



ההיענות לתשלום מסים מקומיים בחברה הערבית בישראל

מאת- ד"ר רפיק חאג'*

נייר עמדה (טיוטא) לדיון והערות

הנוסח הסופי יתפרסם בסוף 2011

**אין להעתיק ו/או לפרסם ו/או להפיץ אלא באישור מראש מאת
מרכז דיראסאת ו/או המחבר ד"ר רפיק חאג'**

ד"ר רפיק חאג' – חוקר נושא השלטון המקומי הערבי מטעם מכון "דיראסאת" בנצרת. הוא גם יזם ומנהל חברת הייטק העוסקות בפיתוח תוכנות לסקטור הניהולי. בעל תואר ראשון ושני בהנדסת תעשייה וניהול מאוניברסיטת בן גוריון, תואר שני במינהל ציבורי מאוניברסיטת הארוורד ותואר שלישי במינהל ציבורי מאוניברסיטת בן גוריון. פעיל חברתי וכותב מאמרים בעתונות המקומית הערבית בנושא שלטון מקומי וחברה.

תוכן העניינים

3	0. מבוא
5	1. תשלום מסים כסוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית
6	2. נתונים על שיעורי הגבייה בארץ
8	3. מסגרת תיאורטית-
8	3.1 הגורמים המשפיעים על ההיענות לתשלום מסים עירוניים
12	3.2 דילמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית/תשלום מסים
	4. מחקר לאיתור הגורמים המסבירים את שיעורי הגבייה הנמוכים של
14	מסים עירוניים ברשויות המקומיות הערביות במדינת ישראל
	5. סיבות אחרות לשיעור הגבייה הנמוך של מסי ארנונה ביישובים הערביים
17	17
18	6. פתרונות מוצעים לטיפול בהיענות הנמוכה לתשלום מסים
	מקומיים בקרב האוכלוסייה הערבית
	7. סיכום
22	22
25	נספחים
	ביבליוגרפיה
28	28

0. מבוא

בשנת 2009, מנתה האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל כ-1.5 מליון נפש המהווים כ-20% מכלל האוכלוסייה של מדינת ישראל המונה 7.4 מליון נפש. הערבים גרים ב-9 ערים נפרדות (נצרת, אום אלפחם, טייבה, סח'נין, שפרעם, בקה אלגרבייה, קלנסווה, כפר קאסם וטמרה) וב-7 ערים מעורבות -יהודים וערבים- (ירושלים, חיפה, ת"א יפו, עכו, לוד, חיפה ורמלה)

השאר גרים ביישובים כפריים המשולבים ב-45 רשויות מקומיות בגליל, במשולש ובירושלים. בנוסף ישנן 12 רשויות מקומיות בדואיות בגליל ובנגב, ו-14 רשויות מקומיות דרוזיות בגליל ובגולן. למרות ההתפתחות הכלכלית והחברתית של הקהילה הערבית במדינת ישראל, היא סבלה וממשיכה לסבול ממדיניות האפליה של המדינה, שמגדירה את עצמה כמדינת העם היהודי, ובעיניה, הערבים, על אף מעמדם האזרחי, אינם אזרחים אלא תושבים.

בשנים האחרונות, נכנסו הרשויות המקומיות הערביות למשבר כספי עמוק שגרם למשבר פונקציונאלי, להיעדר יכולת לאספקת שירותים בסיסיים ולאי יכולת תשלום משכורות לעובדים בצורה סדירה. לאור זה, מינה שר הפנים חשבים מלווים לרוב הרשויות המקומיות הערביות במדינה. מספר הרשויות המקומיות שמשרד הפנים מינה להם "חשב מלווה" מגיע ל-51 רשות מקומית- מתוכם 12 רשויות דרוזיות ו-10 רשויות בדואיות. 80% מהרשויות הערביות שמונה להם חשב מלווה נמצאות במחוז הצפון. מי שמתבונן ברשימת הרשויות המקומיות שמונה להן "חשב מלווה"- הערביות והיהודיות, מוצא שרובן רובצות תחת דירוג סוציו-אקונומי נמוך, או במלים אחרות רובן רשויות מקומיות עניות הנאלצות לפנות למשרד הפנים בכדי לכסות את גרעונותיהן ולשלם משכורות שהולנו על ידיהן. בהשוואה, אין סיכוי שמשרד הפנים ימנה חשב מלווה לרשויות המקומיות העשירות, שכולן יהודיות, גם אם הניהול הכספי בהן לקוי, והוא מותר זאת לגורמי פיקוח אחרים. אין ספק שהיקפה העצום של התופעה מדאיג, הגם שיש לה השלכות פוליטיות, חברתיות וכלכליות מרחיקות לכת על מערכת השלטון המקומי, והיא משקפת את מגמת ההידרדרות שחלה בעצמאותן של הרשויות המקומיות הערביות בפרט ובהתמוטטות היסוד הדמוקרטי שעליו מושתת הממשל המקומי בישראל בכלל.

מצד אחד, טוען משרד הפנים מזה שנים שהרשות המקומית איננה מפעילה את סמכותה ואת כל הכוח העומד לרשותה בכדי 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, קירבה משפחתית וכד'. מצד שני, טוענים ראשי הרשויות המקומיות שהמצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הינו נמוך וכי האזרח הערבי אינו יכול לשאת בעומס הארנונה וכי היעדר עסקים ומשרדי ממשלה הממוקמים בסקטור הערבי מקטין את סה"כ התקבולים מארנונה. מבדיקה שביצעתי בדוחות מבוקרים של הרשויות המקומיות הערביות לשנת 2008, מצאתי כי גם אם שיעור הגבייה בשנה מסוימת היה מגיע תיאורטית ל-100% אזי כל הסכומים הנגבים מתשלומי ארנונה לא היו מספיקים לכסות את ההוצאות התפעוליות הבסיסיות (איסוף אשפה, תאורה, תחזוקה, משכורות עובדים מוניציפאליים וכד') של הרשות המקומית. (ראו נספח מס'2). במלים אחרות, גודל "העוגה" מהכנסות הארנונה ברשויות מקומיות ערביות אכן נמוך, והדבר נובע מתעריף חיוב מינימאלי למ"ר וממיעוט מספר העסקים הממוקמים ביישוב הערבי. תעריף הארנונה למ"ר ב-"עסקים" (58.05 שקל למ"ר) הינו כמעט פי-2 מתעריף הארנונה ל-"מגורים" (29.75 שקל למ"ר). המחסור הכרוני בכספים מאלץ את הרשות המקומית הערבית לפנות בצורה חוזרת ונשנית לשלטון המרכזי בכדי שהאחרון יזרים כספים נוספים הנחוצים לתפקודה הבסיסי ביותר.

- סיכוייה של משפחה ערבית להיות ענייה גבוהים פי 3 מסיכוייה של משפחה יהודית. כ-45% מהמשפחות הערביות הן עניות גם לאחר תשלומי ההעברה ומיסים ישירים, לעומת כ-15% מהמשפחות היהודיות.
- בגילאי 45-54 שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים ערבים הינו 63% לעומת 87% בקרב יהודים באותו גיל.
- תלמיד יהודי בחינוך יסודי מקבל מן המדינה 1.87 שעות שבועיות בעוד שהתלמיד הערבי מקבל מן המדינה 1.51 שעות שבועיות בלבד. (הממוצע מחושב לפי מספר השעות השבועיות שהתלמיד לומד מחולק במספר התלמידים בכיתה).
- בערים הערביות נמצאת מרפאה מקצועית אחת בממוצע על כל 29.5 אלף נפשות לעומת 15.5 אלף בערים היהודיות.

במחקרים אחרים, נבחנו הפערים בהקצאת משאבים ציבוריים בין רשויות ערביות ויהודיות ונתגלו הטיות לרעת הסקטור הערבי כאשר נמדדה ההוצאה הציבורית לסטודנט ערבי לעומת סטודנט יהודי תוך התחשבות בגורמים נוספים שיכולים להשפיע על הוצאה זו (Zeira & Strawczynsky, 2002). בתחום ההקצבות הממשלתיות, נמצא שמענקי האיזון שהועברו לרשויות מקומיות ערביות נמוכים משמעותית מאלו שהועברו לרשויות היהודיות (יוסטמן וספיבק, 2001). כמו כן, נבחנה הקצאת המשאבים הממשלתיים לרשויות המקומיות במגזר הערבי ונמצא שהיא נמוכה משמעותית מההקצאה ליישובים יהודים (רזין, 1999). לאור הממצאים הנ"ל, הקיפוח של המגזר הערבי הינו עובדה המתועדת בהרבה מחקרים ופרסומים רשמיים ובלתי רשמיים.

קיומן של רשויות מקומיות ערביות נפרדות מהווה פוטנציאל טוב להקמת מסגרת עצמאית ולהתחזקות הפעילות הקולקטיבית בכדי לשפר את מצבם ע"י צמצום מימדי העוני ושיפור התשתיות החינוכיות והפיסיות, ולגשר על פערים עם הסקטור היהודי, אך הפרדה זו לא הועילה בגלל קיומם של גורמים הרסניים נוספים שעיקבו את תהליך התפתחות היישוב הערבי. הסבר אפשרי הוא שאנשים השייכים לקבוצות מקופחות נוטות לפעמים לאמץ דעות קדומות נגד קבוצתם (Freshtman & Gneezy, 2001), והדבר מתבטא בחוסר האמון של אוכלוסיית המיעוט ברשות המקומית המנוהלת ע"י חברים מתוכה. לאזרח הערבי העני ישנה פחות מוטיבציה להשתתף בפעילות חברתית הנוגעת לכלל הקהילה. כידוע, ההשתתפות החברתית עולה כאשר אי-השוויון בהכנסה, והפילוח על בסיס מוצא הוא נמוך. במקביל, ההשתתפות החברתית עולה כאשר ההכנסה עולה (Alesina & La Ferrara, 2000). לגבי הקשר בין קיפוח לבין רמת האמון, קיימת טענה כי רמת האמון בקרב ערביי ישראל נמוכה באופן מובהק מזו שבקרב הציבור היהודי (Brender, 2004). רמת האמון בבני אדם היא מרכיב חיוני לחיזוק ההון החברתי.

