

# ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס

מארק רוזנטראוב וערן רזין

מכון גוטמן למחקר ולמדיניות  
מכון גוטמן למחקר ולמדיניות

**The Floersheimer Institute for Policy Studies**

**Metropolitan Governance and Development:  
Lessons from Indianapolis**

**Mark S. Rosentraub and Eran Razin**

עריכה לשונית: די"ר שלום אילתי  
עורכת אחראית: שונמית קרין  
הכנה לדפוס: סילבינה פרוינד  
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחברים בלבד

© 1998, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ  
רח' דיסקין 9א, ירושלים 96440 טל 02-5666243 פקס: 02-5666252  
e-mail: floerins@internet-zahav.net

ISSN 0792-6251

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

ממשל מטרופוליני ופיתוח:  
לקחים מאינדיאנפוליס

מארק רוזנטראוב וערן רזין

ירושלים, יוני 1998

## על המחברים

פרופ' **מארק רוזנטראוב** - הוא משנה לדיקן בית הספר לענייני ציבור וסביבה באוניברסיטת אינדיאנה וראש המרכז למדיניות עירונית וסביבתית בבית ספר זה.

פרופ' **ערן רזין** - הוא חוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ופרופסור חבר במחלקה לאוגרפיה באוניברסיטה העברית.

## על המחקר

סקירה זו עוסקת בקשר שבין ארגון מערכת השלטון המקומי במטרופולין לבין הפיתוח המקומי. הסקירה מציגה את הדוגמה הייחודית של שלטון מטרופוליני באינדיאנפוליס ודנה בכדאיות הקמתן של רשויות מטרופוליניות דומות בישראל. המלצות הסקירה מדגישות את תרומתן האפשרית של רפורמות כאלו לתחרותיות של מטרופולין באר שבע ולמרחב ירושלים על מאפייניו ובעיותיו הייחודיות.

## על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קון פלורסהיימר**, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכז במחקרים העוסקים בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

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

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

1. ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשוק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
12. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפורז: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל!?, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1997
16. אריה הכט, שידוך מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
17. אבי חפץ ושותי, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בבץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים, 1997
20. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
21. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?!, 1997
23. דויד גיאנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. יגאל צירני, השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מרחביים, 1997
25. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
26. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
27. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדונזיה, 1998

## תוכן עניינים

7	תקציר
9	מבוא
11	<b>1 ארגון השלטון המקומי והפיתוח המקומי</b>
11	חמישה ממדים של מערכות שלטון מקומי
14	ארגון טריטוריאלי ופיתוח מקומי
18	ביזור פיסקלי ופיתוח מקומי
20	<b>2 כלים לפיתוח כלכלי מקומי בארצות הברית</b>
20	הטבות מס (tax abatements)
21	מימון באמצעות גידול במס (tax increment financing)
24	אזורי יזמות (enterprise zones)
25	<b>3 עיריית גג במטרופולין אינדיאנפוליס</b>
25	הקמת עיריית הגג
27	תוצאות הקמתה של עיריית הגג
31	<b>4 מדיניות פיתוח והיתרונות התחרותיים של מטרופולין אינדיאנפוליס</b>
	<b>5 הצורך בהתאמת מבנה השלטון המקומי באינדיאנפוליס לצורכי הפיתוח הכלכלי</b>
35	הבעיה
35	תחרות בתנאים לא שווים : אבדן הכנסות כתוצאה מתמריצים ופטורי מס
36	
40	<b>6 שיתוף בבסיס המס המקומי</b>
40	שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות
41	עקרונות לגיבוש מנגנון לשיתוף בבסיס המס המקומי
42	חלופות לשיתוף בבסיס המס המקומי והתכנית העדיפה לאינדיאנפוליס
45	<b>7 לקחים לישראל: שלטון מטרופוליני ושיתוף פעולה</b>
	עריכת שינויים במפת הרשויות המקומיות ובמימון : רשות מטרופולינית ומנגנון לשיתוף
45	בבסיס המס
48	גיבוש אסטרטגיות פיתוח ברמה המקומית
50	היישום
53	מקורות

# תקציר

קידום מסגרות של ממשל מטרופוליני זוכה להתעניינות מחדשת לקראת סוף המאה העשרים, במידה רבה כתוצאה מהתחזקות התחרות הגלובלית בין ערים ואזורים על משיכת השקעות כלכליות.

מטרופולין אינדיאנפוליס היא אחת הבודדות בארצות הברית שהצליחו להקים מסגרת של שלטון מטרופוליני; זאת באמצעות פשרות, כמו אי הכללת אזורי המיסוי המקומיים ואזורי בתי הספר המקומיים בעיריית הגג. משמעותן של פשרות אלו הייתה ויתור על יעד של צמצום פערים. אך לעיריית הגג היו הישגים בולטים בקידום הפיתוח הכלכלי בזכות יתרונותיה במימון הפיתוח, ברמת הניהול, ביציבות הפוליטית המקומית ובבניית הדימוי המקומי.

הערכת התכנית לפיתוח כלכלי מקומי שהפעילה אינדיאנפוליס הראתה, כי על העירייה היה לשים את הדגש על יתרונות תחרותיים של המטרופולין ולמעט בתמריצים שמועדים ליצור יתרונות יחסיים, שהם קצרי-טווח במהותם. ההשקעה הציבורית גם צריכה להתמקד בתחומים כמו הכשרת עובדים, קרקע, תשתיות ודאגה לאיכות החיים, ולא במתן תמריצים ישירים גבוהים לחברות העסקיות עצמן.

הפיצול המוניציפלי הרב שנותר בתוך תחום עיריית הגג מכביד על השגת יעדי הפיתוח הכלכלי המקומי, מכיוון שאינו מאפשר תחרות הוגנת בקרב הרשויות המקומיות במטרופולין, ובפרט מותיר את העיר המרכזית במצב של חולשה תקציבית. פיצול מוניציפלי וביזור תקציבי מדרבנים תחרות פנים-אזורית על שימושי קרקע המניבים מסים מקומיים גבוהים - תחרות שבצדה דרבון למתן שירותים משופרים, אך גם לחצים לפיתוח בלתי רציונלי של שימושי קרקע, גידול בפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות, ובזבוז משאבים שיכולים היו להיות מנוצלים לפיתוח היתרונות התחרותיים של האזור כולו.

לפיכך הוצע להנהיג באינדיאנפוליס מנגנון לשיתוף בבסיס המס המקומי, שיכלול הטלת מס קנייה אזורי. ההכנסות המשותפות יוקצו לשלוש מטרות: פיתוח התשתיות והכלכלה האזורית, מתן פיצוי לרשויות מקומיות על נטל אבדן מסים מקומיים כתוצאה ממתן פטורים והטבות, וסיוע לרשויות הנושאות בנטל כבד של הוצאות רווחה לאוכלוסיות חלשות.

שלטון מקומי מופצל, שהמציאות הפוליטית והאידיאולוגית לא איפשרה בדרך כלל ליישם בו רפורמות רחבות, הוא מאפיין משותף לארצות הברית ולישראל. ניתן להפיק לפיכך לקחים מהקמת העירייה המטרופולינית באינדיאנפוליס. לגבי האפשרות ליישם רפורמות דומות בישראל.

הקמת רשויות מטרופוליניות או אזוריות, שאינן פוגעות במידה משמעותית באוטונומיה המקומית בתחומי מיסוי, חינוך ושירותים מוניציפליים שונים, אלא מתמקדות בתחומי פיתוח כלכלי, תכנון, תשתיות ואיכות הסביבה, עשויה להיות בת ביצוע יותר מאשר איחוד רשויות או הקמת עירייה מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות.

ריכוז סמכויות בתחום תכנון שימושי קרקע, ללא ריכוז מקביל של סמכויות המיסוי המקומי, יחייב הקמת מנגנון משלים של שיתוף בבסיס המס המקומי, שיכלול שימושי קרקע שלא למגורים שיפתחו לאחר מועד קבלת ההחלטה על הקמת הרשות האזורית. למנגנון זה תהיה גם תרומה הדרגתית לצמצום פערים תקציביים בקרב הרשויות המקומיות.

הקמת רשויות מטרופוליניות או אזוריות עשויה לדרבן אסטרטגיות לפיתוח כלכלי מקומי, המונעות יותר על ידי שיקולי צמיחה כלכלית ופחות על ידי שיקולי תחרות פנים-אזורית על בסיס מס. הקמת רשויות כאלו תאפשר לרכז משאבים לפיתוח האזורי, ותקנה עצמה רבה יותר לדרג המקומי במימון הפיתוח. מימון שמשלב השקעות פרטיות וציבוריות, גיבוש מכשירי מימון חדשים כמו איגרות חוב מוניציפליות, ומימון השקעות בתשתית באמצעות תרומותן העתידית לפיתוח שיוכל להגדלת בסיס המס המקומי (בדומה למנגנון TIF האמריקאי), הן אפשרויות שמימושן יהיה ריאלי יותר במסגרות אזוריות גדולות.

על אסטרטגיות הפיתוח המקומיות לעסוק בשיפור האטרקטיביות של האזור להשקעות בתחומים כמו רמת התשתיות, זמינות קרקע, הכשרה מקצועית וטיפול איכות החיים. יש להימנע במידת האפשר ממתן תמריצים ישירים לחברות עסקיות, ולמקד את הקצאת המשאבים בפיתוח תחומים שבהם האזור נהנה מיתרונות תחרותיים.

רפורמה כזו עשויה לתרום במיוחד לתחרותיות של האזורים העירוניים שמחוץ למרכז הארץ, כמו מטרופולין באר שבע. באזור תל אביב והמרכז מרכיב התיאום והפיתוח הרציונלי של הקרקע הוא העיקרי כיום. רפורמה מסוג זה עשויה להיות פתרון מתאים גם למרחב המטרופוליני של ירושלים, על מאפייניו הפוליטיים והחברתיים הייחודיים. הקמת רשות מטרופולינית לאזור ירושלים תאפשר לרכז מאמץ בתחום הפיתוח לטובת המטרופולין כולו, ללא פגיעה משמעותית בדמוקרטיה המקומית, ובמיוחד תביא לצמצום פוטנציאל החיכוכים בין קבוצות האוכלוסייה השונות החיות במרחב המטרופוליני.



הגלובליזציה של הכלכלה והקושי הגובר של ממשלות לאומיות להשפיע על מגמות כלכליות, בפרט ברמה האזורית, מעמיד בפני ערים ואזורים מטרופוליניים אתגרים חדשים בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי. על הערים והאזורים לנקוט באסטרטגיות פיתוח המסתמכות על יתרונות שהם יכולים להציע בשווקים לאומיים ובינלאומיים. יתרונות כאלה עשויים לכלול מקבצי תעשיות ופעילות כלכלית שלאזור יש בהם יתרונות להתקבצות כמו ריכוז קבלי משנה ולקוחות, תשתית מתאימה, כוח אדם מתמחה או זרימות אינפורמציה; תפקודים שהאזור נהנה בהם מיתרונות מיקום מיוחדים כמו נגישות תחבורתית או פוטנציאל תיירותי; מיומנויות של כוח העבודה המקומי; או יתרונות שמקורם במאפייני הקהילה והסביבה המקומית, כלומר איכות החיים שהאזור מציע. נוסף על ההשקעות בשיפור התשתית, בשיפור המיומנויות של כוח העבודה ובשיפור איכות החיים, מתחרים ערים ואזורים על משיכת השקעות באמצעות מתן תמריצים למשקיעים כמו הטבות מס, ובאמצעות מאמצי שיווק וקידום הדימוי המקומי.

קידום אסטרטגיות פיתוח מקומיות מחייב התארגנות מתאימה ברמה המקומית. מקומו של השלטון המקומי ב"קואליציות צמיחה", הפועלות לקידום הכלכלה המקומית, משתנה ממדינה למדינה בהשוואה לגורמים אחרים כמו השלטון המרכזי וארגונים המסונפים לו, המגזר הפרטי, וארגונים ללא כוונת רווח. עם זאת, ככלל, לשלטון המקומי עשוי להיות תפקיד מפתח בקידום הפיתוח המקומי, ולפיכך לארגון השלטון המקומי השפעה רבה על הדרך בה מתנהגים ערים ואזורים בתחום הפיתוח.

הסקירה הנוכחית עוסקת, באמצעות הדוגמה של מטרופולין אינדיאנפוליס, בקשר שבין ארגון השלטון המקומי לאסטרטגיות פיתוח מקומי ולמעמדו התחרותי של אזור מטרופוליני. לסקירה שלוש מטרות: ראשית, להציג בקווים כלליים קשרים צפויים בין ארגון מערכת השלטון המקומי במטרופולין לבין אסטרטגיות פיתוח מקומי; שנית, לדון בדוגמה הייחודית של שלטון מטרופוליני באינדיאנפוליס על מעלותיה, חסרונותיה והשפעתה על הפיתוח המקומי; ושלישית, להדגיש את השלכות הניסיון באינדיאנפוליס על עיצוב המדיניות בישראל בתחומי השלטון המקומי והפיתוח המקומי.

הסקירה פותחת בדיון כללי בממדים לארגון השלטון המקומי, בקשר שבין ארגון השלטון המקומי לאסטרטגיות לפיתוח כלכלי מקומי, ובכלים עיקריים בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי בארצות הברית. לאחר מכן מוצג המבנה הייחודי של השלטון המקומי במטרופולין אינדיאנפוליס, מדונים היתרונות התחרותיים של מטרופולין זו והדרך בה מתמודד האזור המטרופוליני על משיכת השקעות ועל קידום הפיתוח המקומי. בהמשך מדונה בעיית אי

התאמת מבנה השלטון המקומי באינדיאנפוליס לצורכי הפיתוח הכלכלי המקומי, ומוצגת הצעה להנהיג מסגרת לשיתוף בבסיס המס המקומי במטרופולין, כאמצעי להתמודדות עם מגבלות הפיצול המוניציפלי, ליצירת בסיס שוויוני והוגן יותר לפעולת הרשויות המקומיות ולתחרות ביניהן, ולתיאום הפיתוח הפיזי והכלכלי לתועלת האזור כולו.

הסקירה מסיימת בהצגת לקחים מהניסיון האמריקאי למערכת השלטון המקומי בישראל. הדיון בלקחים מתמקד בנושאים הבאים:

1. הבדלים בין מערכת השלטון המקומי בישראל לזו שבארצות הברית;
2. הקמת רשויות מטרופוליניות והפעלת מנגנונים לשיתוף בבסיס המס המקומי בישראל, לאור הניסיון האמריקאי;
3. תמריצים למשיכת השקעות ותרומת השינויים המוצעים בארגון השלטון המקומי לקידום הפיתוח;
4. פוטנציאל היישום באזורים מטרופוליניים בישראל.

# 1 ארגון השלטון המקומי והפיתוח המקומי

## חמישה ממדים של מערכות שלטון מקומי

ניתן לאפיין מערכת שלטון מקומי באמצעות חמישה ממדים עיקריים (רזין, 1994; 1997; Razin, 1996; Keating, 1995; Martins, 1995; Terhorst and van de Ven, 1997):

### 1. הממד הטריטוריאלי (מפת הרשויות המקומיות)

ממד זה מבחין בין מערכות המאופיינות בפיצול מוניציפלי רב ובמספר רב של רשויות מקומיות קטנות מאד, לבין מערכות המאופיינות ברשויות מקומיות גדולות. גבולותיהן של רשויות מקומיות במערכות מהסוג הראשון משקפים בעיקר סיטואציות פוליטיות-מרחביות מתקופות עבר, בעוד שבמערכות מהסוג השני משקפים הגבולות במידה רבה יותר שיקולים רציונליים של ניהול ותכנון המרחב. מערכות זו-דרגיות, הכוללות רשויות אזוריות או מטרופוליניות גדולות (עיריות גג), הן מערכת טריטוריאלית נוספת. זו עשויה להתאים יותר למודל הרשויות הגדולות - במידה והרשויות המטרופוליניות או האזוריות נהנות מסמכויות רחבות, או למודל המפוצל - במידה והדרג העליון הוא חלש, או העשויה להיות מעין פשרה בין פיצול מוניציפלי לאיחודים רחבי היקף.

### 2. ממד הביזור התפקודי (עצמה ומורכבות ארגונית של הרשויות המקומיות)

ממד זה מתייחס למגוון התפקודים שהשלטון המקומי ממלא, ומבחין בין מערכות שבהן אחראי השלטון המקומי למגוון רחב של שירותים ותשתיות למערכות שבהן מרב התפקודים מבוצעים על ידי השלטון המרכזי, זרעותיו האזוריות, או חברות פרטיות שבפיקוח רשויות שלטון מרכזי.

### 3. ממד האוטונומיה הפוליטית

ממד זה מתייחס לעצמתו הפוליטית של השלטון המקומי בהשוואה לדרגי שלטון גבוהים יותר. עצמה זו עשויה לבוא לידי ביטוי במידת האוטונומיה המוענקת לרשויות המקומיות בביצוע תפקידיהן (Pickvance, 1997), ובעצמה הפוליטית שיש לראשי רשויות מקומיות במערכת הפוליטית הארצית. סביר שיהיה מיתאם בין ממד זה לממד הביזור התפקודי, מכיוון שאחריות

על מגוון רחב של תפקודים עשויה להעניק עצמה פוליטית. אולם יש מערכות שהן מבוזרות למדי בכל הנוגע להיקף התפקודים שהשלטון המקומי מבצע, אך כפופות לבקרה הדוקה של השלטון המרכזי ומאופיינות בכוח פוליטי מוגבל של ראשי הרשויות המקומיות.

#### 4. ממד המימון

ממד זה מבחין בין מערכות שלטון מקומי שונות לפי מידת הביזור הפיסקלי המאפיינת אותם, דהיינו לפי המידה בה מממנות הרשויות המקומיות את הוצאותיהן מהכנסותיהן העצמיות ולא באמצעות מענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר. ביזור פיסקלי משמעותי מותנה כמובן גם בהיקפן של הוצאות הרשויות המקומיות ובמשקלן של הוצאות אלו בכלל ההוצאה הציבורית. מערכות שלטון מקומי שהיקפן פעילותן מצומצם ביותר אינן יכולות להיחשב כמבוזרות פיסקלית, גם אם הרשויות המקומיות במערכות אלו אינן נהנות ממענקים מדרגי השלטון הגבוהים יותר.

#### 5. ממד הדמוקרטיה המקומית

ממד זה מתייחס לשאלות כגון: עד כמה אוניברסלית זכות הבחירה? עד כמה מעורבות מפלגות לאומיות בפוליטיקה המקומית? עד כמה ישיר הקשר בין הבוחרים לבחריהם? הדבר תלוי בין היתר בהגדרת גבולות מוניציפליים, בשיטת הבחירות ובהגדרת אזורי בחירה בתוך הרשות המקומית, במידה והבחירות הן אזוריות ולא יחסיות.

חמשת הממדים שתוארו לעיל, ובפרט היקף הסמכויות ומידת האוטונומיה הפוליטית והתקציבית שיש לשלטון המקומי, מסייעים בהגדרת ארבעה מודלים קיצוניים טיפוסיים של שלטון מקומי:

(א) **מודל מדינת הרווחה המערבית:** במודל זה יש לשלטון המקומי משקל נכבד בסך כל ההוצאה הציבורית. השלטון המקומי אחראי על מתן קשת רחבה של שירותי רווחה, אך האוטונומיה שיש לו יכולה להיות מוגבלת, ופעולותיו ממומנות בעיקר על ידי השלטון המרכזי (Pickvance, 1997). מערכת השלטון המקומי בהולנד היא דוגמה מובהקת למודל זה (Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1990; Terhorst and van de Ven, 1997). מערכות שלטון מקומי בסקנדינביה הן דוגמה נוספת, אך שם נהנה השלטון המקומי מאוטונומיה כספית ניכרת (שפט וכהן, 1977). במודל מדינת הרווחה, שבו משמשות הרשויות המקומיות כזרוע שלטונית מרכזית לאספקה יעילה של שירותי רווחה, ההסתברות לעריכת רפורמות של איחוד רשויות היא גבוהה. אכן התקופה בה רווחו רפורמות מוניציפליות, שהתבטאו בהקמת עיריות מטורופוליניות, חפפה את השנים בהן פותחו וחוזקו מענני מדינת הרווחה במדינות המערב (רזין, 1994; Razin, 1996).

