

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי
בפיתוח מקומי**

דגמים, סיכויים וסיכונים

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 חסון
עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

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

על המחברים

שלמה חסון הוא פרופסור לאוגרפיה וראש המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית. **אנה חזן** היא סגן מנהל מינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.

על המחקר

המחקר בוחן את סוגי השותפות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בישראל, בתחומי המסחר, התעשייה, המגורים, התיירות והשתיות הזורמות ומנתח את השתנות אופי השותפויות על פני זמן ומרחב. כמו כן, נבדקים האינטרסים המנחים את השותפים, דפוסי המנהיגות, חלוקת העבודה בין השותפים והמאבקים שהתעוררו בעקבות הקמת השותפויות. בסיכום נבחנות המשמעויות הפוליטיות והחברתיות של השותפויות ומותוות המלצות מספר ביחס להמשך פיתוחן.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את יסודו של מכון שיתרכז בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, יו"ר מועצת המנהלים של בנק מזרחי המאוחד ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"גירוסלם רפורט". מנהל המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים בתכנית המחקרים על מינהל ופיתוח מקומי

1. לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים
ערן רזין, 1994
2. שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות
אברהם דורון, 1994
3. העיר ביזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי
דניאל פלזנשטיין, 1994
4. פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי
ערן רזין ואנה חזן, 1995
5. בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל
דניאל פלזנשטיין, 1995
6. מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל
ערן פייטלסון, 1995
7. מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי
נחום בן-אליא, 1995
8. מדיניות שמירה על קרקע חקלאית
אפרים שלאין וערן פייטלסון, 1996
9. תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב
ערן רזין, 1996
10. ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל
דניס גולדמן, 1996
11. מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי
נחום בן-אליא, 1996
12. צעדים לבליומת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק"
ערן רזין ואנה חזן, 1996
13. אוטונומיה מקומית" ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך
נחום בן-אליא ושי כנעני, 1996
14. איגרות חוב מוניציפליות בישראל?
נחום ביגר וסטיבן פלאוט, 1996
15. הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות
שלמה חסון, 1996
16. שידוך מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל
אריה הכט, 1997
17. הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל
אבי חפץ ושות', 1997
18. הנפקת איגרות חוב מוניציפליות המלצות לשינויי חקיקה
ענת בבץ וקובי נבון, 1997
19. שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים
שלמה חסון ואנה חזן, 1997
20. הערכות מוניציפליות במרחב הכפרי בישראל
לביאה אפלבוים ודויד ניומן, 1997

21. פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1972-1995
ערן רזין, 1997

פרסומים שייצאו לאור בקרוב

1. מנהל עיר מקצועי: דגם חלופי בשלטון המקומי בישראל
נחום בן-אליא

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 7 | עיקרי הדברים |
| 9 | מבוא |
| 11 | 1 התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל |
| 11 | תהליכים גלובליים |
| 12 | תהליכים מקומיים |
| 13 | שלבים בהתפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל |
| 15 | 2 דגמים של שותפויות והשתנותם על פני מרחב זמן |
| 16 | השותפות בפיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומסחר |
| 20 | השותפות בפנינו ובבינוי |
| 21 | השותפות בפיתוח תשתיות למגורים |
| 22 | השותפות בפיתוח אזורי תעשייה |
| 23 | השותפות בפיתוח מפעלי תיירות ונופש |
| 25 | השותפות בפיתוח מפעלי ביוב ומים |
| 26 | סיכום ביניים |
| 27 | 3 שותפויות על פני זמן ומרחב |
| 27 | תפרוסת השותפויות |
| 31 | תמורות באופי השותפות לאורך זמן |
| 33 | 4 השותפים והאינטרסים המנחים אותם |
| 33 | השותפים |
| 34 | האינטרסים |
| 37 | 5 מנהיגות, חלוקת עבודה ושליטה |
| 37 | מנהיגות |
| 38 | חלוקת העבודה |
| 41 | חלוקת השליטה |
| 43 | 6 מאבקים על רקע השותפויות |
| 43 | מאבקים במועצת הרשות המקומית |
| 45 | מאבקים מקומיים: שימור מול פיתוח |
| 47 | 7 משמעויות פוליטיות וחברתיות |
| 47 | הסיכויים |
| 48 | הסיכונים |
| 51 | סיכום |
| 56 | מקורות |

עיקרי הדברים

המצב הקיים

מראשית שנות התשעים החלו יזמים פרטיים לגלות עניין גובר והולך בהשקעות עירוניות ואזוריות בישראל. הרשויות המקומיות סיגלו אסטרטגיות כלכליות חדשות ויצרו דגמים חדשים של שיתוף פעולה בין הון פרטי ומוניציפלי. השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי מקיפות תחומים שונים: חידוש ופיתוח מרכזי ערים, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה, פיתוח אתרי מלונאות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים.

המלצות למדיניות

בשותפויות בין המערכת המוניציפלית והמגזר הפרטי טמונים סיכויים וסיכונים. הסיכויים הם: עידוד יזמות כלכלית וקידום פיתוח מקומי, גיוס הון מהמגזר הפרטי, הפחתת התלות בשלטון המרכזי ושיפור איכות החיים של התושבים. הסיכונים הם: אי ודאות בפעילות הכלכלית, חשש להליכים בלתי תקינים, מעבר מתכנון בראייה כוללת לתכנון בראייה צרה, החלשת הנבחרים ברשויות המקומיות ופגיעה בדמוקרטיה הייצוגית. מוצע על כן לפתח מדיניות ברמה המוניציפלית והלאומית אשר תצמצם את הסיכונים ותגדיל את הסיכויים הטמונים בשותפויות.

ברמה המוניציפלית על הרשויות המקומיות לפתח מערכת של איזונים בין השיקול הציבורי של טובת הציבור ושמירת כללי הדמוקרטיה הייצוגית לבין השיקול העסקי של השגת מרב הרווח, בין שיפור שירותים לפיתוח כלכלי, בין טובת היוזם וטובת התושבים. יש צורך, לפיכך, במנגנון הסדרה חדש שיסדיר את היחסים בין משימות מנוגדות ויאפשר לרשויות להשיג השקעות ולגייס הון מבלי לאבד את אמון הציבור.

ברמה הלאומית המדיניות צריכה להימנע, לדעתנו, מתפיסה סטריאוטיפית כלפי השותפויות, המתבטאת בתמיכה בלתי מסויגת או בשלילה מוחלטת. אנו מציעים לפתח מדיניות אשר תתייחס באופן מבחין לשותפויות לפי התחום הכלכלי של השותפות (מסחר, תעשייה, שירותי רווחה לקבוצות מיוחדות), המיקום הגאוגרפי של היישוב במערכת הלאומית (אזורי הביקוש או אזורי הפריפריה), ומשך הזמן שבו הרשות מעורבת בשותפויות (זמן קצר או זמן ארוך).

לצורך פיתוח המדיניות יגובשו **קריטריונים** שיקבעו באילו תחומים כלכליים יש לתמוך ובאילו אין לתמוך, באילו רשויות מקומיות במרחב הלאומי יש לתמוך ומהו משך הזמן שבו תינתן התמיכה ליישובים ולתחומים השונים. בהתאם לקריטריונים אלה, שניסוחם וגיבושם טעונים חשיבה נפרדת, תוויה **מפה של סדרי עדיפויות** לאומיים ביחס לתמיכה בשותפויות. מפה זו תשמש לצד המפה הקיימת, העוסקת בהקצאת הטבות ומשאבים ציבוריים על פני המרחב. שתי המפות יגדירו את דגם התמיכות בהקצאה של משאבים על פני המרחב, כאשר האחת תתייחס להשקעות הציבוריות בלבד והשנייה תתייחס להשקעות הציבוריות בשיתוף עם המגזר הפרטי.

הצורך במנגנון הסדרה ברמה המוניציפלית ובקביעת סדר עדיפויות לאומי המתייחס לשותפויות עם המגזר הפרטי הוא חיוני לאור המעורבות הגוברת של הרשויות המקומיות בפעילויות עסקיות-כלכליות

בשותפות עם המגזר הפרטי, מעורבות שיש בה סיכויים רבים וסיכונים לא מבוטלים. בתנאים אלה יש צורך במדיניות מקומית ולאומית שתגדיל את הסיכויים ותקטין את הסיכונים הטמונים בשותפויות.

מבוא

במחקר קודם הוצגו שלושה טיפוסים עיקריים של קואליציות בין השלטון המקומי למגזר הפרטי וההתנדבותי: קואליציה בין השלטון המקומי למגזר הפרטי שבמרכזה פיתוח עירוני וכלכלי, קואליציה בין השלטון המקומי לארגונים התנדבותיים שעניינה אספקת שירותים ושיפור איכות החיים וקואליציה בין השלטון המקומי לארגונים התנדבותיים שבמרכזה קידום הרווחה החברתית (חסון, 1996). המחקר נשא אופי עיוני ונועד לזהות תהליך פוליטי חדש שעיקרו מעבר מרשות מקומית המנוהלת באופן בלעדי על ידי השלטון המקומי והמרכזי לרשות המנוהלת על ידי קואליציות ממשל.

מחקר זה שונה באופיו. הוא אינו דן דיון תיאורטי בקואליציות הממשל אלא מנתח ניתוח אמפירי את השותפויות הכלכליות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בישראל. השימוש במונחים "קואליציות" ו"שותפויות" הוא מכוון. המונח "קואליציית ממשל" משמעותו פוליטית, והוא מתייחס לתהליך קבלת החלטות מהותיות בנוגע לפיתוח העיר בשיתוף פעולה בין השלטון המקומי למגזר הפרטי (Stone, 1989). פירוש הדבר שהתהליך הדמוקרטי של בחירת נציגים לרשות המקומית על מנת לקדם תכניות ומפעלים שבהם הציבור מעוניין נעשה פחות רלוונטי. מה שקובע הן הקואליציות הנוצרות לאחר הבחירות בין הנבחרים לבין אליטות של בעלי עסקים. קואליציות אלה מתוות את מדיניות הפיתוח, עוסקות בחלוקת המשאבים ומעצבות בסופו של התהליך את דמותה של העיר (ראה דיון עיוני בקואליציות אלה אצל חסון, 1996).

המונח "שותפות" משמעותו כלכלית, והוא מציין את חיבור ההון הפרטי ליוזמות פיתוח ציבוריות על בסיס אינטרסים משותפים. באמצעות השותפות ניתן להשיג הישגים כלכליים רבים: גיוס הון, יצירת מקומות עבודה לתושבי העיר והגדלת בסיס המס על ידי משיכת עסקים וקבוצות אוכלוסייה חזקות.

המחקר מתחקה אחר השינויים שחלו בשנים האחרונות במערכת היחסים בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בישראל. מראשית שנות התשעים החלו יזמים פרטיים לגלות עניין גובר והולך בהשקעות עירוניות ואזוריות. הרשויות המקומיות סיגלו אסטרטגיות כלכליות חדשות ויצרו דגמים חדשים של שיתוף פעולה בין הון פרטי ומוניציפלי. מטרת המחקר היא לתאר ולנתח את הדגמים של שותפויות כלכליות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בישראל ולעמוד על משמעותם העירונית, הכלכלית והפוליטית. השאלות המרכזיות שבהן עוסק המחקר הן:

1. מהם הדגמים העיקריים של השותפויות בין הון פרטי למוניציפלי, ובאילו תחומים הם נוצרו?
2. מה היא התפרוסת המרחבית של השותפויות, וכיצד השתנה אופיין לאורך זמן?
3. מי הם השותפים, ומה הם האינטרסים המנחים את פעילותם?

4. כיצד פועלות השותפויות מבחינת המנהיגות, ומה הם מאפייני חלוקת העבודה ומבנה השליטה?
5. אילו מאבקים התפתחו על רקע הקמת השותפויות ומדוע?
6. מה הם הסיכויים והסיכונים הטמונים בשותפויות?

הנתונים על השותפויות נאספו מתוך תיקי משרד הפנים והם מקיפים את רוב ההתקשרויות בשותפות בין הרשויות המקומיות להון הפרטי בישראל החל בסוף שנות השמונים וכלה באמצע שנות התשעים. בתיקי משרד הפנים מצויים חוזי ההתקשרות בין הרשויות ליזמים, דיוני מועצת הרשות המקומית בהתקשרות, חוות דעת של שמאים על העסקות ובמקרים מסוימים חוות דעת של משפטנים. מלבד זאת כוללים התיקים שאלות שהעלה שר הפנים בנוגע לחלק מההתקשרויות, ערעורים של גורמים שונים על ההתקשרות וחומר רקע על הפרויקטים. לצורך השלמת המחקר נערכו סיורים וריאיונות עם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות.

הפרק הראשון של המאמר מתאר את התפתחותה של האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות. הפרק מתאר את התהליכים הגלובליים והמקומיים שהוליכו לעלייתה של אוריינטציה כלכלית ברשויות המקומיות וסוקר את השלבים בהתפתחות הגישה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל. הפרק השני מציג את טיפוס השותפות העיקריים בין הרשויות המקומיות והמגזר הפרטי. הפרק מציג את דגמי השותפויות בין המגזר הציבורי לפרטי ומתאר באמצעות דוגמאות את הטיפוסים השונים של השותפות. הפרק השלישי מנתח את השינויים בשותפויות על פני מרחב וזמן. הוא מתחקה אחר טיפוס השותפויות ומציג את הדגם המרחבי והעתי שלהן. הפרק הרביעי מציג את השותפים ואת האינטרסים המנחים אותם. הפרק החמישי מנתח את דפוסי המנהיגות וחלוקת העבודה בתוך השותפויות. הפרק השישי דן במאבקים שהתפתחו על רקע הקמת השותפויות. הוא מציג התנגדויות לתהליכי קבלת החלטות מצד נבחרים עירוניים והתנגדויות מצד תושבים לפרויקטים שנוצרו במהלך השותפויות. הפרק השביעי מנתח את המשמעויות הכלכליות, הפוליטיות והתכנוניות של השותפויות.

1 התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל

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

תהליכים גלובליים

המעבר בכלכלה העולמית להצבר הון גמיש. הכלכלה העולמית מתאפיינת כיום בדגם ייצור חדש המכונה הצבר הון גמיש (Harvey, 1989; Storper and Scott, 1989). הגמישות מתבטאת במפעלים כלכליים המסוגלים להתאים את עצמם במהירות לביקושים ולמצבים משתנים. המפעלים הכלכליים החדשים הם קטנים, מתחכמים, מבוססים על טכנולוגיות ייצור ושירות גמישות ועל ארגון לא היררכי של העבודה. הם מייחסים חשיבות רבה לקשר הזדק עם השוק ולאופי המקום: רמת השירותים, התמיכה הפוליטית-כלכלית והרכב שוק העבודה. תכונות אלה מאפשרות, ולעתים אף מחייבות, מידה גבוהה של ניידות גאוגרפית על מנת לצל הזדמנויות חדשות שנפתחות. גורם נוסף המסייע בניידות הגאוגרפית היא הירידה בהוצאות ההובלה. המשמעות של ייצור גמיש וניידות גאוגרפית גבוהה היא שהבדלים קטנים יחסית בין מקומות, כגון: היצע עובדים, תשתית פיסית או כלכלית, משאבים, סובסידיות והתערבות השלטון, כל אלה עשויים להשפיע במידה רבה על החלטות המיקום של הפירמה. במילים אחרות, היזמים תרים היום אחר מקומות היכולים להציע יתרונות כלכליים. בתנאים אלה מתפתחת תחרות עזה בין יישובים על משיכת ההון. הרשויות המקומיות המעורבות בתחרות מציעות תמריצים שונים ליזמים על מנת למשוך השקעות לעברן. הסכמי הסחר והסרת המכסים עתידים להגביר את ניידות ההון ובעקבות זאת להחרף את התחרות בין יישובים. לכן יישובים שמעוניינים למשוך משקיעים וצרכנים נערכים מחדש בתחום הארגוני ובתחום הפיתוח העירוני.

המעבר מכלכלה תעשייתית לכלכלה פוסט-תעשייתית. התחרות על משיכת יזמים ועסקים החריפה בשל השפל הכלכלי שאליו נקלעה הכלכלה העולמית מאמצע שנות השבעים. היציאה מהשפל שהחלה באמצע שנות השמונים לוותה בשינוי המבנה התעסוקתי שעיקרו מעבר מתעסוקה בתעשייה לתעסוקה בשירותים, בעיקר בשירותים פיננסיים, בשירותי מידע ובנכסי דלא ניידים. המעבר לווה באבדן מקומות עבודה ובאבטלה גבוהה בעיר, והעלה את הצורך בהיערכות מחדש מבחינה כלכלית וארגונית. בעקבות המעבר גדלה חשיבותן של פירמות היכולות לספק מקומות עבודה חדשים, בעיקר בתחומי השירותים העסקיים ושירותי התקשורת, במקום אלה שאבדו בתחום הייצור התעשייתי. בתנאים אלה אין הרשויות

המקומיות יכולות להיות בררניות יתר על המידה במשיכת השקעות הון, כוח המיקוח העירוני ביחס לזמנים הכלכליים נחלש, ובשל כך מתנהלת תחרות עזה בין ערים על משיכת עסקים וזמנים.

תמורות אידאולוגיות ופוליטיות. בד בבד עם התמורות הכלכליות התחוללו תמורות אידאולוגיות ופוליטיות רחבות היקף. ממשלות רבות אימצו מאז שנות השמונים אידאולוגיות ניאור-שמרניות, שהדגישו את עליונות הבחירה החופשית ופעילות השוק החופשי על פני הכוונה והתערבות של הממשלה. הביטוי המוחשי לתמורה אידאולוגית זו היה צמצום ההכוונה מצד הממשלה, הפרטה של תאגידים ממשלתיים, נסיגה ממדיניות רווחה, הגבלת ההוצאה החברתית ותמיכה גלויה במגזר הפרטי. במקומות רבים, ובכלל זה בישראל, עודד השלטון המרכזי את השלטון המקומי ליצור שותפויות עם זמנים פרטיים.

תהליכים מקומיים

הרשויות המקומיות בישראל הושפעו מתהליכים גלובליים של שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי. נטייה זו גברה בעקבות תמורות שהתחוללו במערכת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי בישראל ובשל שינויים בתפיסות הפוליטיות של הרשויות עצמן.

גידול בתחומי האחריות של הרשויות ללא תוספת משאבים. בשנים האחרונות חל גידול בתחומי האחריות והפעילות של הרשויות המקומיות בתחום אספקת השירותים, במיוחד בתחום השירותים שבהם אמורה הרשות לשמש זרוע מבצעת של השלטון המרכזי: חינוך, בריאות, רווחה, שירותי דת וקליטת עלייה. הגידול באחריות לא לווה בהגדלה מקבילה במשאבים העומדים לרשות הרשויות המקומיות. תנאים אלה העמידו את הרשויות המקומיות במצב קשה. על רקע המצוקה התקציבית שנוצרה חל שינוי בתפיסת ראשי השלטון המקומי, שעיקרו נטייה לבסס את ניהול העיר על עקרונות עסקיים והרחבת הפעילות של הרשות מתחום אספקת השירותים לתחום הפיתוח הכלכלי.

עקיפת מגבלות ארגוניות וניהוליות במעולת הרשויות. קשיים בתחום הניהול והארגון חייבו את הרשויות בישראל, כמו במקומות אחרים, לפתח גישות חדשות בניהול עירוני. גישות אלה מושתתות על מעבר מביצוע עצמי לביצוע באמצעות גורמי חוץ, בעיקר קבלני שירותים וזמנים שהיו מעוניינים ליצור שותפות עם הרשות. בדרך זו ניתן היה לעקוף מחסומים בירוקרטים ברשות, שמנעו תפעול יעיל, גמיש ואפקטיבי של מערכת השירותים, ולחסוך בהוצאות על ידי העברת ביצוע השירותים לגופים פרטיים בעלי מומחיות בתחום.

צמיחת מנהיגות חדשה ויוזמת ברשויות המקומיות. גורם נוסף שעמד מאחורי המעבר ליוזמות כלכלית בקרב הרשויות המקומיות היה צמיחת דור של ראשי ערים חדשים. בשנות השמונים והתשעים הופיעה מנהיגות חדשה בערי ישראל שהתאפיינה בגישה נמרצת ויוזמת בתחום הפיתוח העירוני. מנהיגות זו לא הייתה מוכנה להסתפק באספקת שירותים, וחיפשה אתגרים חדשים בתחום הפיתוח העירוני. יצירת שותפויות עם המגזר הפרטי וגיוס הון מאפיקים חדשים הם חלק מתווי ההיכר של המנהיגות החדשה. אחת הדרכים המקובלות על המנהיגות החדשה לגייס הון היא מתן הטבות לזמנים בענף הנדל"ן על ידי השבחת ערך הקרקע. בדרך זו נהנה היזם מאחוזי בנייה גבוהים יותר, ואילו הרשות נהנית מהיטלי השבחה וממיסי ארנונה גבוהים יותר. שותפות זו מתגבשת סביב אינטרס משותף שיש לשני הצדדים, אולם אין בה מרכיבים של שיתוף פעולה בתחום התכנון, גיוס ההון, הביצוע, התפעול והניהול. הניתוח בחיבור זה מתמקד דווקא בשותפויות מהסוג האחרון.

