

שהוכנו הן ארציות, ותחולתן בשטחים נרחבים, כמו תכנית אזורי עדיפות לאומית, ואין בהן התייחסות ממוקדת לפתרון הבעיות האזוריות הייחודיות של הנגב והגליל. בנסיבות אלה אין בנמצא פרוגרמה לטיפול מתואם, מקיף ומערכתי, שתכליתה העיקרית - להקטין את הפערים החברתיים-כלכליים בין הנגב לבין מרכז הארץ.

על פי חוק, הוקם גוף ניהולי, אשר הרכבו משקף את האינטרסים השונים באזור הדרום, אולם תקציבו הדל אינו מאפשר לקיים את כל המטלות שיוחדו לו בחוק, ובעיקר - לסייע במימוש עיקרי המדיניות האזורית הלכה למעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לקידום מצבו החברתי-כלכלי של הדרום, ושל ערי הפיתוח שבו בפרט, יש לשקול גיבוש מדיניות אזורית, תרגומה לפרוגרמה בין-משרדית המגדירה יעדים, ייחוד תקציב אזורי לטווח הארוך, והקמת מנגנון ניהולי-אזורי למימוש היעדים, תוך בחינה תקופתית של ההתקדמות בהשגתם.

הקצאת מקורות ואופן חלוקתם

שקיפותם של סדרי העדיפות

במסגרת סמכותם ואחריותם, ועל בסיס תכניות ומבכנים שנקבעים מעת לעת, מקצים משרדי הממשלה כספים¹ לרשויות המקומיות (להלן - הרשויות) שברחבי הארץ: מענקים לאיזון תקציביהן של הרשות המקומיות ותקציבים המיועדים למימון חלק ניכר מעלותן של פעולות חינוך ורווחה, וכן למימון תכניות חינוך ורווחה מיוחדות; השתתפות בפעולות פיתוח של תשתיות, ומימון של הוצאות ביטחון מוניציפליות ייחודיות. בהעדר פרוגרמה ותקציב אזורי, לא תמיד ניתן גילוי נאות לסדרי העדיפות וליעדי הממשלה ומשרדיה בכל אזור, ולא ניתן ללמוד, בשקיפות הראויה, על בסיס התכניות ומבכניהן, מהו "הנתח" התקציבי של כל אזור.

משרד מבקר המדינה ריכוז מנתוני החשב הכללי שבמשרד האוצר נתונים על סך הכספים שהעבירו משרדי הממשלה לרשויות - בסכום כולל ובחישוב לנפש - ערים, מועצות מקומיות, ומועצות אזוריות; וכן השווה בין ההקצבות שהועברו לרשויות בדרום הארץ לאלה שהועברו לרשויות ביהודה ושומרון.

מהבדיקה עולה, כי בשנת 1998 העבירו משרדי הממשלה לרשויות בדרום סכום כולל של כ-1.43 מיליארד ש"ח. לשם השוואה: לאזור יהודה ושומרון הועבר סכום של 725 מיליון ש"ח; ובחישוב לתושב: 1,835 ש"ח בממוצע לאזור הדרום ו-4,680 ש"ח לאזור יהודה ושומרון. יחס דומה בין האזורים נמצא גם בנתונים לשנת 1997. ההפרש בין

¹ בעניין סדרי הקצאה של המענק לאיזון תקציביהן של הרשויות המקומיות ראו בעמ' בדוח לה בפרק על משרד הפנים; בעניין מימון הבנייה של מוסדות ציבור ראו בדוח זה בפרק על משרד הבינוי והשיכון.

ההקצאות לאזורים בחישוב לתושב נובע, בעיקר, מביצוען של כמה תכניות של משרדים מסוימים: ממענקי איזון ששילם משרד הפנים; מתקציבים שהעבירו משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה; ומתקציבים של משרד הבינוי והשיכון.

חובה להדגיש, כי מדובר בנתוני השנים 1997-1998 בלבד, והם משקפים הקצאת כספים לרשויות בגין מכלול של שיקולים, תכניות ומבחנים, ובהם היענות לצרכים ייחודיים של יישובים ותושביהם, כמו: הסעת תלמידים, שחלקם גרים ביישובים קטנים; צורכי תשתיות של יישובים חדשים יחסית; צורכי ביטחון ייחודיים; וסדרי העדיפות המדיניים, הביטחוניים והפוליטיים של הממשלה.

כל ממשלה קובעת סדרי עדיפות, העדפות מתקנות, תכניות ומבחנים, ומקצה - באישור הכנסת - את הכספים ליעדים שאושרו. אלא שמן הראוי הוא שהממשלה תחיל על עצמה גם בעניין הנדון את הכלל של גילוי נאות של סדרי עדיפותיה ותציג את תכניתה ומבחניה לכנסת ולציבור. יש מקום כי תשקול לעשות כן לא רק לפי חתך התקציב השנתי של כל אחד ממשרדי הממשלה, אלא גם לפי חתך אזורי של פרוגרמה, תכניות ותקציבים.

