

מכון פלורשטיימר למחקר מדיניות

**פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה:
ממך השלטון המקומי**

ערן רזין ואנה חזון

המחברים

ד"ר ערן רזין - חוקר במכון פלורשהיימר למחקרים מדיניות ומרצה בכיר במחלקה לאוגרפיה באוניברסיטה העברית.

גב' אנה חזן - סגן מנהל המינהל לשטטון מקומי, משרד הפנים.

על מכון פלורשהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מכון מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורשהיימר, שבראשה עומד ד"ר שטיבן ה' פלורשהיימר, יזמה את יסודו של מכון מחקר שיתמוך בסוגיות מדיניות ארכוכות טוח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחזור תהליכי יסוד, שייעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארכוכות הטוח של תהליכי אלה ולהציג לקובי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר שטיבן ה' פלורשהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהודה בן-פרות (סגן יו"ר), מר זוז ברוזט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומר הירש גוזמן, העורך הראשי של ה"גירושלם ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גonen, מן המחלקה לאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרויקט אחד בתכנית העבודה של המכון, בראשות פרופ' עמירם גונן וד"ר ראש חמאייסי, עוקב אחר מגמות חברתיות, כלכליות וגאוגרפיות בקרב האוכלוסייה הערבית ומנתה אותה, על מנת לבנות הצעות מדיניות כוללות לרמות השונות של קובעי המדיניות בישראל. העربים בישראל, המהווים 18 אחוזים מהאוכלוסייה, עדין עומדים בפני האתגר של שילובם בחני המדינה ומציאת פתרון נאות לביעותיהם.

פרויקט שני, בראשות פרופ' אריה שחר ופרופ' עמירם גונן, עוקב אחר תהליכי בתחומי הכלכלת, החברה והሚשל למרחב הליבה של מדינת ישראל — אותו חבל מטרופוליני במרכז הארץ, הכלל בתוכו את מרבית האוכלוסייה הישראלית ואת עיקר הפעולות המשקית. דגש רב מושם בפרויקט זה על חקר תפkidיהן של הרשותות המקומיות בעידן של ביוזר סמכויות, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשותות לעמוד באתגרים החדשניים של שירות ופיתוח. דגש אחר מושם על חקר המרכיבים המרחביות של הכלכלת והחברה הפעולות בחבל הליבה, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לשכלו של חבל זה, בעידן של כלכלת גלובלית.

מכון פולרסקיימר למחקר מדיניות

**פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה:
ממץ השלטון המקומי**

ערן רזין ואנה חזן

ירושלים, דצמבר 1994

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**THE DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL
AND EMPLOYMENT CENTERS -
THE LOCAL GOVERNMENT DIMENSION**

Eran Razin and Anna Hazan

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

© 1994, מכון פלורשהיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9א, ירושלים 90440. טל' 02-666243

© 1994, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a, Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243

ISSN 0792-6251

תוכן העניינים

מבוא	5
פיתוח תעשייה ושינויים במרחב השלטון המקומי - הנסיוון במדינת המערב ..	7
השיזוך המוניציפלי של אורי תעשייה וمتפקידים לאומיים בישראל -	
תמורות במהלך העשור האחרון ..	9
סיכון שטחים לפיתוח תעשייה ..	9
השיזוך המוניציפלי של אורי תעשייה קיימים ..	10
סוגיות המתפקידים הלאומיים המשלימים מיטסים מקומיים גבוהים ..	13
הकמת מועצות מקומיות תעשייתיות ..	17
גיבוש מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי ביוזם ובניהול אורי תעשייה ..	19
הकמת אורים חופשיים לצור ..	27
מעמד אקס-טוריטוריאלי ..	30
חלופות אפשריות שנשוו בעולם ..	31
רפורמה בעקרונות המיסוי המקומי ..	32
גיבוש מגנונים לשיתוף בבסיס המס ..	32
רפורמות במפת השלטון המקומי ..	35
סיכום החלופות והשיקולים להערכתן ..	36
הערכתה ראשונית ..	39
הבחנה בין השולטים העירוניים-כפריים של המטרופולינים לבין השולטים	
לאומיים ..	43
מסקנות והמלצות ..	45
רשימת מקורות ..	50

מבוא

שיוכם המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה ודפוסי מעורבותן של הרשויות המקומיות בפיתוחם ובניהולם של מרכזים אלה הינם סוגיות מדיניות בעלות חשיבות גוברת, הן במסגרת העיסוק בפיתוחם ובתפעולם של מרכזי תעשייה ותעסוקה והן במסגרת הטיפול בבקשות ולוחצים לשינויו מפת השלטון המקומי. חשיבותו הגוברת של ההיבט המוניציפלי נובעת מכמה התפתחויות:

ראשית, חלק הולך וגדל מהפיתוח התעשייתי והעסקי עתיר השטח מתבצע מחוץ למרכזיים העירוניים הגדולים וגולש לשולי המרחב העירוני ולמרחב החקלאי. גישה זאת מושפעת מהעובדת שיותר ויוטר מפעלי תעשייה ופעילותות מסדרדיות ומסחריות כבר אינם נזקקים למיקום פנימי עירוני מרכזי. תפקודים אלה יוצרים אל מחוץ לאזורים העירוניים הצפופים, על מנת לחסוך עלויות קרקע ועבודה, וمستמכים במידה הצורך על אמצעי תחבורה ותקשורת מתקדמים. בישראל, יש לצין בפרט את הקמתם של אזוריו תעשייה בין-עירוניים, הכוללים חלק ניכר מעותודות הקרקע לתעשייה (אי.ב.ס., 1991). אזורים אלה נועדו לפחות את הביעות שנוצרו עקב מיצוי עותודות הקרקע לתעשייה בישובים עירוניים רבים ולמנוע את פיצולו של הפיתוח התעשייתי בין אזוריו תעשייה קטנים. שיוכם המוניציפלי של אזוריו תעשייה ותעסוקה בין-עירוניים אלה מעורר מחלוקות, הנובעות מכך שהאזורים אינם מהווים חלק אינטגרלי מישוב מסוימים ונעדו לשרת את התושבים של מספר רשויות מקומיות.

שנית, עימותים לגבי השיוך המוניציפלי של אזוריו תעשייה ותעסוקה התחדדו ככל שמיימון הרשויות המקומיות הסתמך יותר על הכנסתות עצמאיות ופחות על תשלומי העברה מהממשלה (רוזין, 1991). זאת, מכיוון שההmisים המקומיים שניתנו לגבות מאזוריו תעשייה ותעסוקה הם במקרים רבים מעלה ומעבר להוצאות על מנת שירותים מוניציפליים לאזורים אלה. שימושי קרקע לתעשייה ולעסקים מהווים, לפיכך, מרכיב מרכזי בסיס המש של רשויות מקומיות. יתרון זה חשוב בפרט כאשר באזור התעשייה מצויים מתקנים עתירי שטח, הפעילים בסביבה מונופוליסטית או אוליגופוליסטית, שחוסנסם הכספי אינם כה רגשי לגובה המיסים המקומיים הנגבים מהם.

שלישית, שחיקת בסיס כוחן הכלכלי, הכלכלי והאידיאולוגי של המועצות האזוריות, שרוב אזוריו התעשייה וה坦עוסקה הבין-עירוניים הנדונים מוקמים בתחוםן, והתחזקותו של השלטון המקומי העירוני, הובילו להתגברות הלוחצים של רשויות מקומיות עירוניות לסייע אזוריו תעשייה ושטחים לפיתוח תעשייה ותעסוקה ממוציאות אזוריות שכנות (רוזין, חסון וחוזן, עומד להופיע). שקיутן של אידיאולוגיות סוציאליסטיות-שיתופיות והשפעתן הגוברת של תפיסות הדוגלות בעקרונות של שוק חופשי וביזור סמכויות שלטון המקומי ולמגור הפרט

הביאו לשינוי הדרגתני במדיניות משרד הפנים כלפי עירית שינויים במערכת השלטון המקומי. תנועת הפיתוח שנבעה מגל העליה של ראשית שנות התשעים ועד האיצה את הלחצים לשינוי הסטטוס קוו במתכונת השלטון המקומי.

לבסוף, התפיסות הנוגעות לפיתוח ולניהול אזורי תעשייה משתנות, ומעמידות את הרשות המקומית שבה שכון אזור תעשייה כגורם מרכזי המשפיע על דפוסי הפיתוח והתפעול של האזור (סיגל - ראיון). ניהול אזורי תעשייה בעבר כלל פיתוח תשתיית, הקצתת קרקע, אספקת שירותים בסיסיים ובגיון מיסים מקומיים. באזורי פיתוח עסקו בנושאים אלה גורמים הקשורים לממשלה, ובפרט חברת מבני תעשייה, ומעורבותן של הרשותות המקומיות הייתה מעטה. לעומת זאת, ביום, פיתוח וניהול פארקי תעשייה מקרן מגוון רחב של פעולות, שנעדו להגדיל את כוח המשיכת של הפארק ולתרום לפיתוח הכלכלי המקומי. פעולות נוספות אלה וכן רבים מהנושאים שבמעבר טופלו על ידי גורמי השלטון המרכזי נופלים על כתףיהן של הרשותות המקומיות.

לסקרה הנוכחית שתי מטרות. האחת הינה להציג את מגוון החלופות הנוגעות לשיזוף המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה - הן חלופות נשענות על מערכת הרשותות המקומיות הקיימים והן חלופות הכרוכות ברפורמה מקיפה יותר בארגון השלטון המקומי ובמימונו. מטרה שנייה הינה לבחון את יתרונותיה ואת חסרונותיה של החלופות לאור שורת שיקולים, ולהעריך באופן ראשון את כדיות יישומן כפתרונות לסכסוכים סבב שויוכם המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה.

בהערכות החלופות מדגישה הסקרה את הנسبות ואת הצריכים באזורי הארץ השונים. קידום פתרונות חדשים הינו פשוט יותר באזורי השולים הלאומיים, בגליל ובנגב, אך ההשלכות המשמעותיות יותר בתחום הפיתוח הפיסי, הצמיחה הכלכלית האזורית וככללת הרשותות המקומיות טמונה דזוקא ביחסם הפתרונות, שאולי נסעו לראשונה באזוריים מרוחקים ממרכז המטרופולינים, בשולים העירוניים-כפריים של המטרופולינים.

הסקריה פותחת בתיאור קצר של הקשר בין פיתוח תעשייה לבין שינויים במערכת השלטון המקומי, כפי שהוא משתקף מניסיונו של מדיניות המערב. בהמשך מתוארות התמורות שהלכו בתחום השיקום המוניציפלי של אזורי תעשייה ומתקנים לאומיים בישראל, ומובא תיאור מפורט של החלופות השונות שגובשו בארץ בעשור האחרון. הסקריה מונה גם פתרונות שיושמו במקומות שונים בעולם אך לא נסעו בארץ. לאחר מכן, מובאת הערכה של החלופות לאור שורת שיקולים, נדונות ההשלכות המרחביות ומפורטות המלצות. המלצות הסקריה מציגות את מקום האפשרי של הפתרונות המוצעים לסוגיית השיקום המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה במסגרת ארגון חדש של השלטון המקומי בשולים העירוניים-כפריים של מטרופולין תל אביב.

פיתוח תעשייה ושינויים במרחב השלטון המקומי - הנסיוון במדינות המערב

פיתוח שימושי קריין לתעשייה ולעסקים אחרים מושפע ממפת השלטון המקומי ויש לו השפעת גומלין עליה. פיתוח שימושים אלה נוטה להציג סכוכי גבולות מוניציפליים, בפרט בשולי המרחב העירוני ובמרחב החקלאי, מכיוון שמרכזי התעשייה והתעסוקה באזוריים אלה אינם מהווים במקרים רבים חלק אינטגרלי מהמרקם של יישוב כלשהו. סכוכי הגבולות הכרוכים בשאיפתן של רשוויות מקומיות לשלוות ולפקח על הפיתוח התעשייתי והעסקי שבאזורן, אך הם נובעים בראש וראשונה משיקולי בסיס מס' (Smith, 1982; Thomas, 1993; Smith, 1982; Thomas, 1993). השיווק המוניציפלי של אזוריו תעשייה מושפע גם מרפורמות מוניציפליות רחבות יותר, כגון אלו שבוצעו במדינות אירופאיות רבות (Bennett, 1989; Rowat, 1980; Bennett, 1989; Rowat, 1980; Gunlicks, 1981). הצורך בשיפור התשתיות והשירותים עבור מפעלי תעשייה שהוקמו באזוריים כפריים, היה שיקול חשוב ברפורמות שבוצעו באירופה.

פתרונות אפשריים לסכוכים על השיווק המוניציפלי של אזוריו תעשייה ושל מתקנים כלכליים וציבוריים אחרים הקיימים שטח רב נחלקים לשולחה טיפוסים בסיסיים:

הראשון מקבל נתון מערך מוניציפלי מפוצל, המלווה לעיתים ברשות מסוימת של ארגונים לשיתוף פעולה מוניציפלי בתחוםים המתאימים בתרונות לגודל או בהשפעות חיצונית חזקות (Parks and Oakereson, 1989). פתרונות מטיפוס זה כוללים החלטות שלא לשנות את המפה המוניציפלית הקיימת, או להעביר שטחים מרשوت מקומית אחת לשניה, או להקים מנגנוןים לשיתוף פעולה מוניציפלי בניהול אזוריו תעשייה, לתיאום התכנון או לשיתוף בבסיס המשך.

טיפוס שני של פתרונות כולל הקמת עיריות מטרופוליניות או אזוריות גדולות, המהוות איחוד של מספר רשויות מקומיות או המשמשות כدرج עליון במערכות שלטון מקומי דו-דרגתית (Barlow, 1991). פתרונות אלה מאפשרים תכנון כלכלי מטרופוליני-אזורני מתואם, והם עונים גם על הצורך בחיבר רשויות מקומיות קטנות, הנהנות מריכוז גבוה במיוחד של נכסים תעשיוניים ומסחריים משגשגים, לחלק את בסיס המס שלהם עם רשויות מקומיות אחרות בנות מזל (Sancton, 1991; 1992).

בחירות חלהפה מקרב מגוון הפתרונות הכלול בשני הטיפוסים הראשוניים משפיעה על חלוקת השיטה והעוצמה בין הרשויות המקומיות השונות. פתרונות מטיפוס שלישי, לעומת זאת, משפיעים על יחס הכוח בין השלטון המקומי לשיטוון המרכזי. פתרונות אלה מתאימים במצוות מעורבות השלטון המקומי בפועלותם של מפעלי תעשייה ושל השקעות כלכליות גדולות. זאת, באמצעות הקמת גופים כגון חברות לפיתוח עירוני (Parkinson and Evans, 1990) ואזרחי ייצור יצוא (Salita and Juanico, 1983), שלמגורע העסקי מעורבות רבה בתפעולם והם אחראים בפניו של השלטון המרכזי ולעתים גם ממוננים על ידו. הפתרונות

משמעות זה כרוכים, לפיכך, בהעברת סמכויות דה-פאקטו מהשלטון המקומי למגזר הפרטיאו ולשלטונו המרכזי.

הבחירה בחולפה מסויימת מتوزק שלושת הטיפוסים המוצגים לעיל מסתמכת על כמה שיקולים, המנחים בדרך כלל הצעות לרפורמה מוניציפלית (רוזין, 1994; רוזין וחסון, 1992):

(1) **יעילות כלכלית ואספקה אפקטיבית של שירותים,** כולל תכנון השטח ופיתוחו. שיקול זה מתיחס גם למאزن שבין יתרונות התחרות בין רשות מקומית בפיתוח אורי תעשייה ותעסוקה לבין היתרון הנובעים משיתוף פעולה ביניהן או מהכוונה ותאום מלמעלה.

(2) **שווניות בין הרשויות המקומיות בנטול המיסים וברמת השירותים,** והוגנות כלפי המפעלים והעסקים במובן של יחס סביר בין גובה המיסוי המקומי המוטל עליהם להיקף השירותים הנינתנים להם על ידי הרשות המקומית.

(3) **מעורבות הציבור.** שיקול זה מתיחס לכ躬תם של התושבים להשפיע על נבחריהם ועל הפקידים הפועלים מטעם הנבחרים, ולזכותן של קהילות מקומיות לשמר את המאפיינים הפיזיים והחברתיים שלהם. לכך יש להוסיף את יכולתם של הגורמים הכלכליים הפועלים באורי תעשייה ותעסוקה להשפיע על המדיניות המקומית הננקתת כלפיים.

פתרונות השומרים על מערך מוניציפלי מפוצל נהנים בכך כל מיתרונו בולט בתחום מעורבות הציבור. הקמת עיריות מטרופוליניות גדולות עשויה לענות במידה רבה ביותר על עקרון השוויוניות ולהגדיל את האפקטיביות באספקת שירותים. העברת סמכויות מהשלטון המקומי לשטחן המורצי אמרה לשפר את היעילות הכלכלית ואת פוטנציאל הצמיחה הכלכלית. אולם, השוואת החלופות השונות לאור שיקול היעילות הכלכלית היא מורכבת, ותתכן גם שונות רבבה בין פתרונות הננים עם אותו טיפוס מבחינת היעילות הכלכלית.

המשקל היחסי הנitin לכל אחד מהשיקולים והבחירה בין הבחירה המשותה הנוגדות כרוכים במערכות ערכיים המשתנה מזמן ומקום ומקום הכוח שבין השלטון המרכזי, השלטון המקומי והאזור התעשייתי-עסקי. ניתן לטען שההתפקיד הנוגעת לרפורמות מוניציפליות במדינות המערב הושפעו מתרומות שהתחוללו בכלכלת עולם ומשינויים בתפישות פוליטיות-אידאולוגיות. שיעורי צמיחה נמוכים, אי יציבות, תחרות חריפה וגיוון רב בשוקים, שאפיינו את הכלכלת העולמית מאז שנות השבעים, הקשו על חברות גדולות והיררכיות ועודדו התפתחות רשתות עסקיות מורכבות וגיישות. תמורה אלו, שלא בעלייתן של אידאולוגיות נאו-שמרניות, המציגות עקרונות של תחרות והפרטה, גם גרמו להחלשותם של מנגנון מדינת הרוחה, המדגישות עקרונות של שוויוניות. בתנאים אלה סר חין של עיריות מטרופוליניות ואוריינות גדולות, שהיו מזוהות עם מנגנון מדינת הרוחה וסבירו מחוסר גמישות.

הנסיבות החדשנות עודדו, לעומת זאת, פתרונות שני טיפוסים אחרים לביצת השיווק המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה. האחד מתבסס על מערכת מוניציפלית מפותחת וგמישה (רוזן, 1994), המתאפיינת בתחרות חריפה בקרב הרשויות המקומיות על קידום הפיתוח הכלכלי המקומי (Campbell, 1989; Harvey, 1990). השני מציע להעביר את האחריות על אזור תעשייה וריכוזים מרוחבים אחרים של שימושי קרקע עסקיים וציבוריים מהרשויות המקומיות לרשויות ציבריות חדשות, הkopootot במידה זו או אחרת לשולטן המركזי. רשות אלו אמורה להיות א-פוליטי ולבוא בהתאם לעקרונות של יעילות כלכלית, כך שתתבטל האי וDAO הפלטת הכרוכה בדמוקרטייה מקומית והעללה להרטיע משקיעים.

מגמות אלו מצביעות על תהליכי צפויים גם בישראל, בשולי המטרופולינים, שבהם קיימים לחץ פיתוח כבדים מחד, ובאזורים שולים לאומיים, שבהם קיים לחץ למעורבות ציבורית לקידום הפיתוח הכלכליマイידן.

השוווך המוניציפלי של אזור תעשייה ומתקנים לאומיים בישראל - תמורות במהלך העשור האחרון

סיכון שטחים לפיתוח תעשייה

מפת הרשויות המקומיות בישראל התנייצה במהלך שנות החמשים ובשנים שלאחר מכן הייתה נטיה למעט בשינויים. העברת שטחים מרשות לרשות לצורך פיתוח אזור תעשייה אושרה לעתים רחוקות, וגם אז לאחר הליך שנמשך שנים רבות. אולם, מאז שנות השמונים החל שינוי במדיניות זו (רוזן וחוזן, 1994). נוכנותו של משרד הפנים להיענות לתביעותיהן של רשויות מקומיות עירוניות לתוספת שטח לצורך פיתוח אזור תעשייה ותעסוקה גברת, אם משום ההכרה בתפקידן של הרשויות המקומיות בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי ואם משום התגברות עצמתן הפליטית של הרשויות המקומיות העירוניות והחלשותן של המועצות האזוריות. גל העליה מברחה"מ לשער הארץ את המגמה והניע מספר גדול של רשויות מקומיות עירוניות לتابוע שטחים לצרכי פיתוח, כולל פיתוח אזור תעשייה ותעסוקה חדשים.