(ב) **מודל הממשל העצמי האמריקאי:** תפקידי הרשויות המקומיות במודל זה יכולים להיות מצומצמים יותר מאשר במודל מדינת הרווחה, אך הרשויות המקומיות נהנות מאוטונומיה פוליטית ותקציבית משמעותית. במודל האמריקאי רשויות מקומיות חדשות מתאגדות (incorporate) ביוזמה מקומית ואינן מוקמות על ידי השלטון המרכזי. מלבד זאת, תקצוב הרשויות המקומיות מתבסס במידה בלתי מבוטלת על גובה הכנסותיהן, ופחות על

ההוצאות הנדרשות לאספקת סל שירותים נתון. מצב זה מדרבן את היוזמה המקומית, כאשר צורכי מימון שירותים ופיתוח מגבירים את התחרות על שימושי קרקע כדאיים מבחינת המיסוי המקומי. מודל זה מאופיין בפיצול מוניציפלי, ובדמוקרטיה מקומית מפותחת.

(ג) **מודל ריכוזי המאפיין מדינות מתפתחות:** רוב הסמכויות במודל זה, כולל אספקת שירותים מקומיים, תשתיות ופיתוח מקומי, הן בידי רשויות השלטון המרכזי ושלוחותיהן האזוריות. הרשויות המקומיות הן חלשות, תפקידיהן מעטים ולעתים הן אף גופים ממונים ולא נבחרים. גודל הרשויות המקומיות הוא פחות רלוונטי למערכת זו. רשויות מקומיות שהן גופים ממונים, המספקים שירותים שונים מטעם השלטון המרכזי, יכולות להיות גדולות יחסית. בשלטון מקומי דמוקרטי צפוי להתקיים פיצול מוניציפלי, אשר מונע ממנו להפוך לבסיס כוח המתחרה בשלטון המרכזי. שיקול היתרונות לגודל הוא בעל חשיבות מעטה כאשר לשלטון המקומי סמכויות מוגבלות בלבד.

(ד) **מודל מבוזר במדינות מתפתחות:** במודל זה מועברים תפקודים שונים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי אשר עובר גם תהליך דמוקרטיזציה. ביזור הסמכויות אמור להיות מלווה בביזור תקציבי, המתבטא ביצירת בסיס מס חדשים לשלטון המקומי. ביזור יזום מלמעלה, המופעל בהשראת גורמים כמו הבנק העולמי, עשוי להיות כרוך בהקמת רשויות מקומיות גדולות הנהנות מיתרונות לגודל, אך ביזור המלווה תהליך דמוקרטיזציה רחב, כגון במזרח אירופה, עשוי להיות מלווה דווקא בחזרה למסגרות היסטוריות מפוצלות.

לחמשת הממדים שהוגדרו לעיל, המאפיינים מערכות שלטון מקומי, משקל רב בעיצוב אסטרטגיות פיתוח מקומיות. כך לדוגמה מערכת שלטון מקומי דמוקרטית, מפוצלת, המאופיינת בביזור פוליטי ופיסקלי - דוגמת מודל הממשל העצמי האמריקאי - עשויה לדרבן אסטרטגיות פיתוח מקומיות. במקוד אסטרטגיות כאלה תחרות על שימושי קרקע עסקיים התורמים לבסיס המס המקומי, והן מאופיינות בלחצים ניכרים לפיתוח מפוזר (urban sprawl), המונע על ידי שיקולי בסיס מס וספסרות בנדל"ן (ריזן וחזן, 1996; Teaford, 1997). במערכת שלטון מקומי המורכבת מרשויות גדולות תצטמצם התחרות הפנים-אזורית, ובאסטרטגיות פיתוח יפחת משקלם של שיקולי בסיס מס מקומי לטובת שיקולים כלליים יותר של צמיחה כלכלית, ולטובת שיקולים פוליטיים של דימוי ואינטרסים של גורמים עסקיים גדולים. שיקולים אלה עשויים לעודד בין היתר השקעה בפרוייקטים מונומנטליים, בקבוצות ספורט וכדו'.

אסטרטגיות פיתוח יושפעו גם מהממד האלקטוראלי. בחירות אזוריות לרשויות המקומיות ידרבנו מתן משקל רב יותר לאינטרסים מקומיים-שכונתיים באסטרטגיות פיתוח, בעוד שבחירות כלל-עירוניות יעודדו מתן משקל רב יותר לפרוייקטים כלל-עירוניים ולפרוייקטים גדולים וראוותנים יחסית. ריכוזיות פיסקלית צפויה להפחית את העניין שמגלה המנהיגות המקומית בפיתוח כלכלי, אלא אם מדובר באזור הסובל מאבטלה ומבעיות כלכליות קשות. במקביל, צפוי להתחזק הדגש המושם על מתן שירותים מוניציפליים מקיפים, שהם חלק ממנגנוני מדינת הרווחה.

## ארגון טריטוריאלי ופיתוח מקומי

הסקירה הנוכחית מתמקדת בשניים מהממדים לארגון השלטון המקומי: הממד הטריטוריאלי (מפת הרשויות המקומיות) וממד המימון.

### פיצול מול עיריות מטרופוליניות

שתי הלופות העל לארגון הטריטוריאלי של מערכות שלטון מקומי הן כדלקמן:

(1) **שלטון מקומי מפוצל**, המאופיין בתחרות בין הרשויות המקומיות ברמה הפנים-אזורית והבין-אזורית, אך עשוי לכלול גם הסדרים מגוונים לתיאום ולשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות;

(2) **עיריות מטרופוליניות או אזוריות גדולות**, המהוות איחוד של רשויות קטנות יותר או דרג שני של שלטון מקומי (עיריות ג).

מערכת מפוצלת של שלטון מקומי נהנית מיתרון בתחום הדמוקרטיה המקומית, אך חולשתה העיקרית היא בתחום השוויוניות בין הרשויות המקומיות, בפרט בכל הנוגע ליחס שבין נטל המסים לרמת השירותים (רזין, 1994; Keating, 1995). חולשה זו בולטת במיוחד בארצות הברית, שם אין דרגי השלטון הגבוהים יותר לוקחים על עצמם באופן נרחב אחריות בתחום זה (Rusk, 1995).

בעיה אפשרית נוספת במערכת מפוצלת של שלטון מקומי היא בתחום היעילות באספקת השירותים, ואפקטיביות הפעולה בתחומים כמו תכנון פיזי מתואם, פיתוח מערכות תשתית ופיקוח על איכות הסביבה. הניסיון בעולם המערבי מעיד שאין בהכרח קשר בין מידת הפיצול של מערכת השלטון המקומי לבין יעילות אספקת השירותים המקומיים. רשויות מטרופוליניות ואזוריות גדולות אינן בהכרח כה יעילות, מכיוון שהן פועלות בסביבה פחות תחרותית, ומכיוון שתיתכן כפילות בין פעולותיהן לפעולות המבוצעות על ידי רשויות מקומיות מהדרג הנמוך יותר. במדינות רבות באירופה, אף שיותר ממחצית הרשויות המקומיות מונות פחות מ-1000 תושבים, כמעט ולא זוהה קשר בין גודל הרשות המקומית ליעילות באספקת שירותים (Martins, 1995). הסיבה העיקרית להיעדר קשר זה היא שבמדינות באירופה בהן הפיצול המוניציפלי רב, קיים בדרך כלל דרג מחוזי חזק האחראי לשירותים מקומיים שלא ניתן לספקם ביעילות במסגרות קטנות.

לשלטון המקומי בארצות הברית אופייני הפיצול הרב, אך הוא מספק בדרך כלל תשתיות ושירותים ברמה מצוינת, במידה רבה בזכות רשת ענפה של מנגנונים וולונטריים לשיתוף פעולה בקרב רשויות מקומיות, ושל אזורים מיוחדים (special districts) שהוקמו באמצעות חקיקה של המדינה. המנגנונים פותרים בעיות יעילות, אם כי אין בהם פתרון מלא לבעיות תיאום ושוויוניות בתחומי תכנון שימושי קרקע, דיור ציבורי ושירותים חברתיים (Parks and Oakerson, 1989).

## גל ראשון של רפורמות מטרופוליניות - פיתוח תשתיות עירוניות מודרניות

לחצים לגיבוש מסגרות מטרופוליניות של שלטון מקומי התגבשו לראשונה בשלהי המאה התשע עשרה. מניע עיקרי לחצים אלה היה הצורך לפתח תשתיות עירוניות מודרניות, שרק רשויות עירוניות גדולות היו מסוגלות לקדם. האוכלוסייה בערים הגדולות באירופה ובצפון אמריקה גדלה במהירות, וגלשה אל מעבר לגבולות העיר המרכזית של המטרופולין. המשך הצמיחה העירונית חייב פיתוח רחב היקף של מערכות תחבורה ותשתית, בפרט מערכות מים וביוב. צרכים אלה הובילו למיזוגים מוניציפליים רחבי היקף, שהכפיפו מחדש את רוב שטחו של האזור המטרופוליני למרותה של עירייה אחת גדולה. דוגמה בולטת ביותר - אם כי חריגה במניעיה ובאופייה - לרפורמות המקיפות שבוצעו בסוף המאה התשע עשרה ובתחילת המאה העשרים, הייתה הקמת עיריית ניו יורק סיטי, בשנת 1898; זאת כאיחוד מוניציפלי של עיריית ניו יורק עם העיריות והרשויות המוניציפליות הסובבות אותה, כולל עיריית ברוקלין.

## גל שני של רפורמות מטרופוליניות - יעילות, תיאום ושוויוניות

בעשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה התערר גל שני של התעניינות בשלטון מטרופוליני. גל זה בא כמענה לבעיות שוויוניות, יעילות ותיאום שנבעו מפיצול מוניציפלי רחב היקף שהתפתח באזורים המטרופוליניים הצומחים בעשורים שחלפו מאז הרפורמות של ראשית המאה העשרים. לפיצול המוניציפלי הייתה חולשה בולטת בתחום השוויוניות: פערים גדלים בין ערים מרכזיות לפרבריות, ובין פרברים שיש בהם שימושי קרקע עסקיים לפרברים שאין בהם שימושי קרקע כאלה. הפיצול הקשה גם על מיצוי יתרונות לגודל באספקת שירותים ועל תכנון כוללני-רציונלי, ובפרט על ניסיונות לווסת את הפרבור המואץ (Barlow, 1997). ככלל, הפיצול המוניציפלי נתפס כארכאי ביחס לאתגרי המינהל העירוני המודרני, וכנגד את עקרונות מדינת הרווחה ששררו באותן שנים.

תפיסות אלו הובילו במדינות רבות במערב לשורה של רפורמות מטרופוליניות ורפורמות מוניציפליות כלל-ארציות. העירייה המטרופולינית של טורונטו, שהוקמה בשנת 1953, הייתה הדוגמה המובהקת ביותר לרפורמות מסוג זה בצפון אמריקה, והעירייה המטרופולינית של לונדון (GLC) הייתה דוגמה בולטת באירופה.

כוחם האלקטורלי הגובר בערים מרכזיות של מיעוטים אתניים, בפרט שחורים, שניתן היה לחתור לצמצמו באמצעות מיזוג קהילות פרבריות עם העיר המרכזית, היה גורם שתרם להתעניינות בארצות הברית בממשל מטרופוליני. אולם למרות זאת היו רפורמות כאלה בארצות הברית מצומצמות בהשוואה לרפורמות שבוצעו בקנדה ובמערב אירופה. ההתנגדות לרפורמות בארצות הברית נומקה באי יכולתן של רשויות שלטון גדולות להיות קשובות לצורכי אוכלוסיות מגוונות ולהיות גמישות מספיק ליישום חידושים. השפעה רבה הייתה לטיעוניהם של Tiebout (1956) ושל Ostrom, Tiebout and Warren (1961), לפיהם תחרות וחפיפה מסוימת בין רשויות שלטוניות עשויים לשפר את היעילות הכלכלית ולתרום לחופש הבחירה של תושבים לקבוע את כמות ואיכות השירותים הציבוריים הרצויים להם.

## גל שלישי של רפורמות מטרופוליניות - תחרותיות ופיתוח בר קיימא

העניין בקידום מסגרות שיתוף וממשל מטרופוליני התחדש לקראת סוף המאה העשרים, במידה רבה כתוצאה מהניידות הגוברת של פירמות והון, אשר גם מביאה להתחזקות התחרות הבין לאומית בין אזורים מטרופוליניים על פיתוח כלכלי (van den Berg *et al.*, 1994).

התחרות הגוברת על משיכת השקעות כלכליות מדרבנת ערים להיות פעילות יותר ויזמיות בתחום הפיתוח הכלכלי. התחרות מצביה בפני השלטון המקומי לחצים בכיוונים מנוגדים. מחד גיסא התחרות מעמידה בפני הרשויות המקומיות דרישות להקטין את נטל המסים ולקצץ, לפיכך, בהוצאות. מאידך גיסא קיימים לחצים להעניק תמריצים להשקעות כלכליות חדשות, ולהשקיע בתשתית ובשירותים המבטיחים איכות חיים גבוהה. היענות לדרישות אלו כרוכה כמובן בהגדלת ההוצאות.

סתירות לכאורה קיימות גם בנוגע לקנה המידה הגאוגרפי של התחרות הבין-עירונית. מצד אחד קיים עניין בהגברת התחרות בין רשויות מקומיות במטרופולין, על מנת להבטיח אספקת שירותים עירוניים באיכות גבוהה ובמחיר נמוך, עם אפשרות לתושבים להשפיע על אופיו של סל השירותים המוענק להם. מצב כזה גורר תחרות פנים-אזורית על שימושי קרקע עסקיים כדאיים מבחינת בסיס המס המקומי, ומציב אינטרסים מקומיים צרים במוקד אסטרטגיות פיתוח מקומיות. מצד שני גובר העניין בשיתוף פעולה אזורי וביגוש מסגרות מטרופוליניות, על מנת להתמודד ביתר הצלחה בתחרות הגלובלית על פיתוח וצמיחה כלכלית, בלא לכלות בתחרות פנים-אזורית משאבים שיכלו להיות מנוצלים לפיתוח היתרונות התחרותיים של האזור כולו.

מושג היתרונות התחרותיים (competitive advantage) הוא בעל חשיבות מרכזית באסטרטגיות פיתוח מקומיות הננקטות כיום על ידי רשויות מקומיות ואזורים מטרופוליניים, בתנאים של תחרות גלובלית גוברת. קהילות מקומיות הסתמכו בעבר על יתרונות יחסיים לצורך פיתוח כלכלי. ביתרון יחסי (comparative advantage) הכוונה לכך שמחירו של מוצר מסוים במקום - במונחי מוצרים אחרים - נמוך מאשר מחירו היחסי במקומות אחרים. הסיבה למחיר הנמוך יחסית במקום נעוצה בדרך כלל בעובדה שייצור המוצר באותו מקום הוא יעיל יחסית לייצור מוצרים אחרים. הבדלי היעילות נובעים משונות מרחבית בזמינות ובאיכות גורמי ייצור שונים כמו קרקע, עבודה, הון וטכנולוגיה. האזור מייצר מעבר לצרכיו מאותם מוצרים שהוא יעיל בהם יחסית, ומחליף אותם במוצרים שאזורים אחרים מייצרים במחיר יחסי נמוך יותר. אמצעי מדיניות לעידוד הפיתוח הכלכלי כוללים במקרים רבים סובסידיות ותמריצים שונים הניתנים על ידי רשויות שלטון מרכזי ומקומי, על מנת להוזיל את עלותם של גורמי ייצור מסוימים ולייצר יתרונות יחסיים.

הבעיה היא שלאורך זמן קשה יותר ויותר להצליח במדיניות פיתוח כלכלי הנשענת על יתרונות יחסיים. יתרונות כלכליים מקומיים הנובעים ממחירי גורמי ייצור, כמו עבודה זולה, הם רגישים מאוד לתחרות מצד מקומות המציעים את אותם גורמי ייצור במחיר זול עוד יותר, לעתים באמצעות מתן תמריצים. שינויים טכנולוגיים מביאים גם הם במהירות לשינויים במחירי גורמי הייצור ותורמים ליתרונות יחסיים שהם קצרי טווח. אזורים המאופיינים בעלות



עבודה גבוהה מתמחדים עם חיסרון יחסי זה באמצעות שימוש בטכנולוגיות המגבירות את הפריץ. שיפורים בתחבורה ובתקשורת משנים גם הם יתרונות יחסיים.

תמריצים הניתנים על די ממשלות ורשויות מקומיות לצורך חיזוק יתרונות יחסיים, או קיזוז חסרונות יחסיים, עלולים לאבד לפיכך את האפקטיביות שלהם כאשר משתנים מחירי גורמי הייצור. במקרים רבים יש צורך במשך הזמן להגדיל את התמריצים, על מנת לשמור על יתרונות המיקום ולמנוע את עזיבת החברות העסקיות שהגיעו לאזור בזכות תמריצים אלה. יתרה מכך, תמריצים שנועדו להוזיל גורמי ייצור עלולים גם לפגוע בחדשנות טכנולוגית, מכיוון שהם מצמצמים את הצורך המידי להתייעל. פירמות שאינן זוכות לתמריצים, באזורים הנהנים מיתרון יחסי אמיתי, שואפות לקלוט טכנולוגיות חדשות ולהתייעל במטרה לצמצם חסרונות יחסיים הנובעים מתמריצים הניתנים למתחריהם. התייעלות זו מגדילה בטווח הארוך את נחיתות האזורים המועניקים תמריצים להשקעות. תמריצים שנועדו ליצור יתרונות יחסיים יכולים לפגוע לפיכך במידת התחרותיות של האזור.

בתנאים אלה של תחרות חריפה בין אזורים ומדינות על השקעות כלכליות, כאשר הסיכוי להצלחה ארוכת טווח המבוססת על יתרונות יחסיים הוא מצומצם, מוצע בשנים האחרונות לנקוט במדיניות המסתמכת על יתרונות תחרותיים אשר אינם משתנים בנקל, ושלא ניתן ליצור אותם באמצעות תמריצים כספיים (Porter, 1990; Rosentraub and Przybylski, 1996). יתרונות תחרותיים כאלה עשויים לכלול קומפלקסים של חברות עסקיות בתחומים מסוימים המקיימות ביניהן קשרי תשומות, תפוקות ומידע מסועפים, והנהנות מיתרונות חיצוניים משמעותיים בזכות הסמיכות זו לזו. לדוגמה, מרכזים מטרופוליניים מובילים נהנים מיתרונות תחרותיים שאינם מושפעים בקלות מחידושים טכנולוגיים ומתמריצי אזורים מתחרים, בתחומים המאופיינים בביקוש גבוה לכוח אדם מתמחה ובהוצאות עסקה גבוהות.

סביבה תחרותית כגון זו איננה נוצרת בנקל באמצעות תמריצים המוזילים גורמי ייצור שונים, כגון הון, קרקע או עבודה, או באמצעות מדיניות ציבורית כלשהי. אולם אסטרטגיית פיתוח מקומי אשר מתבססת על השקעות בטיפוח איכות החיים ובטיפוח אקלים נוה להשקעות עשויה לחזק יתרונות קיימים. יצירת אקלים נוה להשקעות כוללת מתן שירותים ציבוריים ברמה גבוהה, ומיסוי מקומי ברמה סבירה ותחרותית. שמירה על מאזן מתאים בין רמת שירותים לגובה המסים מוחייבת על-פי-רוב שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות באזור או במטרופולין.

נסיבות כאלה מביאות לעלייתן על הפרק של הצעות לארגון מחדש של השלטון המקומי, בעיקר בכיוון של קידום מסגרות לשיתוף פעולה אזורי. זאת במטרה לפתח אזורים תחרותיים יותר מבחינה כלכלית (Ledebur and Barnes, 1992; Savitch et al., 1993; Pierce et al., 1993; Blair and Zhang, 1994; Hill et al., 1995; Savitch, 1995; Nunn and Rosentraub, 1997). מסגרות מינהליות המועדדות שיתוף פעולה ברמה המטרופולינית נועדו לחסוך משאבים המוצאים על תחרות פנים-אזורית, ולהפנותם לפעולות שיתרמו למעמדו של האזור כולו ברמה הבין-אזורית. המודעות הגוברת לצורך בטיפול בבעיות סביבתיות, ובקידום דפוסי פיתוח שהם בני קיימא מבחינה סביבתית, מחייב גם הוא פעולה בקנה מידה מטרופוליני או אזורי, ומגביר את העניין בקידום מסגרות ממשל מטרופוליניות (Barlow, 1997).

