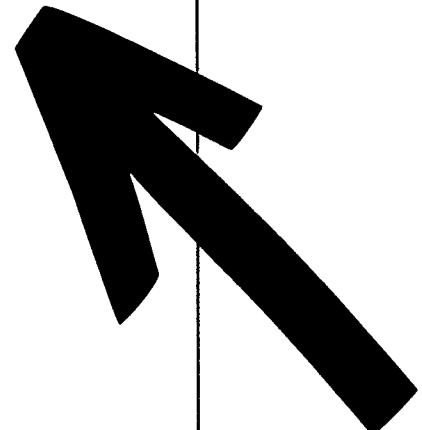


”קופת התכנון“

**הפייסקליזציה של התכנון והפיתוח
ברשותות המקומיות**

נחים בן-אליא



מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

מכון פלורטהיימר למחקרים מדיניות

"קופת התכנון"

הפסיקלייזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות

נחים בן-אליא

ירושלים, מרץ 2000

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

The Fiscalization of Local Planning and Development

Nahum Ben-Elia

עורכת אחורית: שונמית קרין
עריכת לשון: עירא כהנמן
הכנה לדפוס: זהבה דזון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרוטומ מס' 1/39
ISSN 0792-6251

© 2000 מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 02-5666252 פקס: 02-5666243

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליה משמש יועץ בתוכומי המדיניות המוניציפלית והתכנו האורבני האסטרטגי. הוא נמנה עם סגל התכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב ומרצה במחלקה למדיניות ומינהל ציבורי באוניברסיטת בן-גוריון. חבר בצוות החוקרים במכון פלורסהיימר למחקר מדיניות הוא שותף לתכנית השואפת לעצב דפוסי פעילות חדשניים בתחום השלטון המקומי.

על המחבר

במסגרת תכנית החוקרים על מינהל וממשל מקומי המתנהלת במכון פלורסהיימר הcken ד"ר נחום בן-אליה מחקר על הקשר בין התקציב של הרשותות המקומיות לפעולות התכנון והפיתוח בתוכומיהן. על מנת להגדיל את ההכנסות החד-פעמיות (היתל השבחה וางראות פיתוח) ואת ההכנסות השוטפות מרשותה, עודדו הרשותות המקומיות את הפיתוח ولو ורק מעתים פיסקליים. להפיקת התכנון והפיתוח למנוף פיסקללי יש השכבות על מערכת התכנון המקומית, המחויזת והארצית ואלה מנמקשות לעמוד בפניו לחצים המונעים על-ידי השיקולים הפיסקלליים של הרשותות המקומיות.

ד"ר בן-אליה מציע לבחון דרכם שיצמצמו את ההשפעה של קשר זה בין תכנון ופיתוח ברשותות המקומיות לבין זרכיהן ושיקוליהם הפיסקלליים. ניתוק קשר זה ימוש אם תימצא תשובה פיסקללית לצרכים הכספיים של הרשותות המקומיות.

על המכון פלורסהיימר למחקר מדיניות

בשנתיים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן הי פלורסהיימר יוסט את יסודות של המכון שייתרכז בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכי יסודים שעיסקו את קובעי המדיניות בעtid, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכי אלה ולהציג לקובי המדיניות חלופות של מדיניות וסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסית, חברות ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן הי פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיחוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר זוז ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של *הירושלמי ריפורט*. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסן מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פולרשהימר למחקר מדיניות

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, **פיתוח מרבי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי**, 1995
2. דניאל פלונשטיין, **בין התכנון לשוק: מעמדו ומיסומו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל**, 1995
3. ערן פיטלסון, **מדיניות שטחים פתוחים בלבית ישראל**, 1995
4. נחום בן-אליא, **מדיניות ביוזר ז'ירנוציאלית בשלטון המקומי**, 1995
5. אפרים שלאיין וערן פיטלסון, **מדיניות שמירה על קרקע חקלאית**, 1996
6. ערן רזין, **תמורות בשוליות העירוניות-כפריים במטרופולין תל אביב**, 1996
7. נחום בן-אליא, **מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי**, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, **צדדים לבליות הפרבר המפוזר: בקרה בתכנוות או "שינוי כליל המשחק"**, 1996
9. שלמה חסן, **הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות**, 1997
10. נחום ביגר וסתיבן פלאוט, **ארגוני חוב מוניציפליות בישראל?**, 1997
11. נחום בן-אליא ושענני, **אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הputies של מוסדות חינוך**, 1997
12. אריה הכת, **שיזוד מערכות המימון ברשות המקומית בישראל**, 1997
13. אבי חפצ' ושות', **הנקמת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל**, 1997
14. ענת בבץ וקובי נבו, **הנקמת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל**, 1997
15. שלמה חסן ואנה חזן, **שותפות אינטגרת בין המגזר הפרטוי והמונייציפלי בפיתוח מקומי**, 1997
16. יוסף שלחוב, **מנהיג ומנהל ומושל בעיר החרדית**, 1997
17. לביאה אפלבום ודוד ניומן, **התמורות במרחב הכספי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי**, 1997
18. נחום בן-אליא, **היש מקום למנהל עיר מכספי בישראל?**, 1997
19. דוד גיאנור קלואזנר ודניאל פלונשטיין, **מקצועות חדשים ברשות המקומות בישראל**, 1997
20. ערן רזין, **פרטים בחוץ התקציבי של רשותות מקומיות בישראל**, 1998
21. ערן פיטלסון ואורי בראשית, **התפשטות היוזמות הפרטיות בקרקע ציב/orית**, 1998
22. מארק רוזנטראוב ועורך רזין, **משל מטרופוליני ופיתוח: ללחמים מאינדיאנפוליס**, 1998
23. נחום בן-אליא, **הפרטה תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית**, 1998
24. עמרם גונן (עורך), **משל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות**, 1998
25. נחום בן-אליא, **մשבָר הרשותות המקומיות בישראל**, (נייר עדשה), 1998
26. דניאל פלונשטיין, **התיווך המקומי הגדול: קיזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל**, 1999
27. רחל אלתרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**, 1999
28. עורך רזין, **פרטים תקציביים בין רשותות מקומיות לגודלות**, 1999
29. יצחק שנל, **עובדים זרים בדורות תל-אביב-יפו**, 1999
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבחן הרצionario בבחירה המקומות בישראל**, 1999
31. נחום בן-אליא, **המשמעות והחשיבות הכספי בבחירה המקומות בישראל**, 1999
32. עורך רזין, **פרטים תקציביים בין רשותות מקומיות ערבות ליהווות: הצעת מדיניות**, 2000
33. נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשותות המקומיות**, 2000

תוכן העניינים

7	תמצית המחקר
9	מבוא
12	1 ה'מבחן הגדל' והשלכותיו
12	גורמי רקע
13	היקף הבניה
14	תכנן כפי יכולתך
15	פתרונות אינטראס מוניציפלי: בין שיתוף פעולה לבני נגדי אינטראסים
17	השלכות הפיתוח המואץ
17	משאים מתוכלים
17	המחיר הציבורי של הפיתוח מואץ
18	"שביתת" הפיתוח המקומיי
19	2 הממד המוניציפלי-פיסקל
19	המשבר הכספי של הרשויות המקומיות
20	היטל השבחה ואגרות פיתוח: מהכנסה מיועדת למקור לכיסוי גירעונות
20	היטל השבחה ואגרות פיתוח ('השתתפות בעליים')
25	תרומות הכנסות מהhitל השבחה ומהתתבות בעלים' לתקציב הפיתוח
25	יעד הכנסות מהhitל השבחה ואגרות פיתוח: מהכנסה מיועדת
25	למקור אייזון וכיסוי גירעונות
27	הארוננה כמקור ממון שוטף
29	3 שינויים פיסקליים באמצעות הפיתוח המואץ
29	מזעור היתרונות הכספיים בגין פיתוח מואץ
29	היטל השבחה: בין גישה דיפרנציאלית כלפי לביטולו
30	שחיקות התעללת שבארוננה
31	פתרונות מקורות ממון חלופיים
32	מענק אייזון מורחב
32	שינויי כולל של שיטת המימון
32	ארגוני חוב מוניציפליות
33	צבת עליות אמת: מאגרות פיתוח להיטלי השפעה'
34	סיכום והמלצות מדיניות
37	מקורות

תמצית המחבר

בשנות ה-90 התחוללו בישראל שני תהליכי הנוגעים למרכז הפיסקל של הרשות המקומית בישראל. באוטו עשור החל להסתמן משבר כספי שצין את מרבית הרשות המקומיות, משבר שהלך והעמיק עם השנים. במקביל, במחצית הראשונה של שנות ה-90, הגיע גל עלייה גדול שהביא בעקבותיו ביקוש נרחב לדירות ולבנייה שלא למטרות מגורים. ביקוש זה גרם לחיצי פיתוח ברמה המקומית, תוך פריצה של כללי המשחק שהתקיימו עד אותה עת בתחום המדייניות החקלאית ומדיניות התכנון והבנייה. ברבות מן הרשות המקומיות החל פיתוח פיסי מואץ, אשר על רקע המשבר הכספי המעמיך, הפך למקור הכנסה חשובה. הרשות המקומיות החלו לאוות בתכנון והפיתוח המואץ של יישוביהם מנוף פיסקל שאפשר להם לעמוד בזמנים התקציבים אליהם נכלעו, קשיים שהתעצמו ככל שגבשו הלחצים לפ██ק שירוטים לאוכלוסייה הגדרה והולכת.

לפ██קлизציה של התכנון והפיתוח המקומיי השלכה ישירה על המדייניות החקלאית בישראל ועל הצורך בפיתוח תשתיות. מבחינה החקלאית, הפיתוח המואץ התקיים רק בחלקו בגבולות הפיסיים המקוריים של היישובים השונים. שטחים יוקים, מושבים שבעבר זכו להגנה תכנונית (באמצעות הולק'יה – הוועדה לשמירה על החקלאות), הפקו בתהליכי מזורים לחקלאות זמינה לבנייה. התוצאות התכנוניות והמעשיות של פיתוח מואץ זה ועוצמת התהיליך כולו גורמות לדאגה גוברת בקרב מתכננים וגורמים ציבוריים שונים ומיעלות חששות בדברים באשר להשלכות העתידיות. סוגיות כגון אובדן שטחים פתוחים בגין פיתוח זוחל בשולי הערים והפרור המפוזר, ההשלכות הפיסיות והכלכליות של הרחבת תשתיות ושל פיתוח תשתיות חדשות, ההשפעות החיצונית של השיליות הנובעות מכך (externalities) וההשלכות הבין-דוריות (כגון המחיר הסביבתי המוטל על הדורות הבאים), קנו להן מקום בסזר היום הלאומי. מחשבה רבתמושקעת בשנים האחרונות בסוגיות אלו ובדרךם להקטנת נזקיהם.

לפ██קлизציה של התכנון יש משמעות נוספת הראوية להתייחסות, והוא " شبויותו" של הפיתוח המקומי כפיתוח פיסי-נדיני. בתהיליך זה הפכו, כך מתברר, את הפיתוח המקומי ממטרה בפני עצמה לאמצע לפתרון בעיה מוניציפלית (בעיית מימון). התהיליך יצר ליקוי תודעתי, שכן זנחנו עיסוק לגיטימי בסוגיות מרכזיות הקשורות לפיתוח המקומי. שאלת אופים הרاوي של יישובינו – מבחינה חברתית, כלכלית ופיסית – אינה זוכה לדין ציבורי ראוי. צבויום נקבע על בסיס פרויקטיל-הזדמנותי, ללא ראייה כוללת וambilי לתת את הדעת להשלכות של המציאות המונחת לדורות הבאים. בשל כך יש צורך לבחון מחדש את הזרות הביעתיות שנוצרה בין פיתוח מקומי לבין אינטראסים מוניציפליים קצרי-טווח, המעוררת שאלת מהותית יותר: האם אמם אינטראס העיר (היישוב) כאינטראס ציבורי זהה לאינטראס העירייה?

המסקנה המרכזית העולה מן העבודה היא, שיש צורך זיקה ברורה בין מדיניות תכנון בرمות הארצית והמקומית לבין מדיניות מוניציפלית-פיסקלית. זיקה זו צריכה להישען על ההכרה, שאין בכלים תכנוניים-רגולטיביים די כוח כדי לרسان את הפיתוח המואץ. אסטרטגיה נכונה לניהול הסוגיה צריכה להתבסס על מכלול של אמצעים, התואמים את מכלול הגורמים המבאים להיווצרותה. מכיוון שאחד הגורמים המעודדים פיתוח מורחב ולא-מושכל הוא מחסור במקורות הכספיים מצד הרשותות המקומיות, יש לגבות פתרונות הולמים בתחום המימון המוניציפלי במסגרת של מדיניות פיסקלית חלופית.

הreasיות הנדרסיות בעבודה זו מתכנסים לשלווש קבוצות עיקריות:

- מזעור היתרונות הכספיים בגין פיתוח מואץ,
- פיתוח מקורות מימון חלופיים,
- הצבת עלויותאמת והפנתן.

הקבוצה הראשונה כוללת אמצעים המיעדים להפחית את התועלת הכספיית שהרשوت המקומית מפעילה מפייתה מואץ. הקבוצה השנייה כוללת מקורות מימון חליפיים, אשר יאזורו את אובדן המשאבים הנוכחי; זאת, במטרה להבטיח פתרון צודק לצרכים הכספיים הלגיטימיים של הרשותות המקומיות. הקבוצה השלישית של האמצעים מיועדת לרسان את הפיתוח על ידי חובה להפנים עלויות ציבוריות בעלות הכוללת של פרויקטים יזמיים.

