

## עמדה: שיתוף בבסיס המס בין רשויות מקומיות

### **התפתחות השיתוף בבסיס המס בין רשויות מקומיות בישראל**

הסכמים לשיתוף בהכנסות ממסים מקומיים מתרבים והולכים בישראל בעיקר כאמצעי המאפשר התפשטות עירונית על קרקע כפרית. רוב ההסדרים קשורים בפיתוח אזורי תעשייה ומרכזי תעסוקה. בדרך כלל מדובר ברשות מקומית עירונית התובעת להעביר לתחום שיפוטה קרקע ממועצה אזורית הגובלת בה, תמורת פיצוי הכולל חלק מהאגרות ומההיטלים שמשלמים היזמים המפתחים את השטח ומהארנונה שישלמו המחזיקים בנכסים התעשייתיים והעסקיים לאורך זמן. הסכמים כאלה הם מרכיב בהסדרים לניהול משותף של אזורי תעסוקה על ידי כמה רשויות מקומיות. היתרונות של שיתוף בבסיס המס המקומי הסכמים לשיתוף בבסיס המס המקומי הם מרכיב חיוני בעידוד שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות בפיתוח אזורי תעסוקה. ההסכמים מצמצמים במידה מסוימת את התחרות על שימושי קרקע עסקיים הנובעת אך ורק משיקולי מיסוי מקומי, ועשויים לתרום לרצינותליציה של הפיתוח במרחב, דהיינו למיתון לחצים לפיתוח מפוזר של אזורי תעשייה ותעסוקה קטנים מדי ורבים מדי, ולכרסום מופרז בשטחים פתוחים. מנגנונים כאלה גם עשויים להגביר את האינטרס של מועצות אזוריות לשמש כבלם לפרבור מפוזר מואץ מחד גיסא ולהסדיר העברת שטחים ממועצות אזוריות לרשויות עירוניות כאשר הפיתוח העירוני נחוץ מאידך גיסא. מנגנונים לשיתוף בבסיס המס בקנה מידה גאוגרפי רחב יכולים גם להגדיל את האטרקטיביות היחסית של קליטת אוכלוסייה ביחס לפיתוח שימושי קרקע עסקיים, מבחינתן של הרשויות המקומיות. עוד יכולים הסדרים כאלה להציע פתרון הוגן לחלוקת בסיס המס הנובע משימושי קרקע שהם אזוריים במהותם בין הרשויות המקומיות באזור כולו (לדוגמה בנגב). במסגרת מנגנון זה ניתן גם לטפל בסוגיית גובה המסים המקומיים שסביר והוגן לגבות ממפעלים וממתקנים אזוריים שמסיהם מחולקים בין הרשויות המקומיות באזור. מפעלים וממתקנים גדולים אלה מספקים לעצמם לעתים קרובות את כל או רוב השירותים והתשתיות המקומיות שהם נזקקים להם, אך הם מהווים חלק מן המרקם האזורי; עובדיהם באים מיישובי הסביבה והם גם יוצרים לעתים מטרדים סביבתיים ליישובים הסמוכים. בעיות מרכזיות תופעת ההסכמים לשיתוף בהכנסות ממסים מקומיים, כפי שהיא מתפתחת "מלמטה" בישראל כרוכה בבעיות הבאות:

א. ההסכמים הם תוצאה של משא ומתן אד הוק, והם משקפים תנאים ושיקולים של הטווח הקצר ויוצרים בהדרגה מפה מסובכת של הסדרי מיסוי שיעברו בירושה לדורות עתידיים של ראשי רשויות מקומיות, ושיהיו בה עיוותים שיבלטו יותר ויותר.

ב. ההסכמים נשענים על בסיס חוקי רעוע.

ג. במקרים רבים ההסכמים הם תוצאה של צרכים ותנאים קצרי טווח, ואינם נותנים פתרון סביר למימון הפיתוח.

ד. העברת חלק מהיטלי ההשבחה המשולמים על קרקע המוסבת מחקלאות למגורים לרשות המקומית שוויתרה על השטח היא בעייתית במיוחד.