שלבים בהתפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל

התפתחות האוריינטציה הכלכלית ברשויות המקומיות בישראל הייתה איטית. מבחינה זו ישראל דומה יותר לבריטניה ולארצות אירופה יותר מאשר לארצות הברית. מוקד הפעילות הכלכלית של הרשות הוא בעיקר בניהול העיר על פי קריטריונים עסקיים, ופחות ביזמות ובפיתוח כלכלי משותף עם ההון הפרטי. ההון הפרטי עדיין אינו גורם מרכזי בפעילות המקומית, וישראל טרם הפכה לאבן שואבת להון הבינלאומי. מעורבות רבה של הממשלה, מחסומים בירוקרטיים והיעדר תרבות של יזמות מהווים גם כיום גורם מעכב במשיכת משקיעים פרטיים (אהרוני, 1991). השלטון המרכזי, על אף הצמצום במעורבותו, עדיין מהווה גורם בעל עצמה רבה. הוא משפיע על הנעשה ברשויות באמצעות מענקי האיזון והעברות בתקציב הבלתי רגיל של הרשויות, והוא מעורב בנעשה בעיר באמצעות תאגידים ממשלתיים ועירוניים-ממשלתיים. הדברים בולטים בעיקר בעיירות הפיתוח, שחלק גדול מהן עדיין סמוך על שולחן הממשלה.

מחקרים על פיתוח כלכלי מקומי מצביעים על השכיחות הנמוכה של שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בישראל בשנות השמונים. במחקר חלוף שנערך על ידי פלזנשטיין, גיאנר-קלאוזנר ווולף במגזר ההתיישבותי בראשית שנות התשעים, נמצא כי השותפות בין הון פרטי לציבורי מצומצמת מאוד. החוקרים שבדקו את שיתוף הפעולה בין הון ציבורי של הסוכנות לבין הון פרטי, מצאו שותפויות ספורות בתחום התעשייה, שיתוף מוגבל בתחום השירותים וחוסר שיתוף בתחום התיירות (גיאנר-קלאוזנר ווולף, 1991: 59-62). נראה כי בניגוד לשיתוף הפעולה בין הון פרטי לציבורי שנוצר בעיר האמריקאית, לא משכו המפעלים הכלכליים שיזמו החברות העירוניות בישראל יזמים פרטיים עד לאחרונה ולא עניינו את מערכת הבנקאות וגופים כלכליים מקומיים (וייל, 1990; פלזנשטיין, 1994). שיתוף הפעולה הנפוץ בארץ הוא בין הון מוניציפלי להון ממשלתי. רוב החברות לפיתוח כלכלי מקומי הן חברות עירוניות-ממשלתיות או חברות המצויות בבעלותה של הרשות המקומית.

בשנים האחרונות, ובמיוחד מראשית שנות התשעים, החל להסתמן שינוי במערכת היחסים בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בישראל. רשויות שונות החלו ליצור שותפויות עם ההון הפרטי לצורך פיתוח מרכזי ערים, אזורי משרדים, פארקים לתעשייה, בתי מלון ומרינות, אתרי נופש ופיתוח מתקני טיחור שפכים. המעבר מהתמקדות באספקת שירותים ליצירת שותפויות כלכליות עם הון פרטי היה מדורג וניתן להבחין בו בשלבים מספר.

בשלב הראשון נעשה ניסיון לאמץ שיטות עסקיות המקובלות על המגזר הפרטי, ועיקר המאמץ הושקע בייעול כלכלי של פעולת הרשות. הביטוי הארגוני של תהליך זה היה הקמת חברות עירוניות. החברות עירוניות הן תופעה ותיקה ברשויות המקומיות. החברות הראשונות הוקמו כבר בשנות השלושים, אולם הדחיפה הגדולה להקמתן ניתנה בשנות השמונים והתשעים בעקבות הנטייה לאמץ את שיטות העבודה של המגזר הפרטי. בשנת 1990 פעלו בארץ כ-150 חברות עירוניות, ואילו בחמש השנים שבין 1990 ל-1995 הוכפל מספרן והגיע לכ-300.

השלב השני היה יצירת שותפויות מוגבלות בין הרשות למגזר הפרטי באמצעות מנגנון ההפרטה. ההפרטה ברשויות המקומיות התבטאה בהתקשרות חוזית עם קבלנים לצורך אספקת שירותים. במסגרת זו הופרטו שירותים שונים, ובעיקר שירותי ניקיון ותחזוקה. מחקרים שונים שעקבו אחר תהליכי ההקמה של חברות עירוניות והפרטה ציינו, כי על אף שהרשויות המקומיות בישראל אימצו גישות עסקיות לניהול עירוני וייעלו את פעילותן הכלכלית באמצעות ההפרטה הן לא הצליחו למשוך את המגזר הפרטי להשקיע

בעיר. גם ההפרטה הייתה מוגבלת בהיקפה. לא הופרטו מתקנים ושירותים בשלמותם, אלא סמכויות ביצוע. האחריות הכוללת לאספקת השירות נותרה בידי הרשות (חסון, 1996).

מראשית שנות התשעים מתחיל להסתמן בערי ישראל שלב חדש, שלב שלישי, שביטוי יצירת שותפויות עסקיות בין רשויות מקומיות למגזר הפרטי. שותפות זו בין השלטון המקומי והפרטי משמעותה הצטרפות יחד של שני המגזרים לשם ביצוע מפעל או מפעלים, כאשר כל מגזר מביא עמו את משאביו (כספיים, טכניים, בירוקרטיים), החיוניים להצלחת הפרויקט.

השותפות, כפי שהבהירו פלזנשטיין, גיאנר-קלוזנר ווולף (6: 1991), מתאפיינת בכמה תכונות: השותפים פעילים כגורמים אקטיביים, מתחלקים בסיכונים, מתכוונים להפיק רווחים מהשותפות, מקדמים פרויקט כלכלי ומאוגדים לצורך השותפות בגוף שלישי (חברת בת, לרוב בשותפות בין רשות מקומית להון פרטי) המהווה את השותפות. השותפות מאפשרת לרשות המקומית לגוון את מקורות גיוס ההון. מקור אחד שעליו הסתמכו הרשויות בעבר היה הלוואות מהבנקים. המצב הכלכלי של הרשויות המקומיות מגביל במידה רבה את אפשרות השימוש במקור זה. מקור אחר לגיוס הון הנבחן בימים אלה הוא הנפקת איגרות חוב מוניציפליות (חפץ ושות', 1997). הדרך שנוקטות רשויות מקומיות רבות כיום היא גיוס הון באמצעות יצירת שותפות עם המגזר הפרטי.

2 דגמים של שותפויות והשתנותם על פני מרחב וזמן

השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי מקיפות תחומים שונים: חידוש ופיתוח מרכזי ערים, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה, פיתוח אתרי מלונאות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים. פרק זה עוסק בתיאור הדגמים השונים של השותפויות בין המגזר הציבורי לפרטי. הפרק מציג את התחומים שבהם נוצרו השותפויות, מסווג את השותפויות לפי דגמי ההתקשרות בין שני המגזרים, ומדגים את הטיפוסים השונים בדרך של תיאור טיפוסי השותפויות.

בכל אחת מתחומי הפעילות נוצרו דגמים ארגוניים שונים של שותפות בין הרשות המקומית לבין המגזר הפרטי. בחידוש ובפיתוח מרכזי ערים התבססה השותפות על חוזה התקשרות, שבו היזם תפקד כמוסד בנקאי וכגורם מבצע. דגם השותפות השכיח בהקמת מרכזי משרדים היה עסקות קומבינציה. פינוי ובינוי של אזורי מגורים התבסס על התקשרות חוזית בין שני הצדדים תוך השבחת ערך הקרקע. השותפות בפיתוח תשתיות מגורים התבססה על הסדרי התקזזות שבהם ויתרה הרשות המקומית על חלק מהאגרות וההיטלים שהיזם נדרש לשלם תמורת פיתוח התשתית על ידי היזם.

שותפויות הדוקות נוצרו בין הרשויות המקומיות לבין המגזר הפרטי לצורך הקמה, פיתוח, ניהול ואחזקה של אזורי תעשייה ומלונאות. במסגרת שותפויות אלה הוקמו חברות בת משותפות לחברה הכלכלית שבשליטת הרשות המקומית וליזם תוך התחלקות בהון המניות והנציגים בהנהלת החברה. החברה הכלכלית שמרה בידה מניית בכורה (מניית זהב) שאפשרה לה זכות וטו בנושאים שעניינם איכות הסביבה. דגם נוסף של שותפות שנוצר בתחום ההקמה, הפיתוח, הניהול והאחזקה של מפעלי מים וביוב מעוגן במתן זיכיון ליזם לפרק זמן קצוב לטיהור השפכים. במסגרת זו בונה היזם על חשבונו את מכון הטיהור, מפעיל אותו למשך תקופת הזיכיון ומעבירו בתום התקופה לרשות המקומית.

לוח 1 מציג את תחומי הפעולה השונים של השותפויות ואת דגם השותפות.

לוח 1: שותפויות בין הון פרטי לרשות המקומית לפי תחום פעולה ודגם השותפות

| דגם השותפות | תחום הפעולה |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> חוזה התקשרות: הסכם קבלני לצורך גיוס הון וביצוע עבודה, שבו הזים מתפקד כמוסד בנקאי | <input type="checkbox"/> חידוש ופיתוח מרכזי ערים |
| <input type="checkbox"/> עסקת קומבינציה (עסקת אחוזים) | <input type="checkbox"/> הקמת מרכזי משרדים ושירותים |
| <input type="checkbox"/> חוזה התקשרות בין יזמים, הרשות המקומית והתושבים ומתן תמריץ לזים באמצעות השבחת ערך הקרקע | <input type="checkbox"/> פינוי ובינוי אזורי מגורים |
| <input type="checkbox"/> הסדר התקזזות בין הרשות לזים: הרשות מוותרת על גביית אגרות והיטלי פיתוח מהזים תמורת פיתוח התשתית על ידי הזים | <input type="checkbox"/> פיתוח תשתיות למגורים |
| <input type="checkbox"/> חברה משותפת: חברת בת שבה הון המניית והחברים בדירקטוריון מתחלקים בין שני הצדדים | <input type="checkbox"/> הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה |
| <input type="checkbox"/> מתן זיכיון לזים פרטי לפרק זמן קצוב לטיהור שפכים תמורת הקמת המכון ותפעולו | <input type="checkbox"/> הקמת מפעלי תיירות ונופש והפעלתם |
| | <input type="checkbox"/> הקמה, אחזקה ותפעול של מפעלי ביוב ומים |

השותפות בפיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומסחר

השותפות בפיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומסחר היא סוג מיוחד של שותפות, המוגדרת לא רק במונחים כלכליים של גיוס הון והשגת רווח, אלא גם במונחים פוליטיים של מימוש יעדים ציבוריים (עירוניים וחברתיים) כפי שהם נתפסים על ידי נבחרי הרשות המקומית. בשותפות זו מגייסת הרשות את ההון הנדרש לשם מימוש מדיניות פיתוח עירונית במתחמים מוגדרים, והזים פועל גם כקבלן מבצע המממש את תכניות הרשות המקומית. דגם השותפות מבוסס על **התקשרות חוזית** בין הרשות לזים. הרשות מספקת את הקרקע ואת התכניות, והזים מספק את ההון הנדרש למימוש הפרויקט ופועל כקבלן מבצע. מנקודת הראות של הרשות שותפות זו מושתתת על **גיוס הון** על מנת לממש יעד ציבורי.

דגם נוסף של התקשרות לצורך פיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ומסחר מושתת על **עסקות קומבינציה**. אלו הן עסקות אחוזים שבהן הרשות המקומית מעבירה לזים את הקרקע, הזים מפתח ובונה, והרשות מקבלת אחוזים מהשטח המבונה. ערך השטח המבונה שווה לערך הקרקע על פי אומדן שוויה לפני הפיתוח או אף עולה עליו. (ערך השטח המבונה נקבע על פי אומדן שמאי מקרקעין לאחר פיתוח

המקרקעין ובהתאם לתכנית בניין ערים שתחול על השטח). להלן דוגמאות מספר לשותפויות בפיתוח מרכזי ערים ובהקמת משרדים ושירותים מסחריים.

פרויקט "מרכז השלום" בתל אביב-יפו

בשנת 1984 עם חגיגת יובל ה-75 לעיריית תל אביב-יפו פנה ראש העירייה, שלמה להט בהצעה ליזמים להתחרות על הקמת מרכז עסקים גדול בעיר שישא את השם "מרכז השלום". הקמת המרכז נועדה להטיט את מרכז העיר מזרחה ולמקמו בצפון מזרח בסמיכות לרשת הדרכים הראשיות המוליכות מיישובי המטרופולין לתל אביב. בפנייתו ליזמים אמר ראש העירייה שהמרכז עתיד להיות: "פרויקט יוקרה של העיר ולהניף את דגל הצטרפותה לעידן מרכזי העסקים הגדולים 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 אילון במזרח ודרך פתח תקווה במערב. ביחמת החברה העירונית "עמדה ובצרון" ומנהלה ליאור דושינצקי, פרסמה העירייה בינואר 1988 מכרז לפיתוח מתחם "מרכז השלום".

על פי החזקה שנחתם בין העירייה לחברת "קניית השלום בע"מ", התחייבה העירייה להחכיר ליזם (לתקופה של 200 שנה) מגרש בשטח כ-33,500 מ"ר, ששווי מוערך בין 40 ל-50 מיליון דולר, ובתמורה התחייב היזם לבנות את מגדלי המשרדים, את שטחי המסחר ואת מגרש החנייה. על פי התכנית, שהוכנה על ידי האדריכל אלי עטיה, יהיו במרכז השלום שלושה מגדלי משרדים בגובה של 40 קומות. האדריכל בחר לעצב את המגדלים בצורות הקלאסיות של משולש, ריבוע ועיגול במקבץ בנייני מרכז. שלוש צורות גיאומטריות אלה משקפות, לדעת עטיה, את ההפשטות של האדריכלות המודרנית: הסגנון הבינלאומי והבאוהאוס. ברמה המופשטת יותר החיבור בין צורות גיאומטריות שונות יוצר, לדעתו, דיאלוג, המסמל את ההידברות בין הצדדים השונים, ואת הדרך לשלום מבלי לפגוע באוטונומיה של כל אחת מהן. השטח הבנוי יקיף כ-100 אלף מ"ר בנוי ברוטו, ויכלול שטח מסחרי ומגרש חנייה ל-3,000 כלי רכב. על פי אומדן אמורה חברת "קניית השלום בע"מ" להשקיע בפרויקט כרבע מיליארד דולר. החברה אמורה להקים חברת אחזקה אשר תנהל ותחזיק את המתחם.

"מרכז השלום" אמור לאפשר לעירייה לפנות משרדים מאזורי מגורים ומבתי מגורים בעיר. כתנאי לפיתוח המרכז נקבע כי היזם ישלים את הפיתוח הסביבתי בקרבת המרכז, לדבות שיפור תנועת הולכי הרגל ברחובות הסמוכים, הרחבת גשרים קיימים והקמת גשרים חדשים להולכי רגל, וקשר לרכבת הפרברים.

כיכר העירייה בירושלים

במשך שנים היו האגפים השונים של עיריית ירושלים ממוקמים בבניינים רבים בעיר. המשרדים הראשיים של העירייה שכנו במבנה מיושן בקצה רחוב יפו. הקמת מבנה העירייה וכיכר העירייה אפשרה לרכז את אגפי העירייה במקום אחד וליצור בית עירייה וכיכר עירייה חדשים כיאה לבירת מדינת ישראל.

התכנית, שבינתיים הושלמה, נועדה לחדש ולשקם את מתחם בית העירייה. היא כללה חידוש ושיקום של עשרה מבנים קיימים, ששטח הרצפות שלהם כ-15,000 מ"ר, וביניהם בית העירייה הישן. עוד כללה התכנית בנייה של 15,000 מ"ר של משרדים חדשים, 3,000 מ"ר של שימושים מסחריים, וביניהם בנק, סניף דואר, בתי קפה, מסעדות וחנויות שונות. כמו כן תוכנן מגרש חנייה ל-500 מכוניות בשטח של 16,000 מ"ר. בתכנית נכלל גם פיתוח השטח שבין הבניינים ומסביבם ובו שטח פתוח, מעברים להלכי רגל, וכיכר עירייה בשטח של 12,000 מ"ר שיועדה לתערוכות, כינוסים וירידים.

בפרויקט כיכר העירייה בירושלים התחייב היזם, חברת רון אינג'יניירינג בע"מ, שהיא חברת בת של חברת אולימפיה אנד יורק בבעלות האחים רייכמן, לתאם את התכנון הארכיטקטוני והפונקציונלי של הפרויקט, לשכור ולהעסיק מתכננים מומחים, ולהתקשר עם קבלנים ולגרום לבניית הפרויקט. היזם גם התחייב להשקיע בתכנון הפרויקט ובבנייתו סכום של שלושים מיליון דולר, ולבצע את הפרויקט על בסיס של עלות, כלומר ביצוע במחירים שלא יותירו רווח בידי היזם. העירייה התחייבה להעמיד לרשות הפרויקט את הקרקע, ולהשקיע מכספה בפיתוח הפרויקט לאחר שהחברה היחמת תשקיע שלושים מיליון דולר. כמו כן התחייבה העירייה להחזיר את ההשקעה לחברה היחמת בדרך של תשלום דמי שכירות חודשיים על ידי העירייה. בחישוב של דמי השכירות הוסכם שהסכום שהעירייה תשלם לא יעלה על הסכומים שהחברה היחמת הייתה מקבלת לו הלוואה את הסכום לעירייה בריבית שלא תעלה על ליבור (הריבית הבין-בנקאית שנקבעת בסיטי של לונדון) ועוד 1.5 אחוזים, בצירוף של דמי ניהול פרויקט בסך של 2.25 אחוזים. קרן ההשקעה תוחזר בתשלום אחד בתום עשרים שנה מסיום הפרויקט, ואז גם תיתם תקופת השכירות. פירוש ההסכם בין עיריית ירושלים ליזם הוא שהיזם, כלומר, חברת הבת של אולימפיה אנד יורק, תפקד גם כמוסד בנקאי, שהעמיד לרשות עיריית ירושלים הלוואה בתנאים נוחים לצורך הקמת בית העירייה, וגם כקבלן ביצוע של הפרויקט.

"מרכז דד"ל" בראשון לציון

מאז ראשית שנות התשעים עובר המרכז ההיסטורי של העיר ראשון לציון, שבו שכנה המושבה הוותיקה, תהליך של חידוש. מטרת החידוש היא לשנות את פני המרכז הוותיק ולהפכו למרכז עירוני תוסס. בלב האזור המתחדש, שמכונה על ידי הפוליטיקאים והמתכננים בשם "לב העיר", מצוי פרויקט דד"ל (ע"ש זלמן דד לבונטין, מייסדי המושבה). פרויקט דד"ל מפותח בשותפות בין הרשות המקומית לבין חברה פרטית. הפרויקט נמצא ממזרח לגן העיר, והוא מחבר את מדרחוב רוטשילד עם היקב. קרוב למתחם מצויים אתרים

היסטוריים של המושבה: מגדל המים, באר המושבה, אורוות הברון ובית יעקב קנר. המתחם ששטחו כ-18 דונם נמצא בבעלות עיריית ראשון לציון.

בפרויקט יהיו שישה מרכיבים: מבנה פינתי למסחר ולמגורים, מבנה עגול למסחר ולמגורים, מבנה בית העם הוותיק שיעבור שיפוץ, מבנה חדש לעירייה ובו גם שטח למשרדים ציבוריים, כיכר וחניון תת-קרקעי. הבניינים המסחריים יהיו בני תשע קומות. החיפוי על הבנייה יהיה באבן טרוורטין ובאבן ישראלית, במטרה להזכיר את הבנייה באבן כורכר במושבה לשעבר. כמו כן יפותחו מדרחוב, מעבר להולכי רגל וכיכרות מרוצפות שיקשרו את הולכי הרגל עם הבניינים הנבנים במסגרת הפרויקט.

בשנת 1992 יצאה עיריית ראשון לציון במכרז לפיתוח מתחם ד"ל. השותפות שהוצעה התבססה על עסקת קומבינציה בין העירייה ליזם. במכרז זכתה התאגדות שהורכבה מכמה יזמים פרטיים: בי. אס. השקעות ד"ל בע"מ, אשטרום נכסים בע"מ ומלט בע"מ. על פי העסקה שנחתמה התחייב היזם לבנות עבור העירייה את בית העירייה בשטח כולל של 6,718 מ"ר, להקים עבורה מרתפים וחניונים, לבצע עבודות פיתוח, להרחיב ולשפץ את בית העם ולבנות את בית העירייה. כמו כן התחייב היזם לשלם לעירייה סכום של 5,850,000 דולר.

בתמורה התחייבה העירייה להעביר ליזם עם תום הפיתוח את הבעלות בחלק מהקרקע המתניח לבית הפינתי ולבית העגול שהיזם יקים לעצמו. העירייה התחייבה להחזיר ליזם שטח מאחורי בית העירייה שעליו יקים היזם לעצמו בניין משרדים צמוד לבית העירייה. כמו כן התחייבה העירייה להחזיר ליזם חלק מהמפלסים לצורך תפעול כחניונים לשימוש הציבור.

סך כל העלות של הפרויקט נאמד בכ-50 מיליון דולר וסך ההכנסות החזויות נאמד בכ-57 מיליון דולר. הרווח החזוי של היזם הוא כ-14 אחוז. הרווח של העירייה, המחושב על פי הפער בין שווי זכויות המקרקעין ובין שווי השטח הבנוי, הוא 2.5 מיליון דולר.