מבוא

במרוצת שנות ה-90 נוצר קשר גורדי בין התכנון הפיסי והפיתוח האורבני לבין המימון המוניציפלי. יד המקהלה הפגישה בשנים אלה שני תהליכיים בלתי-תלויים זה בזו: להציג אדריכלים למען פיתוח פיסי מחד גיסא, ומשבר כספי בשלטון המקומי מאידך גיסא. גל העלייה המשיבי של ראשית שנות ה-90 דרש פיתוח מוגבר לצורכי דירות, ואילו הצמיחה המוחודשת של המשק יצרה דרישות וציפיות בתחום הבנייה שלא למוגרים. ה"מפץ" הנדל'ני הגadol פרץ מגבלות חוקיות בתחום הקרקעות והבנייה ויצר לחץ פיתוח רבי-עצמה וקשיי ריסון. שנים אלה התאפיינו כשנתיים של גידול ופיתוח מואצים ברמה המקומית ועבור רובות מן הרשותות המקומיות בישראל. הצורך לקלוט את העלייה הביא להקמת שכונות חדשות ולהרחבה מהירה של גבולות השטחים הבנויים, תוך יצירת פסיפס מרחבתי-אורבני חדש. במקביל, נפתחו חזמןיות ליזום פרויקטים נדל'יים לצורכי תעשייה, מסחר ושירותים. מן ההיבט המוניציפלי, תהליכיים אלה גרוו גידול משמעותי המשמעותי בנוף הפעילות המוניציפלית - הן במונחים של סך כל השירותים, שהרשותות המקומיות נדרשו לטפק, והן במונחים פיסיים (כיסוי גיאוגרפיה).

תמורות אלו ברמה המקומית התחוללו על רקע משבר כספי מתמשך בקרב מרבית הרשותות המקומיות. על אף ניסיונות שונים להביא להסדר כולל, לא חלה תפנית במצבן הכספי של הרשותות המקומיות, והוא המשיך להתרערר עקב חוסר יכולת לאזן את פעילותם השוטפת ומחמת הגידול העקבי הבירעון המctrבר שלהם. הסיווע הממשלתי, שניtin בנסיבות מענקים לכיסוי גירושנות, אפשר לדוחות משבר שהתעצם והלך, אך לא היה בו כדי להבטיח פתרון מספק. בעות מהותיות בהשתתפות הממשלה ב민ימן הרשותות המקומיות הקשו על יכולת הנהיגול המאוין של התקציב המוניציפלי. מדיניות מלכתיות שלחנתית אפשרה לרשותות מקומיות רבות לצבור גירושנות כספיים גדלים והולכים. חרף השיפור היחסי שחול בסך כל התקציבים הממלכתיים במהלך השנה השנייה של שנות ה-90 (נגזרת מגידול האוכלוסייה ומשינוי סדרי עדיפות), הופיע בין המשאים הזמינים לבין צרכיהם וabilities לא הatzmatzם. רצונות העז של ראשי ערים להוכיח עשייה הביא וביט מהם להרחבת שירותים ולקידום פרויקטים חדשים, ללא התחשבות יתרה במרקם הכלכלי של מעשיהם. הפיתוח הפיסי המואץ שירת היטב את צורכיהם של ראשי הרשותות המקומיות ואת שאיפותיהם. הקמת שכונות חדשות ומוקדי תעסוקה הביאה באופן ישיר להשעות בתשתיות ובمتפקידים ציבוריים בהיקפים חרדיים תקדים ביחס להיקף של התקציבי הפיתוח הרגילים. אך הפיתוח הפיסי המואץ קיבל ממשמעות נספת, שכן הוא הtgtלה ממוקור הכנסתה חשוב, הן באשר להכנסות חד-פעמיות (היתל השבחה וגירות פיתוח) והן בשל הרחבת בסיס המט (הארנונה). עקב לכך ונוכח המתה שבען מגבלות

מיומן לבין שאיפות פוליטיות-ציבוריות לעשייה, הפיתוח המואץ הפך למונף פיסקל הרואי בלבד.

לפיסקליזציה של התכנון ושל הפיתוח המקומיים השלהה ישירה על המדיניות הקרוועית בישראל ועל צרכיהם של פיתוח תשתיות. מבחינה קרקעית, הפיתוח המואץ הtentiel רק בחלוקת גבולות הפיסיים המקוריים של היישובים השונים. הפרשת שטחים ירוקים, שב עבר זכו להגנה תכנונית (באמצעות הולק'ית - הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית), הפכו בתהליכיים מזוריים לקרע ומנעה לבנייה. לתהילcis אלה נטלו ניסיונות להרחבת הגבולות המוניציפליים של הרשותות המקומיות העירוניות, ובכך התפתחו מירוץ אחר פרויקטים שאפתניים ותחרות בין-רשותית גוברת על פרויקטים ומשקיעים.¹

התוצאות התכנוניות והמעשיות של פיתוח מואץ זה ועוצמת התהליך כולם גורמו לדאגה גוברת בקרב מתכננים וגורמים ציבוריים שונים והעלו חששותכבדים באשר להשלכות העתידיות. סוגיות כגון א辨 שטחים פתוחים בגין פיתוח זוחל בשולי הערים והפרבר המפוזר, ההשלכות הפיסיות והכלכליות של הרחבת תשתיות ושל פיתוח תשתיות חדשות, ההשפעות החיצונית של השיליות הנובעות מכך (externalities) וההשלכות הבין-זרויות (כגון המחיר הסביבתי המוטל על הדורות הבאים), החלו לפולש לסדר היום הלאומי. מחשבה רובה מושקעת בשנים האחרונות בסוגיות אלו ובدرיכים להקטנת נזקיהן. החזרות המקדומות שהושמו במרוצת הכנסתה של תכנית ישראל 2020 מתרוגמות לניסיונות תכנוניים שונים להתמודד עם תהליכי הפיתוח המואץ ועם תוצאותיו - הן ברמה הארץית (תמי"א 35 ותכניות מתארארכיות אחרות) והן ברמה המוחזית (תכניות מתארארכיות ותכניות מטרופוליניות). ככלומר, באיחור של שנים מספר מוסדות התכנון בישראל מנסים למזרע תהליכי שפרץ את מסגרות התכנון הרגילים ולנתבו אל אפקטים רצויים יותר (פיתוח בר-קיימא).

הניסיונו של גורמי התכנון להשיג שליטה מוחודשת על התהליכי מתבצע בעולם התוכן של התכנון עצמו; רוצה לומר, הפתורנות לבניה התכנונית שנוצרה בעקבות הפיתוח המואץ נשענים על כלים רגולטיביים המקובלים על התכנון הstitial. אילו הייתה ראייה מערכית מקיפה בנושא, היה ברור שאסטרטגיה כזו ניהול הבניה צריכה להתבסס על מכלול של אמצעים התואימים את מכלול הגורמים המבאים להיווצרותה. אם אחד הגורמים המעודדים פיתוח מרחיב ולא-מושכל הוא מחסור במקורות הכנסה של הרשותות המקומיות, הרי יש לאטור פתרונות הולמים בתחום הכלכלת המוניציפלית. הקשיי הוא בהיעדר ראייה מערכית ובחוסר שפה משותפת בין הפרופסיות השונות: מתוכננים פיסיים סגורים בדי אמותיו של מקטעם, וכך גם אלה העוסקים במימון מוניציפלי. לשם המשחת הדבר, ראה את התהום הקוגניטיבי והמקצועי המפרד בין מינהל התכנון במשרד הפנים לבין המינהל לתקצוב ופיתוח, האחראי על מימון הרשותות המקומיות. אף כי שניהם חלק מאותו משרד,

¹ אין בהתקזחות בסוגיות המימון המוניציפלי כדי להניא, שהמצוקה הכתפית של הרשותות המקומיות היא הגורם הבלדי אשר עודד פיתוח מואץ. התהליכי כלו מכאן התוכניות מודמות של מזקוקות (השער המוניציפלי, חבות התהיישבות) ושל הזדמנויות כלכליות, שבתווך איטרטיסים נדל"ים (חקלא ציבוריים) וספקולטיביים רבי השפעה.

אלו הם שני "שבטים" שונים, המדברים שפה שונה והפועלים על פי "תרבותות" שונות. הדילמות שהפיתוח הבלתי-מורסן מציב לאנשי מינהל התכנון זרות לאנשי תקצוב, ולעומת זאת עולם התקצוב המוניציפלי נראה כ"לא-סוגיה" לאנשי התכנון.

בדומה לטענות של רוזין וחזון (1996), גם אני מעלה ספק ביחס ליכולתה של מערכת התכנון הפיסי לעמוד - באמצעות כלים תכנוניים - מול הלחצים לפיתוח-יותר. כמוום גם אני סבור שהוא שמתבקש הוא שינוי "כללי המשחק". בעוד שרוזין וחזון ניסו למצוא את התשובה בתחום השיתוף הבני-רשותי, כאן אני בוחן כיצד יכולים מושלים אך גורף יותר: שניים דרושים ואפשריים בתחום המימון המוניציפלי. ברוח ההנחות של הרפואה החומאופתית, ה"תרופה" המתבקשתחייבת להישען, כך נראה לי, על אותן גורמים היוצרים את ה"מחלה": אם אחת הסיבות לפיתוח המוגבר היא בעיה מימונית, הרי علينا לאתר דרך להתרת הקשר הגורדי היוצר את התלות בינוים בתחום המימון המוניציפלי.

הפילוסופיה של התכנון יש משמעות נספת הרואה להתייחסות, והיא "שביתתו" של הפיתוח המקומי כפיתוח פיסי-נדיני. בתהליך זה הפכו, כך מתברר, את הפיתוח המקומי ממטרה בפני עצמה לאמצעי לפתרון בעיה מוניציפלית (בעיתת מימון). התהליך יצר ליקוי תודעתי, שכן זנחנו לעסוק לגיטימי בסוגיות מרכזיות הקשורות לפיתוח המקומי. שאלת אופים הרואו של יושבינו - מבחינה חברوتית, כלכלית ופיסית - אינה זוכה לדין ציבורו ראוי. צבאים נקבע על בסיס פרויקטלי-הוזמנותי, ללא ראייה כוללת ומבליל לתת את הדעת להשלכות של המציאות הנוצרת על הדורות הבאים. בשל כך יש צורך לבחון מחדש את הזיהות הביעתית שנוצרה בין פיתוח מקומי לבין אינטראסים מוניציפליים קצרי-טווות, סוגיה המעוררת שאלת מהותית יותר: האם אינטראס העיר (היישוב) כאינטראס ציבורי אכן זהה לאינטראס העירייה?

הפיתוח המואץ של שנות ה-90 החזיר את ישראל לדפוסי תנועה אשר אפיינו את המדינה בשנותיה הראשונות. בעוד שב עבר תהליכי מסוג זה נshawו על תכנון מרכזי ועל מעורבות מושתתת מסיבית, מרכזו הכוון עבר עתה לתכנון מבוזר ולמעורבות גוברת של המgor הפרט. למורת שבשלב הראשון של התהליך הנוכחי השלטון המרכזי ניסה לעצמו, פעילותתו הייתה בוגדר רפלקס מותנה. יכולת ההשפעה שלו הלהה והתגמדה מול קצב היזמות ומול הכוח הכלכלי של גורמים זמינים (פרטיטים וציבוריים). ההזדמנויות שנוצרו העיצמו אוnergיות רזומות ושחררו דחפים בוטים למסות מהיר של רוחות מזדמנים. צירוף נדיר של מצבים ושל סיבות יצרו מציאות, שבה הפיתוח המואץ הוא המכנה המשותף הרחב ביותר הקשור זה זהה גורמים מממדים שונים ובבעלי אינטרסים כלכליים רב עצמה.

גורם רקע

בשני העשורים שקדמו להתחדשות הعليיה המסיבית בראשית שנות ה-90 שררו בישראל תנאים אשר הגבילו באופן משמעותי את הביקוש לקרקע ואת כדיות ההשקעות בנדלין. עם תנאים אלה ניתן לנחות את האיו-יהודים הכלילית (הסתגלנץיה של המשק לאחר 1973), התנודות התיירות במדיניות הכלכלית של ממשלות ישראלי עד 1985, התואצה של האינפלציה במחצית הראשונה של שנות ה-80), גידול דמוגרפי יציב שאפשר מציאת פתרונות דיור במסגרת עתודות קרקע זמינות, חוסר כדיות כלכלית של השקעות בנדלין לעומת השקעות אחרות ומגבלות תכנוניות חמורות שהוטלו על הפתרות לקרקע חקלאיות.

היקפה בפועל של הعليיה הלא-צפויה מבריה"ם לשעבר, והציפיות לגבי הימשכות הعليיה יצרו מציאות חדשה, הן בגין היוצרות סף ביקוש חדש והן בשל שבירת המגבילות האמורות. האילוץ לקלוט במהירות מאות אלפי תושבים חדשים הביא את הממשלה להיערכות מהירה, אשר התבטאה בבנייה תקציבית רבת היקף ובUDADEV בנייה פרטיט מואצת. התוכניות של אינטרסים שונים ואי-התאמתה של מערכת התכנון הסטטוטורית הביאו לכך שבמשך זמן קצר החלו תנופת פיתוח ללא תקנים וייזום מזרז של תכניות, שבצדם הסרת הגבלות על הפתרות לקרקע חקלאית ותהליכי תכנון ואישור מקוצרים. זאת בגין ציני של קליטת הعليיה כהזכקה תוכניתית למניין תוכניות, שבתנאים אחרים לא היו זוכות לדין אחד בוועדות התכנון. המצב החדש הפגיש אינטרסים שונים אשר המכנה המשותף שלהם היה החתירה לפיתוח חופשי ומואץ.

