

ההיענות לתשלום מסים עירוניים בחברה הערבית בישראל כמקרה בוחן של ההשתתפות בפעולה קולקטיבית

רפיק האג'

מבוא

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012, מונים האזרחים הערבים במדינת ישראל כ-1.347 מליון נפש המהווים כ-18% מכלל האוכלוסייה של מדינת ישראל. האוכלוסייה הערבית מתגוררת ב-11 ערים נפרדות (נצרת, אום אלפחם, טייבה, סח'נין, שפרעם, בקה אלגרבייה, קלנסווה, כפר קאסם, רהט, טמרה, וטירה) וב-6 ערים מעורבות – יהודים וערבים (חיפה, ת"א-יפו, עכו, לוד, ורמלה, נצרת עילית). שאר האוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים כפריים המשולבים ביותר מ-60 רשויות מקומיות בגליל, במשולש, ובנגב, ו-4 מועצות אזוריות.

למרות ההתפתחות הכלכלית והחברתית של הקהילה הערבית במדינת ישראל, היא סבלה וממשיכה לסבול ממדיניות האפליה של המדינה, שמגדירה את עצמה כמדינת העם היהודי, ויחסה אל הערבים, על אף מעמדם האזרחי, אינו כאל אזרחים אלא כאל תושבים.

בשנים האחרונות נקלעו הרשויות המקומיות הערביות למשבר כספי עמוק שגרם למשבר תפקודי, להיעדר יכולת לאספקת שירותים בסיסיים ולא-יכולת תשלום משכורות לעובדים בצורה סדירה. עקב כך מינה שר הפנים חשבים מלווים לרוב הרשויות המקומיות הערביות במדינה. מספר הרשויות המקומיות הערביות שמשרד הפנים מינה להן "חשב מלווה" עומד על 51, מתוכן 12 רשויות דרוזיות ו-10 בדואיות. 80% מהרשויות הערביות שמונה להן חשב מלווה נמצאות במחוז הצפון. מי שמתבונן ברשימת הרשויות המקומיות שמונה להן "חשב מלווה", הערביות והיהודיות, מוצא שלרובן דירוג סוציו-אקונומי נמוך, או במילים אחרות, רובן רשויות מקומיות עניות הנאלצות לפנות למשרד הפנים

בבקשה לכסות את גירעונותיהן ולשלם משכורות שהולנו על-ידן. בהשוואה לכך, לא ייתכן מצב שבו משרד הפנים ימנה חשב מלווה לרשויות מקומיות עשירות, אשר כולן יהודיות, גם אם הניהול הכספי בהן לקוי, והוא מותיר זאת לגורמי פיקוח אחרים. אין ספק שהיקפה העצום של התופעה מדאיג. נוסף לכך שיש לה השלכות פוליטיות, חברתיות וכלכליות מרחיקות לכת על מערכת השלטון המקומי, היא גם משקפת את מגמת ההידרדרות שחלה בעצמאותן של הרשויות המקומיות הערביות בפרט, ובהתמוטטות היסוד הדמוקרטי עליו מושתת הממשל המקומי בישראל בכלל.

מצד אחד, טוען משרד הפנים מזה שנים שהרשות המקומית איננה מפעילה את סמכותה ואת כל הכוח העומד לרשותה כדי להגביר את שיעור הגבייה של המסים העירוניים על-מנת לשפר את הכנסותיה. לטענת משרד הפנים, ראשי הרשויות המקומיות הערביות אינם גובים ארנונה כראוי בגלל שיקולי בחירות, קרבה משפחתית וכדומה. מצד שני, ראשי הרשויות המקומיות טוענים שהמצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הוא נמוך וכי האזרח הערבי אינו יכול לשאת בעומס הארנונה, והיעדר עסקים ומשרדי ממשלה הממוקמים ביישובים הערביים מקטין את סך כל התקבולים מארנונה. מבדיקה שביצעתי בדוחות מבוקרים של הרשויות המקומיות הערביות לשנת 2008, מצאתי כי גם אילו שיעור הגבייה בשנה מסוימת היה מגיע תיאורטית ל-100%, אז כל הסכומים הנגבים מתשלומי ארנונה לא היו מספיקים לכסות את ההוצאות התפעוליות הבסיסיות של העיריות (איסוף אשפה, תאורה, תחזוקה, משכורות עובדים מוניציפאליים וכדומה, ראו נספח מס' 2). במילים אחרות, גודל ה"עוגה" מהכנסות הארנונה ברשויות מקומיות ערביות אכן נמוך, והדבר נובע מתעריף חיוב מינימלי למ"ר וממיעוט מספר העסקים הממוקמים ביישוב הערבי. תעריף הארנונה למ"ר ב"עסקים" (58.05 ש"ח למ"ר) הוא כמעט פי-2 מתעריף הארנונה ל"מגורים" (29.75 ש"ח למ"ר). המחסור הכרוני בכספים מאלץ את הרשות המקומית הערבית לפנות שוב ושוב לשלטון המרכזי כדי שהאחרון יזרים כספים נוספים הנחוצים לתפקודה הבסיסי ביותר.

על פי דו"ח עמותת סיכוי (2010):

- סיכוייה של משפחה ערבית להיות ענייה גבוהים פי-3.6 מסיכוייה של משפחה יהודית. כ-45.7% מהמשפחות הערביות הן עניות גם לאחר תשלומי ההעברה ומסים ישירים, לעומת כ-12.6% מהמשפחות היהודיות.
- בגילאי 25-34 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים ערבים הוא

57% לעומת 81% בקרב יהודים באותו גיל, בגילאי 35-44 הוא 57% בקרב ערבים לעומת 85% אצל יהודים ובגילאי 45-54 — 46% בקרב ערבים לעומת 82% אצל יהודים.

- תלמיד יהודי בחינוך יסודי מקבל מן המדינה 2.0 שעות שבועיות בעוד שהתלמיד הערבי מקבל מן המדינה 1.70 שעות שבועיות בלבד (הממוצע מחושב לפי מספר השעות השבועיות שהתלמיד לומד מחולק במספר התלמידים בכיתה).
- ממוצע הנפשות לחדר בקרב הערבים הוא 1.4 ובקרב היהודים הוא 0.80.

במחקרים אחרים, נבחנו הפערים בהקצאת משאבים ציבוריים בין רשויות ערביות ויהודיות. נתגלו הטיות לרעת היישובים הערביים כאשר נמדדה ההוצאה הציבורית לסטודנט ערבי לעומת סטודנט יהודי, תוך התחשבות בגורמים נוספים היכולים להשפיע על הוצאה זו (Zeira & Strawczynsky, 2002). בתחום ההקצבות הממשלתיות, נמצא שמענקי האיזון שהועברו לרשויות מקומיות ערביות נמוכים משמעותית מאלו שהועברו לרשויות היהודית (יוסטמן וספיק, 2001). כמו כן, נבחנה הקצאת המשאבים הממשלתיים לרשויות המקומיות בחברה הערבית ונמצא שהיא נמוכה משמעותית מההקצאה ליישובים יהודיים (רזין, 1999). לאור הממצאים הנ"ל, הקיפוח של החברה הערבית הוא עובדה המתועדת במחקרים ובפרסומים רשמיים ובלתי רשמיים רבים.

לכאורה, קיומן של רשויות מקומיות ערביות נפרדות מהווה פוטנציאל טוב להקמתה של מסגרת עצמאית, לחיזוק הפעילות הקולקטיבית (אשר ביכולתה לשפר את מצב התושבים על-ידי צמצום ממדי העוני ושיפור התשתיות החינוכיות והפיזיות), ולגשר על הפערים עם האוכלוסייה היהודית. אך הפרדה זו לא הועילה בגלל קיומם של גורמים הרסניים נוספים שעייכו את תהליך התפתחות היישוב הערבי. הסבר אפשרי הוא שאנשים השייכים לקבוצות מקופחות נוטים לפעמים לאמץ דעות קדומות נגד קבוצתם (Freshtman & Gneezy, 2001), והדבר מתבטא בחוסר האמון של אוכלוסיית המיעוט ברשות המקומית המנוהלת על-ידי חברים מתוכה. האזרח הערבי אינו מאמין שכספי המסים שהוא משלם לרשות המקומית מועברים לפיתוח היישוב או לאספקת שירותים, אלא למינויים פוליטיים ולהטבות לבכירים. משכך, לאזרח הערבי העני יש פחות מוטיבציה להשתתף בפעילות חברתית הנוגעת לכלל הקהילה. כידוע, ההשתתפות החברתית עולה כאשר אי-השוויון בהכנסה והפילוח על בסיס מוצא הוא נמוך. בהתאמה, ההשתתפות החברתית עולה כאשר ההכנסה

עולה (Alesina & La Ferrara, 2000). כאשר לקשר בין קיפוח לבין רמת האמון, קיימת טענה כי רמת האמון בקרב החברה הערבית נמוכה באופן מובהק מזו שבקרב הציבור היהודי (Brender, 2004). רמת האמון בבני אדם היא מרכיב חיוני לחיזוק ההון החברתי (המצביע על עוצמת הקשרים החברתיים והאחרים המחברים בין האנשים בקהילה).

שיעור הגבייה המצטבר של מסים מקומיים ביישובים הערביים במדינת ישראל עד שנת 2005 עמד על פחות מ-19%, זאת לעומת 53% ביישובים היהודים (כלומר כמעט פי-3). עד לשנת 2008 שיעור הגבייה המצטבר (הכולל חובות העבר) ביישובים הערביים עמד על 30% לעומת 66% ביישובים היהודים. בשנת 2009 שיעור הגבייה המצטבר ביישובים הערביים עלה ל-33% ושיעור הגבייה השוטף (בשנה השוטפת) עלה מ-41% בשנת 2008 ל-50% בשנת 2009. ההשתתפות הנמוכה של הציבור הערבי בתשלומי מסים עירוניים במדינת ישראל היא חלק מתופעה רחבה יותר ומדאיגה יותר, והיא ההשתתפות הנמוכה בפעולה קולקטיבית. לכן, כדי להבין ולנתח את הגורמים המשפיעים על פעולת ההשתתפות בתשלום מסים מקומיים, צריך לאתר ולנתח את הגורמים המשפיעים על יחידים להשתתף בפעולה קולקטיבית. נוסף לכך, יש להגדיר את האווירה החברתית, הכלכלית והפוליטית שבה מתעצמת או מצטמצמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית, במיוחד בקרב בני מיעוטים.

כאן נשאלת השאלה, מה הקשר בין תשלום מסים מקומיים לבין השתתפות בפעולה קולקטיבית. התשובה היא שהשתתפות בפעולה קולקטיבית כרוכה אף היא בפעולת "תשלום". לדוגמה, כאשר האזרח הערבי משתתף בהפגנת מחאה נגד מדיניות הממשלה המתעלמת מזכות הציבור הערבי לשוויון, ומצטרף ליחידים אחרים, הוא "משלם" את עלות ההשתתפות במחאה הכוללת: "עלות הנסיעה", "עלות אובדן זמן" ו"עלות ההסתכנות בהתנגשות עם המשטרה". בשני המקרים, האזרח "משתתף" או "משלם" מחיר כדי לזכות ב"הישגים קולקטיביים" שהם בעלי תועלת לכלל האזרחים. כאשר האזרח משלם את המסים המקומיים הוא בעצם משתתף בבניית מאגר כספי שייעודו אספקת שירותים מוניציפאליים לרווחת כלל האוכלוסייה ביישוב. בהקשר זה, ייתכן שתעלה הטענה ש"תשלום מסים מקומיים הוא 'חובה' ומי שאינו עושה זאת עובר על החוק. לעומת זאת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית היא 'זכות'". הכיצד תיתכן ההקבלה בין שתי התופעות? אם נחזור לרקע שבו חוקקו חוקים הכופים על אזרחים תשלום מסים, אנו מוצאים שהסיבה לכך נובעת מכישלון החברה להפיק מוצרים ציבוריים באופן "וולונטרי". אך אין זה מבטל כהוא זה

את האופי של "הפעולה הקולקטיבית" בשני המקרים — כפייתי או וולונטרי — מאחר שבשניהם נדרשת מטעם הציבור "השתתפות", הנחוצה כדי להגיע להישגים קולקטיביים.

תשלום מסים כסוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית — הגורמים המשפיעים על פעולה קולקטיבית

מהי פעולה קולקטיבית (collective action)? — ההגדרה המוסכמת לפעולה קולקטיבית, כפי שנוסחה על-ידי מספר חוקרים (Hardin, 1982; Olson, 1965), היא שילוב של פעילויות, משאבים ומיומנויות של יחידים בתוך מסגרת אחת, שמטרתו השגת יעדים משותפים בעלי תועלת לכלל. הצורך בקיום פעולות קולקטיביות נובע מן העובדה שיחיד איננו מסוגל להגיע לבדו ליעדים מסוימים הקשורים לחייו ולהתנהלותו, כגון ביטחון, איכות סביבתו, חינוך ילדיו ועוד. יש יעדים אחרים שהיחיד המצוי איננו מסוגל להשיג לבדו, כי הוא זקוק להסכמה ולתמיכה של "הקולקטיב". מכאן נובע השם "פעולה קולקטיבית". כדי להגדיל את הסיכוי שפעולה קולקטיבית תצליח בהשגת יעדיה, צריך להביא לכך שמספר המשתתפים בה יהיה רב ככל האפשר. כאשר מספר המשתתפים גדל, גדלים איתו המשאבים הפיננסיים והאנושיים הדרושים להשגת היעדים המשותפים. נוסף על כך, יש צורך בטיפוח תחושת "השייכות לקבוצה" בקרב היחידים. תחושה זו מתבטאת באמון הדדי, בנתינה, באימוץ ערכים אנושיים, באמונה ובאופטימיות, דבר המגדיל את סיכויי הצלחת הפעולה הקולקטיבית. אפשרות שנייה היא שיחוקקו חוקים המאלצים אזרחים להשתתף בפעולה קולקטיבית, כמו המקרה של השתתפות בתשלום מסים עירוניים.