פיתוח מבני משרדים ומסחר ברמת גן

במחצית הראשונה של שנות התשעים יצרה עיריית רמת גן שותפויות מספר עם חברות פרטיות לצורך הקמת שטחי משרדים בקרבת המע"ר של העיר. השותפויות התבססו על עסקות קומבינציה, שבהן העבירה הרשות ליזם שטחים הנמצאים בבעלותה, ובתמורה בנה היזם על השטח שהועבר אליו והעביר לידי הרשות המקומית שטח מבונה בשיעור מוגדר משווי הנכס. לדוגמה, באחת העסקות היה שווי הנכס המבונה 11,181,400 דולר, שווי הנכסים שהועברו לעירייה היה 2,639,800 דולר. שיעור הקומבינציה לעסקה היה לפיכך 23.6 אחוז. סך העלות ליזם בעסקה היה 7,118,000 דולר, שווי המבנים שנותר בידי היזם 8,541,600 דולר. הרווח של היזם היה 1,423,600 דולר, כלומר שיעור רווח של 20 אחוז.

בעסקות קומבינציה אחרות העבירה עיריית רמת גן ליזמים פרטיים חלק מחלקות שבבעלותה ברחובות אבא הלל טילבר ואטרקצ'י. בתמורה התחייבו היזמים לבנות מבני משרדים ומבני דירות ולהעביר חלק מהשטחים הבנויים לרשות העירייה. באופן זה קיבלה

העירייה לרשותה שטחי משרדים, שטחי מסחר, שטחי אחסנה, שטחים למתקנים טכניים, חנויות, מספר דירות ומבנה ספרייה.

מתחם הסיטי באשדוד

מתחם הסיטי באשדוד עתיד להוות את הלב המסחרי והאזרחי של העיר. המתחם ממוקם בין הרבעים הבנויים בצפון העיר לבין הרבעים החדשים שבדרומה על שטח פנוי המקשר בין שני חלקי העיר. עיריית אשדוד, שרצתה למשוך הון לפיתוח מרכז העיר, יצאה בראשית שנות התשעים במכרז שלפיו יועברו שני מגרשים בשטח כולל של 29,500 מ"ר ליזם תמורת פיתוח מבני משרדים בשטח של 45,800 מ"ר, מבני 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 וחנייה. כמו כן נקבע במכרז כי כחלק מהעסקה יבנה היזם עבור העירייה את בית העירייה החדש בשטח של 16,200 מ"ר.

השותפות בפינוי ובבינוי

השותפות בפינוי ובבינוי מבוססת על גיוס הון פרטי לצורך שיקום עירוני באמצעות מתן תמריצים ליזמות על ידי השבחת ערך הקרקע (כלומר, הגדלת אחוזי הבנייה). תהליכי הפינוי והבינוי מושתתים על שותפות לא רק בין היזם לרשות אלא גם בין היזם לתושבים. בשותפות זו התושבים מתחייבים להתפנות תמורת **פיצוי מוסכם** המשולם על ידי היזם. להלן דוגמה לשותפות בתחום הפינוי והבינוי של אזורי מגורים.

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

תופעה חדשה בערים שבאזורי הביקוש היא שותפות בין הרשות המקומית לבין יזמים פרטיים בתחום הפינוי והבינוי של אזורי מגורים. החלוצה בתחום זה הייתה עיריית תל אביב שיצרה שותפות עם יזם פרטי לפינוי ובינוי אזור גבעת עמל א'. גבעת עמל א', המצויה במקום שבו שכן עד שנת 1948 הכפר הערבי ג'מוסין, היא דוגמה לשותפות בין עיריית תל אביב ובין יזם פרטי בפינוי ובינוי של אזור מרכזי בעיר. השכונה, שבתיה רעועים ומחנחים, ממוקמת בלב תל אביב, סמוך לכיכר המדינה. תושבי השכונה הגיעו בשלהי מלחמת השחרור לאזור הכפר ג'מוסין כפליטים מאזורי הספר של תל אביב דאז. הם השתקעו במקום באופן בלתי מתוכנן, ובמשך שנים סירבו להתפנות. כיום מתגוררות בגבעת עמל א' כמאה משפחות על קרקע שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל והעירייה.

כל ניסיונות השיקום שנעשו במשך השנים נכשלו. יחמת השיקום האחרונה יצאה מהעירייה ומהתושבים. התושבים הקימו עמותה בשם "גבעת עמל", ובתיאום עם העירייה התקשרו עם יזמים לצורך ההתפנות. היזם, אלפרד אקירוב, שמועמדו לצורך פינוי ובינוי המתחם אושרה על ידי העירייה, פתח במו"מ עם המשתכנים במגמה לפנותם. הוא החל בפינוי תוך פיצוי התושבים מתוך מגמה להשיג את הקרקע ולבנות עליה בצפיפות גבוהה. במקביל חתמו היזם ועיריית תל אביב על עסקת קומבינציה, שלפיה ירכוש היזם את הקרקע

מהעירייה כשהיא תפוסה על ידי מבנים ומשפחות, יפנה את המשפחות על חשבוננו ויקבל זכויות בנייה שיאפשרו לו לבנות 4 מגדלי מגורים בני 15-30 קומות, ובהם 350 יחידות דיור. מחיר הקרקע נקבע ל-12,830,000 דולר.

עד שנת 1995 פינה היזם כ-80 משפחות שהן 75 אחוז מכלל המשפחות המתגוררות באתר, אך טרם התחיל את הבנייה. העיכוב בבנייה נבע מגורמים מספר, ובכללם היעדר תכנית בניין ערים מאושרת לפרויקט. בהיעדר תכנית אין משרד הפנים יכול לאשר את עסקת המכירה כפי שבוצעה על ידי עיריית תל אביב והיזם.

השאלה הנשאלת היא האם הפינוי והבינוי השתלמו מבחינה כלכלית בעסקה זו. שמאי ממשלתי העריך בשנת 1992 כי שווי הקרקע במתחם גבעת עמל א' נע בין 38.1-42.4 מיליון דולר. אומדן עלות הפיצויים שישלם אקירוב עד תום תהליך הפינוי מוערך ב-25 מיליון דולר. מכאן ששווי הקרקע לאחר ניכוי עלות הפיצוי הוא בגבולות 13.1-17.4 מיליון דולר. על פי החחה שנחתם בין היזם לעירייה עתידה העירייה לקבל 12.83 מיליון דולר. פירוש הדבר כי בהנחה שסכום הפיצויים לא יעלה על 25 מיליון דולר, יקבל היזם את הקרקע בערך הנופל במקצת מערכה במחירי השוק. הסיבה לנכונות העירייה למכור את הקרקע במחיר הנמוך משווייה הריאלי היא הימצאותן של משפחות באתר שאינן מאפשרות לעירייה לממש את נכסיה באזור.

השותפות בפיתוח תשתיות למגורים

השותפות בפיתוח תשתיות למגורים מבוססת על **הסדרי התקוות** בין הרשות המקומית ליזם. הרשות מוותרת על גביית אגרות והיטלי פיתוח מהיזם (שהיו צריכים להיות משולמים על פי חוק עבור פיתוח התשתית לרשות המקומית) ובתמורה מפתח היזם על חשבוננו את התשתית. להלן דוגמאות בפיתוח תשתיות למגורים.

שותפות בפיתוח תשתיות למגורים בבית דגן

הסדרי התקוות רבים נחתמו במקומות שונים בארץ. על מנת להדגים את אופי ההסדר נבחרה עסקה מהיישוב בית דגן. בשנים 1991-1994 נוצרו שותפויות מספר בין המועצה המקומית בית דגן לבין יזמים פרטיים לצורך פיתוח תשתית של שתי שכונות מגורים בתחומי המועצה. שכונות אלה, המונות 400 יחידות דיור, מיועדות לזוגות צעירים ולמפונים. המועצה התקשתה לבצע את עבודות הפיתוח בכוחות עצמה משלוש סיבות: (א) תנאי הפקדה של הוועדה המחחית קבע שביצוע התשתית ייעשה על ידי הקבלן שיזכה במכרז. (ב) עלות הפיתוח לשתי התכניות הסתכמה בכ-20 מיליון ש"ח, שהיו מעבר ליכולתה הכספית של הרשות המקומית. כפי שכתב ראש מועצת בית דגן: "סכום זה הוא סכום עתק למועצה קטנה כשלנו, כאשר מדובר פה למעשה בבנייה שתכפיל את היישוב, ובשום מקרה אין המועצה יכולה לבצע עבודות בסדר גודל כזה, כאשר כרוכים בה גם השתתפות עצמית רבה במימון, וגם מימון ביניים לחלק הנוטר של ההוצאה שאמור

להתקבל מאגרות פיתוח" (מכתב ראש המועצה א. דדון לממונה על המחח א. לוי, 3.4.95). (ג) חוקי עזר בלתי מעודכנים של הרשות המקומית. כפי שהבהיר ראש הרשות: "בכל מקרה, אין באגרת הפיתוח כדי לממן חלק משמעותי מההוצאה הנ"ל".

הסיבה השלישית, חוקי עזר בלתי מעודכנים, מעידה על יכולתה הדלה של המועצה המקומית בית דגן להתמודד עם בעיית הפיתוח של התשתית במסגרת חוקי העזר הקיימים. סביר להניח כי היזם יגבה את מלוא השקעתו בפיתוח התשתית מהדיירים, שהם במקרה זה זוגות צעירים ומפונים. אם אכן הרשות המקומית והיזם פועלים באופן רציונלי ומתמחרים בהתאם למחירי השוק, ייכללו הוצאות הפיתוח במחיר הדירה, והדייר ישלם את מלוא עלות הפיתוח ליזם. בתמורה יקבל הדייר את מלוא השירותים לפי המפורט בתכנית בניין העיר, תוך פיקוח של הרשות על התקן ועל מועד השלמת הפיתוח.

ההפרש בין אומדן עלות הפיתוח במתחמים הנבנים על ידי היזמים ובין אומדן אגרות הפיתוח העשויות להיגבות על ידי המועצה המקומית ועלות ביצוע הפיתוח על ידי המועצה, הוערך על ידי חשב ששכרה הרשות כדלקמן: 6,430,000 ש"ח בשכונה אחת ועוד 2,750,000 ש"ח בשכונה שנייה. במילים אחרות, לו הייתה הרשות מבצעת את הפיתוח בעצמה במסגרת חוקי העזר שלפיהם נעשה התחשיב, היה עליה להוסיף על אגרות הפיתוח סכום נוסף של כ-9 מיליון ש"ח. במילים אחרות, הסדר ההתקחות אפשר למועצת בית דגן לחסוך כ-9 מיליון ש"ח ולזרז את הקמתן של שתי שכונות.

השותפות בפיתוח אזורי תעשייה

השותפות בפיתוח אזורי תעשייה מייצגת טיפוס הדוק ביותר של שותפות. היא מתבטאת בכך ששני הצדדים מקימים **חברה משותפת** ונטלים חלק בהקמה, באחזקה ובניהול השוטף של אזור התעשייה ושל מפעלי התיירות והנופש. להלן דוגמה לשותפויות בפיתוח פארק תעשייה.

שותפויות בפיתוח פארק תעשייה במועצה האזורית משגב

במועצה האזורית משגב מצויים עשרים ותשעה יישובים המהווים קהילה חדשה ומבוססת מבחינה כלכלית. יישובי המועצה מיחסים חשיבות רבה לאספקת שירותי חברה, לפיתוח תרבות פנאי ולפיתוח כלכלי הנשען על המגזר הפרטי. אזור התעשייה תרדיון שבתחומי המועצה האזורית מספק תעסוקה לתושבי המועצה ולתושבי רשויות מקומיות אחרות.

על מנת לשרת את כל אוכלוסיית המפעלים באזור התעשייה תרדיון יזמה החברה הכלכלית למשגב את הקמתו של פארק 300 על שטח של 52 דונם, ופעלה לגיוס הון פרטי להקמת הפארק. על פי התכנית של החברה הכלכלית למשגב יפותח הפארק כקמפוס ובו תעשיות קלות ונקיות, שירותים עסקיים, משרדים, חממות טכנולוגיות, מרכז לטיפול יזמות. כמו כן יכיל הפארק שירותי חברה ורווחה לכלל אזור התעשייה תרדיון שיכללו קפיטריה, חדר אוכל, מרכז בריאות, מרכז רפואי, מרכז תצוגה והדרכה ומרכז ירידים ואמנויות.

לצורך גיוס הון להקמת פארק התעשיות התקשרה החברה הכלכלית למשגב (שהיא בשליטתה המלאה של המועצה) בשנת 1994 עם תאגיד פרטי (אי. אס. אס. אן יחמה ופיתוח, הנמצא בשליטת חברת ח. מר תעשיות בע"מ), וייסדה יחד אתו חברת בת משותפת, "פארק תעשיות משגב". החברה המשותפת תפתח את פארק התעשיות ותפעל למשיכת יזמים פרטיים להקים מפעלים באזור הפארק. מי שיקימו את מפעליהם באזור הפארק ייהנו ממרכז טיפוח ליזמים, מתשתיות באזור התעשייה לרבות מערכת תקשוב לעסקים ומשירותי חברה ורווחה. כמו כן תעמוד לרשות היזם מערכת השירותים המוניציפליים המפותחת באזור.

השותפות בפיתוח מפעלי תיירות ונופש

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

שותפויות בתחום התיירות, הקיט והנופש

הקמת מדינה ופיתוח עורף המדינה באשקלון: באמצע שנות השמונים הגתה עיריית אשקלון את הרעיון של הקמת מדינה בחוף ימה של העיר. הקמת המדינה נועדה לתת תנופה לפיתוח העיר בתחומי התיירות, הכלכלה, הבינוי והתעסוקה. בתחילת שנת 1987 אישר שר הפנים את הקמת המדינה. לקראת ההתקשרות עם יזם פרטי לצורך הקמת המדינה התקשרה החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ, שהיא בבעלותה המלאה של העירייה, עם חברה הנדסית המתמחה בתחום הנדסה ימית, חו הכינה את תכניות המדינה. על יסוד התכנית יצאה החברה הכלכלית במכרז להקמת המדינה.

בשנת 1991 חתמה עיריית אשקלון באמצעות החברה הכלכלית לאשקלון בע"מ חחה עם חברה פרטית "מדינה אשקלון בע"מ" (שהבולטים מבין שותפיה הם האחים עופר), לצורך הקמת מדינה ועורף המדינה. מועצת העירייה הסמיכה את החברה לתכנן, להקים ולנהל את המדינה ובכלל זה השטחים שבבעלות העירייה שבעורף המדינה. בחחה ההתקשרות של העירייה עם החברה הפרטית שני הסכמים עיקריים:

(א) הסכם קבלני לביצוע. על פי הסכם זה התחייבה החברה הפרטית להקים את המדינה ולפעול לשם כך כקבלן ביצוע של העירייה. במסגרת התחייבות זו התחייב היזם לבנות מעגנה הכוללת שני שוברי 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 יוצרים שטח מים מוגן של 900- דונם ובו כ-6000 מקומות עגינה. היזם התחייב לייבש שטחים: 75 דונם שטח ימי שייובש, המיועדים לשירותים ציבוריים, לשירותי מדינה ולשירותי מלונאות, לנופש ולמסחר. היזם התחייב גם לפתח את עורף המדינה ובו שטחי יבשה ממרחק למדינה. שטחים אלה, כ-5000 דונם, הם ברובם בבעלות העירייה, וחלקם בבעלות מינהל מקרקעי ישראל, והם מיועדים למלונאות, לנופש ולמסחר.

(ב) הסכם יזמי לפיתוח, למכירה ולהחכרת השטח. בשל האופי המורכב של הפרויקט וההשלכות הכלכליות הנובעות ממנו ההתקשרות בין העירייה והחברה הכלכלית לבין היזם לא הייתה במסגרת הסכם קבלני, אלא במסגרת פרויקט יזמי (מעין עסקת קומבינציה). כלומר במקום לשלם תשלום כספי עבור עבודות שהקבלן מבצע, כמקובל בהסכם קבלני, קיבל היזם בפרויקט היזמי של המרינה זכויות במקרקעין עם זכויות בנייה עליהן. על פי ההסכם קיבל היזם הפרטי זכויות בנייה בשטח של 162,000 מ"ר בעודף המרינה ועוד 40,000 מ"ר בשטחים המיובשים. היזם התחייב להקים בשטחים שקיבל מבנים למינהלת המרינה, לאחסנה ולאחזקה. בנוסף תבנה לעצמה החברה הפרטית של היזם אזור מסחרי בהיקף של 10,000 מ"ר ואזור מלונאות בשטח של 40,000 מ"ר. התפעול של השטחים המסחריים ייעשה על ידי החברה הפרטית. המרינה נחנכה בקיץ 1995.

הפעלת קווי שיט תיירותיים ביים המלח: המועצה האזורית תמר והחברה הכלכלית "חבל ים המלח" שבשליטת המועצה התקשרו בחוזה עם חברה פרטית "א. ד. מ. ים המלח בע"מ" לצורך הקמת חברה משותפת: "חברת שיט ותיירות ביים המלח". מטרת החברה המשותפת היא הפעלת קווי שיט תיירותיים ביים המלח תוך כדי בילוי על הספינות.

גם המועצה האזורית מגילות יצרה שותפות עם יזם פרטי לצורך הקמת פרויקט שיט ותיירות: "פרויקט ספינת האהבה". הפרויקט יפעיל ספינה בעלת יכולת נשיאה של 50 איש, אשר תסיע נוסעים לאורך אתרים המצויים לאורך חופי ים המלח. בשלב הראשון תופעל ספינה אחת ויוקמו שני מעגנים בחוף אטרקציה ובחוף מצפה שלם. על פי התכנית תוקם מאוחר יותר עוד מעגנה בחוף הירדני.

פרויקט "צומת הערבה": בשנת 1994 חתמו החברה הכלכלית "חבל ים המלח" שבשליטת המועצה האזורית תמר, הסוכנות היהודית לא"י וכמה תושבים של המועצה האזורית תמר חחה עם חברת "נצבא בע"מ" וחברת "שירן בוע בע"מ" (מקבוצת אגד) לצורך הקמת פרויקט "צומת הערבה". הפרויקט יכלול מסעדות, שירותי דרך לתחבורה, שירותי אירוח, שירותי מסחר ותיירות ופונדק דרכים בעין תמר על שטח של 2,200 מ"ר. לצורך הקמת הפרויקט הוקמה חברה בת משותפת "חברת צומת הערבה בע"מ", שגם 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" חברה משותפת לצורך פיתוח פרויקט הכולל חניון, מלון, תחנות דלק, מוסכים, מסעדה, מזנון, כבישי גישה וכבישים פנימיים. "חברת בושר בע"מ" נמצאת בשליטה מלאה של יוסף בוכמן, משקיע חוץ המתמחה בתחום הנדל"ן. ההתקשרות עם היזם נומקה בחוזה שנחתם בין הצדדים באופן הבא: "הואיל ואין בידי חכ"א האמצעים הכספיים הדרושים לצורך הקמת הפרויקט והואיל ולמשקיע האמצעים הכספיים, הידע והניסיון הדרושים לצורך הקמת הפרויקט".

מניעיו של היזם הפרטי היו הרווחים במתן שירותי חנייה לכלי הרכב המיובאים דרך נמל אילת. היזם רצה להעתיק את שירותי החנייה משטח הנמל לחניונים שיבנה עבורם באזור אחר. עיריית אילת שאפה להתקשר עם היזם על מנת לגייס הון לפיתוח ועל מנת להיכנס

לשותפות כלכלית שנראתה מבטיחה. העירייה גם רצתה לשחרר שטחים בעלי ערך יקר למטרות נופש ותיירות: הקמת בתי מלון ושירותי תיירות. לפיכך הייתה עיריית אילת מוכנה להקנות ליזם את הזכות לתת שירותי חנייה בחניונים שיוקמו ובתנאי שתהיה שותפה בחברה. העסקה נחתמה בין העירייה לבין היזם 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 המצוי בבעלות מינהל מקרקעי ישראל.

ההתקשרות כללה אופציית ביטול שאמרה כי אם תוך שנה ממועד קבלת אישור שר הפנים, החברה לא הגיעה לידי הסכם עם כל היבואנים המייבאים רכב דרך נמל אילת לצורך העברת מוחסני הערובה לרכב לשטח הפרויקט, תבוטל ההתקשרות.

השותפות בפיתוח מפעלי ביוב ומים

השותפות בתחום פיתוח מפעלי ביוב ומים היא התאגדות שבה הרשות מזרימה את הביוב למפעל הטיפול בשפכים ומשלמת עבור הטיהור. בתמורה מקים היזם את המפעל ומקבל זיכיון על הפעלתו לתקופה מוגדרת. להלן דוגמה לשותפות בתחום הטיפול בשפכים.

שותפות בתחום הטיפול בשפכים בנתניה

עיריית נתניה הייתה החלוצה בפיתוח תאגיד של מים וביוב ובהקמה של מכון לטיהור שפכים באמצעות יזם פרטי שנבחר במכרז פומבי. העירייה הקדימה בפעולתה את הממשלה ויצרה שותפות עוד לפני שסוכמו תנאי האשראי ולפני שהחוק עבר בכנסת. אף על פי שהתחילה לפני חקיקת החוק זכתה העירייה לתמיכה מצד משרד הפנים ומשרד האוצר.

בשנת 1993 הקימה העירייה את חברת "מי נתניה" לצורך תכנון, הקמה ופיתוח של מערכת המים והביוב. על החברה הוטל לנהל ולתחזק את משק המים, לספק מים לכל הצרכנים, לסלק את השפכים, לפקח על המערכות, לגבות תשלומים בגין אספקת המים ופינוי השפכים. על החברה הוטל גיוס המשאבים לשם פיתוח מפעלי הביוב והמים. החברה מצויה בשליטה מלאה של העירייה. שלישי מחברי מועצת המנהלים הם נציגי מועצת העיר, שלישי עובדי הסגל הבכיר, ושלישי נציגי ציבור.