עם אינטראסים אלה נמנים:

- **אינטראסים ממלכתיים**: מדיניות ממשלתית ישירה (עידוד הבניה למגורים) ומדיניות ממשלתית עקיפה (בנייה מסיבית באמצעות מחירים הדיור, על השכוטה על מזדמן המחקרים).
- **אינטראסים נכסיים**: בעלי קרקעות פרטיים, ובמיוחד בעלי קרקע חקלאית בסמכות לשליחים בניויים; ההתיישבות העובדת אשר עברה הפשרות קרקע לבניה הייתה הגדננות בלתי חזורת לצאת מהמשבר הכספי העמוק.
- **אינטראסים כלכליים ופיננסיים בענף הבניה**: בנקים, משקיעים פרטיים, קבלנים, ספקים).
- **אינטראסים ספקולטיביים**: בעלי קרקעות, יזמים, עורכי דין "մבשלי" עסקים וצד'.
- **אינטראסים מוסדיים**: פיתוח מואץ כמקדם אינטראסים מוסדיים ובירוקרטיים במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התשתיות הלאומית, ובמנהל מקרקעי ישראל.
- **אינטראסים מוניציפליים**: רשותות מקומיות כנהנות מהפיתוח המואץ.

בשנות ה-90 השקעות בנדלין הניבו את התשואה הגבוהה ביותר מכלל החלופות הזמניות. פוטנציאל הרווחים האדיר, בעיקר בשלביו הראשונים של התהליך, הפך את הכוחות למען פיתוח מואץ לעצמה זורסנית - מבחינה ציבורית, חוקית ותכנונית. שורה של יוזמות ממשלתיות סייעו באופן ישיר ובאופן עקיף לתהליכי זה, בהן: הנהגת הлик תכנון מהיר (ויל"ל), פתיחת אפשרויות ליזמה פרטית נרחבת על קרקע ציבורית (החלטות מינהל מקרקעי ישראל (727-1, 611, 533).

היקף הבניה

מאז 1990 היקף הבניה בפועל, במונחי התחלות בנייה, קפץ מדרגה, והוא צפוי להגיע בשנת 2000 לתוספת כוללת של כ-100 מיליון מילר (למ"ס, 1998). התחלות בנייה בשנות ה-90 היו גבוהות בפחות 50 אחוז מהתחלות הבניה בעשור הקודם. אף-על-פי שהidendול זה קשור חלקו לגידול האוכלוסייה, קצב גידול השטחים הבנויים היה גדול ב-25 אחוז מקצב גידול האוכלוסייה (בהנחה, הלא-מציאותית, שכל גידול האוכלוסייה ייקלט על ידי הבניה החדשה).

תופעה רואיה לציון היא המשקל היחסני של השטחים למטרות עסקיות. אם ב-1990 היו השטחים למטרות עסקיות כ-12 אחוז מכל התחלות הבניה, הרי ב-1995 חלקם הגיע לרוב והוא מתאפייב מאז סביבה 23 אחוז (למ"ס, 1998). בעוד שבתחום הבניה למגורים קיימים מעין מנגנון ויסות פנימי של היצוע ובקיש, בתחום הבניה שלא למגורים המגמה הדומיננטית היא

פיתוח ללא הגבלה. מחקר כלכלי שנערך בסוף 1998 לגבי מרכז הארץ הצבע על הפער העצום הנוצר והולך בין היעץ לביקוש. על פי מחקר זה סך כל הביקוש הנוכחי לשטחים עסקיים (מסחר, תעשייה ושירותים) ב-2010 הוא בסזר גודל של 1.8 מיליון מ"ר. מנגד היקף של השטחים בבניהו ושל השטחים המתוכננים (תכניות בהילכי דיון בוועדות התכנון) ב-1988 הגיעו ל-3 מיליון ש"ח, זה הינו עודף היעץ של 66 אחוז (אלצ' , 9.12.1998).²

תכנן כפי יכולת

אם לשפוט לפי המאמצים המושקעים בשנים האחרונות בתכנון הסטטוטורי במדינת ישראל, הרי אנו המדינה המערבית המתוכננת ביותר, ובהתאם גם פיתוחה. בפועל, מאמצים אלה הם ניסיון, סיipi בחלקו, להתמודד עם פיתוח מואץ הפוגע בתכנון השפוי ובניהול משוכל של משאבים ציבוריים (לרבות משאים טבעיות). בשל אופיה ההיררכי של מערכת התכנון בישראל, המאמצים התכנוניים מופנים לגיבוש המטרות הקייפיות - התכנון המתאר הארץ, התכנון המתארី המחויזי, התכנון המתארី המקומיי - כשהנחה המוצאת היא, שמדובר אלו ייחזו את הפיתוח המקומי ויידרו אותו בהתאם לכפיפות היחסית. אולם לפיתוח המואץ יש דינמיקה משלה, ומאו' ראיית שנות ה-90 בכוחם של הגורמים האינטראקטיביים להציג אישור כמעט לכל תכנית שהם מעוניינים בה.

חוק התכנון והבנייה (1965) מעניק לשטון המקומי סמכויות עלות משקל ציבורי רב מבחינה נכסית, כלכלית וחברתית. סמכותה הפורמלית של הרשות המקומית כוועדת תכנון מקומית להגדיר את שימושי הקרקע ולוסת אותם, לקבוע את אחוזי הבניה ואף להפקיע קרקעות לצורכי ציבור, מאפשרת לה לעצב את פני המקום, אך גם מעניקה לה את הכוח להשפיע על ערכם הכלכלי של הנכסים ועל התשואות הפרטית והציבורית הנגרות מכך. מבחינה חוקית, סמכות זו מוגבלת על ידי היררכיה התכנונית, המעניקה לתכנון הארץ עליונות על פני התכנון המחויזי והמקומי, ולתכנון המחויזי עליונות על פני התכנון המקומי. אופיה היררכי של מערכת התכנון והבנייה בישראל, מבחינה חוקית, אינו עומדת בבחן המציאותות. מקרים רבים בעשור האחרון מוכיחים, שאין כוחה של היררכיה התכנונית להגביל את התכנון המקומי, בעיקר בשל מגבלות התכנון העל-מקומי. היעדרן של תכניות מתאר מחויזיות עדכניות עד לראשית שנות ה-90 אפשרו פיתוח מקומי ללא התחשבות יתרה במשמעותיו העל-מקומיות. הניסיונות שנעשו בשנים האחרונות להציג תכניות מתאר מחויזות ולהביאן למtan תוקף, מוכיחים שגם המודל היררכי אינו עומד בבחן. עקב התנגדות הרשוויות המקומיות צוותי התכנון נדרשים באופן תדריך להכפיל אינטראקטיבים מחויזים לאינטראקטיבים. התנגדות זו משקפת אי-נחת מפרטונות מוצעים בשל השלכותיהם המקומיות מבחינה תכנונית, אך לא נדרת בה אינטראקטיביות כלכלית ופיננסית קצרת טווח.

² הנתונים המופיעים כאן הם נתונים שאושרו על ידי יאיר דוכין, עורך המחקר, ושונאים מלאה שפורסמו בעיתונות.

ביטוי חד יותר לכוחם של אינטראסים אלה נמצא בועדות התכנון המחויזות. וודאות אלו, שככל אמוריהם היו קודם את האינטראיס המחויז ולהבטיח את החלת הוראות התכנון העל-מקומי (mphizi וארציו), הפכו מזמן לזרה הראשית לקידום פרויקטים מקומיים. על פי נתונים פנימיים של מינהל התכנון מספר התכניות הנתונות Dziun בועדות המחויזות נמצא בעיליה מתמדת. בעוד שבשנים 1995-1992 קלו הועדות המחויזות כ-1,779 תכניות בממוצע שנתי, הרי בשנים 1999-1996 מספר הממוצע של התכניות גדל ל-2,935 (בתוספת ערים, 5,066 תכניות). תופעה זו מפתיעה, שכן היא מתרחשת בתקופה שבה החיל ביצוע של תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שאמור היה להחזיר את הדין בתכניות אלה ללבנת הטבעית - הועדות המקומיות. הגידול במספר התכניות הנמצאות בטיפול של הוועדות המחויזות הוא לשעצמו, ביטוי להאצת היוזמות הנדל"יניות במסגרת המגמה הכלכלת הנסקרת. אך לדעת, יש לתופעה זו פן נוסף הקשור לאופיו של תהליך קבלת החלטות בועדות המחויזות. וודאות אלו הפכו במרוצת השנים לזרה הביעתית ביותר לדין בתכניות סטוטוריות ולאישון. הרובן משקף קונפדרציה של גורמים מוסדיים ופוליטיים (משרד ממשלה, ראשי רשות מקומיות), אשר למרביתם אינטראסים מובנים בפיתוח. הדינמיקות הבין-מוסדית והבין-אישית בתהליכי הדין בועדה המחויזות יוצרות תלות הדדית בין חברות. העירון של "אל תתנדך לתכנית שלי" – אני לא אתנדך לתכנית שלך" מאפשר קיומם של קואליציות פנימיות למען אישור תכניות. במסגרת זו לראשי הרשות המקומיות מעמד מיוחד, לדבריו של אחד ממנהל מינהל מקרקעי ישראל בשנים האחרונות: "מיימי לא ראיתי ועדת מחויזת המונעת מראש רשותה להעביר תכנית שהוא מעוניין בה" (הودעה אישית).³

פיתוח אינטראס מוניציפלי: בין שיתוף פעולה לבין ניגודי אינטראסים

האפשרויות להפרת קרקעות ולהסביר שימושי קרקע לשימושים "מניביים", יצרו בשנים האחרונות שינויים בגבולות המוניציפליים. השוואת מספר הדרישות לשינוי גבולות בשנים 90-90 לעומת במספרן בשנות ה-80 מעידה על שינוי דרמטי. בשנות ה-80 (לפי נתונים המתיחסים לשנים 1982-1989) מספר הועדות שהוקמו לשינוי שטחי שיפוט הסתכם ב-19. בשנות ה-90 (מ-1990 ועד למחצית 1999) הוקמו 121 ועודות מגמה זו חושפה מערכת יחסים מורכבת, המפתחת בין הרשות המקומיות העירוניות לבין המועצות האזוריות (בעלות

³ "להעביר" תוכנית בועדה הוא ביטוי כולל המשקף את תהליכי הדין והאישור. יש לציין, שמדובר לשאלת האיזון בין האינטראסים ש' הוועדה המחויזת בין אלה של שכת התכנון קיימת בעיה מהותית במישור המcano. כבר יותר מעשור מודגשת קריסט התכנון ברמת המחויז (מנו ואלטרמן, 1986), בין היתר בשל עסקם בלתי סלטני בתכניות מקומיות מפורחות. מזוז ועד היום אין שינוי מהותי בנושא. תיקון 43, שולב בו תל תקווה לשחרור העומס ברמה המחויזת, לא הביא לשיפור המצב ובאופן בלתי צפוי אף גרם להחדרתו.

⁴ על פי נתוני האגף לשטון מקומי, משרד הפנים. יצוי, שהנתונים כוללים גם בקשה למיזוג רשות, אך מכיוון שמספר המיזוגים קטן, יחסית, ניתן לראות את הנתונים שהוצעו כמשמעותם את המגמה האמורה.

הפטונציאל הקרקעי הרב ביותר) וכן תחרויות בין-רשותיות גוברת על ניצול עתודות קרקעיות. ההזדמנויות שנפתחו בפני יישובים חקלאיים להמרת הקרקע החקלאית בקרקע לבנייה וכן והכנסות הנלוות למשך מסווג זה, הביאו לשיתוף פעולה בין רשות מקומות מירון. תכניות כדוגמת גליל ים, רמת רחל, נצר סירני ודומיהן מאופיינות בכך שהיישובים החקלאיים והיזמיים השותפים להם מייעדים קרקע זמינה לפ羅יקטים לבנייה, והרשות הירונית נותנת את הסכמתה לשפט את השטח לתחרותה על בסיס הפקר ורווחים משותפת, המשתנה לפי סוג עסקה. גליל ים היא, מן הסתם, הדוגמה הבולטת ביותר של התופעה הנדרונה. שותפות של הקיבוץ ושל יזמים פרטיים כבדי משקל אפשרה לנצל את החלטה 611 של מינהל מקרקעי ישראל וליזום תכנית בשווי כולל של מאות מיליון דולר.⁵ התכניתה שהגישה עיריית הרצליה לבבי שטחי גליל ים שהועברו אליה (בהסכם הקיבוץ ושותפיו הפרטיטים) הוכנה כללה בניית 3,540 יחידות דיור בשווי הנאמד (בכ-700 מיליון דולר). עבור רשות מקומית, הסדר מסוג זה משמעו זכאות להיל השבחה, ובהמשך גביה ארכונה בהיקף משמעותי.

פגש האינטראסים שיוזמות אלו יוצרות אינו מושלם, שכן התועלת שיכולה להפיק רשות אחת עלולה לפגוע ברשות אחרת. גליל ים סייפק דוגמה גם ל McCabe זה, כאשר רמת השרון הגישה בסוף 1997 לאישור הוועדה המחוותת תכנית לבניית 2,400 יחידות דיור בשטח הקיבוץ שסופחה למרחב המועצה המקומית. הגשת תכנית זו, כהודעת מהנדס מועצת רמת השרון, הייתה בגדר מהלך טקטי, שנועד לשבע את תכניתה של עיריית הרצליה (הארץ, 4.1.1998). שכיחים יותר הם פרויקטים בלתי תלויים זה בזה, היוצרים תחרות בין רשותית קשה עקב השלכותיהם. האפשרויות החקלאיות של המועצות האזוריות, בראש ובראשונה של אלה השוכנות במקומות אסטרטגיים במרכז הארץ, מאפשרים פרויקטים המאיימים על יציבותן של רשותיות עירוניות שכנות. מרכזים מסתנרים שהוקמו ליד ערים ראשיות, דוגמת רחובות או כפר סבא, יצרו ניגודי אינטראסים חריפים בין הרשותות המקומיות העירוניות לבין המועצות האזוריות. הבעה איננה רק כספית ישירה (כגון, אבדן הכנסות מראנונה), אלא גם אורבנית. רחובות, למשל, מנעה מלחקים קניון בשולי העיר מכיוון שרצתה למנוע את ניונו של המרכז העירוני הקיים (הרוחב הראשי של העיר). אך למרות שזו הייתה החלטה תכנונית אמיצה ונכונה, היא התגלתה כלל אפקטיבית כאשר המועצות האזוריות גבעת ברנו וגזר, הסמכות לעיר, קידמו פיתוח של מרכז מסחר בתחומי השوابים כוח קנייה מרחובות. באופן דומה, ריבוי מרכזי התעסוקה שתוכנו על פי החלטת 727 בשולי מטרופולין תל אביב, דוגמת מאות אלפי המ"ר שב"ריבוב" רملת-מודיעין-מועצה אזורית מודיעין ומועצה אזורית

⁵ אילו היומה הייתה באה לידי מימוש, על פי החלטה זו היה הקיבוץ-Amor קיבל פיצוי על כמחצית הקרקע המופשרה.