הטבות מס לתושבים המתגוררים בערי פיתוח

המדיניות המוצהרת של ממשלות ישראל היא לקדם ולפתח יישובי פיתוח, לאכלסם ולבססם. אחד הכלים ליישום מדיניות זו הוא חיקוקי המס, שלפיהם ניתנו הטבות מס לתושבים באזורי פיתוח ולתושבי יישובים מרוחקים ממרכז הארץ. על פי דוח ועדת המנכ"לים לעדכון מפת אזורי עדיפות לאומית בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - ועדת המנכ"לים) שפורסם ב-26.4.98, יש להטבות אלו שתי מטרות: 1. להקל על התושבים הוותיקים באותם יישובים ולעודדם שלא לעזוב את היישוב, גם אם יש באפשרותם לעשות זאת; 2. לעודד אוכלוסייה ותיקה להעתיק את מקום מגוריה ליישובים האמורים.

ההטבות במס ליחידים ניתנות לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה); הטבות מס למפעלים ניתנות בעיקר על פי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - חוק העידוד); הטבות נוספות ניתנות לפי חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985. בכל אחד משלושת החיקוקים האמורים מובאת רשימה של יישובים, שתושביהם זכאים להטבות במס; קצת מהיישובים רשומים ביותר מרשימה אחת.

הטבות במס הכנסה ליישובים באזורים שונים ניתנות לפי סעיף 11 לפקודה, שבו נאמר: "שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות בדבר הנחה ממס על הכנסה שהופקה בדרך שנקבעה בתקנות, בשטח התיישבות חדשה או בשטח פיתוח שהוגדרו באותן תקנות, או על הכנסתו של תושב שטח כאמור". מכוח סעיף זה התקין שר האוצר שש מערכות של תקנות שעניינן הנחות במס הכנסה לתושבים של כ-300 יישובים. שיעורי ההטבות נעים בין 5% ל-20%

בדוח שנתי 1998 של מינהל הכנסות המדינה, שפורסם באוגוסט 1999, אמד אגף כלכלה והכנסות המדינה (להלן - האגף) את הזיכויים לתושבי אזורי פיתוח לשנת 1999 בסכום כולל של כ-500 מיליון ש"ח.

עיוותים בזכאות להטבות מס

1. ועדת מומחים שהוקמה לצורך רפורמה במס הכנסה על יחידים (ועדת ששינסקי) הגישה בפברואר 1988 דוח ובו המלצות. בדוח צוין כי "לאחר בחינת כל ההטבות במס הכנסה הניתנות לעיירות פיתוח והתפתחות החקיקה בנושא זה, ולאחר שמיעת דבריהם של נציגי עיירות הפיתוח, השתכנעה הוועדה שקיים בלבול עד אבדן מוחלט של הקריטריונים להגדרת יישובים באזורי פיתוח ולקביעת שיעורי הזיכוי ממס ... הארכת ההקלות ליישובים לתקופות בלתי מוגבלות ורקנו במידה רבה את המושג של אזור פיתוח מתוכנן דווקא אוכלוסיית אזורי הפיתוח המצויה מתחת לסף המס אינה נהנית מזיכויים אלה".

2. בפסק דין שנתן בג"ץ² בדצמבר 1991, שעניינו בקשה של העותרים להיכלל ברשימת היישובים הזכאים להנחות במס, המפורטת בתוספת לתקנות מס הכנסה (הקלות ממס ביישובים מסוימים והיאחזויות נח"ל), התשל"ח-1978, צוינה העמדה שהובאה בכתב התשובה של המשיבים, ולפיה: "[שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת] הגיעו למסקנה שמערכת ההנחות ממס על בסיס גיאוגרפי איננה משרתת את מטרתה המיועדת. מעבר לכך, התברר להם כי רשימת היישובים הזכאים להנחות ממס היא מעוותת, שמתן ההנחות ושיעורן נעשה ללא שימוש בקריטריונים ענייניים, בין היתר בעקבות לחצים לא ענייניים שהופעלו על המשיבים".

בחוק הסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991, נקבע: "תקנות לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה שתוקפן פקע ביום י"ד בטבת התשנ"א (31 בדצמבר 1990) יעמדו בתוקפן כאילו לא פקע עד י"ח בתמוז התשנ"א (30 ביוני 1991), ואין לגרוע מהן או להוסיף עליהן". הוראת חוק דומה לזו נחקקה מאז מדי שנה בשנה ולפיה הוקפאה שוב ושוב רשימת היישובים ולאחרונה עד 31.12.2000.

3. בעניין זה קבעה גם הוועדה לקביעת הטבות מס ליישובים בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) צבי טל (להלן - ועדת טל) כי "רשימת היישובים הנהנים מהטבות המס לפי התקנות הקיימות נקבעה ללא אמות מידה כלשהן, ולכן קיימים בה עיוותים רבים. בין אלה ניתן למנות אי-שוויון בין יישובים סמוכים, חוסר האפשרות לניצול הנחות המס על ידי רוב האוכלוסייה בשל רמת הכנסה נמוכה ולעומת זה ניצול הנחות המס בצורה מופרזת על ידי השכבות המבוססות, בשל העדר תקרת הכנסה למתן ההטבות".

4. אשר לתרומת ההטבות לתושבים הגרים בערי הפיתוח בכלל ובערי הפיתוח בדרום בפרט:

(א) הערכת האגף קובעת שיש עיוות בהקצאת ההטבות. לפי הערכה זו, כ-57% מכלל הזכאים להטבות המס בשנת 1998 לא קיבלו אותן משום שהכנסתם היתה מתחת לסף המס.

