

רגולציה בתחום המיסוי המוניציפלי

ושאר תשלומי החובה לרשויות מקומיות

מאת: עו"ד עדי מוסקוביץ

מבוא

מאמר זה עוסק ברגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי ושאר תשלומי החובה לרשויות המקומיות.

תחום זה כולל בתוכו תשלומי חובה מסוג ארנונה, אגרות בניה והטילי פיתוח (כבישים, מדרכות, תיעול וניקוז, מים וביוב ולאחרונה גם היטל שצ"פ) וכן אגרות אזוטריות אחרות כגון אגרות שמירה, שילוט, אגרות כיבוי אש, אגרות תעודות אישור וכיוצא באלה.

מדובר בתחום שעומד בליבה של מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כאשר סביבו התפתחו עימותים רבים הנובעים מאינטרסים שונים שעליהם אעמוד במאמר זה, אשר גרמו להסדרה רגולטיבית בלתי מקיפה, בלתי שיטתית, בעיקר בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה בדרגה גבוהה (תקנות).

כתוצאה מכך מצוי תחום תשלומי החובה לרשויות המקומיות בחוסר בהירות מוחלט. הדבר מוביל לריבוי התדיינויות בבית המשפט, הכרעות סותרות ועימותים רבים - רבים מאוד - בין נישומים לרשויות המקומיות.

לאורך השנים בתי המשפט נדרשו לסוגיה של חוסר הבהירות בתחום זה. השופט רובינשטיין מסיים כמעט כל פסק דין בתחום הארנונה, בקריאה נואשת למחוקק להסדרת העניין. לדבריו: "כבר צווח בית משפט זה עד ניחר גרונו כי יש צורך בהסדרה ארצית, כבר נאמר למשל 'עקרונות הארנונה, להבדיל משיעוריה, נקבעים על בסיס מקומי ולא על בסיס ארצי, תוך טלאי על גבי טלאי והבדלים שאינם מוצדקים בין רשויות ולתיקון הדברים יפה שעה אחת קודם'¹."

יאמר מייד, כי לטעמנו הרגולטור אינו נושא באחריות בלעדית או עיקרית למצב הבלתי נסבל בתחום תשלומי החובה לרשויות. האצבע המאשימה שמפנים בתי המשפט למחוקק ולשאר הרגולטורים האמונים על הסדרת הנושא היא בבחינת - הפוסל במומו פוסל. אנו סבורים כי בתי המשפט נושאים באחריות רבה לחוסר הבהירות וריבוי ההתדיינויות בין אזרחים לרשויות מקומיות; הם מקפידים שלא להכריע בסוגיות עקרוניות, לגלגל את הנישומים בין ערכאות שונות ולהימנע מקביעת כללים בתחום שבו עיקר מומחיותם: "סדרי הדין"; חלקם נגועים בחוסר מקצועיות, שטחיות ונטייה לפשר בנסיבות שאין לכך מקום; הם ממיתים את מוסד התובענות הייצוגיות מתוך ראייה ממסדית הרואה בקופה הציבורית ערך נעלה, ובאזרח - כסרבו מס. לצערנו, בעבודה זו לא נעסוק בבתי המשפט, אולם כשנציג את הליקויים ברגולציה והשיפורים הנדרשים בה, יש לזכור כי יהא זה רק בהיבט אחד של בעיה מורכבת יותר.

¹ בג"ץ 7120/07

כרקע למאמר הסתמכנו על דו"ח מסכם של עבודת הצוות הריכוזי - רגולטורי שהוקם, בין היתר כדי להתמודד עם הנושא המרכזי הנדון במסגרת עבודה זו².

1. המצב הקיים

כאמור, אנו מבחינים בין מספר תשלומי חובה הנגבים על-ידי רשויות מקומיות בישראל. התשלום הראשון הינו הארנונה הכללית. זהו מס, נטול זיקה לשירות ספציפי, המוטל על המחזיק בפועל בנכס, לפי מדדים של מקום, סוג ושימוש. התשלום מהסוג השני הינם אגרות והיטלי הפיתוח שנועדו לממן סלילת כבישים, מדרכות, תשתיות מים, ביוב וניקוז. קיים ניסיון להרחיב את סוגי תשתיות אלה ולכלול בהן גם את השטחים הציבוריים הפתוחים (שצפיי"ס), אולם לעת הזו קיימת מחלוקת בדבר הסמכות לגבות היטל בגין רכיב זה שעד היום מומן באמצעות היטלי ההשבחה. תשלום החובה השלישי, הן האגרות "הזעירות" – מדובר באגרות בסכומים פעוטים, כאגרות שילוט, רישוי, תעודות, חניה, שמירה וכיוצא באלה.

מעיון באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה³ ניתן לראות כי בשנת 2005 עמדו ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות על סך של 25 מיליארד ש"ח, כאשר מתוך הנ"ל כ- 58% הינם הכנסות מארנונה כללית. עיקר יתר ההכנסות העצמיות הן מאגרות והיטלי פיתוח, אגרות "זעירות", קנסות והשכרת נכסים.

א. "בלאגן ושמו ארנונה"

המצב הקיים כיום במערכת הארנונה בישראל, הוא מצב לפיו אין שום שיטה וסדר בחישוב השטחים הבנויים ובסיווג אזורי המגורים, כך שכל רשות מקומית מפעילה תעריפי ארנונה על פי ראות עיניה, לעיתים ללא כל הגיון וקשר לשטח הנכס ולרמת השירותים אשר הדיירים או בעלי העסקים מקבלים מהעירייה. בנוסף, אין כלל קשר בין הרמה הכלכלית חברתית של הרשות המקומית לבין תעריפי הארנונה הנגבים. כתוצאה מכך נוצר עיוות שבו דווקא הרשויות בערים העמידות מקבלות יותר מענקים ממשלתיים מאשר רשויות באזורי פיתוח.

הרשויות המקומיות בישראל מטילות ארנונה בראשיתה של כל שנת כספים, על פי צווים המוצאים על ידי המועצות הנבחרות – אשר הן הגוף המחוקק של הרשויות המקומיות.

כאמור, הארנונה העירונית היא מקור התקצוב העיקרי של מרבית הרשויות המקומיות. היא מאפשרת להן מתן שירותים מוניציפאליים כמו: תברואה, מים וביוב, תכנון עירוני, חינוך, תרבות, רווחה ועוד. קיימת מגמה להגדיר "סל שירותי ארנונה", בעיקר כדי למנוע ריבוי אגרות זעירות

² באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה <http://www.idi.org.il>. הצוות הריכוזי – ריגולטורי התכנס בשנת 2007, בראשו הצוות עמדו: עו"ד אחז בן ארי, יועץ המשפטי של עיריית תל אביב, פרופ' אריה שחר מהאוניברסיטה העברית, פרופ' אריאל בנדור מאוניברסיטת חיפה, ודורן נבות מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

³ http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200724246

שבאות בנוסף לארנונה ובכך עוקפות את כל מנגנוני הבקרה של השלטון המרכזי, עליהם נעמוד בהמשך.

שני תחומים בלבד בפעילות הרשות המקומית נקבעים על ידי הממשלה: תחום שירותי החינוך ותחום שירותי הרווחה. הממשלה מחליטה על רמת השירותים שינתנו בתחומים הללו, ומפקחת על הסדרתם. הממשלה מפקחת על הרשויות המקומיות, אך גם מממנת חלק מפעילויות הרשויות המקומיות, על פי קריטריונים והסדרים שונים לשם איזון תקציבם. כך הממשלה מעניקה "מענקי איזון" לרשויות בהן קיים פער בין ההוצאות להכנסות. המענק נקבע לפי חישוב פרטני לכל רשות בנפרד.

במצב הקיים קיים חוסר מתאם בין תעריף הארנונה לרמה החברתית כלכלית של הרשות המקומית, וזאת בניגוד לעיקרון שקבע שר הפנים אריה דרעי כאשר מינה את פרופ' סוארי לראש הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקי האיזון. ועדה זו קבעה בין היתר עקרונות לחישוב מענק האיזון בהתאם למצב חברתי כלכלי של הרשות המקומית. עיקרון זה מבטא שאיפה ל"צדק חברתי" שלפיו ככל שרשות מקומית חלשה יותר היא תגבה פחות ארנונה ותקבל מענק לאיזון בסכום גדול יותר, ולהפך⁴.