## ביזור פיסקלי ופיתוח מקומי

ממד המימון של השלטון המקומי כולל שתי חלופות-על קיצוניות ומגוון מצבי ביניים אפשריים. שתי החלופות-על הן כדלקמן:

**(1) ריכוזיות פיסקלית:** בחלופה זו נשען השלטון המקומי בעיקר על מענקים מדרגי שלטון גבוהים יותר למימון הוצאותיו. מצב זה עשוי לאפיין מערכת שלטון מקומי התואמת למודל מדינת הרווחה המערבית דוגמת הולנד, בה חולש השלטון המקומי על חלק בלתי מבוטל מההוצאה הציבורית, ומשמש כזרוע לאספקת שירותי מדינת הרווחה. המקור העיקרי להכנסותיהן של הרשויות המקומיות בהולנד הוא העברות ממשלה, המיועדות מראש לשימושים מסוימים (Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1990). ריכוזיות פיסקלית עשויה לאפיין גם מדינות ריכוזיות, בעיקר בעולם המתפתח, בהן ממלא השלטון המקומי תפקיד מוגבל וזוכה לאוטונומיה פוליטית ופיסקלית מזערית.

**(2) ביזור פיסקלי:** בחלופה זו נשען השלטון המקומי במידה רבה, אם כי לא מלאה, על הכנסותיו העצמיות ממסים, אגרות, דמי שירותים וכדו'. השלטון המקומי בארצות הברית הוא דוגמה בולטת לחלופה זו, בה נהנה השלטון המקומי מאוטונומיה רחבה במדיניות הפיתוח ובהקצאת משאבים לשירותי רווחה. היקף הפעולות שהוא מבצע תלוי במידה לא מבוטלת בהיקף המשאבים שהוא מסוגל לגייס ממקורות עצמיים (Gosling, 1997). מן הראוי לציין שלא ניתן להגדיר מערכת שלטון מקומי בה נשענות הרשויות המקומיות בעיקר על הכנסות עצמיות זעומות, וכתוצאה מכך ממלאות תפקידים מצומצמים בלבד, כמערכת מבוזרת פיסקלית. מצב כזה אפיין בעבר, ובמידה פחותה כיום, מדינות מתפתחות רבות, וכמו כן, בתחילת שנות השבעים, את הרשויות המקומיות הערביות בישראל (רזין, 1998).

ביזור פיסקלי יזום, הכרוך בהנהגת בסיסי מס מקומיים חדשים, ובראש וראשונה הנהגת מס רכוש מקומי אפקטיבי, הוא מרכיב מרכזי ברפורמות של ביזור פוליטי ומינהלי שנערכו במדינות מזרח אירופה וברוב המדינות המתפתחות מאז שנות השמונים (United Nations Centre for Human Settlements, 1996). עם זאת רפורמות מסוג זה נתקלות בקשיים ניכרים, מכיוון שהממשלות במדינות מתפתחות מתקשות בדרך כלל להיפרד מבסיסי מס אטרקטיביים. ציילה היא דוגמה בולטת למדינה בה אכן הוקנו סמכויות מיסוי אפקטיביות לרשויות המקומיות (Rosenfeld, 1996).

ביזור פיסקלי במדינות מפותחות הוא לעתים קרובות תוצאה של תמורות כלכליות וביזור פוליטי בלתי מתוכננים, המגדילים את הצרכים התקציביים של הרשויות המקומיות, במקביל לצמצום המענקים הממשלתיים, והמחייבים את הרשויות המקומיות לחפש דרכים להגדלת הכנסותיהן העצמיות. התרחבות תחומי הפעולה של רשויות מקומיות מאז שנות השבעים, והמעבר לגישה יזמית יותר בשלטון המקומי - על פיה מתחרות הרשויות על פיתוח כלכלי - חייבו גידול מקביל בהכנסות הרשויות המקומיות. לשלטון המרכזי לא הייתה על-פי-רוב היכולת להגדיל את היקף המשאבים שהוא מעביר לשלטון המקומי, והעברות הממשלה לרשויות המקומיות על-פי-רוב אף נטו להצטמצם. ביזור תקציבי באמצעות הטלת מסים מקומיים חדשים, או העלאת מסים מקומיים קיימים, הייתה אפשרות שקשה היה לממש. קיים קושי רב בהרחבת בסיס המס של רשויות מקומיות על ידי התפשטות לבסיסי מס

השמורים לרמות שלטון גבוהות יותר. נוסף על כך תפיסות ניאור-שמרניות, שזכו להשפעה גוברת, שללו כל העלאה בנטל המסים ואף קראו להקטנתו (Mullins and Joyce, 1995). אפשרות אחרת שעמדה בפני הרשויות המקומיות הייתה להגביר את המאמצים להגדיל את בסיס המס באמצעות משיכת שימושי קרקע המניבים מסים מקומיים גבוהים. כתוצאה מכך חלק בלתי מבוטל מהיזמה המקומית בתחום הפיתוח הכלכלי, בפרט באזורים מטרופוליניים ובשוליהם, נבע משיקולי בסיס מס.

הביזור הפיסקלי בכלל, והישענות השלטון המקומי על מסי רכוש ועל אגרות פיתוח שונות למימון פעולותיו בפרט, מדרבנים אפוא תחרות על פיתוח המייצר הכנסות לשלטון המקומי, בלא שיהיה כרוך בהוצאות באותה רמה. תחרות זו על שימושי קרקע המניבים מסי רכוש גבוהים מכונה בארצות הברית "המירוץ אחר מה שבר-מיסוי" ("the race for the ratables"), וגורמת לתכנון שימושי קרקע המוכתב על ידי שיקולים תקציביים - "אזור פיסקלי" ("fiscal zoning") (Yaro and Hiss, 1996). מנגד, ריכוזיות פיסקלית כגון בהולנד, מצמצמת את המוטיבציה של הרשויות המקומיות לפעול בדרך זו.

התחרות על שימושי קרקע המניבים מסים מקומיים גבוהים עשויה לדרבן מתן שירותים משופרים ותמריצים נוספים להשקעות כלכליות, אך יכולות להיות לה גם השלכות שליליות. השלכות כאלה צפויות בעיקר בשני תחומים - פיתוח לא רציונלי ובלתי מתואם של שימושי קרקע, וגיזול בפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות. לפיכך הן הפיצול הטריטוריאלי והן הביזור הפיסקלי מדרבנים תחרות פנים-אזורית בין רשויות מקומיות על שימושי קרקע כדאיים מבחינת מיסוי מקומי, וברוב המקרים תחיד תחרות זו פערים תקציביים בין הרשויות המקומיות.

## 2 כלים לפיתוח כלכלי מקומי בארצות הברית

התחרות הבין-אזורית החריפה על משיכת השקעות כלכליות באה לביטוי במתן תמריצים גדלים והולכים, שנטל מימונם נופל בחלקו על כתפי השלטון המקומי. בעיה בולטת מהווים תמריצים שמעניקות ערים מרכזיות במטרופולין האמריקאי על מנת לעמוד בתחרות עם אזורים מטרופוליניים אחרים, המציעים תמריצים דומים, ועם ערים פרבריות המציעות שיעורי מס מקומי נמוכים יותר. תמריצים אלה מחמירים עוד יותר את בעיותיהן התקציביות של ערים מרכזיות הסובלות מחולשה תקציבית, ומחדדים פערים בין לבין רשויות מקומיות פרבריות אמידות. אמצעים מקובלים לתמיכה בהשקעות כלכליות, המשמשים את הרשויות המקומיות בארצות הברית, כוללים הטבות מס, מנגנון למימון הפיתוח באמצעות הגידול בבסיס המס (TIF), ואזורי יזמות. אמצעים אלה נסקרים להלן.

### הטבות מס (tax abatements)

תמרץ פשוט ושכיח מתבטא בהקטנת נטל המס המקומי על השקעות כלכליות בעיר. ניתן להעניק למשקיעים פטור מלא לתקופה מוגדרת של שנים ממס הרכוש המקומי, שהוא המס המקומי העיקרי בארצות הברית, או שניתן להעניק למשקיעים הנחה בשיעור מסוים מהמס המקומי. כאשר קיימים מסים מקומיים נוספים המשולמים לאזורים מיוחדים (special districts), כגון אזורי בתי הספר (school districts), אין ההנחה או הפטור תלים על מסים אלה, אלא אם כן אותן רשויות הסכימו גם הן להעניק את ההנחה או הפטור ממסים.

בהנחות ופטורים ממס גלומים כמה בעיות. אבדן ההכנסות ממסים עלול לגרום לקשיים תקציביים, הנובעים מכך שהרשות חייבת לספק שירותים ציבוריים לעסקים הפטורים ממס ולעובדיהם. הטבות מס עלולות גם לגרום בסופו של דבר להעלאת שיעורי המס המקומי שמשלמים עסקים ותושבים אחרים המחזיקים בנכסים ברשות המקומית, על מנת לממן את העלייה בהוצאות הרשות המקומית. העלאת מס כזו עלולה להיות רגרסיבית, מכיוון שמשלמי המס אמידים פחות מאלה המקבלים את ההנחות והפטורים. העלאת מסים בעקבות מתן הנחות ופטורים למשקיעים עלולה גם להניע משלמי מסים אחרים לעבור לרשות מקומית בה המסים נמוכים יותר. לחילופין יכולים משלמי המסים לתבוע קיצוץ ברמת השירותים הניתנים לאוכלוסיות חלשות, התלויות בשירותים ציבוריים, או לתבוע הטבות מס דומות לאלו שקיבלו אחרים. איום של עסק קיים לעבור לרשות אחרת, שהמסים בה נמוכים יותר, יכול להשיג

מטרה זו. מצב זה מערער את היציבות התקציבית של הרשות המקומית ופוגע ברמת השירותים שהיא מספקת.

הציפייה מצד רשויות השלטון המקומי מהטבות מס היא שהמסים שישלמו העסקים שזכו להטבות יפצו - לאחר שפג תוקפן של הטבות אלה - על ההכנסות שהרשות המקומית ויתרה עליהן; ועוד, שהפיתוח הכלכלי שיואץ בזכות התמריצים יגדיל בסופו של דבר את ההכנסות ממסים, ויתרום לתקציב הרשות המקומית. בדרך זו לא ייפגעו המחזיקים בנכסים שלא נהנו מההטבות. אולם קיימת גם האפשרות שעסקים ואוכלוסייה שישקלו בעתיד מיקום ברשות המקומית ידרשו את אותן הטבות שקיבלו קודמיהם. ניתן גם לטעון שהטבות מס הן בעלות השפעה מצומצמת בלבד על החלטות מיקום. המחקר האמפירי מצביע ברובו על כך ששיעורי מס מקומי משפיעים על החלטות מיקום בעיקר ברמת מיקרו; כלומר, שינויים בשיעורי המס לא ישפיעו על בחירת האזור, אך בהחלט עשויים להשפיע על בחירת הרשות המקומית בתוך האזור הרלוונטי (Blair, 1995).

### **מימון באמצעות גידול במס (tax increment financing)**

אמצעי נפוץ למימון הפיתוח הכלכלי המקומי בארצות הברית הוא מימון באמצעות הגידול בבסיס המס: Tax Increment Financing (TIF). העיקרון הבסיסי בתכניות TIF הוא ההעברה לקרן מיוחדת של הגידול במסי רכוש מקומיים, הנובע מעליית ערך הנכסים באזור שבו בוצע פרויקט פיתוח מסוים, וזאת בהנחה שעלייה זו בערך הנכסים היא במידה רבה בזכות אותו פרויקט פיתוח. הסכומים הנאספים בתכנית ה-TIF משמשים למימון אותו פרויקט פיתוח ולהשקעות בתשתית הקשורה לפרויקט באותו אזור, ולא לשירותים מוניציפליים כלליים. בדרך זו מוטל נטל מימון הפיתוח על אלה שבזכותם עלה ערך נכסיהם.

רשות מקומית המעוניינת להפעיל תכנית TIF תוחמת אזור גאוגרפי, שבו היא מתחייבת להשתמש בכל הגידול בהכנסות ממס הרכוש המקומי להשקעות בתשתית בתחום הגאוגרפי הנדון, למימון מרכיבים מסוימים בפרויקט פיתוח, כמו רכישת קרקע ובניית תשתיות, לתכניות להכשרה מקצועית עבור חברות עסקיות שבתחום הנדון, או למטרות אחרות המשרתות את התחום הנדון, ולא להעביר את הסכומים לקופה הכללית של הרשות המקומית. תחום TIF מוקם לתקופה מוגדרת של שנים והוא יכול לכלול חלקת קרקע בודדת, אזור גדול יותר בתוך הרשות המקומית, או אפילו את כל תחום השיפוט של הרשות המקומית. ניתן לכלול בתכנית TIF את הכנסותיהן של כל רשויות המיסוי המקומיות בשטח הנדון, כולל נפות (counties) ואזורים מיוחדים לאספקת שירותים שונים, אם כי יש מקומות בהם לא נכללים בתכנית אזורי בני הספר, על מנת שלא ייפגעו הכנסות מערכת החינוך.

מימון פרויקט הפיתוח באמצעות משאבי TIF יכול להיעשות בשתי דרכים: אפשרות אחת היא לבצע את הפיתוח במקביל לזרם ההכנסות המועבר למימונו מהתכנית; אפשרות שנייה, נפוצה יותר, היא לממן את הפיתוח באמצעות מלוות או הנפקת איגרות חוב מוניציפליות, ולאחר מכן לממן את ההחזרים ואת פירעון איגרות החוב מתוך הכנסותיה של תכנית ה-TIF. לעתים קרובות המדובר בהשקעה כלכלית המתבצעת על ידי יזמים פרטיים, ותכנית ה-TIF משמשת

למימון התמריצים שניתנו לזימים על מנת למשוך את ההשקעה לעיר. כל המסים הנובעים מעלייה בערך הנכסים בשנים שלאחר הגדרת תחום ה-TIF משמשים לפירעון החוב, או למטרות אחרות שהוגדרו עם הקמת תחום TIF, ואינם מצורפים להכנסות בהן רשאית הרשות המקומית לממן את הוצאותיה לפי שיקול דעתה. אחרי שמסתיימת התקופה אשר לגביה הוגדרה התכנית, מועברות ההכנסות ממסי הרכוש במלואן לקופה הכללית של הרשויות המקומיות, ומאפשרות אספקת שירותים משופרים או הפחתה בנטל המסים.

תכניות TIF הופעלו לראשונה בקליפורניה בשנות החמישים. הן זכו לפופולריות גוברת כמכשיר למימון הפיתוח הכלכלי המקומי ברחבי ארצות הברית, מאז סוף שנות השבעים, במידה רבה בגלל התייבשות מקורות מימון אחרים, כולל הפעלתן של מגבלות על העלאת שיעורי מס הרכוש המקומי. תכנית TIF נותרה אחת האפשרויות הבדולדות של רשויות מקומיות בארצות הברית לממן השקעות בתשתית הנחוצות לדרבון הצמיחה הכלכלית המקומית. שימוש נרחב במיוחד במנגנון זה נעשה על מנת לעודד שיקום והחייאה של מרכזים שוקעים בערים מרכזיות במטרופולין (Gosling, 1997).

תכניות TIF אינן מיועדות לצמצם את שיעורי המס המקומי או להבטיח ששיעורי המס ברשות מקומית מסוימת יהיו תחרותיים בהשוואה לרשויות אחרות. הן מבטיחות לחברות העסקיות המשקיעות בתחום הנדון, שהמסים המקומיים שהן משלמות ישמשו לפיתוח תשתית פיזית בסביבתן הקרובה, או למטרות מקומיות אחרות שיתרמו לצמצום הוצאותיהן, ולא יועברו למימון הוצאות שוטפות או השקעות באזורים אחרים. הגדרת תחום TIF מצמצמת את האפשרות שמסים שמקורם בחלקים ותיקים של הרשות המקומית יוקצו למימון השקעות בחלקים חדשים וצומחים של הרשות. בתור אמצעי לפיתוח כלכלי ולמשיכת עסקים חדשים הגדרת תחום TIF מאפשרת לרשות המקומית להבטיח לחברות עסקיות, המוטרדות מכך שהן עלולות לשלם מסים גבוהים יותר מאשר במקומות אחרים, שרוב המסים שהן ישלמו ישמשו אך ורק להשקעות בתשתית הפיזית ולמימון שירותים עבור הפירמה וסביבתה הקרובה. מימון זה כולל תכניות להכשרה מקצועית עבור עובדי הפירמה, או עבור עובדים חדשים שגייסה הפירמה באזור ואפילו קרנות תמיכה לתפעול העסק. יתרון נוסף של TIF ככלי לפיתוח כלכלי הוא שנטל מימון ההשקעה אמור ליפול אך ורק על אלה הנהנים ממנה.

ביקורת שכיחה על תכניות אלה היא שקביעת תחומי TIF פוגעת בחוסן התקציבי של ערים מרכזיות במטרופולין, מכיון שהמסים הנכללים בתכנית אינם יכולים לשמש למימון תחומי האחריות השוטפים של השלטון המקומי, כגון: שירותי חינוך, משטרה, כיבוי אש ותפקידים אחרים. ניצול אינטנסיבי של מכשיר ה-TIF משמעותו היא שלא יהיה גידול בהיקף תקבולי המסים שניתן להעבירם למימון השירותים הכלליים של הרשות המקומית. באינדיאנפוליס הוגדרו תחומי TIF על מנת לתמוך בפיתוח מרכז קניות חדש במרכז העיר (Circle Centre) ועל מנת לממן תמריצים למרכז התחזוקה של חברת התעופה יוניטד איירליינס, שהוקם בנמל התעופה של אינדיאנפוליס. תחום ה-TIF למימון הקמת מרכז הקניות מקצה בפועל הכנסות עתידיות - שאלמלא כן היו מופנות לבתי ספר, למשטרה ולשירותי כיבוי אש - לצורך החזר ההלוואות שנלקחו למימון התמיכה במרכז המסחרי. התמרץ להקמת מרכז הקניות היה בגובה של למעלה מ-150 מיליון דולר, והתמריצים ליוניטד איירליינס אף כללו סובסידיה של למעלה מ-225 מיליון דולר מעיריית אינדיאנפוליס לחברת התעופה הגדולה.

יתרה מכך, הנהנים מהשקעות הממומנות באמצעות הגדרת תחומי TIF אינם בהכרח רק עסקים ונכסים הממוקמים בתוכם. לדוגמה, השקעה הממומנת באמצעות הגדרת תחום TIF בערייה המרכזית של אינדיאנפוליס עשויה להעלות את ערך הנכסים ברשויות מקומיות אחרות במטרופולין זה, בעוד רק התושבים והעסקים בערייה המרכזית נושאים בנטל אבדן ההכנסות שיכלו להיות מוקצות למימון השירותים המוניציפליים השוטפים. משיכת השקעה כלכלית משמעותית למטרופולין באמצעות הגדרת תחום TIF יכולה אפוא להטיל נטל כבד של מימון התמריצים על העיר המרכזית, שלמעשה ממשכנת את הגידול בבסיס המס בחלקים נרחבים של העיר למטרה זו, בעוד שהערים הפרבריות עשויות ליהנות מגידול בבסיס המס אם אכן תהיה להשקעה השפעה כלכלית משמעותית, וזאת ללא שתרמו דבר למימון התמריצים שניתנו לצורך הבאתה (Man and Rosentraub, 1995). מצב זה מדרבן תחרות פנים-אזורית בתחום המסווי המקומי שאיננה תורמת דבר לחוסנו התקציבי של האזור כולו ולמעמדו בתחרות הכוללת עם מטרופולינים אחרים על פיתוח וצמיחה כלכלית.

תמריצים המבוססים על תקבולי תכנית TIF, בדומה לתמריצים אחרים להשקעות כלכליות, גם נוטים להיות בעלי השפעה רגרסיבית. התמריצים הניתנים לבעלי הון הם על חשבון השירותים המוניציפליים הניתנים למשלמי מסים אחרים. הבעיה חריפה במיוחד באזורי מגורים, כאשר תכנית TIF עלולה להסיט משאבים הנחוצים להרחבת מערכת החינוך. בכמה מדינות בארצות הברית הוצאו לפיכך אזורי בתי הספר מהתכנית.

ביקורת כללית יותר מתייחסת למצב שבו משמשים כספי התכנית לסבסוד השקעות פרטיות בפרויקט גדול, ומביעה ספק בעצם ההשפעה ארוכת הטווח שיש לתמריצים על החלטות מיקום של חברות עסקיות. ניתן אמנם לטעון שמעורבות המגזר הפרטי בביצוע ההשקעה אמורה להבטיח שיבוצעו רק השקעות ברמת סיכון וסיכוי סבירה. אולם מנגד, יתכנו מצבים שהמשך פעולתה של החברה העסקית במקום יותנה בהמשך במתן תמריצים נוספים.