שיעור הגבייה המצטבר עד לשנת 2005 של מסים מקומיים ביישובים הערביים במדינת ישראל הוא פחות מ-19% לעומת-53% בסקטור היהודי (כלומר כמעט פי 3) ועד לשנת 2008, שיעור הגבייה המצטבר ביישובים הערביים עמד על 30% לעומת 66% בסקטור היהודי. (בשנת 2009, שיעור הגבייה המצטבר ביישובים הערביים עלה ל-33% ושיעור הגבייה השוטף על מ-41% בשנת 2008 ל-50% בשנת 2009). ההשתתפות הנמוכה של הציבור הערבי במדינת ישראל בתשלומי מסים עירוניים הוא חלק מתופעה יותר רחבה ויותר מדאיגה והיא ההשתתפות הנמוכה בפעולה

קולקטיבית. ולכן, בכדי להבין ולנתח את הגורמים המשפיעים על פעולת ההשתתפות בתשלום מסים מקומיים, צריך לאתר ולנתח את הגורמים המשפיעים על יחידים להשתתפות בפעולה קולקטיבית וגם להגדיר את האווירה החברתית, הכלכלית והפוליטית שבה מתעצמת או מצטמצמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית, ובמיוחד בקרב בני מיעוטים. כאן נשאלת השאלה, מה הקשר בין תשלום מסים מקומיים לבין השתתפות בפעולה קולקטיבית? – התשובה לשאלה זו היא שהשתתפות בפעולה קולקטיבית כרוכה אף היא בפעולת "תשלום". לדוגמא, 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 בכדי לזכות ב-"הישגים קולקטיביים" שהם בעלי תועלת לכלל האזרחים. כאשר האזרח משלם את המסים המקומיים הוא בעצם משתתף בבניית מאגר כספי שייעודו הספקת שירותים מוניציפאליים לרווחת כלל האוכלוסייה ביישוב. בהקשר זה, ייתכן שתועלה הטענה ש-"תשלום מסים מקומיים הינו 'חובה' ומי שאינו עושה זאת הוא עובר על החוק, לעומת זאת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית הינה 'זכות'". הכיצד תיתכן ההקבלה בין שתי התופעות?! לזה, קיימים שני הסברים- האחד, אם החברה הערבית הייתה מוקיעה את כל מי שאינו משלם מסים על כל המשתמע מכך, ניתן יהיה לראות באקט "ההוקעה" כגזירת "עונש" על מי שלא ציית לנורמות חברתיות אשר מהוות תחליף לחוקים ממלכתיים. השני, אם אנו חוזרים לרקע שבו חוקקו חוקים הכופים על אזרחים תשלום מסים, אנו מוצאים שהסיבה לכך נובעת מכישלון החברה להפיק מוצרים ציבוריים באופן "וולונטרי", אבל זה אינו מבטל כהוא זה את האופי של "הפעולה הקולקטיבית" בשני המקרים - כפייתי או וולונטרי - מאחר ובשניהם נדרשת "השתתפות" מטעם הציבור הנחוצה בכדי להגיע להישגים קולקטיביים.

1. תשלום מסים כסוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית- הגורמים המשפיעים על פעולה קולקטיבית

אם ישנה הסכמה חלקית אצל הקורא שהשתתפות בתשלום מסים מקומיים היא מקרה של השתתפות בפעולה קולקטיבית, אזי קודם כל, נדון בנושא "הכללי" ולאחר מכן בנושא "הפרטי" שהוא ההיענות לתשלום מסים מקומיים בחברה הערבית בישראל. מהי פעולה קולקטיבית (collective action)? – ההגדרה המסכמת לפעולה קולקטיבית כפי שנוסחה על ידי מספר חוקרים (Olson, 1968) ו-(Hardin, 1968) הינה שילוב של פעילויות, משאבים ומיומנויות של יחידים בתוך מסגרת אחת שמטרתה השגת יעדים משותפים בעלי תועלת לכלל. הצורך בקיום פעולות קולקטיביות נובע מן העובדה שיחיד איננו מסוגל לבדו להגיע ליעדים מסוימים הקשורים לחייו ולהתנהלותו, כמו ביטחון, איכות סביבתו, חינוך ילדיו ועוד. ישנם יעדים אחרים שהיחיד המצוי איננו מסוגל לבצע לבדו, כי הוא זקוק להסכמה ולתמיכה של "הקולקטיב". מכאן נובע השם "פעולה קולקטיבית". בכדי להגביר 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. בנוסף, ישנו צורך בטיפוח תחושת "השייכות לקבוצה" בקרב היחידים המתבטא באמון הדדי, נתינה, אמוץ ערכים אנושיים, אמונה ואופטימיות, דבר שמגדיל את סיכויי הצלחת הפעולה הקולקטיבית.

אם כן, השאלה המתבקשת היא, מהן הסיבות להשתתפות הנמוכה של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל בפעולה קולקטיבית? והאם יש פתרון לתופעת האדישות והאפאטיות הפושה בו? - התשובה לשאלה זו מגיעה מכמה כיוונים. *כיוון ראשון*, ישנו אופי מעניין לפעולה הקולקטיבית הריר בכל זמן ומקום שמאפשר ליחידים שאינם משתתפים בפעולה הקולקטיבית ליהנות מהישגי הקולקטיב. תופעה זו נקראת ה- "רוכב החופשי" (Free Rider) לדוגמא, אם קבוצה של אנשים מתארגנת להרחקת האנטנות הסלולאריות מהיישוב, ומצליחה בכך, כל התושבים ביישוב ייהנו מכך גם אלה שישבו בצד ולא התעניינו במתרחש. במעמד זה, היחיד שואל את עצמו, "למה לי להשתתף בפעולה קולקטיבית כזו ואבזבז את משאבי" אם בסופו של דבר, אני אוכל ליהנות ממה שהקבוצה השיגה? זאת אותה שאלה שהאזרח שואל את עצמו, "למה לי לשלם מסים מקומיים, אם הרשות המקומית איננה מסוגלת למנוע ממני את קבלת השירותיים המוניציפאליים שהיא מספקת, גם אם איני משלם מסים"? *כיוון שני*, ישנה דעיכה ב- "הון החברתי" בקרב אומות העולם שמקורה בגלובליזציה והאינדיבידואליות שהפכה את "הפרט" למרכז ההתעניינות במקום "הקבוצה". אם מתייחסים בהקשר זה לאוכלוסייה הערבית, ניתן להבחין במספר תמורות שחלו בעשורים האחרונים וגרמו להיחלשות "הרוח הקולקטיבית" כגון משלחי היד שהשתנו מ-"קבוצתי" ל-"יחידני" - מחקלאות המתבססת על עבודה קבוצתית כמו קציר, מסיק זיתים, שימור עלי טבק ועוד, לבעלי מקצועות חופשיים כמו מסגרים, נגרים, נהגים, עורכי דין, ועוד - בנוסף, לשינוי בטקסים החברתיים - מטקסים המוניים רבי משתתפים לטקסים מצומצמים המכילים מוזמנים מהמעגל הקרוב. כמו כן חלה התפוררות במבנה הפטריכאלי של האוכלוסייה הערבית וזקני השבט איבדו את סמכותם. בנוסף חלו שינויים בהרגלי הצריכה ותרבות זמן הפנאי-אומצו אורחות חיים מערביים המתבססים על היחיד ולא על הקבוצה. תמורות אלו חיזקו את מעמד "היחיד" על חשבון "הקבוצה". *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 היה וימשיך להיות יעד נכסף ומשאלת לב של רוב ראשי החמולות מטעמי שליטה וכבוד. *כיוון דביעי*, תחושות האפליה הקיימות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל הגורמת לאובדן האמון ההדדי בין היחידים, לחוסר אכפתיות ולהיעדר אמון בסיכויי הצלחת הפעולה הקולקטיבית. למה להשקיע ב-"פרויקטים" שנועדו מראש לכישלון? תופעה זו מאפיינת את רוב אוכלוסיות המיעוטים בעולם הסובלות מהפליה ודיכוי כמו השחורים, יוצאי מדינות המזרח במערב אירופה ועוד, וניתן לכנותה תופעת "האדישות הרציונאלית". *כיוון חמישי*, האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל הייתה עדה למספר מקרים רב של הקמת עמותות ציבוריות שפעלו בקרב האוכלוסייה ונחלו כישלון בעקבות הפוליטיזציה שיוחסה אליהן על ידי המפלגות הפוליטיות וניצולן על ידי חלק מחבריה שהשתמשו בכספי העמותה ומשאביה לטובתם האישית. כל אלו גרמו להרס הפעולה הקולקטיבית בסקטור הערבי.