ה. ההסכמים גם אינם מציעים פתרון כוללני לבעיית החולשה הבסיסית של המועצות האזוריות המשרתות אוכלוסייה קטנה ומפוזרת, הנוטה לדרוש שירותים ברמה דומה לזו הניתנת ברשויות עירוניות גדולות.

### **המלצות למדיניות**

היזמות למיסוד ולהרחבת המנגנונים שהתגבשו בישראל לשיתוף בבסיס המס המקומי צריכות להתמקד בהסדרת בסיס החוקי ובקביעת כללים שיאפשרו ליישם את ההסדרים בקנה מידה רחב. רצוי לפעול בשני שלבים שניתן לעשותם במקביל:

1. לפעול להשלמת החקיקה המסדירה הסכמים מקומיים (ראשיתה של יוזמה זו בהצעת חוק הרשויות המקומיות [הסדרים לחלוקת הכנסות תשנ"ו - 1996], שחקיקתה לא הושלמה).
2. לפעול לחקיקה שתגדיל את מרחב הפעולה של השלטון המרכזי בייזום ובהשלטה של הסדרים לשיתוף בבסיס המס.

### **סוגיות מרכזיות**

להלן כמה מן הסוגיות המרכזיות שיש לשקול בעת גיבוש הסכמים לשיתוף בבסיס המס המקומי:

1. מהו ההיקף הגאוגרפי של השיתוף?
2. האם להסתפק בחקיקה המאפשרת גיבוש מנגנונים כאלה בהתאם לצרכים מקומיים וליוזמה מקומית, או שמא עדיפה חקיקה המאפשרת לשלטון המרכזי לייזום, לעודד או אף לכפות מסגרות לשיתוף בבסיס המס?
3. איזה מרכיב מבסיס המס המקומי ייכלל בנוסחת השיתוף?
4. מה תהיה הנוסחה לחלוקת הסכום שייאסף בקופה המשותפת?
5. מה הם התנאים הנדרשים לגיבוש הסכמה מספקת ליישום מנגנונים כאלה?
6. מה הן האפשרויות להתערבות הממשלה או לביטול ההסכם, במקרה שהצדדים אינם מוכנים להמשיך לשתף פעולה ביניהם?

הסכמים מסוג זה עשויים לשנות את האינטרסים של הרשויות המקומיות בתחום פיתוח שימושי הקרקע, אך הם מותירים על כנם לחצים של בעלי זכויות בקרקע ושל יזמים פרטיים לפיתוח מפוזר ולא מתואם בשטחים הפתוחים. מידה מסוימת של תכנון פיזי "כופה" ברמות הארצית והאזורית תהיה נחוצה אפוא גם בעתיד כדי להבטיח פיתוח מתואם וחסכוני בקרקע.

## Tax-Base Cooperation Between Local Authorities

The process of changing municipal boundaries in local authorities is, today, a significant factor in development and planning. Changing municipal boundaries affects the rate of residential building and its density, the location of industrial and commercial areas, the conservation of open spaces and the supply of a variety of services as well as the fiscal stability of local authorities.

The surge of development in the first half of the '90s accelerated pressures to expand municipal boundaries in urban localities, apart from intensifying the fiscal implications of such changes.

### The involvement of the Supreme Court in the procedures

The authority to change municipal boundaries in the map of local authorities is in the hands of the Minister of the Interior, who is required, at most, to preview the recommendations of the boundary committees appointed by him. In the last decade many entities are involved in the procedures, who invest numerous resources in advancing their interests. Apart from that the involvement of the Supreme Court has greatly increased. The message of such involvement is a call for balanced and professional procedures, within the confines of existing legislation, which gives the Minister of the Interior almost total authority over the issue. The Supreme Court has established different norms among which are the opportunity for key interest-holders to present their case prior to the final recommendations of the boundaries' committee. The boundaries committee is under obligation to examine the issue at hand and to justify its recommendations. The Minister of the Interior is required to reasonably justify his decision before a court, when it does not correspond with the committee's recommendations. The Supreme Court has further recommended that a written manual be compiled for the work of the boundaries' committee.