גור, יbia באופן בלתי נמנע, לתרומות בגיןיהם אם התכנון אכן יתמש. ספק רב אם תחרות מעין זו תסייע לשיפור מצבן של ערים הזוקות לצמיחה, כגון רמלה או לוד.⁶

השלכות הפיתוח המואץ

הפיתוח המואץ של שנות ה-90 נתן דחיפה עצומה לפיתוח תשתיות פיסיות חיוניות לניזונה של אוכלוסיית המדינה ולכלכלה המתחדשת של ישראל. אך תרומה זו אינה יכולה לטשטש את ההשלכות המדיאגות הקשורות לתהליך זה, בעיקר לאור העובדה שאין סימן ליריסונו זולת ההאטה בעקבות מיתון כלכלי زمنי.

משאבים מתכליים

אחת התוצאות החשובות של תהליכי הפיתוח המואץ היא ההכרה, ששוטפים לה חלקים גדלים וholesים של הציבוריות הישראלית, במשמעות המורטס של שטחי קרקע פתוחים או פתוחים למחצה לשטחים בניוים. ורחישים שהוועלו לראשונה במסורת התכנון ישראלי 2020 נהיירים כיום בהרבה יותר, והסבנה לאבדן בלתי הפיך של יתרת השטחים הירוקים במרכז הארץ ושל שטחים וגושים באזוריים אחרים מוחשית יותר מתמיד. התכנית הארץית החדשה (המ"א 35), הנמצאת בשלבי הכנה האחוריים, משקפת דאגה זו וחوتרת למצוא איזון נאות בין צורכי פיתוח לגיטימיים לבין שמירה על משאבי טבעיים מתכלים - קרקע, מקורות מים, איכות אוויר, ערכאים נופיים. חרב המודעות הגוברת, בלחץ על שטחים אלה לא ניכרים טרמייני מיתון. בשנת 1998 עצמה אישרה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית תכניות לשינוי יייעוד המסתכמות ב-68,081 דונם – שטח הגadol בשליש משטחה של תל אביב.⁷

המחיר הציבורי של הפיתוח מואץ

למרות המ עבר החד של ממשלה מושלת מותקצת לפיתוח על בסיס כוחות השוק, טענות היא להניא שהמגזר הפרטי (או הממשלתי-יזם) הוא הנושא בנטול העליות הנובעות מכך. אנו רוחקים ממצב שבו היוצרים מננים בתcheinיביהם את מלא העליות הנגרות ממיוזמתם. הגישה הפרויקטילת השלטת ממקצת את הראייה הציבורית בಗבולות התכנית הספציפית, כאילו אין לתכנית זו השפעות חיוניות. מעבר לסוגיות שעבוזו של המימון הציבורי ליוזמות פרטיות (ミימון ישר של תשתיות ציבוריות לפי צרכיו של הפרויקט הספציפי), אין ניסיון

⁶ הערכה זו וכונה גם כאשר מפותחות במקרים מסוימות משותפות, דוגמת אזור התעסוקה המשותף לעיריות רמלה, לוד והמושعة האזורית גור בשטח של 3,000 דונם (הפלחת קרקען הכלכליות בתחום המועצה האזורית ושטח בניו של כשיים מיליון מ"ר).

⁷ ראו: משרד הפנים (1999).

לשקף את המחיר הציבורי הכרוך בהשפעות החיצונית של כל פרויקט ופרויקט (תרומותו לגודש תשתיות, למשל). אילו היו מוטלים על רבים מן הפרויקטים הנדל"ניים של העשור האחרון עליות אלו, ספק אם הם היו עומדים באופן מבחן כדיות כלכלית, שמשרדי האוצר מחיבב בהם פרויקטים במימון המדינה. במצב זה קיים סבוז ציבורי לא שקוֹן ובלא דיוון ציבורי ראוי. המחיר הציבורי של יזמותות נוכחות מקבל ביטוי חלקי בלבד בעליות המדינה הכרוכות במימון. יש גם מחיר בין-זרוי, שאף הוא טרם נשקל, דהיינו העלות האישית והציבורית שאנו מטילים על ידינו בגין הממציאות הפיסית שאנו יוצרים כulos.

"שביתת" הפיתוח המקומי

לפיתוח המואץ משמעות נוספת, והוא "שביתת" הפיתוח המקומי בידיהם של הפיתוח הנדל"יני ושל האינטראסים המוניציפליים הזרים. כפי שציינתי בפתח, נוצרה בשנים האחרונות זהות מסווגים מסוכנת בין פיתוח מקומי לבין פיתוח והשחתה נכסים בעיר לפני עצמו. עקב כך נוצרת מציאות פיסית, חברתית וכלכלית שאינה נגוררת מתפיסה ערכית באשר לדמות עיר הרצiosa. היוצרותן של "קוואליציות פיתוח" שונות ברמה המקומית מביאת למיצוי בלתי מרושן של הפטנציאל החקלאי. תהליך זה יוצר עובדות בלתי הפיכות ומטייל מהירות בין-זרוי כבד, שכן ללא חשיבה והתחשבות יתרה אנו מורישים למציאות עתידית קשה למדי.

⁸ המושג "קוואליציות פיתוח" מקביל למושג האמריקני *growth machine* שפירשו שותפות פוליטיות-כלכליות, הנשענות על פיתוח נדל"ני מואץ כבסיס לשותפות אינטראטיב. ראו הגדה "קלאסית" של המושג אצל Molotch (1976)

2 הממד המוניציפלי-פיסקי

להחלטות תכנוניות בתחום בנין עיר ולמיושן יש השכבות יישורות על תקציבי הרשות המקומיות. אף-על-פי שהשלכות אלו כפולות הן - גם על צד הכנסות וגם על צד ההוצאות, הנטייה הרווחת בשלטון המקומי היא להציג את התרומה של הכנסות מפיתוח לקופת הרשות. ניתן לחלק הכנסות אלו לשתי קבוצות:

- הכנסות חד-פעמיות (הittel השבחה ואגרות פיתוח),
- הכנסות שוטפות (ארנונה).

להכנסות חד-פעמיות יש "אטראקטיביות" מיוחדת בענייני הרשות המקומיות, שכן הן עשויות להשתכם לסכומים נכדים, בהתאם לשינוי בערכי קרע ובהיקף הבניה. ייעודן הטבעי של הכנסות אלו (питוח פיסי) מאפשר קידום פרויקטים מגוונים: פיתוח תשתיות מוניציפליות, הקמת מתקנים חדשים, השבחות מתקנים קיימים ועוד. בשל כך הכנסות אלו הן אמצעים חיוניים לכל ראש המועצה להוכיח עשייה נראית לעין. להכנסות אלו תפקיד נוסף ולא פחות קריטי, והוא: חיזוק התקציב הרגיל של הרשות המקומית. על רקע המשבר הכספי המתמשך של השלטון המקומי, ההכנסות חד-פעמיות מאפשרות סגירת פערים בתזרים המזומנים של הרשות והקמת הגירעון המצטבר. תפקיד זה ממירץ פיתוח מואץ באמצעות סיוע למצוקה כספית גוברת וחולכת.

להגדלת הכנסות השוטפות יש תרומה מקבילה גם לציבותה של הרשות המקומית וגם ליכולת התפקיד שלה. מכיוון שהתקציב הרגיל (השוטף) של הרשות המקומית קשה למדי מבחינת הכנסות, בעיקר הכנסות ממוקורות ממשלטיים, הדרך האפקטיבית להגדיל את מוקורות ההכנסה העצמים היא הרחבת בסיס המס. הרחבה זו, כל עוד יש פיקוח ממשלטי על תעריפי הארנונה, יכולה להתmesh רק על-ידי הגדלת השטחים הבוניים.

המשבר הכספי של הרשות המקומיות

בכדי להבין את חשיבותן המיוחדת של הכנסות הנובעות מהחלטות תכנוניות, יש הכרח להכיר את עצמת המשבר הכספי הפוך את הרשות המקומיות.⁹ שלטון המקומי חוב

⁹ דיוון מורה בנושא המשבר הכספי ומוקורותיו ראו אצל בן-אליא (1998; 1999).

מצטבר של כ-26 מיליארד ש"ח, לפחות (כך ב-1998), השנה האחרונה שלגביה יש נתונים מובהרים). מהם קרוב ל-12 מיליארד ש"ח נובעים מגירענות מצלברים ומהתחייבויות שוטפות לבנקים, למוסדות ולספקים. על מנת לשורת חוב כולל זה, הרשות המקומית נדרשת להקדיש יותר משני מיליארד ש"ח לשנה לכיסוי הוצאות מימון שוטפות ולהחזר הלואות, דהיינו כ-10 אחוזים מכלל הוצאותה במוגדרת תקציבן הרג'יל.¹⁰ המשבר הנוכחי הוא שיאו של תהליך מתמשך של אי-איזון תקציבי. גירעון הרשות המקומית גדול בהתמדה מאז שנות ה-80, הן בשל כשל ניהול מקומיים והן בשל כשלים מבניים במימון הממשלתי. רק התערבותות תקופתית, בצורת מענקים לכיסוי גירעונות ומלות, מנעו את קרייסט הרשות המקומיות. מצב זה נמשך לאורך שנים במקביל לגידול העקב בנצח של ההכנסות המוניציפלית, גידול המתאפשר, בין היתר, בשל העלייה המתמדת בחולקן של הפעילות העצמאיות בסך כל המקורות של הרשות המקומיות. תופעה זו היא פועל יוצא מאבדן ניכר של תקציבים ממשלתיים (כ-13 מיליארד ש"ח במרוצת שנות ה-80), מקשייחיות שונות ב민ון הממשלתי וכן מחתירה לא-תלוות כספית מרבית מצד הרשות.¹¹ לאור זאת ברורה חשיבותן היחסית של הכנסות הנובעות מפיתוח (ח-פעמיות ושוטפות). הן שימושות תוספתית חשובה למקורות העצמאיים, בעיקר על רקע ההgelות הממלכתיות המוטלות על תעריפי הארנונה. תרומתן, כפי שנראה, אינה שוויונית בשל ההבדל בפוטנציאל פיתוחו של הנדל"ן בין כל רשות ורשות (מיקום, סוג רשות) וכן עקב אופי הבעלות על הקרקע (פרטית, ציבורית).

היטל השבחה ואגרות פיתוח: מהכנסה מיועדת למקור לכיסוי גירעונות

היטל השבחה ואגרות פיתוח ('השתתפות בעליים')

היטל השבחה הוא מס על מקרקעין, המוטל בגין עלויות שוויות בעקבות אישור של תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת, מותן הקללה או התורת שימוש חורג, כמווגדר בתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה המשמש בסיס משפטו לחיוון. חובות המס מוטלות על בעל המקרקעין או על חוכר מקרקעין, אם הוא חוכר לדורות. כספי היטל ההשבחה, נקבעו בחוק התכנון והבנייה, מיועדים לכיסוי הוצאות של ועדות התכנון המקומיות או של הרשות המקומית להכנות תוכניות ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח, רכישת מקרקעין לצורכי ציבור, הוצאות שימור אטר או הפקעות. ייחודה של היטל זה הוא הכרה בזכותו של הציבור לקבל חלק מההשבחה שבה זכה בעל המקרקעין ואשר היא תוצאה של פעולה ציבורית (תכונו).¹²

¹⁰ ראו משרד הפנים (1999ב).

¹¹ ראו יי-בן-אליא (1999) "הימון הממשלתי והמשבר הכספי בקשרות המקומיות בישראל".

¹² הרעיון הציבורי שהיטל זה נידון בגל ואלתרמן (1990). לדין משפטי כולל ראו וויסטוביץ (1996). לדין בהיטל השבחה חלק מהמשמעות לעסקאות בקרע חקלאית ראו ויתקון (1996), וכן מדור (1996).

ברשותי עירוניות שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה. בעוד שלגביה רשות אלה (עיריות, מועצות מקומיות) שיעור ההיטל קבוע, כshedובר בנסיבות אזריות חוק התכנון והבנייה מאפשר לועדות התכנון המקומיות להחיליט על שיעור ההיטל, מצב הפתוח פתח להסדרים נקודתיים בין יזמים לבין התכנון המקומית. עקרונות אלו אינם חלים על קרקעות של מינהל מקרקעי ישראל. בהסכם שנחתם ב-1971 בין המינהל לבין משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי נקבע, שminentל מקרקעי ישראל ישם לרשויות המקומיות (חוודות המומיות לתכנון ולבנייה) בגין היטל השבחה 10 אחוזים מהתקבולים השנתיים מהכרה או מכירת קרקע עירונית בתחוםן, דמי חכירה سنתיים בגין קרקע עירונית ודמי הסכמה בגין קרקע עירונית. הסדר זה עוגן בתיקון מס' 18 לחוק התכנון והבנייה.

