

שותפות בין המגזר הפרטוי והמונייציפלי בפיתוח מקומי

שלמה חסן ואנה חזן

מכון פולורסיה יימר למחקרים מדיניים

**שותפות בין המגזר הפרטוי והמונייציפלי
בפיתוח מקומי**

דוגמאות, סיכוים וסיכום

שלמה חסון ואנה חזן

ירושלים, נובמבר 1997

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

Municipal-Private Partnership: Opportunities and Risks

Shlomo Hasson and Anna Hazan

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

עריכה לשונית: שרה חסן

עורכת אחורית: שונמית קריין

הכנה לדפוס: זהבה זדונ

הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

© 1997, מכון פלורשטיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל' 02-5666243 פקס : 02-5666252
e-mail: floerins@actcom.co.il

ISSN 0792-6251

על המחברים

שלמה חסן הוא פרופסור לאוגרפיה וראש המכון למדועים ערוניים ואזריים באוניברסיטה העברית.

אנת חן היא סגן מנהל מינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.

על המחבר

המחקר בוחן את סוגיה השותפות בין הרשותות המקומיות למגזר הפרטני בישראל, בתורומי המשחר, התעשייה, המגורים, התשתיות והשירותים הזרמיים ומונח את השנות אופי השותפות על פני זמן ומרחב. כמו כן, נבדקים האינטראיסטים המהווים את השותפים, דפוסי המניהגות, חלוקת העבודה בין השותפים והמאבקים שהתרחשו בעקבות הקמת השותפות. בסיכום נבחנות המשמעות הפליטית והחברתית של השותפות ומוטות המלצות מספר ביחס להמשך פיתוחן.

על מכון פלורסת היימר למחקרים מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסת היימר יוזם את יסודו של המכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארכוכות טוח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכי יסודים שיטסיקו את קובעי המדיניות בעדיך, לנתח את המגוונות והשלכות ארכוכות הטוח של תהליכי אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

בעלי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסת היימר (יו"ר), עו"ד י' עמייחז בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברוחט, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד וממר הייש גוחמן, העורך הראשי של ה"גירולם ויפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מומחה למחולקה לאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פולורסיה יימר למחקרים מדיניות

רשימת פרסומים בתכנית המחקרים על מינהל ופיתוח מקומי

1. לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים
ערן רזין, 1994
2. שירוטי רוחה אישים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשות המקומיות
아버חים דורון, 1994
3. העיר כזום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי
דניאל פלונשטיין, 1994
4. פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי
ערן רזין ואנה חזון, 1995
5. בין תכנון לשוק: מעמדו מיסחו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל
דניאל פלונשטיין, 1995
6. מזינות שטחים פתוחיםobilites בלבית ישראל
ערן פיטלסון, 1995
7. מזינות שטחה על רקע חקלאות
נחום בן-אלאי, 1995
8. אפרים שלאי וערן פיטלסון, 1996
9. תמורה בשוליות הירונימוס-כפרים במטרופולין תל אביב
ערן רזין, 1996
10. ניהול מערבות המים: המטרת המשפטית בישראל
דן ולדמן, 1996
11. מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי
נחום בן-אלאי, 1996
12. צעדים לבילוי הפרבורי המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כליל המשחק"
ערן רזין ואנה חזון, 1996
13. אוטונומיה מקומית" ללא עלות": סוגיות מימון הפיתוח הפיזי של מושדות חינוך
נחום בן-אלאי ושכני, 1996
14. איגרות חוב מוניציפליות בישראל?
נחום ביג'ו סטיבן פלאוט, 1996
15. הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירונית
שלמה חסון, 1996
16. שיזור מערבות המים ברישיות המקומיות בישראל
אריה הפט, 1997
17. הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל
אבי רפס ושורט, 1997
18. הנפקת איגרות חוב מוניציפליות המלצות לשינוי תקיקה
נעט ביבי וקובי בנון, 1997
19. שותפות בין המגזר הפרטני והמונייציפלי בפיתוח מקומי: זוגים, סיורים וסיכום
שלמה חסון ואנה חזון, 1997
20. הערבות מוניציפליות מרחב הכפרי בישראל
לביאת אפלטום וזvid ניומן, 1997
21. פערים בחושן התקציבי של רשות מקומיות בישראל, 1972-1995
ערן רזין, 1997

פרסומים שייצאו לאור בקרוב

1. מנהל עיר מקלטני: דגם חלופי בשלטון המקומי בישראל
נחים בן-אליא

תוכן העניינים

7	עיקרי הדברים
9	מבוא
11	1 התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשות המקומות בישראל
11	תהליכי גלובליים
12	תהליכי מקומיים
13	שלבים בהתפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשות המקומות בישראל
15	2 זוגים של שותפות והשתנותם על פני מרחב וזמן
16	השותפות בפיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומסחר
20	השותפות בפיתוח תשתיות למגורים
21	השותפות בפיתוח אוריינטשייה
22	השותפות בפיתוח מפעלי תיירות ונופש
23	השותפות בפיתוח מפעלי ביוב ומים
25	סיכום בגיןים
26	
27	3 שותפות על פני זמן ומרחב
27	תפרוסת השותפות
32	תמורות באופי השותפות לאורך זמן
34	4 השותפים והאינטרסים המנחים אותם
34	השותפים
35	האינטרסים
38	5 מנהיגות, חלוקת עבודה ושליטה
38	מנהיגות
40	חלוקת העבודה
42	חלוקת השליטה
44	6 מאבקים על רकע השותפות
44	מאבקים במצוות הרשות המקומית
46	מאבקים מקומיים : שימור מול פיתוח
48	7 משמעויות פוליטיות וחברתיות
48	הסיכוןים
49	הסיכוןים
52	סיכום
58	מקורות

עיקרי הדברים

המצב הקיים

מראשית שנות התשעים החלו יזמים פרטיים לגלוות עניין גובר והולך בהשכעות עירוניות ואזריות בישראל. הרשותות המקומיות סיגלו אסטרטגיות כלכליות חדשות ויצרו דגמים חדשים של שיתוף פעולה בין הון פרטי ומוניציפלי. השותפות בין הרשותות המקומיות למגזר הפרטי מקיפות תחומיים שונים: חידוש ופיתוח מרכז ערים, הקמת מרכזים משלדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגוריים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה, אחזקת וניהול משותף של אזורי תעשייה, פיתוח אתרי מלונות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקת ופעול של מפעלי בוב ומים.

המלצות למדיניות

בשותפות בין המועצת המוניציפלית והמגזר הפרטי טמונה סיכוןים וסיכון. הסיכוןים הם: עידוד יזמות כלכלית וקידום פיתוח מקומי, גישת הון מהמגזר הפרטי, הפחתת התלות בשלטון המרכזי ושיפור איכות החיים של התושבים. הסיכוןים הם: אי-ודאות בפעולות הכלכלית, חשש להליכים בלתי תקינים, מעבר מתכנון בראייה כולל לתכנון בראייה צרה, החילשות הנבחרים ברשותות המקומיות ופגיעה בדמוקרטיה הייצוגית. מוצע על כן לפתח מדיניות ברמה המוניציפלית והלאומית אשר תעצם את הסיכוןים ותגדיל את הסיכוןים הטמונה בשותפות.

ברמה המוניציפלית על הרשותות המקומיות לפתח מערכת של איזונים בין השיקול הציבורי של טובת הציבור ושמירת כללי הדמוקרטיה הייצוגית לבין השיקול העסקי של השגת מרבית הרווח, בין שיפור שירותים לפיתוח כלכלי, בין טובת היוזם וטובת התושבים. יש צורך, לפיכך, במנגנון הסדרה חדש שיסדר את היחסים בין מישימות מנוגדות ויאפשר לרשותות להשיג השקעות ולגייס הון מבעלי לאבד את אמון הציבור.

ברמה הלאומית המדיניות צריכה להיות, לפחות, מותיפה סטריאוטיפית כלפי השותפות, המותאמת בתמיהה בלתי מסותגת או בשלילה מוחלטת. אנו מציעים לפתח מדיניות אשר תתייחס באופן מבחן לשותפותם לפי התפקיד הכלכלי של השותפות (מסחר, תעשייה, שירותים, רווחה לקבוצות מיוחדות), המיקום האנוגרפי של היישוב במערכת הלאומית (אזור הביקושים או אזור הפריפריה), ומישך הזמן שבו הרשות מעורבת בשותפות (זבן קצר או זמן ארוך).

לצורך פיתוח המדיניות יוגשו קרייטריוניים שיקבעו באילו תחומיים כלכליים יש לתמוך ובאיזה אין לתמוך, באילו רשותות מקומיות במרחב הלאמי יש לתמוך ומהו משך הזמן שבו תינתן התמיכה ליישובים ולתחומי השונות. בהתאם לקריטריוניים אלה, שיטותם וגיבושים טעונים חסיבה נפרדת, תוצאות מפה של סדרי עדיפויות לאומיים ביחס לתמיכה בשותפות. מפה זו תשמש לצד המפה הקיימת, העוסקת בהקצת הקרקע ומשאבים ציבוריים על פני המרחב. שתי המפות יגדירו את דגם התמיכות בהקצתה של משאבים על פני המרחב, כאשר

האחת תתייחס להשקעות הציבוריות בלבד והשנייה תתייחס להשקעות הציבוריות בשיתוף עם המגזר הפרטי.

הចורך במנגנון הטזרה ברמה המוניציפלית ובקביעת סדר עדיפויות לאומי המתיחס לשותפותו עם המגזר הפרטי הוא חיוני לאור המעורבות הגוברת של הרשותות המקומיות בעיליות עסקיות-כלכליות בשותפות עם המגזר הפרטי, מעורבות שיש בה סיכוןים רבים וסיכוןים לא מבוטלים. בתנאים אלה יש צורך במדיניות מקומית ולאומית שתגדיל את הסיכוןים ותקטין את הסיכוןים הקיימים בשותפות.

במחקר קודם הוצעו שלושה טיפוסים עיקריים של קואליציות בין השלטון המקומי למזר שפרטיו וההתנדבותי: קואליציה בין השלטון המקומי למזר הפרט שברשותו פיתוח עירוני וככללי, קואליציה בין השלטון המקומי לאגודות התנדבותיות שענינה אספקת שירותים ושיפור איכות החיים וקואליציה בין השלטון המקומי לאגודות התנדבותיות שענינה אספקת שירותים קידום הרווחה החברתית (חסון, 1996). המחקר נושא אף ענייני ועודד לזהות תהליך פוליטי חדש שיעקו מעבר מרשות מקומיות המנהלות באופן בלעדי על ידי השלטון המקומי והמרכזי לרשות המנהלת על ידי קואליציות ממשל.

מחקר זה שונה באופיו. הוא אינו דין תיאורטי בקואליציות הממשלה אלא מנתה ניתוח אמפירית את השותפותו הכלכלית בין הרשותות המקומיות למזר הפרט בישראל. השימוש במונחים "קואליציות" ו"שותפות" הוא מכובן. המונח "קואליציות ממשיל" משמעו פוליטית, והוא מתייחס לתהליך קבלת החלטות מהותיות בנוגע לפיתוח העיר בשיתוף פעולה בין השלטון המקומי למזר הפרט (Stone, 1989). פירוש הדבר שהתהליך הדמוקרטי של בחירות נציגים לרשות המקומית על מנת לקדם תכניות ומפעלים שבבנם הציבור מעוניין מעשה פחות רלוונטי. מה שקובע הן הקואליציות הנוצרות לאחר הבחירות בין הנבחרים לבן אליטות של בעלי עסקים. קואליציות אלה מתוות את מדיניות הפיתוח, עסקות בחלוקת המשאבים ומערכות בסופה של התהליך את דמותה של העיר (ראה דין עוני בקואליציות אלה אצל חסון, 1996).

המונח "שותפות" משמעו כלכלית, והוא מצין את חיבור ההון הפרטלי ליזמות פיתוח ציבוריות על בסיס אינטראסים משותפים. באמצעות השותפות ניתן להשיג הישגים כלכליים רבים: גiros הון, יצירת מקומות עבודה לתושבי העיר והגדלת בסיס המס על ידי משicket עסקים וקבוצות אוכלסיה חזוקות.

המחקר מתחקה אחר השינויים שהחלו בשנים האחרונות היחסים בין הרשותות המקומיות למזר הפרט בישראל. מראשית שנות התשעים החלו יזמים פרטיים לגנות עניין גובר והולך בהשקעות עירוניות ואזריות. הרשותות המקומיות סיגלו אסטרטגיות כלכליות חדשות וייצרו דוגמים חדשים של שיתוף פעולה בין הון פרטי ומונייציפלי. מטרת המחקר היא לתאר ולנתה את הדוגמים של שותפות כלכליות בין הרשותות המקומיות למזר הפרט בישראל וללמוד על משמעותם העIRONיות, הכלכלית והפוליטית. השאלות המרכזיות שהבחן עוסק המחקר הן:

1. מהם הדגמים העיקריים של השותפות בין הון פרטלי למוניציפלי, ובאיו תחומיים הם נוצרו?
2. מה היא התפקיד המורחבית של השותפות, וכי怎ן השתנה אופיין לאורך זמן?
3. מי הם השותפים, ומהם האינטרסים המנחים את פעילותם?
4. כיצד פועלות השותפות מבחןת המניהגות, ומהם מאפייני חלוקת העבודה ומבנה השליטה?
5. אילו מאבקים התפתחו על רקע הקמת השותפות ומדוע?
6. מהם הסיכויים והסיכון הטמוניים בשותפות?

הנתונים על השותפות נאספו מתוך תייקי משרד הפנים והם מקיפים את רוב ההתקשרות בשותפות בין הרשויות המקומיות להון הפרטלי בישראל בסוף שנות השמונים וכלה באמצע שנות התשעים. בתיקי משרד הפנים מצוים חוות חזוי ההתקשרות בין הרשויות ליזמים, דיויני מועצת הרשות המקומית בהתקשרות, חוות דעת של שמאים על העסקות ובמקרים מסוימים חוות דעת של משפטנים. מלבד זאת כוללים התקיקים שאלוות שהעה שר הפנים בנוגע לחלק מההתקשרות, ערעוריהם של גורמים שונים על ההתקשרות וחומר ורקע על הפזיקטים. לצורך השלמה המחקר נערכו סיורים וראיונות עם בעלי תפkidim ברשויות המקומיות.

הפרק הראשון של המאמר מתראר את התפתחותה של האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות. הפרק מתראר את התהליכים הגלובליים והמקומיים שהוליכו לעלייה של אוריינטציה כלכלית ברשויות המקומיות וסוקר את השלבים בהתפתחות הגישה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל. הפרק מציג את דגמי השותפות העיקריים בין הרשויות המקומיות והמגזר הפרטלי. הפרק מציג את דגמי השותפות בין המגזר הציבורי לפטלי ומתראר באמצעות דוגמאות את הטיפוסים השונים של השותפות. הפרק שלישי מנתה את השינויים בשותפות על פני מרחב וזמן. הוא מתחקה אחר טיפוסי השותפות ומציג את הדגמים המורחבי והעתבי שלהם. הפרק הרביעי מציג את השותפים ואת האינטרסים המנחים אותם. הפרק החמישי מנתה את דפוסי המניהגות וחלוקת העבודה בתחום השותפות. הפרק השישי זו במאבקים שהתרחשו על רקע הקמת השותפות. הוא מציג התנדויות לתהליכי קבלת החלטות מצד נברים עירוניים והתנדויות מצד תושבים לפזיקטים שנוצרו במהלך השותפות. הפרק השביעי מנתה את המשמעות הכלכלית, הפוליטית והתכנונית של השותפות.

1 התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל

פרק זה מתאר את התהליכים הגלובליים והמקומיים שהשפיעו על התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות זוნ בשלבי התפתחותה של אוריינטציה זו.

תהליכי גלובליים

המעבר בכלכלה העולמית להцентр הון גמיש. הכלכלה העולמית מטאפיינט כויס בזגס ייצור חדש המכונה הцентр הון גמיש (Harvey, 1989; Storper and Scott, 1989). הגמישות מותבטאת במפעלים כלכליים המסוגלים להסתאים את עצם במתירות לביקושים ולמצבים משתנים. המפעלים הכלכליים החדשניים הם קטנים, מתחכמים, מבוססים על טכנולוגיות ייצור ושירותים גמישות ועל ארגון לא היררכי של העבודה. הם מייחסים חשיבות רבה לקשר הדוק עם השוק ולאופי המקומות: רמות השירותים, התמיכה הפוליטית-כלכלית והרכב שוק העבודה. תוכנות אלה אפשרות, ועתים אף מחייבות, מידיה גבוהה של ניידות אוגרפית על מנת לנצל הזדמנויות חדשות שנפתחות. גורם נוסף המשיע בニידות הטאגורפית היא היידה בהוצאות ההובלה. המשמעות של ייצור גמיש ונידות אוגרפית גבוהה היא שהבדלים קטנים יחסית בין מקומות, כגון: היצע עובדים, תשתיות פיסית או כלכלית, משאבים, סובסידיות והתערבות השלטון, כל אלה עשויים להשפיע במידה ובה על החלטות המיקום של הfirמה. במילוי אחריות, היימים תרים היום אחר מקומות היכולים להציג יתרונות כלכליים. בתנאים אלה מתפתחת תחרות עזה בין יישובים על מישכת ההון. הרשותות המקומיות המערבבות בתחרות מיציאות תמייצחים שונים ליזמים על מנת למשוך השקעות לעברן. הסכמי הסחר והסתורת המCASTים עתידיים להגביר את ניידות ההון ובקבוקות זאת להחריף את התחרות בין יישובים. لكن יישובים שימושיים למשך משקיעים וצרכניים נראים מחדש בתחום הארגוני ובתחום הפיתוח העירוני.

המעבר מכללה תעשייתית לככללה פוטו-תעשייתית. התחרויות על מישכת יזמים ועסקים החריפה בשל השפל הכלכלי שאליו נקלעה הכללה העולמית באמצעות שנות השבעים. היציאה מהשפכל שהחלה באמצעות שנות השבעים לותה בשינוי המבנה התעשייתי שעקרו מעבר מותעסוקה בתעשייה לתעשייה בשירותים, בעיקר בשירותים פיננסיים, בשירותי מידע ובנכסי דלא נידי. המעבר לווה באבדון מקומות עבודה ובאבלה גבוהה בעיר, והעלת את הצורך בהייערכות מחדש מבחינה כלכלית וארגונית. בעקבות המעבר גדרה חישובון של

פירמות היכולות לספק מקומות עבודה חדשים, בעיקר בתחום השירותים העסקיים ושירותי התקשרות, במקומות אלה שאבדו בתחום הייצור התעשייתי. בתנאים אלה אין הרשותות המקומיות יכולות להיות ברוניות יתר על המידה במשמעות השקעות הון, כוח המיקוח העירוני ביחס ליזמים הכלכליים נחלש, ובשל כך מתנהלת תחרות עזה בין ערים על משicketת עסקים ויוזמים.

תמורות אידאולוגיות ופוליטיות. בד בבד עם התמורות הכלכליות שהחוללו תמורה אידאולוגיות ופוליטיות רחבות היקף. ממשלות רבות אימכו מאז שנות השמונים אידאולוגיות ניאו-שמרניות, שהדגישו את עלונות הבירה החופשית ופעילות השוק החופשי על פני הכוונה והתערבות של הממשלה. הביטוי המוחשי לתמורה אידאולוגית זו היה מצויים הרוכזתת מצד הממשלה, הפרטה של תאגידים ממשלטיים, נסיגת מדיניות רווחה, הגבלת הוצאה החברתית ותמיכה גליה ב{}{
 margin-left: 2em;
}במגזר הפרט. במקומות ובאים, ובכלל זה בישראל, עודד השולטן המרכזי את השולטן המקומי לצור שותפות עם יזמים פרטיים.

תהליכיים מקומיים

הרשויות המקומיות בישראל הושפעו מהתהליכים גlobליים של שיתוף פעולה עם המgor הפרט. נטיה זו גברה בעקבות תמורות שהתחוללו במערכות היחסים בין השולטן המרכזי והמקומי בישראל ובשל שינויים בתפיסות הפוליטיות של הרשותות עצמן.

גייזל בתחום האחויות של הרשותות ללא תוספת משאים. בשנים האחרונות חל גיזול בתחום האחויות והפעילות של הרשותות המקומיות בתחום אספקת השירותים, במיוחד בתחום השירותים שבמסגרם הרשות לשמש זרוע מביצעת של השולטן המרכזי: חינוך, בריאות, רווחה, שירותים ذات וקליטת עלייה. הגיזול באחויות לא לווה בהמללה מקבלת ממשאים העומדים לשוט הרשותות המקומיות. תנאים אלה העמידו את הרשותות המקומיות במצב קשה. על רקע המזקקה התקציבית שנוצרה חל שינוי בתפיסת ראש השולטן המקומי, שעיקרו נטיה לבסס את ניהול העיר על עקרונות עסקיים ורחבות הפעולות של הרשותות מתוך אספקת השירותים בתחום הפיתוח הכלכלי.

עקבות מגבלות ארגוניות וניהוליות בפועלות הרשותות. קשיים בתחום הנהילו והארגון חיכבו את הרשותות בישראל, כמו במקרים אחרים, לפתח גישות חדשות בניהול עירוני. גישות אלה מושתתות על מעבר מביצוע עצמו לביצוע באמצעות גורמי חזק, בעיקר קבוצי שירותים ויזמים שהיו מעוניינים לצור שותפות עם הרשות. בדרך זו ניתן היה לעקוף מחסומים בירוקרטים בשרות, שמנעו תפעול יעל, גמיש ואפקטיבי של מערכות השירותים, ולהשוו בחזאות על ידי העברת ביצוע השירותים לגופים פרטיים בעלי מומחיות בתחום.

צמיחת מנהיגות חדשה ווותת בראשות המקומיות. גורם נוסף שעמד מאחוריו המעבר ליוזמות כלכליות בקרב הרשותות המקומיות היה צמיחת דור של ראשי ערים חדשים. בשנות השמונים והתשעים הופעה מנהיגות חדשה בעירייה שיראל שהתאפיינה בגישה נמרצת ויזמת בתחום הפיתוח העירוני. מנהיגות זו לא הייתה מוכנה להסתנק באספקת שירותים, והיפשה אתגרים חדשים בתחום הפיתוח העירוני. יצירת שותפות עם המgor הפרט וגיסות הון

מאפקים חדשים הם חלק מתווי ההיכר של המנהיגות החדשה. אחת הדרכים המקובלות על המנהיגות החדשה לגיוס הון היא מתן הטבות ליוזמים בענף הנדלין על ידי השבחת ערך הקולקט. בדרך זו נהגה הרים מאחורי בניית גנים יותר, ואילו הרשות הנחנית מהיטלי השבחה ומימייסי ארונות גבאים יותר. שותפות זו מתגבשת סביב אינטנס משותף לשני הצדדים, אולם אין בה מרכיבים של שיתוף פעולה בתחום התכנון, גישת ההון, הביצוע, התפעול והניהול. הניתוח בהיביר זה מתקדם דזוקא בשותפות מהסוג האחרון.

