

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

”קופת התכנון”

הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות

נחום בן אליא

ירושלים, 2000

תוכן העניינים

תמצית המחקר

מבוא

4

1 ה'מפץ הגדול' והשלכותיו

7

7

8

9

10

12

12

12

13

2 הממד המוניציפלי-פיסקלי

14

14

15

15

21

21

24

3 שינויים פיסקליים כאמצעים לבלימת הפיתוח המואץ

26

26

26

27

28

29

29

29

30

31

34

מקורות

מבוא

במרצת שנות ה-90 נוצר קשר גורדי בין התכנון הפיסי והפיתוח האורבני לבין המימון המוניציפלי. יד המקרה הפגישה בשנים אלה שני תהליכים בלתי-תלויים זה בזה: לחצים אדירים למען פיתוח פיסי מחד גיסא, ומשבר כספי בשלטון המקומי מאידך גיסא. גל העלייה המסיבי של ראשית שנות ה-90 דרש פיתוח מוגבר לצורכי דיור, ואילו הצמיחה המחודשת של המשק יצרה דרישות וציפיות בתחום הבנייה שלא למגורים. ה"מפץ" הנדל"ני הגדול פרץ מגבלות חוקיות בתחום הפשרת הקרקעות והבנייה ויצר לחצי פיתוח רבי-עצמה וקשיי ריסון. שנים אלה התאפיינו כשנים של גידול ופיתוח מואצים ברמה המקומית ועבור רבות מן הרשויות המקומיות בישראל. הצורך לקלוט את העלייה הביא להקמת שכונות חדשות ולהרחבה מהירה של גבולות השטחים הבנויים, תוך יצירת פסיפס מרחבי-אורבני חדש. במקביל, נפתחו הזדמנויות לייזום פרויקטים נדל"ניים לצורכי תעשייה, מסחר ושירותים. מן ההיבט המוניציפלי, תהליכים אלה גררו גידול משמעותי בנפח הפעילות המוניציפלית - הן במונחים של סך כל השירותים, שהרשויות המקומיות נדרשו לספק, והן במונחים פיסיים (כיסוי גיאוגרפי).

תמורות אלו ברמה המקומית התחוללו על רקע משבר כספי מתמשך בקרב מרבית הרשויות המקומיות. על אף ניסיונות שונים להביא להסדר כולל, לא חלה תפנית במצבן הכספי של הרשויות המקומיות, והוא המשיך להתערער עקב חוסר יכולת לאזן את פעילותן השוטפת ומחמת הגידול העקבי בגירעון המצטבר שלהן. הסיוע הממשלתי, שניתן בצורת מענקים לכיסוי גירעונות, אפשר לדחות משבר שהתעצם והלך, אך לא היה בו כדי להבטיח פתרון מספק. בעיות מהותיות בהשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות הקשו על יכולת הניהול המאוזן של התקציב המוניציפלי. מדיניות ממלכתית סלחנית אפשרה לרשויות מקומיות רבות לצבור גירעונות כספיים גדלים והולכים. חרף השיפור היחסי שחל בסך כל התקציבים הממלכתיים במחצית השנייה של שנות ה-90 (נגזרת מגידול האוכלוסייה ומשינוי סדרי עדיפויות), הפער בין המשאבים הזמינים לבין צרכים ושאיפות לא הצטמצם. רצונם העז של ראשי ערים להוכיח עשייה הביא רבים מהם להרחבת שירותים ולקידום פרויקטים חדשים, ללא התחשבות יתרה במחיר הכלכלי של מעשיהם. הפיתוח הפיסי המואץ שירת היטב את צורכיהם של ראשי הרשויות המקומיות ואת שאיפותיהם. הקמת שכונות חדשות ומוקדי תעסוקה הביאה באופן ישיר להשקעות בתשתית ובמתקנים ציבוריים בהיקפים חסרי תקדים ביחס להיקף של תקציבי הפיתוח הרגילים. אך הפיתוח הפיסי המואץ קיבל משמעות נוספת, שכן הוא התגלה כמקור הכנסה חשוב, הן באשר להכנסות חד-פעמיות (היטל השבחה ואגרות פיתוח) והן בשל הרחבת בסיס המס (הארנונה). עקב כך ונוכח המתח שבין מגבלות

מימון לבין שאיפות פוליטיות-ציבוריות לעשייה, הפיתוח המואץ הפך למנוף פיסקלי הראוי לעידוד.

לפיסקליזציה של התכנון ושל הפיתוח המקומיים השלכה ישירה על המדיניות הקרקעית בישראל ועל צרכים של פיתוח תשתיות. מבחינה קרקעית, הפיתוח המואץ התנהל רק בחלקו בגבולות הפיסיים המקוריים של היישובים השונים. הפשרת שטחים ירוקים, שבעבר זכו להגנה תכנונית (באמצעות הולק"ח - הוועדה לשמירה על הקרקע החקלאית), הפכו בתהליכים מזורזים לקרקע זמינה לבנייה. לתהליכים אלה נתלו ניסיונות להרחבת הגבולות המוניציפליים של הרשויות המקומיות העירוניות, ובד בבד התפתחו מירוץ אחר פרויקטים שאפתניים ותחרות בין-רשותית גוברת על פרויקטים ומשקיעים.¹

התוצאות התכנוניות והמעשיות של פיתוח מואץ זה ועצמת התהליך כולו גרמו לדאגה גוברת בקרב מתכננים וגורמים ציבוריים שונים והעלו חששות כבדים באשר להשלכות העתידיות. סוגיות כגון אבדן שטחים פתוחים בגין פיתוח זוחל בשולי הערים והפרבור המפוזר, ההשלכות הפיסיות והכלכליות של הרחבת תשתיות ושל פיתוח תשתיות חדשות, ההשפעות החיצוניות השליליות הנובעות מכך (externalities) וההשלכות הבין-דוריות (כגון המחיר הסביבתי המוטל על הדורות הבאים), החלו לפלוש לסדר היום הלאומי. מחשבה רבה מושקעת בשנים האחרונות בסוגיות אלו ובדרכים להקטנת נזקיהן. ההזהרות המוקדמות שהושמעו במרוצת הכנתה של תכנית ישראל 2020 מתורגמות לניסיונות תכנוניים שונים להתמודד עם תהליך הפיתוח המואץ ועם תוצאותיו - הן ברמה הארצית (תמ"א 35 ותכניות מתאר ארציות אחרות) והן ברמה המחוזית (תכניות מתאר מחוזיות ותכניות מטרופוליניות). כלומר, באיחור של מספר שנים מוסדות התכנון בישראל מנסים למזער תהליך שפרץ את מסגרות התכנון הרגילות ולנתבו אל אפיקים רצויים יותר (פיתוח בר-קיימא).

הניסיון של גורמי התכנון להשיג שליטה מחודשת על התהליך מתבצע בעולם התוכן של התכנון עצמו; רוצה לומר, הפתרונות לבעיה התכנונית שנוצרה בעקבות הפיתוח המואץ נשענים על כלים רגולטיביים המקובלים על התכנון הסטטוטורי. אילו הייתה ראייה מערכתית מקיפה בנושא, היה ברור שאסטרטגיה נכונה לניהול הבעיה צריכה להתבסס על מכלול של אמצעים התואמים את מכלול הגורמים המביאים להיווצרותה. אם אחד הגורמים המעודדים פיתוח מורחב ולא-מושכל הוא מחסור במקורות הכנסה של הרשויות המקומיות, הרי יש לאתר פתרונות הולמים בתחום הכלכלה המוניציפלית. הקושי הוא בהיעדר ראייה מערכתית ובחוסר שפה משותפת בין הפרופסיות השונות: מתכננים פיסיים סגורים בדי אמותיו של מקצועם, וכך גם אלה העוסקים במימון מוניציפלי. לשם בהמחשת הדבר, ראה את התהום הקוגניטיבי והמקצועי המפריד בין מינהל התכנון במשרד הפנים לבין המינהל

¹ אין בהתמקדותי בסוגיית המימון המוניציפלי כדי להניח, שהמצוקה הכספית של הרשויות המקומיות היא הגורם הבלעדי אשר עודד פיתוח מואץ. התהליך כולו מבטא התכנסות מזדמנת של מצוקות (המשבר המוניציפלי, חובות ההתיישבות) ושל הזדמנויות כלכליות, כשבתוכם אינטרסים נדל"ניים (חלקם ציבוריים) וספקולטיביים רבי השפעה.

לתקצוב ופיתוח, האחראי על מימון הרשויות המקומיות. אף כי שניהם חלק מאותו משרד, אלו הם שני "שבטים" שונים, המדברים שפה שונה והפועלים על פי "תרבויות" שונות. הדילמות שהפיתוח הבלתי-מרוסן מציב לאנשי מינהל התכנון זרות לאנשי תקצוב, ולעומת זאת עולם התקצוב המוניציפלי נראה כ"לא-סוגיה" לאנשי התכנון.

בדומה לטענתם של רזין וחזן (1996), גם אני מעלה ספק ביחס ליכולתה של מערכת התכנון הפיסי לעמוד - באמצעות כלים תכנוניים - מול הלחצים לפיתוח-יתר. כמוהם גם אני סבור שמה שמתבקש הוא שינוי "כללי המשחק". בעוד שרזין וחזן ניסו למצוא את התשובה בתחום השיתוף הבין-רשותי, כאן אני בוחן כיוון משלים אך גורף יותר: שינויים דרושים ואפשריים בתחום המימון המוניציפלי. ברוח ההנחות של הרפואה ההומאופתית, ה"תרופה" המתבקשת חייבת להישען, כך נראה לי, על אותם גורמים היוצרים את ה"מחלה": אם אחת הסיבות לפיתוח המוגבר היא בעיה מימונית, הרי עלינו לאתר דרך להתרת הקשר הגורדי היוצר את התלות ביניהם בתחום המימון המוניציפלי.

לפיסקליזציה של התכנון יש משמעות נוספת הראויה להתייחסות, והיא "שבייתו" של הפיתוח המקומי כפיתוח פיסי-נדל"ני. בתהליך זה הפכנו, כך מתברר, את הפיתוח המקומי ממטרה בפני עצמה לאמצעי לפתרון בעייה מוניציפלית (בעיית מימון). התהליך יצר ליקוי תודעתי, שכן זנחנו עיסוק לגיטימי בסוגיות מרכזיות הקשורות בפיתוח המקומי. שאלת אופיים הראוי של יישובינו - מבחינה חברתית, כלכלית ופיסית - אינה זוכה לדיון ציבורי ראוי. צביונם נקבע על בסיס פרויקטלי-הזדמנותי, ללא ראייה כוללת ומבלי לתת את הדעת להשלכות של המציאות הנוצרת על הדורות הבאים. בשל כך יש צורך לבחון מחדש את הזהות הבעייתית שנוצרה בין פיתוח מקומי לבין אינטרסים מוניציפליים קצרי-טווח, סוגיה המעוררת שאלה מהותית יותר: האמנם אינטרס העיר (היישוב) כאינטרס ציבורי אכן זהה לאינטרס העירייה?

1 ה'מפץ הגדול' והשלכותיו

הפיתוח המואץ של שנות ה-90 החזיר את ישראל לדפוס תנופה אשר אפיינו את המדינה בשנותיה הראשונות. בעוד שבעבר תהליכים מסוג זה נשענו על תכנון מרכזי ועל מעורבות ממשלתית מסיבית, מרכז הכובד עבר עתה לתכנון מבוזר ולמעורבות גוברת של המגזר הפרטי. למרות שבשלב הראשון של התהליך הנוכחי השלטון המרכזי ניסה לעצבו, פעילותו הייתה בגדר רפלקס מותנה. יכולת ההשפעה שלו הלכה והתגמדה מול קצב היזמות הכוח הכלכלי של גורמים יזמיים (פרטיים וציבוריים). ההזדמנויות שנוצרו העצימו אנרגיות רדומות ושחררו דחפים בוטים למקסום מהיר של רווחים מזדמנים. צירוף נדיר של מצבים ושל סיבות יצרו מציאות, שבה הפיתוח המואץ הוא המכנה המשותף הרחב ביותר הקושר לזה גורמים ממסדיים שונים ובעלי אינטרסים כלכליים רבי עצמה.

גורמי רקע

בשני העשורים שקדמו להתחדשות העלייה המסיבית בראשית שנות ה-90 שררו בישראל תנאים אשר הגבילו באופן משמעותי את הביקוש לקרקע ואת כדאיות ההשקעות בנדל"ן. עם תנאים אלה ניתן למנות את אי-הוודאות הכללית (הסטגנציה של המשק לאחר 1973), התנודות התדירות במדיניות הכלכלית של ממשלות ישראל עד 1985, התאוצה של האינפלציה במחצית הראשונה של שנות ה-80), גידול דימוגרפי יציב שאפשר מציאת פתרונות דיור במסגרת עתודות קרקע זמינות, חוסר כדאיות כלכלית של השקעות בנדל"ן לעומת השקעות אחרות ומגבלות תכנוניות חמורות שהוטלו על הפשרת קרקע חקלאית.

היקפה בפועל של העלייה הלא-צפויה מבריה"מ לשעבר, והציפיות לגבי הימשכות העלייה יצרו מציאות חדשה, הן בגין היווצרות סף ביקוש חדש והן בשל שבירת המגבלות האמורות. האילוץ לקלוט במהירות מאות אלפי תושבים חדשים הביא את הממשלה להיערכות מהירה, אשר התבטאה בבנייה תקציבית רבת היקף ובעידוד בנייה פרטית מואצת. התכנסות של אינטרסים שונים ואי-התאמתה של מערכת התכנון הסטטוטורית הביאו לכך שבמשך זמן קצר החלו תנופת פיתוח ללא תקדים וייזום מזורז של תכניות, כשבצדס הסרת ההגבלות על הפשרת קרקע חקלאית ותהליכי תכנון ואישור מקוצרים. זאת בניצול ציני של קליטת העלייה כהצדקה תכנונית למיני תכניות, שבתנאים אחרים לא היו זוכות לדיון אוהד בוועדות התכנון.

המצב החדש הפגיש אינטרסים שונים אשר המכנה המשותף שלהם היה החתירה לפיתוח חופשי ומואץ.

על אינטרסים אלה נמנים:

- אינטרסים ממלכתיים: מדיניות ממשלתית ישירה (עידוד הבנייה למגורים) ומדיניות ממשלתית עקיפה (בנייה מסיבית כאמצעי להורדת מחיר הדירות, על השלכותיה על מדד המחירים).
- אינטרסים נכסיים: בעלי קרקעות פרטיים, ובמיוחד בעלי קרקע חקלאית בסמיכות לשטחים בנויים; ההתיישבות העובדת אשר עברה הפשרת קרקעות לבנייה הייתה הזדמנות בלתי חוזרת לצאת מהמשבר הכספי העמוק.
- אינטרסים כלכליים ופיננסיים בענף הבנייה: בנקים, משקיעים פרטיים, קבלנים, ספקים).
- אינטרסים ספקולטיביים: בעלי קרקעות, יזמים, עורכי-דין "מבשלי" עסקאות וכד'.
- אינטרסים מוסדיים: פיתוח מואץ כמקדם אינטרסים מוסדיים ובירוקרטיים במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התשתיות הלאומיות, ובמנהל מקרקעי ישראל.
- אינטרסים מוניציפליים: רשויות מקומיות כנהנות מהפיתוח המואץ.

בשנות ה-90- ההשקעות בנדל"ן הניבו את התשואה הגבוהה ביותר מכלל החלופות הזמינות. פוטנציאל הרווחים האדיר, בעיקר בשלביו הראשונים של התהליך, הפך את הכוחות למען פיתוח מואץ לעצמה דורסנית - מבחינה ציבורית, חוקית ותכנונית. שורה של יוזמות ממשלתיות סייעו באופן ישיר ובאופן עקיף לתהליך זה, בהן: הקמת הליך תכנון מהיר (ול"ל), פתיחת אפשרויות ליוזמה פרטית נרחבת על קרקע ציבורית (החלטות מינהל מקרקעי ישראל 7271, 666, 611, 533).

היקף הבנייה

מאז 1990 היקף הבנייה בפועל, במונחי התחלות בנייה, קפץ מדרגה, והוא צפוי להגיע בשנת 2000 לתוספת כוללת של קרוב ל-100 מיליון מ"ר (למ"ס, 1998). התחלות בנייה בשנות ה-90 היו גבוהות בלפחות 50 אחוזים מהתחלות הבנייה בעשור הקודם. אף-על-פי שגידול זה קשור בחלקו לגידול האוכלוסייה, קצב גידול השטחים הבנויים היה גדול ב-25 אחוזים מקצב גידול האוכלוסייה (בהנחה, הלא-מציאותית, שכל גידול האוכלוסייה ייקלט על ידי הבנייה החדשה).

תופעה ראויה לציון היא המשקל היחסי של השטחים למטרות עסקיות. בעוד שב-1990 היו השטחים למטרות עסקיות כ-12 אחוז מכל התחלות הבנייה, הרי ב-1995 חלקם הגיע לרבע והוא מתייצב מאז סביב 23 אחוז (למ"ס, 1998). בעוד שבתחום הבנייה למגורים קיים מעין מנגנון ויסות פנימי של היצע וביקוש, בתחום הבנייה שלא למגורים המגמה הדומיננטית היא פיתוח ללא הגבלה. מחקר כלכלי שנערך בסוף 1998 לגבי מרכז הארץ הצביע על הפער העצום הנוצר והולך בין היצע לביקוש. על פי מחקר זה סך כל הביקוש הצפוי לשטחים עסקיים (מסחר, תעשייה ושירותים) ב-2010 הוא בסדר גודל של 1.8 מיליון מ"ר. מנגד היקפם של השטחים בבנייה ושל השטחים המתוכננים (תכניות בהליכי דיון בוועדות התכנון) ב-1988-35 מיליון ש"ח, דהיינו עודף היצע של 66 אחוז (הארץ, 9.12.1998).²

תכנון כפי יכולתך

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, סיזיפי בחלקו, להתמודד עם פיתוח מואץ הפוגע בתכנון השפוי ובניהול מושכל של משאבים ציבוריים (לרבות משאבים טבעיים). בשל אופיה ההיררכי של מערכת התכנון בישראל, המאמצים התכנוניים מופנים לגיבוש המסגרות ההיקפיות - התכנון המתארי הארצי, התכנון המתארי המחוזי, התכנון המתארי המקומי - כשהנחת המוצא היא, שמסגרות אלו ינחו את הפיתוח המקומי ויסדירו אותו בהתאם לכפיפותן היחסית. אולם לפיתוח המואץ יש דינמיקה משלו, ומאז ראשית שנות ה-90 בכוחם של הגורמים האינטרסנטיים להשיג אישור כמעט לכל תכנית שהם מעוניינים בה.

חוק התכנון והבנייה (1965) מעניק לשלטון המקומי סמכויות בעלות משקל ציבורי רב מבחינה נכסית, כלכלית וחברתית. סמכותה הפורמלית של הרשות המקומית כוועדת תכנון מקומית להגדיר את שימושי הקרקע, ולווסת אותם לקבוע את אחוזי הבנייה ואף להפקיע קרקעות לצרכי ציבור, מאפשרת לה לעצב את פני המקום, אך גם מעניקה לה את הכוח להשפיע על ערכם הכלכלי של הנכסים ועל התשואות הפרטיות והציבוריות הנגזרות מכך. מבחינה חוקית, סמכות זו מוגבלת על ידי ההיררכיה התכנונית, המעניקה לתכנון הארצי עליונות על פני התכנון המחוזי והמקומי, ולתכנון המחוזי עליונות על פני התכנון המקומי. אופיה ההיררכי של מערכת התכנון והבנייה בישראל, מבחינה חוקית, אינו עומדת במבחן המציאות. מקרים רבים בעשור האחרון מוכיחים, שאין בכוחה של ההיררכיה התכנונית להגביל את התכנון המקומי, בעיקר בשל מגבלות התכנון העל-מקומי. היעדרן של תכניות מתאר מחוזיות עדכניות עד לראשית שנות ה-90 אפשרו פיתוח מקומי ללא התחשבות יתרה במשמעויותיו העל-מקומיות. הניסיונות שנעשו בשנים האחרונות להכין תכניות מתאר

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

מחוזיות ולהביאן למתן תוקף מוכחים שגם כאן המודל ההיררכי איננו עומד במבחן. עקב התנגדות הרשויות המקומיות צוותי התכנון נדרשים באופן תדיר להכפיף אינטרסים מחוזיים לאינטרסים מקומיים. התנגדות זו משקפת אי-נחת מפתרונות מוצעים בשל השלכותיהם המקומיות מבחינה תכנונית, אך לא נעדרת בה אינטרסנטיות כלכלית ופיננסית קצרת טווח.

ביטוי חד יותר לכוחם של אינטרסים אלה נמצא בוועדות התכנון המחוזיות. ועדות אלו, שככלל אמורות היו לקדם את האינטרס המחוזי ולהבטיח את החלת הוראות התכנון העל-מקומי (מחוזי וארצי), הפכו מזמן לזירה הראשית לקידום פרויקטים מקומיים. על פי נתונים פנימיים של מינהל התכנון מספר התכניות הנתונות בדיון בוועדות המחוזיות נמצא בעלייה מתמדת. בעוד שבשנים 1995-1992 קלטו הוועדות המחוזיות כ-1,779 תכניות בממוצע שנת, הרי בשנים 1996-1999 מספרן הממוצע של התכניות גדל ל-2,935 (בתוספת עררים, 5,066 תכניות). תופעה זו מפתיעה, שכן היא מתרחשת בתקופה שבה החל ביצוע של תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, שאמור היה להחזיר את הדיון בתכניות אלה לסביבתן הטבעית - הוועדות המקומיות. הגידול במספר התכניות הנמצאות בטיפול של הוועדות המחוזיות הוא לכשעצמו, ביטוי להאצת היוזמות הנדל"ניות במסגרת המגמה הכוללת הנסקרת. אך לדעתנו, יש לתופעה זו פן נוסף הקשור לאופיו של תהליך קבלת ההחלטות בוועדות המחוזיות. ועדות אלו הפכו במרוצת השנים לזירה הבעייתית ביותר לדיון בתכניות סטטוטוריות ולאישורן. הרכבן משקף קונפדרציה של גורמים מוסדיים ופוליטיים (משרדי ממשלה, ראשי רשויות מקומיות), אשר למרביתם אינטרסים מובנים בפיתוח. הדינמיקות הבין-מוסדית והבין-אישית בתהליכי הדיון בוועדה המחוזית יוצרות תלות הדדית בין חבריה. העיקרון של "אל תתנגד לתכנית שלי - אני לא אתנגד לתכנית שלך" מאפשר קיומם של קואליציות פנימיות למען אישור תכניות. במסגרת זו לראשי הרשויות המקומיות מעמד מיוחד, כדבריו של אחד ממנהלי מנהל מקרקעי ישראל בשנים האחרונות: "מימי לא ראיתי ועדה מחוזית המונעת מראש רשות להעביר תכנית שהוא מעוניין בה" (הודעה אישית).³

פיתוח כאינטרס מוניציפלי: בין שיתוף פעולה לבין ניגודי אינטרסים

האפשרויות להפשרת קרקעות ולשינוי שימושי קרקע לשימושים "מניבים", יצרו בשנים האחרונות שינויים בגבולות המוניציפליים. השוואת מספר הדרישות לשינוי גבולות בשנות ה-90 לעומת מספרן בשנות ה-80 מעדיפה על שינוי דרמטי. בשנות ה-80 (לפי נתונים

³ "להעביר" תוכנית בוועדה הוא ביטוי קולע המשקף את תהליכי הדיון והאישור. יש לזכור, שמעבר לשאלת האיזון בין האינטרסים של הוועדה המחוזית לבין אלה של לשכת התכנון קיימת בעיה מהותית במישור המקצועי. כבר יותר מעשור מודגשת קריסת התכנון ברמת המחוז (מגן ואלטרמן, 1986), בין היתר בשל עיסוק בלתי סלקטיבי בתכניות מקומיות מפורטות. המגבלות המקצועיות הקיימות זה שנים בוועדות המחוזיות. מאז ועד היום אין שינוי מהותי בנושא. תיקון 43, שתלו בו תלו תקוות לשחרור העומס ברמה המחוזית, לא הביא לשיפור המצב ובאופן בלתי צפוי אף גרם להחרפתו.

המתייחסים – 1982-1989) מספר הוועדות שהוקמו לשינוי שטחי שיפוט הסתכם ב-1990. בשנות ה-90 (מ-1990 ועד למחצית 1999) הוקמו 121 ועדות⁴ מגמה זו חושפת מערכת יחסים מורכבת, המתפתחת בין הרשויות המקומיות העירוניות לבין המועצות האזוריות (בעלות הפוטנציאל הקרקעי הרב ביותר) וכן תחרות בין-רשותית גוברת על ניצול עתודות קרקעיות. ההזדמנויות שנפתחו בפני יישובים חקלאיים בדבר המרת הקרקע החקלאית לקרקע לבנייה וכן ההכנסות הנלוות למהלך מסוג זה הביאו לשיתוף פעולה בינם לבין רשויות מקומיות עירוניות. תכניות כגון גליל ים, רמת רחל, נצר סירני ודומיהן מאופיינות בכך שהיישובים החקלאיים והיזמים השותפים להם מייעדים קרקע זמינה לפרויקטים לבנייה, והרשות העירונית נותנת את הסכמתה לספח את השטח לתחומה על בסיס הפקת רווחים משותפת, המשתנה לפי סוג עסקה. גליל ים היא, מן הסתם, הדוגמה הבולטת ביותר של התופעה הנדונה. שותפות של הקיבוץ ושל יזמים פרטיים כבדי משקל איפרה לנצל את החלטה 611 של מינהל מקרקעי ישראל וליזום תכנית בשווי כולל של מאות מיליוני דולר.⁵ התכנית שהגישה עיריית הרצליה לגבי שטחי גליל ים שהועברו אליה (בהסכמת הקיבוץ ושותפיו הפרטיים) הוכנה על בסיס בניית 3,540 יחידות דיור בשווי הנאמד (ב-1977) בכ-700 מיליון דולר. עבור רשות מקומית, הסדר מסוג זה משמעו זכאות להיטל השבחה, ובהמשך גביית ארנונה בהיקף משמעותי.

מפגש האינטרסים שיוזמות אלו יוצרות אינו מושלם, שכן התועלת שיכולה להפיק רשות אחת עלולה לפגוע ברשות אחרת. גליל ים סיפק דוגמה גם למצב זה, כאשר רמת השרון הגישה בסוף 1997 לאישור הוועדה המחוזית תוכנית לבניית 2,400 יחידות דיור בשטח הקיבוץ שסופח למרחב המועצה המקומית. הגשת תכנית זו, כהודעת מהנדס מועצת רמת השרון, הייתה בגדר מהלך טקטי, שנועד לשבש 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 הקרקעיות של המועצות האזוריות, בראש ובראשונה של אלה השוכנות במקומות אסטרטגיים במרכז הארץ, אפשרו ייזום פרויקטים המאיימים על יציבותן של רשויות עירוניות שכנות. מרכזים מסחריים שהוקמו ליד ערים ראשיות, דוגמת רחובות או כפר סבא, יצרו ניגודי אינטרסים חריפים בין הרשויות המקומיות העירוניות לבין המועצות האזוריות. הבעיה איננה רק כספית ישירה (כגון, אבדן הכנסות מארנונה), אלא גם אורבנית. רחובות, למשל, נמנעה מלהקים קניון בשולי העיר מכיוון שרצתה למנוע את ניוונו של המרכז העירוני הקיים (הרחוב הראשי של העיר). אך למרות שזו הייתה החלטה תכנונית אמיצה ונכונה, היא התגלתה כלא אפקטיבית כאשר המועצות האזוריות גבעת ברנר וגזר, הסמוכות לעיר, קידמו פיתוח של מרכזי מסחר בתחומן השואבים כוח קנייה מרחובות. באופן דומה, ריבוי מרכזי התעסוקה שתוכננו על פי החלטת 727 בשולי מטרופולין תל אביב,

⁴ על פי נתוני האגף לשלטון מקומי, משרד הפנים. יצוין, שהנתונים כוללים גם בקשות למיזוג רשויות, אך מכיוון שמספר המיזוגים קטן, יחסית, ניתן לראות את הנתונים שהוצגו כמשקפים את המגמה האמורה.

⁵ אילו היוזמה הייתה באה לידי מימוש, על פי החלטה זו היה הקיבוץ אמור לקבל פיצוי על כמחצית הקרקע המופשרת.

דוגמת מאות אלפי המ"ר שב"ריבוע" רמלה-מודיעין-מועצה אזורית מודיעים ומועצה אזורית גזר, יביא באופן בלתי נמנע, לתחרות ביניהם אם התכנון אכן יתממש. ספק רב אם תחרות מעין זו תסייע לשיפור מצבן של ערים הזקוקות לצמיחה, כגון רמלה או לוד.⁶

השלכות הפיתוח המואץ

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

משאבים מתכלים

אחת התוצאות החיוביות של תהליך הפיתוח המואץ היא ההכרה, ששותפים לה חלקים גדלים והולכים של הציבוריות הישראלית, במשמעות המרתם של שטחי קרקע פתוחים או פתוחים למחצה לשטחים בנויים. תרחישים שהועלו לראשונה במסגרת התכנית ישראל 2020 נהירים כיום בהרבה יותר, והסכנה לאבדן בלתי הפיך של יתרת השטחים הירוקים במרכז הארץ ושל שטחים רגישים באזורים אחרים מוחשית יותר מתמיד. התכנית הארצית החדשה (תמ"א 35), הנמצאת בשלבי הכנה אחרונים, משקפת דאגה זו וחותרת למצוא איזון נאות בין צורכי פיתוח לגיטימיים לבין שמירה על משאבים טבעיים מתכלים - קרקע, מקורות מים, איכות אוויר, ערכים נופיים. חרף המודעות הגוברת, בלחץ על שטחים אלה לא ניכרים סימני מיתון. בשנת 1998 עצמה אישרה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית תכניות לשינוי ייעוד המסתכמות ב-68,081 דונם – שטח הגדול בשליש משטחה של תל אביב.⁷

המחיר הציבורי של הפיתוח מואץ

למרות המעבר החד שחל מפיתוח ממשלתי מתוקצב לפיתוח על בסיס כוחות השוק, טעות היא להניח שהמגזר הפרטי (או הממשלתי-יזמי) הוא הנושא בנטל העלויות הנובעות מכך. אנו רחוקים ממצב שבו היזמים מפנימים בתחשיביהם את מלוא העלויות הנגזרות ממיזמיהם. הגישה הפרויקטלית השולטת ממקדת את הראייה הציבורית בגבולות התכנית הספציפית, כאילו אין לתכנית זו השפעות חיצוניות. מעבר לסוגיית שעבודו של המימון

⁶ הערכה זו נכונה גם כאשר מתפתחות במקביל יוזמות משותפות, דוגמת אזור התעסוקה המשותף לעיריית רמלה, לוד והמועצה האזורית גזר בשטח של 3,000 דונם (הפשרת קרקעות חקלאיות בתחום המועצה האזורית ושטח בנוי של כשני מליון מ"ר).

⁷ ראה משרד הפנים (1999).

הציבורי ליוזמות פרטיות (מימון ישיר של תשתיות ציבוריות ה"נתמכות" באופן סביל לפי צרכיו של הפרויקט הספציפי), אין ניסיון לשקף את המחיר הציבורי הכרוך בהשפעות החיצוניות של כל פרויקט ופרויקט (תרומתו לגודש תשתיות, למשל). אילו היו מוטלים על רבים מן הפרויקטים הנדלי"ניים של העשור האחרון עלויות אלו, ספק אם הם היו עומדים באותם מבחני כדאיות כלכלית, שמשרד האוצר מחייב בהם פרויקטים במימון המדינה. במצב זה קיים סבסוד ציבורי לא שקוף ובלא דיון ציבורי ראוי. המחיר הציבורי של יוזמות נוכחיות מקבל ביטוי חלקי בלבד בעלויות המיידיות הכרוכות במימושן. יש גם מחיר בין-דורי, שאף הוא טרם נשקל, דהיינו העלות האישית והציבורית שאנו מטילים על ילדינו בגין המציאות הפיסית שאנו יוצרים כיום.

"שביית" הפיתוח המקומי

לפיתוח המואץ משמעות נוספת, והיא "שביית" הפיתוח המקומי בידיהם של הפיתוח הנדלי"ני ושל האינטרסים המוניציפליים הצרים. כפי שצינתי בפתיח, נוצרה בשנים האחרונות זהות מושגים מסוכנת בין פיתוח מקומי לבין פיתוח והשבחת נכסים כערך בפני עצמו. עקב כך נוצרת מציאות פיסית, חברתית וכלכלית שאינה נגזרת מתפיסה ערכית באשר לדמות עיר הרצויה. היווצרותן של "קואליציות פיתוח" שונות ברמה המקומית מביאה למיצוי בלתי מרוסן של הפוטנציאל הקרקעי.⁸ תהליך זה יוצר עובדות בלתי הפיכות ומטיל מחיר בין-דורי כבד, שכן ללא חשיבה והתחשבות יתרה אנו מורשיים מציאות עתידית קשיחה למדי.

⁸ המושג "קואליציות פיתוח" מקביל למושג האמריקני 'growth machine' שפירושו שותפויות פוליטיות- כלכליות הנשענות על פיתוח נדלי"ני מואץ כבסיס לשותפות אינטרסים. ראו הגדרה "קלאסית" של המושג אצל Molotch (1976)

2 הממד המוניציפלי-פיסקלי

להחלטות תכנוניות בתחום בניין עיר ולמימושן יש השלכות ישירות על תקציבי הרשויות המקומיות. אף-על-פי שהשלכות אלו כפולות גם על צד ההכנסות וגם על צד ההוצאות, הנטייה הרווחת בשלטון המקומי היא להדגיש את התרומה של הכנסות מפיתוח לקופת הרשות. ניתן לחלק הכנסות אלו לשתי קבוצות:

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

להכנסות החד-פעמיות יש "אטרקטיביות" מיוחדת בעיני הרשויות המקומיות, שכן הן עשויות להסתכם, לסכומים נכבדים בהתאם לשינוי בערכי קרקע ובהיקף הבנייה. ייעודן הטבעי של הכנסות אלו (פיתוח פיסלי) מאפשר קידום פרויקטים מגוונים: פיתוח תשתיות מוניציפליות, הקמת מתקנים חדשים, השבחת מתקנים קיימים ועוד. בשל כך הכנסות אלו הן אמצעים חיוניים לכל ראש רשות המעוניין 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 החד-פעמיות מאפשרות סגירת פערים בתזרים המזומנים של הרשות והקטנת הגירעון המצטבר. תפקיד זה ממריץ פיתוח מואץ כאמצעי סיוע למצוקה כספית גוברת והולכת.

להגדלת ההכנסות השוטפות יש תרומה מקבילה גם ליציבותה של הרשות המקומית וגם ליכולת התפקוד שלה. מכיוון שהתקציב הרגיל (השוטף) של הרשות המקומית קשיח למדי מבחינת הכנסות, בעיקר הכנסות ממקורות ממשלתיים, הדרך האפקטיבית להגדיל את מקורות ההכנסה העצמיים היא הרחבת בסיס המס. הרחבה זו, כל עוד יש פיקוח ממשלתי על תעריפי הארנונה, יכולה להתמש רק על-ידי הגדלת השטחים הבנויים.

המשבר הכספי של הרשויות המקומיות

בכדי להבין את חשיבותן המיוחדת של הכנסות הנובעות מהחלטות תכנוניות, יש הכרח להכיר את עצמת המשבר הכספי הפוקד את הרשויות המקומיות.⁹ לשלטון המקומי חוב

⁹ דיון מורחב בנושא המשבר הכספי ולמקורותיו ראו אצל בן-אליא (1998; 1999).

מצטבר של כ-22 מיליארד ש"ח, לפחות (כך ב-1997), השנה האחרונה שלגביה יש נתונים מבוקרים). מהם קרוב ל-10 מיליארד ש"ח נובעים מגירעונות מצטברים מהתחייבויות השוטפות לבנקים, למוסדות ולספקים. על מנת לשרת חוב כולל זה, הרשויות המקומיות נדרשות להקדיש יותר משני מיליארד ש"ח לשנה לכיסוי הוצאות מימון שוטפות ולהחזר הלוואות, דהיינו כ-10 אחוזים מכלל הוצאותיהן במסגרת תקציבן הרגיל. המשבר הנוכחי הוא שיאו של תהליך מתמשך של אי-איזון תקציבי. גירעון הרשויות המקומיות גדל בהתמדה מאז שנות ה-80, הן בשל כשלי ניהול מקומיים והן בשל כשלים מבניים במימון הממשלתי. רק התערבויות תקופתיות, בצורת מענקים לכיסוי גירעונות ומלוות, מנעו את קריסת הרשויות המקומיות. מצב זה נמשך לאורך שנים במקביל לגידול העקבי בנפח הפעילות המוניציפלית, גידול המתאפשר, בין היתר, בשל העלייה המתמדת בחלקן של ההכנסות העצמיות בסך כל המקורות של הרשויות המקומיות. תופעה זו היא פועל יוצא מאבדן מהותי של תקציבים ממשלתיים (כ-13 מיליארד ש"ח במרוצת שנות ה-80), קשיחויות שונות במימון הממשלתי וכן מחתירה לאי-תלות כספית מרבית מצד הרשויות. לאור זאת ברורה חשיבותן היחסית של ההכנסות הנובעות מפיתוח (חד-פעמיות ושוטפות). הן משמשות תוספת חשובה למקורות העצמיים, בעיקר על רקע ההגבלות הממשלתיות המוטלות על תעריפי הארנונה. תרומתן, כפי שנראה, איננה 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 ('השתתפויות בעלים')

היטל השבחה הוא מס על מקרקעין, המוטל בגין עליית שוויים בעקבות אישור של תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, כמוגדר בתוספת השלישית של חוק התכנון והבנייה המשמש בסיס משפטי לחיובו. חבות המס מוטלת על בעל המקרקעין או על חוכר מקרקעין, אם הוא חוכר לדורות. כספי היטל השבחה, כנקבע בחוק התכנון והבנייה, מיועדים לכיסוי ההוצאות של ועדת התכנון המקומית או של הרשות המקומית להכנת תכניות ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח, רכישת מקרקעין לצורכי ציבור, הוצאות שימור אתר או הפקעות. ייחודו של היטל זה הוא הכרה בזכותו של הציבור לקבל חלק מההשבחה שבה זכה בעל המקרקעין ואשר היא תוצאה של פעולה ציבורית (תכנון).¹⁰

ברשויות עירוניות שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה. בעוד שלגבי רשויות אלה (עיריות, מועצות מקומיות) שיעור ההיטל קבוע, כשמדובר במועצות אזוריות חוק התכנון והבנייה

¹⁰ הרציונל הציבורי שבהיטל זה נידון בגיל ואלתרמן (1990). לדיון משפטי כולל ראו רוטבוץ (1996). לדיון בהיטל השבחה כחלק מהמיסוי לעסקאות בקרקע חקלאית ראו ויתקון (1996), וכן נמדר (1996).

מאפשר לוועדות התכנון המקומיות להחליט על שיעור ההיטל, מצב הפותח פתח להסדרים נקודתיים בין יזמים לבין ועדת 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, שמינהל מקרקעי ישראל ישלם לרשויות המקומיות (הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה) בגין היטל השבחה 10 אחוזים מהתקבולים השנתיים מהחכרה או ממכירת קרקע עירונית בתחומיהם, דמי חכירה שנתיים בגין קרקע עירונית ודמי הסכמה בגין קרקע עירונית. הסדר זה עוגן בתיקון מס. 18 לחוק התכנון והבנייה.

שומת ההשבחה נקבעה בידי שמאי מקרקעין. שמאות ההשבחה צריכה לקבוע את שווי של המקרקעין ביום הקובע על פי התכנית הקודמת ואת שוויים ביום הקובע בתוכנית החדשה. היום הקובע הוא המועד שבו נכנסת התכנית לתוקף. אף-על-פי שהחוק קובע, שההשבחה מתחייבת בסמוך למועד אישור התכנית, הוא מאפשר דחייה בעריכת השומה עד למימוש זכויות המקרקעין. ההיטל אמור להיות משולם בעת מימוש זכויות המקרקעין, באופן יחסי למידת מימושו.

מבחינה ציבורית היטל השבחה הוא מס מאוד בעייתי. בהיעדר דרך אובייקטיבית לקביעת הסכום שעל בעל הנכס לשלם, הוא פותח פתח למשאים ומתנים בין בעלי אינטרסים כלכליים לבין עובדי הרשות המקומית ונבחריה. כלומר, נוסף על קשיים שמאיים לקבוע את הערך האמיתי של עליית שווי הנכס בגין הפעולה התכנונית (שמאות, יש להזכיר, רחוקה מלהיות מדע מדויק), קיימת בעיה של אופיה של זירת ההחלטה בפועל, דהיינו של הרשות המקומית כזירת מפגש בין אינטרסים פוליטיים וכלכליים.¹¹

אגרות פיתוח הן מקור הכנסות נוסף של הרשויות המקומיות, הכנסות המתקבלות בעקבות החלטות תכנוניות ופיתוח נכסי נדל"ן. הן מושתתות על ההנחה, שעל בעלי נכסים מיועדים לבנייה לשאת בנטל מימון התשתיות הנדרשות למימוש נכסיהם. 'השתתפות בעלים' הוא מושג מסגרת לאגרות פיתוח שונות, כגון: אגרת הנחת צנרת (מים), אגרה או היטל ביו, אגרת כבישים ומדרכות וכד'. חוקיותן של אגרות אלו נגזרת מחוקי עזר מקומיים, הקובעים גם את התעריפים הרלוונטיים לכל תחום ותחום. בהתחשב באופיין הסטנדרטי של מרבית העבודות ניתן היה להניח שתעריפי האגרות יהיו דומים ברשויות המקומיות השונות - לפחות באלה שאין תנאים מיוחדים (למשל, שיפועים טופוגרפיים). בפועל מתגלה שונות רבה בין הרשויות. סקרים שנערכו בעבר על ידי מרכז השלטון המקומי וכן על ידי התאחדות הקבלנים הצביעו על תופעה זו ועל רציפותה לאורך הזמן.¹² יש בכך יותר מרמז לכך שעבור רבות מן

¹¹ בעת כתיבת שורות אלו (יולי 1999), מדורי נדל"ן בעיתונות הכתובה נותנים המחשה לאופיו ה"גמיש" של היטל ההשבחה. קביעת היטל בסכום בן 27 מיליון דולר מסתכמת לאחר משא ומתן מתמשך בין בעלי הקרקע לבין הרשות המקומית בהסכמה על סך 10 מיליון דולר (ראה הארץ, 11.7.1999).

¹² בעת כתיבת הדברים (אוגוסט 1999) עורכת התאחדות הקבלנים והבונים בישראל סקר עדכון. ממצאים ראשוניים מאששים מחדש את קיומם של פערים בולטים (מידע אישי).

הרשויות המקומיות אגרות פיתוח אינן רק מקור הכנסה המיועד לאפשר להן לממן את העבודות האמורות להתבצע בגין מימוש זכויות בנייה.

למרות שיש הסכמה כללית לגבי תרומתן של הכנסות אלו לתקציב הרשויות המקומיות, אין נתונים זמינים לגביהן. בניגוד לשאר ההכנסות של הרשויות המקומיות, אשר לגביהן יש מידע זמין ומפורט (ראה הפרסומים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, או דו"ח הנתונים הכספיים המבוקרים של אגף הביקורת במשרד הפנים), נתונים לגבי היטל ההשבחה ואגרות פיתוח אינם זוכים לגילוי נאות. זו אחת הסיבות לכך שעד כה לא הייתה לגורם כלשהו ידיעה מוסמכת, או אפילו הערכה מבוססת, באשר להיקפן הכולל. בשל השיטה התקציבית-חשבונאית המקובלת על השלטון המקומי הכנסות מהיטל השבחה ו'השתתפויות בעלים' אינן מופיעות בתקציבן הרשויות המקומיות אלא במאזניהן. בשל כך אין מערכת ממוחשבת כוללת המסוגלת להציג, מידע רלוונטי ביחס להכנסות אלו, שלא כמו ביחס לנתוני תקציב. הדרך היחידה להגיע למידע זה היא עיון יחידני בדוחות הכספיים של כל רשות ורשות. ניתוח על ציר הזמן (רב-שנתי) הוא משימה מורכבת, הן בגלל הצורך לבדוק בכל רשות מקומית דו"חות כספים משנים עברו והן עקב היעדר כללי דיווח אחידים ומחייבים בשנים קודמות.¹³ כמו כן, בשל היעדר קשר ישיר בין מועד חיוב ההיטל לבין מועד גבייתו, סך כל החיובים משתנה מדי שנה, לפי מידת המימוש של הזכויות - הנגזרת גם ממגמות בשוק הנדל"ן.

במסגרת עבודה זו, ובשל הקשיים האמורים, בחנתי את היקף ההכנסות הנסקרות על סמך ניתוח הדו"חות הכספיים של העיריות. הניתוח מתייחס ל-1997, ובשל היותה שנה המאופיינת בהאטה בשוק הנדל"ן, ברור שהנתונים מספקים תמונה מינימליסטית. מניתוח זה עולה, שב-1997 גבו העיריות סכום העולה על 1 מיליארד ש"ח, מהם לפחות 288 מיליון ש"ח תקבולים בגין היטל השבחה (לוח 1). מדיניותן של רשויות מקומיות אחדות לא לכלול נתונים בתחום זה במסגרת הדוחות הכספיים שלהן (בהן, ערים ראשיות כמו: תל אביב, חולון, בת ים, ראשון לציון) אינה מאפשרת עריכת סיכום כולל של הכנסות אלו.¹⁴ להערכתי, ההכנסה הכוללת של העיריות מהמקורות הנסקרים מגיעה ל-1,5 מיליארד ש"ח לקירוב, מזה כ-0.5 מיליארד ש"ח מהיטל השבחה. אם נוסף לכך סכום של 216 מיליון ש"ח, ששילם מינהל מקרקעי ישראל לכלל הרשויות המקומיות על-ידי כתמורה להיטל השבחה, הרי ההכנסה הכוללת בגין היטל עולה על 700 מיליון ש"ח – סכום שאינו כולל את התקבולים שקיבלו המועצות המקומיות מבעלי קרקע פרטיים. כל זאת, כאמור, בשנה "חלשה" מבחינת יוזמות תכנון ובנייה.

¹³ אכיפה של חובת הדיווח הכספי על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים בשלוש השנים האחרונות והנחלת כללי דיווח אחידים יביאו לשיפור משמעותי בעתיד.

¹⁴ אי-כלילת נתונים אלה בדו"חות הכספיים של הרשויות המקומיות פוגמת בשקיפותן הציבורית של רשויות הנהגות כן, ולמיטב הבנתי מדיניות זו מנוגדת לכללי החשבונאות המוניציפלית ולהנחיות המפורשות שנקבעו בנדון.

לוח 1: גביית היטל השבחה ואגרות פיתוח, 1997

תרומת ההכנסות מהיטל השבחה ומ'השתתפות בעלים' לתקציב הפיתוח

ניתוח משלים הוא אמידת חלקן של ההכנסות מהיטל השבחה ומ'השתתפות בעלים' בתקציב הפיתוח (הבלתי רגיל) של הרשויות המקומיות, המסגרת התקציבית הייעודית שלהן. הנתונים הכספיים הזמינים אינם מאפשרים, כאמור, קביעה ברורה באשר לתרומתם של מקורות אלו, אך בכל זאת יש בהם עדיין אינדיקציה משכילה. ניתוח על פני עשור שנים (כשנת 1996 היא השנה הכספית האחרונה שלגביה יש נתונים מפורטים) מעלה את השפעתם הדיפרנציאלית של מקורות הכנסה אלה לפי סוג רשות. כפי שניתן לראות בלוח מס 2, העיריות מצליחות לממן באמצעות הכנסות עצמיות מפיתוח בין 45 ל-49 אחוז מכלל הוצאותיהן בתקציב הבלתי רגיל.¹⁵ המועצות המקומיות והמועצות האזוריות תלויות, לעומת זאת, הרבה יותר במימון הממשלתי. הבעלות הציבורית על הקרקע מקטינה בהכרח ההכנסות מהיטל השבחה שכן, כאמור, מינהל מקרקעי ישראל משלם תשלום מיוחד - 10 אחוז מתקבוליו השנתיים מהחכרה, מכירת קרקע עירונית, דמי חכירה ודמי הסכמה לקרקע עירונית, כמוגדר בחוק. השענות רבה יותר בהסכמי פיתוח ותעריפי אגרות נמוכים יותר משתקפים במשקל המוגבל יותר של 'השתתפויות בעלים' במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות. ראוי לציון הגידול הדרמטי שחל בהכנסות מקרנות הרשות, הבא לידי ביטוי במועצות המקומיות והאזוריות בשנים 1995 ו-1996.

ייעוד ההכנסות מהיטל השבחה ואגרות פיתוח: מהכנסה מיועדת למקור איזון וכיסוי גרעונות

ההכנסות מהיטל השבחה ומאגרות פיתוח הן במהותן הכנסות מיועדות, דהיינו הן אמורות להיות מופנות לתכליות המוגדרות בחוקים הרלוונטיים. חוק התכנון והבנייה קובע במפורש את יעוד הכספים; בסעיף 13 לתוספת השלישית נקבע שהסכומים שנגבו מהיטל השבחה מיועדים לכסות הוצאות של הועדה המקומית או של הרשות המקומית, להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות ולביצוען, לרבות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור. אף-על-פי שנוסח החוק מעלה שאלות שונות באשר לגבולות של תכליות אלו, אין החוק מתיר שימושים אחרים בהכנסות מהיטל זה - בוודאי לא כמקור מימון כללי לרשויות המקומיות. ברוח דומה, חוקי העזר שעליהם נשענות אגרות הפיתוח אינם מותירים ספק באשר לייעודן של הכנסות אלו.

חרף הוראות החוק, המציאות המוניציפלית הביאה רשויות מקומיות רבות לראות בהכנסות ממקורות אלו אמצעי לפתרון צרכים מימוניים שלא על פי ייעודם. התופעה אינה חדשה;

¹⁵ הכנסות מהיטל השבחה נכללות ברכיב 'קרנות הרשות' אך לא ניתן לבדודן. קרנות הרשות עשויות לכלול גם עודפים מעבודות פיתוח שהסתיימו והכנסות ממכירת נכסים.

בתחום היטל ההשבחה, למשל, כבר שנים לא רבות לאחר כינון החוק הועלו השגות שונות על אופן ניהולם של הכספים (רויטל, 1984) ועל ניצולם לצרכים שוטפים (אלתרמן, 1985; גיל ואלתרמן, 1990).

לוח 2: הכנסות בתקציב הפיתוח

ההרשאה הרשמית הראשונה, הידועה לי, לניצולו של היטל ההשבחה למימון שלא לצורכי פיתוח הייתה כלולה בהסכם 'עקרונות להסדר כספי ברשויות המקומיות', שנחתם בין מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, ומשרדי הפנים והאוצר בפברואר 1994 (לא פורסם). הסכם זה מאשר שימוש בקרנות פיתוח כאמצעי למימון הגירעון של הרשויות המקומיות, על יד קביעה מחייבת בדבר העברת 25-50 אחוז (לפי סוג רשות) מהיטלי השבחה לכיסוי הגירעון. הסתתם של כספי פיתוח לצורכי מימון שוטף של הרשויות המקומיות מקבלת לגיטימציה משלימה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-1994. על פי חוזר זה, מותר להשתמש בקרנות לעבודות פיתוח שטרם יועדו (הקרנות שאליהן יש להפנות את עודפיהם של היטל השבחה ושל אגרות פיתוח), "במידה והרשות המקומית נזקקת למשיכת יתר או הלוואות קצרות מועד שעלותן גבוהה מהתשואה של ההשקעות" [של כספי הקרנות] (משרד הפנים, 1994; 1998).

רשויות מקומיות שונות נדרשו להשתמש בכספים שבקרנות הפיתוח לאיזון תקציבן השוטף ו/או להקטנת הגירעון המצטבר שלהן נוכח החרפה במצבן. ניתוח הדו"חות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 1997 מעלה כי עיריית נתניה ביצעה את ההעברות הגדולות ביותר (135 מיליון ש"ח); עיריות אחרות שנעזרו בכספי פיתוח הן בין היתר, עיריית תל אביב אשר העבירה באותה שנה כ-100 מיליון ש"ח לתקציבה 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. רשויות שעשו שימוש חוזר בכספים אלה למימון פעילותן השוטפת או לכיסוי הגירעון המצטבר שלהן מוצאות את עצמן עם קרנות פיתוח (הלא-מתוקצבות) מדולדלות או ריקות. על פי הדו"חות הכספיים ל-1997 - לרשויות 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 הכספית של מקורות אלו החלופה הניצבת בפני רשויות מסוג זה היא התייעלות דרסטית או פיתוח מואץ.

הארנונה כמקור מימון שוטף

בניגוד לאופיין ה"חד-פעמי" של ההכנסות מהיטל השבחה ומאגרות פיתוח, הארנונה היא מקור הכנסה רציף המספק תזרים כספי חיוני לפעילותה השוטפת של הרשות המקומית. מכיוון שהמרכיב העיקרי בסך כל הארנונה הנגבית הוא היקף השטח הבנוי, הרי מדיניות מקומית של הגדלת הכנסות - הן כשאיפה והן כצורך קיומי - מתכנסת בהכרח במדיניות

פיתוח פיסי מכוון. כל הגדלה של שטח בנוי משמעה הגדלה ישירה של הכנסות הרשות.¹⁶ מבחינת כלכלית, לסוגי פיתוח שונים יש משמעויות כספיות שונות לגבי התקציב של הרשות המקומית. אחת המוסכמות במגזר המוניציפלי היא ה"כדאיות" המוגבלת של בנייה למגורים כמקור הכנסה, שכן עלות מתן השירותים גבוהה לעתים קרובות מסך כל הארנונה המשולמת. שונה המצב בשימושי הקרקע שלא למגורים; בשל השירותים המוגבלים יותר שניתנים ועקב תעריפי הארנונה הגבוהים יותר ככלל - מבחינה פיסקלית כדאי לרשות המקומית להגדיל את חלקם של השטחים הבנויים המיועדים למסחר, לשירותים ולתעשייה. מקורות המידע הזמינים אינם מאפשרים קבלת תמונה כוללת באשר לחלקה של הארנונה לעסקים בסך כל ההכנסות מהארנונה. עם זאת, בדומה למצב השורר בתחום ההכנסות החד-פעמיות בגין פיתוח, גם תחום זה חושף אי-שוויון בולט בין רשויות מקומיות. מידת האטרקטיביות שלהן, במונחי כוח משיכה של יוזמות בתחום הנדל"ן שלא למגורים, פועלת לטובת רשויות חזקות ממילא, או לטובת רשויות מקומיות בעלות עתודות קרקע לפיתוח באזורים מועדפים.

¹⁶ לפיתוח הפיסי המכוון יש גם צד נגדי, והוא תוספת ההוצאות (לאחזקת תשתיות ומתקנים ולמתן שירותים) בגין הפיתוח עצמו. הנטייה ברבות מן הרשויות המקומיות היא להתעלם ממרכיב זה.

3 שינויים פיסקליים כאמצעים לבלימת הפיתוח המואץ

אם שיקולים פיסקליים-מוניציפליים תורמים להאצת הפיתוח הפיסי בישראל, יש מקום לבחון האמנם אמצעים פיסקליים-מוניציפליים מתאימים עשויים להגביל את משקלם היחסי של שיקולים אלה. בשל מורכבותה של בחינה זו, החורגת מגבולות עבודה זו, נסתפק כאן בסקירת רעיונות אחדים העשויים לשמש בסיס לבדיקה מורחבת של הנושא.

הרעיונות המוצעים מתכנסים לשלוש קבוצות עיקריות:

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

מזעור היתרונות הכספיים בגין פיתוח מואץ

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

היטל השבחה: בין גישה דיפרנציאלית כלפיו לביטולו

רעיון השימוש בהיטל השבחה כתמריץ שלילי לפיתוח מואץ הועלה ופותח בשנים האחרונות על-ידי אלטרמן (1999). נקודת המוצא בגישה היא השערתה, שהיטל השבחה במתכונתו הנוכחית מיטיב עם רשויות מקומיות המעודדות תכניות בנייה הנשענות על הפשרת קרקע חקלאית פרטית. מבחינת הרשות המקומית, אפשרות זו עדיפה מבחינה פיסקלית על פני עידוד תכניות להרוויח הבנייה באזורים ותיקים. בהקשר זה העלתה אלטרמן שלוש המלצות חלופיות לשינוי היטל השבחה, מהן שתיים רלוונטיות לענייננו: האחת, שימוש בשיעורים משתנים של ההיטל; האחרת, העברת חלק מתקבולי היטל השבחה מהערים המסבות קרקע חקלאית לבנייה לא-רוויה לערים צפופות ללא רזרבות קרקעיות.¹⁷

¹⁷ הצעתה השלישית של אלטרמן היא קביעת שיעור היטל השבחה גבוה יותר על זכויות שלא נוצלו במועד.

שימוש בשיעורים משתנים של היטל השבחה אמור ליצור מצב, שבו על פיתוח בצפיפויות נמוכות יחול שיעור גבוה של היטל השבחה, ואילו על צפיפויות גבוהות השיעור המוטל יהיה מופחת. חלופה אחרת היא יצירת מנגנון מאזן בין רשויות מקומיות על-ידי העברת חלק מתקבולי היטל השבחה מהערים המסבות קרקע חקלאית לבנייה לא-רוויה לערים צפופות ללא רזרבות קרקעיות. על פי הצעתה של אלטרמן, רשויות מקומיות המאשרות תכניות בנייה לא-רוויה תוך הפשרת קרקע חקלאית יחויבו להעביר חלק מתקבולי היטל השבחה למשרד ממשלתי (פנים או אוצר), אשר יחלקם בין רשויות העומדות בקריטריונים הבאים: הרשויות מעודדות פיתוח בצפיפויות גבוהות, אין להן רזרבות של קרקעות ירוקות לפיתוח, ובשל כך הן נושאות בנטל כבד יותר של מימון תשתיות ושירותי ציבור.¹⁸

אפשרות רדיקלית היא ביטול היטל השבחה. באגף התקציבים במשרד האוצר שוקלים מזה זמן רב אפשרות זו ואת המרתו במס אחר. הצהרות תקופתיות ברוח זו מביאות לתגובות אוטומטיות מצד ראשי מרכז השלטון המקומי היוצאים כנגד פגיעה במקור הכנסה לגיטימי מבחינתם.¹⁹ שיקולי האוצר אינם קשורים לסוגיה העומדת במרכז עבודה זו, אלא להשפעת ההיטל על מחירי הדירות ועל ההפליה שהוא יוצר בין רשויות מקומיות שונות. היטל השבחה הוא אכן מס "רע" מבחינת אופן קביעתו וגבייתו (ימס של משא ומתן), והטמעתו במס אחר (ימס שבח משופר, למשל) הייתה יכולה להביא לניהול יעיל ושקוף יותר של הכספים (חיובם וגבייתם). אך למרות הפן החיובי של הדבר, בהקשרו של הדיון הנוכחי צעד זה הוא נאוטרלי לחלוטין, שכן אין בהמרת היטל במס אחר כדי להשפיע על החלטות תכנוניות התומכות בפיתוח מואץ ועל הציפייה לתקבולים נאותים בגינן.

הצטמצמות התועלת שבארנונה

כפי שצוין בפרק קודם, הארנונה משמשת מקור הכנסה בעל חשיבות גוברת בכלל הרשויות המקומיות ומקור הכנסה ראשי ברשויות הבינוניות והגדולות. כן הודגשה התרומה המיוחדת של הארנונה לעסקים (מסחר, שירותים, תעשייה) למימון המוניציפלי, עקב התעריפים הגבוהים יותר החלים על שימושים אלה. בשל כך, פיתוח שלא למגורים הפך ליעד נשאר לכל רשות מקומית, אף-על-פי שיתרונות של מיקום ושל זמינות קרקעות מיטיבים רק עם חלק מהן. הבנייה האינטנסיבית לגובה של מבנים לעסקים בערים דוגמת תל אביב או רמת גן משקפת, בין היתר, רצון מוניציפלי לצבור הכנסה מרבית מיחידת קרקע. הבנייה המואצת של מרכזי תעסוקה במועצות האזוריות משקפת אף היא אינטרס דומה. כיצד, אם כן, ניתן למזער את התמריץ הפיסקלי הטמון בקשר שבין תוספת בנייה לבין תוספת הכנסה מארנונה?

¹⁸ למרות ההיגיון היחסי שבכל אחת מהצעות אלו, יש לתת את הדעת לכך שהן עלולות - מאותם שיקולים פיסקלים-מונציפליים מעודדי פיתוח - לקדם הרווית בנייה, אך במחיר מחילה על סטנדרטים תכנוניים נאותים.

¹⁹ ראו, למשל, 'הקרב על היטל השבחה', הארץ (1/1/1997).

תשובה אפשרית לשאלה זו עשויה להינתן על ידי מרכיב במודל המימון הבריטי של רשויות מקומיות. בבריטניה ההכנסות העצמיות הן כ-45 אחוז מכלל ההכנסות של השלטון המקומי. שני סוגי מסים מקומיים, ה"מקבילים" לארנונה, הם המרכיב הדומיננטי בהכנסות העצמיות של השלטון המקומי הבריטי: האחד מס מוניציפלי כללי והשני מס רכוש לעסקים. המס המוניציפלי הכללי (council tax) הוא תערובת של מס רכוש, מס אישי ומס הכנסה של דיירי דירות מגורים. ערך הנכסים לקביעת מס הרכוש נקבע על ידי נציבות מס ההכנסה האנגלית (ולא על ידי שמאים מטעם הרשות המקומית). המס השני, שהוא הרלוונטי לענייננו הוא מס הרכוש לעסקים המוטל על כל הנכסים הפרטיים שאינם משמשים למגורים (למעט קרקע חקלאית). הוא נגבה על-ידי הרשויות המקומיות על פי תעריפים אחידים לכלל הרשויות, הנקבעים מדי שנה על-ידי השלטון המרכזי. המס מועבר לשלטון המרכזי וחוזר לרשויות המקומיות על בסיס חלוקה לנפש. מס זה משמש, אם כן, מנגנון השוואה בין רשויות מקומיות, באופן בלתי תלוי בבסיסן הכלכלי-נכסי.

אף-על-פי שגישה זו לא פותחה מתוך שיקולים תכנוניים אלא, כאמור, כאמצעי ליצירת שוויון בין הכנסות של רשויות מקומיות, יש בה היסוד להחלשת הקשר שבין החלטות תכנוניות לבין שיקולים פיסקליים. זאת, מכיוון שהרשות המקומית איננה יכולה להפיק תועלת ישירה, במונחי הכנסות, מתוספת בנייה. תוספת זו אמנם מגדילה פוטנציאלית את סך כל התקבולים של הרשות, אך היא אינה יכולה לחרוג מהמחסום שנקבע, דהיינו מהמחסום של הכנסה יחסית לפי גודל אוכלוסייה. האם ניתן היה ליישם שיטה מקבילה בישראל בתחום הארנונה לעסקים? במישור העקרוני התשובה היא חיובית, אך בפועל היישום נראה מורכב בהרבה יותר, שכן הוא מותנה בהסכמה משותפת של השלטון המקומי ושל הממשלה. ההסכמה של השלטון המקומי נראית בעייתית, מכיוון שאין מכה משותפת בין הרשויות המקומיות. רשויות החסרות אפשרויות פיתוח, או כאלה שבהן הפיתוח מוגבל ממילא, היו תומכות ברצון בפתרון שהיה מאפשר להן ליהנות מתוספת משאבים. מנגד, קשה להניח שהרשויות הנהנות מהכנסות אלה יוותרו עליהן למען אינטרסים "מופשטים" - כגון, חיסכון במשאבים טבעיים, איכות החיים או הקצאה יעילה של מקורות ציבוריים. חרף ניגוד אינטרסים זה, שינוי השיטה ברוח התקדים הבריטי הוא אפשרי, אך הוא מניח מציאת תשובה חלופית לשאלת אבדן ההכנסות.

פיתוח מקורות מימון חלופיים

שום שינוי פיסקלי שיתרום לתכנון מושכל ולפיתוח שקול יותר לא יהיה צודק, אם לא תימצא תשובה לצרכים הכספיים הלגיטימיים של הרשויות המקומיות. על כן, שינוי מסוג זה ידרוש התייחסות לסוגייה של פיתוח מקורות מימון חלופיים, אשר יאזנו את אבדן המשאבים הצפוי.

מענק איזון מורחב

אפשרות ראשונה, זו המינימליסטית, היא המרת ההכנסות מהיטל ההשבחה (שייגבה על ידי הממשלה באמצעות מס אחר) למענק קבוע - מעין מענק איזון מורחב אשר יחול גם על הרשויות העצמאיות (שאינן זכאיות כיום לקבלת מענק איזון). חלופה זו עשויה להיות אטרקטיבית לרשויות המקומיות, בעיקר אם היא תבטיח רציפות בהכנסה. קביעות זו יכולה לשחרר את הרשויות מאופיה המזדמן של ההכנסה המתקבלת מהיטל ההשבחה במתכונתו הנוכחית. חסרונו של הרעיון, מנקודת ראות של השלטון המקומי, הוא חיזוק התלות בשלטון המרכזי וכן החשש להחלטות חד-צדדיות מצדו.²⁰

שינוי כולל של שיטת המימון

אפשרות אחרת, שאפתנית יותר, כרוכה בשינוי כולל של שיטת מימונו של השלטון המקומי. משמעות הדבר היא בניית מערכת שונה של מימון מוניציפלי, אשר תשפה את הרשויות הנפגעות. זה לקח עיקרי, שניתן ללמוד מהמהלך שבוצע בבריטניה עם "הלאמת" מס הרכוש לעסקים בראשית שנות ה-90. העובדה שצעד זה בוצע במסגרת ארגון מחדש של מערכת המימון הממשלתי, תוך יצירת מערכת הוגנת ושקופה, אפשרה לחולל את השינוי ללא התנגדות יתרה מצד הרשויות המקומיות. אחת האפשרויות לביצוע השינוי היא מערכת מימון ממשלתית אשר תשחרר את הרשויות המקומיות מהצורך לסבסד את השירותים הממלכתיים שבאחריותן (שירותי חינוך, שירותי רווחה), סבסוד התורם ישירות למצבן הגירעוני.²¹

איגרות חוב מוניציפליות

אפשרות נוספת, שיש מקום לשקול אותה, היא פתיחת אופציה להנפקת איגרות חוב מוניציפליות (אג"ח) לרשויות המקומיות, אשר יסכימו למתן את הפיתוח המואץ ולנתק את הקשר הקיים בין פיתוח נדל"ן לבין שיקולים פיסקליים-מוניציפליים. צעד זה עשוי לשרת את האינטרסים של הרשויות החזקות יותר, השואפות מזה זמן רב לאמץ את רעיון האג"חים. ברשויות המקומיות ברוב המדינות המערביות איגרות חוב מוניציפליות הן מקור המימון העיקרי של צורכי פיתוח והשבחת תשתיות, והוא נבחן בשנים האחרונות גם בארץ.²² מימון של השקעות פיתוח באמצעות אג"חים מותנה בשקיפות ציבורית ובניהול שקול ומעודד אותם. בשל כך שיטה זו הייתה מסירה את העמימות הקיימת סביב היטל ההשבחה ואגרות הפיתוח, לרבות ייעוד הכספים ואופן ניהולם.

²⁰ דוגמת ההחלטה לבטל את ההכנסות המועברות; בשנות ה-80.

²¹ הצעה עקרונית ברוח זו כלולה במחקר מדיניות שראה אור לאחרונה. ראו בן-אליא (1999).

²² ראה חפץ ושות' (1997); ביבץ ונבון (1997).

הצבת עלויות אמת: מאגרות פיתוח ל'היטלי השפעה'

דרך נוספת לריסון הפיתוח המואץ באמצעים פיסקליים היא הסטת מרכז הכובד של ההתערבות המתקנת מהרשות המקומית לזמים. ריסון זה מתבצע על ידי החובה להפנים עלויות ציבוריות בעלות הכוללת של הפרויקטים המוצעים. יתרונה הנלווה של השיטה הוא, שהיא חושפת את מלוא המשמעויות התקציביות בפני הרשות המקומית ואף בפני המדינה, ועל-ידי כך נמנע סבסוד בלתי-נראה.

כיום אגרות הפיתוח נקבעות על פי תחשיב העלות של הקמת יחידת תשתית (למשל, סלילת מ"ר כביש) ו/או של עלות חיבור לתשתית קיימת. לעיתים מוטל גם היטל מיוחד, דוגמת היטל ביוב המיועד לסייע למימון מכון טיהור שפכים. כשמדובר בפרויקטים רבים, אגרות אלו רחוקות מלבטא את העלות הציבורית המלאה הכרוכה במימושם. כל פרויקט חדש יוצר דרישה לתשתיות ולשירותי ציבור ומחייב את הרשות המקומית ואף את המדינה לספק את המתקנים או את השירותים הדרושים. יזמים אינם נדרשים כיום לשאת בעלות ההקמה של מוסדות ציבור האמורים לשרת פרויקט ספציפי; הם אינם נושאים בעלות השולית של ניצול מתקנים קיימים אשר נתונים במצב של מגבלות-קיבולת (יצירת גודש); הם אף אינם נדרשים למזער את השפעת הפיתוח היזום על איכות החיים, על איכות הסביבה ועל ערכים מתכלים אחרים.²³ בתנאים אלו הציבור המקומי וכלל אזרחי המדינה משתתפים בסבסוד עקיף של היזם, מקטינים את עלויותיו ומגדילים את רווחיו.

האם ניתן להטיל עלויות אלו על היזמים? בישראל טרם נוצר האקלים הציבורי המתאים לכך. למעט הסדרים נקודתיים שבהסכמה, ניסיונות מקומיים להטלת עלויות מסוג זה גררו התנגדות רבה ואף להכשלתם. האיום הכלול ברעיון המוצע על רווחיות היזמים ברור, ועל כן מובנת התנגדותו של המגזר העסקי לכך.²⁴ פחות ברורה לי היא התנגדותו של משרד האוצר. אליבא דמשרד האוצר, היטלים מסוג זה עלולים להשפיע על מחירי הדירות ולהאיץ את האינפלציה, ועל כן אין לתמוך בהם. טענה זו עשויה להיות נכונה, אך לדעתי היא צרת ראייה.²⁵ אם פיתוח נדל"ן אינו מפנים את העלויות הציבוריות שהוא יוצר (ישירות ועקיפות), הרי שהציבור ככלל מסבסד את היזם. בשיחות רקע עם אנשי האוצר ביחס לסוגיה זו הוסבר לי, שסבסוד זה מוצדק, שכן תשתיות ושירותי ציבור הם "מוצרים" שיש לספק כחלק מתשלום

²³ אודות סוגיית האחריות למימון מוסדות ציבור, ובאופן מיוחד למימון מוסדות חינוך, ראו בן-אליא וכנעני (1996).

²⁴ כאשר עיריית חולון ניסתה ב-1996 להטיל על יזמים, במתחם ספציפי, 'היטל מוסדות ציבור', יצאה התאחדות הקבלנים והבונים במסע ציבורי ומשפטי רבתי, לרבות פנייה לממשלה באמצעות מודעות על פני עמוד שלם בעיתונות היומית (ידיעות אחרונות, 30.8.1996) ועתירה לבג"ץ.

²⁵ נימוק זה שימש בסיס להחלטת משרד האוצר, במסגרת 'ועדת ברודט', להמשיך במימון ממלכתי של הקמת מוסדות ציבור בשכונות חדשות. הסדר זה נועד "למנוע את העמסת מימון בניית מוסדות הציבור על מחירי הקרקע כחלק ממרכיבי הפיתוח, וזאת בשל ההשפעה על מחירי הדירות, הפגיעה בכדאיות הבנייה על קרקע פרטית והאפליה שהדבר יוצר בין רשויות מקומיות באזורי ביקוש גבוה לאזורי ביקוש נמוך יותר" (משרד האוצר, 1994, עמ' 2).

המסים הכלליים (מס הכנסה) ואין לכלול את עלותם בהיטלים מקומיים. הסבר זה בהחלט יכול היה להיות לגיטימי אילו הכלל היה חל על כולם, אך מכיוון שסבסוד זה שונה בפרויקטים שונים לפי אופים ולפי מיקומם, הוא אינו נאוטרלי מהבחינה של צדק חברתי - לרבות צדק בין יזמים שונים. בארצות אחרות, בראש ובראשונה ארה"ב, העמדה שונה. מאז שנות ה-70 התפתח אקלים ציבורי ושלטוני אשר אפשר יצירת קשר שקוף יותר בין פרויקטים של פיתוח לבין עלויות ציבוריות. ברוח זו אימצו רשויות מקומיות רבות בארה"ב את העיקרון, שאגרות פיתוח חייבות לשקף עלויות אמיתיות, לרבות השפעות חיצוניות. אגרות אלו, המוכרות כ'היטלי השפעה' (impact fees), מיועדות לא רק לממן את ההשקעות הציבוריות הישירות הדרושות לאתר פיתוח נתון, אלא אף להשתתף במימנם של תשתיות, של מתקנים ושל שירותי ציבור בראייה מערכתית.²⁶ אלה הם אמצעים מתוחכמים להשבת עלויות ציבוריות נוכחיות ועתידיות, ישירות ועקיפות (השפעות חיצוניות). כך, למשל, עלות נגישות של פרויקט ספציפי תיקבע לא רק על ידי העלות הישירה של סלילת כבישים בתחומו אלא גם על-פי ההשפעה התחבורתית הכוללת של פרויקט זה על המערכות המקומיות. חישוב השפעה זו עשוי לכלול פרמטרים שונים הקשורים, זה לזה: אורך מסלול נסיעות אל הפרויקט וממנו, מספר הנסיעות שהוא יוצר, קיבולת המערכת הקיימת, תוספת בניית כבישים שהוא יוצר, עומס תחזוקה ועלויות הנובעות מכך.

מכיוון שלא תמיד יוכלו היזמים לעמוד בעלויות האמיתיות, ברור לי לחלוטין, שאימוץ גורף של השיטה יכול לשתק פרויקטים רבים, לרבות אלה שיש אינטרס ציבורי לקדם - לרבות אינטרס תכנוני לאומי. גם אם תושג הסכמה להפעלת 'היטלי השפעה', לא יהיה מנוס מבחינת השלכותיהם החברתיות. הואיל והעלויות הכרוכות בהיטלים אלה אינן מופנמות במלואן על ידי היזמים, הן מעלות בהכרח את מחיר הנכסים ועלולות לפגוע בצורה לא שוויונית בקבוצות ואוכלוסייה שונות.²⁷ למרות מורכבותו, רעיון זה ראוי לבחינה הולמת, כחלק ממכלול כלים.

סיכום והמלצות מדיניות

אחד המאפיינים של מדינה מתקדמת הוא יכולתה להתמודד עם סוגיות המצריכות ראייה והתערבות מערכתיות. מבחינת מדיניות ציבורית, סוגיות מסוג זה מציינות אתגר מיוחד, משום שהן חושפות את הקושי הקיים ברוב המוסדות הציבוריים לעסוק בנושאים החורגים מהגבולות של סמכות שלטונית או של התמחות מקצועית. הסתגרות מוסדית-מקצועית מסוג זה גרמה להיעדר התייחסות הולמת לקשר המתפתח בישראל בין תכנון פיסי-סטטוטורי לבין

²⁶ ראה, למשל, Barbeby, et al., 1988; Angell & Shorter, 1988; Asworth, 1996; Wiewell, et al. 1999. מגוון מורחב של פתרונות, בהקשר הישראלי, מוצג על ידי אלטרמן (1990; 1999).

²⁷ בעניין הסוגיה בנושא של בעלות 'היטלי השפעה' ראו (1988) Huffman et al; (1988) Porter; (1988) Connerly.

מדיניות מוניציפלית-פיסקלית, כפי שבא לידי ביטוי בשימושן של הרשויות המקומיות בפיתוח הפיסי כאמצעי להגדלת הכנסותיהן.