אם כן, השאלה המתבקשת היא, מהן הסיבות להשתתפות הנמוכה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל בפעולה קולקטיבית, והאם יש פתרון לתופעת האדישות והאפאטיות הפושה בה. התשובה לשאלות אלה מגיעה מכמה כיוונים:

1. תופעת ה"רוכב החופשי": לפעולה הקולקטיבית יש תופעת לוואי השרירה בכל זמן ומקום, המאפשרת ליחידים שאינם משתתפים בפעולה הקולקטיבית ליהנות מהישגי הקולקטיב. תופעה זו נקראת ה"רוכב החופשי" (Free Rider). לדוגמה, אם קבוצה של אנשים מתארגנת להרחקת האנטנות הסלולריות מהיישוב ומצליחה בכך, הרי שכל התושבים ביישוב

ייהנו מההצלחה, גם אלה שישבו בצד ולא התעניינו במתרחש. במעמד זה, היחיד שואל את עצמו: "למה לי להשתתף בפעולה קולקטיבית כזו ולבזבז את משאביי אם בסופו של דבר, אוכל ליהנות ממה שהקבוצה השיגה?" זאת אותה שאלה שהאזרח שואל את עצמו בהקשר של מסים: "למה לי לשלם מסים מקומיים, אם הרשות המקומית איננה מסוגלת למנוע ממני את קבלת השירותים המוניציפאליים שהיא מספקת, גם אם איני משלם מסים?"

2. ניכרת דעיכה ב"הון החברתי", המבטא את צפיפות האריג החברתי ואת מידת האמון הקיים בין פלחי האוכלוסייה השונים, בקרב אומות העולם, שמקורה בגלובליזציה ובאינדיבידואליות אשר הפכו את "הפרט" למרכז ההתעניינות במקום "הקבוצה". אם מתייחסים בהקשר זה לאוכלוסייה הערבית, ניתן להבחין במספר תמורות שחלו בעשורים האחרונים וגרמו להיחלשות "הרוח הקולקטיבית". למשל, משלחי היד השתנו מ"קבוצתי" ל"יחידני" — מחקלאות המתבססת על עבודה קבוצתית כגון קציר, מסיק זיתים, שימור עלי טבק ועוד, למקצועות חופשיים כגון מסגרים, נגרים, נהגים, עורכי־דין, ועוד. חל גם שינוי בטקסים החברתיים — מטקסים המוניים רבי משתתפים לטקסים מצומצמים המכילים מוזמנים מהמעגל הקרוב. כמו כן, חלה התפוררות במבנה הפטריארכלי של האוכלוסייה הערבית וזקני השבט איבדו את סמכותם. במקביל לכל אלה, חלו שינויים בהרגלי הצריכה ובתרבות הפנאי, ואומצו אורחות חיים מערביים המתבססים על היחיד ולא על הקבוצה. תמורות אלה חיזקו את מעמד "היחיד" על חשבון "הקבוצה", וככל שהאינדבידואליזם פורח, אין היחיד נאלץ להתחבר לקבוצתו לצורך פרנסה, ביטחון ואפילו לבילוי זמנו הפנוי. פחות מגע עם האנשים בסביבה מקטיין את רמת ההון החברתי.

3. כיוון שלישי הוא החמולתיות והשבטיות הפורחת בתקופת הבחירות לרשות המקומית ומותרה אחריה הרס כללי במארג החברתי ביישוב, דבר שמקשה על החברה לארגן פעולה קולקטיבית מקרב כלל החמולות והדתות. תפיסת השלטון ברשות המקומית הערבית הייתה ותמשיך להיות יעד נכסף ומשאלת לב של רוב ראשי החמולות מטעמי שליטה וכבוד.

4. תופעת "האדישות הרציונלית": תחושות האפליה הקיימות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל גורמות לאובדן האמון ההדדי בין היחידים, לחוסר אכפתיות ולהיעדר אמון בסיכויי הצלחת הפעולה הקולקטיבית. מדוע להשקיע בפרויקטים שנועדו מראש לכישלון? תופעה זו מאפיינת את רוב אוכלוסיות המיעוטים בעולם הסובלות מאפליה ומדיכוי

כמו השחורים בארצות הברית, יוצאי מדינות המזרח במערב אירופה ועוד.

5. האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל הייתה עדה למספר רב של מקרים של הקמת עמותות ציבוריות שפעלו בקרב האוכלוסייה הערבית ונחלו כישלון. זאת בעקבות הפוליטיזציה שיוחסה להן על-ידי המפלגות הפוליטיות, ובעקבות ניצולן על-ידי חלק מחבריהן, שהשתמשו בכספי העמותות ובמשאביהן לטובתם האישית.

כל אלה גרמו להרס הפעולה הקולקטיבית בחברה הערבית.

נתונים על שיעורי הגבייה בארץ

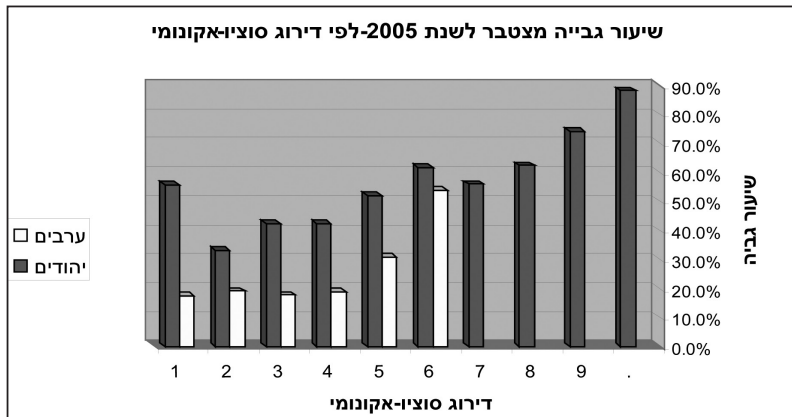
בסעיף זה יוצגו נתונים חשובים על מצב הגבייה של מסים מקומיים בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל, שנאספו ונותחו במסגרת עבודת הדוקטורט שלי (חאג', 2007), ובמסגרת עבודות משלימות שביצעתי בשנת 2009. חלק מהנתונים מבוססים על "דו"ח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות" לשנת 2005 ו-2008 המוצא לאור על-ידי משרד הפנים בישראל (2007; 2010). שיעור הגבייה המצטבר הממוצע של מסים מקומיים לשנת 2005 בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל הוא 18.6% לעומת 53.1% ביישובים היהודים. בשנת 2008 שיעור הגבייה ביישובים הערביים עלה ל-30.2% וביישובים היהודיים ל-65.6%. שיעור הגבייה המצטבר הממוצע של מסים מקומיים במדינת ישראל עמד על 61.2%, דבר שמעלה השערה שלמרכיב "הלאום" יש השפעה על מידת ההיענות לתשלום מסים מקומיים. השערה זו דינה להידחות כפי שנראה להלן, וזאת בשל קיומם של משתנים אחרים "המוסווים" מאחורי גורם "הלאום", כמו "הגורם הכלכלי" בין היתר, ומשפיעים באופן ממשי על שיעור הגבייה של המסים המקומיים. שיעורי הגבייה המצטברים לשנת 2005 המתייחסים לגורם "הדת של היישוב", הם כדלקמן - יישובים מוסלמים 17.9% (46 יישובים), נוצריים 31.1% (4 יישובים), דרוזיים 22.7% (10 יישובים) ויישובים מעורבים 18.4% (15 יישובים). בשנת 2008, שיעורי הגבייה המצטברים לפי דת היישוב הם כדלקמן:

**טבלה מס' 1 – התפלגות תשלום מסים עירוניים לפי דת היישוב –
שנת 2008**

שיעור גבייה מצטבר	סוציור-אקונומי ממרצע	מספר בתי אב	מספר נפשות	דת היישוב
40.4%	3.43	17,128	76,336	יישובים דרוזיים
14.2%	1.00	11,131	110,357	מוסלמים-בדואים-דרום מוסלמים-בדואים-
29.7%	2.18	5,538	30,359	בצפון
31.3%	2.46	109,225	521,701	יישובים מוסלמים
33.7%	3.67	35,587	143,771	יישובים מעורבים
43.9%	4.99	2,203	9,192	יישובים נוצרים

כמו כן, נמצא קשר מובהק בין גורם "הדירוג הסוציור-אקונומי" של היישוב לבין שיעור הגבייה המצטבר, כך שביישובים בעלי דירוג גבוה יש שיעורי גבייה גבוהים (התרשים מתייחס ליישובים יהודיים וערביים במדינת ישראל לשנת 2008):

תרשים מס' 1 – שיעור גבייה של מסי ארנונה כפונקציה של דירוג סוציור-אקונומי



אתיחס לגורם "הדירוג הסוציור-אקונומי" בהרחבה בהמשך, אבל ראוי להזכיר שעל פי פרסומי משרד הפנים, מרבית היישובים הערביים (כ-83% מהם)

נמצאים בדירוג סוציו-אקונומי 3 ומטה, ואף לא יישוב ערבי אחד בדירוג 7 ומעלה. עיון בהבדלים בין שיעורי הגבייה בין יישובים יהודים וערביים בעלי אותו מעמד סוציו-אקונומי מצביע על כך שקיימים גורמים נוספים אשר אמורים להסביר פער זה מלבד הגורם הכלכלי, ועל כך נדון במסגרת הפרקים הבאים.

טבלה מס' 2 – שיעור הגבייה (המצטבר) לפי דירוג סוציו-אקונומי ולאום –
שנת 2008

דירוג סוציו-אקונומי	ערבים	יהודים	סה"כ
1	16%	79%	31%
2	30%	49%	37%
3	32%	41%	33%
4	36%	52%	50%
5	26%	63%	63%
6	47%	73%	73%
7		68%	68%
8		79%	79%
9		89%	89%
10		95%	95%

* שיעור גבייה מצטבר לשנת 2005 – לפי דירוג סוציו-אקונומי

כאשר בוחנים את שיעור הגבייה לפי המעמד המוניציפאלי של הרשות המקומית, מתברר ששיעור הגבייה המצטבר בעריות ערביות בשנת 2005 הוא 16.6% לעומת 50.5% ביהודיות, במועצות מקומיות ערביות הוא 19.2% לעומת 65.0% ביהודיות ובמועצות אזוריות ערביות הוא 48.5% לעומת 67.3% ביהודיות. שיעור הגבייה המצטבר בעריות ערביות בשנת 2008 הוא 27.3% לעומת 63.1% ביהודיות, במועצות מקומיות ערביות הוא 31.5% לעומת 76.9% ביהודיות ובמועצות אזוריות ערביות הוא 59.2% לעומת 77.0% ביהודיות.

ממוצע החוב המצטבר למערכת הארנונה המקומית של בית אב ביישוב ערבי לשנת 2008 הוא 6,987 ש"ח, המהווה כ-1.4 שנות חיוב, ושל בית אב ביישוב

יהודי הוא 4,736 ש"ח המהווה כ-0.70 שנות חיוב. במילים אחרות, האזרח הערבי חייב למערכת הארנונה המקומית פי-2 שנות חיוב מהאזרח היהודי (ראו פירוט חוב ממוצע למערכת הארנונה ביישובים הערביים בנספח מס' 1). סך כל חוב הארנונה המצטבר לכלל הרשויות המקומיות הערביות לשנת 2008 מגיע לכ-1.3 מיליארד ש"ח.

מסגרת תיאורטית

הגורמים המשפיעים על ההיענות לתשלום מסים עירוניים מעט מאוד מחקרים בעולם עסקו בבדיקת הגורמים המשפיעים על היענות האזרחים לתשלום מסים מקומיים, אולם התברר לנו, לאחר מחקר שביצענו, כי הגורמים המשפיעים על ההשתתפות בפעולה קולקטיבית הם אותם גורמים המשפיעים על ההיענות לתשלום מסים מקומיים, דבר המאשש את הנחת הבסיס שלנו שתשלום מסים עירוניים הוא סוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית. קיימות שתי גישות המסבירות את תופעת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית וההשתמטות ממנה, מהן ניתן להקיש לגבי תופעת ההיענות/ההשתמטות מתשלום מסים:

הגישה הקלאסית: גישה זו גורסת שאדם המפעיל שיקולים רציונליים המתבססים על עלות/תועלת פרטנית (אגואיסטית) יבחר תמיד באסטרטגיה של אי-השתתפות. אם אזרח יכול לקבל את השירותים שהממשל מספק בלי לשלם מסים, אזי הוא יעדיף לא לשלם מסים. לצורך הזה, הממשל אמור להטיל קנסות (המהווים הסכם כובל) כדי להשפיע על פונקציית העלות/תועלת של האזרח, ולהביא אותו למצב שלא כדאי לו להשתמט מתשלום מסים. על הממשל לדאוג לאכיפת הגבייה של מסים, אחרת האזרח יחזור לאמץ את אסטרטגיית "הרוכב החופשי" (free rider). הגורם המרכזי המשפיע על השתתפות בפעולה קולקטיבית הוא גורם האכיפה.