(ב) מסקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי באפריל 1999 בדבר "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים" לשנת 1996, עולה שמההטבות במס לא נהנו כ-69.4% מתושבי אופקים (ההכנסות של כ-50.2% אינן מגיעות לסף המס, וכ-19.2% אינם מועסקים); כ-62.9% מתושבי נתיבות (ההכנסות של כ-46.3% אינן מגיעות לסף

² בג"ץ 4472/90, 5399/90 מועצה מקומית אורנים וועד מקומי הר אדר נגד שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, פד מו(1) עמ' 95.

המס וכ-16.6% אינם מועסקים); כ-59.5% מתושבי שדרות (ההכנסות של כ-44.0% אינן מגיעות לסף המס וכ-15.9% אינם מועסקים); וכ-58.1% מתושבי ירוחם (ההכנסות של כ-41.3% אינן מגיעות לסף המס וכ-16.8% אינם מועסקים). בסקר מדובר על סף המס של רווק או נשוי שאשתו עובדת. כיוון שמספר לא מבוטל מתושבי הערים האמורות הם גברים נשואים שנשותיהם אינן עובדות, או נשים עובדות שיש להן ילדים, וסף המס של קבוצות אלה גבוה מסף המס של רווקים או נשואים שנשותיהם עובדות, הרי ששיעור התושבים שאינם נהנים מהטבות המס גדול עוד יותר.

(ג) בתקנות לא נקבעו מבחנים לשיעור הזיכוי ממס הכנסה ביישובים הזכאים להטבות ולכן נוצרו הבדלים בין שיעורי הזיכוי. למשל, מועסקים תושבי ירוחם מקבלים זיכוי בשיעור של 10%, אף כי השכר הממוצע לחודש בירוחם גדול בכ-20% מהשכר הממוצע באופקים, בנתיבות ובשדרות, שתושביהם מקבלים זיכוי בשיעור 5% בלבד; תושבי ערד וקרמיאל מקבלים זיכוי בשיעור 5% אף כי הם משתכרים בממוצע כשליש יותר מתושבי קריית מלאכי וקריית גת שאינם מקבלים כלל זיכוי.

ועדת טל

באפריל 1997 מינה שר האוצר ועדה ציבורית (ועדת טל) - כדי לגבש אמות מידה ענייניות ושוויוניות לקביעת הטבות מס ליישובים.

במסגרת עבודתה בחנה ועדת טל ארבע חלופות למתן הטבות מס ליישובים. ב-9.2.98 הגישה הוועדה לשר האוצר דוח ובו המלצות לשינוי התקנות וההטבות במס ליישובים. בתחילת ספטמבר 1998 החליט השר לאמץ את המלצות הוועדה בשינויים קלים.

בדצמבר 1998 החליטה הממשלה כי "שר האוצר, לאחר התייעצויות עם שרים, יגיש לוועדת הכספים של הכנסת, במהלך שנת 1999, הצעת תקנות לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, אשר תושתת על קריטריונים שוויוניים לחלוקת הטבות המס ברוח המלצות הוועדה הציבורית לגיבוש אמות מידה לקביעת הטבות המס ליישובים, בראשות כבוד שופט בית המשפט העליון (בדימוס) צבי טל". עד למועד סיום הביקורת, בינואר 2000, לא יושמו המלצות הוועדה.

בתשובתו מאוגוסט 1999 למשרד מבקר המדינה הודיע האגף כי הביא לידיעת שר האוצר ומנכ"ל משרדו שיש צורך דחוף בשינוי החקיקה בעניין זה. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מ-8.9.99, כי בעת האחרונה היא גיבשה תקנות חדשות ברוח המלצות ועדת טל והציעה אותן למשרד האוצר.

בדיון שהתקיים ב-15.12.99 הנחה שר האוצר שלא לשנות את המצב הקיים. במכתב נוסף של האגף מינואר 2000, הוסבר ששר האוצר החליט לחכות למסקנות הוועדה הציבורית בראשות מנכ"ל משרד האוצר שהוקמה לבחינת רפורמה במס הכנסה בכלל ולבחינה מחודשת של הטבות המס הקיימות היום בפרט. הוועדה אמורה למסור את מסקנותיה במארכ 2000.



הטבות מס בהיקף שנתי של מאות מיליוני ש"ח לשנה ניתנות לתושבים ביישובי פיתוח במטרה לעודד התיישבות, ולשם פיתוח וקידום חברתי וכלכלי של ערי פיתוח ואזורי פיתוח ושל תושביהם. שתי ועדות שמינתה הממשלה במהלך השנים העלו, שרשימת היישובים הזכאים להטבות מס לא התבססה על מבחנים ענייניים, ודבר זה גרם לעיוותים במתן ההטבות.

חלק ניכר מתושבי ערי פיתוח חלשות - הכנסתם אינה מגיעה לסף המס, ולכן רוב התושבים שם אינם נהנים מההטבות שנקבעו בפקודת מס הכנסה לתושבי יישובי פיתוח. נתון זה, כמו גם מאזן הגירה שלילי מערי פיתוח חלשות וממוצע ההשתכרות הנמוך בהן, מעוררים את השאלה, אם השיגו הטבות המס את מטרותיהן - להקל על התושבים הוותיקים ולעודדם שלא לעזוב את היישוב ולעודד אוכלוסייה ותיקה להעתיק את מקום מגוריה ליישובים האמורים.

הכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים

במחוז הדרום

1. לרשויות המקומיות (להלן - הרשויות) יש הכנסות ממקורות עצמיים, וכן מהשתתפות המדינה בהוצאותיהן - המענק לאיזון ותקציבים ייעודיים, בעיקר לחינוך ולרווחה. חלק ניכר ממקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות הן מארנונה. הארנונה היא משני סוגים עיקריים - ארנונה על שטחי מגורים; וארנונה על שימושי קרקע עסקיים - תעשייה, מסחר, חקלאות ושירותים לסוגיהם. הארנונה על מגורים אינה מכסה בדרך כלל את עלות השירותים שהרשויות מספקות לתושבים, ואילו הארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים גדולה מעלות השירותים שהרשות מספקת. הכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים הן מרכיב חשוב בתקציבי הרשויות, מפחיתות את תלותן בשלטון המרכזי ותורמות לתדמיתן. לכן פועלות הרשויות להרחיב את הכנסתן ממקור זה³.

2. ככלל, רשויות במרכז הארץ - מרכז הפעילות הכלכלית - נהנות, מבחינות רבות, מהפעילות הענפה המתבצעת בתחומן, והינקף הכנסותיהן מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים הוא גבוה. לא כך הדבר ברשויות בפריפריה, ובכלל זה במחוז הדרום.

במחוז הדרום 38 רשויות, מהן 24 עיריות ומועצות מקומיות (אחת מהן - מועצה מקומית תעשייתית) ו-14 מועצות אזוריות. לפי נתוני משרד הפנים, שטחו הכולל של המחוז הוא כ-14,500 קמ"ר ומתגוררים בו כ-880,000 תושבים: במועצות האזוריות ששטחן כ-11,500 קמ"ר כ-80,000 תושבים, (מהם כ-55,000 תושבים ב-12 מועצות אזוריות ובמועצה כ-4,500 תושבים

³ ראו בעמ' בדוח זה בפרק: משרד הפנים - תכנון שטחים לתעסוקה וניצולם.

בכל מועצה); בעיריות ובמועצות המקומיות ששטחן כ-2,000 קמ"ר מתגוררים כ-800,000 תושבים; יתר השטח, כ-1,000 קמ"ר, הוא "שטח גלילי" (שטח ללא שיוך מוניציפלי).

דוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁴ משנת 1999 דירג את הרשויות לפי רמה חברתית-כלכלית ומיין אותן לעשר קבוצות (אשכולות) של רשויות הנמצאות בדרגות סמוכות בדירוג. הדוח קובע: במחוז הדרום מרבית הרשויות ממוקמות באשכולות הנמוכים (6-1) של הדירוג החברתי-כלכלי (שבע מבין עשר הרשויות היהודיות שדורגו בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי הן ערי פיתוח בנגב); במחוז המרכז יותר משני שלישים מהרשויות נמצאות באשכולות הבינוניים והגבוהים (בין 6 ל-10); במחוז תל אביב בולט מיעוטן של רשויות חלשות (רק אור יהודה ובני ברק); ובמחוז יהודה ושומרון, מרבית הרשויות נמצאות באשכולות הבינוניים והגבוהים (מ-6 ומעלה) - למעט ארבעה יישובים: קריית ארבע, עמנואל, ביתר עלית ובית אל).

3. ההכנסה מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים של מרבית המועצות האזוריות במחוז הדרום גדולה מזו של מרבית ערי הפיתוח. גם סכום ההכנסה מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים, בחישוב לתושב, גדול במרבית המועצות האזוריות מזה שבמרבית ערי הפיתוח. כך, לדוגמה, בשנת 1998 היו חיובי הארנונה לשימושי קרקע עסקיים בערי הפיתוח: אופקים, נתיבות, דימונה, קריית מלאכי, ירוחם ושדרות 515-200 ש"ח לתושב. באותה שנה היתה הארנונה בגין שימוש קרקע עסקיים במרבית המועצות האזוריות 5,200-1,300 ש"ח לתושב; ובמועצה האזורית תמר, לדוגמה, כ-35,600 ש"ח לתושב.

חלק גדול מההכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים במחוז הדרום נובע מניצולם של אוצרות טבע: מפעלים להפקה ולכרייה של מינרלים בים המלח, ומפעלי תיירות - בתי מלון לחוף ים המלח ובאילת, אתר מצדה וכדומה. המפעלים האלה - שברובם השקיעה המדינה, ישירות או באמצעות עידוד יזמים - משלמים ארנונה לרשויות שבשטחן הם נמצאים. במחוז הדרום, בעיקר בתחומן של המועצות האזוריות, נמצאים גם מחנות צבא ומתקנים ביטחוניים רבים, ובגין משלמת המדינה ארנונה לאותן מועצות אזוריות.