ברמה הטכנית יותר עלו טענות לפיהן חלק משמעותי מהגידול בשומות מס הרכוש המקומי המועבר לתכנית ה-TIF אינו נובע באופן ישיר מפרויקט הפיתוח אלא מאינפלציה. יתרה מכך, רשויות מקומיות תוחמות לעתים את גבולות אזור ה-TIF כך שיכלול מקומות שבהם כבר הושקע בפיתוח באופן פרטי, רק כדי ליהנות מהעלייה בערך הרכוש. עלייה זו משמשת למימון פירעון איגרות החוב שהונפקו למימון תכנית הפיתוח, למרות שהפרויקט הפרטי תוכנן באופן עצמאי לחלוטין, ללא כל קשר לפרויקט הפיתוח שביזמות הרשות.

קיים גם הסיכון, שערך הנכסים באזור תכנית ה-TIF לא יעלה בהתאם לצפוי, בין אם כתוצאה מעיכובים בהשלמת הפרויקט, מכישלון כלכלי של הפרויקט או משפל רחב יותר בשוק הנדל"ן. הערכה שמרנית של העלייה הצפויה בערך הנכסים יכולה לצמצם סיכון זה.

הגדרת תחום TIF באזור פרברי צומח מצמצמת גם את האפשרות שמסים מאזורים חדשים מתפתחים של הרשות המקומית יסיעו למימון שירותים וצרכים של אזורים ותיקים, שבהם מתגוררת אוכלוסייה חלשה. התכנית גם יכולה להעניק יתרון בתחום עידוד הצמיחה דווקא לרשויות חזקות ומתפתחות, שבהן עולה ערך נכסי הנדל"ן במהירות. דרך התמודדות עם בעיות אחרונות אלו היא להגביל את יישום תכניות TIF לאזורים הסובלים מחולשה כלכלית, בראש וראשונה אזורים ותיקים בערים מרכזיות במטרופולין האמריקאי.

עם זאת ככלל, תכניות TIF מאפשרות לרשויות מקומיות לגייס סכומים גבוהים מאוד למימון הפיתוח המקומי. התכניות מאפשרות לחייב בנטל ה-TIF את כל רשויות המיסוי המקומיות (כולל אזורים מיוחדים), ומשא זה אינו נופל כולו על הרשות המקומית, שהיא זו העוסקת בקידום הפיתוח הכלכלי. תכנית זו היא אולי המכשיר היעיל והגמיש ביותר שעומד כיום לרשות רשויות מקומיות בארצות הברית בתחום הפיתוח המקומי. הניסיון באינדיאנה אכן הראה שתכניות TIF הביאו לעלייה בערך הנכסים המקומיים, בהשוואה למקומות שבהם לא הופעלה תכנית כזו (Klacic, 1994).

## אזורי יזמות (enterprise zones)

אזורי יזמות הם כלי נוסף לפיתוח כלכלי הכולל הטבות מס ומנגנון המבטיח את ייעוד ההכנסות ממסים לטובתם של משלמי המסים בלבד. אזורי יזמות, בהם נהנות חברות עסקיות מהטבות מס, הוקמו תחילה בבריטניה. בארצות הברית כוללות בדרך כלל ההטבות מסי מדינה (state) מופחתים ואו הנחות במסים מקומיים. באינדיאנה חברות עסקיות הממוקמות באזורי יזמות נהנות ממס חברות מופחת ומפטור ממסי מלאי, הנהוגים במדינה זו כחלק ממס הרכוש המקומי. החברות העסקיות באזורי יזמות באינדיאנה משלמות מס מקומי בגובה של עשרים אחוזים ממס המלאי המלא למועצת אזור היזמות. מועצה זו, הנבחרת על ידי העסקים באזור היזמות, משתמשת בהכנסות אלו על מנת לספק שירותים לעסקים ולשפר את התשתית במקום.

קיימים כמה הבדלים בין אזורי יזמות לבין תחומי TIF. ראשית, הקמת אזורי יזמות אפשרית רק באזורי מצוקה, בהם אוכלוסייה חלשה ותשתית מיזרדרת. מטרת אזורי היזמות היא לעודד השקעה פרטית באזורים אלה, הסובלים ממחסור בהשקעות, באמצעות שיעורי מס מופחתים לעסקים. בתכניות TIF בולט פחות ממד ההתמקדות בקהילות חלשות ושוקעות. שנית, באזורי יזמות ניתנת בדרך כלל עדיפות לחברות עסקיות המעסיקות תושבים מקומיים. מסיבה זו אזורי יזמות רבים מציעים מענקים להכשרה מקצועית או הטבות מס נוספות לחברות המעסיקות תושבים מקומיים. בדרך זו אמורים אזורי יזמות לשלב השקעות ציבוריות עם השקעות פרטיות. השקעות ציבוריות (כמו הטבות מס ומימון תכניות הכשרה מקצועית) אינן יוצאות לפועל כל עוד לא מתבצעות השקעות פרטיות במקום. הקמת אזורי היזמות נתפסת לפיכך כמעין שיתוף ציבורי-פרטי לקידום השקעות באזורים שוקעים, הסובלים מבעיות כלכליות.



### 3 עיריית גג במטרופולין אינדיאנפוליס

מטרופולין אינדיאנפוליס שבמדינת אינדיאנה היא אזור מטרופוליני בינוני בגודלו בארצות הברית. האזור המטרופוליני כולו כולל תשע נפות (איור 1) ובהן התגוררו 1,461,127 תושבים ב-1994. בנפת מריון (Marion County), שהיא הנפה המרכזית במטרופולין, התגוררו 817,207 תושבים. עיריית הגג של אינדיאנפוליס (City of Indianapolis המכונה UniGov) שבתוך נפת מריון כוללת תשע רשויות מקומיות השוכנות בנפה זו, ובהן מתגוררים 762,844 תושבים (איור 2). גבולותיה החיצוניים של עיריית הגג חופפים את גבולותיה של נפת מריון, אך בתוך הנפה נשארו כמה רשויות עצמאיות, כפי שיפורט בהמשך. העירייה המרכזית (Center Township), הנכללת בעיריית הגג, מקיפה בקירוב את העיר אינדיאנפוליס בגבולות שקדמו להקמת עיריית הגג, ובה 181,224 תושבים.

#### הקמת עיריית הגג

אינדיאנפוליס הוא אחד האזורים המטרופוליניים הבודדים בארצות הברית שהצליח להקים מסגרת של שלטון מטרופוליני במהלך הגל השני של התעניינות ברפורמות מוניציפליות, אשר פקד את מדינות המערב בעשורים שלאחר מלזומת העולם השנייה. בדומה לאזורים מטרופוליניים אחרים בארצות הברית, גם על מטרופולין אינדיאנפוליס עבר במהלך המאה העשרים תהליך פרבור, שהביא להקמת רשויות מקומיות פרבריות רבות. בשנת 1967 כללה נפת מריון 60 רשויות שלטון מקומי: הנפה עצמה, 23 ערים, 9 עיירות, 11 אזורי בית ספר ו-16 אזורים מיוחדים (special districts). אזורי בתי הספר והאזורים המיוחדים הם מסגרות שלטון מקומי האחראיות כל אחת לתחום פעולה אחד בלבד והפועלות בנפרד מהערים והעיירות. בין גבולות העיירות לגבולות האזורים המיוחדים אין בהכרח התאמה - לעתים כולל אזור מיוחד את שטחן של כמה עיירות, ולעתים אין כלל התאמה בין גבול האזור המיוחד לגבולה של עירייה כלשהי, למרות ששטח האזור המיוחד אינו גדול יותר משטח עירייה.

העניין שגילתה אינדיאנפוליס בממשל מטרופוליני נבע משאיפה להפוך למקום תחרותי יותר לעסקים ולפיתוח כלכלי, אם כי היו לו מניעים פוליטיים נוספים. באופן מסורתי שלטו הדמוקרטים בעיריית אינדיאנפוליס והרפובליקנים שלטו בנפת מריון. בשנת 1967 נבחר הרפובליקאי ריצ'רד לוגר לראש עיריית אינדיאנפוליס, וב-1968 זכו הרפובליקנים ברוב המשרות בנפה ובמדינה, כולל משרת המושל. השליטה הרפובליקנית המלאה בכל רמות השלטון יצרה הזדמנות לארגן מחדש את השלטון המקומי במטרופולין אינדיאנפוליס. מניע חשוב ליוזמת הארגון מחדש הייתה השאיפה להגביל את כוחם האלקטורלי של הדמוקרטים באינדיאנפוליס.

הרפורמה בוצעה ב-1969 באמצעות חקיקה במדינת אינדיאנה, שהתקבלה בתמיכת הרפובליקנים ובהתנגדות הדמוקרטים (Blomquist and Parks, 1995).

במסגרת הרפורמה הוקמה עיריית גג שכונתה בשם UniGov (Unified Government). עירייה זו כללה את העיר אינדיאנפוליס ואת רוב יתרת שטחה של נפת מריון. לעירייה זו הועבר חלק מתחומי האחריות של העיריות, של הנפה ושל האזורים המיוחדים. ראש עיריית הגג וחברי המועצה נבחרו על ידי כל תושבי נפת מריון.

פשרות רבות היו נחוצות על מנת להעביר במדינת אינדיאנה את החוק להקמת UniGov. כתוצאה מכך הגוף שהוקם, בסופו של דבר, היה מסגרת מוגבלת מאוד של ממשל מטרופוליני. כמה מהפשרות שנעשו היו כדלהלן: (1) ארבע רשויות מקומיות בנפת מריון נותרו מחוץ לעיריית הגג; (2) שירותי המשטרה ומכבי האש נותרו מחוץ לעיריית הגג - בתחום UniGov קיימים כיום 13 מחלקות משטרה נפרדות ותשע יחידות כיבוי אש; (3) תחום החינוך לא נכלל במסגרת העירייה המאוחדת, ו-11 אזורים בתי הספר הנפרדים נותרו על כנם; (4) שישה אזורים מיוחדים נוספים (ביניהם רשות נמל התעופה של אינדיאנפוליס, והחברה לתחבורה ציבורית) לא הוכפפו לעיריית הגג באופן מלא. (5) תשע עיריות (townships) המשיכו להתקיים כדרג תחתון של שלטון מקומי ושמרו בדיהם את סמכויות המיסוי המקומי ותכניות רווחה מסוימות. מכאן שלכאורה, הוקמה עירייה מאוחדת אך בפועל המשיכו להתקיים כ-50 רשויות שלטון מקומי. האיחוד המוניציפלי כלל לפיכך בעיקר את תחומי תכנון שימושי הקרקע והפיתוח הכלכלי, בעוד שיתר השירותים המוניציפליים נותרו באחריות רשת סבוכה של עיריות ואזורים מיוחדים, בדומה למצב בשאר האזורים המטרופוליניים בארצות הברית.

פשרות אלו הביאו לכך שמימון השלטון המקומי היה אפילו מורכב יותר מאשר לפני ביצוע הרפורמה. המס המקומי העיקרי באינדיאנה הוא מס הרכוש. כל יחידת שלטון מקומי גובה מס רכוש בשיעורים שונים, ובנפת מריון קיימות 61 יחידות שונות הגובות מסים. ההבדלים ברמת המיסוי בין אזורים שונים הם ניכרים - המסים נוטים להיות גבוהים יותר באזורים המרכזיים והוותיקים של אינדיאנפוליס, ונמוכים בפרברים הצפוניים. שיעורי המס המקומי אינם לפיכך אחידים בתחום העירייה המאוחדת. מסי הרכוש שגובה כל עירייה נפרד נוספים על למסים המוטלים על ידי האזורים המיוחדים למיניהם. מכיוון שאין חפיפה מלאה בין גבולות העיריות והאזורים המיוחדים השונים (המספקים שירותי חינוך, משטרה, כיבוי אש וכדו'), מגיע מספר אזורים המיסוי המקומי ליותר מ-80. מכאן שהמדובר במערכת שלטון מקומי אשר בכל הנוגע לאספקת שירותים מוניציפליים ולמימון מורכבת אולי יותר מזו שהייתה לפני הרפורמה (Blomquist and Parks, 1995).

איור 1: מטרופולין אינדיאנפוליס

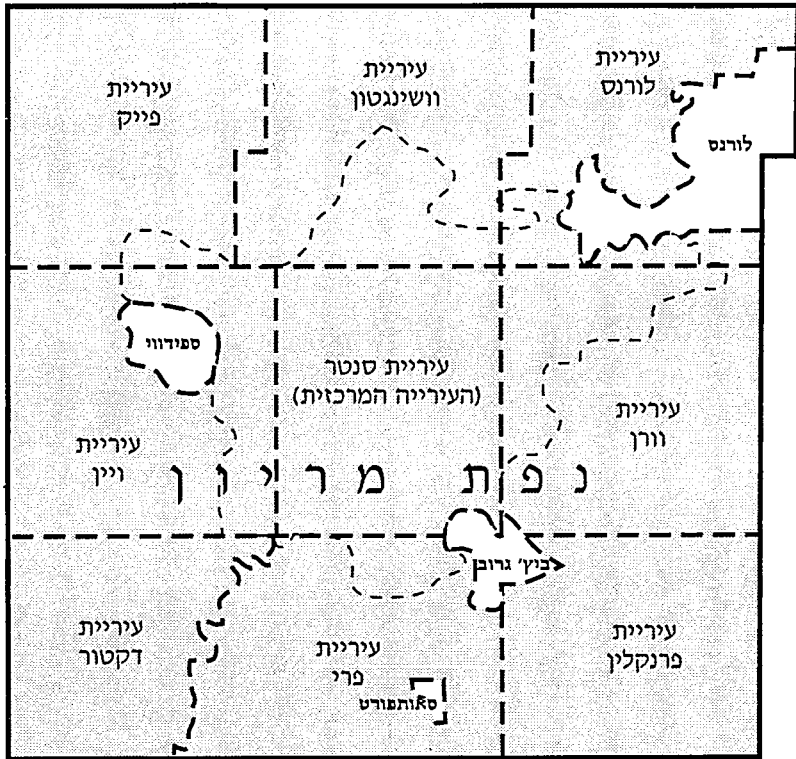


גבול המטרופולין

גבול נפה

0 10 ק"מ

איור 2: נפת מריון ועיריית הגג של אינדיאנפוליס



- נפת מריון והגבול החיצוני של עיריית הגג
- עיריות הכלולות בעיריית הגג (Townships)
- עיריות עצמאיות
- עיריית אינדיאנפוליס לפני הקמת עיריית הגג



## תוצאות הקמתה של עיריית הגג

הקמתה של עיריית הגג לא השפיעה כלל על חלוקת ההכנסות במטרופולין; זאת בניגוד להנחה הרווחת לפיה יתרון מרכזי של עיריות מטרופוליניות הוא בתחום השווינויות (Razin, 1996; Keating, 1995). הדבר נבע מכך שהמיסוי המקומי לא מוזג במסגרת עיריית הגג. התצדקה שניתנה לפיצול הרב לרשויות מיסוי ולאזורי מיסוי הייתה הרצון לשמור על קשר הדוק בין גובה המיסוי המקומי לתמורה שמקבלים התושבים עבורו. רמות המיסוי בעירייה המרכזית שבתחום עיריית הגג נותרו גבוהות יותר מאשר בכל מקום אחר בנפה. לכאורה מספקת עיר זו את השירותים הגדולים ביותר, אך בפועל זהו המקום שבו ניתנים תמריצי הפיתוח הרבים ביותר, בדמות פטורי מיסים. העיר המרכזית נאלצת גם להתמודד לבדה עם נטל מתן השירותים לריכוזי האוכלוסייה החלשה שבתחומה.

להקמת עיריית הגג היו יתרונות בולטים בתחום המימון. העלייה בערך הנכסים המשמשים כבסיס מס כתוצאה מהכללת הפרברים בעיריית הגג, הגדילה את יכולתה של אינדיאנפוליס לגייס משאבים באמצעות הנפקת איגרות חוב, ואיפשרה לממן השקעות שונות אשר בלא הקמת עיריית הגג ספק אם אפשר היה לממן. עיריית הגג נהנית מדירוג גבוה יותר לאיגרות החוב שהיא מנפיקה - עובדה המקטינה את הוצאות הריבית, וכמו כן נהנית מיתרונות כספיים אחרים לגודל. קיימת גם טענה לפיה בתקופות מסוימות סיעה הקמתה של עיריית הגג לגיוס משאבים פדרליים, מכיוון שבזכות ההקמה בלטה אינדיאנפוליס כעיר הגדולה ביותר ששלטה על ידי רפובליקנים, וזאת בתקופה שהרפובליקנים שלטו גם בממשל הפדרלי (Blomquist and Parks, 1995).

אכן, ההצלחות הנוקפות לזכותה של עיריית הגג הן בעיקר בתחום קידום הפיתוח הכלכלי. חיזוק מעמדו של ראש העיר, אשר עתה ייצג את כל עיריית הגג ולא רק עיר מרכזית חלשה, הקל עליו ליצור שותפויות ציבוריות-פרטיות ולתפור חבילות פיתוח לשיקום מרכז העיר. הפרוייקטים שבוצעו כללו אצטדיוני ספורט, קומפלקסים של בנייני משרדים רבי קומות ובית מלון, שיקום תחנת הרכבת המרכזית כמרכז מסחר, בניית מרכז כנסים ומרכז קניות חדש. פעולות אלו העניקו לאינדיאנפוליס דימוי של "כוכב עולה" באזור, שכונה "רצועת החלודה" (rust belt) של ערי תעשייה ותיקות בצפון-מזרח ארצות הברית שסבלו מקשיים כלכליים. הכללת רוב הפרברים הצומחים בתחומה של עיריית אינדיאנפוליס בסטטיסטיקות השונות עוד חיזקה את הדימוי של צמיחה מהירה ביחס לערים אחרות, שהנתונים הסטטיסטיים לגביהן התייחסו לעיר מרכזית עם גבולות מצומצמים יותר. עם זאת אין להתעלם מכך שאכן הייתה צמיחה אמיתית מסוימת, בעיקר בשירותים.

ההצלחה המובהקת ביותר להקמת UniGov הייתה אולי בתחום הפוליטי (Blomquist and Parks, 1995). הכללת הפרברים בעיריית אינדיאנפוליס ביססה את השליטה הרפובליקנית בפוליטיקה המקומית. בעוד שבשנים 1955 עד 1967 שלטו הדמוקרטים בעיריית אינדיאנפוליס, נמצא השלטון המקומי בידי הרפובליקנים מאז 1967 ועד היום (1998) ברציפות. אכן, עלו טענות שהרפורמה חיזקה אינטרסים רפובליקניים פרבריים. יתר על כן, השארת הפיצול המוניציפלי בתחומי המיסוי המקומי ובתי הספר גם הבטיחה שתושבי הפרברים לא יישאו בנטל הכרך בשידך המוניציפלי, ביחד עם אוכלוסייה חלשה המתגוררת בעיר המרכזית.

אין ספק שלהקמת עיריית הגג הייתה תרומה משמעותית בתחום הפיתוח הכלכלי, אספקת השירותים והדימוי. לדעת Rusk (1995) הקמת UniGov העלתה את אינדאנפוליס לליגה הבכירה של ערי ארצות הברית, כפי שהשתקף בהצלחתה להעביר אליה בשנת 1983 קבוצת פוטבול מקצוענית מבולטימור.

היציבות הפוליטית תרמה גם היא לדירוג הגבוה של איגרות החוב שהנפיקה העירייה. מאז הקמת עיריית הגג שלטו בה רק שלושה ראשי ערים, כולם דמויות כריזמטיות שזכו להערכה ניכרת מצד התושבים וגורמים מקצועיים כאחד. ראש העיר השלישי - סטיבן גולדסמית - שנכנס לתפקידו בשנת 1992, נקט במדיניות אגרסיבית של ביזור והפרטה של שירותים מוניציפליים, שהפכה את אינדאנפוליס למובילה בתחום זה (גולדסמית, 1996).

## 4 מדיניות פיתוח והיתרונות התחרותיים של מטרופולין אינדיאנפוליס

אין ערים רבות בארצות הברית שהפעילו תכנית מגובשת ועקבית לפיתוח מקומי כלכלי במשך תקופה כה ממושכת, כמו זאת שהופעלה באינדיאנפוליס מאז שנות השבעים. מרכזיות הפיתוח הכלכלי בפעילותה ובהישגיה של עיריית הגג של אינדיאנפוליס (להלן עיריית אינדיאנפוליס) מחייבת התייחסות מפורטת לטיבה של מדיניות הפיתוח וליתרונות התחרותיים של המטרופולין.