הגישה החברתית: גישה זו מקדמת את ההשקפה לפיה השיקולים של אנשים אינם רציונליים בלבד וכי קיימים גורמים חברתיים ופסיכולוגיים המשפיעים על התנהגותם של אנשים, וגורמים להם לבחור בהשתתפות בפעולה קולקטיבית או בהשתמטות ממנה. מבין גורמים אלה אפשר למנות:

1. רמת ההדדיות — שניתן לחלקה לגורמים הבאים:
 - א. האמונה של היחיד שלאחרים יש נטייה להשתתף בפעולה קולקטיבית, ובמקרה של תשלום מסים, אמונה שפרופורציית משלמי המסים

באזור השיפוט שבו הוא גר היא גבוהה/נמוכה. מגורם זה, ניתן לגזור גורמים שהזכרתי קודם לכן בסקירת הספרות שביצעתי במסגרת עבודת הדוקטורט שלי והם: (א) "שיעור המשתתפים של שילינג" (Schelling, 1978), הקובע שמספר המשתתפים בהפגנה משפיע על ההחלטה להצטרף אליה. (ב) רמת ההטרוגניות המביאה לחוסר האמון השורר בין קבוצות שונות (Alesina & La Ferrara, 2000). הפערים התרבותיים, הכלכליים והאתניים בין חלקי האוכלוסייה משפיעים לרעה על מידת האמון שהם חשים אחד כלפי השני. (ג) רמת תחושת האפליה והקיפוח הגורמים לחוסר אמון באחרים ולחוסר אמונה שקיים סיכוי לכך שפעולה הקולקטיבית אכן תצליח (Martinko & Gardner, 1982). הוכח שיחידים החיים תחת אפליה מאבדים את היוזמה ואת הנכונות לשפר את מצבם, ומאבדים את האמון בכך שמנהיגיהם רוצים בטובתם.

ב. אמון במארגני הפעולה הקולקטיבית שינהגו בדמי ההשתתפות בצורה יעילה לטובת כלל משתתפיה. במקרה של תשלום מסים, מדובר באמון שהממשל הוא הגון ומוציא את כספי המסים על מוצרים ציבוריים ועל שירותים מוניציפאליים.

ג. אמון בממונים על הפעולה הקולקטיבית שינקטו בסנקציות נגד אלה שאינם משתתפים ואשר נהנים מפירותיה. במקרה של תשלום מסים, האם הממשל נוקט באמצעים משפטיים ומטיל קנסות על המשתמטים מתשלום המסים?

2. גורמים כלכליים ודמוגרפיים שונים שעל פיהם הכנסה, גיל, מין, דת וצבע יכולים להשפיע על רמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית. למשל, אנשים בעלי הכנסה גבוהה או השכלה גבוהה וכן אנשים מבוגרים ונשים נוטים יותר להשתתף בפעולה קולקטיבית.

3. רמת ההון החברתי — ההון החברתי אמור להשפיע על רמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית בהכילו מרכיבים של אמון בין האנשים המשוויכים לחתכים ולרבדים שונים, אמון במוסדות, צפיפות קשרים וקיום מערכת של סנקציות חברתיות. הון חברתי אמור למעשה לשלב בין הגישה הקלאסית והגישה החברתית לגבי הסבר הפעולה הקולקטיבית, בכך שנורמות חברתיות הן בגדר הסכם כובל חברתי. הסכם כובל חברתי זה אמור להגביל את צורת ההתנהגות של היחיד בחברה תוך שימוש בהטלת "קנסות חברתיים" כגון הוקעה, נידוי, פגיעה במוניטין וכדומה.

על פי הגישה הקלאסית, רצון האזרח לשלם מסים איננו תלוי ברמת השירותים המוניציפאליים שהשלטון המקומי מספק, אלא ברצונו ליהנות משירותים אלה בלי שיהיה שותף במימונם. במלים אחרות, האזרח לא ישלם את מסיו לרשות המקומית מרצון אלא אם יחוש שהיא תקנוס אותו או תטיל עליו סנקציות אם לא ישלם (Allingham & Sandmo, 1972). לפי הסבר זה, אין קשר בין ההיענות לתשלום מסים לבין השאלה אם אחרים משלמים מסים ואם לאו. השאלה המתבקשת היא, למה אזרח מציית לחוק? והתשובה המיידית לשאלה זו היא החשש מעונש או מנזק שעלול להיגרם למוניטין שלו. תיאוריית "הפחד" היא מוגבלת למדי ויכולה להשפיע על חלק קטן מן האנשים בלבד, משום שהיא מתבססת בעיקר על עיקרון העלות/תועלת. על פי עיקרון זה מבצע האזרח השוואה בין התועלת האישית המתקבלת מאי-ציות לחוק (כספי המס שהוא אמור לשלם) לבין עלות הקנס שהוא עלול לשלם במידה שאינו מציית לחוק, ובהתאם לכך הוא מחליט אם לציית ואם לאו.

על פי הגישה החברתית, תשלום מסים לא נובע בהכרח מחשש או מפחד, אלא מרצון להשתתפות, מתחושת אחריות ומתחושת שייכות לקהילה שבה חי האזרח. מחקרים הוכיחו שהחלטת האזרח לשלם את המסים המוטלים עליו איננה רציונלית לגמרי (Kornhauser, 2007). על פי אותו מקור, הענישה נגד החומקים מתשלום מסים משפיעה על חלק קטן מהאזרחים בלבד, ורוב ההיענות לשלם נובעת ממניעים פנימיים, כמו "מוסר תשלום מסים", תכונות אישיות או חברתיות ובמיוחד אלה הנגזרות מתוך צדק פרוצדורלי כמו אמון בשלטון, זולתנות, אמון הדדי, הכרה בשלטון והזדהות עם הקבוצה. זה מביא אותנו למסקנה שחברות הנהנות מרמות גבוהות של "משאבים חברתיים", או ממה שנקרא "הון חברתי" הבנוי על הדדיות ועל אמון הדדי, סיכויי ההצלחה של פעולה קולקטיבית בקרבן גבוהים יותר (Coleman, 1988; Putnam, 2000), ובעקבות כך, גם הסיכויים לתשלום מסים מקומיים.

המרכז לפיתוח הסיוע (Center of Development Support (CDS) ביצע מחקר בשנת 2000 תחת השם: "Payment of municipal services project", שכלל 1600 בתי אב ב-32 רשויות מקומיות ברחבי דרום אפריקה (Ejeldstad & Semboja, 2001). המחקר כלל יישובים עירוניים וכפריים (CDS, 2001). מחקר נוסף בוצע על-ידי ג'ונסון בסוף שנת 1998 תחת השם: "Not so close to their hearts: An investigation into the non-payment of rents, rates and service charges in South Africa's towns and cities", שכיסה 1754 מרואיינים הגרים באזורי השיפוט של רשויות מקומיות ועירוניות שונות (Johnson, 1999). בשני המחקרים קובצו היישובים לפי דירוגם הסוציו-אקונומי המתבטא בסוג

הדירור, במספר הנפשות בבית ובהיקף ההכנסה. המחקרים כללו שאלונים על אספקת השירותים ועל השתנותם לטובה או לרעה בפרק זמן נתון, על תפיסות האזרחים את היכולת ואת האפקטיביות של הרשויות המקומיות לספק שירותים, ובמרומו לגבי מידת האמון שהם חשים כלפי אותן רשויות. כמו כן, נשאלו הנסקרים לגבי תפקידם של מנהיגי הקהילה, על הערכתם את גובה שיעור ההיענות לתשלום מסים, על תפיסתם את הסיבות שבגינן אנשים מסוימים לא משלמים מסים ואחרים כן, וכיצד צריך לטפל במשתמטים.

מחקר ה-CDS הצביע על כך שהסיבה העיקרית לאי-תשלום המסים היא היעדר היכולת לשלם, הנובעת מהעוני של התושבים, כך שגם אם היו רוצים לשלם, אין ביכולתם לעשות זאת. לעומת זאת, המחקר של ג'ונסון הצביע על כך שהסיבה לאי-היענות לתשלום מסים נובעת מקיומה של "תרבות של אי-תשלום". עם זאת, שני המחקרים הצביעו על שונות גדולה בהיענות לתשלום מסים בין אנשים בתוך הקהילה ובין הקהילות לבין עצמן. זאת, למרות שלחלק מן הקהילות דירוגים סוציו-אקונומיים זהים, ושהקהילות שרויות תחת אותם תנאים חברתיים, כך שאין כל סיבה שתשרור בהן "תרבויות אי-תשלום" שונות. הדבר מצביע על כך שקיומה של חלוקה כלשהי של הקהילה פוגעת בסיכוי של השתתפות בפעולה קולקטיבית.

לפי המודל הכללי הסטנדרטי להתנהגות משלמי המסים, תשלום מסים איננו עניין של תפיסת היקף השירותים הניתנים על-ידי הממשל, אלא הנחה התנהגותית בסיסית שלאנשים יש נטייה להיות "רוכבים חופשיים" (Free Riders). משמע, איש לא ישלם את מסיו בצורה וולנטרית אלמלא החשש מאיום הממשל בהטלת עונשים (Allingham & Sandmo, 1972). עם זאת, היקפן המתעצם של עדויות המתקבלות ממחקרים מגלה ששיעור ההשתתפות בתמורה למוצרים ציבוריים מושפע ממשתנים כמו "אמון בין אזרחים" ו"אמון בממשל" (Slemrod, 2001). כמו כן, Scholz טוען שללא אמון אין מקום לשיתוף פעולה חברתי ולהיענות וולנטרית לחוקים ולתקנות (Scholz, 1998). ההתפתות לא לשלם מסים כאשר אחרים כן משלמים מסים מסבירה את בעיית הרוכב החופשי המופנמת בפעולה קולקטיבית (Hardin, 1982). למה משלם המסים לא ינצל את האפשרות להיות רוכב חופשי? על כך משיבה Levi שאזרחים נוטים לתת אמון בממשל רק אם קיים בהם אמון שהממשל פועל לטובתם, שהתנהגותו היא הוגנת ורציונלית וכי קיימת תמורה לאמון שלהם בממשל (Levi, 1998). האמון בממשל והתחושה שאחרים שותפים לאמון זה מאיץ באנשים להיות משתפי פעולה גם אם בטווח הקצר להיות רוכבים חופשיים זה לטובתם. הרצון של אזרחים לשלם מסים בצורה וולנטרית

מתבסס על יכולתו של הממשל המקומי לספק שירותים ועל מוכנותו המופגנת להבטיח את היענות האזרחים לתשלום מסים.

הגורמים המשפיעים על רמת ההיענות לתשלום מסים עירוניים נחקרו על-ידי Fjeldstad (2004a) שהתבסס על הממצאים של Levi (1988; 1997). Fjeldstad קבע שהקשר בין משלם המסים לבין הממשל המקומי מכיל שלושה אלמנטים:

1. החליפין הכספי (Fiscal Change) — על פיו אזרחים ישלמו מסים אם הם משוכנעים שהממשל משתמש במשאב זה לאספקת שירותים. התשלום מתבצע בגלל 2 סיבות: הראשונה, כדי לממן את השירותים הציבוריים, והשנייה, כדי לגרום לאזרחים להשתתף גם הם בתשלום זה (Andreoni, Erard & Feinstein 1998; Cowell & Gordon 1988). קיומן של תועלות חיוביות, הנמדדות על סמך מדדים כמותיים ואיכותיים, מגביר את ההסתברות שהאזרחים ייענו לתשלום מסים בצורה וולונטרית בלי כפייה ישירה.

2. כפייה (Coercion) — על פי הפרספקטיבה החדשה של היענות לתשלום מסים קיים קשר בין "אמון" לבין "כפייה". Scholz התבטא לגבי הצורך שאזרחים יאמינו שהממשל נוקט באמצעים המשפטיים הנדרשים נגד משתמטים (Scholz, 1998). על פי Johnson, נמצא כי 27% מהנשאלים בסקר במחוז Gauteng בדרום אפריקה ענו שהם מאמינים שאנשים שלא שילמו את מסיהם מודאגים שעקב כך תיגרמנה להם בעיות (Johnson, 1999). במקומות אחרים השיעור היה 50%. על פי התיאוריה הקלאסית הנוגעת להיענות לתשלום מסים, צפוי שכל שנקטות סנקציות נגד משתמטים, שיעור ההיענות לתשלום מסים עולה (Allingham & Sandmo, 1972). עם זאת, הניסיון עם הרשויות המקומיות בדרום אפריקה מצביע על כיוון הפוך — ככל שחלה החמרה בסנקציות, כך התפשטה התופעה של התנגדות לתשלום מסים. ההסבר לכך הוא היעדר אלמנט "ההדדיות" שגרם לרשות להצטייר כבלתי נענית, לא מכובדת ולא הוגנת בעיני האזרחים.