2. 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 שביצעתי בשנת 2007 (חאג', 2007), ועבודות משלימות שביצעתי בשנת 2009. חלק מהנתונים מבוסס על "דו"ח נתונים מבוקרים ברשויות המקומיות" לשנת 2005 ו-2008 המוצא לאור על ידי משרד הפנים בישראל. שיעור הגבייה המצטבר הממוצע

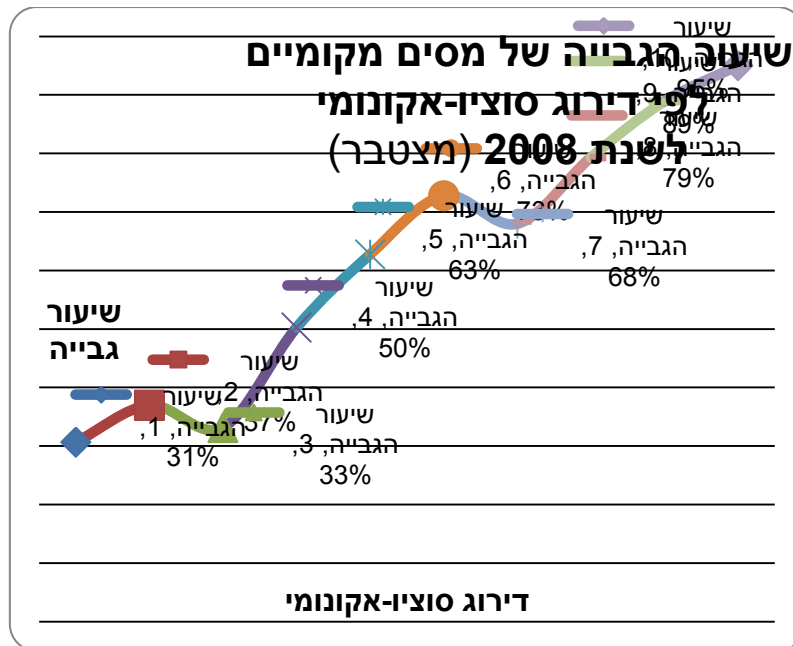
של מסים מקומיים לשנת 2005 בקרב האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל הוא 18.6% לעומת 53.1% בסקטור היהודי, ובשנת 2008 שיעור הגבייה בסקטור הערבי עלה ל- 30.2% ובסקטור היהודי ל-65.6%. שיעור הגבייה הממוצע והמצטבר של מסים מקומיים במדינת ישראל עמד על 61.2%, דבר שמעלה השערה שמרכיב "הלאום" יש לו השפעה על מידת ההיענות לתשלום מסים מקומיים. השערה זו דינה להידחות כפי שנראה להלן, וזאת בשל קיומם של משתנים אחרים "המוסתרים" מאחרי גורם "הלאום" כמו "הגורם הכלכלי", בין היתר, המשפיעים באופן ממשי על שיעור הגבייה של המסים המקומיים. שיעורי הגבייה המצטברים לשנת 2005, המתאייחסים לגורם "הדת של היישוב" הם כדלקמן- יישובים איסלמיים 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	סוציו-אקונומי ממוצע	מספר בתי אב	מספר נפשות	דת היישוב
20.0%	2.91	4,435	22,857	דרוזים גולן
40.4%	3.43	17,128	76,336	דרוזים ישראל
14.2%	1.00	11,131	110,357	מוסלמים-בדואים-דרום
29.7%	2.18	5,538	30,359	מוסלמים-בדואים-צפון
31.3%	2.46	109,225	521,701	מוסלמים-לא בדואים
33.7%	3.67	35,587	143,771	יישוב מעורב
43.9%	4.99	2,203	9,192	נוצרים

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

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



אנחנו נתייחס לגורם "הדירוג הסוציו-אקונומי" בהרחבה בהמשך, אבל ראוי להזכיר שעפ"י פרסומי משרד הפנים, מרבית היישובים הערביים (כ-83% מהם נמצאים בדירוג סוציו-אקונומי 3 ומטה), ואין אף יישוב ערבי בדירוג 7 ומעלה. עיון בהבדלים בין שיעורי הגבייה בין יישובים יהודים וערביים בעלי אותו מעמד סוציו-אקונומי מצביע על זה שקיימים גורמים נוספים שאמורים להסביר פער זה מלבד הגורם הכלכלי, וזה יידון במסגרת הפרקים הבאים.

טבלה מס' 2- שיעור הגבייה (המצטבר) לפי דירוג סוציו אקונומי וסקטור- 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%

בקשר לשיעור הגבייה לפי המעמד המוניציפאלי של הרשות המקומית, מתברר ששיעור הגבייה המצטבר בעיריות 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 בעיריות 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 הינו 6,987 שקל המהווה כ-1.4 שנות חיוב, ושל בית אב ביישוב יהודי הינו 4,736 שקל המהווה כ-0.70 שנות חיוב. במלים אחרות, האזרח הערבי חייב למערכת הארנונה המקומית פי 2 שנות חיוב מהאזרח היהודי. (ראו פירוט חוב ממוצע למערכת הארנונה ביישובים הערבים בנספח מס' 1). סה"כ חוב ארנונה מצטבר לכלל הרשויות המקומיות הערביות לשנת 2008 מגיע לכ-1.3 מיליארד שקל.

3. מסגרת תיאורטית-

3.1 הגורמים המשפיעים על ההיענות לתשלום מסים עירוניים

ישנם מעט מאד מחקרים בעולם שעסקו בבדיקת הגורמים המשפיעים על היענות האזרחים לתשלום מסים מקומיים, אך נתברר לנו, לאחר מחקר תגליתי 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 שמהן ניתן להקיש לגבי תופעת ההיענות/ההשתמטות מתשלום מסים:

הגישה הקלאסית: גורסת שאדם המפעיל שיקולים רציונאליים המתבססים על עלות/תועלת פרטנית (אגואיסטית) יבחר תמיד באסטרטגיה של אי השתתפות. אם אזרח יכול לקבל את השירותים שהממשל מספק מבלי לשלם מסים, אזי הוא יעדיף לא לשלם מסים. לצורך הזה, הממשל אמור להטיל קנסות (המהווים הסכם כובל) בכדי 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 שלפיה השיקולים של אנשים אינם רציונאליים בלבד וכי קיימים גורמים חברתיים ופסיכולוגיים המשפיעים על התנהגותם של אנשים והגורמים לאנשים לבחור בהשתתפות או בהשתמטות מפעולה קולקטיבית. מבין גורמים אלה אפשר למנות:

א. רמת ההדדיות – שניתן לחלקה לגורמים הבאים:

1. האמון של היחיד שלאחרים יש נטייה להשתתף בפעולה קולקטיבית, ובמקרה של תשלום מסים, אמון שפרופרצית משלמי המסים באזור השיפוט שבו הוא גר הינה גבוהה/נמוכה. מגורם זה, ניתן לגזור גורמים שהזכרתי קודם בפרק סקירת הספרות שביצעתי במסגרת עבודת הדוקטורט שלי והם (א) "שיעור המשתתפים של שילינג" (Schelling, 1978), הקובע שמספר המשתתפים בהפגנה משפיע על החלטה להצטרף אליה. (ב) רמת ההטרוגניות המביאה לחוסר האמון השורר בין קבוצות שונות (Alesina &

(Ferrara, 2000). (ג) רמת תחושת האפליה והקיפוח הגורמים לחוסר אמון באחרים וחוסר אמונה שקיים סיכוי לכך שפעולה הקולקטיבית אכן תצליח (Martinko & Gardner, 1982)

2. אמון שמארגני הפעולה הקולקטיבית נוהגים בדמי ההשתתפות בצורה יעילה לטובת כלל משתתפיה. במקרה של תשלום מסים, המדובר הוא באמון שהממשל הינו הגון ומוציא את כספי המסים על מוצרים ציבוריים- שירותים מוניציפאליים.

3. אמון שהממונים על הפעולה הקולקטיבית נוקטים בסנקציות נגד אלו שאינם משתתפים ואשר נהנים מפירותיה. במקרה של תשלום מסים, האם הממשל נוקט באמצעים משפטיים ומטיל קנסות על המשתמטים מתשלום המסים?

ב. גורמים כלכליים ודמוגרפיים שונים- שעל פיהם הכנסה, גיל, מין, דת וצבע יכולים להשפיע על רמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית, ואם נתייחס לתשלום מסים, אזי ניתן לגזור את משתנה "עומס המס" שתלוי בשיעור המס ורמת ההכנסה של האזרח.

ג. רמת ההון החברתי- ההון החברתי אמור להשפיע על רמת ההשתתפות בפעולה קולקטיבית בהכילו מרכיבים של אמון בין האנשים המשויכים לחתכים ורבדים שונים, אמון במוסדות, צפיפות קשרים וקיום מערכת של סנקציות חברתיות. הון חברתי אמור בעצם לשלב את הגישה הקלאסית והגישה החברתית לגבי הסבר הפעולה הקולקטיבית בכך שנורמות חברתיות הם בגדר הסכם כובל חברתי והקנסות שיוטלו על המשתמטים מפעולה קולקטיבית הם בצורת, נידוי, אובדן מוניטין וכד'.

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

עפ"י הגישה החברתית, תשלום מסים לא נובע בהכרח מחשש או מפחד, אלא מרצון להשתתפות, תחושת אחריות ותחושת שייכות לקהילה שבה הוא חי. מחקרים הוכיחו שהחלטת האזרח לשלם את המיסים המוטלים עליו איננה רציונאלית לגמרי (IRS-8 FLF, 2007). עפ"י אותו מקור, הענישה נגד החומקים מתשלום מסים משפיעה על חלק קטן מהאזרחים, וכי רוב ההיענות נובע ממניעים פנימיים כמו "מוסר תשלום מסים", תכונות אישיות או חברתיות ובמיוחד אלה הנגזרות מתוך צדק פרוצדוראלי כמו אמון בשלטון, זולתנות, אמון הדדי, הכרה בשלטון והזדהות עם הקבוצה. זה מביא אותנו להסיק שחברות הנהנות מרמות גבוהות של "משאבים חברתיים" או מה שנקרא "הון חברתי" הבנוי על הדדיות ואמון הדדי, סיכויי הצלחה של פעולה קולקטיבית בקרבן הינם גבוהים יותר (Coleman, 1988; Putnam, 2000) ובעקבות כך, גם הסיכויים לתשלום מסים מקומיים.