נוצר מצב בו רשויות אמידות גובות תעריפי ארנונה למ"ר הנמוכים מאלו שנגבים ברשויות המקומיות ממעמד חברתי – כלכלי נמוך. הבעיה נוצרת כאשר אותן רשויות אמידות מקבלות מענקי איזון גבוהים מהממשלה לכיסוי גירעונותיהן.

בעיה נוספת קיימת לנוכח העובדה שאין שיטה אחידה למדידת שטח הנכס. ע"פ חוק ההסדרים 1992, הארנונה מחושבת על פי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, שימושו ומיקומו. בחוקים ובתקנות אין הגדרה של יחידת שטח, כלומר מהו השטח שיש להביא בחשבון לצורך קביעת הארנונה, כך שבכל רשות מקומית נקבעת שיטה אחרת: עם או בלי מחסן, ללא מקלט כולל פרגולה, ללא קירות חיצוניים אבל כולל קירות פנימיים, וההיפך, עם שלוש פעמים פטור לשטח הקרקע על היטל המבנה, ועוד כיד הדמיון הטובה על מועצת הרשות המקומית של שנת 1985 (השנה בה נשללו הסמכויות מהשלטון המקומי והועברו לשלטון המרכזי, מאז המצב מוקפא באמצעות חיקוקים הידועים כ"דיני ההקפאה", ועל כך עוד נרחיב).

שיעור הארנונה נקבע לפי סוג הנכס, שימושו ומיקומו, אולם גם כאן הדברים אינם פשוטים ואין ספור התדיינות קיימות סביב השאלה האם סיווג מסוים מתייחס לזהות המחזיק (אסור) או לשימוש הנעשה בנכס (מותר).

⁴ דו"ח הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקי איזון "ועדת סוארי", עמ' 40-42.

מעבר לשונות בקביעת שטחי הנכס לחישוב הארנונה, ישנם גם הבדלים בתעריפי הארנונה למ"ר הנגבים בכל ישוב. כך שנוצרים פערים של עשרות אחוזים בין רשות לרשות בתעריפי הארנונה למגורים ולא בהתאם למצבן החברתי – כלכלי של הרשויות.

בנוסף קיים גידול נרחב בהיקף הפטורים וההנחות מארנונה הניתנים כיום. אומנם החוק המנדטורי מפרט רשימה ארוכה של גופים הזכאים לפטורים והנחות מתשלומי ארנונה כמו מוסדות דת, בתי חולים, גני ילדים, אגודות צדקה ועוד. עם זאת, גופים שבמשך השנים לא ממש ענו על הקריטריונים בחוק המשיכו ליהנות מההטבות.

על כל אלו נוספת הבעיה שעיקר הנטל נופל על המגזר העסקי אשר הפך ל"שק החבטות" של הרשויות המקומיות. נטל הארנונה על העסקים גורם לשיתוק עסקי במקומות מסוימים, כאשר משכירים רבים "תקועים" כיום עם אלפי מטרים פנויים להשכרה בכל הארץ. כך נכס שהיה נכס מניב, הופך לנכס הזולל עשרות אלפי שקלים מידי חודש, תעריפי הארנונה הגבוהים יוצרים מצוקת בקרב עסקים רבים, בעיקר בקרב העסקים הקטנים והעצמאיים.

ב. אגרות בניה והיטלי פיתוח, ואגרות שונות

במסגרת שלל החובות שהטיל וביחד של סמכויות רבות שהעניק המחוקק, שמור מקום של כבוד לחובה ולסמכות להתקין תשתיות מוניציפאליות. בצד הסמכויות להתקנתן ולפיתוחן של התשתיות המוניציפאליות, הוענקו לרשויות המקומיות סמכויות למימון של אלה על-ידי הנהנים מהם, באמצעות אגרות והיטלי הפיתוח (ואף בדמי השתתפות – שיטה המאפשר לגבות "מחיר" ובה מחלוקת עלות התשתית בפועל ובעין על בעלי הנכסים הגובלים בה). על מנת להפעיל סמכויות אלה ולהוציאם מן הכוח אל הפועל, שומה על הרשות המקומית להתקין חוקי עזר באמצעותם, ורק באמצעותם רשאית היא להטיל ולהקים חבות באגרות והיטלי פיתוח.

פועל יוצא מהאמור כי לכל אחת מהרשויות המקומיות, יותר ממאתיים במספר, קיימים חוקי עזר בדבר אגרות והיטלי פיתוח. חישוב מהיר יגלה כי רק באגרות והיטלי פיתוח יש כ- 800 חוקי עזר בתוקף. חוקי עזר אלה מתעדכנים לעיתים קרובות, והם אף מחוברים לחוקי עזר עצמאיים בדבר הצמדות למדד, דבר המעמיד את היקף החיקוקים על אלפים רבים. היות ומדובר בתשלומים הנפרסים על גבי עשורים, עם הוראות מעבר המתחשבות בתשלומים או הוראות בחוקי עזר ש"בוטלו", הרי שלצורך בדיקת חיוב טיפוסי באגרות והיטלי פיתוח נדרש האזרח לעיין ב- 15 חוקי עזר בממוצע. ברור, כי האזרח המתוחכם, בדרך כלל היזם, ידע למצוא דרכו למחלוקת עם הרשות המקומית בכל חיוב מסוג זה.

תחום נוסף, ולא פחות בעייתי, הוא האגרות "הזעירות". אגרות אלה – שמירה, שילוט, חניה וכו' – כונו על-ידי כ"זעירות", אולם מבחינת היקפן המצטבר הן מגיעות לסכומים משמעותיים ביותר. בדרך כלל מדובר באגרות עיתיות, כאלה החוזרות על עצמן, כאשר הן נצברות לסכום משמעותי רק אחרי תקופה ארוכה בה לאזרח אין כל תמריץ כלכלי להתמודד עם הרשות המקומית, שמבחינתו היא "נפיל" כלכלי.

ג. המשבר ברשויות המקומיות

סברתי כי נחטא לאמת, אם לא נציג גם את המשבר הכלכלי ניהולי ברשויות המקומיות, הוא גורם דומיננטי ברגולציה הפגומה עליה נעמוד בהמשך.

הרשויות המקומיות מצויות במשבר תמידי: גירעונות, אי גבייה מספקת, הוצאות מופרזות על משכורות הבכירים. כאמור, לא מדובר רק במשבר כלכלי, אלא גם במשבר ניהולי.

על פי דוח דן אנד ברדסטריט, נכון לשנת 2004, 15 מתוך 17 הרשויות הגדולות נמצאות בגירעונות עצומים. על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁵ בכ- 56% מהרשויות המקומיות (140) נרשם גירעון בתקציב הרגיל. ניתן לכסות את עיקר הגירעון המצטבר מגביית חובות המגיעים לרשות המקומית ולשם כך באו לעולם "מבצעים לגביית חובות". אין לטעות: לא מדובר במבצעים לאכיפת הגבייה, אלא בתקנות המהוות רגולציה קלוקלת שבאו לתת הנחות מפליגות לסרבני מס שלא שילמו את חובותיהם. לטעמי מדובר בתקנות (רגולציה) פסולות, מפלות, שיש בהם משום מתן פרס למפירי חוק.

המצוקה התקציבית ברשויות המקומיות היא כרונית. יחד עם זאת, נוספו לה גם מאפיינים זמניים. כך למשל, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, בשנת 2000, חלחל המשבר באופן דרמטי לרשויות המקומיות. אלה נאלצו להתמודד עם מחזיקים בנכסים שהותירו אחריהם מאות אלפי מטרים לתעשיית ההי-טק כשהם ריקים וללא שימוש ובעליהם מתקשים לפרוע את החובות הנצברים בגינם. משקי הבית היו אף הם במצוקה ואחוזי הגבייה הלכו ופחתו. לכל אלה הצטרפו שלושה גורמים נוספים: קיצוץ דרמטי במענקי האיוון שמעבירה הממשלה, עלייה בהוצאות עקב האירועים הביטחוניים והצורך להגדיל את שירותי הסעד והרווחה.