שילוב בתפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל

התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל הייתה איטית. מבחינה זו ישראל דומה יותר לבריטניה ולאורחות אירופה יותר מאשר לארכוז הברית. מוקד הפעולות הכלכלית של הרשות הוא בעיקר ניהול העיר על פי קרייטריונים עסקיים, ופחות ביוזמות ובפיתוח כלכלי משותף עם ההון הפרטי. ההון הפרטי עדין אין גורם מרכזי בפעולות המקומית, וכיום טרם הafka לאבן שואבת להון הבינלאומי. מעורבות רבה של הממשלה, מחשומים בירושטיטים והיעדר תרבות של יזומות מהווים גם כוים גורם מעכב במשיכת משקיעים פרטיים (אהרוני, 1991). השלטון המרכזי, על אף הצמצום במעורבותו, עדין מהוות גורם בעל עצמה רבה. הוא משפיע על העשיה ברשויות באמצעות מענק הייזון והעברות בתקציב הבלי רגיל של הרשות, והוא מעורב בנעשה בעיר באמצעות תאגידים ממשלתיים ועירוניים-ממשלתיים. הדבריםבולטים בעיקר בעיות הפיתוח, שתלך גזול מהן עדין סמוך על שולחן הממשלה.

מחקרדים על פיתוח כלכלי מקומי מצבעים על השכיחות הנמוכה של שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות למזר הון פרטי בישראל בשנות השמונים. במחקר חלץ שנערך על ידי פלונשטיין, גאנר-קלאוור וולף בוגזור ההתיישבותי בראשית שנות התשעים, נמצא כי השותפות בין הון פרטי לציבור מוצמצמת מאוד. החוקרים שבדקו את שיתוף הפעולה בין הון ציבורי של הסוכנות לבין הון פרטי, מצאו שותפות ספורות בתחום התעשייה, שיתוף מוגבל בתחום השירותים וחסר שיתוף בתחום התעשייה (גאנר-קלאוור וולף, 1991: 59-62). נראה כי בוגזור לשיתוף הפעולה בין הון פרטי לציבור שנוצר בעיר האמריקאית, לא משכו המפעלים הכלכליים שיזמו החברות העירונית בישראל יזמים פרטיים עד לאחרונה ולא עניינו את מערכת הבנקאות וגופים כלכליים מקומיים (ויל, 1990; פלונשטיין, 1994). שיתוף הפעולה הנפוץ בארץ הוא בין הון מוניציפלי להון ממשלתי. רוב החברות לפיתוח כלכלי מקומי הן חברות עירוניות-ממשלתיות או חברות המצוינות בעלותה של הרשות המקומית.

בשנים האחרונות, ובמיוחד מריאשית שנות התשעים, החל להסתמן שינוי במערכות היחסים בין הרשויות המקומיות למזר הון פרטי בישראל. רשותות שונות החלו ליצור שותפות עם ההון הפרטי לצורך פיתוח מרכז ערים, אזורי משרדים, פארקים לתעשייה, בתים מלון ו�នיות, אתרי נופש ופיתוח מתקני טיפול רפואיים. המעבר מהתמקדות באספהkt שירותים ליצירת שותפות כלכליות עם הון פרטי היה מודרג ונitin להבחן בו בשלבים מס'.

בשלב הראשון נעשה ניסיון לאמץ שיטות USEKIOT המקובלות על המגזר הפרטאי, ועיקר המאכז השתקע ביעול כלכלי של פעולות הרשות. הביטוי הארגוני של תהליך זה היה הקמת חברות עירוניות. החברות עירוניות הן תופעה ותיקה ברשותות המקומיות. החברות הראשונות הוקמו כבר בשנות הששים, אולם הדחיפה הגוזלה להקמתן ניתנה בשנות השמונים והתשעים בעקבות הנטייה לאמץ את שיטות העבודה של המגזר הפרטאי. בשנות 1990 פלו באוצר כ-150 חברות עירוניות, ואילו בהמשך השנים שבין 1990 ל-1995 הוכפל מספרן והגיע לכ-300.

השלב השני היה ייצור שותפות מוגבלות בין הרשות למגזר הפרטאי באמצעות מנגנון ההפרטה. ההפרטה ברשותות המקומיות התרטטה בהתקשרות חזית עם קבלנים לצורכי אספקת שירותים. בஸגורת זו הופרטו שירותיים שונים, ובעיקר שירות ניקיון ותחזוקה. מתקנים שונים שעקבו אחר תהליכי ההקמה של חברות עירוניות והפרטה ציינו, כי על אף שהרשויות המקומיות בישראל גישות USEKIOT ניהול עירוני ויעלו את פעילותן הכלכלית באמצעות ההפרטה הן לא הצליחו למשוך את המגזר הפרטאי לשיקיע בעיר. גם ההפרטה הייתה מוגבלת בהיקפה. לא הופרטו מתקנים ושירותים בשלמותם, אלא סמכויות ביצוע. האחריות הכלולת לאספקת השירות נותרה בידי הרשות (חסון, 1996).

מראשית שנות התשעים מתחילה להסתמן בעיר ישראל שלב חדש, שלב שלישי, שבינוי יוצרת שותפות USEKIOT בין רשותות מקומיות למגזר הפרטאי. שותפות זו בין השלטון המקומי והפרטאי משמעותה הצטרכות יחד של שני המגזרים לשם ביצוע מפעל או מפעלים, כאשר כל מגזר מביא עמו את משאביו (כספיים, טכנולוגיים, ביורקרטיים), החיוונים להצלחת הפרויקט.

השותפות, כפי שהבהרו פלונשטיין, גיאר-קלוזר וולף (1991), מוגדרת כבמה תכונות: השותפים פועלים כגורםים אקטיביים, מתחלקים בסיכון, מתוכונים להפיק רווחים מהשותפות, מקדמים פרזיקט כלכלי ומואגדים לצורך השותפות בגוף שלישי (חברות בת, לרבות חברות מוגנון את מקומית להן פרטאי) המהווה את השותפות. השותפות מאפשרת לשותות המקומית לגונן את מקורות גirosה הכספי. מקור אחד שעליו הסתמכו הרשות בעבר היה הלואאות מהבנקים. המצב הכלכלי של הרשותות המקומיות מגביל במידה רבה את אפשרות מוניציפליות (חפץ ושות', 1997). הדבר שנווקטו רשותות מקומיות ובות כיוון היא גirosה הון באמצעות ייצור שותפות עם המגזר הפרטאי.

2 דגמים של שותפות והשתנותם על פני מרחב וזמן

השותפות בין הרשות המקומיות למגזר הפרטני מקיימות תחומיים שונים: חידוש ופיתוח מרכז ערים, הקמת מרכזים משרדיים ושירותיים, פינוי ובינוי אורי מגוריים, פיתוח תשתיות למוגרים, הקמה, אחזקה וניהול משותף של אורי תעשייה, פיתוח מרכזי מלונות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים. פרק זה עוסק בתיאור הדגמים השונים של השותפות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטני. הפרק מציג את התחומיים השונים ומציג השותפות, מסוג את השותפות לפי דגמי ההתקשרות בין שני המגזרים, ומדגים את הטיפוסים השונים בדרך של תיאור טיפוסי השותפות.

בכל אחת מתחומי הפעולות נוצרו דגמים ארגוניים שונים של שותפות בין הרשות המקומית לבין המגזר הפרטני. בחידוש ובפיתוח מרכז ערים התבسطה השותפות על חוזה התקשרות, שבו היצט לפך כמוסד בנקאי וכורם מבצע. דגם השותפות השכיח בהקמת מרכזים הקיימים עסקות קומביינציה. פינוי ובינוי של אורי מגוריים התבסס על התקשרות חזית בין שני הצדדים תוך השבחת ערך הקרקע. השותפות בפיתוח תשתיות מגוריים התבסס על הסדרי התקשרות שבהם ויתר הרשות המקומית על חלק מהאגוזות וההיטלים שהווים נדרש לשלם תמורה פיתוח התשתיות על ידי החיים.

שותפות הדוקות נוצרו בין הרשות המקומיות לבין המגזר הפרטני לצורך הקמה, פיתוח, ניהול ואחזקאה של אורי תעשייה ומלונות. במשמעות שותפות אלה הוקמו חברות בת משותפות לחברת הכלכלית שבשליטת הרשות המקומית ולימן תוך התחלקות בהן המניות והנכסים בהנחלת החברה. החברה הכלכלית שמרה בידה מנויות בכורה (מניות זהב) שאפשרה לה זכות וטו בנושאים שעניינים איכות הسابכה. דגם נוסף של שותפות שנוצר בתחום ההקמה, הפיתוח, ניהול ואחזקאה של מפעלי מים וביוב מעון במנון זיכיון ליום לפיקד זמן קבוע לטיהור השפכים. במוגמות זו בונה היזם על חשבונו את מכון הטיהור, מפעל אותו למשך תקופה מסוימת ומעבירו בתום התקופה לרשות המקומית. לוח 1 מציג את תחומי הפעולה השונים של השותפות ואת דגם השותפות.

לוח 1: שותפות בין הון פרטוי לרשויות המקומיות לפי תחומי פעולה מוגם השותפות

דמות השותפות	תחום הפעלה
<ul style="list-style-type: none"> • חזזה התקשרות: הסכם קבלי לצורך גiros הון וביצוע עבזה, שבו היזם מתפרק כמושד בנקאי • עסקות קומביינציה (עסקות אחויזים) • חזזה התקשרות בין יזמים, הרשות המקומית והותשבים ומונע תמריך ליזם באמצעות השבחת ערך הקרקע • הסדר התקוזות בין הרשות ליזם: הרשות מוותרת על גביית אגרות והיטלי פיתוח מהיזם תמורת פיתוח התשתיית על ידי היזם • חברה משותפת: חברה בת שבה הון המניות והחברים בDIRECTORיו מתחלקים בין שני הצדדים • מונע זיכיון ליזם פרטיא לפרק זמן קצר לטיהור שפכים התמורה הקמת המכון ותפעלו 	<ul style="list-style-type: none"> • חידוש ופיתוח מרכזי ערים • הקמת מרכזי משרדים ושירותים • פינוי ובינוי אזרחי מגוונים • פיתוח תשתיות למגוונים • הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזרחי תעשייה • הקמת מפעלי תיירות ו衲ש והפעלתם • הקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים

השותפות בפיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומשחרר

השותפות בפיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומשחרר היא סוג מיוחד של שותפות, המוגדרת לא רק במונחים כלכליים של גiros הון והשותה רוחה, אלא גם במונחים פוליטיים של שימוש יעדים ציבוריים (עירוניים וחברתיים) כפי שהם נטפים על ידי נבחרי הרשות המקומית. בשותפות זו מגייסט הרשות את ההון הנדרש לשם מימוש מדיניות פיתוח עירונית במונחים מודרניים, והיזם פועל גם כקבלה מבצע הממש את תכניות הרשות המקומית. דוגם השותפות מבוסס על התקשרות חזיות בין הרשות ליזם. הרשות מספקת את הקרקע ואת התכניות, והיזם מספק את ההון הנדרש למימוש הפזוקט ופועל כקבלה מבצע. מנוקדת הראות של הרשות שותפות זו מושתתת על גiros הון על מנת למשיע יעד ציבורי.

דוגם נוסף של התקשרות לצורך פיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומשחרר מושתת על עסקות קומביינציה. אלו הן עסקות אחויזים שבין הרשות המקומית מעבירה ליזם את הקרקע, היזם מפתח ובונה, והרשות מקבלת אחויזים מהשחתה המבונה. ערך השחתה המבונה

שווה לערך הקרקע על פי אומדן שוויה לפני הפיתוח או אף עולה עליו. (ערך השטח המבוניה קבוע על פי אומדן שמאית מקרקעין לאחר פיתוח המקרקעין ובהתאם לתכנית בניין ערים שתחול על השיטה), להלן דוגמאות מספר לשותפות בפיתוח מרכזי ערים ובהקמת משרדים ושירותים מסחריים.

פרויקט "מרכז השלום" בתל אביב-יפו

בשנת 1984 נס חגיון יובל ה-75 לעיריית תל אביב-יפו פונה לראש העירייה, שלמה להט בהצעה לזמן מה להתחזות על הקמת מרכז עסקים גדול בעיר שיושא את השם "מרכז השלום". הקמת המרכז נועדה להציג את מרכז העיר מזרחה ולמקומו בצפון מזרח בסמכות לדשת הזדקרים הראשיות המוליכות מירושלים למטרופולין בתל אביב. בפניהם לזמן מה אמר ראש העירייה שהמדובר עדיף להיותו: "פרויקט יוקרה של העיר ולהניף את דגל הצליפותה לעידן מרכזי העסקים והגדלים והמודרניים" Shalom Center, Tel Aviv (1984).

לצורך הקמת המרכז יעדה עיריית תל אביב-יפו כ-34,000 מ"ר הנמצאים בבעלותה. החלקה מצויה במיקום מרכזי בין נתיבי איילון בDIR צפון תקווה במערב. ביזמת החברה העירונית "עזרה וביצור" ומנהלה ליאור דושינץקי, פרטינה העירייה ביוני 1988 מכח לפיתוח מתחם "מרכז השלום".

על פי ההצעה שנחתם בין העירייה לחברת "קניית השלום בע"מ", התהייה העירייה להחכיר ליחס (לתקופה של 200 שנה) מגש בשטח כ-33,500 מ"ר, ששווינו מוערך בין 40-50 מיליון דולר, ובתמורה התהווים היזם לבנות את מגדלי המשדרים, את שטחי המטה ו את מגרש החנייה. על פי התוכנית, שהוכנה על ידי האדריכל אליע נטעיה, יהיו במרכז השלום שלושה מגדלי משרדים בגובה של 40 קומות. האדריכל בחר לנצל את המגדלים בצורות הקלאסיות של משולש, ربונן ועיגול במקצת בנייני מגורים. שלוש צורות גיאומטריות אלה משקפות, לדעתו עטיה, את ההפחות של האדריכלות המודרנית: הסגנון הבינלאומי והבאוהאוס. ברמה המופשטת יותר החיבור בין צורות גיאומטריות שונות יוצר, לדעתו, דיאלוג, המЄט את ההיבשות בין הצדדים השוניים, ואת הדרך שלום מוביל לפגוע באוטונומיה של כל אחת מהן. השיטה הבניי ייקיף כ-100 אלף מ"ר בני ברוטון, ויכלול שטח מטהורי ומגרש חניה ל-3,000 כלי רכב. על פי אומדן אמורה חברת "קניית השלום בע"מ" לחשיקן כבע מיליאד דולר. החברה אמורה להקים חברת אוחקה אשר תנהל ותזקיק את המתחם.

"מרכז השלום" אמור לאפשר לעירייה לפנות משרדים מאוזורי מגורים ומבתי מגורים בעיר. בתנאי לפיתוח המרכז נקבע כי היזם ישלים את הפיתוח הטכני בקורבת המרכז, לדבות שיפור תנוצת הולכי הרגל ברחובות הסמכים, הרחבות גשרים קיימים והקמת גשרים חדשים להולכי רגל, וקשר לרשת הפרטרים.

כיכר העירייה בירושלים

במשך שנים היו האגפים השוניים של עיריית ירושלים ממוקמים במבנהו המקורי ובבנין חדש. המשדים הראשיים של העירייה שכנו במבנה מיושן בקצת רחוב יפו. הקמת מבנה העירייה וכיכר העירייה אפשרה לרכם את אגפי העירייה במקום אחד וליצור בית עירייה וכיכר עירייה חדשה כיה לבירת מדינת ישראל.

התכנית, שבינתיים הושלמה, נועדה לחדש ולשקם את מתחם בית העירייה. היא כללה חיזוק ושיקום של גדרה מבנים קיימים, שטוח הרצפות שלם כ-15,000 מ"ר, ובינויים ביזת העירייה הישן. עוד בכלל התכנית בנייה של 15,000 מ"ר של מושדים חדשים, 3,000 מ"ר של שימושים מודרניים, ובינויים בנק, סניף דואר, בית קפה, מסעדות וחנויות שונות. כמו כן תוכנן מגרש חניה ל-500 מכוניות בשטח של 16,000 מ"ר. בתכנית כלל גם פיתוח השטח שבין הבניינים וஸביבם ובו שפה פתוחה, מעברים להלכי גלגל וכיכר עירייה בשטח של 12,000 מ"ר שיונמה לתערוכות, כינוסים וירידים.

בפרויקט כיכר העירייה בירושלם התחייב החם, חברת רון אינג'ינירינג בע"מ, שהיא חברה בת של חברת אולימפיה אנד יווק בעלות האחים רייכמן, לתאם את התכנון הארכיטקטוני והפונקציוני של הפרויקט, לשכור ולהנטיק מתקנים מומחיהם, ולהתאשר עם קבלנים ולגרום לבניית הפרויקט. החם גם התחייב להשיקע בתכנון הפרויקט ובבנייה סכום של שלושים מיליון דולר, ולבצע את הפרויקט על בסיס של עלות, כולל ביצוע במחירים שלא יותר וחצי השנה. העירייה התחייב להעמיד לדורש תקיעת את הקרקע, ולהשיקע מכפפה בפיתוח הפרויקט לאחר שהחברה היהמתה תקיעת שלושים מיליון דולר. כמו כן התחייבה העירייה להחויר את ההשיקעה לחברה היהמתה בדרך של תשלום דמי שכירות חדשות על ידי העירייה. בהישוב של דמי השכירות והסכם שהסכם שהעירייה תשלם לא עולה על הסכום שהחברה היהמתה הייתה מקבלת לו הלותה את הסכם לעירייה בריבית של אען ליבור (הריבית הבין-בנאיית שנקבעת בסטייה של לונדון) ועוד 1.5 אחוזים, בצווף של דמי ניהול פרויקט בסך של 2.25 אחוזים. קון ההשיקעה והוחרם בחשлом אחד בתום שנים טמיון הפרויקט, וכן גם תיתם תקופת האשכירות. פירוש ההסכם בין עיריית ירושלים ליום הוא שיזם, ככלומר, חברת הבת של אולימפיה אנד יווק, תפקד גם כמוסד בנקאי, שהעמיד לשות עיריית ירושלים הלואה בתנאים נוחים לצורך הקמת בית עירייה, וגם קבלן ביצוע של הפרויקט.

"מרכז ד"ל" בראשון לציון"

מאז דאסית שנות התשעים נוצר המרכז ההיסטורי של העירראשון לציון, שבו שכנה המושבה הווותיקה, והלין של חידוש. מטרת החידוש היא לשנות את פני המרכז הווותיק ולהופכו למרכז עירוני תוסס. בלב האזור המתוחדש, שמכונה על ידי הפליטים והמתכנים בשם "לב העיר", מצוי פרויקט ד"ל (ניש זלמן דוד לבונטין, ממייסדי המושבה). פרויקט ד"ל מופחת בשותפות בין הרשות המקומית לבין חברה פרטית.

הפרויקט נמצא מבודד לגן העיר, והוא מחבר את מדרחוב רוטשילד עם היקב. קרוב למחצית מצוים אתרים היסטוריים של המושבה: מגדל המים, באר המושבה, אורות הבדון ובית יעקב קנו. המתחם ששטחו כ-18 דונם נמצא בבעלויות עיריות ראשונות ציון.

בפרויקט יהיו שישה מרכיבים: מבנה פינתי למסחר ולמגורים, מבנה נגול למסחר ולמגורים, מבנה בית הנם הוותיק שיעבור שיפוץ, מבנה חדש לעירייה ובו גם שטח למשרדים ציבוריים, כיכר וחניון תחת-קרקעי. הבניינים המשוחרים יהיו בני קומות. החיפוי על הבניה יהיה באבן טרורטין ובאבן ישראלי, במטרה לחכיר את הבניה באבן כורכר במושבה לשעבר. כמו כן יפותחו מדרחוב, מעבר להולכי רגל וכיכרות מרצפות שיקשרו את הולכי הרגל עם הבניינים הנבנים במסגרת הפרויקט.

בשנת 1992 יצאה עירית דאשון לציון מכח לפיתוח מתחם דיל. השותפות שהוזענה התרטטה על עסקת קומביינציה בין העירייה לים. מכח זכתה התאגודת שהורכבה מכמה צמים פרטימ: בי. אס. השקעות דיל בע"מ, אשטרוס נכסים בע"מ ומילט בע"מ. על פי העסקה שנחתמה התחייב חיזם לבנות נבעור העירייה את בית העירייה בשטח כולל של 6,718 מ"ר, להקים עבורה מרתפים וחניונים, לבצען עבודות פיוותה, להרחיב ולשפוך את בית הנם ולבנות את בית העירייה. כמו כן התחייב חיזם לשלם לעירייה סכום של 5,850,000 דולר.

בתמורה התחייבה העירייה להעביר לחיזם גם תום הפיתוח את הבעלות בחילק מהקרקע המתייחס לבית הפינתי ולቤת הנגול יקיים לעצמו. העירייה התחייבה לחכיר לחיזם שטח מהחורי בית העירייה שעליו יקיים החיזם לניצמו בניין משרדים צמוד לבית העירייה. כמו כן התחייבה העירייה לחכיר לחיזם חלק מהמלטים לצורך תפעול כתניוני לשימוש הציבור.

סך כל העלות של הפרויקט נמדד בכ-50 מיליון דולר וסר ההכנות והוצאות נמדד בכ-57 מיליון דולר. הרווח ההוויל של חיזם הוא כ-14 אחוז. הרווח של העירייה, המוחשב על פי הפרער בין שווי זכויות המזוקען ובין שווי השטח הבני, הוא 2.5 מיליון דולר.

פיתוח מבני משרדים ומסחר ברמת גן

במחצית הראשונה של שנות החמשים יצאה עירית רמת גן שותפות מס'ר עם חברות פרטימ לזמן שטחי משודדים בקרבת המנייל העיר. השותפות התרטטה על עסקות קומביינציה, שבחן העבירה הרשות לחיזם שטחים הנמצאים בבעלותה, ובתמורה בונה חיזם על השטח שהעביר אלוי והשביר לידי הרשות המקומית שטח מבונה בשיעור מוגדר משורי הנכס. לדוגמה, באחת העסקות היה שורי הנכס המבונה 11,181,400, שווי הנכסים שהועברו לעירייה היה 2,639,800 דולר. שיינור הקומביינציה לעסקה היה לפינך 23.6 אחוז. סך העלות לחיזם בעסקה היה 7,118,000 דולר, שווי המבנים שנוצר בידי חיזם 8,541,600 דולר. הרווח של חיזם היה 1,423,600 דולר רוח שאל 20 אחוז.

בעסקות קומבינציה אחרות העירייה רמת גן ליזמים פרטיים חלק מחלוקת שבבעלותה ברוחבות אבא הל סילבר ואטרקצי. בתמורה התהוו הבנים לבנות מבני משדים ובני דירות ולהניר חלק מהשוחטים הבנים לשות העירייה. באופן זה קיבלת העירייה לשותה שטחי משדים, שטחי מסחר, שטחי אסנה, שטחים למתקנים טכניים, חניות, מספר דירות ומבנה ספירה.

מתחם הסיטי באשדוד

מתחם הסיטי באשדוד עתיד להיות את הלב המתחרי והאזרחי של העיר. המתחם ממוקם בין הרובעים הבנים בצפון העיר לבין הרובעים החדשניים שבדרום על שטח פנווי המקשר בין שני חלקי העיר. עיריות אשדוד, שרצה למשוך הון לפיתוח מרכז העיר, יצאה בראשית שנות התשעים מכח שלווין יונברן שני מגרשים בשטח כולל של 29,500 מ"ר ליזם תמורה פיתוח בנייני משדים בשטח של 45,800 מ"ר, בנייני מגורים בשטח של 74,500 מ"ר, שטחי מסחר בשטח של 120,900 מ"ר, בנייני ציבור בשטח של 22,000 מ"ר וכן שטחי ציבור וחניה. כמו כן נקבע מכח כי כחלק מהעסקה יבנה היזם עבור העירייה את בית העירייה החדש בשטח של 16,200 מ"ר.

השותפות הפינוי ובינוי

השותפות הפינוי ובינוי מבוססת על גישת הון פרטי לצורכי שיקום עירוני באמצעות מותן תמיכים ליוזמות על ידי השבחת ערך הקרקע (כלומר, הגדלת אחוזי הבניה). תהליכי הפינוי והבנייה מושתתים על שותפות לא רק בין היזם לרשות אלא גם בין היזם לתושבים. בשותפות זו התושבים מתחייבים להפנות תמורה **פייצי מוסכט** המשולם על ידי היזם. להלן דוגמה לשותפות בתחום הפינוי והבנייה של אזורי מגורים.

שכונות גבעת עמל א' בתל אביב-יפו: פינוי ובינוי

תופעה דומה בערים שאזורי הביקוש היא שותפות בין הרשות המקומית לבין זמינים פרטיים בתחום הפינוי והבנייה של אזורי מגורים. החלטה בתחום זה הייתה עיריית תל אביב שיצרה שותפות עם ים פרטי לפינוי ובינוי אזור גבעת עמל א'. גבעת עמל א', המזוהה במקומם שבו שכן עד שנת 1948 חכפר העברי ג'מוסין, היא דוגמה לשותפות בין עיריית תל אביב ובין ים פרטי לפינוי ובינוי של אזור מרכז עיריה. השכונה, שבתיה רעועים ומחנדיים, ממוקמת במרכז תל אביב, סמוך לכיכר המדינה. תושבי השכונה הגיעו בשלתי מלחמת השחרור לאזור חכפר ג'מוסין כפליטים מאזורי הספר של תל אביב דאז. הם השתקעו במקומות באופן בלתי מתוכנן, ובמשך שנים טרבו לחתונות. כיום מתגדרות בגבעת עמל א' כמו מהפחות על קרקע שבבעלות מינהל מקומני ישראל והעירייה.

כל ניסיונות השיקום שנעשו במשך השנים נכשלו. יהomat השיקום האחורה יצאה מהעירייה ומהתושביים. התושבים הקימו נומה בשם "גבעת עמל", ובתיואום נם

העירייה התקשרו עם ימים לצורך התפנות. הים, אלף אקיורב, שמנוחמותו לצורך פינוי ובינוי המתחם אושרה על ידי העירייה, פתח במיר'im עם המשתכנים בוגמה לפונומם. הוא החל בפניו תוך פיצויו הטעב מוגמה להציג את הקרקע ולבנות עלייה בצליפות גבוהה. במקביל חתמו הים ועיריית תל אביב על עסקת קומביינציה, שלפיה ירכוש הים את הקרקע מהעירייה כשהיא תפוסה על ידי מבנים ומושבות, יפנה את המשפחות על השבומו ויקבל זכויות בנייה שיאפשרו לו לבנות 4 מגדלי מגורים בני 15-30 קומות, וביהם 350 יחידות דיור. מחיר הקרקע נקבע ל-12,830,000 דולר. עד שנת 1995 פינה הים כ-80 משפחות שחן 75 אחוז מכל המשפחות המתגוררות באתר, אך טרם התחיל את הבניה. העיכוב בבניה נבע מגורמים מסווג, ובכללם היינדר תכנית בניין ערים מאושרת לפרויקט. בהיעדר תכנית אין משוד הפנים יכול לאשר את עסקת המכירה כפי שבוצעה על ידי עיריית תל אביב והים.

השאלה הנשאלת היא האם הפינוי והבנייה השתלמו מבחינה כלכלית בעסקה זו. כאמור ממשלי העיריך בשנת 1992 כי שווי הקרקע בתחום גבעות עמל א' נע בין 38.1 ל-42.4-5 מיליאון דולר. אומדן עלות הפיזיים שישלים אקיורב עד תום תחיליך הפינוי מוערך ב-25-25.5 מיליאון דולר. מכאו שוויו הקרקע לאחר ניכוי עלות הפיזי הוא בגבולות 17.4-13.1.5 מיליאון דולר. על פי החחנה שנחתם בין הים לעתידה העירייה קיבל 12.83 מיליאון דולר. פירוש הדבר כי בהנחה שסכום הפיזיים לא יעלה על 25 מיליאון דולר, קיבל הים את הקרקע בערך הנופל במקצת מערכה במחידי השוק. הסיבה לנוכחות העירייה למוכר את הקרקע במחירות הנמוך משוויה הריאלי היא הימצאותו של משפחות באתר שאין מאפשרות לעירייה למשם את נסתייה באזורה.

שותפות בפיתוח תשתיות למגורים

השותפות בפיתוח תשתיות למגורים מבוססת על **הסדר התקנות** בין הרשות המקומית ליזם. הרשות מוטרנת על גבייה אגרות והיטלי פיתוח מוהים (שהיו צריכים להיות משלימים על פי חוק עבור פיתוח התשתיות לרשות המקומית) ובתמורה מפתח היזם על חשבונו את התשתיות. להלן דוגמאות בפיתוח תשתיות למגורים.

שותפות בפיתוח תשתיות למגורים בבית דגן

הסדר התקנות רבים נחתמו במקומות שונים בארץ. על מנת להציג את אופי ההסדר נחרחה עסקה מהישוב בית דגן. בשנים 1991 ו-1994 נוצרו שותפות מסווג בין המונצחה המקומית בית דגן לבין ימים פרטיזס לצורך פיתוח תשתיות של שתי שכונות מגורים בתחום המועצה. שכונות אלה, המונות 400 יחידות דיור, מיזומות לוגות צניריים ולמפניים. המונצחה התקשתה לבצע את עבודות הפיתוח בכוחות עצמה בשלוש סיבות: (א) תנאי הפקדה של הוועדה המחוקקת קבע שביבוע התשתיות יעשה על ידי הקבלן שיכה במכה. (ב) עלות הפיתוח לשתי התכניות הסתכמה בכ-20 מיליון

ש"ה, שהו מNUMBER ליכולתה הכספיות של הרשות המקומית. כפי שכתב דاش מועצת בית דין: "סבירו זה הוא סכום עתק למונצחה קטנה כשלנו, כאשר מדובר פה למונצחה בבנייה שתכפיל את היישוב, וב>Show מקרה אין המונצחה יכולה לבצע עבודות בסדר גדול כה, כאשר כרכיבים בה גם השתפות עצמית הרבה ובה במימון, וגם מימון בגיןים חלקן הנותר של החוצה שאמור להתקבל מагירות פיתוח" (מכتب רשות המונצחה א. דזון למונצחה על המכח א. לוי, 3.4.95). (ג) חוקי נדר בלתי מעודכנים של הרשות המקומית. כפי שהבהיר רשות הרשות: "בכל מקרה, אין באגרת הפיתוח כדי למן חלק מושמעותי מהחוצה הנ"ל".

הסיבה השלישית, חוקי נדר בלתי מעודכנים, מניצה על יכולתה הגדלה של המונצחה המקומית בית דין להתמוך עם בעיית הפיתוח של התשתיות בסוגרת חוקי הנדר הקיימים. סביר להניח כי הרים יגבה את מלאה השקעות לפיתוח התשתיות מהדיירים, שהם במקרה זה זוגות צעירים ומפוניים. אם אכן הרשות המקומית והרים פועלם באופן רצינני ומתמחרים בהתאם למחייב השוק, ייכללו הוצאות הפיתוח במחייר הדירה, והציג ישלם את מלאה עלות הפיתוח לרים. בתמורה יקבל הדיר את מלאה השירותים לפי המפורט בתכנית בניין העיה, תוך פיקוח של הרשות על התקן ועל מועד השלמת הפיתוח.

ההפרש בין אומדן עלות הפיתוח במתחלמים הבנינים על ידי הרים ובין אומדן אגרות הפיתוח העשויות להיגבות על ידי המונצחה המקומית ועלות ביצוע הפיתוח על ידי המונצחה, הוערך על ידי חשב ששכרה הרשות כדלקמן: 6,430,000 ש"ח בשכונה אחת ועוד 2,750,000 ש"ח בשכונה שנייה. במלils אחרות, לו הייתה הרשות מבצעת את הפיתוח בעצמה בסוגרת חוקי הנדר של פיפויים נעשה התחשיב, היה עליה להוציא על אגרות הפיתוח סכום נוסף של כ-9 מיליון ש"ח. במלils אחרות, הסדר ההתקשרות אפשר למומצת בית דין לחסוך כ-9 מיליון ש"ח ולזרז את הקמתן של שתי שכונות.

שותפות בפיתוח אורי תעשייה

השותפות בפיתוח אורי תעשייה מייצגת טיפול חזוק ביוטר של שותפות. היא מתבטאת בכך שני הצדדים מקיימים חברה משותפת ונוטלים חלק בהקמה, באחזקה ובניהול השוטף של אורי התעשייה ושל מפעלי התעשייה והנופש. להלן דוגמה לשותפות בפיתוח פרויקט תעשייה.

שותפות בפיתוח פרויקט תעשייה במונצחה האורית משבב

במושצת האורית משבב מצויים עשרים ותשעה יישובים המהווים קהילה חדשה ונובעתת מבחינה כלכלית. יישובי המונצחה מיחסים חשיבות רבה לאטפקת שירותי חברה, לפיתוח תרבות פנאי ולפיתוח כלכלי הנשען על המגזר הפרטי. אורי התעשייה שעדיו שבתחומי המונצחה האורית מספק תעסוקה לתושבי המונצחה ולתושבי דשויות מקומיות אחרות.

על מנת לשרת את כל אוכלוסיית המפעלים באזורי התעשייה תזרין ימה החברה הכלכלית למשגב את הקmeno של פארק 300 על שטח של 52 דונם, ופנלה לגיוס הון פרטי להקמת הפארק. על פי התכנית של החברה הכלכלית למשגב יפותח הפארק כקמפוס ובו תעשייות קלות ונקיות, שירותים עסקיים, מושדים, חמולות טכנולוגיות, מרכז לטיפוח צמחות, כמו כן יכיל הפארק שירותי חברה ורווחה לכל אזור התעשייה תזרין שיובילו קפיטליה, חדר אוכל, מרכז בריאות, מרכז רפואי, מרכז תצוגה והדרכה ומרכז יידידים ואמניות.

לצורך גiros הון להקמת פארק התעשייה החברה הכלכלית למשגב (שהיא בשליטה המלאה של המועצה) בשנת 1994 עם תאגיד פרטי אי. אם. אם. אין ייחודה ופירות, הנמצא בשלית חברת ח. מր תעשייות בע"מ, וייסדה יחד אותו חברה בת משותפת, "פארק תעשייות משגב". החברה המשותפת תפחה את פארק התעשייה ותפעל למשיכת ימים פרטיטים להקים מפעלים באזורי הפארק. מי שיקימו את מפעלים באזורי הפארק יהנו ממרכז טיפוח ליזמים, מותשתיות באזורי התעשייה לרבות מרכנת וקשוב לעסקים ומשירות חברה ורווחה. כמו כן תעמוד לדרשות הזמן מערכת השירותים המוניציפליים המפותחת באזורי.

השותפות בפיתוח מפעלי תיירות ונופש

סוגי השותפות בפיתוח מפעלי תיירות ונופש הם מגוונים: החל מהתקשרות חזית וsecs קיבלני לצורך פיתוח פרויקט וכלה בהקמת חברה משותפת להפעלת שירותי תיירות ונופש. להלן דוגמאות לשותפות בתחום התיירות, הקיט והנופש.

שותפות בתחום התיירות, הקיט והנופש

הקמת מרינה ופיתוח עירוף המרינה באשקלון: באמצעות שנות השמונים הגתה עיריית אשקלון את הרעיון של הקמת מרינה בחוף ימה של העיר. הקמת המרינה נועדה לתת תנופה לפיתוח העיר בתחום התיירות, הכלכללה, הבינוי והתעסוקה. בתחילת שנות 1987 אישר שר הפנים את הקמת המרינה. לקרהת ההתקשרות עם ים פרטי לצורך הקמת המרינה והקשרה החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ, שהיא בבעלותה המלאה של העירייה, עם חברה הנדסית המתמחה בתחום הנדסה ימית, זו הכינה את תכניות המרינה. על יסוד התכנית יצאה החברה הכלכלית במקוח להקמת המרינה.

בשנת 1991 חתמה עיריית אשקלון באמצעות החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ חוזה עם חברה פרטית "מרינה אשקלון בע"מ" (שהבולטים מבין שותפיה הם האחים עופר), לצורך הקמת מרינה ועירוף המרינה. מועצת העירייה הסמיקה את החברה לתכנן, להקים ולנהל את המרינה ובכלל זה השטחים שבבעלותה בעירייה שבבעלות המרינה. בחוזה ההתקשרות של העירייה עם החברה הפרטית שני הסכמים העיקריים:

(א) הסכם קובלני לביצוע. על פי הסכם זה התחייבת החברה הפרטית להקים את המרינה ולפעול לשם כך כקובלן ביצוע של העירייה. במסגרת התחייבות זו התחייב החיזם לבנות מנגנון הכלולות שני שובר גלים: שובר גלים ראשי באורך 767 מ' ובגובה של 4.5 מ' מעל פני המים ושובר גלים משני באורך של 305 מ' ובגובה 4 מ' מעל פני המים. שני השוברים יוצרם שטח מים מוגן של כ-90 דונם ובו כ-600 מקומות עגינה. החיזם והתקיבב ליבש שטחים: 75 דונם שטחימי שיי שיבוש, המוניינים לשירותים ציבוריים, לשירותי מרינה ולשירותי מלונות, לנופש ולמסחר. החיזם התקיבב גם לפתח את שופף המרינה ובו שטחי יבשה ממורח למರינה. שטחים אלה, כ-500 דונם, הם ברובם בבעלות העירייה, והקלם בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, והם מيونדים למליונות, לנופש ולמסחר.

(ב) הסכם חמי לפיתוח, למכירה ולהחכרת השטח. בשל האופי המורכב של הפרויקט וההשלכות הכלכליות הנובעות ממנו ההתקשרות בין העירייה והחברה הכלכלית לבין החיזם לא הייתה במסגרת הסכם קובלני, אלא במסגרת פרויקט חמי (מעין עסקת קומביינציה). ככלומר במקומו לשלים תשלוט כספי עבור בעלות שהקובלן מבצע, במקובל בהסכם קובלני, קיבל החיזם בפרויקט חמי של המרינה זכויות במקרקען עם זכויות בנייה עליון. על פי ההסכם קיבל החיזם הפטרי זכויות בנייה בשטח של 162,000 מ"ר בעורף המרינה ועוד 40,000 מ"ר בשטחים המזובכים. החיזם התקיבב להקים בשטחים שקיבל מבנים למיניהם המרינה, לאחסנה ולאזקה. בנוסף תבנה לנצמה החברה הפרטית של החיזם אזור מסחרי בהיקף של 10,000 מ"ר ואזור מלונות בשטח של 40,000 מ"ר. התפנוול של השטחים הממוחריים יעשה על ידי החברה הפרטית, המרינה נחנכה בקיין 1995.

הפעלת קובי שיט תיירותיים בים המלח: המועצה האזורית תמר והחברה הכלכלית "חבל ים המלח" שבשליטת המועצה התקשו בחחה עם חברת פרטיט "א. ד. מ. ים המלח בע"מ" לצורך הקמת חברה משותפת: "חברת שיט ותיירות בים המלח". מטרת החברה המשותפת היא הפעלת קובי שיט תיירותיים בים המלח תוך כדי בילוי על הספינות.

גם המועצה האזורית מגילות יצורה שותפות עם ים פרטיט לצורך הקמת פרויקט שיט ותיירות: "פרויקט ספינה האהבה". הפרויקט יפעיל ספינה בעלת יכולת נשיאה של 50 איש, אשר תסייע נסעים לאורק אטרים המצוים לאורק חוף ים המלח. בשלב הראשון תופעל ספינה אחת וויקמו שני מנגנים בחוף אטרקציה ובחוף מצפה שלם. על פי התוכנית תוכם מאוחר יותר עד מנגנה לחוף הירדן.

פרויקט "צומת הערבה": בשנת 1994 חתמו החברה הכלכלית "חבל ים המלח" שבשליטת המועצה האזורית תמר, הטוכנות היהודית לא"י וכמה תושבים של המועצה האזורית תמר בחחה עם חברת "נצח בע"מ" וחברת "שיכון בווע בע"מ" (מקבוצת אגד) לצורך הקמת פרויקט "צומת הערבה". הפרויקט יכול מסעדות, שירותים Drk לתחרורה, שירותי אירוח, שירותי מסחר ותיירות ופונדק דרכיס בעין תמר נעל שטח של 2,200 מ"ר.

לצורך הקמתה הפרויקט הוקמה חברת בת משותפת "חברת צומת הערבה בע"מ", שגמ
תפעיל ותנהל את הפרויקט לאחר הקמתו.

פיתוח פרויקט תיירות ושירותים באילת: בשנת 1991 הקימה עיריית אילת והחברה
הכלכלית לאילת (חכ"א) יחד עם החברה הפרטית להשקעות "בושר בע"מ" חברת
משותפת לצורך פיתוח הכולל חניון, מלון, חנותן דלק, מוסכים, מסנדה, מדונגן,
כבישי גישה ובכישים פנימיים. "חברת בושר בע"מ" נמצאת בשליטה מלאה של יוסף
בוכמן, משקיע חוץ המתחום הנדיל". ההתקשרות עם הזמן נזקקה בחחה
שנחתם בין הצדדים באופן הבא: "הואיל ואילו בידי חכ"א האמצעים הכספיים והדרושים
לצורך הקמת הפרויקט והואיל ולמשך/am האמצעים הכספיים, הדעת והניסיונו הדורשים
לצורך הקמת הפרויקט".

משמעותו של הזמן הפרטוי היו הזרוחים במתחן שירות חניה לכלבי הרכב המיובאים דרך
נמל אילת. הזמן רצה להעתיק את שירותיה החנייה משטה הנמל לחניונים, שנבנה עכברם
באזור אחר. עיריית אילת שאפה להתקשר עם הזמן גל מנת לגיס התפקיד ועל
מנת להיכנס לשותפות כלכלית שנארתה מטבחה. העירייה גם רצתה לשחרר שטחים
בעלי ערך למטרות נופש ותיירות: הקמת בתים מלון ושיירות תיירות. לפיכך הייתה
עיריית אילת מוכנה להקנות ליום את הזכות לתשתתיף חניה בחניונים שיוקמו
ובתנאי שתהיה שותפה לחברה. העסקה נחתמה בין העירייה לבין הזמן באמצעות
החברה הכלכלית אילת (חכ"א). הנמצאת בבעלותה ובשליטתה של עיריית אילת.
חכ"א יזמה את הקמת הפרויקט על שטח של 232,300 מ"ר המצו依 בבעלות מינהל
קרקעי ישראל.

ההתקשרות כללת אופציית ביטול שאמרה כי אם תוך שנה ממועד קבלת אישור שר
 הפנים, החברה לא הגיעו לידי הסכם עם כל היבואים המיובאים וכך דרך נמל אילת
לצורך העברת מהסני הערובה לרכב לשטח הפרויקט, תעוטל ההתקשרות.

שותפות בפיתוח מפעלי ביוב ומים

השותפות בתחום פיתוח מפעלי ביוב ומים היא התחום שבה הרשות מזירה את הביב
למפעלי הטיפול בשפכים ומשלמת עטור הטיהור. בתמורה מקיים הזמן את המפעל ומקבל זיון
על הפעלו לתקופה מוגדרת. להלן דוגמה לשותפות בתחום הטיפול בשפכים.

שותפות בתחום הטיפול בשפכים בנתניה

עיריית נתניה הייתה החלוצה בפיתוח תאגיד של מים וביוב ובהקמה של מוכן לטיהור
שפכים באמצעות צם פרט שנבחר במכח פומבי. העירייה הקדימה בפועל את
הממשלה וייצרה שותפות עד לפניה שסוכמו תנאי האשראי ולפניה שהחוק עבר בכנסת. אף
על פי שהתחילה לפני חקיקת החוק זכתה העירייה לתמיכה מצד משרד הפנים ומשר
האוצר.

בשנת 1993 הקימה העירייה את חברת "מי נתניה" לצורך תכנון, הקמה ופיתוח של מערכת המים והביוב. על החברה הוטל לנוהל ולתוחק את משק המים, לספק מים לכל הציבורים, לסלך את השפכים, לפתח על המשרכות, לבנות תשומותם בגין אספקת המים ויפויו השפכית. על החברה הוטל גיוס המשאבים לשם פיתוח מפעלי הביוב והמים. החברה מצויה בשליטה מלאה של העירייה. שליש מחברי מועצת המנהלים הם נציגי מועצת העיר, שליש עובדי הסגל הבכיר, ושליש נציגי ציבור.