המרכז לפיתוח הסיוע (CDS) Center of Development Support ביצע מחקר בשנת 2000 תחת השם "Payment of municipal services project. Bloemfontain" שכלל 1600 בתי אב ב-32 רשויות מקומיות ברחבי דרום אפריקה (Fjeldstad & Semboja, 2001). המחקר כלל יישובים עירוניים וכפריים (CDS, 2001). בנוסף בוצע מחקר 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 הדיור, מספר הנפשות בבית ובהיקף ההכנסה. המחקרים כללו שאלונים על אספקת השירותים והשתנותם בפרק זמן נתון לטובה או לרעה, וגם על תפיסות האזרחים ליכולת ולאפקטיביות של הרשויות המקומיות לספק שירותים ובמרום לגבי מידת האמון שהם חשים כלפי אותן רשויות. כמו כן, נשאלו הנסקרים לגבי תפקידם של מנהיגי הקהילה וגם על הערכתם לגובה שיעור ההיענות לתשלום מסים ותפיסתם לגבי הסיבות שבגללן אנשים מסוימים לא משלמים מסים ואחרים כן ואיך צריך לטפל במשתמטים? מחקר ה-CDS הצביע על כך שהסיבה העיקרית לאי תשלום המסים היא היעדר יכולת לשלם הנובע מהעוני של התושבים כך שגם אם היו רוצים לשלם אין ביכולתם לבצע זאת, לעומת זאת המחקר של ג'ונסון הצביע על כך שהסיבה לאי היענות לתשלום מסים נובעת מקיום "תרבות של אי תשלום". כמו כן, שני המחקרים הצביעו על שונות גדולה בין אנשים בתוך הקהילה ובין הקהילות לבין עצמן למרות שלחלק מן הקהילות ישנם דירוגים סוציו אקונומיים זהים, והקהילות שריות תחת אותם תנאים חברתיים כך שאין כל סיבה שתשרור בהן "תרבויות אי תשלום" שונות.

המודל הכללי הסטנדרטי (הקלאסי) להתנהגות משלמי המסים טוען שתשלום מסים איננו עניין של תפיסת היקף השירותים הניתנים על ידי הממשל אלא הנחה התנהגותית בסיסית שלאנשים יש נטייה להיות "רוכבים חופשיים", (Free Riders), דהיינו, אף אחד לא ישלם את מסיו בצורה וולונטרית אלמלא החשש מאיום הממשל בהטלת עונשים (Allingham & Sandmo, 1972), אבל היקפם המתעצם של עדויות המתקבלות ממחקרים מגלה ששיעור ההשתתפות בתרומה למוצרים ציבוריים מושפע ממשנתנים כמו- "אמון בין אזרחים" ו-"אמון בממשל" (Slemrod, 2003). כמו כן, Scholz טוען שבלי אמון אין מקום לשיתוף פעולה חברתי והיענות וולונטרית לחוקים ותקנות (Scholz, 1998). ההתפתות לא לשלם מסים כאשר אחרים כן משלמים מסים מסבירה את בעיית הרוכב החופשי המופנמת בפעולה קולקטיבית (Hardin, 1982). למה שמשלם המסים לא ינצל את האפשרות להיות רוכב חופשי? על כך משיבה Levi שאזרחים נוטים לתת אמון בממשל רק במסגרת האמון שהממשל פועל לטובתם וכי התנהגותו היא הוגנת ורציונאלית וכי קיימת תמורה מהאמון שלהם בממשל (Levi, 1998). האמון בממשל והאמון שאחרים שותפים לאמון זה מאיץ באנשים להיות משתפי פעולה גם אם זה לטובתם, בטווח הקצר, להיות רוכבים חופשיים. הרצון של אזרחים לשלם מסים בצורה וולונטרית מתבסס על קיום יכולת אצל הממשל המקומי לספק שירותים ומוכנותו המופגנת להבטיח את ההיענות של הלא משלמים.

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

(א) החליפין הכספי (Fiscal Change) – על פיו, אזרחים ישלמו מסים אם הם משוכנעים שהממשל משתמש במשאב זה לאספקת שירותים. ובכך התשלום

מתבצע בגלל 2 סיבות- הראשונה, בכדי לממן את השירותים הציבוריים והשנייה, לגרום לאחרים גם להשתתף בתשלום זה (Andreoni, 1998; Cowell & Gordon, 1988) הקיום של תועלות חיוביות הנמדדות על סמך מדדים כמותיים ואיכותיים מגבירים את ההסתברות שהאזרחים ייענו לתשלום מסים בצורה וולונטרית בלי כפייה ישירה.

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

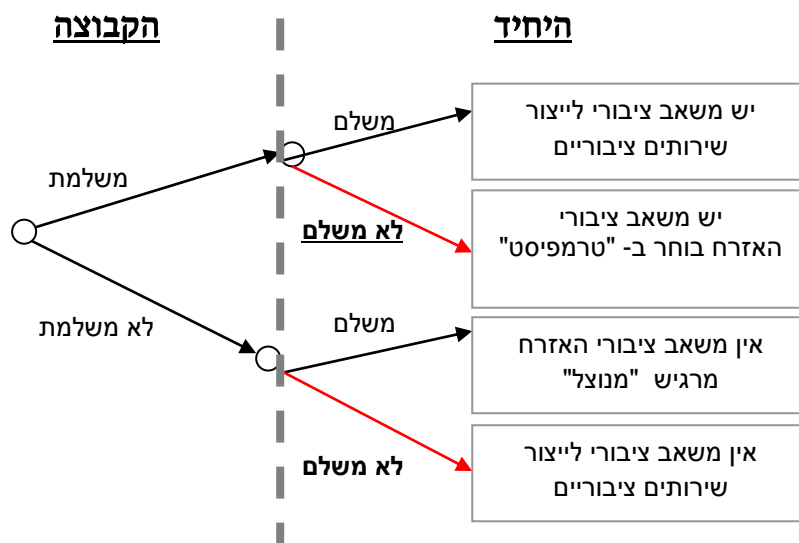
(ג) השפעות חברתיות (Social influences) – החשיבות של האינטראקציות החברתיות בעיצוב הטעם והפעולות הודגש רבות על ידי סוציולוגים ופסיכולוגים חברתיים (ראו, Hessing & Weigel, 1988). הגיוני להניח שההתנהגות האישית לגבי תשלום מסים תושפע מאינטראקציות חברתיות כמו התנהגויות אחרות. ההתנהגות הכרוכה בהיענות והעמדות כלפי מערכת המסים תלויה בהתנהגותה של הקבוצה שאליה משתייך היחיד כמו קרובים, שכנים, חברים ואיגודים פוליטיים. אם ייוודע לאזרחים שמספר רב של חברים בקבוצה שלהם לא שילם מסים, ההתחייבות שלו לשלם מסים נחלשת. מצד שני, אינטראקציות חברתיות צפופות יכולות להביא למצב של סלידה מאלה שלא משלמים, ואז יחידים יימנעו מלהיות מעורבים בהתחמקות מתשלום מסים מחשש של סנקציות חברתיות הנגרמות על ידי חשיפתם בפני הציבור (Grasmick & Green, 1980; Grasmick & Scott, 1982). מחקרים תיאורטיים העוסקים בהתנהגות העדר בכלכלה מצביעים שהשפעות חברתיות יכולות להשפיע על היענות במיוחד על ההסתברות בלהיתפס ולהיענש (Banerjee, 1992; Sah, 1991). מצד שני עדויות ממדעי התנהגות מראות שכלל שמשתפים את היחיד בתהליך קבלת ההחלטות הוא יאמץ רמות גבוהות של היענות (Lewis, 1995; Hessing & Weigel, 1988) וכי צפוי שההיענות תעלה כאשר תהיה אמירה למשלמי המסים בנוגע לאופן הוצאת הפדיון של המסים. בנוסף קיים קריטריון אחר המשפיע על ההיענות והוא תפיסת הלגיטימיות של האזרח לממשל. היעדר לגיטימיות לממשל מצמצמת את ההצדקה למלא חוקיו.

במחקר שנעשה ע"י 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 כמו: חינוך, כבישים ושירותי ניקוז (ביוב) לבין קיומם של קבוצות אתניות באזור נתון. בשלב מסוים, מסה של אזרחים שחורים מהמעמד הבינוני עברה לגור במחוז זה, והדבר השפיע על התפלגות הרכב האוכלוסייה. למרות שנשאר הרוב "לבן", ההיענות לתשלום מסים ירדה ורמת השירותים ירדה.

3.2 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 הינה 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 הדינאמיקה של פעולה קולקטיבית המסייעות לחברה להתמודד עם אתגרים כמו מחסור במשאבים, צפיפות אוכלוסין ובעיית ההשתמטות מתשלום מסים. בעיה זו משמשת נקודת מוצא תיאורטית להסבר אודות תופעות חברתיות רבות כמו 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 המאקרו 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. במלים אחרות, האזרח יעדיף לא "לשלם מסים" ללא קשר לעובדה ששאר 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 את המצב הזה, היא צריכה להתערב בצורת הטלת קנס גבוה על אלו שאינם משלמים ולדאוג לאכוף אותו (Chong, 1991). עפ"י מודל זה קיימת נקודת שיווי משקל אחת והיא "אי-שיתוף פעולה" והיא מהווה את האסטרטגיה הדומיננטית (שיווי משקל של נאש).

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

הדיון התיאורטי והאמפירי בבעיה זו ודרכי פתרונה מעסיק מזה שנים רבות חוקרים במדעי החברה ואף הניב מספר עצום של מחקרים הבוחנים את הסוגיה מזוויות שונות. הפתרון הבסיסי ביותר שמאומץ בד"כ לבעיית הפעולה הקולקטיבית הינו יצירת הסדר כובל אשר מחייב את היחידים להשתתף בפעולה הקולקטיבית כמו למשל החובה להתגייס לצבא, לשרת במילואים, לשלם מיסים, 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 משום מחסור במשאבים או מסיבות אחרות, ובפועל הציבור (או חלקים ממנו) חש שההסדר הכובל חלש או שאינו קיים למעשה, ולכן מאמץ את אותה התנהגות שתוארה לעיל בהיעדרו של הסכם כובל ומכאן שוב מתפתחת בעיית הפעולה הקולקטיבית ומתרחבת בעיית ההשתמטות. כמובן שבמקרים אלו 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.