אינדיאנפוליס סבלה בתחילת שנות ה-70 מבסיס תעסוקה מצטמצם, ממרכז עסקים ראשי מתנוון ומדימוי ירוד ברמה הלאומית והבינלאומית. פיתוח מגורים ושימושי קרקע עסקיים התבצע כמעט כולו מחוץ לגבולות העיר המרכזית. על מנת לשנות מציאות זו התגבשה קואליציה של מנהיגים מהמגזר הציבורי, המגזר הפרטי וזה שללא כוונת רווח, על מנת לממש תכנית פיתוח שכללה את המרכיבים הבאים:

1. יצירת גומחת שוק לאינדיאנפוליס בתחום הספורט;

2. פיתוח מחדש של מרכז העסקים הראשי כמוקד תרבות, ספורט וכלכלה למטרופולין;

3. שינוי מהותי בדימויה של אינדיאנפוליס.

האסטרטגיה לא התבססה על ניתוח מסודר של היתרונות התחרותיים והשפעתן הצפויה של חלופות שונות, אלא על "תחושת בטן" של המנהיגות המקומית לגבי כיווני הפיתוח הרצויים (Rosentraub and Przybylski, 1996).

השקעות בבינוי בגובה של 2.76 מיליארד דולר, שבמוקד שלהם תחום הספורט, אכן שינו לחלוטין את אופיו הפיזי של מרכז אינדיאנפוליס. ב-1974 נפתח אצטדיון ה-Market Square Arena, ששימש את קבוצת הכדורסל המקצוענית - Indiana Pacers. בסמוך נבנה בניין עיריית הגג החדשה (UniGov), והבניין הישן הוסב למוזיאון. בין 1974 ל-1992 נוספו למעלה מ-30 פרויקטים גדולים באזור מרכז העסקים הראשי, ומלבד זאת הוקם במרכז העיר קומפלקס חדש של משרדי ממשלת מדינת אינדיאנה, וקמפוס חדש של אוניברסיטת אינדיאנה.

שמונה מהפרוייקטים הגדולים היו בתחום הספורט, שבאמצעותו שאפה אינדיאנפוליס לבנות לעצמה דימוי חדש. ב-1984 נפתח אצטדיון ה-RCA Dome, שהיה לאצטדיון הביתי של קבוצת פוטבול שעברה לאינדיאנפוליס מבולטימור - Indianapolis Colts. שורה של פרויקטים נוספים

פותחו בתחום הספורט, וסיוע כספי שניתן על ידי גופים פרטיים וגופים ללא כוונת רווח גם סייע להעביר למקום כמה הנהלות של ארגוני ספורט לאומיים ובינלאומיים.

מתוך השקעה כוללת של 2.76 מיליארד דולר, למעלה מ-1.5 מיליארד דולר מומנו על ידי המגזר הפרטי ו-0.2 מיליארד דולר מומנו על ידי גופים ללא כוונת רווח. ההשקעה הציבורית הייתה בגובה של מיליארד דולר ומתוכה היה חלקה של עיריית אינדיאנפוליס 436 מיליון דולר, כלומר כ-16 אחוז מסך כל ההשקעה. הסכום הגדול ביותר שהשקיעה העירייה (290 מיליון דולר) היה במימון הקמת מרכז קניות חדש: Circle Centre Mall. מדינת אינדיאנה מצדה השקיעה בעיקר בקומפלקס משרדי המדינה ובקמפוס האוניברסיטה. גופים ללא כוונת רווח השקיעו בין היתר במוזיאונים ובגן החיות, והמגזר הפרטי השקיע בבנייני משרדים, בתי מלון ופרוייקטים מסחריים.

שאלת השאלה עד כמה תרמה אסטרטגיית פיתוח זו, ובפרט שימת הדגש על תחום הספורט כתחום מוביל, לפיתוח הכלכלי של אינדיאנפוליס. מספר מקומות העבודה הקשורים לספורט עלה, אך הגיע ל-0.32 אחוזים בלבד מסך כל מקומות העבודה באינדיאנפוליס. אסטרטגיית פיתוח הספורט והחייאת מרכז העסקים הראשי כמוקד כלכלי ותרבותי תרמה לשנוי מהותי בדימויה של אינדיאנפוליס ברחבי ארצות הברית. אולם ככלל, מספר מקומות העבודה באינדיאנפוליס לא גדל מהר יותר מאשר בערים אחרות באזור המערב התיכון, והמשכורות הממוצעות אף ירדו במהלך שנות השמונים, בהשוואה לערים אחרות.

אסטרטגיית הפיתוח שנקטה אינדיאנפוליס הצליחה אפוא לשנות את דימויה של העיר, אך תרמה מעט יחסית ליצירת יתרונות כלכליים ארוכי טווח למטרופולין. לאסטרטגיה היו אולי יתרונות כלכליים עקיפים משמעותיים שקשה לאמוד אותם; אולם יתרונות אלו הושגו ברובם באמצעות תמריצים שבאו לחפות על חסרונות יחסיים, כמו ריחוק ממוקדי תקשורת וממרכזי האוכלוסייה הגדולים ביותר. לפיכך ספק אם המדובר ביתרונות משמעותיים שיישמרו בטווח הארוך.

ניתן לטעון שאסטרטגיית פיתוח אפקטיבית צריכה להתבסס על יתרונות תחרותיים בולטים שניתן לזהות במטרופולין, דהיינו על מקבצי פעילויות המציעים יתרונות חיצוניים משמעותיים להתקבצות, ושצפוי להיות להם מכפיל מקומי גבוה. באינדיאנפוליס זהו התחומים המובילים הבאים (Rosentraub and Przybylski, 1996):

- (1) שירותי בריאות, הנשענים גם על קשרים הדוקים עם תעשיית המכשור הרפואי והתרופות המקומית, ובהם אחת מחברות התרופות הגדולות בעולם (Eli Lilly Corporation).
- (2) תחבורה אווירית, בפרט מעמדה של אינדיאנפוליס כצומת מרכזית (hub) בתחום התובלה האווירית של מטענים. בתחום זה נהנית אינדיאנפוליס ממיקום מרכזי בארצות הברית ומנמל תעופה שאינו עמוס, ושאינו סובל לעתים תכופות ממגבלות מזג אוויר.
- (3) הובלה יבשתית (משאיות) ואחסנה, שגם בהן נהנית אינדיאנפוליס ממיקומה המרכזי ברשת הדרכים המהירות האמריקאית.

בשלושה מגזרים אלה נהנית אינדיאנפוליס מיתרונות ארוכי טווח שקשה לחקותם. יש הצדקה לפיכך להשקעות של המגזר הציבורי בתחומים אלה, שבהם אינדיאנפוליס היא תחרותית



ביותר. להשקעות בתחומים אלה אין אפקט תקשורתי כפי שיש להשקעות בספורט, ובחידוש המרכז העירוני, אך יש להם פוטנציאל רב יותר להביא לגידול ארוך טווח בתעסוקה ולתרום לרמת החיים ולאיכות החיים באזור.

גם כאשר מתמקד המטרופולין בפיתוח תחומים שבהם הוא נהנה מיתרון תחרותי, עולה השאלה באיזו מידה ישנה הצדקה למתן סיוע ותמריצים לתחרות עסקיות בתחומים אלה? דוגמה מעניינת לדילמה בנושא זה נסבה סביב התחרות על מיקום מרכז תחזוקה חדש של חברת התעופה יוניטד (Numm *et al.*, 1996). השקעות בנמלי תעופה ובפעילויות קשורות נחשבות כבעלות תרומה משמעותית לכלכלה המקומית. מתקני תחזוקה של חברות תעופה גדולות מספקים אלפי מקומות עבודה ברמות שכר גבוהות, ויוצרים ביקושים רבים נוספים לכלכלה המקומית. אינדיאנפוליס נהנית כאמור מיתרון תחרותי ברור בתחום זה.

בדצמבר 1989 הפיצה חברת יוניטד מכתב בקרב בעלי תפקידים ב-15 מדינות ברחבי ארצות הברית, ובעיריות השוכנות באותן מדינות. החברה ביקשה הצעות למיקום מרכז תחזוקה חדש שיכלול עד 7000 מקומות עבודה בשכר גבוה, בהשקעה של כ-500 מיליון דולר. בשלב שני התבקשו 20 ערים להגיש הצעות מפורטות. השיקולים שהנחו את יוניטד היו: זמינות כוח עבודה (כולל נגישות לתכניות רלוונטיות של הכשרה מקצועית), איכות חיים (כולל איכות מערכת החינוך, מחירי דיור, שירותי בריאות ונוחיות אחרות), עלויות בנייה, שיקולים תפעוליים (עלויות תפעול, גובה המסים המקומיים, עלויות תחבורה, חשמל, מים וכדו', אגרות, קרבה לנמל תעופה ראשי ולהנהלה הראשית, עלות הטסת מטוסים ריקים, עלויות עבודה), זמינות אתר מתאים, שיקולים סביבתיים ומיקום גאוגרפי. בשלב ראשון נראה היה שהתחרות היא על מיקום עדיף בהתאם לשיקולים אלה, אך תוך זמן קצר התפתחה תחרות בין ערים מעוניינות בעיקר סביב גובה התמריצים שהייתה כל עיר מוכנה להשקיע. בתחילת 1991 נתנה חברת יוניטד לנציגי שדה התעופה דאלס, שליך וושינגטון די.סי. את התחושה, שבמידה ויוכלו להציע תמריצים בסכום כולל של 230 מיליון דולר ימוקם שם מתקן התחזוקה. חבילת התמריצים אכן גובשה אולם ביוניטד לא התקבלה כל החלטה. במקביל נמשך המשא ומתן עם ערים אחרות ויוניטד שהותה את החלטתה. באמצע 1991 סוכמה עסקה ובה תמריצים בגובה 300 מיליון דולר עם דנבר, קולורדו, אך יוניטד חזרה בה לאור אי-שביעות רצון מהפרטים כפי שאושרו במדינה זו.

באוקטובר 1991 הגיעו נציגי ארבע ערים לשלב מכריע של משא ומתן עם יוניטד: אינדיאנפוליס, לואיז'לה (במדינת קנטאקי), אוקלהומה סיטי ודנבר. המשא ומתן נערך עם כל עיר בנפרד, כאשר לנציגי כל עיר לא היה מידע אמין על הצעות המתחרים. אחרי ניתוח ההצעות כפי שגובשו במשא ומתן פנתה חברת יוניטד לאינדיאנפוליס, ולצד הסכמה לרוח פרטי החבילה הציגה תנאי נוסף - הגדלת גובה התמריצים ב-85 מיליון דולר. חברת יוניטד ביקשה תשובה בתוך יום ואכן מכתב תשובה חיובי ממדינת אינדיאנה, עיריית אינדיאנפוליס ורשות שדה התעופה של אינדיאנפוליס נמסר למחרת והוביל לחתימת העסקה, בה התחייבה אינדיאנפוליס לחבילת תמריצים בגובה של כ-350 מיליון דולר (Numm *et al.*, 1996).

ניתוח תוצאות המשא ומתן מלמד שהמחיר הפוליטי של הפסד בתחרות, המקבלת חשיפה תקשורתית רחבה, מרתיע מקבלי החלטות מלפרוש מהתחרות כאשר המחיר התקציבי של זכייה בה הופך לגבוה מדי. בלחץ המשא ומתן גם אין לערים הערכות מהימנות על המחיר ארוך

הטווח של זכייה בתחרות, ולכן קשה להן להשוות את מחיר הזכייה מול המחיר הפוליטי של כישלון. מחסור עוד יותר משמעותי במידע נוגע לשיקולים ולצרכים האמיתיים של החברה העסקית. החברות נוטות להסוות שיקולים אלה, ולהמשיך לנהל משא ומתן עם ערים שאינן עונות לצורכיהן, על מנת להשיג בסופו של דבר תמריצים גבוהים יותר. הניתוח מראה שלאור יתרונות המיקום של אינדיאנפוליס, סביר שהעיר הציעה סכום גבוה מזה שהיה נחוץ על מנת לזכות בתחרות (Nunn et al., 1996).

ככלל, הגורמים המשפיעים על מעמדה התחרותי של חברה עסקית בטווח הארוך הם פנימיים וחיצוניים. ההשקעה הציבורית צריכה להיות בגורמים החיצוניים ולא במתן תמריצים גבוהים לחברה עצמה, הנהנית ממילא מהיתרון התחרותי שמציעה העיר. גורמים חיצוניים אלה כוללים הכשרת עובדים, גישות לקרקע ולתשתיות, ודאגה לאיכות החיים במקום.

## 5 הצורך בהתאמת מבנה השלטון המקומי באינדיאנפוליס לצורכי הפיתוח הכלכלי

### הבעיה

השלטון המקומי במטרופולין אינדיאנפוליס מדגים את אי-ההתאמה בין מבנה מערכת השלטון המקומי במטרופולין האמריקאי, לאמצעי מדיניות נדרשים בתחום הפיתוח הכלכלי. הפיצול המוניציפלי שנוצר בתוך תחום עיריית הגג - UniGov - עשוי להיתפס כחיובי על ידי המצדדים בעקרונות תיאורית ה-Public Choice. עקרונות אלה מדגישים את תרומת התחרות בקרב רשויות מקומיות ליעילות הכלכלית, ואת חופש הבחירה שהפיצול המוניציפלי מעניק לפרטים ולעסקים בבחירת הסל המועדף של שירותים ומסים. אולם הבעיה היא, שהתנאים לקיום מודל הממשל העירוני התחרותי, נוסח תיאורית ה-Public Choice, אינם מתקיימים באינדיאנפוליס באופן שיאפשר תחרות הוגנת בין הרשויות המקומיות. ארבע סיבות לכך:

ראשית, נטל האחריות למתן שירותים לאוכלוסייה חלשה מתחלק באופן בלתי שוויוני בין הרשויות המקומיות, מכיוון שאוכלוסייה זו מרוכזת ברובה בעיר המרכזית שבתחום עיריית הגג (Center Township).

שנית, צריכת שירותי רווחה רבים על ידי אוכלוסייה חלשה, שאיננה מסוגלת לשלם מסים מקומיים גבוהים, גורמת לכך ששיעורי המס המקומי לעסקים ולתושבים בעיר המרכזית גבוהים מאשר ברשויות המקומיות האחרות. מצב זה מעודד עסקים ותושבים לעבור לאזורים אחרים בתחום המטרופולין בהם נטל המסים המקומיים נמוך יותר.

שלישית, שיעורי המס הגבוהים יותר בעיר המרכזית שבתחום עיריית הגג של אינדיאנפוליס מחייבים אותה להעניק תמריצים על מנת למושך השקעות של חברות עסקיות. תמריצים אלה מצמצמים את המשאבים העומדים לרשות מימון השירותים והתשתית בעיר המרכזית, וגורמים לתהליך של נסיגה כלכלית, בעוד יותר ויותר תמריצים נדרשים על מנת לפצות על שיעורי המס הגבוהים ועל רמת השירותים הציבוריים הנמוכה.

רביעית, העיר המרכזית מאופיינת בריכוז גבוה של רכוש הפטור ממס, כתוצאה מחקיקה ברמת המדינה (state) והממשלה הפדרלית. כשליש מהרכוש בעיר המרכזית של אינדיאנפוליס נהנה מפטור ממסים מקומיים, או שאיננו משלם מסים בזכות תמריצים שהוענקו לו. רכוש הנהנה מפטור ממסים מקומיים נמצא בכל הרשויות המקומיות, וכל הרשויות מציעות הנחות במסים

על מנת לעודד פיתוח, אך בשום רשות במטרופולין אינדיאנפוליס - פרט לעיר המרכזית - לא מגיע היקפו של הרכוש הזכאי לפטור או להנחה ממסים מקומיים ליותר משישה אחוזים.

העסקים הנהנים מהטבות מס, מוסדות הציבור והמוסדות ללא כוונת רווח הפטורים ממיסוי מקומי, יוצרים יתרונות כלכליים משמעותיים. אולם יתרונות אלה אינם באים בהכרח לידי ביטוי ברשות המקומית אשר בה הם שוכנים, והיא זו שפטרה אותם מתשלום מסים, מרצון או מכורח. מצב זה עלול לגרום לבעיות כספיות קשות ברשות המוותרת על תקבולי המסים המקומיים. באינדיאנפוליס היתרונות משימושי הקרקע הפטורים ממס, או הזוכים להנחות במס (יתרונות הכוללים מקומות עבודה חדשים, מסים מקומיים שמשלמים העובדים בחברה או בארגון הנהנה מהקלות במס, וביקוש מוגבר בענפי מסחר ושירותים), אכן גולשים אל מעבר לגבולות העיר המרכזית שוויתרה על המסים.

השילוב של נטל מתן השירותים לאוכלוסייה מעוטת הכנסה, בסיס מס מקומי מוקטן כתוצאה מפטורי מס, שיעורי מס גבוהים, ודליפת היתרונות הנובעים מהפיתוח הכלכלי שמביאים הפטורים וההנחות ממסים אל מחוץ לרשות המוותרת על המסים - כל אלה יוצרים תנאי פתיחה בלתי שוויוניים בתחרות הפנים-מטרופולינית על פיתוח כלכלי במטרופולין אינדיאנפוליס. העירייה המרכזית נאלצת להפעיל תכניות סיוע על מנת למשוך השקעות ולבטל את ההשפעה השלילית של שיעורי המס הגבוהים יחסית. לעומתה מציעות הערים הפרבריות, שבתחום עיריית הגג ושמוחוץ לעיריית הגג, רמות מיסוי נמוכות יותר ונגישות נוחה למרכז אינדיאנפוליס. למעשה פרברי אינדיאנפוליס מציעים את היתרונות שמציעה העירייה המרכזית בשיעורי מס נמוכים בהרבה מאלה של העירייה המרכזית, בה שוכנים הנכסים האזוריים העיקריים (מרכז העסקים הראשי, מתקני הספורט האזוריים, מוזיאונים, מוסדות דת גדולים, אוניברסיטאות, משרדי השלטון, וכדו'). מצב זה הוא נוח לכאורה לערים הפרבריות, אך מחליש את עצמתו הכלכלית של המטרופולין כולו בתחרות עם אזורים מטרופוליניים אחרים, ודוחף את העירייה לשקול צעדים נוספים למשיכת פיתוח, שיערערו את חוסנה התקציבי בטווח הארוך.

### **תחרות בתנאים לא שווים: אבדן הכנסות כתוצאה מתמריצים ופטורי מס**

רשויות מקומיות המציעות הטבות מס על מנת לעודד את הפיתוח הכלכלי, מוותרות על הכנסות ממסים מקומיים בציפייה שהצמיחה הכלכלית בעתיד תפצה על אבדן הכנסות זה. הבעיה היא שאבדן ההכנסות נוטה להתחלק בצורה בלתי שוויונית בקרב הרשויות המקומיות במטרופולין. במטרופולין אינדיאנפוליס סובלת בעיקר העיר המרכזית שבתחום עיריית הגג (Center Township) מאבדן הכנסות, שפירושו קשיים תקציביים בטווח המיידי, בעוד שיתרונות כלכליים שיוצרים שימושי הקרקע הפטורים ממס באים לידי ביטוי במטרופולין כולו.

לוח 1 ו-2 ממחישים את חוסר השוויון בין העיר המרכזית במטרופולין לפרבריה, בכל הנוגע לנטל אבדן ההכנסות ממסים, עקב הנחות ופטורים הניתנים על פי חוק או במסגרת תכניות לפיתוח כלכלי. הנטל הגבוה של אבדן ההכנסות ממסים מקומיים נופל על העירייה המרכזית, בעת שזו ממשיכה לכלול חלק גבוה מהאוכלוסייה החלשה של המטרופולין. העירייה המרכזית

כוללת רק 12.9 אחוזים מתושבי המטרופולין, אך מתגוררים בה 56 אחוזים מהתושבים בעלי ההכנסות הנמוכות, ו-64.8 אחוזים מהוצאות השלטון המקומי על תכניות רווחה לשכבות החלשות נופלות על כתפי העירייה המרכזית.

לוח 1: סך כל המסים המקומיים שלא נגבו עקב פטורי מס והטבות מס במטרופולין אינדיאנפוליס לפי סוג הפטור או ההטבה, 1993

הנפת החיצונית	שאר נפת מריון	העירייה המרכזית	מטרופולין אינדיאנפוליס-סה"כ	מטרופולין אינדיאנפוליס-סה"כ	
	<b>אחוזים</b>			<b>אלפי דולרים</b>	
25.9	29.3	44.8	100.0	155,668	סה"כ מסים שלא נגבו
0	0	100.0	100.0	1,989	מימון אזורי <sup>1</sup>
13.7	6.9	79.4	100.0	13,146	TIF <sup>2</sup>
14.7	9.9	75.4	100.0	16,570	הטבות מס
					מוסדות ללא כוונת רווח <sup>3</sup>
35.2	40.1	24.7	100.0	71,119	
39.6	47.5	12.9	100.0	26,522	מגורים <sup>4</sup>
2.4	7.1	90.5	100.0	26,322	ממשלה <sup>5</sup>

מקור: Rosentraub et al., 1995.