4. משרד הפנים (להלן - המשרד) מופקד על תקציבי הרשויות, על הבטחת מתן שירותים מוניציפליים לתושבים ועל עיצוב מפת השלטון המקומי. מדיניות המשרד היא ליתן יתר עצמאות לרשויות ולהטיל עליהן אחריות לנעשה בתחומן. תכנית ישראל 2020, כמו גם דוחות שהוגשו לקראת הדיונים בתמ"א 35 שבהכנה, ועדות ציבוריות ומחקרים בנושא, המליצו על גיבוש מסגרות מקיפות לשיתוף פעולה בין רשויות ועל שיתוף בבסיס המס, כאמצעי למיתון אי-השוויון בין רשויות ולצמצום תלותן של הרשויות בשלטון המרכזי. תכנית ישראל 2020 המליצה, בהתחשב בשיקול השוויוניות, להקים מועצה מטרופוליטית בהשתתפות נציגים של השלטון המקומי ושל השלטון המרכזי, שבה יידונו ויוכרעו סוגיות של פיתוח תשתיות ושל חלוקת ההכנסות ברמה המטרופוליטית.

ארנונה בגין מתקנים ביטחוניים-צבאיים

לפי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, נהנית הממשלה או מי שמחזיק כסים מטעמה, מפטור מארנונה כללית בשיעורים שונים, ומפטור מאגרות שונות. אולם הפטור אינו חל על נכסים בתחום רשות מקומית שעליה הכריז שר הפנים בהתייעצות עם שר האוצר כעל

⁴ אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 1999, פרסום מס' 1118.

"עיר עולים" או "יישוב עולים" (להלן - "עיר עולים"). הכרזה על רשות עירונית או כפרית כ"עיר עולים" משמעותה הגדלת ההכנסות מארנונה של אותה הרשות בגין אותם מתקנים.

רוב יישובי הדרום, לרבות המועצות האזוריות, הוכרזו "עיר עולים". כפועל יוצא, משלם משרד הביטחון לרשויות במחוז הדרום תשלומי ארנונה מלאים בגין מתקנים ביטחוניים-צבאיים. בשנים 1997-1999 הסתכמו תשלומים אלה בכ- 51 מיליון ש"ח לשנה.

כאמור, את סכומי הארנונה הגבוהים ביותר שילם משרד הביטחון למועצות האזוריות, שכן בשטחן נמצאים מרבית המתקנים הביטחוניים-הצבאיים. כך, לדוגמה, שולמו בשנים 1997-1999 במועצת למועצות האזוריות שלהלן הסכומים האלה: רמת נגב - כ- 11 מיליון ש"ח לשנה; חבל אילות - כ- 10 מיליון ש"ח; מרחבים - כ- 6 מיליון ש"ח; ולבאר טוביה - כ- 4 מיליון ש"ח לשנה. מצפה רמון נהנתה בכל אחת מהשנים 1997 ו-1998 מתשלומי ארנונה בסכום של כ- 2 מיליון ש"ח, ובשנת 1999 בסכום של כ- 3 מיליון ש"ח. תשלומי הארנונה לדימונה בגין מתקנים ביטחוניים-צבאיים היו מזעריים; ליישובים אופקים, נתיבות, קריית גת, קריית מלאכי, שדרות וירוחם אין מתקנים ביטחוניים-צבאיים בשטח שיפוטן.

חישוב ההכנסות לתושב מארנונה בגין מתקנים ביטחוניים-צבאיים מעלה, שככלל, נמצאות המועצות האזוריות בראש רשימת הרשויות הנהנות מההכנסות, שכן אוכלוסייתן מועטה והכנסותיהן גבוהות; ואילו ערי הפיתוח נמצאות בתחתית הרשימה. כך, למשל, הארנונה לתושב בגין מתקנים ביטחוניים-צבאיים במועצות האזוריות חבל אילות ורמת נגב, בשנים 1997-1999, היתה במועצת יותם מ- 3,000 ש"ח לשנה, ובמועצת אזורית מרחבים כ- 1,000 ש"ח במועצת לשנה. בה בעת, רק לשלוש ערי פיתוח במחוז הדרום שולמה ארנונה בגין מתקנים ביטחוניים-צבאיים: למצפה רמון כ- 400 ש"ח במועצת לשנה לתושב; לבאר שבע כ- 36 ש"ח; ולדימונה פחות מ- 10 אגורות במועצת לשנה לתושב.

ביטול הפטור מתשלום ארנונה על נכסים המוחזקים בידי הממשלה או מטעמה, נועד להגדיל את הכנסתן של "עיר עולים", אולם בפועל ערי הפיתוח, שכולן הוכרזו "עיר עולים" - כמעט אינן נהנות מהטבה זו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה המועצה האזורית רמת נגב, כי על אף ששטח השיפוט שלה גדול מאוד בהשוואה לרשויות אחרות (21% משטח של מדינת ישראל), רוב השטח הוכרז שטח אש, גן לאומי, שמורת טבע או אתר עתיקות ואי אפשר לפתח בו יוזמות היוצרות נכסים שיחויבו בארנונה כללית. כמו כן, לדבריה, הפיזור הרב של היישובים בתחומה מגדיל את הוצאותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה אין להתעלם מצורכי המועצות האזוריות במחוז, מההוצאות המיוחדות שלהן - בין היתר בשל פיזור אוכלוסייתן - ומהעדר אפשרויות לפיתוח של חלק משטחן. עם זאת, כיוון שמתקנים ביטחוניים-צבאיים שייכים למדינה, והקמתם ופיתוחם אינו תוצאה של יוזמה של רשות מקומית מסוימת, וכיוון שהרשויות נושאות בהוצאות מועטות, בדרך כלל, על תחזוקתם של המתקנים, ראוי לשקול דרכים לשתף את כלל הרשויות המקומיות שבאזור, ולו רק בחלק מההכנסות מארנונה בגין מתקנים אלה. למשל, ראוי לבחון ולשקול איגום של חלק מההכנסות אלה ושימוש בהן לרווחת המחוז כולו, בהתחשב בצורכיהן הייחודיים של המועצות האזוריות. כן ראוי לבחון האם החלופה מטילה נטל נוסף על תקציב הממשלה או מביאה לחיסכון בהוצאותיה, ואת השפעתו של הפתרון המוצע על פערים כלכליים-חברתיים.