שומות ההשבחה נקבעה בידי שמאן מקרקעין. שמות ההשבחה צריכה לקבוע את שווים של המקרקעין ביום הקובלע על פי התכנית הקודמת ואת שווים ביום הקובלע בתכנית החדשה. היום הקובלע הוא המועד שבו ננכנת התכנית לתוכף. אף שההשבחה מתחייבת בסמוך למועד אישור התכנית, החוק מאפשר דחיפה בערךת השומה עד למימוש זכויות המקרקעין. ההיטל אמרו להיות משולם בעט מימוש זכויות המקרקעין, באופן יחסית מידת מימושן.

מבחינה ציבוריית היטל השבחה הוא מס מאד בעייתי. בהיעדר דרך אובייקטיבית לקביעת הסכום שעל בעל הנכס לשלם, הוא פותח פתח למשאים ומונחים בין בעלי אינטרסים כלכליים לבין עובדי הרשות המקומית ונבחריה. ככלומר, נוסף על קשיים שמאימים לקובלע את הערך האמיטי של עליית שווי הנכס בגין הפעלה התכנונית (שמאוות, יש להוכיח, רוחקה מלהיות מדודיק), קיימת בעיה של אופי זירת החלטה בפועל, דהיינו הרשות המקומית כזירת מפגש בין אינטרסים פוליטיים וכלכליים.¹³

אגרות פיתוח הן מקור הכנסות נוספים של הרשות המקומיות, הכנסות המתקבלות בעקבות החלטות תכנניות ופיתוח נכסים נדלין. הן מושתתות על הנחה, שעל בעלי נכסים מייעדים לבנייה לשאת בנטל ממון התשתיות הנדרשות למימוש נכסיהם. השתתפות בעליים הוא מושג מסגרת לאגרות פיתוח שונות, כגון: אגרות הנחת צנרת (מים), אגרה או היטל ביב, אגרת כבישים ומדרכות וכו'. חוקיותן של אגרות אלו נגורת מחוקי עורך מקומיים, הקובעים גם את התעריפים הרלוונטיים לכל תחום ותחום. בהתחשב באופיין הסתנדרטי של מרבית העבודות ניתן היה להניח שתעריפי האגרות יהיו דומים ברשות המקומיות השונות - לפחות באלה שאנו תנאים מוחדים (למשל, שיפועים טופוגרפיים). בפועל מתגללה שונות רבה בין הרשותות. סקרים שנערךו בעבר על ידי מרכז השלטון המקומי וכן על ידי התאחדות הקבלנים הציבו על תופעה זו ועל רציפותה לאורך הזמן.¹⁴ יש בכך יותר מרמז לכך שעבור רבות מן

¹³ בעת כתיבת שורות אלו (קץ 1999), מדור נדלין בעיתונות הכתובה נותרה מהכח לאופיו ה"גמש" של היטל ההשבחה. קביעת היטל בסכום בן 27 מיליון דולר מסתכמה לאחר משא ומתן מתמשך בין בעלי הקרקע לבין הרשות המקומית בהסכם על סך 10 מיליון דולר (ראוואלץ, 11.7.1999).

¹⁴ בעת כתיבת הדברים ערכתי התאחדות הקבלנים והבונים בישראל סקר עדכון. מצאים ראשוניים מאששים חדש את קיומם של פערים בולטים (מידע איש).

הרשויות המקומיות אגרות פיתוח אין רק מקור הכנסה המיועד לאפשר להן לממן את הפעולות האמורות להתבצע בין ממשוש זכויות בנייה.

על אף שיש הסכמה כללית לגבי תרומותן של הכנסות אלו לתקציב הרשות המקומיות, אין נתונים זמינים לגבין. בנגדו לשאר הכנסות של הרשות המקומיות, אשר לגבין יש מידע זמין ומפורט (ראה הפרטומים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, או דו"ח הנזונים הכספיים המבוקרים של אגף הביקורת במשרד הפנים), נתונים לגבי היטל השבחה ואגרות פיתוח אינם זמינים לגילוי נאות. זו אחת הסיבות לכך שעד כה לא הייתה גורם כלשהו ידועה מוסמכת, או אפילו הערכה מבוססת, באשר להיקפן הכלול. בשל השיטה התקציבית-חשבונאית המקובלת על השלטון המקומי הכנסות מהhitel השבחה והשתתפות בעליים' אין מופיעות בתקציבן של הרשות המקומיות אלא במאזינהן. בשל כך אין מערכת ממוחשבת כוללת המאפשרת להציג מידע רלוונטי לגבי הכנסות אלו, שלא כמו ביחס לנתוני התקציב. הדרך היחידה להגיע למידע זה היא עיון יחידני בדו"חות הכספיים של כל רשות ורשota. ניתוח על ציר הזמן (רב-שנתי) הוא משימה מורכבת, הן בגלל הצורך לבדוק בכל רשות מקומית דו"חות כספיים שונים והוא עקב היעדר קשר ישיר בין מועד חיבור הכספיים לשנים קודמות.¹⁵ כמו כן, בשל היעדר קשר ישיר בין מועד חיבור הכספיים לבין מועד גיבתו, סך כל החובים משתנה מדי שנה, לפי מידת השימוש של הזכיות - הנגורת גם מוגמות בשוק הנדלין.

במסגרת מחקר זה, ובשל הקשיים האמורים, בוחנתי את היקף הכנסות הנסקרות על סמך ניתוח הדו"חות הכספיים של הערים. הניתוח מתיחס ל-1997, ובשל הוותה השנה המאפיינת בהאטיה בשוק הנדלין, ברור שהנתונים מספקים תמונה מינימלית. מניתוח זה עולה, שב-1997 גבו הערים סכום העולה על מיליארד ש"ח, מהם לפחות 288 מיליון ש"ח התקובלים בגין היטל השבחה (להלן 1). מдинיותן של רשויות מקומיות אחדות לא כוללות נתונים בתחום זה במסגרת הדו"חות הכספיים שלהם (בהן, ערים ראשיות כמו: תל אביב, חולון, בת-ים, ראשון לציון), אינה מאפשרת ערך סיכום כולל של הכנסות אלה.¹⁶ להערכתי, הכנסה הכוללת של הערים מהמקורות הנסקרים מגיעה ל-1,5-5 מיליארד ש"ח בקירוב, מזה כ-0.5 מיליארד ש"ח מהhitel השבחה. אם נוסיף לכך סכום של 216 מיליון ש"ח, ששילם מינהל מקרקעי ישראל לכל הרשותות המקומיות כתמורה להיטל השבחה, הרי הכנסה הכוללת בגין היטל עולה על 700 מיליון ש"ח – סכום שאינו כולל את התקובלים שקיבלו המועצות המקומיות מבניין קרקע פרטיים.

¹⁵ אכיפה של חובת הדיווח הכספי על ידי האגף לביקורת ברשותות המקומיות של משרד הפנים בשלוש השנים האחרונות כוללת כל דיווח אחדים יביא לשיפור משמעותו בעתידי.

¹⁶ אי-כלילת נתונים אלה בדו"חות הכספיים של הרשותות המקומיות פוגמת בשיקיפות הציבורית של רשויות הנוהגות כך, ולמייבב הבניתי מודיניות זו מונגדת לכל הנסיבות המוניציפליות ולהנחיות המפורשות שנקבעו בכך.

לוח 1: גביית היטל השבחה ואגרות פיתוח בערים (1997)

עירייה	היטל השבחה	אגרות פיתוח	סה"כ
敖福基ム	**	**	**
אור- יהודה	2081	1934	147
艾爾特	25770	24881	889
阿施科倫	44068	35696	8372
באקה אל- ערבית	615	615	**
巴爾-沙韋	26767	9799	16968
בית- שמש	14706	14655	51
בנין- ברק	15751	15751	**
בת- ים	**	**	**
אשדוד	75313	**	5157
גבעתיים	9416	5773	3643
דימונה	**	**	**
הוד- הרמון	32309	32309	**
הרצליה	80266	49997	30269
חדורה	22929	22929	**
חולון	**	**	**
חיפה	59844	34773	25971
טבריה	-223	-223	**
טיביה	-69	-69	**
טירה	-3111	-3111	**
טירת הכרמל	2652	2652	**
טمرة	106	106	**
יבנה	1724	**	1724
יהוד	13063	7265	5798
ירושלים	51272	26604	24668
כפר- סבא	14638	14638	**
כרמיאל	7588	6693	895
לוד	15161	14091	1070
מגדל- העמק	1360	1360	**
מעלה- אדומים	6466	6466	**
מעלות	1615	1615	**

	ס"ה"ב	אגרות פיתוח	היטל השבחה	עירייה
23346	15122	8224		נהריה
24135	13386	10749		נס ציונה
**	**	**		נצרת
4431	4431	**		נצרת-עילית
6114	440	1674		נשר
70711	384534	32258		נתניה
1338	1338	**		סכנין
2861	2247	614		עכו
14198	9419	4779		עפולה
2823	2794	39		ערד
124792	72488	52304		פתח-תקווה
**	**	**		צפת
15244	15244	**		קריית-אונו
21584	17740	3844		קריית-אטא
5	5	**		קריית-ביאליק
**	**	**		קריית-גת
501	501	**		קריית-ים
499	499	**		קריית-מוצקין
**	**	**		קריית-שمونה
-884	-884	**		ראש-הען
41765	41765	**		ראשון לציון
3608	3608	**		רהת
50374	32285	18089		רחובות
14741	13390	1351		רמלה
6196	2886	3310		רמת-גן
47170	21300	25870		רעננה
**	**	**		שדרות
6397	6219	178		שפרעם
**	**	**		תל-אביב
1004026	716021	288005		

מקור : דוחות כספיים.

** הערה : הנתונים אינם זמינים.

תרומת ההכנסות מהיטל השבחה ומ'השתתפות בעליים' לתקציב הפיתוח

ניתוח משלים הוא אמידת חלקן של ההכנסות מהיטל השבחה ומי השתתפות בעליים' בתקציב הפיתוח (הבלטי רגיל) של הרשות המקומית, המסגרת התקציבית הייעודית שלן. הנתונים הכספיים הזמינים אינםמאפשרים, כאמור, קביעת ברורה באשר לתרומות של מקורות אלו, אך ככל זאת יש בהם עדין אינדיקציה ממשילה. ניתן על פניו עשור שנים (בשנת 1996 היה השנה הכספית האחרונה שלגביה יש נתונים מפורטים) מעלה את השפעתם הדיפרנציאלית של מקורות הכנסה אלה לפי סוג רשות. כפי שניתן לראות בלוח 2, העיריות מצלחות למן באמצעות הכנסות עצמאיות מפיותה בין 45 ל-49 אחוז מכללו הוצאות הבלתי רגיל.¹⁷ המועצות המקומיות והמוסדות האזרחיות תלויות, לעומת זאת, הרבה יותר במימון הממשלתי. ההצלחות הציבורית על הקרן מקטינה בהכרח את ההכנסות מהיטל השבחה שכן, כאמור, מינהל מקרקעי ישראל משלם תשולם מיוחד - 10 אחוזים מתකובליו השנתיים מהחכירה, מכירת קרקע עירונית, דמי חכירה ודמי הסכמה לקרקע עירונית, כמו גדר בחוק. השענות הרבה יותר של 'השתתפות' בעליים' במוסדות המקומיות ובמוסדות האזרחיות. ראוי לציין הקטן הדרמטי של הכנסות מקרן הרשות, הבא לידי ביטוי במשמעות המקומית והאזורית בשנים 1995 ו-1996.

יעוד הכנסות מהיטל השבחה ואגורות פיתוח: מהכנסה מיועדת למקור איזון וכיסוי גירעונות

הכנסות מהיטל השבחה ומאגורות פיתוח הן במהותן הכנסות מיעוזות, דהיינו הן אמורות להיות מופנות לתוכליות המוגדרות בחוקים הרלוונטיים. חוק התכנון והבנייה קבוע במפורש את ייעוד הכספיים; בסעיף 13 לRTOSFT השישית נקבע, שהסטטוסים שנגנו מהיטל השבחה מייעזים לכיסות את ההוצאות של הוועדה המקומית, או של הרשות המקומית, להכנות תוכניות במרחיב התכנון או בתחום הרשות ולביצוען, לרבות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור. אף-על-פי שנוסח החוק מעלה שאלות שונות באשר לאפשרות של תוכליות אלו, אין הרוק מתייר שימושים אחרים בהכנסות מהיטל זה - בזודאי לא כמקור מימון כלל לוישות המקומיות. ברוח דומה, חוקי העור שעלייהם נשענות אגורות הפיתוח אינם מותרים ספק באשר לייעוזן של הכנסות אלו.

¹⁷ הכנסות מהיטל השבחה נכללות ברכיב 'קרנות הרשות' אך לא ניתן לבדוקן. קרנות הרשות עשויות לכלול גם ועדפים מעבודות פיתוח שהסתמכו והכנסות ממכירת נכסים.

לוח 2: היבשות בתקציב הפיתוח (בלדי ואי) לפי מקור במלחירים קבועים של 1997 (במיליארי ש"ח)

	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
עיריות סה"כ	4,222	4,258	3,790	3,931	3,366	3,189	2,434	3,252	2,626	2,590
מזה: % השתתפות בעליים % קרנות הרשות	13.1 28.1	23.2 25.6	23.1 23.6	19.5 19.0	23.2 20.1	21.7 20.0	20.3 19.3	17.2 23.6	18.1 28.0	17.8 23.8
מעצמות מקומיות סה"כ	1409	1186	1,247	1,395	881	750	965	903	730	647
מזה: % השתתפות בעליים % קרנות הרשות	4.1 31.9	3.2 16.6	3.1 11.0	3.2 11.0	4.4 7.1	4.6 13.7	2.9 11.8	3.2 8.7	5.3 11.6	6.6 10.6
מעצמות אזוריות סה"כ	962	1051	1,052	760	654	621	733	623	604	498
מזה: % השתתפות בעליים % קרנות הרשות	1.7 20.0	3.1 14.1	2.2 7.7	3.2 6.3	2.1 7.6	1.1 5.7	1.2 6.2	1.8 6.7	2.7 4.6	3.2 6.0

המקור: החלטה המחייבת כלטטינוקה, הרשיות המכווינה בשרות הציבורי, וב במספרים סכפתיים
הבסיסים לכל שנה).