העברת שטח ממעצה אזורית לרשות מקומית עירונית לצורך פיתוח תעשייה נתפסה מאז שנות השמונים כLEGAL, אלא אם היה בה משום פגעה של ממש באינטרס של הרשות הרכנית (רוזן וחוזן, 1994). במידה האפשר, אך לא תמיד, נעשה נסיוון לפצות את המועצה האזורית באמצעות חילופי שטחים, למשל העברת שטחים חקלאיים או מתקנים לא עירוניים למועצה האזורית בתמורה לויתור על השטח המיועד לפיתוח תעשייה. עקרון זה

של חילופי שטחים נשחק בתחילת שנות התשעים, בעקבות צרכי קליטת העליה, כאשר עצם ההיענות החקלאית בלבד לtbodyות התרומות גזולות ממדים של רשותות מקומיות עירוניות נתפסה כפשרה מספקת.

תקופת של המוסכמות שהתגבשו רק בשנות השמונים המאוחרות שוב בשנות התשעים, ולא רק עקב שינוי בנסיבות הפוליטיות. לחצי פיתוח כבדים במגזר העירוני והמשבר במגזר החקלאי-שיתופי מקשים מחד על בלימת tbodyות של רשותות מקומיות עירוניות לשיפור שטחים כפריים-חקלאיים. אולם, מיד גוברת מודעותן של המועצות האזוריות לחסיבות שבממצאות עסקית תעשייה, מסחר ותיירות בתחום השיפוט שלhn, הן תרומה להכנות המועצה והן כתרומה לצמיחה כלכלית ותעסוקתית באזורה. התמונות של ארגונים שיתופיים שעסקו במתן שירותים להתיישבות החקלאית וצמוץ מעורבותה של הסוכנות היהודית בתחום הפיתוח הכלכלי במגזר החקלאי המיסוי שנוצר מוגבל (שורץ ואחרים, 1994). מכאן, גם אם בעבר היה בסיס משמעותי לתלונותיהן של ערים פיתוח וערי עולים על קipro ולבסוף על הצד שבהערות שטחים לפיתוח תעשייה ומתקנים המשלימים מיסים מקומיים ניכרים מהמוסצות האזוריות הותיקות והमבוססות לערים החלשות ומרובות הצרכים, הרי שכיהם המציאות מורכבות יותר.

שקיעה של המדיניות לשמירה על קרקע חקלאית, שסמניה המובהקים הם ירידת עצמותה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, והשינויים במדיניות של מינהל מקרקעי ישראל, גורמים לשינוי מהותי בהתייחסותו של המגזר החקלאי לקרקעות שברשותו. הקרקע החקלאית, בין אם היא משמשת לחקלאות ובין אם היא פנויה ממשימוש, נתפסת עתה כמשאב כלכלי העשי להניב רוחחים, הן מפיתוח פרויקטים כלכליים מצחיקים עלייו והן מעליות ערכו בעtid. בתנאים אלה פונת המוסצות האזוריות למשיכת פעילות כלכלית, כגון שימושי קרקע תעשיתיים ומתקני תשתיות שניית לחיבם במיסים מקומיים גבוהים (שורץ ואחרים, 1994), ומת חדדת עמדתן שלפיה אין לוותר ללא קבלת פיצויי הולם על קרקעות מהות פוטנציאלי לפיתוח לא חקלאי. קרקע חקלאית חילפית כבר אינה מהווה פיצויי מספק, ושאיפת המועצה האזורית היא להבטיח עצמה נתח מהאגרות וההיטלים שישולמו על ידי המשקיעים במקום ומהארנונה שתשולם על ידי המחזיקים בנכסים העסקיים לאורך זמן.

השיזן המוניציפלי של אורי תעשייה קיימים

tbodyות להעברתם של מפעלי תעשייה ואורי תעשייה קיימים מרשות מקומית אחת לשניה הועלו מפעם לפעם, בשנות הששים והשביעים, אך נדרו ברוב המקרים על חסף. אלא,

שבשנות השונות החל שינוי מהותי באופיים של הסכסוכים על השיווק המוניציפלי של אזור תעשייה קיימים. הסכסוכים החריפו ונסבו על אזורים גדולים וצומחים, המהווים בסיס מס מקומי רחב והכללים עתודות קרקע ניכרות (רוזן וחוץ, 1994).

החרפת הסכסוכים הינה קשורה בהשתתת מגבילות הממשלה על העלתת תעריפי הארנונה. התעריפים עללו באופן ניכר ודיפרנציאלי בין שימושי הקרקע השונים, ועיקר הכבdet הנטל נפל בחלוקת של המגרע העסקי (בן שטרית וצימנסקי, 1993). תעריפי הארנונה הגבויות עוררו סכסוכים מתמשכים בין המגרע העסקי לרשויות המקומיות ובין הרשות המקומית לבן עצמו. החלוצים מצד המגרע העסקי הביאו, מאז 1986, להגבלה הדרגתית מוחודשת של החופש שניתן לרשויות המקומיות בקביעת גובה הארנונה, אך קפיצה המדרגה בנטול המיסוי המקומי על המגרע העסקי נותרה בעינה.

הרשויות המקומיות עירוניות הצדקו בדרך כלל את תביעותיהן לשיפור אזור תעשייה, המציגים בתחום השיפור של מעצות אזוריות, בקשרים החדוקים שיש להן עם אזור התעשייה, כפי שהם משתקפים בראש וראשונה במספר העובדים באזורי התעשייה בהם תושבי הרשות המקומית. הרשות העירונית גם הדגישו בדרך כלל את תרומתן למשיכת משקיעים לאזור. הסיפור אמרו לאפשר לישוב העירוני לדאוג לכך שڊפסוי הפיתוח באזורי התעשייה יתאמו לצרכי הפיתוח של העיר. יתרה מכך, הסיפור עשוי להגדיל במידה ניכרת את בסיס המשרשות המקומיות העירונית. שיקול זה של בסיס מס היה מרכיבי בתביעות לשיפור מפעלים קיימים ונומק לעיתים בטעמים של צדק, ולפיהם היישובים העירוניים, הסובלים ממחוקות כלכליות בייחס למועדות האזריות מעתות האוכלוסין, זכאים להנות מתקולי המש נוכדים. המפעלים התנגדו בדרך כלל להעברתם לרשות העירונית עקב שיעורי המיסוי הגבוהים יותר במגרע העירוני.

תביעותיהן של הרשותות העירוניות זכו בשנות השונות להבנה פוליטית בלתי מボוטלת ונדרנו באריכות בוועדות שמנו לצורך זה. מבין האזוריים שנכללו בתחום השיפור של מעצות אזוריות ונתבעו על ידי רשותות מקומיות עירוניות בלטו מפעלי המחצבים בנגב ואזורי התעשייה אלון תבור, ברקן וציקلون. עם זאת, ברוב המכريع של המקרים נדרחו התביעות בסופו של דבר. העברת אורי תעשה מרשות לרשות לא נתפסה כלגיטימית כאשר המנייע העיקרי לתביעה היה בסיס מס. בנוסף לכך, נדרחו התביעות גם מכיוון שהגבولات המבוקשים סתרו עקרונות של תכנון ושל אספקת שירותים יעילה (רוזן וחוץ, 1994).

בשנים האחרונות גברה שכיחותם של אימי פניה לבג"ץ ושל פניות לבג"ץ בנושא זה. הפניות נשענו לעיתים על טיעונים הנוגעים לדפוסי עבודה לא תקנים של ועדת הגבולות, כגון אי שמייעת עדמת אחד הצדדים הנוגעים לעניין או קביעת עדמה למפרע על ידי חלק מחברי הוועדה, ובמקרים אחרים על טענות הנוגעות לחוסר סבירות בשיקול דעתו של שר הפנים.

מקרה תקדים הוא של אזור התעשייה של המועצה האזורית ברנה, שנקבע על ידי המועצה המקומית קריית עקרון. אזור התעשייה הוקם בשנות החמשים המאוחרות במסורת מדיניות המשלה לעודד מועצות אזוריות להקים את אורי התעשייה שלhn בסמוך לעיירות פיתוח. יישוב העולים הסמוך, כפר עקרון, היה כלול באזורה עת בתחום שיפוט המועצה האזורית ברנה. באזורה התעשייה הוקמו מפעלים הקשורים ברובם למגזר החקלאי. ב-1961 הייתה קריית עקרון למועצה מקומית עצמאית. החלק הבינוי של אזור התעשייה הושאר במועצה האזורית, ואילו החלק הפנוי נמסר לקריית עקרון. לקריית עקרון והעברו גם שטחי פרדסים, ושטח אזור התעשייה שנשאר בידי המועצה האזורית יצר מעין אצבע שחדרה לתוך השיפוט של קריית עקרון. מאז, במשך למעלה שלושים שנים, מתלוננת קריית עקרון על כך שאזור התעשייה מהווה טריז בתוכה ומקשה להעבירו אליה. בשנת 1964 דחפה ועדת גבולות את תביעה של קריית עקרון. בשנת 1991 מונתה שוב ועדת גבולות לדון בדרישה. לטענת קריית עקרון אזור התעשייה נותר במועצה האזורית ברנה מסיבות היסטוריות גרידיאן, התניות החקלאיות שבו נסגרו ואין לו זיקה למועצה האזורית. המועצה האזורית טענה שקריעת אזור התעשייה מתוך שיפוטה יפגע בה באופן חמור עקב אבדן ההכנסות מרנונה כללית. המפעלים тамכו במועצה האזורית בשל חסם מאורנות גבולות יותר שיגבו על ידי קריית עקרון. ועדת הגבולות המליצה ב-1992 ברוב קולות להעביר את אזור התעשייה לקריית עקרון, בין היתר מכיוון שככל המפעלים הקשורים לחקלאות באזורה התעשייה נסגרו ומכיון שקיים היגיון תכוני בעברה. בעקבות אימוץ מסקנות הוועדה על ידי מנכ"ל משרד הפנים, פנתה המועצה האזורית לבג"ץ בענטע שיקולים זרים וחוסר סבירות קיצוני בשיקול דעתו של שר הפנים. הטיפול בעניין זה טרם הסתיים (באוגוסט 1994).

מקרה נוסף הוא של תביעה, שהעלתה המועצה המקומית בני ע"ש בשנת 1991, לסתה לתמונה את אזור התעשייה 'יכנות' המתוכנן בפינה הדרומית-מערבית של צומת גדרה ואת אזור התעשייה הקיים 'imbau' - שניהם בתחום המועצה האזורית באור טוביה. תביעה של בני ע"ש נשענה על שתי חוות דעת מקצועיות ונמקה בעיקר בשיקולי פיקוח על מפגעים סביבתיים ותרומה לבסיס המס המקומי. המועצה האזורית באור טוביה הזמינה גם היא חוות דעת מקצועית חיצונית, ובה הוזגשו כישורייה וניסיונה של המועצה האזורית בניהול אורי תעשייה וזאת בגין חוסר נסiona של בני ע"ש בנושא. חוות הדעת הצבעה על חוסר הצדקה שבהעברת אזור תעשייה שרשות מקומית שוקדת על פיתוחו לרשות אחרת ועל כך שבקשת בני ע"ש היא בזבוז ויעוות בנוסח "תפירת החליפה סביבה הכפטור", לאור העובדה שהמדובר במועצה מקומית זעירה. משרד הפנים טירב להקים ועדת גבולות לטיפול בנושא, מכיוון שזמן קצר קודם לכן, ב-1989-1990, הורחיב שטחה של בני ע"ש פערמים בנושא, ניכר. המועצה מונה מעט יותר מ-1000 תושבים וגם גודלה המתוכנן של 5800 תושבים אינו מצדיק שטחי תעשייה נרחבים. בעקבות סיורבו של משרד הפנים עתרה בני ע"ש לבג"ץ, אך זה דחה ב-1994 את תביעת בני ע"ש לחיבת את שר הפנים למנות ועדת גבולות לטיפול בתביעה.

נסيون הסכטוכים על השיווק המוניציפלי של אזוריו תעשייה בעשור האחרון מציבע לפיכך על מגמה של התיירות החקלאית - תופעה שזוהתה גם בקנדה (Plunkett and Lightbody, 1982; Feldman, 1982) - עקב הסתמכות גדולה של הצדדים על חוות דעת מקצועיות חינוכיות והעברת הסכטוכים לזרה המשפטית. מעורבותם בג"ץ בקרה על הליכים לשינוי גבולות מוניציפליים משנה את יכללי המשחקי ומשפיעה ככל הנראה בכוון של זהירות יתר בקבלת החלטות על ביצוע שינויים ללא הסכמת הצדדים הנוגעים בדבר.

נסيون הנסים האחרוניים בישראל מלמד, לפיכך, שקשה מאוד להשיג את העברתו של אזור תעשייה מאוכלס מרשות מקומית אחת לשניה, אף אם ההערכה הנחנית מתמוכה פוליטית בעלת משקל. הסיכוי להעביר אזור תעשייה קיים מרשות לרשות הוא קלוש במיוחד כאשר אין התביעה מסתמכת על נימוקים תכנוניים כבדי משקל, אלא בעיקר על שיקולי בסיס מס. קל יותר לקבל החלטה על שינוי השיווק המוניציפלי של אזור תעשייה שטרם בוצע בו פיתוח, במקביל ליזומו ולתכנונו; אך גם זו תחייב ברוב המקרים מנגנון של פיצוי או של שיתוף הרשות המקומית המוותרת על השיטה.

סוגיות המתקנים הלאומיים המשלימים מיסים מקומיים גבוהים

הנטיה הרווחת בישראל בעבר הייתה שלא לשיקן לרשות מקומית כלשהי מתקנים, הנחשבים בכלל ארציים באופיים והנתונים בבעלות הממשלה או בבעלות רשותות וחברות ממשלתיות, כגון נמלים, נמלי תעופה, מתקנים צבאיים ומתקנים ומוסדות אחרים. השארותם בשיטה ללא שיפוט מוניציפלי נועדה להבטיח שאינטראיסטים מקומיים צרים וביעות הנbowות מונרמות ניהול לא תקנות ברשויות המקומיות לא ישפיעו על תפקוד המתקנים הלאומיים. מתקנים כגון אלה השתיכו לרשות מקומית כלשהי, בעיקר אם בעת הקמתם כבר היה השיטה מצוי בתחום שיפוטה של הרשות.

tabiutot le-sipoh matkanim lo-amim hi, lifick, ndirot biyoter ud le-shnotot ha-shmonim. Tabiuta shel uiyriat loch, bishnata ha-shishim, l'sefach at shetn namel ha-tuufah lod nazchata ul ha-saf. Le-oumat zot, tabiuta shel chadra l'sefach ot tahanat ha-koch ha-chadsha, she-hokma bas-mo'ak alihia bishnato ha-shubim, do'oka ha-tkabla vbozua bishnata 1983, bimida raba matzuk razon la-afshar la-chadra l-pekh ul ha-mtorad ha-akologi ha-potenziali.

התגברות עצמתו הפוליטית של השלטון המקומי העירוני (ריזין, 1991) והיכולת לגבות מיסים מקומיים גבוהים הרבה יותר מהמתקנים (בן שטרית וצימנסקי, 1993) הביאה, בשנות השמונים, לגידול חד במספר התביעות לסייע מתקנים, כגון מחנות צבא, קריות מחקר, נמלים, נמלי תעופה, מתקני חברת החשמל וחברת מקורות ומתקנים ממשתתפים אחרים. מבין המתקנים שנتابעו על ידי רשויות מקומיות סמוכות בלטו נמל אשדוד, השיטה

ועליו אמרו להיבנות נמל התעופה החדש של אילת, מגוון מתקנים של חברות מקורות ושל חברות החשמל וביהם תחנת הכוח שהוקמה מדורם לאשקלון.

המתקנים הלאומיים עצם התנגדו בחריפות לסייעם לרשות מקומות עירוניות, הן מטעמי מסוי והן מתוך חשש מהתערבות הרשות העירונית בענייניהם, בתחום הטעון והבנייה. המצב הרצוי מבחןם של המתקנים היה להימצא בשטח ללא שיפוט מוניציפלי, לאחר שמליא אין הם נזקקים כמעט לשירותים מוניציפליים. הפתרון השני בסדר העדיפות מבוחנת היה להימצא בתחום של מועצה אזורית, שהmisים בה נוכחים יותר מהmisים ברשות מקומית עירונית והקשה הבירוקרטית שהיא מעירמה נוטים להיות פחותים. המתקנים הדגישו את עקרון ההוגנות, ולפיו אין הצדקה לחיבם בארכונה גבוהה היוט בהם כמעט שאינם נזקקים לשירותים מוניציפליים.

עדת משרד הפנים בענין זה השתנה בהדרגה, ונוצרה נכונות עקרונית לפתח מתקנים, המצוים בשטח ללא שיפוט, לרשות מקומות סמכות. השינוי היה חלק מתמורה רחבה יותר בתפיסות אידאולוגיות שהנחו את משרד הפנים, בכיוון של הכרה בלגיטימיות ובחשיבות שבפיור סמכויות שלטון המקומי (משרד הפנים, 1989; 1991). לעומת, עם הזמן התגבשה ההכרה, שהרשות המקומית זכאייה להנות מתקבולי ארנונה מהמתקנים הסמכים אליה וזכאייה גם לפתח על המתקנים לא פחות משוכאים לכך גורמי השלטון המרכזי, שבמקרים רבים אינם מתפנים לכך ולעתים מייצגים גם הם אינטראס פרטיקולרי כלשהו. בנוסף לכך, מדיניות משרד הפנים היא לסתות את כל שטחה של המדינה ברשות מקומית, מכיוון שהטיפול בשטחים חסרי מעמד מוניציפלי נופל על מחוזות משרד הפנים שאינם ערוכים לכך.

עם זאת, השינויים היו הדרגתיים וכרכום בעימותים קשים, לאחר שמאחוריו המתקנים עמדו בדרך כלל גורמים רב כוח. הסכוך סביבתו שיוכו המוניציפלי של נמל אשדוד הוא דוגמה בולטת לכך. הנמל הוקם בשטח ללא שיפוט מוניציפלי ונחנך בשנת 1965. לאחר שנים ארוכות של מאבקים, ולאחר שתתי ועדות המליצו חד משמעית על צירוף הנמל לאשדוד, למורות התנגדות רשות הנמלים ומשרד התעשייה, סופח הנמל לאשדוד ב-1992. הסכוך היה כרוך בעימות ציבורית ובזירה המשפטית, וצירוף הנמל לאשדוד התאפשר לאחר שחווג הסכם על גובה הארכונה שתיגבה מהנמל, וסטוכם שהנמל ייצור בתחום שיפוטה של אשדוד אך לא למרחב הטעון של העיר.

סכוך מרכזי שטרם הסתיים נסב סביבתו שיוכו המוניציפלי של תחנת הכוח שהוקמה מדורם לאשקלון, רובה בתחום השיפוט של עיריית אשקלון וחילקה בתחום המועצה האזורית חוף אשקלון. עיריית אשקלון תבעה מאז 1984 להעביר את כל שטח תחנה לתמונה. ועדה שטיפלה בגבולותיה של אשקלון בשנת 1988 לא הכרעה בנושא. ועדת נספה, שמנתה ב-1991, החליטה ברוב דעתו לקבל דזוקא את עדת המועצה האזורית וחברת החשמל והמליצה להעביר את מתקני חברת החשמל ושירותי נפט למועצה האזורית

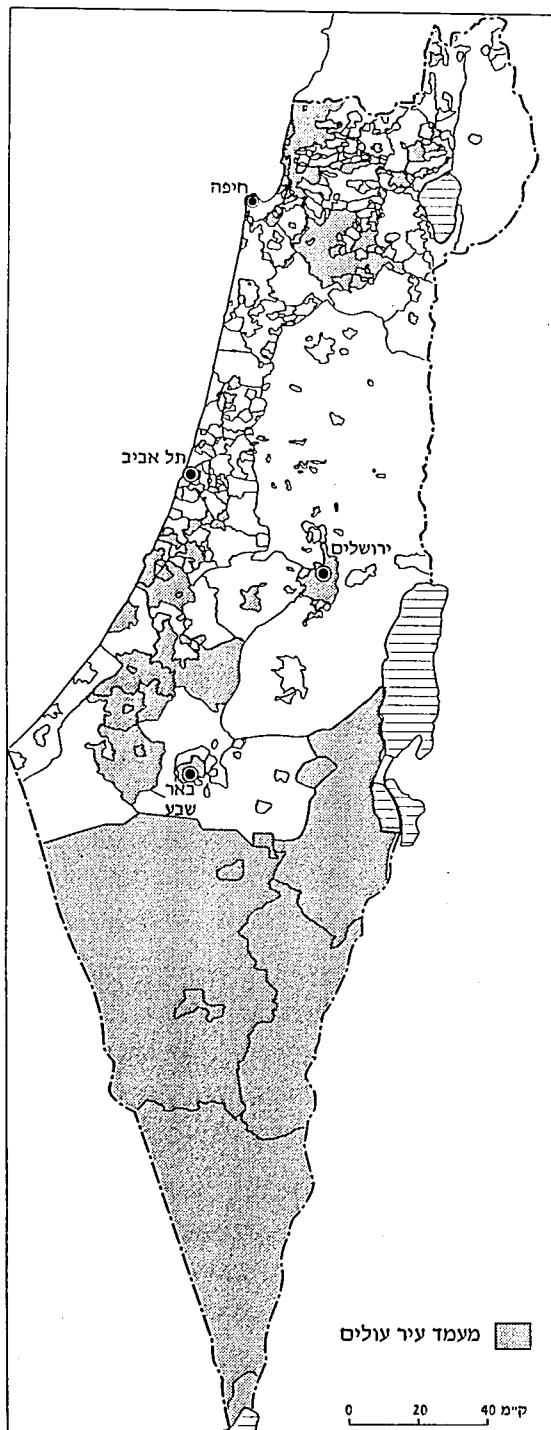
(רוזין וחוזן, 1994). הסכוסוך נסב בעיקרו סיבוב תשלומי הארנונה הנכבדים שמשלמת חברות החשמל. בין השיקולים, שהנחו את המלצות הוועדה, היו היחסים הלא תקינים בין עיריית אשקלון לחברת החשמל והטענה שלפיה הוועדה המקומית לתוכנית ולבנייה עיכבה החלטות מסוימות הנוגעות לתחנת הכוח על מנת ללחוץ על חברת החשמל בעניינים כספיים. שר הפנים לא אימץ את המלצת הוועדה הנוגעת לתחנת הכוח והחליט להשאיר בשלב זה את המצב באזרע התחנה כמוות שהוא. בעקבות זאת עתרה בשנת 1993 חברת החשמל לבג"ץ, בבקשתה לחייב את שר הפנים לאמץ את מסקנות ועדת הגבולות. העתירה תוקפת את שיקול הדעת ואת דרך קבלת ההחלטה על ידי משרד הפנים וטענה שנעשה שימוש פסול בסמכות המוקנית לשר הפנים. הנושא עדין תלוי ועומד לבג"ץ (ביוולי 1994).