הערות:

1. מימון אזורי - מתקנים שהקמתם מומנה על ידי האזור באמצעות מס שירותי אוכל (מתקני ספורט מטרופוליניים ופיתוח מוקד מסחר ותיירות במרכז העיר).
2. TIF - הכנסות שהוקצו ליעדים ספציפיים בתחומי TIF.
3. מוסדות ללא כוונת רווח - מסי הרכוש שהיו נגבים ממוסדות אלה לולא הפטור ממס רכוש מקומי שהם נהנים ממנו.
4. מגורים - הנחות ממסי רכוש מקומיים למגורים.
5. ממשלה - מסי הרכוש שהיו נגבים מרשויות שלטון ברמות השונות לולא הפטור ממס רכוש מקומי שהם נהנים ממנו.

לוח 2: סך כל המסים המקומיים שלא נגבו עקב פטורי מס והטבות מס במטרופולין אינדיאנפוליס לפי סוג הפטור או ההטבה, 1993 (דולרים לתושב)

העירייה המרכזית	נפת מריון (כולל העירייה המרכזית)	מטרופולין אינדיאנפוליס-סה"כ (כולל נפת מריון והנפות החיצוניות)	
			סה"כ מסים שלא נגבו
384	141	108	
11	2	1	מימון אזורי
57	14	9	TIF
69	17	11	הטבות מס
			מוסדות ללא כוונת רווח
97	57	49	
19	20	18	מגורים
131	32	18	ממשלה

דרג השלטון הגבוה יותר - מדינת אינדיאנה - מעורב גם הוא במימון השלטון המקומי. דרג זה מעביר לרשויות המקומיות חלק ממסי הקניה, משלם עבור השירותים הרפואיים לאוכלוסייה החלשה ומממן כמחצית מעלות החינוך הציבורי. אולם נטל הטבות המס והסיוע לשכבות החלשות המוטל על העירייה המרכזית, שמקורם במס הכנסה ובמס קניה (Rosentraub *et al.*, 1995), אינו מקוזז במלואו על ידי מענקי איזון המועברים על ידי המדינה. העירייה המרכזית הייתה אמנם הרשות המקומית היחידה שהעברות שקיבלה מהמדינה היו גבוהות מהמסים ששולמו בתחומה למדינה. אולם ההעברות הנקיות של המדינה לעירייה המרכזית לא היו פיצוי מלא לנטל הטבות המס והסיוע לשכבות החלשות. גובה ההעברות הנקי מהמדינה, בניכוי נטל הטבות המס והסיוע לשכבות החלשות, היה שלילי גם ברשויות מקומיות פרבריות מסוימות. אולם בניגוד לעיר המרכזית, בה נבע הנתון השלילי מנטל גבוה של הטבות מס וסיוע לשכבות חלשות, ברשויות האחרות נבע נתון זה מהכנסות גבוהות של המדינה ממסי קניה במרכזי קניות משגשגים, שלא הוחזרו במלואן לרשות המקומית בצורת תשלומי העברה. בעיר המרכזית לא הייתה פעילות מסחרית משמעותית עד שנפתח מרכז הקניות Circle Centre Mall ב-1995. מרכז זה עשוי להגדיל את הכנסות המדינה ממס קניה בעירייה המרכזית, וכך למעשה לגרום למצב שההעברות הנקיות של המדינה תהיינה שליליות גם לעירייה זו. רשויות פרבריות אחרות פוצו למעשה באופן מלא על ידי המדינה על הוצאותיהם הזעומות על הטבות מס וסיוע לשכבות החלשות.

ריכוז גבוה של מסחר ברשויות מקומיות מסוימות גורר העברות גבוהות של מס קניה שמקורו באותן רשויות למדינה, אך גם מעניק לרשויות המקומיות הנדונות בסיס מס רכוש מקומי

משמעותי, שמקורו בשימושי הקרקע המסחריים. אם נתעלם מההטיות הנובעות מפיזור לא שוויוני של תפקודי המסחר במטרופולין, אין ספק שהעירייה המרכזית במטרופולין אינדיאנפוליס נמצאת בעמדת נחיתות בולטת ביחס לפרבריה. העיר נושאת בחלק הארי של נטל מתן הטבות המס והסיוע לשכבות החלשות, ואיננה מקבלת פיצוי מלא על כך מדרג השלטון הגבוה יותר.

הרשויות המקומיות הפרבריות יכולות לראות את בעייתיה של העיר המרכזית כלא נוגעות להן, אך בפועל אין הדבר כך. רשויות מקומיות פרבריות, בדומה לערים מרכזיות, עוברות תקופות של צמיחה ושקיעה. ריכוז גדל של אוכלוסייה חלשה יכול לאפיין גם קהילות פרבריות, בעת שהתשתית ומלאי הדיור מזדקנים ומתיישנים. במקביל מתנוונים אזורי מסחר ועסקים, ומצטברות החלטות בתחום הפיתוח הכלכלי שיוצרות נטל ניכר של פטורי מסים.

מנהיגות ציבורית ועסקית מקומית, שאיננה לוקחת בחשבון את הצרכים הנוכחיים והעתידיים של כל אחת מהקהילות שבמטרופולין, עלולה לפגוע בדינמיות הכלכלית ובאיכות החיים של המטרופולין כולו. מצב בו העיר המרכזית איננה מצליחה לענות כהלכה על צורכי השכלה, ביטחון ותחבורה של השכבות החלשות עלול לפגוע בזמינות כוח עבודה מיומן לעסקים ובפוטנציאל ההכנסות המקומיות בעתיד. בעיות עוני ופשע בחלק אחד של המטרופולין יכולות לגלוש לכל המטרופולין בצורת בעיות ביטחון ודימוי. בעיית אזורים ותיקים בעיר המרכזית שאינם מתוחזקים כהלכה עלולה גם היא להתפשט ולפגוע בצמיחת המטרופולין כולו. אין קהילה שהיא חסינה בפני כוחות אלה של צמיחה ושקיעה, וכל רשות מקומית פרברית צומחת ומשגשגת צפויה להזדקן ולהתקשות לעמוד בתחרות עם רשויות צעירות יותר.

מטרופולין אינדיאנפוליס, בדומה לאזורים מטרופוליניים אחרים, זקוק אפוא למערכת מימון אשר: (1) תתגמל יוזמה עצמאית, (2) תעודד תחרות בין רשויות מקומיות השואפות למשך תושבים ועסקים, ו-(3) תיצור "מגרש משחקים הוגן", שבו המחויבויות האזוריות נתמכות על ידי האזור כולו, והיתרונות מהשקעות המבוצעות על ידי רשות מקומית אכן באות לידי ביטוי באותה רשות מקומית.

הבעיות במבנה השלטון המקומי שתוארו לעיל מצביעות על הצורך בגיבוש מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, שישפרו את מעמדו התחרותי של האזור המטרופוליני כולו. קיים קשר בין עתידם הכלכלי והפוליטי של פרברים צומחים למעמדה הכלכלי והפוליטי של העיר המרכזית במטרופולין (Ledebur and Barnes, 1993; Rusk, 1995; Savitch *et al.*, 1993). יש לפיכך מקום לשיתוף פעולה בין ערים מרכזיות ופרברים, לפתרון בעיות המשפיעות על המטרופולין כולו.

### שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות

מגוון רחב של מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות פועל במקומות שונים בארצות הברית (Nunn and Rosentraub, 1997). שיתוף פעולה עשוי להתפתח ספונטנית כאשר כל הרשויות המקומיות המעורבות צופות להרוויח ממנו, כגון קידום פרויקט פיתוח כלכלי גדול, או מאבק ביוזמה המאיימת על כל הרשויות המדונות. פשוט יחסית גם לקדם פיתוח תשתית משותפת, כאשר כל הצדדים צפויים להשתמש בשירותי מתקן התשתית או קו תשתית. קשה יותר לגבש שיתוף פעולה בשעה שמדובר בהקצאה מרחבית של יתרונות ומטרדים, וקשה במיוחד לגבש שיתוף פעולה כאשר המדובר בחלוקה מחדש של משאבים, המתבטאת בהעברת משאבים מרשויות אמידות לרשויות חלשות יותר.

מנגנונים לשיתוף פעולה יכולים להותיר אוטונומיה רחבה לרשויות המקומיות, בפרט אם המדובר בשותפויות (קואליציות) בלתי פורמליות ובפורומים אד-הוק, שמטרתם לקדם נושא משותף או להתמודד עם איום המשותף לכולם. במסגרת זו יקדמו השותפים כל עניין עליו הם מסוגלים להסכים. מסגרות תכנון אזוריות ומנגנונים אזוריים לחלוקת משאבים נוגסים באופן משמעותי יותר באוטונומיה המקומית, ומעוררים לפיכך התנגדות רבה יותר. אזורים מיוחדים לאספקת שירותים מסוימים ברמה המטרופולינית ועיריות מטרופוליניות הם רמת השיתוף הגבוהה ביותר, בה מועברות סמכויות נרחבות מהרשויות המקומיות הבודדות למסגרות החדשות.

מודלים קיימים לשיתוף פעולה בקרב רשויות מקומיות עוסקים ברובם באספקה משותפת ומתואמת של שירותים ותשתיות. אך טיפול בסוגיית הכנסות הרשויות המקומיות הוא חיוני ליצירת בסיס ראוי לתחרות ולתיאום הפיתוח לתועלת המטרופולין כולה. כפי שהוזכר לעיל,



מנגנוני שיתוף המטפלים בחלוקה מחדש של הכנסות הם קשים ליישום, לאור פגיעה אפשרית באוטונומיה המקומית וההתנגדות שהם צפויים לעורר.

עריית הגג שהוקמה במטרופולין אינדיאנפוליס היא מסגרת רחבה של שיתוף, ביחס למקובל במטרופולינים אחרים בארצות הברית. אולם הפשרות שנדרשו על מנת להסיר מכשולים פוליטיים להקמתה הביאו לכך ששיתוף הפעולה במטרופולין אינדיאנפוליס לא כולל את כל שטחו של המטרופולין, איננו כולל תחומי פעולה רבים, ובפרט נמנע מלטפל בחלוקה מחדש של המשאבים בתוך המטרופולין. מגבלה אחרונה זו עלולה לפגוע בטווח הארוך ביכולתו של השלטון המקומי באינדיאנפוליס להביא לשיפור מתמשך במעמדו התחרותי של אזור המטרופולין.

### עקרונות לגיבוש מנגנון לשיתוף בבסיס המס המקומי

דרך אפשרית לשיתוף כל הרשויות המקומיות במחויבויות האזוריות, וליצירת "מגרש משחקים הוגן" בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי, היא להנהיג במטרופולין מנגנון של שיתוף בהכנסות (revenue sharing). תכניות לשיתוף בהכנסות ממסים מקומיים יכולות לכלול העברת מרכיבים מסוימים ממסים אלה לקופה משותפת, וחלוקתם מחדש בהתאם לנוסחה מסוימת או למערכת קריטריונים. בעיה שכחה במימוש תכניות לשיתוף בבסיס המס המקומי היא התנגדות מצד הרשויות המקומיות האמידות יותר במטרופולין. הצטרפות לתכניות כאלה איננה כדאית להן בטווח הקצר, גם אם צפויות לה יתרונות בטווח הארוך. התייחסות למגבלה זו מחייבת את התכניות לשיתוף בבסיס המס להיות מודרכות על ידי חמישה עקרונות כלליים:

- התכניות חייבות להתייחס לנטל הנופל על העיר המרכזית במטרופולין ולתרומתו לצמיחה המטרופולינית. במובן זה הדגש בתכנית הוא על מנגנון השוואה, הנובע מעיוותים שמקורם בגבולות מוניציפליים, ולא דווקא בצרכי רווחה וחברה של אזורים מסוימים. אין סיבה לקדם תכניות לשיתוף בבסיס המס רק מנימוקים של מצוקותיה ונחיתותה של העיר המרכזית. לעיר המרכזית תרומה חשובה לצמיחה המטרופולינית, אך פירות השקעותיה דולפים לפרברים שאינם נושאים בנטל מימון. אין "לשווק" תכנית לשיתוף בבסיס המס רק על סמך הצורך לפתור מצוקות ונחיתות של רשות מקומית מסוימת.
- כל תכנית מוצעת חייבת להציע יתרונות תקציביים כלשהם לכל הרשויות הנוגעות בדבר, על מנת להבטיח תמיכה פוליטית בקידומה.
- על מנת להבטיח יתרונות לכל השותפים, יש להכיר בצרכים השונים של הקהילות המרכיבות את המטרופולין. לדוגמה, רשויות פרבריות צומחות זקוקות בדרך כלל להשקעה ניכרת בתשתית חדשה של דרכים, ביוב ובתי ספר. ברוב הרשויות המקומיות הפרבריות החדשות יש אחוז נמוך יחסית של שימושי קרקע מסחריים ועסקיים, עובדה שמביאה לנטל כבד של מיסוי מקומי על התושבים. תמיכה ברשויות אלה היא גם אינטרס של העיר המרכזית, מכיוון שבהיעדר קהילות חדשות תיפגע האטרקטיביות של המטרופולין כולה.

- מנגנונים למיסוד שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ותכנון מטרופוליני חייבים להיות חלק מהתכנית. נחוץ לאזן את העליונות המספרית של הרשות המקומית הגדולה במטרופולין כך שתושבי רשויות מקומיות קטנות לא יסיקו, שתכניות לשיתוף פעולה מטרופוליני נועדו בעצם להרחיב את שליטת העיר הדומיננטית במטרופולין על כל חלקי המטרופולין.

- חששן של רשויות מקומיות קטנות הוא שמימוש תכניות לשיתוף בבסיס המס יביא לשחיקה בשליטה הפוליטית שיש להן על ענייניהן. תכניות שיציעו מיזוג רשויות קטנות עם ערים גדולות יותר צפויות להיתקל בהתנגדות חזקה.

### **חלופות לשיתוף בבסיס המס המקומי והתכנית העדיפה לאינדיאנפוליס**

קיימות כמה חלופות לשיתוף בבסיס המס במערכת השלטון המקומי במדינות ארצות הברית. החלופות מתייחסות הן להגדרת המסים שיועברו לקופה המשותפת והן לדרך בה יוצאו הכספים או יחולקו מחדש בין הרשויות השותפות: ניתן לכלול במנגנון השיתוף חלק ממס הרכוש המקומי או מהגידול במס הרכוש המקומי; להטיל מס הכנסה אזורי למטרות פיתוח כלכלי; ולהטיל מס קנייה אזורי.

להטלת **מס קנייה מקומי** כמה יתרונות בהשוואה להטלת **מס הכנסה מקומי**. מס הכנסה נשען כולו על אוכלוסיית המטרופולין בלבד בעוד מס קנייה כולל הכנסות מתושבים לא מקומיים - תושבי הסביבה העורכים את קניותיהם במטרופולין ותיירים, והוא מוטל לפיכך גם על צרכנים שאינם מתגוררים במקום בעבור השירותים שהם נהנים מהם (ביטחון, דרכים מקומיות וכדו'). מס קנייה קל גם יחסית לגבות, והוא אינו גורר התנגדות ועיוותים הכרוכים במס הכנסה, כאשר הוא מועלה אל מעבר לשיעור מסוים. במציאות של מטרופולין אינדיאנפוליס הסיכון של הטיית ביקושים ממרכזי המסחר של המטרופולין למקומות אחרים הוא קטן, מאחר והסביבה הכפרית של המטרופולין איננה מהווה תחרות ממשית, ובמדינות סמוכות מס הקנייה הוא גבוה יותר או ברמה דומה לזו שבאינדיאנפוליס. מכאן שפגיעתו של מס הקנייה בפעילות הכלכלית באינדיאנפוליס תהיה מינימלית.

אפשרות אחרת היא הנהגת **מס רכוש מטרופוליני**, שיחליף את מס הרכוש הנהוג כיום, ואשר שיעורו משתנה מרשות לרשות. משמעותו של צעד זה היא בפועל הפיכתה של UniGov לעירייה מטרופולינית במלוא מובן המילה, ורציונליזציה של מערך המיסוי המקומי. אולם בפני צעד כזה ניצבים מכשולים פוליטיים, מן הסוג של מכשולים בלתי עבירים אשר מנעו בעבר בארצות הברית עריכת רפורמות מטרופוליניות. הצעד יתקל בהתנגדות חריפה של הפרברים, מכיוון שאינו נותן להם דבר בתמורה למסים גבוהים יותר. הצעד גם עשוי לכלול את נפת מריון בלבד ולא את הפרברים שמחוץ לגבולות הנפה, ולפיכך אינו פותר את העיוותים שבא לתקן, אלא מעביר אותם לתחום מטרופוליני רחב יותר.

במקומות מסוימים בארצות הברית גובשו תכניות לשיתוף בבסיס המס **הכוללות חלק מהגידול בבסיס מס הרכוש המקומי**. תכניות כאלו הן אטרקטיביות מכמה סיבות:

• ראשית, הכללת הגידול בבסיס המס בלבד איננה מצמצמת את תקבולי המסים של רשות מקומית כלשהי בעת הפעלת התכנית. דרך זו מקטינה אפוא את ההתנגדות הפוליטית ליישום התכנית, שכאשר עקרונות החלוקה של הגידול בבסיס המס לאחר שנת הבסיס (השנה בה מופעלת התכנית) נחשבים הוגנים ומקובלים, לא ניתן לקבוע בודאות מראש איזו רשות מקומית תרוויח ואיזו רשות מקומית תפסיד ביחס למצב בו לא הייתה התכנית מופעלת.

• שנית, התכנית איננה כרוכה בהעלאת מסים. ניתן לדוגמה להעביר סמכויות מסוימות לגוף תכנוני אזורי, שימומן באמצעות הקופה המשותפת.

• שלישית, בתכנית קיים ממד של חלוקה מחדש ותרומה לשוויוניות.

• רביעית, תכנית המתמייחת אך ורק לגידול בבסיס מס הרכוש המקומי הנובע משימושי קרקע מסחריים ועסקיים, כגון זו שהונהגה במטרופולין מיניאפוליס-סט. פול, מינסוטה, נתפסת כהוגנת במיוחד (רזין וחזן, 1996). זאת מכיוון שההכנסות ממסים על שימושי קרקע אלה הן בדרך כלל גבוהות מההוצאות על מתן השירותים להם והשיתוף בבסיס המס גם עשוי למתן עיוותים בהקצאת שימושי הקרקע הנובעים מהתחרות בין הרשויות המקומיות על משיכת שימושי קרקע אלה.

אולם תכנית מימון אזורי הנסמכת אך ורק על הגידול בבסיס מס הרכוש המקומי סובלת גם ממגרות. הבעיה המרכזית היא שסך כל ההכנסות שמעבירה התכנית לקופה המשותפת הוא קטן, ומגיע לסכום משמעותי רק לאחר שנים ארוכות, אלא אם קצב ההשקעות בשימושי קרקע עסקיים במטרופולין הוא מהיר מאוד. מטרופולין אינדיאנפוליס אינה מאופיינת בקצב צמיחה מהיר במיוחד - הגידול הכולל במסי הרכוש המקומיים, כולל מגורים, בין השנים 1983 ל-1992 היה פחות מארבעה מיליון דולר לשנה. גם אם תוקצה מחצית מגידול זה לתכנית, המדובר בסכומים קטנים מדי להשגת השפעה כלשהי. יש לזכור גם שתכנית מסוג זה, הכוללת גם שימושי קרקע למגורים ולא רק שימושים עסקיים, היא בעייתית מכיוון שרשויות מקומיות, שקיים בהם בינוי מואץ למגורים, חייבות להשקיע סכומים גבוהים בהקמת תשתיות פיזיות ומערכות שירותים, ומסי הרכוש נדרשים במלואם למטרה זו ולעתים אף אינם מספיקים לה.

התכנית שהוצעה למטרופולין אינדיאנפוליס (Rosentraub *et al.*, 1995) מציעה להטיל מס קנייה אזורי בגובה של אחוז אחד. ההכנסות ממס זה תחולקנה לשלוש מטרות:

(א) קופה אחת תכלול 40 אחוז מההכנסות, ותוקדש לפיתוח התשתית והכלכלה האזורית. הקצאת המשאבים תיעשה על ידי מועצה מטרופולינית, שתוקם לצורך זה. במידה ונדרשים תמריצים על מנת למשוך חברה עסקית או על מנת למנוע מתברה לעזוב את האזור, גיוס המשאבים הנחוצים ימומן על ידי אזור המטרופולין כולו, באמצעות קרן זו. רשויות מקומיות בחדות לא יעניקו להבא הטבות מס על מנת למשוך פעילות כלכלית לתחומיהן. הקופה החדשה תנהל על ידי נציג מכל נפה. מצב זה מעניק עצמה לנפות הפרבריות ויצוג חסר לנפת מריון ולעיר המרכזית. אולם נפת מריון והעיר המרכזית יהיו המרוויחים העיקריים משתי הקרנות האחרות ולכן חיוני להעניק בקרן זו מעמד מוביל לנפות הפרבריות, שאם לא כן כל התכנית לא תהיה כדאית להן.