חרף הוראות החוק, המצוינות המוניציפלית הביאה רשותות מקומיות רבות לראות בהכנסות מקורות אלו אמצעי לפתרון צרכים מימיוניים שלא על פי ייעודם. התופעה אינה חדשה; בתחום היטל השבחה, למשל, כבר שנים לא רבות לאחר כינון החוק הועל השגות שונות על אופן ניהול של הכספיים (רויטל, 1984) ועל ניצולם לצרכים שוטפים (אלטרמן, 1985; גיל ואלטרמן, 1990).

הרשותה הרשנית הראשונה, היוזעה לי, לניצולו של היטל השבחה למימון שלא לצורכי פיתוח הייתה כלולה בהסכם עקרונות להסדר כספי ברשותות המקומיות', שנחתם בין מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, ומשרד הפנים והאוצר בפברואר 1994 (לא פורסם). החסכם זה מאשר שימוש בקרנות פיתוח כאמצעי למימון הגירעון של הרשותות הכספיים, על ידי קביעה מהחייבת בדבר העברות 25-50 אחוז (לפי סוג רשות) מהHITELI השבחה לכיסוי הגירעון. הסטטוס של כספי פיתוח לצורכי מימון שוטף של הרשותות המקומיות מקבלת משנה לגיטימציה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-1994. על פי חווור זה, מותר להשתמש בקרנות לעובדות פיתוח שטרם יעדו (הקרנות שאליהן יש להפנות את עדיפתם של היטל השבחה ושל אגרות פיתוח), "במידה ורשות המקומית נזקפת למשמעות יתר או הלוואות קצרות ממועד שלעתן גבואה מתשואה של ההשקבות" [של כספי הקרן] (משרד הפנים, 1994; 1998).

רשותות מקומיות שונות נדרשו להשתמש בכיספיים שבקרנות הפיתוח לאיזו תקציבין השוטף ואו להקטנת הגירעון המctrבר שלהן נוכח החרפה במצבן. ניתוח הדוחות הכספיים של הרשותות המקומיות לשנת 1997 מעלה כי עיריות נתניה ביצעה את העברות הגדולות ביותר (135 מיליון ש"ח); עיריות אחרות שעשו בכך פיתוחה הון בין היתר, עיריית תל אביב אשר הערים באותה שנה כ-100 מיליון ש"ח לתקציביה הרגיל, ראשון לציון - 33 מיליון ש"ח, רמת גן - 30 מיליון ש"ח, חולון - 28 מיליון ש"ח, חדרה - 27 מיליון ש"ח, חיפה - 25 מיליון ש"ח, רחובות - 22 מיליון ש"ח. רשותות שעשו שימוש חזזר בכיספיים אלה למימון פעילותן השוטפת או לכיסוי הגירעון המctrבר שלהן מוצאות את עצמן עם קרנות פיתוח (להלן-מתוקצבות) מודולריות או ריקות. על פי הדוחות הכספיים ל-1997 לרשותות שונות לא היו כל יתרות בקרנות אלו (למשל, ראשון לציון, רחובות) או יתרות מזעריות (למשל, נתניה - 1 מיליון ש"ח, חיפה - 2 מיליון ש"ח, חדרה - 5 מיליון ש"ח). נוכח החשיבות הכספיות של מקורות אלו החלופה הניצבת בפני רשותות מסווג זה היא התיעילות דרסטית או פיתוח מואץ.

הארנונה כמקור מימון שוטף

בניגוד לאופיין ה"חד-פעמי" של הכנסות מהHITELI השבחה ומAGRות פיתוח, הארנונה היא מקור הכנסה וציף המספק תזרים כספי חיוני לפעלותה השוטפת של הרשות המקומית. מכיוון שהמרכיב העיקרי בסך כל הארנונה הנגביות הוא היקף השטח הבניוי, הרי מדיניות מקומית של הגדלת הכנסות - הן בשאייה והן לצורך קיומי - מתקנסת בהכרח במידיניות

פיתוח פיסי מכון. כל הגדלה של שטח בניו משמעה הגדלה ישירה של הכנסתות הרשות.¹⁸ מבחינה כלכלית, לשוני פיתוחים שונים יש משמעותם ספירות שנות לגבי התקציב של הרשות המקומית. אחת המושכבות בגורם המוניציפלי היא ה"צדאות" המוגבלת של בנייתם למגורים כמקור הכנסה, שכן עלות מתן השירותים גבוהה לעתים קרובות מכך כל הארכונה המשולמת. שונות המצב בשימושי הקרקע שלא למגורים; בשל השירותים המוגבלים יותר שניתנים ועקב תערפי הארכונה הגבוהים יותר בכלל - מבחינה פיסקלית כדי לרשות המקומית להגדיל את חלקם של השטחים הבנויים המיועדים למסחר, לשירותים וلتעשייה. מקורות המידע הזמינים אינם מאפשרים לקבלת תמורה כוללת באשר לחלוקת של הארכונה לעסקים בסך כל הכנסות מהארנוונה. עם זאת, בדומה למצב השורר בתחום הכנסות החד-פעמיות בגין פיתוח, גם תחום זה חושף אי-שוויוןבולט בין רשותות מקומיות. מידת האטרקטיביות שלHon, במונחי כוח משיכה של יוזמות בתחום הנדלין שלא למגורים, פועלת לטובות רשותות חזקות ממליא, או לטובת רשותות מקומיות בעלות עתודות קרקע לפיתוח באזורי ביקוש.

¹⁸ לפיתוח הפיסי המכון יש גם צד נדי, והוא תוספת ההוצאות (לאחזקת תשתיות ומתקנים ולמתן שירותים) בגין הפיתוח עצמו. הנטיה ברובות מן רשותות המקומיות היא להתעלם ממרכיב זה.

3 שינויים פיסקליים כאמצעים לבילמת הפיתוח המואץ

אם שיקולים פיסקליים-מונייציפליים תורמים להאצת הפיתוח הפיסי בישראל, יש מקום לבחון האם אמורים אמצעים פיסקליים-מונייציפליים מתאימים עשויים להגביל את משקלם היחסי של שיקולים אלה. בשל מרכובותה של בחינה זו, החורגת מגבלות מחקר זה, נסתפק כאן בסקירה רענוןת אחדים העשויים לשמש בסיס לבדיקה מורחבת של הנושא.

הreasוןtes המוצעים מתקנים לשלוש קבוצות עיקריות:

- מזעור היתרונות הכספיים בגין פיתוח מואץ,
- פיתוח מקורות מימון חלופיים,
- הצבת עלויות אמת והפנמתן.

mezouzot hitronot hapsiyim bagin fitoch moatz

המכנה המשותף של האמצעים הכלולים בקבוצה זו הוא שחייב התועלת הכספית, שהראשות המקומית מפיקה מפיתוח מואץ.

היטל השבחה: בין גישה דיפרנציאלית כלפי לביטולו

רענון השימוש בהיטל השבחה כתמריץ שלילי לפיתוח מואץ הוועלה ופותח בשנים האחרונות על ידי אלתרמן (1999). נקודת המוצא בגישה היא השערתה, שהיטל ההשבחה במתכוונתו הוגה-היתר מטיב עם רשות מקומות המעודדות תכניות בנייה הנשענות על הפרשות קרקע חקלאית פרטית. מבחינת הרשות המקומית, אפשרות זו עדיפה מבחינה פיסקלית על פני עיזוז תכניות להרווית הבנייה באזורי ותיקים. בהקשר זה העלתה אלתרמן שלוש המלצות חלופיות לשינוי היטל ההשבחה, מהן שתיים רלוונטיות לעניינו: האחת, שימוש בשיעורים משתנים של ההיטל; אחרת, העברת חלק מתקובליו היטל ההשבחה מהערים המסובות קרקע חקלאית לבניה לא-רוויה לערים צפופות ללא רזרבות קרקעיות.¹⁹

¹⁹ הצעתה השלישית של אלתרמן היא קבועה שיעור היטל השבחהגובה יותר על זכויות שלא נוצלו במועד.

שימוש בשיעורים משתנים של היטל השבחה אמרו ליצור מצב, שבו על פיתוח ב ceasefireות נוכחות יחול שיעור גבוח של היטל השבחה, ואילו על ceasefireות גבוחות השיעור המוטל יהיה מופחת. חלופה אחרת היא יצירת מגנון מאון בין רשותות מקומיות על-ידי העברת חלק מתקובליה היטל ההשבחה מהערים המסובות קרקע חקלאית לבנייה לא-רוויה לערים צפויות הטולות ורבות קרקע עזות. על פי הצעתה של אלתרמן, רשותות מקומיות המאשרות תכניות בנייה לא-רוויה תוך אפשרות קרקע חקלאית יהוו להעביר חלק מתקובליה היטל ההשבחה למשרד ממשלתי (פנים או אוצר), אשר יחלקים בין רשותות העומדות בקריטריונים הבאים: הרשותות מעודדות פיתוח ב ceasefireות גבוחות, אין להן ריבות של קרקע ייוקנות לפיתוח, ובשל כך הן נושאות בנטל כבד יותר של מימון תשתיות ושירותי ציבור.²⁰

אפשרות רדיילית היא ביטול היטל ההשבחה. באגף התקציבים משרד האוצר שוקלים מזה זמן רב אפשרות זו ואת המרטדו במס אחר. הצהרות תקופתיות ברוח זו מביאות לתוצאות אוטומטיות מצד ראשי מרכז השלטון המקומי היוצאים נגד פגיעה במקור הכנסת לגיטימי מבחינתם.²¹ שיקולי האוצר אינם קשורים לסוגיה העומדת במרכז מחקר זה, אלא להשפעת היטל על מחירי הדיור ועל ההפלה שהוא יוצר בין רשותות מקומיות שונות. היטל ההשבחה הוא אכן מס "רע" מבחינות אופן קביעתו וגביוו (מס של משא ומתן), והטמעתו במס אחר (מס שבcharge מושפר), למשל היהיה יכולה להביא לניהול יעיל ושקווי יותר של הכספיים (חיובם וגוביהם). אך למרות הפן החובי של הדבר, בהקשרו של הדין הנוכחי צעד זה הוא ניטרלי לחלוון, שכן אין בהמות היטל במס אחר כדי להשפיע על החלטות תכניות התומכות מואץ ועל הציפייה לתקובליטים נאותים בגין.

שיקת התועלת שבארונו

כפי שצוין בפרק קודם, הארונה משמשת מקור הכנסתה בעל חשיבות גוברת בכלל הרשותות המקומיות ומוקור הכנסתה ראייה ברשותות הבינויות והגזרות. כן הוגשה התרומה המיוחדת של הארונה לעסקים (מסחר, שירותים, תעשייה) למימון המוניציפלי, עקב התעריפים הגבוהים יותר החלים על שימושים אלה. בשל כך, פיתוח שלא למגורים הפך לעד נשאף לכל רשות מקומית, אף-על-פי שייתרונות של מיקום ושל זמינות קרקע מיטיבים רק עם חלק מהן. הבנייה האינטנסיבית לגובה של מבנים לעסקים בערים דוגמת תל אביב או רמת גן משקפת, בין היתר, רצון מוניציפלי לצבור הכנסתה מרבית מיחידת קרקע. הבנייה המואצת של מרכזי תעסוקה במועצות האזריות משקפת אף היא אינטנסיבית דומה. כיצד, אם כן, ניתן למזער את התמරץ הפיסקלית הטעמו בקשר שבין תוספת בנייה לבין תוספת הכנסתה מארוננה?

²⁰ למורת ההיגיון היחס שבעל אחרת מהצעות אלו, יש לחת את הדעת לכך שהן עלולות - מאותם שיקולים פיסקלים-مونיציפליים מעודדי פיתוח -קדם הרויה בנייה, אך ב מחיר יותר על סטנדרטים תכוניים נאותים.

²¹ ראו, למשל, יקרוב על היטל ההשבחה, הארץ (1/1/1997).

תשובה אפשרית לשאלת זו עשויה להיות על ידי מרכיב במודל המימון הבריטי של רשותות מקומיות. בבריטניה ההכנסות העצמיות הן כ-45 אחוז מכלל ההכנסות של השלטון המקומי. שני סוגים מקומיים, ה"מקבילים" לארוניה, הם המרכיב הדומיננטי בהכנסות העצמיות של השלטון המקומי הבריטי: האחד מס מוניציפלי כלל, והשני מס רכוש לעסקים. המס המוניציפלי הכללי (council tax) הוא תרורבות של מס רכוש, מס אישי ומס הכנסה של דיירים דירות מגורים. ערך הזכאים לקביעת מס הרכוש נקבע על ידי נזיבות מס הכנסה האנגלית (ולא על ידי שמאים מטעם הרשות המקומית). המס השני, שהוא הרלוונטי לעניינו הוא מס הרכוש לעסקים המוטל על כל הנכסים הפרטיים שאינם משמשים למגורים (למעט קרקע חקלאית). הוא נגבה על-ידי הרשות המקומית על פי תעריפים אחידים לכל הרשותות הנקבעים מדי שנה על-ידי השלטון המרכזי. המס מועבר לששלTON המרכז וחוזר לרשותות המקומיות על בסיס חלוקה לנפש. מס זה משמש, אם כן, מגנון יצירתי שווין בין רשותות מקומיות, באופן בלתי תלוי בבסיסן הכלכלי-נסci.