סוגיות מעמד "עיר עולמים" לאורך גבייה מיסים מקומיים ממתיקים היא בעלת משקל רב בסכסוכים על שיווכם המוניציפלי של מתקנים לאומיים. על פי טעיפים 3 ו-5 אי' לפકודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פטוריין) 1938, פטורה הממשלה או מי שמחזיק מטעמה, במגבלות הקבועות בהם הם טעיפים, מארנונה כללית על הנכסים המוחזקים על דה או מטעמה. נקבע כי פטור זה לא יחול בתחום עיריית ירושלים ובתחום רשות מקומית שעליה הכריז שר הפנים בהטייעחות עם שר האוצר כלפי "עיר עולמים" או "ישוב עולמים".

הכרזה על רשות מקומית עירונית או כפרית כ"עיר עולמים" נועדה לפצתה בגין ההוצאות הנגרמות לה עקב קליטת עלייה. כל "עיר העולמים", חוץ משתתים, הוכרזו כאמור ככאלו בשנות החמשים והשישים. במשך השנים, כאשר התנאים ששררו בישובים שונים השתנו, בלטו יותר ויוטר עיונות ברשימה "עיר העולמים", שכלה ישובים כרמת השرون מחד ושלומי מאידך. אולם, הרשימה לא עודכנה והייתה גורם מרכזי בסכסוכי גבולות מוניציפליים שבhem תבעו רשות מקומית שהוגדרו כ"עיר עולמים" את צירופם של מתקנים לאומיים בתחום השיפוט שלהם. המתקנים הלאומיים, כموון, עשו כל מאמץ שלא להיות מטרופים ל"עיר עולמים", על מנת להימנע מתשולם ארנונה. דוגמה אופיינית לכך הינה בקשתו של בית החולים אסף הרופא לעبور מהמועצה המקומית בארכ' יעקב, הנהנית ממעמד "עיר עולמים", לראשונה לציוון, שאינה נהנית מממעמד כזה.

סוגיות "עיר העולמים" עלתה מחדש במהלך עשור הנקרא עליה שהחל בשלהי 1989. רשות מקומיות אחדות פנו לשר הפנים וביקשו להכיר בהן כ"עיר עולמים" מכיוון שקבעו מספר רב של עולמים חדשים, לעתינם בהיקף של מעלת מ-10 אחוזים מאוכלוסייתן. בינו לבין ל"עיר העולמים" שהוכרזו בשנות החמשים והשישים (אייר 1), בגל העליה הנוכחי רוב הערים שקבעו עולמים במספר רב היו במרכז הארץ, כגון חיפה, נתניה ורוחביה. שר האוצר התנגד להרחבת רשימת "עיר העולמים" משום ההשלכות התקציביות ארוכות הטווח שיהיו לכך, והצעה פיצוי אחר באמצעות סל קליטה. אולם, גל העליה הפנה את תשומת הלב לעיוותים שברשימה האנרכו-ניסטיבית של "עיר העולמים".

איור 1: רשותות מקומיות הנקנות ממעמד "עיר עולמים" לצרכי מיסוי מקומי, 1994



בשנת 1992 תוכנן החוק (חוק לתיקון פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פטורין) (מס' 6) התשנ"ב-1992), ובגבי הממשלה ורשותה היה חיבר לשלם מיסים מקומיים ככל גוף או אדם אחר. תיקון זה בטל את מעמד "עיר העולים", המפללה בין רשות לרשויות מבחינת היכולת להטיל מיסים על נכסים הנוטנים בבעלותה או בחזקתה של הממשלה. התקיקון, על השלבותיו מרחיקות הlected על תקציביהן של רשויות מקומיות שונות, בפרט במרכז הארץ, היה אמרור להיכנס לתוקף ב-1993, אך תחולתו נדחתה עד כה מדי שנה באמצעות החקיקה הצמודה לאישור תקציב המדינה.

מתן הזכות לגבות מיסים מקומיים ממתקני הממשלה לכל הרשותות המקומיות, מסיר גורם מרכזי לעיתותים ולסטטוסים פנים-אזוריים. עם זאת, יש לזכור שמעמד "עיר העולים" נועד לתמוך ברשותות מקומיות פריפריאליות וחילשות מבחינה כלכלית. ביטולו אمنם לא ישפיע ישירות על תקציביהן של הרשותות המקומיות המוגדרות כ"ערים עולים", אך עשוי להגדיל את הפער בין לבין רשותות מקומיות מבוססות, השוכנות במרכז הארץ.

הקמת מועצות מקומיות תעשייתיות

בעית ניהול הנאות של אורי תעשייה גודלים החrifפה מאז שנות השבעים, כאשר הוחל בהקמת אורי תעשייה בין-עירוניים. עמדתנה של חברת בני תעשייה, שהיתה הגורם הדומיננטי בפיתוח אורים אלה, הייתה שקיים ניגוד אינטרסים מהותי בין המטרה הלאומית של קידום התעשייה באורים הבין-עירוניים לבין מטרות הרשותות המקומיות, שאורי התעשייה נפלו בתחום שיפוטן. הרשותות המקומיות היו חסרות ברוב המקרים יכולת ארגונית מקצועית לניהול נאות של אורי התעשייה והיתה להן ראייה כוללת בלתי נכונה שມטרתה גביה מיסים ממפעלי התעשייה כאמור שואבת לצרכים שונים ולפטרון בעיות שאין ביניהם ובין צרכי התעשייה דבר, במקומות להשתמש בכפסים אלה כמנוף לאחזה נכונה של איזור התעשייה ולקידומו. לעומת נספת היתה העדר יצוג הולם לתעשייה, שהינה המגורר היחיד שאינו מוצג ברשות תכנונית או מוניציפלית כלשהי, באשר מפעל איננו תושב לצורכי החוקים הקיימים (גרנות, 1994). השיווק המוניציפלי העמיד לפיק"ח מכשולים בפני פיתוח התעשייה.

הסתוככים המחריפים על שיוכם המוניציפלי של אורי תעשייה סייעו בסופו של דבר להעברת חוק שאיפשר את הקמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות עצמאיות (חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 12) התשנ"ח-1988). החוק קבע שמועצה מקומית תעשייתית תכלול מספר שווה של נציגים ממשדי הממשלה, ממפעלי התעשייה ומהרשויות המקומיות הסמכות ובראשה יעמוד נציג משרד הפנים.

מועצה מקומית תעשייתית הינה מסגרת שלטון מקומי שאינה שכיחה בעולם. רשותות מקומיות הכוללות בעיקר תפקידים עסקיים, כגון City of Industry ו- City of Commerce.

במטרופולין לוס אנג'לס, אמנים הוקמו במצבים מסוימים, אך בישראל מדובר בחקירה מיוחדת, שנועדה להציג פתרון כללי יותר לבניית השוק המוניציפלי של אורי תעשייה.

לבעיות האקולוגיות הייחודיות של אזור התעשייה רמת חובב, אף אחת מההרשויות המקומיות הסמכות לא נראתה כטסולה להתמודד איתן, היה משקל רב בגיבוש טיפוס חדש זה של רשות מקומית תעשייתית עצמאית. המועצה המקומית התעשייתית הראשונה הוקמה ברמת חובב בשנת 1989. המועצה המקומית התעשייתית השנייה הוקמה באזור התעשייה תפן ב-1990, בעקבות נסיבות פוליטיות מקומיות מורכבות, שהקשו על קבלת החלטה על סיפוחו של אזור התעשייה לרשות מקומית כלשהי (רזין וחוזן, 1994).

החקירה שאייפשרה להקים מועצות מקומיות תעשייתיות עודדה מפעלי תעשייה להציג את פתרון המועצה התעשייתית במקומות רבים שבהם התפתחו סכסוכים על השוק המוניציפלי של אורי תעשייה. הקמת מועצות תעשייתיות הוצאה על מנת להקטין את נטל המיסוי על מפעלי התעשייה ולהבטיח שהmissים שיגבו אכן יישמשו לפיתוח ולמתן שירותים באזור התעשייה. מתקנים, כגון תחנת הכוח בחדרה, ביקשו גם הם להקים לעצם מועצה מקומית תעשייתית. משרד התעשייה והמסחר תמך בהקמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות ברבים מאורי התעשייה הבין-עירוניים החדשניים (אי.בי.טי., 1991; אבנימלך ואחרים, 1994).

אף על פי כן, מאז 1990 לא הוקמו מועצות תעשייתיות חדשות. הקמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות, נספנות לרמת חובב ולמגדל-תפן, נתקלה בה拮וגדות מצד הרשותות המקומיות ובחוסר התלהבות מצד משרד הפנים וודדותה שהנושא הוועלה בהן. בהקמת המועצות התעשייתיות גלויים סיכונים בתחום השמירה על איכות הסביבה, ויש להן השלכות שליליות על תקציבי הרשותות המקומיות הסמכות, שפירושן נטול כבד יותר על תקציב הממשלה. קיימים גם חששות באשר לטיב המינויים והתפקיד של נציגי הממשלה במועצה, שהם לשון המאונים בכל הנוגע לניגודי אינטרסים בין המפעלים לרשותות המקומיות הסמכות.

האפשרות להקים חברות מוניציפליות לניהול אורי תעשייה, שגובשה זמן קצר לאחר הקמת שתי המועצות המקומיות התעשייתיות הראשונות (ראה להלן), מהוות פתרון לשתי בעיות מרכזיות שהובילו להקמתן של המועצות התעשייתיות הראשונות: יצירת מסגרת ארגונית המאפשרת ניהול נאות של אזור התעשייה ומסגרת המציעת פתרון למצבים שבהם קיים קושי להחליט לאיזו רשות מקומית לשיך את אורי התעשייה. אולם, אף על פי כן, חברות תעשייתיות גדולות לחוץ, בגין התאחדות התעשיינים, ליישום נרחב של פתרון המועצה המקומית התעשייתית דזוקא. כך מבקשים בתני הזיקוק במפרץ חיפה להקים להם מועצה מקומית תעשייתית, אם יבוטל הסעיף בזיכוי האסור על שיוכם לרשות מקומית כלשהי. כמו כן, לוחצים מפעלי כימיקלים לישראל במישור רותם, שבתחום שיפוט המועצה האזרחית תמר, להקים להם מועצה מקומית תעשייתית. המועצה האזרחית תマー מתנדגת כמובן לכך, ומציעת את האפשרות למנות נציג מטעם המפעלים שבמישור רותם כמשמעותי

במועצה האזורית, בנוסף לנציג מפעליים המלך המשמש כחבר במליאת המועצה ולמשמעותם מטעם בתיה המלון באזורי. אולם המפעלים והמתקנים הגדולים, הנזקקים לשירותים מוניציפליים מינימליים, שואפים למעשה לעצמאות מוניציפלית, במידה רבה על מנת שלא לשלם מיסים מוגבלים. המיסים המקומיים בשתי המועצות התעשייתיות הקיימות אכן מוגבלים במידה ניכרת מהمיסים באזורי תעשייה אחרים. הסיכויים למימוש נרחב של חלופת המועצה התעשייתית, לעומת זאת, מוגבלים לשקיעת המספרות ולמיומשן של חלופות חדשות אחרות המתוארות להלן, עדין אינם ברורים.

גיבוש מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי בייזום ובניהול אזורי תעשייה

שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בפיתוח תפקודים מסוימים, הגם שהכול מכירם בסגולותיו הפוטנציאליות (משרד הפנים, 1989; 1991), מעולם לא זכה ליישום נרחב בישראל, ובפרט לא בתחום הפיתוח הפיסי והכלכלי. עם זאת, בתחום שנות התשעים התעורר בארץ העניין בגיבוש מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי בייזום ובניהול אזורי תעשייה.

הנכונות לנשות דפוסי שיתוף מוניציפלי נובעת במידה רבה מחוסר ברירה, כאשר רשותות מקומיות עירוניות אין יכולות לספק שטחים בהיקף שיאפשר להן פיתוח עצמאי של אזור תעשייה גדול. הנכונות כרוכה אולי באופן עקייף גם ב"איום" שטומנת בחובה חלופת המועצה המקומית התעשייתית, המציעה פתרון שבו מפסידות כל הרשותות המקומיות המתעמתות. יתכן שהकושי הגובר להעביר שטחים גדולים ממעוצות אזוריות לרשותות מקומיות עירוניות מאז השנים 1992-1993, אם מחמת ההאטה בגל העליה או המהפק בשלטון המרכז או שינוי תפיסות בפיקודות הבירה של משרד הפנים, הגביר את נכונות הרשותות העירוניות לפנות בדרך השיתוף אסטרטגית פיתוח והתרחבות אפשרית.

ארגוני ערים הם המטרת הstattotoriyah הייחודית לשיתוף פעולה בין רשותות מקומיות בישראל. האפשרות לנצל מסגרת זו על מנת לפטור סכוכים על השיווק המוניציפלי של אזורי תעשייה ומתקנים לאומיים עלתה כבר בשנת 1988, בועודה שDNA בתביעותיה של דמונה וירוחם לסייע מפעלים ומתקנים גדולים ממעוצות האזוריות השכנות (רzon וחסון, 1992). ההצעה ירדה מהפרק משני טעמים:

(1) לאיגוד ערים יש סמכות לגבות מן הרשותות המקומיות השותפות בו את חלקו בהוצאה תרומות, אך אין לו כל סמכות חוקית להטיל מיסים ולחלקם בין הרשותות המקומיות השותפות;

(2) הובע ספק רב ברצונו וביכולתו של הרשותות המקומיות המעורבות לשיתוף פעולה.

רענון השיתוף המוניציפלי עללה שניית בועדת גבולות שמונתה בסוף 1989 על מנת לבדוק את תביעתה של כרמיאל לספק לתchromה את אזור התעשייה שבו שכון מפעל ציקلون, רבו

בתוך המועצה האזורית מטה אשר ומייעטו בתחום המועצה האזורית משגב. הוועדה לא קיבלה את תביעת כרמיאל והמליצה להקים משותפת לניהול ולפיתוח אזור התעשייה.

היזמה הראשונה לשיתוף פעולה מוניציפלי שהגיעה לכל מימוש הייתה, ב-1992, הקמת פארק תעשייה משותף לשילוש רשויות מקומיות עירוניות קטנות: צפת, חצור הגלילית וראש פינה, בתחום המועצה המקומית ראש פינה (בנובמבר 1994). היזמה להקמת הפארק באה מצדו של ראש עיריית צפת אז - זאב פרל. אзор התעשייה של ראש פינה, שכמעט שלא אוכלס מאז הוקם בשנת 1975, נראה כבעל פוטנציאל לשמש כפארק תעשייה אורי, לאור מיקומו המרכזי בגליל העליון המורחוי ועקב המחסור בקרע לפיתוח תעשייה בצת' ובחוץ הגלילית. יוזמת ראש עיריית צפת נענתה בחיוב על ידי ראש מועצת ראש פינה וזכה לתמיכה משרד הפנים ומשרד התעשייה והמסחר.

בשנת 1992 הוקמה חברת צ.ח.ר - פארק תעשיות הגליל, כזרוע הביצועית להקמת הפארק ולניהולו. דירקטוריון החברה כלל חמשة נציגים מצפת, חמישה מראש פינה ושלושה מחצור הגלילית. חברת עירונית משותפת נבחרה במסגרת מועדת לניהול הפארק, מכיוון שהיא מאפשרת גמישות בתפעול ובחולקת הכנסות. זאת בגין לאיגוד ערים הסובלים מכל המגבליות החוקיות החלות על הרשות המקומיות עצמן, ובאים אפשרים הסדרים של חלוקת תקציבי הארונות. פתרון החברה המשותפת מאפשר גם להפעיל את עקרונות השיתוף ללא צורך בשינוי החוק הנוכחי.

ההסכם בין שלוש הרשות המקומיות כלל כללים לחלוקת הארונות ש惕יבעה על ידי ראש פינה מפעלים ועסקים חדשים בפארק: 30 אחוזים ישארו בראש פינה לכיסוי הוצאותיה, 20 אחוזים יועברו לחברת צ.ח.ר. לצורך ניהול הפארק ו-50 אחוזים יחולקו בין שלוש הרשות על פי גודלן היחסי, לאחר ניכוי ההוצאות הראליות של עלות השירותים המוניציפליים בשטח. ראש פינה תהיה האחראית לשירותי המים והביוב ותגובה את האగות המתאימות לצורך זה. בראש פינה גם תהיה הזכות וטו על אישור הקמתם של מפעלים משלימים אקוולוגיים.

ניסיונות נוספים לגבות מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי בפיתוח ובניהול פארקי תעשייה נעשו בראשית שנות התשעים. ההסכם להקמת פארק התעשייה צ.ח.ר. משמש כמודל לרוב היוזמות האחרות. בחלק מהמקרים קשורה היזמה לפיתוח מודל לניהול פארקי תעשייה על ידי רשות מקומיות, הכוללת את המרכיבים שלහן (סיגל - ראיון): אספקת שירותים, פיתוח פיסי של האזורה, טיפול ביזמים, הצד ההנדסי-비וורקטי (תכנון סטטוטורי, היתרי בניה) וניהול איות הסביבה. המטרות הניהולית מחייבת בדרכּ כלל הקמת חברות כלכליות, ואליה מועברות סמכויות הרשות המקומית לטיפול באזורה התעשייתי; זאת עקב צורת ההתקשרות עם קבוצי שירותים שאינה יכולה להתבצע על ידי העירייה עצמה.

החברה לניהול אזור התעשייה היא גורם מדרבן לשיפור הטיפול של הרשותות המקומיות בתעשייה ומהוות גם "club שמירה" על האינטראסים של אזור התעשייה, מכיוון שהיא מחויבת כלפי היזמים שימושה לאזור (בנובנשטי - ראיון). הפעלת מודל מתකדס של ניהול אזור תעשייה, בשילוב עם שיתוף מוניציפלי המעיד את פארק התעשייה כמנוף לפיתוח האזור כולו, עשויה לסייע ב濟וס מיומן מהממשלה לפיתוח ולניהול אזור התעשייה בשלביו הראשונים, וזאת כאשר הוא ממוקם באזורי פיתוח. נסיבות השיתוף אכן זוכים לתמיכה משרד הפנים ומתקבלים גם במשרד התעשייה והמסחר כפתרון אפשרי לניהול מוניציפלי של אזורי תעשייה בין-עירוניים. סל ההזדמנויות המוענק באזורי פיתוח גם אמור לכלול סעיף מיוחד לסייע בהקמת מינהלות משותפות.

עם זאת, השיתוף הוא וולונטרי בסודו ומיושן מותנה בכך שככל הצדדים המעורבים יתפסו אותו ככדי. מצב זה עשוי להיווצר בסיטואציות האופייניות אלה:

- (1) השטח המועד לשימוש אזור תעשייה מפוצל בין תחומי השיפוט של כמה רשותות מקומיות. שיתוף מהווה פתרון במקרה זה, כאשר הגבולות המוניציפליים יכולים להישאר ללא שינוי או להשתנות בהתאם להסכמה בין הרשותות.
- (2) רשות מקומית עירונית מעוניינת בשטח לפיתוח תעשייה הכלול בתחום השיפוט של רשות מקומית שכנה, בדרך כלל מועצה אזורית, ומוכנה לשיתוף מחוסר ברחה, כאשר אין ביכולתה להשיג את העברת השטח אליה. הסכם השיתוף עשוי לכלול את העברת השטח לרשות הירונית הגדולה והחזקה יותר בידי רשות זו הננית מיתרונו ברור ביכולתה לקדם את הפרויקט (למשוך תשתיות, לסלק גורם מפריע כגון מחייב), ובפרט כאשר היא נהנית מעמד מיוחד במפת אזורי העדיפות הלאומית או במסגרת הטיפול הנקוטני.