באפריל 1993 חתמו עיריית נתניה וחברת "מי נתניה" חחה עם חברה בבעלות פרטית "מנרב הנדסה בע"מ", שבו התחייבה החברה הפרטית להקים מכון לטיפול בשפכים, לתפעל אותו ולזאוג לתחזוקתו. העירייה וחברת "מי נתניה" התחייבו להזרים על חשבונן את כל השפכים למכון שיוקם, להעביר לרשות היזם את אתר המכון, לשלם ליזם לפי מ"ק עבור שיפור השפכים ולהעניק ליזם זיכיון למשך 15 שנה.

השותפות מאפשרת לעיריית נתניה לפתח מכון לטיפול בשפכים המוקם ומתוחזק על ידי היזם הפרטי. היזם זוכה בתגמול שוטף על השקעותיו המתבטא בתשלום של העירייה מתוך משק הכספים הסגור. חשוב מכל, תושבי נתניה זוכים בחוף ים נקי משפכים.

סיכום ביניים

מבין סוגי השותפויות האפשריות בין רשות מקומית לזים פרטי השותפות "הרכה" ביותר היא זו הקשורה בפיתוח תשתיות באמצעות הסדרי התקזזות. השותפות בעלת דרגת המעורבות הגבוהה ביותר היא זו הקשורה בהקמת חברה משותפת לצורך הקמת אזורי תעשייה, בתי מלון ומפעלי תיירות ונופש. במקרה זה פועלת הרשות כזים כלכלי לכל דבר ומשתתפת בהקמה, בניהול ולעתים גם באחזקה. הביטוי הארגוני של שותפות כזו הוא חברת בת שהרשות מחזיקה חלק ממניותיה ומיוצגת במועצת המנהלים.

3 שותפויות על פני זמן ומרחב

פרק זה עוסק בתיאור שינויים החלים בסוגי השותפויות על פני זמן ומרחב. השאלות העיקריות שהפרק עוסק בהן נוגעות בתפרוסת המרחבית של השותפויות ובמאפייניהן לפי זמן הקמתן. במילים אחרות: האם באזורים או במקומות מסוימים נוצרו סוגים מובחנים של שותפויות ואם כן מדוע? והאם ניתן להבחין לאורך זמן בהתפתחות מתכונות מסוימות של שותפויות, ואם כן מה הן?

תפרוסת השותפויות

טיפוסי השותפויות משתנים על פני המרחב. הערים במטרופולין של תל אביב והעיר ירושלים מתאפיינים בשותפויות בתחום פיתוח מרכזי ערים, משרדים ומסחר. אלו הם אזורים הביקוש המרכזיים לשירותים עסקיים ויצרניים, והשותפות מבטיחה למגזר הפרטי רווחים גבוהים ביותר. בשותפויות אלה נוצרה זיקה בין נושאי מפתח במדיניות העירונית לבין פיתוח עירוני באמצעות יזמות פרטית. המתחמים האורבניים שבהם עסקה השותפות היו בבחינת ספינת הדגל המקומית, ולכן עוררו עניין ציבורי רב ונכרכו לא אחת בוויכוח ציבורי על מהות הפרויקט, על היקף ההוצאות ועל תפקיד הרשות בשותפות. עם שותפויות אלה ניתן למנות את פיתוח פרויקט בית העירייה בירושלים כמרכז אזרחי, פיתוח "מרכז השלום" כחלק מיצירת המע"ר החדש של תל אביב, הקמת המרכז המסחרי והאזרחי של העיר אשדוד, פיתוח המרכז ההיסטורי של ראשון לציון והקמת בנייני משרדים ושירותים בלב רמת גן.

לצד השותפויות בפיתוח מרכזי ערים ומשרדים בערי המטרופולין של תל אביב ובירושלים החלו להיווצר בשנות התשעים ברשויות המקומיות השוכנות בשוליים המטרופוליניים של חיפה שותפויות בתחום הפיתוח של אזורים תעשייה. הרשויות המקומיות כרמיאל והמועצה האזורית משגב ניצלו את קרבתן למטרופולין חיפה על מנת להציע קרקע לתעשייה במחיר נמוך, איכות חיים לעובדים וקרבה לשוק העבודה של המטרופולין.

בכרמיאל נוצרה שותפות בין עיריית כרמיאל והחברה הכלכלית לפיתוח כרמיאל לבין חברת אינבל ס. א. בע"מ במטרה להקים חברה משותפת אשר תקים מבנים למלאכה ולתעשייה זעירה ומוסכים בשטח של 3,600 מ"ר באזור התעשייה של כרמיאל. המועצה האזורית משגב יצרה שותפות עם המגזר הפרטי לצורך הקמת פארק תעשייתי שינהל במשותף על ידי הזים והרשות המקומית.

בשנים האחרונות החלו הרשויות המקומיות לגלות את משאבי הטבע שברשותן ולנצלם לצורך יצירת שותפויות עם המגזר הפרטי בתחום התיירות, הקיט והנופש. אחד הפרויקטים הפופולריים בקרב הרשויות המקומיות הוא הקמת מרינות שבעורפן מצויים אזורים תיירות ונופש. המקומות שבהם מתוכננות

מרינות כיום, לאחר שיקבלו אישור עקרוני לכך בכפוף לתכנית המתאר הארצית לחופים, הם: נהרייה, עכו, חיפה, קיסריה, חדרה, מכמורת, נתניה, שפך רידינג, נמל תל אביב, יפו, בת ים, אשדוד ואשקלון. מרינות נוספות שלא על פי תכנית המתאר הארצית, מתוכננות בחצרות יסף, מעגן גייסר א-זרקא, קיבוץ נוף ים, מעיין צבי, מגדלי הכרמל (דרומית לחיפה), קיבוץ שדות ים וחוף דור.

המרינות לא נועדו לענות על ביקוש למקומות עגינה: בישראל יש כיום כ-1,200 יאכטות בלבד, והמרינות שכבר נבנו יספיקו, לטענת עמותת המשפטנים "אדם טבע ודין", לעוד שנים רבות (דורון, 1996: 4-5). המרינות מתוכננות בראש ובראשונה למשוך הון פרטי והשקעות ליישובים המפתחים את המרינות. התמריץ המרכזי למשקיע הפרטי הוא הרווחים הטמונים בפיתוח עורף המרינה. הרשויות המקומיות שואפות לגייס הון ולפתח בשיתוף פעולה עם ההון הפרטי בתי מלון, מרכזי מסחר ומגורים ברמה גבוהה. התמריץ למשיכת היזמים הוא קרקע לאורך החוף שהרשות יכולה, לאחר קבלת הסכמת מינהל מקרקעי ישראל, להציע ליזם הפרטי בתנאים נוחים. השותפות עם ההון הפרטי מאפשרת לרשויות המקומיות לגייס הון לפיתוח, לפתח אזורים שונים, להעלות את היישוב על מפת התיירות ולהוסיף לו יוקרה. דוגמה מובהקת לשותפות בין רשות מקומית להון פרטי היא הקמת המרינה ועורף המרינה באשקלון.

משאבי הטבע המקומיים אינם מוגבלים לחוף הים התיכון בלבד. רשויות מקומיות שונות מקימות שותפויות עם הון פרטי לצורך פיתוח כלכלי הנשען על משאבי טבע מקומיים אחרים. שותפויות מעין אלה נוצרו באזורי ים המלח, בערבה ובמפרץ אילת. הרשויות שבקרב מקומות אלה גילו את היתרונות הכלכליים הטמונים בהם, ויחד עם המגזר הפרטי הקימו מפעלי תיירות, קיט ונופש. עיריית אילת התקשרה עם יזם פרטי לצורך הקמת בית מלון, חניון ושירותים. המועצות האזוריות תמר ומגילות יצרו שותפויות עם יזמים פרטיים להפעלת קווי שיט על ים המלח עם אפשרות של עגינה בחופי ירדן בעתיד. חידוש מסוים בתחום השותפות הוא פרויקט שירותי הדרך "צומת הערבה" שבו שותפים לא רק השלטון המקומי והפרטי, אלא גם תושבים מיישובי המועצה האזורית תמר.

המודעות הגוברת לנושאי איכות חיים הוליכה בשנות התשעים רשויות מספר באזור השרון להתקשר עם יזמים פרטיים לצורך הקמת מפעלי טיפול בשפכים. הראשונה בתחום זה הייתה עיריית נתניה ובעקבותיה באו מספר רשויות מקומיות באזור השרון, שהתאגדו לצורך הקמת מפעל טיהור שפכים. יצירת השותפויות בין הון פרטי לרשויות המקומיות בתחום הטיפול בשפכים זכתה לתמיכה ולתמריצים מצד ממשלת ישראל, המעוניינת לשפר את משק הביוב והמים. לשם כך נקטה ממשלת ישראל כמה צעדים:

(א) בראשית שנת 1993 החליטו שרי האוצר והפנים על מתן הטבות בתנאי האשראי הניתנים לרשויות המקומיות לשם ביצוע מפעלי מים וביוב. משרד האוצר הקציב למטרה זו 450 מיליון ש"ח בשנת 1995.

(ב) על מנת להבטיח כי המענקים והאגרות המשולמות על ידי אזרחי העיר, שמיועדים להפעלת משק המים והביוב ברשויות המקומיות, יוקצו אך ורק לפרויקטים בתחום זה, החלה הממשלה בגיבוש הצעת חוק שתכליתה להפעיל את משק המים והביוב ברשויות כמשק כספי סגור הפועל במסגרת תאגיד נפרד. 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 להעביר חלקים גדולים ככל האפשר של הפעילות בתחום המים והביוב לקבלני משנה ולהפעיל את מפעלי המים והביוב לפי המודל של "רכוש והפעל" (Own and Operate). על פי מודל זה יקים היזם מפעל לטיפול בשפכים,

ויקבל זיכיון לטיפול בשפכים למשך תקופה מוגדרת. בתקופה זו יקבל היזם מהרשות תשלום עבור המים המשופרים ויוכל למכור אותם למגזר החקלאי. לצורך זה תעודד הממשלה את היזמים ואת הרשויות שיאמצו מודל זה באמצעות מענק השקעה בסדר גודל של 30 אחוז מעלות הנכס. המענק יועבר ישירות ליזם עם התקדמות הביצוע בדומה למענק הניתן על פי החוק לעידוד השקעות הון.

(ד) לבחינת הנושא גובש בדצמבר 1994 מסמך הנחיות להקמת חמישה תאגידי מים וביוב ניסיוניים ברשויות מקומיות נבחרות. על פי מסמך ההנחיות יהיה תפקיד התאגיד להקים, לתכנן ולפתח את מערכות המים והביוב שבתחום פעילותו הגאוגרפית, להפעילן ולהחזיקן בייעילות ולספק באמצעותן מים במצב תקין ובאיכות הנדרשת לכלל הצרכנים שבתחום הפעילות הגאוגרפית. התאגיד אמור לפעול על בסיס עסקי. עיריית ירושלים הסכימה לשמש כשפן ניסיון לבדיקת נושא התאגוד והפיתוח בתחום הביוב והמים.

(ה) במסגרת הצעת תקציב המדינה לשנת 1996, קיבלה הממשלה החלטה בנושא חוק תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות שלפיה אמורים שר האוצר ושר הפנים למנות בתוך שלושים יום ועדה מקצועית שתנסח הצעת חוק תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות, במגמה להגישה לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה תוך ארבעה חודשים. כמו כן נקבע כי הצעת החוק תתבסס על העקרונות הבאים: האחריות על שירותי אספקת המים תועבר לתאגידי עסקיים מפקחים; התאגידי יספקו את השירות בעצמם או באמצעות אחרים ויגבו את התשלום עבור השירותים שיספקו ישירות מן הצרכנים; התאגידי יפעלו על בסיס אזורי על מנת לנצל יתרונות לגודל המושתתים על פתרונות משותפים לאספקת המים ולסילוק הביוב. בשלב הראשון יבססו התאגידי את פעילותם על תשתיות המים והביוב הקיימות ברשויות המקומיות, ותוקם רשות פיקוח שתפקח על פעילותם של התאגידי לפי החוק.

שותפות בתחום הפינני והבינוי הופיעה לראשונה בתל אביב שמיצתה את רוב עתודות הקרקע שלה, ולכן המשך התפתחותה מותנה במידה רבה בפינוי ובינוי. באזורי הביקוש במרכז הארץ התרחשו תהליכי פרבור רחבי היקף תוך התפשטות נרחבת על פני שטחים חקלאיים, דלדול השטחים הפתוחים, יצירת עומס גובר על מערכות התחבורה והתבלות של מרכזי ערים. במטרופולין תל אביב נרשמה עלייה שיטתית בגודל האוכלוסייה בטבעות המקיפות את העיר המרכזית ומנגד ירידה במשקל הדמוגרפי של העיר המרכזית והטבעת הפנימית הסובבת אותה. אחת התוצאות הבלתי נמנעות של תהליכים אלה הייתה התבלות של מרכז תל אביב ושל טבעת הערים המקיפה אותה, בעוד שבטבעות השוליים נבנו בתים חדשים שאוכלסו על ידי אוכלוסייה צעירה ומבוססת.

התהליכים שיוזמה הממשלה לשיקום של חלקים בעיר המרכזית התמודדו עם בעיית העיר המרכזית רק באופן חלקי. הפתרון הוגבל לאזורים מוגדרים שנקבעו כטעוני שיקום, דוגמת כפר שלם בתל אביב או שיכוני העולים בירושלים. אזורי מרכז העיר שהלכו והתבלו עם הזמן נותרו מחוץ למערכת השיקום. במגמה לעצור תהליכים אלה הועלתה אפשרות של הגברת הצפיפות במרכזי הערים על ידי פינוי, הריסה ובינוי מחדש. העובדה, כי הקרקע היקרה במרכז העיר בנויה בדלילות ומאוכלסת לעתים קרובות על ידי אוכלוסייה ענייה, יש בה אפשרות של שיקום עירוני תוך שותפות בין הרשות המקומית לבין יזמים פרטיים. העירייה יכולה להשביח את ערך הקרקע על ידי הגדלת צפיפות המגורים ולמשוך בזאת את היזם להשקיע בפינוי ובינוי האזור. ואכן בשנים האחרונות החלו יזמים פרטיים להתעניין ביצירת שותפות עם הרשות והתושבים לצורך פינוי ובינוי שכונת רמת השקמה ברמת גן, שכונת הדר יוסף בתל אביב וחלק

מהשיכונים ברחוב אולסוונגר בירושלים. הדוגמה הבולטת לשותפות בתחום הפיני והבינוי בין הרשות המקומית לזים פרטי היא גבעת עמל א' (אזור הכפר ג'מוסין לשעבר) בעיר תל אביב.

לשותפויות שנוצרו לשם פיתוח תשתיות למגורים אין דגם גאוגרפי מוגדר, והן מתפרסות על פני כל המרחב היישובי. בתחום זה התנהו שותפויות אד-הוק בתחום פיתוח התשתיות, המבוססות על הסדרי ההתקזזות בין הרשות למפתחים. על פי החוק, הרשות המקומית חייבת להקים ולהחזיק מערכות תשתית עירוניות. מערכות אלה כוללות סלילת כבישים, מדרכות, אספקת מים, ניקוז, ביוב, תיעול, תאורת רחובות, גיטון ותיאום עם מערכות החשמל והמים. הדרך המותווית בחוק לפיתוח התשתיות העירוניות היא באמצעות כספי היטלי הפיתוח, הנגבים מהזים לפי חוקי עזר עירוניים, ומשולמים בעת הוצאת היתרי הבנייה ובעת ביצוע העבודות. אולם דרך זו אינה מתאימה לפיתוח שטחים גדולים. הרשות מתקשה לעדכן את חוקי העזר העירוניים, לגבות את הסכומים הנדרשים ולממן את פיתוח התשתית. זאת ועוד, הקופה המדולדלת של הרשות אינה מאפשרת לה לפתח את התשתית ממקורותיה היא. התוצאה היא דחייה בהקמת שכונות מגורים בשל היעדר משאבים מוניציפליים לפיתוח תשתית או לחילופין פיתוח חלקי של התשתית הפוגע במשתכנים.

הזים המבקש להקים ולמכור שכונת מגורים צריך לדאוג לכך שהתשתית העירונית תבוצע קודם או בזמן פעולות הבנייה, על מנת שיוכל למכור את הדירות שבנה. אם הזים ילך במסלול הרגיל, כלומר, ישלם את הוצאות הפיתוח עם הוצאת היתר הבנייה, הוא עלול להמתין זמן רב, מכיוון שהרשות תקיים את חובתה הציבורית לפתח את התשתית בהתאם לסדרי עדיפויות ולאילוץ תקציביים של כלל המערכת העירונית, ואין כל ודאות שתסיים את פיתוח התשתית עד סיום הבנייה. בהיעדר תשתית של כבישים, מים, ביוב, תאורה, מוסדות חינוך, מוסדות דת וגנים אין לזים כל אפשרות לשווק את הדירות. השותפות באמצעות התקזזות מאפשרת לרשות לחסוך מעצמה את ההשקעה והטרחה הכרוכה בפיתוח התשתית, ומאפשרת לזים להשלים את הפיתוח ולשווק את הדירות תוך זמן סביר.

בתנאים אלה נוצר אינטרס משותף של הזים ושל הרשות המקומית להגיע להסכם שיבטיח את ביצוע התשתית המוניציפלית במהלך ביצוע הבנייה. המועמד הטבעי לביצוע עבודת התשתית הוא הזים המקיים שכונת מגורים. הזים, המרכז ומתאם ממילא את עבודתם של קבלנים רבים, יכול לשבץ את ביצוע התשתית בין שאר עבודות הקמת השכונה באופן האופטימלי מבחינת סדרי העבודה ולוח הזמנים. סביר גם כי יתרון זה יש בו כדי להזייל את עלות הביצוע לעומת העלות הכרוכה בהוצאת מכרז חיצוני. מציאות כלכלית זו הולכה להסדר שלפיו הזים מבצע את עבודת התשתית, ובתמורה הרשות המקומית מקזזת את תשלום אגרות הפיתוח. מי שנושא בסופו של דבר בהוצאות הפיתוח של התשתית הם הדיירים, כיוון שמחיר הפיתוח מגולם במחיר הדירה.

שותפות זו היא צורה של גיוס הון, והיא מאפשרת זירוז ביצירת פתרונות דיור. לבד מגיוס ההון והחיסכון מאפשרת השותפות קידום רווחת הציבור על ידי אספקה שוטפת של פתרונות דיור. שותפות זו חשובה במיוחד ברשויות מקומיות קטנות ובלתי מבוססות, שחוקי העזר שלהן אינם מעודכנים, כלומר, גבייה של דמי הפיתוח לא הייתה מכסה את הוצאות התשתית.

העקרונות שצריכים להנחות את הסדר ההתקזזות מנקודת ראות של הרשות המקומית הם:

- (א) עלות ביצוע התשתית במחירי השוק לא תפחת מהשווי הכספי של אגרות הפיתוח. פירוש הדבר שחוקי העזר העירוניים, הקובעים את תעריפי הפיתוח יהיו מעודכנים ומתואמים או לחילופין

שהסדר ההתקזזות יהיה ריאלי, כלומר שהקבלן יספק את כל התשתית בהיקף ובאיכות הנדרשים, כך שהרשות המקומית לא תיאלץ להשלימה ממקורותיה בעתיד.

(ב) ביצוע התשתיות יעשה על פי תכנון הרשות המקומית ובפיקוחה. המטרה היא להבטיח שהביצוע יהיה על פי התקן המקובל, וכי לוח הזמנים של ביצוע התשתיות יתאים למועדי הכניסה של המשתכנים.

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

ההתפרסות של השותפויות על פני המרחב הארצי, לרבות יישובים קטנים ויישובים כפריים, מלמדת כי יש להרחיב את חקירת השותפויות אל מעבר לערים הגדולות. מגמה זו עומדת בניגוד לנטייה הראשית במחקר השותפויות בין הון פרטי לציבורי, שהתרכזה לרוב בערים הגדולות. סוויץ (Savitch, 1988) התרכז בשותפויות שנוצרו בערים ניו-יורק, לונדון ופריס. פיינשטיין גורדון והרלו (Fainstein, Gordon and Harloe, 1992) ופיינשטיין (Fainstein, 1994) חקרו את השותפויות בלונדון ובניו יורק, וסטוקר ומוסברגר חקרו את השותפויות בין הון פרטי לציבורי בדטרויט (Stoker and Mossberger, 1994). כל המחקרים הללו עסקו בסוג אחד של שותפות: פיתוח שטחי משרדים ומסחר. סקירות אלה מפנות את תשומת הלב למוקדים העירוניים המרכזיים ותורמות להבנה של תהליכים אורבניים ושל מקומן של השותפויות במערכת העירונית. בעייתם העיקרית של סקירות ומחקרים אלה היא ההתעלמות מערים קטנות ובינוניות שגם בהן קיימות שותפויות שחשיבותן הכלכלית ליישוב אינה נופלת ולעתים אף עולה על זו של השותפויות בערים הגדולות.

תמורות באופי השותפות לאורך זמן

לאורך זמן חל שינוי מהותי באופי השותפות בין הרשויות המקומיות בישראל לבין המגזר הפרטי. השותפויות הראשונות שנוצרו בשנות השמונים היו מוגבלות לגיוס הון בלבד מבלי שהרשות המקומית תהיה מעורבת בהקמה, בתפעול ובניהול. עם הזמן העמיקה מעורבותן של הרשויות המקומיות, והן הפכו מגורם המגייס הון לגורם המעורב באופן פעיל בפעילות העסקית. השותפויות בתחום פיתוח מרכזי ערים, משרדים ושירותים מסחריים הן דוגמה מובהקת לשינוי שחל באופי השותפות. בשנות השמונים, כאשר החלו הרשויות המקומיות בירושלים ובתל אביב לפתח תכניות לחידוש מרכזי הערים, הייתה הבעיה העיקרית שעמדה בפני הרשויות המקומיות השגת מימון למימוש התכניות ומציאת גורם אמין בעל יכולת ביצועית שיוכל לממש את הפרויקטים. הדרך שנבחרה הייתה הוצאת מכרזים והזמנת יזמים בארץ ובחו"ל להתמודד על הקמת הפרויקט. במסגרת זו נוצרו השותפויות לפיתוח מתחם "מרכז השלום" בתל אביב וכיכר העירייה בירושלים.