(ב) קופה שנייה תכלול 40 אחוז נוספים מההכנסות, ותשמש למתן פיצוי על נטל אבדן המסים המקומיים כתוצאה ממתן פטורים והטבות. כספים אלה יחולקו בין הרשויות המקומיות בהתאם להיקף מסי הרשויות המקומיות שאבדו כתוצאה מפטורים והטבות. לפי נתוני 1993 הסכום המוצע להעברה לקופה זו, לפיצוי עבור המסים שאבדו, איננו מספיק. אולם הציפייה היא שבעוד שההכנסות ממס הקנייה החדש יגדלו ככל שכלכלת המטרופולין תצמח, היקף הנכסים הנהנים מפטורים והטבות לא יגדל באופן דומה. הקופה תתייחס רק לאבדן מסים כתוצאה מפטורים והנחות על פי חוק, ולא מפטורים והנחות כתוצאה מתמריצי פיתוח, מאחר ולפי ההצעה תמריצים כאלה לא יינתנו יותר על ידי רשויות מקומיות בודדות.

(ג) קופה שלישית, שתכלול 20 אחוז מן ההכנסות, תיועד לסיוע לרשויות מקומיות הנושאות בנטל הוצאות רווחה לאוכלוסיות חלשות.

התכנית המוצעת ניתנת ליישום ללא הגדלה של נטל המיסוי הכולל. ניתן לקזז את סכום המס הצפוי (161 מליון דולר לפי נתוני 1993) באמצעות הפחתה בסכום זהה ממסי הרכוש המקומיים, וזאת בהתאם לשיקול דעת כל רשות מקומית. גם אותן רשויות מקומיות שימצאו את עצמן משלמות מסים מקומיים גבוהים יותר ייהנו מכספי הקרן לפיתוח התשתית והכלכלה. צמצום מסי הרכוש עשוי להתאפשר בזכות הקצאת כספים המוחזרים לרשויות המקומיות בהתאם לשלוש המטרות שהוגדרו לעיל. יתרה מזו, הסכמה שלא להקצות כספים לפיתוח כלכלי ולהטבות מס, מעבר לקופה המשותפת לפיתוח התשתית והכלכלה, תקטין גם היא את הוצאות הרשויות המקומיות. הטבות TIF ישולבו גם הן בקופה זו ולא יהיו על חשבון תקציבים לבתי ספר וכדו'. לפיכך לא ייתחמו אזורי TIF חדשים. התכנית גם איננה כוללת כל הצעה לשנות את מסגרות הרשויות המקומיות, לפרק רשות מקומית כלשהי או לפגוע בסביבה התחרותית בתחום אספקת השירותים המוניציפליים.

התכנית שגובשה בשנת 1995 עוררה חילוקי דעות וטרם יושמה. יתכן שהשגשוג שפקד את הכלכלה האמריקאית ובכללה את כלכלת המטרופולין, והיעדר אווירת משבר הדורש פתרונות מידיים, הקטינו את התמרץ לבצע צעד מעין זה שעלול להיות לו גם מחיר פוליטי למקבלי ההחלטות.

# 7 לקחים לישראל: שלטון מטרופוליני ושיתוף פעולה

## עריכת שינויים במפת הרשויות המקומיות ובמימון: רשות מטרופולינית ומנגנון לשיתוף בבסיס המס

מערכת השלטון המקומי בישראל דמתה בשנותיה הראשונות של המדינה, במאפיינים רבים, לגרסה מתונה ודמוקרטית של המודל הריכוזי, שאפיין מדינות מתפתחות צעירות. מגמת התפתחותה של המערכת בעשרות השנים האחרונות הייתה לכיוון מודל הממשל העצמי האמריקאי, אם כי המערכת הישראלית שמרה על מאפיינים מסוימים של המודל הריכוזי ושל מודל מדינת הרווחה. מערכת השלטון המקומי בארצות הברית עצמה עברה תמורות מהותיות במהלך המאה העשרים, ממערכת אוטונומית כמעט לחלוטין בהכנסותיה ובהוצאותיה בראשית המאה, למערכת הכוללת מרכיבים ממודל מדינת הרווחה, והנשענת גם על מענקים מדרגי שלטון מקומי גבוהים יותר, במחצית השנייה של המאה. אולם מגמת שינוי זו נבלמה בארצות הברית בסוף שנות השבעים (Gosling, 1997), וקיימים עדיין פערים ניכרים במידת האוטונומיה התפקודית והתקציבית, בין מערכת השלטון המקומי האמריקאית לזו הישראלית.

הבדל יסודי בין מערכת השלטון המקומי בישראל לזו שבארצות הברית הוא, שבמדינת ישראל הסמכות להקים רשויות מקומיות חדשות ולשנות את תחומי השיפוט שלהן נתונה בידי שר הפנים, שסמכויותיו החוקיות בנושא רחבות מאוד. לעומת זאת בארצות הברית הרשויות המקומיות מתאגדות בדרך כלל ביוזמה מקומית, וגם שינוי תחומי שיפוט וסיפוח שטחים מתאפשר ברוב המקרים רק ביוזמה ובהסכמה של הצדדים הנוגעים בדבר. אמנם ביזור פוליטי ומעורבות משפטית מגבילים במידה מסוימת את יכולת התמרון של שר הפנים בישראל, וחוקים המסדירים כללים להתאגדות רשויות מקומיות ולהרחבת תחומי השיפוט שלהן מגבילים את הדמוקרטיה המקומית במדינות ארצות הברית; אולם ההבדל הבסיסי בין מערכת השלטון המקומי הישראלית, ששורשיה ביוזמה מלמעלה, למערכת השלטון המקומי האמריקאית, ששורשיה יותר ביוזמה מקומית, עדיין ניכר.

יתרה מזו, תקצוב הרשויות המקומיות בארצות הברית הוא במידה רבה תקצוב הכנסות. דהיינו, גובה ההכנסות משפיע על גובה ההוצאות, ורשויות הגובות מסים נמוכים, רשויות שבסיס המס שלהן צר, ורשויות שעלות אספקת השירותים המקומיים בתחומן גבוהה,

תיאלצנה לספק שירותים מצומצמים או להעלות את המסים המקומיים. אפשרות אחרונה זו כוללת במדינות רבות בארצות הברית היתר להטיל מס הכנסה מקומי ומס קנייה מקומי. בישראל תקצוב הרשויות המקומיות הוא באופן מסורתי תקצוב הוצאות. דהיינו, רשויות מקומיות החסרות הכנסות מספיקות, למימון סל שירותים מקובל, מצפות לקבל את ההפרש בתור מענקים מהממשלה.

הרשויות המקומיות בישראל אמנם תלויות בשלטון המרכזי יותר מאשר הרשויות המקומיות בארצות הברית, אולם ניתן לטעון שבפועל נהנות הרשויות המקומיות בארץ מגמישות ניכרת, הנובעת מהאחריות התקציבית הפחותה שהם מחויבים בה. הפיצול הגובר במדיניות משרדי ממשלה שונים והיעדר פיקוח הרחיבו בפועל את האוטונומיה של הרשויות המקומיות בארץ (קלכהיים, 1997). מענקים ממשלתיים אמנם אינם תחליף מלא לבסיס מס מקומי, מכיוון שיש בהם ממד של תלות ושל אי ודאות, ומכיוון שרשויות מקומיות שיש בתחומן מיתקנים גדולים המשלמים מסים מקומיים גבוהים, ופארקי תעשייה מצליחים, נהנים מיתרון ששום מענק איזון לא ישווה לו. אולם במקרים רבים היה קל ונוח יותר לרשויות מקומיות בישראל לצבור גירעונות ולחזוף על הממשלה על מנת לקבל משאבים נוספים, מאשר לנסות ליצור אמצעים חדשים ומתוחכמים לגיוס משאבים למימון הפיתוח.

שלטון מקומי מפוצל, שהמציאות הפוליטית והאידיאולוגית לא איפשרה בדרך כלל ליישם בו רפורמות רחבות של איחוד רשויות מקומיות או הקמת עיריות מטרופוליניות, הוא מאפיין משותף לארצות הברית ולישראל. הקמת העירייה המטרופולינית באינדיאנפוליס היא דוגמה מעניינת לביצוע רפורמה משמעותית במפת הרשויות המקומיות דווקא בארצות הברית, שניתן להפיק ממנה לקחים לגבי האפשרות ליישם רפורמות דומות בישראל. מטרה מרכזית של הרפורמה באינדיאנפוליס הייתה לשפר את מעמדה התחרותי של המטרופולין בתחום הפיתוח הכלכלי. הקמת עיריית הגג התאפשרה במידה רבה על ידי ויתור על יעדי צמצום פערים, שהם בדרך כלל יתרון פוטנציאלי בולט של עירייה מטרופולינית, והסתפקות במסגרת רופפת שעיקר תרומתה בתחום הפיתוח. הוויתור על יעד השוויוניות התבטא בין היתר בהקמתה של מסגרת, שלא כללה איחוד של אזורי המס המקומיים ושל אזורי בתי הספר המקומיים. תחומי שירותים נוספים נותרו גם הם באחריות הדרג התחתון או אזורים מיוחדים למיניהם. פשרות אלו הקטינו את עצמת התנגדותם של פרברים אמידים לרפורמה.

בעיות בולטות הכרוכות בפיצול המוניציפלי בישראל הן בעיקר בתחומי היעילות ותיאום הפיתוח. במערכת השלטון המקומי בישראל לא קיימות מסגרות מספקות לשיתוף פעולה שעשויות לנטרל השלכות שליליות של הפיצול המוניציפלי בתחומי היעילות והתיאום. בעיה זו בולטת במיוחד בתקופה בה השלטון המרכזי שוב אינו לוקח על עצמו בהכרח את האחריות לתפקידים שרשויות מקומיות קטנות אינן מסוגלות למלא בעילות, ויכולתו לתאם את פעולות הרשויות המקומיות מצטמצמת. בעיית הפערים בין הרשויות המקומיות היא פחותה בישראל מאשר בארצות הברית, מכיוון שתחום זה מטופל באמצעות הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות החלשות, אם כי לא במידה מלאה (רזין, 1998).

הניסיון של אינדיאנפוליס מלמד שהקמת רשויות מטרופוליניות או אזוריות, שאינן פוגעות במידה משמעותית באוטונומיה המקומית בתחומי מיסוי, חינוך ושירותים מוניציפליים שונים, אלא מתמקדות בתחום הפיתוח הכלכלי ותכנון שימושי הקרקע, עשויה להיות בת ביצוע יותר

מאשר איחוד רשויות או הקמת עיריית גג בעלת סמכויות נרחבות. אפשר אפוא לשאול האם רפורמה דוגמת זו שבוצעה באינדיאנפוליס ניתנת ליישום גם בישראל, ובאיזו מידה עונה רפורמה כזו על בעיות השלטון המקומי באזורים המטרופוליניים בארץ?

הסתייגות הממשלה בישראל מהקמת עיריות מטרופוליניות עשויה להיות חלשה מאשר בעבר (Razin, 1996). גורמים שהקשו על ביצוע רפורמות, כמו רצונה של ממשלה ריכוזית לשמור בידיה את השליטה על תפקודים המבוצעים בפועל על ידי הרשויות המקומיות, או חשש מפגיעה ביעדים לאומיים של פיזור אוכלוסייה ושמירה על קרקע חקלאית, שוב אינם תקפים כבעבר. הפיצול המוניציפלי יכול להקנות תחושת כוח ועמדת כוח לפקידים בכירים ולפוליטיקאים שראשי רשויות רבים נאלצים לשרר לפתחם, והסמכות המוקנית לשר הפנים למנות את ראש הרשות המקומית ואת חברי המועצה ברשות מקומית חדשה עשויה לקרוץ גם היא. אך ככלל, ההתנגדות העזה לביצוע רפורמות היא כיום בעיקר ברמה המקומית. ההתנגדות זו נובעת במידה רבה מאי רצונם של קבוצות אוכלוסייה ותושבי יישובים קטנים לסבסד במסיהם אוכלוסייה חלשה יותר באזור המיועד לסיפוח, מאי רצון לחיות ביישוב הטרוגני שבו קבוצות חברתיות שונות (דתיים-חילוניים, יהודים-ערבים, מושבים ותיקים ויישובים קהילתיים, בני המולות שונות וכדו'), מחששם של תושבים לאבד מידה של אוטונומיה מקומית ויכולת להשפיע על דפוסי פיתוח ומרכיבי מדיניות מקומית נוספים, וממנעם פרסונליים של ראשי רשויות ועובדי רשויות החוששים לפרנסתם ולמעמדם.

הקמת רשויות מטרופוליניות או אזוריות רופפות, שאינן פוגעות במידה משמעותית באוטונומיה המקומית בתחומי מיסוי, הינדוק ושירותים מוניציפליים נוספים, אלא מתמקדות בתחום הפיתוח הכלכלי ותכנון שימושי הקרקע, עשויה לפיכך לעורר התנגדות פחותה מאשר איחוד רשויות או הקמת עיריית גג חזקה וריכוזית. רשויות כאלו עשויות לתרום לתיאום הפיתוח ולקידום הכלכלה האזורית, כאשר התחום הראשון - תיאום הפיתוח - הוא בעל חשיבות מיוחדת במרכז הארץ. התחום השני - קידום הכלכלה האזורית - הוא בעל חשיבות רבה יותר באזורי שוליים, המתחרים על פיתוח כלכלי מול רשויות במרכז הארץ, הנהנות ממימון עדיף. גם אם בישראל לא קיימים בשלב זה מנגנונים כמו הנפקת איגרות חוב מוניציפליות והגדרת אזורי TIF למימון הפיתוח, רשות מטרופולינית או אזורית תוכל לגייס מימון לצורכי פיתוח ולקדם פרויקטים נחוצים של תשתית ביתר הצלחה מרשויות קטנות ומפוצלות, בפרט באזורי שוליים. הרשויות המקומיות שבדרג התחתון תהיינה רשאיות להמשיך ולהתקשר בנייהן בהסכמים ובאמצעות איגודי ערים או חברות משותפות, לצורך שיתוף פעולה במתן שירותים שונים, ועצמאותן במתן שירותים מקומיים כמעט ולא תיפגע.

הקמת רשות מטרופולינית כגון זו שבאינדיאנפוליס כרוכה בשינוי ארגוני שאינו פשוט לביצוע בתחום גביית המסים המקומיים: מרכיב מסוים מהארנונה וממסים מקומיים אחרים יועבר אמנם לעיריית הגג, בהתאם לתפקידים שיוטלו עליה, אך רוב התקבולים יישמרו בידי הרשויות המקומיות שבשטחן נעבו המסים.

העברת סמכויות בתחום תכנון שימושי הקרקע לרשות המטרופולינית יכולה לעורר התנגדות בלתי מבוטלת במצב בו רוב סמכויות המיסוי המקומי נותרות בידי הדרג התחתון, וארנונה המשולמת על ידי שימושי קרקע עסקיים ממשיכה להיות מרכיב חשוב במימון הרשויות המקומיות. קיים אפוא צורך בהקמת מנגנון משלים של שיתוף בבסיס המס המקומי, שיכלול

שימושי קרקע שלא למגורים שיפותחו לאחר מועד ההחלטה על הקמת הרשות המטרופולינית. העברת סמכויות בתחום תכנון שימושי הקרקע לרשות המטרופולינית תיתקל בקשיים מרובים, אם לא יופעל מנגנון כזה. הנהגת מנגנון של שיתוף בתקבולי המסים שמקורם בשימושי קרקע עסקיים חדשים (רזין וחזן, 1996), והעברת סמכויות בתחום תכנון ופיתוח שימושי קרקע אלה לרשות המטרופולינית, יענו על בעיית בזבוז הקרקע והמשאבים הכרוכים בתחרות הפנים-אזורית על שימושי קרקע עסקיים.

מנגנון לשיתוף בבסיס המס המקומי יתרום גם לצמצום פערים תקציביים בקרב הרשויות המקומיות אך ככלל ישאר נושא השוויוניות באחריות הממשלה, לפחות בטווח הקצר. אי השוויון בחלוקת נטל מימון הפיתוח הכלכלי ונטל הוצאות הרווחה לאוכלוסיות חלשות, היה נימוק מרכזי לגיבוש ההצעה להנהגת מנגנון לשיתוף בבסיס המס המקומי באינדיאנפוליס. אולם המנגנונים הממשלתיים להשוואה תקציבית בישראל מפותחים יותר מאשר בארצות הברית. מלבד למענקי האיזון קיים מרכיב מסוים של איזון גם במענקים המיועדים לחינוך ולרווחה. מענקים נוספים מועברים לרשויות במסגרת הסדרים לכיסוי גירעונות. מנגנון נוסף של העברת משאבים, האמור לסייע לרשויות חלשות, מאפשר לרשויות מקומיות שהוגדרו כערי עולים לגבות את מלוא הארנונה מנכסים המוחזקים על ידי הממשלה (רזין וחזן, 1994). שאר הרשויות המקומיות זכאיות לגבות ארנונה בשיעורים מופחתים מנכסי הממשלה. בשנת 1998 עמדו שיעורים אלה על 30 אחוז לגבי נכסים שמחזיקים בהם משרד הביטחון או צבא הגנה לישראל, 45 אחוז לבתי חולים או מרפאות, ו-55 אחוז לגבי נכסים אחרים.

במענקים הממשלתיים לרשויות המקומיות גלומים עיוותים רבים, ואכן קיימים פערים תקציביים בקרב רשויות המקומיות (רזין, 1998). למנגנון המוצע לשיתוף בבסיס המס ברשויות מטרופוליניות בישראל תהיה תרומה בתחום השוויוניות, אך לאור קיומם של מנגנוני השוואה ממשלתיים ולאור מגבלות יישום של מנגנונים רחבים יותר (בישראל לא קיים מס קנייה מקומי כמו זה שהוצע באינדיאנפוליס), מטרתו העיקרית היא להשפיע על תכנון שימושי הקרקע ולתרום לפיתוח הכלכלי המקומי.

### **גיבוש אסטרטגיות פיתוח ברמה המקומית**

התחרות על השקעות הון ופיתוח כלכלי בקרב רשויות מקומיות בישראל התגברה במהלך שנות השמונים. תחרות זו כללה מתן תמריצים מקומיים מסוימים, ומאמצים לשיפור האקלים המקומי לעסקים, אך התבססה במידה רבה על ניסיונות לשפר את הנגישות לתמריצים הניתנים על ידי הממשלה, בעיקר להשקעות המתבצעות באזורי שוליים. החוק לעידוד השקעות הון - תוצר של התקופה בה גובשו מנגנוני מדינת הרווחה - המשיך לפיכך לשמש כמכשיר עיקרי למשיכת השקעות גם בתקופה של תחרות גוברת ושחיקת מנגנוני מדינת הרווחה, אם כי פחתה יוזמת משרד התעשייה והמסחר בקידום השקעות.

הצמיחה הכלכלית המחודשת בשנות התשעים הוסיפה ממד חדש לתחרות בקרב הרשויות המקומיות. ברמה הלאומית, הביקוש למענקי החוק לעידוד השקעות הון עלה בשנות השיא של הצמיחה, באמצע שנות התשעים, על הכספים הזמינים בתקציב המדינה למטרה זו. לממשלה לא הייתה גמישות רבה בניהול משא ומתן על תנאי הסיוע, מכיוון שהחוק הגדיר תנאים אלה



הבטיח, לדוגמה, מענק בגובה של 38 אחוז מההשקעה למפעלים מאושרים המוקמים באזור עדיפות לאומית א'. מצב זה יכול להוביל למתן תמריצים של מאות מיליוני דולרים למפעלים, שמשך החיים שלהם קצר למדי ושהשפעות המכפיל המקומיות שלהן אינן ברורות. ענף המוליכים למחצה הוא הדוגמה המובהקת ביותר לענף בו גדלות במהירות ההשקעות הנחוצות, על מנת לשמור על יתרון טכנולוגי-תחרותי בסביבה עסקית המאופיינת בתחרות עזה ובמחזורי חיים קצרים ביותר של מוצרים. תמריצים ממשלתיים המושגים בזכות התחרות בין מדינות ומקומות על השקעות כלכליות, הם אחד האמצעים של החברות לשרוד בסביבה תחרותית ועתירת השקעות זו. החברות אינן מבטיחות בהכרח בתמורה תעסוקה יציבה וארוכת טווח: היוזמה עלולה להיכשל וגם אם תזכה להצלחה מלאה, היא צפויה להזדקן במהירות, ותמריצים גבוהים נוספים עלולים להידרש על מנת לאפשר את המשך תפעולה. מדינות ורשויות מקומיות פועלות אפוא בסביבה נזילה ובלתי יציבה ביותר, וניצבות בפני מציאות של הון מובילי ויתרונות יחסיים המשתנים במהירות.