בנוסף לאזור התעשייה צ.ח. נחתמו הסכמים ראשוניים לשיתוף פעולה ביוזם ובניהול אזורי תעשייה (עד יולי 1994) בכמה מקומות נוספים באזורי הפיתוח של המדינה:

- (1)نعم. - אזור תעשייה גדול ליד צומת בית הגדי, המשותף למועצה האזורית עזתא, מרחבים ובני שמעון ולמוסדות המקומיות נתיבות ואופקים. חלופה אחרת שננטה מעדיפות מסוימת במיקום, בתחום המועצה האזורית שער הנגב (אבנימלך ואחרים, 1994), לא הגיעה לבילוי מימוש. אולם, המאמצים לקדם שיתוף פעולה באתר הדромי יותר, סמוך לצומת בית הגדי, בתחום המועצות האזוריות עזתא ומרחבים, נשאים עד כה פרי וננהנים גם מהעובדת שהמוסדות האזוריות עזתא ומרחבים כוללות כיום בתוכנית הטיפול הנקוטני.
- (2) אזור התעשייה אחיהוד-ציקלון, הכולל את מפעל ציקלון ושטח נוסף לפיתוח, בו מוצע שיתוף בין המועצות האזוריות מטה אשר ומשגב ועיריית כרמיאל.

(3) אוצר תעשייה משותף למועצה המקומית מעלה אפרים ולמועצה האזורית ערבות הירדן.

(4) אוצר התעשייה שלוחות צבאים, המשותף למועצה האזורית בקעת בית שאן ולמועצה המקומית בית שאן.

שיתוף פעולה הוצע גם בין המועצה המקומית יקנעם עילית, הנחנית ממעמד של אוצר פיתוח אי ומחטיפול הנקודתי, לבין המועצה האזורית מגידו - בהקמה ובהפעלה של אוצר תעשייה בשטחה של המועצה האזורית. קריtgt גת, המעוניינת באוצר המיעוד לתעשייה השוכן בתחום המועצה האזורית שפיר, מציעה גם היא שיתוף ומודגישה את יתרונה ביכולתה למשוך תשתיות לשם ולגייס תקציבים באמצעות הטיפול הנקודתי שמננו היא הנהנית.

שיתוף פעולה בפיתוח מרכז תעסוקה חבלים הוצע גם בין רשותות מקומיות יהודיות וערביות (גונן וHEMAISI, 1992). כך הועלתה אפשרות הקמתה של מינהלת משותפת לנצרת עילית, כפר כנא ומשהד באוצר התעשייה ציפורית, ומינהלת משותפת למועצה המקומית בקה אל-עירבה והמועצה האזורית מנשה. הצעה נוספת נספחת, לשיתוף בין עיריית כרמיאל למועצה המקומית סאג'ור, נבעה משאייפה של כרמיאל להרחבת אוצר התעשייה שלא מצפון לככיבש עכו-צפת, חלקו על אדמות מינהל מקרקעי ישראל וחלקו על קרקע פרטית.

השותפות במרכז תעשייה בין-עירוניים גדולים מציעה יתרונות בולטים לרשותות המקומיות הערביות, בהשוואה לניסיונות לפתח אזרחי תעשייה בישובים הערביים עצם (גונן וHEMAISI, 1992). עם זאת, מתחים וחששות על ריקע אתני-לאומי עלו ל蹶ותה את מימוש יוזמות השיתוף. חשש מડומיננטיות וニיטול על ידי הרשותות היהודיות עלול להווריא את הרשותות המקומיות הערביות, ואילו הרשותות היהודיות לא תהינה להווריא לשותפות, כגון שטח זמין או כישורי יזמות ציבורית. הקשיים הפוליטיים הכרוכים בגיבוש הסכומות בקרב רשויות מקומיות יהודיות מרთיעים גם הם מהכנסת גורם נוסף שיכל לסייע ולהקשות עוד יותר את המשא ומתן.

אפשר זהות כמה גורמים העשויים לסייע בכל זאת לשילוב רשויות מקומיות של יושבים מייעוטים בחברות משותפות לפיתוח ולניהול אזרחי תעשייה:

(א) סיכון השילוב ישתרפו אם שיתופם של יושבי מייעוטים יהיה מנוגף לגיוס התרופות ותקציבים ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים אחרים.

(ב) סיכון השילוב ישתרפו כאשר לרשותות הערביות יש קרקע, ובפרט קרקע בעלות מינהל מקרקעי ישראל, שנitin להקצות לפארק התעשייה המתוכנן. הרשותות הערביות עושיות לATAB שיתוף גם כאשר פארק התעשייה מתוכנן על קרקעות שהופקעו מתושביהם בעבר או שהועברו מהם לרשותות מקומיות יהודיות.

- (ג) סיכון השילוב ישתפרו כאשר השיתוף עשוי למשוך לפארק השקיעים מהרשות המקומית הערבית. גורם זה הוא בעל משקל בפארקי תעשייה באזורי שולים, הסובלים מבעית ביקוש מוגבל לשטחי תעשייה בסביבתם, ויכולתם להחזיק את עצם ואף לצבור רוחים שנitinן לחלקם בין הרשויות המקומיות איננה ודאית.
- (ד) יזמה וڌיפה של אנשים וגורמים בעלי עניין בשיתוף (גנון וחמאיסי, 1992) עשוייה גם היא לסייע.

קיימות הרכות שונות בקשר לסיכון השיתוף בין רשות מקומיות יהודיות וערביות. לפי דעתה אחת (חמאיסי - ראיון), ללא המרצה ואולי אף כפיה של הממשלה לא תהיה התקדמות רבה בתחום השיתוף, אלא בתחוםים שבהם פשוט לא ניתן לפעול בנפרד, כגון בתחום הביבוב. שיתוף לא יצמץ' בממדים ניכרים "מלמטה", והיזמה לצמצום פערים בין המזרע היהודי לערבי, שהפיתוח התעשייתי הוא אחד ממרכיביה, צריכה לבוא מbehaz. לפי דעתה אחרת (סיגל - ראיון), חשון של רשות מקומיות יהודיות באזורי שולים מתחנות, במידה שההרשויות המקומיות העربيות יוכלו בעתיד עצמה כלכלית וכישורי ניהול שיופיעו על הרשות המקומית היהודית הסמכות, עשוי לייצר תמורה לשיתוף.

היזמות הראשונות והמעורבות הציבורית בקידום השיתוף המוניציפלי ביוזם ובניהול אזורי תעשייה התמקדו באזורי השולים הלאומיים של מדינת ישראל. השיתוף נתפס כאמצעי נוסף העשיי לקדם את הפיתוח הכלכלי בגליל ובנגב ובקרבת מגורי אוכלוסייה חלשים. אולם, קיימים גם קשיים בגיבוש מסגרות שיתוף באזורי השולים, כפי שמעיד נסיוון "פרויקט שנער" לעידוד השיתוף בתחוםים שונים בין המועצות המקומיות שדרות, נתיבות והמעצה האזורית שער הנגב (שמיר-שנאן - ראיון). מעורבותם של ארגונים ציבוריים ארציים ובינם בקידום הפיתוח באזורי שולים יכולת אפיו להכביר על גיבוש מסגרות של שיתוף מוניציפלי. זאת כאשר היחסים בין הארגונים הארץ-אים תקינים ופעולות האחד מנטרלת את זמתה האחר.

יתרה מכך, הפוטנציאל המשמעותי יותר להצלחה מידית בפיתוח פארקי תעשייה ולרווחים כספיים ניכרים לרשות מקומיות הוא דוקא במרכז הארץ - בשולי האזורי המטרופוליניים. פיתוח וניהול אזורי תעשייה בנגב ובגליל המזרחי, במקומות המצויים מחוץ לטוווח יוממת מהמטרופולינים הגדולים, עשוי להיות יקר מההכנסות מרנוונה (סיגל - ראיון). הרוחים הכספיים הגדולים מימי אורי תעשייה הם בעיקר באזורי מבקשים במרכז הארץ או לכל היוטר ואזורים סמי-פריפריאליים. באזורי שולים מרווחים תפוצת אזורי התעשייה נמוכה יותר והפעלים נוטים להיות פחות יציבים מבחינה כלכלית. התחרות החריפה על משicket השקעות גם מדרבת את הרשות המקומית באזורי שולים להעניק פטורים והנחות מרנוונה למפעלים חדשים, עובדה המגדילה את הגרוען בניהולו של אזור התעשייה. מכאן שפארקי תעשייה המנוהלים כהלהה באזורי שולים הם במקרים רבים "עסק

mpsida" מבחינתן של הרשויות המקומיות. ההצדקה לטיפוחם היא בתורומתם לתעסוקה ולכלכלה המקומית, הצפיה להשפעה בטוחה הארץ אופני חיובי גם על תקציב הרשות המקומיות. מכאן שחברה כלכלית המפתחת פארק תעשייה באזורי שולים תמומן בשלב ראשון על ידי הרשות המקומיות, מתקצביהן או באמצעות סיוע גורמים ציבוריים.

דוגמה בולטת לשיתוף פעולה במרכז הארץ היא ההחלטה שנחתם בין המועצה המקומית ראש העין לקיבוצים בעלת השלושה וחורים. סכום גבולות ח refin נסב סביר לביצועה של ראש העין לשיפור שטחים בעלי פוטנציאל פיתוח גבולה, הגובלים בצומת קסם. שטחים אלה היו חלק מהמשבצות ההתישבותיות של הקיבוצים ונכללו בתחום המועצה האזורית דרום השרון. בסופה של דבר נחתם ב-1991 הסכם לשיתוף פעולה בפיתוח השטח ובניהולו. בעקבות ההחלטה הוקמה ב-1994 החברה "גבעת השלושה-חוורשים-ראש העין", בעלות משותפת של החברה הכלכלית העירונית של מועצת ראש העין ושל שני הקיבוצים. מטרת החברה היא לבצע פרויקטים מסווגים על הקרקע הנדונה, לרבות באמצעות יישום החלטות 533/611 של מינהל מקרקעי ישראל. הרוחים מיפויו הקרקע ומניהולו יחולקו שווה בשווה בין הקיבוצים וראש העין. בעקבות חתימת ההסכם הסירו הקיבוצים והמועצה האזורית דרום השרון את התנגדותם להברת השטח לתהום שיפטה של ראש העין. דפוס שיתוף זה ממחיש טיפוס חדש של פתרונות לטכנוכי גבולות מוניציפליים, שבו מותרת רשות מקומית על שטח לפיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה בתמורה לקבלת חלק מההכנסות מפיתוח השטח ומניהולו.

שיתוף מוניציפלי הוצע גם כפתרון אפשרי לסתוך גבולות בין המועצה האזורית חוף הכרמל לעיריות חיפה ולעיריית טירת הכרמל (וילנסקי, 1994). המועצה האזורית הייתה מעוניינת לעיד את השטח לעשייה, ואילו חיפה תבעה את השטח לצורך תיירות ונופש, וטיית הכרמל הצעה לחלק את האזור בין חיפה וליעד את חלקה לפארק לעשייה ייחודית שאפשר גבייה ארנויות גבולה. חיפה וחוף הכרמל ישוטפו, בהתאם להצעה זו, בהכנסות מהմיסוי שיגבה מהפארק. חלוקת ההכנסותamaruna מההיטלי השבחה הוצעה גם על ידי עיריית יבנה כפתרון לחלוקת על שטחים המצויים בתחום המועצה האזורית גן רווה, שיבנה מעוניינת לפתחם כאזור תעשייה. הסדר דומה סוכם גם על מנת לאפשר הרחבת אזור התעשייה הצפוני של אשדוד על שטחים שבתחומי המועצה האזורית חבל יבנה.

הרשوت לפיתוח ירושלים בchnerה גם היא אפשרות שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות שונות, כפתרון לביעית המחשור בקרע לפיתוח התעשייה בירושלים. אפשרות אחת שנבדקה הייתה להקים אזור תעשייה בתחום המועצה האזורית מטה יהודה ולהפעילו באמצעות הסכם הדומה לזה שנחתם במרקחה של צ.ר. הסכם אחר נגע לשטח אזור המחצבה שבמברשת ציון, שסייעו לירושלים היה נתון בחלוקת, והיווה עילה לעתירה של מברשת ציון לבג"ץ שנעודה למנוע את סיוחו לירושלים. טיפולת ההסכם מ-1994 קובעת שהשטח יועבר לירושלים ובכךו שטח נוסף בתוך תחום השיפוט הנווכי של ירושלים ישמש

لتעשיות עתירות ידע ולשימוש מסחרי חלקו. עיריות ירושלים והרשות לפיתוח ירושלים יפעלו להחלת הטבות אוצר פיתוח اي על האזרע, והרשות לפיתוח ירושלים גם תישא בנטל ייזום, קידום ופיתוח האזרע. האזרע ינוהל באמצעות חברה משותפת. ההסכם מפרט את ההתקדים הכספיים לפעולתה של החברה ומהוועה בסיס למשיכת העתירה שהגישה מבשרת ציוון לבג"ץ.

שיתוף פעולה מוניציפלי עשוי להיות פתרון גם לניהולו של אזור התעשייה הגדול המתוכנן מזרח לרמלה - רג'ם. האזור יוכל בתחום השיפוט של עיריית רמלה והמועצה האזורית גור, ושמו מלמד על הכוונה שהאזור יהיה משותף לרמלה, גור ועיר החדש מודיעין.

ההסכם שהוצע עד כה לשיתוף פעולה ניהול אזרע תעשייה עסקים, בין היתר, בשאלות אלה:

- כיצד תחולק הארנוינה בין הרשויות השותפות, והאם תיעשה חלוקה לסך כל תקבולי הארנוינה, או רק מהייתה לאחר כסוי ההוצאות לפיתוח ולניהול אזור התעשייה?
- האם תינתן עדיפות ליזמים המופנים על ידי הרשות המקומית שהאזור היה בשטחה?
- האם ישנו תחומי השיפוט ובאיזה תחום שיפוט יהיה אזור התעשייה?
- מהו טיב החברה/מנהל משותפת שתעסוק בתכנון, בהקמה ובהחזקה של אזור התעשייה?
- על איו רשות מקומית יחולו עלויות התכנון, הפיתוח, הקמה והחזקה?
- באילו תנאים ניתן יהיה לפרק את השותפות (כגון העדר פיתוח מספק בפרק זמן מוגדר)?

מן הרואי לציין, שככל ההסכם לשיתוף פעולה מוניציפלי נוגעים אך ורק למפעלים חדשים המקומיים בעקבות ההסכם ואינם כוללים חלוקה מחדש של הארנוינה שמשלמים מפעלים קיימים, גם אם יש אפשרות באזרע שבו מתוכן פארק התעשייה המשותף.

אופן חלוקת הנטול הכספי הכרוך בהקמה ובפעולת של אזור התעשייה וחולקת הארנוינה, תלויים בנסיבות הספציפיות שהוליכו לשיתוף פעולה. במקרה אחד הציעה הרשות העירונית למועצה האזורית 30 אחוזים מגבית הארנוינה, בתמורה להעברת שטח לפיתוח תעשייה מהמועצה אזורית, ואת כל עלויות הפיתוח והחזקה נטלה הרשות העירונית על עצמה. במקרה אחר הציעה העיר למועצה אזורית, בתמורה לשטח לפיתוח תעשייה, 40 אחוזים מהיטלי השבחה ו-25 אחוזים מהארנוינה, וחלוקת השטח של אזור התעשייה המתוכן בין שני תחומי השיפוט. לפי הסכם אחר תישא הרשות העירונית הגדולה בנטל פיתוחו הראשוני של האזור. הרשות תגבה את הארנוינה והאגרות ותעבירן, בגין הוצאות גבוהות של עד 3 אחוזים מהכספיים שיגבו, לחברת המשותפת שתנהל את האזור. יתרות הכספיים שתשאר

בידי החברה המשותפת, לאחר ניכוי כל הוצאותיה, תועבר לשתי הרשותות המקומיות השותפות בחלוקת שווים. השיקעות שנאה הרשות העירונית הגדולה מקופתת (ולא ממיון גורמים משלטיים) יוחזרו לה מכיסי הארנונה על פי שוויון הרा�לי, וזאת לפני העברת הכספיים לחברת המשותפת, אלא אם יוסכם אחרת. במקום אחר שבו אמרו להיות מועבר שטח לפיתוח תעשייה ממועצת אזורית למועצה מקומית סוכם בטיחות הסכם על חלוקה שוויונית של הוצאות ושל הכנסות. במקרה נוסף יועבר שטח להרחבת אזור תעשייה ממועצת אזורית לרשות מקומית עירונית. המועצת האזורית תקבל בתמורה 25 אחוזים מסק' היטל ההשבחה שיועבר לרשות העירונית ממנהן מקרקעי ישראל ו-25 אחוזים מסק' כל הארנונה שתיגבה על ידי העירייה באזורה התעשייתו שיבנה על השיטה. השיעור הניל' הינו מסק' כל הגביה ברוטו אלא כל ניכוי עברו הוצאה כלשהן של העירייה. ההסדר הינו ללא הגבלת זמן. ההסכם כולם הם תוצאה של משא ומתן בין הרשותות המקומיות הנוגעות בדבר.

על הנכונות הגוברת להסדרתם של סכומי גבולות מוניציפליים, באמצעות הסכמים לחלוקת הכנסתות המתකלות מהשתח שבמחלקות, מעיד גם ההסכם שנחתם ב-1993 בין המועצות האזוריות עמוק חפר ולב השرون בעניין פרויקט בניה באזורה נורדייה. סוכם שהעbara האזרו לתוך השיפוט של לב השرون ולמרחב התכנון שלו תלואה בהסכם על חלוקת היטלי ההשבחה מהפרויקט, כך שלב השرون תתקבל שני שלישים ועמק חפר שלישי.

הSTITואציה המוביילה לשיתוף היא יהודית בכל מקרה, וסיכוי המימוש של מסגרות השיתוף תלויים ככל הנראה בשני תנאים מרכזיים:

- (1) העדר משקעים של עוניות עמוקה בין השותפים הפוטנציאליים וקיים של יציבות פוליטית ברשותות המקומיות השותפות, לפחות בשנים הראשונות שהן מוצב אופיו של השיתוף ומתקדים מՏמ"ד. יחסים טובים בין ראשי הרשותות המקומיות המעורבות הם בסיס חשוב לשותפות.
- (2) קיום יתרונות ברורים מהשיתוף לכל הצדדים המעורבים. רשותות מקומיות עירוניות מצפות בדרך כלל לזכות בשטח זמין לפיתוח, ומועצות אזוריות שעשוות להנות מיכולתן הרבה יותר של הרשותות העירונית ליזום פיתוח תעשייה ולמשוך השקעות. מעמד מוגדר של אחד הצדדים במפת אורי העדיפות הלאומית מהוות גם הוא נכס בעל משמעות בעת גיבוש השותפות.

שיתוף פעולה מוניציפלי ביוזם ובניהול אורי תעשייה זוכה אמן לעניין רב, אך הניסיון בתחום זה בישראל הוא עדין ראשוני ביותר והסיכויים ליישום נרחב וモצליח של צורה זו של שיתוף מוניציפלי עדין אינם ברורים. היו נסיונות לשיתוף שנכשלו, בעיקר מלחמת הקשיי בקשר על פני אינטראסים מנוגדים ואנטגוניזם בין רשויות מקומיות עירוניות וכפריות. הבסיס החוקי להעברת מיסים מקומיים מרשות מקומיות אחת לשניה הינו בעיתי ודוחש שימוש בדרכים עיקיפות באמצעות חברת משותפת. יתרה מכך, עדין לא ברור באיזו מידה

ישרו מטרות השיתוף בתהיפות פוליטיות בכל אחת מהרשויות השותפות, כאשר בראשות הרשותות השותפות יumedו דמיות אחרות מאלו שחתמו על ההסכם. יוזמת השיתוף הראשונה שהתמשכה - פארק התעשייה צ.ח.ר. - עומדת כיום (ב-1994) לפני מבחן כזה.

היציבות הפוליטית בירושיות המקומיות המעורבות חשובה ככל הנראה בעיקר בשנים הראשונות לתפעול המשותף של פארק התעשייה. לאחר התwickות המסוגרת, הסיכון להמשך קיומה עשוי לפחותון. מן הרואין לצין שתהיפות פוליטיות עלולות לסקל באמצעות גיבושים מסגרות ייעילות לניהול אזור תעשייה גם כאשר הוא משתרך לרשות מקומית אחת, כאשר חילופי שלטונו מורידים לטמיון השקעה מוצמצת בהחדרת דפוסי התwickות חדשים של הרשות המקומית לאזור התעשייה. יתרה מכך, ניתן לטעון שלשיתוף מוניציפלי, ובפרט לשיתוף מוניציפלי הכלול רשותות מקומיות רבות, יתרו מכיוון שהוא מוביל לאיזון הדדי של לחצים פוליטיים. דירקטוריון מאוזן, שבו אין לרשות מקומית מסויימת רוב, מקטין את הסיכון שמהפק פוליטי ברשות מקומית אחת ישפיע בצורה ניכרת על התפקיד ועל המינויים בחברה המנהלת את האזור. מכאן שחברה כלכלית משותפת במספר רשותות מקומיות עשויה לבדוק את אזור התעשייה מלחצים פוליטיים, בהשוויה לחברה בעלות רשות אחת. הרשותות המוניציפליות המשותפות עושות, לפיכך, לחזק את משקלם של שיקולים כלכליים בפיתוח ובניהול מרכזי תעשייה ותעסוקה ולהחליש את השפעתם של זעועים המאפיינים את המערכות הפוליטיות המקומיות.