הרשויות המקומיות שיזמו את השותפויות עם המגזר הפרטי לפיתוח "מרכז השלום" בתל אביב והקמת "כיכר העירייה" בירושלים רצו להסתייע במגזר הפרטי בעיקר לצורך גיוס הון, ועמדן כלפי השותפות הייתה טבועה בחותם ציבורי עמוק. כוונתן לא הייתה להשיג את מרב הרווחים מהנכסים הציבוריים, אלא לאפשר השגת יעדים עירוניים תוך שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי. בהתאם לגישה זו, העדיפה עיריית תל אביב שיקולים ציבוריים-אסתטיים על פני שיקולים עסקיים-כלכליים. העדפת האינטרס הציבורי על השיקול העסקי השתקפה בויתור שויתרה עיריית תל אביב על הצעה עדיפה מבחינה כלכלית שהוגשה על ידי חברה מתחרה לצורך הקמת "מרכז השלום". לו הייתה מתקבלת ההצעה המתחרה

הייתה עיריית תל אביב מקבלת עוד כששה מיליון דולר בטווח הקצר מבנייה של שטח משרדים ועוד כשלושים מיליון דולר מדמי ארנונה בטווח של 30 שנה. הוויתור על ההכנסות נעשה מתוך שיקול ציבורי של יצירת מקום נאה מבחינה ארכיטקטונית-אסתטית אשר יעמוד וישרת את הציבור בהווה ובדורות הבאים. בנוסף, הכתיבה עיריית תל אביב לזים שנבחר להקים את "מרכז השלום" תכנית בניין עיר שהדגישה נושאים ציבוריים: פינוי משרדים מאזורי מגורים ופיתוח גשרים ומעברים שהזים נדרש להשתתף בהקמתם.

בעוד שהרשויות של ירושלים ותל אביב שהיו החלוצות בתחום השותפות הסתפקו בגיוס הון במתכונת של הלוואה לזמן ארוך בתנאים נוחים ובהכתבת תכנית בניין עיר לזים, ביקשו הרשויות שנכנסו לשותפות עם המגזר הפרטי בשנות התשעים להשיג הרבה יותר מבחינה כלכלית. הן פיתחו גישות כלכליות נועזות יותר מבחינת ההתקשרות עם המגזר הפרטי, ונהגו כיוזמים פרטיים לכל דבר. הרשויות המקומיות של ראשון לציון, רמת גן ואשדוד יצרו עסקות קומבינציה במטרה להשיג את מרב הרווח האפשרי מהנכס הציבורי. היוזמים קיבלו זכויות בנייה על חלק מהנכס הציבורי, ובתמורה התחייבו לבנות עבור הרשות המקומית מבנים, ולפתח את המתחם על חשבונם ולשלם לרשות עבור הזכות לבנות. באופן זה השיגו הרשויות המקומיות השקעה ישירה של הזים בשטח המפותח וטובות הנאה בדמות שטחים מבונים שהועברו לידי הרשות. שותפויות מעין אלה אפיינו את הקמת מתחם זד"ל בראשון לציון, פיתוח הסיטי באשדוד ופיתוח שטחי משרדים ברמת גן.

המעורבות של הרשויות המקומיות בפיתוח הכלכלי הגיעה לשיאה בהקמת מפעלי התעשייה, התיירות והנופש. בפרויקטים אלה פעלה הרשות המקומית כיום לכל דבר במטרה להשיג לא רק פיתוח כלכלי אלא גם מרב הרווח. בתחום זה בלטו במיוחד הרשויות המקומיות הקטנות יחסית, כמו: כרמיאל, אילת והמועצות האזורית: תמר, מגילות ומשגב.

המגמה המסתמנת לאורך זמן היא של ביסוס השותפות לא רק על עקרונות ציבוריים של קידום איכות החיים וטיפוח חזות העיר, אלא גם על עקרונות כלכליים של השגת מרב הרווח. הרשות המקומית הפעילה בתחום השותפויות עם המגזר הפרטי משנה באורח זה את מהותה, והופכת מגוף האחראי לאספקת שירותים, לקידום הרווחה ואיכות החיים לגוף הפועל באופן ישיר להצבר הון תוך נקיטת קווי פעולה המקובלים על המגזר הפרטי. השאלה הנשאלת היא האם זו מטרת קיומה של הרשות המקומית? האם פעילות כלכלית המכוונת להצבר הון היא בתחום המנדט של הרשות המקומית כפי שהוגדר על פי החוק? מעבר לשאלה המשפטית עומדת השאלה הנורמטיבית: האם מן הראוי שרשויות מקומיות יעסקו בשיתוף עם המגזר הפרטי בפיתוח כלכלי? בהמשך נשוב ונתייחס לשאלות אלה באופן מפורט.

4 השותפים והאינטרסים המנחים אותם

כל שותפות מבוססת על שילוב בין אינטרסים ותפיסות עולם של השותפים, והשותפות בין המגזר הציבורי לפרטי בפיתוח עירוני ואזורי אינה יוצאת דופן מבחינה זו. בפרק זה נברר באופן מפורט מי הם השותפים ומה הם האינטרסים המניעים אותם.

השותפים

הרשות המקומית היא הגורם הציבורי המרכזי ביצירת השותפויות עם ההון הפרטי. אולם הרשות המקומית אינה פועלת באופן ישיר, אלא נעזרת בפעולתה בחברה הכלכלית המקומית. כפי שניסחה זאת היועצת המשפטית לעיריית תל אביב: "בשותפויות כאלה תמיד יסדרו את העירייה, לכן הקימו את החברות כדי שיטפלו בנושאים הכלכליים".

אף על פי שהרשויות המקומיות הן הגורם הבולט בשותפות אין הן הגורם הציבורי היחיד המעורב בו. על פי החוק (פקודת העיריות סעיף 188) כל שותפות בין הרשות המקומית לזים, שכרוכים בה העברה של קרקע (מכירה, חכירה, החלפה, מישכון) מחייבת בחינה ואישור על ידי שר הפנים. גם חוזה למתן זיכיון, מונופולין או לקיחת חלק בייסוד חברת בת של החברה העירונית חייב באישור שר הפנים. כמו כן קובע החוק כי רשות מקומית לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא לאחר פרסום מכרז פומבי. ללא אישור שר הפנים אין להתקשרות לגבי המקרקעין שבבעלות הרשות המקומית תוקף משפטי מחייב. ואכן, במספר פרויקטים, כמו "מרכז השלום" וגבעת עמל א' 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 התיירות מעמידים הלוואות ומעניקים הטבות לזימים באזורי פיתוח. מינהל מקרקעי ישראל מקצה את הקרקע וגובה דמי היוון תמורת החכרת הקרקע. לעתים מעורבים גורמים ציבוריים נוספים, כמו נציבות המים במקרה של שותפות בתחום מפעלי מים וביוב.

במגזר הפרטי נכללים יזמים העומדים בראש חברות פרטיות. חלק מהחברות קשורות בחברות בחו"ל, כמו חברת "רון אינג'ינירינג בע"מ" שעסקה בהקמת כיכר העירייה בירושלים, והייתה קשורה בחברת "אולימפיה אנד יורק", שבבעלות האחים רייכמן, או חברת "בושר בע"מ" בבעלות איש עסקים המתגורר בפרנקפורט שיצרה שותפות עם החברה הכלכלית לפיתוח אילת בתחום התיירות והקיט.

מבחינת אופי השותפויות ניתן להבחין בין שותפויות בפרויקטים גדולים, שבהם היזמים הפרטיים מייצגים לרוב חברות מחו"ל, לבין שותפויות בפרויקטים קטנים שבהם היזמים הפרטיים מייצגים חברות ישראליות. החברות הזרות היו מעורבות בעיקר בפרויקטים של פיתוח מרכזי ערים: "מרכז השלום" (ד. יזרעאלי - קנדה), בית העירייה בירושלים (חברת "רון אינג'ינירינג לימיטד" הקשורה עם האחים רייכמן - קנדה) ופיתוח מרכז אשדוד (חברת "אשלב בע"מ" - צרפת).

התבוננות בהרכב השותפויות מגלה גיוון רב, המתבטא בכך שבכל פרויקט משולב יזם אחר. בפרויקטים גדולים נוצרה לעתים שותפות בין יזמים מספר לשם גיוס ההון הנדרש או לצורך צמצום הסיכונים.

האינטרסים

השותפויות מונחות על ידי מגוון רחב של אינטרסים. מבחינת המגזר הפרטי השותפות עם הרשות המקומית נתפסת כאמצעי להגדלת הרווח. היום זוכה בהטבות ובתמריצים: הקצאת קרקע ציבורית (קרקע שבעלות מינהל מקרקעי ישראל או בבעלות עירונית) לצורך פיתוח פרויקט פרטי או פרויקט פרטי-ציבורי, הלוואות בתנאים נוחים ומענקים, קיצור תהליכי תכנון ותהליכים בירוקרטיים והסרת התנגדויות בשל מעורבות הרשות המקומית בהכנת התכנית.

המניעים של השלטון המקומי הם מגוונים ומשתנים בהתאם לפרויקטים השונים. בכל הפרויקטים קיים מניע של גיוס הון, ניסיון וידע לצורך הקמת הפרויקט. לרשויות המקומיות ברור כי ללא שותפות עם המגזר הפרטי לא ניתן יהיה להקים מפעלים מורכבים ועתירי הון כמו מרכזי משרדים, מסחר ושירותים, מרינות, בתי מלון, פארקים לתעשייה או מכוני טיהור. כך, למשל, נומקה ההתקשרות עם חברת "רון אינג'ינירינג בע"מ" לצורך הקמת בית העירייה בירושלים בצורך להשיג מימון להקמת הפרויקט ובצורך בביצוע בתקן גבוה. בארץ, כך נטען, אין גורם שיוכל לספק את המימון ולבנות באיכות הגבוהה הנדרשת. ההנמקה שניתנה על ידי העירייה לבחירתה הייתה היכולת הפיננסית והביצועית המוכחת של החברה.

מניעים כלכליים נוספים הם העלאת בסיס המס של הרשות המקומית באמצעות גביית ארנונות מהמפעלים החדשים, יצירת מקומות עבודה באמצעות משיכת מפעלים ושירותים ליישוב והשגת רווחים באמצעות כניסה לשותפות פעילה עם המגזר הפרטי. בשותפויות אלה נוהגת הרשות המקומית כיום פרטי לכל דבר ונוטלת חלק לא רק ביזמות ובתכנון, אלא גם בהקמה, בניהול ובתפעול של הפרויקט. מניע כלכלי נוסף הוא תחרות עם רשויות מקומיות אחרות על הגמוניה ושליטה כלכלית. כך, למשל, אחת המטרות שהנחו את קברניטי העיר תל אביב בהקמת "מרכז השלום" הייתה לחזק את תל אביב בתחרות עם שכנותיה על משיכת משרדים ושירותים לעיר. מהנדס העירייה ניסח מטרה זאת כך:

אנו לא צריכים להמתין שרמת גן או ראשון לציון ייקחו לנו את הביקושים האלה (לשטחי משרדים ומסחר)... אנו מדברים על גידול של 35 אחוז במספר המועסקים בגלעין תל אביב בחמש השנים הבאות. זהו גידול אסטרטגי שבורח מאתנו כי אין לנו איפה לשים אותו (ישיבת ועדת המכרזים של עיריית תל אביב מיום 9.6.1992).

מלבד לשיקולים הכלכליים מונעות הרשויות המקומיות על ידי שיקולים ציבוריים, בעלי אופי חברתי וסביבתי. בשותפויות בתחום של חידוש מרכזי ערים ופיתוח משרדים ושירותים קיים שיקול של חיזוק המרקם הפיזי, הכלכלי והחברתי והקניית מעמד ויוקרה לעיר. "מרכז השלום" נועד להוות מרכז בעל

חשיבות מטרופולינית וארצית. בית העירייה בירושלים נועד ליצור מוקד אזרחי לעיר. פרויקט זד"ל בראשון לציון נועד להחיות את המרכז הישן של העיר וליצור מוקד עירוני במזרח ראשון לציון כמשקל נגד להתפתחות המרכזים המסחריים במערב העיר.

החלטות מועצת העירייה בתל אביב בנושא "מרכז השלום" הן דוגמה מובהקת להעדפת השיקול האסתטי-סביבתי על פני השיקול הכלכלי. ועדת המכרזים של עיריית תל אביב התלבטה בין הצעה עדיפה מבחינה כלכלית של חברת "מגדלי השלום בע"מ" לבין הצעה עדיפה (לדעת הוועדה) מבחינה אסתטית של חברת "קניית השלום בע"מ". חברת "מגדלי השלום בע"מ" הציעה את התכנית של האדריכל ג'ון פורטמן להקמת "מרכז השלום" ותשלום דמי חכירה בסך של 40,833,000 דולר עבור זכות בנייה של 100,000 מ"ר ו-55,125,000 דולר עבור זכות בנייה של 150,000 מ"ר. חברת "קניית השלום בע"מ" הציעה את תכניתו של האדריכל אלי עטיה ותשלום דמי חכירה בסך של 36,383,000 דולר עבור זכות בנייה של 100,000 מ"ר. אחרי מו"מ עם נציגי העירייה הציעה חברת "קניית השלום בע"מ" תשלום של 49,117,000 דולר עבור זכות בנייה של 150,000 מ"ר, אולם גם הצעה זו הייתה נמוכה מההצעה של חברת "מגדלי השלום בע"מ".

ועדת המכרזים של העירייה בחרה ביוני 92 בתכנית "מרכז השלום" שתכנן האדריכל אלי עטיה, מכיוון שלדעתה הצעתו של עטיה "עלתה לאין ערוך על ההצעה של האדריכל פורטמן, אם כי מהבחינה הכלכלית עדיפה הייתה, ללא עוררין, הצעתה של חברת מגדלי השלום בע"מ". ועדת המכרזים של הרשות המקומית העדיפה ערכים ארכיטקטוניים-אסתטיים על פני רווח חומרי. ביוני 1992 החליטה מועצת העיר לאשר את החלטתה של ועדת המכרזים. שר הפנים אישר את החלטת מועצת העיר בשנת 1994. במשרד הפנים כיבדו את החלטת הרשות המקומית אף על פי שאחד הקריטריונים המנחים את המשרד בעת אישור תכניתו שבהן מעורבת קרקע עירונית היא השגת התשואה המרבית.

גם בשותפויות בתחום המים והביוב בלט המניע הציבורי - במקרה זה שיפור איכות הסביבה. עיריית נתניה יצרה את השותפות עם חברת "מנרב בע"מ" על מנת להפסיק את הזרמת הביוב לים, ובדרך זו הבטיחה איכות חיים גבוהה יותר לתושבי העיר. השותפות בתחום הפינוי והבינוי בתל אביב נועדה לקדם את הרווחה החברתית של אוכלוסייה חלשה על ידי מתן פיצויים למשפחות שלא יכלו להיחלץ מהמקום בכוחות עצמם. היא גם אפשרה אכלוס המקום שהתפנה על ידי אוכלוסייה חזקה, וכך סייעה בהעלאת רמת הרווחה של העיר. השותפות בתחום פיתוח תשתיות למגורים שהודגמה על ידי ההסדר שנוצר בבית דגן, הונעה על ידי אינטרס של קידום הרווחה של אוכלוסיית הזוגות הצעירים ביישוב. ביסוד השותפות עמד רצונה של הרשות המקומית להגדיל את היצע הדיור, להחיש את הספקתו ובמקביל לחסוך בהוצאות.

התמיכה בשותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי אפשרה לשלטון המרכזי להשיג מספר יעדים לאומיים. פיתוח שותפויות בתחומי התעשייה והתיירות סייע במימוש היעד של תמיכה ביישובים מרוחקים מהמרכז. המדינה סייעה לשותפויות אלה על ידי העמדת מענקים והלוואות כמקובל לפי החוק לעידוד השקעות הון. יעד נוסף שהגשים השלטון המרכזי באמצעות השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי הוא שיפור איכות הסביבה. השותפות בתחום הביוב והמים התאפשרה במידה רבה הודות לחקיקה של הממשלה שנועדה לסייע בידי הרשויות המקומיות לשפר את איכות הסביבה. לצורך זה העמידה הממשלה לרשות הרשויות והיזמים מענקים והלוואות בתנאים נוחים.

האינטרסים המגוונים של הרשות המקומית המניעים את השותפויות מלמדים כי ממצאה של פיינשטיין (Fainstein, 1994) לגבי לונדון וניו-יורק, שלפיהם הרשות המקומית מונעת אך ורק על ידי מניעים כלכליים,

אינם בהכרח תקפים לגבי ישראל. נראה כי ממצאיה של פיינשטיין משקפים בראש ובראשונה את סוג השותפות שבה בחרה לעסוק: בניית משרדים ואזורי מסחר. ייתכן שבחינת שותפויות בתחומים אחרים, בדיקה שפיינשטיין לא ערכה, הייתה מעלה ממצאים שונים.

העובדה שלרשות המקומית יש אינטרס ציבורי ולא רק אינטרס כלכלי יכולה ליצור ניגוד ועימות בין הרשות לזים. כך, למשל, ניתן לצפות כי הרשות המקומית תתייחס להשפעות האקולוגיות של הפיתוח ותגביל השפעות מזיקות גם אם הדבר כרוך בהוצאות נוספות לזים. הרשות המקומית גם אמורה לספק מוצרים ושירותים ציבוריים, שאספקתם יכולה לעמוד בניגוד לשיקול של השגת מרב הרווח. ואכן, כמעט בכל פרויקט הקדישה הרשות המקומית תשומת לב לאספקת מוצרים ושירותים ציבוריים. ראשון לציון, לדוגמה, כללה בפרויקט חידוש העיר הישנה את שיפוץ בית העם הישן, הקמת כיכרות ופיתוח מרכז העיר הישן. תל אביב כללה בפרויקט "מרכז השלום" גם פינוי של משרדים מאזורי מגורים. אשדוד כללה בפרויקט הסיטי את הקמת בית העירייה ופיתוח תשתית לשירותים ציבוריים. עם זאת קיימים הבדלים בין הרשויות המקומיות מבחינת המשקל המוענק לאינטרס הציבורי. רמת גן וראשון לציון פעלו באופן נמרץ להגדלת הרווחים תוך ניצול מרבי של השטחים. תל אביב לעומת זאת נטתה להתייחס יותר להיבטים אסתטיים וציבוריים.

5 מנהיגות, חלוקת עבודה ושליטה

שאלה מרכזית בנושא זה היא דרך פעולתן של השותפויות. לשאלה שלוש שאלות משנה: מי מנהיג את השותפות? מהי חלוקת העבודה בין השותפים? ומהו הדגם של חלוקת השליטה בין השותפים?

מנהיגות

בכל השותפויות שנבחנו מילאו הרשות המקומית והחברה הכלכלית שהוקמה על ידה תפקיד מרכזי בייזום הפרויקט ובמימושו. עם זאת קיימים הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות מבחינת מידת מעורבותה של המערכת הפוליטית והאדמיניסטרטיבית ביצירת השותפויות.

ראש עיריית רמת גן, צבי בר, היה אחד הבולטים בקרב ראשי העיריות בקידום שותפויות עם המגזר הפרטי, במיוחד בתחום ההקמה והפיתוח של מרכזי משרדים ושירותים בעירו. לדבריו, העדיפה עיריית תל אביב להשקיע במפעלי תרבות כמו האופרה ועסקה פחות בפיתוח כלכלי. טענה זו אכן אוששה על ידי היועצת המשפטית של עיריית תל אביב, שאמרה כי הגובר הקודם של העירייה התאפיין בגישה שמרנית שהתנגדה לעסקות קומביניציה עם המגזר הפרטי, מחדש שבעסקות אלה "תמיד יסדרו אותך" (ראיון פרטי עם היועצת המשפטית).

עיריית רמת גן נכנסה במידה מסוימת לגומחה שהותירה עיריית תל אביב. על פי חזונו של ראש עיריית רמת גן עתידה העיר להפוך בעידן השלום למרכז פעילות של חברות רב-לאומיות, ופיתוח המשרדים בלב רמת גן יתרום להגדלת מקורות התעסוקה בעיר. במכתב ששלח ראש עיריית רמת גן למשרד ראש הממשלה נאמר: "העירייה החליטה לאפשר ביצוע פרויקטים שונים בתחומי התשתית והבינוי על קרקעות זמינות השייכות לעירייה תוך שיתוף פעולה עם יזמים פרטיים וגיוס הון בשוק החופשי" (מכתב ראש העיר לדי"ר חיים אסא, משרד ראש הממשלה 22.1.92). ואכן מימוש החזון של הפיכת רמת גן למרכז לפירמות מקומיות ורב לאומיות מתגלה בפעילות הבולטת של העירייה בתחום הנדל"ן. במחצית הראשונה של שנות התשעים יצרה העירייה שותפויות מספר עם חברות פרטיות לצורך הקמת שטחי משרדים בקרבת מרכז העסקים הראשי של העיר. השותפויות התבססו על עסקות קומביניציה שבהן העבירה הרשות לזים שטחים שהיו בבעלותה, ובתמורה העביר הזים לרשות המקומית שטח מבונה באחוז מוגדר משווי הנכס.