שטחים שאינם משויכים מוניציפלית

במחוז הדרום קיים פוטנציאל לחיוב בארנונה שאינו ממומש. מדובר בפעילות עסקית נעשית בשטחים שאינם משויכים מוניציפלית: באזור רמת בקע שבדרום יש שטח ובו מפעלים של התעשיות הביטחוניות, וכן תעשיות אחרות, שעקב אי-שיוכו המוניציפלי של השטח אינם משלמים ארנונה. למשרד הביטחון ולמשרד הפנים אין נתונים בדבר המפעלים והמתקנים שבאזור ושטחם, ומה היה סכום הארנונה שהיה עליהם לשלם, אילו נכללו בתחומי השיפוט של הרשויות שבדרום. יוצא שמפעלים אלה מופלים לטובה, והכנסת המחוז מארנונה יוצאת נפסדת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון את האפשרות לחייב בארנונה גם שטחים בהם נעשים שימושים עסקיים באזורים אלה; ובכלל זה לבחון אם יהיה בכך משום חיסכון בהוצאות המדינה.

שיקולים לשוויוניות בקביעת שטחי שיפוט

1. הכנסות מארנונה שמקבלות רשויות בגין פעילות עסקית של מפעלים, כמתואר לעיל, הן פועל יוצא של החלטות שהתקבלו בשעתן, ואף שונו מפעם לפעם, בדבר שטחי השיפוט של הרשויות. החלטות אלה הן בסמכות שר הפנים הרשאי לצוות, לפי פקודת העיריות [נוסח חדש], או פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], או צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, כי תושבי אזור פלוני יהיו עירייה, או על כינון מועצה מקומית ומועצה אזורית ועל שינוי תחומי שיפוטן של רשויות אלו. ההליך החוקי והמקובל לשינוי תחומי שיפוט הוא מינוי של ועדת חקירה⁵.

2. כיוון שהחלטה על ועדת חקירה עשויה להיטיב עם רשות שלשטחה יסופחו שטחים ובהם מתקנים כלכליים, התרבו התביעות לשינוי שטחי שיפוט. מעיון בדרישות של רשויות לשינוי שטחי שיפוטן עולה, כי הן דרשו חלוקה "צודקת" יותר של ההכנסות, זאת בין היתר בגלל מצבן הכלכלי-חברתי הקשה ובגלל קשרי היוממות ההדוקים של תושביהן לאזור התעסוקה שהרשות ביקשה לספח לשטחה. טיעונים כלכליים-חברתיים אלה לא זכו עד סוף שנות השמונים לאזון קשבת במשרד ובוועדות החקירה שהוא מינה, והם לא היו שיקול מכריע שהביא לאישור שינוי שטח השיפוט ולהעברת אזורי התעסוקה מרשות לרשות.

לעומת זאת, בשנות התשעים נעשו שיקולים כלכליים וחברתיים גורם בעל משקל לעניין שינוי שטחי שיפוט ושינוי שיוך אזורי תעשייה לרשויות. כך, למשל, החלטת המשרד בעניין סכסוך גבולות בין עיריית אשקלון למועצה האזורית חוף אשקלון נומקה בכך שמצבן הכספי הקשה של הרשויות והקשיים העומדים בפניהן בניהול ובהספקת כלל צורכיהן והשירותים הנדרשים לתושביהן, הם בגדר בעיה שאינה יורדת מסדר יומם של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי. זאת, בייחוד לאור המדיניות של מתן עצמאות והטלת יותר אחריות על הרשויות. לפי עמדת המשרד, לנוכח מהותן השונה של עיריות ושל מועצות אזוריות, כאשר שר הפנים שוקל הכרעתו בשאלת העברתם של שטחי שיפוט, יש לראות כשיקול ראוי ובעל משקל, את העדפת העברתם של שטחים לתחומי עירייה על העברתם לשטחי מועצות אזוריות.

⁵ ראו דוח של צוות בין-משרדי, שמונה ב-29.11.96 בהתאם להחלטת הממשלה לגבש הצעות בדבר ייעול וזירוז הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים; וראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז-1996.