3. השפעות חברתיות (Social influences) — החשיבות של האינטראקציות החברתיות בעיצוב הטעם והפעולות הודגשה רבות על-ידי סוציולוגים ופסיכולוגים חברתיים (ראו, Hessing, Elfers & Weigel, 1988). הגיוני להניח שההתנהגות האישית לגבי תשלום מסים, כמו התנהגויות אחרות, תושפע מאינטראקציות חברתיות. ההתנהגות הכרוכה בהיענות והעמדות כלפי מערכת המסים תלויות בהתנהגותה של הקבוצה שאליה משתייך היחיד, כגון קרובים, שכנים, חברים ואיגודים פוליטיים. אם ייוודע לאזרחים

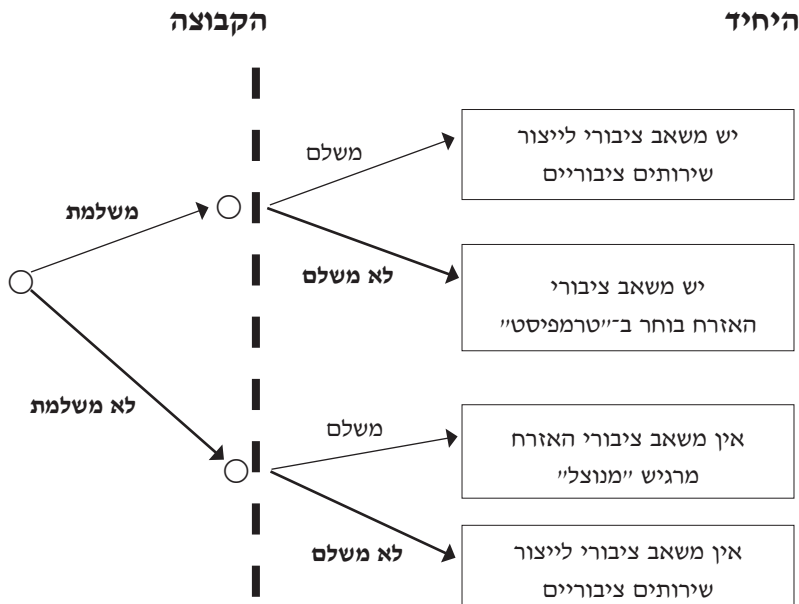
שמספר רב של חברים בקבוצה שלהם לא שילמו מסים, ההתחייבות שלהם לשלם מסים תיחלש. מצד שני, אינטראקציות חברתיות צפופות יכולות להביא למצב של סלידה מאלה שלא משלמים, דבר היכול להוביל לכך שיחידים יימנעו מהתחמקות מתשלום מסים מחשש לסנקציות חברתיות הנגרמות על-ידי חשיפתם בפני הציבור (Grasmick & Green, 1980; Grasmick & Scott, 1982). מחקרים תיאורטיים העוסקים בהתנהגות העדר בכלכלה מצביעים על כך שגורמים חברתיים יכולים להשפיע על ההיענות לשלם, במיוחד נוכח ההסתברות להיתפס ולהיענש (Banerjee, 1992; Sah, 1991). מצד שני, עדויות ממדעי התנהגות מראות שככל שמשתפים את היחיד בתהליך קבלת ההחלטות, כך הוא יאמץ רמות גבוהות יותר של היענות (Hessing et al. 1988; Lewis, 1995), וככל שיש אמירה למשלמי המסים בנוגע לאופן הוצאת הפדיון של המסים, צפוי שההיענות תעלה. קריטריון נוסף שמשפיע על ההיענות הוא תפיסת הלגיטימיות של האזרח את הממשל. היעדר לגיטימיות לממשל מצמצם את ההצדקה למלא חוקיו.

במחקר שנעשה על-ידי Alesina, Baqir & Easterly (1998) במחוז פרינס ג'ורג' במרילנד שבארה"ב, שבו היה רוב לבן, נבחן הקשר בין אספקת מוצרים ציבוריים הממומנים על-ידי משלמי המסים כגון: חינוך, כבישים ושירותי ניקוז (ביוב), לבין קיומן של קבוצות אתניות באזור נתון. בשלב מסוים, משה של אזרחים שחורים מהמעמד הבינוני עברה לגור במחוז זה, והדבר השפיע על התפלגות הרכב האוכלוסייה. למרות שהרוב נשאר "לבן", ההיענות לתשלום מסים ירדה ורמת השירותים ירדה.

דילמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית/תשלום מסים בתת-פרק זה יוסבר הרקע להגדרת ההשתתפות בתשלום מסים כסוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית. הפעולה הקולקטיבית כאן היא גיוס משאב פיננסי משותף הנדרש לייצור המוצרים הציבוריים לכלל האוכלוסייה. ההחלטה של היחיד לתרום למשאב ציבורי משותף זה היא אקוויוולנטית להחלטתו להשתתף בפעולה קולקטיבית להשגת מטרות משותפות. מוצרים ציבוריים דוגמת ביטחון, בריאות וחינוך מצריכים משאבים ציבוריים שמקורם על פי רוב בתשלום מסים. המקור של משאב ציבורי, אפוא, הוא השתתפות האזרחים בפעולה קולקטיבית בצורת תשלום מסים הנאכפת באמצעות חוקים ותקנות, אך מחייבת גם לגיטימציה והסכמות בסיסיות.

החוקרים Olson (1965) ו-Hardin (1982) סיפקו תובנות על הדינמיקה של פעולה קולקטיבית המסייעות לחברה להתמודד עם אתגרים כמו מחסור במשאבים, צפיפות אוכלוסין ובעיית ההשתמטות מתשלום מסים. תובנות אלה משמשות נקודת מוצא תיאורטית להסבר על אודות תופעות חברתיות רבות, כגון התמודדות עם מחסור במוצרים ציבוריים מסוגים שונים שנוצר בשל התנהגות לא שיתופית של הפרט, השתתפות הפרט בפעולות שיועילו לאחרים בחברה (ציות לחוק, שירות בצבא, תשלום מיסים), התארגנות של תנועות חברתיות, ופתרון קונפליקטים ברמת המקרו והמיקרו. על-מנת להמחיש את הבחירה של היחיד להיות "רוכב חופשי" מול קבוצה המנסה לגייס משתתפים בפעולה קולקטיבית, מוצגת להלן מטריצת "התקבולים" השונים הנובעים מהחלטות:

תרשים מס' 2: תהליך ההחלטה מול הקבוצה ומול השאלה לשלם או לא לשלם מסים



אם האזרח צריך להחליט האם לשתף פעולה אם לאו במצב בו כל האחרים משתפים פעולה, הרי שהוא יעדיף לא לשלם כי אז יש לו רק תועלת ללא עלות.

באופן דומה, אם האזרח צריך להחליט האם לשתף פעולה אם לאו במצב שבו כל האחרים לא משתתפים, הרי שהוא יעדיף לא לשלם כי אז אין לו תועלת בכל מקרה, אבל גם לא עלות. במילים אחרות, האזרח יעדיף לא לשלם מסים ללא קשר לשאלה אם שאר האזרחים משלמים את מסייהם אם לאו. מכאן, שלכל האזרחים יש אסטרטגיה שולטת של אי-השתתפות. אם כל חברי הקבוצה ינהגו אותו דבר, אזי לא יהיה משאב ציבורי לייצור שירותים ציבוריים לכלל הקבוצה. אם המדינה רוצה למנוע מצב זה, היא צריכה להתערב בצורת הטלת קנס גבוה על אלה שאינם משלמים ולדאוג לאכוף אותו (Chong, 1991). על פי מודל זה קיימת נקודת שיווי משקל אחת והיא "אי-שיתוף פעולה" אשר מהווה את האסטרטגיה הדומיננטית ("שיווי משקל נאש").

מהדיון לעיל ניתן ללמוד שגם אם התועלת שהאזרח מפיק מהשתתפות בפעולה קולקטיבית הייתה גבוהה יותר ממחיר ההשתתפות, היחיד שיפעיל שיקולים רציונליים תמיד יעדיף שלא להשתתף בפעולה הקולקטיבית. אם נשליך עובדה זו על נושא ההשתתפות בתשלום מסים עירוניים, אזי לא משנה מה היחס בין שווי השירותים המוניציפאליים שהאזרח תופס לבין ערך המסים שהוא צריך לשלם, שכן הוא יבחר תמיד באסטרטגיית ה"משתמט". במחקר הנוכחי, ההנחה היא שיכולת האכיפה של הממשלה היא מוגבלת, והדבר נכון במיוחד ברמה המקומית, ולפיכך מודגשים משתנים חברתיים אחרים המסבירים את ההשתתפות בפעולה קולקטיבית בהינתן רמת אכיפה נמוכה (אם בשל חוסר יכולת, עלויות אכיפה גבוהות, או חוסר רצון לאכוף).

הדיון התיאורטי והאמפירי בבעיה זו ובדרכי פתרונה מעסיק מזה שנים רבות חוקרים מתחום מדעי החברה ואף הניב מספר עצום של מחקרים הבוחנים את הסוגיה מזוויות שונות. הפתרון הבסיסי ביותר שמאומץ בדרך-כלל לבעיית הפעולה הקולקטיבית הוא יצירת הסדר כובל אשר מחייב את היחידים להשתתף בפעולה הקולקטיבית, כמו למשל החובה להתגייס לצבא, לשרת במילואים, לשלם מסים, לנהוג ברכב על פי הכללים, לשלם שכר מינימום לעובדים ולא להעסיק עובדים זרים שלא כחוק. כל עוד ההסדר הכובל נאכף בצורה יעילה, האזרחים אכן ישתפו פעולה ובעיית הפעולה הקולקטיבית תיפתר (למרות שפתרון זה אינו יעיל בהיבטים אחרים).

אלא שבמקרים רבים, כמו בכל הדוגמאות שנמנו לעיל, ההסדר הכובל לא נאכף באופן יעיל, אם בשל מחסור במשאבים או מסיבות אחרות. בפועל הציבור (או חלקים ממנו) חש שההסדר הכובל חלש או אינו קיים למעשה, ולכן מאמץ את אותה התנהגות שתוארה לעיל בהיעדרו של הסכם כובל, ומכאן שוב מתפתחת בעיית הפעולה הקולקטיבית ומתרחבת בעיית ההשתמטות.

כמובן שבמקרים אלה ניתן לדרוש להגביר את האכיפה ולהחמיר אותה בצורה קיצונית, אלא שבעיית האכיפה לא נוצרה יש מאין — זהו פתרון מוגבל מאוד שלא ניתן לבסס עליו יחסי גומלין ארוכי טווח בין האזרח למדינה. מכאן עולה הצורך המחקרי-תיאורטי לאתר מנגנונים נוספים שיגבירו את רמת שיתוף הפעולה בקרב הציבור בכל הקשור לפעולה קולקטיבית.

מחקר לאיתור הגורמים המסבירים את שיעורי הגבייה הנמוכים של מסים עירוניים ברשויות המקומיות הערביות במדינת ישראל

במסגרת עבודת הדוקטורט (חאג', 2007) ערכתי מחקר שבו נבחנו הגורמים המשפיעים על שיעורי הגבייה של מסים מקומיים ביישובים ערביים ועל היענות התושב הערבי לתשלום מסיו לרשות המקומית. המחקר כלל שני שלבים — השלב הראשון בדק את השפעת הגורמים: "גודל הקבוצה", "דירוג סוציו-אקונומי", "רמת הטרוגניות על בסיס חמולות" לבין "שיעור הגבייה המצטבר" של ארנונה ביישוב (לשנת 2005). נמצא ששלושת הגורמים הנ"ל הם בעלי השפעה מובהקת. מקדם המתאם המרובה בין הגורמים הנ"ל לבין "שיעור הגבייה המצטבר" הוא $R=0.571$, שבהתחשב במגבלות המחקר, שלא אפשרו לנו לבדוק את רמת האכיפה בפועל ביישוב או את רמת ההון החברתי ביישוב, נחשב למקדם טוב המצביע על תרומה משמעותית של הגורמים שבחרנו להסבר התופעה.

השלב השני בחן את הגורמים המשפיעים על רמת "אי-ההיענות לתשלום מסים" ברמת "התושב". "רמת אי-ההיענות לתשלום מסים" הוגדרה כיחס בין גובה החוב השוטף של אזרח למערכת הגבייה לבין חיוב המס השנתי שהוא מקבל מדי שנה. לדוגמה, אם אזרח מסוים מחויב כל שנה בתשלום ארנונה שנתי של 6,000 ש"ח והחוב שלו לרשות המקומית הוא: 9,000 ש"ח, אזי מקדם ההיענות הוא 1.5 המתקבל מחלוקה של 9,000 ב-6,000. המחקר התבסס על מדגם של 419 תושבים הגרים ב-6 יישובים ערביים במדינת ישראל, שהם בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים ודמוגרפיים שונים. הגורמים שנמצאו כמשפיעים באופן מובהק על מקדם אי-ההיענות לתשלום מסים לפי סדר השפעתם הם:

**טבלה מס' 3: הגורמים המשפיעים על ההיענות לתשלום ארנונה
לפי סדר השפעתם**

סדר תרומה לקורלציה המרובה	1	2	3	4	5	6	7
תרומה למתאם	0.430	0.539	0.611	0.622	0.628	0.635	0.641
שם המשתנה	רמת הון חברתי יחידני	רמת הכנסה	רמת אכיפה נתפסת	שיעור משלמים נתפס	אמון נתפס בהגינות המערכת	רמת תחושת קיפוח נתפסת	רמת שירותים נתפסת

* מקדם המתאם המרובה שנמצא הוא: $R = 0.641$.

המחקר ברמת "התושב" התבסס על הדיסציפלינה החברתית הטוענת שאנשים הם שונים זה מזה מבחינת מוכוונותם החברתית – יכולתם להפנים ערכים חברתיים ולאמץ נורמות חברתיות המעודדות שיתוף פעולה. בנוסף, אנשים הם שונים באשר לרמת אמונם (הסובייקטיבי) בהגינות השלטון, ובתפיסתם את שיעור המשלמים בקהילה ואת רמת האכיפה שהמערכת נוקטת נגד משתמטים. הגורמים הנ"ל הובילו למקדם מתאם של $R=0.641$ אשר מעיד שנית על יכולת המשתנים שבחרנו להסביר את תופעת אי-ההיענות לתשלום מסים עירוניים ביישובים הערביים במדינת ישראל.

להלן הסבר מסכם על הגורמים המובהקים המסבירים את תופעת ההשתתפות בתשלום מסים עירוניים מתוך שני המחקרים:

1. אמון והדדיות: קבוצת גורמים זו מאחדת את כל המשתנים הקשורים לאמון והדדיות המשפיעים על היקף ההשתתפות בפעולה קולקטיבית ותשלום מסים (ראה משתנים בטבלה למעלה, הממוספרים 3, 4, 5). משתנים אלה מצביעים על 3 רמות אמון המשקפות את מידת ההיענות של האזרח לתשלום מסים: (1) אמון בכך שהמערכת השלטונית היא הגונה ומשתמשת בפדיון המסים לאספקת שירותים ציבוריים ולרווחת התושבים (Andreoni et al. 1998; Cowell & Gordon, 1988; Levi, 1998; Scholz & Lubell, 1998). (2) אמון בכך ששיעור משלמי המסים בשטח שיפוטי נתון הוא גבוה, או במילים אחרות, אמון בכך שרוב האנשים משלמים (Granovetter, 1978; Karklins & Petersen, 1993; Kelling & Coles, 1996; Schelling, 1978).