ראש עיריית ראשון לציון, מאיר ניצן, הוא עוד דוגמה למנהיגות בתחום יצירת השותפויות עם המגזר הפרטי. על פי תפיסתו של מאיר ניצן, נועד שיתוף הפעולה עם המגזר הפרטי לקדם את חידוש המרכז העירוני בחלק הוותיק של העיר - מזרח העיר. לדברי ראש העירייה: "אסור היה לתת את הנושא הזה של

פיתוח מרכז העיר להיפך לסלאמס... ולהגיע למצב של הדאוטאון האמריקאי שבעוד כמה שנים יצטרכו להשקיע עשרות מיליוני דולרים כדי להחיות אותו... צריך להשקיע היום במרכז העיר הישן לא פחות ממה שמשקיעים במקומות אחרים" (ישיבת מועצת העיר, 2.3.94). בהתאם לקווי המתאר שהותוו על ידי ראש העירייה הכינו האדריכלים אלדר שרון ותומס לייטרסדורף תכנית לחיזוק המרכז ההיסטורי ולחידושו באמצעות פיתוח שימושים מעורבים של מסחר, מגורים, משרדים, בידור ושטחים פתוחים לרווחת הציבור ויצירת שפע מקומות חנייה. לדברי המתכננים, הרעיון העיצובי מבוסס על המשך המסורת של המושבה הן מבחינת קנה המידה של השטח הבנוי והן מבחינת החומר.

מעורבותן של המערכות הפוליטיות-אדמיניסטרטיביות בעיריות של ירושלים ותל אביב ביצירת שותפויות עם המגזר הפרטי הייתה נמוכה יחסית בהשוואה לרמת גן ולראשון לציון. בירושלים התמקד ראש העירייה, טדי קולק, בייפוי העיר ובבניית מוסדות תרבות תוך גיוס משאבים מתורמים ברחבי העולם. רק לקראת סוף כהונתו הוקמה הרשות לפיתוח ירושלים, שהיא תאגיד ממשלתי-עירוני, והחלה בייזום פרויקטים אגב יצירת שותפויות בין הון ציבורי לפרטי. גם בתל אביב הייתה מעורבות העירייה בפיתוח שותפויות נמוכה יחסית, כפי שהסביר המשנה למנכ"ל בראשית שנות התשעים, "לתל אביב יגיע ההון הפרטי ממילא ואין צורך לרוץ אחריו" (ריאיון פרטי עם המשנה למנכ"ל עיריית תל אביב). השותפויות המועטות שנוצרו עם המגזר הפרטי נועדו בעיקר לגיוס הון לשם מימוש יעדים ציבוריים של פיתוח עירוני, והמרכיב העסקי רווחי, שאפיין את עיריות רמת גן וראשון לציון, נעדר משותפויות אלה.

המנהיגות של הרשות המקומית ביצירת השותפויות עם המגזר הפרטי הגיעה לשיאה דווקא בערים הבינוניות והקטנות שבשולי המטרופולין ובפריפריה, והיא בלטה במיוחד בתחום הפיתוח של מפעלי תעשייה ומפעלי נופש ותיירות. רמת המעורבות שהופגנה במפעלים אלה על ידי הרשות המקומית הייתה גבוהה לאין ערוך מזו שהופגנה במפעלים של חידוש ערים והקמת מרכזי משרדים ושירותים בערים הגדולות שבמרכז הארץ. הרשויות המקומיות שבפריפריה, כפי שמלמדות השותפויות שנוצרו בכרמיאל, במועצה האזורית משגב, במועצות האזוריות תמר ומגילות ובאילת, לא הסתפקו בגיוס הון או בחליפין של מקרקעין תמורת שטח מבונה, אלא הצטרפו ליזם הפרטי כגורם עסקי שותף, הנושא בהשקעות ומשתתף ברווחים.

דוגמה מובהקת למעורבות של הרשות בפיתוח מפעלי תעשייה סיפקה 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 מתמצה בתפקידי המסורתיים המופיעים בפקודת העיריות: תברואה, ניקיון, חשמל ומים. הרשות המקומית כיום רואה את עצמה אחראית לפיתוח היישוב ולצמיחתו. הפיתוח הכלכלי הוא תנאי הכרחי להשגת מטרות אלה. היעד המרכזי של חברות עירוניות בערי השדה הוא האצת הפיתוח הכלכלי והכשרת הקרקע לכניסתם של יזמים פרטיים" (רוזנטל, 1992: 74).

חלוקת העבודה

חלוקת העבודה בין הרשות המקומית ליזמים משתנה בפרויקטים השונים. בפרויקטים של פיתוח מרכזי ערים והקמת מרכזי משרדים ושירותים התוותה הרשות את המטרות הכלליות, קבעה את קווי המתאר

העיקריים ואת עקרונות התכנון, בחרה את היוזמים וליוותה את תהליך הביצוע על ידי היוזם. תפקיד היוזם הפרטי היה לגייס את ההון ולפעול כגורם מבצע על פי התכנית שהתוותה הרשות.

בסיטי של אשדוד, למשל, פעלה החברה העירונית שבבעלות העירייה כיוזם. היא תכננה את הפרויקט וניהלה אותו. היוזם הפרטי שילם לחברה העירונית לפיתוח אשדוד 1,726,266 ש"ח עבור היוזמות, התכנון והניהול של הפרויקט. והוא אמור לפתח את כל המתחם מתקציבו ולהתקשר עם חברת ניהול ואחזקה לשם אחזקת המתחם.

דפוס חלוקת העבודה שהתגבש בפיתוח מפעלי תעשייה ותיירות עמד בסימן מעורבות מרבית של הרשות המקומית בעיצוב הפרויקטים ובהוצאתם אל הפועל. השותפות בפיתוח מפעל התעשייה בכרמיאל היא דוגמה למעורבות מרבית של הרשות המקומית בשותפות. החברה הכלכלית לכרמיאל פעלה בתחילה למשיכת משקיע פרטי על ידי נקיטת יזמה, ובהמשך - על ידי מעורבות רבה בתחום הפיתוח. בהתאם לכך, ביצעה החברה הכלכלית לכרמיאל פעולות ייזום, שבמסגרתן ערכה בדיקות כדאיות וסקרי שוק והכינה תכניות ראשוניות. בהמשך פעלה החברה הכלכלית בכל הנושאים הקשורים בהקמת הפרויקט ובתפעולו. היא בדקה את האפשרות לקבל עידוד וסיוע ממשלתי, רכשה את הזכויות בקרקע ממנהל מקרקעי ישראל, והתקשרה עם אדריכל לצורך הקמת אזור התעשייה. עם השלמת הפעולות המקדימות הוציאה החברה מכרז קבלני לצורך הקמת אזור התעשייה, בנתה מבני תעשייה באמצעות קבלן ומצאה שוכרים למבנים. פעולת החברה הכלכלית נמשכה גם לאחר החקמה וכללה אחזקה שוטפת של המבנים. תפקיד היוזם הפרטי במקרה זה היה מוגבל ביותר, והתבטא בהעמדת ההון לרשות החברה הכלכלית, וזאת לאחר שהחברה כבר תכננה את הפרויקט והחלה בהקמתו.

דווקא המעורבות הגבוהה של החברה הכלכלית לכרמיאל ונטילת חלק מהסיכונים בשלבים הראשונים של הפיתוח אפשרו לה, לדעת פרנסייה, למשוך את ההון הפרטי וליצור שותפות עם יזם פרטי. בניגוד לשותפויות באזורי הביקוש נדרשו הרשות המקומית לכרמיאל והחברה הכלכלית שבשליטתה להיות מעורבות יותר בשותפות על מנת להקטין את אי הוודאות העסקית הכרוכה בהשקעות באזורי פריפריה וכדי למשוך את היוזם. בהתאם לכך איתרה החברה הכלכלית לכרמיאל פרויקטים שלדעתה היו יכולים להאיץ את ההתפתחות הכלכלית של העיר, והתחילה בפיתוחם במטרה להפכם לאטרקטיביים ולהעבירם ליוזמים פרטיים. על פי הסכם השותפות נקבע כי החברה הכלכלית לכרמיאל תקבל דמי ייזום מהתקבולים של הפרויקט שגודלם תלוי בשטחים הבנויים שיושכרו בפועל ואשר עבורם תקבל החברה המשותפת דמי שכירות. גובה התקבולים נע מ-5 אחוזים כאשר היקף השטח המושכר נמוך מ-50 אחוז, ויגיע עד ל-12 אחוז מסך דמי השכירות כאשר היקף השטח המושכר יגיע ל-100 אחוז.

בדומה לחברה הכלכלית בכרמיאל גילתה גם החברה הכלכלית למשגב מידה גבוהה של יזמות. החברה הכלכלית למשגב התחייבה להמציא אישורים ממינהלת מרכז השקעות על תכנית הקמת פארק התעשייה בתרדיון, להשיג אישור מוועדת האיתורים על הקצאת הקרקע ואישור תכנית בניין ערים. כמו כן התחייבה החברה לתת הסכם חכירה בין החברה המשותפת למינהל מקרקעי ישראל ולהשיג אישור משר הפנים להקמת הפרויקט. היוזם התחייב להשקיע בחברה השקעה מצטברת בסך 11,850,000 דולר וכן לשלם לחברה הכלכלית למשגב 225,000 דולר כהחזר הוצאות עבור ייזום הפרויקט.

בפרויקט המרינה באשקלון, התחייבה העירייה להמציא ליוזם אישורים ממינהל מקרקעי ישראל שלפיהם מסכים המינהל ומתחייב למכור או להחכיר ליוזם את המקרקעין שאותם התחייבה העירייה להעביר לו במסגרת ההתקשרות. כמו כן התחייבה העירייה באמצעות החברה הכלכלית להשיג לחברה הפרטית

מעמד של מפעל מאושר על פי החוק לעידוד השקעות הון שיזכה אותה, בין היתר, במענק מממשלת ישראל. העירייה התחייבה לשלם לזים עבור עבודת הביצוע 21,900,000 דולר. הזים התחייב לשלם לעירייה 11,850,000 דולר בגין המקרקעין וזכויות הבנייה ועוד 4,800,000 דולר עבור הקמת התשתית והפיתוח.

בפרויקט השיט על פני ים המלח התחייבה החברה הכלכלית "חבל ים המלח" להעמיד לרשות החברה המשותפת את המקרקעין הדרושים, אמצעים הנאמדים בכ-150,000 דולר, וכן להשיג עבור החברה המשותפת הלוואה בסכום של 170,000 דולר. החברה הכלכלית התחייבה גם להשיג את כל האישורים וההיתרים הדרושים לשם קיום מטרות החברה. לשם מימוש החוזה נקבע כי תוך שישה חודשים יושגו האישורים האלה: אישור שר הפנים להקמת החברה ופטור מהוצאת מכרז, אישור מרכז השקעות וקבלת מעמד של מפעל מאושר וזכאות במקרקעין ממינהל מקרקעי ישראל באופן שיאפשר להעמידם לרשות החברה המשותפת.

בהתאם להוראת סעיף 11 בצו המועצות המקומיות 1958, פנו שני השותפים למנהלת המחלקה לרשויות מקומיות ותאגידים במשרד הפנים וביקשו לאשר את הקמתה והפעלתה של החברה המשותפת. בפנייתם ציינו כי החברה הכלכלית "חבל ים המלח" מיועדת להיות בעל מניות מיעוט בחברה המשותפת (26 אחוז). החברה הכלכלית פנתה למרכז השקעות, הגישה בקשה לאישור תכנית ההשקעה על מנת לקבל מעמד של מפעל מאושר וביקשה מענק בגובה 38 אחוז מההשקעה. כמו כן פנו השותפים למינהל מקרקעי ישראל וביקשו כי המינהל יסדיר הסדר חכירה של שטח מקרקעין למועצה האזורית תמר. שטח זה יועבר בשלב מאוחר יותר בחכירת משנה לחברה הכלכלית לצורך הפעלת המעגן על ידי חברת השיט. על פי ההסכם עתידה החברה הכלכלית "חבל ים המלח" להשקיע 120,000 דולר. החברה הפרטית תשקיע ברכישת הספינה, באחזקתה, תשלם את שכר העבודה של העובדים ותישא בהוצאות התחזוקה והבלאי. סך ההוצאות של החברה הפרטית נאמד ב-273,000 דולר בשנה הראשונה, ב-365,000 דולר בשנה השנייה וב-500,000 דולר בשנה השלישית.

בפרויקט התיירות והשירותים באילת התחייבה החברה הכלכלית לאילת לפעול אצל מינהל מקרקעי ישראל על מנת שזה יקצה את הקרקע לחברה ויחכיר לה את הקרקע בתנאים המקובלים באילת, להשיג את אישור שר הפנים לפרויקט, להגיע להסכם עם היבואנים לפיו יועתק שטח החנייה מהנמל לשטח החדש ולסייע לחברה המשותפת בכל הפעולות הדרושות "לצורך התכנון, הרישוי והביצוע של הפרויקט על כל פרטיו". כמו כן נקבע כי שני הצדדים יפעלו לכך שהחברה תקבל מעמד של מפעל מאושר כמשמעותו בחוק לעידוד השקעות הון. הזים התחייב להעמיד לרשות החברה את כל האמצעים הפיננסיים אשר יידרו לצורך הקמת הפרויקט ותפעולו.

בחינת חלוקת העבודה בין הרשות לזים מראה כי עיקר הנטל נפל על הרשות המקומית. הרשות המקומית הייתה הרבה יותר אקטיבית ומוכנה לקחת סיכונים מהמגזר הפרטי. עם זאת הסתכנו שני הצדדים סיכונים בכניסתם לשותפות, שניהם פעלו להשגת רווח, ובחלק גדול מהמקרים אף התאגדו לצורך השותפות בגוף שלישי (חברת בת, לרוב בשותפות בין רשות מקומית להון פרטי) המהווה את השותפות. ייתכן שחלוקת העבודה הבלתי שווה משקפת את ההיסוסים של המגזר הפרטי להיכנס לשותפות עם הרשויות המקומיות. בתנאים אלה נדרשת השקעה מוקדמת רבה מצד הרשות המקומית ומידה גבוהה של יזמות. ייתכן שעם התבססות השותפויות תידרש הרשות להשקיע פחות בהכנה, ועיקר התחרות בין הרשויות יהיה בתחום מתן התמריצים הפיננסיים ותמריצי תשתית.

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

בפיתוח מפעלי תעשייה, תיירות ונופש הייתה חלוקת העבודה מורכבת יותר, במיוחד בפרויקטים שבהם הוקמה חברה משותפת לרשות המקומית וליזם. הרשות המקומית השיגה את הקרקע ממניהל מקרקעי ישראל והכינה את התכנית לפרויקט. היא השיגה אישורים ממשרדי הממשלה: אישור ממשרד הפנים להתקשרות ואישור ממרכז השקעות על מפעל מאושר על פי החוק לעידוד השקעות הון. היא השיגה אישור ממניהל מקרקעי ישראל להעברת הקרקע, השיגה מענקים והלוואות בתנאים נוחים עבור הקמת הפרויקט והשקיעה השקעות ראשוניות בפיתוח. כמו כן השתתפה הרשות המקומית בהקמה, בניהול ובתחזוקה. היזם העמיד את ההון לצורך הקמת הפרויקט, שילם בנוסף להשקעתו דמי זימות לרשות המקומית, שילם למניהל מקרקעי ישראל את היוון דמי החכירה והשתתף בהקמה, בניהול ובתחזוקה.

חלוקת השליטה

בשותפויות שנוצרו לשם פיתוח הקמת מרכזי ערים, פיתוח תשתית וטיפול בשפכים הייתה לרשות המקומית שליטה מלאה בפרויקט, והיזם פעל בעיקר כגורם מממן וכמבצע. בשותפויות שנוצרו לצורך הקמת מפעלי תעשייה ופיתוח מפעלי תיירות חולקה השליטה בין הרשות המקומית ליזם באופן שהקנה ליזם שליטה מרבית בפרויקט, להוציא את התחום של איכות הסביבה. מבחינה ארגונית התבטאה השותפות בהקמת חברת בת משותפת שבה מחזיקה הרשות המקומית חלק מהון המניות והיא מיוצגת במועצת המנהלים. בשותפות כזו מחזיקה הרשות המקומית בידיה מניית זהב המקנה לה זכות וטו בנושאים של שמירת איכות הסביבה. חברת הבת המשותפת מקימה מינהלת ומפעילה את אזור התעשייה ומאפשרת לרשות המקומית להפיק רווחים מהשקעותיה. הדוגמאות הבאות מבהירות את מבנה השליטה בתחום הפיתוח של אזורי תעשייה ותיירות.

החברה המשותפת לחברה הכלכלית משגב ולחברה הפרטית השותפה להקמת פארק התעשייה תרדיון אחראית להקמת הפארק, לתפעול ולניהול. על פי חוזה השותפות מחזיקה החברה הכלכלית למשגב 28 - אחוז מהון המניות ומניית בכורה ויש לה שני נציגים בדירקטוריון. בידי השותף היזם מצויים 72 אחוז מהון המניות ולו חמישה חברים בדירקטוריון.

הון המניות של "חברת שיט ותיירות בים המלח" מתחלק כדלהלן: למועצה האזורית תמר והחברה הכלכלית שבעלותה 10,400 מניות רגילות (26 אחוז) ושני דירקטורים, ואילו לחברה הפרטית: 29,600 מניות (74 אחוז) וחמישה דירקטורים.

הון המניות בפרויקט "צומת הערבה" התחלק באופן הבא: 51 אחוז בידי החברה הכלכלית, הסוכנות והתושבים המעורבים בפרויקט ו-49 אחוז בידי חברת נצבא. חברת אגד התחייבה לעצור ולחנות באתר הפרויקט, ובכך העניקה לאתר שבו היא שותפה מונופול בתחום שירותי התחבורה הציבורית.

בפרויקט התיירות והשירותים באילת מחזיקות עיריית אילת והחברה הכלכלית אילת (חכ"א) ב-25 אחוז מהון המניות וחברת בושר ב-75 אחוז מהון המניות. בתמורה לפעולתה אמורה חכ"א לקבל 25 אחוז מהבעלות ומהרווחים של החברה.

לסיכום, השליטה בשותפויות שנוצרו לשם פיתוח מרכזי ערים נתונה במלואה בידי הרשות המקומית. לעומת זאת בחברות המשותפות שהוקמו לצורך פיתוח פארקים תעשייתיים, אתרי תיירות ונופש ומתקני טיהור שפכים השליטה בשותפות היא לרוב בידי היזם. היזם מרכז בידי את רוב הון המניות וממנה את רוב חברי מועצת המנהלים של הפרויקט. הסייג העיקרי לפעילותו של היזם הוא החזקת מניית בכורה בידי הרשות, המאפשרת לה להטיל וטו על החלטות בנושאי איכות הסביבה.

6 מאבקים על רקע השותפויות

יצירת השותפויות עוררה לא אחת חילוקי דעות בין חברי המועצה לראש הרשות ובין תושבים לבין הרשות המקומית. חילוקי הדעות נגעו בבעיות מהותיות, כמו: מעורבות חברי מועצת הרשות בתהליכי 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 השותפויות העלתה לא אחת את השאלה בדבר תפקיד הנבחרים בקבלת החלטות הנוגעות לפיתוח העיר מבחינה פיזית וכלכלית: האם הם חותמת גומי להסכמים שנחתמו עם היזמים, או שיש להם תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות הפיתוח העירונית. בעיריות ראשון לציון ורמת גן התעוררו שאלות אלה ביתר שאת ואף הגיעו לבית המשפט העליון.

בדיון במועצת עיריית ראשון לציון בנושא מתחם זד"ל התבקשו חברי המועצה לאשר את ההתקשרות עם היזם. אחד מחברי המועצה ערער על אופי הדיון. על פי טענתו לא התקיים דיון ממצה בהתקשרות עם היזם, ולדבריו לא ניתן להסתפק בכך שהיועץ המשפטי של העירייה קבע שהנושא "נבדק ואושר". משלא התקבלה דעתו עתר חבר המועצה לבג"צ בטענה כי המועצה לא קיימה דיון ממצה בהתקשרות. פסק הדין של בג"צ קבע כי לגבי חוזים מורכבים, כמו חוזה הביצוע לפרויקט זד"ל, אין להסתפק בחוות דעת משפטית במתכונת המקובלת בעירייה (על ידי המילים "נבדק ואושר"), אלא יש להביא את החוזה לאישור המועצה בליווי חוות דעת מפורטת. פסק הדין שב ואישר את זכות המועצה לקבל דיווח יסודי על פרויקטים, לשקול אותם באופן יסודי ולקבל החלטה.

פסק הדין קבע באופן ברור כי ראש הרשות אינו יכול להגביל את תפקיד המועצה, וכי עליו לשתף בקבלת החלטות כפי שמורה החוק. פסיקה זו חשובה בעיקר על רקע הנטייה שיכולה להיווצר אצל ראשי רשויות מקומיות לסכם עסקות עם המגזר הפרטי מבלי לשתף את המועצה בתהליך קבלת ההחלטות. נטייה זו עלולה לפגום בדמוקרטיה העירונית, מכיוון שהיא עלולה להוציא מהדיון הציבורי נושאים מרכזיים הקשורים בפיתוח הפיזי והחברתי של העיר. על רקע זה ניתן לראות בפסיקות הבג"צ מסר ברור לראשי הרשויות המקומיות שעליהם להקפיד לשמור על הדמוקרטיה העירונית ולא להתעלם מהנבחרים העירוניים בעת קבלת ההחלטות.