הקטנת גובה המענקים הניתנים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון ל-20-24 אחוז מיתנה את הבעיה שתוארה לעיל. אולם ביצוע שינוי זה, במקביל להאטה הכלכלית ולצמצום ההשקעות במשק הישראלי מאז סוף 1996, פגע ביכולתן של ערי פיתוח מרוחקות, בפרט בדרום הארץ, למשוך לתחומן מפעלי תעשייה גדולים ועתירי הון.

בשנות התשעים החרפה בארץ התחרות בין הרשויות המקומיות, לא רק באזורים פריפריים וסמי-פריפריים (רוזן, 1991), אלא גם ובעיקר בתוך האזורים המטרופוליניים שבמרכז הארץ ובשוליהם. דפוסי התחרות המקומית כללו יותר ויותר שותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי בקידום פרויקטים גדולים של פיתוח (חסון וחזן, 1997). באזורים המרכזיים יצירת מקומות עבודה היא בעלת חשיבות משנית מבחינת השלטון המקומי. עזויות מפרברי ניו יורק שבניו ג'רסי מצביעות על כך שיצירת מקומות עבודה יכולה אפילו להיתפס כשליטת במקומות מסוג זה, מכיוון שהיא יוצרת עומס נוסף על תשתיות ושירותים מוניציפליים. המטרה הכלכלית המרכזית של ההשקעות באזורים הפרבריים היא רווחי נדל"ן ופיתוח שימושי קרקע כדאיים מנקודת המבט של מסים מקומיים (Danielson and Wolpert, 1994). בישראל האסטרטגיה של רשויות מקומיות רבות היא להשתדל להביא למקסימום את התקבולים מהיטלי השבחה, אגרות היתרי הבנייה והארנונה. בתנאים אלה השלכות שליליות בתחום תכנון שימושי הקרקע של התחרות בין רשויות מקומיות בולטות יותר ויותר. השלכות אלו כוללות השקעת יתר באזורי תעשייה רבים מדי וקטנים מדי, השקעה אשר מובילה לבזבוז משאבים ציבוריים, לבזבוז קרקע המצויה במחסור חריף, ולתוצאות סביבתיות שליליות (רוזן וחזן, 1996).

מנגנונים ברמה המקומית לקידום הפיתוח ולמימון, כגון אזורי יזמות או TIF, אינם קיימים בישראל. הצעות להקמת אזורי יזמות הועלו (Kohn, 1994) אך לא זכו להד רב. מועצות תעשייתיות מקומיות ואזורים חופשיים לייצור (Goldman Golan et al., 1995) הן מסגרות גאוגרפיות-שלטוניות, שבהם פטורים המפעלים מנטל המסים המקומיים, מעבר לתשלומים הנדרשים לתחזוקת אזור התעשייה עצמו. בדמיון מסוים למנגנוני TIF, שבהם ממומן הפיתוח באמצעות העלייה בערך הנכסים האמורה לנבוע ממנו, בישראל מחויב בעל קרקע בהיטל השבחה בגובה של תמישים אחוז מהעלייה בערך הקרקע, בעקבות שינוי יעודה. אולם המדובר

בתשלום חד פעמי המוטל על בעל הנכס, ולא במערכת כוללת למימון הפיתוח ולמשיכת השקעות. יתרה מזו, תקבולי היטלי ההשבחה אינם מופנים בהכרח לקידום הפיתוח אלא למטרות כמו כיסוי גירעונות.

רשויות מטרופוליניות או אזוריות תפתחנה אפשרויות חדשות לפיתוח כלכלי מקומי המונע יותר על ידי שיקולי צמיחה כלכלית, ופחות על ידי שיקולי תחרות פנים-אזורית על בסיס מס. הקמת רשויות כאלו תאפשר ריכוז משאבים לפיתוח האזורי ותקנה עצמה רבה יותר לדרג המקומי במימון הפיתוח. מימון הפיתוח יכלול שלוב השקעות פרטיות וציבוריות וגיבוש מכשירי מימון חדשים. איגרות חוב מוניציפליות (ביגר ופלאוט, 1997; חפץ ושות', 1997) ומימון השקעות בתשתית באמצעות תרומותן העתידית לפיתוח, שתוביל להגדלת בסיס המס המקומי (בדומה למנגנון TIF האמריקאי), הן אפשרויות שמימושן יהיה ראלי יותר במסגרות אזוריות גדולות.

הניסיון מארצות הברית מצביע על כך שאסטרטגיות הפיתוח המקומיות צריכות לעסוק בשיפור האטרקטיביות של האזור להשקעות בתחומים כמו רמת התשתיות, זמינות קרקע, הכשרה מקצועית וטיפוח איכות החיים, ולהימנע במידת האפשר ממתן תמריצים ישירים לחברות עסקיות. נטל תמריצי ההון הגבוהים מוטל בדרך כלל בישראל על השלטון המרכזי, אך מתן פטורים והנחות ממס, כולל באמצעות הקמת מועצות מקומיות תעשייתיות, או אזורים חופשיים לייצור, הוא תמריץ המוטל על כתפי השלטון המקומי (אם כי באופן עקיף משפיע גם על השלטון המרכזי הנאלץ להגדיל את מענקי האיזון שהוא מעביר לרשויות המקומיות). תמריצים כאלה יוצרים יתרונות יחסיים שהם קצרי טווח במהותם, בעוד שאסטרטגיות הפיתוח צריכות למקד את הקצאת המשאבים בפיתוח תחומים שבהם האזור נהנה מיתרונות תחרותיים; זאת באמצעים כגון אלו שהוזכרו לעיל.

## היישום

הרפורמה בשלטון המקומי במטרופולין, המוצעת בין היתר על סמך ניסיונה של אינדיאנפוליס, כוללת את המרכיבים הבאים:

(א) הקמת רשויות מטרופוליניות, שתהיינה מופקדות בעיקר על תחומי התכנון (ברמה האזורית), איכות הסביבה, פיתוח התשתיות והפיתוח הכלכלי. הרשויות המקומיות שבדרג התחתון ישמרו על סמכויותיהן בתחומי המיסוי המקומי (פרט למרכיב מסוים שיופנה לרשות המטרופולינית בהתאם לתפקידים שיוטלו עליה), ואספקת שירותים שונים, כולל חינוך.

(ב) הנהגת מנגנון של שיתוף בבסיס המס המקומי, שיכלול את המסים שישלמו שימושי קרקע שלא למגורים, שיפותחו לאחר מועד קבלת ההחלטה על הקמת הרשות המטרופולינית.

רפורמה מסוג זה תדרבן אסטרטגיות לפיתוח כלכלי מקומי המונעות על ידי שיקולי צמיחה כלכלית, תסייע לקידום דפוסי פיתוח מתואמים ורצינוניים של המרחב, ותצמצם דפוסי פיתוח המונעים אך ורק על ידי שיקולי תחרות פנים-אזורית על בסיס מס.

לרפורמה כזו עשויה להיות תרומה מהותית דווקא לתחרותיות של האזורים העירוניים שמחוץ למרכז הארץ. באזור תל אביב והמרכז מרכיב התיאום והפיתוח הרצינוני של הקרקע הוא

המרכזי. יעד זה ניתן להשגה באמצעות יישום מנגנונים לשיתוף בבסיס המס שמקורו בשימושי קרקע עסקיים חדשים, ואין הכרח להקים רשות מטרופולינית לצורך זה. הקמתה של רשות מטרופולינית באזור תל אביב תיתקל בקשיים רבים יותר מאשר בכל מקום אחר בארץ. אזור מטרופולין תל אביב מורכב מרשויות רבות מאוד, שיש להן עצמה כלכלית ופוליטית בלתי מבוססת. טיפול בנושאי התכנון והפיתוח במטרופולין הוא מטלה כבדה ומורכבת, ובמיוחד במטרופולין זה הכולל כ-2.5 מיליון תושבים, שגבולותיו מטושטשים. חלק ניכר מבעיות הניהול, התכנון והפיתוח במטרופולין תל אביב ניתנות לפתרון ברמה של אזורים תת-מטרופוליניים. בעתיד, במידה ומטרופולין תל אביב תשתלב במידה רבה יותר כגורם בתחרות הגלובלית על השקעות, עשויה רשות מטרופולינית לתרום לתחרותיות של המטרופולין, אולם אין סיבה להשקיע מאמצים רבים בפתרון כוללני מסוג זה למטרופולין תל אביב כעת.

לרשות מטרופולינית מהסוג שתואר לעיל עשויה להיות תרומה בלתי מבוססת לפיתוחו של אזור באר שבע, הסובל כיום מנחיתות בכל הנוגע למעמדו התחרותי במרחב הלאומי. מטרופולין באר שבע סובלת מחסרונות מיקום מסוימים, אך כישלונות בהצבת מנהיגות מקומית יעילה ובעלת עצמה הם מן הגורמים שהכבידו על פיתוחה הכלכלי בעשרות השנים האחרונות. רשות מטרופולינית תאפשר לאזור לרכז משאבים ופוטנציאל מנהיגותי לצורך קידומו, בלי להתמודד עם הצעות המעוררות התנגדות מקומית עזה לסיפוח פרברים קטנים לעיר באר שבע. הרשות המטרופולינית יכולה להיות מלווה במנגנון לשיתוף בבסיס המס האזורי, שידאג לחלוקת המסים המקומיים שמשלמים מפעלי המחצבים והמיתקנים האזוריים האחרים בין הרשויות המקומיות באזור כולו, כולל הקצאת משאבים לצרכים כלל מטרופוליניים שיטופלו על ידי הרשות המטרופולינית.

רעיונות בכיוונים אלה הועלו במסגרת הכנת תכנית הפיתוח למטרופולין באר שבע (קהת, 1996), אך בסופו של דבר הסתפקה תכנית זו בפתרון "מתון", שקל יותר ליישמו. פתרון זה כלל הקמה של "פורום ראשי רשויות" ומועצת תכנון מטרופולינית מיעצת, משותפת לפורום ראשי הרשויות ולוועדה המחוזית מחוז דרום.

מחל הרשות המטרופולינית שתואר לעיל מציע פתרון אפשרי גם למרחב המטרופוליני של ירושלים, על מאפייניו הפוליטיים והחברתיים הייחודיים. פתרונות ברוח זו כבר הוצעו, בהקשר של ארגון מוניציפלי אפשרי במסגרת של הסדר עם הפלסטינים. הצעות להקמת עיריית גג, או איגוד רשויות מקומיות, התייחסו בעיקר לפרבריה היהודיים של ירושלים שמעבר לקו הירוק (חסון, 1997).

המבנה הדתי-עדתי המגוון והמקוטב של ירושלים ומרחבה המטרופוליני מעוררים בעיות מורכבות בתחום הדמוקרטיה המקומית, ומעוררים קשיים בפני הצעות לעריכת שינויים בתחום השיפוט של ירושלים, בפרט אם שטחים המיועדים לסיפוח לירושלים כוללים יישובים קיימים בעלי צביון חברתי-דתי מסוים. קשה מאוד להצדיק סיפוח שטחים לירושלים, כאשר התושבים שיסופחו יאבדו הרבה מאוד מכוחם להשפיע על הפוליטיקה המקומית, על אופי הפיתוח סביבם, ועל ניהול החיים באזור מגוריהם.

פתרון מוניציפלי מותאים למרחב ירושלים עשוי לכלול הקמת רשות מטרופולינית, שתטפל בתחומי הפיתוח הכלכלי במרחב ירושלים, בפיתוח התשתיות האזוריות, בתכנון ברמה האזורית ובטיפול בסוגיות איכות הסביבה (חסון, 1997). לעיריית הגג יוקצה מרכיב מסוים מהמיסוי המקומי בהתאם

למטלות שיוטלו עליה. אולם הרשויות המקומיות שבדרג התחתון יישארו גופים נבחרים בעלי מקורות מימון עצמאיים האחראיים לשירותים המקומיים, סלל היעוד, ולתכנון ברמה המקומית. כצעד משלים תידרש מערכת של שיתוף בבסיס המס, שמקורו בשימושי קרקע עסקיים חדשים. צעד כזה ימנע את תופעת תכנון שימושי קרקע אשר מונעת על ידי שיקולי בסיס מס, ויתרום לפיתוח הכלכלי במטרופולין, לשמירה על שטחים פתוחים, ולמניעת פגיעה בעיר ירושלים גופא, כתוצאה מפרבור תפקודים עסקיים.

רשות מטרופולינית מסוג זה לא תפגע באופן מהותי בדמוקרטיה המקומית וגם לא תעורר התנגדות כה עזה, כמו ההצעה לסיפוח מלא של שטחים לירושלים. מבנה מוניציפלי דו-דרגי כמתואר לעיל יתרום לצמצום פוטנציאל החיכוכים בין קבוצות האוכלוסייה השונות החיות במרחב המטרופוליני. רשות מטרופולינית עשויה לחזק את מעמדה של ירושלים ברמה הלאומית, ולשמש אולי גם כמסגרת לגיבוש פתרונות לירושלים גופא, ולשטחים שמעבר לקו הירוק, במסגרת הסכם שלום בין ישראל לבין הפלסטינים.

## מקורות

- ביגר, נ' ופלואוט, ס' (1997), **איגרות חוב מוניציפליות בישראל?**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גולדסמית, ס' (1996), **אסטרטגיות להצלחה - מרשם ליעילות כלכלית, תחרות מבוקרת והניסיון באינדיאנפוליס**, מבשרת ציון: המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי.
- חסון, ש' (1997), **הארגון המוניציפלי של מטרופולין ירושלים: חלופות רעיוניות**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- חסון, ש' וחזן, א' (1997), **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חפץ, א' ושות' (1997), **לקראת הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- פייטלסון, ע' (1995), **מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל: עקרונות ודרכים ליישום**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- קהת, ד' (1996), **מסגרות ארגוניות לשתי"פ במרחב מטרופולין באר-שבע**, רעננה: חלופה, דב קהת בע"מ.
- קלכהיים, ח' (1997), **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- רזין, ע' (1991), **יחמה מקומית כמנוף לצמיחה עירונית: מגמות בהתפתחות מערכת הערים במישור החוף הדרומי של ישראל**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים.
- רזין, ע' (1994), **לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1996), **תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, השלכות על השלטון המקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1998), **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1972-1995**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רוזין, ע' וחזן, א' (1994), *פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רוזין, ע' וחזן, א' (1996), *צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או שינוי "כללי המשחק"*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שפט, א"י וכהן, צ' (1977), *שלטון מקומי בישראל, באנגליה ובסקנדינביה*, ירושלים: משרד הפנים.

van den Berg, L., van Klink, A. and van der Meer, J. (1994), *A survey of metropolitan government in Europe*, Rotterdam: Erasmus University, mimeo.

Blair, J. (1995), *Local Economic Development: Analysis and Practice*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Blair, J.P. and Zhang, Z. (1994), Ties that bind revisited, *Economic Development Quarterly* 8: 373-377.

Blomquist, W. and Parks, R.B. (1995), Unigov: local government in Indianapolis and Marion County, Indiana, in: Sharpe, L.J. (ed.) *The Government of World Cities, The Future of the Metro Model*, Chichester: Wiley, pp. 77-89.

Danielson, M.N. and Wolpert, J. (1994), From old to new metropolis, *Research in Community Sociology* 4: 71-96.

Felsenstein, D. (1995), *Nodes, Networks and Foreign-Owned Companies in Israeli High Technology*, Working Paper, Jerusalem: The Floersheimer Institute for Policy Studies.

Golani, Y., Eldor, S. and Garon, M. (eds.) (1992), *Planning and Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*, Tel Aviv: R&L Creative Communications.

Goldman Golan, D., Gradus, Y. and Lithwick, H. (1995), *FPZ: solution or problem? the planned free processing zone at Liqit in the Negev*, *Negev Center for Regional Development Newsletter*, Ben Gurion University of the Negev, 2(1): 4-8.

Gosling, J.J. (1997), *Budgeting Politics in American Governments*, Second edition, New York: Garland.

Hill, E.W., Wolman, H.L. and Ford III, C.C. (1995), Can cities survive without their central cities, *Urban Affairs Review* 31: 147-174.

Keating, M. (1995), Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice, in: Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*, pp. 117-134, London: Sage.

Klacik, D. (1994), *Indiana TIFs: A Study of Tax Increment Financing in Indiana*, Indianapolis: Indiana University, Center for Urban Policy and the Environment.

Kohn, C. (1994), Enterprise zones: a discussion paper. An evaluation with a view to possible

application in disadvantaged neighborhoods in Israel, Jerusalem: Town, Economic and Retail Planning, Research Projects.

Ladebur, L. and Barnes, W.R. (1993), *All in It Together: Cities, Suburbs, and Local Economic Regions*, Washington, DC: National League of Cities.

Man, J.Y. and Rosentraub, M.S. (1995), *Tax Increment Financing: Municipal Adoption and its Effects on Property Values*, Indianapolis: Indiana University, Center for Urban Policy and the Environment.

Martins, M.R. (1995), Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross-European perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy* 13: 441-458.

Mullins, D.R. and Joyce, P.G. (1995), *Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure*, Indianapolis: Center for Urban Policy and the Environment, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University.

Netherlands Scientific Council for Government Policy (1990), *Institutions and Cities, The Dutch Experience*, Revised version, Reports to the Government no. 37, The Hague.

Nunn, S., Klacik, D. and Schoedel, C. (1996), Strategic planning behavior and interurban competition for airport development. *Journal of the American Planning Association* 62: 427-441.

Nunn, S. and Rosentraub, M.S. (1997,) Dimensions of interjurisdictional cooperation, *Journal of the American Planning Association* 63: 205-219.

Ostrom, V., Tiebout, C.M. and Warren, R. (1961), The organization of government in metropolitan areas: a theoretical enquiry, *American Political Science Review* 40: 831-842.

Parks, R. and Oakerson, R. (1989), Metropolitan organization and governance: a local public economy approach, *Urban Affairs Quarterly* 25: 18-29.

Pickvance, C.G. (1997), Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical approach, *Environment and Planning C: Government and Policy* 15: 129-142.

Pierce, N., with Johnson, C.W. and Hall, J.S. (1993), *Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, DC: Seven Locks Press.

Porter, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Razin, E. (1995), *Shifts in Israel's Industrial Geography in the Wake of Policy Changes in the 1990s*, Working paper, Jerusalem: The Floersheimer Institute for Policy Studies.

Razin, E. (1996), Municipal reform in the Tel Aviv metropolis: metropolitan government or metropolitan cooperation? *Environment and Planning C: Government and Policy* 14: 39-54.

Rosenfeld, A. (1996), Chile, in: McCarney, P.L. (ed.) *The Changing Nature of Local Government in Developing Countries*, Toronto: University of Toronto, Center for Urban and Community Studies, pp. 283-310.

Rosentraub, M.S., Nunn, S., Klacik, D. and Przybylski, M. (1995), *Building the Economic Future of Metropolitan Indianapolis: A Proposal for Regional Cooperation and Finance*, Indianapolis: Center for Urban Policy and the Environment, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University.

Rosentraub, M.S. and Przybylski, M. (1996), Competitive advantage, economic development, and the effective use of local public Dollars, *Economic Development Quarterly* 10: 315-330.

Rusk, D. (1995), *Cities Without Suburbs*, Second edition, Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.

Savitch, H.V. (1995), Straw men, red herrings, and suburban dependency, *Urban Affairs Review* 31: 175-179.

Savitch, H.V., Collins, D., Sanders, D. and Markham, J.P. (1993), Ties that bind: central cities, suburbs, and the metropolitan region, *Economic Development Quarterly* 7: 341-357.

Smith, D.A. (1994), Comprehensive tax base sharing, *Economic Development Commentary* 18 (2): 17-23.

Terhorst, P.J.F. and van de Ven, J.C.L. (1997), *Fragmented Brussels and Consolidated Amsterdam*, Amsterdam: Netherlands Geographical Society, Department of Human Geography, University of Amsterdam.

Tiebout, C.M. (1956), A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT) (1996), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford: Oxford University Press.