(3) אמון בכך שהמערכת השלטונית נוקטת בכל האמצעים נגד מי שאינם משתתפים בתשלום המסים (Allingham & Sandmo, 1972; Johnson, 1999; Scholz, 1998).

2. רמת הון חברתי יחידני (Individual Social Capital): המושג "הון חברתי יחידני" הוגדר על-ידי Bourdieu (1986) כמקבץ המאפיינים החברתיים של היחיד, הכוללים: כישורים, כריזמה ומאגר קשרים המאפשרים לו לקבל תמורות מאינטראקציות עם אחרים. במחקר זה, פותחה מתודולוגיה מיוחדת למדידת פרמטר "ההון החברתי היחידני" ברמת הפרט, ונמצא שגורם זה הוא בעל חשיבות מכרעת בהסבר תופעת ההיענות לתשלום מסים. מן הממצאים עולה שאזרחים בעלי מוכוונות חברתית גבוהה, המשולבים במסגרות פורמליות ובלתי פורמליות בקהילותיהם, המשתתפים בפעילויות חברתיות או פוליטיות והמאמינים בזולת, הם אנשים בעלי נכונות גבוהה לשלם מסים ורואים בזה חלק מתהליך קידום המטרות המשותפות. תוצאות סקירת הספרות שבוצעה בעבודה זו על נושא "ההון החברתי" בחברה הערבית, הצביעו על קיומם של פרמטרים חברתיים המפריעים ללכידות החברתית, כגון היעדר ארגוני גג, התפרקות מבנה החמולה ופוליטיזציה של המבנה החברתי. כמו כן הצביעו התוצאות על קיומן של מגמות ירידה בהון החברתי, הנובעות מגלובליזציה, משינויים בטקסים, בעיסוק, בהוגלי הצריכה ובתרבות הפנאי. מכאן ניתן להבין את הקשר בין רמת הון החברתי הנמוך לבין רמת ההשתתפות בפעולות קולקטיביות ובתוך כך ההשתתפות בתשלום מסים.

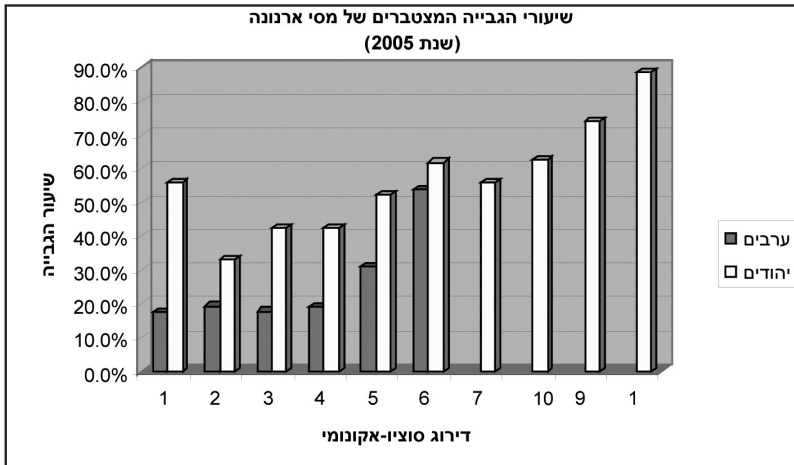
3. רמת הטרוגניות על בסיס חמולות/עדות: בנושא זה פותחה מתודולוגיה מיוחדת המתבססת על מקדם ההטרוגניות של Alesina תוך התאמתה להטרוגניות על בסיס חמולות. רמת ההטרוגניות H_i של יישוב i הוגדרה כ- $H_i = 1 - e_i$, כאשר e_i מציין את האחוז שמהוות 10 החמולות הגדולות ביותר ביישוב מסך כל התושבים ביישוב. ככל ש- H_i גדל, מעיד הדבר על קיומן של חמולות רבות המונות מספר נפשות קטן. ובכך, במחקר זה אוששה הטענה שכל שרמת ההטרוגניות (על בסיס מוצא, גזע, דת, הכנסה, תרבות הפנאי ועוד) עולה, אזי רמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית יורדת, וכך גם ההשתתפות בתשלום מסים. הקשר בין הטרוגניות לתשלום מסים שנמצא במחקר זה תואם את הממצאים של Alesina, Baqir & Easterly (1998), אשר באחד ממחקריהם גילו ששיעור ההשתתפות במסים בקרב אוכלוסייה לבנה ירד לאחר שעברה אליה מסה של אזרחים שחורים ושינתה את המאזן הדמוגרפי. השונות על בסיס חמולות מוכיחה אף היא את השפעתה על

תשלום מסים. במילים אחרות, ביישובים שיש בהם מספר רב של חמולות קטנות, כמו בחלק מן היישובים העירוניים, שיעור הגבייה הוא נמוך.

4. רמת תחושת אפליה וקיפוח: שדה המחקר האמפירי שבו התבצעה עבודה זו חייב התאמה נוספת של המודל הכללי למאפייני האוכלוסייה הערבית ולתנאים המבניים תחתם היא פועלת. לשם כך נעשה ניסיון בעבודה זו לאתר גורמים נוספים המתייחסים להשתתפות בפעולה קולקטיבית בקרב מיעוטים ובקרב אוכלוסיות הסובלות מתחושות קיפוח ואפליה, המאפיינים את האוכלוסייה הערבית בארץ. המתבונן מן הצד היה מצפה שהמיעוט הערבי במדינת ישראל שיש לו מאפיינים חברתיים זהים, ערכים משותפים ובעיות משותפות, ומהווה מיעוט המנהל מאבק לשוויון מול השלטון המרכזי, יגלה רמות גבוהות יותר של שיתוף פעולה פנימי-מקומי. אך במחקר זה הוכח שנית שרמות גבוהות של תחושות קיפוח ואפליה מקטינות את רמות האמון ההדדי בין האזרחים לבין עצמם, בין האזרחים לבין המוסדות ובין היכולת של הפעולה הקולקטיבית להצליח לבין המוטיבציה של האזרח הערבי להשתתף בתשלום מסים (Farrel, 1983; Hirschman, 1970; Lin & Nugent, 1995; Martinko & Gardner 1982; Parker & McDonough, 1999).

5. מצב סוציו-אקונומי: הממצאים של מחקר זה תואמים את תיאוריית הבחירה הרציונלית של אולסון, לפיה אנשים שיש להם יותר מקורות (כספיים או אחרים) נושאים את מרב העומס הנדרש לאספקת המוצרים הציבוריים בהשוואה למיעוטי יכולת. עוד המחקר גורס כי מיעוטי היכולת בוחרים בדרך-כלל באסטרטגיה של ה-*free riders*, לפיה הם ייהנו מהמוצר הציבורי בלי שתרמו לאספקתו. הדבר אומת גם במחקרים של Alesina & La Ferrara (2000) בארה"ב, של ה-Center of Development (2001), Support של Fjeldstad (2004b) בדרום אפריקה, וגם של Fiil-Flynn (2001) ו-McDonald (2002), הטוענים שאנשים לא נענים לשלם מסים עירוניים לא בגלל חוסר רצון, אלא בגלל חוסר יכולת. הדבר כמובן תואם את תוצאות המחקר התגליתי בו נמצא קשר ישיר ומובהק בין הדירוג הסוציו-אקונומי של כלל היישובים בארץ (יהודיים וערביים) לבין שיעורי הגבייה בהם. להלן גרף:

תרשים מס' 3 – שיעורי גבייה מצט' של ארנונה לפי דירוג סוציו-אקונומי
– יהודים וערבים, לשנת 2005



מהגרף למעלה, ניתן לראות: א. את התלות בין הדירוג הסוציו-אקונומי של היישוב לבין שיעור הגבייה המצטבר באותו יישוב. ככל שהדירוג הסוציו-אקונומי של היישוב עולה, עולה גם שיעור הגבייה של מסים עירוניים (מקדם המתאם שנתקבל הוא: $R=0.688$). ככל הנראה נובע הדבר מהיחס הקיים בין עלות המס לבין סך כל ההכנסה של משק הבית, שהוא נמוך יותר אצל משפחות עשירות בעלות הכנסה גבוהה. ב. את הפער הקיים בין שיעורי הגבייה של מסים עירוניים בין יישובים יהודיים (53.1%) וערביים (18.6%). (נכון לשנת 2005).

במידה שנתייחס למשתנים המובהקים כאל מנבאים טובים של המאפיינים האישיים וההתנהגותיים של "משלם המסים", נוכל לתאר את הפרופיל של האזרח הנענה לתשלום מסים עירוניים כ"אדם בעל מוכוונות חברתית גבוהה, המתבטאת בתרומה לקהילתו דרך השתלבות בעמותות ציבוריות ותרומה לזולת. הוא אדם שמאמין בדרך-כלל לאנשים ביישוב, לשכניו ולאנשים השונים ממנו. הוא בעל הכנסה טובה ותופס את מערכת הגבייה העירונית כחזקה וכמסוגלת לנקוט צעדים נגד משתמטים. הוא סבור ששיעור המשלמים

ביישוב שלו הוא גבוה, שהשירותים המוניציפאליים שהוא מקבל הם סבירים, ותחושות הקיפוח לא מונעות ממנו לשלם מסי ארנונה לרשות המקומית".

סיבות אחרות לשיעור הגבייה הנמוך של מסי ארנונה ביישובים הערביים קיימות סיבות נוספות שיכולות לתת הסבר לתופעת שיעור הגבייה הנמוך של מסים מקומיים ביישובים הערביים ושאינן קשורות למחקרים שתוארו בסעיפים הקודמים. סיבות אלה נתגלו במהלך ראיונות אישיים עם נציגי ציבור של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל ובכלל זה נבחרים, פקידיים בכירים, חברי כנסת, פעילי ציבור ועוד. המחקר השתמש ב"ריאיון עומק" עם 18 אנשי מפתח בחברה הערבית שיש להם נגיעה לחיים הציבוריים, לרשויות המקומיות ולנושא הגבייה של מסים מקומיים. לאחר ניתוח הראיונות, נגזרו הסיבות הבאות לשיעור הגבייה הנמוך של מסים עירוניים ביישובים הערביים. לטענת חלק מן המרואיינים, קיים ניפוח של "החוב הכללי" המיוחס ליישובים הערביים, הגורם להצגת שיעורי גבייה נמוכים. הניפוח הזה מקורו בשלוש סיבות:

1. אי־מימוש הפטורים וההנחות שחלקים גדולים מהציבור זכאים להם, דבר המנפח את "כלל החוב" הרשום על שם התושב וכך את סך כל החוב המצטבר של היישוב. לדוגמה, אם תושב מסוים זכאי ל-80% הנחה והוא אינו דואג להביא מסמכים על זכאותו ומשלם את ה-20% הנותרים, אזי החוב הנרשם לחובתו הוא ה-100%. ככל הנראה הרשות המקומית לא ששה לבצע פעולה זו כי לא מדובר כאן בתוספת הכנסה ממשית לקופת הרשות, אלא בהצגת שיעור גבייה גבוה בספרים.
 2. אי־טיפול מנהלתי שיטתי בחובות גבייה אבודים: החוק מאפשר לרשות המקומית למחוק חובות אבודים שעקב בעיות בירוקרטיות שונות לא ניתן לגבותם, כגון: היעדר חד־משמעיות בבעלות על הנכס או על המשתמש בו, שכירות על־ידי חברות בע"מ שהתפרקו, בניינים נטושים או בהליכי פירוק ועוד.
- לא קיימת מוטיבציה אצל הרשויות המקומיות לטפל במחיקת חובות אבודים, וזאת בשל 3 סיבות:
- (1) הטיפול בחובות אבודים אינו מניב הכנסה ממשית לקופת הרשות המקומית, אלא להיפך, הוא דורש משאבים כספיים ומקצועיים לטיפול בתהליך מחיקת החוב שעלול להיות מורכב, יקר ומתמשך.
 - (2) האזרחים עלולים להתייחס לחוב של אזרח מסוים שנמחק כתקדים, ואז עולה החשש שתיווצר אצלם נטייה "לחקות" את המקרה. הדבר

יכול גם ליצור את הרושם שהרשות המקומית נוהגת בצורה לא הוגנת ולא שוויונית מול האזרחים ומוחקת חובות למקורביה.

(3) מנהלי הכספים והחשבים של הרשויות המקומיות, משתמשים בסך החוב של הארנונה להצגת "אובליגו" חיובי המאפשר להם לקבל הלוואות מבנקים ומגורמי מימון אחרים. סך החוב של היישוב נחשב כחלק מ"נכסי הארגון" והוא מופיע בספרים ככזה.

3. המרכיב שמהווה ארנונה מעסקים מסך הארנונה: לטענתם, שיעור הגבייה מארנונת "עסקים" הוא גבוה ומשתווה כמעט לסקטור היהודי, אבל מאחר ומרכיב "העסקים" הוא נמוך מאוד עקב היעדר אזורי תעשייה, מרכיב מסחר גדולים ומוסדות ממלכתיים המניבים פדיון ארנונה גבוה, אזי שיעור הארנונה הכללי המוצג בספרים הוא "נמוך". טענה זו נבדקה על-ידנו במחקר הכמותי, ונמצא שמרכיב זה אינו משפיע על שיעור הגבייה, שכן הוא ככל הנראה נכלל בגורם ה"דירוג סוציו-אקונומי", ומשכך אין ספק שקיומם ופריחתם של עסקים ביישוב מעלה את הדירוג הסוציו-אקונומי.

