי הכנסה מיגיעה אישית) בישובים שהמהלך המוצע משפיע עליהם קרי, ישובים שמצטרפים לרשימת הישובים שתושביהם זכאים להטבות, ישובים שנגרעים, וישובים שממשיכים לקבל הטבות אך בהיקף שונה מהקיים היום.

אוכלוסיית הנהנים מהמהלך – יחידים שתשלום המס שלהם יקטן כתוצאה מהשינוי המוצע – אוכלוסייה זו

כוללת שתי קבוצות : (1) יחידים שמתגוררים בישובים המצטרפים להטבות המס ועוברים את סף המס ;

(2) יחידים שמתגוררים בישובים שיישאר במסגרת הטבות המס ויקבלו הטבות

בהיקף גבוה מהקיים היום, והכנסתם גבוהה מספיק כדי שהם יוכלו ליהנות

מהטבות המס המוגדלות. זו אוכלוסייה מצומצמת יחסית.

אוכלוסיית האדישים – יחידים שחבות המס שלהם לא תשתנה כתוצאה מהמהלך והם :

(1) יחידים שמשתכרים מתחת לסף המס ;

(2) יחידים המתגוררים בישובים שימשיכו לקבל הטבות מס, ברמות הכנסה כאלו

שהשינוי בהיקף ההטבות לא ישפיע על תשלומי המס שלהם.

אוכלוסיית הנפגעים מהמהלך – יחידים שבעקבות המהלך ישלמו יותר מס :

(1) בעלי הכנסות גבוהות בישובים שימשיכו לקבל הטבות מס אך בהיקף נמוך יותר ;

(2) בעלי הכנסות מעל סף המס בישובים שיפסיקו לקבל הטבות מס לפי המודל המוצע.

אוכלוסיית הנפגעים חולקה לקבוצות לפי סכום המס הנוסף שישלמו כתוצאה מהמהלך המוצע, בשי"ח לחודש.

ישובים שמקבלים הטבות מס במצב היום			כל הישובים			קבוצה
% מאלו שאינם אדישים	%	נישומים	% מאלו שאינם אדישים	%	נישומים	
1%	0%	400	63%	20%	58,800	נהנים
	76%	111,800		69%	203,700	אדישים
99%	23%	34,000	37%	11%	34,000	נפגעים
18%	4%	6,100	7%	2%	6,100	מזה : עד 200 ש"ח לחודש
12%	3%	4,200	5%	1%	4,200	מזה : 200 עד 400 ש"ח
17%	4%	5,700	6%	2%	5,700	מזה : 400 עד 600 ש"ח
2%	0%	500	1%	0%	500	מזה : 600 עד 800 ש"ח
21%	5%	7,200	8%	2%	7,200	מזה : 800 עד 1000 ש"ח
30%	7%	10,300	11%	3%	10,300	מזה : מעל 1000 ש"ח
100%	100%	146,200	100%	100%	296,500	סה"כ
		34,400			92,800	נישומים שאינם אדישים



- נספח ו' -

ישובים ואוכלוסייה בחלוקה לפי דת עיקרית, על פי המצב הקיים ועל פי המודל המוצע

אוכלוסייה			ישובים			דת עיקרית
מקבלי הטבות		סה"כ ארצי	מקבלי הטבות		סה"כ ארצי	
מצב מוצע	מצב קיים		מצב מוצע	מצב קיים		
471,300	307,600	4,456,000	376	149	1,080	יהודי
410,800	37,200	993,000	52	9	120	ערבי
אין נתון	אין נתון	אין נתון	27	-	29	שבט בדווים
67,400	67,400	1,620,200	2	2	9	מעורב
949,500	412,200	7,069,200	457	160	1,238	סה"כ