הקמת אזורים חופשיים לייצור

היזמה להקמת אזורים חופשיים לייצור (Free Export Processing Zones) בישראל (אלדר, 1991) פותחת דרך אפשרית נוספת לייזום ולניהול אזור תעשייה, ועשוה להיות לה השפעה משמעותית על רשותות מקומיות באזרחי שלדים. חלופת האזורים החופשיים לייצור שונה מפתרונות אחרים לסוגיית השיווק המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה שתווארו לעיל, בכך שמטרתה המוצהרת העיקרית הינה להוות כלי לדרבון הצמיחה הכלכלית, ולאו דווקא פתרון ניהול לבעה המוניציפלית. הצעת חוק להקמת אזורים חופשיים הוגשה לראשונה לכנסת בשנת 1989. ההצעה התבססה על עקרונות export processing zones, כפי שגובשו לראשונה ב-Shannon Export Free Zone באירלנד בשנת 1959, ומאותר יותר במספר גדול של מדינות בעולם השלישי, בעיקר באסיה (Salita and Juanico, 1983). הודיעון קיבל בארץ תאוצה בראשית שנות התשעים, בעקבות צרכי קליטת העליה. הצעת חוק מתוקנת הוגשה על ידי הממשלה ב-1993 ואושרה בכנסת ב-1994 (חוק אזורים חופשיים לייצור בישראל, התשנ"ד-1994).

האזורים החופשיים לייצור אמורים להוות אלטרנטיבה לתמראצי ממשלה המתבססים על סבוזד ישיר של ההשקעות בתעשייה. ההצעה נשענת על אידאולוגיה כלכלית הדוגלת בחיזוק השוק החופשי ובמצומצם המכשולים הבירוקרטיים והמעורבות הממשלהית במשק,

המכבידים על הצמיחה הכלכלית (אלדר, 1991). מפעלים שוקמו באזורי חופשיים ליצור יצוא יכו בפטורים ממיסים ישירים, בפטור ממיסים עקיפים וממע"ם על יבוא טובין לצורך שימוש באזורי החופשי, על עסקאות בתחום האזור ועל יצוא לחו"ל ובפטורים מרשיינות בסיגים מסויימים. תוכניות והיתריה בניה יושרו בהליך מזרז, רשות מקומות סמכות ומהנדס האזור החופשי. הממשלה תמן את התשתיות עד גבול האזור, אך בעלי עסק זכין באזור לא יהיו יכולים לכל תמיכה או הטבה מתקציב המדינה.

בהתאם לחוק האזוריים החופשיים תוקם מועצת אזורים חופשיים שתפקידה להמליץ על האזוריים שיקבלו מעמד של אזוריים חופשיים לייצור ולבחר בעלי זכין שיפעלו את האזוריים. רוב חברי המועצה (שבעה) יהיו נציגי המgor העסקי שימנו על ידי שר האוצר מתוך רשימה שיגשו לו בעלי הזכין, ומייעוט (שישה) יהיו נציגים של משרד הממשלה. האזוריים החופשיים יוצאו מתחום שיפוט הרשות המקומית, ולמועצה האזוריים החופשיים יוכנו הסמכויות המקומיות למועצה מקומית תעשייתית. הזכינות להקמה ולפעול של אזוריים חופשיים יהיו ל-49 שנים.

האזורים החופשיים יוקמו רק באזורי המוגדרים כאזורי עדיפות לאומי, לפי החוק לעידוד השקעות הון, ובשתיים המיעדים לתעשייה בתוכנית מיתאר. ההחלטה הסופית בדבר קביעת אזור חופשי היא בידי הממשלה.

חילוק הדעות בנוגע להקמתם של אזוריים חופשיים לייצור לצוא מתקדים בהשלכות כלכליות, תוכניות וסבירתיות רחבות של האזוריים, המתקשות גם לסוגית השלטון המקומי. מצדדי הרעיון מדגשים את תרומות האזוריים החופשיים לצמיחה הכלכלית הלאומית, בזכות צמצום הבירוקרטיה והפחיתה נטל המס, ובפרט את התרומה לתעסוקה ולצמיחה באזורי פיתוח (Peretz, 1992).

שוללי הרעיון מצביעים על עיונות בהקמת משאיים, הנובעים מהאפליה המורחבית של גלומה בהקמת אזוריים חופשיים, ועל מניפולציות של היוצרים, שיביאו לניצול הקופה הציבורית למשיכת מפעלים קיימים או מפעלים שהיו קמים מAMIL, ולኒזול לרעה של מקלט המס בדרכים חוקיות ובלתי חוקיות (Tamari, 1992). לטענת שוללי הרעיון, האזוריים החופשיים לייצור הופלו במדיניות מתפתחות שהScar בהן היה נזוץ, והScar שהוצע באזוריים החופשיים אף היה גבוה מההוצע באותה ארץ. בישראל קיים סיכון שהאזורים החופשיים ימשכו מפעלי בת של חברות לא מקומיות, שיוציאו דזוקה מקומות העבודה בשכר נמוך ותהייה להם תרומה מעטה לכלכלה הלאומית. מעבר לפגיעה בהכנסות המדינה, צפויים האזוריים החופשיים, לדעת שוללייהם, לגרום לנזקים תוכנוניים וסבירתיים, וזאת עקב המוגבלות של יכולת הפיקוח שלטוני עליהם.

הקמתם של האזוריים החופשיים עשויה להשפיע על מידת עצמאותו התקציבית של השלטון המקומי ועל יכולתו להשפיע על כיווני הפיתוח הכלכלי המקומי. אמנם; רק מייעוט

מחברי מועצת האזורים החופשיים יהיו נציגים של משרדיה ממשלה ורוב חברי המועצה יהיו נציגי המגזר העסקי, אלא שגם האחרונים יموנו על ידי הממשלה, שגם שומרת בידיה את סמכות האישור הסופי למייקום של האזורים החופשיים לייצור. האזורים החופשיים יוצאו מתחומי השיפוט של הרשותות המקומיות. לפיכך, חברות שיפעלו באזורי החופשיים לייצור תהינה פטורות ממשיסים מקומיים, והרשויות המקומיות הסמכות לא תוכלנה להשפיע על דפוסי הפיתוח באזוריים אלה.

הרשויות המקומיות שיוותרו על שטח לטובת אזור חופשי לייצור לא יפוצו על אובדן הכנסות העתידיות הכרוך בכך. לכל היותר, רשאי ש arousal להורות לבעל הזכין לפצות רשות מקומית בגין הוצאות ישירות שנגרמו לה בקשר לפיתוח האזור. אולם, גไรעת השטח המועד לאזור החופשי מתוחמתה של רשות מקומית גורע מפוטנציאל הכנסות שניתן היה להפיק ממשוי מקומי של פיתוח אלטרנטיבי על אותו שטח. הפגיעה בבסיס המש ששל הרשותות המקומיות הסמכות תהיה משמעותית יותר במידה שהאזור החופשי יושוך מפעלים, שהיו קמים מmai לאזור החופשי, או אף מפעלים קיימים מהרשויות המקומיות הסמכות. זאת בפרט מכיוון שבמקרה של אזור חופשי, אין לשר הפנים שליטה על התקציבים המאפשרת לפצות את הרשותות המקומיות שיפגעו.

לפיכך, באזוריים חופשיים לייצור גלויה העברת כוח מהשלטון המקומי למגזר הפרטני ושלטון המרכז. השינוי במאזן הכוח יתבטא באזורי השולטים הלאומיים, מכיוון שהחוק מגביל את הקמתם של אזורי חופשיים לאזורי עדיפות לאומיות. במידה שהקמת האזור החופשי תaniu תהליך של צמיחה כלכלית משמעותית, השפעתו החיבורית על התעסוקה ועל הכנסה עשויה להאפיל על האובדן הישיר של הכנסות ושל אוטונומיה של הרשותות המקומיות. ניתן לטעון שה سيكون שבחקמת אזור חופשי בגין, מסביבות באר שבע ודרכמה, הוא קטן. ממילא הביקוש שם לשטחי תעשייה אינם גדול וה سيكون שייגיע לאזור החופשי מפעלי תעשייה יחסית וגם התחרויות בין שימושי ה الكرקע היא מצומצמת יחסית, כך שהקצתה שטח גדול לאזור החופשי לא תסכל יזמות פיתוח אחרות, לפחות בטוח הקצר.

עם זאת, במידה שהאזורים החופשיים ימשכו בעיקר מפעלים המעסיקים עובדים זולים ולא מקומיים ומפעלים המקומיים קשורים מקומיים מועטים עם ספקים, אז אזוריו השולטים הם שיסבלו והפערים בחוסנו של השלטון המקומי בין מרכז הארץ לאזורי השולטים עשויים אף גדול. בנוסף לפגיעה בכלכלת הרשותות המקומיות הסמכות, תפיסת שטחים אטרקטיביים על ידי האזורים החופשיים והתייחסות בעלי הזכין לאזור החופשי בראש וראשונה כל השקעת נדל"ן, עלולה שלא לשרת את מטרת הפיתוח הכלכלי הלאומי והאזור.

לסיכום, החקיקה המאפשרת הקמת אזוריים חופשיים לייצור הולכת שלב נוסף מעבר לחקירה שאפשרה את הקמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות. המועצות המקומיות

התעשייתיות ארגנו מחדש את הסביבה המוניציפלית שבה פועלים מפעלי התעשייה שבתחומן, תוך>Create> מצומצם מעורבותו של השלטון המקומי. האזוריים החופשיים לייצור משנים באופן כולל יותר את הסביבה הכלכלית והשלטונית שבה פועלים המפעלים, תוך כדי ניתוק מוחלט של מפעלי התעשייה ממערכת השלטון המקומי ומצומצם המעורבות והミニסוי המשלטניים. ההשפעה הרצויה של האזוריים החופשיים על הכלכללה הלאומית והאזורית שנייה בחלוקת. בכל מקרה, ההשפעות החיוביות וההשפעות השיליות של החקיקה החדשה יבואו לידי ביטוי, אם זו תמושך, בעיקר באזורי השולים של המדינה.

מעמד אקס-טריטוריאלי

מספר מתקנים תעשייתיים ואחרים, שהם בעלי חשיבות לאומית, זכו בעבר למעמד אקס-טריטוריאלי, המשחרר אותם מכפיפות לשולטון המקומי או לחוקי התכנון והבנייה. הדברעשה במספר מקרים באמצעות זכין ממשלתי, אשר על צירופם לרשות מקומית כלשהי או שחרר אותם מגבלות חוקי התכנון והבנייה. במקרים אחרים פשטו הוושארו המתקנים בשיטה ללא שיפוט מוניציפלי. מעמד אקס-טריטוריאלי לא היה מעולם מדיניות ממשלתית מוצחרת כלפי מתקנים לאומיים, אך בפועל תמכה הממשלה בעבר בשחרורים של מתקנים בעלי חשיבות לאומית מהמגבלות והנטל הכספי הכספיים בשיזוק לרשות מקומית כלשהי. כפי שכבר הזכר, גישה זו השתנתה בהדרגה בעשור האחרון. אולם, עדין קשה מאוד לפגוע ברכויותיהם ובנות השנים של המתקנים הלאומיים, הנגנים מעצומה כלכלית ומהשפעה פוליטית רבה.

בתוך הזיקוק לנפט במפרץ חיפה הם דוגמה בולטת למתקן תעשייתי הנהנה ממעמד אקס-טריטוריאלי. בתו/zikook פועלים מכוח זכין שנינתן בשנות השולשים לחברת הנפט האנגל-איראנית, שזכויותיה הועברו לידי החברה הממשלתית בתו/zikook לנפט בע"מ. כתוב הוכן קובע, בין השאר, כי השטחים הנחוצים למטרות הזיקוק לא יכולו בתחוםה של שום רשות מקומית וגם שחרר את השיטה מגבלות הוראות התכנון והבנייה, אם כי בנושא אחרון זה התעוררה אי-ההירות לאחר חקיקת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. שיטה בתו/zikook נתבע פעמים רבות, הן על ידי חיפה והן על ידי קריית אתא, ועל אף הבעיה בתחום הפיקוח הכלכלי הנובעת ממעמד האקס-טריטוריאלי, לא אפשר הזכיון לשנות את המצב. בשנת 1983 המליצה ועדת בין-משרדית לשנות בחקיקה וראשית את הזכיוון ולצרף את בתו/zikook לרשות מקומית כלשהי (מדינת ישראל, 1983), אולם הדבר לא בוצע. בסוף אותה שנהקבע פסק דין בערעור שנדון בבית המשפט העליון, שבתי/zikook כפופים לחוקי התכנון והבנייה. הצעת חוק פרטית מאוחרת יותר לביטול הסעיף בזכיוון, האוסר שיזוק מוניציפלי של שטח בתו/zikook, הנעה את בתו/zikook לפנות בבקשת החוקה טרם הסתיימים (ב-1994).

חוזה דומה, שאינו נוגע לשימושי קרקע תעשייתיים נחטים בין ממשלת ישראל לקרון רוטשילד ובו התחייבה הממשלה שלא להעניק לרשות מקומית כלשהי סמכות בשטחי קיסריה, חוץ מבשתחים שהיו בידי המועצה האזורית חוף הכרמל ומועצת המקומית אוור עקיבא ב-1958, ועד לשנת 2022. בתמורה הועברו אדמות רוטשילד שבאזור לידי הממשלה.

דוגמה נוספת היה החלטה הוציאו שניתן למפעלי ים המלח, שאמנם לא מנעו את צירופם למועצה האזורית תמר ותשלום ארנונה גבוהה למועצה זו, אך שחרר את שטח ההחלטה מהוראות התכנון והבנייה. כאשר אפשר בג"ץ התרבות כזו, הועבר בכנסת חוק זכין ים המלח (תכנון ובניה) (הוראות שעלה לעבודות מסויימות התשנ"ד-1994), שב ועקב את מסגרת חוק התכנון והבנייה, אם כי לא את מערכת השלטון המקומי, לפחות בכל הנוגע לתשלום מיסים מקומיים.

نمלה התupeה בין גוריוں ושטח מפעלי התעשייה האזרחית הינם דוגמה בולטת למפעלים ולמתקנים לאומיים גדולים הנמצאים בשטח ללא שיפוט מוניציפלי. התוכנית להרחבת נתב"ג אף הביאה בשנת 1994 למינוי ועדת גבולות, על מנת להתאים את גבולותיו של השטח ללא שיפוט לגבולות תוכנית נתב"ג החדשה. מכאן, שגם אם אין המועד האקס-טריטורייאלי חלופה מוצחרת לניהול מוניציפלי של אזור תעשייה ותעסוקה, הרי שבפועל זהה חלופה קיימת, שכן לא ברור אם תעבור מן העולם בעתיד הנראה לעין. עם זאת, אין לראות במועד אקס-טריטורייאלי חלופה בעלת חשיבות גדולה לארגון המוניציפלי בעתיד.

חולפות אפשריות שנוסו בעולם

התמורות שתוארו לעיל מצבעות על כך שבמשך האחרון נובשו בארץ מספר מסגרות חדשות לניהולם ולשיוכם המוניציפלי של אזור תעשייה ומתקנים לאומיים: מועצות מקומיות תעשיתיות, חברות מוניציפליות משותפות לניהול אזור תעשייה ואזורים חופשיים לייצור. חלו גם שינויים בתפישות הנוגעות להעברת שטחים מרשות לרשות ולהשארת מפעלים ומתקנים בשטח ללא שיפוט מוניציפלי.

עם זאת, קיימים פתרונות משלימים או חלופיים שלא יושמו בישראל, אך נסוע בעולם. הפתרונות הם שני תחומים עיקריים: רפורמות בתחום המיסוי המקומי, ורפורמות במבנה השלטון המקומי. סקירה זו איננה מתוירת להערך בפרק בפיו את הנסיגון שהצטבר בעולם בתחומים רחבים אלה, אלא להזיכים בלבד, בעוד חלופות היכולות להשפיע על סוגיות השיווק המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה בארץ. חלופת המנגנון לשיתוף בסיסים המש מוצגת בהרחבה הרבה יותר, מכיוון שהיא נועדה באופן מיוחד לטפל במקרים של שטחים ותפקידים המהווים בסיס מס מקומי נכבד, כגון מרכזי תעשייה ותעסוקה.

רפורמה בעקרונות המיסוי המקומי

ה策אות לעירית רפורמה מקיפה בתחום המיסוי המקומי מטפלות, בדרך כלל, בסוגיות גובה המיסים שיאפשרו לרשויות המקומיות לבצע את תפקידיהן ובסוגיות ההוגנות בחלוקת נטול המס בקרב התושבים, העסקים ובעלי הנכסים. ארנונה הרcosa, שהיא המרכיב המרכזי במערכת המיסוי המקומי, מתאפיינת בעיות קשות של הוגנות. אין קשר בין גובה הארנונה לבין השכלה ולשם כך לטובין ולשירותים המספקים (בנ שטרית וצימנסקי, 1993). מחד, העדר כוח אקלטוריelial בידי מפעלים ומתקנים גדולים מדרבן את הרשויות המקומיות להכבד את נטול המיסוי על המפעלים והמתקנים. אולם, מאידך, התחרות בין רשויות מקומיות על משicket השכעות דוחפת לנקייה מדיניות מנוגדת של מטען פטורים והנחות בארכונה למפעלים חדשים.

תעריפי הארנונה משתנים מרשות ורשות גבויים יותר בעיריות גדולות ובמרכז הארץ מבאזור פיתוח. אולם, ההבדלים ב"נטול הארנונה" (הארנונה כאחוז מהמכירות) הם קטנים, מכיוון ששטח המפעלים באזורי הפיתוח גדול הרבה יותר. לפיכך, העיות המרכזית בארכונה איננו דוקא שונה מוהוטי ברמות מיסוי בין רשויות מקומיות שונות, אלא אפליה לרעת מפעלים ועסקים צורכי שטח רב, וזאת לאחר שהשתה הינו הקriteriuן המרכזי לגובה המס ולא יכולת התשלום, כפי שהיא משתקפת בגובה המכירות.

בנ שטרית וצימנסקי (1993) ממליצים לפיכך לבטל את הארנונה במתכונתה הנוכחיית ולהחליפה בארכונה עסקים על בסיס מע"מ, בהתאם להמלצות ועדת זנבר (הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981). רפורמה זו נהנית מיתרונו ברור בתחום ההוגנות, אולם עלולה להיות כרוכה בעיות, כגון קביעת המס המקומי של חברה המחזיקה במספר מתקנים ברשויות מקומיות שונות, ומיסוי מתקני אחסנה, מוסדות ללא כוונת רווח ועסקים הפטורים מע"מ.

ההשפעה המרחיבית של הרפורמה עשויה להיות ככוון של הקללה בנטול המס על מפעלים ומתקנים עתורי שטח, שחלק גדול מהם ממוקם באזורי שולים. רפורמה כזו עשויה למתן סכוסבי גבולות מוניציפליים, שركעם טענות על מיסוי מקומי לא הונן או שאיפת רשויות מקומיות לצרף אליהן מפעלים ומתקנים עתורי שטח. עם זאת, תתחדד התחרות על שימושים עסקיים אטרקטיביים מבחינת פוטנציאל המיסוי המקומי, שייהיו עתה עסקים הנחנים מערך מסוּג גובה ליחידה שטח, הנחנים להtmpם בערך במרכז הארץ.

גיבוש מגנונים לשיתוף בבסיס המס

רפורמה מסווג אחר, שנוסטה בארה"ב, כרוכה בגיבוש מגנוני השוואת תקציבית (fiscal equalization), המבוססים על שיתוף במרכיבים מסוימים של בסיס המס המקומי (tax base sharing).

משמעותו השוואת תקציבית יכולים להיות משני טיפוסים: מענקן איזון המועברים מדרגי שלטון גבוהים יותר (revenue sharing) ומשמעותו לשיתוף בין הרשותות המקומיות בבסיס המס המקומי (tax base sharing). הלחץ לגיבוש מנגנונים לשיתוף בסיס המש עדוי לנבוע משני מניעים:

(1) שאיפה לצמצום פערים בין רשותות מקומיות ובפרט כאשר מענקן האיזון הממשלתיים נשלים בשימחה זו. בעיה מרכזית בהר"ב, שבעיטה הוצעה מסגרות לשיתוף בסיס המש, היא בעית הפער בין העיר המרכזית במטרופולין לפרברים.

(2) שאיפה לצמצם את השלוותה של השליליות של התחרויות בין הרשותות המקומיות על מנת שתפקודים המשלימים מיסים מקומיים גבוהים. ההשלכות של שליליות כוללות הקזאה לא אופטימלית של שימושי קרקע ומשאבים, ליבוי סכוכי גבולות מוניציפליים שركעם בסיס מס, והනחות ופטורי מס שימושיות דזוקא רשותות מקומיות חלשות על מנת למשוך השקעות לתוחםן, הגורמות להרעה נוספת נספת במצב הכספי הרועה.