מצד שני, הטענה שהמרכיב הנמוך שמהווה ארנונת עסקים מתוך סך כל חיובי הארנונה מהווה סיבה לשיעור הגבייה הכללי הנמוך, הוכחה על-ידי הכלכלן אגמון (2009) באמצעות מסמך שהופק על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. על פי מקור זה, אומדן שיעור הגבייה הממוצע בארנונה לשנת 2009 ביישובים הערביים הוא — למגורים 27% ולעסקים 49%, וביישובים היהודיים — למגורים 75% ולעסקים 79%. במילים אחרות, שיעור הגבייה ב"עסקים" ביישובים הערביים הוא פי-2 מזה של "מגורים". מכאן ניתן להסיק שאילו היו יותר עסקים ומשרדי ממשלה בסקטור הערבי שיעור הגבייה היה עולה משמעותית.

פתרונות מוצעים לטיפול בהיענות הנמוכה לתשלום מסים מקומיים בקרב האוכלוסייה הערבית

המשתנים המשפיעים על שיעורי הגבייה מסווגים לשני סוגים — "מוכנים" (Structured) ו"לא מוכנים". משתנים לא מוכנים הם כאלה שניתן להשפיע עליהם על-ידי יישום תכנית התערבות ממשלתית או חברתית כמו "רמת האכיפה" או "רמת השירותים". לעומת זאת משתנים מוכנים הם גורמים שלא ניתן לשנותם על-ידי התערבות חיצונית. דוגמאות למשתנים אלה הן רמת ההטרוגניות או הדירוג הסוציו-אקונומי.

לאור האמור, מצאנו לנכון להציע פתרונות המתבססים על הגורמים בעלי ההשפעה על ההיענות לתשלום, ושניתן להשפיע עליהם על-ידי התערבות חיצונית. להלן הפתרונות המוצעים:

1. חיזוק ההון החברתי ביישוב

ההון החברתי הוא ערך חברתי נשגב המשפיע על נושא השייכות ליישוב, על האמון ההדדי בין התושבים ועל האמון בין התושבים לבין הרשות המקומית. כמו שהוזכר בסעיפים הקודמים, המרקם החברתי של היישוב הערבי נפגע קשות מן המאבק על השלטון בין החמולות ובין הקבוצות היריבות. המחקר שבוצע על-ידנו הצביע על כך שהגורמים "אמון בהוגנות השלטון המקומי" ו"אמון בהגינות השלטון המקומי" נגזרים מ"גורם העל" שנקרא אמון הדדי שהוא אבן הפינה בהון החברתי.

כאשר רמת האמון ההדדי תגבר, אז תגבר איתה רמת האמון בשלטון ורמת תפיסתו כשלטון "הגון" וככזה המשתמש בכספי המסים לצורך אספקת שירותים מוניציפאליים. כך גם תגבר רמת האמון בשלטון כשלטון "הגון" בכך שהוא נוקט בכל האמצעים הנדרשים נגד אנשים החומקים מתשלום מסים. נוסף לכך תגבר גם רמת האמונה בעובדה שרוב האזרחים משלמים את מסייהם לרשות המקומית.

אם כך, על הרשות המקומית ביישוב ועל מנהיגי הציבור ביישוב הערבי ליזום מהלכים שמטרתם לחזק את ההון החברתי ביישוב על כל רבדיו. החל מראש הרשות המקומית שצריך להתנהג כ"ראש היישוב", דהיינו כמנהיג שפועל למען כלל התושבים ביישוב, לרבות אלה שאינם נמנים על חמולתו או על קהל מצביעיו. חיזוק ההון החברתי יגביר את תחושת ההשתייכות ליישוב ובנוסף יביא לחיזוק הפעולה הקולקטיבית. אלו יובילו ליצירת "מורל תשלום" גבוה שיגביר את רמת ההיענות לתשלום מיסים מקומיים.

את חיזוק ההון החברתי ניתן לביצע דרך המהלכים הבאים:

א. שילוב הערך "השתייכות ליישוב" בתכנית מערכת החינוך הבית-ספרית. יש לחנך את התלמידים על אהבת היישוב ועל והגאוה במורשתו באמצעות הכרת ההיסטוריה שלו, האנשים המשפיעים בתוכו, המוסדות הפועלים בתוכו, מבנהו הגיאוגרפי ועוד.

ב. פעילויות יזומות שמטרתן להגדיל את "שטח המגע" בין החלקים השונים של היישוב. היכרות בין אנשים הנגזרת מפעילות משותפת תביא להעמקת היחסים האישיים ולהגברת האמון ההדדי. פעילויות

אלה יכולות להיות בתחום החינוך, הספורט, המוסיקה, העסקים, איכות הסביבה, הלוחמה בסמים, מיגור האלימות ועוד.

ג. ייזום פרויקטים ציבוריים לחיזוק האריג החברתי ותחושת השייכות ליישוב, כגון: "עיתון מקומי", "רדיו מקומי", "המנון מקומי" (אותו שרים כל התלמידים לפני הכניסה לכיתה בבוקר), "חידון מקומי", תהלוכות חגיגיות, קביעת יום בשנה כ"יום היישוב", וכדומה.

2. רפורמה בשיטת חישוב המס

בישראל מוטלת הארנונה על-ידי הרשות המקומית על מחזיקי נכסי מקרקעין בתחומה, על-מנת לממן את פעילותה של הרשות המקומית. אופייה של הארנונה כמס נובע מכך שהתמורה שמספקת הרשות המקומית בגינה היא עקיפה ולא ישירה: ראשית, אין תמורה זו ניתנת ביחס ישר לסכום המס שמשלמים הנישומים מחזיקי הנכס. בקביעת שומת הארנונה אין הנישומים מחויבים במחירי השוק של השירותים שאותם הם מקבלים. שנית, השירותים שמספקת הרשות המקומית ניתנים בלא שהנישומים מחויבים לשלם תמורתם. שיטת חיוב הארנונה בישראל מתבססת על 2 פרמטרים — שטח הנכס וסיווג הנכס.

התעריפים של הארנונה שונים מיישוב ליישוב אך ההחלטה על שינוי (העלאה) של שיעורי הארנונה נתונה בידי שר הפנים בלבד. מאז 1986 הוגבל שיקול דעתן של הרשויות המקומיות לקביעת שיעורי הארנונה בתחום שיפוטן, ורשות שמעלה את הארנונה נחשבת כעוברת על החוק. בדומה למערכת הבריטית, גם בישראל נהוג להעניק הנחות עד כדי פטור מלא לאנשים בעלי הכנסה נמוכה או לנתמכי סעד. נהוג גם לקבוע תעריף שונה בהתאם למספר הילדים במשפחה. הארנונה מוטלת על קרקעות ועל נכסים בתחום הרשות המקומית אשר נעשה בהם שימוש כלכלי.

קיימים 2 קריטריונים לקביעת גובה המס בעולם: הראשון הוא מידת ההנאה של האזרח מהשירותים/התוצרים שהמס מממן. השני הוא היכולת של האזרח לשלם. אם נתייחס לשני הקריטריונים הנ"ל במקרה של מס הארנונה, לגבי הקריטריון הראשון, הרי מידת ההנאה היא תוצאה ישירה של מספר הנפשות, דהיינו, ככל שיש יותר נפשות נוצר "היקף" גדול יותר של הנאה. האומנם? מי שיש לו יותר ילדים ישלם יותר מס? לגבי הקריטריון השני, האם שטח הנכס מעיד על היכולת לשלם? לא בהכרח, כי השטח אינו משקף אחד לאחד את העושר של האזרח. האם השטח של הנכס משקף את מידת ההנאה מהשירות המסופק לשוכני הנכס? לא בהכרח, ולכל הפחות לא בצורה לינארית.

א. תעריף החיוב צריך להיות לפי ערך הנכס ולא לפי שטח הנכס. תעריף החיוב של מסים מקומיים מתבסס כיום על שטח הנכס במ"ר, כאשר משרד הפנים קבע חיוב מינימלי של 39.8 ש"ח למ"ר. כלומר, בית בעל שטח של 200 מ"ר משלם ארנונה בסכום של 7,960 ש"ח לשנה. שיטת חישוב זו אינה מקלה על האזרח הערבי שפונקציית הצריכה שלו לדיור היא גדולה יותר. במילים אחרות, האזרח הערבי בונה בתים רחבים יותר, עם חדרים גדולים יותר, מתוך הרגל ובתקווה שהבית יוכל להכיל מספר רב של שוהים או אורחים. מחירי הדירות ביישובים הערביים הם נמוכים בגלל היעדר שוק שגורם ליישום חוקי הביקוש וההיצע. אזרח המתכוון למכור את הדירה שברשותו אינו יכול למכור אותה במחיר העולה על מחיר האדמה + ההשקעה בבנייתה. אחת הסיבות למחירים הנמוכים ולהיעדר השוק היא המגורים המשפחתיים בתוך קומפלקס שכונתי. אזרח מן השורה לא "יתלהב" לגור בקומפלקס שכונתי השייך לחמולה אחרת. אם כך הוא המצב, ואם הכוונה של מטיל המס הייתה לאמץ את שטח הנכס כביטוי לעושר או ליכולת התשלום של האזרח, אזי שיטת חיוב זו היא מופרכת חלקית. הפרמטר "ערך הנכס" (הדירה) משקף יותר את העושר לעומת הפרמטר של "גודל השטח". יש דירות רבות בעלות שטח גדול, אך רמת האבזור והגימור שלהן היא נמוכה מאוד ולכן ערכן נמוך מאוד.

ב. ההכנסה של התושב צריכה לקבל ביטוי משמעותי יותר בחישוב המס כאמור, שיטת החישוב הנוכחית של מסים מקומיים מתבססת על שטח הנכס של האזרח. אזרח רשאי לקבל הנחה על פי טבלה שמתחשבת בהכנסת התושב ובמספר הנפשות הגרות בנכס. על פניו נראה כי קיימת התחשבות בגורם "ההכנסה" או "ההכנסה לנפש", אך הדבר בא לידי ביטוי אך ורק בהכנסות נמוכות או במספר נפשות גדול במיוחד. לדוגמה, על פי חוזר מנכ"ל מחודש 4/2009, משפחה בעלת 4 נפשות שהכנסתה הממוצעת היא 4,632 ש"ח לחודש איננה זכאית להנחה בחיוב הארנונה, ומשפחה בעלת 3 נפשות שהכנסתה הממוצעת מעל 4,118 ש"ח לחודש גם כן איננה זכאית להנחה. לדעתנו, המס הקיים הוא "רגרסיבי" וגורם ההכנסה לא מקבל ביטוי בחישוב שלפיו נדרש התושב לשלם. אזרחים שלא זכאים להנחות בגין הכנסתם ומספר הנפשות הגרות בנכס נדרשים לשלם סכומים משמעותיים מההווים עומס על תקציב המשפחה. עומס הארנונה על תקציב המשפחה ביישובים הערביים הוא גדול

באופן יחסי מזה של היהודי כ-53%, זאת משום שההכנסה החודשית הממוצעת למשפחה בחברה היהודית (12,907 שקל) גבוהה פי-2 מההכנסה החודשית הממוצעת של משפחה ערבייה (6,244 שקל). וזאת למרות שהחוב הממוצע של ארנונה למשפחה יהודית (581 שקל לחודש) הוא גבוה יותר מזה של משפחה ערבית (428 שקל לחודש). ראה טבלה מפורטת למטה:

טבלה מס' 4: השוואה בין היישוב היהודי והערבי לגבי עומס הארנונה

סוג	מס' רשויות שנלקחו במדגם	הכנסה ממוצעת למשפחה		חוב ארנונה ממוצע בשנת 2004 (ש"ח לחודש)	אחוז ארנונה מתוך הכנסת המשפחה (מצטבר 2004)
		שנת 2002 (ש"ח לחודש)	שנת 2004 (ש"ח לחודש)		
ערביות	33	6,244	428	6.9%	19.2%
יהודיות	86	12,907	581	4.5%	54.1%
סה"כ/ ממוצע	119	12,422	570	4.6%	51.5%

התוצאות הנ"ל מתבססות על הנתונים כדלהלן:

הנתון על חוב ארנונה נלקח מדוחות כספיים מבוקרים (מאזנים לשנת 2004) כפי שפורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים. חוב הארנונה שנלקח בחשבון = סך כל חוב הארנונה למגורים מחולק במספר משקי הבית ביישוב הנתונים על גובה ההכנסה של משקי בית ועל מספר משקי בית הקיים בכל יישוב נלקחו מתוך נתוני המוסד לביטוח לאומי — ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב, 2001-2002 (בנדלק, 2004).