אף-על-פי שגישה זו לא פותחה מתחום שיקולים תכנוניים אלא, כאמור, כאמצעי לייצור שוויון בין הכנסות של רשותות מקומיות, יש בה יסוד המחייב את הקשר שבין החלטות תכנוניות לבין שיקולים פיסקליים. זאת, מכיוון שהרשות המקומית אינה יכולה להפיק תועלות ישירה, במונחי הכנסות, מ투ספת בנייה. תוספת זו אמנים מגדילה פוטנציאלית את סך כל התקבולים של הרשות, אך היא אינה יכולה להרוג מהמחסום שנקבע, דהיינו ממהחסום של הכנסהיחסית לפי גודל אוכלוסייה. האם ניתן היה לישם שיטה מקבילה בישראל בתחום הארוןיה לעסקים? במישור העקרוני התשובה היא חיובית, אך בפועל הישום נראה מורכב בהרבה יותר, שכן הוא מותנה בהסתמכת משותפת של השלטון המקומי ושל הממשלה. ההסכם של השלטון המקומי נראה בעיתית, מכיוון שאין מכנה משותף בין הרשותות המקומיות. רשותות החסروفות אפשרויות פיתוח, או ככל שבחן הפיתוח מוגבל ממילא, היו תומכות ברצון בפתרון שהיה אפשרי להן ליהנות מtospat משאבים. מנגד, קשה להניח שהרשותות הנהנות מהכנסות אלה יותרו עליהם למען אינטרסים "מוספטים" - כגון, חיסכון במשאבים טבעיים, איכות החיים או הקצחאה עיליה של מקורות ציבוריים. חרב ניגוד אינטרסים זה, שינוי השיטה ברוח התקדים הבריטי הוא אפשרי, אך הוא מניח מציאות תשובה חולפת לשאלת אבדן הכנסות.

פיתוח מקורות מימון חלופיים

שם שינוי פיסקלי שייתרום לתכנון מושכל ולפיתוח שקול יותר לא יהיה צודק, אם לא תימצא תשובה לצרכים הכספיים הלגיטימיים של הרשותות המקומיות. על כן, שינוי מסווג זה ידרוש התייחסות לטוגיה של פיתוח מקורות מימון חלופיים, אשר יאזורו את אבדן המשאבים הצפוי.

מענק איזון מורחב

אפשרות ראשונה, זו המינימלית, היא המרת הכנסות מהיטל ההשבחה (שייגבה על ידי הממשלה באמצעות מס אחר) למענק קבוע - מעין מענק איזון מורחב אשר יכול גם על הרשות העצמאית (שאינו זכויות כיוון לקבלת מענק איזון). חופה זו עשויה להיות אטרקטיבית לרשות המקומית, בעיקר אם היא תבטיח רכיפות בהכנסה. קביעות זו יכולה לשחרר את הרשות מאופיה המזדמן של ההכנסה המתקבלת מהיטל ההשבחה בתוכנותו הנוכחית. חסרונו של הרעיון, מנקודת ראות של השלטון המקומי, הוא חיזוק התלות בשלטון המركזי וכן החשש להחלטות חד-צדדיות מצדו.²²

שינוי כולל של שיטת המימון

אפשרות אחרת, שאפתנית יותר, כרוכה בשינוי כולל של שיטת מימון של השלטון המקומי. משמעות הדבר היא בנית מערכת שונה של מימון מוניציפלי, אשר תשפה את הרשותות הנפוצות. זה ל.tech עיקרי, שניין ללמידה מהמהלך שבוצע בבריטניה עם "הלאמת" מס הרכוש לעסקים בראשית שנות ה-90. העובדה שצד זה בוצע במסגרת ארגון חדש של מערכת המימון הממשלתי, תוך יצרת מערכת הוגנת ושקופה, אפשרה לחול את השינוי ללא התנגדות יתרה מצד הרשותות המקומיות. אחת האפשרויות לביצוע השינוי היא מערכת מימון ממשלתית אשר תשחרר את הרשותות המקומיות מה צורך לבסס את השירותים הממלכתיים שבאחריותן (שירותי חינוך, שירותי רווחה), סבוזד התורם שירותים לצבן הגירעוני.²³

ארגוני חוב מוניציפליות

אפשרות נוספת, שיש מקום לשכלו נוספת, היא פתיחת אופציה להנפקת איגרות חוב מוניציפליות (אג"ח) לרשותות המקומיות, אשר יסכימו למתן את הפיתוח המואץ ולנתק את הקשר הקיים בין פיתוח נדל"ן לבין שיקולים פיסקלים-מוניציפליים. צעד זה עשוי לשרת את האינטרסים של הרשותות החזקות יותר, השואפות זמן רב לאמצץ את רעיון האג"חים. ברשותות המקומיות ברוב המדינות המערביות איגרות חוב מוניציפליות הן מקור המימון העיקרי של צורכי פיתוח והשבחת תשתיות, והוא נבחן בשנים הקרובות גם בארץ.²⁴ מימון של השקעות פיתוח באמצעות אג"חים מותנה בשיקיפות ציבורית ובניהול של מיעודן אותם. בשל כך שיטה זו הייתה מסירה את העמימות הקיימת סביב היטל ההשבחה ואגרות הפיתוח, לרבות ייעוד הכספיים ואופן ניהולם.

²² דוגמת ההטלה לבטל את היחסות המועברות בשנות ה-80.

²³ הצעה עקרונית ברוח זו כלולה במחקר מדיניות שראה אור לאחרונה. ראו בר-אליה (1999).

²⁴ ראו: חוץ ושות' (1997); בביב וبنון (1997).

הצבת עלויות אמת: מאגרות פיתוח ל'היטלי השפעה'

דרך נוספת לritisון הפיתוח המואץ באמצעות פיסקלים היא הסטט מרכז הכוח של ההתערבות המתknת מהרשויות המקומיות ליזמים. Rיסון זה מתבצע על ידי החובה להפנים עלויות ציבוריות בעלות הכללת של פרופיקטים המוצעים. יתרונה הנלווה של השיטה הוא, שהיא חשופת את מלאה המשמעות התקציביות בפני הרשות המקומית ואף בפני המדינה, ועל-ידי כך מנע סבוסד בלתי-נראה.

קיימים מאגרות הפיתוח נקבעות על פי תחשייב העלות של הקמת יחידת תשתיות (למשל, סלילת מיר כביש) ואו של עלות חיבור לתשתיות קיימות. לעיתים מוטל גם היטל מיוחד, דוגמתו היטל בזבוב המידע לטיעו למימון מכון טיהור שפכים. כמשמעותם, אגרות אלו רוחוקות מלbeta את העלות הציבורית המלאה הכרוכה במימושם. כל פרויקט חדש יוצר דרישת לשתיות ולשירותי ציבור ומחייב את הרשות המקומית ואף את המדינה לספק את המתקנים או את השירותים הדרושים. ימים אינם נדרשים כיום לשאת בעלות ההקמה של מוסדות ציבור האמורים לשרת פרויקט ספציפי; הם אינם נשאים בעלות השולית של ניצול מתקנים קיימים אשר נתנוים במצב של מגבלות-קיولات (יצירת גודש); הם אף אינם נדרשים לסייע את השפעת הפיתוח היוזם על איכות החיים, על איכות הסביבה ועל ערכיים מתקלים אחרים.²⁵ בתנאים אלו הציבור המקומי וכל אורי המדינה משתפים בסבוסד עקי של היוזם, מקטינים את עלויותיו ומגדילים את רוחו.

האם ניתן להטיל עלויות אלו על היוזם? בישראל טרם נוצר האקלים הציבורי המתאים לכך. למעט הסדרים נקודתיים שבהתכמה, ניסיונות מקומיים להטיל עלויות מסווג זה גרוו התנדבות רבה ונחלו כישלון. האIOS הכלול ברגעון המוצע על רוחיות היוזם ברווח, ועל כן מובנת התנגדותו של המגזר העסקי לכך.²⁶ פחות נהירה לי היא התנגדותו של משרד האוצר. אליבא דשמדר האוצר, היטלים מסווג זה עלולים להשפיע על מחاري הדירות ולהאיץ את האינפלציה, ועל כן אין לתמוך בהם. טענה זו עשויה להיות נכונה, אך לדעתי היא צرت ראייה.²⁷ אם פיתוח נדל"ן אינו כולל גם את העליות הציבוריות שהוא יוצר (שירותות וקייפות), הרי שהציבור ככל מסבוסד את היוזם. בשיחות רקע עם אנשי האוצר ביחס לסוגיה זו חוסבר לי, שסביר זה מוצדק, שכן תשתיות ושירותי ציבור הם "מושרים" שיש לספק

²⁵ אודות סוגית האחרות למימון מוסדות ציבור, ובאותן מיעוד למימון מוסדות חינוך, ראו בן-אליה וכנען (1996).

²⁶ כאשר עיריות חולון נסתה ב-1996 להטיל על ימיים, במתוחם ספציפי, היטל מוסדות ציבור, יצאה התחדשות הקבלנית והבנייה במסע ציבורי ומשפטני, לרבות פניה למשלה באמצעות מודעות על פין עמוד שלם בעיתונות היומית (דייעות אחרונות, 30.8.1996) ועתירה לבג"ץ.

²⁷ נימוק זה שימש בסיס להחלטות משרד האוצר, במסגרת ייעצת ברוטצי, להמשיך במימון מלכתי של הקמת מוסדות ציבור בשכונות חדשות. הסדר זה נועד "למנוע את העמסת מימון בניגוד לציבור על מחاري הקרקע חלק מרכיבי הפיתוח, וזאת בשל ההשפעה על מחاري הדירות, הפעעה בכדיות הבניה על קרקע פרטית והאפליה שהדבר יוצר בין רשותות מקומיות באורי ביקוש גובה לאורי ביקוש נמוך יותר" (משרד האוצר, 1994, עמ' 2).

חלק מתשלומי המיטלים הכלליים (מס הכנסה), ואין לכלול את עלותם בהיטלים מקומיים. הסבר זה בהחלט יכול היה להיות לגיטימי אילו הכלל היה תל על כולם, אך מכיוון שבסבוסד זה שונה בפרויקטים שונים לפי אופיים ולפי מיקומם, הוא אינו ניתרלי מהבחינה של צדק חברתי - לרבות צדק בין יזמים שונים. בארצות אחרות, בראש ובראשונה אריה'ב, הגישה שונה. מאז שנות ה-70 התפתחה אקלים ציבורי ושלטוני אשר אפשר יצירת קשר יותר בין פרויקטים של פיתוח לבין עלויות ציבוריות. ברוח זו אימצאו רשותות מקומיות ורבות באראיה'ב את העיקרון, שאגרות פיתוח חייבות לשקף עלויות אמייניות, לרבות השפעות חיצונית. אגרות אלו, המוכירות כ'היטלי השפעה' (*impact fees*), מיעדות לא רק לממן את ההשקעות הציבוריות היישרות הדרושות לאתר פיתוח נתון, אלא אף להשתתף במימון של תשתיות, של מתקנים ושל שירותים ציבור בראייה מערכתי.²⁸ אלה הם אמצעים מותחכמים להשבת עלויות ציבוריות נוכחות ועתידיות, ישירות ועקיפות (השפעות חיצונית). כך, למשל, עלות הנישוטו של פרויקט ספציפי תיקבע לא רק על ידי הูลות היישרה של סלילת כבישים בתחוםו אלא גם על-פי ההשפעה התחרותית הכוללת של פרויקט זה על המערכות המקומיות. חישוב השפעה זו עשוי לכלול פרמטרים שונים הקשורים, זה לא: אורך מסלול נסיעות אל הפרויקט וממנו, מספר הנסיעות שהוא יוצר, קיבולת המערכת הקיימת, תוספת בנית כבישים שהוא יוצר, עומס תחזקה ועלויות הנובעות מכך.

מכיוון שלא תמיד יוכל היוזם לעמוד בעלות האמייניות, ברור לי לחלוטן, שאימוץ גורף של השיטה יכול לשתק פרויקטים רבים, לרבות אלה שיש אינטרס ציבוריקדם - לרבות אינטרס תכנוני לאומי.²⁹ למורות מורכבותנו, רעיון זה ראוי לבחינה הולמת, חלק מכלול כלים.

סיכום והמלצות מדיניות

אחד המאפיינים של מדינה מתקדמת הוא יכולתה להתמודד עם סוגיות המצריכות וראייה והתערבות מערכתיות. מבחינת מדיניות ציבורית, סוגיות מסווג זה מציגות אתגר מיוחד, משום שהן חשפות את הקשי הקויים ברוב המוסדות הציבוריים לעסוק בנושאים החורגים מהגבולה של סמכות שלטונית או של התמורות מקצועית. הסתగות מוסדית-מקצועית מסווג זה גורמת להיעדר התיאחסות הולמת לקשר המפתח בישראל בין תכנון פיסי-סטטוטורי לבין

²⁸ וראו, למשל, Wiewell, et al., 1999; Asworth, 1996; Angell & Shorter, 1988; Barbeby, et al., 1988; מוגן מורה של פתרונות, בהקשר היישרלי, מוצע על ידי אלתרמן (1990; 1999).

²⁹ להיטלי השפעה, גם השלכות חברותיות. הוואיל והעלויות הכרוכות בהיטלים אלה אין נכללות בכללן על ידי היוזם, הן מעלות בהכרח את מחיר הנכסים ועלות לנوع בקרה לא שוונית בקבוצות אוכלוסייה חלשות. עניין זה רואו: Connerly, 1988; Porter, 1988; Huffman et al., 1988

مدنיות מוניציפלית-פיסקלית, כפי שבא לידי ביטוי בשימושן של הרשותות המקומיות בפיתוח הפיסי באמצעות הגדלת הכנסתותיהם.