מטרת צמצום הפערים היא המטרה הזוכה לעתים להדגשה רבה יותר, אך בפועל התוכניות נוטות להתמקד בצמצום נזקה של התחרויות על השקעות ומתקנים המשלימים מיסים מקומיים גבוהים. זאת באמצעות שיתוף בסיס המש הנובע מפיתוח חדש של שימושי קרקע עsequים. חלק מסוים מהגידול הריאלי בסיס המש מוחלק לרשותות המקומיות בהתאם לקריטריונים, כגון גודל האוכלוסייה וגודלה השטח, וחולק נשאר ברשותות המקומיות שבהן מומוקמים הנכדים משלמי המיסים (Nunn and Rosentraub, 1993).

התכנית הידועה ביותר לשיתוף בסיס המש מופעלת מאז 1975 במטרופולין מיניאפוליס-סט. פול. התכנית כוללת 185 רשותות מקומיות ועוד 104 school districts ו-*special districts*. סוגיות הקשורות במימון מערכת החינוך ובמקומות תחנת כוח חדשה הן שהביאו ליוזמה להנחת השיתוף בסיס המש, המהווה מאז כל מרכזי לרציניליזציה של החלטות מיקום במטרופולין ולאיזון ההשפעות של החלטות מיקום מקריות על תקציבי הרשותות המקומיות. הפעלת התכנית גם הסתיימה באקלים פוליטי מתאים במטרופולין, שבו בו מסגרות נוספות לשיתוף מוניציפלי, מעבר למוקובל בהר"ב. ההומוגניות האתנית של המטרופולין ובידודה הוגדרה הקלו גם הם את גיבוש מסגרות השיתוף (Nunn and Rosentraub, 1993; Martin, 1993).

התכנית כללה את הגידול בסיס המש, מאז שנת הבסיס שנקבעה ל-1971, הנובע מפיתוח נכסים מסחריים ותעשייתיים בלבד. מתוך גידול זה 60 אחוזים הושארו ברשותות המקומיות ו-40 אחוזים הועברו לקופה משותפת (soop). ההקצתה מה-*soop* לכל רשות מקומית התבسطה על הנוסחה שלහן:

אוכלוסיית הרשות המקומית X סה"כ פוטנציאלי המיסוי המקומי ברשותות השותפות לנפש
פוטנציאלי המיסוי המקומי של הרשות המקומית לנפש

מכאן, שככל שאוכלוסיית הרשות המקומית גדולה יותר, וככל שבסיס המש שלה לנפש נמוד יותר ביחס לממציע האורי, כך הכלכליים שתקבל מה-אסם יהיו גבויים יותר.

התכנית מאפשרת לשתני רשותות מקומיות שלא היה בתחום פיתוח תעשייתי-עסקי בגיןrol בסיס המש שנבע מפיתוח כזה ברשותות מקומיות אחרות באזורי. בפועל, הערים המרכזיות במטרופולין (מיניאפוליס וסט. פול) הרווחו מההסדר בשנותיו הראשונות, אולם, עם הגידול בסיס המש בערים המרכזיות, בעקבות השקעות עסקיות במרכז הערים, הן היו לתרומות נטו למערכת השיטוף בסיס המש. הנהנים מהמערכת הם לפחות בעיקר מוגרים שאין בהם שימוש קרקע עסקיים בהיקף משמעותי (Martin, 1993).

מגנון שונה של השוואת תקציבית יושם בלואיל, קנטאקי, ב-1985. ההסכם בלואיל בא לפטור סכטוכים ממושכים בין העיר לנפת ג'ירסון על רקע תניבות לסייעות שטחים, והتبסס על חלוקה של מסי הכנסה. ההסכם הכספי היה כרוך גם בהסכם שלפיה לא ניתן יהיה לכפות סייפות שטחים בלואיל ללא הסכמת תושביהם בהצבעת רוב. עם זאת, במקרה שתושבי שטח מסוים בנפה ישאפו להסתפח לרשות מקומית כלשהי, בלואיל תהיה הזכות ראשונה לדרש את סייפוחו אליה. בהסכם אחר, שנחתם באזור העיר דיטו, אוהיי, קיבלו הרשותות המקומיות מענקים מקרן לפיתוח כלכלי, שמקורם במס קניה, בתמורה להסכםן להשתתפות בתכנין לשיטוף בסיס המש (Nunn and Rosentraub, 1993).

דוגמה נוספת נוגעת ל-Hackensack-Meadowlands Development Commission המפעלת בפיתוח אזור ביצות (wetland area) המשתרע על שטח הכלול בתחום השיפוט של 14 רשויות מקומיות בניו גירסי, סמוך לניו יורק. באזור זה הונาง שיטוף בסיס המש, על מנת להבטיח שהחלומות הועדה בנוגע לדפוסי הפיתוח של שימושי הקרקע לא תושפענה מלחצים שמקורם בתחרויות בין הרשותות על בסיס מס. השיטוף מבטיח שככל אחת מהרשויות תקבל נתח הוגן מהמשמעותיים הנובעים מפיתוח חדש, בלי קשר למיקומו. במסגרת תכנית זו מועברים לקופה המשותפת (soop) 40 אחוזים מהמס המקומי, הנובע מפיתוח חדש, ומוקצים לרשותות בהתאם לגודלו היחסית של שטחם הכלול במסגרת אחוריות של הוועדה.

הנחתה מערכת של שיטוף בסיס המש נעשית בכמה שלבים (Nunn and Rosentraub, 1993):

- (1) הגדרת המטרות, ובפרט המשקל היחסית של שתי המטרות המרכזיות שהוגדרו לעיל;
- (2) זיהוי מכשולים חוקיים להפעלת המערכת, הן ברמות החוקים הנוגעים למערכת המיסוי בשלטון המקומי והן ברמות הבדלים בתקנות מיסוי בין הרשותות המקומיות;
- (3) בניית נסחתה החלוקה בהתאם למטרות התכנית (דגם על שוויוניות או על רציונליות של פיתוח עתידי);

(4) גיבוש המערךת כך שייתור תמריצים מספיק לאספקה יעילה של שירותים על ידי הרשותות המקומיות, תמרץ העולם להפגע עקב צמצום התחרות הפנים-אזורית על מERICAת השקעות כלכליות. בעיה אפשרית נוספת היא שרשויות מקומיות תעדרנה, לאחר הנהגת מנגנון השיתוף, שהഫיתוח הכלכלי יתבצע אצל השכנים, על מנת להנות מתקובלי המס מבלי לסייע מההשפעות השליליות של הפיתוח על הסביבה. הנוסחה שתקבע חייבות למועד סיכוןים אלה;

(5) טיפול בסוגיות הפטורים והטבות המס. הטבות כללי, המוצעות למשך השקעות, מהוות מושך לשיתוף. הנהגת השיתוף מחייבת מדיניות איחידה בתחום זה בקרב כל הרשותות השותפות. יש הטוענים שיש לאסור ככל מתן הטבות אלו. אולם, התחרות עם אזורים ומטרופולינים אחרים מחייבת להציג הטבות, הנקבעות לעיתים במשא ומתן פרטני, ולא לאור קriterיוונים כללים.

הבעיה המרכזית בהנחת מערכת של שיתוף בסיס המס היא השגת הסכמה רחבה להפעלה, שתכלול גם את הרשותות המקומיות שתהיינה התורמות העיקריות למערכת. השכנוע מותנה בהחדרת ההבנה שבתוך האזור ירווחו כל הצדדים מהshitof, בזכות הרציניליזציה של דפוסי הפיתוח וקידומו המואץ של האזור כולה. באורה"ב מדישים מרכזיות דומות יוצרת סטיגמה למטרופולין כולה ויש לה השפעות חייניות שליליות, בראש וראשונה בתחום הפשיעה. הנהגת השיתוף רק כלפי פיתוח עתידי וגיבוש נוסחים שיתוף פשוטות - המביאות בחשבון קריטריונים כגון אוכלוסייה, שטח ובסיס מס לנפש, ולא מזרים עדים יותר של חסן חברתי-כלכלי, המפלים לרעה בבירור את הרשותות החזקות והנוחים יותר למיניפולציות - מקלה גם היא את הפעלה של מערכת לשיתוף בסיס המס. מערכת כזו איננה מהויה פתרון לביעות כיסי עוני במטרופולין, אך היא מצמצמת במידה מה פערים בין רשויות מקומיות ומובילה לפיתוח רצינלי ויעיל יותר של המרחב.

רפורמות במפת השלטון המקומי

רפורמה מקיפה בתחום הארגון ומפת השלטון המקומי עשויה גם היא להציג פתרונות לסוגיות השיווק המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה, אם כי בשיקולים בנוגע לאפשרות ולצדויות שביחסים ורמותם כלליו מובאים בחשבון היבטים רבים שאינם קשורים בהכרח למרכז התעשייה והתעסוקה. רפורמות מסוג זה, שנדרשו בהרחבה בפרסום קודם (ריזן, 1994), כרכות בדרך כלל בשרטוט מההטבות של שלטון מקומי, המטשטשת את הבחנה בין רשויות כפריות לרשותות עירונית.

הקמת דרג שני של שלטון מקומי הינה אפשרות אחת, העשויה להוות פתרון לסוגיה במידה שמשמעותי אורי התעשייה והאחריות לפיתוחם יועברו לטיפול הדרג הגבוה. דרג זה עשוי להיות

רשות מטרופולינית או אזורית חזקה, או מעין County, שמעורבותה מעטה בענייני הרשותות המקומיות הירוניות החזקות ורבה יותר בענייני המזרח החקלאי ורשותות מקומיות קטנות וחלשות.

הकמת מועצות חבליות כתחליף למועצות האזריות הקיימות הינה אפשרות (מרטנס הופמן, 1983; רזין, 1994). מועצות חבליות נועד במקור להוות פתרון לביעותיה של רשותות מקומיות עירוניות קטנות, הסובeltas מחסرونויות לגודל. אולם, במצבות של שונות התshellות מועלה הרעיון דזוקא כדי אפשרות להסתמך המבוצבת המוניציפלית לתמורות המתחוללות בתחוםיה של מועצות אזוריות. מועצה חבלית עשויה לכלול, בנוסף לישובים כפריים, חקלאיים ופרבריים, גם יישובים עירוניים קטנים ואולי גם ביוניים, והתהיה מאורגנת במבנה דו-דרגי. הסיכוי להקמתן של מועצות כאלה יגדל אם תגננה המועצות האזריות למצב של חולשה רבה ומספר התושבים הקטן ביחס לגודל השטחigrrom לכך שהשירותים שישופקו על ידן יהיו נחותים בהשוואה למקובלות העירוניות. שוללי הרעיון חוזרים מפוליטיזציה מפלגתית של השלטון המקומי החקלאי. בכל מקרה, הקמת מועצות חבליות תצמצם את החיכוכים שבין רשותות מקומיות קטנות על השיווק המוניציפלי של אורי תעשייה ומתקנים לאומיים.

לבסוף, ההצעות המועלות ל פרקים לצמצום מספר הרשותות המקומיות, באמצעות מיזוג רשותות מקומיות קטנות, המונאות או אלפיםבודדים של תושבים, שעשויה לפתח סכטוכים ספרטניים. בפרט יקטן הסיכון לרשותות מקומית קתנה בתחום מבסיס מס נכבד באופן מקרי, בעוד שרשויות סמכה גדולה ומרובת זרכיס תיפול לנשל על הממשל. אולם, במיזוגים כשלעצמם אין פתרון כוללני לביקורת השיווק המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה.

פתרונות החלופות והשיקוליהם להעלאתן

החולפות השונות שתוארו ב פרקים הקודמים נחלקות לארבע קבוצות עיקריות. האחת מתמקדת בשיפור המסגרות לניהול התעשייה והתעסוקה על ידי הרשותות המקומיות. השנייה כוללת חלופות המפקיעות למעשה פיתוח תעשייתי-כלכלי מהשלטון המקומי וmueviriorות אותו למסגרות סמי-אוטונומיות ההפופות באופן רופף לאגורי של השלטון המרוכז. שתי קבוצות נוספות מציאות ורמות ורחבות יותר במימון מערכת השלטון המקומי ובארוגנה. בחלק מההרפורמות סוגית מרכז התעשייה והתעסוקה אינה היבט מרכזי, אך הסירה הנוכחית מתמקדת בהיבט זה.

פרק זה מונה תחילת את מגוון החולפות שתוארו ב פרקים הקודמים. לאחר מכן מפורטת שורת שיקולים של אורם ניתן לבחון את החולפות, ומוצגת הרכה ראשונית של החולפות לאור שיקולים אלה. להלן פירוט החולפות:

1. חלופות המבוססות על השארת מרכז התעשייה וה תעסוקה בידי הרשותות המקומיות, במסגרת המיציפלית הקיימת:

 - 1.1 שימור המערכת הקיימת וקייעת כלליים בשאלות מס'ר, כגון: באילו תנאים רצוי להעביר מרכז תעשייה ותעסוקה קיים מרשות מקומית אחרת לשניה? באילו תנאים רצוי להעביר שטח לפיתוח מרכז חדש מרשות לרשות? באיזו מידת ובאיזה אופן יש לפצות רשותות מקומיות שמהן נלקח שטח?
 - 1.2 גיבוש מסגרות לשיתוף מוניציפלי ביןום ובניהול אורי תעשייה, בעיקר באמצעות הקמת חברות משותפות למטרה זו.

2. חלופות המבוססות על הוצאה מרכז תעשייה ותעסוקה מידיו שלטון המקומי, במסגרת המיציפלית הקיימת:

 - 2.1 הקמת מועצות מקומיות תעשייתיות.
 - 2.2 הקמת אורים חופשים לייצור.
 - 2.3 מתן מעמד אקס-טריטוריאלי, מבחינת שיכון מוניציפלי, למתקנים ולמפעלים.

3. חלופות המבוססות על רפורמה בתחום המיסוי המקומי:

 - 3.1 הפעלת מנגנונים לשיתוף בבסיס המש בקרבת רשותות מקומיות.
 - 3.2 ביטול מעמד "עיר עולמים", מבחינת מיסוי נכסים שבבעלות הממשלה או בחזקתה.
 - 3.3 שינוי הבסיס של ארונות העסקים משטח הנכס לערך מוסף.

4. חלופות המבוססות על רפורמה במפת השלטון המקומי:

 - 4.1 הקמת דרג שני של שלטון מקומי (הרשויות מטרופוליניות ואזוריות גדולות).
 - 4.2 הקמת מועצות חבליות כתחליף למועצות האזוריות הקיימות (דרג שני ב"ירמת מיקרו").
 - 4.3 צמצום ממשי של מספר הרשותות המקומיות באמצעות מיזוג רשותות קטנות.

הערכת החלופות מחייבת הגדרת קriterיוונים המייצגים بصورة הטובה ביותר את מגוון המטרות האמורות להנחות את מקבלי החלטות בסוגיית השיכון המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה. המטרות כשלעצמם הן מורכבות ואין מוגדרות בהכרח באופן מפורש, אך נראה שהן נופלות בשתי קטגוריות עיקריות: (1) מתן פתרון לביעות ניהול-תפקידיות הקשורות במימון הרשותות המקומיות, ניהול המרחב ובסטטוסים בין רשותות מקומיות ובין לבין המגזר העסקי; (2) דרבון הצמיחה הכלכלית הלאומית והאזורית, באמצעות גיבוש מסגרות המעודדות השקעות ומקלט את תפקודו של המגזר העסקי.

מרבית החלופות מתמודדות באופן ישיר עם בעיות ניהול-תפקידיות, אך בבסיסן ההנחה שפתרנות טוביים לביעות אלו יתרמו גם לצמיחה כלכלית. המנהיגות המקומית בוחנת, לעתים קרובות, את החלופות בהתאם לרוח הפוליטי ולטרומה לשיפור דימוי העיר, ולאו דווקא בהתאם להשפעה הכלכלית ארוכת הטוח. יתרה מכך, בעוד שהערכת החלופות לאור מטרות ניהול-תפקידיות הינה ישירה ומ坦בשת על הנסיון בארץ ובעולם, בהערכת השאלות של חלופות המטפלות בעיות ניהול-תפקידיות על הצמיחה הכלכלית קיים קושי רב. אפיו בחלופת האזרחים החופשיים לייצור, שיעידה הם באופן מובהק בתחום הכלכלי, קיימות מחולקת ואי-ודאות רבה בנוגע להשפעות הכלכליות הצפויות.

הקריטריונים המוצעים לצורך הערכת החלופות בסקירה הנוכחי הם, לפיכך, השיקולים המקבילים להערכת רפורמות בארגון השלטון המקומי (רוזן, 1994; רוזן וחסון, 1992). תרומה לצמיחה כלכלית לאומית ואזרחית נכללת בין מגוון השיקולים בתחום האפקטיביות הביצועית; ובנוסף לכך, ניתן להניח של ארגון יעיל, אפקטיבי וצדוק של מערכת השלטון המקיים תחיה השפעה חיובית ניכרת על דפוסי הפיתוח המרחבי והכלכלי.

הקריטריונים הראשיים להערכת החלופות הינם כדלקמן:

1. **יעילות כלכלית** - עקרון זה מתייחס בראש וראשונה לעילוות כלכלית במתן השירותים על ידי הרשות המקומית, במובן של יחס נאות בין היקף המשאבים המושקעים לכמות ול איכות השירותים המספקים. היעילות הכלכלית של כל חלופה במתן שירותים מושפעת מייקום של יתרונות לגודל בחלופה, מידת גמישותה של החלופה ומוגבה הוצאות הנובעות מהקמה ומפעול של מסגרות חדשות. המזון, שבין יתרונות התחרות בין הרשות המקומית לעומת ציבור המשאים הכרוך בה, גם הוא מרכיב בהערכת הייעילות הכלכלית של השלטון המקומי. שיקול שני בתחום הייעילות הכלכלית מתייחס להשכלהויהן של החלופות על תקציב הממשלה; דהיינו, באיזו מידת החלופה מטילה נטל נוסף על תקציב הממשלה או מביאה לחסכוון בהוצאותיו. שיקול שלישי מתייחס להשפעת החלופה על מידת האופטימליות של החלטות המיקום של המפעלים.

2. **אפקטיביות ביצועית** - עקרון זה מתייחס לאיכות השירותים המוניציפליים המספקים לתושבים, למפעלים ולגורמים נוספים. האפקטיביות מושפעת מהמידה שבה מותאמים גבולותיה של הרשות המקומית וצורת ארגוניה לתפקידים המוטלים עליה, וממידת התיאום בין הרשות המקומית. תכנון פיסי מותאם, פיקוח על איכות הסביבה ותרומה לצמיחה הכלכלית האזרחית והלאומית הם שיקולים מרכזיים בבחינת האפקטיביות של פתרון מוניציפלי בלבד.

3. **שוויונות** - עקרון זה מתייחס לצמצום פערים בנotel המיסים וברמת השירותים בין רשותות מקומיות, וכן להשלכותיו של פתרון מוניציפלי על פערים כלכליים-מרקביים ברמה הלאומית. לכך יש להוסify את שיקול ההונגות מבחןם של המפעלים, במובן של קשר סביר בין גובה המיסים המקומיים להיקף השירותים המספקים וליכולת המפעלים לשלם.

- 4. מעורבות הציבור - דמוקרטיה מקומית.** עקרון זה מתייחס לזכותן של קהילות מקומיות לשמר על אופיו ולהשفع על דפוסי התפתחותן. שיקול נוסף יכולתם של מפעלים וمتנים אחרים, שאין להם כוח אקלטורי-Al, להשפיע על מקבל החלטות בשלטון המקומי. מידת האוטונומיה שמקבל השלטון המקומי מידי השלטון המרכזי הינה שיקול, במידה שהיא נטפסת כערך דמוקרטי בפני עצמה.
- 5. שיקולים פוליטיים** - שיקולים אלה מתייחסים למידת היישימות הפוליטית של הפטرون; דהיינו, באיזו מידת יכולת הפוליטית למש את החלופה, או שהחלופה מנוגדת לעמדות ולאינטרסים של גורמים רבים עצמה, שיקשו מאוד את יימושה.
- 6. מגבלות חוקיות** - האם נדרשת חקיקה חדשה לצורך יישום החלופה, ומהו הקושי בהעברתה של חקיקה כזו.