באפריל 1993 חתמו עיריית נתניה וחברת "מי נתניה" חוזה עם החברה בבעלות פרטית "מנוב הנדסה בע"מ", שבו התחייבת החברה הפרטית להקים מכון לטיפול בשפכים, לתפעל אותו ולדאוג לתזוקתו. העירייה וחברת "מי נתניה" התחייבו להרים על חשבונן את כל השפכים למכון שיקם, להעביר לרשות הרים את אחר המכון, לשלם לרים לפי מ"ק עבור שיפור השפכים ולהעניק לימים זיכוי למשך 15 שנה.

השותפות מאפשרת לעיריית נתניה לפתח מכון לטיפול בשפכים המוקם ומתחזק על ידי הרים הפרט. הרים זוכה בתגמול שוטף על השקעותיו המותבטה בתשלום של העירייה מתוך משק הכספים הסגור. וחשוב מכל, תושבי נתניה זוכים בחוף ים נקי משפכים.

סיכום בינויים

מבנה סוגיו השותפות האפשרות בין רשות מקומית לימים פרטי השותפות "הרכה" ביותר היא זו הקשורה בפיתוח תשתיות באמצעות הסדרי התקנות. השותפות בעלת דרגת המעורבות הגבוהה ביותר היא זו הקשורה בהקמת חברה משותפת לצורך הקמת אורי תעשייה, בתי מלון ומרכז תיירות ווופש. במקרה זה פועלת הרשות כיזם כלכלי לכל דבר ומשותפת בהקמה, בניהול ולעתים גם באחזקה. הביטוי האגוני של שותפות כזו הוא חברת בת שהרשות מחזיקה חלק ממנויותיה ומיצגת במועצת המנהלים.

3. שותפות על פני זמן ומרחב

פרק זה עוסק בתיאור שינויים החלים בסוגי השותפות על פני זמן ומרחב. השאלות העיקריות שהפרק עוסק בהן נוגעות בתפקידו המורחב של השותפות ובמאפייניה לפיקדון הזמן. במילים אחרות: האם באורים או במקומות מסוימים נוצרו סוגים מובחנים של שותפות ואם כן מדוע? והאם ניתן להבחין לאורך זמן בהתקפות מותכנות מסוימות של שותפות, ואם כן מהו?

תפירות השותפות

טיפוסי השותפות משתנים על פני המרחב. הערים במטרופולין של תל אביב והעיר ירושלים מתאפיינים בשותפות בתחום פיתוח מרכזי ערים, משרדים ומשחר. אלו הם אזורים הביקושים המרכזים לשירותים עסקיים ויצירתיים, והשותפות מבטיחה למgor הפרטיו רוחמים גבוהים ביותר. בשותפות אלה נוצרה ויקפה בין נושאי מפתח במדיניות העירונית לבין פיתוח עירוני באמצעות יוזמות פרטיט. המתחלמים האורבניים שבתוך עסקה השותפות היו בבחינת ספינט הדגל המקומי, וכן ערו עניין ציבורי רב וכרכנו לא אחת בויקוח ציבורי על מחות הפרויקט, על היקף החוצאות ועל תפקיד הרשות בשותפות. עם שותפות אלה ניתן למנות את פיתוח פרויקט בית העירייה בירושלים כמרכז אזרחי, פיתוח "מרכז השלום" כחלק מיצירת המעיר החדש של תל אביב, הקמת המרכז המשחררי והאזרחי של העיר אשדוד, פיתוח המרכז ההיסטורי של ראשון לציון והקמת בניני משרדים ושירותים בבב רמת גן.

לצד השותפות בפיתוח מרכזי ערים ומשרדים בעיר המטרופולין של תל אביב ובירושלים החלו להיווצר בשנות התשעים בשויות המקומות השוכנות בשולים המטרופוליניים של חיפה שותפות בתחום הפיתוח של אזור תעשייה. הרשות המקומית כרמיאל והמועצה האזורית משגב ניצלו את קרבתן למטרופולין חיפה על מנת להציג קרקע לתעשייה במוחיד מוק, איכות חיים לעובדים וקרבה לשוק העבודה של המטרופולין.

בכרמיאל נוצרה שותפות בין עיריית כרמיאל והחברה הכלכלית לפיתוח כרמיאל לבין חברות אינבל ס.א בע"מ במטרה לחברת משותפת אשר תקים מבנים למלאכה ולתעשייה זעירה ומוסכים בשטח של 3,600 מ"ר באזור התעשייה של כרמיאל. המועצה האזורית משגב יצרה שותפות עם המgor הפרטיו לצורך הקמת פארק תעשייתי שנוהל במשותף על ידי היוזם והרשות המקומית.

בשנים האחרונות החלו הרשוויות המקומיות לגלות את משאבי הטבע שברשותן ולנצלם לצורך יצירת שותפות עם המגזר הפרטី בתחום התיירות, הקייט והנופש. אחד הפרויקטים הפופולריים בקרב הרשוויות המקומיות הוא הקמת מרינות שבעורף מזויים אורי תיירות ונופש. המרינות שבahas מתוכנות מרינות כיס, לאחר שיקבלו אישור עקרוני לכך בכפוף לתכנית המתאר הארצי לחויפות, הם: נהריה, עכו, חיפה, קיסריה, חדרה, מכמורת, נתניה, שפַך רידינג, נמל תל אביב, יפו, בת ים, אשדוד ואשקלון. מרינות נוספות שלא על פי תכנית המתאר הארצי, מתוכנות בחצרות יספ, מעגן ג'יסר א-זרקא, קיבוץ נוף ים, מעיין צבי, מגדלי הכרמל (דרומית לחיפה), קיבוץ שדות ים וחוף דור.

המרינות לא נועדו לענות על ביקוש מקומיות עגינה: בישראל יש כיום 200,000iacotot בלבד, והמרינות שכבר נבנו יספקו, לפחות עמוות המשפטנים "אדם טبع ודין", לפחות שנים רבות (דורהן, 1996: 4-5). המרינות מתוכנות בראש ובראשונה למשך הון פרטី והשענות ליישובים המפתחים את המרינות. התמරיך המרכז למשקיע הפטרי הוא הרוחחים הטמונה בפיתוח עורף המרינה. הרשוויות המקומיות שואפות לגייס הון ולפתח בשיתוף פעולה עם ההון הפטרי בתמי מלון, מרכז מסחר ומגורים ברמה גבוהה. התמരיך למשיכת היומיים הוא קרקע לאודר החוף שהרותות יכולה, לאחר קבלת הסכמת מינהל מקרקעי ישראל, להציג ליזם הפטרי בתנאים נוחים. השותפות עם ההון הפטרי מאפשרת לרשוויות המקומיות לגייס הון לפיתוח, לפתח אזורים שונים, להעלות את היישוב על מפת התיירות ולהוציא לו יוקרה. דוגמה מובהקת לשותפות בין רשות מקומית להון פרטី היא הקמת המרינה ועורף המרינה באשקלון.

משאבי הטבע המקומיים אינם מוגבלים לחוף הים והיכן בלבד. רשוויות מקומיות שונות מקומות שותפות עם הון פרטី לצורך פיתוח כלכלי הנשען על משאבי טבע מקומיים אחרים. שותפות מעין אלה נוצרו באזורי ים המלח, בערבה ובמפרץ אלית. הרשוויות שבקבבת מקומות אלה גילו את היתרונות הכלכליים הטמונה בהם, ויחד עם המגזר הפטרי הקימו מפעלי תיירות, קיט ונופש. עיריות אילתי התקשרה עם יזם פרטី לצורך הקמת בית מלון, חניון ושירוטים. המועצות האזוריות תמר ומגילות יצרו שותפות עם יזמים פרטיטים להפעלת קווי שיט על ים המלח עם אפשרות של עגינה בחופי ירדן בעתיד. חידוש מסויים בתחום השותפות הוא פרויקט שירובי הדרק "צומת הערבה" שבו שותפים לא רק השלטון המקומי והפטרי, אלא גם תושבים מיישובי המועצה האזורית תמר.

המודעות הגוברת לנושאי איכות חיים הוליכה בשנות התשעים לשווות מספר באזור השרון להתקשר עם יזמים פרטיטים לצורך הקמת מפעל טיפול בשפכים. הראשונה בתחום זה הייתה עיריית נתניה ובקבוצתה באו מס' פרטיט רשות מקומיות באזור השרון, שהתאגדו לצורך הקמת מפעל טיהור שפכים. יצירת השותפות בין הון פרטី לרשוויות המקומיות בתחום הטיפול בשפכים זכתה לתמיכה ולתמരיצים מצד ממשלה ישראל, המعنין לשפר את משק הביוווק והמים. לשם כך נקבעה ממשלה ישראל כמה צעדים:

(א) בראשית שנות 1993 החליטו שר האוצר והפינים על מתן הטבות בתנאי האשראי הנิตנים לרשוויות המקומיות לשם ביצוע מפעלי מים וביוווק. משרד האוצר הקציב למטרה זו 450 מיליון ש"ח בשנת 1995.

(ב) על מנת להבטיח כי המענקים והאגירות המשולמות על ידי אזרחיה העיר, שמייעדים להפעלת משק המים והביוב ברשויות המקומיות, יוקצו אך ורק לפרויקטים בתחום זה, החלטה הממשלה בגין הצעת חוק שתכלייתה להפעיל את משק המים והביוב ברשויות כמשמעותו סגור הפעול במסגרת תאגיד נפר. משק סגור פירושו חשבון בנק בתחום המוגדר אשר מופרד מחשבונות הבנק האחרים של הרשות המקומית.

(ג) על מנת לעודד את פיתוח מפעלי המים והביוב החליטה הממשלה להעיר חלקים גדולים ככל האפשר של הפעולות בתחום המים והביוב לקבליי משנה ולהפעיל את מפעלי המים והביוב לפי המודל של "רכוש והפעלה" (Own and Operate). על פי מודל זה יקים היזם מפעל לטיפול בשפכים, ויקבל זכיון לטיפול בשפכים למשך תקופה מסוימת. בתוקפה זו יקבל היזם מהרשויות תשולם עבור המים המשופרים ויכול למכר אוותם למזרע החקלאי. לצורך זה תעודד הממשלה את היזמים ואת הרשותות שיאמצו מודל זה באמצעות מענק השקעה בסדר גודל של 30 אחוז מעלות הנכס. המענק יועבר ישירות ליום עם התקדמות הביצוע בדומה לمعנק הנינתן על פי החוק לעמידה השקעות הון.

(ד) לבחינת הנושא גובש בדצמבר 1994 מסמך הנחיות להקמת תמיישה תאגידי מים וביבוב ניסיוניים ברשויות מקומיות נבחרות. על פי מסמך ההנחיות יהיה תפקיד התאגיד להקים, לתכנן ולפתח את מערכות המים והביוב שבתחום פעילותו הנואורפית, להפעיל ולהזמין ביעילות ולספק באמצעותם מים במצב תקין ובאיכות הנדרשת לכל הצרכנים שבתחום הפעולות הנואורפית. התאגיד אמר לפעול על בסיס עסק. עיריית ירושלים הסכימה לשמש כשפן ניטין לביצוע נושא התאגיד והפיתוח בתחום הביבוב והמים.

(ה) במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנת 1996, קיבלה הממשלה החלטה בנושא חוק תאגידי מים וביבוב ברשויות המקומיות שלפיה אמוריםשר האוצר ושר הפנים למנות בתחום שלושים יום ועדה מקצועית שתנטש הצעת חוק תאגידי מים וביבוב ברשויות המקומיות, במוגמה להגשה לאישור ועדת שרים לענייני חוקתת חוק ארבעה חודשים. כמו כן נקבע כי הצעת החוק תתבסס על העקרונות הבאים: האחריות על שירות אספקת המים תועבר לתאגידים עסקיים מופוקחים; התאגידים יספקו את השירות בעצם או באמצעות אחרים ויגבו את התשלומים עבור השירותים שיפסקו שירותי מן הצרכנים; התאגידים יפעלו על בסיס אורי על מנת לנצל יתרונות לנודל המושתתים על פתרונות מישוטפים לאספקת המים ולטיפול הביוב. בשלב הראשון יבסטו התאגידים את שתפקידם של פעילותם של התאגידים לפי החוק.

שותפות בתחום הפינוי והבנייה הופיעה לראשונה בתל אביב שימושה הקרןעה שלאה, וכן המשך התפתחותה מוגנה במידה רבה בפינוי ובבנייה. באורי הביקוש במרכז הארץ התרחשו תהליכי פריבור וחבי היקף תוך התפשטות נרחבת על פני שטחים חקלאיים, דלוזל השטחים הפטוחים, יצירת ענסת גובר על מערכות התשתיות והתובילות של מרכז ערים. במטרופולין תל אביב נרשמה עלייה שיטותית בגודל האוכלוסייה בטבעות המקומיות את העיר המרכזית ומגנד ירידת במסקל הדמוגרפי של העיר המרכזית והתבעת הפינימית הסובבת אותה. אחת התוצאות הבלתי נמנעת של תהליכי אלה הייתה התובילות של מרכז

תל אביב ושל טבعت הערים המקייפה אותה, בעוד שבטבעות השוליות נבנו בתנים חדשים שאוכלסו על ידי אוכלוסייה צעירה וمبוססת.

התהליכיים שיזמה הממשלה לשיקום של חלקיים בעיר המרכזית התמודדו עם בעיות העיר המרכזית רק באופן חלקי. הפתרון הוגבל לאזוריים מוגדרים שנקבעו כטעוני שיקום, דוגמת כפר שלם בתל אביב או שכוני העולים בירושלים. אזורי מרכזו העיר שהלכו והתבלו עם הזמן נותרו מוחזק למערכת השיקום. ב嚷מה לעצור תהליכיים אלה הועלה אפשרות של הגברת הציפיות במרכז העירים על ידי פינוי, הריסה ובינוי מחדש. העובדה, כי הקרקע היקורה במרכז העיר בנוי בדילות ומואכלסת לעתים קרובות על ידי אוכלוסייה ענייה, יש בה אפשרות של שיקום עירוני תוך שותפות בין הרשות המקומית לבין יזמים פרטיים. העירייה יכולה להשיב את ערך הקרקע על ידי הגדלת ציפיות המגורים ולמשוך בזאת את הייטם לשיקוע בפינוי ובבנייה האזרע. וכן בשנים האחרונות החקמה ברמת גן, שכונות הדר יוסף בתל אביב וחלק מהשיכונים ברחוב אולסטונגר בירושלים. הדוגמה הבולטת לשותפות בתחום הפינוי והבנייה בין הרשות המקומית ליוזם פרטי היא גבעת עמל' (אזור הכפר ג'מוסין בעבר) בעיר תל אביב.

לשותפות שנוצרו לשם פיתוח תשתיות למגורים אין דוגמאות מוגדר, והן מוגדרות על פי כל המרכיב היישובי. בתחום זה התחוו שותפות א-הוק בתהום פיתוח התשתיות, המבוססות על הסדרי ההתקנות בין הרשות למפתחים. על פי החוק, הרשות המקומית חייבת להקים ולהחזיק מערכות תשתיות עירוניות. מערכות אלה כוללות סלילת כבישים, מדרכות, אספקת מים, ניקוז, ביוב, תיעול, תזרות רחובות, גינון ותיאום עם מערכות החשמל והמים. הדרך המותוויה בחוק לפיתוח התשתיות העירונית היא באמצעות כספי היטלי היפות, הנגנים מהיים לפי חוקי עורך עירוניים, ומשלימים בעת הוצאה היתרי הבניה ובעת ביצוע העבודות. אולם זאת זו אינה מתאימה לפיתוח שטחים גדולים. הרשות מבקשת לעדן את חוקי העיר העיוזניים, לגבות את הסכומים הנדרשים ולממן את פיתוח התשתיות. זאת ועוד, הקופה המדולדלת של הרשות אינה מאפשרת להפתח את התשתיות ממקרותיה היא. התוצאה היא דחיה בהקמת שכונות למגורים בשל היעדר משאיים מוניציפליים לפיתוח תשתיות או לחילוף פיתוח חלקו של התשתיות הפוגע במשתכנים.

היום המבוקש להקים ולמכור שכונות למגורים צריך לדאוג לכך שה坦שתיות העירונית תבוצע קודם או בזמן פעולות הבניה, על מנת שיוכל למכור את הדירות שבנה. אם היום ילק במסלול הרגיל, כאמור, ישם את הוצאות הפיתוח עם הוצאה היתר הבניה, הוא עלול להמתין זמן רב, מכיוון שהרשויות תקיעים את חובתה הציבורית לפתח את התשתיות בהתאם לסדרי עדיפויות ולאילוצים תקציביים של כלל המערכת העירונית, ואין כל וDAOות שתסייעם את פיתוח התשתיות עד סיום הבניה. בהיעדר תשתיות של כבישים, מים, ביוב, תזרות, מושדות חינוך, מוסדות דת וגנים אין ליום כל אפשרות לשוק את הדירות. השותפות באמצעות התקנות מאפשרת לרשות לחסוך מעכמתה את השקעה והטרחה הכרוכות בפיתוח התשתיות, ומאפשרת ליום להשלים את הפיתוח ולשווק את הדירות תוך זמן סביר.

בתנאים אלה נוצר אינטראס משותף של היוזם ושל הרשות המקומית להגעה להסכם שיבטלית את ביצוע התשתיות המוניציפלית במהלך הבנייה. המועמד הטבעי לביצוע עבודות התשתיות הוא היוזם המקיים שכונות מגוירות. היוזם, המרכז ומתחם ממילא את עבודותם של קבלנים רבים, יכול לשבץ את ביצוע התשתיות בין שאר עבודות הקמת השכונה באופן האופטימלי מבחינת סדרי העבודה ולוח הזמן. סביר גם כי יתרון זה יש בו כדי להזיל את עלות הביצוע לעומת העלות הכרוכה בהוצאה מרכזו חיצוני. מציאות כלכלית זו הולכת להשדר שלפיו היוזם מבצע את עבודות התשתיות, ובתמורה הרשות המקומית מקצת את תשולם אגרות הפיתוח. מי שנושא בסופו של דבר בהוצאות הפיתוח של התשתיות הם הדיירים, כיוון שמחיר הפיתוח מגולם במחיר הדירה.

שותפות זו היא צורה של גiros הון, והיא מאפשרת זירוזו ביצירת פתרונות דיוור. בלבד מගויס ההון והחיסכון מאפשרת השותפות קידום רווחת הציבור על ידי אספקה שוטפת של פתרונות דיוור. שותפות זו חשובה במיוחד במקרים מקומיות קטנות ובלתי מבוססות, שהוקי העזר שלhn אינם מעודכנים, ככלומר, גביה של דמי הפיתוח לא הייתה מכלה את הוצאות התשתיות.

העקרונות שצרכים להנחות את הסדר ההתקנות מנקודות ראות של הרשות המקומית הם :

(א) עלות ביצוע התשתיות במחירים השוק לא תפחית מהשווי הכספי של אגרות הפיתוח. פירוש הדבר שהוקי העיר הירונימ, הקובעים את ערך הפיתוח יהיה מעודכנים ומתואימים או לחילוף שהסדר ההתקנות יהיה ריאלי, ככלומר שהקביל יספק את כל התשתיות בהיקף ובאיכות הנדרשים, כך שהרשות המקומית לא תיאלץ להשלמה ממוקורתיה בעתיד.

(ב) ביצוע התשתיות יעשה על פי התקן המקביל, וכי לוח הזמנים של ביצוע התשתיות יתאים למועדי הכניסה של המשתכנים.

(ג) הרשות המקומית תקבל ביטחונות מהיוזם להשלמת הפיתוח לפי התקן ובמועדים שנקבעו.

התประสงויות של השותפות על פני המרחב הארץ, לרבות יישובים קטנים ויישובים כפריים, מלמדת כי יש להרחיב את חקירת השותפות אל מעבר לערים הגדולות. נוגמה זו עומדת בוגוד לנטיה הראשית במחקר השותפות בין הון פרטלי לציבור, שהתרcosa לרוב בערים הגדולות. סוויז (Savitch, 1988) התרצה בשותפות שנוצרו בערים ניו-יורק, למדון ופריס. פינשטיין גורדון והרלו (Fainstein, Gordon and Harloe, 1992) ופינשטיין (Fainstein, 1994) חקרו את השותפות בלונדון ובניו יורק, וסטוקר ומוסברגר חקרו את השותפות בין הון פרטלי לדטורoit (Stoker and Mossberger, 1994). כל המחקרים הללו עטקו בסוג אחד של ציבוריות: פיתוח שטחי מישדים ומסחר. סקירות אלה מפנות את תשומת הלב למוקדים הירוניים המרכזיים ותורמות להבנה של תהליכי אורבניים ושל מקומן של השותפות בעורכת הירונית. בעיותם העיקרי של סקירות ומחקרים אלה היא החתלמותן מערים קטנות ובינויים שגם בוחן קיימות שותפות שחטיבות הכלכליות לישוב אינה נופלת ולעתים אף עולה על זו של השותפות בערים הגדולות.

תמורות באופי השותפות לאורך זמן

לאורך זמן חל שינוי מהותי באופי השותפות בין הרשויות המקומיות בישראל לבין המגזר הפרטני. השותפות הראשונות שנוצרו בשנות השמונים היו מוגבלות לגיטם הון בלבד שהרשויות המקומיות ת�יה מעורבות בהקמה, בתפעול ובניהול. עם הזמן העמיקה מעורבותן של הרשויות המקומיות, והן הפכו למ Goris המגיס הון לגורם המעוורב באופן פעיל בפועלות העסיקית. השותפות בתחום פיתוח מרכז ערים, משרדים ושירותים מסחריים הון זוגמה מובהקת לשינוי שחל באופי השותפות. בשנות השמונים, כאשר החלו הרשויות המקומיות בירושלים ובתל אביב לפתח תוכניות להיזום מרכז ערים, מיציאות גורם אמיין בעל יכולת בפני הרשויות המקומיות השגת מימון למשוosh התכניות ומיציאות גורם אמיין בעל יכולת ביצועית שיוכל למשוך את פרויקטים. הדבר שבחרה הייתה הוצאה מכספי וזמינות יזמים בארץ ובחו"ל להתמודד על הקמת הפרויקט. במסגרת זו נוצרו השותפות לפיתוח בהתאם "מרכז השלום" בתל אביב וכייר העירייה בירושלים.