מדיניות זו באה לידי ביטוי גם בהכרעה בעניין סכסוכי הגבולות בין עיריית קריית מלאכי לבין המועצה האזורית באר טוביה. ועדת חקירה שמינה המשרד החליטה להמליץ על סיפוח שטחים לקריית מלאכי וכן על פתרון נוסף - הקמת אזורי תעשייה משותפים בחלק מהשטחים שנדונו שם. הוועדה הסבירה, שקריית מלאכי היא עירית פיתוח המוקפת מכל עבריה בשטחי המועצה האזורית באר טוביה, ולפיכך כל הרחבה של תחומי קריית מלאכי תהיה בהכרח על חשבון תחום השיפוט של המועצה האזורית באר טוביה. בנימוקים לסיפוח נאמר כי קריית מלאכי שימשה מאז הקמתה מאגר כוח עבודה זול ליישובי הסביבה והיתה שיקול בקביעת המיקום והפיתוח של אזור התעשייה באר טוביה; כי שיעור גבוה של מועסקים מקריית מלאכי מוצאים פרנסתם מחוץ לעירם; וכי מצב של פער כלכלי בולט בין העיר למועצה האזורית המקיפה אותה, הוא תשתית עירונית לא בריאה. הוועדה גם ציינה את חוסר היכולת של המועצה המקומית להשפיע באופן ממשי על מגמות ההתפתחות הכלכלית, השפעה שהיא חשובה דווקא בגלל בעיותיה של קריית מלאכי. שר הפנים אימץ את המלצות הוועדה.

בית המשפט העליון⁶ נדרש לסוגיה, ואף נתן ביטוי לשיקולים שאפשר להביא בחשבון לעניין שינוי שטחי שיפוט: צורכיהן של הרשויות המעורבות ומידת הזדקקותן לשטח הנדון; עתודות הקרקע העומדות לרשותן, מצבן הדמוגרפי והחברתי-כלכלי ומידת השפעתו של השטח הנדון על נתונים אלה והמצב הכספי של הרשויות הנוגעות בדבר. לשיקולים אלה, לפי פסק הדין, "מקובל לקרוא שיקולים חברתיים-כלכליים". עוד קבע בית המשפט העליון, כי אין זה הגיוני ומעשי להתעלם מן המצב הכספי של הרשות, מן המשאבים שבידה ומן המשאבים שהיא יכולה להשיג, כדי לטפל כראוי בבעיות חברתיות-כלכליות של הרשות. בית המשפט קבע, כי השיקול הכספי הוא שיקול ענייני, וכי השר יכול לייחס לשיקול זה משקל רב עד שיכריע את הכף.

גם ועדות ציבוריות שונות הביאו בחשבון את עקרון השוויוניות לעניין הכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים, והן העלו פתרונות מגוונים. צוות בין-משרדי, שמונה בהתאם להחלטת הממשלה לגבש הצעות בדבר ייעול וזירוז הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, המליץ, ברוח מינואר 1997, בעניין שטחי תעשייה משותפים - ליתן משקל יתר לגודל האוכלוסייה של רשות כקריטריון לחלוקת הכנסות מארנונה, מאותם מקורות משותפים. הצוות נימק את המלצתו בהבדלים בגודל אוכלוסייה בין המועצה האזורית לעיר, ובכך שרוב השירותים והמועסקים מסופקים בידי העיר. שר הפנים אימץ את המלצות הצוות.

ועדה לאיחוד רשויות מקומיות שמינה שר הפנים בהתאם להחלטות ממשלה, עסקה ברוח מיוני 1998 בשיקול השוויוניות, דהיינו - הקטנת פערים בין רשויות בבסיס המס, והמליצה, למשל, שההכנסות העצמיות של המועצה האזורית תמר ישמשו חלק גדול יותר מן המרחב הכפרי בדרום הארץ. שר הפנים אימץ את המלצות הוועדה.

⁶ בג"ץ 2159/97 המועצה האזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים ואח', פ' נב(1) 75. באותו מקרה עמדו לדיון צווים של שר הפנים שנחתמו ב-6.2.97, שעל פיהם הורחב תחום עיריית אשקלון על חשבון המועצה האזורית חוף אשקלון. השינוי כלל העברת מלוא שטחה של תחנת הכוח על שם רוטנברג לתחומה של עיריית אשקלון. שר הפנים החליט כי מן הראוי להעביר את שטח תחנת הכוח האמורה במלואו לתחומי עיריית אשקלון.



מחוז הדרום עתיר אוצרות טבע ומתקנים ביטחוניים-צבאיים. את מרבית ההכנסות מארנונה בגין השטחים שבהם נעשית פעילות עסקית וביטחונית, שאותה יזמה, הקימה, מימנה - ופעמים רבות אף הפעילה - המדינה, מקבלות המועצות האזוריות, ששטח שיפוטן גדול מאוד ולהן מספר תושבים מצומצם. בצד הצורך להבטיח למועצות האזוריות מקורות נאותים להוצאותיהן, יש לבחון את התפלגות ההכנסות מארנונה בגין הפעילות העסקית והביטחונית, ולתת את הדעת לאי-השוויונות שבין ההכנסות מארנונה של המועצות האזוריות לבין אלה של ערי הפיתוח.

נוסף על פעולותיו של משרד הפנים בתחום שינוי שטחי השיפוט, מן הראוי לשקול פתרונות (המוצעים בתכנית ישראל 2020), ובהם הקמת עיריות אזוריות, או גיבוש מסגרות מקיפות לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, וגיבוש מנגנונים של שיתוף בבסיס המס המקומי. על המנגנונים לסייע בפתרון בעיות המיסוי על המתקנים הגדולים ובעיות התחרות בין רשויות על בסיס מס עסקי, אגב מתן אפשרות לפיצוי רשויות על העברת שטחים מרשות לרשות. הפתרונות יביאו למיתון אי-השוויון בין רשויות, ובכך גם לצמצום תלותן של הרשויות החלשות בשלטון המרכזי.