### The committee for accelerating and improving the procedures for municipal boundaries changing

Pressures to effect changes in the procedures of municipal boundary changes, in recent years, were prompted by the concept that these were the central bottleneck impeding development, urgently needed to address the needs of immigration and to halt escalating housing costs. At the end of 1996 the government, according to the recommendations of the directors-general committee for accelerating residential building, appointed an interdisciplinary team to formulate proposals for accelerating and improving procedures for municipal boundary changes. The team presented its report to the Minister of the Interior in 1998. This included recommendations for a binding formal procedure for handling issues of boundary changes and an explicit definition of the components to be included in a request for boundary changes, as well as a timetable for the work of a boundaries' committee. Further recommendations were to reassign the logistic side of boundary changes to a private company, to combine boundary change procedures and spatial planning procedures (a combination which does not necessarily imply the adjustment of

municipal boundaries issues and local spatial planning issues) and to standardize the procedures for municipal boundary changes for all local authorities (municipalities, regional and local councils).

#### A call for local democracy

By contrast, there are voices, both public and in the Knesset, who perceive government changes of municipal boundaries as an infringement of individual and property rights and call for increasing local democracy in the procedures. Affecting the changes based on agreement is democratic; it reflects regard for principles of individual and coalition rights in the running of local affairs and prevents rash or deceitful action by central government.

#### The appropriate balance between national and local interests

Changes in local boundaries should be implemented with due regard for the balance between national considerations represented by central government and local interests. Calls to outright limit the authority of the government of Israel, in matters pertaining to the map of local authorities, should be rejected. This is based on the American model, which does not allow affecting changes without the agreement of all parties concerned. This model has clear disadvantages, particularly in the realm of parity, coordinated planning and economic efficacy. It also leaves no room for adaptations of the map of local authorities to changing conditions. Opponents to enforced boundary changes usually present the local government system in the U.S.A as a model democratic system, which upholds individual rights at the forefront. These claims however, are misguided in two main aspects:

1. They do not represent the American model in its entirety, and only select convenient components, particularly those limiting central government authority, but not those extending local accountability for bad management or fiscal frailty.
2. They present partial and inaccurate information. Even in the U.S. there are limitations on the rights of local associations and, on occasion, municipalities can appropriate areas of land despite the objection of residents and land owners.

In developed democratic countries such as Canada, Holland, Britain central government has outright authority to impose changes on the map of local authorities. International experience rejects therefore claims that imposing changes against the will of residents and their representatives, contravenes the basic individual rights. Moreover, in Israel, the damage of this alternative would be particularly extensive given the land shortage and the likelihood that eliminating the authority of central government to determine the local authorities' map will not be tied with the necessary accountability required of residents and local authorities for the implications, particularly the budgetary, of their decisions. By contrast, attempts to turn back the wheel – to re-institute an internal, bureaucratic, Ministry of the Interior procedure prevalent well into the '70s – should be rejected. Norms of fairness and transparency, entrenched in the last twenty years largely thanks to the intervention of the Supreme Court in the procedure, should not be allowed to erode.

Centralistic systems have many disadvantages and they appear to work well only in countries like Holland and Canada, who have a high-level tradition of governance and their central governments are conceived, to a large extent, as fair brokers.

#### Proposals for reform in the procedures

The appropriate direction for change would be to define binding regulations and a transparent and professional process, which establishes a fair measure of influence of local and sectoral interests, while maintaining the control of central government. Boundary change procedures in democratic countries are slow by nature, in light of the need to allow all protagonists to articulate their positions prior to decision-making, and in light of the negotiations involved, at times, in the decisions. Pressures to conclude boundary change procedures, which are beyond slight technical adjustments in short term intervals such as two months, imply a serious infringement on the rights of the parties to present their case, on attempts to reconcile disagreements and on the ability of the Minister of the Interior to decide with due diligence.

By contrast, and notwithstanding all of the above, this cannot justify delaying procedures over extended periods of time, measured in years at times. Defining valid regulations for boundary changes in both local and regional councils will ensure a fair and efficient process and prevent the erosion of pluralistic and professional procedures, not secured by legislation.

Requests for boundary changes will be examined by an objective, professional committee, within a specified period of time. Regulations will ensure that the parties exercise their right to express their position before the committee, but will also guarantee the right of the Minister of the Interior to determine and preserve the general public interest and implement government policy. Executive- organizational factors, who delay boundary change procedures, will be managed by a matching allocation of resources, re-organization and the privatization of the technical stages of the procedure.