המשבר הניהולי אינו מושפע מגורמים מזדמנים. יסודותיו במבנה השלטוני – פוליטי ברשויות המקומיות, ביחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בהעדר תמריצים לאנשים מוכשרים, הזנחה של הפריפריה, העדר פיקוח, ביקורת ובקרה, והיד עוד נטויה. לא נגזים אם נאמר כי המשבר הניהולי הוא הגורם המרכזי לרגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי, והוא גם הגורם העיקרי, אולי אף היחיד, להיותה בלתי יעילה, פגומה, חסרה ומתגוננת.

עד כמה עמוק המשבר הניהולי ברשויות המקומיות ניתן לראות מהמצב הכלכלי-פוליטי שלהן. ניתן לראות כי מדובר במערכות שלטוניות הפועלות באופן לעומתי לראש הרשות, מינוי ועדות קרואות, אי העברת תקציבים במועצת הרשות, שחיתות, חוסר יציבות פוליטי, ורשימת החוליים עוד ארוכה.

⁵ ראה הערה 3 לעיל

2. יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בדבר תקציבן של הרשויות וחריגותיהן, מצוי כל הזמן על סדר היום הציבורי.

קיים דיון מתמשך בין הממשלה לרשויות המקומיות בדבר אי תשלום משכורות לעובדים, הוצאות מופרזות לבכירים וגירעונות בתקציב. בחודש ינואר 2004 פרץ משבר גדול בין משרד האוצר לרשויות המקומיות כתוצאה מקיצוץ גדול בתקציבן ואי תשלום משכורות לעובדים ברשויות למעלה מחצי שנה. המשבר הוביל לשביתות גדולות של המשק, בגיבוי ההסתדרות.

הרשויות המקומיות תלו את קריסתן הכלכלית בהיעדר מימון ממשלתי בתקציבי החינוך והרווחה. לפי הסכם בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, הממשלה אמורה להעביר לרשויות 75% ממימון השירותים הנ"ל והרשויות אמורות לשלם 25% מהמימון. אך בפועל חלקן של הרשויות המקומיות במימון החינוך ושירותי הרווחה גבוהה יותר.⁶

באותה שנה השלטון המרכזי והמקומי הגיעו לפשרה לפיה הוחלט על מתן סיוע כספי לרשויות בסך 1.5 מליארדי ש"ח. התוכנית כללה פיטורי מאות עובדים, קיצוץ בהוצאות השכר, איחוד אגפים ומחלקות, מכירת נכסים, מינוי חשב מלווה מטעם האוצר לרשויות בקשיים, העלאת תעריפי הארנונה וצמצום היקף ההנחות מתשלומי ארנונה הניתנות כיום לגופים ויחידים.

מנכ"ל איגוד לשכות המסחר, יוסי שוסטק מתח ביקורת חריפה על הצורך בהעלאת שיעורי הארנונה כחלק מהפתרון לבעיית הרשויות המקומיות. לדבריו, "העלאת שיעור הארנונה אינה פתרון לבעיית הרשויות. אי אפשר לבוא בכל פעם לאלו שכן משלמים ולדרוש מהם לשלם יותר... כל עוד הרשויות המקומיות מהוות דוגמה שלילית לפריצת תקציבים ולתוספות שכר מופרזות לעובדים ולנבחרים, מול חוסר יעילות בהליכי הגביה, הן אינן יכולות לבוא ולבקש סיוע נוסף מהמדינה. אי אפשר להמשיך ולהעמיס את אי היעילות שלהן על כתפי המגזר העסקי ומשקי הבית".⁷

הרגולציה ברשויות המקומיות היא בראש וראשונה של השלטון המרכזי. רגולציה ברמה נמוכה מאוד מתבצעת באישור צווי הארנונה, תהליך שמחוקק רוקן אותו מתוכן באמצעות העברת כל הסמכויות לשלטון המרכזי (ראה להלן – "דיני ההקפאה"). גם אישור חוקי העזר בדבר היטלי פיתוח מתבצע ברמת השלטון המרכזי, כשתפקידה של הרשות המקומית להציע נוסחים ולהציג תחשיבים, וכל הסמכויות בדבר האישור מסורות למשרד הפנים. כפי שעוד נלמד, בנקודה זו לקחו הרשויות המקומיות את ה"סמכות" להערים על השלטון המרכזי, ומכאן גם ריבוי הרגולציה, אי הבהירות המשפטית וריבוי ההתדיינות.

⁶ ראובן חביב, "הוצאות השכר מסך התקציב", 2004.

⁷ הארץ, 9 בפברואר 2004

הואיל וליחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי משקל מכריע בדבר אופייה של הרגולציה בתחום בו עוסק מאמר זה, מצאתי חובה לעמוד על טיבה של מערכת יחסים זו, בעיקר בהבאת השיקולים שיצרו את ריכוז הסמכויות בשלטון המרכזי ולא במקומי. אנו יכולים למנות 3 גורמים או שיקולים שהביאו לכך:

א. שיקולים פוליטיים

במסגרת זו נזכיר כי לא היה שר פנים במדינת ישראל שלא זכה לאחוזי תמיכה ממגזרים שאינם נמנים על המגזר אותו הוא ייצג. כך קרה שהמפד"ל וש"ס זכו באופן מסורתי לקולות במגזר הערבי.

ראשי הערים נתפסים כבעלי כוח פוליטי רב במוסדות המפלגתיים אליהם הם משתייכים. סגן ראש עיריית רעננה, עוזי כהן ז"ל, צוטט כמי שאמר שהוא אינו מעוניין להיות חבר כנסת, משום ששם תהיה לו אצבע אחת ואילו כיום יש לו 40 אצבעות בשל כוחו הרב במרכז הליכוד.

למרבה האירוניה, דווקא כוח פוליטי רב של המנגנונים הפוליטיים המקומיים הוא זה שדחף את העברת הסמכויות והכוח לשלטון המרכזי. לאמור: החרדה מכוחם ההולך וגובר של ראשי הערים, היא זו שיצרה את הלחץ על הפוליטיקאים הבכירים לייצר לעצמם מוקדי כוח. ריכוז סמכויות בידי שרי הפנים והאוצר, השיכון, התחבורה והתמ"ת – הפך את ראשי הערים וחברי המועצות שלהם כשבויים בפני השלטון המרכזי. שר הפנים דאז, רוני בר-און, הגדיל לעשות שימוש בסמכויות אלה, הן כאשר ביקש לסייע לראשי ערים מסוימים והן בסילוק ראשי ערים ומינוי ועדות קרואות או מועצות ממונות.

בשנים האחרונות מטיל שר הפנים חיוב בהוצאות אישיות על ראשי רשויות ואחרים, אשר הוציאו כספים בניגוד לחוק. כלי זה הפך להיות גורם דומיננטי בהפיכת הרשויות המקומיות לשבויות בידי השלטון המרכזי, בעיקר בידי שר הפנים.

כלי פוליטי נוסף המשמש את הממשלה להשיג יעדים פוליטיים באמצעות רגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי, מקורו ברצון הממשלה להיטב עם בוחרים המפלגות הקואליציוניות. כך יצא שמגזרים מסוימים קבלו הנחות בארנונה מבלי שהייתה לכך הצדקה עניינית או מוסרית. באחד המקרים הידועים התערב בג"צ ופסל את ההנחות הללו, אשר ניתנו למגזר החרדי.⁸

כפי שנראה להלן, בכל הקשר בתחום תשלומי חובה לרשויות המקומיות, שרי הפנים והאוצר הם הדרג הקובע מדיניות באופן בלעדי, מפקח ומאשר. הדבר מהווה כוח פוליטי רב עוצמה בידיהם.