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

במסגרת עבודת הדוקטורט (חאג', 2007) ביצעתי 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 הטרורוגניות על בסיס חמולות" לבין "שיעור הגבייה המצטבר" של ארנונה ביישוב (לשנת 2005) ונמצא 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 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 כחס בין גובה החוב השוטף של אזרח למערכת הגבייה לבין חיוב המס השנתי שהוא מקבל מדי שנה. לדוגמא, אם אזרח מסוים מחויב כל שנה בתשלום ארנונה שנתי של 6,000 שקל והחוב שלו לרשות המקומית הוא: 9,000 שקל, 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 הינם שונים זה מזה מבחינת מוכוונותם החברתית, יכולתם להפנים ערכים חברתיים ולאמץ נורמות חברתיות המעודדות שיתוף פעולה, ולגבי רמת אמוןם (הסובייקטיבי) בהגינות השלטון, שיעור המשלמים ורמת האכיפה שהמערכת נוקטת נגד משתמטים, וכי במצב של קיום נורמות חברתיות המעודדות השתתפות בתשלום מסים ו-"מוקיעות" משתמטים, הקהילה תיטה לשלם מסים. הגורמים הנ"ל הובילו למקדם מתאם של $R=0.641$ שמעיד שנית על יכולת המשתנים שבחרנו להסביר את תופעת אי-ההיענות לתשלום מיסים עירוניים בסקטור הערבי במדינת ישראל.

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

א. אמון והדדיות: קבוצת גורמים זו מאחדת את כל המשתנים הקשורים לאמון והדדיות המשפיעה 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 שהמערכת השלטונית הינה הגונה ומשתמשת בפדיון המסים לאספקת שירותים ציבוריים ולרווחת התושבים. (Scholz & Lubell, 1998; Khan, 2002; Levi, 1998;) (2) אמון ששיעור משלמי המסים בשטח שיפוטי נתון הוא גבוה, או במלים אחרות אמון שרוב האנשים משלמים. (Kelling & Coles, 1996; Granovetter, 1978; Schelling, 1978; Karklins & Petersen, 1993) (3) אמון שהמערכת השלטונית נוקטת בכל האמצעים נגד שאינם משתתפים בתשלום המיסים (Allingham & Sandmo, 1972; Scholz, 1998; Johnson, 1999).

ב. *רמת הון חברתי יחידני*: (Individual Social capital) המושג "הון חברתי יחידני" הוגדר ע"י Bourdieu (1986) כמקבץ המאפיינים החברתיים של היחיד הכוללים: מיומנות, כאריזמה ומאגר קשרים המאפשרים לו לקבל תמורות מאינטראקציות עם אחרים. במחקר זה, פותחה מתודולוגיה מיוחדת למדידת פרמטר "הון החברתי היחידני" ברמת הפרט ונמצא שגורם זה הינו בעל חשיבות מכרעת בהסבר תופעת ההיענות לתשלום מסים, ומתוכו עולה שאזרחים בעלי מוכוונות חברתית גבוהה, המשולבים במסגרות פורמאליות ובלתי פורמאליות בקהילותיהם והמשתתפים בפעילויות חברתיות או פוליטיות והמאמינים בזולת הם אנשים בעלי נכונות גבוהה לשלם מסים שרואים בזה כחלק מתהליך קידום מטרות משותפות. בהתחשב בתוצאות סקירת הספרות שבוצעה בעבודה זו על נושא "ההון החברתי" בסקטור הערבי שהצביעה על קיום פרמטרים חברתיים המפריעים ללכידות החברתית כמו היעדר ארגוני גג, התפרקות מבנה החמולה, פוליטיזציה של המבנה החברתי, וגם על קיומן של מגמות ירידה בהון החברתי הנובעות מגלובליזציה, שינויים בטקסים, בעיסוק, בהרגלי הצריכה, בתרבות הפנאי, ניתן להבין את הקשר בין רמת ההון החברתי הנמוך לבין רמת ההשתתפות בפעולות קולקטיביות ובתוך כך השתתפות בתשלום מסים.

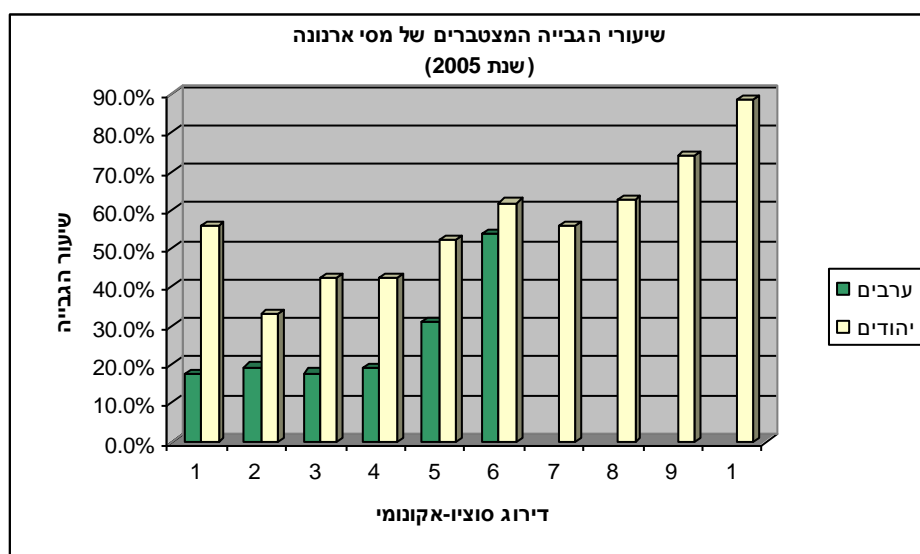
ג. *רמת הטרוגניות על בסיס חמולות/עדות*: בנושא זה, פותחה מתודולוגיה מיוחדת המתבססת על מקדם ההטרוגניות של Alesina תוך התאמתה להטרוגניות על בסיס חמולות. רמת ההטרוגניות H_i של יישוב i הוגדרה כ- $H_i = 1 - e_i$, כאשר e_i מציין את האחוז שמהוות-10 החמולות הגדולות ביותר ביישוב מסה"כ התושבים ביישוב. ככל ש- H_i גדל, הדבר מעיד על קיומן של חמולות רבות המונות מספר נפשות קטן. ובכן, במחקר זה אוששה הטענה שככל שרמת ההטרוגניות (על בסיס מוצא, גזע, דתי, 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) שבאחד ממחקריהם גילו ששיעור השתתפות 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.

ד. *רמת תחושת אפליה וקיפוח*: שדה המחקר האמפירי שבו התבצעה עבודה זו חייב התאמה נוספת של המודל הכללי למאפייני האוכלוסייה הערבית והתנאים 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, בעיות משותפות המנהל מאבק לשוויון מול השלטון המרכזי, יגלה רמות יותר גבוהות של שיתוף פעולה פנימי-מקומי. אך הוכח במחקר זה שנית שרמות גבוהות של תחושות קיפוח ואפליה מקטינות את רמות האמון ההדדי בין האזרחים לבין עצמם ובין האזרחים לבין המוסדות ובין היכולת של הפעולה הקולקטיבית להצליח לבין המוטיבציה של האזרח הערבי להשתתף בתשלום מסים. (Parker & McDonough, 1970; Hirschman, 1983; Farrel, 1999; Lin & Nugent, 1995; Martinko & Gardner, 1982)

ה. *מצב סוציו-אקונומי*: הממצאים של מחקר זה תואמים את תיאוריית הבחירה הרציונאלית של אולסון, שאנשים שיש להם יותר מקורות (כספיים או אחרים) נושאים את מירב העומס הנדרש לאספקת המוצרים הציבוריים בהשוואה

לעניים. וכי בד"כ, מיעוטי היכולת בוחרים באסטרטגיה של ה-free riders שלפיה הם ייהנו מהמוצר הציבורי מבלי שתרמו לאספקתו. הדבר אומת גם במחקרים של Alesina & Ferrara (1999) בארה"ב, ושל ה-Center of Development Support (CDS), Fjeldstad (2004) בדרום אפריקה וגם על ידי Fiil-Flynn (2001) ו-McDonald (2002) הטוענים שאנשים לא נענים לשלם מסים עירוניים לא בגלל חוסר רצון אלא חוסר יכולת. הדבר כמוכן תואם את תוצאות המחקר התגליתי שמצאנו על קשר ישיר ומובהק בין הדירוג הסוציו-אקונומי של כלל היישובים בארץ (יהודים וערבים) 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 שיעור הגבייה של מסים עירוניים עולה (מקדם המתאם שנתקבל הוא: $R=0.688$). ככל הנראה, הדבר נובע מהיחס הקיים בין עלות המס לבין סה"כ הכנסה של משק הבית שהוא נמוך יותר אצל משפחות עשירות בעלות הכנסה גבוהה ב. את הפער הקיים בין שיעורי הגבייה של מסים עירוניים בין יישובים יהודים (53.1%) וערבים (18.6%). (נכון לשנת 2005).

במידה ונתייחס למשתנים המובהקים כמנבאים 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 שבד"כ מאמין לאנשים ביישוב, לשכניו ולאנשים השונים ממנו. הוא גם בעל הכנסה טובה ותופס את מערכת הגבייה העירונית כחזקה ומסוגלת לנקוט צעדים נגד משתמטים. הוא סבור ששיעור המשלמים ביישוב שלו הוא גבוה וכי השירותים המוניציפאליים שהוא מקבל הם סבירים וכי תחושות הקיפוח לא מונעות ממנו לשלם מסי ארנונה לרשות המקומית".