כפי שצוין במבוא לדיון זה, המניע הכספי של הרשויות המקומיות הוא גורם אחד לא בהכרח המכריע, בכלל הגורמים המאיצים פיתוח יתר. במציאות הישראלית של שנות ה-90 פיתוח נדל"ן הפך זירת מפגש של אינטרסים כלכליים רבי עצמה – ציבוריים ופרטיים כאחד. זירה זו חושפת קיום בעיתי, של מיזמים לגיטימיים ושל מעשים מעוררי חשד מבחינת טוהר המידות הציבורי בכפיפה אחת.²⁸ אך גם אם השלטון המקומי אינו הגורם הדומיננטי, מעמדו כרשות תכנון הופך אותו לבעל משקל בתהליך הפיתוח המואץ.

ניתוק הקשר הגורדי בין תכנון מעודד פיתוח יתר לבין שיקולים פיסקליים מקומיים עשוי להתממש, על פי ההגיון המערכתי המנחה עבודה זו, אם תימצא תשובה פיסקלית לצרכים הכספיים של הרשויות המקומיות. פיתוח מואץ, נזכור, מעניק לרשות המקומית יתרון כפול: הוא מזרים לקופת הרשות הכנסות חד-פעמיות משמעותיות, באופן יחסי, ובמקביל מרחיב את בסיס המס המקומי – המבטיח זרם תשלומים מוגדל לשנים הבאות. בתנאי אי-איזון תקציבי מתמשך, לרבות מצבי משבר שעל סף "פשיטת רגל", למשאבים אלה תפקיד מכריע בהקטנתם של הגירעון השוטף ושל הגירעון המצטבר. בשל כך, כל דיון אודות שימוש בדרכים להחלשת הקשר בין מדיניות תכנונית התומכת בפיתוח מואץ לבין יתרונות פיסקליים הנובעים מכך (היטל השבחה, אגרות פיתוח, ארנונה) מסתכן בראייה "טכנית" צרה של הסוגיה. לשון אחר, לא ניתן יהיה ליישם שינויים ברוח האמורה (החלשת התמריץ הפיסקלי שבפיתוח המואץ), בלא בחינה כוללת של המימון המוניציפלי – לרבות המימון הממשלתי – ומציאת תשובה הולמת לצורכי הרשויות המקומיות.

הניסיון הבינלאומי מספק תימוכין להערכתי זו, שכן ניתן לראות כי במדינות שבהן נטל המימון מוטל על הרשות המקומית, נוצר - בעתות של מצוקה כספית - קשר ישיר בין צורכי מימון לבין פיתוח מואץ כמקור הכנסה. קשר זה נצפה בארה"ב ברשויות מקומיות המתקשות להעלות את תעריפי המיסוי המקומי (מס רכוש, מס מכירות). בקליפורניה, למשל, הגבלות אלו (הנגזרות מהחלטות המוכרות כ-13 proposition (1978) וכ-218 proposition (1997)), הביאו רשויות מקומיות לאמץ מדיניות פיסקלית המושתתת על פיתוח מואץ – אם על בסיס של הרחבת שטחים בנויים ואם על-ידי תמיכה בפרויקטים המגדילים מס מכירות (כגון מרכזי קניות). תהליך זה מלווה בחששות כבדים, הן בגלל השלכותיו הפיסיות (ניצול לא שקול של שימושי קרקע, פגיעה באיכות הסביבה) והן בגלל השלכותיו החברתיות (העדפת אינטרסים עסקיים על פני אינטרסים קהילתיים, הסטת השקעות ציבוריות וכד').²⁹ במדינות האירופיות, לעומת זאת, לא ניתן למצוא עדויות לקשר הנדון. חרף השונות הרבה במנגנוני

²⁸ ראו את החלטת היועץ המשפטי להגביר את החקירות הפליליות בענף הנדל"ן ואת הקשר האפשרי בין יזמים לבין גורמים ממשלתיים וגופי תכנון (הארץ, 28.6.1999).

²⁹ ראו Eastwood (1998); Lewis (1999); Erie, et al (1999).

המימון של השלטון המקומי, מדיניות ממשלתית הוגנת על פי רוב מבטיחה, יציבות תפעולית ורמת השקעות מספקת. אין זה אומר, שרשויות מקומיות במערב אירופה אינן מעודדות פיתוח פיסי, אלא שהפיתוח הפיסי נתפס על ידן בהקשר אחר: פיתוח פיסי כמרכיב באסטרטגיה כוללת לפיתוח מקומי. ביטוי תמציתי לכך ניתן למצוא בתשובתו של עמית בריטי (דמות בכירה בתחום הכלכלה המוניציפלית) לשאלה, שהפניתי אליו בדבר שימוש בפיתוח המואץ כאמצעי מוניציפלי להגדלת הכנסות: "אני לא מודע לקשר זה. מבחינת מדיניות ציבורית או מקומית, קשר זה הוא בגדר "לא-נושא", מכיוון שמדיניות המימון הממשלתי ומנגנוני ליצירת שוויון החלישו כל קשר בין פיתוח פיסי או בנייה מואצת לבין מיסוי מקומי. יתר על כן, עבור הרשויות המקומיות בבריטניה נושא הפיתוח המקומי נתפס ונידון כסוגיה של התחדשות כלכלית. הן מתייחסות לתועלת שבפיתוח מקומי במונחים של חיזוק הבסיס התעסוקתי (יצירת מקומות עבודה) ושל רווחה כלכלית-חברתית כוללת לתושבי המקום – דבר בעל ערך עדיף על פני הגדלת בסיס המיסוי".³⁰ גישה זו תואמת 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 הארצית והמקומית לבין מדיניות מוניציפלית-פיסקלית. זיקה זו צריכה להישען על ההכרה בכך, שכלים תכנוניים-רגולטיביים אינם מספיקים לצורך ריסון הפיתוח המואץ. היכולת של מדיניות פיסקלית חלופית לשרת מטרה זו תלויה בכוחה לתת מענה אמיתי לצורכי הרשויות המקומיות – הן במונחי תקצוב שוטף והן במונחי תקציבי פיתוח. לשם כך תידרש רוויזיה משמעותית של המדיניות הנוכחית. יצירת הזיקה האמורה מותנית ביכולת בין-מוסדית לפתח ראייה מערכתית בנושא ובהסרת מחיצות פרופסיונליות מזיקות. סוגיה זו ראויה להיכלל בסדר היום של הרשות החדשה לתכנון לאומי, אם אכן תוקם.

³⁰ פרופ' S.J.Bailey (הודעה אישית).

מקורות

- אלתרמן, רחל (1985). 'הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי החוק לתכנון והבנייה - לקראת הערכה מחדש'. **משפטים**. ט"ו.
- אלתרמן, רחל (1989). **נקודות תורפה במערכת התכנון והבנייה ודרכים לשפרן**. המרכז לחקר העיר האזור. הטכניון. חיפה.
- אלתרמן, רחל (1990). **העברת נטל הפיתוח של שירותי הציבור ליוזמים: הבטים משפטיים ומדיניות חברתית**. המרכז לחקר העיר האזור. הטכניון. חיפה.
- אלתרמן, רחל (1999). **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בביץ, ענת וקובי נבון (1997). **הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינוי החקיקה**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ. וש. כנעני (1996). אוטונומיה מקומית ל"לא"-עלות: סוגיית מימון הפיתוח הפיסי של מוסדות חינוך. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נחום (1998). **משבר הרשויות המקומיות בישראל**. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נחום (1999). **המימון הממשלתי והמשבר הכספי של השלטון המקומי**. מכון פלורסהיימר למחקרי 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 ומירי ריילי, מוסף נדל"ן.
- הארץ (28.6.1999). 'היועץ המשפטי והפרקליטות יגבירו החקירות הפליליות בענף הנדל"ן'. כתבה של זיו מאור. 'הענף המושחת במשק'. כתבה של גיא רולניק.
- הארץ (11.7.1999). 'בעלי הקרקע בפרויקט רחובות החדשה ישלמו 10 מיליון דולר היטל השבחה'. כתבה של רונית מורגנשטרן.
- גיל, אירית ורחל אלתרמן (1990). **היטל ההשבחה בישראל**. המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון. חיפה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). **הבינוי בישראל 1997**. ירושלים.
- ויתקון, גדעון (1996).
- הזכויות בקרקע חקלאית**. הוצאת חושן למשפט. תל אביב.

חפץ אבי ושות' (1997). הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות יעודיות בישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.

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

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

משרד הפנים (1999). מידע תכנוני שנתי על הועדה לשמירה על קרקע חקלאית. דו"ח שנתי 1998. מנהל התכנון. ירושלים.

נמרד, אהרון. שינוי יעוד בקרקע חקלאית. הוצאת חושן למשפט. תל אביב.

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

רויטל, שמואל (1985). דיני תכנון ובנייה. הוצאת סדן. תל אביב.

רוסטוביץ, הנריק (1996). היטל השבחה. הוצאת אוריאן. תל אביב.

רזין, ערן ואנה חזן (1996). צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק". מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.

- Alterman, R. (1988). 'Exaction Law and Social Policy in Israel', in R. Alterman (ed). *Private Supply Public Services: Evaluation of Real State Exaction, 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.
- 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.
- 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.

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

עירייה	היטל השבחה	אגרות פיתוח	סה"כ
אופקים	**	**	**
אור-יהודה	147	1934	2081
אילת	889	24881	25770
אשקלון	8372	35696	44068
באקה אל-ע'רבייה	**	615	615
באר-שבע	16968	9799	26767
בית-שמש	51	14655	14706
בני-ברק	**	15751	15751
בת-ים	**	**	**
אשדוד	5157	**	75313
גבעתיים	3643	5773	9416
דימונה	**	**	**
הוד-השרון	**	32309	32309
הרצליה	30269	49997	80266
חדרה	**	22929	22929
חולון	**	**	**
חיפה	25971	34773	59844
טבריה	**	223-	223-
טייבה	**	69-	69-
טירה	**	3111-	3111-
טירת הכרמל	**	2652	2652
טמרה	**	106	106
יבנה	1724	**	1724
יהוד	5798	7265	13063
ירושלים	24668	26604	51272
כפר-סבא	**	14638	14638
כרמיאל	895	6693	7588
לוד	1070	14091	15161
מגדל-העמק	**	1360	1360
מעלה-אדומים	**	6466	6466
מעלות	**	1615	1615
נהריה	8224	15122	23346

סה"כ	אגרות פיתוח	היטל השבחה	עירייה
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	2784	39	ערד
124792	72488	52304	פתח-תקוה
**	**	**	צפת
15244	15244	**	קריית-אוונו
21584	17740	3844	קריית-אתא
5	5	**	קריית-ביאליק
**	**	**	קריית-גת
501	501	**	קריית-ים
499	499	**	קריית-מוצקין
**	**	**	קריית-שמונה
884-	884-	**	ראש-העין
41765	41765	**	ראשון לציון
3608	3608	**	רהט
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 : דו"חות כספיים.
הערה : הנתונים אינם זמינים.

לוח 2: הכנסות בתקציב הפיתוח (בלתי רגיל) לפי מקור במחירים קבועים של 1997
(מיליארדי ש"ח)

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

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל נתונים כספיים (פרסום לכל שנה).