ב. שיקולים כלכליים

⁸ בג"צ 6741/99 ארנן יקותיאלני נגד שר הפנים

הרשויות המקומיות אינן גוף יעיל. בזבזנות, שיקולים זרים ומטרות פסולות הן שמן הנרדף. לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בחיי הכלכלה ולהעלאת תעריפים יש משמעויות מאקרו כלכליות מרחיקות לכת. הניגודיות הרבה שבין כושרם הלקוי של הרשויות, לבין השפעתם על הצמיחה והשגת היעדים הכלכליים של הממשלה, הם שהולידו את הצורך בפיקוח הדוק על הפעילות הפיסקאלית הנגזרת מגביית תשלומי חובה ברשויות המקומיות.

העלאה בלתי מבוקרת של תעריפי ארנונה או אגרות עשויה לדכא מגזרים או ענפי משק מסוימים, לדכא היצעים וביקושים כאחד. כך לדוגמא, העלאת אגרות הבנייה עשוי לגרום לדיכוי היצע הדירות, זאת בניגוד גמור למדיניות הממשלתית; יקור אגרות הרישוי עשוי להקטין הביקוש לפרגולות.

לא רק דיכוי ביקושים והיצע עשויים להיגרם מהעדר פיקוח על גביית תשלומי חובה ברשויות המקומיות. הורדת נטל המס ועידוד הצמיחה בעקבות כך, הם מדיניות רבת שנים של כל ממשלות ישראל בעשורים האחרונים. מבחינה כלכלית המס המוניציפאלי אינו טהור או טוב יותר מהמס הממשלתי, ושניהם – כאשר הם בלתי מבוקרים - פוגעים באותה מידה בהשגת צדק חלוקתי ומקסום התועלת החברתית.

אחת הדוגמאות הבולטות של רגולציה מטעם השלטון המרכזי להשגת מטרות כלכליות, מצויה בקביעה של תעריף מירבי נמוך לבתי תוכנה ותעשייה עתירת ידע, כמו גם הגבלת התעריף על "קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח" שלו מעל 400 דונם, זאת מתוך התחשבות בעיקרון הכלכלי הידוע בשם "יתרון לגודל".

ג. שיקולים חברתיים

בצד השיקולים הכלכליים עומדים גם שיקולים חברתיים ארוכי טווח. תשלומי חובה לרשויות מקומיות הן בעל כורחם כלי להשגת יעדים חברתיים. למשל, מתן פטורים או הנחות עשוי לעודד (ומעודד בפועל) "מוסדות מתנדבים למען הציבור", הלא הם הארגונים הוולנטריים למיניהם, כמו האגודה למלחמה בסרטן, אגודות תמיכה לעיוורים, נכים ומוגבלים, מוסדות חינוך להשכלה גבוהה, מעונות לנשים מוכות. פטורים נוספים ניתנו לבתי תמחוי, מגורי עולים, בתי עלמין, מוזיאונים ("בית נכאת ציבורי") ובתי חולים. עידוד נוסף ניתן לחניונים לסוגיהם, אשר הרגולטור קבע להם תעריף מירבי נמוך במטרה להקל את מצוקות החנייה במוקדי הערים, באופן דומה נקבע תעריף נמוך לבתי אבות.

מהיבט הפוך, מדיניות המס המוניציפאלי עשויה לדכא פעילויות בלתי רצויות ולא רק לעודד פעולות רצויות. כך הוא כאשר הרשות המקומית מטילה ארנונה גבוה על משרדים בבתי מגורים או תעשייה מזהמת.

אכן, בפעולה רגולטורית מסוימת עלולים להיות מעורבים מספר שיקולים. כך הם פני הדברים כאשר התכליות הכלכליות והחברתיות שלובות זו בזו, כמו כאשר ההקלה על בתי אבות נעשית משיקולים חברתיים וכלכליים. גם השיקול הפוליטי עשוי להתערבב עם שני השיקולים האחרים.

העברת השליטה בתחום המיסוי המוניציפאלי לשלטון המרכזי יכולה להבטיח הגשמת המטרות החברתיות, וזוהי גם אחת מהסיבות (המוצדקות) לרגולציה של תשלומי החובה המקומיים מטעם השלטון המרכזי.

כתוצאה מהמצב הגירעוני, הרשויות המקומיות מתקשות להעניק את מכלול השירותים שהמדינה אמורה להבטיח שתושביה ייהנו מהם.

השיטה הריכוזית הנוכחית לא יצרה שוויון ברמת השירותים האישיים הניתנים לתושבי המדינה. ממצאים מראים על קיומם של הבדלים משמעותיים בין ישובים שונים בשיעור השתתפות הממשלה ובהוצאה הממוצעת לנפש.

3. רגולציה מתגוננת

א. הרגולציה – הלכה למעשה

עד לשנת 1985 היו הרשויות המקומיות רשאיות להטיל ארנונה בכפוף לעקרונות הכלליים של המשפט המנהלי, באמצעות צווי הטלה שעליהם החליטה מליאת הרשות המקומית, כאשר התערבות השלטון המרכזי או בתי המשפט במעשה חקיקת משנה זו הייתה מזערית. כך למשל, ובניגוד ללשון החוק, הותרה הטלת ארנונה ללא אישור הממונה על המחוז במשרד הפנים, הותרה הטלת ארנונה לפי מדדים של מספר העובדים וזהותו (מיהותו) של המחזיק בנכס⁹. הרשויות המקומיות היו מוסמכות, למעשה, לקבוע את שיעור הארנונה בתחומן ללא כל הגבלה, ללא כל הנחיות מנהליות, תקנות או רגולציה אחרת. באותה שנה עמד המשק הישראלי בפני התפרצות אינפלציונית חסרת פרופורציות: המדד הגיע לקצב של כ- 400% בשנה, המטבע החל לאבד ממשמעותו והמדינה ניצבה בפני אחד המשברים הכלכליים הקשים ביותר שפקדו אותה מאז הקמתה.

ממשלת האחדות של 1985 החליטה לשנות את המצב המשפטי באמצעות חקיקת "הוראות ההקפאה", אלה היו תחילתה של הרגולציה המודרנית בתחום המיסוי המוניציפאלי. בין ההסתדרות, הממשלה והמעסיקים נחתמה "עסקת החבילה" שהוגיה היו נגיד בנק ישראל פרופ' ברונו ושר האוצר שמעון פרס. דיכוי האינפלציה היה מלווה במאמץ חקיקתי רחב היקף, כאשר הנדבך המרכזי בה היה הקפאת מחירים והכנסת כל המשק למשטר של פיקוח על מחירים, בין היתר באמצעות צווי הפיקוח על המחירים. במסגרת זו, בחודש פברואר 1985, קיבלה הכנסת את

⁹ בגצ 547/84 עוף העמק, אגודה הקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת ישי, ראש המועצה המקומית רמת ישי, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, פ"ד, מ 113.

החוק לייצוב המשק, תשמ"ה-1985. בסעיף 10(א) לחוק נקבע כי יוקפאו המיסים, ההיטלים ותשלומי האגרה המשתלמים לאוצר המדינה, לרשויות המקומיות ולתאגידים שהוקמו על פי דין. כאמור, חוק זה היה הראשון מבין חוקים נוספים שחוקקו מתוך מטרה דומה של ייצוב המשק הישראלי. חוקי הייצוב למיניהם וצעדים נוספים שנקטה הממשלה אגב התערבות אגרסיבית במחירי השוק והכלכלה, הביאו לירידת קצב האינפלציה לשיעור גבוה, אבל סביר, של כ- 20% לשנה. נוכח תוצאות האלה, החליטה הממשלה להוציא את המשק מהקפאה ולשחרר את מנגנוני השוק החופשי לעשות את מלאכתם, לאחר שההתערבות הממשלתית הוכיחה עצמה וביטלה את מנגנוני הציפייה האינפלציונית שהיו גורם פסיכולוגי מרכזי להתפתחות מעגלי קסם של עליות מחירים בלתי מבוקרות.

בעוד שהמשק משתחרר לו מההתערבות הממשלתית בעליית מחירים, החליט המחוקק, החל משנת 1987 ואילך, להמשיך להגביל מידי שנה את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה.¹⁰ לטעמי, הגבלה זו מקורה בשיקולים הנוגעים ליחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי עליהם עמדת בהרחבה קודם לכן. מכאן ואילך, עד היום, המשיכה הממשלה את מדיניות ההתערבות והפיקוח ההדוקים על תעריפי הארנונה ודרכי הטלתה – התערבות ופיקוח שכפי שיבואר בהמשך התקיימו במישור הנורמטיבי בלבד ולא באו לידי ביטוי הלכה למעשה – בעיקר באמצעות כללים רגולטוריים שנודעו בשם "חוקי ההקפאה", ובהם נתמקד במסגרת מאמר זה.