כמו בראשון לציון הועלו גם ברמת גן טענות על פגמים בהשתתפות חברי מועצת העיר בקבלת ההחלטות. בדיון שנערך במועצת העיר לאישור העסקה עם חברת "עוז השקעות בע"מ" טענו כמה חברי מועצה שהנושא כלל לא הוצג בפני ועדת שיכון ומקרקעין ולא נבדק לעומק. אחד מחברי המועצה טען:

בפני ועדת שיכון ומקרקעין לא היה חומר, לא הוצג החוזה. אני חושב שעל נושא כזה, פרוייקט כזה בסדר גודל כזה, מעבר לתקלה ואני קורא לזה תקלה, כי יו"ר הוועדה אמר שהתקלה תתוקן, מלבד לתקלה החוקית שהיתה, אני חושב שפרוייקט בסדר גודל כזה שווה למועצת העיר דיון רציני שיציגו בפנינו את החוזים, שיציגו מה היא הולכת לקבל שם. משרדים? אולמות? מה אנתנו מקבלים שם? ... לא הסביר דבר וחצי דבר (פרוטוקול ישיבת מועצת העיר מיום 25.12.91).

חבר מועצת העיר רמת גן כמו חבר המועצה בראשון לציון ערער על דרך קבלת ההחלטות ועל כך שאין משתפים את נבחרי הציבור בעסקות הנחתמות בין הרשות המקומית לבין הזימים. בנסיבות אלה עולה השאלה מי בעצם מנהל את העיר, כאשר על הפרק עומדים נושאים כבדים של התקשרות עם יזמים, פיתוח עירוני וצמיחה כלכלית. שאלתו של חבר המועצה לא קיבלה תשובה מספקת. בתגובה האשים ראש העירייה את חבר המועצה בדמגוגיה ובניסיון לקעקע את תהליך קבלת ההחלטות 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 קויים דיון רציני. אחת מחברות הקואליציה הצטרפה לעמדתו של חבר המועצה המותקף ואמרה כי "הנושא יצא למכרז לפני שהובא 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 ההחלטות נחשפו שוב בעת הדיון בעסקת הקומבינציה שנחתמה עם חברת "סטאורה בע"מ". שנים עשר חברי מועצה אישרו את העסקה ואילו שבעה התנגדו. על אף ההתנגדות הרחבה הועבר הפרוטוקול של הישיבה לשר הפנים כעדות לתמיכת המועצה בהחלטה. אולם שר הפנים עמד על דרישת החוק כי ההחלטה זקוקה לאישור רוב חברי המועצה והחזיר את הפרוטוקול למועצה בנימוק כי נדרש רוב של לפחות שלושה עשר תומכים. בסופו של דבר אושרו כל העסקות על ידי חברי המועצה על אף הביקורת העזה שנמתחה עליהן. מהדיונים ומאופן ההצבעה משתמע שבעיריית רמת גן היה ערעור על תהליך קבלת ההחלטות. חלק מחברי המועצה חש כי אין משתפים אותו בתהליך. הם טענו שהנושא לא הוסבר והחתימה על העסקות נעשתה מבלי שיובהר לחברי המועצה במה בדיוק מדובר. ראש העיר גינה את חברי המועצה שדרשו הסבר בנימוק הפורמלי שוועדת המכרזים כבר דנה בנושא ושפורסם מכרז כחוק. אלה נימוקים פורמליים שאינם מתמודדים עם טענותיהם העקרוניות של חברי המועצה.

תהליך קבלת ההחלטות בעיריית רמת גן וראשון לציון חושף דגם קבלת החלטות ריכוזי, שבו ראש העירייה וכמה פוליטיקאים ופקידים בכירים מקבלים החלטות אגב שיתוף חלקי של חברי המועצה שנבחרו לתפקידם על ידי אזרחי העיר. בהתפתחות זו יש משום סכנה של פגיעה בדמוקרטיה העירונית והחלפתה במשטר עירוני של פיתוח כלכלי המנוהל על ידי קואליציה מצומצמת של יזמים, פוליטיקאים ופקידים בכירים. מי שנחלף להגן בשני המקרים על הדמוקרטיה העירונית היה בית הדין הגבוה לצדק ושר הפנים שהורו לראש הרשות לקיים דיון בנושא.

מאבקים מקומיים: שימור מול פיתוח

העסקות והשותפויות בין הרשות לזימים סוכמו בדרך כלל ללא כל היועצות וללא מסירת דין וחשבון לתושבים. הרעיון של שיתוף תושבים בתהליך התכנון טרם קנה אחיזה מעמיקה בערי ישראל וגם חובת ההיועצות ומסירת דיווח (Accountability) טרם התבססה. אורחי העיר לא קיבלו כל דיווח על עסקות העתידות לשנות באופן משמעותי את המרקם העירוני, ורק במקרים בודדים התארגנו התושבים ופעלו לסיכול תכניות שנראו להן כמסכנות את איכות חייהם ואת איכות הסביבה.

בתגובה לשותפות שנוצרה לצורך פיתוח פרויקט זד"ל בראשון לציון התארגנה קבוצה של אזרחים לפעולה במסגרת "הוועד להצלת מרכז העיר". הוועד הוקם על רקע הריסתם של מבני ציבור בשטח המתחם של פרויקט זד"ל, וביניהם הספרייה המקומית, צריף גן הילדים שהוקם במקום בשנת 1927 ושני בתי הקולנוע שבמתחם. הנהלת העירייה טענה כי מטרת הוועד היא ניגוח פוליטי בתמיכת הליכוד שבאופוזיציה. לעצם העניין נטען כי בשיקום המתחם נשמר וחדש המבנה המרכזי של בית העם, וכי הספרייה תועתק על פי התכנית לבית העירייה הישן. כמו כן נאמר כי לגן הילדים ששכן בצריף מט ליפול לא הייתה חשיבות רבה, וממילא גן הילדים הראשון היה במרתף בית הכנסת. טענות אלה לא הפיגו את המרירות בקרב כמה מוותיקי העיר הממשיכים להתנגד לדרך השיקום והפיתוח של המתחם (ריאיון עם חברי "הוועד להצלת מרכז העיר").

התנגדות של תושבים לשותפות בין הון פרטי לציבורי התעוררה גם בתגובה להקמת המרינה באשקלון. מכירה של שטח ציבורי לזים פרטי לצורך הקמת אזור מסחרי ומלונאות בעורף המרינה עוררה תרעומת בקרב חלקים בציבור המקומי. התושבים טענו כי בעקבות העסקה יגודר חוף הים על ידי היום ותימנע מהם הכניסה אליו. תגובת העירייה הייתה כי פיתוח אזור המסחר והתיירות נעשה מתוך שיקול ציבורי של קידום טובת העיר.

התנגדות תושבים לשותפות נרשמה גם במהלך הפינוי והבינוי של גבעת א' בתל אביב. במהלך התהליך התארגנו חלק מהתושבים באתר בעמותת תושבים, "אל ג'מוסיין", שביקרה את אופן הפינוי ואת היקף הפיצויים. לטענתה, הארגון שניהל את המשא ומתן עם היום, ארגון "גבעת עמל", לא ייצג את כלל התושבים, ולכן סיכומיו אינם תקפים לגבי האוכלוסייה המתנגדת לעסקה. יושב ראש העמותה החדשה, "אל ג'מוסיין", נקט עמדה קשוחה יותר במו"מ עם היום והצליח להגדיל את דמי הפיצויים ששילם היום. הנתונים האחרונים מורים על פיצוי של 3,000 דולר עבור מ"ר של צריף.

ההתנגדויות השונות משקפות שלוש בעיות מהותיות הכרוכות ביצירת השותפויות: אי-שיתוף נבחרים ותושבים בתהליכי התכנון והפיתוח, פגיעה בערכי ציבור והקרבתם לטובת אינטרסים פרטיים ומתח בין פיתוח וצמיחה כלכלית לבין שמירה על ערכי טבע ועל ערכים היסטוריים מקומיים. בעיות אלה ניתנות להסדר וליישוב באמצעות שיתוף התושבים והנבחרים בתהליכי התכנון. אולם אף לא באחת מהרשויות המקומיות שנבחנו לא פותחו מנגנונים לשיתוף תושבים במגמה להביא לראייה מאוזנת בין הצרכים השונים. יש בכך משום עדות לחוסר רגישות, לחוסר ניסיון, ולהיעדר מודעות מצד קברניטי העיר לצרכים של האוכלוסייה המקומית. ברובד העמוק יותר יש בכך משום עדות להיעדר תרבות אזרחית הרואה בשיתוף הציבור בתכנון ובפיתוח העיר חוליה מרכזית בתהליך התכנון והפיתוח.

בהיעדר מנגנונים של תיווך ובוררות עלולות השותפויות בין המגזר הפרטי למוניציפלי לעורר חיכוכים רבים בעתיד ולהקשות על מימוש העסקות. אחת התוצאות תהיה התנגדויות רבות מצד תושבים, מאבקים משפטיים ממושכים ועיכובים במימוש העסקות. לחיכוכים אלה עלולים להיות מחירים

כלכליים בגין אי מימוש או מימוש חלקי של העסקות ומחירים פוליטיים בגין אובדן לגיטימציה של המערכת הפוליטית.

7 משמעויות פוליטיות וחברתיות

ריבוי שותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי מצביע על תמורות מהותיות בתפקוד הרשויות ועל שינויים מפליגים הצפויים באופן ניהול העיר. שינויים אלה נמצאים בראשיתם, אך מן הראוי לעמוד על טיבם ולפעול בעוד מועד על מנת להגדיל את הסיכויים ולהפחית את הסיכונים הכרוכים בהם.

הסיכויים

הסיכויים הטמונים בשותפויות הם רבים. בעיקרו של דבר מאפשרת השותפות לרשות המקומית להגדיל את כמות המשאבים העומדת לרשותה ולקדם פיתוח עירוני וכלכלי תוך הפגנת מידה גבוהה של עצמאות. באופן מפורט מאפשרת השותפות לרשות להשיג את ההישגים הבאים:

מעבר מאספקת שירותים ליזמות כלכלית.

הרשות המקומית, שבעבר הלא רחוק נתפסה כמערכת שעיקר תפקידה הוא אספקת שירותים, נמצאת בתהליך של מעבר מארגון העוסק בניהול של הוצאות בתחומי השירותים המקומיים והממלכתיים וגבייה של מסים לארגון העוסק גם ביצירה של הכנסות מפעילויות כלכליות. אתרים עירוניים ותשתיות עירוניות, שבעבר לא נחשבו מקור הכנסה, הופכים בעידן החדש למקור לגיוס הון פרטי להפקת רווחים.

מי שהשכיל לקרוא את השינוי בזמן היו החברות העירוניות שבבעלות הרשויות המקומיות. תוך הפגנת יזמות וערנות הן הצליחו להפוך את יתרונות המיקום ותכונות האתר, את התשתיות העירוניות, את המגרשים שבבעלות הרשות המקומית ואת רכוש מינהל מקרקעי ישראל הנמצאים בתחומי הרשות למקורות של הכנסה. לחברות העירוניות יש יתרון גדול על פני היזמים הפרטיים בשל קרבתן למוקדי הכוח הפוליטי, למוקדי התכנון ולמוקדי חלוקת המשאבים. תוך הפגנת מידה גבוהה של יזמות וחדוש הן הצליחו להכין תכניות, להשיג קרקעות, להשיג אישורים לפרויקטים, לגייס מענקים והלוואות ובאמצעות כל אלה למשוך השקעות מצד ההון הפרטי.

נראה שהרשויות המקומיות בישראל פוסעות בעקבותיהן של רשויות מקומיות במקומות אחרים בעולם. וכפי שתיאר זאת הרואי (Harvey, 1991) הן הופכות מגורם שעיקר עיסוקו בניהול העיר ובאספקת שירותים לגורם יזום העוסק בפיתוח עירוני ובפיתוח כלכלי. בפעילותן כגורם יזמי הצליחו הרשויות המקומיות לגייס משאבים ולקדם את הפיתוח העירוני או האזורי. היזמים שהרשויות המקומיות הצליחו למשוך השקיעו הון רב בפיתוח מרכזי הערים, בבניית פארקים לתעשייה, בפיתוח אתרי תיירות קיט ונופש ובהקמת מתקני טיחור.

גיוס הון מהמגזר הפרטי והפחתת התלות בשלטון המרכזי.

גיוס ההון באמצעות שותפות עם המגזר הפרטי אפשר לרשות לחדש מרכזי ערים ובכלל זה לחדש את המרכז האזרחי לרבות בניית בית עירייה חדש על ידי הזים ובמימונו. השותפות וגיוס ההון מאפשרים לרשות המקומית לפתח שטחי מסחר, ליצור מקומות בילוי ובידור לתושבי העיר, לפתח מקורות תעסוקה, להגדיל את הכנסות הרשות באמצעות גביית היטלי השבחה והגדלת מיסי הארנונה. השותפות גם מאפשרת לרשות לשפר את איכות הסביבה, להתמודד עם בעיות דיור ולפנות משפחות בשכונות עוני מבלי להשקיע בתשלומי פיצויים וללא הסתייעות בתקציבי המדינה. הפחתת התלות בתקציבי המדינה מאפשרת לרשות המקומית מידה גבוהה יותר של עצמאות בפיתוח העיר ומעניקה לתכנון ולמדיניות העירונית משמעות חדשה.

שיפור איכות החיים של תושבי העיר.

השותפויות מאפשרות לרשויות המקומיות לשפר באופן משמעותי את איכות החיים של תושבי העיר. פיתוח מרכזי הערים והקמת מבני משרדים מאפשרים חידוש של מרכזי ערים מבלי לחייב את התושבים במסים ובתשלומים נוספים. הם גם מאפשרים שיפור מערכת שירותי המסחר, יצירת מקומות עבודה והעלאת הרווחה בעקבות הגידול בבסיס המס. הקמת הפארקים התעשייתיים מאפשרת יצירת מקומות עבודה נוספים ומגדילה את רמת הרווחה המקומית. מפעלי התיירות, ובמיוחד אלה המוקמים באזורי פיתוח, עשויים לתרום ליישוב לא רק מבחינה כלכלית ותעסוקתית, אלא גם להעלות את היישובים על מפת התיירות ולתרום בכך גם לשינוי תדמיתם. הקמת המתקנים לטיפול בשפכים משפרת באופן משמעותי את איכות הסביבה ואת איכות החיים של התושבים. תהליכי פינוי ובינוי עתידיים לשפר את איכות המגורים של התושבים באזורים מתבלים ולפתור את בעיות הדיור של משפחות הגרות בשכונות עוני. יש בתהליכים אלה כדי לחזק את המרקם העירוני באמצעות כניסת תושבים חזקים לאזורי המגורים החדשים הנבנים במקום אלה שנהרסו.

הסיכונים

לצד הסיכויים קיימים בשותפויות סיכונים לא מבוטלים. עם סיכונים אלה ניתן למנות את הגדלת אי הוודאות בשל התקשרות עם גורמים שאות התנהגותם לא ניתן לצפות מראש, החלשת הדמוקרטיה הייצוגית וערעור מעמדם של הנבחרים, כרסום בתהליכי התכנון העירוני וסכנה של חלוקת טובות הנאה באופן בלתי מבוקר.

אי ודאות

גיוס הון מהמגזר הפרטי יוצר מצב של אי ודאות. על אף הביטחונות הפרמליים והחוקיים טמון בכל אחת מהשותפויות יסוד לא מבוטל של הימור. השותף הפרטי עלול לפשוט רגל באמצע הפרויקט, להערים על הרשות המקומית בפרויקטים מורכבים ולגלגל את ההוצאות עליה. לא תמיד ברור למה התחייבו הצדדים וכיצד יעמדו בהתחייבויותיהם. הבדיקה של יועצים משפטיים ובכללם יועצי משרד הפנים עשויה לצמצם את אי הוודאות. אולם בשותפויות מורכבות, דוגמת כיכר העירייה בירושלים, התקשו אף היועצים המשפטיים של משרד הפנים לחוות דעה בפרק הזמן שעמד לרשותם, והמנכ"ל דאז אישר את הפרויקט מבלי שמוצתה הבדיקה הכלכלית עד תום. יתר על כן, במרוצת הקמת הפרויקט גדלו ההוצאות עד מעל למאה מיליון דולר, והעירייה נאלצה ללוות מבנקים על מנת להשלים את הפיתוח.

דוגמה נוספת לאי ודאות שטומנת בחובה השותפות עם המגזר הפרטי היא פרויקט "מרכז השלום" בתל אביב. ועדת המכרזים של עיריית תל אביב העדיפה את תכנית חברת "קניית השלום בע"מ", שהוכנה על ידי האדריכל אלי עטיה, על תכנית עדיפה מבחינה כלכלית של חברת "מגדלי השלום", וזאת בשל שיקולים אסתטיים. אולם לאחר הזכייה במכרז פיטר היום דוד עזריאלי את האדריכל אלי עטיה, שעד לפיטוריו הספיק לסיים רק כמחצית מכלל התכנון המפורט, והכניס במקומו את האדריכל אברהם יסקי. הבעיה שנוצרה הייתה מי ישלים את התכנון המפורט של "מרכז השלום". האדריכל אלי עטיה מחזיק בזכויות היוצרים של הפרויקט, וכפי שהובהר אין כל דרך משפטית לכפות עליו ניתוק מזכויות היוצרים על "מרכז השלום". חבר מועצת העיר דן דרין, שהיה באותה תקופה באופוזיציה, תיאר את סילוקו של עטיה כ"עוקץ", כלומר כהולכת שולל. במרץ 1993 הציע דרין לעירייה לשוב ולבחון את ההחלטה ולהתקשר עם יום אחר. ראש העירייה, שלמה להט, דחה את ההצעה.

פיטורי האדריכל יצרו עיכוב נוסף במימוש הפרויקט, עיכוב שלא ניתן היה לצפותו מראש. באפריל 1994 עתרה חברת "מגדלי השלום בע"מ" לבית המשפט המחוזי נגד עיריית תל אביב, משרד הפנים, דוד עזריאלי, והאדריכל אלי עטיה כנתבע פורמלי. בין היתר טענה חברת "מגדלי השלום בע"מ", כי חברת "קניית השלום בע"מ" הטעתה את העירייה בכך שלא גילתה לה כי מלכתחילה התכוונה לפטר את אדריכל עטיה לאחר שזכתה במכרז. לאור פיטורי עטיה, כך נטען, לא תוכל העירייה לקבל את התכנון ואת הפרויקט שבגינה הסכימה לוותר על מיליונים רבים לקופתה הציבורית, ותצא קירחת מכאן ומכאן. ביוני 1995 דחה בית המשפט את תביעת העותרים תוך שהוא מכיר בזכות היוצרים של עטיה (פסק דין שניתן על ידי כב' השופט א. רוזמן בבית המשפט המחוזי 13.6.95). פירוש הדבר כי כל שינוי בתכנית המקורית מחייב את אישורו של האדריכל עטיה. הלקח מהמקרה הוא כי לאחר חתימת עסקת השותפות יכול היום הפרטי לשנות את פרטיה תוך גרימת קשיים רבים לרשות המקומית.

הליכים בלתי תקינים

השותפות בין המערכת המוניציפלית לנציגי ההון הפרטי עלולה לפגוע בתהליכי מנהל תקין דרך ההתקשרות של עיריית אשקלון והחברה הכלכלית לאשקלון עם היום הפרטי לצורך הקמת המרינה הייתה רצופה, כפי שמלמד דוח מבקר המדינה, בהליכים בלתי תקינים. מבדיקת מבקרת המדינה עולה כי "במהלך המשא ומתן העניקו המזמינים ליום הטבות כספיות משמעותיות - הטבות שלא היו כלולות בתנאי המכרז וששינו את תנאיו באופן מהותי" (מבקר המדינה, 1996: 99). למכרז ניגש רק יום אחד, שתבע תשלום כספי מעבר לזכויות הבנייה. בתנאים אלה, כפי שהעיר מבקר המדינה, היה על העירייה ועל החברה הכלכלית לפתוח את המכרז מחדש אולם הן לא עשו כן ושילמו ליום את רוב הכסף שתבע. במהלך הבנייה סטה היום מהמוסכם בחוזה ובנה את שכבת השריון של שובר הגלים הראשי מדולוסים (גופים הנדסיים היצוקים מבטון) במקום מאבן טבעית היקרה יותר כמפורט על פי החוזה. על אף הסטייה מהתחייבות היום לא ערכו המזמינים חישוב של הפרש העלויות שבין בנייה בדולוסים לבנייה באבן טבעית, והתמורה ליום נותרה כפי שנקבע בהסכם.

מעבר מתכנון בראייה כוללת לתכנון בראייה צרה

השותפות עם המגזר הפרטי מסמנת את ראשיתו של עידן חדש בתחום התכנון. במקום תכנון בראייה כוללת המתייחס לרמה הארצית, האזורית והעירונית מועתק הדגש כיום לתכנון בראייה צרה, הרואה לנגד עיניה אך ורק את הפרויקט שבו מתמקדת השותפות. הקובעים כיום את דגם הפיתוח ואת מערכת שימושי הקרקע הם השותפים לפרויקט, כלומר הרשות המקומית והיום. ההון הרב המופנה לפרויקט יוצר לחצים על הרשות המקומית ומכתיב לה סגנון פעולה שלא תמיד עולה בקנה אחד עם תכנון כולל

המתייחס למכלול הסביבתי והכלל עירוני. על מנת לעקוף את הקשיים ואת המתחים הכרוכים במימוש השותפות, ובכלל זה התנגדויות של תושבים, פועלת הרשות המקומית במלוא כוחה בוועדות התכנון ובמשרדי הממשלה כדי להשיג את האישורים הדרושים. מעטים המקרים שבהם סירבו משרדי הממשלה לאשר את בקשות הרשות המקומית.

הסתלקות הרשות המקומית מראייה עירונית כוללת לטובת ראייה צרה המתמקדת בפרויקטים עלולה להתברר בטווח הארוך כמיקח טעות. מגוון רב של פרויקטים מוצלחים ככל שיהיו שאינם מתואמים זה עם זה ואינם מתקשרים זה עם זה עלול לגרום לבעיות חמורות בתחומי התחבורה ואיכות הסביבה ולהשפיע לרעה על איכות החיים של תושבי היישוב, לכן מן הראוי שתכנון הפרויקטים ייעשה על סמך ראייה תכנונית כוללת ויובאו בחשבון ההשפעות הסביבתיות של הפרויקטים המתוכננים.