5. סיבות אחרות לשיעור הגביה הנמוך של מסי ארנונה ביישובים הערביים

ישנן סיבות נוספות שיכולות להוסיף הסבר לתופעת שיעור הגבייה הנמוך של מסי מקומיים ביישובים הערביים שאינם קשורים למחקרים שתוארו בסעיפים הקודמים, והם נתגלו במהלך ראיונות אישיים עם נציגי ציבור של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל מקרב נבחרים, פקידים בכירים, חברי כנסת, פעילי ציבור ועוד. המחקר השתמש ב-"ראיון עומק" עם כ-18 אנשי מפתח בסקטור הערבי שיש להם נגיעה לחיים הציבוריים, לרשויות המקומיות ולנושא הגבייה של מיסים מקומיים. לאחר ניתוח הראיונות, נגזרו הסיבות הבאות לשיעור הגבייה הנמוך של מיסים 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 ע"ש התושב ומאידך על סה"כ החוב המצטבר של היישוב. לדוגמא, 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 ב-"בעיה ויזואלית" בהצגת שיעור הגבייה.

2. "אי טיפול מנהלתי שיטתי בחובות גבייה אבודים". החוק מאפשר לרשות המקומית למחוק חובות אבודים שעקב בעיות בירוקראטיות שונות לא ניתן לגבותם כמו: היעדר חד משמעיות על בעלות הנכס או על המשתמש בו, שכירות ע"י חברות בע"מ שהתפרקו, בניינים נטושים או בהליכי פירוק ועוד. לא קיימת מוטיבציה אצל הרשויות המקומיות לטפל במחיקת חובות אבודים, וזאת בגלל 3 סיבות:

(א) 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.

(ב) האזרחים עלולים להתייחס לחוב של אזרח מסוים שנמחק כתקדים ואז קיים חשש שתיווצר אצלם נטייה "לחקות" את המקרה. הדבר יכול גם ליצור את הרושם שהרשות המקומית נוהגת בצורה לא הוגנת ושוויונית מול האזרחים ומוחקת חובות למקורביה.

(ג) מנהלי הכספים והחשבים של הרשויות המקומיות, משתמשים בסה"כ החוב של הארנונה להצגת "אובליגו" חיובי המאפשר להם לקבל הלוואות מבנקים וגורמי מימון אחרים. סה"כ החוב של היישוב נחשב כחלק מ-"נכסי הארגון" והוא מופיע בספרים ככזה.

3. "המרכיב שמהווה ארנונה מעסקים מסה"כ הארנונה". לטענתם, שיעור הגבייה מארנונת עסקים הוא גבוה וכמעט משתווה לסקטור היהודי, אבל מאחר ומרכיב "העסקים" הוא מאד נמוך עקב היעדר אזורי תעשייה, מרכזי 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 איננו משפיע על שיעור הגבייה כי ככל הנראה הוא נכלל בגורם ה-"דירוג סוציו-אקונומי", הרי אין ספק שקיומם ופריחתם של עסקים ביישוב מעלה את הדירוג הסוציו-אקונומי.

מצד שני, הטענה שהמרכיב הנמוך שמהווה ארנונת עסקים מתוך סה"כ חיובי הארנונה מהווה סיבה לשיעור הגבייה הכללי הנמוך, הוכחה על ידי הכלכלן, אגמון (2009), דרך מסמך שהופק על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עפ"י מקור זה, אומדן שיעור הגבייה הממוצע בארנונה לשנת 2009 למגורים בסקטור הערבי הוא 27% ולעסקים 49%, ובסקטור היהודי האומדן של שיעור הגבייה הממוצע במגורים הוא 75% ובעסקים 79%. במלים אחרות, שיעור הגבייה ב-"עסקים" בסקטור הערבי הוא פי 2- מזה של "מגורים". מכאן ניתן להסיק שאילו היו יותר עסקים ומשרדי ממשלה בסקטור הערבי שיעור הגבייה היה עולה משמעותית.

6. פתרונות מוצעים לטיפול בהיענות הנמוכה לתשלום מסים מקומיים בקרב האוכלוסייה הערבית

המשתנים המשפיעים על שיעורי הגבייה מסווגים לשני סוגים- מובנים (*Structred*) ולא מובנים. משתנים לא מובנים הם כאלה שניתן להשפיע עליהם ע"י יישום תוכנית התערבות ממשלתית או חברתית כמו "רמת האכיפה", "רמת השירותים", לעומת זאת משתנים מובנים הם גורמים שלא ניתן לשנותם ע"י התערבות חיצונית. דוגמאות למשתנים אלה הן רמת ההטרונגויות או הדירוג הסוציו-אקונומי.

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

א. חיזוק ההון החברתי ביישוב-

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

כאשר רמת האמון ההדדית תגבר, אז תגבר איתה רמת האמון בשלטון כשלטון "הגון" ככזה 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, וגם תגבר רמת האמון בעובדה שרוב האזרחים משלמים את מסיהם לרשות המקומית.

אם כך, על הרשות המקומית ביישוב ומנהיגי הציבור ביישוב הערבי ליזום מהלכים בכדי לחזק את ההון החברתי ביישוב על כל רבדיו. זה מתחיל בראש הרשות המקומית שצריך להתנהג כ-"ראש היישוב", דהיינו למנהיג שפועל למען כלל התושבים ביישוב לרבות שאינם נמנים על חמולתו או קהל מצביעיו, ולא רק "ראש הרשות המקומית" ומסתיים בחינוך ההורים לילדיהם. החיזוק של ההון החברתי יגביר את תחושת ההשתייכות ליישוב ומאידך לחיזוק הפעולה הקולקטיבית וזה יוביל ליצירת "מוראל תשלום" גבוה שמגביר את רמת ההיענות לתשלום מיסים מקומיים.

החיזוק של ההון החברתי ניתן לביצוע דרך המהלכים הבאים:

1. שילוב הערך "השתייכות ליישוב" לתוך מערכת החינוך הבית-ספרית. צריך לחנך את התלמידים על אהבת היישוב ועל והגאווה במורשתו ע"י הכרת ההיסטוריה שלו, האנשים המשפיעים בתוכו, המוסדות הפועלים בתוכו, מבנהו הגיאוגרפי ועוד.
2. ייזום פעילויות שאמורות 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, לוחמה בסמים, מיגור האלימות ועוד.
3. ייזום פרויקטים ציבוריים שאמורים לחזק את האריג החברתי ותחושת השייכות ליישוב כמו "עיתון מקומי", "רדיו מקומי", "המנון מקומי" (שרים כל התלמידים לפני הכניסה לכיתה בבוקר), "חידון מקומי", תהלוכות חגיגיות. קביעת יום בשנה כ-"יום היישוב".

ב. רפורמה בשיטת חישוב המס

בישראל, הארנונה מוטלת 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 הינה עקיפה ולא ישירה: ראשית, תמורה זו אינה 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 נתמכי סעד. נהוג גם לקבוע תעריף שונה בהתאם למס' הילדים במשפחה. הארנונה מוטלת על קרקעות ונכסים בתחום הרשות המקומית אשר נעשה בהם שימוש כלכלי. קיימים 2 קריטריונים לקביעת גובה המס בעולם, הראשון, 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 הינה תוצאה ישירה של מספר הנפשות, דהיינו, ככל שיש יותר נפשות נוצר "היקף" יותר גדול 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 אחת לאחת את העושר של האזרח. האם השטח של הנכס משקף מידת ההנאה מהשירות המסופק לשוכני הנכס? לא בהכרח, או לפחות זה לא ליניארי.

1. תעריף החיוב צריך להיות לפי ערך הנכס ולא שטח הנכס

תעריף החיוב של מסים מקומיים מתבסס כיום על שטח הנכס במ"ר כאשר משרד הפנים קבע חיוב מינימאלי של 39.8 שקל מ"ר. כלומר בית בעל שטח 200 מ"ר משלם ארנונה בסכום של 7,960 שקל לשנה. שיטת חישוב זו אינה מקלה עם האזרח הערבי שפונקצית הצריכה שלו לדור

היא יותר גדולה, במלים אחרות האזרח הערבי בונה בית יותר רחב עם חדרים יותר גדולים מתוך הרגל ובתקווה שזה יכול להכיל מספר רב של שוהים או אורחים. מחירי הדירות בסקטור הערבי 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 הוא 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 הדבר הזה הינו מופרך חלקית. הפרמטר "ערך הנכס" (הדירה) משקף יותר את העושר, ולא השטח. ישנן הרבה דירות בעלות שטח גדול אך רמת האבזור והגימור שלהן היא מאד נמוכה ולכן ערכן הוא מאד נמוך.

2. **ההכנסה של התושב צריכה לקבל ביטוי יותר משמעותי בחישוב המס** כאמור, שיטת החישוב הנוכחית של מסים מקומיים מתבססת על שטח הנכס של האזרח. אזרח רשאי לקבל הנחה עפ"י טבלה שמתחשבת בהכנסת התושב ומספר הנפשות הגרות בנכס. על פניו נראה כי קיימת התחשבות בגורם "ההכנסה" או "ההכנסה לנפש" אך הדבר קורה אך ורק בהכנסות נמוכות או במספר נפשות גדול במיוחד. לדוגמא, עפ"י חוזר מנכ"ל מחודש 4/2009, משפחה בעלת 4 נפשות שהכנסתה הממוצעת היא 4,632 שקל לחודש איננה זכאית להנחה בחיוב הארנונה. או משפחה בעלת 3 נפשות שהכנסתה הממוצעת מעל 4,118 שקל לחודש איננה זכאית להנחה.