הרשויות המקומיות שיזמו את השותפות עם המגזר הפרטני לפיתוח "מרכז השלום" בתל אביב והקמת "כייר העירייה" בירושלים רצו להשתתיע במגזר הפרטני בעיקר לצורך גiros הון, ועמדו כפלי השותפות הייתה טבועה בחותם ציבורי עמוק. כוונתו לא הייתה להשיג את מרבית הרוחחים מהנכסיים הציבוריים, אלא לאפשר השגת יעדים עירוניים תוך שימוש פעולה עם המגזר הפרטני. בהתאם לשישה זו, העדיפה עיריית תל אביב שיקולים ציבוריים-אסתטיים על פני שיקולים עסקיים-כלכליים. העדפת האינטראקציית על השיקול העסקי השתתקפה בויתור שיתורה עיריית תל אביב על הצעה לעדיפה מבחינה כלכלית שהוגשה על ידי חברה מותחרה לצורך הקמת "מרכז השלום". לו הייתה מתאפשרת הצעה המתחירה הייתה עיריית תל אביב מקבלת עד כשהה מיליון דולר בטוווח הקצר מבניה של שטח משרדים ועד כשלושים מיליון דולר מודמי ארנונה בטוווח של 30 שנה. הויתור על ההכנסות נעשה מתוך שיקול ציבורי של יצירת מקום נאה מבחינה ארכיטקטונית-אסתטית אשר ימוד וישרת את החיבור בהווה ובזרות הבאים. בנוסף, הכתיבה עיריית תל אביב ליזם שבחר להקים את "מרכז השלום" תכנית בנין עיר שהדגישה נושאים ציבוריים: פינוי משרדים מאזור מגורים ופיתוח גשרים ומעברים שהווים נדרש להשתתף בהקמתו.

בעוד שהרשויות של ירושלים ותל אביב שהיו החלוצות בתחום השותפות הסתפקו בגיטם הון במתכונת של הלואה לזמן ארוך בתנאים נוחים ובהقتבת תוכנית בנין עיר ליום, ביקשו הרשויות שנכנסו לשותפות עם המגזר הפרטני בשנות התשעים להשיג הרבה יותר מבחינה כלכלית. הן פיתחו גישות כלכליות נועזות יותר מבחינת ההתקשרות עם המגזר הפרטני, ומהן כיזמים פרטניים לכל דבר. הרשויות המקומיות של ראשון לציון, רמת גן ואשדוד יצרו עסקות קומבינציה במטרה להשיג את מרבית הרוחה האפשרי מהנכסים הציבוריים. היזמים קיבלו זכויות בנייה על חלק מהנכסים הציבוריים, ובתמורה התחייבו לבנות עבור הרשות המקומיות מבנים, ולפתח את המתחם על חשבונם ושללם לרשות עבור הזכות לבנות. באופן זה השיגו הרשויות המקומיות השקעה ישירה של הון בשיטה המפותחת וטובות הנאה בדמות שטחים מבנים שהועברו לידי הרשות. שותפות מעין אלה אפיינו את הקמת מתחם זד"ל בראשון לציון, פיתוח הסיטי באשדוד ופיתוח שטחי משרדים ברמת גן.

המעורבות של הרשותות המקומיות בפיתוח הכלכלי הגיעו לשיאו בהקמת מפעלי התעשייה, התעשייה והנופש. בפרויקטים אלה פוללה הרשות המקומית כיום לכל דבר במטרה להשיג לא רק פיתוח כלכלי אלא גם מרבית הרוח. בתחום זה בלטו במיוחד הרשותות המקומיות הקטנות יחסית, כמו: כרמיאל, אילית והמוסדות האזוריים: תמר, מגילות ומשגב.

המגמה המסתמנת לארך זמן היא של ביסוס השותפות לא רק על עקרונות ציבוריים של קידום איכות החיים וטיפוח חזות העיר, אלא גם על עקרונות כלכליים של השגת מרבית הרוחות. הרשות המקומית הפעילה בתחום השותפות עם המגזר הפרטי משנה באורת זה את מהותה, וחופכת מוגף האחראי לספק שירותי, לקידום הרווחה ואיכות החיים לנוף הפועל באופן ישיר להצבר הון תוך נקיות קווים פעולות המקובלות על המגזר הפרטי. השאלה הנשאלת היא האם זו מטרות קיומה של הרשות המקומית? האם פעילות כלכלית המכוננת לחצבר הון היא בתחום המנדט של הרשות המקומית כפי שהוגדר על פי החוק? מעבר לשאלת המשפטית עומדת השאלה הנורמטיבית: האם מן הרואין רשויות מקומיות יעסקו בשיתוף עם המגזר הפרטי בפיתוח כלכלי? בהמשך נשוב ונתיחס לשאלות אלה באופן מפורט.

כל שותפות מובוססת על שילוב בין אינטרסים ותפיסות עולם של השותפים, והשותפות בין המגזר הציבורי לפרטוי בפיותה עירוני ואזרחי אינה יוצאת דופן מבחן זה. פרק זה נברר באופן מפורט מי הם השותפים ומה הם האינטרסים המניעים אותם.

השותפים

הרשויות המקומיות היא הגורם הציבורי המרכזי ביצירת השותפות עם ההון הפרטי. אולם הרשות המקומית אינה פועלת באופן ישיר, אלא נעוראת בפועלתה בחברה הכלכלית המקומית. כפי שניסחה זאת הייצוג המשפטית לעיריית תל אביב: "בשותפות כללה תמיד יסדרו את העירייה, لكن הקימו את החברות כדי שייטפו בנושאים הכלכליים".

אף על פי שהרשויות המקומיות הן הגורם הבולט בשותפות אין הן הגורם הציבורי היחיד המעורב בו. על פי החוק (פקוחות הערים סעיף 188) כל שותפות בין הרשות המקומית ליזם, שכורכים בה העברה של קרקע (מכירה, חכירה, החלפה, מישكون) מחייבת בחינה אישור על ידי שר הפנים. גם חוזה למתן זיכיון, מונופולין או ליקחת חלק בייסוד חברת בת של החברה העירונית חייב באישור שר הפנים. כמו כן קובע החוק כי רשות מקומית לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקע, להזמנת טובין או לביצוע עסקה, אלא לאחר פרסום מכרז פומבי. ללא אישור שר הפנים אין להתקשרות לבני המקרקע שבבעלות הרשות המקומית תוקף משפטי מחייב. וכן, במספר פרויקטים, כמו "מרכז השלום" ובעת עמל אי בתל אביב, סירב שר הפנים במשך תקופה מסוימת לאשר את השותפות בשל אי-השלמה של תכניות בניין ערים, או מכיוון שהנושא נידון בבית משפט.

שותפים אפשריים נוספים הם משרדי הממשלה השונים. משרד התעשייה והמסחר ומשרד התשתיות מעמידים הלוואות ומעניקים הטבות ליוזמים באזרחי פיתוח. מינהל מקרקע ישראל מקצה את הקרקע וగובה דמי היון תמורה החכרות הקרקע. לעיתים מעורבים גורמים ציבוריים נוספים, כמו נציגות המים במקורה של שותפות בתחום מפעלי מים וביוב.

במגזר הפרטי נכללים יזמים העמדים בראש חברות פרטיות. חלק מהחברות קשורות בחברות בחו"ל, כמו חברת "רוֹן אַינְגִ'נְיָרִינְג בע"מ" שעסיקה בהקמת כיכר העירייה בירושלים, והייתה קשורה בחברת "אולימפיה אנד יוק", שבבעלות האחים רייכמן, או חברת "בושר בע"מ"

בבעלות איש עסקים המתגורר בפרנקפורט שיצרה שותפות עם החברה הכלכלית לפיתוח אילות בתחום התעשייה והקיט.

מבחן אופי השותפות ניתן להבחין בין שותפותם בפרויקטים גדולים, שבהם היזמים הפרטיים מייצגים לרוב חברות מחו"ל, לבין שותפותם בפרויקטים קטנים שבהם היזמים הפרטיים מייצגים חברות ישראליות. החברות הזרות היו מעורבות בעיקר בפרויקטים של פיתוחים מרכזיים עיריים: "מרכז השלום" (ד. ירושלמי - קנדה), בית העירייה בירושלים (חברת "רונו אינגיינירינג לימיטד" הקשורה עם האחים רייכמן - קנדה) ופיתוח מרכז אשדוד (חברת "אשלב בעמ'" - צרפת).

התבוננות בהרכבת השותפות מגלת גיוון רב, המתבטא בכך שבכל פרויקט משולב יוזם אחר. בפרויקטים גדולים נוצרה לעיתים שותפות בין יזמים מסווג לשם גישת ההון הנדרש או לצורך שימוש הסיכון.

האינטרסים

השותפות מונחות על ידי מגוון רחב של אינטרסים. מבחינת המגזר הפרטוי השותפות עם הרשות המקומית נתפסת כאמור כאמצעי להגדלת הרווח. היחס זוכה בטבות ובתמורה: הקצתה קרקע ציבורית (קרקע שבבעלות מינהל מקומעי ישראל או בעלות עירונית) לצורך פיתוח פרויקט פרטי או פרויקט פרטוי-ציבורי, הלוואות בתנאים נוחים ומענקים, קיצור תהליכי תכנון ותהליכי בירוקרטיים והסרת התנודות בשל מעורבות הרשות המקומית בהכנות התכניות.

המניעים של השלטון המקומי הם מגוונים ומשתנים בהתאם לפרויקטים השונים. בכל הפרויקטים קיים מניע של גישון, ניסיון וידע לצורך הקמתה הפרויקט. לשוויות המקומיות ברור כי ללא שותפות עם המגזר הפרטוי לא ניתן יהיה להקים מפעלים מורכבים ועתירי הון כמו מרכזים משרדיים, מסחר ושירותים, מרינות, בתים מלון, פרקים ל תעשייה או מכוני טיהור. כך, למשל, נומקה החתකשות עם חברת "רונו אינגיינירינג בעמ'" לצורך הקמת בית עירייה בירושלים לצורך להשג מימון להקמת הפרויקט ובכך ביצוע בתכנון גבוה. בארץ, כך נטען, אין גורם שיוכל לספק את המימון ולבנות באיכות גבוהה הנדרשת. ההנחה שיתנה על ידי העירייה לבחירתה הייתה היכולת הפיננסית והביטחונית המוחצת של החברה.

מניעים כלכליים נוספים הם הعلاאת בסיס המשרשות המקומית באמצעות גביית ארכיניות מההפעלים החדשניים, יצירת מקומות עבודה באמצעות מפעלים ושירותים ליישוב והשגת רווחים באמצעות כניסה לשותפות פעילה עם המגזר הפרטוי. בשותפות אלה נוהגת הרשות המקומית כיזם פרטי לכל דבר ונותלת חלק לא רק ביוזמות ובתכנון, אלא גם בהקמה, ניהול ובתפעול של הפרויקט. מניע כלכלי נוסף הוא תחרות עם רשויות מקומיות אחרות על הגומוניה ושליטה כלכלית. כך, למשל, אחת המטרות שהנחו את קברניטי העיר תל אביב בהקמת "מרכז השלום" הייתה לחזק את תל אביב בתחרות עם שכנותיה על מישכת מושדים ושירותים לעיר. מהנדס העירייה ניסח מטרה זאת כך:

או לא צריכים להמתין שרمت גן או ראשון לציון ייקחו לנו את הביקושים האלה (לשלוחי משרדים ומשחר)... או מדברים על גידול של 35 אחוזו במספר המועסקים בגלען תל אביב בתר羞 השלים הבאות. זהו גידול אסתטוני שבורח מאטנו כי אין לנוarpaña להשים אותו (ישיבת ועדת המכוונים של עיריית תל אביב מיום 9.6.1992).

מלבד לשיקולים הכלכליים מונעות הרשות המקומית על ידי שיקולים ציבוריים, בעלי אופי חברתי וסביבתי. בשותפות בתהום של חידוש מרכזי ערים ופיתוח משרדים ושירותים קיים שיקול של חזוק המרכיב הפיזי, הכלכלי והחברתי והקנית מעמד ויקורה לעיר. "מרכז השלים" נועד להוות מרכז בעל חשיבות מטרופולינית וארצית. בית העירייה בירושלים נועד ליצר מוקד אזרחי לעיר. פרויקט זו"ל בראשון לציון נועד להחוו את המרכז החדש של העיר וליצור מוקד עירוני במזרחה ראשון לציון כמשקל נגד להתקפות המרכזים המסתוריים במערב העיר.

החלטות מועצת העירייה בתל אביב בנושא "מרכז השלים" הן דוגמה מובהקת להעדפת השיקול האסתטטי-סביבתי על פני השיקול הכלכלי. ועדות המכוונים של עיריית תל אביב הтельטה בין הצעה עדיפה מבחינה כלכלית של חברת "מגדל השלים בע"מ" לבין הצעה עדיפה (לדעת הוועדה) מבחינה אסתטטיבית של חברת "קניית השלים בע"מ". חברת "מגדל השלים בע"מ" הציעה את התכנית של האדריכל ג'ון פורטמן להקומות "מרכז השלים" ותשלים דמי חכירה בסך של 40,833,000 דולר עבור זכות בניה של 100,000 מ"ר ו-100,000 מ"ר עבור זכות בניה של 150,000 מ"ר. חברת "קניית השלים בע"מ" הציעה את תכננותו של האדריכל אליו עיטה ותשלים דמי חכירה בסך של 36,383,000 דולר עבור זכות בניה של 100,000 מ"ר ו-49,117,000 מ"ר עבור זכות בניה של 150,000 מ"ר, אולם גם הצעה זו הייתה נמוכה מההצעה של חברת "מגדל השלים בע"מ".

עודת המכוונים של העירייה בחורה ביוני 92 בתכנית "מרכז השלים" שתכנן האדריכל אליו עיטה, מכיוון שלצעתה הצעתו של עיטה "עלתה לאין ערוך על ההצעה של האדריכל פורטמן, אם כי מהבחינה הכלכלית עדיפה הייתה", ללא עוררין, הצעה של חברת מגדל השלים בע"מ". ועדות המכוונים של הרשות המקומית העדיפה ערכיטים ארכיטקטוניים-אסתטטיים על פני רוח חומרו. ביוני 1992 החליטה מועצת העיר לאשר את החלטתה של ועדת המכוונים. שר הפנים אישר את החלטות מועצת העיר בשנת 1994. במשרד הפנים כיבדו את החלטות הרשות המקומית אף על פי שהאחד הكريיטריוני המנחים את המשרד בעת אישור תוכניות שבחן מערבית קרקע עירונית היא השגת התשואה המרבית.

גם בשותפות בתהום הימים והbijob בלט המנייע הציבורי - במקרה זה שיפור איכות הסביבה. עיריות נתניה יקרה את השותפות עם חברת "מנרב בע"מ" על מנת להפסיק את הזומות הביזוב לים, ובדרך זו הבטיחה איקות חיים גבוהה יותר לתושבי העיר. השותפות בתהום הפינוי והבנייה בתל אביב נעזה לפחות את הרוחה החברתית של אוכלוסייה חלהה על ידי מתן פיצויים למשפחות שלא יכולים להיחלץ מהמקומות בכוחות עצמם. היא גם אפשרה אכליוס המקיים שהתפנה על ידי אוכלוסייה חזקה, וכך סיימה בהצלחת רמת הרוחה של העיר. השותפות בתהום פיתוח תשתיות למוגרים שהזגמה על ידי ההסדר שוצר בביית דגן, הונעה

על ידי אינטראס של קידום הרוחה של אוכלוסיית הזוגות הצעירים בישוב. בסיסו השותפות عمך רצונה של הרשות המקומית להגדיל את היצע הדיור, להחיש את הספקתו ובמקביל להסוך בהוצאות.

התמיכה בשותפות בין הרשות המקומיות למגזר הפרטיאי אפשרה לשולטן המרכזיה להשיג מספר עדים לאומיים. פיתוח שותפות בתחום התעשייה והתיירות סייע במימוש היעד של תמייה ביישובים מרווחקים מהמרכז. המדינה סימעה לשותפות אלה על ידי העמדת מענקים והלוואות כמקובל לפחות השקעות הון. עד נסף שהגשים השולטן המרכזיה. באמצעות השותפות בין הרשות המקומיות למגזר הפרטיאי הוא שיפור איכות הסביבה. השותפות בתחום הביבוב והמים התאפשרה במידה רבה כתוצאה של הממשלה שונudge לסייע בידי הרשות המקומיות לשפר את איכות הסביבה. לצורך זה העמידה הממשלה לרשות הרשות והלוואות בתנאים נוחים.

האינטרסים המגוונים של הרשות המקומית המניעים את השותפות מלבדים כי ממצאה של פיינשטיין (Fainstein, 1994) לגבי לונדון וניו-יורק, שהפיהם הרשות המקומית מונעת אך ורק על ידי מניעים כלכליים, אינם בהכרח תקפים לגבי ישראל. נראה כי ממצאה של פיינשטיין משקפים בראש ובראשונה את סוג השותפות שבחרה לעטוק: בניית משרדים ואזרחי מסחר. יתכן שהחינת שותפות בתחום אחרים, בדיקה שפיינשטיין לא ערכה, הייתה מעלה ממצאים שונים.

העובדת של הרשות המקומית יש אינטראס ציבורי ולא רק אינטראס כלכלי יכולה ליצור ניגוד ועימות בין הרשות ליזם. כך, למשל, ניתן לצפות כי הרשות המקומית תתייחס להשפעות האקולוגיות של הפיתוח ותגביל השפעות מזיקות גם אם הדבר כרוך בהוצאות נוספתות נוספתות ליזם. הרשות המקומית גם אמורה לספק מוצרים ושירותים ציבוריים, שאספקתם יכולה לעמוד בניגוד לשיקול של השגת מרבית הרוחות. ואכן, כמעט בכל פרויקט הקידישה הרשות המקומית תשומת לב לאספקת מוצרים ושירותים ציבוריים. ראשון לציוון, לדוגמה, כללה בפרויקט חידוש העיר היישנה את שיפוץ בית העם היישן, הקמת כיכרות ופיתוח מרכז העיר היישן. תל אביב כללה בפרויקט "מרכז השלום" גם פינוי של מושדים מאזרחי מגוריים. אשדוד כללה בפרויקט הסיטי את הקמת בית העירייה ופיתוח תשתיות לשירותים ציבוריים. עם זאת קיימים הבדלים בין הרשות המקומיות מבחינת המשקל המוענק לאינטראס הציבורי. רמת גן וראשון לציוון פועלו באופן נמרץ להגדלת הרוחות תנך ניצול מרבי של השותפים. תל אביב לעומת זאת נתה להתייחס יותר להיבטים אסתטיים וציבוריים.

5 מנהיגות, חלוקת עבודה ושליטה

שאלת מרכזית בנושא זה היא דורך פועלתו של השותפות. לשאלת שלוש שאלות משנה: מי מנהיג את השותפות? מהי חלוקת העבודה בין השותפים? ומהו הדגם של חלוקת השליטה בין השותפים?

מנהיגות

בכל השותפות שנבחנו מילאו הרשות המקומית והחברה הכלכלית שהוקמה על זיהה תפקיד מרכזי ביוזם הפרויקט ובמימושו. עם זאת קיימים הבדלים ניכרים בין הרשותות המקומיות מבחינת מידת מעורבותה של המערכת הפוליטית והאדמיניסטרטיבית ביצירת השותפות.

ראש עיריות רמת גן, צבי בר, היה אחד הבולטים בקרב ראשי העיריות בקידום שותפות עם המזר הפרטני, במיוחד בתחום ההקמה והפיתוח של מרכזי משרדים ושירותים בעיר. לדבריו, העדיפה עיריית תל אביב להשקיע במפעלי תרבות כמו האופרה ועסקה פחות בפיתוח כלכלי. טענה זו אכן אושחה על ידי הייעצת המשפטית של עיריית תל אביב, שאמרה כי הגבר הקודם של עירייה הטאפיון בגישה שמנית שתנגדה לעסקות קומביינציה עם המזר הפרטני, מחשש שבעסקות אלה "תמיד יסדרו אותך" (ראיון פרטני עם הייעצת המשפטית).

עיריית רמת גן נכנסת במידה מסוימת לגומחה שהותירה עיריית תל אביב. על פי חזונו של ראש עיריות רמת גן עתידה העיר להפוך בעידן החדש למרכז פעילות של חברות רב-לאומיות, ופיתוח המשרדים לבב רמת גן יתרום להגדלת מקורות התעסוקה בעיר. בכתב של רח' ראש עיריות רמת גן למשר ראש הממשלה נאמר: "העירייה החילתה לאפשר ביצוע פרויקטים שונים בתחום התשתיות והבנייה על קרונות זמיינות השיקות לעירייה ועוד שיתנו פעולה עם יזמים פרטיים ונוייס הוו בשוק החופשי" (מכتب ראש העיר לד"ר חיים אסא, משר ראש הממשלה 22.1.92). וכן מימוש חזון של הפיכת רמת גן למרכז לפירמות מקומיות ורב לאומיות מוגלה בפעולות הבולטות של העירייה בתחום הנדל"ן. במחצית הראשונה של שנות התשעים יצרה העירייה שותפות מספר עם חברות פרטיות לצורכי הקמת שטחי משרדים בקרבת מרכז העסקים הראשי של העיר. השותפות התבוססו על עסקות קומביינציה שהונעו הברהה הרשות ליזם שטחים שהיו הבעלותה, ובתמורה העבירו היוזם לרשות המקומית שטח מבונה באחזו מודר משוי הכנס.

ראש עיריית ראשון לציון, מאיר ניצן, הוא עוד דוגמה למנהיגות בתחום יצירת השותפות עם המגזר הפרטני. על פי תפיסתו של מאיר ניצן, נועד שיתוף הפעלה עם המגזר הפרטניקדם את חידוש המרכז העירוני בחבל הווותיק של העיר - מזרחה העיר. לדברי ראש העירייה: "אסור היה לתת את הנושא הזה של פיתוח מרכז העיר להיפך לסלams... ולהגיע למעב של הדיאונטאנון האמריקאי שבуд כמה שנים יצטרכו להשקיע عشرות מיליון דולר כדי להחיות אותו... צריך להשקיע היום במרכז העיר הישן לא פחות ממה שהשקיעים במקומות אחרים" (ישיבת מועצת העיר, 3.9.2). בהתאם לקווי המתאר שהותו על ידי ראש העירייה הכננו האדריכלים אלדר שרון ותומס ליטרסדורף תכנית לחיזוק המרכז ההיסטורי ולהציגו באמצעות פיתוח שימושים מעורבים של מסחר, מגורים, משרדים, ביזור ושטחים פתוחים לרוחות הציבור ויצירות שפע מקומות חנינה. לדברי המוכנים, הרעיון העצובי מבוססת על המשך המסורת של המושבה הן מבחינתי כמה המידה של השיטה הבנויה והן מבחינית החומר.