הערכת ראשונית

הערכת ראשונית של החלופות לאור השיקולים שפורטו לעיל מוצגת בלוח 1. הערכה זו היא אינטואטיבית בעикаה, היות שהערכת מלאה ומפורטת יותר של החלופות מחייבת התייחסות לנسبות ספציפיות ולפרטיה החלופות. דירוג החלופות לפי סדר עדיפות גם מחייב מתן משקל ייחסי לכל אחד מהשיקולים, הכרוך בשיקול דעת ערכי ובנסיבות פוליטיות. יתרה מכך, פתרון מועדף עשוי לכלול שילוב של יותר מחלופה אחת, ואין יישומה של חלופה כלשהי פוסל את אפשרות יישומה של אחרת במקום אחר או אפילו באותו מקום. המערכת הנווכחית, המתאפשרת בקבלה החלטות פרטניות לגבי שיקום המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה ובתחרות בין רשותות מקומיות על שימושי קרקע עסקיים, נהנית מיתרונו בכמה תחומיים (לוח 1): היא איננה מביאה להגדלת הנטול על תקציב הממשלה, היא מאפשרת לרשויות מקומיות הנהנות מבסיס מס עסקי נכבד לספק לתושבים שירותים ברמה נאותה והיא מעניקה לקהילות מקומיות השפעה רבה יחסית על תכנון שימושי הקרקע העסקים שברכבותן. המערכת נהנית מיתרונות ברורים גם בתחום היישימות הפוליטית והבסיס החוקי.

לצד שלילה, המערכת הקיימת מעודדת מפעלים לקבל החלטות מיקום לא אופטימליות, מכיוון שהחלטות המיקוםמושפעות מתרמיצים מקומיים קצרי טווח. התחרות בין הרשותות המקומיות מביאה להקמת פארקי תעשייה בגודל ובמיקום לא אופטימליים, וסביר שיווצר עדף היצע של פארקי תעשייה במטרופולין על הבזבוז הכרוך בכך. התחרות הפנים-מטרופולין, ללא תרומה ממשית לכלכלה המטרופולין (Millward and Dickey, 1994). תנאים הכלכלי הפיסי הוא בעייתי במיוחד במערכות מפוצלת. טוב השירותים למפעלים עשוי גם הוא לסבול, מכיוון שלמפעלים השפעה מעטה יחסית על מדיניות השלטון המקומי. המערכת הקיימת יוצרת אי שוויון ניכר בחושן הכספי של הרשותות המקומיות, והיבטי המיסוי

המקומי בה אינם עונים על שיקול ההוגנות מבחינת המפעלים. משיכת מפעלים חדשים כורכה אמנים לעתים בתמוניצי ניסוי מקומי, אך באופן כללי הרשויות המקומיות רואות במישר המגזר התעשייתי והעסקי מקור מרכז למימון פעולות שאינן הקשורות למטען שירות למפעלים משלמי המס. השפעותיה של המערכת הקימית על הצמיחה הכלכלית האזורית והלאומית שנויות בחלוקת ותלוויות במאזן שבין יתרונות התחרות בין הרשותות המקומיות על משיכת השקעות לבין בזבוז המשאבים הכרוך בה.

לוח 1: הערכת חלופות לשיכום המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה

חלופה							שיעור					
-	מעמד אקס-	אזורים	מוסדות	שירות	מערכות	חופשיים	המקומית	המודרנית	הנווכחית	תעשייתית	מנציפלי	ליצור
יעילות כלכלית												
-	+	..								
-	-	-	+	+								
..	-								
אפקטיביות בייצורית												
-	-	-	+	+								
-	+	+	+	-								
-	-	-								
-	-	-	+	..								
..	?	..	+	..								
..	?								
שוויונות												
..	-								
..	..	-								
+	+	+	..	-								
מעורבות הציבור-דמוקרטיה מקומית												
-	-	-	+	+								
+	+	+	..	-								
-	-	-	+	..								
שיעור פוליטיים												
..	..	+	..	+								
מגבלות חוקיות												
+	+	+	+	+								

חלופה

משמעות לשיתוף מוניציפלי בניהול מרכזי תעשייה ותעסוקה הננות מגוון רחב של יתרונות בתחומי הייעילות, האפקטיביות ומערכות הציבור, והן עדיפות על שימור המצב הנוכחי גם משיקולי שוויון ורוגנות. מוגבלותם המרכזית הינה בתחום היחסות הפוליטית, אם כי בטוח/arוך-טווח משותפות לניהול אזרחי תעשייה יכולות גם לנטרל את השפעתם של

תפקידות ולחצים פוליטיים על אזור התעשייה. בנוסף לכך, מכיוון שהישום של מסגרות אלו בישראל הינו בשלבי הראונים בלבד, קיימת אי-ודאות רבה בנוגע ליציבותן של המסגרות ולתורומתן בפועל בכל הנוגע לשיקולים המפורטים בЛОח 1.

מסגרות של שיתוף מוניציפלי כשלעצמם אין ערכיה לשיפור טיב השירותים והפיקוח על איכות הסביבה. אף אם ישתרף הנהול, אין בכך ערכיה שהפרק יכול למשוך השקעות ויתרומם לפיתוח הכלכלי באזורה. עם זאת, מסגרות השיתוף עשויות רק לדרבן בכך כין של הגדלת האפקטיביות הביצועית בתחוםים אלה, ושיפור ניהולו אולי אינו מסוגל להניע לבוז תהליך צמיחה, אך מסוגל להשריש ולהזקק אותה.

הकמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות עונה בעיקר על האינטראסים של המפעלים, מבחינות טיב השירותים, הוגנות בגביה המיסים והשפעת המפעלים על המדיניות המקומית. חלופה זו נהנית גם מקומו של בסיס חוקי ומישימות פוליטיות. מג一副ותיהן הבולטות של המועצות התעשייתיות הן בהשפעותיהן על תקציב הממשלה, על טיב השירותים המוניציפליים לתושבים, על טיב הפיקוח על איכות הסביבה ועל הפרסים בין מרכז הארץ לשולמים הלאומיים (ЛОח 1).

האזורים החופשיים לייצור משרתים גם הם את האינטראסים של המפעלים וסובלים מחסימות דומות לאלה של המועצות התעשייתיות. ההיבטים המוניציפליים היו בעלי חשיבות שלoit בגיבוש חלופה זו, שנوعדה בראש וראשונה לעודד את הצמיחה הכלכלית באמצעות חיזוק מגנון השוק החופשי. אולם, השפעתם של האזורים החופשיים על הצמיחה הכלכלית האזורית והלאומית היא עדין בגדר נעלם; מידת הצלחתם בתחום זה תשפיע גם על הערכתם בכל הנוגע לשיקולי אפקטיביות ביצועית ולענין הפרסים בין מרכז לשולמים.

מן מעמד אקס-טריטוריאלי למפעלים ולמתקנים לאומיים הינו פתרון גורע לאור מרבית השיקולים, חוץ מההשפעה והאוטונומיה שמעמד זה מעניק למפעלים ומקומות בסיס חוקי.

שש החלופות הכרוכות ברפורמות מקיפות יותר במימון השלטון המקומי ובארגון מציאות שורה ארוכה של יתרונות (ЛОח 1) אך סובלות מהעדר בסיס חוקי ומקשיים פוליטיים ביחסם. כמו כן, לאחר שהחלופות טרם יושמו בארץ, ניתן כמובן שחלק מהפתרונות מהן עלולות שלא להתmesh בסופו של דבר.

הנחת שיתוף בסיס המש נהיית מיתרונות רבים בתחום הייעילות, האפקטיביות והשוויונות. ההנחה שיתוף בסיס המש יתורם לצמיחה האזורית מבוססת על ההנחה שלרציונליות של החלטות מיקום ולצמצוםمسؤولות של התחרויות הפנים-אזורית על משיכת השקעות תהיה השפעה כלכלית חיובית. הגברת השוויונות בין הרשות המקומית באמצעות מגנוני שיתוף בסיס המש, ללא תלות בمعنى איזון ממשלהים, עשויה גם לתורם להגברת האוטונומיה המקומית.

ביטול מעמד "עיר העולים" יבטל יעויות שונים, אך תהיה לו השפעה שלילית על תקציב הממשלה, והוא עשוי להגדיל את הפרסים בין מרכז לשולמים. שינוי בסיס הארכונה לעסקים

משתוח הכנס למע"מ מהויה רצינלייזציה האמורה להשפייע באופן חיובי על הכלכללה הלאומית, אך יכול לפחות באוטונומיה המקומית, במידה שחלופת המע"מ תדרוש מעורבות ממשלתית רבה יותר בגביה ובחיקות המס. הקמת דרג שני של שלטון מקומי, הקמת מועצות חכליות וצמצום מספר הרשותות המקומיות אמורים לתורם לעילות, לאפקטיביות ולשוויון, אך חולשתם הבולטות היא בתחום מעורבות הציבור, וכਮובן בתחום היישמות הפלטית והבסיס החוקי.

ההבחנה בין השוללים העירוניים-כפריים של המטרופולינים לבין השוללים הלאומיים

הדיון בסוגיות השיווק המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה נערך, בדרך כלל, ברמת מקרו - בהקשר של הבעיה המקומית הספרטנית - וברמת מקרו - במסגרת של ה כללות ברמה הלאומית. אולם, סיכון המשימוש של החלופות השונות מושפעים ממקומו של האזור למרחב הלאומי, ויישום חלופות שונות משפיע גם על פערים כלכליים-מורחבים.

מתקנים עתוריים, כגון מפעלים גדולים, מתקני חברות החשמל וחברת מקורות, נמלים ומתקנים צבאיים, שניתן לגבות מהם מיסים מקומיים גבוהים, ממוקמים במרקם רבים באזורי שוללים. הארנוונה המוטלת על מתקנים ומפעלים גדולים, אוליגופוליסטים ומונופוליסטים, היא מקור הכנסתה חשוב במיוחד לרשותות מקומיות באזורי שוללים. התושבים ברוב הרשותות המקומיות באזורי שוללים הם חלשים יחסית מבחינה כלכלית. עסקים קטנים ובינוניים באזורי השוללים גם הם חלשים ואינם מהווים בסיס מס בעל משקל רב. התחליף, בדמות מענק איזון ממשלתיים, יוצר תלות ואי ודאות, וՐג'ישן לكيוצצים בלתי צפויים בזמן של כלכלי, כאשר העברת נטל המגבילות התקציביות לשולון המקומי היא דרך פועלה נוחה למשלה.

בנוסף לכך, מפעלים ומתקנים גדולים הממוקמים באזורי שוללים נתונים בדרך כלל בעלות חיונית, ונחשבים לפకודים לאומיים ולא ליומות מקומיות המושרשות באזורי. שיוכם המוניציפלי של מפעלים ומתקנים אלה משפיע על יחסיהם עם הקהילה המקומית ועל המazon שבין לחצים סותרים של אינטרסים לאומיים ושל אינטרסים מקומיים בתפעולם.

סכסוכים על השיווק המוניציפלי של אורי תעשייה אכן היו שכיחים יותר באזורי שוללים (Razin and Hazan, 1993) יתרה מזאת, הנסיעות העיקריות לעיריות רפורמות, כגון הקמת מועצות מקומיות תעשייתיות, הקמת מסגרות לשיתוף מוניציפלי והקמת אזורי חופשיים ליצור, וכן רבים מהссוכים החרייפים ביותר, התרחשו באזורי השוללים. באזורי השוללים, המערכת היישובית והמבנים הפלטיטים-ארגוניים הם בשלב מוקדם יותר של התפתחות והניהם לפיך מגמישות רבה יותר. יתרה מכך, האינטרסים המקומיים באזורי שוללים עשויים

להיות בעלי עצמה פחותה ממרכז הארץ, ולממשלה עשויה להיות יכולה הרבה יותר לכפות שינויים. במקרה הישראלי, הימנה הציבורית גם התמקדה באופן מסורתי באזורי שולים. תקדים הנקבעים באזורי שולים עשויים, לפיכך, להשפיע מאוחר יותר על ארגון השלטון המקומי גם במרכז הארץ.

תקוד "חלוצי" זה של אזורי השולים, אין פירושו בהכרח שהפרמטר המובוצעת תואמות את האינטראסים של אזורי השולים. הקמת מועצות מקומיות תעשייתות ואזוריים חופשיים ליצור משמשיטה בסיס פוטנציאלי מהרשות המקומית באזורי שולים. הקמתם גם מעבירה לפחות חלק מהשליטה והפיקוח על הבסיס הכלכלי-תעשייתי האזורי לממשלה, מכיוון שכן המועצות התעשייתית והן אזורי הייצור החופשיים נשלטים, בסופו של דבר, על ידי נציגים האחרים בפני משרד הממשלה.

הוצאה מוקדי פיתוח כלכלי-תעשייתי מיידי הרשות המקומית שבאזור שולים מוצדקת על ידי שיקולים של צמיחה כלכלית לאומית ושל יצירת מקומות עבודה באזורי השולים. אולם, צעד זה מותיר את הרשות המקומית שבאזור שולים במצב של חולשה רבה ותלות בשלטון המרכזי. לפיכך, הקמת מועצות מקומיות תעשייתות ואזוריים חופשיים לייצור באזורי שולים עשויה לתורם למגמה הקיימת של צמיחה כלכלית המוטה כלפי מרכז הארץ וככלפי שולי המרכז המתחרבים; מגמה המתאפיינת בלחצים סותרים ביחס למידת האוטונומיה שננהנה ממנו השלטון המקומי.

פרופורציות המתקנות עיויות בשיטת המיסוי ברשות המקומית גם הן אינן פועלות לטובה של אזורי השולים דווקא, לאחר שרשויות מקומיות במרכז הארץ, שיש בהן ריכוז גבוה של תפקודים עסקיים מבוססים ונכסים ממשתנים הפטורים ביום מס, עושיות להיות המרוויחות העיקריות מתיקון העיויות. למעשה, אף לא אחת מהחולפות המפורטות בלחן 1 משפרת באופן ברור את מצבם של אזורי השולים; הקמת מועצות מקומיות תעשייתות, ביטול מעמד "עיר העולים" ושינויו בסיס הארוננה נראות כחולפות הפחות טובות מבחינותם של אזורי השולים.

מסגרות של שיתוף מוניציפלי ביוזם ובניהול אזורי תעשייה ושל שיתוף בבסיס המס עשוויות לשמר את בסיס המס המקומי באזורה, ולתרום לדפוסי פיתוח רצינליים וליתר שוויוןינוות פנים-אזורית. אולם, מסגרות השיתוף העשוית לשאות אופי שונה במרכז הארץ ובשוליה. במרכז הארץ, הבסיס להסכם השיתוף הוא עסקי. חלוקת הרוחחים מהמיסוי המקומי, הנובעים מפיתוח תעשייה ועסקים חדשים באזורי ביקוש גבוה, כגון בצדדים "אסטרטגיים" בשולים הירוניים-כפריים של המטרופולינים, הינה האינטנס המרכזיל ואלו דווקא ניהול משותף. במצב אופייני מעוניינות רשויות מקומיות עירונית לפתח מרכז תעשייה ותעסוקה על שטח סמוך המצויה בתחוםה של מועצה אזורית. המועצה האזורית מתנגדת להעברת השטח, אבל לישובים החקלאיים קורץ הפוטנציאל להרוויח מהסביר החקלאית, וכן נפתח פתח לניבוש הסכמי פשרה ושיתוף, שמרכיב חלוקת הרוחחים עומד במרקם.

באזרוי שלדים מרוחקים, השיתוף מהוות עיקר כליל לקידום הפיתוח האזורי. הסיכוי שהרשויות המקומיות השותפות יוכו ברווח משמעותי מהמשמעות על המפעלים החדשניים הוא קטן בטוחה הקצר. מכאן, במרכז הארץ פתרון סכטוכים ורכינוליזציה של דפוסי הפיתוח של שימושי קרקע הם התורמה העיקרית שיש לשיתוף, ואילו בשולים המרוחקים קידום הפיתוח הכלכלי האזורי הינו, בפועל, התורמה הראשונה במעלה.

מסקנות והמלצות

סקירה זו מצביעה על שתי מגמות המתחוללות בישראל בשנים האחרונות: האחת מוגבהתה במערכות גדרה של רשותות מקומיות באמצעותם לקידום הפיתוח הכלכלי המקומי, המלווה הן בתחרות חריפה בין הרשותות המקומיות והן בהקמה וולונטרית של מסגרות לשיתוף פעולה מוניציפלי ליוזם ולניהול אזורי תעשייה. המגמה השנייה כוללת העברת של מוקדי פיתוח כלכלי, בעיקר תעשייתי, מהשלטון המקומי למסגרות אוטונומיות למחזקה הנשלטת באופן רופף על ידי הממשלה.

שתי המגמות הקשורות בתמורה האידיאולוגית שהתחוללה בארץ ונתמכות על ידי תפיסות נאו-שמרניות של שוק חופשי. הראונה מדגישה את יתרונות ביוזור הסמכויות לרשותות מקומיות, האמורים להתנהג באופן דומה ככל האפשר לארגונים עסקיים במגזר הפרטי. השניה רואה באוטונומיה ורבה של המגזר העסקי, הcpfן באופן רופף רק לממשלה, דרך לשחרר את הפיתוח הכלכלי-תעשייתי מההשפעות הפוליטיות ומהנטול הכספי הכרוכים בכפיפות לשולטן המקומי.

סקירה זו איננה באה להזות בפסקנות פתרון עדיף לשיכום המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה, אלא לפרש את מגוון ההצלחות ולעמוד על יתרונותיהם ועל חסרונותיהם. הבחירה בין حلופות שונות כרוכה בשיקולים ערכיים ובבחינות בסיטואציות מיוחדות. יתרה מכך, פתרון עדיף עשוי לכלול שילוב של حلופות שונות, ולא העדפה בלבד של חופה אחת. ישומים של פתרונות מגוונים גםאפשר התקדמות זירה בדרך של ניסוי ותעה, ומכל את ההתאמאה לניבעות המשתנות. עם זאת, עלות מהסקירה מספר המלצות בנוגע לאפשרות ולכדיות שבישומים של פתרונות מסוימים בסיטואציות שונות. המלצות אלו מפורטות להלן:

- 1) גיבוש מסגרות של שיתוף בסיס המש עשוי להיות פתרון נאות לביעת השיווך המוניציפלי של מתקנים לאומיים ומפעלים גדולים ועתירי שטח. הפתרון מתאים בראש ואשונה למפעלים ולמתקנים שאינם חלק אינטגרלי מהמרקם של רשות מקומית אחת מסויימת ואין צורכים שירותים מוניציפליים רבים, ואין לשולטן המקומי תפקיד חשוב בקידומם. חשיבות השיווך המוניציפלי של מתקנים אלה הינה בתחום הפיקוח המקומי עליהם, ובעיקר בתחום ההנאות, מהמשמעותיים הנכבדים של מפעלים המפעלים

והמתוקנים. שיתוף בבסיס המש הינו פתרון נאות לסכוסכים מוניציפליים במקרים כאלה. יישומו של הפתרון מחייב חקיקה מתאימה, לאחר שכיוום החוק אינו מאפשר העברת תקboolי מיסים מרשות אחת לשניה ומחייב פעולה בדרכים עיקפות ובלתי יציבות, כגון באמצעות חברה כלכלית.

מנגנון שיתוף בבסיס המש ממתן לחצים להחלטות מיקום לא אופטימליות ולשינויים גלובליים מוניציפליים שאין להם הצדקה מבחינות היעילות והאפקטיביות בניהול השיטה. למנגנון זה עשוייה גם להיות תרומה מסוימת לצמצום פערים בין רשותות מקומיות סמכות. הפתרון מתאים לימוש כלפי מפעלים ומתקנים לאומיים וכן במרכזו תעשייה ותעסוקה בשולים היראוניים-כפריים של המטרופולינים, כאשר דרוש מנגנון לחלוקת המיסים המקומיים ואין עניין רב בניהול משותף דווקא.

נוסחת השיתוף בbasis המש צריכה להיות הוגנת ולא לקפח רשותות מקומיות צומחות לעומת ערים שבasis מס תעשייתי-עסקני נכבד היה קיים בהן עוד לפני הופעתה התכניתית. בנוסף לערים שבמנגנון שיתוף בbasis המש רשותות מקומיות מהוות מערכת אזורית שיש לה יש לכלול אינטראקציית אזורית אזורית משותף קשה יהיה לשכנע את הרשותות, אינטראקציית בסיסי משותף. ללא קיום אינטראקציית אזורית משותף קשה יהיה לשכנע את הרשותות, האמורות יותר על בסיס מס המצוי כולם בשטחן, שהשותפות כדאית בטוחה הארץ גם להן. השימוש יהיה גם פשוט יותר כאשר קיימת באזורי תרבות מסוימת של שיתוף גם בנושאים אחרים. יהיה קושי להפעיל הכלכלה מנגנון שיתוף בbasis המש, כאשר שותפות בו רשויות מקומיות הנלחמות ללא הרף זו בזו ואנן בגיןן כל הדברים ושיתוף פעולה.

(2) שיתוף מוניציפלי ביוזם ובניהול אורי תעשייה, באמצעות הקמת חברות מוניציפליות משותפות, הינו פתרון לשיכום המוניציפלי של מרכז תעשייה ותעסוקה אוריים. השיתוף במקורה זה נועד הן לצורך חלוקת המיסים המקומיים בין הרשותות השותפות והן לצורך ניהול משותף בהתאם לעדי הפיקוח של כל הרשותות המקומיות. כאשר כל מטרתו של השיתוף הינה לחלק את תקboolי המיסוי המקומי, עדין פתרון של שיתוף בbasis המש, אם יוסדר מבחינה חוקית, על הקמת חברות ניהול משותפת.