הוראות ההקפאה לבשו לאורך השנים, לבוש משתנה. את ההתייחסות הראשונה להקפאת תשלומי הארנונה מוצאים אנו בהוראת סעיף 27א לחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), תשמ"ו-1986: "לא תגבה רשות מקומית ארנונה כללית לשנת הכספים 1986 בסכומים שיש בהם העלאה של יותר מ- 170% מעל שיעורי הארנונות לשנת הכספים 1986, אלא באישור שר הפנים ושר האוצר;...". שנה לאחר מכן, בשנת 1987, נקבע, בסעיף 14(א) לחוק היציבות, שיעור ארנונה מירבי לשנת הכספים 1987, בזו הלשון: "לא תגבה רשות מקומית בשל נכס ארנונה כללית... לשנת הכספים 1987 בסכום שיש בו העלאה של יותר מ- 22% מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת הכספים 1986". גם בחוק זה, הוסמכו שר הפנים ושר האוצר לאשר העלאות גבוהות יותר (סעיף 14(ג) לחוק הנ"ל). כך, ועד שנת 1992 הוגבלו שיעורי העלאות הארנונה מדי שנה בחוקי הקפאה שנעשו במסגרת חקיקה ראשית, לעיתים כזו המשאירה בידי הממשלה את האפשרות לקבוע את שיעור ההעלאה ולעיתים תוך שהחקיקה עצמה קובעת זאת באופן מפורש. כמו כן, החלה הממשלה, באמצעות חוזרי מנכ"ל של משרד הפנים, להוציא הנחיות משלימות ולהזהיר את הרשויות המקומיות לבל ינסו לעקוף את חוקי ההקפאה ואיסור העלאות התעריפים באמצעות יצירת סיווגים חדשים לנכסים קיימים.

בשנת 1993, עם כניסתו לתוקף של חוק הסדרים לשנת 1992, חל שינוי בסמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה על נכסים. מדובר במהלך אשר בהמשך ראה בו בית המשפט העליון

¹⁰ לסקירת הרקע לחקיקת הוראות ההקפאה ראו ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין, פ"ד נג(4) 78, 83-82 (1999); רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 488 (2003)

כרפורמה מקיפה בתחום הטלת הארנונה הכללית.¹¹ המחוקק קבע, לראשונה, כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה אותה יורשו הרשויות המקומיות להטיל, וכן כללים בדבר עדכון סכומי הארנונה. על תכלית ההסדר הזה עומדים דברי ההסבר שנלוו להצעת חוק ההסדרים בשנת 1992:¹² "על מנת לקבוע כללים אחידים להטלת ארנונה כללית וסיבות מוגדרות למתן הנחות, מוצע להסדיר את נושא הארנונה בחקיקה ראשית על פיה יקבעו שר האוצר והפנים את השיעורים המרביים והמזעריים לארנונה, את שיעורי העדכון ואת הסיבות להנחות ושיעורן. כן יקבעו השרים באופן אחיד לכל הרשויות את סיווג הנכסים ושיטת חישוב השטחים ואת היחס בין שיעורי הארנונה שיוטלו על סוגי הנכסים השונים".

על יסוד הסמכויות שהוענקו לשרים על-פי הוראות חוק ההסדרים בשנת 1992, הותקנו תקנות ארנונה כללית ברשויות מקומיות. התקנות הראשונות הותקנו בשנת 1993. תקנות 4 ו-5 קבעו את **הסכומים המזעריים ואת הסכומים המרביים** אותם רשאיות הרשויות המקומיות לגבות כארנונה. התקנות חוזרות על עצמן מדי שנה כשההוראה המרכזית בהן נוגעת לכלל ההקפאה (שיעורי העדכון) הקובע כי: ארנונה כללית למטר רבוע של נכסים אחרים לא תפחת מן הסכום שהגיע כדין למטר רבוע בשל הנכס בשנת... בתוספת אחוזים, ולא תעלה על הסכום שהגיע כדין למטר רבוע בשל הנכס בשנת 1992, בתוספת תשעה אחוזים...".

במועד מאוחר יותר לרפורמה הכניס מחוקק המשנה שינויים מספר בתקנות. בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1994), תשנ"ד-1993, נוספו הגדרות שונות הנוגעות בעיקר לעריפים מרביים ומזעריים. בשל המשבר הפוליטי של סוף שנות התשעים ותחילת האלף החדש, התקשתה הכנסת לאשר את תקנות ההסדרים מדי שנה במועדן, דבר שהצריך הכנסתם לחוק ההסדרים באיחור רב, עם תחולה רטרואקטיבית. בכדי להתגבר על כשל זה הצליחו הרגולטורים במשרד האוצר והפנים להביא להתקנתן של תקנות הקפאה רב שנתיות – דבר שנבחר לכנותו כאבולוציה של הרגולציה. אעיר, כי ראינו בסקירה קצרה זו שהרגולציה עברה ממצב חקיקה ראשית, שנתית וכללית - לחקיקת משנה שנתית, שהגיע לבסוף לחקיקת משנה רב שנתית מפורטת. אנו סבורים אפוא כי מדובר ברגולציה לומדת ומפיקה לקחים, אם כי באיטיות הנפרסת על שני עשורים ותוך שהיא מרובה בעיות וכשלים עליהם עוד בהמשך.

ב. ליקויים ברגולציה

מאז החלה הרגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי עברה השליטה העקרונית בתעריפי הארנונה לממשלה. לרגולציה, במיוחד לרגולציה בתחום המיסוי, יש חסרונות ומגבלות ואלה באים לידי ביטוי באופן חריף כשמדובר בהתערבות של השלטון המרכזי בתחום המיסוי העירוני. נעמוד בקצרה על מספר ליקויים וכשלים כאלה.

שימוש בלתי מרוסן במנגנון "היתר חריג"

¹¹ עא 4335/01 עיריית צפת נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד, נח 2, 17

¹² הצעת-החוק 2143 תשנ"ג, עמ' 9

ההיתר החריג הינו הכלי בו משתמשים חוקי ההקפאה (וכבר אמרנו כי בתיבה זו נכללים גם תקנות שהן חקיקת משנה) לאפשר לשרי הפנים והאוצר להתיר לרשות מקומית את הארנונה בשנה מסוימת מעבר לכללי העדכון (שיעורי העלאה) שהתירה חקיקת ההקפאה באותה שנה. היתר זה נועד לתת מענה לחריג, למצב הדורש התייחסות שונה, לאפשר לרגולציה לפעול באופן גמיש ולהתאימה ל"נסיבות מיוחדות". אלה ש"חריג" הפך עם השנים לכלל, והשיקולים של נותני ההיתר – שרי הפנים והאוצר – לא היו תמיד עניינים¹³.

העדר שקיפות וזרימה של מידע

בכדי לקיים את הרגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי נדרשת זרימה דו-כיוונית של מידע: מהרשויות המקומיות למשרד הפנים והאוצר, ומשני אלה לציבור הרחב. למרבה הצער המידע החשוב אינו מגיע ליעדו - כך הם פני הדברים כשמדובר במידע שהרשות המקומית אמורה להעביר לשרי הפנים והאוצר במסגרת הבקשות לאישורים חריגים¹⁴; כך הם הדברים כאשר הציבור אמור לדעת על בקשות כאמור ולמצות את זכות הטיעון שלו; וכך הם הדברים לגבי הקריטריונים ועצם ההחלטות לגבי מתן ההיתרים החריגים שעד היום אינם מפורסמים ברשומות. גם צווי הטלת הארנונה של הרשויות אינם מפורסמים ברשויות ובעיר תל-אביב לא ניתן היה עד לאחרונה לקבל את צו הטלת הארנונה לשנה פלונית אלא רק בשנה העוקבת אחריה¹⁵.

בתחום אגרות הבניה והיטלי הפיתוח העדר שקיפות של מידע הנו בעייתי עוד יותר, שם לכל רשות מקומית מספר חוקי עזר לגביית היטלי סלילה, מים, ביוב ותיעול. התעריפים בחוקי העזר הללו נקבעים על בסיס תחשיב כלכלי – הנדסי אשר מהווה כלי לפירוש חוק העזר ובדיקת חוקיותו, במובן שהוא מכסה את הוצאות הרשות המקומית ולא יותר מכך¹⁶. העדר תחשיבים העומדים לעיון הציבור ובסיסי נתונים מגמתיים הנכללים בתחשיב, מהווים בעיה חמורה המאפשרת לרשויות המקומיות לעשות בתחום זה כבתוך שלהן.

יצוין כי לאחרונה חל שיפור גם בתחום זה: ההיתרים החריגים מפורסמים באופן חלקי באתר האינטרנט של משרד הפנים. בקשות לפי חוק חופש המידע זוכות לקבל היענות חיובית ממשרדי הממשלה ולהעביר העתקים מפנויות הרשויות לקבל היתרים חריגים. כמו כן, החוק תוקן ונקבע כי חובה על רשות מקומית להביא לידיעת כל הנישומים בתחומה, באופן פרטני ודווקני, את

¹³ ראה: בגצ 6795/00 שינוי התנועה החילונית נ' שר הפנים, אלא ששם בג"צ סרב להתערב שם.

¹⁴ לדוגמה ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק, פסקה י(2) לפסק דינו של השופט רובינשטיין; ת"א (י-ם) 2483/00 קנה ובנה עשה זאת בעצמך 1993 נ' עיריית ירושלים, פסקה 15 לפסק הדין; ת"א (י-ם) 2206/00 בנק טפחות בע"מ נ' עיריית ירושלים, פסקה 10 לפסק הדין; ת"א (י-ם) 1114/99 שוקרון נ' עיריית ירושלים, פ"מ התש"ס (א) 500, 515 (2001); ת"א (י-ם) 2517/00 בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ נ' עיריית ירושלים, פסקה 17 לפסק הדין. זאת מכיוון שכאשר נדרש בחוק אישור מגורם כלשהו, על מנת שהחלטת הגוף המאשר תהיה שקולה, יש לתת לו את המידע הנדרש (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך שני, 843-844 (1996)).

¹⁵ תמ 118/06 יצחק מיוחס, עו"ד נ' עיריית תל-אביב יפו, גם שם הקביעות המהותיות בעייתיות ואינן נותנות מענה להעדר פרסום מעשה חקיקה.

¹⁶ עא 2062/02 ארגון הקבלנים והבונים חולון נ' עיריית חולון, בית המשפט העליון פ"ד, נח, 5 933.

העובדה שנתבקש משרי הפנים והאוצר היתר חריג. כפי שאמרנו – הרגולציה לומדת, אם כי לאט מדי ומאוחר מדי.

רגולציה זמנית – כל שנה והרגולציה שלה

ראינו כי רק בשנת 2007 עברה הרגולציה לתקנות רב שנתיות בתחום הארנונה. יחד עם זאת, עד שנה זו וגם לאחריה הראיה הכוללת, ההיתרים וחלק ניכר מהכללים וההנחיות המנהליות נקבעים מדי שנה. הרגולציה בתחום זה חסרה ראייה ארוכת טווח, אולם דומה כי בעיה זו היא נחלתה של התרבות השלטונית במדינת ישראל כולה.

רגולציה מתגוננת – יצירת "טלאים", "חורים" וחוזר חלילה

בכל פעם שניתן פסק דין החושף את ה"חור" שנוצרת ברגולציה הקיימת, ממהרים שרי הפנים והאוצר להתקין תקנות או לשנות חיקוקים וליצור תלאי הפותר את הבעיה. מדיניות זו בעייתיות ביותר, שכן יצירת טלאים יוצרת חורים חדשים ואינה מהווה פתרון מקיף לבעיה שנתגלתה. כך נמצא עצמנו קוראים תקנות והוראות שהתיבה "לרבות" מופיעה בהם מספר בלתי מבוטל; כמו כן נמצא רגולציה אינדיבידואלית שכל מטרתה לסייע לנישום פלוני שנקלע למצוקה עקב החלטה שיפוטית כלשהי¹⁷.

העדר פיקוח ובקרה

לרגולטור, שרי הפנים והאוצר, אין למעשה יחידות לפיקוח ובקרה היכולות למלא את תפקידן החשוב. אמנם קיים מוסד של מבקר הרשויות המקומיות במשרד הפנים, אולם די בעיון בדוחותיו כפי שהם באתר האינטרנט כדי להבין שמדובר בביקורת שטחית, חלקית שאינה יורדת לעומקן של הבעיות המתעוררות בתחום המיסוי המוניציפאלי ושאר תשלומי החובה לרשויות המקומיות. גם בתחום היטלי הפיתוח קיימת יחידה לבדיקת חוקי העזר – יחידה זו אינה עושה מלאכתה, שכן היא, כמו היחידות העוסקות בהיתרים חריגים לארנונה, נשענת על בסיס נתונים שהרשויות מספקות לה, ואלה הרי בסיסי נתונים בלתי בדוקים.

העדר אכיפה

למשרדי הפנים והאוצר אין כלים לאכיפת הכללים הרגולטוריים, והדבר הועבר בפועל לשוק הפרטי אשר אוכף את הרגולציה בעתירות לבתי המשפט ותובענות ייצוגיות. אין בנמצא ולו דוגמא אחת שבה משרד הפנים או האוצר נקטו בסנקציה כלשהי נגד רשות מקומית שהפרה את חוקי ההקפאה או שגבתה ביתר אגרות והיטלי פיתוח. גם לא מצאנו מקרה שבו הרגולטור נקט **מיוזמתו**¹⁸ עמדה כלשהי בעניינים הללו. על אזלת ידה של הממשלה בעניין הפיקוח, הבקרה

¹⁷ בעקבות פסק הדין בעניין רפא"ל אשר קבע כי תשלום ארנונה על כל השטח המגודר נקבעה תקנה המגבילה את תעריפי הארנונה במפעל לייצור נשק המשתרע כל גודל עצום, ודומה כי רק רפא"ל עצמה עומדת בקריטריון של תקנה זו. נגד התקנה הוגש בג"צ אשר נדחה.

¹⁸ לעיתים ננקטת עמדה אגב הליך משפטי אליו מצורף הרגולטור ביוזמת הצדדים או בית המשפט.

והאכיפה, הרחיב מבקר המדינה בדו"ח השנתי שפורסם בשנת 2006, בו הובאו שורה של תשלומי חובה שגובות הרשויות המקומיות ללא כל סמכות חוקית (אגרות כיבוי אש, אשפה ואגרות קבורה לסוגיהם). יצוין כי האכיפה צריכה לבוא לאחר גורמי פיקוח ובקרה המאתרים את החריגות, ומכיוון שאנו חסרים את אותם מנגנונים, הרי שבמתן כלים לאכיפה רגולטורית אין די והיא חייבת לבוא בצמוד למנגנונים נוספים.

ג. תוצאותיה של רגולציה פגומה

לאחר שסקרנו את הליקויים והכשלים ברגולציה הקיימת, נבחן לרגע את תוצאותיהם של חלק מהכשלים עליהם עמדנו.

אנו מבחינים בנקל כי התוצאה המיידית של הרגולציה הקלוקלת היא רגולציה נוספת הנותנת מענה לבעיות שנתגלו. לא בקרה או אכיפה, לא הסדר מקיף ואף לא תכנון רב שנתי. כך למשל, אנו מוצאים תיקונים חוזרים ונשנים בהגדרת "רחוב" לצורכי ארנונה, זאת כדי לתת מענה לרשויות המנסות להטיל ארנונה על מתקני תחבורה עתירי שטח כמו רכבת ישראל, כביש חוצה ישראל וכד', והוא הדין לגבי מתקני חיבור וקווי תשתית כמו בזק, חשמל, דלק וכבלים. מדובר בכללים הנותנים מענה צר לבעיה ספציפית שהתעוררה בפסיקה, תוך ניסיון לאזן בין הכוח הפוליטי של ראשי הרשויות המקומיות וצרכי הציבור, דבר היוצר מחלוקות נוספות שבעקבותיהן רגולציה נוספת.