כפי שצוין במבוא לדין זה, המעניין הכספי של הרשותות המקומיות הוא גורם אחד, לא בהכרח המכريع, בכלל הגורמים המאייצים פיתוח יתר. במציאות היישרלית של שנות ה-90 פיתוח נדלין הפך זירת מפגש של אינטראסים כלכליים רביעצמה – ציבוריים ופרטיים אחד. זירה זו החושפת קיום בעיתי, של מיזמים לגיטימיים ושל מעשים מעוררי חשד מבחינת טוהר המידעות הציבורית הדרים בכפיה אחת.³⁰ אך גם אם השלטון המקומי אינו הגורם הדומיננטי, מעמדו כרשויות תכנון הופך אותו לבעל משקל בתחום הפיתוח המואץ.

ניתוק הקשר הגורדי בין תכנון מעודד פיתוח יתר לבין שיקולים פיסקליים מקומיים עשוי להתהממש, על פי ההגון המערכתי המנחה מחקר זה, אם תימצא תשובה פיסקלית לצרכים הכספיים של הרשותות המקומיות. פיתוח מואץ, כזכור, מעניק לרשותות המקומית יתרון כפול: הוא מזרים לkopfat הרשותות הכספיות חד-פעמיות ניכרות, באופן ייחסי, ובמקביל מרחיב את בסיס המשט المحلي – המבטייח זרם תשלומים מוגדל לשנים הבאות. בתנאי אי-אייזון תקציבי מתmesh, לרבות מצבי משבר של סף "פשיטת רגלי", למשאים אלה תפקיד מכריע בהקנותם של הגירעון השוטף ושל הגירעון המציגבר. בשל כך, כל דין ואודות שימוש בדרכי החקלאות הקשר בין מدنיות תכנונית התומכת בפיתוח מואץ לבין יתרונות פיסקליים הנובעים מכח (היטל השבחה, אגרות פיתוח, ארונונה) מסתכן בראיה "טכנית" צורה של הסוגיה. לשון אחר, לא ניתן היה לישם שינויים ברוח האמורה (החלשת התמරיך הפיסקל שבסוגיה המואץ), אלא בחינה כוללת של המימון המוניציפלי – לרבות המימון הממשלה – ומיציאת תשובה הולמת לצורכי הרשותות המקומיות.

הניסיוני הביליאומי מספק תימוכין להערכתני זו, שכן ניתן לראות כי בمدنיות שבחן נטל המימון מוטל על הרשותות המקומית, נוצר – בעთות של מצוקה כספית – קשר ישיר בין צורכי מימון לבין פיתוח מואץ כמקור הכנסתה. קשר זה נצפה באלה"ב ברשותות מקומיות המתקשות להעלות את תעריפי המיסוי המקומי (מס רכוש, מס מכירות). בклиפורניה, למשל, הגבלות אלו (הגזרות מהחלטות המוכרות כ-13 propositions (1978) וכ-218 proposition (1997), הביאו רשותות מקומיות לאמץ מדיניות פיסקלית המשותת על פיתוח מואץ – אם על בסיס של הרחבת שטחים בנויים ואם על-ידי תמייה בפרויקטים המגדילים מס מכירות (כגון מרכז קניות). תהליך זה מלווה בחששות כבדים, הן בגלל השלוות הפיסיות (ኒצול לא Skool של שימושי קרקע, פגיעה באיכות הסביבה) והן בגלל השלוות החברתיות (העדפת אינטראסים עסקיים על פני אינטראסים קהילתיים, הסתת השקעות ציבוריות וכו').³¹ בمدنיות האירופיות, לעומת זאת, לא ניתן למצוא עדויות לקשר הנדון. חרף השוונות הרבה במנגנון

³⁰ ראו את החלטת היישוב המשפטי להגביר את החוקיות הפליליות בענף הנדלין ואת הקשר האפשרי בין גורמים ממשלתיים וגופי תכנון (הארץ, 28.6.1999).

³¹ ראו : Chapman (98-99) ; Erie et al., 1999 ; Lewis, 1999 ; Eastwood, 1998 .

הימון של השלטון המקומי, מדיניות ממשלתית הוגנת על פי רוב מבטיחה יציבות תפעולית ורמת השקעות מספקת. אין זה אומר, שרשויות מקומיות במערב אירופה אין מעודדות פיתוח פיסי, אלא שהפתרונות הפיסי נתפס על ידו בהקשר אחר: פיתוח פיסי כמרכיב באסטרטגייה כוללת לפיתוח מקומי. ביטוי תמצתי לכך ניתן למצוא בתשובה של עמית בריטי (דמות בכירה בתחום הכלכלת המוניציפלית) לשאלת, שהפניתי אליו בדבר שימוש בפיתוח המואץ כאמצעי מוניציפלי להגדלת הכנסות: "אני לא מודע לחבר זה. מבחינת מדיניות ציבורית או מקומית, קשר זה הוא בגדר 'לא-נוןא', מכיוון שמדיניות המימון המשלתי ומגנוניה לייצור שוויון החלישו כל קשר בין פיתוח פיסי או בניה מואצת לבין מיסוי מקומי. יתר על כן, עבור הרשויות המקומיות בבריטניה נושא הפיתוח המקומי נתפס ונידון כסוגיה של התאחדות כלכלית. הן מתייחסות לתועלות שבפיתוח מקומי במונחים של חיזוק הבסיס התעשייתי (יצירת מקומות העבודה) ושל רוחחה כלכלית-חברתית כוללת לתושבי המקום – דבר בעל ערך עצמאי על פניו הגדלתי בסיס המיסוי".³² גישה זו توأمמת את ההתייחסות המוכרת לי במדינות אירופיות נוספות (כגון ספרד, צרפת, גרמניה).

פועל יוצא מהאמור עד כה הוא הצורך ביצירת זיקה ברורה בין מדיניות תכנון ברמה הארץית והמקומית לבין מדיניות מוניציפלית-פיסקלית. זיקה זו צריכה להישען על ההכרה בכך, שכלים תכנוניים-רגולטיביים אינם מספיקים לצורך ריסון הפיתוח המואץ. היכולת של מדיניות פיסקליתحلופית לשרת מטרה זו תלואה בכוחה לתת מענה אמיתי לצורכי הרשותות המקומיות – הן במונחי תקציב שוטף והן במונחי תקציבי פיתוח. לשם כך תידרש רויזיה משמעותית של המדיניות הנווכחית. יצירת הזיקה האמורה מותנית ביכולת בין-מוסדית לפתח ראייה מיערכית בנושא ובהתאם מחיצות פרופסיאונליות מיוחדת. סוגיה זו ראויה להיכל בסדר היום של הרשות החדשת לתוכנן לאומי, אם אכן תוקם.

³² פרופ' S.J.Bailey (הגדעה אישית).

מקורות

- אלתרמן, רחל (1985). *הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תשלום לפי החוק לתכנון והבנייה* - לקרأت הערכה מחדש. **משפטים**. ט'ו.
- אלתרמן, רחל (1989). *נקודות תורפה במערכת התכנון והבנייה ודרישות לשפון*. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון. חיפה.
- אלתרמן, רחל (1990). *העברת נטל הפיתוח של שירותים הציבוריים: הבטים משפטיים ומצוינות חברתיות*. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון. חיפה.
- אלתרמן, רחל (1999). *בין הפרטת המשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל*. מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות. ירושלים.
- בבץ, ענת וקובי נבון (1997). *הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינוי החוקה*. מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נחום וש' כנען (1996). *אוטונומיה מקומית ל"לא"-עלות: סוגיות מימון הפיתוח הפיסי של מושבות חינוך*. מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נחום (1998). *մասրתի հոգութեան տեղական բնակչութեան վերաբերյալ պահանջումնեան մասին օրենքը*. מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נחום (1999). *המימון הממשלתי והմassador הכספי של השלטון המקומי*. מכון פולרטהיימר למחקר מדיניות. ירושלים.
- הארץ (1.1.1997). *'הקרב על היטל ההשבחה'*. כתבה של זיו מאור.
- הארץ (1.4.1998). *רמת השרון הגישה תוכנית ל-2,400 דירות בגליל ים*. כתבה של רונית מורגנשטרן ומרי ריליאי, מוסף נדלין.
- הארץ (28.6.1999). *យայուշ մասպատի և փրկուլիտուտ յացիրու հակիրութեան վենդիան*. כתבה של זיו מאור. *'הענף המושחת במשק'*. כתבה של גיא רולניק.
- הארץ (11.7.1999). *Եղանակը կրկնու բրոյեկտ քաջական հաջան կատարեած է 10 միլիոն դոլր հיטլ հաշիան*. כתבה של רונית מורגנשטרן.
- גיל, אירית ור' אלתרמן (1990). *היטל ההשבחה בישראל*. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון. חיפה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). *հայութ Բիշրալ 1997*. ירושלים.
- ויתקון, גدعון (1996). *Հաջակութեան վերաբերյալ պահանջումնեան մասին օրենքը*. תל אביב.

חפץabi ושותי (1997). הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות יעוזיות בישראל. מכון פולורסיה היימר למחקרים מדיניות. ירושלים.

משרד הפנים (1994). חזור המנהל הכללי 8/94. ירושלים.

משרד הפנים (1998). הנחיות מקצועיות לרווח החשבון. האגף לביקורת ברשויות המקומיות. ירושלים.

משרד הפנים (1999א). מידע תכנוני שנתי על הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. דוח שנתי 1998. מנהל התכנון. ירושלים.

משרד הפנים (1999ב). זוח נתוני כספיים מבוקרים 1998. אגף לביקורת ברשויות המקומיות בירושלים. ירושלים.

נמרד, אהרון (1996). שינוי ייעוד בקרקע חקלאית. הוצאה חושן למשפט. תל אביב.

קלוזנר, דוד ולי שמיר-שנאן (1988). התארגנות מקומית לפיתוח כלכלי. מכון ירושלים לחקר ישראל. ירושלים.

רויטל, שמואל (1985). *דין תכנון ובניה*. הוצאת סדן. תל אביב.

רוסטוביץ, הנרייך (1996). *היטל השבחה*. הוצאה אוריאן. תל אביב.

רוזין, ערן וא' חזן (1996). *צעדים לבילמת הפריבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "בללי המשחק"*. מכון פולורסיה היימר למחקרים מדיניות. ירושלים.

- Alterman, R. (ed.) (1988). 'Exaction Law and Social Policy in Israel', in: *Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies*. New York: New York University Press.
- Angell, C. and C. A. Shorter (1988). 'Impact fees: Private-Sector Participation in Infrastructure Financing'. *Government Finance Review*, 4 (5), 19-21.
- Ashworth, S. (1996). *Harnessing Land and Development Values for Public Benefit*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.
- Barneby, M.P. et al. (1988). 'Paying for Growth: Community Approaches to Development Impact Fees'. *Journal of the American Planning Association*. 54, 2, 18-82.
- Chapman, J.I (1998). *The Continuing Redistribution of Fiscal Stress: The Long Run Consequences of Proposition 13*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Chapman, J.I. (1999). *The Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Connerly, C.E. (1988). "The Social Implications of impact Fees". *Journal of the American Planning Association*, 54, 2, 75-78.

- Eastwood, R. *The Fiscalization of Land Use*. (scholarship essay). California Planning Roundtable.
- Erie, S. P. et al. (1999). *Coping with Loss of Fiscal Autonomy: Lessons from Los Angeles County and Cities 1990-1998*. Claremont Graduate University Research Institute, Claremont, CA.
- Huffman, F.E., et. al. (1988). "Who Bears of Development Impact Fees" *Journal of the American Planning Association*. 54, 2, 49-55.
- Lewis, P. G. (1999). *Local Sales Tax Revenues: How are California Communities Faring?* Research in progress. Public Policy Institute of California.
- Molotch, H. (1976). 'The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place'. *American Journal of Sociology*. 82 (2), 309-322.
- Porter, D.R. (1988). "Will the Developers Pay to Play". *Journal of the American Planning Association*. 54, 2, 72-74

ב

מורצת הנשים נוצר קשר גורדי בין התכנון הפיסי והפיתוח האורבני לבין המימון המוניציפלי. על מנת לעמוד בצריכים הגדריים והולכניים של אספקת שירותים מוניציפליים, בייחוד בתחום הרווחה והחינוך, פנו הרשותות המקומיות אל פיתוח הנדל"ן המקומי כדי להגדיל את ההזדמנויות של חלון, הן על-ידי הגדלת ההכנסות החד-פעמיות (הittel השבחה וางרות פיתוח) והן על-ידי הרחבת בסיס המס (ארנונה). כתוצאה לכך, שיקולים פיסקליים הם שהדריכו במידה לא מעטה את מלאכת התכנון והפיתוח ברשותות המקומיות. השיקולים המקובלים על מרכיבות התכנון, כגון שימירה על שטחים פתוחים, על צפיפות סביבה ועל חוות אסתטיות של העיר, הרגמו בפני השיקולים של הכנסות לקופת הרשות המקומית.

ניתוק הקשר הגורדי בין הקופה הפיסקלית לתכנון ולפיתוח המקומי עשויה להסתיע אם ימצאו דרכי אחרות לענות על הצרכים הכספיים של הרשותות המקומיות. ד"ר בן-אליא מצבע במחקריו על כמה דרכי אפשרויות לצמצום קשר זה וביניהם: שינוי כללי המשתק הנוגעים להittel השבחה, ובכלל זה האפשרות לבטלו כליל; העברת מגנון גביית הארנונה לשלוונו המרכזי על מנת שזה יחויר את הכנסות לרשותות המקומיות על בסיס של חלוקה לנפש, כפי שנהוג בבריטניה; שחרור הרשותות המקומיות מהצורך להשתתף במימון השירותים הממלכתיים (חינוך ורווחה בעיקר); פיתוח אופציית להנפקת איגרות חוב מוניציפליות; העברת כל הנטל הכספי של פיתוח תשתיות ליזמים פרטיים כדי לצמצם על-ידי כך את הסבוסוד הציבורי של פרויקטים אלה.

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניים