

עמדה:

שיתוף בבסיס המס בין רשויות מקומיות

פרופ' ערן רזין וגב' אנה חזן

1999

קישורים רלוונטיים

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 שיפוטתה 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 לרציונליזציה 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 ומתקנים 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

היוזמות 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 ליזום, 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?
7. 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.

קישורים רלוונטיים

ערן רזין • פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל • 1999

נחום בן-אליא • עמדה: רשויות פונקציונליות כ"תחליף" לאיחוד רשויות • 1999