לדעתנו, המס הקיים הינו "רגרסיבי" וגורם ההכנסה לא מקבל ביטוי דרך חישוב שהתושב נדרש לשלם. אזרחים שלא זכאים להנחות בגין הכנסתם ומספר הנפשות הגרות בנכס נדרשים לשלם סכומים משמעותיים והמהווים עומס על תקציב המשפחה.

עומס הארנונה על תקציב המשפחה בסקטור הערבי הינו גדול באופן יחסי מזה של היהודי ב- 53% וזאת בגלל שההכנסה החודשית הממוצעת למשפחה בסקטור היהודי (12,907 שקל) היא פי 2 מההכנסה החודשית הממוצעת של משפחה ערבייה (6,244 שקל). וזאת למרות שהחיוב הממוצע של ארנונה למשפחה בסקטור היהודי (581 שקל לחודש) הוא יותר גבוה מזה של הסקטור הערבי (428 שקל לחודש). ראה טבלה מפורטת למטה:

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

סוג	מס' רשויות שנלקחו במדגם	הכנסה ממוצעת למשפחה שנת 2002 (שקל לחודש)	חיוב ארנונה ממוצע בשנת 2004 (שקל לחודש)	אחוז ארנונה מתוך הכנסת המשפחה	אחוז גבייה ממוצע (מצטבר 2004)
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 חיוב ארנונה נלקח מדוחות כספיים מבוקרים (מאזנים לשנת 2004) כפי שפורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים. חיוב הארנונה שנלקח בחשבון = סה"כ חיוב ארנונה למגורים מחולק במספר המשקי בית ביישוב הנתונים על גובה ההכנסה של משקי בית ועל מספר משקי בית הקיים בכל יישוב נלקח מתוך נתוני המוסד לביטוח לאומי- ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב- 2001-2002 – ז'ק בנדלק.

לאור הנ"ל, צריך להפעיל לחצים פוליטיים ולנהל מאבקים ציבוריים ולהעביר חוק הגורם ל-

א. שינוי מדרג ההנחות הניתנות לפי חוק, ולהביא למצב שמשפחות ערביות יזכו בהנחות יותר משמעותיות במס הארנונה שהן משלמות, וזאת 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.

3. התניית אספקת שירותים בתשלום מסים

בכדי להתגבר על אופי "המוצר הציבורי" שמאפיין את השירותים המוניציפאליים המאפשר אספקת שירותים "מלאים" גם לאלה שחומקים מתשלום המסים המקומיים, אזי צריך להקים מנגנון מעוגן בחוק שמאפשר התניית קבלת חלק מהשירותים המוניציפאליים כמו רישום לגנים, רישום לבתי ספר תיכון, אישור תוכנית בניה ועוד בכך שהתושב אינו חייב סכום מעל X שנים לרשות המקומית. האזרח נאלץ לפנות לרשות המקומית באזור מגוריו לקבלת אישורים שונים בכדי 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 שהדבר רחוק מהשגה.

ג. 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 כמו קרבה משפחתית, היכרות אישיות, חמלה ורחמים, תמיכה/אי תמיכה ברשימת השלטון וכד'.

בכדי להבטיח תהליך אכיפה "נקי" מהתערבויות של הדרג הנבחר, צריך להקים גוף עצמאי כמו תאגיד עירוני או חברה כלכלית של מספר יישובים ביחד והוא אשר 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 של בחינות מיון והשמה הנהוגים בתפקידים בכירים. התאגיד יעביר את כספי הגבייה לרשות המקומית מייד לאחר גבייתם.

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

7. 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% בסקטור היהודי, ובשנת 2008 שיעור הגבייה בסקטור הערבי 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 במדינת ישראל לגבי שיעור הגבייה הנמוך של מסים עירוניים המאפיינים את רוב הרשויות המקומיות הערביות. משרד הפנים "מאשים" את ראשי הרשויות הערביות באוזלת יד בכל הנוגע לאכיפת חוק הגבייה ואי נקיטת אמצעים מרחיקי לכת נגד משתמטים מתשלום מסים, כי יש להם שיקולי בחירות וקרבה משפחתית עם ציבור הבוחרים. ראשי הרשויות טוענים לאפלייה מתמשכת המתבטאת בדירוג סוציו-אקונומי נמוך המאפיין את כלל היישובים הערביים, דבר המשפיע על רמת ההכנסה ועל יכולת התשלום של האזרח. בנוסף ראשי הרשויות הערביות טוענים שהממשלה איננה מפתחת את הכלכלה של היישובים הערביים וזה גורם להיעדר עסקים מניבי הכנסה שבהם תעריף המס הינו כפול.

בשנת 2009, מנתה האוכלוסייה הערבית-פלסטינית במדינת ישראל כ-1.5 מליון נפשות המהווה כ-20% מכלל האוכלוסייה במדינת ישראל. ענייניה הפנימיים של אוכלוסייה זו מנוהלים על ידי 71 רשויות מקומיות שמתוכן, 9 עיריות, 60 מועצה מקומיות ו-2 מועצות אזוריות. רשויות אלו אמורות להוות מעין "מימשל מקומי" המספק שירותים מוניציפאליים כמו חינוך, תברואה, תאורת רחוב, שירותי דת ועוד לאוכלוסייה הגרה בתחום שיפוטה. בתמורה לזה, האזרח אמור לשלם מס מקומי שאמור לממן שירותים אלה. תשלום המס מתבצע על סמך 2-פרמטרים, הראשון הוא שטח הנכס והשני הוא הסיווג של המבנה ל-"מגורים", "תעשייה", "שירותים" וכד', בנוסף קיימת דיפרנסציה בין אזורית בחלק מן הערים לגבי תעריף המס למ"ר בכל אזור ואזור בתוך העיר. החיוב הנהוג בכל הרשויות המקומיות הערביות הינו 29.75 למ"ר. הרשות המקומית איננה רשאית להעלות את תעריף המס המקומי אלא באישור משרד הפנים..

במחקר זה, הוגדר האקט של "תשלום מסים מקומיים" כסוג של השתתפות בפעולה קולקטיבית בהתבסס על זה שבשניהם ישנו "מחיר השתתפות" ו-"תפוקה קולקטיבית" שממנה נהנים אלה שהשתתפו ואלו שלא. לצורך איתור הגורמים המשפיעים על היענות האוכלוסייה הערבית לתשלום מסים עירוניים בוצעו 2-מחקרים, הראשון מחקר "תגליתי" שבדק קיומם של גורמים מבניים השייכים לתופעה בכללותה המשפיעים על השתתפות אזרח כלשהו, בתשלום מסים וגם בדק את הקשר בין שיעור הגבייה של מסים עירוניים של היישוב לבין משתנים כלכליים ודמוגרפיים כמו: "הדירוג הסוציו-אקונומי" של היישוב, "מספר הנפשות" ביישוב, "סטטוס הרשות" (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית), "הלאום" של היישוב, "הדת" של היישוב, "רמת ההטרוגניות" על בסיס חמולות, ונמצא שקיים קשר מובהק בין "הדירוג הסוציו-אקונומי" ו-"רמת ההטרוגניות" על בסיס חמולות של היישוב לבין שיעור הגבייה של מסים עירוניים. במלים אחרות, ככל שהדירוג הסוציו-אקונומי של היישוב עלה, ככה עלה שיעור הגבייה של מסים עירוניים, וככל שרמת ההטרוגניות של היישוב עלתה, ככה ירד שיעור הגבייה. (רמת ההטרוגניות עולה כאשר ישנו מספר רב של חמולות קטנות). הגורמים "לאום", "דת", "סטטוס רשות" (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית), "מספר הנפשות" ביישוב לא נמצאו כמשתנים המשפיעים על שיעור הגבייה בצורה מובהקת. כמוכן, גילה המחקר

התגליתי שניתן לאפיין את ההשתתפות בתשלום מסים באמצעות "דילמת האסיר" שבה האזרח בוחר להיות "רוכב חופשי", או במלים אחרות להתחמק מתשלום מסים כי גם אם הוא לא ישלם מסים הוא יזכה בקבלת שירותים מוניציפאליים. 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 שהם בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים ודמוגרפיים שונים. המחקר התבסס על הדיסציפלינה החברתית הטוענת שאנשים הינם 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" שהאזרח חייב לרשות המקומית לבין מאפיינים חברתיים, כלכליים ואישיים של האזרח. הגורמים שנבחרו הובילו למקדם מתאם של $R=0.641$ הגורמים שנמצאו כמשפיעים באופן מובהק על מקדם אי-ההיענות לתשלום מסים לפי סדר השפעתם הם:

סדר תרומה לקורליה המרובה	1	2	3	4	5	6	7
תרומה מצטברת 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

עפ"י הטבלה הנ"ל, 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 (לאזרחים 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 מסיהם, ככה 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 מסיהם למערכת הגבייה העירונית). חקירה נוספת שהתמקדה בתחום המינהלתי של מערכת הגבייה העירונית והתבססה על ראיונות אישיים עם נציגי ציבור מהסקטור הערבי גילתה שישנם כמה סיבות שיכולות להסביר את שיעורי הגבייה הנמוכים ביישובים הערביים והם: (א) "אי מימוש הפטורים וההנחות" על ידי אזרחים הזכאים לכך, דבר המנפח את "כלל החוב" הרשום ע"ש התושב ומאיזך על סה"כ 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 סה"כ חוב הארנונה של היישוב. (ג) "המרכיב שמהווה ארנונה מעסקים מסה"כ הארנונה". אלמלא היו יותר עסקים ומשרדי ממשלה בסקטור הערבי שיעור הגבייה היה עולה משמעותית וגם סה"כ הכנסות מארנונה.