פתרון השיתוף ביוזם ובניהול אורי תעשייה תורם לרצינוליזציה של החלטות מיקום ועשוי לסייע לריכוז הפיתוח התעשייתי-כלכלי במוקדים גדולים ולבטים פיצול רב לאתרים קטנים ובלתי מתאימים. הפתרון עשוי להגבר במידה מסוימת את השוויונות בין רשותות סמכות, אך הוא שומר עדין על ניצול מושכל של יתרונות התחרות בין רשותות מקומיות על מנת השקעות.

פתרון השיתוף הינו וולונטרי ומתנה בקיום סיטואציה שבה השיתוף כדאי לכל הצדדים. מידת יציבותן של מסגרות השיתוף לאורך זמן, כאשר מתרחשים חילופי שלטון ברשותות השותפות, עדין אינה ברורה. חיזוקן של המסגרות עשוי להסתמך בשני צעדים מרכזיים: ראשית, גיבוש מפורט של עקרונות הסכמי השיתוף. סוגיות, כגון מינוי מנכ"ל, הרכב מועצת

המנחים, אופן מינוי נציגי הרשות המקומית במטה המנהלים וככלים לפירוק השותפות, הין בעלות חשיבות רבה לתפקיד תקון של החברה המנהלת המשותפת לאורך זמן.

שנית, גיבוי ציבורי עקי לחיזוק מסגרות השיתוף. באזורי פיתוח, הגיבוי הציבורי יכול להתבטא בתנאי סיוע עדיפים לתפעול החברה המנהלת בשנותיה הראשונות ולפיתוח התשתיות במקום. חשוב להמחיש לרשויות המקומיות המעורבות את היתרונות הכלומים בשיתוף לכל הרשות השותפות, לעומת הסיכון שיכלון של נסיבות השיתוף, כולל האפשרות שהקמת מועצה מקומית תעשיתית תעלה כחלופה לחברת המשותפת.

בשוליו המטרופולינים יכולת השכנו של השלטון המרכזי היא קטנה יותר. עם זאת, ניתן לשאוף להסכם ובעליים שישדרו שיתוף מוניציפלי במרכזי תעשייה ותעסוקה חדשים גדולים. לאחר שהסיכוי להקמת חברת משותפת לניהול מרכז קיים הוא קלוש, יש לשאוף לגיבוש מסגרת השיתוף עוד בטרם בוצע במקום כל פיתוח. שותפות בין יותר ממשתי רשות מקומיות עשויה להיות עדיפה מבחינה יציבות המערכת ונטרול לחצים שמקורם בתהיפות פוליטיות ברשות המקומיות מסוימת. יש לציין, עם זאת, ששיתוף ביוזום ובניהול מרכזי תעשייה ותעסוקה מחיבב נוכחות לשיתוף מצד הרשות המקומיות. אם נוכנות זו אינה רבה ניתן להסתפק במערכת של שיתוף בסיסי המס, שהזימה יכולה לבוא מהשלטון המרכזי.

(3) מועצות מקומיות תעשייתיות הין פתרון שהסיכון בו גדול מהסבירו. לפיכך, הקמת מועצות תעשייתיות נוספות לשכבים שכבר הוקמו אינה מומלצת בשלב זה. אפשרות הקמתה של חברת מוניציפלית משותפת עדין לא עדיה על הפרק בעת שנחקק החוק שאיפשר את הקמתן של המועצות התעשייתיות. חברת כזו יכולה אולי לענות, בתנאים מסוימים, על הביעות האקולוגיות והפוליטיות שהביאו להקמת שתי המועצות המקומיות התעשייתיות הראשונות. החברה היא גם מוגרת גמישה יותר מהמועצה התעשייתית.

בהקמת מועצות תעשייתיות גלומיים סיכוןים משמעותיים בתחום הפיקוח על איכות הסביבה, וש להן השכבות שליליות על תקציבי הרשות המקומיות הסמכות, שפירושן נטולCBD יותר על תקציב הממשלה. במקרים מסוימים ניתן גם להעלות טענה ערבית בוגע לאי צדק שבאי תשלום מיסים לרשות מקומית שכנה, שמתשתיתה העירונית הנהנים המפעלים באופן עקי. הקמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות מגדילה את פיצול השלטון המקומי, מגמה המנוגדת בתכלית למדייניות הממשלה, ושמה מכשולים בפני יזמות ואינטראסים שאינם קשורים בפיתוח התעשייה בשטחים שהוכרזו כמועצות תעשייתיות. בהיות המועצות המקומיות התעשייתיות גורם ממנה, קיימים גם חששות בנוגע לשיקולים המוניים את הממשלה במינוי ראש המועצה, ובוגע לתפקיד נציגי משרד המשלה, שהם לשון המזונים בכל הנוגע לניגודי אינטרסים בין המפעלים לרשות המקומיות הסמכות.

בקשות חדשות להקמתן של מועצות מקומיות תעשייתיות נובעות בראש וראשונה משאפטם של מפעלי תעשייה להשתחרר מנטל המיסוי המקומי הכבד המוטל עליהם, בשעה שהם אינם נזקקים כמעט לשירותים מוניציפליים. אולם, הקמתן של מועצות מקומיות

תעשייתית, כאשר המניע המרכזי לכך הוא הקטנות נטול המיסוי המקומי, הינה בבחינת מתן מענה לאינטראסים של התעשייה במחירות ייצור מסגרת שיש בה סיכון בתוחמי התקנון, איכות, הסביבה, המינהל והתקציב. ספק אם יש לכך הצדקה, ועדיף לטפל בשירות בהסדרת חילוקי הדעות בנוגע לגובה המיסוי המקומי ולא להקים לשם כך גוף מיוחד.

(4) מתן מעמד אקס-טריטוריאלי למפעלים ולמתקנים לאומניים בעלי השפעה הוא פתרון שהשليلתו בו רובה. אין למשם פתרון זה לגבי מתקנים נוספים ורצוי לשיקח בהדרגה גם את המתקניםקיימים לתוחמי שיפוט של רשותות מקומיות. זאת, במקביל להסדרת סוגית המיסוי המקומי עליהם ומתן מענה לצרכיהם הספרטטיביים.

(5) סיכויי המימוש וההצלחה של יוזמת האזוריים החופשיים לייצור עדין אינם ברורים בשלב זה. בהנחה שאזוריים חופשיים לייצור אכן יקומו, ניתן לטעון שהסיכון המזעיר והסיכון המרבי לככללה האזורית הוא באזורי שלדים מרוחקים ובעיקר בנגב. הסיכון לפגיעה ול"ייבוש" תשתיית כלכלת קיימת ובבסיס מס מקומי מחוץ לאזור החופשי הוא המועט ביותר בנגב. הסיכון, שהאזור החופשי יתפוצס שטח גדול שיש לו שימוש אלטרנטיבי כדי יותר או עשוי להמצא לו שימוש כזה בעתיד הקרוב, הוא נמוך יחסית בנגב. קיימת סבירות גבוהה יחסית שאזור חופשי לייצור בנגב אכן יעדיד במוקד פעילותו משיכת מפעלי תעשייה, ולא יזכה בראש וראשונה לרוחח נדל"ן שמקורם בלחציו פיתוח מסביב לאזור ולאו דווקא באזור עצמו.

לפיכך, מן הרואי להמנע מהקמת אזוריים חופשיים לייצור במרכז הארץ ובאזורים, המצוינים בטוחה שלחציו פיתוח מכון שלשות המטרופולינים עשויים להשפיע עליהם, גם אם הם מסוגים פורמליות כאזורי עדיפות לאומיות. בנוסף לכך, מן הרואי לשמר על הזכות להקצתה מחדש שטחים שלא נצלו夙 פרק זמן סביר, ולהחזירם לתחים שיפוטה של הרשות המקומית, אם נמצא להם יעוד חליפי כדי יותר.

(6) ועדת גבולות הינה מסגרת מתאימה לקבלת החלטות על עיריות שינוי גבולות מוניציפליים. יש להפיק לקחים ממעורבותו התוכופה של בג"ץ היליך, על מנת להבטיח התייחסות אחת, מקצועית ונקייה מפנהיות ככל האפשר של ועדת הגבולות, שוגם תספר את סיכויי המימוש של המלצות. הצד הביעוני יותר של המערבות המשפטית הגוברת בסכוסכי גבולות מוניציפליים, הינו התייחסות היליך, הואריל והצדדים המעורבים נשבעים על ייעוץ מקצועי-תכנוני ומשפטני. מן הרואי לשאוף לאיזון בין הצורך בדין מקצועי ענייני וחסר פניות בסוגיות לבין גישה מופרزة לעימותים משפטיים יקרים על חשבון הקופה הציבורית.

סכוסכי הגבולות שנדונו לאחרונהאפשרים להציג על כמה כללים סבירים בקבלת החלטות על העברת שטח מרשות לרשות: (א) רצוי לקבל החלטות בנוגע לשיזוף המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה במקביל לייזום ולתוכנונים ובטרום הוחל בפתרונות. (ב) קיימת הצדקה בסיסית להעברת שטח לפיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה לרשות מקומית עירונית ממוצעות אזוריות המקייפות אותה. אולם, יש צורך להביא בחשבון את המשמעות

התקציבית שיש לצעד זה כלפי המועצה האזורית. רשות מקומית המוותרת על שטח זכאית לפיצויי בדמות שותפות בתקבולי הפיתוח ואולי אף במיסוי השוטף. בסוף לכך, במידה שלמעצתה האזורית יש תוכניות פיתוח מגובשות למימוש בטוחה הכספי, שאין להן שטח חליפי בתחום המועצה, הרי שמתחזקת תביעתה לשותפות מלאה בפיתוח ובפירוטיו או להשראת השטח בתחוםה. שיקולי הייעולות, האפקטיביות, השוויוניות ומעורבות הציבור, שפורטו בלוח 1, אמורים להנחות את ועדת הגבולות בהמלצתה. (ג) אין להעיר אזרחי תעשייה ושטחים נרחבים לפיתוח תעשייה ותעסוקה לרשות מקומות קטנות שבköshi יש הצדקה לקיומן. הפתرون לביסוסן התקציבי של הרשויות הקטנות אייננו בפיתוח נרחב של שימושי קרקע עסקיים, שיבוא על חשבון רשותות גדולות ומרובות יותר בצרכים. (ד) העברת אזרחי תעשייה וمتankim קיימים איננה רצואה, אלא כאשר יש לה טעמים תכנוניים חזקים מאד, ותוך מתן פיצוי מוגאים לרשות שמננה נלקח השטח.

(7) מעמד "עיר העולים" לצורך גביית מיסים מקומיים ממתankim ממשתיים הינו עיון מרכזיז במערכות המיסוי המקומי. האפליה הכלומת בו בין רשות לרשות אינה כודקת ומביאה להחלטים למיניפולציות במפתח השלטון המקומי. יש להפעיל את החוק המחייב את הממשלה לשלם מיסים מקומיים בכל מקום. אם המשמעויות התקציביות של החוק הן מעבר ליכולת או לנכונות הממשלה לעמוד בהן, יש לטפל בסוגיות גובה המיסים שניתן לגבות ממתankim שונים, אך לא להשאיר את המצב הקיים לאורך זמן.

(8) הקמת דרג שני של שלטון מקומי שעשויה לפטור או לפחות למעט חלק מהבעיות שתוארו בסירה זו ולבטל את הצורך בחילק מהמנגנוןים המוצעים. אולם, הסיכויים למימושה של רפורמה כזו בעתיד הקרוב הם נמוכים, ולא נראה שיש למקד את המאמץ בכוון זה בשנים הקרובות. רצוי מיזוג של רשותות מקומיות קטנות, המנותות מאות או אלפי בודדים של תושבים, עם רשותות מקומיות עירוניות יותר או עם מועצות אזוריות המתארכות מחדש.

(9) מן הראו לטפל ישירות בעיות ההגנות בימי המוקומי ולא לפנות למתרונות עקיפים, בעיקר כאליה המוצעים על ידי חברות ורשותות כלכליות רבות השפעה, המבקשות להתנקת מהשלטון המקומי. תיכון עיונותם בשיטת המיסוי ברשותות המקומיות יקטין את עצמת החלטים לשינויי גבולות שאין מאחוריהם ולא כלום פרט לשיקולי מיסוי. הפתرون הוגן אמרה להכיר מחד בתפקידה של ארונות העסקים כמרכיב חשוב ולגייטימי במימון הרשותות המקומיות. הפתرون גם אמר למןעו, מידך, "עובד" בלתי סביר ושרירותי של המפעלים והמתankim, באמצעות שיעורי מיסוי שאינם מתחשבים ביכולת שלהם.

מימוש העקרונות שפורטו לעיל יתרום לרצionariozie של מערך השלטון המקומי ושל דפוסי הפיתוח, בפרט בשולים העירוניים-כפריים של המטרופולינים, שם הסיכון לפיצול ולהחizi פיתוח לא מתואמים הינו הקרייטי ביותר. ניתן לראות בטיפול בסוגיות השיקוך המוניציפלי של מרכזי תעשייה ותעסוקה שבמסגרת מאץ כולל לההתאמת ארגון השלטון המקומי לתנאים ולצריכים בשנות התשעים.

רשימת מקורות

- abenimlek, mi, sofer, ai and hof, mi (1994) mikom azor tushia binyuironi bengav ha'zafoni-marevi, **אפקים בגאוגרפיה** 39: 59-77.
- ai.bi.si. (1991) **תכנית אב לתשתיות תעשייתית באזורי פיתוח**, dz"ch mesac, mogash le'merad ha'tushia ve ha'mashar ve la'agaf ha'tekazibim b'merad ha'ozar.
- aladar, mi (1991) la'kraat esher shel zemacha k'lalit: ha'kemat azori yizkor chofshim li'izio, rabezon **כלכללה**, m"b (149): 382-395.
- aplbom, li ve bnyin, ti (1992) dafusi ha'mu'orbot shel ha'mou'ot ha'azoriyot be'pitova k'lalit la'or ma'afiniahn ha'chaveratiim-k'lalitiim, urir ve azor: 22: 20-32.
- bennatti, gi (1994) **פארק התעשייה צ.ח.ר 1.1.91-1.7.94 בבעלויות צפת, חצור, ראש פינה, שנתיים וחצי של תעשייה והשגים, תיעוד תהליכי הקמה וסיכום בגיןים**.
- ben shtrit, gi ve zimanski, di (1993) **נטול והוגנות הארנונה הכללית על מפעלי תעשייה בישראל, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.**
- gonon, ui ve chamaisy, ri (1992) **מרכז פיתוח חבליים משותפים לשובים יהודים וערבים בישראל, ירושלים: מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות**.
- gronot, di (1994) **gilgalo shel chok: mahatzut chok reshiyot atarim tushiyatiim ha'tashm'yo-1986 ועד לחוק letikun fukodat ha'mou'ot ha'makomiot ha'tashm'yo-1988**, **אפקים בגאוגרפיה** 39: 79-81.
- ha'ouda ha'mamlactit le'univini ha'shelton ha'makomi (1981) **השלטון המקומי בישראל - דוח (דוח נובר), ירושלים**.
- ronski, ai (1994) **masmek umda moga什 matum uriyit tirat-carmel bnosha: gbulot haifa, tirat-carmel ve mo'azza azoriyah hor ha'carmel, haifa: הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, המרכז לחקר העיר והאזור.**
- madinat israel (1983) **דו"ח הוועדה לבדיקת מעמדו המוניציפאלי של שטח הזכרון לבתי הזיקוק לנפט במחוז חיפה, חיפה**.
- marterns-hopman yu'atzim lenihol (1983) **ha'kemat mo'azza chbelit - moshevot ha'sharon, dz"ch mesac, ho'gash le'merad hanafim, ha'minala ha'shelton makomi, yerushalim**.
- merard hanafim (1989) **hatsa la'tcנית אסטרטגיית le'merad hanafim le'shaniot 1989-1992, yerushalim**.
- merard hanafim (1991) **ha'tcנית האסטרטגיית של merad hanafim le'shaniot 1991-1996, yerushalim**.
- rozin, ui (1991) **iyoma makomiyat camnof la'zemacha iryonim: megamot ba'hatpatchot me'urach ha'urim b'mishor ha'hor ha'zorumi shel yisrael, yerushalim: ha'oniviversita ha'ivrit, ha'mc'on li'limodim ui'ronimim**.

רוזין, ע' (1994) **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות.

רוזין, ע' וחוון, אי' (1994) השיקום המוניציפלי של אזור תעשייה במרחב החקלאי ובשוליו המרחב העירוני, **אפקטים בגאוגרפיה** 39: 31-46.

רוזין, ע' וחוון, שי' (1992) התוויות נבולות בין מועצות אזוריות לעיריות פיתוח - עקרונות ולקחים מן הקונפליקט סביב המפעלים האזרוריים בנגב, **עיר ואזור** 22, עמ' 72-89.

רוזין, ע', חסון, שי' וחוון, אי' (עומד להופיע) מאבקים על גבולות מוניציפליים: מועצות אזוריות והמרחב העירוני, **עיר ואזור** 23.

שורץ, מי', אפלבום, לי', קידר, פ' ובניין, ת' (1994) **המועצות האזוריות בעידן של תמורות, האתגר של תכנון הפיתוח, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח**.

Barlow, I.M. (1991) **Metropolitan Government**. London: Routledge.

Bennett, R. (ed.) (1989) **Territory and Administration in Europe**. London: Printer.

Campbell, M. (ed.) (1990) **Local Economic Policy**. London: Cassell.

Feldman, L.D. (1982) Tribunals, politics and the public interest: the Edmonton annexation case - a response, **Canadian Public Policy** 8: 367-371.

Gunlicks, A.B. (ed.) (1981) **Local Government Reform and Reorganization, an International Perspective**, Port Washington, NY: Kennikat Press.

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

Martin, J.A. (1993) In fits and starts: the Twin Cities metropolitan framework, in: Rothblatt, D.N. and Sancton, A. (eds.) **Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives**, pp. 205-243. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.

Millward, H. and Dickey, S. (1994) Industrial decentralization and the planned industrial park: a case study of metropolitan Halifax, in: Frisken, F. (ed.) **the Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective**, pp. 751-776. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.

Nunn, S. and Rosentraub, M.S. (1993) Frontiers and development in urban areas. Indianapolis: Indiana University. Center for Urban Policy and the Environment.

Parkinson, M. and Evans, R. (1990) Urban development corporations, in: Campbell, M. (ed.) **Local Economic Policy**, pp. 65-84. London: Cassell.

Parks, R.B. and Oakerson, R.J. (1989) St. Louis: The ACIR Study, **Intergovernmental Perspective** 15: 9-11.

- Peretz, A. (1992) We, too, need the courage to change, in: Free export processing zones up for debate: economic sense vs. social cost, **The Jerusalem Post**, November 13, p. 12A.
- Plunkett, T.J. and Lightbody, J. (1982) Tribunals, politics and the public interest: the Edmonton annexation case, **Canadian Public Policy** 8: 207-221.
- Razin, E. and Hazan, A. (1993) Industrial development and spatial reorganization of local government - implications for Israel's peripheral/frontier regions, Paper presented at an International Conference on Regional Development: The Challenge of the Frontier, The Dead Sea, December.
- Rowat, D.C. (ed.) (1980) **International Handbook on Local Government Reorganization**, Westport, CT: Greenwood Press.
- Salita, D.C. and Juanico, M.B. (1983) Export processing zones: new catalysts for economic development, in: Hamilton, F.E.I. and Linge, G.J.R. (eds.) **Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment**, Vol. 3 **Regional Economies and Industrial Systems**, pp. 441-461. Chichester: Wiley.
- Sancton, A. (1991) **Local Government Reorganization in Canada Since 1975**, Toronto: ICURR Press.
- Sancton, A. (1992) Canada as a highly urbanized nation: implications for government, **Canadian Public Administration** 35: 281-298.
- Smith, P.J. (1982) Municipal conflicts over territory and the effectiveness of the regional planning system in the Edmonton metropolitan area, in: **Kulturgeographische Prozessforschung in Kanada**, pp. 207-223. Bamberg: Bamberger Geographische Schriften.
- Tamari, M. (1992) Just bad economics and worse morality, in: Free export processing zones up for debate: economic sense vs. social cost, **The Jerusalem Post**, November 13, p. 12A.
- Thomas, T.E. (1993) Edmonton: planning in the metropolitan region, in: Rothblatt, D.N. and Sancton, A. (eds.) **Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives**, pp. 245-281. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.

районов, שנערכו באביב 1994: מר צבי אנגל - סגן מנהל המימון, משרד התעשייה והמסחר; מר גרון בונשטי - מנכ"ל צ.ח.ר.; מר ייחיאל בנוטוב - יו"ץ השר לאזרחי פיתוח, משרד התעשייה והמסחר; מר גבי גולן - מינהל התקנון, משרד הפנים; ד"ר ראסם חמאיסי - מכון פלורסהיימר; מר יואל סייגל - אנווש, מערכות פרויקטיבים וניהול; עוזי אביה פורתן - הלשכה המשפטית, משרד הפנים; ד"ר לאה שמי-שנאן, גיונית ישראל.

**شرطוט האיור - גבי ענת אלטמן מהמעבדה לכרטוגרפיה במחלקה לגאוגרפיה
באוניברסיטה העברית בירושלים.**