מן הראוי שהשיקולים יישקלו, במבט צופה אל פני העתיד - לקראת הקמתם של מתקנים ארציים או אזוריים שיש למדינה מעורבות בהקמתם ובפיתוחם, כמו: אתרי תיירות מיוחדים, שדות תעופה, אזורי סחר חופשי, אתרים לטיפול ארצי או אזורי בפסולת ומתקני תשתית (כגון תחנות כוח), ולקראת הענקתם של רישיונות וזיכיונות חדשים. גיבושם ויישומם של הפתרונות המוצעים יביא לחלוקה הוגנת יותר בין הרשויות של ה"עושר" האזורי.



1. יעדי הממשלה וסדרי העדיפויות שלה מקבלים ביטוי בתקציב המדינה שמתקבל בכנסת בכל שנה בחוק התקציב. התקציב על תכניתו הוא כלי רב עוצמה: ביכולתו להגביר שוויון בין תושבים, ליצור העדפה מתקנת ולצמצם פערים בחברה – בחינוך והשכלה, בתעסוקה, בשירותי בריאות, בהכנסה וברמת החיים.

סיווגם הכלכלי-חברתי של היישובים והתושבים באזור הדרום מצביע על נחיתות יחסית. ממשלות ישראל הצהירו פעמים רבות על מחויבותן לפיתוחו של אזור הדרום. דא עקא, הדבר לא קיבל גילוי נאות בתקציבים הממשלתיים ולא הוצגה פרוגרמה של הממשלה לקידום האזור.

מאחר שלממשלה אין, כאמור, פרוגרמה ותקציב אזורי, לא ניתן ללמוד מהו "משקלו" של אזור הדרום בסדרי העדיפות, בתכניותיה ובתקציבה של הממשלה. משרד מבקר המדינה בחן את תקציבי הממשלה בתחום המוניציפלי, דהיינו - מכלול התקציבים שהקצו משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בחתך אזורי. מהניתוח עלה, כי לפחות בשנים 1997-1998, באשר לתחום המוניציפלי, לא היה אזור הדרום האזור המועדף.

כל ממשלה קובעת סדרי עדיפות, ועשויה להעדיף - ממכלול שיקולים ועל בסיס מגוון תכניות ומבכנים ענייניים - יישובים ואזורים מסוימים, אך בה בעת ראוי לתת לכך גילוי נאות לכנסת ולציבור.

2. הממשלה מעניקה על פי חוק הטבות מס לתושבים באזורי פיתוח ולתושבי יישובים המרוחקים ממרכז הארץ. ההטבה ניתנת באמצעות הנחה ממס הכנסה לתושב שגר באותם יישובים ולעובדים מסוימים העובדים בחלק מיישובים אלה. בשנת 1999 נאמד שווי ההטבות בכ-500 מיליון ש"ח.

להטבות שתי מטרות: להקל על תושבים ותיקים להישאר ביישוב; ולעודד אוכלוסייה מבוססת להעתיק את מקום מגוריה ליישובים האמורים. הועלה, כי מרבית התושבים בערי הפיתוח שבאזור הדרום אינם נהנים מהטבה זו: ההכנסה של מרביתם אינה מגיעה לסף המס. כך למשל, כ-58% עד 70% מהתושבים בנתיבות, בשדרות, בירוחם ובאופקים אינם מגיעים לסף המס, וההטבה הניתנת ליתר התושבים אינה משמעותית, מאחר שהכנסתם אינה גבוהה. נתון זה כמו גם מאזן הגירה שלילי מערי פיתוח חלשות, מעוררים את השאלה האם השיגו הטבות המס המיועדות לתושבי ערי הפיתוח את מטרותיהן.

3. סכום כל הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ממגוון המקורות קובע את רמת השירותים שהן יספקו לתושביהן.

עיון במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות באזור הדרום מעלה, כי חלק חשוב הם תשלומי ארנונה ממפעלים המנצלים אוצרות טבע שבאזור, וכן ארנונה שמשלם משרד הביטחון על מתקנים ביטחוניים. מתברר, שבכרוב ההכנסות מארנונה הנובעות מאותם מפעלים ומתקנים שהקימה ופיתחה המדינה - לא זוכות ערי הפיתוח.

יש להעמיק ולבחון כיצד להקצות ביתר שוויון וביתר מועילות את מקורות ההכנסה בין הרשויות המקומיות שבדרום הארץ, במבט צופה אל פני העתיד לקראת הקמתם של מתקני תשתית נוספים בדרום, או הענקת רישיונות וזיכיונות ייחודיים.

עידוד השקעות, תעסוקה והכשרה מקצועית

תכניות עידוד של משרד התעשייה והמסחר

לאזורי עדיפות לאומית

משרד מבקר המדינה בדק את הסיוע שמעניק משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) לערי פיתוח במסגרת כמה תכניות: 1. החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק); 2. החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק המו"פ); 3. תכניות סיוע שונות שהופעלו בעקבות המלצות ועדה שבחנה כלי סיוע שיחליפו את הכלים הקיימים להשגת מטרות החוק.