לאור הנ"ל, יש צורך בהפעלת לחצים פוליטיים ובניהול מאבקים ציבוריים על-מנת להביא לחקיקה שמטרתה:

- א. שינוי מדרג ההנחות הניתנות לפי חוק אשר תכליתו תהא להביא למצב שמשפחות ערביות יזכו בהנחות משמעותיות יותר במס הארנונה שהן משלמות על בסיס ההכנסה הממוצעת של משפחה ערבייה.
- ב. שינוי שיטת החישוב של מס הארנונה מפרמטר "שטח" לפרמטר "ערך הנכס".
- הערה: ניתן לאחד את שתי ההצעות הנ"ל על-ידי הוזלת תעריף המינימום של ארנונה ביישובים הערביים.
- ג. התניית אספקת שירותים בתשלום מסים
- כדי להתגבר על אופי "המוצר הציבורי" שמאפיין את השירותים המוניציפאליים המאפשר אספקת שירותים "מלאים" גם לאלה שחומקים מתשלום המסים המקומיים, יש צורך בהקמת מנגנון מעוגן בחוק המאפשר התניית קבלת חלק מהשירותים המוניציפאליים (כגון רישום לגנים, רישום לבתי-ספר תיכון, אישור תכניות בנייה ועוד), בכך שהתושב אינו חייב סכום מעל X שנים לרשות המקומית. האזרח נאלץ לפנות לרשות המקומית באזור מגוריו לקבלת אישורים שונים כדי להשלים הגשת בקשות למוסדות שונים, ולכן זהו הזמן שהרשות המקומית יכולה לדרוש מהאזרח למלא את חובתו כלפיה. הדבר כמובן מחייב שינוי בחקיקה, אך בשירותים מסוימים לא נראה שהוא רחוק מהשגה.
- ד. הקמת "תאגיד גבייה עירוני" שיטפל בנושא האכיפה
- המחקר שביצענו הצביע על השפעת גורם "ההוגנות" של השלטון המקומי על היענות/סרבנות התושבים לשלם מסים. ככל שאזרח יסבור ששאר האזרחים משלמים את מסיהם, המוטיבציה שלו לתשלום מסים תגבר. המציאות מעידה על כך שראש הרשות ומערכת האכיפה מתקשים בנקיטת צעדים מרחיקי לכת נגד משתמטים מתשלום מס, וזאת משיקולים לא ענייניים כגון קרבה משפחתית, היכרות אישיות, חמלה ורחמים, תמיכה/אי-תמיכה ברשימת השלטון וכדומה.
- כדי להבטיח תהליך אכיפה "נקי" מהתערבויות של הדרג הנבחר, צריך להקים גוף עצמאי כמו תאגיד עירוני או חברה כלכלית של מספר יישובים יחד, והוא ייטול את האחריות על נושא החיוב והאכיפה של המסים המקומיים. הדירקטוריון של הגוף הזה ימונה מקרב הרשויות המקומיות המצטרפות אליו. המנכ"ל של הרשות ייבחר בצורה מקצועית ולאחר מעבר בחינות מיון והשמה הנהוגים בתפקידים בכירים. התאגיד יעביר את כספי הגבייה לרשות המקומית מיד לאחר גבייתם. התאגיד

יאמץ מדיניות אכיפה שוויונית וינהג על פי "נוהל טיפול בחייב" המתוכנן בראש. לא מן הנמנע שהתאגיד ייקח יוזמה ויפעיל שיטת "הגעה לחייב" למקום מגוריו/עסקיו במקום המתנה "פסיבית" לחייב שיגיע למשרדי הגבייה.

סיכום

מחקר זה דן בגורמים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים המשפיעים על היענות האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל לתשלום מסים מקומיים, ומספק הסבר לפער הקיים בין שיעור הגבייה הממוצע בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות. שיעור הגבייה המצטבר הממוצע של מסים מקומיים בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל לשנת 2005 עמד על 18.6% לעומת 53.1% ביישובים היהודיים, ובשנת 2008 שיעור הגבייה ביישובים הערביים עמד על 30.2% לעומת 65.6% בסקטור היהודי. הפער הנ"ל יצר וממשיך לייצר ויכוח נוקב בין נציגי משרד הפנים לבין ראשי הרשויות המקומיות הערביות לגבי שיעור הגבייה הנמוך של מסים עירוניים, המאפיין את רוב הרשויות המקומיות הערביות בישראל. משרד הפנים "מאשים" את ראשי הרשויות הערביות באוזלת יד בכל הנוגע לאכיפת חוק הגבייה ובאי־נקיטת אמצעים מרחיקי לכת נגד משתמטים מתשלום מסים, ובכך ישיש להם שיקולי בחירות וקרבה משפחתית עם ציבור הבוחרים. ראשי הרשויות טוענים לאפליה מתמשכת המתבטאת בדירוג סוציו־אקונומי נמוך המאפיין את כלל היישובים הערביים, דבר המשפיע על רמת ההכנסה ועל יכולת התשלום של האזרח. נוסף על כך, ראשי הרשויות הערביות טוענים שהממשלה איננה מפתחת את הכלכלה של היישובים הערביים וזה גורם להיעדר עסקים מניבי הכנסה שבהם תעריף המס הוא כפול.

הרשויות המקומיות הערביות אמורות להוות מעין "מימשל מקומי" המספק שירותים מוניציפאליים כגון חינוך, תברואה, תאורת רחוב, שירותי דת ועוד לאוכלוסייה הגרה בתחום שיפוטה. בתמורה אמור האזרח לשלם מס מקומי שמטרתו לממן שירותים אלה. תשלום המס מתבצע על סמך 2 פרמטרים: הראשון הוא שטח הנכס והשני הוא הסיווג של המבנה ל"מגורים", "תעשייה", "שירותים" וכדומה. נוסף על כך קיימת דיפרנסציה בין־אזורית בחלק מן הערים, לגבי תעריף המס למ"ר בכל אזור ואזור בתוך העיר. החיוב הנהוג בכל הרשויות המקומיות הערביות הוא 29.75 ש"ח למ"ר. הרשות המקומית איננה רשאית להעלות את תעריף המס המקומי אלא באישור משרד הפנים.

במחקר זה, הוגדר האקט של "תשלום מסים מקומים" כסוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית, בהתבסס על כך שבשניהם יש "מחיר השתתפות" ו"תפוקה קולקטיבית" שממנה נהנים אלה שהשתתפו ואלה שלא. לצורך איתור הגורמים המשפיעים על היענות האוכלוסייה הערבית לתשלום מסים עירוניים בוצעו 2 מחקרים. הראשון, מחקר "תגליתי" אשר בדק את קיומם של גורמים מבניים השייכים לתופעה בכללותה, המשפיעים על השתתפות אזרח כלשהו בתשלום מסים, וכן את הקשר בין שיעור הגבייה של מסים עירוניים של היישוב לבין משתנים כלכליים ודמוגרפיים. המשתנים היו: "הדירוג הסוציו-אקונומי" של היישוב, "מספר הנפשות" ביישוב, "סטטוס הרשות" (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית), "הלאום" של היישוב, "הדת" של היישוב ו"רמת ההטרוגניות" על בסיס חמולות. נמצא שקיים קשר מובהק בין "הדירוג הסוציו-אקונומי" ו"רמת ההטרוגניות" על בסיס חמולות של היישוב לבין שיעור הגבייה של מסים עירוניים. ככל שהדירוג הסוציו-אקונומי של היישוב עלה, כך עלה שיעור הגבייה של מסים עירוניים, וככל שרמת ההטרוגניות של היישוב עלתה, כך ירד שיעור הגבייה (רמת ההטרוגניות עולה כאשר יש מספר רב של חמולות קטנות). הגורמים "לאום", "דת", "סטטוס רשות" (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית) ו"מספר הנפשות ביישוב" לא נמצאו כמשתנים המשפיעים על שיעור הגבייה בצורה מובהקת. כמו כן, גילה המחקר התגליתי שניתן לאפיין את ההשתתפות בתשלום מסים באמצעות "דילמת האסיר" שבה האזרח בוחר להיות "רוכב חופשי", או במילים אחרות, להתחמק מתשלום מסים. המערכת המוניציפאלית איננה מתנה אספקת שירותים בתשלום מסים, ומחיר הסנקציה ו/או העונש שהרשות יכולה להטיל על האזרח איננו מרתיע אותו מלחמוק מתשלום מסים.

המחקר השני התבסס על מחקר אמפירי בקרב 419 תושבים הגרים ב-6 יישובים ערביים במדינת ישראל בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים ודמוגרפיים שונים. המחקר התבסס על הדיסיפלינה החברתית הטוענת שאנשים הם שונים זה מזה מבחינת מוכוונותם החברתית, יכולתם להפנים ערכים חברתיים ולאמץ נורמות חברתיות המעודדות שיתוף פעולה. המחקר בדק קשר בין רמת ההיענות לתשלום מסים שנאמדה על-ידי "מספר שנות חוב" שחייב האזרח לרשות המקומית, לבין מאפיינים חברתיים, כלכליים ואישיים של האזרח. הגורמים שנבחרו הובילו למקדם מתאם של $R=0.641$.

על פי התוצאות שהוצגו קודם לכן בטבלה מספר 3, קיים מתאם מובהק בין רמת ההיענות לתשלום מסים עירוניים לבין המשתנים הבאים: (1) רמת ההון החברתי היחידני של האזרח (אזרח פעיל ברשתות חברתיות מגוונות ומאמין

באחרים נענה יותר לתשלום מסים עירוניים) (2) רמת ההכנסה של התושב (אזרחים בעלי הכנסה גבוהה נענים יותר לתשלום מסים עירוניים מאזרחים עניים) (3) אמון במערכת הגבייה העירונית (ככל שהאזרח תופס שהמערכת נוקטת בצעדים משפטיים מרחיקי לכת נגד משתמטים מתשלום וכי היא משתמשת בכספי המסים לצורך אספקת שירותים וכי רוב האזרחים משלמים את מסייהם, כך הוא נענה יותר לתשלום מסים) (4) רמת תחושת הקיפוח הנתפסת (אזרחים שסברו שהמששלה מקפחת את הסקטור הערבי או את היישוב נתגלו כבעלי רמת היענות נמוכה לשלם מסים) (5) רמת השירותים הנתפסת (אזרחים שסברו שרמת השירותים המוניציפאליים שהם מקבלים היא ירודה נתגלו כבעלי רמת היענות נמוכה לשלם את מסייהם למערכת הגבייה העירונית).

חקירה נוספת, שהתמקדה בתחום המינהלתי של מערכת הגבייה העירונית והתבססה על ראיונות אישיים עם נציגי ציבור מהסקטור הערבי, גילתה כמה סיבות שיכולות להסביר את שיעורי הגבייה הנמוכים ביישובים הערביים והן: (א) "אי־מימוש הפטורים וההנחות" על־ידי אזרחים הזכאים לכך, דבר המנפח את "כלל החוב" הרשום על שם התושב ובכך גם את סך כל החוב המצטבר של היישוב (ב) "אי־טיפול מנהלתי שיטתי בחובות גבייה אבודים", כך שאי־טיפול במחיקת חובות אלה כפי שהחוק מאפשר גורם אף הוא לניפוח סך כל חוב הארנונה של היישוב (ג) "המרכיב שמהווה ארנונה מעסקים מסך כל הארנונה". אילו היו יותר עסקים ומשרדי ממשלה בסקטור הערבי שיעור הגבייה היה עולה משמעותית וכך גם סך כל ההכנסות מארנונה.

הפתרונות המוצעים לבעיית ההיענות הנמוכה של האזרחים הערביים לתשלום ארנונה במדינת ישראל מתבססים על הגורמים שנמצאו כמשפיעים בצורה מובהקת על ההיענות לתשלום מסים, אך על חלק מגורמים אלה לא ניתן להשפיע, בהיותם גורמים מובנים (כגון רמת הטרוגניות ודירוג סוציו־אקונומי), או כי עלות ההשפעה עליהם גבוהה מדי עקב קיומם של חסמים בירוקרטיים ואחרים. הפתרונות המוצעים בעבודה זו הם: (א) חיזוק ההון החברתי ביישוב; (ב) רפורמה בשיטת חישוב המס (תעריף החיוב צריך להיות מחושב לפי ערך הנכס ולא לפי שטח הנכס, ההכנסה של התושב צריכה לקבל ביטוי משמעותי יותר בחישוב המס); (ג) התניית אספקת שירותים מסוימים בתשלום מסים (הדבר כרוך בשינוי חוקתי); (ד) הקמת "תאגיד גבייה עירוני" שיטפל בנושא האכיפה (בדומה לתאגיד המים והביוב).

אף לא אחד מהפתרונות הנ"ל קל ליישום, משום שהם כרוכים בהשקעת משאבים, בתיאום בין גורמים ובשינויי חקיקה, אך הם מספקים כיוון לפתרון הבעיה, כך שבבוא הזמן ניתן יהיה לאמץ אותם.