מעורבותן של המרוכות הפוליטיות-אדמיניסטרטיביות בערים של ירושלים ותל אביב ביצירת שותפות עם המגזר הפרטני הייתה נמוכה יחסית בהשוואה לרמת גן וראשון לציון. בירושלים התמקד ראש העירייה, טדי קולק, בייפוי העיר ובבנייה מוסדות תרבותות תוך גישת מושגים מודרניים ברוחבי העולם. רק לאחרת סוף כהונתו הוכנה הרשות לפיתוח ירושלים, שהיא תאגד כמשלתי-עירוני, והחלתה ביוזום פרויקטים אגב יצירת שותפות בין הוו ציבורי לפרטני. גם בתל אביב הייתה מעורבות העירייה בפיתוח שותפות נמוכה יחסית, כפי שהסביר המשנה למנכ"ל בראשות התשעים, "لتאל אביב יגע ההון הפרטני מAMIL ואין צורך לדוץ אחריו" (ראיון פרטני עם המשנה למנכ"ל עיריית תל אביב). השותפות המועטות שנוצרו עם המגזר הפרטני נועדו בעיקר לגיאו לשם מימוש יעדים ציבוריים של פיתוח עירוני, והמרכיב העסקי רוחוי, שאפיין את עריות רמת גן וראשון לציון, נעדך משותפות אלה.

המנהיגות של הרשות המקומית ביצירת השותפות עם המגזר הפרטני הגיעה לשיאה דווקא בערים הבינלאומיות והקטנות שבשוליו המטרופולין ובפריפריה, והיא בלטה במיוחד בתחום הפיתוח של מפעלי תעשייה ומפעלי נופש ותיירות. רמת המעורבות שהופגנה במפעלים אלה על ידי הרשות המקומית הייתה לאין ערוך מזו שהופגנה במפעלים של חידוש ערים והקמת מרכדים ושירותים בערים הגדלות שבמרכז הארץ. הרשות המקומית שבפריפריה, כפי שמלמדות השותפות שנוצרו בכרמיאל, במושבה האזרחית משגב, במושצות האזרחיות תמר ומגילות ובאלת, לא הסתפקו בגיאו הוו או בחליפין של מקורקען תמורה שטוחה מבונה, אלא הצטרפו ליום הפרטני כגורם עסקי שותף, הנושא בהשקעות ומשתתף ברוחחיהם.

דוגמה מובהקת לערבות הרשות בפיתוח מפעלי תעשייה סייפה עיריית כרמיאל, שאימצה בשנים האחרונות גישה יזמית לפיתוח עירוני. כפי שהבהיר בראשית שנות התשעים גיורא רוזנטל, שכיהן באותה תקופה כסגן ראש עיריית כרמיאל: "כיום אין תפקידה של הרשות המקומית מתמצאה בתפקידים המסתורתיים המופיעים בפקודת הערים: תברואה, ניקיון, חשמל ומים. הרשות המקומית כיים וראה את עצמה אחראית לפיתוח היישוב ולכמייחתו. הפיתוח הכלכלי הוא תנאי הכרחי להשגת מטרות אלה. היעד המרכזי של חברות

עירוניות בעיר השדה הוא האצת הפיתוח הכלכלי והקשרת הקרן לצניטם של יזמים פרטיים" (רוזנטל, 1992: 74).

חלוקת העבודה

חלוקת העבודה בין הרשות המקומית ליזמים משתנה בפרויקטים השונים. בפרויקטים של פיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזים משלדים ושירותים התוועה הושות את המטרות הכלליות, קבעה את קווי המתאר העיקריים ואת עקרונות התכנון, בחרה את היזמים ולילוותה את תהליך הביצוע על ידי היוזם. תפקיד היוזם הפרטיה היה לגייס את ההון ולפערל כורנס מבצע על פי התוכנית שהתוועה הרשות.

ביסטי של אשדוד, למשל, פעלה החברה העירונית שבבעלות העירייה ניזם. היא תכונה את הפרויקט וניהלה אותו. היוזם הפרטיה שלילם לחברה העירונית לפיתוח אשדוד 1,726,266 ש"ח עברו היוזמות, התכנון והניהול של הפרויקט. והוא אמרו לפתח את כל המתוחם מתקצבייו ולהתකשר עם חברת ניהול ואחזקה לשם אחיזות המתוחם.

דפוס חלוקת העבודה שהותגש בפיתוח מפעלי תעשייה ותיירות עמד בסימן מעורבות מרבית של הרשות המקומית בעיצוב הפרויקטים ובছוצאתם אל הפועל. השותפות בפיתוח מפעלים התעשיית בכרמיאל היא דוגמה למעורבות מרבית של הרשות המקומית בשותפות. החברה הכלכלית לכרכמייאל פעלת בתחילת למשיכת משקיע פרטיא על ידי נקיטת זימה, ובהמשך - על ידי מעורבות רבה בתחום הפיתוח. בהתאם לכך, ביצעה החברה הכלכלית לכרכמייאל פעולות ייוזם, שבמסגרתן ערכה בדיקות כדיות וסקורי שוק והכינה תוכניות ראשוניות. בהמשך פעלת החברה הכלכלית בכל הנושאים הקשורים בהקמת הפרויקט ובתפעולו. היא בדקאה את האפשרות לקבל עזרה וסייע ממשלטי, רכשה את הזכות בקרקע ממינהל מקימי ישראל, והתקשרה עם אדריכל לצורך הקמת אזור התעשייה. עם השלמת הפעולות המקדיימות הוצאה החברה מכרז קבלני לצורך הקמת אזור התעשייה, בניה מבני תעשייה באמצעות קבלן ומצאה שוכרים לבניינים. פועלות החברה הכלכלית נשכה גם לאחר הקמה וכללה אחיזקה שוטפת של המבנים. תפקיד היוזם הפרטיא במרקחה זה היה מוגבל ביותר, והתבטא בהעמדת ההון לרשות החברה הכלכלית, וזאת לאחר שהחברה כבר תכינה את הפרויקט והחלתה בהקמתו.

דווקא המעורבות הגבוהה של החברה הכלכלית לכרכמייאל ונטילת חלק מהטיסכונים בשלבים הראשוניים של הפיתוח אפשרו לה, לדעת פרנסיה, למשוך את ההון הפרטיא וליצור שותפות עם יוזם פרטיא. בוגוד לשותפות באזורי הביקושים נדרשו הרשות המקומית כרכמייאל והחברה הכלכלית שבסשליטה להיות מעורבות יותר בשותפות על מנת להקטין את אי הזדאות העסקית הכרוכה בהשעות באזורי פריפריה וכי למשוך את היוזם. בהתאם לכך איתרתה החברה הכלכלית לכרכמייאל פרויקטים שלדעטה היו יכולים להאיץ את התפתחות הכלכלית של העיר, והתחילה בפיתוחים במטרה להפכים לאטרקטיביים ולהעבירם ליוזמים פרטיים. על פי הסכם השותפות נקבע כי החברה הכלכלית לכרכמייאל תקבל דמי ייוזם מהתקבולים של הפרויקט שוגדים תלוי בשטחים הבינויים שיישכוו בפועל ואשר עברו תקבל החברה

המשותפת דמי שכירות. גובה התקבולים נע מ-5 אחוזים כאשר היקף השטח המושכר נמוך מ-50 אחוז, ויגע עד ל-12 אחוז דמי השכירות כאשר היקף השטח המושכר יגיע ל-100 אחוז.

בדומה לחברת הכלכלה בכרמל גילה גם החברה הכלכלית לשגב במידה גבוהה של יציבות. החברה הכלכלית לשגב התחייבה להציג אישורים ממיללת מרכז השקעות על תכנית הקמת פארק התעשייה בתודיו, להשיג אישור מועודת האיתוריות על הקצתה הקרקע ואישור תכנית בניין ערים. כמו כן התחייבה החברה לחתום הסכם חכירה בין החברה המשותפת למינהל מקרקעי ישראל ולהציג אישור משר הפנים להקמת הפרויקט. היזם התחייב להשקיע בחברה השקעה מצטברת בסך 11,850,000 דולר וכן תשלום לחברה הכלכלית לשגב 225,000 דולר כפיצוי הוצאות עבר יוזם הפרויקט.

בפרויקט המרינה באשקלון, התחייבה העירייה להמציא ליזם אישורים מ민הל מקרקעי ישראל שלפלחים מסוימים המינחל ומתחייב למכור או להחכיר ליזם את המקרקעין שאותם התחייבה העירייה להעביר לו במסגרת ההתקשרות. כמו כן התחייבה העירייה באמצעות החברה הכלכלית להשיג לחברת הפרטיה מעמד של מפעל מאושר על פי החוק לעודו השקעות הוו שיזכה אותה, בין היתר, בمناقק ממשלה ישראלי. העירייה התחייבה לשלם ליזם עבור עבודות הביצוע 21,900,000 דולר. היזם התחייב לשלם לעירייה 11,850,000 דולר בגין המקרקעין זכויות הבנייה ועוד 4,800,000 דולר עבור הקמת התשתיות והפיתוח.

בפרויקט השיט על פניהם המלח התחייבת החברה הכלכלית "חבל ים המלח" להעמיד לרשות החברה המשותפת את המקרקעין הדורשים, אמצעיםطاmediים בכ- 150,000 דולר, וכן להשיג עבור החברה המשותפת הלוואה בסכום של 170,000 דולר. החברה הכלכלית התחייבת גם להשיג את כל האישורים וההיתרים הדורשים לשם קיומ מטרות החברה. לשם מימוש החוזה נקבע כי תוך שישה חודשים יושגו האישורים האלה: אישור שר הפנים להקמת החברה ופטור מהוצאה מרכז, אישור מרכז ההשקעות וקבלת מעמד של מפעל מאושר וזכאות במקרקעין מ민הל מקרקעי ישראל באופן שיאפשר להעמיד לרשות החברה המשותפת.

בהתאם להוראת סעיף 11 בצו המועצות המקומיות 1958, פנו שני השותפים למנהל המחלקה לרשויות מקומיות ותאגדים במשרד הפנים וביקשו לאשר את הקמתה והפעלה של החברה המשותפת. בפנייתם ציינו כי החברה הכלכלית "חבל ים המלח" מיועדת להיות בעל מנויות מיעוט בחברה המשותפת (26 אחוז). החברה הכלכלית פנתה למרכז ההשקעות, הגישה בקשה לאישור תכנית ההשקעה על מנת לקבל מעמד של מפעל מאושר וביקשה מענק בגובה 38 אחוז מההשקעה. כמו כן פנו השותפים למיניהם מקרקעי ישראל וביקשו כי המניהל יסדיר הסדר חכירה של שטח מקרקעין למועצה האזורית תמר. שיטת זה יועבר בשלב מאוחר יותר בחכירת משנה לחברת הכלכלה לצורך הפעלת המען על ידי חברות השיט. על פי החלטת עתימת החברה הכלכלית "חבל ים המלח" להשקיע 120,000 דולר. החברה הפרטיה תשקיע ברכישת הספינה, באחזקתה, תשלם את שכר העבודה של העובדים ותישא בהוצאות התחזקה והבלאי. סך ההוצאות של החברה הפרטיה נאמד ב- 273,000-273,000 דולר בשנה הראשונה, ב- 365,000 דולר בשנה השנייה וב- 500,000 דולר בשנה השלישית.

בפרויקט התעשייה והשירותים באילת התחייבה החברה הכלכלית לאלילת לפעול אצל מינהל מקרקעין ישראל על מנת שזו יקצה את הקרקע לחברה ויחכיר לה את הקרקע בתנאים המוקובלים באילת, להשג את אישור שר הפנים לפROYיקט, להגיע להסכם עם היבואנים לפיו יועתק שטח החנייה מהນמל לשטח החדש ולסייע לחברה המשותפת בכל הפעולות הדורשות "לצורך התכנון, הרישוי והביצוע של הפרויקט על כל פרטיו". כמו כן נקבע כי שני הצדדים יפיעלו לכך שהחברה תקבל מעמד של מפעל מאושר כמשמעותו בחוק לעידוד השקעות הוו. היזם התחייב להעמיד לרשות החברה את כל האמצעים הפיננסיים אשר ידרשו לצורך הקמת הפרויקט ותפעולו.

בחינת חלוקת העבודה בין הרשות ליזם מראה כי עיקר הנטול נפל על הרשות המקומית. הרשות המקומית הייתה הרבה יותר אקטיבית ומוכנה לחתות סיכונים ממהגזר הפרטי. עם זאת הסתכנו שני הצדדים סיכונים בנסיבות לשותפות, שניהם פועל להשגת רווח, ובחולק גדול מהמקורים אף התאגדו לצורך השותפות בגין שלishi (חברת בת, לרוב בשותפות בין רשות מקומית להונ פרט) המהווה את השותפות. יתכן שחלוקת העבודה הבלתי שווה משקפת את ההיסוסים של המגזר הפרטי להיכנס לשותפות עם הרשות המקומית. בתנאים אלה נדרשת השקעה מוקדמת רבה מצד הרשות המקומית ומידה גבוהה של יזמות. יתרכן עם התבוססות השותפותו תידרש הרשות להשקיע פחות בהבנה, ועיקר התחרות בין הרשותיות יהיה בתחום מתן התמראיצים הפיננסיים ותמראיצי תשתיות.

חלוקת העבודה בין היזם לרשות שונה בפרויקטים השונים. בפיתוח מרכזי ערים והקמת אזורי מישדים ומסחר העמידה הרשות המקומית את הקרקע לרשות היזם. היזם פעל כמוסד פיננסי וקבע ביצוע. הוא העמיד הון לרשות הפיתוח, אם כಹלוואה ואם כהשקעה ישירה, הכין את התכנית לפי קווי המדיניות שעוצבו על ידי העירייה וביצעת הפרויקט.

בפיתוח מפעלי תעשייה, תיירות ונופש הייתה חלוקת העבודה מרכיבת יותר, במילוי בפרויקטים שבהם הוקמה חברת משותפת לרשות המקומית וליזם. הרשות המקומית השיגה את הקרקע ממינהל מקרקעי ישראל והכינה את התכנית לפרויקט. היא השיגה אישורים ממשדי הממשלה: אישור ממשרד הפנים להתקשרות ואישור ממרכז ההשקעות על מפעל מאושר על פי החוק לעידוד השקעות הון. היא השיגה אישור ממינהל מקרקעי ישראל להעברת הקרקע, השיגה מענקים ולהלוואות בתנאים נוחים עבור הקמת הפרויקט והשקעה השקעות ראשונות בפיתוח. כמו כן השתתפה הרשות המקומית בהקמה, בניהול ובתחזוקה. היזם העמיד את ההון לצורך הקמת הפרויקט, שילם בנוסף להשקעתו דמי יזמות לשירות המקומית, שילם למינהל מקרקעי ישראל את היון דמי החכירה והשתתף בהקמה, בניהול ובתחזוקה.

חלוקת השליטה

בשותפות שኖרו לשם פיתוח הקמת מרכזי ערים, פיתוח תשתיות וטיפול בשפכים הייתה לרשות המקומית שליטה מלאה בפרויקט, והיזם פעל בעיקר כגורם מממן וcmbצע. בשותפות שኖרו לצורך הקמת מפעלי תעשייה ופיתוח מפעלי תיירות חולקה השליטה בין

הרששות המקומיות ליזום באופן שהקונה ליזום שליטה מרבית בפרויקט, להוציא את התהומות של אילות הסביבה. מבחינה ארגונית הتبטאה השותפות בהקמת חברות בת משותפת שבה מחזיקה הרשות המקומית חלק מהון המניות והיא מיווצגת במועצת המנהלים. בשותפות זו מחזיקה הרשות המקומית בידיה מניות זוחב המקנה לה זכות וטו בנושאים של שמירת איכות הסביבה. חברות הבת המשותפת מקימה מינילת ומפעילה את אוצר התעשייה ומאפשרת לרשות המקומית להפיק רווחים מהשקעותיה. הדוגמאות הבאות מבהירות את מבנה השליטה בתהומות הפיתוח של אזורי תעשייה ותיירות.

החברה המשותפת לחברה הכלכלית משגב ולחברה הפרטית השותפה להקמת פארק התעשייה תרידין אחראית להקמת הפארק, לתפעלו ולניהולו. על פי חוזה השותפות מחזיקה החברה הכלכלית למשגב ב-28 אחוז מהון המניות ומניות בכורה ויש לה שני נציגים בדיקטוריון. בידי השותף היום מצויים 72 אחוז מהון המניות ולו חמשה חברים בדיקטוריון.

הן המניות של "חברת שיט ותיירותבים בסיס המלח" מתחלק כדלהלן: למועד הצוירית תומר והחברה הכלכלית שבבעלותה 10,400 מנויות רגילות (26 אחוז) ושני דיקטורים, ואילו לחברת הפרטית: 29,600 מנויות (74 אחוז) וחמשה דיקטורים.

הן המניות בפרויקט "צומת הערבה" מתחלק באופן הבא: 51 אחוז בידי החברה הכלכלית, הסוכנות והותשבים המעורבים בפרויקט ו-49 אחוז בידי חברת נסבא. חברת אגד התחייבת לעזר ולחנות באתר הפרויקט, ובכך העניקה לאתר שבו היא שותפה מונופול בתהומות שירותי תחבורה הציבורית.

בפרויקט התיירות והשירותים באילת מחזיקות עיריית אילת והחברה הכלכלית אילת (חמי'א) ב-25 אחוז מהון המניות לחברת בושר ב-75 אחוז מהון המניות. בתמורה לפועלתה אמרורה חכ'יא לקבל 25 אחוז מהבעלות ומהרווחים של החברה.

לסיום, השליטה בשותפותו שנוצרו לשם פיתוח מרכזי ערים נתונה במלואה בידי הרשות המקומית. לעומת זאת בחברות המשותפות שהוקמו לצורך פיתוח פרויקטים תעשייתיים, אטרי תיירות ונופש וمتכני טיהור שפכים השליטה בשותפות היא לרוב בידי היזם. היום מרכזו בידי רוב הון המניות וממנה את רוב חברי מועצת המנהלים של הפרויקט. הסיגג העיקרי לפועלותו של היזם הוא החזקת מניות בכורה בידי הרשות, המאפשרת לה להטיל וטו על החלטות בנושא איכות הסביבה.

6 מאבקים על ריקע השותפות

יצירת השותפות עוררה לא אחת חילוקי דעת בין חברי המועצה לראש הרשות ובין תושבים לבן הרשות המקומית. חילוקי הדעת נגעו בבעיות מוחותיות, כמו: מיעורבות חברי מועצת הרשות בתחום קבלת החלטות הנוגעים לפיתוח העיר, האיזון בין פיתוח לבין שמירה על איכות הסביבה וזכות הציבור לדעת. יודגש כי הוויכוחים לא כוונו נגד השותפות עצמה ולא קראו תיגר על רעיון השותפות, אלא נגד ההליכים ואופי הפיתוח.

מאבקים במועצת הרשות המקומית

יצירת השותפות העלתה לא אחת את השאלה בדבר תפקיד הנבחרים בקבלת החלטות הנוגעות לפיתוח העיר מבchinיה פיזיות וככלכליות: האם הם חותמת גומי להסכמים שנחתמו עם היימים, או שיש להם תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות הפיתוח העירונית. עיריות ראשונות ציינו ורמתן גן התעוררו שאלות אלה ביחס שאת ואף הגיעו לבית המשפט העליון.

בדיוון במועצת עיריית ראשון לציון בנושא מתחם זד"ל התבוננו חברי המועצה לאשר את ההתקשרות עם היים. אחד מחברי המועצה עטר על אופני הדיון. על פי טענתו לא התקיימים דיון ממצאה בהתקשרות עם היים, ולדבריו לא ניתן להסתפק בכך שהיושץ המשפטי של העירייה קבע שהנושא "נבדק ואושרי". למרות התקבלה דעתו עתר חבר המועצה לבג"ץ בטענה כי המועצה לא קיימה דיון ממצאה בהתקשרות. פסק הדיון של בג"ץ קבע כי לבני חווים מורכבים, כמו חווה הביצוע לפROYקט זד"ל, אין להסתפק בחווות דעת משפטית במתכונת המקובלת בעירייה (על ידי המיליטים "נבדק ואושרי"), אלא יש להביא את החווה לאישור המועצה בליווי חוות דעת מפורטת. פסק הדיון שב ואישר את זכות המועצה לקבל דיווח יסודי על פרויקטים, לשקלואותם באופן יסודי ולקבל החלטה.

פסק הדיון קבע באופן ברור כי ראש הרשות אינו יכול להגביל את תפקיד המועצה, וכי עליו לשתפה בקבלת החלטות כפי שמורה החוק. פסיקה זו חשובה בעיקר על ריקע הנティיה שיכולה להיווצר אצל ראשי רשויות מקומיות לסכם עסקאות עם המזרר הפרטני מבלי לשתף את המועצה בתחום קבלת החלטות. נטיה זו עלולה לפגום בדמוקרטיה העירונית, מכיוון שהיא עלולה להוציא מהדין הציבורי נושאים מרכזיים הקשורים בפתרונות הפיזי והחברתי של העיר. על ריקע זה ניתן לראות בפסיקת הבג"ץ מסר ברור לראשי הרשות המקומיות שעלהם לחקפید לשמור על הדמוקרטיה העירונית ולא להתעלם מהנבחרים העירוניים בעת קבלת החלטות.

כמו בראשון לציון הועל גס ברמת גן טענות על פגמים בהשתתפות חברי מועצת העיר בקבלה החלטות. בדיון שנערך במועצת העיר לאישור העסקה עם חברת "יעוז השקעות בע"מ" טענו כמה חברי מועצה שהנושא כלל לא הוגג בפני ועדת שיכון ומרקעין ולא נבדק לעומק. אחד מחברי המועצה טען:

בפני ועדת שיכון ומרקעין לא היה חומר, לא הוגג החוזה. אני חשב שעל נושא כזה, פרויקט כזה בסוד גודל כזה, מעבר לתקלה ואני קורא לזה תקלת, כי יויר הוועדה אמר שהתקלה תזקון, מלבד לתקלה החוקית שהיתה, אני חשב שפרוייקט בסוד כזה שווה למועדצת העיר דיון ציני שצינו בפנינו את החוזים, שיצינו מה היא גודל כזה שווה למועדצת העיר דיון ציני שצינו בפנינו את החוזים, שיצינו מה היא חולמת לקבלם. משרדים? אולמות? מה אנחנו מקבלים מהם? ... לא הסביר דבר ותני

דבר (פרוטוקול ישיבת מועצת העיר מיום 25.12.91).