הפטרונות 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 (כמו רמת הטרוגניות, דירוג סוציו-אקונומי) או כי עלות ההשפעה עליהם הינה גבוהה מדיי עקב קיומם של חסמים בירוקרטיים ואחרים. הפטרונות המוצעים בעבודה זו הם: (א) חיזוק ההון החברתי ביישוב, (ב) רפורמה בשיטת חישוב המס, (תעריף החיוב צריך להיות לפי ערך הנכס ולא שטח הנכס, ההכנסה של התושב צריכה לקבל ביטוי יותר משמעותי 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 אחד מהפטרונות הנ"ל איננו קל ליישום כי הם כרוכים בהשקעת משאבים ובתיאום בין גורמים ובשינויי חקיקה, אך לפחות מספקים כיוון לפתרון הבעיה כך שבבוא הזמן ניתן לאמץ אותם.

נספח מס'1- ממוצע חוב ארנונה לבית אב בסקטור הערבי

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	דרוזי	מג'דח שמס
24,819	26,953	1,086	2007	1	בדואי דרום	מוסלמי	חורא
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	ג'לג'וליה
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	ג'וליס
6,840	19,495	2,850	2008	1		מוסלמי	פורידיס
6,572	11,435	1,740	2008	1		מוסלמי	ג'סר אלזרקא
6,253	7,503	1,200	2008	1	בדואי 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	ג'ש
5,221	102,195	19,574	2007	2	רוב 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	בוקעאטא
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
3,885	4,829	1,243	2008	1	בדואי צפון	מוסלמי	טובה-זנגריה
3,822	6,933	1,814	2008	1		מוסלמי	בועי'נה נג'דאת

3,801	6,561	1,726	2008	1	בדואי 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	יפיץ
3,656	2,702	739	2008	1		נוצרי	מעיליה
3,525	7,152	2,029	2007	1		מוסלמי	נחף
3,505	2,166	618	2008	1	בדואי 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
3,366	4,373	1,299	2007	1		מוסלמי	אבו גוש
3,312	20,078	6,063	2008	2		מוסלמי	סח'נין
3,216	3,518	1,094	2008	1	בדואי צפון	מוסלמי	שיבלי-אום אלגנם
3,085	6,404	2,076	2008	1	רוב מוסלמי	מעורב	אעבלין
2,985	10,007	3,352	2008	1		מוסלמי	כפר מנדא
2,907	4,578	1,575	2008	1	בדואי דרום	מוסלמי	לקיה
2,770	2,191	791	2008	1	צ'רקסי	מוסלמי	כפר כמא
2,501	9,594	3,836	2008	1		מוסלמי	עראבה
2,451	3,088	1,260	2008	1		דרוזי	פקיעין
2,355	1,571	667	2008	1	בדואי צפון	מוסלמי	כעביה
2,235	4,493	2,010	2008	1		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 צפון	מוסלמי	ביר אלמכסור
2,003	4,280	2,137	2008	1		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	ערערה
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	ע'ג'ר
927	535	577	2008	1		מוסלמי	כוכב אבולהיג'א
923	1,385	1,501	2008	1		דרוזי	כסרא סמיע
693	895	1,292	2008	3		מוסלמי	בוסתאן אלמרג'
6,987	1,307,426	187,126			ממוצע/סה"כ ערבים		

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

שער הארנונה מתוך סה"כ עלויות	חיוב שארנונה לאחר ניכוי פטורים	סה"כ עלויות בשנת 2008	סה"כ שכר לא מתקצב	סה"כ עלויות תפעול	דירוג סוציו-אקונומי	עיר	
28.9%	18	62.3	13.9	48.4	2	סח'ניו	1
55.4%	40.3	72.7	19.8	52.9	3	שפרעם	2
20.5%	16.3	79.6	19.5	60.1	1	רהט	3
81.3%	106.2	130.7	41.6	89.1	4	נצרת (שנת 2007)	4
44.8%	20.2	45.1	8.6	36.5	3	כפר קאסם	5
38.3%	24.9	65	16.4	48.6	2	טמרה	6
53.5%	51	95.4	15.5	79.9	2	אום אלפחם	7
72.8%	22.7	31.2	7.3	23.9	2	קלנסווה	8
64.4%	42.5	66	16.3	49.7	3	באקה-ג'ת	9
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 מתקצב: זהו שכר שצריך לשלם מתוך ההכנסות של הרשות המקומית (אינו מגיע ממשרד ממשלה כמו שכר מורים) כמו שכר בכירים, נבחרים, שכר מוניציפאלי ופנסיונרים.
- אם ב-9 הערים הערביות שיעור הגבייה יגיע ל-100%, אזי סה"כ הכספים שייגבו לא יספיקו לתשלום עלויות התפעול השוטפות ושכר העבודה. ההכנסות תכסינה אך ורק 52% מהעלויות הנחוצות לאספקת שירותים בסיסיים ביותר.

ביבליוגרפיה:

בעברית:

עמותת סיכוי (2005) דוח עמותת סיכוי לשנת 2004, עמותת סיכוי, ירושלים
יוסטמן, מ. וספיבק א. (2001) "דינאמיקה סוציו כלכלית של רשויות מקומיות", הרבעון
לכלכה, 606-572: 48(4).
רזין, ע. (1999) פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם
הפער? מכון פלורסהיימר, ירושלים.
"דו"ח נתונים מבוקרים ברשויות המקומיות" לשנת 2005 ו-2008 המוצא לאור על ידי
משרד הפנים בישראל.
חאג' ר., 2007, עבודת דוקטורט, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המחלקה למינהל
ומדיניות ציבורית, "פעולה קולקטיבית, הון חברתי ותשלום מסים"
אגמון ת., (2009), נייר עבודה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מענקי איזון לרשויות
המקומיות לפי אשכולות ומגזרים"

English:

Alesina, A., Devleschawuer, A., Easterly, W., Kurlat S. & Wacziarg, R. (2003).
Fractionalization, *Journal of Economic Growth*, 8, 94-155.

Alesina, A. and La Ferrara, E. (2000). Participation in Heterogeneous Communities. *The
Quarterly Journal of Economics*, 115, 847-904.

Alesina, A., Baqir, R. & Easterly, W. (1999). Public Goods and Ethnic Divisions. *The
Quarterly Journal of Economics*, 114, 1243-1284.

Allingham, M. G. & A. Sandmo (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of
Public Economics*, 1, 323-38.

Andersen, M.S. (2001). *Economic Instruments and Clean Water: Why Institutions and Policy
Design Matters*. Paris: OECD

Andreoni, J., B. Erard & J. Feinstein (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*,
46, 818-60.

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.

Centre for Development Support (CDS) (2001). *Payment of municipal services project*.
Bloemfontain: University of the Free State.

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, 305-21.

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 <
http://www.queensu.ca/mssp/pages/Project_Publications/Series/4.htm>

- Fjeldstad, O. H. & J. Semboja (2001). Why people pay taxes: the case of the development levy in Tanzania. *World Development* 29(12), 2059–2074.
- 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. *J. of Modern African Studies*, 42(4), 539-562.
- Granovetter M. (1978). Threshold Models of Collective Behavior. *American Journal of Sociology*, 83, 1420-1443.
- Grasmick, H. & W. J. Scott (1982). Tax evasion and mechanisms of social control: a comparison with grand and petty theft. *Journal of Economic Psychology*, 2(3), 213–230.
- Grasmick, H. & D. E. Green (1980). Legal punishment, social disapproval and internalization as inhibitors of illegal behaviour. *Journal of Criminal Law and Criminology* 71(3), 325–335.
- Hess & Ostrom (2007). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hessing, D., H. Elfers & R. Weigel. (1988). Tax evasion research: measurement strategies and theoretical models. in W. F. van Raaij, G. M. van Veldhoven & K. E. Waarneryd, eds., *Handbook of Economic Psychology* (pp. 516-537). Boston, MA: Kluwer.
- Hirschman, Albert 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
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. University of California Press: Los Angeles, CA.
- 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.
- Lin, J.F. and 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).
- Myles, G.D., and Robin Naylor, (1996). A Model of Tax Evasion With Group Conformity and Social Customs. *Journal of Public Economics* 12, 49-66.

- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Good and the Theory of Groups*. MA: Harvard University Press.
- Parker, J.D. and M. McDonough (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
- Schelling, T. (1978). *Micromotives & Macrobehaviour*. New York: W.W. Norton & Company
- 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.
- Scholz, J. T., and Mark Lubell (1998). Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action. *American Journal of Political Science* 42, 398-417.
- Wintrobe, R. (2001). *The Economics of Group Behaviour*. Paper delivered at the 2001 European Public Choice Society Meetings, Paris, April 2001.
- Zeira, J. and Strawczynsky, M.** (2002) "What Determines Education Expenditures in Israel?", *Bank of Israel Survey*, 74: 99-129
- Freshman, C. & Gneezy, U.** (2001) "Discrimination in a Segmented Society: An Experimental Approach", *The Quarterly Journal of Economics*, 116: 351-377.
- Brender, A.** (2004) *Do Minorities Respond to Discrimination with Intensified Self Effort or Alienation? Tax Collection in the Arab Local Authorities as Case Study*, Hebrew University, Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.
- Chong, D.** (1991) "All-or-Nothing Games in the Civil Rights Movement", *Social Science Information*, 30: 677-697. Khan, 2002.
- Hardin, R.** (1982) *"Collective Action"*. Washington DC: Resources for the Future
- Banerjee, A.** (1992) "A simple model of herd behaviour " *Quarterly Journal of Economics*, 107, 3: 797-817.
- Sah, R. K.** (1991) 'Social osmosis and patterns of crime', *Journal of Political Economy* 99, 6: 1272-95.
- Lewis, A., P. Webley & A. Furnham** (1995) *"The New Economic Mind: the social psychology of economic behaviour"*. London: Harvester Wheatsheaf
- Kelling, George L., and Catherine M. Coles** (1996) *"Fixing Broken Windows: Restoring Order in American Cities"*. New York: Martin Kessler Books/Free Press IRS-8 FLF, 2007.