אנו מבחינים בניצול של פערי מידע בין הרשות המקומיות לאזרח ובין הרשות המקומית לרגולטור. הדבר בא לידי ביטוי בניפוח תעריפים של אגרות בניה והיטלי פיתוח, כמו גם בהעלאות בלתי מבוקרות של תעריפי ארנונה באמצעות מנגנון של היתרים חריגים.

אנו מזהים בפסיקה עשרות פסקי דין¹⁹ המלמדים על ניסיונות לעקוף את חוקי ההקפאה בדרכים שונות ומשונות, בעיקר על ידי יצירת הגדרות שונות לסיווגי הארנונה.

ניתן להבחין בניצול, אולי אך ניצול ציני, של אי הבהירות ברגולציה לצרכי הרשות המקומית. הרשויות המקומיות אינן מהססות לנצל את הפסיקות הסותרות לצרכיהן. הן בודקות את הגבול של המותר והאסור בבתי המשפט במקום לקבוע עמדה ערכית ועקרונית. הן אף אינן מהססות לטעון טיעונים סותרים בבתי המשפט בוועדות הערר שלהן.

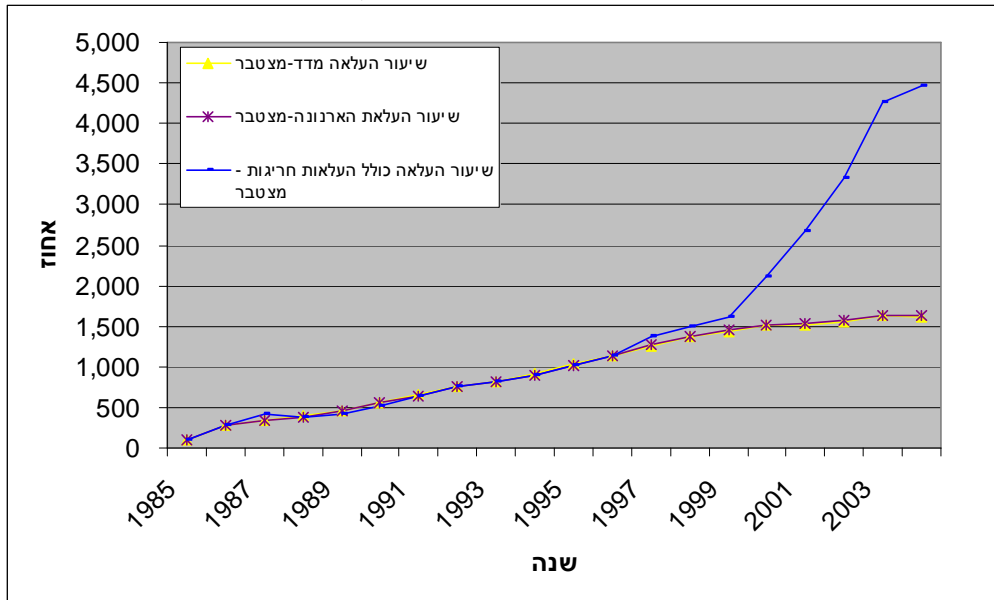
לבסוף, הרשויות המקומיות מנצלות את כוחן הפוליטי במרכזי המפלגות הגדולות כדי לקדם אינטרסים צרים ולעיתים אף מיידים. הדבר הבולט ביותר הוא הניסיון להשפיע על קבלת היתרים חריגים להעלאת הארנונה מאת שר הפנים והאוצר²⁰.

¹⁹ ראה למשל בר"מ 1966/06 המשביר הישן נגד עיריית כרמיאל, באתר בית המשפט העליון.

²⁰ ראה הערה 13 לעיל.

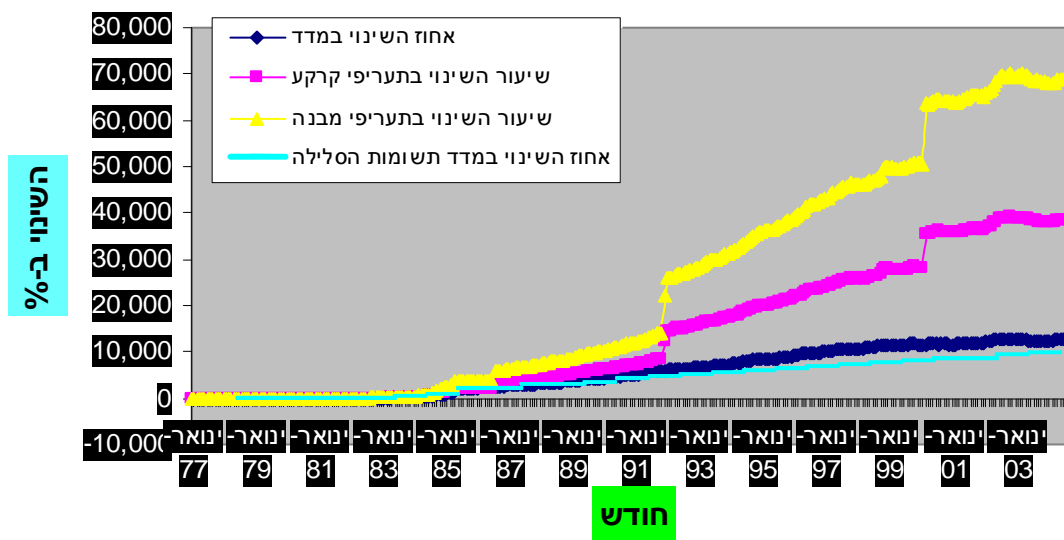
דוגמאות מעשיות לתוצאותיה של הרגולציה ניתן לראות בתרשים הבא, המתאר את שיעורי העלאת הארנונה מאז 1985 בהתאם לכללי העדכון (הנורמה - ללא היתרים חריגים), את שיעור עליית מדד המחירים לצרכן ואת שיעור העלאת הארנונה בפועל. ניתן להבחין כי שיעורי העלאת הארנונה שכתוצאה ממנגנון היתר החריג, הפכו ממחצית שנות התשעים לכלל ולא לחריג.

שיעורי העלאת הארנונה מאז 1985 לעומת שיעורי העדכון הכללים ומדד המחירים לצרכן



מתרשים נוסף המתאר את שיעורי העלאת היטלי התיעול בעירית תל-אביב לעומת מדד המחירים לצרכן ומדד תשומות הסלילה, אנו מבחינים בעליה ריאלית דרמטית של עלויות הניקוז לעומת התייקרות במדדים הרלבנטיים. גם זו לטעמנו תוצאה של רגולציה פגומה ולא של צרכים משתנים בתחום הניקוז או התשתיות העירוניות²¹

אחוז הגידול בהיטל התיעול בעירית ת"א לעומת מדד המחירים לצרכן ומדד תשומות הסלילה



²¹ ניתן להוכיח זאת על-ידי בדיקת ההוצאות בפועל לצרכי תשתיות עירוניות ולבחון את היחס בין ההשקעות לבין שטחי הקרקע והבניין בתחום הרשות לאורך שנים.

4. פתרונות אפשריים

א. כוחות השוק

לכוחות השוק מגבלות אובייקטיביות ביכולת להתמודד עם הכשלים שיוצרת הרגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי. יחד עם זאת אנו מזהים שני כלים שעשו עבודה טובה משך השנים: הראשון, מתייחס לאכיפה הפרטית של גופים שונים, במיוחד עתירי נכסים, או של ארגון הקבלנים כאשר מדובר בהיטלי פיתוח²², ומעמידים את פעולתה הבלתי חוקית של העיריה למבחן שיפוטי.

דרך אחרת, חדשה ואפקטיבית לגבי אגרות בסכומים נמוכים כמו שמירה, שילוט, אשפה, דמי קבורה, אישורים וכיוצ"ב, מצויה במוסד התובענות הייצוגיות, שאף הוא מהווה אכיפה פרטית מובהקת, אולם יעילותו והמשך קיומו מותנים במתן תמריץ הולם על-ידי בתי המשפט, דבר שטרם קיבל התייחסות מקיפה בבית המשפט העליון.