נספח מס' 1 – ממוצע חוב ארנונה לבית אב ביישובים הערביים

ממוצע החוב לבית אב	חוב מצטבר (אלפי ש"ח)	בתי אב	שנה	מעמד מוניציפאלי	חלוקת משנה	דת היישוב	יישוב
28,823	24,932	865	2008	1	גולן	דרוזי	מסעדה
25,691	83,676	3,257	2007	1		מוסלמי	ריינה
24,821	39,986	1,611	2008	1	גולן בדואי	דרוזי	מגידל שמש
24,819	26,953	1,086	2007	1	דרום	מוסלמי	חורה
20,914	48,980	2,342	2007	1		מוסלמי	אכסאל
18,874	93,938	4,977	2008	2		מוסלמי	קלנסווה
18,103	95,061	5,251	2008	2		מוסלמי	שגור
17,592	73,112	4,156	2008	1		מוסלמי	ג'דידה-מכר
13,902	37,035	2,664	2008	1		מוסלמי	טורעאן
12,494	43,255	3,462	2008	2		מוסלמי	כפר קאסם
12,265	16,325	1,331	2008	1		מוסלמי	גילגוליה
10,324	11,036	1,069	2008	1		מוסלמי	זמר
9,716	10,969	1,129	2007	1		מוסלמי	משהד
8,976	34,343	3,826	2008	2	בדואי דרום	מוסלמי	רהט
8,702	6,953	799	2008	1		דרוזי	סג'ור
8,483	66,249	7,810	2008	2		מעורב	שפרעם
7,645	8,409	1,100	2008	1	בדואי דרום	מוסלמי	כסיפה
7,282	82,913	11,386	2008	2		מוסלמי	אום אלפחם
7,252	7,063	974	2008	1	בדואי צפון	מוסלמי	זרזיר
7,188	2,983	415	2008	1	גולן	דרוזי	עין קנייא
7,143	8,200	1,148	2008	1		דרוזי	גוליס
6,840	19,495	2,850	2008	1		מוסלמי	פורידיס ג'סר
6,572	11,435	1,740	2008	1		מוסלמי	אלזקא

ממוצע החוב לבית אב	חוב מצטבר (אלפי ש"ח)	בתי אב	שנה	מעמד מוניציפאלי	חלוקת משנה	דת היישוב	יישוב
							בדואי
6,253	7,503	1,200	2008	1	דרום	מוסלמי	ערערה בנגב
6,210	28,944	4,661	2008	2		מוסלמי	טירה
5,795	16,499	2,847	2007	1		דרוזי	ירכא
5,707	3,949	692	2008	1		נוצרי	גיש
							רוב
5,221	102,195	19,574	2007	2	מוסלמי	מעורב	נצרת
5,168	11,240	2,175	2008	1		מוסלמי	עין מאהל
5,091	31,526	6,193	2008	2		מוסלמי	טמרה
4,643	15,144	3,262	2008	1		מעורב	כפר יאסיף
4,475	7,459	1,667	2007	1	רוב דרוזי	מעורב	ראמה
4,420	5,658	1,280	2007	1	גולן	דרוזי	בוקעאתא
4,404	20,665	4,692	2008	1		דרוזי	מגאר
4,127	4,985	1,208	2007	1		דרוזי	יאנוח ג'ת
4,067	13,255	3,259	2008	1		מוסלמי	כפר קרע
							טובא
3,885	4,829	1,243	2008	1	בדואי צפון	מוסלמי	זנגריה בועיינה
3,822	6,933	1,814	2008	1		מוסלמי	נגידאת
							בדואי
3,801	6,561	1,726	2008	1	דרום	מוסלמי	תל שבע
3,795	4,547	1,198	2008	1	רוב נוצרי	מעורב	עילבון
3,790	13,304	3,510	2007	1		מוסלמי	יפיע
3,656	2,702	739	2008	1		נוצרי	מעיליה
3,525	7,152	2,029	2007	1		מוסלמי	נחף
							בדואי
3,505	2,166	618	2008	1	דרום	מוסלמי	שגב שלום
3,493	2,826	809	2008	1		מוסלמי	מזרעה
3,449	25,370	7,356	2008	2		מוסלמי	באקה ג'ת

ממוצע החוב לבית אב	חוב מצטבר (אלפי ש"ח)	בתי אב	שנה	מעמד מוניציפאלי	חלוקת משנה	דת היישוב	יישוב
3,366	4,373	1,299	2007	1		מוסלמי	אבו גוש
3,312	20,078	6,063	2008	2		מוסלמי	סחינין
3,216	3,518	1,094	2008	1	בדואי	מוסלמי	שיבלי-אום אלגנם
3,085	6,404	2,076	2008	1	צפון רוב	מוסלמי	אעבלין
2,985	10,007	3,352	2008	1		מוסלמי	כפר מנדא
2,907	4,578	1,575	2008	1	בדואי	מוסלמי	לקיה
2,770	2,191	791	2008	1	דרום	מוסלמי	כפר כמא
2,501	9,594	3,836	2008	1	צ'רקסי	מוסלמי	עראבה
2,451	3,088	1,260	2008	1		דרוזי	פקיעין
2,355	1,571	667	2008	1	בדואי	מוסלמי	כעביה
2,235	4,493	2,010	2008	1	צפון	מוסלמי	דיר חנא
2,128	3,268	1,536	2008	1		דרוזי	חורפיש
2,071	5,545	2,677	2008	1		מוסלמי	כאבול
2,056	3,207	1,560	2008	1	בדואי	מוסלמי	ביר אלמכסור
2,003	4,280	2,137	2008	1	צפון	דרוזי	בית ג'ן
1,923	2,325	1,209	2008	1		מוסלמי	עילוט
1,858	1,434	772	2008	1		נוצרי	פסוטה
1,776	2,339	1,317	2007	1		מוסלמי	שעב
1,676	1,890	1,128	2008	3		מוסלמי	אלבטוף
1,542	6,476	4,200	2008	1		מוסלמי	ערעה
1,282	4,179	3,259	2007	1		מוסלמי	כפר כנא
1,154	778	674	2008	1		מוסלמי	כפר ברא
1,068	282	264	2008	1	גולן	דרוזי	עג'ר

ממוצע החוב לבית אב	חוב מצטבר (אלפי ש"ח)	בתי אב	שנה	מעמד מוניציפאלי	חלוקת משנה	דת היישוב	יישוב
							כוכב
927	535	577	2008	1		מוסלמי	אבולהיגיא
923	1,385	1,501	2008	1		דרוזי	כסרא סמיע
693	895	1,292	2008	3		מוסלמי	בוסתאן אלמרגי
				ממוצע/			
				סה"כ			
6,987	1,307,426	187,126		ערבים			

**נספח מס' 2 – הכנסות מארנונה לעומת הוצאות תפעוליות
בסיסיות – שנת 2008**

שיעור הארנונה מתוך סך כל העלויות	חיוב ארנונה לאחר ניכוי פטורים	סה"כ עלויות בשנת 2008	סה"כ שכר לא מתוקצב	סה"כ עלויות תפעול	דירוג סוצי-אקונומי	עיר
28.9%	18	62.3	13.9	48.4	2	1 סחיניו
55.4%	40.3	72.7	19.8	52.9	3	2 שפרעם
20.5%	16.3	79.6	19.5	60.1	1	3 רהט
						נצרת (שנת 2007)
81.3%	106.2	130.7	41.6	89.1	4	4
						כפר
44.8%	20.2	45.1	8.6	36.5	3	5 קאסם
38.3%	24.9	65	16.4	48.6	2	6 טמרה
						אום
53.5%	51	95.4	15.5	79.9	2	7 אלפחם
72.8%	22.7	31.2	7.3	23.9	2	8 קלנסווה
64.4%	42.5	66	16.3	49.7	3	9 באקה-ג'ית
52.8%	342.1	648	158.9	489.1		

הסברים:

- המספרים מופיעים במליוני שקלים.
- הנתונים מתבססים על דוחות נתונים מבוקרים של משרד הפנים לשנת 2008.
- עלויות תפעול כוללות: תברואה (בעיקר איסוף אשפה), תאורה, תחזוקה, מימון, תשלום מלוות וכלליות.
- סה"כ שכר לא מתוקצב: זהו שכר שצריך לשלם מתוך ההכנסות של הרשות המקומית (אינו מגיע ממשרד ממשלה כמו שכר מורים) כגון שכר בכירים, נבחרים, שכר מוניציפלי ופנסיונרים.
- אם ב-9 הערים הערביות שיעור הגבייה יגיע ל-100%, אזי סך כל הכספים שייגבו לא יספיקו לתשלום עלויות התפעול השוטפות ושכר העבודה. ההכנסות תכסינה אך ורק 52% מהעלויות הנחוצות לאספקת שירותים בסיסיים ביותר.

מקורות

- אגמון, ת' (2009). מענקי איזון לרשויות המקומיות לפי אשכולות ומגזרים. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- בנדלק, ז' (2004). ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים: 2001-2002, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לשנת 2012, לוח ב/1. — אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה
- חאג', ר' (2007). פעולה קולקטיבית, הון חברתי ותשלום מסים. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור במינהל ציבורי". אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- יוסטמן, מ', וספיק, א' (2001). דינאמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות. הרבעון לכלכלה, 48(4), 572-606.
- ישראל. משרד הפנים. (2007) דו"ח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות לשנת 2005. ירושלים.
- ישראל. משרד הפנים. (2010) דו"ח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות לשנת 2008. ירושלים.
- עמותת סיכוי. (2010). דו"ח עמותת סיכוי לשנת 2009. מדריך השוויון מס' 4, ירושלים, חיפה.

רוזין, ע' (1999). פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם הפער? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

- Alesina, A., Baqir, R., & Easterly, W. (1999). Public goods and ethnic divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 1243-1284.
- Alesina, A., & La Ferrara, E. (2000). Participation in heterogeneous communities. *The Quarterly Journal of Economics*, 115, 847-904.
- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-38.
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 46, 818-60.
- Banerjee, A. (1992). A simple model of herd behaviour. *Quarterly Journal of Economics*, 107(3), 797-817.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson. (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood Press.
- Brender, A. (2004). *Do Minorities Respond to Discrimination with Intensified Self Effort or Alienation? Tax Collection in the Arab Local Authorities as Case Study*. Jerusalem: Hebrew University, Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.
- Centre for Development Support (CDS) (2001). *Payment of municipal services project*. Bloemfontain: University of the Free State.
- Chong, D. (1991). All-or-nothing games in the civil rights movement. *Social Science Information*, 30, 677-697.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Cowell, F., & Gordon, J. (1988). Unwillingness to pay: Tax evasion and public goods provision. *Journal of Public Economics*, 36, 21-305.
- Farrel, D. (1983). Exit, voice loyalty, and neglect as responses to job dissatisfaction: A multidimensional scaling study. *AMJ*, 26, 596-609.
- Fiil-Flynn, M. with the Soweto Electricity Crisis Committee (2001). *The electricity crisis in Soweto*. Cape Town: Municipal Services Project, Occasional Paper Series 4, from http://www.queensu.ca/msp/pages/Project_Publications/Series/4.htm

- Fjeldstad, O. (2004). *Trust in public finance: Citizens views in taxation by local authorities in Tanzania*. Tanzania: Michelsen Institute.
- Fjeldstad, O. (2004). What's trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa. *Journal of Modern African Studies*, 42(4), 539-562.
- Fjeldstad, O. H., & Semboja, J. (2001). Why people pay taxes: The case of the development levy in Tanzania. *World Development*, 29(12), 2059-2074.
- Freshman, C., & Gneezy, U. (2001). Discrimination in a segmented society: An experimental approach. *The Quarterly Journal of Economics*, 116, 351-377.
- Granovetter M. (1978). Threshold Models of Collective Behavior. *American Journal of Sociology*, 83, 1420-1443.
- Grasmick, H. & Green, D. E. (1980). Legal punishment, social disapproval and internalization as inhibitors of illegal behaviour. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 71(3), 325-335.
- Grasmick, H. & Scott, W. J. (1982). Tax evasion and mechanisms of social control: A comparison with grand and petty theft. *Journal of Economic Psychology*, 2(3), 213-230.
- Hardin, R. (1982). *Collective action*. Washington DC: Resources for the Future.
- Hessing, D., Elfers, H., & Weigel, R. (1988). Tax evasion research: Measurement strategies and theoretical models. in W. F. van Raaij, G. M. van Veldhoven, & K. E. Waarmeryd. (Eds.), *Handbook of economic psychology* (pp. 516-537). Boston, MA: Kluwer.
- Hirschman, A. O. (1970). *Voice and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Johnson, R. W. (1999). *Not so close to their hearts: An investigation into the non-payment of rents, rates and service charges in South Africa's towns and cities*. Johannesburg: The Helen Suzman Foundation.
- Karklins, R., & Petersen, R. (1993). Decision calculus of protesters and regimes: Eastern Europe 1989. *The Journal of Politics*, 55, 588-614.
- Kelling, G. L., & Coles, C.M. (1996). *Fixing broken windows: Restoring order in American cities*. New York: Martin Kessler Books/Free Press
IRS-8 FLF, 2007.

- Kornhauser, M. E. (2007). A tax morale approach to compliance: Recommendations for the IRS. *Florida Tax Review*, 8(6), 599-640.
- Levi, M. (1997). *Consent, dissent, and patriotism*. Cambridge University Press.
- Levi, M. (1998). A state of trust. In V. Braithwaite & M. Levi. (Eds.), *Trust and governance* (pp. 77-101). New York: Russell Sage Foundation.
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. University of California Press: Los Angeles, CA.
- Lewis, A., Webley, P. , & Furnham, A. (1995). *The new economic mind: The social psychology of economic behaviour*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Lin, J. F., & Nugent, J.B. (1995). Institutions and economic development. *Handbook of Development Economics, III*, 2303-2363.
- Martinko, M. J., & Gardner, W.L. (1982), "Learned Helplessness": An alternative explanation for performance deficits. *Academy of Management Review*, 7, 195-204.
- McDonald, D. A. (2002). The bell tolls for thee: Cost recovery, cutoffs, and the affordability of municipal services in South Africa. In D. A. McDonald. & J. Pape. (Eds.), *Cost recovery and the crisis of service delivery in South Africa* (pp.161-179). Cape Town: Human Sciences Research Council.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public good and the theory of groups*. MA: Harvard University Press.
- Parker, J. D., & McDonough, M. (1999). Environmentalism of African Americans: An analysis of the subculture and barriers theories. *Environment and Behavior*, 31(2), 155-177.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon Schuster.
- Sah, R. K. (1991). Social osmosis and patterns of crime. *Journal of Political Economy*, 99(6), 1272-95.
- Schelling, T. (1978). *Micromotives & macrobehaviour*. New York: W.W. Norton & Company.
- Scholz, J. T., & Lubell, M. (1998). Trust and taxpaying: Testing the heuristic approach to collective action. *American Journal of Political Science*,

42, 398-417.

Scholz, J. T. (1998). Trust, taxes, and compliance. in M. Levi. & V. Braithwaite. (Eds.), *Trust and Governance* (pp. 135-166). New York: Russel Sage Foundation.

Slemord, J. (2001). *Trust in public finance*. Munich: Center Of Economic Study.

Zeira, J., & Strawczynsky, M. (2002). What determines education expenditures in Israel?. *Bank of Israel Survey*, 74, 99-129.