החלשת הדמוקרטיה הייצוגית והשתתפותית.

על פי החוק, כל שותפות בין הרשות המקומית למגזר הפרטי צריכה לקבל את אישור חברי הרשות המקומית. בפועל התברר כי הצד החלש ביצירת השותפויות הוא מסירת דין וחשבון לנבחרים ולציבור.

נראה שבתהליך היזמות טרם פיתחו הרשויות כלים נאותים לשיתוף כלל הנבחרים בתהליך קבלת ההחלטות ולהיוועצות עם הציבור. התוצאה היא פיתוח המתנהל בדרך כלל ב'מטבחים סגורים'. חלק מהנבחרים, אנשי מקצוע ברשות המקומית, יחד עם יזמים ואדריכלים מעצבים את העיר והאזור מבלי שלנבחרים אחרים ולציבור בכלל יש השפעה כלשהי על הנעשה.

בעקבות תהליכים אלה, כפי שעולה מהדיונים במועצות העיר של ראשון לציון ורמת גן, חל פיחות במעמדם וביכולת השפעתם של הפוליטיקאים חברי המועצה. השתתפותם בתהליכי קבלת החלטות הנוגעים לפיתוח היישוב הפכה סמלית, והם נדרשים לאשר תכניות, כשלא תמיד ברור להם מה בדיוק אישרו. גם הציבור הרחב נותר בדרך כלל באפלה בנוגע להחלטות המתייחסות לפיתוח המקומי. זהו החלשה בעליל של הדמוקרטיה המקומית והעברת הכוח מהציבור ומהנבחרים לידי קואליציות ממשל שבחן שותפים פוליטיקאים, אנשי מקצוע, יזמים ומעצבים.

סיכום

הרשויות המקומיות בישראל החלו בשנים האחרונות לפעול על פי שיקולים רווחיים-עסקיים בפינוח העירוני והאזורי. לשם כך הוקמו במקומות מספר שותפויות בין הרשות המקומית לבין המגזר הפרטי. שותפויות אלה מקיפות תחומים שונים: מסחר, שירותים יצרניים, תיירות, תעשייה, ביוב ומים תשתית ומגורים, והן מתפרסות על פני יישובים שונים במרחב הלאומי תוך ניצול היתרונות היחסיים של כל יישוב.

התמקדות באזורי הביקוש

היישובים באזורי הביקוש הם בעלי כוח משיכה להשקעות בתחומי המסחר והשירותים. הרשויות המקומיות באזורי הביקוש השכילו להבין את הפוטנציאל הטמון במיקומן והפכו אותו למנוף לחידוש מרכזי ערים ולפיתוח מוקדי מסחר ושירותים. היישובים בשולי המטרופולין הם אתרים אטרקטיביים לתעשייה היוצאת מאזורי הגלעין ומחפשת מקומות הקרובים לשוק העבודה המטרופוליני מחד גיסא והנהנים מנגישות נוחה ומהיצע של שטחים שאינם יקרים מאידך גיסא. היישובים שנהנים מקרבה לאתרי נוף וטבע החלו לנצל את מיקומם על מנת למשוך משקיעים פרטיים בתחומי התיירות והנופש.

ראשיתה של מגמה

השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי החלו להופיע בישראל רק בראשית שנות התשעים, והן עדיין רק בראשיתן, אולם הנושא הולך וצובר תנופה. עם סיום המחקר למדנו כי חברת בת של כימיקלים לישראל פנתה למועצה האזורית חבל אילות בהצעה לתכנן ולפתח במשותף אטרקציות ייחודיות של נופש ותיירות בפארק תימנע. ברמלה התקשרה העירייה עם חברה פרטית לצורך פיתוח פרויקטים עירוניים, ובאשקלון הרשות מבקשת להתקשר עם יזם לצורך הקמת בית אבות תוך שותפות בהקמה ובהפעלה.

התמריץ

התמריץ להרחבת השותפויות מצד הרשויות המקומיות הוא גדול. ביסודו של דבר מאפשרות השותפויות לרשויות המקומיות לגייס הון מאפיקים חדשים ברמת סיכון נמוכה ולשפר באופן משמעותי את איכות החיים ולהעלות את רמת הרווחה של התושבים. הן גם מאפשרות לרשויות המקומיות לצמצם את תלותן בשלטון המרכזי ולממש ביתר קלות את המדיניות שלהן. לרשויות המקומיות החפצות בכך מציעה השותפות גם אפשרות של פעילות עסקית שרווח בצידה.

מהתמקדות בתושבים להתרכזות בפיתוח כלכלי

עם זאת יש לתת את הדעת לכך שהתרחבות השותפויות עשויה להוליד לשינוי משמעותי במיקוד ובאופי הפוליטי של הרשות המקומית. עם התחזקות השותפויות עשויה הרשות המקומית להתמקד פחות בתושבים

ובאספקת שירותים ולהתרכז יותר בפיתוח כלכלי וביזמים. גם ניווט הרשות המקומית עשוי לעבור מהקואליציה האלקטורלית לידי קואליציות ממשל, שבהן שותפים השלטון המקומי וחוגי עסקים.

שילוב של שיקולים ציבוריים ועסקיים בשלטון המקומי

המעבר מהתמקדות באספקת שירותים ללא כוונת רווח לפעילות בתחום הכלכלי עשוי לשנות באופן מהותי את המשמעות של שלטון מקומי. הרשות המקומית נכנסת לתוך תחום חדש שבו אין היא שחקן יחיד, ושכללי המשחק בו שונים ומוכתבים על ידי כוחות השוק. במערכת זו מאבדת הרשות המקומית את הבלעדיות שאפיינה את פעילותה בתחום אספקת השירותים והיא חייבת להתחשב באינטרסים, בדרישות ובצרכים של השותפים האחרים. פירוש הדבר הוא שעל הרשות המקומית להתאים עצמה לכללים השוררים בשוק, ולהתחרות עם רשויות מקומיות אחרות על כמות מוגבלת של הון הזמין להשקעות. בתחרות זו צריכה הרשות המקומית למשוך את ההון על ידי הצעת תמריצים שונים, כמו: קרקעות, קיצור תהליכים בירוקרטיים, מיתון התנגדויות של הציבור, הלוואות ומענקים, הקלות ממס ועוד. זהו מצב חדש שבו שיקולים עסקיים-כלכליים ושיקולים עירוניים-ציבוריים נכרכים זה בזה ומעצבים את אופי הפיתוח. זוהי סימביוזה חדשה שכלליה עדיין עמומים וטעונים הבהרה.

חדירה של המגזר הפרטי לחיים הפוליטיים המקומיים

גם המגזר הפרטי נדרש להסתגל לתנאים חדשים ולהתאים את פעילותו לכללים של המערכת המוניציפלית. עליו להסתגל להגבלות שונות, להסכים לפשרות וביניהן הקניית מעמד מועדף לרשות בתחום שמירה על איכות הסביבה. (לצורך זה מחזיקה הרשות המקומית בכל השותפויות במניית זהב המאפשרת לה הטלת וטו בנושאים של איכות הסביבה). אולם השינוי העיקרי הוא חדירתו של המגזר הפרטי לתחום החיים הפוליטיים המקומיים. יצירת השותפות יוצרת מבנה כלכלי-פוליטי חדש, במיוחד כאשר מוקמות חברות משותפות לרשות המקומית וליזם. חברות אלה מתאפיינות בכמה מאפיינים בסיסיים: הן ממוסדות בארגונים קבועים וממוסדים (חברות משותפות), פעילות למשך תקופה ארוכה, עוסקות בתכנון, בביצוע, בתפעול ובניהול. השותפים נהנים מגישה למשאבים מוסדיים, וביניהם קרקע, מענקים ממשלתיים, פטור ממסים והלוואות מוסדיות בריבית נמוכה. השותפים נהנים מקרבה למקבלי החלטות, ובמיוחד מקרבה למוסדות התכנון ולמוסדות העוסקים בהקצאת קרקע. נגישות זו מעניקה לשותפים העסקיים עצמה חסרת תקדים ומפלה אותם לטובה לעומת יזמים ומגזרים שטרם יצרו שותפות עם הרשות המקומית. כל אלה מקנים ליזמים הפרטיים עצמה רבה בעיצוב פני העיר והאזור.

בדרך זו הופכים היזמים לגורם רב השפעה בעיצוב הנוף העירוני. למעשה, הם פועלים לצד המוסדות הנבחרים, כקואליציה כלכלית-פוליטית נפרדת. באופן פורמלי מעוגנת פעילותם במסגרות חוקיות: תכנית בניין ערים, אישור המועצה, אישור שר הפנים. אולם הפרטים המדויקים על היקף העסקות, טובות ההנאה, פרטי התכנון נותרים בדרך כלל עמומים וסמויים מעין הציבור.

איזון בין טובת הציבור ומרב הרווח

האתגר הגדול הניצב בפני הרשויות המקומיות הוא האיזון בין השיקול של טובת הציבור לבין השיקול העסקי של השגת מרב הרווח; בין שיפור שירותים לפיתוח כלכלי; בין טובת היזם וטובת התושב. בכל המקרים שנבחנו ניכר היה כי הרשויות המקומיות ערות לשיקול הציבורי ומתייחסות לנושאים כמו: רווחה, איכות סביבה ושיקולים אסתטיים, אולם ניתן לקבוע כי בשנים האחרונות עלה משקלם של השיקולים העסקיים-רווחיים על משקלו של השיקול הציבורי.

עתידי של התכנון הכולל

שאלה אחרת היא מה יהיה על הראייה הכוללת והתכנון הכולל של העיר. האסטרטגיה של גיוס הון לפרויקטים ספציפיים באמצעות שותפויות העתיקה את הדגש מתכנון כולל לתכנון מפורט של פרויקטים. המעצב החליף את המתכנן, והיזם את הפוליטיקאי. בתהליך זה קיימות סכנה שהעיר תהפוך למרחב של פרויקטים בודדים שאינם קשורים זה בזה. הדימויים הרווחים בספרות לתיאור המצב הם של ערים מקוטעות וחסרות שלמות.

היעדר תכנון כולל המלווה בתחרות בלתי מרוסנת בין הרשויות המקומיות על משיכת יזמים, תהליכים שכבר ניכרים בערי ישראל, עלול להוליך להגדלה ניכרת, בלתי מבוקרת ובלתי מתואמת של שטחי מסחר, משרדים ותעשייה. השאלה היא האם הפעילות העסקית והצרכנית בעיר אכן זקוקה לכל השטחים הנבנים? האם יהיה ביקוש לשטחים? בהיעדר חשיבה כוללת ותכנון הרואה את הביקושים הצפויים, עלולה הראייה המקוטעת להוליך ליצירת עודף בשטחי מסחר, משרדים ותעשייה. התוצאה הבלתי נמנעת תהיה שטחים שאינם מושכרים, ירידת במחירי השכירות ומשבר בענף הנדל"ן. משברים מסוג זה פרצו בראשית שנות התשעים בניו-יורק ולונדון, ורק לאחרונה החלו הערים לצאת מהם באיטיות (Fainstein, 1995). ייתכן שהערים בישראל שבהן מתנהלת בנייה מסיבית של אזורי תעשייה, משרדים, מסחר, ולאחרונה גם של מרינות ובתי מלון ייכנסו כמו ערים אחרות למחזוריים של גאות ושפל בבנייה, המתאפיינים בהיצע בלתי מרוסן, משבר כלכלי, התאוששות, וחוזר חלילה.

מסחור המרחב העירוני

ביסודו של דבר, יש בשותפויות משום מסחור המרחב העירוני. מי שמעצב את המרחב העירוני הוא היזם, המוסדות הפיננסיים התומכים, הגורמים בעלי האוריינטציה הכלכלית ברשות והמעצב הנשכר על ידי בעל ההון במטרה להשיג את מרב הרווח. במרחב זה מתחרות הערים זו בזו על יזמים, מוציאות מכרזים לחלקות קרקע ומושכות יזמים בתנאים נוחים. הציבור מוצא בדרך כלל מתחום עיצוב המרחב, והמוצא היחיד שנותר לו הוא פעילות מחאה והגשת התנגדויות כמו במרינה באשקלון ובפיתוח מתחם זד"ל בראשון לציון.

הצורך במנגנון רגולציה

בתנאים אלה מוטל על הרשויות המקומיות למצוא איזונים בין פיתוח כלכלי לרווחה חברתית, בין שימור לצמיחה, בין פעולה עם יזמים לבין שירות התושבים, בין השגת משאבים כלכליים לבין השגת לגיטימציה מתושבים, בין ראייה עירונית כוללת לבין פיתוח מקוטע של פרויקטים. יש צורך ביצירת מנגנון רגולציה חדש שיסדיר את היחסים בין משימות מנוגדות ויאפשר לרשות המקומית להשיג השקעות ולגייס הון מבלי לאבד את אמון הציבור.

מנגנון רגולציה מעין זה, שביטוייו הוא משק מעורב, פותח במדינות המערב בתום מלחמת העולם השנייה ברמה הלאומית. במשק כזה תומכת הממשלה בצמיחה כלכלית, אך גם מקפידה על הפניית מקורות ציבוריים לצורכי רווחה חברתית. נראה כי מה שנדרש כיום 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 בתחומים שאליהם אין המנגנון הלאומי מגיע, כלומר פיתוח כלכלי וחברתי ברמה העירונית.

הצורך במנגנון רגולציה עירוני מתחזק לאור התמורות הפוליטיות-כלכליות המאפיינות את תקופתנו. על אף שבידי המדינה נותרו כלים רבי עצמה - מדיניות פיסקלית ומוניטרית ומדיניות רווחה - שבאמצעותם היא יכולה להשפיע על פעילות ההון ועל רמת הרווחה, פחתה יכולתה להשפיע על הצמיחה והרווחה ברמה

המקומית, ובמקביל עלתה החשיבות של הרשות המקומית בהסדרת היחסים בין צמיחה לרווחה. הסיבות לכך הן הניידות הגלובלית של ההון, עליית החשיבות של תכונות המקום במשיכת ההון, כניסת הרשויות המקומיות לתחום הפעילות הכלכלית והמעורבות הגוברת של הציבור בחיים העירוניים. הציבור המתעורר לפעילות חברתית בעיר מושפע פחות מההסדרים הלאומיים בתחום הרווחה. הוא נהנה מהטבות שנקבעו בחוק על פי מדיניות הרווחה בתחומי הבריאות, הפנסיה, התעסוקה ומקבלן כמובן מאליו, ומעלה תביעות חדשות בתחום החינוך, הרווחה, איכות החיים ואיכות הסביבה.

עליית חשיבותה של התרבות הפוליטית המקומית

המסקנה הבלתי נמנעת היא כי בעידן הגלובליזציה גוברת החשיבות לא רק של תכונות המקום של הרשות המקומית, אלא גם של המאפיינים המקומיים של התרבות הפוליטית השוררת בה. מה שיקבע במידה רבה את אופי ההסדרים בין צמיחה ורווחה, גיוס הון מיזמים והשגת לגיטימציה מתושבים הוא הערכים המקומיים של הציבור, האידאולוגיה של קברניטי העיר והיכולת של הפוליטיקאים והתושבים ליצור איזון בין ערכים וצרכים שונים. מן הראוי שבעידן החדש של שותפויות בין הון פרטי למוניציפלי תעמוד התרבות הפוליטית של הרשות המקומית ושל החברה העירונית במרכז הדיון הציבורי.

הצורך במדיניות לאומית כלפי שותפות מוניציפלית-פרטית

מעבר לשאלת התרבות הפוליטית המקומית עומדת השאלה של המדיניות הלאומית כלפי נושא השותפויות בין המגזר המוניציפלי למגזר הפרטי. אין כל ספק שהשותפות משקפת מגמה כלכלית חדשה שיש לה תומכים נלהבים בקרב קברניטי היישובים בארץ. ועם זה שתועלת השותפויות אינה מוטלת בספק מן הראוי שקובעי המדיניות ברמה הלאומית ידרשו לסוגיית השותפויות בהקדם במטרה לצמצם את הסכנות הכרוכות בהן ולהגדיל את היתרונות.

אין כל ספק שהשותפויות ייצרו הבדלים בין רשויות מבחינת הפיתוח המקומי והצמיחה הכלכלית. רשויות דינמיות ישכילו למשוך הון פרטי לפרויקטים מקומיים, ורשויות אחרות יישארו מחוץ לתהליך. בעקבות תהליכים אלה, שמקורם ביזמות מקומית, עתידים להיווצר פערים בין-יישוביים. על קובעי המדיניות ברמה הלאומית לאבחן את התהליכים המתרחשים ברשויות, להתוות מדיניות המתייחסת לשותפויות ולקבוע את הקצאת המשאבים הלאומיים ובכלל זה קרקעות המינהל בהתאם למדיניות שתותווה. מן הראוי שמדיניות זו תתייחס לשלושה היבטים: תחומי השותפות, מרחב וזמן.

תחומי השותפות

מדיניות לאומית המתייחסת לתחומי השותפות תקבע באילו תחומים יש לעודד שותפות. התחומים שאותם יש לשקול הם פיתוח תשתית, יצירת מקומות תעסוקה, רווחה ושיפור איכות חיים. המדיניות תקבע באילו תחומים יש לעודד שותפות ובאיזו מידה.

מרחב השותפויות

המדיניות הלאומית צריכה להתייחס באופן דיפרנציאלי למרחב ולעצב מפת עדיפויות בתחום התמיכה בשותפויות. מפה זו תדרג מקומות הראויים לתמיכה. מדיניות חברתית החותרת להוגנות תעדיף, למשל, את אזורי הפריפריה ותקבע כי באזורי הביקוש יפעל המגזר הפרטי ללא תמיכה מצד המגזר המוניציפלי.

זמן

המדיניות הלאומית תכלול את צעדיה ביחס לשותפויות תוך התייחסות למרכיב הזמן. השלבים הראשונים במשיכת המגזר הפרטי ליישובים כרוכים לעתים במעורבות גבוהה של הרשות, ועל כן מן

הראוי לתמוך בשותפות בשלב זה. אולם בשלבים מאוחרים יותר ניתן לתבוע את צמצום מעורבות הרשות המקומית ולהותיר את הפעילות הכלכלית העירונית בידי המגזר הפרטי.

צמצום הסיכונים והגדלת הסיכויים

בשותפויות בין המערכת המוניציפלית והמגזר הפרטי טמונים סיכויים וסיכונים. מוצע על כן לפתח מדיניות ברמה הלאומית אשר תצמצם את הסיכונים ותגדיל את הסיכויים הטמונים בשותפויות. מדיניות זו צריכה להימנע, לדעתנו, מתפיסה סטריאוטיפית כלפי השותפויות, המתבטאת בתמיכה בלתי מסויגת או בשלילה מוחלטת. אנו מציעים לפתח מדיניות אשר תתייחס באופן מבחין לשותפויות לפי התחום הכלכלי של השותפות (מסחר, תעשייה, שירותי רווחה לקבוצות מיוחדות), המיקום הגאוגרפי של היישוב במערכת הלאומית (אזורי הביקוש או אזורי הפריפריה), ומשך הזמן שבו הרשות מעורבת בשותפויות (זמן קצר או זמן ארוך).

לצורך פיתוח המדיניות יגובשו קריטריונים שיקבעו באילו תחומים כלכליים יש לתמוך ובאילו אין לתמוך, באילו רשויות מקומיות במרחב הלאומי יש לתמוך ומהו משך הזמן שבו תינתן התמיכה ליישובים ולתחומים השונים. בהתאם לקריטריונים אלה, שניסוחם וגיבושם טעונים חשיבה נפרדת, תוהוה מפה של סדרי עדיפויות לאומיים ביחס לתמיכה בשותפויות. מפה זו תשמש לצד המפה הקיימת, העוסקת בהקצאת הטבות ומשאבים ציבוריים על פני המרחב. שתי המפות יגדירו את דגם התמיכות בהקצאה של משאבים על פני המרחב, כאשר האחת תתייחס להשקעות הציבוריות בלבד והשנייה תתייחס להשקעות הציבוריות בשיתוף עם המגזר הפרטי.

הצורך בקביעת סדר עדיפויות לאומי המתייחס לשותפויות עם המגזר הפרטי הוא חיוני לאור המעורבות הגוברת של הרשויות המקומיות בפעילויות עסקיות-כלכליות בשותפות עם המגזר הפרטי, מעורבות שיש בה סיכויים רבים וסיכונים לא מבוטלים.

מקורות

- אהרוני, י. (1991) *הכלכלה הפוליטית בישראל*, תל אביב: עם עובד ומכון לוי אשכול.
- דורון, ג. (1996) "הזורעים במרינה בדמעה יקצורו", *ירוק כחול לבן, ביטאון פורום המשק והכלכלה למען איכות הסביבה בישראל*, גליון 7, פברואר-מרץ 1996, עמ' 4-9.
- וייל, מ. (1990) *סקר חברות עירוניות*, ירושלים.
- חסון, ש. (1996) *הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל בערי ישראל*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חפץ, א. ושות' (1997) *לקראת הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- מבקר המדינה. (1996) *דוח הביקורת בשלטון המקומי*, ירושלים: דפוס הממשלה.
- פלזנטיין, ד. (1994) *העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- פלזנטיין, ד. גיאנר-קלוזנר, ד. וולף. י. (1991) *שיתוף פעולה ציבורי בפיתוח כלכלי*, רחובות: המרכז ללימודי פיתוח.
- רוזנטל, ג. (1992) "דרכים לניהול חברות". אצל: משרד הפנים - המינהל לשלטון 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*. Princeto, 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.