אספקט נוסף לקיומן של כוחות שוק בהתמודדות עם תוצאותיו של כשל רגולטורי בתחום הארנונה מצוי בעצם קיומו של תחליף נדלני לנישום. כך יצא שכמעט כל חברות והביטוח וחלק ניכר מהנהלות הבנקים נטשו את תל-אביב כדי לזכות בתעריפי ארנונה המהווים כשליש א מחצית ממה שנדרש מהם עד כה; כך נטשו חלק ניכר מחברות ההי-טק את הרצליה פיתוח לטובת פארק התעשיות ביקום, חרף מחאותיה וניסיונותיה הנואשים של עיריית הרצליה לשנות את המצב ואף להביא לסגירתו של הפארק "המתחרה" באמצעות הגשת עתירה לבג"צ. יחד עם זאת, אלה הן דוגמאות בודדות ויחידות, החריג שאינו מעיד על הכלל, שכן לצורך העברת עסק לרשות מקומית יעילה וזולה יותר יש צורך בהשקעת משאבים ההופכים את ההעברה לבלתי כלכלית.

ב. הסדרה מקיפה (ועדת ברזילי)

פתרון נוסף, מועדף, אפשר למצוא בהקמת ועדה ציבורית בהתאם להחלטת הממשלה²³ על הקמת צוות לבחינה והסדרה מקיפה של הארנונה הכללית, כאשר הצוות נדרש באופן ספציפי להציע כללים פשוטים לחישוב שטחו של נכס, קביעת תעריפים וסיווגים, צמצום וביטול פטורים ועוד. הצוות, אשר היה אמור להגיש את המלצותיו עד סוף 2007, טרם עשה כן.

באותה החלטה קבעה הממשלה על הקמת צוות מקביל בעניין אגרות והיטלי הפיתוח, אשר אף הוא היה אמור להגיש המלצותיו עד לסוף 2007. צוות זה טרם התכנס לדון בנושא זה והוא משקיע את עיקר זמנו בעניין הארנונה, זאת מאחר ונקבע צוות זהה לסוגיית הארנונה וההיטלים.

²² ראה פסק דינו של בית המשפט המחוזי בבאר שבע בתא 1043/02 התאחדות הקבלנים והבונים, ארגון הקבלנים והבונים באר שבע והנגב ואח' נ' עיריית באר-שבע, מועצת עיריית באר שבע, שפסל את כל חוקי העזר של באר שבע בדבר היטלי פיתוח משום שהוכנסו לתוכו רכיבים שממונו על-ידי המדינה. דוגמא לכשל הנובע מהעדר שקיפות ומורכבות של הרגולציה, לתוצאה קשה שלא תוקנה באמצעות מנגנוני פיקוח ואכיפה של משרד הפנים ולאכיפה פרטית אפקטיבית.

²³ החלטה מס. 455 של הממשלה מיום 12.09.2006 בכתובת:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des455.htm>

נדגיש כי המנדט וההוראות המיוחדות שבהחלטת הממשלה נוגעות באופן ישיר לליקויים וכשלים עליהם עמדנו במאמר זה. כך למשל בעניין אגרות היטלי הפיתוח החליטה הממשלה שהוועדה תמליץ על כללים וחוקים לצורך "קביעת המסמכים והנתונים שעל הרשות המקומית להעמיד לעיון הנישומים, לצורך הגברת השקיפות והפיקוח הציבורי על גובה השומה המוטלת".

ג. המודל של הוועדה הריכוזית רגולטורית

ועדה נוספת שעסקה ביחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי, שלא על רקע המיסוי המוניציפאלי בלבד, פורסם לפני מספר שנים. בצוות שמנה את פרופ' אריה שחר, אריאל בנדור, עו"ד אחז בן ארי (היהוהמ"ש לשעבר של עיריית תל-אביב ודורון נבות מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, הומלץ על יישום של מודל ריכוזי רגולטורי לפתרון בעיות בתחום תפקודן של הרשויות המקומיות.

הצוות עומד בהחרבה על חלק ניכר מהקיים הכרוכים ביחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. באופן מפתיע הוא מציע מודל שבו נבחרו הציבור יקבעו מדיניות רב שנתית בתחומים שהמדינה תקבע, וכן יעסקו בפיקוח על הדרג המבצע. המודל מציע להפוך את נבחרו הציבור לרשות מחוקקת ומבקרית, מוגבלת מאוד, מופרדת לחלוטין מ"הרשות המבצעת" שבשום אופן לא תעסוק בניהול ענייני הרשות, מעין בית נבחרים או סנאט.

הצוות נוקט בגישה קיצונית של הפקעת מלוא הסמכויות של השלטון המקומי והעברתו לשלטון המרכזי, כאשר באופן בו מתנהלים הדברים כיום ההמלצות נראות לנו כרע הכרחי.

סיכום ומסקנות

הבעיה המרכזית של הרשויות המקומיות היא מחסור תמידי בתקציבים ובמשאבים, שבאים לידי ביטוי בניהול גירעוני כמעט כרוני.

השלטון המרכזי נוהג להתערב באופן פרטני בהחלטות של הרשויות המקומיות השונות. החלטות שונות של הרשויות המקומיות, כמו מכירת נכסים, מחייבת קבלת אישור פרטני מהדרג המיניסטריאלי. התוצאה היא איטיות וסרבול הנובעים בראש ובראשונה מהעומס שהצורך באישורים פרטניים יוצר על הממשל המרכזי.

אנו מזהים רגולציה שמקורותיה במורכבות היחסים שבים השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כאשר ההתפרצות האינפלציונית של שנת 1985 היוותה רק את התירוץ להפקעה חלקית על-ידי השלטון המרכזי של הסמכות לקבוע את תעריפי הארנונה ברשויות המקומיות.

משך השנים התפתחה רגולציה של טלאים, הפועלת על מנגנונים קצרי טווח, אינה מלווה בשקיפות ובזרימה של מידע, חסרת פיקוח, בקרה ואכיפה ציבורית. תוצאותיה של הרגולציה הרבו מחלוקות, יצרו עיוותים חברתיים וכלכליים, הגדילו הלחצים הפוליטיים של ראשי הרשויות על הממשלה וגרמו לכך שהרגולציה השיגה את מטרותיה באופן חלקי. ניתן לראות כי הרגולציה מתקנת את עצמה, אולם אנו סבורים שהדבר נעשה בקצב איטי ובלתי משביע רצון.

בהעדר מנגנונים של פיקוח, בקרה ואכיפה ציבוריים, נכנסו לחלל הריק גורמי אכיפה פרטיים המונעים מכוחות השוק: תובענות פרטיות, תובענות ייצוגיות וניוד עסקים מרשות מקומית זולה ליקרה.

נראה כי הפתרון בהסדרה מקיפה הוא הראוי, כפי העולה מהחלטת הממשלה שבעקבותיה הוקמה ועדת ברזילי, אשר טרם הגישה את המלצותיה. יש מקום לחקיקה מוניציפאלית מקיפה והקמת בתי משפט למסים שיעסקו גם בתחומי תשלומי החובה ברשויות המקומיות. אנו תומכים בהפקעה מוחלטת של סמכויות הביצוע של השלטון המקומי ברוח המלצות הצוות הריכוזי – רגולטורי, בשים לב להתנהלות הקלוקלת ברשויות המקומיות כולן. עד שזה יקרה, היינו מעדיפים לראות מנגנוני אכיפה ובקרה על הנעשה ברשויות המקומיות, שכן לא די בהטלה אקראית של חיוב בהוצאות אישיות על ראש הרשות או הגזבר, כשעירים לעזאזל או למען יראו ויראו.

הרגולציה בתחום המיסוי המוניציפאלי היא הכרח, במיוחד במציאות העגומה והתרבות השלטונית שהתפתחה ברשויות המקומיות. יחד עם זאת אסור לה שהא מתגוננת, שטחית, על בסיס זמני וחסרת שיניים.