חבר מועצת העיר רמת גן כמו חבר המועצה בראשון לציון ערער על דרך קבלת ההחלטה ועל כך שאין משתפים את נבחרי הציבור בעסקות הנחتمות בין הרשות המקומית לבין היוזמים. בסיבות אלה עולה השאלה מי בעצם מנהל את העיר, כאשר על הפרק עומדים נושאים כבושים של התקשרות עם יזמים, פיתוח עירוני וצמיחה כלכלית. שאלתו של חבר המועצה לא קיבלת תשובה מספקת. בתגובה האשים ראש העירייה את חבר המועצה בדמוגרפיה ובנטישון ל閣ען את תהליך קבלת ההחלטה בעירייה. חבר המועצה שמחה על אי שיתוף הוועדה המתאימה ואי שיתוף המועצה בקבלת החלטות שב וטען כי המועצה לא למדה את הנושא מכיוון שאף פעם לא קווים דיון רציני. אחות מוחבות הקואליציה הטרפה לעמדתו של חבר המועצה המותקף ואמרה כי "הנושא יצא למכרז לפני שהוא לוועדת נכסים, וכי היא מבקשת רק להעיר לסדרי שלטון" (פרוטוקול ישיבת מועצת העיר מיום 25.12.91).

הפגמים בשיתוף מועצת העיר רמת גן בתהליך קבלת ההחלטה נחשפושוב בעת הדיון בעסקת הקומבינציה שחתמה עם חברת "סנאורה בע"מ". שנים עשר חברי מועצה אישרו את העסקה ואילו שבעה התנגדו. על אף ההתרומות הרחבה והuber הפרוטוקול של הישיבה לשער הפנים עדות לתמיכת המועצה בחשלה. אולם שער הפנים עמד על דרישת החוק כי ההחלטה זקופה לאישור רוב חברי המועצה והחזיר את הפרוטוקול למועצה בגיןוק כי נדרש רוב של לפחות שלושה עשר תומכים. בסופו של דבר אורשו כל העסקות על ידי חברי המועצה על אף הביקורת העזה שנמתחה עליהם. מהධיניות ומאונן ההצעעה משתמעה שבעיריות רמת גן היה ערעור על תהליך קבלת ההחלטה. חלק מחברי המועצה חש כי אין משתפים אותו בתהליך. הם טענו שהנושא לא הסביר והחטימה על העסקות נעשתה מבלי שיובהר לחבריו המועצה במה בדיקן מדובר. ראש העיר גינה את חברי המועצה שדרשו הסבר בגיןוק הפורמלי שועדות המכרזים כבר דנה בנושא ושפרנס מכרז בחוק. אלה נימוקים פורמליים שאינם מתמודדים עם טענותיהם העקרוניות של חברי המועצה.

תהליך קבלת ההחלטה בעיריות רמת גן וראשון לציון חושף דגם קבלת החלטות ריכוזי, שבו ראש העירייה וכמה פוליטיקאים ופקידיים בכירים מקבלים החלטות אגב שיתוף חלקי של חברי המועצה שנבחרו לתפקידים על ידי אזרחיה העיר. בהתקפות זאת זו יש משום סכנה של פגיעה בדמוקרטיה העירונית והחלפתה במשטר עירוני של פיתוח כלכלי המנהל על ידי קואליציה מצומצמת של יזמים, פוליטיקאים ופקידיים בכירים. מי שנהלץ להן בשני

המקורים על הדמוקרטייה העירונית היה בית הדין הגבוה לצדק ושר הפנים שהוורו בראש הרשות לקיים דין בנושא.

מאבקים מקומיים: שימור מול פיתוח

העסקות והשותפות בין הרשות ליזמים סוכמו בז'קן כליל לא כל היועצות ולא מסירת דין וחשבון לתושבים. הרעיון של שיתוף תושבים בתהליך התכנון טרם הגיע אחיזה מעמיקה בערי ישראל וגם חובת היועצות וمسئירת דיווח (Accountability) טרם התבissaה. אזרחיה העיר לא קיבל כל דיווח על עסקות העתידות לשנות באופן ממשמעותי את המרkers העירוני, ורק במקרים בודדים התרגנו התושבים ופלו לסייע תכניות שנראו להן כמסכנות את איכות חייהם ואת איכות הסביבה.

בתגובה לשותפות שנוצרה לצורך פיתוח פרויקט ז'ל בראשון לציון התאורה קבוצה של אזרחים לפולה במסגרת "הוועד להצלת מרכז העיר". הוועד הוקם על רקע הריסתם של מבני ציבור בשטח המתחם של פרויקט ז'ל, וביניהם הספרייה המקומית, צrif גן הילדים שהוקם באותה שנה 1927 ושני בתים הקולנוע שבמתחם. הנהלת העירייה טענה כי מטרת הוועד היא ניוח פוליטי בתמיכת הליכוד שבאופוזיציה. למעשה העניין נבע כי בשיקום המתחם נשמר וחוזש המבנה המרכזי של בית העם, וכי הספרייה תועתק על פי התכנית לבית העירייה הישן. כמו כן אמר כי לנין הילדים ששוכן בצריף מט ליפול לא היתה חשיבות רבה, ומילא גן הילדים הראשון היה במורת בית הכנסת. טענות אלה לא הפigo את המורירות בקשר כמה מווותיקי העיר המשיכים להתנגד לדרך השיקום והפיתוח של המתחם (ריאיון עם חברי "הוועד להצלת מרכז העיר").

התנגדות של תושבים לשותפות בין הון פרטי לציבורי והתעוררה גם בתגובה להקמת המרינה באשקלון. מכירה של שטח ציבורי ליום פרטי לצורך הקמת אזור מסחרי ומלאכות בעורף המרינה עוררה תרומות בקרב חלקיים הציבור המקומי. התושבים טענו כי בעקבות העסקה יגדר חוף הים על ידי הרים ותימנע מהם הכנסתה אליו. תגובת העירייה כי פיתוח אזור המסלחר והתיירות נעשה מתוך שיקול ציבורי של קידום טובת העיר.

התנגדות תושבים לשותפות נהשכה גם במהלך הפינוי והבינוי של גבעת אי בתל אביב. במהלך התהליך התארכנו חלק מההתושבים באתר בעיותם תושבים, "אל ג'מוסין", שבקרה את אופן הפינוי ואת היקף הפיצויים. לטענתה, הארון שניהל את המשא ומתן עם הרים, ארגנו "גבאות עמל", לא ייצג את כלל התושבים, וכן סיכומואים אינס תקפים לגבי האוכלוסייה המתנגדת לעסקה. ישב ראש העמותה החדשה, "אל ג'מוסין", נקט במידה קשוחה יותר במווי'ם עם הרים והצליח להגדיל את דמי הפיצויים שישלים הרים. הנזונים האחרונים מורסים על פיצוי של 3,000 דולר עבור מ"ר של צrif.

התנגדויות השונות משקפות שלוש בעיות מוחותיות הכרוכות ביצירת השותפות: אי-שיתוף נבחרים ותושבים בתהליכי התכנון והפיתוח, פגעה בערכי ציבור והקרבתם לטובות אינטראיסים פרטיים ומתח בין פיתוח וצמיחה כלכלית לבין שמירה על ערכי טבע ועל ערכיהם ההיסטוריים המקומיים. בעיות אלה ניתנות להסדר ולישוב באמצעות שיתוף התושבים

וונבחרים בתהליכי התכנון. אולם אף לא באחת מההרשויות המקומיות שנבחנו לא פותחו מנגנונים לשיתוף תושבים במוגמה להביא לידי מאוזנת בין הצרכים השונים. יש בכך משותع עדות לחוסר רישיות, לחוסר ניסיון, ולהיעדר מודעות מצד קברניטי העיר לצרכים של האוכלוסייה המקומית. ברובד העמוק יותר יש בכך משותע עדות להיעדר תרבות אזרחית הרואה בשיתוף הציבור בתכנון ובפיתוח העיר חוליה מרכזית בתהליך התכנון והפיתוח.

بهיעדר מנגנונים של תיווך ובוררות עלילות השותפות בין המגזר הפרטלי למוניציפלי לעורר חיכוכים רבים בעtid ולהקשות על מימוש העסקות. אחת התוצאות תהיה התנגדויות רבות מצד תושבים, מאבקים משפטיים ממושכים ועיכובים בימוש העסקות. לחייבים אלה עלולים להיות מחירים כלכליים בגין אי מימוש או מימוש חלקו של העסקות ומהירים פוליטיים בגין אובדן לגיטימציה של המערכת הפוליטית.

משמעות פוליטיות וחברתיות

ריבוי שותפות בין הרשויות המקומיות למזר הפרט מצביע על תמורה מהותית בתפקיד הרשות וועל שימושים מפליגים הצפויים באופן ניהול העיר. שימושים אלה נמצאים בראשיתן, אך מן הרואין למדו על טיבם ולפעול בעוד מועד על מנת להגדיל את הסיכויים ולהפחית את הסיכוןים הכרוכים בהם.

הסיכום

הסיכום הטמוני בשותפותם הם רבים. בעיקרו של דבר מאפשרת השותפות לרשות המקומית להגדיל את כמות המשאבים העומדת לרשותה ולקדם פיתוח עירוני וככללי תוך הפנתה במידה גובהה של עצמאוות. באופן מפורט מאפשרת השותפות לרשות להשיג את ההישגים הבאים:

מעבר לאספקת שירותים ליוזמות כלכליות.

הרשאות המקומיות, שבמעבר להלא נטפסה כמערכות שעיקר תפקידה הוא אספקת שירותים, נמצאות בתחום של מעבר מארגון העוסק בניהול של הוצאות בתחומי השירותים המקומיים והמלכתיים וגביה של מסיס לארגון העוסק גם ביצירתה של הכנסתות מפעילות כלכלית. יתרום עירוני ותשתיות עירוניות, שבמעבר לא נחבנו מקור הכנסתה, הופכים בכך להזדמנות למקור לגיוס הון פרטלי להפקת רווחים.

מי שהצליח לקרוא את השינוי בזמןיו היו החברות העירוניות שבבעלות הרשויות המקומיות. תוך הפנתה יזמות וערנות הן הצליחו להפוך את יתרונות המיקום ותכונות האתר, את התשתיות העירוניות, את המגזרים שבבעלות הרשות המקומית ואת ריכוש מינימל מקרקעי ישראל הנמצאים בתחום הרשות למקורות של הכנסתה. חברות העירוניות יש יתרון גדול על פני היוזמים הפרטיים בשל קרבתן למועדן הכוח הפוליטי, למוקדי התכנון ולמוקדי חלוקת המשאבים. תוך הפנתה במידה גובהה של יזמות וחידושן הן הצליחו להכין תכניות, להציג קרקע, להציג אישורים לפROYקטים, לגייס מענקים והלוואות ובאמצעות כל אלה למשוך השקעות מצד החון הפרטאי.

נראה שהרשויות המקומיות בישראל פועלות בעקבותיהם של רשותות מקומיות במקומות אחרים בעולם. וכפי שתיאר זאת הרווי (Harvey, 1991) הן הופכות מוגרים שעיקר עיסוקן בניהול העיר ואספקת שירותים לגרים יוזם העסוק בפיתוח עירוני ובפיתוח כלכלי. בפועלו

כגולם יומי הצלicho הרשות המקומית לגיס משאבים ולקודם את הפיתוח העירוני או האזרחי. היזמים שהרשות המקומית הצלicho למשוך השקעה הון רב בפיתוח מרכזי הערים, בבנייה פרויקטים ל תעשייה, בפיתוח אטריות תיירות קיט ונופש ובಹקמת מתקני טיהור.

גיוס הון מהמגזר הפרטוי והחמתת התלות בשלטון המרכזי.

גיוס הון באמצעות שותפות עם המגזר הפרטוי אפשר לרשות לחידש מרכזי ערים ובכלל זה לחידש את המרכז האזרחי לרבות בנויות בית עירייה חדש על ידי היוזם ובמימונו. השותפות וגיאס הוןאפשרים לשותה המקומית לפתח שטחי מסחר, ליצור מקומותם בילוי ובידור לתושבי העיר, לפתח מקורות תעסוקה, להגדיל את הכנסות הרשות באמצעות גביה הטלי השבחה והגדלת מסי הארנונה. השותפות גם מאפשרת לשפר את איכות הסביבה, להתמודד עם בעיות דיזור ולפנות משפחות שכונות עוני מבלי להשקיע בתשלומי פיצויים ולא הסתייעות בתקציב המדינה. הפחתת התלות בתקציב המדינה מאפשרת לרשות המקומית מידה גובה יותר של עצמאות בפיתוח העיר ומענקה לתכנון ולמדיניות העירונית משמעות חדשה.

שיעור איכות החיים של תושבי העיר.

השותפות מאפשרות לרשות המקומית לשפר באופן משמעותי את איכות החיים של תושבי העיר. פיתוח מרכזי הערים והקמת מבני משרדים מאפשרים חידש של מרכזי ערים מבלי לחיבב את התושבים במסיט ובטשלומים נוספים. הם גם מאפשרים שיפור מערכת השירותים הציבוריים, ייצור מקומות העבודה והעלאת הרווחה בעקבות הגידול בסיסים המס. הקמת הפרויקטים התעשייתיים מאפשרת ייצור מקומות עבודה נוספים וגדילה את רמת הרווחה המקומית. מפעלי התעשייה, ובמיוחד אלה המוקמים באזורי פיתוח, עשויים לתרום ליישוב לא רק מבחינה כלכלית ותעסוקתית, אלא גם להעלות את היישובים על מפת התעשייהות ולתרום בכך גם לשינוי תדרימות. הקמות המתקנים לטיפול בשפכים משפרת באופן משמעותי את איכות הסביבה ואת איכות החיים של התושבים. תהליכי פינוי ובינוי עתידיים לשפר את איכות המגורים של התושבים באזורי מותבלים ולפתח את בעיות הדירות של משפחות הגרות בשכונות עוני. יש בתהילcis אלה כדי לחזק את המרקם העירוני באמצעות כניסה תושבים חזקים לאזורי המגורים החדשניים הנבנימים במקום אלה שנחרשו.

הסיכום

לצד הסיכומים קיימים בשותפות סיכוןים לא מבוטלים. עם סיכון אלה ניתן למנוע את הزادות אי היזאות בשל התקשרות עם גורמים שאת התנהוגות לא ניתן לצפות מראש, החלשת הדמוקרטיה הייצוגית וערעור מעמדם של הבוחרים, כרוסם בתהילcis התכנון העירוני וסכנה של חלוקת טובות הארץ באופן בלתי מבוקר.

אי זהות

גיוס הון מהמגזר הפרטוי יוצר מצב של אי זהות. על אף הביתוחנות הפורמלית והחוקית טמון בכל אחת מהשותפות יסוד לא מבוטל של הימור. השותף הפרטוי עלול לפשוט רגלי באמצעות הפרויקט, להרים על הרשות המקומית בפרויקטים מורכבים ולגלל את ההוצאות

עליה. לא תמיד ברור لماذا התחייבו הצדדים וכי怎ם יעדזו בהתחייבותיהם. הבדיקה של יועצים משפטיים ובכללים יוציא משדר הפרסים עשויה לצמצם את אי הودאות. אולם בשותפותן כוותבות, דוגמות לכך עירייה בירושלים, התקשו אף היועצים המשפטיים של משדר הפרסים להווות דעתם בפרק הזמן שעד לרשומות, והמנכ"ל דאז אישר את הפרויקט מבלתי שמותחה הבדיקה הכלכלית עד תום. יתר על כן, במרוצת הקמתה הפרויקט גדל החוזאות עד מעל למאה מיליון דולר, והעירייה נאלצה ללוות מבנקים על מנת להשלים את הפיתוח.

דוגמה נוספתiae לאই וDAO שטומנת בחובה השותפות עם המgor הפרטיא פROYKT "מרכז השלום" בתל אביב. ועדת המכוונים של עיריית תל אביב העדיפה את תכנית חברת "קניון השלום בע"מ", שהוכנה על ידי האדריכל אליעזר עיטה, על תוכנית עדיפה מבהינה כלכלית של חברת "מגדלן השלום", וזאת בשל שיקולים אסתטיים. אולם לאחר הזכיה במרכז פיטר היום דוד עזריאלי את האדריכל אליו עיטה, שעד לפיטוריו הטפיק לטיסים רק כמחצית מכלל התכנון המפורט, והכński במקומו את האדריכל אברהם ישקי. הבעיה שנוצרה הייתה מיישלים את התכנון המפורט של "מרכז השלום". האדריכל אליעזר עיטה מחזק בזכויות היוצרים של הפרויקט, וכפי שהסביר אין כל דרכ משפטית לכפות עליו ניתוק זכויות היוצרים על "מרכז השלום". חבר מועצת העיר דן דורין, שהיה באותה תקופה באופוזיציה, תיאר את סילוקו של עיטה כ"עוקץ", ככלומר כהולכת שלול. במרץ 1993 הציע דורין לעירייה לשוב ולבחון את ההחלטה ולהתקשר עם יום אחר. ראש העירייה, שלמה להט, דחה את הצעה.

פיטורי האדריכל יצרו עיקוב נוסף במימוש הפרויקט, עיקוב שלא ניתן היה לצפותו מראש. באפריל 1994 עתרה חברת "מגדלן השלום בע"מ" לבית המשפט המחויז נגד עיריית תל אביב, ממשרד הפנים, דוד עזריאלי, והאדריכל אליעזר עיטה נתבע פוטמל. בין היתר טענה חברת "מגדלן השלום בע"מ", כי חברת "קניון השלום בע"מ" הטעה את העירייה בכך שלא גילה לה כי מלכתחילה התכוונה לפטר את אדריכל עיטה לאחר שזכה במרכז. לאור פיטורי עיטה, כך נטע, לא תוכל העירייה לקבל את התכנון ואת הפרויקט שבגינו הסכימה לותר על מיליוןים רבים לקופטה הציבורית, ותצא קiroת מכאן ומכאן. ביוני 1995 דחלה בית המשפט את תביעת העותרים תוך שהוא מכיר בזכות היוצרים של עיטה (פסק דין שנידן על ידי יב' השופט א. רוזמן בבית המשפט המחויז 13.6.95). פירוש הדבר כי כל שינוי בתכנית המקורית מהיבט את אישורו של האדריכל עיטה. הלקת מהmakra הוא כי לאחר חתימת עסקת השותפות יכול היום הפרטיא לשנות את פרטיא ותיק גרים קשיים רבים לרשות המקומית.

הליים בלתי תקינים

השותפות בין המערכת המוניציפלית לנציגי ההון הפרטיא עלולה לפחות בתהליכי ניהול תקין דרך ההתקשרות של עיריות אשקלון והחברה הכלכלית לאשקלון עם היום הפרטיא לצורך הקמתה המרינה הייתה רצופה, כפי שמלמד דוד מברך המדינה, בהליך בלתי תקינים. מבדיקת מברכת המדינה עולה כי "במהלך המשא ומתן העניקו המזמין ליום הבדיקות כספיות ממשעותיות - הבדיקות שלא היו כוללות בתנאי המקרה ושינו את תנאיו באופן מהותי" (MBERCH מברך המדינה, 1996: 99). למרכז נוגש רק יום אחד, שתבע תשולם כספי מעבר ליכולות הבנייה. בתנאים אלה, כפי שהעיר מברך המדינה, היה על העירייה ועל החברה הכלכלית לפתח את המקרה מחדש מחדש אולם אין לו עשו כן ושילמו ליום את רוב הכספי שתבע. במהלך הבניה סטה היום מהמוסכם ב חוזה ובנה את שכבת השריון של שובר הגלים הראשי

מדולוסים (גופים הנדסיים היצוקים מבטוו) במקומות מעין טבעית היקורה יותר כמפורט על פי החוויה. על אף הטעיה מהתחביבות היטם לא ערכו המומינים חישוב של הפרש העליות שבין בנייה בדולוסים לבנייה באבן טבעית, והתמורה ליטם נותרה כפי שנקבע בהסקם.

מעבר מתוכנו בראייה כוללת לתכנון בראייה צרה

השותפות עם המgor הפרט מסמנת את ראשתו של עין חדש בתחום התכנון. במקומות תכנון בראייה כוללת המתיחס לרמה הארצית, האזרית והעירונית מועתק הדש ביחסים בינם לתכנון בראייה צרה, הרואה לצד עיניה אך ורק את הפרויקט שבו מתמקדת השותפות. הקובעים יכולים את דגם הפיתוח ואת מערכת שימושי הקרקע הם השותפים לפROYיקט, ככלור הרשות המקומית והזים. ההו הרוב המופיע לפROYיקט יוצר לחצים על הרשות המקומית ומכתיב לה טגנון פועלה שלא תמיד עולה בקנה אחד עם תכנון כולל המתיחס למכלול הסביבתי והכלכלי עירוני. על מנת לעקוף את הקשיים ואת המתחים הכרוכים במימוש השותפות, ובכלל זה התנדזיות של תושבים, פועלות הרשות המקומית במלוא כוחה בועדות התכנון ובמשדי הממשלה כדי להשיג את האישורים הדרושים. מעתים המקרים שבהם סירבו מושדי הממשלה לאשר את בקשות הרשות המקומיות.

הסתלקות הרשות המקומית מראייה עירונית כוללת לטובת ראייה צרה המתמקדת בפרויקטים עלולה להתברר בטוחה האורך ממיקח טעות. מגוון רב של פרויקטים מוצלחים ככל שהוא שאים מתאימים וזה עם וזה מתקשרים והוא על גורום לעזות חמורות בתחום התחרותה ואיכות הסביבה ולהשפיע להעה על איכות החיים של תושבי היישוב, لكن מן הראו שתוכנו הפרויקטים יעשה על סמך ראייה תכניות כוללת ויobao בחשבו להשפעות הסביבתיות של הפרויקטים המתוכננים.

החלשת הדמוקרטיה הייצוגית והשותפותית.

על פי החוק, כל שותפות בין הרשות המקומית למgor הפרט צריכה לקבל את אישור חברי הרשות המקומית. בפועל התברר כי הצד החלש ביצירת השותפות הוא מסירת דין וחשבון לנברים ולציבור.

נראה שבתהליך היוזמות טרם פיתחו הרשות כלים נאותים לשיתוף כל הנברים בתהליך קבלת החלטות ולהיעוצות עם הציבור. התוצאה היא פיתוח המתנהל בדרך כלל בי'מטבחים טוורים". חלק מהנברים, אנשי מקצוע ברשות המקומית, יחד עם זמים ואדריכלים מעצבים את העיר והאזור מבלי שלນברים אחרים ולציבור בכללו יש השפעה כלשהי על הפעלה.

בעקבות תהליכיים אלה, כפי שעולה מהדיונים במקומות העיר של ראשון לציון ורמת גן, חל פיחות במעמדם וביכולת השפעתם של הפוליטיקאים חברי המועצה. השתתפותם בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים לפיתוח היישוב היפה סמלית, והם נדרשים לאשר תכניות, ככלא תמיד ברור להם מה לבדוק אישרו. גם הציבור הרחב נותר בדרך כלל באפליה בגין החלטות המתייחסות לפיתוח המקומי. זה החולשה בעיליל של הדמוקרטיה המקומית והעבות הרכות מהציבור ומהנברים לדי קואליציות ממשל שהן שותפים פוליטיים, אנשי מקצוע, זמים ומעצבים.

סיכום

הרשויות המקומיות בישראל החלו בשנים האחרונות לפעול על פי שיקולים רוחניים-עסקיים בפיתוחה העירוני והאזורני. לשם כך הוקמו במקומות מסוימים שותפות בין הרשות המקומית לבין המזרח הפרטלי. שותפות אלה מקיפות תחומיים שונים: מסחר, שירותים לצרינאים, תיירות, תעשייה, ביוב ומים תשתיות ומכוראים, וכן מתפרשות על פני יישובים שונים למרחב הלאומי תוך ניצול ה יתרונות ההיסטוריים של כל יישוב.

התמקדות באזורי הביקוש

היישובים באזורי הביקוש הם בעלי כוח משיכה להשכעות בתחום המסחר והשירותים. הרשות המקומית באזורי הביקוש השכילה להבין את הפוטנציאל הטמון במיקומן והפכו אותו למונע לחדש מרכז ערים ולפייתו מוקדי מסחר ושירותים. היישובים בשולי המטרופולין הם אתרים אטרקטיביים לתעשייה היוצאת מאזור הגלאן ומהפשת מקומות הקרובים לשוק העבודה המטרופוליני מחדר גיסא והנהנים מנגישות נוחה ומהיציע של שטחים שאינם יקרים מדי גיסא. היישובים שנחנכו מקרובה לאתרי נוף וטבע החלו לנצל את מיקומם על מנת למשוך משלקים פרטיים בתחום התעשייה והנופש.

ראשיתה של מוגמה

השותפותיות בין הרשות המקומית למזרח הפרטלי להופיע בישראל רק בראשית שנות התשעים, והן עדין רק בראשיתן, אולם הנושא הולך וצובר תנופה. עם סיום המחקר למדנו כי חברת בת של כימיקלים לישראל פנתה למועצה האזורית חבל אילות בהצעה לתוכנן ולפתח בשותף אטרקטיבות ייחודיות של נופש ותיירות בפרק תימן. ברמלה התקשרה העירייה עם חברה פרטנית לצורך פיתוח פרויקטים עירוניים, ובאסקלון הרשות מבקשת להתקשר עם ים לזכך הקמת בית אבות תוך שותפות בהקמה ובהפעלה.

התמරיך

התמരיך להרחבת השותפות מצד הרשות המקומית הוא גדול. ביטוחו של דבר מאפשרות השותפותיות לרשות המקומית לפחות הוא מאפיקים חדשים ברמות סיכון נמוכה ולשער באופן משמעותית את איכות החיים ולהעלות את תלונותם בשלטון המרכזי ולמשב בি-טר קלות את מאפשרות לרשות המקומית לצמצם את תלונותם בשלטון המרכזי ולמשב בি-טר קלות את המדיניות שלהם. לרשות המקומית החפצאות בכך מציעה השותפות גם אפשרות של פעילות עסקית שרווח בצדיה.

מהתמכרות בתושבים להתרומות לפיתוח כלכלי

עם זאת יש לנתן את הדעת לכך שהתרומות השותפות עשויה להשוליך לשינויים משמעותיים במיקוד ובאופי הpolloיטי של הרשות המקומית. עם התזקנות השותפות עשויה הרשות המקומית להתמקד פחות בתושבים ובASPkat שירותים ולהתרכז יותר בפיתוח כלכלי וביזמים. גם ניוט הרשות המקומית עשוי לעבור מתקואליציה האלקטורלית לידי קואליציות ממשל, שבהן שותפים השלטון המקומי וחווי עסקים.

שילוב של שיקולים ציבוריים ועסקיים בשלטון המקומי

המעבר מהתמכרות בתושב באספקת שירותים ללא כוונת רוחה לעילאות בתחום הכלכלי עשוי לשנות באופן מהותי את המשמעות של שלטון מקומי. הרשות המקומית נכנסת לתוך תחומי חדש שבו אין היא שחקן היחיד, ושלילי המשחק בו שונים ומוכתבים על ידי כוחות השוק. במערכות זו מאבדת הרשות המקומית את הבלתיות שאפיינה את פעילותה בתחום ASPkat השירותים והיא חייבת להתחשב באינטרסים, בדרישות ובצריכים של השותפים האחרים. פירוש הדבר הוא שעל הרשות המקומית להתאים עצמה לכללים השוררים בשוק, ולהתחרות עם שירותים מקומיות אחרות על כמהות מוגבלת של ההון החניון להשקעות. בתרומות זו צריכה הרשות המקומית למשך את ההון על ידי הצעת תמריצים שונים, כמו: קרקעות, כניסה לתaliceims בירוקרטים, מיתון התנומות של הציבור, הלוחאות ומענקים, הקלות מס וועוד. זהו מצב חדש שבו שיקולים עסקיים-כלכליים ושיקולים עירוניים-ציבוריים נרכבים זה בזה ומעצבים את אופי הפיתוח. זהו סימbioזה חדשה שככליה עדין עמודים וטענים הבהרה.

חוירה של המגזר הפרטיאלי לחוים הpolloיטיים המקומיים

אם המגזר הפרטיאלי נדרש להסתגל לנתאים חדשים ולהתאים את פעילותו לכללים של המערכת המוניציפלית. עליו להסתגל להבלותות שונות, להסכים לשירות וביניהם הקניית מעמד מוגזף לרשות בתחום שמירה על איות הסביבה. (לצורך זה מחזיקה הרשות המקומית בכל השותפות במנייה זהב המאפשרת לה הטלת וטו בנושאים של איות הסביבה). אולם השינוי העיקרי הוא חזרתו של המגזר הפרטיאלי לתחומי הpolloיטיים המקומיים. יצירת השותפות יוצרת מבנה כלכלי-polloיטי חדש, במיוחד כאשר מוקמות חברות שותפות לרשות המקומית ולזים. חברות אלה מתחייביות בכמה מאפיינים בסיסיים: הן ממוסדות ארגונים קבועים וממוסדים (חברות מסוותפות), פועלות למשך תקופה ארוכה, עוסקות בתכנון, ביצוע, בתפעול ובניהול. השותפות נהנים מגישה למשאים מוסדיים, וביניהם קרקע, מענים ממשלטיים, פטור מסיסים והלוואות מוסדיות בריבית נמוכה. השותפות נהנים מקרבה למבעלי החלטות, ובמיוחד מקרבה למוסדות התכנון ולמוסדות העסקים בהקצת קרקע. גישות זו מעניקה לשותפים העסקים עצמה חסות ותקדים ומפללה אותם לטובה לעומת זרים ומגרים שטרם יצרו שותפות עם הרשות המקומית. כל אלה מכנים ליזמים הפרטיאים עצמה הרבה בעיצוב פני העיר והאזור.

בדרך זו הופכים הימים לגורם רב השפעה בעיצוב הנוף העירוני. למעשה, הם פועלים לצד המוסדות הנבחרים, כקוואליציה כלכלית-polloיטית נפרדת. באופן פורמלי מעוגנת פעילותם בנסיבות חוקיות: תכנית בנין ערים, אישור המועצה, אישור שר הפנים. אולם הפרטיאים המזוקים על היקף העסקות, טבות ההאה, פרטיא התכנון ותורמים בכך כלל עמודים וסמיים מעין הציבור.

אייזון בין טובות הציבור ומרב הרווח

האתגר המודול הניב בפני הרשותות המקומיות הוא האיזון בין השיקול של טובות הציבור לבין השיקול העסקי של השגת מרבית הרווח; בין שיפור שירותים לפיתוח כלכלי; בין טובות הרים וטובות התושב. בכל המקורים שנחקרו ניכר היה כי הרשותות המקומיות ערotta לשיקול הציבורוני ומוריתית לנושאים כמו: רווחה, איכות סביבה ושיקולים אסתטטיים, אולם ניתן לקבוע כי בשיטים האחראוניות עליה משקלם של השיקולים העסקיים-רווחיים על משקלו של השיקול הציבורי.

עתידיו של התכנון הכללי

שאלה אחרת היא מה יהיה על הראייה הכוללת והתכנון הכללי של העיר. האסטרטגיה של גישת הון לפזוקטים ספציפיים באמצעות שותפותו העתיקה את הדגש מתכנון כולל לתכנון מפורט של פזוקטים. המעצב החליף את המתכנן, והיום את הפוליטיקה. בתהליך זה קיימת סכנה שהעיר תhapוך למרחב של פזוקטים בחודים שאינם קשורים זה לזה. הדימויים הרווחיים בספרות לתיאור המצב הם של ערים מוקוטעות וחסרות שלמות.

היעדר תכנון כולל המלווה בתרומות בלתי מורותנית בין הרשותות המקומיות על מישיכת זמינים, תהליכיים שכבר ניכרים בעיר ישראל, עלול להוליך להגדלה ניכרת, בלתי מבוקרת ובבלתי מתואמת של שטחי מסחר, משרדים ותעשייה. השאלה היא האם הפעילות העסקית והצרכנית בעיר אכן זקופה לכל השיטות הבנינים? האם יהיה ביכולתו לשיטות? בהעדר חשיבה כוללת ותכנון הרואה את הביקושים הצפויים, עלולה הראייה המקוטעת להחולך ליצירת עוזף בשטחי מסחר, משרדים ותעשייה. התוצאה הבלתי נמנעת תהיה שטחים שאינם מושכרים, ירידת במוחורי השכירות ומשבר בעני הנדלין. משברים מסווג זה פרצו בראשית שנות התשעים בניו-יורק ולונדון, ורק לאחרונה החלו הערים לצאת מותם באירועים (Fainstein, 1995). יתכן שהערים בישראל שבנן מוניהלת בניה מסיבית של אזורי תעשייה, משודדים, מסחר, ולאחרונה גם של מריונות ובתי מלון יינטו כמו ערים אחרות למזהויים של גאות ושפלה בבניה, המטאפייננס בהיצע בלתי מושן, משבר כלכלי, התואשות, וחזרה חיללה.

מסחרו המרחב העירוני

ביסוחו של דבר, יש בשותפותם משותם מסחרו המרחב העירוני. מי שמעצב את המרחב העירוני הוא היום, המוסדות הפיננסיים הקיימים, הגורמים בעלי האורינטציה הכלכלית ברשות והמעצב הנScar על ידי בעל ההון במטרה להציג את מרבית הרווח. במרחב זה מתחמות הערים זו בזו על זמינים, מוציאות מקרים לחלקות קרקע ומוסכות זמינים בתנאים נוחים. הציבור מוצא בדרך כלל מתחום עיצוב המרחב, והמוצא היחיד שנוצר לו הוא פעילות מוחאה והגשת התנגדויות כמו במירינה באשקלון ובפיתוח מתחם זד"ל בראשון לציון.

הצורך במנגנון רגולציה

ברטאים אלה מוטל על הרשותות המקומיות למצוא אייזונים בין פיתוח כלכלי לרווחה חברתית, בין שימור לצמיחה, בין פעללה עם זמינים לבין שירות התושבים, בין השגות משאבים כלכליים לבין השגת לגיטימציה מתושבים, בין ראייה עירונית כוללת בין פיתוח מוקוטע של

פרזיטים. יש צורך ביצירת מנגנון וגולציה חדש שיסדר את היחסים בין מושבות מנווגדות ויאפשר לרשות המקומית להשיג השקעות ולגייס הון מבלי לאבד את אמון הציבור.

מנגנון וגולציה מעין זה, שבינוו הוא משק מערב, פותח במדיניות המערב בתום מלחמת העולם השנייה ברמה הלאומית. משק כזה תומכת הממשלה בצמיחה כלכלית, אך גם מקפידה על הפניות מקורנות ציבוריים לצורכי רווחה חברתית. נראה כי מה שנדרש כוות הוא יצירה של מנגנון רגולציה דומה ברמה העירונית על מנת ליצור איזונים בין פיתוח כלכלי ואיכות חיים ורווחה. מנגנון זה אינו אמור להחליף את מנגנון הרגולציה הלאומי, אלא להשלים אותו בתחוםים עליהם אין המנגנון הלאומי מגע, כמו פרויקטים כלכלי וחברתי ברמה העירונית.

הចורך במנגנון רגולציה עירוני מתחזק לאור התמורות הפוליטיות-כלכליות המאפיינות את תקופתנו. על אף שבידי המדינה נוצרו כלים רב עוצמה - מדיניות פיסקלית ומוניטרית ומדיניות רווחה - שבאמצעותם היא יכולה להשפיע על פעילות ההון ועל רמת הרווחה,فتحה יכולתה להשפיע על הצמיחה והרווחה ברמה המקומיות, ובמקביל עלתה החשיבות של הרשות המקומית בהסדרת היחסים בין צמיחה לרווחה. הסיבות לכך הן הנידות הגלובלית של ההון, עליה החשיבות של תכונות המkosם במשמעותה, כניסת הרשות המקומית לתוך הפעולות הכלכלית והמעורבות הגוברת של הציבור בחוקים העירוניים. הציבור המתעורר לפעולות חברתיות בעיר מושפע פהות מההסדרים הלאומיים בתחום הרווחה. הוא נהנה מהתבות שנקבעו בחוק על פי מדיניות הרווחה בתחום הבירות, הפנסיה, התעסוקה ומקבלן כמבנה מלאו, ומעלה תביעות חדשות בתחום החינוך, הרווחה, איכות החיים ואיכות הסביבה.

עלית חשיבותה של התרבות הפוליטית המקומית

המסקנה הבלתי נמנעת היא כי בעין הגלובליזציה גברת החשיבות לא רק של תוכנות המיקום של הרשות המקומית, אלא גם של המאפיינים המקומיים של התרבות הפוליטית השוררת בה. מה שיקבע במדינה הרבה יותר אופי ההסדרים בין צמיחה ורווחה, גישת הון מייצים והשתתפות גיטימציה מושבבים הוא הערכיהם של הציבור, האידאולוגיה של קברניטי העיר והיכולת של הפוליטיקאים והתושבים ליצור איזון בין ערכים וצריכים שונים. מן הרואו שבעין החדש של שותפות בין הון פרטלי למוניציפלי תעמוד התרבות הפוליטית של הרשות המקומית ושל החברה העירונית במרכז הדין הציבורי.

הចורך במדיניות לאומית כלפי שותפות מוניציפלית-פרטית

מעבר לשאלות התרבות הפוליטית המקומית עומדת השאלה של המדיניות הלאומית כלפי נושא השותפות בין המגזר המוניציפלי למגזר הפרטלי. אין כל ספק שהשותפות משקפת מגמה כלכלית חדשה שיש לה תומכים נלהבים בקרב קברניטי היישובים בארץ. ועם זה שהтуלת השותפות אינה מוטלת בספק מן הרואו שקובע המדיניות ברמה הלאומית ידרשו לסתוגיות השותפות בהקדם במטרה לצמצם את הסכנות הכלכליות בהן ולהגדיל את היתרונות.

אין כל ספק שהשותפות ייצור הבדלים בין רשותות מבחינת הפיתוח המקומי והצמיחה הכלכלית. רשותות דינמיות ישבלו למשך הון פרטלי לפרזיטים מקומיים, ורשותות אחרות

ישארו מוחז לתהליך. בעקבות תהליכיים אלה, שמקורם ביזמות מקומית, עתדים להיווצר פערים בין-ישובים. על קובע המדיניות ברמה הלאומית לאבחן את התהליכי המתרחשים ברשויות, להתוות מדיניות המותייחסת לשותפות ולקבוע את הקצת המשאבים הלאומיים ובכלל זה קרקעות המינהל בהתאם למידניות שתותווה. מן הראי שמדיניות זו תהייחס לשלושה היבטים: תחומי השותפות, מרחב וזמן.

תחומי השותפות

מדיניות לאומית המותייחסת לשותפות תקבע באילו תחומיים יש לעדד שותפות. התחומיים שאוטם יש לשקלם הם פיתוח תשתיית, יצור מקומות תעסוקה, רוחחה ושיפור איכות חיים. המדיניות תקבע באילו תחומיים יש לעדד שותפות ובאיזה מידת.

מרחב השותפות

המדיניות הלאומית צריכה להתייחס באופן דיפרנציאלי למרחב ולעכבר מפת עדיפויות בתחום התמייקה בשותפות. מפה זו ודרוג מקומות הרואים לתמיכה. מדיניות חברותית החותרת להונגנות تعدיף, למשל, את אזור הפריפריה ותקבע כי באורי הביקוש יפעל המגזר הפרטיאלא תמייצה מצד המגזר המוניציפלי.

זמן

המדיניות הלאומית תכלכל את צעדיה ביחס לשותפות תוך התייחסות למרכיב הזמן. השלבים הראשונים במשיכת המגזר הפרטיאלי לישובים כרוכים לעיתים במערכות גבואה של הרשות, ועל כן מן הראי לתמוך בשותפות בשלב זה. אולם בשלבי מאוחרים יותר ניתן לتبיע את צמצום מעורבות הרשות המקומית ולהחותיר את הפעולות הכלכליות העירונית בידי המגזר הפרטיאלי.

מצומצום הסיכוןים והגדלת הסיכוןים

בשותפות בין המערכת המוניציפלית והמגזר הפרטיאלי טמונה סיכוןים וסיכוןם. מוצע על כן לפתח מדיניות ברמה הלאומית אשר תצמצם את הסיכוןים ותגדיל את הסיכוןים הטעונים בשותפות. מדיניות זו צריכה להימנע, לפחותנו, מהתפיסה סטריאוטיפית כלפי השותפות, המוטבעת בתמייקה בלתי מסוגנת או בשלילה מוחלטת. אנו מציעים לפתח מדיניות אשר תתייחס באופן מבחן לשותפות לפי התחום הכלכלי של השותפות (מסחר, תעשייה, שירותים רוחחה לקבוצות מיוחדות), המיקום הטאוגרפי של היישוב במערכת הלאומית (אזור הביקוש או אזור הפריפריה), ומENCH הזמן שבו הרשות מעורבת בשותפות (זמן קצר או זמן ארוך).

לצורך פיתוח המדיניות יגובשו קרייטריונים שיקבעו באילו תחומיים כלכליים יש לתמוך ובאיזה אין לתמוך, באילו רשיונות מקומיות במרחב הלאומי יש לתמוך ומהו משך הזמן שבו תיענו התמייקה ליישובים ולתחומי השונות. בהתאם לקריטריונים אלה, שניסוחם וגיבושים טעונים חשיבה נפרדת, תונטו מהפה של סדרי עדיפויות לאומיים ביחס לתמייקה בשותפות. מפה זו תשמש לצד המפה הקיימת, העוסקת בהקצת הטרבות ומשאבים ציבוריים על פני המרחב. שתי המפות יmdirו את דוגמאות התמייכות בהקצתה של משאבים על פני המרחב, כאשר האחת תתייחס להשקעות הציבוריות בלבד והשנייה תתייחס להשקעות הציבוריות בשיתוף עם המגזר הפרטיאלי.

הצורך בקייעת סדר עדיפויות לאומי המתייחס לשותפות עם המגזר הפרטיאני לאור המעורבות הגוברת של הרשותות המקומיות בעשייתן-עסקיות-כלכליות בשותפות עם המגזר הפרטיאני, מעורבות שיש בה סיכוןים רבים ולסיכוןם לא מבוטלים.

מקורות

- אהרוני, ג. (1991) *הכלכלה הפוליטית בישראל*, תל אביב: עם עובד ומכוון ליאשכל.
- דורון, ג. (1996) "הזרעים במרינה בדמעה יקצורי", *ירוק כחול לבן, ביתאון פורום המשק והכלכלה למען איכוח הסביבה בישראל*, גלון 7, פברואר-מרץ 1996, עמ' 4-9.
- ויל, מ. (1990) *סקר חברות עירוניות*, ירושלים.
- חסון, ש. (1996) *הסוד העירוני החדש: קואליציות ממשל עירית ישראל, ירושלים: מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות*.
- חפץ, א. ושותי' (1997) *לקראת הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל*, ירושלים: מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות.
- מבקר המדינה. (1996) *זוח הביקורת בשלטון המקומי*, ירושלים: דפוס הממשלה.
- פלזנשטיין, ד. (1994) *העיר ביזם: קיזום הפיתוח הכללי המקומי*. ירושלים: מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות.
- פלזנשטיין, ד. גיאר-קלונר, ד. וולף. ג. (1991) *שיתופ פעולה ציבורי בפיתוח בלבי, רחובות: המרכז לימיודי פיתוח*.
- רוזנטל, ג. (1992) "דרכים לניהול חברות". אצל: משרד הפנים - המינהל לששלTON מקומי. *חברות עירוניות*. נספחים. ירושלים. עמ' 74-75.

Fainstein, S. (1994) *The city builders*. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.

Fainstein, S. Gordon, I. and Harloe, M.(eds.) (1992) *Divided cities: New York and London in the contemporary world*. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell.

Harvey, D. (1989) "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler*, Vol. 71B. pp. 3-17.

Savitch, H. V. (1988) *Post-industrial cities: politics and planning in New York, Paris and London*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Stoker, M. Mossberger, K. (1994) "Urban regime theory in comparative perspective". *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 12. No. 2. pp. 195-212.

Stone, C. (1989) *Regime politics*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.

Storper, M. Scott, A.J. (1989) "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes" In: Wolch, J. Dear, M. (Eds.). *The power of geography*. Boston: Unwin Hyman. pp. 19-40.

Tel Aviv Shalom Center, (1984), *The tender's prospect*, Tel Aviv.